복지이슈 FOCUS
현장공감 경기복지재단
제29호
2022-29
2022 11.

특례시는 별도의 복지기준이 필요한가?

김희연 선임연구위원 (hykim@ggwf.or.kr)
김영수 연구원 (mythkys@ggwf.or.kr)

목차

Ⅰ. 특례시와 복지기준
Ⅱ. 31개 시군 군집 분석
Ⅲ. 경기도 시사점
참고문헌
부록

경기복지재단
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

연구진

연구책임 | 김희연 경기복지재단 선임연구위원
공동연구 | 김영수 경기복지재단 연구원

■ 복지이슈 FOCUS는 빠른 복지환경 변화에 대응하고, 주요현안 및 이슈를 발굴하기 위하여 복지이슈를 진단하고, 정책을 제안하기 위해 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있으며, 본 보고서의 내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9309 Fax : 031-898-5935 E-mail : hykim@ggwf.or.kr

■ 2022년 1월 13일 수원시, 고양시, 용인시, 창원시 등 4개 시가 특례시로 지정

○ 특례시는 지방자치법 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) 제2항 제1호에 의하여 ① 인구 100만 이상 대도시 ② 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시 · 군 · 구

■ 특례시는 광역적 특정 사무를 처리할 수 있는 예외적 권한(특례)을 가지므로 별도 복지기준 설정의 필요성을 검토

○ 사회복지대상자 선정 시 적용기준이 중소도시에서 대도시 기준으로 상향조정된 만큼 31개 시군과 동일한 복지기준을 적용해야 하는지 검토 필요

- 복지기준은 도민의 기본생활을 보장하여 시군 간 사회보장 균형발전을 정책목표로 설정하고 6개 영역별로 도달 목표값을 정한 경기도 자체 사업

○ 특례시 조건인 인구수 외에 재정자주도, 1인당 사회복지예산, 도시화율 등 3개 변수와 조합(matrix)하여 타 시군과의 유사성과 상이성을 분석

- 각 변수의 평균값의 거리를 계산하여 군집(집단)을 구분하였고, 군집 수는 복지기준 설정이 복잡해질 수 있음을 고려하여 3~4개로 지정

■ 특례시만 별도로 구분하기 보다는 유사 특성을 가진 타 시(市)를 포함한 복지기준 설정이 바람직

○ 군집분석을 위한 변수 중 도시화율은 인구수에 따른 집단 구분과 거의 유사하여 두 변수를 조합한 군집분석 결과를 선택

- 복지기준 관리, 31개 시군의 숫적인 균등 분류 등을 고려하여 3개 집단으로 구분
- 수원시, 용인시, 고양시, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시가 동일 집단으로 분류

○ 특례시만 별도 구분하기 위해 복지기준을 세분화할 경우 목표달성이나 이행점검 등 모니터링 과정이 어려움을 염두에 둘 필요가 있음

Ⅰ 특례시와 복지기준

■ 2022년 1월 13일부터 수원시, 고양시, 용인시, 그리고 창원시가 특례시가 되면서 여러 차례의 지방자치법 개정을 통해 특례시 조항 마련

○ 특례시는 지방자치법 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) 제2항 제1호에 의하여 ① 인구 100만 이상 대도시 ② 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

> **제198조(대도시 등에 대한 특례 인정)** ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.
> ② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.
> 1. 인구 100만 이상 대도시(이하 "특례시"라 한다)
> 2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구
> ③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

○ 지방자치법 당시에는 특례에 대한 조항은 없었고 1988년 개정된 지방자치법에 서울특별시 등 대도시행정 특례가 처음 명시

- 지방자치법은 1949년 7월 4일 제정, 동년 8월 15일 시행되었으며, 당시 법에는 특례에 관한 조항은 포함되어 있지 않았음
- 특례에 대한 조항은 1988년 4월 6일 전부 개정된 지방자치법(동년 5월 1일 시행)에서 처음 등장하였는데, 제10장 서울특별시 등 대도시행정의 특례로 서울특별시의 수도로서의 특수성을 고려하여 특례 인정
- 2004년 1월 29일 특·광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도감독에서 있어서 특성을 고려한 대도시에 대한 특례 인정 조항을 신설

> **제10장 서울특별시등 대도시행정의 특례**
>
> 제161조 (특례의 인정) 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 있어서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다.
> 제161조의2 (대도시에 대한 특례인정) 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 있어서는 그 특성을 고려하여 관계법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다.[본조신설 2004. 1. 29.]
> **제162조 (시행령)** 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 2006년 1월 11일 제10장을 제주특별자치도의 행정특례로 변경하고, 161조2항을 신설하여 제주특별자치도의 행정체제 특수성 내용 추가

- 제10장 서울특별시등 대도시행정의 특례를 제10장 서울특별시등 대도시와 제주특별자치도의 행정특례로 변경
- 제161조 제2항 신설하여 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 있어서는 행정체제의 특수성을 고려한 특례를 인정

> **제10장 서울특별시등 대도시와 제주특별자치도의 행정특례 〈개정 2006. 1. 11.〉**
>
> **제161조 (특례의 인정)** ①서울특별시의 지위·조직 및 운영에 있어서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다.
> ②제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 있어서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다. 〈신설 2006. 1. 11.〉
> **제161조의2 (대도시에 대한 특례인정)** 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 있어서는 그 특성을 고려하여 관계법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다.[본조신설 2004. 1. 29.]
> **제162조 (시행령)** 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 2011년 5월 30일 제10장을 세종특별자치시를 포함하는 행정특례 장으로 변경하고 세종특별자치시를 내용에 추가

- 제10장 서울특별시 등 대도시와 제주특별자치도의 행정특례를 제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례로 개정
- 2014년 법조항 정비로 특례관련 조항은 제174조 변경되고 제2항에 세종특별자치시와 제주특별자치도의 행정체계 특수성을 고려한 특례를 인정

> **제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례 〈개정 2011. 5. 30.〉**
>
> **제174조(특례의 인정)** ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.
> ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 〈개정 2011. 5. 30.〉
> **제175조(대도시에 대한 특례인정)** 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 〈개정 2011. 5. 30.〉

○ 2021년 1월 12일 지방자치법을 전부 개정하여 추가 특례 인정과 "특례시"라는 용어를 처음 사용

- 인구 규모는 100만 명 이상이지만 권한은 일반시(市)와 같아서 원활한 행정서비스를

제공하기 어렵다는 문제를 해결하기 위해 광역적 특정 사무를 처리할 수 있는 예외적 권한(특례)을 부여

■ 광역적 특정 사무를 처리할 수 있는 예외적 권한(특례)에 사회복지 사업도 상당수 포함

○ 특례 인정 사업에 51층 이상 또는 연면적 20만㎡ 이상 건축물 허가, 화재 등 재난 대응 업무, 지역개발채권의 발행, 지방연구원의 설립 및 등기, 택지개발지구의 지정, 개발제한구역의 지정 및 해제, 농지전용허가 신청서 제출, 5급 이하 직급별·기관별 정원 등이 포함

- 특례시 마다 조례를 통해 특례를 추가하기도 하는데, 예를 들면 창원시는 소방안전교부세 교부액 산정 비율 확대,[1] 진해항 항만개발·운영 등 항만자주권 강화[2] 등이 대표적

○ 사회복지 영역에서는 사회복지 대상자 선정 시 기본재산액의 적용기준이 중소도시에서 대도시 기준으로 상향되어 대상자가 확대[3]

- 기본재산공제액은 보장가구의 기본적 생활유지에 필요하다고 인정되어 재산의 소득 환산 시 재산가액 산정에서 제외되는 금액으로, 인구 증가에 따른 부동산 가격 상승 및 주거비 부담을 감안한 조치

- 기본재산공제액을 늘어난 만큼 소득 환산액이 적어지므로 대상자로 선정될 가능성이 높아져 정부지원 범위에 포함

〈표 1〉 기준 기본재산액

구분	대도시	중소도시	농어촌
생계·주거·교육급여	6,900만원	4,200만원	3,500만원
의료급여	5,400만원	3,400만원	2,900만원
기초연금	13,500만원	8,500만원	7,250만원
긴급지원*	24,100만원	15,210만원	13,000만원

출처 : 고양시 홈페이지. 특례시 혜택. 인용. http://www.goyang.go.kr/(2022. 9. 15 방문)
주 : 긴급지원은 재산의 합계액 기준임

1 창원시 관련 특례 조항을 신설하여 '22년 소방안전교부세를 '21년(42억) 대비 50% 증가한 63억 8천만원으로 21억 증액함
2 창원시 홈페이지(2022)의 "진해항 항만개발·운영 등 항만자주권 강화"자료 따르면, 진해항 항만개발·운영 및 공유수면관리 권한 이양, 항만운영위원회 참여 권한 부여 방안 추진, 항만자주권 확보로 지역 특색에 맞춘 항만 개발 등을 특례로 인정
3 고양시 홈페이지. 특례시 혜택. 인용. http://www.goyang.go.kr/(2022. 9.15일 방문)

○ 주거급여 기준이 되는 급지가 4급지에서 3급지로 상향되어 주거급여 대상자는 상향된 급여액을 지원받아 주거비 부담완화 기대[4]

〈표 2〉 임차급여

구분	1급지 (서울)	2급지 (경기·인천)	3급지('22년 상향) (광역·세종시·수도권 외 특례시)	4급지 (그 외 지역)
1인	327,000	253,000	201,000	163,000
2인	367,000	283,000	224,000	183,000
3인	437,000	338,000	268,000	218,000
4인	506,000	391,000	310,000	254,000
5인	524,000	404,000	320,000	262,000
6인	621,000	478,000	379,000	310,000

출처 : 창원시 홈페이지(2022). 특례시 혜택-임차급여. 인용. https://www.changwon.go.kr/ (2022. 9.15 방문)

■ 복지대상자 선정기준이 상향 조정된 만큼 31개 시군과 동일한 복지기준을 적용해야 하는 지에 대한 검토 필요

○ 복지기준은 경기도가 31개 시군 간 사회보장격차의 심각성을 인식하고 이를 완화하기 위해 2016년부터 추진한 사업

- 도민의 기본생활을 보장하여 시군 간 사회보장 균형 발전을 정책목표로 설정하고, 기본생활 영역에 해당하는 소득, 일자리, 돌봄, 건강, 주거, 평생교육 등 6개 영역별로 3~6개 핵심지표와 지표의 도달 목표 값을 정함

- 소득영역 지표인 상대빈곤율을 예로 들면, 2021년 경기복지재단의 실태조사 분석 결과 경기도 상대빈곤율은 10.1%인데 이를 복지기준으로 정하면 수원시(7.4%), 용인시(4.4%), 고양시(9.0%)는 이미 목표에 도달

○ 3개 특례시는 이미 복지기준에 도달했으므로 타 시군과 구분한 복지기준을 정하는 것이 필요하지만, 인구만을 기준으로 하는 것이 적절한가에 대한 논의 필요

- 3개 특례시가 경기도 전체 안구에서 차지하는 비중이 크므로 3개 특례시의 상대빈곤율 값에 따라 경기도 평균이 영향을 받게 됨

4 국회입법조사처는 2014년 제정된 '주거급여법'의 효과를 분석한 보고서에서 2016년부터 2020년까지 수급가구가 지급받은 임차급여액이 지속해서 증가한 결과 주거급여수급자가 주거비로 실제 임차료 중 자신이 직접 조달해야 하는 비용을 25% 이내로 줄이는 등 수급가구의 주거비 부담완화에 기여했다고 언급함(뉴시스 1뉴스, 2022.8.19. 보도자료/https://www.news1.kr/articles/4777455)

- 2022년 기본재산공제액을 대도시 기준으로 적용하면 3개 특례시의 상대빈곤율과 경기도 전체 상대빈곤율아 낮아지게 되고, 낮아진 경기도 평균값을 복지기준으로 설정한다면, 상대빈곤율이 가장 높은 시군(28.5%)에게 기준 달성은 엄청난 부담으로 작용

Ⅱ 31개 시군 군집 분석

■ 특례시 기준인 인구수 외 재정여건에 좌우되는 복지 특성과 31개 시군의 지역 특성(도시와 농촌) 등을 고려하여 집단 구분

○ 인구만을 기준으로 3개 특례시와 28개 시군으로 구분한다면, 28개 시군 내에서도 인구 편차가 크고 복지수준이 특례시보다 더 높은 시군도 존재

- 앞서 언급한 상대빈곤율을 사례로 설명하면, 28개 시군의 평균 상대빈곤율은 3개 특례시보다 높지만 8개 시(성남시, 화성시, 안양시, 시흥시, 군포시, 광주시, 오산시, 과천시)는 3개 특례시보다 상대빈곤율이 낮음
- 인구수만을 기준으로 복지기준을 달리 정하게 되면 이들 8개 시의 빈곤 수준은 더 개선될 유인이 사라지게 됨

○ 8개 시군이 도시화된 지역이고 대부분 복지수행의 필수조건인 재정력이 높다는 특성을 감안한다면, 복지기준을 정할 때 인구수뿐만 아니라 더 다양한 요인을 고려하는 것이 현실적

■ 인구수는 기본값으로 두고, 복지수준에 영향을 미치는 재정자주도와 복지예산, 지역의 발전 정도를 나타내는 도시화율 등 3개의 변수와 조합(matrix)

○ 복지는 재정력이 뒷받침되어야 하며, 복지예산의 차이는 시군간 격차와 불평등에 영향을 미친다는 다수의 연구(진재문, 2010; 진재문, 2013) 존재

- 재정자주도는 일반 회계 세입 규모 대비 자체수입 및 자주재원 비율을 의미하며, 지방재정수준은 각 시군별 경제구조 등의 영향을 받아 상이

- 전국적으로 동일수준 유지가 필요한 분야 이외는 지방자치단체의 의지 즉, 지방재정력에 따라 달라질 수 있음을 고려하여 지역구분의 변수로 선택
- 사회복지예산은 재정규모가 클수록 예산규모도 크므로 재정규모와의 영향을 구분하기 위해 전체 사회복지예산을 인구수로 나눈 1인당 사회복지예산 변수를 사용

○ 빈곤과 같은 사회적 문제는 도시화된 지역일수록(방설아 외, 2019), 지리적으로 밀집되어 있을수록(권기창, 2013) 더 많이 일어난다는 연구결과를 토대로 도시화율 변수를 선택

- 도시화율은 경제성장과 양의 상관관계가 있는 반면, 다양한 사회문제(빈부격차, 양극화, 위생 등)가 발생하여 복지수요가 증가하고 복지의 역할이 커지게 됨

■ 인구, 재정자주도, 사회복지예산, 도시화율 등 4개 변수를 활용하여 31개 시군을 비슷한 집단끼리 분류(구분)하기 위해 군집분석을 실시

○ 군집분석은 비슷한 성질을 가진 데이터를 분류하는 기법으로 데이터들 사이에 거리에 기반하여 군집을 형성함(조광현 외, 2011)

○ 본 연구는 원하는 군집 수만큼(k개) 초기값을 지정하고, 각 시군을 가까운 초기값에 할당하여 군집을 형성한 뒤 각 군집의 평균을 재계산하여 초기값을 갱신하는 k-평균 군집 방식으로 분석[5]

- k-평균 군집분석은 비계층적 군집화 방법에서 많이 사용되는 방법이며, 각 변수는 상대비교를 위해 표준점수로 전환하여 계산함

○ 군집 수는 2~6개를 지정하는 것이 일반적이나 본 연구는 군집이 너무 많을 경우 복지기준선 설정이 복잡해질 수 있음을 고려하여 3~4개만 지정

- 각 변수별 분포는 다음 〈표 3〉과 같음

5 R로 배우는 데이터 분석 : k-평균 군집(https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=28906248)

〈표 3〉 각 변수별 분포

변수	최소값	최대값	중위수	평균±표준편차
재정자주도(%)	44.76	68.10	58.21	58.87±5.72
1인당 사회복지 예산(천원)	881.00	2,296.60	1,386.40	1,476.25±320.97
도시화율(%)	4.35	100.00	66.34	61.69±38.47
인구수(명)	42,721	1,183,714	320,087	437,595.16±334,744.05

■ 인구수와 재정자주도 변수를 기준으로 군집화한 결과 3개 특례시는 인구 40만 이상 시와 같은 집단으로 구분

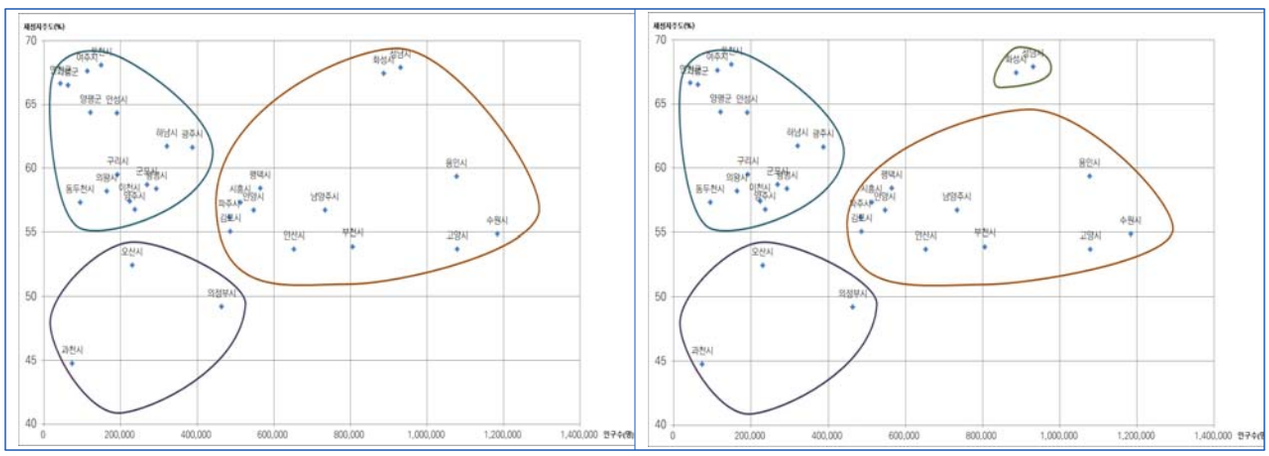
○ 3개 군집으로 구분한 결과 3개 특례시의 재정자주도는 중간 정도 수준 인구 40만 이상 시와 같은 집단으로 구분

- 집단 1 : 광주시, 광명시, 하남시, 군포시, 양주시, 이천시, 구리시, 안성시, 의왕시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
- 집단 2 : 수원시, 용인시, 고양시, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시, 안산시, 평택시, 안양시, 시흥시, 김포시, 파주시
- 집단 3 : 의정부시, 오산시, 과천시

○ 4개 군집으로 구분한 결과 3개 군집에서 2집단에 속해 있던 성남시와 화성시가 별도의 집단으로 구분

- 집단 1 : 수원시, 용인시, 고양시, 부천시, 남양주시, 안산시, 평택시, 안양시, 시흥시, 김포시, 파주시
- 집단 2 : 광주시, 광명시, 하남시, 군포시, 양주시, 이천시, 구리시, 안성시, 의왕시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
- 집단 3 : 의정부시, 오산시, 과천시
- 집단 4 : 성남시, 화성시

〈그림 1〉 인구수 X 재정자주도 k-평균 군집분석 결과 : 3개 군집(좌), 4개 군집(우)



○ 각 집단의 변수별 평균을 보면, 3개 군집에서 집단 1의 재정자립도 평균이 가장 높지만 4개 군집에서는 집단 4의 재정자립도 평균이 가장 높음

- 인구 수는 3개 군집에서는 집단 2가 가장 많고, 4개 군집에서는 집단 4가 가장 많음

〈표 4〉 인구수(명) X 재정자주도(%) k-평균 군집분석 결과 : 평균

군집	집단	N	변수	평균±표준편차
3	집단 1	15	재정자주도(%)	61.81±4.11
			인구수(명)	190,272.20±98,684.86
	집단 2	13	재정자주도(%)	57.80±4.71
			인구수(명)	764,952.15±248,019.08
	집단 3	3	재정자주도(%)	48.81±3.87
			인구수(명)	255,663.00±196,421.08
4	집단 1	11	재정자주도(%)	56.01±1.92
			인구수(명)	738,765.00±262,328.84
	집단 2	15	재정자주도(%)	61.81±4.11
			인구수(명)	190,272.20±98,684.86
	집단 3	3	재정자주도(%)	48.81±3.87
			인구수(명)	255,663.00±196,421.08
	집단 4	2	재정자주도(%)	67.66±0.33
			인구수(명)	908,981.50±31,065.32

○ 군집분석 결과로 시군 집단에 따라 실제적으로 재정자주도(%)과 인구수(명)이 통계적으로 차이가 나타나는지 확인하기 위하여 일원배치 분산분석을 실시

- 3개 군집에서 분산분석 결과 재정자주도(%)에서는 집단 1, 2가 집단 3보다 큰 것으로 나타났으며, 인구수(명)에서는 집단 2가 집단 1보다 큰 것으로 나타남
- 4개 군집에서 분산분석 결과 재정자주도(%)는 집단 2, 4 〉 집단 1 〉 집단 3 순으로 높게 나타났으며, 인구수(명)에서는 집단 1, 4 〉 집단 2 순으로 높게 나타남
  - 집단 4(성남시, 화성시)는 인구수도 많고, 재정자주도도 높은 지역군으로 분류되어 3개 특례시보다 더 구분되어야 할 지역으로 나타남

〈표 5〉 인구수(명) X 재정자주도(%) k-평균 군집분석 결과 : 변수별 집단 간 차이

군집	변수	집단	N	평균±표준편차	F(p)
3	재정자주도(%)	①	15	61.81±4.11	11.782(p〈0.001) ③〈①,②
		②	13	57.80±4.71	
		③	3	48.81±3.87	
	인구수(명)	①	15	190,272.20±98,684.86	35.458(p〈0.001) ①〈②
		②	13	764,952.15±248,019.08	
		③	3	255,663.00±196,421.08	
4	재정자주도(%)	①	11	56.01±1.92	20.121(p〈0.001) ③〈①〈②,④
		②	15	61.81±4.11	
		③	3	48.81±3.87	
		④	2	67.66±0.33	
	인구수(명)	①	11	738,765.00±262,328.84	24.518(p〈0.001) ②〈①,④
		②	15	190,272.20±98,684.86	
		③	3	255,663.00±196,421.08	
		④	2	908,981.50±31,065.32	

■ 인구수와 1인당 사회복지예산 변수를 기준으로 군집화한 결과, 수원시와 용인시는 별도 집단으로 구분

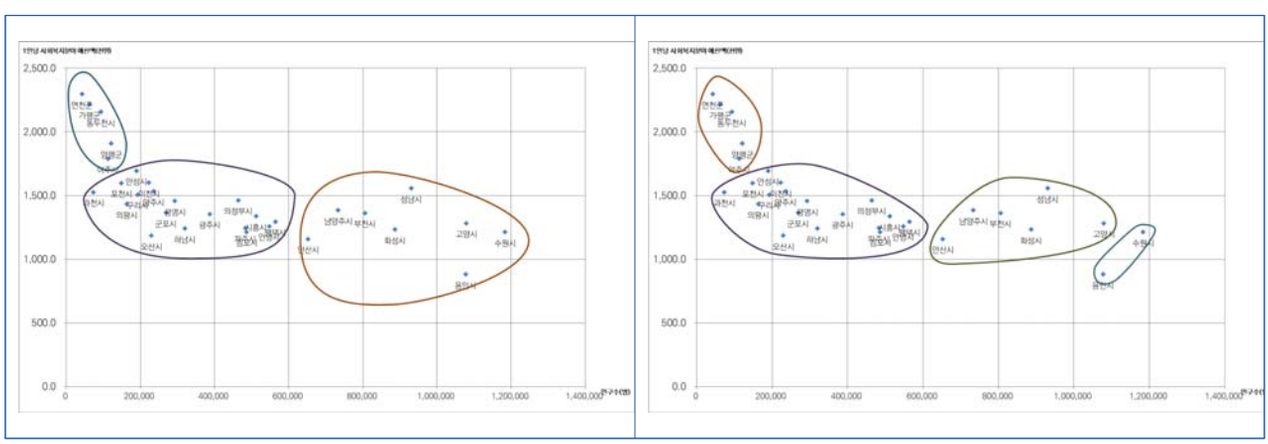
○ 3개 군집으로 구분한 결과, 3개 특례시는 인구 70만 이상의 대도시와 동일집단(집단 2)으로 구분

- 집단 1 : 평택시, 안양시, 시흥시, 김포시, 파주시, 의정부시, 광주시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 양주시, 이천시, 구리시, 안성시, 의왕시, 포천시, 과천시
- 집단 2 : 수원시, 용인시, 고양시, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시, 안산시
- 집단 3 : 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군

○ 4개 군집으로 구분한 결과, 수원시와 용인시는 70만 이상 대도시집단에서 떨어져나와 별도 집단으로 구분

- 집단 1 : 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
- 집단 2 : 수원시, 용인시
- 집단 3 : 평택시, 안양시, 시흥시, 김포시, 파주시, 의정부시, 광주시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 양주시, 이천시, 구리시, 안성시, 의왕시, 포천시, 과천시
- 집단 4 : 고양시, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시, 안산시

〈그림 2〉 인구수 X 1인당 사회복지예산 k-평균 군집분석 결과 : 3개 군집(좌), 4개 군집(우)



○ 각 집단의 변수별 평균을 보면, 3개 군집에서 집단 3의 1인당 사회복지예산 평균값이 가장 많고, 4개 군집에서도 동일 집단인 집단 1의 1인당 사회복지예산 평균값이 가장 많음

- 인구 수는 3개 군집에서는 수원시와 용인시가 속한 집단 2가 가장 많고, 4개 군집에서는 수원시와 용인시로만 구분된 집단 2가 가장 많음

〈표 6〉 인구수(명) X 1인당 사회복지예산(천원) k-평균 군집분석 결과 : 평균

군집	집단	N	변수	평균±표준편차
3	집단 1	18	1인당 사회복지 예산(천원)	1,406.60±151.15
			인구수(명)	321,242.44±154,079.13
	집단 2	8	1인당 사회복지 예산(천원)	1,259.71±196.92
			인구수(명)	918,891.12±185,176.58
	집단 3	5	1인당 사회복지 예산(천원)	2,073.42±215.28
			인구수(명)	86,391.40±33,235.21
4	집단 1	5	1인당 사회복지 예산(천원)	2,073.42±215.28
			인구수(명)	86,391.40±33,235.21
	집단 2	2	1인당 사회복지 예산(천원)	1,047.75±235.82
			인구수(명)	1,130,611.00±75,098.98
	집단 3	18	1인당 사회복지 예산(천원)	1,406.60±151.15
			인구수(명)	321,242.44±154,079.13
	집단 4	6	1인당 사회복지 예산(천원)	1,330.37±138.59
			인구수(명)	848,317.83±151,564.21

○ 군집분석 결과로 시군 집단에 따라 실제적으로 1인당 사회복지예산(천원)과 인구수(명)이 통계적으로 차이가 나타나는지 일원배치분산분석을 통해 확인

- 분산분석 결과 1인당 사회복지 예산(천원)은 집단 3이 다른 집단 1, 2보다 큰 것으로 나타났으며, 인구수(명)에서는 집단 2 〉 집단 1 〉 집단 3 순으로 큰 것으로 나타남
  - · 집단 3(양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군)은 1인당 사회복지 예산액이 가장 높고 인구수 평균은 가장 적은 지역군으로 나타남
- 분산분석 결과 1인당 사회복지 예산(천원)은 집단 1이 다른 집단 2, 3, 4보다 큰 것으로 나타났으며, 인구수(명)에서는 집단 2, 4 〉 집단 3 〉 집단 1 순으로 통계적으로 유의미한 차이가 있었음
  - · 집단 1(양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군)은 1인당 사회복지 예산액이 가장 높고 인구수 평균은 가장 적은 지역군으로 나타남

〈표 7〉 3개 군집 변수에 따른 시군 집단간 차이

군집	변수	집단	N	평균±표준편차	F(p)
3	1인당 사회복지 예산(천원)	①	18	1406.60±151.15	37.194(p〈0.001) ①,②〈③
		②	8	1259.71±196.92	
		③	5	2073.42±215.28	
	인구수(명)	①	18	321,242.44±154,079.13	58.623(p〈0.001) ③〈①〈②
		②	8	918,891.12±185,176.58	
		③	5	86,391.40±33,235.21	
4	1인당 사회복지 예산(천원)	①	5	2,073.42±215.28	29.346(p〈0.001) ①〉②,③,④
		②	2	1,047.75±235.82	
		③	18	1,406.60±151.15	
		④	6	1,330.37±138.59	
	인구수(명)	①	5	86,391.40±33,235.21	48.246(p〈0.001) ①〈③〈②,④
		②	2	1,130,611.00±75,098.98	
		③	18	321,242.44±154,079.13	
		④	6	848,317.83±151,564.21	

■ 인구수와 도시화율 변수를 기준으로 군집화한 결과 인구가 많은 순서대로 7개 시가 동일 집단으로 구분

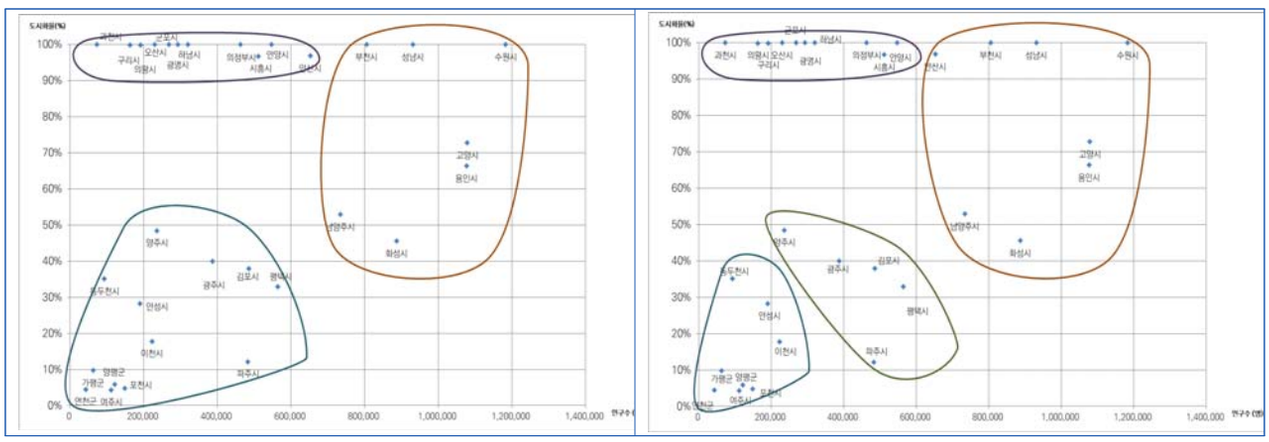
○ 3개 군집으로 구분한 결과, 3개 특례시는 인구가 가장 많은 7개 시와 같은 집단으로 구분

- 집단 1 : 수원시, 용인시, 고양시, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시
- 집단 2 : 안산시, 안양시, 시흥시, 의정부시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 구리시, 의왕시, 과천시
- 집단 3 : 평택시, 김포시, 파주시, 광주시, 양주시, 이천시, 안성시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군

○ 4개 군집으로 구분한 결과, 3개 특례시가 속한 집단에 안산시가 추가되었고, 3개 군집에서 집단 3이 두 개 집단으로 나눠짐

- 집단 1 : 수원시, 용인시, 고양시, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시, 안산시
- 집단 2 : 이천시, 안성시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
- 집단 3 : 평택시, 김포시, 파주시, 광주시, 양주시
- 집단 4 : 안양시, 시흥시, 의정부시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 구리시, 의왕시, 과천시

〈그림 3〉 인구수 X 도시화율 k-평균 군집분석 결과 : 3개 군집(좌), 4개 군집(우)



○ 각 집단의 변수별 평균을 보면, 3개 군집과 4개 군집 모두 도시화율이 가장 높은 집단은 안산, 안양, 시흥, 의정부, 광명, 하남, 군포, 오산, 구리, 의왕, 과천이 속한 집단으로 면적이 좁고 인구는 34만 명 정도인 지역

〈표 8〉 인구수(명) X 도시화율(%) k-평균 군집분석 결과 : 평균

군집	집단	N	변수	평균±표준편차
3	집단 1	7	도시화율(%)	76.79±23.42
			인구수(명)	956,914.71±162,823.08
	집단 2	11	도시화율(%)	99.39±1.29
			인구수(명)	337,794.73±181,550.85
	집단 3	13	도시화율(%)	21.66±15.93
			인구수(명)	242,408.08±178,009.16
4	집단 1	8	도시화율(%)	79.30±22.81
			인구수(명)	918,891.12±185,176.58
	집단 2	8	도시화율(%)	13.77±12.03
			인구수(명)	124,200.87±61,228.80
	집단 3	5	도시화율(%)	34.28±13.58
			인구수(명)	431,539.60±125,864.19
	집단 4	10	도시화율(%)	99.64±1.04
			인구수(명)	306,301.60±156,527.33

○ 군집분석 결과로 시군 집단에 따라 실제적으로 도시화율(%)과 인구수(명)이 통계적으로 차이가 나타나는지 일원배치분산분석을 통해 확인

- 군집분석 결과 도시화율은 집단 1, 2가 집단 3보다 큰 것으로 나타났으며, 인구수 평균은 집단 1이 집단 2, 3보다 많은 것으로 나타남
- 군집분석 결과 도시화율(%)은 집단 1, 4가 집단 2, 3보다 큰 것으로 나타났으며, 인구수(명)에서는 집단 1 〉 집단 3 〉 집단 2 순과 집단 1 〉 집단 4 순으로 나타남
- 도시화율이 낮은 집단 2(이천시, 안성시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군) 지역군이 인구수도 적은 편에 속하여 도시화율과 인구수 간 정(正)의 관계가 있음을 확인

〈표 9〉 인구수(명) X 도시화율(%) k-평균 군집분석 결과 : 변수별 집단 간 차이

군집	변수	집단	N	평균±표준편차	F(p)
3	도시화율(%)	①	7	76.79±23.42	83.895(p〈0.001) ③〈①,②
		②	11	99.39±1.29	
		③	13	21.66±15.93	
	인구수(명)	①	7	956,914.71±162,823.08	40.162(p〈0.001) ②,③〈①
		②	11	337,794.73±181,550.85	
		③	13	242,408.08±178,009.16	
4	도시화율(%)	①	8	79.30±22.81	64.978(p〈0.001) ②,③〈①,④
		②	8	13.77±12.03	
		③	5	34.28±13.58	
		④	10	99.64±1.04	
	인구수(명)	①	8	918,891.12±185,176.58	45.993(p〈0.001) ②〈③〈① ④〈①
		②	8	124,200.87±61,228.80	
		③	5	431,539.60±125,864.19	
		④	10	306,301.60±156,527.33	

Ⅲ 경기도 시사점

■ 대체적으로 3개 특례시는 동일 집단으로 묶여지기는 하지만 별도 집단으로 구분되기 보다는 변수에 따라서 여러 타 시(市)가 같은 집단에 포함

○ 3개 특례시는 1인당 사회복지예산의 4집단 구분을 제외하고 모두 같은 집단으로 분류되어 유사성이 인정되나, 3개 특례시 외 인구 규모가 큰 여러 시(市)도 동일 집단으로 분류

- 1인당 사회복지예산, 재정자주도, 도시화율 변수 모두에서 3개 특례시와 동일 집단으로 분류된 지역은 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시임(3개 집단 분류)

〈표 10〉 각 변수 별 군집분석 결과

변수	인구수		
	그룹수	집단(수)	시군
1인당 사회복지분야 예산	3	1(18)	평택시, 안양시, 시흥시, 김포시, 파주시, 의정부시, 광주시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 양주시, 이천시, 구리시, 안성시, 의왕시, 포천시, 과천시
		2(8)	**수원시, 용인시, 고양시,** 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시, 안산시
		3(5)	양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
	4	1(5)	양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
		2(2)	**수원시, 용인시**
		3(18)	평택시, 안양시, 시흥시, 김포시, 파주시, 의정부시, 광주시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 양주시, 이천시, 구리시, 안성시, 의왕시, 포천시, 과천시
		4(6)	**고양시**, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시, 안산시
재정자주도	3	1(15)	광주시, 광명시, 하남시, 군포시, 양주시, 이천시, 구리시, 안성시, 의왕시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
		2(13)	**수원시, 용인시, 고양시**, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시, 안산시, 평택시, 안양시, 시흥시, 김포시, 파주시
		3(3)	의정부시, 오산시, 과천시
	4	1(11)	**수원시, 용인시, 고양시,** 부천시, 남양주시, 안산시, 평택시, 안양시, 시흥시, 김포시, 파주시
		2(15)	광주시, 광명시, 하남시, 군포시, 양주시, 이천시, 구리시, 안성시, 의왕시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
		3(3)	의정부시, 오산시, 과천시
		4(2)	성남시, 화성시
도시화율	3	1(7)	**수원시, 용인시, 고양시**, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시
		2(11)	안산시, 안양시, 시흥시, 의정부시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 구리시, 의왕시, 과천시
		3(13)	평택시, 김포시, 파주시, 광주시, 양주시, 이천시, 안성시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
	4	1(8)	**수원시, 용인시, 고양시**, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시, 안산시
		2(8)	이천시, 안성시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군
		3(5)	평택시, 김포시, 파주시, 광주시, 양주시
		4(10)	안양시, 시흥시, 의정부시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 구리시, 의왕시, 과천시

○ 도시화율 변수는 인구수에 따른 집단 구분과 거의 유사하여 도시화율과 인구수를 조합한 군집분석 결과 중 3개 집단 구분 결과를 선택

- 복지기준선 관리, 31개 시군의 적정한 분배 등을 고려하여 3개 집단으로 구분
- 집단 1(7) : 수원시, 용인시, 고양시, 성남시, 화성시, 부천시, 남양주시
- 집단 2(11) : 안산시, 안양시, 시흥시, 의정부시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 구리시, 의왕시, 과천시
- 집단 3(13) : 평택시, 김포시, 파주시, 광주시, 양주시, 이천시, 안성시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 가평군, 연천군

■ 특례시만 별도로 구분하여 복지기준을 설정하기보다는 유사한 특성을 가진 타 시와 동일 집단으로 분류, 복지기준을 정하는 것이 바람직

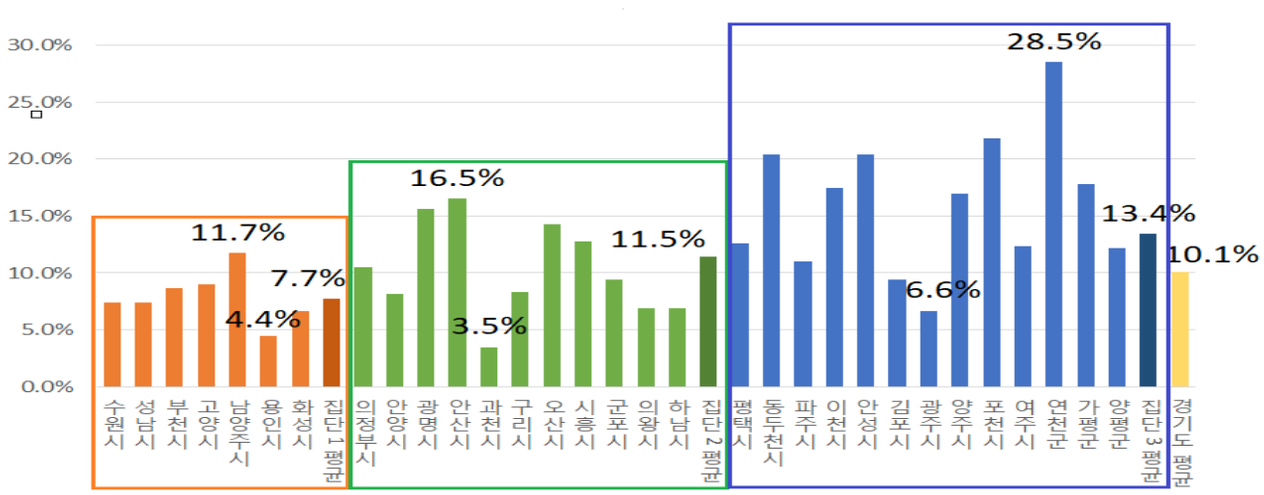
○ 복지기준은 도민의 기본생활을 보장하여 31개 시군 간 사회보장 균형을 유도하기 위한 정책적 가이드 라인이므로 지역적 특성이나 수준에 부합한 설정이 중요

○ 복지기준 중 상대빈곤율 지표를 예를 들면, 3개 집단으로 나눠 각 집단별 복지기준을 설정하면 31개 시군을 하나의 복지기준으로 설정하는 것에 비해 달성 용이

- 특례시가 속한 집단 1의 복지기준은 7.7%이고, 집단 2는 11.5%, 집단 3은 13.4%로 31개 시군 전체 복지기준인 10.1%로 설정할 경우에 비해 도달이 상대적으로 용이

○ 다만, 특례시가 법정 행정체계가 아니므로 별도 구분하기 어렵다는 점, 복지기준을 세분화할 경우 목표 달성이나 이행 점검 등 모니터링 과정이 어려운 점을 염두에 둘 필요가 있음

〈그림 4〉 상대빈곤율 지표 기준 3집단 구분



참고문헌

권기창(2013). “사회복지의 지역수준 공공전달체계 변화에 관한 연구”. 『한국정책연구』, 13(4): 1-19.

김희연·한영구·김영수(2022). 『경기도 사회보장 발전지표 적용과 시사점』. 경기복지재단.

방설아·강명구(2019). “도시화와 빈곤감소의 관계에 대한 실증적 연구”. 『국토계획』, 54(6): 14-26.

조광현·박희창(2011). “군집분석을 통한 부동산 회원 분류에 관한 연구”, *Journal of The Korean Data Analysis Society*, 13(4): 1811-1819.

진재문(2010). “지방정부 간 사회복지예산 격차에 관한 연구”. 『사회과학연구』, 26(1): 413-431.

진재문(2013). “부산시 구 · 군별 사회복지예산 격차의 특성에 관한 연구”. 『사회과학연구』, 29(1): 143-167.

한영구(2021). 『2021년 경기복지기준선 모니터링 결과보고』. 경기복지재단.

NEWS1뉴스(2022.08.19.). “주거급여, 저소득층 주거안정에 큰 효과…지역 간 균형은 미흡”. https://www.news1.kr/articles/4777455.

고양시 홈페이지. “특례시 혜택”. http://www.goyang.go.kr/

창원시 홈페이지. “특례시 혜택-임차급여”. https://www.changwon.go.kr/.

통계청 통계정책과. 2021년 재정자주도.

한국국토정보공사. 도시계획현황.

행정안전부. 2021년 주민등록인구현황.

부록

〈부록 표 1〉 인구수, 재정자주도, 1인당 사회복지예산, 도시화율(2021년 기준)

(단위 : 명, %, 천원)

시군	인구수	재정자주도	1인당 사회복지예산	도시화율
수원시	1,183,714	54.89	1,214.5	100.00%
고양시	1,079,353	53.72	1,283.9	72.74%
성남시	930,948	67.89	1,556.1	100.00%
용인시	1,077,508	59.36	881.0	66.34%
부천시	806,067	53.92	1,363.3	100.00%
안산시	652,726	53.72	1,159.4	96.85%
남양주시	733,798	56.72	1,386.4	52.91%
안양시	547,178	56.71	1,258.9	100.00%
화성시	887,015	67.42	1,233.1	45.52%
평택시	564,288	58.43	1,295.5	32.94%
의정부시	463,661	49.19	1,463.5	100.00%
시흥시	512,030	57.35	1,336.9	96.69%
파주시	483,245	56.17	1,245.1	12.15%
광명시	292,893	58.38	1,458.6	99.94%
김포시	486,508	55.07	1,215.2	37.85%
광주시	387,289	61.62	1,355.6	39.97%
군포시	268,535	58.73	1,366.0	100.00%
오산시	229,983	52.48	1,185.1	100.00%
이천시	223,177	57.41	1,600.9	17.81%
양주시	236,368	56.75	1,534.6	48.47%
구리시	191,948	59.5	1,506.8	99.89%
안성시	189,534	64.32	1,695.2	28.16%
포천시	148,939	68.1	1,599.4	4.74%
의왕시	163,356	58.21	1,434.1	99.93%
하남시	320,087	61.73	1,240.6	100.00%
여주시	112,150	67.61	1,788.9	4.35%
양평군	121,230	64.37	1,908.6	5.83%
동두천시	93,592	57.32	2,155.9	35.08%
과천시	73,345	44.76	1,526.8	99.95%
가평군	62,264	66.52	2,217.1	9.71%
연천군	42,721	66.65	2,296.6	4.50%

출처 : 행정안전부. 『2021년 주민등록인구현황』; 한국국토정보공사. 『도시계획현황』; 김희연 외 2명(2022). 『경기도 사회보장 발전지표 적용과 시사점』. 경기복지재단. p.71; 통계청 통계정책과. 2021년 재정자주도.

주 : 도시화율이 100% 이상일 경우 100% 적용

〈부록 표 2〉 경기복지기준선 8개 영역별 지표

영역	기준선 지표	2019	2024
소득	전체 상대빈곤율(%)	19.1%	11.8%
	사각지대 규모(%)	2.5%	1.4%
	삶의 질(점)	6.6점	6.9점
일자리	노인 고용률(%)	28.7%	38.4%
	장애인 고용률(%)	2.86%	3.13%
	청년 고용률(%)	45.6%	47.0%
주거	아동가구의 최저주거기준 미달가구 비율(%)	7.0%	4.9%
	장기공공임대주택 거주가구 비율(%)	7.0%	11.3%
	비적정주거 거주가구 비율(%)	2.0%	1.7%
아동돌봄	아동 교통사고 사망률(명)	1.9명	1.9명
	아동 자살 사망률(명)	2.5명	2.5명
	국공립어린이집 이용률(%)	18.1%	40.0%
	초등돌봄서비스 충족률(%)	35.0%	45.0%
노인돌봄	노인 돌봄서비스 이용률(%)	25.0%	44.7%
	노인 돌봄 미충족률(%)	18.0%	9.5%
장애인돌봄	장애인 돌봄서비스 이용률(%)	19.3%	30.0%
	장애인 돌봄서비스 미충족률(%)	28.5%	21.0%
보건의료	성인 예방접종률(파상풍/디프테리아/백일해)(%)	2.1%	8.2%
	성인 예방접종률(A형간염)(%)	3.8%	6.7%
	성인 예방접종률(대상포진)(%)	6.0%	14.4%
	성인 예방접종률(인플루엔자)(%)	34.3%	70.0%
	심폐소생술 교육 이수율(%)	22.7%	32.6%
	정신건강관리 기관 이용률(%)	2.4%	12.3%
평생교육	평생학습 참여율(%)	38.4%	51.2%

출처: 한영구(2021). 『2021년 경기복지기준선 모니터링 결과보고』. 경기복지재단.

경기복지재단 복지이슈 FOCUS 2022-29

특례시는 별도의 복지기준이 필요한가?

발행일 2022년 11월
발행인 대표이사 직무대행 지주연
발행처 경기복지재단
경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ㊞ 16207
Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937
Homepage. ggwf.gg.go.kr

현장공감
복지재단

9 772713 985004 29
ISSN 2713-9859