

【책임연구자】

오윤섭 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

국고보조사업의 관리위험과 관리통제 개선방안
감사원 감사연구원, 2015(공저)

보건산업육성을 위한 효율적 사업 수행방안 연구
한국보건사회연구원, 2016(공저)

【공동연구진】

강지원 한국보건사회연구원 전문연구원

이세미 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2016-33

사회보장제도 평가 체계 내실화 방안 연구

발행일 2016년 12월 31일

저자 오윤섭

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 경성문화사

가격 6,000원

발간사 <<

우리나라의 사회보장 지출은 지난 수십 년간 증가하여 현재 국민소득의 10.7%에 달하는 수준이 되었다. 국민의 체감도가 높은 사회보장정책의 설계와 제도 구현은 정책 담당자의 핵심 업무가 되었고 동시에 정책 효과에 대한 지속적인 모니터링과 평가는 정책 실무의 한 부분으로 자리 잡았다.

1차 사회안전망과 2차 사회안전망의 확대로 사회보장 사업이 확대되었고 이에 대한 재정 투자의 비중이 높아졌다. 이와 비례하여 정책에 대한 성과 관리의 중요성이 점차 증가하고 있다.

성과 관리의 주요 수단으로 활용되고 있는 사회보장과 관련한 다양한 평가 제도는 지속 가능한 사회보장제도를 위해 필수 불가결한 조치이지만 다른 한편으로는 평가의 실효성과 피로도에 대한 우려가 제기되고 있다. 즉 평가 제도 신설에 따라 유사 중복적인 사업이 다양한 평가에 노출됨으로써 평가 자체의 실효성에 의문이 생김과 동시에 평가 결과의 신뢰성을 확보하기 어렵다. 또한 평가 확대에 따른 피평가기관 혹은 피평가자들의 업무 부담은 평가 자체의 부실을 야기할 수 있다.

사회보장 분야에서 평가의 중요성을 제기함과 동시에 실효성 높은 제도로 정착시키기 위한 노력으로 시도된 사회보장 평가 체계 내실화 방안 연구는 이런 점에서 시의적절하다고 하겠다. 평가 제도가 지닌 다양한 문제 중에서 평가 체계에 대한 문제 제기를 함으로써 사회보장정책을 주관하는 부처 외에 정부의 성과 관리를 담당하는 국무조정실과 기획재정부의 관심을 끌기에 충분한 주제이다.

특히 이 연구 보고서에서 제기하고 있는 내적 평가 체계와 외적 평가 체계의 문제점은 단일 부처의 문제 인식만으로는 해결될 수 없는 사안이다. 이 연구 보고서의 발간을 계기로 우리나라 사회보장제도의 평가 체계 개선을 위한 관련 부처의 현명한 대응을 기대하는 바이다.

2016년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구 방법 및 연구 내용	15
제2장 평가 이론과 평가 운영상의 쟁점	17
제1절 개요	19
제2절 평가 이론과 실무상의 쟁점	20
제3절 평가와 성과 관리	40
제4절 소결	45
제3장 해외의 사회보장 평가 제도	49
제1절 미국의 사회보장 평가 제도	52
제2절 영국의 사회보장 평가 제도	61
제3절 독일의 사회보장 평가 제도	67
제4절 소결	77
제4장 우리나라의 사회보장 평가 제도	81
제1절 사회보장 평가 체계 개요	83
제2절 사회보장 평가 체계의 문제점	90
제3절 소결	119

제5장 결론: 사회보장제도 평가 체계 내실화 방안	121
제1절 평가의 내적 체계 개선 방안	123
제2절 평가의 외적 체계 개선 방안	130
제3절 법·제도 개선방안	134
참고문헌	143

표 목차

〈표 2- 1〉 진실형 방식 평가방법론과 실험방식 외의 평가방법론 적용	29
〈표 2- 2〉 평가방법론의 비교	32
〈표 2- 3〉 사업 평가와 성과 관리의 차이	45
〈표 3- 1〉 최근 평가가 의무화된 사회보장제도	71
〈표 4- 1〉 성과 평가 대상 사업군	89
〈표 4- 2〉 기본 평가와 핵심 평가의 특징 비교	90
〈표 4- 3〉 제1차 사회보장 기본계획(2014~2018) 평가 체계	92
〈표 4- 4〉 2015년 시행 계획 평가 프레임워크(예시)	93
〈표 4- 5〉 시행 계획 수립과 성과 평가 일정	98
〈표 4- 6〉 제1차 사회보장기본계획 평가 지표	102
〈표 4- 7〉 아동 정책 시행 계획 평가 지표 체계	106
〈표 4- 8〉 청소년 정책 시행 계획 추진실적 평가 지표 체계	107
〈표 4- 9〉 사회보장 시행 계획과 청소년 정책 시행 계획	108
〈표 4-10〉 정부업무평가의 평가 유형	110
〈표 4-11〉 중앙행정기관을 대상으로 하는 성과 관리 제도	112
〈표 4-12〉 기획재정부 자율 평가 지표 체계	113
〈표 4-13〉 통합 재정 사업 평가 지표 체계	113
〈표 4-14〉 사회보장 사업 대상 평가 체계 비교	115
〈표 4-15〉 사회보장 사업 평가 대상 사업군 비교	119

그림 목차

[그림 1-1] 연구 흐름도	16
[그림 2-1] 평가 이론 나무	23
[그림 3-1] 성과개선위원회(PIC)의 구성	56
[그림 3-2] 중점성과 목표 선정 과정	59
[그림 4-1] 성과 평가 수행 체계	87
[그림 4-2] 통합 자율 평가	111
[그림 4-3] 재정 사업 심층 평가의 주요 요소	116

Abstract <<

Study about the Restructuring of Evaluation Systems in Social Securities

In the past, social expenditure increased continuously to 10.7% of GDP. Now, the effective design of the social policy and its implementation is the core business of the policy decision makers. At the same time, the monitoring and evaluation of the policy became the part of the policy itself.

With increasing demand for the social intervention and also investment in this area, the performance management of policy gains its importance. It is regarded now also a necessary measure for assuring the sustainable the social securities, but it is suggested that it makes the policy makers big burdens.

1. 연구의 배경 및 목적

사회보장제도의 효과성과 지속성을 보장하는 수단으로 평가 제도가 정착하기 위해서는 각종 평가 제도 내의 정합성을 높이고 평가 제도 간의 연계, 평가의 대상 및 방법 개선 등 사회보장 평가 체계의 내실화가 요구된다. 그러나 그동안 공공 부문 평가에 대한 연구는 많이 존재했지만 상대적으로 사회보장 분야의 평가 정책에 대한 분석은 많지 않다. 이 연구는 평가가 사회보장 분야에서 본질적 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 제도화되고 시행될 수 있도록 유도하기 위해 현재의 사회보장 평가 제도의 현황을 살펴보고 평가 체계의 관점에서 문제점을 파악하여 이를 개선할 수 있는 내적·외적 체계의 내실화 방안 도출을 목적으로 하였다.

2. 주요 연구 결과

제2장에서 살펴본 평가 이론과 평가 실무에서의 검토는 평가에 다음과 같은 쟁점이 있음을 보이고 있다.

첫째, 존재론적·인식론적 관점의 차이가 평가를 하는 방법의 차이를 만들며, 그뿐만이 아니라 평가자의 역할과 평가 결과의 활용 측면에서도 다른 입장과 태도를 만들어 낸다. 특히 사회보장과 같은 정부의 활동 영역은 투입되는 예산 등 자원의 규모가 방대할 뿐만 아니라 이해관계자의 입장 대립이 크고, 높은 정치성을 띠는 분야에서의 입장 차이는 더욱 클 수밖에 없다. 따라서 정책 또는 사업을 대상으로 평가를 할 경우 평가의 정

4 사회보장제도 평가 체계 내실화 방안 연구

의·목적·방향, 평가자의 자격 및 권한, 평가 절차, 평가 후 활용 등 반드시 고려해야 할 사항들을 명시적으로 해야 한다.

둘째, 공공 부문에서 평가는 평가 자체로서보다는 성과 관리 수단으로 발전해 널리 활용되고 있는 추세이다. 따라서 성과 관리와 평가의 주체, 성과 관리와 평가의 대상, 성과 관리와 평가 결과 활용, 그리고 양자 간의 관계 설정이 매우 중요하다. 따라서 사회보장과 같은 특정 분야의 평가를 한다고 할 때 평가와 관련한 서로 다른 견해를 고려하여 평가 목적에 맞는 명확한 평가 정책 수립이 필요하다. 보통 이러한 사항들은 평가 정책(policy on evaluation)으로 집약할 필요가 있다.

제4장의 사회보장 평가 체계 분석 결과를 내적·외적 평가 체계의 문제점으로 나누어 보면 다음과 같다.

먼저 내적 평가 체계의 문제점은 첫째, 성과 목표와 성과 지표 간의 적절성 부족으로 성과 지표 달성에도 정책에 대한 체감도가 낮다. 둘째, 개별 부처에서 자체적으로 작성하는 성과 목표와 성과 지표의 연계, 성과 지표 측정 산식 등의 한계도 존재한다. 셋째, 정부의 성과 관리 체계는 주관 부처와 법적 근거, 추진 체계 등에 차이가 있어 매우 복잡한 구조로 되어 있다. 서로 다른 부서 혹은 팀에서 각각을 관리하고 있어 유사·중복적인 평가 대상 사업의 평가 지표가 다르거나 평가 결과가 상이하게 나타나기도 한다. 넷째, 자체적으로 성과 관리 노력을 기울이고 있는 정부 부처와 지방자치단체의 입장에서는 성과 관리를 위한 성과 관리 체계로 인한 피로감을 고민해야 한다. 다섯째, 특정한 사업(군)을 대상으로 하는 하향식 평가의 경우 평가 결과 활용 등에 강력한 기제가 마련되지 않으면 평가를 위한 평가로 전락할 우려가 있다. 여섯째, 현재 사회보장 분야의 평가와 관련된 사항들은 평가 대상 선정에서 평가자 선정, 평가 과정, 평가 결과, 평가 후 사후 관리 등과 관련한 거의 모든 단계의 정보가 공개되고

있지 않다.

외적 평가 체계의 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 사회보장 시행 계획의 사업과 아동(또는 청소년) 등 분야별 복지 시행 계획서상의 사업이 동일한 경우 이 사업은 서로 다른 평가 체계에서 유사하지만 서로 다른 배점으로 평가되는 불합리가 생겨난다. 동일한 사업임에도 각기 다른 평가단에서 다른 평가 프레임워크로 평가되어 위원회를 통해 차년도 시행 계획에 반영된다.

둘째, 이전의 재정 사업 자율 평가는 전 부처의 재정 사업을 대상으로 3년 주기로 전체 사업을 평가한 반면 간소화된 통합 재정 사업 평가는 매년 전체 재정 사업에 대해 수행해야 한다. 이 통합 재정 사업 평가에 적용되는 평가 프레임워크는 사업 관리의 적정성과 목표 달성 및 성과 우수성 등 총 2개의 평가 항목에 4개의 세부 지표를 통해 재정 사업에 대한 평가를 하도록 하고 있다. 그러나 이러한 평가의 기본은 이미 사회보장 평가에서 살펴보았던 평가 틀과 크게 다르지 않다. 또한 복지 관련 개별법에 근거를 두고 시행되는 시행 계획 평가의 평가 지표 체계와도 큰 차이가 없다.

셋째, 사회보장 기본계획에 근거한 시행 계획상의 관리 과제와 개별법에 근거하여 수립된 기본계획에 따라 수립된 시행 계획의 관리 과제, 재정 사업 자율평가의 대상 사업은 상당 부분 일치할 것이 분명하다. 그렇다면 동일한 과제 또는 사업이 한 번은 사회보장 시행 계획 평가에서, 다른 한 번은 개별법에 따른 시행 계획 평가에서, 그리고 재정 당국이 주체가 되어 관리하는 성과 관리제도 내 통합 재정 사업 평가 등 각기 다른 평가 제도에 따라 매년 평가되고 그 결과가 차년도 시행 계획 또는 사업 개선에 반영된다. 또한 동일한 사업을 각기 다른 평가 제도에 따라 평가하는 것도 문제지만 유사한 평가 프레임워크이면서 각 항목별 배점이 상이

한 경우 동일 사업인데도 경우에 따라서는 평가 결과가 상이할 수가 있어 평가의 신뢰성이 떨어진다. 통합 재정 사업 평가의 경우 평가 결과가 공개되고 있지만 사회보장 시행 계획 성과 평가의 경우 요약 보고만 공개되므로 사업별 평가결과는 확인할 수 없다. 각각의 평가 결과가 유사한지도 파악할 수 없다.

넷째, 사회보장 평가는 시행 계획 평가 외에 사회보장심의위원회 사무국 사회보장평가과가 주관하는 기본 평가와 핵심 평가가 있다. 이러한 평가는 성과 관리 제도의 일환으로 시행되고 있는 재정사업 심층 평가와 유사성이 있다.

다섯째, 지금까지 내적·외적 평가 체계의 문제점으로 각각 지적된 것 외에 공통적인 문제점이 있다. 이는 사회보장 평가 정책이 부재하다는 점이다. 성과 평가든 기본 평가나 핵심 평가든 평가의 실효성을 높이기 위해서는 평가와 관련한 제반 요소들, 평가 목적, 제반 법규, 평가 수행 체계, 평가 자원, 평가 과정, 평가 결과의 제시와 활용, 이해관계자와의 관계 등을 명확히 해야 한다. 그러나 사회보장 평가의 경우 「사회보장기본법」이나 개별법에 규정되어 있는 내용과 ‘사회보장위원회 운영계획’에 제시되어 있는 것이 전부이다. 현행 조건에서는 평가 대상 선정, 평가 과정, 평가 결과, 평가 결과의 환류, 평가 결과 공개 등 평가를 둘러싼 논란에서 자유로울 수 없다. 결국 앞에서 언급한 평가 정보의 비공개도 평가 정책의 부재와 밀접한 관계가 있는 것으로 볼 수 있다.

3. 결론 및 시사점

사회보장 평가 체계의 개선 방향을 내적 체계 개선 방향과 외적 체계개선 방향으로 나누어 보면 아래와 같다.

내적 체계 개선 방안은 크게 여섯 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 「사회보장기본법」에 평가 및 평가 결과의 환류를 명확하게 제시해야 한다. 사회보장 기본계획과 시행 계획에 대해 정책 목표 수립과 사업의 설계 및 관계 설정, 평가 결과의 환류 등을 명확하게 법에 명시할 필요가 있다.

둘째, 사회보장 사업의 성과 관리 제도와 사회보장 사업의 평가를 분리하여 역할 분담을 할 필요가 있다. 셋째, 사회보장 기본계획 및 시행 계획의 자율성을 강화할 필요가 있다. 사회보장 기본계획 및 시행 계획상의 성과 지표, 부처 성과 지표, 재정 사업 자율지표 등과 연계하여 작성할 수 있도록 하되 평가 결과의 신뢰성을 제고하기 위해 동일한 평가 지표는 반드시 명시하도록 할 필요가 있다. 넷째, 평가 지표의 단순화가 요구된다. 기본 평가의 평가 지표는 기존의 성과 관리 및 정책 평가의 성과 지표(정부성과 관리, 재정 사업 자율 평가, 사회보장 기본계획 및 시행 계획 등)와 연계하고 부처별·사업별 자율 평가가 가능하도록 단순화(체크리스트)할 필요가 있다. 다섯째, 사회보장제도 핵심 평가의 평가 대상 선정 방식을 제도화해야 한다. 기본적으로 핵심 평가는 기본 평가의 결과를 토대로 평가 대상을 선정할 필요가 있다. 여섯째, 사회보장제도의 신설·변경 사업에 대한 사전 평가 제도 도입을 고려할 필요가 있다.

이 연구에서 사회보장제도의 외적 평가 체계에 관한 문제를 「사회보장기본법」내에서 평가 제도와의 관계 설정, 「사회보장기본법」과 사회보장 관련 개별법에 각각 근거한 평가 제도 간의 관계 설정, 「사회보장기본법」과 사회보장 관련 개별법, 그리고 「정부업무평가기본법」과 「국가재정법」에 근거한 각종 평가 제도 간의 관계 설정 등 크게 세 가지 범주로 나누어 살펴보았다.

첫째, 「사회보장기본법」내에서 평가 제도와의 관계 설정의 경우에는 만일 성과 정보를 예산 또는 인사 등에 반영 가능하다면 평가 결과는 상

보적인 기능을 수행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 「사회보장기본법」과 사회보장 관련 개별법에 각각 근거한 평가 제도 간의 관계 설정은 연계 또는 관계 설정보다는 성과평가 일원화를 통해 성과 관리의 원래 기능을 회복하는 것이 바람직하다.

셋째, 「사회보장기본법」, 사회보장 관련 개별법 그리고 「정부업무평가 기본법」과 「국가재정법」에 근거한 각종 평가 제도 간의 관계 설정은 가장 복잡한 사안이다. 이 경우에는 성과 관리제도와 평가 제도, 그리고 양자 간의 관계 등 세 가지 차원에서 평가 제도의 연계를 고려해야 한다.

기본 평가는 생애주기별 사회보장정책의 효과성을 중심으로 평가한다는 점에서 사회보장정책의 총괄기능 수행에 필요한 평가로 여겨진다. 그러나 핵심 평가와 심층 평가의 경우는 평가 조건이 유사할 수 있다. 사회보장위원회는 사회보장제도와 정책의 운영 관리, 기획재정부는 정부 재정의 효율적 관리라는 고유의 임무를 수행하므로 각자의 고유 업무 범위에서 평가 주제와 시기를 선택할 필요가 있다. 다만 자율적으로 선정한 평가 주제 또는 시기가 중복되는 경우가 발생하지 않도록 양 기관의 조정 기제가 필요하다.

넷째, 사회보장위원회 사무국 사회보장평가과는 평가와 관련하여 평가 목적, 조건, 시기 등을 평가 지침 형태로 구체화할 필요가 있다. 이러한 평가 지침을 기초로 평가 주제 설정, 평가 결과의 공유 등을 중심으로 기획재정부와의 협력 관계를 구축할 필요가 있다.

*주요 용어: 평가 체계, 내적, 외적, 성과 평가, 사회보장 평가 제도

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구 방법 및 연구 내용

제1절 연구의 배경 및 목적

사회보장제도의 확대와 복지 지출의 증가에 따라 사회보장제도의 평가에 대한 관심과 평가 수요가 증가하면서 각종 평가가 이루어지고 있다.

우리나라에서 사회보장제도와 연관된 평가는 정책 평가, 사업 평가, 기관 평가, 실태 조사 등 다양하다(정홍원, 정해식, 김정은, 이정은, 2013). 그리고 이러한 평가는 「정부업무평가기본법」, 「국가재정법」, 「사회보장기본법」, 「저출산·고령사회기본법」 등 다양한 법적 근거를 가지고 있다. 또한 각각의 평가는 법에 규정된 다양한 기능을 수행하고 있다. 예를 들어 「정부업무평가기본법」에 근거한 자체 평가와 특별 평가는 성과 관리 기능이 강하다. 또한 「재정법」에 근거한 통합 재정 사업 평가와 심층 평가 역시 정책 사업의 재정 성과 관리가 주목적이다. 한편 「사회보장기본법」에 근거한 실적 평가는 성과 관리적 기능이 강하고 기본 평가와 핵심 평가 등은 다(多)부처 간의 업무 및 사업 조정 기능이 강하다. 한편 「저출산·고령사회기본법」상의 평가는 성과 관리 기능이 강하다.

이 중 사회보장제도를 총괄하는 평가의 기능을 수행하는 평가 제도는 2005년 「사회보장기본법」이 개정되면서 처음으로 법제화되었다. 이후 2013년 전면 개정으로 ‘사회보장제도의 평가 및 개선’이 사회보장위원회의 심의·조정 대상(「사회보장기본법」 제20조)이 됨으로써 사회보장 평가 제도로 자리를 잡았다.

그러나 평가 제도가 정착되고 각종 평가가 시행되면서 평가 및 평가 연

구에서 또한 다양한 문제점이 나타나고 있다. 정부 정책 또는 사업에 대한 평가의 문제점은 이미 외국의 사례에서뿐만 아니라 우리나라에서도 잘 알려져 있다. 우리나라의 경우 평가 제도가 심사 분석-정책 평가(기관 평가)-성과 관리로 이어지는 변화를 보이고 있으며 이러한 변화가 제도의 설계 및 운영에 적절히 스며들지 못하면서 다양한 문제가 나타나고 있다(이광희, 윤수재, 2012, pp.37-65). 미국의 재정 사업 자율평가(Program Assessment Rating Tool, PART) 제도를 벤치마킹하여 우리나라에서 실시하고 있는 재정 사업 성과 평가 제도는 공공 부문 평가에서 나타나는 여러 가지 문제를 집약적으로 보여준다. 오영민(2014)은 재정 사업 평가 제도와 관련하여 다음의 네 가지 문제점을 지적한다(오영민, 2014, pp.14-18). 첫째, 지나치게 많은 평가로 인해 평가가 중복적으로 이루어지고 있어 부처의 업무 부담이 높다. 둘째, 평가 정보의 활용이 이를 뒷받침하는 제도의 미성숙으로 매우 저조하다. 셋째, 다양한 제도로 구성된 평가 제도가 제도 간의 연계 부족으로 실효성이 낮다. 넷째, 아직까지는 평가를 통해 공공기관이 스스로 성과를 관리할 수 있는 역량이 매우 낮다. 이와 같이 서로 다른 평가 제도 간의 연계뿐만 아니라 각각의 평가 제도 운영상의 문제점도 지적되고 있다. 유승현, 김주희(2016)는 평가 제도 내부의 문제점으로 다음을 지적하고 있다(유승현, 김주희, 2016, p.63-150). 첫째, 재정 성과 목표 관리 제도와 정부 업무 평가 내 다양한 평가 제도의 주관 부처와 중앙 행정기관 내 담당자 및 부서의 의사소통이 미흡하여 관리 감독상 혼선이 빚어지고 있으며 비효율이 상존한다. 둘째, 평가와 관련한 가이드라인이 미흡하고 성과 관리 담당자의 전문성이 낮으며 성과 정보의 정확성이 보장되지 않아 전체적으로 평가의 품질을 저하시키고 있다. 셋째, 성과 보고서에 대한 외부의 평가가 낮은 편이며 결과 공개 또한 미흡할 뿐 아니라 자체적인 성과 정보 활용도

미흡하다. 이 외에도 감사원의 성과 보고서 검사는 매년 성과 계획서, 보고서와 관련한 다양한 문제점을 지적하고 있다. 예를 들어 성과 지표가 부적절하게 설정되어 있다든지, 정책 목표와 성과 관리 체계가 잘 부합하지 않는다든지, 지표의 실적치에 관한 정보가 부정확하다든지 등 다양한 유형의 미시적인 요인들을 지적한다(유승현, 김주희, 2016, pp.389-620).

기획재정부의 주관하에 비교적 체계적으로 지난 10여 년 이상 운영되어 온 재정 사업 성과 제도가 이러한 근본적인 문제에 직면해 있었고, 이로 인해 평가 제도를 운영하는 기획재정부는 이미 평가 제도 개편에 착수하여 평가 제도를 간소화하는 조치를 하고 있다. 이와 같이 타 분야에서 보이는 평가와 관련한 일련의 동향은 사회보장 평가에 함의를 주는 바가 크다. 물론 「사회보장기본법」에 근거한 사회보장 분야의 정책 범위는 소득보장, 사회보험, 사회 서비스 등이며 이때 정책 및 제도 구성, 재정 조달, 수급자 및 제공자 등 운영 환경과 관리 속성이 다른 분야 뿐만 아니라 사회보장 분야에서도 서로 다른 특성을 지닌다. 따라서 다른 정책 평가 분야의 평가 정책 경험을 그대로 사회보장 평가 분야에 반영하는 것은 한계가 있다.

그래도 평가와 관련해 제기된 문제들을 고려해 보면 아직까지 총괄 부서 또는 전문 지원 기관 없이 소관 부처 및 부서에서 개별적으로 수행하고 있는 사회보장 관련 평가도 유사한 문제점을 지니고 있을 가능성이 높다. 정홍원, 정해식, 김정은, 이정은(2013)의 ‘사회복지 영역의 평가 제도 현황 분석과 개선 방안’에 따르면 연구 대상 기간인 2010~2012년에 사회보장 분야의 평가는 총 90여 개이고 실태 조사를 제외하고도 연 평균 9개의 평가가 이루어졌다. 그러나 평가 횟수가 많음에도 평가 체계 및 평가 기준의 일관성은 미흡하다고 지적하고 있다(정홍원 등, 2013, p.167).

사회보장제도의 효과성과 지속성을 보장하는 수단으로 평가 제도가 정

착하기 위해서는 각종 평가 제도 내의 정합성을 높이고 평가 제도 간의 연계, 평가의 대상 및 방법 개선 등 사회보장 평가 체계의 내실화가 요구된다. 그러나 그동안의 공공 부문 평가에 대한 연구는 많이 존재하지만 상대적으로 사회보장 분야의 평가 정책에 대한 분석은 많지 않은 것이 현실이다.

앞에서 언급한 것처럼 사회보장 분야에서 다양한 유형의 평가가 제도화되고 있으며 이러한 추세는 향후 복지 예산에 대한 성과 관리가 강화되면서 더욱 커질 가능성이 높다. 따라서 이 연구는 평가가 사회보장 분야에서 본질적 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 제도화되고 시행될 수 있도록 유도하기 위해 현재의 사회보장 평가 제도의 현황을 살펴보고 평가 체계의 관점에서 문제점을 파악하여 이를 개선할 수 있는 내적·외적 체계의 내실화 방안 도출을 목적으로 하였다.

여기에서 평가 제도의 내적 체계란 평가 제도의 목적 달성에 필요한 평가 제도의 제 요소(제도의 완결성)와 그 요소들의 연계성을 의미한다. 평가 제도가 정확하고 유용한 정보를 생산하기 위해서는 평가 자체가 설계부터 수행, 환류, 정보공개 등 전(全) 단계에서 체계적이어야 하고 내적 통일성을 이루어야 한다. 내적 평가 체계의 주요 요소는 평가의 정의·목적·주체·권한·방법·과정, 보고 체계 및 방법, 정보 공개, 환류 등 평가 수행과 관련하여 주요한 기본적인 요소들을 모두 포함한다. 외적 체계란 각각의 평가 제도의 기능과 역할, 그리고 제도 간의 관계에 관한 것이다.

제2절 연구 방법 및 연구 내용

사회보장 평가 체계를 대상으로 개선 방안을 도출하는 것은 [그림 1-1] 연구 흐름도와 같은 절차를 거쳤다. 먼저 첫 번째 단계에서는 평가 개념과 이론상의 쟁점에 대한 분석으로, 국내에서 시행되었던 다양한 평가 실무에서의 문제점과 쟁점을 파악하였으며 이를 통해 평가 체계의 중요성을 도출하였다. 평가 이론에 대한 분석은 주로 문헌 분석을 통해 수행되었다.

두 번째 단계에서는 해외의 평가 제도에 대한 조사를 통해 외국의 평가 제도 운영 실태를 살펴보았다. 해외 제도에 대한 조사는 해외 평가 제도 관련 문헌과 해외의 평가기관 홈페이지를 참고하여 이루어졌다.

세 번째 단계의 우리나라의 사회보장 분야 평가 제도 분석은 문헌 및 자료 분석 그리고 전문가 세미나 등을 통해 이루어졌다. 「사회보장기본법」, 「정부업무평가기본법」, 「국가재정법」 등 국내의 사회보장제도 및 평가 관련 주요 법률에 대한 검토와 제도 운영에 관한 문헌 분석으로 우리나라의 사회보장 평가 체계를 파악하였다. 동시에 성과 관리, 평가와 관련된 정책 전문가 및 현장 전문가를 대상으로 세미나 및 포럼을 실시하여 관련 전문가의 현 평가 제도에 관한 다양한 의견을 청취하였다.

마지막 단계에서는 사회보장 관련 평가 제도에 대한 연구자, 정책 결정자들과의 세미나 및 포럼 등에서 평가 수행의 어려움과 평가 체계의 내실화에 대한 필요성이 도출되었다.

본 보고서의 내용은 크게 네 개의 부분으로 나뉜다. 제2장에서는 1960년 사회 프로그램을 대상으로 한 평가를 시작으로 지금까지 지속적으로 발전해온 평가 실무와 정책, 그리고 이론을 되돌아봄으로써 평가 제도 운영상의 쟁점을 도출하였다. 이에 기초하여 우리나라의 평가 체계를 분석

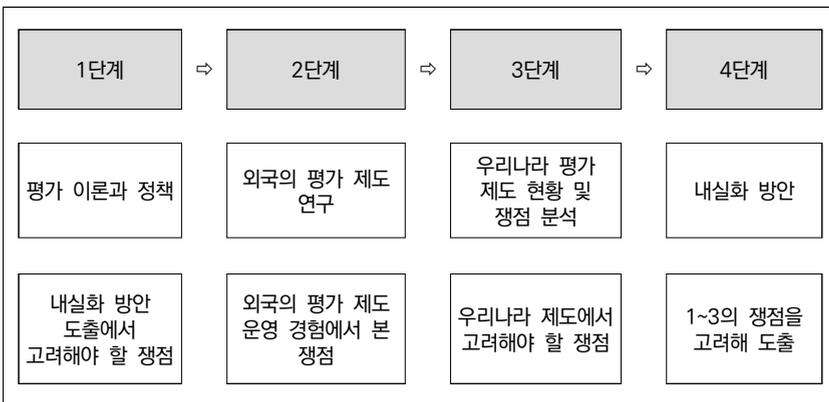
할 수 있는 내적 평가 체계와 외적 평가 체계에 대한 개념을 정립하였다.

제3장에서 해외의 사회보장 평가 제도는 평가 제도의 시초인 미국, 이와는 다른 차원에서 중요성을 가지고 있는 영국의 평가 제도, 그리고 이들 영미권 국가와는 다른 행정 체계에서 평가 제도를 운영하는 독일의 평가제도를 살펴보고 각국이 각각의 사회경제·제도·환경에서 어떻게 사회보장 평가제도를 정착시키고 있는지를 살펴보았다.

제4장은 우리나라의 사회보장제도에 대한 평가 제도 운영 실태를 살펴 보았다. 사회보장 평가는 사회보장위원회, 사회보장 업무를 수행하는 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부, 교육부 등 주무 부처에 의해 추진되고 있으며, 이 외에도 국무총리실과 기획재정부 등 정책 총괄을 담당하는 기관에 의해서도 이루어진다. 이와 같이 각종 평가 제도를 내적 평가 체계와 외적 평가 체계로 나누어 운영상의 문제점을 살펴보았다.

마지막으로 제5장 결론에서는 우리나라 사회보장 평가 체계의 내실화 방안을 제시하였다.

[그림 1-1] 연구 흐름도



제 2 장

평가 이론과 평가 운영상의 쟁점

제1절 개요

제2절 평가 이론과 실무상의 쟁점

제3절 평가와 성과 관리

제4절 소결

2

평가 이론과 << 평가 운영상의 쟁점

제1절 개요

공공 부문의 활동과 관련한 평가 연구(evaluation research)는 미국에서 시작되었다. 2차 세계대전 후 황금기를 맞은 전승국가 미국은 공산국가인 소련의 인공위성 스푸트니크(Sputnik) 발사에 충격을 받았다. 우주로의 진출에서 소련에 뒤처진 미국 정부는 그 원인을 교육에서 찾았고, 조기 교육 프로그램과 다양한 사회정책 프로그램을 개발하였다(Lames, 2010, p.3). 그러나 빈곤과의 전쟁(War on Poverty), 위대한 사회(Great society)라는 슬로건(slogan)을 내세우며 시작된 다양한 사회복지 프로그램들이 국민소득에서 차지하는 비중이 2배로 급증하자 프로그램 관리 통제의 중요성에 대한 목소리가 커지게 되었다. 교육 프로그램을 대상으로 한 평가를 시작으로 복지 프로그램 등 공공 부문 정부 활동에 대한 평가가 점차 확대되었다.

비단 미국의 사례만이 아니다. 유럽 등 대부분의 국가에서 복지확대에 복지재정의 지출이 급증함과 동시에 세계적인 경제 위기(예, 1970년대 오일쇼크)를 맞았다. 이에 따라 대부분의 국가에서 자국의 복지지출이 적정한 수준인가, 자국의 복지 이상향이 무엇인가에 대한 논의가 진행되었고, 복지 프로그램 평가를 통해 복지지출을 조정하거나 축소하는 등의 관리 방식이 선호되었다(강지원, 임은정, 이홍직, 2008).

평가가 활성화되면서 평가 연구를 둘러싼 다양한 이론과 실무적인 발전이 이루어졌다. 아래에서는 먼저 평가 이론의 발전 과정을 짚어 봄으로

써 평가 실무에서 쟁점이 무엇인가를 살펴보고자 한다. 이러한 쟁점은 내적 평가 체계와 외적 평가 체계로 구분되는 관계로 각각의 관점에서 심층적으로 살펴보고자 한다. 먼저 제2절에서는 평가 이론을 매개로 그동안의 평가에서 일반적 쟁점이 무엇인가를 살펴보고, 이러한 쟁점이 의미하는 바가 무엇인지 도출하였다.

제2절 평가 이론과 실무상의 쟁점

1. 개요

평가(evaluation)란 ‘생산물, 과정 또는 프로그램의 가치(value)를 파악하는 모든 유형의 방식’이라는 말로 요약할 수 있다(Suchman, 1967; Scriven, 1980). 평가는 사회 프로그램(social program)에 대한 개념적 해석(conceptualization), 설계, 집행 및 사회적 개입의 효용(가치)에 대한 평가를 위한 사회 과학적 연구 절차의 체계적 응용을 의미한다(Rossi & Freeman, 1993). 즉 평가는 과학적 방법을 적용하여 특정 대상의 가치를 판정하는 과정으로 볼 수 있다.

평가는 주로 사업 평가를 중심으로 발전해 왔다. 사업 평가는 프로그램이 잘 작동하는지를 평가하기 위한 체계적인 연구로 프로그램 개선을 위한 정보의 도출을 위해 사업의 효과나 성과를 파악하고, 이러한 효과나 성과에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 분석하는 방식으로 이루어졌다(이광희, 윤수재, 2012, p.41 재인용).

이에 반해 정책 평가는 정책을 대상으로 정책의 형성 과정이나 집행, 효과에 대해 평가하는 것이다. 따라서 정책 평가는 정책 목표의 적합성과

적절성, 정책 결정의 효과성과 능률성, 공평성, 정책 내용의 실현 가능성과 절차의 민주성, 정책 집행과 관련하여 정책 목표의 달성도, 능률성, 만족도 등을 평가한다(구광모, 2003, p.154).

이와 같이 정책 또는 사업을 대상으로 특정 목적 달성을 위해 수행하는 평가는 사회적 개입(social intervention)의 다양한 측면(various aspects)에 대한 과학적(scientific) 탐구 활동으로 볼 수 있다(Rossi & Freeman, 1993, p.5). 요약컨대 평가는 사회적 개입, 즉 사회문제의 해소를 위해 취해진 조치(사업·정책)를 대상으로 한다. 이때 평가는 조치의 개념적 해석, 구성, 실행, 효용 등 다양한 측면에 대해 판단을 내리는 활동이다.

평가의 스펙트럼은 매우 넓으며 목적, 평가 영역, 적용 영역 분야, 평가 개념 등에 따라 다양한 유형의 평가로 분류(classification)할 수 있다.

첫째, 평가는 사회적 개입 방법의 설계 및 집행을 지원하기 위해 이루어지기도 하고 실제 개입 결과를 입증하기 위해 실시되기도 한다.

둘째, 평가가 이루어지는 영역에 따라 구분할 수 있다(Suchman, 1967, p.60). 사회적 개입의 노력(efforts)을 평가하려 할 때는 투입물(input)에 대한 평가가 이루어지고, 성과(performance)에 대한 평가가 이루어질 때는 산출물(output)이 측정된다. 사회적 개입의 적정성(adequacy)을 평가하려 할 때는 개입의 필요성에 대비한 산출 비율(output/need ratio)이 측정되며, 효율성(efficiency)을 측정하고자 할 때는 투입 산출 비율(output/input ratio)이 평가 대상이 된다. 과정(process)을 평가하고자 할 경우에는 기능(function)에 대한 측정이 이루어진다(Suchman, 1967, p.60).

셋째, 평가는 사회적 개입이 가능한 곳이면 어디든지 가능하다. 교육, 의료, 노동 시장 및 고용 정책, 그리고 사회 및 가족 정책 분야 등에서 이

루어질 수 있다.

넷째, 평가는 이론적 특성(theoretical concepts)에 따라 응용과학(applied science), 시스템 관리수단(systems management), 의사결정 도구(decision theory), 목표달성도 평정(assessment of progress toward goals), 합리적 실증주의(rational empiricism)에 근거한 가치 판단 등 평가를 활용할 수 있는 영역은 다양하며 이로써 평가의 스펙트럼이 얼마나 넓은지 알 수 있다(Glass & Ellett, 1980, p.213).

2. 평가 이론 나무

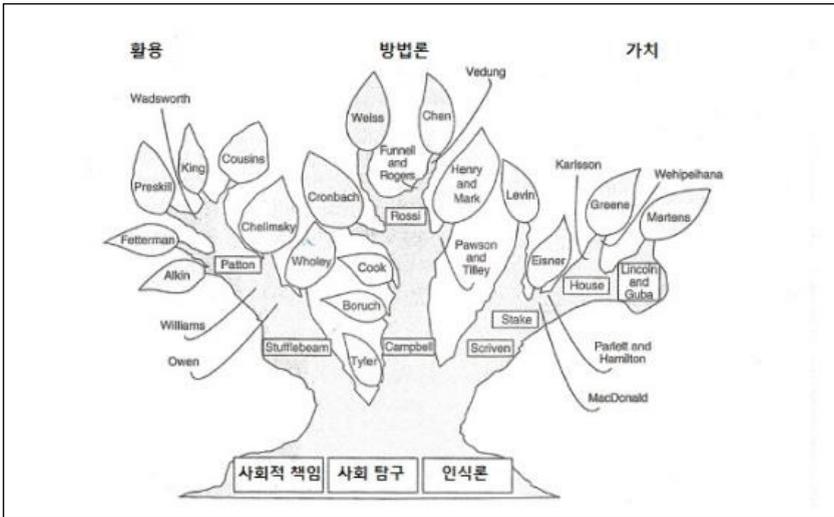
가. 책임성(accountability) 확보와 사회 탐구(social inquiry)

아래에서는 평가의 주요 쟁점을 Alkin과 Christie의 평가 이론 나무에 기초하여 살펴보고자 한다. 평가 이론 나무는 평가 이론과 평가 실무(이하에서는 평가)가 책임성(accountability/control) 확보와 이를 위한 체계적인 사회 탐구(systematic social inquiry)라는 궁극적인 목표하에 다양하게 발전해 왔음을 보여준다.

한 사업의 수행을 위한 활동과 투입된 자원에 대한 책임성 확보의 중요성은 정부 사업의 재원이 국민의 세금으로 조성되었다는 사실에서 더욱 분명해진다. 책임성 확보(accountability)는 책임을 지는 과정(the process of giving an account)으로 보고(reporting), 설명(justifying analysis: explanation), 해명(answerability)의 단계를 거친다(Alkin & Christie, 2012. p.14. 재인용; Wagner, 1989). 이 때 책임 완수의 영역은 목표 설정, 집행, 성과로 구분된다. 목표 책임 완수성(goal accountability)은 합리적이고 적절한 목표가 설정되었는지의 점검과 관련

된다. 집행 책임 완수성(process accountability)은 목표 달성을 위한 합리적이고 적절한 절차가 마련되고 실행되었는지와 관련된다. 성과 책임성(outcome accountability)은 목표의 달성 정도와 관련되며 부서 책임자와 사업 관리자가 책임을 진다(Alkin & Christie, 2012). 책임성 확보가 평가 수행의 정당성을 뒷받침한다 하더라도 어떤 방법으로 평가 하는 것이 적합한지에 대한 문제는 남아 있다.

[그림 2-1] 평가 이론 나무



자료: Alkin & Christie. (2012), p.13. Alkin, M.C.(Ed.) (2012), Evaluation Roots, Thousand Oaks: Sage publication Inc.

나. 평가 대상으로서 사회 현상에 대한 입장

사회 탐구는 책임성 결정을 위한 체계적이며 정당한 방법 체계의 이용에 대한 관심에서 발생하였다. 책임성이 평가의 정당성을 제공한다면 평가 모델은 주로 체계적 사회 탐구의 노력에서 도출된다.

사회적 개입의 한 형태인 정책 프로그램은 그 기초가 되는 사회적 문제를 어떻게 해석하느냐에 따라 평가의 접근 방법이 달라진다. 사회문제와 사회적 개입에 대해 대립되는 입장을 소개하면 다음과 같다. 먼저 평가가 본격적으로 시작된 1960년대에 사회문제는 사회적 개입을 통해 해결 가능하다는 생각이 지배적이었다. 즉 사회과학 이론으로 사회적 문제에 대한 원인을 규명하고 이에 대응하는 처방을 제시하면 구체적인 실행 방안을 만들어 추진한다. 평가를 통해 성과가 확인되면 그 방안을 현장에서 실시함으로써 사회적 문제를 해결한다는 입장이다(Lames, 2010, p.11 재인용; Suchman, 1967). 이러한 관점에서 마치 특정 질환을 가진 환자를 대상으로 한 의약품 임상실험처럼 사회 프로그램은 효과를 측정하여 그 결과에 따라 지속 또는 확산시킬 수 있거나, 혹은 중단시킬 수 있는 특정 사회문제의 해결을 위한 실험적 처치로 간주될 수 있다는 것이다(Lames, 2010, p.11 재인용; Campbell, 1969).

그러나 이와 같은 입장과는 대조적으로 사회적 문제의 실태와 원인은 명확히 확정지을 수 없는 것이 일반적이다. 또한 다원화한 사회에서 사회 프로그램의 형성에 개입하는 여러 이익집단의 개별 문제(의 우선순위, 해결 방안 등)에 대한 입장은 매우 다양하여 보통 사회적 개입은 다양한 이해의 타협의 결과이지 인과관계에 기초한 것은 아니다(Lames, 2010, p.12 재인용; Shadish, 1984). 또한 평가 결과도 평가 과정에서 통제 부실, 성공 요인 확정의 어려움, 다양한 장애 요인, 평가 업무 집행에서의 곤란 등 때문에 예상과 달리 만족스럽지 못한 것이 현실이다. 나아가 잘 설계되고 집행된 평가 결과일지라도 하더라도 그것이 실제 프로그램의 지속 또는 정지를 위해 활용되기 위해서는 정치적 의사 결정 과정을 거쳐야 하는 것이 보통이므로 평가를 통해 사실상 많은 것을 기대하기는 어렵다(Lames, 2010, p.12 재인용; Weiss, 1973).

이와 같이 평가의 기초가 되는 사회적 문제의 인식에서 프로그램의 형성 및 평가, 평가 결과의 활용에 대해 상반된 견해가 존재하며 이러한 입장 차이는 누가 평가를 하고(평가 주체), 평가 결과는 어떻게 활용하는 것이 바람직한지에 대한 이견으로 나타난다.

아래에서는 평가 문제를 둘러싼 다양한 견해를 평가방법론, 평가자의 역할, 평가 결과 활용, 환류의 문제로 나누어 살펴보고자 한다.

3. 평가의 쟁점들

가. 평가방법론

지난 반세기에 걸친 평가 이론의 발달 과정을 Lames 교수의 접근법, 즉 존재론적·인식론적·방법론적 관점으로 나누어 설명하고자 한다(Lames, 2010, p.15). 첫째, 존재론적 관점(ontology)에서의 검토는 실재(Realität)의 성격, 법칙의 존재, 특히 인과관계적 법칙 그리고 진리의 성격에 대해 내린 가정에 대한 검토를 의미한다. 둘째, 인식론적 관점(epistemology)이란 지식의 성격(즉 일반화 가능성), 인식 주체와 대상의 관계, 그리고 인식 과정에서 가치의 역할에 대한 입장의 검토를 의미한다. 셋째, 방법론(methodology)이란 지식 구성에 적합한 방법, 예를 들어 사회적 맥락 또는 통제의 행사 등과 같은 요소들을 함께 고려한 방법인가를 검토하는 것이다. 지난 반세기 동안 평가를 둘러싼 다양한 형태의 논쟁은 암묵적으로 위의 세 가지 관점의 차이에 기인한 것으로 볼 수 있다(Lames, 2010, p.18).

논쟁의 출발점은 사회적 개입 효과에 대한 객관적인 측정 가능성과 최선의 사회문제 해결책에 대한 객관적인 의사 결정이 가능하다는 가정에

서 출발한 평가 연구다.

평가방법론은 크게 자연과학적 접근 입장(무작위 추출 표본을 대상으로 한 진실험 방식), 다원주의적 평가 방법(현장 연구, 정성 평가 등), 구조주의적 입장으로 나눌 수 있다.

자연과학적 접근 입장은 실증주의자로도 불리며 다음과 같이 요약할 수 있다(Lames, 2010, pp.20-21). 평가의 관점은 사회의 작동에 대한 자연과학적 모형에 기초한다. 즉 법칙성이 사물의 진행 과정을 지배하므로 법칙성을 이해하면 예측과 통제, 그리고 사회문제의 해결도 가능하다는 입장이다. 과학은 이러한 법칙성을 발견하고 인과관계를 규명하는 것이다. 따라서 초기 평가 이론은 객관적 실재의 존재라는 가정에서 출발했으며 프로그램과 그 효과는 실제로 주어진 상황이어서 평가의 핵심은 가능하면 오류 없이 이것을 파악하는 것이었다.

실재(Realität)에 대한 이러한 입장은 이러한 실재를 동형 동질의 현실로 객관적으로 경험할 수 있다는 입장과 밀접하게 연관된다. 현실에서는 실제로 이러한 노력이 여러 가지 이유로 위협을 받지만 평가를 통해 진실에 접근할 수 있다는 입장이다. 객관적인 실재가 인식 주체의 외부에 존재하므로 주체와 객체의 이중성이 있으며, 따라서 연구자는 연구 대상을 가치중립적으로 연구할 수 있다는 인식론적 입장과 밀접한 관련이 있다. 방법론적으로는 실험 방식을 지향한다. 즉 무작위로 추출된 표본을 통한 진실험 방식은 처치와 효과 사이에 인과관계를 확립하며 이로써 효과적인 프로그램과 효과적이지 않은 프로그램의 구분이 가능하다는 것이다. 평가자는 인과관계적 가설을 세우고 이를 실험 방식으로 검증하며, 이러한 방법론적 입장은 논리 실증주의와 유사하다.

다원주의적 입장은 후기 실증주의자로도 불린다. 이들은 존재론적 관점에서 볼 때 객관적 세계의 존재에 대한 입장은 전자와 유사하지만 이러

한 객관적 세계를 직접적이고 완전하게 경험적으로 인식할 수는 없다는 입장이다(Lames, 2010, p.21). 연구자의 관찰은 인지의 필터를 통해 이루어지므로 실재에 대한 파악은 다수의 인지에 의해서 가능하다. 법칙에 따라 사회의 작용이 이루어지는 것이 아니다. 사회는 한 개체가 다른 개체와 어떤 방식으로든 연계되어 있는 복잡한 관계망이고 여러 개체 중 한 개체에 대한 간섭은 다른 개체에 영향을 미치며, 그 간섭의 최종적인 결과에 대해서는 완전하게 예측할 수 없다(Lames, 2010, p.22 재인용; Scriven, 1986). 이와 같은 사회에 대한 인식에 따라 인과관계적 법칙에 대한 이들의 입장은 자연과학적 입장보다 완화되었으며 인과관계적 묘사(causal description)에 집중한다.

인과관계에 대한 접근 방식은 인과관계적 설명(causal explanation)과 인과관계적 묘사(causal description)로 구분할 수 있다(Lames, 2010, p.22 재인용; Hempel & Oppenheim, 1948). 인과관계적 설명은 효과를 완벽하게 처치와 부수 조건에 귀착시키려는 입장으로 이를 추구하는 이론가를 근본주의자라고 부르며, 이들은 평가를 자연과학적 방법론에 기초하여 수행하고자 한다. 이와 대조적으로 인과관계적 묘사는 의도하는 효과를 낼 것으로 신뢰를 할 수 있는 조치들을 발견하고자 한다. 인과관계는 효과 기제 차원(미시적 중계)과 거시적 처치 효과 차원을 구분할 수 있다(Lames, 2010, pp.22-23 재인용; Cook & Campbell, 1979). (i)인과관계적 묘사는 효과 기제가 최말단까지 밝혀지지 않더라도 처치-효과 차원에서 중요하다. (ii)처치와 효과 간의 인과 법칙은 법칙이 다수의 여타 조건과 여타 법칙에 의존하기 때문에 오류가 생길 수도 있고 확률적 특성을 지닌다. (iii)처치-효과 차원의 인과 법칙상의 효과는 다수의 타 원인에 따른 결과일 수 있다. (iv)처치-효과 차원의 인과 법칙은 통제된 조건하의 폐쇄 시스템에서 쉽게 발견할 수 있다. 반면 현장 연구는

개방 시스템을 대상으로 한다. (v)신뢰성 높은 효과 기제는 처치와 효과 간에 대개 법칙성 관계의 기초가 된다. (vi)효과 기제 차원에서는 동시성이 있을 수도 있지만 효과는 시간상으로 볼 때 원인 발생 후에 온다. (vii) 일부 인과 법칙에서는 원인과 효과가 바뀔 수도 있다. (viii)인과관계에서 실용적인 가정은 원인상의 조작이 효과상의 조작으로 나타나면 된다. 인과관계에 대해 근본주의자(essentialists)와는 달리 인과관계적 설명 이론가들은 전등에서 불이 들어오는 이유로 점등을 드는 것만으로도 충분하다는 입장이다.

인식론적 관점의 입장은 인식이란 그저 진실에 근접하는 것일 뿐이라는 입장이다. 객관적인 인식은 불가능하며 항시 주관적인 인식으로 걸러진(filtering) 관찰에서 출발하기 때문에 편기(bias)를 적합하게 다루는 방식이 평가 방법 논의에서 핵심적인 주제로 자리 잡아 왔다.

그렇다면 이렇게 주관적인 인식 과정에서 얻은 평가 결과는 일반화할 수 있는 것일까? 초기 평가 이론가들은 무작위 실험을 통한 대표성 확보로 평가 결과의 일반화가 가능하다는 입장이었으나 일반화는 표본 집단의 대표성뿐만이 아니라 처치와 효과의 세팅, 시간과 방법 등의 조건에도 영향을 받기 때문에 현장에서 이와 같은 조건을 모두 반영한 포괄적인 무작위 실험은 불가능하다는 점이 계속 부각되어 왔다(Lames, 2010, pp.23-24 재인용; Cook & Shadish, 1994, p.571).

이러한 일반화에 대한 문제 인식은 사실상 방법론에 대한 논쟁으로 발전하는데 실험실 방식과 유사한 진실험 방법에 근거한 평가방법론은 현장 연구 방법(field study)에 의해 도전을 받아왔다. 즉 현장에서의 진지성, 현장의 다양한 변이들, 살아 움직이는 생태계에서 가능한 효과 발생 과정의 세팅(settings), 강도, 기간, 빈도 등 효과성에 미치는 통제 불가능한 조건들과 처치의 완벽한 통제 문제 등 때문에 진실험 방식의 평가 방

법은 문제가 있는 것으로 본다(Lames, 2010, p.25 재인용; West, 1985). 이 외에도 진실험 평가방법론은 실험 집단 내의 차별적 사망, 처치의 오염 문제, 통제 집단의 비전형적인 반응 등 때문에 평가 결과가 위태롭다(Lames, 2010, p.26). 현재 다양한 고민 끝에 평가 이론가들은 무작위 실험 방식에는 문제가 있다는 데 의견을 같이한다. 현재 두 가지 형태로 평가방법론에 대한 의견이 모아진다.

첫째, ‘진실험 방식을 언제 적용할 것인가?’의 문제에 대해 아래 <표 2-1>과 같은 절충안으로 좁혀진 상태이다. 따라서 평가는 과학이라기보다 일종의 예술로 어떤 특정 프로그램 조차 최적의 평가 방법은 존재하지 않으며 평가 이론가들 사이에서 평가방법론에 대해 의견 일치를 보기도 어렵다(Lames, 2010, pp.22-23. 재인용; Cronbach, 1982, p.321).

<표 2-1> 진실험 방식 평가방법론과 실험방식 외의 평가방법론 적용

진실험방식 평가방법론이 적합	실험방식 외의 평가방법론이 적합
입증적(konfirmatorisch) 조사 실시	탐색적(explorativ) 연구 실시
프로그램 효과에 대한 인과관계적 문제 해명	프로그램의 다양한 측면에 대한 광범위한 문제들에 대한 해명
소수의 프로그램 요소에 대한 조사	다수의 프로그램 요소에 대한 조사
잘 알려져 있고, 안정적인 프로그램	발생 중인, 동태적 프로그램 조사
프로그램의 요소 등 변수 조작이 적합한 경우	자연발생적 요인/변수가 중요한 경우
맥락적 요인이 덜 중요한 경우	맥락적 요소가 결정적인 경우

자료: Lames, 2010, p.26. 재인용; Smith, 1980, p.254.

둘째, 평가 대상의 사업 수행 기간을 기준으로 지속 프로그램(established program), 신규 프로그램(innovative program), 조정이 필요한 프로그램(program needed to be adjusted)으로 나누어 평가방법론을 적용하는 것을 권고하기도 한다(Lames, 2010, p.27).

지속 프로그램의 경우 프로그램 진행 활동에 대한 모니터링이 핵심이며 관리 지원을 위한 자체 평가가 적합하다. 신규 프로그램의 경우 추구하는 사회적 목표에 비추어 프로그램의 효과성을 입증해야 하므로 인과관계를 명확히 하기 위해 시범사업의 범위에서 엄격한 진실험 방식의 평가가 요구된다. 정책 프로그램의 구성 요소에 대한 가설 검증 방식이 더욱 중요하다. 조정이 요구되는 지속 프로그램의 경우에는 두 가지 평가방법을 절충하는 방식이 적합하다. 평가 대상의 진행 단계, 평가 질문, 상황 등을 종합적으로 고려하여 평가 방법을 선정하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다.

셋째, 정량적 평가 외에 정성 평가를 지지하는 입장도 있다(Lames, 2010, p.28 재인용). Cronbach(1982)의 경우 정성 평가를 활용하여 조절하려는 변수에 대한 관심 있는 질문과 가설들을 포괄적으로 수집하였다. Stake(1980)는 현장 실무자들을 지원하는 수단으로써 자신이 주창한 반응적 평가(responsive evaluation)에서 사례 연구, 사업 진행에 대한 해석적인 접근 등 정성 평가 방식을 강조한다. Parlett와 Hamilton(1976)은 자신들의 설명적 평가(illuminative evaluation)라는 개념에서 프로그램의 묘사와 해석에 집중하였다. 방법 선정은 관찰, 인터뷰, 배경 정보가 중요한 역할을 하기 때문에 문제 중심으로 이루어졌다. Patton(1978)은 활용 중심 평가(utilization focused evaluation)에서 지역 차원에서의 지식 활용을 위해 무엇보다도 정성적 방법에 집중한다.

넷째, 정량적 방법과 정성적 방법의 조화를 시도하기도 한다(Lames,

2010, p.28 재인용 ; Reichhard & Cook, 1979). 즉 평가 과제에는 프로그램 모니터링과 개별 효과성 분석 등과 같이 정성적인 방법론이 더 적합한 것들도 있으며 정성과 정량 평가는 상호 보완적인 특성이 있고 두 개의 방법론을 동시에 적용하면 각각의 방법론이 가진 약점을 보완할 수 있다. 그러나 이 역시 비용과 시간이 많이 소요된다는 점, 교육의 부족, 그리고 평가자가 이 두 가지 방법을 동시에 사용하는 것을 선호하지 않는 점 등 단점이 있다.

현재 4세대 평가 이론으로 불리는 평가의 구조론적 접근법이 있으며, Egon Guba와 Yvonna Lincoln이 대표적인 인물이다(Lames, 2010, p.29). 이 접근법에서 그들은 전통적인 평가에 대한 입장과 구분된다. 우리의 바깥 세계에는 자연법칙의 지배를 받지 않는 사회적으로 구성된 다양한 현실이 존재한다. 따라서 진실이란 그것에 대해 합의가 있는 기껏해야 잘 알려지고 다듬어진 구조물이며, 다수의 진실이 존재한다.

이로써 인과관계에 대한 입장에서도 확연한 차이가 나타난다. 실재를 지배하는 자연법칙과 같은 것이 존재하는 것이 아니라 유지되고 수용된 구조물을 상징하고 있기 때문에 개별 변수 간의 인과관계는 유지되지 않는다. 따라서 상호 동시적으로 형성(mutual simultaneous shaping)되는 구조물로 인과관계를 대체한다. 상호 동시적 형성은 다음과 같은 특성을 지닌다(Lames, 2010, p.30). 첫째, 어떤 상황에서 모든 구성 요인은 상호 지속적으로 작용한다. 둘째, 각 요소는 독특한 방식으로 다른 모든 요소의 순간적 상태에 따라 자극받는다. 셋째, 조사 대상에 대한 설명과 통제를 위해 형성적 요인 중 어떤 것이 필요한지에 대한 판단은 각각의 상황과 연구자의 연구 목적에 따라 다르다. 넷째, 어떤 상태를 특징짓는 특정 상황의 네트워크는 어떤 경우에도 같은 방식으로 재등장하지 않으므로 말 그대로 설명과 통제 조치는 일회적인 것이며, 일반적인 통제 또

는 예측 가능성을 의미하지는 않는다. 다섯째, 설명은 동태적 과정을 순간 포착한 것이며 다음 순간 전혀 다른 면모가 나타나는, 기껏해야 즉석 선언에 불과한 것이다.

〈표 2-2〉 평가방법론의 비교

구분	전통적 구상	구조적 구상
존재론	실재론적 존재론: 관측자와 분리된 인과관계 형태를 지닌 불변의 자연법칙의 지배를 받는 유일한 실재가 존재. 진실은 실재와 동형 동질의 진술의 집합.	상대주의적 존재론: 자연법칙의 지배를 받지 않는 사회적으로 구성된 다양한 현실이 존재. 진실이란 그것에 대해 합의가 있는 기껏해야 잘 알려지고 다듬어진 구조물이며 다수의 진실이 존재함.
인식론	이원적인 객관적인 인식론: 관측자는 자신과 별개의 현상을 관찰하고, 그것에 영향을 받지 않은 채 거리를 둘 수 있어(주체-객체 이원성) 모든 가치판단은 관찰과 분리 가능함.	일원적 주관주의적 인식론: 연구자와 연구 대상은 연구 결과를 연구 과정의 산물로서 봐야만 할 정도로 서로 연관됨.
방법론	개입적인 방법론은 오염시키는 영향 요인의 맥락을 제거하고 연구가 진실에 접근할 수 있도록 하여 예측 가능성과 통제 가능성에 이를 수 있도록 함.	해석학적인 방법론은 연구자와 이해관계자 간에 특정 사안에 대한 공동의 구조물이 형성되기까지의 반복, 분석, 비판, 재반복, 재분석 등 항구적인 변증법적 과정.

자료: Lames, 2010, p.29. 재인용: Guba & Lincon, 1989, p.84.

제4세대 평가 이론가들이 내세우는 연구의 질은 완전히 다른 특성을 지닌다(Lames, 2010, p.31). 첫째, 연구와 현실의 일치라는 내적 타당성은 근본적으로 주장할 수 없다. 각각의 구조물과 그것의 재구성 간의 일치만을 검증할 뿐이다. 둘째, 한 연구를 반복하는 것은 불가능하기 때문에 외적 타당성(일반화)은 시도하지 않는다. 본래 연구 수행자가 아닌 그 결과를 수용한 연구자가 일반화에 대한 입증 책임이 있다. 셋째, 일관성(reliability)으로서 연구의 신뢰성은 내용과 관련한 문서화된 방식의 입

증을 의미한다. 넷째, 구조주의적 관점에서는 현실이 상호 관계적 재구성
이므로 객관성은 원칙적으로 가정하지 않는다. 입증 가능성은 따라서 재
구성을 따라가는 것에 국한한다.

이러한 특성을 가진 평가가 질을 확보하기 위해서는 먼저 모든 참여자
의 구조물과 가치관은 존중되어야 하고, 자신과 타인의 구조물에 대한 충
분한 이해가 있어야 하며, 참여자의 행동 변화에 평가가 효과적이어야 하
고, 사업 참여자와 대상자는 각자의 이해를 대변할 수 있어야 한다
(Lames, 2010, p.31).

이러한 관점에서 평가란 어떤 것이 어떻게 작용하는지를 발견하는 것
이 아니라 참여자의 구조물이 가능하면 일치하도록 유도하는 것이다. 이
러한 구조물은 각자의 가치관에 근거하여 만들어지므로 평가의 우선 과
제는 이해관계자의 가치관을 해명하는 것이다. 또한 각 개인의 구조물은
상당 부분 각자의 심리적·사회적·문화적 맥락에 의존하며 구조물과 이러
한 맥락은 상호작용하므로 이러한 관계에 대한 설명도 필요하다. 평가와
관련해 이해관계자의 확신, 우려, 질문 등은 평가에 중요한 원천이 되며,
이것은 평가를 어렵게 하는 요인이 아니라 프로그램으로 인식해야 한다.
이 때 참여자의 정보에 의존이 높으므로 당사자의 동의, 기타 연구의 윤
리의 준수가 엄격히 요구된다(Lames, 2010, p.32).

구조주의적 관점의 평가 이론은 평가자의 지위, 이해관계자의 상이한
관점과 가치관, 사회적 의사 결정 과정으로의 편입 등 전통적인 평가 이
론에서 문제로 보았던 주제들을 명시적으로 다루고 있다. 그러나 이 평가
방법론은 다음과 같은 제약을 가지고 있다(Lames, 2010, p.33) 먼저 평
가의 핵심인 모든 참여자의 구조물은 그 수가 많아 현실에서 전체를 파악
하는 것은 불가능하다. 또한 평가가 모든 이해관계자의 구조물의 재구성
을 통해 이루어지므로 평가자의 역할은 매우 중요하다. 이 때문에 평가자

가 과잉 요구되고 동시에 과다 권력을 가지게 된다. 또한 이해관계자의 다양한 관점 때문에 공동의 합의에 도달하기가 쉽지 않아, 평가 결과를 얻기 곤란하다.

나. 평가자의 역할과 평가의 활용

지금까지 설명한 사회적 개입에 대한 이견과 이에 따른 평가방법론의 차이는 평가자의 역할과 평가의 결과의 활용에 대한 이견으로 이어진다. 이견은 크게 실험자 또는 조사자로서 평가자의 역할을 강조하는 입장과 이해관계자의 입장에서선 평가자의 역할을 강조하는 입장으로 나눌 수 있다.

실험자 또는 조사자로서 평가자는 평가 목적을 문제 해결의 최적 방안 모색에 두며, 그 평가 결과는 최적성 때문에 사회가 채택해 최대한 확산 될 것이라는 믿음을 가지고 있다. 실험자로서 평가자는 앞에서 이미 언급한 자연주의자적 접근방식의 옹호자들이 대변하는 입장으로 프로그램(처치)과 프로그램 목적(효과)사이의 관계를 인과 관계적 가설로 설정하고 실험적으로 검증하며, 그 평가결과에 따라 프로그램 조정을 통해 사회문제에 대한 최선의 해결책을 찾아내려고 한다. 조사자로서 평가자는 소비자 보고서(consumer reports)를 작성할 때와 비슷하게 다양한 대안을 발굴하여 적정기준을 적용하여 비교하는 역할을 한다(Alkin & Christie, 2012, pp.32-33). 이들은 평가자의 객관적 수행자로서의 역할을 강조하는 경향이 있으며, 실험자 또는 조사자로서 수행한 평가결과는 평가대상인 프로그램의 지속·정지·개선 여부 결정에 필요한 지식이다.

이해관계자와의 관계 속에서 평가자의 역할을 찾는 입장은 그 이해관계자의 범위에 따라 평가자의 역할이 달라진다. 평가자가 특히 정부의 정책 수행 부서를 지원해야 한다고 보는 경우 프로그램 운영자원의 투입과

관리, 집행 모니터링, 프로그램의 효과성 등이 관심의 대상이 되며, 이때에는 프로그램 관리 지식의 개선에 그 평가의 목적이 있다(Alkin & Christie, 2012, p.40). 한편 평가자가 현장 사업 관리자의 관점에서 평가를 수행해야 하는 경우도 있다. 프로그램의 활동에 초점을 맞추어 수행하는 이런 종류의 평가에서는 평가자가 사업에 동행하면서 사업의 진행 과정을 관찰하고 실무자가 필요에 따라 즉석에서 제기한 문제를 평가에서 다룬다(Alkin & Christie, 2012, p.37). 이처럼 정책부서 또는 현장 사업관리자의 이해를 고려하는 경우에 평가주체는 평가를 통해 신규 세부 사업을 만들거나 각각의 구성 요인을 변경함으로써 부분적으로, 그러나 목표 지향적으로 프로그램을 변경하고자 한다. 주로 다원주의적 평가론자들이 대변하는 입장이다.

이렇게 특정 이해관계자의 입장에 선 평가자의 역할이외에도 다수의 이해관계자를 대상으로 한 평가자의 역할도 강조되기도 한다. 평가자는 정부 사업 집행자, 수혜자, 사업에서 배제된 자이거나 부정적인 영향을 받는 자 등 사업과 관련한 다수의 이해관계자의 입장을 동시에 대변하기도 한다. 이 때 평가자는 가능하면 이해관계자를 포괄적으로 파악하여 각각의 입장을 재조명해 이해 관계자와의 협상에서 폭 넓게 수용을 할 수 있어야 한다. 평가자의 역할은 근본적으로 협상 중개자이며, 따라서 이해 당사자 각각의 입장을 먼저 파악하고 평가를 통한 정보 수집과 입장에 대한 이해를 통해 합의에 이르는 데 적극적인 기여를 한다(Alkin & Christie, 2012, pp.42-43). 협상중개자로서의 역할은 객관적 독립적 연구자 또는 조사자로서의 역할과는 근본적으로 다르다. 특히 구조주의론자는 단일한 이해관계자를 위한 평가에 반대하고 가능하면 모든 이해관계자의 관점에서 포괄적으로 평가를 바라보아야 한다고 주장한다. 또한 평가결과는 평가가 처음부터 생각지 못했던 정치가, 저널리스트 또는

오피니언 리더, 대상자 또는 현장 실무자 등 이해관계자에게도 정보를 제공하는 데 적합하도록 설계되어야 한다. 현실에서 평가 결과가 정치적 의사 결정에 직접적인 기초가 될 것이라고 생각하는 것은 착각이며, 따라서 평가 결과는 정보로서 활용이 더 중요하다. 평가 결과는 구체적인 정치적 의사 결정이 내려지는 분위기를 조성하는 데 기여할 수 있다(Lames, 2010, p.15).

이와 같이 정책 결정의 분위기 조성이 아니라 더 적극적인 역할을 기대하기도 한다. 평가자는 명확한 태도와 자신의 평가에서 얻은 프로그램에 대한 입장을 견지하며, 프로그램에서 얻은 지식을 전 국민에게 확산시키고, 이것이 광범위하게 활용될 수 있도록 하여야 한다. 평가가 사회에 할 수 있는 유일한 공헌은 사회 구성원(프로그램 참여자, 프로그램 관리자, 입법자, 납세자, 행정 담당자 등)의 학습에 있으며, 이런 점에서 평가자는 사회 구성원의 교사인 셈이다(Lames, 2010, p.14; Cronbach, 1982, p.7).

이와 같이 평가자는 객관적 지식의 생산자로서 실험자 또는 조사자, 정책주무부서 또는 현장실무자의 성실한 지원자 혹은 사회 구성원을 위한 필요한 정보생산자 등 다양한 역할을 요구받는다. 각각의 역할에 대한 요구는 물론 사업의 지속, 중단, 또는 점진적인 개선 혹은 사회분위기의 조성이라는 평가결과의 활용 목적과 밀접한 관련이 있다.

다. 정책평가의 정치성

평가가 고도의 정치성을 띤다는 사실은 평가가 활성화되는 과정에서 수없이 드러났다. 그리고 이러한 평가의 정치성은 평가에 대한 다양한 이론적 접근법이 개발된 이유이기도 하다. 이윤식(2014)은 평가의 정치적

성향이 정부 정책의 정치적 속성, 평가 주체의 정치성, 평가의 내재적 정치성에 기인한다고 설명한다.

첫째, 정부의 정책 또는 프로그램은 가치중립적이거나 사회적 실험의 성격의 것이 아니라 의회정치와 관료정치의 산물이다(이윤식, 2014, p.231). 정책 또는 사업의 실질적 목적과 의견상의 목적은 일치하는 경우가 드물며 실질적 목적을 인식하고 있는 담당자와 의견상의 목적을 통해 정책 및 사업을 바라보는 평가자의 사업 및 정책에 대한 이해는 같을 수가 없다. 따라서 보통 평가자와 정책 및 사업담당자 간에 평가 유형과 방법 그리고 평가 결과의 수용 등의 사안에서 견해차가 존재한다. 또한 평가가 진행되는 동안에 다양한 압력을 받을 수도 있다.

둘째, 정책 결정자는 고도의 정치성을 띠 수밖에 없다. 정책 및 사업에 대한 의사 결정은 권력과 권위의 배분, 정치적 연합의 유무, 이익집단과의 연계, 전문 직종의 집단 그리고 일반 대중 등의 영향을 받는 복잡한 의사 결정 과정에 기초한다(이윤식, 2014, p.234). 따라서 그들의 관심은 특정 정책의 효과성보다는 이익집단의 이해에 얼마나 잘 상응하는지 등이 오히려 더 중요하다.

셋째, 평가 자체도 여러 가지 측면에서 정치성을 띤다. 평가자는 보통 소득 분배에 영향을 미치거나 정치적 권력 구조에 영향을 미칠 평가 대상은 회피하는 경향이 있다. 반면 조직력이 강한 대상 그룹이 있으면서 이미 오래전부터 있어 온 정책을 연구하는 것은 평가자에게 유리하다. 평가자는 또한 평가 자료의 해석에서 정책 결정자의 상황을 고려하기도 한다. 또한 평가자는 자유주의적이고 개혁주의적이며, 인문주의적인데다가 사회 정책의 대상자들에 대한 옹호자적 성향을 지니고 있어 평가 결과를 기초로 재정 지원 등의 결정을 하는 것은 바람직하지 않을 수도 있다(이윤식, 2014, p.242). 또한 평가 과정은 다양한 이해관계자의 참여 및 참여

자 간의 조정과 합의 또는 갈등관계 등이 동반되는 정치적 과정이다. 이와 같은 평가 대상의 정치적 속성 때문에 정책 결정자와 집행자는 정책 의제 설정부터 집행 완료까지 정치적 요인의 영향을 받으며 이는 관련 자원 및 예산 배분에도 영향을 미친다.

4. 평가 정책의 필요성

이와 같이 사회현상을 바라보는 관점에 따라 방법론, 평가자의 역할, 평가 결과의 활용 등의 문제에 대해 각각 다른 접근법을 선호하고, 정책과 평가 자체에도 상당한 정치성이 있으므로 평가의 계획에서 수행, 환류의 전 과정에 평가 주체, 평가자, 피평가자, 대상 사업 수행자, 국민 등 다양한 이해관계자 간의 갈등은 내재되어 있다. 이런 의미에서 사실 통일적인 평가에 대한 접근법을 제시하는 것은 큰 의미가 없다. 다만 평가 주체는 평가와 관련한 주요 쟁점들에 대해 사전에 명확한 입장을 밝혀, 특히 명확한 평가 지침 또는 정책을 통해 정책·사업의 이해관계자가 평가와 관련한 주요 사항을 이해할 수 있도록 할 필요가 있다(Trochim, 2009, p.14).

평가 정책은 평가자가 평가와 관련한 결정과 활동을 안내하는 규칙과 원칙으로 모든 평가 주체는 암묵적이든 명시적이든 평가 정책을 가지고 있다. 명시적인 평가 정책의 중요성은 다음과 같다(Trochim, 2009, p.14).

첫째, 평가 정책은 시그널 효과가 있다. 평가 정책은 전체 조직과 이해관계자에게 평가 목적, 평가 자원, 책임 소재 등 평가와 관련한 주요 사항을 알려주며, 이로써 평가 수행의 일관성을 확보할 수 있다. 둘째, 평가 정책은 평가 과정의 투명성과 민주성을 돕는다. 평가 정책이 성문화된 형태로 공개되어 누구나 이를 알고 참여와 대화를 통해 평가 정책에 대한 건전한 비판을 할 수 있다. 셋째, 평가 과정은 평가 자체에 대한 학습 기

제이다. 평가 정책이 성문화되어 있음으로써 각각의 상황에서 어떤 평가 정책이 효과성·효율성·가능성 등 다양한 관점에서 적합한지 알 수 있다. 넷째, 평가 정책은 평가 실무를 변화시키는 효과적인 기제이다. 보통 평가 실무를 변화시킬 필요가 있는 경우, 각각의 평가 실무에 대해 국부적으로 변화를 시도하게 된다. 이것이 작은 조직의 평가 실무인 경우에는 큰 문제가 되지 않을 수도 있지만 공공 부문 전체의 평가 실무, 혹은 사회보장 영역의 평가 실무에 변화가 필요할 때 국부적인 변화의 조치는 매우 비효율적이다. 다섯째, 평가 정책은 오늘날 평가를 둘러싼 대다수의 쟁점에 관한 내용을 담고 있어 중요하다.

평가 정책은 크게 평가 목적, 평가 참여, 평가 역량, 평가 관리, 평가의 기능, 평가 과정 및 방법, 평가 활용, 상위 평가 등 여덟 가지의 세부 정책으로 구성된다(Trochim, 2009, p.14). 평가 목적은 일반적 목적 또는 구체적 목적으로 명시할 수 있다. 즉 평가의 주요 목적으로는 프로그램에 대해 알아보고, 프로그램을 개선하고 이해관계자의 책무성을 확보하는 등 일반적인 목적을 들 수 있다. 평가 참여는 프로그램의 이해관계자가 어떤 방식으로 언제 평가에 참여하는지를 구체화한다. 평가 역량, 평가 관리, 평가에서의 역할은 평가 주체의 조직 관리, 자원, 인프라에 관한 것이다. 평가 역량은 평가 활동을 지원하기 위한 조직 차원의 역량 개발과 관련되며 평가 방법 및 적용에 대한 직원 대상의 훈련 등과 관련된다. 평가 관리는 시간, 예산 등의 자원 배분, 평가 주기 등과 관련된다. 평가 과정과 방법은 평가 질문, 샘플링, 측정, 설계, 분석 등을 포함한다. 평가 활용은 평가 결과 공개 방법과 결과 활용방안 등과 관련한 사항을 정한다. 상위 평가는 평가를 대상으로 집행, 품질 그리고 활용 등에 대해 평가하는 것을 의미한다. 이와 같이 평가 정책을 구성하는 각 세부 정책은 더욱 구체화하여 구조화할 수도 있다.

제3절 평가와 성과 관리

1. 성과 관리(performance management) 제도

우리나라를 포함한 세계 각국의 실무에서는 평가가 특히 성과 관리제도와 밀접한 관계를 맺고 수행된다. 그리고 평가 제도와 성과 관리제도의 관계 설정에 따라 실제 평가 체계도 많은 차이를 보인다. 따라서 평가 체계에 대한 명확한 이해를 위해서는 양자 간의 관계를 이해하는 것이 필요하다.

어떤 정책 또는 사업의 성과는 그 자체가 다차원적이고 복합적이며, 따라서 성과 관리에 대한 정의를 내리기가 쉽지 않다. 넓은 의미로 성과 관리는 조직, 하위 부서 그리고 개인의 성과가 조직이 추구하는 궁극적인 목표(임무)와 잘 연계될 수 있도록 관리하는 것을 말한다. 좁은 의미에서의 성과 관리란 이해 당사자와 합의하여 성과 목표를 설정하고 자원을 우선순위에 따라 배분하며, 성과 목표를 달성하기 위하여 현재의 정책과 사업 방향의 유지·변경·신설 여부에 관한 관리자의 결정을 돕기 위하여 성과 측정 정보를 활용하는 것을 의미한다(원종학, 윤영진, 이영범, 이재원, 2010, pp.67-68 재인용). 성과는 이때 조직이 설정한 목표의 달성 정도(또는 수준)를 의미하는 것으로 정부가 수행한 어떤 정책 또는 사업의 결과적인 측면을 강조하고 있다. 최근 정부에서 성과 관리의 중요성이 부각됨에 따라 다수의 연구에서도 성과의 개념을 결과적 측면에서 주로 파악하고 있다(공병천 2012, p.60 재인용; 라휘문 등 1999; 박중훈 1999; 고영선, 2006, 김태룡 등 2006; 박해육, 2007; 박노욱 등, 2009).

이에 반해 투입과 과정이 이루어지는 과정적 측면을 포괄적인 성과로 보는 경우도 있다. 이러한 연구에서 성과는 정부의 정책이 수립·집행되어

나타나는 결과적 측면에서의 산출(output), 효과(outcome), 영향(impact)은 물론 투입(input), 과정(process/activity)을 포함하는 일련의 과정으로 이해되고 있다(공병천, 2012, p.60 재인용; Otley 1999, 공병천, 2009).

OECD(1999)는 성과 관리를 정부기관이 수행하는 사업의 결과, 공공서비스의 질, 고객 만족도에 대한 책임성을 제고하는 등 각 기관이 성과에 대해 스스로 책임지도록 하는 제도로서 임무 정의, 기관과 사업 목표의 정의, 관리자에게 재량권 부여, 목표 대비 실제 성과의 측정 및 보고, 성과 수준에 대한 정보의 활용, 성과 정보의 공개 등으로 구성된 것으로 파악하고 있다(윤상오, 2006, p.4 재인용).

우리나라의 「정부업무평가기본법」에서도 성과 관리(제2조)는 “정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 및 성과 지표를 수립하고, 그 집행 과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”으로 정의하고 있다.

이와 같이 성과 관리는 네 가지 요소로 구성됨을 알 수 있다. 첫째, 계획 단계에서는 기관의 임무(mission) 및 전략 목표를 설정하고 둘째, 집행 및 점검 단계에서는 성과 목표와 이를 측정할 수 있는 성과 지표를 설정하며 이행 상황을 점검하고 셋째, 평가 단계에서는 성과 자료의 수집 및 달성도를 측정한다. 마지막으로 평가 결과의 환류 단계에서는 정책 개선 또는 예산 편성에 반영하거나 조직 관리에 활용할 수 있다.

성과 관리의 기본적 절차는 ‘성과계획서 작성-해당 연도 사업집행-성과보고서 작성’의 과정으로 이루어진다(윤상오, 2006, p.5 재인용). 세부적으로는 성과 관리 전략 계획서에 기관의 임무, 비전, 전략 목표, 성과 목표를 작성하고 성과 관리시행 계획에 성과 지표와 관리 과제별 성과 지표를 작성함으로써 ‘전략 목표-성과 목표-관리 과제-성과 지표’의 구조

로 체계를 구성한다. 이때 전략 목표는 국정 지표, 국정 전략, 기관의 임무와 비전 등을 감안하여 해당 기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 내용으로 작성한다. 성과 목표는 전략 목표의 하위 개념으로 전략 목표의 실현을 위해 계획기간에 달성하기를 원하는 것으로 설정한다. 관리 과제는 성과 목표 달성을 위한 수단으로서 개별 정책 또는 사업 단위를 의미하며 예산·비예산 정책(사업)을 포괄한다. 마지막으로 성과 지표는 성과 목표의 달성을 위해 추진하는 개별 정책 또는 사업 단위인 관리 과제 별로 최소한 한개 이상의 성과 지표를 제시하는 것이 원칙이다. 이때 성과 지표는 재정 사업과 관련된 성과 지표를 포함하여 재정 사업 평가와의 연계성을 강화해야 한다(국무조정실, 2015, pp.10-20).

영국과 미국을 포함한 주요 선진국에서 성과 관리는 비전 및 미션, 전략 목표, 성과 목표, 성과 목표별 성과 지표, 성과 지표별 측정 방법 등이 핵심 요소 구성되고 전략 기획, 성과 기획, 성과 측정, 성과 정보 공개·보고 및 활용이라는 체계적 과정에서 합리적으로 연계되어 있다(공병천, 2012, p.63 재인용).

성과 관리 과정에서는 ‘성과 평가’와 ‘성과 관리를 위한 평가’ 두 가지 유형의 평가가 이루어진다(이윤식, 2014, p.140). 성과평가는 성과 관리를 위한 일반화된 평정 절차(generalized assessment procedure)로 목표치와 실적치의 비교인 목표 달성도를 사정하는 절차이다. 반면에 성과 관리를 위한 평가는 성과 정보를 산출·환류하는 하나의 절차이다. 여기에서 성과 정보는 성과 계획-성과 측정-성과 평가-측정 결과 또는 평가 결과 활용의 제 단계에서의 문제점 또는 성과 관리 활동과 성과 간의 인과성을 입증하는 내용을 의미한다. 따라서 성과 관리 제도는 성과 평가와 성과 관리를 위한 평가가 유기적으로 연계되어야 효과를 극대화할 수 있다. 그러나 이 두 가지 평가의 연계가 쉽지 않은 것이 현실이다.

2. 성과 관리와 평가 체계의 관계

미국·캐나다 등 사업 평가가 발달한 국가들은 종전의 사업 평가 중심에서 성과 관리로 이동하여 정부 업무에 대하여 종합적인 성과 관리 제도를 운영하고 있다(이광희, 윤수재, 2012, p.42). 여기에서 성과 관리 제도와 기존의 평가와의 관계 설정에 대한 문제가 제기된다.

앞서 논의한 평가 이론의 발전 과정과 이에 따른 평가 결과의 활용에 대한 다양한 입장을 고려해 보면 성과 관리 제도와 평가의 관계 설정이 쉽지 않을 것이 분명하다. 초기 실증주의적 성향이 강한 평가 이론가들의 입장이라면 프로그램의 효과를 비교적 정확히 측정 가능하고 그 효과를 발생 원인에 귀착시킬 수 있으므로 사실 성과 관리의 효과성을 높이는 데 기존의 평가결과가 활용될 수 있을 것이다. 따라서 성과 관리 제도와 기존의 평가 제도의 밀접한 연관 관계가 가능할 것이다.

그러나 후기 실증주의자, 절충주의자, 그리고 구조주의자들의 평가에 대한 입장을 고려한다면 정책이나 프로그램의 평가 결과는 평가 대상과 그것의 작동 방식, 그리고 관련 이해관계자의 입장에 대한 이해를 심화시키는 역할을 하므로 성과 관리에서 최소한의 보완적인 기능을 수행할 수 있는 것으로 보인다.

이광희, 윤수재(2012)는 성과 관리와 평가의 관계를 네 가지 유형으로 구분하고 있다(이광희, 윤수재, 2012, p.57-58). 첫째, 성과 관리와 평가는 별개의 개념이다. 이 경우 성과 관리는 주로 부처가 자신의 임무와 전략에 입각하여 수립된 성과 목표가 달성되었는가를 측정하고 보고하는데 초점을 두는 반면, 평가는 사업을 대상으로 인과 분석에 중점을 둔 사업 평가를 한다. 양자 간에 포함 관계나 중첩 관계는 존재하지 않고 상보적 관계가 가능하다.

둘째, 평가가 성과 관리에 포함되는 유형이다. 성과 관리가 이루어지는 단위를 기준으로 평가가 성과에 대한 점검과 평정의 형태로 진행되고, 그 평가 결과가 담당자의 성과 평가에 활용되는 경우에 해당한다.

셋째, 성과 관리가 평가에 포함되는 경우이다. 이때에는 성과 관리를 계획-측정-보고의 전 단계를 포함하는 광의의 의미가 아니라 평가의 각 단계에서 평가 결과를 환류하는 단계로 이해하는 경우에 해당한다(협의의 의미).

넷째, 성과 관리와 평가가 동일한 개념으로 이해되는 유형이다. 성과 관리와 평가를 정부의 사업이나 정책을 개선하는 데 목적을 두는 수단으로 바라볼 때 가능하다. 이때 평가는 인적 분석에 초점을 두는 사업 평가가 아닌 기관 평가일 경우에 가능하다.

성과 관리제도가 발달하기 전에는 평가가 독립적으로 수행되고 그 결과가 성과 관리 차원에서 환류되는 성격을 가졌다면 미국·캐나다 등 프로그램 평가가 활성화된 선진국에서는 공공 부문의 관리가 평가 중심에서 성과 관리 제도 중심으로 이동하고 있어 세 번째 유형의 관계에서 다른 유형으로의 이동이 이루어지고 있다. 한편 사업 평가는 성과 측정을 위한 좋은 지표를 개발하기 위한 분석 틀(framework)을 제공할 뿐만 아니라 지속적인 방식으로 수집된 성과 지표는 평가를 위해 사용될 수 있으므로 (Davis, 1998), 상보적 관계가 가능할 것으로 보인다.

이러한 평가와 성과 관리의 관계 설정 문제는 사회보장에서도 그대로 적용된다. 실제로 「사회보장기본법」 제22조에서 규정하고 있는 성과 평가는 방금 소개한 성과 관리 제도적 특성이 강하다. 반면 동법 제20조에 근거하여 새롭게 신설된 사회보장 평가 제도는 독자적인 평가 제도로서의 의미를 지니고 있다. 성과 평가와 평가 제도의 관계 설정은 사회보장 평가 체계의 내실화를 위해 해결해야 할 과제이기도 하다.

〈표 2-3〉 사업 평가와 성과 관리의 차이

	사업 평가	성과 관리
행위 빈도	일회성	지속성
문제의 속성	이유와 방법(why and how)	대상(what)
비용	높음	낮음
보고서	서술적	계량적
환류 시기	늦음(out of date)	적절함(timely)
단위	사업 혹은 정책	조직 혹은 기관
인과성	분석 대상	전체

자료: 이광희, 윤수재, 2012, p.43 재인용.

제4절 소결

제2장에서 살펴본 평가 이론과 평가 실무에서의 검토 결과는 평가에 있어 다음과 같은 쟁점이 있는 것으로 나타났다.

첫째, 존재론적·인식론적 관점의 차이가 평가를 하는 방법에서 차이를 만들며, 그뿐만 아니라 평가자의 역할과 평가 결과 활용 측면에서도 다른 입장과 태도를 만들어 낸다. 특히 사회보장과 같은 정부의 활동 영역은 투입되는 예산 등 자원의 규모가 방대할 뿐만 아니라 이해관계자의 입장 대립이 크고, 높은 정치성을 띠는 분야에서의 입장 차이는 더욱 클 수밖에 없다. 따라서 정책 또는 사업을 대상으로 평가를 할 경우 평가의 정의, 평가 목적, 평가 방향, 평가자의 자격 및 권한, 평가 절차, 평가 결과의 활용 등 반드시 고려해야 할 사항들을 평가 정책의 형태로 명시적으로 하여야 한다. 따라서 사회보장과 같은 특정 분야 평가를 한다고 할 때 평가와 관련한 서로 다른 견해를 고려하여 평가 목적에 맞는 명확한 평가 정책

수립이 필요하다. 보통 이러한 사항들은 평가 정책(policy on evaluation)으로 집약할 필요가 있다.

둘째, 공공 부문에서 평가는 평가 자체보다는 성과 관리 수단으로 발전하여 활용되는 추세이다. 따라서 성과 관리와 평가의 주체, 성과 관리와 평가의 대상, 성과 관리와 평가 결과 활용, 그리고 양자 간의 관계 설정이 매우 중요하다.

또한 성과를 관리하려는 주체는 다양하다. 예를 들어 공공 부문의 경우 국정을 총괄하는 국무총리실은 국정 전반의 성과 관리에 관심이 높을 수밖에 없다. 또한 국가 재정을 관리하는 기획재정부는 재정 사업의 성과 관리에 특히 관심을 가지는 것이 당연할 것이고, 규제·과학기술·사회보장 등 정부의 주요 기능을 총괄하는 임무를 가진 각종 위원회(규제위원회·국가과학기술위원회·사회보장위원회·저출산·고령사회위원회 등) 역시 해당 분야에 대한 성과 관리에 관심을 가질 것이다. 그러나 이와 같이 성과 관리의 주체는 다양한 반면 대상 정책 및 사업은 동일하기 때문에 동일한 정책, 사업을 두고 여러 곳에서 성과를 관리하게 되는 문제가 발생하게 된다. 여기에 평가가 성과 관리의 한 요소 또는 주요 요소로 간주될 경우에는 더욱 더 그 체계가 복잡해진다. 여기에서 전체적 차원에서 각종 평가 제도의 역할과 기능 그리고 제도 간의 연계 등 관계 설정을 명확히 할 필요성이 생긴다.

이 연구에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 평가 제도의 운영과 관련해 지적되는 문제점을 두 가지 차원으로 나누어 보고자 한다. 평가 제도가 정확하고 유용한 정보를 생산하기 위해서는 평가 자체가 설계부터 수행, 환류, 정보 공개 등 전 단계에서 체계적일 뿐만 아니라 내적 통일성을 이루어야 한다. 하나의 완성된 제도로서의 평가 제도를 내적 평가 체계로 명명한다. 내적 평가 체계의 주요 요소는 평가의 정의, 목적, 주체, 평가

권한, 평가 방법, 평가 과정, 보고 체계 및 방법, 정보 공개, 환류 등 평가 수행과 관련하여 주요한 기본적인 요소를 모두 포함한다. 실무적으로 이러한 요소들은 평가 지침 또는 정책을 통해 통일적이고 일관되게 관리할 수 있다.

내적 평가 체계와 대조되는 개념인 외적 평가 체계는 하나의 평가 제도와 다른 평가 제도, 그리고 평가 외의 다른 제도들과의 관계에 관한 것이다. 앞에서 언급한 「사회보장기본법」에 근거한 평가 제도와 타 법에 근거한 평가 제도, 또는 재정 사업 성과 관리 제도 등 평가 결과나 활용에 영향을 미치는 여러 요인과의 관계를 의미한다. 이렇게 평가 체계를 내적·외적 체계로 구분하는 것은 그것이 평가 결과나 활용에 미치는 방식이 다를 뿐만 아니라 그것을 관리하는 방식 또한 다르기 때문이다.

제 3 장

해외의 사회보장 평가 제도

제1절 미국의 사회보장 평가 제도

제2절 영국의 사회보장 평가 제도

제3절 독일의 사회보장 평가 제도

제4절 소결

3

해외의 사회보장 평가 제도 <<

본 연구에서 사회보장 평가 제도에 대한 해외 사례는 미국, 영국 그리고 독일을 대상으로 한다. 이들 국가는 복지체제(welfare regime)와 권력분립 방식에 차이가 있을 뿐만 아니라 사회보장제도에 대한 평가의 목적이나 방식에도 차이가 있기 때문이다. 미국과 영국은 복지체제에서는 ‘잔여주의’적인 성격을 가지고 있으나 미국은 대통령제를, 영국은 내각책임제를 운영하고 있다. 독일은 복지체제에서는 ‘조합주의’의 특성을 가지고 있으나 사회보험제도를 기반으로 한 사회보장제도를 구축하고 있다는 점에서 앞의 두 국가와 차이가 있다. 서로 다른 여건과 환경 속에서 사회보장제도가 발전해 왔으므로 평가 제도를 바라보는 각국의 입장 역시 상당한 차이가 있다.

대통령제를 운영하는 연방국가인 미국은 입법·사법·행정의 삼권분립이 매우 엄격하다. 권력이 분화되는 특성 때문에 미국은 전통적으로 정부의 관리를 중요하게 여긴다. 특히 예산 과정을 중심으로 예산 집행에 대한 감사 제도와 예산의 효율적 운영에 대한 평가 제도가 연계되는 경향을 보인다.

반면 내각책임제를 운영하는 영국은 정치제도는 선진국 중 가장 통합된 형태를 보이지만 예산 제도, 감사 제도, 평가 제도의 관계에서는 가장 분산되는 경향을 보인다. 더 나아가 이들 세 분야에서도 분화와 단절이 발생하고 있다.

이들 국가에서 성과 관리 및 평가는 정부의 공공 개혁의 일환으로 추진되었다. 세계 경제의 침체 속에 보수당 정권이 들어서면서 지출을 축소하

는 전략을 추구하였다면, 그 이후 정권을 잡은 민주당(미국)과 신노동당(영국)은 필요한 지출을 확대하되 성과에 연동하는 방식을 도입함으로써 재정 효율화를 도모하면서 국민들의 우려를 불식시킬 수 있었던 것이다.

이러한 이유로 영국과 미국 정부 성과 관리 제도와 평가 제도에 대한 개혁이 민주당과 신노동당 정부에서 더 집중적으로 이루어졌다.

제1절 미국의 사회보장 평가 제도

1. 발전 과정

가. 1993년의 정부 성과 측정법(Government Performance and Results Act, GPRA) 체계

이 법 및 제도는 후버위원회(Hoover Commission)에서부터 이어진 재정 사업 성과 관리와 예산 개혁 체계의 역사적 계보에 속한다. 의회가 입법하고 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령이 서명한 것으로, 의회의 합의 하에 만들어진 최초의 성과 예산 제도의 법적 틀로 20여 년간(클린턴 행정부~부시 행정부) 유지되었다. 과거와 달리 GPRA는 의회의 지지를 받아 법문화되었기 때문에 오랜 기간 지속되었다. 또한 과거의 성과 관리는 예산 과정과의 관련성이 적은 반면 GPRA는 성과를 예산과 연계시킨다는 것을 명문화하였다.

연방 부처는 5년간의 전략 계획서(3년마다 갱신), 연간 성과 계획서(각 사업이 산출, 서비스 수준, 결과를 측정할 수 있는 지표를 포함), 연간 성과 보고서(성과 측정을 포함)를 수립한다. 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)는 성과 계획서와 성과 보고서를 승

인하는 데 핵심적 역할을 수행하고 있다. 또한 관리예산처(OMB)는 매년 성과 계획서를 연방 예산과 함께 의회에 제출한다.

법 시행 초기에 연방 정부 기관은 성과 계획서와 성과 보고서의 가장 핵심적인 토대가 되는 의미 있는 성과 지표(performance measures)의 개발에 소홀했던 것이 사실이다. 관리예산처(OMB)도 성과 지표에 초점을 두지 않았는데 이는 의회가 그 정보를 예산 결정에 반영할지가 불분명했기 때문이다. 이러한 핵심적인 성과 정보 생산의 부진이라는 상황이 GPRA를 위기로 이끌어 갔고 이러한 상황을 타개하려는 관리예산처(OMB)의 제도적 대응 조치가 재정사업자율평가(Program Assessment Rating Tool, PART)이다.

나. 2001년 대통령 행정 개혁 어젠다(President's Management Agenda, PMA)와 예산과 성과의 통합(Budget and Performance Integration, BPI)

2001년 조지 부시(George Walker Bush) 행정부가 발표한 대통령의 국정 과제(PMA) 중에는 '예산과 성과의 통합'(BPI)이 포함되었다. PMA는 연방 정부 업무 관리 개혁에 관한 대통령의 국정 과제이고, BPI의 정책 목표는 연방 정부의 예산을 가지고 사업 결과를 극대화하는 것과 연방 정부 사업의 효율성과 효과성을 극대화하는 것이었다. 관리예산처(OMB)는 연방 정부 기관들이 BPI 정책과 또 다른 PMA 지침들을 제대로 수행하고 있는지를 평가하기 위해 색깔로 표현하는 점수 카드를 개발하였다.

다. 2002년 재정 사업 자율 평가(Program Assessment Rating Tool, PART)

이에 더하여 연방 정부의 사업들을 일관성 있게 평가하기 위해 미국 정부는 새로운 도구를 개발하였다. 이는 GPRA와 PMA-BPI를 더욱 성공적으로 추진하고 성과 중심의 예산 개혁을 성공적으로 정착시키기 위한 대통령과 관리예산처(OMB)의 제도적 조치이다. PART 평가는 재정 회계 연도 2004년 대통령 예산 요구서의 준비 과정과 함께 2002년에 처음으로 이루어졌다. 2002년에는 일부 기관을 대상으로 128개 사업에 대한 시범적인 평가를 실시하였고, 2003년부터 모든 기관에 PART를 확대 적용하였다.

라. 오바마 행정부

미국은 버락 오바마(Barack Obama) 행정부의 등장과 더불어 사후 평가를 통한 예산과 성과의 연계보다는 재정 사업의 상시 모니터링 및 관리 체제로의 전환을 시도하고 있다. 오바마 행정부의 재정 성과 관리 제도는 ① 포괄적인 접근법에서 선별적인 접근법으로의 전환, ② 사후적인 성과 정보 생산에서 주요 성과 목표에 대한 상시적 모니터링 및 관리체제로의 전환을 특징으로 추진되고 있었다. 이를 위해 정부성과측정법(GPRA)을 ‘정부성과측정현대화법(Government Performance and Results Modernization Act, GPRMA)’으로 개정하고 이를 실현하기 위한 다양한 정책 수단을 도입하게 되었다.

2. 재정 성과 관리 제도 운용 현황¹⁾

가. 정부 업무 평가 법안 개정

2009년 오바마 정부 출범 후 1993년 클린턴 행정부 시절부터 실시되어 오던 정부 업무 평가 법안인 GPRA(Government Performance and Result Act of 1993)를 2011년 1월 GPRAMA (GPRA Modernization Act of 2010) 으로 개정했다.

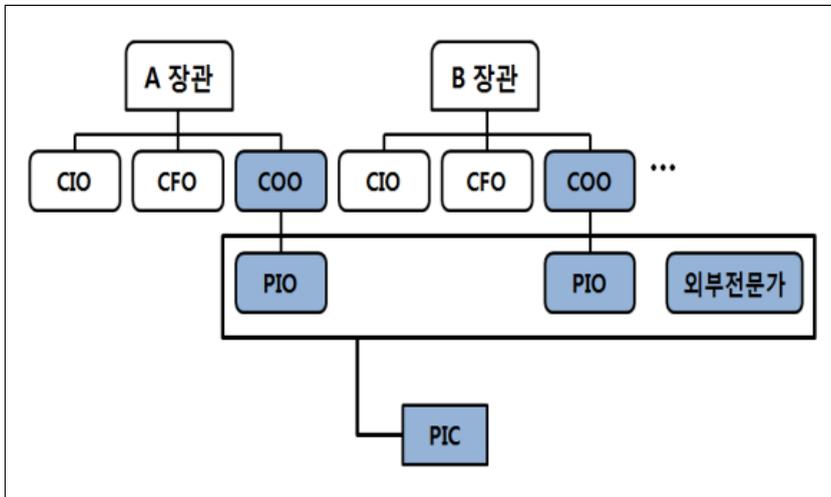
과거 GPRA 법안하에서 주요 성과 관리 도구였던 PART의 예산과 사업 집행의 낮은 연관성, 성과 정보의 활용도 미흡, 다수의 기관프로그램에 영향을 받는 범부처 이슈(cross-cutting issues)에 대한 성과 관리 미흡과 관련한 문제가 제기되어 새로운 돌파구 마련의 필요성이 제기되었다.

주요 개정 내용은 크게 세 가지로 다음과 같다. 첫째, 연방 정부 업무에 대한 중점 성과 목표(High Priority Performance Goals, HPPGs)를 선정하였다. 각 부처의 장관이 부처의 중점 성과 목표(HPPGs)를 직접 선정하게 하여 부처의 중요한 정책 목표를 달성할 수 있도록 책임을 지우고 책무성을 확보하기 위한 것이다. 과거 GPRA의 성과 목표 설정 방식과 유사하지만 GPRA가 성과보고를 위한 것이었다면 GPRAMA는 부처의 성과 개선을 유도하는 데 초점을 두고 있다는 점에서 차이가 있다. 둘째, 연방 정부 업무에 대한 분기별 성과 모니터링을 실시하고 있다. 이는 부처의 중점성과 목표에 대한 분기별 점검을 함으로써 성과 목표 미달성 원인과 개선점을 찾고 부처의 성과 제고를 위한 노력을 독려하기 위한 것이다. 셋째, 성과 관리 전담 직위 및 조직으로서 COO·PIO·PIC를 신설하

1) 박노옥, 강희우, 최윤미. (2015), 주요 OECD 국가 재정성과 관리제도 비교분석 및 재정 교육 개선 관련 연구자료 수집. 출장보고서 내용을 인용하여 수정 보완함.

여 연방 정부 내외부의 네트워크를 구축함으로써 정부 성과 제고 및 성과 관리 제도의 확산을 도모하고 있다. 최고운영책임관(Chief Operating Officers, COO)는 차관급(deputy head of agency) 최고 운영자로 부처의 운영 및 성과 개선에 책임을 지며, 장관을 보좌한다. PIO는 실·국장급(senior executive of the agency) 성과 개선 담당관(Performance Improvement Officers, PIO)으로 부처의 임무와 목표를 달성할 수 있도록 최고운영책임관과 부처장관을 지원하고 있다. 성과개선 위원회(Performance Improvement Council, PIC)는 각 부처의 성과개선담당관으로 구성되며, 관리예산처(OMB)의 부처장(Deputy Director)이 의장이 된다. PIC에서는 연방 정부의 성과를 개선하고 중점 성과 목표를 달성할 수 있도록 지원하고 범부처적인 성과 문제를 논의하고 타 위원회와 협력하며, 대통령에게 성과 개선을 위해 제안한다.

[그림 3-1] 성과개선위원회(PIC)의 구성



자료: PIC 홈페이지; 박노옥, 강희우, 최윤미(2015) 재인용.

나. 성과 정보 활용 강화를 위한 분기별 모니터링 제도 도입

각 부처는 중점 성과 목표(HPPGs)를 설정하고 성과 목표 달성 여부를 데이터에 근거하여 분기별로 추적해 가야 한다. 이를 위해 성과 현황 점검판(performance dashboard)을 구축하여 분기별 모니터링 제도를 실시하는데 구성 요소별 주요 내용을 상세하게 살펴보면 다음과 같다.

먼저 중점 성과 목표(HPPGs)는 연방 차원에서의 연방 중점 성과 목표와 부처 중점 성과 목표로 나뉘어 설정된다. 연방 중점 성과 목표(Federal Cross-Agency Priority Goals)는 관리예산처(OMB)를 통해 선정되며 관리예산처(OMB)는 각 부처의 장관들과 협의하여 연방 정부 차원의 범정부 이슈(cross-cutting Issues)를 다루는 중점 성과 목표를 선정하여 최소 4년마다 갱신·수정한다. 연방 중점 성과 목표는 예산서 제출과 함께 일반에 공개되며 최소 2년마다 의회 담당 위원회와 협의되어야 한다.

부처의 중점 성과 목표(Agency Priority Goals)는 각 부처에서 선정한다. 각 부처의 장관은 2년마다 의회 및 기타 이해관계자와의 협의를 거쳐 부처 핵심 업무에 대한 전략 목표, 성과 목표 중에서 3~8개의 중점 성과 목표를 자유롭게 선정하고, 부처의 중점 성과 목표 달성에 대한 책임을 지는 담당자를 지정해야 한다. 중점 성과 목표(HPPGs)는 차년도 부처 예산안 및 성과 계획서에 포함되어야 하며 분기별로 명확히 설정된 의욕적인 목표치(milestones)를 지니고 있다.

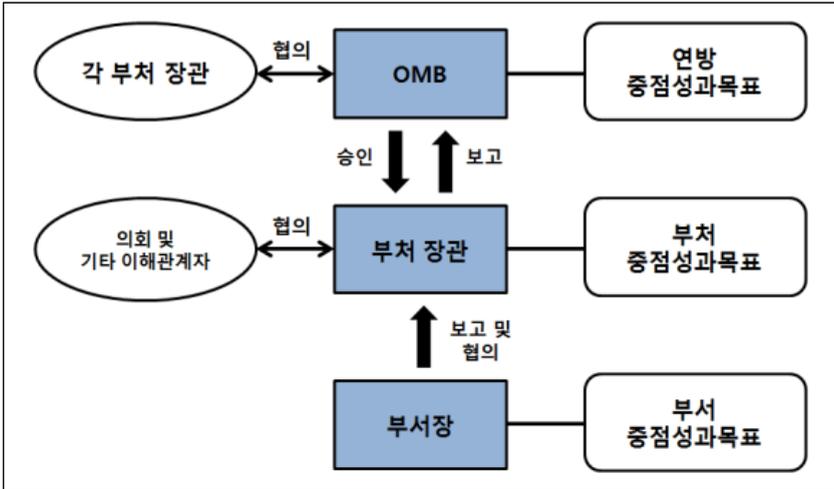
이러한 일련의 과정에서 관리예산처(OMB)는 전 부처가 선정해야 할 중점 성과 목표의 총개수와 각 개별 부처가 선정해야 할 중점 성과 목표의 개수를 정해주며 이 범위에서 각 부처가 자율적으로 중점 성과 목표를 선정하여 관리예산처(OMB)에 제출한다. 이 과정에서 관리예산처(OMB)

는 부처의 성과 목표, 성과 지표 및 목표치 설정에 관여하지 않으며 수정 사항이 있을 경우 관리예산처(OMB)의 승인하에 중점 성과 목표 수정이 가능하다. 본래 관리예산처(OMB)는 부처 수준의 중점 성과 목표(HPPGs)를 선정하여 기관 운영 및 정책적인 개선에 도움을 주고자 하였으나 정치적인 이유로 관리예산처(OMB)가 부처 목표 선정에 깊이 관여하는 것이 어렵게 되어 연방 수준의 중점 성과 목표를 선정하여 관리하게 되었다.

관리예산처(OMB)는 중점 성과 목표(HPPGs)를 통해 범부처 이슈(cross-cutting issues)에 대한 관리나 사업의 유사·중복성을 판별할 수 있는 도구로 활용한다. 또 부처의 중점 성과 목표는 본래 기관 운영 및 정책적 개선을 위한 사업 관리(execution)의 목적이 있었으나 의회 등의 요구로 점차 우선순위가 높은 사업과 낮지 않은 사업의 선별을 통해 예산과의 연계 도구로 활용되도록 노력한다.

GPRAMA 2010에서는 선정된 연방 및 부처 중점 성과 목표에 대해 분기별 모니터링을 실시하도록 하고 있다. 연방 중점 성과 목표의 점검을 위해 관리예산처(OMB)의 장(Director)은 분기별로 성과개선위원회(Performance Improvement Council)의 협조를 얻어 최근 분기 동안의 성과와 종합적인 데이터, 목표치 달성 가능성 등에 대해 검토하고 연방 정부의 중점 성과 목표를 달성하는 데 기관, 조직, 사업, 규제, 조세 지출, 정책 등이 기여한 정도를 평가한다. 또 목표치 미달성의 위험이 있는 것들을 분류하여 미달성 위험도가 가장 큰 중점 성과 목표에 대해 향후 개선 전략을 수립해야 한다.

[그림 3-2] 중점성과 목표 선정 과정



자료: 박노옥, 강희우, 최윤미(2015) 재인용; 관리예산처(OMB) 홈페이지.

부처 중점 성과 목표의 점검을 위해 각 부처의 COO는 PIO의 협조를 얻어 분기별로 최근 분기 동안의 성과와 종합적인 데이터, 목표치 달성 가능성 등에 대해 검토하고 부처의 중점 성과 목표 달성에 공헌한 조직 내외부의 직원과 협의하여 부처의 중점 성과 목표를 달성하는 데 기관, 조직, 사업, 규제, 조세 지출, 정책 등이 기여한 정도를 평가한다. 또 중점 성과 목표 중 목표치 미달성의 위험이 있는 것들을 분류하고 미달성 위험도가 가장 큰 중점성과 목표에 대해 향후 개선 전략을 수립해야 한다.

관리예산처(OMB)는 연방 및 부처 중점 성과 목표에 대한 분기별 점검과 피드백 제공을 지원하기 위해 분기별 성과 정보를 업데이트하는 성과 현황 점검판(performance dashboard)을 구축한다. 성과현황 점검판은 성과 관리 정보를 통합한 비주얼 인프라를 구축하여 중점 성과 목표에 대해 실시간으로 목표 진행 상황을 점검하기 위한 성과 상황도를 의미한다.

성과현황 점검판을 통해 부처 스스로 중점 성과 목표에 대한 분기별 진행 상황을 관리하고 관리예산처(OMB)가 이를 모니터링하여 각 부처의 PIO로 구성된 성과 관리위원회(PIC)를 통해 성과 목표 달성 과정을 점검하여 문제 사안에 대해 공동으로 개선 방안을 모색한다.

다. 성과 포털 구축을 통한 성과 정보의 공개와 투명성 확보

오바마 정부는 연방 정부의 성과 정보에 대한 대중의 접근성 향상을 위해 연방 성과 포털(Performance.gov)을 개설하였다. 연방 성과 포털에서는 연방 정부 및 부처 사업에 대한 정보와 중점 성과 목표에 관한 정보가 제공되며 관리예산처(OMB)의 분기별 중점 성과 목표 점검을 위한 토대가 된다. 부처별 리더의 사진을 게재하여 책임을 명확하게 함과 동시에 정보 공유의 장이 될 수 있도록 한다. 연방 성과 포털은 정보기술 대시보드(IT Dashboard) 및 조달, 인사 등의 기능을 포함한 정부 대시보드 등과 같은 임무-운영 지원을 위한 대시보드와 연동하여 운영된다. 이 외에도 정부 재정 지출의 투명성 확보를 위해 USAspending.gov, PaymentAccuracy.gov 등의 웹사이트를 개설하여 정보를 공개한다. USAspending.gov는 연방 정부에 의해 지급되는 보조금이나 계약에 대한 투명성 확보를 위해 모든 연방 지출에 대한 정보를 공개하고 있으며 PaymentAccuracy.gov는 각 부처의 부적절한 지출 방지 및 절감 노력에 대한 정보를 게시한다.

제2절 영국의 사회보장 평가 제도

1. 중앙 부처 성과 관리제도

영국은 1970년대에 시작된 경기 침체가 1979년을 전후로 악화되면서 ‘작고 강한 정부’를 추구하는 보수당 정권이 등장하게 되었다. 이는 사회 복지 확대와 시장 실패에 대한 국가 개입 등 케인스식 복지국가 모델에 대한 전면 재검토를 야기하였고 중앙 정부 차원의 강력한 행정 개혁의 필요성이 대두되었다(윤광재, 2006, p.249).

1997년 블레어 정부가 들어선 후 재정 지출과 공공 서비스 품질 제고를 연계하기 위한 성과 관리 제도가 도입되었다. 이는 각 부처가 수행하는 기능 중 낭비적인 사업을 발굴하고 이러한 기능의 수행에 관련되는 절차나 제도 중 비능률적인 요인을 찾아내 이를 개선함으로써 비용을 절감하고 효율성을 증진시키기 위한 것이다(윤광재, 2006, p.253).

영국에서 평가는 성과의 증대 및 향상을 위한 수단이라기보다 성과 관리의 이행을 위한 것이다(Oliver 2004, p.397). 이러한 성과 관리의 일환으로 1999년 도입된 공공 서비스 협약(PSA)은 각 정부 부처가 수행할 업무 내용을 명확하게 하고 이를 근거로 3년 단위의 성과 목표를 명시하는 것이다. 각 부처는 주요 정책의 성과 목표를 설정하고, 각 부처와 재무부 및 내각 사무처는 주기적인 성과 평가와 지출 분석을 수행함으로써 정부 정책의 성과를 체계적으로 관리한다(Oliver 2004, pp.398-399). 특히 눈여겨볼 것은 두 개 회계연도의 사업 추진 계획을 명시하고 있다는 점이다. 이는 재정 사업을 일년 단위로 추진하면 매년 말에 ‘몰아치기식 예산 집행’이 발생할 수 있다는 생각 때문이다(장경덕 등, 2006, 매일경제). 결과적으로 PSA는 정부 재원의 최적 배분과 함께 정부의 책임성과

효율성을 극대화하기 위한 것이다(윤광재, 2006, p.256; 서필연, 2005, p.427).

이에 더하여 영국은 모든 공공기관을 대상으로 실시하던 기존의 중앙 집권적인 5주년 평가 제도(quinquennial review)를 폐지하고 종합 평가와 사업성 평가로 이원화하였다. 즉 책임 행정부(core executive)가 공공 서비스 협약(PSA)과 연계하여 산하 공공기관을 포함한 전 부처 차원에서 정책 목표의 전략성과 연계성을 평가하는 종합 평가(landscape review)를 실시하고, 책임 행정부의 특정 정책 목표의 집행과 관련된 산하 공공기관의 정책과정 전반을 평가하는 사업성 평가(business review of end-to-end process)는 별도로 운영하는 것이다(이찬구, 2009, p.338; HM Treasury and OPSR, 2002).

종합 평가는 책임 행정부 차원에서 수행되는 전략적 차원의 평가로 각 정부부처가 자신이 책임지는 공공 서비스 협약에 관련된 모든 공공기관을 포함하여 부처 전체를 대상으로 최상위 수준에서의 포괄적인 정책 평가를 필요한 시점에 수행하는 것이다. 종합 평가에서는 첫째, 부처 차원에서 정책 목표들이 전략적인 연계성을 가지고 있는가? 둘째, 개선된 서비스 목표와 고객을 설정하고 있는가? 셋째, 부처의 정책 과정 전체를 포괄하는 개선된 관리 구조를 가지고 있는가? 등을 중점적으로 평가하게 된다(Cabinet Office, 2006, p.1).

이에 비해 사업성 평가는 종합 평가에 근거하여 이루어지는 기술적 차원의 평가로 원칙적으로 책임 행정부와 모든 공공기관에 적용된다. 즉 사업성 평가는 공공기관의 성과(outcomes)를 대상으로 정책 결정, 서비스 전달, 고객 만족 등의 정책 과정 전체를 심층적으로 사실 증거에 근거하여 평가함으로써 해당 정책(사업)의 변화를 유도하고 국민들에게 더 좋은 성과 또는 영향을 제공하기 위한 것이다.

사업성 평가는 기존의 조직 체계 또는 관리 구조에 얽매이지 않고 특정 정책의 정책 과정 전체를 평가하려는 것이므로 개별 공공기관은 물론 여러 기관이 관련되어 있는 정책이나 사업을 대상으로 시행할 수도 있다(이찬구, 2009, p.338). 이를 위해 내각 사무처(Cabinet Office)는 평가 지침(Cabinet Office, 2004; Cabinet Office, 2006)을 제공하고 있다.

그럼에도 영국에서 성과 관리의 대상은 주로 여러 부처에 걸친 정책 또는 프로그램이다. 이들 프로그램에 대한 성과 관리는 중앙 정부 차원에서 이루어지는데 행정부의 재무성(우리나라의 기획재정부)과 감사원이 주요 업무를 담당하고 있다. 두 기관의 평가 대상 역시 다소 중복될 소지가 있다(원종학, 윤영진, 이영범, 이재원, 2010, p.175).

재무성은 각 부처나 공공기관들이 재무성과 체결한 공공 서비스 협약에 포함된 프로그램을 대상으로 한다(HM Treasury Guidance, 2011). 재무부는 공공 서비스 협약에 계획된 성과 지표와 추진 실적을 비교하고 그 결과를 차년도 예산 편성에 반영한다. 감사원은 공공 재정 성과, 즉 경제성과 효율성, 효과성이 달성되었는지를 평가한다(이윤식 등, 2006).

영국 정부는 성과 평가의 초점을 주로 예산 사업의 효율성 확보에 두고 있는데 그에 따라 재무성의 역할이 두드러진다. 각 부처에서 자율적으로 예산 사업을 평가·활용하면 재무성은 각 부처의 사업에 대해 중앙 차원에서 별도의 평가를 함으로써 예산 사업을 종합적으로 관리한다. 재무성은 1년에 약 100여개의 각 행정부의 예산 사업에 대해 목표 달성 정도를 평가한다(원종학, 윤영진, 이영범, 이재원, 2010, p.175). 이 외에도 각 부처의 평가 절차 및 방법을 지원해 주기 위해 “Green Book”을 발간하여 제공하고 있다. 이는 실질적인 지침서로 정부 내에서 효율적인 정책 개발과 자원 할당을 진작시키기 위해 제공되었다(HM Treasury Guidance, 2011).

감사원의 성과 감사는 효과성 평가와 실행 가능한 대안 제시에 중점을 두고 있다. 이러한 평가 결과는 하원 상임위원회에 보고되고 최종적으로는 상임위원회가 보고서를 작성하여 해당 부처에 통보한다. 재무성과 유사하게 감사원도 종합적인 성과 관리를 실시하는데, 각 부처에 예산 회계와 관련된 종합 지출 계획서(CSR)와 공공 서비스 협약(PSA)을 근거로 회계연도마다의 부처별 임무 및 전략 목표, 이를 달성하기 위한 성과 목표가 수립되어 있다. 감사원의 성과 관리는 타 부처·청 및 정부 산하 기관들은 물론 지방 정부 및 지방 기관들과 협조하며 긴밀히 연계된다(원종학, 윤영진, 이영범, 이재원, 2010, p.176 재인용).

이와 유사하게 영국은 정부 간 관계를 상하 수직적인 구조에서 수평적인 협약 구조로 전환하면서 중앙-지방 파트너십을 구축하였다. 이를 통해 합의된 공공 서비스 우선순위 제도(Shared Priorities for Public Services between the Central Government and Local Government Association), 포괄적 성과 평가(Comprehensive Performance Assessment), 지방 공공 서비스 협약(Local Public Service Agreement) 등이 도입되었다(소진광, 권영주, 오재일, 최호택, 채원호, 2008, p.412).

특히 2006년 정부는 지방 정부의 새로운 성과 관리 기본 방침을 제시하였다. 이에 따라 지방에서 중앙에 보고해야 했던 600~1,200개 지표를 198개로 축소 통합한 국가 지표 조합(National Indicator Set)을 발표하였고 2009년부터는 지방 정부를 구역화하여 국가 지표 조합의 전 지표의 측정으로 성과를 평가하는 지방 정부 구역 협약(Comprehensive Area Assessment)을 실시하게 되었다(임채호, 2009, p.119).

2. 사회 서비스 평가 제도

앞에서 살펴보았듯이 토니 블레어 총리 이후 영국은 핵심 행정부와 공공기관에 대한 성과 관리를 종합 평가와 사업 평가로 구분하여 수행하고 있다. 그러나 동일한 정책 목표를 가진 부처 및 공공기관 간 연계에 바탕을 둔 성과 관리 제도를 운영하기 때문에 영국에서 사회 서비스와 관련된 성과 관리 체계를 파악하는 것은 쉽지 않다. 대부분의 사회 서비스가 지방정부에서 수행하고 있고 지역 사회에서 복지와 교육, 보건, 주택 서비스 등의 분야가 밀접하게 얽혀 있기 때문이다. 이러한 이유로 본 연구에서 영국의 사회 서비스와 관련한 평가 제도는 다수의 선행 연구를 참조하였음을 밝힌다.

영국의 사회 서비스는 아동법(Child Act)에 따른 아동 사회 서비스와 국민 보건 서비스 및 지역 사회 돌봄법(National Service and Community Care Act, NHSCCA)에 따른 성인 사회 서비스로 구분된다(원종학, 윤영진, 이영범, 이재원, 2010, p.177 재인용). 영국에서 사회 서비스는 지방자치단체의 기획으로 공급되고 있다는 특징이 있다. 이에 따라 사회 서비스에 대한 성과 관리는 지방 공공 서비스 협약(LPSA)에 근거하여 평가되고 있다. 문제는 서비스 품질이 지역마다 다르고 클라이언트의 욕구를 충족시키지 못하는 경우가 많다는 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위해 2000년에 국가 사회 보호 서비스표준법(Care Standard Act)이 제정되었다.

이 법은 첫째, 사회 서비스 제공 기관의 의무 등록과 강제 적용을 법제화한 국가최소품질표준의 적용, 둘째, 국가 차원의 사회 서비스 평가 관리 기구인 사회보호서비스심사위원회, 사회보호위원회, 사회보호발전연구소 등의 설립 근거를 제공함으로써 사회 서비스에 대한 정부 규제의 틀

을 새롭게 마련하였다(원종학, 윤영진, 이영범, 이재원, 2010, p.178 재 인용; 김학주, 2009).

사회 서비스 공급을 주관하는 중앙 부처는 보건부(Department of Health)이고, 중앙 부처의 역할은 서비스의 구조, 자격 기준, 공급 방식, 이용자의 참여와 선택의 보장, 서비스의 최소한의 표준, 이용자의 요금 부담, 서비스 제공 절차 등 광범위한 영역에 대한 서비스 지침을 개발하고 이를 지방 정부에 지속적으로 제시하는 기능을 수행하는 것이다. 이에 비해 지방 정부의 사회 서비스는 사회서비스국에서 담당하고 있으며 각 지방 정부는 중앙 정부 지침의 범위에서 구체적인 재량 권한을 행사하며 서비스 제공의 전 과정을 관장한다(원종학, 윤영진, 이영범, 이재원, 2010, p.178 재인용; 배득중 등, 2008).

최근 영국은 지방자치단체의 교육국과 사회서비스국을 통합하여 아동 서비스국을 설립하였으며 이를 통해 교육과 아동복지 서비스를 연계·통합하였다. 또한 정부는 모든 아동 및 청소년 대상의 서비스를 포괄적이고 협력적으로 운용하기 위해 “Every Child Matters”를 통해 성과 목표를 제시하고 있다(원종학, 윤영진, 이영범, 이재원, 2010, p.180 재인용).

즉 우리나라의 아동정책기본계획과 유사하게 아동 및 청소년을 대상으로 하는 사업들을 통합적으로 관리하고 있다. 다만 우리나라는 아동정책 기본계획과 청소년정책기본계획이 개별 부처(보건복지부, 여성가족부)에서 각각 수립되고 있으며, 집행에 대한 성과평가 역시 분절적으로 이루어지고 있다. 이와 함께 이들 계획은 저출산·고령사회기본계획과 사회보장 기본계획의 일부에 포함되기도 한다. 즉 아동(「아동복지법」상 18세 미만)과 청소년(「청소년기본법」상 9세 이상 24세 이하)이라는 동일 대상에 대해 서로 다른 계획에서 중복적이고 분절적으로 성과가 관리되는 데 반해 영국은 아동 및 청소년에 대한 성과 관리가 일원화돼 있다.

제3절 독일의 사회보장 평가 제도

1. 개요

가. 발전 과정

독일에서 평가 제도는 크게 3단계를 거쳐 발전되어 왔다(Wollmann, 2005, p.509). 첫 번째 단계인 1960-1970년대에는 외부 평가를 통한 정책 목표 달성 제고를 목적으로 평가가 시행되었고, 두 번째 단계인 1970년대 말에서 1980년대까지는 정책 비용 감소를 위한 평가가 이루어졌으며, 현재는 행정 개혁의 일환으로 자체 평가를 행정 운영의 한 수단으로 통합할 것을 목표로 추진하고 있다.

1966년 독일 기독교민주당(CDU)·기독교사회당(CSU)과 사회민주당(SPD)의 대연정으로 시작된 국가 및 행정의 현대화는 국가를 중추적인 조정기관으로 기능하며 적극적으로 정책을 수행하고 장기적인 사회 계획을 수립한다는 이상에 기초하였다. 평가가 중요한 분석 도구로 사용되는 등 새로운 계획 방법이 도입되면서 국가 활동 영역이 확대되었다.

평가는 포괄적인 정부 및 행정 근대화 시도에서 중요한 수단으로 활용되었으며, 이것은 연방 정부뿐만이 아니라 지방 정부에서도 중요한 “조정 및 통제 수단”으로 활용되었다. 한때 수상부(Kanzleramt)에서 부처의 정책 조정을 위한 수단으로 평가를 활용하려는 시도가 있었으나 무산되었고 각 부처가 비교적 독립적으로 각자의 필요에 따라 평가를 수행하였다.

특히 교육, 도시 개발, 인프라 구축 등의 영역에서 대규모의 평가 연구가 수행되었다. 각 정부 부처는 평가 전문 기관을 설립하는 대신 연구 영역을 발주하여 주로 외부평가에 의존하였다. 신설된 연방 국제경제협력부가 내부에 평가담당과를 두었고 노동부가 노동시장직업연구원

(Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung, IAB), 연방 직업 교육 연구소(Bundesinstitut für Berufsausbildung, BIBB) 등 주로 관련 기관을 설립하여 평가기능을 수행하였다.

1973년 오일쇼크가 발생하면서, 그리고 행정 근대화에 대한 낙관주의가 시들어 가면서 평가에 대한 기대와 수요가 급감하였다. 평가에 대한 기대감이 급격히 떨어진 것은 특히 평가 결과가 서로 상충한다거나 실무적으로 활용 가능성이 떨어졌기 때문이었다. 보건의료 정책, 사회 정책, 그리고 가족 정책 분야 등 사회보장 영역은 이 기간 중 특히 평가의 중요성이 강조된 영역에 속한다.

1단계에서의 평가의 발전은 1970년에 시작되어 1980년대 까지 지속된 예산 개혁 과정을 통해 더욱 힘을 받았다. 예산 규정(BHO)에 따른 행정 지침(VV Nr.1.3.)은 완결되거나 부분적으로 종결된 조치에 대해 성과관리를 하도록 명시하였다.²⁾ 이 행정 지침에 따르면 다년도 사업 수행 중에는 적어도 1년에 1회 중간 결과가 계획대로 진행되고 있는지, 계획을 조정해야 하는지, 조치를 중단해야 하는지, 계속해야 하는지를 조사하고, 조치가 종결된 후에는 당초 목표 또는 조정된 목표를 달성했는지, 그 조치를 수정할 수 있는지, 실제로 성과를 측정할 수 있는지를 조사하도록 규정하였다.

1990년대에는 신공공관리의 영향으로 신 조정 모델이라는 이름의 행정 개혁 바람이 불게 되면서 평가 기능에 새로운 역할이 부여되었다. 이로써 비용 및 성과 측정, 예산 통제, 결과 보고 등 “자체평가와 성과관리”가 중요한 전략적 기능으로 인식되었다. 특히 신조정 모델은 서독의 기초 지방자치단체를 중심으로 퍼져나갔고 자체 평가의 중요성은 연방 정부

2) 기본법(Grundgesetz) 제114조제2항 1, 2에 따른 경제성(Wirtschaftlichkeit), 예산기본법(Haushaltsgrundgesetz).

뿐만이 아니라 주 정부에도 확산되었다. 이로써 독일에서 평가는 목표 달성도 제고를 위한 외부 평가의 단계, 정책 비용 절감을 위한 평가 단계를 거쳐 비용과 성과 측정 등 평가를 통한 성과 관리 단계에 이르고 있다. 현재 진행되고 있는 행정 개혁 과정에서는 연구 기관과 민간 조직에 평가를 위탁하는 등 정부 조직 내에서의 평가의 조직화 정도가 낮아지고 있으며 신축적인 특징을 지닌다.

나. 평가와 재정 통제의 관계

재정 통제 목적의 평가는 예산 과정과 감사를 통해 이루어지며 평가는 이와 별개로 정보 제공 기능을 수행한다.

공공 지출 통제 및 정책 기획에서 예산 편성, 감사, 평가는 중요한 통제 수단이며, 이때 평가는 각 나라의 역사적 배경에 따라 역할이 다르다. 독일에서 평가는 예산 편성과 감사와는 다른 맥락에서 발전되어 왔다(Derlien, 2002, p.67). 평가는 주로 프로그램 개발과 관련해 발전했고 1960년대에 프로그램이 확대되는 과정에서 주(州) 차원의 제도화가 이루어졌다. 연방 정부는 프로그램의 개발과 재무 계획을 연결하는 통합 예산 편성 체계를 시도하지 않았다(투트랙 전략).

「연방예산규정」 제7조에 따르면 모든 부처는 재정 사업에 대한 성과 관리 결과를 환류하도록 의무화하고 있으나 이의 이행은 매우 저조하였다.³⁾ 특히 평가 결과 정책의 실패가 드러나는 경우 정치가의 업적에 부정적인 영향을 미치게 될 가능성이 있어 정치적으로 민감한 사안에 대해 관련 업무 책임자는 정치권과의 갈등을 가능하면 회피하는 경향이 있는 것으로 지적되고 있다(Wollmann, 2014, p.13).

3) Bundesrechnungshof(1989, 1998).

2. 사회보장 평가 제도

가. 개요

평가가 발원된 미국의 경우 사회보장 분야에서는 특정 목표 그룹을 대상으로 다양한 사회보장 프로그램을 개발하여 프로그램의 목표 달성과 재정 지원을 연계하는 방식으로 복지 문제에 대처해 오면서 복지 프로그램에 대한 평가가 활발하였다. 이와 대조적으로 독일은 전통적으로 국가 또는 공공기관에서 지속적인 재정 지원이 보장된 가운데 사회보장서비스를 제공하는 형태이다(Beywl, W & Speer, S. & Kehr, J, 2004, p.17). 즉 독일은 제도화를 통해 복지 문제에 대처해 왔으므로 개별적인 프로그램 단위의 평가가 활발하지 않았다. 독일의 사회보장정책이 이루어지는 환경 특성은 사회보장 분야에 대한 평가 제도에 큰 영향을 미쳐 왔다.

첫째, 독일에서 사회정책은 사회 법전과 관련 지침의 제정 또는 개정을 통해 이루어진다. 따라서 사회적 위험에 대한 정책적 대응은 구체적인 정책 프로그램의 실시를 통해 이루어지기보다는 사회적 위험을 극복할 수 있는 적절한 환경 조건의 창출을 통해 이루어지는 특성이 있다. 따라서 사회보장 분야의 프로그램 평가가 두드러지지 않는다.

둘째, 프로그램이 많이 운영되는 영역에서도 대부분 그 정책의 소관이 주 정부에 있어 주 정부에서 자치적으로 운영하며, 헌법재판소에서 정한 아주 제한적 영역에만 연방 정부의 개입이 이루어진다. 따라서 평가의 주체로 연방 정부가 나설 수 있는 여지가 매우 작다. 이와 같은 정책 환경의 특수성 때문에 사회보장 영역에서 평가와 이에 연관된 이론적 토대의 기초가 되는 프로그램의 개념이 독일에서는 발달되어 있지 않다. 평가 대상은 주로 프로젝트 또는 프로젝트의 한 요소가 된다.

그러나 이러한 독일 사회정책의 특성과 정책 환경에도 최근에는 평가 및 평가 결과의 보고 의무를 법제화하는 경향이 점차 커지고 있다(Konzendof, G, 2009, p.29). 최근에는 제도화된 복지사업이 성과 및 품질 등에 기초한 계약을 기초로 한 프로그램 형태로 전환되어 추진되는 추세에 따라 사회복지 분야의 평가도 활발해지고 있다. 동시에 평가 및 보고 의무를 법제화하는 경향도 생겨나고 있다. 예를 들어 장기요양보험을 규정하고 있는 「사회법전 11」에서는 보고 및 평가 의무를 명시하고 있으며, 근로능력자를 위한 기초보장에 대해 규정하고 있는 「사회법전 2」에서는 효과성 평가를 명시하고 있다. 사회보장제도에 대한 평가 의무는 현재 소득보장제도, 장기요양보험제도, 사회 서비스 중 아동청소년 보호서비스 관련 평가가 명시적으로 사회 법전에 규정되어 있다.⁴⁾

〈표 3-1〉 최근 평가가 의무화된 사회보장제도

분야	사회보장제도	근거 규정
기초보장	구직자 대상 기초보장	사회법전 2권(SGB II) 제55조
사회 서비스	아동청소년 복지	사회법전 8권(SGB VIII) 제78조 a-g, 84
사회보험	장기요양보험	사회법전 11권(SGB XI) 제10조

한편 헤센, 노르트라인베스트팔렌 등 일부 주에서는 일몰제(sunset legislation)를 도입하여 주 정부가 특정 시점에 주 의회에 법/사업의 효과·필요성·합목적성을 입증하도록 제도화하였다.

4) 연방 정부는 연방 의회(Gesetzgebende Körperschaften)에 2016년부터 4년 간격으로 장기요양보험의 추이와 독일 내 요양서비스 제공 현황에 대해 보고할 의무가 있다.

나. 소득보장 정책 분야

구직자 대상 기초보장 제도를 규정하고 있는 「사회법전 2권」 제55조 (SGB II §55)는 제도의 효과성 연구(Wirkungsforschung)에 대해 명시적으로 규정하고 있다.

〈제55조 효과성 연구〉

적극적 노동시장 정책 서비스와 생계 지원 서비스의 효과를 주기적으로 적시에 조사하여 사회보장법 제3권 282조에 따라 실시하는 노동시장 및 직업 연구에 그 결과를 포함시킨다. 연방노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Soziale)와 연방노동청(Bundesagentur)은 효과성 연구의 세부사항을 협의하에 정할 수 있다. 합당하다고 판단되는 경우 효과성 연구는 제3자에게 위탁할 수 있다.

이 법에 따라 노동사회부는 서비스 제공 주체를 통한 지역별 업무 수행 효과를 지역 간 비교 방식으로 조사할 수 있다. 이에 따라 연방노동사회부는 법 제정, 집행, 성과 간의 인과관계에 관한 검증된 지식의 축적을 위해 정부 부처와 연구기관 공동으로 평가를 수행하였다. 평가는 총 13개의 연구기관 및 컨설팅 회사가 참여하여 질적 연구와 양적 연구를 병행하였다. 인터뷰, 참여관찰(Teilnehmende Beobachtung), 집단토론, 설문 조사 등의 질적 연구와 효과성 분석 및 효율성 분석 등의 양적 연구방법론이 적용되었다.

노동사회부(MAS)와 노동시장직업연구원(IAB)이 효과성 평가 업무를 주관하였고, 노동시장직업연구원(IAB)은 평가를 담당하였다. 한편 연방 노동사회부와 각 주의 관련 부처 및 기초지방자치단체, 독일 노동조합연

맹(DGB), 독일 사용자단체연맹(BDA), 연방노동청 및 노동시장직업연구원(IAB)이 참석하는 평가실무그룹에서 연구의 방향과 활용에 대한 결정이 이루어졌다. 노동사회부와 노동시장 직업연구원 간의 협정으로 평가의 구체적인 사항을 정하고 연구원은 위탁 연구 업무 진행 사항에 대해 정기적으로 보고하는 수행 체계를 구축하였다. 정부 차원에서는 실무자 그룹(working group) 형태로 다양한 기관이 협력 관계를 맺으며, 기초 지자체 차원에서는 사업 수행자가 각각 별개의 업무를 수행하였다. 효과성 평가에서 생업활동(Erwerbstätigkeit)으로의 진입, 근로능력의 유지 및 향상 정도, 사회적 안정성 등 세 가지 성과 목표가 평가되었다.

평가 결과 활용은 재정 통제 및 조정 목적의 평가가 아닌 인과관계에 대한 종합적 지식 축적을 목적으로 하고 있으며 평가 전에 평가 대상을 명확히 하고 있다는 점이 특징이다.

다. 사회 서비스 분야

아동·청소년·가족 복지 분야는 평가에 있어 다른 분야와는 뚜렷이 구분되는 특성을 보이고 있다(Haubrich, 2009, pp.442-443).

연방 국가적 복지행정, 비영리 공급자의 우월적 지위, 중대 의사 결정에 있어 아동·청소년 등 서비스 수요자의 참여라는 특징이 이 분야의 평가 특성을 결정하고 있다. 연방 정부, 주 정부, 기초지방자치단체의 역할이 명확히 구분되며 복지 실무는 기초지방자치단체 위원회의 역할이 중요하다. 연방 정부의 권한은 관련 법률 제정과 전국적 차원의 복지 지원 업무에 국한되며 따라서 평가도 시범사업 지원을 통해 적용이 가능한 관리 운영에 필요한 운영지식 획득이 주목적이다. 주 정부는 공급자의 활동 및 균등한 지역적 분포 등을 지원하고 관련 시행령을 제정하며, 기초지방

자치단체의 아동복지국은 아동청소년 복지 업무 기획 및 지원 업무를 담당하며, 공급자가 참여하는 위원회의 역할이 매우 크다. 정부는 다양한 유형의 공급자와 협력하고 후원하며 업무 수행에서 공급자의 독자성을 인정할 의무가 있으며, 이 분야에서 정부의 역할은 보완적 역할(Subsidiaritätsprinzip)에 국한되어 있다. 또한 중요한 의사 결정 시 아동과 청소년 등 서비스 수요자의 참여 역시 「사회보장법」에 규정되어 있어 평가 제도의 발전에 중요한 요소로 작용한다.

산출 중심의 복지 서비스 시장 관리모형(Outputorientierte Steuerungsmodell)에 따라 평가 제도는 서비스의 품질 평가를 중심으로 정착되어 있다. 1990년 초까지 평가는 주로 개혁안을 대상으로 하는 시범 사업에 대한 연구(Begleitungsforschung)의 형태로 이루어져 독자적인 평가의 전통을 확립하지 못한 측면이 있다. 1994년 아동 청소년 복지 분야에 산출 중심의 관리 모형이 도입되면서 서비스 품질 평가가 주목을 받기 시작하였다. 이 제도의 도입으로 기초지방자치단체가 저렴하게 복지 서비스를 구매할 수 있도록 복지 서비스는 표준화된 형태로 표시되었고 원가 계산도 가능해졌다. 동시에 아동 청소년 분야에서 평가는 서비스 품질 개선과 연관되어 논의되기 시작하였다. 품질 개선은 지속적인 경영 과정이므로 평가는 공급 업체의 서비스 전문 인력에 의한 자체평가(self-evaluation) 형태로 정착되어 왔다. 현재는 새로운 서비스 공급모델이 도입되고 정책 성과에 대한 관심이 높아지면서 효과성 평가가 강조되는 추세이다.

1999년 「사회법전 8권」(SGB VIII § 78 a-g)에서는 복지 정책의 주체와 서비스 공급 주체는 의무적으로 보육 분야의 서비스·수가·품질 개선 협약을 체결하고 아동 청소년 복지 분야에서 효과성 평가가 강조되기 시작하였다.

〈사회법전 8권 아동 청소년 (SGB VIII §78b)〉

한 시설에서 전부 또는 부분적으로 서비스가 제공된다면, 청소년 복지정책 담당자가 청소년 수급권자의 비용을 정산하기 위해서는 공급자와 (i) 서비스의 내용·범위·품질 (ii)서비스 공급과 투자 비용의 별도 정산 (iii) 서비스 공급의 품질 평가 원칙과 기준, 그리고 품질보장 조치에 대해 협약을 체결해야 한다.

2002년 연방정부의 ‘제11차 아동청소년 보고서’는 개별 공급자의 서비스 공급 효과에 대한 근거 기반 지식이 부족함을 지적하면서 효과성에 대한 철저한 외부평가의 필요성을 강조하였고, 기민당/기사당(CDU/CSU)과 사민당(SPD)의 연정 계약서에서 아동 청소년 정책의 효율성 및 효과성에 대한 연구를 강조하였다.

현재 아동 청소년 복지 분야에서 평가는 활성화되어 있지만 세부분야별로 평가 단계와 방법은 상이하다. 아직까지는 자체평가를 중심으로 이루어지고 있으며 평가 방법·목적·주체 등에 대한 일관된 기준 등은 존재하지 않는다.

또한 아동 청소년 복지 분야의 세부 서비스 분야별로 상이하게 평가 제도가 발전하고 있다. 첫째, 보육 분야에서는 주로 연방정부 차원의 평가가 이루어지고 있고 시범 사업을 대상으로 준수형적 조건에서 서비스-수거-품질개선 협약 체결의 효과성이 평가되고 있다. 둘째, 어린이 돌봄 분야에서는 서비스 시설의 품질 개선에 초점을 둔 평가와 「사회법전 8권」 제78조의 적용 확대에 대한 점검이 진행되고 있다. 셋째, 청소년 서비스 분야에서는 주 정부가 재정 지원의 전제조건으로 성과 협의를 의무화하면서 막 평가가 시작되는 단계이다.

이상 독일의 사회보장 평가 제도의 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 재정 통제는 예산 당국의 재정 사업 성과 관리와 회계감사원의 감사를 통해 주로 이루어지며 예산 조정과 직접 연계된 평가는 전무하다. 재정 사업에 대한 성과 관리 차원의 성과 평가가 법제화되어 있음에도 아직까지 실효성은 떨어진다. 동시에 사회보장 분야 내에 별도의 성과 관리를 위한 성과평가 제도는 운영하고 있지 않다.

둘째, 사회보장 사업이나 제도에 대한 평가는 정해진 예산 범위에서 사업의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 수단으로 활용된다. 엄밀한 과학적 지식의 축적을 위한 수단으로 활용된다. 영미권과는 달리 최근 들어 사회보장 분야에서 효과성 평가가 법제화되면서 평가가 활성화되고 있다. 사회보장 평가는 소득보장 분야와 사회 서비스 분야의 분야별 특성에 맞추어 차별적인 평가 접근 방식을 택하고 있다.

셋째, 사회보장 평가와 관련하여 전 사회보장 영역에 적용할 수 있는 포괄적인 평가 정책이 존재하는 것은 아니다. 사회보장제도별로 평가의 기능이 강조되는 경우 법제화를 통해 시행하고 있으며 평가 수행에 필요한 구체적인 내용에 대한 결정은 평가 주체에 위임하고 있다. 평가 주체들은 평가에 필요한 주요 내용을 다양한 이해관계자의 참여 속에서 결정하고 평가 역시 평가자, 피평가자, 기타 이해관계자에게 가능한 역할을 부여하여 시행한다. 따라서 평가 정책을 명시적으로 정하고 있지 않으나 평가 주체가 평가 수행 시 이에 상응하는 지침을 만들어 수행하며, 평가 목적이 지식 축적에 있어 이에 필요한 모든 이해관계자가 참여하므로 앞에서 논한 평가를 둘러싼 갈등이 최소화된다.

제4절 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 사회보장제도 평가 체계는 각국이 처해 있는 상황과 환경에 따라 각기 다르게 발전해 왔다. 미국은 2002년 재정 사업 자율평가(PART)의 도입 이래 전 부처, 전 기관에서 평가를 실시하고 결과를 공개하여 사업 운영의 투명성을 제고하였다. 영국은 공공 서비스 협약을 통해 1999년부터 핵심 행정부와 공공기관에 대한 종합 평가와 사업성 평가를 실시하여 결과를 공개하고 있다. 이에 비해 독일은 지식의 축적과 제도 자체의 개선을 목적으로 평가를 실시하고 있다.

각국의 환경에 따라 평가의 목적과 주체, 방법이 다르고 평가 결과에 따른 환류 역시 달라지고 있다. 그럼에도 정부 지출에 대한 국민적 감시와 공공 서비스의 효율적 운영이라는 정책 목표 아래에서 평가의 중요성이 대두되는 것은 공통적인 현상이다. 미국과 영국에서 사회보장제도의 평가는 특히 재정통제와 성과 관리와 관련이 깊다. 이에 반해 독일에서 평가는 제도 시행 자체에 대한 지식 축적을 통해 시범 사업 확대에 대한 증거자료로 활용된다.

그럼에도 해외 사례에 대한 검토는 네 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 범정부 혹은 범부처 이슈를 대상으로 중점 성과 목표 및 성과 관리가 이루어지고 있다. 미국은 관리예산처(OMB)의 주도로 전 국가적 차원에서 연방 중점 성과 목표를 설정한다. 이는 각 부처 장관들과 협의하여 연방 정부 차원의 범정부 이슈를 다루는 것으로 동일한 정책 목표를 달성하기 위한 유사중복 사업이 모두 포함된다. 영국은 공공 서비스 협약에 따른 종합평가를 통해 핵심 행정부와 관계 부처 및 공공기관에 대한 평가를 실시한다. 특히 우리나라에서는 「저출산·고령사회기본법」 및 「사회보장기본법」 등 다부처에서 진행되는 유사한 사업들에 대한 성과평가 참고할 필

요가 있다.

둘째, 평가 자체의 효율화에 대한 방안이 마련되었다. 과거에는 개별 부처별로 자체평가와 특정 평가를 하게 되면서 성과 관리와 사업 평가가 혼재돼 있는 양상을 보였다. 최근 미국에서는 체크리스트 방식의 사업 평가 결과를 예산 요구 자료에 첨부하도록 하면서 평가 부담을 감소시키는 반면, 성과 관리에 대한 모니터링을 강화하고 있다. 과거 영국은 지방 정부가 중앙 정부에 연간 600~1,200개의 평가 지표에 대한 평가 결과를 제출하였다. 이러한 문제를 극복하고자 영국은 중앙-지방 간 공공 서비스 협약에 근거하여 사업을 수행하며 매년 198개 핵심 지표에 대한 평가 결과를 지방권역별로 제출하고 있다. 이러한 변화로 평가 부담이 상당히 줄어들었고 사업의 책임성도 제고되었다.

셋째, 소득보장제도에 대한 평가와 사회 서비스에 대한 평가의 틀을 달리 설정하고 있다. 대부분의 국가에서 소득보장제도의 확대에 대한 재정 부담이 증가하고 있다. 이러한 이유로 현금 급여 혹은 소득보장제도에 대한 효과성 평가는 전국가적 차원에서 이루어지고 있는 실정이다. 특히 독일에서는 기초보장제도의 효과성 평가를 위해 13개 연구기관과 컨설팅 업체가 참여하는 대규모 연구가 이루어졌다. 소득보장제도에 대한 평가는 노동시장으로의 진입, 근로 능력의 유지 및 향상, 사회적 안정성의 세 가지 정책 목표 달성에 대한 것이다.

서비스에 대한 평가는 일반적으로 사업 단위 혹은 지역 단위로 이루어진다. 미국과 독일에서는 사회 서비스를 표준화하고 이에 대한 품질 측정, 품질 관리, 고객 만족도 등을 중심으로 평가를 하고 있다. 영국은 사회 서비스의 품질 관리가 지방 공공 서비스 협약에 연계되고 있다.

넷째, 평가 결과가 매우 상세하게 대중에게 공개되고 있다. 미국은 성과포털(Performance.gov)을 구축하여 성과 정보를 공개하고 부처별 책

임자의 사진을 게시하여 책임성을 담보하고 있다. 유사하게 영국 역시 내각 사무처 홈페이지에서 공공 서비스 협약에 따른 성과 결과를 공개하고 있다.

우리나라는 현재 평가와 성과 관리가 혼재되어 있고 국무조정실의 정부 업무 평가와 기획재정부의 재정 사업 평가, 감사원의 성과 감사 등이 혼재되어 있다. 또한 중앙 부처 단위의 평가와 다부처 사업에 대한 평가의 평가 목표와 평가 지표가 중복적으로 나타나고 있고 지방자치단체에서 중앙 부처에 제출해야 하는 평가 역시 상당히 많다.

미국과 영국에서 공공행정 개혁의 일환으로 평가 정책에 대한 전면 재검토가 제기되었듯이 우리나라에서도 평가 정책에 대한 재검토가 요구된다는 측면에서 시사하는 바가 크다.

제 4 장

우리나라의 사회보장 평가 제도

제1절 사회보장 평가 체계 개요

제2절 사회보장 평가 체계의 문제점

제3절 소결

4

우리나라의 사회보장 평가 제도 <<

제1절 사회보장 평가 체계 개요

1. 평가 체계 개요

우리나라에서 사회보장정책 전(全) 분야를 포괄하여 종합적으로 실시되는 평가는 사회보장기본계획에 근거하여 수립된 ‘시행 계획 집행실적’에 대한 성과평가와 ‘사회보장평가’가 유일하다. 연도별 집행실적에 대한 성과평가는 2005년 「사회보장기본법」이 개정되면서 처음으로 법제화되었다. 한편 2013년에 이르러 기본법 전부개정을 통해 ‘사회보장제도의 평가 및 개선’이 사회보장위원회의 심의·조정 대상(「사회보장기본법」 제20조)이 되면서 시행 계획에 대한 성과 평가 외에 별도의 평가 제도 구축의 기반이 마련되었다. 2016년에는 이에 따라 기본 평가와 핵심 평가에 기반을 둔 사회보장 평가 제도가 신설되었다.

사회보장 분야에는 사회보장위원회가 종합적으로 시행하는 평가 제도 외에도 개별법에 근거하여 시행되는 많은 평가가 존재한다. 정홍원 등(2013)에 따르면 「저출산·고령사회법」, 「여성발전기본법」, 「사회복지사업법」, 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」, 「국가재정법」 등에 근거한 추진 실적 평가와 자율 평가, 심층 평가 등이 존재한다. 최근 「청소년복지기본법」에 근거한 실적평가가 시행되었고 「아동기본법」에 근거한 시범 평가도 진행되고 있다. 이 외에도 복지 사업 또는 시설 등을 대상으로 하는 수많은 평가 제도가 있으므로 사실 사회보장 분야에 평가가 폭

증(evaluation explosion)하는 양상을 띤다. 이와 같이 다양한 평가가 동일한 사업 또는 사업군(群)을 대상으로 이루어지고 있고 이에 따라 각각의 평가 제도 차원에서뿐만 아니라 다른 평가 제도와의 관계에서 다양한 문제를 내포하고 있어 이에 대한 진단이 시급하다.

아래에서는 「사회보장기본법」에 근거한 평가 제도를 중심으로 사회보장 분야에서 나타나는 평가 폭증 현상을 살펴보기로 한다.

2. 「사회보장기본법」에 따른 평가 제도

가. 사회보장기본계획 및 시행 계획에 대한 성과 평가

「사회보장기본법」에 근거하여 수립된 ‘사회보장기본계획’과 이에 따른 ‘시행 계획’에 대한 성과평가는 2005년에 「사회보장기본법」에 처음으로 규정되었고, 2013년에 이르러 시행령에 성과평가를 구체화하면서 법제화가 완성되었다. 「사회보장기본법」에 근거하여 수립된 ‘사회보장기본계획’은 개별 법령에 따라 수립되는 다른 사회보장에 관한 계획에 우선하는 종합적인 기본계획이다.

집행 실적 평가는 사회보장 기본계획에 기초하여 수립된 연간 사회보장 시행 계획의 매년 실적을 종합하여 성과를 평가하는 방식으로 추진된다. 보건복지부는 각 중앙부처와 협의하여 5년마다 사회보장기본계획을 수립하고 각 부처는 매년 시행 계획을 수립하여 그 실적을 보건복지부에 보고한다(제18조 제2항). 이에 “보건복지부 장관은 관계 중앙행정기관 및 보건복지부 소관의 추진 실적을 종합하여 성과를 평가해야 한다(제18조).” 개별 부처에서 수행하고 있는 사회보장 사업의 성과를 관리하는 보건복지부가 연도별 추진 실적을 제출받아 분석·평가하여 그 결과를 국무

총리실 산하 사회보장위원회에 보고한다. 시행령에 따르면 보건복지부(사무국)는 시행 계획에 따른 추진 실적의 평가 결과를 9월 30일까지 중앙행정기관의 장에게 통보하며, 그 평가 결과는 다음 연도 시행 계획에 반영해야 한다. 이로써 사회보장 시행 계획 성과 평가는 구체적으로 법제화되었다.

사회보장위원회는 보건복지부에 사회보장위원회 사무국을 두고, 사무국 내 사회보장평가과가 평가 업무를 주관한다. 사회보장평가과는 시행 계획 추진 실적에 대한 평가 추진 계획을 수립하여 내부 결재 후 외부기관에 연구용역의 형태로 추진 실적 평가를 맡긴다. 이로써 시행 계획에 대한 성과 평가는 외부 평가의 형태로 수행된다. 제1차 사회보장 기본계획이 수립된 후 2014년도와 2015년도 시행 계획에 대한 성과 평가는 수의계약을 통한 연구용역으로 추진되었다.

평가의 주된 목적은 사업 목적, 사업 내용, 추진 체계 등의 문제점을 분석하여 사업의 내실화를 도모할 수 있는 방안을 제시하고, 분야별 우수 사례도 발굴하는 데 있다.

시행 계획에 대한 성과평가 결과는 「사회보장기본법」 제18조에 따라 사회보장위원회에 보고하며 차년도 시행 계획 수립 시 반영하며 미흡 과제에 대해서는 추진 상황에 대한 모니터링을 실시하도록 되어 있다.

나. 기본 평가와 핵심 평가

사회보장 평가는 사회보장위원회가 사무국을 통해 기본 평가와 핵심 평가로 나누어 운영한다. 기본 평가는 사회보장 사업을 생애주기와 기능을 기준으로 27개 사업군으로 분류하여 5년 주기에 맞추어 정례적으로 사업군별로 평가하며 사업단계별(설계-투입-집행-산출-성과) 공통 지표

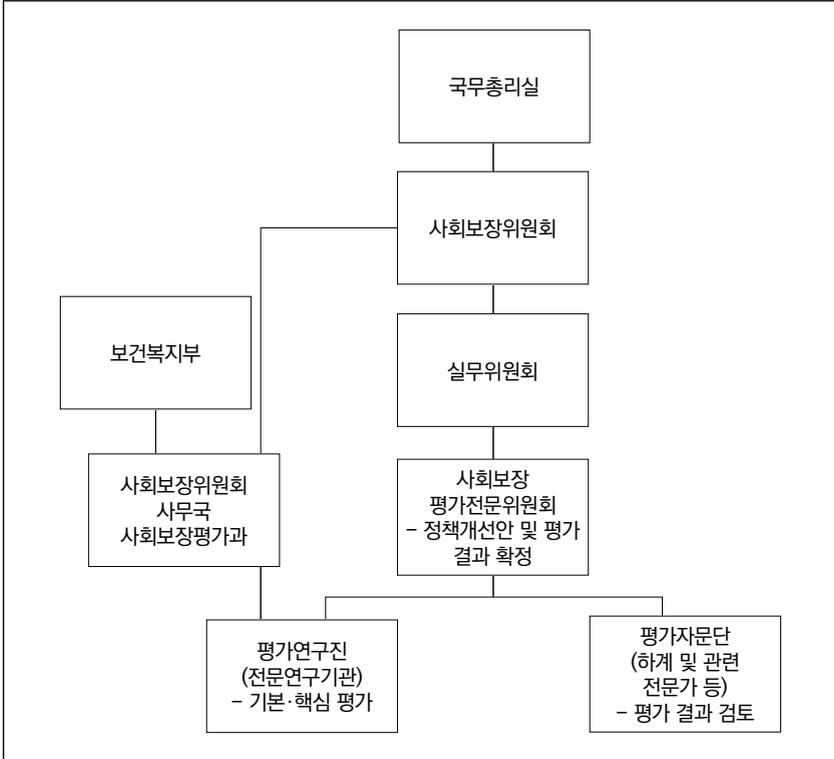
를 중심으로 수혜자의 욕구 충족 및 효과성을 평가하는 제도이다. 핵심 평가는 사회적 이슈나 관심도가 높은 과제들을 대상으로 이슈별 주요 쟁점을 중심으로 수시로 수행되는 평가 제도이다. 평가 결과는 다부처 관련 사업의 조정(사업간 연계 및 통합 등)과 제도 재설계에 활용된다(사회보장위원회 사무국, 2016. 5.26.).

사회보장위원회는 2016년 운영 계획에서 사회보장평가과를 중심으로 한 사회보장 평가 계획을 발표하였다. 사회보장위원회가 기존의 다양한 평가 제도가 존재함에도 새롭게 사회보장 평가를 도입하려는 배경은 다음과 같다. 첫째, 생애주기별 맞춤형 복지 구현을 위한 기본 틀이 마련되었고 사회보장과 관련한 예산이 지속적으로 증가했음에도 국민의 복지 체감도는 낮은 수준에 머물러 있다는 판단하에, 기존의 사회보장제도에 대한 효과성 및 제도 간 연계 등을 전반적으로 점검할 필요가 있는 것으로 보았다. 둘째, 사업별·기관별 평가 위주의 기존 평가로는 다부처 관련 사회보장제도 평가에 한계가 있으므로 '사업군' 단위의 종합적인 평가 제도가 필요하다는 입장이다.

사회보장위원회는 평가 제도 신설의 법적 근거로 「사회보장기본법」 제 20조 제2항 제3호를 제시하고 있다. 이 조항은 사회보장위원회의 심의 조정 사항으로 '사회보장제도의 평가 및 개선'을 제시하고 있다(사회보장위원회 사무국, 2016.5.26., p.11).

평가 추진체계를 구축하기 위해 2015년 7월 평가전문위원회 및 사회보장평가과를 신설하였다. 평가전문위원회는 보건복지부 장관이 위촉한 2년 임기의 평가전문위원 총 13인으로 구성되어 있다. 평가전문위원회는 현장 지향적 정책 개발을 위한 현장 모니터링, 복지 체감도 분석, 사회보장제도 평가 및 개선안 제안 등의 기능을 수행한다.

[그림 4-1] 성과 평가 수행 체계



자료: 사회보장위원회 사무국(2016.2.3.), 사회보장위원회 2016년 운영계획, p.12

한편 평가 행정업무를 수행하기 위해 신설된 사회보장평가과는 사회보장제도 평가 계획의 수립 및 시행, 사회보장위원회 심의 조정 사항의 후속조치 관리, 평가전문위원회 운영, 사회보장 사업 현장 모니터링 및 개선 사항 발굴, 사회보장제도 평가 및 효과 분석에 관한 사항을 수행한다.

사무국 사회보장평가과는 외부 전문 기관에 평가를 위탁하여 수행하고 결과는 학계 및 관련 전문가 등으로 구성된 평가 자문단의 자문을 받아 종합적인 검토를 거친다. 이어 사회보장평가 전문위원회에서 평가결과를 제시함과 동시에 평가결과가 확정된다. 확정된 평가 결과와 개선안은 사

회보장위원회 실무위원회에서 사회보장위원회의 심의 대상 여부가 검토된 후 심의 안건으로 확정되면 사회보장위원회에서 심의 처리된다.

한편 사회보장 평가 정책의 주요 방향은 다양한 방법으로 설정하였다.

사회보장위원회 사무국 사회보장평가과는 2016년 위탁을 통해 ‘사회보장정책평가’에 대한 연구를 수행하였다. 사무국은 이 연구 결과를 활용하여 335개 사업을 사회보장정책 평가의 대상으로 삼았고 이 사업들을 기능별·생애주기별 구분에 따라 7개 기능(27개의 사업군)으로 분류하였다. 이 외에 사회보장 평가 목적과 평가 유형 등 평가와 관련한 중요 사항은 2016년 사회보장위원회 운영 계획에 제시되어 있다.

사회보장제도의 효과성 및 지속 가능성 제고를 평가 목적으로 하며 평가는 기본 평가와 핵심 평가로 구분하여 수행된다. 기본 평가는 분류된 27사업군을 평가 대상으로 삼으며 사회보장제도 공통 평가 지표의 적용을 통해 평가를 수행한다. 사회보장 기본계획 수립 주기(5년)에 맞춰 정례적으로 사업군별로 평가한다. 제1차 사회보장기본계획(2014~2018)의 종료 시점을 감안하고 예산 규모 및 중요도 등을 고려하여 우선 평가 대상 사업군을 선정하였다. 2016년에는 고용복지, 건강의료(노인건강)를, 2017년에는 생활지원군, 생계군, 돌봄사업군을 대상으로 평가할 예정이다.

〈표 4-1〉 성과 평가 대상 사업군

기능	정책 목표	사업수	기관수	기능	정책 목표	사업수	기관수
교육	초등학생 교육비 지원	15	5	주거	주거비 지원	9	4
	대학생 학비지원	8	3		주택개량지원	11	6
	성인평생학습지원	11	3		공공임대주택공급	9	2
돌봄	영유아 보육지원	13	3	고용 복지	여성	13	3
	아동 돌봄 지원	10	3		저소득층	9	5
	아동 청소년 보호	29	3		중장년 노인	14	4
	성인돌봄 지원	8	1		장애인	14	3
	성인안전 보호	13	4		청년	6	2
건강 의료	아동 건강지원	14	4	생활 지원	자립생활지원	11	5
	노인건강지원	5	1		가족 지역복지서비스	11	4
	취약계층 의료비지원	27	3		문화 여가활동지원	14	5
	질환예방 치료지원	25	1		재해 및 기타 피해보호	5	5
생계	기초생활보장	9	2	계	7개 기능, 27개 사업군	335	18
	노인 장애인 생계지원	7	4				
	기타 생계지원	15	6				

자료: 사회보장위원회(2016), p.12.

평가 방법은 사업단계별(설계-투입·집행-산출-성과) 공통 평가 지표를 중심으로 정책 목표에 대한 수혜자의 욕구 충족 및 효과성 등을 평가하는 것이다. 공통 평가 지표는 사업군 지원 대상의 포괄성, 사업 간의 관계(유사·중복·누락), 전달 체계, 자원 투입 및 지원 방식의 적절성, 성과 달성 여부, 수혜자 욕구 충족률 등 기존의 타 평가와 중복되지 않도록 평가 과정에서 관련 부처와의 적극적인 협의를 통해 선정할 계획이다. 한편 핵심 평가는 사회적 이슈 및 관심도가 높은 과제를 대상으로 주요 쟁점을 중심으로 수시로 평가하도록 되어 있다.

〈표 4-2〉 기본 평가와 핵심 평가의 특징 비교

구분	기본 평가	핵심 평가
평가 대상	27개 사업군(335종 과제 생애주기, 기능별 분류)	사회적 이슈 및 관심도 높은 과제
평가 주기	정례적 평가(5년 주기)	매년 2~3개 선정 평가
2016년 평가 계획	고용복지, 노인건강사업군주(2016) 생활 지원, 생계, 돌봄사업군(2017)	아동, 청소년 및 가족 복지 서비스 전달 체계

주: 2016년 기본평가가 실시되었음.
 자료: 보건복지부(2016). 보도자료 2.22.

제2절 사회보장 평가 체계의 문제점

사회보장 평가 제도가 실제로 운영된 지는 2년에 불과하므로 평가 결과의 활용이나 평가 제도의 효과성 등 평가 제도 운영 전반에 대해 논하기에는 시기상조이다. 이 연구에서는 현재까지 진행된 평가 제도의 운영 현황을 기초로 문제점을 파악하고 내적 평가 체계와 외적 평가 체계로 나누어 논하고자 한다.

1. 내적 평가 체계상의 문제점

가. 평가 제도의 불완전성과 운영의 불투명성

평가와 관련한 주요 사항은 제도 운영 초기에 명시적으로 정하고 운영 하는 것이 제도의 효율적 운영과 지속적인 발전을 위해 바람직하다는 것은 이미 앞 장에서 밝혔다. 그러나 사회보장 기본계획에 따른 시행 계획의 실적 점검을 위한 성과 평가 제도와 사회보장평가과에서 수행하는 기

본 평가와 핵심 평가로 구성된 평가 제도의 구체적인 운영 원칙과 방안은 아직까지 종합적이고 일관되게 제시하지 않고 있다. 물론 사회보장평가과가 신생 부서이고, 따라서 평가와 관련한 제도의 정착을 위해 시간이 필요한 것은 사실이다. 아래에서는 지금까지 사무국 사회보장평가과에서 제시한 운영 방안을 중심으로 다루고자 한다.

먼저 시행 계획의 성과 평가 제도의 경우 2015년 8월 ‘2015년 시행 계획’을 수립하면서 성과 평가와 관련한 전체 평가 체계가 공개되었다. 사무국은 ‘사회보장 기본계획(2014~2018) 2015년도 시행 계획’에서 성과 평가와 관련하여 제1차 사회보장기본계획(2014~2018) 평가 체계와 일정을 다음과 같이 제시하고 있다(사회보장위원회 사무국, 2015, p.31).

성과 평가는 크게 세 단계로 구분된다. 즉 연도별 시행 계획에 대한 추진 실적을 점검하는 단계, 기본 계획에 대한 중간점검을 하는 단계, 종합 평가를 하는 단계이다. 시행 계획 점검은 매년 이루어지며 지금까지 2014년, 2015년도 시행 계획에 대한 실적 점검이 이루어졌다. 중간 평가는 2016년에 2014~2015년 성과에 대해 수행할 예정이고 현재 수행하고 있다. 제1차 사회보장기본계획이 완료된 다음 해인 2019년에는 2014년부터 2018년까지의 성과에 대한 종합 평가를 실시할 예정이다. 구체적인 평가 일정은 「사회보장기본법」 시행령 제6조의 법정기일에 따라 정한다고 되어 있다. 시행령에 따르면 추진 실적 평가를 위한 지침을 매년 1월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 시행 계획의 추진 실적을 평가한 후 매년 3월 31일까지 보건복지부 장관에게 제출하도록 되어 있다. 그리고 제출한 평가 결과를 종합 검토하여 위원회의 심의를 거친 후 그 결과를 9월 30일까지 중앙행정기관의 장에게 통보하도록 되어 있다. 그리고 해당 부처에 평가 결과를 통보하고 개선 필요 사항을 권고하도록 되어 있다.

〈표 4-3〉 제1차 사회보장 기본계획(2014~2018) 평가 체계

구분		내 용
성과 평가	평가단계	연도별 시행 계획 추진 점검(매년) → 중간평가(2016년) → 종합평가(2019년)
	시행 계획 점검	관계 부처의 연도별 시행 계획 목표 달성도를 매년 점검
	중간평가	사회보장계획의 2014~2015년 성과에 대하여 2016년에 중간평가
	종합평가	사회보장기본계획의 2014~2018년 성과에 대하여 2019년에 종합평가
결과활용		평가결과는 사회보장(실무)위원회 보고·심의를 거쳐 해당 부처에 결과 통보 및 개선 필요 사항 권고

자료: 사회보장위원회 사무국, 사회보장기본계획(2014~2018) 2015년도 시행 계획, p.31.

2015년 시행 계획에서는 위와 같이 시행 계획의 성과평가 체계만을 간략하게 제시하고 있을 뿐이다. 중간 평가와 종합 평가는 어떤 원칙에 따라 어떤 방식으로 진행하며 그것이 어떻게 활용될지, 그리고 평가 결과는 어떤 방식으로 보고하고 공개할지 등에 대한 설명이 없다. 아래에서는 2014년 시행 계획에 대한 성과 평가 계획이 공개된 것이 없어 2015년도 시행 계획 성과 평가의 예를 들어 주요 내용을 설명하고자 한다.

2015년도 시행 계획에 대한 평가와 중간 평가의 구체적인 내용에 대해서는 ‘제1차 사회보장 기본계획 2015년 시행 계획 추진 실적 및 중간 평가 추진 계획서’에서 구체적으로 밝히고 있다. 이에 따르면 2015년 시행 계획 평가는 3개 정책 분야, 총 200개의 과제를 대상으로 성과 평가를 한다.

성과 평가의 목적은 평가 결과 정책 효과성이 낮거나 실적이 부진한 과제를 대상으로 사업 목적, 사업 내용, 추진 체계 등의 문제점을 분석하여 사업의 내실화를 도모할 수 있는 방안을 제시하는 것을 1차적 목적으로 한다. 동시에 세 개의 정책 분야(생애주기별 맞춤형 사회 안정망 구축, 일을 통한 자립지원, 지속가능한 사회보장기반 구축)별 성과 우수 사례 발

굴도 목적으로 삼고 있다.

그리고 평가 방법은 사업 개요, 추진 과정, 성과 달성도 등의 평가 부문을 각각 세부 기준에 따라 정량 평가하도록 하고 있다. <표 4-4>는 2015년도 시행 계획에 대한 평가 프레임워크이다.

<표 4-4> 2015년 시행 계획 평가 프레임워크(예시)

구분	평가 지표	세부 평가 지표
사업개요 (30)	사업 목적, 내용의 적합성(10)	기본 계획과 사업 목적 내용의 적합성 여부
	사업 추진 체계의 적절성(10)	사업 추진 계획의 구체성 사업 추진 체계의 구체성
	사업 추진 내용의 적정성(10)	세부 사업 추진 내용의 적합성
추진과정 (30)	추진 일정의 적절성(10)	추진 일정의 적절성 및 구체성
	사업 관리의 적절성(10)	사업 추진 상황의 정기적 모니터링 여부
	예산 집행 실적(10)	계획대로 예산이 집행되었는지
성과 달성도 (40)	성과 지표의 적절성(15)	성과 지표의 대표성 성과 지표의 수준(투입-과정->산출->결과지표)
	성과 목표의 적정성(10)	성과 목표치 산정의 합리성 및 적극성
	목표달성도(15)	시행 계획에 제시된 성과 지표의 목표달성도

자료: 사회보장위원회(2016), 「제1차 사회보장기본계획」, 2015년 시행 계획 추진 실적 및 중간 평가 제안 요청서

또한 사회보장 기본계획 중간 평가는 제1차 사회보장 기본계획의 2014년과 2015년 추진 실적을 대상으로 하고 있다. 평가 목적은 제 1차 기본계획의 효과성을 종합 검토하는 것을 목적으로 하였다.

기본계획상 목표 달성도에 대한 평가와 세부 분야별 성과에 대한 효과성 평가를 위하여 첫째, 기본계획상 목표 달성도 평가는 제1차 사회보장 기본계획 수립 시 제시된 5년 후 달라지는 국민생활상 모습 25개 지표의 달성도와 기본계획이 종료되는 시점에서의 달성도 전망치를 추정하는 방식으로 추진한다. 둘째, 세부 분야별 성과는 제1차 기본계획의 51개 세부

분야별 대표 지표 2~3개를 설정하고 기본계획 실시 이후의 성과를 측정한다. 이때 '통계로 보는 사회보장', '보건복지부 통계연보' 등 사회보장 관련 통계 및 각종 조사 결과를 검토하여 대표 지표를 측정해 평가하도록 되어 있다.

이처럼 '사회보장기본계획'의 성과 평가 및 이와 관련한 평가 제도에 대한 내용이 '2015년도 시행 계획'에 수록되어 있고, 단계별 평가에 대해서는 '2015년도 시행 계획 추진 실적 및 중간 평가'를 위한 입찰 공고서에 수록되어 있는 등 사회보장위원회의 법정 평가에 대한 내용이 종합적으로 수록, 관리되고 있지 않다.

또 사회보장위원회 사무국 사회보장평가과가 추진하고 있는 또 다른 평가인 기본 평가와 핵심 평가는 이미 앞에서 언급한 대로 외부 연구용역 결과를 토대로 2016년 2월 '2016년 사회보장위원회 운영 계획'에서 평가 제도 운영 골자를 발표하였다. 평가 제도의 주요 내용은 이미 기본 평가와 핵심 평가에서 기술하였다. 여기에서 언급하고자 하는 내용은 운영 계획에서 발표한 기본 평가와 핵심 평가 제도의 기본 골격이 연구용역 결과에 기초하고 있을 뿐 사회보장위원회 차원에서 제도화한 내용은 운영 계획에서 발표한 내용이 전부이다. 나머지 구체적인 내용은 앞의 시행 계획 성과 평가와 마찬가지로 용역 발주 등 제한된 공간과 방식을 통해 제한된 사람에게만 공개된다는 특성이 있다.

이와 같이 기본 계획에 대한 평가 제도의 주요 내용이 그때그때 결정되어 정해진 방법과 장소를 통해 알려지지 않음으로써 사실 외부에서는 평가 제도의 정확한 윤곽을 아는 것이 불가능하다. 또한 이럴 경우 내부에서도 전체 제도의 윤곽을 파악하기 어렵고 이에 따라 평가 목적·방법·절차 등에 혼란이 생길 가능성이 높아진다. 가령 시행 계획에 대한 성과 평가는 「사회보장기본법」에 그 목적이 '실적 점검'으로 명시되어 있어 이해

관계자의 평가에 대한 이견의 소지는 적다고 볼 수 있다.

그러나 기본 평가와 핵심 평가의 경우는 그 평가의 근거가 「사회보장기본법」 제2조 제3항의 사회보장위원회의 심의 사항으로 제시된 ‘사회보장제도의 평가 및 개선’이다. 따라서 명시적으로 별도의 천명이 없는 경우 실무적으로는 사무국 사회보장평가과가 평가 주제와 그 때그때의 평가 목적을 정하고 평가전문위원회의 자문을 거쳐 사회보장위원회에서 심의하여 확정되는 과정을 거치게 된다. 이때 평가전문위원회의 자문은 필수 사항으로 정해진 바가 없다. 현재 별도의 평가 관련 규정이 없으므로 사실상 2016년도 운영 계획에 근거하여 평가가 진행되는 것으로 볼 수 있다. 그러나 2016년도 운영 계획에서 사회보장 평가전문위원회는 평가에 따른 정책 개선안을 제시하고 평가 결과를 확정하는 역할만이 명시되어 있다. 사회보장위원회의 평가 업무가 정착되기 위해서는 평가 주제 선정 및 평가 목적이 명확해야 하나, 평가 주제 선정 및 주제별 목적에 관해서는 언급이 없어 사실상 사무국 사회보장평가과가 내부적으로 처리하는 것으로 볼 수 있다.

평가 주제 선정과 평가 목적 설정이 공정하고 투명하게 이루어지지 않는 경우 평가 진행이 어렵다는 것은 그동안 국내외에서의 평가 경험을 통해 널리 알려져 있다. 이럴 경우 평가 결과의 활용은 더욱더 어려운 것이 현실이다. 평가 이론에서 설명하였듯이 올바른 방법의 적용을 통해 평가 결과가 도출된다고 하더라도 정책의 정치적 속성, 정책 수행자의 정치적 속성 때문에 현실에서는 활용이 쉽지 않기 때문이다.

그러나 현재 사회보장 분야의 평가와 관련된 사항들은 평가 대상 선정에서 평가자 선정, 평가 과정, 평가 결과, 평가 후 사후관리 등과 관련한 거의 모든 단계에서 절차와 평가 정보가 거의 공개되고 있지 않다.

평가 대상 선정이 공정하지 않을 경우 평가 수행 과정부터 평가 결과까

지 피평가자의 반발을 피하기 어렵다. 평가자 선정 방식 등이 공개되지 않는 경우 평가의 공정성 문제가 제기될 수 있고 역시 평가 결과의 수용에 장애가 된다. 특히 평가의 대상이 되는 시행 계획과 평가 계획, 그리고 평가 결과가 공개되지 않는 점은 평가의 공정성·객관성 등에 문제 제기의 소지가 크다고 하겠다.

나. 계획 수립과 평가 시기의 부조화

사회보장 기본계획의 연도별 시행 계획은 기본법에 따라 전년도에 시행 계획 작성 지침을 관계 부처에 통보하고, 관계부처가 차년도 주요 시책 시행 계획(안)을 제출하면 사회보장실무위원회가 해당 연도 시행 계획을 검토하여 사회보장위원회에 보고·심의하는 과정으로 구성된다.

그러나 실제로는 시행 계획 확정이 지연되기 때문에 성과 관리를 위한 계획으로 기능하기가 어렵다. 예를 들어 2015년도 시행 계획을 수립하기 위한 작성 지침 배포 및 부처별 시행 계획(안) 제출이 2014년도에 이루어졌으나 시행 계획(안)은 2015년 1월에 마련되었고 사회보장위원회 보고는 2015년 8월에 이루어졌다. 사실 2015년도 사업을 시행하면서 준수해야 할 성과 관리 목표가 확정되지 않은 채 한 해의 3분의 2가 진행되는 결과를 낳았다. 2016년도 시행 계획의 경우에도 2015년 12월 시행 계획 작성 지침이 시달되었으나 최종 계획은 2016년도 6월 8일 확정되었다. 이로써 2014년도, 2015년도, 2016년도 시행 계획이 모두 회계연도 시작이 아닌 중간에 확정되어 계획으로서의 의미와 이 계획에 따른 성과 관리의 의미가 상당히 희석되는 결과가 생기고 있다.

한편 사회보장 기본계획이 수립되고 처음으로 시행 계획에 대한 성과 평가가 2015년에 이루어졌다. 2014년도 시행 계획 성과 평가는 제2기

사회보장위원회 운영계획(2015.8.10.)에 따라 3/4분기 법정과제 이행을 논의하여 결정, 수행되었다. 한국지방행정연구원이 2015년 8월 31일부터 10월 30일까지 수행하여 2016년 2월 3일 사회보장위원회에 평가 결과가 보고되었다.

사회보장위원회 사무국 사회보장평가과는 2014년도 시행 계획 추진 실적 평가 결과 보고에서 2015년도 시행 계획에 대한 평가 일정을 다음과 같이 제시하고 있다. 2015년도 시행 계획에 대한 성과 평가는 2016년도 1월에 실적 작성 지침을 통보하고 이에 대한 실적 제출을 3월 말까지 받아 2016년도 상반기에 성과평가를 시행하는 것으로 발표되었다. 동시에 제1차 사회보장기본계획에 대한 중간평가도 수행하기로 되어 있다. 그리고 9월 중으로 사회보장위원회의 심의를 거쳐 11월에는 관계 부처에 평가 결과를 통보하기로 되어 있다. 그러나 성과 평가와 중간 평가 모두 평가 자체가 완료되지 않은 것으로 알려졌다.

그러나 이와 같이 계획 수립 일정과 성과 평가 일정이 성과 관리에 적합하게 수행되지 않음으로써 사실상 형식적인 평가에 지나지 않게 될 우려가 높다. 즉 2014년도와 2015년도는 시행 계획이 8월에 수립됨으로써 사실상 시행 계획 없이 7월까지 경과되었고 시행 계획의 실적 점검은 1~12월 실적을 대상으로 함으로써 시행 계획이 없던 기간에 대한 성과에 대해서도 담당 부서가 책임을 져야 하는 상황이 발생했다. 물론 정부의 재정 사업에 대해 담당 부서는 그것이 계획에 포함되어 있던 그렇지 않은 관리의 책임을 지는 것은 당연하다. 그러나 별도의 성과 평가를 통해 실적을 관리하고자 하는 경우에는 기본 취지에 맞게 제도를 운영하는 것이 바람직하다. 성과 평가를 위해 시행 계획을 작성하고 성과 평가를 위해 평가 제도를 운영하고 있다면 실효성 있는 평가가 가능하도록 계획 수립과 평가 일정을 조율해야 할 의무가 있다.

〈표 4-5〉 시행 계획 수립과 성과 평가 일정

구분	2014년 시행 계획	2015년 시행 계획	2016년 시행 계획
시행 계획 작성 지침 통보	-	2014년 11월 18일	2015년 12월
시행 계획(안)제출	-	2014년 12월	2016년 1월
수정 보완	-	2015년 1월	2016년 2월
시행 계획 확정	2014년 8월	2015년 8월 11일	2016년 6월 8일
추진 실적 작성 지침 통보	2014년 11월	2016년 1월	2017년 1월
추진 실적 제출	2014년 12월 ~ 2015년 2월	2016년 1월~3월	~3월
추진 실적 평가	2015년 8월 ~ 2015년 12월	2016년 상반기	2017년 4~9월
평가전문위원회 보고	2015년 12월	2016년 9월	
실무위원회 보고			
사회보장위원회 보고	2016년 2월 3일		
관계 부처 통보	2016년 2월	2016년 11월	-

자료: 사회보장위원회 홈페이지; 제1차 사회보장기본계획(2014~2018) 2015년도 주요 시책 시행 계획; 2016년도 주요 시책 시행 계획.

이는 평가 결과의 활용에도 직접적으로 영향을 미친다. 왜냐하면 평가 결과가 다음 시행 계획에 반영되고 이에 따라 성과 관리를 하도록 함으로써 사회보장제도 및 사업의 운영 효과성을 높이려 하기 때문이다. 그러나 이렇게 계획 수립-평가-평가 결과의 환류 시점이 합리적으로 조율되지 않을 경우에는 효과적인 성과 관리가 이루어질 수 없다. 예를 들어 2014년 평가결과는 2016년 시행 계획에 반영되도록 되어 있다. 그러나 반영된 시행 계획이 2016년 6월에 확정됨으로써 이미 2014년도 성과 평가 결과 개선의 여지가 있는 사업 또는 제도가 2016년 6월까지 평가 이전과 같은 상태로 운영된다. 또한 2015년도의 시행 계획의 성과평가의 경우에도 아직 시행 계획의 평가 결과에 대한 심의가 이루어지지 않고 있어 2017년도에도 비슷한 상황이 발생할 위험이 높다.

이처럼 시행 계획의 수립 시점과 평가 시점, 평가 결과 심의 일정 등이 여러 가지 요인에 따라 변동성이 있어 안정적인 성과 관리로 기능하기 어려운 실정이다.

다. 평가 결과 활용 계획의 미흡

앞에서 사회보장 평가에 있어 평가 결과를 처리하는 절차가 명확하지 않고 그 과정도 투명하지 않다고 지적하였다. 사회보장위원회가 설치된 후 지금까지 2차례의 성과 평가와 1번의 중간 평가, 1번의 기본 평가와 핵심 평가가 이루어졌으나 이 중 2014년도 성과평가만이 현재까지 종결되었고 나머지 평가는 진행되고 있다. 따라서 평가의 활용에 대한 설명은 상당히 제한적이다.

현재 시행 계획에 대한 성과 평가는 평가 결과가 사회보장위원회 평가 전문위원회의 자문을 거쳐 실무위원회로 보고되고, 사회보장위원회에 최종적으로 보고된다. 사회보장위원회 안건으로 상정되는 경우에는 사회보장위원회 홈페이지에서 보고 자료를 공개하고 있다.

2014년도 시행 계획의 평가 결과 활용 계획에 따르면 추진 실적 평가 결과는 사회보장위원회 심의 후 관계 기관에 통보하고, 2016년도 시행 계획 수립 시 평가 결과를 반영하도록 하며 미흡 평가를 받은 과제의 경우에는 추진 상황을 모니터링하도록 되어 있다.

그러나 아직까지 평가 결과의 사후 관리를 어떤 방식으로 할 것인지에 대한 명확한 설명이 없다. 예를 들어 추진 상황에 대한 모니터링 결과를 누가 어떤 방식으로 누구에게 보고하고, 어떤 조건에서 모니터링 의무가 종결되는지, 추진상황이 계속해서 부진할 경우 누가 어떤 조치를 해야 하는지 등 실질적인 사후 관리를 위한 구체적인 설명이 없다.

한편 지금까지의 평가 결과 공개 상황을 살펴보면 다음과 같다. 2014년도 시행 계획 평가의 경우 그 추진 실적 평가 결과는 2016년 2월 사회보장위원회 보고 문건의 형태로 요약되어 공개되어 있다. 반면 한국지방행정연구원에서 수행한 시행 계획 추진실적 평가 보고서는 미공개 상태이다. 현재 사회보장위원회 홈페이지에는 2016년 평가계획의 수립과 관련한 보고 자료만 공개되어 있다. 이는 올해 평가가 아직 완료되지 않았기 때문이다.

평가 결과는 평가 대상 사업 또는 정책의 개선에만 활용되는 것이 아니다. 관련 복지 사업 수행자 등 다양한 이해관계자에게 평가 정보를 포함으로써 각자의 위치에서 평가 지식을 활용할 수 있도록 하는 것도 필요하다. 현재 상황에서는 이런 활용은 불가능하다.

라. 평가의 질 관리 체계

현재 우리나라 사회보장제도의 평가 제도와 관련한 질 관리는 주로 사회보장위원회 평가전문위원회의 자문, 전문성 있는 평가자 선정, 시행 계획 성과평가 혹은 기본 또는 핵심평가 단계에서 전문가의 자문 등을 통해 이루어진다. 그러나 성과 평가의 대상인 주요 사업의 선정, 성과 지표의 선정 및 목표치 설정 등 시행 계획의 작성, 실적치 자료 작성 등은 성과 평가의 질을 결정하는 중요한 기본 자료들이다. 이미 시행 계획 작성에서부터 엄밀한 질 관리를 할 수 있는 체계를 구축해야 실효성 있는 실적 관리가 가능하다. 그러나 이미 계획 단계인 사회보장 기본계획과 시행 계획의 성과 지표 선정 및 목표치 설정 등에서 다양한 오류가 발견되고 있다.

예를 들어 사회보장위원회 실무위원회가 제1차 사회보장 기본계획 2016년도 시행 계획에서 안건으로 제출한 바에 따르면 당초 계획이 수립

된 2014년에 비해 2018년 성과 지표 중 일부는 이미 달성한 것으로 나타났다. 즉 아동 안전사고 사망률은 아동 10만 명당 4.2명(2012)에서 3.7명(2018)으로 감소시키고자 했는데 2014년에 이미 2.9명인 것으로 나타났다. 이러한 지표는 사실 목표를 너무 소극적으로 설정한 대표적인 사례라고 할 수 있다. 국민연금 수급률과 장기요양 서비스 인정률 등도 이와 유사하다. 2012년 28.2%의 실적을 토대로 2018년 33%를 목표치로 설정했는데 실제로 2014년에 이미 34.9%의 목표치를 초과 달성했다.

성과 목표에 상응하지 않는 성과 지표의 설정으로 성과 지표 목표치 달성에도 정책에 대한 체감도가 낮은 사례도 있다. 예를 들어 복지 전달 체계 개선과 관련하여 정부는 장기 계획을 수립하고 이에 근거하여 단계적으로 사업을 추진하고 있다. 그럼에도 2015년도에는 관련 사업이 시범 사업이었기 때문에 성과 평가가 상대적으로 미흡할 수밖에 없다. 부처 입장에서는 평가 결과에 따른 부담으로 예산이 적지만 대상 효율성이 높은 민간 통합사례관리사 지원 사업을 성과 지표로 제시하였다. 그러나 이는 해당 사업의 네 가지 하위 사업 중 1개에 불과하여 대표성 있는 성과 지표로 보기 어렵다. 이와 같이 성과 지표나 그 목표치 설정과 관련해 나타나는 문제는 사회보장 시행 계획에만 국한되는 것은 아니다. 개별법에 근거하여 수행하고 있는 여러 사회보장정책 관련 시행 계획에서도 나타나고 있다.

또한 사회보장 기본계획과 시행 계획은 개별 부처에서 수립하고 있으며 필요한 예산의 편성은 기획재정부에서 결정한다. 성과 관리를 위한 첫 걸음은 정책의 목표 설정과 이에 따른 자원 배분이지만 사회보장위원회는 예산 편성 및 자원 배분(투입) 차원에서 권한이 아주 제한적이다. 따라서 성과 목표의 설정부터 개별 부처에서 제시한 바를 그대로 활용할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.

〈표 4-6〉 제1차 사회보장기본계획 평가 지표

지표	2014년	현재	2018년	출처
생활체육 참여율	45.5%(13)	54.8%(14)	60%	문화체육관광부
국민의료비 중 가계직접부담비율	35.2%(11)	36.9%(13)	33%	OECD
평생학습 참여율	35.6%(12)	36.8%(14)	40%	한국교육개발원
자원봉사 참여율(성인)	16.5%	19.4%	25%	행정자치부
아동안전사고 사망률(10만명당)	4.2명(12)	2.9명(14)	3.7명	통계청
학교폭력 피해 응답률	8.5%(12)	0.8%(15)	1.6%	교육부
취약계층아동 통합서비스 수혜율	12.4%(13)	34.5%(15)	20%	보건복지부
출산율	1.19명(13)	1.24명(15)	1.3명	통계청
직장어린이집 설치율	39.1%(12)	50.5%(15)	70%	보건복지부
육아휴직자 수	7만명(13)	7만7천명(14)	10만명	고용보험DB
대학등록금 부담 경감	33.9%(12)	51%(15)	50%	교육부
고용률	64.4%(13)	65.7%(15)	70%	통계청
청년실업률	7.4%(13)	9.2%(15)	6%	통계청
60세 이상 정년기업	37.5%(13)	50.5%(14)	70%	고용노동부
국민연금 수급률	28.2%(12)	34.8%(14)	33%	보건복지부
60세 이상 노인자원봉사 참여율	7.8%(13)	7.8%(15)	10.0%	통계청
건강수명	71세(11)	73세(12)	75세	WHO
장기요양서비스 인정률	6.1%(13)	7.0%(15)	7.0%	보건복지부
행복주택 공급	2만6천가구(14)	6만4천가구(15)	14만가구	국토교통부
장애인의 삶의 만족도	3.1점(11)	3.2점(14)	3.4점	장애인실태조사
한부모가족 복지급여 수혜율	12.9%(13)	13.4%(15)	13.4%	여성가족부
저소득층 자활성공률	28%(12)	33.3%(15)	40%	보건복지부

주: 네모는 정부가 제시한 2014년 현황에서 2018년 목표 달성치를 이미 달성한 성과를 제시한 것임.
 자료: 사회보장위원회 실무위원회(2016.5.30.), 제1차 사회보장기본계획 2016년도 시행 계획.

이런 경우 설령 기본계획에 근거하여 시행 계획이 수립된다고 하더라도 성과 목표의 설정이 개별 부처를 중심으로 이루어지기 때문에 성과 목표를 측정하는 성과 지표 및 측정 방식 역시 사후적으로 취합하는 수준에 그치고 있다. 즉 개별 부처에서 실질적으로 집행한 실적과 제시한 성과 지표를 가지고 정책의 성과를 측정할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 사회보장 기본계획에 포함되는 사업들이 대부분 장기적인 성과가 나거나 다른 사업과 결합하여 성과가 나는 경우가 빈번하다. 예를 들어 보건복지부에서 수행하는 사업과 여성가족부에서 수행하는 각각의 사업의 정책 목표, 집행 방식, 성과 관리 등에 차이가 있다면 이런 각각의 사업의 집합체인 기본계획상의 정책 성과를 달성하기 어려운 구조이다.

이처럼 시행 계획 수립 단계에서부터 질 관리를 해야 실제 시행 계획 성과 평가 결과의 신뢰성이 제고될 것이다.

2. 외적 평가 체계 상의 문제점

가. 사회보장 분야 성과평가 제도의 분절성

제1절에서 「사회보장기본법」에 근거한 사회보장 평가 체계를 개괄적으로 설명한 바 있다. 사회보장 사업을 대상으로 한 평가는 기본법에 근거한 것만 있는 것이 아니다. 사회보장 분야의 평가는 분야별, 그리고 지역별로 분절화된 구조를 가지고 있다. 현재 「사회보장기본법」에 근거한 사회보장 시행 계획 평가 외에 특별법에 따른 여러 가지 평가가 동시에 진행되고 있다.

정부는 제1차 저출산고령사회 기본계획(2006~2010)에 따라 수립된 중앙 부처의 연도별 저출산·고령사회 시행 계획에 대한 성과 평가를 매년

실시하여 왔다. 2006년에 제1차 저출산·고령사회 기본계획의 성과 평가를 위해 저출산·고령사회 정책 평가 체계 구축 및 평가 지표를 마련하였으며 2009년에 성과 지표 간명화 및 지수화 작업을 실시하였다. 제1차 기본계획이 완료된 후인 2011년 이후에도 이에 근거하여 연도별 시행 계획에 대한 성과평가는 지속되고 있다(강은나 등, 2015, p.13). 저출산·고령사회 기본계획의 수립에 따른 성과 평가는 정량 평가와 정성 평가를 혼합한 형태로 이루어진다. 정량 평가에서는 저출산·고령사회 시행 계획의 성과 목표치와 실적치를 비교하는 방식으로 평가가 이루어진다(추진 실적 평가). 이와 함께 추가적으로 예산 집행률에 대한 점검도 이루어진다. 정성 평가(효과성 평가)에서는 정책의 체감도 및 만족도를 평가하기 위해 일반 국민을 대상으로 전화 설문조사를 실시하고 전문가를 대상으로 이메일을 통한 자기 기입식 설문조사를 실시한다(강은나 등, 2015; 선우덕 등, 2012, p.40). 이 밖에도 중앙 정부 차원에서 수행하는 사회보장 분야의 평가는 많이 있다. 「아동복지법」에 따른 성과 평가, 「청소년기본법」에 따른 성과 평가, 「사회복지사업법」, 「아동복지법」, 「노인복지법」 등 각종 특별법에 따른 평가가 병행되고 있다.

그리고 지방자치단체에 대한 성과 관리 및 평가까지 포함한다면 훨씬 복잡한 양상을 띠게 된다. 그 예가 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(이하 「사회보장급여법」)」에 근거를 두고 시행되고 있는 지역사회 보장계획 연차별 시행 계획 평가이다. 「사회보장급여법」에 따라 수립된 '2016년도 시도 지역사회 보장계획 시행 계획'은 목표-분야별 추진전략-중점 추진 사업-세부 사업의 체계로 이루어져 있고 분야별 추진 전략 62개, 중점 추진 사업 165개, 세부 사업 806개로 구성되어 있다. 한편 보건복지부는 『사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률』에 근거하여 지역사회보장계획의 성과를 측정할 수 있는

지역사회보장지표를 마련하였다. 지표는 10개 영역(돌봄 아동, 돌봄 성인, 보호안전, 건강, 교육, 고용, 주거, 문화여가, 환경, 총괄)의 투입-결과-영향-여건을 고려하여 225개 지표를 설정하고 이 중 96개는 핵심 지표로 설정하고 있다(강혜규, 박세경, 정해식, 이민경 등, 2015). 현재 2016년도 지역사회 보장계획의 연차별 시행 계획의 시행 결과를 평가하고 있으며 2017년 상반기에 평가 결과가 공개될 예정이다.

이와 같이 「사회보장기본법」에 근거한 성과 평가 외에도 특별법에 따라 사회보장 영역별로 성과 평가 제도가 운영되고 있으며, 이들 성과 평가 체계는 주관 부처와 법적 근거, 추진 체계 등이 각각 다르게 운영되고 있어 매우 복잡한 구조로 되어 있다. 현재 개별법에 따른 성과 평가 제도와 「사회보장기본법」에 근거한 성과 평가 제도의 관계는 불명확하다.

이와 같이 분절적으로 수행되고 있는 사회보장 시행 계획 성과 평가의 문제점을 몇 가지 사례를 통해 제시하고자 한다.

아동복지에 관한 사항은 「아동복지법」에 규정되어 있다. 「아동복지법」 제8조(연도별 시행 계획의 수립·시행 등)에는 앞서서와 마찬가지로 보건복지부 장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사는 매년 기본계획에 따라 연도별 아동정책 시행 계획을 수립 시행하여야 하며(제1항), 시행 계획에 따른 추진 실적을 매년 보건복지부 장관에게 제출하고 보건복지부 장관은 그 추진 실적을 평가하도록 되어 있다. 따라서 보건복지부 아동정책과는 「아동복지법」에 따라 시행 계획에 대한 평가를 실시한다.

〈표 4-7〉 아동 정책 시행 계획 평가 지표 체계

중앙부처		지방자치단체	
평가 항목	평가 지표	평가 항목	평가 지표
계획의 적절성	① 기본계획과의 부합성	계획의 적절성	① 기본계획과의 부합성
	② 사업 내용과 추진 전략의 적절성		② 지역별 목표 및 전략 수립 여부
계획의 집행도	① 예산집행률		③ 영역별 사업 배치의 적절성
	② 추진계획 이행도		④ 핵심사업 선정 여부 및 합리성
성과 달성도	① 성과지표 선정의 적절성	절차의 적절성	⑤ 수립절차의 적절성
	② 성과지표 목표치의 적절성		⑥ 관계기관과의 협업 여부
	③ 성과지표 목표치 달성정도	계획의 집행도	① 국비보조사업 등 이행실적

자료: 보건복지부(2016). 2015년 아동정책시행계획 평가 및 환류체계 구축계획(안).

청소년 정책의 경우도 이와 유사하다. 청소년 정책의 기본 사항을 규정하고 있는 「청소년 기본법」도 제14조에서 여성가족부 장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행 계획을 수립 시행하여야 하며(제1항), 그 추진 실적을 매년 여성가족부 장관에게 제출하여야 한다. 여성가족부 장관은 전년도 시행 계획에 따른 추진 실적을 분석 평가하고 이를 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보한다(제3항). 여성가족부는 2016년 제2차 청소년정책위원회에서 청소년정책 기본계획(2013~2017년)에 따른 청소년 정책 시행 계획의 차질 없는 이행을 위해 분석 평가 추진 계획안을 심의 확정하였다. 이에 따라 중앙행정기관의 2015년 청소년 정책 시행 계획 추진 실적을 대상으로 개별 사업에 대한 평가 등을 실시하고 있다. 청소년 정책위원회는

분석 평가 결과를 제3차 청소년 정책 위원회에 안건으로 상정하고 2017년에 수립되는 제6차 청소년 기본계획(2018~2022년)에 반영할 예정이다. 평가 추진체계는 여성가족부가 지정한 전문 지원 기관(청소년정책연구원) 및 학계, 현장 전문가 등으로 평가단을 구성하여 평가를 실시한다.

〈표 4-8〉 청소년 정책 시행 계획 추진실적 평가 지표 체계

평가부문	평가 지표	배점
1. 사업기획	기본계획에의 부합성(10)	30
	추진체계의 적절성(10)	
	사업내용의 적합성(10)	
2. 사업집행	추진일정의 적절성(10)	30
	예산집행률(20)	
3. 성과달성도	성과 지표의 적절성(20)	40
	목표달성도(20)	
소계		100

자료: 여성가족부(2016). 보도자료(2016.4.29.).

앞의 두 예는 현재 사회보장 분야에서의 평가 체계의 복잡성과 문제성을 보여준다.

사회보장 시행 계획의 사업과 아동(또는 청소년) 복지 시행 계획서상의 사업이 동일한 경우 이 사업은 서로 다른 평가 체계에서 유사하지만 서로 다른 배점으로 평가되는 불합리가 생겨난다. 동일한 사업임에도 각기 다른 평가단에서 다른 평가프레임워크로 평가되어 위원회를 통해 차년도 시행 계획에 반영된다. 예를 들어 2015년 사회보장시행 계획과 2015년 청소년 정책 시행 계획에는 동일한 과제가 들어 있다. 이 경우 앞에서 지적한 문제들이 발생한다.

〈표 4-9〉 사회보장 시행 계획과 청소년 정책 시행 계획

사회보장 시행 계획	청소년 정책 시행 계획
청소년 전용 인프라 확대 및 자원봉사 기회 확대	청소년 수련 시설 인프라 확대, 청소년 수련 시설 역량 확대
인터넷 중독 청소년 체계적 발굴 및 치료 지원	청소년 인터넷 게임 중독 예방 및 해소
아동, 청소년 성범죄자 재발 방지 제도 강화	성범죄로부터 안전한 환경 조성 성범죄 등으로부터 안전한 환경 조성

자료: 관계부처합동(2013). 제1차 사회보장기본계획(2014~2018), p.8.

나. 사회보장 평가 체계와 정부 성과 관리 체계와의 문제점

정부는 업무 효율성 제고 및 국가경쟁력 강화를 위해 중앙행정기관을 대상으로 다양한 성과 관리제도를 운영하고 있다. 가장 대표적인 성과 관리 제도는 정부업무평가와 재정 사업성과 관리, 성과 검사 제도 등이다.

정부업무평가는 「정부업무평가기본법」에 근거하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등의 통합적인 성과 관리 체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성, 효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다(제1조). 같은 법에서는 성과 관리와 평가를 구분하고 있는데 성과 관리는 ‘정부 업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 및 성과 지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동’이다. 한편 평가는 일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것을 말한다(제2조)

「정부업무평가기본법」에 따른 성과 관리에서는 각 중앙행정기관은 기관별 목표를 구체화하는 성과 관리 전략계획(5년 주기)과 성과 관리시행

계획(1년 주기)을 수립하고 그 이행 사항은 반기별로 점검한다(「정부업무 평가기본법」 제6조 제4항).

정부업무에 대한 평가는 자체 평가와 특정 평가로 나뉘고 자체 평가는 다시 주요 정책 과제와 재정 사업으로 나뉘어 수행되며, 주요 정책 과제는 국무총리실에서 총괄하고 재정 사업 평가는 기획재정부에서 담당한다(「정부업무평가기본법」 제2조, 제14조, 제15조). 중앙행정기관은 매년 평가 계획을 수립하고 연말 실적을 기준으로 다음 해 1~3월 중 자체 평가를 실시하며 국무총리는 정부 내에 지속적 관리가 필요한 시책, 다수 부처 관련 시책, 현안 시책 등에 대해 특정 평가를 실시한다.

「국가재정법」에 근거한 재정 사업 성과 관리 제도는 크게 성과 목표 관리 제도, 통합 재정 사업 평가 제도, 심층 평가 제도로 구분된다. 성과 목표 관리 제도는 각 부처의 임무, 비전, 전략 목표, 성과 목표, 성과 지표 등의 설정을 통해 부처 전체 재정 사업의 계획과 성과를 체계적으로 점검하는 제도로 매년 예산을 요청할 때 각 부처는 성과 계획서와 성과 보고서를 함께 제출할 의무가 있다(「국가재정법」 제8조). 한편 감사원은 성과 중심의 재정 운용을 위해 성과 계획서에 설정된 목표에 대한 성과 보고서를 감사하고 있다.

〈표 4-10〉 정부업무평가의 평가 유형

평가 유형	평가 주체	평가 내용	추진 일정
자체평가	소속기관	기관의 임무, 전략목표 및 성과 목표, 해당 연도 주요 정책, 평가 기본 방향, 자체 평가 조직 및 자체평가위원회 구성, 자체 평가 대상 및 방법, 자체 평가 결과의 활용 및 조치 등	<ul style="list-style-type: none"> · 자체평가위원 구성 (3분의2가 민간위원) · 자체평가계획 수립(기준: Y) → 위원회 제출(Y, 4월) → 자체 평가 실시(기준: Y-1) → 자체 평가 결과 제출(Y+1, 3월)
특정평가	국무총리	평가의 기본 방향, 평가 대상, 평가 방법, 평가 결과의 활용 및 조치	<ul style="list-style-type: none"> · 정부업무평가위원회 구성 (위원장 2인을 포함한 15인 이내) · 평가 실시 전 평가 방법, 평가 기준, 평가 지표 등을 대상 기관에 통지하고 공개 · 평가지원단 구성→평가→ 정부업무평가위원회 심의의결
재평가	국무총리	자체 평가 결과의 객관성·신뢰성에 문제가 있을 경우 재평가 자체 평가 내용과 동일	<ul style="list-style-type: none"> · 정부업무평가위원회 심의의결 →재평가

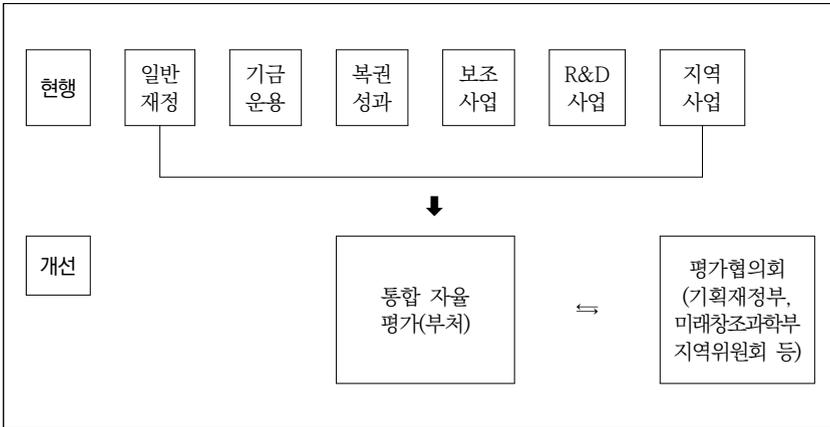
자료: 「정부업무평가기본법」·「정부업무평가기본법 시행령」에서 발췌하여 연구진 정리.

재정 사업 자율 평가 등 기존의 평가를 개편하여 마련된 통합 재정 사업 평가 제도(2016)는 개별 사업의 성과 정보를 예산 편성에 연계시킴으로써 재정 성과 목표 관리 제도의 실효성을 제고할 수 있도록 고안된 제도이다. 사업 수행 부처가 매년 전체 재정 사업을 대상으로 자체 평가를 하고 평가 후 자율적 세출 조정 방안(총세출의 1%)을 마련하도록 하며, 기획재정부는 자체 평가에 대한 메타 평가를 하도록 함으로써 부처에 평가 자율성을 주고 있다. 심층 평가 제도는 기획재정부가 주체가 되어 재정 사업들에 대해 정밀 분석을 실시하여 문제의 원인을 파악하고 평가 결과로 부처의 제도 개선을 유도하고 예산 편성 시 반영하기 위한 평가이다(「국가재정법」 제8조 제6항 및 같은 법 시행령 제3조). 통합 재정 사업 평가 결과 추가적 평가가 요구되는 사업, 유사 중복 사업, 예산 낭비가 우려

되는 사업, 지출 효율화가 필요한 사업, 기타 성과 점검이 필요한 사업을 대상으로 한다. 재정 사업 성과 관리 제도는 성과 계획서 작성-집행 및 점검(성과 보고서)-평가(통합 재정 사업 평가)-환류 체계(세출 조정 등)을 통해 이루어지고 있어 재정 통제를 통한 성과 관리적 특성이 강하다.

중앙행정기관을 대상으로 하는 성과 관리 제도는 서로 다른 법적 근거를 가지고 있으나 유기적으로 연계되어 있다. 즉 정부업무평가의 일환으로 재정 사업에 대한 재정 사업 성과 관리 제도가 있으며 이는 국가 회계의 관리 측면에서 감사원의 회계 검사를 반영하여 작성하도록 되어 있다. 최근에는 법 개정을 통해 자율 평가를 통합적으로 수행하고 있다.

[그림 4-2] 통합 자율 평가



주: 개별 부처는 통합 자율 평가 결과를 평가협의회에 제출, 평가협의회는 부처 통합 자율평가에 대한 메타 평가 실시.

자료: 보건복지부 보도자료(2015.5.13.); 2015 국가재정전략회의 자료.

〈표 4-11〉 중앙행정기관을 대상으로 하는 성과 관리 제도

	정부업무평가	재정 사업 성과 관리	회계 검사
법적 근거	정부업무평가기본법	국가재정법 국가회계법	감사원법
목적	국정 운영의 능률성·효과성·책임성 제고 각 개별법을 통해 수행되던 평가를 통합하여 실시	개별 부처에서 수행하고 있는 전체 재정 사업의 계획과 성과를 체계적으로 점검	재정 관리 및 올바른 행정 활동, 공공 자금의 합리적 운용
평가 대상	중앙행정기관 지방자치단체 공공기관	예산, 기금이 투입되는 모든 재정 사업	중앙행정기관 지방자치단체 공공기관
평가 유형	자체 평가(상향식) 특정 평가(하향식)	재정 성과 목표 관리 제도	회계검사
평가 결과 환류	정책 개선, 예산 편성, 인사성과급, 조직 관리	예산 편성, 성과 계획서 작성	성과 계획서 반영
추진 체계	각 부처→ 정부업무평가위원회→ 국무총리→국무회의	각 부처→기획재정부 →(감사원→기획재정부) ¹⁾ →국회	감사원 →기획재정부(송부)

주: 1) ()는 회계 검사의 추진 체계와 중복됨.
 자료: 「정부업무평가기본법」, 「국가재정법감사원법」에서 발췌하여 연구진 정리.

다음 표는 통합재정 사업 평가 제도 도입 전 자율 평가의 평가 지표 체계이다. 개별 사업에 대해 자율 평가는 각 사업의 평가 부문을 사업 계획 20점, 사업 관리 30점, 사업 성과 및 환류 부문에 50점 배점하여 정량적으로 사업을 평가하는 방식이다. 통합 재정 사업 평가 제도로 개편되면서 평가 항목과 배점이 조정되어 좀 더 간소화된 측면이 있다.

〈표 4-12〉 기획재정부 자율 평가 지표 체계

평가 지표	세부평가 지표	배점
1. 사업 계획의 타당성	1-1. 사업 목적이 명확하고 성과 목표 달성에 부합하는가?(2)	20
	1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?(3)	
	1-3. 사업 내용이 적정하고 추진 방식이 효율적인가?(5)	
2. 성과 계획의 적정성	2-1. 성과 지표가 사업 목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?(5)	
	2-2. 성과 지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정 되어 있는가?(5)	
3. 사업 관리의 적정성	3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가?(15)	30
	3-2. 사업 추진 상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?(5)	
	3-3. 사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?(10)	
4. 사업 성과 및 환류 단계	4-1. 계획된 성과 지표의 목표치를 달성하였는가?(30)	50
	4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업 평가를 실시하였는가?(10)	
	4-3. 평가 결과 및 외부 지적 사항을 사업 구조 개선에 환류하였는가?(10)	
계		100

〈표 4-13〉 통합 재정 사업 평가 지표 체계

평가 지표	세부평가 지표	배점
사업 관리의 적절성	1. 예산이 계획대로 집행되었는가?	20
	2. 사업 추진 과정에서 발생하는 문제점 및 환경 변화에 대응하여 사업 관리가 적절하게 이루어졌는가?	20
목표 달성 및 성과 우수성	3. 계획된 목표는 달성되었는가?	40
	4. 사업의 성과는 우수하고 사업의 내용과 방식은 효과적이었는가?	20
가점	(공통) 성과 지표를 결과 지표로 설정	3
	(일반재정) 예산 절감 노력 및 효율성 제고 노력	4
합계		107

이전의 재정 사업 자율 평가는 전 부처의 재정 사업을 대상으로 3년 주기로 전체 사업에 대해 평가한 반면 간소화된 통합 재정 사업 평가는 매년 전체 재정 사업에 대해 수행해야 한다. 이 통합 재정 사업 평가에 적용되는 평가 프레임워크는 사업 관리의 적정성과 목표 달성 및 성과 우수성 등 총 2개의 평가 항목에 4개의 세부 지표를 통해 재정 사업에 대한 평가를 하도록 하고 있다. 그러나 이러한 평가의 기본은 이미 사회보장 평가에서 살펴보았던 평가 틀과 크게 다르지 않다. 또한 개별 복지 관련 법에 따라 시행되는 시행 계획 성과 평가의 평가 지표 체계와도 큰 차이가 없다.

사회보장 기본계획에 근거한 시행 계획상의 관리 과제와 개별법에 근거하여 수립된 기본계획에 따라 수립된 시행 계획의 관리 과제, 재정 사업 자율 평가의 대상 사업은 상당 부분 일치할 것이 분명하다. 그렇다면 동일한 과제 또는 사업이 한 번은 사회보장 시행 계획 평가에서, 다른 한 번은 개별법에 따른 시행 계획 평가에서, 그리고 재정 당국이 주체가 되어 관리하는 성과 관리 제도 내 통합 재정 사업 평가 등 각기 다른 평가 제도에 따라 매년 평가되고 그 결과가 차년도 시행 계획 또는 사업 개선에 반영된다.

또한 동일한 사업을 각기 다른 평가 제도에 따라 평가하는 것도 문제지만 유사한 평가 프레임워크이면서 항목별 배점이 상이한 경우 동일한 사업인데도 경우에 따라서는 평가 결과가 상이할 수가 있어 평가의 신뢰성이 떨어진다.

통합 재정 사업 평가의 경우 평가 결과가 공개되고 있지만 사회보장 시행 계획 성과 평가의 경우 요약 보고만 공개되므로 사업별 평가 결과는 확인할 수 없다. 각각의 평가 결과가 유사한지는 파악할 수 없다.

〈표 4-14〉 사회보장 사업 대상 평가 체계 비교

구분	사회보장 시행 계획	청소년 정책 시행 계획	통합 재정 사업 평가
평가 주체	사회보장위원회 사무국 사회보장평가과	여성가족부 청소년 정책과	여성가족부 청소년 정책과
평가 유형	외부 평가	외부 평가	자체 평가 후 메타 평가 대상
평가 주기	매년	매년	매년
평가 항목	사업개요(30), 지표3개	사업기획(30), 지표3개	계획(20), 지표5개
	추진과정(30), 지표3개	사업집행(30), 지표 2개	사업관리(30), 지표 3개
	성과달성도(40), 지표3개	성과달성도(40), 지표2개	성과환류(50), 지표3개
결과 보고 체계	평가-평가전문위원회- 실무위원회-사회보장위원회	평가-청소년정책위원회	자체 평가-기획재정부
결과 환류	차년도 시행 계획 반영	차년도 시행 계획 반영	사업 개선, 예산 반영
결과 공개	미공개	미공개	공개

다. 평가의 중복성

사회보장 평가는 시행 계획 평가 외에 사회보장심의위원회 사무국 평가가 주관하는 기본 평가와 핵심 평가가 있다. 이러한 평가는 성과 관리 제도하에 시행되고 있는 심층 평가와 유사성이 있다.

재정 성과 관리 제도는 재정 운용의 모든 과정을 성과 중심으로 관리함으로써 예산 절감 및 공공 부문의 효율성을 제고하려는 시도이다. 특히 재정 사업 자율 평가는 개별 사업의 성과 정보를 예산 편성에 연계시키는 기능을 하는데 이를 통해 성과 정보의 질과 활용도를 높일 수 있다(공동성 등, 2013, p.169).

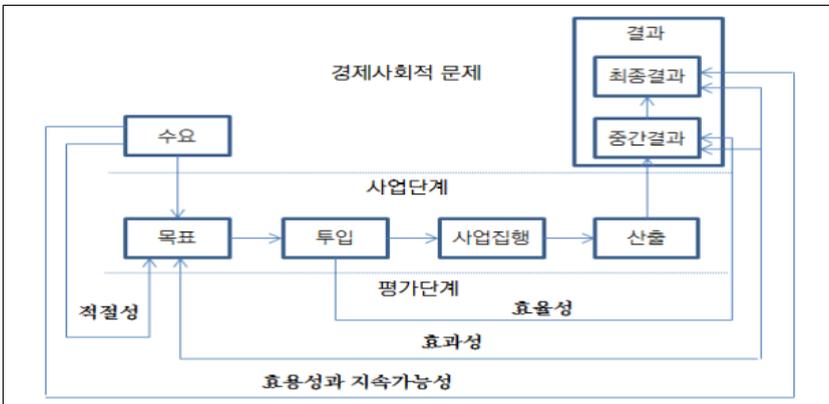
재정 사업 심층 평가는 사업 평가(program evaluation)의 일종으로 ‘특정 사업의 중요한 제반 측면과 그 가치를 체계적이고 분석적으로 평가하고 평가 결과의 신뢰성과 유용성을 추구하는 것을 목적으로 한다

(OECD, 1999).

심층 평가의 대상은 재정 사업 자율 평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업, 부처 간 유사중복 사업 또는 비효율적인 사업 추진으로 예산 낭비의 소지가 있는 사업, 향후 지속적인 재정 지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출 효율화가 필요한 사업, 그 밖의 심층적인 분석·평가를 통해 사업 추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업(「국가재정법시행령」 제3조)으로 2010년부터 사업군 평가 방식을 도입하여 사업 간 유사중복, 우선순위 및 재원 배분 방향, 부처 간 역할 분담 등을 종합적으로 검토하기 시작하였다(한국조세재정연구원, 2013, p.2).

정책 및 사업은 목표-투입-집행-산출-성과의 과정을 거치기 때문에 정책 및 사업의 평가는 이러한 프로세스를 반영할 필요가 있다. 다만 개별 프로세스에 대해서 평가하는 요소는 EU의 재정 사업에 대한 프로그램 평가를 준용하여 적절성(relevance), 효율성(eficiency), 효과성(effectiveness), 효용성(utility), 지속 가능성(sustainability)으로 구성된다(고영선, 2006, p.26 재인용; European Commission 1997).

[그림 4-3] 재정 사업 심층 평가의 주요 요소



자료: 고영선 2006, p.29 재인용; European Commission, 1997.

사회보장 평가의 기본 평가의 평가 지표 역시 정책 집행 과정(설계-투입 및 집행-산출-성과-기타 영향)으로 구분하여 과정별로 평가를 하는 것으로 설계하고 있다(강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주, 이병재, 2015). 그러나 사회보장 평가의 기본 평가 공통 지표는 대상 효율성과 사각지대 관리(현금급여), 전달 체계(사회 서비스)에 초점을 맞추고 있어 경제학적 관점에서의 평가는 지양하고 있다. 즉 동일한 사업이라고 해도 재정 사업 심층 평가의 대상이 될 때에는 사업의 효과성이나 효율성에 근거하여 평가하고 사회보장 기본평가의 대상이 될 때에는 대상 효율성과 사각지대 관리, 전달 체계를 평가한다. 이러한 평가 방식의 차이에 따라 평가 결과에 차이가 발생하기 때문에 평가 결과의 환류 방안을 명확하게 제시할 필요가 있다.

둘째, 유사한 특성의 평가가 각기 다른 주체에 의해 시행되면서 평가의 중복성 문제가 발생할 위험이 커지고 있다. 심층 평가와 기본(핵심) 평가 모두 사업군을 대상으로 하기 때문에 평가 대상이 되는 사회보장 분야의 사업군의 폭이 좁을 수밖에 없기 때문에 더욱더 그렇다.

2016년 현재 사회보장정책 평가는 기본 평가와 핵심 평가로 나뉘어 추진되고 있다. 2016년 사회보장위원회 운영계획에 따르면 기본 평가로 '노인건강분야 사업군 평가'와 핵심 평가로 '아동·청소년 및 가족복지 서비스 전달 체계 평가' 과제를 추진하기로 되어 있다. 그러나 2014년 기획재정부는 재정 사업 심층 평가의 일환으로 노인 요양 서비스 사업군 평가를 수행한 바 있으며 이는 기본 평가 주제인 노인건강 분야 사업군과 평가 대상이 유사하다. 한편 사무국 사회보장평가과의 핵심 평가 주제인 '아동·청소년 및 가족복지 서비스 전달 체계' 역시 기획재정부 재정 사업 심층 평가의 일환으로 수행된 '다문화가족 사업군 평가'와 사업군의 내용상으로 보면 유사하다.

노인 요양 서비스 사업군은 장기요양보험과 노인 복지 사업의 일부가 유사 중복되며 노인을 대상으로 하는 중앙 정부와 지방자치단체 자체 사업까지 확대되면서 재정의 효율적 운영 방안을 검토할 필요성이 대두되었다(선우덕 등, 2015). 또한 다문화가족지원센터는 건강가정지원센터 등과 동일한 기능을 수행하고 있다는 점에서 평가가 수행되었으며 이에 근거하여 일부 지역에서는 다문화가족지원센터와 건강가정지원센터가 이미 통합되었다.

이러한 서로 다른 평가 주체가 유사한 사업군을 평가 대상으로 삼는 것은 평가 대상의 선정 과정과 연관이 있다. 기본 평가의 사업군은 사회보장 사업에서 기능과 대상자 특성을 고려하여 선정된 사업을 대상으로⁵⁾ 예산 비중, 다부처 관련성, 평가 관련 객관적 자료 이용의 용이성 등을 고려하여 기본평가의 평가 순서를 정하였다(강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주, 이병재, 2015, p.71).

한편 핵심 평가의 사업군은 사회보장제도의 발전을 위해 사회보장위원회 차원에서 종합적으로 점검·평가할 필요가 있다고 판단되는 과제, 사업별·부처별 평가를 넘어 범부처 차원에서 다면적·심층적 분석이 필요한 과제, 기타 사회보장 분야에서 이슈가 되거나 국민의 관심도가 높은 과제를 대상으로 한다(사회보장위원회, 2016).

사회적으로 이슈가 되는 사업나 국민의 관심도가 높은 사업의 대부분은 사회보장정책 핵심 평가 외에도 특정 감사, 재정 사업 심층 평가의 평가 대상 선정 기준에 포함되므로 동시에 여러 평가 주체에 의해 평가 대

5) 사회보장정책평가는 사회보장 사업을 중심으로 8개의 기능(교육, 돌봄, 건강의료, 고용, 주거, 생활지원, 생계, 재해보상)과 7개의 생애주기(영유아, 아동청소년, 전체 아동, 전체 성인, 노인, 전체)로 구분하여 56개 사업군으로 유형화함. 이 중 실제로 해당 사업이 존재하는 사업군은 34개이고, 특수집단 대상 사업(국가유공자, 북한이탈주민 등)은 제외하고 단일 부처에 의해 시행되는 사업을 제외한 27개 사업군이 평가 대상임(강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주, 이병재, 2015).

상으로 선정될 가능성이 높다. 이런 측면에서 정부의 평가가 중복적이고 비효율적이라는 비난을 받고 있다(아시아투데이, 2013.7.3.).

〈표 4-15〉 사회보장 사업 평가 대상 사업군 비교

사회보장정책평가	재정 사업 심층평가	성과 감사
(기본)노인건강 분야 사업군 평가	노인 요양 서비스 사업군 심층 평가(2014)	(성과)의료 서비스 관리 실태 (특정)건강보험 등 사회보험 운영 실태
(핵심)아동 청소년 및 가족 복지 서비스 전달 체계 평가	다문화가족 지원 사업군 심층 평가(2011)	(특정)복지 사업 재정 지원 실태

자료: 사회보장위원회 사무국 내부자료; 재정전략위원회 회의자료; 감사원 홈페이지.

제3절 소결

본 장에서는 우리나라 사회보장 평가 체계의 문제점을 평가 내적 문제와 외적 문제로 구분하여 제시하였다. 먼저 내적 평가 체계의 문제점은 평가 제도의 불완전성 및 운영의 불투명성, 기획과 평가 시기의 부조화, 평가 결과 활용 계획의 미흡, 평가의 질 관리 미흡 등을 지적하였다. 외적 평가 체계의 문제점은 사회보장 분야 내 평가 제도의 분절성, 타 평가 제도와의 중복성 등을 지적하였다.

특히 내적 평가 체계상의 문제점으로 각각 지적된 내용들은 범용적 또는 분야별 고유한 사회보장 평가 정책이 부재하다는 데서 기인한다. 성과 평가든 기본 평가 또는 핵심 평가든 평가의 실효성을 높이기 위해서는 평가와 관련한 제반 요소들, 평가 목적, 제반 법규, 평가 수행 체계, 평가 자원, 평가 과정, 평가 결과의 제시와 활용, 이해관계자와의 관계 등을 명확히 해야 한다.

그러나 사회보장 평가의 경우 「사회보장기본법」이나 개별법에 규정되어 있는 내용과 '사회보장 운영계획'에 제시되어 있는 것이 전부이다. 따라서 현행 조건에서는 평가 대상 선정, 평가 과정, 평가 결과, 평가 결과의 환류, 평가 결과의 공개 등 평가를 둘러싼 논란에서 자유로울 수 없다. 결국 앞에서 언급한 평가 정보의 비공개도 평가 정책의 부재와 밀접한 관계가 있는 것으로 볼 수 있다.

외적 평가 체계의 문제점은 사실 평가 주체가 각기 다른 평가 목적 달성을 위해 제도를 운영함으로써 발생하는 것이다. 평가 주체가 자신의 평가 제도와 타 평가 제도의 차이점과 유사점을 인식하지 못한 채 담당 부서를 중심으로 평가를 추진하면서 외적 평가 체계의 문제는 점점 더 복잡해지고 있다. 따라서 이 또한 각각의 평가 주체가 추구하는 평가 정책을 명확히 수립하고 그 내용을 투명하게 공개하는 것이 필요하다. 이를 통해 현행 사회보장제도를 둘러싼 다양한 평가 제도의 성격을 파악하고 제도의 합리적 운영을 위한 방안을 모색할 수 있을 것이다.

제 5 장

결론: 사회보장제도 평가 체계 내실화 방안

제1절 평가의 내적 체계 개선 방안

제2절 평가의 외적 체계 개선 방안

제3절 법·제도 개선방안

5

결론: 사회보장제도 평가 체계 << 내실화 방안

이 연구는 사회보장 평가 제도가 원활하게 운영되기 위해서는 평가의 내적·외적 체계의 내실화가 전제되어야 한다는 것을 출발점으로 삼았다. 평가의 내적·외적 체계의 내실화 문제는 지난 수십 년간의 평가 이론의 발전 및 평가의 제도화 과정에서 꾸준히 제기되어 온 쟁점들이다. 사실 평가 이론은 평가 연구 및 평가 실무에서 제기된 평가의 객관성, 정치성, 실효성 등 평가 과정, 평가 결과, 평가 결과의 활용을 둘러싼 다양한 문제점을 합리적, 과학적으로 해결하는 과정에서 지속적으로 발전해 왔다. 따라서 이러한 평가 운영상의 쟁점이 평가 방법론, 평가 운영 방식 등으로 곳곳에 스며들어 이론적으로 발전되어 왔고 각각의 입장은 평가 이론의 학파로 형성되어 왔다. 제4장에서는 우리나라 사회보장 분야 평가에서 나타난 여러 가지 문제점을 내적·외적 평가 체계로 나누어 살펴보았다. 제 1절과 2절에서는 사회보장제도 평가 체계 내실화 방안을 평가의 내적 체계와 외적 체계 개선 방안으로 나누어 제시하였다. 제3절에서는 제시된 방안 중 지침 또는 법규 개정 방향에 대한 의견을 제시하였다.

제1절 평가의 내적 체계 개선 방안

사회보장 평가 제도의 내적 평가 체계의 문제점은 명확한 평가 정책의 부재에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

1. 평가 정책의 명확화

사회보장 기본계획에 대한 성과 평가 체계와 사회보장 평가 제도의 구축 및 운영상에서 나타나는 문제점들은 대부분 평가 정책의 핵심 요소들에 대해 명확히 함으로써 대부분 해결될 수 있다. 성과 평가든 기본평가 또는 핵심평가든 평가의 실효성을 높이기 위해서는 평가와 관련한 제반 요소들, 평가 목적, 제반 법규, 평가 수행 체계, 평가 자원, 평가 과정, 평가 결과의 제시와 활용, 이해관계자와의 관계 등을 명확히 해야 한다. 현재 사회보장 평가의 경우 「사회보장기본법」이나 개별법에 규정되어 있는 내용과 ‘사회보장 운영계획’에 제시되어 있는 내용을 더욱 구체화하는 작업이 필요하다.

제4장에서 논의한 내적 체계상의 문제점인 평가 제도의 불완전성, 평가 제도 내 구성 요소 간의 시간적·내용적 부조화, 평가의 실효성 문제, 사회보장 평가 제도 간 분절화 문제 등은 과거 해외와 국내에서 평가 제도의 운영을 통한 경험을 살펴보면 예견할 수 있는 내용들이다. 먼저 평가 정책의 기본적 구성 요소들을 명확히 할 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 평가의 목적과 기능, 평가 과정, 평가 활용, 그리고 평가 자원 등의 사항에 대해 명확히 할 필요가 있다.

평가의 목적과 기능은 (i)사회보장에서 평가의 의미(평가의 정의)가 무엇인가? (ii)평가를 통해 지향하는 것이 무엇인가(평가 목적)? (iii)평가가 사회보장제도에서 수행해야 하는 기능은 무엇인가(평가의 기능)? (iv)그리고 평가의 주체는 누구이고 역할은 무엇인가(평가 주체와 역할)? 등을 포괄한다.

평가 과정은 (i)평가 계획(평가 대상, 평가 수행 체계, 평가 주기 및 스케줄, 평가 절차 등) (ii)이해관계자(평가자, 전문가, 피평가자, 기타 이

해관계자 등)와의 관계 설정 (iii)평가 기준 및 평가 방법 등의 사항을 다룬다.

평가의 활용은 (i)평가 결과의 보고 체계 및 방식 (ii)평가 결과의 공개 범위 (iii)평가결과의 환류(활용 범위 등)와 사후 관리 등과 관련된다.

평가 자원은 (i)재정지원 (ii)전문 인력 확보 및 교육 (iii)평가 전문 기관 등 평가 제도의 운영과 발전을 위해 필요한 자원의 조달과 연계 등과 관련된다. 특히 평가 제도의 불완전성은 평가 주체의 전문성 부족과도 밀접한 연관이 있기에 사회보장위원회 산하 평가전문위원회와 다른 평가전문 기관과의 협업이 필요하다.

이와 같이 평가 제도 운영과 관련한 기본 사항들에 대해서는 평가 지침 형태로 명확히 할 필요가 있다. 이를 통해 시행 계획에 대한 성과 평가와 사업군 평가 제도의 불완전성을 극복할 수 있다.

2. 시행 계획에 대한 성과 평가 등 성과 관리 제도의 실효성 제고 방안

사회보장 기본계획의 성과 평가 제도와 사회보장 평가 제도의 고유의 기능을 강화하여 각 평가 제도의 역할을 명확히 할 필요가 있다. 특히 기본계획, 시행 계획 그리고 성과 평가의 실질적 연계로 성과 관리의 실효성을 높일 필요가 있다. 사회보장 기본계획 시행 평가에 대한 성과 평가 제도는 총 20개 부처가 참여하는, 즉 다(多)부처가 수행하는 사회보장정책에 대한 일종의 성과 관리 제도이다. 따라서 개별 부처의 성과 관리와 별개로 사회보장 사업에 대한 정책 목표, 성과 달성, 역할 분담 등을 도모하는 실질적인 역할을 부여할 필요가 있다. 사회보장 기본계획 및 시행 계획에 대한 성과 평가 결과에 따라 부처 간 협업에 대한 인센티브 제공 등 성과 평가 결과에 실질적인 환류가 가능하도록 제도화할 필요가 있다.

그리고 이와 같은 실질적인 성과 관리는 시행 계획 수립 주기와 평가 주기 그리고 환류 시기 등이 잘 조화되어야 가능하다.

3. 사회보장 평가 제도의 실효성 제고 방안

사회보장 평가는 사회보장 사업의 효과성 평가 형태로 구분될 필요가 있다. 우리나라의 정부 부처가 기능과 대상을 혼합한 형태로 구성되어 있어 사회보장 사업 역시 여러 부처에서 집행하는 경우가 빈번하므로(예: 보건복지부, 여성가족부, 국가보훈처) 특히 유사한 정책 대상에 대한 다양한 사업의 경우 사업군 평가를 통해 사업의 효과성을 분석할 수 있다. 예를 들면 각종 보육 지원 사업을 아동 수당 사업으로 전환하는 것이 더 효과적인지 현재와 같이 부처별·부서별 사회 서비스 사업으로 운영하는 것이 더 효과적인지 평가할 수 있다. 이러한 평가 결과는 예산에 반영되기보다는 정책의 대상 설정, 급여 방식, 전달 체계 개선, 재정 지원 방식 등을 결정하거나 개혁할 때 효과적일 뿐만 아니라 유사 사업에 대한 조정에도 객관적인 근거를 제시할 수 있다.

동시에 성과 관리에 필요한 평가 지표의 단순화가 요구된다. 기본 평가의 평가 지표는 기존의 성과 관리 및 정책 평가의 성과 지표(정부성과 관리, 재정 사업 자율 평가, 사회보장 기본계획 및 시행 계획 등)와 연계하고, 부처별·사업별 자율 평가가 가능하도록 단순화(체크리스트)할 필요가 있다. 다만 현재 정책 목표와 상이한 평가 지표, 목표 달성이 용이한 평가 지표, 공급자와 수혜자의 관계를 통한 체감도 조사 등 성과 지표에 문제가 있는 만큼 성과 지표에 대한 사전 검증이 필요하다. 사회보장위원회는 객관적으로 검증된 지표로 실시한 기본 평가에 대한 메타 평가를 통해 핵심 평가로의 연계 혹은 평가 결과의 환류 등을 점검할 수 있다. 이러한 평

가 결과 역시 사회보장위원회 평가전문위원회 보고·검토를 거쳐 사회보장위원회에 보고되어야 한다.

사회보장제도 핵심 평가의 평가 대상 선정 방식을 제도화해야 한다. 기본적으로 핵심 평가는 기본 평가의 결과를 토대로 평가 대상을 선정할 필요가 있다. 사회보장위원회 산하 전문위원회의 요청이나 긴급한 사회보장 관련 주요 이슈 등 외부적인 요인에 의해 평가 대상이 결정된다면 평가 자체가 객관적이고 중립적일 가능성이 낮고 평가 결과에 대한 신뢰 역시 담보하기 어렵다. 더구나 기획재정부 재정 사업 핵심 평가와 사회보장 평가의 기본 평가의 주제가 상당 부분 유사 중복이 일어나는 것 역시 시의성이나 등 외부적인 요인에 의존하기 때문이라고 볼 수 있다.

사회보장평가의 기본 평가에 대한 메타 평가 결과 문제가 제기되거나 심층 평가의 필요성이 제기되었을 때, 혹은 유사 중복 사업에 대한 조정이 필요하다는 결과가 도출되었을 때 핵심 평가로 연계될 수 있도록 해야 한다. 기본 평가와 핵심 평가의 연계를 통해 임의적이고 자의적인 평가 대상 선정을 지양하고 평가에 대한 재정을 효율적으로 운영하는 것이 필요하다.

4. 평가 제도의 유연화와 평가 범위 확대

사회보장 평가의 적용 범위를 좀 더 확장하여 사회보장제도의 내실화를 기하도록 한다. 사회보장에 관한 주요 시책의 심의·조정은 사회보장위원회의 고유 업무이다(「사회보장기본법」 제20조 제4항). 경제·사회 환경의 변화에 따라 다양한 사회적 위험이 대두되고 있고, 이에 따라 정책 부서의 관료와 정치권은 새로운 사회보장 사업의 신설이나 기존 사업 또는 제도의 변경을 요구한다. 독일과 같이 프로그램 단위로 사회보장정책을

실시하지 않아 사회보장 분야에 대한 평가가 활발하지 않은 나라도 최근 사회보장제도의 개혁과 함께 제도적 발전을 과학적으로 뒷받침하기 위해 평가를 적극적으로 활용하고 있음은 이미 앞에서 설명하였다.

우리나라도 사회보장제도의 신설 및 변경 시 협의·조정 등의 업무와 평가 제도를 연계하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.⁶⁾ 지금까지는 사회보장제도 도입 이후 사후적으로 평가를 설계함으로써 성과 평가를 위한 자료 구축 및 활용에 한계가 있었다. 따라서 평가는 주로 마이크로데이터를 활용한 통계적 분석 방법을 활용하거나 국민인식조사 등에 따른 만족도 조사에 한정될 수밖에 없어 사업의 효과성을 엄밀하게 측정할 수 없었다. 또한 사회보장 사업이 도입된 후에는 사업의 효과가 없다 하더라도 부처간 또는 부처 내 사업의 조정·협약이 사실상 한계를 가지고 있었다. 따라서 사회보장제도의 신설 및 변경 시 평가와 연계되도록 설계 할 필요가 있다.

현재 사회보장위원회 사회보장조정과에서 수행하고 있는 ‘신설·변경 사회보장 사업에 대한 협의·조정’을 위해 신설·변경되는 사회보장 사업에 대해서는 중앙부처와 지방자치단체 모두 안건을 제출하고 이에 대한 검토 의견을 작성하고 있다. 안건을 검토할 때 유사·중복성 검토를 위해 다양한 제도와의 정성적 분석을 실시하고 있으나 연간 수십 개의 안건에 대해 개별적인 사전 평가가 이루어지지 않고 있다. 예를 들어 많은 지방자치단체에서 유사한 사업을 수행하고 있거나 수행하려는 경우(예: 위생용품 지원 사업) 해당 사업의 수행에 누가 적절한지(중앙 부처, 중앙 부처-지방자치단체 매칭, 지방자치단체) 혹은 전달 방식은 어떤 것이 적절한

6) 본 연구에서 제시한 신설·변경 사업에 대한 사전 평가 제도는 신설·변경 사회보장 사업에 대한 협의·조정을 위해 평가하는 요소와는 구분할 필요가 있다. 본 연구에서 제시하고 있는 사전 평가 제도는 신설 또는 변경이 필요한 사업의 경우 사전에 효과성을 평가하여 그 사업이 타당성을 검토한 후 실행한다는 의미이다.

지(직접 전달, 학교 등 기관, 우편을 통한 가정 배달)를 사전적으로 평가한다면 보다 과학적이고 객관적이며 신뢰할 수 있는 협의·조정 결과를 도출할 수 있을 것이다.

지금까지의 사회보장평가를 사업 평가뿐만 아니라 규제 등 제도에 초점을 두는 평가로 확장할 필요가 있다. 사회보장제도의 지속성은 시설인 증제도, 인력양성제도 등 제도의 기반을 구축하고 규율하는 규제 정책과 바우처 제도, 그리고 서비스 가격 정책 등 질서 정책적 요소의 실효성에도 달려 있다. 이러한 제도적 요소들은 다부처가 수행하는 사회보장정책과 연관이 있고 사회보장제도의 효과를 결정하는 데 중요한 역할을 한다. 따라서 사업의 조정만이 아니라 다부처 사업에 공통으로 적용될 수 있는 제도적 요소에 초점을 맞춘 평가 제도를 운영할 필요가 있다.

5. 평가의 질 제고 방안

평가 체계 내실화를 위한 평가의 질 제고 방안은 메타 평가, 평가 표준 개발, 전문 인력의 양성 및 활용 등 세 가지 차원에서 이루어질 수 있다.

첫째, 「사회보장기본법」에 근거한 평가 제도는 2015년 처음으로 시행 계획에 대한 성과 평가를 시행하였고 2016년도에 기본 평가와 핵심 평가를 역시 처음으로 시행하였다. 따라서 아직 평가 제도의 실효성을 판단하기에는 시기상조이지만 사회보장 평가 제도의 내실화를 위해서는 시행 계획의 성과 평가와 기본 평가 및 핵심 평가에 대한 메타 평가로 평가 제도를 개선할 필요가 있다. 이때 메타 평가는 「사회보장기본법」에 따라 시행되고 있는 평가 제도뿐만 아니라 사회보장제도를 대상으로 시행하고 있는 다른 평가 제도를 같이 평가 대상으로 삼음으로써 사회보장 평가 제도 전반에 대해 종합적인 평가를 할 필요가 있다. 이로써 분절화된 평가

체계를 통합하고 합리화하는 작업을 할 수 있다.

둘째, 사회보장 분야는 속성이 아주 다른 소득보장, 사회보험, 사회 서비스 등의 분야로 나뉜다. 따라서 각기 다른 사회보장 분야에서 평가가 담당해야 하는 기능은 무엇이며 그 기능 수행에는 어떤 평가 방법들이 적합한지 등에 대한 논의를 할 필요가 있다. 구체적 논의에 근거하여 각 분야에 적용 가능한 대표적인 평가방법론을 발굴하고 이를 표준화해 가는 방법을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 현재 개별 평가에 대한 지원은 평가전문위원회의 운영과 그때그때의 자문 지원으로 이루어진다. 이미 앞에서 언급하였듯이 평가자의 지원뿐만 아니라 평가 정책을 설계하고 집행하는 평가 주체, 그리고 시행 계획 수립과 실적 보고 등 평가에 필요한 기초 자료를 작성하는 업무 담당 부서의 평가 전문성을 높이기 위한 방안을 마련할 필요가 있다. 평가 정책 담당자에 대한 자문, 평가자에 대한 평가 과정에서의 자문, 평가 대상 사업 관리자에 대한 평가 교육 등을 수행할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

제2절 평가의 외적 체계 개선 방안

이 연구에서 사회보장제도 외적 평가 체계에 관한 문제를 「사회보장기본법」내에서 평가 제도와의 관계 설정, 「사회보장기본법」과 사회보장 관련 개별법에 각각 근거한 평가 제도 간의 관계 설정, 「사회보장기본법」과 사회보장 관련 개별법, 그리고 「정부종합평가기본법」과 「재정법」에 근거한 각종 평가 제도 간의 관계 설정 등 크게 세 가지 범주로 나누어 살펴보았다. 따라서 이 세 가지 관점에서 내실화를 위한 관계 설정의 가능성을

살펴보면 보면 다음과 같다.

첫째, 「사회보장기본법」내에서의 평가 제도와외의 관계 설정을 살펴보면 다음과 같다. 현재 기본법에 근거한 시행 계획 성과 평가는 앞에서 논한 것처럼 성과 정보의 활용 등과 같이 성과 관리 기능 수행에 필요한 기본 전제 조건이 갖추어진 경우를 전제로 해야 제2장에서 언급한 네 번째 유형을 제외한 특정 유형으로서의 기능을 수행할 수 있을 것으로 보인다. 만일 성과 정보를 예산 또는 인사 등에 반영할 수 있다면, 평가 결과는 유형 1에서처럼 상보적인 기능을 수행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 「사회보장기본법」과 사회보장 관련 개별법에 각각 근거한 평가 제도 간의 관계 설정은 첫 번째의 경우보다 더 복잡하다. 각각의 법률에 근거하여 수립된 시행 계획의 실적에 대한 성과 평가를 각각 수행하고 있으나 언급한 대로 성과 평가 결과의 활용에 대한 구체적 규정이 없어 각각의 성과평가 제도가 성과 관리 제도로서 기능을 발휘하지 못하고 있다. 사업 범위로 보면 개별법에 근거한 시행 계획의 성과 정보가 기본법에 근거한 시행 계획의 성과 정보보다 더 넓기 때문에 어떤 성과 정보가 더 의미가 있는지는 성과 관리 목표에 달려 있다고 볼 수 있다. 여기에서 언급할 수 있는 것은 성과 관리의 관점에서 볼 때 동일한 사회보장정책에 대해 사회보장시행 계획을 통한 성과 정보와 개별법에 근거한 시행 계획을 통한 성과 정보라는 중복적 성과 정보 생산은 성과 관리의 목적이 무엇인지를 불문하고 바람직하지 않다. 오히려 업무 소관 부서나 지원의 성과를 평가하는 데 장애가 된다. 따라서 이 경우에는 연계 또는 관계 설정보다 성과 평가 일원화를 통해 성과 관리의 원래적 기능을 회복하는 것이 바람직하다.

셋째, 「사회보장기본법」, 사회보장 관련 개별법 그리고 「정부종합평가

기본법」과 「국가재정법」에 근거한 각종 평가 제도 간의 관계 설정은 가장 복잡한 사안이다. 이 경우에는 성과 관리 제도와 평가 제도, 그리고 양자 간의 관계 등 세 가지 차원에서 평가 제도의 연계를 고려해야 한다.

성과 관리제도 간의 관계 설정은 먼저 사회보장 내부에서의 성과 관리 제도 일원화를 전제로 하는 것이 바람직하다. 만일 일원화를 전제하지 않는다면 개별법에 근거한 성과평가보다는 「사회보장기본법」에 근거한 성과 평가와 통합 재정 사업 평가와의 관계 설정이 더 의미가 있다.

「사회보장기본법」에 근거한 성과 평가는 재정 사업의 일부를 대상으로 외부 평가를 통해 성과 정보를 생산한다. 반면 통합재정 사업 평가의 경우에는 매년 전체 재정 사업을 대상으로 자체 평가를 통해 성과 정보를 생산하며 성과 정보의 적정성은 기획재정부의 메타 평가로 검증된다.

전자의 경우 현재로서는 예산 및 인사 등에 대한 활용 규정이 없어 성과 정보가 차년도 시행 계획 수립에 활용되는 데 국한된다. 반면 통합 재정 사업 평가의 경우에는 「정부종합평가기본법」 제28조(평가결과의 예산·인사 등에의 연계·반영)과 「국가재정법」 제8조(성과 중심의 재정 운용)에 따라 인사와 예산에 반영하도록 되어 있다.

현재의 제도 운영 상태에서 보면 사업별 성과 정보의 생산은 「국가재정법」에 근거한 통합 재정 사업 평가를 통한 성과 정보가 포괄적이며 제도의 운영 경험으로 보아 정보의 신뢰성도 높을 것으로 예상된다. 따라서 「사회보장기본법」에 근거한 성과 평가는 통합 재정 사업 평가의 성과 정보를 종합적으로 활용함으로써 가능할 것이다. 다만 개별 사업의 성과 정보가 아닌 사업군의 성과 정보에 대해서는 별도의 성과 정보를 생산하는 경로를 만들어야 한다.

요약하면 「사회보장기본법」에 근거한 성과 평가와 통합 재정 사업 평가와의 관계 설정에서는 통합 재정 사업 평가를 통한 성과 정보를 공유하

고 추가적으로 필요한 성과 정보만 추가 생산하는 방식이 적합할 것으로 여겨진다.

기본 평가, 핵심 평가, 심층 평가 등 평가 제도 간의 관계 설정 문제는 각각의 평가가 사업군을 대상으로 한다는 점을 연계 및 관리의 시작점으로 삼을 수 있다. 사회보장위원회의 경우 사업군을 생애주기별로 27개 사업군으로 분류하고 있고 핵심 평가와 심층 평가는 평가 목적에 따라 사업군을 형성하여 평가를 한다. 기본 평가는 생애주기별 사회보장정책의 효과성을 중심으로 평가한다는 점에서 사회보장정책의 총괄 기능 수행에 필요한 평가로 여겨진다. 그러나 핵심 평가와 심층 평가의 경우에는 평가 조건이 유사할 수 있다. 「국가재정법」 시행령 제3조(재정 사업의 성과 평가)는 심층 평가의 평가 조건으로 부처 간 유사 중복 사업 또는 비효율적인 사업 추진으로 예산 낭비의 소지가 있는 사업, 향후 지속적인 재정 지출 급증이 예상되어 객관적 검증으로 지출 효율화가 필요한 사업, 사업 추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업을 들고 있다. 시행령에서는 4개의 조건을 들고 있으나 사실 이 조건은 대부분의 평가 목적을 포괄하고 있다. 한편 '사회보장위원회 2016년 운영 계획'에서 제시된 핵심 평가의 조건도 '사회적 이슈이거나 관심도가 높은 과제를 중심으로 주요 쟁점 중심 수시 평가'로 범위가 포괄적이다. 따라서 핵심 평가와 심층 평가를 실시할 수 있는 평가 조건은 사실상 유사하다고 볼 수 있고, 따라서 평가주제도 유사할 가능성이 높다. 사회보장위원회와 기획재정부가 동일한 영역을 유사한 조건에서 평가할 수 있고 기관의 임무 수행을 위해 평가를 수행하려는 동기 역시 각 기관이 가지고 있으므로 양 기관의 업무 협조 관계 설정은 평가 체계 조정 전에 갖추어야 할 필수 조건이다. 사회보장위원회는 사회보장제도와 정책의 운영 관리, 기획재정부는 정부 재정의 효율적 관리라는 고유의 임무를 수행하므로 각자의 고유 업무 범위에서 평

가 주제와 시기를 선택할 필요가 있다. 다만 자율적으로 선정한 평가 주제 또는 시기가 중복되는 경우가 발생하지 않도록 양 기관의 조정 기제가 필요하다.

사회보장위원회 사무국 사회보장평가과는 평가와 관련하여 평가 목적, 평가 조건, 시기 등을 평가 지침 형태로 구체화할 필요가 있다. 이러한 평가 지침을 기초로 평가 주제 설정, 평가 결과 공유 등을 중심으로 기획재정부와의 협력 관계를 구축할 필요가 있다.

제3절 법·제도 개선방안

본 절에서는 앞에서 제시한 개선 방안 중 비교적 단기적으로 현 제도의 실효성을 높일 수 있는 법 제도의 개선 방안을 중심으로 구체적인 실행 방안을 제안하고자 한다. 법 제도 개선 방안은 크게 사회보장기본법 개선과 평가지침 구체화와 관련한 사항으로 나누어 제시하였다.

1. 사회보장기본법 개정(안)

사회보장제도 평가체계의 제도 개선이 실질적이고 실효성 있게 운영되기 위해서는 법적 근거가 마련될 필요가 있다. 특히 「사회보장기본법」에 다음의 두 가지 측면에 대한 보완이 필요하다.

첫째, 사회보장기본계획에 대한 중간평가와 종합평가를 법에 명시할 필요가 있다. 지금까지는 기본계획에 대한 종합평가는 차기 기본계획 수립 과정에서 선행연구 수준으로 제시되었다. 그러나 과거 기본계획에 대한 철저한 분석 즉, 기본계획 운영상의 다양한 측면(계획 수립, 집행, 운

영 성과 등)에 대한 체계적 분석이 이루어지지 않는다면 실효성 있는 차기 기본계획 수립이 어려울 것이기 때문이다.

「사회보장기본법」 개정(안)

제16조의2(기본계획에 대한 평가) ① 보건복지부장관은 사회보장기본계획에 대한 평가를 실시해야 하며, 평가는 최소한 중간평가(3차년도)와 종합평가(5차년도)로 2회를 실시하여야 한다.

② 보건복지부장관은 제1항에 따라 평가한 결과를 사회보장위원회에 보고하여야 한다.

③ 제1항에 따라 실시한 평가 결과는 일반 국민에게 공개하여야 한다.

④ 기본계획에 대한 평가와 평가의 보고 및 공개와 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

둘째, 「사회보장기본법」 제20조(사회보장위원회)는 국무총리 소속 사회보장위원회가 사회보장 증진을 위한 기본계획, 사회보장 관련 주요 계획, 사회보장제도의 평가 및 개선 등의 사항을 심의·조정하도록 명문화하고 있다. 또한 동법 시행령 제12조(전문위원회 설치 등)에서는 사회보장위원회 실무위원회에 분야별 전문위원회의 일부로 ‘평가전문위원회’의 설치를 규정하고 있다.

법에 구체적으로 명시되지는 않았지만 사회보장위원회 홈페이지에서 평가전문위원회의 역할은 “현장 지향적 정책 개발을 위한 현장 모니터링, 체감도 분석, 사회보장제도 평가 및 개선안 제안 등”으로 제시되어 있다.

앞에서 언급한 것처럼 ‘사회보장제도 평가(기본평가, 핵심평가)’는 기획재정부에서 운영하고 있는 재정사업평가(일반평가, 심층평가)와 유사하다. 재정사업 평가는 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용) ⑥항에

서 “기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다”고 명문화되어 있다. 이를 근거로 동법 시행령 제3조(재정사업의 성과평가)는 재정사업 자율평가와 심층평가를 명문화하였으며, 제4조의2(재정사업 평가 등에 대한 전문적인 조사·연구기관의 지정기준 등)에서는 재정사업평가를 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관 등을 지정하여 평가를 수행하고 있다.

사회보장위원회 사무국이 2016년도에 수행한 기본평가와 핵심평가는 법적 근거가 미흡하여 대상 선정에 난항을 겪었고, 평가 시작 시기 역시 매우 늦은 경향이 있다. 이뿐만 아니라 평가 결과가 공개되지 않고 있어 예산의 적절한 운영에 대한 의구심도 제기될 수 있는 상황이다. 이는 근본적으로 사회보장제도 평가에 대한 법적 근거가 미흡하고, 사회보장제도 평가를 수행하는 기관에 대한 근거가 없어 책임 소재가 불명확하기 때문이다. 따라서 「사회보장기본법」에 사회보장제도 평가와 관련한 근거를 명시하고, 평가 수행 기관 및 평가 결과의 활용에 대한 법적 근거를 명문화할 필요가 있다.

「사회보장기본법」 개정(안)

제37조(사회보장제도평가) ① 보건복지부장관은 사회보장제도에 대한 기본평가와 핵심평가를 실시할 수 있다.

② 제1항의 기본평가를 실시하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 대상으로 시행한다.

- 유사중복 사업의 효과성 검토가 필요하다고 판단되는 사업
- 지방자치단체 자체사업 중 확대가 필요하다고 인정되는 사업
- 그 밖에 정책효과성 점검이 필요하다고 인정되는 사업

③ 제1항의 핵심평가를 실시하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 대상으로 시행한다.

- 기본평가의 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업
- 부처 간 유사중복 사업 또는 비효율적인 사업 추진으로 사업의 성과가 낮은 사업
- 예산 편성액 대비 실집행액의 비중이 ___% 이하로 사업의 계속 유지에 대한 검증이 필요한 사업
- 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업 추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

④ 제2항과 제3항의 평가 결과는 평가전문위원회의 검토를 받은 후 실무위원회 검토를 통해 사회보장위원회에 보고하여야 한다.

⑤ 평가 결과와 그에 따른 사회보장제도 개선 방안은 일반 대중이 열람할 수 있도록 해야 한다.

제0조(사회보장제도평가 등에 대한 전문적인 조사연구기관 지정 등)

① 보건복지부장관은 사회보장제도에 대한 평가를 적절하게 수행하기 위하여 전문 인력 및 조사연구 능력 등 대통령령으로 정하는 지정기준을 갖춘 기관을 전문기관으로 지정하여 사회보장제도 평가 업무 전부 또는 일부를 수행하게 할 수 있다.

셋째, 평가에서 정보 공개는 중요한 사안이다. 우리나라는 대부분의 평가 결과가 내부 문서로 제공되고 있으나, 다수의 선진국에서는 평가 결과에 모든 국민이 접근할 수 있도록 명문화하고 있다. 대외적으로 공개된 평가 정보가 정부 업무에 대한 비난의 빌미가 되기도 하지만, 문제의 공론화를 통해 개선 방안을 모색하는 적극적인 방법이 되기도 한다. 예를 들어 시행계획의 정보 공개는 아래와 같이 기본법 시행령을 개정함으로써 법적 근거를 마련할 수 있다.

「사회보장기본법 시행령」 개정(안)

제6조(시행계획의 평가) ④ 제2항에 근거하여 사회보장 시행계획에 대한 평가 결과는 일반 국민에게 공개하여야 한다.

2. 사회보장 기본계획 및 시행계획의 평가 지침 마련

사회보장정책을 수행하고 있는 정부의 각 부처는 「사회보장기본법」에 근거하여 마련된 ‘제1차 사회보장기본계획’을 바탕으로 매년 실적 및 추진 상황을 점검하고 이를 근거로 차년도 시행계획을 수립한다.

「사회보장기본법」은 계획 수립과 관련한 사안을 제16조(사회보장기본계획의 수립), 제17조(다른 계획과의 관계), 제18조(연도별 시행계획의 수립·시행), 제19조(사회보장에 관한 지역계획의 수립·시행 등)에서 비교적 구체적으로 절차와 시기를 규정하고 있다. 그러나 시행계획의 평가에 대한 사항은 동법 제18조와 시행령 제6조에 기본적인 사항만 간략하게 명시되어 있다. 이 외에 연간 업무보고 등에 일부 사항이 수록되어 있을 뿐 평가에 필요한 세부 사항들은 아직 구체화되어 있지 않다.

이와는 대조적으로 「정부업무평가기본법」은 평가의 종류, 계획의 수립, 평가의 절차, 평가 결과에 대한 재평가, 평가 결과의 활용 등 평가제도의 운영에 필요한 중요한 사항들이 법에 구체적으로 명시되어 있다. 「정부업무평가기본법」과 같은 평가의 기본법적 성격의 법률과는 달리 사회보장 전반에 대한 기본법적 성격의 「사회보장기본법」에 사회보장 기본계획 및 시행계획에 대한 평가와 관련한 사항을 구체적으로 명시하는 것이 적절하지 않을 수 있다.

그러나 사회보장기본법에 적절하지 않더라도 제도 운영의 실효성을 높으려면 시행령이나 지침의 형태로라도 평가에 필요한 주요 사항을 구체화할 필요가 있다.

아래에서는 다수의 기본계획 및 시행계획에 대한 검토와 이에 대한 평가를 분석한 내용에 근거하여 ‘(가칭) 사회보장 시행계획 이행 상황 점검 지침(안)(중앙부처 대상)’을 다음과 같이 제안하고자 한다. 평가지침은 현행 법에 기초한 부분과 법적 근거가 없어 지침을 구체화한 부분(기울림체)으로 구분하여 구성하였다.

가. 사회보장 평가지침(예시)

□ 수립 배경

- 사회보장기본법의 전면 개정에 따라 우리나라 사회보장정책의 비전과 정책과제를 종합적으로 제시하는 **사회보장기본계획 수립 의무화**.

- “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말함(「사회보장기본법」 제3조).

□ 추진 체계

- 사회보장기본계획의 효율적 추진과 목표 달성을 위해 관계부처는 '제1차 사회보장기본계획(2014~2018) 시행계획을 매년 수립, 보건복지부에 제출.
- 보건복지부 장관은 관계부처의 주요 시책 시행계획을 종합, 검토하여 사회보장위원회에 보고해 심의.

□ 사회보장기본계획의 수립(「사회보장기본법」 제16조)

- 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함.
 - 국내외 사회보장 환경의 변화와 전망
 - 사회보장의 기본 목표 및 중장기 추진 방향
 - 주요 추진 과제 및 추진 방법
 - 필요한 재원의 규모와 조달 방안
 - 사회보장 관련 기금 운용 방안
 - 사회보장 전달체계
 - 그 밖의 사회보장정책 추진에 필요한 사항
- 기본계획은 제20조에 따른 사회보장위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 확정함.

□ 사회보장기본계획의 연도별 시행계획 수립(「사회보장기본법」 제18조)

- 보건복지부 장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 사회보장과 관련된 소관 주요 시책의 시행계획을 매년 수립, 시행하여야 함.
- 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함(법적 근거 없음).
 - 기본계획상의 사회보장 환경 및 전망의 변화

- 그간의 성과(시행계획 추진 실적 및 점검 결과)
- 당해 연도 시행계획의 개관
- 사회보장기본계획과의 관련성
- 주요 추진 과제 및 추진 방법, 추진 체계(전달체계 포함)
- 세부 과제별 주요 내용과 성과지표

□ 사회보장시행계획의 집행·점검(법적 근거 없음)

○ 사회보장기본계획의 평가지표 및 추진 현황

지표	2014년(시작 연도)	현재(당해 연도)	2018년(목표 연도)	출처
출산율	1.19명	1.3명	통계청

○ 사회보장시행계획의 평가지표 및 추진 현황

- 단, 투입(예산액) 중심의 지표 지양, 산출 중심의 지표 제시

지표	전년도	당해 연도	증감	출처
무상보육 (수혜자 수)				
무상보육 (예산액)				
무상보육 (지원 기준액)				

□ 사회보장시행계획의 평가(「사회보장기본법」 시행령 제6조)

- 보건복지부 장관은 시행계획에 따른 추진 실적의 평가를 위한 지침을 작성하여 매년 1월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 관계 중앙행정기관의 장은 전년도 시행계획의 추진 실적을 평가한 후 그 결과를 매년 3월 31일까지 보건복지부 장관에게 제출.

- 보건복지부 장관은 제1항에 따라 관계 중앙행정기관의 장이 제출한 평가 결과를 종합·검토하여 위원회의 심의를 거친 후 그 결과를 매년 9월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 함.
 - 관계 중앙행정기관의 장은 통보받은 평가 결과를 다음 연도 시행계획에 반영해야 함.
- 사회보장기본계획의 평가 결과의 환류(법적 근거 없음)
- 보건복지부 장관은 전년도 사회보장시행계획의 평가 결과가 당해 연도 시행계획에 반영되었는지를 평가하고, 그 결과를 사회보장위원회에 보고함.
 - 사회보장위원회는 심의를 통해 시행계획 평가에 따른 개선 사항이 반영되지 않은 경우 해당 사업의 예산을 감액하거나 삭감할 수 있음.

참고문헌 <<

- 강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주, 이병재. (2015). 사회보장정책평가의 방향과 과제. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- 강은나, 이소영, 오신휘, 이재량. (2015). 2014년 저출산-고령사회정책 성과평가. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- 강지원, 임은정, 이홍직. (2008). 신제도주의적 관점에 기초한 '복지국가 축소 유형화' 논의. 사회과학연구, 24(4), pp.175-202.
- 강혜규, 박세경, 정해식, 이민경, 이정은, 김보영, 등. (2015). 지역사회보장지표 개발 및 지역간 균형발전지원체계 마련 연구. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- 고영선. (2006). 재정사업 심층평가 지침. 한국개발연구원.
- 공동성. (역) (2013). 성과관리-한국제도편. 대영문화사.
- 공병천. (2009). 정부성과의 관리 실태 및 국가최고감사기구의 역할-감사원 성과검사를 중심으로-. 한국정책학회보, 18(4), pp.297-320.
- 공병천. (2012). 성과관리 제도 운영 분석 및 정책과제-중앙행정기관을 중심으로. 한국공공관리학보, 26(4), pp.55-84. 한국공공관리학회.
- 관계부처 합동. (2013). 제1차 사회보장 기본계획(2014-2018).
- 구광모. (2003). 정책평가와 프로그램평가의 비교- 우리나라 정부평가정책의 발 전방향 모색을 중심으로. 한국공공관리학보, 17(2), pp.139-165.
- 국무조정실. (2015). 2015년도 정부업무평가 시행계획.
- 기획재정부. (2015). 2015년도 재정사업자율평가 결과-보건복지부-.
- 김태룡, 안희정. (2006). 팀제의 도입에 따른 성과분석. 2006년도 한국거버넌스 학회 하계공동학술대회 발표논문집. pp. 345-361.
- 김학주. (2009). 사회서비스 품질관리체계의 해외 동향 및 개혁방안. 사회복지정책, 36(2). pp.237-261, 한국사회복지정책학회.
- 라휘문, 한표환. (1999). 지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발. 한국정책학회보, 8(2), pp.93-114.

- 박노옥, 강희우, 최윤미. (2015). 주요 OECD 국가 재정성과관리제도 비교 분석 및 재정교육 개선 연구의 수행을 위한 미국 출장보고서. 한국조세재정연구원.
- 박중훈. (1999). 결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 박해욱. (2007). 지방자치단체 성과관리제도의 비교 및 통합방안. 지방행정연구. 21(2), pp.117-149.
- 배득중, 강인재, 정창훈, 이영범. (2008). 전자바우처 제도에 관한 선진국 비교 연구-미국, 영국, 호주를 중심으로. (재) 사회서비스 관리센터 연구보고서.
- 보건복지부 보도자료. (2015.5.13.). 2015 국가재정전략회의. www.mohw.go.kr.
- 보건복지부. (2016). 2015년도 자체평가 결과보고서.
- 보건복지부. (2016.7.). 2015년 아동정책시행계획 평가 및 환류체계 구축계획(안). 사회보장위원회 사무국. (2015.8.10.). 제1차 사회보장기본계획(2014~2018) 2015년도 주요 시책 시행계획.
- 사회보장위원회 사무국. (2016). 제1차 사회보장 기본계획 2015년도 시행계획 추진 실적 및 중간평가 제안서.
- 사회보장위원회 사무국. (2016.5.26.). 제1차 사회보장기본계획(2014~2018) 2016년도 시행계획.
- 서필언. (2005). 영국 행정개혁론. 서울: 대영문화사.
- 선우덕, 강은나, 강지원, 노용균, 김미혜, 최인덕, 등. (2015). 2014년도 재정사업 심층평가: 노인요양서비스 사업군 심층평가. 한국조세재정연구원·한국보건사회연구원.
- 선우덕, 김현식, 김대중, 오신휘, 안세아. (2012). 2011년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 소진광, 권영주, 오재일, 최호택, 채원호. (2008). 지방자치와 지역발전. 박영사.
- 여성가족부. (2015). 제5차 청소년 정책기본계획(2013~2017) 2015년도 시행계획.
- 여성가족부 보도자료. (2016.4.29.). 청소년정책, 가시적 성과위해 더욱 빈틈없이 챙긴다. 여성가족부.
- 오영민, 박노옥. (2014). 재정사업성과평가제도 10년의 운영 현황, 성과 그리고

- 발전방향. 한국정책학회 하계학술대회, pp.576-596.
- 원종학, 윤영진, 이영범, 이재원. (2010). 성과관리와 정부간 재정-사회서비스 부문을 중심으로. 한국조세연구원.
- 유승현, 김주희. (2016). 재정성과목표관리제도의 실효성 제고방안. 감사원 감사연구원.
- 윤광재. (2006). 영국과 프랑스의 행정개혁에 관한 비교연구. 한국행정학보, 40(2), pp.243-266.
- 윤상오. (2006). 성과관리와 평가 및 예산의 연계성에 관한 분석적 고찰: 공공정보화사업 사례를 중심으로. 한국공공관리학보, 20(2), pp.1-31.
- 이광희, 윤수재. (2012). 성과관리와 평가체계의 관계에 대한 비교 연구: 캐나다와 한국 사례를 중심으로. 행정논총, 50(1), pp.37-65.
- 이윤식. (2006). 우리나라 정부의 정책평가방법에 관한 개선 방안 연구. 정책분석평가학회보. 16(3), pp. 1-32.
- 이윤식. (2014). 정책평가론. 대영문화사.
- 이찬구. (2009). 영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의. 정책분석평가학회보, 19(2), pp.337-373.
- 임채호. (2009). 영국 신노동당 정부의 지방정부 성과평가제도: 중앙정부에 의한 외부 평가를 중심으로. 사회과학, 42(2), pp.117-159.
- 정홍원, 정해식, 김정은, 이정은. (2013). 사회복지 영역의 평가제도 현황 분석과 개선방안. 한국보건사회연구원.
- 한국조세재정연구원 공공기관연구센터. (2013). 재정사업 심층평가제도.
- 장경덕, 송성훈, 황형규, 이승훈. (2006.6.19.). 호주, 예산 헤프게 쓴 차관 해임. 매일경제. www.mk.co.kr
- Alkin, M.C. & Christie, C.A. (2004). An evaluation theory tree. In Alkin, M.C. (eds). *Evaluation roots* (pp.12-66). thousand Oaks, CA: Sage.
- Beywl, Wolfgang., Speer, Sandra & Kehr, Jochen. (2004). *Wirkungsorientierte Evaluation in rahmen der Armuts- und Reichtumsberechterstattung Perspektivestudie*, BMGS.

- Bundesrechnungshof. (1991). *Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Bundestags-Drucksache 12/1150.*
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. (1998). *Erolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofes.*
- Cabinet Office. (2004). *Non-Departments Public Bodies; A Guide for Departments.*. London.
- Cabinet Office. (2006). *Public Bodies : A Guide for Departments.* London.
- Campbell, D.T. (1969). Reforms as experiments. *American Psychologist*, 24, pp.409-429.
- Cook, T.D. & Campbell, D.T. (1979). *Quasi-experimentation: Design and analysis issues for field settings.* Chicago: Rand McNally.
- Cook, T.D. & Shadich, W. (1994). Social experiments: some developments over the past fifteen years. *Annual Review of psychology*, 45, pp.545-580.
- Cronbach, L.J. (1982). *Designing evaluations of educational and social programs.* San Francisco.
- Davies, I.C. (1999). Evaluation and Performance Management in Government. *Evaluation*, 5(2), pp.150-159.
- Derlien, Hans-Ulrich. (2002), Tow-Track Processes: Budgeting, auditing, and Evaluation in the Federal Republic of Germany, Gray, Andrew, Jenkins, Bill, Segsworth, Bob(ed), *Budgeting, Auditing, and Evaluation*, Functions and Integration in Seven Governments, pp.65-86.
- European Commission. (1997). *Evaluation EU Expenditure Programmes: A Guide.* First Edition.
- Glass, G. V. & Lewis, F. S. (1980). Evaluation research. *Annual Review*

- of Psychology*, 31, pp.211-228.
- Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1981). *Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1988). Naturalistic and Rationalistic Inquiry. In Keeves, J.P. (eds.): *Educational research, methodology and measurement: An international handbook* (pp.81-85). New York 1988.
- Guba, E.G. & Y.S. Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Haubricht, Karin. (2009). *Evaluation in der sozialen Arbeit in Deutschland. Entwicklungslinie und besondere Themen der Evaluationsdebatte am Beispiel der Kinder-, und Jugend- und Familienhilfe*.
- Hempel, C.G. & P. Oppenheim, P. (1948). Studies in the logic of explanation. *Philosophy of Science*, 15, pp.135-175.
- HM Treasury Guidance. (2011). *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. London: TSO.
- HM Treasury & OPSR. (2002). *Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century*. London.
- Konzendorf, G. (2009). Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland. In Widmer, T. Beywl, W. & Fabian, C. (eds). *evaluation - ein systematisches Handbuch*. (pp.27-39). Springer
- Lames, Martin. (2010). Evaluationsforschung in historischer und zeitgenössischer Betrachtung, in: Bank, Volker, Lames, Martin. (2010), 2ed. *Über Evaluation*, 2.ed Chemnitz. in: <http://archive.tu-chemnitz.de/pub/2010/0059>.
- Lincoln, Y.S. & E.C. Guba, E.C. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly

- Hills, CA: Sage.
- OECD. (1999). *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, PUMA/PAC, 99(1).
- Oliver James. (2004). The UK core executive's use of public service agreements as a tool of governance. *Public Administration*, 82(2), pp.397-419.
- Otley, D. T. (1999). Performance Management: A Framework for Management Control Systems Research. *Management Accounting Research*, 10(4), pp.363-382.
- Parlett, M. & Hamilton, D. (1976). Evaluation as illumination: A new approach to the study of innovatory programmes. *Evaluation Studies Review Annual*, 1, pp.140-157.
- Patton, M.Q. (1978). *Utilization-focussed Evaluation*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Reichardt, C.S. & Cook, T.D. (1979). Beyond qualitative versus quantitative methods. In Cook, T. D. & Reichardt, C.S. (eds.): *Qualitative and quantitative methods in evaluations research*. Beverly Hills (pp.7-32). CA: Sage.
- Rossi, P.H. & Freeman, H.E. (1993). *Evaluation: A systematic approach*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Suchman, E.A. (1969). *Evaluation research*. New York.
- Scriven, M. (1980). *The logic of evaluation*. Inverness(CA) 1980.
- Scriven, M. (1983). Evaluation ideologies. In Madaus, G.F. Scriven, M. & Stufflebeam, D.L. (eds.): *Evaluation models: Viewpoints on educational and human service evaluation* (pp.229-260). Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Scriven, M. (1986). New frontiers in evaluation. *Evaluation Practice*, 7, pp.7-44.

- Shadish, W.R. (1984). Policy research: Lessons from the implementation of deinstitutionalization. *American Psychologist*, 39, pp.725-738.
- Smith, N.L. (1980). The feasibility and desirability of experimental methods in evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 3(4), pp.251-256.
- Stake, R.E. (1980). Program evaluation, particularly responsive evaluation, In Dockwell, W. B. & D. Hamilton, D. (eds.): *Rethinking educational research* (pp.72-87). London: Hodder & Stoughton.
- Trochim, W.M.K. (2009). Evaluation policy and evaluation practice. in W.M.K. Trochim, M.M. Mark & L.J. Cooksy (eds.) *Evaluation policy and evaluation practice*. New Directions for Evaluation, 123, pp.13-32.
- Wagner, R.B. (1989). *Accountability in education: A philosophical inquiry*. New York: Routledge.
- Weiss, C.H. (1973). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation*, 1, pp.37-45.
- West, St. G. (1985). Beyond the laboratory experiment: Experimental and quasi-experimental designs for interventions in naturalistic settings. In Karoly, P. (eds.): *Measurement strategies in health psychology* (pp.183-233). New York : Wiley.
- Wollmann, Hellmut. (2014). Zur (Nicht-) Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung - eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung, Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine(Hrsg.): *wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*(der moderne saat, sonderheft 1), pp. 87-102.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보간복지포럼」, 「보간사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |