

〈제2-2분과〉

지방재정에서
사회복지보조사업의 성과관리

〈 토 론 문 〉

한 인 섭 (조선대학교)

김 홍 환 (전국시도지사협의회)

김 영 일 (대전광역시 동구 기획감사실장)

지방재정에서 사회복지보조사업의 성과관리

- 토론문 -

한인섭(조선대학교)

우리나라의 복지재정이 확대되는 추세에 비추어 볼 때, 사회복지사업에 대한 성과관리는 매우 시의성 있는 주제라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 학술논문으로서의 완성도를 제고하기 위해서는 다음과 같은 문제점을 개선할 필요가 있는 것으로 보인다.

1. 논문 구성체계의 부적정성

- 1) 연구자는 본 논문의 연구목적이 사회복지보조사업의 성과관리에 관한 문제점과 개선 방안을 제시하는데 있음을 밝히고, 이를 위해 자치단체의 재정실태, 사회복지보조사업의 보조율, 사회복지보조사업의 성과관리에 관한 문제점과 성과관리전략 등을 제시하고 있다. 그러나 지방재정실태나 사회복지보조사업의 보조율 등에 관한 논의가 사회복지보조사업의 성과관리에 관한 논의와 연계되지 못하고 있어 왜 지방재정이나 보조율 등에 관한 논의가 포함된 것인지 이해하기 어렵다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 연구목적을 명확하게 설정하고, 연구목적과 부합하여 연구내용을 재구성할 필요가 있다.
- 2) 연구자는 사회복지보조사업의 성과관리에 관한 문제점을 ‘사회복지’와 ‘사회복지보조사업’을 구분하여 성과관리의 문제점을 제시하고, p.13 이하에서 성과관리 전략을 제시함에 있어서는 사회복지보조사업을 중심으로 설명하고 있다. 본 연구가 사회복지보조사업의 성과관리에 관한 것임을 고려할 때, ‘사회복지’와 ‘사회복지보조사업’을 구분한 이유가 무엇인지, 또 양자가 어떻게 다른 것인지를 밝힐 필요가 있으며, 이에 앞서서 본 논문의 연구대상이 ‘사회복지’인지 혹은 ‘사회복지사업’인지를 명확하게 설정해야 할 것이다.
- 3) 연구자는 사회복지와 성과관리의 문제점으로 공급자 중심의 성과관리 문제, 복지사업 성과관리의 근시안적 대처, 정책의 파편화 : 집행과 관리, 프로그램체계간의 부조화 등으로 구분하고, 사회복지보조사업의 성과관리 문제점으로 보조금 법령의 문제, 정

부관계의 특성에 따른 문제, 자원배분의 불안정성, 예산에 관한 재량권 문제, 성과측정의 회의감, 성과지표의 측정과 정당성 문제, 성과목표의 충돌과 관리의 실효성 문제 등으로 구분하여 제시하고 있다. 그러나 여기에 제시된 내용들은 사회복지나 사회복지보조사업 자체의 문제점과 성과관리의 문제점이 혼재된 것으로 보이므로 양자를 구분할 필요가 있다.

- 4) 연구자는 “국민기초생활보장과 사회안전망 확충이라는 정책과제에서 생계급여를 보는 시각은 중앙정부와 지방정부가 다르다(p. 10)”고 설명하고 있으나, 중앙정부의 입장만 제시하고 지방정부의 시각에 대한 설명이 없어 중앙정부와 지방정부가 어떻게 다른지 알기 어렵다. 또 강영철·박경돈(2009)의 연구결과를 원용하면서 ‘분권교부세 사업중 성과관리가 부적절한 사업 영역이 무엇인지’를 분석하고 있으나, 이러한 분석이 사회복지보조사업의 성과관리에 관한 문제점과 개선방안을 제시하려는 본 논문의 연구목적에 부합하는지 의문이다.

2. 연구결과의 과잉해석 및 논리적 근거의 미흡

- 1) 제3장에서 사회복지보조사업의 성과관리에 관한 문제점을 제시하고 있으나, 구체적인 근거가 없어 설득력이 부족하다. 가령, 연구자는 “이런 상황에서 전략적인 자원배분보다 복지사업 전달기관의 관리성과에 따라 성과목표의 달성이 판가름 나는 시스템이기 때문에 성과지표를 아무리 잘 구성해도 성과측정의 의미가 퇴색되고 있다(p. 11)”고 지적한다. 그러나 연구자가 말하는 성과관리시스템이 구체적으로 어떤 것인지, 해당 시스템이 어떤 맥락에서 작동되는지 밝히고 있지 않아 성과측정의 의미가 퇴색되는 이유를 이해하기 어렵다. 또 연구자는 “복합적이고 이중적인 중앙과 지방의 성과관리 구조하에 성과책임이 명확하며 성과가 고양되기는 힘들다. 성과목표가 명확하고 이에 기반하여 성과평가가 이루어져도 성과에 대한 결과책임을 명확히 지을 수가 없다(p. 10)”거나, “전달체계의 관리는 실제적인 의미에서의 성과관리가 아니다(p. 11)”거나, “현행 성과관리에서 2원적인 성과목표를 가질 수 없는 성과관리체계이므로 성과목표간 충돌과 관리실효성의 문제가 존재한다(p. 12)”고 지적하는데 그치고, 그 이유와 논거를 명확하게 제시하지 않고 있다. 이런 문제점을 개선하기 위해서는 사회복지보조사업의 성과관리체계에 관한 이론적 및 규범적 논의와 현황분석이 선행되어야 할 것이다.
- 2) 연구자는 분권교부세의 개편방안에 관한 강영철·박경돈(2009)의 설문결과를 토대로 “개별 국고보조사업으로 환원하자는 의견이 48.1% 이상의 찬성범주에 속하여 지

방자치단체가 성과관리의 측면에서 애로가 많음을 알 수 있으며 중앙으로의 사업회귀를 통해 중앙정부와 지방자치단체가 성과책임의 공유하는 대안을 선호하고 있는 것으로 풀이된다”고 해석하면서 “총괄적으로 요약하면, 성과결과를 인센티브제 기준으로 사용하는 것에 대해 반대하며, 현재 재원이 약하거나 사업관리가 불분명한 분권교부세 사업을 국고보조사업으로 환원하여 대단위의 복지보조사업으로 운용해야 성과관리가 가능하다고 인식하고 있음을 알 수 있다”고 주장한다(p. 14). 그러나 위의 설문내용은 분권교부세 사업의 관리주체 전환 여부에 관한 것으로, 전환의 이유나 성과관리와 연관성에 관한 것은 아니다. 그럼에도 관리주체의 전환 필요성을 성과관리의 애로 때문이라고 설명하는 것은 조사결과를 성과관리와 무리하게 연관시키려는 자의적이고 과도한 해석으로 분석결과를 왜곡할 수 있다는 점에서 타당하지 않다.

- 3) 연구자는 “가장 지방의 좋은 사례는 다른 지방에 적용되지 않는다. 그러므로 한 지방자치단체의 성과를 다른 지방자치단체에 이식하기 보다는 자신의 과거의 산출과 현재의 산출을 비교하는 것이 보다 바람직하다”고 주장한다(p. 16). 그러나 이러한 논지는 적용 사례나 상황에 따라서 다를 것이므로 일반화시키는 데에는 보다 신중할 필요가 있다.

3. 개념적 정의의 불명확

논문에 사용된 개념적 정의를 명확하게 밝힐 필요가 있다. 가령, 연구자는 “예를 들어 연간 160명의 수혜자가 보고되었고 이때 96,000만원의 비용이 투입되었다면, 능률성(efficiency)은 수혜자 한 명당 600만원($=96,000 \div 160$)이고, 생산성(productivity) 측면에서는 1,000만원당 1.67명 정도의 수혜자가 혜택을 입었다($=160 \div 96,000 \times 1,000$)고 표현할 수 있다”고 설명한다. 그러나 비용과 수혜자수가 각각 투입과 산출이라면, 능률성은 투입과 산출의 비율로 정의되므로 능률성은 $160/96000$ 만원으로 연구자가 제시한 생산성 개념과 근본적으로 동일하고, 연구자가 제시한 ‘수혜자 한 명당 600만원’은 1인당 수혜액으로 설명하는 것이 타당하다. 이러한 혼란은 불식하기 위해서는 능률성과 생산성, 잔여적 복지 등 본 논문에서 사용된 개념적 정의를 보다 명확하게 제시할 필요가 있다.

4. 논문의 의의에 대한 의문

전반적으로 본 논문은 과거의 연구결과들을 상호 결합한데 불과하며, 논리적 일관성과 체계성도 크게 결여되어 있다. 연구주제와 관련하여 새로운 이론이나 방법론 및 자료 등을 발견하기 어렵다는 점에서 본 논문을 별도의 연구로 인정할 만한 근거나 연구의 실익이 있는지에 대해서 근본적인 의문이 있다.

‘지방재정에서 사회복지보조사업의 성과관리’ 토론문

김홍환(전국시도지사협의회)

I. 연구목적 달성 여부

□ 연구 목적

- 연구목적을 제시한 본문
 - 2p 중간부분 : “이러한 맥락에서 본 연구는 우리나라의 복지효과성을 향상시키기 위해 중국적인 산출물이나 결과물을 증시하는 지표에 입각한 성과관리의 효과적인 방안을 마련하고자 한다.”
 - 2p 중간부분 : “정책수단과 방향성을 제시하고자 한다.”
- 따라서, 연구목적은 본문에서 제시한 것을 토대로 하면 “복지효과성 증진을 위해 산출·결과물 관점에서의 성과관리 방안제시”로 이해되고 이를 통해 정책적 함의를 제시하는 것을 부수적 연구목적으로 판단함

□ 연구목적을 달성하고 있는가?

- 본문 13p 중간까지 사회복지 보조사업 관련 성과관리의 다양한 문제점이나 한계 등을 제시하고 있으며,
- 13p 중분부터 16p 중반까지 “3. 복지보조사업의 바람직한 성과관리를 위한 전략”에서 연구목적으로 제시한 “복지효과성 증진을 위해 산출·결과물 관점에서의 성과관리 방안”을 제시하는 것이 논리적으로 타당
- 그러나 본문에서는 다시 13~14P에 걸쳐 “성과관리 체계상의 문제점”, “성과관리 대상에 대한 문제점” 등을 분석하고 있고,
- 15~16p “2) 보다 나은 성과보고 및 성과정보를 위한 논의”에서 “성과정보 산출의 다양성을 고양할 필요”하고, “성과목표의 질적 측면 고려”해야 하며, “일상적인 성과 점검 및 성과파트너십 체계” 구축이 필요하다고 하고 있음
- 따라서, “복지효과성 증진을 위해 산출·결과물 관점에서의 성과관리 방안제시”라는

연구목적을 충분히 달성하고 있지 못하다고 판단됨

II. 연구목적 달성 불충분 원인에 대한 의견

□ 성과관리라는 개념에 대한 이론적 검토 부족

- 전통적 의미의 성과관리는 어떤 행위의 투입과 산출에 따른 효율을 측정하는 것으로 일반적으로 결과에 대한 평가에 치중하는 측면이 강함
- 최근 BSC등 성과관리와 관련 과정에 대한 평가, 즉 성과향상을 위한 총체적 관리를 위해서 업무과정과 서비스 대상자의 사후 관리까지 확대
- 따라서, 성과관리가 결과에 대한 평가에 초점을 맞추는 시각과 과정에 대한 전반적 관리에 초점을 맞추는 시각이 존재하는데,
- 본문에서는 성과관리에 대한 시각을 전반적으로 과정에 대한 논의까지 확대하여 보는 것으로 판단되긴 하지만, 명확한 개념규정을 하고 있지 않아 독자 입장에서 혼란이 있었던 것이 사실

□ 성과 및 성과지표의 개념 제시 불충분

- 국고보조 사회복지사업의 성과란 무엇인가?에 대한 논의가 불충분하여 연구목적 달성이 불충분한 것으로 판단됨
- 그리고 이러한 논의 이전에 사회복지사업의 범위 한정에 선결되어야 할 것으로 판단되는데, 왜냐하면 사회복지 사업이 주민 대부분을 대상으로 하는 일반적 복지와 특수 계층을 목적으로 하는 복지사업으로 구분할 수 있을 것인데 두 사업간에는 성과측정과 복지전달과정에 대해 분명한 차이가 존재할 것
- 또한, 복지사업의 성과, 예를 들면 출산장려금 지원 등과 같은 사업을 보면 어떤 해의 출산률이 높았다고 할 때 이것이 출산장려금의 지급에 의한 것인지 또는 기타 사유에 의한 것인지 분명하게 구분 불가능
- 선형적으로 두가지 범주요인 모두가 영향을 줄 것이나, 출산장려금의 지급보다는 경기활성화, 좋은 사주 등의 영향이 더 클 것인데, 각각의 영향관계를 명확히 구분하는 것이 가능한지 의문
- 특히, 13p에서는 보건분야까지 사회복지사업의 일부인 것으로 기술되었는데, 보건분야의 성과지표, 예를 들면 특정 전염병의 발병률과 같은 것은 어떤 해당 사업의 결과라기 보다는 매우 다양한 요인이 작용할 것

- 즉, 사회복지 사업의 성과라는 것 자체가 확정하기 매우 어려운 개념인 것으로 판단되는데, 본 논문은 이러한 논의가 생략되어 있어 연구목적달성이 어려웠던 것으로 판단됨
- 따라서, 사회복지사업의 성과관리를 위해서는 복지사업의 종류에 따른 성과의 개념을 명확히 규정하고, 이에 따라 명확한 성과지표를 개발해야 할 것으로 보이는데 본 연구에서는 이러한 이론적 검토가 불충분 함

Ⅲ. 개별 논거에 대한 의견

□ 차등보조율의 적용

- 본문 5~6p, 17p 등에서 분명하지는 않지만 차등보조율의 적용을 주장하는 것으로 이해되는 단락이 있음
- 그러나 차등보조율 적용에는 다양한 문제점이 따르므로 신중할 필요
 - 보조사업의 보조율은 보조금관리법 제9조에 의해 대통령령으로 기준보조율이 정해지며, 제10조에 의해 자치구에 대해서만 차등보조율 허용하고 있어 차등보조율은 엄격하게 제한하고 있는 것이 법의 취지
 - 왜냐하면, 차등보조율이 일상화 될 경우, 어떤 지방자치단체가 자체수입을 확대할 경우 중앙정부는 보조율을 인하하게 되므로 지방정부가 자체수입을 확대할 유인이 전혀 발생하지 않게됨(일종의 역교부세제도)
 - 이는 지방자치의 근간을 훼손하는 것으로서 차등보조율 확대 주장은 심각히 제고되어야 함
 - 즉, 지방의 사회복지 사업 수행보다 지방재정이 지방자치의 원리에 맞게 운용되어야 하는 것이 보다 중요하므로 차등보조율 적용에 대해서는 신중하게 접근하는 것이 필요
- 차등보조율 적용의 현황
 - 현재 보조사업 집행내역이 공표되지 않아 명확히 판단할 수 없으나, 기준보조율이 지켜지지 않는 것으로 보임
 - 아래 표는 광역자치단체의 보조사업 예산 통계로서 최저 61%(서울)과 92%(전남)의 격차가 31%에 이르고 있으며,
 - 특·광역시만을 비교하면, 최저 61%(서울) 최대 72%(부산)로 격차가 10%가 발생하고 있고, 도를 비교하면, 최저 68%(제주도) 최대 92%(전남)로 24%의 격차가 발생하고 있는 상황, 다만 전체보조사업과 관련된 통계이므로 사회복지 사업에 한정된 것은 아님

- 광역시 자치구에만 차등보조율을 적용할 수 있으므로 도간 격차가 발생하지 않아야 하는데 이렇게 큰 차이가 발생하고 있는 것은 현재 차등보조율이 광범위하게 적용되고 있는 것은 아닌지 의문

〈광역자치단체 보조율 관련 현황〉

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
보조금비율	9.2	24.7	25.3	19.9	30.2	25.8	24.8	31.8
보조사업비율	15.1	34.1	36.4	29.9	43.4	40.7	34.3	40.3
보조율	61.0	72.4	69.6	66.6	69.5	63.4	72.3	78.9
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주도
보조금비율	55.9	51.8	55.1	59.6	66.6	55.9	51.6	32.8
보조사업비율	63.9	62.3	70.2	67.7	72.4	64.0	60.8	48.2
보조율	87.6	83.1	78.5	88.1	91.9	87.3	84.9	68.1

- 또한 명목보조율과 실질 보조율이 매우 다름에도 이에 대한 검토없이 조율을 논하는 것은 자못 현실행정과 학문과의 괴리가 발생한 소지
- 예를 들면 “보육시설 기능 보강사업”을 살펴보면 부담비율이 국가:광역:기초가 40:30:30(2006년 조정 국가:광역:기초가 50:25:25)인 사업으로서, 사업 내용은 시설의 신축, 증개축, 개보수, 장비비 등을 지원하는 사업,
- 그런데 실제 서울시 중구 성심어린이집 사례를 살펴보면, 이래표와 같음

〈명목보조율과 실질보조율의 차이〉

구분	국비	시비	구비
명목부담율	76,560	57,420	57,420
	40%	30%	30%
실제부담율	76,560	57,420	59,54,123*
	1.29%	0.97%	97.74%

* 용지매입비를 포함하는 경우

- 즉, 엄청난 재원이 소요되는 용지매입비가 제외되어 있는 보조율논의는 실제행정과는 큰 괴리가 있는 상황이며 복지시설설치와 관련된 사업은 대부분 건축비만 지원하기 때문에 이와 유사한 상황을 보여주고 있음

□ 중앙과 지방의 사회복지 성과지표 간 괴리?

○ 지방정부의 고유한 사회복지 사업이 있는가?

- 서울시 2007년 예산을 기준, 사업유형별로 보면 국고보조사업이 전체 복지예산의 29.5%, 지방이양사업(분권교부세사업)이 66.5%인 반면 자체 사업은 전체 복지예산의 4.01%에 불과(이태수, 2008)
- 대전광역시 대덕구의 사례를 보면, 사회복지 관련 부서의 총 사업예산은 약8백 6십 억이며 부담률은 국비가 59.1%, 시보조금 29.7%, 지방비는 10.8%

〈2009년 대덕구 사회복지 사업 예산현황 - 3차 추경기준〉

(단위 : 천원)

구분	합계	국비	균특회계	기금	시도보조금	지방비
복지지원팀	31,961,618	25,741,946	0	305,430	4,059,648	1,854,594
	100.0%	80.5%	0.0%	1.0%	12.7%	5.8%
주민복지팀	54,105,672	25,111,133	7,000	79,540	21,461,254	7,446,745
	100.0%	46.4%	0.0%	0.1%	39.7%	13.8%
총액	86,067,290	50,853,079	7,000	384,970	25,520,902	9,301,339
	100.0%	59.1%	0.0%	0.4%	29.7%	10.8%

- 그런데 이중 보조금이 투입되지 않은 사업(자체사업)예산은 약5억원으로 전체 사회복지 예산(약8백 6십억)의 0.5% 불과
- 서울시의 재정여건은 기타 광역지방정부보다 월등하며, 기초지방정부와는 비교가 불가능 할 정도임에도 사회복지 사업예산 중 자체사업 예산은 4%라면 대덕구 외에도 여타 지방정부의 자체적 복지사업은 거의 없을 것
- 즉, 사회복지사업은 기초지방정부는 실질적으로는 국가사무(위임사무)의 재정과 사무를 대신 부담하는 역할만을 수행하고 있는 상황
- 지방이양 사회복지사업의 지방의 재량이 있는가?
 - 사회복지 이양사업도 국고보조사업과 같이 예산에 우선 계상해야 하고, 사업수행의 기준 또한 예규, 지침 등으로 모두 규정하고 있는 상황
 - 이양사업이므로 지방정부에 재량이 있는 것으로 이해하는 경우도 있으나, 지방이양 사업과 관련하여 사업수행방식에 대해 규칙이나 조례가 없다는 것은 지방자치단체의 재량여지가 없다는 방증
 - 만약 재량이 있다면 재정여건에 따라 지방이양사업을 수행하지 않아도 문제가 되지 않아야 하나, 제도적으로 이는 불가능

- 따라서, 중앙-지방의 성과지표간 괴리가 발생한다는 것은 재량이 있어야 함을 전제로 하는데 재량이 거의 발생할 여지가 없으므로 본문에서 지적하는 내용은 해당 사회복지사업의 성과지표라기 보다는 각각의 지방자치단체마다 동일한 사업의 담당공무원의 인사평가 지표가 다른 것을 사회복지사업의 성과지표라고 한 것이 아닌가 생각됨

지방재정에서 사회복지보조사업의 성과관리

김영일(대전광역시 동구 기획감사실장)

1. 들어가며,

□ 사회복지정책의 현황과 제반환경

- 세계적으로는, 신자유주의 물결에 따른 경제논리에 의거 선택적 복지 대비 보편적 복지 사이에서 갈등과 반목이 증폭되는 실정
- 중앙정부에서는 집권화 기조에 따라 일선현장의 다양한 복지수요를 도외시한 채 획일적이고 표준화된 지침에 따른 행정처리만을 강요
- 지방정부에서는, 중앙정부의 단기간의 성과집착 및 엄격한 재정통제로 일체의 재량권 없이 근시안적인 재정집행에만 급급한 실정
- 재정적으로는, 중앙정부의 국고 보조금 지급비율의 증가 및 의무적인 매칭비율에 따라 지방비 부담의 증가 및 지방재정의 왜곡현상이 심화

□ 사회복지보조사업과 성과관리의 문제점

- 온정주의적 시각이 반영된 공급자 중심의 선별적 복지사업의 한계로 정치여건에 따른 사업규모의 기복심화 등 복지재정의 정치화 심각
- 부정수급자 관리 등 집행중심의 성과관리에 치중한 근시안적 대처 정치적 이해관계에 종속됨에 따른 전략적인 성과관리 시스템 부재
- 사회복지사업에 대해 성과주의를 강제할 수 있는 법적 장치 미흡 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 성과주의 준칙규정 부재
- 예산재량권 없이 행해지는 임시방편적 자원배분 및 획일적인 통제 책임에 치중하여 성과관리의 기초와 괴리된 성과측정
- 특히, 지방정부의 보조금 부담비율 증가 및 일선현장의 재량권 없는 사업추진에 따라 지방재정의 악화심화 및 실효적인 정책집행 미흡

2. 지방정부의 사회복지보조사업과 성과관리

□ 사회복지보조사업과 재정 건전성

- 사회복지분야 예산의 국고보조금 지급규모의 증가는 지방비 부담을 증액시키기 때문에, 지방재정을 악화시키는 주요요인으로 작용
- 2011년도 대전 동구 전체예산 규모는 2,392억원이며 이중에서 사회 복지분야가 차지하고 있는 비율은 53.2%, 1,273억원에 달하고 있음.

※ 대전 동구 사회복지 분야 구비 미 확보액 80억원 / 5개구 전체 342억원

【대전 동구 연도별 예산 증가추세】

(단위 : 억원)

구분		07년	전년 대비	08년	전년 대비	09년	전년 대비	10년	전년 대비	11년	전년 대비
총예산액(A)		1,990	10.5	2,355	18.3	2,678	13.7	2,333	△ 12.9	2,392	2.5
사회복지 예산(B)		783	16.9	1,001	27.8	1,294	29.2	1,227	△ 5.2	1,273	3.7
비율 C=B/A		39.4	2.2	42.5	3.1	48.3	5.8	52.6	4.3	53.2	0.6
구비 부담	부담액D	139	15.0	127	△ 8.6	125	△ 1.5	584	△ 53.6	773	32.3
	비율E= D/B	17.8	△ 0.3	12.7	△ 5.1	9.7	△ 3.0	4.8	△ 4.9	6.1	1.3

- 이러한 지방비 부담률은「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 근거한 기준 보조율 내지 차등 보조율에 의거 의무사항으로 규정
- 여기서 보조율은 광역 시·도로 대표되는 지방정부의 입장만을 고려한 것으로, 상대적으로 재정력이 열악한 자치구의 입장은 반영하지 못함

【2011년도 대전광역시 및 자치구 재정여건 비교】

(일반회계 기준, 단위 : 억원)

구분	재정자립도 (A/B*100)	자체수입(A)			예산규모(B)
		계(a+b)	지방세(a)	세외수입(b)	
대전광역시	51.9%	10,165	8,740	1,425	19,585
동 구	16.1%	371	226	145	2,308
중 구	20.3%	412	279	133	2,024
서 구	26.2%	759	554	205	2,901
유성구	36.3%	729	580	149	2,005
대덕구	20.7%	409	286	123	1,970

- 위 재정여건 비교에서와 같이, 대전광역시 및 산하 5개 자치구들의 재정자립도 측면에서 대전 동구는 16.1%로 가장 열악한 수준임
- 그럼에도 불구하고, 대표적인 3대 사회복지보조사업 분야라고 할 수 있는 기초생활보장 생계급여, 영·유아 보육료 지원 및 기초노령연금 사업에서 시·구비 부담비율은 5개 구 모두 동일하게 책정되어 있음

【대전 자치구 사회복지분야 지방비 부담률 현황】

구분		기초생활보장 생계급여지원		영유아 보육지원		기초노령연금		비고
국비		90%		60%		70%		2011년 대전 동구 편성내역 - 기초생활생계급여 249억원 - 영유아보육지원 227억원 - 기초노령연금 212억원
지방비	시비	10%	7%	40%	28%	30%	18%	
	구비		3%		12%		12%	

- 한편, 대전시 5개 자치구의 기초생활보장 수급자 현황을 살펴보면, 대전 동구에는 전체 수급자의 27.2%인 13,067명이 거주하고 있는 등 5개 자치구 중 가장 많은 수급자 현황을 보이고 있음

【대전 자치구 기초생활보장 수급자 현황 / 2011. 3월말 현재】

구분	계(A+B+C)		일반 수급자(A)		시설 수급자(B)	특례 수급자(C)		보장번호 부여자(D)	
	가구	인원	가구	인원	인원	가구	인원	가구	인원
계	25,192	47,950	24,841	44,294	3,046	286	485	65	125
동 구	7,325	13,067	7,214	12,145	728	111	194	-	-
중 구	5,587	10,115	5,493	9,754	233	35	69	59	59
서 구	5,892	11,725	5,794	10,747	822	98	156	-	-
유성구	2,123	4,669	2,107	3,942	648	13	16	3	63
대덕구	4,265	8,374	4,223	7,706	615	29	50	3	3

- 결과적으로 분석하면, 재정적인 측면에서 대전 동구는 5개 자치구 중 가장 낮은 16.1%의 재정자립도로 재정여건이 극히 취약하면서 사회복지예산이 전체 예산 중 53.2%를 차지하고 있는 실정임

- 게다가 앞에서 살펴본 바와 같이, 5개 자치구 중 가장 많은 수급자 현황을 보이는 등, 당면한 사회복지예산 확보에도 급급한 실정임
- 가뜩이나 어려운 재정여건에도 불구하고, 지방비 중 시·구비 부담률까지 5개구 공히 동일한 수준으로 책정되어 있는 상황까지 가중됨으로써, 재정여건의 호전을 기대하기 어려운 상황임
- 따라서, 자치구 재정력을 감안하지 않는 일방적인 보조금 지급비율 규정 및 행태들은, 사회복지보조사업의 성과관리를 논하기 이전에, 복지 일선을 담당하는 자치구로 하여금 더더욱 기계적이고 수동적인 업무행태를 초래하게 하는 주요요인으로 작용하고 있음
- 중앙정부 단위에서 그러거니와 자치구와 같은 지방정부 단위에서도 안정적인 재원의 확보 없이 추진되는 사회복지보조사업은 효과적인 성과관리를 악화시키는 요인으로 작용할 수밖에 없음.
- 결국, 사회복지사업의 실효적인 추진과 함께 성과관리의 궁극적인 목적달성을 위해서는 중앙정부 단위에서 자치구 재정력까지를 고려한 지방비 부담비율의 적절한 조정이 선행되어야 할 것으로 판단됨.

□ 사회복지보조사업의 성과관리

- 최근 사회복지분야에서 “지역사회복지”라는 용어가 강조되고 있는 등 지역사회의 특성과 욕구에 맞는 복지서비스라는 사회분위기를 반영
- 그럼에도 중앙정부는 정책결정 과정에서의 집권화 기조를 고수하여 정책결정은 중앙에서 시행하고 지역에서는 실천만이 강요되는 실정
- 이와 같이 중앙정부와 지역 내지 지방정부 간의 괴리는 여러 가지 문제점들을 파생시키고 있는데, 사회복지보조사업 분야에 대한 성과 관리도 이와 같은 맥락에서 살펴보는 것이 타당하다고 사료됨
- 우선 발표 자료에서도 언급된 바와 같이, 「국가재정법」 및 「지방재정법」에서는 성과주의 원칙을 명문화하고 있는데 반해, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법」에서는 성과주의가 규정되어 있지 않음
- 특히 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법」은 지방정부 보조금 지급 전반을 관장하는 가장 근간이 되는 법적 장치에 해당되므로, 이러한 법률에 성과주의가 명문화되지 않고 있다는 사실은 성과주의에 대한 중앙정부 성과주의 체계에서의 문제점을 내포하고 있음을 반영
- 또한 지역사회의 복지욕구에 대한 정확한 진단 없이 중앙정부에서 정책과 프로그램이 결정·시달되는 상황에서, 지방정부의 능동적인 사회복지사업을 기대하기는 어려움
- 게다가 국내 사회복지분야에서 여전히 팽배한 선별적인 복지사업의 특성은 국가의 의무적인 지출에 따라 자동적으로 복지재정이 결정되는 상황을 초래하기 때문에, 정치

적 여건에 따라 복지재정이 축소 또는 확대되는 결과를 양산하고 있음

- 따라서 현재와 같은 중앙정부의 일방적인 정책결정과 선별적 복지사업의 경향은 사회 복지재정의 정치화를 초래하게 되어 지역복지의 정확한 수요가 반영되지 않을 뿐만 아니라, 정치적인 상황에 따라 임기응변식으로 변경되어 결과적으로 지역복지욕구와 무관한 정책결정으로 이어지는 악순환의 고리로 변질될 수밖에 없음
- 한편, 오늘날 중앙정부가 일방적인 정책결정에 따른 비판을 받고 있는 상황에서 지방 정부는 표준화된 지침에 따라 문서주의적 형식주의적 행정행태의 비판을 받고 있는 상황
- 지방정부가 말로 일선현장에서 지역사회의 복지욕구를 신속히 파악할 수 있는 위치임 에도, 중앙정부의 결정된 정책에 따라 근시안적 재정집행자로서의 역할 외에 아무런 재량권이 없는 실정
- 이에 따라 정책 및 프로그램 결정 과정에 지방정부도 대등한 위치에서 참여하여 지역 사회 복지욕구를 대변토록 함과 동시에 폭넓은 재량권이 일선 공무원들에게 포괄적으로 부여되어야 한다고 사료됨
- 이러한 지방정부의 역할과 일선 공무원의 업무 재량권 부여 등이 선행될 때 지방정부가 적극적이고 의욕적으로 지역의 복지욕구 및 복지사각지대 해소에 기여할 수 있을 것이라 판단됨
- 더불어 사회복지보조사업 성과관리에도 전략적 장기적 미래가치를 내포할 수 있는 여건으로서의 역할과 함께 성과관리의 성공여부를 평가할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다고 사료됨

3. 맺음말

- 국내 사회복지 모든 분야에 걸쳐 지역사회복지로 대변되는 분권화된 정책지향성의 분 위기가 널리 고조되어 있는 상황임
- 중앙정부에서도 이러한 시대적 변화 조류에 발맞춰 지방정부와의 적극적인 파트너십 에 기반하여 지방정부의 의사결정권을 존중하는 한편, 일방적인 사업시달 이전에 충분한 재정여건 검토와 포괄적인 재량권 부여가 있어야 할 것임
- 이 같은 중앙정부의 전향적인 변화가 있어야만 지방정부는 안정적인 재정상황을 토대로 창조적이고 능동적인 복지사업의 추진이 가능할 수 있으며, 장기적이고 전략적인 성과관리가 가능할 것으로 사료됨
- 특히 실효성을 갖는 성과관리와 그 목표달성을 위해서는 아래와 같은 사항들이 선행 되어야 한다.
 - 산정근거가 미약한 기준 보조율 및 차등 보조율의 전반적인 점검 개선

- 보조금 관련 법령에서의 성과주의 규정 명시
- 공급자 중심에서 수요자 중심으로의 사회복지사업 패턴 변화
- 정부 간 상호존중을 바탕으로 성과목표 및 지표에 대한 의견합치 등
- 위와 같은 사항들은, 기본적으로 정부간 협력적 파트너십 구축으로 서로의 여건을 이해하고 존중해주는 합의적 분위기에서 가능할 것임
- 지방정부 입장에서든 갈수록 증가일로에 있는 복지사업을 추진함에 있어, 지역의 복지욕구에 기반하고 지역특성에 맞는 차별적인 복지정책 입안 및 추진을 염원하고 있는 실정임
- 끝으로, 본 토론회를 통해 대전 동구와 같은 자치구의 상황을 공론화할 수 있도록 기회를 주심에 감사드리며, 이 같은 토론회가 활성화되어 지방정부가 안정적인 여건 하에서 능동적인 사업추진이 가능한 시기가 하루빨리 조성되길 기대함

