



예산과 정책

통권 제 40 호



2022. 3

서울특별시의회

서울시의회 예산·정책 전문지

# 예산과 정책

Seoul Metropolitan Council Budget and Policy Magazine

2022. **03** Spring

통권 제40호

- 의정논단**
  - 전환시대의 서울시 탄소중립 공공계획\_ 김기덕
- 기획특집**
  - 지방자치단체 금고지정 제도 개선 방안\_ 최현재
  - 「지방자치법」전부개정에 따른 의회의 변화와 향후 과제\_ 김민정
- 재정논단**
  - 광역지방의회의 재정권한에 관한 연구 : 서울시의회 예산심의결과 분석을 중심으로\_ 신혜리
  - 지방자치단체 사회투자적 복지지출 요인에 대한 연구\_ 이상화
  - 서울시 공공투자사업에서 발생하는 사회적비용의 쟁점 고찰\_ 권용훈
  - 서울 청년의 다차원적 빈곤, 어떻게 대응할 것인가?\_ 변금선
- 현안이슈**
  - 청년×로컬브랜드×골목, 청년은 어떻게 로컬브랜드지구의 핵심이 되는가\_ 홍하연
  - [별첨] 서울시 노동공정상생정책관 소상공인정책담당관 사업설명자료
- 재정통계**
  - 2022년 서울시 재정일반
- 직원마당**
  - 시간이 흘러도 기억되는 것, 음악\_ 김성진
- 부서동향**
  - 예산정책담당관 동향



서울특별시 중구 덕수궁길 15(서소문동 37)  
www.smc.seoul.kr



서울시의회  
예산·정책 전문지

# 예산과 정책

Seoul Metropolitan Council Budget and Policy Magazine

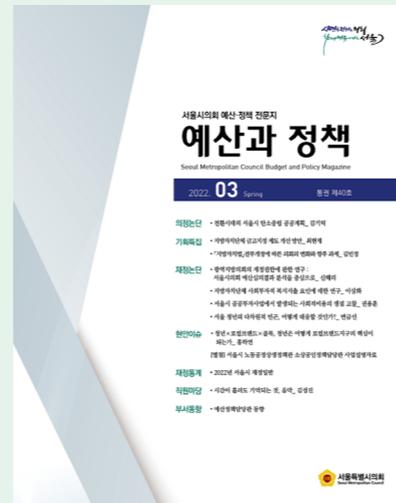
2022. **03**  
S p r i n g  
통권 제 40 호



서울특별시의회  
Seoul Metropolitan Council

서울시의회  
예산·정책 전문지 **예산과 정책**

Seoul Metropolitan Council Budget and Policy Magazine



『예산과 정책』은 예산·재정 정책분야 주요 이슈들을 분석·소개하는 책자로 분기별 발간하여 의회사무처, 시 집행부, 광역자치 단체의회 등에 배포하고 있습니다.

본 지의 권리는 서울시의회에 있으며, 책자에 게재된 내용 및 자료는 무단으로 사용할 수 없습니다.

**CONTENTS**

<b>의정논단</b>	• 전환시대의 서울시 탄소중립 공공계획_ 김기덕	06
<b>기획특집</b>	• 지방자치단체 금고지정 제도 개선 방안_ 최현재	14
	• 「지방자치법」전부개정에 따른 의회의 변화와 향후 과제_ 김민정	20
<b>재정논단</b>	• 광역지방의회의 재정권한에 관한 연구 : 서울시의회 예산심의결과 분석을 중심으로_ 신혜리	28
	• 지방자치단체 사회투자적 복지지출 요인에 대한 연구_ 이상화	36
	• 서울시 공공투자사업에서 발생하는 사회적비용의 쟁점 고찰_ 권용훈	46
	• 서울 청년의 다차원적 빈곤, 어떻게 대응할 것인가?_ 변금선	54
<b>현안이슈</b>	• 청년×로컬브랜드×골목, 청년은 어떻게 로컬브랜드지구의 핵심이 되는가_ 홍하연	64
	[별첨] 서울시 노동공정상생정책관 소상공인정책담당관 사업설명자료	70
<b>재정통계</b>	• 2022년 서울시 재정일반	76
<b>직원마당</b>	• 시간이 흘러도 기억되는 것, 음악_ 김성진	88
<b>부서동향</b>	• 예산정책담당관 동향	94

간별 : 계간 발행일 : 2022년 3월 10일 발행인 : 김인호 서울시의회 의장 편집인 : 김상인 서울시의회 사무처장  
 발행처 : 서울특별시의회 서울특별시 중구 덕수궁길15(서소문동 37) 전화 : 02-2180-7953 팩스 : 02-2180-7940  
 문의 : 서울시의회사무처 예산정책담당관 홈페이지 : www.smc.seoul.kr 인쇄 / 제작 : 근아인쇄(주) 02-2279-1430  
 발간등록번호 : 51-6110100-000004-08 편집실무위원회 : 위원장 조도형 예산정책담당관 / 위원 이정수 추계세제팀장 /  
 류동균 주무관 / 임은덕 주무관 / 김지혜 주무관

# 의정논단

Parliamentary Government Verdict

의정논단

전반적인 의정활동에 관한 시의원의 의견과 제안을 담는 공간입니다.

06

전환시대의 서울시 탄소중립 공공계획\_ 김기덕



# 전환시대의 서울시 탄소중립 공공계획



김기덕  
서울시의회 부의장

## I. 들어가며

우리는 현재 전환(transition)의 시대에 살고 있다. 코로나19는 전환의 속도에 더욱 가속화 하고 있는 실정이며, 이제는 그 방향성까지도 중횡무진하여 우리는 자의든, 타의이든 변화의 속도에 맞추어 전환의 방향을 따라가야 한다.

한국은 파리협정의 당사국으로, 2018년에는 유엔 기후변화협약(UNFCCC) 당사국 중에서 온실가스 배출량은 6억3500만톤으로 순위 8위를 기록하였다. 2020년 기준으로 우리나라 온실가스배출량은 2400만톤 줄어든 6억1100만톤으로 온실가스 배출 국가 순위도 한 단계 내려간 9위를 기록하였다. 이는 국가적으로 온실가스 배출을 지속적으로 감축하고 있다고 나타나지만 그래도 여전히 온실가스 배출량이 OECD 국가 중에서 5위로 높은 순위를 차지하고 있는 바, 지속적인 온실가스배출량 감소를 국가의 정책 목표로 실현해 나가야 한다.

국제사회에서 탄소중립 관련 논의가 확립되며 우리나라는 2020년에 국가온실가스감축목표(NDC) 및 2050 장기저탄소발전전략(LEDs)을 유엔기후변화협약 사무국에 제출하였다.

Territorial (MtCO<sub>2</sub>)

Rank	Country	MtCO <sub>2</sub>
1	China	10175
2	United States of America	5285
3	India	2616
4	Russian Federation	1678
5	Japan	1107
6	Iran	780
7	Germany	702
8	Indonesia	618
9	South Korea	611
10	Saudi Arabia	582
11	Canada	577
12	South Africa	479
13	Brazil	466
14	Mexico	439
15	Australia	411
16	Turkey	405
17	United Kingdom	370

출처 : 글로벌 카본 프로젝트 누리집 갈무리

이에 따라 서울시도 국가 정책에 따른 2050년까지 온실가스 순 배출량을 제로화하는 '탄소중립도시' 달성을 위한 서울시의 구체적인 추진계획을 담은 「기후행동계획(CAP)」이 C40 도시기후리더십그룹(C40)의 최종 승인을 2021년 6월 2일 받았다. 이는 중국, 일본의 대도시를 포함해 동아시아 도시 최초였다.

## II. 서울의 온실가스 배출의 특성 및 계획

### 1. 서울의 온실가스 배출의 특성<sup>1)</sup>

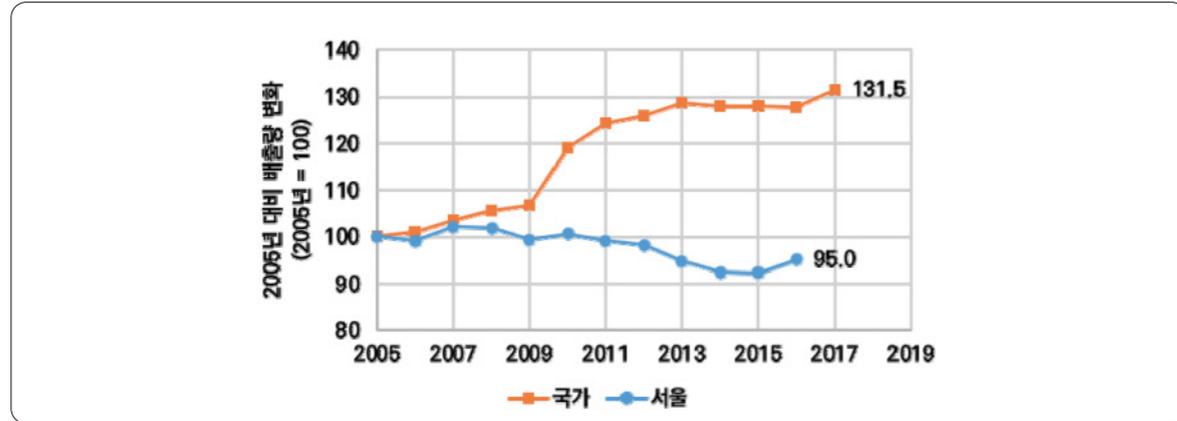
서울은 전 세계 도시 중 고소득 도시이자 고밀도 도시에 해당하지만 온실가스 배출은 적은 도시에 해당하다. 물론 제품 소비로 인한 온실가스를 간접 배출한다는 측면에서

본다면 적다고 할 수 없지만 그렇다 하더라도 도시 간 비교할 때 서울은 다른 도시와 비교할 때 공장이 위치한 도시보다는 큰 영향을 미치지 않는다고 할 수 있다. 서울의 온실가스 배출은 2000년대 후반 이후 감소하고 있으며, 서울의 2017년 온실가스 배출량(46,485천톤)이 2005년 대비 5.6% 감소한데 반해 동일 기간 국가의 온실가스 배출량은 31.5% 증가하였다.

서울의 온실가스 배출의 90.6%는 에너지소비 과정에서 발생하며, 그 중에서도 전력 소비로 인한 간접배출이 총 배출에서 차지하는 비중의 44.8%를 차지하고 있다. 부문별로는 가정, 수송, 공공과 같은 건물 부문이 총 배출 중 68.2%를 차지하고 있으며, 상업부문과 공공 부문에서 다른 부문과 달리 온실가스 배출이 꾸준히 증가하고 있어 이 두 부문을 중심으로 한 정책적 수단을 강구할 필요가 있다.

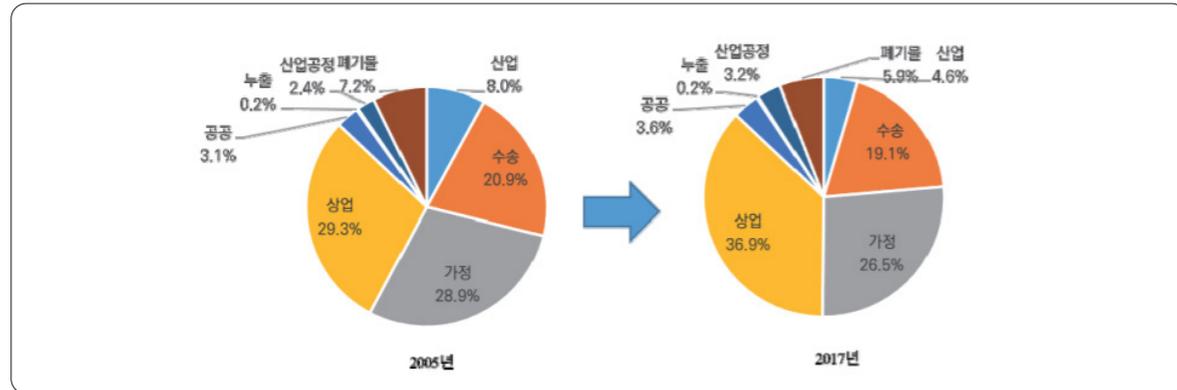
1) 황인창, 2021, 탄소중립과 지자체의 역할 : 서울시 사례 시사점, 2021년 한국환경정책학회 춘계학술대회

그림1 서울 온실가스 배출변화



출처 : 황인창, 2021, 2021년 한국환경정책학회 춘계학술대회

그림2 서울의 부문별 온실가스 배출 비중



출처 : 황인창 외, 2020, 2050 서울시 탄소배출 중립 위한 정책과제, 서울연구원

## II. 서울시 기후변화대응 관련 투자계획

서울시가 수립한 기후변화대응 종합계획과 관련한 투자계획을 살펴보면, 5가지 범주로 나누어서 총 10조 8,231억원의 소요예산이 2026년까지 계획 되어 있다.

우선, 첫 번째 범주로 건물부분을 살펴보면, 건물 에너지 효율화 추진화와 관련하여 2022년 18억 3천 7백만원의 예산이 반영되었으며, 다양한 신재생에너지 보급을 위한 예산에 3억 4천 3백만원의 예산이 편성되었다.

두 번째 전기차 및 충전기 보급 예산에 34억 6천 9백만원의 예산이 편성되었는데, 전기차 보급과 관련하여서는 2026년도까지 현재의 예산의 거의 10배에 해당하는 307억 1천 6백만원의 예산을 투자할 계획으로 나와 있다.

세 번째, 서울시가 밝히고 있는 2022년 숲 투자 계획을 살펴보면, 숲으로 가득한 공원도시 계획에 3억 4천 7백만원, 물이 순환하는 물의 도시 예산에 1억 5천 1백만원, 도로를 숲길로 만드는 예산에 4억 4천 6백만원이나 2026년까지의 예산은 20퍼센트 증가한 308억 7천만원 투자 계획이

세워져 있어 서울시의 기후환경에 대한 강한 의지를 짐작할 수 있다.

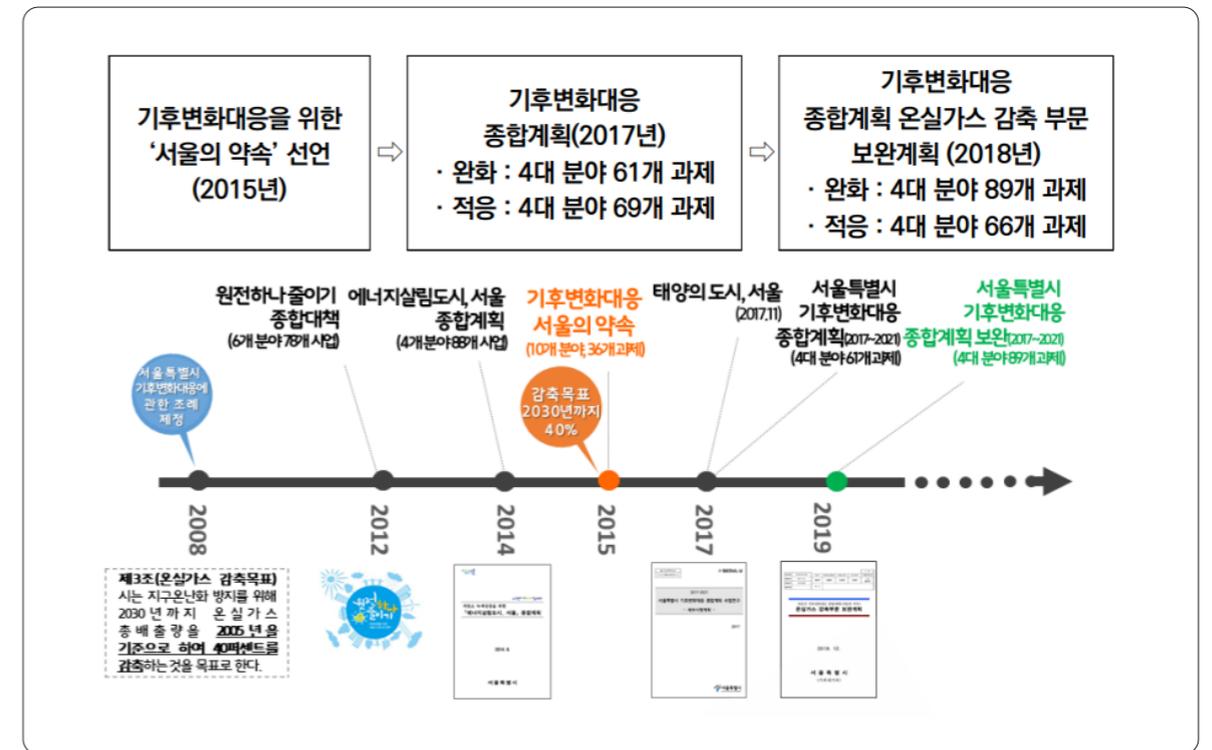
네 번째 재난안전 부분 2022년도 예산편성을 보면, 기후재해 대비 안전도시 조성예산이 45억 8천 8백만원 편성되었으나, 2026년까지 300억 5천 5백만원 증가하는 매년 거의 120% 증가한 예산을 배정하는 등의 기후 재해에 대하여 선제적인 대비를 하는 등의 메가시티 서울이 폭염이나, 한파, 폭설 등의 예측할 수 없는 기상이변에 대한 알 수 없는 재난에 대비하는 동시에 다섯 번째 부분의 시민협력 분야와 연계하여 제로웨이스트 서울이라는 예산을 신설하여 범시민 기후대응 캠페인을 전개하여 시민의 인식을 개선하는 등의 선제적인 기후변화에 대응하는 공공영역에서의 계획은 바람직한 모습이라 평가할 수 있을 것이다.

## III. 서울시 탄소중립 공공전환

### 1. 서울시 기후변화 대응 공공계획

서울시는 2008년 「서울특별시 기후변화기금의 설치 및 운용에 관한 조례」(서울특별시 조례 제8127호, 2021. 9. 30. 전부개정) 제정에 따라 기후변화기금을 설치하고, 건물에너지 효율화 사업 및 신재생에너지 보급 사업 등 기후변화 정책을 지원하는데 활용하고 있다. 또한, 2014년 7월부터 에너지살림도시 '서울'을 통해 에너지 자립과 에너지 나눔 및 에너지 참여의 가치를 바탕으로 둔 정책을 지속적으로 추진하고 있으며, 2015년 ICLEI 총회를 계기로 서울시 온실가스 감축 목표와 실행계획이 담긴 「기후변화대응을 위한 서울의 약속」을 선포하였다.

그림3 서울시 기후변화대응 진행 경과



출처 : 황인창 외, 2050 서울시 탄소배출 중립 위한 정책과제, 서울연구원, 13

이를 통해 2022년까지 태양광 설비용량을 1GW까지 확충하고 태양광 주택을 1백만 가구로 확대하는 태양의 도시 '서울' 종합계획을 발표하는 등 기후변화 적응과 원화(온실가스 감축) 정책을 통합한 기후변화 대응 종합계획을 수립하였다. 서울의 약속은 에너지, 대기, 자원순환, 생태, 보건·안전 등 5개 분야 160개 사업으로 구성되며, 2030년까지 분야별 목표와 실행방안을 담고 있다.

기후변화 대응과 관련하여서는 단순히 목표만을 제시하는데 그치는 것이 아닌 시민과 전문가가 직접 참여하여 구체적 실행 계획을 수립하고, 진행 과정과 결과를 공유한다는 특징이 있다. 이와 더불어 전문가, 시민단체, 집행부로 이루어진 위원회가 정기적으로 사업을 점검하고 모니터링하여 보고서를 발간하고 있다.

#### IV. 나가면서

2021년 12월 32년만에 「지방자치법」이 전부개정되어 지난 1월 13일부터 실질적인 지방자치분권이 시행되었다. 기후변화와 관련해서 지역의 역할은 상당히 중요하다. 앞에서 살펴본 것처럼 서울시의 온실가스 배출은 국가의 배출량보다 2000년대 후반 이후부터 꾸준히 감소하고 있다. 이는 서울시가 원전하나줄이기 사업과 태양의 도시 사업을 중심으로 에너지분야에서의 온실가스 감축에 큰 노력을 기울였던 결과에서 일정부분 성과를 거둔 결과라고 할 수 있다.

'Think globally, Act locally' 이 문구는 환경분야에서 너무도 유명한 말이다. 지자체의 역할은 더 이상 중앙 정부가 지시하는 바를 수동적으로 따르는 중간관리자가 아닌 스스로가 적극적인 의제를 설정하고 이를 계획하고 수립하며 실행하는 주체적인 의사결정권자이어야만 한다. 이를 위해 지역 내에 활동하는 자원 다시 말해 연구기관, 시민단체, 관련 전문가와의 연계를 통한 기후환경 정책을 수립하고, 이를 지속적으로 모니터링하는 시민참여 거버넌스 체계가 잘 구축되어 있어야 가능할 것이다.

자치단체마다 여건과 역량이 다르며, 예산의 규모가 상이하다. 서울시의 경우, 온실가스 총량제를 시행하고 있지만 법적 근거의 문제로 어려움을 겪고 있다. 물론 서울시는 지자체장의 권한으로 할 수 있는 최대한의 범위 내에서 녹색교통진흥지역으로 한정해 제도를 시행하고 있지만 이 과정에서 서울시는 여러 차례 중앙정부에 정책 건의를 하는 등의 어려움이 있었고, 중앙정부에서 자동차 등급분류 기준을 고시하고 개별 자동차 등급을 지정하면서 제도가 시행될 수 있었다. 지방분권이 실질적으로 시행된 시점에서 환경문제는 미래세대에게 우리가 물려주어야 할 잠재적 미래 자산이고 우리의 의무이므로 환경보호와 관련하여 정책이나 사업을 시행하려고 할 때 시도지사에게 이 법률에서 정한 것보다 더 강한 시행을 할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있을 것이다. 물론 이 경우 관계부처와의 협조는 사전에 반드시 해야 할 것이다.

##### 참고문헌

- 황인창, 김고인, 백종락, 손은익, 2020, 서울연구원, 「파리협정 이행 위한 서울시 '2050 탄소중립' 전략」, 80-109.
- 유정민, 황인창, 김정아, 2019, 서울연구원 정책과제 연구보고서, 「2050 서울시 탄소배출 중립 위한 정책과제」, 30-34.
- 황인창, 2021, '한국환경정책학회 학술대회 논문집, 69-73.



# 기획특집

Special Project

## 기획특집

서울시의회 상임위원회의 주요 현안 및 활동 사항, 서울시 자치구별 재정이슈 (복지, 교육, 문화, 도시건설, 교통 등) 등을 수록하는 공간입니다.

**14**

지방자치단체 금고지정 제도 개선 방안\_ 최현재

**20**

「지방자치법」 전부개정에 따른 의회의 변화와 향후 과제\_ 김민정



# 지방자치단체 금고지정 제도 개선 방안<sup>1)</sup>



**최현재**  
서울시의회 입법담당관 법제지원팀장

## I. 들어가며

지방자치단체는 자금관리의 효율성을 제고하기 위하여 금고를 운영하고 있다. 지방자치단체는 지방자치단체 소관 현금, 유가증권의 출납, 보관 및 그 밖의 금고 업무를 취급하기 위하여 4년 이내의 범위에서 약정기간을 정하여 은행을 금고로 지정하고 있다. 지방자치단체 금고는 세입의 효율적 관리, 엄격한 재정지출 관리를 통해 지방자치단체의 재정 낭비요인을 제거하고 지방자치단체의 재정 향상과 안정에 기여하는 역할을 한다.

지방자치단체의 정책환경 변화에 대응하고 재정을 관리·확충함에 있어 지방자치단체 금고의 적극적인 역할이 필요한 시점이다. 하지만, 지방자치단체는 금융기관과 금고 업무에 관한 계약을 체결하는 주체임에도 불구하고, 금고를 선정하는 평가항목과 배점기준은 중앙정부에 의해 좌우되고 있는 상황이다. 이 글에서 지방자치단체 금고지정 제도에 대해 살펴보고 지방자치·지방분권을 실현하기 위한 지방자치단체 금고지정 기준에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 지방자치단체 금고지정 제도

전국의 지방자치단체 금고에서 관리하고 있는 일반회계, 특별회계 및 기금을 보면 <표 1>과 같다. 지방자치단체 금고는 380조가 넘는 지방자치단체의 자금을 운용 및 관리하고 있는 셈이다.

1) 본고는 부산일보사와 지방분권 부산시민연대가 주최한 「제6회 지방자치·분권실현 정책제안 공모」에서 수상한 “지역금융 활성화를 위한 지방자치단체 금고지정 제도개선 방안”의 내용을 밝힙니다.

표1 지방자치단체 재정 현황

구분	금액(억원)
일반회계(2019년 회계연도 결산기준)	2,969,216
공기업특별회계(2019년 회계연도 결산기준)	138,091
기타특별회계(2019년 회계연도 결산기준)	314,832
기금(2019년 회계연도 기금현재액)	383,947
합계	3,806,086

<표 2>의 지역별 지방자치단체 금고 현황을 보면, 2021년 1월 1일 기준으로 243개 지방자치단체 중 111개 지방자치단체에서 복수금고를 운영 중에 있으며, 나머지 132개 지방자치단체는 단일금고를 지정하고 있다. 복수금고체제로 운영 중인 지방자치단체는 일반회계와 특별회계 등을 구분하여 회계별로 금융기관을 금고로 지정하여 지방자치단체 자금을 분산하여 관리하고 있다. 특히 기초지방자치단체에 비해 재정 규모가 큰 광역지방자치단체는 모두 복수금고체제로 금고를 운영하고 있다.

표2 지역별 금고지정 현황(2021년 1월 1일 기준)

구분	광역지방자치단체		기초지방자치단체	
	단일금고	복수금고	단일금고	복수금고
서울	-	1	23	2
부산	-	1	1	15
대구	-	1	7	1
인천	-	1	9	1
광주	-	1	5	-
대전	-	1	5	-
울산	-	1	5	-
세종	-	1	-	-
경기	-	1	28	3
강원	-	1	15	3
충북	-	1	8	3
충남	-	1	11	4
전북	-	1	2	12
전남	-	1	5	17
경북	-	1	8	15
경남	-	1	-	18
제주	-	1	-	-
합계	0	17	132	94

자료 : 지방재정365(지방재정통합공개시스템)

「지방회계법」 제38조 및 같은 법 시행령 제48조의 규정에 따라 지방자치단체의 금고 지정에 관한 기준과 절차를 정하고 있다. 특히, 지방자치단체의 금고 지정의 세부기준 및 지정 절차는 행정안전부의 예규인 “지방자치단체 금고지정 기준”에서 정하고 있다. 지방자치단체 금고의 지정기준은 <표 3>과 같이, 금융기관의 금고업무취급능력, 주민이용 편의 및 금융기관의 재무구조 등으로 구분하여 세부항목까지 규정하고 있다.

표3 지방자치단체 금고지정 평가항목 및 배점기준

항목	세부항목	배점	
1	금융기관의 대내외적 신용도 및 재무구조의 안정성	가. 외부기관의 신용조사 상태평가 나. 주요 경영지표 현황(총자본비율, 고정이하여신비율, 자기자본이익율)	25
2	자치단체에 대한 대출 및 예금금리	가. 정기예금 예치금리 나. 공금예금 적용금리 다. 자치단체 대출금리	17
3	지역주민이용 편의성	가. 관내지점의 수, 관내 무인점포 수, 관내 ATM 설치 대수 나. 지방세입금 수납처리능력 다. 지방세입금 납부편의 증진방안	18
4	금고업무 관리능력	가. 세입세출업무 자금관리 능력 나. 금고관리업무 수행능력 다. 전산시스템 보안관리 등 전산처리능력	22
5	지역사회 기여 및 자치 단체와의 협력사업	가. 지역사회에 대한 기여실적 나. 자치단체와의 협력사업계획	7
6	기타 사항	자치단체 자율항목	11

자료 : 지방자치단체 금고 지정기준(행정안전부 예규 제71호)

또한, 지방자치단체는 2개 이상의 금융기관을 대상으로 심의·평가하는 경쟁방법에 따라 금고를 지정하게 된다. 행정안전부 예규에 따르면, 지방자치단체별 일반회계는 단일금고로 지정하도록 하고 일반회계를 포함한 자치단체 총 금고의 수는 2개를 초과할 수 없도록 하고 있다. <표 4>와 같이 일반회계는 특별회계나 기금과 달리 한 은행에서 담당하여 금고를 운영한다.

### III. 지방자치단체 금고지정 제도의 문제점

지방자치단체가 금고 계약의 당사자이며, 금고를 운영하지만 금고업무를 담당할 금융기관을 선정할 수 있는

지방자치단체의 재량은 제한되고 있다.

첫째, 현행 지방자치단체 금고지정 평가기준에서 지방자치단체 자율항목은 전체 배점에서 11점에 지나지 않는다. 행정안전부 예규인 금고지정 평가기준에서 ‘기타 사항’항목의 세부항목인 ‘자치단체 자율항목’은 지역의 특수성 등을 고려하여 지방자치단체 조례 또는 규칙으로 정할 수 있다. 즉, 지방자치단체가 금융기관을 대상으로 해당 지방자치단체의 금고로서 적합한지 심의·평가하는 기준을 정할 때 100점 중에 11점에 대해서만 지방자치단체가 그 기준을 정할 수 있다는 것이다. 결국 지방자치단체가 금고를 선정할 때, 지방자치단체가 자치법규를 통해 만들 수 있는 지방자치단체 자율항목의 배점은

표4 광역지방자치단체의 금고지정 현황(2021년 1월 1일 기준)

구분	일반회계	기타특별회계	기금	공기업특별회계
서울특별시	신한	신한	우리	신한
부산광역시	부산	국민	부산	국민
대구광역시	대구	대구/농협	대구/농협	대구
인천광역시	신한	신한 / 농협	신한/농협	신한
광주광역시	광주	광주/국민	국민/광주	광주
대전광역시	하나	하나/농협	하나/농협	하나
울산광역시	경남	경남	경남/농협	농협
세종특별자치시	농협	하나	하나/농협	하나
경기도	농협	신한	농협/신한	-
강원도	농협	신한	신한/농협	농협
충청북도	농협	신한/농협	신한/농협	-
충청남도	농협	국민	농협/국민	-
전라북도	농협	전북	전북	-
전라남도	농협	광주	광주	-
경상북도	농협	대구/농협	대구/농협	-
경상남도	농협	경남	농협/경남	-
제주특별자치도	농협	제주	농협	제주

자료 : 지방재정365(지방재정통합공개시스템)

전체 점수의 11%에 지나지 않는다.

둘째, 지방자치단체의 정책 및 재정 환경은 계속해서 변하고 있지만 지방자치단체 금고 지정기준은 바뀌지 않고 있다. 지방자치단체 금고 제도 시행 이후 행정안전부가 예규로 규정해 온 평가기준의 6개 항목 및 세부항목은 큰 변화 없이 유지되고 있다. 지방자치단체 금고 지정 기준의 평가항목 구성은 지방자치단체의 금융환경, 주민들의 금융이용 행태 등을 고려하지 못하고 있다. 세부항목 중 관내지점의 수, 관내 무인점포 수, 관내 ATM 설치 대수 등은 이미 모바일 금융환경으로 변화된 상황에서 평가항목으로의 중요성이 떨어지고 있음에도 불구하고 여전히 배점이 높은 항목으로 남아있다.

또한 금고지정 평가기준에서 상당한 배점을 차지하고

있는 금융기관 신용도나 예금금리 등은 실제 은행 간 큰 차이가 없다. 이렇게 지방자치단체 금고 지정기준의 평가항목이 바뀌지 않고 고착됨에 따라 기존의 대형시중은행이 금고 선정에 유리한 상황이다.

### IV. 개선 방안

#### 1) 지방자치단체의 자기결정권 강화를 위한 금고지정 평가기준 마련

지방자치단체의 금고제도는 지방분권의 취지를 반영하고 지방자치단체가 자율성을 갖고 금고를 선정할 수 있도록 개선해야 한다. 지방자치단체 금고지정 평가기준에서 ‘기타 사항’항목의 세부항목인 ‘자치단체 자율항목’은 지역의 특수성 등을 고려하여 자치단체 조례 또는 규칙

으로 정할 수 있는 사항이다. 따라서 지방자치단체가 금고의 운영 주체로서 지방자치단체 자율항목으로 설정할 수 있는 배점 기준을 높여야 한다.

지방자치단체의 금고 평가항목에서 지방자치단체의 자율항목에 대한 배점을 높여야 하는 것은 지방자치단체의 정책환경이 급격히 변하고 있다는 점을 고려해야 하기 때문이다. 행정안전부 예규에 따른 일률적인 금고 지정기준체계는 지방자치단체의 변화하는 행정수요 및 재정 상황과 현저히 괴리되어 있다. 지방자치단체의 자기결정권 강화를 위하여 지방자치단체 금고지정 평가항목에서 지방자치단체가 자율적으로 반영할 수 있는 배점 기준을 높여야 한다.

## 2) 지방자치단체의 금융환경 변화를 고려한 금고지정 평가기준 개편

지방자치단체의 금고제도는 지방자치단체의 금융환경 변화를 반영하여 지역금융 활성화에 기여할 수 있는 금고를 선정할 수 있도록 개선해야 한다. 현행 지방자치단체 금고지정 평가기준의 항목 및 세부항목은 지방자치단체 금고 제도 시행 이후 변화가 거의 없었다는 문제가 있다. 지방자치단체 금고지정 평가기준에서 지방자치단체가 직면하고 있는 금융환경의 변화를 반영하는 평가항목으로 개선해야 한다.

정보통신기술과 금융의 결합으로 모바일금융 환경이 자리잡게 됨에 따라, 금융환경 변화에 대응하는 지방자치단체 금고의 역할도 중요해지고 있다. 금융과 기술이 결합한 핀테크 및 비대면 금융서비스의 제공 등 새로운 서비스의 혁신도 지방자치단체 금고지정의 평가기준이 될 수 있다.

또한, 금융기관의 경영에 있어서도 ESG가 중요해지고 있다. 금융기관의 투명한 지배구조, 사회적 책임 등이

금융기관의 자금조달이나 경영성과보다는 지방자치단체와 금고를 담당한 금융기관과의 신뢰를 구축하는데 더욱 도움이 될 수 있는 평가요소가 될 수 있다.

## V. 맺음말

현재 지방자치단체 금고지정은 금고 선정의 평가항목과 배점기준이 일률적이고 획일적으로 구성된 문제가 있다. 지방자치단체의 자기결정권을 보장해주는 실질적인 지방분권을 위하여 지방자치단체의 금고지정 제도는 지방자치단체가 자율성을 갖고 금고를 선정할 수 있도록, 현행 일률적인 지표체계는 개선이 필요하다.

지방자치단체의 정책환경 변화에 대응하고 재정을 관리·확충함에 있어 지방자치단체 금고의 적극적인 역할이 필요한 시점이다. 지방자치단체 금고를 담당하는 금융기관은 단순히 지방자치단체의 재정을 안전하게 관리하는 소극적 역할에서 벗어나 지방자치단체와 함께 지역의 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 위한 적극적인 지역금융의 역할이 절실히 요청된다. 요컨대, 중앙정부가 획일적으로 규정한 지방자치단체 금고의 평가항목 및 배점기준 제도를 개선하여 지방자치단체에 자율성이 부여된 금고선정 평가기준으로 금융기관을 선정한다면, 지역경제와 지역금융 활성화를 위해 지방자치단체와 금고는 더욱 밀접한 협업관계를 도모할 수 있을 것이다.



「지방자치법」전부개정에 따른

# 의회의 변화와 향후 과제



김민정  
서울시의회 행정자치위원회 입법조사관

## I. 들어가며

우리나라 「지방자치법」은 민선 지방자치의 본격적인 실시 기반이 된 1988년 전부개정 이후, 그간의 행정 환경 변화와 주민의 참여 욕구 증대 등 시대적 변화를 반영하지 못한 채 32년간 낡은 지방자치 시스템으로 유지 되어왔다.

새로 출범하는 정부마다 국정과제로 「지방자치법」개정을 약속해왔으나 제대로 이행되지 못했고, 그동안 서울시의회는 지방분권 7대 과제를 선정하여 「서울특별시의회 지방자치 및 지방분권 실현을 위한 결의안」을 의결하고, ‘서울시의회 지방분권TF’를 출범하는 등 정부와 국회, 전국시도의회의장협의회와 함께 오랜 노력을 지속해 왔다. 이러한 성과 끝에 드디어 지난 2020년 12월 국회에서 「지방자치법」 전부개정안이 의결되어 올해 1월 13일부터 전면 시행되었다.

그러나 이번에 개정된 「지방자치법」은 서울시의회를 비롯한 전국 지방의회가 요구했던 개정안과 정부가 제출한 원안 중 일부만 반영됨으로써, 지방자치단체의 특수성과 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 아쉬운 평가를 받고 있다.

따라서 여기서는 개정된 「지방자치법」의 주요 내용을 간략히 살펴보고, 지방의회와 관련된 주요쟁점과 진정한 자치분권 실현을 위한 향후 과제를 살펴보고자 한다.

## II. 「지방자치법」전부개정 주요 내용

행정안전부는 「지방자치법」전부개정의 주요 내용을 크게 4개 분야로 구분하고 있다.

첫째, ‘획기적인 주민주권 구현’으로 지방의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 신설하고, 「지방자치법」에 근거를 둔 「주민조례발안법」을 별도로 제정하여 주민이 단체장이 아닌 의회에 조례안의 제정·개정·폐지를 청구할 수 있도록 하였다. 다만, 당초 정부안에 포함되었던 ‘주민자치회 활성화’를 위한 설치 및 운영근거를 규정한 조항은 추가 논의를 위해 개정안에서는 제외되었다.

둘째, ‘자치단체 역량 강화 및 자치권 확대’로 지역사무를 지역에 우선 배분하는 국가·지방 간 사무배분 원칙을 규정하여 중앙부처의 자의적인 사무배분을 방지하도록 하였다. 또한, 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 하고, 행정수요·균형발전·지방소멸위기 등을 고려하여 행안부장관이 정하는 시·군·구에 특례를 부여할 수 있는 근거를 신설하였다.

한편, 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위해 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 하위법령에서 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 하였고, 지방의회 사무직원의 임용권을 의회 의장에 부여하는 인사권 독립과 자치입법·예산심의·행정사무감사 등을 지원할 ‘정책지원 전문인력’을 도입하여 전문성을 강화하도록 하였다.

셋째, ‘자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고’를 위해 지방의회의 투표결과 및 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치정보를 주민에게 선제적으로 공개하도록 하고, 지방의회의 윤리성과 책임성 제고를 위해 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회 설치와 윤리특별위원회 설치를 의무화하였다.

넷째, ‘중앙-지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고’를 위하여 지방에 영향을 미치는 국가의 주요 정책결정 과정에 지방의 주요 주체가 참여할 수 있도록 ‘중앙지방협력회의’를 설치하고, 자치단체 간 협력을 통해 교통·환경 등 지역의 공동 대응을 위한 특별지방자치단체의 구성근거를 구체화하였다.

표1 개정 「지방자치법」주요 내용

① 획기적인 주민주권 구현			② 역량강화와 자치권 확대		
분야	현행	개정	분야	현행	개정
목적규정 (제1조)	- 목적규정에 주민참여에 관한 규정 없음	- 목적규정에 주민의 지방자치행정에 참여에 관한 사항 추가	사무배분 명확화 (제11조)	- 지방자치법에 국가·지방간 사무배분 원칙 및 관공의용 등 이규정 (지방분권법에서 규정)	- 보충성·충족배제·포괄적 배분 등 사무배분 원칙 규정 - 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 관공의용 부과
주민참여권 강화 (제17조)	- 주민 권리 제한적 : ①자치단체 재산과 공공시설 이용권 ②공공물인 행정의 제약을 받을 권리 ③공공장소	- 주민 권리 확대 : 주민생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리 신설	국제교류 협력 근거 신설 (제19조)	- 규정없음	- 국제교류 협력 및 국제기구 지원, 해외사무소 운영 근거 마련
주민조례 발안제 도입 (제18조)	- 단체장에게 조례안 제정 개제 청구	- 의회에 조례안을 제정 개제 청구 가능(발도법 제정)	자치입법권 보장 강화 (제28조)	- 조례의 제정발의 집행 관련 미규정	- 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용 범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정
주민감사 청구인수 하향조정 (제21조)	- 저명인 수 상한 시도 500명 50만 이상 대도시 300명 시군구 200명	- 상향 하향조정 : 시도 300명 50만 이상 대도시 200명 시군구 150명	특례시 및 자치단체 특례 부여 (제198조)	- 규정없음	- 100만 이상은 특례시로 하고, 행정수요·균형발전 등을 고려하여 대통령령에 따라 행안부장관이 정하는 시군구에 특례 부여 가능
청구권 기준 완화 (제21조)	- 19세 이상 주민 청구 가능	- 조례발안, 주민감사, 주민소송 18세 이상 주민 청구 가능	지방의회 인사권 독립 (제103조)	- 의회 사무직 소속 사무직원 임용권은 단체장 권한 ※ 지방자치법에 따라 임용권이 있으나 조례에 의해 사무직원 등에 위임 가능	- 지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에 부여
자치단체 기관구성 형태 다양화 (제24조)	- 기관 분리형(단체장·지방의회)	- 주민투표 거쳐 지방의회와 집행기관의 구성 변경 가능 (기관분리형 통합형 등) - 유무 여건 상하로 주민요구 등을 감안하여 별도 법 제정 후인	정책지원 전문인력 도입 (제41조)	- 규정없음	- 전문 지방의회에서 의원경수 1/2 범위에서 정책 지원전문인력 운영 가능 ※ 인, 2022년까지 단계적 도입
지방의회 운영 자율화 (제52조)	- 회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정	- 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화	지방의회 운영 자율화 (제52조)	- 회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정	- 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화

자료: 행정안전부 보도자료(2020.12.9.)

표1 개정「지방자치법」주요 내용

분야	현행	개정
정보공개 확대 (제18조)	- 자치단체 정보공개 의무 방법 등 미 규정	- 의회 의정활동 집행부 조직재무 등 정보공개 의무 방법 등에 관한 일반규정 신설 - 정보공개율 마련으로 접근성 제고
외정활동 투명성 강화 (제19조)	- 지방의회 표결방법의 윤리 관련 근거 미비	- 기록포괄제도 윤리 도입
지방의원 겸직금지 강화 (제43조)	- 겸직금지 대상 개념이 불명확 - 겸직신고 내역 외부 미공개	- 겸직금지 대상 구체화 - 겸직신고 내역 공개 의무화
지방의회 책임성 확보 (제65조)	- 윤리특위 설치 임의규정 - 윤리심사자문위 설치 미규정	- 윤리특위 설치 의무화 - 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치, 의견장문 의무화
시·군·구 사무수행 책임성 강화 (제189조)	- 시·군·구의 위법 처분부처위에 대해 국가가 시장 이영영등 출가	- 국가가 보정조치(사표가 조치를 취하지 않을 경우) 시·군·구의 위법한 처분부처위에 시장 이영영등 가능

분야	현행	개정
중앙지방협력회의 (제186조)	- 규정없음 ※ 대통령-시도지사 간담회 운영	- 중앙지방협력회의의 신설 (별도법 제정)
국가·지방간 협력 (제190조)	- 규정없음	- 균형적 공영서비스 제공, 균형발전 촉진을 위한 국가·자치단체, 자치단체간 협력으로 신설
자치단체 사무에 대한 지도 지원 (제184조)	- 중앙행정기관의 장이나 시도지사는 관할 지방자치단체의 사무에 대한 조언 권고 지도 가능	- 중앙행정기관의 장이나 시도지사의 조언 권고 지도에 대한 단체장의 의견제출권 신설
매립지 관할 결정 절차 개선 (제50조)	- 매립지 관할 관련 이견이 없는 경우에도 영분위 절차를 거쳐 결정	- 분쟁 없는 경우 영도 심의의결 절차 생략 등 결정 가능
경제조정원 설치 신설 (제60조)	- 규정없음	- 자치단체 간 자율협력을 통해 경제조정원의 추진 - 이해갈시 영분위 심의를 거쳐 조정 가능
단체장 인우위원회 (제105조)	- 규정없음	- 시·도 20명 시·군·구 15명 이내에서 영기 시작 후 20일 범위내로 단체장 인우위 자율 구성
행정협의회 활성화 (제189조)	- 설립시 지방의회의 의결 필요 - 자치단체 간 협력에 대한 지원 근거 없음	- 설립시 지방의회에 보고로 간소화 - 관계 중앙행정기관의 장은 협력활성화를 위해 필요한 지원 가능
특별지방자치단체 (제12장)	- 제주사관 미규정 ※ 헌법 제203조(3)항에 특별지방자치단체를 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제 규정 (대통령령 미규정)	- 2개 이상의 자치단체가 공동으로 광역사무 처리를 위해 필요시 특별지방자치단체 설치·운영 근거 규정

자료: 행정안전부 보도자료(2020.12.9.)

III. 지방의회 관련 개정 「지방자치법」의 주요쟁점 및 향후 과제

1) 지방의회 인사권 독립

그동안 「지방자치법」은 시·도의회 소속 사무직원에 대한 인사권을 단체장에게 부여해왔는데, 이 때문에 지방의회에서 행정직 공무원은 지방자치단체와 순환보직에 따른 인사이동으로 의회의 집행부에 대한 견제와 감시가 실질적으로 어려운 문제가 있었고, 또한 업무의 연속성과 소속감 결여 등 관련 문제가 지속적으로 제기되어 왔다.

이를 위해, 개정된 「지방자치법」에서는 ‘지방의회 인사권 독립’을 통해 그동안 단체장에게 부여된 시·도의회 소속 사무직원에 대한 인사권을 시·도의회 의장에게 부여<sup>1)</sup>함으로써 의회의 독립성과 전문성을 강화하도록 하고 있다.

그러나 개정 「지방자치법」에 의회직렬 신설 도입과 광역·기초의회간 승진통합 명부에 의한 인사교류 규정

등이 마련되지 않아, 승진을 비롯한 인사문제에 불합리한 처우를 받을 우려로 인해 기존 행정직원들의 이탈과 집행부 공무원과의 형평성 등의 문제가 발생하게 되었다. 이로 인해 전부개정으로 지방의회 인사권 독립의 법적 기반은 만들어졌지만, 행정입법으로 또다시 지방의회 인사권의 자율성을 제약하고 있다는 부정적인 평가가 따르게 되었다.

따라서, 이를 위해서는 「지방공무원 임용령」을 통해 ‘지방의회 의회직렬 신설 도입’과 ‘지방 4대 협의체 임용 시험 공동·위탁 실시 근거 마련’ 등의 내용을 추가하고, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 ‘서울특별시의회 2·3급 신설’과 ‘전문위원 정수 및 직급 개정’을 통해 전문적인 사무처 운영을 할 수 있도록 하여 시·도의회 인사권 확보가 자율성과 독립성, 집행부에 대한 견제·감시 기능이 효율적으로 이뤄지도록 추가적인 법령 정비를 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

1) 「지방자치법」 제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈연·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

2) 정책지원 전문인력 도입

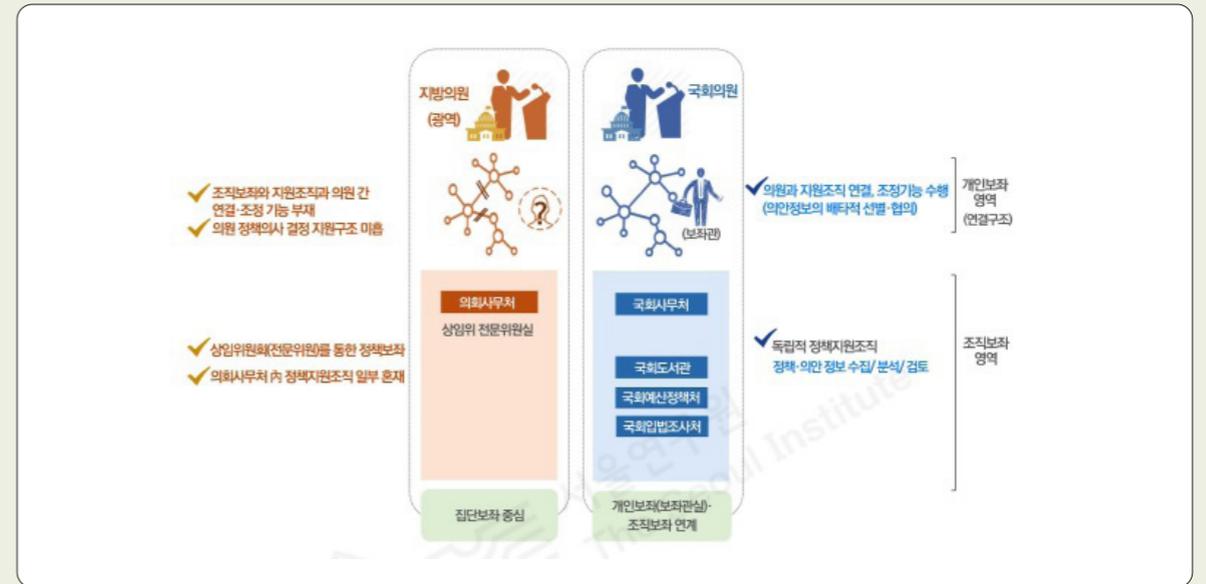
개정 법률안에서는 그동안 지방의회의 주된 쟁점이었던 정책지원 전문인력을 둘 수 있는 규정이 명문화되었다. 정책지원 전문인력이란 국회 보좌관과 같이 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위한 전문인력으로, 「지방자치법」 개정 전에는 제주특별자치도의회에서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제39조<sup>2)</sup>에 따라 정책연구위원회(제주도 의원정수의 1/2범위내)만을 둘 수 있었다.

다만, 이번 개정에서 의원 1인당 1명의 정책지원관을

배치하는 것이 아닌, ‘의원정수의 1/2범위’내에서 도입하도록 함으로써, 제도의 취지를 효율적으로 달성할 수 없다는 우려의 목소리가 있다.

일반적으로 의회 정책지원제도는 개인보좌와 조직보좌가 연계된 시스템으로, 국회의 경우 국회사무처·국회도서관·국회예산정책처·국회입법조사처 등 독립적인 정책지원 조직을 두어 정책·의안정보 수집, 분석, 검토를 체계적으로 지원하고 있다. 이러한 정책지원조직을 국회의원 개인보좌관이 의원과 연결하고 정책·의안에 대한 조정기능을 수행함으로써 국회의원이 의정활동을 확대·심화시킬 수 있는 역할을 수행하게 된다.<sup>3)</sup>

그림1 지방(광역)의회와 국회 간 정책역량지원제도 구조



자료: 신민철. 2016. 서울연구원, 「서울시의회 정책역량 강화 위한 지원제도 개선 방안」

- 2) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별법) 제39조(정책연구위원)
  - ① 「지방자치법」 제41조에 불구하고 도의회의 조례의 제정·개정·폐지, 예산·결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 「지방자치법」 제64조에 따른 위원회(제63조에 따른 교육위원회를 포함한다)의 의정활동을 지원하기 위하여 도의회에 최대 21명의 정책연구위원을 둘 수 있다.
  - ② 제1항에 따른 정책연구위원은 임기제 5급 지방공무원 또는 5급 상당의 별정직 지방공무원으로 임명한다.
  - ③ 정책연구위원의 배치와 운용은 도조례로 정하되, 위원회별로 그 수를 달리할 수 있다.
- 3) 신민철. 2016. 서울연구원, 「서울시의회 정책역량 강화 위한 지원제도 개선 방안」, 15

따라서 지방의회 의원에게도 이와 같은 정책지원제도가 주어져야하는데, 국회는 제도의 도입 취지에는 공감하면서도 정책지원 전문인력을 통한 의회 및 의원의 전문성 제고 실효성 측면, 소요 비용 측면, 국민적 공감대 등을 종합적으로 고려하여야 한다고 하며 '의원정수 1/2범위 내'에서 인력을 두도록 했다.<sup>4)</sup>

서울시의회 110명의 시의원이 다루는 2022년 예산은 약 44조 2,200억 원이며, 서울시의회에 접수된 전체 조례 중 의원이 발의한 조례는 6대 의회에서 16.6%에 불과하던 것이 9대 의회에서는 전체의 73.5%에 달하는 등 예산과 조례, 지역 현안 등 정책과 예산의 영역이 갈수록 심화되고 전문화되어가고 있음을 알 수 있다.

표2 서울시의회 조례안 처리 현황

구분	3대	4대	5대	6대	7대	8대	9대
조례 접수(건)	413	334	543	433	725	1,025	1,579
의원 발의율	12.3%	15.9%	17.7%	16.6%	44.7%	64.7%	73.5%

자료 : 서울시의회 의정백서(3대~9대)

### 3) 향후 과제

서울시의회에서는 그동안 지방의회의 독립성과 자율성 확보를 위해 '지방분권 7대 과제'를 선정하여 정부와 국회에 요구해왔다. 그 중 △정책지원 전문인력 확보 △지방의회 인사권 독립 규정은 이번 개정 「지방자치법」에 반영되었으나, 나머지 과제인 △자치조직권 강화 △자치입법권 강화 △지방의회 예산편성의 자율화 △인사 청문회 도입 △교섭단체 운영 및 지원체계 마련 등은 반영되지 않아 지방의회의 해결과제로 남았다.

또한, 지방의회 인사권 독립의 원활한 운영을 위해서는 세부적으로 '의회직렬신설'과 '의회직원 정수확대' 등 인사운영에 대한 권한 확보가 필요하므로, 개정 「지방자치법」을 넘어서 「국회법」수준의 「지방의회법」제정을 통해 집행부에 대한 지방의회의 완전한 독립이 되어야 할 것이다.

「지방자치법」이 오랜 역사와 노력 끝에 전부개정되는 변화가 있었지만, 아직도 여러 제한들로 인해 '강(強)지자체, 약(弱)의회'에서 벗어나지 못한 채, 지자체를 효율적으로 견제·감시하기에는 부족한 현실에 있다고 할 것이다.

지역주민에 의해 선출된 주민대표로 구성된 합의제 의결기관인 지방의회가 집행기관의 독주를 막고 지방행정 수행의 합법성을 감시하여, 새로운 지방자치의 역사를 써 내려갈 수 있도록 지방의회뿐만 아니라 정부와 국회의 적극적인 협치가 필요하다 할 것이다.

4) 국회행정안전위원회, 「지방자치법전부개정법률안 검토보고서」, 2020.9.



# 재정논단

Finance Verdict

## 재정논단

지방자치단체가 당면하고 있는 예산·재정문제에 대하여 전문가들의 분석과 진단을 통해 재정운영의 방향을 설정하고 대안을 모색하는 마당입니다.

※ 재정논단의 외부전문가 의견은 개인의 의견으로 서울시의회 공식 의견과 다를 수 있습니다.

28

광역지방의회의 재정권한에 관한 연구 :  
서울시의회 예산심의결과 분석을 중심으로\_ 신혜리

36

지방자치단체 사회투자적 복지지출 요인에 대한 연구 :  
서울특별시 기초자치단체를 중심으로\_ 이상화

46

서울시 공공투자사업에서 발생하는 사회적비용의 쟁점 고찰\_ 권용훈

54

서울 청년의 다차원적 빈곤, 어떻게 대응할 것인가?\_ 변금선



# 광역지방자치회의 재정권한에 관한 연구

서울시의회 예산심의결과 분석을 중심으로<sup>1)</sup>



신혜리

경기도의회 예산정책담당관 예산분석관

## I. 서론

예산(budget)은 일정기간 동안 정부가 징수해야 할 수입(세입)과 지출할 경비(세출)의 내역 및 규모에 대한 계획(이종수, 2008)으로 다양한 주체들이 상호작용을 통해 희소한 공공재원의 배분을 결정한다. 예산과정에서 상호작용하는 대표적인 주체로는 정부와 의회가 있으며, 정부가 예산안을 편성하면 의회는 예산안을 검토·토의·결정하는 과정을 거치면서 의회와 정부는 재정권한을 적절히 배분하고 보유하는 재정민주주의(fiscal democracy)를 실천하게 된다(옥동석, 2004).

이는 지방자치에서도 별반 다르지 않다. 「헌법」과 「지방자치법」에서는 집행기능은 지방자치단체에, 의결기능은 지방의회에 부여하여 의결기능과 집행기능을 분리함으로써 두 기관간 상호독립과 존중, 견제와 균형의 원리에 따라 운영하도록 하고 있다(행정안전부, 2020).

하지만 행정부 우위의 예산회계법상 조항을 비롯한 현대 행정국가의 특성, 의회의 내부통제 장치 미흡, 특정 이익의 업호(pork barrel) 등은 예산과정에서 의회의 역할과 재정권한을 약화시키고 소극적일 수밖에 없도록 만들었다. 특히 지방자치단체의 경우 중앙정부와 비교하여 자치단체장의 권한이 더욱 강력하고 지방정부가 예산운영을 지배하려는 경향이 강하게 나타나, 의회의 재정권한은 더욱 약하게 나타나고 있다(Rubin, 2000). 그럼에도 불구하고 과도하게 집중되는 집행기관 우위의 재정권한은 지방자치단체의 재정건전성 확보와 주민 참여 확대, 견제와 균형(check and balance)의 관점에서 개선의 필요성이 존재한다(박정수, 2007).

따라서 본 연구는 나중식(2002)의 연구에서 제시한 예산 심의결과 모형을 활용하여 재정민주주의적 관점에서 지방의회<sup>2)</sup>의 재정권한 수준을 분석하는데 그 목적이 있다. 특히 서울시의회를 중심으로 타 지방의회의 재정권한을 비교·평가함으로써 향후 광역지방의회의 재정권한 강화를 위한 정책적 함의와 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 재정민주주의와 의회의 재정권한

### 1. 재정민주주의

재정민주주의(fiscal democracy)는 이론적으로 정립된 개념은 아니지만, 협의의 개념에서 재정이 국민에게 큰 영향을 미침에 따라 예산과정과 재정통제가 국민의 대표기관인 의회의 의결에 따라 이루어져야 한다는 재정입헌주의, 재정의회주의적 개념으로 이해되기도 한다(강주영, 2010; 강경표, 2020). 국민의 대표자들의 모임인 대의기구(representative body)를 통해 재정에 대한 다양한 선호와 견해를 반영하고, 정부가 예산안을 편성하면 의회가 예산안을 검토·토의·결정하는 과정을 거침으로써 의회와 정부는 재정민주주의를 달성할 수 있다(옥동석, 2004).

그러나 재정민주주의가 재정과 관련한 절대적인 권한을 의회에 부여한다는 의미는 아니기 때문에 시민의 재정선호를 올바르게 반영하고 다수의 찬성에 기초한 합의를 수반하기 위해서는 의사결정과정의 민주주의, 정부 예산운영과 결정의 투명성, 합리성의 확보가 필요하다. 의회는 재정민주주의적 관점에서 재정에 대한 권한을 합리적 수준에서 강화하되, 재정의 건전성과 투명성, 책임성을

확보하기 위한 역할이 요구된다. 따라서 예산심의 과정에서 재정에 대한 국민의 다양한 선호와 견해를 결정하는 대의기구로서 의회는 맡은바 임무와 책임을 예산에 반영하기 위해 정부에 대한 견제와 통제 활동을 통해 정부와 재정권한을 적절히 배분하고 보유할 필요성이 있다.

### 2. 예산과 의회의 재정권한

의회의 재정권한은 헌법과 법률에 의해 부여된 “의회의 재정에 관한 권한”을 예산과정에서 정부에 대한 절차적·실체적 통제를 통해 행사하는 것으로 ‘의회의 예산권한’, ‘예산통제권한’, ‘power of the purse’ 등 다양한 용어로 표현된다(강경표, 2020). 의회는 대의(representation), 입법(lawmaking), 감시(oversight)라는 역할을 통해 예산과정에서 국민의 의견을 반영하고 관련 법의 제정, 예산의 효율적 사용을 감시하는 기능을 수행한다(권오성 외, 2009). 정부는 예산편성 과정에서 막대한 권한을 가지고 있음에도 불구하고 예산심의 과정에서 발생하는 갈등과 책임을 오히려 의회가 감수하고 있다(한정훈, 2017). 예산과정에서 의회의 재정권한 확보는 중요하지만, 현실적으로 예산에 대한 정보와 분석이 정부에 의해 독점되다 보니 정부와 의회간의 재정 역할과 권한에 대한 재정립 요구가 끊임없이 제기된다.

특히 지방자치단체의 경우 지방정부가 중앙정부보다 재정지출 측면에서 더 큰 규모를 가지고 있음에도 불구하고 지방정부가 능동적인 역할을 하고 있지 못하며, 특히 재정민주주의적 관점에서 지방의회의 재정통제와 역할이 미흡함이 지적된다(김정훈 외, 2010; 강주영, 2010). 정부수준에 따른 정부와 의회간의 공식적 권력관계와 협상의 양태를 설명한 Rubin(2000)의 연구에 따르면

1) 본 원고는 신혜리(2021)의 박사학위 논문 「지방의회의 재정권한에 관한 연구: 예산심의과정 분석을 중심으로」의 일부를 수정·보완하여 작성하였습니다.

2) 본 연구에서 지칭하는 지방의회는 광역의회를, 행정부는 집행기관을 의미한다.

주정부(지방)의 경우 의사결정과정에서 단순하고 주지사의 권한이 더 강력하게 나타남에 따라 지방정부가 예산운영을 지배하려는 경향이 강하게 나타나 의회의 재정권한이 약하게 나타남에 따라 지방의회의 역할 강화 필요성을 설명했다. 따라서 지방자치 측면에서도 재정민주주의의 관점에서 지방재정의 자율성과 건전성, 투명성, 책임성 확보가 필요하고, 지방의회의 재정권한 강화에 주목하여 의회가 정부에 가지는 견제와 통제의 역할 강화가 필요할 것으로 보인다.

### III. 회의 재정권한 측정

지방의회는 예산심의과정에서 지방정부가 제출한 예산안을 심의·의결한다. 이때 의회는 예산의 타당성과 필요성, 효율성 등을 평가하여 사업의 예산을 증액하거나 삭감하기도 한다. 이렇게 의회의 재정권한은 정부를 견제·통제하면서도 상호협력적 관계를 통해 발전되는데 이 과정에서 많은 연구들이 예산과정에서 “의회의 예산수정 비율”을 통해 의회의 재정권한을 평가하고 있다(나중식, 2002; 권오성 외, 2009; 한정훈, 2017; 강경표, 2020).

특히 나중식(2002)은 의회의 예산심의 결과를 바탕으로 의회를 유형화하고 의원들의 예산조정권과 예산배분권의

행사 정도를 통해 의회의 예산심의 경향성과 규칙성, 광역지방의회별 활동을 비교, 평가할 수 있다고 설명했다. 따라서 본 연구는 나중식(2002)이 제시한 심의결과 모형을 활용하여 2006년부터 2017년까지 서울시의회를 비롯한 15개 광역지방의회<sup>3)</sup>의 최종 예산심의 결과를 분석, 의회의 재정권한을 측정해 보고자 한다. 먼저 의회의 예산심의 결과를 유형화하고, 그 심의결과를 활용하여 예산심의 활동을 광역의회별로 비교, 분석해본다.

#### 1. 의회 예산심의 결과

먼저 광역지방의회의 예산심의 활동 결과를 분석하고자 2006년부터 2017년까지 16개 광역지방의회의 예산결산특별위원회를 통해 최종 계수조정된 총 삭감액과 증액액을 확인한다. 또한 조정된 금액 중 실제 사업예산으로 증액되거나 예비비로 계상되는 부분을 따로 확인하여 실질적으로 의회가 예산을 배분하는 과정에서 나타나는 권한을 측정했다. 이를 통해 예산심의 결과 유형을 의회에 의해 예산이 삭감 후 어떻게 조정되었는지를 적극적 조정부터 원안까지 나누어 <표 1>과 같이 분류했다.

여기서 예비비는 지방자치단체의 예측할 수 없는 예산외의 지출이나 초과지출을 충당하기 위하여 계상<sup>4)</sup>하는

표1 의회의 예산심의 결과 측정과 분류

구 분	내 용	자 료
적극적 조정	삭감 예산을 예비비 외 다른 항목에 증액	각 광역시도의의회 홈페이지
준적극적 조정	삭감 후 일부 금액은 다른 항목, 일부는 예비비에 계상	
소극적 조정	삭감 금액을 모두 예비비 계상	
원안	아무런 조정 없이 원안 통과	

자료 : 나중식(2002) 재구성

3) 연구의 시간적 범위 불일치로 인하여 2012년도에 개원한 세종특별자치시의회는 분석의 범위에서 제외한다.

4) 「지방자치법」 제129조제1항

비용으로 지방의회의 승인을 받아야 한다. 예비비는 의회가 지방정부의 집행에 대한 융통성을 부여하기 위한 장치이기 때문에 예비비로 증액되는 예산이 많다는 것은 의회가 재정권한을 지방정부에 부여하여 약간 형식적인 의회의 통제역할을 보여준다는 의미로 해석된다. 따라서 의회가 예산심의과정에서 조정한 금액을 어느곳에 배정하였는지를 확인하면 의회의 예산심의에 대한 재정권한인 통제와 견제의 역할을 확인할 수 있다.

#### 2. 의회 예산심의 결과의 활동

위의 모형을 통해 확인된 예산심의 결과를 바탕으로 세부적인 분석을 통해 광역지방의회별 재정권한을 측정하여 비교해 본다. 예산조정권과 예산배분권에 따라 각 광역지방의회의 예산심의 활동을 <그림 1>과 같이 실질적, 감독 및 통제 지향적, 형식적, 정책형성 지향적으로 분류한다(나중식, 2002). 여기서 예산조정권이란 “예산심의과정에서 삭감액과 증액액을 합한 총변동액이

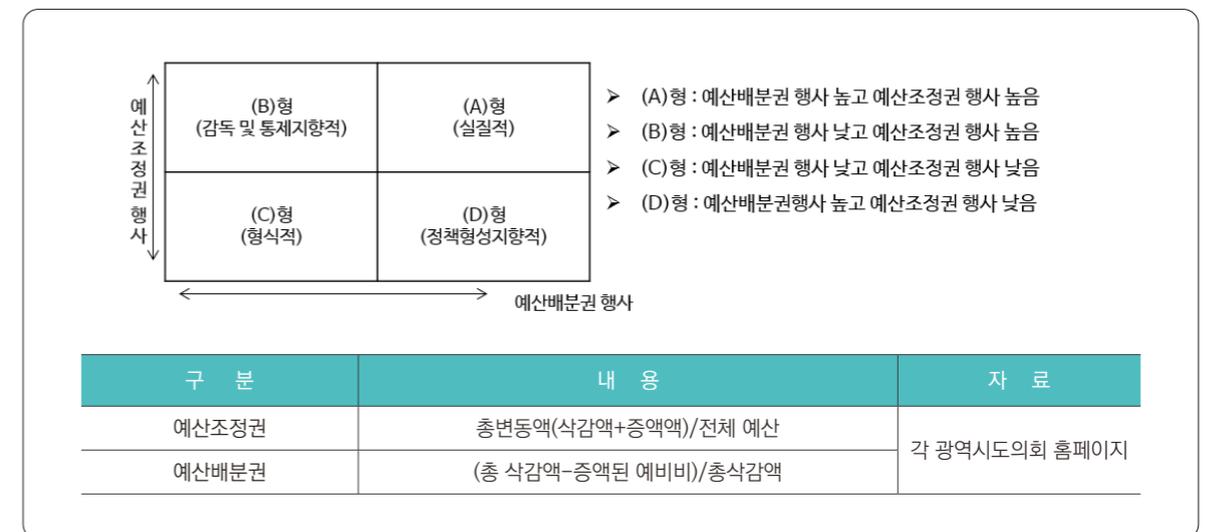
전체 예산에서 차지하는 비율”로 “총예산의 조정”이라 할 수 있다. 예산배분권은 “총삭감액 중 예비비가 아닌 일반 예산 항목에 증액 배분한 금액의 비율”로 “실질적 사업예산에 대한 배분”이다. 본 분류를 통해 각 광역지방의회를 유형화함으로써 의회의 재정권한을 비교할 수 있다.

### IV. 서울시의회의 예산심의 특징과 재정권한 분석

#### 1. 서울시의회 예산심의 관련 조례

우리나라 광역지방의회의 예산결산과 관련된 의회 활동을 규정한 조례안 현황을 살펴보면 조례안을 통해 의결위의 설치, 재임기간, 활동보고서의 제출 등 전반의 규정을 조례나 규칙으로 규정해 두고 있다. 이 중 서울시의회의 예산심의 활동과 관련한 조례안을 살펴보면 「서울특별시의회

그림1 예산심의 결과의 활동 분류



자료 : 나중식(2002) 재구성

기본 조례», 「서울특별시의회 예산정책연구위원회 설치 및 운영에 관한 조례», 「서울특별시의회 회의규칙」이 있다. 「서울특별시의회 기본 조례」와 「서울특별시의회 회의 규칙」에서는 예산결산특별위원회의 구성과 예산심의 과정 등 세부적인 조항들을 통해 의회의 운영에 있어 전반적인 의회의 예산권한을 명시해 두고 있다.

여기서 의회의 대표적인 예산권한을 평가할 수 있는 조례로는 「서울특별시의회 예산정책연구위원회 설치 및 운영에 관한 조례」가 있다. 본 조례안은 2019년 제정되었으며 시의회 의원의 예산, 결산, 지방재정 등에 대한 의정활동과 예산정책 연구활동을 효율적으로 지원하기 위한 필요사항 등을 규정하고 있다. 예산정책연구위원회는 예산안에 대한 분석, 주요 시책사업에 대한 분석과 평가, 재정과 관련한 정책대안의 제시, 지방재정 확충과 재정분권에 대한 연구 등의 기능을 한다.<sup>5)</sup> 실질적으로 본 조례안은 의회의 재정 전문성 강화를 지원하기 위한 대표적인 조례로서 의회의 재정권한 강화를 위한 대표적인 제도적 근거로 평가할 수 있다. 의회의 예산 관련 전문성 향상을 위한 지원 조례안을 마련한 광역의회는 서울시, 경기도, 충청남도, 경상남도에 불과하다(‘22.1월 말 기준). 따라서 타 시도의 광역지방의회별로 명시해놓은 예산심의 활동과 관련한 조례 현황을 분석해보았을 때 서울시의회의 예산심의 활동과 관련한 제도적 근거는 타 시도의 현황보다는 명확하게 마련되어 있는 상황이라고 할 수 있다.

**표2 연도별 광역지방의회의 예산수정비율 현황**

구 분	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년
전체 수정률(% <sup>1)</sup> )	0.077	0.056	0.052	0.125	0.083	0.034	0.122	0.046	0.199	0.398	0.068	0.187
삭감, 증액 수정률(% <sup>2)</sup> )	1.05	0.89	0.74	0.74	1.42	1.28	1.18	1.10	1.59	1.78	1.03	1.65

1) 전체 수정률(%)=[(최종 예산안-당초 제출 예산안)/당초 제출 예산안]×100  
 2) 삭감, 증액 수정률(%)=[(삭감된 금액+증액된 금액)/당초 제출 예산안]×100

5) 서울특별시의회 예산정책연구위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제2조(기능)

**2. 서울시의회 재정권한 분석**

**1) 연도별 광역지방의회의 예산수정비율**

예산심의과정에서의 의회 수정비율은 의회의 재정권한의 행사정도를 확인할 수 있는 지표로 활용될 수 있다. <표 2>에서 제시된 2006년부터 2017년까지 세종시를 제외한 16개 광역지방의회에서 의결된 예산수정비율에 따르면 전체 금액이 변동한 예산수정비율과 삭감액과 증액액의 절대비율로 확인한 예산수정비율 모두 연도에 따라 등락의 폭이 있기는 하지만 해를 거듭할수록 의회에서의 수정비율이 증가하고 있는 것으로 나타났다.

**2) 서울시의회 예산심의 결과**

2006년부터 2017년까지 광역지방의회의 예산결산특별위원회를 통해 최종 조정된 예산심의 결과인 <표 3>에 따르면, 서울시의회의 경우 항목별로 예산을 삭감한 후 삭감한 예산을 예비비 외 전부 다른 사업에 증액한 ‘적극적 조정’이 9회로 가장 많았으며, 삭감 후 일부 금액은 다른 사업에 나머지는 예비비로 계상하는 ‘준적극적 조정’ 3회, 삭감한 금액을 모두 예비비로 계상하는 ‘소극적 조정’과 의회에서 아무런 조정 없이 원안 통과되는 ‘원안’은 나타나지 않았다.

반면, 나머지 15개 광역지방의회의 예산심의 결과를 측정할 결과에서는 ‘적극적 조정’ 총 23회, ‘준적극적 조정’ 98회, ‘소극적 조정’ 71회, ‘원안’은 없었다. 이 중 서울

**표3 광역지방의회별 예산심의 결과**

지역	적극적 조정 <sup>1)</sup>	준적극적 조정 <sup>2)</sup>	소극적 조정 <sup>3)</sup>	총
서울	9	3	-	적극적 조정
부산	1	11	-	준적극적 조정
대구	1	11	-	준적극적 조정
인천	-	12	-	준적극적 조정
광주	2	7	3	준적극적 조정
대전	-	1	11	소극적 조정
울산	-	-	12	소극적 조정
경기	6	6	-	적극적 조정, 준적극적 조정
강원	1	8	3	준적극적 조정
충북	-	3	9	소극적 조정
충남	-	-	12	소극적 조정
전북	-	2	10	소극적 조정
전남	-	10	2	준적극적 조정
경북	-	6	6	준적극적 조정, 소극적 조정
경남	-	9	3	준적극적 조정
제주	3	9	-	준적극적 조정
총합계	23	98		

주 : 1) 항목별 예산삭감 후 삭감한 예산을 예비비 외 전부 다른 항목에 증액  
 2) 삭감 후 일부 금액은 다른 예산 항목에, 일부는 예비비로 계상  
 3) 삭감 금액을 모두 예비비에 계상

시의회와 경기도의회가 적극적 조정을 통한 재정권한을 행사하고자 하는 결과를 나타냈고, 나머지 의회에서는 준적극적 조정의 형태가 가장 많기는 했지만 아직도 소극적 조정의 형태를 보이는 광역지방의회가 다수 존재했다.

따라서 예산심의 결과를 바탕으로 서울시의회를 비롯한 광역지방의회의 재정권한을 측정하자면 서울시의회는 타 광역지방의회와 비교하여 지방정부에 대한 의회의 감독 및 통제기능이 강하게 나타난다. 하지만 종합적으로 대부분 광역지방의회가 아직까지 의회의 지방정부에 대한 견제와 통제역할이 주도적이기보다는 주어진 범위 안에서 권한과 영향력을 행사하고자 하는 경향과 형식성이 더 크게 나타나고, 의원들의 역할인지도 미흡한 것으로 분석된다.

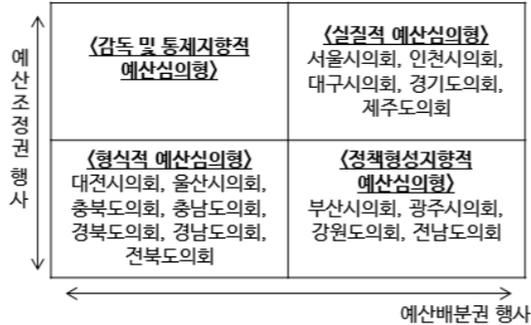
**3) 서울시의회의 예산심의 결과의 활동**

위의 2006년부터 2017년까지 광역지방의회 예산결산특별위원회의 예산심의 결과를 바탕으로 본 분석에서는 각 광역지방의회의 예산조정권과 예산배분권을 측정하여 의회의 예산심의 활동을 평가했다. 먼저 각 광역지방의회의 예산조정권과 예산배분권의 평균값을 산출(1.20%, 42.79%)하고 이를 중심으로 나중식(2002)이 제시한 모형에 따라 16개의 광역지방의회를 분류했다. 그 결과는 다음 <표 4>와 같다.

16개 광역지방의회 중 상대적으로 예산배분권과 예산조정권이 모두 높게 나타나는 ‘실질적 예산심의형’은 경기도의회, 서울시의회, 제주도의회, 인천시의회, 대구시의회였다. 예산배분권은 높게 나타나지만, 예산조정권은 낮은 ‘정책형성 지향적 예산심의형’은 광주시의회, 부산

표4 광역지방의회별 예산조정권과 예산배분권

지역	예산조정권 <sup>1)</sup>	예산배분권 <sup>2)</sup>
서울	3.89%	98.46%
부산	0.49%	61.05%
대구	1.58%	60.94%
인천	1.66%	53.59%
광주	0.60%	71.55%
대전	0.22%	7.76%
울산	0.31%	0.00%
경기	4.80%	98.44%
강원	0.73%	44.68%
충북	0.62%	7.86%
충남	0.26%	0.00%
전북	0.45%	10.95%
전남	0.31%	46.62%
경북	0.44%	27.39%
경남	0.94%	11.18%
제주	1.96%	84.21%
평균	1.20%	42.79%



주 : 1) 예산조정권(%) = 예산심의과정의 총변동액(삭감액+증액액)/전체 예산  
 2) 예산배분권(%) = (예비비가 아닌 일반 예산항목 증액 금액)/총삭감액

시의회, 전남도의회, 강원도의회였다. 예산조정권은 높지만, 예산배분권은 낮게 나타나는 ‘감독 및 통제 지향적 예산심의형’은 없었으며, 예산배분권과 예산조정권이 모두 낮게 나타나는 ‘형식적 예산심의형’은 울산시의회, 대전시의회, 충북도의회, 충남도의회, 전북도의회, 경북도의회, 경남도의회였다.

이 분석 결과 서울시의회의 경우 예산심의과정에서 의회가 예산을 조정하고 배분하는 과정에 적극적으로 참여하고자 하는 실질적 예산심의 활동이 일부 나타나기는 하지만 아직도 대부분의 광역지방의회는 삭감에만 익숙하거나 증액을 하더라도 지방정부에 예산 사용권을 부여

하고 견제와 통제활동이 미흡한 형식적 예산심의가 더 많이 나타나고 있었다. 이는 아마도 법률적으로 의회의 예산분배나 조정권한에 제한을 둔 점 때문에 분석되지만 재정민주주의적 관점에서 의회의 소극적 역할에 대한 문제점도 지적하지 않을 수 없다.

## V. 소결

2006년부터 2017년까지 16개 광역지방의회의 본회의를 통과한 최종 예산안을 비교하여 분석한 결과 서울시의회의 경우 타 광역지방의회의 예산심의 결과와 비교하여 상대적으로 적극적인 재정권한을 행사하고 있음을 확인하였다.

하지만 아직까지 대부분의 광역지방의회가 지방정부에 대한 견제와 통제역할을 주도적으로 하기보다는 주어진 범위 안에서 권한과 영향력을 행사하고자 하는 경향과 형식성이 더 크게 나타나고 있었고, 의원들의 역할인지도 미흡한 것으로 분석됐다.

본 분석결과를 종합한 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 의회의 예산심의가 형식적이며, 의원들의 지방정부 예산안에 대한 소극적이고 순응적인 태도를 확인함으로써 의원들의 적극적이고 실질적인 예산심의를 위한 의원들의 예산심의 지원 방안의 마련이 요구된다.

두 번째, 지방의회의 재정권한을 보장할 수 있도록 제도적 근거의 마련이 필요하다. 의회의 재정권한을 강화하기 위해서는 정확한 정보의 획득이 중요하지만, 현재

의회가 가지는 자료제출 요구권으로는 정보획득에 한계가 존재한다. 따라서 의회의 재정권한과 관련한 정보획득의 제도적 지원 방안이 마련될 필요성이 있다.

세 번째, 광역지방의회 간의 재정권한 행사에 있어 격차를 줄이기 위한 노력이 필요하다. 분석결과를 통해 예산심의과정에서 각 광역지방의회의 의정활동 차이가 두드러지게 나타났는데, 재정의 건전성과 투명성, 책임성 확보 차원에서 의회는 지방정부에 대한 상호협력과 함께 견제와 통제의 역할이 수행되어야 한다. 하지만 이러한 역할이 일부 광역지방의회에서는 미흡하게 나타나 이를 개선하기 위한 노력이 필요하다. 광역지방의회 의원들 간의 정기적 세미나 개최와 반복적 교류활동, 의원정책연구회 등을 통해 서로 정보를 교환하고 의회 간 격차 해소를 위한 노력이 지속해서 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강경표 (2020), 「재정민주주의와 재정운용」, 서울대학교 박사학위 논문.
  - 강주영 (2010). "지방자치와 재정민주주의 : 지방재정법을 중심으로", 「지방자치법연구」, 26(10).
  - 권오성 · 강정석 (2009). 「의회의 예산심의 과정 및 운영에 대한 해외사례 연구」, 한국행정연구원.
  - 김난영 · 김상현 (2007). "예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구: 예결위상설화는 기대효과를 발휘하고 있는가?", 「행정논총」, 45(3): 81-109.
  - 김정훈 · 박형수 · 김종면 · 최준욱 · 김현아 · 홍승현 (2010). 「헌법과 재정」, 한국조세연구원.
  - 나중식 (2002). 「예산정치론」, 서울: 형설출판사.
  - 박정수 (2007). 「선진국 재정개혁에 있어 입법부의 역할변화와 시사점」, 국회예산결산특별위원회 용역보고서.
  - 옥동석 (2004). 「재정민주주의와 지출승인법」, 한국조세연구원.
  - 이종수 (2008). 「새행정학」, 서울: 대영문화사.
  - 한정훈 (2017). 「행정부와 입법부 간 협치: 예산결정을 중심으로」, 동아시아연구원.
  - 행정안전부 (2020). 「지방의회 운영 가이드북」.
  - Rubin, I. S. (2000). The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing. CQ Press.
- 각 광역시도의회 홈페이지  
 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)  
 지방재정365 지방재정통합공개시스템(<http://lofin.mois.go.kr/>)

# 지방자치단체 사회투자적 복지지출 요인에 대한 연구

- 서울특별시 기초자치단체를 중심으로 -



**이상화**  
서정대학교 사회복지상담과 교수

## I. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

한국은 사회복지에 투자하는 예산의 대부분이 전통적 복지사업에 집중되어 있다 보니, 사회복지에 저소득층에 대한 지원 개념으로 간주하게 되어 우리나라의 복지정책은 여전히 중앙집권적이며 국고보조사업에 매칭비용 정도를 부담하는 것으로 인식되고 있다. 지금까지의 복지는 저소득층에 대한 생계보호, 공공부조, 노인, 장애인들을 대상으로 한 분배적·시혜적 개념으로 보아 미래 사회에 대응하기 위한 새로운 사회투자적 복지 재원배분에 한계가 있다.

따라서 복지를 분배적·시혜적으로 보는 관점에서 탈피하여 보육·가족·여성 등 보편적 복지를 추구하고자 하는 변화하는 시대적 상황과 주민욕구에 대응할 필요성이 있다.

### 2) 연구의 목적

서울특별시의 25개 기초자치단체를 기준으로 하여 사회복지지출 중 사회투자적 복지지출에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고, 분석결과를 토대로 향후 사회투자적 복지의 방향성을 제언하는데 있다.

## II. 이론적 배경

### 1) 사회투자적 복지정책

‘사회투자’라는 용어는 기든스(Anthony Giddens)의 “제3의 길 : 사회민주주의의 갱신”에서 처음 사용되었다 (김연명, 2007).

사회투자의 개념 아래에서 영국 신노동당 정부는 ‘복지 국가의 현대화’라는 구호를 내걸고 뉴딜 프로그램과 아동 복지투자과 같은 정책을 시행하였으며, 이는 사회투자적 복지정책이 취업률을 높이고 아동빈곤을 완화하는 등의 상당한 효과를 보인 것으로 평가된다.

퍼킨스 외(Perkins et al., 2004)에 따르면, 사회투자 정책은 경제정책과 사회정책간 인정과 통합에 기초하며, 전통적 소득재분배를 통한 평등의 실현보다 사회적 위험에 적응이 가능하도록 기회적 재분배에 중점을 두는 특징을 가진다.

이제까지는 복지지출을 소비성 또는 소멸성으로 보는 관점이 존재해왔으며(Romer, 1990; Barro, 1990). 이러한 연구들은 경제성장에 초점을 두고 복지지출을 바라본 결과이다. 한편 Bloom et al.(2001)의 연구에서는 복지지출이 사회인프라 구축 및 미래 세대에 대한 투자로 개념지어져 오히려 경제성장에 도움을 주는 것으로 논의가 되었다.

### 2) 선행연구 분석

국내에서 사회투자적 복지지출을 다룬 연구는 많지 않다. 대표적으로 정의룡 외(2012) 연구는 OECD 데이터를 통하여 사회투자형 복지지출을 재구성하고 국제비교를 시도하였으며 박기묵(2018)은 한국의 지방자치단체로 연구의 범위를 설정하여 지자체 복지지출을 생산적 복지

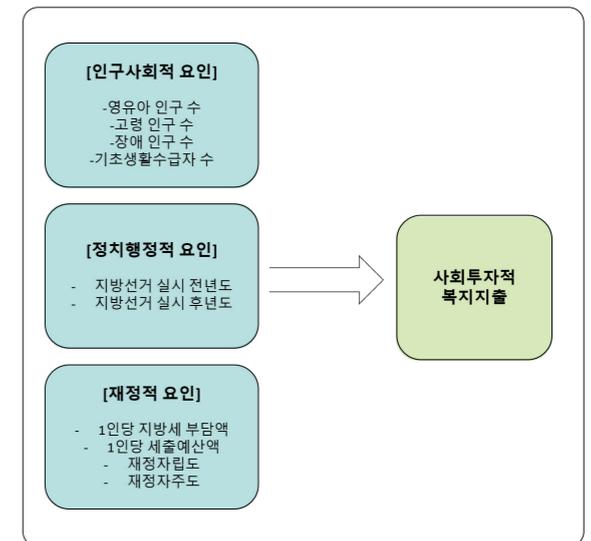
지출과 소비적 복지지출로 구분하여 분석하였다. 본 연구에서는 여성, 아동 및 청소년과 관련된 복지지출을 생산적 복지지출로 개념지었으며, 이를 사회투자적 복지지출의 성격으로 간주하였다.

## III. 연구방법

2016-2018년도의 서울시 25개 자치구를 대상으로 하여 사회투자적 복지지출을 종속변인으로 하였으며 사용데이터는 ‘지방재정365’에 공표되어 있는 행정데이터로서 세부사업별 세출현황 자료에서 보육, 여성, 가족관련 예산을 합하여 3개년의 통합데이터를 구축하였다.

기초자치단체의 경우 서울시에서 지원받는 예산액 비중이 높기 때문에 1) 기초지자체 자체예산과 2) 시비 + 자체예산으로 구분하여, 결합 시계열 회귀분석을 실시하였으며 기초통계분석 및 상관관계, 통합회귀 모형 분석에 있어서 Stata 13.0 통계패키지를 활용하였다.

그림1 연구모형



#### IV. 연구결과

표1 서울시 기초자치단체의 복지지출 수준

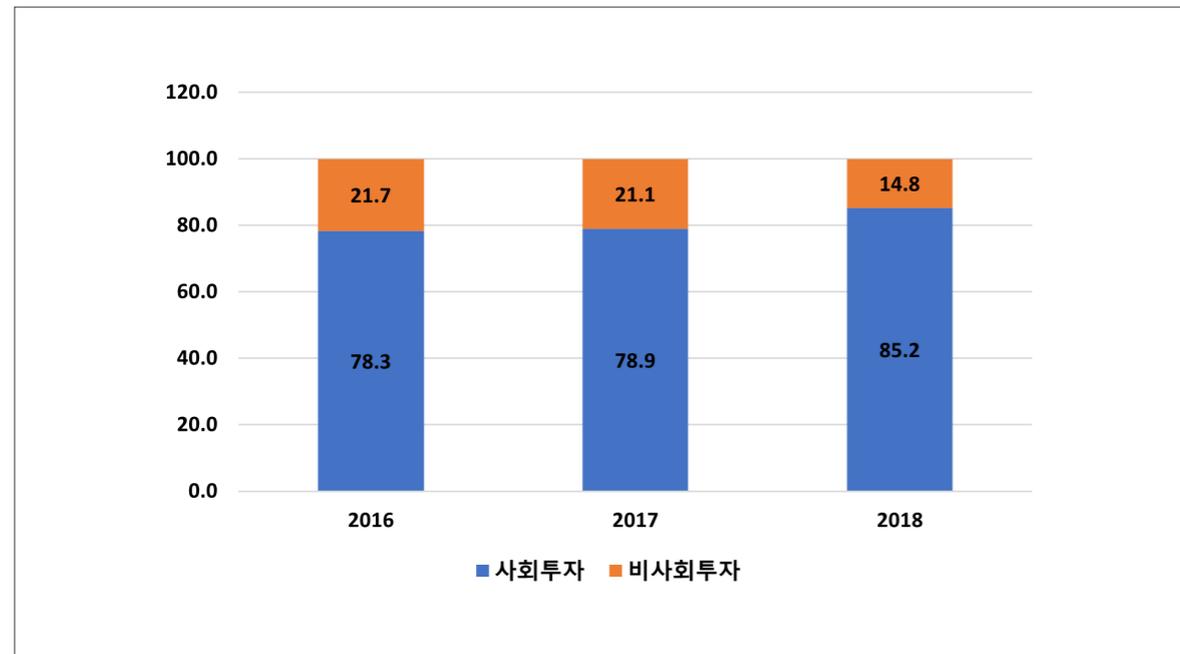
(단위 : 백만원, %)

구분	연도	사회복지 지출	사회투자 복지지출(a)	비사회투자 복지지출(b)
평균	2016	25,286(100.0)	19,810(78.3)	5,476(21.7)
	2017	27,486(100.0)	21,690(78.9)	5,795(21.1)
	2018	22,757(100.0)	19,394(85.2)	3,363(14.8)
합계	2016	632,168(100.0)	495,265(75.9)	136,903(21.0)
	2017	687,150(100.0)	542,265(78.9)	144,885(21.1)
	2018	568,941(100.0)	484,862(85.2)	84,079(14.8)

주 : 국비, 시비, 기초자치단체 예산 전체를 합친 수치임

[그림 2] 사회투자적 복지지출의 평균액 비율은 2016년에 비해 2017년에 0.6%p 상승하였고, 2018년도에 들어서 전년도에 비하여 6.3%p 상승한 것으로 나타났다. 즉 서울시 기초자치단체의 사회투자 복지지출은 전체 사회복지지출 중에서 비중이 높아져 가는 것으로 볼 수 있다.

그림2 서울시 기초자치단체의 사회투자 복지지출 비율 : 평균액 기준



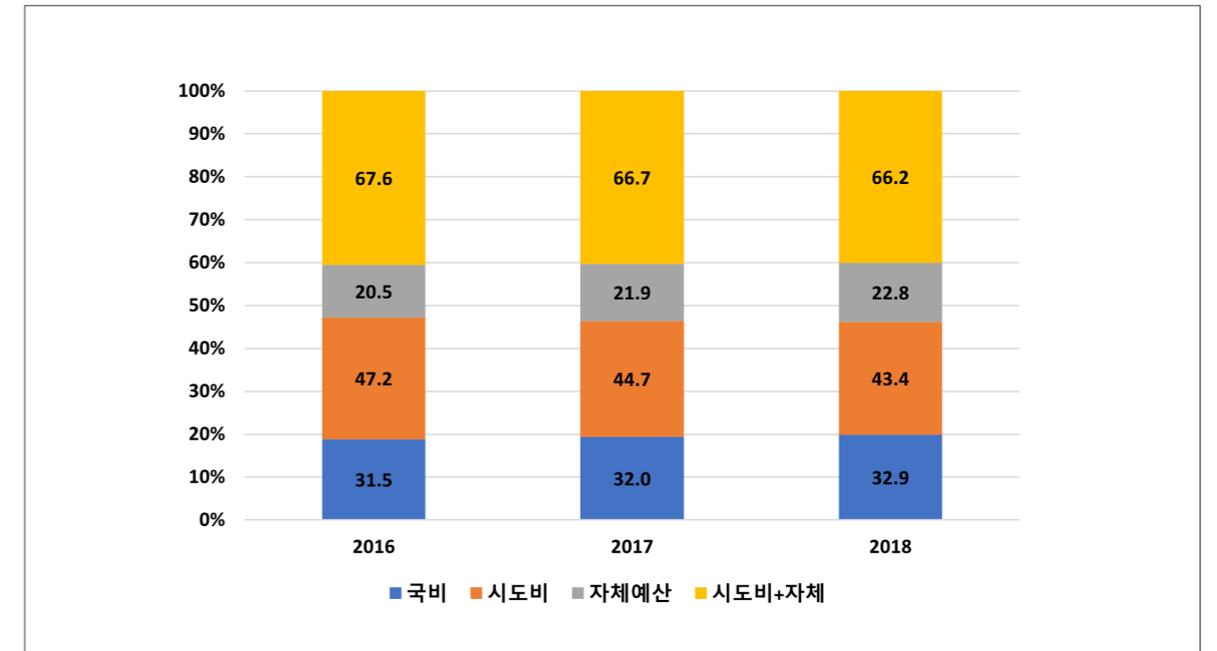
<표 2> 서울시 기초자치단체의 사회투자 복지지출은 평균적으로 상승하는 추세에 있으며, 국비와 기초자치단체의 자체예산 비율은 높아지는 반면, 서울시에서 지원되는 사회투자적 복지지출의 비율은 조금씩 감소추세를 보였다.

표2 사회투자 복지지출의 행정단위별 구성 비율

(단위 : 백만원, %)

구분	연도	사회투자 복지지출	국비	시도비(a)	자체예산(b)	a+b
예산액	2016	19,811	6,239	9,344	4,056	13,400
	2017	21,691	6,943	9,700	4,758	14,459
	2018	19,394	6,373	8,414	4,425	12,839
비율 (%)	2016	100.0	31.5	47.2	20.5	67.6
	2017	100.0	32.0	44.7	21.9	66.7
	2018	100.0	32.9	43.4	22.8	66.2

그림3 사회투자 복지지출의 행정단위별 구성 비율 : 평균액 기준



<표 3> 종단회귀분석 모형은 F=4.37, p<.01 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 종속변수인 사회복지지출에 영향을 미치는 변수로 영유아인구 수, 재정자립도, 재정자주도, 1인당 지방세 부담액이 통계적으로 유의미한 영향력을 미쳤으며, 그 방향성은 모두 정적(+)인 것으로 나타났다. 즉 영유아 인구 수가 많을수록, 재정자립도와 재정자주도가 높고 1인당 지방세 부담액이 클수록 서울시 기초자치단체의 사회복지지출 수준이 높아진다는 것을 의미한다.

**표3** 기초자치단체의 사회투자적 복지지출에 대한 확률효과모형 회귀분석 결과

구분	Coef.	Std. Err.	z	P> z
영유아 인구 수	1.644767	0.706517	2.33	0.033
고령인구 수	1.142638	0.6936022	1.65	0.119
장애인 인구 수	7.168487	2.629645	2.73	0.115
기초생활수급자 수	-0.1709289	0.1158758	-1.48	0.16
재정자립도	1085.629	330.7162	3.28	0.005
재정자주도	470.6076	234.6608	2.01	0.042
1인당 지방세부담액	0.0022892	0.0011439	2	0.023
1인당 세출예산액	-2.208538	5.735153	-0.39	0.705
지방선거-전년	807.6557	577.0915	1.4	0.181
지방선거-후년	705.4785	485.2548	1.21	0.257
상수	264.2803	32246.82	0.01	0.004
F(9, 16) = 4.37				
Prob > chi2 = 0.0051				

\* p<0.5, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 4〉는 사회투자 복지지출(기초자치단체 자체예산 + 서울시비)에 영향을 미치는 요인에 대한 종단회귀분석 결과를 제시한 것으로 종단회귀분석 모형은 F=4.37, p<.05 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 종속변수인 사회복지지출에 영향을 미치는 변수로는 기초생활 수급자 수, 재정자립도, 재정자주도, 지방선거 전년도에의 변인이 통계적으로 유의미한 영향력을 미친 것으로 나타났으며, 구체적으로는 기초생활 수급자 수가 적을수록, 재정자립도와 재정자주도가 높을수록, 지방선거 실시 전년도에 사회복지지출 수준이 높아지는 것으로 해석된다.

**표4** 시비포함 사회투자적 복지지출에 대한 확률효과모형 회귀분석 결과

구분	Coef.	Std. Err.	z	P> z
영유아 인구 수	1.102981	2.559349	0.43	0.672
고령인구 수	1.278531	2.412477	0.53	0.603
장애인 인구 수	11.13903	9.37477	1.19	0.252
기초생활수급자 수	-.8584404	.4667002	-1.84	0.084
재정자립도	1594.572	1249.121	1.28	0.020
재정자주도	262.2533	863.4099	0.30	0.045
1인당 지방세부담액	-.0048871	.1142857	-1.14	0.271
1인당 세출예산액	6.637147	20.65182	0.32	0.752
지방선거-전년	2458.81	2223.703	1.11	0.025
지방선거-후년	1658.45	1449.841	0.87	0.714
상수	-27845.76	123207.5	-0.23	0.824
F(9, 16) = 2.65				
Prob > chi2 = 0.0426				

\* p<0.5, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## V. 기초자치단체 사회투자 복지지출에 대한 분석 결과

### 1) 기초자치단체 자체예산에 대한 분석 결과

서울시 기초자치단체인 25개 자치구의 사회투자 복지지출을 대상으로 종단회귀분석을 수행하기 위하여 하우스만 검정결과. p값이 0.05보다 크기 때문에 5% 유의수준에서 귀무가설이 채택되므로 확률효과 모형을 선택하는 것이 적절한 것으로 나타났다.

**표5** 서울시 기초자치단체의 사회투자 복지지출에 대한 하우스만 검정 결과

변수	(b) FE	(B) RE	(b-B) Difference	sprt(diag(V_b-V_B)) S.E.
영유아 인구	-1.323877	-.0592015	-1.264676	.7547866
고령 인구	-.8306948	.1811031	-1.011798	.6002835
장애 인구	5.214991	-.1487559	5.363746	3.911661
수급자수	.0405923	.0540603	-.0134681	.0426603
재정자립도	-403.9552	112.0096	-515.9648	644.7363
재정자주도	200.7799	-138.5277	339.3076	457.4653
인당지방세	-.0021851	.0000474	-.0022325	.0021212
인당세출액	-9.668589	-.9305505	-8.738038	12.28973
전년	2306.307	321.745	1984.562	1639.636
후년	3343.652	-440.0683	3783.72	3575.731

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg  
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

$$\begin{aligned} \text{chi2}(6) &= (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B) \\ &= 3.91 \\ \text{Prob} > \text{chi2} &= 0.6893 \end{aligned}$$

〈표 6〉 종단회귀분석 모형은 F=4.37, p<.01 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 종속변수인 사회복지지출에 영향을 미치는 변수로 영유아인구 수, 재정자립도, 재정자주도, 1인당 지방세 부담액이 통계적으로 유의미한 영향력을 미쳤으며, 그 방향성은 모두 정적(+)인 것으로 나타났다. 즉 영유아 인구 수가 많을수록, 재정자립도와 재정자주도가 높고 1인당 지방세 부담액이 클수록 서울시 기초자치단체의 사회복지지출 수준이 높아진다는 것을 의미한다.

**표6** 사회투자적 복지지출에 대한 확률효과모형 회귀분석 결과

구분	Coef.	Std. Err.	z	P> z
영유아 인구 수	1.644767	0.706517	2.33	0.033
고령인구 수	1.142638	0.6936022	1.65	0.119
장애인 인구 수	7.168487	2.629645	2.73	0.115
기초생활수급자 수	-0.1709289	0.1158758	-1.48	0.16
재정자립도	1085.629	330.7162	3.28	0.005
재정자주도	470.6076	234.6608	2.01	0.042
1인당 지방세부담액	0.0022892	0.0011439	2	0.023
1인당 세출예산액	-2.208538	5.735153	-0.39	0.705
지방선거-전년	807.6557	577.0915	1.4	0.181
지방선거-후년	705.4785	485.2548	1.21	0.257
상수	264.2803	32246.82	0.01	0.004

F(9, 16) = 4.37  
Prob > chi2 = 0.0051

\*p<0.5, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

**2) 기초자치단체 자체예산 및 서울시비를 포함한 분석 결과**

서울시 25개 자치구의 자체예산 및 서울시비를 포함한 사회투자 복지지출을 대상으로 하우스만 검정을 실시한 결과는 다음과 같다. p값이 0.05보다 크기 때문에 5% 유의수준에서 귀무가설이 채택되므로 확률효과 모형을 선택하는 것이 적절한 것으로 나타났다. 따라서 확률효과 모형으로 사회복지지출에 대한 종단회귀분석을 수행, 그 결과는 다음의 <표 7>에 제시하였다.

**표7** 사회투자적 복지지출(자체예산 + 서울시비)에 대한 하우스만 검정 결과

변수	(b) FE	(B) RE	(b-B) Difference	sprt(diag(V_b-V_B)) S.E.
영유아 인구 수	2.277743	.3910038	1.886739	1.997218
고령 인구 수	2.100028	.5572444	1.542784	1.587798
장애인 인구 수	.9802489	-1.328878	2.309127	10.36431
기초생활수급자 수	.0150365	.2569295	-.241893	.0972226
재정자립도	170.3575	701.0985	-530.741	1705.17
재정자주도	-112.6225	-612.2627	499.6403	1199.61
1인당 지방세부담액	-.0032375	-.0030939	-.0001436	.0055839
1인당 세출예산액	25.06202	9.415926	15.6461	32.40161
지방선거 전년	-3796.647	43.50553	-3840.153	4307.962
지방선거 후년	-10295.28	-3434.548	-6860.732	9426.644

b = consistent under Ho and Ha: obtained from xtreg  
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho: obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

$$\begin{aligned} \text{chi2}(7) &= (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B) \\ &= 3.64 \\ \text{Prob}>\text{chi2} &= 0.8197 \end{aligned}$$

<표 8>은 사회투자 복지지출(기초자치단체 자체예산 + 서울시비)에 영향을 미치는 요인에 대한 종단회귀분석 결과를 제시한 것으로 종단회귀분석 모형은 F=4.37, p<.05 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 종속변수인 사회복지지출에 영향을 미치는 변수로는 기초생활 수급자 수, 재정자립도, 재정자주도, 지방선거 전년도에 변인이 통계적으로 유의미한 영향력을 미친 것으로 나타났으며, 구체적으로는 기초생활 수급자 수가 적을수록, 재정자립도와 재정자주도가 높을수록, 지방선거 실시 전년도에 사회복지지출 수준이 높아지는 것으로 해석된다.

**표8** 사회투자적 복지지출(기초자치단체 자체예산 + 서울시비)에 대한 확률효과모형 회귀분석 결과

구분	Coef.	Std. Err.	z	P> z
영유아 인구 수	1.102981	2.559349	0.43	0.672
고령 인구 수	1.278531	2.412477	0.53	0.603
장애 인구 수	11.13903	9.37477	1.19	0.252
기초생활수급자 수	-.8584404	.4667002	-1.84	0.084
재정자립도	1594.572	1249.121	1.28	0.020
재정자주도	262.2533	863.4099	0.30	0.045
1인당 지방세부담액	-.0048871	.1142857	-1.14	0.271
1인당 세출예산액	6.637147	20.65182	0.32	0.752
지방선거_전년	2458.81	2223.703	1.11	0.025
지방선거_후년	1658.45	1449.841	0.87	0.714
상수	-27845.76	123207.5	-0.23	0.824

F(9, 16) = 2.65  
Prob > chi2 = 0.0426

\*p<0.5, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

**VI. 분석결과 종합**

사회투자적 복지지출을 기초자치단체 자체예산으로 한정하여 종단회귀분석을 실시한 결과, 영유아 인구 수, 재정자립도와 재정자주도, 1인당 지방세 부담액이 통계적으로 유의미한 정적(+) 영향을 미쳤으며, 서울시비와 기초자치단체 자체예산을 통합한 모델에서는 기초생활수급자 수가 통계적으로 유의미한 부적(-) 영향을 미쳤고, 재정자립도와 재정자주도가 정적(+) 영향력을, 지방선거 실시 전년도에 정적인 영향력이 나타나는 것으로 분석되었다.

## Ⅶ. 결론 및 함의

이론적 함의로는 ‘사회투자’의 개념이 사회복지 재정이나 예산과 관련되어 서울특별시 기초자치단체의 복지 지출에 최초로 적용되었다는 점이다. 또한 본 연구를 통해 ‘비사회투자적 복지지출’에 대한 명확한 개념정의에 대한 논의를 촉발시킨다는 것이고, 사회복지 지출이나 정책에 대한 성격을 새로이 규정할 수 있다는 것이다.

정책적 함의로는 현재 기능적으로 분류된 사회복지 예산은 그 성격과 내용에 대한 명확한 분류가 필요하며 특히 현 시대적 상황을 반영한 사회투자적 복지지출 분야로 예산편성 부문의 개편이 필요하다는 것이다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다.

첫째, 사회투자에 대한 개념이 아직도 진행중이라는 점과, 한국에서의 개념적 논의가 활발하지 못하다는 점이다.

둘째, 시공간적 범위에 대한 한계로 연구자의 개인적 특성상 서울시 기초자치단체로 한정하여 연구를 진행하였고, 시간적으로도 자료의 제약으로 인해 3개년 정도의 데이터 분석에 그쳤다. 후속 연구에서는 공간적 범위를 확장하고 시간적으로도 5년 이상의 데이터를 확보하여 분석할 수 있다면 보다 현실적으로 논의할 수 있는 분석 결과가 나타나리라 생각된다.

마지막으로 행정안전부의 지방자치단체 예산편성 운영 기준에 대한 13개 분야 52개 부문의 기능별 분류를 사회복지 분야만이라도 재구조화를 통해 사회투자적 복지 부문을 신설하여 복지정책에 있어서 새로운 패러다임의 전환을 제언하고자 한다.



# 서울시 공공투자사업에서 발생되는 사회적비용의 쟁점 고찰<sup>1)</sup>



권용훈  
서울연구원 연구위원

## I. 서론

### 1) 사회적비용

#### 가) 개념 및 범위

공공경제학에서 '사회적비용'은 생산 주체가 부담하는 사적 비용과 재화 생산 시 외부성(환경오염 등)으로 인한 사회적 추가 부담 비용의 합으로 정의된다. 여기서 외부성(externalities)은 A의 행동이 B에게 의도하지 않은 이득이나 손해를 끼쳤는데, 이에 A가 B에게 대가를 받거나 배상을 지급하지 않는 상황이다.<sup>2)</sup> 공공경제학의 사회적 비용은 이론적 개념이지만, 공공투자사업에서의 '사회적 비용'은 해당 사업을 추진하는데 투입되는 모든 비용을 의미하는 것으로 사회적비용이 실질적인 추정이 가능한 값이어야 한다는 것에 차이가 있다.

따라서 공공투자사업에 대한 사회적비용은 경제성 분석의 '사업비'로 개략적으로 정리될 수 있고 사업비는 공사비, 용지비, 부대비, 운영비와 특정 대안을 선택하면서 포기하게 되는 최선의 가능성에 대한 가치인 기회비용도 포함된다. 한편, 사회적비용을 완벽하게 경제성분석에 적용하기는 현실적으로 어려움이 있는데 그 이유는 대상 사업의 범위 설정, 외부성의 계량화 가능 여부, 사업 파급 효과에 해당되는 비용인지 확인이 어렵기 때문이다.

여기서 언급되는 사회적비용 범위는 경제성분석에 실질적으로 활용할 수 있는 투자사업의 '사업비'가 중심이며 외부성 등 비용 쟁점이 필요한 경우에 한해 공공경제학의 '사회적비용' 관점에서 비용을 포함한다. 한편, 사업 시행 전과 후의 사회적비용을 비교하거나 분석할 때 편익으로

도 설명될 수도 있으나 본 글은 비용산정에 한정한다.

### 2) 사회적비용 쟁점

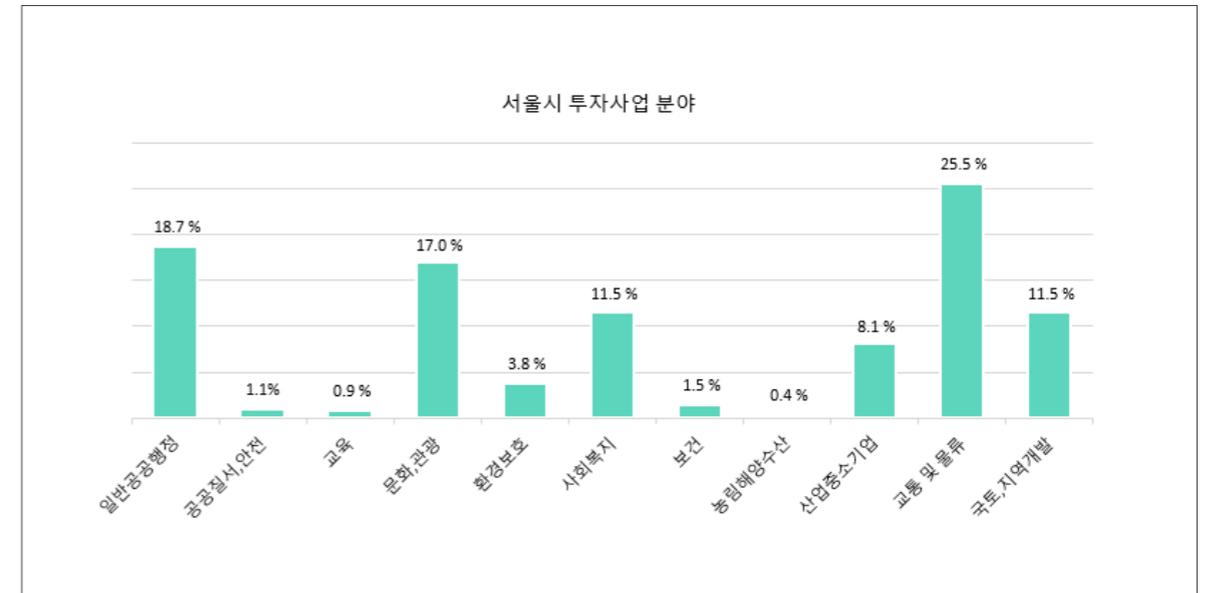
#### 가) 투자사업의 분야

서울시 투자사업은<sup>3)</sup> 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」에 따라 13개 분야로 일반 공공행정(청사, 주민센터, 행복주택사업 등), 공공질서 및 안전(소방서 등), 교육(교육시설 등), 문화 및 관광(공연장, 미술관, 도서관, 청소년활동시설, 체육시설), 환경 보호(상하수도, 폐기물처리시설, 물재생시설 등), 사회복지(장애인, 노인복지센터시설), 보건(보건의료시설 등), 산업·중소기업(창업지원시설 등), 수송 및 교통(도로, 주차장, 보행시설), 국토 및 지역개발(도시재생사업 등), 농림해양수산, 과학기술 등으로 구분한다. 이중 가장 많이 추진되는 사업은 일반공공행정, 문화 및 관광, 사회복지, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 사업들이다.<sup>4)</sup>

#### 나) 사회적비용 산정이 왜 중요한가?

투자사업의 경제성분석은 특정사업에서 국가 전체적인 사회적비용과 편익을 산정하고 그 결과를 해당사업의 추진 근거자료로 활용된다. 여기서 사회적비용은 생산 주체가 부담하는 사적 비용과 재화 외에도 외부성으로 인한 사회적 부담 비용을 포함한 비용으로 정의되고, 편익은 유·무형적 시민효용 증가에 대한 가치의 합으로 자본으로부터 생산되는 재화나 서비스의 경제적 가치로 설명된다. 투자사업의 사회적비용은 산정하는 방법과 비용으로 포함 여부에 따라 경제성분석 결과에 영향을 미치고, 특정 사업의 예산을 책정할 때 과대 또는 과소 추정에 영향을 주어 정책 판단의 혼란을 초래하기 때문이다.

그림1 서울시 투자사업 분야별 비중(2019~2021년)



3) 투자사업의 심사대상은 전액 시 재원으로 구성되는 경우 총사업비 40억 원 이상인 신규 투자사업이며, 전액 자체 재원이 아닌 2개 이상 사·도가 공동으로 추진하는 투자사업은 총사업비 40억 원 이상 300억 원 미만인 신규 사업

4) 서울공공투자관리센터에서 사업계획 및 경제성분석을 수행한 자료는 투자심사대상 투자사업은 매년 사업비 총액으로 5~6조 원, 사업 건수는 200여 건을 상회함(2018년 182건, 2019년 217건, 2020년 234건). 이는 서울시 투자심사의 행사성 사업, 안전시설, 단순 장비교체사업 등은 제외된 것임

1) 본 기고는 권용훈, 2021. 공공투자사업 사회적비용 산정의 쟁점과 대응방안 『서울연구원』의 사회적비용에 대한 내용 및 서울공공투자관리센터의 내부자료를 근거로 재구성하여 작성하였음

2) 이준구. 2011. 『재정학』, p.156

## 나) 사업 분야별 사회적비용

이러한 일반공공행정, 문화 및 관광, 사회복지, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발의 사업들의 사회적비용 쟁점을 정리해 보면, 인근 주민의 민원에 따른 공사비 증가, 사업규모 불확실성에 따른 비용증가, 용지보상비 추정 문제, 용지 및 지장물 보상범위, 환경비용(소음비용), 기회비용 등이다. 세부 내용은 아래와 같다.

첫째, 특정사업에서 주요 공사비 외에도 부속시설 비용이 상당하여 무시할 수 없는 것으로 예상하지 못한 비용이 추가로 발생하는 경우이다. 예를 들면, 도심지 소음 민원 해소를 위한 소음저감시설이 대표적인데 적절한 시설 유형과 규모를 어떻게 정할지가 쟁점이 된다. 소음저감 시설의 유형에 따라 비용변동이 크기 때문이다. 또한 특정시설에 대한 공사비를 산정할 때 평균적인 공사비로 사업비를 산정하게 되는데 일부 시설은 사업의 특수성 및 디자인을 중요시하여 높은 공사비로 비용을 산정하는 문제가 발생하기도 한다.

둘째, 보상비를 용지보상비와 지장물보상비로 구분할 때 용지보상비 산정방법에 대한 쟁점이 있다. 사업계획 단계에서 토지는 공시지가에 보상배율을 적용하는 용지보상비 추정 방식을 주로 사용하지만 서울시처럼 공시지가가 급격히 상승하는 지역의 특성, 보상배율의 부정확성으로 현재 사용되는 용지보상비 산정방법이 적절한지이다.

셋째, 외부성이라고 정의한 환경비용은 시민건강에 직접적인 악영향을 미치고 주민 갈등을 유발시킨다. 주거지 내 블록 단위에 건설되는 복합청사와 문화시설 또는 도로개선사업은 주민편의 및 주거환경 개선이 목적이었으나 오히려 유발된 차량 증가로 소음비용과 사고비용 등이 발생하는 문제이다.

넷째, 기회비용은 경제성분석에서 주로 논의되는 비용으로 반영할 것인지의 판단에 따라 사업추진 여부에도 영향을 미치는 중요한 변수이다. 사업시행 가정에 따라, 반영 기준에 따라 비용 차이가 발생된다. 특히 토지 기회비용은 해당 토지를 특정사업에 활용함에 따라 타 사업에 활용할 기회를 포기한 비용으로 볼 때 공중 및 지상, 지하공간 개발 등 토지 기회비용이 쟁점이 된다.

본 글은 앞서 언급한 사회적비용 중 서울시 용지보상비 특성, 도심지에서 문제가 되는 환경비용 중 소음비용, 경제성분석시 논란이 있는 기회비용에 한해 고찰해 본다.

## II. 용지보상비

### 1) 용지보상비 중요성

투자사업의 사업비는 공사비, 용지보상비, 부대비로 구분하여 비용을 산정한다. 일반적으로 사업비 중 공사비와 보상비가 주요 비용이며 공사비가 가장 큰 비중을 차지한다. 그러나 서울시의 경우 높은 토지비용으로 보상비 비중이 크다. 다른 지역과 비교해보면 서울, 인천, 경기를 제외한 지역(비수도권)의 사업비 중 공사비가 61.2%, 보상비는 14.8%, 용역비 및 기타는 24.0%로 분석되며, 광역시는 공사비 49.2%, 보상비 24.2%, 용역비 26.7%로 분석된다.<sup>5)</sup>

반면, 서울시 용지보상비는 사업비에서 차지하는 비율이 30%를 크게 상회하는 것으로 조사되어 비수도권 지역의 15% 수준과 비교 시 월등히 높아 해당 사업에서 공사비 산정 만큼이나 용지보상비 산정이 중요하다.

표1 서울시 투자사업의 사업비 항목 구성 비율

구분	공사비	보상비	용역비 및 기타	
투자사업 분야	문화시설	57.7%	37.9%	4.4%
	보건복지시설	59.1%	28.4%	12.5%
	산업행정시설	53.2%	37.4%	9.4%
	도로·주차장	64.7%	27.9%	7.4%

자료: 서울공공투자관리센터 자료를 근거로 작성

서울시에서 투자사업을 계획할 때, 또는 경제성분석을 할 때 만약 잘못된 용지비산정 정보를 가지고 보상비 추정이 이루어진다면 경제성분석 결과에도 왜곡되는 결과가 발생되며, 사업 계획단계에서 부터 소요예산이 과소하게 추정될 수 있어 이후 사업추진 단계에 따라 추가예산이 확보해야 하는 문제가 발생된다. 따라서 용지비산정은 타 차지단체보다 더 정밀하고 정확하게 추정되어야 한다.

### 2) 용지보상비 쟁점

#### 가) 산정방법 현황

투자사업의 계획단계에서 용지보상비 산정은 감정평가에 의하여 산정하거나, 투자사업의 사업지 주변의 기 보상된 자료를 근거로 추정, 또는 대상지의 공시지가를 기준으로 용도지역 및 이용상황별 보상배율방식을 적용하여 보상비를 산정한다.

만약 사업계획단계에서 예산과 시간이 허락된다면 용지보상비 추정은 감정평가방식으로 산정하면 향후 발생할 보상비 산정 오차가 적어 최상의 선택이지만 대부분 투자사업에서 공시지가 기준에 따른 보상배율을 적용하여 용지보상비를 산정한다. 이는 국가가 수행하는 예비타당성조사, 타당성조사에서 선호하는 방식이며, 서울시

투자심사 대상사업을 검토할 경우에도 많이 사용되고 있는 방법이다. 구체적인 산정은 개별공시지가(구청에서 표준지공시지가를 기준으로 표준지와 개별토지 차이를 조사하여 반영)에 보상배율(『예비타당성조사 수행 총괄 지침』(기획재정부훈령)에 시·도 단위로 자료제시)을 곱하여 산정하고 있는데, 이러한 방법은 몇 가지 문제점을 가지고 있다.

#### 나) 공시지가에 보상배율 산정방법의 문제

용지보상비 산정에서 가장 많이 사용되는 공시지가에 배율을 곱하는 방식은 공시지가의 보상배율의 적정성에 대한 것이다. 먼저 공시지가 상승에 따른 문제인데, 공시지가는 기본적으로 토지의 재산세 등 과세를 목적으로 산정되는 가치로서 시세와는 차이가 있다. 최근 수년 동안 현실화율(공시지가/시장가격)이 지속적으로 높아졌는데 이는 공시지가와 시세와의 격차를 줄이기 위해 공시지가가 급격히 상승한 것이다. 한국감정평가사협회 자료에 따르면 2015년 이후 최근까지 공시지가 변동률이 지가변동률을 지속적으로 상회하였고, 특히 서울시 공시지가가 더 크게 상승하였다.

또한, 보상배율의 적정성관련, 공시지가에 보상배율을 곱하여 보상비를 산정하면 주변 지가와 차이가 큰 경우가 발생된다. 이는 보상배율이 대상지 용도지역 및 이용

5) 『지방자치 정책브리프』 제93호(한국지방행정연구원, 2020.05)

상황을 반영한 보상배율로써 보상배율 활용 시 보상비가 해당 지역 시세에 비해 과소하게 산정되는 사례가 많다. 이러한 보상배율은 시도 단위 평균 배율을 적용하여 해상 토지의 지역성 및 개별성과 시기의 변동성을 고려하지 못하는 한계에 따른 것이다. 세부적으로 보상배율은 지역별 및 시기별 평균을 활용한 수치이므로 공시지가가 급격히 증가될 경우 변화된 수치를 제대로 반영하지 못하게 된다. 2015년 이후 표준지공시지가 상승률이 서울은 50.3%로 전국 40.7%를 상회하고 있고, 현재 사용되는 보상배율은 17개 광역단위로, 용도지역을 4개로, 이용상황을 5개로 구분하였으나 개별 자치구 또는 세부 권역별로, 용도지역 및 이용상황별로는 그 격차가 클 것이다. 서울시 자치구별 지가 변동률과 공시지가 변동률을 비교해 보면 강남구가 40% 이상으로 높은 편차가 발생하였고 마포구, 중구, 서초구의 편차도 30~40%로 나타나 자치구별 보상배율 격차는 클 것이다. 따라서 서울은 자치구별로 지가변동률보다 공시지가변동률이 커 용도 및 이용현황을 반영한 현재의 보상배율을 적용하는데 한계가 있다.

### 3) 산정방법 고찰

서울시 토지는 타 시도에 비해 국지적인 지역성과 개별성이 강하며 토지의 시세변동 역시 심한 지역으로 해당지역 토지거래사례의 격차율을 산정하여 보정할 수 있다. 주변 유사건물 필지의 실거래가 대비 개별공시지가의 비율(격차율)을 적용하여 용지보상비로 산정하는 것으로 추정 토지가액 = 부지면적 × (개별공시지가 × 격차율), 격차율 = 유사사례 실거래가 ÷ 해당 필지 개별공시지가로 산정한다. 그러나 격차율은 개별토지의 지역성 및 개별성, 시세 변동을 반영하므로 보다 현실적인 수치를 적용할 수 있으나 특정사례를 기준으로 다양한 토지 특성을 반영하기에는 한계는 있다. 이러한 용지보상비 산정 외에도 보상범위, 지장물 보상 등의 쟁점도 있다.

### 가) 보상범위

계획단계에서 보상범위는 해당사업의 필요한 면적만큼 토지 및 지장물을 대상으로 보상비를 산정하기 때문에 보상범위에 따른 보상비 산정에도 차이가 발생된다. 이를 사업계획단계부터 비용산정에 판단이 필요하다. 예를 들면 토지와 지장물에 대한 보상범위는 필지단위로 보상되는 건축사업과는 달리 도심지 도로를 확장하는 경우 기존 건물의 토지 및 건축물(지장물)의 보상비 산정은 중요하게 된다.

토지 및 건축물을 부분 보상하는 경우는 건축물을 일부 철거하고 기존 건축물의 기능 활용이 가능할 경우 건축물에 대해 부분보상을 할 수 있다. 이때 보상비는 토지 및 건축물 모두 실제 사용면적을 기준으로 산정할 수 있다. 한편, 토지 및 건축물을 전체보상하는 경우는 건물철거 후 기존 건축물의 기능유지가 어렵고 토지 잔여부지도 다른 용도로 부지활용이 어렵다면 전체보상으로 비용을 산정할 수 있다. 다음으로는 편입되는 토지 외 건축물 전체를 보상하는 경우는 건축물을 일부 철거할 때 출입구, 계단 등 기존 건축물 기능 활용이 불가능할 경우 건축물 전체보상이 필요하고 토지는 사용 필지 면적을 고려해 부분 보상을 할 수 있다. 이러한 상황을 고려하여 사업계획부터 보상범위를 검토하는 것이 필요하다.

### 나) 지장물 등

건축물 보상은 보상필지 위의 건축물을 편입토지만큼 철거하고 절단면을 복원하여도 잔여 건축물 이용에 문제가 없는지를 검토해야 하는데 잔여 건축물 활용에 대한 기준은 토지수용회의 기준을 참고할 수 있다. 철거 및 절단면 복원 후 잔여건축물 이용에 큰 문제가 없다면 편입토지의 건축물 면적의 가격과 절단면 복원비용을 산정하여 보상비로 반영하고 이용이 힘들 경우 전체보상을 하며 편입부분의 건축물 보상비는 편입면적에 신축공사비로 산정할 수 있다.

실제 지장물 보상은 농작물 및 수목 보상, 영업장 및 주거이전비, 지하매설물 등 다수의 지장물 항목 및 비용이 발생하는데 사업계획단계에서 토지평가금액과 건물평가금액이 포함된 감정평가로 보상비를 산정하는데 감정평가를 별도로 수행하지 않았을 때 현재 지장물보상은 용지보상비의 10~20% 수준으로 산정하고 있다. 이는 지장물조사에 따른 현황도가 없을 경우 사업여건에 따라 지장물 보상비율을 조정한다.

영업보상비는 영업손실에 대한 추정치로 산정하고 있으나 산정 근거가 불명확하여 적정성 판단에 한계가 있다. 영업장 보상은 영업손실 기간의 수익과 영업장 이전에 소요되는 비용을 반영할 수 있는데, 영업이익 관련 통계를 통해 사업체 영업이익을 추정하고, 이전시설비는 사례를 통해 규모에 따른 시설비를 추정한다. 주거이전비는 판례에 따라 1세대당 비용으로 산정하고 있는데 2개월분의 이전비(세입자는 4개월)을 도시근로자가구의 가구원 수별 월평균 명목 월평균 가계지출비를 기준으로 계상한다. 한편, 토지보상법 시행규칙에 따라 이주정착금 금액은 주거용 건축물에 대한 평가액의 30%에 해당하는 금액으로 하되, 최소 6백만 원에서 최대 1천2백만원 범위에서 지급된 사례를 활용할 수 있다.

## III. 환경비용(소음비용)

투자사업 추진시 발생하는 소음, 폐기물처리에 따른

오염물질, 악취 등은 시민건강에 직접적인 악영향을 미치고 주민갈등을 유발시켜 사업추진에도 영향을 주게 된다. 환경부 중앙환경분쟁조정위원회의「환경분쟁사건 처리 등 통계자료(2020)」에 따르면 환경분쟁신청사건으로 처리된 4,557건 중 소음·진동으로 인한 피해 3,840건, 대기오염 227건, 수질오염 102건, 일조 284건, 기타 104건으로 환경피해 원인으로는 소음·진동으로 인한 피해가 가장 많다. 또한 공사중 소음을 제외하면 도로상 교통소음이 많다. 도심지 내 도로개선사업은 사업노선이 인근 주택지와 인접하기 때문에 방음시설 설치비용이 발생되거나, 자동차전용도로(강변북로, 올림픽대로, 내부순환로, 동부간선로 등)는 발생하는 소음·분진 등으로 도로주변 민원이 발생되어 소음저감시설을 계획하게 된다. 여기서 소음비용에 따른 시설물 규모가 쟁점이 된다.

### 1) 소음기준의 쟁점

소음기준은 환경과 건축규정에서 기준을 규정하고 있는데, 「환경정책기본법」은 환경보전과 환경정책에서 정한 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전하기 위해 소음기준을, 「소음·진동관리법」은 공장·건설공사장·도로·철도 등으로부터 발생하는 소음·진동으로 인한 피해를 방지하고 소음·진동을 적정하게 관리하기 위해 소음기준을, 「주택건설기준 등에 관한 규정」은 주택의 건설기준, 부대시설·복리시설의 설치기준 등에 관하여 소음규정을 각각 정하고 있다.

표2 소음규정 및 기준

구분	주간 (06:00~22:00)	야간 (22:00~06:00)	비고
환경정책기본법	실외 65 dB(A)	실외 55 dB(A)	환경영향평가 대상
소음·진동 관리법	실외 68 dB(A)	실외 58 dB(A)	도로 준공 이후 관리대상
주택건설기준 등에 관한 규정	실외 65dB(A), 실내 45dB(A)		30만㎡ 미만의 소규모 대상

주: dB은 소음을 수치화한 값이며, dB(A)은 청감보정을 고려하여 측정된 소음도

여기서 공동주택 준공 시 사업자가 준수해야 하는 「주택건설기준 등에 관한 규정」과 공동주택 입주 이후 도로관리청이 준수해야 하는 「소음·진동관리법」규정이 상이하다. 이는 공동주택 건설 시 소규모 공동주택은 주·야간 구분 없이 65dB(A)를 만족하거나 6층 이상 공동주택은 실내에서 창문을 닫은 상태로 45dB(A)을 만족해야 하는 것으로 되어있지만 현실은 도로운영 시 야간시간대 소음 기준을 초과할 가능성이 높아 소음민원이 지속적으로 발생한다. 이와같이 소음규정의 차이와 소음발생시 소음피해 면적설정 등 피해 규모산정에 어려움이 있다.

한편, 중앙환경 분쟁조정위원회에서는 교통소음에 대한 도로 소음수인한도(주간 70dB(A), 야간 65dB(A))를 정하고 이를 근거로 피해배상액을 정하고 있다.

## 2) 소음비용 고찰

소음관련 법규 및 기준에 정해진 수인한도를 초과하는 경우 주민 민원에 따라 소음저감시설을 설치할 수 있으나 관련 소음기준이 상이하다는 것과 소음피해 범위, 소음저감 시설규모의 적정성 판단 등 근거에 한계가 있다. 이는 현재 소음으로 피해가 발생하고 있거나 장래 소음 발생에 따른 환경비용산정 시 피해지역 범위, 피해정도 등 소음피해 규모의 비용가치 계량화에 어려움이 있다.

소음비용은 투자사업의 사업비 항목은 아니지만 경제성 분석을 위한 것으로 소음비용을 계량화한 지불의사금액이 필요하다. 그러나 사업대상지마다 입지특성, 소음 수준 조건이 상이하여 계량화의 문제점이 있고, 또한 판례의 배상액 사례로 부터 소음피해 여부와 피해정도 자료로 소음비용으로 활용하기에도 적절치 않다. 한편, 소음을 감소시켜 법적 허용기준 아래로 낮추는 소음저감 시설 설치비용(방음벽, 방음터널, 저소음포장)을 소음의 환경비용을 대체비용으로 활용하기도 하지만 적절한

소음비용 산정은 아니다. 따라서 소음비용을 해소하기 위해서 소음저감시설인 방음터널, 방음벽, 저소음포장 등의 시설을 계획할 경우에는 소음저감시설의 타당성 근거를 경제성분석으로는 판단하기에는 한계가 있기에 이러한 시설은 소음피해 측정, 예산확보 가능성, 민원 수준을 고려해야 하는 것이 더욱 중요하다.

## IV. 기회비용 쟁점 및 고찰

기회비용은 경제성분석시 비용 / 편익분석에서 주로 언급되는 비용인데 사회적 측면에서 투입되는 모든 비용으로 사업비와 같은 명시적 비용(explicit cost)과 암묵적 비용(implicit cost)을 포함한다. 이 중 암묵적 비용에 해당되는 것이 기회비용의 개념이다. 기회비용(Opportunity Cost)은 특정 대안을 선택하면서 포기하게 되는 최선의 가능성에 대한 가치로 정의되며 다만 기회비용 개념에서 '최선의 가능성'을 특정하여 가치를 산정하기가 어려워 경제학자들 사이에서도 쟁점이 있다. 기회비용은 선택된 투자사업을 추진하기 위해 포기하는 모든 것으로 어떻게 설정해야 하는지 명확하게 정의를 내리기 어렵다. 예를 들어 지하철 건설을 위해 일정 금액이 투입된다고 가정 시 지하철 재원은 도로, 미술관, 도서관 등 다양한 시설의 추진을 포기하는 것이다. 이때 지하철 건설의 기회비용은 명시적으로 지하철 건설비용으로 포함할 수 있는지 아니면 도로, 미술관, 도서관 등 다른 시설을 투자하지 못하게 되어 발생하게 되는 건설 전과 후의 효용 차이로 설정해야 하는지가 쟁점이다. 그럼에도 기회비용을 경제성분석에 반영하는 것은 그 결과가 왜곡되는 것을 방지하는 데 의의가 있다.

사업계획단계에서 기회비용은 투자사업의 시설부지의 토지가치 반영이 주로 쟁점이다. 공공이 추진하는 투자사업은 국가 및 지자체가 소유한 부지를 활용하는 경우와 민간소유 부지를 매입하는 경우로 구분할 수 있다.

민간 토지는 시장거래가 발생해 왔다는 점에서 비용의 과소 산정의 문제가 없을 수 있으나, 공공이 소유한 토지는 거래가 적고 용도가 한정되어 과소 추정될 가능성이 높다. 따라서 공유재산 활용 시 실제 소요되는 투자비용은 아니지만 시장가치를 고려한 토지 기회비용의 반영이 필요하고 포함여부에 따라 사업비 및 경제성분석의 중요한 변수가 된다. 이러한 기회비용은 공공시설 이전 또는 통합, 기존 건축물 증축 사례, 기부채납에 따른 시설 사례 등에서 발생하는데, 공유재산 활용 시 주변 시세로 판단되는 민간 재산의 가치와 토지이용계획 변화를 고려한 기회비용 산정은 필요하다.

또한 서울시 투자사업은 토지의 입체공간을 활용하는 사업이 많은데 시설물을 지하 또는 지상부에 입체시설로 계획할 때 토지의 상부 및 지하공간 활용 여부에 따라 기회비용 반영 유·무가 쟁점이다. 이러한 토지 기회비용은 지상 또는 지하 공간에 시설이 한정되거나 공간별로 해당 시설 외에는 다른 시설로 활용할 수 있는 점을 고려하여 토지(지상 및 지하)의 기회비용을 반영할 수 있다. 한편,

현재 시설이 장래에도 동일한 시설로 유지되고 지상 또는 지하 부지 활용이 제한될 경우 특정사업에 한해서 기회비용을 고려하지 않을 수도 있다.

## V. 결론

본 글에서는 투자사업의 사회적비용으로 사업비 중 용지보상비, 경제성분석시 기회비용과 환경비용(소음비용) 쟁점과 그에 따른 산정방안에 대하여 제시하였다. 동일한 투자사업을 추진할 경우 타지역 보다 서울시는 높은 용지보상비가 발생됨에 따라 사업계획단계에서 보상비 산정에 세심한 검토가 요구된다. 따라서 용지비 산정시 보상배율, 보상범위 등에서 신뢰성있는 비용산정 방법이 필요하다. 공유재산 토지에서 특정 사업을 할 때 경제성분석을 위한 기회비용은 사업비 항목에는 포함되지 않으나 사업특성에 따라 경제성분석의 비용으로 포함할 때 분석결과가 달라질 수 있어 유의해야 한다. 마지막으로 환경비용 중 소음비용은 비용가치의 계량화가 필요하기에 관련 연구는 지속적으로 필요하다.

참고문헌

• 이준구. 2011. 『재정학』, p.156

# 서울 청년의 다차원적 빈곤, 어떻게 대응할 것인가?<sup>1)</sup>



변금선  
서울연구원 부연구위원

## I. 들어가며

지난해 유엔무역개발회의(UNCTAD)는 57년만에 한국을 개발도상국에서 선진국으로 변경하였으며(한겨레, 2021.07.04.), 2021년 1인당 국민소득은 3만5천달러를 넘어섰다(연합, 2022.01.03.). ‘잘사는 나라’가 된 한국에서 빈곤은 다소 낯선 주제이다. 특히 풍요의 시대를 살아온 청년세대에게 빈곤은 더욱 먼 이야기일 수 있다. 하지만 눈부신 성장에 따른 격차의 증대는 빈곤 문제가 단지 소득이 낮은 것을 넘어서 더 복잡하고 다면적인 형태로 변모하게 했으며, 이제 막 성인이 된 청년세대가 경험하는 빈곤은 과거의 빈곤과 다른 방식으로 청년의 삶을 위협하고 있다.

본 글에서는 서울시 청년이 경험하는 빈곤을 전통적 빈곤 관점인 단일차원의 소득빈곤이 아닌 경제, 고용, 교육역량 등 다차원적 빈곤 관점에서 살펴보았다. 먼저 청년기 빈곤의 의미를 검토하고, 실증데이터를 이용해 서울 청년이 경험하는 빈곤이 과거보다 더 악화하였는지, 그리고 2020년 코로나19 감염병 시대에 서울 청년의 다차원 빈곤 수준을 체계적으로 살펴보았다. 마지막으로, 서울시 청년의 다차원적 빈곤에 대응하기 위한 정책 방향을 제언하였다.

1) 본 글은 변금선·이혜림(2021)의 ‘서울시 청년의 다차원적 빈곤 실태 연구’를 요약한 것이며, 보고서 원문은 서울연구원 홈페이지(www.si.re.kr)에서 내려받을 수 있습니다.

## II. 왜 청년의 빈곤인가?

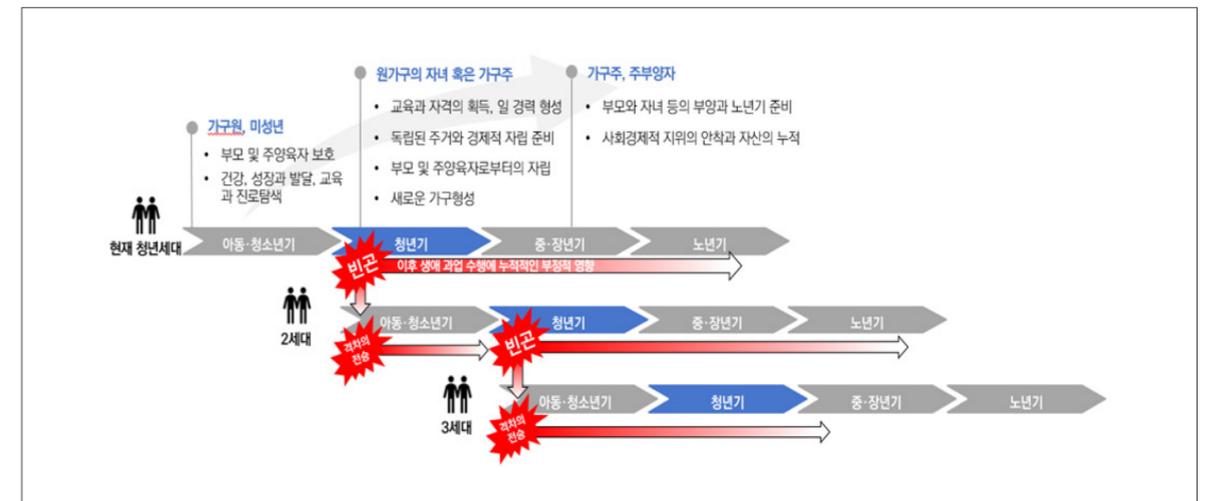
오랫동안 청년은 정책의 우선순위 대상이 아니었다. 전통적으로 사회정책의 대상은 일하기 어려운 노인, 아동에 초점을 맞춰왔다. ‘아프니까 청춘이다’라는 말은 우리 사회가 청년의 어려움을 그저 젊은 시절 누구나 겪었던 소소한 문제로 치부해왔음을 보여준다. 그러나 오늘날 청년세대가 직면한 문제는 단지 개인이 경험하는 일시적 어려움으로 치부하기 어렵다. 청년기는 아동에서 성인으로 이행하는 시기이며, 이 시기 청년은 다양한 차원의 기회와 자원을 기반으로 성인으로 독립한다. 장기적 경기침체와 노동시장 불안정성, 불평등 확대는 청년의 이행을 지연시켰고, 청년이 더 나은 삶을 꿈꾸지 못하게 만들었다.

이에 더해 2020년 시작된 코로나19 감염병은 사회에 첫발을 내딛는 청년의 미래를 격리시켰다. 코로나19

감염병 시대에 청년이 경험하는 자원과 기회의 결핍은 또 다른 재난이다. 청년기의 결핍은 청년기 이후 생애 삶의 질을 악화시키며, 전 사회구성원, 나아가 미래세대의 자립에 부정적인 결과를 초래할 수 있다(그림 1). 코로나19 감염병 시대 3년 차에 접어든 지금, 청년의 삶을 진단하고 청년을 위한 정책을 고민해야 하는 이유다.

본 글에서는 코로나19 감염병 시대에 사회에 첫발을 내딛는 서울 청년의 어려움을 다차원적 빈곤 관점에서 진단하였다. 일반적으로 빈곤은 경제적 자원, 특히 소득의 결핍으로 측정한다. 하지만 청년의 이행기 특성을 고려할 때 소득 빈곤만으로 청년의 어려움을 파악하기 어렵다. 교육, 일, 가족 형성 등 동시에 여러 사회적 과업을 수행해야 하는 청년은 소득 이외에 다양한 자원과 기회가 필요하기 때문이다. 이에 본 글에서는 청년의 빈곤을 ‘성인 초기 사회적 과업 수행에 필요한 다차원적 자원과 기회가 결핍, 박탈, 배제된 상태’로 정의하고 7개 영역

그림1 청년기 빈곤의 영향



출처 : 변금선·이혜림(2021)의 [그림 1-1] 발췌

2) 서울 청년의 다차원적 빈곤은 7개 영역(① 경제, ② 교육·역량, ③ 노동, ④ 주거, ⑤ 건강, ⑥ 사회적 자본, ⑦ 복지) 17개 측정지표를 이용해 측정하였다. 빈곤영역과 지표는 전문가패널이조사를 통해 선정하였다. 경제영역은 소득 빈곤, 순자산 빈곤, 고금리 부채로 측정하였고, 교육·역량은 니트와 삶의 자율성으로 측정하였다. 노동영역은 실업과 고용안정(비정규직)으로, 주거는 비적정주거(고시원 등 비주택거주)와 최저주거기준(면적기준)으로, 건강은 자살생각, 우울증상, 미충족으로 측정하였다. 사회적 자본은 사회적 고립(어려울 때 도움 줄 사람 유무)과 사회적 관계망으로, 복지는 식생활 결핍, 주관적 행복감, 미래 전망으로 측정하였다.

13개 지표를 적용해 서울 청년의 다차원 빈곤 실태를 확인하였다. ‘한국복지패널조사’를 이용해 서울과 전국 청년의 다차원 빈곤 특성 변화와 그 차이를 분석하고, ‘2020 서울청년실태조사’를 활용하여 코로나19 시기 서울시 청년의 다차원 빈곤 실태를 파악하였다.

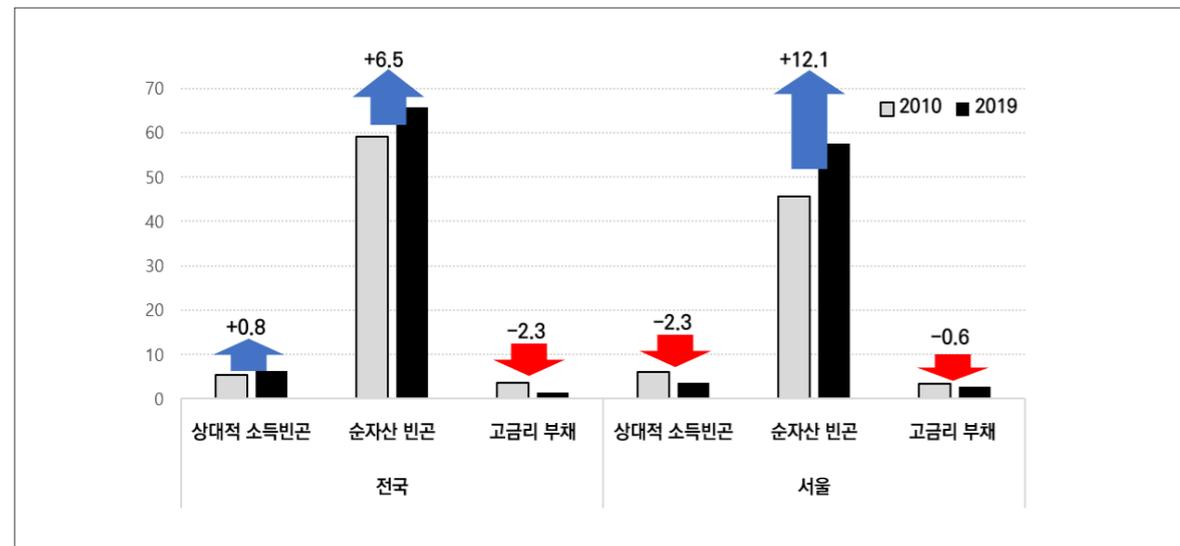
### III. 서울 청년의 다차원 빈곤, 어떻게 변화했나?

서울은 전국에서 소득과 자산 수준이 가장 높은 도시이다. 그리고 오늘의 청년들은 과거 기성세대가 청년이었던 시절보다 더 높은 교육을 받고, 임금도 과거보다 높은 수준이다. 그렇다면, 서울 청년의 다차원적 빈곤 수준은 전국보다 더 낮을까? 그리고 지난 10년간 서울 청년의 다차원 빈곤 수준은 더 나아졌을까?

이를 확인하기 위해 2010년과 2019년도 한국복지패널조사를 이용해 서울 청년의 다차원 빈곤 수준을 비교하였다. 먼저, 전통적 빈곤 측정방식인 소득빈곤을 포함해 경제적 영역의 빈곤율 변화를 확인하였다. 분석 결과, 서울 청년의 소득빈곤율은 낮아졌지만 자산 빈곤율(순자산이 3개월간 최저생활에 필요한 수준(중위 소득 40%)에 못 미치는 경우)이 크게 증가해 경제적 빈곤 위험이 확대된 것으로 확인됐다. 청년의 소득 빈곤율은 2010년 6.0%에서 2019년 3.7%로 감소했지만, 순자산 빈곤율은 2010년 45.5%에서 2019년 57.6%로 약 12.1%p 높아졌는데, 이는 전국 청년(6.5%p)의 두 배에 가까운 수준이었다. 이는 단일차원의 소득 빈곤만으로 서울 청년의 빈곤을 측정할 경우, 청년의 빈곤 위험이 과소추정될 수 있음을 보여준다.

경제영역을 포함하여 7개 영역의 빈곤율도 서울 청년이

그림2 청년의 경제적 영역 빈곤의 변화

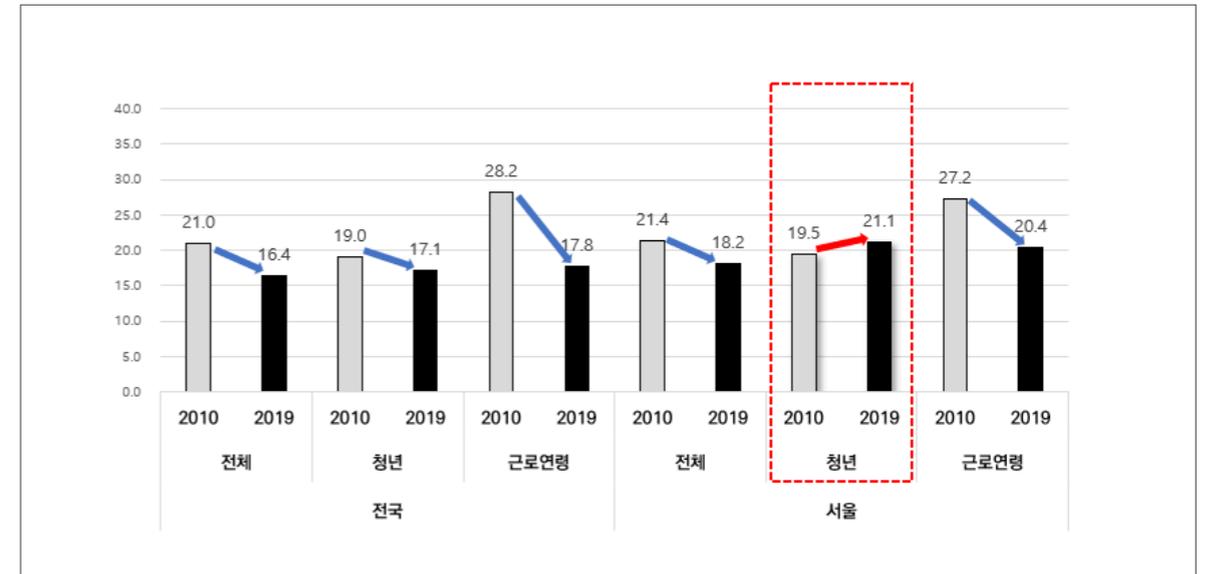


자료 : 한국복지패널조사  
 주 : 개인·가구 상태 변수는 한국복지패널 5차조사(조사연도 2010년), 14차 조사(조사연도 2019년) 자료를 활용. 소득의 경우, 조사기준 연도 1년간 가구원 모두의 연간 소득을 묻고 있어, 2010년 정보는 5차조사의 개인·가구 상태와 6차년도의 소득정보를 결합한 자료를 활용하고, 2019년의 정보는 14차 조사의 개인·가구 상태와 15차 조사의 소득 정보를 결합한 자료를 활용함. 모든 분석은 5차, 14차조사의 횡단면 가중치를 적용함.

더 높은 것으로 나타났다. 특히 전국 청년의 다차원 빈곤율은 줄었지만, 서울 청년의 다차원 빈곤율은 증가하였다. 2010년 서울 청년의 1개 이상 영역 빈곤율은 76.7%로 전국 청년(84.1%)보다 낮았는데, 2019년에는 서울 청년의 다차원 빈곤율은 82.0%로 높아지고, 전국 청년은 83.4%로 감소하였다. 특히 서울 청년은 경제, 교육·역량, 노동영역 빈곤율이 큰 폭으로 증가하였고, 주거, 건강, 사회적 자본 빈곤 감소율은 전체

감소율보다 낮았다. 이러한 경향은 3개 이상 영역이 결핍된 중복빈곤율에서도 확인되었다. 전국과 서울 모두 다른 연령집단의 중복빈곤율은 낮아졌는데, 서울 청년은 2010년 19.5%에서 2019년 21.1%로 1.6%p 높아졌다. 이는 교육과 취업 준비를 위한 인프라, 다양한 일자리 기회가 집중된 서울에 거주하는 청년이 오히려 더 빈곤할 가능성이 큰 ‘빈곤의 역설’을 보여준다.

그림3 2010, 2019년 중복빈곤율(3개 이상 결핍)의 변화



자료 : 한국복지패널조사(상동)  
 주 : 청년(18~39세)과 청년을 제외한 근로연령(40~64세)을 구분하여 분석함  
 출처 : 변금선·이혜림(2021)의 [그림 3-5]을 보완

### IV. 코로나19 감염병 시대, 서울 청년의 다차원 빈곤

1) 2020년 기준 서울 청년 86%, 1개 이상 결핍... 42.5%는 3개 이상 중복빈곤

2020년 코로나19의 확산은 청년에게 주어진 기회를 소멸시켰다. ‘2020 서울청년실태조사’를 이용해 코로나

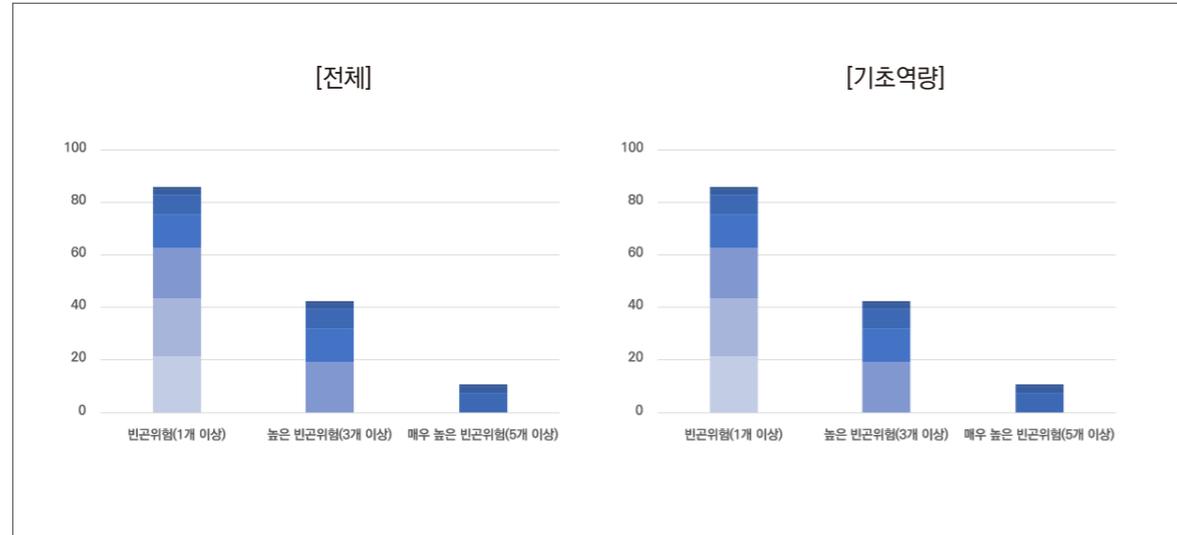
19 감염병 시대 청년이 직면한 다차원 빈곤 실태를 확인하였다.

서울시에 거주하는 18~39세 청년의 다차원 빈곤 실태를 분석한 결과, 서울 청년의 86.0%가 7개 영역 중 하나라도 결핍된 빈곤 위험 상태에 처한 것으로 밝혀졌다. 3개 이상 영역이 결핍된 청년은 42.5%, 5개 이상 영역이

결핍된 심각한 수준의 빈곤 위험에 직면한 청년은 10.5%였다. 2020년 7월 주민등록 기준 서울시 청년 인구(311만 4,704명)를 적용하면, 약 32만 7천 명의 청년이 매우 높은 빈곤 위험에 직면한 상태라고 할 수 있다.

한편, 영역별로 정책지원이 시급한 것으로 판단되는

그림4 서울시 청년의 다차원 빈곤위험 진단



자료 : 2020 서울청년실태조사, 서울시.

주 1) '2020 서울청년실태조사'는 서울시 청년청이 청년의 가계현황과 건강 상태를 파악하기 위해 실시한 것으로, 서울시에 거주하는 만 18세~39세 청년 3,000명을 대상으로 2020년 8월에 온라인 조사 방식으로 수행됨.

2) 기초역량은 7개영역 17개 지표 중 각 영역별 대표지표를 선정해 분석함. 기초역량 빈곤 지표는 경제(소득 빈곤), 교육·역량(니트), 노동(실업), 주거(비적정주거), 건강(자살생각), 사회적 자본(사회적 고립), 복지(식생활 결핍)임.

출처 : 변금선·이혜림(2021)의 [그림 1] 발췌

## 2) 서울 청년 중복빈곤율, 비경제적 영역 높아 '노동·주거 등 결핍 해소 지원'을

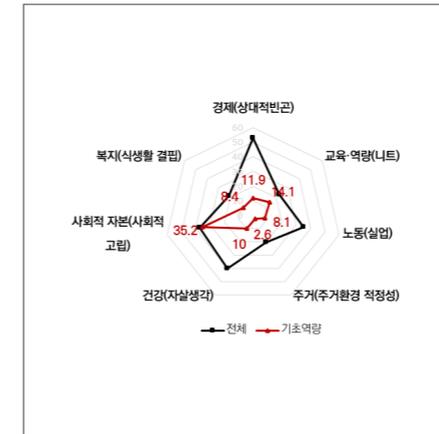
서울 청년의 영역별 빈곤율은 경제영역의 빈곤율이 높았지만, 기초역량 빈곤과 중복빈곤율은 경제보다는 비경제적 영역에서 더 높게 확인됐다. 즉 비경제적 영역의 자원이 결핍된 청년에 대한 지원을 확충할 필요가 있다. 영역별 빈곤율은 경제(52.9%)가 가장 높았으며, 그다음은 건강(40.3%), 사회적 자본(37.4%), 노동(35.4%), 교육·

핵심지표 1개를 선정해 기초역량 빈곤 실태를 분석한 결과, 전체 청년의 55.0%가 '기초역량 빈곤' 상태였으며, 3개 이상 기초역량이 결핍된 청년은 8.7%, 전체 영역 중 5개 이상 기초역량이 결핍된 청년은 0.5%였다. 약 1만 5,573명의 서울 청년이 정책지원이 시급한 심각한 결핍 상태라고 할 수 있다.

역량(22.9%), 복지(21.3%), 주거(20.3%) 순이었다. 기초역량 영역 빈곤율은 사회적 자본(35.2%), 교육·역량(14.1%), 경제(11.9%), 건강(10.0%), 복지(8.4%) 노동(8.1%), 주거(2.6%) 순으로 높게 나타났다(그림 5). 영역별 빈곤청년의 중복빈곤 위험을 확인한 결과, 식생활 결핍 등 복지 영역 빈곤청년의 84.2%가 3개 이상 중복 빈곤 상태였으며, 평균적으로 4개 영역에서 빈곤을 경험하고 있는 것으로 확인되었다. 교육·역량, 주거, 건강,

노동, 사회적 자본이 결핍된 청년의 중복빈곤율도 70% 이상으로 높은 수준이었다. 기초역량은 노동, 주거, 교육·역량의 기초역량이 결핍된 경우 3개 이상 영역에서 중복빈곤을 경험할 위험이 컸다(그림 6). 이는 실업, 비적정주거, 니트 청년이 경제, 복지, 사회적 자본, 건강 등 영역에서도 빈곤 상태라는 것을 보여준다.

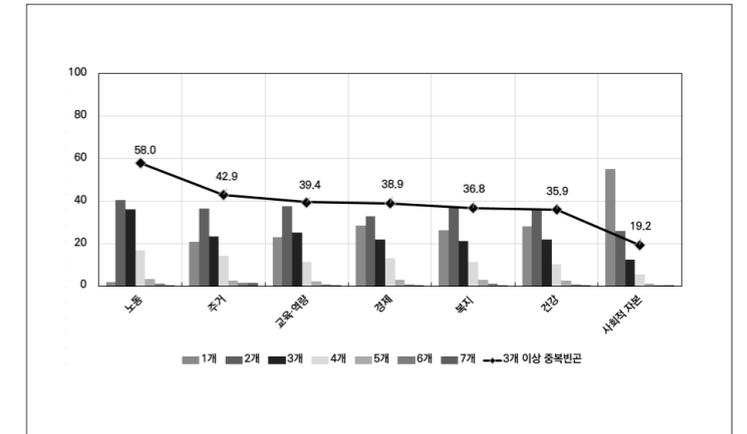
그림5 서울시 청년의 다차원 빈곤위험 진단



자료 : 2020 서울청년실태조사, 서울시.

출처 : 변금선·이혜림(2021)의 [그림 4-7], [그림 4-9] 발췌

그림6 영역 빈곤에 따른 중복빈곤율



## 3) 20대는 경제·주거 빈곤위험이 높고, 30대는 사회적 자본·복지 빈곤율이 높아

서울 청년의 빈곤 위험 요인을 분석한 결과, 서울 청년의 다차원 빈곤은 경제, 교육역량, 건강, 사회적 자본에 집중되어 있으며, 20대, 1인가구, 저학력, 실업이나 비정규직, 비재학 미취업자, 저소득 청년의 취약성이 높았다(표 1). 성별은 건강과 사회적 자본 빈곤 위험을 높이는 요인이었는데, 남성은 사회적 자본 빈곤 위험이, 여성은 건강 빈곤율이 높았다. 20대는 경제, 주거 빈곤 위험이 컸고, 30대는 사회적 자본과 복지 빈곤율이 높았다. 부모와 동거하는 청년은 청년 이행기 사회적 과업과 직접 관련된 노동과 교육·역량 그리고 귀속지위의 역할을 하는 경제영역 빈곤율이 높았고, 1인가구는 복지, 주거 빈곤 위험이 컸다. 이는 1인가구 청년의 취약성이 독립 초기 경험하는 삶의 불안정성에 집중될 수 있음

을 보여준다. 실업, 미취업, 비정규직 등 고용 불안정은 건강, 사회적 자본, 복지 빈곤 위험을 높이는 요인이었다. 안정적인 노동시장 이행이 청년빈곤을 예방하는 결정적 요인이 될 수 있음을 유추하게 해준다. 한편, 청년의 다차원 빈곤 측정에서 소득 빈곤의 한계에도 불구하고 가구소득은 청년의 빈곤 위험을 결정하는 가장 핵심적인 요인으로 작동하고 있었다. 특히 부모와 동거하는, 부모에게서 독립하지 않은 청년에게 가구소득은 교육역량, 노동 등 사회적 과업이행을 지연시키고 나아가 사회적 자본, 복지, 건강영역의 빈곤 위험을 가중하는 것으로 확인되었다. 청년정책의 대상 확대와 더불어 결핍 수준이 높은 저소득가구 청년에 대한 집중지원이 필요하다.

표1 영역별 빈곤 위험요인

특성	경제	교육·역량	노동	주거	건강	사회적 자본	복지
빈곤 위험 (+)	여성	◆	◆		● ◆		
	남성					● ◆	
	20대	● ◆		◆	● ◆		
	30대					● ◆	
	1인가구	◆			● ◆		●
	부모동거	●	● ◆	● ◆			◆
	비정규직	◆			◆	●	● ◆
	미취업	◆	●			● ◆	●
	저학력	● ◆					
	저소득		◆	● ◆		● ◆	● ◆

주 1) 변금선·이혜림(2021)의 [표 4-15]를 이용해 도식화함

2) 전체 지표 빈곤 ●, 기초역량 빈곤 ◆

출처 : 변금선·이혜림(2021)의 [표 2] 발췌

## V. 나가며 : 서울 청년의 생애주기·이행기 빈곤위험 특성 반영한 맞춤형 청년정책 세우야

지금까지 서울 청년의 다차원 빈곤 실태를 확인하였다. 서울 청년의 다차원 빈곤 수준은 전국 청년보다 높았으며, 과거보다 더 악화되었다. 특히 서울 청년의 자산빈곤율은 2019년 45.5%에서 57.6%로 증가 폭이 전국 청년의 두 배에 가까운 수준이었다. 또한, 3개 이상 영역의 중복빈곤율의 경우, 전체 연령의 중복빈곤율이 감소한 반면, 서울 청년은 19.5%에서 21.1%로 증가하였다. 코로나19 감염병 사태 이후인 2020년 서울 청년의 다차원 빈곤 실태 분석 결과, 서울 청년의 86.0%가 7개 영역 중 하나라도 결핍을 경험하였으며, 3개 이상 영역의 중복 빈곤율은 42.5%로 절반에 가까운 청년이 다차원 빈곤 상태에 놓여 있었다.

서울 청년의 다차원 빈곤에 대응하기 위해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 청년의 이행기 특성을 고려한 정책지원이 필요하다. 분석 결과, 연령, 노동시장 이행 상태, 주거 독립 여부에 따라 다차원 빈곤 위험이 다르게 확인됐다. 이는 다양한 사회적 과업을 수행하는 청년의 이행기 특성과 일과 교육을 위해 서울에 거주하는 청년의 특성이 반영된 결과이다. 생애주기 관점에서 연령별 이행기 변화와 정책 욕구를 진단하여, 청년의 빈곤 위험을 선제적으로 예방할 필요가 있다.

둘째, 서울 청년 가구의 이질성을 고려한 맞춤형 전략이 필요하다. 서울 청년은 1인가구와 부모동거 가구 여부에 따라 빈곤 위험 영역과 중복빈곤 위험이 크게 다른 것으로 분석되었다. 서울에서 성장하고 부모에게서 독립하지 않은 청년은 노동, 교육·역량 빈곤 위험이 컸고, 부모 가구가 저소득이면 7개 영역 빈곤율이 매우 높았다. 한편 청년 1인가구는 노동이나 교육·역량 빈곤보다 주거, 사회적 자본 빈곤 위험이 컸고, 경제영역 빈곤도 부모동거 가구 청년보다 낮은 수준이었다.

셋째, 서울시 청년이 취약한 비경제적 영역 빈곤에 대한 집중지원이 필요하다. 비경제적 영역 빈곤은 다른 영역의 중복빈곤을 높일 위험이 크다는 점에서 서울 청년의 다차원 빈곤을 완화하려면 이들 영역을 중심으로 지원해 청년빈곤이 확장되는 위험을 차단할 필요가 있다.

마지막으로, 이 청년의 다차원 빈곤 지표를 정책과 연계하여 정책 성과지표로 활용하고, 지표 모니터링 체계를 구축하여 서울 청년을 위한 중장기적인 정책 방향을 마련할 필요가 있다. 서울시는 전국에서 가장 먼저 청년이 직면한 문제에 적극적으로 대응해왔다. 2015년

「서울특별시 청년기본조례」를 제정하고, '2020 서울형 청년보장'을 발표했으며, 미취업 청년을 위한 청년수당, 청년월세지원정책을 전국 최초로 시행하였다. 또한, 2021년에는 '2025 서울시 청년종합계획'을 수립해 '청년취업사관학교', '청년영테크' 등의 사업을 추진하고 있다. 이러한 서울시의 노력이 청년의 삶 증진이라는 목표에 부합하기 위해서는 청년정책 성과 평가가 필수적이다. 청년 다차원 빈곤 지표를 중장기적 정책 수립을 위한 성과지표로 활용하는 한편, 청년의 다차원 빈곤 지표에 관한 모니터링 체계를 구축하여 청년의 정책 수요를 파악해야 한다.

서울은 청년 도시이다. 2022년 기준 19~39세 청년 인구 비율은 30.9%로 전국(26.8%)보다 높고, 청년의 21.3%, 다섯 명 중 한 명이 서울에 산다(통계청, 2022). 인구절벽으로 인해 사회의 지속가능성 위기도 높아지고 있다. 단 한 명의 청년이 소중한 지금, 청년을 위한 지원은 단지 청년 개인을 위한 지원이 아니라, 서울 시민의 현재와 미래를 위한 지원으로 인식될 필요가 있다. 미래 사회 핵심동력인 청년이 직면하는 다차원 빈곤을 완화하기 위한 적극적인 대응이 필요하다.

### 참고문헌

- 변금선·이혜림. 2021. 「서울시 청년의 다차원적 빈곤 실태」, 서울연구원.
- 연합뉴스. 2022.01.03. "文대통령 "경제 비약성장...작년 국민소득 3만5천달러". <https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4191739>
- 통계청. 2022. 「행정안전부 주민등록인구현황」, 통계청.
- 한겨레. 2021.07.04. "UNCTAD, 한국 지위 '개도국→선진국' 변경...57년 역사상 처음". <https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/1002004.html>

# 현안이슈

A Pending Problem Issue

## 현안이슈

서울시의 주요역점 사업을 추진하는 부서장의 사업방향을 소개하고 주요내용에 대한 종합적 소개와 아울러 관련 전문가들의 견해를 함께 실어 발전적 보완방안을 찾아보고 정책의 효율성을 높이기 위해 마련된 공간입니다.

64

청년 × 로컬브랜드 × 골목, 청년은 어떻게 로컬브랜드지구의 핵심이 되는가\_ 홍하연

70

[별첨] 서울시 노동공정상생정책관 소상공인정책담당관 사업설명자료



청년 x 로컬브랜드 x 골목,

# 청년은 어떻게 로컬 브랜드지구의 핵심이 되는가



**홍하연**  
서울신용보증재단  
소상공인정책연구센터 연구위원

## I. 서론

서울시는 2021년 9월 'SEOUL VISION 2030'에서 골목경제 부활을 위해 로컬브랜드지구라는 이름으로 개성있는 서울 대표 골목상권 육성을 통한 '골목여지도' 완성 및 혁신적 아이템으로 지역을 대표하는 로컬크리에이터 육성계획을 발표하였다. 이와 관련하여 2022년 2월에는 골목상권과 연계한 청년예비창업가를 적극적으로 지원하기 위해 역량 강화를 위한 프로그램 제공과 창업자금 지원의 내용을 담은 청년 골목창업 지원계획을 수립하였다.

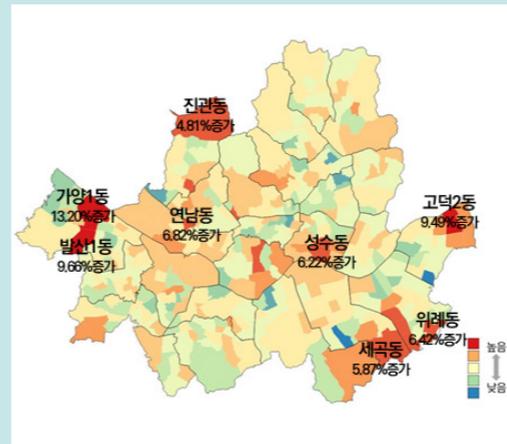
서울시 우리마을가게 상권분석서비스 데이터에 따르면, 서울시 전체 상권 중 골목상권은 68%를 차지하고, 소상공인의 80%가 골목상권에서 영업을 하고 있다. 이러한 여건에서 골목경제 부활 프로젝트는 코로나19로 인해 침체된 상권의 회복력을 높이고, 지속가능한 상권 활성화 사업을 통한 소상공인의 매출 및 생존율 증가 측면에서 큰 의미가 있다. 또한 도전정신과 창의성을 가진 청년 소상공인이 로컬브랜드지구에 안정적으로 진입하고 지역의 정체성을 강화시켜줄 역할을 할 것으로 기대된다.

본 글에서는 로컬브랜드지구의 조성을 위해 고려할 점과 그 곳에서 활동할 로컬크리에이터로서 청년 사업주의 잠재력을 알아보고자 한다.

## II. 로컬브랜드지구 조성을 위해 고려할 점

코로나19로 인해 시민들의 외부활동이 제한되면서 일과 여가 분야를 포함한 대부분의 생활을 주거지 인근에서 영위하게 되면서 주거지 기반 근린생활권의 중요성이 확대되고 골목상권영역에서의 소비가 증가하고 있다. 2017년 대비 2020년 시민생활과 밀접한 생활밀접업종 점포수가 가장 많이 증가한 곳은 중심지 상권 위주가 아니라 연남동, 성수동, 고덕동, 가양동, 위례동 등 서울시 외곽지역 및 주거중심지로 나타났다는 점이 주거지 중심의 골목상권 성장 현상을 보여주고 있다. 최근 부각되는 골목 상권은 20~30대가 선호하는 업종을 중심으로 주거지 기반의 개성있고 매력적인 상업시설과 즐길거리, 볼거리, 먹거리 등을 갖춘 상권으로 나타나고 있는데, 그 중 대표적인 상권은 마포구 연남동 카페거리, 종로구 익선동 한옥마을, 이태원 퀸즈길, 용산구 용리단길, 송파구 송리단길, 성수동 카페거리 등이 있다.

그림1 지역별 생활밀접 업종 변화율(2017~2020)



[용산구 용리단길]



[성동구 성수동 카페·수제화거리]



[종로구 익선동 한옥마을]



[관악구 봉천동 샤로수길]



[마포구 연남동 카페거리]



[이태원 퀸즈길]

기존의 골목상권들과 위에 언급되는 상권의 차별성은 크게 두 가지 측면에서 나타난다. 첫 번째로 입지적 측면에서 기존 상권이 유동인구와 역세권 등의 입지 접근성, 주변 상권의 안정성 측면에 집중되었다면, 최근에는 SNS 등 온라인 기반 활동이 활성화됨에 따라 찾아가기 힘든 위치라도 어플리케이션 등을 통해 어렵지 않게 찾아갈 수 있는 여건이 조성됨에 따라 물리적 입지 여건의 중요성이 약화되고 보다 다양한 위치의 골목상권이 주목받고 있다. 두 번째는 콘텐츠 측면인데, 코로나19로 인해 물리적 이동에 대한 부담이 생기면서 시민들의 일반적인 소비활동이 대부분 온라인으로 대체되고 방문, 경험의 가치가 있는 특정 콘텐츠가 있을 때 상권을 이용함에 따라 상권의 고유한 정체성 수립 측면의 중요성이 더욱 증가하고 있다. 상권의 정체성은 지역의 특색 있는 문화예술적 의미가 있거나, 랜드마크적 요소

로 설명될 수도 있고, 소위 '스타가게'라고 하는 영향력 있는 개별 점포가 상권의 랜드마크 역할을 함으로써 시민들의 방문을 이끌어내고 있으며, 차별화된 상권을 조성할 때 개별 점포의 역량과 도시공간으로서의 상권에 대한 인프라 측면에서의 고민이 동시에 있어야 한다는 점을 시사한다.

서울시에서 추진하고 있는 로컬브랜드지구 사업 역시 상권의 정체성을 강조하고, 상권의 배후지 잠재력 및 점포의 디지털전환 가능성 등 개별 잠재력을 살펴보는 측면에서 기 수행되었던 상권 활성화의 고려요소와는 다른 차별성이 있고, 이러한 맥락에서 지역자산 중심의 정체성을 강화하는 로컬브랜드지구 수립을 위해서는 독창성, 지역성, 다양성, 지속가능성 등 크게 4가지 요건을 고려해볼 수 있을 것이다.

• 독창성(Identity) - 상권의 대표적인 차별화방향

- 물리적(Hardware) : 특정한 조형물, 건물, 상점, 경관 등 랜드마크적 요소가 있는 곳
- 비물리적(Software) : 특색 있는 이벤트가 있거나 문화/예술적 의미가 있는 곳

• 지역성(Locality) - 지역의 정서를 인식하는 방식

- 주거중심형(Resident) : 주거지나 직장 근처에 있어서 근거리 방문객 비율 높은 곳
- 방문형(Visitor) : 차량 및 대중교통의 접근이 편리하고 원거리 방문객 비율이 높은 곳

• 다양성(Diversity) - 점포의 패턴

- 영업기간의 다양성 : 팝업스토어(Pop-up store)와 단골가게(Regular store)의 조화
- 업종 다양성 : 특화 업종 과 다양한 업종의 조화

• 지속가능성(Sustainability) - 상권의 지속가능성

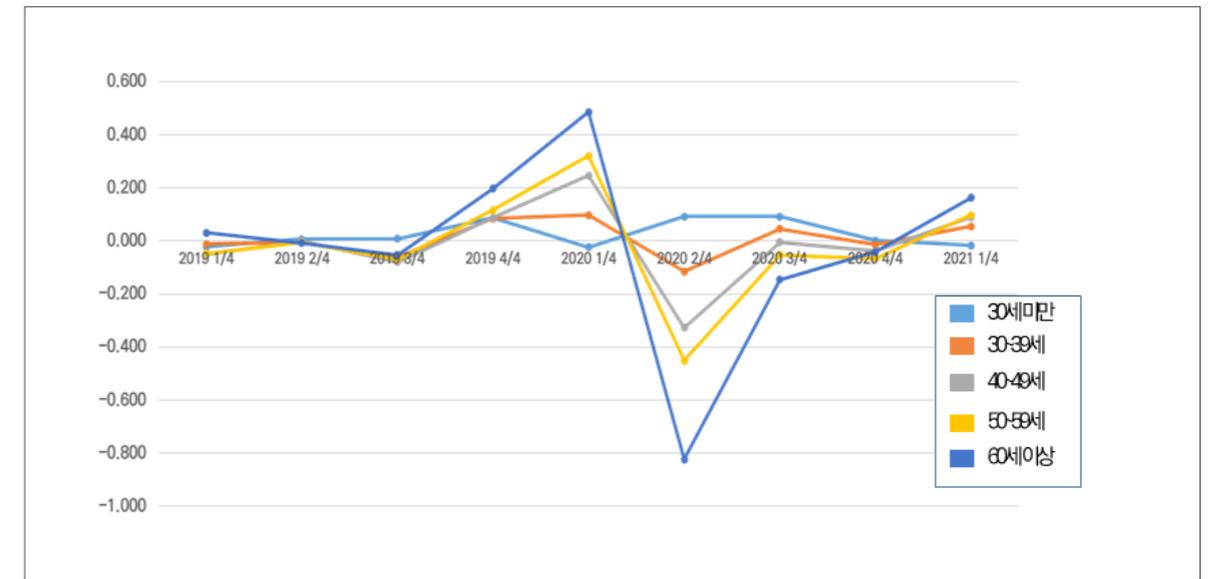
- 환경적 측면 : 녹지, 공원 등 친환경적 요소가 많고, 오픈스페이스 등 체류공간 풍부
- 디지털 측면 : 온라인 소통 활성화, 배달 플랫폼 등 편리
- 점포상생 측면 : 상권 내 장기안심상가, 상생계약 점포 비율이 높은 곳

### III. 로컬 크리에이터로서 청년 사업주의 잠재력

코로나19의 여파로 계속되는 취업난에 코로나 19로 인한 기업들의 채용축소가 겹치면서 대학생 2명 중 1명은 취업 대신 창업을 고려하고 있다. 그림2의 분기별 연령별 창업기업 변화추이를 살펴보면, 2019~2020년 전 연령층 중 유일하게 30세 미만의 창업기업 증가율이 성장세를 나타내고 있는 것으로 분석된다.

그림2 분기별 연령별 창업기업 변화 추이

(단위 : %)



출처: 한국부동산원 2021년 1분기 상업용부동산 임대동향 조사

표1에서 2020년 1분기 기준 생활밀접업종에 종사하는 소상공인 데이터로 분석했을 때, 서울시 내 20~30대 청년사업주는 전체 소상공인 사업주의 10.7%를 차지하고 있으며, 타 연령층 대비 상대적으로 골목상권에서 창업을 하는 비율이 높다. 특히 20대의 경우는 약 70%가 골목상권에서 창업을 하고 있는 것으로 분석되었다. 이는 청년계층의 경제적 여건상 저렴한 임대료를 고려하여 상대적으로 침체되어 있거나 낙후한 상권에 진입하는 사례가 많은 것으로 판단된다. 그림3~4의 사업주 연령별 지역분포를 살펴본 결과 20~30대 사업주는 마포구, 종로구, 강남구, 성동구,

서초동 등으로 밀집하고 있는데, 20대 사업주는 합정역일대, 성수동 카페 거리등으로, 30대 사업주는 연남동 일대 골목상권과 종로구 익선동 등에 밀집하고 있다.

20~30대 청년 사업주는 전 연령층의 소상공인 대비 구성 비율은 낮으나 이들이 진입하는 상권인 성수동, 연남동, 익선동 등 사례를 보았을 때 개성있는 점포 및 도시경관 형성을 통해 새로운 유동인구를 유입시키고 상권자체의 新소비 트렌드를 형성하는 경향이 있어 파급력이 크게 작용할 수 있다.

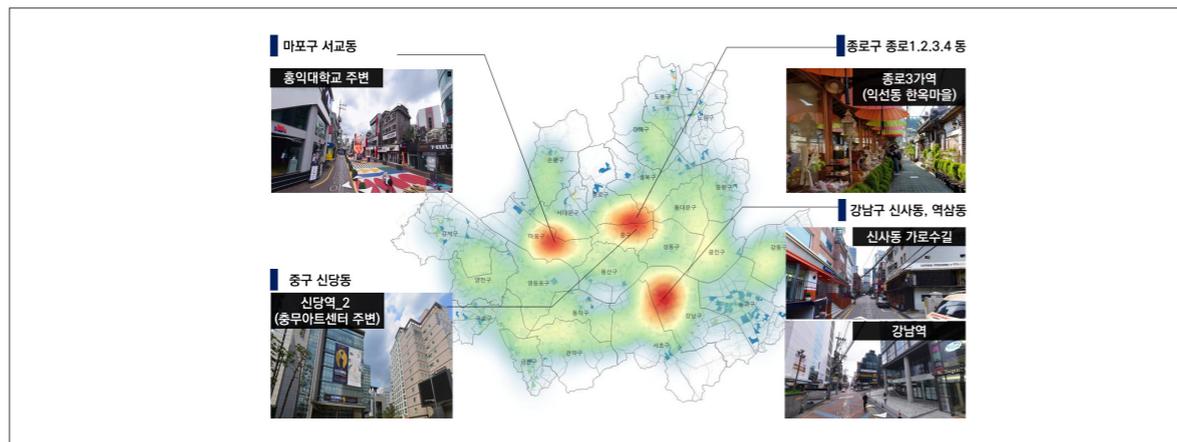
**표1** 업종 및 연령별 생활밀접업종별 분포

연령	전체 창업 수		골목상권 내 창업 수	
	수	비율	수	비율
전체(개소)	55,105		36,558	
20대	545	(1.0%)	380	(69.7%)
30대	5,370	(9.7%)	3,368	(62.7%)
40대	11,937	(21.7%)	7,624	(63.9%)
50대	17,001	(30.9%)	11,455	(67.4%)
60대	15,385	(27.9%)	10,541	(68.5%)
70대+	4,867	(8.8%)	3,190	(65.5%)

**그림3** 20대 사업주 지역별 밀집도



**그림4** 30대 사업주 지역별 밀집도



앞서 언급한 로컬브랜드지구 조성을 위해 고려할 독창성, 지역성, 다양성, 지속가능성 요건과 관련하여 청년사업주는 각 요소를 발전시킬 잠재력이 가장 큰 계층으로 보여진다. 청년 사업주는 도전적이고 창의적인 정신으로 독창성 있는 점포와 분위기를 조성하며, 지역을 청년들만의 정서로 해석하여 기존 문화를 강조시키거나 새로운 문화를 주도해 갈 수 있을 것이다. 또한 개별 점포 측면에서 카페, 요식업 뿐 아니라 문화콘텐츠를 융합한 복합 문화공간 형성 등 다양한 업종과 형태의 융합으로 다채로운 기능이 담긴 점포를 조성할 수 있고, 무엇보다 지속가능성 측면에서 온라인 소통에 가장 강점을 가진 세대로서, 온라인 홍보나 배달 플랫폼 등 디지털 전환 측면의 수용성이 높은 잠재력이 있다.

다만 청년사업주들이 로컬브랜드지구 내에 성공적인 진입을 위해 세가지 측면의 지원이 필요할 것이다.

첫째로 이들이 로컬브랜드지구에 진입할 때 경제적 지원 등 초기 창업여건 형성에 대한 지원과 둘째로 창업 시 기존 상인조직과 잘 융화되어 사업을 수행할 수 있는 네트워크 기반 구축에 대한 지원, 셋째로 상권 내 안정적인 정착과 성장을 위해 임대료 인상으로 인한 젠트리피케이션 현상 방지에 관한 지원이다.

서울시 로컬브랜드지구 조성사업과 청년 골목창업 지원사업에서 정책적·제도적 지원이 수반된다면, 청년

사업주가 로컬브랜드지구의 크리에이터로서 역량을 가지고 핵심 거점을 조성해 나감을 통해 시너지 효과를 가져 올 것으로 기대된다.

#### IV. 맺음말

상권을 비롯한 도시공간에서 지속가능성과 시민의 삶의 질 향상을 위해 장소성 개념은 점점 중요해지고 있다. 상권의 지속가능성 측면에서 보았을 때는, 보다 많은 시민이 지속적으로 방문하여 소비활동을 통해 소상공인의 매출에 기여하고 생존율을 높일 수 있는 장소성 강화 전략이 필요할 것이고, 이것이 로컬브랜드지구 사업을 통해 실현될 수 있을 것이다. 또한 지역 상권에 대해 잘 이해하고 지역에 대한 애정을 가진 청년 소상공인이 골목상권에서 창업을 한다면 이들은 로컬 크리에이터로서 지역의 정체성을 나타낼 수 있는 중요한 역할을 할 것이고, 이를 위해서는 지역의 고유한 자원을 발굴하고 이를 접목하여 창업으로 이어질 수 있는 골목 창업전략이 필요할 것이다.

전술했듯이, 로컬브랜드지구 조성을 통해 서울의 골목상권이 개성있고 독창적인 콘텐츠가 담긴 도시공간으로서 경쟁력이 강화되고, 도전정신과 창의성을 가진 청년 소상공인을 통해 서울시의 고유한 지역상권 자원이 풍부하게 발현되기를 희망한다.

\* 본 글의 내용은 서울신용보증재단 소상공인정책연구센터의 소상공인이슈리포트인 '사업주 연령별 상권리지 분포와 정책방향', '골목경제 활성화를 위한 서울시 로컬브랜드지구 수립방향'에서 일부 발췌하였습니다.

# 로컬브랜드 상권 육성, 청년골목창업지원으로 동네상권 활성화

## 1. 추진배경

최근 경기 악화로 민간소비가 위축되고 있는 상황에 코로나19까지 더해져 소상공인을 중심으로 이루어진 골목 상권을 포함한 대부분의 경제활동이 침체기다.

최근 '핫플레이스'로 불리는 잘나가는 골목상권은 역세권 도로변 대형 상권이 아닌 낡은 주택가의 좁은 골목을 따라 형성되고 있으며, 이는 새로움을 체험하고자 하는 20~30대 그리고 옛 모습과 정서를 추억하는 40~50대의 시민들이 즐겨 찾는 뉴 트렌드로 급부상하며, 지속해서 증가하고 있다.

이에 따라, 소상공인과 전통시장 상인에 대해 집중적인 지원을 통해 골목상권의 자생력과 경쟁력 확보, 특색있고 활력 넘치는 골목상권을 육성하여 동네상권을 다시 살리 고자 한다.

## 2. 추진과제 및 내용

2년여 가까이 지속된 코로나19로 어려움에 처해있는 소상공인과 전통시장 상인에 대해 집중적인 지원의 일환으로 활력 넘치는 골목상권을 육성하고, 소상공인의 삶의 터전이자 특색과 매력을 갖춘 골목상권을 지역기반 로컬 콘텐츠와 연계·육성하여 '머물고 싶은 동네상권'으로 부활시키는 것을 목표로 하고 있다.

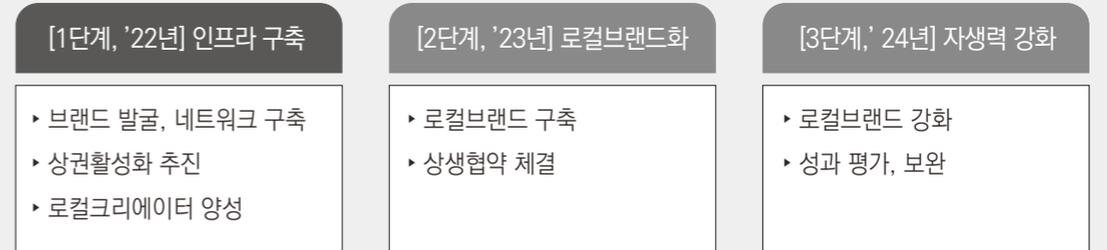
즉, 시민들이 '머물고 싶은 동네상권'을 육성해 전통 시장과 골목상권의 활력을 되찾고, 특화상권을 개발해 소비자의 발길을 끄는 동시에 쇼핑에 걸림돌이 되었던 불편사항 등을 꼼꼼하게 개선하고자 한다.

이를 위해, 골목만의 특색을 담은 <로컬브랜드 상권 육성>을 그 시작으로 하여, 2030년까지 로컬브랜드 상권 200개를 지정, 맞춤형 지원을 펼칠 계획이다. 즉, 연남동,

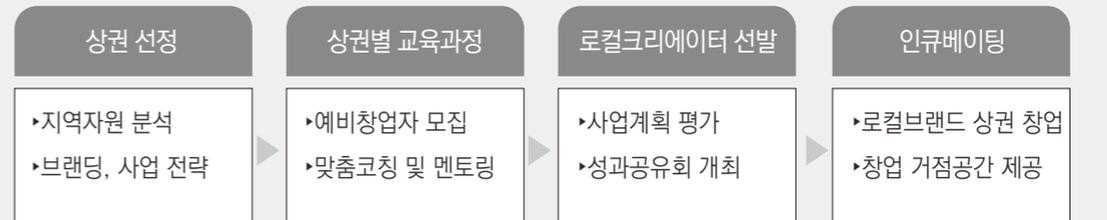
성수동처럼 이미 인지도가 높은 지역 중 100개 상권은 '강화지구'로, 잠재력은 있지만 아직은 활성화되지 않은 100개 상권은 '촉진지구'로 선정하여 아래와 같이 추진하고자 한다.

### 1) 로컬브랜드 육성 지원으로 골목상권 경제활력 회복

#### ○ 잠재력 높은 골목상권을 로컬브랜드 촉진지구로 특화·육성



- 상권 환경조성 : 노후시설 개선, 브랜드 스토리 개발, 스타가게 육성, 상인역량 강화 등 (5개소, '22.4월~)
- 로컬크리에이터 양성 : 골목 상권별 특성에 따른 전문 교육과정 운영
  - 촉진지구 내 지역환경, 문화자산 기반의 창업가 선발·육성
  - ※ 교육 기간('22.7월~12월, 6개월 과정), 소요예산 200백만원
- 소요예산 : '22년 2,856백만원 (상권별 5~6억원 이내)



#### ○ 인지도 있는 상권의 특색 강화 통해 로컬브랜드 강화지구로 고도화

- 상권별 최적화 콘셉트를 반영하여 상권 내 핫플레이스 등 상권 명소 개발
  - 강화상권 대상 실태조사를 통한 후보지 발굴 추진
  - 안정적 영업환경 조성을 위한 상권내 협의체 구성 및 상생협약 체결 지원
- 소요예산 : '22년 100백만원



[상권 내 앵커스토어-익선동]



[상권 내 관광명소(예시)]



[테라스 영업(예시)]

### ○ 창업경진대회를 통한 혁신사업 발굴 및 1.2억원 창업자금 조달 지원

- 우수사업기획에 대한 사업비 최대 5천만원 지원(15명)
- 융자지원 한도확대(7천만원) 포함 최대 1.2억원 창업자금 조달 지원
  - ※ 사업 수료 후 창업한 소상공인(창업 후 1년 이내)에 대해 한도 완화, 이자 일부 지원

### 2) 창업·성장·재기 선순환을 통한 소상공인 종합 지원

골목상권의 새로운 숨을 불어 넣어 줄 청년창업가도 양성하고자 한다. 즉, <청년 골목창업 지원>은 창업 의지와 아이템은 있지만 자금이나 노하우가 부족해 어려움을 겪고 있는 예비 청년창업가 100명을 선정해 집중적인 지원을 펼칠 계획이다.

창업경진대회를 통해 1인당 최대 5천만원의 자금을 지원하고, 우수 아이템을 보유한 예비창업가에게는 추가로 5천만원을 융자 지원해 최대 1억원의 창업자금을 마련할 수 있도록 한다. 또한, 창업전반에 대한 전문가 교육과 컨설팅을 실시하고, 창업희망분야 성공 소상공인과 1:1로 매칭해 멘토링, 인턴 경험 등을 제공할 계획이다.

### ○ 골목창업학교 실무교육을 통해 준비된 청년사업가 양성

- 실무 중심 교육 및 현장체험 프로그램으로 예비창업가 연간 40명 선발
  - 외식업, 카페·디저트류 업종 전문가 코칭 및 성공한 사업가와의 컨설팅 제공
  - 소수인원 대상 현장 조사부터 시제품 개발 및 홍보까지 종합패키지 지원

- 골목창업학교(\*21.7.5, 성동구, 규모 : 4~5층 706.56㎡)
  - 교육공간 : 대강의실, 중강의실, 소강의실, 운영사무실
  - 실습공간 : 조리, 베이커리, 커피·차, 공방 실습실, 스튜디오



\*출처 : 서울시 보도자료(2021.11.8.)

제305회 임시회 2022년도 노동공정상생정책관 업무보고

골목상권 활성화를 위한 공공디자인 관점의 로컬플랫폼의 사례 연구

# 재정통계

Finance Statistics

## 재정통계

서울시와 자치구의 각종 경제지표와 예산재정관련 데이터를 일목 요연하게 정리하여 참고할 수 있도록 만든 공간입니다.



# 2022년 서울시 재정일반\*

\* 당초예산 기준 작성

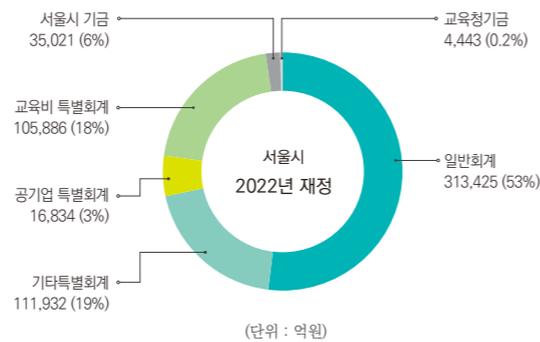
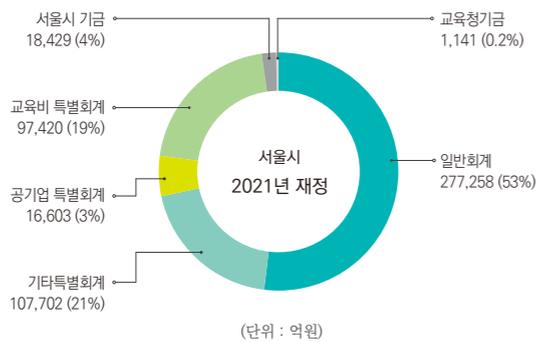
## 1. 2022년도 서울시 재정 총괄

### ● 서울시 2022년 재정 51조 8,553억원

- 서울시예산 : 2022년 예산 44조 2,191억원으로 2021년 대비 40,628억원(10.1%) 증가
- 교육 예산 : 2022년 예산 10조 5,886억원으로 2021년 대비 8,466억원(8.7%) 증가
- 서울시기금 : 2022년 기금 3조 5,021억원으로 2021년 대비 1조6,592억원(90.0%) 증가
- 교육청기금 : 2022년 기금 4,443억원으로 2021년 대비 3,302억원(289.4%) 증가

(단위 : 억원, %)

구분		2021	2022	증감액	증감률
합 계		518,553	587,541	68,988	13.3
예산	서울시 예산	401,562	442,191	40,628	10.1
	계	401,562	442,191	40,628	10.1
	일반회계	277,258	313,425	36,167	13.0
	특별회계	124,305	128,766	4,461	3.6
교육예산(교육비특별회계)		97,420	105,886	8,466	8.7
기금	서울시 기금	18,429	35,021	16,592	90.0
	교육청 기금	1,141	4,443	3,302	289.4



자료 : 서울시, 2022 ; 서울시 교육청, 2022

## 2. 2022년도 서울시 세입·세출 예산

### 가. 2022년 세입 예산

- 2022년 서울시 세입 예산(일반회계 및 특별회계)
- ▶ 2021년 대비 2022년 증감내역

(단위 : 억원, %)

구분	2021	2022	증감액	증감률
합 계	401,562	442,190	40,628	10.1
지방세수입	200,237	230,956	30,719	15.3
세외수입	46,581	44,404	△ 2,177	△ 4.7
경상적세외수입	34,879	33,151	△ 1,728	△ 5.0
임시적세외수입	6,585	6,556	△ 29	△ 0.4
지방행정제재·부과금	5,118	4,696	△ 422	△ 8.2
지방교부세	1,733	2,048	315	18.2
보조금	71,544	79,789	8,245	11.5
국고보조금등	71,544	79,789	8,245	11.5
지방채	22,307	17,089	△ 5,218	△ 23.4
보전수입 등 내부거래	59,161	67,905	8,744	14.8

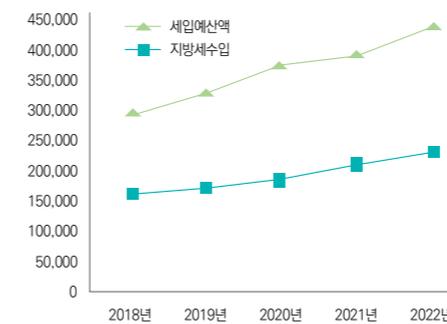
자료 : 서울시, 2022

### ▶ 2018~2022년 추이

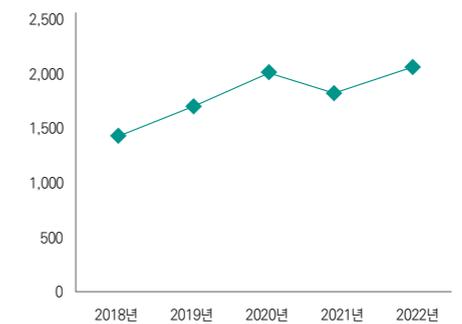
(단위 : 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
합계	318,141	357,416	395,359	401,562	442,190
지방세수입	170,965	177,858	195,524	200,237	230,956
세외수입	38,493	40,528	44,329	46,581	44,404
지방교부세	1,434	1,733	2,019	1,733	2,048
보조금	48,278	56,750	67,234	71,544	79,789
지방채	8,537	23,667	29,996	22,307	17,089
보전수입등내부거래	50,433	56,880	56,257	59,161	67,905

### ▶ 서울시 세입예산액과 지방세수입 추이 (단위 : 억원)



### ▶ 지방 교부세 추이 (단위 : 억원)



자료 : 서울시, 2022 / 2018~2021년 예산액 당해연도 편성 예산

• 2022년 서울시 교육청 세입 예산(교육비특별회계)

▶ 2021년 대비 2022년 증감내역

(단위 : 억원, %)

구분	2021	2022	증감액	증감률	
합 계	97,420	105,886	8,466	8.7	
중앙정부 이전수입	지방교육재정 교부금	57,487	60,665	3,178	5.5
자치단체 이전수입	법정전입금	35,617	40,097	4,480	12.6
	비법정전입금	439	574	135	30.8
	계	36,056	40,671	4,615	12.8
기타 이전수입	90	87	△3	△3.3	
자체수입	교수학습 활동수입	21	15	△6	△28.6
	행정활동수입	49	47	△2	△4.1
	자산수입	119	75	△44	△37.0
	이자수입	77	56	△21	△27.3
	금융자산회수	192	99	△93	△48.4
	기타 수입	524	927	403	76.9
	계	982	1,219	237	24.1
지방 교육 채	-	-	-	-	
전년도 이월금	2,806	3,243	437	15.6	

자료 : 서울시 교육청, 2022

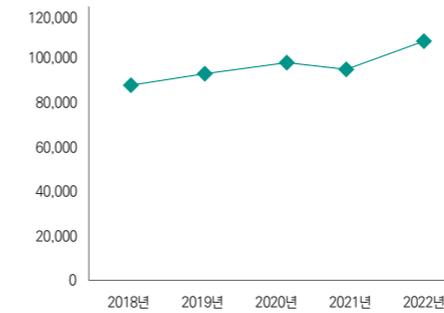
▶ 2018~2022년 추이

(단위 : 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
합 계	91,513	93,803	100,847	97,420	105,886
중앙정부이전수입	52,250	53,734	59,114	57,487	60,665
자치단체이전수입	31,003	31,694	34,585	36,056	40,671
기타이전수입	221	67	99	90	87
자체수입	1,636	1,590	1,815	982	1,219
지방교육채	1,334	-	-	-	-
전년도 이월금	5,068	6,718	5,233	2,806	3,243

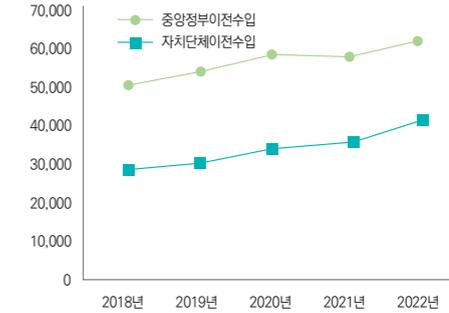
▶ 교육비특별회계 세입예산 추이

(단위 : 억원)



▶ 교육비특별회계 세입예산 주요세원 추이

(단위 : 억원)



자료 : 서울시, 2022 / 2018~2021년 예산액 당해연도 편성 예산

나. 2022년 세출 예산

• 2022년 서울시 세출 예산(일반회계 및 특별회계)

▶ 2021년 대비 2022년 증감내역

(단위 : 억원, %)

구분	2021	2022	증감액	증감률
합 계	401,562	442,190	40,628	10.1
일반공공행정	65,885	75,426	9,541	14.5
공공질서 및 안전	12,597	15,196	2,599	20.6
교육	37,477	42,770	5,293	14.1
문화 및 관광	7,673	8,147	474	6.2
환경	22,184	21,128	△1,056	△4.8
사회복지	144,862	159,532	14,670	10.1
보건	5,020	6,940	1,920	38.2
농림해양수산	639	987	348	54.5
산업·중소기업 및 에너지	4,588	6,905	2,317	50.5
교통 및 물류	50,872	56,369	5,497	10.8
국토 및 지역개발	28,526	26,622	△1,904	△6.7
과학기술	16	18	2	12.5
예비비	1,523	1,439	△84	△5.5
기타	19,698	20,711	1,013	5.1

자료 : 서울시, 2022

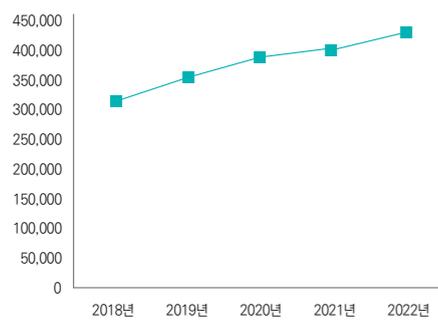
▶ 2018~2022년 추이

(단위 : 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
합 계	318,141	357,416	395,359	401,562	442,190
일반공공행정	53,826	55,639	64,494	65,885	75,426
공공질서 및 안전	10,554	10,823	12,417	12,597	15,196
교육	32,547	33,355	36,978	37,477	42,770
문화 및 관광	7,463	8,489	8,664	7,673	8,147
환경	21,441	23,547	25,042	22,184	21,128
사회복지	101,182	119,604	141,664	144,862	159,532
보건	4,528	4,555	4,793	5,020	6,940
농림해양수산	252	275	567	639	987
산업·중소기업 및 에너지	2,273	3,107	5,089	4,588	6,905
교통 및 물류	43,302	43,121	47,157	50,872	56,369
국토 및 지역개발	20,926	34,374	27,990	28,526	26,622
과학기술	48	30	21	16	18
예비비	1,998	2,152	1,301	1,523	1,439
기타	17,799	18,346	19,182	19,698	20,711

▶ 세출예산 추이

(단위 : 억원)



▶ 세출예산 증가율 추이

(단위 : 억원)



자료 : 서울시, 2022 / 2018~2021년 예산액 당해연도 편성 예산

• 2022년 서울시 교육청 세출 예산(교육비특별회계)

▶ 2021년 대비 2022년 증감내역

(단위 : 억원, %)

구분	2021	2022	증감액	증감률	
합 계	97,420	105,886	8,466	8.7	
인건비	공무원인건비	50,294	52,539	2,245	4.5
	사립학교인건비	12,944	12,745	△199	△1.5
	계	63,238	65,284	2,046	3.2
경상비	기관운영비	299	330	31	10.4
	학교운영비(사립포함)	8,755	8,797	42	0.5
	계	9,054	9,127	73	0.8
사업비	교육사업비	18,678	22,622	3,944	21.1
	시설사업비	5,174	7,446	2,272	43.9
	계	23,852	30,069	6,217	26.1
지방채 및 BTL상환	1,175	1,024	△151	△12.9	
기금전출금	124	282	282	127.4	
예비비 및 기타	101	101	0	0	

자료 : 서울시 교육청, 2022

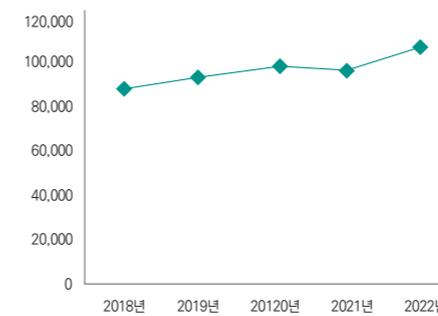
▶ 2018~2022년 추이

(단위 : 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
합 계	91,513	93,803	100,847	97,420	105,886
인건비	54,864	55,879	60,705	63,238	65,284
경상비	8,484	8,484	9,316	9,054	9,127
사업비	26,621	27,096	29,630	23,852	30,069
지방채 및 BTL상환	1,435	1,969	1,096	1,175	1,024
기금전출금	-	-	-	124	282
예비비 및 기타	108	376	100	101	101

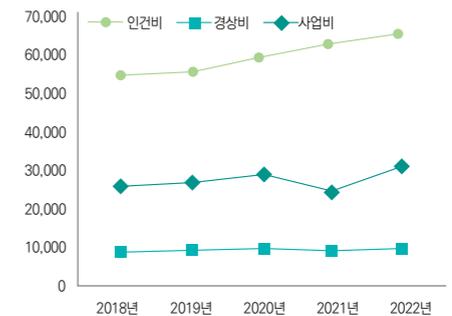
▶ 교육비특별회계 세출예산 추이

(단위 : 억원)



▶ 교육비특별회계 주요세출 분야별 추이

(단위 : 억원)



자료 : 서울시 교육청, 2022 / 2018~2021년 예산액 당해연도 편성 예산

### 3. 2022년 서울시 기금

#### 가. 2022년 기금 운용 규모

• 총 17개 기금 3조 5,021억원 운용

(단위 : 억원, %)

구분	2021	2021	증감액	증감률
합 계	18,429	35,021	16,592	90.0
통합재정안정화기금	7,168	17,543	10,375	144.7
중소기업육성기금	3,903	4,749	846	21.7
식품진흥기금	107	298	191	178.5
기후변화기금	772	607	△ 165	△ 21.4
사회투자기금	202	166	△ 36	△ 17.8
도로굴착복구기금	543	530	△ 13	△ 2.4
성평등기금	15	13	△ 2	△ 13.3
자원회수관련시설 주변지역주민지원기금	351	379	28	8.0
사회복지기금	274	261	△ 13	△ 4.7
체육진흥기금	122	115	△ 7	△ 5.7
재난관리기금	3,951	9,127	5,176	131.0
남북교류협력기금	344	223	△ 121	△ 35.2
대외협력기금	62	103	41	66.1
지역개발기금	67	0	△ 67	폐지*
도시재생기금	326	325	△ 1	△ 0.3
관광진흥기금	71	188	117	164.8
공무원주거안정기금	153	193	40	26.1
하수도사업회전기금		200	200	순증

\*통합재정안정화기금 재정안정화계정에서 승계

자료 : 서울시, 2022

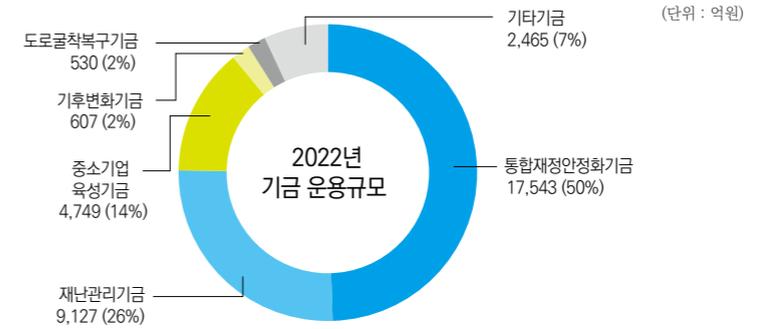
#### 나. 2022년 기금별 운용규모 비교

• 2022년 서울시 기금은 통합재정안정화기금 50%, 재난관리기금 26%, 중소기업육성기금 14%, 기후변화기금 2%, 도로굴착복구기금 2%, 기타 기금 7%를 차지함

(단위 : 억원)

기금명	운용규모	비중
합 계	35,021	100%
통합재정안정화기금	17,543	50%
재난관리기금	9,127	26%
중소기업육성기금	4,749	14%
기후변화기금	607	2%
도로굴착복구기금	530	2%
기타기금	2,465	7%

자료 : 서울시, 2022



#### • 서울시 17개 기금현황

기금명	설치목적	소관실국
1 통합재정안정화기금	• 특별회계 및 타기금의 여유재원을 활용하여 공사 및 기금 등에 효율적으로 투자, 지방체에 대한 상환재원을 적립하고 채무규모를 감축	기획조정실
2 중소기업육성기금	• 중소기업의 경쟁력 강화 및 지역경제 활성화를 위하여 서울소재 중소기업에 장기저리 융자 및 투자지원	노동민생정책관 경제정책실
3 식품진흥기금	• 식품의 위생을 강화하고, 시민의 영양수준 향상을 위한 사업 수행	시민건강국
4 기후변화기금	• 온실가스 저감, 신·재생에너지 개발보급, 에너지이용 효율화 사업 등의 촉진	기후환경본부
5 사회투자기금	• 사회구성원 공동의 삶의 질을 향상하고 복리 증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 자원 마련	노동민생정책관
6 도로굴착복구기금	• 도로굴착구간의 신속한 복구공사 시행 및 복구된 도로의 사후관리	안전총괄실
7 성평등기금	• 남녀평등의 촉진과 여성의 사회참여 확대 등 여성발전을 위한 정책의 추진	여성가족정책실
8 자원회수관련시설 주변지역주민지원기금	• 자원회수시설주변영향지역 주민의 소득향상과 복리증진	기후환경본부
9 사회복지기금	• 어르신·장애인 등과 저소득시민의 복지증진	복지정책실주택건축본부
10 체육진흥기금	• 체육진흥 사업과 활동의 안정적 지원	관광체육국
11 재난관리기금	• 각종 재해 및 재난의 예방과 신속한 구호와 복구	안전총괄실복지정책실
12 남북교류협력기금	• 서울시와 시민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원	남북협력추진단
13 대외협력기금	• 외국 지방정부 및 타 지자체와의 상호교류와 협력 증진	기획조정실
14 도시재생기금	• 도시재생 활성화를 위한 거점공간 조성 및 지역자생 기반 마련	도시재생실
15 관광진흥기금	• 위키시 관광업계 긴급 지원, 서울관광플라자 건물 매입비 및 개관을 위한 비용 적립	관광체육국
16 공무원주거안정기금	• 소속 공무원의 주거 안정에 필요한 자원 확보	행정국
17 하수도사업회전기금	• 하수도 지방직영기업 운영에 소요되는 장래 투자재원의 안정적 확보와 공기업하수도사업 특별회계 재정의 효율적인 운영을 도모하기 위한 자금의 적립	물순환안전국 물재생계획과

자료 : 서울시, 2022

## 4. 2022년 교육청 기금

### 가. 2022년 기금 운용 규모

• 총 5개 기금 4,443억원 운용

(단위 : 억원, %)

구분	2021	2022	증감액	증감률
합계	1,141	4,443	3,302	289.4
신청사 및 연수원 건립기금	977	1,047	70	7.2
남북교육교류협력기금	20	29	9	45.0
학교안전공제 및 사고예방기금	144	149	5	3.5
생태전환교육기금	-	10	10	순증
교육시설환경개선기금	-	3,208	3,208	순증

자료 : 서울시 교육청, 2022

### 나. 서울시교육청 5개 기금 현황

NO	기금명	설치목적	소관부서
1	신청사 및 연수원 건립기금	서울특별시교육청 신청사 및 연수원 적립에 필요한 재원을 연차적으로 적립 조성	교육재정과
2	남북교육교류협력기금	남북교육교류협력으로 통일교육 활성화 및 점진적인 평화통일기반 조성	민주시민생활교육과
3	학교안전공제 및 사고예방기금	학교안전공제 사업 및 학교안전사고의 예방 사업에 필요한 자원 확보 및 공제급여 총당	교육재정과
4	생태전환교육기금	서울특별시교육청 생태전환교육의 내실있는 추진을 지원	교육혁신과
5	교육시설환경개선기금	서울특별시교육청 교육시설환경개선기금 필요 자원 연차적 적립 조성	교육시설안전과

자료 : 서울시 교육청, 2022

# 직원마당

Staff Review

## 직원마당

독후감, 기행문, 에세이 등 자유롭고 다양한 형식과 소재로 서울시 직원들이 기고한 글들을 수록한 공간입니다.

# 시간이 흘러도 기억되는 것, 음악

- 「계절은 너에게 배웠어」를 읽고 -



이 책은 가수 윤종신, 보다 정확하게 말하자면 작사가 윤종신의 이야기를 담고 있다. 윤종신은 그동안 가사를 쓰면서 어떤 생각이었는지, 어떤 마음이었는지에 대해 이야기한다. 성시경의 '거리에서', 아이유의 '첫 이별 그날 밤', 윤종신이 직접 부른 '좋니'처럼 유명한 곡들부터 2010년부터 한 달에 한 번씩 내고 있는 [월간 윤종신]에 포함된 다소 생소할 수 있는 '마지막 순간', '은퇴식' 등 잘 알려지지 않은 곡들의 가사에 대해 독자에게 작곡가 나름의 해설을 해주고 있다. 이 책은 그냥 지나가듯 들었던 가사들에 대해 작곡가 윤종신은 어떤 생각을 하며 썼고, 그 가사들이 청자에게 어떻게 들려주고 싶었는지에 대해 말해주고 있다.

책은 네 개의 카테고리로 나누어져 있는데 '윤종신은 본인의 곡들을 이렇게 카테고리화 하는구나' 라는 생각으로 읽어나간다면 독자의 입장에서든, 또, 그의 노래의 청자의 입장에서든 하나의 즐거움이 될 수 있을 것 같다.

## 프롤로그

### “윤종신은 뭘 하는 사람인가요?”

뜬금없지만 이런 질문을 받는다면 윤종신이란 사람에 대해 노래를 부르거나 음악을 만드는 예술인이라고 대답하는 사람도, 아니면 토크쇼 같은 예능에 자주 보이는 예능인이라고 대답하는 사람도 있을 수 있을 것이다.



**김성진**  
서울시의회 예산결산특별전문  
위원회 입법조사관

“방송인 윤종신은 이야기를 듣는 사람입니다. 그날의 주인공으로 초대된 게스트의 이야기에 귀 기울이고, 어떻게 하면 그들의 진심을 시청자에게 효과적으로 전달할 수 있을지 고민하는 조력자죠. (중략) 반면에 가수 윤종신은 자기 이야기를 하는 사람입니다. 살아가면서 느끼는 것들, 떠오르는 것들, 생각하는 것들, 정리하고 싶은 것들을 모두 노래로 말하는 싱어송라이터죠.”

- 「계절은 너에게 배웠어」 中 -

## 우리 편하게 내일 이별해

〈내일 할 일〉의 주인공은 하루 앞으로 다가온 이별이 너무 두렵다. 이별로 인해 자신이 완전히 무너져내리리라는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 노래의 화자가 자신을 지탱할 수 있는 방법에 대해 고민해 내린 방법은 이별 직후의 스케줄을 마련하는 것이다. 평소 보고 싶었던 영화도 보고, 못 만났던 친구도 만나는 식으로 일부러 뭐라도 해서 평정심을 유지하고 싶어한다. 물론 결과적으로는 이 사람의 '준비'는 자기기만이라 볼 수도 있다. 나는 이별한 뒤에도 괜찮을 거라는 자기최면이기 때문이다.

“세상에는 아무런 준비도 필요치 않은 이별이 있는가 하면, 이렇게 몇 날 며칠을 꼬박 준비해도 모자란 이별도 있습니다. 결코 편하게 이별할 수 없다는 걸 알기에 ‘우리 편하게 이별하자’는 말을 하는 거겠죠.”

여담으로 〈내일 할 일〉은 윤종신이 부른 곡과 성시경이 부른 곡, 두 가지 버전이 있다. 같은 노래에 대해 두 사람은 어떻게 해석하고 표현하는지를 생각하며 들으면 더 좋을 것 같다.

## 수고했어 사랑 고생했지 나의 사랑

2017년 출시된 <좋니>라는 곡이 있다. 발매 당시에는 그렇다 할 반응이 없었는데 발매 약 2개월 이후 역주행하며 큰 인기를 누렸다. 이 노래는 헤어진 연인이 진심으로 행복하길 바라지만 그래도 아주 조금은 아팠으면 하는 마음, 마냥 행복한 것이 아니라 내가 아픈 만큼만 똑같이 아팠다가 다시 행복해졌으면 하는 마음, 인정하고 싶지도 않고 꺼내보고 싶지도 않지만 우리 안에 존재하는 비틀린 감정에 대해 이야기 하고 있다.

“어쩌면 이 노래는 다른 누구도 아닌 자기 자신에게 부르는 노래일지도 모르겠습니다. 문득 힘들고 버겁고 아프고 억울한 날의 일기 같은, 아무도 들어주지 않아도 괜찮고, 사실은 아무도 듣지 않기를 바라는 혼잣말 같은 노래요.”

이 곡이 나오고 1년 후에는 <좋아>라는 답가가 나왔다. <좋니>의 그 남자가 사랑했던 그 여자가 지금 어떤 마음으로 살아가고 있을지에 대한 곡으로 남자처럼 우는소리만 하고 있는 건 누구를 위해서도 좋은 일이 아니기에 여자가 우린 어차피 안 될 사이였다고 모질게, 단호하게, 차갑게 말하고 있다. <좋니>, <좋아>는 당시 많은 공감대를 형성하여 코인노래방에서 혼자 부르는 노래로 매우 유명했다.

## 너에게 듣고 싶은 너의 생각

<사라진 소녀>라는 곡은 독립하는 소녀에 대한 이야기를 하고 있다. 윤종신은 영화 <미라클 벨리에>에서 영감을 받아 이 곡을 썼다고 한다. 영화는 ‘꿈과 가족 중 하나를 선택해야 한다면 어떤 선택을 할 것인가’라는 질문을 보는 이에게 던지는 내용이었는데, 윤종신은 주인공의 꿈을 응원하면서도 나라면 가족을 포기할 수 있을지에 대해 생각을 많이 했었다고 한다.

“저는 아이들의 비상을 위해서 먼저 떠나라고 말할 수 있는 부모가 되고 싶습니다. 품안에서 놓지 않으려는 부모가 아닌, 먼저 과감하게 밀어낼 수 있는 부모가 되고 싶어요. 자식을 떠나보내야 할 때를 먼저 알고 불안감보다는 기대감에 집중할 수 있는, 이별도 쿨하게 받아들일 수 있는 부모요. 이 영화를 보면서 아이의 ‘용기’만큼이나 부모의 ‘대담함’이 얼마나 중요한 것인지를 새삼 깨달았거든요.”

## 나란히 가다가 어울린 우릴

누군가를 위로한다는 것은 참 어렵다. 개인적으로는 누군가를 위로할 때는 나와 비교하면서 혹은 다른 누군가의 상황과 비교를 하면서 위로하는 것 보다는 그 사람에게 대해서 얘기해주는 것이 더 좋을 것 같다는 생각이다. <오르막길>은 그런 내용의 곡이다. ‘괜찮아, 잘 될거야’라는 듣기엔 좋지만 막연한 위로가 아니라 내 앞에 있는 문제를 똑바로 응시하고 그 까마득한 오르막길을 걸어올라가면, 내가 어디쯤 왔는지 돌아보며 노심초사하기 보다는 우직하게 한 걸음씩 건다보면 정상에 닿을 수 있을 것이라는 메시지를 전하고 있다.

“이 길 함께 가는 그대여, 굳이 고된 나를 택한 그대여. 가끔 바람이 불 때만 저 먼 풍경을 바라봐. 올라온 만큼 아름다운 우리 길. 기억해 혹시 우리 손 놓쳐도 절대 당황하고 헤매지 마요. 더 이상 오를 곳 없는 그곳은 넓지 않아서 우린 결국엔 만나”

- 「오르막길」 中 -

**에필로그** 윤종신은 이 책에서 작사가를 이렇게 정의한다. 말해버리면 그만인 감정을 최선을 다해 복원하고 기록하고 묘사하는 사람. 누군가는 그런가보다 하고 금세 잊어버렸을 느낌을 대신 발견하고 간직하고 재현하는 사람. 그래서 사람들의 윤종신의 노래를 들었을 때, 그의 가사를 읽었을 때, ‘맞아 그랬지. 그래 그런거지’ 하고 고개를 끄덕이는 것이 아닐까. 읽고 계신 분이 혹시 여유가 생겨 윤종신의 곡을 찾아보게 된다면, 한 곡이라도 취향에 맞는 곡이 있을 것 이라고 확신할 수 있다. 우리 의회 직원분들에게는 <지친 하루>를 추천드린다.

“부러운 친구의 여유에 질투하지는 마. 순서가 조금 다른 것뿐. 딱 한 잔만큼의 눈물만 뒤끝 없는 푸념들로 버텨줄래. 그 날이 올 때까지. 믿어준 대로 해왔던 대로 처음 꿈꿨던 대로 오늘 이 기분 때문에 모든 걸 되돌릴 수 없어. 비교하지 마, 상관하지 마. 누가 그제 옳은 길이래. 옳은 길 따위는 없는 걸. 내가 걷는 이곳이 나의 길.”

- 「지친 하루」 中 -

# 부서동향

## 부서동향

예산정책담당관에서 주관하는 토론회, 세미나, 간담회, 그리고 부서에서 발행하는 예산재정관련 보고서 등 업무성과와 동향을 수록한 공간입니다.



# 예산정책담당관 동향

## 2021년 12월 ~ 2022년 2월 주요 실적

- ▶ 2021년 12월 : 「예산과 정책」통권 제39호 발간
- ▶ 2021년 12월 ~ 2022년 2월
  - 제3기 예산정책연구위원회 메타버스 활용 회의 진행
    - 제3기 예산정책연구위원회 제3차('21.12.) 및 4차('22.2.) 전체회의 개최
  - 의정활동지원을 위한 공청회 및 정책토론회 16회 개최
  - 「예산·지방재정 연구동향」통권 제121호 ~ 122호 발간
  - 의원발의 조례안 비용추계서 67건 작성



### 「예산과 정책」 통권 제39호 발간

- ▶ 예산정책담당관은 예산·재정 정책분야 주요 이슈들을 분석·소개하는 「예산과 정책」을 분기별로 발간하여 의회사무처, 시 집행부, 광역자치단체의회 등에 배포하고 있으며 2021년 12월 제39호를 발간함
- ▶ 책자는 의정논단, 기획특집, 재정논단, 현안이슈, 재정통계, 직원마당, 부서(예산정책담당관)동향 으로 구성하고 있음

## 제3기 예산정책연구위원회 메타버스 활용 지방의회 최초 공식회의 진행

▶ 제3기 예산정책연구위원회(위원장 김 경 의원, 비례)는 지난 2022년 2월 21일(월) 제4차 전체회의를 메타버스 플랫폼(Gather)에서 개최하였다. 이번 회의는 지방의회 최초로 공식회의를 메타버스 공간에서 개최함으로써 지방의회의 미래산업에 대한 적극적인 학습 의지와 폭넓은 공문화 장을 개척하였다고 평가된다.

김 경 위원장은 합리적인 의사결정을 위해서는 다양한 방법을 통한 성숙한 토론문화 정립이 중요함을 언급하면서 예산정책연구위원회의 지속적인 소통과 혁신을 강조하였다. 또한, 이번 회의에서는 '22년도 서울시 및 교육청 시책사업에 대한 분석 계획을 공유하고, '문화트렌드와 서울시 문화예술 정책'(박은영 위원, 한국종합예술학교 교수)과 '주거취약계층과 서울시 임대주택'(김영훈 위원, 인덕대학교 교수)에 대한 발제와 토론의 시간을 가졌다.

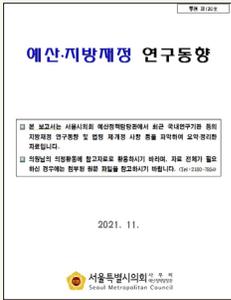
※제3기 예산정책연구위원회 주요 활동 : 제3차('21.12.29.) 및 제4차('22.2.21.) 전체회의 개최



## 의정활동지원을 위한 공청회 및 정책토론회 개최 지원

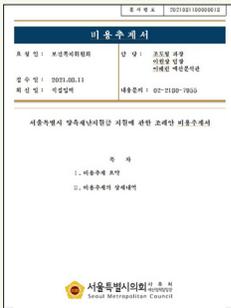
▶ 예산정책담당관에서는 시민 생활에 영향을 미치는 중요 조례안 및 정책수립 시 시민(단체), 전문가, 이해당사자 등이 참여하는 공청회 및 토론회 개최를 지원하여 시민의견 수렴·반영을 도모하고 있으며 2021년 12월 ~ 2022년 2월까지 총 16건의 정책토론회를 지원함





## 「예산·지방재정 연구동향」통권 제121호 ~ 122호 발간

- ▶ 「예산·지방재정 연구동향」보고서는 의정활동에 참고자료로 활용할 수 있도록 모든 시의원에게 PDF파일로 제공하고 있으며, 2022년 1월 제122호까지 발간·배포함
- ▶ 책자내용은 지방자치단체의 재정운용 효율성 제고의 관점에서 현안·쟁점이 되는 지방재정관련 연구논문 및 보고서, 법령 제·개정사항 등 최신 동향을 파악하여 취합·요약의 보고서 형태로 발간하고 있음



## 의원발의 조례안 비용추계서 67건 작성

- ▶ 예산정책담당관에서는 의원이 발의하는 조례안에 대해 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관하여 각종 기법을 활용하여 비용을 추산하고 있음
- ▶ 2021년 12월 ~ 2022년 2월까지 의원발의 조례안 67건에 대한 비용추계 결과를 담당 상임위에 송부함