

〈제2-2분과〉

지방재정에서
사회복지보조사업의 성과관리

〈 발 표 문 〉

박 경 돈
(충주대학교)

지방재정에서 사회복지보조사업의 성과관리

박경돈(국립충주대학교)

I. 연구의 필요성

전 세계의 선진국은 세계화나 인구구조의 변화 등 다양한 영향요인으로 인해 복지국가화의 위기에 봉착하고 있고, 전반적인 복지프로그램과 혜택을 축소하고 있다. 우리나라도 평등보다는 신자유주의적 이념(Esping-Andersen, 1990)을 적극적으로 도입하여 보다 비용효과적인 복지제도를 운영하는 기조이다. 복지지출의 경제성장과의 긍정적 또는 부정적 관계에 대한 논의속에서 복지지출을 어떻게 효율화하고 목표를 효과적으로 달성할 것인지가 주요 관심사이다. 복지재정의 지출효과를 극대화하기 위한 방향에서 최근 복지경영이란 용어까지 등장하였다. 이런 가운데 사회복지사업에 있어서의 성과관리체계는 복지지출의 효과를 극대화하는 장치로써 중요한 의의를 지닌다.

최근 국고보조사업의 규모와 경향에서 쉽게 드러나는 것처럼 분권화를 위한 정부혁신의 기조에 반하여 지방정부의 재정관리와 성과관리는 이전보다 한층 더 중앙집권화되어 가는 경향이 나타나고 있다. 정부간 재정관계의 관점에서 중앙과 지방정부 모두 공동으로 이해관계를 가지는 영역들이 증대하고 이에 대한 중앙정부의 역할이 강화되고 있다. 보조금에 대한 범정부적 중앙기구가 존재하지 않지만, 복지사업에 대한 관리는 정책별, 재정관리별, 사업영역별로 중앙정부에 의해 독자적으로 운영되고 있다.

중앙집권의 차원에서 집권화된 정책수단으로 효과성이 높은 보조금을 중앙정부가 많이 활용하고 있지만, 국가의 전반적인 복지성과수준 향상의 관점에서 평가한다면 아직도 보조금 재원의 배분이나 운영은 낙후되어 있다. 특히 성과관리의 차원에서 정책집행은 효과성이나 효율성이 담보되지 못하고 과거행태가 반복되고 있다. 「보조금예산및관리에관한법」에 기술된 관리주체인 기획재정부는 복지보조사업을 전략적으로 관리하지 못하고 있다. 당해 중앙부서는 전통적인 예산 관리방식인 재정통제에 치중하고 있는 실정이며, 재원을 지원하는 방식에 대한 관리에 그치고 있다(박경돈외, 2010). 아울러 구체적인 정책이나 사업을 관장하는 보건복지가족부는 사업의 효과성을 크게 개선시키지 못하고 있다.

이런 가운데 중앙정부가 제공하는 보조금의 비중이 2000년대 이후 괄목할만하게 성장하여 급기야 2009년도에는 11.4%까지 증가하였다. 다시 분석하면 2005년도부터 2009년도까지 중앙정부의 보조금 예산증가율은 총 81.1%로 중앙정부의 예산증가율의 2배 이상 상회하고 있다. 이

런 증가세는 5개 중앙부서에 집중되어 있었다(이재원, 2009). 이런 급속한 신장된 보조금제공의 증가에도 불구하고, 복지보조사업에 대한 비판은 줄어들지 않았다. 요약하면 지방자치단체의 재량의 불인정 및 표준화된 지침하에서의 관리, 정부의 문서주의·형식주의화 경향, 단기적 성과에의 집착, 의무적 개별매칭에 따른 지방비 우선배분규정에 따른 지방재원의 왜곡현상 등이 나타나고 있다(권오성의, 2005).

아울러 복지보조사업에서 국고보조금이 매년 급증하면서 지방자치단체에 새로운 문제에 봉착하게 되었다. 이는 중앙정부재원과 지방정부재원간의 매칭비율(matching rates) 때문에 재정이 열악한 지자체는 재원을 마련하지 못하고 당해 정부의 재정에 부정적인 영향력이 미치기 때문이다. 사회복지보조사업을 위한 지자체 의무매칭으로 해당 단체의 재정자립도가 낮아지는 등의 문제가 발생하여 해당 지자체의 재정이 악화되는 상황이 벌어진 것이다. 하지만 이런 부정적인 재정적 함의와 복지재정의 압박 하에서 중앙부서는 복지보조사업의 성과관리에 매진하고 있고 지방자치단체는 복지사업집행에만 주력하고 있는 실정이다. 지자체의 재정적인 이슈가 사업에 대한 성과관리 측면의 이중성 등과 맞물리면서 사업관리가 제대로 되지 않아 이에 대한 분석이 필요하다.

이러한 맥락에서 본 연구는 우리나라의 복지효과성을 향상시키기 위해 중국적인 산출물이나 결과물을 중시하는 지표에 입각한 성과관리의 효과적인 방안을 마련하고자 한다. 지방재정의 한계라는 측면에서 복지보조사업의 문제점을 훑고, 보다 바람직한 성과관리를 할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 성과관리를 위한 개선대안의 파악에서 복지보조사업의 운영과정상 동태성을 살피고 새로운 종류의 성과관리가 필요하다는 시각하에 복지보조사업에 대한 분석을 하고 앞으로의 정책수단과 방향성을 제시하고자 한다.

본 연구의 방법론은 순차적으로 지방재정에서 보조금의 문제, 성과관리에 대한 기본 의의, 사회복지보조사업을 훑어본다. 덧붙여서 사회복지영역에서의 성과관리가 미흡한 요인과 문제점을 우선적으로 분석한다. 더 나아가 현재 사회복지에 종사하는 공무원들의 성과관리에 대한 인식을 중심으로 보다 바람직한 성과관리 대안과 방향성을 제안하고자 한다.

II. 사회복지보조사업과 지방재정

1. 지방재정

지방재정하에서의 성과관리를 위한 사업의 관점에서 제일 중요한 것은 재원이다. 특히 중앙정부의 보조금 지급에 따른 자주재원과 의존재원의 측면에서 지방정부는 재정적인 격차를 가지면서 재정형평성과 재정집중성에서 문제가 제기되고 있다(김종순·김성주, 2008). 현재 지방자치단체의 복지재정력이나 복지수요에 부응하는 보조금의 기준이 설정되어 있는지의 여부를 중심

으로 지자체 복지재정의 정도에 대해 분석하고자 한다.

특히 재정자립도가 낮은 지자체들 가운데 재정자립도가 30% 미만이며, 전체 예산 대비하여 사회복지예산 비중 30% 초과인 기초자치단체를 보면(2008) 총 19개이다(사회복지예산보조금 지원에 관한 특별법안, 2009). 이 때 총예산에서 사회복지예산이 차지하는 평균비중은 41.4%로 매우 높으며, 사회복지예산 중 시군구가 부담하는 사회복지예산액 규모는 약 1,813억원으로 추계되었다.

〈표 1〉 고 복지예산비중 - 저 재정자립도의 지자체

광역자치 단체명	기초자치 단체명	재정자립도	사회복지예산 (A)	전체 예산 (B)	사회복지 예산비율(A/B)	사회복지예산중 시군구 부담액 (C; 백만원)	사회복지예산 중 시군구 부담액의 비중 (C/A)
서울특별시	노원구	29.1	147,320	412,907	36%	34,246	23.2%
부산광역시	중구	28.2	54,591	85,823	64%	6,319	11.6%
	서구	13.3	48,820	137,303	36%	5,193	10.6%
	동구	15.4	67,964	126,808	54%	6,748	9.9%
	부산진구	28.4	90,970	222,005	41%	14,459	15.9%
	동래구	24.5	43,928	140,275	31%	4,359	9.9%
	남구	25.1	51,299	164,042	31%	5,080	9.9%
	북구	16.3	71,604	199,743	36%	7,525	10.5%
	금정구	27.6	57,254	174,721	33%	5,711	10.0%
	수영구	26.8	56,661	115,524	49%	10,104	17.8%
	사상구	21.9	64,346	164,889	39%	7,058	11.0%
대구광역시	서구	24.5	58,443	161,296	36%	6,325	10.8%
	남구	22.8	49,120	137,796	36%	5,197	10.6%
	북구	22.8	118,474	258,807	46%	12,039	10.2%
	달서구	27.7	120,874	273,176	44%	12,728	10.5%
인천광역시	남구	24.3	72,789	231,683	31%	8,003	11.0%
광주광역시	서구	24.6	68,874	213,690	32%	7,267	10.6%
	광산구	19.2	70,348	231,467	30%	7,545	10.7%
울산광역시	북구	28.3	100,301	131,473	76%	15,388	15.3%
합계(평균)	19개	(23.73%)	1,413,980	3,583,428	(41.4%)	181,304	(12.1%)

재인용: 사회복지예산보조금 지원에 관한 특별법안(2009)

국고보조사업의 경우, 지방과 중앙의 비중이 국고보조금에 따른 지방의 부담비중이 매년 30:70 정도로 유지되고 있다 하지만, 국고보조사업의 국비증가는 5개년 평균 부담증가율이 13.5%인데 반해, 매칭이 필수적인 지방비의 평균 부담증가율은 15.6%로 2.1%p 정도의 차이로

매년 지자체에 더 부담을 주고 있는 것으로 나타났다. 2005년과 2006년도의 지방의 부담금 증가율이 중앙정부보다 훨씬 상회하고 있다. 특히 2005년도의 경우 지방정부의 부담증가율이 중앙정부의 보조금 증가율의 2배 이상을 상회하여 지자체에 부담을 주는 것으로 나타났다.

특히 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제13조(지방비 부담의무)에 따라 지방자치단체는 국고보조금 사업의 우선적으로 배정해야 하며, 일부지자체는 예산을 편성하지 못하는 현상이 나타났다(이유주, 2010). 따라서 지방비 분담에 대한 법적 정책적 요구와 지자체의 재량이 없는 일방적 사업의 집행문제(이재원, 2009) 등이 국고보조 사업에 대한 재편과 의의를 상실케 하고 있다.

〈표 2〉 국고보조사업의 복지예산 비중과 증가

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	평균
복지관련 국고보조사업	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485	96,461.7
국고보조금	49,488	51,554	61,027	64,977	78,680	92,495	66,371.8
비중	70.3%	69.2%	69.7%	68.4%	67.9%	68.3%	69.0%
증가율	-	4.2%	18.4%	6.5%	21.1%	17.5%	13.5%
지방부담금	20,890	22,905	26,486	0,074	37,194	42,990	30,089.8
비중	29.7%	30.8%	30.3%	31.6%	32.1%	31.7%	31.0%
증가율	-	9.6%	15.6%	13.5%	23.7%	15.6%	15.6%

인용: 감사원(2008), 사회복지분야 지방이양사업 운영실태에 대한 감사결과

2. 사회복지보조사업의 개요

1) 사회복지보조사업의 개념 및 특징

“사회복지보조사업”이란 지자체가 「국민기초생활 보장법」, 「기초노령연금법」, 「영유아보육법」 등의 법률에 따라 국가로부터 보조금을 받아 국가의 재정과 지방의 재정책임을 공유하면서 행하는 사업이다. 공공재에 관한 이론의 관점에서는 국가적 공공재(national public goods)와 지방적 공공재(local goods)로 구분하면서 전국적인 기준과 동일한 수혜가 국가적인 차원에서 필요한 경우에 국가적 공공재가 필요하고 지방의 특수한 수혜나 필요성의 발생시에 지방적 공공재가 제공될 필요가 있다고 한다. 따라서 무임승차나 외부성이 존재하지 않는 상황(Stiglitz, 2000)에서 지자체가 지방수요를 적극적으로 파악하고 있다면(Tiebout, 1965), 지방적 공공재를 통한 복지수요에 대응이 보다 비용효과적이고 수혜자 중심의 복지사업 제공이 된다.

2009년 개정된 「보조금예산및관리에관한시행령」에 따르면 현재 보건복지분야내 총 20개의

복지보조사업이 존재한다. 구인회의(2010)는 효율성, 형평성, 실행성이라는 세 가지 기준을 이용하여 국가복지보조사업을 논의하였다. 형평성 차원에서 지역간 격차가 발생이 없도록 조치하는 방향과 실행성 기준으로 지자체의 재원부족 등으로 지방정부가 제공하기 힘든 공공재를 국가보조에 따라 지방정부가 제공하는 사업을 복지보조사업이라고 판단하였다. 따라서 실행성의 기준으로 복지보조사업을 수행한다면 의미가 높다고 한다. 하지만 우선적으로 이런 사무에 대한 성질을 분석하여 실제로 지방적인 사무인지를 판단하여 중앙과 지방의 재정책임의 분담조정이 필요하다.

2) 사회복지보조사업과 보조율

지방적 사무로써 지방에서 수행가능한 사업인지의 여부와 관련된 논의의 정점에는 기준보조율과 차등보조율이 있다. 기준보조율을 중심으로 분석하면, 영유아보육사업 지원의 경우 서울시가 20%의 보조율을 기록하고 있어 지방에 비해 현저하게 낮지만, 영유아 등의 수가 상대적으로 많으므로 정책집행에서의 문제가 예상된다.

〈표 3〉 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율

	70%~80%	기준보조율		50%	기준보조율		20%~40%	기준보조율	
		지방	서울		지방	서울		지방	서울
보 건 보 조	청년수련관·청년수련원 ·청년아파트·유스호스텔	70	80	생활체육공원·노인건강체육시설	50		지방체육시설·전도체전 시설	30	
	한센환자보호시설 운영	70	50	지방의료원 기능화	50				
	가정생활보장수급자 생계급여	80	50	산천상대사이생감사	50	30			
	가정생활보장수급자 주거급여	80	50	한센양로지원	50				
	가정생활보장수급자 의료급여	80	50	국가필수예방접종 지원	50	30			
	부랑인보호시설 운영	70	50	지역아동센터	50	30			
	저소득장애인 보정료, 의료비, 자취비 지원	80	50	영유아보육사업 지원	50	20			
	장애인·장애인동반양육 및 보호수당	70	50	사회복지보장시설 및 장비 지원	50				
	저소득 한부모가족 지원	80	50	영유아 보육시설 및 장비 지원	50				
	화장장·납골당·화장로 시설	70							

인용: 보조금예산및관리에 관한 법(시행령, 2009)

행정자치부와 기획예산처가 공동으로 팀을 구성하면서 기준보조율을 보완할 수 있는 차등보조율제도를 설계하였다. 2008년에는 기초생활보장 및 영유아 보육 등 2개 사업에 대해 차등보조를 시행하기로 했다(이재원, 2009). 차등보조의 기준으로 세출예산중 사회보장비지수와 3개 년도의 재정자주도를 이용하여 차등보조율을 인상하거나 인하하는 구조를 만들었다.

〈표 4〉 차등보조에 따른 기초생활급여의 재원변화

구분	기준보조율(기존)		차등보조율 적용 이후					
	서울	지방	서울			지방		
			인하	유지	인상	인하	유지	인상
중앙	50	80	40	50	60	70	80	90
광역	25	10	18	25	28	9	10	7
기초	25	10	42	25	12	21	10	3

인용: 윤종진(2007:53)

차등보조는 지방자치단체별로 재정력과 복지수요에 대응하기 위한 만든 특별한 정책수단이다. 복지수요에 관련된 지표는 사회보장비지수로 지자체의 세출예산을 사회보장비로 나눈 값으로 적용한다(하능식·신두섭, 2009). 지방자치단체의 재정력은 재정자주도를 이용하는데, 이는 지방세와 세외수입인 지자체의 자주재원과 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금인 교부재원의 총합이 일반회계 세입에서 차지하는 비중으로 측정한다. 이 지표를 이용할 경우의 문제가 발생하는데, 이재원(2007)은 재정자주도나 재정자립도간의 상관관계 계수가 60% 정도로 낮으며, 재정자립도와 사회보장비지수간의 관계는 21.5%로 너무 낮아서 지표로서의 기능할 경우의 문제가 있다고 한다. 충분한 논의과정이 없이 도입된 지표는 편의성, 임의성, 타당성 상실 때문에 그 실효성을 의심받고 있다(박경돈외, 2010).

차등보조율을 인상하여 적용할 경우에는 기초자치단체의 사회보장비 지수 25 이상이면서 재정자주도 80미만으로 분석될 경우, 10%의 추가보조율을 받는다. 이 경우에 한해 광역자치단체와 기초자치단체간 부담비율은 기준인 5 : 5를 벗어나서 7 : 3으로 불균형적으로 조정되므로 광역자치단체의 부담이 증가된다. 인상보조율 때문에 나타난 현상을 기초자치단체 중심으로 분석하면, 총 41개 자치구의 부담은 낮아진 반면, 수도권의 부담은 인하보조율이 불교부 자치단체에 적용되어 부담이 증가하였다(윤종진, 2007).

또한 차등보조율 때문에 대부분의 광역시에서는 재정부담이 감소되긴 하지만, 서울시의 경우는 부담이 증가되었다. 또한 특별·광역시와 도 그리고 시군과 자치구를 동일 맥락에서 차등화하면서 지방재정의 다양성을 충분히 고려하지 못하였다. 재정구조중 세입과 세출이라는 맥락에서 광역시-도, 도본청-시군, 시본청-자치구간의 관계가 상이하기 때문에 이에 대한 고려없이 설계된 지표에 대한 의문도 존재한다. 특히 자치구는 3개 밖에 없는 지방세 때문에 자치 기능 대비 사회복지비 지출이 높으며 이를 시나 군에 적용하는 것은 차이를 고려하지 않은 획일적 조치

라는 것이다(이재원, 2009). 예를 들어, 수도권의 다른 지자체와 비교한다면, 재정력이 비슷한 것으로 간주되는 경기도와 인천의 경우 80%의 보조를 받아 서울시의 50%와는 차이가 난다. 수도권 지자체의 재정여건 변화를 지표에 수반하지 않고 그 동안 서울에 불리하게 구성된 차등보조율의 골격에 변화도 필요하다. 따라서 지자체의 잠재수요자의 수요(demand, need)와 결핍(want)에 대해 보다 적극적인 파악에 기반하여 이를 지방재정에 결부시키는 노력이 부가될 필요가 있다.

III. 사회복지보조사업의 성과관리

1. 사회복지와 성과관리의 문제점

1) 공급자 중심의 성과관리의 문제

국내 사회복지분야에서 성과관리 관련 문제는 복지의 잔여성에 기반한 공급자 중심의 복지전달체계에서의 성과측정이다. 잔여적 복지(residual welfare)는 국민기초생활보장법이 제정 후 온정주의적 시각이 표현된 것으로 사회적 시민권화하였지만, 실제적 의미에서의 변화는 수반되지 않았다고 평가할 수 있다. 생활보호가 기초생활보장으로, 의료보호가 의료급여로, 경로수당이 기초노령연금으로 전환되기는 하였지만, 명칭상의 변화에 걸맞는 관리는 한 동안 존재하지 않았다(박경돈 · 이재원, 2009). 공급자 편이대로 선별적으로 운영된 기초생활보장은 최적수준(optimal level)이라기보다는 적정수준(proper level)에서 제공되며 이에 대한 성과관리는 고작해야 복지수요관리의 통제이다.

선별주의적인 복지사업의 특성은 국가의 의무적 지출에 따라 자동적으로 결정되며 이를 정치적 여건 때문에 축소하기 쉬운 구조이다. 미국의 경우 장애인이나 만성질환을 가진 노인이나 저소득층에 대한 공공보험인 Medicaid의 경우, 선별주의적인 입장에서 국가재정의 침체시 정신질환자들에 대한 지출의 대폭적인 감소가 흔히 목도되기도 했다. 즉 단기적이고 선별적인 복지사업 성과관리는 복지재원 축소나 소비적 지출의 감소도 중요한 목표이기 때문에 복지재정의 정치화 현상이 심화될 수 있다.

공급자 및 시설 중심의 사회복지서비스 체계하에서의 성과관리의 쟁점이 존재한다. 현금급여를 제외한 다수의 사회복지서비스는 개인 또는 수요자에 적극적 대응성을 위주로 하는 복지정책의 집행이 아니다. 이는 개인의 일상생활 지원에 대한 각종 사회복지서비스가 저소득 취약계층에 국한하여 제공되면서 동일한 계층이지만 이들 수요를 적극적으로 파악하려는 움직임이 약한 데서 발생한다. 공급자 위주의 정책을 잔여적 관점에서 집행하고 있어 복지정책내 수요를 고려한 결과지향적 목표달성을 위한 성과관리체계가 구축되고 있지 않다.

2) 복지사업 성과관리의 근시안적 대처

잔여주의적 관점에서 기초생활보장 관련 정책은 부정수급자 관리 등의 정책집행상 투명성 확보에 초점이 있다. 이런 맥락에서 성과관리를 통한 현실적인 재정지출관리위주의 전략은 미래가치와 지향점을 모두 담기에는 부족하다. 또한 부정수급, 횡령, 통계 등에 대한 관리위주나 복지재정효율화를 위한 사업성과관리는 적극적인 관점에서의 복지사각지대 해소를 위한 활동을 제약하게 된다. 따라서 복지사각지대의 해소는 성과관리의 측면에서는 달성할 가능성이 낮은 목표가 된다.

정치성으로 인한 복지정책의 불안정은 복지성과관리의 왜곡에 영향을 미친다. 일정기간 계속적으로 안정적인 성과관리체계가 존속하려면 중범위의 전략계획과 성과계획의 안정성 보장이 필수요건이다. 하지만 복지는 다양한 사회정책적이고 정치적인 가치를 수반하고 있어 사회적 희생양(social game)이며 표를 의식한 정치가 등에 의한 자기효용극대화의 행위 등(조성한외, 2008)의 거시 정치환경의 변화에 대응하는 불안정한 전략을 취하게 되어 결과지향을 위한 성과관리가 힘들었다. 사회복지정책의 선제적 대응의 불가능성과 전략적 관리의 어려움이 있다.

이런 와중에 복지재정의 선별성에 영향을 미치는 사회적 중요이슈(예, 노인사망율 증가)가 발생하면 복지적 대응이 우연적이고 임시 대응적으로 이루어질 가능성이 높다. 식별가능한 성과지향과 총괄적이고 전체적인 관점에서 결과지향적 성과를 고려한 성과관리체계의 구축이 되지 않는다. 이런 상황에서 선별주의에 입각한 소극적 복지재정지출의 특성에 따른 정책수단이 활성화되지 않고 있다. 현재까지 현물급여와 현금급여의 중간형태인 바우처가 유일한 대안으로 거론되고 있다(박경돈·이재원, 2009). 따라서 복지정책집행과 성과관리의 측면에서는 분권적 정책수단의 도입과 정책수단의 다양화가 중요한 의미를 지닌다. 분권화된 사회복지서비스 정책하에서 지자체의 재량을 확대하고 자율적 프로그램 운영 역량을 가질 수 있도록 정책수단을 다양화하고 재량을 제공하는 것이 복지재정의 효율화와 복지수요와의 연계성을 높이면서 성과를 높이는 전략일 것이다. Van Slyke(2002)는 재량권 부여는 성과관리체계를 통한 기대효과인 지자체의 능력개선(capacity building; 또는 institutional memory building)에 매우 긍정적인 영향을 가진다고 하였다.

사회복지 이외의 기타 분야는 전략적인 측면에서 선진적이고 미래예측적이고 선제적 대응이 가능한 반면, 사회복지분야는 전략적 대응에서 후발적이고 사후적이며 낙후성을 보인다. 경제정책 등의 국가 성장동력 산업 정책과는 달리 선택과 집중을 하지 않아 전략기획이라는 관점은 적다. 성과관리상 전략계획-성과목표간 운영체계를 강조할 수 없다. 정부에 의해 만들어진 표준화되고 프로그램화된 혁신정책은 다른 분야와 달리 복지분야에 그대로 적용할 수 없거나 또는 유사한 설계에도 형식적인 운영의 가능성이 높다.

3) 정책의 파편화: 집행과 관리, 프로그램체계간 부조화

복지사업에 대한 정책의 파편화는 우선적으로 사업의 관리와 집행 주체간의 갈등에서 나타난다. 지출과정에 대한 투명성을 요구하는 성과관리체계는 중앙의 재정부서와 복지정책을 관리하는 정책관리 부서간의 갈등으로 나타나고 현장에서 복지정책을 집행하는 지자체는 상이한 초점하에 어떤 성과목표를 우선적으로 달성할 것인지에 대한 합의가 미진한 채로 딜레마에 봉착하게 된다.

또 다른 정책관리의 파편성은 정책구성단위의 문제 때문에 발생한다. 성과관리를 결과지향적으로 운영하려면 현재의 단위사업보다는 높은 단위에서 정책운용을 할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 예를 들어 박경돈외(2010)는 ‘경로당 운영지원’은 그 상위의 정책인 ‘노인 여가활동 지원’을 고려한 경로당 지원이 있어야 한다. 이를 위해 노인여가 활동 지원에 관련되는 다양한 유관 사업이나 프로그램이 복합적으로 고려되면서 진행되고 관리되어야 한다. 이런 하나의 파편화되고 분절적인 사업을 대상으로 성과를 관리하는 행위 자체가 분절적인 관리에 대한 과도한 대응을 낳고 결국 성과관점에서 정책실패로 귀결된다. 따라서 패키지 사업을 대상으로 성과를 관리하는 체계가 만들어질 때 비로소 완결적인 관리를 하는 성과관리체계의 구축이 가능하다. 종합관점에서 유관한 다양한 사업과 연계망속에서 예산을 편성하고 이들 사업간의 집행속도와 범위를 조율하는 작업이 나타나야지만 현재 성과관리체계의 문제점이 극복될 수 있다.

2. 사회복지보조사업 성과관리체계상의 문제점

1) 보조금 법령과 성과관리

국내 재정관리의 기본은 국가재정법 제1조와 지방재정법 제5조에서 나타나며 성과주의 원칙을 법률로 규정하고 있다. 즉 국가재정법 제1조(목적)에서 “~ 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 ~”이라고 규정하고 있다. 지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운용)에서도 “①지방자치단체의 장은 지방재정을 운용함에 있어서 지출성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다. ② 행정안전부장관은 성과중심의 지방재정운용을 ~”이라고 적시하여 재정성과관리의 원칙이 분명히 보인다.

하지만 보조금 예산 관리에 관한 법인 “보조금의예산및관리에관한법 제1조(목적)”에서는 “~ 보조금예산의 편성·교부신청·교부결정 및 사용 등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금예산의 편성과 그 적정한 관리 ~”이라고 하여 성과주의 준칙을 설정하지 않고 있다. 따라서 법적인 형식 요건에서 보조금관리에 대한 성과주의가 정착될 필요가 없으며, 정부가 강제할 수 없다.

2) 정부관계의 특성과 성과관리

사회복지보조사업들 중앙정부가 정책설계를 하고 지방정부가 집행하는 방식으로 운영되고 있다. 특히 집행을 담당하는 지방자치단체의 입장에서는 재량권이 높아야만 실효성있는 정책집행이 가능하다. 이에 부가하여 일반 행정관리 수단과 성격이 다른 정부간 관계관리 수단도 갖추고 있어야 한다. 하지만 국내 사회복지정책의 추진시 성과계약 등과 같은 분권적 정책관리 수단이 설계되고 이를 활용한 사례가 거의 없다. 지역사회서비스투자사업의 경우 도입초창기 이러한 시도가 부분적으로 등장하기도 했지만, 제도화수준에 이르지 못하는 못했다(박경돈외, 2010). 따라서 복합적이고 이중적인 중앙과 지방의 성과관리구조하에 성과책임이 명확하며 성과가 고양되기는 힘들다.

성과목표가 명확하고 이에 기반하여 성과평가가 이루어져도 성과에 대한 결과책임을 명확히 지을 수가 없다. 특히 중앙정부와 지방정부가 성과목표를 다르게 해석하고 있는 경우에는 (Moynihan, 2008) 중앙정부가 정책의도를 강제하거나 일관성있게 추진할 정책수단이 존재하지 않아서 정책과정의 효과적 작동이 어렵다.

국민기초생활보장과 사회안전망 확충이라는 정책과제에서 생계급여를 보는 시각은 중앙정부와 지방정부가 다르다. 중앙정부는 복지사각지대 해소와 부정수급 방지에 초점이 있지만, 지불정산보고를 통한 지방정부의 정책을 관리하는 수단만이 존재한다. 이 때 중앙정부는 부정수급에 대한 감시감독의 정책수단만 있고 지방자치단체의 적극적 협조를 기다릴 수밖에 없는 실정이다. 그러므로 지자체인 일선정책집행기관의 도덕적·윤리적 의무에 대한 호소와 불안정한 중앙-지방정부 관계는 제도화된 성과관리와 괴리가 있다.

3) 불안정한 자원배분과 성과관리

복지보조사업의 예산규모를 살펴보면, 2009년 보건복지가족부의 일반회계 예산인 18조 1,766만원 중 69.09%인 12조 5,600만원이 국고보조사업으로 운영되어 규모가 크다. 이런 재원을 이용한 복지보조사업들은 정책설계는 중앙정부가 담당하지만 집행은 지방자치단체가 위임수행하는 형편이다. 하지만 실상을 들여다보면, 사회복지서비스 재정에서 차지하는 특별회계 예산은 기초노령연금(국민연금)과 건강보험자 지원금(국민건강증진기금)을 제외하면 2조 686억원으로 전체 7.3%에 불과한 실정이다. 특히 국민연금과 국민건강증진기금을 제외한 기금 및 특별회계는 대부분 다른 중앙부처에서 주관하고 보건복지가족부에서 모든 복지사업을 관장하지 않고 있다. 복지사업에 대한 포괄적인 자원배분이 불가능하다.

복지지출을 위한 자원동원의 관점에서 국공채의 발행과 국내기관 차입의 활용은 어려운 상황에서 사회적 혹은 잠재적 재정수요 수준과 현실적으로 배정되는 가용 자원 사이의 격차가 상당히 크다. 배정된 예산 재원하에 기대되는 정책목표를 달성하기는 쉽지 않다. 재정은 열악한데, 성과를 강조하려면 국고보조사업의 정책목적과 기대효과에 대한 설명은 부풀려지고, 전략적 성

과관리는 거의 불가능하다.

전략적인 재원동원 계획의 핵심이 부채 등과 연계된 재원확충계획이다. 먼저 설정된 달성목표를 염두에 두고 재원을 전략적으로 동원하는 구조가 되어야 한다. 하지만 박경돈·이재원(2009)는 투자적인 수익이 전제되기 힘든 복지정책에서 일반회계에서의 안정적인 재원의 확보에 실패하면 성과전략 자체나 계획을 제대로 만들지 못하는 우를 범할 수 있다. 아울러 앞서 제시한 보조금에 대한 지방자치단체의 부담 증가는 효과적 성과관리를 악화시키는 요인이다.

4) 예산재량권과 성과지표의 문제

전략적 성과관리를 한다는 의미는 집행공무원이 예산재량권을 바탕으로 사업의 구상을 다채롭게 할 수 있는 것을 의미한다. 많은 예산 항목이 고정되고 재원이동이 실제적으로 불가능한 상황에서는 성과관리에 적합하게 구체적인 전략목표를 마련하기가 쉽지 않다. 강영철·박경돈(2009)는 기초생활대상자나 복지수혜자에 대한 안정성 유지는 성과관리를 위한 사업이 아니다. 예산에 대한 적은 재량과 실제적 사업의 부족현상은 성과책임을 강조하는 성과관리의 기초와 동떨어진 것이다. 이런 상황에서 전략적인 재원배분보다 복지사업 전달기관의 관리성과에 따라 성과목표의 달성이 판가름 나는 시스템이기 때문에 성과지표를 아무리 잘 구성해도 성과측정의 의미가 퇴색되고 있다. 또한 전달체계의 관리는 실제적인 의미에서의 성과관리가 아니다. 이재원(2009)은 복지분야의 확인평가를 통한 사업관리는 성과관리가 아니기 때문에 본격적인 의미의 성과관리체계를 구축할 필요가 있다고 한다.

특히 다양한 광역자치단체와 기초자치단체라는 지방정부정부 수준에서 주로 담당하고 있는 복지분야가 다르고 중앙과 연계된 상황에서 복지업무가 집행되기 때문에(권혁인, 2007) 중앙정부는 재원이전 후 통제책임만을 강조하는 구조로 성과관리 및 평가가 진행되어 왔다. 이에 부가하여 계량적이지 않는 성과지표를 과도하게 많이 사용하는 문제도 있다. 복지분야에서 성과측정이 어려울 때 흔히 고객이나 수혜자의 서비스 만족도를 성과지표로 내세우는 데, 이에 대한 지양이 필요하다.

5) 성과측정의 문제점

복지보조사업의 성과평가와 성과관리는 기타 경제분야의 성과관리와 차별적으로 접근해야 한다. SOC 등의 사업추진에 대한 성과관리와 ‘비산출유형의 정부사업’(예, 문화, 복지, 환경분야)의 성과관리와는 다른 접근방법이 필요하다(박경돈·이재원, 2009). 복지보조사업의 기초수급대상자 관리는 장기적 성과목표와 단기적인 재정운용목표 사이의 불일치를 경험할 가능성이 높다. 잔여적 특성을 거론하지 않더라도, 환경적이고 정치적인 국내상황에 따라 정책의 성패가 결정되다 보니, 성과관리의 측정에 대한 회의감마저 존재한다. 보다 기계적이고 제도적인 틀 안에

서 성과관리나 성과평가가 이루어질 수 있는 사업들과는 달리 복지보조사업은 거시적 시계에서 볼 때 단기적인 성과가 반드시 바람직한 결과를 가져오지 않는다.

현재 수행중인 연도별 성과목표와 성과관리는 보다 거시적인 틀 안에서 계획되지 않으면서, 성과목표 자체는 별로 새롭게 제시된 것이 없다. 성과목표의 이름만 바뀔 뿐 매년 동일한 정책집행을 하여 성과목표의 차별성이 없는 상황에서 동일한 현상을 계속적으로 측정하고 있는 것이 사실이다. 따라서 보다 장기적 시계에서 연도별 추진전략이나 방법을 강구하지 않는 성과관리 전략은 동일한 성과목표의 다른 포장이며, 복지관련 유관부처와의 전략적 관리를 어렵게 한다.

이런 상황에서 BSC 시스템 등을 통한 성과평가의 경우, 업무의 세세한 부분까지 기록될 때 성과가 보편적으로 높은 현상이 나타나 성과측정상의 객관성이 떨어진다. 보건복지부의 수백 개를 초월하는 성과관리지표의 통일적 관리는 불가능하며, 설정된 지표가 성과측정에서 반드시 대표적인지에 대한 논쟁이 있다.

6) 성과지표의 측정과 정당성 문제

성과측정 정보로써 성과지표로 산출지표(output)나 결과지표(outcome)가 투입이나 과정지표보다 우수하고 이를 장려하고 있지만, 이에 대한 새로운 인식의 도입이 필요하다. 투입지표보다 결과를 중시하는 경향은 성과관리의 핵심적인 요인이면서 재정낭비를 줄이는 바람직한 방향(Schick, 2004)이라고 믿는 경향이 강하였다. 하지만 재정적 낭비의 주범으로 인식된 투입요인은 투입이 증가된 그 자체가 수혜자 중심의 서비스 제공을 확대한 노력으로 전환되어야 한다.

보건복지가족부의 정책사업은 산출지향적인 정책분야인 SOC 사업등과 비교하면 성과관리에서 과정관리의 측면이 보다 더 부각된다. 만약 수혜자를 중심으로 사업을 관리한다면 투입의 증가율이나 증가수준이 결과와 연계된 정책행위이며 이는 성과로 간주되어야 한다. 산출중심의 공공서비스 제공은 제공자를 부각시키지만, 성과중심의 공공서비스 제공은 수혜자를 부각시킨다(김이석, 2006). 보육료 지원사업에서 투입확대가 정책목표라면, 정책적 노력에 의한 투입의 증가와 보육료 수혜자층의 증가는 그 자체가 정책성과의 달성으로 간주될 필요가 있다는 것이다(박경돈·이재원, 2009).

7) 성과목표간 충돌과 관리실효성의 문제

현행 성과관리에서 2원적인 성과목표를 가질 수 없는 성과관리체계이다. 예를 들어 수혜자층 확대와 비수혜자에 대한 재정누수방지 같은 상호충돌적인 성과목표가 동시에 설정될 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 지방자치단체의 자율적인 성과목표제시와 배타적인 성격을 가진 성과목표의 설정이 보장될 때 보다 완결적인 성과관리가 가능하다.

동시에 설정된 성과목표가 관리의 실효성 측면에서 의미있는 지표인지도 문제이다. 위의 논의

에 덧붙여 부처나 지자체가 실제로 관리가능한(manageable) 지표만 작성하도록 하는 지표 설정기준이나 지침이 필요하다. 실제로 보건복지가족부에서 내세우는 성과지표의 경우, 관리를 제대로 하더라도 전략적으로 의의가 약한 지표가 많다. 예를 들어 박경돈·이재원(2009)은 보건 분야내 국민건강은 항상 중요한 전략목표이며 당연시되기 때문에 지표설정시의 의의가 반감된다고 하겠다. 보다 보편적이고 대중적이지는 않지만 당해 연도의 차별화된 목표를 인정할 때, 외부영향요인이 극대화된 지표를 지양하고 정부가 자율적으로 관리가능한 성과목표나 성과지표를 설정할 수 있다.

3. 복지보조사업의 바람직한 성과관리를 위한 전략

1) 성과관리를 위한 실무의 애로사항 분석

(1) 성과관리 체계상의 문제점 분석

지방정부에 의한 성과관리가 부적절한지에 대한 논의가 필요하다. 현재 중앙부서, 광역자치단체, 기초자치단체로 구분하여 3개 근무처에 종사하는 복지전문공무원에 대한 설문조사에서(강영철·박경돈, 2009) 성과관리에 대한 상이한 의견차가 나타났다. 첫째, 중앙정부와 광역자치단체는 정보수집 및 모니터링 영역에서 ‘성과관련 통계정보 신뢰’에 대한 긍정적으로 답변한 반면, 기초자치단체는 상당히 부정적으로 응답하였다.

아울러 인센티브활용의 영역에서 성과관리의 평가를 ‘승진기준으로 활용하거나 성과금 배분기준으로 활용’하는 데에는 3개의 공무원집단 모두 강하게 반대하고 있는 것으로 나타났다. 이는 인센티브를 통한 성과고양과 조직학습을 통한 지속적인 향상 또는 개선이라는 전략을 목적으로 하는 성과관리와는 동떨어진 응답으로 성과관리체계에 대한 불만을 표출한 것으로 보인다. 특히 3자 모두 현재의 성과관리제도에 대한 환류장치로서의 기능에 대한 불만은 자기 책임하의 성과관리제도의 재편이라는 숙제를 안긴 것으로 보인다. 이와 함께 ‘성과주의 관리기조의 정착’이라는 응답이 3점 이하의 낮은 점수(2.77/5점 만점)를 보여 동일한 불만이 표출된 것으로 보인다.

덧붙여서 성과관리체계의 시급성의 영역에서는 ‘현실적으로 가능한 중장기비전계획 재정립’이 가장 우선순위가 높은 것으로 드러나 비전과 목표체계를 장기적인 시계에서 정립한 후 성과를 고양하는 계획의 수정을 바라고 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 밝힌 미래비전적인 전략계획의 수립이 되지 않고 있는 현재의 문제점에 대한 반응으로 풀이된다.

(2) 성과관리 대상에 대한 문제점 분석

현재 실시중인 복지사업에 대한 성과관리가 계속적이고 필요하다는 가정하에 성과관리체계를 논의한 측면이 있지만, 분권교부세 사업 중 성과관리가 부적절한 사업 영역이 무엇인지를 파악해 보았다. 중앙정부의 국고보조사업으로 환원이 필요한 사업 분야에 대해 의견조사를 위해, 현

분권교부세 사업 가운데 중앙정부의 국고보조사업으로 환원이 필요한 사업에 대한 설문에서 주로 노인복지사업과 아동복지사업이 지방정부로의 이양에도 불구하고 중앙정부의 국고보조금 사업으로 재환원이 필요하다는 의견을 보였다(박경돈외, 2010).

국고보조금 사업으로의 재환원의 요구, 소속주체에 대해 이양된 분권교부세 사업의 개편방안에 대한 설문을 하였다. 설문에서 개별 국고보조사업으로 환원할지의 여부, 소속주체로 보건복지부, 행정안전부, 또는 기획재정부 소관의 사회복지포괄보조로 전환할 것인지에 대한 의견을 물었다. 그 결과 과거와 같이 개별 국고보조사업으로 환원하자는 응답(n = 283)이 우수하였다. 이 때 응답 지자체 공무원은 보건복지가족부로의 환원에 적극적으로 환영을 하였다.

〈표 5〉 분권교부세 복지사업의 개편대안

설문문항	비율(%)					평균 (점수)
	① 매우 반대	② 반대	③ 보통	④ 찬성	⑤ 매우 찬성	
과거와 같이 개별 국고보조사업으로 환원 (n = 283)	1.1	14.5	31.1	29.7	18.4	3.34
보통교부세로 통합(완전 지방이양) (n = 279)	13.6	19.7	30.5	19.0	8.2	2.62
사회복지사업 추가 이양하여 포괄보조 확대 (n = 281)	11.7	12.5	34.2	23.5	8.9	2.78

* 재인용(박경돈외, 2010)

특히 개별 국고보조사업으로 환원하자는 의견이 48.1% 이상의 찬성범주에 속하여 지방자치단체가 성과관리의 측면에서 애로가 많음을 알 수 있으며 중앙으로의 사업회귀를 통해 중앙정부와 지방자치단체가 성과책임의 공유하는 대안을 선호하고 있는 것으로 풀이된다. 기존의 포괄보조금 사업도 국고보조금 사업으로 환원하여 재원이 확충된 상황에서 보다 확대된 복지보조사업을 구상한 다음 한 차원 높은 수준에서 성과관리를 하는 방향으로의 재편이 필요한 것으로 해석된다. 총괄적으로 요약하면, 성과결과를 인센티브제 기준으로 사용하는 것에 대해 반대하며, 현재 재원이 약하거나 사업관리가 불분명한 분권교부세 사업을 국고보조사업으로 환원하여 대안위의 복지보조사업으로 운용해야 성과관리가 가능하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

2) 보다 나은 성과보고 및 성과정보를 위한 논의

(1) 창출성과 제시의 다양화

성과측정이 복지서비스나 사업의 효율성(efficiency), 질(quality), 효과성(effectiveness)에 대한 성과정보의 정규적인 수집이나 보고라고 한다면(Urban Institute, 1980), 기존 보고형식이나 성과정보를 생성해내는 방식에서의 차별화를 전략적으로 가져갈 수 있겠다.

예를 들어 연간 160명의 수혜자가 보고되었고 이때 96,000만원의 비용이 투입되었다면, 능

률성(efficiency)은 수혜자 한 명당 600만원($=96,000 \div 160$)이다. 이와 다른 시각인 복지보조사업의 생산성(productivity) 측면에서는 1,000만원당 1.67명 정도의 수혜자가 혜택을 입었다($=160 \div 96,000 \times 1,000$)고 표현할 수 있다(Hatry, 2001). 따라서 동일한 성과정보라고 할지라도 성과를 새롭게 해석하는 노력이 필요하다. 특히 성과목표를 달성함에 있어 사업집행을 통해 완화적 목표, 예방적 목표, 예방적 목표, 처벌적 목표, 치유적 목표 중 어떤 것을 달성했는지를 구체적으로 적시하여 성과정보 산출의 다양성을 고양할 필요가 있다.

(2) 성과목표의 질적 측면 고려

복지정책별로 다양한 성과관리 전략이나 목표를 규정할 수 있다. 계량적인 측정이 힘들고 과정적인 관리의 측면이 강하면서 경제분야사업 등과 같이 기계적인 성과지표의 적용이 힘든 분야인 복지보조사업의 경우, 보다 다양한 차원 즉 질적인 차원의 사업측면을 고려한 성과지표를 작성할 수 있겠다. 과정관리와 행정관리의 성격이 강하다면 이는 질적인 측면이 보다 더 고려되는 사업분야인 것이다.

기초생활이나 빈곤에 대한 거버넌스 구조하에서 서비스 제공자의 성과관리와 부정수급방지라는 서비스 수혜자 간의 상호작용에 대한 고려가 적었다(Soss et al, 2011). 특히 상당한 성과에 대한 압력(performance pressure)이 측정할 수 없는 가치나 행위에 대한 관심을 적게 가지도록 만들었다(Radin, 2006). 따라서 복지보조사업에서 결과나 양적 계량화가 힘든 상황에서 과정적 성과지표가 특히 중요하다면 성과관리상 복지보조사업의 질적인 측면을 대폭 고려하는 성과시스템의 구축이 요구된다.

〈표 6〉 복지보조사업의 질적인 측면

복지사업의 품질 차원	정의
접근성(accessibility)	프로그램이나 사업에 대해 손쉽게 접근할 수 있는 정도
보증성(assurance)	사업관련 직원의 상냥하고, 사려깊고, 배려있고, 높은 역량의 정도
의사소통성(communication)	프로그램에 대한 정보가 제대로 제공되며, 이해할 수 있을 정도로 제공되는 정도
역량성(Competency)	사업관련 공무원의 필수적인 지식과 역량을 갖춘 정도
동조성(conformity)	복지보조사업이 제공하려는 기준을 준수하는지의 여부
항상성(durability)	복지보조사업의 성과가 지속되어 쉽게 사라지지 않는 정도
대응성(responsiveness)	시의적절하게 복지프로그램이 전달되었는지의 여부
반복성(reliability)	시간별이나 수혜자별 복지보조사업이 일치성이 높은 수준에서 제공되어 왔는지의 여부
인간성(humaneness)	수혜자의 위엄이나 자조의 감정을 보호하는 형태로 복지보조사업이 제공되었는지의 여부

인용: Martin & Kettner(1996)

(3) 일상적인 성과점검 및 성과파트너십 체계

특히 성과관리 우수사례를 작성하고 이를 파급시키는 입장에서 보면 성과관리는 지방의 재량권과 상충되는 면이 있다(Soss, 2011). 가장 지방의 좋은 사례는 다른 지방에 적용되지 않는다. 그

리므로 한 지방자치단체의 성과를 다른 지방자치단체에 이식하기 보다는 자신의 과거의 산출과 현재의 산출을 비교하는 것이 보다 바람직하다. 이를 위해 일상적인 성과점검을 도입하여 최종적인 성과평거나 관리의 오류를 바로바로 잡아나가면서 서비스 공급자에게는 보다 엄격한 성과계약(performance contract; service agreement, Rix, 2006)을 적극적으로 활용하고 성과를 향한 중앙과 지방의 성과파트너십(performance partnership)¹⁾을 육성해 나가는 노력이 필요하다.

VI. 사회복지보조 사업의 성과관리 요약 및 시사점

1. 사회복지보조사업의 성과관리

본문에서 사회복지보조사업의 성과관리를 여러모로 분석하였다. 분석과정에 앞서 지방자치단체의 재정력이라는 시각에서 재정형평성과 재정집중이 문제가 되고 있었다. 낮은 재정자립도를 가진 자치단체는 국고보조금의 부담비율이 증가하는 문제가 나타났다. 동시에 국고보조금의 예산증가보다 지방의 부담증가가 더 큰 것으로 드러나 국고보조사업의 방향성에 의문을 던지고 있다. 동시에 산정 근거가 미약한 기준보조율과 차등보조율로 인해 지자체간 재정형평성이 낙후되고 획일적 조치에 대한 타당성에 의문이 발생하였다.

국내 사회복지 분야의 성과관리를 살펴보면, 보조금 법령에서의 성과관리 근거미약, 공급자 중심의 성과관리로 인한 적극적 성과조치의 미흡, 미래를 내다보지 않는 단편적이고 근시안적 복지사업, 정책관리 주체간 또는 프로그램간의 파편화의 문제를 제시하였다. 이에 덧붙여 사회복지보조사업의 성과관리는 정부간 성과목표의 해석의 차이, 불안정한 자원배분, 예산재량권과 실질적 성과관리의 의미, 성과측정 및 성과지표의 정당성 문제, 성과목표간의 충돌현상 및 관리실효성을 기술하였다.

특히 바람직한 성과관리를 위한 제언에 앞서 중앙정부, 광역자치단체, 지방자치단체 3자가 성과관리에 대한 불만이 고조됨을 알 수 있었고, 동시에 현재 이양된 분권교부세 사업도 중앙정부로 환원시켜 책임과 자원확보의 합리성을 담보하려는 의견이 많았다. 아울러 보다 바람직한 성과정보의 창출 및 보고를 위해 창출성과제시의 다양화, 성과목표의 질적 측면 강화, 일상적 성과점검과 성과파트너십 체계의 구축을 제시하였다.

1) 미국의 환경처와 주정부간의 성과파트너십(performance partnership)의 목적은 (1) 환경적인 조건과 프로그램의 수요에 대한 정보에 기반한 공공기획과 우선순위의 결정, (2) 가장 환경적 문제를 악화시키는 요인에 대해 주정부에게 직접 재원을 제공함으로써 보다 향상된 유연성의 제공, (3) 환경적 지표와 결과를 측정하고 프로그램을 관리하는 정통적 행위측정의 균형, (4) 환경문제에 대한 혁신적 전략의 장려, (5) 환경보호노력에서의 환경적 제약과 조건에 대한 공중의 이해 고양을 목적으로 한다(www.epa.gov).

2. 합의 및 시사점

복지보조사업의 특징은 우선적으로 행정적인 지원과 관리에서의 부담이 증가된다. 이는 실제적인 정책관리주체(지방자치단체)와 형식적인 정책관리주체(중앙부서)간의 복지보조금을 둘러싼 정치경제적 관계가 형성되므로 성과책임에 대한 관점에서 재원마련의 핵심역할을 하는 중앙정부와의 괴리 때문에 나타난 정부행정부담(governmental administrative burden)이 높다. 업무수행에도 바쁜 지방자치단체 담당자는 상위의 지자체나 중앙정부에 대한 보고의 문서작성 부담 때문에 관례적인 정책집행과 형식적 복지조치가 만연하여 복지정책의 혁신성이나 서구에 서 많이 거론되는 복지실험이 등장할 가능성(Talbot, 2005)에 부정적인 영향을 준다.

둘째, 첫 번째의 논의에서 출발한 것으로, 중앙의 재정책임과 지방자치단체의 정책책임의 이중성 때문에 구조적 불안정이 존재한다(박경돈외, 2010). 재정책임이 없는 지자체는 우선적으로 담당주체들의 도덕적 해이가 나타나며, 재정효율화의 달성을 위한 유인이 적다는 것이다. 동시에 재정적인 효과성 측면에서 혁신적인 조치를 취할 가능성은 더 낮아진다. 아울러 일반적인 성과관리는 하나의 재원과 명령통일 체계내에 있는 단일부서나 조직을 가정하였기 때문에 다수의 재원조달과 상이한 성과책임 및 성과목표로 구성된 복지보조사업을 대상으로 한 성과관리시스템을 완비한다는 노력 그 자체를 그대로 적용하는 데는 한계가 있다.

셋째, 동시에 국가 전반적인 수준에서 복지재정을 고려할 입장에 있지 않은 지방자치단체는 근시안적이고 지방비의 부담이 최소화되는 방향으로 정책결정과 정책집행을 할 가능성이 높아 복지프로그램의 성과를 유도하는 성과관리와는 동떨어진 제도가 창출되는 문제가 있다. 그러므로 투입 대비 산출을 극대화하려는 적극적인 능률성(progressive efficiency; 정정길, 2002)을 목적으로 한 성과관리제도는 보조사업의 제도 자체가 지니는 한계로 인하여 투입의 강화를 가져오고 비능률적인 집행으로 귀착된다.

이에 대한 개선대안으로 첫째, 새로운 성과관리 체계의 조성이 요구된다. “부문(impact)-프로그램(outcome)-단위사업(output)-세부사업(process)” 가운데 프로그램수준의 성과관리 전략을 채택하여(박경돈 · 이재원, 2009), 대단위의 사업에 대한 성과관리를 충분한 재원과 재량하에서 수행하는 것이 바람직하다.

둘째, 성과관리의 본질적인 부분과 비본질적인 부분의 분리이다. 이를 위해 가치지향적이고 정치성이 강한 영역에서의 성과는 단기적으로 해석하지 말고 장기적인 시계에서 방향성을 타진하여야 한다. 아울러 중기적인 비전이나 목표설정하에서 과정적 관리와 질적인 관리를 중시하는 성과관리체계로 이행되어야 한다.

셋째, 재정적인 안정성을 기반으로 한 지방자치단체의 부담완화이다. 이를 위해 필요수요를 계속적으로 정확하게 산정하려는 중앙정부의 노력이 요구된다. 동시에 현 자원배분 기준의 경로 의존성을 탈피하여 기준보조율과 차등보조율에 대한 대안적 지표의 마련이 필요하다.

다섯째, 분권화된 정책지향성을 위한 재량의 위양(devolution)이 필요하며 실제적으로 성과

관리의 패기지를 작성할 수 있는 재량과 성과계약에 대한 재량이 지자체 공무원들에게 포괄적으로 주어져야 한다. 이를 통해 행정관리적인 행태에서 벗어나 지방에서 필요한 수요나 수혜자층에 입각한 전략적인 성과관리를 할 수 있는 계기를 마련해야 한다. 이런 기회의 귀결로 현재의 관리지표에 대한 관리에서 결과지향적 정부혁신에서 강조하는 관리가능한 최종 산출물 중심의 성과관리가 중심이 되어 인센티브 배분의 기준이 되는 성과관리 체계가 조성될 것이다.

현재의 국고보조금 사업체계하의 성과관리는 가치성, 분절성, 책임성의 미약, 재량과 재원의 부족 등으로 인해 명시적인 성과목표의 마련과 전략계획의 구체화가 어렵다. 이런 분위기에서 사회적인 복지위기사황에 대응할 수 있는 전략을 채택하는 움직임은 중요하며 이를 성과관리에 대한 압력(performance preassure)속에 성과파트너십(performance partnership)으로 극복해 나갔으면 한다.

[참고문헌]

- 감사원.(2008). 사회복지분야 지방이양사업 운영실태에 대한 감사결과.
- 강영철 · 박경돈.(2009). 우리나라 재정성과 향상에 관한 연구: 복지와 IT분야를 중심으로. KIPA보고서.
- 구인회 · 양난주 · 이원진.(2010). 기초보장제도 등 국고보조금 사업을 통하여 본 중앙과 지방의 합리적 재원분담 방안. 정책토론회 <지속가능한 복지재원의 조달과 정책과제>.
- 권오성 · 배인명 · 김성철 · 서성아.(2005). 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안. 한국행정연구원 연구보고서.
- 권혁인.(2007). 복지재정 환경변화에 따른 바람직한 지방재정의 대응과제, 한국지방재정공제회, 지방재정(5).
- 김이석.(2006), “시장경쟁의 올바른 이해와 바람직한 재정개혁의 방향”, 「재정정책논집」, 8(1).
- 김종순 · 김성주.(2008). 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석. 「한국지방재정논집」, 13(1)
- 박경돈 · 이재원.(2009). 사회서비스의 성과관리 현안과 개선방안. 한국지방재정학회 공동추계 학술대회.
- 박경돈 · 이정희 · 이원희 · 이재원. (2010). 복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구. KIPA보고서.
- 보조금예산및관리에관한법.(2009). 보조금예산및관리에관한시행령. 대법원.
- 사회복지예산보조금 지원에 관한 특례법안(2009). 장제원의원 대표발의.
- 윤종진.(2007). “국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안”, 「지방재정」, 3호.
- 이유주.(2010). 지방자치단체 사회복지재정 현황 및 개선방안. 국회입법조사처 현안보고서.

- 이재원.(2007). 사회투자정책과 국가재정운영 과제. 「한국지방재정논집」, 12(2).
- 이재원.(2009). 포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제 : 분권교부세, 균특회
계, 그리고 지역사회서비스투자사업을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 14(1).
- 임성일.(2007). 사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙 지방정부간 재정관계 재정립. 지방재정.
- 정정길.(2002). 행정학의 새로운 이해. 대명출판사.
- 조성한 · 임재현 · 주재현 · 한승준.(2008). 사회복지정책론. 법문사.
- 하능식 · 신두섭.(2009). 지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략. 한국지방행정연구원
연구보고서.
- Esping-Andersen, G.(1990). The three worlds of Welfare Capitalism. Cambridge:
Polity Press.
- Hatry, H. P.(2001). What Type s of performance Information Should be Tracked? in
Forsythe, D. W.(eds.) 「Quicker Better Cheaper: Managing Performance in
American Government」. Rockefeller Institute Press.
- Martin, L. L & Kettner, P. M.(1996). Measuring the Performance of Human Service
Programs. Sage Publications.
- Moynihan, D. P.(2008). The Dynamics of Performance Management: Constructing
Information and Reform. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Radin, B. A.(2006). Challenging the performance movement: Accountability,
complexity, and democratic values. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Rix, M.(2006). Performance Contracts, Corporate Governance and the Third Sector:
The Case of the NSW Community Legal Sector. Sydney Business School paper.
- Soss, J., Fording, R., & Schram, S.(2011). The Organization of Discipline: From
Performance Management to Perversity and Punishment. Journal of Public
Administration and Research Theory, 21: i203 –i232.
- Stiglitz, J. E.(2000). Economics of the Public Sector. NY: Norton & Company.
- Talbot, C.(2005). Performance management. In The Oxford handbook of public
management, eds. E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., and C. Pollitt, 491-517. Oxford:
Oxford Univ. Press.
- Tiebout, C. M.(1956). "A Pure Theory of Local Expenditures." Journal of Political
Economy, 64(5): 416-424.
- Van Slyke, D. M.(2002). ‘The Public Management Challenges of Contracting with
Nonprofits for Social Services’, International Journal of Public Administration,
25(4): 489-517.

