

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

: 2008 ' 65 *0.016 ' , 2010 ' 65 *0.0174 '

1)

5 , 2~3

2)

, 2011

, 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 취약보육시설 아동의 비율을 의미하는 ‘취약보육시설 비율’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

:1) 2010 50% , 2008 100%
2) 2010 , 2008

□ 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

: 2008

0~17

, 2010

0~18

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

: 2008

0.5,

0.25,

0.25

, 2010

0.5,

0.3,

0.2

3) , , , , , () , ()

4) 2008 1 3 3 2010 3

□ 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 등록한 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

- 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 부담수급액의 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

() (02-380-8212)
() (02-380-8263)