

● 제315회 ●
서울특별시의회 정례회
제1차 보건복지위원회

서울특별시 사회복지기금 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 330)

2022. 11. 21 .

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시장 제출】

의안번호 330

I. 조례안 개요

1. 제출경위

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제출일자 : 2022년 10월 17일
- 다. 회부일자 : 2022년 10월 21일

2. 제안이유

- 노인, 장애인 등 특정 계층과 저소득 시민의 복지증진을 위한 사업을 안정적으로 추진하기 위해 서울특별시 사회복지기금의 존속기한을 연장하고, 관련 법령 개정에 따른 변동사항을 반영하고자 함

3. 주요내용

- 가. 국민기초생활보장법 개정에 따른 조문 현행화(안 제1조 및 제8조)
- 나. 사회복지기금 존속기한 연장 및 예외 조항 신설(안 제3조의2)
 - 사회복지기금 존속기한을 2022년 12월 31일에서 2027년 12월 31일로 연장
 - 자활계정은 국민기초생활보장법 제18조의7에 따른 법정 기금이므로, 존속기한 미적용 조항 신설

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치단체 기금관리기본법」

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음(비용추계서 미첨부사유서 참조)

다. 기타

(1) 입법예고 (2022. 9. 8. ~ 9. 28.) 결과 : 의견없음

(2) 신·구조문 대비표 : 별첨

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 개정안의 취지

- 개정안은 현재 2022년 12월 31일까지로 존속기한이 규정되어 있는 사회복지기금의 존속기한을 2027년 12월 31일까지로 연장하고, 기금의 4개 계정¹⁾ 가운데 「국민기초생활보장법」에 의해 운영되는 자활계정은 상위법의 개정에 따라 조문을 현행화하고, 존속기한 미적용 조항을 신설하고자 하는 것임.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 개정안의 제안배경

- 「지방자치단체 기금관리기본법」 제2조에 따르면, 기금이란 지방자치단체가 특정한 행정목적 달성하기 위하여 지방자치법 제 159조²⁾ 또는 다른 법률에 따라 설치·운영하는 자금을 의미함.
- 지방자치단체는 특정의 행정목적 달성을 위해 조례로 기금을 설치·운영할 수 있으며, 기금은 일반회계나 특별회계로 운영되는 예산과는 다르게 계획과 집행에서 예산에 적용되는 일반적인 제약에서 벗어나 탄력적으로 운영할 수 있는 특성이 있음. 지방자치단체는 기금의 운영을 통해 다양하게 변화하는 지방 환경의 현실에서 더 안정된 자금을 확보하여 탄력적으로

1) 사회복지기금은 총 4개 계정으로 노인복지계정, 장애인복지계정, 자활계정, 주거지원계정으로 이루어져 있음. 이 가운데 주거지원계정은 주택정책실장이 운용하도록 되어있음.

2) 「지방자치법」 제159조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산(현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말한다)을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다.

② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.

재해·재난, 복지, 여성, 환경, 중소기업 등 특정한 정책을 수행할 수 있음.³⁾

- 지방자치단체는 「지방자치단체 기금관리기본법」⁴⁾에 따라 기금을 운영하게 되며, 동 법에 따르면 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하려는 경우에는 기금의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 하며, 존속기한은 5년을 초과할 수 없다고 명시하고 있음.
- 본 조례개정안은 이에 따라 2022년 12월 31일로 도래되는 사회복지기금의 존속기한을 연장하고자 하는 것이며, 기금 계정 가운데 자활계정은 상위법인 「국민기초생활법」에 따라 그 존속기한을 영구로 규정하는 등 상위법의 개정사항을 반영하고자 하는 것임.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제159조, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제5조 및 「국민기초생활 보장법」 제18조의3에 따라 노인, 장애인 등 특정계층과 저소득시민의 복지증진을 위하여	제1조(목적) ----- ----- ----- 「국민기초생활 보장법」 제18조의7----- ----- -----

3) 서정섭. (2019). 지방자치단체 기금운영 평가와 제도개선 방향. 한국지방재정학회 세미나자료집,89-111.

4) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조(기금의 존속기한) ① 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하려는 경우에는 기금의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 기금과 「지방공기업법」 제19조 제2항에 따른 지역개발을 위한 기금은 존속기한을 명시하지 아니할 수 있다.

② 기금의 존속기한은 기금의 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없다.

③ 존속기한을 넘어서까지 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있다. 이 경우 「지방재정법」 제33조제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 기금의 존속기한 및 통합·폐지에 관한 사항 등을 포함한 5년 단위의 기금정비계획을 매년 작성하여 이를 「지방재정법」 제33조제1항에 따른 중기지방재정계획에 반영하여야 한다.

현 행	개 정 안
<p>서울특별시 사회복지기금을 설치 및 운영하는 데 필요한 사항을 규정함을 그 목적으로 한다.</p> <p>제3조의2(기금의 존속기한) 기금의 존속기한은 <u>2022년 12월 31일</u>까지로 한다. 다만, 존속기한이 지난 이후에도 기금의 보존 필요성이 있는 경우에는 조례를 개정하여 기금의 존속기한을 연장할 수 있다.</p> <p><u><신 설></u></p> <p>제8조(자활계정) ① (생 략) ② 자활계정 자금은 다음 각 호의 용도에 사용한다. 1. ~ 4. (생 략) 5. <u>법 제18조의2</u>에 따른 수급자 채용기업에 대한 사업자금 대여 6. ~ 14. (생 략)</p>	<p>----- ----- -----.</p> <p>제3조의2(기금의 존속기한) ① ----- --<u>2027년 12월 31일</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.</p> <p><u>② 자활계정은 국민기초생활보장법 제18조의7을 따른다.</u></p> <p>제8조(자활계정) ① (현행과 같음) ② ----- -----.</p> <p>1. ~ 4. (현행과 같음) 5. <u>법 제18조의6</u>----- -----</p> <p>6. ~ 14. (현행과 같음)</p>

나. 사회복지기금 조성 및 운용현황

- 서울시 사회복지기금은 총 4개의 계정으로 운영되고 있으며, 이 가운데 사업성격과 용도를 고려해 주거지원계정은 주택정책실에서 운용하고 있으며, 복지정책실에서는 나머지 3개 계정을 운용하고 있음. 각각 계정의 운용현황은 다음과 같음.

〈표〉 사회복지기금 운용현황

계정명	설치년도	설치근거	사용용도	기금조성규모 현황 (2022년도 말)
노인복지계정	1993년	서울특별시 사회복지기금조례	<ul style="list-style-type: none"> - 어르신 사회참여활동 및 여가활동 지원 - 노인 단체 지도·육성 및 건전한 시민운동 지원, 저소득 어르신의 자활지원 - 어르신 관련 학술대회 등 행사 지원, 어르신 관련 단체 및 시설종사자 교육 등 	· 12,368백만원
장애인복지계정	1999년	서울특별시 사회복지기금 조례	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인 사회참여활동 및 여가활동 지원 - 장애인 단체 지도·육성 및 건전한 시민운동 지원, 장애인 문제 및 복지에 관한 연구 - 장애인관련 학술대회 등 행사 지원, 장애인 관련 단체 및 시설종사자 교육 등 	· 20,983백만원
자활계정	2002년	국민기초생활보장 법, 서울특별시 사회복지기금조례	<ul style="list-style-type: none"> - 자활근로사업단(기업) 전세점포 임대자금 및 사업자금 대여 - 광역자활센터 및 지역자활센터 등 자활사업 실시기관 지원 - 광역단위 자활사업 활성화를 위한 사업, 저소득 시민 자활지원사업 등 	· 8,260백만원
주거지원계정	2002년	서울특별시 사회복지기금 조례	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득층 주택임대료 지원 및 공공임대주택 임대보증금 융자 - 전세보증금 순환기금(이사시기 불일치 단기자금 대출) 운용 등 	· 2,196백만원

다. 조례개정내용 : 기금의 존속기한 연장 필요성

1) 사회복지기금 자활계정

- 사회복지기금 자활계정은 근로능력이 있는 서울시 수급자 및 저소득 시민의 자립기반조성을 위해 서울광역자활센터 자활사업 지원 및 자활근로사업단(자활기업)의 전세점포 임대자금 지원 등 특정목적 사업을 위해 운용되고 있음.
- 자활계정의 22년말 기금조성액은 82억 5,600만원이었으며, 기금운용 및 조성현황은 다음과 같음.

〈표〉 사회복지기금 자활계정 기금운용 및 조성현황

(단위 : 천원)

'22년도말 조성액 (가)	'23년도 증감액			'23년도말 조성액 (마)=(가)+(나)	비 고 ('23년 12월말)
	계 (나)=(다)-(라)	조성액(다) (수입액)	사용액(라) (지출액)		
8,259,531	325,259	1,201,078	875,819	8,584,790	- 시금고예치금(공금예금) : 4,142,790 ('23. → '24. 이월예정액) - 통합재정안정화기금 : 4,420,000

- 22년 집행기관에서는 자활기금을 활용해 총 6개의 사업을 운용하였으며 사업 내용은 다음과 같음.

〈표〉 자활계정 사업내용

사 업 명	사업비 ('22년)	사업내용
① 자활종합경영 지원 사업	70,000천원	· 경영컨설팅 지원 및 사후관리 컨설팅 : 자활기업 업종 및 특성별 고도화된 맞춤형 성장지원 · 디자인개선 지원 : 자활상품 브랜드(네이밍, 로고) 개발, 홍보물 제작 지원 등 · 시설장비 지원 : 자활기업 시설, 장비 교체 및 신규장비 구입지원
② 자활교육훈련	70,250천원	· 자활사업단 운영교육 : 사업단 운영능력 및 직무기술 향상교육 · 자격증 취득지원 : 전문교육을 통한 자활사업 운영능력 향상 및 자활, 자립 강화
③ 광역자활사업 육성 및 지원	346,000천원	· 광역사업지원 · 업종별 사업단 네트워크, 신규 자활사업아이템 설명회 등 · 서울형 자활사업 개발
④ 자활유통활성화	50,000천원	· 시장판로 개척 · 자활상품 지원
⑤ 자활조사, 홍보 및 연대사업	61,000천원	· 자활사업 조사, 연구 · 자활사업 홍보
⑥ 전세집포 임대자금 융자 지원	200,000천원	· 자활근로사업단(자활기업) 대상 전세집포 임대보증금 지원

- 자활기금은 자활기업의 지원 등을 통해 근로능력이 있는 저소득층 시민이 일을 통해 경제적으로 자립할 수 있도록 지원한다는 점에서 그 필요성이 인정되는 기금이라 하겠음.
- 한편, 이와 관련해 국회는 2019년 「국민기초생활보장법」 개정을 통해 임의규정으로 지방자치단체의 재량에 맡겼던 자활기

금 설치·운용을 의무사항으로 변경한 바 있음.

- 이에 따라 지방자치단체는 「국민기초생활보장법」 제18조의7⁵⁾ 및 「국민기초생활 보장법 시행령」 제26조의2⁶⁾에 따라 자활기금을 운영할 의무가 있음.
- 자활계정은 이전에는 사회복지기금의 여타 계정과 동일하게 존속기한이 5년으로 규정되어 있었으나, 2019년 상위법이 개정됨으로써 지방자치단체가 의무적으로 설치·운영해야하는 기금으로 전환되어 향후 존속기한에 제한받지 않고 운용되어야 함.
- 본 개정안은 이러한 상위법 개정사항을 반영해 제3조의2에 2항을 신설함으로써, 사회복지기금에서 운용하는 4개의 계정 가운데 자활계정을 「국민기초생활보장법」에 의해 운용되는 법정 의무기금으로 상위법에 따라 개정하고자 하는 것으로 별다른 쟁점사항은 없다하겠음.

2) 사회복지기금 노인복지계정

- 사회복지기금 노인복지계정은 어르신들의 복지증진 활성화를 위한 안정적 재원을 확보하고자 운용되는 것으로 22년 말 기금 조성액은 123억 6,700만원이며 기금운용 및 조성현황은 다음과 같음.

5) 「국민기초생활 보장법」 제18조의7(자활기금의 적립) ① 보장기관은 이 법에 따른 자활지원사업의 원활한 추진을 위하여 자활기금을 적립한다.

② 보장기관은 자활지원사업의 효율적 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 자활기금의 관리·운용을 자활복지개발원 또는 자활지원사업을 수행하는 비영리법인에 위탁할 수 있다. 이 경우 그에 드는 비용은 보장기관이 부담한다.

③ 제1항에 따른 자활기금의 적립에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

6) 「국민기초생활 보장법 시행령」 제26조의2(자활기금의 적립) ① 법 제18조의7제1항에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 시장·군수·구청장이 적립해야 하는 자활기금(이하 “기금”이라 한다)의 적립금액은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 정한다.

② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 기금의 적립계좌를 별도로 개설하고 기금을 적립해야 한다.

〈표〉 사회복지기금 노인복지계정 기금운용 및 조성현황

(단위 : 천원)

2022년도말 조성액 ㉑	2023년도 증감액			2023년도말 조성액 ㉒ = ㉑ + ㉓	비고
	계 ㉔ = ㉑ - ㉕	조성액 ㉑	사 용 액 ㉕		
12,367,641	552,546	861,346	308,800	12,920,187	시금고예치금 1,430백만원 통합재정안정화기금 11,490백만원

- 집행기관에서는 22년도 노인복지계정을 활용해 총 10개의 목적사업을 진행하였으며 추진실적은 다음과 같음.

〈표〉 사회복지기금 노인복지계정 연도별 목적사업비 운용 현황

(단위 : 백만원, %)

세부사업	2018년		2019년		2020년		2021년	
	예산	집행률	예산	집행률	예산	집행률	예산	집행률
소 계	895	95.6	971	84.5	970	67.3	1,277	40.6
건강증진사업	119	100	119	100	124	100	62	100
정보화교육	137	100	20	100	51	100	30	100
어르신 자원봉사	20	100	139	100	139	78.8	139	100
어르신일자리 사업장 임대자금 융자지원	100	100	150	50.0	100	-	100	-
경로호친 행사	27	100	27	100	27	25.9	14	100
학술대회 지원	30	100	30	100	30	100	20	-
어르신 문화행사	67	99.6	100	100	100	60.0	60	7.8
어르신 도자육성	106	100	106	100	111	63.7	111	100
시설종사자 역량강화	80	97.5	80	93.8	98	62.2	52	95.2
어르신 주거지원	100	70.8	90	30.7	80	59.3	580	2.8
어르신 복지증진 공모사업	110	92.5	110	92.3	110	83.8	110	83.8

- 노인계정 기금은 고령화가 급속히 진행되는 사회현상을 고려 하였을 때, 서울시 고령인구의 특성화된 욕구를 반영한 사업을 추진할 수 있는 기반이 된다는 점에서 존속기한을 연장할 필요성이 인정된다 하겠음.
- 그러나 사업 중 일부는 사업의 성격상 일반회계를 통해서도 진행하는 것이 가능해보이므로, 이에 대해서도 검토할 필요가 있다 하겠음.

3) 사회복지기금 장애인복지계정

- 사회복지기금 장애인복지계정은 장애인의 복지증진 활성화를 위한 안정적 재원을 확보하고자 운용되는 것으로 22년 말 기금조성액은 209억 8,300만원이며 기금운용 및 조성현황은 다음과 같음.

〈표〉 사회복지기금 장애인복지계정 기금운용 및 조성현황

(단위 : 천원)

2022년도말 조성액	2023년도 증감액			2023년도 말 조성액	비고
	수입	지출	계		
20,983,190	3,153,557	7,441,000	△4,287,443	16,695,747	시금고예치금 2,295,747천원 통합재정안정화기금 14,400,000천원

- 집행기관에서는 22년도 장애인복지계정을 활용해 총 2개의 목적사업을 진행하였으며 추진실적은 다음과 같음.

〈표〉 사회복지기금 장애인복지계정 연도별 목적사업비 운용 현황

(단위 : 백만원, %)

세부사업	2018년		2019년		2020년		2021년	
	예산	집행률	예산	집행률	예산	집행률	예산	집행률
소 계	3,000	72.4	3,000	81.6	5,500	70.1	5,500	53.8
장애인 전세주택 지원	2,300	65.2	2,300	76.1	4,800	65.9	4,800	47.4
장애인단체 기금공모 사업	700	96.1	700	99.7	700	99.4	700	97.3

- 해당 목적사업 중 장애인 전세주택지원 사업은 기초수급자 또는 차상위계층 중 무주택 세대구성원 중증장애인을 대상으로 전세보증금을 지원하는 것으로 장애인들이 지역에서 자립하여 살아갈 수 있는 기반이 된다는 점 등에서 의미를 가진다 할 수 있음.

- 다만, 전세보증금의 상승 등으로 인해 장애인 전세주택 지원사업의 집행률이 저조한 점은 집행기관에서 개선할 필요가 있다 하겠음.
- 장애인 정책은 그동안 시설 중심의 정책에서 지역사회에서 장애인과 비장애인이 함께 살아갈 수 있도록 지역 커뮤니티케어 등이 강조되고 있음. 이러한 흐름을 고려하였을 때 장애인 전세자금 지원 등 기금을 활용한 목적사업은 지역사회 내 장애인들의 욕구에 부응하는 기반이 될 수 있다는 측면에서 존속기간을 연장할 필요성이 인정된다 하겠음.

4) 사회복지기금 주거지원계정

- 사회복지기금 주거지원계정은 생활이 어려운 저소득시민의 주거안정을 도모하고자 운용되고 있으며, 22년 말 조성규모는 219억 6천만원임.

〈표〉 사회복지기금 주거지원계정 기금운용 및 조성현황

(단위 : 천원)

2022년도말 조성액	2023년도 증감액			2023년도 말 조성액	비고
	수입	지출	계		
2,196,367	36,717,558	37,400,000	△682,442	1,513,925	

- 해당 기금은 적립자금 운용수익금, 임대보증금 용자금 회수 및 그 밖의 수입금으로 조성된 재원으로 저소득시민의 주거안정을 지원하는 것으로 저소득층 주택임대료 지원 및 공공임대주택 임대보증금 용자, 전세보증금 순환기금 (이사시기 불일치 단기자금 대출) 운용 등으로 구성되어 있음.

〈표〉 사회복지기금 주거지원계정 연도별 목적사업비 운용 현황

(단위 : 백만원, %)

세부사업	2018년		2019년		2020년		2021년	
	예산	집행률	예산	집행률	예산	집행률	예산	집행률
소 계	25,100	51.9	13,000	82.6	14,000	65.1	11,400	68.9
서울형 주택바우처	7,600	86.5	5,000	78.4	5,000	81.8	5,000	89.7
공공임대주택 임차보증금 용자	3,000	99.5	3,000	100	4,000	74.9	3,000	100
전월세보증금 단기 용자 (이사시기 불일치 대출)	14,500	23.9	5,000	76.3	5,000	40.5	3,400	11.1

- 해당 기금은 노인, 장애인 등 특정 계층과 저소득 시민의 주거를 지원함으로써 복지증진에 필요한 자금을 확보하고자 하는 것으로 그 존속기한의 연장 필요성이 인정된다 하겠음.

라. 기타 : 상위법개정에 따른 조문현행화 관련

- 동 개정안에서는 이 외에도 자활계정의 상위법인 「국민기초생활보장법」의 개정사항에 맞춰 조문을 현행화하였으며, 이는 상위법 개정에 따른 것으로 별다른 문제점은 없다하겠음.

3 종합의견

- 기금은 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있고, 재원의 안정화로 사업의 지속성이 보장될 수 있는 장점이 있음. 반면 기금이 남설되거나 목적 및 계획대로 운영되지 못할 경우 오히려 재정운영의 건전성, 효율성, 투명성 등을 저해할 수가 있음.⁷⁾
- 서울시 사회복지기금에서 운용 중인 4개 계정은 노인, 장애인, 저소득 시민 등을 대상으로 목적사업을 운용함으로써 사회 안전망의 역할을 수행하는 측면이 있음. 이러한 관점에서 해당

7) 서정섭. (2019). 지방자치단체 기금운영 평가와 제도개선 방향. 한국지방재정학회 세미나자료집, 89-111.

기금의 존속기한의 연장 필요성은 충분히 인정된다 하겠음.

- 그러나 사회복지기금 각 계정의 운용현황을 살펴보면 집행률이 저조하거나, 일반회계로 전환해 추진할 수 있는 사업이 존재하는 것으로 사료되는 만큼 향후 집행기관에서는 기금의 건전한 운용을 위해 위와 같은 사항에 유의하며 기금을 운용할 필요가 있다하겠음.

문 의 처

도미화 입법조사관 (02-2180-8147)