

11-1352000-001547-01

정책보고서 2015-

사회보장정책평가의 방향과 과제



강신욱·강혜규·노대명·이현주·이병재

【책임연구자】

강신욱 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

소득불평등 심화의 원인과 분배구조 개선을 위한 정책방향

한국보건사회연구원, 2014(공저)

소득분배 약화의 산업구조적 원인과 대응방안

한국보건사회연구원, 2013(공저)

【공동연구진】

강혜규 한국보건사회연구원 연구위원

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

이병재 한국보건사회연구원 연구위원

제출문 < <

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2015. 07. 22.)한 「사회보장정책평가의 방향과 과제 연구」의 보고서로 제출합니다.

2015년 11월
한국보건사회연구원
원 장 김 상 호

한국의 사회보장제도는 지난 시기 동안의 적지 않은 발전과 성취에도 불구하고 많은 도전에 직면해 있다. 사회보장제도에 투입되는 물적·인적자원의 양이 증가하고 더 많은 국민들이 사회보장제도의 보호를 받게 되었으나 여전히 적지 않은 수의 국민들이 사회적 위험에 무방비로 노출되어 있다. 300여개에 이르는 사회보장제도가 존재하지만, 실제로 복지 체감도가 높지 않다는 지적도 존재한다.

이러한 사실이 시사하는 바는 사회보장제도에 대한 평가가 필요한 시점이라는 사실이다. 어떤 제도들이 얼마나 많은 국민들을, 얼마나 충분히 보호하고 있는지를 객관적으로 평가하고 그에 근거하여 새로운 제도를 만들거나 기존의 제도를 정비하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 필요성에도 불구하고 이제까지 사회보장제도에 대한 평가가 충분히 수행되지 못했던 이유는 여러 가지 있겠지만, 매우 이질적인 제도들을 평가할 때 어떠한 방법을 적용해야할 것인가에 대해 충분한 연구가 이루어지지 못했던 것 역시 중요한 이유라고 할 것이다. 이러한 점에서 이 『사회보장정책평가의 방향과 과제』 연구는 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 이 연구는 사회보장정책이 다른 영역의 정책과 구분되는 특성은 무엇이며, 그러한 특성을 반영하여 어떠한 방법으로 평가할지를 제시하고 있다.

이 연구는 사회보장위원회의 위탁을 받아 우리 연구원 연구위원의 책임 하에 강혜규, 노대명, 이현주 연구위원과 이병재 연구원의 참여로 수행되었다. 연구진들의 노력에 감사하며, 이 연구가 한국의 사회보장제도를 체계화하여 국민들을 더 안전하고 행복하게 만드는 데 기여할 수 있기를 희망한다.

2015년 11월

한국보건사회연구원장

김 상 호

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 주요 내용 및 방법	6
제2장 사회보장정책평가의 현황과 과제	9
제1절 사회보장정책평가의 현황	11
제2절 사회보장정책평가의 한계와 이슈	3
제3절 사회보장정책평가의 방향과 과제	4
제3장 사회보장사업의 분류와 평가 방법	5
제1절 사업군의 의미와 사업군별 평가의 특징	5
제2절 사업군 분류의 원칙	16
제3절 사업군별 특성 분포	96
제4장 기본평가를 위한 공통지표안	7
제1절 공통지표의 필요성	97
제2절 공통지표의 구성	38
제3절 공통지표의 분야별 적용시 고려사항	301
제5장 공통지표 적용의 예시	1
제1절 노인·장애인 생계지원 사업군의 개요 및 특성	321
제2절 공통지표의 적용예시	2
제2절 평가 결과	15
제6장 결론	151
제1절 요약 및 시사점	15

참고문헌	157
부 록	159

표 제목

〈표 2-1〉 중앙행정기관 평가체계	5	1
〈표 2-2〉 2015년 자체평가지표 및 배점	8	1
〈표 2-3〉 2015년 특성평가지표 및 배점	1	2
〈표 2-4〉 국가연구개발사업 추적평가 지표 및 내용	3	2
〈표 2-5〉 재정사업 자율평가 평가지표	8	2
〈표 2-6〉 재정성과평가제도의 변화 연혁	0	3
〈표 2-7〉 지방자치단체 평가체계	2	3
〈표 2-8〉 지방자치단체 합동평가의 복지·사회 평가지표	3	3
〈표 2-9〉 기존 정책평가 중 사회보장정책에 대한 평가 영역과 내용	5	3
〈표 3-1〉 사회보장 사업군별 사업분포	3	6
〈표 3-2〉 사회보장 사업군별 특성	5	6
〈표 3-3〉 기본평가 제외 사업 목록	7	6
〈표 3-4〉 평가 대상 사업군별 사업수 및 관련 부처 수	0	7
〈표 3-5〉 평가 대상 사업군별 예산 및 대상자 비중	2	7
〈표 3-6〉 5개 사업 분야 구분 및 특성(1안)	3	7
〈표 4-1〉 아동 방과후 돌봄서비스 사업군 평가지표 예시	4	1
〈표 4-2〉 노인 돌봄서비스 사업군 평가지표 예시	5	1
〈표 5-1〉 기초연금 사업의 개요	5	2
〈표 5-2〉 장애인연금 사업의 개요	5	2
〈표 5-3〉 장애수당 사업의 개요	6	2
〈표 5-4〉 노후긴급자금 대부사업의 개요	6	2
〈표 5-5〉 주택담보노후연금보증(주택연금) 사업의 개요	7	2
〈표 5-6〉 노인장애인 생계지원 사업의 주요 현황 비교	7	2
〈표 5-7〉 노인(65세 이상)과 장애인의 분포	6	3
〈표 5-8〉 빈곤층 중 노인(65세 이상)과 장애인의 분포	6	3
〈표 5-9〉 특성인구집단 대비 포괄성 평가(행정자료 상 사업대상자 수 기준)	8	3
〈표 5-10〉 사업예산정보를 이용한 충분성 평가	3	4
〈표 5-11〉 특성집단별 수급자비율(복지패널자료 상 수급자 기준)	5	4
〈표 5-12〉 개인별 수급액 정보를 이용한 충분성 평가	6	4
〈표 5-13〉 노인생계지원 사업군의 빈곤율 및 빈곤격차율 감소효과	8	4

그림 제목

[그림 2-1]	정부업무평가 추진체계	4	1	
[그림 4-1]	사업군의 포괄성과 표적화율	6	8	
[그림 4-2]	사업군내 중첩과 배제	9	8	
[그림 4-3]	사업군내 중첩에 따른 과잉 지원의 가능성이 존재하는 경우	1	9	
[그림 5-1]	노인생계지원 사업군의 포괄성 비교	0	4	1
[그림 5-2]	장애인 생계지원 사업군의 포괄성 비교	1	4	1
[그림 5-3]	노인생계지원 사업군의 포괄성 비교	2	4	1

부표 제목

〈부표 1〉	사회보장 기본평가 대상 사업의 사업군 구분	0	6	1
--------	-------------------------------	---	---	---

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 주요 내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

□ 사회보장정책의 비중 증가

- 지난 1990년대 이후 우리나라의 사회보장제도는 급속히 확대됨.
 - 1990년대 사회보험제도의 적용범위가 본격적으로 확대되기 시작한 후, 1997년 외환위기를 계기로 사회안전망 강화의 필요성이 지적되면서 제도적 확충이 지속적으로 이루어짐.
 - 2001년 국민기초생활보장제도의 시행 이후 기초노령연금제도의 시행(2008년), 근로장려세제의 시행(2009) 등 소득지원제도의 확대
 - 저출산 고령화의 위협에 대응하여 보육료지원의 확대(2006년) 등 서비스지원의 확대도 가속화됨.
- 제도의 확충과 더불어 재원의 투입도 증가
 - 2015년 현재 정부 총 지출의 약 30.8%를 차지할 정도로 정부 정책에 서 차지하는 양적 비중이 증가
 - 사회보장지출의 GDP 대비 비중은 2015년 현재 약 10.4%로 추정되어 OECD 선진국의 평균적 수준에 크게 못 미치고 있으나, 향후 이 비중은 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.

□ 사회보장정책의 평가를 위한 노력의 부족

- 이러한 양적 증가에도 불구하고 사회보장제도의 성과를 평가하려는 시도는 많았다고 보기 어려움.

- 물론 개별 제도들의 성과를 평가하기 위한 노력은 부분적으로 이루어졌으나, 사회보장 제도 전반을 공통의 틀로 평가하려는 시도는 이루어지지 않음.

○ 기존의 정부 정책 평가에서 사회보장 사업을 대상으로 평가가 이루어진 바 있으나, 이 역시 사회보장정책의 특성을 반영한 평가라고 보기 어려움.

- 기존의 평가들은 사업의 계획 대비 예산의 투입이 충분히 이루어졌는지, 사업 당국이 제시한 투입 및 산출지표를 달성하였는지를 중심으로 한 평가가 대부분임.
- 또한 대부분의 평가가 사업부서 또는 지자체에 대한 평가여서 수요자 중심의 평가가 이뤄지지 못한 것이 사실임.

□ 평가 자료와 방법론의 부재

○ 한편 사회보장제도에 대한 평가의 부재에는 평가를 위한 자료와 방법론 상의 제약이라는 요인을 간과할 수 없음.

- 사회보장제도가 본질적으로 사람에 대한 지출과 투자를 기본으로 하고 있고, 그 성과가 물질적 재화의 축적으로 나타나지 않음에 따라 성과를 측정하는 데 한계가 있음.
- 일부 사업의 경우 성과가 장기적으로 나타남으로 인해 그 성과를 쉽게 관측하기 어려움.
- 무엇보다도 다수의 사회보장제도는 사회적 위험으로부터의 보호를 목적으로 하는 바, 평가 방법론상 제도의 성과 평가를 위한 통제집단과 비교집단을 설정하기 힘든 경우가 많음.

○ 사회보장 제도에 대한 평가의 부재는 개별 사회보장 사업들이 계기적으로 형성되어 온 역사와도 무관하지 않음.

- 사회보장제도 전체의 중장기적 발전 방향에 근거한 제도들보다는 특정한 계기에 대응하여 각 부처가 개별, 분산적으로 탄생시킨 제도들이 다수

- 이와 같은 사업들의 경우 제한된 소수의 집단을 대상으로 하여 설계된 소규모 제도들이 다수이고, 그에 따라 평가를 요구받지 않거나 평가를 하려 해도 그에 필요한 자료가 제공되지 않는 경우가 많음.

□ 사회보장 제도에 대한 평가의 필요성

- 하지만 이와 같이 적절한 평가의 부재가 지속되는 한, 사회보장 제도의 양적 확대와 낮은 체감도가 병존하는 현상이 해소되지 않을 것임.
 - 대표적인 예가 저출산 대책으로서, 지난 10년간 적지 않은 예산 투입이 이뤄졌음에도 불구하고 출산율은 높아지지 않고 있다는 비판에 직면해 있음.
- 이러한 현상이 지속될 경우 사회보장제도에 대한 효율성 및 효과성에 대한 회의를 넘어 제도에 대한 사회적 신뢰의 근거를 위협하는 요인으로 작용할 수 있음.
- 또한 사회보장제도의 적절한 평가에 근거하지 않은 개별 사업의 조정(확대, 축소, 폐지 등)은 올바른 방향으로 이뤄지지 않아 제도의 개선보다는 또 다른 왜곡으로 귀결될 가능성이 있음.
- 따라서 다양한 사회보장제도 전반에 대해 정책의 특수성을 반영한 평가를 수행할 필요성이 있음.
 - 이러한 취지로 개정된 <사회보장기본법>(2014.11)에서는 사회보장평가 및 개선을 사회보장위원회의 주요 심의 사항으로 규정(제20조 3호)

2. 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 사회보장제도의 평가에 필요한 기본적인 틀을 제안하는 것임.
 - 사회보장제도의 특성을 반영한 평가가 많지 않았다는 점과 그러한 사실의 배경이 된 역사적 배경과 기술적 제약이 있었다는 점을 인정하더라도 더 이상 적절한 평가 모형을 구축하고 평가를 시도하는 작업을 미룰 수 없는 시점이라는 것이 본 연구의 문제의식임.

- 사회보장 평가의 부진이 평가 방법론상의 제약과 무관하지 않은 점을 고려하여 본 연구에서는 제도 전반이나 특정 분야의 제도에 대한 평가가 아닌 적절한 평가 방법론의 모색에 주안점을 두고자 함.
- 즉, 사회보장정책의 특성을 고려할 때 평가 대상은 어떻게 설정해야 하며, 평가 지표는 어떻게 구축해야 하는지, 그리고 실제로 평가를 수행함에 있어서 유의해야 할 점은 무엇인지를 제시하는 것이 본 연구의 목적임.

제2절 연구의 주요 내용 및 방법

□ 본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성됨

- 먼저 기존의 정부정책 평가의 특징들을 검토하고, 그 평가 방법을 사회보장제도에 적용할 경우 어떤 한계가 있는지를 살펴볼 것임.
 - 이는 결국 사회보장 제도의 특수성을 확인하고, 그것을 고려한 정책 평가의 방향을 제시하는 논의로 귀결될 것임(2장).
- 사회보장제도에 대한 평가를 수행한다고 했을 때, 평가의 대상이 되는 사업들은 어떤 것이 있으며, 평가를 위해서 그러한 사업들을 어떻게 구분할 수 있을지를 살펴볼 것임(3장).
 - 3장에서는 평가의 대상이 개별 사업이 아니라 사업군으로 설정하는 것의 의미를 설명하고, 평가의 대상이 되는 27개 사업군을 도출한 후, 사업군별 특성을 간략하게 살펴볼 것임.
- 4장에서는 사회보장제도 평가를 기본평가와 핵심평가로 구분하였을 때 사업군별 기본평가에 공통적으로 적용될 수 있는 지표체계를 제시할 것임
 - 여기서는 특히 사회보장제도의 효과에 영향을 줄 수 있는 제도 설계 및 산출 측면의 특성에 대해 포괄성, 수급률, 충분성 등의 지표가 강조될 것임
- 5장에서는 4장에서 제시된 공통지표를 이용하여 특정 사업군(노인 및 장애인

생계지원 사업군)에 대해 평가지표를 적용하는 예시적 평가를 시도할 것임

- 예시적 평가의 초점은 평가지표의 적용 예를 상세하게 설명하는 데 있는 것
인 만큼, 5장에서의 예시가 노인 장애인 사업군에 대한 평가를 대체할 수 없
음에 유의해야 할 것임.

- 마지막으로 6장에서는 전체 연구에 대한 요약과 연구의 한계를 제시하고자
함.

□ 이상의 내용을 위해 본 연구는 다음과 같은 방법을 사용함

- 기존의 정책평가에 대한 비판적 검토와 사회보장정책의 특수성을 고려한 평가
의 필요성을 제시하기 위해 기존 정책평가에 대한 문헌 자료를 검토
- 현재 시행중인 사회보장제도를 대상을 평가 모형을 구축함에 있어서 사회보장
위원회가 관리하고 있는 360개 사회보장사업에 대한 실태 분석을 수행
- 즉 360개 사업들에 대한 2014년 현황자료를 기초로 사업별 기능(또는 목표),
대상자 조건, 투입예산, 관련 사업부서, 급여 유형 등의 내용을 분석
 - 이들 분석에 근거하여 평가 대상 사업군을 분류한 후, 360개 사업에는 포함
되어 있지 않으나 사회보장 기본계획에 추가된 사업들을 분류된 사업군에
추가
- 공통지표의 도출과 예시적 적용에서는 사업별 현황자료를 통해 구축된 사업군
별 행정 자료(예산, 대상자 규모, 수급조건)를 이용함은 물론 <한국복지패널>
조사 자료를 이용하여 수급률과 충분성 등을 추정하는 실증분석을 수행

제 2 장

사회보장정책평가의 현황과 과제

제1절 사회보장정책평가의 현황

제2절 사회보장정책평가의 한계와 이슈

제3절 사회보장정책평가의 방향과 과제

2

사회보장정책평가의 현황과 과제 <

- 본 장에서는 사회보장정책 평가의 현황과 한계, 그리고 체계적인 사회보장 정책 평가를 위한 과제를 정리하였음.
- 사회보장정책평가는 정책평가 중 사회보장제도에 대한 정책평가를 의미하므로 정책평가 전반에 대하여 살펴보고 기존 정책평가의 한계를 사회보장정책평가의 체계화를 초점으로 정리
- 마지막으로 향후 사회보장 정책평가의 개선 방향과 과제를 제시

제1절 사회보장정책평가의 현황

1. 사회보장 제도평가의 의의

- 최근 사회보장제도의 성과 등 정책 평가의 중요성이 강조됨.
 - 지난 십여 년 간 사회정책은 매우 빠르게 확충되고 발전하여 왔음. 이와 더불어 사회정책의 수와 대상규모, 그리고 예산도 증가.
 - 이러한 상황에서 사회보장제도에 대한 평가와 그 결과의 반영이 더욱 필요
- 사회보장제도의 평가가 체계적으로 기획, 추진될 필요. 이를 위해서는 기존의 정책평가와 그 중 사회보장정책평가에 대한 이해가 전제될 필요
 - 사회보장 정책평가는 전체 정책평가의 체계 내에서 특정 정책 영역에 대한 평가에 해당
- 정책평가는 정책의 형성과 집행 그리고 그 성과를 확인하는 정기적 활동을 의미

- 협의의 정책평가는 공공의 정책에 대한 평가로 한정. 즉, 정책평가는 중앙행정기관 및 그 소속기관과 지방자치단체가 추진하는 업무의 추진 내용 및 집행성과 등을 점검, 분석, 평가하는 것.
- 정책평가는 그 대상이 무엇이든지 평가의 결과를 정책의 운영에 반영하여 정부 정책의 성과를 높이는 것을 궁극의 목적으로 함.
- 본 절에서는 정책평가 중 공적 영역에서 공식적으로 진행하고 있는 평가에 초점을 두어 정리
 - 정책에 대한 평가는 공공 뿐 아니라 많은 민간부문 연구자, 또는 조직에 의해서도 수행
 - 그러나 논의의 범위를 정부의 공식적인 평가와 피드백 체계를 초점으로 하여 향후 공적인 정책평가의 개선에 함의를 찾고자 함.
- 이하에서는 정책평가의 현황을 평가주체별로 그 평가대상과 평가방식, 평가내용을 중심으로 정리
 - 정부업무평가의 근간이 되고 있는 국무총리실 정부업무평가를 살펴봄.
 - 정부업무평가의 개별 평가들을 구체적으로 정리
 - 본 절의 마지막 부분에서 정책평가 중 사회보장 정책평가를 중심으로 재정리

2. 정책평가의 현황

- 2006년 이후 정부업무평가가 강화됨.
 - 2006년 2월 제정된 ‘정부업무평가기본법’에 의하여 이전과 대비하여 정책평가가 강화,
 - 이 시기 이후 통합 정부업무평가제도 도입(홍재환·함종석, 2007: 75-6).
 - 이후 정책평가는 자체평가를 중심으로 운영하되, 평가대상기관을 중앙행정기관, 지방자치단체는 물론 여타 정부투자기관, 정부산하기관, 지방공기업,

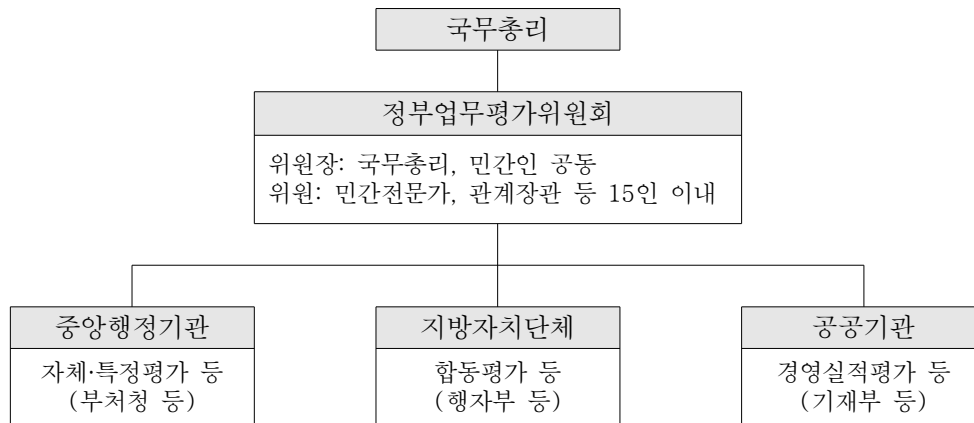
정부출연연구기관 등을 포함하는 공공기관으로 확대

- 평가업무도 매년 평가 기본방향과 평가지침을 수립하던 것을 정부업무평가의 중장기 기본계획(현재 3년 단위) 및 시행계획을 수립하고 이에 근거하여 추진
 - 정부업무평가는 중기 계획에 기반을 두어 진행. 3년 단위로 수립되는 정부업무평가 기본계획에서 2015년은 제2기(2013~2015)에 해당
- 평가결과의 활용에서도 조직, 예산, 인사, 보수에 의무적으로 반영하도록 구체적인 활용방안을 규정

□ 정부업무평가의 개요

- 정책평가인 정부업무평가는 국무총리 산하 정부업무평가위원회에서 총괄
 - 위원장은 국무총리, 민간인 공동이고 위원은 민간전문가, 관계 장관 등 15인 이내로 구성
- 정부업무평가는 크게 세 가지로 구분됨.
 - 중앙행정기관에 대한 평가, 지방자치단체 평가, 그리고 공공기관에 대한 경영실적 평가임.
 - 전체적으로 정부업무평가의 추진체계를 도식화하면 [그림 2-1] 과 같음.

[그림 2-1] 정부업무평가 추진체계



자료: 국무조정실, 2013. 2013년도 정부업무평가 시행계획(안)

○ 중앙행정기관 평가는 42개 중앙행정기관을 대상으로 하며, 자체평가와 특정평가로 구분

－ 자체평가는 네 가지로 구성. 주요정책, 재정사업, R&D사업, 행정관리역량(조직·인사 등)에 대하여 중앙행정기관이 자체적으로 수행하는 평가

• 자체평가는 주관 부처가 있어서 2015년 주요정책은 총리실, 재정사업은 기재부, R&D사업은 미래부 그리고 행정관리역량평가는 행자부가 담당

－ 특정평가는 국무총리가 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 국정과제 추진성과, 기관별 국정과제 지원노력 등을 직접 평가

○ 지방자치단체 평가는 지방자치단체의 업무 추진성과 등에 대해 평가하며 중앙행정기관 위임사무에 대한 부처평가 및 지자체 자체평가로 구분

○ 공공기관 평가는 중앙행정기관의 장 등 평가실시기관이 공공기관의 경영실적, 연구실적 등에 대하여 수행하는 평가

□ 이하에서는 주로 중앙행정기관에 대한 평가를 중심으로 구체화하여 정리

○ 특히 재정사업평가 중 심층평가에 주목

- 중앙행정기관에 대한 평가 중에서도 재정사업평가는 사회보장정책에 대한 평가와 연관성이 높음.
- 단순히 지표 중심의 사업별 서열화된 평가를 넘어 심층평가를 병행하는 재정사업평가에 대하여 깊이 있게 살펴볼 필요

○ 지방자치단체 평가는 간략하게 개괄

- 지방자치단체에 대한 평가는 지방정부가 중앙정부로부터 위임을 받거나 자체적으로 개발, 기획하거나 하여 다양한 사회정책의 운영을 책임지고 있으므로 사회보장제도 평가에서 살펴볼 의미가 있음.

○ 공공기관에 대한 평가는 논외로 함. 정책평가와 다소 거리가 있는 개별 주체의 성과에 대한 평가로 간주할 수 있기 때문

가. 중앙행정기관 평가

□ 중앙행정기관 평가는 앞서 언급한 바와 같이 자체평가와 특정평가로 구성

〈표 2-1〉 중앙행정기관 평가체계

평가유형	평가부문·내용	평가시행기관
자체평가	① 주요정책(성과관리시행계획)	중앙행정기관의 장 (자체평가위원회)
	② 재정사업(성과계획서)	
	③ R&D사업(성과계획서)	
	④ 행정관리역량	
특정평가	① 국정과제(140개) 평가	국 무 총 리 (정부업무평가위원회) ※ 정책홍보(문화부)
	② 국정과제 지원평가 - 일자리창출, 규제개선, 부처간협업도, 정책홍보, 특정시책이행관리	
	③ 기관평가	

자료: 2013년도 정부업무평가 시행계획

1) 자체평가와 특정평가의 개요

□ 자체평가의 개요

- 자체평가는 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것으로 각 부처는 '성과관리시행계획상 관리 과제를 대상으로 전자통합평가시스템을 활용하여 스스로 평가를 실시
- 성과관리시행계획은 중앙행정기관의 장이 매년 수립하는 업무계획서로서 당해 연도 소관 기관의 주요정책·사업의 목표와 추진일정, 목표의 달성도를 측정할 수 있는 성과지표를 포함

□ 자체평가의 대상

○ 2015년 기준 평가대상사업을 보면 아래와 같음.

- 재정사업 : 각 부처의 일반 행정, 정보화사업 중 2015년도 성과계획서상 1/3에 해당하는 단위사업을 기획재정부와 협의하여 최종평가대상 선정
- R&D사업 : 부처의 R&D사업 중 평가주기가 도래한 사업을 미래창조과학부와 협의하여 선정
- 행정관리역량 : 중앙행정기관의 정책과 서비스 수준에 영향을 주는 조직인사·정보화 등 관리능력

□ 자체평가의 방법과 평가 내용

○ 자체평가는 평가계획에 따라 평가지표를 활용하여 각 부처가 수행, 평가의 완료는 정부업무평가위원회의 심의, 의결을 거침.

- 구체적인 평가방법은 평가대상 사업에 따라 결정되는데 각 부처는 정부업무평가시행계획에 따라, 평가대상, 평가방법, 세부평가일정 등이 포함된 자체평가계획을 수립
- 평가계획에 따라 각 부처는 자체평가를 수행
- 자체평가도 대부분의 평가가 그러하듯이 상대등급화를 전제로 하여 성과급 등에 활용하도록 하고 있음.

- 과제별로, 정량평가의 점수는 우수, 미흡 정도를 평가하는데 기준이 되고 있음.
 - 정부업무평가위원회는 자체평가의 실태를 점검하고 최종 심의, 의결함.
 - 자체평가의 객관성과 신뢰성이 문제가 될 경우에는 정부업무평가위원회의 심의 의견을 거쳐 재평가를 실시.
- 자체평가 중 중앙행정기관평가를 보면 주요 평가 내용은 아래와 같음.
- 평가지표는 가급적 각 부처의 특성에 맞게 개발·활용하되, 평가지표 및 측정 방법 수립 시 필요한 경우 지표의 예시를 참고할 수 있음.
 - 재정사업평가: 사업 및 성과계획의 적정성, 사업관리, 성과목표달성도, 사업추진의 효율성 등을 측정할 수 있는 공통평가지표 설정
 - R&D사업평가: 계획·관리·결과·환류(목표 달성도, 성과의 질적 우수성 등) 부문별 공통 평가지표 및 측정기준을 적용하여 평가
 - 행정관리역량평가: 평가분야(조직, 인사, 정보화)별 공통 평가지표 및 측정기준을 적용(행자부가 공통평가지표 개발·제시)
- 자체평가에서는 정성평가를 병용하여 파급효과, 문제점과 원인분석, 대안제시 등 서술적으로 평가가 가능하도록 하고 있음.
- 공동 평가 지표는 사업목표 달성도, 성과의 우수성, 성과관리체계의 적절성, 성과활용·확산계획의 적절성 등 4개로 구성

〈표 2-2〉 2015년 자체평가지표 및 배점

평가지표	평가기준	배점
I. 사업목표 달성도	① 사업의 최종목표를 달성하였는가?	30
	② 사업목표달성을 위해 적절한 사업추진전략을 사용하였는가?	10
II. 성과의 우수성	① 사업의 성과는 질적으로 우수한가?	40
	② 제시된 성과가 사업목표와의 연관성 및 핵심성이 높은가?	
III. 성과관리체계의 적절성	① 성과관리항목이 구체적으로 제시되고 성과수집을 위한 시스템이 구축되었는가?	10
	② 성과관리 담당기관 및 전담인력이 지정되고 명확한 역할이 제시되었는가?	
	③ 성과관리를 위한 지속적인 예산확보가 가능한가?	
IV. 성과활용·확산계획의 적절성	① 성과의 활용·확산을 위한 활동 계획이 적절히 제시되었는가?	10
	② 성과활용·확산 활동의 모니터링 계획이 적절히 제시되었는가?	
합계		100

○ 자체평가의 결과 반영은 보고와 반영 등의 과정으로 공식화되어 있음.

- 중앙행정기관장은 평가결과를 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하고, 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있음.
- 중앙행정기관장은 평가결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영
- 기획재정부장관은 평가결과를 다음 연도 예산편성 시 반영
- 자체평가 결과 우수 부서는 포상하고, 성과급 지급 및 인사상 우대 조치를 함.
- 중앙행정기관장은 평가결과 문제점에 대해서는 즉시 조치계획을 수립하여 자체 시정하고, 그 결과를 정부업무평가위원회에 제출하도록 함.

<참고> 중앙행정기관 자체평가의 사례

- 보건복지부에서는 2013년도 성과관리시행계획(전략 목표 3, 성과목표 14, 관리과제 74, 성과지표 120)을 수립하고 전자통합평가시스템(e-IPSES)에 이를 입력하여, 반기별로 점검 및 관리

- 자체평가위원회는 위원장(민간위원)을 포함하여 총 30명(민간위원 26명, 내부위원 4명)으로 구성, 효율적인 위원회 운영 및 평가수행을 위하여 자체평가 위원회 산하에 주요정책(보건의료·사회복지·저출산 고령사회), 재정사업, 행정관리역량분과 소위원회를 구성하여 각각 소위원장을 호선
- 과제에 대한 이해도를 제고하고 평가의 객관성과 공정성을 도모하기 위하여 ‘자체평가위원설명회’를 개최하여 평가위원들이 직접 관리과제별 추진내용과 성과에 대한 설명을 들을 수 있도록 하였으며, 각 소위원회 위원들은 확인한 실적을 바탕으로 평가를 실시하고, 그 결과를 자체평가위원회에서 심의·의결하였음.
- 사업부서의 평가업무 부담을 경감하기 위하여 특정평가와 자체평가 간 연계 강화, 불필요한 성과 포인트 항목 삭제, 유사 평가제도 간 중복 최소화 등 제도를 개선하였고, 부내평가 시 특정평가 결과를 반영하여 부처 전체의 성과가 향상되도록 하였음. 한편, 지원 부서에 대한 외부평가를 도입하여 효과적으로 사업 부서를 지원하도록 하였음.
- 평가항목은 정책형성-정책집행-정책성과 측면을 고르게 반영하고, 각 과제별 대표성·난이도에 대한 정성평가를 실시. 이와 함께 추진계획 수행현황을 통합성과관리시스템(BSC)을 통하여 분기별로 점검
- 평가 결과 2013년도 정부업무자체평가 결과 총 73개 관리과제 중 매우 우수 3개(4.1%), 우수 13개(17.8%), 다소 우수 7개(9.6%), 보통 19개(26%), 다소 미흡 13개(17.8%), 미흡 11개(15.1%), 부진 7개(9.6%)로 나타났음.
- 총 73개 관리과제의 117개 성과지표에 대한 목표달성도 분석 결과, 성과지표 목표치에 대한 평균 달성률은 98.9%로, 9개의 성과지표는 법률 개정 지연 등 외부적 요인에 의해 목표를 달성하지 못한 경우가 있었으나 108개 성과지표는 목표를 달성
- 특정평가에서는 3개 분야 중 국정과제 지원평가 부문에서 ‘최우수’ 부처로 평가되었음.

- 2013년 자체평가 시 제기된 자체평가위원의 의견은 부서에 제공하여 정책에 환류될 수 있도록 하였음. 평가 결과는 「2013년도 성과급 지급 계획」에 따라 개인별 성과급(성과연봉·성과상여금)에 반영하고, 평가 그룹별 우수부서(‘가등급’ 부서 및 기관)등에 대해 포상을 실시

□ 특정평가의 개요

- 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정 of 통합적 관리를 위해 기관별 핵심과제의 추진성과와 종합적 정책관리 역량 등을 평가하는 것임.

○ 평가의 부문은 아래와 같음

- 국정과제 평가/ 규제개혁 평가/ 비정상 of 정상화과제 평가/정책홍보 평가
- 기관공통사항 평가: 정부 3.0, 부처 간 협업, 특정시책 이행노력 및 성과 평가
- 기관종합평가: 국정과제, 규제개혁, 정상화과제, 정책홍보 등에 대한 기관별 평가결과를 합산, 기관 차원의 국정성과 제고 독려

□ 특정평가의 대상과 방법

- 특정평가의 대상은 2015년 국정과제 50개, 규제개혁 20개, 정상화과제 10개 등임.
- 평가방법은 정부업무평가위원회를 중심으로 평가부문별로 평가단을 구성·운영하여 평가의 객관성을 제고하고
 - 국무조정실 국정과제상황실, 국정과제 전략협의회, 국정과제 추진협의회 등 국정과제 상시모니터링 및 점검·관리체계와 연계하여 과정평가의 공정성을 확보
 - 평가의 신뢰성·타당성을 확보하기 위해 정량지표를 주로 하되 정성지표를 병행 사용하여 평가부문간 특성을 고려할 여지를 둠.

－ 평가지표는 아래와 같음

〈표 2-3〉 2015년 특성평가지표 및 배점

평가항목	의미	비고	배점
집행이행도	• 당초 계획한 내용대로 충실히 집행하(였)는지 여부	정성/ 정량	20
성과지표 달성도	• 사전에 제시된 성과지표 목표치를 달성하였는지 여부	정성/ 정량	40
정책효과	• 성과지표로 측정할 수 없는 정책성과를 종합적으로 판단 (성과발생 정도, 기대효과, 국민불편해소 등)	정성	30
	• 국민만족도 조사결과 및 만족도 개선정도	정량	10

자료: 국무조정실(2015) 2015년도 정부업무평가 시행계획

□ 특정평가의 반영

- 과제별 평가는 평가등급을 부여하여 최우수과제 등을 포상하며 전체적으로 계량화·서열화를 추구
 - － 2015년 우수, 보통, 미흡으로 3단계 등급 부여
- 과제별(140개) 추진실적 및 기관별 국정과제 지원 성과 등에 대하여 대체로 연말까지 평가를 하도록 하며 평가결과는 국무회의에 보고하거나 평가보고회를 개최하여 공개
- 중앙행정기관의 장은 평가결과 발견된 문제점에 대한 조치계획을 수립·이행하고 업무계획과 예산편성시 반영
- 평가결과에 따라 우수 국정과제, 국정과제 지원 부문 우수기관 및 종합성과 우수기관에 포상을 실시

2) 평가의 전문화 사례: 중앙행정기관 평가 중 R&D사업평가

- 재정사업 평가 등에 대한 상세한 검토 이전에 국가연구개발사업(R&D)사업에 대한 평가현황을 짧게 살펴보고자 함.
 - 국가연구개발사업은 미래창조과학부가 평가를 담당

- 전문화된 평가를 지향한 시도라는 점에서 눈여겨 볼만함.
- 해당 사업에 대한 자체평가를 여타의 다른 재정사업 자율평가와 주체를 달리 한 것. 이러한 평가의 분리는 당초 해당 영역의 평가에서 전문성을 높이고자 함이었음.
- 평가 방식은 사업수행부처가 연구개발을 자율적으로 평가(자체평가)하고, 그 결과를 미래창조과학부가 점검(상위평가)하는 방식
 - 자체평가위원회를 구성하여 자체평가 및 자문 기능을 수행. 그리고 자체평가 분석팀을 부처·관리기관 사업/평가 관련 담당자, 외부 전문가로 구성하여 종합 분석 및 이해관계자 대상의 의견수렴이 가능하도록 함.
 - 대상 사업은 전체 국가연구개발 사업 중 전년도에 종료된 사업으로 평가실의 이 없는 사업은 제외
- 평가 지표는 사업목표 달성도, 성과의 우수성, 성과관리체계의 적절성, 성과활용·확산계획의 적절성 등 4개로 구성
- 국가연구개발사업은 사업이 종료된 상태에서 추적평가도 실시되는 영역
 - 추적평가는 역시 연구개발사업에 특화된 평가로 연구개발사업의 성과와 파급효과를 밝히는 데 역점을 둠.
 - 추적 평가의 지표는 성과 활용·확산 및 관리, 성과 활용·확산 결과의 우수성 및 파급효과 우수성을 중심으로 구성

<표 2-4> 국가연구개발사업 추적평가 지표 및 내용

평가지표 및 배점		평가내용
I. 성과 활용·확산 및 관리(60)	I-1. 성과 활용·확산 체계의 적합성 (20)	성과 활용·확산 체계가 적합하게 구성되어 있는가?
	I-2. 성과관리 체계의 적합성(20)	성과 활용·확산 관련 실적의 관리체계가 적합하게 구성되었는가?
	I-3. 성과활용 결과 수집의 적절성 (20)	관리 체계에 따라 성과 활용·확산 관련 실적의 수집이 잘 되었는가?
II. 성과 활용·확산 결과의 우수성 및 파급효과 우수성 (40)	II-1. 성과 활용·확산 결과의 우수성 (20)	성과 활용·확산 결과는 양적/질적으로 얼마나 우수한가?
	II-2. 성과활용·확산 결과의 파급효과 우수성(20)	성과 활용·확산 결과의 파급효과는 얼마나 우수한가?

– 단, 국가연구개발사업은 미래부가 평가를 담당하여왔으나 2016년 자체평가로 통합되어 주관의 분할에 대하여 다소 미지수

3) 심층평가의 사례: 기획재정부의 재정사업 평가

① 재정사업평가의 개요

□ 재정사업 평가는 재정운용의 효율성을 제고하기 위한 것

○ 기재부의 정책평가는 국가재정법에 근거한 것으로 동법 제8조에 따르면 ‘기획재정부 장관은 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다’고 명시되어 있음.¹⁾

○ 기획재정부는 재정사업성과 목표 관리 제도를 2000년 초 16개 부처의 시범운

1) 『국가재정법 시행령』

제3조(재정사업의 성과평가) 기획재정부장관은 법 제8조제6항에 따라 각 중앙관서의 장과 법 제8조제2항에 따른 기금관리주체(이하 “기금관리주체”라 한다)에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 “재정사업자율평가”라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다. 다만, 「과학기술기본법」 제9조제2항제5호에 따른 국가연구개발사업에 대한 평가는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 따른 평가로 대체할 수 있다.

1. 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업
2. 부처 간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업
3. 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업
4. 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

영으로 시작하여 2007년 모든 부처로 확대한 바 있음.

- 우리나라의 경우 성과주의 예산제도는 재정사업목표관리 제도, 재정사업자율 평가제도, 재정사업심층평가제도와 같은 재정사업성과평가제도에 의해 구현 되었는데, 이는 노무현 정부의 4대 재정개혁의 주요 개혁제도 중 하나였음(오영민, 2014: 6).

□ 재정사업 평가는 심층평가와 자율평가로 구성됨.

- 정부업무평가에서 정책에 대한 심층평가가 수행되는 사례로 재정사업 심층평가는 중요한 의미를 지님.
- 심층평가가 많지 않고 그 대상에 사회보장제도를 포함하고 있음.

② 재정사업 심층평가

□ 재정사업 심층평가의 도입 배경과 목적

- 재정사업 자율평가의 한계를 완화하기 위하여 심층평가가 도입됨.
 - 재정사업 자율평가가 부처의 자체평가로 진행되고 이후 자체평가를 재평가하는 방식으로 진행되어 이러한 평가방식은 개별사업이나 사업군을 심층적으로 평가하는데 한계가 있다는 지적이 있었음.
 - 2005년 시험평가를 시작으로 2006년 심층평가가 본격화되었음.
- 평가목적은 재정운영과정에서 문제가 제기된 개별사업들의 운영성과를 깊이 있게 분석·평가하는 것
 - 심층평가 수행을 위해 사전대상사업을 지정하고, 학계나 정부출연연구기관의 전문가로 구성된 심층평가단이 계량적, 비계량적 방법을 통하여 사업(군)의 정책효과를 분석

□ 재정사업 심층평가의 방식과 대상

- 평가 방식은 주로 외부 전문 평가기관에 의뢰하여 진행

- 사업평가의 객관성, 전문성, 신뢰성 확보를 위한 것으로 2014년 KDI에서 한국조세재정연구원으로 총괄기관이 변경

○ 심층평가의 대상은 주로 사업군

- 재정사업 심층평가는 매년 약 10 개 정도의 사업이나 사업군에 대하여 실시되어 오고 있었으나 2010년 개별사업 평가에서 사업군에 대한 평가로 전환되었음.
- KDI와 기획재정부의 내부 자료에 따르면, 제도 시행 첫해인 2005년 이후 2012년 동안 52개 사업과 사업군의 심층평가가 실시되었음.
- 특히 심층평가는 국민경제와 직접적인 관련이 있는 고용, 복지, 농림 수산 분야에 집중되었음(오영민 2014: 13).
- 2012년 심층평가 대상 사업 중 사회정책을 보면 아래와 같음.²⁾
 - 북한이탈주민 정착 지원사업군
 - 문화여가 지원사업군
 - 고용지원금 사업군
 - 복지고용부문 정보화 사업군
 - 서민주택 지원사업군

○ 2013년 심층사업 대상 중 사회정책은 ‘대학등록금 지원사업군’ 이었음.³⁾

□ 재정사업 심층평가의 기준

- 재정사업 심층평가의 평가기준은 크게 정부개입의 적절성, 효과성, 집행성과 분석 등 으로 구성됨.
 - 각 평가기준의 내용을 요약하면 아래와 같음.
- 적절성(relevancy) 분석: 사업을 입안하는 단계에서 사업의 필요성인 욕구 또는 수요와 정책의 개입 관계를 살펴보는 것

2) KDI 공공투자관리센터(2013) 2012년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서

3) KDI 공공투자관리센터(2014) 2013년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서

- 시장실패측면, 가치제 공급 측면, 소득과 부의 재분배 측면, 거시경제의 안정화 측면 등에서 평가
- 적절성의 범위를 적합성(adequacy)으로 확대할 경우, 정책의 대상, 개입방법과 그 강도 평가도 가능
- 효과성 분석: 투입자원이 사업을 통해 기대되는 결과물의 부가가치에 기여하고 있는가를 평가
 - 사업군의 효과성 평가는 개별사업 단위 분석 후 이를 총합하는 방법

○ 집행성과 분석: 효과성 분석이 사업이 당초 의도한 결과가 가시화 되었는지 여부를 확인하는 작업이라면, 집행성과분석은 이러한 효과성 결과의 원인이 무엇이었는지를 밝혀보는 작업

- 집행성과분석은 인과관계의 검토, 집행체계의 분석, 정책수정의 기제 여부를 중심으로 수행

○ 기타분석(선택): 위 분석을 수행함에 있어서 제약사항이 있을 때 대안적 평가방법 적용

- 심층평가의 경우 평가대상 사업(군)에 따라 구체적으로 적용되는 평가의 지표는 상이

□ 재정사업 심층평가의 결과 활용

○ 재정사업 심층평가는 평가를 실시한 이후 사업의 축소, 조정, 폐지와 같은 구조조정, 성과향상을 위한 제도적 개선방안, 유사 중복사업에 대한 점검과 같은 개선책이 제시됨.

- 또한 평가결과는 해당부처 및 예산실에 통보되고 차년도 예산 및 사업계획 수립에 반영되며 제도 개선 미 이행 시 사업폐지 또는 감액이 가능하도록 하고 있음(오영민, 2014: 11).
- 정부는 2007~2012년의 심층평가 결과를 반영하여 24개 사업에 대해 1.3조원의 예산을 감액하였음(오영민 2014: 13).

③ 재정사업 자율평가

□ 재정사업 자율평가의 목적

- 재정사업 자율평가의 평가목적은 각 부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고 기재부가 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용하는 것

□ 재정사업 자율평가의 대상과 방법

- 평가 대상사업은 재정사업으로 기금사업을 포함
 - － 2015년 기준으로 평가 대상사업은 40개 부처의 467개 사업
- 평가의 방식은 계획에 의거하여 각 부처가 자체평가를 실시
 - － 전 중앙부처가 회계연도 시작 전에 성과계획서를 작성하여 기획재정부 장관에게 제출
 - － 기획재정부 장관은 차년도 회계연도 예산안과 함께 각 부처별 성과계획서를 국회에 제출
 - － 또한 회계연도 종료 후에, 각 부처는 성과보고서를 작성하여 기획재정부와 국회에 제출
 - － 각 부처는 사업의 성과달성을 측정하도록 성과지표를 마련

□ 재정사업 자율평가의 기준

- 평가 척도는 계획, 관리, 성과·환류 단계의 11개 지표로 구성
 - － 구체적 내용은 아래와 같음.

<표 2-5> 재정사업 자율평가 평가지표

구분(점수)		평가지표
계 획 (20)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가? 1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가? 2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되어 있는가?
사업관리의 적정성 (30)		3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가? 3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가? 3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 3-정보화①. 정보시스템을 적절하게 운영 및 개선하고 있는가? 3-정보화②. 정보시스템에 대한 정보보호기반이 마련되어 있으며 관련 조치를 충실히 이행하였는가?
성과달성 및 사업평가결과의 환류 (50)		4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가? 4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가? 4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?

○ 일반재정사업만 보더라도 2014년 1666개 과제가 대상이고 성과지표는 3332개에 달함(오영민, 2014).

□ 재정사업 자율평가의 결과 활용

- 각 부처에서 평가한 점수는 기획재정부에 제출되며, 기획재정부는 부처가 자체적으로 평가한 점수를 한국조세재정연구원을 통해 검토한 후 최종 점수를 확정
- 최종 점수는 5단계에 걸쳐 등급이 부여되며 ‘미흡’과 ‘매우 미흡’ 사업의 경우 원칙적으로 10%의 예산이 익년도 예산편성에서 삭감

○ 이러한 자율평가는 여러 가지 문제가 지적된 바 있음.

- 주로 집행단계에서 성과관리의 어려움, 평가지표의 획일성, 삭감 위주의 예산연계라는 문제점이 지적되어 왔음.
- 여러 문제점 중 우선적으로 지적되고 있는 것은 과정평가로서의 집행단계의 성과측정 및 평가가 미흡하다는 점임.
- 그리고 실질적인 성과와 관련 없이 특정 부처 내의 사업평가 점수가 정치적

영향력이나 우선순위에 의해 결정되도록 함.

- 특히, ‘미흡 사업’은 원인에 대한 고려 없이 일률적으로 예산의 삭감이 이루어지기 때문에, 사업의 효과가 달성되어 예산감액이 필요한 우수 사업에 예산이 유지되거나, 예산이 필요한 미흡 사업에도 예산이 삭감되는 경우가 있음(오영민, 2014: 18).
- 즉, 사업에 대한 단순한 성과평가가 사업의 합리적 개선에 매우 제한된 정보를 제공하여 오히려 부정적 방향으로 반영될 위험도 있다는 것임.

□ 재정사업 평가의 개편

- 2015년부터 부처의 자율성과 책임성을 강화하는 방향으로 전면 개편되었음.
 - 이에 따라, 2016년부터는 국고보조사업, R&D사업, 지역사업 등에 대한 평가를 통합하여 부처 단위의 “통합 자율평가”로 개편할 것으로 예정
 - 각 부처가 주도하고 책임지는 자율평가로 전화하기로 하였으나 ‘미흡 사업’의 비율은 15%가 되도록 하였음.⁴⁾
 - 이러한 방침은 개별 부처의 각 사업이 직면한 환경변화의 상이성, 그리고 부처별 절대적인 정책운영의 질을 반영하기 어렵게 할 위험도 갖고 있음.
- 재정사업 심층평가와 재정사업 자율평가, 즉 재정성과평가제도의 변화 연혁은 <표 2-6> 과 같음.

4) 기획재정부(2015. 1. 27) 보도자료 재정사업 자율평가, 각 부처 책임성 강화

<표 2-6> 재정성과평가제도의 변화 연혁

재정사업성과목표관리제도	재정사업자율평가제도	재정사업심층평가제도
<ul style="list-style-type: none"> • 2000~2002년 16개 시범기관 성과계획서 작성 • 2003~2005년 22개 주요 기관 성과목표와 성과지표 개발 • 2007년 48개 부처 모든 재정 사업성과 계획서 작성 • 2008년 48개 부처 모든 재정 사업성과 보고서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 재정사업자율평가 최초 실시 • 2008년 사업등급을 4등급에서 5등급으로 조정(예) 매우 미흡 사업 추가 • 2009년 총괄기관의 변경에 따라, 일반재정, 정보화, R&D로 나누어 평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 재정사업 심층평가 시범평가 실시 • 2006~2009년 개별사업에 대한 심층평가 진행 • 2010년 사업군에 대한 심층평가로 전환 • 2014년 KDI에서 한국조세재정연구원으로 총괄기관 변경

자료: 오영민, 2014: 9

4) 사업 전 평가: 예비타당성 평가

□ 사회보장정책도 예비타당성 평가의 대상

- 정책평가의 범주에서 다소 다른 범주에 속하지만 향후 사회정책에 적지 않은 영향을 줄 것으로 전망되는 평가 중 하나는 기획재정부 예비타당성 조사임.
- 사업을 실시하기 전 사전 정책평가인 예비타당성 평가도 평가 대상 범위를 사회보장제도를 포함하는 것으로 확대되었음.
 - 예비타당성 조사는 국가재정법 제38조 제5항에 근거하여 수행

□ 예비타당성 평가의 목적과 대상

- 이 조사의 목적은 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적 조사를 통해 재정사업의 신규투자를 결정하는 것
- 이러한 조사를 통하여 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여하고자 하였음.
- 구체적인 대상사업은 아래와 같음.
 - 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 건설사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업
 - 국가재정법 제28조에 따라 제출된 재정지출(이하 ‘중기재정지출’)이 500억 원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수

산, 산업·중소기업 분야의 사업(‘기타 재정사업’)

- 한편 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요구에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있음.

□ 예비타당성 평가의 방식과 내용

○ 예비타당성 조사평가는 기획재정부장관의 요청에 의해 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터(PIMAC)에서 총괄 수행하고 있음.

- 국가연구개발사업의 경우에는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄하여 수행 중에 있음.
- 이 과정에서 민간전문가 및 관계부처의 의견을 수렴하기 위해 ‘재정사업평가 자문회의’의 자문을 받을 수 있음.

○ 예비타당성조사 수행기간은 원칙적으로 6개월

- 이 조사 기간은 그리 충분한 것은 아니어서 각 분야 정책에 대한 정보 수집과 자문을 거쳐 전문적, 개별화된 조사결과를 얻기 어렵다 할 수 있음.
- 정책 수행을 염두에 두고 진행되는 평가이므로 너무 긴 시간을 투자하기도 어려워서 이러한 평가조건에서는 전문가의 참여가 절실

○ 예비타당성 조사의 평가 척도는 아래와 같음.

- 우선 사업 유형별 평가 항목은 다소 상이하여 건설, 정보화, 그리고 기타 재정사업별 척도의 구성이 상이
 - 건설사업 : 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석
 - 정보화사업, 국가연구개발사업 : 경제성 분석, 정책성 분석, 기술성 분석 (또는 지역균형발전 분석)
 - 기타 재정사업 : 경제성 분석, 정책성 분석

○ 개별 평가항목의 내용을 요약하면 아래와 같음.

- 경제성 분석: 비용-편익분석 또는 비용-효과분석을 원칙으로 함.
- 정책성 분석: 정책의 일관성 및 사업준비 정도, 사업 추진상의 위험요인, 고

용효과, 사업별 특수평가 항목 등의 평가항목들을 정량적 또는 정성적으로 분석

- 지역균형발전 분석: 지역 간 불균형 상태의 심화를 방지하고 지역간 형평성 제고를 위해 지역낙후도 개선, 지역경제 파급효과, 고용유발 효과 등 지역 개발에 미치는 요인을 분석
- 기술성 분석: 기술개발계획의 적절성, 기술개발의 성공가능성, 기존 기술 및 사업과의 중복성 등을 분석

□ 결과의 활용

○ 위의 항목에 대한 평가를 기초로 종합평가를 실시

- 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 활용하여 계량화된 수치로 도출하는데, 일반적으로 AHP가 0.5 이상이면 사업 시행이 바람직함을 의미함.

나. 지방자치단체 평가

□ 지방자치단체 평가의 내용

- 정부업무평가 중 지방자치단체에 대한 평가는 행정자치부가 담당
- 지방자치단체 평가는 합동평가와 개별평가, 그리고 자체평가로 구성

<표 2-7> 지방자치단체 평가체계

평가유형		평가부문 · 내용	평가시행기관
중앙행정기관평가	합동평가	국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등	행정자치부장관 및 중앙행정기관장
	개별평가	업무특성·평가시기상 합동평가 곤란시 (정부업무평가위원회와 협의)	중앙행정기관장
자체평가		소속기관의 정책 등	지방자치단체장

- 중앙행정기관에 의한 평가는 합동평가와 개별평가로 구분되는데 합동평가가 기본

□ 합동평가

- 합동평가는 행정자치부장관이 지방자치단체 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 실시계획을 수립하고, 정부업무평가위원회에 제출하여 시작
- 매년 상반기에 전년도 실적 평가를 실시하는데 평가결과 우수 자치단체에 대하여 정부포상 및 재정인센티브 등을 지원
- 평가 대상은 17개 광역지자체(시군구 실적 포함)이고 평가 지표는 시와 도를 구분하여 평가하고, 정량·정성평가 병행
- 2015년 평가지표('14년 실적)는 9개 분야, 26개 시책을 대상으로 91개 지표로 구성되었으며 238개 세부지표를 포괄
- 9개 분야는 일반 행정, 복지·사회, 보건·위생, 지역경제, 지역개발, 문화·여성, 환경·산림, 안전관리, 중점과제로 구성
- 해당 지표 중 복지·사회 분야의 지표 구성은 아래와 같음.

<표 2-8> 지방자치단체 합동평가의 복지·사회 평가지표

평가지표	평가지표	세부지표수	가중치
2-1 지역복지기반 확충(6)	2-1-1 지역사회서비스 기반 확충도	3	14.7
	2-1-2 자활사업 활성화	2	9.8
	2-1-3 저출산·고령화 정책 추진	1	7.6
2-2 기초적 복지서비스 추진(8)	2-2-1 기초생활보장 업무의 적절성	4	21.4
	2-2-2 의료급여 관리의 적절성	1	5.8
	2-2-3 노인·장애인 복지서비스	2	14.4
	2-2-4 요보호아동 보호	1	4.1
2-3 법질서 확립(6)	2-3-1 과태료 징수 실적	2	8.9
	2-3-2 특별사법경찰관 운영 실적	2	6.7
	2-3-3 셉테드 운영 실적	2	6.6
합계		20	100%

□ 개별평가

- 지방자치단체에 대해서는 개별평가도 진행되는데 합동평가의 보완평가로 볼 수 있음.
- 업무특성·평가시기 등으로 합동평가가 곤란한 경우 지방자치단체에서 수행하는 국정 주요시책을 대상으로 ‘개별평가’를 실시
- 평가 방식은 중앙행정기관장이 정부업무평가위원회 협의를 거쳐 평가 실시계획 수립하고 중앙행정기관장이 평가실시계획을 지자체에 통보하고 평가를 시행
- 평가는 수시로 수행되며 결과는 정부업무평가위원회로 제출
- 평가 이후 중앙행정기관은 정책개선 방안 등 조치 필요사항을 마련하여 해당 지방자치단체에 통보하고 인센티브 등 제공

□ 지방자치단체가 스스로 수행하는 자체평가도 수행

- 각 지방자치단체장의 책임아래 자체평가계획을 수립하여 평가하는 것으로 지방자치단체(광역·기초) 소관 사무를 평가대상으로 함.
- 평가의 목적은 정책 등을 지방자치단체 스스로 평가하여 정책성과를 제고하는 것
- 자치단체별 업무 특성에 부합하는 지표설정·운영 등 자율성을 확대하되, 중앙의 국정과제 추진노력과 성과가 지역 차원에도 구현·공유되도록 노력
- 민간 2/3 이상이 참여하는 자체평가위원회를 구성하여 자체평가가 이루어지도록 하여야 함.
- 매년 전년도를 평가하여 1월에 완료하여야 하는데 평가지표는 각 지방자치단체의 특성에 맞게 개발·활용하되, 과제별 평가결과의 변별력이 강화되도록 평가체계를 마련하여야 함.
- 평가결과는 각 지방자치단체에서 다음연도 성과관리계획, 개인성과 등에 반영

3. 정책평가 중 사회보장정책평가

- 기존 정책평가 중 사회보장제도를 평가대상으로 포괄하는 정책평가는 다수
 - 정책 실시 전 사전 단계의 예비타당성 평가와 정책이 추진 중에 이루어지는 중앙행정기관의 자체평가와 특정 평가, 재정사업 자율평가와 심층평가, 그리고 지방자치단체 평가에서 사회보장정책을 평가대상으로 포괄
 - 하지만 사회보장정책을 사회보장정책의 전체 틀에서 평가계획을 수립하고 평가를 추진하고 있는 것은 아님.
 - 각 평가에서 해당된 사회보장정책을 평가하고 있는 상황

<표 2-9> 기존 정책평가 중 사회보장정책에 대한 평가 영역과 내용

단계	해당 정책평가와 대상 사회보장정책	주체와 내용
사전단계 평가	예비타당성 평가 500억 이상의 예산으로 계획된 사회보장정책	기재부의 위탁평가 경제성 분석, 정책성 분석
과정 및 사후 평가	중앙행정기관 자체평가 복지부 등 사회보장제도 운영 부처의 대상 사업으로 포함 특정평가	총리실 목표달성도, 성과우수성, 성과관리체계의 적절성, 성과활용●확산계획의 적절성
	특정평가 중 국정과제 평가 및 국정과제 지원 평가 국정과제인 사회보장정책 등	총리실 집행이행도, 성과지표 달성도, 정책효과 등
	재정사업자율평가 재정사업 중 사회보장정책	기재부 사업계획의 적정성, 성과계획의 적정성, 사업관리의 적정성, 성과달성 및 사업평가결과의 환류
	재정사업심층평가 평가대상 사업군 선정 과거 평가 대상 중 사회보장제도군 다수	기재부 정부개입의 적절성, 효과성, 집행성과 분석 등 구체적 평가대상에 따라 상이
	지방자치단체 평가 지방자치단체 위임받은 사회보장정책 및 자체적인 사업	행자부●중앙행정기관/지방자치단체 지표로 구성. 예를들어 기초생활보장 업무의 적절성 등

－ 심층평가와 계량적 기초 평가, 자체평가와 외부평가 등이 고려된 사회보장

정책 평가가 이루어지고 있다고 보기 어려운 상황

제2절 사회보장정책평가의 한계와 이슈

1. 기존 사회보장 정책평가의 한계

□ 사회보장제도 평가의 현주소

- 사회보장제도의 수와 예산, 대상자 수의 측면에서 규모가 커지고 있지만 사회보장제도의 평가에 대한 체계적 검토와 기획은 부족한 상황
 - 사회보장제도에 대한 평가는 앞에서 살펴본 정책평가 중 일부로 포함된 평가가 있고 다른 하나는 사회보장5개년 계획에 대한 추진실적 평가가 있음.
 - 정책평가는 사회보장제도로 특화된 평가가 아니고 사회보장 5개년 계획에 대한 추진실적 평가도 각 계획에 대한 정책별 추진상황에 대한 점검 수준
 - 사회보장제도의 위상 변화와 대비하여 평가의 준비와 심도는 취약

□ 기존 정책 평가의 한계

- 기존의 정책평가는 그 동안 정부내부에서 정책의 성과를 제고하려는 노력을 강화시켰다는 평가를 받고 있음.
 - 하지만 이후 정책의 개선 등 정책평가의 근본적인 목적을 고려할 때 기존의 정책평가는 몇 가지 한계를 갖고 있음. 특히 사회보장제도를 평가 대상으로 전제할 때는 더 많은 측면에서 개선이 필요
 - 사회보장정책에 대한 기존 평가의 한계를 정리하면 아래와 같음.
- 첫째, 정책평가의 주체와 관련된 문제로 외부 전문화된 평가의 부족
- 정책평가는 대부분 자율평가, 재정사업 심층평가 외 대부분의 평가는 자체 평가로 진행
 - 자체평가는 정책에 대한 이해가 높은 집단의 평가로 결과의 환류가 쉽다는

강점이 있으나 내부의 정치적 영향을 배제하기 어렵고 평가의 결과에서 객관성을 확보하기 어려운 한계를 지님.

○ 둘째, 평가대상이 단일 정책 중심으로 구성되고 있는 경향

- 평가대상과 관련하여 대부분의 평가는 부서, 기관단위로 선정
- 대부분 자체평가로 진행되는 정책평가는 정책부서별로 평가의 대상을 구분하는 경향을 갖게 됨.
- 유관제도의 보완적, 대체적 관계 등을 고려한 평가를 수행하기 어려운 상황
- 이러한 경향은 제한된 평가 자원이 비생산적 평가에 쓰이도록 하고 사업군에 대한 평가의 기회를 상대적으로 제한(홍재환·함종석 2007: 130)

○ 셋째, 산출 중심으로 편중되는 평가 경향

- 성과평가보다는 그 평가의 내용이 주로 투입과 산출에 한정되어 목표달성에 대한 정확한 정보를 얻기 어려운 상황
- 산출로 구성된 지표 중심으로 평가가 진행되면서 정책에 대한 정교한 분석이 진행되지 못함.
- 영향이나 부수적인 영향 등에 대해서는 이해할 기회가 제공되지 않고 있음.

○ 넷째, 지표 중심의 계량화, 서열화된 평가가 주를 이루고 있어 성과에 영향을 주는 요인들이 간과되고 있음.

- 대부분의 정책평가는 평가의 포괄 영역이 넓은데도 불구하고, 목표달성 수준(우수, 미흡 정도판정)을 초점으로 평가가 진행됨.
- 단순 계량화된 지표 중심으로 서열화를 지향하는 평가가 이루어지면서 정책의 문제가 드러나는 것에 장애를 초래하고 정책 개선의 기회를 부족하게 함.

○ 다섯째, 사회정책으로의 특화된 분석 및 평가방법의 개발이 미흡

- 단순한 지표 중심의 자체평가와 예산담당 부처와 총리실의 상위평가로는 사회정책의 특성을 반영하는 평가가 이루어지지 못함.
- 획일화된 정책평가 지표는 다분히 정책관리를 위한 업무평가 지표로 의미

가 더 크고 정책의 개선에 유의미한 정보를 제공하기에는 불충분

- 사회정책을 포함하는 예비타당성 조사의 경우 경제정책, 건설사업과 유사한 기준을 적용. 경제성 분석에 치중, 사회정책에 걸맞는 평가의 기준이나 평가의 내용 구성이 충분하게 고민되어야 하는 상황

2. 사회보장 정책평가의 이슈

□ 사회보장제도의 평가에서 가장 큰 이슈는 기존의 정책평가와 사회보장제도 평가의 관계 정리임.

- 사회보장제도의 특수성을 반영하여 기존의 정책평가에서 이를 어떻게, 어느 수준으로 전문화할 것인가에 대하여 고려하고 합의할 필요
- 정책평가의 주관기관, 관련 위원회의 역할과 사회보장제도 평가의 주관기관, 관련 위원회의 역할에 대하여 상호 고려와 정리가 필요
- 정책평가 중기기획과 연간기획, 그리고 사회보장제도 평가의 중기기획과 연간기획 및 사회보장5개년 계획 중 평가 사이의 관계 정리도 고려할 필요

○ 핵심적인 논의 지점은 사회보장제도에 대한 보다 전문화되고 체계화된 평가가 가능한 여건을 조성할 필요가 있다는 점임.

- 과거 정책평가의 주 대상이 되었던 건설 등 일시적 사업에 대한 평가와 차별화되고 경제정책과도 다른 특성의 정책평가가 가능한 기제가 마련될 필요 있음.
- 2015년까지 운영되던 연구개발평가의 전문화에 대한 모델로 재고하여 불 필요 있음.

○ 이하 사회보장제도 평가에 대한 고려에서 이슈가 되어 온 대상, 주체, 내용, 방식 등에 대하여 개괄

□ 평가의 주체

○ 평가의 주체는 사업의 주체를 기준으로 자체평가, 상위평가, 그리고 외부평가

로 구분

- 자체평가는 평가대상 정책을 주관하는 부서에서 스스로 관할하는 정책에 대하여 평가하는 것을 의미
 - 자체평가는 1차 자료를 바탕으로 이루어지기에 정밀한 평가가 가능하고 분석도 다양. 하지만 자신이 집행한 정책에 대한 평가이므로 낮은 성과나 문제점 등 불리한 정보가 축소되거나 외면될 가능성이 있음.
- 상위평가는 자체평가를 바탕으로 상급기관 혹은 정책평가 주관기관에서 2차적으로 하는 평가
 - 상위평가는 자체평가에 기초한 평가여서 자체평가의 결과를 확인하는 방식으로 이루어지며 일부 사항에 대해서만 추가적 분석과 논의가 이루어짐.
 - 상위평가는 자체평가의 형식과 절차에 대한 평가가 평가의 초점이 되는 경우가 대부분
 - 내부 평가는 내부 상황에 맞게 결과를 해석하고 적용하는데 유리하여 평가의 실효성이 큼.
- 외부평가는 정책을 책임지는 부서나 부처 밖의 외부에서 수행하는 평가
 - 외부평가와 상위평가는 외부 전문성과 경험을 활용하여 객관적 평가가 가능하지만 시간과 비용이 많이 든다는 단점이 있음.
- 기존의 정책평가는 자체평가와 상위평가가 주를 이루고 있음.
 - 정책평가 중 자체평가는 사업 시행부서가 사전에 정해진 매뉴얼에 따라 일차적으로 평가하도록 하고, 이 평가결과를 취합하여 전문위원회에서 검토
 - 외부평가는 사회보장위원회(또는 전문위원회)의 위탁을 받은 외부 전문기관이 수행하여 평가결과를 전문위원회에 보고하는 방식으로 진행. 재정사업 심층평가가 이러한 평가의 예
 - 사회보장정책에서 내부와 외부평가의 기획이 중요할 것으로 판단. 외부평가의 비중을 높이는 것도 과제 중 하나

□ 평가 대상의 구분

○ 평가의 대상은 크게 사회보장제도의 시행 계획에 대한 평가와 구체적 사회보장사업에 대한 평가로 구분

- 사회보장제도는 추진 뿐 아니라 계획, 그리고 중간단계의 효과, 이후 개선안에 대한 평가 등 보다 정교한 평가를 필요로 함. 사회보장제도의 성격 상 사회보장제도는 대부분 연속사업으로 진행되기 때문에 더욱 포괄적인 평가가 이루어져야 함. 사회보장기본법상 기본계획, 부처별 시행계획, 지역계획 등에 대한 평가도 고려되어야 함.
- 사회보장사업평가도 개별 사업 단위로 수행할 평가와 또는 사업군 단위 평가를 구분하여 기획하고 수행할 필요
- 사업군 평가와 개별 사업단위 평가의 경우 기존의 평가와의 차별화, 중복 예방 등이 고려될 필요

○ 평가의 시점에 따라 사전적 평가와 사후적 평가로 구분하고 사전평가의 대상과 평가의 방식, 그리고 사후평가의 대상을 선정, 그 방식을 기획하여야 함.

- 사전 평가: 기획단계에 있거나 시행을 앞두고 있는 사업에 대한 평가(예, 기획재정부의 예비타당성 평가)
- 사후평가: 이미 시행되고 있거나 완료된 정책(일몰이 예정되었던 정책 등)에 대한 평가
- 사회보장정책 평가는 정책 특성 상 과정 상 평가가 대부분. 이를 고려할 필요. 또한 사회보장정책의 사전 평가인 예비타당성 평가도 사회보장정책의 특성이 좀 더 고려되는 전문적 평가가 될 필요

○ 평가주기에 따라 정기적 평가와 부정기적 평가로 구분

- 정기평가는 사업예산 규모, 대상자 규모, 평가 관련 자료의 가용성 등을 고려하여 1, 3, 5년 등 단위의 평가로 구분
- 예산규모가 크고 대상인구가 많은 사업에 대해서는 매년 평가도 적절
- 지표 중심의 평가와 관리가 가능한 사업, 예산 규모가 작고 수급률이 낮은

사업 등에 대해서는 비교적 긴 주기의 평가를 고려

- 부정기적 평가는 특정 기능을 수행하는 사업군, 특정 집단을 대상으로 하는 사업군, 기타 사회적으로 쟁점이 되는 특별한 사업(군)에 대해 수행
- 부정기적 평가의 대상에 대해서는 전문위원회가 결정하는 것도 적절한 방법

□ 평가의 방법

○ 평가의 방법은 지표 중심의 일반적 평가와 심층평가 등으로 구분

- 기존에는 사전에 제시된 지표(체계)에 대해 지표의 달성 정도 및 그 원인에 대한 평가가 중심
- 심층평가는 사업의 목표, 구조, 성과, 영향, (사업 성패의) 원인 등에 대해 종합적 평가를 위주로 진행

○ 예산규모가 작은 사업은 자체평가 위주로 하고 예산규모가 큰 사업은 심층평가의 대상으로 선정하는 것도 이상적. 한편 사회적 이슈가 되는 사업은 심층평가의 대상이 될 수 있음.

□ 평가의 주요 내용

○ 사회보장정책의 평가에서 앞서 언급한 바와 같이 평가의 내용 구성에서 정책 특성이 반영될 필요

○ 사회보장평가의 일차적 내용은 「사회보장기본법」의 기본이념(2조)을 구현하는 데 평가대상 사업이 효과를 거두고 있는지를 평가하는 데 초점을 맞춤.

- 예, 사업 대상자 설정의 적절성, 수급률, 급여 수준 및 방법의 충분성(또는 적절성), 접근가능성, 급여의 효과 등
- 한편 궁극적 사회보장정책의 목적이 반영되어 국민의 삶의 질 등에 대한 근본적 고려가 보장될 필요

○ 동시에 사업시행의 효율성, 지속가능성, 여타 정책목표와의 관계 등에 대해 고려하는 평가가 되도록 구상될 필요

- 예, 재정효율성, 전달체계의 효율성, 재정적 지속가능성, 사회적 지속가능성 등

○ 모든 평가는 평가 대상 사업의 기획과 개선에 필요한 제안을 포함하는 것도 주의

□ 평가관련 주요 주체별 역할 분담

○ 사회보장제도 평가에서는 기 구성된 사회보장위원회의 관련 위원회의 역할 등을 고려할 필요

○ 사회보장평가 전문위원회는 사회보장평가 전반에 대한 설계와 평가결과에 대한 검토, 주요 개선사항에 대한 의제화 등을 담당하되, 구체적 내용은 다음과 같음.

- 평가대상의 확정(평가대상 사업)의 list-up. (평가 대상 목록은 기획전문위원회와 공유 필요)
- 평가 대상의 구분과 유형별 평가 방법(주기, 내외부 평가, 사전·후평가 등)의 설계
- 부처별, 지자체별 자체평가에 대한 매뉴얼 확정(평가시기, 자료제출 시기 및 방법 등)
- 자체평가 결과에 대한 검토 및 최종 평가 확정
- 제도군 평가의 범위의 결정
- 심층평가 대상 사업의 결정
- 외부 평가 전담기관의 결정
- 이상의 작업의 사전단계로 현재 자체평가를 시행하고 있는 각 사업에 대한 평가를 검토할 필요

○ 각 부처 및 지자체의 역할에 대한 고려

- 시행 사업에 대해 전문위원회가 요청하는 기본정보 제공 및 up-date
- 연도별 시행계획 및 지역계획의 제출

- 전년도 시행계획 및 지역계획에 대한 자체평가
- 특정 사업 및 사업군 평가에 대한 자료 제공

○ 외부 평가전문기관의 고려

- 전문위원회의 위탁을 받은 평가에 대해 구체적 평가방안 제출
- 사업부처의 자체평가 결과에 대한 검토의견 제출
- 제도군 평가 및 특정 사업에 대한 심층평가 수행
- 시행예정 사업에 대한 타당성 평가나 사회보험 사업에 대한 평가의 경우 기존 관련 평가기관과 협업하여 평가 가능
- 평가 방법의 지속과 체계적 개선을 위해 위탁기간은 최소 3~5년 단위로 갱신하여 평가의 일관성과 단계적 적용의 가능성을 열어둘 필요

제3절 사회보장정책평가의 방향과 과제

1. 사회보장제도 평가 방향과 설계

□ 사회보장제도 평가의 방향

○ 정책평가의 목적을 재확인하고 이를 견지

- 정책평가의 목적은 국가 정책의 합리화이자 국가 정책이 정책목표를 달성하도록 하기 위한 과정
 - 정책 평가는 정책을 담당하는 부서나 부처를 서열화하고 포상하거나 또는 정책의 예산을 조정하기 위한 것을 궁극의 목적으로 하지 않음.
 - 책임성을 담보하고 예산 효율성을 높이는 것은 정책 평가의 매우 중요한 목표이지만 국가 정책의 합리화를 넘어서는 것은 아님.
- 정책평가는 정책의 개선을 유도하는 자문의 역할도 하여야 함.
 - 사회정책의 변화는 여타의 정책과 비교하여 이로부터 영향을 받는 사회 구성원의 규모가 작지 않고 그 영향을 크기도 심대

- 정책에 대한 충분한 이해와 개선방안 마련이 더 절실한 영역

○ 정책 목표를 중심으로 하여 정책의 투입과 과정, 그리고 성과에 대한 종합적 이해가 가능한 평가를 실시하여야 함.

- 산출을 초점으로 한 단순 지표로 평가내용을 한정하는 기존 평가의 한계를 극복하는 전문화된 평가내용을 구성하여야 할 것
- 정책에 영향을 준 요인을 발견할 수 있는 심층 평가가 강화되어야 할 것

□ 평가의 설계

- 정책평가제도의 설계는 정책평가가 누구에 의하여 무엇을 대상으로 어떤 방식으로 이루어져야 하며 정책평가가 어떻게 활용되어질 것인가에 대한 결정과정이라고 할 수 있음(강현철 외 2012: 21).

○ 외부의 전문적 평가를 강화

- 기존 정책의 평가에서 자체평가에 대한 의존이 강함.
 - 정책을 담당하는 부서와 부처의 전문성을 인정하고 자율적 평가를 기반으로 스스로 정책의 개선을 도모하도록 하는 평가의 목적을 반영한 것
 - 하지만 자체평가에 대한 의존은 거시적인 정책목표의 달성을 평가하기 어렵고 객관성을 확보하는데도 한계를 보임.
 - 2016년부터는 평가 결과를 기준으로 부처 별 하위 10%의 정책, 향후 하위 15%의 정책은 예산 축소의 대상이 됨. 향후 일정 비율의 정책을 하위 점수에 배치하도록 하여 부처 간 균형을 도모하고 있지만 이러한 평가기준의 적용이 과연 정책의 합리성을 확보한다는 근거도 희박
- 외부의 전문적 평가를 강화하여 정책의 문제를 보다 구체적으로 파악하고 이를 정책개선에 반영할 수 있는 기회를 마련할 필요

○ 제도군에 대한 심층평가의 기회를 확대하여야 할 것

- 2016년 이후 정부업무평가에서 부처, 부서별 자율평가가 더 강화될 예정
- 사업군에 대한 평가는 이러한 환경에서 부서별 자율평가가 주도하는 개별

사업평가의 단점을 보완하기 위한 주요 기제가 될 것으로 전망

- 사회보장제도는 대부분 유관정책과 상호 조응하여 그 효과를 파악하는 것이 적절
- 유관 정책의 종합적 평가를 수행하기 위해서는 사회보장위원회나 정부업무평가위원회 등의 역할이 필요

○ 사회정책의 특성을 반영하는 평가 내용의 구성이 이루어져야 함.

- 평가내용은 평가 대상이 되는 정책의 지향에 지대한 영향을 줌
 - 평가 내용과 관련하여서는 기존의 산출 중심의 단순한 지표평가를 극복하여 성과중심의 평가로 거듭날 수 있어야 할 것
 - 한편 성과의 평가에서도 정책의 성격을 고려하여 그 특징이 반영될 수 있도록 하여야 할 것
- 과거 정책에 대한 평가에서 단일 성과지표의 적용이 대세였다면 최근에는 사회적 선호가 주어져있다는 전제의 비합리성을 인식하고 다양한 가치를 반영하려는 노력이 이루어지고 있음.
 - 사회정책의 경우 특히 집단마다 다른 선호를 가지고 있고 갈등의 국면에 있는 사업이 적지 않음. 따라서 사회정책의 평가에서 무엇을 평가의 기준으로 설정할 것인가 하는 논의 자체가 중요한 평가의 단계로 구성되어야 할 것
 - 시장을 전제로 단일한 금전적 변화만을 성과평가들에서 고려하는 것은 재고되어야 함.
- 사회구성원의 삶의 질 변화, 사회갈등의 완화, 미래 잠재력의 제고 등 사회정책의 목적을 고려한 평가내용이 평가지표 등에서 충분하게 반영될 수 있어야 함.
- 한편 평가내용에서 ‘정책설계’도 중요한 대상으로 간주하여야 할 것
 - 정책형성에서 충분한 논의가 없고 주요 정책 결정자의 즉흥적인 제도 신설이 적지 않다는 점을 고려할 때 정책형성과정, 설계에 대한 평가가 보강되어야 함.

○ 결과의 종합적 반영이 가능한 합리적인 구조를 갖추어야 함.

- 정책평가는 평가결과의 반영을 전제로 하여야 함. 기존의 결과 반영은 주로 예산배분과 부서 간 평가에 편중
 - 현재 정책평가는 그 평가결과를 종합하여 익년도 초에 보고회를 개최하거나 국무회의에 보고. 하지만 아직 평가결과의 활용이 취약
 - 예산을 담당하는 부처가 예산 배분에 결과를 활용하는 것이 그나마 결과 반영의 예
- 정책평가의 반영에서 정책의 개선이 좀 더 강조될 필요
 - 정책의 지속적인 수행, 축소 혹은 폐지 등과 관련된 의사결정에 있어서 기존의 정책에 대한 평가정보는 중요한 의미를 가짐.
 - 정책평가를 통하여 집행 과정을 개선하기 위한 정보, 성공과 실패의 원인 등의 정보가 산출
- 평가결과에 따른 한 사업의 종결이 그 사업과 관련된 정부의 지원을 없애는 것을 의미하는 것이 아닐 수 있음. 비슷한 활동의 다른 사업에 재원이 배분되는 것을 의미하기도 함. 개방적 사고가 필요
 - 예를 들어 미국에서 2008년도에 집행된 사업들 중에서 가장 큰 예산인 1,161백만 달러가 삭감된 ‘경력기술교육 주 보조금을 살펴보면 2002년도 연방정부 정책 평가(PART)⁵⁾에서 비효과적인 평가를 받았고 결과적으로 이 사업이 학업성취도를 개선시키지 못했음을 알 수 있었음. 따라서 배정되었던 예산을 균등교육법 사업을 효과적으로 달성하기 위한 고등교육에 배정된다면 그 목적을 더욱 잘 달성할 수 있다고 판단하여 균등교육법 사업으로 예산이 배정(임동진 외, 2008, 강현철 외, 2012: 104-5에서 재인용)

5) 대통령실 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)는 2002년에 정부 업무의 효과적 추진상황을 점검하기 위한 평가도구(PART)를 개발하였다. PART는 객관적인 입증자료에 근거하여 정부 업무의 성과를 평가할 수 있도록 고안되었으며, 사업설계·사업추진전략·사업운영·사업결과 등 4개 부문으로 구분되는 일련의 질문을 모든 정부 업무에 일관되게 적용하도록 하였다(최정수, 2005 미국의 정책평가제도 참조)

2. 사회보장정책평가를 위한 과제

□ 정책평가를 합리화하기 위해서는 평가를 위한 계획이 필요. 특히 사회보장제도의 체계적 평가를 위한 계획이 필요

- 기존 정책평가 기획에 대한 검토를 기반으로 사회보장정책평가 기획이 마련되어야 함.
 - 기존 정부업무평가를 위하여 중기(3년 단위) 계획을 수립하고 연간 계획도 마련 중임.
 - 동 계획은 포괄하는 정책의 범위가 매우 넓어서 평가의 전문화를 위한 별도의 추가적 고려가 필요
 - 최근 정책평가의 개편은 연구개발사업에 대한 평가 전문화를 다시 통합하여 평가하는 방식으로 되돌리고 있어서 이러한 문제의식과 방향을 달리 하고 있음.
- 사회보장제도의 특성을 살리는 전문적 정책평가 계획이 마련되어야 함.
 - 현재 정부업무평가위원회를 통하여 수립하고 있으나 정책의 범위가 광범위한 만큼 위원회에 한정하기보다 다양한 의견수렴과정을 거치는 노력이 필요
 - 그리고 계획의 수립에는 사회정책의 위상변화와 규모변화도 고려되어야 할 것

○ 사회보장제도에 대한 평가의 계획은 사회보장위원회의 평가기능에 대한 고려도 필요

- 사회보장제도에 대하여 평가하고 그 결과에 기초하여 정책조정 등 정책적 반영을 하는 역할을 부여받은 사회보장위원회와 정부업무평가위원회의 관계, 그리고 정부업무평가 계획과 사회보장제도 평가계획이 어떻게 역할을 분담하고 협력할 것인지에 대한 논의가 필요
- 사회보장 중기 계획과 그 평가도 고려하여 이후 사회보장정책 평가의 밑그림이 마련될 필요

- 정책평가로 일선 인력의 부담이 가중된다는 비판이 적지 않은 상황에서 이러한 숙고는 더욱 절실

□ 사회정책 중 평가대상의 선정이 보다 체계적일 필요

- 정기적인 평가와 기획에 의한 일시적 심층 평가로 평가대상을 구분할 수 있도록 중장기 기획이 필요함.
- 이러한 기획은 사회적 과제 및 사회정책의 발전방향과 합일되는 정교한 선택이 될 필요
- 이에 대한 준비는 사전 전문가의 분석 및 판단과 관련 기구의 합의 과정을 거치는 것이어야 함.

○ 평가 대상 선정에서 사업군 선정이 보강이 필요

- 평가대상 사회정책의 선정과정에서 개별 정책 뿐 아니라 유사한 목적의 정책군을 중심으로 평가기획이 이루어져야 할 필요
- 예를 들어 근로능력자를 대상으로 하는 근로장려 정책군, 소득보장정책군, 노인의 소득보장정책군, 장애인 소득보장정책군 등
- 이는 국가 정책 전체에 대한 구조화에서 필요한 평가이며 이러한 평가는 사전 준비단계에서부터 관련 연구자들이 협업할 수 있는 기반이 마련되어야 할 것임. 또한 이러한 기반은 상시적인 것이어야 함.

○ 정기적인 평가와 기획에 의한 심층 평가로 평가대상을 구분할 필요

- 평가대상의 선정에서 평가 간 연결이 이루어져야 하는데 예를 들어 기초평가는 심층평가로 연관성을 유지하여 기초평가 중 평가의 결과에 문제가 있는 경우 심층평가의 대상사업이 될 수 있어야 할 것

□ 사회보장제도에 대한 평가는 기본적인 평가지침을 두어 평가의 수준과 심도를 조율할 수 있도록 하는 것이 적절

- 사회보장제도 평가의 기본적인 내용을 제시할 수 있을 것임.
- 사회보장평가의 일차적 내용은 「사회보장기본법」의 기본이념(2조)을 구현

하는지 여부, 평가대상 사업이 효과를 거두고 있는지를 평가하는 데 초점을 맞추게 될 것

- 지표를 제안할 때는 각 제도가 제도별 특수성이 있고 따라서 구체적 평가지표의 구성은 제도별로 상이하게 된다는 점을 이해하고 그 여지를 중요하게 고려하고 제공
- 정책 형성과 평가계획이 정책설계에 담겨있는지 등도 고려
 - 미국의 정책평가 지표(Program Assessment Rating Tool: PART)의 설계에 대한 평가내용을 참고

〈참고〉 OMB'S PART(Program Assessment Rating Tool) Questions		
질 문		응 답
1. 사업설계 Program Purpose and Design (배점: 20점/100점)		(질문별)
1.1 사업목적의 명료성		예/아니오
1.2 문제/관심/요구 등 구체적 사업추진배경		
1.3 기존사업과의 중복성		
1.4 사업의효과/효율을 저해할수 있는 설계상의 결함		
1.5 목표집단/사업목적에 향한 자원의 실질적인 투입		
2. 사업추진전략 Strategic Planning (배점: 10점/100점)		(질문별)
2.1 사업결과/사업목표에 근간을 둔 구체적 중장기 성과목표		예/아니오
2.2 중장기 성과목표와 관련된 구체적 대상집단 및 일정계획		
2.3 중장기 성과목표를 향한구체적연차별 성과목표		
2.4 연차별 성과목표와 관련된 구체적 대상집단과 기준치		
2.5 연차별 및 중장기성과목표에 대한 사업관계자의 합의		
2.6 적정규모 및 질적수준의 정기자체평가계획		
2.7 예산과 연차별/중장기 성과목표와의 연계 및 구체적 자원요구내역		
2.8 사업추진 전략상 미진한 점에 대한 개선대책		
3. 사업운영 Program Management (배점: 20점/100점)		(질문별)
3.1 적절한성과정보의 정기적인수집및 성과개선을위한 수집정보의활용		예/아니오
3.2 비용, 추진일정, 성과측면에서의책임경영		
3.3 예산의적기배정 및합목적적지출		
3.4 사업추진의효율성/비용효과성 평가		
3.5 관련사업과의유기적인 관계		
3.6 엄격한회계관리		
3.7 사업운영상미진한 점에대한개선대책		

4. 사업결과 Program Results/Accountability (배점: 50점/100점)	(질문별)
4.1 증장기성과목표 달성을 향한 적절한 진전	충분히있음 상당히있음 약간 있음 없음
4.2 연차별성과목표의 달성	
4.3 연차별성과목표의 달성과 동시에 사업추진의 효율성/비용효과성 증대	
4.4 유사한 목표하에서 추진되는 공공 및 민간사업과의 성과비교	
4.5 적정규모 및 질적수준의 자체평가결과	
주: 정부직접사업(direct federal programs)에 대한 질문으로 기타 업무유형은 자료 참조. 자료: OMB's PART Questions HYPERLINK "http://www.john-mercator.com/part_questions.htm" (http://www.john-mercator.com/part_questions.htm)	

□ 정책평가범위와 지표의 구성 등 정책 평가에 대한 사회적 합의를 도출하는 기제도 마련

○ 정책 평가는 그 평가의 객관성에 대한 수용, 그리고 결과의 반영이 이루어져야 함.

○ 평가의 설계부터, 수행 전반에서 이를 수용할만한 과정이 전제되지 않으면 결과의 수용은 매우 어려울 수 있음.

○ 사회보장제도의 평가에는 여러 이해집단이 관여되어 있기 마련. 관계부처, 정책 수혜자, 재원제공자, 정책 집행 관여자 등이 이해집단들의 협의가 정책 개선에 반드시 전제되어야 함.

○ 이러한 기반을 마련하자면 정책평가에서도 평가결과에 대한 이해를 높이기 위하여 평가과정, 평가방식에 대한 논의가 공유되어야 할 것

□ 사회보장제도의 평가에서는 필요한 자료에 대한 확인과 자료 생산의 계획을 동반하는 평가의 설계가 필요

○ 끝으로 정책평가에서 평가를 수행하는데 있어 가장 큰 어려움을 초래하는 요인 중 하나는 자료의 부족

○ 정책평가의 계획은 이러한 자료생산이 가능한 시점을 고려한 것이 되어야 하고 자료의 생산과 구축을 위하여 해당 정책부서 및 부처 뿐 아니라 이러한 정책부처 간 조정을 담당한 총리실의 노력도 병행되어야 할 것

- 특정 자료의 경우 해당 부처의 소관사항 밖에서 생산되고 보완될 수 있기 때문
- 재정사업 심층평가에서 이미 적용하고 있는 ‘평가 사업군 사전예고제’를 적극 수용하여야 할 것
 - 우리나라의 자료생산과 관리의 수준은 아직 충분하게 발전한 상황이 아니라는 점을 고려하고 각 부처의 부담을 줄이기 위하여 평가 대상 사업 사전예고제를 실시하여야 할 것
 - 예를 들어 사회서비스 영역의 상당수의 제도는 당장 그 제도를 평가하기 위하여 필요한 자료의 축적이 이루어지지 않은 상태
 - 평가예정사업을 관계부처에 사전 통보하여 일정 기간 자료축적 후 평가를 실시하는 제도인 사전예고제를 운영하여 자료의 축적, 준비의 시간을 제공하는 것이 필요. 특정 사업의 경우는 그 예고를 1년 전이 아니라 실정에 따라 2년 전으로 하는 제도별 예고시한을 두는 것도 고려
- 객관성과 전문성을 확보한 평가의 실질적인 기반을 마련할 필요
 - 사회보장제도의 평가를 진행하기 위해서는 전문화된 평가기구, 평가인력, 그리고 적절한 평가예산의 마련을 필요
 - 사회보장제도로 특화된 전문적 평가에 대한 중장기 기획과 전문평가기구의 구조화, 그리고 평가를 위한 소프트웨어의 개발이 지속적으로 추진되어야 할 것
 - 「사회보장기본법」 제20조 사회보장위원회는 ‘사회보장제도의 평가 및 개선’ 등에 대하여 심의 조정한다고 규정
 - 향후 사회보장위원회가 또는 사회보장위원회가 지정 위탁하는 평가 전문기관이 이러한 역할을 할 수 있도록 인프라를 마련하여야 할 것

제 3 장

사회보장사업의 분류와 평가 방법

제1절 사업군의 의미와 사업군별 평가의 특징

제2절 사업군 분류의 원칙

제3절 사업군별 특성 분포

3

사회보장사업의 분류와 평가 방법 <

제1절 사업군의 의미와 사업군별 평가의 특징

1. 사회보장 사업의 다양성과 사업별 평가의 한계

□ 사회보장사업의 범위

- 사회보장사업은 정부의 사업 가운데 사회보장 기능을 수행하는 사업이라고 볼 수 있음.
 - 사회보장사업의 구체적 범위를 어디까지로 한정할 것인가를 두고 다양한 논의가 있을 수 있으나, 이와 관련된 본격적 논의는 본 연구의 범위를 벗어남.
 - 참고로 <사회보장기본법> 상에서 사회보장이란 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다”고 규정(제3조 1호)
 - 또한 같은 법 2조에서 “사회보장은 모든 국민들이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하는 것을 사회보장의 기본 이념으로 한다”고 제시(제2조)
 - 사회보장사업을 타 사업과 구분하는 가장 중요한 근거는 기능적 측면으로써, 국민들을 사회적 위험으로부터 보호하거나 또는 국민들이 건강한 사회의 일원으로 생활하는 데 필요한 욕구를 지원해주는 기능을 의미한다 할 수 있음.
- 2015년 현재 우리 정부가 시행중인 사회보장 사업에 대한 평가 방향을 모색하는 것이 본 연구의 기본적 목표인 만큼, 본 연구에서 규정하는 사회보장사업은

다음과 같은 범위 하에서 한정하고자 함.

- 사회보장위원회의 관리 대상인 360개 중앙정부 사업(2015년 현재)
- 제1차 사회보장기본계획(2014~2018)에 포함된 사업
- 공적연금(특수직역연금 및 국민연금), 건강보험, 고용보험, 산재보험, 장기요양보험 등 5대 사회보험
- 이상의 중앙정부 사업들과 유사한 기능을 수행하는 지방정부의 사업

□ 사회보장사업의 구분

- 사회보장사업은 각 사업별로 매우 다양한 특성을 지니고 있으며, 이 가운데 어떤 특성을 기준으로 구분하는가에 따라 그 유형도 매우 다양한 방식으로 구별될 수 있음.
- 사회보장사업을 구분할 수 있는 다양한 요인들은 다음과 같음.
- (기능) 어떤 위험으로부터 국민을 보호하고자 하는가, 혹은 어떤 욕구를 지원하고자 하는가
 - 질병예방 및 치료, 돌봄 및 보호, 교육, 고용유지와 취업지원, 빈곤예방 및 기본적 생활 보장 등
- (대상) 어떤 대상을 보호하고자 하는가
 - 생애 주기 상 어떤 연령대(예, 유아, 아동, 청소년, 중장년, 노년 등)를 대상으로 하는가
 - 어떤 인구사회학적 특성(예, 성별, 장애 여부, 지역, 취학 여부 등)을 지닌 집단을 대상으로 하는가
 - 어떤 경제적 특성(예, 실업자, 은퇴자, 자영업자 등)을 지닌 집단을 대상으로 하는가
 - 어떤 소득계층(예, 빈곤층, 차상위층 등)을 대상으로 하는가
 - 개인과 가구 중 무엇을 보호의 단위로 하는가
- (급여유형) 어떤 수단으로 국민들을 지원하고자 하는가

- 현금의 직접 지원, 현금 지출의 할인 또는 감면, 서비스의 직접 지원, (무형의 서비스를 제외한) 현물의 직접 지원 등
- (전달체계) 어떤 방식으로 급여를 국민들에게 전달하는가
 - 공공, 민간 등
- (재원) 어떤 재원을 근거로 시행되는 사업인가
 - 일반회계, 특별회계, 기금, 조세지출 등
- (부처) 어느 부처의 사업인가

□ 사회보장 사업의 다양성에 따른 사업별 평가의 한계

- 이와 같이 개별 사업의 구체적 내용이 매우 다양한 요인에 의해 영향을 받는바, 실제로 기능이 유사한 사업 간에도 대상이 상이하거나 급여의 내용이 다른 경우가 대부분임.
 - 위의 요건 가운데 어느 한 가지라도 다를 경우 엄밀한 의미에서 동일사업으로 간주되기 어려움.
- 특히 개별 사업이 대상자 선정 요건에 다양한 기준을 적용할 경우 각 사업의 대상자군은 매우 협소하게 정의됨.
- 사회보장사업들이 계기적으로 생성되는 과정에서 예산의 제약을 고려하여 대상자를 협소하게 정의하는 경우가 많았으며, 이것이 사업수의 증가로 귀결되는 요인으로 작용했다고 볼 수 있음.
- 이러한 차별성을 반영하여 사회보장사업에 대한 평가를 사업별 평가로 진행할 경우 전체 국민에 대해 사회보장제도가 얼마나 효과적으로 기능을 수행하는지 판단하기 어려울 수 있음.
 - 개별 사업에 대한 평가에서는 사업 대상자 집단에 대해서만 효과를 평가하는 것이 타당할 것임.
 - 그런데 개별 제도의 대상자가 파편적으로 설정되어 있다면 전체 국민들 가운데 어떤 집단이 사회보장사업의 보호를 받고 있으며 어떤 집단

이 그렇지 않은지를 파악할 수 없음.

- 보호 대상여부에서만 아니라 보호(지원)의 정도에서도 어떤 집단이 충분히 받고 있는지 어떤 집단이 그렇지 않은지를 파악할 수 없음.
- 결과적으로 개별 사업단위로 평가를 한다면 사업 설계 시 대상에서 제외된 집단에 대해 사회보장제도가 어떤 보호를 하는지에 대해서는 평가가 불가능해질 것임.

○ 따라서 개별 사업들이 대상에서 제외시킨 집단을 포함하여 보호가 필요한 모든 집단들에 대해 사회보장제도의 기능을 평가하기 위해서는 다수의 사업을 묶어 하나의 단위로 평가하는 것이 바람직

2. 사업군의 의미와 사업군 평가의 장점

□ 사업군의 의미

- 사업군이란 일정한 특성을 공유하는 사업들의 집합(묶음)라고 정의할 수 있음.
- 사회보장사업의 경우 사업의 특성이 매우 다양한 요인(기능, 대상, 급여유형 등)에 의해 설명되는 바, 어떤 요인에 우선적으로 주목할 것인가가 사업군을 구분하는데 중요함.
 - 예를 들어 사업의 주체를 기준으로 사업군을 구분한다면, 각 사업군은 특정 부처에 의해 수행되는 사업들의 묶음이 될 것임.
 - 성과평가에 초점을 맞춘 경우 사업군 구분에서는 동일한 목표를 지향하는 지 여부가 중요한 기준이 될 것임.
- 평가를 전제로 하였을 때 어떤 기준으로 사업군을 분류할 것인가가 평가의 방향 및 내용과 직접적으로 연결되는 바, 이는 다음 절에서 상세히 논의할 것임.
- 한편, 사업군을 유사·중복 사업들의 묶음으로 이해할 경우 중복조정의 잠재적 대상 집단으로 볼 수 있으나, 이러한 접근은 매우 신중할 필요가 있음.
 - 그 이유는 유사한 기능을 수행한다는 자체가 사업간 조정의 근거가 될 수 없기 때문임.

- 사업군 내의 각 사업들이 상호 보완적 관계를 형성하면서 사업군 공통의 목표 달성도를 더 높이고 있는 경우가 있을 수 있음.
- 이러한 경우 하나의 사업군에 포함된다는 사실만으로 유사·중복 해소의 대상으로 간주된다면 이는 사회보장기능 강화에 역행하는 결과로 귀결될 위험성이 있음.

□ 사업군 평가의 의미

- 사업군을 단위로 평가한다는 것은 사업군 내에 포함된 사업들이 종합적으로 수행한 기능에 대한 평가를 의미함.
 - 동일한 사업군으로 분류된 다수의 사업들을 각각 평가하는 것이 아니라는 점을 유의할 필요
 - 물론 사업군 평가를 위해서는 개별 사업의 특성과 성과 등에 대해 면밀히 검토하는 작업이 전제되어야 할 것이나, 평가의 대상이 개별 사업이 되는 것이 아님.
 - 사업군 평가에서 평가의 결과는 개별 사업 단위로 제시되지 않고 사업군 전체에 대해서만 제시됨.
- 개별 사업들이 하나의 묶음으로써 동일한 목표를 잘 수행하고 있는지 여부를 평가

□ 사업군별 평가의 장점

- 개별 사업의 설계상 한계를 파악하는 데 용이
 - 개별 사업이 설계 단계에서 사업대상과 목표를 제한적으로 설정할 경우, 개별 사업의 성과는 높을 수 있으나 사업대상에서 배제된 좀 더 포괄적인 목표나 광범위한 정책 수요자층에 대한 효과는 고려되지 않게 됨.
 - 다수의 사업을 묶어 평가할 경우 대상자 집단의 범위는 좀 더 폭넓게 정의될 것이며, 이 과정에서 각 사업이 설계에서 배제한 집단이 얼마나 되는지 그리고 그 집단에 대한 정책 효과는 어떠한지 파악할 수 있게 됨.

- 이는 다시 말해 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 평가에 더 근접해질 수 있음을 시사함.
 - 사업을 시행하는 부서(사업주체 = 공급자)의 관점에서가 아니라 사회보장 제도의 보호를 받아야 하는 국민(사업대상 = 수요자)의 관점에서 사업의 성과를 평가
- 공급자 중심의 평가, 개별 부처 대상 평가에서 벗어나으로써 기존의 정책평가와도 차별성을 분명히 할 수 있음.
- 또한 사업간 관계 자체를 평가의 대상으로 설정할 수 있음.
 - 사업군 공통의 목표를 수행하는 데 있어서 동일 사업군 내 사업들 간에 보완관계가 존재하는지 혹은 상충관계가 존재하는지 파악할 수 있음.
 - 사회보장사업의 이른바 ‘유사·중복 조정’은 사업군 내 사업들 사이에 상충관계가 존재하거나 적어도 보완관계가 존재하지 않는 경우에만 설득력을 얻을 것임.
 - 따라서 사업간 관계 조정이나 개별 사업의 조정을 위해서도 사업군별 평가는 필수적이라 할 수 있음.

□ 사업군 평가의 한계

- 반면 사업군 평가는 다음과 같은 한계를 지님.
- 우선 사업군의 분류 단계에서부터 평가자의 주관적 판단이 작용한다는 사실은 부인할 수 없음.
 - 어떤 특성을 기준으로 사업군을 구분할 것인가(어떤 요인을 공통요인으로 설정할 것인가)하는 것은 곧 평가의 방향과 직결됨.
 - 평가의 방향에 따라 사업군의 구분 기준과 사업군 구성 내용이 달라질 수 있음.
- 개별 사업에 비해 사업군이 지향하는 목표는 좀 더 추상적이고 사업군의 대상은 좀 더 포괄적일 수밖에 없고, 그 결과 공통의 목표에 대한 개별 사업의 책임

성을 어떻게 볼 것인가가 쟁점이 될 수 있음.

- 개별 사업을 평가하는 데 적합한 자료와 사업군을 평가하는데 적합한 자료에는 차이가 있을 것임.
 - 개별 사업 평가에 적합한 자료는 존재할 수 있으나 사업군에 포함된 모든 사업들을 평가하는 데 적합한 자료는 존재하지 않을 수도 있음.
- 반대로 개별 사업 평가에 적합한 자료는 없어도 사업군 효과를 포괄적으로 파악하는데 적합한 자료가 존재하는 경우도 있음.
 - 예, 개별 현금지원 사업의 효과를 살펴볼 수 있는 소득통계 미시자료는 없지만 공적이전소득의 효과를 분석할 수 있도록 하는 미시자료는 다수 존재
- 하지만 이러한 한계는 사업군 분류기준과 평가 방향 사이의 연관성을 높이고 사업군의 수를 세분화함에 따라 큰 제약으로 작용하지 않을 수도 있을 것임.

제2절 사업군 분류의 원칙

1. 평가대상 사업의 범위와 사업군 기본 분류

□ 평가 대상 사업의 범위

- 앞서 1절에서 언급한 바와 같이 사회보장 사업의 범위 안에는
 - 사회보장위원회의 360개의 사업 이외에도
 - 1차 사회보장기본계획에 포함된 그 밖의 사업
 - 주요 사회보험제도 급여사업(공적연금, 건강보험, 실업급여, 산재보상급여 등)
 - 기타 지자체 시행 사회보장사업 등이 포함됨.
- 이 가운데 사회보험급여 사업의 경우 사회보장제도에서 차지하는 비중은 매우 높지만, 급여의 효과와 관련하여서는 이미 관련 기관의 평가가 존재함에 따라 평가 대상에서 제외

- 다만 사회보험 관련 사업 중 급여 제공 사업이 아닌 기타 사업은 평가 대상에 포함함.

- 지자체 시행사업의 경우 평가의 필요성은 존재하나, 사업의 평가에 필요한 (지역적 특수성을 포함하는) 자료의 한계와 평가 작업의 우선성 등을 고려하여 당분간 평가의 대상에서 제외

- 다음에서는 우선적으로 360개 사업에 대해 사업군을 일차로 분류하고자 함.

- 사회보장기본계획상 추가된 사업은 360개 사업구분에 대한 최종적 분류가 이루어진 후, 각 사업군에 기본계획상의 사업을 추가하는 방식으로 분류할 예정

□ 기능에 따른 구분의 적용

- 1절에서 언급한 바와 같이 사회보장 사업을 구분하는 기준은 매우 다양할 수 있으며, 따라서 사업군을 구분하는 방식 역시 다양하게 적용 가능

- 이 가운데 사회보장 사업의 기능에 따른 구분은 사회보장 사업의 목표와 직접적으로 연결

- 사회보장 사업의 기능 구분은 각 사업이 국민들의 어떤 욕구를 지원하고자 하는가에 따른 구분이며

- 따라서 위험으로부터의 보호와 욕구의 지원이란 사회보장사업의 목표를 가장 잘 반영하는 구분 기준이라고 볼 수 있음.

- 기능의 구분은 크게 교육, 돌봄, 건강의료지원, 고용, 주거, 문화여가, 생활지원, 생계, 재해지원 등으로 이루어짐.

□ 대상자 특성을 고려한 기준

- 대상자를 구분하는 기준은 매우 다양할 수 있으나, 생애주기별로 욕구의 내용과 정도가 달라지는 점을 구분하여 생애주기를 기본으로 대상자 구분

- 생애주기는 영유아(18), 아동·청소년(28), 전체 아동(47), 성인(160), 노인(35), 전체(72) 등으로 구분될 수 있음.

○ 성별, 경제활동상태, 소득계층 등에 따라 더 세분화된 대상구분을 둘 수 있으나 지나치게 세분화된 대상구분에 따라 사업군 내 사업의 수가 감소할 경우 사업군 평가의 취지가 감소할 우려

– 따라서 대상자 구분 기준 중 욕구의 내용과 분포를 가장 잘 대표할 수 있는 생애주기별 구분을 적용

○ 이는 사회보장법의 상의 생애주기별 맞춤형 사회보장(제3조 5호)이라는 취지에도 상응하는 것이라 할 수 있음.

□ 기능 및 대상에 따른 사업군의 분포

○ 360개 사회보장 사업의 분포는 다음 <표 3-1>과 같음.

<표 3-1> 사회보장 사업군별 사업분포

생애주기 기능	영유아	아동·청소년	전체아동	전체성인	노인	전체	계
교육	0	6	19	12	1	3	41
돌봄	13	11	19	3	9	2	57
건강의료	4	4	6	20	4	27	65
고용	0	1	0	46	5	0	52
주거	0	0	0	26	0	8	34
생활지원	1	6	3	13	8	24	55
생계	0	0	0	21	3	5	29
재해보상	0	0	0	19	5	3	27
계	18	28	47	160	35	72	360

○ 8개 기능과 7개 생애주기로 구분했을 때 56개의 사업군이 도출될 수 있으나, 실제 해당 사업이 존재하는 사업군의 수는 34개임.

– 일부 기능의 경우 특정 생애주기에는 해당 사업이 없을 수 있기 때문(예, 영유아 대상 고용지원 등)

□ 34개 사업군별 기본적 특성은 아래 <표 3-2>과 같음.

- 사업의 수가 가장 많은 사업군은 전체 성인 대상 고용지원 사업군(46개)
- 예산이 보고된 사업을 이용하여 사업군별 예산을 비교하였을 때 예산(비중)이 가장 높은 사업군은 성인 대상 주거지원 사업군이며 다음 영유아-돌봄, 노인-생계, 전체인구-건강의료 등의 사업군임.
 - 반면 예산비중이 가장 낮은 사업군은 노인-교육, 아동청소년-고용, 영유아-생활지원 등 해당 사업이 1개인 사업군임.
- 관련부처수가 가장 많은 사업군은 전체인구 대상 생계지원(8개), 주거지원, 고용지원 사업군, 그리고 전체 아동 대상 교육지원 사업군(이상 7개) 등의 순임.

<표 3-2> 사회보장 사업군별 특성 (2014년 기준)

일련 번호	사업군		사업 수	예산비중	예산 순위	관련 부처 수
	기능	생애주기				
1	교육	아동청소년	6	0.93	14	2
2	교육	전체아동	19	1.89	11	7
3	교육	전체성인	12	6.99	5	4
4	교육	노인	1	0.00	34	1
5	교육	전체	3	0.03	28	2
6	돌봄	영유아	13	16.38	2	4
7	돌봄	아동청소년	11	0.84	15	3
8	돌봄	전체아동	19	0.63	17	2
9	돌봄	전체성인	3	0.13	23	3
10	돌봄	노인	9	1.06	13	2
11	돌봄	전체	2	0.81	16	1
12	건강의료	영유아	4	0.02	29	1
13	건강의료	아동청소년	4	0.01	30	3
14	건강의료	전체아동	6	0.47	20	3
15	건강의료	전체성인	20	3.72	8	4
16	건강의료	노인	4	0.05	24	1
17	건강의료	전체	27	8.66	4	2
18	고용	아동청소년	1	0.00	33	1
19	고용	전체성인	46	2.20	10	7
20	고용	노인	5	0.63	18	2
21	주거	전체성인	26	28.12	1	8
22	주거	전체	8	0.15	22	5
23	생활지원	영유아	1	0.01	32	1
24	생활지원	아동청소년	6	0.03	27	2
25	생활지원	전체아동	3	0.05	25	3
26	생활지원	전체성인	13	0.18	21	6
27	생활지원	노인	8	0.04	26	3
28	생활지원	전체	24	0.63	19	6
29	생계	전체성인	21	2.94	9	10
30	생계	노인	3	9.78	3	2
31	생계	전체	5	5.31	7	1
32	재해보상	전체성인	19	6.19	6	6
33	재해보상	노인	5	1.10	12	2
34	재해보상	전체	3	0.01	31	2

2. 평가 대상의 사업군 추가적 분류

□ 평가를 위한 사업군 조정 및 추가구분의 필요성

- 위의 <표 3-2>와 같은 사업구분은 사업군별 사업수의 편차가 크고 일부 사업군의 경우 단일 부처의 사업으로만 구성되어 있는 등 문제 존재
 - 단일 사업군 내에 지나치게 많은 수의 사업이 포함될 경우 평가의 시간 및 비용 부담이 발생할 뿐만 아니라 평가 방법의 이질성으로 인해 유의미한 평가에 제약을 받을 수 있음.
 - 반대로 단일 사업군 내에 포함된 사업의 수가 적거나 단일 부처 사업의 사업만 존재하는 경우 사업군 평가가 사업별 평가, 부처 평가로 해석될 우려가 있음.
- 따라서 기능별, 생애주기별 사업군 구분 원칙은 유지하되, 평가의 실효성을 높이기 위해 위한 평가대상 단위에 대한 추가적 조정 필요
 - 예를 들어 해당 사업이 소수인 일부 사업군의 경우 기능이 유사하거나 생애주기가 같은 타 사업군에 포함시켜 평가할 수 있을 것임.

□ 특수 집단 대상 사업의 제외

- 특수 집단을 대상으로 시행되는 사업의 경우 대상이 매우 소수이거나 대상자 전수를 대상으로 시행되고 있어 타 사업들과 함께 평가할 경우 평가 결과의 해석에 혼란을 줄 수 있음.
 - 예, 국가유공자, 북한이탈주민, 특수 질환자 등
- 또한 사업대상자에 대한 접근이 제한적이어서 성과 평가가 어려울 수 있음.
 - 특정 대상자에 대한 사업이 단일 부처에 의해 시행되는 경우가 있어 부처 평가의 성격으로 오해될 가능성
- 이에 따라 360개 사업 중 제외된 사업의 목록은 아래 <표 3-3>과 같은 55개 사업임.

<표 3-3> 기본평가 제외 사업 목록

사업명	관련 부처 (사업수)
(국가유공자등)재해위로금지급, (군인경찰) 재해보상금, (독립유공자등)단순수훈유족생계부조금(제수비 포함), (국가유공자등)양로보호, 국가보훈대상자 지원(수업료면제), (국가유공자등)위탁병원진료, (국가유공자등)보훈병원진료, 국가보훈대상자 보훈장학금, 국가보훈대상자학습보조비지급, 국가보훈대상자 취업능력개발지원, (국가유공자)의료급여증발급, (국가유공자등)취업지원, (독립유공자)영주귀국정착금, (국가유공자등)사망일시금, (국가유공자)보철구지급, (국가유공자등) 민영교통시설이용(버스,내항여객선,KTX등), 국가유공자 등 LPG차량 세금인상분 지원, (국가유공자등)애국지사특별예우금, 보훈요양원 이용 본인부담금 지원, (국가유공자등)장기요양급여이용지원, (독립유공자등) 손자녀가계지원비, (국가유공자등)생활조정수당, (국가유공자등)대부지원, (국가유공자등)간호수당, (국가유공자등)무공영예수당, 6.25자녀수당, 참전명예수당, (국가유공자등)보상금, (국가유공자)재가복지지원, 중장기복무제대군인법률구조지원, 장기복무제대군인 취업지원, 장기복무제대군인 수업료보조, 제대군인 전직지원금, 제대군인 대부지원, 고엽제 특별지원, 고엽제 환자2세수당, 고엽제 후유의증수당	보훈처 (37)
(일본군위안부피해자) 생활안정 및 기념사업	여가부 (1)
탈북학생 교육지원	교육부 (1)
(북한이탈주민)사회보장 지원, (북한이탈주민)교육지원, (북한이탈주민) 주택알선 지원, (북한이탈주민)정착금 지원, (북한이탈주민)취업 지원, (북한이탈주민)생활안정지원, (북한이탈주민)교육비 지원, (북한이탈주민)자립자활지원 (북한이탈주민)상담 지원, 남북피해자 지원	통일부 (10)
개발제한구역 거주민 생활비용보조사업	국토부(1)
한센인 피해자지원, 원폭피해자지원, 의사상자 지원, 입원명령결핵환자 의료비 및 부양가족생활보호비 지원, 사할린한인지원	복지부(5)

□ 기능 및 대상자 구분 기준의 탄력적 적용

- 교육 기능의 경우 대상자가 학령에 따라 구분되는 것이 일반적임에 따라 생애주기 대신 학령 구분을 적용
 - 또한 학령별로 지원 사업의 내용이 크게 달라짐에 따라 초·중·고생 교육비지원, 대학생 장학금지원, 성인평생학습지원 등 3개 사업군으로 구분
- 동일 기능에 대해 대상자 집단각 생애주기별로 고루 존재하는 돌봄사업의 경

우 생애주기 구분을 유지

- 다만 각 생애주기별 특성에 따라 필요할 경우 돌봄과 보호기능을 구분
- 영유아보육지원, 아동돌봄, 아동 및 청소년 보호, 성인돌봄, 성인(안전)보호 등 5개 사업군으로 구분

○ 건강 및 의료지원 사업군은 생애주기에 따라 아동건강지원, 노인건강지원, 일반건강지원 일반 등으로 구분될 수 있는데, 이 중 일반 건강지원 사업군을 다시 둘(취약계층의료비지원, 질환예방 및 치료지원)로 세분하여 모두 4개 사업군으로 구분

○ 고용부문 사업의 경우 동일 기능 내에 이질적 사업이 다수 존재하면서 생애주기는 특정 시기에 집중됨.

- 따라서 기능을 세분화하는 방식으로 사업군 구분사업수가 많은 이질성이 존재하는 경우(고용의 경우) 기능을 세분
- 고용장려금, 직접일자리제공, 고용서비스, 직업훈련, 창업지원 등 5개 사업군으로 구분

○ 주거지원 사업 역시 성인 대상 사업에 편중되어 있는바, 생애주기보다는 기능구분을 세분화하여 적용

- 주거비 지원, 주택개량지원, 공공임대주택 공급 등 3개 사업군

○ 대상이 유사한 일부 기능(생활지원, 재해 보상 등)을 통합하여 자립생활지원, 가족 및 지역복지서비스 지원, 문화 및 여가활동 지원, 재해 및 기타 피해 보호 등 4개 사업군으로 구분

○ 마지막으로 기초생활보장 사업군은 기초생활보장사업군, 노인장애인 생계지원 사업군, 기타 생계지원 사업군 등 3개로 구분

○ 이상과 같이 구분된 27개 사업군별 사업의 목록은 〈부표 1〉 과 같음.

제3절 사업군별 특성 분포

1. 사업군별 사업 분포

□ 사업군별 사업수 분포

- 아래의 <표 3-4>는 305개 사업에 대해 사업군을 구분한 결과, 각 사업군별 사업의 수와 비중, 그리고 관련 부처의 수를 보여줌.
- 사업군 평가를 전제로 재분류한 사업군 구분에서 사업의 수가 가장 많은 사업군은 아동청소년보호 사업군(29개)이며, 다음 취약계층의료비지원(25개), 초중고 교육비지원, 창업지원(이상 16개)의 순임.
 - 사업 수가 가장 적은 사업군은 다음 노인건강의료지원(5개)이며 다음으로 노인장애인생계지원, 재해 및 기타 피해보상 등의 사업군이 5개의 사업을 보유

□ 사업군별 관련 부처의 분포

- 주택개량지원 사업군과 기타 생계지원 사업군이 6개의 부처가 관련되어서 가장 다부처 관련 사업군으로 나타남.
 - 반대로 노인건강의료지원과 성인돌봄(이상 복지부), 공공임대주택건설(국토부) 등의 사업군은 단일 부처 관련 사업군임.

<표 3-4> 평가 대상 사업군별 사업수 및 관련 부처 수

일련번호	사업군명	사업수(개)	사업수비중(%)	관련부처수(개)
1	초중고교육비지원	16	5.3	5
2	대학생학비지원	8	2.6	4
3	성인평생학습지원	10	3.3	3
4	영유아보육지원	14	4.6	4
5	아동돌봄	10	3.3	3
6	아동청소년보호	29	9.5	3
7	성인돌봄	8	2.6	1
8	성인안전보호	13	4.3	4
9	아동건강의료지원	13	4.3	4
10	노인건강의료지원	4	1.3	1
11	취약계층의료비지원	25	8.2	3
12	질환예방및치료지원	15	4.9	2
13	고용장려금	12	3.9	3
14	직접일자리제공	10	3.3	4
15	고용서비스	9	3.0	3
16	직업훈련	6	2.0	2
17	창업지원	12	3.9	3
18	주거비지원	9	3.0	4
19	주택개량지원	15	4.9	6
20	공공임대주택공급	8	2.6	1
21	자립생활지원	10	3.3	4
22	가족및지역복지서비스지원	10	3.3	4
23	문화여가생활지원	7	2.3	3
24	재해및기타피해보호	5	1.6	5
25	기초생활보장	9	3.0	2
26	노인장애인생활보장	5	1.6	2
27	기타 생계지원	13	4.3	6

□ 사업군별 예산 및 대상자 분포

- 아래의 <표 3-5>는 평가대상 27개 사업군별 예산 및 대상자의 비중을 비교함.
 - 27개 사업군별 예산 및 대상자 수의 계산에는 2014년 기준 305개 사업별 정보가 이용됨.
 - 개별 사업관련 기본 정보에서 예산이나 대상자 관련 정보가 누락된 경우 결측값으로 처리되어 계산됨.
- 사업군 예산 총액을 비교하였을 때 예산 비중이 높은 사업군은 영유아 보육(17.8%), 공공임대주택사업군(16.2%), 주거비지원 사업군(14.0%)의 순
 - 반대로 예산 비중이 작은 사업군은 자립생활지원 사업군, 성인평생학습지원 사업군, 직업훈련사업군 등으로 모두 0.1% 이하의 비중을 보임.
- 사업대상 인원(개인 수)으로 비교하였을 때 영유아 보육사업군의 대상자수는 전체 305개 사업 대상자의 약 99.6%를 차지
 - 이 사업군을 제외하고 비교하였을 때 대상자의 비중이 다음으로 높은 사업군은 질환예방 및 치료지원 사업군(19.4%), 아동건강의료지원 사업군(15.0%) 등으로써, 주로 건강의료지원 사업군이 대상자가 많음.
- 사업대상자를 가구단위로 보면 공공임대주택건설 사업군이 전체의 95.9%로 절대 다수를 차지
 - 이 사업군을 제외하고 비교하였을 때 기초생활보장사업군(25.3%), 주거비지원사업군(23.9%) 등이 다음으로 대상 가구가 많은 사업군임.
- 기관 지원의 경우 절대적 비중을 차지하는 기타생계지원 사업군(94.7%)을 제외하면 아동건강의료지원 사업군(25.3%), 아동돌봄사업군(25.0%)가 대상 기관의 수가 많은 것으로 나타남.

<표 3-5> 평가 대상 사업군별 예산 및 대상자 비중(2014년 기준)

사업군	예산 비중	예산 비중 순위	개인 비중	개인 비중 2	개인 비중 순위	가구 비중	가구 비중 2	가구 비중 순위	기관 비중	기관 비중 2	기관 비중 순위
초중고교육비지원	2.9	8	0.0	4.9	7	0.3	7.2	6	0.0	0.0	19
대학생학비지원	7.6	6	0.0	9.6	6	.		.	.		.
성인평생학습지원	0.0	26	0.0	1.8	14	0.0	0.5	14	0.0	0.0	18
영유아보육지원	17.8	1	99.6		1	.		.	0.7	12.5	5
아동돌봄	1.3	13	0.0	2.4	13	0.1	3.4	9	1.3	25.0	3
아동청소년보호	0.4	18	0.0	0.6	20	0.0	0.5	13	1.3	24.1	4
성인돌봄	2.0	11	0.0	0.9	17	0.2	5.9	7	.		.
성인안전보호	0.2	23	0.0	3.2	10	0.2	4.5	8	0.1	1.7	8
아동건강의료지원	0.6	14	0.1	15.0	3	.		.	1.3	25.3	2
노인건강의료지원	0.1	25	0.0	0.2	21	.		.	.		.
취약계층의료비지원	11.1	5	0.1	12.8	4	0.5	11.2	5	0.0	0.2	13
질환예방및치료지원	0.5	15	0.1	19.4	2	.		.	0.1	1.2	9
고용장려금	2.1	9	0.0	0.9	16	.		.	0.0	0.8	11
직접일자리제공	1.8	12	0.0	0.9	18	.		.	0.2	3.7	6
고용서비스	0.3	19	0.0	0.0	24	.		.	0.0	0.5	12
직업훈련	0.1	24	0.0	0.0	25	.		.	0.0	0.2	14
창업지원	0.3	21	0.0	0.1	23	.		.	0.0	0.1	16
주거비지원	14.0	3	0.0	2.6	12	1.0	23.9	3	.		.
주택개량지원	0.4	17	.		.	0.6		4	0.1	1.1	10
공공임대주택택공급	16.2	2	0.0	0.0	26	95.9		1	.		.
자립생활지원	0.0	27	0.0	0.2	22	.		.	0.0	0.1	15
가족및지역복지서비스 지원	0.5	16	0.0	4.8	8	0.0	0.8	12	0.2	3.3	7
문화여가생활지원	0.2	22	0.0	9.7	5	0.0	0.0	15	0.0	0.0	17
재해및기타피해보호	0.3	20	0.0	0.8	19	0.0	1.2	10	.		.
기초생활보장	5.8	7	0.0	3.1	11	1.0	25.3	2	.		.
노인장애인생활보장	11.7	4	0.0	1.5	15	.		.	.		.
기타 생계지원	2.0	10	0.0	4.8	9	0.0	0.9	11	94.7		1

주: 개인비중 2, 가구비중 2, 기관비중2는 각각 영유아보육지원, 공공임대주택건설, 기타생계지원 사업군의 개인, 가구, 기관 비중을 제외하고 계산한 수치임

2. 연차별 평가 대상 설정안

□ 전체 사업군에 대해 연차별 평가 대상을 결정할 필요

○ 평가 순서 결정의 고려 사항

- 5년 주기의 사업군별 평가를 전제로 사업군을 5개로 구분
- 같은 기능의 사업군이 같은 해에 평가되도록 기능 위주로 평가 순서를 배열
- 연도별 평가 대상 사업군의 예산비중에 큰 편차가 없도록 배열(전체 예산의 약 20%를 차지하는 사업군들이 평가 대상이 되도록)

○ 평가 순서를 설정하기 위해 기능이 같은 사업군별로 주요 특성을 비교하면 아래의 <표 3-6>과 같음.

<표 3-6> 5개 사업 분야 구분 및 특성(1안)

	사업수	사업군수	예산비중	관련부처수 (평균)	예산순위	다부처 순위	사업수 순위
교육	34	3	10.6	4.0	5	1	4
돌봄	74	5	21.6	3.0	2	5	1
건강	57	4	12.2	2.5	4	7	2
고용	49	5	4.5	3.0	6	5	3
주거	32	3	30.7	3.7	1	3	5
생활지원	32	4	1.0	4.0	7	1	5
생계	27	3	19.5	3.3	3	4	7

○ 예산 비중이 비교적 균등하게 되도록 사업군을 기능위주로 다시 묶을 경우 주거(30.7%), 돌봄(21.6%), 생계+생활지원(20.5%), 교육+고용(15.1%), 건강(12.2%) 등으로 재분류 가능

- 한편 예산 비중의 형평성을 고려하지 않고 기능 영역의 연관성을 중심으로 재 분류할 경우 건강의료, 돌봄+생활지원, 주거, 생계, 교육+고용지원 등으로 구분 가능
- 평가 대상 선정의 순위는 사업 및 사업군의 수, 예산비중 등을 고려하되 단일 부처 중심의 사업군보다는 다수의 부처가 관련된 사업군을 우선하는 것이 바람직 함.
 - 단일부처 사업에 대한 평가의 경우 부처에 대한 평가의 의미로 해석될 가능성이 높음(예, 건강의료 분야).
 - 다수 사업(군)을 대상으로 하는 분야는 평가 결과에 따른 조정의 여지가 높을 수 있다는 점에서 평가 순서가 우선시되어야 하지만, 이질적 사업들을 평가하는 데 따르는 다양한 제약 요인이 부각될 가능성도 있음.
- 동시에 최근의 제도변화 여부, 사업군 내 개별 사업의 분포에 따른 특성, 사회적 쟁점화 정도 등을 고려하여 종합적으로 판단할 필요
 - 주거지원의 경우 예산 비중과 다부처 관련성 면에서는 우선 순위가 높을 수 있으나 사업군의 수가 적고(2개) 단일부처(국토교통부)의 예산비중이 크다는 특징
 - 생계지원의 경우 다부처 순위가 높고 현금위주의 사업으로 성과평가가 용이하다는 특징이 있으나 최근 개편된 기초연금이나 기초보장(생계)급여 등의 성과를 파악하기에 시기상조일 수 있음.
 - 다만 돌봄사업의 경우 주요 제도가 시행된 지 상당한 기간이 경과되었다는 점에서 평가의 시의성이 높으나, 평가에 필요한 자료의 정비 상태 등을 고려할 필요가 있음.
- 이상의 특징 들을 고려하여 다음과 같은 평가 순서를 고려해볼 수 있음.
 - 예산 비중을 우선적으로 감안하여 ①주거, ②돌봄, ③생계+생활지원, ④교육+고용, ⑤ 건강 등의 순서로 평가

- 예산비중, 다부처 관련성, 평가 관련 객관적 자료 이용의 용이성 등을 고려하여 주거 관련 사업군을 우선적으로 평가
 - 1차년 평가 기간 동안 돌봄 관련 사업군의 자료 정비를 진행하도록 하여 2년차에 평가
 - 생계 관련 사업의 최근 제도 변화효과가 나타날 것으로 예상되는 3년차에 생계지원 사업 평가
- 다른 안으로는 ① 건강의료, ②돌봄+생활지원, ③주거, ④생계, ⑤교육+고용 등의 순서로 평가 가능
- 다만 이러한 평가 순서는 향후 각 영역의 제도변화나 사회적으로 제기되는 쟁점 등에 따라 달라질 수 있을 것임.

제 4 장

기본평가를 위한 공통지표안

제1절 공통지표의 필요성

제2절 공통지표의 구성

제3절 공통지표의 분야별 적용 시 고려사항

4

기본평가를 위한 공통지표안 <

<

제1절 공통지표의 필요성

1. 공통지표의 의미와 필요성

□ 공통의 평가지표 구성과 적용의 필요성

- 사회보장제도는 다양한 제도로 구성되어 있으며 따라서 구체적인 제도 평가는 각 제도의 목적과 배경 등을 고려하여 다양화될 필요
- 단, 일부 평가지표는 공통의 평가지표로 구성하고 이를 사회보장제도 평가에서 공히 적용할 필요
 - 사회보장제도의 각 사업군을 사회보장정책의 공통 목표(국민을 사회적 위험으로부터 보호하고 욕구(need)의 충족을 지원)를 추구하는 하부 단위로 체계화
 - 각 영역별, 대상별 사회보장의 정도를 공통된 척도로 비교
 - 이를 근거로 사업군별 정책이 재설계되고 사업군간 자원배분이 재검토될 수 있음.

2. 공통지표 구성의 기본 전제

가. 사업군 평가의 기본적 전제

□ 공통의 대상에 대해 공통의 위험(욕구)을 보호한다는 전제

- 앞 장에서 살펴본 바와 같이 사업군의 구분은 기본적으로 사업의 기능(욕구, 위험)과 대상자의 특성을 고려하여 이루어짐.
 - 이는 각 사업군이 추구(공유할 수 있는)하는 공통의 정책 목표가 존재한다

는 인식을 전제하는 것임.

- 즉 특정한 대상을 특정 사회적 위험으로부터 보호하는 것, 혹은 특정한 욕구를 지원하는 것을 공통의 목표로 인식하고 있음을 의미함.
- 이는 사업군이 공통으로 보호해야 할 대상자 대상자를 확정할 수 있고, 공통의 위험이나 욕구를 상정할 수 있음을 전제로 함.

○ 사업군 공통의 대상과 위험(욕구)을 전제할 때, 그것은 실제 사업주체가 직접 표명한 내용과 반드시 일치하지 않을 수도 있음.

- 실제 사업주체는 사업의 대상과 목표를 가용한 자원(예산, 인력 등)에 맞추어 설정할 가능성이 있기 때문
- 사업주체가 제시한 대상과 목표를 그대로 수용할 경우 사업군 평가의 의미는 사라질 것이며 개별 사업에 대한 평가로 귀결될 가능성이 높음.

○ 오히려 평가자가 사업들의 특성들을 공통의 대상, 위험(욕구)등을 고려하여 상정하는 것이 타당할 수 있음.

- 사업군 분류에 적용된 기준에 따라 각 사업군별로 고유한 보호 대상 집단과 사업군이 대응하고자 하는 위험 또는 욕구가 존재한다고 상정

□ 위험이나 욕구의 크기를 양적으로 표현할 수 있다는 전제

○ 사업군별로 대응하고자 하는 위험이나 욕구의 크기를 양화시켜 표현하고 측정할 수 있다는 전제에서 출발

- 실제로 각 사업군이 대응하는 욕구 가운데에는 양적으로 표현하기 어려운 내용도 있을 수 있고 그 크기를 측정하거나 비교하기 어려운 것도 있을 수 있음.
- 그러나 사회보장제도의 효과는 위험의 보호나 욕구의 지원이란 기준으로 평가하는 것이 불가피함을 고려할 때, 위험의 크기를 양적으로 표현하는 것은 효과성 평가의 필수불가결한 조건일 것임.
- 사업군의 목표에 적합한 최상의 지표(measure)가 없거나 측정을 위한 자료를 구하기 어려울 경우, 차선의 지표나 대리 지표를 사용할 수 있을 것임.

- 국가가 보호(지원)해야 할 위험(육구)의 크기를 상정할 수 있다는 전제
 - 국민들이 직면하는 위험의 전부를 반드시 국가가 보호해야 하는 것은 아님
 - 따라서 국가의 개입을 통해 보호해야 하는 위험의 정도를 별도로 상정할 필요가 있음.
 - 이 크기는 대상자의 규모(size)와 보호해야할 위험이나 육구의 깊이(depth) 또는 정도에 의해 결정됨.
- 각 영역별 위험(육구)에 대해 국가가 어느 정도 보호해야할 의무가 있는지가 (법령 등을 통해) 사전에 명시된 경우는 매우 제한적임.
 - 따라서 그 정도를 설정하는 것 역시 평가자의 판단이 필요한 영역일 것임.

나. 평가의 핵심적 내용

□ 수요자 중심, 효과성 중심의 평가지표를 구성

- 기본평가의 특성이 정책 수요자 중심의 평가, 사업군 단위의 평가, 효과성 중심의 평가라는 점임.
 - 이러한 특징을 고려할 때 기본평가의 핵심은 각 사업군이
 - 대상자집단의 얼마나 많은 부분에 대해
 - 위험으로부터 보호/육구의 지원 기능을 얼마나 수행했는가 하는 것임.
 - 또한 이러한 기능을 수행(목표를 달성)하는 데 있어서 비효율은 없었는가 하는 점임.
 - 공통지표는 이와 같이 효과 평가를 중심으로 구성하되, 효과에 영향을 미칠 수 있는 요인들의 정책의 설계, 투입, 산출 등 단계에서 어떻게 나타나고 있는지를 평가
- 개별 사업에 대한 검토에 기반하되 평가 대상은 사업군으로 함.
- 기존 정책평가들이 수행하고 있는 개별 사업 평가 관련 항목을 최대한 배제

- 실제 평가를 수행하는 과정에서 사업별 현황과 성과에 관한 자료를 검토하는 것은 불가피
- 그러나 기존의 정부정책평가에서 개별 사업에 대한 효율성 평가가 이루어지고 있음을 감안하여 사회보장 기본평가에서 사업단위의 평가는 가급적 지양

○ 사업의 조합으로서 사업군이 수행한 역할과 사업군 내 사업 간의 관계에 대한 평가에 초점

- 사업군이 집합적으로 수행한 혹은 수행할 것으로 기대되는 역할을 중심으로 평가
- 사업군 내 사업의 보완관계가 존재하는가 상충관계가 존재하지는 않는가 등에 대해 평가

□ 노인 생계지원 사업군 평가에 대한 적용(예시)

○ 이상에서 언급된 기본적 전제를 노인 생계지원 사업군에 대한 평가에 예시적으로 적용하여 설명하면 다음과 같음.

○ 노인생계지원 사업군은 65세 이상의 국민들을 빈곤의 위험으로부터 보호하는 것을 목표로 한다고 상정

- 즉 65세 이상의 인구집단이 공통의 대상이며, 빈곤의 위험이 공통의 위험에 해당
- 이는 실제 노인생계지원 사업군에 포함되는 사업들이 모두 65세 이상만을 대상으로 한다는 의미는 아니며, 모두 빈곤층 지원만을 목표로 한다는 의미 역시 아님.
- 다른 연령층(예, 60세 이상)을 일부 포함하고 다른 욕구를 지원하는 (예, 중산층의 생활자금 지원) 사업들이 사업군 내에 포함되어 있더라도 이들 사업을 '65세 이상의 국민에 대한 빈곤위험으로부터의 보호'라는 목표에 직접적으로 기여할 수 있는 것으로 간주하는 것임.

○ 또한 이때 위험의 크기는 빈곤의 규모와 깊이라는 양적 지표에 의해 표현

될 수 있다고 전제

- 위험의 규모는 빈곤노인의 수(또는 노인 빈곤율)이며
- 위험의 깊이는 빈곤 노인의 빈곤격차(poverty gap, 빈곤선과 실제 소득의 격차)로 간주할 수 있음.

○ 이러한 전제 하에서 평가의 핵심적 질문은

- 사업군이 노인빈곤층을 얼마나 보호하고 있는가
- 사업군이 노인빈곤층의 빈곤격차 해소에 얼마나 기여하고 있는가 하는 것임.

○ 기타 노인생계지원 사업군을 대상으로 한 예시적 평가의 상세한 내용은 다음 장을 참조할 것

제2절 공통지표의 구성

1. 사업군의 설계 관련 지표

□ 설계 관련 지표는 각 사업의 설계 단계에서 사업군이 보호하려는 대상을 충분히 포괄하도록 설계되어 있는가에 초점을 맞추고 있으며, 다음과 같은 지표들로 구성

□ 대상자 설정의 포괄성(coverage)

○ (의미)포괄성의 의미는 보호(지원)가 필요한 대상자를 얼마나 사업군의 대상자로 포함시키고 있는가 하는 것임.

- 이는 사업군에 속하는 사업들이 제시하는 선정기준을 고려할 때, 그 자격요건을 갖춘 집단들의 규모가 보호가 필요한 대상자의 규모에 비해 얼마나 큰지를 평가하는 것임.

- 이때 중요한 것은 실제 사업군의 지원을 받은 집단의 규모를 비교하는 것이 아니라, 사업별 설계(대상자 요건 지정)에 따른 대상자와 보호가 필요한 집단의 규모를 비교하는 것이라는 사실임.

○ (의의) 사업군의 대상자 선정기준이 사업군의 효과를 달성하기 위해 적절하게 설계되었는지를 평가하는 데 필요

- 보호가 필요한 집단 가운데 다수가 설계단계에서부터 배제되어 있다면 사업군의 효과가 높을 것이라고 기대하기는 처음부터 어려울 것임.
- 개별 사업들이 최초에 설계되는 과정에서 가용한 자원과 인적자원의 범위에 맞추어 선정기준을 정했다면 사업군의 대상에 제외된 집단이 광범위하게 존재할 가능성이 높음.

○ (평가 내용) 사업군의 보호가 필요한 대상의 규모에 대한 추정치(A) 대비 각 사업별 선정기준을 만족하는 대상자의 규모추정치(B)를 비교

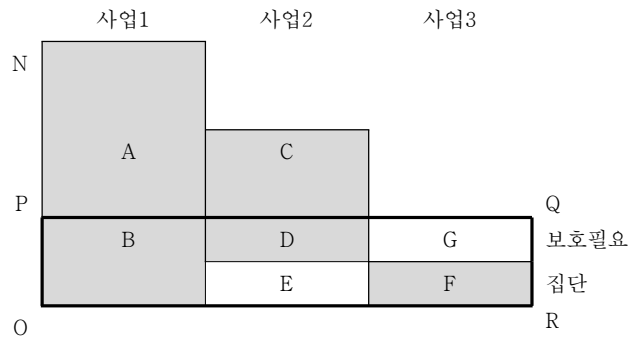
- 이때 A에 대한 추정치가 존재하는지 여부를 확인해야 하며(이 추정치의 존재여부는 후에 서술되듯이 별도의 평가지표임), 만일 존재하지 않는다면 평가자가 가용한 자료를 이용하여 추정할 수 있음.
- B의 지표에는 두 가지 수치를 사용할 수 있음.
 - 첫째는 각 사업주체가 제시한 각 연도 사업대상자 인원을 단순 합하여 사용할 수 있음. 이때 사업주체가 제시한 대상자 규모가 연인원을 의미한 것일 수 있음에 유의할 필요가 있음. 또한 사업별 주체가 제시한 수치를 단순 합할 경우 대상자의 중복은 고려하지 않는 셈이라는 점을 유의할 필요가 있음.
 - 두 번째는 각 사업들의 구체적 선정기준을 최대한 이 기준들 가운데 하나라도 만족하는 집단의 규모를 평가자가 추정하는 방법. 다만 개별 사업의 세부적 수급요건을 추정에 고려할 수 있는 미시자료(micro-data)가 존재할 경우에 가능한 방법임.
- 위의 두 방법이 모두 가능할 경우 두 수치를 이용한 지표값을 비교하여 더 적절한 수치를 사용할 수 있을 것임.

- 예: (노인생계지원 사업군) 사업별 지원 요건 충족자의 합/빈곤 노인
- 이 지표를 산출하는 과정에서 다음과 같은 사항들을 제시할 필요가 있음.
 - 보호가 필요한 대상자 A의 규모에 대한 추정치와 추정 근거(문헌, 통계자료 등)
 - 각 사업별 대상자 선정기준(연령, 성별, 지역 등 인구학적 특성기준과 동시에 소득 및 재산기준, 기타 기준 등)
 - 사업별 대상자의 규모 추정에 사용된 자료와 추정 방식
 - 산출된 지표값을 해석하는 데 있어서 유의할 내용
 - 산출된 지표값에 대한 평가자의 해석

□ 대상집단에 대한 표적화 정도

- (의미) 사업의 대상으로 설정된 집단에서 사업군의 보호가 필요한 집단이 차지하는 비중
 - 사업의 설계 단계에서 보호가 필요한 대상자에 표적화(targeted)되어 있다면 사업대상자와 보호가 필요한 대상자는 거의 중첩될 것이며, 이 비중은 높게 나타날 것임.
 - 반대로 보호가 필요한 대상자에 대해 표적화된 설계가 이루어지지 않았다면 이 비중은 낮게 나타남.

[그림 4-1] 사업군의 포괄성과 표적화율



○ 앞에서 설명한 포괄성과 표적화 정도를 도식화 하여 나타내면 다음 [그림 4-1] 과 같음.

- 이 그림에서 굵은 선으로 표기된 사각형(□OPQR)은 보호해야 할 대상의 전체 규모를 의미함. 예컨대 빈곤층 이는 전체 빈곤가구(개인)을 의미
- 이때 사업1, 2, 3은 각각 색칠된 부분을 대상으로 하도록 설계되어 있다고 가정. 즉 사업1은 A+B, 사업2는 C+D, 사업3은 F의 집단을 대상으로 하도록 설계되어 있다고 가정
- 이때 포괄성이란 보호가 필요한 집단(□OPQR) 대비 (B+D+F)의 면적 비율로 표현됨.
- 한편 표적화 정도는 전체 사업대상자(즉 색칠된 사각형의 합=A+B+C+D+F) 대비 보호 필요 집단 내 사업대상자(=B+D+F)의 비율을 의미함.
- 예. (노인생계지원사업군) 지원요건 충족자 가운데 빈곤층/사업군 지원요건 충족자

○ (의의) 사업의 효과를 높이기 위해서는 대상자가 보호가 필요한 계층에 집중될 필요가 있는 바, 표적화 지표는 그 정도를 나타내는 척도임.

- 표적화의 정도가 낮다면 대상자가 잘못 설정되었거나 지나치게 광범위하게 설정되어 있어 효과성이 낮게 나타날 가능성이 있음.
- 다만 주의할 것은, 이 지표를 개별 사업에 적용하는 것은 적절하지 않다는

점임. 위의 [그림 4-1]의 사업1과 같이 보편적 급여와 서비스를 내용으로 하는 사업이 존재할 수 있기 때문임.

- 예를 들어 노인생계지원 사업군의 경우 기초연금은 비빈곤 노인을 포함한 전체 노인의 70%를 대상으로 지급되는 것으로 설계됨.
- 반면 사업군의 경우, 보편성을 떠는 사업과 선별주의적 성격의 사업이 공통의 목표를 수행하기 위해 보완적 역할을 하도록 설계되었는지 평가할 수 있음.
- 다시 말해, 표적성은 효과성을 가늠하게 하는 하나의 지표일 뿐 유일한 지표이거나 최상의 지표가 아님을 유의할 필요가 있음.
- (평가내용) 표적화를 측정하는 데 필요한 내용은 포괄성을 평가하는 데 필요한 내용과 일치함.
- 다만 보호가 필요한 집단 내에 위치하는 사업별 대상자 집단의 규모(B, D, F)에 대한 규모를 추가적으로 제시하는 것이 필요
- 이 역시 사업주체가 제시한 수치(존재한다면)와 미시자료를 이용한 추정치를 모두 사용하여 비교하는 것이 바람직할 것임.

□ 대상자 규모의 모수추정을 위한 자료의 유무

- (의미) 사업군 및 개별사업의 대상자의 규모(모수 추정)를 추정할 수 있는 객관적 근거 자료(조사, 통계 등)가 있는지, 있다면 적절한 자료인지 여부
- 예. (노인생계지원 사업의 경우) 각 사업별로 대상자 규모를 제시할 때 노인 빈곤율에 대한 추정치에 근거하고 있는지 여부, 가구별 소득인정액 추정을 위한 통계자료나 조사의 존재여부, 각 사업이 해당 자료를 참고했는지 여부 등
- (의의) 모수추정 자료의 존재 여부는 위에서 제시한 포괄성과 표적화 정도를 파악하기 위해 필요한 조건일 뿐만 아니라 각 사업들이 사업 대상자를 합리적으로 계획하고 사업별 수혜율을 관리하기 위해 설계 단계에서 반드시 필요한 근거자료임.

- 또한 각 사업이 사업군 내에서 담당할 영역을 사전에 한정하는 데 필수적인 자료임.
- 만일 어떤 사업(군)이 지원을 필요로 하는 대상자가 몇 명인지 파악하지 못하고 있다면(혹은 파악을 위한 타당한 근거를 갖고 있지 않다면) 이는 사업의 효과를 평가할 기본적인 조건을 갖추지 못하고 있는 것임.

○ (평가 내용) 잠재적 사업대상자의 규모를 파악하기 위한 객관적 자료가 존재하는가

- 어떤 통계자료(누가 작성한 어떤 자료인가)
- 자료는 대상자의 규모와 특성을 정확히 파악하기 위해 필요한 요건을 갖추고 있는가
- 최근의 변화를 충분히 반영할 수 있는 자료인가 등을 평가에 반영

□ 사업군 내 사업간의 상충/보완관계

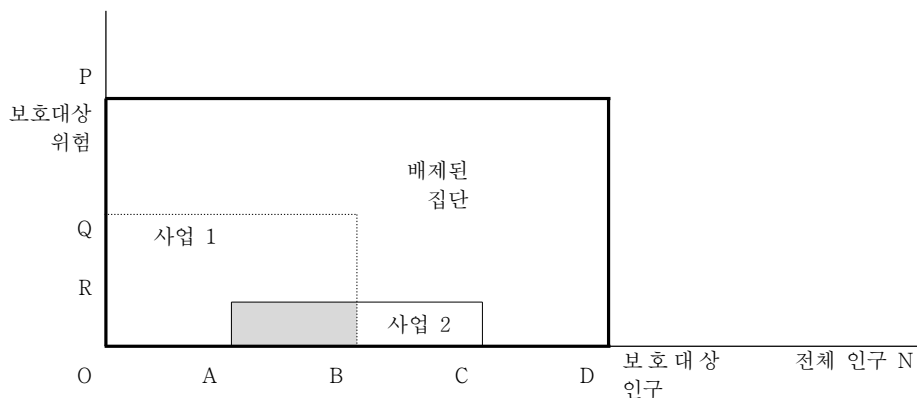
○ (의미) 사업군 내의 각 사업들이 대상자 설정함에 있어 대상자층의 중첩이나 배제가 존재하지 않는가, 중첩이 존재한다면 보장성을 강화하는 방향으로 설계되어 있는가를 파악

- 대상자의 중첩이란 서로 다른 두 사업의 선정요건을 만족시키는 대상자층이 겹치는 경우를 의미함⁶⁾
- 한편 중복이란 동일한 개인(또는 가구)가 두 개 이상의 사업으로부터 급여를 받는 경우를 의미
- 대상자 설계상의 중첩이 존재하는 경우라도 대상자 모두에게 급여가 제공되지 않는 경우(즉 각 사업의 수급률이 모두 100%가 아닌 경우)는 중복이 존재하지 않을 수 있음.

6) 강혜규 외(2015)에서는 사업 중복의 의미를 수요자 입장과 공급자 관점으로 구분하여 설명함. 정확한 중복의 확인은 서비스 이용자가 동일한 구성의 서비스를 2가지 이상 제공받는 경우이고, 공급자 차원에서의 중복은 사업의 목적, 대상요건(자격조건), 급여내용, 전달체계 등이 동일한 사업이 동일 대상자에 대해 존재하는 경우를 의미함(강혜규 외(2015), 『사회보장사업 실태조사 및 유사·중복사업의 조정방안 연구』, 보건복지부 참조). 여기서는 전자를 중복(수급), 후자를 (대상자군의) 중첩으로 표현함.

- 반면 대상자의 배제란 사업군의 보호가 필요한 대상자 가운데 어떤 사업의 대상자도 되지 못하는 경우를 의미
- 한편, (중첩이 존재하는 경우) 보장성을 강화하는 방향으로 중첩이 이뤄지고 있다는 것은 개별 사업의 지원수준만으로는 필요한 욕구를 모두 충족시키지 못하나 다수 사업의 지원을 동시에 받음으로써 욕구 충족의 수준이 높아지는 경우를 의미
- 아래의 [그림 4-2]은 대상자의 중첩과 배제가 동시에 존재하는 상황을 도식화하고 있음.
- 여기서 사업1과 사업2 사이에는 설계상 대상자의 중첩이 발생하고 있음(색칠된 부분). 즉, 사업 1은 보호가 필요한 대상 OD 가운데 OB를 대상으로 하고 있으며, 사업 2는 AC를 대상으로 하고 있어, AB의 집단이 두 사업 모두의 대상이 되고 있음(대상의 중첩).
- 반면 두 사업 가운데 어떤 사업의 대상도 아닌 집단도 존재(배제)

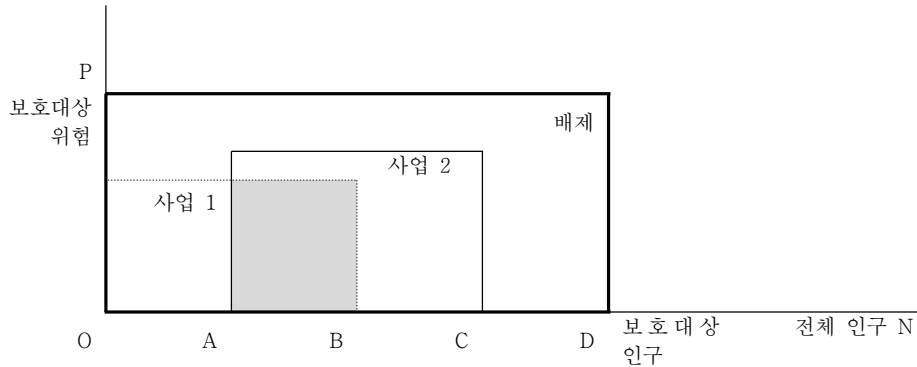
[그림 4-2] 사업군내 중첩과 배제



○ (의의) 사업군내 사업대상자의 중복과 배제는 포괄성이나 충족성으로 보여줄 수 없는 문제를 나타냄.

- 위의 [그림 4-2] 와 같이 대상자의 중첩과 배제가 동시에 발생할 경우 사업 1과 사업2는 포괄성을 높이는 데 기여하고 있지만 보호 대상자를 효율적으로 보호하고 있지는 못하며, 보호가 필요한 대상집단 내에서 형평성의 문제가 발생할 소지를 남겨두고 있음.
- 일부 사업의 대상자 선정기준이 타 사업의 수급요건을 준용하는 경우(예, 선정기준으로 기초수급대상자를 포함시키는 경우) 대상자의 중첩이 나타날 가능성이 매우 높음(강신욱 외, 2011).
- 한편, 중복에 따른 조정의 필요성을 판단할 때 대상자의 중첩이 존재하는지와 어떠한 방향으로 존재하는지에 대한 평가는 중요한 기준이 될 수 있음.
- 예컨대 [그림 4-2]의 경우 대상자의 중첩이 존재하긴 하나, 두 사업 모두의 지원을 받는 집단의 경우 지원 규모를 합하더라도(즉 색칠된 면적의 두배) 보호 대상 위험의 수준에 미치지 못하고 있음.
- 예를 들어 빈곤선의 수준이 월 50만원인 상황에서 색칠된 부분의 집단이 사업 1로부터 월 30, 사업2로부터 월 10만원의 지원을 받는다면, 이 경우 빈곤층 내부에서 형평성의 문제가 존재한다고 할 수는 있으나 중첩이 과잉 지원을 발생시키고 있다고 할 수는 없음.
- 사업별 대상자 설계에 중첩이 존재하고, 이들 사업이 제공하는 지원의 합이 보호가 필요한 수준을 넘어설 경우에 중복에 따른 문제가 존재한다고 판단할 수 있음.
- 반면 아래의 [그림 4-3] 과 같은 경우 대상자의 중첩(색칠된 부분)은 AB에 놓인 집단에 대해 과잉지원의 가능성이 있다고 할 수 있음. 이 경우 AB에 대해 지원되는 재원의 일부를 사업에서 배제된 집단(예, CD구간)에 배분함으로써 사업군 전체의 효과성을 높일 수 있음.

[그림 4-3] 사업군내 중첩에 따른 과잉 지원의 가능성이 존재하는 경우



○ (평가의 내용) 각 사업별 대상자의 특성(인구학적 특성, 소득 계층 등)을 추정하고 이를 바탕으로

- 다수 사업의 대상이 되는 집단의 규모 추정
- 전체 사업대상자 대비 지원이 중첩되는 집단의 비율을 추정(예, [그림 4-2]에서 AB/OC)
- 이러한 추정치를 바탕으로 대상자의 중첩과 배제가 존재하는지를 파악하고
- 중첩의 해소를 통해 배제된 집단의 규모를 축소시킬 여지가 있는지를 검토
- 또한 중첩이 발생하는 경우 지원 수준의 과잉 여부에 대한 측정(예, [그림 4-2]에서 $OQ+OR \geq OP$ 여부)

2. 투입 및 집행

□ 욕구 대비 자원 투입의 충분성

○ (의미) 보호가 필요한 대상의 규모와 보호에 필요한 재원의 규모를 고려할 때 충분한 예산이나 인적자원의 투입이 이루어졌는가를 평가

○ (의의) 사업군의 대상자 집단이 직면한 위험(욕구)의 크기에 비해 충분한 물적, 인적 자원 투입이 이뤄지지 않을 경우 대상자 또는 욕구의 일부만을 보호할 수밖에 없고, 그 결과 사업의 효과가 떨어질 것임.

– 따라서 위험(욕구)의 규모 대비 자원투입의 충분성 평가하는 것은 매우 핵심적임.

– 다만, 이때 위험의 크기를 양적(금액)으로 표현하는 작업이 전제되어야 함. 예컨대 현금지원 사업의 경우 소득부족액(예, 빈곤격차), 현물 및 서비스 지원사업의 경우 소비영역별 지출부담 관련 지표(예, 아동 1명당 평균 보육비, 가구소득 대비 주거비 지출비중 등) 등의 지표를 이용할 수 있음.

○ (평가 내용) 보호가 필요한 대상자를 다층적으로 정의하고 각 집단의 욕구 규모 대비 투입 자원(예산)의 비율을 산정

– 잠재적 지원대상의 욕구의 크기 대비 자원투입 규모의 비율

- 예. (노인생계지원 사업군) 사업예산 총액/빈곤 노인의 빈곤격차 총액
- 이는 사업군의 대상에서 배제된 집단을 포함한 전체 위험 집단에 대해 지원 규모의 충분성을 파악하는 데 필요

– 사업별 자격요건 충족자의 욕구 규모 대비 자원투입 규모의 비율

- 예. (노인생계지원 사업군) 사업예산 총액/사업군 내 한 가지 이상 사업의 자격요건을 충족하는 노인의 빈곤격차 총액
- 이는 대상에서 배제된 대상자는 고려하지 않고, 각 사업들의 대상자 요건을 충족하는 집단에 대해 충분성을 파악하는 데 필요

– 이때 사용되는 이하에서 설명하듯이 예산은 총 예산이 아닌 급여의 제공에 투입되는 사업비 예산을 사용하는 것이 바람직함.

□ 사업예산 중 경상비와 사업비 비중의 적절성

○ (의미) 사업별 혹은 사업군의 전체 예산 가운데에서 실제 사업비가 차지하는 비중이 사업목표를 달성하기에 충분한지 평가

○ (의미) 위에서 제시한 충분성을 파악하려면 예산 가운데 실제 급여로 제공된 사업비 예산의 규모를 별도로 파악하는 것이 필요

- 사업의 특성상 전달체계를 유지하는 데 많은 인력과 기관이 필요하며 대상자 발굴에도 비용이 소요되는 경우가 있음.
- 이런 점을 감안하더라도 사업비의 비중이 충분히 크지 않다면 사업의 효과를 높이는 데 한계가 있을 것임.

○ (평가내용) 총 예산대비 사업비 예산의 적절성

- 이를 평가하기 위해 우선 사업주체가 보고하는 연도별 예산(결산)자료에서 경상비와 사업비를 구분하도록 하고, 실제로 이러한 구분에 따라 보고되고 있는지를 평가
- 사업의 효율적 집행과 직접적으로 관련이 없는 부문에 집행되는 예산의 비중이 크지 않은지를 평가하되, 사업군별로 대상자에 대한 접근도의 차이, 급여의 특성에 따른 행정비용 발생의 불가피성(선별적 급여일수록 행정비용이 많이 발생)을 감안하여 이루어져야 할 것임.

□ 급여 유형 및 지원방식의 적절성

○ (의미) 급여 유형(현금, 현물, 서비스 등) 및 지원 단위(개인, 가구, 기관 등)의 사업별 배치가 적절하게 이루어졌는가를 평가

○ (의의) 급여의 유형과 대상단위를 어떻게 설정하는가에 따라 사업의 효과가 다르게 나타날 수 있는 만큼 지원방식의 효율성을 평가하는 데 있어 사업군 내 급여유형과 지원단위의 배분이 적절히 이루어지고 있는지를 평가하는 것은 중요

- 현물(서비스 포함)의 경우 욕구에 대한 대응성을 높이는 데에는 장점이 있으나 현금에 비해 수요자의 효용을 높이는 데 한계가 있음.
- 개인단위의 지원은 대상자에 대한 표적화 효과는 높으나 지원 효과가 타 가구원에게 분산되어 효과성이 낮아질 가능성도 있음.
- 따라서 사업군별 대상자의 특성과 전달체계의 특징을 감안하여 급여의 유형과 대상 단위를 결정하는 것이 바람직하며, 실제 사업방식들의 배치가 전

체 사업군의 지원 효과를 높이는 방향으로 이루어져 있는지를 평가할 필요가 있음.

○ (평가 내용) 급여 유형 및 대상 단위의 분포

- 각 급여유형별 대상자 및 예산 비중
- 각 지원 단위 별 대상자 규모 및 예산 비중
- 이를 통해 잠재적 대상자 집단의 특성과 욕구의 특성에 비추어 특정 유형, 특정 지원단위의 비중이 과도하거나 부족하지 않은지 평가
- 특히 수요자에 대한 지원과 공급자 지원 중 어느 것이 효율적일지, 그에 맞는 급여유형(예, 바우처 vs. 기관보조금 등)이 채택되고 있는지 평가

□ 욕구의 지역적, 시기적 분포 대비 자원투입의 분포의 적절성

○ (의미) 자원 투입(사업의 집행, 급여의 제공)이 지역적으로나 시간상으로 욕구에 비례하여 이뤄지고 있는가

○ (의의) 사업군의 특성별로 욕구의 분포가 지역적으로나 시기적으로 편중될 수도 있음.

- 빈곤율의 도시-농어촌간 격차가 존재하는 경우, 계절적 실업이 존재하는 경우가 이러한 경우에 해당되는 예임.
- 이 경우 욕구의 분포에 상응하여 투입과 집행이 이루어지지 않는다면 특정 집단이 체계적으로 수혜에서 배제되는 상태가 발생할 수 있음.
- 반대로, 지원에 대한 필요는 연중 항상적으로 존재하는 데에도 불구하고 사업의 집행이 특정 시기(연초 또는 연말)에 집중되어 있으면 일부 집단만 수혜를 받는 경우가 발생
- 그 결과 잠재적 수혜 대상자 내부에서 형평성의 문제가 발생할 수 있으며, 나아가 사업 집행 과정의 정당성에 대해 문제가 제기될 수 있음.

○ (평가 내용) 지역별, 시기별로 파악된 욕구의 분포 대비 사업집행의 지역별, 시기별 비중

- 이때 욕구 발생의 지역별, 시기별 분포를 파악될 수 있다는 것이 전제되어야 함. 또는 지역적, 시기적 편차가 존재할만한 충분한 근거가 있는지 검토되어야 할 것임.
- 욕구 분포의 지역성, 시기성(계절성)이 존재할지 파악할 수 없는 경우라고 하더라도 사업집행의 지역적, 시기적 편중이 확인된다면, 그럴만한 타당한 이유가 있는지 여부를 확인하여 평가

3. 산출

□ 수급자 비율

- (의미) 일반적으로 수급률(take-up ratio)이란 사업 대상자로서의 자격요건을 충족하는 집단 대비 실제 급여를 받는 자의 비율을 의미
 - 설계단계에서의 포괄성이 잠재적 보호 대상자 대비 사업요건을 충족하는 집단의 비율로 정의된다면, 수급률은 사업요건의 충족 여부가 아닌 실제 수급여부를 기준으로 측정
 - 수급자 비율을 통해 사업군에 대한 수요 대비 급여혜택이 폭넓게 제공되고 있는지를 평가
 - 사업군의 목표가 개별사업보다는 포괄적으로 규정될 수 있음을 감안하여 수급자 비율을 다층적으로 파악할 필요가 있음.
- (의의) 대부분의 급여에서 수급요건을 충족하면서도 실제 수급을 받지 못하는 집단이 존재하는 바, 그 규모를 파악하고 감소시키기 위해 노력하는 것은 사업의 효과성을 높이는 데 필수적인 요소일 것임.
 - 기초생활보장제도와 같이 권리성 급여 사업(일정한 요건을 충족시키는 집단에 대해서는 국가가 의무적으로 사회보장 급여를 제공해야 하는 사업)이 아닌 경우에 수급률이 100%가 아닌 경우는 일반적으로 발생할 수 있음.

- 권리성 급여의 경우에도 제도에 대한 무지, 미신청, 대상자 발굴 노력의 미흡 등으로 인해 수급률이 100%에 미치지 못할 수 있음.

- 따라서 실제 수급률을 파악하고 그것을 지속적으로 줄이려는 노력이 필요

○ (평가내용) 실제 수급자의 규모를 추정하고, 이를 각 층위별로 추정된 보호(지원) 필요 대상자의 규모와 비교함.

- 수급자 비율은 적어도 다음과 같은 세 가지 차원 이상으로 파악할 필요가 있음.

- ①보호가 필요한 전체 집단 대비 수급자 비율

• 예, (노인 생계지원 사업군) 1개 이상 사업의 수급자/빈곤노인

- ②보호가 필요한 인구집단이면서 동시에 각 사업들의 소득재산기준을 만족하는 집단 대비 수급자의 비율

• 예, (노인 생계지원 사업군) 1개 이상 사업의 수급자/소득(인정액)기준 충족 노인(예, 소득인정액이 부부합산 150만원 이하 노인)

• 다수의 생계지원 사업에서 소득인정액 기준은 소득빈곤율 추정기준선(중위소득의 50%)보다 낮은 것이 일반적이며, 따라서 위의 첫 번째 수급자 비율이 두 번째 비율에 비해 낮게 나타날 것임.

- ③인구학적 요건, 소득재산기준을 모두 충족하면서 기타 사업별 세부적 요건을 만족하는 집단의 규모 대비 실제 수급자 비율(협의의 수급률)

• 예, (노인 생계지원 사업군) 사업군 수급자/사업별 수급요건 충족⁷⁾ 노인

- 이와 같이 세 단계로 수급자 비율을 파악하는 것이 필요한 이유는 ①과 ②③을 비교함으로써 제도의 설계에 의해 배제된 집단에 대한 효과를 파악하는데 필요하기 때문임. 즉 ③의 수급률이 ②에 비해 높게 나타난다면 그것은 제도의 구체적 선정기준이 까다롭게 설정된 데 따른(즉, 잠재적 보호대상자를 배제한 데 따른)효과가 아닌지 의심할 필요가 있음. 마찬가지로 ②의 수급률이 ①의 수급률에 비해 높게 나타난다면, 그것은 소득-재산기준을 지나

7) 주택연금사업의 경우 자가 보유자, 노후연금자금부의 경우 공적연금수급자 등 요건을 충족하는 노인

- 치게 낮게 설정한 데 따른 것이 아닌지 비판적으로 검토할 필요가 있음.
- 이러한 지표를 이용하여 사업군의 지원 효과가 충분히 많은 대상자들에게서 관측되고 있는지, 그렇지 못하다면 그 원인이 무엇인지 등을 평가
 - 실제 수급자의 규모를 추정하는 방법은 행정자료를 이용하는 방법과 표본 조사자료를 통해 추정하는 방법이 있을 수 있음.
 - 각 사업주체가 보고한 사업대상자 수치를 이용하여 실제 수급자 규모를 파악하는 것은 적절하지 않음. 사업군 내에서 다수 사업의 급여를 동시에 받는 집단이 존재할 수 있기 때문임.
 - 따라서 사회복지통합전산망 등의 행정자료를 이용하여 수급자의 실제 규모를 파악하되, 이중 다수 사업의 수혜를 동시에 받는 자와 적어도 한 가지 이상의 급여를 받는 자의 규모를 함께 파악
 - 실제 수급여부를 통계청 <가계금융복지조사>나 <가계동향조사>등의 표본 조사자료를 이용하여 추정하는 경우, 사업군의 전체 대상자(예, 빈곤노인) 규모를 추정할 때 사용한 자료와 동일한 자료를 이용하는 것이 바람직함. 다만, 개별 사업의 수급여부가 보고되지 않은 경우가 많음에 주의할 필요
 - 한편 이와 같이 다양한 층위의 수급자 비율을 추정하여 평가하는 과정에서 중복수급자(다수의 사업으로부터 급여를 수급한자)의 비율을 추정할 수 있는바, 이를 사업의 형평성을 나타내는 성과지표로 이용할 수 있음.

□ 급여의 충분성

- (의미) 실제 급여를 수급한 자의 급여액(수급액)이 사업군이 보호하고자 하는 위험(욕구)를 어느 정도를 보호하고 있는가를 의미
 - 수급자 비율이 대상자 규모와 수급자 규모를 비교한 것이라면 급여의 충분성은 대상자의 욕구 크기 대비 수급액을 비교
 - 현금지원 사업의 경우 필요한 지원액 대비 수급액의 비율로 정의될 수 있음.
 - 서비스 급여의 경우 필요 욕구 지원을 위해 필요한 비용(예, 아동 1인당 보

육비용의 100%) 대비 수급자의 비용절감분으로 정의될 수 있음.

○ (의의) 대상자의 규모가 동일하다고 할지라도 지원의 정도에 따라 사업군의 효과는 다르게 나타날 것이므로 지원의 충분성을 파악하는 것이 필요

- 동일한 크기의 재원을 투입하여 다수의 욕구에 대해 얕은 수준으로 지원을 한다면 제도에 대한 인지도와 접근성은 높아질지 모르나 실제로 지원효과는 크지 않을 것임.

○ (평가 내용) 다양한 층위에서 파악된 대상집단별 보호대상 욕구의 크기 대비 (관측된) 수급액의 비중

- 수급자 비율의 경우와 마찬가지로 사업군의 목표가 개별 사업의 목표보다 포괄적으로 규정될 수 있음을 감안하여, 급여의 충분성도 다층화된 지표를 통해 파악
- 해당 인구집단의 보호대상 욕구 대비 수급액 비율
 - 예, (노인생계지원사업) 총수급액/빈곤노인의 빈곤격차
- 해당 인구특성+ 소득(재산)요건 충족자 욕구 대비 수급액 비율
 - 예, (노인생계지원사업) 총 수급액/소득(인정액)기준을 충족하는 노인의 빈곤격차
- 사업군내 각 사업별 수급요건 충족자 욕구 대비 수급액 비율
 - 예, (노인생계지원사업) 수급액/사업별 수급요건 충족 노인의 빈곤격차
- 이를 통해 급여의 충분성이 충분히 높게 나타나는지, 낮다면 그 이유는 무엇인지에 대해 평가

○ 한편, 다수 사업 수급자의 급여 충분성 대비 단일 사업수급자의 급여 충분성을 비교함으로써 지원의 정도가 집중됨에 따른 형평성 문제가 어느 정도인지를 평가할 수 있음.

- 다수 수급자가 발생하더라도 이것이 설계단계 지표에서 검토한 대상의 중첩과는 다른 문제임.
- 즉 대상이 중첩되도록 설계되었다고 할지라도 각 사업별 수급률이 낮을 경

우에는 실제 다수 사업을 중복 공급하는 자가 발생하지 않을 수도 있음.

- 다수 급여 공급자가 발생하면 사업 설계상 대상자의 중첩이 존재한다고 추론할 수 있으나 설계상의 중첩이 발생한다고 하여 반드시 다수 급여 공급자가 발생하는 것은 아닐 수 있다는 의미임.
- 또한 다수급여 공급자가 존재한다고 하여 그것이 과잉급여를 의미하는 것은 아님. 과잉급여란 다수 급여 공급자의 급여 총액이 충분성의 기준을 넘어서는 경우를 의미하기 때문임.

○ 사회보장제도의 ‘유사·중복’사업 조정에 있어 이러한 개념적 구분을 적용하는 것은 매우 중요함.

- 중첩되는 사업에서 실제 다수 급여 공급이 존재하는지, 존재하더라도 그것이 과잉수급을 초래하였는지 등을 검토하지 않은 채 이뤄지는 사업조정은 오히려 수급률과 충분성의 악화를 초래할 우려가 있기 때문임.

4. 성과

□ 사업군별 성과의 달성 여부

○ (의미) 사업군의 달성한 성과는 어느 정도인지를 평가

- 사업군의 특성을 반영하여 그 성과를 가장 잘 보여줄 수 있는 성과지표를 설정
- 성과지표의 집단별 비교, 시기별 변화 등을 통해 사업 시행의 성과를 평가

○ (의의) 성과관련 지표는 사업의 효과를 파악할 수 있는 가장 핵심적인 지표임.

- 사업군의 특성에 따라 그 성과를 단기적으로, 또한 양적인 지표로 측정하기 어려운 경우가 있을 수 있다는 점에서 성과지표의 해석에 유의할 필요가 있음.
- 또한 사업군 내의 모든 사업 주체들이 공통의 목표에 대해 합의한 바가 없

을 수도 있다는 점, 공통의 성과지표에 대해 평가 대상 사업의 주체들에게 사전에 제시된 적이 없다는 점, 성과지표의 목표치가 사전적으로 제시(예, 고용률 70%, 중산층 비율 70%)되지 않은 경우도 많다는 점에 유의할 필요가 있음.

- 따라서 성과지표의 선택과 적용 시에는 이러한 한계를 전제로 사업군의 성과를 가장 근접하게 보여줄 수 있는 지표를 이용하는 것이 바람직함.

○ (평가 내용) 주요 성과 관련 지표를 선정하고 그 지표의 변화 추이를 해석

- 사업군 관련 지표의 제시와 해석
 - 예, 생계비 지원 사업의 경우 현금급여 전후의 빈곤율 및 빈곤격차 비율 (poverty gap ratio)
 - 예, 고용지원 사업의 경우 사업대상자의 취업률 및 직장 유지율 등
- 사업군의 목표가 어느 정도 달성되었는지에 대한 평가
- 이때 수급자의 만족도를 성과지표로 사용하는 것이 갖는 한계에 주의할 필요가 있음.
 - 사회보장사업의 궁극적 목표가 사회적 후생의 증가로 표현될 수 있으나, 대부분의 만족도 조사에서 수급자의 만족도가 높은 것을 나타내는 점을 감안할 때 만족도가 성과를 얼마나 잘 보여줄 수 있는지에 대해서는 의문임.
- 사업군 내에서도 사업별 대상자가 구분될 수 있음을 감안하여 대상자별로 세분화된 지표를 동시에 적용하는 것이 바람직함.
 - 예, 남성 중고령자의 고용율 변화
- 성과지표의 평가결과를 제시할 때 성과지표가 사업군의 성과를 표현하는데 어느 정도의 한계가 있는지를 함께 제시하여 해석상의 오류를 피할 수 있도록 해야 할 것임.
- 사업의 평가가 장기적으로 나타나 단기적으로 평가하기 어려울 경우(예, 아동발달지원), 근본적인 평가를 위해 어떤 사전작업과 준비가 필요한지를 평가자가 함께 제시하는 것이 바람직함.

□ 성과의 부진에 대한 평가

○ (의미) 성과지표를 통해 확인된 바, 성과의 달성이 부진하다면 그 원인은 무엇인가

- 이는 사업의 성과가 긍정적으로 나타난 경우에도 적용될 수 있는 지표임.
즉 사업의 성과가 좋은 이유는 무엇인가

○ (의의) 사업의 개선을 위해서는 성과에 대한 평가와 동시에 평가의 원인에 대한 해석이 제시되어야 함.

○ (평가 내용) 성과가 낮은 원인에 대한 다양한 관점의 검토 결과 제시

- 기대한 성과를 거두지 못한 것은 사업 시행의 어느 단계에 원인이 있는가?
즉 설계의 잘못인가, 양적 투입의 과부족 때문인가, 전달체계의 비효율성 때문인가 등을 검토
- 이러한 검토 결과에 근거하여 사업 효과를 높이 위해 필요한 것은 무엇인가를 제시
- 즉 사업대상자의 조정이 필요한가, 투입되는 재원의 양을 늘릴 필요가 있는가, 사업방식이나 전달체계를 개선하여야 하는가 등에 대한 평가자의 분석을 제시
- 사업군 내 사업들 간의 조정(중첩 및 사각지대의 축소를 위한 선정기준 조정, 보장성 강화를 위한 상호 보완 역할 강화 등) 여지 등에 대해서도 분석
- 단, 기본평가만으로 이와 같은 결과를 제시하기에 부족할 경우 사회보장 핵심평가를 제안할 수 있음.
- 이 경우 핵심평가가 필요한 사유와 핵심평가에서 추가적으로 필요한 자료와 정보, 관련하여 동시에 평가하여야 할 사업군 또는 사업 등의 목록을 제시

5. 기타 영향

□ 사회경제적 영향

- (의미) 사업의 효과와 직접적으로 연관된다고 보기 어려우나 간접적 또는 장기적으로 관련성이 있는 지표의 변화를 제시
 - 예, 노인 주거 및 에너지 지원사업의 경우 동절기 노인사망률, 노인 생계지원 사업과 노인자살률
- (의의) 직접적 연관성이 입증되지 않은 만큼 사업군의 성과로 보기 힘들나 평가대상 사업군과 다른 사업군들의 효과가 중첩되어 나타날 수 있는 효과에 대해 평가
 - 또는 특정 집단에 대한 지원의 결과 사업군의 대상이 되지 않는 다른 집단에서도 파급효과가 나타날 수 있음.
- (평가 내용) 사회경제적 영향지표와 사업군의 직접적 관련성을 주장하기 어려울 경우 사업 시행 시기의 영향지표 변화를 사실 위주로 객관적으로 제시하되
 - 영향지표의 변화가 사업군의 효과에 영향을 받을 가능성과 그렇지 않을 가능성에 대해서도 제시

□ 부작용 여부

- (의미) 사업군이 유발하는 부작용은 없는가, 있다면 어느 정도인가를 평가
- (의의) 평가 대상 사업군의 목표 달성이 다른 사회보장 사업군이나 사회보장 사업이 아닌 다른 사업의 목표 달성에 부정적인 영향을 미치지 않았는지 분석함으로써 사업군 단위의 평가가 간과하기 쉬운 영향에 대해 고려하도록 함.
- (평가내용) 부작용을 보여줄 수 있는 지표나 사실을 예시하고 그것과 사업군과의 연관성을 제시
 - 또한 부작용의 원인이 무엇인지, 부작용을 줄이거나 해소하기 위해서는 사업군에서 어떤 조정이나 변화가 필요한지 등에 대한 판단을 기술

제3절 공통지표의 분야별 적용시 고려사항

□ 앞의 2절에서 살펴본 지표들은 각 사업군에 적용되는 공통 지표를 제시한 것이며, 사업군의 특성에 따라 다양한 지표들이 추가될 수 있음.

○ 이 절에서는 예를 들어 교육, 고용, 돌봄 등의 사업군에서 어떤 지표들이 추가적으로 고려될 수 있을지를 살펴볼 것임.

1. 교육분야 사업군의 경우

□ 교육분야 사업군 분류의 배경

○ 교육분야의 정책평가는 기능별 분류와 대상집단별 분류 중 후자(대상집단별 분류)를 중심으로 정책평가 영역을 구분하였음.

－ 더불어 각 대상집단별 정책군에는 교육비 지원 외에도 지원서비스를 포함시켜, 대상집단별 종합적인 평가가 가능하도록 평가지표체계를 구축하였음.

○ 교육정책에 대한 평가를 위해서는 대상집단별 분류가 더 적절하다고 판단됨. 교육과정별로 투입해야 하는 정책자원과 달성해야 하는 정책목표에 다소 차이가 있을 수 있기 때문임.

○ 여기서는 아동, 초중고등생, 대학생, 성인 등으로 구분되는 연령집단, 또는 대상집단의 특성에 따라 다양한 정책수단을 결합함으로써 설정했던 정책목표를 달성했는지 평가하도록 평가체계를 구축하였음.

□ 교육분야 평가대상 정책들의 특징

○ 초중고생을 대상으로 하는 평가대상 정책들은 대부분 특정 취약집단을 대상으

로 하는 교육비 지원 및 서비스 지원정책으로 구성되어 있음.

- 즉, 저소득층 대상 정책이거나, 다문화가족 또는 탈북가정 청소년을 대상으로 하는 지원 프로그램이 다수를 차지하고 있음.

○ 대학생을 대상으로 하는 평가대상 정책들은 대부분 장학금이나 학자금 대출 프로그램으로 구성되어 있으며, 일부 프로그램만이 장애학생 등을 대상으로 하는 대학생활 지원서비스로 구성되어 있음.

○ 성인을 대상으로 하는 평가대상 정책들은 주로 노인이나 장애인을 대상으로 하는 각종 교육서비스 및 정보화 서비스에 대한 접근성을 제고하는 프로그램들로 구성되어 있음.

□ 교육분야 정책평가의 사업군별 목표

○ 초중고생에 대한 사업군의 정책목표

- 초중고생 대상 교육정책들은 지원대상이 되는 학생들이 자신의 역량을 개발할 수 있도록 <공정한 기회 제공>이 가장 중요한 정책목표가 되어야 할 것임. 이를 위해서는 지원이 필요한 사람이 누락되지 않고, 적절한 지원을 받을 수 있게 하는 것이 핵심

○ 대학생 대상 사업군의 정책목표

- 대학생 대상 교육정책 또한 본인이 원하면 학업을 계속할 수 있도록 지원하는 프로그램이라는 점에서 <공정한 기회 제공>이 그 정책목표라고 말할 수 있음.
- 다만, 대학생 대상 프로그램은 대부분 성인을 대상으로 하게 된다는 점에서 공정한 기회 제공 외에도 자기책임성이라는 측면을 고려할 필요가 있다고 판단됨.

○ 성인 대상 사업군의 정책목표

- 성인을 대상으로 하는 교육정책은 주로 노인이나 장애인 등을 대상으로 평생교육 차원에서 생활에 필요한 서비스, 특히 정보화 교육 서비스 욕구를 충족시키는 것으로 목적으로 하고 있음. 이 또한 상대적으로 정보화에서 소

외된 집단을 대상으로 한다는 점에서 <공정한 기회 제공>을 목표로 한다고 말할 수 있음.

□ 교육분야 각 사업군 평가에 적용될 평가지표

○ 포괄성(Coverage)

- 초중고생을 대상으로 하는 교육사업은 대부분 저소득층이나 취약계층을 대상으로 하고 있음. 따라서 각 사업이 지원대상으로 설정하고 있는 범위가 실제 지원이 필요한 집단을 얼마나 포괄하는지 모수추정이 선행되어야 함.
- 대학생의 경우, 장학금이나 대출을 받는 학생의 규모를 전체 대학생의 일정 비율로 설정하는 것은 각 사업의 목적과도 일치하지 않음. 성적우수학생에 대한 포상과 취약계층에 대한 보상, 그리고 대출이 필요한 학생의 규모라는 각 사업목표에 맞는 모수추정이 필요함.

○ 수급률(Take-up rate)

- 각 정책은 지원대상을 결정하는 구체적인 선정기준을 법에 명시함으로써 사회적 합의가 이루어진 기준을 정함.
- 하지만 현실에서는 법에 정한 대상집단 모두가 보호를 받는 것이 아님. 이를 나타내는 것이 바로 수급률임. 여기서도 중요한 것은 모집단의 규모를 어떻게 추정할 것인가 하는 점임.

○ 지원의 충분성(Adequacy)

- 초중고생 대상 학비지원 사업군은 그것이 실제 해당 교육과정별로 개별 가구의 교육비 지출을 얼마나 상쇄시키는지 파악하는 것이 관건임.
- 하지만 학자금대출은 대출로 인해 감당해야 하는 이자율 및 상환조건이 실제 대학생들의 교육과정 이수를 저해하지 않는지 파악해야 할 것임

○ 효율성(Efficiency)

- 동일한 지원대상이 같은 사업군의 다른 정책으로부터 중복지원을 받거나, 수급기준을 충족시키지 못함에도 수급을 받는 문제가 발생하지 않는지 파악하는 것임.

- 다만 초중고생 대상 지원사업군은 지원대상이 취약계층별로 분리되어 있다는 점에서 중복이나 낭비가 발생할 소지가 적을 수 있음.

□ 교육사업군의 성과지표로 추가해야 할 평가지표

○ 초중고생 대상 교육사업군의 성과지표

- 위에 언급된 초중고생 대상 교육사업군에 포함된 각 사업의 성과지표를 하나로 압축하는데 어려움이 있음. 이 점에서 교육사업은 사업별로 1) 수급률, 2) 교육비 지출부담 완화, 3) 교육과정에 대한 적응력 향상, 4) 적정수준의 영양섭취 보장 등이 성과지표가 될 수 있음.
- 하지만 초중고생 대상 교육사업군의 성과지표는 크게 두 가지 지표로 설정하는 것이 바람직하다고 판단됨 : 1) 지원대상의 수급률(Take-up rate) 제고, 2) 지원대상의 학교탈락을 억제하는 것임.
- 다만, 초중고생 대상 교육사업 군으로 분류된 <교육복지우선지원사업>은 일종의 종합지원사업이라는 점에서 지역단위에서 성과를 측정할 수 있는 방안이 필요함.

○ 대학생 대상 교육사업군의 성과지표

- 대학생 대상 교육사업군은 크게 세 가지 사업으로 구성되어 있음 : 1) 장학금 지원사업, 2) 학자금 대출사업, 3) 기타 복지사업이 그것임. 각 사업의 성과지표는 1) 수급률, 2) 학업탈락률 등을 들 수 있음.
- 이러한 성과지표를 제시하는 이유는 장학금이나 학자금 대출, 그리고 장애 대학생 학업지원 모두, 지원이 필요한 집단을 얼마나 지원하는지, 그리고 이것이 학업중단을 얼마나 완화시키는지 중요하기 때문임.
- 다만, 장학금 지원사업 중 특정한 학문 및 산업부문의 육성을 목적으로 하는 장학금의 경우에는 <졸업 후 해당부문 취업률> 등을 지표로 설정할 수 있을 것으로 판단됨.

○ 성인 대상 교육사업군의 성과지표

- 성인을 대상으로 하는 교육사업은 크게 노인과 장애인을 대상으로 하는 정

보화 사업이 주를 이루고 있음. 이 교육사업군에 대한 성과지표는 다른 사업과 마찬가지로 1) 수급률, 2) 만족도로 대별할 수 있음.

- 전제는 이 사업에서 수급률을 파악할 수 있는 기초정보자료가 구축되어 있어야 하며, 별도의 조사를 통해 참여자들의 만족도와 취업 및 생활상의 도움정도를 파악해야 한다는 것임.

□ 교육분야 사업에 대한 평가와 관련해 보완해야 할 사항

- 교육사업군 별로 성과지표를 측정하는 것과 마찬가지로 그것이 야기할 수 있는 정책적 부작용에 대한 평가 또한 필요한 사항임.
- 초중고생에 대한 교육비 지원사업 등은 이 지원사업이 해당 학생에게 낙인감을 주는 결과를 초래하지 않았는지 평가할 필요가 있음. 이를 위해서는 수급학생들을 대상으로 하는 만족도조사를 연계해야 할 것임.
- 대학생 학자금 대출사업은 <재학 및 졸업 후 신용불량자 비율>을 평가함으로써 이 정책이 가져올 수 있는 부정적 효과를 통제할 수 있는 평가토대를 구축할 필요가 있음.

2. 고용분야 사업군의 경우

□ 고용분야 사업군 분류의 배경

- 고용분야의 정책평가는 기능별 분류와 대상집단별 분류 중 전자(기능별 분류)를 중심으로 정책평가 영역을 구분하였음.
- 다른 정책평가와 달리 대상집단별 분류를 채택하지 않은 이유는 대상집단이 매우 복잡하기 때문이기도 하지만, 이미 정부나 국제기구에서 채택하고 있는 평가영역이라는 점에서 향후 국제비교 등이 용이하기 때문임.
- 여기서는 1) 고용장려금, 2) 직접일자리, 3) 고용서비스, 4) 직업훈련, 5) 창업지원 등 다섯 가지로 구분하였음.

- 이처럼 기능별 정책유형화의 강점은 사업군 별로 성과지표 설정이 상대적으로 용이하다는 것임. 반대로 단점은 대부분의 정책이 지원대상에 초점을 두고 다양한 프로그램을 결합하는 특징을 갖는데, 이 평가가 용이하지 않다는 것임.

□ 고용분야 평가대상 정책들의 특징

- 고용정책에 대한 평가에서 주목해야 할 점은 다른 평가대상 사업군과 마찬가지로 대상별 유형화와 기능별 유형화 중 어느 것을 선택해야 하는데, 상대적으로 기능별 유형화가 강점을 갖는다는 것임.
 - 그 이유는 자활사업처럼 저소득층 기초보장 수급자를 대상으로 다양한 취업지원 프로그램을 운영하는 정책이 많지 않기 때문임.
- 고용장려금 사업들은 장애인이나 고령자 등 취약계층과 출산여성 및 저소득층의 취업을 촉진하기 위한 금전적 인센티브의 성격을 가짐.
- 직업일자리 사업군이란 저소득층과 취약계층을 대상으로 일용직 또는 임시직 일자리를 제공하는 사업을 지칭함.
- 고용서비스와 직업훈련 사업군에는 고용센터 사업이나 고용보험에 따른 재직자 훈련 등이 포함되어 있지 않음. 이는 이들 정책이 차지하는 비중을 감안하면 그 논거를 확인할 필요가 있음. 그리고 이 정책들도 취약계층에 초점을 맞추고 있음.

□ 고용분야 정책평가의 사업군별 목표

- 고용장려금 사업군의 정책목표
 - 고용장려금은 상대적으로 노동시장 진입 및 재진입에 어려움을 겪고 있는 저소득층 및 취약계층을 대상으로 취업을 촉진하는 것이 일차적 정책목표
- 직접일자리 사업군의 정책목표
 - 직접일자리사업들은 지난 십 수 년간 지속적으로 사업성과 부진이라는 비판의 대상이 되어 왔음. 하지만 이 일자리는 여전히 노동시장에 진입하기

힘든 취업애로계층을 위한 중요한 일자리가 되고 있음.

○ 고용서비스 사업군의 정책목표

- 고용서비스는 취업에 어려움을 겪고 있는 장애인, 산재근로자, 경력단절여성, 저소득층 미취업자를 대상으로 취업률을 제고하는 것이 그 정책목표임. 하지만 최근에는 취업을 유지할 수 있도록 다양한 복지서비스를 연계해야 한다는 목소리가 강하게 제기되고 있음.

○ 직업훈련 사업군의 정책목표

- 평가대상이 되고 있는 직업훈련 프로그램은 상대적으로 자신의 직업능력을 개발할 기회가 적은 저소득층 및 취약계층을 대상으로 하고 있음. 이 점에서 능력개발을 위한 기회균등을 그 정책목표로 하고 있다고 말할 수 있음.

○ 창업지원 사업군의 정책목표

- 창업지원사업들은 창업자금 대출, 시설임대 또는 점포지원, 각종 창업지원 기관에 대한 지원 업무를 담당하고 있으며, 이 사업은 저소득층이나 취약계층이 이 사업을 통해 빈곤이나 사회적배제에서 벗어나는 것이 목표일 것임.

□ 고용분야 각 사업군 평가에 적용될 평가지표

○ 포괄성(Coverage)

- 각 사업별로 지원이 필요하다고 판단되는 잠재적 지원대상 중 몇 %를 정책 지원대상으로 설정하고 있는지를 보여줌. 사회보장위원회 차원의 평가정책 중 상당수가 취약계층을 대상으로 하고 있다는 점에서 수급률이 중요함.

○ 수급률(Take-up rate)

- 각 정책이 지원대상으로 설정한 집단 중 어느 정도의 사람을 실제 지원하고 있는지를 나타내는데, 직접일자리 사업이나 고용서비스 지원사업의 경우, 선정기준을 충족하는 집단의 정의와 규모파악이 관건임.

○ 지원의 충분성(Adequacy)

- 고용프로그램 중 고용장려금은 빈곤층에 대한 최저소득보장과 같이 보장수

준을 높이는 것이 핵심이 될 수는 없음. 오히려 이러한 프로그램은 그것이 얼마나 참여율 또는 취업률을 제고하는가에 따라 지원이 적정한지 평가할 수 있음.

○ 효율성(Efficiency)

- 고용사업의 효율성은 투입에서 산출까지의 사업이 어느 정도의 재원으로 이루어졌는지 정책프로그램 간 비교를 통해 파악할 수 있을 것임. 예를 들어, 고용장려금과 직접일자리 제공, 고용서비스와 직업훈련 등 중 어느 프로그램이 특정 집단의 취업률 및 소득증가를 등에 어떠한 영향을 미쳤는지 파악함으로써 알 수 있는 것임.

□ 고용사업군의 성과지표로 추가해야 할 평가지표

○ 고용사업군 전체에 대한 성과평가지표는 일종의 공통지표로 <수급률>과 <취·창업률>을 대표적인 성과지표로 설정하는 것이 바람직함.

○ 고용장려금 지원사업군에 대한 성과지표

- 고용장려금 지원사업은 다음 두 가지 성과지표로 평가하는 것이 바람직 : 1) 지원대상의 수급률(Take-up rate)과 2) 지원대상의 취업률이 그것임.
- 다만, 임금피크제 지원금 등 일부 사업은 임금피크제로 절감된 예산으로 몇 개의 신규일 자리를 창출했는지를 대표 성과지표로 구성해야 할 것임.

○ 직접일자리 사업에 대한 성과지표

- 직접일자리 사업의 성과지표는 1) 지원대상의 수급률(Take-up rate)과 2) 지원대상의 일반 노동시장 취업률로 설정하는 것이 바람직함.
- 하지만 직접일자리 사업이 주로 저소득층 및 취약계층에게 취업기회를 제공하는 것이 목적이라는 점에서 참여자의 3) 빈곤율 감소 또한 성과지표로 설정할 수 있을 것임.

○ 고용서비스에 대한 성과지표

- 고용서비스의 성과지표 또한 1) 지원대상의 수급률(Take-up rate)과 2) 지원대상의 취업률로 설정하는 것이 바람직함.

- 하지만 고용서비스 지원사업 중 종합적 지원사업의 성격을 갖는 취업성공 패키지 사업 등은 보완적 성과지표로 3) 취업유지기간 등을 포함시키는 방안을 생각해 볼 수 있음.

○ 직업훈련 프로그램의 성과지표

- 평가대상 직업훈련 또한 장애인이나 산재근로자 등 취약계층을 대상으로 하고 있음. 따라서 이 사업군에 대한 성과지표 또한 1) 지원대상의 수급률(Take-up rate)과 2) 지원대상의 취업률로 설정하는 것이 바람직함.
- 취약계층 대상 직업훈련에 대한 보완적 성과지표로는 직업능력의 향상 등을 포함시킬 필요가 있음. 이는 이 사업이 단기적 취업성가에 매몰되는 것이 취약계층에 대한 지원을 배제할 위험성이 있기 때문임.

○ 창업지원 프로그램의 성과지표

- 창업지원 사업군에 대한 성과지표는 1) 지원대상의 수급률(Take-up rate)과 2) 지원대상(사업)의 창업성공률로 설정하는 것이 바람직함.
- 여기서 창업성공률이란 ‘창업 후 2년 내 수익을 실현한 상태에서의 생존율’을 지칭하는 것임.

3. 돌봄·보호 사업군의 경우

가. 돌봄·보호 분야의 정책 목표

□ “돌봄(care)” 기능은 일상적인 생활을 자립적으로 영위하기 어려운 사람들을 돕는 활동으로서, 일반적으로 돌봄 서비스(social care) 정책은 아동·장애인·노인 등의 안전 보호, 발달 촉진 등을 통해 삶의 질을 제고하고, 돌봄서비스 제공을 통해 그 가족의 돌봄 부담을 경감하고자 하는 것임.

- 저출산 및 고령화의 가속화로 도움을 필요로 하는 아동과 노인 인구의 규모가 확대되고, 점차 여성의 경제활동 참여가 늘면서 가족에서 여성이 주로 담당하

던 가족 내 돌봄기능이 크게 약화되는 추세는 사회보장영역에서 돌봄을 위한 사회서비스의 확대를 촉진함.

○ 돌봄 서비스는 아동에 대한 보육 서비스, 노인에 대한 장기요양 서비스가 주축이라 할 수 있으나, 장애인 활동 지원서비스, 산모·신생아 서비스, 환자 간병서비스, 농촌의 농번기 가사지원서비스 등 점차 보육·요양 서비스에서 기능적 범위가 확대되어 가는 추세임.

○ 또한 본 연구에서는 아동 및 성인이 직면하는 안전 차원의 위험에 대한 보호(protection) 기능도 돌봄 기능과 밀접한 영역으로 포괄하여 제시함.

□ 돌봄·보호 영역의 정책 목표

○ 사회보장기본계획(2014~2018)에서 제시하고 있는 돌봄관련 정책 목표를 살펴 보면 다음과 같음.

- 아동 돌봄과 관련해서는 생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축을 위해 ‘미래 세대의 건전한 성장 지원을 위한 안심하고 양육할 수 있는 여건 조성’을 제시
 - 행복한 임신·출산 지원, 안심하고 양육할 수 있는 여건 조성, 아동·청소년의 건강한 성장 지원
- 성인 돌봄과 관련해서는 ‘편안하고 활력있는 노후’, ‘다양한 욕구에 대응한 맞춤형 지원’의 방향 속에서 다음과 같은 구체적인 목표 제시
 - 노후의 건강 및 안전 제고(노인 안전관리 및 돌봄 체계 마련), 장애인 권익보호 및 편의증진, 다양한 형태의 가족 지원

○ 「지역사회보장지표 개발 및 지역간 사회보장 균형발전 지원체계 연구(강혜규 외, 2015 발간예정)」에서는 아동 돌봄, 성인 돌봄, 보호·안전 영역의 정책 비전을 다음과 같이 설정함.

- “아동의 건강하고 행복한 성장발달을 뒷받침하고 안심하고 양육할 수 있는 육아인프라 확충·개선을 통한 아동-가족친화적 지역사회의 조성”
- “일상생활을 영위하기 어려운 장애나 질병이 있을 때 본인과 가족이 최대한

자립적으로 일상생활을 영위하고 사회참여를 할 수 있도록 환경을 갖추고
쉽게 도움을 찾아 지원받을 수 있는 사회”

－ “누구나 학대·방임·폭력과 범죄의 위협으로부터 보호받으며, 안전하게 자신
의 삶을 영위할 수 있는 사회”

○ 돌봄 및 보호관련 정책은 대상자의 건강하고, 행복하고, 안전한 생활, 자립적
인 생활이 가능하도록 돕고, 이를 통해 가족의 돌봄 부담을 경감하는 것을 그
본질적인 목표로 정리할 수 있음.

□ 사회보장기본계획에 제시된 돌봄·보호 영역 관련 지표를 살펴보면 다음과 같음.

○ 아동청소년: 건강하고 안전하게 성장

- － 아동안전사고사망률
- － 학교폭력 피해 응답률
- － 취약계층아동 통합서비스 수혜율

○ 청장년층: 생애고비마다 정부로부터 다양한 혜택 부여

- － 출산율
- － 보육료 지원대상
- － 직장어린이집 설치율

○ 노년층: 보다 활기찬 노후를 맞이

- － 장기요양서비스 수혜율

□ 다음은 2012년 사회서비스 활성화 사업군 심층 평가에서 제시된 아동 돌봄 및 노
인 돌봄서비스 사업의 평가 지표를 예시함.

○ 이는 기획재정부의 재정사업 심층평가의 일환으로 시행된 연구로서, 돌봄사업
을 중심으로 한 정책 평가를 실시한 연구로서, 아동 돌봄서비스, 성인장애인
낮활동지원서비스, 노인 돌봄서비스, 가사간병 및 산모신생아 돌봄 등 기타 돌
봄서비스, 사회적기업 지원 사업 등 5개 세부사업군 13개 사업이 포함됨.

<표 4-1> 아동 방과후 돌봄서비스 사업군 평가지표 예시(강혜규 외, 2012)

평가영역		평가 기준	평가 내용
할당	대상자 포괄성	응답자 및 응답가구 기본 정보	<ul style="list-style-type: none"> - 가족형태 및 가족원 수, 아동 수 - 응답자 성별, 연령, 혼인상태 - 응답자 경제활동 상태(평균 근로시간 및 귀가시간) - 맞벌이 여부 - 월평균 가구소득 및 경제상태
	서비스 이용 실태	돌봄실태 및 방과후 돌봄 프로그램 참여/ 이용 경험	<ul style="list-style-type: none"> - 아동 나홀로 지내는 시간 - 방과후 돌봄서비스(프로그램) 인지여부, 이용여부, 이용료, 이용시간 유사 서비스 이용 현황 - 돌봄대체 가능 여부
전달 체계	접근성	방과후 돌봄서비스의 이용 편의성 및 서비스 제공 적절성	<ul style="list-style-type: none"> - 이용 경로 및 서비스 이용 사유 - 서비스 정보 접근성 및 충분성 - 서비스 이용 편의성 - 방과후 돌봄서비스 이용 욕구의 반영 정도 및 욕구 충족 정도 - 본인부담금 포함 제반 비용 및 비용 적절성 - 서비스 이용 관련 불만 및 불편사항 제기의 편리성
사회적 급여	성과 *적정성 *서비스 전문성 *만족도	돌봄부담의 경감 및 서비스 이용 만족도	<ul style="list-style-type: none"> - 돌봄서비스 이용에 따른 도움 정도 (방과후 돌봄, 사교육비, 자녀 생활변화, 성적향상, 또래 관계 등) - 돌봄서비스 이용 만족도 (이용시간 및 빈도, 이용료, 제공인력 전문성, 환경, 전반적 만족도 등) - 돌봄부담의 경감여부(신체적, 정신적, 경제적 부담) - 서비스 향후 이용 의향
		프로그램 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 방과후 안전한 보호 - 사교육비 감소 - 자녀 성적 향상 및 학업흥미 제고 - 아동 또래관계 개선 - 학교폭력 예방 - 긍정적인 학교생활
기타		방과후 돌봄서비스의 중요도 및 중점사항	<ul style="list-style-type: none"> - 방과후 돌봄서비스의 필요도 - 방과후 돌봄서비스의 중점 사항 (보육기능, 사교육비 경감, 특기·적성 계발, 학습향상 등) - 서비스 유형별 개선사항(우선순위 2개)

자료: 강혜규 외(2012: 77)

<표 4-2> 노인 돌봄서비스 사업군 평가지표 예시(강혜규 외, 2012)

평가 기준		평가 항목	평가방법
제도의 보장성	욕구충족도 : 제도를 통한 문제해결 정도	욕구를 가진 대상의 포괄범위 ▶ 사각지대	<ul style="list-style-type: none"> - 제도 자격대상 / 욕구대상자 욕구대상자 - 제도 자격대상 - 제도 이용자 / 욕구대상자 욕구대상자 - 제도이용자
		욕구 대비 급여수준의 충족정도 ▶ 욕구 대비 급여수준	<ul style="list-style-type: none"> - 급여수준 충분성에 대한 이용자 조사 (5점 척도)
제도의 효과성	제도목표 달성 정도	직접목표1: 노인돌봄 욕구 충족도	<ul style="list-style-type: none"> - 노인장기요양(돌봄) 욕구 충족도에 대한 이용자 조사(5점 척도) <ul style="list-style-type: none"> ▶ 욕구평가 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 욕구평가 방법의 타당성, 신뢰성, 공정성 - 욕구평가 절차의 편의성 ▶ 서비스 이용 단계1(접근) <ul style="list-style-type: none"> - 서비스 이용의 정보접근성 - 서비스 이용의 기관접근성 - 서비스 이용의 편리성 - 서비스 이용의 선택권 ▶ 서비스 이용 단계2(만족도) <ul style="list-style-type: none"> - 서비스 이용(급여수준)의 양적 만족도 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 월 총서비스이용 시간의 충분성 만족도 ▷ 1일 1회 서비스 이용시간 충분성 만족도 - 서비스 이용의 질적 만족도 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 서비스 기관 만족도(행정관리/ 모니터링) ▷ 서비스 인력 만족도(숙련성/책임성/민감성) ▶ 서비스 비용지불 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 서비스 비용지불 수준의 적절성 ▶ 기관서비스의 총체적 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 향후 서비스 이용의사 - 다른 사람 추천의사 - 총체적 만족도
		직접목표2: 가족돌봄 욕구 충족도 ▶ 제도로입 효과(제도이용 이전 대비 효과)	<ul style="list-style-type: none"> - 가족돌봄 욕구 충족도에 대한 이용자 가족조사(5점 척도) <ul style="list-style-type: none"> ▶ 가족의 신체적 부담 경감 정도 ▶ 가족의 정신적 부담 경감 정도 ▶ 가족의 경제적 부담 경감 정도
		직접목표3: 의료비용 등 돌봄의 사회적비용 효율화	<ul style="list-style-type: none"> - 제도로입에 따른 노인의료비 경감 정도(관련 연구자료) - 의료비용 경감에 대한 이용자 가족 조사(5점 척도) <ul style="list-style-type: none"> ▶ 제도이용 이전 대비 의료비용 경감 정도
		간접목표1: 서비스 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> - 노인장기요양(돌봄) 일자리 총창출량(행정통계), 고용 유발계수(관련 연구자료) - 창출 일자리의 구성(행정통계) <ul style="list-style-type: none"> ▶ 창출 일자리의 평균임금(시간/월) ▶ 주당 평균근무시간 ▶ 인력의 사회보장가입율 ▶ 인력의 상대적 재해율(5점 척도)

평가 기준		평가 항목	평가방법
		간접목표2: 장기요양(돌봄)서비스 산업 활성화	- 노인돌봄제도 도입에 따른 산업유발계수(관련 연구자료 인용)
효율성	제도목표 달성방법의 효율성	지역별 제공기간 간 경쟁의 정도(행정자료)	- 기관당 평균이용자수=요양서비스 이용자 수/지역별 서비스제공기관별 총인력 수(혹은 총정원)
		제공기관의 지역별/운영주체별/규모별 관리운영(기관조사)	- 운영주체별 관리운영의 차이 ▶인력 채우 - 총인력 대비 상용직 비율 - 총인력의 사회보장가입율 - 인력채우 관련 기관의 특별정책(주관식 질문) ▶서비스 질 관리 - 서비스 윤리 강령 준수 강조(5점척도) - 사례관리 회의(여부, 주기) - self-evaluation 여부 - 서비스 질 관리를 위한 기관 특별정책(주관식 질문)
재정적 지속가능성	재정의 지속가능성	재정추이와 전망	- 재정추이와 전망(관련 연구자료 인용): 수급자 전망, 수급자 1인당 급여량 전망, 수급자 1인당 이용률 전망 - 수급자 1인당 지출: 총재정지출/총 수급자

자료: 강혜규 외(2012: 225)

□ 돌봄 영역의 정책 목표 및 선행 연구를 고려할 때, 대표적인 성과 지표는 다음과 같이 예시할 수 있음⁸⁾

○ 아동 돌봄

- (결과) 돌봄방치 아동(나홀로 아동) 감소
- (결과) 부모의 부담(시간,비용) 경감
- (결과) 취약계층 아동의 학습 및 기타활동 다양성 증가
- (결과) 아동안전사고 감소
- (결과) 학교 폭력 발생건수 감소
- (영향) 발달환경의 형평성 제고

○ 성인 돌봄·보호

- (결과) 성인(노인)의 일상생활기능 유지도 상승

8) 최은영 교수의 자문자료 반영

- (결과) 학대 및 폭력 사례 수 감소
- (결과) 생활환경의 질 향상
- (결과) 독립적 생활 향상(장애인)
- (영향) 돌봄의 사회적 비용 효율화
- (영향) 부담이 경감된 가족의 경력단절을 감소 및 취업률 상승
- (영향) 범죄율 감소

나. 돌봄·보호 분야 평가의 고려 사항

- 돌봄 및 보호를 위한 사회보장사업은 대체로 ‘사회서비스’ 제도를 통해 이루어짐.
일반적으로 사회서비스는 성과(outcome) 중심의 효과 측정이 매우 제한적이어서 활용에 적합한 선행연구나 축적된 데이터가 매우 취약함(강혜규 외, 2012: 10~11; 강혜규·김형용·박세경 외, 2008).
- 사회복지프로그램에 있어 성과 측정은 효율성, 서비스품질, 효과성을 사정하는 것(Martin & Kettner, 1996)으로서, 얼마나 효율적으로 서비스가 제공되었는지, 서비스를 제공받은 사람에게 서비스의 영향력을 어떠한지 서비스의 질은 어떠한지 등을 밝히는 것임. 그러나 전통적으로 사회서비스, 특히 사회복지서비스는 개개인의 욕구의 내용과 수준이 매우 다양하여 개별화(individualization)의 성격이 매우 강하기 때문에 표준화가 어려우며, 주로 서비스제공자가 다양한 상황 속에서 재량권이 큰 대면(face to face) 서비스로 이루어지기 때문에 성과 측정이 매우 어려운 재화임.
- 서비스 제공을 통하여 나타나는 변화는 대체로 장기간이 소요되기 때문에 그 변화와 영향을 파악하는 것 또한 쉽지 않은 영역임.
- 사회서비스 프로그램들의 결과를 평가하는 것은 매우 복잡하고 비용이 많이 드는 일이며, 일부 프로그램에 있어서 서비스 수혜자에 대한 비밀보장의 문제가 있고, 서비스 이용자의 생활을 추적하는 것이 어렵기 때문에 성과 측정은 거의 불가능하다는 지적 또한 존재함.

○ 일반적으로 사회서비스 분야 성과 측정의 한계가 다음과 같이 논의되고 있음.

- 첫째, 산출물/결과물(outcomes)의 정의가 주관적 가치체계에 따라 상이하다는 점
- 둘째, 프로그램 목적 성취정도, 즉 효과성을 의미하는 결과의 직접적 편익을 확인하기가 어렵다는 점
- 셋째, 여러 환경적 요인에 의해 산출물/결과물(outcomes)이 좌우되기 때문에 투입과 산출의 인과관계를 도출하기 어렵다는 점
- 넷째, 성과물/결과물(outcomes)에 대한 정량적 측정이 용이하지 않고, 관련하여 실증적·통계적 자료가 빈약하다는 점
- 다섯째, 개별사업의 유형·특성이 매우 상이하며 투입(inputs)-산출(outputs)-결과(outcomes) 항목의 구성도 상이하여 일반적 지침 제시가 어렵다는 점

□ 따라서, 돌봄·보호 사업군 평가에서는 다음과 같은 제한점이 고려되어야 함.

- 궁극적인 성과(outcome)를 위한 서비스 대상자(이용자)의 변화 파악이 어렵다는 점
- 사업 운영의 성과(outcome)가 나타나기까지는 일정기간 소요된다는 점(특히 신규사업의 경우 단기 평가 지양 필요)
- 변화를 계량화하기 어려우므로, (현재까지) 축적된 데이터가 부족하고 시계열 분석이 어렵다는 점
- 변화를 파악하기 위하여 오랜 시간이 소요되는 만큼 외부 요인의 통제가 용이하지 않다는 점

□ 이와 같은 맥락에서 볼 때, 본 연구에서 제시한 “공통지표” 적용에 있어서는 다음과 같은 고려가 필요함.

- “대상자 규모의 모수추정을 위한 자료” 파악이 용이하지 않아, 대상자의 포괄성 판단에 유의할 필요가 있음.

- 아동실태조사, 장애인실태조사, 노인실태조사 등 전국단위의 국가통계조사가 실시되고 있으나, 각 욕구별 정치한 진단은 어려우며 실질적으로 서비스 이용 신청이후 진단(assessment) 과정에서 판명
- 따라서 해당 연령층의 인구 규모를 모수로 대체 활용하는 경우가 많은 실정
- “사업군 내 사업간 상충/보완 관계” 평가에서는 욕구 충족의 최저기준, 적정기준의 사회적 합의가 미약하므로 중첩 및 중복에 대한 판단에 어려움이 예상됨.
- 현행 제도에서 판단한 돌봄서비스의 제공 시간과 실제 수요자가 필요로하는 서비스 시간의 편차가 크기 때문에, 무엇을 기준으로 판단할 것인가의 문제가 될 것임.
- “수급자 비율”과 관련, 제도에서 설정한 기준이 있는 경우는 이를 준거로 할 수 있으나, 제공 주체의 재량적 판단에 의한 돌봄 사회서비스 사업들에 대해서는 공통지표에 제시된 세부 기준들을 충족하기 어려울 수 있음.

제 5 장

공통지표 적용의 예시

제1절 노인·장애인 생계지원 사업군의 개요 및 특성

제2절 공통지표의 적용 예시

제3절 평가 결과

5

공통지표 적용의 예시 <

<

제1절 노인·장애인 생계지원 사업군의 개요 및 특성

1. 사업군의 특성

□ 예시적 평가대상으로서 노인·장애인 생계지원 사업군

- 이제까지 설명된 사회보장 기본평가의 공통지표를 이용하여 본격적인 평가를 시행하기에 앞서 평가지표의 적용 예시를 위해 일부 지표를 노인·장애인 생계지원 사업군에 적용
- 예시적 적용의 대상으로 노인·장애인 생계지원 사업군을 선택한 이유는
 - 생계지원 사업군의 경우 위험(욕구)의 크기가 금액으로 표현되므로 평가 기준이나 사업군의 효과를 양적으로 보이기 쉽다는 특징이 있음.
 - 한편 타 집단에 대한 생계지원 사업의 경우(예, 기초생활보장 사업군) 최근 큰 폭의 제도적 변화가 있었기 때문에 현 단계에서의 평가가 적절치 않음.
 - 노인·장애인 생계지원 사업군 역시 최근 제도적 변화가 있었으나(기초노령연금이 2014년 7월부터 기초연금으로 전환), 이 변화는 사업군의 분류나 평가 방법을 달리해야할 정도의 변화는 아니라고 할 수 있음.

□ 사업군의 대상과 기능

- 노인·장애인 대상 생계지원사업군(이하 본 사업군)은 60세(또는 65세)이상의 고령자 개인(노인)과 18세 이상 등록장애인을 기본 대상으로 함.
 - 두 대상 집단 모두 근로능력이 없거나 취약하다는 특성을 지니고 있으며, 따라서 생계지원에 대해서도 근로나 취업연계 프로그램 참여의 의무가 부여되지 않고 있음.
- 사업의 목적이 생활보장에 있는 만큼 지원 대상자가 생활보장에 대한 수요가

있는지 여부를 판단하는 기제(소득 또는 재산기준 등)를 갖추고 있음.

– 다만 개별 사업의 특성상 소득 및 재산기준 상한선의 수준이 다를 수 있음.

○ 생계지원이란 영역의 특성상 욕구의 내용이 의료, 교육, 주거 등과 같이 특정한 분야에 한정되지 않으며 따라서 현금지원으로 급여가 이루어지고 있음.

○ 본 사업군은 모두 5개의 사업으로 구성되어 있으며 노인대상 사업 3개와 장애인 대상 사업 2개로 구분됨⁹⁾

– 본 사업군 이외의 생계지원 사업군으로는 기초생활보장사업군(9개 사업)과 기타생계지원사업군(14개 사업)이 있음.

– 이들 타 생계지원 사업군에서도 사업대상에서 노인 및 장애인을 포함시키고 있는 만큼 타 사업군의 노인 및 장애인 지원기능을 함께 포괄하여 평가하는 방법도 가능할 것임.

– 그러나 대상자 특성별 정책목표가 달라질 수 있음을 감안하여 사업군을 구분한 바, 이하에서는 타 생계지원 사업에 대한 평가는 시도하지 않을 것임.

2. 노인 생계지원 사업군 내의 사업별 개요

□ 사업군에 포함된 사업의 개요

○ 본 사업군에 속하는 5개 사업의 기본 특성은 다음 <표 5-1> ~ <표 5-5>와 같음.

– 이중 기초연금 사업의 경우 2014년 7월을 전후로 기초노령연금에서 기초연금으로 명칭이 바뀌었고 급여액과 대상자 규모에도 변동이 있었으나, 이하에서는 편의상 기초연금으로 통칭할 것임.

○ 기초연금, 장애인연금, 장애수당의 경우는 기여나 상환의 의무와 연계되지 않은 순수 현금지원성 사업인 데 반해, 노후긴급자금 대부사업이나 주택담보노후연금보증(이하 주택연금)사업의 경우 상환 의무가 부과되거나 담보 제공 등

9) 이외에도 제 1차 사회보장기본계획 상에 포함된 퇴직급여제도 정착지원사업(고용노동부)과 농지연금(농림부)도 이 사업군에 포함될 수 있으나, 본 예시적 평가에서는 고려하지 않기로 함

과 연계되어 급여를 제공하는 사업임.

<표 5-1> 기초연금 사업의 개요

개요(목적)	• 생활이 어려운 어르신에게 기초연금을 지급하여 생활안정 지원
서비스 대상	• 소득인정액이 보건복지부장관이 매년 결정·고시하는 선정기준액 이하인 만 65세 이상 어르신
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 연령: 만 65세 이상 • 소득인정액: 가구의 소득인정액이 선정기준액 이하일 것 <ul style="list-style-type: none"> - 2015년 단독가구 930,000원, 부부가구 1,488,000원 • 직역연금 수급권자 및 그 배우자는 원칙적으로 수급대상 제외 • 기존의 기초노령연금 수급자는 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우 최대 101,300원 수급 가능
서비스 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 지급액: 월 최고 단독가구 202,600원, 부부가구 324,160원 • 지급일: 매달 25일
근거법령	• 기초연금법
사업 부처	• 보건복지부

<표 5-2> 장애인연금 사업의 개요

개요(목적)	<ul style="list-style-type: none"> • 중증장애인에게 근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득과 장애로 인하여 추가로 드는 비용을 보전하기 위하여 매월 일정액의 연금을 지급하는 제도 • 장애로 인하여 생활이 어려운 중증장애인의 생활안정 지원과 복지 증진 및 사회통합 도모
서비스 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 만 18세 이상 등록된 중증장애인 중 본인과 배우자의 소득인정액이 선정기준액 이하인 자 • 연령: 신청일 현재 만 18세 이상인 자. <ul style="list-style-type: none"> - 다만 18~20세로 초·중등교육법 제2조에 따른 학교에 재학 중인 자는 제외 • 등록된 장애인: 신청일 현재 장애인복지법 제32조에 따라 등록된 장애인. <ul style="list-style-type: none"> - 장애등급: 1~3급, 중복 장애3~6급 • 직역연금을 받을 자격이 있는 사람과 그 배우자, 또는 직역연금을 받은 사람과 그 배우자는 대상에서 제외 • 소득인정액: 보건복지부장관이 매년 결정·고시하는 선정기준액 이하 • 2014년 7월 기준 선정기준액은 단독가구 월 87만원, 부부가구 월 139.2만원. • 차상위 초과자: 소득인정액이 선정기준액 이하이면서 국민기초생활보장수급자와 차상위 계층이 아닌 자
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 만 18세 이상 • 등록된 중증장애인
서비스 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기초급여(18~64세): 근로능력 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득을 보전해주기 위하여 지급하는 급여 <ul style="list-style-type: none"> - 18~64세: 기초급여 급여액 200,000원('14.7월~'15.3월) - 65세 이상: 동일한 성격의 급여인 기초연금으로 전환하고, 기초급여는 미지급 • 부가급여(18세 이상) <ul style="list-style-type: none"> - 대상자 중 국민기초생활보장 수급자와 차상위 계층, 차상위 초과자
근거법령	• 장애인연금법
사업 부처	• 보건복지부

<표 5-3> 장애수당 사업의 개요

개요(목적)	• 장애로 인하여 생활이 어려운 장애인의 생활안정 지원과 복지 증진 및 사회통합 도모
서비스 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 만 18세 이상 등록한 장애인 중 4~6급의 장애등급을 가진 자로 국민기초생활수급자 및 차상위계층 • 소득인정액: 최저생계비 120% 이하 • 연령: 신청일 현재 만 18세 이상인 자. <ul style="list-style-type: none"> - 다만 18~20세로 초·중등교육법 제2조에 따른 학교에 재학 중인 자는 제외 • 등록한 장애인: 신청일 현재 장애인복지법 제32조에 따라 등록한 장애인. <ul style="list-style-type: none"> - 장애등급: 4~6급 - 3급 중복장애인은 중증장애인에 해당하므로 제외.
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층 • 소득인정액: 국민기초생활보장제도 방식 적용 • 차상위계층 선정 기준: 소득인정액 최저생계비의 120% 이하
서비스 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 지급금액: 경증장애수당 <ul style="list-style-type: none"> - 기초수급 및 차상위: 40,000원 - 보장시설 수급자: 20,000원
근거법령	• 장애인복지법
사업 부처	• 보건복지부

<표 5-4> 노후긴급자금 대부사업 개요

개요(목적)	• 고령(만 60세 이상)의 국민연금 수급자에게 의료비, 전월세자금, 배우자장제비, 재해복구비 용도의 긴급한 생활안정자금을 저리로 지원하여 실질적인 복지서비스 제공
서비스 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 거주하는 만 60세 이상의 국민연금 수급자 <ul style="list-style-type: none"> - 노령연금, 분할연금, 유족연금 및 장애연금(1~3급) 수급자 포함 • 신청 제외 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 국민연금 기금에서 지급받은 대부금 상황이 완료되지 않은 자 - 외국인 및 재외동포(재외국민과 외국국적동포) - 피성년후견인 및 피한정후견인 - 개인회생 또는 파산 신청일로부터 면책결정 확정 전인 자 - 연금급여 지급이 중지·정지 또는 중단 중인 자 - 장애4급 수급자, 연금급여 해외송급자, 기초생활수급자
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 만 60세 이상의 국민연금 수급자 중 의료비, 배우자 장제비, 전·월세자금, 재해복구비를 관련 서류를 근거로 실제 소요되는 비용에 한해 대여 • 연간 연금수령액의 2배 이내에서 최대 750만원까지 대여
서비스 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 만 60세 이상의 국민연금 수급자 • 의료비, 배우자 장제비, 전·월세자금, 재해복구비 용도의 긴급생활자금 750만원 이내 지원
근거법령	• 국민연금법
사업 부처	• 보건복지부

<표 5-5> 주택담보노후연금보증(주택연금) 사업의 개요

개요(목적)	<ul style="list-style-type: none"> 주택연금 또는 역모기지론 소득이 없거나 부족하여 노후 생활에 어려움을 겪고 있는 노인들에 대해 보유하고 있는 주택을 담보로 매월 일정금액의 대출금을 연금 형식으로 지급하여 안정적 수입을 보장하고 노후 생활안정을 도모.
서비스 대상	<ul style="list-style-type: none"> 시가 9억원 이하 주택 소유자 주택소유자 기준 만 60세 이상 부부기준 보유주택 합산가격 <ul style="list-style-type: none"> - 9억원 이하시: 거주하는 주택으로 주택연금 가입 - 9억원 초과시: 2주택을 보유한 경우에 한하여 3년 이내에 담보주택 외의 주택을 처분하는 조건으로 가입
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 주택법상 주택 및 노인복지주택, 주택면적 1/2 이상인 복합용도주택
서비스 내용	<ul style="list-style-type: none"> 주택연금 월지급금 지급(주택가격 및 연령에 따라 산정) 및 종신거주 보장 주택연금 일시인출금(주택가격 및 연령에 따라 산정)으로 선순위 채권(대출금, 임차보증금 등) 상환 가능 세제혜택 <ul style="list-style-type: none"> - 근저당설정시 등록세·교육세·농특세 면제, 국민주택채권 면입면제 - 재산세 25% 감면(공시가 5억원 한도) - 연금소득자의 경우 주택연금 대출이자비용 소득공제(연 200만원 한도)
근거법령	<ul style="list-style-type: none"> 한국주택금융공사법
사업 부처	<ul style="list-style-type: none"> 금융위원회

□ 각 사업의 주요 현황을 사회보장위원회에 제출된 내용을 중심으로 살펴보면 다음 <표 5-6>과 같음.

<표 5-6> 노인장예인 생계지원 사업의 주요 현황 비교

	기초노령연금	노후간접자금대부	주택연금	장애수당	장애연금
지원대상(명)	4,353,382 ¹⁾	7,095	5,039 ²⁾	331,402	327,467
예산(백만원)	6,900,100 ¹⁾	30,000	370,800 ²⁾	78,982	465,605
전체대상추정	6,520,607				
지원 단위	개인	개인	개인	개인	개인
급여 형태	현금	현금(대부)	현금	현금	현금

자료: 사회보장위원회 내부자료.

주: 1) 기초노령연금의 예산 및 지원대상은 보건복지부, 『통계로 본 2014년 기초연금』 및 『통계로 본 2014년 기초노령연금』(2015) 참조.

2) 주택담보노후연금보증의 지원대상과 사업예산은 한국주택금융공사 홈페이지 참조.

제2절 공통지표의 적용예시

1. 사업군의 대상과 목표에 대한 규정

- 본 사업의 대상은 장애등급과 관계없이 등록된 장애인과, 65세 이상의 노인으로 규정
 - 주택연금 등 60세 이상을 대상자에 포함시키고 있으나 대부분의 노인지원 사업이 65세 이상을 대상으로 하는 만큼 65세 이상 연령층에 대해 우선 고려
- 대상 집단을 빈곤의 위험으로부터 보호하는 것을 사업군의 목표로 상정
 - <표 5-1>-<표 5-5>의 내용을 보면 각 사업주체들은 사업의 목표를 다양한 생활안정, 복리증진, 사회통합 등 다양한 방식으로 표현
 - 이 가운데 가장 공통적인 구체적인 목표는 빈곤으로부터 보호하는 것이라고 규정할 수 있음.
 - 사업주체들이 빈곤탈출이나 빈곤해소를 명시적 목표로 제시하지는 않았으나 생활안정을 조작적으로 정의할 때 빈곤하지 않은 상태를 유지하는 것이라고 이해할 수 있음.
 - 즉, 빈곤은 모든 사업과 관련된 가장 공통된 위험이라고 간주할 수 있음.
 - 사업군이 보호하고자 하는 위험의 정도를 보여주는 지표로 빈곤격차(poverty gap)를 상정
 - 빈곤격차는 빈곤선 수준과 빈곤층의 소득의 격차로 정의되며, 비빈곤층의 경우 빈곤격차는 0으로 조작적으로 정의됨.
 - 사업군의 정책효과가 높아질수록 노인 및 장애인의 빈곤 및 빈곤가구는 감소할 것임.

2. 예시적 평가에 적용할 지표

□ 평가지표의 제한

- 이하의 평가가 예시적 성격의 평가인 만큼 본격적인 사업군 평가에서 적용되는 모든 지표를 적용하지 않고 주로 포괄성, 표적화 정도, 양적 투입의 충분성, 수급자 비율, 급여의 충분성 등과 관련된 지표에 대해 평가할 것임.
- 본 장에서의 평가가 예시적 평가인 만큼 본격적 평가를 위해 사업부서들에 대해 별도의 자료를 요구해야 하는 지표들에 대해서는 평가를 유보할 것임.
- 이는 예시적 평가에 주어진 시간의 제약에 따른 것일 뿐 평가지표로서의 중요성이 떨어지는 것이 아님을 유념할 필요가 있음.

□ 포괄성 및 표적화 지표

- 포괄성 지표는 사업군이 대상을 적절히 설정하고 있는지를 평가하는 핵심적인 지표로써, 욕구가 있는 집단을 사업대상에 충분히 포함시키고 있는지를 파악할 수 있도록 함.
- 이를 위해서는 각 사업의 잠재적 대상 집단에 대해 그 규모 및 특성에 대한 정보를 지니고 있어야 함.
 - － 사업대상 및 잠재적 대상의 분포와 특성에 대한 정보가 없다면 사업의 효과를 평가할 기본적 자료를 갖추고 있지 않은 셈이며, 이는 궁극적으로 사업의 효과성 저하로 연결될 것임.
 - － 따라서 대상 집단에 대한 구체적 정보를 갖추고 있는지, 그러한 정보를 얻기 위한 노력(조사)이 이루어졌는지가 우선적 평가 항목이 되어야 할 것임.
 - － 그러나 이를 위해 사업부서에 별도의 자료를 요청해야 하는 바, 이는 이 사업군에 대한 본 평가시의 과제로 남겨두고 예시적 평가에서는 이 부분에 대한 평가를 제외하기로 함.

- 잠재적 사업대상자를 개괄적으로라도 추정할 수 있는 자료가 존재할 경우, 이 가운데 몇 %를 포괄할지를 사업주체가 설정하는 것이 중요함.
 - 대상집단 대비 연도별 사업 대상자의 비율이 설정되지 않는 경우 지속적으로 수혜를 받지 못하거나 반대로 반복적으로 수혜를 받는 경우가 발생할 가능성이 있음.
 - 이 경우 대상자들 사이의 형평성 문제가 발생할 소지가 있으며 결과적으로 효과성 저하로 귀결될 것임.
 - 한편 사업의 포괄성에 대해 사업주체가 사전적으로 인지하고 있다면, 이를 확장(필요한 경우 축소)시키거나 급여를 장기적으로 배분할 계획과 장치를 갖추고 있는지 또한 평가의 대상이 되어야 할 것임. 그러나 시간의 제약상 이 장의 예시적 평가에서는 제외하기로 함.
- 잠재적 사업대상에 대한 정보가 존재하는 경우 각 사업의 포괄성에 대해서는 다음과 같은 다양한 차원의 포괄성을 평가하는 것이 가능함.
 - 우선 인구학적 특성(연령, 장애여부 및 등급)을 갖고 있으면서 빈곤의 위험에 직면한 인구수(노인빈곤층 또는 장애인 빈곤층) 대비 사업대상자의 비율(포괄성 1)
 - 인구학적 특성 요건 + 사업별 소득재산요건을 충족하는 집단 대비 노인 또는 장애인 빈곤층 비율(포괄성 2)
 - 인구학적 특성 + 소득재산요건 욕구조건을 만족시키면서 개별 사업의 선정 기준(기타 기준)을 충족하는 인구 대비 사업대상자 비율(포괄성 3)
- 일부 생활지원 사업의 경우 사업대상자를 빈곤층으로 한정하지 않는 경우가 있으며(예, 기초연금), 이 경우 포괄성 1과 포괄성2 사이에는 항상적인 대소관계가 성립하지 않게 됨.
 - 사업별 소득재산기준이 통상적인 빈곤기준(예, 중위소득의 50% 미만) 이하일 경우 포괄성3 \geq 포괄성2가 될 것임.
 - 하지만 보편적 소득보장 사업이거나 선별적 사업이더라도 대상 범위가 넓은 사업일 경우 포괄성 3 \leq 포괄성2가 되는 것이 가능함.

- 한편 사업의 설계에 따른 대상자군의 설정이 얼마나 빈곤층에 중첩되어 있는가를 이용하여 표적화 정도를 측정할 수 있음.
 - 위에서 언급한 기초연금의 경우 전체 노인의 70%를 대상으로 하는 바, 표적화의 정도가 낮을 수 있음.
 - 또한 공적연금 수급자만을 대상으로 하는 긴급자금 대부사업과 자가 보유자를 대상으로 하는 주택연금 사업의 경우도 빈곤층에 대한 표적화 정도가 떨어질 수 있음.
 - 그러나 이러한 빈곤해소는 생계지원 사업의 최소공배수이며, 빈곤층이 아닌 노인층도 생계지원이 필요하다는 점을 고려할 때 표적화율이 사업군을 평가하는 핵심적 지표는 아닐 수 있음을 유의해야 할 것임.

□ 예산 투입의 충분성

- 충분성 지표는 각 사업이 대상자의 욕구를 충분히 보호(지원)하도록 자원의 투입이 이뤄졌는지를 평가하는 지표를 의미
- 이때 보호해야 할 욕구의 정도를 어떻게 설정할 것인가가 중요하며, 생활보호(생계지원) 사업의 경우 빈곤선을 그 일차적 기준으로 설정하는 것이 타당할 것임.
 - 생활보장사업의 일차적 목표는 대상 집단들이 빈곤상태에 빠지지 않고 기본적인 생활을 영위하도록 하는 데 기여하는 것이기 때문임.
- 하지만 개별 사업들이 대상 집단의 욕구 전체에 대응해야 하는 것이 아니라는 점을 염두에 둘 필요가 있음.
 - 즉 개별 사업이 대상자들의 탈빈곤을 담당해야 하는 것은 아니며, 다양한 사업들의 조합(사업군)을 통해 그러한 역할을 담당해야 할 것임.
- 따라서 생활보장 사업의 충분성과 관련된 핵심지표는 각 사업의 급여가 빈곤격차를 해소하는 데 얼마나 기여하고 있는가 하는 것이며, 이는 다음과 같이 정의될 수 있음.
 - 빈곤격차(poverty gap) = 빈곤선 - 사업 대상자의 (사업수혜 전)소득

- 투입의 충분성(%) = $100 \times \text{사업(군)별 급여예산총액} / \text{빈곤격차}$
- 그런데 이때 욕구를 보호해야 할 대상자를 어떻게 설정하는가에 따라 충분성 지표가 상이하게 측정될 수 있음.
- 즉 사업대상자를 위의 포괄성 1~3의 잠재적 대상 집단 가운데 어느 것으로 할 것인가(즉 충분성 지표의 분모를 무엇을 볼 것인가)에 따라 포괄성이 변화 가능
- 따라서 충분성 지표 역시 다양한 층위에서 계산 가능

□ 수급자 비율과 급여의 충분성

- 수급자 비율과 급여의 충분성은 사업의 급여를 실제로 받았는지가 개인이나 가구단위로 관측된 자료가 존재하는 경우에 측정 가능
- 수급자의 비율은 사업군의 지원대상자 대비 수급 사실이 관측된 개인의 비율을 의미
- 급여의 충분성은 보호대상 집단의 빈곤격차 대비 수급자의 수급액으로 측정할 수 있음.
- 사업군의 지원 대상자는 포괄성과 양적 투입의 충분성에서와 같이 다양한 층위로 파악한 대상자군을 이용
- 데이터의 제약에 따라 이하의 수급률 및 급여 충분성 효과는 제한적으로 이루어질 수밖에 없음.
- 노인 장애인 생계지원 사업군의 모든 사업들에 대해 수급여부와 급여액을 보고하는 표본조사 미시자료는 존재하지 않기 때문임.
- 또한 시간의 제약으로 인해 수급이력에 관한 사회복지통합전산망을 이용하는 것도 불가능했기 때문임.

□ 성과

- 마지막으로 사업군의 성과를 빈곤위험의 감소효과를 통해 평가
- 사업군에 해당되는 사업의 급여를 받기 이전과 이후의 빈곤율을 비교하거나

빈곤층 대상 빈곤격차비율을 비교함으로써 사업군의 급여가 빈곤의 위험을 얼마나 감소시켰는지를 평가

3. 평가에 사용된 자료 및 방법

□ 평가자료

- 평가를 위한 자료는 크게 각 사업의 현황에 대한 부처 자료와 수혜실태를 파악하기 위한 미시자료로 구분됨.
- 사업현황 자료는 사회보장위원회에 제출된 자료와 2014년 기준 예산현황, 그리고 각 사업부서가 홈페이지 등에 게재한 자료 등을 이용
- 인구학적 특성 요건(노인 및 장애인)을 갖춘 집단에 대한 정보는 통계청 <인구추계>자료 및 보지부의 <장애인 실태조사> 자료를 이용
- 사업군의 사업들이 모두 소득 및(또는) 재산기준을 적용하고 있는 바, 인구학적 특성과 소득재산기준의 교차분포를 보여주는 표본자료를 사용하는 것이 불가피
 - 또한 각 사업의 수급여부를 가능한 한 상세히 보고하고 있는 자료를 사용하는 것이 바람직
- 이러한 점을 감안하여 한국보건사회연구원과 서울대사회복지연구소가 공동으로 조사한 <한국복지패널>자료를 이용
 - 통계청의 미시자료 중 <가계동향조사>자료는 가구별 공적이전소득에 대해 비교적 상세한 정보를 제공(특히 기초연금의 수급액에 대해서는 별도로 보고)하고 있으나 가구원의 장애관련 사항(장애여부, 등급 등)과 가구별 재산보유 현황에 대한 정보는 제공하지 못함.
 - 통계청의 <가계금융복지조사>자료는 가구별 재산보유에 대한 정보는 제공하고 있으나 평가 대상 사업군 중 어느 개별사업의 수급여부에 대한 정보도 제공하지 못하고 있음(공적이전소득을 한 항목으로만 통합하여 제공).

- 반면 <한국복지패널(이하 복지패널)>자료는 연령, 장애여부, 장애등급과 관련된 개인 단위의 정보를 제공하고 있을 뿐만 아니라 장애수당 및 연금, 기초연금 등의 수급여부 및 수급액 관련 정보를 제공하고 있음.
- 다만 <복지패널>이 횡단면분석보다는 종단 분석을 위하여 생산된 자료라는 특징에 따른 한계가 있을 수 있다는 점은 고려되어야 할 것임.
- 이하에서는 <복지패널>의 9차 자료(가구, 개인, 개인-가구 연결자료)를 사용할 것임¹⁰⁾

□ 분석 방법

- 대상자 추정을 위해 빈곤 여부에 대한 판정이 필요할 경우 가구단위로 빈곤을 판정
- 가구의 균등화된 시장소득이 중위값의 50%에 미치지 못하는 경우를 빈곤으로 판정
 - 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적 이전소득
 - 균등화지수는 가구원수의 제곱근으로 나누는 방식으로 적용
 - 일부 사업의 경우 대상자 선정기준으로 최저생계비의 120%선을 적용하고 있는 바, 이는 중위소득의 40%값으로 대체하여 적용
- 일부 사업의 경우 대상자 선정기준에 소득인정액을 사용하고 있는 바, 이 때 각 사업별 소득인정액 산정 방식을 적용
- <복지패널>에 실제 수급여부와 수급액이 보고되는 사업(기초연금, 장애연금 및 장애수당)에 대해서는 실제 수급과 수급자격 보유 여부를 구분하고, 사업군 내 기타 사업에 대해서는 수급자격 보유 여부만을 구분

10) 9차 자료는 인구학적 특성이나 경제활동 상태 등에 대해서는 2014년을, 소득 및 지출에 대해서는 2013년의 실태를 조사한 것임. 이는 가구단위의 재산과 소득 자료를 모두 제공하는 미시자료를 비교할 때 가장 최근의 소득조사 결과를 제공하는 것임.

제 3절 평가 결과

1. 사업군 대상집단의 규모와 특성

□ 사업대상 집단의 분포

- 주요 사업대상인 노인과 장애인이 얼마나 중첩되는 집단인지를 파악하기 위해 두 집단의 교차분포를 검토할 필요가 있음.
 - 만일 두 집단이 중첩되는 집단이라면 포괄성 등의 평가에서 단일한 집단으로 간주하는 것이 타당하며, 중첩도가 떨어지는 집단이라면 노인 대상 사업과 장애인 대상 사업의 포괄성을 별개로 평가하는 것이 바람직
- 아래의 <표 5-7>과 <표 5-8>은 각각 전체 인구와 빈곤층 인구에 대해 노인과 장애인의 분포를 파악한 것임.
 - 전체 인구 중 65세 이상의 인구는 약 13.3%, 장애(중증 및 경증)를 지닌 인구는 약 6.6%로 추정되며, 빈곤층(가구 시장소득이 중위값의 50% 미만) 가운데 노인과 장애인의 비율은 각각 43.7%, 17.8%로 추정
 - 노인이면서 장애를 지닌 인구는 전체 인구의 2.3%, 빈곤층 가운데에는 8.2%에 불과
 - 전체 노인 중 장애를 지닌 비율은 중증 6.2%, 경증 11.1%이고 빈곤층 노인 가운데에는 중증 6.8%, 경증 11.9%임.
- 이러한 분포실태를 고려할 때 노인과 장애인이 실질적으로 중첩되는 집단이라고 보기 어려운 바, 노인 대상 사업과 중증장애 대상 사업에 대해 각각 지표를 적용하는 것이 타당한 것으로 판단됨.

<표 5-7> 노인(65세 이상)과 장애인의 분포

(단위: %)

	일반	중증장애	경증장애	합계
비노인	82.4	2.5	1.9	86.7
	95.0	2.9	2.1	
	88.2	75.1	55.7	
노인	11.0	0.8	1.5	13.3
	82.7	6.2	11.1	
	11.8	24.9	44.3	
합계	93.4	3.3	3.3	100.0

주: 각 셀의 첫째 항은 전체 비중, 둘째는 행 내 비중, 셋째는 열 내 비중을 의미함.
자료: <한국복지패널> 9차 원자료.

<표 5-8> 빈곤층 중 노인(65세 이상)과 장애인의 분포

(단위: %)

	일반	중증장애	경증장애	합계
비노인	46.8	6.7	2.9	56.4
	83.0	11.9	5.1	
	56.9	69.1	35.7	
노인	35.5	3.0	5.2	43.7
	81.3	6.8	11.9	
	43.1	30.9	64.3	
합계	82.2	9.7	8.1	100.0

주: 각 셀의 첫째 항은 전체 비중, 둘째는 행 내 비중, 셋째는 열 내 비중을 의미함.
자료: <한국복지패널> 9차 원자료.

□ 잠재적 보호대상의 추정 여부

- 사업군의 5개 사업 모두 인구학적 특성과 소득재산기준을 충족시키는 잠재적 사업대상자의 규모에 대한 추정치를 제시하고 있지는 않음.
- 다만 기초연금의 경우 전체 노인의 70%라는 포괄성 목표치를 기본적으로 내

재하고 있는 만큼 잠재적 사업 대상자의 규모를 실질적으로 설정하고 있다고 보아야 할 것임.

- 대부나 보증 사업이 아닌 순수 급여 사업인 장애연금 및 장애수당의 경우 소득 및 재산기준을 만족하는 잠재적 급여 대상자의 규모를 사전적으로 파악, 제시할 필요가 있을 것임.

○ 이하에서는 <복지패널> 자료를 이용하여 대상자 선정기준을 만족시키거나 실제 수급여부가 관측된 집단을 기준으로 포괄성을 평가할 것임.

2. 포괄성

□ 사업군의 잠재적 보호대상자 규모

○ 평가대상 사업이 모두 개인 단위로 급여를 지급하는 사업인 만큼 포괄성에 대한 평가를 위해서는 전체 인구 규모를 얼마로 간주할 것인가로부터 출발할 필요가 있음.

- 통계청 인구추계에 따르면 2014년의 전국 추계인구는 50,423,955명¹¹⁾이며 <복지패널>자료에서는 이를 50,215,139명으로 추계
- 통계청 인구추계상 65세 이상 인구의 수는 6,385,559명, 60세 이상은 8,943,570명으로 추계됨.
- 복지부 장애인 등록현황(2014)에 따르면 18세 이상 1~3등급 중증장애인의 수는 약 902,391명, 4~6급 경증장애인은 약 1,518,874명이며, 이는 전체 인구의 약 4.8%에 해당
- 한편 <복지패널>의 소득자료를 이용하여 추정한 빈곤인구는 전체의 약 19.5%로 나타남.

□ 사업계획상의 지원대상자 규모를 통해 본 포괄성

○ 이상의 추정치를 바탕으로 각 특성별 인구집단의 규모 추정치와 이 추정치 대

11) 국가통계포털 2015.11.7. 자료

비 각 사업주체들이 계획한 사업대상자의 비율(포괄성)을 나타낸 것이 아래의 <표 5-9>임.

- 앞서 언급하였듯이 포괄성지표 1~3은 실제 사업부서에서 계획치로 제시한 사업대상자를 각각 연령/장애 및 빈곤기준(빈곤층) 충족인구, 연령/장애 및 소득재산기준 충족인구, 연령/장애+소득재산+기타기준 충족인구에 비교하여 비율로 표현한 것으로써 실제 수급자의 규모를 이용한 지표는 아님.
- 장애수당 및 연금, 기초연금, 노후긴급자금 등의 경우 인구학적 특성 및 소득재산 기준 이외의 타 기준은 고려하지 않음.
- 주택담보노후연금보증(이하 주택연금)의 경우 사업 자체의 소득 및 재산기준을 두지 않고 대신 국민연금 수급자여야 한다는 별도의 기준을 두고 있음.

<표 5-9> 특성인구집단 대비 포괄성 평가(행정자료 상 사업대상자 수 기준)

(단위: 명, %)

	장애수당	장애연금	기초연금	노후긴급자금	주택연금
사업대상(명)(A)	331,402	327,467	4,353,382	7,095	5,039
추정 인구(명)					
전체인구(B)	50,423,955				
연령/장애(C)	1,518,874	902,391	6,385,559	8,943,570	8,943,570
연령/장애+빈곤기준(D)	791,656	942,928	4,286,036	5,294,515	5,294,515
연령/장애+ 소득/재산 기준(E)	514,324	413,476	4,195,273		6,232,401
+기타기준(F)				2,622,046	
포괄성(%)					
전체인구 대비(A/B)	0.7	0.6	8.6	0.0	0.0
전체 노인/장애인 대비.(A/C)	21.8	36.3	68.2	0.1	0.1
포괄성 1.(A/D)	41.9	34.7	101.6	0.1	0.1
포괄성 2.(A/E)	64.4	79.2	103.8		0.1
포괄성 3.(A/F)				0.3	

자료: 통계청, 보건복지부, 한국주택금융공사. 소득 및 재산기준을 충족하는 인구의 비율 추정은 <복지패널>9차 원자료 이용.

○ 사업대상자 비율 기준으로 보았을 때 포괄성이 가장 높은 사업은 기초연금이었고 다음으로 장애인 연금 및 장애수당으로 나타남.

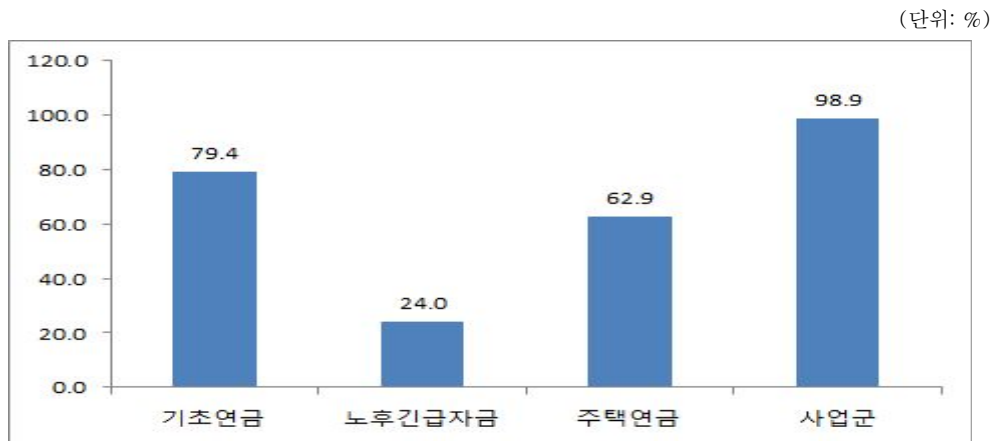
- 기초연금의 포괄성지표가 100%가 넘는 경우가 발생하는 이유는 사업대상을 전체 노인의 70%로 설정하면서 빈곤하지 않은 노인에게도 급여가 지급되기 때문임(즉 빈곤노인의 수보다 사업 계획상의 급여 대상자가 더 많기 때문).
- 한편 장애수당과 장애인 연금의 포괄성 지표2가 80%에 미치지 못하는 것은 수급을 위한 기타 세부조건이 추정 과정에서 모두 고려되지 않은 영향도 있겠으나, 이 점을 감안하더라도 사각지대의 존재 가능성을 시사함.
 - 따라서 예시적 평가가 아닌 본 평가 시에는 이와 같은 사각지대의 존재 원인이 어디에 있는지에 대해 면밀한 분석이 수반되어야 할 것임.
- 노후긴급자금 대부와 주택연금의 경우 급여성 사업이 아닌 만큼 수급률이 낮게 나타나는 것이 당연함.
- 그러나 이는 동시에 다른 급여성 사회보장 사업과의 이질성을 시사하는 것이기도 한만큼, 보다 구체적인 사업평가 단계에서는 타 사업과 구분하여 평가하는 방법도 검토할 필요가 있음.

□ 대상자 선정 조건을 통해 본 포괄성

○ 아래의 [그림 5-1]과 [그림 5-2]는 사업별 대상자 선정조건을 만족시키는 인구를 추정한 포괄성지표를 보여줌.

- 전체 노인(장애인)빈곤층의 가운데 각 사업 및 사업군의 대상요건을 만족하는 집단의 비율
- 사업군 대상요건을 만족하는 경우란 사업군 내 사업 가운데 최소한 하나 이상의 대상요건을 만족하는 경우를 의미함.

[그림 5-1] 노인생계지원 사업군의 포괄성 비교



자료: 한국복지패널 9차 원자료

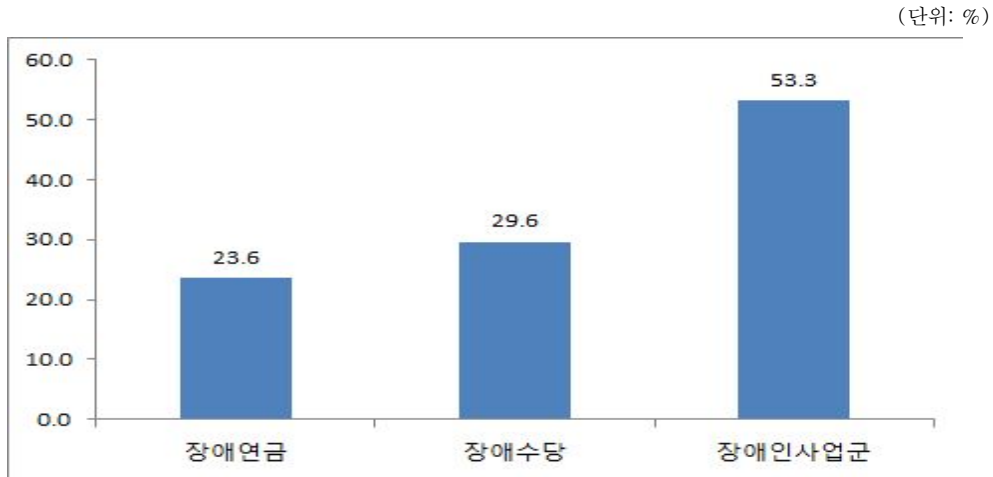
○ 노인빈곤층 가운데 적어도 한 가지 이상 생계지원 사업의 대상이 되는 인구의 비율은 약 98.9%로 추정됨.

- 이는 다시 말해 노인빈곤층 대부분을 노인 생계지원 사업군이 포괄하고 있음을 의미
- 포괄성을 이와 같이 높이는 데 가장 큰 기여를 하고 있는 것은 기초연금(포괄성 79.4%)라는 사실을 확인할 수 있음.
- 기초연금의 노인빈곤층에 대한 포괄성이 100%에 미치지 못하는 것은 기초연금의 수급자격 요건에 소득(빈곤) 이외에 재산 요건이 포함되어 있고, 노인층 가운데 소득은 적으나 일정 수준 이상의 재산을 갖고 있는 집단이 존재하기 때문으로 해석할 수 있음.

○ 장애인 생계지원 사업의 경우 장애인 빈곤층의 53.3%를 포괄하는 것으로 추정됨.

- 이는 빈곤 상태에 있는 등록 장애인 가운데 약 47%가 장애연금이나 장애수당의 지원을 받지 못하고 있다는 사실을 의미

[그림 5-2] 장애인 생계지원 사업군의 포괄성 비교



자료: 한국복지패널 9차 원자료

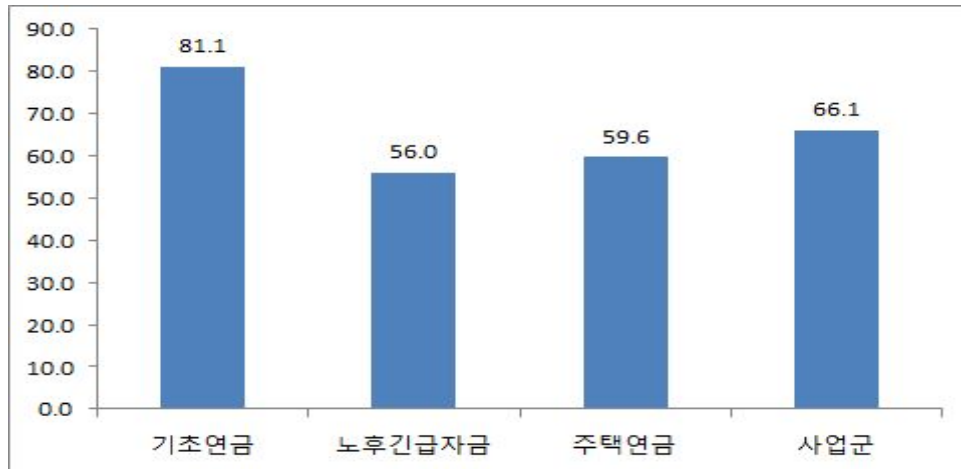
3. 표적화율

□ 수급자격요건을 이용한 표적화율

- 각 급여별 수급요건을 만족하는 것으로 추정되는 집단 가운데 노인(장애인)빈곤층의 비율이 어느 정도인지를 추정함으로써 노인(장애인) 생계지원 사업군이 빈곤층에 대해 얼마나 표적화 되어 있는가를 평가할 수 있음.
- 추정결과 장애인연금과 장애수당 모두 장애인 빈곤층에 대한 표적화율이 100%로 나타남.
- 노인 생계지원 사업군에 대한 표적화율 추정결과는 아래 [그림 5-3]과 같음.
 - 사업군의 표적화율은 사업군 내 1개 이상 사업의 수급요건을 충족하는 집단 중 노인빈곤층의 비율을 의미

[그림 5-3] 노인생계지원 사업군의 빈곤층 표적화율

(단위: %)



자료: 한국복지패널 9차 원자료

○ 평가 결과 노인생계지원 사업군은 노인빈곤층에 대한 표적화율이 크게 높지 않음.

- 이는 사업군내 비빈곤층을 대상으로 하는 사업이 다수 존재하기 때문임.
- 그러나 노인층이 기본적으로 소득활동을 하지 않을 가능성이 많고 가구원의 소득 변동에 따라 빈곤화의 위험이 항상 존재한다는 점을 고려할 필요
- 이러한 사실을 염두에 둘 때 사업군의 표적화율이 충분히 높지 않은 것(예컨대 기초연금의 표적화율에 미치지 않는 것)이 큰 문제라고 하기는 어려움.

4. 재원 투입의 충분성

□ 사업별 예산 정보를 이용한 충분성 평가

○ 사업의 투입단계에서 파악한 충분성은 대상 집단의 위험($\text{=빈곤격차}=(\text{빈곤선}-\text{가구소득})$)를 해소하는 데 사업군의 예산 투입이 얼마나 기여할 수 있는가를 기여하는지를 의미함.

- 사업별 예산을 고려할 때 경상비와 사업비를 구분하고 사업비만을 고려하는 것이 타당하나 본 예시적 평가에서는 자료의 제약 상 이러한 구분 없이 전체 예산 규모를 이용하여 평가
 - 즉 각 사업주체가 보고한 총 사업예산이 자격요건을 만족하는 개인들에게 균등하게 배분되었을 때를 전제로 그 효과를 평가하는 것임.

<표 5-10> 사업예산정보를 이용한 충분성 평가

(단위: 만원, %)

	장애수당	장애연금	기초연금	노후간접자금	주택연금
평균예산(공급액)(A)	23.8	142.2	158.5	422.8	7,358.6
빈곤격차(만원/년)					
연령/장애기준	442.1	710.8	588.0	496.8	496.8
연령/장애+빈곤(B)	931.4	1201.2	919.1	907.2	907.2
연령/장애+ 소득재산기준(C)	1049.1	1428.0	744.9		448.7
“ +기타기준(D)				361.0	
충분성(%)					
연령/장애기준	5.4	20.0	27.0	85.1	1,481.1
연령/장애+빈곤(A/B)	2.6	11.8	17.2	46.6	811.1
연령/장애+ 소득재산기준(A/C)	2.3	10.0	21.3		1,639.8
“ +기타기준(A/D)				117.1	

주: 주택연금의 공급액은 가입자에게 실제로 지급된 보증공급액(=월지급금+개별인출금+대출이자+보증료)를 의미
 자료: 한국복지패널 9차 원자료.

- 위의 <표 5-10>에서 알 수 있듯이 기초연금과 장애연금 등의 충분성은 모든 기준을 충족하는 집단으로 대상으로 하더라도 높지 않은 수준
 - 대상 집단을 좀 더 좁게 설정할수록 빈곤격차의 크기는 점차 증가하게 되므로(기초연금과 주택연금은 예외) 평균예산의 충분성은 점차 하락함.
 - 연령/장애, 소득 및 재산기준을 모두 충족하는 집단의 평균 빈곤격차에 비교하였을 때 장애수당의 충분성은 경우 2.3%에 불과하며 장애연금은 10.0%, 기초연금은 21.3%로 나타남.

- 순수 급여성 사업과 달리 노후긴급자금대출과 주택연금의 경우 사업의 특성상 충족률이 높게 나타남.
 - 노후 긴급자금은 생활자금을 750만원까지 대출하도록 되어 있는 바, 이는 연평균 빈곤격차를 크게 상회
 - 주택연금은 월별 연금지급액 뿐만 아니라 개인별 인출금, 대출이자, 보증료를 포함한 금액이므로 빈곤격차 대비 비율이 크게 나타남.
- 장애인연금과 기초연금과 같이 기본적 생계지원을 위한 사업에서 투입의 충분성이 높지 않다는 점을 근거로 이들 사업군이 대상 계층을 보호(빈곤을 해소)하는 데 충분한 효과를 거두고 있지 못한다고 해석할 수도 있음.
- 하지만, 노인계층에 대한 소득지원은 타 사업군의 제도(예, 기초생활보장제도, 공적연금제도)에 의해 이루어질 수 있으므로, 좀 더 정확한 충분성 평가를 위해서는 타 사업군의 지원사업 효과를 병행하여 볼 필요도 있을 것임.
 - 예시적 평가가 아닌 본 평가에서는 이러한 관점에서의 충분성에 대한 평가 지표도 보조적으로 제시되는 것이 바람직할 것임.

5. 수급자비율

□ 수급이 관측된 자료를 이용한 수급자 비율 평가

- 위의 <표 5-9>에 제시된 포괄성 지표들은 사업 계획상의 대상자 규모를 단계별 모수추정치와 비교한 것으로 실제 해당 집단별 수급자의 비율을 보여주는 것은 아님.
- 특정한 기준(연령, 장애, 소득재산기준 등)을 만족시키는 인구 가운데 실제로 위 사업의 대상자가 되는 인구의 비율을 추정하기 위해서는 개인(또는 가구)단위로 소득 및 재산이 보고된 자료에 각 사업의 수혜 여부가 보고되고 있어야 함.
 - <복지패널>의 경우 장애수당과 장애연금 수급액을 구분 없이 보고하고 있고 기초연금 수급액을 보고하고 있음(노후긴급자금과 주택연금의 수급여부

는 보고되지 않음).

- 이를 이용하여 실제 해당 집단 내 수급가구의 비율, 즉 단계별 포괄성 지표를 추정한 결과는 아래 <표 5-11>과 같음.

<표 5-11> 특성집단별 수급자비율(복지패널자료 상 수급자 기준)

(단위: %)

	장애수당/연금	기초연금
전체인구 대비	4.2	16.4
연령/장애인구 대비	34.2	61.7
연령/장애기준 + 빈곤인구 대비	53.1	72.1
연령/장애기준 + 소득재산기준 충족인구 대비	64.5	78.7

자료: <복지패널>9차 원자료 이용.

○ <표 5-9>의 단계별 포괄성 추정치와 <표 5-11>의 수급자비율 추정치가 다르게 나타나는 것은 다양한 원인에서 비롯될 수 있음.

- <표 5-9>에서는 모든 사업대상자가 빈곤층에 집중되어 있다고 가정했을 때의 포괄성을 계산한 것이라면 <표 5-11>은 이러한 전제 없이 실제 관측된 수급여부를 이용하여 추정
- 물론 표본조사가 갖는 한계로 인해 <표 5-11>의 수급자 표본이 실제 수급자의 모수를 정확히 대표하지 못할 수 있음.
- 하지만 계획한 대상자만큼 실제 집행이 이루어지지 못했을 경우도 있을 수 있으며, 또한 이 경우 그 원인이 계획 당시의 오류일 수도 있고 집행실적의 미흡 때문일 수도 있음.

○ 이점을 감안한 후 <표 5-11>의 결과를 보면

- 장애수당 또는 장애연금은 수급요건을 갖춘 집단 가운데 약 64.5%를 포괄하고 있는 것으로 나타남.
- 이는 적지 않은 규모의 사각지대가 존재할 가능성을 시사하는 것으로써

<표 5-9>의 결과를 다시 한 번 확인시켜줌.

- 기초연금의 수급률은 약 78.7%로 추정됨. 단, 이러한 추정치는 2014년 도중에 제도가 변화했다는 점과 <복지패널> 자료가 개인별 재산 규모 보고하지 않는다는(기초연금은 가구단위가 아닌 고령자 부부의 재산만을 이용하여 소득인정액을 구함) 한계가 있음을 감안하여 해석해야 할 것임.

6. 급여의 충분성

□ 개인별로 관측된 급여액을 이용한 급여 충분성 평가

- 충분성은 대상 집단의 빈곤격차(빈곤선-가구소득)를 해소하는 데 (자료를 통해 관측된) 각 사업별 급여액이 얼마나 기여하는지를 의미함.
 - 즉, 급여의 충분성 = $100 \times \text{관측된 급여액} / \text{빈곤격차}$
 - 대상집단은 위의 포괄성 평가와 마찬가지로 연령/장애기준+ 빈곤여부, 소득재산기준, 기타 기준 등을 누적적, 단계적으로 고려
- 빈곤격차의 추정은 <복지패널>자료를 이용하여 해당 여건을 만족하는 개인이 속한 가구의 시장소득을 기준으로 추정
- 반면 급여크기는 <복지패널>자료 상에서 수급액 관련 정보가 보고되고 있는 기초연금과 장애수당/연금의 경우 급여액을 직접 이용(<표 5-12>).

<표 5-12> 개인별 수급액 정보를 이용한 충분성 평가

(단위: 만원/년, %)

	빈곤격차(만원/년)		수급액(만원/년)		충분성(%)	
	기초연금	장애수당/연금	기초연금	장애수당/연금	기초연금	장애수당/연금
연령/장애기준대비	588.0	573.2	88.9	45.7	15.1	8.0
연령/장애기준+빈곤	919.1	1077.9	105.8	71.8	11.5	6.7
연령/장애, 소득재산기준	744.9	1217.0	114.6	76.4	15.4	6.3
실제수급자	516.9	957.9	135.6	128.4	26.2	13.4

자료: 한국복지패널 9차 원자료.

- <복지패널>자료를 통해 실제 수급액 정보를 이용하여 평가한 결과, 수급자의 충분성은 기초연금의 경우 26.2%, 장애수당/연금의 경우 13.4%로 추정됨.
 - 연령/장애 및 소득재산기준을 만족하는 개인들의 빈곤격차는 기초연금의 경우 15.4%, 장애수당/연금의 경우 6.3% 나타남.
- 이 충분성 지표가 높지 않은 것은 사실이나, 100%에 도달하지 못하는 것 자체를 문제라고 보는 것은 타당한 평가는 아닐 것임.
 - 노인이나 중증장애인의 소득보장은 이들 사업 이외에 다양한 소득보장 프로그램에 의해 수행될 수 있으며, 이상의 평가에서는 사업군에 속하는 5개 사업 이외의 생활보장 사업의 효과는 고려되지 않았기 때문임.
 - 어느 정도의 충분성에 도달하는 것이 바람직한지는 각 사업이나 사업군이 전체 사회보장제도에서 부여받는 지위에 따라 달라질 수 있음.
- 한편, <표 5-10>에서의 충분성이 <표 5-12>보다 높게 나타나는 경우가 있는 이유는 <표 5-10>의 평균예산에는 개인에게 급여로 지급되지 않는 각종 경상비가 포함되었기 때문일 것임.
 - 따라서 충분성에 대한 보다 정확한 추정을 위해서는 각 사업 주체가 소요예산을 보고할 때 급여 예산과 기타 예산 규모를 별도로 보고하도록 하는 것이 필요함.

7. 성과: 빈곤율의 감소

□ 급여액의 빈곤율 감소효과

- 사업군의 지원효과를 급여 지급에 따른 빈곤율 감소효과를 이용하여 평가
 - 즉 사업군의 지원에 따른 가구 소득증가가 노인의 빈곤율과 빈곤격차비율을 얼마나 저하시키는지를 평가
 - 빈곤선은 시장소득 중위값의 50%로 설정하고, 사업군의 급여를 받기 전후

의 빈곤율을 비교

- 빈곤율은 이때 빈곤율은 노인 중 빈곤노인의 비율, 빈곤격차비율은 빈곤노인의 빈곤격차/빈곤선의 평균값을 백분율로 나타낸 것임.
- 앞서 설명하였듯이 수급이 보고된 사업은 기초연금이 유일하므로, 실제로 예시적 평가에서 제시되는 성과는 사업군 전체의 성과라기보다 개별 사업의 평가에 가까움¹²⁾

<표 5-13> 노인생계지원 사업군의 빈곤율 및 빈곤격차율 감소효과

(단위: %)

	노인 중 빈곤층 비율	노인빈곤층의 빈곤격차 비율
시장소득기준	64.0	70.7
(참고: 시장소득+공적연금)	51.5	49.4
시장소득+기초연금	61.7	49.6
시장소득+공적연금+기초연금	49.0	44.4

자료: 한국복지패널 9차 원자료.

○ 위의 <표 5-13>에 제시되어 있듯이 기초연금은 노인 중 빈곤층의 비율을 약 2.3%p, 빈곤격차비율을 약 21.1%p 감소시키는 것으로 나타남.

- 시장소득+공적연금 소득을 기준으로 평가한 빈곤율 및 빈곤격차비율과 비교할 경우, 여기에 기초연금이 추가됨으로 인해 빈곤율은 약 2.5%p, 빈곤격차비율은 약 5.0%p 감소하는 효과를 보임.

○ 기초연금은 노인 빈곤율을 감소시키는 데에는 공적연금에 비해 기여도가 크게 떨어지지만, 빈곤층의 빈곤격차를 감소시키는 데에는 공적연금과 거의 비슷한 효과를 보임.

- 이는 노인빈곤층 가운데에서 공적연금 수급자의 비율이 매우 낮기 때문일 것으로 추론할 수 있음.

12) 장애인 연금/수당의 경우 동일한 기준으로 추정한 빈곤율 감소효과가 전혀 포착되지 않아 그 결과를 별도로 제시하지 않음

8. 소결

- 예시적 평가로서 갖는 한계를 감안하여 노인생계지원 사업군의 포괄성, 표적성, 예산투입의 충분성, 수급자비율, 급여 충분성, 빈곤율 감소효과 등을 평가한 결과 다음과 같은 사실을 확인함.
 - 노인생계지원 사업군은 노인빈곤층의 빈곤격차 해소를 정책목표로 하는 것으로 설정
 - 사업군은 노인빈곤층에 대한 포괄성이 높은 사업(기초연금)과 매우 낮은 사업(노후긴급자금대부, 주택연금)으로 구성
 - 포괄성과 급여의 충분성을 동시에 고려했을 때 사업군이 빈곤의 위험을 해소하는 데 있어서 충분한 급여를 제공한다고 보기 어려움.
 - 그러나 노인가구의 생계지원 가운데 가장 큰 역할을 부여받고 있는 공적연금과, 또 다른 중요한 생계보장제도인 (전 연령 대상) 기초생활보장제도가 함께 고려되지 못했기 때문에 노인생계지원 사업군의 충분성에 대해 단정적 평가를 내리는 것은 한계가 있음.
 - 본 평가에서는 예시적 평가에서 고려하지 않은 다양한 자료를 근거로 4장의 여타 평가지표에 대해서도 평가가 이루어져야 할 것임.
 - 동시에 노인 빈곤층의 생계지원에 영향을 미칠 수 있는 타 사업들의 효과를 전제로 노인 생계지원 사업군의 고유한 효과를 평가할 필요도 있을 것임.
- 한편 예시적 평가가 아닌 본 평가에서는 다음과 같은 사항이 보완되어 대해 본격적이 평가가 이뤄져야 할 것임.
 - 사업군에 퇴직급여 정책지원 사업과 농지연금 사업 등 사회보장 기본계획에 포함된 사업이 추가될 필요
 - 지표가 적용되지 않은 투입 및 집행 관련 지표(경상비 비중에 대한 평가, 급여 유형과 지원방식의 적절성 등), 사회경제적 영향 및 부작용 지표 등에 대한 평

가가 이뤄져야 할 것임.

○ 무엇보다 사업군의 종합적 성과에 대한 해석과 개선의 필요성, 개선방안에 대한 시사점 등이 제시될 필요가 있음.

- 사업군은 대상집단(노인 및 장애인)에 대한 기능(빈곤 위험으로부터의 보호)를 효과적으로 수행하고 있는지
- 수행하고 있지 못하다면 그 원인은 사업 추진의 어느 단계의 문제 때문인지
- 이 문제는 어떠한 방식으로 개선될 수 있는지(예, 설계 방식의 변경, 양적 투입량의 조정, 전달체계의 개선, 등)
- 또한 개별 사업 차원의 개선이 필요한지 사업간 조정이 필요한지 등에 대한 해석이 제시되는 것이 바람직함.

제 6 장

결론

제1절 요약 및 시사점

제1절 요약 및 시사점

1. 요약

- 본 연구에서는 양적으로 확대되고 다양화된 사회보장제도에 대해 그 목적과 특성을 고려한 평가 방법론을 제시하고자 하였음.
- 사회보장제도의 목표는 사회보장법의 기본이념, 즉 ‘모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 하도록 지원하는(제2조)’ 것으로 집약적으로 표현됨.
- 사회보장제도들이 이러한 목표를 달성함에 있어 얼마나 성과를 보이고 있는지, 성과의 차이를 발생시키는 원인은 무엇인지를 파악하는 것이 사회보장 평가의 핵심임.
- 성과 중심의 평가, 사회보장제도의 특수성을 고려한 평가, 수요자 중심의 평가를 통해 기존 평가와 차별화하고자 함.
- 사업군 단위의 평가를 위해 27개 사업군을 구분
 - 특수 집단 대상 사업을 제외한 305개 사회보장사업 + 1차 사회보장기본계획에 추가된 사업을 대상으로 구분
 - 교육, 돌봄, 건강의료, 고용, 생계지원, 주거, 기타 생활지원 등의 기능 영역에 대해 27개 사업군을 구분
 - 또한 5년 단위로 사업군별 기본평가를 수행하고자 했을 때 적절한 기능영역별 평가 순위를 제시함.
- 사업군별 평가에 공통적으로 적용될 평가지표를 제시

- 사업의 시행 과정에 따라 설계, 투입, 산출, 성과, 영향 및 부작용에 해당하는 지표를 제시하되, 각 단계에서 성과에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 중심으로 지표를 구성하였음.
- 특히 설계 상의 포괄성, 자원 투입의 충분성, 산출 단계의 수급률과 급여 충분성 지표 등은 대상자 층을 다층화하여 적용함으로써 각 사업 설계에 의해 배제된 집단에 대한 효과를 파악할 수 있도록 함.

2. 시사점

- 이러한 평가 방법은 몇 가지 중요한 전제에 근거
 - 사업군 내의 사업들에 대해 공통의 위험 또는 욕구를 상정할 수 있다는 전제
 - 사업군 내 사업들이 공통의 집단을 대상으로 한다는 전제
 - 위험 또는 욕구의 크기를 측정할 수 있으며, 보호해야 할 위험(지원해야 할 욕구)의 크기 또한 설정할 수 있다는 전제 등이 그것임.
- 실제 평가에서는 사업군의 특성에 따라 이러한 전제의 충족 여부가 달라질 수 있음에 유의할 필요
 - 욕구의 크기나 충족 정도를 양적으로 파악하기 어려운 경우도 존재
 - 단기적으로 성과가 나타나기 어려운 사업군도 존재
 - 이러한 특성과 별개로 평가를 위한 자료(통계 등)이 미흡한 사업이 있을 수 있음.
- 평가를 통한 유인 기능에 주목할 필요
 - 평가에 적용되는 공통 목표와 대상자를 선정하는 데 주관적 판단이 작용할 여지가 존재하나 이러한 논란의 여지는 대부분의 평가에서 제기될 수 있는 것임.
 - 특히 사업군의 경우 개별사업과 달리 포괄적 목표를 제시함에 따라 이러한 논란의 여지는 작을 것으로 판단

- 단기적으로는 평가를 위한 자료 산출에 어려움이 있더라도 평가와 지표를 예고하고 적용하는 과정에서 사업부서별로 자료를 생산, 축적, 관리하도록 유인하는 기능을 수행할 수 있음.

□ 평가를 통한 기대 효과

- 설계단계의 문제점에 대한 검토를 통해 각 영역별 사회보장의 사각지대를 확인하고 그것을 해소하기 위한 방안 마련에 기여할 수 있음.
- 또한 사업군의 중첩 여부와 다수 사업 수급자들의 보장성 등을 평가함으로써 사회보장사업의 조정 방향을 설정하는 데 근거 자료로 삼을 수 있을 것임.
- 사업군별 성과에 대한 평가와 성과 부진의 원인을 진단함으로써, 사업군 및 개별 사업의 개선을 위한 방안을 마련할 수 있을 것으로 기대함.
- 아울러 반복적이고 지속적으로 이루어지는 사후적 평가는 각 부처의 사전적 노력을 유인하는 효과를 기대할 수 있을 것임. 즉 각 사업부처로 하여금 제도 설계와 계획 단계에서부터 정책 효과를 사전에 진단하고 효과성을 높이기 위해 노력하도록 유인할 수 있을 것임.
- 이를 통해 궁극적으로 사업군의 성과 향상을 도모함으로써 생애주기별 맞춤형 사회보장의 확충에 기여할 수 있을 것으로 기대함.

참고문헌 <

<

- 오영민(2014). 재정사업성과 평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안, 재정포럼 222권. 한국조세연구원.
- 사업군.
- 강신욱·이현주·손병돈·금현섭·김성한·김용득·민소영·정희선·이경진(2011). 복지정책의 효율적 관리방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강신욱·김현경·노대명·이현주·임완섭·권문일·이병희·박형준·우선희(2015). 주요 소득보장제도의 효과성 평가 연구, 한국보건사회연구원, 근간.
- 강현철, 이근주, 김수용(2012). 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구. 한국법제연구원.
- 강혜규·강신욱·박세경·정경희·권소일·김용득·유태균·주무현·최영준·함영진(2015). 사회보장사업 실태조사 및 유사·중복사업의 조정방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규·박세경·박수지·김용득·석재은·이병희·정선영·황덕순·이정은·이선희·장은진(2012). 사회서비스 활성화 사업군 심층평가(2012년도 재정사업 심층평가 보고서), 기획재정부·한국보건사회연구원.
- 강혜규·박세경·정해식·김보영·성은미·안혜영·조미형·주은수·이민경·이정은(2015, 발간예정). 지역사회보장지표 및 지역간 균형발전 지원체계 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 국무조정실(2013). 2013년도 정부업무평가 시행계획(안).
- 국무조정실(2013). 정부업무평가 기본계획(안)(2013~2-015).
- 기획재정부(2015). 재정사업 자율평가지침.
- 김태일(2004). 국민기초생활보장제도의 소득·소비증대효과 분석, 정부학연구, 10권 2호, pp.33-58.
- 박미경·조민호(2014). 보육정책의 효과성 평가 연구, 한국정책학회보, 23권 3호, pp. 241-271.
- 전주상·조문석(2014). 재정사업 성과평가체계 개선에 대한 연구: 국제이민협력 재정사업을 중심으로, 한국사회와 행정연구, 24권 4호, pp. 339-363.
- 정성호(2012). 저출산정책의 효과성에 관한 연구, 한국인구학, 35권 1호, pp.31-52.
- 정은화·강신욱·박세경·김정현·강지원(2014). 포괄보조금방식의 복지분야 적용방안에 관한 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 홍재환, 함종석(2007). 한국과 일본의 정책평가제도 변천과정 비교 분석, 한국행정연구원
- KDI 공공투자관리센터(2011). 2010년도 재정사업 심층평가 보고서: 기초생활보장수급자 지원

부 록 < <

부록1. 평가대상 사업군 구분

<부표 1> 사회보장 기본평가 대상 사업의 사업군 구분

교육 (36)	초·중고생 교육지원(16)		대학생 학비지원(9)		성인평생학습지원(11)					
	<ul style="list-style-type: none">•교육복지우선지원사업(교)•급식비(교)•초·중고학생 교육정보화지원(교)•청소년국제교류(여)•(이주배경)청소년지원(여)•(산재근로자)복지지원(장학금)(노)•한부모가족자녀교육비지원(교)•고교학비지원(교)•(긴급복지)교육지원(복)•장애인자녀교육비지원(복)•(기초보장)교육급여(교)•다문화·탈북학생멘토링지원(교)•학교우유급식(우유급식지원)(농)•다문화가족자녀언어발달지원(여)•국립특수학교특수학급지원(교)•청소년한부모고교생교육비지원(여)		<ul style="list-style-type: none">•든든학자금대출(교)•일반상환학자금대출(교)•국가장학금(Ⅰ,Ⅱ 유형)(교)•대학생근로장학금지원(교)•국가우수장학금(인문사회계)(교)•국가우수장학금(이공계)(미)•농어촌출신대학생학자금융자(농)•(산재근로자)대학학자금융자(노)•중소기업희망사다리장학금(교)(기본계획5-11-1)		<ul style="list-style-type: none">•고령층정보화교육(미)•신소외계층정보화교육(미)•장애인정보화교육(미)•사랑의그린PC보급(미)•여성장애인교육지원(복)•장애대학생도우미지원(교)•웹정보접근성제고(미)•노후설계서비스지원사업(복)•장애학생정보격차해소지원(교)•온라인정보화교육(미)•평생학습 활성화 지원(교)(기본계획3-20)					
돌봄 (76)	영유아 보육 지원(14)		아동돌봄(10)		아동 및 청소년 보호(30)		성인돌봄(8)		성인(안전)보호(14)	
	<ul style="list-style-type: none">•저소득층기저귀·조제분유지원(복)•산모신생아건강관리사지원사업(복)•입양숙려기간 모자지원사업(복)•직장어린이집설치지원(노)•유아학비(만3~5세교육비)(교)•농촌보육교사특별근무수당지원(농)•다문화보육료지원(복)•육아종합지원서비스제공(운영비)(복)•시간연장형보육료지원(복)•장애아보육료지원(복)•어린이집지원(교사근무환경개선비, 교사겸직원장지원비)(복)•보육돌봄서비스(어린이집운영지원)(복)•가정양육수당지원(복)•만0-5세보육료지원(복)		<ul style="list-style-type: none">•청소년방과후아카데미운영지원(여)•초등돌봄교실(교)•방과후학교자유수강권(교)•장애아가족양육지원(복)•방과후돌봄서비스(복)•공동육아나눔터운영(여)•아이돌봄서비스(여)•방과후보육료지원(복)•장애아동입양양육보조금(복)•장애아동수당(복)		<ul style="list-style-type: none">•매체활용능력증진및역기능해소(청소년인터넷게임중독치료비지원)(여)•지방청소년 활동진흥센터 운영 지원(여)•청소년활동지원(여)•학생안전강화학교지원(교)•입양가정위탁아동심리치료지원(복)•가정위탁아동상해보험료지원(복)•청소년유해환경개선(여)•가출청소년보호지원센터운영지원(여)•중앙아동보호전문기관운영(복)•WEE클래스상담지원(교)•학대피해아동쉼터시설설치·운영(복)•실종아동보호및지원(복)•입양비용지원(복)•아동통합서비스지원(드림스타트)		<ul style="list-style-type: none">•(장기요양)기타재가급여(복지용구)(복)•(장기요양)특별현금급여(가족요양비)(복)•(장기요양)시설급여(복)•(장기요양)재가급여(복)•가사간병방문관리사지원사업(복)•노인돌봄기본서비스(복)•노인돌봄종합서비스(복)•장애인활동지원(복)		<ul style="list-style-type: none">•(산재근로자)사회심리재활지원(노)•농업인안전보험(농)•아동여성안전지역연대 운영지원(여)•독거노인U-CARE시스템운영(복)•독거노인사회관계활성화지원(복)•노인보호전문기관(복)•독거노인응급안전돌보미사업(복)•가정폭력·성폭력피해자무료법률지원(여)•가정폭력피해자 치료회복 프로그램 및 의료비지원(여)•가정폭력상담소 운영지원(여)•여성긴급전화 1366센터운영 지원(여)•성폭력피해자 지원사업(여)•독거노인종합지원센터운영(복)•아동여성안전교육문화사업(여)(기본계획 4-40)	

			(복) •성폭력피해아동청소년전용상담운영지원(여) •권역별미혼모부자거점기관운영(여) •청소년전화1388및모바일문자상담운영(여) •성매매피해청소년치료·재활(여) •청소년사이버상담센터운영(여) •한부모가족 복지시설지원(여) •학교밖청소년지원(여) •청소년동반자프로그램운영(여) •지역사회청소년통합지원체계(여) •중앙가정위탁지원센터운영지원(복) •아동발달지원계좌(디딤씨앗통장)지원(복) •입양아동 양육수당지원(복) •청소년특별지원(여) •청소년한부모자립지원(여) •한부모가족아동양육비지원(여) •아동학대피해자보호및지원(복)(기본계획1-40)	
	아동건강의료지원(14)	노인건강의료지원(5)	취약계층 의료비지원(27)	질환예방 및 치료지원(25)
의료 지원 (71)	•취학전아동실명예방(복) •신생아의난청진단의료비지원(복) •미숙아및선천성이상아동영유아의료비지원(복) •어린이건강보호종합대책지원사업(환) •6세미만영유아건강검진(복) •선천성대사이상검사환아관리지원(복) •국립중앙청소년치료재활센터운영(여) •장애입양아동 의료비 지원(복) •청소년산모 임신·출산 의료비 지원(복) •국가예방접종 지원사업(복) •특수교육대상자 치료지원서비스(교) •언어발달지원사업(복) •발달재활서비스(복) •신생아 집중치료실(복)(기본계획1-1,1-2)	•노인의치보철(보건소의치(틀니)사업)(복) •노인안검진및개안수술(복) •전립선등 노인성질환 예방관리(복) •치매치료 관리비지원사업(복) •노인요양시설 확충(복)(기본계획3-14)	•의료급여(장애인보장구 지원)(복) •의료급여(대불금지원)(복) •의료급여(본인부담 보상금)(복) •의료급여(본인부담 상한금)(복) •의료급여(본인부담면제)(복) •의료급여(선택병의원제)(복) •의료급여(요양비)(복) •의료급여(중증 및 희귀난치성질환자) 지원(복) •의료급여(임신·출산치료비지원)(복) •의료급여(의료급여)(복) •의료급여(건강생활유지비)(복) •여성장애인출산비용지원(복) •(긴급복지)의료지원(복) •보험급여(건강보험 장애인보장구)(복)	•생애전환기건강진단(만40세, 만66세)(복) •일반건강검진비 지원(복) •암검진사업(복) •지역사회 통합건강증진사업(복) •재가암관리(복) •표준모자보건수첩 제작 배부(복) •노숙자 등 알코올중독자 사례관리 사업(복) •권역재활병원 공공재활프로그램 운영지원(복) •암환자의료비지원(복) •희귀난치성질환자 의료비 등 지원(복) •정신보건센터운영(아동청소년정신보건사업 포함)(복) •난임부부시술미지원(복) •(산재근로자)케어센터지원(노) •심뇌혈관질환고위험군등록관리사업(복)

				<ul style="list-style-type: none">•중도시각장애인재활훈련지원(복)•척수장애인재활훈련지원(복)•시각장애인음악재활센터지원(복)•산재근로자 합병증등예방관리(노)•산재 요양급여(보조기)(노)•장애 진단비 및 검사비 지원(복)•외국인근로자 등 의료지원(복)•장애인 의료비지원(복)•차상위 본인부담경감대상자지원(복)•농어업인 건강보험료지원(농)•저소득층 본인일부부담금 경감(복)•의료및분만취약지지원(복)(기본계획1-4)•중증질환 의료비 지원(복)(기본계획2-5)	<ul style="list-style-type: none">•알콜상담센터운영(복)•완화의료 전문기관 지원(국가암관리)(복)(기본계획3-13)•고위험임산부 의료비 지원(복)(기본계획1-3)•영양플러스(복)(기본계획1-8)•3대 비급여 제도개선(복)(기본계획2-1,-2)•금연사업(복)(기본계획2-11,-12,-13,-16)•절주사업(복)(기본계획2-12)•자살예방 및 지역정신보건사업(복)(기본계획2-11,-12,-13,-16)•1차의료 활성화(복)(기본계획2-14)•지방대병원 특화육성(복)(기본계획2-10,-20)•응급의료체계운영지원(복)(기본계획2-21)
	고용장려금(12)	직접일자리제공(14)	고용서비스(15)	직업훈련(10)	창업지원(12)
고용 (63)	<ul style="list-style-type: none">•고령자다수 고용지원(노)•표준사업장설립지원: 장애인사업장(노)•출산육아기 고용지원금 및 대체인력지원금(노)•장애인 고용장려금지급(노)•정년퇴직자 재고용지원(노)•60세이상고령자 고용지원(노)•장애인 고용시설 장비유자지원(노)•임금피크제지원금(노)•정년연장 지원(노)•모성보호육아지원(출산전후휴가 급여, 육아휴직 급여)(노)•자활장려금(복)•결혼이민여성인턴 운영(여)	<ul style="list-style-type: none">•장애인 일반형 일자리 지원(복)•노인일자리(복)•아동안전지킴이(경)•장애인 복지일자리지원(복)•지역자활센터 운영(복)•자활근로(기초, 차상위)(복)•산림해초모니터링(산림)•산림서비스도우미(산림)•공공산림가꾸기(산림)•지역공동체 일자리사업(안)•배이비분세대 사회참여 지원(복)(기본계획 3-22)•사회공헌활동지원(노)(기본계획5-26)•중소기업청년인턴제(노)(기본계획5-5)•고용창출지원사업(노)(기본계획5-23)	<ul style="list-style-type: none">•일일통한빈곤탈출상담지원(직업상담사배치)(노)•산재근로자 직장복귀지원(노)•취약계층전담 취업지원사업(노)•취업성공패키지(취업성공수당, 취업수당, 생계지원수당)(노)•고용복지센터(복)•희망리본사업(복)•고학력경력단절여성 취업지원(여)•경력단절여성 취업지원(여)•장애대학생기업연수(노)•중장년층 취업지원(노)(기본계획5-25)•해외취업지원(노)(기본계획5-7)•일자리지원(노)(기본계획5-20)•근로조건개선지원(노)(기본계획5-12)•가족친화환경조성(여)(기본계획5-15)•스마트워크센터(노)(기본계획5-17,18)	<ul style="list-style-type: none">•중증장애인 지원고용(훈련수당)(노)•산재근로자 직업훈련(노)•취업사관학교운영지원(노)•장애인직업능력개발지원훈련수당(노)•장애인 직업능력개발 운영(훈련수당)(노)•중증장애인직업재활지원(복)•일학습병행운영지원(노)(기본계획5-10)•산학협력선도대학육성(교)(기본계획5-11)•전직실업자등능력개발지원(노)(기본계획-18)•사업주능력개발지원금(노)(기본계획5-33)	<ul style="list-style-type: none">•장애인 자립자금대여(복)•여성기업 판로지원(중)•저소득 장애인 및 중증장애인 영업장소 제공(중)•소상공인지원(융자)(중)•산재근로자 창업점포지원(노)•저소득층 생업자금(복)•여성 창업지원(중)•장애인 창업지원(중)•여성기업 종합지원센터운영(중)•시니어 창업지원(중)•장애인 기업종합지원센터운영(중)•사회적기업 일자리창출사업(노)
	주거비 지원(9)		주택개량지원(16)		공공임대주택공급(10)
주거 (35)	<ul style="list-style-type: none">•저소득가구 전세자금대출보증(금)•근로자서민 전세자금대출보증(금)		<ul style="list-style-type: none">•저소득층에너지효율개선(단열/창호/바닥시공및에너지고효율기기교체지원)(산)	<ul style="list-style-type: none">•준주택지원(융자)(국)•저소득전세가구 전세자금(국)	

	<ul style="list-style-type: none">•(기초보장)주거현물급여 주거복지사업(복)•폭력피해여성 주거지원사업(여)•근로자 서민주택 전세자금(국)•근로자 서민주택 구입자금(디딤돌 대출)(국)•장애인 생활시설 실비입소이용료지원(복)•(긴급복지)주거지원(복)•(기초보장)주거급여(국)	<ul style="list-style-type: none">•주거약자개량자금지원(국)•보급자리주택 신재생에너지지원(구 국민임대아파트신재생 보급)(산)•사회복지시설 신재생에너지보급(산)•서민층 가스시설개선(산)•에너지 취약계층 고효율조명기기 무상교체 지원(산)•농어촌장애인 주택개조사업(복)•농어촌주택 개량자금지원(농)•사립문화시설의 장애인편의시설 지원(문)•연탄현물(쿠폰)보조(산)•사회취약계층 실내환경 진단개선 사업(환)•저소득층 옥내급수관 개량 및 교체 지원(환)•노후공공임대주택 시설개선(그린홈)(국)•주거환경개선자금(국)•(긴급지원)연료비 및 전기요금(복)•농촌고령자공동시설지원사업(농)(기본계획 4-29)	<ul style="list-style-type: none">•공공주택 공급(공공분양 및 공공임대)(국)•영구임대주택 공급(국)•다가구등 기존주택 매입임대(국)•장기전세주택 공급(국)•기존주택 전세임대(국)•국민임대주택 공급(국)•행복주택 공급(국)(기본계획 2-24)•행복기숙사지원사업(교)(기본계획 2-29)	
생활 지원 (41)	<p>자립생활지원(11)</p> <ul style="list-style-type: none">•중증장애인자립생활지원센터(복)•발달장애인 성년후견 심판비용지원, 성년후견선임비용 지원(복)•정보통신보조기기보급(미)•장애인 보조견전문훈련기관지원(복)•장애인 운전교육장 임차 및 순회교육(복)•장애인 보조기구교부(복)•보조공학기기지원(노)•(청각언어장애인)통신중계서비스 제공(미)•여성장애인어울림센터(여)•발달장애인 부모심리상담 지원사업(복)•교통약자이동편의(국)(기본계획 4-15)	<p>가족 및 지역복지서비스 지원(11)</p> <ul style="list-style-type: none">•도시민 여객선 운임지원(해)•지역사회서비스투자사업(복)•다문화가족 지원사업(여)•노인복지민간단체지원(복)•취약농가인력지원(영농도우미,가사도우미)(농)•법원연계 이혼위기가족 회복지원(여)•자녀양육비이행지원(한부모)법률서비스(여)•가족역량강화지원사업(여)•결혼이민자 통번역 서비스(여)•건강가정지원센터운영(여)•농업안전보건센터(농)(기본계획 4-25)	<p>문화여가생활지원(14)</p> <ul style="list-style-type: none">•장애인 문화·예술 지원(문)•문화통합이용권(문)•방송소의계층방송접근권보장사업(난청노인용수신기)(방)•방송소의계층방송접근권보장사업(자막방송수신기)(방)•방송소의계층방송접근권보장사업(화면해설방송수신기)(방)•어르신문화프로그램운영(문)•청소년성문화센터설치운영(여)•문화향유시설 접근성확대(문)(기본계획 4-27)•생활체육 활성화(문)(기본계획 2-8)•학교체육 활성화 지원(교)(기본계획 1-24)•스포츠강좌이용권 지원(문)(기본계획 1-37)•문화예술교육 활성화(문)(기본계획 1-23)•문화정책개발(문)(기본계획 1-26)-•노인자원봉사 활성화 지원(복)(기본계획 3-21)	<p>재해 및 기타피해 보호(5)</p> <ul style="list-style-type: none">•진폐근로자 보호(노)•사회복지종사자 상해보험 가입지원(복)•풍수해보험료 지원(소)•어선원 및 어선 재해보상 보험(해)•석면피해구제급여(환)

	기초생활보장(9)	노인·장애인 생활보장(7)	기타 생계지원(15)
생계 (31)	<ul style="list-style-type: none">•(긴급복지)장제비지원(복)•(긴급복지)해산비지원(복)•(기초보장)장제급여(복)•(기초보장)해산급여(복)•예술인 긴급복지 지원(문)•(긴급복지)사회복지시설이용지원(복)•(긴급복지)생계지원(복)•양곡할인(복)•(기초보장)생계급여(복)	<ul style="list-style-type: none">•노후긴급자금 대부사업(복)•주택담보노후연금보증(금)•장애수당(복)•장애인 연금(복)•기초연금(복)•퇴직급여제도 정착지원(노)(기본계획 3-8)•농지연금(농)(기본계획 4-19)	<ul style="list-style-type: none">•농어가 목돈마련 저축장려금 지급(금)•지방세감면(지방세, 주민세, 취득세 및 자동차세)(안)•국민연금 출산크레딧(복)•국세감면(34종)(기)•근로장려금(기)•산재근로자 생활안정자금융자(노)•임금채불근로자 생계비대부(노)•직업훈련 생계비대부(노)•근로자 생활안정자금대부(노)•저임금근로자 사회보험료지원사업(두루누리)(노)•농어업인 연금보험료지원(농)•노숙인등 복지지원(복)•희망키움통장/근로소득장려금(복)•실업크레딧 지원사업(노)(복)(기본계획3-5)•농업재해보험(농)(기본계획4-20)

주 1) 사업명 뒤 사업부처를 괄호안에 표기함. (경)경찰청 (교)교육부 (국)국토교통부 (보)국가보훈처 (노)고용노동부 (금)금융위원회 (기)기획재정부 (농)농림축산식품부 (문)문화체육관광부 (미)미래창조과학부 (산림)산림청 (산)산업통상자원부 (소)소방방재청 (여)여성가족부 (안)안전행정부 (방)방송통신위원회 (복)보건복지부 (중)중소기업청 (통)통일부 (해)해양수산부 (환)환경부

2) 밑줄친 사업은 '제1차 사회보장 기본계획'에서 수립된 사업.