



■ 수시보고서 2013-05

사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가기준 연구

원종욱·고제이·연가연

【책임연구자】

원종욱 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

국민연금기금운용 중장기 정책수립
한국보건사회연구원, 2013(공저)

사회복지 재정추계 모형개발 연구
한국보건사회연구원, 2011(공저)

【공동연구진】

고제이 한국보건사회연구원 부연구위원

연기연 한국보건사회연구원 연구원

수시보고서 2013-05

**사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정
및 평가기준 연구**

발행일 2013년
저자 원종욱 외
발행인 최병호
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)
전화 대표전화: 02)380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 대명기획
가격 5,000원

© 한국보건사회연구원 2013
ISBN 978-89-6827-105-2 93330

발간사 <<

우리나라는 사회복지 수요의 증가에 따른 정부의 복지지출이 지속적으로 확대되면서 자치단체의 복지재정 여건이 악화되고 있다. 우리나라 재정은 운용주체에 따라 정부와 자치단체로 구분되며, 지방재정 수입구조는 자체재원과 의존재원이 복잡하게 연계되어 있다. 더욱이 자치단체의 재정은 의존재원의 증가와 동시에 자치단체가 부담해야 하는 국고매칭비 부담도 증가하는 특징을 가지고 있다. 그러나 복지지출이 계속 증가함에도 불구하고 국민들의 복지체감도는 낮다는 평가를 받고 있어, 정부와 자치단체의 복지사업은 효율성과 효과성에 대한 점검이 필요하다.

이러한 현안을 반영하여 정부는 「사회보장기본법」 제26조 2항(13.1월 시행)에 따라 ‘사회보장제도 신설·변경 협의 제도’를 시행하였다. 그러나 현행 협의·조정체계는 사회보장제도의 유사·중복 및 누락 방지에만 초점이 맞추어져 있다. 유사·중복이 아닌 신규 사업의 경우에도 복지효율성 제고를 위해 복지사업에 대한 내실화 점검이 필요한 실정이다. 또한 사전협의를 의무사항이지만 미이행 시 이를 강제할 수단이 부재하여 시행력 확보를 위한 제도 개선방안 마련이 시급하다. 본 연구는 실효성 있는 제도를 확립하기 위해 사전협의를 평가기준을 객관화하고 계량화하여 타당성 있는 평가체계 개선방안을 모색하고자 하였으며, 이를 통해 협의 조정의 기초자료로 활용될 것으로 사료된다.

2013년 12월

한국보건사회연구원장

최 병 호



목 차

요약	1
제1장 서론	9
제2장 지방자치단체의 사회보장사업 및 재정 현황	15
제1절 지방재정의 구조와 변화 추이	17
제2절 지방 복지재정의 구조와 자체복지사업의 규모 및 변화 추이	32
제3장 사회보장 장기발전방향 추진실적 평가	51
제1절 평가체계	53
제2절 평가결과	57
제4장 사회보장제도 협의 대상사업의 평가	61
제1절 현행 사회보장제도 신설·변경 협의 대상사업의 평가체계 및 평가결과	63
제2절 주요 자체복지사업의 협의조정을 위한 평가체계 개선안 및 평가결과	73
제5장 결론 및 정책제언	91
참고문헌	95
부록	97

표 목차

〈표 2-1〉 지방자치단체 세입 예산규모	20
〈표 2-2〉 지방자치단체 세출 예산규모	23
〈표 2-3〉 광역자치단체 세출 예산규모	28
〈표 2-4〉 자치단체 수입증가분과 국고매칭비증가분	34
〈표 2-5〉 8개도의 국고매칭비부담의 자체재원과 이전재원대비비중	35
〈표 2-6〉 광역시의 국고매칭비부담의 자체수입과 의존수입대비비중	36
〈표 2-7〉 서울시의 국고매칭비부담의 자체수입과 의존수입대비비중	37
〈표 2-8〉 지방자치단체별 자체복지비 규모	39
〈표 2-9〉 지방자치단체별 자체복지비의 상대비중	40
〈표 2-10〉 공약가계부상 연도별 추가국고사업비규모	45
〈표 2-11〉 2012년 기준 복지부문 국고사업총액의 광역별 비중	45
〈표 2-12〉 연도별 광역단위별 추가국고사업비총액(중앙+지방)	46
〈표 2-13〉 광역단위별 국고매칭비 추가부담분	46
〈표 2-14〉 자치단체의 기본공제율초과 자체복지비율(2013년)	47
〈표 2-15〉 광역단위별 추가국고지원(특별복지교부금)규모-2013년	48
〈표 2-16〉 광역단위별 추가국고지원(특별복지교부)규모-2017년	48
〈표 3-1〉 평가틀	55
〈표 3-2〉 평가항목별 평가결과	59
〈표 4-1〉 사회보장제도 신설·변경 협의 주요 추진 일정	64
〈표 4-2〉 사회보장제도 신설·변경 협의요청서 주요 내용	65
〈표 4-3〉 2013년 사전협의 현황	68
〈표 4-4〉 사전협의 협의 결과	69
〈표 4-5〉 협의조정 대상사업 평가체계 개선안	74
〈표 4-6〉 기능별 내역사업	75
〈표 4-7〉 사업목적의 적정성	78
〈표 4-8〉 정부재원으로 운용되는 사업과 유사·중복 여부	79
〈표 4-9〉 자체복지사업으로 시행 필요성	80
〈표 4-10〉 자체복지사업 당위성 평가	81

〈표 4-11〉 사업 추진체계의 타당성	82
〈표 4-12〉 사업관리체외부 전문가계 평가	83
〈표 4-13〉 성과지표 설정 여부	84
〈표 4-14〉 재정운용 및 수혜자 측면의 효과성·효율성	84
〈표 4-15〉 성과평가 조사 결과	85
〈표 4-16〉 5분위 평가체계 개선안	87
〈표 4-17〉 평가결과 총점 분포	88
〈표 4-18〉 세부 평가항목별 평가결과	89

그림 목차

[그림 2-1] 지방자치단체 세입 구조	18
[그림 2-2] 세수 및 가용재원 구조	19
[그림 2-3] 지방자치단체 자체수입 및 의존재원 비중 추이	21
[그림 2-4] 지방자치단체의 재정지출 구조	22
[그림 2-5] 기능별 세출 변화추이	24
[그림 2-6] 사회복지 분야 국고보조사업 및 자체복지사업 변화추이	26
[그림 2-7] 복지부문 국고사업매칭비 증가추이(자치단체전체)	33
[그림 3-1] 제3차 사회보장 장기발전방향 분야 및 중점과제	54

Abstract <<

A Study on the Coordination and Evaluation Methodology on Social Security Programs

Ministry of Health and Welfare is focal body in administrating welfare policies in Korea. However, population ageing becomes national concern, many government agencies introduce welfare programs without considering existing welfare programs that could serve same purpose.

The Welfare Act has been revised in 2013 to give ministry of Health and Welfare authority to moderate new welfare programs initiated by the government agencies including local governments.

Our research project to provide evaluation tool for ministry of health and welfare to utilize in the process of moderating newly initiated welfare programs.

Current moderating system puts the most priority in checking duplication of benefit by introducing welfare programs that are similar to current programs.

This paper suggests more structured evaluation tool that could check not only duplication but effectiveness of execution and performance evaluation of the program.



I. 연구의 배경 및 목적

- 복지지출은 정부가 주도적으로 시행하는 복지사업의 확대 또는 신설로 인해 큰 폭으로 증가하고 있음.
 - 특히 지방자치단체의 경우 정부의 복지사업에 대해 사업비를 매칭하여 부담하기 때문에 자치단체의 재정여건이 어려운 실정임.

- 신설되거나 변경되는 복지사업에 대해서는 보건복지부장관과 의무적으로 협의를 거치도록 하는 총괄조정 방안이 마련됨.
 - 이는 2013년 개정된 「사회보장기본법」 제26조 2항(‘13.1월 시행)에 법적 근거를 두고 있음.
 - 본 연구는 신설 또는 변경되는 사업의 협의조정 기준이 될 수 있는 평가체계 개선안을 제안하는 것을 목적으로 함.

- 본 연구는 「사회보장기본법」의 취지를 적극적으로 구현하여 신규·변경 사업의 효율성 및 효과성에 대하여 사전적으로 점검할 수 있는 평가체계 마련에 초점을 두고 있음.
 - 기존 복지제도에 대한 엄격한 평가와 함께 신설되거나 변경되는 사업에 대해서는 지속 가능하면서 효율적으로 운영될 수 있는 점검체계가 필요함.

II. 주요 연구결과

□ '사회보장 장기발전방향 추진실적 평가틀'을 이용한 기존 복지사업의 평가

○ 「사회보장기본법」(20조)에 따라, '사회보장 장기발전방향'이 5년마다 수립되고 있으며, 동 계획의 추진에 대해서 법정부적으로 매년 정기적 평가인 「각년도 추진사업평가」가 실시됨.

- 평가 결과 중 '목표산출근거' 항목의 평가결과 수준이 가장 열악한 상태임.

- 목표산출의 근거를 명확하게 제시하지 못하거나, 당초 계획과 다른 경우에는 그 변경에 대한 적절한 설명이 없어 사업계획에 대한 준수가 부족함.

- 「각년도 추진사업평가」 결과를 통해 시사되는 바는 '개요'나 '추진과정' 보다는 '성과목표달성도' 부문이 변별력 있는 영역이라는 것임.

- 많은 사업들이 개요나 추진과정은 어느 정도 구성요건을 갖추고 있으나 성과목표 부문에서는 '우수' 이상의 비중이 낮은 것을 알 수 있음.

○ 결국, 지방자치단체의 자체복지사업까지 포함하는 협의조정사업의 경우에도 성과목표 부문에 대한 점검이 사전적으로 철저하게 수행될 필요가 있다는 것을 의미함.

- 따라서 본 연구는 '사회보장 장기발전 방향-추진사업평가'에서 사용되고 있는 평가틀을 일부 원용하여 협의조정대상사업의 평가체계를 재구성함.

□ ‘사회보장제도 협의대상사업의 평가’

- 현행 ‘사회보장제도 신설·변경시 협의제도’는 사회보장급여의 중복 또는 누락을 방지하여 균형 잡힌 사회보장 전달체계 구축을 목적으로 시행됨.
- 사업조정이 필요한 주요 사항은 ‘유사·중복의 방지’, ‘수혜자에 대한 편중 지원 방지’, ‘전달체계 효율화’, ‘선정기준 및 사회보장정보시스템 연계’, ‘기존제도와와의 정합성’ 등을 고려하여 추가협의를 실시하는 것으로 나타남.
 - 특히 유사중복과 관련된 사업조정이 가장 높은 빈도를 차지함.
- 협의조정대상사업의 경우 협의조정을 위해 제출해야하는 협의요청서는 다음과 같음.

〈표〉 사회보장제도 신설·변경 협의요청서 주요 내용

구분		주요 내용
신설/변경 여부		<input type="checkbox"/> 제도 신설 <input type="checkbox"/> 제도 변경
목적/필요성		<input type="checkbox"/> 사회적 문제의 현황과 정책적 대응의 필요성을 기술 - 기존 제도의 사각지대, 최근 문제 부각 상황 등을 통계적으로 제시하고 대응 방안을 설명 - 국회, 감사원 지적 사항 등은 구체적 내용 설명
신설/변경 근거		<input type="checkbox"/> 관련 법령 및 조문 기술, 관련 중장기계획, 관련 기관 협의내용 등 제시
예상되는 성과		<input type="checkbox"/> 달성할 수 있는 효과를 구체적인 수치를 제시
지원대상	선정기준	<input type="checkbox"/> 대상자 선정을 위한 소득·재산 조사 기준, 연령기준, 가구특성, 선정기준선, 자격 요건 등 기술
	대상규모	<input type="checkbox"/> 통계자료 등을 활용하여 기준에 해당하는 대상자의 예상 규모를 제시
지원내용	지원유형	<input type="checkbox"/> 현금, 현물, 서비스, 이용권(바우처) 등 지원 유형 기재
	지원수준	<input type="checkbox"/> 지원 금액, 물량, 이용시간, 제공주기 등 지원량 제시
전달체계	지원절차	<input type="checkbox"/> 신청-조사-대상자결정-급여제공-사후관리 등 세부 절차 및 방법을 기술 - 담당기관 업무량 및 인력수요 변화, 인력 확보 방안 등 급여 전달 과정의 세부 내용 및 필요사항 기술

4 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

구분		주요 내용
		- 제도 변경으로 전달체계의 변경이 있는 경우 변경 내용을 상세히 기술
	수행기관	□ 신청기관, 조사·결정기관, 급여(서비스) 제공기관 등 지원 절차별 업무수행기관 기재 - 업무를 위탁하여 수행하는 경우 위탁기관 및 선정 절차 등을 서술
	급여관리	□ 부적정 수급 모니터링, 권리구제 여부 및 절차 등
소요재원	총규모	□ 사업 수행에 소요되는 총 재원 규모 제시 - 변경의 경우 기존 재원과 변경 후 재원을 구분하여 제시하고 증감수준을 구체적으로 제시
	재원별 규모	□ 국비(일반회계, 기금, 특별회계), 지방비, 민간자금 등 재원 유형 및 재원 별 규모(비율) 기재 - 지원대상 규모, 지원 단가 등 세부 내용과 소요재원간 연관 관계 제시
유사제도	현황	□ 지원 대상, 급여(서비스)내용 등이 유사한 사업 현황 기재
	연계방안	□ 유사 제도와 기능 분담, 전달체계 협력 등 연계방안 제시
사회보장정보시스템 활용	필요정보	□ 인적 정보, 가구원 정보, 소득·재산, 자격정보 등 필요한 정보 내용, 급여(서비스) 수혜이력(지급실적) 관리 여부 등 기재 - 신청, 대상자 결정, 급여(서비스) 지급, 사후관리 등 필요한 기능을 기술
	연계방안	□ 해당 부처의 정보시스템 보유 여부 및 시스템 명, 사회보장정보 시스템과 연계 방안, 연계를 위한 법적 근거 해결 방안 등 기재

주: '-'는 협의요청서의 작성방법을 기술한 내용임.
 자료: 보건복지부(2013). **사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침**에서 재구성

□ 주요 자체복지사업의 협의·조정을 위한 평가체계 개선안 도출

- 현행 협의조정평가시 평가의 근거가 되는 사업설명서는 사업내용을 나열하는데 그쳐 체계적인 평가가 어려움.
 - 사업의 전과정에 거쳐 내실있는 협의조정평가가 되기 위해서는 성과관리계획에 비중이 높게 배정될 필요가 있음.
- 평가부문은 사업구성과정을 3단계로 구분하여 '개요', '추진과정', '예상되는 성과'로 구성함.
 - 세부평가항목은 총 11개이며, 1단계는 '사업목적' 및 '자체복

지사업의 당위성'이고 2단계는 '추진체계' 및 '관리체계', 3단계는 '성과지표' 및 '성과평가'로 구분함.

〈표〉 협의조정 대상사업 평가체계 개선안

평가부문	평가항목	평가내용
1. 개요 (30%)	1-1 사업목적(10%)	-사업계획서 상의 사업목적 및 필요성 제시 -세부목적의 구체성
	1-2 자체복지사업의 당위성(20%)	-국고보조사업과 유사중복 여부 -자체복지사업의 당위성 제시
2. 추진과정 (30%)	2-1 추진체계(15%)	-사업수행주체, 절차, 기간, 시행시기 등 추진체계의 적절성 -추진주체간 협의 및 이해관계자 의견수렴 통로의 확보 및 용이성 수립 여부
	2-2 관리체계(15%)	-사업지침서, 업무협의회, 만족도 조사 시행설정 여부
3. 예상되는 성과 (40%)	3-1 성과지표(20%)	-성과지표의 설정 -재정운용 및 수혜자 측면의 효과성 및 효율성을 구체화하여 제시
	3-2 성과평가(20%)	-성과목표의 수립 여부 -객관적이고 합리적인 성과평가 실시 계획 여부

자료: 한국보건사회연구원(2012). 제3차 사회보장 장기발전방향 2011년 추진실적 평가에서 재구성

□ 설문조사를 통한 기존 자체복지사업에 대한 평가

○ 본 연구에서 협의대상사업을 직접 평가하는 것이 불가능하여 현재 시행되고 있는 자치단체의 자체복지사업을 협의조정사업으로 상정하여 평가함.

- 평가는 본연구에서 개선안으로 제시한 새로운 평가체계를 적용해 보았음.
- 설문조사는 자치단체의 자체복지사업 중 정부의 복지사업과 유사·중복의 가능성이 높은 광역자치단체의 17개 사업, 기초

6 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의조정 및 평가 기준 연구

자치단체의 38개 사업에 대해 자치단체 담당자를 대상으로 이 메일과 팩스를 이용하여 조사하였음.

- 1차 설문조사와 함께 연구진이 전화설문을 추가로 진행하여 정성적 판단을 하는 기초자료로 활용하였음.
- 평가항목별 평가지침은 연구진이 임의로 환산하였음.

○ 각 평가항목을 5분위로 나누어 ‘매우 미흡’은 1, ‘미흡’은 2, ‘보통’은 3, ‘우수’는 4, ‘매우 우수’는 5로 구분하여 평가하였고 평가지수에 20점을 곱하여 100점으로 환산하였음.

- 전체 사업 중 ‘우수’로 평가된 사업은 11.5%에 불과하고 ‘보통’은 30.8%이며 ‘미흡’은 57.7%로 가장 많은 사업이 평가됨.
- 가장 높은 평가점수를 받은 사업은 ‘생활안정자금지원’으로 63점이고, 전체 사업의 평균점수는 42.3점으로 ‘보통’으로 평가되지만 ‘미흡’에 근접함.
- 평가항목별로는 ‘예상되는 성과’ 부문의 ‘성과지표’가 20점 만점 기준으로 평균 6.8점이고 ‘성과평가’는 평균 6.5점으로 모두 ‘미흡’으로 나타남.

〈표〉 5분위 평가체계 개선안

평가 부문	평가 항목	5 분위	평가내용
1. 개요	1-1 사업 목적	1	담당자가 사업목적에 제대로 알고 있지 않음
		2	지역간 형평성, 자치단체장 역점사업, 부가급여를 위한 목적
		3	사회보장 장기발전방향과 연관하여 실시
		4	지역주민의견을 수렴하여 추진되었으며, 사업목적이 있지만 사업 계획서에서 누락
		5	지역주민의견을 수렴하여 추진되었으며, 사업목적이 사업계획서에 구체적으로 명시
	1-2	1	자체사업으로 시행 불필요, 유사·중복 가능성, 단점 다수 응답

평가 부문	평가 항목	5 분위	평가내용
자체 복지 사업의 당위성		2	자체사업으로 시행 불필요, 유사중복 가능성, 단점 응답
		3	자체사업으로 시행 필요, 유사중복 아님
		4	자체사업으로 시행 필요, 유사중복 아님, 장점 응답
		5	자체사업으로 시행 필요, 유사중복 아님, 장점 다수 응답
		1	사업추진체계 모르겠음
2. 추진 과정	2-1 추진 체계	2	내부점검회의만 실시
		3	예비타당성조사 또는 외부 전문가 자문회의를 실시
		4	예비타당성조사 및 외부 전문가 자문회의 모두 실시
		5	예비타당성조사 및 외부 전문가 자문회의 실시에 대한 자료 갖춤
		1	관리체계가 없음
	2-2 관리 체계	2	사업지침서 또는 업무협의회만 실시
		3	사업지침서, 업무협의회, 수혜자 만족도 조사 등 2개 이상 해당
		4	사업지침서, 업무협의회, 수혜자 만족도 조사 등 모두 해당
		5	사업지침서, 업무협의회, 수혜자 만족도 조사를 모두 실시하며 구체적인 자료 갖춤
		1	성과지표 없음
3. 예상 되는 성과	3-1 성과 지표	2	성과지표가 있지만 미약하거나 부적절함
		3	성과지표만 제시
		4	성과지표 설정 및 효과성·효율성 높음
		5	구체적인 성과지표 설정 및 효과성·효율성 높음
		1	성과목표 및 성과평가체계 모두 없음
	3-2 성과 평가	2	성과목표 또는 성과평가체계 하나만 있음
		3	성과목표 및 성과평가체계가 간략한 내용
		4	구체적이고 합리적인 목표 설정 및 성과평가체계 있지만 자료 누락
		5	구체적이고 합리적인 목표 설정 및 성과평가체계 존재

III. 결론 및 정책제언

□ 협의조정대상사업의 평가틀을 체계적으로 재구성하고 정량화하는 것이 필요함.

○ 현행 협의조정 과정은 유사·중복에 초점이 맞추어져 있으나 유사·중복이 없는 사업의 경우에도 사업의 효과성 및 효율성이 점검되어야 함.

8 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

- 특히, 사업의 목적이 구체적인지 그리고 실적을 어떻게 평가하고 관리할 것인지 대한 계획수립의 점검이 필요함.

□ 본 연구에서 실시한 설문조사를 바탕으로 현행 자치단체의 자체복지사업을 협의조정대상사업으로 상정하여 평가하였음.

○ 설문조사 된 모든 사업에서 성과지표 및 성과목표가 없거나 부실한 것으로 조사되었음.

- 협의조정대상사업에 대한 평가들은 사업의 사후관리 부문에 배점이 상대적으로 높은 방식으로 체계화되는 것이 필요함.
- 협의조정 목적의 단순히 유사·중복만을 점검하는 것이 아니라 사업의 목적이 달성될 수 있는지를 사전에 점검하는 것을 포함하여야 하기 때문에 성과관리영역이 추가되어야 함.

○ 지표의 객관화를 위해 보다 구체적이며 평가항목별 계량화 방안의 마련이 필요함.

- 평가항목별 평가지침도 사전에 마련되어야만 객관적이고 투명한 평가가 이루어질 수 있음.

○ 평가지표의 체계화와 함께 외부 연구기관 및 전문위원회 등을 통해 개별사업의 특수성을 평가에 반영하는 등 전문성 확보의 노력도 필요함.



제1장 서론



1

서론 <<

인구고령화와 저출산이라는 사회적 위협에 대응하기 위한 정부 복지지출이 지속적으로 확대되고 있다. 정부가 주도적으로 시행하는 복지사업의 확대 또는 신설로 인해 복지지출이 큰 폭으로 증가하고 있고 지방자치단체(또는 ‘자치단체’)의 자체복지사업도 함께 증가하고 있다. 특히 자치단체의 경우 정부의 복지사업에 대해 사업비를 매칭하여 부담하기 때문에 자치단체의 재정여건의 어려운 원인이 되고 있다. 그러나 복지지출이 계속 증가함에도 국민들의 복지체감도는 낮다는 평가를 받고 있어 정부와 자치단체의 복지사업에 대한 효율성과 효과성에 대한 점검이 필요하다. 또한 정부부처별, 자치단체별로 각각 다른 설정으로 복지사업이 수행되는 경우 수혜자는 혼란이 가중되며 해당 공무원은 업무 부담이 초래되어 사업의 목적 달성이 어려워지는 경우가 발생할 수 있다.

이를 위해 기존에 실시하고 있는 주요 복지 사업의 경우 다양한 형태로 사업의 효과성과 효율성이 평가되고 있으며 「사회보장 장기발전방향 추진실적 평가」가 대표적인 평가체계이다. 그리고 최근 정부는 신설되거나 변경되는 복지사업에 대해서는 보건복지부장관과 의무적으로 협의를 거치도록 하는 총괄·조정 방안 마련하였다. 2013년 개정된 「사회보장기본법」 제26조에 따라 ‘국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호 협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다’는 법적 근거를 두고 있다.

본 연구는 신설 또는 변경되는 사업의 협의조정 기준이 될 수 있는 평가체계를 제안하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 법적 취지를 적극적으로 구현하여 신규변경 사업의 효율성과 효과성을 사전적으로 점검할 수 있는 평가체계 마련에 초점을 두고 있다. 특히 자치단체가 자체적으로 운영하는 복지사업에 대해 객관적인 검토를 거치게 하며 효율적인 복지정책 운용이 가능하도록 유도할 수 있을 것으로 본다.

우리나라는 복지확장기에 들어서고 있기에 체감복지를 높이기 위해서는 선택과 집중이 필요하다. 기존 복지제도에 대한 엄격한 평가와 함께 신설되거나 변경되는 사업에 대해서는 지속가능하고 효율적 운영이 될 수 있는 점검체계가 필요하다. 그러나 현행 협의·조정체계는 사회보장제도의 유사·중복 및 누락 방지에 초점이 맞추어져 있다. 지속적으로 증가하는 사회복지지출 부담 및 복지효율성 제고를 위해 복지사업에 대한 내실화 점검이 필요하다. 본 연구는 이에 따른 사전 협의 및 평가기준에 대한 구체적인 방안을 마련하여 협의 조정의 기초자료로 활용하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 또한 사전협의를 의무사항이지만 미이행 시 이를 강제할 수단이 부재하여 시행력에 대한 정책대안 마련이 필요하다.

본 연구는 우선적으로 사전 협의의 전문성 및 객관성 제고를 위한 평가체계 개선안을 구축하기 위해 이미 시행되고 있는 자치단체의 자체복지사업을 대상으로 협의조정대상으로 상정하고 평가체계를 만들어 보았다. 이를 위해 연구진이 판단하기에 유사·중복성이 높은 일부 자치단체 사업에 대해 설문조사를 실시하여 사업의 개요 및 추진체계 그리고 실적평가 등을 조사해 보았다. 그리고 자체복지사업에 대해 연구진이 개발한 평가체계를 통해 평가를 실시하고 그 결과를 바탕으로 평가체계 개선안을 제안하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 자치단체의 사회보장사업

및 재정 현황을 살펴보았다. 제3장에서는 협의·조정 기준 마련을 위해 「사회보장 장기발전방향 추진실적 평가」에서 사용한 주요 복지사업의 평가체계를 검토해 보았다. 제4장은 협의·조정대상 사업의 평가체계와 평가 결과를 검토한 후 연구진이 개발한 협의·조정사업 평가기준(안)을 사용하여 일부 자치단체의 자체복지사업을 설문조사하여 협의·조정대상으로 선정하여 평가를 실시해 보았다.





제2장 지방자치단체의 사회보장사업 및 재정 현황

제1절 지방재정의 구조와 변화 추이

제2절 지방 복지재정의 구조와 자체복지사업의 규모 및 변화 추이



2

지방자치단체의 << 사회보장사업 및 재정 현황1)

제1절 지방재정의 구조와 변화 추이

사회복지 분야의 수요 증가로 정부와 지방자치단체의 복지지출이 빠르게 증가하면서 자치단체의 복지재정 여건이 악화되고 있다. 이에 따라 정부와 자치단체간 복지재정 분담구조 개선에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 따라서 본장은 논의의 배경이 되는 자치단체의 사회보장사업 및 재정 현황과 구조를 살펴보았다.²⁾

우리나라의 재정은 운용주체에 따라 정부와 자치단체로 구분되며 [그림 2-1]과 같이 복잡한 구조로 연계되어 있다. 본질적으로 재정활동은 정부의 수입과 지출로 구분되고 재정운용 수단은 예산과 기금으로 구성된다. 정부와 자치단체의 재정사용액은 중앙 42.6%, 자치단체 42.1%, 지방교육 15.3%를 차지한다.³⁾ 본절에서는 자치단체의 기금 및 지방교육재정을 제외한 예산체계의 구조, 예산구성 그리고 추이변화를 살펴보았다. 또한 자치단체별 자체수입, 의존재원, 사회복지 지출 등의 특징을 고려하여 전국 뿐만아니라 서울특별시, 6대 광역시, 광역 8개도를 구분하여 현황을 분석해 보았다.

1) 본장은 보건복지포럼 제11월호에 연구진이 집필한 내용을 토대로 수록하였음.

2) 본절은 당초예산순계(일반회계+특별회계) 기준으로 작성되었음.

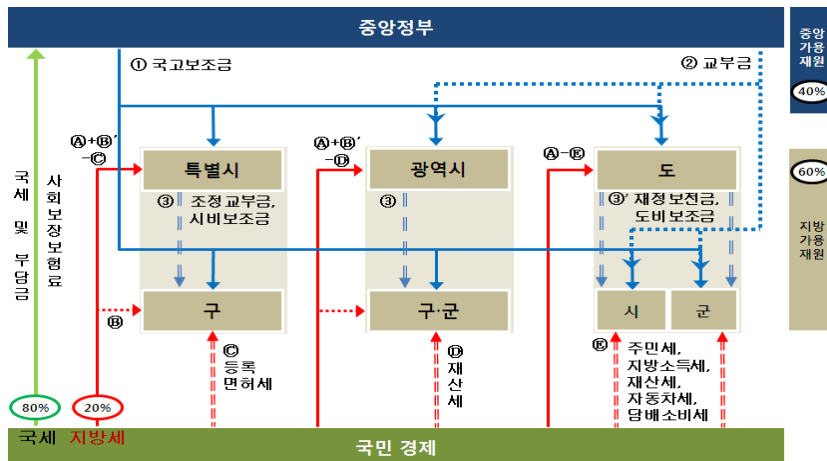
3) 안전행정부(2013). 지방자치단체 통합재정개요(p.23)

1. 지방자치단체의 세입구조

지방자치단체의 세입구조는 자체수입과 의존재원으로 구분된다. 자체수입은 지방세·세외수입·지방채 및 예치금회수 등으로 구분되고 의존재원은 국세로 징수된 세입을 자치단체의 부족재원을 보전하기 위해 교부금 등을 통해 지원된다.

2013년 예산 총액은 156조 8,887억원이고 자체수입이 87조 1,594억원(55.6%), 의존수입 65조 6,332억원(41.8%)을 차지한다. 그리고 지방채 및 예수금 회수는 4조 960억원(2.6%)으로 구성되었다. 자치단체 총수입은 전년대비 3.8%p 증가하였고, 2012년 최종예산은 167조 153억원으로 당해 연도 당초예산 대비 10.5%p로 증가한 것으로 나타났다.

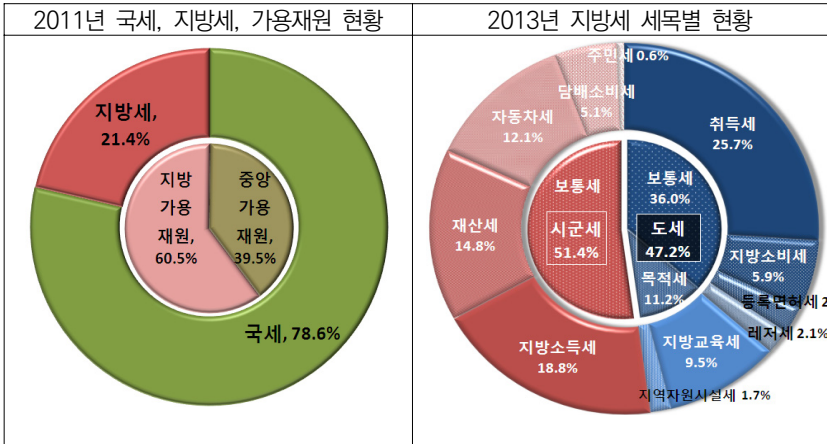
[그림 2-1] 지방자치단체 세입 구조



- 주: 1. 녹색선은 정부수입, 파란선은 의존재원, 붉은선은 자체수입을 나타냄
 2. ① 보통세: 취득세, 등록면허세, 지방소비세, 레저세, 자동차세, 담배소비세
 목적세: 지역자원시설세, 지방교육세
 3. ② 보통세: 주민세(재산분), 지방소득세(종업원분), 재산세(일부)
 4. ③ 보통세: 주민세(균등분), 지방소득세(소득분), 재산세(일부)

자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체예산개요; 안전행정부(2013). 지방세정연감에서 재구성

[그림 2-2] 세수 및 가용재원 구조



주: 광역시의 군지역은 도세와 시군세로 세목 구분되고 광역시의 구세는 주민세 재산분과 지방소득세 종업원분 포함됨
 자료: 통계청(2011). **e나라지표**. 안전행정부(2013). **지방세정연감**에서 재구성

2. 지방자치단체의 세입현황 및 변화추이

2012년 지방자치단체 총수입(A)은 151조 950억원이다. 이는 자체수입이 89조 8,309억원으로 59.5%를 차지하며 의존재원은 61조 2,641억 원이며 40.5%로 구성된다. 자치단체의 의존재원을 살펴보면, 교부금 비중은 19%로 지난 5년간 비교적 일정한 수준을 보이며 국고보조금 비중은 2007년 18.9%에서 2012년 21.2%로 꾸준한 증가 추세를 보였다. 반면에 자체수입 비중은 2007년 62.0%에서 2012년 59.5%로 점차 감소하고 있다.

특히 사회복지 분야 국고보조금은 기초노령연금제도의 실시에 따라 2007년 8조 9,686억원에서 2008년 13조 3,149억원으로 148% 증가하였다. 이후 2009년은 13조 7,455억원으로 전년 수준을 유지하였는데 이

는 금융위기로 인한 지방채 감소 등 자치단체재정 여건 악화에 따른 정부 재정지원의 증가와 신규 복지사업의 실시에 의한 효과로 해석할 수 있다.

2010년부터 최근까지 사회복지 분야 국고보조금 규모는 지속적으로 증가하여 2012년에는 16조 3,055억원으로 총 국고보조금의 50.9%를 차지하는 것으로 파악된다. [그림 2-3]은 자치단체의 자체수입 비중이 점차 감소하는 반면에 의존재원의 비중은 증가하는 추세를 보인다. 또한 국고보조금의 사회복지 분야 비중은 2008년 전년대비 13.8%p 증가한 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 저출산, 고령화로 인한 국고보조사업의 확충의 결과이다. 향후 사회복지 수요는 꾸준히 증가할 것으로 전망되므로 전체 국고보조사업에서 사회복지 분야 사업비의 비중도 증가할 것으로 예견된다.

〈표 2-1〉 지방자치단체 세입 예산규모

(단위: 억원, %)

년도	총수입 (A)	자체수입 (B)	의존재원			총수입 대비 자체수입 비중 (B/A)	총수입 대비 교부금 비중 (C/A)	총수입 대비 국고 보조금 비중 (D/A)	총 국고 보조금의 사회복지 분야 비중 (D1/D)
			교부금 (C)	국고 보조금 (D)	사회복지 (D1)				
2007	1,119,864	694,191	214,083	211,590	89,686	62.0	19.1	18.9	42.4
2008	1,249,666	771,470	241,297	236,898	133,149	61.7	19.3	19.0	56.2
2009	1,375,350	845,264	265,082	265,003	137,455	61.5	19.3	19.3	51.9
2010	1,398,565	846,056	255,505	297,004	135,544	60.5	18.3	21.2	45.6
2011	1,410,393	830,580	274,085	305,728	148,004	58.9	19.4	21.7	48.4
2012	1,510,950	898,309	292,159	320,482	163,055	59.5	19.3	21.2	50.9
연평균 증가율	7.0	5.9	7.3	10.3	16.4	-0.8	0.2	2.4	4.0

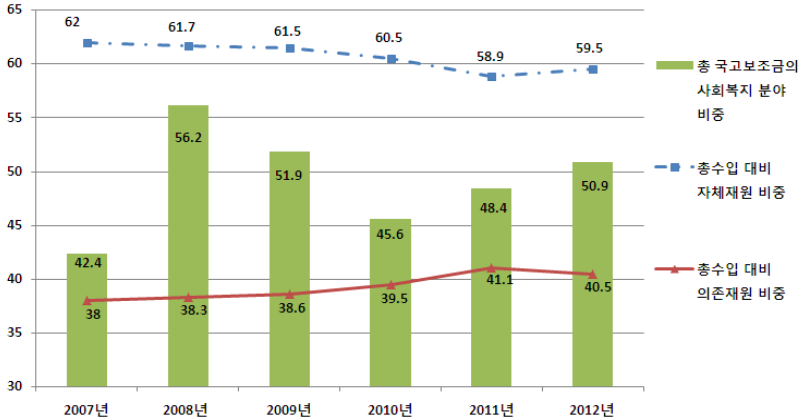
주: 1) 자체수입(B)은 지방세수입, 세외수입, 지방채 및 예치금 회수 등의 합계액임

2) 2008년 기초노령연금금이 도입됨

자료: 안전행정부(각년도), 지방자치단체 예산개요에서 재구성

[그림 2-3] 지방자치단체 자체수입 및 의존재원 비중 추이

(단위: %)



주: 2008년 기초노령연금이 도입됨
 자료: 안전행정부(각년도), 지방자치단체 예산개요에서 재구성

3. 지방자치단체의 세출구조

지방자치단체의 재정구조는 일반재정과 교육재정으로 이원화된다. 일반재정은 일반회계, 지방공기업특별회계, 기금으로 구성되어있고 교육재정은 교육비특별회계로 운영된다. 자치단체 세출구조도 일반회계와 특별회계, 당초 예산순계를 기준으로 현황을 분석해 보았다. 그리고 분석의 편의를 위해 세출기능을 공공행정 및 안전, SOC, 교육 및 문화관광, 보건 및 사회복지, 기타 등으로 분류하였다.

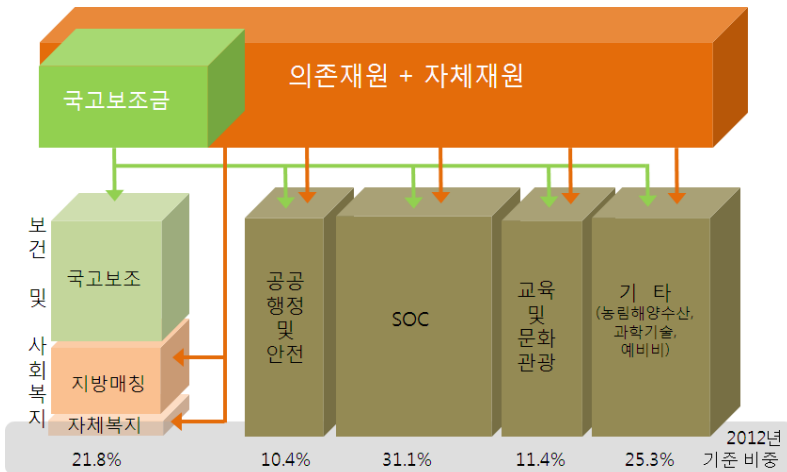
자치단체의 재정은 자체수입과 의존재원이 합쳐져 세출예산 총액과 일치되는 구조를 갖고 있다. 지방재정 규모는 1995년 이후 본격적으로 시행된 지방자치제도로 인하여 지속적으로 확대 되었다. 하지만 자체수입보다 의존재원의 증가폭이 커지는 구조적인 취약성을 보이고 있다.

[그림 2-4]는 자치단체의 재정기출 구조를 각 분야별로 나누어 보

22 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

았다. 지출 측면에 있어서는 국고보조금 만이 재원의 고유목적에 따라 지출되는 것이 확인 가능하고, 교부금 등의 나머지 재원은 예산 조성 근거와 지출과의 연계성이 없다. 이러한 구조 속에서 사회복지 분야 사업의 대응성을 기대할 수 없다. 또한 각 분야별 목적이 명확하지 않은 상황에서 필요에 따라 서로 연계되어 부분적으로 혼재하여 운용되고 있는 실정이다. 이로 인해 지방재정 악화에 따른 어려움을 해결하기에 복잡함이 따르며 구조적인 개선이 필요하다고 할 수 있다. 특히 정부 주도의 복지정책으로 인해 재정지출 규모는 빠르게 늘어갈 것이다. 이러한 재정지출 구조는 비교적 세수확충이 어려운 자치단체의 재정 부담이 더욱 가중될 것이다.

[그림 2-4] 지방자치단체의 재정지출 구조



자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요에서 재구성

4. 지방자치단체의 세출 현황 및 변화추이

가. 전국

지방자치단체의 총지출은 2007년 기준 111조 9,864억원이었으나 연평균 7% 성장하여 2012년에는 2007년의 1.3배가 넘는 151조 950억원까지 증가했다. 2012년 기준 기능별로 SOC 46조 9,236억원, 보건·사회복지 분야는 32조 9,982억원, 교육·문화관광 17조 2,642억원, 공공·행정안전 15조 6,573억원, 기타 38조 2,516억원으로 구성되었다. [그림 2-4]와 같이 세출 비중은 SOC가 31.1%로 가장 높은 수준이며 다음으로 보건·사회복지가 21.8%, 교육·문화관광 11.4%, 공공행정·안전 10.4%의 순이다.

〈표 2-2〉 지방자치단체 세출 예산규모

(단위: 억원, %)

년도	총지출 (F)	보건 및 사회복지(F)					기타(G)				
		사회 복지 (F1)	국고보조 사업 (H)		보건 (F2)	합계 (F1+F2)	공공행정 및 안전 (G1)	SOC (G2)	교육 및 문화 관광 (G3)	기타 (G4)	
			자체 복지 (H1)	국고보조 사업 (H2)							
2007	1,119,864	172,825	122,212	50,613	17,946 ⁴⁾	190,771	182,360	360,183	97,992	288,558	
2008	1,249,666	216,656	191,188	25,468	18,950	235,606	129,521	454,757	130,027	299,815	
2009	1,375,349	241,455	199,066	42,389	19,241	260,696	122,950	502,218	149,723	339,762	
2010	1,398,565	265,342	199,429	65,913	22,250	287,592	141,378	472,286	159,334	337,976	
2011	1,410,393	284,632	217,605	67,027	20,082	304,714	148,400	448,245	160,015	349,019	
2012	1,510,950	309,157	243,427	65,730	20,825	329,982	156,573	469,236	172,642	382,516	
연평균 증가율	7.0	15.8	19.8	6.0	3.2	14.6	-2.8	6.1	15.2	6.5	

주: 1) 자체복지(I)는 사회복지지출 총액에서 국고보조사업 총액(국고지원+지방비)을 뺀 금액을 사용함

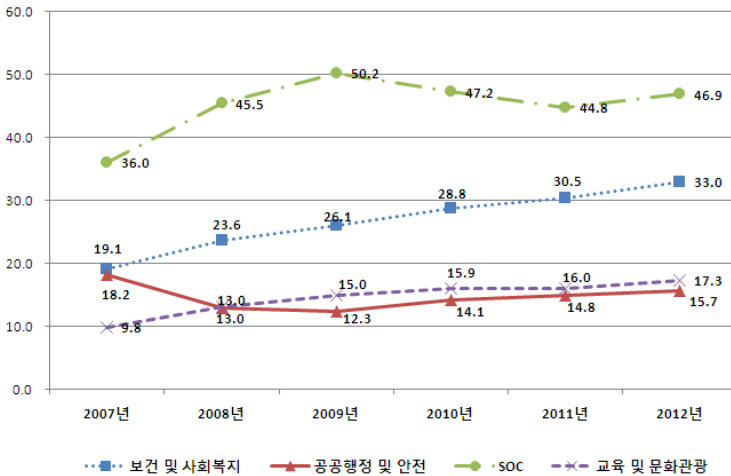
2) 국고지원 규모와 지방매칭비는 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부의 사업만을 포함한 것이며 보훈, 주택분야가 제외된 금액임

자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요. 보건복지부 내부자료에서 재구성

4) 2007년은 세출 항목 개편으로 2008년 이후 보건분야 상승률을 9.47%를 계산하여 반영한 값이다.

[그림 2-5] 기능별 세출 변화추이

(단위: 조원)



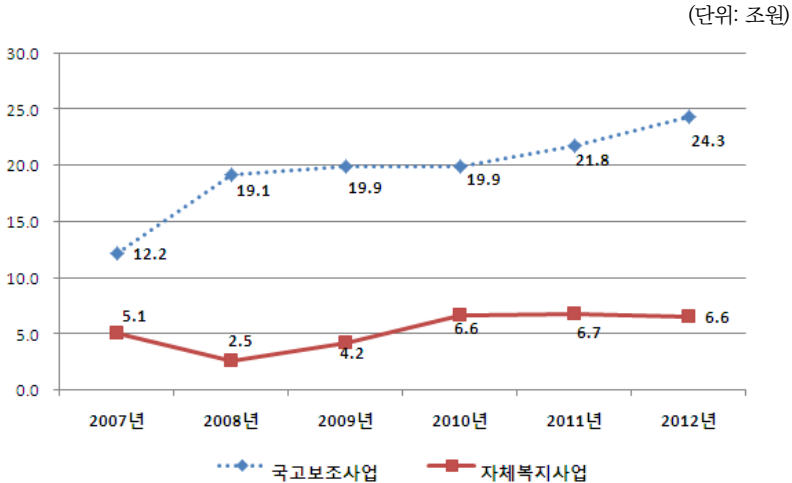
자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요; 보건복지부 내부자료에서 재구성

[그림 2-5]는 기능별 세출 변화추이를 보여준다. 보건·사회복지 분야의 세출은 2007년 19조 771억원이었고 연평균 14.6% 성장하여 2012년 32조 9,982억원으로 2007년 대비 1.7배의 성장률을 보이고 있다. 또한 교육·문화관광 분야는 2012년 17조 2,642억원으로 2008년부터 연평균 6.6% 성장하였다. 그리고 공공행정·안전 분야는 2008년 전년대비 29% 증가한 이후 연평균 5.2% 안정적 성장을 보였고 2012년 15조 6,573억원의 세출 규모를 보였지만 2007년 대비하여 2.5조원이 감소하였다. 특히 SOC 분야는 2009년 50조 2,218억원으로 정점을 기록한 이후 2011년 44조 8,245억년까지 감소하였다. 결국 보건·사회복지, 교육·문화관광 분야 지출은 지속적으로 증가한 반면 공공행정·안전, SOC분야는 일부 세출 구조조정이 일어나고 있음을 보여주고 있다.

[그림 2-6]와 같이 보건을 제외한 사회복지 분야의 국고보조사업은 2012년 24조 3,427억원으로 2007년 대비 2배로 증가하였다. 자체복지사업은 2007년 5조 613억원에서 2012년까지 비교적 안정적인 추이를 보이며 6조 5,730억원이 지출되었다. 2008년은 자체복지지출이 전년대비 2조 5,468억원으로 절반가량 감소했지만 반대로 국고보조금은 19조 1,188억원으로 1.6배 증가하였다. 이는 국고보조사업이 증가함에 따라 지방매칭비 부담이 같이 증가하므로 지방자체복지지출 예산의 일부가 매칭비 부담에 사용되었을 것으로 추정된다. 따라서 지난 5년간 자치단체의 국고보조사업의 증가로 인한 지방비 부담이 가중되어 자치단체는 정부의 추가적인 지원이 없는 경우 타분야에 대한 세출 구조조정이 불가피할 것이다.

특히 2009년 이후 국고보조사업은 3년간 4조 4,361억원, 22.3% 증가하였다. 또한 자체복지사업은 2010년 전년대비 2조 3,524억원, 55.5%가 증가한 이후 현 수준을 유지하고 있다. 이는 자치단체가 국고보조사업 뿐만아니라 자체복지사업도 크게 확장하면서 전체 복지지출 규모가 증가한 것으로 볼 수 있다. 그러나 자체복지사업에는 지방이양사업도 포함되어 있어 자치단체의 순수한 자체사업의 지출추세만을 분리할 수 없다는 한계를 갖고 있다. 결국 국고보조사업 규모의 증가와 자치단체의 순수한 자체복지비 지출 수준과의 관계는 명확히 규명하기에 한계가 있다.

[그림 2-6] 사회복지 분야 국고보조사업 및 자체복지사업 변화추이



주: 1) 자체복지(1)는 사회복지지출 총액에서 국고보조사업 총액(국고지원+지방비)을 뺀 금액을 사용함

2) 국고지원 규모와 지방매칭비는 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부의 사업만을 포함한 것이며 보훈, 주택분야가 제외된 금액임

자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요; 보건복지부 내부자료에서 재구성

나. 지방자치단체별 특성

1) 광역 8개도

8개도의 총지출은 2009년 87조 326억원에서 연평균 3.4% 성장하여 2012년에는 95조 8,686억원 규모로 증가하였다. 기능별로 지방자치단체 전체와 유사한 추이를 보이며, SOC 분야 지출은 2012년 29조 6,134억원으로 2009년에 비해 감소하였지만 비중 측면에서는 31.1%로 가장 높다. 보건·사회복지 분야는 18조 9,567억원, 공공행정·안전 10조 9,673억원, 교육·문화관광 9조 5,324억원 순으로 구성되어있다.

사회복지 분야 국고보조사업은 2009년 이후 2012년까지 연평균

6.3% 증가하여 14조 3,796억원도 편성되었다. 자체복지사업은 3년간 연평균 14.1%가 증가한 3조 2,544억원으로 국고보조사업 보다 높은 증가 추세를 보이고 있다.

2) 6대 광역시

6대 광역시의 총지출은 2009년 27조 7,929억원에서 연평균 4.5% 꾸준히 증가하여 2012년 31조 5,145억원으로 나타났다. 기능별로 지출 규모는 SOC 10조 6,182억원으로 가장 크고 다음으로 보건·사회복지는 7조 9,609억원 그리고 교육·문화관광 3조 8,847억원, 공공행정·안전 2조 9,018억원 순으로 구성되었다.

사회복지 분야 국고보조사업은 2012년 6조 6,185억원으로 2009년 이후 연평균 10% 증가하였다. 8개도와 서울시에 비해 가장 빠른 추세로 증가한 것이다. 또한 자체복지사업은 2012년 9,268억원으로 2009년의 약 2.5배 규모로 빠르게 증가하였다. 특히 2011년에 크게 증가하여 1조 1,728억원 수준을 보이다가 2012년 9,268억원 수준으로 다시 감소하였다.

3) 서울특별시

서울시의 총지출은 2009년 27조 7,095억원으로 6대 광역시와 비슷한 규모였다. 그러나 2012년에는 3조 9,977억원이 감소한 23조 7,118억원 수준을 보이고 있다. 기능별로 보건·사회복지 지출은 4조 7,258억원에서 6조 812억원으로 꾸준한 증가 추세를 보였다. 하지만 SOC 분야는 7조 8,951억원에서 6조 6,919억원으로 감소하였고 공공행정·안전 분야도 2011년 2조 1,624억원에서 2012년 1조 7,880억원으로 감소하였다.

사회복지 분야 국고보조사업은 지난 3년간 연평균 7% 성장하여 2012년 6조 6,185억원 수준을 보이고 있다. 자체복지사업은 9,268억원으로

28 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

연평균 17%로 급속히 증가하였다. 반면 SOC 분야는 연평균 5.1%p가 감소하는 것으로 나타났다. 특히 서울시의 경우, 증가하는 사회복지 지출을 감당하기 위해 타분야의 세출 구조조정에 대한 부담이 가중되고 있다는 것을 보여주고 있다.

〈표 2-3〉 광역자치단체 세출 예산규모

(단위: 억원)

지역	년도	총지출 (E)	보건 및 사회복지(F)					기타(G)				
			사회복지		보건 (F2)	합계 (F1+F2)	공공행정 및 안전 (G1)	SOC (G2)	교육 및 문화 관광 (G3)	기타 (G4)		
			국고보조 사업 (H)	자체 복지 (FI-H=I)								
광역 8개 도	2009	870,326	143,751	120,857	22,894	10,644	154,395	91,521	333,342	80,813	234,361	
	2010	876,837	157,462	119,032	38,430	11,917	169,379	97,528	287,237	88,180	234,512	
	2011	890,245	165,583	129,603	35,980	12,433	178,016	101,792	279,590	89,113	241,733	
	2012	958,686	176,340	143,796	32,544	13,227	189,567	109,673	296,134	95,324	267,991	
	연평균 증가율	3.4	7.6	6.3	14.1	8.1	7.6	6.6	-3.7	6.0	4.8	
광역 시	2009	277,929	54,360	50,564	3,796	4,684	59,044	19,111	117,067	31,378	51,620	
	2010	292,319	61,692	52,800	8,892	5,314	67,006	24,777	111,987	32,854	51,161	
	2011	292,746	69,337	57,609	11,728	3,877	73,214	24,983	103,674	33,936	54,492	
	2012	315,145	75,453	66,185	9,268	4,156	79,609	29,018	106,182	38,847	58,469	
	연평균 증가율	4.5	12.9	10.3	48.1	-3.8	11.6	17.3	-3.1	7.9	4.4	
서울 특별 시	2009	277,095	43,345	27,644	15,701	3,913	47,258	12,317	78,951	34,526	54,040	
	2010	229,408	46,189	27,597	18,592	5,021	51,210	19,075	73,060	33,761	52,302	
	2011	227,403	49,714	29,850	19,864	3,774	53,488	21,624	64,980	34,519	52,793	
	2012	237,118	57,369	33,453	23,916	3,443	60,812	17,880	66,919	35,452	56,055	
	연평균 증가율	-4.8	10.8	7.0	17.4	-4.0	9.6	15.1	-5.1	0.9	1.2	

주: 1) 자체복지(I)는 사회복지지출 총액에서 국고보조사업 총액(국고지원+지방비)을 뺀 금액을 사용함

2) 국고지원 규모와 지방매칭비는 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부의 사업만을 포함한 것이며 보훈, 주택분야가 제외된 금액임

자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요: 보건복지부 내부자료에서 재구성

5. 소결

가. 복잡한 세입구조

지방자치단체의 총수입은 2007년 이후 연평균 7% 증가하였고 자체 수입의 규모도 연평균 5.9% 증가하였다. 그러나 총수입 증가율 대비 자체 수입의 상대적 비중은 0.8%p 감소하는 구조를 보였다. 한편 의존재원인 교부금은 연평균 7.3%, 국고보조금은 10.3%로 총수입 증가율 보다 높게 증가했다. 특히 사회복지 분야 국고보조금은 연평균 16.4%로 빠르게 증가하여 복지재정 부담구조 개선에 대한 논의의 배경이 되고 있다.

자치단체의 세입구조는 정부와 자치단체 간 재정관계가 복잡한 구조로서 서로 연계되어 있고 세분화된 특징을 보인다. 특히 정부가 거둬들이는 세수를 다시 자치단체로 이전하는 구조는 형식적으로 자치단체 간 재정형평성은 높일 수 있지만 실질적인 효율성이 떨어지는 단점이 존재한다.

자치단체의 재정자립도는 2013년 기준 전체 평균 51.1%로 지난 10년간 6.3%p 감소하였는데 이는 정부에 대한 의존도가 갈수록 심화되고 있음을 시사한다. 1995년 지방자치제가 시작된 이후로 지방이전재원이 급증하면서 2006년에는 지방가용재원이 100조원을 넘어섰다. 그리고 2011년 기준으로 중앙가용재원은 40%, 지방가용재원은 60%의 비중을 차지하였다.

2009년 이후 광역자치단체를 구분하여 살펴본 결과, 서울특별시는 총수입 대비 국고보조금 비중이 연평균 9.5%p 증가하는 특징을 보였다. 그리고 6대 광역시는 총수입 대비 교부금 비중이 연평균 9.4%p 빠르게 증가하였고, 사회복지 분야 국고보조금은 연평균 8.5% 증가하는 것으로 나타났다.

이처럼 지방재정의 규모는 증가하고 있지만, 중앙과 자치단체의 재정 분담구조는 복잡한 특징을 가지고 있다. 이로 인해 늘어나는 복지지출에 대한 합리적인 재정분담방안을 도출하는 것이 어렵다는 한계를 보이고 있다. 따라서 정부는 재정건전성을 고려하면서 합리적이고 지속가능한 재정 조정방안의 모색이 필요하다.

나. 재원과 복지지출의 연계성 결여

자치단체의 사회복지 분야 총지출은 2007년 이후 연평균 15.8%, 교육·문화관광은 15.2% 증가하였다. 특히 사회복지 분야 국고보조사업은 연평균 19.8%로 빠르게 증가한 것으로 나타났다. 반면 SOC 분야는 총지출이 7% 증가한 것에 비해 상대적으로 낮은 연평균 6.3%의 증가율을 보였다. 이는 국민의 복지욕구 증대와 저출산·고령화로 인한 복지수요의 증폭 결과이다. 또한 복지지출은 저소득·취약계층에 대한 의무지출사업의 비중이 높아 매년 자동적으로 증가하는 특징을 가진다. 특히 영유아보육 지원사업과 기초노령연금 등 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 자치단체가 필요로 하는 예산은 기하급수적으로 늘어날 것이 예상된다.

자치단체의 세출구조는 국고보조금을 제외한 나머지 재원의 조성근거와 지출사업과의 연계성이 결여되어 있다. 특히 교부금은 자치단체의 복지 지출 수요와의 연계가 부족하여 증가하는 복지지출에 대응하는 메커니즘으로의 기능이 미흡하다고 사료된다.

보건복지부 소관 총지출 중 국고보조사업은 2013년 기준 46.8% (19.4조원)를 차지하는 것으로 나타났다.⁵⁾ 정부 주도로 추진되는 사회복지 분야 국고보조사업은 자치단체의 재정적 어려움을 덜어주기 위한 목

5) 국회예산정책처(2013). **대한민국 재정**

적으로 재정 지원된다. 하지만 정해진 보조율 외에 자치단체의 재원이 매칭 되어야 하기 때문에 정부와 자치단체 간 재정분담방식을 놓고 갈등양상을 보이고 있다. 실제로 자치단체의 사회복지 지출 비중은 2013년 37.4%로 2009년 대비 5.3%p 증가한 반면에 SOC 지출 비중은 23.9%에서 17.3%로 감소하였다.⁶⁾ 2009년 이후 광역자치단체를 구분하여 살펴본 결과, 연평균 사회복지 지출은 광역 8개도가 7.6%, 6대 광역시가 12.9% 증가한 것으로 나타났다. 서울특별시의 사회복지 지출은 10.8% 증가하였는데 총지출이 4.8% 감소한 것과 대비하면 가장 높은 증가율을 보였다. 특히 자체복지사업의 연평균 지출은 6대 광역시가 48.1%, 서울특별시가 17.4%로 두드러지게 증가한 것으로 나타났다. 하지만 SOC 연평균 지출은 광역 8개도 3.7%와 6대 광역시 3.1% 그리고 서울특별시 5.1%로 모두 감소하였다.

우리나라의 사회복지 지출은 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 국민들이 체감하는 복지수준이 여전히 낮은 것으로 평가되고 있다. 또한 정부와 자치단체간 재정분담구조의 지속가능성이 위협받고 있다. 따라서 정부는 효율적인 복지전달체계 구축과 함께 대응성 및 효율성 높은 재원분담 조정제도를 구축해야만 국민들에게 지속가능한 복지서비스 제공이 가능할 것이다.

6) 통계청. e나라지표

제2절 지방 복지재정의 구조와 자체복지사업의 규모 및 변화 추이

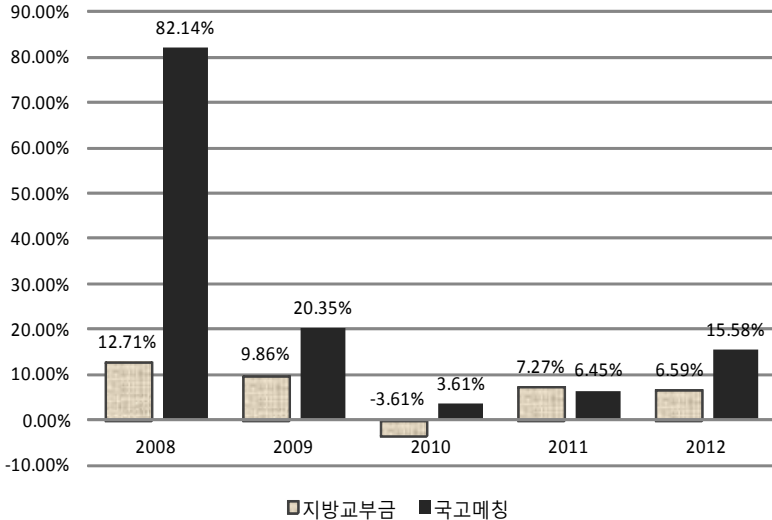
1. 지방 복지재정의 문제점

가. 국고매칭사업비의 급증

지방자치단체의 복지지출은 크게 국고매칭사업비와 자체복지사업비로 구분된다. 복지부문 국고사업은 자치단체의 자발적 사업이 아닌 정부가 주도적으로 시행하는 사업에 대해 지출을 일정부분 분담하는 형식이기 때문에 자치단체가 복지재정을 통제할 수 없다는 것이 가장 큰 문제점이다.

2007년 자치단체의 국고복지사업에 매칭사업비규모는 2.8조원 이었으나 기초노령연금이 도입된 2008년에는 5.1조로 2.3조원 182%증가한 것을 알 수 있다. 2008년부터 2012년까지 4년 동안 2.72조원이 증가하여 연평균 0.68조원이 증가하였다. 2013년 자치단체의 매칭사업비는 예산기준으로 9.74조원으로 2012년 7.82조원 대비 1.92조원이 상승한 것을 알 수 있다. 자치단체의 복지재정의 문제점은 이와 같이 정부가 새로운 복지사업을 실시하거나 기존사업을 대폭 확대하는 데 따른 지방비부담의 급증이다. 지난 6년(2007~2013) 동안 자치단체의 국고매칭사업비는 6.4조원 증가하여 347%의 신장세를 보이고 있다.

[그림 2-7] 복지부문 국고사업매칭비 증가추이(자치단체전체)



자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요. 보건복지부 내부자료

나. 자체수입, 지방교부금, 국고매칭비의 증가 추이

자치단체의 자체수입은 2007년부터 2012년까지 5년간 20.4조원이 증가하여 연평균 5.8% 증가하였고 지방교부금은 동 기간 7.8조원 연평균 1.56조원 7.28% 증가하였다.

자치단체의 국고매칭비가 자체수입과 지방교부금에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 2007년 국고매칭비가 자체수입에서 차지하는 비중은 4.03%에 불과하였으나 2012년에는 8.7%로 크게 증가하였다. 국고매칭비가 지방교부금에서 차지하는 비중도 2007년 13.07%였으나 2012년에는 26.77%로 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 2007년부터 2012년 까지 자체수입증가총액은 204,118 억원이며 지방교부금은 78,076억원인 것으로 보고되었다. 동 기간 매칭

34 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

비총액은 50,239억원이 증가하여 자체수입증가액의 24.6% 그리고 지방교부금증가총액의 64.34%를 차지한다. 자치단체가 국고매칭사업을 위해 부담해야하는 지출이 교부금에서 차지하는 비중이 2007년 13.07%에서 2012년 26.77%로 급증하였고, 자체수입에서 차지하는 비중은 2007년 4.03%에서 2012년 8.07%로 크게 증가하였다. 동기간 지방교부금 총증가액은 78,076억 원이며 매칭비증가액의 총액은 50,239억 원으로 64.34%를 차지한다. 지방교부금의 목적은 복지지출에만 한정되지 않음에도 불구하고 지난 5년간 증가액의 64.3%를 할애해야만 지방매칭비를 충당할 수 있는 구조를 보이고 있다.

〈표 2-4〉 자치단체 수입증가분과 국고매칭비증가분

(단위: 억원, %)

년도	자체재원 (A)	지방교부금 (B)	복지부문 국고매칭 부담(C)	C/A	C/B
2007년	694,191	214,083	28,138	4.05%	13.14%
2008년	771,470	241,297	51,000	6.61%	21.13%
2009년	845,264	265,082	61,377	7.26%	23.15%
2010년	846,056	255,505	63,594	7.51%	24.88%
2011년	830,580	274,085	67,693	8.15%	24.69%
2012년	898,309	292,159	78,239	8.70%	26.77%
증가총액 (2007~2012)	204,118	78,076	50,101	24.54%	64.16%

자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요; 보건복지부 내부자료

2. 자치단체별 재정수준의 편차

지방자치단체의 복지재정수준을 광역단위로 구분하여 살펴보면 편차를 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

가. 8개도

8개도의 경우, 국고매칭비부담이 자체수입에서 차지하는 비중이 2009년 7.6%에서 2012년 9.06%로 증가하였고, 지방교부금에서 차지하는 비중도 2009년 14.7%에서 2012년 17.4%로 지속적으로 증가하는 것을 알 수 있다. 4년간 증가총액기준으로는 국고매칭비부담의 증가총액은 9,379억이나 지방교부금증가총액은 18,661억원으로 50%에 달한다. 교부금증가총액의 50%이상이 국고매칭비에 투입된다는 것을 의미한다. 이러한 사실은 자체수입의 증가율은 4년간 6.7%에 불과하나 국고매칭비부담증가율은 27.28%로 크게 차이가 나는 것을 통해 다시 확인할 수 있다.

〈표 2-5〉 8개도의 국고매칭비부담의 자체재원과 이전재원대비비중

(단위: 억원, %)

년도	자체재원 (A)	지방교부금 (B)	복지부문 국고사업 지방비매칭 부담(C)	C/A	C/B
2009년	452,217	232,567	34,380	7.60%	14.7%
2010년	445,374	222,897	35,470	9.84%	15.9%
2011년	439,088	236,379	37,796	8.60%	15.9%
2012년	482,726	251,228	43,759	9.06%	17.4%
증가총액 (2009~2012)	30,509	18,661	9,379	30.74%	50.2%

자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요. 보건복지부 내부자료

나. 광역시

서울을 제외한 광역시의 경우 지방교부금에서 국고매칭비부담이 차지하는 비중이 지속적으로 45%수준을 유지하고 있으며 국고매칭비부담의 자체수입대비비중은 2009년 6.60%에서 2012년 8.65%로 지속적인 증

가세를 보이고 있다. 광역시의 경우에도 지난 4년 자체수입증가율은 9.4%이나 국고매칭비부담의 증가율은 43.45%로 광역시의 부담이 지속적으로 증가하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-6〉 광역시의 국고매칭비부담의 자체수입과 의존수입대비비중

(단위: 억원, %)

년도	자체재원 (A)	지방교부금 (B)	복지부문 국고매칭 부담(C)	C/A	C/B
2009년	184,696	26,699	12,200	6.60%	45.6%
2010년	191,484	30,129	13,585	7.09%	45.0%
2011년	184,987	35,335	14,568	7.87%	41.2%
2012년	202,142	38,640	17,501	8.65%	45.2%
증가총액 (2009~2012)	17,446	11,941	5,301	30.3%	44.3%

자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요: 보건복지부 내부자료

다. 서울특별시

서울시도 자체수입에서 국고매칭비부담이 차지하는 비중이 2009년 7.29%에서 2012년 8.21%로 증가하였고, 지난 4년 자체수입증가율은 1.92%이나 국고매칭부담의 증가율은 14.7%로 큰 차이를 보이고 있다. 지난 4년간 교부금은 523억원이 감소한 반면 국고매칭비부담액은 2,182억원 증가하였다. 서울시의 경우 교부금의 규모가 수입에서 차지하는 비중이 0.04%(2012년)에 불과하여 국고매칭비의 상당부분이 자체수입에 의해 충당된다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-7〉 서울시의 국고매칭비부담의 자체수입과 의존수입대비비중

(단위: 억원, %)

년도	자체재원 (A)	지방교부금 (B)	복지부문 국고매칭비 (C)	C/A	C/B
2009년	202,887	2,816	14,797	7.29%	515%
2010년	194,045	2,479	14,539	7.49%	586%
2011년	200,617	2,371	15,329	7.74%	646%
2012년	206,802	2,293	16,979	8.21%	740%
증가총액 (2009~2012)	3,915	-523	2,182	55.7%	0%

자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요. 보건복지부 내부자료

3. 자치단체의 자체복지지출

정부가 신규로 실시하거나 확대하는 복지사업으로 인해 지방자치단체의 재정은 압박을 받을 수밖에 없는 구조를 갖고 있다. 앞서 제시된 통계에서도 알 수 있듯이 교부금은 기존 국가복지사업에 대한 자연증가분을 충당하는 수준에 불과하다. 때문에 대규모 신규사업이 시행되는 경우 기존의 교부금수준으로는 충당하기 어려워 자치단체가 재정압박을 받게 되는 원인이 된다. 따라서 대규모의 신규사업 추진시에는 별도의 국고지원이 필요한 것이 사실이다.

그러나 압박의 정도는 광역단위별로 다르게 나타나며 광역시와 서울시가 8개도에 비해 교부금대비 지방비매칭비의 부담이 상대적으로 큰 것으로 분석되었다. 지방교부금으로 복지부문 국고매칭비를 감당한다고 가정하는 경우, 광역시의 경우 지방교부금의 45%정도를 국고사업매칭비에 투입해야하며, 서울시는 지방교부금이 거의 지원되지 않아 국고매칭비가 지방교부금의 5~7배로 자체수입으로 감당해야만 한다는 것을 의미한다. 8개도(본청과 시군구 포함)의 경우에는 2012년 기준으로 지방교부금의 약 17%만을 투입해도 국고매칭사업을 감당할 수 있다는 것을 알 수 있

다. 따라서 국고매칭비를 감당하는데 따른 재정압박은 광역시와 서울시가 가장 크게 느끼는 문제라는 것을 알 수 있다. 그러나 재정압박수준을 계산하는 과정에서 감안되어야 하는 것이 자치단체의 자체복지사업비이다.

물론 자체복지사업비 내에는 지방이양사업비등이 포함되어 있어 전액이 순수하게 자체적으로 개발한 복지사업을 위해 투입되는 것으로 추정할 수는 없다. 본절에서는 지방이양사업의 지출규모를 정확히 추정하기 어려운 한계로 인해 자치단체가 지출한 복지사업비(보건제외)에서 국고사업비(중앙부담+지방부담)를 뺀 금액을 자체복지사업비로 추정하였다. 따라서 지방이양사업비등이 정교하게 반영되는 경우 자체복지사업비규모는 이 보다 적을 수 있다는 것을 밝힌다. 분석의 편의를 위해 본 연구에서는 지방이양사업비등을 반영하지 않은 채 계산된 것이다.

〈표 2-9〉를 이용하여 광역단위 자치단체별 자체복지비의 상대적 비중을 계산해 보았다. 전국적으로 자치단체의 자체복지지출규모는 평균적으로 국고매칭사업의 84%수준임을 알 수 있다. 2007년에는 179% 수준이었으나 2008년 기초노령연금의 도입으로 자치단체의 국고매칭비가 크게 증가하여 2008년에는 49.94%로 자체복지사업예산이 크게 감소한 것을 알 수 있다. 그 이후 점차 증가하여 국고매칭비대비 자체복지예산비중은 2012년 기준으로 전국평균 84.01%수준을 보이고 있고, 8개도는 74.37%, 광역시는 52.96%, 서울시는 140.86%를 각각 보이고 있다.

〈표 2-8〉 지방자치단체별 자체복지비 규모

(단위: 억원)

지역	년도	구분	(D)	사회복지				자체복지 (I=D-G)		
				국고보조금 (E)		지방비부담 (F)			국고 합계 (E+F=G)	
전국	'07	복지부	172,825	78,169	89,686	28,138	32,315	106,518	122,212	50,613
		기타		11,517		4,177		15,694		
	'08	복지부	216,656	117,000	133,149	51,000	58,039	168,000	191,188	25,468
		기타		16,149		7,039		23,188		
	'09	복지부	241,455	136,932	137,455	61,377	61,611	198,309	199,066	42,389
		기타		523		234		757		
	'10	복지부	265,342	134,926	135,544	63,594	63,885	198,520	199,429	65,913
		기타		618		291		909		
	'11	복지부	284,632	143,947	148,004	67,693	69,601	211,640	217,605	67,027
		기타		4,057		1,908		5,965		
	'12	복지부	309,157	158,728	163,055	78,239	80,372	236,967	243,427	65,730
		기타		4,327		2,133		6,460		
8 개도	'09	복지부	143,751	86,001	86,329	34,380	34,527	120,381	120,857	22,894
		기타		328		147		476		
	'10	복지부	157,462	83,003	83,383	35,470	35,649	118,473	119,032	38,430
		기타		380		179		559		
	'11	복지부	165,583	88,157	90,640	37,796	38,964	125,953	129,603	35,980
		기타		2,483		1,168		3,650		
	'12	복지부	176,340	96,122	98,744	43,759	45,051	139,881	143,796	32,544
		기타		2,622		1,292		3,915		
광역 시	'09	복지부	54,360	38,153	38,299	12,200	12,265	50,353	50,564	3,796
		기타		146		65		211		
	'10	복지부	61,692	38,952	39,131	13,585	13,669	52,537	52,800	8,892
		기타		179		84		263		
	'11	복지부	69,337	41,329	42,493	14,568	15,116	55,897	57,609	11,728
		기타		1,164		548		1,712		
	'12	복지부	75,453	46,778	48,054	17,501	18,130	64,279	66,185	9,268
		기타		1,276		629		1,906		
서울 시	'09	복지부	43,345	12,777	12,826	14,797	14,819	27,574	27,644	15,701
		기타		49		22		70		
	'10	복지부	46,189	12,971	13,030	14,539	14,567	27,510	27,597	18,592
		기타		59		28		87		
	'11	복지부	49,714	14,461	14,502	15,329	15,348	29,790	29,850	19,864
		기타		41		19		60		
	'12	복지부	57,369	15,828	15,871	16,979	17,192	32,807	33,453	23,916
		기타		43		213		646		

주: 2011년, 2012년의 경우, 보건복지부, 고용노동부와 여성부의 국고사업까지 포함한 국고지출총액을 복지지출예산에서 뺀 금액으로 계산되었고, 국고사업중 보호와 주택부분이 제외된 금액임.

2011년 이전의 경우, 고용노동부와 여성부의 복지부문 국고사업비가 미미하여 적용하지 않았음.
자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요. 보건복지부 내부자료

7) 자치단체의 기타부문 국고보조금, 지방비부담은 복지부국고사업 기준으로 계산하여 표기함.

40 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

〈표 2-9〉 지방자치단체별 자체복지비의 상대비중

구분	년도	자체복지/사회복지지출 ¹⁾	자체복지/국고지방비부담 ²⁾
전국	2007	29.29%	179.87%
	2008	11.76%	49.94%
	2009	17.56%	69.06%
	2010	24.84%	103.65%
	2011	23.55%	99.02%
	2012	21.26%	84.01%
8개도	2009	15.93%	66.59%
	2010	24.41%	108.35%
	2011	21.73%	95.20%
	2012	18.46%	74.37%
광역시	2009	6.98%	31.11%
	2010	14.41%	65.45%
	2011	16.91%	80.51%
	2012	12.28%	52.96%
서울시	2009	36.22%	106.11%
	2010	40.25%	127.88%
	2011	39.96%	129.58%
	2012	41.69%	140.86%

주: 1) 보건을 제외한 사회복지만 포함

2) 보건복지부소관 국고매칭비만 포함

3) 광역별로는 2009년부터 자료 제공

자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요; 보건복지부 내부자료

자체복지는 자치단체가 보건을 제외한 복지예산에서 국고사업비로 지출한 금액을 뺀 수치로 자치단체가 재량⁸⁾을 가지고 자체적으로 실시하는 복지사업으로 이해할 수 있다. 국고매칭비가 지방교부금에서 차지하는 비중만을 본다면 서울시가 가장 열악한 위치에 있는 것이 분명하다. 그러나 지방교부금의 지원이 없는데도 불구하고 자체복지예산을 국고매칭비의 140.86%로 집행한다는 것은 국고매칭에 따른 재정압박을 감내할 수 있는 지표로 해석될 수 있다. 서울시는 총세출에서 차지하는 복지예산의 비중이 25.6%로 전국평균 21.8%, 8개도 19.8%, 광역시 25.3%에 비해 높는데, 이는 국고사업 이외 자체적으로 개발한 복지사업비가 더해진 결

8) 지방이양사업비를 고려하는 경우 재량의 범위가 축소됨.

과라는 것을 추정해 볼 수 있다. 반면에 8개도의 경우, 국고매칭비부담이 지방교부금에서 차지하는 비중이 2012년 기준으로 17.4%에 불과한데 자체복지비가 국고매칭비의 74.37%수준이라는 것은 국고매칭을 하고도 자체복지사업을 시행할 수 있는 재정적 여유를 갖고 있다는 것으로 해석될 수도 있다.

4. 정부의 신규복지사업시행에 따른 재정분담방식의 개편

가. 자치단체 자체복지지출규모에 연계한 차등지원방식

자치단체의 복지재정의 문제점을 해결하는 방안 중 하나는 2008년 그리고 2013년과 같이 정부에 의해 복지사업이 신설되거나 대폭 확대되는 시기에 중앙과 지방의 복지재정분담방식을 달리하는 것이다. 현재는 사업별로 자치단체별로 매칭비율을 달리하고 있기 때문에 정부가 새로운 국고사업을 시행하는데 따른 자치단체의 복지재정의 압박을 해소할 수 있는 분담체계를 갖고 있지 않다. 앞서 보았듯이 교부금의 증가와 국고매칭부담의 증가율이 다르다는 것이 이와 같은 현상을 설명해 주고 있다. 따라서 신규사업이나 기존 사업의 확대실시에 따른 추가재원은 기존 매칭방식과 교부금방식이 아닌 별도의 분담방식이 필요하다. 신규사업 또는 사업확대에 따른 추가재원은 별도로 자치단체에 지원되어야 하는 것이 옳다고 본다. 현행 교부금은 기존 국고사업의 자연증가분을 감당하는 수준이기 때문에 대규모 신규사업시행에 따른 재정부담은 절대규모의 증가라는 부담과 매년 자연증가분의 급증이라는 2중적인 부담이 부과된다. 신규복지사업이 정부에 의해 기획되고 추진되는 것이 일정부분 설득력을 갖고 있기 때문에 자치단체의 복지예산은 정부가 주도하는 복지사업에

대한 국고매칭에 투입될 수 있도록 우선순위가 주어져야 한다는 것을 의미한다. 물론 지방자치의 기본취지는 자치단체가 자체적으로 복지사업을 개발하고 추진하는 것도 포함하지만 복지확대기에는 자체사업 보다는 정부의 신규사업을 지원하는 방향으로 우선순위를 재조정하는 것이 필요하다고 본다. 이런 취지에서 정부가 신규로 추진하는 사업에 대해 별도의 국고지원을 하되 자치단체가 추진하고 있는 자체복지지출규모에 차등하여 국고를 지원하는 것을 고려해 볼 수 있다.

예를 들어 정부가 총 100억원이 소요되는 국고사업을 신규로 추진하는 경우, 자치단체부담은 33억원(지방매칭비율을 33%로 가정한 경우)이 된다. 신규로 소요되는 33억원에 대해 정부는 국고보조 또는 추가적인 교부금을 통해 지원하는 것이 합당하다. 그러나 자체복지예산이 충분한 경우, 자체복지예산의 일부를 신규국고사업매칭에 우선 충당하고 부족분에 대해서는 특별복지교부금 또는 신규복지사업국고지원금의 형식으로 지원하는 것이 합리적인 해결방안이라고 판단된다.

1) 서울·광역시 자체복지 기본인정율

이러한 방식에서 사전적으로 결정되어야 할 것이 어느 수준의 자체복지사업비를 적정수준으로 보고 차등지원에서 공제해 주는 가 이다. 본 연구에서는 연구자의 주관적인 판단에 따라 자치단체의 자체복지비지출대비 국고매칭비의 50%를 기본인정비율로 설정해 보았다. 50%에 대한 근거는 없으며 단지 시산을 위한 기본자료를 생성하기 위해 제시한 임의의 수치에 불과하다. 전년도 자체복지지출이 전년도 국고매칭비의 100%수준이었다면 국고매칭비의 50%에 해당하는 금액을 올해 신규복지사업매칭비로 투입하는 것을 의미한다. 이러한 기준은 자치단체의 자체복지사

업예산이 지방매칭비의 50%수준 이하로 유지하는 것을 권장한다는 가정을 의미한다. 예를 들어 자치단체의 전년도 국고매칭비부담이 100억이고 자체복지비지출은 국고매칭비의 70%인 70억 수준이라면 50%를 초과하는 추가 20%에 해당하는 자체복지비지출액인 20억원이 국고매칭필요재원인 33억원(추가국고매칭소요분)에 집행된다는 것을 가정하고 나머지 13억원은 정부가 추가적으로 특별복지교부금 또는 추가국가보조금의 형식으로 지원하는 것을 의미한다. 만약 전년도 국고매칭비부담이 150억원이고 자체복지비비중이 100%이라면 추가 50%에 해당하는 75억원이 신규국고사업에 따른 지방비매칭재원으로 투입되므로 75억원으로 추가소요재원 33억원을 충당할 수 있다고 보아 정부의 추가적인 지원은 없는 사례에 해당된다. 반면에 전년도 국고매칭비부담이 상대적으로 적거나 자체복지비비중이 50%에 근접한 수준인 경우, 추가국고매칭소요분은 전액 국고에서 지원된다.

2) 8개도의 자체복지 기본인정을

자체복지비의 국고매칭비 대비 비중기준을 설정하는 데 있어 또 다른 고려사항은 지방교부금대비 국고매칭비의 부담정도 이다. 지방매칭비가 지방교부금에서 차지하는 비중은 2012년 기준 전국평균은 26.7%인데 반해 8개도는 17.4%, 광역시 45.2%, 서울시는 740%이다. 광역과 서울시는 지방교부금규모에 비해 국고매칭부담이 상대적으로 크다는 것을 의미하고 반면에 8개도의 경우 전국평균인 26.7% 보다 낮은 17.4%에 불과하다. 따라서 자체복지비비중의 초과분을 계산할 때 광역과 서울시는 50%를 적용하고 8개도는 상대적으로 지방교부금의 지원율이 높다고 평가되므로 $32.8\%(50\% / 1.529)$ 를 적용하는 것이 합리적이라고 판단된다.

8개도는 광역시와 서울시에 비해 국고매칭비부담이 교부금에서 차지하는 비중이 낮아 신규로 추진되는 복지사업에 대한 국고매칭을 기존 교부금에서 일정 부분 감당할 수 있다는 것을 감안한 방식이다. 주석 3)에 의한 계산방식도 연구자가 시산을 위해 제안한 방식이기 때문 추가적인 논의와 연구를 통해 정교한 수치가 제시 될 수 있다는 것을 밝힌다. 따라서 신규복지사업의 시행 또는 기존 복지사업의 확대에 따른 지방비분담은 다음과 같은 방식을 고려해 볼 수 있다.

① 서울시 광역시: 정부의 추가지원 =

[자치단체의 추가부담 - $\{(A - 50\%) \times \text{전년도 자체복지지출}\}$]

A: 전년도 (자체복지지출/전년도 국고매칭부담) $\times 100$

② 8개도(본청+시·군): 정부의 추가지원 =

[자치단체의 추가부담 - $\{(A - 32\%) \times \text{전년도 자체복지지출}\}$]

A: 전년도 (자체복지지출/전년도 국고매칭부담) $\times 100$

나. 정부의 추가지원규모 시산예시

위의 추가지원방식을 적용해서 공약가계부상에 제시된 추가적 국고사업비부담에 대한 정부지원규모를 계산해 볼 수 있다. 공약가계부를 분석¹⁰⁾한 결과 2013~2017년 5년간 새로운 복지사업과 기존 사업의 확대에 의한 추가적인 국고사업비총액은 41조 7천억 원으로 추계되었고 연도별 소요내역은 다음과 같다.

9) (국고매칭비/지방교부금 = 26.77%)_{전국} \div (국고매칭비/지방교부금 = 17.44%)_{8개도} = 1.52
50%/1.52 = 32.8%

10) 한국보건사회연구원 내부자료

〈표 2-10〉 공약가계부상 연도별 추가국고사업비규모

(단위: 조원)

년도	2013	2014	2015	2016	2017
소요액	0.7	5.3	10.2	12.1	13.4

자료: 한국보건사회연구원 내부자료

각 연도별 소요액을 광역별로 배분하기 위해 2012년 기준 국고사업총액의 비중을 반영하였다. 복지부문 국고사업의 규모는 8개도가 143,796억 원으로 59.07%를 차지하고, 광역시가 27.19% 그리고 서울시가 13.74%를 차지하고 있다.

〈표 2-11〉 2012년 기준 복지부문 국고사업총액의 광역별 비중

(단위: 억원, %)

지역	국고사업비규모 (국고+지방비)	비중(%)
8개도	143,796	59.07
광역시	66,185	27.19
서울시	33,453	13.74
총계	243,434	100.0

이러한 비중이 향후 5년간 지속된다는 것을 가정하면 연도별 복지부문 국고사업비는 다음과 같이 광역단위별로 배분된다.

46 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

〈표 2-12〉 연도별 광역단위별 추가국고사업비총액(중앙+지방)

(단위: 조원)

년도	추가 소요액 (D=A+B+C)	8개도 (A)	광역 (B)	서울시 (C)
2013	0.7	0.4134	0.1903	0.0961
2014	5.3	3.1307	1.4410	0.7282
2015	10.2	6.0251	2.7733	1.4014
2016	12.1	7.1474	3.2899	1.6625
2017	13.4	7.9153	3.6434	1.8411

주: 8개도: $D \times 0.5907$, 광역: $D \times 0.2719$, 서울시: $D \times 0.1374$

〈표 2-13〉의 추가국고사업비총액에 2012년 기준 광역단위별 국고매칭율을 적용하면 광역단위별 자치단체의 국고매칭비추가부담분이 계산된다. 8개도는 2013년 1,293억원의 추가부담이 발생하고 2017년에는 2조 4,759억 원으로 증가할 것으로 예상된다. 광역시는 2013년 518억원의 추가부담분이 발생하고 2017년에 가서는 9,917억원으로 증가한다. 그리고 서울시는 2013년 497억원의 추가부담분에서 시작하여 2017년에는 9,527억원의 추가부담이 발생하는 것으로 예상된다.

〈표 2-13〉 광역단위별 국고매칭비 추가부담분

(단위: 조원)

년도	8개도	광역시	서울	총계
2013	0.1293	0.0518	0.0497	0.2308
2014	0.9792	0.3922	0.3768	1.7483
2015	1.8846	0.7548	0.7252	3.3647
2016	2.2357	0.8955	0.8603	3.9915
2017	2.4759	0.9917	0.9527	4.4204
합계				13.7559

주: 8개도의 2012년 매칭비율 31.28%, 광역시 27.22%, 그리고 서울시 51.75%를 〈표 9〉의 광역단위별 추가국고사업비소요액에 적용한 수치임.

광역단위별 자치단체가 추가로 부담해야 하는 국고매칭비를 정부가 추가로 지원하되 앞서 설명한 바와 같이 자체복지비수준에 따라 차등하여 지원하는 방식을 적용해 보았다. 자체복지비에서 추가국고매칭비에 투입되어야 하는 금액은 아래 <표 2-15>과 같이 계산된다. 앞서 연구자가 임의로 제시한 자체복지비의 기본인정비율 50%(서울, 광역), 32%(8개도)를 적용하면 기본인정율초과 자체복지비지출수준이 계산된다.

<표 2-14> 자치단체의 기본공제율초과 자체복지비율(2013년)

(단위: 조원)

지역	A ¹⁾	서울, 광역 (A-50%) B	8개도 (A-32%) C	2012 자체복지 지출 D	기본인정 초과자체 복지지출 E
8개도	74.33%		42.33%	3.2544	C×D= 1.3775
광역시	52.96%	2.96%		0.9268	B×D= 0.0274
서울시	140.86	90.86%		2.3916	B×D= 2.1730

주: (자체복지지출/국고매칭비지출)×100

앞서 계산된 광역단위별 추가국비매칭부담분과 기본인정율초과 자체복지지출비를 비교하여 기본인정초과 자체복지지출비가 더 큰 경우에는 추가적인 국비지원을 하지 않고 적을 경우에는 차액을 정부가 추가국고지원금 또는 특별복지교부금의 형태로 지원하게 된다. 연구자가 상정한 가정하에 2013년 정부의 추가국고지원규모를 시산해 본 결과 광역시에 대해 490억원의 추가국고지원금(특별복지교부)을 지원하는 것으로 계산된다.

48 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

〈표 2-15〉 광역단위별 추가국고지원(특별복지교부금)규모-2013년

(단위: 조원)

지역	추가국고매칭부담 (F) ¹⁾	기본인정율초과자 체복지지출(E)	(F-E)	추가국고지원 (특별복지교부)
8개도	0.1293	1.3775	- 1.2482	0
광역시	0.0518	0.0274	0.0490	0.0490
서울시	0.0497	2.1730	2.1233	0

주: 〈표 10〉 광역단위별 국고매칭비 추가부담분에서 계산된 결과임

2013년 보다 2014년 이후 사업이 본격적으로 시행되는 점을 감안한다면 추가적인 국고지원을 받게 되는 금액은 점차 증가하게 된다. 예를 들어 2016년의 자체복지비수준과 국고매칭비대비 자체복지비의 비중이 〈표 2-15〉과 동일하다는 가정하에 2017년 추가지원금액을 계산해 볼 수 있다. 8개도의 자체복지비관련 통계가 2012년과 동일하다는 가정을 하면 기본인정율초과자체복지비는 동일하게 계산된다. 이금액과 2017년의 추가국고매칭부담과 비교해서 차액을 지원하거나 음(-)인 경우 지원을 하지 않게 된다. 연구자가 가정한 상황하에 2017년 정부는 8개도에 1조 984억원을 추가국고지원금 또는 특별복지교부금의 형태로 지원을 해야 하는 것으로 계산된다.

〈표 2-16〉 광역단위별 추가국고지원(특별복지교부)규모-2017년

(단위:조원)

지역	추가국고매칭 부담(A)	기본인정율초과자 체복지지출(B)	(A-B)	추가국고지원 (특별복지교부)
8개도	2.4759	1.3775	1.0984	1.0984
광역시	0.9917	0.0274	0.9647	0.9647
서울시	0.9527	2.1730	1.2203	0

그리고 광역시의 경우에도 9,647억원을 지원해야하는 것으로 계산되나 서울시는 여전히 자체복지비의 수준과 자체복지비의 국고매칭비대비 비중이 높아 추가적인 국고지원을 받지 못하는 것으로 계산되었다.

5. 소결

최근 지방자치단체와 정부간 복지재정분담을 두고 일어나고 있는 갈등 구조는 현행과 같은 국고매칭방식 그리고 교부금방식으로는 구조적인 문제가 해결 될 수 없다. 복지확장기에 있는 우리나라는 정부가 사업의 기획과 추진을 진행할 수밖에 없는 상황이고 자치단체는 재정여건이 이를 뒷받침할 수 없는 구조적인 문제를 갖고 있다. 따라서 보다 대응성이 높고 효율적인 재정분담방식이 요구되는 시점이다. 자치단체는 교부금과 자체세입을 통해 복지지출뿐만 아니라 지역경제활성화 등을 통해 미래의 세원확대를 위해 투자해야만 한다. 이 과정에서 일부 무분별적으로 진행된 투자사업과 전시성사업으로 인해 예산이 낭비되거나 부채가 늘어나는 부작용도 일어나고 있는 것이 사실이다. 이러한 현실에서 교부금의 문제점은 정부가 추진하는 복지사업에 우선 지출하고 기타 사업에는 잔여적으로 지출하게 하는 제도적 장치가 미비하다는 것이다. 이런 점을 감안한다면 정부가 신규로 추진하는 국가복지사업으로 인한 자치단체의 추가적인 재정부담을 정부가 지원하되 자치단체의 세출구조조정도 일부 유도할 수 있는 장치가 내재된 지원방식이 필요하다고 본다.

본절은 자치단체의 추가적인 부담을 정부가 지원하되 자치단체의 자체 복지비지출수준에 연계하여 차등지원하는 방식을 제안해 보았다. 복지확장기에 복지사업의 추진은 정부가 기획하는 것이 불가피하기 때문에 자치단체의 복지관련 예산은 국고매칭에 우선 투입되는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 정부가 신규로 추진하거나 대규모로 대상을 확대하는 사업에 의한 자치단체의 추가적인 부담을 추가국고지원금 또는 특별복지교부금 등을 통해 지원하되 자치단체의 자체복지비지출이 많은 경우 지원규모를 삭감하는 방식이 필요하다. 연구자가 제안하는 자체복지지출에 연

제한 차등지원방식도 어느 정도의 자체복지지출을 적정한 것으로 보아 기본인정율을 설정해야하는지에 대해 합의된 기준선이 없다는 한계를 갖고 있다. 또한 자료의 한계로 인해 자치단체의 자체복지지출의 범위가 실제 보다 과대 계상되었을 가능성이 있다는 한계를 갖고 있다. 이러한 제약 속에 본절에서는 서울과 광역시는 국고매칭비 대비 자체복지비지출의 50%를 기본인정율로 제안해 보았고 8개도의 경우에는 교부금에서 차지하는 국고매칭부담이 상대적으로 낮아 기본인정율을 32%로 제안해 보았다. 시산결과 자체복지지출수준이 과도한 경우 정부의 복지사업확대에 따른 지방매칭비부담이 급증하는 상황에서도 추가적인 국고지원을 받지 못하는 것으로 계산되었다. 반면에 자체복지지출수준이 낮은 경우에는 추가적인 국고보조를 받을 수 있는 것으로 계산되었다. 이와 같은 기본인정율은 향후 보다 정교한 연구와 추가적인 논의를 통해 재설정될 필요가 있다고 본다.



제3장 사회보장 장기발전방향 추진실적 평가

제1절 평가체계

제2절 평가결과



3

사회보장 장기발전방향 << 추진실적 평가¹¹⁾

제1절 평가체계

현재 추진되고 있는 복지사업을 대상으로 한 평가체계는 다수 존재하나 가장 체계적인 평가는 「사회보장 장기발전방향」에서 실시하는 「각년도 추진실적 평가」이다. 본 연구에서는 협의·조정 대상사업을 「각년도 추진실적 평가」의 평가체계를 일부 원용하는 것이 바람직하다고 판단하여 내용을 검토해 보았다.

「사회보장기본법」(20조)에 따라, ‘사회보장 장기발전방향’이 5년마다 수립되고 있으며 동 계획의 추진에 대해서 범정부적으로 매년 정기적 평가를 실시되고 있다. 이러한 전문적인 평가를 통해 도출된 평가결과는 차년도 시행계획에 반영함으로써 개별사업의 효율성 제고 및 중장기적 방향성 검토를 가능하게 한다.

평가는 평가체계 구성, 평가방법, 평가결과 등의 객관성·공정성 확보를 위해 사회보장심의위원회 전문위원과 16개 분야별 전문가로 구성되었으며 사업 수행 부처나 부서의 의견을 수용하여 반영하고 있다.

평가대상사업은 [그림 3-1]과 같이 16개 분야로 유관영역별로 구성되었다. 중범위 분야는 ‘보육·아동 및 청소년, 교육, 여성’, ‘노인, 장애인’, ‘일자리, 근로자복지’, ‘전달체계, 민간자원’, ‘주거, 에너지, 소득보장, 의료보장’, ‘문화, 농어촌’으로 구성된다. 16개 분야 내 53개 중점과제와

11) 본장의 일부는 한국보건사회연구원(2012), 『제3차 사회보장 장기발전방향 2011년 추진 실적 평가』에 토대를 둔.

54 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

147개 세부과제, 그리고 215개 세부추진사업이 위계적으로 구성되어 있다. 추진실적 평가는 147개 세부시행과제를 대상으로 하고 있으며 53개 중점추진과제에 대해서는 총 93개의 정책지표가 제시되어 있다. 실적의 평가는 추진주체들이 초기 평가계획을 엄두에 두고 진행되었을 것이기 때문에 당초 예정된 방식과 내용으로 평가된다.

[그림 3-1] 제3차 사회보장 장기발전방향 분야 및 중점과제

분야 (16)	보육가족	아 동 청소년	노인	장애인	일자리	소득보장	의료보장	전달체계
중점 과제 (53)	보 육 가족친화 한부모가족 다문화가족	저소득지원 역량개발 보호·안전	장기요양보험 치매예방치료 사회참여 취약노인보호	소득보장 복 지 권익증진 전달체계	사회서비스 자립지원 노인·장애인 일자리	기초보장 국민연금 기초노령연금 근로장려세제	의료안전망 보장성 강화 의료급여 의료재정 안정화	공공전달체계 민간전달체계 전자바우처
세부과제 (147)	14	9	11	8	8	8	7	8
분야 (16)	민간자원	교육복지	근로자 복지	주거복지	에너지 복지	문화체육 복지	여성복지	농어촌 복지
중점 과제 (53)	사회공헌 기부 자원봉사 사회봉사실지 원관리	교육지원 교육후해소 교육복지 유아특수 교육 및 돌봄강화	근로복지 산재보험 기업복지 취업능력강화 고용촉진	공공임대주택 무주택지원 주거문화	이용보장 효율개선 조명기기 교체	문화지원 및 교육확대 복지관광 생활·장애인 체육 활성화	성매매 상가정폭력	생활안정 의료보장 보육·교육 여건강화 복지서비스 확대
세부과제 (147)	10	13	17	6	3	7	4	14

자료: 한국보건사회연구원(2012). '제3차 사회보장 장기발전방향 2011년 추진실적 평가'

(표 3-1) 평가틀

평가 부분	평가 항목	평가 척도	평가기준	비중
1. 개요	사업 목적		- 사회보장 장기발전방향이(이하 5개년 계획) 목표와 사업의 목적이 일치하는지를 평가 - 변화하는 정책환경에 대하여 적절한 대응이었으며, 세부목적이 구체적으로 수립되었는지 점검	10%
	사업 내용	매우 미흡, 미흡, 보통, 우수	- 5개년계획과 연계하여 사업이 수립되었는지 그리고 사업목적과 연계성이 적절한지를 평가 - 효과성, 효율성이 가장 높은 방법이었는지를 점검 · 비예산사업인 경우, 특히 사업내용을 구체적으로 제시	10%
	추진 체계	보통, 우수, 매우 우수	- 사업의 목적과 사업의 내용에 적합한 추진체계를 마련했는지 평가 - 사업수행의 주체, 절차, 사업기간, 시행시기 등을 포함 - 추진 주체간 협의 및 이해관계자의 의견수렴 등이 쉽게 이뤄질 수 있는 지 여부를 평가	10%
	예산 집행 실적		- 계획대로 예산이 집행되었는지를 평가 · 달성률이 90%~100%(보통), 70%~89%(미흡), 70%미만(매우미흡)으로 평가 · 당초계획과 달리 예산집행상의 변화가 발생한 경우, 사유를 기술 (예산집행 부진 사유 등)	10%
2. 추진 과정	세부 진행 일정	매우 미흡, 미흡, 보통, 우수	- 추진일정이 사업내용과 목표를 달성할 수 있는 내용으로 구성되어 있는지를 평가 1. 개요의 추진체계의 활동을 뒷받침할 수 있는 내역이 제시되었는지를 평가 - 사업 특성 및 정책여건을 고려하여 추진이 적시에, 체계적으로 이루어졌는지를 평가	10%
	여건 및 상황 변화에 대한 대응	우수, 매우 우수	- 단순히 예산집행에 그치지 않고 계획수립 이후 발생한 각종 크고 작은 환경 변화에 적절히 대처한 노력의 정도, 대응성을 평가	10%
3. 성과 목표 달성도	성과 지표, 목표치	매우 미흡, 미흡, 보통, 우수	- 5개년계획상의 목표와 '11년도 목표치가 일치하는지 여부 - 해당사업의 성과를 측정할 수 있는 성과지표가 설정되었는지 대표성, 적절성, 타당성 측면에서 점검 · 예를들어, 연구용역 추진, 법령개정 등 사업의 '수단 및 과정'에 해당하는 지표 설정 지양	10%
	달성률	매우 우수	- 달성률이 90%~100%(보통) 70%~89%(미흡), 70%미만(매우미흡)으로 평가 · 계량화하기 어려운 정성적 지표를 제시한 경우, 달성률을 제시한 근거를 자료 등을 통해 명확히 설명	15%
	목표산출근거		- 목표산출근거가 객관적이고 합리적인지 여부를 평가	15%

자료: 한국보건사회연구원(2012). 제3차 사회보장 장기발전방향 2011년 추진실적 평가

총 147개 세부과제를 평가하기 위한 평가틀은 <표 3-1>과 같다. 평가는 크게 개요, 추진과정, 성과목표달성도 등 3개 부문으로 구성되어 있다. 개요부문은 다시 사업목적, 사업내용, 추진체계, 예산집행실적 등 4개 평가 항목으로 세분화된다. 추진과정 부문은 세부진행일정, 여건 및 상황변화에 대한 반응 등 2개 항목으로 구성된다. 그리고 성과목표달성도는 성과지표와 목표치, 달성율, 목표산출근거 등의 항목으로 구성된다. 협의조정대상사업은 사업이 추진되지 않은 상태이기 때문에 예산집행실적, 여건 및 상황변화에 대한 반응, 달성율 등의 평가항목을 적용하는 것은 적합하지 않다.

협의조정대상사업에 대한 평가틀을 설계하는데 참고할 수 있는 내용은 우선 ‘개요’ 부문에서는 사업목적 항목으로 목적이 구체적으로 수립되었는지, 추진체계 항목에서 사업의 목적과 내용이 적합한 추진체계를 갖고 있는지 그리고 이해관계자의 의견수렴이 이루어졌는지 이다. ‘추진과정’ 부문에서는 세부진행일정 항목으로 추진체계의 활동을 뒷받침 할 수 있는 내역이 제시되었는지를 협의조정대상사업에 대해서도 적용해 볼 수 있다. ‘성과목표달성도’ 부문은 성과목표 설정 및 특정방안으로 수정하는 경우 협의조정대상사업에 대해서도 적용이 가능하다고 본다. 평가항목은 성과지표 및 목표치로 설정하고 성과지표가 설정되어 있는지 그리고 성과지표가 사업내용과 연계하여 적절하고 타당한지를 평가할 수 있다고 본다. 또한 목표산출근거는 성과평가를 위해 객관적이고 목표치가 설정되어 있어 산출근거가 합리적인가를 평가해 볼 수 있다.

제2절 평가결과

가. 분야별 평가결과 분석

평가는 세부추진사업 혹은 세부시행과제 단위로 이루어졌으며 총 189개의 사업 혹은 과제를 대상으로 시행되었다. 평가결과는 ‘우수’가 109개(57.7%), ‘보통’이 71개(37.6%), ‘매우우수’가 9개(4.8%)의 순으로 나타났으며, ‘미흡’과 ‘매우미흡’의 평가를 받은 사업은 없었다.¹²⁾

분야별로 살펴보면, 의료보장과 근로자복지의 경우 평가결과가 전부 ‘우수’ 및 ‘매우 우수’로 상대적으로 우수한 평가를 받았다. 이 밖에도 50% 이상이 ‘우수’ 및 ‘매우우수’로 평가된 분야는 소득보장(90.9%), 교육복지(83.3%), 일자리(75.5%), 장애인(75.5%), 민간자원(72.3%), 농어촌복지(71.4%), 노인(64.3%), 복지전달체계(62.5%), 여성(50.0%) 등으로 나타났다. 50% 이상이 ‘우수’ 및 ‘매우우수’로 평가된 분야는 소득보장(90.9%), 교육복지(83.3%), 일자리(75.5%), 장애인(75.5%), 민간자원(72.3%), 농어촌복지(71.4%), 노인(64.3%), 복지전달체계(62.5%), 여성(50.0%) 등의 평가를 받았다. 한편, 주거복지, 에너지복지, 문화체육복지의 경우에는 100%가 ‘보통’으로 나타났다.

나. 평가항목별 평가결과 분석

구체적으로 평가항목별로 평가결과를 살펴보면, ‘우수’ 혹은 ‘매우우수’의 평가를 받은 비중이 높은 항목은 ‘사업목적’으로 우수 이상의 평가

12) - 최종평점 산식: $\sum \text{항목평점} = [\text{평가항목 비중} \times \text{평가점수}(\text{매우우수 } 5 \sim \text{매우미흡 } 1)]$
 - 최종평점 기준: 451~500(매우우수), 351~450(우수), 251~350(보통), 151~250(미흡), 150이하(매우미흡)

가 87.8%로 가장 높았다. 다음으로 ‘추진체계’ 68.3%, ‘사업내용’ 67.7%, ‘세부진행일정’ 67.2%, ‘달성률’ 66.7%, ‘여건 및 상황변화 대응’ 64.0% 등의 순으로 나타났다.

그러나 가장 좋은 평가를 받은 영역인 ‘사업목적’, ‘추진체계’, ‘사업내용’ 등의 경우, 대부분의 사업에서 당초의 계획을 그대로 옮겨 놓은 내용을 평가하는 항목들로 다년도 추진실적 평가에서는 크게 의미를 두기 어렵다는 지적을 받은 부분이다. 즉, 좋은 평가를 받은 항목들이 추진실적이라기 보다 계획 자체에 대한 반복적인 단순 평가가 이루어지고 있는 부분이다.

반면, 우수 이상의 평가 비중이 낮은 영역은 ‘목표산출근거’가 30.2%로 가장 낮게 나타났으며, 다음은 ‘성과지표 및 목표치’가 36.5%, ‘예산집행실적’이 39.3% 순으로 낮게 나타났다. 미흡 혹은 매우미흡의 비중이 높게 나타난 평가항목을 보아도 ‘목표산출근거’ 18.5%, ‘성과지표 및 목표치’ 11.1%, ‘달성률’ 9.0%, ‘여건 및 상황변화 대응’ 7.9%, ‘예산집행실적’ 7.3% 등의 순으로 나타났다. 이는 매년 점검이 진행되어야 하는 추진실적의 핵심내용이라 할 수 있는 항목들에서 평가의 결과들이 저조한 것으로 나타난 것이다.

결국, 평가 결과 중 ‘목표산출근거’ 항목의 평가결과 수준이 가장 열악한 상태인 것이다. 많은 사업들에서 목표산출의 근거를 명확하게 제시하지 못하고 있고, 성과지표 및 목표치가 당초의 계획과 다르거나, 또는 당초 계획과 다른 경우에 그 변경에 대한 적절한 설명이 없어 계획에 대한 준수가 부족하였으며, 예산집행 및 성과지표 달성이 계획과 동일하게 진행되지 않았다는 지적들이 제기된 바 있다.

(표 3-2) 평가항목별 평가결과

(단위: %, 개)

구분	개요				추진과정			성과목표 달성도			계	
	사업 목적	사업 내용	추진 체계	예산 집행 실적	세부 진행 일정	여건·상황 변화대응	성과지표 및 목표치	달성률	목표산출 근거	%	N	
매우 미흡	-	-	-	2.0 (42.9)	-	0.5 (14.3)	-	0.5 (14.3)	1.1 (28.6)	0.4 (100)	7	
미흡	0.5 (1.0)	1.6 (3.0)	1.6 (3.0)	5.3 (7.9)	1.1 (2.0)	7.4 (13.9)	11.1 (20.8)	8.5 (15.8)	17.5 (32.7)	6.1 (100)	101	
보통	11.6 (3.8)	30.7 (10.1)	30.2 (10.0)	53.3 (14.0)	31.7 (10.5)	28.0 (9.3)	52.4 (17.3)	24.3 (8.0)	51.3 (17.0)	34.4 (100)	572	
우수	52.9 (13.9)	49.7 (13.1)	52.9 (13.9)	29.3 (6.1)	47.1 (12.4)	46.6 (12.3)	32.3 (8.5)	49.7 (13.1)	25.4 (6.7)	43.2 (100)	718	
매우 우수	34.9 (25.0)	18.0 (12.9)	15.3 (11.0)	10.0 (5.7)	20.1 (14.4)	17.5 (12.5)	4.2 (3.0)	16.9 (12.1)	4.8 (3.4)	15.9 (100)	264	
계	%	100.0 (11.4)	100.0 (11.4)	100.0 (11.4)	100.0 (11.4)	100.0 (11.4)	100.0 (11.4)	100.0 (11.4)	100.0 (11.4)	100		
	N	189	189	189	1501	189	189	189	189		1662	

주: 비예산사업의 경우 예산집행실적을 제외하고 나머지 평가항목의 비중이 가중치를 부과하여 평가 자료: 한국보건사회연구원(2012). 제3차 사회보장 장기발전방향 2011년 추진실적 평가

「각년도 추진사업평가」 결과에서 시사하는 바는 변별력있는 영역은 ‘개요’나 ‘추진과정’ 보다는 ‘성과목표달성도’ 부문이라는 것이다. 많은 사업들이 개요나 추진과정은 어느 정도 구성요건을 갖추고 있으나 성과 목표 부문에서는 우수 이상의 비중이 낮은 것을 알 수 있다. 정부가 관리하는 주요 시책사업인데도 불구하고 성과목표 부문이 상대적으로 부실하게 관리되고 있다는 것은 협의조정대상사업의 평가지표 개발에 큰 시사점을 제공하고 있다. 추진사업 평가는 보건복지부를 포함한 정부 부처가 시행하는 사업임에도 불구하고 성과목표 부문이 상대적으로 부실하게 관리되고 있기 때문에 자치단체의 복지사업까지 포함하는 협의조정사업의 경우 성과목표 부문에 대한 점검이 사전적으로 철저하게 수행될 필요가 있다는 것을 의미한다.





제4장 사회보장제도 협의 대상사업의 평가

제1절 현행 사회보장제도 신설·변경 협의 대상사업의 평가체계 및 평가결과

제2절 주요 자체복지사업의 협의 조정을 위한 평가체계 개선안 및 평가결과



4

사회보장제도 협의 << 대상사업의 평가

제1절 현행 사회보장제도 신설·변경 협의 대상사업의 평가 체계 및 평가결과¹³⁾

1. 평가체계

‘2013년 신설·변경 사회보장제도 협의 운용지침’은 「사회보장기본법」(2013.1.27.시행)에 따라 시행되었고 협의 완료된 신설·변경 제도는 총 61건 이다. ‘사회보장제도 신설·변경시 협의제도’는 사회보장급여의 중복 또는 누락을 방지하여 균형 잡힌 사회보장 전달체계 구축을 목적으로 하고 있다. 따라서 해당 중앙부처 및 지방자치단체는 신설 또는 중요 사항이 변경되는 사업에 대하여 사전 협의 조정이 이루어진다. 현재 보건복지부는 협의의 대상, 내용, 절차 등을 제시한 운용지침이 있지만, 협이가 더 효율적으로 이루어 질 수 있도록 구체화될 필요가 있다.

가. 신설·변경 협의의 주요 절차 및 일정

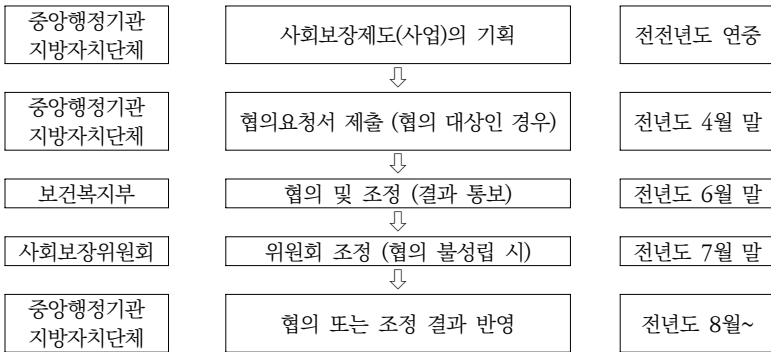
중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설 또는 변경하고자 하는 경우에는 매년 4월말까지 목적, 법적근거, 대상, 전달체계 등을 구체적으로 적시하여 보건복지부장관에게 협의요청서를 제출해야 한다.¹⁴⁾ 협의요청이 있는 경우, 보건복지부장관은 신설·변경의 타당

13) 2013. 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침. 보건복지부 내부자료를 참고하여 재구성

성, 기존 제도와의 관계, 전달체계에 미치는 영향 등을 검토하고 해당 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의를 진행하고 보완이 필요한 경우 요구할 수 있다.

협의 요청사항에 대하여 매년 6월 말까지 ‘협의 완료’ 또는 ‘위원회 상정’을 결정하여 해당 행정기관의 장에게 통지한다. 그러나 협의가 이루어지지 않는 경우, 사회보장위원회에 상정하여 사회보장위원회에서 최종으로 심의·조정한다. 보건복지부장관은 타당성·적절성이 인정되어 협의가 완료된 경우 사회보장위원회에 보고하고, 그 결과를 기획재정부장관에 통보하며 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통지한다. 단, 4월 30일 이후에 협의요청서 제출이 있는 경우 보건복지부 장관은 협의요청서를 제출받은 날로부터 60일 이내에 ‘협의 완료’ 또는 ‘위원장 상정’을 결정하여 해당기관 장에게 통지해야 한다.

〈표 4-1〉 사회보장제도 신설·변경 협의 주요 추진 일정



자료: 2013. **사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침**. 보건복지부 내부자료

14) 매년 4월말 이후 긴급한 사유로 인하여 사회보장제도의 신설 또는 변경이 필요한 경우에는 사업계획을 확정된 즉시 협의요청서를 제출

〈표 4-2〉 사회보장제도 신설·변경 협의요청서 주요 내용

구분	주요 내용
신설/변경 여부	<input type="checkbox"/> 제도 신설 <input type="checkbox"/> 제도 변경
목적/필요성	<input type="checkbox"/> 사회적 문제의 현황과 정책적 대응의 필요성을 기술 - 기존 제도의 사각지대, 최근 문제 부각 상황 등을 통계적으로 제시하고 대응 방안을 설명 - 국회, 감사원 지적 사항 등은 구체적 내용 설명
신설/변경 근거	<input type="checkbox"/> 관련 법령 및 조문 기술, 관련 중장기계획, 관련 기관 협의내용 등 제시
예상되는 성과	<input type="checkbox"/> 달성할 수 있는 효과를 구체적인 수치를 제시
지원대상	선정기준 <input type="checkbox"/> 대상자 선정을 위한 소득재산 조사 기준, 연령기준, 가구특성, 선정기준선, 자격 요건 등 기술
	대상규모 <input type="checkbox"/> 통계자료 등을 활용하여 기준에 해당하는 대상자의 예상 규모를 제시
지원내용	지원유형 <input type="checkbox"/> 현금, 현물, 서비스, 이용권(바우처) 등 지원 유형 기재
	지원수준 <input type="checkbox"/> 지원 금액, 물량, 이용시간, 제공주기 등 지원량 제시
전달체계	지원절차 <input type="checkbox"/> 신청-조사-대상자결정-급여제공-사후관리 등 세부 절차 및 방법을 기술 - 담당기관 업무량 및 인력수요 변화, 인력 확보 방안 등 급여 전달 과정의 세부 내용 및 필요사항 기술 - 제도 변경으로 전달체계의 변경이 있는 경우 변경 내용을 상세히 기술
	수행기관 <input type="checkbox"/> 신청기관, 조사결정기관, 급여(서비스) 제공기관 등 지원 절차별 업무수행기관 기재 - 업무를 위탁하여 수행하는 경우 위탁기관 및 선정 절차 등을 서술
급여관리	<input type="checkbox"/> 부적정 수급 모니터링, 권리구제 여부 및 절차 등
소요재원	총규모 <input type="checkbox"/> 사업 수행에 소요되는 총 재원 규모 제시 - 변경의 경우 기존 재원과 변경 후 재원을 구분하여 제시하고 증감수준을 구체적으로 제시
	재원별 규모 <input type="checkbox"/> 국비(일반회계, 기금, 특별회계), 지방비, 민간자금 등 재원 유형 및 재원 별 규모(비율) 기재 - 지원대상 규모, 지원 단가 등 세부 내용과 소요재원간 연관 관계 제시
유사제도	현황 <input type="checkbox"/> 지원 대상, 급여(서비스)내용 등이 유사한 사업 현황 기재
	연계방안 <input type="checkbox"/> 유사 제도와 기능 분담, 전달체계 협력 등 연계방안 제시
사회보장 정보시스템 활용	필요정보 <input type="checkbox"/> 인적 정보, 가구원 정보, 소득재산, 자격정보 등 필요한 정보 내용, 급여(서비스) 수혜이력(지급실적) 관리 여부 등 기재 - 신청, 대상자 결정, 급여(서비스) 지급, 사후관리 등 필요한 기능을 기술
	연계방안 <input type="checkbox"/> 해당 부처의 정보시스템 보유 여부 및 시스템 명, 사회보장정보 시스템과 연계 방안, 연계를 위한 법적 근거 해결 방안 등 기재

주: '-'는 협의요청서의 작성방법을 기술한 내용임.

자료: 보건복지부(2013), **사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침**에서 재구성

사업주체인 중앙행정기관 또는 지방자치단체는 신설·변경 사업에 대해서 협의요청 내용을 <표 4-2>와 같이 기재하여 제출하도록 되어있다. 이렇게 작성된 협의요청 내용은 평가의 근거가 된다고 볼 수 있다. 협의요청시 제출하는 양식을 앞에서 검토한 「각년도 추진사업 평가」의 평가틀과 비교해 보면 차이점을 확인할 수 있다. 협의요청양식은 체계적인 평가가 가능하도록 구성되어 있지 않고 많은 정보를 단순하게 기술하는 형식을 갖고 있다. 따라서 <표 4-2>의 협의요청 양식을 개요, 추진과정, 성과평가 등으로 구분하여 재구성해 볼 필요가 있다.

현재 구분은 3개의 평가부문의 하부 평가항목으로 구분하는 것이 필요하다. ‘개요’ 부문은 ‘소요재원’, ‘유사제도’, ‘신설·변경 여부’와 ‘목적·필요성’, ‘지원대상’ 등으로 구분하고, ‘예상되는 성과’ 부문은 더욱 세분화하여 재구성하는 것이 바람직하다고 본다. 그리고 ‘추진과정’ 부문은 ‘전달체계’, ‘급여관리’, ‘사회보장정보시스템’ 활용으로 분류할 수 있다.

나. 사회보장제도 신설·변경 협의 이행 점검

협이가 완료된 사항 및 사회보장위원회에서 심의·조정된 사항은 소관 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 예산 요구 내역과 예산 확정 내역을 복지부장관에게 제출하여야 한다. 또한 이행여부 확인 등을 위하여 필요한 경우에 사회보장위원회에서 최종 심의·의결 한다.

〈사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침〉

- 예산 자료의 제출
 - 소관 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 보건복지부장관과 협의가 완료된 사항 및 사회보장위원회에서 심의·조정된 사항에 대하여 예산 관련 자료를 복지부장관에게 제출
 - 소관 중앙행정기관의 장은 정부예산(안)이 국회에 제출된 때 및 국회에서 정부예산이 확정된 때에는 해당 사회보장제도의 예산 내역을 보건복지부장관에게 제출
 - 지방자치단체의 장은 해당 자치단체의 예산(안)이 지방의회에 제출된 때 및 지방의회의 심의가 완료된 때에는 해당 사회보장제도의 예산 요구 내역 및 예산 확정 내역을 보건복지부장관에게 제출
- 자료 요구 및 제출
 - 보건복지부장관은 사전협의 완료 사항 및 사회보장위원회의 조정 사항에 대한 이행여부 확인 등을 위해 필요한 경우에는 사회보장위원회에서 최종 심의의결
 - 소관 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 예산집행 현황 등 관련 자료를 요구할 수 있음

2. 협의조정 평가결과

가. 사전협의 결과

개정된 「사회보장기본법」에 따라 ‘2013년 신설·변경 사회보장제도 협의 운용지침’을 4월 9일 배포하였다. 그리고 협의 요청된 신설·변경 사회보장제도 61건에 대하여 관계부처 의견조회 및 전문가 의견수렴을 거쳐 협의 진행하였다. 42건은 원안대로 수용하였고 그 외 19건에 대하여 필요성, 유사중복성, 전달체계, 재원을 고려하여 사업내용 변경 등을 추가 협의 후 완료하였다. 이 중 추가협의 후 수용 3건, 권고 3건, 그 외 3건은 구체적 사업에 해당하지 않으므로 반려되었다.

〈표 4-3〉 2013년 사전협의 현황

구분	협의요청	협의결과
제1차	33건	32건 원안 수용, 10건 추가협의 완료 (제4차 사회보장위원회를 개최하여 협의결과 보고하고 기획재정부 장관에게 통보)
	자치단체 9, 복지부 23, 교육부 1	
제2차	9건	
	자치단체 6, 국토부 1, 산업부 1, 교육부 1	
제3차	19건	10건 원안 수용, 3건 추가협의 후 수용, 권고 3건, 3건 반려
	자치단체 16, 미래부 1, 복지부1, 문화부 1	

자료: 보건복지부 내부자료

나. 사업조정 추가협의

사업조정이 필요한 주요 사항은 ‘유사·중복의 방지’, ‘수혜자에 대한 편중 지원 방지’, ‘전달체계 효율화’, ‘선정기준 및 사회보장정보시스템 연계’, ‘기존제도와와의 정합성’ 등을 고려하여 추가협의를 실시했다.

대표적으로 유사·중복과 관련된 사업조정이 가장 높은 빈도를 차지했다. 이는 기존의 중앙 부처에서 시행 중인 사업과 자체복지사업이 수혜자가 중복 수급하는 것을 방지하기 위해 추가 협의된 내용이 주를 이룬다. 이에 해당하는 자체단체의 사전협의대상사업은 중앙 부처의 ‘희귀·난치성 질환자 간병비 지원’, ‘보조기 지급사업’, ‘입양고교생 교육비지원’, ‘무료 임대주택’, ‘재난피해주민지원’ 등 과 유사하다고 판단하여 중복수급 방지를 위해 사업재검토가 추진되었다. 다음으로 ‘사회보장정보시스템’과 연계하여 국민건강보험의 활용, 맞춤형 개별급여 등을 활용한 추가 협의도 많이 이루어졌다.

또한 전달체계의 효율화를 위해 수혜자의 선정기준을 명확히 설정하고 해당 기관과의 협의 및 수요 집중으로 인한 불편사항을 방지하는 협의도 추진되었다. 그리고 기초수급자에게만 지원이 집중되는 것을 방지하기 위해 차상위 계층에게도 지원을 확대하는 내용도 고려하였다. 그밖에 대

상자 수요조사, 관내외 형평성 고려, 수혜자 및 재정지원의 타당성 등의 추가 검토도 시행되었다.

〈표 4-4〉 사전협의 협의 결과

구분	결과	제도(사업명)	협의내용
신설	수용	영구임대주택 임대보증금 지원사업	사업필요성 및 타당성이 인정되며 순위설정 등에 따른 대상선정의 합리성 마련
		수급자가구 화재보험 가입	사업필요성 및 타당성이 인정되며 행복e음을 통한 대상자 관리방안 마련
		아동복지 심의위원회 설치	아동복지심의위원회 설치하는 조례에 따른 자치단체 결정 존중
		정주생활지원금 신설	도시지역 주민에게 월 현금 3만원을 지급하는 내용으로 자치단체 결정 존중
		사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례에 따른 사업	사회복지사 처우개선을 위한 지원의 필요성 인정
		사회복지종사자 단체 상해보험 지원	종사자 처우개선을 위하여 필요성이 높으며 재정 부담이 낮음(예산10억원)
		고위험산모·신생아 통합치료센터	사회보장재정·전달체계에 미치는 부담이 크지 않고, 유사·중복 가능성도 낮음
		장애인평생건강지킴이	장애인 질병예방 관점에서 사업필요성 인정 시스템·프로그램 개발을 통한 중복방지 및 이력관리 가능
		보호자 없는 병원 시범사업	취약계층 간병비 부담 고려 시 사업필요성 인정(한시적 시범사업)
		혁신형 건강플랫폼 구축 지원 사업	만성질환관리, 보험재정관리 측면에서 필요성 인정(한시적 시범사업)(국정과제49-2)
		노후설계서비스	정부 차원의 공적 인프라 구축 측면에서 사업 필요성 인정(국정과제47-3)
		재난적 의료비 지원 사업	취약계층 의료비 부담 고려 시 사업필요성 인정(한시적 시범사업)
		노인 보행기지원	타법에 의해 지원받는 노인 제외 계획을 마련하여 수용
		암검진 본인부담 지원 사업	국고에 미치는 직접적 영향이 없는 점 등을 고려하여 수용
		단기 가사서비스	행복e음 등을 통해 기존사업과 연계할 것을 협의하여 수용
		유료방송 디지털 전환 저소득층 전용 DTV 보급사업	자격조사 시 사회보장정보시스템 활용을 협의하여 수용
상이근경 목욕비 지원사업	수급이력관리 및 중복지원 방지 방안을 마련하여 수용		
저소득주민의 생활안정 지원(특별구호비, 긴급구호비)	긴급복지지원제도를 충분히 활용한 뒤 사업을 시행하도록 하여 수용		

70 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

구분	결과	제도(사업명)	협의내용
		외국인주민 및 다문화 가족 지원	다문화가족지원법에 따른 센터설치·운영사업으로써 수용
		아동 및 여성안전지역 연대 운영사업	성인권 상담센터 운영 및 관련 사업으로써 수용
권고 수용		주택바우처 사업 시범 사업	'14년 국토부 주택바우처 도입 이후 사업조정을 권고
협의 완료		고위험임산부지원	선정기준 구체화 및 건보재정 활용 검토
		입양가족자녀 고교 교육비지원	고교무상교육 도입에 따른 중복 방지 및 단계적 축소
		노인목욕비 지원사업	지원대상 차상위로 확대 등 지원편중 방지방안 마련
		사상체질 웰니스 사업 신설	전달체계상 건보공단과 별도로 진행할 것
		입양 축하금 및 입양 고교생 교육비 지원	중앙의 유사사업과의 중복방지를 위한 사업재검토
		저소득층 기저귀·조제분유 지원	선정기준 구체화 및 전달체계 재검토
추가 협의 완료		문화·여행·스포츠 관광 통합이용권(바우처) 사업	'선착순 지급'에 따른 일시적 수요집중 발생시 대책 마련 등을 추가협의 완료
		무료임대주택 설치 및 운영	'주거급여'와의 중복수급 방지방안 마련을 추가협의 완료
		재난피해 주민 지원	중복수급 금지 조항 및 부정수급 방지대책을 마련을 추가협의 완료
권고		손주돌보미 사업	사업시행 및 평가 후 재협의 필요
		노인장기요양보험급여 본인 일부부담금 지원	저소득층 본인부담금 경감 제도가 기시행중이므로, 사업 재검토를 권고
반려		아동복지심의위원회	구체적 사업에 해당하지 않음
		아동의 빈곤 예방 및 지원	구체적 사업에 해당하지 않음
		지역아동센터지원	구체적 사업에 해당하지 않음
변경 수용		출산지원금 지급사업	낮은 출산률을 감안하여 사업필요성 및 타당성 인정
		어린이집 교사수당 장기근속수당 인상	어린이집 교사 처우개선을 위한 사업필요성 및 타당성 인정
		사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 조례에 따른 사업	사회복지사 처우개선을 위한 지원의 필요성 인정
		도시가스 미공급 지역에 대한 보급 확대	구체적인 사업계획 확정시 재협의
		학대피해노인전용쉼터 지원	복권기금에서 일반회계로 재원이관의 타당성 인정
		나눔문화 확산	복권기금에서 일반회계로 재원이관의 타당성 인정
		의료급여 회귀난치질환·중증질환자 지원제도	회귀난치질환자와 중증질환자에 대한 혜택일원화, 근로 능력에 따른 혜택 차등화 등의 형평성·합리성 인정

구분	결과	제도(사업명)	협의내용
		차상위 본인부담경감 대상자·희귀난치질환자·중증질환자 지원 제도	의료급여, 건강보험 간 산정특례 대상 인정범위를 일치시킴으로써 타당성 제고
		노인장기요양보험(치매특별등급신설)	인력확충 및 유사·중복서비스 방지를 위한 방안을 마련 중인 것으로 파악
		희망키움통장사업확대	전달체계 부담 완화를 위한 업무부담 최소화 계획 제시, 사업필요성 인정(국정과제57-1)
		사립학교직원에 대한 건강보험료 국고지원 중지	국고지원 20%를 사업주 부담으로 전환하는 방안의 타당성 인정
		노인일자리 대폭 확대	노인빈곤 해소 및 자립자활 측면에서 사업 필요성 인정(국정과제47-2)
		기초연금 도입	별도 논의체계(위원회)를 통해 논의되므로 제도 확정시 통보요청
		장애인연금대상자확대 및 급여인상	장애수당 및 기초(노령)연금 등과의 조정·연계계획에 따른 사업타당성 인정
		만12세 이하 아동 필수예방접종 무상지원	저출산해결·아동건강증진을 위한 사업필요성 인정(국정과제 62-1)
		국민기초생활보장제도 개편	별도 논의체계(위원회)를 통해 논의되므로 제도 확정시 통보요청
		권역재활병원 공공재활프로그램 운영 지원 사업	장애인 사회적응지원 및 의료비 부담완화의 측면에서 필요성이 인정
		만3~5세 유아학비 변경	지방교육재정교부금 결손부분에 대한 지원은 기재부 검토 사항
		주택바우처 도입	별도 논의체계(위원회)를 통해 논의되므로 제도 확정시 통보요청
		어린이집 CCTV 설치 지원	개별시설별로 협의를 거쳐 CCTV 설치지원할 것을 적시하여 수용
		사회복지개인운영시설 지원	조례 승계사항으로써 수용
		협의 완료	
노인에 대한 성인용 보행기 지원	중앙 유사사업과의 중복수급 방지방안 마련		
대학기숙사 확충 및 기숙사비 인하	수익분석, 지역수요조사 등을 거쳤는지 확인하고 협의완료		
에너지바우처 도입	개별급여 연계 및 사회보장 정보시스템활용을 위한 추가협의 중		

자료: 보건복지부(2013). **사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침**에서 재구성

다. 향후 개선계획

보건복지부는 2013년 추진한 평가실적 및 평가과정상 나타난 시행착오를 기초로 하여 다음과 같은 개선 계획을 제안하고 있다.

「사회보장기본법」 제26조에 따라 사전협의를 의무사항이지만 미이행 시 이를 강제할 수단이 부재하여 시행력 확보에 어려움을 보이고 있으며 보건복지부 외 중앙부처의 신설·변경 사회보장제도에 대한 사전협의 요청건수 저조하다. 이에 대해 정부는 사전협의를 이행력 확보를 위한 제도 개선방안 마련의 필요성을 인지하고 있다.

우선, 조례 제·개정 현황 및 언론보도 모니터링을 통해 사전협의를 대상을 추가 발굴해야 한다. 그리고 수시로 협의를 진행하여 구체적으로 협의·조정 타당성 제고를 위해 사전협의 심의위원회를 민간위원 및 타부처 중심으로 확대 개편하여 전문성 및 객관성을 강화할 필요성을 느끼고 있다. 또한 분야별 주요 쟁점에 대한 원칙 및 조정 방향, 중앙·자치단체·민간 간 역할분담 검토 등을 통해 협의·조정기준을 마련할 계획이다. 더 나아가 신설·변경되는 사회보장제도 협의결과를 예산과 연계하여 활용할 수 있도록 하여 늘어나는 복지지출에 대한 점검책이 될 수 있도록 제도 개선을 계획하고 있다.

제2절 주요 자체복지사업의 협의조정을 위한 평가체계 개선안 및 평가결과

1. 설문조사를 통한 자체복지사업 평가체계 개선안

정부는 유사중복 복지사업을 적극 발굴하여 전문가 검토 및 관계부처 협의를 통해 조정방안을 마련하는 노력을 하고 있다. 그러나 협의조정외의 기본취지는 유사중복 뿐만아니라 사업의 효과성 및 효율성을 사전에 정립하는 것이다. 따라서 현재 시행되고 있는 자치단체의 자체복지사업을 협의조정대상으로 상정하여 평가체계를 개선하고 평가를 실시하였다.

평가체계는 '제3차 사회보장 장기발전방향 추진실적 평가'와 '사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침'을 토대로 자체복지사업의 특성 등을 고려하여 재구성하였고, 일부 자치단체 사업에 대해 설문조사를 통해 평가를 실시해 보았다.

평가부문은 사업구성과정을 3단계로 구분하여 '개요', '추진과정', '예상되는 성과'로 구성하였다. 시기별로 평가의 초점을 달리하여 사업시행 후반의 '예상되는 성과'의 비중을 40% 비중을 두고 상대적으로 변화가 적은 '개요'와 '추진과정'에 대한 평가는 각 30%를 배정하였다. 평가항목은 총 11개이며, 1단계는 '사업목적', '자체복지사업의 당위성'이고 2단계는 '추진체계' 및 '관리체계'이다. 그리고 3단계는 '성과지표' 및 '성과평가'에 대한 평가체계 개선안 등으로 설계해보았다.

〈표 4-5〉 협의조정 대상사업 평가체계 개선안

평가부문	평가항목	평가내용
1. 개요 (30%)	1-1 사업목적(10%)	-사업계획서 상의 사업목적 및 필요성 제시 -세부목적의 구체성
	1-2 자체복지사업의 당위성(20%)	-국고보조사업과 유사·중복 여부 -자체복지사업의 당위성 제시
2. 추진과정 (30%)	2-1 추진체계(15%)	-사업수행주체, 절차, 기간, 시행시기 등 추진체계의 적절성 -추진주체간 협의 및 이해관계자 의견수렴 통로의 확보 및 용이성 수립 여부
	2-2 관리체계(15%)	-사업지침서, 업무협의회, 만족도 조사 시행설정 여부
3. 예상되는 성과 (40%)	3-1 성과지표(20%)	-성과지표의 설정 -재정운용 및 수혜자 측면의 효과성 및 효율성을 구체화하여 제시
	3-2 성과평가(20%)	-성과목표의 수립 여부 -객관적이고 합리적인 성과평가 실시 계획 여부

자료: 한국보건사회연구원(2012). 제3차 사회보장 장기발전방향 2011년 추진실적 평가에서 재구성

본 연구에서 협의조정대상을 실제 평가하는 것이 불가능하기 때문에 현재 시행되고 있는 자치단체의 자체복지사업에 대해 연구진이 제안한 평가틀을 이용하여 협의조정대상으로 상정하여 평가를 시행해 보았다.

설문조사는 연구진이 개발한 평가틀 상의 주요 평가항목을 설문지로 구성하고, 자치단체의 자체복지사업 중에서 표본을 추출하여 실시하였다. 설문대상은 자치단체의 자체사업 중 총사업비가 10억 이상이며, 중앙 정부사업과 유사·중복 가능성이 높다고 판단되는 사업을 중심으로 임의로 선정하였다. 설문대상에서 제외된 사업은 급여성격이 아닌 사업과 지방 이양사업, 시설건립비 등이 있다. 그리고 정량화 기준이 어렵고 평가자의 판단이 우선시 되는 평가항목을 고려하여 광역기초단체 뿐만아니라 기초 자치단체까지 광범위하게 설문조사를 실시하였다.

설문조사 대상은 6개 광역자치단체의 17개 세부사업과 34개 기초자치단체의 38개 세부사업에 대해 실시하였다. 이후 응답이 완료된 설문지는

5개 광역자치단체의 7개 세부사업과 18개 기초자치단체의 20개 세부사업이었다. 설문조사는 2013년 10월에 팩스 및 전자메일로 진행되었고, 응답 내용에 대한 질적 판단을 위해 연구진이 추가적으로 전화 설문을 실시하였다. 주요 설문내용은 연구진이 개발한 협의조정 평가들의 주요 내용을 반영한 것으로 <표 4-5>와 같다.

<표 4-6> 기능별 내역사업

구분	세부사업	기능별 내역사업
광역 자치 단체	여성정책추진	-여성정책 5개년 계획 수립 -성별 영향분석평가 추진 -여성정책 시행 계획 수립 -여성정책 네트워크 구축 및 광주여성재단 관리 및 감독 -빛고를 행복아카데미 개최(여성요양 및 능력제고 아카데미) -여성 가족친화도시조성 사업 추진
	사회복지단체지원	-보훈단체(광복회의 13개소) 지원
	출산장려 시책	-둘째아 이상 출산장려지원금 지원 -셋째아 이상 양육지원금지원 -출산장려홍보 -지역방송과 함께하는 예비부모 강좌 -미혼남녀 맞선프로젝트 -다둥이 가족캠프
	할아버지·할머니 봉사대활동지원	-(환경봉사대)우범지대 순찰, 쓰레기 무단투기 신고 및 거리 간판 재정비, 불법주차 차량신고, 매연 배출업소 등 -(기초질서봉사대)지하철 및 버스, 승하차 지키기 계몽활동, 지하철 내 경로석 양보계몽활동, 학교 주변, 극장가, 유흥가 순회 청소년 선도 등
	보훈대상자위문	-기념일 위문금 지급 (삼일절, 광복절, 6월 호국보훈의 달, 4.19, 5.18) -보훈단체 지원(분기별 단체운영비 지원) -애국지사 보훈예우수당, 사망위로금 지원 -참전유공자 참전명예수당 지원 등
	노인문화 활성화 지원	-노인여가시설 운영 지원 (경로당 운영비, 노인복지관 운영비, 노인문화센터 운영비)
	참전유공자보상사업	-도 참전명예수당 지급(월 4만원)
기초 자치 단체	보훈가족위문	-보훈회원예 대한 보훈명예수당 지급 -생존 애국지사에 대한 예우(설날, 중추절, 생일위문) -고령와병중인 국가유공자위문
	보훈단체운영지원	-보훈단체지회 운영

76 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

구분	세부사업	기능별 내역사업
		-안보, 건강교실 운영 -방법 및 순찰봉사활동
	국가보훈대상자 명예선양	-명예수당(유공자로 등록된 전체 대상) -사망위로금(희생, 공헌자 중 사망, 6.25전쟁참가자 유족은 제외)
	생활안정자금지원	-생활안정자금 지원 -전세입주보증금 지원 -영구임대아파트 입주보증금 지원
	출산장려지원사업	-임산부 영유아 등록관리 -산모신생아도우미 -난임부부 지원 사업 -미숙아 선천성이상아 관리 -출산장려금 지원 -기타다자녀가정 지원
	출산장려를 위한 환경조성	-아이낳기 좋은 세상 서초 운동본부 운영
	만 0~4세 보육료	-만 0~4세 보육료
	출산장려 사업	-출산축하금 지급
	출산가정지원	-신생아양육 지원금 -신생아건강보험 지원 -출산준비금 지원 -출산용품 지원 -임산부 초음파 검진 의료비 지원
	신생아양육지원 및 건강보험지원	-신생아양육 지원 사업(2006~계속) -건강보험료 지원 사업(2006년~2013년) -건강관리비 지원 (2014년~)
	보훈대상자 생활안정	-참전유공자참전 명예수당 -참전유공자특별 위로금 -저소득보훈대상자 상하수도 요금 감면 -참전유공자장제 보조비
	진료(양·한방) 서비스제공	-양방진료(처방전, 물리치료, 병리검사실, 방사선실) -한방진료(침, 뜸, 부황, 투약) -치과진료(충치치료발치) -우리마을주치의제 운영
	보훈대상자 지원	-참전유공자수당 지급 -보훈장례비 및 참전유공자 사망위로금 지급
	보육지원	-인건비 미지원 어린이집교사 복리후생비 지원 -어린이집 아동간식비 지원 -시간연장 어린이집 난방비 지원 -정부지원시설 교재교구비 지원 -민간어린이집 환경개선비 지원 -어린이집 교사 담임수당 지원

구분	세부사업	기능별 내역사업
		-셋째자녀이상 아동양육비 지원 -공립어린이집 시설장비 보수 및 유지비 지원
	셋째이후 자녀 보육료 지원	-셋째자녀이상 양육지원금
	보훈단체 운영비 및 보조금	-보훈단체 운영비 -보훈단체 행사비

2. 설문결과

설문결과는 지방자치단체 해당 담당자의 응답을 반영하여 나타난 결과와 추가로 연구진이 전화조사를 통해 보완한 내용을 정리하였다.¹⁵⁾ 본격적인 설문에 앞서 자체복지사업 담당자가 사업에 정통한지 조사하였다. 사업 수행에 대하여 “정확히 알고 있다”는 응답은 전체의 64%였고, “대체로 알고 있다”는 응답은 32%였다. 특히, 가장 취약한 부분은 ‘중앙정부 사업과 유사·중복 여부’가 54%, 성과평가 56%만 ‘정확히 알고 있다’고 응답하였다. 이러한 주요사업 중 구체적인 조사가 추가로 필요하다고 판단되는 사업을 대상으로 전화조사를 실시하였다.

우선, ‘개요’부문의 ‘사업목적’에 대한 조사로 모든 자치단체에서 ‘사업계획서 상에 사업목적이 명시되어있다’고 응답하였다. 조사된 사업목적 을 <표 4-7>와 같이 ‘적합’, ‘부적합’, ‘유사·중복’으로 구분하여 살펴보았다.

사업목적의 적정성 평가는 가장 적합한 응답으로 ‘지역주민 의견수렴’이라 판단하였으며, 이는 광역자치단체에서 전체 응답의 25%, 기초자치단체에서 15%를 차지하였다.

15) 이러한 이유로 자의적이거나 주관적 견해가 반영된 점이 다소 존재하는 한계가 있다.

반면에 ‘부적합하다’고 판단한 평가는 ‘타지역과 균형을 맞추기 위해’, ‘자치단체장의 역점사업’, ‘중앙정부 복지사업의 공급 부족분을 보완하기 위해’ 추진했다는 응답으로 광역자치단체는 39%, 기초자치단체는 52%를 각각 차지하였다. 특히 기초자치단체는 ‘자치단체장의 역점사업’으로 추진한다는 응답이 30%로 가장 높게 나타났다.

중앙정부재원과 유사중복 가능성이 높다고 판단한 응답은 ‘사회현상 및 중앙정부의 정책 방향성’과 연관하여 추진되었다는 사업이며, 광역자치단체가 38%로 가장 높게 나타났다.

기타 사업목적에 대한 응답은 ‘지방의회에 의한 조례’, ‘국가유공자 예우 및 지원 강화’, ‘국가보훈의 기본 이념’ 등으로 조사되었다. 결국 사업목적이 적정하다고 판단되는 사업은 전체 17%에 불과한 것으로 미흡한 사업이 많은 것으로 사료된다.

〈표 4-7〉 사업목적의 적정성

지역	평 가	내 용	비율(%)
전체	적 합	지역주민의견 수렴	17
	부적합	타지역과 균형을 맞추기 위해	9
		자치단체장의 역점사업으로 추진	29
		중앙정부 복지사업의 공급 부족분을 보완하기 위해	14
	유사중복	사회현상 및 중앙정부의 정책 방향성과 연관하여	34
광역 자치 단체	적 합	지역주민의견 수렴	25
	부적합	타지역과 균형을 맞추기 위해	13
		자치단체장의 역점사업으로 추진	13
		중앙정부 복지사업의 공급 부족분을 보완하기 위해	13
	유사중복	사회현상 및 중앙정부의 정책 방향성과 연관하여	38
기초 자치 단체	적 합	지역주민의견 수렴	15
	부적합	타지역과 균형을 맞추기 위해	7
		자치단체장의 역점사업으로 추진	30
		중앙정부 복지사업의 공급 부족분을 보완하기 위해	15
	유사중복	사회현상 및 중앙정부의 정책 방향성과 연관하여	33

정부는 신설·변경사업에 대한 사전 협의조정 시에 기존 사회보장제도와의 유사·중복 여부를 검토하고 있다. 따라서 본 연구는 자치단체에서 운용하는 자체복지사업 중 유사중복 가능성이 높다고 판단되는 사업을 중심으로 설문조사 대상을 설정하였다. 이로 인해 유사·중복 가능성이 다소 높게 나타났다. 그리고 유사·중복 여부는 사업 추진의 당위성을 평가할 수 있는 항목으로 판단되어 '개요'부문에서 '자체복지사업의 당위성'에 대한 평가를 실시하였다.

〈표 4-8〉은 유사중복 여부에 대한 해당 담당자의 응답으로 광역자치단체는 29%가 '유사중복 가능성이 있다'고 응답하였으며 기초자치단체는 41%로 비교적 높게 나타났다. 이를 통해 정부와 자치단체는 서로의 복지사업을 제대로 파악하지 못하고 있음을 유추할 수 있다.

〈표 4-8〉 정부재원으로 운용되는 사업과 유사·중복 여부

지역	구분	비율(%)
전체	유사중복 가능성 있음	38
	유사중복이 아님	63
광역자치단체	유사중복 가능성 있음	29
	유사중복이 아님	71
기초자치단체	유사중복 가능성 있음	41
	유사중복이 아님	59

또한 '반드시 자체복지사업으로 시행해야 할 필요성'에 대한 질문에 광역자치단체는 모두 '시행되어야 한다'고 응답한 반면 기초자치단체는 '불필요하다'고 한 응답이 21%로 나타났다. 이는 앞서 조사한 '유사중복 여부'에서 기초자치단체의 41%가 '가능성 있다'고 응답한 결과와 연관시킬 수 있는 항목이다. 결국 기초자치단체의 해당사업 담당자들은 자체복지사업에 대한 부정적인 견해를 보이며, 이는 사업에 대한 점검이 필요한 것으로 고려되는 상황이다.

〈표 4-9〉 자체복지사업으로 시행 필요성

지역	구분	비율(%)
전체	필요	85
	불필요	15
광역자치단체	필요	100
	불필요	0
기초자치단체	필요	79
	불필요	21

자체사업에 대한 필요성 및 장·단점에 대한 설문조사를 실시하였으나 필요성을 장점과 비슷한 내용으로 응답하여 〈표 4-10〉과 같이 장·단점으로만 분류하였다. ‘자체복지사업의 시행 당위성’에 대한 긍정적 견해는 38%로 저조하게 나타났고 부정적 견해는 62%로 더 높게 조사되었다.

구체적으로 긍정적 견해의 중요도를 살펴보면, ‘지역실정 반영의 효율성’이 26%로 가장 빈도가 높았고 다음으로 ‘중앙정부사업 외 보충 지원’이 9%로 나타났다. 그 외 ‘사업관리체계 간소화 및 효율성’과 ‘복지사각지대 해소’에 대한 응답도 있었다. 부정적 견해를 살펴보면, ‘자치단체의 재정부담’이 가장 높은 19%를 차지하였고 ‘중앙정부사업과 유사·중복 가능성’과 ‘타지역과 복지 형평성 고려’가 각각 17%, 15%로 나타났다. 그 외 ‘증가하는 복지수요’, ‘정부정책과의 연계성 결여’, ‘법적근거가 결여된 사업시행’, ‘실효성 부재’에 대한 응답이 있었다.

특히 ‘늘어나는 복지수요’와 ‘타지역과 복지 형평성’은 결국 자치단체의 재정 부담으로 작용할 것으로 판단되며 자치단체의 자체복지사업에 대한 실효성 문제가 제기될 수 있다고 본다.

〈표 4-10〉 자체복지사업 당위성 평가

구분	주요 내용	비중(%)	
장점 (긍정적 견해)	지역실정 반영의 효율성	26	
	중앙정부사업 외 보충 지원	9	
	기타	사업관리체계 간소화 및 효율성	3
		복지사각지대 해소	
단점 (부정적 견해)	자치단체의 재정부담	19	
	중앙정부사업과 유사중복 가능성	17	
	타지역과의 복지 형평성 고려	15	
	기타	증가하는 복지수요	11
		정부정책과 연계성 결여	
		법적근거가 결여된 사업시행	
실효성 부재(중앙정부 관리가 적합)			

‘추진과정’ 부문에서 ‘추진체계’에 대한 평가는 〈표 4-11〉과 같다. ‘사업추진체계의 적절성’에 대한 응답으로 광역자치단체는 사업수행주체, 절차, 기간, 시행시기 등 추진체계가 사업목표 달성에 86% 이상 ‘적절하다’고 응답하였다. 반면에 기초자치단체는 추진체계가 ‘적절하다’는 응답이 50.7%를 차지하였다.

정부는 사회보장제도의 사전협의 검토 시 민간위원의 참여를 확대하여 협의 조정안의 전문성 및 객관성 강화에 대한 노력을 하고 있다. 따라서 사업의 ‘추진주체간 협의 및 이해관계자의 의견수렴’을 위해 ‘외부전문가 자문회의’ 또는 ‘예비타당성조사’ 등을 실시하는지 여부에 대한 조사를 하였다. 광역자치단체는 전체 13%가 사업추진시 ‘예비타당성조사’를 실시했다고 응답하였으나 실제로 시행되지 않은 것으로 추정된다. 또한 자료 보관 기간인 5년이 지난 경우 또는 해당사업 담당자의 변경으로 인한 자료 취합의 어려움이 있었다. 그리고 자치단체 ‘조례’에 의해 시행되는 사업이 제정 당시 ‘외부전문가 자문회의’를 실시하였으며 자료는 없다고 응답하는 경우가 대부분이었다.

〈표 4-11〉 사업 추진체계의 타당성

지역	타당성	내용	비율(%)
전체	우 수	예비타당성 조사 실시	11
		전문가 자문회의 실시	15
	부 족	내부 사전점검 회의	74
광역자치단체	우 수	예비타당성 조사 실시	13
		전문가 자문회의 실시	25
	부 족	내부 사전점검 회의	63
기초자치단체	우 수	예비타당성 조사 실시	11
		전문가 자문회의 실시	11
	부 족	내부 사전점검 회의	79

‘추진과정’ 부문에서 ‘관리체계’에 대한 평가를 위해 사업지침서 및 결과보고서 작성 여부에 대한 조사를 실시하였다. 또한 추진주체간 협의 및 이해관계자 의견수렴을 위한 업무협의회, 수혜자 만족도 조사, 성과평가 실시 여부에 대한 조사도 실시하였다. 사업지침서는 전체 45%가 존재한다고 응답하였으나 전화조사시 조례 및 사업계획서 상의 간략한 일부 내용이 전부였다.

결과보고서 및 성과평가는 사전협의시 고려할 수 없지만 ‘예상되는 성과’에 대한 목표달성을 평가해보기 위해 설문조사하였다. 사업실시 후 결과보고서는 전체 20%만 작성한다고 응답하였고 전화로 추가 조사시 목록과 금액만 언급된 결산보고서가 대부분이었다. 그리고 업무협의회, 만족도 조사, 성과평가 등은 광역자치단체에서 40%, 기초자치단체에서 31%가 실시한다고 응답하였다. 특히 결과보고를 위해 필요시 되는 수혜자 만족도조사는 광역자치단체의 10%, 기초자치단체의 3%가 시행하는 것으로 조사되었다.

〈표 4-12〉 사업관리체외부 전문가계 평가

지역	내 용		비율(%)
전체	사업지침서 존재		45
	의견수렴	업무협의회 실시	14
		수혜자 만족도 조사	6
		성과평가 실시	14
	결과보고서 작성		20
광역 자치단체	사업지침서 존재		35
	의견수렴	업무협의회 실시	15
		수혜자 만족도 조사	10
		성과평가 실시	15
	결과보고서 작성		25
기초 자치단체	사업지침서 존재		52
	의견수렴	업무협의회 실시	14
		수혜자 만족도 조사	3
		성과평가 실시	14
	결과보고서 작성		17

‘예상되는 성과’부분에서 ‘성과지표’의 수립여부 등을 설문해 보았다. ‘성과지표가 설정되어 있다’는 응답은 광역자치단체의 33%, 기초자치단체의 17%가 작성하는 것으로 나타났다. 추후 전화조사로 재확인 한 결과는 자치단체에서 직접 성과지표를 설정한 경우를 찾아볼 수 없었다. 특히 구체적인 수치가 없거나 단순 인원만 명시한 경우는 ‘부실’하다고 판단하여 ‘비설정’으로 분류하였다. 이는 사업계획 수립시 분명하고 구체적인 형태로 제시되어야 하는 항목이지만 각 자치단체에서 미흡하게 대응하고 있으며, 정부 또한 사전 협의시 고려해야하는 지표로 사료된다.

〈표 4-13〉 성과지표 설정 여부

지역	구분	비율(%)
전체	설정	21
	비설정	79
광역 자치단체	설정	33
	비설정	67
기초 자치단체	설정	17
	비설정	83

마지막으로 ‘자체복지사업의 효과성·효율성’에 대한 설문조사를 실시하였다. 효과성·효율성에 대한 조사 중, 재정운용 측면은 광역자치단체와 기초자치단체가 비슷하게 응답하였다. 반면에 수혜자 측면은 광역자치단체가 ‘높음’으로 응답한 비중이 비교적 높게 나타났다.

구체적으로 수혜자 측면에서의 효과성·효율성은 광역기초단체 86%가 ‘높음’, 14%가 ‘보통’으로 응답하였다. 반면에 기초자치단체는 50%가 ‘높음’, 40%가 ‘보통’으로 응답하여 비교적 성과가 낮은 것으로 나타났고 구체적인 자료는 제시되지 않았다. 결국 기초자치단체 보다 광역자치단체가 자체복지사업의 효과성 및 효율성이 높게 운용된다고 사료된다.

〈표 4-14〉 재정운용 및 수혜자 측면의 효과성·효율성

단위: %

지역	구분	높음	보통	낮음
전체	재정운용 측면	46	50	4
	수혜자 측면	59	33	7
광역 자치단체	재정운용 측면	50	50	0
	수혜자 측면	86	14	0
기초 자치단체	재정운용 측면	45	50	5
	수혜자 측면	50	40	10

〈표 4-15〉 성과평가 조사 결과

세부사업	성과지표	성과결과	성과목표 수립
여성정책 추진	성별영향분석평가 및 여성친화도시조성 추진 평가지표개발 (BSC 성과지표운영)	부서별로 평가하여 부서장 평가에 반영. 85% 이상 우수한 결과임.	여성친화도시 조성
출산장려 시책	출생아수 증가율	전년(2011년) 대비 3.2% 증가	저출산 극복
할아버지·할머니봉사대활동지원	참여인원	어르신들의 지역사회 봉사활동을 통한 자존감 고취	지역사회 공헌 활동
생활안정 자금지원	-	자금의 30% 정도	자금의 70% 이상 집행
출산장려 지원사업	보건소등록임산부 서비스 제공률	보건소등록임산부에게 여러가지 방법을 통한 시책 및 공공서비스 정보제공으로 서비스 지원률 90% 이상	-
출산장려 사업	분기별 출산 및 양육수당 1만명 수혜	달성	-
출산가정 지원	신생아 양육비수혜율 (수혜인원/목표인원 x100)	102%	양육비를 지원하여 출생아의 건강관리 도모
신생아양육지원및건강보험지원	-	-	인구증대차원에서 지원하고 있으나 출산율 저하로 인구가 감소되는 실정임
보훈단체 운영비 및 보조금	단체별 운영비, 행사비 등 운용실적, 참여도 등	단체별 운용실적, 참여도, 행사실적 등 평가 결과 도출	단체별, 행사별 실적

3. 평가결과 분석

평가지침을 각 평가항목에 대해 <표 4-16과> 같이 적용하여 평가해보았다. 배점은 5분위로 나누어 ‘매우 미흡’은 1, ‘미흡’은 2, ‘보통’은 3, ‘우수’는 4, ‘매우 우수’는 5로 구분하여 평가하였다. 그리고 100점 환산하여 20점 이하는 ‘매우 미흡’, 20점 이상 40점 이하는 ‘미흡’, 40점 이상 60점 이하는 ‘보통’, 60점 이상 80점 이하는 ‘우수’, 80점 이상은 ‘매우우수’로 평가해보았다.

평가항목별로 평가지침을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, ‘개요’ 부문에서 ‘사업목적’은 지역주민의 의견을 수렴하여 추진하였고 사업계획서 상의 사업목적이 구체적으로 명시되어있는 경우에 ‘매우 우수’한 것으로 평가하였다. 반대로 사업 담당자가 사업목적을 제대로 알고 있지 못하거나, 지역간 형평성, 자치단체장의 역점사업, 부가급여 등의 목적으로 사업이 시행되는 경우는 ‘매우 미흡’ 또는 ‘미흡’으로 구분하였다. 다음으로 ‘자체복지사업의 당위성’은 반드시 자체복지사업으로 시행이 필요하며 유사·중복이 아닐 경우에 ‘보통’으로 구분하였다. 그리고 자체복지사업으로 시행 시에 지역실정 반영에 대한 효율성, 중앙정부 사업 외 보충 지원, 사업관리체계의 간소화 및 효율성, 복지사각지대 해소 등의 장점에 대한 언급이 있는 경우 ‘우수’사업으로 평가하였다. 반대로 자치단체의 재정부담, 중앙정부사업과 유사·중복 가능성, 타지역과의 복지형평성 고려, 증가하는 복지수요, 정부정책과 연계성 결여, 법적근거가 결여된 사업시행, 실효성 부재 등의 단점에 대한 언급이 있는 경우 ‘미흡’으로 평가하였다.

둘째, ‘추진과정’ 부문에서 ‘추진체계’는 예비타당성조사 또는 외부 전문가 자문회의 등을 실시하고 이에 대한 자료를 갖춘 경우 ‘매우 우수’로

평가하였다. 그러나 내부점검회의 만을 실시하거나 담당자가 추진체계에 대해 잘 숙지하지 못한 경우는 ‘미흡’, ‘매우 미흡’으로 구분하였다. 다음으로 ‘관리체계’는 사업지침서, 업무협의회, 수혜자 만족도 조사를 모두 실시하고 구체적인 자료를 갖춘 경우 ‘매우 우수’로 평가하였다.

셋째, ‘예상되는 성과’ 부문에서 ‘성과지표’는 효과성 및 효율성이 높고 구체적인 성과지표를 설정한 경우 ‘매우 우수’로 판단하였다. 반대로 성과지표가 없거나 존재하더라도 미약하거나 부적절하게 설정되어 있다면 ‘매우 미흡’, ‘미흡’으로 평가하였다. 다음으로 ‘성과평가’는 구체적이고 합리적인 목표 설정 및 성과평가체계가 존재하고 이를 자료로 제시한 경우 ‘매우 우수’로 평가하였다. 반대로 성과목표 또는 성과평가체계가 없는 경우 ‘미흡’으로 점수를 부여하였다.

〈표 4-16〉 5분위 평가체계 개선안

평가 부문	평가 항목	5 분위	평가내용
1. 개요	1-1 사업 목적	1	담당자가 사업목적을 제대로 알고 있지 않음
		2	지역간 형평성, 자치단체장 역점사업, 부가급여를 위한 목적
		3	사회보장 장기발전방향과 연관하여 실시
		4	지역주민의견을 수렴하여 추진되었으며, 사업목적이 있지만 사업 계획서에서 누락
		5	지역주민의견을 수렴하여 추진되었으며, 사업목적이 사업계획서에 구체적으로 명시
	1-2 자체 복지 사업의 당위성	1	자체사업으로 시행 불필요, 유사 중복 가능성, 단점 다수 응답
		2	자체사업으로 시행 불필요, 유사중복 가능성, 단점 응답
		3	자체사업으로 시행 필요, 유사중복 아님
		4	자체사업으로 시행 필요, 유사중복 아님, 장점 응답
		5	자체사업으로 시행 필요, 유사중복 아님, 장점 다수 응답
2. 추진 과정	2-1 추진 체계	1	사업추진체계 모르겠음
		2	내부점검회의만 실시
		3	예비타당성조사 또는 외부 전문가 자문회의를 실시
		4	예비타당성조사 및 외부 전문가 자문회의 모두 실시
		5	예비타당성조사 및 외부 전문가 자문회의 실시에 대한 자료 갖추

88 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가 기준 연구

평가 부문	평가 항목	5 분위	평가내용
3. 예상 되는 성과	2-2 관리 체계	1	관리체계가 없음
		2	사업지침서 또는 업무협의회만 실시
		3	사업지침서, 업무협의회, 수혜자 만족도 조사 등 2개 이상 해당
		4	사업지침서, 업무협의회, 수혜자 만족도 조사 등 모두 해당
		5	사업지침서, 업무협의회, 수혜자 만족도 조사를 모두 실시하며 구체적인 자료 갖춤
	3-1 성과 지표	1	성과지표 없음
		2	성과지표가 있지만 미약하거나 부적절함
		3	성과지표만 제시
		4	성과지표 설정 및 효과성·효율성 높음
		5	구체적인 성과지표 설정 및 효과성·효율성 높음
3-2 성과 평가	1	성과목표 및 성과평가체계 모두 없음	
	2	성과목표 또는 성과평가체계 하나만 있음	
	3	성과목표 및 성과평가체계가 간략한 내용	
	4	구체적이고 합리적인 목표 설정 및 성과평가체계 있지만 자료 누락	
	5	구체적이고 합리적인 목표 설정 및 성과평가체계 존재	

평가한 결과는 전체 사업의 평균점수가 42.3점이며 ‘보통’으로 분류되지만 평균점수가 ‘미흡’ 기준인 40점에 근접한 것으로 나타났다. 총점의 분포를 살펴보면, 대다수의 사업이 ‘미흡’ 또는 ‘보통’으로 각각 57.7%와 30.8%를 차지하였다. 반면에 ‘우수’로 평가된 사업은 11.5%에 불과하였고 ‘매우 미흡’과 ‘매우 우수’는 없었다. 가장 높은 평가점수를 받은 사업은 ‘생활안정자금지원’으로 63점이고 ‘사회복지단체지원’은 31점 최저점으로 평가되었다.

〈표 4-17〉 평가결과 총점 분포

평가결과별	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우우수	계
평균 점수	-	34.5	49.5	62.3	-	-
비중(%)	-	57.7	30.8	11.5	-	100

세부 평가항목별 분포(〈표4-18〉)를 살펴보면, '개요'부문은 모든 항목에서 '보통'의 평가를 받았다. 그리고 '추진과정' 부문도 '보통'의 평가를 받았지만 '예상되는 성과' 부문에서 '성과지표'는 33.8점, '성과평가'는 32.3점으로 모두 '미흡' 평가를 받았다.

평가결과의 비중을 살펴보면, '우수'가 가장 많은 항목은 '사업목적'과 '추진체계'이고 모두 30.8%의 비중을 보이고 있다. 특히, '사업목적'은 54.6점으로 6개 항목 중에서 평가점수가 가장 높아 54.6점 이었다. 그러나 '사업목적', '추진체계', '관리체계'의 경우 대부분의 사업에서 당초 계획을 그대로 옮겨 놓은 내용이 평가되므로 큰 의미를 두기에는 무리가 있다고 본다.

〈표 4-18〉 세부 평가항목별 평가결과

평가 부문	평가항목	평균 점수	평가결과(%)					
			매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수	계
1. 개요	1-1 사업목적	54.6	-	18.0	25.6	30.8	-	(100)
		보통		(42.3)	(42.3)	(15.4)		
	1-2 자체복지사업 추진 당위성	46.2	10.3	18.0	23.3	7.7	-	(100)
		보통	(15.4)	(42.3)	(38.5)	(3.8)		
2. 추진 과정	2-1 추진체계	48.5	-	31.1	7.0	30.8	-	(100)
		보통		(73.1)	(11.5)	(15.4)		
	2-2 관리체계	47.7	-	29.5	14.0	15.4	-	(100)
		보통		(69.2)	(23.1)	(7.7)		
3. 예상 되는 성과	3-1 성과지표	33.8	43.6	1.6	16.3	7.7	-	(100)
		미흡	(65.4)	(3.8)	(26.9)	(3.8)		
	3-2 성과평가	32.3	46.2	1.6	14.0	7.7	-	(100)
		미흡	(69.2)	(3.8)	(23.1)	(3.8)		
계		42.3	100	100	100	100	-	(100)
		보통	(25.0)	(39.1)	(27.6)	(8.3)		

앞서 평가결과의 총점 분포(〈표4-17〉)는 ‘보통’, ‘미흡’, ‘우수’만으로 평가되었지만 세부 평가항목별 분포에서 ‘매우 미흡’이 나타났다. 평가결과 중 ‘예상되는 성과’ 부문은 ‘매우 미흡’ 평가를 가장 많이 받아 ‘성과지표’에서 43.6%, ‘성과평가’가 32.3%로 각각 나타났다. 이는 성과가 사업이 시행되고 실적에 대한 점검이 필요한 항목으로 사료되며, 사전에 사업에 대한 성과지표와 성과평가체계 그리고 목표치에 대한 구체적인 설정이 필요한 점을 시사한다.



제5장 결론 및 정책제언



5

결론 및 정책제언 <<

최근 정부는 신설·변경 사회보장제도에 대하여 관계부처 및 전문가의 견조회를 거쳐 협의조정을 실시하고 있다. 본 연구는 평가의 객관화를 위해 보다 체계적이고 계량화된 방안 마련이 필요하다고 판단하여 협의조정대상사업의 평가지표를 개발해 보았다.

현행 협의조정체계를 개선하기 위해 ‘사회보장장기발전방향 추진실적 평가체계’를 벤치마크하여 ‘사회보장제도 신설·변경 협의대상사업의 평가체계’ 개선안을 도출해 보았다. 사회보장제도 협의조정체계의 ‘유사·중복의 방지’, ‘수혜자에 대한 편중 지원 방지’, ‘전달체계 효율화’, ‘선정기준 및 사회보장정보시스템 연계’, ‘기존제도와와의 정합성’ 등을 고려하여 추가협의를 실시하고 있다.

2013년 협의대상사업의 협의 결과를 살펴보면, 현행 체계는 유사·중복에 초점이 맞추어져 있는 한계를 갖고 있다. 협의대상사업은 유사·중복이 없는 사업의 경우에도 사업의 효과성 및 효율성이 점검되어야 한다. 또한 사업계획을 수립 시에 수요조사 또는 타당성조사 등을 수행하지 않고 피상적인 사업목적 및 필요성만 인정되어 사업이 추진되는 것은 부적절하다고 판단된다. 특히, 사업목적의 구체성 뿐만 아니라 실적을 어떻게 평가하고 관리할 것인가에 대한 계획수립에 대한 점검이 필요하다. 그리고 정부는 자치단체의 자체복지사업이 국고에 미치는 영향이 적다고 판단하여 비교적 쉽게 사업추진을 수용하는 경향은 비효율적이라 판단된다.

따라서 본 연구는 자치단체가 현재 시행하고 있는 자체복지사업 중 일부 사업을 ‘사전협의조정대상사업’으로 상정하고 평가를 실시해 보았다.

평가체계 항목들은 대부분 정성적이지만 정량화 할 수 있도록 구체적인 배점기준을 5분위로 나누어 ‘매우 우수’, ‘우수’, ‘보통’, ‘미흡’, ‘매우 미흡’으로 설정하였다. 평가자의 자율적 판단 여지를 줄이기 위해 세부적인 지침이 필요하나 본 연구에서는 연구진이 구성한 평가지침을 사용하였다.

평가결과 중 ‘미흡’ 평가가 두드러지게 나타나는 항목은 ‘예상되는 성과’이다. 성과지표 및 성과목표의 부재로 사업을 추진 시에는 목표산출의 근거가 구체적이지 않아 부정확하거나 취약한 것으로 나타났다. 이는 사업시행 초반과 비교하여 사업후반의 성과 관리가 부실하다는 점을 시사하고 있다. 협의조정대상사업에 대한 평가들은 사업의 사후관리 부문에 배점이 상대적으로 높은 방식으로 체계화되는 것이 필요하다. 이는 협의 조정의 목적이 단순히 유사·중복만을 점검하는 것이 아니라 사업목적이 달성될 수 있는지를 사전에 점검하는 것을 포함하기 때문이다. 따라서 연구진이 제안한 평가체계는 사후관리에 대한 배점을 상대적으로 높게 구성하였다. 그리고 ‘예상되는 성과’ 부문은 성과지표 구축, 구체적이고 합리적인 성과목표 설정, 지표에 대한 평가체계 등 객관적인 성과체계의 적절성을 판단하는 내용을 포함하고 있다.

추후 평가지표의 체계화와 함께 개별사업의 특수성을 감안하고, 전문성 확보를 위한 외부 연구기관 및 전문위원회 등을 개최하여 평가의 투명성 및 객관성이 확보될 수 있는 방향으로 제도 개선이 필요하다고 본다.

참고문헌 <<

- 연가연(2013). 지방재정의 구조와 변화 추이, 보건복지포럼 제11월호, 한국보건
사회연구원
- 원종욱(2013). 지자체 자체복지지출에 연계한 국고차등지원 방안, 보건복지포럼
제11월호, 한국보건사회연구원
- 이현주 외 26인. 제3차 사회보장 장기발전방향 2011년 추진실적 평가, 보건복
지부·한국보건사회연구원
- 국회예산정책처(2013). 대한민국 재정
- 보건복지부(2013). 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침. 내부자료
- 안전행정부(2012). 지방자치단체예산개요
- 안전행정부(2013). 지방세정연감
- 안전행정부(2013). 지방자치단체 통합재정개요
- 통계청(2011). e나라지표



자체복지 사업 대한 현황조사

안녕하십니까?

국무총리실 소속 보건 및 복지 정책 전문 연구기관인 한국보건사회연구원입니다.
한국보건사회연구원에서는 ‘사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가기준 연구’를 진행하고 있습니다.

연구의 일환으로 현재 지방자치단체에서 실시하고 있는 자체복지사업과 관련된 현황 및 개선방안에 대한 설문을 실시하고 있습니다.

바쁘시더라도 귀 기관의 담당자께서 응답해 주시면 감사하겠습니다.

2013년 9월

한국보건사회연구원장

한국보건사회연구원

※ 모든 질문은 2012년 기준으로 작성하여 주십시오.

● 기본 사항

소재지	서울시청
세부사업명	사회적기업 발굴·육성
기능별 내역사업	- - - -
신설년도	_____ 년
사업성격	<input type="checkbox"/> ① 단년도 사업 <input type="checkbox"/> ② 계속 사업 (_____ 년차 _____ 년계획)
응답자의 일반사항	부서 및 직책 : 휴대전화* : 사무실 전화번호 : 이메일 :

* 휴대전화 정보는 추후 응답회신에 대한 소정의 사례를 보내기 위한 자료
만으로 사용됩니다.

● 자체복지사업에 대해 잘 알고 계십니까?

자체사업 의견조사 목록		<input type="checkbox"/> ① 정확히 알고 있다	<input type="checkbox"/> ② 대체로 알고 있다	<input type="checkbox"/> ③ 잘 알지 못한다
사업수립과정	1 사업목적	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③
사업추진과정	2 사업시행 추진경위	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③
	3 사업관리체계	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③
사업 성과평가	4 중앙정부사업과 유사·중복 여부	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③
	5 자체복지사업 운용효과	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③
	6 사업예산 및 실적	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③
	7 성과평가	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③

<<사업수립 과정>>

※ 다음은 사업계획 수립단계에서 수행한 업무에 대한 질문임.

1. 사업계획

1.1. 사업계획서 상의 사업목적이 명시되어 있습니까?

① 있음(1.2로 이동)

② 없음(1.3로 이동)

1.2. 명시되어 있다면 사업목적은 무엇입니까?

* 구체적으로 명시되어있는 항목을 모두 골라주십시오

① 사회보장기본법에 따라 신설

② 타지역과 균형을 맞추기 위해 신설

③ 사회 현상 및 중앙정부의 정책 방향성과 관련하여 신설

④ 지역주민의견 수렴

⑤ 중앙정부 복지사업의 공급 부족분을 보완하기 위해 신설(부가급여)

⑥ 자치단체장(시장, 도지사, 군수)의 역점사업으로 추진

⑦ 복지예산 이월을 막기 위해서 추진

⑧ 기타()

1.3. 명시되어있지 않지만 사업이 시행되는 이유는 무엇이라 생각하십니까?

* 비중이 높은 순으로 2개 항목을 골라주십시오

① 사회보장기본법에 따라 신설

② 타지역과 균형을 맞추기 위해 신설

③ 사회 현상 및 중앙정부의 정책 방향성과 관련하여 신설

- ④ 지역주민의견 수렴
- ⑤ 중앙정부 복지사업의 공급 부족분을 보완하기 위해 신설(부가급여)
- ⑥ 자치단체장(시장, 도지사, 군수)의 역점사업으로 추진
- ⑦ 복지예산 이월을 막기 위해서 추진
- ⑧ 기타()

1.4. 사업목적과 세부 및 내역사업의 연계성이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 적절함
- ② 부적절함(이유:)

<<사업 추진 과정>>

※ 다음은 사업수립이 결정된 이후 구체적으로 사업을 추진하기 위해 진행한 업무내용에 대한 질문임.

2. 사업 추진 경위

2.1. 사업의 목적에 적합한 추진체계를 갖고 있었다고 생각하십니까?

- ① 예(2.2로 이동)
- ② 아니요
- ③ 모르겠음

2.2. 해당사항은 모두 선택하여 주십시오.

- ① 예비타당성 조사 실시
- ② 전문가 자문위원회 실시
- ③ 내부 사전점검 회의
- ④ 기타()

<<사업 성과평가>>

※ 다음은 사업주진 이후 사업성과에 대한 질문임.

4. 자체복지사업 중에 국고보조금 및 교부금 사업과 유사한 사업이 존재하는가?

- ① 예(중앙정부 사업명: _____)
- ② 아니요
- ③ 모르겠음

5. 자체복지사업 운용 효과

5.1. 중앙정부사업과 비교하여 자체사업이 효과성 및 효율성에 대해 평가하여 주십시오.

효과성·효율성		① 높음	② 보통	③ 낮음	④ 모르겠음
1-1	재정운용 측면	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④
1-2	수혜자 측면	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④

5.2. 자체복지사업이 꼭 필요한 사업이라 생각하십니까?

- ① 필요함(이유: _____)
- ② 불필요함(이유: _____)
- ③ 모르겠음

5.3. 중앙정부 사업과 별개로 자체사업으로 진행시 생각되는 장점과 단점을 간략히 기술하여 주십시오.

장점: _____

단점: _____

