

지방자치단체 복지정책 평가의 성과와 개선방안

- '지방자치단체 복지종합 평가'는 2006년부터 2011년까지 매년 실시되고 있으며, 초기 3년간은 보건복지부에서는 직접, 방문평가를, 최근 3년간은 행정안전부의 시도 합동평가에 통합되어 간접, 서류평가를 실시

- 2006년 이후 매년 실시되고 있는 지자체 복지정책 평가의 성과는 가시적으로 나타나고 있으나 평가에 대한 지자체 관계자의 관심을 더욱 증대시키고, 평가결과의 타당성과 객관성을 갖기 위해서는 개선해야 할 점이 많음

1. 지자체 복지정책 평가의 중요성

- ☐ 지역 균형발전을 위한 지방분권의 추진과 함께 한국사회에서 지역사회복지의 중요성은 날로 증대되고 있음
 - 복지사업의 지방이양, 민·관 복지협력기구의 구성, 매 4년 지역복지계획수립의 의무화 등이 추진
 - 복지전달체계의 효율적 개편과 복지통합전산망 구축도 중앙과 지방의 연계 강화와 함께 복지업무의 효율화 측면에서 지속적으로 추진
- ☐ 복지환경의 변화는 지방자치단체가 복지정책을 능동적으로 수행해 나갈 수 있는 기획 및 추진 역량을 갖추어야 할 필요성을 의미하는 것임
 - 지역특성을 고려한 지역복지정책을 추진함으로써 수요자 중심의 맞춤형 정책을 실행토록 해야함
 - 복지정책의 기획단계에서부터 추진과정, 추진성과 등 모든 단계에서 적절한 관리가 이루어져야 하며, 이러한 측면에서 지방자치단체 복지정책 평가의 의미와 중요성이 있음

2. 지자체 복지정책의 평가절차 및 평가틀

- ☐ '지방자치단체 복지종합 평가'는 2006년부터 2011년까지 매년 실시되고 있음
 - 보건복지부에서는 2006~2008년까지 매년 기초 지방자치단체를 대상으로 직접 복지정책평가를 실시하였음
 - 2009~2011년까지는 정부의 평가업무 조정으로 행정안전부의 시도 합동평가에 통합되어 실시되고 있으며, 시군구의 복지관련 자료를 재분석하여 지자체 복지정책을 평가하고 있음

□ 지방자치단체 복지종합평가의 틀은 분야, 평가영역, 평가내용, 평가지표로 구성되었으며, 평가틀의 구조는 연도별로 다소 상이함

○ 보건복지부에서 기초 지방자치단체를 직접 평가할 때는 충분한 평가지표에 의하여 정량 평가와 정성평가를 병행하여 실시함

○ 시도 합동평가에 통합되어 실시되고서는 많은 지표에 의한 평가를 실시하기가 현실적으로 어려워 평가틀이 단순화됨

〈표 1〉지자체 복지종합평가의 틀

연도	평가분야(평가영역)	평가내용	(세부)평가지표	배점
2006년	8	52	95	770
2007년	8	57	81	1,000
2008년	9	55	76	1,000
2009년	9	17	50	2,977
2010년	9	14	37	7,715
2011년	9	9	28	7,280

3. 지자체 복지정책평가의 주요 성과¹⁾

1) 노인복지

□ 노인요양시설, 그룹홈, 소규모요양시설로서 장기요양기관으로 지정된 시설의 과잉공급으로 시설간 과도한 경쟁 등이 발생되고 시장의 혼란을 초래할 우려가 있음

○ 노인요양시설의 정원이 시설이용대상자 대비 2008년에는 96.4%이었으나, 2010년에는 122.1%로 상승하였음

○ 230개 지자체 중에서 노인요양시설 공급률이 200%를 넘는 곳이 35개나 되며, 농어촌지역의 지자체가 심한 과잉공급을 보였음(김승권 외, 2011)²⁾

〈표 2〉노인요양시설 정원 및 이용대상자 대비 정원비율

(단위: 명, %)

구분	2008년	2010년
노인요양시설 정원	88,119	116,999
노인요양시설 이용대상자 대비 총 정원비율	96.4	122.1

주: 2008년의 노인요양시설 이용대상자는 '65세 이상 노인수'0,016'이며, 2010년의 이용대상자는 '65세 이상 노인수'0,0174'로 산출함

1) 평가부담을 감소하기 위해 평가지표수를 조정한 관계로 동일한 지표가 유지되기도 하였지만, 정책의 중요도를 감안하여 평가지표가 변경되기도 하였다. 따라서 지표에 따라 5년간의 성과를 보이기도 하지만, 2~3년의 성과만 보이기도 한다

2) 김승권 외, 「2011년 지방자치단체 복지정책평가 결과분석 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2011

☐ 기초노령연금의 수급자에 대한 지속적인 관리로 제도의 투명성이 증대되고 있어 다행스러운데, 부당수급액에 대한 환수는 쉽지 않은 실정임

- 기초노령연금의 총수급자 대비 부당수급자를 의미하는 부당수급자 발생률은 0.33%이었음
- 2010년 부당수급자는 12,215명이었으며, 부당수급액은 14억 9,285만 9천원이었음
- 기초노령연금 부당수급액의 환수율은 2009년 68.9%에서 2010년 57.4%로 오히려 낮아졌음

〈표 3〉기초노령연금관리의 적절성

(단위: 명, 천원, %)

구분	2009년	2010년
총수급자수	-	3,711,326
부당수급자수	-	12,215
부당수급자 발생률	-	0.33
부당수급 발생액	5,407,184	1,492,859
부당수급 환수율	68.9	57.4

2) 장애인복지

☐ 장애인 직업재활시설과 장애인 주거시설이 지속적으로 확충되고 있어 장애인복지가 정착되고 있음을 나타냄

- 등록 장애인수 대비 직업재활시설 근로장애인 정원수를 의미하는 장애인직업재활시설 설치율은 2008년 0.31%에서 2010년 0.56%로 대폭 증가하였음
- 등록 장애인수 대비 거주시설 총 정원수를 의미하는 장애인 거주시설 설치율은 2008년 1.04%에서 2010년 1.42%로 증가하였음

〈표 4〉장애인 직업재활시설 및 거주시설 설치율

(단위: 명, %)

구분	2008년	2010년
등록장애인수	2,247,240	2,517,312
직업재활시설 근로장애인 총정원수	7,014	14,168
등록장애인수 대비 장애인 직업재활시설 설치율	0.31	0.56
거주시설 총정원수	23,291	35,848
등록장애인수 대비 장애인 거주시설 설치율	1.04	1.42

☐ 장애인생산물 '우선구매비율 준수율' 이 대폭 개선되고 있어 장애인의 자립자활을 통한 생활안정에 긍정적 결과를 나타냄

- 장애인생산물 우선구매대상 품목 18개 중 우선구매비율을 충족한 개수 대비 구매실적이 있는 품목의 개수를 의미하는 '우선구매비율 준수율' 은 2008년 76.6%에서 2010년 90.9%로 대폭 개선되었음

〈표 5〉장애인생산물 품목구매 비율

(단위: 개수, %)

구분	2008년	2010년
우선구매대상 구매품목수	11.69	11.71
우선구매 비율 충족 품목수	8.95	10.65
장애인생산물 우선구매비율 준수율	76.6	90.9

3) 보육서비스 및 아동복지

□ 보육시설의 지속적인 확충에 힘입어 보육수요 충족률은 증가하고 있으며, 보육서비스의 질 향상을 위한 노력도 계속되고 있음

- 전체 영유아수 대비 보육시설 정원수를 의미하는 ‘보육수요 충족률’은 2008년 51.4%, 2009년 54.2%로 증가하고 있음
- 보육의 질(質)을 담보하기 위한 수단인 평가인증보육시설도 2008년 52.2%에서 2010년 65.4%로 증가하였음
- 그렇지만 평가인증제도의 도입된 지 3년이 경과하였음에도 여전히 평가인증을 통과하지 못한 시설이 많이 있다는 사실은 ‘보육서비스의 질’에 의문을 제기하고 있는 국민들을 설득하기에는 부족하다는 판단임

〈표 6〉보육시설의 충분성과 평가인증률

(단위: 명, %, 개소)

구분	2008년	2010년(2009년)
보육수요 충족률	51.4	(54.2)
국공립 보육시설 수	1,826	(1,914)
평가인증 영유아보육시설 수	17,479	23,250
전체 보육시설 대비 평가인증시설 비율	52.2	65.4

□ 전체 보육시설 이용아동수 대비 취약보육 실시 아동의 비율을 의미하는 ‘취약보육 실시율’은 2008년 47.1%에서 2010년 57.7%로 크게 향상되었음

- 보육시설을 이용하는 영아, 무상보육대상 장애아, 시간연장 및 휴일보육을 이용하는 아동이 2008년 535,092명에서 2010년 738,220명으로 증가하였음

〈표 7〉보육시설의 충분성과 평가인증률

(단위: 명, %)

구분	2008년	2010년
영아, 장애아, 시간연장형, 휴일보육 이용아동 수	535,092	738,220
보육시설 전체이용아동 수 대비 취약보육 이용아동 수 비율	47.1	57.7

주:1) 2010년에는 영아보육이용 아동을 50%만 계산하였으나, 본 분석은 2008년 수치와의 비교를 위해 100% 모두 계산함

2) 2010년에는 다문화영유아보육 이용아동 수도 포함되어 평가하였으나, 2008년 수치와 비교하기 위해 본 분석에서는 다문화영유아보육 이용아동 수를 제외함

□ 아동발달 지원계좌(CDA)인 ‘디딤씨앗통장’의 개설아동은 다소 감소하였으나 실제로 저축하고 있는 아동의 비율은 증가하였음

- ‘디딤씨앗통장’을 개설한 아동은 2008년 31,999명에서 2009년 30,885명으로 다소 감소하였음
- 그렇지만 아동발달 지원계좌 개설 아동수 대비 저축 아동수는 2008년 84.5%에서 2009년 92.9%로 증가하여 바람직한 결과를 보여주었음

〈표 8〉디딤씨앗통장 개설 아동 수 및 실제 저축률

(단위: 명, %)

구분	2008년	2010년
디딤씨앗통장 개설 아동 수	31,999	30,885
디딤씨앗통장 저축률	84.5	92.9

주: 2008년의 디딤씨앗통장 개설 아동 수는 만 0~17세 아동을 대상으로 하였고, 2010년에는 만 0~18세 아동을 대상으로 함

4) 기초보장 및 자활사업

- 최근 미국과 유럽의 경제위기가 한국경제에 충격을 주고, 이로 인해 가구경제의 악화가 발생될 우려에 적극적으로 대응하고 있는 것으로 판단됨

○ 총 수급자수 대비 당해연도 신규 수급자수의 비율인 '신규 수급자 발굴실적'은 2008년 12.8%에서 2010년 15.4%로 증가하였음은 빈곤대책의 가시적 효과임

○ 그렇지만 농어촌 지역에서는 인구감소의 영향으로 신규 수급자 발굴이 부진한 것으로 판단됨(김승권 외, 2011)

〈표 9〉신규 수급자 발굴실적

(단위: 명, %)

구분	2008년	2010년
총수급자 수	1,444,010	1,458,308
신규 수급자 수	184,289	224,889
총 수급자 수 대비 신규 수급자 수 비율	12.8	15.4

- 최근 미국과 유럽의 경제위기가 한국경제에 충격을 주고, 이로 인해 가구경제의 악화 수급자 가구의 경제사회적 변화를 즉각적으로 반영하는 수급증지, 생계 및 주거급여의 감소 또는 증가가 지속적으로 이루어져 기초보장제도의 투명성, 유연성이 정착되고 있음³⁾⁴⁾

○ 수급자 가구수 대비 보장증지 건수, 급여감소 건수, 급여증가 건수를 의미하는 '급여조정 실적'은 75.4%로 높았으나, 2010년에는 충격이 다소 완화되어 13.1%로 낮아졌음

○ 이러한 결과는 2008년의 미국발 금융위기가 기초수급가구의 경제사회적 변화를 유발하여 큰 충격을 주었으나, 2010년에는 다소 완화된데 기인하는 것으로 판단됨

〈표 10〉기초생활보장제도 급여조정실적

(단위: 가구, %)

구분	2008년	2010년
수급자 가구수	854,205	878,904
급여증지 가구수	204,526	32,813
급여감소 가구수	1,074,986	197,795
급여증가 가구수	1,094,126	197,850
급여조정 실적	75.4	13.1

주: 2008년의 급여조정 실적은 보장증지 건수는 0.5, 급여감소 건수는 0.25, 급여증가 건수는 0.25의 가중치를 적용하였고, 2010년의 급여조정 실적은 보장증지 건수는 0.5, 급여감소 건수는 0.3, 급여증가 건수는 0.2의 가중치를 적용하였음

3) 가구원 전부, 일부 전출, 사망, 군입대, 교정시설 수용, 보장시설입소, 행불(가출), 최저생계비 기준(현금급여) 변경에 따른 급여조정 등은 제외되었다

4) 2008년에는 월 단위로 건수를 산출하여 같은 가구일지라도 급여가 연 3회 조정되면 3건으로 입력되었다. 반면 2010년에는 연 단위로 하여 연 3회 급여조정이 있는 가구의 경우 1건으로 입력되어 중복을 제외하였다

□ 자활사업참여 기초보장 수급자의 취업 · 창업과 탈수급이 지속적으로 증가하고 있어 자활사업의 성과가 나타나고 있음을 시사함

- 업그레이트형 자활사업참여 수급자수 대비 취업 · 창업인원⁵⁾의 비율인 ‘수급자의 취업 · 창업률’은 2008년 7.93%에서 2010년 10.65%로 증가되었음
- 업그레이트형 자활사업참여 수급자수(실인원) 대비 자활특례 상향 또는 탈수급자수의 비율인 ‘자활사업참여 수급자의 탈수급률’은 2008년 7.39%에서 2010년 9.08%로 증가되었음

〈표 11〉자활사업 참여자의 취업 · 창업률 및 탈수급률

(단위: %)

구분	2008년	2010년
자활사업 참여자의 취업 · 창업률	7.93	10.65
자활사업참여 수급자의 탈수급률	7.39	9.08

5) 민간복지 활성화

□ 기부식품 지원사업자(푸드뱅크 · 마켓)가 식품기부종합정보시스템(FMS)에 등록된 식품 중 기부자에게 직접 기부 받은 식품이 지속적으로 증가하고 있음

- ‘영수증 발행금액(장부가액)’을 의미하는 기부식품 총액은 2008년 370억 6,797만 6천원에서 2010년 583억 4,180만 2천원으로 2년 만에 약 57% 증가함
- 2008년의 기부식품은 증가율은 2007년 대비 10.13% 증가하였고, 2010년은 2009년 대비 12.07% 증가하여 증가속도도 빨라졌음

〈표 12〉기부식품 총액 및 증가율

(단위: 천원, %)

구분	2008년	2010년
기부식품 총액	37,067,976	58,341,802
전년도 대비 기부식품 등 증가율	10.13	12.07

4. 시사점과 정책과제

1) 시사점

□ 2006년 이후 매년 실시되고 있는 지자체 복지정책 평가의 성과는 가시적으로 나타나고 있음

- 이와 같은 긍정적 변화는 지역주민과 지자체의 복지에 대한 관심과 정책의 효율적 추진을 위한 노력, 민간복지기관의 끊임없는 노력에 힘입은 것임을 시사함

5) 자활공동체는 이미 창업을 한 상태이므로 자활공동체 참여자가 취 · 창업한 실적은 제외하며, 다른 업그레이트사업 참여자가 자활공동체를 창업한 경우는 창업실적으로 포함되었다

- 그렇지만 평가에 대한 지방자치단체 관계자의 관심을 더욱 증대시키고, 평가결과가 타당하고 피평가기관에 대한 설득력을 갖기 위해서는 개선해야 할 점이 많음

- 초기 3년('06~'08년)의 평가와 같이 기초 지방자치단체를 대상으로 직접 평가를 실시함으로써 지자체의 관심과 적극적인 참여를 유도할 필요가 있음
- 평가지표의 충분성, 타당성, 적절성 등이 담보될 수 있도록 평가틀을 보완, 수정함이 바람직함

2) 정책과제

- 최근 3년('09~'11년)간 실시된 지자체 복지정책평가는 행정안전부의 시·도 합동평가 자료를 근거하여 간접평가방식으로 이루어졌음

- 기초 지방자치단체에 대한 직접, 방문평가가 아니라, 자료에 의한 간접, 서류평가라는 한계를 가지고 있으며, 합동평가의 특성상 많은 지표에 의해 평가를 추진하는데 한계가 있을 수밖에 없음
- 평가결과의 타당성과 설득력을 높이기 위해서는 충분한 수의 평가지표를 개발하고, 평가 과정에서 많은 정보 제공과 지도가 가능한 직접, 방문평가로 추진할 필요가 있음

- 지역사회복지의 근간을 이루는 두 축은 공공복지와 민간복지이며, 민간복지의 핵심은 사회복지기관이 담당하고 있음

- 그런데 현재 기초 지방자치단체에 대한 복지종합평가는 공공복지만을 대상으로 이루어지고 있어 문제점으로 파악됨
- 민간 사회복지시설에 대한 평가는 별도 체계로 이루어지고 있는 현재의 이원화된 평가체계를 통합하여 종합평가로 이루어지는 것이 바람직함

- 현재의 평가지표는 복지분야별 시계열적 평가성과를 파악하는데 어려운 점이 많음

- 복지분야별 필수 평가지표는 지속적으로 유지될 수 있도록 하고, 신규정책에 대한 평가지표를 새롭게 개발하여 추진할 필요가 있음

- 정책평가가 기획단계 및 추진단계에 대한 평가를 최소화하고, 결과 및 산출단계에 대한 평가를 강화하여야 할 것임

- 정책의 궁극적 목적을 효과적, 효율적으로 달성할 수 있도록 평가지표의 개발과 함께 전국 및 지방자치단체별 복지통계의 정확한 생산에 보다 많은 관심을 기울여야 할 것임

- 균형있는 지역사회 복지발전이 가능하도록 부진지자체의 원인을 규명하고 극복할 수 있는 대책과 지원이 중앙정부와 광역 지방자치단체 차원에서 마련되어야 할 것임

- 문제점을 가진 지자체에 대해서는 '복지컨설팅'을 2~3년간 추진할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있음

□ 주요 지표의 평가결과에 의한 제언은 다음과 같음

- 노인요양시설 서비스의 공급이 지역별 균형적으로 이루어질 수 있도록 공급조정이 요구되며, 아울러 서비스 지역 내에서의 과도한 경쟁을 억제토록 민간영역에서의 서비스 추가 공급을 자율적으로 조정할 수 있도록 유도해야 할 것임
- 기초노령연금의 부당수급액의 환수가 잘 이루어질 수 있도록 하여 도덕적 해이를 최소화하는 노력이 배가되어야 함
- 평가인증을 통과하지 못한 시설에 대한 원인을 규명하고, 인증통과를 위한 지원을 강화하여 '보육서비스의 질' 향상에 노력해야 할 것임
- 아동발달 지원계좌(CDA)인 '디딤씨앗통장'의 사업대상을 보다 확대하여 많은 아동이 혜택을 받을 수 있도록 노력할 필요가 있음

김승권 (복지서비스연구실 선임연구위원)

김연우 (복지서비스연구실 연구원)

문의 (02-380-8212)

문의 (02-380-8263)