

● 제276회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 복지재단 출연 동의안 검 토 보 고 서

2017. 8. 31.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시장 제출】

의안번호 2001

I. 동의안 개요

1. 제출자 및 제안경과

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 제 안 일 : 2017. 8. 14.
- 다. 회 부 일 : 2017. 8. 16.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 1) 중증장애인은 우리 사회에서 경제적으로 가장 취약한 계층으로 탈빈곤을 위한 자산형성 지원이 필요한 실정이며, 특히, 2016년도 발달장애인 부모회 시청 점거 농성시, ‘중증장애인 자산형성 지원사업’이 가장 큰 핵심 요구사항이었음
- 2) 연구용역 결과, 중증장애인 자산형성을 지원하게 될 ‘이룸통장(가칭)’의 운영이 적절하다는 결과를 도출하였으며, 그동안 저소득층 자산형성 통장사업에 경험이 많은 서울시복지재단에서 수행하는 것이 적절하여, 2017년 관련 사업비를 서울시 복지재단에 출연하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 의거 미리 시의회에 동의를 얻으려는 것임

나. 주요내용

1) 출연 개요

○ 대상기관 : 서울시복지재단

※ 출연대상 : 장애인 자산형성 지원사업 예산

○ 관련법령

- 공통법령 : 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률

- 조 례

▶서울특별시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례

▶서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례

2) 이룸통장(중증장애인 자산형성 지원사업) 사업개요(안)

○ 저축목적 ※ 중증 장애인의 실수요를 반영하고 미래 자산으로 활용할 수 있도록 사용처 확대

- 장애와 관련된 사용, 자립생활을 위한 사용, 교육·문화·여가

활동을 위한 사용, 미래를 위한 자산형성, 기타 등

○ 저축기간 : 36개월

○ 모집인원 : 1,000가구(예정, '17년 시범 결과에 따라 규모결정)

○ 신청자격 : 34세 이하 「장애인고용촉진 및 직업재활법」상 중증장애인
중 중위소득 100% 이하

○ '17년 예산 : 2,000백만원

3) 출연의 필요성

○ 서울시복지재단은 ‘이룸통장(가칭)’ 최적의 수행기관

- 서울시 복지재단은 저소득층 자산형성 대표 통장사업인 ‘꿈나래·희망플러스·희망두배 청년통장’을 도입부터 현재까지 성공적으로 운영하고 있는 등 우리나라 최고의 통장사업 전문기관으로, 출시 예정인 ‘이룸통장(가칭)’의 수행기관으로 최적의 기관임
- ‘서울시복지재단’은 당사자 욕구가 반영된 서울시 복지정책을 성공적으로 수행하고 있으며, 특히 복지시설 관리·운영 및 프로그램 개발·보급 등 시설 관련 업무를 전문적으로 수행하고 있음. 서울시 최고의 복지 분야 전문기관인 서울시복지재단의 ‘이룸통장(가칭)’ 수행을 위해 사업비의 출연이 필요함

3. 참고사항

가. 관계법령 : 지방재정법

제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.

② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.

③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

나. 예산조치 : 2017년도 예산편성

다. 합 의 : 해당사항 없음

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 동의안 제출 개요

- 본 동의안은 2017년도 예산으로 편성된 ‘장애인 자산형성 지원사업’을 추진하기 위하여 그동안 저소득층 자산형성 통장사업에 경험이 많은 서울시복지재단에 사업예산을 출연하고자, 「지방재정법」 제18조제3항에 따라 출연 여부에 대하여 서울시의회의 동의를 받고자 제출된 것임.
 - 「지방재정법」에 따라 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 지방의회의 의결을 얻도록 규정되어 있으므로, 2017회계연도 ‘장애인 자산형성 지원사업’ 예산의 서울시복지재단 출연 적정성 여부에 대한 회의의 심의가 이루어져야 함.

2 장애인 자산형성 지원사업 관련 내용

- “장애인 자산형성 지원사업”은 2017년도 신규 예산으로 편성된 것으로, 서울시가 전국 최초로 중증장애인을 대상으로 추진하고자 준비중에 있음. 중증장애인의 경우 낮은 경제 활동 참가율 및 취약한 소득 수준으로 열악한 경제수준으로 장애와 빈곤의 순환관계 고착화 위험 속에서 탈빈곤 정책으로 전통적인 현금 급여보다 자산형성 지원제도에 대한 정책적 관심이 고조되고 있는 상황임.
 - 그러나 기존의 자산형성 지원사업을 살펴보면, 근로여부와 상관없이 중증장애인을 주요 대상으로 하고 있는 자산형성 지원은 없는 실정임.

<국내 자산형성 지원사업의 항목별 비교>

법적 근거	지원 대상	기여 방식	기여 액(월)	지원액 (월)	가입기간	수령액	사용처	금융 서비스	재원 조달
보건복지부 (희망키움 통장 I, 2010)	「국민기초생활보장법」 제18조의4(자산형성지원)에 일반노동시장 취·창업한 생계·의료수급가구 (근로사업소득이 기준 중위소득 40%의 60% 이상)	매칭 (근로장려금)	10만원	근로소득장려금 3인 가구 (월 소득 130만원) 기준 (월 평균 36만원)	3년 이내 탈수급 조건 * 사용관계 증명서류 제출	(3년, 3인 가구 기준) 평균 약 1,700만원 (최대 2,200만원) 적립	주거, 교육, 취업, 창업 등 자활에 필요한 용도	사례관리 자립역량향상 교육 방문 컨설팅 등(자활기관)	정부
보건복지부 (희망키움 통장 II, 2015)	「국민기초생활보장법」 제18조의4(자산형성지원)에 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 주거·교육급여 수급 가구 및 기타 차상위 계층으로서 현재 근로 활동을 하고 있는 가구	매칭 (근로소득장려금)	10만원	근로소득장려금 (본인지축액 1:1)	통장 3년 유지 및 교육이수 조건 * 지원금의 50%이상 사용 용도 증명서류 제출	(3년 기준) 평균 720만원	주택구입(임대), 고등교육비·기술훈련비, 사업창업·운영 자금, 의료비	사례관리 자립역량향상 교육 방문 컨설팅 등(자활기관)	정부
보건복지부 (내일키움 통장, 2013)	「국민기초생활보장법」 제18조의4(자산형성지원)에 자활근로사업단 참여자 (최근 1개월 성실 참여자)	매칭 (근로장려금)	5만원 또는 10만원 (선택) 20만원 (금융형)	내일근로장려금 (본인지축액 1:1)	3년 이내 일반노동시장 등으로 취·창업 및 교육이수 조건 * 지원금의 50%이상 사용 용도 증명서류 제출	(3년 기준) 평균 1,368만원 (최대 1,620만원) 적립	주택구입(임대), 고등교육비·기술훈련비, 사업창업·운영 자금, 의료비, ISA 상품 가입, 국민연금 본인부담금 가입 및 결혼자금	사례관리 자립역량향상 교육 방문 컨설팅 등(자활기관)	정부 + 민간
보건복지부 (디딤씨앗 통장, 2007)	「아동복지법」 제42조(자산형성지원사업)에 18세 미만의 시설보호 아동 / 가정위탁보호 아동 / 소년소녀가정 아동 / 공동생활가정(그룹홈)아동 / 장애인시설보호아동 / 가정복지아동 기초생활수급자가구 아동	매칭	월 4만원 ~ 최대 월 50만원	월 4만원내에서 1:1 매칭 지원 (정부 지원 매칭은 적립식 펀드로 운용)	만 18세까지 (만 24세까지 적립 가능)	최대 1,936.1만원 (아동 본인 월 4만원, 정부지원 4만원 등 총 8만원을 18년 동안 적립시)	대학(대학원)학자금 / 기술자격 및 취업훈련비 / 창업지원금 / 주거비 / 의료비 / 결혼자금 등	금융경제교육 지원(아동보호기관)	정부 + 민간
서울시 (희망플러스 통장, 2007)	서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 만18세 이상 서울시 거주자로, 최근 1년간 6개월 이상 근로소득이 있고 현재 재직 중인 사람 가운데 소득 인정액(근로소득 및 재산환산소득)이 기준 중위소득 45% 이상 ~ 60% 이하에 해당하는 사람	매칭	10만원, 20만원	1:0.5 (5만원, 10만원)	3년	540만원 + 이자 1,080만원 + 이자	교육, 주거, 창업	금융교육 실시, 자조모임 운영 (사례관리기관)	서울시 + 사회복지공동모금회
서울시 (꿈나래 통장, 2009)	서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 사업공고일을 기준으로 만18세 이상의 서울시 거주자이며 소득 인정액(근로소득 및 재산환산소득)이 기준 중위소득 80% 이하인 만 14세 이하 아동의 부모(친권자)	매칭	5만원 7만원 10만원 12만원(3인 가구)	1:1 또는 1:0.5	3년 5년	- 생계·의료수급자 600만원 ~ 1,200만원 - 그 외 대상자 : 450만원 ~ 1,080만원	참가 아동의 교육비	금융교육 실시, 자조모임 운영 (사례관리기관)	서울시 + 사회복지공동모금회
서울시 (희망두배 청년통장, 2015)	서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 만18세 이상 ~ 만34세 이하의 청년으로서, 본인 소득금액이 세전 200만원이하이고, 부양의무자의 소득인정액이 기준 중위소득 80%이하이며, 최근 1년간 6개월 이상 근로 또는 재직 중인 사람	매칭 (근로장려금 매칭)	5만원 10만원 15만원	1:1 (본인지축액: 근로장려금)	2년 3년	240만원 ~ 1,080만원	교육비(졸업 후 학자금 대출상환 및 구직), 주거비(주택구입 및 임차보증금), 결혼자금, 및 창업운영자금	연간 1회 이상 금융교육 프로그램 운영(서울시복지재단)	서울시 + 시민후원금

※ 출처 : 「서울특별시 중증장애인 자산형성 지원 사업 운영 방안」 연구용역 보고서('17.5)

- 서울시는 중증장애인 자산형성 지원사업을 추진하기 위하여 “서울특별시 중증장애인 자산형성 지원 사업 운영 방안”에 대한 연구용역을 실시하였으며, 연구결과 사업의 필요성 및 효과 검토, 국내외 운영 사례 분석, 설문조사와 초점집단면담 등을 통해 서울형 중증장애인 자산형성사업 모형 및 운영 방안이 제시(추진 시기별 사업 운영 모형 참고자료)되었음.
- 기존 희망플러스통장 및 꿈나래통장 사업과 같은 방식으로 운영할 수 있는 적금형 자산형성 지원사업 운영 체계가 다음과 같이 제시되었고, 기존 사업 운영의 노하우와 체계를 최대한 활용할 수 있는 서울시복지재단이 주요 수행 기관으로 역할을 담당하는 방안이 제안됨.

<적금형 자산형성 지원 사업 운영 체계>

구분	담당 업무
서울시	○ 사업 총괄, 사업기획 수립·추진·관리, 예산 지원 등
서울시복지재단	○ 참가자 최종 선정 및 통지, 참가자 매칭적립 지원, 참가자의 저축금 관리, 참가자의 금융정보자료 사용(동의 필수), 거점기관 운영 지원 등
거점기관	○ 신청자에 대한 면접 심사 지원, 중증장애인 참여자를 위한 맞춤형 자산관리 프로그램 운영, 교육 프로그램 운영, 재무컨설팅 지원, 자조모임 운영 지원, 상담 및 정보 제공 등
구청, 주민센터	○ 신청자 접수 및 서류 심사, 자산조사, 사업홍보 등
협력은행	○ 매월 저축액 확인 및 통보, 계좌별 매칭 지원금 입금, 중장기 자산관리 상품 정보 제공 등

※ 출처 : 「서울특별시 중증장애인 자산형성 지원 사업 운영 방안」 연구용역 보고서(17.5.)

3 장애인 자산형성 지원사업 예산 출연에 대한 타당성 검토

- 「지방재정법」 제18조제2항에 따르면 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을

할 수 있도록 규정하고 있음.

- 서울시는 중증장애인 자산형성 지원사업은 「서울특별시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례」 제4조제8호에 정한 재단의 사업인 ‘저소득 취약계층 법률 및 금융 복지서비스 지원’에 해당되어 서울시복지재단을 해당 사업의 수행기관으로 지정하는 것이 무방하다는 취지의 다음과 같은 내용이 작성된 법률자문 의견서를 제출함.

※ 법률자문 의견서 주요 내용

- 중증장애인 자산형성 지원사업인 ‘이룸통장’ 사업은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」상 중증장애인 중 중위소득 100% 이하 34세 이하 장애인만이 신청할 수 있으며, 통장의 사용목적도 장애 관련 사용, 자립생활사용, 미래 자산형성 등으로 한정되어 있기 때문에 지원금의 교부 대상과 교부 목적이 분명한 사업이며, 저소득 취약계층 ‘금융복지사업’에 해당되는 것으로 사료됨.
- 서울시복지재단은 현재 희망플러스통장, 꿈나래통장, 희망두배 청년통장 사업을 수행하고 점을 고려해 보아도 해당 기관에 ‘이룸통장’ 사업을 지정하는 것이 무방하리라고 판단함.

- 전국 최초로 시행하고자 하는 중증장애인 자산형성 지원사업을 효과적으로 추진하기 위해 유사 관련 사업 경험이 있는 서울시복지재단을 주요 수행 기관으로 하는 것이 초기부터 사업을 안착시킬 수 있는 장점이 있다는 점은 인정됨. 또한 해당 사업이 조례에 정하고 있는 재단의 사업에 해당된다고 볼 수 있으므로, 장애인 자산형성 지원사업 예산의 서울시복지재단 출연은 안정적 사업 추진을 위해서는 긍정적 측면이 있다 할 것임.

※ 이룸통장 사업운영기관 검토(서울시 제출 자료)

구 분	서울복지재단(용역)	민간기관	서울시·자치구
수행방식	재단 고유 사무	공모 선정	직접 수행 (단, 시범연도는 수행 자치구 공모)
수행가능 시기	'17. 9월 이후	'17. 9월 이후	'18. 1월 이후
선행조건	<ul style="list-style-type: none"> 예산 전용 필요 (민간이전→출연금) 인력 충원(5명) 	<ul style="list-style-type: none"> 운영단체 공모 (은행 또는 공익재단) 	<ul style="list-style-type: none"> 예산 전용 필요 (민간이전→자치단체경상보조) 인력 충원(5명)
장 점	<ul style="list-style-type: none"> 유사사업 수행 경험이 많아 추진 원활 	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관보다 사업 추진 의욕이 강함 다양한 부가 서비스 개발에 유리 	<ul style="list-style-type: none"> 운영 인력에 대한 예산 지원이 없어 사업비 절감 자치구별 다양한 모델 개발 가능
단 점	<ul style="list-style-type: none"> 자립이 목적인 기존 통장사업과 사업취지가 달라 재단에서 소극적 재단 조직 확대에 따른 협의 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 안정성 측면에서 위험 요인 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 재무컨설팅, 교육, 사례관리 등에 별도 위탁기관을 선정할 필요가 있음

○ 그러나 출연동의안이 제출된 현재 중증장애인 자산형성 지원사업이 아직까지 구체적으로 확정되지 않은 것으로 파악되며, 신규 사회보장제도 시행에 따른 보건복지부장관 협의 절차도 이루어지지 않은 상황임. 사업 실행에 있어 불확실성이 존재하는 상태로 사업 추진 가능성 여부가 불투명한 상황이라 할 수 있을 것임. 「사회보장기본법」 제26조1)에 따라 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의하

1) 「사회보장기본법」 제26조(협의 및 조정) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.
 ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.
 ③ 제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정한다.
 ④ 보건복지부장관은 사회보장급여 관련 업무에 공통적으로 적용되는 기준을 마련할 수 있다.

여야 하므로 사업의 실행을 위해서는 반드시 이 절차가 선결되어야만 하며, 본격적인 사업 추진을 위해서는 인력 채용 등 조직구성도 먼저 이루어져야 함

- 서울시는 저소득 근로소득자 등 다양한 대상에 대한 자산형성 지원사업을 이미 추진하고 있고, 근로소득 여부에 관계없이 중증장애인을 대상으로 하는 사업을 신규로 추가하여 추진하고자 하는데, 해당 사업과 관련한 연구용역 결과 등을 반영하여 34세 이하 「장애인고용촉진 및 직업재활법」상 중증장애인 중 중위소득 100% 이하 대상자에 대하여 지원한다는 계획임.
- 그러나 사업 대상 및 규모, 적정 지원 수준 등에 대한 실태 파악이 정밀하게 이루어지지 못하고 있는 상황인 것으로 보임. 서울시는 이룸통장 모집인원을 1,000가구로 설정하고 2017년도 시범사업 결과에 따라 차년도 규모를 결정하겠다는 입장이지만, 현재 사업 추진 상황을 볼 때 실질적인 지원이 올해 안에 이루어질 수 있을지 매우 의문시되는 시점임.
- 이런 상황 속에서 사업의 지속 가능성 및 안정적 예산 확보 여부, 선심성 복지정책으로 인한 복지비용 부담 증가, 재정 지출의 적정 규모 등에 대한 우려와 함께 복지서비스의 공정성 및 사회적 합의 등의 문제 제기가 될 수 있을 것임. 다각적인 검토를 통해 실효성 있는 사업 추진을 위한 철저한 대책이 필요한 것으로 사료됨.

참고자료

<중증장애인 자산형성지원사업 추진 시기별 사업 운영 모형 개요>

	제1기(시범사업)	제2기(본사업)	제3기(추가사업)
사업명	꿈나래통장Ⅱ 희망플러스통장Ⅱ	장애아동미래통장 장애성인자립통장	장애아동미래통장Ⅱ 장애성인자립통장Ⅱ
주요 특징	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 서울시 희망플러스 및 꿈나래 통장 사업 활용 ○ 단, 중증장애인의 특성과 요구를 고려하여 기존 사업 운영 모형을 수정, 보완하고, 기존 운영체계를 최대한 활용하되, 기존 사업과는 별도 사업으로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 형태의 장애인을 위한 자산형성 지원 모델 사업으로 운영 ○ 서울시가 주축이 되어 그 모델을 제시하고, 보건복지부가 이를 시범사업 형식으로 전국적으로 확대 준비 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보건복지부가 추진하는 자산형성 지원 사업에 대한 보충적 성격의 자산형성 지원 사업으로 추진 ○ 보건복지부에서는 좌측과 같은 기본적인 적립식 저축 방식의 자산형성 지원 이외에도 연금보험형 자산형성 사업 함께 도입하고, 세제혜택을 부여하고, 개인자산종합관리제도 실시
대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시 거주 등록 중증장애인 중 기준 중위소득 100% 이하인 자 ○ 장애아동 또는 발달장애인 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시 거주 등록 중증장애인 중 기준 중위소득 100% 이하인 자 ○ 이미 장애인연금 등 타 급여를 제공받고 있는 신청자의 경우, 가입 안내 및 최초 가입 쿠폰 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장애 서비스를 이용하거나 공적 급여를 지원받는 모든 장애인
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인이 일정 액수를 저축하면 서울시가 일정 비율에 따라 매칭하여 저축 지원(본인 저축액 + 매칭 지원액) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인 기여(저축)와 관계없이 서울시가 참여자의 계좌로 일정액을 매월 불입하고, 개인은 이 계좌에 본인이 적립하고자 하는 금액을 저축하고, 서울시는 이 금액에 비례한 금액 입금(비기여 지원액 + 본인 저축액 + 매칭 지원액) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적립식 저축: 기존의 적립식 저축 프로그램에 세제혜택 적용 ○ 개인자산종합관리: 공적 급여, 적립식 저축, 연금보험 등을 종합적으로 관리, 운영할 수 있도록 지원. 세제 혜택 등 추가 지원 ○ 연금보험: 기존 연금보험 방식을 준용하되, 개인이 납부하는 보험료의 일부를 국가에서 매칭하여 지원
적립 주체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본인(친권자) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본인(친권자) 및 가족 등 불입 가능 	
가입 기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3년 만기 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3년, 5년 만기로 다양하게 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 기간 설정 가능
운영 주체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시복지재단 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 별도의 자산관리전문기관에서 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 별도의 자산관리전문 기관에서 운영
거점기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 별도로 선정된 비영리 법인 단체 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 별도로 선정된 비영리 법인 단체 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 별도로 선정된 비영리 법인 단체
금융서비스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재무관리, 금융교육, 소비자교육 등 교육 프로그램 제공 ○ 자조모임 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 좌동
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 발달장애인의 의사소통 조력 및 특정(한정)성년후견 지원 연계 방안 마련 ○ 장애인 자산관리 지원 인력 양성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 별도 조례 제정 후 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련 법령 개정 후 추진

※ 출처 : 「서울특별시 중증장애인 자산형성 지원 사업 운영 방안」 연구용역 보고서('17.5)