

황인욱
부연구위원

신가희
연구위원

김수진
연구원

서울시 자치구 현금성 복지사업 실태분석과 정책방향



2025. 9. 22.
서울연구원 정책리포트
431호

서울시 자치구 현금성 복지사업 실태분석과 정책방향

황인욱 부연구위원
02-2149-1365
ihwang@si.re.kr

신가희 연구위원
02-2149-1116
gahui1113@si.re.kr

김수진 연구원
02-2149-1264
kimsj@si.re.kr

요약	3
I. 서울시 자치구 현금성 복지사업 실태분석	4
II. 서울시 자치구 복지사업 대상 심층 사례 고찰	12
III. 서울시 자치구 현금성 복지사업 관리 방안	16

요약

2019~2024년 서울시 자치구 복지사업 예산에서 현금성 복지사업의 비중은 약 80%를 차지하였고, 이는 기초연금 등 일부 국가 현금성 소득보장 사업이 포함된 결과를 반영한다. 실제 동 시기 자치구 자체 현금성 복지사업 예산의 비중은 전체 복지사업 중 6% 이하로 비교적 작았고 자치구별 편차와 시기별 변동성이 크게 나타났다. 특히 출산·보훈 분야에서 자치구 간 급여 격차와 이웃 효과가 확인되었으며 제도적 협의의 한계를 드러냈다. 이에 따라 이 연구는 자치구가 자체 사업의 타당성을 검토하고 서울시와 함께 협의·조정 거버넌스를 구축할 필요와 관련 현금성 복지사업 검토 도구 등 제도적 대안을 제안하였다.

자치구 복지사업 예산 중 현금성 복지사업이 높은 비중 차지

2019~2024년 기간 대부분 자치구 및 기간에서 현금성 복지사업의 예산 비중이 약 80%에 달했으나 이는 기초연금, 생계급여 등 현금성 소득보장 사업 예산이 포함된 결과로 볼 수 있다. 아울러 해당 기간 대부분의 자치구에서 현금성 복지사업 예산의 비중이 유지 또는 감소하였으며 이는 특히 2022~2023년 이후 두드러진 것으로 나타났다.

다만 자체 현금성 복지사업 예산의 비중은 6% 이하, 자치구별 편차 보여

2019~2024년 기간 대부분 자치구에서 자체(구비 100%) 현금성 복지사업 예산 비중이 최대 약 6%, 최소 약 0.3%로 나타나는 등 비교적 작았고 자치구별로 편차가 컸다. 특히 일부 예외적인 연도별 추세가 관찰돼 타 예산 분류의 시기별 추세에 비해 비교적 큰 변동성을 보였다.

출산·보훈 등 특정영역에 자치구 간 급여 격차 따른 이웃 효과 발생

보훈 및 출산 등 최근 시의성 및 중요성이 강조되는 영역에서 관련 현금성 복지사업(예: 보훈예우수당 및 출산축하금)의 1인당 급여 수준 및 대상자가 확대되고, 이때 자치구 간 이웃 효과(neighborhood effect) 및 지역 주민의 욕구가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 자치구 간 협의 결과가 영향력을 발휘하지 못한 첫만남이용권 및 자치구별 출산축하금 사례에서 자치구 간 동일 또는 유사 사업의 급여 격차에 따른 현 제도적 변화 양상을 일부 확인하였다.

이 연구, 서울시 자치구 현금성 복지사업의 체계적 검토 도구 개발

각 자치구가 지역사회 복지 욕구 및 우선순위를 반영하여 한정적인 예산을 배분할 수 있도록 개별 자치구의 현금성 복지사업의 종합적 영향에 대한 검토 기전 및 자치구 간, 자치구와 서울시 간 등 지자체 간 체계적인 복지사업 협의·조정 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 이 연구는 자치구가 자체적으로 현금성 복지사업의 타당성, 잠재적인 복지 및 재정 영향 등에 대한 체계적 검토를 수행할 수 있도록 서울시 자치구 현금성 복지사업의 체계적 검토 도구를 개발하고 기존 서울시 자치구 구청장협의회 체계를 바탕으로 서울시와 자치구 간 복지사업 영역에 특화된 협의·조정 체계 마련을 제안하였다.

I. 서울시 자치구 현금성 복지사업 실태분석

I 서울시 자치구 “현금성” “복지사업” 분류 기준

서울시 자치구 현금성 복지사업 분류 기준 마련을 위한 문헌·전문가 조사 수행

- 각 사업 급여의 전달 또는 지급 방식에 따른 “현금성” 여부 및 급여 내용 등에 따른 “복지사업” 구분 기준 마련을 위해 문헌·전문가 조사¹⁾를 수행
- 주요 선행연구는 “현금성” 및 “복지사업” 여부를 다음과 같은 기준에 따라 분류
 - “현금성” 사업으로 실제 급여 지급 수단이 현금 또는 현금과 유사한 수단(예: 지역화폐 등)인 사례를 포함하거나 세부 사업 내용을 파악하기 어려운 경우 “수당, 축하, 장려” 등의 키워드 검색을 활용해 구분
 - “복지사업”의 경우 대부분 연구가 예산 기능별 분류 기준을 적용하였고 좁게는 사회복지(080) 분야, 넓게는 사회복지(080) 및 보건(090) 분야 예산을 포함
 - 다만 이는 각 지자체가 실제 구분한 사업별 분류 결과를 반영하기 때문에 주의할 필요
- 전문가의 경우 모든 지자체 또는 복지사업에 적용할 수 있는 통일된 “현금성 복지사업” 기준 도출이 어려운 점을 고려해 서울시 자치구 맥락을 고려한 정의 도출을 주문
 - 복지사업의 경우 단일 사업 내 다양한 사업 내용이나 지급 수단이 함께 포함되어 있는 점을 고려해 연구 목적과 서울시 자치구 특성을 고려한 정의 도출을 주문
 - “현금성 복지”의 범위에 대한 학술적 동의가 이루어지지 않은 점을 [표 1]과 같이 확인
 - “현금성”의 경우 사용처 또는 목적 제한이 없는 순수 현금 지원을 제한적으로 포함하는 최협의 정의부터 보험료 등 실비 지원까지 포함하는 최광의 정의까지 다른 견해가 존재
 - “복지”의 경우 사회복지, 보건, 문화, 교육 등 일부 부문 예산을 포함하는 것이 타당하다는 견해와 실제 자료를 고려하여야 한다는 견해가 존재

[표 1] 현금성 복지 정의 관련 전문가 조사 결과 요약

항목	내용
‘현금성’ 범위	<ul style="list-style-type: none">• (최협의 정의) 사용처/목적 제한이 없는 순수 현금 지원 또는 지역화폐까지 포함• (협의 정의) 최종 사용자에게 현금(수단으로서)이 전달되는 경우• (광의 정의) 현금(이하 수단으로서), 상품권, 지역화폐, 상품권까지 포함• (최광의 정의) 현금, 보험료 지원, 바우처(쿠폰) 등까지 포함
‘복지’ 범위	<ul style="list-style-type: none">• 연구 활용자료의 부문 분류 검토 후 선정이 실질적인 방안• 사회보장기본법의 사회서비스 범위에 따라 사회복지, 보건 외 고용, 문화, 교육 등 부문 포함하는 것이 적절• 사회복지와 보건 부문 예산만 포함하는 것이 타당

1) 2024년 4월 지방재정, 사회복지, 사회보장제도, 사회보장재정 등 분야 9인의 학계 및 정부 출연 연구원 등 소속 전문가를 대상으로 서면 조사를 수행하였음. 의견 수렴을 위해 연구진이 서울시 자치구 현금성 복지사업의 정의(안)을 다수 제시(예: 안별로 다른 범위의 복지사업을 포함) 적절한 안에 대한 선택과 선택 사유를 수렴하여 조사 결과를 도출하였음.

이 연구는 실제 사업 목적을 중심으로 현금성 복지사업을 정의

- 사업 급여가 사용처 또는 목적에 제한이 없는 현금 및 유사 수단(상품권, 지역화폐 등)을 포함하는 경우 “현금성”으로 보는 정의를 도출
 - 사용처가 특정된 현금성 지급 수단(예: 특정 소비처 전용 상품권), 서비스 비용에 대한 환급 목적의 현금 이전 등의 경우 현물, 서비스 등 비현금성으로 분류
 - 이 연구가 자치구 복지사업을 분석하는 점을 고려하여, 자치구별 서울사랑상품권 등과 같이 지역적 사용처 제한을 두더라도 특정 업종 등의 추가 조건이 없는 한 현금성으로 분류
 - 반대로 사용처 또는 대상 서비스에 제한이 있는 바우처 및 이용권 등은 현물 또는 서비스로 분류

[표 2] 이 연구의 서울시 자치구 현금성 복지사업 정의

대분류	중분류	분류 기준
현금성 지원	현금	지급수단으로서 현금이 지급된 경우 포함(계좌이체 포함) 사용처에 제한이 없는 정액 급여 지급 사례 포함 서비스 제공, 보험료 등에 대한 실비 지원은 불포함(현물에 포함)
	상품권/지역화폐/ 생활 쿠폰	위문금, 축하금 용도 등 사용처에 제한이 없는 각종 상품권(온누리상품권 등)/지역화폐/생활 쿠폰 지급 사례 포함
현물/ 서비스	바우처/이용권	각종 사회서비스 등에 대한 이용권 형태의 급여
	물품	각종 물품 제공 등
	서비스	지자체 직접 서비스 제공 협약기관에 의한 서비스 제공 비용 지원
	혼합	두 가지 대분류의 조합에 해당하는 경우

I 서울시 자치구 현금성 복지사업 실태분석 결과

실태분석 분석 자료로 자치구별 세출예산의 성질별 기능 분류 내역 활용

- 서울시가 2019~2024년 기간 수집한 자치구별 세출예산 성질별 기능 분류 내역 중 사회보장적수혜금(2024년 기준 301-01, 301-02, 301-03) 사업 예산 내역을 실태분석 대상으로 활용
 - 사회보장적수혜금 등 통계목 외 기능별 분류 등 예산 부문(사회복지, 보건 등) 조건은 적용하지 않고 모든 예산 부문의 사업을 포함하여 분석
 - 사회보장적수혜금 통계목을 현금성 복지사업 분류 조건으로 활용할 경우 사업 예산 중 인건비, 운영비 등 외에 실제 수혜자에게 전달되는 급여액을 파악할 수 있음
 - 연구 시점 기준 2024년 예산 지출이 확정되지 않은 점을 고려해 최종예산액이 아닌 모든 연도에서 복지사업별 기정예산액을 분석 대상으로 설정

- 전 기간 자치구별·복지사업별로 [표 3]과 같이 사업명, 사업내용, 기정 예산액, 자체/보조 사업 구분, 정책 대상, 사업 주제, 주요 이슈 사업 여부, 지원 방식, 통계목 구분 등의 정보를 수집

[표 3] 자치구 복지사업 예산 분석 포함 변수

항목	세부 카테고리	항목	세부 카테고리
예산 구분	본예산, 간주예산, 추경예산	근거법령	
회계 유형	일반회계, 특별회계, 기금	예산액	
사업명		산출근거식	단위금액, 대상자 수, 지급횟수
사업 내용		지원방식	현금, 현물, 상품권, 바우처 등
자체/보조 사업 구분	자체, 보조	지원대상	
통계목	301-01/02/03	지원대상 세부	
정책 대상	영유아, 아동청소년, 어르신 등	지원주기	연간, 월별, 분기별 등
주제	건강, 교육, 보육, 보훈, 일자리 등	지원 기준	나이, 소득기준, 장애, 기타 기준 등
주요 이슈	보훈예우수당, 출산축하금 등		
예산 부문	기초생활보장, 보건의료 등		

- 자치구별로 통일된 복지사업 정보 관리 체계 및 데이터가 없어 정량 분석이 어려운 점을 고려해 통일된 기준에 따라 데이터를 구축하기 위해 다음의 재분류 작업을 수행
 - 전체 복지사업 목록 중 일부를 무작위로 추출하여 앞서 제시한 분류 기준을 바탕으로 각 연구진이 분류 작업을 수행한 후 결과 논의 및 재분류 작업을 반복하여 분류 기준을 수립
 - 통일된 분류 기준 도출이 어려운 사례의 경우 지방재정365 등 외부 자료를 참고하여 오류를 검토하고 최종 분류를 수행

전체 자치구 복지사업 예산 중 대부분이 현금성 복지사업에 해당

- 2019~2024년 기간 자치구 복지사업 예산 중 현금성 복지사업 예산의 비중은 모든 자치구 및 연도에서 약 70~80% 수준으로 나타났는데 이는 일부 대규모 복지사업 예산액이 반영된 결과
 - 국가 복지사업으로 자치구가 일부 예산을 매칭하는 기초연금, 국민기초생활보장 중 생계급여 등 대상자가 많거나 1인당 급여 수준이 비교적 높아 예산 규모가 큰 사업이 현금성으로 분류된 결과
- 현금성 복지사업 예산의 비중이 시간에 따라 유사 또는 감소 추세로 나타났고 대부분 자치구에서 2024년 기준 현금성 복지사업 예산의 비중이 2019년에 비해 약 10% 내외 감소
 - 해당 기간 강남, 강북, 강서, 광진, 구로, 동대문, 동작, 마포, 서대문, 성동, 성북, 송파, 양천, 영등포, 종로, 중랑구 등 대부분 자치구의 현금성 복지사업 예산 비중이 감소하는 추세
 - 강동, 금천, 노원구 등의 현금성 복지사업 예산의 연도별 비중은 유사한 수준으로 유지되었고 관악, 도봉구 등의 현금성 복지사업 예산 비중은 감소 후 반등
 - 서초구의 경우 타 자치구와 비교해 모든 기간에서 현금성 복지사업 예산의 비중이 비교적

낮은 수준이지만 2019년 77%에서 2024년 81%로 해당 비중이 연도별로 소폭 상승

[표 4] 연도별 현금성(대분류 기준) 예산액 분포

(단위: %)

구분	2019			2020			2021			2022			2023			2024		
	현금성	현물	혼합															
강남	88.7	10.6	0.7	88.7	10.6	0.7	87.5	11.5	1.0	83.3	15.7	1.0	84.1	14.8	1.2	84.5	14.5	1.0
강동	86.4	12.6	1.0	87.7	11.2	1.1	86.9	12.1	1.0	83.2	15.9	0.9	83.9	15.2	0.9	83.8	15.3	0.9
강북	81.3	18.2	0.5	81.6	17.9	0.5	80.7	18.7	0.5	78.3	21.1	0.5	78.8	20.4	0.7	78.0	21.2	0.7
강서	88.6	10.8	0.6	82.3	17.1	0.6	80.5	18.9	0.6	78.0	21.5	0.5	77.8	21.5	0.6	87.1	12.2	0.6
관악	82.0	17.1	0.9	81.7	17.5	0.8	78.5	20.7	0.8	76.0	23.2	0.8	80.7	17.9	1.4	81.7	17.0	1.3
광진	81.4	18.0	0.7	78.9	20.6	0.5	76.5	23.0	0.5	73.7	25.9	0.4	73.7	25.7	0.7	73.8	25.7	0.6
구로	89.6	9.3	1.0	90.6	8.6	0.7	89.1	10.0	0.9	86.5	12.7	0.8	86.5	12.5	1.0	86.1	13.2	0.8
금천	84.0	14.5	1.5	84.7	13.9	1.5	84.9	13.6	1.4	83.7	15.4	0.9	83.2	16.0	0.8	82.8	15.1	2.1
노원	86.4	13.0	0.7	89.5	9.9	0.6	87.8	11.6	0.7	86.1	13.3	0.6	86.7	12.6	0.7	86.5	12.9	0.6
도봉	79.5	19.8	0.7	88.4	10.9	0.7	88.0	11.3	0.7	80.4	19.1	0.5	86.1	13.3	0.6	85.4	13.9	0.7
동대문	84.7	14.3	1.0	84.3	14.5	1.2	84.7	14.1	1.3	77.9	20.7	1.4	78.0	20.9	1.1	77.2	21.8	1.0
동작	85.0	14.1	1.0	85.2	13.8	1.0	83.8	15.3	0.9	80.6	18.6	0.8	80.7	18.3	0.9	82.5	16.9	0.6
마포	87.9	11.6	0.5	88.9	10.4	0.7	88.1	11.3	0.6	86.5	12.7	0.8	85.9	13.2	0.9	85.5	13.8	0.8
서대문	89.1	10.2	0.6	88.6	10.9	0.5	88.0	11.3	0.7	85.0	14.3	0.7	78.3	20.7	1.0	77.5	21.6	0.9
서초	77.0	22.3	0.8	78.0	21.2	0.8	83.1	16.3	0.6	79.7	19.8	0.6	80.2	19.0	0.8	81.0	18.0	1.0
성동	88.4	11.2	0.5	87.4	12.0	0.5	86.9	12.5	0.6	84.4	15.0	0.6	84.5	14.8	0.7	83.8	15.6	0.6
성북	86.9	12.6	0.6	87.9	11.5	0.6	82.2	17.3	0.5	80.2	19.3	0.5	79.9	19.5	0.6	78.8	20.5	0.7
송파	88.0	10.9	1.1	82.5	16.7	0.8	85.6	13.5	0.9	82.5	16.7	0.8	83.2	15.9	0.9	82.3	16.9	0.7
양천	87.3	12.1	0.5	87.4	12.0	0.6	86.5	13.0	0.5	83.9	15.3	0.8	83.8	15.4	0.8	83.3	16.1	0.7
용산	85.7	13.5	0.9	86.8	12.4	0.8	85.0	14.1	0.9	82.0	17.3	0.7	83.0	16.3	0.7	82.5	16.8	0.6
은평	85.5	14.0	0.6	86.2	13.2	0.5	85.9	13.5	0.5	82.8	16.6	0.6	82.9	16.2	0.9	82.9	16.4	0.7
종로	81.2	18.3	0.5	80.3	19.1	0.6	79.9	19.6	0.6	77.6	21.9	0.5	77.3	22.0	0.7	73.8	25.7	0.5
중구	88.1	11.2	0.7	86.7	12.4	0.8	85.6	13.3	1.0	83.9	15.3	0.9	83.8	14.8	1.3	83.5	15.3	1.2
중랑	86.7	12.6	0.7	88.2	11.2	0.6	86.0	13.4	0.6	71.4	28.0	0.6	69.9	29.3	0.8	68.9	30.4	0.7

다만 최근 자치구 자체(구비 100%) 현금성 복지사업의 비중은 약 5% 내외

- 2024년 기준 자치구별 전체 사회보장적수혜금 예산 중 자체 현금성 복지사업 예산의 비중은 [표 5]에 따르면 최대 약 5%로 나타나
 - 전체 복지사업 예산을 자치구 자체(구비 100%) 또는 보조 복지사업 여부를 기준으로 분류한 결과 자체 복지사업 예산의 비중이 약 1~22%, 보조 복지사업 예산의 비중이 약 78~99%에 해당
 - 자체 또는 보조 사업 여부 및 현금성 기준에 따라 분류한 결과 자치구별 자체 현금성 복지사업 예산 비중의 범위는 약 0.1~5%, 자치구 전체에서 약 1.4%로 나타나 자체 현금성 복지사업 예산의 비중이 비교적 낮아
 - 2019~2024년 자체 현금성 복지사업 예산의 비중이 25개 자치구 중 13개에서 증가하였으나 변동 폭이 작고 대부분 자치구에서 연도별 증감 추세가 일정하지 않은 등 서울시 자치구의 최근 자체 현금성 복지사업 예산 비중이 지속적으로 증가한 것으로 보기 어려워
- 2024년 기준 자체 현물 또는 서비스 제공 복지사업 예산의 비중이 약 1.4%로 나타나는 등 자체 현금성 사업 예산의 비중과 유사해
 - 자체 현물 또는 서비스 제공 복지사업 예산의 비중이 2019년 전체 자치구에서 약 0.8%였던 데 반해 2024년까지 다소 증가한 것으로 나타나 연도별 자체 현금성 복지사업 예산 비중의 추세와 다소 상이
- 2024년 기준 보조 현금성 및 현물/서비스 제공 복지사업 예산의 비중은 각각 약 64~87%, 12~25% 수준으로 나타나
 - 보조 현금성 지원사업 예산 비중의 최솟값과 최댓값은 각각 64.0%, 86.4%에 해당
 - 보조 현물/서비스 지원사업 예산 비중의 최솟값과 최댓값은 각각 11.6%, 25.4%에 해당

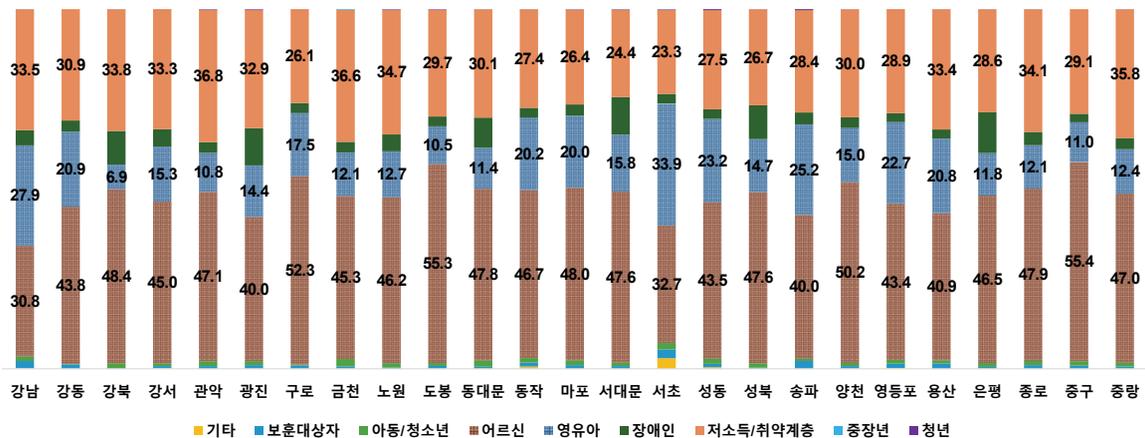
[표 5] 2024년 서울시 자치구 현금성(대분류 기준) 및 자체·보조 복지사업 예산 분포

(단위: %)

2024년	보조				자체				합계
	현금성 지원	현물/서 비스	혼합	소계	현금성 지원	현물/서 비스	혼합	소계	
자치구 합계	80.4	16.1	0.8	97.3	1.3	1.4	0.0	2.7	100.0
강남	80.5	14.1	1.0	95.5	4.0	0.4	0.1	4.5	100.0
강동	82.2	14.1	0.9	97.1	1.6	1.3	0.0	2.9	100.0
강북	77.6	19.1	0.7	97.4	0.5	2.1	0.0	2.6	100.0
강서	86.4	12.0	0.6	98.9	0.8	0.3	0.0	1.1	100.0
관악	80.8	16.3	1.3	98.4	0.9	0.6	0.0	1.6	100.0
광진	72.0	23.3	0.6	95.9	1.7	2.3	0.0	4.1	100.0
구로	84.9	11.6	0.8	97.3	1.1	1.5	0.0	2.7	100.0
금천	81.9	14.8	1.8	98.5	0.9	0.3	0.3	1.5	100.0
노원	85.9	12.7	0.6	99.2	0.6	0.2	0.0	0.8	100.0
도봉	85.2	12.5	0.7	98.5	0.2	1.3	0.0	1.5	100.0
동대문	76.4	19.8	1.0	97.3	0.7	2.0	0.0	2.7	100.0
동작	80.9	16.2	0.6	97.8	1.5	0.6	0.0	2.2	100.0
마포	84.3	13.7	0.7	98.6	1.2	0.1	0.1	1.4	100.0
서대문	76.4	20.0	0.8	97.2	1.1	1.6	0.1	2.8	100.0
서초	78.2	17.4	0.7	96.4	2.8	0.6	0.2	3.6	100.0
성동	81.8	13.6	0.6	96.1	1.9	2.0	0.0	3.9	100.0
성북	78.3	19.0	0.7	98.0	0.4	1.6	0.0	2.0	100.0
송파	79.3	15.4	0.7	95.5	3.0	1.5	0.0	4.5	100.0
양천	82.3	14.1	0.7	97.1	0.9	2.0	0.0	2.9	100.0
영등포	81.2	14.5	0.6	96.4	1.3	2.3	0.0	3.6	100.0
용산	81.2	16.1	0.7	98.0	1.7	0.3	0.0	2.0	100.0
은평	72.1	25.4	0.5	98.0	1.7	0.3	0.0	2.0	100.0
종로	82.4	14.8	1.2	98.4	1.2	0.5	0.0	1.6	100.0
중구	64.0	13.8	0.7	78.4	5.0	16.6	0.0	21.6	100.0
중랑	81.9	15.2	0.8	97.8	0.7	1.5	0.0	2.2	100.0

사업 대상별 예산 비중은 어르신, 저소득/취약계층, 영유아 대상 순2)

- 2024년 기준 모든 자치구에서 어르신 대상 사업의 예산 비중이 가장 높아
 - 어르신 대상 사업 예산의 비중이 중위값 기준 전체 복지사업 예산 중 약 47%로 나타나 가장 높았고 저소득/취약계층 대상 사업 예산의 비중이 약 30%로 나타나 다음으로 높아
- 영유아 대상 사업의 비중이 다소 높고 최근 증가 추세이나 자치구 간 편차가 큰 것으로 나타나
 - 2024년 기준 자치구 복지사업 중 영유아 대상 사업 예산의 비중은 약 7~28% 수준으로 나타나 어르신, 저소득/취약계층 대상 사업 다음으로 높았으나 타 유형 대상자 사업에 비해 비교적 자치구별 편차가 커
 - 자치구 중 서초(33.9%), 강남(27.9%), 송파(25.2%), 성동(23.2%), 영등포(22.7%)구 등에서 영유아 대상 사업 예산의 비중이 비교적 높게 나타났고 강북(6.9%), 도봉(10.5%), 관악(10.8%), 중구(11.0%), 동대문(11.4%)구 등에서 해당 비중이 비교적 낮게 나타나

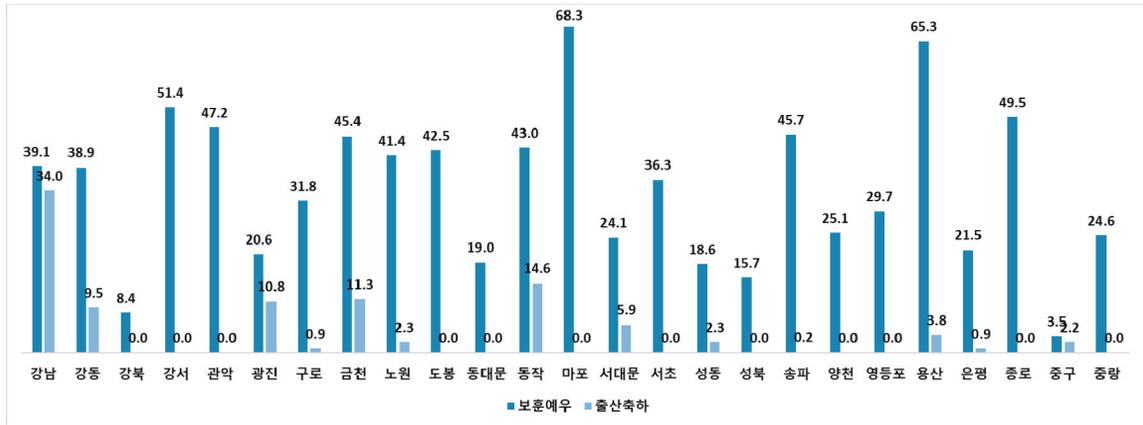


[그림 1] 2024년 자치구별 복지사업 예산액 기준 사업 대상자 유형별 분포

자치구 자체 복지사업은 보훈예우수당, 출산축하 관련 사업에 예산이 집중돼

- 자체 복지사업 예산 중 대부분이 보훈예우수당, 출산축하금 지급 사업 등 일부 사업에 집중
 - [그림 2]와 같이 2024년 기준 서울시 자치구는 자체 복지사업 예산 중 최소 8.4% 및 최대 68.3%를 보훈예우수당 및 관련 사업에 사용하는 것으로 나타나
 - 최근 중요성이 강조되는 출산 분야에서 자치구별로 최대 자체 예산 중 34%를 출산축하금 사업에 투입하는 것으로 나타나

2) 주요 사업 대상자를 기준으로 각 사업을 보훈 대상자, 아동청소년, 어르신, 영유아, 장애인, 저소득층, 중장년, 청년 대상 사업 등으로 분류



[그림 2] 2024년 자체 복지사업 예산 중 보험예우수당 및 출산축하금 관련 사업 예산 비중

II. 서울시 자치구 복지사업 대상 심층 사례 고찰

I 자치구 복지사업 계획 및 시행의 배경 및 결정요인

사회보장제도 신설변경 협의제도 및 서울시 구청장 협의회 등이 주요 복지사업 계획 및 시행의 제도적 근거로 작동

- 문헌조사 및 자치구 복지사업 실무 담당자 조사 결과 서울시 자치구 복지사업 시행을 위한 주요 사업 검토 및 협의 체계로서 사회보장제도 신설변경 협의제도와 서울시 구청장 협의회에 주목³⁾
- 각 지방자치단체의 장은 보건복지부 장관과 개별 복지사업의 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와 의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 등을 협의하는 사회보장제도 신설변경 협의제도 거쳐
 - 해당 절차가 복지사업의 무분별한 신설이나 자치구 간의 경쟁을 방지하는 역할을 한다는 의견이 다수
 - 다만 해당 제도의 존재 여부를 잘 모르거나 자치구 중점 복지사업일 때 협의를 거치지 않는 사례도 존재하는 등 제도 효과성에 대한 의문 제기되기도
- 서울시 자치구 구청장협의회는 최근 현금성 복지사업 관련 자치구 공동의 현안 논의 및 합의점 도출하는 통로로서 역할
 - 구청장 협의회는 교육, 출산, 보훈 사업을 중심으로 서울시와 자치구 간 불균형 해소 방안을 건의하기 위해 2020년 ‘서울시-자치구 복지대타협 TF’를 출범하기도
- 서울시 자치구는 신규 복지사업의 추진 근거로서 조례를 제정하는 것으로 나타났고 특히 현금성 사업은 이에 해당
 - 예시로 OO구 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례, OO구 출산장려 및 다자녀가정 지원에 관한 조례, OO구 장수축하금 지급에 관한 조례 등이 이에 해당

사업 신설 및 변경의 주요 결정 요인으로 지역사회 수요 또는 민원과 정책 공약 등이 작용

- 자치구 장의 정책 공약과 구 의회 요청, 민원 등이 복지사업의 신설이나 변경 등에 대한 결정적인 영향을 미치는 요인으로 지목
 - 타 지자체 복지사업과의 비교 분석을 통해 복지 급여나 내용 등을 차별화하여 신규 사업 또는 관련 조례 변경을 검토하는 사례 존재
 - 자치구 담당자 간담회를 통해 주민이 제기한 민원 사유를 근거로 사업 신설의 필요성을 제시하여 신규 사업이 추진되는 경우 존재
 - 타 지자체 시행 사업이 해당 자치구에 없거나 급여 등 차이가 있을 때 지속적인 민원이나

3) 복지사업 신규 추진이 특별 또는 긴급한 경우 사회보장신설변경 협의 절차나 조례 등의 검토 과정을 거치지 않고 복지 급여를 지급하는 사례도 존재함

집단요청이 발생하는 것으로 나타나

I 자치구 복지사업의 주요 쟁점

자치구 간 유사한 자체 현금성 복지사업의 급여 격차에 따른 논란 발생

- 자치구별 재정력 등에 따라 자체(구비 100%) 사업의 급여 수준과 유사한 서울시 또는 국가 사업의 중복 수급 가능 여부가 달라, 자치구 간 급여 격차에 대한 민원이 발생
 - 보훈예우수당의 경우 자치구별 자체 지급액 격차 외 자치구별로 서울시 참전명예수당 등 유사 사업 간의 중복 수급 여부의 차이가 존재하여 인접 지역에 거주하는 동 자격자(국가 유공자 등 보훈예우수당 대상자) 간 실제 수급액의 격차가 상당해
 - 서울시 자치구 중 17개 구에서 서울시 참전명예수당 수급자에게 [표 6]과 같이 월 5~10만 원의 보훈예우수당을 추가로 지급하고 있는 것으로 나타나⁴⁾
 - 이 경우 동일하거나 유사한 복지사업에 대한 자격자가 서울시 내 거주 지역에 따라 연간 약 60~120만 원의 복지 급여 격차를 경험하는 것으로 볼 수 있어
 - 관련하여 중복으로 받을 수 없는 구민의 민원 및 이웃 자치구의 중복 수급 여부를 비교하는 민원 사례가 자주 발생하는 것으로 나타나

[표 6] 2023년 기준 서울시 자치구별 보훈예우수당

보훈예우수당 금액(2023년)	해당 자치구
미지급(8개 구)	종로, 중구, 동대문, 성북, 강북, 노원, 은평, 서초
5만 원(14개 구)	용산, 성동, 광진, 서대문, 마포, 양천, 강서, 구로, 금천, 강동, 중랑, 도봉, 동작, 관악
6만 원(1개 구)	영등포
8만 원(1개 구)	강남
10만 원(1개 구)	송파

주: 미지급 자치구는 서울시 보훈수당 수령 시 자치구 수당을 중복 지급하지 않는 구에 해당함

자료: 자치구별 보훈예우수당 사업 안내를 기준으로 저자가 재구성

전반적인 급여 상향 등 이웃 효과 발생

- 서울시 출산축하금 및 첫만남 이용권 사례를 서울시 자치구별 복지사업 급여 격차에 따른 복지사업 양상의 변화 사례로 지목할 만해
 - 전국적으로 2022년 첫만남 이용권 사업이 시행되기 전까지 서울시 자치구별 관련 복지사업 급여(예: 출산축하금 지급 사업) 수준은 [표 7]과 같이 상이
 - 2022년부터 기존 각 자치구가 자체 사업으로 운영하던 출산축하금 지급 사업을 ‘첫만남

4) 서울시는 2024년 기준 국가유공자 등 자격을 갖춘 대상자에게 참전명예수당(월 15만 원)과 보훈예우수당(월 10만 원)을 지급

이용권' 사업으로 대체하고 셋째 자녀를 대상으로 지급하는 경우에 한해 자치구 자체적으로 판단하기로 결의

- 그러나 실제 협의 결과 이행 여부는 자치구마다 다르게 나타나 [표 8]과 같이 2024년 기준 기존 출산축하금 사업을 그대로 이어가거나 기존에 없던 출산축하금 사업을 신설함으로써 급여 격차 발생
- 이는 자치구 간 동일 또는 유사 복지사업 간 급여 격차의 조정이 현 제도 또는 협의 체계 내에서 성공적으로 조정되기 어렵고 개별 자치구 결정에 따라 급여 격차가 오히려 확대될 수 있는 점을 보여주는 사례

[표 7] 2020년 서울시 자치구별 출산순위별 1인당 지급액

(단위: 만 원)

구분	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
강남	30	100	300	500	500
강동	20	30	50	100	100
강북	-	30	60	100	150
강서	10	50	100	150	200
관악	10	20	30	50	100
광진	10	30	50	100	500
구로	-	30	60	200	200
금천	-	50	70	100	100
노원	-	20	50	100	100
도봉	10	30	50	100	100
동대문	30	60	100	200	300
동작	30	50	100	200	200
마포	10	50	100	300	500
서대문	10	20	50	50	50
서초	30	50	100	100	100
성동	-	20	100	150	150
성북	10	30	50	100	100
송파	-	30	50	100	100
양천	-	50	70	100	200
영등포	10	50	300	500	500
용산	50	70	100	200	200
은평	10	35	70	100	100
종로	30	100	150	150	150
중구	20	100	200	300	500
중랑	10	50	100	200	200

[표 8] 2024년 서울시 자치구별(일부 시행 자치구 한정) 출산순위별 1인당 지급액

(단위: 만 원)

구분	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째
강남	200	200	300	500	500
광진	100	100	100	200	300
구로	-	-	60	200	200
금천	-	-	70	100	100
동작	30	50	100	200	200
성동	-	-	200	500	1,000
용산	-	-	200	400	400
중구	100	200	300	500	1,000

* 그 외 동작구 및 은평구는 출산용품비 지원(5~20만 원), 서대문구는 임신축하금 지원(30~90만 원), 강동구는 다자녀특별장려금을 지원함(10~20만 원)

본격적 사업 시행 전 위 쟁점 등을 사전적으로 검토할 체계 마련 필요

- 현재 자치구 복지사업의 경우 사회보장제도 신설·변경 협의 절차 외 체계적인 사업 검토 틀이 마련되어 있지 않은 상황
 - 관련 검토 체계가 존재하지 않아 자치구별 정책 우선순위 외 고려되어야 하는 사업 자체의 타당성, 기존 제도와의 관계, 유사중복성 검토 등이 개별적·선별적으로 수행되고 있어
 - 이에 따라 정책 대상자 등과 무관하게 각 복지사업이 사업 타당성, 재정 영향 등의 측면에서 필수적으로 고려하여야 하는 요소들을 체계적으로 정리한 틀을 마련하여 활용할 필요
 - 해당 틀을 활용하여 자치구는 사업 계획 단계에서 사업 완성도를 높이고 서울시는 사회보장제도 신설·변경 절차에서 각 사업의 자치구 간·광역 영향을 검토할 수 있을 것으로 기대

Ⅲ. 서울시 자치구 현금성 복지사업 관리 방안

Ⅰ 체계적 검토 도구를 활용한 자치구 및 서울시 복지사업 자체 관리 방안

이 연구, 서울시 자치구 현금성 복지사업에 대한 체계적 검토 도구를 도출

- 서울시 자치구 현금성 복지사업의 체계적 검토 도구는 [표 9]와 같이 현재 사회보장제도 신설·변경 협의 기준과 동일한 사업 타당성, 기존 제도와의 관계, 전달체계에 미치는 영향, 재정에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 기타 등 영역의 25개 항목으로 구성
 - 이 연구에서 나타난 서울시 자치구 현금성 복지사업의 특성 및 쟁점을 토대로 서울시 자치구에 특화된 검토 항목을 구성함
 - 사업 타당성 영역은 자치구 현금성 복지사업이 적절한 법적 근거에 기반해 지역사회 내 복지 욕구 및 정책 우선순위가 높은 인구 집단을 대상으로 사업 목적에 부합하는 기준에 따른 사업 내용을 포함하는지 검토하는 7개의 세부 항목으로 구성
 - 기존 제도와의 관계 영역은 큰 틀의 사회보장제도 및 중장기 복지 정책 및 계획, 기존 자치구 내·외 사업과의 관계 및 유사·중복성, 기존 협의 존재 및 협의 결과 준수 여부 등을 확인하는 7개 항목으로 구성
 - 전달체계에 미치는 영향 영역은 기존 복지사업 전달체계 활용 가능성 및 여부 등을 검토하는 2개의 세부 항목으로 구성
 - 재정 영향 영역은 자치구 가용 복지사업 예산 대비 개별 복지사업 예산 규모, 1인당 급여 수준 및 타당성, 본인부담금 설정 여부, 지급 수단 선정 근거 등을 검토하는 7개의 항목으로 구성
 - 지역복지 활성화 영향 및 기타 영역은 이해관계자 의견 수렴 여부 등을 검토하는 2개 항목을 포함

[표 9] 서울시 자치구 현금성 복지사업의 체계적 검토 도구 도출 결과 및 영역별 세부 항목

영역	세부 항목
1. 사업 타당성	1) 사업 계획 및 시행의 근거가 되는 조례 등 법적 근거가 존재하는가? 해당 조례 등과 실제 사업 내용이 어느 정도 일치하는가? 2) 지역 내 해당 복지사업의 수요 규모(대상자 수 등)를 파악하였는가? 연간 잠재적 대상자 수는 몇 명인가? 어떤 방법으로 지역 내 수요 규모를 확인하였는가? 3) 계획상 명확한 사업 대상자, 사업 범위, 기대 성과 등을 제시하였는가? 4) 사업 목적에 부합하는 명확하고 구체적인 대상 집단을 선정하고 선정 기준을 제시하였는가? 제시한 사업 목적과 선정된 대상 집단이 부합하는가?(예를 들어, 사업 목적에 비해 대상 집단 규모가 너무 적지 않은가?) 5) 사업 대상자가 기존 자치구 복지사업의 사각지대에 속했던 소외 집단 또는 사회적 약자인가? 6) 현재 현금성 지원을 포함하는 경우 다른 지급 수단을 활용하여 동일 내용의 사업을 시행할 수 있는가? 7) 자치단체장의 공약 또는 역점 사업에 해당하는가?

영역	세부 항목
2. 기존 제도와의 관계	8) 지역사회보장계획/지역보건의료계획 등 기존 국가 또는 지자체 계획에 포함된 과제나 사업인 경우 해당 근거를 계획상에 명시하였는가? 9) 해당 사업 또는 복지 분야 관련 최근 서울시-자치구 또는 자치구 간 협의 사항이 존재하는가? 존재하는 경우 해당 사업 계획이 협의 결과를 준수하였는가? 10) 기존 사업을 대체하여 실행하는 사업인가? (신규 사업 또는 기존 사업을 변경하여 수행하는 사업인가?) 신규 사업인 경우 기존 기초자치단체 사업을 변경하여 현재 제안한 서비스를 제공할 수 있는가? 11) 대상자, 사업 내용, 급여 유형 등 측면에서 해당 사업과 유사한 소속 광역자치단체 또는 국가 사업이 존재하는가? 존재하는 경우 해당 사업이 갖는 차별점과 지역사회에 기여하는 바가 무엇인가? 12) 제안한 사업과 유사 및 중복성을 지닌 자체(구비 100%) 또는 시/국가 보조 사업의 목록을 작성하고 제안 사업의 차별점을 충분히 비교·검토하였는가? 13) 특정 연령 집단(영유아, 청년, 후기 노인 또는 0~1세, 7~8세, 90~100세 등 특정 인구집단)을 대상으로 하는 사업인가? 기초/광역 지자체 내 해당 연령대 대상 사업과 유사성을 검토하였는가? 14) 지자체 내 유사 사업을 통합하여 단일 형태로 집행하는 통합 사업인가?
3. 전달체계에 미치는 영향	15) 전산시스템, 지급 수단 등 기존 복지 전달체계를 통해 제공할 수 있는 사업인가? 16) 기존 지역 내 복지사업 전달체계(동 주민센터 등)에 과부하를 주거나 유사 광역 지자체 사업과 전달 체계가 다소 다른 사업인가?
4. 재정에 미치는 영향	17) 사업 시행 주체 자치단체의 가용 예산(예: 전체 예산 중 경상비 제외한 예산) 등을 고려할 때 사업 예산이 적절한 수준인가? 지난 3년 평균 지자체 가용 예산을 고려할 때 해당 사업이 차지하는 비중은 어느 정도 수준인가? 18) 해당 사업의 1인당 급여 수준이 인접 기초 지자체의 유사 사업 급여와 유사한(평균 또는 중위값) 수준인가? 급여가 해당 수준보다 크게 높은 경우 그 사유를 충분히 제시하였는가? 19) 서비스를 제공하는 사업의 경우 본인 부담금을 설정하였는가? 본인 부담금을 설정하지 않은 경우 이유는 무엇인가?

추가로 각 자치구가 사회보장제도 신설·변경 협의제도 도입 이전 사업 계획 단계에서 자체적으로 활용할 수 있도록 자치구 활용 특화 도구를 개발

- 기본 도구와 마찬가지로 사업 타당성 등 5개 영역에서 이 연구가 파악한 실제 자치구 복지사업의 쟁점 위주로 주요 검토 항목을 선정
 - 예를 들어, 2) 문항은 사업 계획이 제시한 사업 대상자가 사업 목적에 부합하는지 검토하는 항목으로 제시한 사업 목적(예: 기초 지자체 거주 노인의 건강 증진)에 비해 지목한 사업 대상자가 너무 적거나(예: 5명) 급여와 목적이 부합하지 않는 경우(예: 일회성 성격의 음료 제공 등) 등을 검토하는 항목에 해당
 - 또한 3) 문항은 출산축하금 사례와 같이 기존 자치구 간 또는 자치구-서울시 간 협의 사항을 준수하여 작성한 계획인지 검토하는 항목에 해당

[표 10] 자치구 활용 특화 현금성 복지사업 검토 도구

영역	세부 항목
사업 타당성	1) 지역 내 해당 복지사업의 수요 규모(대상자 수 등)를 파악하였는가? 2) 사업 목적에 부합하는 명확하고 구체적인 대상 집단을 선정하고 선정 기준을 제시하였는가? 제시한 사업 목적과 선정한 대상 집단이 부합하는가? (예를 들어, 사업 목적에 비해 대상 집단 규모가 너무 적지 않은가?)

영역	세부 항목
기존 제도와의 관계	3) 해당 사업 또는 복지 분야 관련 최근 서울시-자치구 또는 자치구 간 협의 사항이 존재하는가? 존재하는 경우 해당 사업 계획이 협의 결과를 준수하였는가? 4) 제안한 사업과 유사 및 중복성을 지닌 자체(구비 100%) 또는 시/국가 보조 사업의 목록을 작성하고 제안 사업의 차별점을 충분히 비교·검토하였는가?
전달체계에 미치는 영향	5) 기존 지역 내 복지사업 전달체계(동 주민센터 등)에 과부하를 주거나 유사 광역 지자체 사업과 전달체계가 다소 다른 사업인가?
재정에 미치는 영향	6) 사업 시행 주체 자치단체의 가용 예산(예: 전체 예산 중 경상비 제외한 예산) 등을 고려할 때 사업 예산이 적절한 수준인가? 지난 3년 평균 지자체 가용 예산을 고려할 때 해당 사업이 차지하는 비중은 어느 정도 수준인가? 7) 해당 사업의 1인당 급여 수준이 인접 기초 지자체의 유사 사업 급여와 유사한(평균 또는 중위값) 수준인가? 급여가 해당 수준보다 크게 높은 경우 그 사유를 충분히 제시하였는가? 8) 서비스를 제공하는 사업의 경우 본인 부담금을 설정하였는가? 9) 사업 지속 시 대상자 및 예산 확대에 대한 가능성(예측치)을 계획 시 염두하였는가? 특히 인구 구조 변화에 따라 향후 사업 대상자가 늘어날 확률이 높은 경우 잠재적인 예산 증가 규모를 고려하였는가?
지역복지 활성화에 미치는 영향, 기타	10) 사업 계획 시 사업 이해관계자의 의견을 수렴하고 급여 형태와 수준에 대한 외부 전문가의 의견을 청취하였는가?

최근 사회보장제도 신설·변경 협의제도 변경에 따라 광역 지자체의 협의·조정 역할이 강조되는 점을 고려해 서울시 활용 목적의 자치구 복지사업 검토 도구를 개발

- 최근 2024년 사회보장제도 신설·변경 절차 개정에 따라 협의 요청한 기초 지자체 복지사업상 쟁점이 있는 경우 광역 지자체 및 필요시 인접 기초 지자체 의견을 조화하는 절차가 신설
 - 이에 따라 앞서 제시한 기본 검토 도구를 바탕으로 서울시가 특히 광역 지자체로서 자치구 복지사업에 대한 의견을 제시할 때 중점적으로 검토하여야 할 항목을 [표 11]과 같이 제시

[표 11] 서울시 활용 특화 현금성 복지사업 검토 도구

번호	질문	응답
1	신규 사업의 경우 지역사회의 중장기적 복지 욕구를 반영하여 실행하는 다년도 사업인가?	예/ 아니오
2	전 구민이 아닌 사업 대상자를 특정하였는가?	
3	사업 대상자 특정 시 소득, 재산, 연령 등 명확한 기준을 적용하였는가?	
4	사업 목적에 부합하는 구체적인 지원 대상을 설정하였는가?	
5	사업 목적에 제시한 복지 혜택 제공에 적합한 지급수단을 선정하였는가?	
6	관련 자치구 간 협의 결과가 존재하는 경우 준수하였는가?	
7	타 자치구 사업 중 대상자와 복지 급여가 유사한 사업이 존재하고 해당 사업에 비해 1인당 급여 수준이 크게 높은 경우 대상자 특성 등 주요 사유를 제시하였는가?	
8	대상자 자격 기준, 사업 급여, 지급 수단 등의 측면에서 유사한 서울시 또는 국가 사업이 존재하는 경우 보충성의 측면에서 해당 사업이 자치구 내에서 추가로 필요한 사유를 제시하였는가?	
9	서비스 제공 사업의 경우 최소한의 이용자 본인부담금을 설정하였는가?	
10	신규 사업의 경우 기존 자치구 사업 중 사업 목적 및 대상자 자격 기준 등이 유사한 사업과 사업 급여의 차별점이 있는가?	

Ⅰ 서울시-자치구 간 체계적 복지사업 협의 거버넌스 구축 제안

기존 서울시 구청장협의회 체계를 활용하여 서울시-자치구 간 복지사업 조정 목적의 정기적·체계적인 협의 거버넌스 구축 제안

- 복지사업 등 공동 현안 등에 대한 정기회의 및 임시회 개최를 통해 서울시 자치구 간 협의·조정 역할의 중요한 역할을 맡고 있는 서울시 구청장협의회 체계를 활용하여 현금성 복지사업 논의 목적의 실무협의회를 설치하는 등 구체적인 협의 거버넌스 구축을 제안
 - 서울시 구청장협의회는 특히 2021년 “복지대타협TF”를 구성하여 입학준비금, 출산장려금, 보훈예우수당 등 자치구 간 현금성 복지사업의 급여 격차 해소 측면에서 중요한 협의·조정 역할을 수행하고 있으나 해당 기능을 위한 명시적인 조직 또는 역할은 정립되지 않은 상황
 - 이에 이 연구는 서울시 구청장협의회에 복지사업 협력 및 조정 목적에 한정해 1) 서울시가 참여하고 2) 관련 실무 기구를 협의회 내 설치하는 등의 거버넌스 구축을 제안

정책
리포트

제431호

서울시 자치구
현금성 복지사업 실태분석과
정책방향

발행인 오균

편집인 백선희

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2025년 9월 22일

디자인 박진범

인쇄·제본 세일포커스

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고

서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써

서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

* 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.