

요약

생애주기별 복지수요 주기적으로 파악해 다원화된 서울시 사회복지체계 구축 필요

서울시 사회복지사업 구조·예산배분 변화 다차원적으로 분석할 필요

2016년 기준 서울시 사회복지예산은 약 8조 3천억 원으로, 전체 예산의 34.4%를 차지한다. 기존의 서울시 사회복지사업 점검은 개별사업 단위의 효율성 및 효과성을 평가하거나 사업별 예산규모 파악에 그쳤을 뿐, 전체 사회복지사업이 어떤 대상, 어떤 욕구에 대응하여 어떤 형태의 급여로 배분되었는지에 대한 포괄적인 분석은 이루어지지 못했다.

이 연구는 2011년, 2013년, 2016년 3개년 간 분야별, 대상별, 생애주기별, 욕구별, 급여유형별로 사회복지사업 수와 예산 현황을 분석하여 서울시 전체 사회복지사업의 구조와 내용을 다차원적으로 파악하고자 한다. 나아가 대상별×욕구별, 생애주기별×욕구별로 사회복지사업 예산을 교차 분석하여 사회복지예산이 집중된 분야와 소외된 분야를 조망하고, 민선 5기 박원순 시장 취임 이후 사회복지사업의 예산배분 변화를 분석한다.

서울시 사회복지사업의 일반 현황 분석은 성과주의 예산상 사회복지사업 전체를 대상으로 하였다. 2016년 615개 사업의 예산 8조 3천억 원, 2013년 531개 사업의 예산 5조 9천억 원, 2011년 453개 사업의 예산 4조 3천억 원에 해당하는 사업이 분석되었다. 서울시 사회복지사업의 분배현황을 더 선명하게 파악하기 위해 대상×욕구별, 생애주기×욕구별 분석은 예산규모가 큰 국고보조사업 3개 분야(보육료 지원, 기초생활보장, 기초연금) 사업을 제외하고 이루어졌다. 분석의 기준이 되는 사회복지사업의 분류는 [표 1]과 같다.

[표 1] 사회복지사업의 분류

| 분류 | 내용 | | |
|-------|---|---|---|
| 분야별 | <ul style="list-style-type: none"> • 복지 • 보건 | <ul style="list-style-type: none"> • 여성가족 • 교육 | <ul style="list-style-type: none"> • 주거 |
| 대상별 | <ul style="list-style-type: none"> • 일반 • 지역주민 • 저소득 • 노숙인 • 노인 | <ul style="list-style-type: none"> • 장애인 • 영유아 • 여성가족 • 다문화가족 • 한부모가족 | <ul style="list-style-type: none"> • 아동·청소년 • 외국인 • 특수집단 • 기타 |
| 생애주기별 | <ul style="list-style-type: none"> • 전체 • 아동 일반 • 영유아 | <ul style="list-style-type: none"> • 아동 • 청소년 • 성인 일반 | <ul style="list-style-type: none"> • 청년 • 중·장년 • 노인 |
| 욕구별 | <ul style="list-style-type: none"> • 생계 • 노인 돌봄 • 장애인 돌봄 • 아동·청소년 돌봄 • 출산·보육 • 가족지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 건강 • 의료 • 식약품/공중위생 • 자활 • 일자리 • 여가문화 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역복지 • 평생교육 • 학교교육 • 주거 • 전더 • 권익향상 및 사회참여 |
| 급여유형별 | <ul style="list-style-type: none"> • 목적성 현금 • 보장성 현금 • 서비스/프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> • 바우처 • 시설건립 및 운영지원·단체지원 | |

복지분야, 저소득층 대상, 생애주기 전체, 생계 지원 예산액이 최고

2016년 서울시 사회복지사업 615개를 사업 분야별, 대상별, 생애주기별, 욕구별, 급여유형별로 분석한 결과, ‘보건’ 분야의 ‘일반시민’의 ‘전체 생애주기’를 대상으로 하는 사업 수가 가장 많은 것으로 나타났다. 욕구별로는 ‘교육’ 사업이 가장 많았고, 급여유형별로는 ‘서비스/프로그램’ 및 ‘시설건립 및 운영지원’에 해당하는 사업이 가장 많았다.

사업 수로 해당 분야의 지원 규모를 파악하는 것은 한계가 있어, 같은 기준으로 예산배분현황을 분석하였다. 2016년 ‘분야별 사회복지사업 예산은 ‘복지’ 분야가 51.1%로 가장 많았고, ‘교육’, ‘주거’, ‘여성가족’ 분야 예산은 지난 6년간 2배 이상 증가하였다. 이는 2011년 이후 서울시의 친환경 무상급식 대상자 확대, 공공임대 주택 확충, 정부의 보육료 지원 사업 확대 등에 따른 결과로 보인다.

‘대상’별 사회복지사업 예산은 ‘저소득층’ 지원 예산이 31.1%로 가장 많았다. ‘저소득층’ 대상 예산은 2011년 전체 사회복지 예산의 49.9%를 차지하였으나 2016년 31.1% 수준으로 감소하였다. 한편, ‘노인’ 대상 예산은 지난 6년간 7배 이상 증가하였다. ‘노인’ 대상 예산의 증가와 ‘저소득층’ 대상 예산의 상대적 감소는 2014년 기초연금 도입으로 기존에 기초생활보장 지원을 받던 저소득 노인수급자가 감소했거나, 수급액이 줄어들었기 때문인 것으로 보인다.

‘생애주기’별 사회복지사업 예산은 ‘생애주기 전체’를 대상으로 한 보편적 복지사업 예산이 47.4%로 가장 많았다. 한편, 지난 6년간 예산 변화를 살펴보면 ‘전체’, ‘아동일반’, ‘성인일반’을 대상으로 하는 사업 예산 비중은 상대적으로 감소하고, ‘영유아’, ‘아동’, ‘중·장년’, ‘노인’ 등 특정 생애주기를 대상으로 하는 예산 비중은 증가하였다. 이는 생애주기별 맞춤형 복지라는 중앙정부의 정책 기조에 따라 생애단계별 이슈에 대응하는 사회복지사업들이 확대되었기 때문으로 파악된다. 특히, 서울시는 청년층, 중·장년층과 같이 그동안 사회복지정책의 대상에서 소외된 세대의 문제에 선도적으로 대응하고 있다. 청년층, 중·장년층 대상 사회복지사업은 2011년까지 전혀 없었으나, 2013년 청년층 대상 사업이 신설되고 2016년 50+재단을 주축으로 중·장년층 대상 일자리 사업이 확대되면서 사업 예산도 함께 증가하였다.

‘욕구’별 사회복지사업 예산은 ‘생계’ 지원 예산이 26.8%로 가장 많았다. 이는 기초연금과 같은 중앙정부 사업의 확대 때문이기도 하지만, 서울시 차원에서 서울형 기초보장제도, 서울형 긴급복지지원, 내일키움통장, 희망온돌 사업 등의 저소득 생계지원 정책을 적극 추진한 결과이기도 하다.

‘급여유형’별 사회복지사업 예산은 ‘시설건립 및 운영지원·단체지원’ 예산이 30.2%로 가장 많았다. 한편, 바우처 예산은 지난 6년간 27배가량 증가했는데 이는 「사회서비스 이용 및 이용권에 대한 법률」 제정으로 노인 돌봄, 장애인·장애아동 가족 서비스, 임신·출산 진료비 등의 사업이 도입·확대된 영향으로 보인다.

민선 5기 이후 대상×욕구별, 생애주기×욕구별 예산 배분액 달라져

서울시 사회복지사업 예산 배분실태를 좀 더 다차원으로 살펴보기 위해 대상×욕구별, 생애주기×욕구별로 사회복지사업 예산을 교차 분석하였다. 대상×욕구별 배분현황에서 저소득층을 대상으로 한 주거 예산이 20.9%로 가장 높고, 영유아 대상 출산·보육 및 가족지원 예산

15.0%, 장애인 돌봄 예산 11.3%, 아동·청소년 교육 예산 6.6%, 일반시민 주거예산 6.4%, 순으로 높게 나타났다. 생애주기×육구별 배분현황에서, 전체 생애주기를 대상으로 한 주거 예산이 27.2%로 가장 높고, 이어 영유아 대상 출산·보육 및 가족지원 예산이 15.4%, 전체 생애주기 대상 돌봄 예산이 10.6% 순으로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 서울시의 공공임대주택 확충, 정부의 보육료지원 사업 확대, 2011년 이후 서울시의 친환경 무상급식 대상자 확대와 더불어, 장애인활동지원 사업과 장애인 시설 운영 사업의 예산 증가가 반영된 결과이다.

2차 데이터를 활용한 서울시민의 복지수요 분석 결과 복지수요가 높은 집단은 노인(21.1%), 저소득층(19.2%), 장애인(13.6%), 5세 이하 영유아(12.3%) 순으로 나타났다. 대상별로 살펴보면, 노인가구는 경제적 지원과 건강증진·장기요양보호 관련 사업에 대한 수요가 높고, 장애인가구는 의료·소득보장에 관한 수요가 높으며, 영유아가구는 자녀 양육비지원에 관한 수요가 높게 나타났다. 주요 복지대상층에 대한 현금성 지원은 대부분 중앙정부 사업으로 추진되고 있으나, 예산배분 분석에서 살펴본 바와 같이 서울시 차원의 대상별, 생애주기별 보충적 소득지원 사업에도 상당한 예산이 투입되고 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 민선 5기 이후 서울시 사회복지사업의 변화를 살펴보기 위해 대상×육구별 복지예산액 수준에 따라 2011년, 2013년, 2016년의 3개년도 복지예산을 분석하였다. 분석 결과 일반×주거, 저소득×주거, 장애인×돌봄, 영유아×출산보육 및 가족지원, 아동청소년×교육 분야는 3개년도 모두 예산액이 높은 수준으로 나타났고, 일반시민×건강, 일반시민×지역복지, 저소득×생계, 저소득×자활, 노인×일자리, 노인×여가문화 분야는 3개년도 모두 예산액이 중간 수준으로 나타났다. 3개년도 모두 예산액이 낮은 사업 중 특징적인 사업으로 저소득×건강·의료, 노인×건강·의료, 장애인×출산·보육 및 가족지원, 장애인×의료, 장애인×자활, 영유아×건강, 여성가족×생계, 아동청소년×건강·의료 분야 등이 있다.

2011년에 비해 점차 예산액 수준이 높아진 사업으로는 여성가족×일자리, 저소득×주거 사업, 영유아×출산·보육 및 가족지원 사업이 대표적이다. 특히 여성가족×일자리 분야는 2013년까지 예산수준이 낮았으나, 2016년 중간 수준으로 증가하였다. 이는 민선 5기 이후 일가정양립 정책 중 하나로 ‘여성 새로일하기센터 지정 운영’, ‘여성인력개발센터 운영’ 등 경력단절 여성을 위한 재취업 지원 사업을 적극 추진하며, 관련 시설을 확충한 결과로 보인다.

일반시민×지역복지 사업은 3개년 모두 예산규모가 중간 수준으로 나타나나, 2011년에서 2016년 사이에 예산규모가 2배 이상 증가하였다. 이는 민선 5기 이후 ‘찾아가는 동주민센터’를

중심으로 일반주민들을 대상으로 한 지역복지사업이 확장되는 추세가 반영된 결과로 보인다. 2016년 신규 편성된 일반×일자리 분야 예산은 예산수준이 낮게 나타나나, 기존에 정책대상에서 소외되었던 중·장년층의 재취업과 교육에 대한 투자를 반영한 결과로서 그 의미가 있다.

한편 여성가족×출산·보육 및 가족지원 사업은 2011년과 2013년에 예산 비중이 중간 수준이었으나, 2016년 낮은 수준으로 감소하였다. 이는 무상보육사업 등 영유아 대상 사업 확대에 따른 재정 부담으로 여성가족분야 사업 예산이 축소되는 경향을 반영하는 것이다.

이 연구는 서울시 사회복지사업의 구조와 배분현황을 사업 분야별, 대상별, 생애주기별, 욕구별, 급여유형별로 나누어 포괄적으로 분석하고 나아가 대상×욕구별, 생애주기×욕구별 예산 배분현황 분석을 통해 사회복지 예산이 집중된 분야와 소외된 분야, 그리고 정책변화에 따른 예산배분의 변화를 분석하였다는 점에서 의미가 있다. 하지만 사회복지사업의 대상·욕구별 구분에 연구자의 자의적 판단이 개입되었으며, 배분현황에 대응하는 서울시민의 욕구파악에 미흡했다는 한계를 가진다.

이 연구는 다음과 같은 정책적 시사점을 가진다. 첫째, 전통적 취약계층 대상 생계지원에 대한 검토가 필요하다. 분석 결과 서울시 복지예산은 대상별로는 저소득층과 노인층 대상 정책 예산에 약 50%, 욕구별로는 생계 지원예산에 약 27%가 집중되어 있어, 취약계층의 생계지원 예산이 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 소득계층별 생계지원사업의 예산배분을 검토하여 특정 소득구간에 예산배분이 집중되어, 소득구간의 상승에 따른 역전효과가 발생하는 문제를 최소화할 수 있도록 전체 사업을 재편하는 방법을 모색할 필요가 있다. 둘째, 생애주기별 복지수요에 대응하는 사회복지체계의 구축이 필요하다. 특히 청년층과 중·장년층 관련 예산 배분은 여전히 미흡한 수준이다. 따라서 생애주기별 복지수요를 주기별로 파악하여, 개별적이고 다원화된 제도로 대응할 필요가 있다.