

서울의 미래를 찾다.
서울연구원 미래연구시리즈 정책토론회 3차

저성장시대 서울의 재정전략

일시: 2017년 11월 10일 (금) 오후 2시
장소: 서울연구원 대회의실
주최: 서울연구원

인구감소와 경제성장 침체, 소득의 양극화, 날로 어려워지는 대외여건 등 서울의 환경 변화에 대응하는 미래 재정전략에 대한 합리적인 방안 모색

행사개요

- 행사명: 저성장시대 서울의 재정전략 정책토론회
- 일 시: 2017. 11. 10(금) 14:00~17:30
- 장 소: 서울연구원 대회의실

정책토론회 프로그램

시 간		순 서	
13:30~14:00	등 록		
14:00~14:10	개회사	김경혜(서울연구원 부원장)	
14:10~15:30	발표 1. 대내외 환경변화에 따른 서울시 중장기 재정전망 - 발표자: 배준식(서울연구원 도시경영연구실)		사회: 손희준(청주대학교 행정학과)
	토론	라휘문(성결대학교 행정학과) 조기현(한국지방행정연구원 지방재정연구실)	
	발표 2. 서울시 복지분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향 - 발표자: 김승연(서울연구원 도시사회연구실)		
	토론	정세은(충남대학교 경제학과) 이재원(부경대학교 행정학과)	
15:30~15:40	장내 정리 및 휴식		
15:40~17:00	발표 3. 서울시 일자리분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향 - 발표자: 이석환(한양대학교 정책학과)		사회: 이세구(서울시립대학교 국제도시과학대학원)
	토론	김용운(건국대학교 상허교양대학) 여차민(서울시의회 정책조사팀장)	
	발표 4. 서울시 SOC 분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향 - 발표자: 김 진(한남대학교 글로벌비즈니스학과)		
	토론	신창호(서울시립대학교 도시공학과) 황창용(원광대학교 법학전문대학원)	
17:00~17:30	종합 토론 및 질의응답		
17:30	폐 회		

‘저성장시대 서울의 재정전략’ 정책토론회

- 차 례 -

- 대내외 환경변화에 따른 서울시 중장기 재정전망 5
- 서울시 복지분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향 27
- 서울시 일자리분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향 51
- 서울시 SOC 분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향 97

발표1

대내외 환경변화에 따른 서울의 중장기 재정전망

배준식

(서울연구원 도시경영연구실 연구위원)



[미래연구시리즈 정책토론회: 서울의 미래를 찾다 Vol.3]
저성장시대 서울의 재정전략

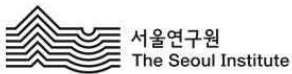


대내외 환경변화에 따른 서울의 중장기 재정전망

2017.11.10.

서울연구원 도시경영연구실

배준식 연구위원



- I. 들어가며
- II. 서울시 인구구조 전망
- III. 국가 장기재정 전망
- IV. 서울시 재정여건
- V. 서울시 중장기 세입전망
- VI. 서울시 중장기 세출전망
- VII. 장기재정전망에 따른 재정정책 방향





I 들어가며

1. 연구배경



- ✓ 최근 우리나라는 가계부채의 증가, 고용불안 등으로 소비와 투자 심리 개선이 지연되고 있음. 최근 경기가 점차 되살아나고 있으나 산업별 격차가 심하고 경기회복의 불확실성은 여전
- ✓ 이와 더불어 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화로 인해 잠재성장률이 장기적으로 하락하는 가운데, 낮은 조세부담율로 인한 세수감소와 복지수요 증대로 인한 **재정지출 증가로 재정압박이 심화될 것으로 예상됨**
- ✓ 서울시 또한 복지수요 증가와 함께 가용자원 감소에 시달리고 있으며, 인구감소로 세수 위축 등의 **중·장기적 재정악화에 봉착할 수 있음**

2. 연구목적



- ✓ 인구감소와 경제침체, 소득의 양극화, 날로 어려워지는 대외여건 등 **서울의 환경변화에 대응하는 미래 재정전략 수립**
- ✓ 재정전망에 따른 정책방향 제시

3



I 들어가며

3. 연구질문



- ① 서울시의 **중장기 인구전망**은 어떠한가?
- ② 서울시의 지방세수입, 지방세외수입 등 **총수입 전망**은 어떠한가?
- ③ 서울시의 의무지출 및 재정지출 등 **총지출 전망**은 어떠한가?
- ④ 서울시 재정지출의 **중장기 투자방향**은?
- ⑤ 서울시 재정의 **중장기 정책방향**은?

4. 연구방법



- 문헌 및 실태조사 → 장기재정전망을 위한 기본 현황 조사
주요 기관의 장기재정전망 현황 자료조사



- 통계분석 → 분야별(사회복지, 일자리, SOC) 장기재정전망 분석
주요 경제변수를 고려한 장기재정 시나리오 분석

4

I 들어가며



5. 연구내용

제1부
대내외 환경변화에 따른
서울시 중장기 재정전망과
운영방향



- ✓ 서울시 인구구조 변화와 경제전망
- ✓ 서울시 중장기 재정전망(총세입·총지출)
- ✓ 서울시 중장기 재정의 운영방향

제2부
저성장시대 서울시의
주요분야별 재정지출
현황 및 전망



- ✓ 서울시 복지재정지출의 현황과 중장기 전망
- ✓ 서울시 일자리재정지출의 현황과 중장기 전망
- ✓ 서울시 SOC 재정지출의 현황과 중장기 전망

제3부
서울시 중장기 재정지출의
정책방향



- ✓ 서울시 복지분야의 중장기 재정지출 정책방향
- ✓ 서울시 일자리분야의 중장기 재정지출 정책방향
- ✓ 서울시 SOC 분야의 중장기 재정지출 정책방향

5

II 서울시 인구구조 전망



1. 총인구 및 중위연령



* 출처: e-서울통계, 통계로 본 서울 인구·가구 변화



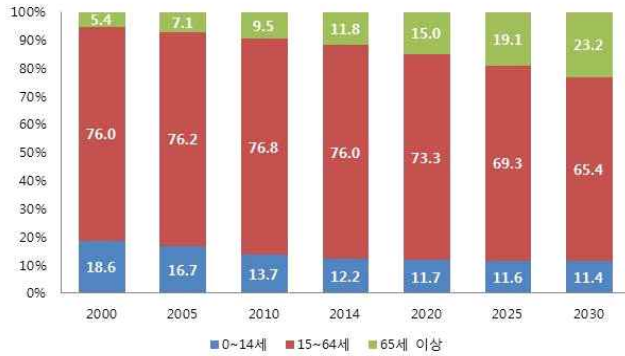
- 서울의 인구는 향후에도 감소할 것으로 전망되어 2020년 976만 2천 명, 2030년에는 956만 4천 명(1984년 950만 1천 명 수준)에 이를 것으로 추정됨.
- 특히 인구규모 감소와 더불어 인구의 연령구조가 고령화됨에 따라 서울인구의 중위연령이 2014년에 40세를 넘음.

6

II 서울시 인구구조 전망



2. 연령계층별 인구분포



* 출처: e-서울통계, 통계로 본 서울 인구·가구 변화



- 유소년 인구 및 생산인구는 꾸준히 감소하는 반면, 고령인구는 지속적으로 증가할 전망이다. 2030년에는 유소년 인구 11.4%, 생산인구 65.4%, 고령인구 23.2%로 2030년에는 고령인구가 유소년 인구의 2배에 달할 전망이다
- 향후에는 생산인구 대폭 감소 및 고령인구 증가에 크게 영향을 받을 전망이다

7

II 서울시 인구구조 전망



3. 핵심 노동인구(25~54세)



* 출처: e-서울통계, 통계로 본 서울 인구·가구 변화

* 부양부담: 노인 1명을 부양해야 하는 생산인구

* 노령화지수: 유소년인구 100명 당 노인인구



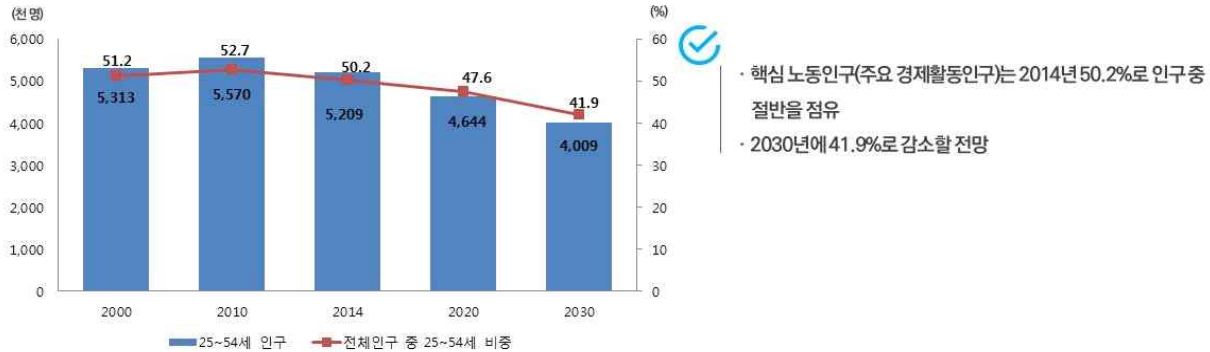
- 저출산 및 평균수명 연장 등으로 사회적 부양부담 증가 및 고령화가 급속하게 진행될 전망이다
- 유소년인구 100명당 고령인구를 나타내는 노령화지수는 2030년에 203.6명으로 증가할 전망이다
- 2000년에는 노인 1명을 생산인구 14.1명이 부양했지만, 2014년에는 6.5명, 2030년에는 2.8명으로 사회적 부양부담이 높아질 전망이다

8

II 서울시 인구구조 전망



4. 고령화 및 부양비



* 출처: e-서울통계, 통계로 본 서울 인구·가구 변화

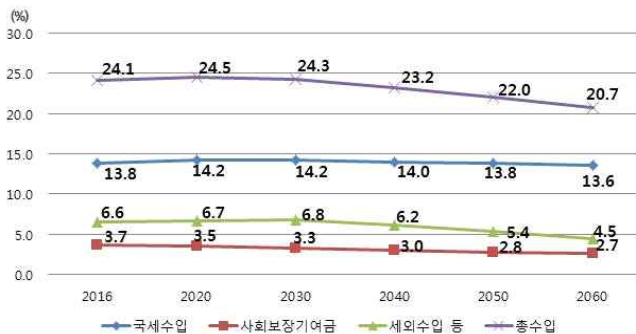
- 핵심 노동인구(주요 경제활동인구)는 2014년 50.2%로 인구 중 절반을 점유
- 2030년에 41.9%로 감소할 전망

9

III 국가 장기재정 전망



1. 총수입 장기 기준선 전망(GDP 대비 비율)



* 출처: 국회예산정책처, 2016, 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」

연평균증가율

구분	16~38	39~60	16~60
국세수입	4.5	2.8	3.6
사회보장기여금	3.6	2.3	2.9
세외수입 등	4.2	1.3	2.8
총수입	4.3	2.4	3.3
명목 GDP	4.4	3.0	3.7



- 총수입은 2016년 GDP 대비 24.1%에서 2024년 24.6%로 정점에 이르렀다가 이후 완만한 하락세를 보이며 2060년 20.7%까지 하락 전망
- 사회보장기여금은 2016년 3.7%에서 2060년까지 지속적으로 하락하여 2060년에는 2.7%에 도달할 것으로 전망
- 세외수입 등은 2016년에는 4.5%에서 시작하여 2028년 6.8%에 이른 이후 빠르게 하락하여 2060년에는 GDP 대비 4.5%에 도달
- 세외수입의 비율이 감소하는 것은 이자수입의 감소에 기인. 이자수입에서 큰 비중을 차지하는 국민연금기금의 운용수익 감소 영향을 받음.

10

III 국가 장기재정 전망



2. 총지출 장기 기준선 전망(GDP 대비 비율)



연평균 증가율	
구분	16-60
의무지출	5
재량지출	3.7
총지출	4.4

* 의무지출은 국민연금, 건강보험 등의 급여지출 및 정부지원금과 지방이전채권, 이자지출 등을 포함
* 출처: 국회예산정책처, 2016, 「2016-2060년 NABO 장기 재정전망」

- 총지출 전망은 GDP 대비 비율이 2016년 23.9%에서 지속적으로 상승하여 2060년 32.2% 수준에 달할 것으로 전망
- 의무지출의 GDP 대비 비율은 2016년 11.3%에서 2060년 19.7%로 8.4% 상승하는데, 이는 초고령화라는 인구구조의 변화가 현저하게 나타나는 2020년대부터 노인에 대한 사회복지지출이 급증하기 때문

III 국가 장기재정 전망



3. 총지출 대비 의무지출과 재량지출 비율 장기 기준선 전망



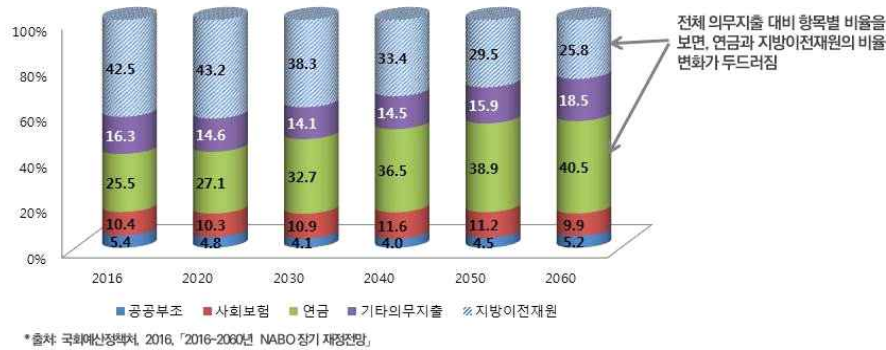
* 출처: 국회예산정책처, 2016, 「2016-2060년 NABO 장기 재정전망」

- 2016년 총지출 대비 의무지출 비율은 47.1%로 재량지출 비율 52.9%보다 5.8%p 낮을 것으로 예상
- 그러나 2024년에 의무지출 비율(50.1%)이 재량지출 비율(49.9%)을 처음으로 초과하고, 2060년에는 의무지출(61.1%)이 재량지출(38.9%)보다 22.2%p 높은 수준이 될 것으로 전망
- 총지출 대비 지출항목별 비율 측면에서도 의무지출의 증가 추이가 두드러짐.

Ⅲ 국가 장기재정 전망



4. 의무지출의 항목별 비율 장기 기준선 전망



- 지방이전재원은 2016년 42.5%에서 2060년 25.8%로 의무지출 대비 비율이 16.7%p 하락한 반면, 연금은 동 기간 25.5%에서 40.5%로 15%p 상승
- 이러한 전망 결과는 생산가능인구 감소에 따른 총수입 둔화에 따라 내국세의 일정비율 및 **종합부동산세와 교육세를 재원으로 하는 지방이전 재원의 증가폭이 둔화**되기 때문.
- 연금의 경우에는 **노인인구의 급속한 증가에 따라 국민연금 및 기초연금 급여지출이 큰 폭으로 증가**한데 기인

13

Ⅲ 국가 장기재정 전망



5. 국가채무 장기 기준선 전망



- 2016년 대비 40% 수준이던 국가채무는 2040년에 GDP 대비 80%를 넘어서고 2060년에는 GDP 대비 151.8%까지 확대될 전망
- 이러한 국가채무의 증가는 기본적으로 **경제성장률 둔화에 따른 총수입 감소와 인구고령화에 따른 복지의무지출 증가** 때문이며, 국가채무 누증에 따른 **이자비용 증가**가 국가채무에 연쇄적으로 추가되는 것도 주요 요인이라 파악됨.
- 향후 인구고령화와 함께 직접적인 재정위험 요인으로 나타날 것으로 전망됨. 이를 해결하기 위한 세입확충과 세출절감의 의지와 노력 필요

14

Ⅲ 국가 장기재정 전망



6. 서울시 장기재정전망 모형 수립의 기본전제

- 2017~2040년 장기전망은 현행의 법과 제도가 그대로 유지될 경우 2040년까지 서울시 재정의 모습이 어떻게 될 것인가를 예측
 - 장기전망은 일종의 기준선 전망(baseline projection)의 의미를 내포
 - 따라서 지방세제나 지방교부세, 국고보조금 등 정부간 재정관계가 그대로 유지되고, 재정관리 측면에서도 서울시의 변화가 없다는 가정하에서 출발
- 기본적으로 국회 예산정책처에서 발표한 국가장기재정전망의 예측 결과에 바탕을 둠
 - 서울시 GRDP 성장률은 국가 경제성장률과의 상관관계에 기초하여 분석

국회예산정책처 국가장기재정전망 주요 내용

기준선 인구	통계청 인구 추계치 근거로 거시경제 및 재정 기준선 전망
	51,435만('20년) → 52,160만('30년) → 51,091만('40년) → 48,121만('50년) → 43,959만('60년)
경제성장률(경상)	<ul style="list-style-type: none"> 2016년 ~ 2060년: 3.7% 2016년 ~ 2020년: 4.5% 2056년 ~ 2060년: 2.5%
세입	<ul style="list-style-type: none"> 총수입: GDP 대비 비중: 24.1%('16년) → 20.7%('60년) 증가율: 3.3%('16 ~ '60년) 국세: GDP 대비 비중: 13.8%('16년) → 14.3%('24년) → 13.6%('60년) 증가율('16 ~ '60년): 3.6%
세출	<ul style="list-style-type: none"> 총지출: GDP 대비 비중: 23.9%('16년) → 32.2%('60년) 증가율: 4.4%('16 ~ '60년)

15

Ⅳ 서울시 재정여건



1-1. 세입여건

경제성장률
하향 전망

- » ...경제성장률은 계획기간 중 연평균 3.0% 수준으로 지방소득세, 지방소비세, 주민세(중업원분)의 안정적 신장이 예상되나 서울시의 인구 및 경제성장 여건 등을 고려할 때 신장률은 둔화 전망

부동산
경기
불확실

- » ...재산세, 취득세, 등록세 세입과 상관관계가 높은 부동산 가격은 단기적으로 상승 추세이나 중장기적으로 경제성장률과 정부 부동산 정책과 연동한 신장 예상
 - 부동산 경기 과열에 대한 규제 강화 시 부동산 취득세 하락 등 불안정이 예상된, 특별한 사정이 없는 한 최근 추세 유지 예상

국고보조금
증가

- » ...국고보조금은 국민기초생활보장, 기초연금, 의료급여 등 의무적지출 증가에 따라 지속적으로 증가 예상

16



IV 서울시 재정여건

2-1. 세출수요

- ▶ **따뜻한 복지, 의료 환경 실현**
 - ● 기초연금 등 사회복지 분야 지출 증가, 저출산·고령화 대비 정책수요 증가, 국고보조금 매칭비 증가 등 세출수요의 지속적 증가
 - ● 감염병, 고령화 등 사회환경 변화에 대응한 공공의료인프라 구축 및 서민주거안정을 위한 임대주택 공급확대로 주거복지 실현
- ▶ **종합적인 안전관리체계 구축**
 - ● 각종 재난에서 시민의 생명과 재산을 보호하기 위한 정책활동 지원
 - ● 상하수관로 등 노후시설 보강재투자, 지하철 1~4호선 노후전동차 및 시설물 재투자, 직접선·경전철 투자 등 향후 2~3년 신규투자 수요 집중 예상
 - ● 시민이 안심할 수 있는 지진, 풍수해 등 사고 대응체계 수립 강화
- ▶ **상생과 동반성장의 경제 실현 및 지속 가능한 좋은 일자리 확대**
- ▶ **역사문화도시 구현**
- ▶ **시민과 함께하는 생태도시 조성**
- ▶ **보행친화도시 구현**
- ▶ **장기미집행 도시계획시설 '자동실효' 시기 도래에 대비한 재정적 대응**

17



V 서울시 중장기 세입 전망

☑ 서울시 중장기 수입·지출 전망 개요: 현 법률과 제도 등이 지속된다는 가정 하에서의 기준선 전망

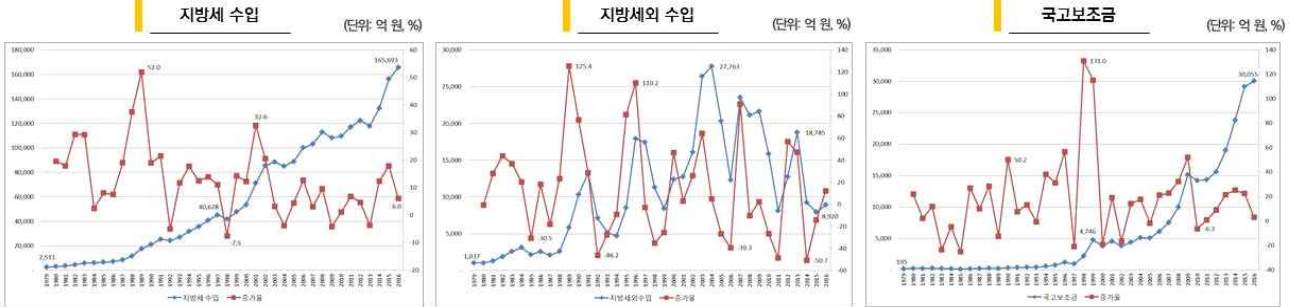
<div>세입전망</div>	<ul style="list-style-type: none"> ☑ 장기전망 세입 <ul style="list-style-type: none"> · 지방세, 세외수입(경상적 세외수입, 임시적 세외수입 포함), 국고보조금 전망 ☑ 자료 및 분석범위 <ul style="list-style-type: none"> · 서울통계의세입결산자료 활용 · 세입자료의 경우 1980년부터 2015년까지 서울통계의 35년간 자료를 활용
<div>세출전망</div>	<ul style="list-style-type: none"> ☑ 의무·재량지출 <ul style="list-style-type: none"> · 법정의무경비(자치구·교육청 지원, 부채상환, 반환금 등)를 기준으로 의무와 재량 지출 구분 ☑ 지출분석 <ul style="list-style-type: none"> · 전체 세출결산자료와 예산개요 상의 기준을 통한 분야별 지출 분석 · 전체세출예산은 1980년부터 2015년까지의 결산자료를 활용, 분야별 세출분석은 2008년 이후의 구분자료를 통한 분석 시행
<div>분석방법</div>	<ul style="list-style-type: none"> ☑ 시계열 분석 <ul style="list-style-type: none"> · 이중지수평활법과 Holt-Winters 시계열 분석 방법을 적용 ☑ 회귀분석을 통한 예측 <ul style="list-style-type: none"> · 세입전망에서는 GDP, GRDP, GNI, t-1 세입결산 자료를 설명변수로 적용 · 세출전망에서는 GDP, GNI, 소비자물가지수(CPI)를 적용

18

V 서울시 중장기 세입 전망



1-0. 지방세 수입·지방세외수입·국고보조금 현황



- 지방세 수입은 지속적으로 그 규모는 커지고 있음.
- 전반적인 **증가율은 하락하는** 경향을 보임

- 세외수입은 변동폭이 상당히 크게 나타남
- 세외수입항목에 포함되는 **내부거래와 잉여금** 때문인 것으로 파악됨.

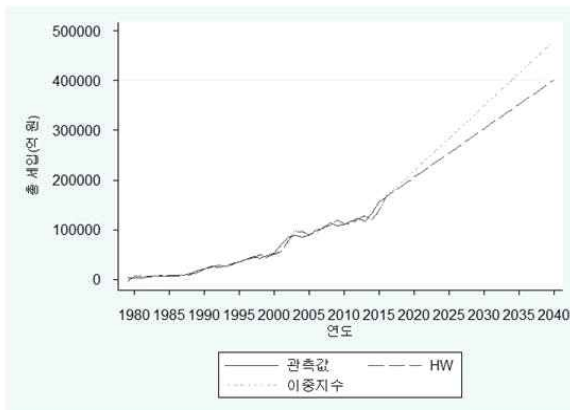
- 전반적으로 **우상향 하면서 급증하는** 경향을 보임
- 보조금의 대부분이 **사회복지 지출의 증가**와 관련성이 있다고 판단됨.

19

V 서울시 중장기 세입 전망



1-1. 지방세 수입: 시계열 분석



연도	RMSE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
이중	6,457	156,244	167,376	179,011	192,100	206,190	218,279	231,369	244,458
HW	6,081		166,180	175,507	185,321	195,135	204,949	214,763	224,577
연도	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
이중	267,548	270,637	283,727	296,816	309,906	322,995	336,084	349,174	362,263
HW	234,391	244,204	254,018	263,832	273,646	283,460	293,274	303,088	312,902
연도	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
이중	375,353	388,442	401,532	414,621	427,711	440,800	453,890	466,979	480,068
HW	322,716	332,530	342,344	352,157	361,971	371,785	381,599	391,413	401,227



- 시계열 분석을 통한 전망 결과 2040년에 40조 원(약156%)에서 48조 원 (207%) 정도의 규모로 증가할 전망

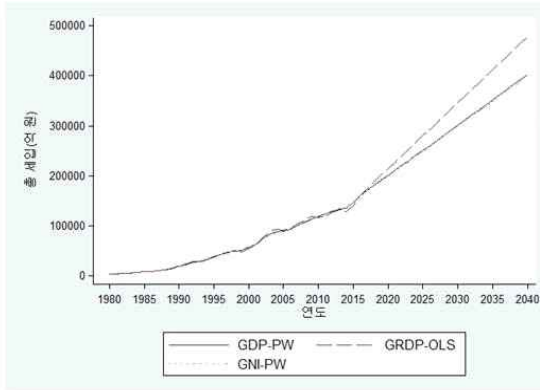
- 주1: HW는 Holt-Winters의 이모수자수평활법은 추세를 먼저 추정하고, 이를 이용하여 예측하는 방법으로 2개의 평활상수(α , β)를 포함
- 주2: 이중지수평활법은 추세를 갖는 시계열의 예측을 위한 방법으로 단순자수평활법을 한 번 더 평활하여 이중자수평활법을 구하고, 이를 이용하여 추세유형을 추정한 후 추세유형을 미래 예측값을 구하는데 이용하는 방법임.

20



V 서울시 중장기 세입 전망

1-2. 지방세 수입: 회귀분석 모형



- 주1: GDP-OLS는 GDP를 설명변수로 하고 최소자승법(Ordinary Least Square)을 적용한 분석을 의미
- 주2: PW는 Prais-Winsten 추정법으로서 오차항의 자기상관을 해결하기 위한 대안적 추정방법임.
- 주3: CO는 Cochrane-Orcutt 추정법으로서 오차항의 자기상관 문제를 해결하기 위한 방법임. Prais-Winsten 방법과 기본적인 추정 방법에서는 동일하나 이는 첫해전도의 측정치를 추정에서 사용하지 않는다는 점에서 Prais-Winsten 방법과 다소 차이가 있음.

연도	RMSE		(단위: 억 원 %)						
			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
GDP-PW	0.0812	165,693		169,768	179,917	190,066	200,215	210,364	220,513
			2.46	5.98	5.64	5.34	5.07	4.82	
GRDP-OLS			0.0925	174,313	187,523	200,733	213,943	227,152	240,362
	5.20			7.58	7.04	6.58	6.17	5.82	
GNI-PW	0.0803		169,542	179,513	189,484	199,454	209,425	219,396	
		2.32	5.74	5.32	4.94	4.60	4.29		
연도	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
GDP-PW	230,662	240,811	250,960	261,109	271,258	281,407	291,556	301,705	311,854
	4.60	4.40	4.21	4.04	3.89	3.74	3.61	3.48	3.36
GRDP-OLS	253,572	266,782	279,992	293,201	306,411	319,621	332,831	346,041	359,251
	5.50	5.21	4.95	4.72	4.51	4.31	4.13	3.97	3.82
GNI-PW	229,367	239,338	249,308	259,279	269,250	279,221	289,192	299,162	309,133
	4.54	4.35	4.17	4.00	3.85	3.70	3.57	3.45	3.33
연도	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
GDP-PW	322,003	332,152	342,301	352,450	362,599	372,748	382,897	393,046	403,195
	3.25	3.15	3.06	2.96	2.88	2.80	2.72	2.65	2.58
GRDP-OLS	372,460	385,670	398,880	412,090	425,300	438,509	451,719	464,929	478,139
	3.68	3.55	3.43	3.31	3.21	3.11	3.01	2.92	2.84
GNI-PW	319,104	329,075	339,046	349,016	358,987	368,958	378,929	388,900	398,870
	3.23	3.12	3.03	2.94	2.86	2.78	2.70	2.63	2.56



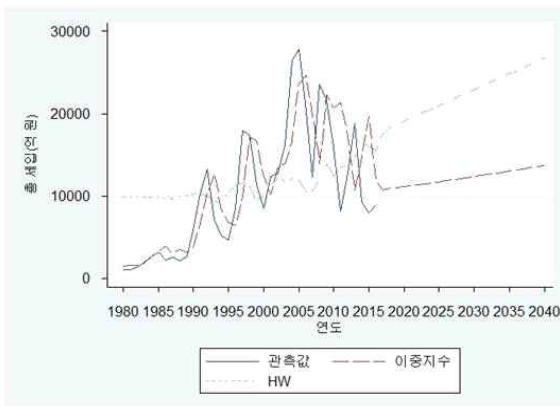
- 회귀분석 모형을 통한추계에서는 GRDP-OLS 모형이 약 48조 원 규모로 가장 크게 추계되었고, GDP-PW 모형이 40조 3천억 원, GNI-PW 모형이 39조 8천억 원으로 추계됨.

21



V 서울시 중장기 세입 전망

2. 지방세외수입: 시계열 분석



연도	RMSE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
이종	5072.4	7944.0	11,916	10,763	10,877	10,993	11,110	11,229	11,348
HW	5293.4	15,485	17,641	18,306	18,691	19,076	19,461	19,846	
연도	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
이종	11,469	11,591	11,714	11,839	11,965	12,092	12,221	12,351	12,483
HW	20,230	20,614	20,998	21,381	21,764	22,147	22,529	22,912	23,294
연도	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
이종	12,615	12,760	12,885	13,023	13,161	13,301	13,443	13,586	13,731
HW	23,675	24,057	24,438	24,818	25,199	25,579	25,958	26,338	26,717



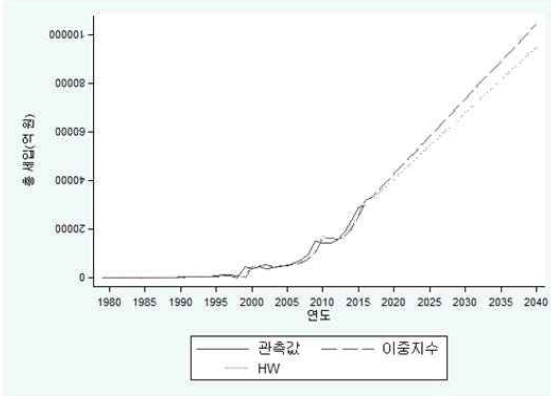
- 세외수입은 변동성이 심한 현상을 보이고 있음.
- 이종지수평활법의 결과 2040년에 1조 3천억 원 규모로 추정되었고, Holt-Winters 평활법의 결과는 2조 6천억 원으로 추계됨.

22

V 서울시 중장기 세입 전망



3. 국고보조금: 시계열



연도	RMSE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
이중	1,574	29,178	31,863	33,578	36,667	39,757	42,846	45,935	49,024
HW	1,549		9.20	5.38	9.20	8.42	7.77	7.21	6.73
연도			32,677	32,767	35,479	38,191	40,903	43,615	46,327
이중	52,114	55,203	58,292	61,381	64,471	67,560	70,649	73,738	76,827
HW	49,039	51,751	54,463	57,176	59,888	62,600	65,312	68,024	70,736
연도	2,023	2,024	2,025	2,026	2,027	2,028	2,029	2,030	2,031
이중	79,917	83,006	86,095	89,184	92,274	95,363	98,452	101,541	104,631
HW	73,448	76,160	78,872	81,584	84,296	87,008	89,720	92,432	95,144



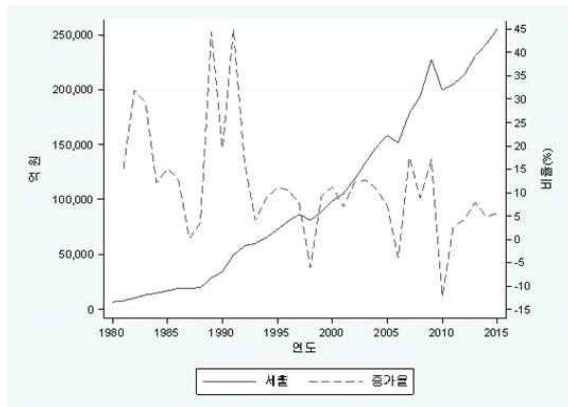
- 국고보조금의 경우 시계열상 가파른 규모로 증가할 것으로 예상됨.
- 이중지수평활법의 결과 2040년에 10조 4천억 원 규모로 추정되었고, Holt-Winters 평활법의 결과 9조 5천억 원으로 추계됨.

23

VI 서울시 중장기 세출 전망



1. 서울시 총세출 현황: 1980~2015년



연도	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
세출	6,680	7,695	10,156	13,128	14,718	16,942	19,096	19,118	19,805
연도									
세출	28,614	34,155	49,531	57,779	60,063	65,414	72,685	80,363	86,452
연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
세출	81,190	88,684	98,650	105,526	118,345	133,364	147,662	158,344	151,890
연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
세출	178,593	194,323	227,674	199,782	204,993	213,685	230,555	241,753	255,216



- 서울시 본청 총세출은 전반적으로 증가하는 증가추세를 보이나, 1998년, 2006년, 2010년 등 간헐적으로 감소하였음
- 총세출의 전년대비 증감률은 매우 불규칙적으로 등락을 반복하며 전반적으로 감소하는 것으로 나타남

24

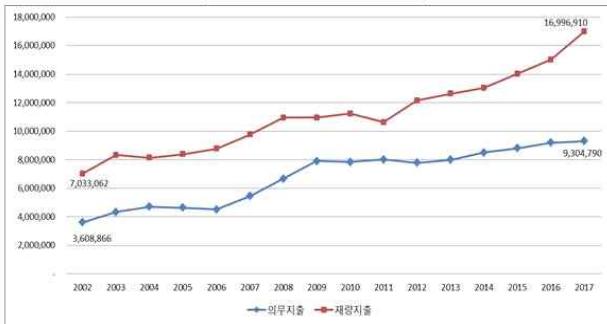
VI 서울시 중장기 세출 전망



2-1. 서울시 의무·재량지출 현황

(단위: 백만 원)

의무지출·재량지출 규모



- 의무지출과 재량지출 모두 지속적으로 증가하는 추세를 보임
- 의무지출은 2017년 현재 9조 3천억 원 규모를, 재량지출은 17조 원 가량의 규모로 나타남.

(단위: %)

의무지출·재량지출 증가율



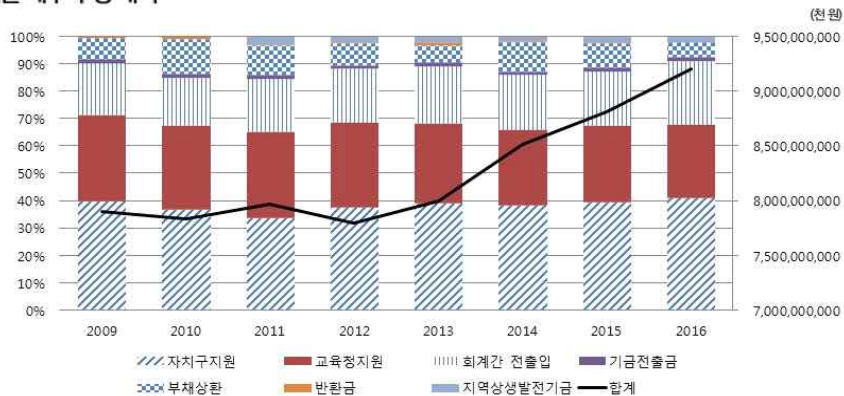
- 의무지출의 증가율은 2006년에 급증하였으나 이후 하락하여 2017년 현재 1.07%로 나타남
- 재량지출의 증가율 변동폭은 2000년대 초에 있었으나 이후 상승하는 추세를 보이고 있음.

25

VI 서울시 중장기 세출 전망



2-1. 의무지출 세부 구성 내역



- 법정 의무경비(자치구·교육청 지원, 부채상환, 반환금 등)를 기준으로 의무와 재량 지출 구분
 - 의무지출은 서울시 중기지방재정계획(2016)의 세출전망의 분류기준과 달리 국고보조사업을 제외한 법정 의무경비로 한정
- 의무적으로 지출되어야 하는 성격을 갖는 만큼 세부 내역별로 변동의 폭이 크지 않은 상황임. 전체적인 의무지출 총액규모는 증가하는 경향을 나타냄.

26

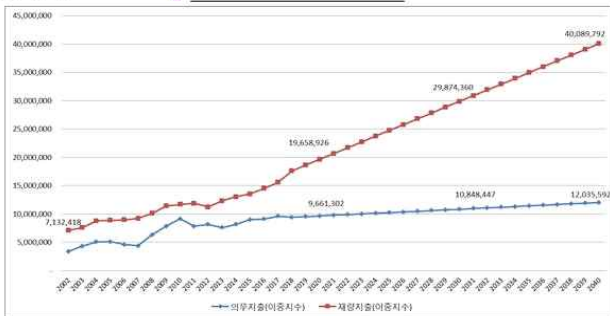
VI 서울시 중장기 세출 전망



3-1. 의무·재량지출 전망 : 이중지수평활

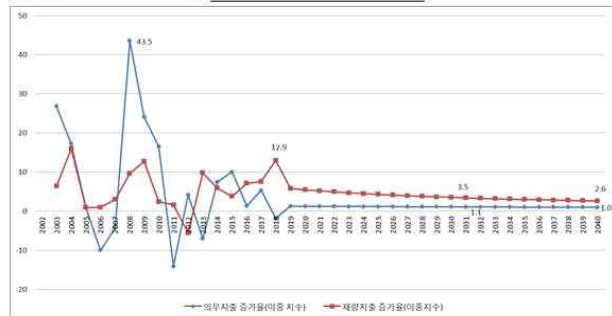
(단위: 백만 원)

의무지출·재량지출 규모



(단위: %)

의무지출·재량지출 증가율



- 의무지출은 법정업무경비에 해당하는 예산을 의미하며, 순계예산에서 법정업무경비를 제외한 나머지 금액을 재량지출이라고 할 수 있음
- 두 지출 간 규모를 전망하면 의무지출 보다 재량지출의 증가율이 큰 것으로 나타남



- 이중지수평활을 통한 추정에서 의무지출은 12조 원, 재량지출은 40조원으로 추정
- 재정규모의 감소폭은 재량지출이 더 높게 나타나고 있어 재량지출 증가가 향후 둔화될 것으로 보이나 경직적 재정상황을 초래할 정도는 아님.

27

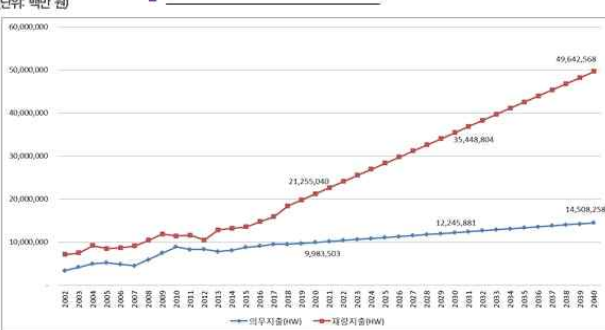
VI 서울시 중장기 세출 전망



3-2. 의무·재량지출 전망 : Holt-Winters

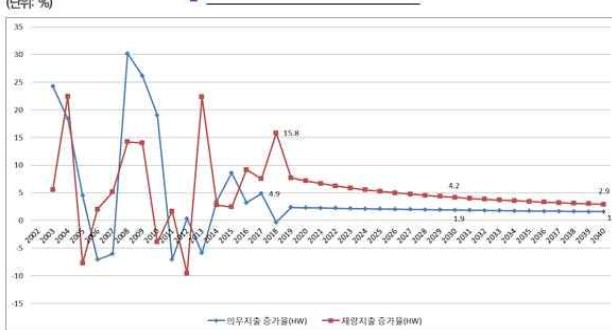
(단위: 백만 원)

의무지출·재량지출 규모



(단위: %)

의무지출·재량지출 증가율



- Holt-Winters 평활법에서는 이중지수평활보다 높게 추정됨. 의무지출이 14.5조 원, 재량지출이 49조 원 규모로 추정됨.



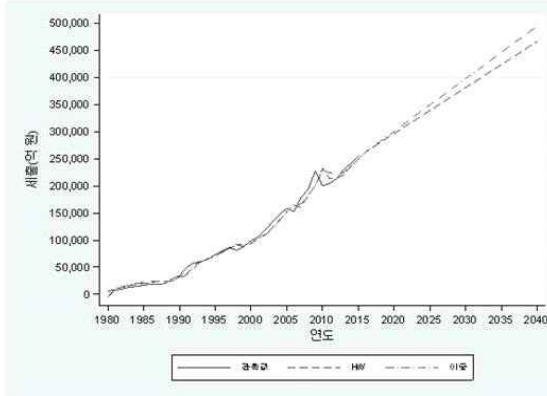
- 증가율 감소폭이 이중지수평활법과 유사하게 나타남. 재량지출의 경우 2018년에 15.8%를 기점으로 점차적으로 감소하여 2040년에 2.9%의 증가율을 나타냄.
- 반면, 의무지출 증가율의 변동폭은 상대적으로 작음.

28

VI 서울시 중장기 세출 전망



4-1. 서울시 총지출 전망: 시계열 분석



(단위: 억 원, %)										
연도	RMSE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
이중	10,293		261,889 (2.61)	271,597 (6.42)	281,305 (10.22)	291,013 (14.03)	300,721 (17.83)	310,429 (21.63)	320,137 (25.44)	
HW	9,907	255,216	262,636 (2.91)	271,115 (6.23)	279,595 (9.55)	288,074 (12.87)	296,554 (16.2)	305,033 (19.52)	313,513 (22.84)	
연도		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
이중		329,845 (29.24)	339,553 (33.05)	349,262 (36.85)	358,970 (40.65)	368,678 (44.46)	378,386 (48.26)	388,094 (52.06)	397,802 (55.87)	407,510 (59.67)
HW		321,993 (26.16)	330,472 (29.49)	338,952 (32.81)	347,431 (36.13)	355,911 (39.45)	364,390 (42.78)	372,870 (46.1)	381,350 (49.42)	389,829 (52.74)
연도		2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
이중		417,218 (63.48)	426,926 (67.28)	436,634 (71.08)	446,342 (74.89)	456,050 (78.69)	465,758 (82.5)	475,466 (86.3)	485,174 (90.1)	494,883 (93.91)
HW		398,309 (56.07)	406,788 (59.39)	415,268 (62.71)	423,747 (66.03)	432,227 (69.36)	440,707 (72.68)	449,186 (76.0)	457,666 (79.32)	466,145 (82.65)

* 주 2015년은 관측값이고, () 는 2015년 대비 증감률(%)을 의미함.



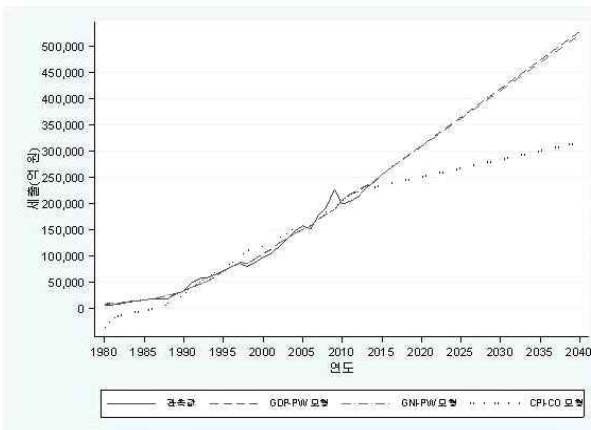
- 예측정확성 판단기준인 RMSE 기준에서 이중지수평활은 10,293.40이고 Holt-Winters 이모수 이중지수 평활은 9,907.1로 나타나 Holt-Winters 방법이 예측정확성 측면에서 우수한 것으로 나타남.
- 이중지수평활을 통한 추정은 2040년에 49조 원으로 나타났고, Holt-Winters 평활추정은 46조 원 규모로 추계됨.

29

VI 서울시 중장기 세출 전망



4-2. 서울시 총지출 전망: 화귀분석 모형



(단위: 억 원, %)										
연도	RMSE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
GDP-PW	8,493		267,425 (4.78)	278,307 (9.05)	289,188 (13.31)	300,070 (17.57)	310,952 (21.84)	321,833 (26.1)	332,715 (30.37)	
GNI-PW	8,640	255,216	267,044 (4.63)	277,688 (8.8)	288,332 (12.98)	298,976 (17.15)	309,620 (21.32)	320,264 (25.49)	330,908 (29.66)	
CPI-CO	9,976		238,222 (-6.68)	241,515 (-5.37)	244,808 (-4.08)	248,100 (-2.79)	251,393 (-1.50)	254,685 (-0.21)	257,978 (1.08)	
연도		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
GDP-PW		343,597 (34.63)	354,478 (38.89)	365,360 (43.16)	376,242 (47.42)	387,123 (51.68)	398,005 (55.95)	408,887 (60.21)	419,769 (64.48)	430,650 (68.74)
GNI-PW		341,552 (33.83)	352,197 (38.0)	362,841 (42.17)	373,485 (46.34)	384,129 (50.51)	394,773 (54.68)	405,417 (58.85)	416,061 (63.02)	426,706 (67.19)
CPI-CO		261,236 (2.36)	264,529 (3.65)	267,821 (4.94)	271,114 (6.23)	274,407 (7.52)	277,699 (8.81)	280,992 (10.1)	284,285 (11.39)	287,577 (12.68)
연도		2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
GDP-PW		441,532 (73.0)	452,414 (77.27)	463,295 (81.53)	474,177 (85.79)	485,059 (90.06)	495,940 (94.32)	506,822 (98.59)	517,704 (102.85)	528,585 (107.11)
GNI-PW		437,350 (71.36)	447,994 (75.53)	458,638 (79.71)	469,282 (83.88)	479,926 (88.05)	490,570 (92.22)	501,215 (96.39)	511,859 (100.56)	522,503 (104.73)
CPI-CO		290,870 (13.97)	294,162 (15.26)	297,455 (16.55)	300,713 (17.83)	304,006 (19.12)	307,298 (20.41)	310,591 (21.7)	313,884 (22.99)	317,178 (24.28)

* 주 2015년은 관측값이고, () 는 2015년 대비 증감률(%)을 의미함.



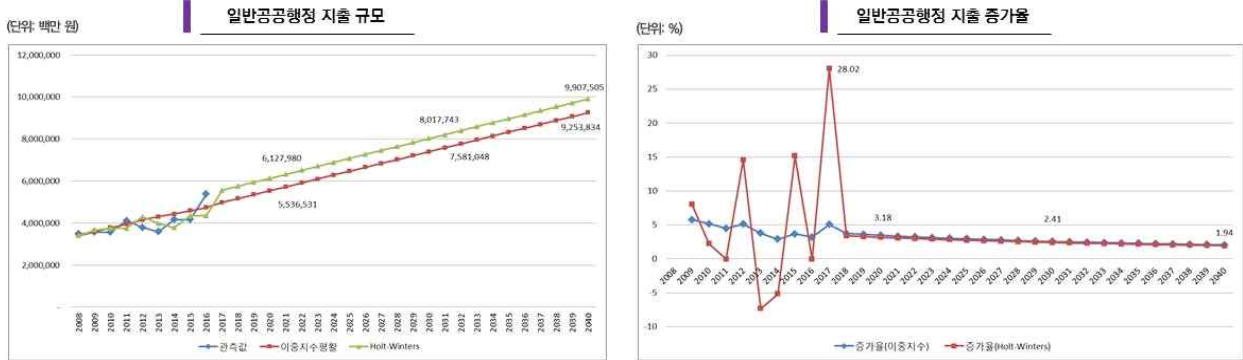
- 2019년부터 2040년까지 총세출의 예측값은 GDP-PW, GNI-PW, CPI-CO 순으로 큰 것으로 분석됨
- GDP-PW 모형의 예측값은 2020년 310,952억 원, 2025년 365,360억 원, 2030년 419,769억 원, 2035년 474,177억 원, 2040년 528,585억 원으로 각각 2015년 관측값 대비 21.84%, 43.16%, 64.48%, 85.79%, 107.11% 증가한 것으로 나타남.

30

VI 서울시 중장기 세출 전망



5-1. 주요 분야별 세출전망: 일반공공행정



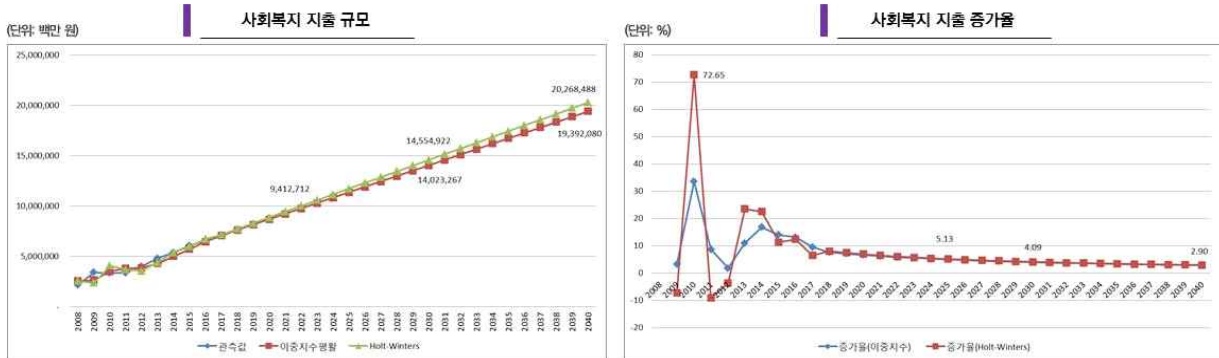
- 일반공공행정분야는 지속적으로 증가하는 경향을 나타냄
- 장기전망 결과 2040년에는 약 10조 원 규모로 확대될 것으로 예상되며, 증가율은 2020년에 3.18%에서 2040년에 1.9%로 증가율의 감소폭이 작은 것으로 나타남.

31

VI 서울시 중장기 세출 전망



5-2. 주요 분야별 세출전망: 사회복지



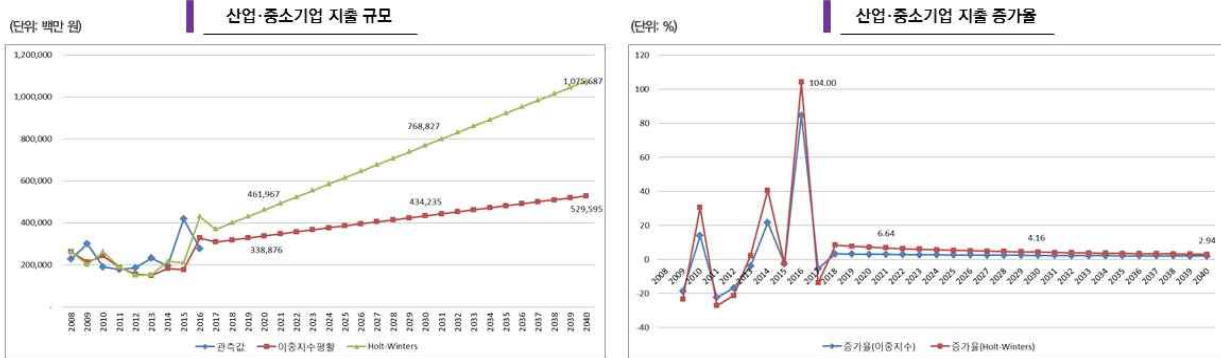
- 사회복지분야는 지속적으로 지출규모가 확대될 것으로 예상되는바, 안정적으로 규모가 증가하는 구조를 보임.
- 2040년에는 20조 규모에 도달할 것으로 예상되며, 증가율은 2025년에 5.13%에서 2040년에 2.9%로 예상됨.
- 저출산·고령화 사회 진입으로 증가폭이 커지나 장기적으로는 증가폭이 다소 완화된 것으로 전망

32

VI 서울시 중장기 세출 전망



5-3. 주요 분야별 세출전망: 산업·중소기업



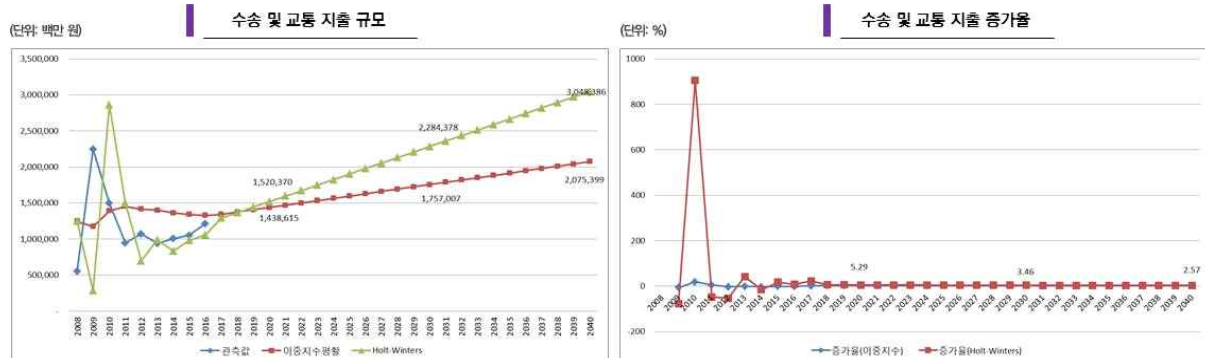
- 산업·중소기업분야의지출은 2010년에 급격한 감소를 보였다가 이후 점차적으로 증가하는 것으로 나타남.
- 장기전망 결과 안정적으로 증가하는 추세를 보이며, 2040년에는 1조 원을 달성할 것으로 예상됨.
- 증가율은 2020년에 6.64%에서 2040년에 2.9%로 증가율 폭이 감소

3.3

VI 서울시 중장기 세출 전망



5-4. 주요 분야별 세출전망: 수송 및 교통



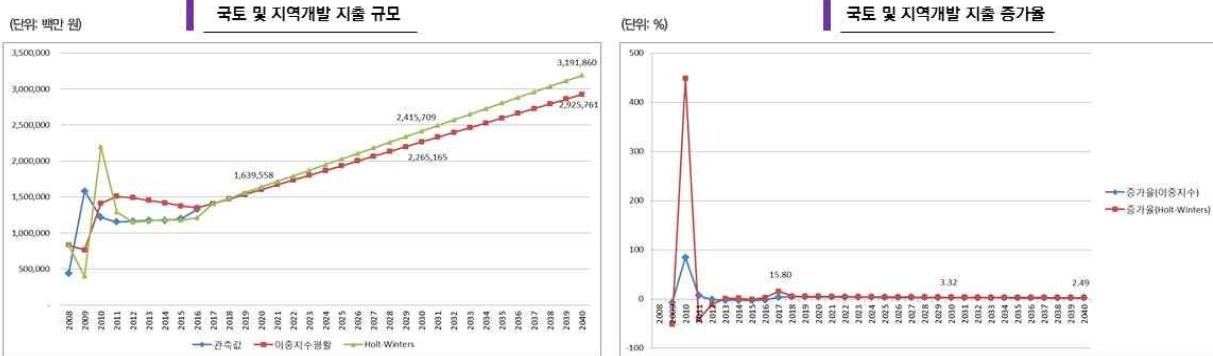
- 수송 및 교통은 2010, 2011년에 감소하는 경향을 보였지만 이후에는 다소 완화된 증가폭을 가지며 규모가 증가
- 장기전망 결과 2040년에는 이증지수평행분석에서는 2조 원 규모, Holt-Winters 평행분석에서는 3조 원에 이를 것으로 예상되며, 증가율은 2020년에 5.29%에서 2040년에 2.57%대로 하락
- 2040년까지 대규모 투자가 이루어지지 않는다는 전제 아래 증가폭은 크지 않을 것으로 전망

3.4

VI 서울시 중장기 세출 전망



5-5. 주요 분야별 세출전망: 국토 및 지역개발



- 국토 및 지역개발은 2010, 2011년에 감소하였다가 이후 안정적으로 증가하는 것으로 나타남.
- 2040년에는 3조 원대에 도달할 것으로 예측되며, 증가율은 2020년에 5%에서 2040년에는 1.9%로 감소하는 것으로 나타남.
- 수송 및 교통과 마찬가지로 인프라 시설에 대한 추가적 투자가 없을 경우 증가폭은 제한적일 것으로 전망

35

VII 장기재정전망에 따른 재정정책 방향



	전망	주요 정책방향
세입 측면	<ul style="list-style-type: none"> 2017~2040년까지 전체 지방세수입은 완만한 상승 (2017년 16조 원 → 2040년 약 40~48조 원 규모) 지방소비세율 인상, 지방세법 개정을 통한 지방세입 확충 가능성을 고려하면 지방세수는 더 늘어날 전망 지방세외수입은 연도별 등락이 매우 변동적이나 2020년 이후 비교적 안정적으로 증가할 전망 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소비세율 인상, 지방세제 개편을 통한 지방재정 확충 등 재정분권을 적극적으로 추진 장기적으로 지방세 비중이 큰 취득세와 지역개발을 위한 지역자원시설세 등의 징수를 위해서 부동산 거래 활성화, 관광자원 확충 등 대책 마련 필요 지방세외수입은 비교적 안정적으로 증가하나 신장률이 낮아 수수료, 사용료 등의 현실화 정책 필요
세출 측면	<ul style="list-style-type: none"> 총지출 중 의무지출은 법정 의무경비이기 때문에 비교적 안정적으로 증가하는 경향. 반면 재량지출은 저출산 고령화, 제4차 산업혁명, 일자리 창출 등 재정수요 촉발 전체 세출은 2017~2040년까지 비교적 완만한 상승세. 다만 지방세수입 증가율에 비해 세출 증가율이 다소 높은 것으로 나타남(2040년: 46~52조 원 전망) 분야별 세출은 향후 사회복지, 산업 중소기업 지원, 안전관리 등에서 재정수요가 크게 증가할 전망 	<ul style="list-style-type: none"> 의무지출의 관리를 위해 자치구 및 교육청 지원, 부채상환이나 반환금 등 경직성 비용의 안정적 재원관리 필요 지출의 주요 근간인 사회복지, 일자리, SOC사업 분야에 중점을 두고 이들을 중심으로 재평가하여 수요자 중심으로 지출구조 개편 <ul style="list-style-type: none"> 향후 사회복지 및 일자리 분야에 재정수요가 증가할 것으로 예상되어 이에 대한 중장기 전망과 재정 지출 전략 수립 SOC 분야는 지출 증가율은 둔화될 것으로 예상되나 시설 노후화, 유지·보수 등에 대한 대책과 제4차 산업혁명에 대비한 미래투자수요에 대응할 필요

36

감사합니다



발표2

서울시 복지분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향

김승연

(서울연구원 도시사회연구실 부연구위원)

서울시 복지분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향

김승연(서울연구원 도시사회연구실 부연구위원)

I. 서울시 복지재정지출의 현황 및 평가

1. 서울시 사회복지 지출 추이

2009년 사회복지예산 3조 6,153억 원에서 2016년 8조 3,452억 원으로 7년간 130.8%나 증가하였다. 총세출은 연평균 3.9% 증가한 데 비해 사회복지예산은 12.7%씩 늘어나 총세출보다 3배 이상 빠르게 증가하였다. 2009년 총세출의 17.2%를 차지하던 사회복지예산이 2015년부터 30%를 넘기는 고공행진을 하고 있다.

〈표 1〉 서울시 사회복지 예산 현황

(단위: 백억 원, %)

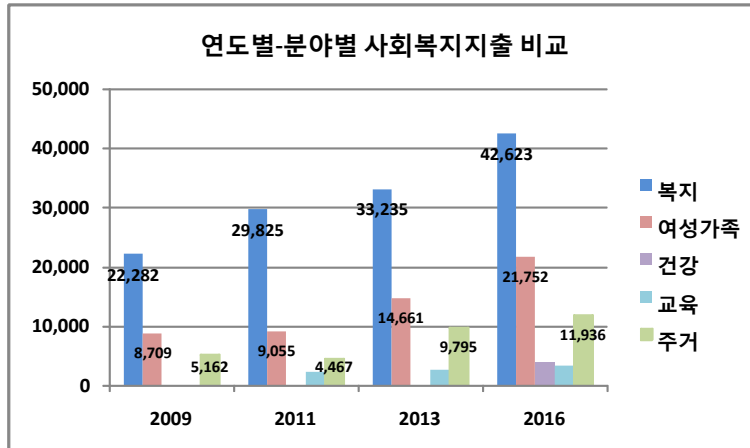
구분		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	증가율*
총세출(총계)		2103.6	2125.7	2023.0	2178.3	2350.7	2441.3	2551.8	2750.4	3.90
전체사회 복지예산	금액	361.5	408.4	455.7	516.6	602.9	684.3	783.5	834.5	12.69
	비율	17.2	19.2	22.5	23.7	25.6	28.0	30.7	30.3	-
복 지	금액	222.8	245.3	298.3	308.7	332.4	375.1	455.3	426.2	9.71
	비율	61.6	60.1	65.5	59.8	55.1	54.8	58.1	51.1	-
여 성 가 족	금액	87.1	121.2	90.6	117.0	146.6	201.8	208.8	217.5	13.97
	비율	24.1	29.7	19.9	22.6	24.3	29.5	26.6	26.1	-
분 야 별 건 강*	금액								38.7	-
	비율								4.6	-
교 육	금액	-	-	22.2	22.3	26.0	24.7	24.6	32.7	8.05
	비율	-	-	4.9	4.3	4.3	3.6	3.1	3.9	-
주 거	금액	51.6	41.8	44.7	68.6	98.0	82.7	94.8	119.4	12.73
	비율	14.3	10.2	9.8	13.3	16.2	12.1	12.1	14.3	-

* 2015년까지 건강국이 본지본부에 소관부서로 예산이 복지분야에 포함되어 있음.

** 2009년부터 2016년까지 연평균 증가율

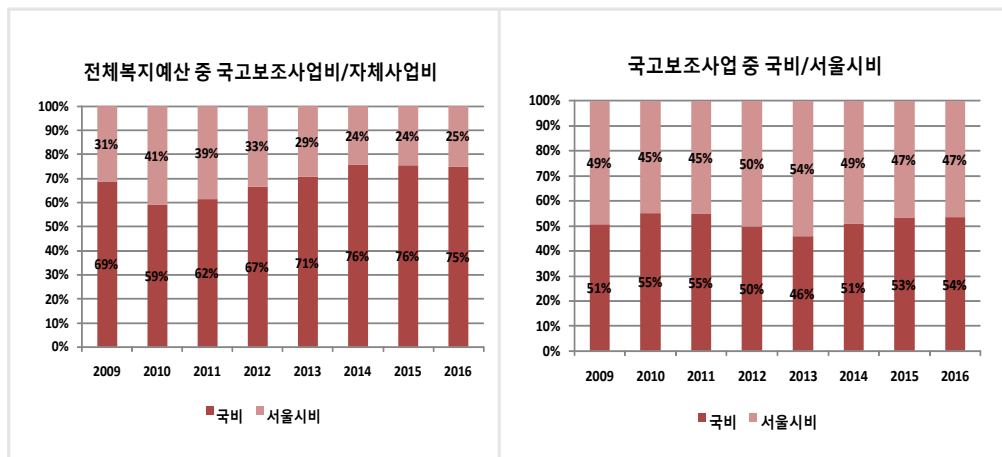
2016년 전체 사회복지예산 중 복지분야 예산이 51%로 가장 많고, 여성가족, 주거 순으로 예산 비중이 높다. 지난 7년 간 여성·가족분야 예산이 8,709억 원에서 2조 1,752억 원으로 연평균 14%씩 늘어났고, 주거분야 예산도 5,160억 원에서 1조

1,940억 원으로 2배 이상 증가하였다. 이는 2011년 이후 0-2세 무상보육을 시작으로 영·유아보육지원 및 누리과정이 확대되면서 예산이 급격히 늘어난 것이다. 또한, 민선5·6기에 공공임대주택 8만 호 건설을 목표로 추진하면서 공공임대주택에 대한 예산투자가 확대되었다.



〈그림 1〉 연도별-분야별 사회복지지출 비교

이렇게 사회복지예산이 빠르게 늘어난 이유는 서울시의 자체 사회복지사업을 확대한 것도 있지만, 기초연금, 장애인연금, 보육료지원과 같은 국고보조사업 확대로 재정 부담이 크게 늘어났기 때문이다. 서울시 2016년 사회복지예산 8조 3천억 원 중 국고보조사업 예산(국비+시비)이 6조 2천억 원으로 75%나 된다. 2009년 국고보조사업이 69%인데 비해 7년간 예산규모와 비율 면에서 상당히 증가하였다. 특히, 서울시는 다른 지역보다 낮은 보조율이 적용되어 국고보조사업에서 서울시 부담률이 50%를 육박한다. 사회복지 국고보조사업의 전국 평균 보조율이 75%인데 비해 서울시는 54%로 매우 낮은 수준이다.



〈그림 〉 서울시 복지예산 중 국고와 서울시 부담현황

특히, 기초생활보장, 기초연금, 영유아보육료지원(양육수당), 장애인연금 4개 국고보조사업 예산만 2016년 3조 9,477억 원으로 전체 사회복지예산의 47%를 차지한다. 2018년부터 기초생활보장제도의 부양의무자 개선, 기초연금액 인상, 아동수당 도입할 예정으로 서울시 지출 부담이 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

〈표 2〉 주요 국고보조사업 예산 현황

(단위: 억 원, %)

국고보조사업	2016 예산		세부사업
	금액	비율	
사회복지예산	83,451	100	
주요 국고보조사업	39,477	47.3	
기초생활보장	14,444	17.3	기초생활수급자 급여/정부양곡할인 지원/의료급여 사업
기초연금	13,240	15.9	기초연금 지급
장애인연금 및 수당	1,490	1.8	장애수당/중증장애인 연금
가정양육수당지원	3,110	3.7	가정양육수당 지원
영유아보육료 (누리과정 보육료)	7,191	8.6	영유아 보육료/어린이집 지원

한편 서울시는 찾아가는 등주민센터, 서울형 기초생활보장, 50+사업, 국공립어린이집 확대 등 서울시민의 생활수준과 욕구를 반영한 자체 사회복지사업을 적극적으로 확대시켜왔다. 그 결과, 자체 사회복지사업 예산이 2009년 1조 1천억 원에서 2016년 2조 9천억 원으로 2.6배가 늘어났다. 비록 전체 사회복지예산에서의 비중은 31%에서 25%로 감소하였지만, 이는 자체 사회복지사업의 축소가 아니라 국고보조사업 증가율을 따라가지 못했기 때문이다. 향후 국고보조사업이 더욱 확대될 경우, 서울시 자체 사회복지사업을 제약하는 요인이 될 수 있다.

II. 서울시 복지재정지출의 중·장기 전망

1. 중장기 재정전망 선행연구 및 방법론 검토

사회보장기본법 제5조에 따라 2014년부터 중장기 사회보장재정 추계를 격년으로 실시하고 있다. 이에 사회보장 재정추계를 위한 다양한 추계모형 개발이 검토되고 있다. 본 연구에서는 기존 재정전망이나 추계 결과들과 일관성을 유지하기 위해 사회보장재정 추계에서 사용하는 모형 및 기본가정, 통계치를 활용하고자 한다¹⁾.

1) 정부는 각종 재정전망의 일관성을 유지하기 위해 2016년 국민연금, 건강보험 등 7대 사회보험에 통합 재정추계위원회를 만들어 각 제도의 재정전망 시 주요 변수들에 대해 협의를 한다. 또한, 재정전망협의회에서 주요 거시경제 변수들의 전망치를 내놓고, 정부에서 재정전망 시 이 자료를 활용한다.

〈표 3〉 선행연구들의 재정전망 추계 대상 및 활용변수

구분	추계 대상/항목	활용변수 및 자료출처	결과
사회보장위원회, 2014	<ul style="list-style-type: none"> · 노령, 유족, 보건, 가족, 근로무능력, 적극적 노동시장, 실업, 주거, 기타사회정책 등의 분야(OECD 정책영역) · 급여지출을 결정하는 변수들 간의 관계를 수리모형으로 구축하여 산출한 뒤 합산 · 2013~2060년까지 사회보장 재정의 연평균 증가율 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 합계출산율 및 기대수명, 국제순 이동률 등 · 명목 GDP 성장률 및 실질경제성장률, 실질임금상승률, 물가상승률, 실질금리 등 주요 경제변수 · 통계청 장래인구추계, 기재부 장기재정전망협의회의 가정 	2013-20년: 11.2% 2021-30년: 8.8% 2013-40년: 6.2%
한국보건사회연구원, 2013	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 사회보험 및 연금과 일반재정지출 · 2013년 예산기준 제도로 이후 변하지 않는 가정은 적용하여 조성법을 기반으로 추계 · OECD SOX 9개 정책영역으로 구분하여 사회보장 재정전망 결과를 제시함 	<ul style="list-style-type: none"> · 인구전제, 거시경제변수, 제도변수로 파악 · 제도변수: 건강보험 등의 8개 보험/연금 제도 · 통계청 장래인구추계, 기재부 장기재정전망협의회의 가정 	2013-40년 : 연평균 증가율 4.9% 일반재정지출 증가율 4.2%
한국보건사회연구원, 2011	<ul style="list-style-type: none"> · 사회보험 및 일반재정지출, 지방재정복지지출로 추계 · 기초생활보장, 장애인 관련 수당 및 연금, 보육료지원 및 서비스 수리모형 구축하여 추계 · 두 가지 시나리오를 가정하여 조성법으로 분석 ①현 제도를 유지하는 것으로 가정 ②기초노령연금과 기초보장의 생계/주거 급여비 인상 가정 · 공공복지지출비에 대한 2050년까지 장기전망을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 인구 관련 변수-합계출산율, 기대수명, 이동률 등 · 거시경제변수는 한국개발연구원의 한진희(2007)를 토대로 만들어 사용 	세 시나리오에 따른 국고+지방비 급여지출 2013-40년 연평균 증가율: 각각 6.5%, 7.6%, 7.7%

2. 서울시 복지재정지출 추계 방법

2040년까지 복지지출 추이를 분석하는 방식은 두 가지를 고려할 수 있다. 과거 추세를 반영하여 중장기 지출을 전망하는 방법(financial prospect)과 재정지출에 영향을 미치는 인구구조 및 거시경제 변수를 활용하여 지출을 추계하는 방법이다. 여기서는 재정지출 추계방식으로 하였다. 왜냐하면, 재정전망 분석을 위해서는 충분한 과거 데이터가 확보되어야 하는데 현재 서울시에서 발표하는 ‘사회복지예산’은 성과주의 예산으로 2009년부터 사용되었다. 그 이전 사회복지예산은 현재와 다른 항목들로 집계된 것이다. 그래서 분석 가능한 관측값이 9개에 불과하여 재정전망에 한계가 있다.

서울시 복지재정지출 추계는 크게 두 가지 방식으로 이루어져 있다. 첫째, 기존 연구에서 전망한 사회복지 지출 증가율을 이용하여 2040년까지 서울시 전체 사회복지 지출의 예산 규모를 추계하는 방법이다. 둘째, 인구변화에 민감하고, 서울시 사회복지 예산 중 가장 큰 규모를 차지하는 기초연금과 영유아 보육 관련 사업예산은 조성법으로 자체모형을 구축하여 추계하고, 기타 복지지출 추계와 합산하는 방법이다.

1) 사회복지지출 증가율 적용

(1) 추계 가정

2040년까지 서울시 전체 복지재정지출을 추계하였다. 지출 추계는 인구 및 거시경제 변수를 활용하여 추계하는데, 여기서는 기존 연구들에서 사회보장재정 지출 추계 결과 도출된 사회보장재정지출 증가율을 활용하였다. 연구마다 추계시기가 다르고, 추계 범위가 다르긴 하지만 대부분의 재정전망 연구와 정부에서 발표하는 국가장기재정전망, 사회보장 재정 추계, 7대 사회보험 재정 추계 모두 인구변수는 통계청의 장래인구추계 자료를 사용하고, 거시경제변수들은 기획재정부에 장기재정전망위원회가 내놓은 가정치를 활용한다. 따라서 이 연구에서는 신뢰도를 높이기 위해 사회보장재정 추계를 위한 연구에서 발표한 증가율을 활용하였다.

분석을 위해 세 가지 증가율을 고려하였는데, 최근 7년간 서울시 전체사회복지 지출의 연평균증가율과 사회보장위원회 2014에서 제시한 연평균 증가율, 그리고, 한국보건사회연구원 2013이다. 각 증가율은 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 사회복지지출 증가율 추계치

선행연구	내용
서울시 사회복지지출 증가율	2009~2016년 연평균 13%
사회보장위원회 2014	2013~20년 11.2%, 2021~30년 8.8%, 2031~40년 6.2%
한국보건사회연구원 2013	2013~40년: 연평균 증가율 4.2%

최근 7년간 서울시 사회복지지출의 연평균 증가율이 13%인데 이는 보육료지원 확대, 기초연금 도입 등 급격한 복지확대에 따른 것이다. 이런 증가추세가 2040년까지 지속되면 서울시 총세출보다 높아지는 현상이 나타나기 때문에 활용하지 않았다. 사회보장 재정추계 연구들은 국가 차원의 사회보장지출을 추계한 것으로 사회보험 재정 추계가 주요 대상이 된다. 그런데 전체 사회보장재정 중 사회보험 재정지출이 약 80%를 차지하고, 일반재정지출에 비해 증가율이 높은 편이다. 그런데 서울시 복지재정에는 사회보험이 전혀 포함되지 않는데 사회보험이 포함된 재정지출 증가율을 활용할 경우 과대추정되는 문제가 발생한다. 따라서 이 연구에서는 한국보건사회연구원 (2013)에서 제시한 추계치 중 사회보험을 제외한 일반재정 사회보장지출의 전망치를 이용하여 연평균 증가율을 적용하여 추계하였다.

(2) 추계 결과

서울시 총세출은 2016년 26.7조 원에서 2040년 52.8조 원(PW 가정)~46.6조 원

(HW 가정)에 이를 전망이다. 사회복지지출은 2016년 8.3조 원에서 21.6조 원에 이를 것으로 예상된다. 총세출 중 사회복지지출 비율은 31.2%에서 40.9%~46.4%까지 늘어날 것으로 예상된다.

〈표 5〉 복지재정지출 추계 결과 (1)_사회복지지출 증가율 적용

(단위: 억 원, %)

연도	총세출		복지지출 증가율 (4.2%)	사회복지지출 비율	
	PW*	HW**		PW 대비	HW 대비
2016	267,425	262,636	83,452	31.2	31.8
2017	278,307	271,115	86,957	31.2	32.1
2018	289,188	279,595	89,907	31.1	32.2
2019	300,070	288,074	96,773	32.3	33.6
2020	310,952	296,554	100,416	32.3	33.9
2021	321,833	305,033	104,425	32.4	34.2
2022	332,715	313,513	112,655	33.9	35.9
2023	343,597	321,993	117,284	34.1	36.4
2024	354,478	330,472	122,193	34.5	37.0
2025	365,360	338,952	127,263	34.8	37.5
2026	376,242	347,431	132,663	35.3	38.2
2027	387,123	355,911	138,238	35.7	38.8
2028	398,005	364,390	143,603	36.1	39.4
2029	408,887	372,870	149,303	36.5	40.0
2030	419,769	381,350	154,777	36.9	40.6
2031	430,650	389,829	160,494	37.3	41.2
2032	441,532	398,309	166,099	37.6	41.7
2033	452,414	406,788	171,750	38.0	42.2
2034	463,295	415,268	177,581	38.3	42.8
2035	474,177	423,747	183,745	38.8	43.4
2036	485,059	432,227	189,932	39.2	43.9
2037	495,940	440,707	196,354	39.6	44.6
2038	506,822	449,186	202,848	40.0	45.2
2039	517,704	457,666	209,494	40.5	45.8
2040	528,585	466,145	216,320	40.9	46.4

* PW는 GDP 회귀모형의 prais and winsten 추정법으로 추정한 결과

** HW는 HOLT-WINTERS 이모수 이중자수평활법으로 추정한 결과

2) 조성법을 활용한 추계모형

(1) 추계 가정

기초연금과 영유아보육사업(보육료지원 및 양육수당)은 서울시 사회복지 예산의 큰

비중을 차지하여 재원부담이 큰 편이다. 특히 향후 고령화가 빠르게 진전되는 상황에서 2022년까지 기초연금액이 현행 20만 원에서 30만 원까지 인상되면 소요재원이 급격히 늘어날 것이다. 그리고 영유아보육사업은 기준보조율이 35%에 불과하여 다른 국고보조사업들에 비해 서울시 재정 부담이 크다. 현재 재정구조 하에서 재정 부담이 큰 사업들에 대한 중장기 소요재원 추계는 서울시 재정건전성을 파악하는 데 중요하다. 이를 위해 인구구조 변화에 직결된 기초연금사업과 영유아보육사업은 수리모형을 구축하여 조성법(Cohort-Component Method)을 사용하였으며, 기타 복지사업분야는 한국보건사회연구원 2013의 증가율(4.2%)을 적용하여 추계하였다.

(2) 추계 결과

2016년 전체 사회복지 지출 8.3조 원 중 기초연금 1.3조 원, 영유아보육사업 1.4조 원으로 두 개 사업 지출이 전체 사회복지지출 중 32.2%를 차지한다.

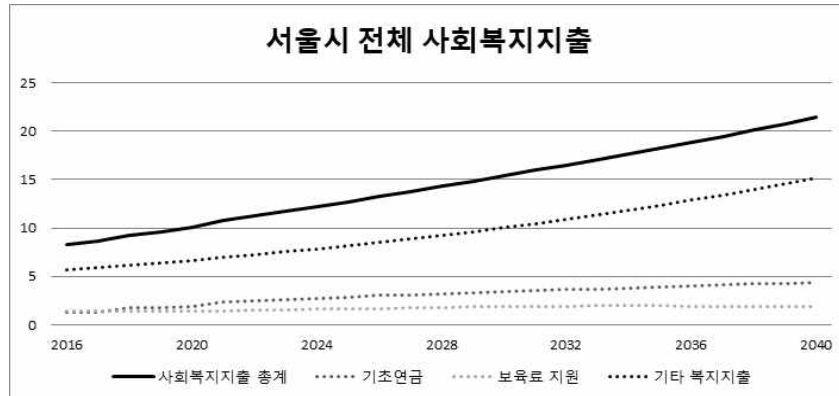
〈표 6〉 사회복지재정지출 추계 결과 (2)_조성법 적용

(단위: 억 원, %)

연도	사회복지지출					사회복지지출 비율	
	전체사회복지지출	주요 국고보조사업			기타 복지지출	PW 대비	HW 대비
		소계	기초연금	영유아보육			
2016	83,452	26,945	12,920	14,025	56,507	31.2	31.8
2017	86,283	27,403	13,448	13,954	58,880	31.0	31.8
2018	92,872	31,519	17,505	14,013	61,353	32.1	33.2
2019	96,369	32,439	18,206	14,233	63,930	32.1	33.5
2020	100,216	33,601	19,205	14,396	66,615	32.2	33.8
2021	108,114	38,701	24,111	14,590	69,413	33.6	35.4
2022	112,557	40,229	25,218	15,011	72,328	33.8	35.9
2023	117,268	41,902	26,412	15,491	75,366	34.1	36.4
2024	122,133	43,602	27,610	15,992	78,531	34.5	37.0
2025	127,316	45,486	28,963	16,523	81,829	34.8	37.6
2026	132,666	47,399	30,330	17,069	85,266	35.3	38.2
2027	137,815	48,967	31,353	17,614	88,847	35.6	38.7
2028	143,285	50,706	32,568	18,138	92,579	36.0	39.3
2029	148,538	52,070	33,447	18,624	96,467	36.3	39.8
2030	154,025	53,506	34,450	19,056	100,519	36.7	40.4
2031	159,404	54,664	35,363	19,300	104,741	37.0	40.9
2032	164,827	55,687	36,215	19,472	109,140	37.3	41.4
2033	170,423	56,700	37,130	19,570	113,724	37.7	41.9
2034	176,339	57,839	38,239	19,599	118,500	38.1	42.5
2035	182,276	58,799	39,229	19,570	123,477	38.4	43.0
2036	188,440	59,777	40,282	19,495	128,663	38.8	43.6
2037	194,672	60,605	41,213	19,392	134,067	39.3	44.2
2038	201,050	61,352	42,069	19,283	139,698	39.7	44.8
2039	207,601	62,036	42,848	19,188	145,565	40.1	45.4
2040	214,228	62,549	43,422	19,127	151,679	40.5	46.0

추계결과, 2040년 서울시 전체사회복지지출은 21.4조 원에 이를 것으로 예상된다.

이 결과는 앞서 증가율을 적용하여 추계한 결과와 매우 유사하게 나타난다. 2040년 기초연금 지출은 4.3조 원, 영유아보육 지출은 1.9조 원에 이를 것으로 예상된다. 두 사업을 제외한 기타 복지지출은 한국보건사회연구원 2013 증가율을 적용한 결과, 5.7조 원에서 2040년 15.1조 원으로 증가할 것으로 예상된다.

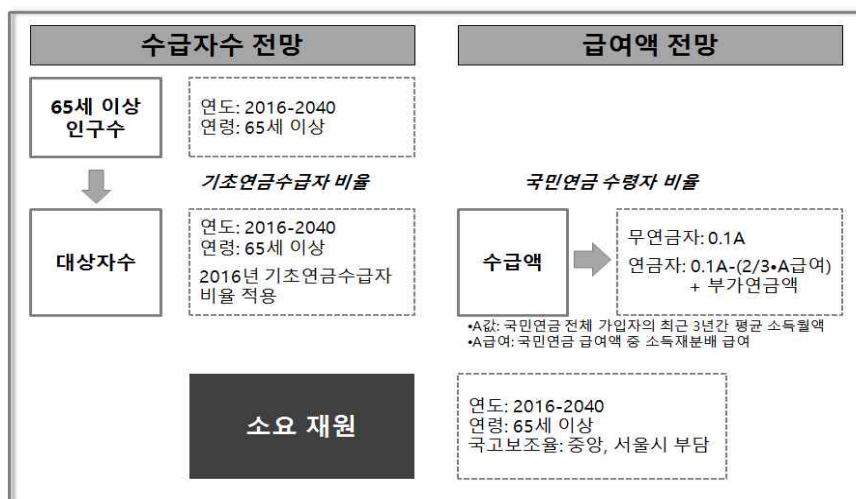


〈그림 4〉 복지재정추계 결과(단위: 조 원)

3) 기초연금 급여지출 추계

(1) 추계 가정

기초연금지출은 65세 이상 인구의 70%에 대해 최대 20만 원씩 지급하는 것으로 추계는 크게 수급자 수와 급여액을 전망하였다. 최근 정부에서 발표한 2018년 25만 원, 2021년 30만 원까지 인상안을 반영하여 추계하였다.



〈그림 5〉 기초연금지출 추계모형_수급자 수 및 급여액 전망

기초연금 수급자는 무연금자와 연금자로 구분된다. 무연금자 지급기준은 기본연금액이 (0.1A)이고, 연금자는 국민연금 수급자로 수급액에 따라 감액하기 때문에 지급기준은 “(기준연금액-3/2×A급여)+부가연금액”이다. 기초연금 추계를 위한 투입변수는 65세 이상 인구, 소득 하위 70%인 65세 이상 인구, 국민연금 수급자 비율, A값, 수급액 분포이며, 구체적인 추계 산식은 다음과 같다.

〈표 7〉 기초연금 추계 산식

$$\text{기초연금 급여지출}_{y,a} = (\text{무연금자 대상자수}_{y,a} \times 1\text{인당 급여액}_{y,a}) + (\text{연금자 대상자수}_{y,a} \times 1\text{인당 급여액}_{y,a})$$

$$1) \text{연금자 대상자수}_{y,a} = \text{노인 인구수}_{y,a} \times \text{기초연금 수급률}_{y,a} \times \text{국민연금 수급자 비율}_{y,a}$$

$$2) \text{무연금자 대상자수}_{y,a}$$

$$= \text{노인 인구수}_{y,a} \times \text{기초연금 수급률}_{y,a} \times (1 - \text{국민연금 수급자 비율}_{y,a})$$

$$\bullet \text{수급률}_{a,d} = \frac{\text{서울시 기초연금수급자수}_{2017,a}}{\text{서울시 65세 이상 인구수}_{2017,a}}$$

$$3) (\text{대상별}) 1\text{인당 급여액}_{y,a} = 1\text{인당 급여액}_{y-1,a} \times \text{증가율}_y$$

$$\bullet \text{증가율: 매년 물가지수(또는 경제성장률)를 반영하여 증가하는 것으로 가정}$$

(2) 산출식 및 출처

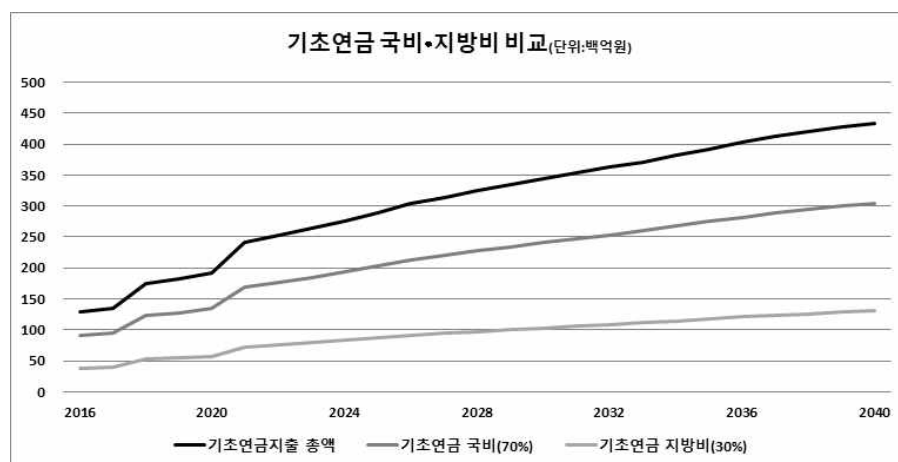
추계 산식에 사용되는 변수들의 산출식 및 출처는 다음의 〈표 8〉과 같다. 노인인구 수는 통계청의 장래인구추계 중위가정을 활용하였고, 기초연금 수급률은 2016년 서울시 노인인구수 대비 기초연금수급자수 비율(54.4%)을 활용하였다. 동시수급율은 기초연금수급자 중 국민연금과 기초연금 동시수급자 비율(2015년 기준, 31.1%)을 적용하였다. 또한, 연금대상자 수는 기초연금수급자 수와 동시 수급률을 곱한 값을 활용하였고, 무연금대상자수는 기초연금수급자에서 앞서 구한 연금대상자수를 뺀 값으로 산출하였다. 다음으로 연금자 중 전액 연금자 수는 연금대상자와 동시수급자 중 전액수급자 비율(2015년 기준, 82.9%)을 곱하여 구했으며, 이 값에 무연금대상자 값을 더하여 기초연금 전액수급자를 산출하였다. 마지막으로 1인당 전액연금액은 2017년 8월 기준 정부발표를 적용하였으며, 감액연금지출액은 2016년 기준 서울시 감액연금 지출 비율(0.0090687%)을 적용하였다.

〈표 8〉 기초연금 추계 산출식 및 출처

구분	산출식	출처
노인인구 수	장래인구추계 중위가정	통계청
기초연금수급율	2016년 기초연금수급자수/노인인구 수×100	서울시 내부자료
동시수급율	32.1% (기초연금수급자 중 국민연금과 기초연금 동시수급자 비율)	국민연금연구원 통계자료(2015년 기준)
연금대상자수	기초연금수급자 수×동시수급율	
무연금대상자수	기초연금수급자-연금대상자수	
연금자 중 전액 연금자 수	연금대상자수×동시수급자 중 전액수급자 비율(82.9)	국민연금연구원 통계자료(2015년 기준)
기초연금 전액수급자	무연금대상자+연금자 중 전액연금자 수	
1인당 전액연금액	2017년 0.1A(20만원), 2018~2020년 25만원, 2021~2040년 30만원	2017년 8월 정부발표 기준
감액연금지출액	2016년 기준 서울시 감액연금 지출비율 0.0090687% 적용	개인별 감액율 차이로 별도 산출 어려움

(3) 추계 결과

기초연금의 소요재원을 추계한 결과, 2016년 1조 2,920억 원에서 2040년 4조 3,422억 원에 이를 것으로 예상된다. 2040년 국고부담액은 3조 400억 원, 서울시 부담액은 1조3,000억 원에 이를 것으로 예상된다. 특히, 기초연금액이 20만 원에서 25만 원으로 증액되는 2018년과 30만 원으로 증액되는 2021년에는 연간 약 3천억 원의 예산이 추가적으로 늘어날 것으로 예상된다.



〈그림 6〉 기초연금 지출 추계 결과

4) 영·유아 보육지출 추계

(1) 추계 가정

현행 영유아 보육사업은 0~5세에 대해 소득수준과 무관하게 보육료를 지원하는 사업으로 시설이용 아동에게는 보육시설 이용료를 지원하고, 시설미이용 아동에게는 가정양육수당을 지급한다. 영유아 보육지출 추계는 크게 수급자 수와 급여액을 전망하였다.



〈그림 7〉 영유아보육료 지출추계 모형_수급자수 및 급여액 전망

수급자 수는 연령별 영유아 수를 구하고, 연령별 보육시설 이용율을 적용하여 보육료 지원 대상자 수와 가정양육 수당 대상자 수를 산출한 후에 정부지원시설 이용자와 정부미지원시설 이용자 비율을 적용하였다. 이렇게 산출된 각 제도별 수급자 수에 제도별 급여지원 단가를 적용해 지출액을 추계하였다.

〈표 9〉 영·유아 보육료지출 추계 산식

보육료지원사업 급여지출_{y,g,a,d} = 지원대상자수_{y,g,a,d} × 1인당 급여액_{y,g,a,d}

1) (제도별) 지원대상자수_{y,g,a,d}

= 영유아 인구수_{y,g,a} × 어린이집 이용률_{g,a,d} × (제도별) 수급률_{g,a,d}

• (제도별) 어린이집 이용률_{a,d} = $\frac{\text{어린이집 이용자수}_{2017,a,d}}{\text{영유아 인구수}_{2017,a,d}}$

• (제도별) 수급률_{a,d} = $\frac{(\text{제도별})\text{지원대상자수}_{2017,a,d}}{\text{어린이집 이용자수}_{2017,a,d}}$

2) (제도별) 1인당 급여액_{y,a,d} = 1인당 급여액_{y-1,a,d} × 증가율_y

- 증가율: 매년 물가지수(또는 경제성장률)를 반영하여 증가하는 것으로 가정

(2) 산출식 및 출처

추계 산식에 사용되는 변수들의 산출식 및 출처는 다음의 <표 10>과 같다. 영유아수는 통계청 장애인구추계의 중위가정을 사용하고, 어린이집 이용률은 연령별로 다르기 때문에 2016년 기준 서울시 연령별 어린이집 이용률을 적용하였다. 어린이집 이용 영유아수는 연령별 영유아수에 시설 이용률을 곱하여 산출하였다. 1인당 시설보육료 및 1인당 가정양육수당은 2016년 서울시 영유아보육료 및 양육수당 지원기준을 활용하되, 급여인상액은 물가상승률을 적용하였다. 정부지원시설과 미지원시설에 따라 지원되는 보육료에 차이가 있는데 서울시가 발표한 육아지원정책과 대통령 대선 공약 사항을 반영하여 지원시설이용아동비율은 2020년 까지는 30%, 2021년에서 2040년 까지는 40%를 적용하였다. 다음으로 양육수당 영유아수는 전체 영유아에서 보육시설 이용 아동수를 제외한 수치를 활용하였다. 국비와 시비부담액은 2016년 기준 실제 부담비율 국비 45%, 시비 55%를 적용하였다.

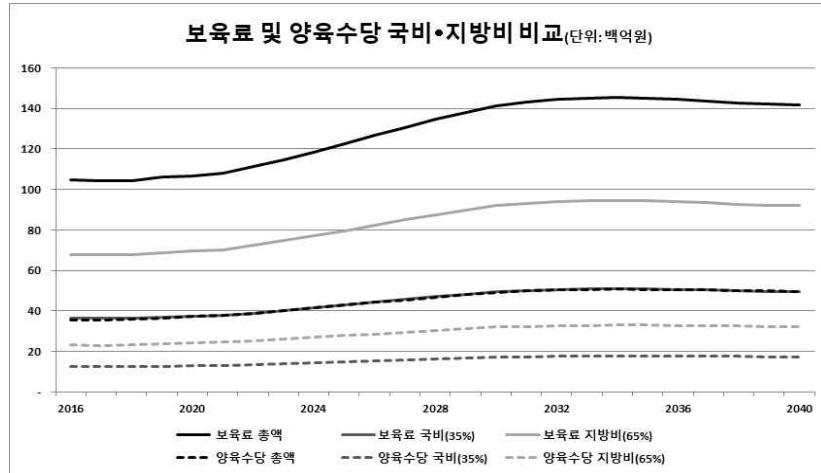
<표 10> 영유아보육지출 추계 산출식 및 출처

구분	산출식	출처
아동 수	장래인구추계 중위가정	통계청 장래인구추계, 성 및 연령별 추계인구: 서울특별시_중위추계
어린이집 이용률	보육시설이용 아동 수 / 전체 아동 수	보건복지부, 2016년 보육통계(서울)
어린이집 아동 수	아동 수 × 시설이용률	
1인당 시설보육료	-보육료 0세 430천원, 1세 378천원, 2세 313천원, 3~5세 22만원 -기본보육료 0세 395천원, 1세 191천원, 2세 125천원	2016년 서울시 영유아보육료 및 양육수당 지원기준(서울시 내부자료)
물가상승률	2013~2020년(2.3~3.3%), 2021~2030년(3.2~2.5%), 2031~2040년(2.4~2.0%)	장기재정전망협의회
지원시설 이용아동비율	2016~2020년: 30% 2021~2040년: 40%	2016년 국공립어린이집 이용아동비율 2021년 이후는 공약 등을 반영(이용아동 40%)
양육수당 아동 수	전체 아동 수 - 보육시설이용 아동 수	
1인당 아동양육수당	수당액 1세 미만: 20만원, 2세 미만 15만원, 만 5세이하 10만원	서울시 영유아보육료 및 양육수당 지원기준(서울시 내부자료)

(3) 추계 결과

영유아보육사업 소요재원을 추계한 결과, 2016년 1조 4,025억 원에서 2040년 1조 9,127억 원에 이를 것으로 예상된다. 2040년 국고부담액은 6,700억 원, 서울시 부담액은 1조 2,400억 원에 이를 것으로 예상된다. 저출산의 영향으로 영유아보육 사

업지출의 증가가 매우 크지는 않지만 서울시 부담비율이 높기 때문에 지출액이 기초 연금과 유사한 수준으로 많다.



〈그림 8〉 영유아보육사업 지출 추계 결과

Ⅲ. 서울시 복지 분야의 중장기 정책과제

1. 미래 사회문제 대응을 위한 투자 순위 재설정

저성장과 저출산·고령화 등 경제·사회적 여건이 급격히 변화함에 따라 복지 수요도 다양하게 변화하고 있다. 미래사회의 새로운 사회적 위험에 따른 복지수요를 예측하고, 변화하는 여건을 반영하여 장기적인 복지투자 방향을 설정해야 한다. 과거에는 저소득층과 취약계층을 대상으로 한 공공부조와 선별적 복지서비스를 중심으로 복지사업을 운영해왔다. 최근 국공립어린이집 확충, 청년수당, 50+사업 등 새로운 사회적 문제에 대응하는 보편적 형태의 다양한 복지사업들이 확대되고 있지만, 여전히 취약계층에게 집중되는 경향이 있다. 또한, 저출산·고령화 문제에 대응하여 정부와 서울시가 다양한 정책노력을 기울이고 있지만, 아직 뚜렷한 효과가 나타나지 않고, 1인 가구, 고독사, 초고령 노인의 부양부담 등의 문제가 더욱 심각하게 나타나고 있다. 더 멀리는 4차 산업혁명에 따른 일자리 변화, 생산인구의 감소 등 다양한 사회적 위험들이 예견되고 있다. 미래 사회문제 대응을 위해 대표적으로 다음과 같은 사업에 대한 우선적 검토가 필요하다.

1) 저출산 문제에 대응

미래 서울을 위해 가장 우선적으로 해결해야 하는 과제는 저출산 문제이다. 저출산은 경제·사회적으로 광범위하게 영향을 미치고, 특히 지금부터 대응하지 않으면 미래 사회에는 더 이상 손을 쓰기 어렵게 된다. 서울시는 출산과 양육하기 좋은 환경을 만드는 데 집중해야 한다. 서울시는 ‘보육걱정 없는 서울’이라는 비전 아래 보육서비스, 아동인권존중, 보육환경 조성, 맞춤형 돌봄체계 고도화, 돌봄친화적 지역문화 확산이라는 정책 목표로 보육비전 2020을 발표하였다. 대부분의 정책이 보육돌봄에 집중되어 있는데 저출산 극복을 위해서는 일·가정양립지원이 선행되어야 한다.

일·가정양립지원은 저출산 문제에 대한 대응뿐만 아니라 경제성장률을 높이는 정책이다. 우리나라 여성의 노동공급구조는 전형적인 M자형으로 결혼과 출산 시기에 여성의 노동참가율이 급격히 떨어진다. 저출산으로 생산인구가 감소하면, 여성의 노동시장 참여가 생산요소를 높이는 핵심 요소가 된다. 따라서 서울시의 저출산 대책도 여성이 일 할 수 있는 환경을 지원하는 방향에서 적극적으로 검토될 필요가 있다. 일례로, 학부모들은 직장어린이집에 대한 수요가 가장 높고, 이용만족도도 가장 높은 편이다. 서울시는 공공보육시설 확충에 가장 집중하고 있는데, 서울시의 공공기관뿐만 아니라 대학교 및 기업에 대한 직장어린이집 설립을 지원하는 것도 매우 효과적일 것으로 기대된다. 또한, 남성과 여성의 공동육아를 할 수 있는 환경을 만드는 것도 중요하다. 공동육아 환경이 조성되어야 출산 후 여성의 경력단절을 줄일 수 있다. 그 외에도 부모의 일·가정 양립을 위한 다양한 정책들이 모색되어야 할 것이다.

2) 지역사회 중심형 복지체제 구축

최근 복지정책에서 지역사회복지가 강조되고 있다. 서울시의 마을공동체사업, 찾아가는 동주민센터 사업 등도 지역사회복지 체계를 구축하기 위한 전략들이다. 또한, 지역사회복지관에 지역주민 조직화를 핵심 사업으로 하여 지원하고 있다. 하지만 여전히 시설 중심의 복지서비스가 주축이 되고 있다. 예를 들어 노인을 위한 서비스는 요양시설이나 노인복지관과 같은 이용시설을 통해 제공되고 있는데 이런 시설을 이용하는 사람들은 매우 일부에 불과하다. 거주지 인근 지역에 이용하고자 하는 시설이 없어 정들어 살던 곳을 떠나야 하는 일도 빈번하다. 또한, 사회복지시설 건립에 대한 지역이 기피현상도 심각하다. 앞으로 고령화가 심해지면 시설 중심의 서비스 제공은 한계에 봉착할 수밖에 없다.

지역사회 자립지원이 시설중심의 서비스 제공의 대안이 될 수 있다. 최근 ‘Aging in Community’, ‘탈시설화’와 같은 노인과 장애인의 지역사회 자립이 주요 정책방향으로 제시되고 있다. 지역사회 복지체제 구축은 장애인이나 노인에게만 해당되는 것이 아니라 모든 지역주민들에게 적용되어 서울시민의 복지체감도를 높일 수 있는 정책이다.

3) 고용불안, 빈곤에 대응하기 위한 소득보장체제 재정비

새 정부는 아동수당 도입, 기초연금 인상, 기초생활보장제도의 부양의무자 폐지 등 소득보장제도를 확대하고 있다. 서울시는 서울형 기초생활보장, 장애수당 등에 대한 부가급여, 희망플러스, 희망두배 청년통장, 꿈나래 통장 등 자산형성 사업을 통해 보충적인 소득보장사업을 하고 있다. 앞으로 주요 복지제도의 사각지대에 있는 대상을 발굴하여 지원을 확대할 필요가 있다. 소득보장을 확대하기 위해서 기존의 소득보장 지원에 대해 체계적으로 검토하여 재정 누수를 최소화하고, 효율성을 높이도록 재설계해야 한다. 현재 대부분의 급여가 일정 소득기준을 두고 수급여부를 결정하기 때문에 특정 소득계층에 급여가 집중되는 경향이 있다. 2016년 서울시 복지사업²⁾ 중 소득수준에 따라 받을 수 있는 사업의 수와 투입된 예산액을 분석하였다. 생계급여 수급자 기준인 중위소득 29% 이하인 경우 34개, 중위소득 50% 이하인 경우는 25개, 평균소득 50% 이하인 경우는 15개 사업의 수급권자가 된다. 그런데 중위소득 50%와 평균소득 50%의 가구 월 소득의 차이가 10여만 원에 불과한 데 비해 수급 가능한 복지 사업수는 큰 폭으로 줄어든다. 투입된 예산을 보더라도 중위소득 29% 이하 저소득에게 전체 복지 예산의 30%가 집중되어 있고, 평균소득 100% 이하를 기준으로 급감하고 있다. 이처럼 실제 월 소득액의 차이는 크지 않으나 복지급여 기준선별로 수급 가능한 사업이 급격하게 감소하게 되면 소득계층 간 역전효과를 발생시킬 우

2) 2016년 서울시 전체 복지 사업 중 급여유형이 목적성 현금, 보장성 현금, 바우처 사업을 대상으로 급여 수급의 기준이 되는 소득범위를 살펴보았다. 급여유형이 현금과 바우처인 사업의 사업수는 72개이고, 예산액은 약 3조 9천억 원으로 2016년 서울시 복지 예산의 약 47% 수준을 차지한다.

〈표 11〉 고용주도성장, 임금주도성장, 소득주도성장 비교

구분	고용주도 성장	임금주도 성장	소득주도 성장
기본 방향	· 고용률 증가	· 노동소득증대→노동분배율 개선	· 노동소득과 자영업 소득 증대 →노동분배율 개선
주요 정책	· 일자리 창출 · 고용의 질 개선	· 최저임금제 강화 · 생산성임금협약(생산성과 임금 상승의 연계)	· 최저임금제 강화 · 생산성임금협약 · 자영업자 소득안정 · 근로빈곤층 생활소득보장 등 사회보장제도
수요	· 내수 증가(소비증가) · 수출 증가	· 내수증가(소비증가)	· 내수증가 · 수출 증가
공급	· 노동투입 증가에 따른 생산성 향상 · 투자증가에 따른 생산성 향상	· 임금 상승의 생산성 향상 효과 · 고부가가치부문으로의 산업구조개선 효과	· 노동투입 증가에 따른 생산성 향상 · 투자증가에 따른 생산성 향상
비고	· 실업률이 높고 고용률이 낮은 국가	· 중앙집중적 노사단체 교섭제도가 발달한 국가	· 자영업 등 비공식부문 취업자 비중이 큰 국가

* 자료: Campbell(2011), UNCTAD(2010), Stockhammer & Onaran(2012)

그동안 서울시는 다양한 방식으로 소득주도성장 정책을 시행해왔다. 서울형 생활임금제, 서울형 기초생활보장제, 청년, 장·노년층, 여성 등 노동시장에서 소외된 사람들에게 ‘새로운 일자리 기회를 제공’은 소득최저선을 보장하고, 노동생산성과 노동소득 연계를 강화하는 정책이다. 무상보육·무상급식·반값등록금 등은 서울시민의 가계 부담을 줄여 생활소득을 높여주는 정책이다. 국공립어린이집을 확충은 어린이집 이용료 부담을 줄이고, 가계 가처분소득이 증가시킬 뿐만 아니라 부모의 돌봄 부담 감소에 따른 편익이 증가하여 사회적 비용을 절감하는 효과가 있는 정책이다.

소득주도성장론은 복지를 통한 소득재분배 이전에 노동시장에서의 소득분배를 더욱 강조한다. 지난 10년간 일자리의 질은 더욱 나빠지고, 정규직과 비정규직의 임금격차가 더 커지고 있다. 비정규직, 자영업자 등 1,000만 워킹 푸어에 대한 차별문제도 심각하다. 게다가 4차 산업혁명에 따른 일자리 변화도 대비해야 한다. 원래 정규직을 써야 하는 상시·지속업무는 정규직으로 전환하되 질 좋은 일자리를 만들어야 한다. 서비스 공단을 설립은 신규 일자리 창출 여력이 있는 사회서비스 분야의 고용을 확대하고, 양질의 일자리를 제공하는 것이다. 향후 복지와 경제가 선순환할 수 있는 소득주도형 복지정책을 설계하고, 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 재정효율화를 위한 지출전략 재정비

1) 대상자 중심의 복지제도 탈피

대상자 중심의 복지제도에서 벗어나 사회적 위험에 대응하는 복지체제로 변화할 필

요가 있다. 그동안 복지제도가 노인, 장애인, 아동과 같이 복지대상자별로 지원을 해왔기 때문에 복지서비스가 단편적이거나 중복이 되는 경향이 나타난다. 일례로, 지역의 복지시설이 장애인복지관, 노인복지관 등 종별로 구분되어 있는데, 최근 다기능복지시설에 대한 요구가 높아지고 있다. 하지만 서울시의 지원기준이 대상별, 사업부서별로 정해져 있어 통합적 지원이 어렵다. 특히, 갈수록 복합적 복지요구가 높아지는 상황에서 주거, 돌봄, 교통, 서비스 등 다양한 지원이 유기적으로 제공되어야 하는데 현재와 같은 대상별 지원체계로는 통합적인 지원이 어렵다. 사회적 위험에 빠르게 대응하고, 통합적인 접근을 위해서는 복지요구, 사회적 위험 중심으로 지원체계가 마련되어야 한다. 앞으로 복지요구와 위험에 대응하는 지원체제로 재구조화하여 사회적 변화가 정책에 빠르게 반영되고, 통합적인 서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다.

2) 유사 및 중복사업의 재정비

2015년 사회보장위원회는 중앙정부와 지방자치단체 간 유사중복사업 정비를 추진하였다. 서울시와 자치구들이 자체적으로 최종정비결과, 124개 사업(서울시 6개, 자치구 118개) 중 서울시 본청의 6개 사업 중 국고보조사업 1개(어르신 돌봄서비스 지원강화)는 정비하기로 하고, 나머지 5개 사업은 지자체 자체적으로 판단해서 추진해야 할 사업으로 현행대로 사업 유지하는 것으로 협의하였다. 사업이 유사하거나 같다고 해서 수급자가 모두 중복되는 것은 아니다. 서울시는 정부의 사업 중 급여가 충분치 않거나 수급자가 포괄적이지 않아 발생하는 사각지대에 보충적으로 지원한다. 그러나 유사한 성격이 사업들이 여러 전달체계를 통해 제공됨으로써 제도의 효율성을 저해하는 경우가 있다. 노인돌봄사업이 대표적이다. 사회복지 제도의 효율성을 높이기 위해서는 전달체계를 단순화하여 통합적으로 서비스가 전달될 수 있도록 할 필요가 있다. 또한, 서울시에 사회복지사업의 컨트롤타워 역할을 하는 기구를 두는 것을 검토할 필요가 있다. 정부는 사회보장위원회에서 정부 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 사회복지 사업들의 심의, 조정함으로써 효율적 운영을 도모하고 있다. 서울시는 사회보장위원회와 같은 기구를 두고, 기존 사업들과 신규 사업들에 대해 유사중복을 검토하고, 체계적으로 서비스가 제공되도록 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 부정수급에 대한 체계적 관리 방안

정부는 복지사업 효율화를 위해 2009년 사회보장정보원을 설립하고, 지방자치단체와 협력하여 부정수급자 관리를 하고 있다. 부정수급 문제는 개인의 도덕적 행위보다는 운영과 관리의 문제로 접근해야 한다. 부정수급의 체계적 관리를 위해 급여유형별 접근이 필요하다. 급여유형별로 부정수급이 발생하는 지점 및 주체가 다르고, 급여유형별로 관리체계도 다르기 때문에 급여유형별 부정수급 발생 실태를 파악하고, 이에 대한 관리체계를 마련하는 접근이 필요하다. 예컨대, 현금 급여는 정부와 지자체에서

수급자격을 확인하고, 급여를 지급하게 된다. 여기서는 주로 공무원과 수급자가 부정수급 발생의 주체가 되고, 부정수급이 발생하는 유형도 행정상 문제나 수급자의 허위 행위 등으로 나타날 것이다. 이는 서울시와 자치구의 행정적 관리와 현지 조사 등을 통해 해결할 수 있다. 서비스 형태의 급여는 관계자들이 조금 더 복잡해진다. 여기서는 공무원과 수급자뿐만 아니라 서비스 제공을 담당하는 공급자 중 기관(시설)과 종사자들이 얽혀있고, 부정수급도 여러 단계에서, 여러 관계 속에서 발생할 수 있다. 공무원의 관리 부실이나 재량행위나 수급자의 허위 행위 등에서 발생할 수도 있고, 공급자 측면에서 양상도 다양하다. 기관장(시설장)에 의해 운영과 관련된 부정수급이 발생할 수도 있고, 이 과정에서 종사자는 피해자가 되기도 하고, 공모자가 되기도 한다. 또한, 기관과 수급자 사이에 부정수급이 발생할 수도 있다. 각 단계마다 부정수급의 유형도 매우 다양하다. 또한, 시설과 단체를 통해 제공되는 복지서비스는 더욱 어렵다. 서울시가 사회복지 관련 시설과 단체에 보조금 등을 지원하여 복지서비스를 제공하기도 한다. 서비스 형태의 급여는 특정 사업에 대해 기관에 위탁하여 서비스를 제공하기 때문에 여러 가지 관리체계가 작동하는 편이지만, 시설과 단체에 보조금 등을 지원하는 것은 각 사업 단위별로 보조금을 지원하기보다는 시설 운영비 등으로 지원하고, 시설이나 단체에서는 고유의 사업들을 재량적으로 하기 때문에 부정수급 자체를 파악하는 것이 어렵다. 이처럼 급여 유형에 따라 이해관계가 다르고, 공급과 수급이 복잡하게 얽혀있으며, 이에 대한 관리체계 또한 다르므로 급여유형별 부정수급 발생 단계와 사례들을 발견하고, 이를 체계적으로 관리하는 접근이 필요하다.

3. 국고보조제도 개선

최근 정부에서 지방분권 로드맵을 발표하면 ‘자치복지’를 위한 복지분권도 추진하겠다고 하였다. 자치복지 실현을 위해서는 재정분권 선행되어야 한다. 특히 국고보조사업이 가장 많은 사회복지분야에서 재정분권은 국고보조율 개선을 통해 달성될 수 있다.

1) 기준보조율 재검토 및 조정

국고보조사업의 기준보조율은 1986년에 정해진 ‘보조금관리에 관한 법률’에 따른 것으로 현행의 지방자치제 및 보편적 복지 흐름에 맞지 않는다. 국고보조사업 중 근거 법률이나 관련 규정조차 없이 임의대로 운영되는 사업들도 상당수 있다. 현행 정부 간 재정체계를 유지할 경우, 먼저 복지사업의 성격에 따라 기준보조율 수준을 재조정해야 한다. 사업의 정책적 성격과 지방자치단체의 재량적 특성을 동시에 고려하여 기본적인 소득보장이면서 중앙정부가 정한 지침대로 지방자치단체가 재량권 없이 집행하는 사업은 전적으로 중앙정부 재정책임으로 기준보조율을 높여야 한다. 한편, 선별적·지역적 성격을 가지면서 지방자치단체의 재량권이 있는 사업은 세부사업에 따

라 기준보조율을 조정하거나 아예 지방사업으로 이양하는 방안을 검토할 필요가 있다. 핵심적인 복지사업들은 중앙정부가 표준화된 지침을 정하고, 지방자치단체는 그대로 집행하는 고도로 집권화된 현실에서 현행 기준보조율은 지나치게 낮은 수준이다. 중앙정부가 세입의 80%를 독점하고 있는 재정구조를 고려했을 때, 국고보조사업에 대한 중앙정부의 부담을 높일 필요가 있다. 지방재정의 복지보조금 부담 문제에 대한 해결의 일차적인 출발선은 국고보조율 인상과 기준보조율체계의 전반적인 정비가 되어야 한다.

2) 서울시에 대한 인하 보조율 개선

서울시는 복지 국고보조사업에서 다른 지방자치단체와 차별적으로 낮은 보조율을 적용받는 사업이 많다. 다른 분야의 사업에는 그런 사례가 거의 없는데 사회복지사업에만 인하된 보조율이 적용된다. 현재 서울시는 복지분야의 85개 복지보조사업 가운데 50% 보조율을 적용받는 사업이 55개이다(보조금관리에 관한 법률 시행령 근거). 영유아 보육료지원사업의 경우 정부로부터 35%의 보조율을 적용받으면서 중앙정부가 정한 사업지침을 따라야 한다. 복지보조사업의 운영과정에서 서울에 대해 복지사업의 차등분권을 인정하지 않으면서 낮은 수준의 이원적 보조율체계를 운영하는 독특한 보조금 관리 제도 관행이 고착되었다(이재원, 2015)⁴⁾. 차등적으로 인하보조율을 적용하는 이유는 다른 지역에 비해 재정력이 좋지 않기 때문이다. 실제로 자체수입 측면에서 다른 지역에 비해 재정력은 높지만, 교부금 등을 반영한 가용할 수 있는 재원의 측면에서는 오히려 경기도 보다 낮은 수준이다. 1990년대 이후 경기도와 인천을 포함한 수도권 전체가 급속히 성장하여 다른 지방자치단체에 비해 지방재정 여건도 상대적으로 유리한 편인데 서울시만 특별히 불리한 구조가 지속되고 있다. 오히려 서울시 자치구는 다른 시군 지역에 비해 재정이 열악한 상황에서 보조율의 차등적용으로 인해 복지 지출이 50% 넘는 지역이 상당수 존재한다. 따라서 실질적인 재정여건과 복지재정 수요를 반영하여 보조율 적용이 필요하다. 또한, 지역상생발전기금 등과 같은 지방자치단체 간 수평적 교차 보조 수단을 통해 재정격차를 조정하고 국고보조사업에서는 사업특성에 따라 일관성 있는 기준보조율을 적용하는 것이 바람직하다.

4) 이재원, 2015. 지방중심 사회문제 해결을 위한 복지보조금 제도 개편과제, 한국지방세연구원.

부록 1. 서울시 기초연금 지출 추계 결과

(단위: 억 원, 천 명)

연도	노인 인구수	기초연금수 급자수	연금 수급자수	기초전액수 급자수	전체 기초연금지 출액	국비 (70%)	지방비 (30%)
2016	1,244.6	677.5	217.5	640.3	12,920.4	9,044.3	3,876.1
2017	1,295.5	705.1	226.4	666.4	13,448.3	9,413.8	4,034.5
2018	1,349.0	734.3	235.7	694.0	17,505.1	12,253.6	5,251.5
2019	1,403.0	763.7	245.1	721.8	18,205.6	12,743.9	5,461.7
2020	1,480.0	805.6	258.6	761.4	19,204.7	13,443.3	5,761.4
2021	1,548.4	842.8	270.5	796.5	24,110.7	16,877.5	7,233.2
2022	1,619.5	881.5	283.0	833.1	25,217.9	17,652.5	7,565.4
2023	1,696.2	923.2	296.4	872.6	26,411.6	18,488.1	7,923.5
2024	1,773.1	965.1	309.8	912.2	27,610.3	19,327.2	8,283.1
2025	1,860.1	1,012.4	325.0	956.9	28,963.5	20,274.4	8,689.0
2026	1,947.8	1,060.2	340.3	1,002.0	30,330.1	21,231.1	9,099.0
2027	2,013.5	1,096.0	351.8	1,035.8	31,353.1	21,947.1	9,405.9
2028	2,091.5	1,138.4	365.4	1,075.9	32,567.8	22,797.5	9,770.3
2029	2,148.0	1,169.2	375.3	1,105.0	33,446.6	23,412.6	10,034.0
2030	2,212.4	1,204.2	386.6	1,138.1	34,449.9	24,114.9	10,335.0
2031	2,271.1	1,236.2	396.8	1,168.3	35,363.3	24,754.3	10,609.0
2032	2,325.8	1,265.9	406.4	1,196.4	36,215.3	25,350.7	10,864.6
2033	2,384.5	1,297.9	416.6	1,226.7	37,129.6	25,990.7	11,138.9
2034	2,455.8	1,336.7	429.1	1,263.3	38,239.3	26,767.5	11,471.8
2035	2,519.3	1,371.3	440.2	1,296.0	39,229.0	27,460.3	11,768.7
2036	2,586.9	1,408.1	452.0	1,330.8	40,281.8	28,197.3	12,084.6
2037	2,646.7	1,440.6	462.4	1,361.6	41,212.9	28,849.0	12,363.9
2038	2,701.7	1,470.6	472.1	1,389.8	42,069.4	29,448.6	12,620.8
2039	2,751.7	1,497.8	480.8	1,415.6	42,847.5	29,993.3	12,854.3
2040	2,788.6	1,517.9	487.2	1,434.5	43,422.1	30,395.4	13,026.6

부록 2. 서울시 영유아보육지원사업 지출 추계 결과

(단위: 억 원, 천 명)

연도	아동수	보육시설 이용 아동수	시설 보육료총 액	국비 (45%)	시비 (55%)	가정양육 수당 아동수	가정양육 수당 총액	국비 (45%)	시비 (55%)
2016	461.2	233.8	10,458	4,706	5,752	227.4	3,566	1,605	1,961
2017	442.9	224.8	10,416	4,687	5,729	218.0	3,538	1,592	1,946
2018	429.7	217.3	10,428	4,693	5,735	212.5	3,586	1,613	1,972
2019	419.0	212.0	10,600	4,770	5,830	207.1	3,634	1,635	1,999
2020	414.1	209.8	10,679	4,805	5,873	204.3	3,717	1,673	2,045
2021	409.1	208.0	10,810	4,864	5,945	201.2	3,780	1,701	2,079
2022	408.8	207.8	11,122	5,005	6,117	201.0	3,889	1,750	2,139
2023	410.1	208.4	11,475	5,164	6,311	201.7	4,015	1,807	2,208
2024	411.2	209.0	11,849	5,332	6,517	202.2	4,143	1,864	2,279
2025	412.8	209.9	12,245	5,510	6,735	202.8	4,278	1,925	2,353
2026	414.5	210.9	12,653	5,694	6,959	203.6	4,416	1,987	2,429
2027	416.1	211.8	13,060	5,877	7,183	204.3	4,554	2,049	2,505
2028	417.1	212.4	13,451	6,053	7,398	204.8	4,687	2,109	2,578
2029	417.1	212.4	13,813	6,216	7,597	204.7	4,811	2,165	2,646
2030	415.9	211.7	14,133	6,360	7,773	204.1	4,922	2,215	2,707
2031	413.1	210.3	14,314	6,441	7,873	202.8	4,987	2,244	2,743
2032	408.8	208.1	14,439	6,498	7,941	200.8	5,033	2,265	2,768
2033	403.1	205.0	14,509	6,529	7,980	198.0	5,061	2,277	2,783
2034	395.9	201.3	14,528	6,537	7,990	194.6	5,072	2,282	2,789
2035	387.6	197.0	14,502	6,526	7,976	190.6	5,068	2,281	2,787
2036	378.4	192.2	14,442	6,499	7,943	186.2	5,053	2,274	2,779
2037	368.8	187.2	14,362	6,463	7,899	181.5	5,030	2,264	2,767
2038	359.0	182.2	14,277	6,424	7,852	176.8	5,006	2,253	2,753
2039	349.5	177.3	14,203	6,391	7,812	172.2	4,985	2,243	2,742
2040	340.6	172.7	14,155	6,370	7,785	167.9	4,972	2,237	2,734

발표3

서울시 일자리분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향

이석환

(한양대학교 정책학과 교수)

서울시 일자리분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향

이석환(한양대학교 정책학과 교수)

01. 서울시 일자리사업 분야 재정지출의 현황 및 평가

01_서울시 일자리사업 재정지출의 현황

서울시 일자리사업 재정지출의 현황은 먼저 일자리정책의 추진체계를 검토한 후 일자리사업 재정지출의 현황을 살펴보고자 한다. 일자리사업 재정지출의 현황은 총지출, 사업분야별 지출, 사업유형별 지출, 참여 대상별 지출로 구분하여 살펴보고자 한다.

1) 서울시 일자리정책의 추진체계

서울시의 일자리정책은 일자리위원회와 일자리노동정책관이 분담하여 수행하고 있다. 서울시 일자리위원회는 일자리정책에 대한 종합적인 자문과 심의, 그리고 현장 수요를 반영한 정책 제안 등이 핵심기능인 민관 거버넌스(governance)의 성격과 정책을 총괄하는 컨트롤 타워의 성격을 띠고 있고, 일자리노동정책관은 일자리정책의 입안과 집행을 담당하는 집행기관이라고 할 수 있다.

(1) 일자리위원회

서울시 일자리위원회는 일자리 수요자인 시민을 비롯해 기업과 관련 전문가가 한 자리에 모여 상시적으로 의견을 수렴하고 정책으로 발전시키기 위해 2015년 8월 출범하였다. 그동안 조직별, 정책대상별, 정책수단별로 개별적이고 파편적으로 운영되던 서울시의 일자리정책을 효율적으로 조정하고 정책 간 연계를 강화하는 역할을 수행하고 있다. 2015년 출범 이후 현재까지 총 13회의 회의가 개최되었고, 2017년 현재 서울시 일자리위원회는 일자리 전문가, 산업·경제·노사단체대표, 계층별대표 등 32인으로 구성되어 있다. 일자리위원회는 고용촉진·직업능력개발·실업대책에 관한 사항, 고용률 및 일자리의 질 제고에 관한 사항, 중앙정부 및 민간영역과의 협력 기능 강화, 일자리정책 성과 및 일자리 효과 평가 등 일자리 정책의 총괄·조정·협치를 위한 기능을 수행하고 있다.

(2) 일자리노동정책관

서울시는 일자리 관련 업무를 담당하는 조직으로 2011년 12월 경제진흥실 내에 일자리정책과, 일자리지원과, 사회적 기업과, 창업소상공인과로 구성된 일자리정책관을 신설하였다. 이후 행정1부시장 산하의 일자리노동정책관으로 개편되어 2017년 현재까지 유지되고 있으며, 산하에 서울일자리센터와 청년일자리센터를 운영하고 있다. 2017년 현재 일자리노동정책관의 정원은 72명이며, 산하에 일자리정책담당관, 노동정책담당관, 사회적경제담당관, 노동협력관을 두고 있다(그림 1 참조). 일자리정책담당관은 정책기획 기능의 일자리정책팀과 정책집행 기능을 담당하는 청년일자리팀, 일자리혁신팀, 뉴딜일자리팀, 고용훈련팀의 5개 팀으로 구성되어 있다.

서울일자리센터는 2009년 1월 28일 서울시가 전국 최초로 설립한 취업전문기관으로 계층별 전문상담, 취업알선, 창업상담 등의 기능을 수행하고 있으며, 청년일자리센터는 취업에 필요한 상담, 컨설팅, 멘토링, 일자리알선, 금융, 주거, 복지상담 등 청년 취업준비생을 위한 다양한 서비스를 제공하고 있다. 또한, 서울시는 서울일자리포털을 구축하여 채용정보통합검색, 공공일자리 통합검색, 취업 교육정보, 서울형 뉴딜일자리, 서울시 일자리카페, 취업날개 서비스, 서울시 취업박람회, 서울형 강소기업, 우수기업 기업탐방 등 서울시에서 제공하는 모든 일자리관련 지원서비스를 통합하여 제공하고 있으며, 서울일자리센터와 청년일자리센터의 정보도 서울일자리포털에서 확인할 수 있다.

<그림 1> 서울시 일자리노동정책관 조직구조



2) 일자리사업 재정지출 현황

(1) 일자리사업의 유형 분류

일반적으로 일자리(노동시장)정책은 적극적 정책과 소극적 정책으로 구분된다. 적극적 노동시장정책은 공공고용서비스, 직업훈련, 고용장려금, 지원 고용 및 재할, 직접일자리사업, 창업지원 등으로 구성된다(KDI, 2016: 27). 한편 소극적 정책은 실업소득유지 및 지원(out-of-work income and support)과 조기퇴직제도 지원 등으로 구성되고, 실업소득유지 및 지원은 완전실업급여, 부분실업급여, 단시간실업급여, 해고보상, 파산보상, 임금채불에 대한 보상 등을 위해 집행된다(KDI, 2016: 29).

적극적 일자리사업은 다시 직접 일자리사업과 간접 일자리사업으로 구분된다. 직접 일자리사업은 단기적으로 실업자 규모를 축소하거나 장기적으로 경제가 일자리를 창출할 수 있도록 자극하는 것이다. 우리나라는 직접 일자리사업을 “장기실업자 등 취업취약계층을 대상으로 사회적으로 유용한 일자리창출 또는 이들의 고용 증진을 목적으로 한시적 또는 정기적인 일자리를 제공하는 사업”으로 정의한다(KDI, 2016: 29). 한편, 간접 일자리사업은 구직자 고용가능성 개선과 고용유지기간 제고를 목적으로 훈련과 숙련개발을 강조하는 것이다(KDI, 14: 32).

서울시의 일자리사업 현황에서 제시한 일자리사업의 유형은 공공일자리, 고용서비스, 고용장려금, 직업훈련, 창업지원, 민간지원, 투출채용 등으로 구분된다. 서울시 유형분류의 공공일자리가 직접 일자리사업에 해당되며 나머지 사업유형은 간접 일자리사업에 해당된다. 서울시 일자리사업의 각 유형별 의미는 다음과 같다. 첫째, 공공일자리는 재정지출을 통하여 실업자 등 미취업 시민에게 생계유지·자활발판 제공 또는 공공서비스 확충을 위해 한시적으로 일자리를 제공하는 사업을 의미하며, 구체적으로 공공근로, 돌봄서비스, 학교보안관 등의 사업을 포함한다. 둘째, 고용서비스는 구인구직 정보제공, 취업알선 등 취업지원서비스를 제공하는 사업을 지칭하며 서울시의 일자리플러스 센터 등 취업알선기관, 리쿠르트 투어, 일자리 박람회 등의 구체적 사업을 포함한다. 셋째, 고용장려금은 민간부문의 고용촉진을 위하여 보조금을 지원하는 사업으로 서울시의 구체적 사업으로는 청년·시니어 인턴, 취업수당, 외투기업고용보조금 등이 있다. 넷째, 직업훈련은 용어대로 직업훈련 및 인력양성사업을 의미하며, 서울시의 기술교육원, 여성인력개발기관, 기타희망애플아카데미, 봉제인력양성 등의 구체적 사업이 포함된다. 다섯째, 창업지원은 직접적으로 현금을 지원하거나 또는 창업교육, 창업자금대부, 시설제공, 경영컨설팅 등의 간접적인 지원을 통해 창업을 지원하는 사업을 의미한다. 여섯째, 민간지원은 민간기업에 산업공간을 제공하는 등 민간기업을 지원하는 사업으로 민간위탁기관에서의 고용, 평생학습교육관 등에서의 채용, 공사인력 등을 포함한다. 마지막으로 투출채용은 서울시의 투자출연기관의 채용을 지칭한다.

(2) 일자리사업 현황

서울시의 연도별 일자리사업 현황은 연도별 총 사업수, 사업유형별 사업수, 참여 대상별 사업수 등으로 구분하여 분석하였다.

먼저 서울시의 연도별 일자리사업 현황이 아래의 <표 1>에 제시되어 있다. 서울시의 일자리사업은 2013년 154개, 2014년 148개, 2015년 169개, 2016년 86개, 2017년 181개로 2016년 대폭 감소하였다가 2017년 대폭 증가하였고, 분석 대상기간 동안 평균 147.6개인 것으로 나타났다. 일자리사업수의 증가율은 증가와 감소를 반복하였고, 평균 증가율은 17.9%인 것으로 나타났다.

<표 1> 서울시 일자리재정지출의 사업 현황

(단위: 개, %)

연도	2013	2014	2015	2016	2017	평균
일자리사업	154	148 (-3.9)	169 (14.2)	86 (-49.1)	181 (110.5)	147.6 (17.9)

주: ()는 증가율 나타냄.

다음으로 서울시 일자리사업의 유형별 사업 현황이 아래의 <표 2>에 제시되어 있다. 직접 일자리사업은 2013년 113개에서 2017년 119개로 증가하였으나, 전체 사업수 대비 직접 일자리사업수가 차지하는 비중은 2013년 73.4%에서 2017년 65.7%로 감소하였다. 그러나 전체 사업수 대비 직접 일자리사업수의 비중은 여전히 과반 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 반면 간접 일자리사업은 2013년 41개에서 2017년 63개로 증가하였으며, 전체 사업수 대비 비중도 2013년 26.6%에서 2017년 34.8%로 8% 정도 증가하였다.

<표 2> 서울시 일자리재정지출의 사업유형별 사업 현황

(단위: 개, %)

사업 유형 연도	합계	직접 일자리	간접일자리						
			소계	고용 서비스	고용 장려금	직업훈련	창업지원	민간지원	투출채용
2013	154	113 (73.4)	41 (26.6)	11 (7.14)	8 (5.19)	11 (7.14)	11 (7.14)		
2014	148	111 (75.0)	37 (25.0)	9 (6.08)	7 (4.73)	10 (6.76)	11 (7.43)		
2015	169	135 (79.9)	34 (20.1)	9 (5.33)	5 (2.96)	11 (6.51)	9 (5.33)		
2016	86	45 (52.3)	41 (47.7)	11 (12.8)	4 (4.65)	7 (8.14)	9 (10.5)	8 (9.30)	2 (2.33)
2017	181	119 (65.7)	63 (34.8)	10 (5.52)	5 (2.76)	8 (4.42)	14 (7.73)	20 (11.0)	6 (3.31)
평균	147.6	104.6 (69.3)	43.2 (30.8)	10.0 (7.37)	5.8 (4.06)	9.4 (6.59)	10.8 (7.63)	14.0 (10.2)	4.0 (2.82)

주: ()는 사업유형별 비중을 나타냄.

간접 일자리사업의 세부 유형별 사업수를 살펴보면 다음과 같다. 전반적으로 세부 사업유형별 사업수는 연도별로 큰 변화를 보이지 않고 있으며, 2016년 민간지원과 투출채용 항목이 추가되었다. 고용서비스의 사업수는 연도별 변화가 거의 없고, 고용장려금과 직업훈련은 감소하였으며, 창업지원은 증가한 것으로 분석되었다. 2017년 기준으로 민간지원 11.0%, 창업지원 7.73%, 고용서비스 5.52%, 직업훈련 4.42%, 투출채용 3.31%, 고용장려금 2.76% 순으로 비중이 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 서울시 일자리사업의 참여대상별 사업 현황이 아래의 <표 3>에 제시되어 있다. 2017년 현재 청년 56개(30.9%), 일반시민 43개(23.8%), 여성 40개(22.1%), 중장년 22개(12.2%), 고령자(노인) 11(6.08%), 저소득층 6(3.31%), 장애인 5(2.76%) 순으로 사업수(비중)가 많은(높은) 것으로 나타났다. 참여대상별 사업수의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 첫째 고령자(노인) 대상 사업수는 2016년까지 감소하다 2017년 다소 증가하였고, 평균 비중은 다섯 번째인 것으로 나타났다. 둘째, 여성 대상 사업수는 2016년까지 감소하다 2017년 대폭 증가하였고, 평균 비중은 세 번째로 높은 것으로 나타났다. 셋째, 일반시민 대상 사업수는 2015년까지 증가하다 2016년 감소하였고 2017년 다시 소폭 증가하였으며, 평균 비중은 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 넷째, 장애인 대상 사업수는 연도별로 큰 변화 없이 1~2개씩의 증감이 있었고, 평균 비중은 가장 낮은 것으로 나타났다. 다섯째, 저소득층 대상 사업수는 2013년 10개에서 2014년 5개로 대폭 감소한 이후 그 수준을 유지하고 있으며, 평균 비중은 두 번째로 낮은 것으로 나타났다. 여섯째, 청년층 대상 사업수는 2015년까지 증가하다 2016년 감소한 후 2017년 대폭 증가하였으며, 평균 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 중장년은 2016년부터 분류항목으로 신설되었으며 2015년 9개에서 2017년 22개로 대폭 증가하였고, 평균 비중은 네 번째로 높은 것으로 나타났다.

<표 3> 서울시 일자리재정지출의 정책대상별 사업 현황

(단위: 개, %)

연도	합계	고령자	여성	일반시민	장애인	저소득층	청년	중장년
2013	154	14 (9.09)	27 (17.5)	66 (42.9)	5 (3.25)	10 (6.49)	32 (20.8)	
2014	148	13 (8.78)	23 (15.5)	67 (45.3)	7 (4.73)	5 (3.38)	33 (22.3)	
2015	169	11 (6.51)	22 (13.0)	90 (53.3)	6 (3.55)	5 (2.96)	35 (20.7)	
2016	86	7 (8.14)	14 (16.3)	25 (29.1)	4 (4.65)	5 (5.81)	22 (25.6)	9 (10.5)
2017	181	11 (6.08)	40.00 (22.1)	43 (23.8)	5 (2.76)	6 (3.31)	56 (30.9)	22 (12.2)
평균	147.6	11.2 (7.72)	25.2 (16.9)	58.2 (38.9)	5.4 (3.79)	6.2 (4.39)	35.6 (24.1)	15.5 (11.4)

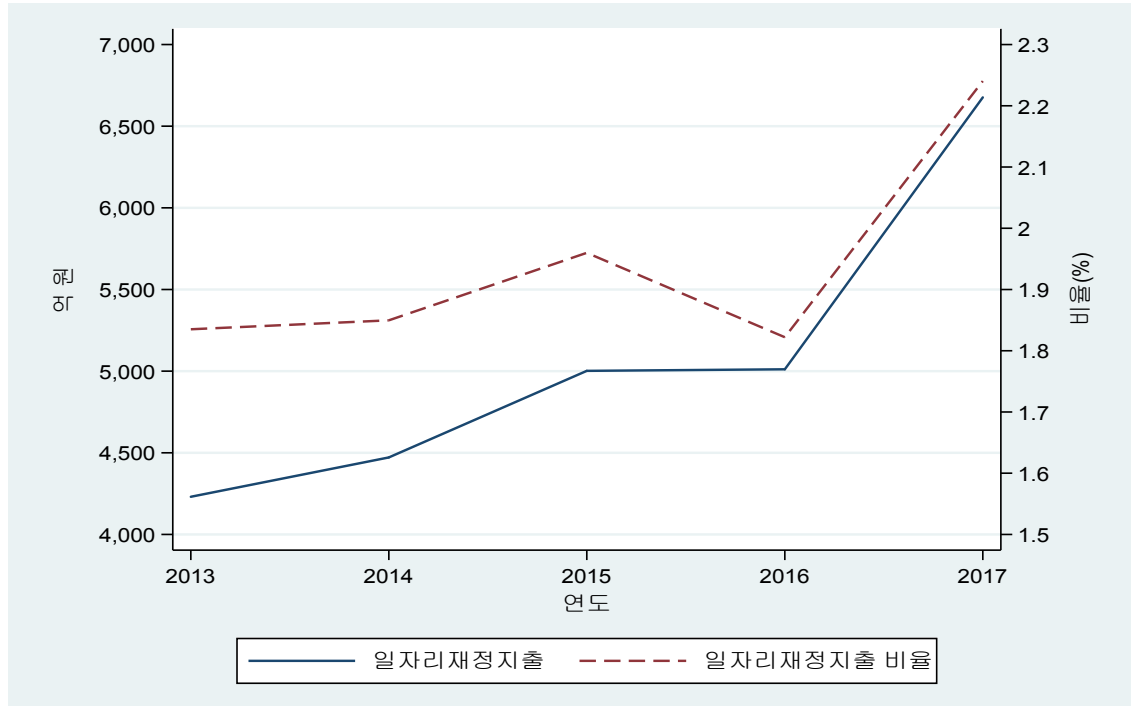
주: ()는 정책대상별 비중을 나타냄.

(3) 일자리사업 총 재정지출 현황

서울시 일자리사업 재정지출, 세출 대비 비중, 지역내총생산(gross regional domestic products-이하 GRDP) 대비 비중 등의 현황과 증가율이 <그림 2>에 제시되어 있다. 서울시의 2017년 일자리사업 재정지출은 총 6,677억 원으로 서울시 총 세출의 2.24%를 차지하고 있다. 서울시 일자리사업 재정지출은 2013년 4,231억 원에서 2017년 6,677억 원으로 연평균 12.74% 증가율을 보여 예산 증가율 6.64%의 2배 수준으로 상당히 높은 증가율을 보이고 있다. 한편 일자리사업 재정지출이 총 세출에서 차지하는 비중은 2013년 1.84%에서 2017년 2.24%로 연평균 2.01% 증가하였다. 그러나 서울시 GRDP 대비 일자리사업 재정지출의 비율은 2013년 0.13%, 2014년 0.14%, 2015년 0.15%로 매년 아주 작은 폭으로 증가하여 같은 기간의 평균 GRDP 증가율 3.98%에 비해 매우 낮은 수준을 보여주고 있다.

<그림 2> 서울시 일자리재정지출 현황

(단위: 억 원, %)



구분 \ 연도		2013	2014	2015	2016	2017	평균	
							3년	5년
총세출	예산	230,555	241,753	255,216	275,038	298,011	276,088	260,115
	증가율		4.86	5.57	7.77	8.35	7.23	6.64
GRDP	총액	3,186,070	3,286,609	3,444,260			3,305,646	
	증가율		3.16	4.80			3.98	
일자리 재정지출	예산	4,231	4,472	5,002	5,011	6,677	5,563	5,078
	증가율		5.69	11.86	0.19	33.23	15.09	12.74
비중	()	(1.84)	(1.85)	(1.96)	(1.82)	(2.24)	(2.01)	(1.94)
	[]	[0.13]	[0.14]	[0.15]			0.14	

주. ()는 세출 대비 일자리사업 재정지출의 비율(%), []는 GRDP 대비 비율을 의미함.

(4) 사업분야별 일자리사업 재정지출 현황

서울시 일자리사업 재정지출의 사업분야별 현황은 연도별로 분류항목이 일치하지 않아 2017년만을 대상으로 살펴보았다. 2017년 사업분야별 일자리사업 재정지출 현황이 <표 4>에 제시되어 있다. 2017년 서울시 일자리사업 재정지출은 복지 2,833.8억 원, 기타 1,394.3억 원, 행정 1,185.9억 원, 보육 677.8억 원, 환경 297.4억 원, 문화예술 287.3억 원의 순으로 높은 것으로 나타났다. 기타(20.9%)를 제외한 사업분야별 비중은 복지 42.4%, 행정 17.8%, 보육 10.2%, 환경 4.45%, 문화예술 4.30%의 순으로 나타나 복지사업분야에 집중되어 있다는 것을 알 수 있다.

<표 4> 사업분야별 서울시 일자리사업 재정지출 현황

(단위: 억 원, (%))

문화예술	보육	복지	행정	환경	기타	합계
287.3 (4.3)	677.8 (10.2)	2,833.8 (42.4)	1,185.9 (17.8)	297.4 (4.5)	1,394.3 (20.9)	6,676.5 (100.0)

각 사업분야별 일자리사업 재정지출에 대해 고령자, 여성, 청년, 장애인, 저소득층 등 참여대상별 현황이 <표 5>에 제시되어 있다.

먼저 각 사업분야별로 참여대상별 구성 비율을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 문화예술분야는 청년 85.0%, 중장년 10.4%, 고령자 2.62%, 여성 1.99% 순으로 나타나 청년층에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 둘째, 보육분야는 여성 94.5%와 청년 5.51%로 여성층이 압도적인 것을 알 수 있다. 셋째, 복지분야는 다른 사업분야에 비해 다양한 대상에 배분되어 있으며 여성 40.8%, 고령자 26.2%, 장애인 13.1%, 저소득층 8.08%, 일반시민 7.16%, 청년 3.11%, 중장년 1.54% 순으로 나타났고, 여성과 고령자에 집중되어 있음을 알 수 있다. 넷째, 행정분야는 청년 64.3%, 저소득층 33.1%, 일반시민 2.38%, 고령자 0.19% 순으로 청년층에 과반이상이 배분되어 있다. 다섯째, 환경분야는 중장년 69.5%, 일반시민 29.2%, 고령자 0.68%로 구성되어 있으며, 중장년층이 과반이상을 차지하고 있다.

다음으로 기타를 제외한 정책대상별 사업분야의 비중은 다음과 같다. 첫째, 고령자(노인)는 복지분야 94.5%, 문화예술분야 0.96%, 행정분야 0.29%, 환경분야 0.26% 순으로 복지분야가 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 여성층은 복지분야 57.1%, 보육분야 31.6%, 문화예술분야 0.28%로 구성되어 복지와 보육이 대다수를 차지하고 있다. 셋째, 일반시민은 복지분야 31.4%, 환경분야 13.4%, 행정분야 4.37% 순으로 구성되어 있다. 넷째, 장애인은 복지분야가 95.7%로 대부분을 차지하고 있다. 다섯째, 저소득층은 행정분야 62.7%와 복지분야 36.6%로 구성되어 행정분야가 과반이상을 차지하고 있다. 여섯째, 청년층은 다른 대상층에 비해 다양한 대상에 사업분야에 예산이 배분되어 있으며 행정분야 39.6%, 문화예술분야 12.7%, 복지분야 4.57%, 환경분야 0.10%로 구성되어 행정

분야에 대한 참여가 많은 것으로 나타났다. 마지막으로 중장년층은 환경 73.8%, 복지분야 15.6%, 문화예술분야 10.6%로 구성되어 환경분야가 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

요약하면 문화예술분야는 청년, 보육분야는 여성, 복지분야는 여성, 고령자(노인), 장애인 등의 취약계층, 행정분야는 청년, 환경분야는 중장년이 주요 정책대상자인 것으로 분석되었다. 그리고 정책대상별로 주요 참여사업분야가 다른 것으로 나타났는데, 고령자(노인), 장애인, 저소득층 등의 취약계층과 일반시민은 복지분야, 여성은 복지분야와 보육분야, 청년은 행정분야, 중장년은 환경분야에 주로 참여하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 5> 2017년 사업분야별 대상별 서울시 일자리사업 재정지출 현황
(단위: 억 원, %)

대상 분야	고령자	여성	일반시민	장애인	저소득층	청년	중장년	합계
문화 예술	752 (2.62) [0.96]	572 (1.99) [0.28]				24,428 (85.0) [12.7]	2,976 (10.4) [10.6]	28728 [4.30]
보육		64,047 (94.5) [31.6]				3,733 (5.51) [1.94]		67,780 [10.2]
복지	74,146 (26.2) [94.5]	115,671 (40.8) [57.1]	20,303 (7.16) [31.4]	37,176 (13.1) [95.7]	22,906 (8.08) [36.6]	8,816 (3.11) [4.57]	4,360 (1.54) [15.6]	283,378 [42.4]
행정	226 (0.19) [0.29]		2,825 (2.38) [4.37]		39,231 (33.1) [62.7]	76,308 (64.3) [39.6]		118,589 [17.8]
환경	203 (0.68) [0.26]		8,687 (29.2) [13.4]			191 (0.64) [0.10]	20,660 (69.5) [73.8]	29,741 [4.45]
기타	3,144 (2.25) [4.01]	22,129 (15.9) [10.9]	32,811 (23.5) [50.8]	1,678 (1.20) [4.32]	412 (0.30) [0.66]	79,260 (56.8) [41.1]		139,434 [20.9]
합계	78,471 (11.8)	202,419 (30.3)	64,626 (9.68)	38,854 (5.82)	62,549 (9.37)	192,736 (28.9)	27,996 (4.19)	667,651

주: ()는 대상별 비중을, 그리고 [] 분야별 비중을 나타냄.

3) 사업유형별 일자리사업 재정지출 현황

사업유형별 일자리사업 재정지출 현황은 먼저 직접 일자리사업과 간접 일자리사업으로 분류하여 분석하고, 이후 직접 일자리사업의 참여대상별 현황과 간접 일자리사업의 참여대상별 현황을 살펴보았다.

(1) 직접-간접 일자리사업 재정지출 현황

먼저 직접 일자리사업의 재정지출은 2013년 2,974.2억 원에서 2017년 4,832.0억 원으로 1,857.8억 원(62.5%) 증가하였으나, 전체 일자리사업 재정지출에서 직접 일자리사업 재정지출이 차지하는 비중은 2013년 70.3%에서 2017년 72.4%로 소폭 증가한 것으로 나타났다. 반면, 간접 일자리사업 재정지출은 2013년 1,256.6억 원에서 2017년 1,884.5억 원으로 627.9억 원(50.0%) 증가하였으나, 전체 일자리사업 재정지출에서 간접 일자리사업 재정지출이 차지하는 비중은 2013년 29.7%에서 2017년 27.6%로 직접 일자리사업 비중이 증가한 만큼 소폭 감소한 것으로 나타났다.

한편 간접 일자리사업의 세부 사업유형별로는 고용서비스만 증가하였고, 나머지 사업유형은 감소한 것으로 나타났다. 고용서비스는 2013년 98.6억 원에서 2017년 156.9억 원으로 규모는 58.3억 원(59.1%) 증가하였으나, 전체 일자리사업 재정지출 대비 비중은 1.8%에서 2.3% 사이로 변화가 매우 작은 것으로 나타났다. 고용장려금은 2013년 186.3억 원에서 2017년 55.7억 원으로 규모가 13.6억 원(70.1%) 대폭 감소하였고, 비중도 4.4%에서 0.8%로 감소하였다. 직업훈련은 2013년 410.4억 원에서 2017년 282.0억 원으로 규모가 128.4억 원(31.3%) 대폭 감소하였고, 비중도 9.7%에서 4.2%로 감소하였다. 창업지원은 2013년 561.3억 원에서 2017년 474.2억 원으로 87.1억 원(15.5%) 감소하였고, 비중도 13.3%에 7.1%로 감소한 것으로 나타났다.

<표 6> 사업유형별 서울시 일자리사업 재정지출 현황

(단위: 억 원, %)

연도	총지출	직접 일자리	간접 일자리						
			소계	고용 서비스	고용 장려금	직업훈련	창업지원	민간지원	투출채용
2013	4,230.8	2,974.2 (70.3)	1,256.6 (29.7)	98.6 (2.3)	186.3 (4.4)	410.4 (9.7)	561.3 (13.3)		
2014	4,471.5	3,478.5 (77.8)	993.0 (22.2)	80.8 (1.8)	170.3 (3.8)	447.3 (10.0)	294.7 (6.6)		
2015	5,001.8	4,004.8 (80.1)	997.0 (19.9)	95.0 (1.9)	159.9 (3.2)	502.1 (10.0)	240.0 (4.8)		
2016	5,011.4	3,787.2 (75.6)	1,224.2 (24.4)	141.3 (2.8)	45.1 (0.9)	379.7 (7.6)	166.5 (3.3)	429.6 (8.6)	62.1 (1.2)
2017	6,676.5	4,832.0 (72.4)	1,844.5 (27.6)	156.9 (2.3)	55.7 (0.8)	282.0 (4.2)	474.2 (7.1)	811.2 (12.2)	64.7 (1.0)

주. ()는 총 일자리사업 재정지출 대비 사업유형별 재정지출의 비율(%)을 의미함.

(3) 직접 일자리사업의 지출대상별 현황

2017년 직접 일자리사업 재정지출은 여성 1,797.2억 원(37.2%), 청년 1,033.3억 원(21.4%), 고령자 720.6억 원(14.9%), 저소득층 621.4억 원(12.9%), 일반시민 311.2억 원(6.44%), 중장년 280.0억 원(5.79%), 장애인 68.3억 원(1.41%) 순으로 재정지출 규모와 비중이 높은 것으로 나타나 여성과 청년에 집중하고 있는 것으로 분석되었다. 또한, 2013년에서 2017년 사이의 참여대상별 재정지출 규모와 비중의 변화도 여성과 청년은 모두 대폭 증가하였고, 일반시민과 저소득층은 모두 감소하였으며, 고령자와 장애인은 규모는 증가하였으나 비중은 변화가 거의 없는 것으로 나타났다.

참여대상별 직접 일자리사업의 재정지출 규모와 비중을 살펴보면 다음과 같다. 고령자는 규모는 2013년 542.1억 원에서 2017년 720.6억 원으로 178.5억 원(32.9%) 증가하였으나, 비중은 18.2%에서 14.9%로 3.3% 감소하였다. 여성은 규모는 2013년 412.1억 원에서 2017년 1,797.2억 원으로 1,385.1억 원(336.1%) 대폭 증가하였고, 비중도 13.9%에서 37.2%로 23.3% 증가하였다. 일반시민은 규모는 2013년 1,074.5억 원에서 2017년 311.2억 원으로 763.3억 원(71.0%) 대폭 감소하였고, 비중도 36.1%에서 6.44%로 29.7% 대폭 감소하였다. 장애인은 규모는 2013년 41.6억 원에서 2017년 68.3억 원으로 26.7억 원(64.2%) 증가하였으나, 비중은 1.40%에서 1.41%로 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 저소득층은 규모는 2013년 714.0억 원에서 2017년 621.4억 원으로 92.6억 원(13.0%) 감소하였고, 비중도 24.0%에서 12.9%로 11.1% 감소하였다. 청년은 규모는 2013년 190.0억 원에서 2017년 1,033.3억 원으로 843.3억 원(443.8%) 대폭 증가하였고, 비중도 6.39%에서 21.4%로 15% 증가하였다.

<표 7> 대상별 직접 일자리사업 재정지출 현황

(단위: 억 원, %)

연도 대상	2013	2014	2015	2016	2017
고령자	542.1(18.2)	590.5(17.0)	635.3(15.9)	604.7(16.0)	720.6(14.9)
여성	412.1(13.9)	490.1(14.1)	722.3(18.0)	699.4(18.5)	1,797.2(37.2)
일반시민	1,074.5(36.1)	1,469.3(42.2)	1,488.8(37.2)	1,145.1(30.2)	311.2(6.44)
장애인	41.6(1.40)	59.9(1.72)	323.6(8.08)	46.0(1.22)	68.3(1.41)
저소득층	714.0(24.0)	637.8(18.3)	590.2(14.7)	585.3(15.5)	621.4(12.9)
청년	190.0(6.39)	231.0(6.64)	244.6(6.11)	464.8(12.3)	1,033.3(21.4)
중장년				241.9(6.39)	280.0(5.79)
합계	2,974.2(100)	3,478.5(100)	4,004.8(100)	3,787.2(100)	4,832.0(100)

요약하면 2017년 현재 서울시 직접 일자리사업의 주요 정책대상은 여성과 청년이고, 분석대상 기간 동안 여성과 청년 대상 직접 일자리사업의 재정지출 규모와 비중이 지속적으로 확대되어 왔으며, 특히 2017년 대폭 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 서울시가 계속 악화되고 있는 여성과 청년의 일자리 문제에 직접 일자리사업을 통해 적극적으로 대응하기 위해 여성과 청년의 직접 일자리사업 재정지출은 확대하고 그만큼 나머지 참여대상의 재정지출은 축소했다는 것을 의미한다.

(4) 간접 일자리재정지출의 지출대상별 현황

2017년 간접 일자리사업 재정지출은 청년 894.1억 원(48.5%), 일반시민 335.1억 원(18.2%), 장애인 320.2억 원(17.4%), 여성 227.0억 원(12.3%), 고령자 64.1억 원(3.47%), 저소득층 4.1억 원(0.22%) 순으로 재정지출 규모와 비중이 높은 것으로 나타나, 청년과 장애인에 초점을 두고 있는 것으로 분석되었다. 2013년에서 2017년 사이에 일반시민을 제외하고 모든 참여대상의 재정지출 규모는 증가하였으나, 전체 간접 일자리사업 대비 비중은 청년과 장애인은 비교적 많이 증가하였으나 일반시민과 고령자는 감소하였고 여성과 저소득층은 변화가 거의 없는 것으로 나타났다.

참여대상별 간접 일자리사업의 재정지출 규모와 비중을 살펴보면 다음과 같다. 고령자는 규모는 2013년 62.8억 원에서 2017년 64.1억 원으로 1.3억 원(2.1%) 증가하였으나, 비중은 4.99%에서 3.47%로 1.52% 감소하였다. 여성은 규모는 2013년 137.0억 원에서 2017년 227.0억 원으로 90.0억 원(65.7%) 대폭 증가하였으나, 비중은 10.9%에서 12.3%로 1.40% 소폭 증가하였다. 일반시민은 규모는 2013년 615.2억 원에서 2017년 335.1억 원으로 280.1억 원(45.5%) 대폭 감소하였고, 비중도 49.0%에서 18.2%로 30.8% 대폭 감소하였다. 장애인은 규모는 2013년 13.2억 원에서 2017년 320.2억 원으로 26.7억 원(2,325.8%) 대폭 증가하였고, 비중도 1.05%에서 17.4%로 16.35% 대폭 증가한 것으로 나타났다. 저소득층은 규모는 2013년 0.8억 원에서 2017년 4.1억 원으로 3.3억 원(412.5%) 증가하였으나, 비중은 0.06%에서 0.22%로 소폭 증가하였다. 청년은 규모는 2013년 427.6억 원에서 2017년 894.1억 원으로 466.5억 원(109.1%) 대폭 증가하였고, 비중도 34.0%에서 48.5%로 14.5% 증가하였다.

요약하면, 2017년 현재 서울시 간접 일자리사업의 주요 정책대상은 청년이고, 분석대상 기간 동안 청년 대상 간접 일자리사업의 재정지출 규모와 비중이 대폭 확대된 것으로 나타났다. 특히 2017년 청년 대상 창업지원과 민간지원의 재정지출 규모가 대폭 증가하였다. 이러한 결과는 서울시가 청년의 일자리 문제에 적극적으로 대응하기 위해 청년의 간접 일자리사업 재정지출은 대폭 확대하고 대신 일반시민 대상의 간접 일자리사업 재정지출은 축소했다는 것을 의미한다.

<표 8> 대상별 간접 일자리사업 재정지출 현황

(단위: 억 원, %)

연도 대상	2013	2014	2015	2016	2017
고 령 자	62.8(4.99)	40.3(4.06)	46.7(4.69)	15.6(1.27)	64.1(3.47)
여 성	137.0(10.9)	157.9(15.9)	173.9(17.4)	127.5(10.4)	227.0(12.3)
일반시민	615.2(49.0)	399.0(40.2)	369.9(37.1)	454.2(37.1)	335.1(18.2)
장 애 인	13.2(1.05)	11.8(1.19)	12.0(1.20)	303.5(24.8)	320.2(17.4)
저소득층	0.8(0.06)	0.5(0.05)	0.4(0.04)	4.2(0.35)	4.1(0.22)
청 년	427.6(34.0)	383.5(38.6)	394.0(39.5)	319.2(26.1)	894.1(48.5)
합 계	1,256.6(100)	993.0(100)	997.0(100)	1,224.2(100)	1,844.5(100)

4) 참여대상별 일자리사업 재정지출 현황

(1) 전체 참여대상별 현황

2017년 일자리사업 재정지출은 여성 2,024.2억 원(30.3%), 청년 1,927.4억 원(28.9%), 고령자 784.7억 원(11.8%), 일반시민 646.3억 원(9.7%), 저소득층 625.5억 원(9.4%), 장애인 388.5억 원(5.8%), 중장년 280.0억 원(4.2%) 순으로 재정지출 규모와 비중이 높은 것으로 나타나, 여성과 청년이 주요 정책대상자인 것으로 분석되었다. 2013년에서 2017년 사이에 일반시민과 저소득층을 제외하고 모든 참여대상의 재정지출 규모는 증가하였으나, 전체 일자리사업 대비 비중은 여성, 장애인, 청년은 증가하였으나 고령자, 일반시민, 저소득층은 감소한 것으로 나타났다.

참여대상별 일자리사업의 재정지출 규모와 비중을 살펴보면 다음과 같다. 고령자는 규모는 2013년 604.9억 원에서 2017년 784.7억 원으로 179.8억 원(29.7%) 증가하였으나, 비중은 14.3%에서 11.8%로 2.5% 감소하였다. 여성은 규모는 2013년 549.0억 원에서 2017년 2,024.2억 원으로 1,475.2억 원(268.7%) 대폭 증가하였고, 비중도 13.0%에서 30.3%로 17.3% 증가하였다. 일반시민은 규모는 2013년 1,689.8억 원에서 2017년 646.3억 원으로 1,043.5억 원(61.8%) 대폭 감소하였고, 비중도 39.9%에서 9.7%로 30.2% 대폭 감소하였다. 장애인은 규모는 2013년 54.8억 원에서 2017년 388.5억 원으로 333.7억 원(608.9%) 대폭 증가하였고, 비중도 1.3%에서 5.8%로 4.5% 증가한 것으로 나타났다. 저소득층은 규모는 2013년 714.7억 원에서 2017년 625.5억 원으로 89.2억 원(12.5%) 감소하였고, 비중도 16.9%에서 9.4%로 7.5% 감소하였다. 청년은 규모는 2013년 617.6억 원에서 2017년 1,927.4억 원으로 1,309.8억 원(212.1%) 대폭 증가하였고, 비중도 14.6%

에서 28.9%로 14.3% 증가하였다.

요약하면 2017년 현재 서울시가 중점을 두고 있는 일자리사업의 주요 정책대상은 여성과 청년이고, 분석대상 기간 동안 여성과 청년을 대상으로 한 일자리사업의 재정지출 규모와 비중이 지속적으로 확대되어 왔으며, 특히 2017년 대폭 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 서울시가 일자리문제에서 여성과 청년의 고용문제가 심각하다는 것을 인지하고 여성과 청년에 일자리사업의 우선순위를 부여하였다는 것을 의미한다. 그리고 서울시는 이러한 일자리문제에 대한 인식 하에서 재정제약을 고려하여 여성과 청년의 일자리사업 재정지출을 확대하고 대신 일반시민과 저소득층의 일자리사업 재정지출을 그만큼 축소했다는 것을 의미한다.

<표 9> 참여대상별 서울시 일자리사업 재정지출 현황

(단위: 억 원, %)

연도	총지출	고령자	여성	일반시민	장애인	저소득층	청년	중장년
2013	4,230.8	604.9 (14.3)	549.0 (13.0)	1,689.8 (39.9)	54.8 (1.3)	714.7 (16.9)	617.6 (14.6)	
2014	4,471.5	630.8 (14.1)	648.0 (14.5)	1,868.3 (41.8)	71.7 (1.6)	638.2 (14.3)	614.5 (13.7)	
2015	5,001.8	682.0 (13.6)	896.3 (17.9)	1,858.7 (37.2)	335.6 (6.7)	590.6 (11.8)	638.7 (12.8)	
2016	5,011.4	620.2 (12.4)	826.8 (16.5)	1,599.3 (31.9)	349.5 (7.0)	589.6 (11.8)	784.0 (15.6)	241.9 (4.8)
2017	6,676.5	784.7 (11.8)	2,024.2 (30.3)	646.3 (9.7)	388.5 (5.8)	625.5 (9.4)	1,927.4 (28.9)	280.0 (4.2)

주. ()는 총 일자리세출 대비 지출대상별 세출의 비율(%)을 의미함.

(2) 청년 대상 일자리사업 재정지출

서울시의 2017년 청년 대상 일자리재정지출은 직접일자리 1,033.3억 원(53.6%), 창업지원 442.7억 원(23.0%), 민간지원 335.6억 원(17.4%), 직업훈련 53.0억 원(2.7%), 고용장려금 26.7억 원(1.4%), 투출채용 25.1억 원(1.3%), 고용서비스 11.0억 원(0.6%) 순으로 지출액과 비중이 높은 것으로 나타났다. 이러한 현황은 서울시의 청년 일자리사업은 간접 일자리사업 보다는 직접 일자리사업에 중점을 두고 있고, 간접 일자리사업은 창원지원과 민간지원을 중심으로 운영되고 있다는 것을 보여준다.

직접 일자리사업은 2013년 190.0억 원에서 2017년 1,033.3억 원으로 843.3억 원(443.8%) 대폭 증가하였고, 비중도 2013년 30.8%에서 2017년 53.6%로 22.8% 대폭 증가하였다. 반면, 간접 일자리사업은 2013년 427.6억 원에서 2017년 894.1억 원으로 466.5억 원(109.1%) 대폭 증가하였으나, 비중은 오히려 2013년 69.2%

에서 2017년 46.4%로 32.9% 대폭 감소하였다. 이러한 결과는 서울시가 청년 일자리사업의 재정지출을 직접 일자리사업 위주로 대폭 확대하였고, 직접과 간접 일자리사업의 비중 변화는 서울시 청년 일자리사업의 중심이 간접적 지원에서 직접적 지원으로 전환되었다는 것을 의미한다.

한편 간접 일자리사업의 세부 사업유형별로는 고용서비스만 규모와 비중 모두 증가하였고, 창업지원은 규모는 증가하였으나 비중은 감소하였으며, 나머지 사업유형들은 규모와 비중 모두 감소한 것으로 나타났다. 고용서비스는 2013년 2.5억 원에서 2017년 11.0억 원으로 8.5억 원(340.0%) 대폭 증가하였으나, 비중은 2013년 0.4%에서 2017년 0.6%로 소폭 증가한 것으로 나타났다. 고용장려금은 2013년 126.7억 원에서 2017년 26.7억 원으로 100.0억 원(78.9%) 대폭 감소하였고, 비중도 2013년 20.5%에서 2017년 1.4%로 19.1% 대폭 감소하였다. 직업훈련은 2013년 86.4억 원에서 2017년 53.0억 원으로 33.4억 원(38.7%) 대폭 감소하였고, 비중도 2013년 14.0%에서 2017년 2.7%로 11.3% 대폭 증가하였다. 창업지원은 2013년 212.0억 원에서 2017년 442.7억 원으로 230.7억 원(108.8%) 대폭 증가하였으나, 비중은 오히려 2013년 34.3%에서 2017년 23.0%로 11.3% 감소한 것으로 나타났다.

<표 10> 청년 일자리사업 재정지출 현황

(단위: 억 원, %)

사업유형		연도	2013	2014	2015	2016	2017
직접	직접	예산	190.0	231.0	244.6	464.8	1,033.3
	일자리	비중(%)	30.8	37.6	38.3	59.3	53.6
간접	소계	예산	427.6	383.5	394.0	319.2	894.1
		비중(%)	69.2	62.4	61.6	40.6	46.4
고용서비스	고용서비스	예산	2.5	6.1	4.5	51.1	11.0
		비중(%)	0.4	1.0	0.7	6.5	0.6
고용장려금	고용장려금	예산	126.7	90.7	99.0	23.7	26.7
		비중(%)	20.5	14.8	15.5	3.0	1.4
민간지원	민간지원	예산				122.5	335.6
		비중(%)				15.6	17.4
직업훈련	직업훈련	예산	86.4	95.6	121.6	54.7	53.0
		비중(%)	14.0	15.5	19.0	7.0	2.7
창업지원	창업지원	예산	212.0	191.1	168.9	61.5	442.7
		비중(%)	34.3	31.1	26.4	7.8	23.0
투자채용	투자채용	예산				5.7	25.1
		비중(%)				0.7	1.3
합계		예산 증가율(%)	617.6	614.5	638.7	784.0	1,927.4
				-0.5	3.9	22.8	145.8

요약하면 서울시의 청년 일자리사업의 재정규모는 대폭 증가하였고, 이러한 재정지출의 증가는 주로 직접 일자리사업을 중심으로 이루어졌다. 또한, 직접 일자리사업의 비중은 지속적으로 증가했지만 간접 일자리사업의 비중은 감소하여 서울시 청년 일자리사업의 중심이 간접 일자리사업에서 직접 일자리사업으로 전환되었다. 한편 간접 일자리사업 중에서는 고용장려금과 직업훈련은 대폭 감소하고, 창업지원은 대폭 증가하였으며, 2016년부터 민간지원에 많은 재정을 투입하기 시작했다. 이러한 간접 일자리사업의 비중 변화는 고용장려금과 직업훈련 위주에서 창업지원과 민간지원 위주로 간접 일자리사업의 중심이 이동한 것을 의미한다.

(3) 여성 대상 일자리사업 재정지출

서울시의 2017년 여성 대상 일자리재정지출은 직접일자리 1,797.2억 원(88.8%), 민간지원 91.5억 원(4.5%), 고용서비스 84.6억 원(3.9%), 창업지원 29.6억 원(1.5%), 직업훈련 15.3억 원(0.8%), 고용장려금 6.0억 원(0.3%) 순으로 지출액과 비중이 높은 것으로 나타났다. 이러한 현황은 서울시의 여성 일자리사업은 직접 일자리사업이 핵심이고 간접 일자리사업은 부수적인 사업에 지나지 않는다는 것을 의미한다.

직접 일자리사업은 2013년 412.1억 원에서 2017년 1,797.2억 원으로 1,385.1억 원(336.1%) 대폭 증가하였고, 비중도 2013년 75.1%에서 2017년 88.8%로 13.7% 증가하였다. 반면, 간접 일자리사업은 2013년 137.0억 원에서 2017년 227.0억 원으로 90.0억 원(65.7%) 증가하였으나, 비중은 오히려 2013년 24.9%에서 2017년 11.2%로 13.7% 감소하였다. 이러한 결과는 서울시가 여성 일자리사업의 재정지출을 직접 일자리사업 위주로 대폭 확대하였고, 직접과 간접 일자리사업의 비중 변화는 직접 일자리사업 중심의 서울시 여성 일자리사업을 더욱 강화했다는 것을 의미한다.

한편 간접 일자리사업의 세부 사업유형별로는 창업지원만 규모와 비중 모두 증가하였고, 고용서비스는 규모는 증가하였으나 비중은 감소하였으며, 나머지 사업유형들은 규모와 비중 모두 감소한 것으로 나타났다. 고용서비스는 2013년 25.8억 원에서 2017년 84.6억 원으로 58.8억 원(227.9%) 대폭 증가하였으나, 비중은 2013년 4.7%에서 2017년 3.9%로 오히려 소폭 감소하였다. 고용장려금은 2013년 6.6억 원에서 2017년 6.0억 원으로 0.6억 원(9.1%) 소폭 감소하였고, 비중도 2013년 1.2%에서 2017년 0.3%로 소폭 감소한 것으로 나타났다. 직업훈련은 2013년 99.6억 원에서 2017년 15.3억 원으로 84.3억 원(84.6%) 대폭 감소하였고, 비중도 2013년 18.1%에서 2017년 0.8%로 17.3% 대폭 감소하였다. 창업지원은 2013년 5.0억 원에서 2017년 29.6억 원으로 24.6억 원(492.0%) 대폭 증가하였으나, 비중은 2013년 0.9%에서 2017년 1.5%로 소폭 증가하는 데 그쳤다.

요약하면 서울시의 여성 일자리사업의 재정규모는 대폭 증가하였고, 이러한 재정지출의 증가는 주로 직접 일자리사업을 중심으로 이루어졌다. 또한, 직접 일자리사업의 비중은 지속적으로 증가하여 직접 일자리사업 중심의 여성 일자리사업의 특성이 더욱 강화되었다고 할 수 있다. 한편 전반적으로 규모와 비중이 감소한 간접 일자리사업 중에서는 창업지원만 규모와 비중 모두 증가하였고, 2017년 민간지원에 새로이 91.5억 원을 배정하였다. 서울시의 여성 대상 간접 일자리사업은 민간지원과 고용서비스 위주로 운영되고 있는 것으로 나타났다.

<표 11> 여성 일자리사업 재정지출 현황

(단위: 억 원, %)

연도			2013	2014	2015	2016	2017
사업유형							
직접		예산	412.1	490.1	722.3	699.4	1,797.2
일자리		비중 (%)	75.1	75.6	80.6	84.6	88.8
간접 일자리	소계	예산	137.0	158.0	174.0	127.4	227.0
		비중 (%)	24.9	24.5	19.4	15.4	11.2
	고용서비스	예산	25.8	26.3	27.5	29.9	84.6
		비중 (%)	4.7	4.1	3.1	3.6	3.9
	고용장려금	예산	6.6	4.5	0.4		6.0
		비중 (%)	1.2	0.7	0.0		0.3
	민간지원	예산					91.5
		비중 (%)					4.5
직업 훈련 창업 지원	직업훈련	예산	99.6	124.2	140.9	93.4	15.3
		비중 (%)	18.1	19.2	15.7	11.3	0.8
	창업지원	예산	5.0	3.0	5.2	4.1	29.6
		비중 (%)	0.9	0.5	0.6	0.5	1.5
합계		예산	549.0	648.0	896.3	826.8	2,024.2
		증가율 (%)		18.0	38.3	-7.7	144.8

(4) 노인 대상 일자리사업 재정지출

서울시의 2017년 노인 대상 일자리사업 재정지출은 직접일자리 720.6억 원(91.8%), 투출채용 32.6억 원(4.2%), 고용서비스 17.6억 원(2.2%), 민간지원 13.9억 원(1.8%) 순으로 지출액과 비중이 높은 것으로 나타났다. 이러한 현황은 서울시의 노인 일자리사업은 직접 일자리사업이 핵심이고 간접 일자리사업은 부수적인 사업에 지나지 않는다는 것을 의미하며, 간접 일자리사업은 투출채용, 고용서비스, 민간지원을 중심으로 운영되고 있다는 것을 보여준다.

직접 일자리사업은 2013년 542.1억 원에서 2017년 720.6억 원으로 178.5억 원(32.9%) 증가하였고, 비중도 2013년 89.6%에서 2017년 91.8%로 2.2% 증가하였다. 반면, 간접 일자리사업은 2013년 62.8억 원에서 2017년 64.1억 원으로 1.3억 원(2.1%) 증가하는데 그쳤고, 비중은 오히려 2013년 10.3%에서 2017년 8.2%로

2.1% 감소하였다. 이러한 결과는 서울시가 노인 일자리사업의 재정지출을 직접 일자리사업 위주로 확대하여 직접 일자리사업 중심의 서울시 노인 일자리사업의 특성을 더욱 강화했다는 것을 의미한다.

한편 간접 일자리사업의 세부 사업유형별로는 고용서비스만이 2016년까지 사업이 유지되었고, 고용장려금은 2015년 이후 그리고 창업지원금은 2016년 이후 폐지되었으며, 2017년 민간지원과 투출채용이 새롭게 편성되었다. 고용서비스는 2013년 30.4억 원에서 2017년 17.6억 원으로 12.8억 원(42.1%) 감소하였고, 비중도 2013년 5.0%에서 2017년 2.2%로 소폭 감소하였다.

요약하면 서울시의 노인 일자리사업의 재정규모는 증가하였고, 이러한 재정지출의 증가는 주로 직접 일자리사업을 중심으로 이루어졌다. 또한 직접 일자리사업의 비중은 지속적으로 증가하여 직접 일자리사업 중심의 노인 일자리사업의 특성이 더욱 강화되었다고 할 수 있다. 한편 전반적으로 규모와 비중이 감소한 간접 일자리사업 중에서는 고용서비스만이 2016년까지 사업이 유지되었고, 나머지 사업유형들은 폐지되었다.

<표 12> 노인 일자리사업 재정지출 현황

(단위: 억 원, %)

연도			2013	2014	2015	2016	2017
사업유형							
직접	접 일자리	예산	542.1	590.5	635.3	604.7	720.6
		비중(%)	89.6	93.6	93.1	97.5	91.8
간접 일자리	소계	예산	542.1	590.5	635.3	604.7	720.6
		비중(%)	10.4	6.4	6.9	2.5	8.2
	고용서비스	예산	30.4	18.3	29.6	15.6	17.6
		비중(%)	5.0	2.9	4.3	2.5	2.2
	고용장려금	예산	15.9	4.8			
		비중(%)	2.6	0.8			
	민간지원	예산					13.9
비중(%)						1.8	
창업지원	예산	16.5	17.3	17.1			
	비중(%)	2.7	2.7	2.5			
투출채용	예산					32.6	
	비중(%)					4.2	
합계		예산	604.9	630.8	682.0	620.2	784.7
		증가율(%)		4.3	8.1	-9.1	26.5

2_서울시 일자리사업 재정지출 평가

서울시 일자리사업 재정지출에 대한 평가는 규모의 적절성과 지출의 효과성의 2가지 측면에서 수행하고자 한다. 서울시 일자리사업 재정지출 규모의 적절성은 중앙정부나 OECD국가들의 일자리사업 재정지출과의 비교를 통해 평가하였다. 서울시와 중앙정부나 OECD 국가의 기능, 능력, 제도 등에 차이가 있어 비교 기준으로 적절하지 않을 수 있으나 다른 준거가 없어 부득이하게 OECD국가와 중앙정부를 평가준거로 사용하였다. 그리고 서울시 일자리사업 재정지출의 효과성은 일자리사업 재정지출과 고용지표와의 관계에 대한 분석을 통해 개괄적으로 평가하였다. 개괄적인 효과성 분석에 활용한 고용지표로는 취업자수, 고용률, 실업률 등이다.⁵⁾

1) 일자리사업 재정지출

서울시의 일자리사업 재정지출 규모의 적절성은 서울시의 예산과 GRDP 대비 비중과 중앙정부와 OECD의 예산이나 GDP 대비 비중을 비교하여 평가하였다(<표 13> 참조).

서울시 전체 일자리사업 재정지출은 2013년 4,230.8억 원에서 지속적으로 증가하여 2017년 6,676.5억 원으로 57.8% 증가하였다. 서울시 총 예산 대비 일자리사업 재정지출의 비중도 2013년 1.84%에서 2017년 2.24%로 0.4% 증가했다. 그리고 서울시 GRDP 대비 일자리사업 재정지출의 비중도 2013년 0.13%에서 매년 0.01%씩 증가하여 2015년에는 0.15%에 이르렀다. 그런데 서울시가 일자리사업 재정지출을 지속적으로 확대하여 예산이나 GRDP 대비 비중도 증가하였으나 중앙정부나 OECD 회원국에 비하면 여전히 낮은 수준이라고 할 수 있다.

2017년 서울시의 예산 대비 일자리 재정지출 비중 2.24%는 2016년 기준 중앙정부의 예산 대비 일자리예산의 비중 4.08%(KDI, 2016: 20)에 비해 매우 낮은 수준이다. 또한 2015년 서울시의 GRDP 대비 일자리 재정지출 비중 0.15%도 2016년 기준 중앙정부의 GDP 대비 일자리예산 비중 0.75%(KDI, 2016: 20)와 2012년 기준 OECD 회원국 평균 GDP 대비 일자리예산 비중 1.47%(KDI, 20116: 20)에 비해 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다.⁶⁾ 이러한 현황은 중앙정부나 OECD의 경우에 소극적 노동정책에 해당하는 실업소득유지 및 지원과 조기퇴직제도 지원 등을 포함한 것을 감안하더라도 서울시의 일자리 재정지출의 수준이 낮다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

5) 실업률은 15세 이상 경제활동 인구 중 실업자의 비율을 의미하며, 고용률은 15세 이상 인구 중 취업자의 비중을 나타내는 지표이다.

6) 중앙정부와 OECD의 일자리 예산은 소극적 노동정책에 해당하는 실업소득유지 및 지원과 조기퇴직제도 지원 등을 포함한 것이다.

<표 13> 서울시 일자리사업 재정지출의 예산과 GRDP 대비 비중

(단위: 억 원, %)

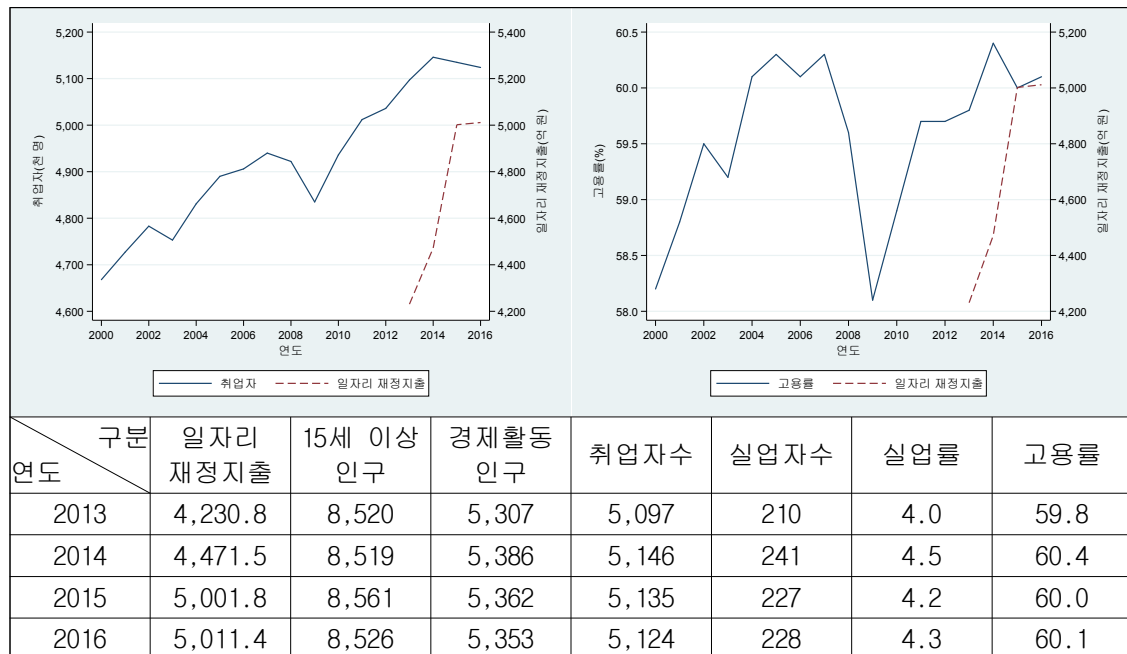
구 분	2013	2014	2015	2016	2017	평균
일자리 예산	4,230.80	4,471.50	5,001.80	5,011.40	6,676.50	
비중	예산 대비	1.84	1.85	1.96	1.82	1.94
	GRDP 대비	0.13	0.14	0.15		0.14

다음으로 서울시 일자리사업 재정지출의 효과성에 대한 개괄적인 평가는 2013년에서 2016년 사이의 서울시 일자리사업 재정지출의 변화와 서울시 고용지표 중 취업자수와 고용률의 변화를 비교하여 수행하였다(<그림 3> 참조).

먼저 2000년 이후 서울시의 고용상황은 전반적으로 개선되고 있는 것으로 나타났다. 서울시의 취업자수는 2009년과 2010년 대폭 감소하였고 2015년과 2016년에도 소폭 감소하였으나 2000년 이후 전반적으로 증가추세에 있다고 할 수 있다. 서울시의 고용률은 2000년 이후 증가와 감소가 반복되는 양상을 보이고 있다. 2007년까지 간헐적인 감소를 제외하고 지속적으로 증가하다가 2008년과 2009년 대폭 감소하였으며, 이후 다시 이전의 고용률을 회복하는 양상을 보이고 있다.

<그림 3> 서울시 일자리사업 재정지출과 고용

(단위: 억 원, 천 명, %)



서울시의 일자리사업 재정지출은 2013년 이후 지속적으로 증가하였으나, 동일 기간 서울시의 취업자수는 2014년 증가한 이후 2015년과 2016년에 감소하였으며, 고용률은 2014년 증가, 2015년 감소, 2016년 증가하였다. 따라서 서울시 일자리사

업 재정지출의 변화와 고용지표의 변화 사이에는 일관성 있는 관계가 나타나지 않았다고 할 수 있다. 또한 Spearman 서열상관관계 분석결과도 서울시 일자리사업 재정지출은 취업자수(Spearman $\rho=0.2$, $p=0.8$)나 고용률(Spearman $\rho=0.4$, $p=0.6$)과 관계가 없는 것으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면, 서울시 일자리사업 재정지출과 고용지표와는 관련성이 없는 것으로 나타나 서울시 일자리사업 재정지출이 서울시의 고용상황을 개선하는데 영향을 미치지 못했다고 결론지을 수 있다.

2) 사업유형별 일자리사업 재정지출 평가

(1) 직접 일자리사업 재정지출

서울시의 직접 일자리사업 재정지출 규모의 적절성은 서울시의 예산과 GRDP 대비 비중과 중앙정부와 OECD의 예산이나 GDP 대비 비중을 비교하여 평가하였다(<표 14> 참조).

서울시 직접 일자리사업 재정지출은 2013년 2,974.2억 원에서 2016년을 제외하고 지속적으로 증가하여 2017년 4,832.0억 원으로 62.5% 증가하였다. 전체 일자리사업 재정지출 대비 직접 일자리의 비중은 2013년 70.3%에서 2015년 80.1%까지 증가하다 이후 감소하여 2017년 72.4%를 차지하고 있다. 서울시 총 예산 대비 직접 일자리사업 재정지출의 비중도 2013년 1.29%에서 2015년 1.57%까지 증가하다 이후 감소하여 2017년 1.62%를 차지하고 있다. 그리고 서울시 GRDP 대비 직접 일자리사업 재정지출의 비중은 2013년 0.09%에서 매년 증가하여 2015년에는 0.12%에 이르렀다. 이러한 서울시의 직접 일자리사업 재정지출은 중앙정부나 OECD 회원국에 비하면 매우 높은 수준이라고 할 수 있다.

<표 14> 직접 일자리사업의 예산과 GRDP 대비 비중

(단위: 억 원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
직접 일자리사업	2,974.20	3,478.50	4,004.80	3,787.20	4,832.00
증가율		16.96	15.13	-5.43	27.59
GRDP 대비 비중	0.09	0.11	0.12		
예산 대비 비중	1.29	1.44	1.57	1.38	1.62

2017년 서울시의 전체 일자리사업 예산 대비 직접 일자리사업의 비중 72.4%는 2016년 기준 중앙정부의 적극적 노동시장정책 예산 대비 직접 일자리 예산의 비중 26%(KDI, 2016: 23)와 2012년 기준 OECD 평균 12%(KDI, 2016: 23)에 비해 매우 높은 수준이다. 그리고 2015년 서울시의 GRDP 대비 직접 일자리사업 재정지출

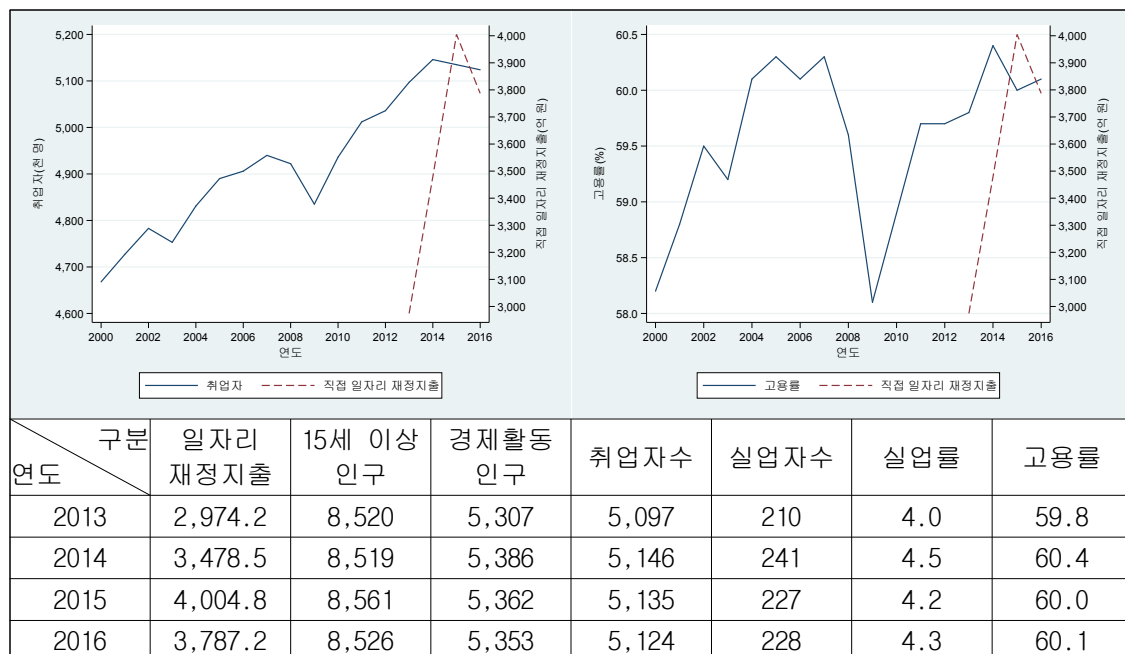
비중 0.12%는 2012년 기준 중앙정부의 GDP 대비 직접 일자리예산 비중 0.11% (문성빈, 2015: 34-35)와는 비슷하나 OECD 회원국 평균 0.06%(문성빈, 2015: 34-35)에 비해 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. OECD는 단기적이고 복지적 성격이 강한 직접 일자리사업을 줄이도록 권고하고 있으나, 서울시의 직접 일자리사업 비중은 중앙정부나 OECD에 비해 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

다음으로 서울시 직접 일자리사업 재정지출의 효과성에 대한 개괄적인 평가는 2013년에서 2016년 사이의 서울시 직접 일자리사업 재정지출의 변화와 서울시 고용지표 중 취업자수와 고용률의 변화를 비교하여 수행하였다(<그림 4> 참조).

서울시의 직접 일자리사업 재정지출은 2013년 이후 2015년까지 증가한 후 2016년 다소 감소하였으나, 동일 기간 서울시의 취업자수는 2014년 증가한 이후 2015년과 2016년에 감소하였으며, 고용률은 2014년 증가, 2015년 감소, 2016년 증가하였다. 따라서 서울시 직접 일자리사업 재정지출의 변화와 고용지표의 변화 사이에는 일관성 있는 관계가 나타나지 않았다고 할 수 있다. 또한, Spearman 서열상관관계 분석결과도 서울시 직접 일자리사업 재정지출은 취업자수(Spearman rho=0.4, p=0.6)나 고용률(Spearman rho=0.2, p=0.2)과 관계가 없는 것으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면, 서울시 직접 일자리사업 재정지출과 고용지표와는 관련성이 없는 것으로 나타나 서울시 직접 일자리사업 재정지출이 서울시의 고용상황을 개선하는데 영향을 미치지 못했다고 결론지을 수 있다.

<그림 4> 직접 일자리재정지출과 고용

(단위: 억 원, 천 명, %)



(2) 간접 일자리사업 재정지출

서울시의 간접 일자리사업 재정지출 규모의 적절성은 서울시의 예산과 GRDP 대비 비중과 중앙정부와 OECD의 예산이나 GDP 대비 비중을 비교하여 평가하였다 (<표 15> 참조).

서울시 간접 일자리사업 재정지출은 2013년 1,256.6억 원에서 2014년 감소 이후 지속적으로 증가하여 2017년 1,844.5억 원으로 46.8% 증가하였다. 전체 일자리사업 재정지출 대비 간접 일자리의 비중은 2013년 29.7%에서 2015년 19.9%까지 감소하다 이후 증가하여 2017년 27.6%를 차지하고 있다. 서울시 총 예산 대비 직접 일자리사업 재정지출의 비중도 2013년 0.55%에서 2015년 0.39%까지 감소하다 이후 증가하여 2017년 0.62%를 차지하고 있다. 그리고 서울시 GRDP 대비 간접 일자리사업 재정지출의 비중은 2013년 0.04%에서 2015년에는 0.03%로 감소하였다. 이러한 서울시의 간접 일자리사업 재정지출은 중앙정부나 OECD 회원국에 비하면 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다.

2017년 서울시의 전체 일자리사업 예산 대비 간접 일자리사업의 비중 27.6%는 2012년 기준 중앙정부의 적극적 노동시장정책 예산 대비 간접 일자리 예산의 비중 62.1%(문성빈, 2015: 34-35)와 2012년 기준 OECD 평균 89.1%(문성빈, 2015: 34-35)에 비해 매우 낮은 수준이다.⁷⁾ 그리고 2015년 서울시의 GRDP 대비 간접 일자리사업 재정지출 비중 0.03%는 2012년 기준 중앙정부의 GDP 대비 간접 일자리예산 비중 0.19%(문성빈, 2015: 34-35)나 OECD 회원국 평균 0.49%(문성빈, 2015: 34-35)에 비해 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다.⁸⁾ 서울시는 2016년 이후 간접 일자리사업의 규모와 비중을 확대하고 있으나 중앙정부나 OECD에 비해 여전히 낮은 수준을 유지하고 있다.

<표 15> 간접 일자리사업의 예산과 GRDP 대비 비중

(단위: 억 원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
간접 일자리사업	1,256.6	993.0	997.0	1,224.2	1,844.5
증가율		-20.98	0.40	22.79	50.67
GRDP 대비 비중	0.04	0.03	0.03		
예산 대비 비중	0.55	0.41	0.39	0.45	0.62

7) 중앙정부나 OECD의 적극적 노동정책 예산 대비 간접 일자리 예산의 비중은 간접 노동정책에 해당하는 고용지원서비스, 직업훈련, 고용인센티브, 장애인 복지, 창업지원 등의 GDP 대비 비중의 합이 적극적 노동정책의 GDP 대비 비중에서 차지하는 비율로 계산하였다.

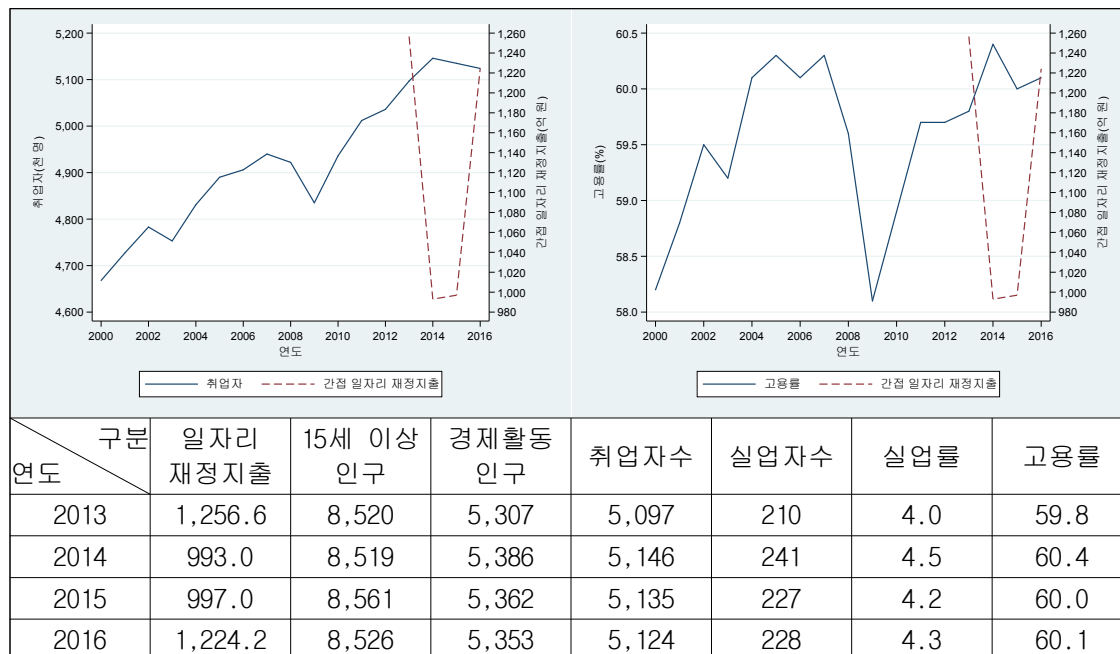
8) 중앙정부나 OECD의 GDP 대비 간접 일자리 예산 비중은 문성빈(2015: 34-35)의 적극적 노동정책 중 직접 일자리를 제외한 고용지원서비스, 직업훈련, 고용인센티브, 장애인 복지, 창업지원 등의 GDP 대비 비중을 합산하여 계산하였다.

다음으로 서울시 간접 일자리사업 재정지출의 효과성에 대한 개괄적인 평가는 2013년에서 2016년 사이의 서울시 간접 일자리사업 재정지출의 변화와 서울시 고용지표 중 취업자수와 고용률의 변화를 비교하여 수행하였다(<그림 5> 참조).

서울시의 간접 일자리사업 재정지출은 2014년 감소 이후 계속 증가하였으나, 동일 기간 서울시의 취업자수는 2014년 증가한 이후 2015년과 2016년에 감소하였으며, 고용률은 2014년 증가, 2015년 감소, 2016년 증가하였다. 따라서 서울시 간접 일자리사업 재정지출의 변화와 고용지표의 변화 사이에는 일관성 있는 관계가 나타나지 않았다고 할 수 있다. 또한 Spearman 서열상관관계 분석결과도 서울시 간접 일자리사업 재정지출은 취업자수(Spearman rho=-1.0, p=1.0)나 고용률(Spearman rho=-0.8, p=0.2)과 관계가 없는 것으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면, 서울시 간접 일자리사업 재정지출과 고용지표와는 관련성이 없는 것으로 나타나 서울시 직접 일자리사업 재정지출이 서울시의 고용상황을 개선하는데 영향을 미치지 못했다고 결론지을 수 있다.

<그림 5> 간접 일자리재정지출과 고용

(단위: 억 원, 천 명, %)



3) 참여대상별 일자리사업 재정지출 평가

참여대상별 일자리사업 재정지출에 대한 평가는 청년, 여성, 노인을 대상으로 수행하였다. 왜냐하면 고용상황 개선을 위해 서울시가 정책적 역량을 집중해야 할 대상은 청년, 여성, 노인 등 노동시장 취약계층이기 때문이다. 먼저 우리나라의 청년

고용문제는 계속 악화되어 왔고, 정부의 다양한 정책적 노력에도 불구하고 가시적인 성과가 나타나지 않고 있다. 다음으로 여성과 남성의 높은 고용률 격차, 여성의 경력 단절 문제, 여성 고용률의 정체 등 여성 고용문제도 정부가 정책적 역량을 집중해야 할 계층이다. 마지막으로 고령화의 급속한 진전과 노인 빈곤률의 증가 등으로 인해 노인의 고용문제도 서울시가 관심을 가지고 장기적으로 해결해야 할 중요한 문제이다.

참여대상별 일자리사업 재정지출에 대한 평가는 지출구조의 적절성과 지출의 효과성의 2가지 측면에서 수행하고자 한다. 먼저 참여대상별 일자리사업 지출구조의 적절성은 참여대상별 고용문제의 특성에 맞게 사업유형별로 재정지출이 적절하게 배분되었는지를 평가하였다. 그리고 참여대상별 일자리사업 재정지출의 효과성은 정책대상별 고용지표와의 관계에 대한 분석을 통해 개괄적으로 평가하였다. 개괄적인 효과성 분석에 활용한 고용지표로는 청년, 여성, 노인의 경제활동인구, 취업자수, 고용률 등이다.

(1) 청년 일자리사업 재정지출

서울시의 청년고용률은 2006년부터 2013년까지 감소추세를 보이다 이후 증가하기 시작했으나 여전히 40%대 중반을 나타내고 있다. 이러한 서울시의 청년고용률은 60%대인 서울시 전체 고용률에 비해 매우 낮아 청년고용이 심각한 문제임을 보여주고 있다. 서울시는 이러한 청년 일자리 문제의 심각성을 인지하고 2013년 617.6억 원에서 2017년 1,927.4억 원으로 청년 일자리사업 재정지출을 대폭 증대(1,309.8억 원, 212.1%)하였고, 서울시 전체 일자리사업 재정지출 대비 비중도 2013년 14.6%에서 2017년 28.9%로 14.3% 증가하였다.

<표 16> 청년 대상 직접-간접 일자리 재정지출의 비율

(단위: %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
직접 일자리	30.8	37.6	38.3	59.3	53.6
간접 일자리	69.2	62.4	61.6	40.6	46.4

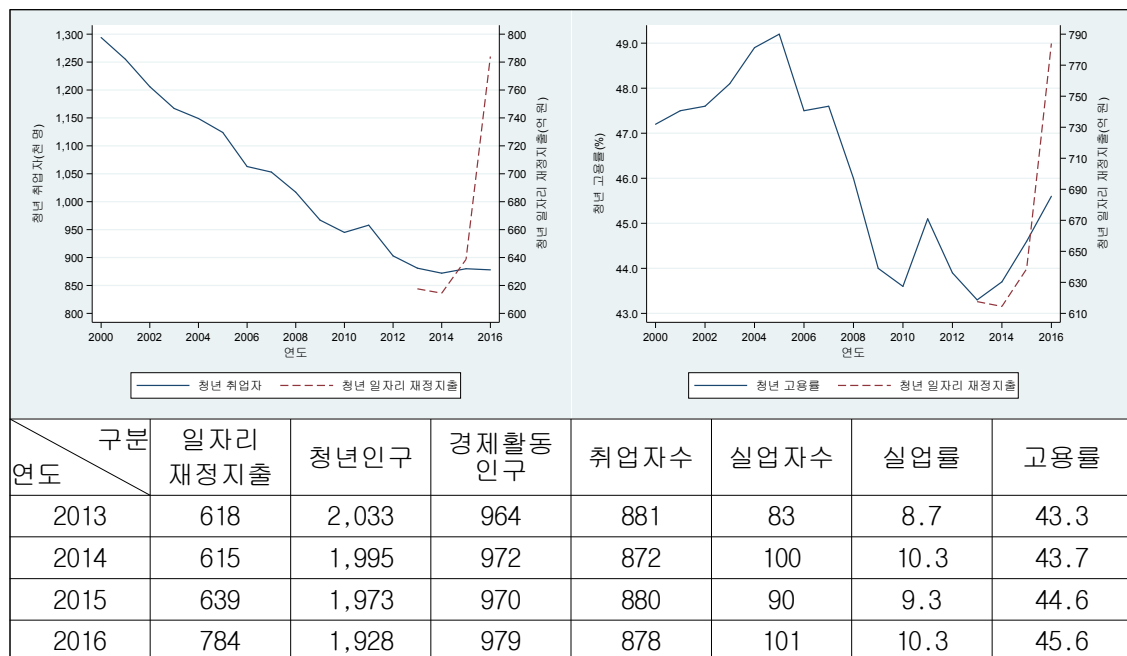
그런데 서울시 청년 일자리사업 재정지출의 증가는 직접 일자리사업 위주로 이루어졌다(<표 16> 참조). 서울시 전체 청년 일자리사업 재정지출 대비 직접 일자리사업 재정지출의 비중은 2013년 30.8%에서 2017년 53.6%로 22.8% 대폭 증가한 반면, 간접 일자리사업 재정지출 비중은 2013년 69.2%에서 2017년 46.4%로 대폭 감소하였다. 이러한 현황은 서울시의 청년 일자리사업의 중심이 간접적 지원에서 직접적 지원으로 전환되었다는 것을 의미한다. 그런데 단기의 임시적 일자리를 창출하여 청년 고용상황을 개선하는 직접 일자리사업을 확대하고 양질의 민간 일자리

에 취업할 수 있도록 지원하는 간접 일자리사업을 축소하는 것은 적절치 못한 것으로 판단된다. 이는 단기적인 구체적 성과를 만들어 낼 수는 있지만, 청년의 고용문제에 대한 근본적인 대책은 되지 못하기 때문이다.

다음으로 서울시 청년 일자리사업 재정지출의 효과성에 대한 개괄적인 평가는 2013년에서 2016년 사이의 서울시 청년 일자리사업 재정지출의 변화와 서울시 청년 고용지표 중 취업자수와 고용률의 변화를 비교하여 수행하였다(<그림 6> 참조).

<그림 6> 청년 일자리사업 재정지출과 청년 고용

(단위: 억 원, 천 명, %)



서울시의 청년 고용상황은 2000년 이후 지속적으로 악화되다가 최근 소폭 개선되고 있는 것으로 나타났다. 서울시의 청년 취업자수는 2000년 이후 지속적인 감소 추세에 있는데 이는 15세 이상 청년 인구와 청년 경제활동인구의 지속적인 감소 때문인 것으로 판단된다. 한편 서울시의 청년 고용률은 증가, 감소, 증가의 양상을 나타내고 있다. 즉, 청년 고용률은 2005년까지 증가한 이후 2011년을 제외하고 2013년까지 감소추세를 나타내다 2014년부터 다시 증가하기 시작했다.

서울시의 청년 일자리사업 재정지출은 2014년 감소 이후 2015년과 2016년 연속 증가하였다. 그런데 서울시의 청년 취업자수는 2014년 감소, 2015년 증가, 2016년 다시 감소하는 양상을 보이고, 청년 고용률은 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 청년 일자리사업 재정지출의 변화는 청년 취업자수와는 관련성이 없으나 청년 고용률과는 일관성 있는 관계가 있는 것처럼 보인다. 그러나 Spearman 서열상관관계 분석결과는 청년 대상 일자리사업 재정지출이 청년 취업자수(Spearman

$\rho=0.2$, $p=0.8$)나 청년 고용률(Spearman $\rho=0.8$, $p=0.2$)과 관계가 없는 것으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면, 서울시 청년 일자리사업 재정지출의 증가와 함께 청년 고용률의 증가가 나타나 양자 사이에 관련성이 있는 것처럼 보이나, 청년 일자리사업 재정지출이 서울시의 청년 고용상황을 개선했다고 주장 할 수는 없다.

(2) 여성 일자리사업 재정지출

2000년 이후 서울시의 여성 고용률은 간헐적인 감소를 제외하고 전반적으로 증가추세를 보이고 있다. 그러나 서울시 여성 고용률은 서울시 전체 고용률에 비해 여전히 10% 정도 낮은 수준을 나타내고 있다. 이러한 서울시 고용률 통계는 서울시의 고용률을 제고하기 위해서는 여성의 낮은 노동시장 참여문제가 우선적으로 해결되어야 할 정책문제임을 의미한다. 서울시는 이러한 여성의 낮은 노동시장 참여문제를 해결하기 위해 2013년 549.0억 원에서 2017년 2,024.2억 원으로 여성 일자리사업 재정지출을 대폭 증대(1,475.2억 원, 268.7%)하였고, 서울시 전체 일자리사업 재정지출 대비 비중도 2013년 13.0%에서 2017년 30.3%로 17.3% 증가하였다.

그런데 서울시 여성 일자리사업 재정지출의 증가는 직접 일자리사업 위주로 이루어졌다(<표 17> 참조). 서울시 전체 여성 일자리사업 재정지출 대비 직접 일자리사업 재정지출의 비중은 2013년 75.1%에서 2017년 88.8%로 13.7% 증가한 반면, 간접 일자리사업 재정지출 비중은 2013년 24.9%에서 2017년 11.2%로 감소하였다. 이러한 현황은 간접 일자리사업 중심의 서울시의 여성 일자리사업의 특성이 더욱 강화되었다는 것을 의미한다. 그런데 단기의 임시적 일자리를 창출하여 여성 고용상황을 개선하려는 직접 일자리사업의 확대로는 여성 고용의 핵심문제로 지적되는 여성고용의 차별문제와 결혼, 임신, 출산, 육아 등으로 인한 여성의 경력단절 문제를 해결하는 것으로는 적절치 못한 것으로 판단된다.

<표 17> 여성 대상 직접-간접 일자리 재정지출의 비율

(단위: %)

	2013	2014	2015	2016	2017
직접 일자리	75.1	75.6	80.6	84.6	88.8
간접 일자리	24.9	24.5	19.4	15.4	11.2

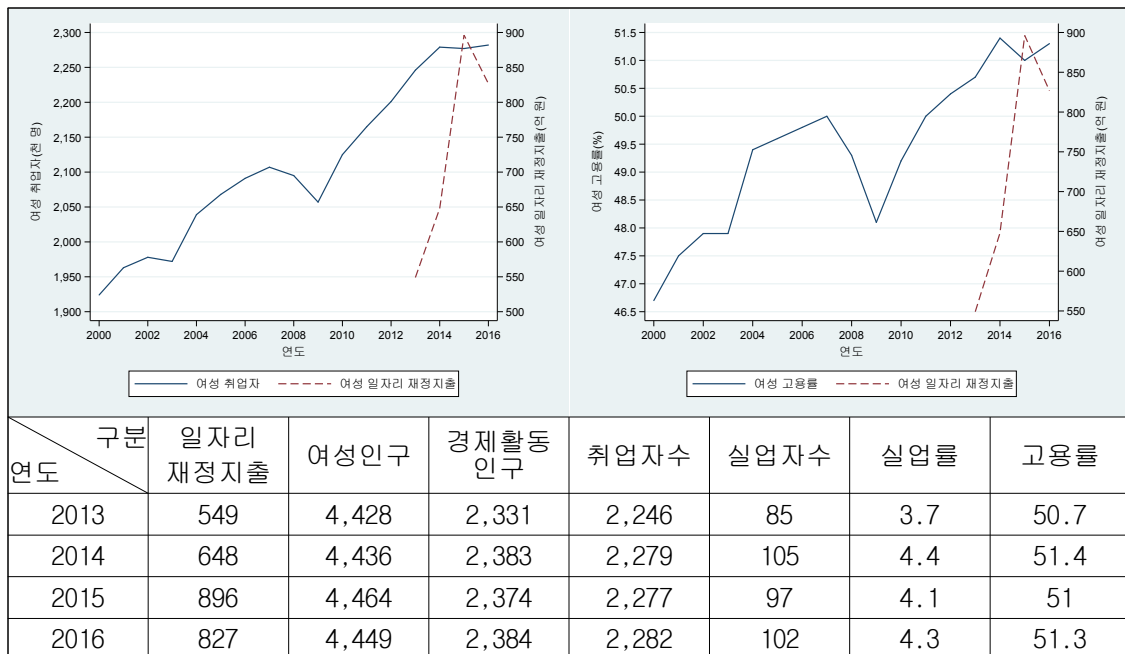
다음으로 서울시 여성 일자리사업 재정지출의 효과성에 대한 개괄적인 평가는 2013년에서 2016년 사이의 서울시 여성 일자리사업 재정지출의 변화와 서울시 여성 고용지표 중 취업자수와 고용률의 변화를 비교하여 수행하였다(<그림 7> 참조).

서울시의 여성 고용상황은 2000년 이후 지속적으로 개선되다가 최근 악화되고 있는 것으로 나타났다. 서울시의 여성 취업자수는 2000년 이후 2003, 2008, 2009년을 제외하고 지속적으로 증가하였는데, 이는 15세 이상 여성 인구와 여성 경제활동인구의 지속적인 증가 때문인 것으로 판단된다. 한편 서울시의 여성 고용률은 간헐적인 감소를 제외하고 전반적으로 증가추세를 보이다 최근 소폭 감소한 것으로 나타났다. 즉, 서울시의 여성 고용률은 2008년과 2009년을 제외하고 2014년까지 지속적으로 증가하다가 2015년부터 소폭 감소하기 시작했다.

서울시의 여성 일자리사업 재정지출은 2014년과 2015년 연속 증가한 후 2016년 감소하였다. 그런데 서울시의 여성 취업자수는 2014년 증가, 2015년 감소, 2016년 다시 증가하는 양상을 보이고, 여성 고용률은 2014년 증가한 후 2015년과 2016년 연속 감소하였다. 따라서 서울시 여성 일자리사업 재정지출의 변화와 여성 고용지표의 변화 사이에는 일관성 있는 관계가 나타나지 않았다고 할 수 있다. 또한 Spearman 서열상관관계 분석결과도 여성 대상 일자리사업 재정지출은 여성 취업자수(Spearman rho=0.4, p=0.6)나 여성 고용률(Spearman rho=0.2, p=0.8)과 관계가 없는 것으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면, 서울시 여성 일자리사업 재정지출과 여성 고용지표와는 관련성이 없는 것으로 나타나 서울시 여성 일자리사업 재정지출이 서울시의 여성 고용상황을 개선하는데 영향을 미치지 못했다고 결론지을 수 있다.

<그림 7> 여성 일자리사업 재정지출과 여성 고용

(단위: 억 원, 천 명, %)



(3) 노인 일자리사업 재정지출

서울시의 노인 경제활동인구와 고용률은 2000년 이후 지속적으로 증가하다가 최근 증가율이 둔화되거나 다소 감소하고 있는 것으로 나타났다. 서울시 노인 경제활동인구의 증가는 인구구조의 노령화로 인한 노인인구의 지속적인 증가가 원인이고, 노인 고용률의 증가는 노인빈곤 문제의 지속적인 악화 때문인 것으로 판단된다. 고령사회에서 부족한 노동력 활용이라는 문제와 상당수의 노인이 빈곤층에 속해있다는 점에서 노인 일자리 문제는 중요한 사회문제라고 할 수 있다. 서울시는 이러한 노인 일자리 문제를 해결하기 위해 다양한 사업을 수행하고 있으며, 노인 일자리사업 재정지출은 2013년 604.9억 원에서 2017년 784.7억 원으로(179.8억 원, 29.7%) 증가하였으나, 서울시 전체 일자리사업 재정지출 대비 비중은 2013년 14.3%에서 2017년 1.8%로 소폭 감소하였다.

서울시 노인 일자리사업의 직접 일자리사업과 간접 일자리사업의 비중은 아래 <표 18>과 같다. 서울시 전체 노인 일자리사업 재정지출 대비 직접 일자리사업 재정지출의 비중은 2013년 89.6%에서 2017년 91.8%로 소폭 증가한 반면, 간접 일자리사업 재정지출 비중은 2013년 24.9%에서 2017년 11.2%로 감소하였다. 이러한 현황은 서울시의 노인 일자리사업이 직접 일자리사업 중심으로 운영되고 있다는 것을 의미한다. 그런데, 노인의 경제활동참여가 주로 은퇴 후 발생하는 경제적인 어려움을 해소하기 위한 것이라는 점을 고려하면 서울시가 단기의 임시적 일자리 창출 중심의 직접 일자리사업 위주로 노인 일자리사업을 운영하는 것은 어쩔 수 없는 선택이라고 할 수 있다.

<표 18> 노인 대상 직접-간접 일자리 재정지출의 비율

(단위: %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
직접 일자리	89.6	93.6	93.1	97.5	91.8
간접 일자리	10.4	6.4	6.9	2.5	8.2

다음으로 서울시 노인 일자리사업 재정지출의 효과성에 대한 개괄적인 평가는 2013년에서 2016년 사이의 서울시 노인 일자리사업 재정지출의 변화와 서울시 노인 고용지표 중 경제활동인구와 고용률의 변화를 비교하여 수행하였다(<그림 8> 참조).

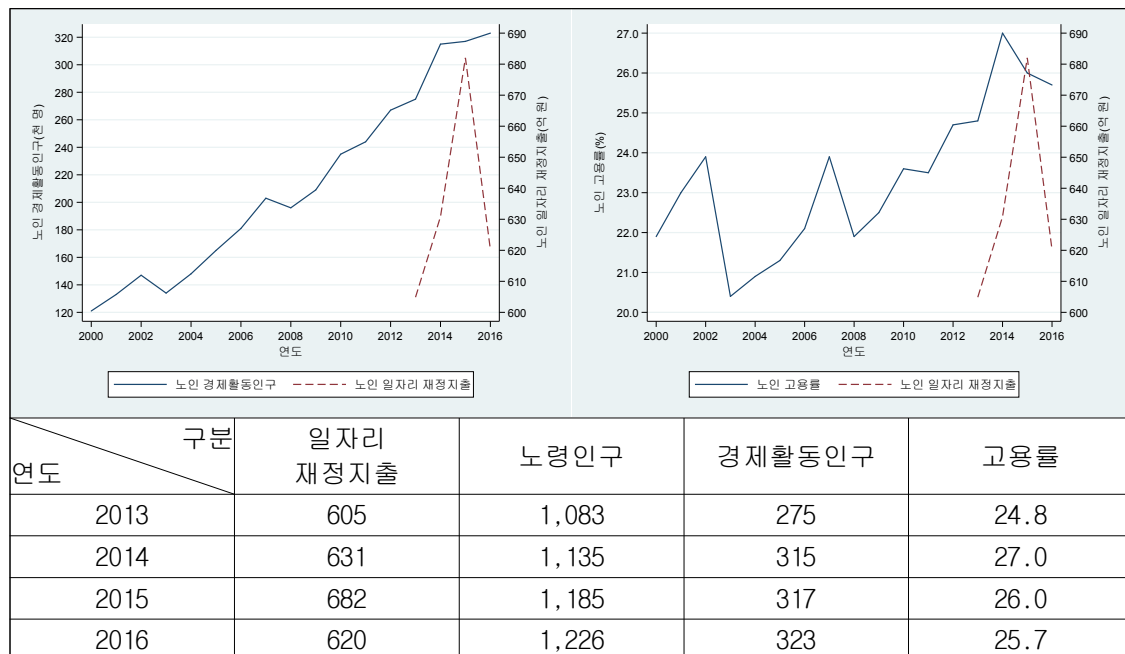
서울시의 노인 고용상황은 2000년 이후 지속적으로 개선되다가 최근 다소 악화되고 있는 것으로 나타났다. 서울시의 노인 경제활동인구는 2000년 이후 2003년과 2008년을 제외하고 지속적으로 증가하였는데, 이는 고령화로 인한 노인인구의 지속적인 증가와 노인빈곤 문제의 지속적인 악화 때문인 것으로 판단된다. 또한, 서울시의 노인 고용률도 간헐적인 감소를 제외하고 전반적으로 증가추세를 보이다 최근

다시 소폭 감소한 것으로 나타났다. 즉, 서울시의 노인 고용률은 2003년과 2008년을 제외하고 2014년까지 지속적으로 증가하다가 2015년부터 소폭 감소하기 시작했다.

서울시의 노인 일자리사업 재정지출은 2014년과 2015년 연속 증가한 후 2016년 감소하였다. 그런데 서울시의 노인 경제활동인구는 지속적으로 증가하였으며, 노인 고용률은 2014년 증가한 후 2015년과 2016년 연속 감소하였다. 따라서 서울시 노인 일자리사업 재정지출의 변화와 노인 고용지표의 변화 사이에는 일관성 있는 관계가 없는 것처럼 보인다. 또한 Spearman 서열상관관계 분석결과도 노인 대상 일자리사업 재정지출은 노인 경제활동인구(Spearman rho=0.4, p=0.6)나 노인 고용률(Spearman rho=0.8, p=0.2)과 관계가 없는 것으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면, 서울시 노인 일자리사업 재정지출과 노인 고용지표와는 관련성이 없는 것으로 나타나 서울시 노인 일자리사업 재정지출이 서울시의 노인 고용상황을 개선하는데 영향을 미치지 못했다고 결론지을 수 있다.

<그림 8> 노인 일자리사업 재정지출과 노인 고용

(단위: 억 원, 천 명, %)



02. 서울시 일자리재정지출의 중·장기 전망

1. 중·장기 재정전망 선행연구 및 방법론

본 연구는 서울시의 일자리사업 재정지출의 중·장기 전망에 이용 가능한 예측방법을 선정하기 위해 기존의 중·장기 재정전망 연구들을 검토하였다. 그런데 일자리사업에 대한 정부의 관심이 최근에 부각되어 일자리 재정지출에 대한 중·장기 전망을 수행한 기존 연구는 확인할 수 없어 정부 재정지출이나 건강보험 재정전망을 도출한 기존의 연구들을 검토하였다. 본 연구에서 검토한 선행연구는 국가 총지출과 총수입(예산정책처, 2012; 기획재정부, 2015)과 건강보험 재정지출과 재정수입(박일수·이동현, 2010; 박승준, 2014)을 전망한 연구이며, 전망기간은 최소 20년(박일수·이동현, 2010)에서 최대 38년(예산정책처, 2012)이다.

먼저 박일수·이동현(2010)은 우리나라 건강보험의 재정수입과 재정지출을 대상으로 2010년에서 2030년까지 예측치를 전망하는 연구를 수행하였다. 예측자료로는 2002년 1월~2010년 6월의 월별 자료를 분기별 자료로 전화하여 사용하였고, 예측방법으로는 시계열 회귀모형, 추세방정식, 평균 변화율 등을 적용하였다. 건강보험 재정수입과 재정지출의 핵심 예측모형으로 사용된 시계열 회귀모형의 독립변수로는 실질 GDP를 이용하였고, 추정모형으로는 자기회귀(autoregressive), 이동평균(moving average), 또는 자기회귀이동평균(autoregressive moving average) 과정을 따르는 오차항을 지닌 회귀모형을 적용하였다.

국회예산정책처(2012)는 우리나라의 총수입, 총지출, 재정수지, 국가채무 등을 대상으로 2012년에서 2060년까지의 장기 전망치를 예측하는 연구를 수행하였다. 예측방법으로는 먼저 거시계량 연립방정식 모형을 이용하여 총수요, 총공급, 가격변수 등 거시경제 전망치를 산출하고, 거시경제 전망치에 비율을 적용하여 총지출과 총수입을 예측하였다. 총지출은 의무지출과 재량지출로 구분하여 전망하였는데, 재량지출은 거시경제 전망을 통해 산출한 경상GDP 성장률을 적용하여 전망치를 산출하였고 의무지출은 대상자수에 단가를 적용하여 예측하였다. 한편, 총수입은 경상GDP에 비율을 적용하여 예측하였는데, 비율은 예측시기별로 다른 값을 적용하였으며 2060년까지 비율이 하락하는 것으로 전제하였다.

박승준(2014)은 우리나라 건강보험의 재정수입과 재정지출을 대상으로 2014년에서 2060년까지 예측치를 전망하는 연구를 수행하였다. 먼저 건강보험 재정지출은 경상GDP, 의료수가 환자지수, 계절 가변수를 독립변수로 하는 시계열 회귀모형을 이용하였는데, 추정모형으로는 자기회귀이동평균(autoregressive moving average) 과정을 따르는 오차항을 지닌 회귀모형을 적용하였다. 다음으로 건강보험 재정수입은 건강보험 재정지출과 매년 재정수지 균형을 이룬다고 가정하고 재정지출 전망치를 사용하였고, 국고지원금은 재정수입 전망치에 일정 비율을 적용하여 도출하였다.

기획재정부(2015)는 우리나라의 총수입, 총지출, 재정수지, 국가채무 등을 대상으

로 2016년에서 2060년까지의 장기 전망치를 예측하였다. 예측방법으로는 당시 제도가 유지된다는 가정 하에 인구, 생산가능인구, GDP, GDP 성장률 등 거시경제변수의 변화를 반영하는 방식을 적용하였다. 예측에 사용된 거시경제변수들은 통계청, KDI, 조세재정연구원 등의 전망치를 사용하였다. 총수입은 국세수입, 사회보험수입, 기타수입으로 그리고 총지출은 의무지출과 재량지출로 구분하여 GDP전망치에 일정 비율을 적용하는 방식으로 전망하였고, 국가채무와 재정수지는 총수입과 총지출에 기초하여 산정하였다.

이상에서 검토한 기존의 중·장기 재정전망 연구들의 연구자, 전망기간, 전망변수, 예측방법 등을 요약하여 아래의 <표 19>에 제시하였다. 기존연구 중 국가의 총수입과 총지출은 거시경제변수에 일정 비율을 적용하는 방식으로 예측하였고, 건강보험 재정수입과 재정지출은 인과모형을 이용한 회귀분석을 통해 예측하였다. 모든 기존연구들은 예측의 독립변수나 기준변수로 활용된 인구, 생산가능인구, GDP, GDP성장률 등은 정부 연구기관에서 제시한 전망치를 활용하고 있다.

<표 19> 중·장기 재정전망 연구

연구자(연도)	전망기간	전망변수		예측방법	독립변수
박일수 · 이동현 (2010)	2010~2030	건강보험 수입		회귀분석	실질 GDP
		건강보험 지출			실질GDP, 분기별 가변수
예산정책처 (2012)	2012~2060	총수입		GDP×비율	
		총지출	의무	대상자×단가	
			재량	GDP×비율	
박승준 (2014)	2014~2060	건강보험 지출		회귀분석	경상GDP, 의료수가 환자지수
		건강보험 수입		지출 예측치	
기획재정부 (2015)	2016~2060	총수입		GDP×비율	
		총지출		GDP×비율	

2_중·장기 일자리사업 재정지출 추계방법

본 연구는 예측의 기준이 되는 변수(예로, 기존연구의 GDP, 인구, 생산가능인구)를 먼저 전망하고 이에 일정 비율을 적용하여 해당 전망치를 산출하는 방법(예로, 예산정책처, 2012; 기획재정부, 2015)을 적용하여 서울시 일자리사업 재정지출의 중·장기 전망치를 산출하고자 한다. 왜냐하면, 이용 가능한 서울시 일자리사업 재정지출 자료가 2013년에서 2017년의 5개년에 불과하여 이를 대상으로 시계열분석방법이나 인과모형에 의한 전망이 불가능하기 때문이다.

서울시 일자리사업 재정지출 전망치는 서울시 본청 총지출 전망치에 서울시 총지출 대비 일자리사업 재정지출이 차지하는 비중을 곱하는 방식으로 도출하고자 한

다. 먼저 서울시 일자리사업 재정지출 전망을 위한 기준변수로 서울시 총지출을 선택한 이유는 다음과 같다. 서울시 총지출은 시계열분석방법이나 인과모형에 의한 방법 등 계량적 예측방법을 적용하는데 필요한 자료를 이용할 수 있고, 인과모형의 독립변수로 활용된 GDP, GN, CPI 등의 자료도 쉽게 이용가능하기 때문이다. 다음으로 일자리사업 재정지출의 비중은 2013년에서 2017년까지의 5개 연도의 평균 비중(1.9414%)을 사용하였다(<표 20> 참조).

<표 20> 서울시 총지출 대비 일자리사업 재정지출의 비중

(단위: 억 원, (%))

연 도	2013	2014	2015	2016	2017	평균
총지출	230,555.0	241,753.0	255,216.0	275,038.0	298,011.0	260,114.6
일자리	4,230.8 (1.835)	4,471.5 (1.850)	5,001.8 (1.960)	5,011.4 (1.8221)	6,676.5 (2.2404)	5,078.4 (1.9414)

주. ()는 서울시 총지출 대비 일자리사업 재정지출의 비율(%)을 의미함.

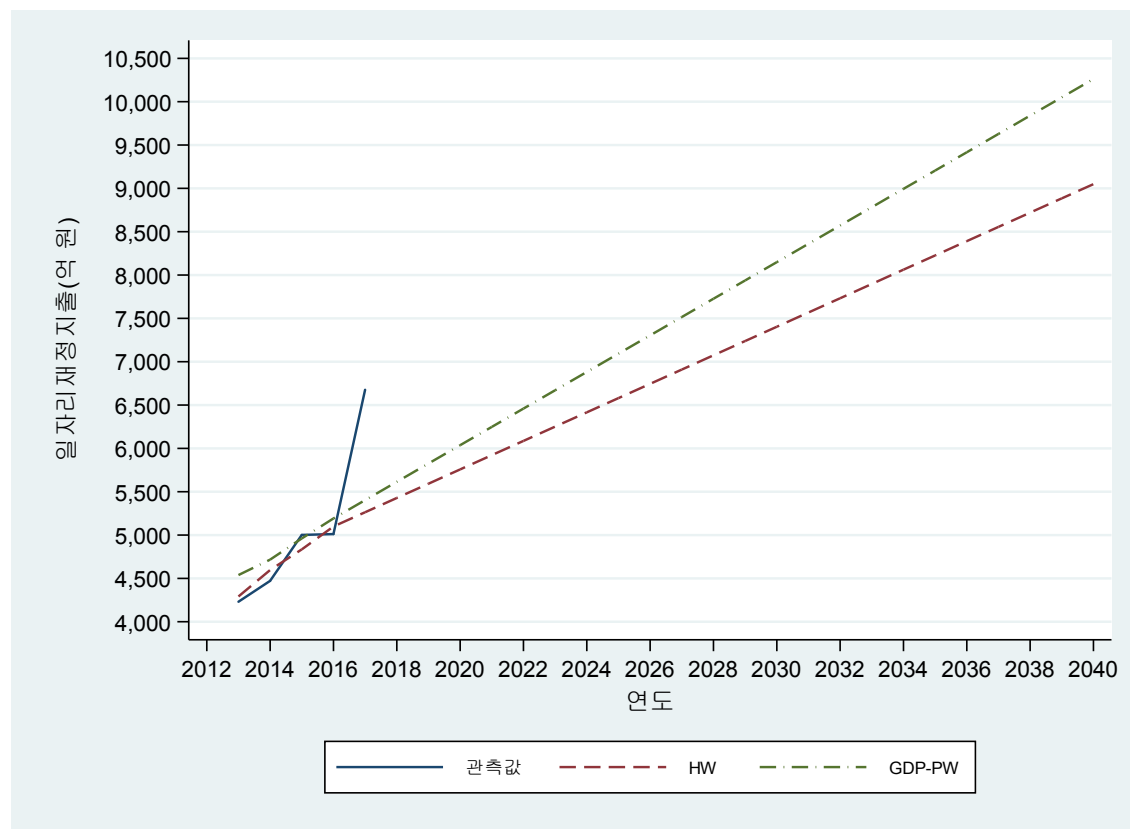
전망의 기준변수인 서울시 총지출은 양적 예측방법인 시계열분석방법과 인과모형을 모두 적용하여 예측하였다. 시계열방법으로는 이중지수평활과 Holt-Winters 이모수 이중지수평활방법을 활용하였고, 인과모형방법으로는 회귀분석을 이용하였다. 회귀분석의 독립변수로는 GDP, GN, CPI 등을 사용하였고, 회귀모형의 추정방법으로는 OLS와 오차항의 자기상관을 해결하기 위한 대안적 추정방법인 Cochrane & Orcutt(1949-CO)와 Prais & Winsten(1954-PW) 방법을 적용하였다. 최종 예측모형은 D-W 통계, 조정 R^2 , RMSE 등을 종합적으로 평가하여 예측정확성이 높은 모형을 선택하였다. 선택된 회귀모형을 이용하여 서울시 총지출 예측치를 산출하기 위해서는 먼저 독립변수에 대한 예측이 선행되어야 하는데, 독립변수들의 예측은 시계열분석방법인 이중지수평활과 Holt-Winters 이모수 이중지수평활방법을 이용하였다. RMSE를 기준으로 예측의 정확성을 평가하여 예측오차가 가장 적은 전망치를 총지출 예측치를 산출하는 데 이용하였다.

3_중·장기 일자리재정지출 전망

서울시 총지출 전망치에 일자리사업 재정지출의 비중을 적용하여 예측한 서울시 일자리사업 재정지출의 전망치가 다음의 <그림 9>에 제시되어 있다. 서울시의 일자리사업 재정지출을 전망하기 위한 서울시 분청 총지출 예측값은 시계열모형과 회귀모형에서 RMSE 기준으로 예측정확성이 우수한 것으로 나타난 Holt-Winters 방법과 GDP-PW모형의 결과를 각각 선택하였다.

<그림 9> 서울시 일자리사업 재정지출 전망

(단위: 억 원, (%))



연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
관측값	4,472	5,002	5,011	6,677					
HW	4,597	4,835	5,099	5,263	5,428 (-18.7)	5,593 (-16.2)	5,757 (-13.8)	5,922 (-11.3)	6,086 (-8.84)
GDP-PW	4,717	4,962	5,192	5,403	5,614 (-15.9)	5,826 (-12.7)	6,037 (-9.58)	6,248 (-6.42)	6,459 (-3.25)
연도	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
HW	6,251 (-6.37)	6,416 (-3.91)	6,580 (-1.44)	6,745 (1.03)	6,910 (3.49)	7,074 (5.96)	7,239 (8.42)	7,403 (10.89)	7,568 (13.35)
GDP-PW	6,671 (-0.09)	6,882 (3.07)	7,093 (6.24)	7,304 (9.40)	7,516 (12.57)	7,727 (15.73)	7,938 (18.90)	8,149 (22.06)	8,361 (25.22)
연도	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
HW	7,733 (15.82)	7,897 (18.29)	8,062 (20.75)	8,227 (23.22)	8,391 (25.68)	8,556 (28.15)	8,720 (30.61)	8,885 (33.08)	9,050 (35.55)
GDP-PW	8,572 (28.39)	8,783 (31.55)	8,994 (34.72)	9,206 (37.88)	9,417 (41.04)	9,628 (44.21)	9,839 (47.37)	10,051 (50.54)	10,262 (53.70)

주. ()는 2017년 대비 증감률(%)을 의미함.

예측결과, 2019년부터 2040년까지 서울시 일자리사업 재정지출의 예측값은 회귀분석의 GDP-PW 모형의 결과를 이용한 경우가 시계열분석의 Holt-Winters 방법(HW)을 이용한 경우보다 지속적으로 큰 것으로 나타났다. 회귀분석의 GDP-PW모형에 기초한 일자리사업 재정지출의 예측값은 2020년 6,037억 원, 2025년 7,093억 원, 2030년 8,149억 원, 2035년 9,206억 원, 2040년 10,262억 원으로 각각 2017년 관측값 대비 -9.58%, 6.24%, 22.06%, 37.88%, 53.70% 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 시계열분석의 Holt-Winters 방법에 기초한 일자리사업 재정지출의 예측값은 2020년 5,757억 원, 2025년 6,580억 원, 2030년 7,403억 원, 2035년 8,227억 원, 2040년 9,050억 원으로 각각 2017년 관측값 대비 -13.8%, -1.44%, 10.89%, 23.22%, 33.55% 증가하는 것으로 나타났다.

03. 서울시 일자리사업 분야의 중·장기 정책방향

1_일자리사업 재정지출 전략

1) 일자리사업 재정지출 확대

서울시 일자리사업 재정지출을 장기적이고 점진적으로 중앙정부의 예산대비 일자리사업 예산 비중이나 OECD 회원국 평균 GDP 대비 일자리정책 예산수준으로 확대하는 것을 고려할 필요가 있다. 서울시는 일자리 문제에 정책적 우선순위를 두고 일자리사업 재정지출 규모를 지속적으로 확대하였고, 이에 따라 서울시 총 예산 대비 일자리사업 재정지출의 비중도 증가하였다. 그러나 서울시의 일자리사업 재정지출은 중앙정부나 OECD 회원국 평균에 비하면 여전히 낮은 수준이라고 할 수 있다.

우리나라 중앙정부는 일자리 창출을 정책의 우선 과제로 설정하였고, 다양한 일자리 정책을 도입하고 상당한 규모의 예산을 일자리사업에 배정하여 왔다. 아래 <표 21>은 예산 대비 또는 GDP 대비 우리나라 중앙정부의 일자리사업 예산의 비중을 나타내고 있다. 중앙정부의 예산이나 GDP 대비 일자리사업 예산의 비중은 증가와 감소가 반복되고 있으나 2008년에 비해 최근 증가한 것을 알 수 있다. 또한, 2016년 국가재정운용계획의 일자리 분야 보고서에 의하면, 중앙정부는 2016년 4.08%인 예산 대비 일자리사업 예산의 비중을 2020년까지 6~8% 수준인 25~34조 원으로 확대하는 것을 중기목표로 삼고 있다(KDI, 2016: 23).

<표 21> 중앙정부 일자리사업 예산 비중

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	평균
GDP 대비	0.61	1.04	0.7	0.66	0.66	0.79		0.74
예산 대비	2.94	4.68	3.49	3.33	3.23	3.69	3.87	3.60

자료: KDI(2014: 11)를 보완

서울시도 일자리문제의 심각성을 인지하고 일자리사업 재정지출의 규모를 2013년 4,230.8억 원에서 2017년 6,675.5억 원으로 지속적으로 확대하였다. 이에 따라 서울시 예산 대비 비중도 2013년 1.84%에서 2017년 2.24%로 지속적으로 증가하였다. 또한, 서울시 GRDP 대비 일자리사업 재정지출의 비중도 2013년 0.13%에서 2015년 0.15%로 증가하였다. 그런데 이러한 서울시의 일자리사업 재정지출은 중앙정부에 비해 여전히 매우 낮은 수준이고, OECD 회원국 평균에 비하면 더욱 낮은 수준이다. 즉, 서울시의 2017년 예산 대비 일자리사업 재정지출 비중 2.24%는 중앙정부의 2016년 예산 대비 일자리사업 예산 비중 4.08%의 54.9% 정도에 해당하며, 서울시의 2015년 GRDP 대비 일자리사업 재정지출 비중 0.15%는 중앙정부의

2016년 GDP 대비 비중 0.75%나 2012년 OECD 회원국 평균 GDP 대비 비중 1.47%에 비하면 더욱 낮다는 것을 알 수 있다.

일자리사업 예산의 규모나 비중과 고용지표와의 인과관계를 명확한 규명한 연구는 없으나, GDP 대비 일자리사업의 예산 비중이 높은 덴마크, 벨기에, 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이 등의 국가에서 고용률도 대체로 높다는 것이 확인되었다(KDI, 2014: 25). 따라서 서울시의 고용률을 높이려는 방안으로 서울시의 일자리사업 재정지출을 중앙정부나 OECD 국가의 예산 대비 또는 GDP 대비 일자리사업 예산의 비중 수준으로 장기적이고 점진적으로 증대하는 것을 심각하게 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다.

그런데 일자리사업 재정지출의 규모를 증가시키는 것은 서울시의 재정지출 우선순위에 대한 고려와 재정적 제약이라는 한계를 고려하면 쉬운 문제가 아니라고 할 수 있다. 따라서 일자리사업 재정지출의 규모를 확대하거나 축소하는 문제보다는 재정지출의 구조에 초점을 맞추어 논의를 전개할 필요가 있다. 일자리사업 재정지출의 구조를 조정하는 문제는 우선 전체 일자리사업 재정지출에서 직접 일자리사업과 간접 일자리사업의 비중을 조정하는 것을 고려할 수 있고, 다음으로 일자리사업 참여대상별 재정지출의 비중을 조정하는 것을 검토하는 것이 필요하다.

2) 일자리사업 재정지출 구조의 조정

일자리사업 재정지출의 규모를 증가시키는 것은 서울시의 재정지출 우선순위에 대한 고려와 재정적 제약이라는 한계를 고려하면 쉬운 문제가 아니라고 할 수 있다. 따라서 일자리사업 재정지출의 규모를 확대하거나 축소하는 문제보다는 재정지출의 구조에 초점을 맞추어 논의를 전개할 필요가 있다. 일자리사업 재정지출의 구조를 조정하는 방안으로 직접 일자리사업의 비중을 줄이고 대신 간접 일자리사업의 비중을 확대하는 것을 고려할 수 있다. 직접적 일자리사업 예산과 고용률의 관계에서 밝혀진 제한적인 직접적 일자리 창출의 효과(KDI, 2014: 17, 26; KDI, 2016: 27)와 중앙정부나 OECD의 직접 일자리사업의 비중을 고려하면 직접 일자리사업 재정지출이 전체 일자리사업에서 차지하는 비중을 줄여나가는 것이 필요하다.

서울시의 일자리사업 재정지출은 단기적으로 실업자 규모를 축소하는 것을 목적으로 하는 직접 일자리사업 위주로 운영됐다. 2017년 서울시의 전체 일자리사업 재정지출 대비 직접 일자리사업 재정지출의 비중은 72.4%로 2013년 소폭 증가한 것으로 나타났다. 이러한 서울시의 전체 일자리사업 예산 대비 직접 일자리사업의 비중은 중앙정부의 2016년 적극적 노동시장정책 예산 대비 직접일자리 예산의 비중 26%와 2012년 OECD 평균 12%에 비해 매우 높은 수준이다. 그리고 서울시의 2015년 GRDP 대비 직접 일자리사업 재정지출 비중 0.12%는 2012년 OECD 회원국 평균 GDP 대비 직접 일자리예산 비중 0.06%에 비해 매우 높은 수준이라고 할 수 있다.

그런데 직접 일자리사업이 고용창출에 미치는 효과가 없다는 것이 밝혀지면서 OECD는 단기적이고 복지적 성격이 강한 직접 일자리사업을 줄이도록 권고하고 있다. 1980년대 OECD 국가들은 장기적인 실업문제를 해소할 목적으로 다양한 직접 일자리사업을 시행했음에도 성과가 없는 것으로 나타났다(KDI, 2016: 27). 그리고 2000년대 OECD 국가들에서 직접 일자리사업의 참여자 대부분이 사업이 종료된 후 취업에 필요한 기술을 습득하지 못해 민간부문의 일자리로 거의 이동하지 못했을 뿐만 아니라 탈수급 경향도 개선되지 않은 것으로 나타났다(KDI, 2016: 27). 또한 KDI(2014: 19)에 의하면 직접 일자리사업은 단기적으로는 고용률을 높이는데 기여하지만, 장기적으로는 고용률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

따라서 위에 제시된 직접 일자리사업의 효과를 고려하면, 직접 일자리사업은 비교적 단기충격에 의한 일자리문제의 급격한 악화를 해결하는 수단으로 활용되어야 할 것이다(KDI, 2014: 26). 그런데 서울시의 일자리사업은 지속적으로 직접 일자리사업 위주로 운영되고 있다. 그러므로 서울시는 일자리 창출 효과에 의문이 제시되는 단기의 임시적 일자리 제공을 목적으로 하는 직접 일자리사업의 지출 비중을 줄이는 대신 비교적 중·장기적인 관점에서 고용률 제고 효과가 양호한 것으로 알려진 고용서비스와 직업훈련(KDI, 2014: 27) 등을 포함하는 간접 일자리사업의 재정지출을 확대하는 방향으로 일자리사업의 재정지출 구조를 조정해야 할 것으로 판단된다.

2_일자리사업 재정지출의 효과성 제고

서울시 일자리사업 재정지출의 효과를 제고하기 위해서는 일자리사업의 기획과 집행 전에 일자리사업의 수요에 대한 신속하고 정확한 전망이 수행되어야 하고, 사후적으로는 일자리사업 재정지출의 효과에 대한 타당하고 신뢰성 있는 분석을 수행하여야 한다. 또한, 일자리사업과 유관 정책 사이의 연계를 강화하고, 일자리사업 간 연계도 강화하여 의도한 효과가 제대로 발휘될 수 있도록 종합적인 노력을 강구하여야 한다.

1) 수요와 성과에 기반한 일자리사업의 예산 배정

일반적으로 정책 또는 사업은 목표와 수단이 정책대상자의 요구에 맞고 관련 영향요인의 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 구성되어야 의도한 효과를 달성할 수 있다. 서울시의 일자리사업 재정지출도 주요 사업대상자의 요구에 부합될 때 목표한 일자리 창출 효과가 나타날 것이다. 그런데 일자리사업에 대한 분석을 수행한 기존연구(한국노동연구원, 2013; 정만태 외, 2012)에 의하면, 실업률이 증가한 후 중앙정부의 일자리사업 예산이 증가하고 실업률이 호전된 후에도 일정 기간 예산수

준을 유지하는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 그리고 본 연구와 기존연구(KDI, 2014)의 분석결과에 의하면 일자리사업 재정지출과 고용지표의 관계가 불명확하고 불확정적인 것으로 나타났다. 또한, 지방자치단체 재정지원 일자리사업의 운영 실태를 분석한 김병섭 외(2012)의 연구에 의하면, 지방자치단체의 일자리사업은 지역여건 분석을 위한 기초조사가 부실하다는 문제점이 지적되었다.

따라서 위에 제시된 일자리사업의 문제점을 해소하고 의도한 일자리 창출 목표를 성취하기 위해서는 일자리사업 참여대상자의 수요를 정확하게 분석하여 탄력적으로 수요변화에 대응하는 일자리사업을 기획하고, 일자리사업의 고용창출 효과에 대한 분석을 통해 효과성이 높은 일자리사업 우선 예산을 배정하는 시스템을 확립하는 것이 필요하다. 서울연구원이나 서울시 노동정책관 산하에 일자리사업의 수요예측과 효과평가를 위한 조직을 신설하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 신설된 연구조직의 핵심기능으로는 서울시 일자리 관련 자료의 구축, 자료에 기반한 일자리 관련 수요의 전망, 일자리 재정지출의 효과 평가, 일자리재정지출의 개선을 위한 방안 제시 등을 들 수 있다. 또한, 중·장기적 관점에서 서울시에 적합한 수요예측과 효과평가 체계를 구축하기 위한 관련 예산을 확보하는 것이 필요하다.

2) 일자리사업 간 연계 강화

일자리사업의 목적과 수단의 합리성이 확보되고 일자리사업 사이의 체계적이고 종합적인 연계가 고려될 때 의도한 일자리 창출 효과를 기대할 수 있다. 그런데 지방자치단체 재정지원 일자리사업의 운영 실태를 분석한 김병섭 외(2012)의 연구에 의하면, 고용정책 구성체계의 목표와 수단 간 합리성의 부족하다는 문제점이 지적되었다(김병섭 외, 2012: 86). 최근 선진국의 일자리정책은 일자리사업 참여자의 취업가능성을 극대화하기 위해 단일 지원사업 위주에서 점차 다양한 사업의 유기적인 결합으로 전화하고 있다(KDI, 2014: 28). 그리고 우리나라에서도 고용지원, 직업훈련, 고용보조금을 결합한 패키지 사업을 통해 참여자 특성, 상황, 지원 필요성에 탄력적이고 유기적으로 대응하여 취업가능성을 높인 성공사례가 보고되었다(KDI, 2014: 27-28).

따라서 위에 제시된 일자리사업의 연계 부족 문제를 해결하고 일자리정책의 사업 간 연계를 강화하기 위해 다양한 세부 일자리사업을 유기적으로 결합한 일자리사업 패키지화를 적극적으로 구상하고 실행할 필요성이 있다. 특히 직접 일자리사업과 고용서비스를 연계하는 것을 우선적으로 고려해볼 만하다. 왜냐하면, 직접 일자리사업 참여자에게 고용서비스를 제공하였을 때 구직기간이 더 짧고 고용 유지기간은 더 긴 것으로 나타나 직접 일자리사업과 고용서비스 간 연계체계 구축이 취업성과 제고에 매우 중요한 것으로 밝혀졌기 때문이다(한국노동연구원, 2013: 135-136). 직접 일자리사업과 고용서비스의 연계는 사업참여자의 민간노동시장으로의 이행을

촉진하고 서울시 재정지원에 대한 의존도를 낮춰 일자리사업 재정지출의 효율성도 제고할 수 있을 것이다. 그리고 직접 일자리사업과 고용서비스 연계 효과를 극대화하기 위해 서울시의 고용서비스와 고용노동부의 지역고용센터 간의 유기적 협력체계 구축도 필요하다. 한편 일자리사업 간 연계뿐만 아니라 지나치게 소규모로 운영되는 사업들은 일정 규모까지 사업 모를 확대하는 것도 필요하다. 왜냐하면, 지나치게 소규모로 분산되어 운영되는 사업은 운영과정에서 필요 이상으로 높은 고정비용이 발생할 수 있기 때문이다(KDI, 2014: 146).

또한 일자리사업의 일자리 창출 효과를 제고하기 위해서는 산업·노동정책과 일자리정책의 연계를 강화하는 것도 필요하다. 그런데 지방자치단체 재정지원 일자리사업의 운영실태에 대한 분석결과, 지역개발사업과 일자리사업들의 연계가 부족한 것이 문제점으로 지적되었다(김병섭 외, 2012: 86). 그리고 지역산업을 육성하기 위한 투자가 고용 증대를 유도한다는 결과를 제시한 연구들을 고려하면(정만태 외, 2012: 32), 정부지원을 통한 경쟁력 있는 지역산업을 육성하면 새로운 일자리 창출이 가능하고 또한 창출된 양질의 일자리는 장기간 유지될 수 있을 것이다. 또한, 지역 일자리와 사업체 수는 강한 정(+)의 상관관계를 보이기 때문에(정만태 외, 2012: 32) 창업지원 강화하여 지역기업을 늘릴 필요가 있으며, 특히 청년층 일자리 부족을 해소하기 위해 청년 대상 창업지원을 강화하는 것이 필요하다.

3_제4차 산업혁명에 대비 직업훈련 강화

제4차 산업혁명은 일자리의 규모나 직무에 커다란 변화를 유발할 것으로 예측되는바, 이에 대비하기 위해 서울시는 간접 일자리사업 중 직업훈련을 확대·강화하는 것이 필요하다. 특히 제4차 산업혁명으로 인해 발생할 산업구조의 변화와 이에 따른 총 일자리의 변화, 직종별 일자리의 변화, 직무변화 등에 대처할 수 있도록 중장기적으로 직업훈련을 강화하고 이에 대한 예산을 확보하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

1) 제4차 산업혁명과 일자리 변화

World Economic Forum(이하 WEF, 2016)에 의하면 제4차 산업혁명은 제3차 산업혁명인 IT 및 전자기술 등 디지털 혁명에 기초하여 물리적 공간, 디지털적 공간, 생물공학 공간의 경계가 희석되는 기술융합의 시대를 의미한다. 제4차 산업혁명을 주도할 핵심 기술은 모바일기기, 사물인터넷, 빅데이터와 클라우드 컴퓨팅, 로봇, 3D프린팅, 인공지능 등이며, 향후 전 세계 산업구조에 상당한 변화를 가져올 것으로 전망되고 있다. 제4차 산업혁명이 산업구조의 변화를 통해 가져올 일자리의 변화는 일자리 수의 변화와 직무의 내용으로 구분할 수 있다.

먼저 제4차 산업혁명에 관한 대부분의 연구들이 제4차 산업혁명이 일자리에 영향을 미칠 것이라고 합의하고 있지만, 일자리에 미치는 영향에 대해서는 상반되는 견해가 존재하고 있다. 먼저 자동화에 의한 일자리 변화에 대한 대표적인 연구인 Frey and Osborne(2013)는 미국의 직업 중 47%가 향후 10년~20년 동안 자동화될 수 있는 위험에 직면해 있으며, 임금과 교육수준이 낮을수록 자동화에 의해 대체될 확률이 높다고 전망하고 있다. OECD(2016)는 평균적으로 OECD 21개 연구대상 국가의 9%의 일자리가 자동화될 수 있다고 한다. 특히 한국의 경우는 자동화될 수 있는 일자리가 6%로 연구대상 국가 중 가장 낮았으며, 자동화로 인해 사람의 역할이 변하는 직업 비율(18.56%)과 소멸되는 직업 비율(5.9%)도 가장 낮을 것으로 전망하였다. WEF(2016)는 자동화와 기술변화는 2015~2020년 기간 중 사무행정직 및 제조업 직종을 중심으로 710만 개의 일자리가 감소하고, 경영, 컴퓨터, 엔지니어링 직종 등에서 200만 개의 일자리가 창출되어 총 510만여 개의 순 일자리 감소를 가져올 것으로 전망하고 있다. 그러나 과거의 기술진보인 기계화, 자동화 등 기술 발전이 그 당시의 전통적 산업분야에서는 일자리를 감소시켰지만, 새로운 시장의 개척을 통해 더 많은 일자리를 창출했다는 역사적 경험에 기초하여 긍정적 전망을 제시하는 연구들도 있다. 특히 Economist(2016)는 19세기 1차 산업혁명과 20세기 말의 ATM과 PC의 보급은 생산성을 증가시켜 다양한 직종의 일자리를 증대시켰다는 역사적 사실에 근거하여 제4차 산업혁명이 일자리를 증가시킬 것이라는 긍정적 전망을 제시하였다. 이승규·지선미(2017)도 제4차 산업혁명과 일자리 변화에 대한 국내 산업계의 인식 조사하였는데, 기술적 요인이 미래 일자리 변화의 주요 동인이 될 것으로 전망하면서 기술진보가 생산성 향상은 물론 사회 전반에 긍정적 영향을 가져올 것으로 예측하고 있다.

다음으로 과학기술의 발전은 노동생산성 향상을 통해 기존 일자리의 수를 변화시키거나 완전히 새로운 일자리를 창출하기도 하지만 직무내용을 변화시키기도 한다(한국고용정보원, 2017: 19). 특히 제4차 산업혁명으로 인한 일자리의 변화는 기존 일자리의 소멸과 새로운 일자리의 창출에 의한 일자리 수의 증감보다는 일자리의 직무 자체가 변화하는 데 있다고 할 수 있다(허재준, 2017: 68). WEF(2016)는 로봇공학과 기계학습의 영향으로 기존 일자리가 대체됨에 따라 산업분야별로 요구되는 직무역량도 변화할 것으로 전망하면서 현재 초등학교에 입학하는 아이들의 65%가 기존에 존재하지 않았던 새로운 직종에서 일하게 될 것으로 예측하고 있다. 허재준(2017: 68)은 기존 일자리의 직무가 인공지능 등 제4차 산업혁명으로 대체될 가능성이 크지만, 직무변화에 대한 대응을 통해 일자리는 유지될 것으로 전망하며 다음과 같이 주장한다. “퀴즈게임왕, 체스왕, 바둑왕이 이제 모두 인공지능 컴퓨터인 시대에, 지식을 전달하는 많은 직업은 인공지능이 대신할 수 있다는 점에서 현재와 같은 지식전달자로서의 교사‘직무’는 대체가능성이 높다. 하지만 학생들이 토론을 주도하는 속에서 멘토로 역할하는 교사, 학생과 소통하면서 재미와 감동을 주는 교사, 끊임없이 아이들에게 애정을 표시해주는 교사의 역할이 강화되는 방식으

로 교사의 직무가 변화하고 교사일자리는 그렇게 변화하면서 지속될 것이다.”

2) 제4차 산업혁명에 대비한 서울시의 대응방향

제4차 산업혁명은 직무의 특성과 구성을 변화시켜 근로자가 갖추어야 할 역량과 숙련도를 변화시킬 것으로 전망되고 있다. 이러한 제4차 산업혁명이 초래할 변화에 대응하기 위해서는 새로운 숙련 향상을 위한 직업훈련이 가장 시급하고 중요한 과제라고 할 수 있다. 따라서 서울시는 중·장기적 관점에서 일자리사업 중 직업훈련과 창업지원의 재정지출 수준과 전체 일자리사업 재정지출 대비 비중을 확대하는 것이 필요하다.

그런데 서울시 일자리사업에 대한 평가결과 직업훈련과 창업지원은 사업수, 재정지출 규모, 비중 측면에서 우선순위가 높지 않은 것으로 나타났다. 먼저 창업지원의 사업수는 2013년 11개에서 2017년 14개로 증가하였으나, 직업훈련의 사업수는 2013년 11개에서 2017년 8개로 감소하였다. 다음으로 직업훈련 재정지출은 2013년 410.4억 원에서 2017년 282.0억 원으로 대폭 감소하였고, 비중도 2013년 9.7%에서 2017년 4.2%로 감소하였다. 창업지원 재정지출 역시 2013년 561.3억 원에서 2017년 474.2억 원으로 87.1억 원(15.5%) 감소하였고, 비중도 2013년 13.3%에서 2017년 7.1%로 감소한 것으로 나타났다. 따라서 제4차 산업혁명으로 인해 도래할 일자리의 변화에 적극적으로 대응하기 위해 우선 일자리사업 재정지출에서 직업훈련과 창업지원의 재정지출 비중을 높이고 다양한 사업을 운영하는 것을 고려해야 한다.

제4차 산업혁명에 대비하기 위한 직업훈련과 창업지원의 주요 사업내용으로는 기계와 인간의 협업이나 사회관계 기술을 고려할 수 있을 것이다. 왜냐하면, 제4차 산업혁명으로 프로그래밍이나 장비운용 등 좁은 범위의 기술보다는 설득이나 감성지능 등 사회관계 기술의 수요가 높아질 것으로 예측되고, 사회관계·협업 기술의 보완이 필요할 것으로 전망되기 때문이다(WEF, 2016). 또한, 스타트업에 대한 지원을 강화하는 것도 고려해야 한다. 왜냐하면, 기계와 인간의 협업을 통해 일자리 문제를 해결하고 인간의 능력을 배양할 수 있는 새로운 조직 구조, 업무 프로세스, 비즈니스 모델을 정립하는 것은 새로운 스타트업들이 주도할 수밖에 없기 때문이다(허재준, 2017: 70). 또한, 노동시장 참여자들이 직무내용의 변화에 적응할 수 있도록 도움을 주기 위해서는 직업별로 자동화 가능 직무에 대한 정보와 관련 기술의 동향에 대한 정보를 제공하는 것도 필요할 것이다(허재준, 2017: 70). 따라서 서울시는 직업별로 직무분석을 수행하고 자동화 가능 직무에 대한 진단을 수행하는 프로젝트를 중·장기 과제로 고려할 필요가 있다.

참고문헌

- KDI, 2014. 2014~2018년 국가재정운용계획: 일자리 분야 보고서. KDI.
- KDI, 2016. 2016~2020년 국가재정운용계획: 일자리 분야 보고서. KDI.
- 국회예산정책처, 2012. 2012~2060년 장기 재정전망 및 분석. 국회예산정책처
- 기획재정부, 2015. 2060년 장기재정전망. 기획재정부
- 김병섭 외, 2012. 자치단체 재정지원 일자리사업 운영실태 분석. 서울대학교 행정대학원
- 문성빈. 2015. OECD 통계로 본 노동시장정책 관련 현황. 교육정책포럼, 269: 32-35.
- 박병희, 2002. 지역경제력과 지방세수입 간의 관계에 대한 연구. 재정논집, 16(2): 119-137.
- 박승준, 2014. 건강보험 중·장기 재정추계 모형 연구. 국회예산정책처
- 박일수·이동현, 2010. 건강보험 중·장기 재정전망 연구. 건강보험정책연구원
- 박형수, 2011. 2011~2015년 국가재정운용계획: 장기재정전망 분야. 국회예산정책처
- 성명재·박노옥, 2003. 지방세 세목별 세수추계에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 이상훈·김진하·이지연, 2012. 중기 지방세수 추계모형 개발을 위한 연구. 한국지방세연구원.
- 이석환 외, 2016. 서울시 중기 지방세수 추정모형 구축에 관한 연구. 서울시의회
- 이승규·지선미, 2017. 4차 산업혁명과 일자리 변화에 대한 국내 산업계의 인식과 전망. 한국과학기술기획평가원
- 정만태 외, 2012. 일자리 창출 중심의 지역정책의 방향과 과제. 산업연구원
- 한국고용정보원, 2017. 2017 한국직업전망. 한국고용정보원
- 한국노동연구원, 2013. 재정지원 일자리사업 고용효과 고용영향 연구. 한국노동연구원
- 허재준, 2017. 4차 산업혁명이 일자리에 미치는 변화와 대응. 노동리뷰, 2017. 3: 62-71.
- Frey and Osbourn, 2013. The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? Oxford University Press.
- OECD, 2016. The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. OECD.
- World Economic Forum, 2016. The future of jobs - Employments, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution.

발표4

서울시 SOC분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향

김 진

(한남대학교 글로벌비즈니스학과 교수)

서울시 SOC분야의 중장기 재정지출 전망과 정책방향

김진(한남대학교 글로벌비즈니스학과 교수)

01 | SOC 예산지출의 현황과 개선과제

1_서울시 SOC 예산의 지출현황과 세부내역

1) 서울시 SOC 예산의 지출현황

2016년 서울시의 SOC 예산은 1조 7,153억 원으로 계수되는데, 이는 전년 1조 8,212억 원에 대비하여 5.8% 감소한 규모이다. [표-1]에서 보듯이, 자료 취득이 가능한 2009년에서 2016년 기간 중 SOC 예산은 최저 1조 2,694억 원('11년)에서 최대 1조 8,212억 원('15년)으로 변동폭이 큰 편이고, 특히 2011년 우면산사태 이후 잠시 그 절대 규모가 증가하지만, 이내 하락 반전하고 있음을 파악할 수 있다. 즉 2012년(25.6%), 2013년(5.4%) 그리고 2015년(11.6%)을 제외한 연도에서는 전년도 대비 증가율이 모두 음수로 나타나고 있다.

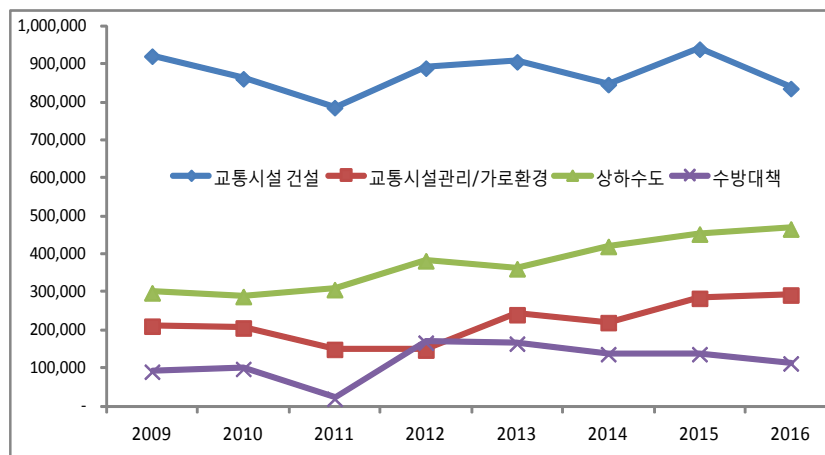
시(市)의 SOC 예산은 전체 예산에서 6.2%('16년) 정도를 차지하는데, 자료 기간 중에는 (우면산사태 다음 연도인) 2012년에 가장 높은 수치(7.5%)를 기록한 이후, 최근에는 상당히 낮아지는 추세를 보이고 있다.

[표-1]. 서울시 SOC 예산의 추이와 전체 예산 중 점유비중

(단위: 십억 원, %)

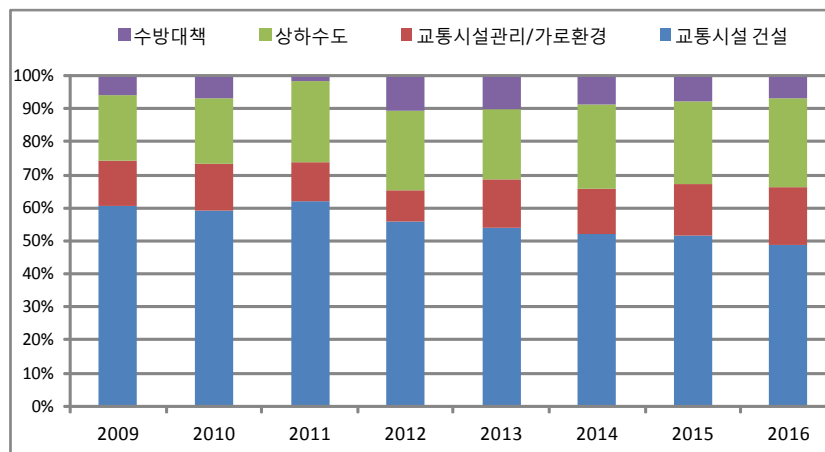
연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울시 예산	22,767	19,978	20,499	21,369	23,055	24,175	25,522	27,504
SOC 예산 합계	1,528	1,462	1,269	1,595	1,681	1,631	1,821	1,715
전년 대비 증감율		- 4.4	- 13.2	25.6	5.4	- 3.0	11.6	- 5.8
교통시설건설	923	863	788	891	908	848	941	838
교통시설관리/가로환경	212	208	151	150	243	222	286	295
상하수도	300	290	309	385	364	422	455	468
수방대책	93	100	22	169	167	139	139	115
SOC 점유비중	6.71	7.32	6.19	7.46	7.29	6.75	7.14	6.24

자료: 서울시 내부자료



자료: 서울시 내부자료

그림-1. SOC 예산의 사업성격별 예산규모 (단위: 백만 원)



자료: 서울시 내부자료

그림-2. SOC 예산의 사업성격별 구성비율

시(市)의 SOC 예산을 사업 성격으로 나누어 고찰하면, 교통시설의 건설과 관리에 약 70%의 예산이 집중되어 있으나 최근에는 상하수도 관련 예산이 증가하는 추세라는 것으로 요약된다. 2016년 예산 중에서 교통체계 구축, 고속철도, 도시철도 등 교통시설 건설이 51.7%인 9,414억 원을 차지하지만, 매년 그 점유비율이 감소하는 중이다. 교통·교량시설 관리 및 가로환경개선은 '11년(11.9%)과 '12년(9.4%)에 점유비율이 이례적으로 낮지만, 그 외 연도들은 대체로 그 비율이 증가하는 추이를 보인다. 즉 '09년 2,125억 원(13.9%)에서 '16년 2,942억 원(17.2%)으로 증가하는 추세로 이해함이 타당하다. 무엇보다 상하수도 관련 예산은 '09년 19.6% 수준(3,001억 원)이었으나 매년 증가하여 '16년에는 전체 SOC 예산에서 27.3%(4,682억 원)에 이르고 있다. 수방대책 및 하천정비 관련 예산은 우면산사태 이후 '12년(10.6%)과 '13년(9.9%)에 급격히 점유비율이 높아졌으나, 최근에는 낮아지는 추세가 현저하여 '16년 1,147억 원(6.7%)으로 계수된다.

2) 서울시 SOC 예산의 세부내역

분석대상인 시(市) SOC 예산은 2009년에서 2016년 사이에 도시교통본부, 도시기반시설본부, 안전총괄본부 및 물순환안전국에서 지출한 2,595건의 단위사업이 해당된다. 시설 성격이 다분히 기반시설이지만, 상기 4개 본부·국에서 추진하지 않는 경우, 자료를 확보할 수 없어서 분석에 반영하지 못하였다.

서울시의 회계구분은 사업성격을 ① 도시철도; ② 도로 개설; ③ 도로 및 시설물 관리; 그리고 ④ 하수도 및 하천관리로 분류하고 있다.

우선 도시철도는 도시교통본부와 도시기반시설본부가 추진하는 사업들이다. 전자의 대표적인 단위사업들은 광역철도부담금과 지하철수송력 증대 및 시설개선이라 할 수 있다. 부담금은 2011년 한때 880억 원을 기록하였으나 2016년에는 172억 원으로 축소된 상태이다. 시설개선은 꾸준히 증가하여 2016년 1,412억 원을 지출하였다. 도시기반시설본부는 도시철도·경전철·광역철도 건설에 매년 1,708억 원('10년)에서 3,464억 원('16년)을 지출하고 있다. 다소의 변동은 있으나 최근으로 올수록 지출 규모가 증가하는 추세는 분명하게 발견할 수 있다.

도로 개설은 안전총괄본부의 도로계획과가 추진하는 사업들인데, 도시고속도로·간선 도로망·광역도로의 건설사업들이 이에 해당한다. 해당 분야는 2010년 6,128억 원(시(市) SOC 예산의 41.9%)을 정점으로 큰 폭으로 감소하여, 2016년에는 3,330억 원(19.4%)만이 배정된 것으로 나타난다.

[표-2] 2009~2016 서울시의 분야별, 실국별, 주요 단위사업별 예산지출현황 (뒷면 계속)

(단위: 백만 원)

구분	실국	부서	단위사업	합계	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
도시 철도	도시교통 본부	교통 정책과	광역철도건설부담금	367,054	57,991	79,905	88,001	81,816	14,385	13,672	14,108	17,176
			지하철수송력 증대	495,261				109,262	61,761	66,452	116,599	141,188
	도시기반 시설본부	기획 예산과	도시철도건설사업	1,518,561	196,597	90,239	143,759	160,014	259,183	217,900	228,471	222,398
			경전철건설사업	653,525	94,320	80,519	83,909	105,000	80,400	39,985	81,309	88,083
			광역철도건설사업	46,894						5,000	5,994	35,900
도로 개설		도로 계획과	도시고속도로 확충	1,285,838	165,730	161,405	157,253	163,000	162,200	169,650	173,900	132,700
			간선도로망 확충	1,811,741	273,482	291,826	201,659	224,466	217,985	202,225	210,397	189,701
			광역도로건설	821,959	134,808	159,560	113,000	47,800	112,247	133,362	110,586	10,596
도로 및 시설물 관리	안전	보도환경 개선과	도로시설물 관리	57,680	314	1,926	145	-	14,050	8,910	11,209	21,127
			가로환경 개선	72,194	18,183	12,680	10,402	4,788	4,557	3,545	4,297	13,743
	총괄 및 본부	도로 관리과	한강교량 관리	9,124	9,124							
			일반교량 관리	22,033	22,033							
			고가차도 및 입체교차로	9,803	9,803							
			터널 관리	17,927	17,137	336	454					
			하천복개구조물 관리	17,740	17,740							
			지하차도 관리	5,355	4,369	836	150					
			도로 및 도로부속물 관리	651,095	113,756	84,454	56,827	56,442	78,286	76,172	87,181	97,977

[표-2] 2009~2016 서울시의 분야별, 실국별, 주요 단위사업별 예산지출현황 (뒷면 계속)

(단위: 백만 원)

구분	실국	부서	단위사업	합계	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
도로 및 시설물 관리	안전 총괄 본부	도로 시설과	터널시설 관리	60,380		6,193	2,649	8,740	5,686	12,667	13,945	10,500
			하천복개구조물 관리	35,126		4,995	3,648	400	4,849	4,100	8,334	8,800
			도로시설물운영	118,818		20,950	9,831	14,941	32,736	22,967	11,069	6,325
			지하차도시설 관리	25,814		4,761	4,125	132	6,630	4,550	1,887	3,728
			기전시설물 관리	44,009		465	400	6,393	8,596	7,815	10,684	9,656
			자동차전용도로 교량 관리	28,605		1,838	3,933	5,845	4,768	12,221		
			자동차전용도로 고가차도 및 입체교차로	30,913		2,074	8,408	4,740	8,450	7,241		
			한강교량 관리	53,584				16,591	23,630	13,363		
			일반교량 관리	20,603				6,671	5,040	8,892		
			고가차도 및 입체교차로	39,915				4,382	18,501	17,032		
			교량시설물운영	47,119				19,535	26,884	700		
			자동차전용도로 관리	89,862							49,579	40,283
		교량 안전과	교량시설물 운영	42,001		14,700	20,685			6,452		164
			고가차도 및 입체교차로	26,194						2,500	12,732	10,963
			한강교량 관리	71,757						10,777	32,226	28,754
			일반교량 관리	79,772						2,000	42,627	35,145
			1종 교량 건설사업 관리	1,056								1,056
			교량시설물 점검 관리	6,408								6,408
			도로시설물운영	157							157	
		교량 관리과	한강교량 관리	31,291		16,896	14,395					
			일반교량 관리	24,403		15,862	8,541					
			고가차도 및 입체교차로	25,702		18,830	6,872					

[표-2] 2009~2016 서울시의 분야별, 실국별, 주요 단위사업별 예산지출현황

(단위: 백만 원)

구분	실국	부서	단위사업	합계	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
하수도 및 하천 관리	물순환 안전국	물순환 정책과	물환경 개선 및 관리	50,677	7,052	14,727	3,713	1,100	2,663	3,374	4,580	13,468
			지하수 및 토양오염 관리	3,375	94	74	183	90	516	354	945	1,119
		물재생 계획과	하수도관리	26,330		4,040	3,390	904	2,100	2,495	8,700	4,700
			하수관로 신설·개량	716,336	54,800	41,990	58,160	108,210	110,370	109,845	107,714	125,247
			하수관로 종합정비	934,239	71,000	100,800	101,035	138,625	120,967	145,248	133,369	123,195
			하수관로 보수·보강	212,210					27,110	41,592	62,574	80,934
			하수암거 보수·보강	84,935	34,070	17,230	15,620	18,015				
			효자배수분구침수방지	10,952				10,952				
			하수관로, 하수관거	13,890					1,992	2,907	5,837	3,154
		물재생 시설과	물재생시설 개선	874,481	121,096	90,228	126,627	86,861	97,866	105,430	130,664	115,709
			물재생시설 운영관리	65,404	12,000	21,334		19,775		11,087	500	708
			수질오염원 관리	26		26						
		하천 관리과	하천복원 및 정비	381,504	84,632	93,661	13,331	48,059	28,707	30,564	29,279	53,271
			수방대책사업	561,709	8,215	6,457	8,300	121,263	137,962	108,358	109,763	61,391

자료: 서울시 내부자료

도로 및 시설물 관리분야는 안전총괄본부 산하의 5개 행정부서, 즉 보도환경개선과, 도로관리과, 도로시설과, 교량안전과 및 교량관리과가 추진하는 단위사업들이 해당한다. 보도환경개선과는 도로시설물 관리와 가로환경 개선에 연평균 162억 원 정도(최소 '12년 48억 원, 최대 '16년 349억 원)를 사용하고 있다. 특히 '15년 155억 원에 대비하여 '16년은 큰 폭($\Delta 125\%$)으로 증가하고 있다.

도로관리과는 한강 및 일반교량, 고가 및 입체교차로, 터널, 하천복개구조물, 지하차도 그리고 도로 및 도로부속물 등의 시설을 관리하는데, '09년~'16년 기간 중에 연평균 916억 원을 지출하였다. 도로관리과의 예산은 '09년 1,940억 원으로 정점을 찍고 감소하여 '12년 564억 원까지 축소되었으나, 이후 재상승하여 '16년에는 980억 원까지 증가한 상태이다.

'10년~'16년 회계기간 중에, 도로시설과는 도로시설관리와 교량관리에 연평균 850억 원을 지출하였다. 도로시설관리는 터널, 하천복개구조물, 지하차도시설, 기전물시설, 자동차 전용도로의 도로·교량·고가차도·입체교차로 등의 시설관리와 도로시설물의 운영을 포함하고, 교량관리는 한강 및 일반교량, 고가차도 및 입체교차로 등의 시설관리와 교량시설물의 운영을 포괄한다. 도로시설과의 예산은 매년 300~400억 원 수준이었으나, 교량관리 관련 예산이 크게 증액된 '12년(884억 원), '13년(1,458억 원) 및 '14년(1,115억 원)에 증가율이 높았음을 발견하게 된다. '16년에는 예산 규모가 793억 원으로 상당히 낮은 상태이다.

교량안전과는 한강 및 일반 교량관리, 도로 및 교량시설물 운영, 고가차도 및 입체교차로 관리, 교량시설물의 점검과 관련한 사업을 추진하면서, '10년~'16년 중에 연평균 325원을 지출하였다. '10년(147억 원)과 '11년(207억 원)보다 '15년(877억 원)과 '16년(825억 원)에 예산이 큰 폭으로 증가한 것을 발견하게 된다. 교량관리과 역시 한강 및 일반 교량관리와 고가차도 및 입체교차로를 관리하는데, '10년(516억 원)과 '11년(298억 원)에만 집중적으로 예산을 편성하여 집행한 것으로 분석된다.

하수도 및 하천관리는 물순환안전국 산하의 4개 부서(물순환정책과, 물재생계획과, 물재생시설과, 하천관리과)가 담당하고 있다. 물순환정책과는 수질개선과 지하수 오염을 관리

하는데, '09년부터 '16년까지 연평균 68억 원을 지출하였다. 동 부서는 대체로 10~30억 원 수준의 예산을 편성하나, 주기적으로 지출이 집중되는 것으로 보인다('10년 148억 원 및 '16년 146억 원이 고점을 형성).

물재생계획과는 하수도 관리, 하수관로 개량·정비·보수·보강 등의 사업을 추진하면서, '09년~'16년 동안 시(市) SOC 예산의 18.6%를 집행하였다. 동 기간 평균 연예산은 2,952억 원에 달하며, '09년 1,670억 원에서 많이 증가하여 '16년에는 4,343억 원에 달하고 있다. 후술하겠으나, 이렇게 하수 관련 예산이 급증하는 것에는 하수시설의 노후화와 교체주기 도래가 영향을 미치고 있다.

물재생시설과는 물재생시설의 개선·운영과 수질오염원을 관리하는데, 같은 기간 동안 연평균 1,175억 원을 지출하였다. 다소의 편차는 있으나, 동 부서는 매년 비슷한 규모의 예산을 편성·집행하고 있는 것으로 보인다. 하천관리과는 치수 및 하천관리와 수방대책을 추진하고 있다. 이 부서는 '09년~'16년 동안 1,179억 원을 지출하였는데, 연도별로 커다란 편차를 나타내고 있다. 우면산 사태 발생 이전에 편성한 '11년 예산은 216억 원에 불과한, 그 이후 편성한 '12년 및 '13년 예산은 각각 1,693억 원과 1,667억 원으로 크게 증액된 것을 발견할 수 있다. '16년에는 1,147억 원에 그치고 있어서, 상당히 감소한 것으로 파악된다.

2_서울시 노후 기반시설의 교체현황

2017년 2월 기준으로 도시기반시설본부가 집계한 서울시 기반시설의 노후화는 예상보다 심각한 수준으로 판단된다. 경과 연수가 30년을 초과하는 시설의 비중이 도로시설물 29.5%, 하수관로 48.7%, 방재시설물 25.1%, 상수도 31.1%, 상수관로 9.5%, 지하철시설물 37.8% 및 궤도 26.2%로 분석된다. 특히 하수관로의 노후화가 심각한데, 전체 10,616km 중에서 5,175km가 이 기준에 해당하며 향후 노후화가 촉진될 것으로 우려되는 바, 조속한 교체가 요망된다고 하겠다. 또한, 지하철시설물의 노후화도 상당한 수준으로서, 585개 시설 중 221개가 30년을 경과하여 향후 교체를 고려해야 하는 상황인 것으로

판단된다.

범위를 경과 연수 20년을 초과하는 경우로 넓히면, 상수도과 전동차 역시 문제의 소지가 상존한다. 전자는 51.8%(7,069km) 그리고 후자는 56.5%(2,018량)가 해당되는데, 중장기적으로 교체를 고려할 수밖에 없을 것으로 보인다.

[표-3] 서울시 도시기반시설의 경과연수 현황(2017.02 기준)

경과연수	합계	≤10년	11~20년	21~30년	31~40년	41~50년	51년≤
도로시설물	1,007개	86개	311개	313개	188개	102개	7개
하수도	4개		1개	3개			
하수관로	10,616km	1,885km	1,338km	2,218km	1,360km	380km	3,435km
방재시설물	462개	71개	114개	161개	77개	33개	6개
상수도	177개	17개	54개	51개	41개	11개	3개
상수관로	13,649km	2,039km	4,541km	5,778km	1,170km	121km	
지하철시설물	585개	17개	186개	161개	201개	20개	
궤도	722km	82km	213km	238km	189km		
전동차	3,571량	676량	877량	2,018량			

자료: 서울시 도시기반시설본부 내부자료

[표-4] 서울시 노후 도시기반시설의 교체를 위한 소요예산 추산(2012~2016)

(단위: 십억 원)

구분	소계	2012	2013	2014	2015	2016
도로시설물	1,428	345	264	287	293	239
도로포장	337	59	72	56	74	76
하수도	393	62	62	87	84	97
하수관로	2,349	298	316	539	605	592
상수도	1,627	423	320	276	283	326
방재시설물	110	14	14	16	41	25
지하철시설물	868	201	229	114	153	171
합계	7,112	1,402	1,276	1,375	1,532	1,527

주1 : 내구연수를 기준으로 장래 교체수요를 추정

주2 : 시설물은 정밀안전진단보고서상 사업비, 기계설비는 내구연수 고려한 연차별 투자계획

자료: 서울시 도시기반시설본부 내부자료

[표-5] 서울시 노후 도시기반시설의 교체를 위한 실행예산(2012~2016)

(단위: 십억 원, %)

구분	소계	2012	2013	2014	2015	2016
도로시설물	986	160	201	218	208	200
도로포장	253	35	52	52	53	61
하수도	246	35	41	53	55	62
하수관로	1,428	267	249	291	290	331
상수도	1,155	352	236	160	182	225
방재시설물	93	14	12	14	34	19
지하철시설물	633	135	122	74	148	154
합계	4,794	998	912	862	970	1,052
SOC 예산 내 점유비율		62.6	54.3	52.8	53.3	61.3

자료: 서울시 도시기반시설본부 내부자료

[표-6] 서울시 노후 도시기반시설의 교체예산 과부족분(2012~2016)

(단위: 백만 원)

구분	필요액(A)	실집행액(B)	부족액(A-B)
도로시설물	1,428,466	986,249	442,217
도로포장	336,787	253,377	83,410
하수도	2,741,698	1,673,644	1,068,054
상수도	1,627,258	1,154,604	472,654
방재시설물	109,928	92,988	16,940
지하철시설물	867,694	632,694	235,000
합계	7,111,831	4,793,556	2,318,275

2017년 2월 도시기반시설본부는 2012~2016 회계기간 중 서울시의 노후 기반시설 교체에 필요하였던 예산은 7조 1,118억 원으로 추산한 바 있다. 계산의 기준은 ① 시설물의 경우 안전점검 또는 정밀안전진단보고서상 사업비이고 ② 기계설비는 내구연수를 고려하여 시(市) 자체적으로 수립한 연차별 투자계획에 근거하고 있다. 가장 큰 예산이 소요될 것으로 추산한 시설은 하수관로(2,349억 원)와 상수도(1,627억 원)로 나타난다.

하지만 같은 기간 실제로 집행한 예산은 소요예산의 67.4%인 4조 7,936억 원에 불과하며, 이는 5년 동안의 SOC 예산 합계(8조 4,338억 원)의 56.8%를 차지하는 수준이다. 즉 교체가 필요한 노후시설의 약 1/3이 적기에 교체되지 못하여, 그 집행이 미래로 이연된

다고 해석된다. 집행되지 아니한 소요예산의 과부족분은 물가상승률을 고려하지 않은 명목가격으로도 2조 3,183억 원에 달하는데, 이렇게 미집행된 과부족분의 누증은 향후 심각한 시설안전문제로 대두될 위험을 내재한다는 점에서 향후 정책적 관심이 요구된다고 하겠다.

[표-7] 중앙정부의 재정지출 규모와 SOC 예산의 변화추이

(단위: 조원, %)

예산분야		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SOC 재정 투자	도로	8	7.4	7.8	8.6	8.5	9.1	8.3	7.4
	철도	4.2	4.4	5.1	6.1	6.2	6.7	7	6.9
	도시철도	1.1	1	1	0.8	0.6	0.7	0.5	0.2
	해운·항만	1.9	1.6	1.6	1.5	1.5	1.7	1.8	1.8
	항공·공항	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
	물류 등 기타	2.2	2.2	1.9	1.9	2	2	2	2.2
	수자원	5.1	5	2.9	2.7	2.4	2.3	2.1	1.8
	지역 및 도시	1.6	1.6	1.7	1.6	1.5	1.3	1.1	1.2
	산업단지	0.9	1	1	1	0.9	0.9	0.6	0.5
	합계	25.1	24.4	23.1	24.3	23.7	24.8	23.7	22.1
(증감율)			- 2.8	- 5.3	5.2	- 2.5	4.6	- 4.4	- 6.8
정부 재정지출 총계		292.8	309.6	325.4	342	355.8	375.4	386.4	400.5

주: 본예산 기준

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[표-8] 2018년 정부 SOC 예산(안)의 변화 분석

(단위: 조원, %)

구분	2017	2018(안)	증감	증감비율(%)
정부 전부처 SOC ¹⁾	22.1	17.7	- 4.4	- 19.9
국토교통부예산	20.1	15.9	- 4.2	- 20.9
SOC ²⁾	19.1	14.7	- 4.4	- 22.9
주거급여 등 복지	1.1	1.2	0.2	14.2

주1 : 정부 전부처의 SOC 예산은 국토교통부 SOC 예산과 약 3조 원 차이

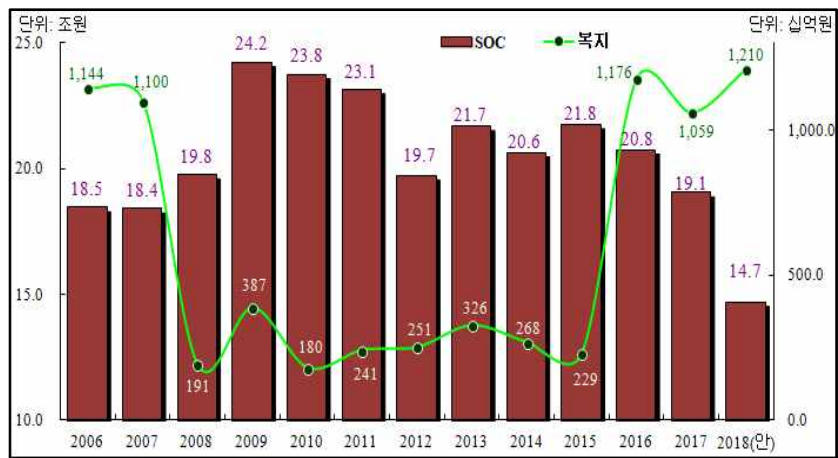
주2 : 국토교통부의 SOC 예산은 해양수산부의 항만 등이 제외된 예산

자료: 국토교통부, 2017.08.29, 보도참고자료 재작성



자료: 국회예산정책처 재정통계

그림-3. 중앙정부의 SOC 예산 변화추이와 총예산 내 점유비율 변화추이



자료: 국토교통부 홈페이지, 국토교통예산 과년도 자료 정리

그림-4. 건설교통부의 SOC 및 복지예산 변화추이

3_중앙정부의 SOC 예산 변화추이와 정책 방향

2017년 정부 전 부처에서 SOC 사업에 지출한 예산은 본예산 기준으로 22.1조 원으로 계수되고, 이는 전년 23.7조 원에서 6.8% 감소한 규모이다. 동 예산은 2015년 24.8조 원으로 정점을 형성하는데, [표-7]에서 보듯이 2013년과 2015년을 제외하고는 자료 기간

중 모두 감소세를 보이고 있다. 2018년 예산(안)에서도 SOC 예산은 큰 폭으로 감소하였는데, 정부 전체의 SOC 예산은 17.7조 원으로 19.9% 감소하였고, 국토교통부의 SOC 예산 역시 14.7조 원으로 전년 19.1조 원에 대비하여 22.9%를 감액한 것으로 보도된다([표-8] 참조).

상술한 대로 정부의 SOC 예산은 그 절대 규모도 감소하고 있지만, 정부 재정지출에서 차지하는 비중 역시 큰 폭으로 감소하고 있다. [그림-3]에서 보듯이, 2010년 8.6%에서 지속적으로 감소하여 2017년에는 5.5%를 기록하였고, 2018년 예산(안)에서는 전체 재정지출(429조 원)의 4.1%로 축소된 상태이다.

정부의 SOC 예산 축소기조는 평창동계올림픽 관련 대형 사업들이 대부분 2017년에 마무리되므로, 2018년 예산(안)부터는 자연 감소분이 발생하는 것이 한 요인이 될 수 있다. 국토교통부는 춘천~속초 전철, 감해 신공항, 수도권 광역급행철도 등 최근 발표하는 사업들이 본격적으로 추진될 2020년부터는 SOC 예산이 다시 회복세로 돌아설 것으로 전망한 바 있다(이데일리, 2017.08.29).

하지만, 증가하는 복지수요에 대응하면서 토건사업에 대한 투자를 억제하는 재정 구조조정이 보다 근본적인 요인으로 작용할 수 있다. [그림-4]에 보듯이, 건설교통부의 예산에서 SOC 예산은 2009년 24.2조 원을 정점으로 지속적으로 감소하고 있는 반면, 주거급여 등 복지예산은 2015년 이후 계속 증가하고 있다.

한편, 국토교통부의 정책방향 역시 미래 기반시설 투자에 영향을 줄 것으로 보인다. 동부서는 2017년 예산 편성과 관련하여, ① 신산업 등 미래성장동력 확충; ② 예방 중심의 안전투자 강화; ③ 서민 및 취약계층의 주거안정 지원; ④ 핵심 인프라의 적기 확충; ⑤ 도시경쟁력 강화 및 생활인프라 개선 등 5개 정책목표를 소개하고 있다(국토교통부 홈페이지, 정책리뷰).

이 중 ① 신성장동력 확충과 관련하여, 국토교통부는 국토교통 7대 신산업에 대한 투자를 크게 확대하고 있다. 7대 신산업은 자율주행차, 드론(Drone), 스마트시티(Smart City), 공간정보, 해수담수화, 제로에너지(Zero Energy) 건축물 및 리츠(REITs: Real Estate Investment Trusts)를 지칭하는데, 관련하여 정밀지도제작, 첨단자동차검사연구센터, 드

론 전용시험장 등의 사업들이 새롭게 추진되고 있다(국토교통부 홈페이지, 정책리뷰).

그리고 ② 안전투자 강화는 i) 기반시설의 노후화에 대비한 도로·철도시설의 개량, 댐 유지·관리 등 시설성능 개선과 ii) 지진에 대비하여 도로·철도·교량 등에 대한 내진 성능보강 확대를 목표하고 있다. 관련하여, 가뭄·홍수 예측 정확도 향상, 항공 및 자동차 안전, 도심 지반침하 대비 지하시설물 전산화 등 소프트웨어 투자도 확대되는 추세이다(국토교통부 홈페이지, 정책리뷰).

4_서울시 SOC 정책의 개선과제

앞서 살펴본 것처럼, 서울시와 중앙정부 모두 예산에서 SOC 사업예산이 차지하는 비중이 감소하는 중이다. 양자 모두 노후화되는 기반시설의 교체로 인한 예산압력이 대두된다는 점도 공통적이다. 특히 서울시의 도시기반시설은 과거 개발연도에 집중적으로 공급된바, 최근에는 내구연한이 지난 노후시설의 교체주기가 도래하고 있고 그 소요예산이 점점 증가하는 추세이다. 이는 SOC 예산에서 상하수도의 비중이 높아지고 있는 점에서도 확인할 수 있었다.

향후 중장기적으로도 기반시설의 교체수요는 증가할 것이 분명한데, 적기에 교체되지 아니하면 시민안전이 위협받는다는 점에서 문제의 심각성이 내재한다. 현재 시(市)는 교체의 필요성이 인정되는 시설에 대해서 $\frac{2}{3}$ 수준의 예산을 실행하고 있고 $\frac{1}{3}$ 은 미래로 교체 시기를 미루고 있음을 주목하게 된다. 시(市)는 노후시설을 교체하면서 중장기적으로 공동구의 보급을 확대할 계획을 발표한 바 있지만, 중앙정부와 (한전 등) 시설 점유자가 관련 사업의 예산출연에 소극적인 상황에서 기반시설의 공동구 수용 역시 전망이 밝지 않다([표-9]에서 제시하듯이, 서울시의 공동구 연장은 현재 3.4km 수준에 머물고 있다. 이는 서울시의 상·하수관로의 연장이 1만 km가 넘는다는 점을 고려하면 매우 미미한 상황이다([표-3] 참조)).

[표-9] 서울시의 공동구 설치 현황 (2016년 기준)

소재지	시설 수(개)	연장(m)	면적(㎡)
중 구	1	40	88
노원구	2	1,270	5,446
은평구	2	520	520
양천구	11	9,670	11,612
강서구	3	2,660	23,552
영등포구	1	6,065	12,130
강남구	3	5,838	29,190
송파구	5	7,860	35,120
소 계	28	33,923	117,658

자료: 통계청 통계포털(kosis.kr)



자료: 머니투데이, 2015.03.03, 기사자료

그림-5. 서울 도시철도 2호선 지상철 구간의 지하화계획

제약된 예산 사정에서 시(市)의 숙원사업이라 할 수 있는 지상철의 지하화 역시 적기에 소요예산을 확보하지 못하여 장기 표류할 우려가 크다. 서울시에선 현재 9개 노선, 13개 구간에 걸쳐서 81.9km에 달하는 지상철이 소재해 있다. 지난 2015년 4월 시(市)가 지하철 2호선의 18.91km(한양대역~잠실역(8.02km), 신도림역~사림역(4.82km), 신답역~성수역

(3.57km) 및 영등포구청역~합정역(2.5km))에 대하여 우선적으로 지하화하는 방안을 발표하였다. 하지만 2011년 서울연구원이 수행한 타당성조사에서 한양대역~잠실나루역 구간에만도 2조 2,600억 원이 소요될 것으로 추정한바, 시(市) 전체 지상철의 지하화에는 기계적으로 단순하더라도 23조 원 이상이 소요될 것으로 추정할 수 있다.

중앙정부의 SOC 정책방향과 비교할 경우, 시(市)의 SOC 예산정책의 소극성이 뚜렷하게 대비된다. 우선 공공이 제공하는 기반시설의 범주가 넓어지고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 광역고속도로·고속철도 등 도시경쟁력 제고를 높이는 기반시설, 도시재생을 선도하는 생활인프라 뿐 아니라 미래 도시성장동력을 확보하려는 첨단산업의 기반시설에 대해서 공공의 공급의무가 증가하는 것이다.

특히 전기자동차를 위한 충전시설(대구광역시)·충전주차장(미국 휴스턴) 및 무선충전도로(구미시 및 영국 Highways England)의 설치, 자율주행 시범도로의 개설(판교), 유·무인 드론의 시험비행코스 및 시험장 제공은 현재 중앙정부뿐 아니라 국내외 여러 대도시가 경쟁적으로 추진하는 시설사업들이다.



자료: 영국 정부 홈페이지 언론 보도자료(www.gov.uk/government/news)

그림-6. 영국 Highways England의 무선충전차선 개념도

서울시가 검토해 볼 사항은 미래산업 지원형 기반시설의 설치에 있어서 현재 시(市)의 정

책노력이 충분한가 하는 부분이다. 물론 중앙정부의 정책의지와 지원도 중요하지만, 지자체 차원의 지원노력도 산업 진작에 있어서 매우 유효하다. 예를 들면, 자율주행 테스트의 중요한 공공지원항목에는 차선 및 도로 선형의 질 제고 그리고 교통질서 개선 등이 포함된다. 시범도로의 개설과 센서링(Sensoring) 강도를 높이는 차선의 설치, 교통단속의 강화 등은 정책의지에 따라서 지자체 차원에서 충분히 추진이 가능한 사업들이라 할 수 있다.

정리하면, 전통적인 기반시설의 교체수요 및 현대화, 도시구조 및 미관 개선을 위한 도시철도 지하화 그리고 신개념의 성장산업 기반시설을 확충하기 위하여 중장기적으로 SOC 예산 확보가 가능할 것인지 가늠하기 어렵다. 특히 서울시도 당면한 국가문제인 고령화·저출산·인구감소 및 저성장에서 자유롭지 못할 것인바, 장기적으로 시(市)의 세출 역시 제약받을 것은 충분히 예측할 수 있다. 더군다나 최근과 같이 복지예산이 증가하고 SOC 예산의 증액을 제약하는 상황에서 상기 정책현안들을 해소할 수 있을지는 다분히 불투명하다.

따라서 중장기 SOC 예산정책과 관련하여 도출할 수 있는 개선과제는 분명해진다. 무엇보다 재정의 구조조정을 통하여 시(市)의 세출여력을 확보할 필요가 있다. 서울공공투자관리센터 출범 이후 상당히 감소하였으나, 아직도 그 시급성이 의문시되는 박물관, 미술관, 기념관, 각종 청사의 신·증축 등 전시성 공공투자사업이 여러 사업부서들과 자치구들에서 추진되고 있다.

둘째 서울시의 기반시설투자 개념을 확대할 필요가 있다. 본 연구에 제공된 자료는 [표-2]에 열거된 4개 본부 및 국이 추진하는 단위사업들로 제한되어 있다. 시(市)의 전체적인 SOC 예산 규모를 파악하기 어렵다는 것은 시(市)가 SOC 사업을 토목 관련 분야로 한정하여 인식하고 있거나 시(市) 차원의 통합된 컨트롤 타워(Control Tower)가 부재하다는 방증일 수 있다. 관련하여, 국토교통부의 사례에서 보듯이 기반시설의 체계적 관리를 위해 서 소프트웨어 구축을 시도하는 것도 고려할 만한 방안이다. 또한, 최근 영·미의 정책흐름 역시 천착할 필요가 있다. 이들은 더 이상 SOC나 주택에 대한 투자를 단위사업으로 인식하지 않고, 지역산업과 연계하여 추진함으로써 지역재생 내지는 고용창출의 수단으로 활용하고 있다(김진·김주영, 2016). 이런 인식의 전환 없이 ‘신산업 선도형 기반시설’과

같은 정책 아이디어를 기대하는 것은 그야말로 토각귀모(兎角龜毛)라 할 것이다.

셋째 시(市)의 중장기 목표에 부합하도록 기반시설 투자에도 명확한 선택과 집중 그리고 전략적인 우선순위를 설정할 때이다. 물론 중장기 기반시설 확충전략에는 위에서 열거한 현안사업들(노후시설 교체, 공동구 확대, 지상철 지하화, 미래산업 지원용 기반시설)이 실효성 있게 추진되도록 구체적인 실행수단(예산확보계획)이 담보되어야 함은 불문가지(不問可知)이다. 부연하면, 시(市)는 중장기 기반시설 투자전략에 될 수 있으면 첨단 기반시설 기술의 접목을 병행하는 것이 바람직할 것으로 본다.

02 | 서울시 SOC 예산의 중장기 전망

1_SOC 예산의 장기예측방법

1) 중장기 SOC 예산과 노후 기반시설 교체수요의 예측방법

이 절에서 본 연구는 목표연도를 2040년으로 설정하고, 서울시의 중장기 SOC 예산을 예측하였다. SOC 예산의 예측치는 다시 (2040년까지 전망한) 노후 기반시설의 교체수요와 비교하여, 중장기적으로 시(市)가 노후시설 교체수요에 대응할 수 있는지 그리고 기반시설의 현대화 및 신성장동력의 지원 여력을 확보할 수 있는지를 분석하였다.

2040년까지의 SOC 예산을 예측하는 방법은 ① 단순회귀분석과 ② 시계열 연장으로 접근하였다. 전술한 대로, 구득이 가능한 기초자료로서 시(市)의 SOC 예산이 2009년부터 2016년까지 8개년에 불과하여, 회귀추정에만 의존하여 장기간을 예측하는 것보다 시계열 연장을 병행하는 것이 예측위험을 줄이는 방안일 것으로 판단하였다. 회귀분석에서는 독립변수로 서울시의 전년도 GRDP(Gross Regional Domestic Product: 지역내총생산)를 이용하였고, 시계열 연장은 지수평활법 중 HW(Holt-Winters)방법을 사용하였다. 양자간 예측값이 큰 차이를 보이지 않기 때문에, 후속되는 노후기반시설 교체예산과의 비교에서는 ①과 ②로 구한 예측치의 평균값을 적용하였다.

노후 기반시설의 현황은 구득이 가능한 2012년에서 2016년까지의 5개 연도 자료에 기초하고 있다. 기반시설의 장래 교체수요는 ① 2016년 예산에서 매년 물가상승률만큼 상승시킨 예측치와 ② 지수평활법에 의한 예측치를 평균하여 산출하였다. 적용한 물가상승률은 국회예산정책처(2016)의 중기 전망을 참조하여 연 1.6%로 가정하였는데, 이는 법인세 법상 내구연수 60년에 근거한 연 1.67%와 근사하는 수준이라고 판단하게 된다.

[표-10] 서울시 SOC 예산과 주요 도시지표(2009년~2016년)

지표항목	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SOC 예산(조원)	1.5	1.5	1.3	1.6	1.7	1.6	1.8	1.7
GRDP(조원)	273	290	304	313	319	329	344	
재정자립(%)	92.0	85.8	90.3	90.2	88.8	84.2	84.3	84.7
인구(천인)	10,464	10,575	10,529	10,442	10,388	10,369	10,297	10,204
통행인구(천인)	31,948	31,156	31,885	32,150	32,515	32,689	32,410	32,848
대중교통 수송분담률(%)	63.0	64.3	65.1	65.6	65.9	66.0	65.8	
자동차 등록대수(천대)	2,954	2,981	2,978	2,969	2,973	3,013	3,057	3,083
도로연장(km)	8,078	8,093	8,102	8,142	8,148	8,174	8,197	8,214
지하철 연장(km)	287	287	314	317	317	327	327	327

자료: 서울통계(stat.seoul.go.kr) 및 주요 교통통계(traffic.seoul.go.kr)

[표-11] SOC 예산과 타 도시지표들과의 피어슨 선형상관계수

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
①		- 0.50	0.70	- 0.82	0.66	0.44	0.62	0.79	0.53
②			- 0.59	0.47	- 0.25	- 0.45	- 0.78	- 0.67	- 0.42
③				- 0.89	0.84	0.93	0.83	0.98	0.92
④					- 0.89	- 0.58	- 0.83	- 0.92	- 0.74
⑤						0.64	0.59	0.82	0.84
⑥							0.55	0.85	0.92
⑦								0.88	0.66
⑧									0.88

주1: ① SOC 예산; ② 재정자립도; ③ $GRDP_{t-1}$; ④ 인구; ⑤ 수단통행인구; ⑥ 대중교통수송분담률; ⑦ 자동차등록대수; ⑧ 도로연장; ⑨ 지하철연장

주2: 색칠한 셀은 5% 수준에서 통계적으로 유의

2) 서울시 SOC 예산과 주요 도시지표들과의 관계

본 연구는 유의한 독립변수를 추론하기 위하여, SOC예산과 주요 도시지표 간의 상관관계를 분석하였다. 분석에 사용한 도시지표들은 각 연도 및 전년도의 재정자립도, GRDP, 인구, 수단통행인구, 대중교통수송분담률, 자동차등록대수, 도로연장 및 지하철연장이다.

SOC 예산은 대부분의 도시지표들과 양의 상관관계를 나타내고 있었으나 유독 인구와는 음의 유의한 상관관계를 보이고 있다. 이는 ‘인구 줄면 SOC 예산 증가한다’라기 보다는 인구를 ‘기간’의 대리변수로 해석함이 더욱 합리적일 듯하다. 즉 분석 기간에 인구가 계속 감소하였기 때문에 이런 결과가 발생한 것으로 이해된다.

본 연구는 독립변수로 전년도 GRDP를 선정하였는데, SOC 예산에 대한 양의 상관계수가 당해 연도보다 전년도에서 높고 유의하게 나타나고 있기 때문이다. 도로연장 역시 양의 유의한 상관관계를 보이지만 인과관계의 방향성이 반대인 것으로 판단된다. 관측치가 8개 연도에 불과한바, 타 도시지표들과의 유의한 상관관계는 발견하기 어려운 상태이다.

2. 서울시 SOC 예산의 중장기 예측결과

회귀방정식의 R^2 는 50%이고 F 값은 6.00으로서 5% 수준에서 유의하며, 독립변수의 추정계수(β) 역시 같은 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 보인다. 추정방정식을 함수형태로 기술하면 다음과 같다.

$$SOC\text{예산}_t = 269,708 + 4.33 \times GRDP_{t-1}$$

[표-12] 전년도 GRDP의 SOC 예산에 대한 추정결과: 모형 요약

R^2	$Adj-R^2$	추정값의 표준오차	F
0.5004	0.4115	129.92	5.9968 ($p < 0.05$)

[표-13] 전년도 GRDP의 SOC 예산에 대한 추정결과: 계수 추정

모 형	비표준화 계수		표준화 계수	유의확률
	β	표준오차	β	
상 수	269,707.91	541,151.13		0.6359
$GRDP_{t-1}$	4.33	1.75	0.7064	0.0498

[표-14] 서울시 GRDP, 시(市)예산 및 SOC 예산의 중장기 예측결과

(단위: 십억 원, %)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
GRDP	367,594	379,178	390,762	402,345	413,929	425,513	437,097	448,681
시(市) 예산(A)	27,112	27,959	28,807	29,655	30,503	31,351	32,199	33,047
SOC 예산	회귀분석	1,812	1,862	1,912	1,962	2,012	2,113	2,163
	지수평활	1,799	1,850	1,901	1,952	2,003	2,105	2,156
	평균(B)	1,805	1,856	1,907	1,957	2,008	2,109	2,159
SOC 비중(A/B)	6.66	6.64	6.62	6.60	6.58	6.56	6.55	6.53
연도	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
GRDP	460,265	471,849	483,433	495,017	506,600	518,184	529,768	541,352
시(市) 예산(A)	33,895	34,743	35,591	36,439	37,287	38,135	38,983	39,831
SOC 예산	회귀분석	2,213	2,263	2,313	2,363	2,414	2,514	2,564
	지수평활	2,207	2,258	2,309	2,360	2,410	2,512	2,563
	평균(B)	2,210	2,260	2,311	2,361	2,412	2,513	2,564
SOC 비중(A/B)	6.52	6.51	6.49	6.48	6.47	6.46	6.45	6.44
연도	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
GRDP	552,936	564,520	576,104	587,688	599,272	610,855	622,439	634,023
시(市) 예산(A)	40,679	41,527	42,375	43,223	44,071	44,919	45,767	46,615
SOC 예산	회귀분석	2,614	2,664	2,715	2,765	2,815	2,865	2,966
	지수평활	2,614	2,665	2,716	2,767	2,818	2,869	2,971
	평균(B)	2,614	2,665	2,715	2,766	2,816	2,867	2,968
SOC 비중(A/B)	6.43	6.42	6.41	6.40	6.39	6.38	6.37	6.37

주: GRDP와 서울시 전체 예산은 지수평활법 중 HW 방법을 적용한 결과

[표-14]는 위 회귀방정식과 지수평활법에 따라서 추정한 서울시 SOC 예산의 중장기 예측치를 보여준다. 아울러 이 표는 지수평활법에 따라 예측한 시(市)의 GRDP와 전체 예산 전망도 함께 제시하고 있다. 주지할 사항은 회귀방정식과 지수평활법으로 각각 예측한 SOC 예산은 큰 차이를 보이지 않고 있다는 것이다.

두 방법으로 구한 예측치로 다시 평균을 구하게 되면, 2020년, 2030년 및 2040년 서울시의 SOC 예산은 각각 2.0조 원, 2.5조 원 및 3.0조 원에 이르게 될 것으로 추산된다. 동

예산 규모는 대응하는 기간의 서울시 전체 예산('20년 29.7조 원, '30년 38.1조 원 및 '40년 46.6조 원)에 대비하여 각각 6.6%, 6.5% 및 6.4%에 해당한다. 즉 SOC 예산은 '09~'16년의 평균치인 6.9%에서 중장기적으로 완만하게 하향하여, 2040년에는 6.4%로 조정될 것으로 추정하게 된다.

상기 전망은 서울시 SOC 예산이 앞으로도 과년도에 증가 추이에서 크게 벗어나지 않을 것이라는 가정에 기초하는 것이며, 중대한 정책변경 등을 고려하지는 못한다. 또한, 기초 자료의 관측기간이 8년에 매우 짧은바, 회귀분석이 되었건 또는 시계열 연장이 되었건 간에 통계적인 안정성을 확보한다고 말하기 어렵다.

[표-15] 노후 기반시설의 교체수요와 SOC 예산의 대응 여력: 중장기 전망

(단위: 십억 원, 배)

연도		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SOC 예산(A)		1,595	1,681	1,631	1,821	1,715	1,805	1,856	1,907	1,957	2,008
노후 교체 수요	물가상승	1,402	1,276	1,375	1,532	1,527	1,551	1,576	1,601	1,627	1,653
	지수평활	1,402	1,276	1,375	1,532	1,527	1,558	1,608	1,659	1,709	1,760
	평균(B)	1,402	1,276	1,375	1,532	1,527	1,564	1,592	1,630	1,668	1,706
대응 배수(A/B)		1.14	1.32	1.19	1.19	1.12	1.16	1.17	1.17	1.17	1.18

연도		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SOC 예산(A)		2,058	2,109	2,159	2,210	2,260	2,311	2,361	2,412	2,463	2,513
노후 교체 수요	물가상승	1,679	1,706	1,733	1,761	1,789	1,818	1,847	1,876	1,906	1,937
	지수평활	1,810	1,861	1,911	1,962	2,012	2,063	2,114	2,164	2,215	2,265
	평균(B)	1,745	1,783	1,822	1,861	1,901	1,940	1,980	2,020	2,061	2,101
대응 배수(A/B)		1.18	1.18	1.18	1.19	1.19	1.19	1.19	1.19	1.20	1.20

연도		2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
SOC 예산(A)		2,564	2,614	2,665	2,715	2,766	2,816	2,867	2,918	2,968
노후 교체 수요	물가상승	1,968	1,999	2,031	2,064	2,097	2,131	2,165	2,199	2,234
	지수평활	2,316	2,366	2,417	2,467	2,518	2,568	2,619	2,669	2,720
	평균(B)	2,142	2,183	2,224	2,266	2,307	2,349	2,392	2,434	2,477
대응 배수(A/B)		1.20	1.20	1.20	1.20	1.20	1.20	1.20	1.20	1.20

주: 2012~2016은 실적치, 2017~2040은 예측치

3. 예측결과의 적정성과 정책 함의

본 연구는 중장기 SOC 예산 예측치(A)의 적정성을 노후 기반시설의 장래 교체수요(B)를 어느 정도 감당할 수 있는지, 대응배수($=A/B$)로 평가하였다. 우선 노후 기반시설의 중장기 교체수요는 ① 물가상승률(1.60%) 적용방법과 ② 지수평활법에 의한 추세연장을 산술평균한 값으로 예측하였다.

노후기반시설의 교체수요는 2020년 1.7조 원에서 점차로 증가하여, 2030년 2.1조 원 그리고 2040년 2.5조 원에 이를 것으로 추산된다. 교체수요는 방법①과 방법②에 따라 예측치의 차이가 크게 나타나는데, 5개 연도의 관측치로 24년을 추정함으로 인하여 오차가 누증될 위험이 클 것으로 추론하게 된다.

중장기 SOC 예산 예측치는 위의 추정 교체수요의 1.16~1.20배를 감당할 수 있을 것으로 보이고, 이 수치는 연도가 경과할수록 미미하게 증가하는 것을 발견할 수 있다. 또한, 이 수치는 2012~2016년 기간 중의 실측치로 산출한 대응 배수의 평균(1.19)에서 크게 벗어나지 않음을 알 수 있다.

분석결과를 과년도 추세대로 노후 기반시설의 교체수요가 증가한다고 가정할 경우에는 2040년까지 SOC 예산이 적정하게 감당할 수 있을 것이라고 결론짓게 한다. 물론 '12~'16년 기간 중에 시(市)가 교체수요의 100%를 실행예산으로 반영하지 않았고 앞으로 이 추세가 어느 정도 유지된다고 가정하면, 노후시설 교체 이외의 투자여력이 완전히 고갈되지는 않을 것이라는 추론도 가능하다.

거듭 강조하지만, 상술한 분석결과는 단기간의 과년도 추세에 근거하여 상당한 장기간을 예측하는 것이므로, 통계적 설득력이 미흡한 부분이 상존한다. 또한, 장래 교체수요의 정확한 예측은 어디까지나 기반시설의 안전성 및 내구연한에 대한 정확한 평가가 전제되어야만 가능한 것이므로, 단순히 상승률을 적용하든 아니면 추세를 연장하든 통계적으로 유의하다고 말하기 어렵다. 이는 전산시스템을 통한 기반시설의 체계적 관리가 더 이상 늦출 수 없는 주요한 정책과제일 뿐 아니라 예측 가능한 재정관리의 전제가 됨을 함의한다고 할 것이다.

03 | 서울시 SOC 예산의 중장기 전략

1_서울시 SOC 시스템의 업그레이드

2040년까지의 중장기 전략 수립의 기초는 정확한 기반시설 현황 파악에 기초한 장래 예산 추정이 전제되어야 한다. 현재 시(市) 전체의 SOC 예산을 정확하게 파악하기 어렵다는 것은 장기 예측의 토대가 허약하다는 것을 의미한다. 거듭 강조하지만, 사회기반시설은 비단 토목 관련 4개 본부·국이 추진하는 사업으로 국한되지 아니한다. 비체계적 관리는 현황 파악의 어려움뿐 아니라 자칫 여러 부서에서 과잉·중복투자가 이루어질 위험을 내재하고 있다.

가장 바람직한 형태로서, 시(市)는 도시기반시설을 체계적으로 관리하는 시스템을 우선적으로 구축할 필요가 있다. 이 시스템은 기반시설의 현황 파악, 안전상태 점검, 예상되는 자연재해에 대한 대비, 시민 이용 상황 모니터링 및 추가수요 예측, 노후화 파악 및 교체 예산수립, 관련 연구과제 관리 등을 지원하게 된다.

중앙정부의 SOC 시스템이 다분히 토목사업 위주이고 재해 안전에 초점을 맞춘다면, 서울시의 SOC 시스템은 보다 소프트웨어 분야를 아우르는 광의의 기반시설로 접근하여 중앙정부가 지원하지 아니하는 사각지대를 포함하면 중복의 문제를 피할 수가 있을 것이다. 물론 정부와의 시스템 공유 및 정보공유는 중요한 전제조건이 될 것으로 본다.

2_기반시설사업의 명확한 우선순위 설정

개선과제에서 기술하듯이, 시(市) 기반시설사업에 명확한 우선순위를 부여할 필요가 있다. 이는 보다 높은 순위의 도시비전 및 도시계획에 부응하여야 할 터이지만, 장래 계속해서 현안으로 대두될 가능성이 큰 세 분야(노후시설 교체 및 공동구 수용, 지상철 지하화, 미래산업 지원을 위한 기반시설)에 대해서는 중장기 기본계획을 수립하고, 이를 시(市) 중장기 재정계획에 급급하게 반영하는 것이 전략적으로 타당하리라 판단한다.

중장기적으로는 기반시설 신규 및 교체공급 시에 신기술 적용을 지원할 목적으로, 시(市) 산하에 기술연구소의 설치도 고려해 볼 수 있다. 다분히 정책연구를 지향하는 서울연구원에 대비하여, 기술연구소는 기반시설의 기술적 개량에 초점을 맞추게 되므로 기능 중첩의 문제는 사전적으로 예방할 수 있으리라 본다.

신성장산업을 육성·지원하는 기반시설 공급에 정책적 관심을 환기할 것을 다시 한번 강조한다. 이 또한 시(市) 차원에서 미래산업에 대한 명확한 비전과 정책 방향 설정 없이 추진된다면 그야말로 사상누각(沙上樓閣)일 수 있다. 따라서 서울시의 기(既)구축된 산업 인프라와 산업 현황에 기초하여 장래 시(市)가 선도하려는 친환경·신재생 성격의 신성장 산업을 먼저 규명하여야 한다. 정책지원은 비단 기반시설 공급을 위한 예산 배정에 한정되지 아니하고, 시(市) 내부 조직과 각종 연구소, 산학연 연계네트워크 등을 연계하는 행정 서비스를 포함한다.

3_재정의 효율성 제고와 투자 여력 확보

앞선 개선과제에서 서울시는 과감한 긴축을 통하여 신규투자 여력을 유효히 확보하여야 함을 지적하였다. 시(市) 차원에서 예산집행을 모니터링할 경우, 절약이 가능한 세출항목들은 곳곳에 상존한다.

먼저 투자사업은 불요불급한 신규사업의 경우 서울공공투자관리센터를 통해서 어느 정도 통제가 가능하나 계속사업, 주기적으로 반복되는 경상사업 그리고 완료사업의 사후효과에 대해서는 검증기능이 미비하다. 이런 사업들도 예산의 필요성, 집행의 정확성 및 사후효과를 검증하는 모니터링 기능이 존재한다면 상당한 예산누수를 도모할 수 있으리라 추정한다.

급증하는 복지예산 역시 효율적으로 추진될 수 있도록 감시견(Watch Dog) 기능이 필요한 때이다. 효과적 예산설계, 집행누수의 차단, 선심성 정책의 통폐합만으로도 예산을 절감할 수 있고 투자여력을 높일 수 있으리라 본다. 그 실행방안으로서 서울공공투자관리센

터와 같이 복지예산의 타당성을 사전적으로 검증하고 사후적으로 올바르게 집행되는지 평가하는 조직의 설치도 고려할 수 있다. 서울공공투자관리센터의 역할을 확대 개편하든지 제3의 조직을 설립하든지 간에, 이에 대한 검토가 필요한 때라는 판단이다.

참고문헌

- 국토교통부, 2017.08.29, '2018년 국토교통부 예산안(총지출 기준) 39.8조 원 편성', 보도참고자료
- 국회예산정책처, 2016, 「2017년 및 중기 경제전망」
- 김진·김주영, 2016, “지역주택기금의 조성과 운용에 관한 탐색적 연구”, 『주거환경』, 제14권 제4호, pp. 51~71.
- 머니투데이, 2015.03.03., '[(상보)조망·일조권 확보에 소음 문제 등 해결돼 시장 활력에 도움 기대]',
- 이데일리, 2017.08.29, '[2018 예산안]국토교통 SOC 예산 구조조정, 4조3600억 원 감소', 기사자료
- [http://kosis.kr/\(국가통계포털\)](http://kosis.kr/(국가통계포털))
- [http://stat.nabo.go.kr/\(국회예산정책처, SOC 분야 재정통계\)](http://stat.nabo.go.kr/(국회예산정책처, SOC 분야 재정통계))
- [http://stat.seoul.go.kr\(서울통계\)](http://stat.seoul.go.kr(서울통계))
- [http://traffic.seoul.go.kr\(서울특별시 교통\)](http://traffic.seoul.go.kr(서울특별시 교통))
- [http://www.gov.uk/government/news\(영국 정부 홈페이지 언론보도자료\)](http://www.gov.uk/government/news(영국 정부 홈페이지 언론보도자료))
- [http://www.molit.go.kr/USR/budget/m_90/1st.jsp\(국토교통부 국토교통 예산통계\)](http://www.molit.go.kr/USR/budget/m_90/1st.jsp(국토교통부 국토교통 예산통계))
- [http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_36359/DTL.jsp\(국토교통부 정책리뷰, '2017년 국토교통부 예산안'\)](http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_36359/DTL.jsp(국토교통부 정책리뷰, '2017년 국토교통부 예산안'))