

발 간 등 록 번 호

11-1352000-000000-00

정책보고서 2019-00

사회복지 부문

예비타당성조사 쟁점 분석



여유진 · 이원진 · 김정호 · 한겨레

【책임연구자】

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구
한국보건사회연구원, 2017(공저)

한국형 복지모형 구축: 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구
한국보건사회연구원, 2018(공저)

【공동연구진】

이원진 한국보건사회연구원 부연구위원

김정호 아주대학교 경제학과 교수

한겨레 한국보건사회연구원 연구원

제출문 <<

기획재정부장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2019.07.29.~2019.12.31.)한 「사회복지 부문 예비
타당성조사 쟁점 분석」의 보고서로 제출합니다.

2019년 12월
한국보건사회연구원 원장
조 흥 식

목 차

요약	1
제1장 서론	13
제1절 연구의 배경 및 목적	15
제2절 기존 연구	16
제3절 본 연구의 내용 및 방법	18
제2장 이론적 배경	22
제1절 공공 정책평가의 개념과 목적	24
제2절 주요국의 공공정책 평가	32
제3장 사회복지 부문 예비타당성조사의 연혁 및 의의	36
제1절 예비타당성조사의 연혁	38
제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 연혁 및 주요 내용	44
제3절 사회복지 부문 예비타당성조사의 의의	58
제4장 사회복지 부문 예비타당성조사의 내용적 쟁점	69
제1절 기존 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 내용 개괄	71
제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 평가 항목 관련 쟁점	78
제5장 사회복지 부문 예비타당성조사의 방법론적 쟁점	101
제1절 기존 예비타당성조사의 방법론 개괄	103
제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 방법론 쟁점	110
제6장 사회복지 부문 예비타당성조사의 절차적 쟁점	132
제1절 사회복지 부문 예비타당성조사의 운영 절차 개괄	134
제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 평가 절차 및 운영상의 쟁점	136

제7장 결론 및 정책적 함의	156
참고문헌	166
부 록	169

표 목차

〈표 2-1〉 영향분석(Impact Assessment)의 단계별 핵심 내용	29
〈표 2-2〉 사전평가 도구 및 접근 방법 개괄	30
〈표 3-1〉 국가재정법 제38조(예비타당성조사) 변화 연혁	41
〈표 3-2〉 예비타당성조사 대상 사업 분류	43
〈표 3-3〉 사회복지 부문 예비타당성조사의 주요 연혁	50
〈표 3-4〉 2018년 사회복지 부문 예비타당성조사 수행 방식	53
〈표 3-5〉 2019년 이후 사회복지 부문 예비타당성조사 수행 방식	54
〈표 3-6〉 변경 전·후 사회복지 부문 예비타당성조사 주요 내용 비교	56
〈표 3-7〉 사회복지정책의 유형과 특성	62
〈표 4-1〉 사회복지 부문 예비타당성조사 수행 현황	71
〈표 4-2〉 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 개요 및 주요 조사결과	72
〈표 4-3〉 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 논리모형 예시	79
〈표 4-4〉 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 관련 유사사업 예시	84
〈표 4-5〉 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 수혜대상 예시	88
〈표 4-6〉 사회복지 부문 사업의 급여형태 분류	95
〈표 5-1〉 사회분야 예비타당성조사 수행 현황	104
〈표 5-2〉 기존 예비타당성조사 방법론 비교	105
〈표 5-3〉 의사결정 구조 유형	110
〈표 5-4〉 청소년 한부모 자립지원사업의 사업별 평가 결과	111
〈표 5-5〉 유형별 경제성 분석과 정책적 분석의 가중치 비교	112
〈표 5-6〉 사회복지 부문 예비타당성조사의 항목 구성 비교	114
〈표 5-7〉 선행 사회복지 부문 예비타당성조사의 주요조사 방법	115
〈표 5-8〉 비용-편익 분석과 비용-효과 분석 비교	117
〈표 5-9〉 편익 항목 사례	119
〈표 5-10〉 효과 항목 사례	123
〈표 5-11〉 현행 주요 청년실업 대책	124
〈표 5-12〉 사업 효과 추정 사례	128
〈표 6-1〉 사전평가의 핵심 단계와 예비타당성조사보고서의 포맷 비교	138
〈표 6-2〉 2019년 하반기 사회복지 분야 예비타당성조사 선정 시기와 종합평가 시기	141
〈표 6-3〉 사회복지 분야 예비타당성조사 종합평가 항목 및 세부 내용	145

〈표 6-4〉 재정 관련 항목의 유사성	147
〈표 6-6〉 종합평가 결과 산정 방식	149
〈표 6-7〉 2019년 하반기 실시된 사회복지 분야 예비타당성조사 결과: 영역별 분과위 총평	151

그림 목차

[그림 2-1] OECD 국가들의 GDP 대비 정부 예산	25
[그림 3-1] 역대 정부별 공적 사회지출 추이	60
[그림 3-2] 12대 분야별 세출 예산(2010년과 2019년)	60
[그림 3-3] 12대 분야별 세출 예산 비중(2010년과 2019년)	61
[그림 3-4] 사회복지제도의 가치 경합(예시)	64
[그림 5-1] 의사결정구조 A 유형 (WCU·BK21 후속사업 등)	106
[그림 5-2] 의사결정구조 A-1 유형 (고위험 임신부 지원사업 등)	107
[그림 5-3] 의사결정구조 B 유형 (청소년 한부모 자립지원사업 등)	108
[그림 5-4] 의사결정구조 C 유형 (복권기금 저소득층 장학사업 등)	109
[그림 6-1] 사회복지 부문 예비타당성조사의 운영 절차	135

1. 서론

□ 연구 목적

- 본 보고서는 사회복지제도의 유형과 특성을 개괄하고, 복지사업 예비타당성조사와 관련하여 주요 쟁점을 분석하며, 쟁점별 대안과 대안별 장단점을 구체화함으로써, 복지 및 소득이전 부문 예비타당성조사의 책임성과 효과성을 높이는 방안을 제안하고자 함.

□ 주요 내용

- 2008년에 사회복지 부문 예비타당성조사가 도입된 이래 지금까지 대략 9개 사업에 대해 예비타당성조사가 수행됨(아래 요약표 1 참조).
- 본 보고서에서는 기존에 수행된 예비타당성조사의 주요 내용, 방법론, 절차적 측면을 중점적으로 검토하였으며, 이를 바탕으로 주요 쟁점과 대안, 시사점을 도출하였음.

〈요약표 1〉 사회복지 부문 예비타당성조사 수행 현황

발주연도	주무부처	사업명
2010	보건복지가족부	청소년 한부모 자립지원사업
2011	고용노동부	청년취업아카데미
2012	교육과학기술부	글로벌 EXCEL(WCU·BK21 후속)사업 및 글로벌 수준의 박사양성 프로젝트
2013	산업통상자원부	에너지 바우처 지원사업
2013	복지부	저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업
2013	복지부	고위험 임신부 지원사업
2018	교육부	복권기금 저소득층 장학사업
2018	보건복지부	사회서비스원 설립 및 운영 사업
2019	보건복지부	발달장애인 주간활동·방과 후 돌봄 서비스 사업

2. 사전평가의 정의와 주요 내용

□ 사전평가(ex-ante evaluation)의 정의

○ 사전평가(ex ante evaluation)란 “전략, 법, 프로그램 혹은 프로젝트가 시행 되기 전에 수행” 되는 평가를 의미함(Spanache, 2019, p.6).

□ 사전평가의 단계별 핵심 내용

〈요약표 2〉영향분석(Impact Assessment)의 단계별 핵심 내용

단계		핵심 분석 단계 요약
1	문제 확인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문제의 성격과 정도를 기술한다. ■ 핵심 행위자와 정책의 영향을 받는 집단을 확인한다. ■ 추동요인과 근본적인 원인을 밝힌다. ■ 정부가 관여해야 할 문제인가? 필요성 테스트와 부가가치 테스트(necessity and value added test)를 만족하는가? ■ 기초선(baseline) 시나리오를 분명하게 설정한다. 필요하다면 민감도 분석(sensitivity analysis)과 리스크 평가(risk assessment)을 포함한다.
2	목적 정의	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문제와 문제의 근본 원인에 부합하는 목적을 설정한다. ■ 일반적 수준에서 구체적/조작적 수준에 이르기까지 다양한 수준의 목적을 설정한다. ■ 목적과 기존 정책 및 전략 간에 일관성이 있어야 한다.
3	주요 정책대안 개발	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적절하다면, 정책 내용 측면의 대안과 전달 기제 측면의 대안을 구분하여, 어떤 대안이 있는지 확인한다. (규제적/비규제적 접근) ■ 비례성 원칙(proportionality principle)을 확인한다. ■ 기술적 제약과 기타 제약을 검토하고, 효과성(effectiveness)/효율성(efficiency)/일관성(coherence) 기준에 따라 평가하여, 대안의 범위를 좁힌다. ■ 추가적인 분석을 위해 잠재적으로 유효한 대안의 후보 명단을 작성한다.
4	정책대안의 영향분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ (직·간접적) 경제적/사회적/환경적 영향을 확인하고, 이러한 영향이 어떻게 발생는지 확인한다. (인과관계) ■ (외부를 포함하여) 누가 어떤 방식으로 영향을 받는지 확인한다. ■ 질적/양적/화폐적 기준으로 기초선과 비교하여 영향을 평가한다. 만약 수량화가 불가능하다면, 그 이유를 설명한다. ■ 행정적 부담과 단순화에 따른 이익(simplification benefits)을 확인하고 사정한다. (또는, 이를 하지 않는다면 그 이유를 설명한다.) ■ 배치변화/순응(transposition/compliance)의 장애요인을 포함하여, 정책을 선택할 때의 리스크와 불확실성을 고려한다.
5	정책대안 비교	<ul style="list-style-type: none"> ■ 목적과 분명하게 연관된 기준을 토대로 각 대안의 긍정적/부정적 영향을 측정한다. ■ 가능하다면, 합산된 결과와 각각의 결과를 보여준다. ■ 영향의 범주별로, 또는 정책의 영향을 받는 이해관계자의 범주별로 여러 대안을 비교한다. ■ 가능하고 적절하다면, 선호되는 대안을 제시한다.
6	정책 모니터링과 평가개요 설정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가능한 개입의 핵심 목적에 이르기까지의 진전을 평가할 수 있는 핵심 지표를 확인한다. ■ 가능한 모니터링 및 평가 방안을 대략적으로 제시한다.

자료: EC(2009, p.5)

3. 사회복지 부문 예비타당성조사의 연혁 및 주요 내용

□ 지금까지의 사회복지 부문 예비타당성조사 변화의 주요 법적 연혁을 정리하면 다음 표와 같음.

〈요약표 3〉 사회복지 부문 예비타당성조사의 주요 연혁

실시 시점	주요 변화 내용
2008년 7월 23일 (시행령 개정)	「국가재정법」 시행령 제13조 1항 개정으로 사회복지, 보건, 교육, 노동 등 사회복지 부문이 예비타당성조사 대상에 포함
2009년 3월 25일 (시행령 개정)	「국가재정법」 시행령 제13조 2항 개정으로 복지사업 중 “기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물 급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업”을 예비타당성조사 대상에서 면제
2011년 12월 30일 (시행령 개정)	「국가재정법」 시행령 제13조 2항 개정으로 “기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물 급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업”을 예비타당성조사 대상으로 다시 포함
2014년 4월 1일 (법 및 시행령 개정)	예비타당성조사 대상사업 및 면제사업이 시행령 규정사항에서 법 규정사항으로 승격
2019년 7월 1일 (예비타당성조사 운용지침 개정, 기존 지침에서 훈령으로 승격)	사회복지 부문 예비타당성조사 평가 방식 전면 개편 예비타당성조사 종합평가를 위한 분과위원회 개설

□ 2019년 개편 이후 사회복지 부문 예비타당성조사 체계와 주요 내용은 아래 표와 같이 요약됨.

〈요약표 4〉 2019년 이후 사회복지 부문 예비타당성조사 수행 방식

구분	내용
대상 사업 선정	· 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요구에 따라 또는 직권으로 위원회의 심의를 거쳐 선정할 수 있음.
수행체계 I	· 예비타당성조사, 타당성재조사, 기타 재정사업 평가와 관련된 사항의 심의·조정 등을 위하여 기획재정부 소속하에 재정사업평가위원회를 둠. · 예비타당성조사 등의 종합평가를 수행하기 위하여 위원회 산하에 ‘사회기반시설 분과위원회’, ‘사회·문화·산업 분과위원회’, ‘사회복지·소득이전 분과위원회’를 둠.
수행체계 II	· 한국개발연구원(KDI)과 한국조세재정연구원(KIPF)이 수행함. 다만, 기획재정부장관은 필요한 경우 예비타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있음. · PM을 선정하고, 다양한 분야의 전문가로 연구진을 구성하며, 필요한 경우 별도의 자문위원회를 구성하여 활용할 수 있음.

4 사회복지 부문 예비타당성조사 쟁점 분석

구분	내용
경제사회 환경분석	1. 경제사회 여건분석: 경제규모, 복지제도 발전단계 등을 감안한 사업추진 적정성, 해외사례 분석 등을 통한 국제비교 등 2. 경제사회 영향분석: 사업 추진을 통한 양극화 해소, 저출산·고령화, 일자리 등 경제사회 문제 해결 가능성 등 3. 재정지속가능성: 과도한 재정부담으로 미래 재정위험 초래 가능성 등 4. 그 밖에 경제사회 환경과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항
사업설계의 적정 분석	1. 사업목표 설정의 적절성과 시급성: 문제인식과 정책목표 명확성, 정책우선순위 등 2. 수혜대상의 적절성: 사업대상의 명확성, 사업목표와의 부합성, 사업수요 등 3. 추진방법의 적절성: 정책목표 달성 가능성, 국가·지자체·민간의 역할분담, 기존정책과의 정책조합 등 4. 전달체계의 적절성: 전달체계 명확성 및 효율성, 수요자 접근 용이성, 집행기구의 자율성과 책임성 확보 가능성 등 5. 그 밖에 사업설계의 적정성과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항
비용-효과성 분석	1. 기대효과(성과)의 적정성: 사업시행 효과의 구체성, 현실성, 명확성 등 2. 비용추정의 적정성: 비용 산정의 적정성, 추가적 비용발생 가능성, 수요변동에 따른 비용변동 가능성 등 3. 비용-효과성: 비용 대비 성과 추정의 적정성, 비용효과 측면에서의 대안 검토 등 4. 그 밖에 비용-효과성과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항
종합평가	· 경제사회 환경분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성 등 각 분석영역별로 100점 평가를 시행하고, 다음 각호에서 정한 기준에 따라 평가결과를 도출 1. 3개 평가항목 모두 85점 이상인 경우: 사업시행 적정 2. 3개 평가항목 중 2개 이상 항목이 70점 미만인 경우: 사업 재기획 후 예타 재요구 3. 제1호 및 제2호 이외의 경우: 사업계획 보완을 조건으로 사업시행(이 경우 사업계획 보완이 필요한 사항과 보완방안 등을 구체적으로 제시해야 함)
정책제언	· 종합평가 이외에 분과위원회 논의 내용을 포함하여 기타 정책적 고려사항과 대안 등을 정책제언으로 제시함. · 기타 재정사업의 경우 개별사업의 특성, 향후 재정지출의 확대 가능성, 시범사업 및 재평가에 소요되는 비용 등을 종합적으로 고려하여 시범사업 및 재정사업 심층평가 실시 필요성 등을 정책제언으로 제시할 수 있음.

자료: 예비타당성조사 운용지침을 발췌·요약함. 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>에서 2019.12.20. 인출.

4. 내용적 쟁점 및 시사점

□ 사회부문 예비타당성조사 대상 사업은 대부분 일정한 기준에 따라 대상을 선정하고 급여를 제공하는 프로그램적 성격을 가진.

○ 이와 같은 특성에 따라 사업목표, 대상, 지원 내용 및 방식, 전달체계 등을 둘러싼 많은 논의가 진행되어 왔음.

□ **사업 목표 관련 쟁점:** 기존 사회부문 예비타당성조사에서는 공통적으로 사업목표가 적절한지, 구체적이고 명확하게 설정되었는지에 대한 평가가 이루어졌음.

○ 논리모형을 활용하여 체계적으로 사업목표를 설정하는 접근이 효과적인 것으로 판단됨.

○ 다만, 사회복지사업이 수급자의 행태에 미치는 영향에 대한 보다 적극적인 고민이 필요함.

- 공공부조가 노동공급이나 사적이전을 구축할 가능성을 고려하면, 소득증대나 빈곤감소와 같이 비교적 단순한 사업목표에 대해서도 신중한 평가가 필요할 것임.

- 실제 저소득층 지원사업은 소득보전뿐만 아니라 자활, 교육수준 향상, 건강상태 개선 등 행태적 효과를 사업목표로 삼는 경우가 많음.

○ 또한, 소득재분배효과 등 사회적 형평성 측면의 사업목표를 보다 적극적으로 검토할 필요가 있음.

□ **유사사업과의 중복성 관련 쟁점:** 형식적인 측면에서 한국 사회보장제도가 대체로 완비된 상황에서, 사회부문 예비타당성조사에서 유사사업과의 중복성이 주요 쟁점으로 논의되어 왔음.

○ 신규 사업의 차별성을 확보하기 위해서는 기존 사각지대에 해당하는 집단을 수혜대상에 포함하거나, 추가적인 내용의 급여를 제공하거나, 특정 집단이 경험하는 복합적인 위험에 대응하는 정책패키지를 구성하는 등의 접근이 가능함.

○ 특히 저소득층 지원사업의 경우 국민기초생활보장제도와와의 중복 문제에 대한 다각적인 검토가 필요함.

□ **선정 기준 관련 쟁점:** 수혜대상을 선정하는 기준으로는 자산조사 기준, 인구학적 기준 등이 중요하게 활용되어 왔음.

○ 기존 사회부문 예비타당성조사에서는 한정된 재원을 비용효과적으로 활용할

수 있는 자산조사방식이 대체로 인정되어 왔음.

- 단, 빈곤과 상관관계가 높은 관찰가능한 지표(예를 들어, 청소년 한부모 여부)를 활용한 표적화(targeting) 전략도 함께 고려할 필요가 있음.

- 구체적으로 소득 기준을 적용하기 위해서는 국세청 자료, 건강보험료, 소득인정액 등을 활용하는 방안의 장단점에 대한 면밀한 검토가 필요함.
- 국민기초생활보장제도 등 기존 공공부조 수급자를 수혜대상으로 선정하는 방법에 대해서는 탈빈곤을 저해할 가능성, 빈곤층 내부의 형평성 문제 등을 고려한 신중한 접근이 필요함.

□ **급여 형태 관련 쟁점:** 급여형태로는 최근 널리 활용되고 있는 바우처방식에 대한 논의가 많이 이루어져 왔음.

- 바우처는 수급자의 소비에 대한 사회적 통제와 수급자의 선택권을 조화시킬 수 있는 방안이라는 기대가 있지만, 현실에서 바우처를 통한 선택과 경쟁이 실현되지 않는다는 비판도 존재함.
- 개별 사업의 수혜대상과 급여 내용, 전달체계와 관련된 구체적인 조건 하에서 바우처를 활용한 통제가 효과적으로 이루어질 수 있는지, 공급자 간 경쟁이 촉진되고 수급자의 선택권이 강화될 수 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요함.

□ **전달체계 및 재정 관련 쟁점:** 전달체계와 재원조달과 관련해서는, 기존의 구조를 활용하는 접근이 다수 관찰됨.

- 실행가능성의 측면에서 기존 전달체계 및 재원조달방식을 활용하는 접근은 효율적이지만, 기존 체계에 추가되는 부담에 대한 고려가 필요함.
- 중장기적으로 현재의 전달체계 및 재원조달 구조에 대한 평가가 함께 이루어질 필요가 있음.

5. 방법론적 쟁점 및 시사점

□ 현재까지 수행된 사회복지 부문 예비타당성조사의 의사결정 구조와 정책적 분석

의 틀에는 일관성이 있으나, 경제성 분석의 방법론에는 일률적인 체계가 존재하지 않는 특징이 있음.

- 사회복지 부문 사업의 경우 사업 목적, 지원 대상, 사업 내용이 달라 사업 효과를 추정하는 모형도 달라짐.
- 그럼에도 불구하고, 사회복지 부문 예비타당성조사 결과를 체계적으로 축적해 나간다면, 향후 분야별로 경제성 분석의 방법론의 체계를 세울 수 있을 것으로 보임.
- 사회복지 부문의 예비타당성조사와 사후 성과평가는 사업효과를 추정한다는 점에서 비교할 수 있으므로 같이 축적할 필요가 있음.
 - 사업의 사전평가와 사후평가는 상호보완적임.

□ **자료 확보 관련 쟁점:** 사회복지 부문 예비타당성조사의 경제성 분석을 위해서는 적합한 자료 확보가 선행되어야 하는데, 자료 수집하는 데에 시간이 많이 걸리는 경우가 있으므로 예비타당성 조사 대상 사업 선정요건으로 이를 고려할 필요가 있음.

- 자료 수집이 이루어지지 않는 경우 해당 예비타당성조사의 경제성 분석이 부실하게 수행될 소지가 있음.
 - 예비타당성 조사 대상 사업 선정 요건으로 해당 사업의 타당성에 대한 사전 연구보고서가 제출된다면 유용할 것으로 보임.

□ **성과평가와의 연계 관련 쟁점:** 예비타당성조사는 사전평가로서 필연적으로 불확실성이 존재하므로 해당 사업의 예비타당성조사와 일정 기간 후 사후 성과평가를 병행함으로써 사업 관리의 효율성을 제고할 수 있음.

- 사전평가 시의 가정과 실제 시행 시의 여건이 크게 달라질 수도 있고, 사전 추정 결과가 틀릴 수도 있음.
- 사업 시행 일정 기간 후 사후 성과평가를 통해 사업의 지속 여부 결정하는 방안 고려할 수 있음.

- 사업의 효과가 없는 사업의 경우에는 대안을 찾을 수 있음.

□ **유사 사례 연구 관련 쟁점:** 사회복지 부문 예비타당성조사에서 해당 사업과 비슷한 사업의 성과평가에 대한 국내외 선행 연구결과를 적극적으로 검토할 필요가 있음.

○ 관련 사업의 성과평가의 결과는 의사결정에 있어서 유용한 정보이므로, 최대한 활용할 가치가 있음.

- 다만, 사업 지역, 대상, 내용 등의 측면에서의 차이점을 명확히 이해할 필요가 있음.

□ **시범사업 활용 관련 쟁점:** 시범사업을 활용하여 본 사업의 시행 여부를 판단하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있음.

○ 사업 시행을 전제로 하지 않는 시범사업을 활용하면, 사업 효과를 정확하게 측정할 수 있음.

- 그러나 시범사업은 상당한 금전적 및 시간적 비용을 초래하므로 비교적 사업 규모가 큰 사업에 한하여 적용할 필요가 있음.
- 시범 사업 후 사업 폐지보다는 대안 마련하는 경우 정치적 부담을 줄일 수 있음.

□ **인과적 효과 추정 방법론 관련 쟁점:** 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 사업의 인과적 효과를 추정하기 위한 방법론을 채택 필요

○ 우선 이론적으로 사업의 기대효과를 엄밀하게 검토할 필요 있음.

- 예를 들어, 취업활동 조건부 수당 지급과 단순 이전소득 지급은 다른 사업 내용이므로 구분하여 논의할 필요

○ 실증분석에서는 수혜 대상에 대한 처치군(treatment group)과 대조군(comparison group)을 비교할 수 있는 자료를 확보할 필요가 있음.

○ 또한 적절한 통계 모형을 채택하여 해석해야 함.

□ **비용-효과 분석 관련 쟁점:** 비용-효과 분석을 활용하기 위해서는 해당 사업과 동일한 정책 목표를 위한 여러 대안을 설정하여 효과성을 비교할 필요가 있음.

○ 해당 사업의 비용-효과 분석 결과는 절대적으로 평가하기 어려우므로 비교 대상 사업이 필요함.

- 선행 예비타당성조사에서는 대부분 해당 사업의 비용-효과 분석만을 수행하였는데, 이 부분은 개선의 여지가 있음.

□ **경제성 분석 관련 쟁점:** 사회복지 부문 사업의 유형별 특성을 감안한 경제성 분석을 수행할 필요가 있음.

○ 사회 부문 중 저소득층, 고위험 산모 등 취약계층 지원의 성격을 가지는 사업의 경우 소득재분배를 통한 형평성과 외부성에 따른 효율성 제고 측면에서 효과를 분석함이 적절한 것으로 보임.

○ 취업 또는 연구 활동 등 특정 활동을 지원하는 사업의 경우 정부 지원을 통해 효율성을 추구할 수 있는지 여부를 분석함이 적절한 것으로 보임.

○ 한편, 사회서비스원 설립 및 운영 사업과 같이 특정한 서비스의 전달체계를 구축하는 내용의 사업의 경우 전달체계의 효율성이 달성되는지 그리고 그로 인한 파급효과가 무엇인지를 논의할 필요가 있음.

6. 절차적 쟁점 및 시사점

□ 사회복지 부문 예비타당성조사는 2019년 5월 이래 완전히 개편되었다 해도 과언이 아님.

○ 아직은 과도기라 할 수 있으므로, 운영 방식과 절차상의 시행착오를 보완함으로써 사회복지사업의 효과성과 효율성을 높이고 이를 통해 국가 정책의 정당성과 책임성을 강화하는 방향으로 제도를 정착시켜 나가야 할 것임.

□ **전문성 관련 쟁점:** 예비타당성조사의 흐름은 크게 예비타당성조사 보고서 작성의

흐름과 분과위원회 종합평가의 흐름으로 구분해 볼 수 있음.

○ 예비타당성조사 보고서와 관련해서 현재로서도 중립성과 평가 관련 전문성은 확보되었다고 판단됨.

- 다만 각 사업별 분석을 위한 정책적 전문성을 보강함으로써 대안의 적절성과 포괄성을 강화하는 방안이 검토될 필요성이 있음.

○ 2019년 예비타당성조사 체계 개편으로 종합평가를 위한 분과위원회가 구성되고 개최됨으로써 전반적인 투명성, 객관성, 전문성이 제고된 것으로 평가됨.

- 향후 사회복지 분야 예비타당성조사의 수요가 증가한다면 유능한 전문가 풀을 확대함으로써 분과위원회의 평가 기능을 내실화할 필요가 있음.

□ **종합평가 이전의 분과 위원회 활동 관련 쟁점:** 자료의 사전 검토를 위해 분과위원회 개최 이전에 설명회 혹은 자문회의의 방식을 통해 사전 검토 기회를 부여하는 방안도 검토될 수 있음.

○ 예비타당성조사 대상 사업에 대한 사전 예산 배정과 시범사업 실시가 암묵적으로 평가 결과에 영향을 미칠 수 있다는 점도 재고되어야 부분임.

○ 또한, 시범사업이 사전에 시행된다면 중간 조사(평가) 등을 통해 그 결과가 예비타당성조사 보고서-특히 비용효과분석-에 활용될 수 있는 방안도 강구될 필요가 있음.

□ **종합평가 항목 관련 쟁점:** 항목 간 중복, 누락 문제 또한 검토가 필요한 사안임.

○ 거시분석의 재정의 지속가능성 항목과 비용-효과성 분석의 비용추정의 적정성 항목 간 다소의 중복이 존재할 수 있으며, 사업설계의 적절성 내 추진방법의 적정성과 전달체계의 적절성 또한 분석 내용이 중복될 여지가 있음.

- 항목 조정을 통해 항목 간 분석 및 평가 내용을 좀 더 명확히 구분할 필요가 있음.

○ 다른 한편, ‘유사 사업과의 중복가능성 및 형평성’과 ‘급여 내용 및 수준의 적절성’은 추가 항목으로 고려될 필요성이 제기됨.

- 이 두 항목은 최근 사회복지사업의 확대와 관련하여 중요한 이슈로 대두되고 있으며, 향후 제도의 정당성과 책임성 관련해서도 추가될 필요가 있는 항목으로 판단됨.

□ **평가 점수 관련 쟁점:** 현재와 같이 3개 영역-거시환경 분석, 사업설계의 적절성, 비용효과 분석-에 동일하게 100점을 부여하는 방식도 현실적으로는 큰 문제가 없을 것으로 보임.

○ 다만 규범적 차원에서 상대적 중요성이 큰 사업설계의 적절성에 좀 더 큰 가중치를 두는 방안이 검토될 필요가 있음.

○ 또한, 사업의 특성과 내용에 따라 상대적으로 더 큰 중요성이 부여될 수 있는 세부 항목에 대해 사전에 가점을 부여하는 방안도 추가적으로 검토될 여지가 있을 것임.

□ **사후 평가와의 연계 관련 쟁점:** 사회복지 부문 예비타당성조사는 SOC 사업 등과 달리 'all or nothing' 방식 대신 '대안 추진을 전제로 한 사업 추진'을 추가로 두었다는 점에 주목할 필요가 있음.

○ 이는 사회복지사업은 대부분 계속사업으로 일단 시행된 이후 수혜자와 예산이 증가하는 방향성을 가질 확률이 높다는 점에서, 사업 설계를 좀 더 정교화함으로써 효율성과 효과성을 높일 필요가 있음을 전제로 한 것임.

○ 따라서, '대안 추진을 조건으로 사업 추진'으로 평가 결과가 도출된 경우, 사업 확정 후 대안 반영 여부를 검토하는 사후 분과위원회 개최, 정부 사후평가를 통한 검토, 일몰제도 도입 등을 통한 사업 재평가 등의 방안을 검토해 봄직함.

- 다만, 이러한 방안이 제도를 지나치게 구속함으로써 오히려 제도의 유연한 발전을 저해하는 것이 되어서는 안됨. 사업설계의 보완과 피드백을 통해 사업의 실질적 효과성과 효율성을 높일 수 있는 유연한 장치를 확보할 필요가 있음.

*주요용어: 예비타당성조사, 사회복지, 비용-효과분석, 사전평가

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 기존 연구

제3절 본 연구의 내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

□ 최근 20여 년 간 우리나라의 복지제도는 급격하게 확대되어 왔으며, 향후에도 복지 요구와 욕구의 증가가 국가 예산 증가를 주도할 것으로 예측되고 있음.

- 1990년 GDP의 2.8%에 불과하던 공적사회지출은 2018년 11.1%까지 증가
 - 1990년 이후 공적 사회지출이 전년 대비 10% 이상 상승한 연도는 1998년, 1999년, 2004년, 2006년, 2009년 등으로 주요한 소득보장제도의 도입(국민기초생활보장제도, 기초연금, 근로장려세제 등), 사회서비스 확대(무상보육 실시 등)가 공적 사회지출 증가를 추동하고 있음.

- 사회복지제도의 근간이 되는 주요 제도들-대표적으로 4대 사회보험, 기초연금, 아동수당-이 모두 도입된 상황에서 사각지대를 메워주는 중·소 규모의 사회복지제도나 전달체계의 효율성과 공공성을 높이기 위한 제도의 도입이 증가하고 있는 추세임.

- 특히, 급속한 저출산·고령화, 근로빈곤층 증가, 청년실업 상승 등으로 사회복지에 대한 욕구와 요구는 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
- 이에 따라 사회복지 부문의 새로운 정책과 제도 도입의 경제적·사회적 효과성, 정책적 책임성, 재정적 지속가능성 등에 대한 타당성 조사의 중요성도 더욱 커질 것으로 예측됨.

□ 대규모 예산을 필요로 하는 복지제도의 경우 주로 입법회를 통해 추진되므로 입법부 차원의 평가와 모니터링을 받게 되며, 지자체 사업의 경우 사회보장사업 협의·조정제도를 통해 사전 타당성 평가를 받게 되어 있음.

- 이에, 중앙정부의 대형 복지제도와 지자체 차원의 사업 이외의 사업에 대한 타당성 평가의 필요성이 제기됨에 따라 2008년부터 입법화되지 않은 중소 규모

복지사업은 기재부의 타당성조사 대상이 되고 있음.

- 국민의 조세를 통해 재원이 마련되는 복지 지출의 확대는 이에 상응하는 경제적·사회적 효과와 책임성을 전제로 하는 것이니만큼,
 - 복지 정책과 제도의 도입, 실행, 수정에 있어 사전평가(예타), 과정평가, 사후평가 체계의 체계적 구축과 시행을 통해 예산 효율성과 효과성을 높이는 것이 필수적임.
- 내실 있고 책임성 있는 평가가 이루어지기 위해서는 기존 경험에 바탕을 두고 좀 더 체계적인 타당성 평가 체계를 구축할 필요가 있음.
- 이에 본 연구에서는 사회복지제도의 유형과 특성을 개괄하고,
 - 복지사업의 예비타당성조사와 관련하여 주요 쟁점을 분석하며, 쟁점별 대안과 대안별 장단점을 구체화함으로써,
 - 공적 소득이전 부문 예비타당성조사의 책임성과 효과성을 높이는 방안을 제안하고자 함.

제2절 기존 연구

- 정책평가의 목적은 장래의 계획을 향상시키거나 그 프로그램에 대하여 부차적으로 이루어지는 결정에 기여하는 수단으로서 원래 달성하기로 한 목표에 대한 프로그램의 효과를 측정하는 것(봉민근, 1999:206).
- 첫째, 정책결정이나 집행과정에 필요한 정보를 제공하여 이들 과정을 바람직스럽게 추진하도록 하는 것으로 정책과정상의 환류기능. 둘째, 정책담당자가 정책과정에서 행하는 활동에 대하여 국민에 대한 책임을 지도록 하는 것으로서 책임성 확보기능. 셋째, 정책 내재된 변수간의 인과관계를 검증하여 이론의 구축에 기여하는 학문적 기여기능.
- 정책평가는 크게 과정평가(사전평가)와 결과평가(사후평가)로 구분 가능함.
- 기존에도 사회복지제도에 대한 사후 평가는 상당히 축적되어 있으나, 예비타당성

조사를 포함한 사전 평가에 대한 연구는 드뭄. 이는 다음과 같은 요인에서 그 원인을 찾을 수 있음.

- 첫째, 제도가 도입된 이후 영향이나 효과에 대해서는 데이터를 통한 실증적 평가가 상대적으로 용이한 반면, 사전평가는 반사실적(counter-factual) 가정에 기반한 연구이기 때문에 기존 데이터를 통한 실증적 분석에 한계가 있음.
- 둘째, 사회복지제도의 영향이나 효과는 단순히 경제적 측면에 그치지 않고, 형평성, 노동시장 수요·공급에 미치는 영향, 사회통합성, 가족구조와 인구학적 측면 등 다양한 부문에 영향을 미칠 뿐 아니라, 예측하기 어려운 부수효과(side-effect)를 가질 가능성도 상대적으로 커서 이를 모두 계량화하기 어려운 한계가 존재함.
- 셋째, 사회복지제도는 수혜자와 납세자(비수혜자) 간 제도 도입을 둘러싼 이해관계가 갈리고, 단기효과와 중장기효과, 형평성과 효과성 등에서 상반된 결과를 초래할 수 있기 때문에 SOC사업과 같은 경제성 중심의 사업과는 달리 평가 결과에 대해 상당한 이견이 있을 수 있음.
- 이러한 이유로 사회복지제도 도입에 대한 사전 평가 관련 연구들은 많지 않은 것으로 추정됨. 지금까지 사전평가는 주로 한국개발연구원에 의해 수행되어온 사회복지 사업의 예비타당성조사 보고서에 국한되어 있다고 해도 과언이 아님.
 - 사회복지제도 도입과 관련해서 시행된 기존 사전 평가 연구는 다음과 같음.
 - 한국개발연구원(2010). 2010년도 예비타당성조사 보고서: 청소년 한부모 자립지원사업.
 - 한국개발연구원(2011). 2011년도 예비타당성조사 보고서: 청년취업아카데미.
 - 한국개발연구원(2014). 2014년도 예비타당성조사 보고서: 에너지 바우처 지원사업.
 - 한국개발연구원(2014). 2014년도 예비타당성조사 보고서: 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업.

- 한국개발연구원(2014). 2014년도 예비타당성조사 보고서: 고위험 임산부 지원사업.
- 한국개발연구원(2014). 2014년도 예비타당성조사 보고서: 청소년 진로 직업체험수련원 건립사업.
- 한국개발연구원, 한국정보화진흥원, 동국대학교(2014). 2014년도 예비타당성조사 보고서: 차세대 사회보장정보시스템 구축사업.
- 이외에도 사회정책 효과성 평가를 위한 몇 개의 관련 연구가 존재함.
- 한국개발연구원(2001). 예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구.
- 한국개발연구원(2004). 2004년도 예비타당성조사 보고서: 보건·복지사업 예비타당성조사 방법 연구.
- 한국개발연구원(2018). 사회정책 효과성 평가를 위한 정책실험 도입방안 연구.

제3절 본 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

- 첫째, 예비타당성조사와 사회복지 평가에 대한 이론적 검토를 통하여 사회복지 부문 예비타당성조사의 필요성과 체계에 대한 이론적 근거 마련
 - 최근 공적 사회지출의 추이, 사회지출 상승을 추동하는 주요 요인과 사업, 향후 전망 등에 대한 검토를 통하여 사회복지 부문 예비타당성조사의 강화 필요성 도출
 - 사전 평가(pre-assessment), 예비타당성조사(preliminary feasibility study) 개념, 성격, 방법 등에 비추어 볼 때, 사회복지 부문 예비타당성 조사의 필요성 검토
 - 국내외 사회복지 부문 예비타당성조사 체계, 주요 평가 항목, 절차, 방법 등

에 대한 검토

- 둘째, 지금까지 사회복지 부문 예비타당성조사 관련 연구의 개괄 및 평가를 통하여 주요 쟁점 도출
 - 사회복지 부문 예비타당성조사와 여타 부문(SOC, 생활건축·문화 등) 예비타당성조사의 공통점과 차이점 분석
 - 기존 사회복지부문 예비타당성조사 대상 사업의 특성, 예비타당성조사 체계, 절차, 방법론, 평가항목 등의 공통점과 차이점 분석
 - 사회복지 부문 예비타당성조사의 성격과 기존 예비타당성조사 방법에 기반한 부문별 주요 쟁점 도출
- 셋째, 사회복지 부문(공적 소득이전을 중심으로) 예비타당성조사와 관련된 주요 쟁점들을 분석하고, 쟁점별 대안을 도출하며, 대안의 장단점 비교
 - 사회복지사업의 성격에 따른 분류 관련 쟁점 분석
 - 사회복지사업 예비타당성 평가 과정, 체계 관련 쟁점 분석
 - 사회복지사업의 성격에 따른 예비타당성 평가 분석틀 관련 쟁점 분석
 - 사회복지사업 예비타당성 평가 항목 및 지표 관련 쟁점 분석
 - 사회복지사업 예비타당성 평가 방법론 관련 쟁점 분석
 - 사회복지사업 예비타당성 평가 결과 대안 도출 및 분석 관련 쟁점 분석
 - 사회복지사업의 예비타당성 평가의 실제 운용 과정의 쟁점 분석
- 넷째, 사회복지 부문 예비타당성의 책임성 및 효과성 제고를 위한 개선 방안 및 정책적 적용 방안 마련

2. 연구 방법

- 국내외 예비타당성조사 관련 이론·실증 문헌 검토
 - 국내 사회복지 부문 예비타당성조사 관련 이론 문헌 검토
 - 국내외 사회복지 부문 예비타당성조사 실증 사례 검토

○ 2차 자료 분석

- 기존 통계자료 및 예비타당성 대상 사업 자료 등을 활용한 최근 사회복지사업 확대의 추이, 특성 분석

○ 전문가 자문회의 및 FGI

- 예비타당성 평가 위원, 관련 연구진 등과의 자문회의 및 포커스그룹인터뷰를 통한 기존 사회복지사업 부문 예비타당성조사의 실태 및 문제점 등 분석

제 2 장

이론적 배경

제1절 공공 정책평가의 개념과 목적

제2절 주요국의 공공정책 평가

제1절 공공 정책평가의 개념과 목적

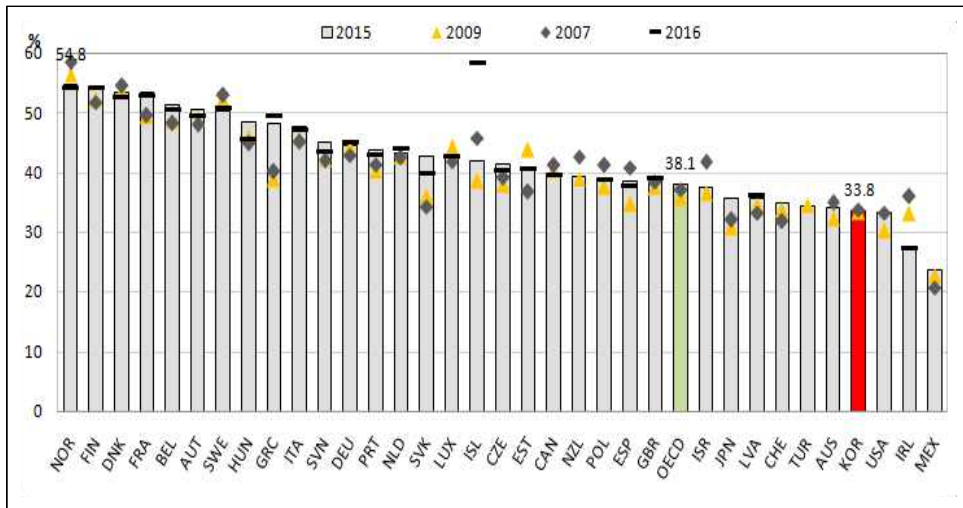
1. 정책 평가의 정의와 목적

□ 정책이란?

- 정책(政策, policy)이란 “공공문제를 해결하고자 정부에 의해 결정된 행동방침”을 의미함.¹⁾
 - 즉, 정책은 정부 또는 공적 조직이 특정한 목적을 이루기 위한 행동의 원칙, 지침과 노력을 통칭하는 말임.
 - 실행의 주체로서 ‘정부’(공권력, authority), ‘행동’(action)에 대한 지침, ‘결정’(policy-making)의 일련의 과정, ‘가치’(value) 집합의 선택 과정, ‘비용’(cost)에 대한 고려 등을 정책의 기본적인 요소로 꼽을 수 있음.
- 근대 국가는 국방과 질서 유지 같은 단순한 야경국가의 기능을 넘어 경제, SOC, 사회, 보건, 주택, 문화 등 전반적인 영역에 적극적으로 개입하는 개입주의 국가의 특성을 지님.
 - 개입은 경제정책, 교육정책, 보건·복지정책, 노동정책, 주택정책, 문화정책 등 주로 ‘제도화된 정책’의 형태로 이루어짐.
 - 이러한 근대 개입주의 국가의 특성으로 인해, 선진 자본주의 국가들의 국내 총생산(GDP) 대비 정부 예산 비중은 많게는 50%를 초과하고, 평균치도 38.1%에 이름(아래 그림 참조).
 - 우리나라의 경우도 OECD 평균을 하회하기는 하지만, 2015년 기준으로 GDP의 33.8%를 국가 예산으로 사용하고 있음.

1)행정학사전(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=77685&cid=42155&categoryId=42155>, 2019.11.4. 접속)

[그림 2-1] OECD 국가들의 GDP 대비 정부 예산



자료: OECD(2017, Figure. 2.18 수정)

○ 이와 같이, 정부예산이 국민경제의 큰 비중을 차지함에 따라, 예산을 얼마나 효율적이고 효과적으로 사용하고 있는가는 현대 정부의 책임성(accountability) 차원에서 점점 더 중요한 이슈가 되어 왔음.

- 이에 따라 대부분의 정부는 정책의 실행 전, 실행 과정, 실행 후에 이를 평가하는 기구 혹은 장치를 공식적, 비공식적으로 두고 있음.

□ 정책평가란?

○ 정책평가란 “정책 도구, 정책 프로그램, 전체 정책혼합의 체계적인 사정(assessment) 과정”으로 정의할 수 있음(Spanache, 2019, p.6).

○ 정책의 실행과 효과, 조직 운영, 성과 등이 평가의 대상에 포함되며, 이는 특히 공적 재원이 소요될 때 중요함.

○ 정책 평가는 정책 결정자(policy-maker)의 이해(understanding)를 돕고, 정당성(legitimacy)을 확보하기 위한 장치이기도 함.

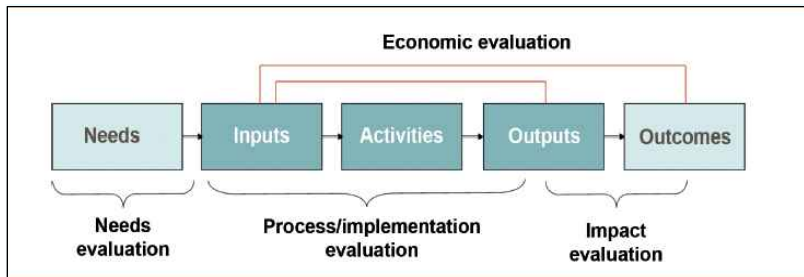
- 정책평가는 정책의 작동, 효과와 효율에 대한 공고한 증거를 산출하는 능력에 기초하고 있으며, 이를 통해 의사결정과정에 피드백 될 수 있고, 그럼으

로써 공적 개입의 효과성을 증진시킬 수 있다는 가정에서 출발(Lázaro, Blanca. 2015, p.15).

- 유럽연합(EU)은 정책평가에 대해 다음과 같이 언급하고 있음.

(...) 평가란 그 결과, 효과, 욕구에 대한 개입의 판단이다. 그것은 의사결정에 정보를 제공하기 위한 준엄한 증거기반을 제공하는 체계적 도구이다(Commission of the European Communities, 2007, p. 3; Lázaro. 2015 재인용)

[그림 2-2] 정책평가 유형



자료: Lázaro(2015, Figure 1)

2. 사전평가의 정의, 목적 및 방법론

□ 사전평가란?

- 정책 평가는 평가의 시점에 따라 사전 평가(ex-ante evaluation), 중간평가(interim evaluation), 사후 평가(ex-post evaluation)으로 구분할 수 있으며, 각각 욕구 평가(needs evaluation), 과정/수행 평가(Process/implementation evaluation), 효과(영향) 평가(impact evaluation)로 지칭되기도 함.
- 예비타당성조사는 정책 평가 중에서도 어떠한 프로그램이나 정책의 도입 필요성과 도입 시의 효과성을 시행 전에 평가하는 사전 평가(ex-ante evaluation)의 성격을 가지고 있음.
- 사전평가(ex ante evaluation)란 “전략, 법, 프로그램 혹은 프로젝트가 시행되기 전에 수행” 되는 평가를 의미함(Spanache, 2019, p.6).

- 기존 사업의 경우 법적 근거에 의해 예산이 배정되는데 비해, 신규 사업의 경우 공식적인 법적 근거가 마련되어 있지 않고 사업의 도입으로 인한 효과가 불투명하므로 도입 여부를 판단할 근거로서 사전 평가의 필요성이 제기 됨.

□ 사전평가의 목적

- 포괄적 의미에서 사전 평가의 목적은 세 가지로 제시될 수 있음(노화준, 2015, p.19; Lázaro, 2015).
- 첫째, 정부프로그램의 효과성과 능률성을 평가하고 운영상의 효율성을 증진시키기 위한 것
 - 앞서 언급한 바와 같이, 근대 국가에서 국가 예산의 규모가 크게 증가함에 따라 정부 정책 도입과 운용에서의 효과성과 능률성 평가에 대한 요구도 함께 증가해 왔음.
 - 엄밀한 효과성과 효율성 평가는 정책 도입 이후에야 실질적으로 가능하지만, 일단 정책이나 제도가 도입된 이후에는 되돌리기 어렵고(불가역성), 자연 증가분 외에도 예산 팽창의 다양한 정치적, 정책적 유인이 작용하는 경향(하방경직성)이 있어 제도 도입 이전에 정책의 효과성과 효율성을 예측하고 평가하는 사전 평가의 중요성이 커지고 있음.
- 둘째, 정책 결정을 위한 지식과 학습
 - 공공정책이 양적, 질적으로 커지고 고도화됨에 따라 새로운 정책을 도입하기 위한 정책 결정 과정에서 전문적인 내용에 대한 학습과 대안 선택의 판단 기준이 요구됨.
 - 사전 평가는 해당 정책 또는 프로그램의 필요성, 대안들의 장단점, 외국 사례 등을 제시함으로써 정책 결정에 필요한 지식을 제공하고, 합리적인 정책 결정을 용이하게 함.
- 셋째, 책임성과 정당성의 확보
 - 국가 예산의 대부분은 국민의 세금을 통해 확보되고 있고 그 규모가 커진다

는 것은 지속적으로 세수를 확충해 왔다는 것임.

- 이에 따라, 국가가 운용하는 정책과 프로그램이 그만큼의 값어치를 하고 있는지를 묻는 직간접적인 요구도 증가하는 것은 자연스러운 결과임. 국가의 정책 혼합의 결과는 궁극적으로 정부의 정당성의 문제로 귀결됨.
- 따라서 정책과 프로그램의 책임성과 정당성 확보 차원에서도 사전조사의 필요성이 제기됨.

□ 사전평가의 기준

- 유럽연합 Interreg 연구소의 사전 조사에 대한 최근 지침서에서는 사전 조사의 주요 평가 기준으로 다섯 가지를 제시하고 있음(Spanache, 2019, p.14).
 - 유관성(Relevance): 국가, 거시 지역 수준에서의 필요 및 우선순위와 계획된 프로그램 투자의 목적은 어느 정도 관련성이 있는가?
 - 효율성(Efficiency): 할당된 자원은 기대되는 산출물 및 결과와 관련해서 적절한가? 투자에 대해 기대되는 보상은 무엇인가?
 - 일관성과 공고성(Consistency and coherence): 제기된 목적과 활동은 논리적으로 사회경제적 분석과 연관되어 있는가? 그것들은 상호 일관되며, 지역, 국가, 거시 수준에서의 목표 및 개입과 잘 연계되어 있는가?
 - 활용성(Utility): 직접 혹은 간접 수혜자의 관점에서 볼 때 기대되는 효과는 만족스러운가? 이 단계에서 어떠한 잠재적 리스크가 예기되는가?
 - 재정적 안정성(Financial sustainability): 기대되는 결과는 시간 경과에 따라 지속적인가? 만일 추가적인 공적 기금을 받지 못할 경우 프로그램은 어떻게 될 것인가?

□ 사전평가의 단계와 내용

- 사전평가에서는 핵심적으로 다음과 같은 내용이 포함되어야 함(EC, 2009)
 - 사전평가에서는 정책의 필요성을 제기하는 문제와 이 문제 해결에 부합하는 정책의 목적(목표)을 정확하게 확인하고 정의하며, 이러한 목적을 달성

하기 위한 대안을 포괄적이고 적절하게 제시하여야 함.

- 평가 기준에 따라 정책 대안들을 평가하여 대안의 범위를 좁히고, 각 대안별 영향을 계량적·질적으로 분석함.
- 대안들의 긍정적·부정적 영향을 비교 분석하여 선호되는 대안을 제시함.
- 마지막으로, 정책을 평가할 수 있는 핵심 지표와 모니터링 방안을 제시해야 함.

〈표 2-1〉영향분석(Impact Assessment)의 단계별 핵심 내용

단계		핵심 분석 단계 요약
1	문제 확인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문제의 성격과 정도를 기술한다. ■ 핵심 행위자와 정책의 영향을 받는 집단을 확인한다. ■ 추동요인과 근본적인 원인을 밝힌다. ■ 정부가 관여해야 할 문제인가? 필요성 테스트와 부가가치 테스트(necessity and value added test)를 만족하는가? ■ 기초선(baseline) 시나리오를 분명하게 설정한다. 필요하다면 민감도 분석(sensitivity analysis)과 리스크 평가(risk assessment)을 포함한다.
2	목적 정의	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문제와 문제의 근본 원인에 부합하는 목적을 설정한다. ■ 일반적 수준에서 구체적/조작적 수준에 이르기까지 다양한 수준의 목적을 설정한다. ■ 목적과 기존 정책 및 전략 간에 일관성이 있어야 한다.
3	주요 정책대안 개발	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적절하다면, 정책 내용 측면의 대안과 전달 기제 측면의 대안을 구분하여, 어떤 대안이 있는지 확인한다. (규제적/비규제적 접근) ■ 비례성 원칙(proportionality principle)을 확인한다. ■ 기술적 제약과 기타 제약을 검토하고, 효과성(effectiveness)/효율성(efficiency)/일관성(coherence) 기준에 따라 평가하여, 대안의 범위를 좁힌다. ■ 추가적인 분석을 위해 잠재적으로 유효한 대안의 후보 명단을 작성한다.
4	정책대안의 영향분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ (직·간접적) 경제적/사회적/환경적 영향을 확인하고, 이러한 영향이 어떻게 발생하는지 확인한다. (인과관계) ■ (외부를 포함하여) 누가 어떤 방식으로 영향을 받는지 확인한다. ■ 질적/양적/화폐적 기준으로 기초선과 비교하여 영향을 평가한다. 만약 수량화가 불가능하다면, 그 이유를 설명한다. ■ 행정적 부담과 단순화에 따른 이익(simplification benefits)을 확인하고 사정한다. (또는, 이를 하지 않는다면 그 이유를 설명한다.) ■ 배치변화/순응(transposition/compliance)의 장애요인을 포함하여, 정책을 선택할 때의 리스크와 불확실성을 고려한다.
5	정책대안 비교	<ul style="list-style-type: none"> ■ 목적과 분명하게 연관된 기준을 토대로 각 대안의 긍정적/부정적 영향을 측정한다. ■ 가능하다면, 합산된 결과와 각각의 결과를 보여준다. ■ 영향의 범주별로, 또는 정책의 영향을 받는 이해관계자의 범주별로 여러 대안을 비교한다. ■ 가능하고 적절하다면, 선호되는 대안을 제시한다.
6	정책 모니터링과 평가개요 설정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가능한 개입의 핵심 목적에 이르기까지의 진전을 평가할 수 있는 핵심 지표를 확인한다. ■ 가능한 모니터링 및 평가 방안을 대략적으로 제시한다.

자료: EC(2009, p.5)

□ 사전평가 방법

○ 사전평가는 중간평가나 사후평가에 비해 평가 방법이 까다로움.

- 사전평가는 사업이 구체적으로 실시되기 전에 사업 타당성을 평가하는 작업이기 때문에, 평가 방법이 한정되어 있으며 계량화에 어려움이 따름.

○ Spanache(2019)는 사전평가에 적용되는 방법론을 다음과 같이 제시하고 있음.

〈표 2-2〉 사전평가 도구 및 접근 방법 개괄

	장점	단점	언제 사용하는가?
기초선 연구 Baseline study	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업이 구축되거나 업그레이드되기 전 상황을 기술 ■ 모니터링, 중간 혹은 사후 평가에 필요한 기초선 데이터 제공 ■ 더 현실적인 미래 표적을 조정(calibrating)하는데 유용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일차적 데이터소스로부터 데이터가 수집될 때 광범위한 인적, 재정적 자원이 소요될 수 있음 ■ 이차 소스로부터 데이터가 수집될 때, 연구의 정확성은 존재하는 데이터의 가용성 및 질에 달려 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사전 평가에서 선호될 수 있음; 다른 방법 및 도구와 결합될 수 있음.
“만들까 살까” 분석 “Make or buy” analysis	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업이 구축되어야 할지 업그레이드되어야 할지를 보여줌 ■ 이미 존재하는 시설과 서비스 활용의 비용 편익과 새로운 사업 건설 시 비용 편익을 비교함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이 도구는 사전평가 구성을 고려할 때 충분치 않으며, 따라서 다른 방법 및 도구와 병행되어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 새로운 사업이 구축되어야 할 것인지 기존 것을 업그레이드해야 할 것인지를 일차적으로 결정해야 할 때 ■ 이 도구는 사업의 디자인 국면 이전에 유용함
사업기획 Business plan	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과학적 목표를 설정하는 것 외에 무엇이 요구되는지에 대한 더 분명한 상을 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업의 핵심 활동은 과학적 목표를 추구하고, 순수과학의 사회경제적 효과는 상당 부분 시각차가 관측되기 때문에, 정규적인 비즈니스와는 다름 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 준비(preparatory) 국면 기간
비용효과분석 Cost-benefit analysis(CBA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 투자를 정당화하고 책임성을 확인하는데 사용 ■ 금전적 측면으로 사업의 편익을 양화하고, 그러한 편익이 사업과 관련된 비용을 초과하는지 사정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 어떤 편익들은 금전적 측면으로 표현(계산)하기 어려움 ■ 사업 불확실성으로 인해 수행이 어려움; 편익이 오랜 시간 지난 후에 발생할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이 방법은 때로 재정기관에 의해 요구됨.

	장점	단점	언제 사용하는가?
타당성 연구 Feasibility study	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업이 기술적으로 재정적으로 현실성이 있는지 결정하는데 도움이 됨 ■ 잠재적(과학적, 기술적, 재정적) 리스크와 이에 장애가 될 수 있는 조치들을 확인함. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 결과와 편익은 오랜 시간 후에 나타날 수 있기 때문에, 전체 범주의 결과와 편익을 커버하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재정기관과 사업기관 둘 다에게 유용 ■ 많은 자원이 사업 프로포즈에 소요되기 전, 사업 프로포즈 개발 초기에 유용
조망분석 Landscape analysis	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이미 존재하는 사업과 서비스들을 기술 ■ 연구 필요와 잠재적 격차를 확인하는데 유용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 그 자체로 충분치 않음. 항상 다른 방법 및 도구들과 결합되어야 함. 또한 다른 방법들의 일부로 사용될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개념 개발 단계에서 필수 (must-do)
격차 분석 Gap analysis	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현재 상태에서 바람직한 미래 상태로 이동하는데 어떠한 단계들이 필요한지 결정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 그 자체로 불충분. 항상 조망분석과 결합되어야 하고, 다른 방법들과 병행되어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구 시스템 혹은 개별 사업 수준에서 조망분석과 함께 사용될 수 있음 (바람직한 미래 상태를 획득하기 위해 거쳐야 하는 단계가 무엇인지를 찾기 위해)
이론기반 영향평가 Theory-based Impact evaluation(TBIE)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 논리적 모델을 구축하고 인과적 관계, 기여와 손실을 확인할 때 유용 ■ 변화에 대한 이론은 사업의 기저 가정과 논리적 모델에 대한 통찰을 제공할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인과관계를 밝히기 어렵고, 사업에 의해 유발된 효과와 다른 맥락적 요인들에 의해 유발된 효과를 분리하기 어려움 ■ 기여분석(contribution analysis)은 귀속분석(attribution analysis)보다 덜 요구됨 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 원칙적으로 모든 유형의 접근들에 적용될 수 있음
반사실적 영향평가로부터 의 요소 Some elements from counterfactual impact evaluation(CIE)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업이 구축된 상황 1에서 발생할 것으로 기대되는 변화와, 사업이 부재한 상황 2에서 발생하는 것을 비교함 ■ 사업이 있는 경우와 없는 경우 지역과 그 시스템이 얼마나 달성할 것인지를 보여줌으로써 제기된 사업의 장점을 기술하는데 기여할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업이 구축된 경우와 부재한 경우 어떤 일이 발생할 것인지를 추정하기 어려움 ■ 사업과 그것의 기대효과 간의 인과적 연관성을 확정하기 어려움 ■ 높은 기대감을 창출 	<ul style="list-style-type: none"> ■ CIE는 대체로 사후에 사용되지만, 그 요소들 중 일부는 예측 방식과 함께 사전에 적용될 수 있음

주: 원문에서 RI(research infrastructures)를 본 보고서의 맥락에서 사업으로 번역함.

자료: Spanache(2019: 16-17)(원출처: ResInfra@DR 2019)

제2절 주요국의 공공정책 평가²⁾

□ 스웨덴

- 스웨덴을 비롯한 노르딕 국가에서 평가는 복지국가의 형성 및 확대와 밀접하게 연관됨. 즉, 복지국가의 확대와 더불어 사전·사후 평가가 공고히 제도화됨.
- 감사법원(courts of auditors)은 공적 회계를 감사할 뿐만 아니라 행정부 정책에 대한 성과 평가를 수행함.
 - 투명성과 책임성 전통에 기초하여 중앙 및 지방 정부 모두 평가 시스템이 견고하게 구축되어 있으나, 평가 시스템은 다원적이고 분산되어 있음.
 - 재무 관리 기관이 시스템을 어느 정도 조정하는 역할을 수행하며, 통계청(Statistiska Centralbyrån) 및 국립 경제 연구원(NIER)과 같은 기관은 노하우와 정보 자원을 제공.
- 또한, 옴부즈맨의 역할이 크고, 법안에 대한 공청회 전통은 헌법으로 보장되어 있음.
 - 공청회는 사전평가의 맥락에서 당사자들을 포함하는 문화를 형성함.

□ 영국

- 영국은 오랜 민주주의의 전통, 제도들의 강건성, 사회과학의 발달에 기반하여 공공정책 평가 시스템이 발전
 - 특히, 2000년 이후 공공정책평가는 전략부서(the Strategy Unit)와 정부 사회연구원(the Government Social Research Service)에 의해 추진되면서 탄력을 받기 시작.
- 데이비드 캐머런 정부 하에서 What Works Centre의 네트워크와 같은 이니셔티브를 통해 엄격한 공공 정책 평가를 지속적으로 촉진.
 - 또한, 민간 비영리 단체가 추진하는 다양한 이니셔티브가 있는데, 정부의

2) 유럽 국가들의 공공정책 평가는 Lazaro(2015)의 3장을 주로 참고하고 정리한 것임. 일본의 공공정책 평가는 일본 총무성(www.soumu.go.jp) 자료를 참고하여 정리한 것임.

지원으로 교육기여재단이나 NESTA(The Innovation Foundation) 등이 증거 기반 정책 추진에 매우 적극적임.

□ 독일

- 독일은 비교적 늦은 2000년에 특정 분야에 평가의무를 부과하는 법률 조항을 신설하여 점차적인 제도화 단계에 들어섬.
- 평가는 통상적으로 정책을 담당하는 기관과 독립적이거나 유기적으로 연계된 연구기관에 의해 행정부 외부에서 이루어짐.
 - 평가는 높은 수준의 방법론적 표준화와 연구를 실행하고 공표할 수 있는 완전한 자율성을 보장함.
 - 평가 결과는 연방 수준에서 정책 개선을 위해 활발히 사용되고 있는 것으로 보임.

□ 프랑스

- 프랑스에서도 평가는 비교적 늦은 1980년대 집행부와 입법부 둘 다에서 공식적인 제도화를 위한 일련의 시도가 이루어졌지만, 이러한 시도가 실패하면서 다원적이고 분산된 평가 관행이 유지되고 있음.
- 1980년대 행정부에서 처음 시행된 평가 매커니즘은 부처 간 협의체 성격을 띠었으며, 4개의 위원회로 구성되었음: 일반 기획위원회, 국가 평가 개발 기금, 부서 간 평가위원회(CIME) 및 과학 평가위원회.
 - 이후 수많은 평가가 실시되었지만, 권고안은 피드백 되지 않았고 매커니즘은 너무 경직적이라는 비판이 제기되었음. 이에 따라 국가 평가위원회와 일반 기획위원회만 포함하도록 단순화됨.
 - 부서 간 평가 매커니즘의 연속적인 실패에도 불구하고, 평가는 교육, 사회 정책, 도시정책 등 특정 개입 영역 내에서 지속적으로 수행되고 있음.
- 입법부에서는 국회가 여러 가지 평가기관을 두고 있지만 그 효과는 다양함.
 - 법원 des Comptes의 역할과 마찬가지로 행정부에 대한 통제는 제한적으

로 보임.

□ 일본(總務省, 2015; 2017)

- 일본에서 정책평가 시스템은 중앙 정부 및 기타 행정 기관의 행정 개혁의 일환으로 도입됨.
 - 정책 평가의 기본은 개별 부처의 자체 평가와 내부부의 포괄 평가임.
- 정부는 정책 평가 시스템의 명확한 틀을 제공하고, 효과를 개선하며, 대중의 신뢰를 높이기 위해 2001년 「정부정책평가법」 도입.
 - 이 법은 정책을 평가할 행정기관의 의무를 밝히고, 내무부에서 수행할 정책 평가의 세부 사항을 명시함.
- 표준적인 세 가지 평가 방법에 대한 기본 가이드라인 설정: 프로젝트 평가 방법, 성과 평가 방법, 포괄적 평가 방법.
 - 이 중 프로젝트 평가방법이 정책 채택 이전의 사전 평가 방법이라 할 수 있음.

제 3 장

사회복지 부문 예비타당성조사의 연혁 및 의의

제1절 예비타당성조사 도입의 배경

제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 연혁 및 주요 내용

제3절 사회복지 부문 예비타당성조사의 의의

3

사회복지 부문 예비타당성조사의 연혁 및 의의

제1절 예비타당성조사의 연혁

1. 예비타당성조사 도입의 배경

□ 재정사업 및 R&D사업 등에 관한 주요 정책 평가의 법적 근거

○ 기획재정부 주관의 재정 성과 평가

- 일반재정, 정보화 및 R&D사업 중 3년의 주기를 기준으로 평가함.
- 「정부업무평가기본법」 제11조에 따라 기획재정부는 재정사업을 중심으로 성과 평가를 실시함.

○ 주요 평가제도로는 사업 시행이전평가, 개별법령에 의한 평가, 지방재정 관련 평가로 구분할 수 있음.

- 사업 시행이전평가로 ‘예비타당성조사’(국가재정법 제38조), ‘사업의 타당성 재조사’(국가재정법 제50조) 등 사업의 시행 이전에 예비적 평가의 성격을 가진 제도를 운용함.

□ 예비타당성조사란?

○ 기획재정부 주관으로 대규모 신규 사업의 타당성을 객관적, 중립적 시각에서 사전 조사(preliminary assessment)하는 제도(기획재정부, 2019 내부자료)

○ 예비타당성조사의 목적은 “대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 재정사업의 신규투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여”하기 위함(예비타당성조사 운용지침(훈령 제2019-435호) 제4조).

□ 예비타당성조사 도입 배경

○ 공공투자사업에 대한 체계적인 관리의 부족(기획재정부, 2019)

- 사업의 규모 및 내용, 추진계획에 관한 관리 부족으로 사업계획의 잦은 변경, 총사업비 증가 등의 문제가 발생하였음.
- 실례로 1994년부터 1998년까지 각 부처가 자체 추진한 총 33건의 타당성 조사 중 울릉공항 건설 1건을 제외한 나머지 32건이 모두 추진되었음.
- 각 부처가 주관하는 타당성조사의 객관성과 신뢰성에 사회적인 우려가 심화됨.

○ 공공투자사업의 효율성 제고를 위한 노력 시도

- 1998년 말, 기획재정부(당시 기획예산위원회)와 국토교통부(당시 건설교통부) 주도 하에 공공투자사업 효율성 제고를 위한 연구 진행
- 공공투자사업의 효율성 제고를 목적으로 ‘공공사업효율화추진단’ 구성
- 1999년, 정부는 「공공건설사업 효율화 종합대책」 발표
 - 공공건설사업의 계획과 집행의 투명성 확보, 비용 절감, 생산성 향상, 건설품질의 확보체계 구축을 골자로 함.
 - 대규모의 재정이 투입되는 사업을 대상으로 ‘예비타당성조사’ 단계를 도입하였음.

2. 예비타당성조사 법제화 연혁

□ 예비타당성조사 제도의 법제화 연혁

○ 「예산회계법 시행령」 개정

- 1999년, 「예산회계법 시행령」 개정을 통해 동법 제9조의 2(대규모개발사업의 예산)에 따라 예비타당성조사 제도가 법제화 되었음.

예산회계법 시행령 제9조의 2

“제9조의2 (대규모개발사업의 예산) ①각 중앙관서의 장은 총사업비(총사업비가 확정되지 아니한 경우에는 추정된 사업비의 총액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 500억 원이상인 사업으로서 건설공사가 포함된 사업(이하 이 조에서 "대규모개발사업"이라 한다)에 대하여는 예비타당성조사비, 타당성조사 및 기본설계비, 실시설계비, 보상비(담수 물지역에 대하여 보상하는 경우와 공사완료후 존속하는 어업권의 피해에 대하여 보상하는 경우를 제외한다)와 공사비의 순서에 따라 그중 하나의 단계에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 당해연도의 예산으로 요구하여야 한다. 다만, 부분 완공후 사용이 가능한 경우등 사업의 효율적인 추진을 위하여 기획예산처장관이 불가피하다고 인정하는 사업에 관하여는 2단계의 예산을 동시에 요구할 수 있다. <개정 1999. 5. 24.>

- 2003년 「기금관리기본법」 개정을 통해 관련조항을 신설함.

기금관리기본법 제3조의 4

“제3조의4 (기금신설에 관한 심사) ①중앙관서의 장은 소관사무와 관련하여 기금을 신설하고자 하는 경우 해당 법률안을 입법예고하기 전에 기획예산처장관에게 기금신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

②중앙관서의 장은 제1항의 규정에 의하여 심사를 요청하는 때에는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 "계획서"라 한다)를 제출하여야 한다.

③기획예산처장관은 제1항의 규정에 의하여 심사를 요청받은 경우에는 신설하고자 하는 기금이 다음 각호의 기준에 적합한지의 여부를 제11조의2의 규정에 의한 기금정책 심의회에서 심의하도록 하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 일반회계나 기존의 특별회계 또는 기금보다 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 효과적일 것
4. 중장기적으로 안정적인 자원조달과 사업추진이 가능할 것

④기획예산처장관은 심사결과 신설하고자 하는 기금이 제3항 각호의 기준에 적합하지 아니하다고 인정하는 경우에는 그 이유를 명시하여 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다.[본조신설 2003. 12. 31.]

□ 2006년 12월, 「국가재정법」 제정으로 「예산회계법 시행령」은 폐지됨.

○ 이후, 현재까지 「국가재정법」 제38조 및 동법 시행령 제13조에 근거하여 예비타당성조사 제도의 기본 운영 틀이 유지되고 있음.³⁾

○ 「국가재정법」상 예비타당성 관련 조항의 주요 변화 연혁은 아래 표와 같음.

- 법률상 가장 큰 변화는 2014년의 일부 개정으로, 기존에 시행령에 규정되어 있던 예비타당성조사 대상 사업과 제외 사업이 법률 규정 사항으로 승격되었다는 것임.

〈표 3-1〉 국가재정법 제38조(예비타당성조사) 변화 연혁

법률	조문
제정 (2006.10.4.)	① 기획예산처장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획예산처장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. ③ 기획예산처장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. ④ 기획예산처장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.
일부 개정 (2010.5.17.)	① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 〈개정 2008.2.29, 2010.5.17〉
일부 개정 (2014.1.1.)	① 기획재정부장관은 총사업비가 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억 원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다. 〈개정 2008.2.29, 2010.5.17, 2014.1.1〉 <ol style="list-style-type: none"> 1. 건설공사가 포함된 사업 2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업 3. 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업 4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업 ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다. 〈신설 2014.1.1〉 <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업 2. 문화재 복원사업

3) 구체적인 법률 및 시행령 개정 연혁은 부록 1을 참조하시오.

	<p>3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업</p> <p>4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업</p> <p>5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업</p> <p>6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업</p> <p>7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업</p> <p>8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업</p> <p>9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업</p> <p>10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업</p> <p>나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업</p> <p>③ 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2014.1.1></p> <p>④ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2014.1.1></p> <p>⑤ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2014.1.1></p>
--	--

자료: 국가법령정보센터(law.go.kr)

□ 예비타당성조사 대상 사업과 면제 사업

○ 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 중 하나에 해당하는 사업(국가재정법 제38조)

- 건설공사가 포함된 사업
- 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
- 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업
- 그 밖에 **사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야**의 사업

○ 성격상 구체적으로 크게 두 가지로 구분됨.

- 이 중 사회복지 등 관련 사업은 “신규사업 중 중기사업계획 500억원 이상인 기타 재정사업”에 포함됨.

〈표 3-2〉 예비타당성조사 대상 사업 분류

총사업비 500억원 이상, 국고 300억원 이상 신규사업	신규사업 중 중기사업계획 500억원 이상인 기타 재정사업
↓ ① 토목, 건축 등 건설공사가 포함된 사업 ex) 철도, 도로, 공항, 항만 건설공사 등 ② 「국가정보화기본법」 상 정보화 사업 ex) 정보망 구축사업, 통신망 구축사업 ③ 「과학기술기초법」 상 국가연구개발사업 ex) 순수·기반구축(연구시설·장비) R&D	↓ 프로그램 예산체계 분류 상 ① 사회복지, ② 보건, ③ 교육, ④ 노동, ⑤ 문화 및 관광, ⑥ 환경 보호, ⑦ 농림해양수산, ⑧ 산업·중소기업 분야 사업

○ 예비타당성조사는 국가직접시행사업, 국가대행사업, 지방자치단체보조사업, 민간투자사업 등 정부 재정지원이 포함되는 모든 사업을 대상으로 함(예비타당성조사 운용지침, 훈령 제2019-435호, 제14조)

- 다만, 다음 중 하나에 해당하는 사업의 경우 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외(국가재정법 제38조).

국가재정법 제38조 2항

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업
8. **법령에 따라 추진하여야 하는 사업**
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, **긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업***으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
 - 가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
 - 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

주 : * 긴급한 경제·사회적 상황 대응을 위해 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업이란 경기침체, 대량실업, 환율급변동 등 대내외의 중대한 여건 변동에 대응하기 위해 긴급히 추진되는 사업 등을 말한다(예비타당성조사 운용지침, 훈령 제2019-435호, 제22조).

제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 연혁 및 주요 내용

1. 사회복지 부문의 예비타당성조사 제도 법제화 연혁

□ 사회복지 부문 예비타당성조사가 법제화된 것은 2008년 7월 23일 「국가재정법」 시행령 제13조 1항의 4에 의해서임.

○ 이에 따라, 중가사업계획서에 의해 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로서, 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업이 새롭게 예비타당성조사 대상 사업으로 지정됨(국가법령정보센터, 국가재정법 시행령, 대통령령 제20923호).

- 예비타당성조사 운용지침에서는 이에 해당하는 사업을 “기타 비투자 재정 부문” 사업이라 하였고, 2012년에 “기타 재정사업”으로 명칭이 변경됨(국가법령정보센터, 예비타당성조사 운용지침, 2009년도, 2012년도).

국가재정법 시행령 제13조 1항

“제13조 (예비타당성조사) ①법 제38조제1항에서 “대통령령이 정하는 대규모 사업”이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 다만, 제4호의 사업은 법 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업을 말한다. <개정 2008. 2. 29., 2008. 7. 23.>

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「정보화촉진기본법」 제11조에 따른 정보화 사업
3. 과학기술기본법 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

□ 2009년 3월 25일 시행령 13조 개정을 통해 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금, 현물 급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업, 긴급한 경제·사회적 상황 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부 장관이 정하는 사업이 예비타당성조사 대상에서 제외됨(국가법령정보센터, 국가재정법 시행령, 대통령령 제21360호, 대통령령 제23433호).

- 사회복지 급여는 수혜자에게 현금이나 현물을 지급하거나, 서비스를 제공함으로써 기본 욕구(basic needs)를 충족시키는데 그 일차적 목적이 있음. 예비타당성조사에서 ‘직접적인 현금, 현물 지급 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업’을 제외함으로써 사실상 보건·사회 서비스 제공을 위한 시설, 인프라 등으로 범위가 축소됨.
- 이 같은 시행령 개정의 이유에 대해 “국가 정책적으로 추진이 필요한 사업의 적기 수행을 위한 예비타당성조사의 면제 필요성이 증대하고 있는 한편, 현행 규정은 예비타당성조사 면제 대상이 포괄적으로 규정되어 있어 수요자의 예측 가능성이 낮”으며, 따라서 “예비타당성조사의 면제 대상을 구체화” 함으로써 “불필요한 사업 지연을 방지하고, 예비타당성조사의 투명성 및 효율성을 높”이 고자 하는 것이라고 밝히고 있음.⁴⁾

국가재정법 시행령 제13조 2항

“제13조 (예비타당성조사) ②제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다. <개정 2009.3.25>

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업
8. 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업

4)

[http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=92084&lsId=&efYd=20090325&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#\(2019.12.23. 접속\)](http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=92084&lsId=&efYd=20090325&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#(2019.12.23.)

○ 하지만 이러한 조치는 사회복지 분야 예비타당성조사의 본래 취지를 상당히 약화시킨 것으로써 2011년 12월 30일 개정을 통해 면제 대상 사업 범주에서 해당 조항은 삭제됨(국가법령정보센터, 국가재정법 시행령, 대통령령 제 21360호, 대통령령 제23433호).

- 2011년 12월 30일 시행령 개정을 통해 제13조 2항의 8을 삭제함으로써 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업이 다시 예비타당성조사 대상에 포함 됨.⁵⁾
- 단, 국가재정법 시행령에 따라 법령에 의해 추진해야 할 사업은 예비타당성 조사 대상에서 제외되므로, 국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애인연금 등과 같이 전국적으로 시행되는 의무지출 성격의 사업은 여전히 제외됨.

□ 2014년 1월 1일 개정된 「국가재정법」에 의해, 기존에 시행령 13조에 규정되었던 예비타당성조사 대상 사업과 제외 사업이 법률 규정사항으로 승격됨.

국가재정법 제38조 1항, 2항

“제38조(예비타당성조사) ①기획재정부장은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.”

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
3. 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업

4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다. <신설 2014.1.1>

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업

5) 해당 항목의 삭제에 대해 법제처 ‘개정이유’에서는 별다른 설명을 달지 않음.

3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업
8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
 - 가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
 - 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

□ 2019년에는 예비타당성 종합평가 비중 개편, 정책성 평가의 내실화와 더불어 사회복지 부문 예타 평가 방식을 전면 개편함(기획재정부, 2019; 예비타당성조사 운용지침('19.4.25일 제정, '19.5.1일 시행)).

○ 기존 예비타당성조사에서 경제성이 통과에 결정적인 요소로 작용해 옴으로써 상대적으로 사회적 가치에 대한 반영이 미흡했으며, 사회복지분야의 특수성에 대한 적절한 고려 없이 SOC 분야와 동일한 평가 방식을 적용해 왔다는 내외부의 비판을 반영하여 개편이 이루어짐.

- 이에 따라, 사회복지 부문 예비타당성조사의 평가 방식이 SOC사업이나 기타 건축·사회부문과는 완전히 다른 방식으로 개편됨.
- 주요하게 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석으로 구성된 여타의 예비타당성조사와 달리, 복지 및 소득이전 사업은 경제사회 환경분석, 사회설계의 적정성, 비용-효과성 분석으로 평가 항목이 구성됨.

- 또한 평가항목별 분석결과를 토대로 계층화분석(AHP: Analytic Hierarchy Process) 기법을 활용하여 계량화된 수치로 종합평가 결과를 도출하는 여타 예비타당성조사 사업과 대조적으로, 복지 및 소득이전 사업의 경우 경제사회 환경분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성의 각 영역을 100점으로 평가하여 그 결과를 토대로 종합 평가 결과를 도출함.
- 평가 결과도 사업 시행 '적정'과 '부적정'으로 이분화되어 있는 여타 예비타당성조사 결과와 달리, 복지 및 소득이전 사업의 경우 '적정', '사업계획 보완을 조건으로 사업시행', '사업재기획'으로 구분

예비타당성조사 운용지침('19.5.1일 시행)

제42조(예비타당성조사 분석 방법) ① 예비타당성조사 결과는 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석에 대한 평가결과를 종합적으로 고려하여 제시한다.

(중략)

⑤ 제1항의 규정에도 불구하고, 기타 재정사업 중 복지 및 소득이전 사업은 경제사회 환경분석, 사업설계의 적정성 및 비용-효과성 분석에 대한 평가결과를 종합적으로 고려하여 제시한다.

제47조(경제사회 환경 분석) 경제사회 환경분석은 다음 각호의 사항을 분석한다.

1. 경제사회 여건분석: 경제규모, 복지제도 발전단계 등을 감안한 사업추진 적정성, 해외사례 분석 등을 통한 국제비교 등
2. 경제사회 영향분석: 사업 추진을 통한 양극화 해소, 저출산·고령화, 일자리 등 경제사회 문제 해결 가능성 등
3. 재정의 지속가능성: 과도한 재정부담으로 미래 재정위험 초래 가능성 등
4. 그 밖에 경제사회 환경과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항

제48조(사업설계의 적정성 분석) 사업설계의 적정성 분석은 다음 각호의 사항을 분석한다.

1. 사업목표 설정의 적절성과 시급성: 문제인식과 정책목표 명확성, 정책우선순위 등
2. 수혜대상의 적절성: 사업대상의 명확성, 사업목표와의 부합성, 사업수요 등
3. 추진방법의 적절성: 정책목표 달성 가능성, 국가·지자체·민간의 역할분담, 기존 정책과의 정책조합 등
4. 전달체계의 적절성: 전달체계 명확성 및 효율성, 수요자 접근 용이성, 집행기구의 자율성과 책임성 확보 가능성 등
5. 그 밖에 사업설계의 적정성과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항

제49조(비용-효과성 분석) 비용-효과성 분석은 다음 각호의 사항을 분석한다.

1. 기대효과(성과)의 적정성: 사업시행 효과의 구체성, 현실성, 명확성 등
2. 비용추정의 적정성: 비용 산정의 적정성, 추가적 비용발생 가능성, 수요변동에 따른 비용변동 가능성 등
3. 비용-효과성: 비용 대비 성과 추정의 적정성, 비용효과 측면에서의 대안 검토 등
4. 그 밖에 비용-효과성과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항

제50조(종합평가) ① 사업 타당성에 대한 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(이하 "AHP: Analytic Hierarchy Process"라 한다)을 활용하여 계량화된 수치로 도출한다.

(중략)

⑥ 제1항에도 불구하고 기타 재정사업 중 복지 및 소득이전 사업은 경제사회 환경분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성 등 각 분석영역별로 100점 평가를 시행하고, 다음 각호에서 정한 기준에 따라 평가결과를 도출한다.

1. 3개 평가항목 모두 85점 이상인 경우: 사업시행 적정
2. 3개 평가항목 중 2개 이상 항목이 70점 미만인 경우: 사업 재기획 후 예타 재요구
3. 제1호 및 제2호 이외의 경우: 사업계획 보완을 조건으로 사업시행(이 경우 사업계획 보완이 필요한 사항과 보완방안 등을 구체적으로 제시해야 한다)

○ 또한, 예비타당성조사의 종합평가 과정을 체계화하기 위하여 4개의 분과위원회를 두었으며, 이 중 복지·공적이전 분과위원회에서 사회복지 부문 예비타당성조사 종합평가를 실시하도록 함.

예비타당성조사 운용지침('19.5.1일 시행)

제11조(분과위원회) ① 예비타당성조사 등의 종합평가(이하 "종합평가"라 한다)를 수행하기 위하여 위원회 산하에 'SOC 분과위원회', '사회·문화·산업 분과위원회', '사회복지·소득이전 분과위원회'를 둔다.

□ 지금까지의 사회복지 부문 예비타당성조사 변화의 주요 법적 연혁을 정리하면
〈표 3-3〉과 같음.

〈표 3-3〉 사회복지 부문 예비타당성조사의 주요 연혁

실시 시점	주요 변화 내용
2008년 7월 23일 (시행령 개정)	「국가재정법」 시행령 제13조 1항 개정으로 사회복지, 보건, 교육, 노동 등 사회복지 부문이 예비타당성조사 대상에 포함
↓	
2009년 3월 25일 (시행령 개정)	「국가재정법」 시행령 제13조 2항 개정으로 복지사업 중 “기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물 급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업”을 예비타당성조사 대상에서 면제
↓	
2011년 12월 30일 (시행령 개정)	「국가재정법」 시행령 제13조 2항 개정으로 “기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물 급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업”을 예비타당성조사 대상으로 다시 포함
↓	
2014년 4월 1일 (법 및 시행령 개정)	예비타당성조사 대상사업 및 면제사업이 시행령 규정사항에서 법 규정사항으로 승격
↓	
2019년 7월 1일 (예비타당성조사 운용지침 개정, 기존 지침에서 훈령으로 승격)	사회복지 부문 예비타당성조사 평가 방식 전면 개편 예비타당성조사 종합평가를 위한 분과위원회 개설

2. 사회복지 부문 예비타당성조사의 주요 내용

가. 2019년 개편 이전의 사회복지 부문 예비타당성조사의 주요 내용

- 2019년 개편 전까지 사회복지 부문 예비타당성조사는 크게 다음과 같은 방법으로 수행되어 왔음.
 - 사회복지 부문 사업은 기본적으로 경제성 분석과 정책성 분석의 두 가지 평가 항목을 토대로 예비타당성조사를 실시해왔음.
 - 예비타당성조사는 기본적으로 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석을 요구하지만, 건설사업 등과 비교할 때 일반적으로 전국적으로 실시되는 사회부문 사업은 지역적 영향이 크지 않기 때문에 지역균형발전 분석을 생략할 수 있음(국가법령정보센터, 예비타당성조사 운용지침, 2018년도).
 - 경제성 분석과 정책성 분석을 실시한 결과를 활용하여 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)에 따라 사업 추진의 타당성을 종합적으로 평가하였음.
 - AHP 사업시행 점수가 0.5 이상일 때 일반적으로 사업 타당성이 확보된 것으로 판단할 수 있음.
 - 2019년 개편 전까지 이와 같은 사회부문 예비타당성조사 수행 구조는 크게 변화하지 않았음.
 - 단, 실제로 조사가 이루어진 방식은 개별 사업에 따라 다소 차이가 있는데, 이에 대해서는 3장에서 자세하게 논의될 것임.
- 2019년 개편이 이루어지기 전 2018년 시점의 사회복지 부문 예비타당성조사 수행 방식을 <표 3-4>와 같이 요약할 수 있음.
 - 경제성 분석
 - 예비타당성조사에서는 비용편익분석(cost-benefit analysis)을 실시하여 일반적으로 B/C비율이 1보다 클 때 경제적 타당성이 있는 것으로 판단함.

- 하지만 기타 재정사업의 경우 편익의 계량화가 쉽지 않아 비용효과분석(cost-effectiveness analysis)을 실시할 수 있음.
- 비용효과분석에서는 비용-효과비율 또는 효과-비용비율을 측정하여 더 적은 비용으로 더 많은 효과를 산출하는 대안을 선정할 수 있음.

○ 정책성 분석

- 사회복지 부문 예비타당성조사의 정책성 분석에서는 상위계획과의 연계성 및 여타 사업과의 중복성, 사업목표의 명확성과 적절성, 사업대상의 명확성과 적절성, 전달체계의 명확성과 적절성 등을 분석함.
- 이는 대상을 선정하고 급여를 지급하는 프로그램적 성격이 강한 사회복지 부문 사업의 특성을 반영한 평가항목임.

○ 종합평가

- 경제성 분석과 정책성 분석을 종합하여 사업 타당성을 수치로 평가함. 일반적으로 AHP가 0.5 이상일 때 사업 추진이 타당한 것으로 평가할 수 있음.
- 기타 재정사업의 AHP 평가항목별 가중치는 경제성 분석방법에 따라 상이하게 적용함. E/C 분석에 비해 B/C 분석을 실시할 때 경제성에 좀 더 큰 가중치를 적용할 수 있음.
 - B/C 분석 시 경제성에 25~50%의 가중치를, E/C 분석 시 경제성에 20~40%의 가중치를 적용함.
 - 기존에는 기타 재정사업의 가중치가 경제성 25~50%, 정책성 50~75%이었으나, 2014년부터 B/C 분석과 E/C 분석을 구분하고 B/C 분석의 경제성 가중치를 상대적으로 높게 설정할 수 있도록 변경하였음(국가법령정보센터, 예비타당성조사 운용지침, 2012년도, 2014년도).

〈표 3-4〉 2018년 사회복지 부문 예비타당성조사 수행 방식

구분	내용
대상 사업 선정	· 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요구에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있음.
수행체계	· 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터(PIMAC)가 총괄하여 수행함. · PM을 선정하고, 다양한 분야의 전문가로 연구진을 구성하며, 필요한 경우 별도의 자문위원회를 구성하여 활용할 수 있음.
경제성 분석	· 예비타당성조사는 비용편익분석을 기본적인 방법론으로 채택하지만, 기타 재정사업은 편익을 화폐가치로 계량화하기 어려운 경우 비용효과분석을 사용할 수 있음.
정책성 분석	· 예비타당성조사의 정책성 분석에서는 정책의 일관성 및 사업준비 정도, 사업 추진상의 위험요인, 고용효과, 사업별 특수평가 항목 등을 분석함. · 복지부문 사업 정책성 분석 항목 예시: 상위계획과의 연계성 및 여타 사업과의 중복성, 사업목표의 명확성과 적절성, 사업대상의 명확성과 적절성, 전달체계의 명확성과 적절성
종합평가	· 계층화분석법 적용 결과, 일반적으로 AHP가 0.5 이상이면 사업 시행이 바람직한 것으로 평가함. · 기타 재정사업의 AHP 평가항목별 가중치는 다음과 같음. - B/C 분석 시: 경제성 25~50%, 정책성 50~75% - E/C 분석 시: 경제성 20~40%, 정책성 60~80%
정책제언	· 종합평가 외 필요한 경우 사업추진상 위험요인 및 기타 정책적 고려사항 등을 정책제언으로 제시할 수 있음. · 기타 재정사업의 경우 시범사업 및 재정사업 심층평가 실시 필요성 등을 정책제언으로 제시할 수 있음.

자료: 2018년도 예비타당성조사 운용지침과 2018년도 예비타당성조사 수행 총괄지침을 발췌·요약함. 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>에서 2019.12.20. 인출.

나. 2019년 개편 이후 사회복지 부문 예비타당성조사의 주요 내용

□ 2019년 개편으로 사회복지 부문 예비타당성조사의 체계와 내용이 전면적으로 변화됨.

○ 2019년 개편 이후 사회복지 부문 예비타당성조사 체계와 주요 내용은 〈표 3-5〉에 요약되어 있으며, 2019년 개편 전·후 비교표는 〈표 3-6〉에 제시되어 있음.

〈표 3-5〉 2019년 이후 사회복지 부문 예비타당성조사 수행 방식

구분	내용
대상 사업 선정	· 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요구에 따라 또는 직권으로 위원회의 심의를 거쳐 선정할 수 있음.
수행체계 I	· 예비타당성조사, 타당성재조사, 기타 재정사업 평가와 관련된 사항의 심의·조정 등을 위하여 기획재정부 소속하에 재정사업평가위원회를 둠. · 예비타당성조사 등의 종합평가를 수행하기 위하여 위원회 산하에 ‘사회기반시설 분과위원회’, ‘사회·문화·산업 분과위원회’, ‘사회복지·소득이전 분과위원회’를 둠.
수행체계 II	· 한국개발연구원(KDI)과 한국조세재정연구원(KIPF)이 수행함. 다만, 기획재정부장관은 필요한 경우 예비타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있음. · PM을 선정하고, 다양한 분야의 전문가로 연구진을 구성하며, 필요한 경우 별도의 자문위원회를 구성하여 활용할 수 있음.
경제사회 환경분석	1. 경제사회 여건분석: 경제규모, 복지제도 발전단계 등을 감안한 사업추진 적정성, 해외사례 분석 등을 통한 국제비교 등 2. 경제사회 영향분석: 사업 추진을 통한 양극화 해소, 저출산·고령화, 일자리 등 경제사회 문제 해결 가능성 등 3. 재정의 지속가능성: 과도한 재정부담으로 미래 재정위험 초래 가능성 등 4. 그 밖에 경제사회 환경과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항
사업설계의 적정 분석	1. 사업목표 설정의 적절성과 시급성: 문제인식과 정책목표 명확성, 정책우선순위 등 2. 수혜대상의 적절성: 사업대상의 명확성, 사업목표와의 부합성, 사업수요 등 3. 추진방법의 적절성: 정책목표 달성 가능성, 국가·지자체·민간의 역할분담, 기존정책과의 정책조합 등 4. 전달체계의 적절성: 전달체계 명확성 및 효율성, 수요자 접근 용이성, 집행기구의 자율성과 책임성 확보 가능성 등 5. 그 밖에 사업설계의 적정성과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항
비용-효과성 분석	1. 기대효과(성과)의 적정성: 사업시행 효과의 구체성, 현실성, 명확성 등 2. 비용추정의 적정성: 비용 산정의 적정성, 추가적 비용발생 가능성, 수요변동에 따른 비용변동 가능성 등 3. 비용-효과성: 비용 대비 성과 추정의 적정성, 비용효과 측면에서의 대안 검토 등 4. 그 밖에 비용-효과성과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항
종합평가	· 경제사회 환경분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성 등 각 분석영역별로 100점 평가를 시행하고, 다음 각호에서 정한 기준에 따라 평가결과를 도출 1. 3개 평가항목 모두 85점 이상인 경우: 사업시행 적정 2. 3개 평가항목 중 2개 이상 항목이 70점 미만인 경우: 사업 재기획 후 예타 재요구 3. 제1호 및 제2호 이외의 경우: 사업계획 보완을 조건으로 사업시행(이 경우 사업계획 보완이 필요한 사항과 보완방안 등을 구체적으로 제시해야 함)
정책제언	· 종합평가 이외에 분과위원회 논의 내용을 포함하여 기타 정책적 고려사항과 대안 등을 정책제언으로 제시함. · 기타 재정사업의 경우 개별사업의 특성, 향후 재정지출의 확대 가능성, 시범사업 및 재평가에 소요되는 비용 등을 종합적으로 고려하여 시범사업 및 재정사업 심층평가 실시 필요성 등을 정책제언으로 제시할 수 있음.

자료: 예비타당성조사 운용지침을 발췌·요약함. 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>에서 2019.12.20. 인출.

□ 수행 체계

- 개편 이후 예비타당성조사 체계의 가장 큰 변화는 예비타당성조사, 타당성재조사, 기타 재정사업 평가와 관련된 사항을 심의·조정하는 기구로서 기획재정부 소속 하에 재정사업평가위원회를 두고, 예비타당성조사 등의 종합평가를 수행하기 위하여 위원회 산하에 분과위원회를 설치한 것임.
 - 재정사업평가위원회는 심의·조정 기구라면, 분과위원회는 예비타당성조사의 종합평가를 수행하는 심의 기구라 할 수 있음.
 - 분과위원회는 예비타당성조사의 주요 부문에 따라 ‘사회기반시설 분과’, ‘사회·문화·산업 분과’, ‘사회복지·소득이전 분과’로 구분됨.
 - 이 중 본 연구의 주 관심사인 사회복지 부문 예비타당성조사는 ‘사회복지·소득이전 분과위원회’에서 종합평가를 수행함(예비타당성조사 운용지침, 2019년도).
- 수행 체계에서의 또 다른 변화는 예비타당성조사 수행기관이 개편 전 한국개발연구원(KDI)로 일원화되어 있었다면, 개편 후에는 한국개발연구원(KDI)와 조세재정연구원(KIPF)로 이원화(다변화)되었다는 것임.
- 수행 체계에서의 이 같은 변화는 무엇보다도 예비타당성조사의 객관성, 투명성, 전문성 제고에 기여할 수 있을 것으로 평가됨.
 - 분과위원회는 해당 예비타당성조사의 분야와 영역에 적합한 전문가로 위원회를 구성함으로써 전문적 심의와 평가에 기여할 것으로 평가됨.
 - 또한, 기존에 예비타당성조사 수행기관과 종합평가 수행기구를 분리하여 운용함으로써 좀 더 객관적이고 중립적인 예비타당성조사 평가 결과를 도출할 수 있으며, 절차적 투명성 제고에도 기여할 수 있음.

〈표 3-6〉 변경 전·후 사회복지 부문 예비타당성조사 주요 내용 비교

항목	변경 전	현행														
수행 체계	<ul style="list-style-type: none">■ 주관: 기획재정부■ 예타 보고서 작성: 한국개발연구원■ 종합평가: 한국개발연구원■ 의결: 재정사업평가위원회 본위원회	<ul style="list-style-type: none">■ 주관: 기획재정부■ 예타 보고서 작성: 한국개발연구원, 조세연구원■ 종합평가: 재정사업평가위원회 본과위원회■ 의결: 재정사업평가위원회 본위원회														
평가 항목	<table><tr><th>분류</th><th>세부 평가항목</th></tr><tr><td>정책성 분석</td><td>· 상위계획과의 연계성 및 여타 사업과의 중복성 · 사업목표의 명확성과 적절성 · 사업대상의 명확성과 적절성 · 전달체계의 명확성과 적절성</td></tr><tr><td>경제성 분석</td><td>· 비용-효과 분석</td></tr></table>	분류	세부 평가항목	정책성 분석	· 상위계획과의 연계성 및 여타 사업과의 중복성 · 사업목표의 명확성과 적절성 · 사업대상의 명확성과 적절성 · 전달체계의 명확성과 적절성	경제성 분석	· 비용-효과 분석	<table><tr><th>분류</th><th>세부 평가항목</th></tr><tr><td>경제·사회·환경 분석</td><td>· 경제·사회 여건분석 · 경제·사회 영향분석 · 재정의 지속가능성 분석</td></tr><tr><td>사업설계의 적정성 분석</td><td>· 사업목표의 적절성 · 수혜대상의 적절성 · 추진방법의 적절성 · 전달체계의 적절성</td></tr><tr><td>비용-효과성 분석</td><td>· 기대효과와 적절성 · 비용추정의 적절성 · 비용대비 효과의 적절성</td></tr></table>	분류	세부 평가항목	경제·사회·환경 분석	· 경제·사회 여건분석 · 경제·사회 영향분석 · 재정의 지속가능성 분석	사업설계의 적정성 분석	· 사업목표의 적절성 · 수혜대상의 적절성 · 추진방법의 적절성 · 전달체계의 적절성	비용-효과성 분석	· 기대효과와 적절성 · 비용추정의 적절성 · 비용대비 효과의 적절성
분류	세부 평가항목															
정책성 분석	· 상위계획과의 연계성 및 여타 사업과의 중복성 · 사업목표의 명확성과 적절성 · 사업대상의 명확성과 적절성 · 전달체계의 명확성과 적절성															
경제성 분석	· 비용-효과 분석															
분류	세부 평가항목															
경제·사회·환경 분석	· 경제·사회 여건분석 · 경제·사회 영향분석 · 재정의 지속가능성 분석															
사업설계의 적정성 분석	· 사업목표의 적절성 · 수혜대상의 적절성 · 추진방법의 적절성 · 전달체계의 적절성															
비용-효과성 분석	· 기대효과와 적절성 · 비용추정의 적절성 · 비용대비 효과의 적절성															
평가 방식	<ul style="list-style-type: none">■ 경제성 분석과 정책성 분석으로 구분하여 경제성 분석은 비용-효과분석 결과 1.0, 정책성 분석은 AHP 평가 점수 0.5를 기준으로 '시행'과 '미시행' 결정	<ul style="list-style-type: none">■ 3개 부문별 점수산정(각 100점 만점) 방식: 3개 영역 모두 85점 이상인 경우 '원안 추진', 2개 영역 이상 70점 미만인 경우 '사업재기획', 나머지의 경우 '대안추진'														

□ 평가 항목 및 평가 방식

○ 사회복지 부문 예비타당성조사에서의 가장 큰 변화는 평가 항목과 평가 방식에서의 변화임.

- 이 같은 변화는 SOC 부문 등과 동일한 평가항목과 방식을 채택해 왔던 기존의 방식에서 완전히 벗어난 것으로, 사회복지사업의 특성을 예비타당성조사 평가에 반영하고자 한 노력의 결과라 할 수 있음.

○ 개편된 사회복지 부문 예비타당성조사에서 평가 항목은 크게 경제·사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석으로 구분됨.

- 경제·사회 환경 분석은 경제·사회적 맥락에서 예비타당성조사 대상 사회복지사업이 필요한 이유를 적시하고, 그러한 제도가 도입될 경우 사회문제

완화의 효과를 설득력 있게 제시하며, 해당 사업에 드는 중장기적 재정 전망과 재원 조달 방안, 재정 리스크 가능성 등을 타진하는 데 할애됨.

- 사업설계의 적정성 분석에서는 해당 사회복지사업의 목표를 구체적으로 설정되어 있는가, 그리고 사업의 수혜대상, 급여 방식, 전달체계 등 사업설계와 정책조합이 체계적이고 적절하게 짜여 있는지를 검토함.
- 비용-효과성 분석에서는 기대되는 효과가 명확하고 현실적인가, 비용추계 방식은 적정하며 추가비용의 발생 가능성은 없는가, 그리고 정량적·정성적 측면에서 대안과 비교해서 해당 사업설계의 비용 대비 효과성이 높은가 등을 평가함.

○ 이러한 분석 결과를 바탕으로, 종합평가에서는 분과위원별로 평가점수를 산정하며, 위원별 평가점수를 합산하여 종합평가 결과를 도출함.

- 경제·사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석 각 영역에 대해 100점 만점을 기준으로 점수를 부여함.
- 이 중 3개 평가 모두 85점 이상인 경우는 '원안 추진', 2개 이상 항목이 70점 미만인 경우 '사업 재기획', 그리고 이 두 경우를 제외한 나머지 경우에 '사업계획 보완을 조건으로 한 대안 추진'으로 판정함.
- '대안 추진'의 경우 분과위원회에서 도출한 대안(정책제언)을 중심으로 사업계획을 보완하여 사업을 추진토록 함.

○ 2019년의 사회복지 부문 예비타당성조사 방식 개편은 정량적 평가와 비용효과성 분석 중심의 기존 평가 방식이 특히 사회복지사업을 평가하는데 많은 한계가 있다는 인식 하에 평가 항목과 방식을 대폭 개선한 결과임.

- 비록 아직은 기존에 대비한 개편의 성과를 단정 짓기에 성급한 감이 없지 않으나, 기존 평가 항목과 평가 점수 산정 방식에 비해 사회복지사업의 특수성 반영, 사업설계의 내용에 대한 세밀한 평가, 가부(可否) 중심에서 대안 중심으로 평가 결과의 유연성 제고 등의 측면에서 진일보한 것으로 평가됨.
- 다만 평가결과에 대한 팔로-업(follow-up), 평가 배점에 대한 조정 필요성, 평가위원의 구성에 따른 결과의 영향 최소화 방안 마련, 대안의 포괄성 제

고, 비용-효과성 분석 방법의 정치성(精緻性) 제고 등의 과제와 쟁점 사항들에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

제3절 사회복지 부문 예비타당성조사의 의의

□ 지금까지 사회복지 부문 예비타당성조사를 중심으로 연혁과 주요 내용을 살펴보았음.

○ 사회복지 부문 예비타당성조사의 최근 변화는 SOC사업 등과는 이질적인 사회복지사업의 특성을 최대한 반영하여 실효적인 예비타당성조사 결과를 도출하고자 하는 예산 부처와 관련 연구진의 고민의 결과라 할 수 있음.

○ 특히, 국가주도적 산업화에 비교적 성공하였지만, 외환위기를 전후로 급속한 탈산업화, 노동시장 이중구조화, 사회 양극화, 인구고령화의 추세 속에서 사회복지 부문에 대한 국가 역할과 기능 강화의 요구와 필요성이 증가해 왔음.

- 더불어 사회복지 부문 정부 예산이 크게 증가하면서, 사업 타당성과 예산 책임성에 대한 요구도 증가하고 있음.

- 이에 적어도 당분간은 사회복지 부문에 대한 예비타당성조사 수요도 꾸준히 증가 혹은 유지될 것으로 예상됨.

○ 본 절에서는 사회복지 부문 예비타당성조사 실시의 의미와 의의를 좀 더 구체적으로 정리해 보고자 함.

1. 사업의 효율성과 효과성에 대한 사전적 평가도구로서 예비타당성조사

□ 주지한 바와 같이, 예비타당성조사는 예산부처 주관으로 대규모 신규 사업의 타당성(feasibility)을 객관적, 중립적 시각에서 ‘사전 조사’하는 제도임(기획재정부, 2019, p.3).

○ 특히, 예비타당성조사의 가장 큰 목적은 신규 사업의 효율성과 효과성을 사전에 평가함으로써 재정의 낭비와 사업 부실화를 미연에 방지하고자 하는 것임.

- 즉, 예산부처인 기획재정부가 대규모 신규사업의 타당성을 평가함으로써

국가 살림의 누수를 막고 정책의 효과성을 높이하고자 하는데 그 취지가 있음.

- 2008년 「국가재정법」 시행령 제13조 1항의 4에 “사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업”을 예비타당성조사 대상 사업으로 추가한 이유(개정 이유)에 대해 다음과 같이 밝히고 있음.

국가재정법 시행령 개정 이유(2008.7.23.)

[일부개정]

◇개정이유

사회복지 등 분야의 대규모 신규사업에 대한 예비타당성조사제도를 도입하고, 현행 총사업비관리 대상사업을 확대하여 사업 추진과정에서 불필요한 사업비 증가를 방지할 수 있도록 관련 규정을 개정하려는 것임.

◇주요내용

가. 사회복지 분야 등 신규사업에 예비타당성조사제도 도입(영 제13조제1항)

(1) 최근 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 분야 등에 대한 재정지출이 급증하고 있고 있으나, 이에 대한 사전평가 제도는 미흡함.

(2) 예비타당성조사 대상사업에 중기사업계획서상의 재정지출이 500억원 이상 되는 사회복지 등 분야의 신규 사업을 추가함.

(3) 앞으로 사회복지 등 분야의 신규 사업 착수 이전에 타당성 및 적정 사업규모 등을 심층적으로 검토함으로써 재정지출의 효율성과 효과성이 보다 증대될 것으로 기대됨.

나. 총사업비 대상사업 확대(영 제14조 및 제21조)

(1) 불필요하게 사업비가 증가하고 있는 중·소규모의 사업에 대하여도 총사업비 관리를 강화할 필요가 있음.

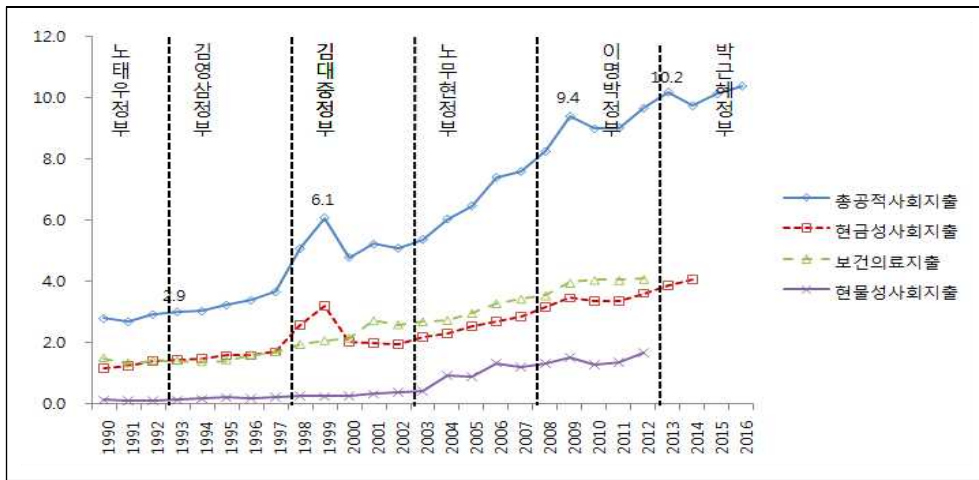
(2) 총사업비 관리 대상사업 규모를 하향 조정하여 토목사업 등의 경우에는 현행 총사업비가 500억원 이상 사업에서 300억원 이상인 사업으로, 건축사업의 경우에는 현행 총사업비가 200억원 이상인 사업에서 100억원 이상인 사업으로 확대함.

(3) 이에 따라 총사업비 관리의 사각지대가 해소되고 중·소규모 사업의 불필요한 사업비 증가가 억제될 것으로 기대됨.

□ 실제로 아래 그림에서 보듯이, 우리나라의 국내총생산(GDP) 대비 공적 사회지출 비중은 외환위기 시기부터 급격하게 상승하기 시작하여 이명박 정부 초기까지 가파르게 증가했음.

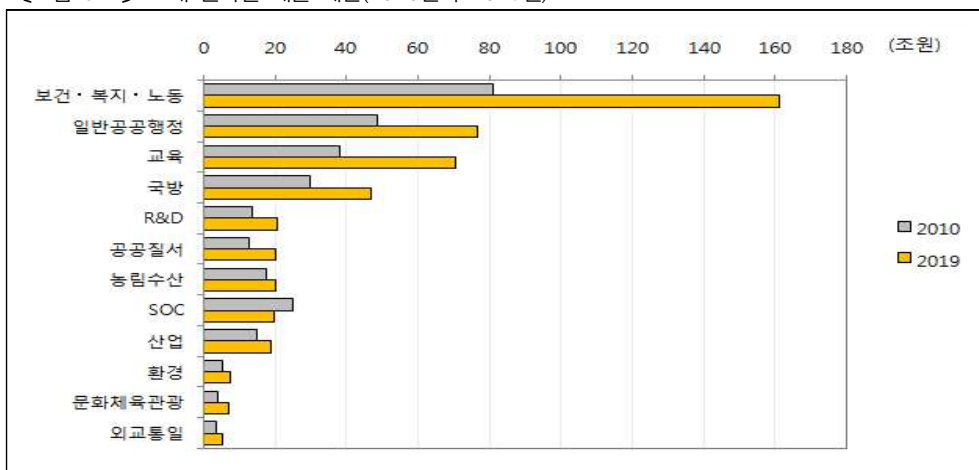
[그림 3-1] 역대 정부별 공적 사회지출 추이

(단위: %)



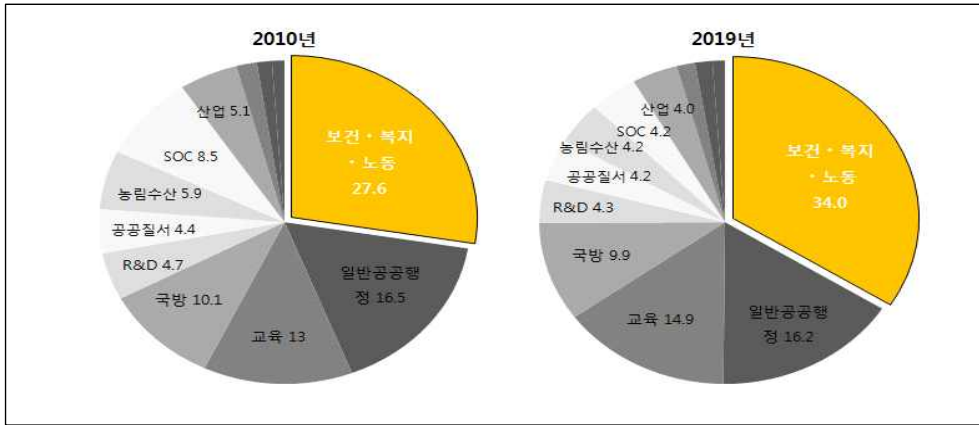
자료: 여유진 · 남찬섭 · 조한나(2018, p.144)

[그림 3-2] 12대 분야별 세출 예산(2010년과 2019년)



출처: 기획재정부 열린재정(www.fiscaldat.go.kr, 2019.10.28. 추출)

[그림 3-3] 12대 분야별 세출 예산 비중(2010년과 2019년)



출처: 기획재정부 열린재정(www.fiscaldat.go.kr, 2019.10.28. 추출)

○ 특히, 2000년 이후 각종 차상위지원제도, 사회서비스제도, 장애연금, 장기요양보험, 근로장려세제 등 새로운 사회복지제도들이 대거 도입되면서, 2002년에 약 40조이던 사회복지지출이 2007년 약 80조로, 불과 5년 만에 명목상 2배로 증가하였으며, 2009년에는 약 105조로 100조를 넘어섰음.⁶⁾

- 12대 분야별 정부 예산 중 보건·복지·고용 분야의 예산은 가장 큰 규모를 차지하고 있음.

• 2020년 예산안에 의하면 181.6조원으로 전년 대비 20.6조 증가(국회에 산정책처, 2019)

- 복지, 보건, 노동을 아우르는 사회복지 부문의 지출이 전체 국가 예산 지출을 주도할 만큼 성장함으로써, 예산 당국의 입장에서는 신규 사회복지 사업의 효과성과 효율성을 사전적으로 점검하고 예산 배정의 타당성을 검토할 필요성이 증가했을 것으로 보임.

□ 특히, 2008년 이전까지 중소규모의 사회복지사업의 신설과 관련해서는 효과성과 효율성 등을 모니터링할 수 있는 공식적 사전평가 기제가 존재하지 않았음.

○ 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 국민기초생활보장제도 등 법률로 정

⁶⁾ http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2759 (2019.12.22. 추출)

해진 의무지출 사업의 경우, 입법부(국회) 예산정책처 등의 주기적인 사업 예산 점검, 법률이 정한 예산 추계 작업, 기본(종합)계획과 모니터링평가 등을 통해 사전·사후 평가 작업이 진행되는 데 비해,

- 법률로 정해지지 않은 중·소 규모의 사회복지 사업의 신규 도입 타당성을 검토하는 공식적인 제도는 당시 사실상 존재하지 않았음.
- 이에 사회복지사업을 예비타당성조사 대상 사업에 포함함으로써 이후 도입되는 신규 사회복지사업의 실효성에 대한 좀 더 엄밀한 검토가 이루어지게 됨.

○ 신규 사회복지사업에 대해 예비타당성조사가 도입됨으로써, 예비타당성조사 절차 자체로 인한 사업 효율성과 효과성 제고 효과와 더불어, 예비타당성조사를 거쳐야 하는 실행 부처의 사전적 자기 검토의 효과도 무시할 수 없을 것임.

- 특히, 2019년 변화된 예비타당성조사부터 평가 주체가 사회복지·공적이전 분과로 변경되고, 최종평가 전에 사업주체와 예비타당성조사 연구책임자의 사업 내용에 대한 설명과 사업에 대한 이견을 조정하는 기회를 부여함.
- 이로써 사업부서가 제시한 사업설계와 예타 연구자가 제시하는 대안 간에 적정성을 비교하고, 분과위원회의 최종 평가에서 적정한 대안에 대한 의견을 제시함으로써 좀 더 효과성과 효율성 높은 사업 설계가 가능하게 됨.

2. 제도 설계와 정책 결정의 일환으로서의 예비타당성조사

□ 앞서 언급한 바와 같이, 정책 평가의 중요한 목적 중 하나는 정책 결정자의 이해(understanding)를 돕는 것.

○ 사회복지 사업은 영역별로 매우 다양한 제도 형태가 존재하며, 제도별로 표적으로 하는 대상, 급여 형태, 자원, 전달체계가 상이함.

- 아동·청소년, 청년, 근로연령층, 노인, 장애인, 한부모, 모성 등 표적으로 하는 대상별로도 주안점이 다르며, 특정 영역-예컨대 장애인-의 경우 그 내부적으로도 전문성을 요하는 영역이 세분화되어 있음.

〈표 3-7〉 사회복지정책의 유형과 특성

	사회수당형	사회보험형	사회부조형	조세형	사회서비스형
재원	일반 조세	보험료	일반 조세	일반 조세	일반 조세 또는 보험료
주요 수급 요건	인구학적 특성	해당 리스크의 발생 기여기간 기여수준	자산수준 부양의무자기준	근로활동 여부 근로소득 수준 (가구 내 아동수)	해당 욕구 있음을 증명
적용 범위	보편적 (혹은 느슨한 소득파악)	보편적 (보험가입자)	선별적 (최저생계비 미만가구)	선별적 (저소득 근로자가구)	보편 또는 선별
보장 단위	개인	개인	가구 (일부 급여는 개인)	가구	개인
급여 수준	낮음 (해당 가구원 수에 따라 다름)	높음 (과거 기여력에 따라 다름: 소득비례)	낮음 (자산수준과 가구원수에 따라 다름)	낮음 (근로소득 수준과 아동 수에 따라 다름)	- (제공되는 서비스에 따라 다름)
급여 형태	현금 또는 세금공제	현금	주로 현금 (일부 현물이나 바우처)	현금 또는 세금공제	서비스 또는 바우처
대표적 제도	아동수당 기초연금	국민연금 고용보험 산재보험	국민기초생활보장 제도 긴급복지지원 차상위지원제도	근로(자녀)장려세제	보육서비스 건강(장기요양)서비 스

○ 새롭게 도입되는 사회복지 사업의 경우 수혜 대상은 물론이고 일반 국민들에게 미치는 영향이 상이할 수 있으며, 형평성, 효율성, 효과성, 통합성 등 많은 가치들 간의 경합이 있을 수 있음.

- 예를 들면, 〈그림 3-4〉에서 보는 바와 같이, 기초생활보장제도, 한부모지원제도, 장애인연금 등 저소득층을 표적으로 하는 현금 소득이전의 경우 표적 효율성(경제적 효율성), 급여 적절성, 근로유인, 인간 존엄성 등의 가치가 제도 내적·외적으로 경합하고 있음.
- 이에 비해, 각종 사회서비스, 장애인 돌봄 서비스, 장기요양서비스 등 욕구 있는 시민을 대상으로 하는 현물 서비스의 경우, 전달체계의 운영효율성과

공공성, 서비스 질 등의 가치에 초점이 두어짐.

- 이와 같이, 사회복지 제도의 형태와 성격에 따라 초점이 되는 가치 상이하며, 새로운 제도 도입 시에 이에 대한 전문적 고려가 필요함.

[그림 3-4] 사회복지제도의 가치 경합(예시)



- 복잡한 제도적 설계와 다양한 가치 경합에 대한 이해를 돕고, 합리적 정책결정을 내리기 위한 사전평가제도로서 예비타당성조사의 필요성이 제기됨.

- 정책결정자는 사회복지제도들에 대한 충분한 지식과 전문성을 갖추지 못함으로써, 최적의 선택지를 택하는 데 어려움이 따르거나 실패할 가능성이 있음.

- 이에 정책결정자가 최적의 합리적 선택을 할 가능성을 높이기 위해서는 새로운 정책에 대한 사전적 학습이 필요함.
- 예비타당성조사는 사전조사의 성격으로서 정책결정자가 바람직한 판단을 내릴 수 있도록 포괄적인 대안의 장단점과 국내외 유사 사례연구들을 제시하기도 함.
- 이를 통해 예비타당성조사는 정책결정자의 정책 판단의 폭을 넓혀주고, 합리적인 판단이 가능하도록 하는 역할을 함.

- 특히, 2019년 하반기부터 적용된 변화된 사회복지 부문 예비타당성조사에서

는 기존 예비타당성조사와 달리, 사회복지·공적 이전 분과위원회를 두고 분과위원회로 하여금 최종 평가를 수행케 함.

- 분과위원회는 해당 예비타당성조사 대상 사업과 관련된 복지, 재정, 노동 전문가 등으로 구성함으로써 전문적 판단의 여지를 강화하였음.
- 또한, 해당 예비타당성조사 대상 사업의 수행 부처, 보고서 작성 책임자 등으로 하여금 해당 사업의 취지와 목적, 사업 설계의 세부 내용, 효과성과 효율성 등에 대해 좀 더 포괄적으로 고민할 수 있는 기회를 부여함으로써 자체적인 사업 설계의 정교성을 높이는 효과도 있을 것으로 예상됨.

3. 사회복지의 정당성과 책임성 확보를 위한 장치로서 예비타당성조사

□ 궁극적으로, 재정기관에서 사전평가(preliminary evaluation)를 실시하는 가장 큰 목적은 책임성 근거(accountability reason), 즉 예산이 현명하게 쓰여질 것 인지를 사전에 확인하는 것임(Spanache, 2019, p.11).

○ 공공정책은 대부분 국민의 조세를 기반으로 수행되는 사업들로, 정책의 필요성이 인정되고, 정책이 주어진 목표와 목적을 달성하기 위해 적절하게 설계되었으며, 비용 대비 효과성이 다른 대안들에 비해 클 것으로 합리적 추정이 가능하다는 점에 대한 승인의 절차가 필수적임.

- 이러한 객관적이고 공식적인 승인 절차 없이 정치적 요인이나 이익집단의 압력에 의해 정책이 실행될 경우 정책의 정당성 기반은 취약할 수밖에 없을 것이며, 궁극적으로 이는 국가(행정부)의 정당성을 훼손하는 결과를 초래할 수 있음.
- 오늘날 대의 민주주의 정부는 시민에 대한 봉사과 책임에 기반하고 있으며, 국내 총생산에서 조세가 차지하는 비중이 날로 증가하고 있는 만큼 새로운 공공정책의 실행 필요성과 적정성에 대한 합리적 근거를 마련하는 절차로서 예비타당성조사의 중요성은 더욱 커지고 있다고 볼 수 있음.⁷⁾

7) 우리나라의 국민부담률(조세부담률+사회보장부담률)은 1971년 12.4%에 불과하던 국민부담률은 2000년은 21.5%, 2018년 28.4%까지 상승하였다(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78524#>, 2019. 12. 27. 추출).

○ 특히 사회복지 사업의 경우, 일반적인 SOC 사업과는 달리 일단 제도가 도입되면 일정 기간 혹은 영구히 지속되는 사업이 대부분임.

- 더구나, 도입된 사회복지 사업은 성격상 제도의 불가역성(Irreversibility)과 급여의 하방경직성으로 인해 예산이 점감되기보다는 점증되는 것이 일반적인 경향임. 이는 일차적으로 관련 제도의 수혜자와 공급자 모두 이익집단화됨으로써 제도를 확대하고자 하는 유인이 강화되기 때문임(push & pull effect).

○ 그만큼 새로운 제도의 도입 시에는 장기적 지속가능성과 더불어 제도의 정당성과 책임성이 확보되어야 함을 의미함.

- 예비타당성조사는 그 자체로 정당성 근거를 확보하기 위한 작업이며, 예비타당성조사 과정은 제도의 취지와 필요성, 제도 설계의 적정성, 재정의 지속가능성 등을 확인하는 과정이기도 함.

□ 예비타당성조사는 국가기능에서 사회복지 부문의 확대에 따른 정당성(legitimacy)과 책임성(accountability) 확보를 위한 형식적·실질적 장치라 할 수 있음.

○ 무엇보다도 제도의 도입 필요성이 인정되는지의 여부와 현재의 문제를 효과적이고 효율적으로 해소할 수 있는 최적 대안으로 제도가 설계되었는지의 여부를 판단하는 것이 예비타당성조사의 핵심적 과제라 해도 과언이 아님.

- 2019년 사회복지 부문 예비타당성조사 개편은 SOC 사업과는 차별화된 사회복지사업의 특수성을 반영하여 평가의 항목과 평가 방식을 조정함.
- 특히 제도의 필요성, 설계의 적정성, 효과성과 효율성 등을 사전적으로 평가하고 좀 더 실효성 있는 대안을 제안함으로써 실질적인 정당성 근거를 확보하는 데 유효한 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 이와 더불어, 예비타당성조사는 또한 해당 제도의 도입의 정당성에 대한 형식적 보증 장치이기도 함.

- 2019년 예비타당성조사 개편을 통해 재정평가위원회와 하위 분과위원회를 신설함으로써, 예비타당성조사 기관(한국개발연구원과 조세재정연구원),

예비타당성조사 심의 및 평가 기구(분과위원회), 예비타당성조사 의결기구(본위원회)를 분리하여 각각의 역할을 부여함으로써 전체적으로 절차적 공정성, 객관성, 전문성을 제고한 것으로 평가됨.

- 그 결과 제도 도입의 정당성에 대한 근거가 강화될 것으로 기대됨.

제 4 장

사회복지 부문 예비타당성조사의 내용적 쟁점

제1절 기존 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 내용 개괄

제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 평가 항목 관련 쟁점

4

사회복지 부문 예비타당성조사의 내용적 쟁점

제1절 기존 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 내용 개괄

□ 지금까지 9개 사업에 대한 사회복지 부문 예비타당성조사가 이루어졌음.

○ 2019년 말 예비타당성조사가 진행된 발달장애인 주간활동·방과 후 돌봄 서비스 포함하면 총 9개 사업임.

〈표 4-1〉 사회복지 부문 예비타당성조사 수행 현황

발주연도	주무부처	사업명
2010	보건복지가족부	청소년 한부모 자립지원사업
2011	고용노동부	청년취업아카데미
2012	교육과학기술부	글로벌 EXCEL(WCU·BK21 후속)사업 및 글로벌 수준의 박사양성 프로젝트
2013	산업통상자원부	에너지 바우처 지원사업
2013	복지부	저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업
2013	복지부	고위험 임신부 지원사업
2018	교육부	복권기금 저소득층 장학사업
2018	보건복지부	사회서비스원 설립 및 운영 사업
2019	보건복지부	발달장애인 주간활동·방과 후 돌봄 서비스 사업

○ 지금까지 예비타당성조사가 실시된 사회복지 부문 사업은 그다지 많지 않지만, 2018년 이후 3개 사업이 예비타당성조사 대상 사업으로 선정되었음을 고려하면 향후 사회복지 부문 예비타당성조사 수요가 증가할 가능성을 조심스럽게 예측해볼 수 있음.

□ 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 성격과 조사 수행과정을 이해하기 위해서는 실제 사업의 내용을 살펴볼 필요가 있음.

○ <표 4-2>에는 지금까지 진행된 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 개요 및 주요 조사결과를 요약하였음.

<표 4-2> 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 개요 및 주요 조사결과

연번	사업명	사업 개요	주요 조사결과
1	청소년 한부모 자립지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목적: 청소년 한부모의 빈곤예방 및 조기자립 유도를 통한 자녀양육환경 조성 ■ 사업기간: 2010년~(지속사업) ■ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 지원대상 및 지원요건: 25세 미만 청소년 한부모가족의 자녀 - 지원금액 <ul style="list-style-type: none"> · 최저생계비 100% 이하: 자립활동촉진수당(월 10만원), 가구자산형성지원(월 5만원 한도), 탈수급 성공수당(200만원) 등 · 최저생계비 100% 초과: 아동양육비(월 15만원), 가구자산형성지원(월 20만원 한도), 탈수급 성공수당(300만원) 등 · 공통사항: 학업중퇴자 검정고시 학습바우처(연 154만원), 가정 위탁시 양육보조비 10만원 추가(2세 이하자) 등 ■ 사업주체: 보건복지가족부, 지자체 ■ 재원조달 <ul style="list-style-type: none"> - 재원분담: 지자체 보조율(서울 50%, 지방 20% 등) - 국고지원 비율(일반회계): 서울 50%, 지방 80%, 일부 100% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책적 분석결과를 토대로 한 AHP 종합평가 결과, 총 12개 세부사업 중 검정고시 학습바우처, 자립활동촉진수당, 아동양육비 지원사업이 적합한 것으로 판정됨. ■ 비용효과 분석 결과, 검정고시 지원과 자립활동 조건부 수당지원이 청소년 한부모의 노동공급과 임금을 일정하게 증가시키는 것으로 나타나 경제적 타당성이 있는 것으로 평가됨.
2	청년취업 아카데미	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목적: 기업이 원하는 역량을 갖춘 인재 육성·채용, 청년실업의 구조적 수급 불일치 문제 해결, 산업경쟁력 제고 등 ■ 사업기간: 2012~2016년(5년) ■ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 지원대상: 대학 재학생(졸업학년) 및 졸업생 - 지원요건: 운영기관(기업, 사업주단체) 공모를 통해 선정 - 지원률: 재학생 80%(20%는 소속대학에서 매칭), 졸업생 100% - 지원금액: 30,760백만원, 8,000명(2011년 시범사업 기준) - 지원규모: 2012~2016년 총 76,000명 지원 예정 ■ 사업주체: 고용노동부 ■ 재원조달: 국고 80%(자체부담금 20%) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 여러 시나리오 중 가장 합리적인 것으로 판단한 시나리오에 따른 비용편의 분석 결과, B/C가 1.08로 나타났다. ■ AHP 평가 결과, 사업 시행 점수가 0.649로 나타났다.
3	글로벌 EXCEL 사업 및 글로벌	<ul style="list-style-type: none"> □ WCU·BK21 후속사업 ■ 사업목적: 미래 국가발전을 주도할 우수 인재 양성, 세계적 수준의 연구중심 유망·선도대학 육성 ■ 사업기간: 2013~2019년(7년) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비용편의 분석 결과, B/C가 0.91로 나타났다. ■ AHP 평가 결과, 사업 시행 점수가 0.666으로 나타났다.

연번	사업명	사업 개요	주요 조사결과
	수준의 박사양성 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업내용: 300개 사업단 선정, 평균 연간 20억원 내외 지원 ■ 사업주체: 교육과학기술부 ■ 재원조달: 국고 100%(정부출연지원) 	
		<ul style="list-style-type: none"> □ 글로벌 수준의 박사양성 프로젝트 ■ 사업목적: 세계수준의 우수 박사 양성 체제 구축, 세계수준의 연구중심(대학원중점)대학 육성, 국내 박사 고급 일자리 진출 촉진 ■ 사업기간: 2013~2017년 ■ 사업내용: 매년 박사과정생 500명을 신규로 선발하여 월 250만원(연 3,000만원)씩 지원 ■ 사업주체: 교육과학기술부 ■ 재원조달: 국고 100%(정부출연지원) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비용편익 분석 결과, B/C가 석·박사 통합과정 0.62, 박사과정 0.70으로 나타남. ■ AHP 평가 결과, 사업 시행 점수가 0.629로 나타남.
4	에너지 바우처 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목적: 최소한의 에너지 이용 보장을 통한 에너지 빈곤 해소 ■ 사업기간: 2015년~ ■ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 대상가구: 중위소득 50% 이하 생계급여 최고재산액 이하 중 노인, 장애인, 아동 포함 가구(공공임대주택 거주가구 제외) - 지원금액: 가구원수, 주택형태, 에너지원 접근성을 고려해 지급 수준 차등화(동절기 3개월간 84,000~246,000원, 가구당 평균 131,000원) ■ 사업주체: 산업통상자원부, 에너지관리공단, 기초자치단체 ■ 재원조달: 에너지특별회계 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최적대안의 비용효과 분석 결과, 1240.6억원 비용 투입으로 335.9억원의 효과가 창출되고, 효과/비용 비율이 0.271로 나타남. ■ AHP 평가 결과, 사업 시행 점수가 0.539로 나타남.
5	저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목적: 저소득층에 대한 육아부담 완화를 통해 '아이 낳기 좋은 환경'을 조성함으로써 출산율을 제고 ■ 사업기간: 2014년~2018년(5년) ■ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 지원대상 및 요건: 12개월 미만 영아를 양육하는 저소득층 가구(최저생계비 150% 이하) - 지원품목 <ul style="list-style-type: none"> · 기저귀: 지원대상 전원(100%) · 조제분유: 모유수유가 불가능한 경우로 한정(5%) - 지원금액: 기저귀 7.5만원/월, 조제분유 10만원/월 ■ 사업주체: 보건복지부 ■ 재원조달 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 보조, 국고 48%/지방비 52% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비용효과 분석 결과, 12개월 동안 98.4만원의 지원으로 가계 소득이 약 5% 증가하고, 출산자녀 수가 약 0.77% 증가함. ■ AHP 평가 결과, 사업 시행 점수가 0.512로 나타남.
6	고위험 임신부 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목적: 고위험 임신의 적정 치료·관리를 통해 건강한 출산을 지원함으로써 출생영유아 및 산모의 건강 보장 ■ 사업기간: 2014~2018년(5년)/계속사업 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비용효과 분석 결과, 사망자 수와 입내원일수, 진료비가 일정하게 감소함.

74 사회복지 부문 예비타당성조사 쟁점 분석

연번	사업명	사업 개요	주요 조사결과
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 지원대상: 전국가구 평균소득의 150% 이하 고위험 입산부(조산(조기진통), 분만 시 과다출혈) - 지원금액: 3백만원 한도 내 의료실비 지원 ■ 사업주체: 보건복지부, 지자체 ■ 재원조달 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 및 지자체, 국고 48%/지방비 52% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ AHP 평가 결과, 사업 시행 점수가 0.617로 나타남.
7	사회서비스원 설립·운영	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목적: 사회서비스의 공공성 향상을 통한 서비스 질 향상을 위해 지역 내 선도적 역할 수행할 공공부문으로서 사회서비스원 설립 - 사회서비스 수요증가에 대응하기 위한 공공부문 역할 강화 및 사회서비스 공공성 강화를 통한 사회서비스 질 제고 필요 ■ 사업기간: 2019년~ (계속사업) ■ 사업 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 공공립 서비스 제공기관 직접 운영 - 재가서비스 직접 제공: 종합재가센터 설립을 통해 각종 재가서비스 통합·연계 제공 - 민간 제공기관 사회서비스 품질관리 지원 ■ 사업 규모: 사업규모 : 중앙지원단(1개), 시·도 단위 서비스원(22년까지 17개) 설립 ■ 사업주체: 보건복지가족부, 중앙지원단, 지자체 ■ 재원조달 <ul style="list-style-type: none"> - 재원분담: 지자체 보조율(50%) - 국고지원 비율(일반회계): 서울 50% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평가 결과: '조건부추진' ■ 주요 검토의견: <ul style="list-style-type: none"> -직영시설에 대한 평가지표 구체화 및 평가결과 피드백을 강제할 수 있는 장치 마련 -추가재정소요에 대해 지자체와 부담주체, 분담비율 등을 사전에 협의 -사회서비스 종사자의 자격요건 강화 및 종사자의 책임성 강화 장치 마련 -국비지원 총액 한도 내에서 지역별 특성 등을 고려한 탄력적 운영 방안검토
8	복권기금 장학사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목적: 취학계층 학생들이 중·고교 단계에서부터 안정적으로 본인의 잠재력과 진로를 개척할 수 있도록 국가장학제도를 지원 ■ 사업기간: 2020~ (계속사업) ■ 사업규모 <ul style="list-style-type: none"> - 지원대상: 저소득층(기초생활수급자, 한부모가족지원대상, 법정 차상위계층) 중·고·대학생 5,000명 - 지원요건: 학생 추천, 서류 심사, 심층 평가 등을 통해 최종 장학생 선발 - 지원금액: 중학생 월 30만원, 고등학생 월 40만원, 대학생 월 50만원(기타 멘토링 캠프, 진로 컨설팅 등 제공) - 지원규모: 2012~2016년 총 76,000명 지원 예정 ■ 사업주체: 복권기금/기재부 ■ 재원조달: 국고 80%(자체부담금 20%) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평가 결과: '조건부추진' ■ 주요 검토의견: <ul style="list-style-type: none"> -사업목표를 명확히 하고 선발 방법, 관리방식·지원기간 등을 적절하게 설계·운영할 필요 ·추천방식 관련 다양한 기준 검토 ·선발 후 자격관리방안 강화 ·1인당 지원단가 조정을 통한 대상자 수 확대방안 검토 ·멘토 선발 기준 강화 및 기능·역할 확대 ·지속지원 관련 소득기준에 대한 유연한 운영방안 검토
9	발달장애인 활동지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목적: 성인·청소년 발달장애인의 돌봄서비스 사각지대 해소 ■ 사업기간: 2019년~ (계속사업) ■ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 최종연도 목표 성인 1만 7천명 대상 주간활동서비스와 청소년 2만 2천명 대상 방과후 돌봄서비스를 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평가 결과: '조건부추진' ■ 주요 검토의견: <ul style="list-style-type: none"> -수행기관의 전문성을 높일 수 있는 구체적 실행방안 수립 필요 -서비스 접근성 강화를 위한

연번	사업명	사업 개요			주요 조사결과														
		<table><tr><th>구분</th><th>주간활동서비스(최 중증 성인)</th><th>방과후 돌봄서비스(청소 년)</th></tr><tr><td>대상</td><td>만 18세~65세 미 만인 최중증 발달 장애인</td><td>중·고등학교에 재 학중인 발달장애 학생</td></tr><tr><td>규모</td><td>'19년 1.5천명 → '20년 4.0천명 → '21년 9.0천명 → '22년 17.0천 명</td><td>'19년 4.0천명 → '20년 10.0천명 → '21년 15.0천 명 → '22년 22.0천명</td></tr><tr><td>내용</td><td>학습, 체육활동 등 의미있는 주간시 간을 보낼 수 있도 록, 월 88시간(기 본형)의 활동지원 서비스 제공</td><td>방과 후 활동(취 미·여가, 직업탐 구, 자립준비 등) 에 대하여 월 44 시간의 돌봄서비 스를 제공</td></tr><tr><td>운영</td><td colspan="2">중앙발달장애인지원센터 및 17개 시· 도 지역발달장애인지원센터</td></tr></table>	구분	주간활동서비스(최 중증 성인)	방과후 돌봄서비스(청소 년)	대상	만 18세~65세 미 만인 최중증 발달 장애인	중·고등학교에 재 학중인 발달장애 학생	규모	'19년 1.5천명 → '20년 4.0천명 → '21년 9.0천명 → '22년 17.0천 명	'19년 4.0천명 → '20년 10.0천명 → '21년 15.0천 명 → '22년 22.0천명	내용	학습, 체육활동 등 의미있는 주간시 간을 보낼 수 있도 록, 월 88시간(기 본형)의 활동지원 서비스 제공	방과 후 활동(취 미·여가, 직업탐 구, 자립준비 등) 에 대하여 월 44 시간의 돌봄서비 스를 제공	운영	중앙발달장애인지원센터 및 17개 시· 도 지역발달장애인지원센터			<p>'송영서비스'와의 연계 방안 검토</p> <p>-자부담이 있는 기존 바우처 사업과 형평성을 고려하여, 개 인 및 가구 특성을 종합적으로 고려한 비용부담 여부 및 정도 검토</p> <p>-실질적으로 사각지대에 놓 인 수혜자가 발굴될 수 있도록 선발기준을 면밀히 설계</p>
구분	주간활동서비스(최 중증 성인)	방과후 돌봄서비스(청소 년)																	
대상	만 18세~65세 미 만인 최중증 발달 장애인	중·고등학교에 재 학중인 발달장애 학생																	
규모	'19년 1.5천명 → '20년 4.0천명 → '21년 9.0천명 → '22년 17.0천 명	'19년 4.0천명 → '20년 10.0천명 → '21년 15.0천 명 → '22년 22.0천명																	
내용	학습, 체육활동 등 의미있는 주간시 간을 보낼 수 있도 록, 월 88시간(기 본형)의 활동지원 서비스 제공	방과 후 활동(취 미·여가, 직업탐 구, 자립준비 등) 에 대하여 월 44 시간의 돌봄서비 스를 제공																	
운영	중앙발달장애인지원센터 및 17개 시· 도 지역발달장애인지원센터																		
■ 재원조달: 국가 및 지자체, 서울 50%, 지방 70%																			

자료: 각 사업의 예비타당성조사 보고서를 발췌·요약함.

- 1: 한국개발연구원(2010, pp. 2-4, p. 41, p. 49)
- 2: 한국개발연구원(2011, pp. 3-4, pp. 34-40)
- 3: 한국개발연구원(2012, pp. 1-7, pp. 55-60)
- 4: 한국개발연구원(2014b, pp. 1-2, pp. 14-15)
- 5: 한국개발연구원(2014c, pp. 1-2, p. 33, p. 36)
- 6: 한국개발연구원(2014a, pp. 1-4, p. 33)
- 7: 한국조세재정연구원(2019, pp. 1-3, p. 33, p. 161)
- 8: 한국개발연구원(2019, p. 10, pp. 417-418, p. 426)
- 9: 기획재정부 내부 자료 참조

□ 기존 사업의 개요를 살펴봄으로써 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 일
반적인 특징을 대략적으로 논의해볼 수 있음.

○ 사회서비스원 설립 및 운영 사업을 제외하면, 대부분 대상을 선정하고 일정한
형태의 급여를 제공하는 프로그램적 성격의 사업임.

○ 저소득층 또는 취약계층을 대상으로 급여를 제공하거나, 사회적 위험에 대응
하는 사업이 대부분임.

- 저소득층 또는 취약계층 지원: 청소년 한부모 자립지원사업, 에너지 바우처
지원사업, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업, 복권기금 저소득층 장학
사업, 발달장애인 주간활동·방과후돌봄 서비스사업 등.

- 실업, 고위험 임신 등 사회적 위험 대응: 청년취업 아카데미, 고위험 임신부 지원사업 등.

○ 급여형태는 다양하지만, 바우처방식이 상대적으로 많이 활용되고 있음.

- 현금: 청소년 한부모 자립지원사업의 양육비 및 각종 수당 등.
- 바우처: 청소년 한부모 자립지원사업의 검정고시 학습바우처, 에너지 바우처 지원사업, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업, 복권기금 저소득층 장학사업, 발달장애인 주간활동·방과후돌봄 서비스사업 등.
- 지출 후 사후 청구: 고위험 임신부 지원사업 등.

○ 전달체계와 재원조달 방식도 다양하게 나타남.

- 중앙부처(보건복지부)가 사업을 추진하고 지방자치단체 등의 기존 전달체계를 활용하며, 국가와 지방자치단체가 재원을 분담하는 유형이 있음. 청소년 한부모 자립지원사업, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업, 고위험 임신부 지원사업, 발달장애인 주간활동·방과후돌봄 서비스사업이 이에 해당함.
- 중앙부처 외 공공기관이 함께 사업을 수행하는 유형이 있음. 에너지 바우처 지원사업은 산업통상자원부와 에너지관리공단, 복권기금 저소득층 장학사업은 교육부와 한국장학재단이 사업을 수행함. 에너지 바우처 지원사업은 에너지특별회계로, 복권기금 저소득층 장학사업은 복권기금으로 재원을 조달함.
- 사회서비스원 설립 및 운영사업은 사회서비스 전달체계 자체의 개선을 목적으로 하는 사업임.

□ 기존 조사의 방식과 내용을 살펴보면, 다음과 같은 점이 발견됨.

○ 대부분의 사업은 비용효과 분석으로 경제성을 평가하였음.

- 예외적으로 청년취업아카데미와 글로벌 EXCEL 사업 및 글로벌 수준의 박사양성 프로젝트는 비용편익 분석을 실시하였음.

○ 대부분의 사업이 사업을 추진하는 방향으로 결론이 도출됨.

- 2019년 사회복지 부문 예비타당성조사 개편 이전 AHP 종합평가에서는 대부분의 사업이 0.5 이상의 사업시행점수를 얻었음.
- 2019년 개편 이후 조사가 진행된 3개 사업의 경우 종합평가 결과 대안 추진 조건부 사업시행으로 결론이 도출됨.

○ 본 사업 전에 시범사업을 운영·계획한 사례가 다수 존재함.

- 청년취업아카데미 사업, 글로벌 수준의 박사양성 프로젝트, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업, 복권기금 저소득층 장학사업, 발달장애인 주간활동·방과후돌봄 서비스사업 등.
- 청년취업아카데미 사업의 경우 예비타당성조사 이전에 시범사업이 진행되었고, 참여자 대상 설문조사를 토대로 한 정책수요 판단, 사업 지출과 성과를 토대로 한 비용편익 분석 등 시범사업 결과가 예비타당성조사에 활용되었음.

□ 사업의 내용적 측면에서는 사업목표, 대상 선정, 지원 내용과 방식, 전달체계, 재원조달방식 등에 대한 다양한 평가가 이루어졌음.

○ 예를 들어, 에너지 바우처 지원사업의 경우 바우처방식 급여형태가, 복권기금 저소득층 장학사업의 경우 소수의 사업대상에게 높은 수준의 급여를 지원하는 사업설계가, 사회서비스원 설립 및 운영사업의 경우 전달체계 및 재원분담, 성과관리 관련 사항이 주요 쟁점으로 논의되었음.

제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 평가 항목 관련 쟁점

- 본 절에서는 사회복지 부문 예비타당성조사의 평가 항목 관련 쟁점을 사업설계의 내용적 측면을 중심으로 살펴봄.
- 2019년 개편 이후 복지 및 소득이전사업의 예비타당성조사에서는 경제사회 환경분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성을 평가함. 본 절에서는 이 중 사업설계의 적정성과 관련된 항목을 집중적으로 살펴봄.
 - 사업설계의 적정성 관련 세부 항목은 사업목표의 적절성과 시급성, 수혜대상자의 적정성, 추진방법의 적정성, 전달체계 적절성으로 구성되어 있음.
- 사회복지 부문 예비타당성조사 지침 관련 선행연구에서는 급여형태, 수급자격, 전달체계, 재원조달 등 사업 운영요소별 분석과 관련한 표준적인 이론적 논의를 정리한 바 있음(한국개발연구원, 2009, pp. 78-133).
- 본 연구에서는 지금까지 작성된 사회복지 부문 예비타당성조사 보고서를 검토하여 실제 조사에서 제기된 다양한 쟁점의 사례를 구체적으로 살펴봄으로써 기존 논의에 기여하고자 함.
 - 이하에서는 사업목표, 유사사업과의 중복성, 수혜대상, 급여형태, 전달체계 및 재원과 관련된 쟁점을 살펴봄.

1. 사업목표 관련 쟁점

- 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 사업내용에 부합하는 구체적이고 명확한 사업목표를 설정할 것을 요구함.
- 사업목표를 설정할 때는 일반적·추상적인 목적(goal)과 구체적·조작적인 목표(objective)를 구분해야 하고, 정책으로 달성하고자 하는 목표(end)와 그 수단(means)을 구분해야 하며, 단기적 목표와 장기적 목표를 구분해야 할 필요가 있음(송근원·김태성, 1995, pp. 201-204).
 - 사회복지사업은 단기적으로 수급자의 상태를 개선할 뿐만 아니라 장기적으로 사회 전체의 거시지표를 개선할 수 있음.

- 예를 들어, 청년취업아카데미 사업은 참여자의 취업역량 강화와 구직을 목표로 하였지만, 산업경쟁력 제고와 같은 거시적 목표도 함께 제기되었음(한국개발연구원, 2011, p. 3).

〈표 4-3〉 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 논리모형 예시

사업명	투입/활동	산출 (운영목표)	중간결과 (특정목표)	최종결과 (일반목표)
저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업	· 기저귀, 조제분유 지원	· 저소득층 가구 기저 귀 및 조제분유 수혜	· 저소득층 가구의 양 육비 부담 경감 · 아이 낳기 좋은 환경 조성	· 경제성장률 상승 · 출산율 상승
고위험 임산부 지원사업	· 전달체계상의 인력 과 예산 · 지원기준 선정 · 사업 홍보 · 진료비 지원	· 진료비 지원을 받은 고위험 임산부	· 고위험 임산부의 경 제적 부담 완화	· 출생영양아 및 모성 의 건강 보장
복권기금 저소득층 장학사업	· 장학생 선발 · 장학금 지원 · 멘토링 · 교육 프로그램 제공 · 장학생 관리 및 점검	· 장학금 지출 · 멘토링 · 교육프로그램 이수	· 학업성과 향상 · 학업지속률, 진학률 및 취업률 제고	· 저소득층의 자립기반 확대 · 계층이동성 제고

자료: 각 사업의 예비타당성조사 보고서에서 발췌함.

· 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업: 한국개발연구원(2014c, p. 111)

· 고위험 임산부 지원사업: 한국개발연구원(2014a, p. 72)

· 복권기금 저소득층 장학사업: 한국개발연구원(2019, p. 95)

○ 최근의 보고서에서는 〈표 4-2〉와 같이 논리모형을 설정하여 투입/활동, 산출(운영목표), 중간결과(특정목표), 최종결과(일반목표)를 정리하는 경향이 관찰됨.

- 논리모형은 체계적인 사업목표 설정을 위한 효과적인 수단으로 활용되고 있는 것으로 판단됨.

○ 중간결과에 해당하는 특정목표는 구체적인 평가가 가능하도록 분명하게 설정될 필요가 있음.

- 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업의 경우, “아이 낳기 좋은 환경 조성”이라는 사업목표가 구체적이지 않다고 지적되었음(한국개발연구원, 2014c, p. 111).

○ 최종결과에 해당하는 일반목표는, 경우에 따라 구체적인 평가가 다소 어려울

수 있지만, 장기적인 정책방향과 사업의 논리적 연계성을 보여주는 역할을 할 수 있음.

- 예를 들어, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업만으로 출산율을 증가시키는 것은 어렵지만, 전반적인 출산정책의 일환으로써 출산율 상승이라는 일반목표의 설정이 부분적으로 적절한 것으로 평가되었음(한국개발연구원, 2014c, p. 111).

□ 사업목표의 내용적 측면에서는 사회복지사업의 행태적 효과에 대한 고려가 필요함.

○ 일각에서는 공적소득이전제도의 행태적 효과를 주된 사업목표로 고려하지 않는 경향이 있음.

- 예를 들어, 2009년 예비타당성조사 운용지침에서는 국민기초생활보장제도나 기초노령연금 등의 사업은 “사업의 목적이 수혜자의 소득보전이어서 해당 급여 등을 수혜자에게 전달함과 동시에 사업의 목적이 달성”된다고 서술하였음(국가법령정보센터, 예비타당성조사 운용지침, 2009년도). 과거 단순소득이전사업을 예비타당성조사에서 제외하였던 규정은 이러한 인식에 기초한 것임.
- 유사한 맥락에서 한국개발연구원(2009, pp. 28-29)은 사회복지 부문 사업을 국민기초생활보장제도와 같은 단순지원사업과 실업자 직업훈련과 같이 행태변화를 요구하는 사업으로 구분한 후, 후자가 타당성조사의 대상이 된다고 설명하였음.

○ 하지만 이러한 인식은 다음과 같은 점에서 보완될 필요가 있음.

○ 첫째, 단순히 저소득층의 소득을 보전해주는 사업이라 하더라도 수급자의 소득을 증가시키고자 하는 사업목표를 충분히 달성하지 못할 가능성이 존재함.

- 소득-여가 선택에 관한 경제학적 모형을 통해 잘 알려져 있듯이, 일반적인 형태의 공공부조는 수급자의 예산제약을 변화시켜 노동공급을 감소시킬 수 있음(Rosen and Gayer, 2014, pp. 272-278). 따라서 수급자의 근로소득 감소를 고려하면, 공적이전 후 수급자의 소득증가량이 실제로 집행된 급여액보다 작을 가능성이 있음. 한편 수급자에 대한 공적이전이 가족으로부터

터의 사적이전을 구축할 가능성도 있음.

- 따라서 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조가 실제로 수급자의 소득을 증가시키는 효과가 나타나는지, 그 효과의 크기는 어느 정도인지를 경험적으로 평가해야 할 필요가 있음(예를 들어, 김태일, 2004, 구인회·임세희·문혜진, 2010).
- 즉, 단순소득이전사업이라 하더라도 수급자의 소득을 증가시키고 빈곤을 감소시키고자 하는 사업목표에 대한 평가가 필요함.

○ 둘째, 저소득층의 소득보전을 목적으로 하는 실제 사회복지사업의 다수가 자활촉진, 교육수준 향상, 건강증진 등 행태적 변화를 함께 추구하고 있음.

- 대표적인 공공부조인 국민기초생활보장제도의 경우 빈곤층의 최저생활을 보장하는 목표와 자활을 촉진하는 목표를 함께 추구하고 있음.
- 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업 중 청소년 한부모 자립지원사업의 경우 수급자의 기초생활을 보장할 뿐만 아니라 친자확인, 교육, 탈수급, 자산형성 등 다양한 측면의 행태적 변화를 함께 계획하였음(한국개발연구원, 2010, p. 27).
- 그밖에 저소득층을 대상으로 하는 에너지 바우처 지원사업, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업, 복권기금 저소득층 장학사업 역시 각각 에너지빈곤 해소, 출산율 제고, 교육기회 확대 등 단순소득이전을 넘어서는 사업목표를 갖고 있음.

○ 셋째, 의도하지 않은 사업효과가 존재할 수 있음.

- 이미 언급한 바와 같이 공공부조는 수급자의 근로유인을 감소시킬 수 있음. 미국의 경우 AFDC가 혼외출산이나 이혼을 증가시킬 수 있다는 우려도 제기되었음(Moffit, 1992, p. 27).
- 의도하지 않은 사업효과를 모두 고려하는 것은 불가능하지만, 기존의 이론적·경험적 논의를 토대로 의도한 사업효과와 의도하지 않은 사업효과를 어느 정도 함께 검토할 필요가 있음(송근원·김태성, 1995, p. 206).
- 예를 들어, 청소년 한부모 자립지원사업 예비타당성조사에서는 “한부모가

족의 생활안정 지원이라는 목표와 함께 혼외 출산의 예방이라는 대응적인 목표가 동시에 추구될 필요가 있"다고 지적되었음(한국개발연구원, 2010, p. 21).

□ 한편, 사업목표의 내용적 측면에서 사회복지 부문 사업은 효율성뿐만 아니라 사회적 형평성이라는 목적을 함께 추구한다는 점을 고려할 필요가 있음(한국개발연구원, 2009, p. 32).

○ 공공재, 외부효과, 역의 선택 등 효율성의 측면에서 시장실패를 교정하기 위한 국가의 개입이 필요하다는 이론적 논의는 잘 알려져 있음(구인회·손병돈·안상훈, 2010, pp. 52-61).

- 예를 들어, 복권기금 저소득층 장학사업은 저소득층 학생의 인적자본을 향상시켜 사회 전체의 이익을 증진시키는 긍정적 외부효과를 발생시킬 수 있음.

○ 한편, 형평성의 측면에서는 소득재분배 자체가 사회적으로 추구해야 할 목표가 될 수 있음.

- 공리주의, 맥시민(maximin) 기준, 공공재로서의 소득재분배, 상품 평등주의(commodity egalitarianism) 등 다양한 관점에서 소득재분배를 정당화하는 이론적 근거가 존재함(Rosen and Gayer, 2014, pp. 256-262).

- 현실에서 어느 정도의 소득분배 수준이 가장 바람직한지를 합의하기는 매우 어렵지만, 1990년대 말 이후 한국의 불평등과 양극화가 심화되어 온 상황에서 일반적으로 현재보다 좀 더 평등한 소득분배를 추구하는 정책목표를 사회적으로 수용할 수 있을 것으로 판단됨.

○ 저소득층이나 취약계층을 대상으로 하는 기존 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업은 기본적으로 사회적 형평성이라는 가치를 추구한다고 볼 수 있지만, 예비타당성조사에서 명시적으로 소득재분배효과를 논의한 사례는 많지 않음.

- 예외적으로, 고위험 임신부 지원사업 예비타당성조사 보고서에서는 해당 사업이 조세를 재원으로 하고 일정 소득 수준 이하의 임신부를 대상으로 하므로 소득재분배 효과를 발생시킨다고 언급하였음(한국개발연구원, 2014a, p. 75). 또한 비용효과 분석에서도 소득재분배 효과를 고려하여 추정된 효

과와 편익에 1.1~1.2의 가중치를 부과할 수 있다고 서술하였음(한국개발연구원, 2014a, p. 131).

- 복권기금 저소득층 장학사업의 경우, 복권수입이 역진적이므로 해당 재원을 활용하여 저소득층에게 혜택을 제공하는 사업이 재분배효과를 갖는다는 점에서 적절하다고 평가하였음(한국개발연구원, 2019, pp. 78-79).

○ 소득분배에 대한 사회적 관심을 고려할 때, 사회복지 부문 예비타당성조사에서 사회적 형평성, 특히 소득재분배효과에 대한 보다 적극적인 검토를 고민해볼 필요가 있음.

2. 유사사업과의 중복성 관련 쟁점

□ 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 기존 유사사업과의 중복·연계 문제가 주된 쟁점으로 논의되어 왔음.

○ 한국은 형식적 측면에서 공공부조, 사회보험, 사회수당, 사회서비스 등의 사회보장제도를 대부분 갖추고 있기 때문에, 신규 사회복지사업을 실시할 때 기존 유사사업과의 중복 문제를 고려해야 할 필요성이 큼.

○ 기존 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 주요 관련 사업을 검토하여 사업목표, 대상, 급여 등의 측면에서 사업의 차별성을 확보하고 타 사업과 상호보완적 관계를 형성해야 할 필요성이 중요하게 평가되었음.

- 2019년 개편 이후 복지 및 소득이전사업 예비타당성조사에서는 “동일한 분야·부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계”되었는지를 평가하고 있음(국가법령정보센터, 예비타당성조사 수행 총괄지침, 2019년도).

□ 유사사업과의 중복성은 다양한 측면에서 평가할 수 있음.

○ 기본적으로 유사사업과 수혜대상 및 지원 내용의 중복이 어느 정도 수준인지를 평가할 필요가 있음.

- 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업은 영양플러스사업과의 중복(영양위험요인을 보유한 저소득층 가구의 영아에 대한 조제분유 지원), 한부모가족

지원사업과의 중복(저소득 한부모가족의 영아에 대한 1달 조제분유 및 기저귀 지원)이 존재하지만, 이러한 수혜대상과 지원 내용의 중복이 매우 제한적이기 때문에 별다른 문제가 없다고 평가되었음(한국개발연구원, 2014c, pp. 102-103).

〈표 4-4〉 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 관련 유사사업 예시

사업명	주요 관련 사업
청소년 한부모 자립지원사업	한부모가족지원사업 등
에너지 바우처 지원사업	국민기초생활보장제도, 각종 주택개량사업 및 난방지원사업 등
저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업	영양플러스사업, 한부모가족지원사업, 지자체 관련 사업 등
고위험 임신부 지원사업	임신출산 진료비 지원사업, 고위험 산모·신생아 통합치료센터사업 등
복권기금 저소득층 장학사업	교육급여, 교육비지원, 우수학생 국가장학금, 스포츠강좌 이용권 및 통합문화이용권, 삼성 꿈장학 등

자료: 각 사업의 예비타당성조사 보고서를 토대로 정리함.

- 청소년 한부모 자립지원사업: 한국개발연구원(2010, p. 26)
- 에너지 바우처 지원사업: 한국개발연구원(2014b, pp. 73-89)
- 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업: 한국개발연구원(2014c, pp. 12-14)
- 고위험 임신부 지원사업: 한국개발연구원(2014a, p. 10)
- 복권기금 저소득층 장학사업: 한국개발연구원(2019, pp. 9-12)

○ 유사사업과 비교할 때 보다 구체적인 집단이나 특별한 위험에 대응하거나 추가적인 급여를 제공하는 경우에도 차별성이 인정될 수 있음.

- 고위험 임신부 지원사업은 임신출산 진료비 지원사업(고운맘카드)과의 중복을 검토한 결과, 고위험 임신이라는 특정 위험을 보호한다는 점에서 차별성이 존재하는 것으로 평가되었음(한국개발연구원, 2014a, p. 68).
- 복권기금 저소득층 장학사업은 교육급여 및 교육비지원 사업과 비교할 때 저소득층 학생 중 우수한 학생을 지원한다는 점(대상), 학업 외 활동을 지원한다는 점(지원)에서 상호보완관계가 인정되었음(한국개발연구원, 2019, p. 37, p. 74, p. 109).

○ 유사사업과의 중복이 우려되는 경우, 중복 수혜를 차단하는 방식으로 차별성을 확보할 수도 있음.

- 복권기금 저소득층 장학사업은 스포츠 강좌 이용권과 대상 및 지원의 중복이 가능하기 때문에 중복 수혜를 사전 차단할 필요성이 지적되었음(한국개발연구원, 2019, p. 75).
- 한편, 권리성 프로그램(entitlement program)이 아닌 재량지출 사업의 경우 수혜대상 조건과 지원 내용이 중복되더라도 다른 대상을 지원하는 것이 가능함. 예를 들어 민간 장학사업인 삼성 꿈장학은 복권기금 저소득층 장학사업과 매우 유사한 형태이지만, 중복수혜를 허용하지 않기 때문에 두 사업이 병존할 수 있음(한국개발연구원, 2019, pp. 75-76).

○ 특정 집단에 대한 정책패키지 형태로 사업을 설계함으로써 유사사업과의 차별성을 확보하는 전략도 고려할 수 있음.

- 청소년 한부모 자립지원사업은 청소년 한부모라는 집단에 대해 교육 지원, 직업훈련, 양육부담 완화, 자산형성 지원, 자립촉진 등 다양한 지원을 결합하는 방식으로 설계됨(한국개발연구원, 2010, p. 3).
- 한부모가족 지원사업과의 중복을 검토한 결과, 청소년 한부모 자립지원사업은 자립활동 참여를 조건부로 아동양육비를 지급한다는 점에서 차별성이 확보된 것으로 평가함(한국개발연구원, 2010, p. 26).

○ 이와 같이 기존 사회복지 부문 예비타당성조사에서 대부분의 사업은 유사사업과의 차별성이 인정되었지만, 부분적으로 유사사업과의 중복성에 대한 추가적인 고려를 요구한 사례도 존재함.

- 청년취업아카데미 사업의 경우 유사사업에 대한 구조조정의 필요성이 제기되었음(한국개발연구원, 2011, p. 39).
- 복권기금 저소득층 장학사업의 경우 대학생 대상 각종 장학금 및 학자금 사업과의 중복을 고려하여 보다 효율적인 운영을 요구받았음(한국개발연구원, 2019, pp. 76-77).

○ 지금까지 살펴본 바와 같이, 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 유사사업과의 중복·연계 문제에 대한 다각적인 검토가 필요함.

- 예비타당성조사 대상이 되는 사회복지 부문 사업이 일반적으로 중소규모임

을 고려할 때, 기존의 제도적 배열을 전제로 대상과 지원의 측면에서 차별성을 확보하기 위한 고민이 필요함.

- 수혜대상의 측면에서 기존 사각지대를 해소하는 전략, 지원 내용의 측면에서 새로운 위험에 대응하거나 추가적인 급여를 제공하는 전략, 특정 집단에 대한 새로운 정책패키지를 구성하는 전략 등을 충분히 검토해야 할 필요가 있음.

□ 한편, 특히 저소득층을 지원하는 사업의 경우 다음과 같은 점에서 국민기초생활보장제도와 중복성을 주요하게 검토할 필요가 있음.

○ 첫째, 국민기초생활보장제도는 일정 소득 수준 이하의 빈곤층을 대상으로 하기 때문에 기본적으로 수혜대상의 측면에서 각종 저소득층 지원사업과의 중복이 발생할 가능성이 큼.

- 예를 들어, 에너지 바우처 지원사업 예비타당성조사에서는 각종 주택개량 사업을 검토한 결과, 주거급여 외에도 주택개보수사업(국토교통부), 저소득층 에너지효율개선사업(산업통상자원부), 저소득층 옥내 급수관 개량 및 교체 지원사업(환경부), 농어촌 장애인 주택개조 지원사업(보건복지부) 등의 사업이 국민기초생활보장제도 수급자를 사업 대상에 포함하고 있음을 확인하였음(한국개발연구원, 2014b, pp. 79-85).
- 이와 같이 국민기초생활보장제도 수급자에게 각종 복지혜택이 집중되면 탈수급·탈빈곤 유인이 약화되는 한편 저소득층 내부의 형평성 문제가 제기될 수 있다는 지적이 있음(강혜규 외, 2015, p. 177).

○ 둘째, 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 최저생계를 보장하기 때문에 지원 내용의 측면에서 개념적으로 다양한 급여를 포괄하는 것으로 해석될 가능성이 있음.

- 2015년 맞춤형급여 개편 이전 국민기초생활보장제도는 전물량 방식으로 계측된 최저생계비 수준의 소득을 보장하므로, 개념적으로 국민기초생활보장제도가 최저생계비 산정에 포함된 다양한 지출항목을 지원한다는 해석이 가능함.

- 에너지 바우처 지원사업 예비타당성조사에서는 국민기초생활보장제도 최저생계비에 광열비가 포함되므로 에너지 바우처 지원사업과 중복이 발생한다고 평가하였고(한국개발연구원, 2014b, p. 74), 이를 해결하기 위해 지원액의 일부를 차감할 필요성을 제기하였음(한국개발연구원, 2014b, p. 143).
- 단, 2015년 맞춤형급여 개편에 따라 국민기초생활보장제도의 급여기준선이 상대빈곤선 방식으로 변경되었기 때문에, 이와 같은 지원 내용의 개념적 중복 문제는 대체로 해결되었다는 해석이 가능할 수 있음.⁸⁾
- 현재 국민기초생활보장제도는 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 등을 제공하고 있기 때문에 해당 영역의 급여를 지급하는 사업과의 중복성이 주요하게 검토되어야 함. 예를 들어, 복권기금 저소득층 장학사업은 교육급여와의 중복성이 검토되었음(한국개발연구원, 2019, p. 74).

○ 셋째, 국민기초생활보장제도의 생계급여는 급여기준선과 소득인정액의 차액을 지급하는 보충급여방식이기 때문에, 현금급여를 제공하는 신규사업은 국민기초생활보장제도와의 관계 설정에 대한 고민이 필요함.

- 대표적인 사례로, 기초연금은 국민기초생활보장제도 소득인정액에 포함되기 때문에 기초연금을 인상해도 기초보장수급노인의 소득을 증가시키지 못하는 문제가 논란이 되고 있음.

□ 국민기초생활보장제도 외에도 기초연금, 장애인연금, 아동수당/양육수당 등 인구집단별 주요 소득보장제도가 존재하기 때문에, 특히 현금급여를 지급하는 신규사업의 경우 기존 제도와의 중복성에 대한 평가가 꼼꼼하게 이루어질 필요가 있음.

8) 한국개발연구원(2014b, p. 74)은 상대빈곤선 방식으로 변경되더라도 급여수준이 과거 최저생계비를 기초로 하기 때문에 광열비와 에너지 바우처의 중복 문제는 잔존한다고 평가하였음.

3. 수혜대상 관련 쟁점

□ 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업은 대부분 대상을 선정하여 급여를 제공하는 프로그램적 성격의 사업이기 때문에, 수혜대상 선정 방법이 주요 쟁점으로 논의되어 왔음.

○ 현재 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 “사업대상이 명확히 정의되고 사업 목표에 부합”하는지를 평가하고 있음(국가법령정보센터, 예비타당성조사 수행 총괄지침, 2019년도).

〈표 4-5〉 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 수혜대상 예시

사업명	자산조사 기준	인구학적 기준	기타 기준
청소년 한부모 자립지원사업	수혜대상이 아닌 급여수준에 반영	청소년 한부모	-
청년취업아카데미	-	대학 재학생 및 졸업생	공모를 통해 선정
에너지 바우처 지원사업	소득 중위소득 50% 이하, 재산 생계급여 최고재산액 이하	노인, 장애인, 아동 포함 가구	-
저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업	소득 최저생계비 150% 이하	12개월 이하 영아	-
고위험 임신부 지원사업	소득 평균소득 150% 이하	임산부	고위험 임신(조산, 분만 시 과다출혈)
복권기금 저소득층 장학사업	국민기초생활보장제도 수급자, 한부모가족 보호대상자, 법정 차상위계층	중·고·대학생	우수 학생을 선정

자료: 각 사업의 예비타당성조사 보고서를 토대로 정리함.

- 청소년 한부모 자립지원사업: 한국개발연구원(2010, p. 2)
- 청년취업아카데미: 한국개발연구원(2011, p. 4)
- 에너지 바우처 지원사업: 한국개발연구원(2014b, p. 2)
- 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업: 한국개발연구원(2014c, p. 2)
- 고위험 임신부 지원사업: 한국개발연구원(2014a, p. 3)
- 복권기금 저소득층 장학사업: 한국개발연구원(2019, p. 2, pp. 97-98)

○ <표 4-5>에서 보듯이, 기존 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업에서는 자산조사 기준⁹⁾과 인구학적 기준¹⁰⁾이 수혜대상 선정의 주요 기준으로 활용되어 왔음.

□ 사회복지사업의 대상 선정 방법은 주로 보편주의/선별주의의 이론적 틀 속에서 집중적으로 논의되어 왔음.

○ 구인회·손병돈·안상훈(2010, p. 168)은 사회복지사업의 자격조건을 거주 여부, 인구학적 조건, 기여 여부, 진단평가, 자산조사로 분류하고, 전자에 가까울수록 보편주의적 성격이 강하고 후자에 가까울수록 선별주의적 성격이 강하다고 설명하였음.

○ 기존 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 경우, 대체로 저소득층이나 취약계층을 대상으로 하는 선별주의적 성격이 강한 사업이 다수 관찰됨.

- 에너지 바우처 지원사업, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업, 고위험 임산부 지원사업, 복권기금 저소득층 장학사업은 소득 또는 재산이 일정 수준 이하일 것을 요구하는 자산조사 기준을 적용하였음.
- 에너지 바우처 지원사업과 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업은 자산조사 기준과 인구학적 기준을 모두 적용하는 일종의 범주적 공공부조로 분류할 수 있음.
- 복권기금 저소득층 장학사업 역시 자산조사 기준과 학령 기준을 함께 적용하였음.
- 청소년 한부모 자립지원사업의 경우 수혜대상 선정과정에 자산조사를 실시하지 않지만, 청소년 한부모라는 인구집단 자체가 빈곤위험이 큰 취약계층에 해당한다고 볼 수 있음.
- 한편, 청소년 한부모 자립지원사업은 소득이 최저생계비 100% 이하인 대상자보다 최저생계비 100% 초과인 대상자에게 상대적으로 많은 급여

9) 본 연구에서는 자산조사를 소득 기준 또는 재산 기준을 모두 포함하는 의미로 사용함.

10) 본 연구에서는 넓은 의미에서 학령 기준을 인구학적 기준에 포함하여 논의함.

를 제공하는데, 이는 탈수급 유인을 제고한다는 측면에서 적절한 것으로 평가되었음(한국개발연구원, 2010, p. 57).

○ 이와 같은 기존 사업의 선별주의적 성격은 예비타당성조사의 특성과 관련이 있는 것으로 판단됨.

- 아동수당, 기초연금 등과 같이 보편적 성격이 강한 대규모 사업은 일반적으로 법령에 따라 추진되기 때문에 예비타당성조사 대상 사업이 되기 어려움.
- 반대로 말해, 예비타당성조사 대상 사회복지사업은 일반적으로 소수 집단을 대상으로 하는 중소규모의 사업으로 대체로 선별주의적 성격이 강하기 때문에 예비타당성조사에서 수혜대상 선정 방법이 주요 쟁점으로 논의될 필요가 있음.

○ 한편, 청년취업아카데미 사업과 고위험 임신부 지원사업은 다른 사업에 비해 상대적으로 선별주의적 성격이 약한 것으로 판단됨.

- 청년취업아카데미 사업은 자산조사를 하지는 않지만, 생애주기에서 중장년층에 비해 소득 수준이 낮은 청년을 지원한다는 점에서 수평적 재분배 기능을 하는 것으로 이해할 수 있음.
- 고위험 임신부 지원사업은 전국가구 평균소득의 150% 이하를 대상으로 하는데, 이는 전체 가구의 약 80%에 해당하기 때문에 중산층을 포괄하고 있음(한국개발연구원, 2014a, p. 13). 게다가 고위험 임신은 고소득층도 경험할 수 있는 보편적 위험이기 때문에, 고위험 임신부 지원사업의 보편주의적 성격이 비교적 강하다고 볼 수 있음.
- 고위험 임신부 지원사업의 보편주의적 성격이 강한 것은 심각한 저출산 상황에서 임신·출산 관련 지원에 대한 사회적 수용성이 높기 때문인 것으로 판단됨. 관련하여, 임신·출산 진료비 지원사업(구 고운맘카드)은 자산조사를 실시하지 않고 있음.

□ 보편적/선별적 프로그램의 장단점을 둘러싼 이론적 논의는 대체로 정리되어 있음.

○ 주로 자산조사를 활용하는 선별적 프로그램은 비용효과적으로 빈곤을 제거할

수 있지만, 수급자의 근로동기를 약화시키고, 낙인효과를 발생시키며, 많은 행정비용을 필요로 할 뿐만 아니라, 특히 범주적 공공부조의 경우 가족구조에 악영향을 미칠 가능성도 있음(송근원·김태성, 1995, pp. 301-314; 구인화·손병돈·안상훈, 2010, pp. 204-210).

- 하지만 기존 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업 중 선별주의적 성격이 강한 사업은 기본적으로 사업목표가 저소득층 또는 취약계층을 지원하는 데 있기 때문에, 예비타당성조사에서 자산조사의 역인센티브효과에 대한 본격적인 비판을 찾아보기는 어려움.
- 보편주의 대 선별주의의 선택에 정답은 존재하지 않기 때문에, 기존 사회복지 부문 예비타당성조사에서 수혜대상 선정 방법과 관련하여 주로 제기된 실질적인 쟁점들을 살펴볼 필요가 있음.

□ 기존 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 대체로 자산조사의 필요성이 강조되는 경향이 관찰됨.

- 고위험 임신부 지원사업 예비타당성조사에서는, 원칙적으로 고위험 임신이 보편적 위험이라는 점에서 소득 기준을 적용하지 않을 수 있지만, 대부분의 의료비 지원제도가 소득 기준을 적용하고 있음을 고려할 때 약 하위 80%의 가구로 대상을 제한하는 것이 타당하다고 판단하였음(한국개발연구원, 2014a, pp. 82-83). 나아가 재정부담을 고려할 때 최저생계비 150% 이하 등 저소득층 고위험 임신부를 우선적으로 지원하는 방안도 제안되었음(한국개발연구원, 2014a, p. 150).
- 청소년 한부모 자립지원사업은 자산조사 기준을 적용하지 않았는데, 예비타당성조사에서 최저생계비 150% 이하의 소득 기준을 설정하는 방안이 제안되었음(한국개발연구원, 2010, p. 55).
- 이와 같은 자산조사의 필요성에 대한 강조는 비용효과적으로 욕구에 대응하고자 하는 관점을 반영하는 것으로 판단됨.
- 하지만 빈곤층을 표적화(targeting)할 때는 자산조사를 활용하는 접근뿐만 아

나라 빈곤과 상관관계가 강한 관찰 가능한 지표를 활용하는 접근도 존재함 (Barr, 2012, pp. 192-193).

- 예를 들어, 청소년 한부모라는 인구학적 집단의 빈곤위험이 높기 때문에, 자산조사를 실시하지 않더라도 청소년 한부모를 대상으로 하는 사업이 빈곤층을 일정하게 표적화할 수 있음.
- 특히 자산조사에 수반되는 다양한 역인센티브효과와 낙인효과, 행정비용을 고려하면, 자산조사 방식의 표적화 전략에 의존하는 접근에 대한 신중한 검토가 필요할 것임.

□ 다음으로, 기존 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 소득 기준을 적용하는 구체적 방법을 둘러싼 쟁점이 논의되었음.

○ 일반적으로 수혜대상의 소득 기준을 적용하기 위해서는 국세청의 소득자료, 건강보험료, 국민기초생활보장제도 소득인정액 등을 활용하는 방법이 가능함 (한국개발연구원, 2014c, p. 113).

- 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업은 건강보험료를 기준으로 저소득층을 선정하는데, 예비타당성조사에서 지역가입자와 직장가입자 간 형평성, 지역가입자의 낮은 소득파악률, 건강보험 비가입자의 존재 등의 문제가 지적되었음(한국개발연구원, 2014c, pp. 113-114). 하지만 비교적 작은 행정비용으로 저소득층을 확인할 수 있다는 장점이 있기 때문에 많은 사회복지사업에서 건강보험료를 활용한 소득 기준이 활용되고 있음.
- 고위험 임산부 지원사업 예비타당성조사에서는 소득 기준 적용 방식에 대한 세부적인 계획이 수립되지 않았음이 지적되었음(한국개발연구원, 2014a, p. 95).

○ 2015년 국민기초생활보장제도 맞춤형급여 개편 이후에는 최저생계비가 아닌 기준중위소득의 일정 비율로 소득 기준을 설정할 수 있음.

○ 한편, 복권기금 저소득층 장학사업은 저소득층을 확인하기 위해 국민기초생활보장제도 수급자, 한부모가족 보호대상자, 법정 차상위계층에게 급여를 제공하는 접근을 취하고 있음(한국개발연구원, 2019, p. 97).

- 앞서 언급한 바와 같이, 기존 공공부조 수급자에게 추가적인 혜택을 집중하게 되면 탈빈곤 유인이 약화되고, 수급빈곤층과 비수급빈곤층 간 비형평성을 초래하며, 추가 재원 투입에도 불구하고 빈곤제도의 사각지대를 해소하지 못한다는 비판이 제기될 수 있음.
- 특히 국민기초생활보장제도는 가구의 소득인정액을 기준으로 수급자격을 결정하기 때문에, 수급자가 속한 가구 전체의 탈빈곤이 억제되거나 가구 분리 유인이 발생할 수 있음.
- 복권기금 저소득층 장학사업은 소수에게 비교적 높은 수준의 급여를 제공한다는 점에서 형평성 문제가 제기될 수 있다는 지적이 있었음(한국개발연구원, 2019, p. 175).
- 따라서 신규 사회복지 부문 사업의 대상을 국민기초생활보장제도 수급자로 설정하는 방식에 대해서는 상당히 신중한 검토가 이루어질 필요가 있음.

□ 자산조사가 아닌 다른 기준을 활용하여 사업이 대응하고자 하는 구체적인 욕구의 존재를 확인하는 접근도 존재함.

- 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업은 대체로 단순소득지원보다는 아동 양육부담 완화, 교육기회 획득, 에너지 소비 증대, 건강 증진 등 특정한 욕구에 대응하고자 하는 사업목표를 갖고 있음.
 - 따라서 구체적인 욕구를 가진 집단을 수혜대상으로 선정해야 할 필요성이 제기됨.
- 고위험 임신, 영아 가구, 중·고등학생 등 비교적 쉽게 관찰 가능한 특성으로 대상자의 욕구를 파악할 수 있는 사업과 달리, 에너지 바우처 지원사업의 경우 구체적인 욕구를 확인하기가 쉽지 않아 예비타당성조사에서 수혜대상 선정 방법이 주요 쟁점으로 제기되었음.
 - 에너지 바우처 지원사업은 소득 수준이 낮은 노인, 장애인, 아동 가구를 대상으로 하는데, 이러한 수혜대상 선정 기준이 에너지빈곤위험을 보여주지 못한다는 점이 지적되었음(한국개발연구원, 2014b, p. 71). 비록 급여수

준은 주택형태와 에너지원 접근성을 고려해 차등화하지만, 수혜대상은 소득 수준과 인구학적 기준만으로 결정됨. 이러한 비판에 따라 향후 에너지 복지 종합지수를 작성하여 활용할 것이라는 계획이 제출되었음(한국개발연구원, 2014b, p. 72).

- 한편, 수혜대상 조건을 만족하면 반드시 급여가 제공되어야 하는 권리성 프로그램(entitlement program)과 재량지출 사업을 구분할 필요가 있음.
- 권리성 프로그램은 사전에 설정한 조건에 따라 사후적으로 수급자 규모가 결정되고(한국개발연구원, 2009, p. 29), 일반적으로 보다 엄격하고 객관적인 수혜대상 조건을 적용하게 됨.
- 반면 재량지출 사업은 사전적으로 결정된 규모의 수급자에게 급여를 제공하고, 보다 유연한 수혜대상 조건을 적용할 수 있음.
 - 예를 들어, 청년취업아카데미 사업은 공모를 통해 대상자를 선정하고(한국개발연구원, 2011, p. 4), 복권기금 저소득층 장학사업은 추천, 심사 및 평가를 거쳐 “역량과 잠재력”을 갖춘 학생을 선발함(한국개발연구원, 2019, p. 97).

4. 급여형태 관련 쟁점

- 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 급여형태 역시 주요 쟁점으로 논의되어 왔음.
- <표 4-6>에서 보듯이, 한국개발연구원(2009, p. 81)은 사회복지 부문 사업의 급여형태를 크게 현금급여와 현물급여로 분류하고, 현물급여를 다시 직접현물급여, 간접현물급여, 유사현물급여로 구분하였음.

〈표 4-6〉 사회복지 부문 사업의 급여형태 분류

급여	현금급여	
	현물급여	직접현물급여: 재화, 서비스
		간접현물급여: 바우처/선불급여, 보조급, 보증
		유사현물급여

자료: 한국개발연구원(2009, p. 81)의 [그림 IV-10].

- 이론적 측면에서 현금급여와 현물급여의 장단점은 다음과 같이 논의될 수 있음.
 - 현금급여는 공급자가 원하는 물품의 조합을 자유롭게 구매할 수 있도록 보장하기 때문에 공급자의 효용을 극대화할 수 있음(송근원·김태성, 1995, p. 374).
 - 하지만 의식주, 교육, 의료 등과 같이 사회적으로 바람직한 소비를 촉진하기 위한 재분배정책의 정치적 수용가능성이 높다는 점을 고려할 때, 현금급여보다 현물급여가 더 많은 재분배를 발생시키고 부자와 빈자를 포함한 사회 전체의 효용을 더 크게 증가시킬 수 있음(Barr, 2012, pp. 67-68).
 - 달리 말해, 가치재(merit goods)의 경우 현물급여를 정당화할 수 있음(송근원·김태성, 1995, p. 377).
 - 거칠게 정리하면, 현금급여 대 현물급여의 논쟁은 공급자의 선택권 보장 대 사회적으로 바람직한 소비 통제의 문제로 귀결됨.
 - 그밖에 현물급여의 낙인효과가 상대적으로 크고 더 많은 행정비용을 수반한다는 점도 언급해 둘 필요가 있음(송근원·김태성, 1995, pp. 377-378).
- 최근에는 바우처가 현금급여와 현물급여의 장점을 결합한 중간적 형태로 널리 활용되고 있음(한국개발연구원, 2009, p. 93).
 - 바우처는 공급자의 선택권과 사회적 통제를 조화시킬 수 있는 방안으로 논의되고 있음(Gilbert and Terrell, 2013, p. 136).
 - 특히 한국에서는 2000년대 중반 이후 사회서비스 확대 과정에서 바우처사업이 크게 확대되었음(한국개발연구원, 2014b, pp. 98-103).
 - 과거 공급자 지원방식에 비해 수요자 지원방식의 바우처를 통해 공급자 간 경쟁을 촉진하고 서비스의 질을 개선할 수 있을 것이라는 기대가 있음(양난주,

2011, pp. 193-196, 한국개발연구원, 2009, p. 94). 하지만 실제로는 한국 사회서비스 바우처사업에서 선택과 경쟁의 원리가 작동하지 않고 있고(양난주, 2011, pp. 211-212), 바우처제도가 오히려 시장경쟁을 왜곡하고 비효율성을 초래할 수 있다는 비판도 제기되고 있음(강혜규 외, 2012, p.41).

□ 기존 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업에서도 바우처방식의 급여형태가 다수 관찰됨.

- 청소년 한부모 자립지원사업의 검정고시 학습바우처, 에너지 바우처 지원사업, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업, 복권기금 저소득층 장학사업 등이 바우처방식 급여를 활용하고 있음.
- 고위험 임신부 지원사업은 대상자가 부담한 진료비를 사후 청구하여 지원받는 방식을 채택하고 있는데, 일종의 환급형 바우처로 이해할 수 있음.
- 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업은 대체로 교육, 의료, 에너지 등 특정 영역의 소비를 촉진하는 것을 목표로 하기 때문에, 현금에 비해 수급자의 소비에 대한 통제가 용이한 바우처방식을 주된 급여형태로 고려하는 경향이 있는 것으로 판단됨.

□ 에너지 바우처 지원사업 예비타당성조사에서는 바우처방식의 급여형태에 대해 비판적인 평가가 이루어졌음.

- 바우처방식의 급여형태 선택이 정당화되기 위해서는 현금이 아니라 바우처방식으로 급여를 지급할 때 저소득층의 에너지 소비가 증가할 것이라는 기대가 충족되어야 함.
- 한국개발연구원(2014b, pp.106-110)은 실증분석 결과를 토대로 에너지 바우처가 에너지 과소 소비 가구의 에너지 소비를 증가시키기 어렵다고 진단하였음.
- 또한 에너지 시장에서의 공급자 간 경쟁 활성화나 소비자 선택권 강화를 기대하기 어렵다는 점, 바우처 사용의 익명성 때문에 암시장 유발 가능성이 존재한다는 점, 바우처방식의 행정비용이 높다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 현금 지원방식이 적절하다고 평가하였음(한국개발연구원, 2014b, pp. 90-109).

- 반면, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업에서는 바우처방식에 대해 대체로 긍정적인 평가가 이루어졌음.
 - 기저귀 및 조제분유 시장이 경쟁적이기 때문에 바우처방식을 활용하여 공급자 간 경쟁과 소비자 선택권의 강화를 도모할 수 있고, 비현금급여방식에 따르는 수급자의 효용 감소 가능성도 크지 않을 것으로 평가되었음(한국개발연구원, 2014c, p. 124).
- 한편, 실제로 바우처방식을 활용한 소비의 통제가 어느 정도 수준으로 이루어질 수 있는지에 대한 검토도 진행되었음.
 - 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업의 경우, 특정 물품의 구매만 가능하도록 제한하는 방식의 결제가 기술적으로 불가능하기 때문에 기저귀 및 조제분유 외 다른 물품을 구매할 가능성이 지적되었음(한국개발연구원, 2014c, p. 117).
 - 복권기금 저소득층 장학사업의 경우, 장학금 카드의 부적절한 사용을 예방하는 장치가 없어 누수 가능성이 존재한다는 점이 지적되었음(한국개발연구원, 2019, p. 102).
- 일부 사업의 예비타당성조사에서는 현금급여의 필요성이 인정됨.
 - 청소년 한부모 자립지원사업의 경우, 교육 및 직업훈련을 위한 자립활동촉진 수당을 현금형태로 지급하여 선택권을 보장하는 것이 적절한 것으로 평가되었음(한국개발연구원, 2010, p. 56).
 - 청년취업아카데미 사업의 경우, 장기적으로 직업능력개발계좌제와 연계하여 현물지원방식에서 현금지원방식으로 급여형태를 변경할 필요성이 제기되었음(한국개발연구원, 2011, p. 39).
- 이와 같은 기존 사회복지 부문 예비타당성조사의 논의는 급여형태의 선택과 관련하여 급여의 내용과 대상자의 특성을 고려한 신중한 검토가 필요하다는 사실을 보여줌.

5. 전달체계 및 자원 관련 쟁점

- 사회복지전달체계를 둘러싼 이론적 논의는 주로 공공 대 민간, 중앙집중 대 지방 분권의 두 축을 중심으로 진행되어 왔음(구인회·손병돈·안상훈, 2010, pp. 244-253).
- 공공 전달체계는 공공재 공급이나 규모의 경제 등의 측면에서 장점을 갖지만, 공공 전달체계의 비효율성을 극복하고 다양한 욕구에 대응하기 위해서는 민간 전달체계의 역할이 요구되며, 특히 최근에는 비영리기관의 역할이 주목받고 있음(구인회·손병돈·안상훈, 2010, pp. 244-249).
- 한편, 사회보험이나 공공부조와 같은 전국적 공공재나 취약계층 대상 생활시설과 같이 국민최저선을 보장할 필요가 있는 서비스의 공급에서는 상대적으로 중앙정부의 역할이 강조되지만, 다양한 이용시설 서비스와 같이 이용 혜택의 지역적 범위가 한정된 사회서비스의 공급에서는 상대적으로 지방정부의 역할이 강조될 수 있음(구인회·양난주·이원진, 2009, pp. 66-67).
- 기존 사회복지 부문 예비타당성조사 대상 사업의 설계에서는 실제 사업의 실행가능성을 중심으로 기존 전달체계를 활용하는 방안을 선택하는 경향이 있는 것으로 판단됨.
- 청소년 한부모 자립지원사업 예비타당성조사에서는 지자체 중심의 기존 전달체계를 활용하는 접근이 효율적인 것으로 평가됨(한국개발연구원, 2010, p. 55, p. 57).
- 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업은 기존의 고운맘카드에 기능을 추가하는 방식으로 기존 전달체계를 활용하는 형태의 계획이 수립되었음(한국개발연구원, 2014c, p. 118).
- 고위험 임신부 지원사업 역시 기존 의료비 지원사업과 유사하게 시군구 보건소를 활용하는 전달체계가 계획되었음(한국개발연구원, 2014a, p. 95).
- 이와 같이 기존 전달체계를 활용하는 전략은 대체로 효율적이고 높은 수준의 실행가능성을 담보하는 것으로 판단되지만, 인력과 예산 등의 측면에서 기존

전달체계에 부과되는 추가적인 부담은 면밀하게 검토될 필요가 있음.

□ 한편, 국가와 지자체의 재원분담을 둘러싼 쟁점도 발견됨.

○ 저소득층 기저귀 및 조제분유 사업 예비타당성조사에서는 52%의 지방비 분담 의무로 인해 지자체의 사업 추진의지가 약화될 가능성이 지적되었고, 취약계층 대상 사업임을 감안하여 지방비 분담비율을 1/3 수준으로 낮출 것을 제안하였음(한국개발연구원, 2014c, p. 122, p. 127).

○ 고위험 임산부 지원사업 예비타당성조사에서도 지방비 분담 의무가 지자체의 사업참여를 저해할 가능성이 있고, 소득재분배효과가 강한 사업은 원칙적으로 중앙정부가 재원을 책임지는 것이 바람직하다는 점이 지적되었음(한국개발연구원, 2014a, p. 95).

□ 전반적으로 기존 전달체제와 재원조달 방식을 활용하는 전략이 사업의 실행가능성 측면에서 안정적이라고 볼 수 있지만, 중장기적인 관점에서 현재의 전달체제와 재원조달 구조를 평가하는 작업이 병행될 필요가 있음.

제 5 장

사회복지 부문 예비타당성조사의 방법론적 쟁점

제1절 기존 예비타당성조사의 방법론 개괄

제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 방법론 쟁점

5

사회복지 부문 예비타당성조사의 《 방법론적 쟁점

제1절 기존 예비타당성조사의 방법론 개괄

- 본 장에서는 현재까지 수행된 사회복지 부문 예비타당성조사를 바탕으로 방법론상의 쟁점을 검토하고자 함.
- 사회복지 부문 예비타당성조사의 방법론은 아직 일관성 있게 정립되어 있지 않으므로, 기존 연구사례의 경험을 체계적으로 축적해 나갈 필요가 있음.
- 사회복지 부문에서는 지난해까지 총 8개의 사업에 대한 예비타당성조사가 수행되었음.
- 해당 사업의 성격은 취약계층에 대한 지원, 특정활동에 대한 지원 그리고 서비스 전달체계의 구축으로 구분할 수 있음.
- <표 5-1>에서 제시된 바와 같이 사회복지 부문 예비타당성조사의 대상 사업으로 2010년에 청소년 한부모 자립지원 사업이 선정된 이래 2013년까지 6개의 사업이 선정되었고, 2018년에 새로이 세 사업이 선정되었음.
 - 사회복지 부문 예비타당성조사의 대상 사업은 주무부처, 사업성격, 사업대상, 사업 내용 등에 있어서 다양한 특성을 가지고 있음.
 - 현재까지 수행된 총 9건의 예비타당성조사 중 5건이 보건복지부 소관 사업으로 절반 이상을 차지하나, 그 외에도 교육부, 고용노동부 등 다른 부처 사업도 존재함.
 - 사업성격은 크게 취약계층 지원, 특정 활동 지원, 전달체계 구축으로 구분됨.

〈표 5-1〉 사회분야 예비타당성조사 수행 현황

연번	발주 연도	주무부처	사업명	사업성격
1	2010	보건복지가족부	청소년 한부모 자립지원사업	취약계층 지원
2	2011	고용노동부	청년취업아카데미	특정활동 지원 (구인구직)
3	2012	교육과학기술부	글로벌 EXCEL (WCU, BK21 후속)사업/글로벌 수준의 박사양성 프로젝트	특정활동 지원 (연구)
4	2013	산업통상자원부	에너지 바우처 지원사업	취약계층 지원
5	2013	보건복지부	저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업	취약계층 지원
6	2013	보건복지부	고위험 임신부 지원사업	취약계층 지원
7	2018	교육부	복권기금 저소득층 장학사업	취약계층 지원
8	2018	보건복지부	사회서비스원 설립 및 운영 사업	전달체계 구축
9	2018	보건복지부	발달장애인 주간활동·방과후돌봄 서비스서비스 사업	취약계층 지원

□ 사회복지 부문의 선행 예비타당성조사의 방법론은 의사결정구조, 경제성 분석 방법, 최종 의사결정수행자 측면에서 차이점을 나타냄.

○ 의사결정구조는 크게 기존 SOC 분야 예비타당성 조사와 동일한 구조(A 유형)와 2018년 이후 도입된 구조(C 유형)가 있고, 그 외에 첫 번째 연구에 시범적으로 적용된 구조(B 유형)가 있음.

- A 유형은 경제성 분석과 정책적 분석을 수행하고 이를 종합하여 분석적 계층화법(AHP) 평가를 수행하는 구조이고, 일반적인 SOC 분야 예비타당성 조사에서 활용됨.
- A 유형과 A-1 유형의 차이는 경제성 분석으로 전자는 비용-편익 분석을, 후자는 비용-효과 분석을 수행한다는 점임.
- B 유형은 일단계로 정책적 분석을 수행하고, 이를 통과하는 경우 이단계로 경제성 분석을 수행하여 시행 여부를 결정하는 구조임.

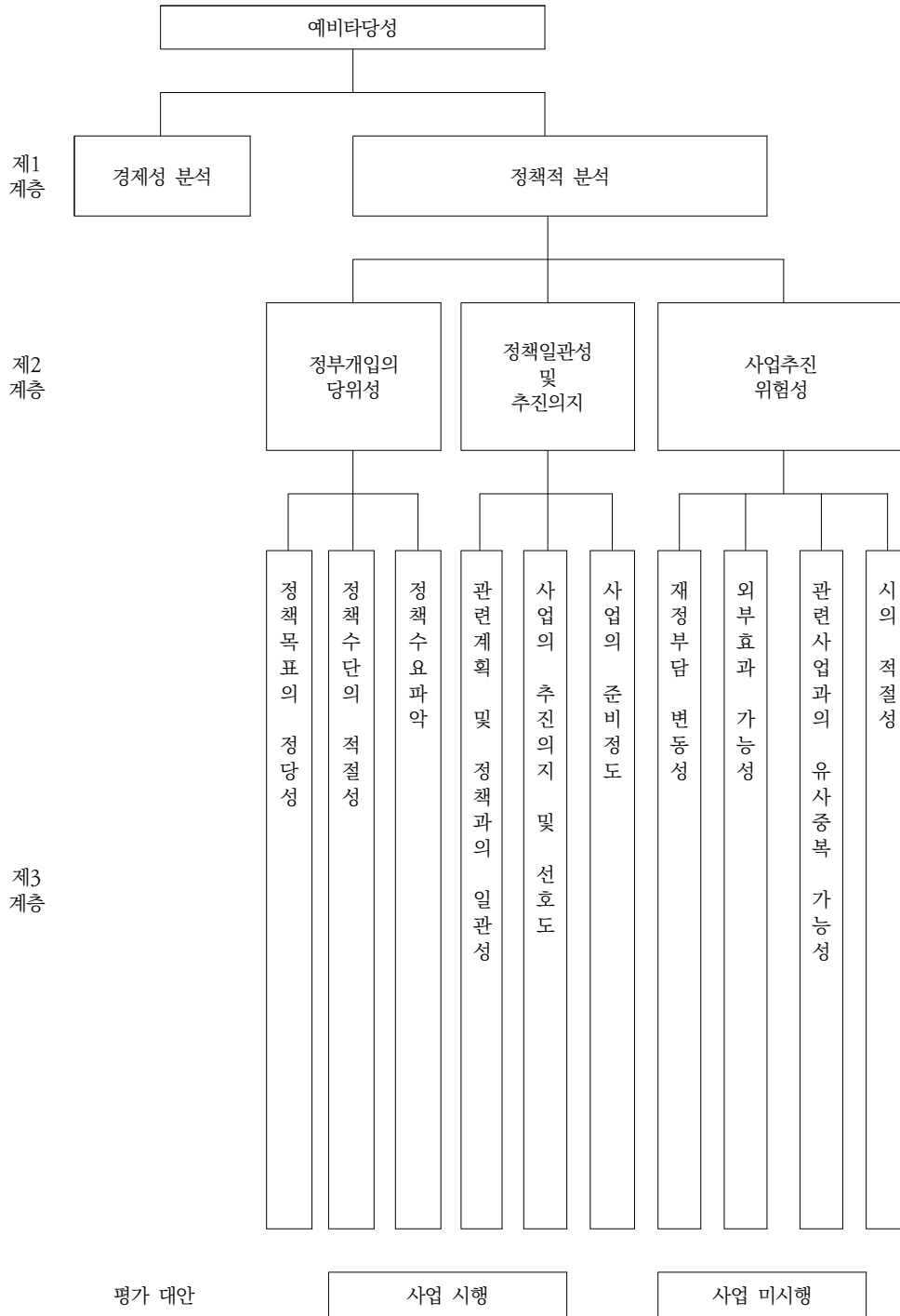
- 유형 B는 사회복지 부문 예비타당성조사의 첫 번째 사례인 청소년 한부모 자립지원사업에서만 활용되었음.
- C 유형은 거시분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성을 각각 평가하고 동일한 가중치로 종합하여 원안 시행, 대안 시행, 미시행의 결정을 도출함.
- 초기에는 사회복지 부문 예비타당성조사에서 경제성 분석 방안으로 비용-편익 분석이 채택되었으나, 최근에는 비용-편익 분석이 주로 활용되고 있음.
- 발주 연도 기준으로 2017년 이전에는 종합평가방법으로 다기준분석 방법론의 하나인 분석적 계층화법(Analytic Hierarchy Process, AHP)이 활용되어 예비타당성조사 연구진 및 외부 전문가가 종합평가를 수행하였으나, 2018년 이후에는 재정사업평가위원회의 복지·소득이전 분과위원회가 종합평가를 수행함.

〈표 5-2〉 기존 예비타당성조사 방법론 비교

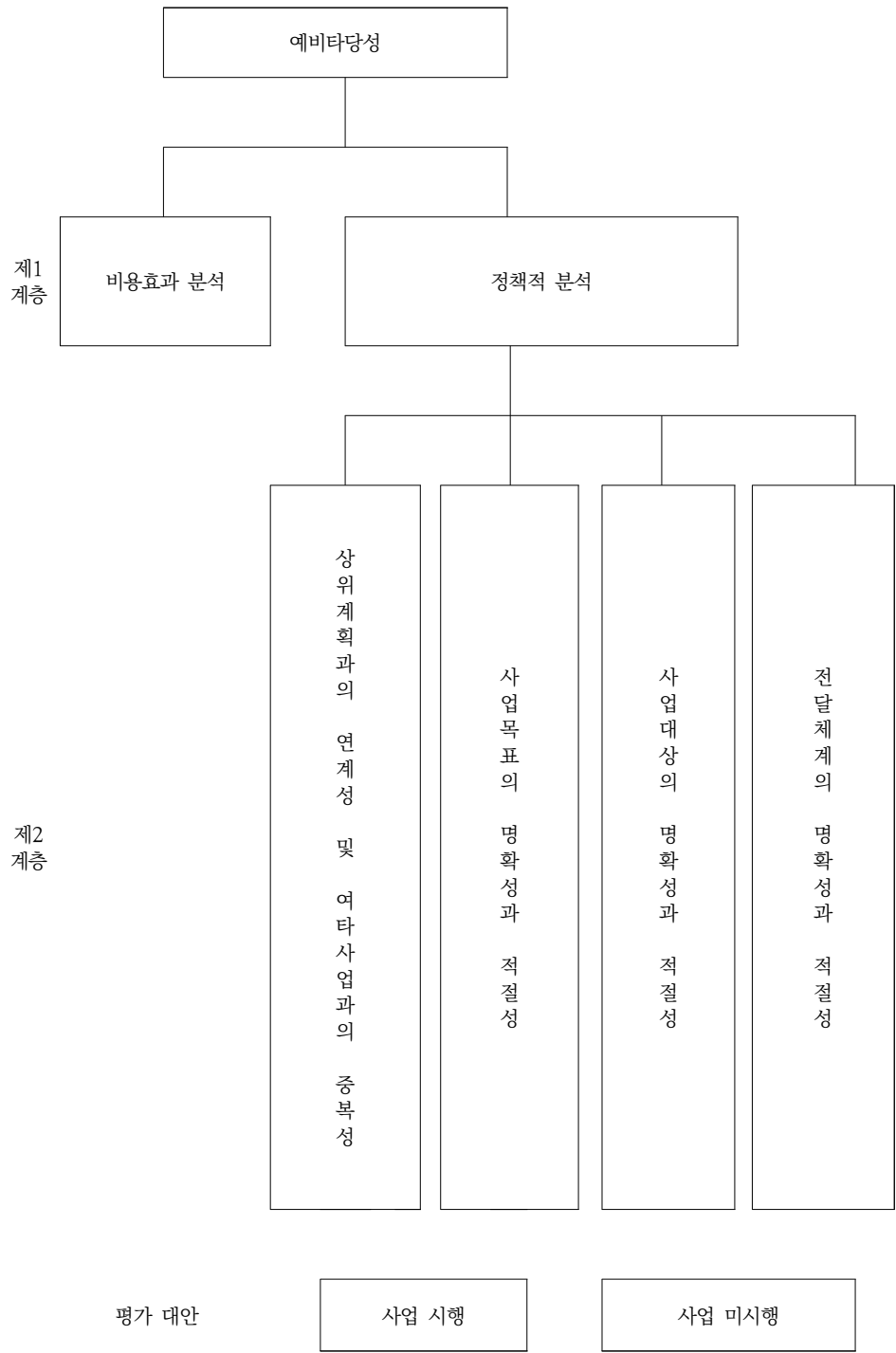
연번	사업명	의사결정 구조	경제성분석		종합평가 수행자
			비용-효과	비용-편익	
1	청소년 한부모 자립지원사업	B 유형	○		예타 연구진 및 외부전문가
2	청년취업아카데미	A 유형		○	
3	글로벌 EXCEL (WCU, BK21 후속)사업/글로벌 수준의 박사양성 프로젝트	A 유형		○	
4	에너지 바우처 지원사업	A-1 유형	○		
5	저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업	A-1 유형	○		
6	고위험 임신부 지원사업	A-1 유형	○		
7	복권기금 저소득층 장학사업	C 유형	○		재정사업평가 위원회 복지·소득이전 분과위원회
8	사회서비스원 설립 및 운영 사업	C 유형	○		
9	발달장애인 주간활동·방과후돌봄 서비스서비스 사업	C 유형	○		

주: 2017년 이전에는 종합평가방법으로 다기준분석 방법론의 하나인 분석적 계층화법(Analytic Hierarchy Process, AHP)이 활용되었음.

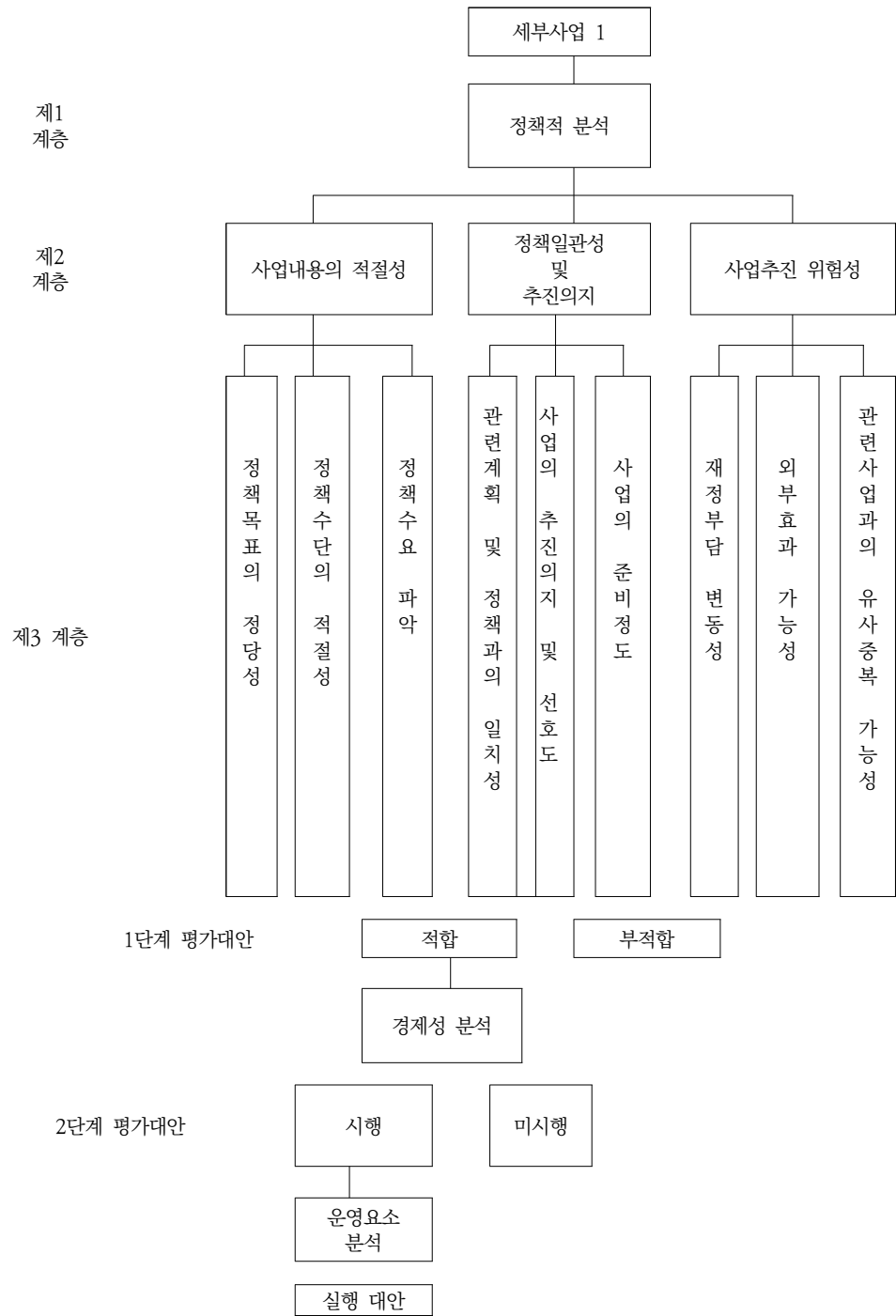
[그림 5-1] 의사결정구조 A 유형 (WCU·BK21 후속사업 등)



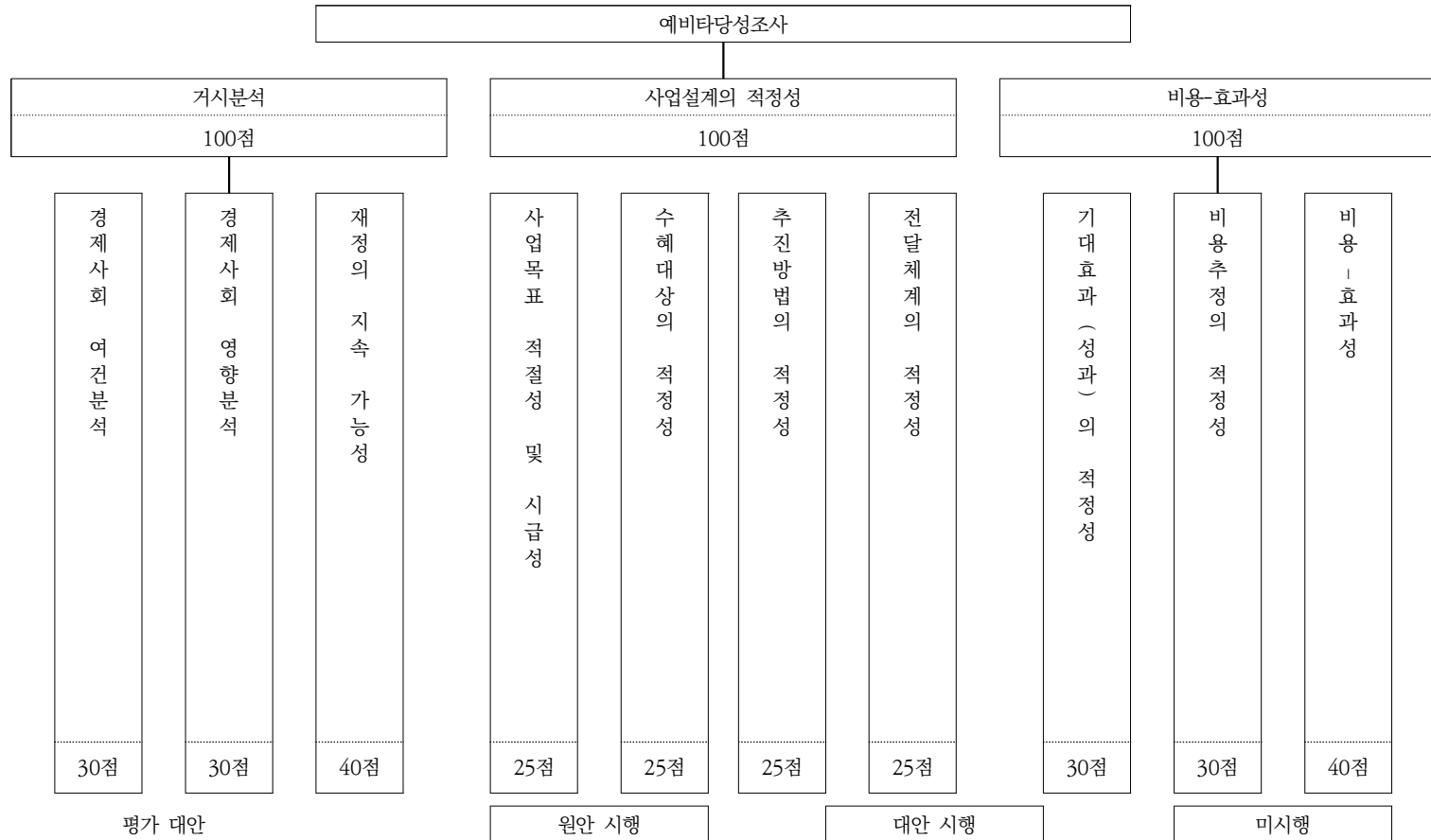
[그림 5-2] 의사결정구조 A-1 유형 (고위험 임산부 지원사업 등)



[그림 5-3] 의사결정구조 B 유형 (청소년 한부모 자립지원사업 등)



[그림 5-4] 의사결정구조 C 유형 (복권기금 저소득층 장학사업 등)



제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 방법론 쟁점

1. 의사결정 구조의 선택

가. 의사결정 단계 구성

□ A 유형과 C 유형은 경제성 분석과 정책적 분석을 수평적으로 두고 종합하여 평가하는 반면, B 유형은 1단계로 정책적 분석을 통해 사업의 적합성 여부를 평가하고, 2단계로 경제적 타당성을 평가함.

○ 정책적으로 적합하나 경제적 타당성이 낮은 경우 A 유형과 C 유형은 시행 또는 대안 시행의 가능성이 있는 반면, B 유형의 경우 시행 가능성이 낮음.

〈표 5-3〉 의사결정 구조 유형

단계	A 유형 (A-1 유형 포함)	B 유형	C 유형
1	경제성 분석 정책적 분석	정책적 분석	거시분석 사업설계의 적정성 비용효과성
2	종합평가로 시행/미시행 결정	종합평가로 적합/부적합 판단	종합평가로 시행/대안 시행/미시행 결정
3	-	(적합 시) 경제성 분석으로 시행/미시행 결정	-

□ 사업의 단위사업이 하나인 경우에는 경제성 분석과 정책적 분석을 종합하여 고려하는 방식이 적절하나, 사업에 여러 개의 단위사업이 포함되고, 개별 단위 사업의 경제성 분석에 비용이 많이 드는 경우에는 정책적 분석 결과 적절한 단위 사업에 대해서만 경제적 타당성을 평가하는 방안이 효율적임.

○ 청소년 한부모 자립지원사업의 계획안에는 청소년 한부모를 지원하기 위한 12개의 세부사업이 존재하였고, 예비타당성조사에서는 정책적 평가 결과 적합성이 인정된 두 사업에 대해서만 경제성 분석을 수행하였음.

- 예를 들어, 청소년 한부모를 지원하기 위한 공동생활가정 시설 확대는 임대

주택이나 주택자금대출에 비해 수요가 크지 않고, 관련 사업인 한부모가족 지원 정책과 중복의 소지가 있다는 점에서 정책적으로 부적합한 것으로 판단함.

- 자립활동 촉진수당의 경우 취업 지원에 대한 수요가 크고, 정부의 역할이 적절하며, 관련 사업과의 중복이 크지 않다는 점에서 적합하다고 판단하고, 경제성 분석을 수행한 결과 타당성이 있다고 결론을 내림.

〈표 5-4〉 청소년 한부모 자립지원사업의 사업별 평가 결과

구분	세부사업	계획안	적합성 평가		타당성 평가	
			AHP 결과 (사업적합)	적합 여부	경제성 분석	타당성여 부
1	기초생활보 장	① 공동생활가정 시설 확대	0.399	부적합		
		② 자녀의료비 지원				
2	양육지원	③ 가정위탁 양육보조비 지원	0.320	부적합		
3	친부부담강 화	④ 미혼부 친자확인 유전자 검사 지원	0.476	부적합		
4	학교교육	⑤ 검정고시 학습바우처	0.705	적합	1만원 지원 시 (노동공급) +0.036%p (임금, 단기) 2만 9천원 (임금, 장기) 46만원	있음
5	자립활동수 당	⑥ 자립활동 촉진수당(월10만원, 최저 생계비 100% 이하 생후 24개월 이하)	0.633	적합	1만원 지원 시 (노동공급) +0.00675%p (임금, 단기) 1천 7백원 (임금, 장기) 3만 5천원	있음
		⑦ 아동양육비 지원(월15만원, 최 저 생계비 100% 이상)				
6	성공수당	⑧ 탈수급성공수당	0.352	부적합		
		⑨ 탈지원 조기자립 성공수당				
7	자산형성	⑩ 가구자산형성(IDA)	0.385	부적합		
8	자립교육지 원	⑪ 자립교육지원	0.371	부적합		

출처: 청소년 한부모 자립지원사업 예비타당성조사 (2010), 〈표 38〉, p. 53.

나. 정책적 분석과 경제성 분석의 상대 중요도

□ A 유형과 A-1 유형의 경우 종합평가 시 경제성 분석과 정책적 분석의 가중치를 평가자가 부여하나, C 유형의 경우 거시분석, 사업설계의 적정성, 비용효과성 항목의 가중치가 1:1:1로 고정되어 있음.

○ A 유형과 A-1 유형은 경제성 분석의 가중치가 각각 50% 이하, 40% 이하가 되도록 범위를 설정함.

○ 한편, B 유형의 경우 정책적 분석과 경제성 분석을 순차적으로 수행하므로 항목별 가중치가 필요 없음.

□ 종합평가 시 비용-편익 비율은 표준화되어 반영되는 반면, 비용-효과 분석결과에는 주관적 평점이 부여되어야 함.

〈표 5-5〉 유형별 경제성 분석과 정책적 분석의 가중치 비교

구분	A 유형	A-1 유형	B 유형	C 유형
경제성 분석: 정책적 분석	25:75 ~ 50:50	20:80 ~ 40:60	-	-
거시분석: 사업설계의 적정성: 비용효과성	-	-	-	100:100:100
항목별 가중치 부여	평가위원 부여	평가위원 부여	(정책적 분석) 평가위원 부여	고정
경제성 분석 결과 반영 방법	경제성 분석 결과(B/C)가 표준화되어 반영	경제성 분석 결과(E/C)에 대한 평점 부여	경제성 분석 결과(E/C)에 대한 연구자 판단	경제성 분석 결과(E/C)에 대한 평점 부여

□ 경제성 분석과 정책적 분석을 하나의 지표로 종합할 때에는 두 영역별 점수가 일정 비율로 교환된다는 전제가 필요하고, 평가자가 각 영역별 가중치에 대한 판단도 내리는 방안이 적절함.

○ 청년취업아카데미사업과 글로벌 EXCEL(WCU·BK21 후속)사업 및 글로벌 수

준의 박사양성 프로젝트의 예비타당성조사에서는 예비타당성조사 일반지침(제5판)에 따라서 AHP 평가 시 다음 식을 이용하여 B/C 비율을 표준점수화하여 반영하였음.

$$\text{B/C비율에 대한 표준점수} = 5.11532 \times \ln(\text{B/C비율}) + i$$

(단, B/C비율 $\geq 1 \rightarrow i = 1$, B/C비율 $< 1 \rightarrow i = -1$)

- 한편, 사업 시행을 위해서는 경제성 분석과 정책적 분석에서 모두 타당성이 확보되어야 한다는 전제 하에서는 가중치를 고정할 수 있고, 각 영역별 점수에 따른 판단 규칙을 적용함.
- 2019년 이후 개정된 예비타당성조사의 종합 평가에서는 거시분석, 사업설계 적정성, 비용-효과성의 세 영역별 최고 점수가 각각 100점이고, 세 영역에서 모두 일정 기준을 통과해야만 사업 시행으로 결정함.

- A. 3개 영역이 모두 85점 이상 \rightarrow 원안대로 시행
- B. A 또는 C 이외의 경우 \rightarrow 대안 추진을 조건부로 시행
- C. 2개 영역 이상이 70점 미만 \rightarrow 미시행

2. 정책적 분석의 쟁점

가. 정책적 분석 항목의 구성

- A 유형과 B 유형에서는 정책적 분석의 항목을 정부개입의 당위성, 정책일관성 및 추진의지, 사업추진 위험성으로 구분한 반면, C 유형에서는 사업설계의 적정성과 거시분석으로 구분함.
- 그러나 정책적 분석의 세부 항목의 구성은 A 유형 및 B 유형의 경우와 C 유형의 경우 거의 비슷함.

- 대체로 A 유형의 정부개입의 당위성과 정책일관성 및 추진의지 항목은 C 유형의 사업설계의 적정성 영역과 비슷하고, A 유형의 사업추진 위험성 항목은 C 유형의 거시분석 영역과 유사함.

○ 하나의 특이사항으로 정책 목표 관련한 항목에서 A 유형과 비교하여 C 유형에서 보다 세부적으로 다루고 있음.

- 정책목표 정당성이 A 유형에서는 정부개입의 당위성 항목에서 다루어지는 반면, C 유형에서는 거시분석에서 논의됨.
- C 유형에서는 정부 개입의 적절성과 사업 목표의 명확성을 구분하는데 반해, A 유형에서는 정책목표의 정당성 항목에서 두 내용을 다룸.

〈표 5-6〉 사회복지 부문 예비타당성조사의 항목 구성 비교

A 유형, B 유형		C 유형	
항목	세부항목	세부항목	항목
정책일관성 및 추진의지	관련계획 및 정책과의 일관성	사업목표 적절성 및 시급성	사업설계의 적정성
	사업의 추진의지 및 선호도		
	사업의 준비정도		
정부개입의 당위성	정책목표의 정당성	수혜대상의 적정성	
	정책수요파악		
	정책수단의 적절성	추진방법의 적정성	
		전달체계 적절성	
사업추진 위험성	정책목표의 정당성	경제사회 여건분석	거시분석
	시의 적절성	경제사회 여건분석	
	외부효과 가능성	경제사회 영향분석	
	관련사업과의 유사중복 가능성	재정의 지속 가능성	
	재정부담 변동성	비용추정의 적정성	비용 효과성

나. 정책 수요 파악

□ 정책에 대한 수요가 얼마나 존재하는가 여부를 파악하기 위해서 기존 연구에서는 수혜대상자 및 관계자에 대한 설문조사와 심층면접조사 그리고 선행연구 조사 등을 활용하였음.

○ 대부분의 기존 예비타당성조사에서는 수혜대상자에 대한 설문조사를 수행하였고, 일부 연구에서는 관계자 또는 전문가에 대한 조사를 했으며, 또한 일부 조사에서는 선행연구 결과를 활용하였음.

- 수요조사의 주요 내용은 수혜대상자의 정책에 대한 서비스 욕구의 우선순위, 서비스 이용 실태 등을 포함함.
- 수요조사의 방법론은 정립되어 있으나, 구체적으로 어떠한 방법을 활용할지는 각 연구의 여건에 따라 달라지는 경향을 보임.

〈표 5-7〉 선행 사회복지 부문 예비타당성조사의 수요조사 방법

연번	사업명	수요조사 방법
1	청소년 한부모 자립지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설문조사: 미혼모 시설 이용 미혼모, 상담시설 이용 미혼모, 시설 관계자 ◦ 심층면접조사: 지역사회 거주 청소년 양육모
2	청년취업아카데미	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설문조사: 2011년도 시범사업 참여자
3	글로벌 EXCEL (WCU, BK21 후속)사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설문조사: 한국연구재단 연구지원사업에 지원했던 현직 연구자
4	글로벌 수준의 박사양성 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설문조사: 국내 대학원생 ◦ 선행연구 조사
5	에너지 바우처 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 선행연구 조사 ◦ 자료 분석
6	저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설문조사: 전국 기혼여성 1,000명
7	고위험 임신부 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 선행연구 조사 ◦ 심층면접조사: 산부인과 전문의

3. 경제성 분석의 쟁점

가. 비용-편익분석과 비용-효과분석의 선택

- 비용-편익 분석은 해당 사업으로 인한 사회적 편익을 화폐가치로 환산하여 사회적 비용과 비교하는 분석이고, 비용-효과 분석은 사회적 편익을 비화폐적 단위로 측정하여 사회적 비용과 비교하는 분석을 말함.
- 비용-편익 분석은 경제적 타당성을 화폐가치로 계량화한다는 점에서 유용하나, 비금전적 가치의 화폐가치화를 위해 강한 가정이 필요함.
 - 비용-편익 분석은 SOC 분야 사업을 포함하여 다른 재정사업과 경제적 타당성을 비교할 수 있으나, 편익 추정 시 많은 가정이 필요하고, 편익 중 사회적 편익을 구분하기 어렵다는 특징이 있음.
- 비용-효과 분석은 상대적으로 분석을 위해 필요한 가정이 적고, 동일한 목적을 위한 여러 대안을 비교할 수 있으나, 성과지표에 따라 결과가 달라질 수 있고, 다른 분야의 재정사업과 비교하기 어렵다는 특징이 있음.
 - 모든 사회복지 부문 예비타당성조사에 표준적인 편익 산정 기준이 적용된다면, 비용-편익 분석이 유용할 것으로 기대되나, 그렇지 않은 경우에는 사업의 다양성을 고려하여 비용-효과 분석이 적절할 것으로 판단됨.

〈표 5-8〉 비용-편익 분석과 비용-효과 분석 비교

구분	비용-편익 분석 (Cost-benefit Analysis)	비용-효과 분석 (Cost-effectiveness Analysis)
내용	○ 사회적 편익을 화폐가치로 환산하여 사회적 비용과 비교	○ 사회적 편익을 비화폐적 단위(예: 교육 수준 증가)로 측정하여 사회적 비용과 비교
비용 추정 방법	○ 현금 흐름 회계 vs. 기회비용 ○ 미래 비용의 측정 - 사회적 할인율 ○ 시장의 불완전성	좌동
편익 추정 방법	○ 시장 지표 활용(임금 등) ○ 조건부 가치측정법 ○ 컨조인트 분석법 ○ 현시 선호 활용	○ 성과지표의 선정 ○ 다양한 대안 간의 비용 대비 효과 추정
장점	○ SOC 분야 사업을 포함하여 다른 재정사업과 경제적 타당성을 비교할 수 있음.	○ 분석을 위해 필요한 가정이 적음. ○ 동일한 목적을 위한 여러 대안을 비교할 수 있음.
단점	○ 편익 추정 시 많은 가정이 필요함. ○ 사회복지 부문 재정사업의 경우 편익 중 사회적 편익을 구분하기 어려움.	○ 성과지표에 따라 결과가 달라질 수 있음. ○ 다른 종류의 재정사업과 비교하기 어려움(예: 교육사업과 보건사업).
활용 시 유의점	○ 사회복지 부문의 여러 재정사업에 공통적으로 적용되는 비시장재의 가치에 대해서는 동일한 추정치를 적용할 필요 - 생명의 가치, 교육수준 증가의 가치, 출산율 제고의 가치 등 ○ 사후 성과평가 필요	○ 적절한 대안과의 비교 필요 ○ 수혜대상에 대한 효과를 추정할 필요 ○ 효과의 지속성에 대한 분석 필요 ○ 사후 성과평가 필요

4. 비용-편익 분석의 쟁점

가. 사회적 편익과 사적 편익의 차이

- 비용-편익 분석 시에는 사회적 편익과 사회적 비용을 비교하는 것이 원칙이나, 대체로 사회적 편익을 추정하는 데에는 강한 가정이 필요함.
- 청년취업아카데미 예비타당성조사에서는 기업맞춤형 직업교육 지원으로 인해 (i) 대학생이 누리는 편익과 (ii) 기업이 누리는 편익을 추정하였는데, 이는 사적 편익에 해당함.
 - 노동자의 숙련도를 일반 숙련과 기업특수적 숙련으로 구분할 수 있는데, 전자의 축적은 사회적 편익, 후자의 축적은 사적 편익에 가깝다고 볼 수도 있음.
- 글로벌 EXCEL (WCU, BK21 후속)사업과 글로벌 수준의 박사양성 프로젝트의 예비타당성조사의 경우 정부의 교육 및 연구 지원으로 인해 (i) 고급 인력의 양성, (ii) 연구 성과의 향상, (iii)해외 유학의 대체 효과를 추정하였는데 모두 사회적 편익에 가까움.
 - 예를 들어, 연구성과의 향상으로 인한 편익 산정을 위해서는 논문 한 편의 사회적 가치를 추정해야 함.
- 선행연구에서는 사회적 편익을 추정함을 원칙으로 하되, 상황에 따라 사적 편익을 사회적 편익으로 인정하였음.
- 자본시장이 완전한 경우 충분한 수익이 발생한다면 개인이 대출을 통해 자신의 교육 및 훈련에 대한 투자를 할 것이나, 현실에서는 개인이 유동성 제약을 겪을 수 있으므로 정부지원이 사회적 편익을 창출할 수 있음.

〈표 5-9〉 편익 항목 사례

사업명	편익 항목	편익 구분
청년취업아카데미	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학생의 편익 <ul style="list-style-type: none"> - 인적자본 투자에 따른 대학생의 임금상승 효과 - 취업준비기간(실업기간)의 단축 효과 - 취업준비비용의 절감 효과 ○ 기업의 편익 <ul style="list-style-type: none"> - 신입사원 교육비용의 절감 효과 - 이직률 감소로 인한 비용절감 효과 - 인력난 해소로 인한 경제적 비용 절감 효과 	사적 편익
글로벌 EXCEL (WCU, BK21 후속)사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고급 인력의 양성 ○ 연구 성과의 향상 ○ 해외 유학의 대체 	사회적 편익
글로벌 수준의 박사양성 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고급 인력의 양성 ○ 연구 성과의 향상 ○ 해외 유학의 대체 	사회적 편익

출처: 각 예비타당성조사 연구.

나. 총편익과 순편익의 차이

□ 사회복지 부문 재정사업은 그 사업효과를 이루는 데에 정부의 재정지출뿐만 아니라 민간의 투입요소를 필요로 한다는 점에서 SOC 분야와 다름.

○ 예를 들면, 연구개발을 위해 연구비를 지원하는 사업의 경우 총편익은 측정된 연구 성과의 경제적 가치의 총합이 되고, 총비용은 사업의 총사업비와 연구자의 인건비 및 소속기관의 행정 지원 등 그 외 투입요소의 비용의 총합이 됨.

$$\begin{aligned}
 (B/C)_1 &= \frac{\text{총편익}}{\text{총비용}} = \frac{\text{사업효과의 경제적 총가치}(U)}{\text{정부 투입요소의 비용(총사업비, } G) + \text{민간 투입요소의 비용}(P)} \\
 &= \frac{U}{G+P}
 \end{aligned}$$

□ 이와 같이 해당 사업으로 인한 총편익과 총비용의 비율은 정부와 민간을 아우르는 ‘우리 사회’가 동 사업을 시행함에 따른 비용과 편익의 비교라는 해석이 가능함.

○ 위의 대안으로 순편익과 순비용을 비교하는 방법을 고려할 수 있음.

- 순편익은 사업효과의 경제적 총가치에서 민간투입요소의 외한 경제적 가치의 순증가를 산정하고, 순비용은 정부의 재정지출만을 산정하는 방식임.
- 따라서 순편익과 순비용의 비율은 ‘정부’가 재정지출을 통해 동 사업을 시행함에 따른 비용과 편익의 비교라고 해석할 수 있음.
 - 가령, 논문 생산을 주된 목적으로 하는 연구 사업의 경우 이 비율은 정부가 재정지출을 통해 논문이 생산되도록 유도할 것인지를 판단하는 경제성 분석의 준거라고 볼 수 있음.
 - 논문 생산을 위해서는 민간의 자원도 투입되어야 하는데, 정부의 지원으로 인해 유도된 연구 사업의 결과물인 논문의 가치에서 민간투입요소의 기회비용을 차감해야 재정사업 성과의 순가치를 얻을 수 있기 때문에 순편익에서 이 부분을 제외하는 것임.

$$\begin{aligned}
 (B/C)_2 &= \frac{\text{순편익}}{\text{순비용}} = \frac{\text{사업효과의 경제적 순가치}}{\text{정부 투입요소의 비용 (총사업비, } G\text{)}} \\
 &= \frac{\text{사업효과} \times \text{단위 효과의 순가치}}{G}
 \end{aligned}$$

○ 사업효과의 경제적 순가치는 해당 사업으로 인한 사업효과와 단위 효과의 순가치의 곱으로 산정할 수 있고, 정부지원으로 인한 단위 효과의 순가치는 총편익 중 민간투입비용을 초과하는 부분으로 산정할 수 있음.

- 이론적으로 총비용 대비 총편익 비율과 순비용 대비 순편익 비율 모두 정부의 재정투입 여부에 대한 준거로 작용하나 후자가 여러 편익 항목이 순가치를 합산하는 데에 용이하다는 장점이 있으므로 선행 연구에서는 경제성 분석 시 순비용 대비 순편익 비율을 추정하였음.

다. 비시장재의 가치 추정 방법

- 편익 산정 시 비시장재의 가치를 추정하는 방안으로 다양한 이론에 기초한 기법이 존재하고, 자료 존재 여부 등 상황에 따라 적합한 기법을 적용할 수 있음.
- 시장 지표를 활용하는 방법은 완전경쟁시장에서 각 생산요소에 대한 보상이 한계생산에 의해서 결정된다는 가정에 기초함.
 - 예를 들어, 교통시간 절감의 가치를 산정하기 위해 노동자 평균 임금을 적용함.
- 조건부 가치추정법(Contingent Valuation Method: CVM)은 사람들이 비시장재화에 부여하고 있는 가치를 직접적으로 이끌어내는 방법임.
 - 강물의 수질 개선으로 인한 편익을 산정하기 위해 영향을 받는 거주자들의 수질 등급 상승에 대한 지불의사를 설문조사
- 컨조인트 분석법(Conjoint Analysis Method)은 다중속성(multiple attributes)으로 구성된 환경영향과 응답자의 지불의사액 간의 상충관계를 동시에 추정함.
 - 강물의 야생동물 서식지 기능, 문화적 기능, 수질정화 기능 등의 가치를 측정하기 위해 다양한 특성과 지불액의 조합을 몇 가지 제시한 후 거주자의 선택을 조사하여 추정함.
- 현시 선호를 활용하는 방법은 개인의 행동을 통해 드러나는 가치를 측정하는 방법임(보상임금격차).
 - 안전벨트에 대한 시장가격과 안전벨트 착용 시 사망확률 감소분을 통해 사람들이 부여하는 생명의 가치를 추정함.

5. 비용-효과 분석의 쟁점

가. 효과를 나타내는 성과지표 선정

□ 사업 효과를 측정하기 위한 성과지표는 사업 목표에 부합하고, 이론적으로 사업을 통해 그 변화를 기대할 수 있으며, 측정이 가능해야 함.

○ 기존 예비타당성조사에서는 취약계층 지원의 성격을 가진 사업의 경우 사업 목표에 따라 취업, 에너지 소비, 가계 소득, 건강지원, 학업성취도 등의 지표를 성과지표로 선정하였고, 위의 기준을 대체로 충족함.

- 에너지 바우처 지원사업의 경우 수혜자의 에너지소비지출 증가분과 의료비 절감액을 기준으로 효과를 평가함.
- 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업의 경우 가계소득과 추가 출산계획의 변화를 측정함.

□ 사업 시행을 통해 발생하는 효과 중에는 수혜자의 사적인 효용이 증가하는 부분과 사회 전체의 효용이 증가하는 부분으로 구분할 수 있음.

○ 기존 예비타당성조사에서는 사적 효과와 사회적 효과 중 하나만을 추정하거나 두 종류의 효과를 모두 추정한 사례가 있음.

- 청소년 한부모 자립지원사업, 고위험 임산부 지원사업, 복권기금 저소득층 장학사업의 경우 수혜대상자의 사적인 효과만을 추정한 반면, 에너지 바우처 지원사업과 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업의 경우에는 사적 효과와 사회적 효과를 모두 추정함.
- 한편, 사회서비스원 설립 및 운영 사업은 서비스 전달체계 구축을 내용으로 하므로 효율성 제고를 통한 서비스 품질 개선 및 비용 절감 효과를 사회적 효과로 볼 수 있음.

〈표 5-10〉 효과 항목 사례

사업명	사업목표	효과 항목
청소년 한부모 자립지원사업	청소년 한부모의 빈곤예방 및 조기자립 유도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학력 또는 취업활동 조건부 수당이 (1) 노동시장 참여율(노동공급)과 (2) 임금에 미친 효과
에너지 바우처 지원사업	에너지 빈곤 해소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인적 효과: 에너지소비지출 증가분 = 바우처 지급액-현재소비 (현재소비<바우처지급액) = 바우처지급액의 16.21% (현재소비>바우처지급액) ○ 사회적 효과: 공적 의료비 절감액 - 에너지소비 증가에 따른 가구 의료비 감소분을 공적 의료비 절감액으로 환산 ○ 전체 효과=개인적 효과+사회적 효과
저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업	저소득층 양육비 부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가계소득 증가 ○ 출산자녀수 증가
고위험 임신부 지원사업	출생 영유아 및 산모의 건강 보장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사망감소의 건강증진 효과 ○ 사망의 건강증진 효과 ○ 소득재분배 효과
복권기금 저소득층 장학사업	저소득층 중·고·대학생의 교육 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득격차와 교육격차의 세대간 이전 여부 - 부모의 교육수준이 가구소득에 미친 영향 - 부모의 교육수준 및 소득이 자녀 교육비지출에 미친 영향 - 부모의 교육수준 및 소득이 자녀의 교육수준에 미친 영향 ○ 교육비 지출을 통한 학업성취도의 세대간 이전 여부 - 부모의 소득이 자녀의 교육비 지출에 미친 영향 - 부모의 교육비지출이 자녀의 학업성취도에 미친 영향
사회서비스원 설립 및 운영 사업	사회서비스의 공공성과 책임성을 확보, 양질의 일자리 확충을 통한 사회서비스 품질 향상 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간 위탁보다 직영 시 장점 - 직영시설 종사자의 직업 안정성 제고를 통해 서비스 품질을 개선 - 규모의 경제를 실현하여 운영상의 효율성을 제고(관리비용 절감, 종사자들의 전문성 제고 등) ○ 분절된 재가 서비스 연계 효과 - 장기요양, 노인돌봄, 장애인활동지원 등 서비스 통합·연계 ○ 민간 시설의 행정 서비스 수요 충족 - 재무 회계 노무 등 상담자문, 대체인력 시설 안전점검 지원

출처: 각 예비타당성조사 연구.

나. 비교대상 사업 선정

□ 사업의 효과는 절대적이라기보다는 상대적인 개념이므로 여러 대안적 사업에 대하여 동일한 비용 대비 효과를 비교함으로써 가장 효율적인 사업을 구분할 수 있음.

○ 청년취업아카데미사업을 여타 사업과 비교하여 해당 사업의 효과를 살펴보면 다음과 같음.

- 청년취업아카데미사업의 경우 청년실업을 줄이기 위한 정책이므로, 유사한 목적을 가진 여러 정책들과 사업의 효과를 비교할 수 있음.
 - (i) 청년 일자리 자체를 확대하는 대책, (ii) 학교에서 취업으로의 연결 원 활화 대책, (iii) 취약청년 대상 특화 지원 대책이 존재하고 각 정책 내에 여러 구체적인 사업이 존재하는 상황이므로, 여러 사업의 비용 대비 효과를 비교할 수 있음.
- 청년취업아카데미 사업은 기업 맞춤형 직업교육의 기능을 수행하는 사업으로서 권역별 직업능력중심대학, 폴리텍 기술인력 양성, 직업체험 프로그램, 인력채용패키지 사업 등의 사업과 효과성을 직접적으로 비교할 수 있음.
 - 그 상위 단계로 학생이 졸업 후 취업하는 과정을 지원하는 정책으로서 구 직 관련 정보제공 서비스, 기업 맞춤형 직업교육, 청년인턴제 등의 사업의 효과를 비교할 수 있음.
 - 더 나아가 청년 고용난을 해결하기 위하여 청년 일자리 자체를 늘리는 방안, 학교에서 직장으로의 이행과정을 원활히 하는 방안, 취약청년을 대상으로 특화된 지원을 하는 방안 중 어느 정책이 가장 효과적인가에 대한 논의를 할 수 있음.
- 특정 목표를 위해 어느 방안이 가장 효과적인가라는 논의는 현 상황의 원인이 무엇인가라는 논의와 직결됨.

〈표 5-11〉 현행 주요 청년실업 대책

1. 청년 일자리 자체를 확대하는 대책

창업 활성화	공공부문 일자리 확대*	해외취업 활성화
<ul style="list-style-type: none"> - 청년 사회적 기업가 양성 - 청년창업 활성화를 위한 기반조성(예: 창조캠퍼스) 	<ul style="list-style-type: none"> - 성장 가능성이 높은 공공기관에서의 선제적 증원 - 안전·특허·생활 등 사회 서비스인력확충 	<ul style="list-style-type: none"> - 글로벌 청년 리더 양성 - 해외 취업 지원사업

2. 학교에서 취업으로의 연결 원활화 대책

취업정보 제공 및 직업소개 기능 활성화	기업 맞춤형 직업교육	청년인턴제
<ul style="list-style-type: none"> - Job-Young 워크넷 - 취업지원관 배치 - 취업률 공개 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> - 청년취업아카데미 - 권역별 직업능력중심대학* - 폴리텍 기술인력 양성* - 직장체험 프로그램 - 인력채용패키지 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 인턴제 (+ 제조업 생산직의 경우 정규직 전환 시 임금지원)

3. 취약청년 대상 특화 지원 대책

지방대출 채용 우대	고졸자 취업지원 및 능력개발	취약청년 임금보조
<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 지방대출 채용목표제 - 공공기관 청년인턴 지역인재 우선 선발 	<ul style="list-style-type: none"> - 고졸 인턴 확대 - 기업대학 확산 - 중소기업형 계약학과 - 취업사관학교 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 청년 뉴-스타트 - 청년 신규고용촉진 장려금 - 취업 장려수당

주: 1) * 는 사업(정책)대상이 청년에 국한된 것은 아님.

2) 대부분 일반회계가 투입되는 재정사업이지만, 취업지원관 배치, 권역별 직업능력중심대학, 폴리텍 기술인력 양성, 중소기업 인턴의 정규직 전환 시 임금지원사업은 고용보험기금에서 재정을 지원함.

출처: 청년취업아카데미 예비타당성조사(2011), p. 16 〈표3〉

□ 기존의 예비타당성조사에서는 동일한 목표를 위해 기획된 다른 정책과의 효과성을 비교하는 논의가 제대로 제시되지 않았음.

○ 이상적으로는 해당 사업과 대안적 정책과의 효과성을 실증적으로 분석할 수 있으나, 자료 확보가 어려운 경우에는 선행연구의 결과를 바탕으로 한 논의도 유용할 수 있음.

○ 비교 대상이 없는 경우 해당 사업만의 비용-효과 분석을 바탕으로 경제적 타당성 여부를 판단하기 어려움.

다. 인과적 효과 추정

□ 정확한 비용-효과 분석을 위해서는 추정된 사업 효과가 상관관계가 아닌 인과적 효과이어야 함.

○ 인과 관계 추정을 위한 황금률은 임의실험(randomized experiment)를 통해 추정된 사업효과이나, 현실적으로는 임의실험에 큰 비용이 따르는 관계로 국내에서는 거의 활용되지 못하였음.

□ 대부분의 기존 예비타당성조사에서는 해당 사업과 무관하게 수집된 자료를 이용하여 사업 효과를 간접적으로 추정하였고, 크게 자료와 분석 모형에 관한 쟁점이 존재함.

○ 첫째 쟁점은 적절한 자료를 활용하였는지 여부로서 표본이 수혜대상자를 대상으로 하는지, 필요한 정보가 존재하는지, 자료 수집 시기가 적절한지 등의 문제를 확인할 필요가 있음.

- 기존 예비타당성 조사에서는 사업 효과 분석을 위해 대부분 이미 존재하고 공개된 표본 설문조사자료를 이용해왔고, 일부 사업의 경우 해당 부처의 내부자료를 이용했으며, 일부 사업의 경우 해당 조사를 위해 직접 설문조사자료를 수집하였음.

• 사회서비스원 설립 및 운영 사업의 예비타당성조사에서는 보건복지부 보육시설의 평가 인증 결과 자료, 장기요양시설 및 재가서비스 평가자료 등을 활용하였음.

• 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업의 경우 해당 사업을 위해 전국 15개 광역시도에 걸쳐 기혼여성 1천명을 표본 추출하여 설문조사를 하였음.

- 기존 연구 사례에서는 수혜대상자에 따라 분석 대상을 한정하였음.

• 청소년한부모 자립지원사업의 경우 기본적으로 15~34세 여성 표본을 이용하였으나, 학력과 소득이 임금에 미친 영향 추정 시에는 생애주기 전체에 걸친 효과를 추정하기 위해 15-55세 여성 표본을 이용하였으며, 사업 효과를 가구소득 계층을 구분하여 추정하였음.

- 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업의 경우 기혼여성을 대상으로 효과를 추정하였고, 고위험 임신부 지원사업의 경우 분만관련 출혈과 조기진통 및 분만 환자를 대상으로 효과를 분석하였음.

○ 둘째 쟁점은 분석 모형이 적절한지 여부로서 통계 모형의 가정이 적절한지, 추정이 정확하게 수행되었는지, 해석이 타당한지 여부를 검토할 필요가 있음.

- 청소년한부모 자립지원사업 예비타당성조사에서는 취업활동 조건부 수당으로 인해 소득과 함께 경력이 증가한다는 가정 하에 경제활동 참가에 미친 영향을 추정하였는데, 과연 경력이 어느 정도 증가할 것인가에 대한 불확실성이 존재함.
- 에너지 바우처 지원사업 예비타당성조사에서는 횡단면 자료를 이용하여 동절기 월평균 연료비 소비지출이 동절기 월평균 개인 의료비 지출에 미친 효과를 추정하였는데, 연료비 지출의 내생성을 일부 통제하기 위하여 비동절기의 의료비 지출을 설명변수로 통제하였음.
- 일반적으로 건강상태가 좋을수록 난방의 중요성이 상대적으로 감소한다는 점에서 연료 연료비 지출이 많은 가구가 의료비 지출이 많을 가능성이 있음.

○ 통계 모형에서 주요 설명변수의 내생성 문제를 통제하기 위하여 청소년 한부모 자립지원사업과 복권기금 저소득층 장학사업의 경우 패널자료를 이용한 분석을 수행하였음.

- 패널 자료를 이용하여 시간에 따라 변하지 않는 개인 또는 가구의 특성을 통제하는 경우에도 관찰되지 않는 특성과 관련한 동태적 변화로 인해 발생하는 내생성이 존재할 수 있음.
- 고위험 임신부 지원사업의 경우 수혜 대상이 고위험 임신부로 한정되어 활용 가능한 자료의 크기가 작은 관계로 추정의 신뢰성이 낮음.
- 고위험 임신부의 진료 후 건강상태 변화를 추정하기 위해서 건강보험공단 표본 코호트 자료에 존재하는 2002년 분만관련 출혈 환자 239명과 조기진통 및 분만 환자 116명을 대상으로 분석하였음.

〈표 5-12〉 사업 효과 추정 사례

사업명	효과 항목	자료	추정 방법	결과
청소년 한부모 자립지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학력이 경제활동 참여율과 임금에 미친 효과 ○ 취업활동 조건부 수당이 노동시장 참여율과 임금에 미친 효과 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동패널 1~10차 연도 ○ 표본: (경제활동 참여) 1차 연도 15~34세 여성 균형 패널, (임금) 1차 연도 15~55세 여성 균형패널 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (경제활동 참여) 병합된 로짓 (pooled logit) 모형 ○ (임금) 개인 임의효과 (random effect) 모형 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검정고시 1만원 지원 시 (노동공급) +0.036%p (임금, 단기) 2.9만원 (임금, 장기) 46만원 ○ 조건부 수당 1만원 지원 시 (노동공급) +0.00675%p (임금, 단기) 0.17만원 (임금, 장기) 3.5만원
에너지 바우처 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ (개인적 효과) 에너지소비지출 증가분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년도 가계 동향조사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (현재소비<바우처 지급액> 바우처 지급액-현재소비 ○ (현재소비) 바우처 지급액의 16.21% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (개인적 효과+사회적 효과) 사업비 1억원당 0.271억원 효과 (1240.6억원 투입 시 335.9억원 효과)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ (사회적 효과) 공적 의료비 절감액 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년도 가계 동향조사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ OLS 모형 (동절기 월평균 연료비 소비지출이 동절기 월평균 개인 의료비 지출에 미친 효과 추정) 	
저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가계소득 증가 ○ 출산자녀수증가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본 조사를 위한 설문조사 -전국 기혼여성 1,000명(유자녀 500명, 무자녀 500명) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ OLS 모형 (소득이 추가출산 자녀수에 미치는 영향 추정) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가계소득이 약 5% 증가하고, 약 0.77명의 출산자녀수의 증가
고위험 임산부 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사망감소의 건강 증진 효과 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통계청 사망원인 통계, 건강보험공단 자료 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시계열 분석(의료이용과 사망감소의 관계 분석) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본 사업시행으로 인해 91.32명의 사망자수가 감소 기대하고, 사망자수 감소편익은 162.72억원으로 산정됨.

			용 추적 조사	에서 546천원으로 감소
복권기금 저소득층 장학사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부모의 교육수준이 가구소득에 미친 영향 ○ 부모의 교육수준 및 소득이 자녀 교육비 지출/자녀의 교육수준에 미친 영향 	○ 한국노동패널자료(1차~20차)	○ 병합된(pooled) OLS 모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 높은 교육연수는 소득에 양의 영향을 미침. ○ 부모의 소득수준과 교육수준이 자녀세대에 대한 교육비지출에 영향을 미침. ○ 교육비지출은 자녀세대의 교육연수에 대해 양의 영향을 미침.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부모의 소득이 자녀의 교육비 지출에 미친 영향 ○ 부모의 교육비지출이 자녀의 학업성취도에 미친 영향 	○ 한국아동·청소년패널조사(2011년~2016년)	○ 가구 고정효과(fixed-effect) 모형	○ 가구에서의 사교육비 지출이 학생의 학업성취도(성적)를 높이는데 유의한 양의 영향을 미침.
사회서비스원 설립 및 운영 사업	○ 보육시설의 서비스 질 결정 요인	○ 보건복지부 보육시설의 평가 인증 결과 자료(2014~2018), 2015년 보육실태조사 원자료	○ 순위 로지스틱 회귀분석(ordered logistic regression)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직영 시설의 서비스 품질이 높을 수 있음 ○ 서비스 제공규모 확대 시 서비스 품질 제고 효과 기대
	○ 장기요양 시설 및 재가 서비스 질 결정 요인	○ 국민건강보험공단, 장기요양기관 경영패널조사와 시설 및 재가서비스 평가 연결 자료(2015~2017)	○ 순위 로지스틱 회귀분석(ordered logistic regression)	○ 서비스 제공규모 확대 시 서비스 품질 제고 효과 기대

출처: 각 예비타당성조사 연구.

라. 효과의 지속성

□ 해당 사업의 효과가 얼마나 지속될 것인가에 대한 평가에 따라서 사업의 효과성이 달라질 수 있음.

○ 시나리오 분석을 통해 사업 효과의 지속성 평가한 경우는 청년취업아카데미 사업, 청소년 한부모 자립지원사업, 고위험 임신부 지원사업 등이 있음.

- 청년취업아카데미 예비타당성조사에서는 사업의 효과가 1년 또는 3년 동안 지속될 것이라는 시나리오 분석을 통해 사업의 효과를 평가하였음.
- 또한 청소년 한부모 자립지원사업의 경우 임금 상승 효과 추정 시 연간 효과를 단기 효과, 55세까지의 효과를 장기 효과로 구분하여 추정하였음.
- 고위험 임신부 지원사업에서는 고위험 임신부의 의료 이용 8년 이후 의료 이용 현황을 조사하였음.

○ 그러나 수혜자에 대한 직접적인 소득 지원의 성격을 가진 사업의 경우 사업효과가 오래 지속되지 않을 것으로 기대됨.

- 에너지 바우처 지원사업과 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업의 경우 저소득층에 대한 소득 지원의 기능을 하므로 사업 효과는 주로 해당 사업 연도에 한정될 것으로 기대됨.

제 6 장

사회복지 부문 예비타당성조사의 절차적 쟁점

제1절 사회복지 부문 예비타당성조사의 운영 절차 개괄

제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 평가 절차 및 운영상의 쟁점

6

사회복지 부문 예비타당성조사의 << 절차적 쟁점

제1절 사회복지 부문 예비타당성조사의 운영 절차 개괄

□ 이 장에서는 사회복지 부문 예비타당성조사의 운영 절차적 쟁점을 논의하고자 함.

○ 앞선 내용적 쟁점 및 방법론적 쟁점은 2008년 이후 예비타당성조사를 수행했던 모든 사회복지사업을 대상으로 쟁점을 전개하였으나, 이 장에서는 2019년 예비타당성조사 제도 개편 이후 시행된 3개의 사업-사회서비스원 설립 및 운영, 복권기금 장학사업, 발달장애인 주간활동·방과후돌봄 서비스-만을 대상으로 논의를 진행하고자 함.

○ 그 이유는 절차적 변화 이전의 방식에 대한 논의가 향후 발전 방향 모색으로부터 시사점이나 함의를 도출하는 것이 큰 의미가 없기 때문임.

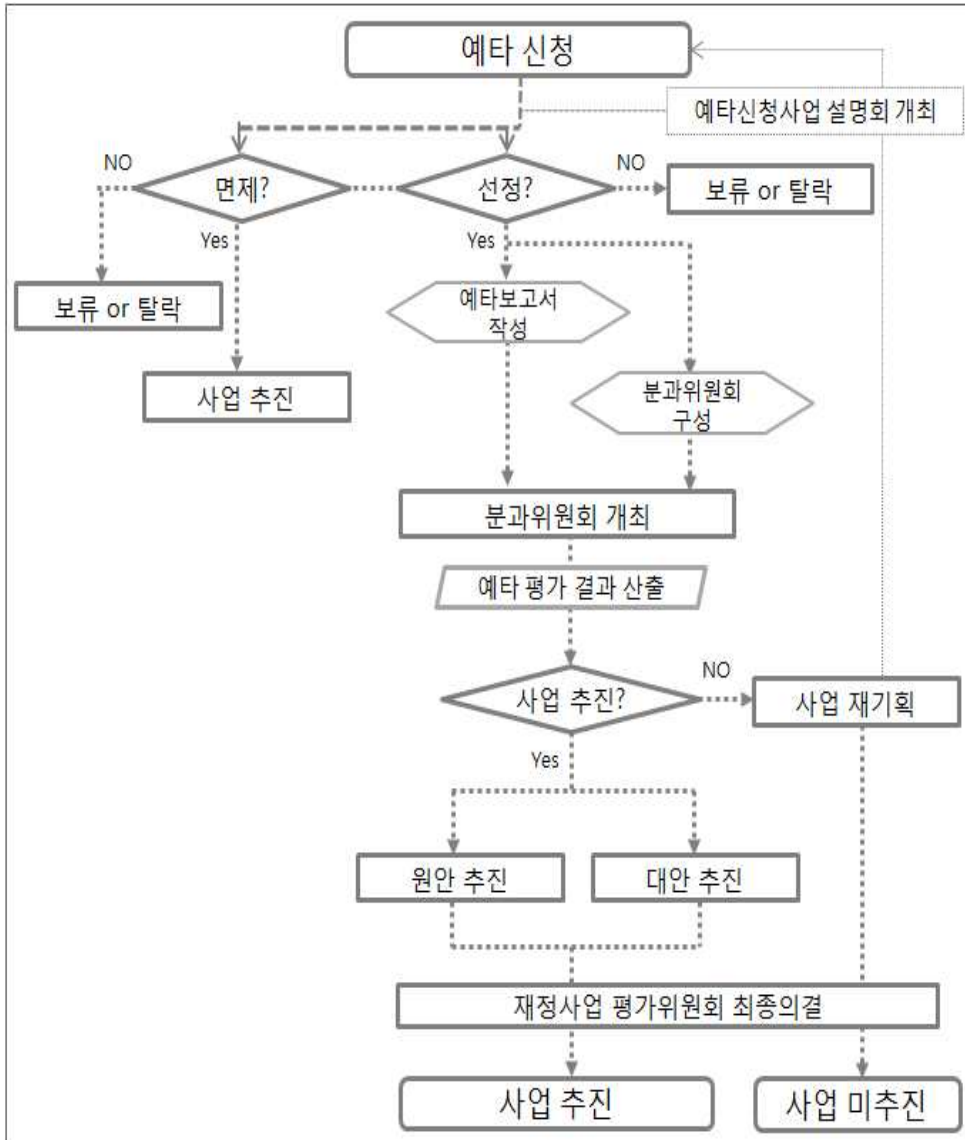
- 다만 개편 이전과의 비교를 통해 함의를 도출할 필요가 있는 쟁점에 대해서는 이를 언급하고자 함.

□ 아래 [그림 6-1]은 2019년 예비타당성조사 개편 이후 운영 절차를 도식화한 것임.

○ 2019년 개편 이후 운영 절차에서의 가장 큰 변화는 예비타당성조사 보고서 작성의 흐름과 예비타당성 심의 및 평가의 흐름이 완전히 분리되었다는 것임.

○ 심의 및 평가 절차에 있어서도 기존에 분석적 계층화법(AHP)을 활용하였으나, 2019년 이후에는 복지·소득이전 분과위원회에서 3개 항목에 대한 점수를 산정하여 종합평가를 수행함.

[그림 6-1] 사회복지 부문 예비타당성조사의 운영 절차



제2절 사회복지 부문 예비타당성조사의 평가 절차 및 운영상의 쟁점

1. 예비타당성조사 주체 관련 쟁점

가. 예비타당성조사 보고서 관련 쟁점

□ 예비타당성조사 보고서는 예비타당성조사 흐름의 핵심적 절차라 할 수 있음.

○ 조사 보고서는 예산 중립성, 가치 중립성(공공성, 형평성, 효율성 등), 사업부처 이해 중립성, 수혜 대상 이해 중립성 등을 견지하고 있으며, 해당 사업과 관련하여 전문성을 확보하고 있는지의 여부가 핵심 쟁점으로 거론될 수 있음.

○ 또한 사전조사에 포함되어야 할 단계별 핵심 내용들이 포함되었는지 여부도 확인될 필요도 있음.

- 2장에서 언급한 바와 같이, 사전조사에 포함되어야 할 핵심 내용은 문제 확인→목적 정의→주요 정책대안 개발→정책 대안의 영향 분석→정책 대안 비교→정책 모니터링과 평가 개요 설정 등임.

□ 중립성과 전문성

○ 2019년 개편 이후 실시된 3개의 사회복지사업에 대한 예비타당성조사 보고서는 한국개발연구원에서 2개 사업(복권기금 장학사업, 발달장애인 주간활동·방과후돌봄서비스), 한국조세재정연구원에서 1개 사업(사회서비스원 설립 및 운영)가 작성됨.

○ 한국개발연구원과 한국조세재정연구원은 주로 경제정책과 조세재정을 연구하는 국책연구기관으로, 특히 사회복지사업과 관련하여 예산·가치 중립성, 부처 및 이해 당사자로부터 중립적 지위를 유지하기에 용이한 기관이라 할 수 있음.

- 2019년에 수행된 3개의 사업 중 2개(사회서비스원 설립 및 운영, 발달장애인 주간활동·방과후돌봄서비스)는 보건복지부 사업이며, 1개(복권기금 장학사업)는 기획재정부와 교육부 관련 사업임.

- 복권기금 장학사업은 기획재정부 산하 복권위원회의 복권기금을 재원으로

하지만 교육부가 한국장학재단에 위임하는 사업임.

- 전체적으로, 3개 사업 모두 연구 중립성이 확보된 것으로 판단됨.

○ 예비타당성조사와 관련하여 전문성은 두 가지 차원에서 논의될 수 있음. 하나는 평가를 위한 전문성(주로 방법론적 전문성)이고, 다른 하나는 해당사업에 대한 정책적 전문성(주로 내용적 전문성)임.

- 한국개발연구원 공공투자관리센터는 예비타당성조사 초기부터 지정 기관으로서 오랜 평가 노하우(know-how)가 축적되어 있는 만큼 평가에 대한 전문성을 갖추고 있음.
- 2019년 개편으로 새롭게 예비타당성조사 지정기관으로 선정된 조세재정연구원도 공공정책과 조세 관련 성과평가를 지속적으로 연구해 온 기관이라는 점에서 전문성을 갖추고 있음.
- 다만, 2장에서 언급한 바와 같이 사회복지사업은 그 영역에 따라 매우 다양한 가치 쟁점을 다룰 필요가 있고, 사업 설계가 복잡하다는 점에서 두 연구기관은 이에 대한 자체 전문성을 확보하고 보기는 어려움. 이에, 두 기관 모두 해당 사업의 외부 전문가 풀을 활용하여 이를 보완하고 있는 것으로 보임.
- 관련하여, 해당 사업의 영역과 성격에 따라 한국보건사회연구원, 한국교육개발원, 한국노동연구원 등 유관 국책연구기관 전문가 풀과의 협업을 강화할 필요도 있음.

□ 사전평가 절차의 준수 및 대안의 적절성·포괄성¹¹⁾

○ 2019년에 수행된 3개 사업의 보고서 포맷은 거의 동일함. 이는 사전평가의 기본 틀을 유지하면서 개편된 사회복지 부문 예비타당성조사 평가 항목을 맞추어 정해진 보고서 포맷을 준용한 결과로 보여짐.

- 세 사업의 보고서 포맷은 대체로 다음과 같이 정리될 수 있음.
- 이러한 절차는 대체로 2장에서 기술한 사전평가의 6개 단계와도 궤를 같이함.

11) 보고서의 구체적인 내용적 쟁점 및 방법론적 쟁점은 각각 4장과 5장에서 다루고 있으므로 여기에서는 구체적으로 다루지 않음.

제II장	예비타당성조사의 개요
제III장	기초자료 분석(및 조사의 주요 쟁점)
제III장	경제사회 환경 분석
제IV장	사업설계의 적정성 분석
제V장	비용-효과성 분석
제VI장	종합 및 정책제언

〈표 6-1〉 사전평가의 핵심 단계와 예비타당성조사보고서의 포맷 비교

사전평가의 핵심 단계	예비타당성조사 보고서의 주요 내용
문제 확인	경제·사회 환경 분석 - 경제사회 여건분석 - 경제사회 영향분석 - 재정의 지속 가능성
목적 정의	사업설계의 적정성 분석 - 사업 목표 적절성 및 시급성
주요 정책 대안 개발	사업설계의 적정성 분석 - 수혜대상의 적정성 - 추진방법의 적정성 - 전달체계 적절성
정책대안의 영향 분석	비용-효과성 분석 - 비용추정의 적정성 - 비용-효과성
정책대안 비교	비용-효과성 분석 - 비용-효과성
정책 모니터링과 평가개요 설정	비용-효과성 분석 - 기대효과(성과)의 적정성

○ 하지만 3개 사업 보고서 모두 정책 대안의 포괄성과 대안의 비교 관련 내용이 충분히 반영되어 있다고 보기 어려움.

- 사회서비스원 설립 및 운영 관련해서는 민간-공공 간 혼합 방식의 장단점, 복권기금 장학사업의 경우 선발 방식과 급여 수준에서의 형평성, 발달장애 인 주간활동·방과후돌봄서비스의 경우도 민간-공공 간 혼합 방식과 전달 체계, 기존 장애인 활동서비스와의 형평성에 대한 비교 등이 제시되고 있

음. 하지만 비교의 충분성과 포괄성이 다소 떨어지며, 특히 비용-효과성 비교는 이루어지고 있지 않음.

- 이는 무엇보다도 3개 사업 모두 영기준(zero-base)에서 비교가 이루어지기 어렵다는 점에 기인하는 것으로 보임. 즉, 3개 사업 모두 예비타당성조사 대상 사업으로 선정되어 관련 부처가 기본안을 제시한 상태에서 이루어진 사전조사임. 따라서 각 대안의 영기준에서 합리적 선택의 결과를 제시하기 어려운 점이 있다는 점이 감안되어야 함.
- 또한, 사전조사라는 한계로 인하여 비용-효과를 위한 적절한 사전 정보와 자료를 확보하기 어렵다는 점도 대안 비교의 어려움을 가중하는 요인임.
- 그럼에도 불구하고, 합리적인 정책결정을 위해서는 핵심 쟁점과 관련된 대안에 대해서는 좀 더 포괄적이고 엄밀한 비교·분석이 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

나. 종합평가 주체

□ 주지한 바와 같이, 2019년 예비타당성조사 체계 개편으로 조사보고서 작성과 종합 평가의 절차가 실질적으로 분리됨.

○ 사회복지사업의 예비타당성조사 종합평가는 복지·소득분과위원회에서 이루어짐.

○ 종합평가 주체와 관련해서 핵심적 쟁점은 분과위원회의 위원 구성(배합)은 적절한가, 분과위원은 해당 분야의 전문성과 객관성을 갖추고 있는가 등임.

□ 분과위원회의 구성

○ 분과위원회는 재정사업평가위원회 민간위원 2명, 해당 사업 예비타당성조사의 책임연구원(Project Manager, PM) 1명과 7인 이내의 민간 위촉위원으로 구성됨(예비타당성조사 운용지침, 기획재정부훈령 제435호).

- 7인 이내의 민간위원은 당해 사업에 한해 분과위원회 위원으로서 종합평가에 참여하며, 해당 분야의 전문가 풀(pool)에서 선정됨.

- 기획재정부는 분과위원회를 구성하기 위해 사전에 각 분과 영역별 전문가 풀을 구성하며, 해당 영역과 사업 성격에 따라 분과위원을 위촉함.
 - 2019년 개편 이전에는 해당 사업 PM과 기획재정부가 임의적으로 평가위원을 구성하여 종합평가를 실시한 데 비해, 개편 이후에는 공식적인 분과위원회 구성을 위해 사전에 전문가 풀을 확보함에 따라 예비타당성조사의 중립성과 객관성이 보강되었다고 할 수 있음.
 - 민간 분과위원은 해당 사업 분야의 내용과 특성을 고려하여 구성하되, 복지 전문가, 재정 전문가, 노동 전문가, 교육 전문가 등 각 영역에서 고르게 선정함에 따라 전문적 판단과 심의의 기능도 강화됨.
- 2019년 예비타당성조사 개편으로 예비타당성조사 보고서 작성의 흐름과 종합평가의 흐름이 완전히 분리되고, 종합평가를 위한 분과위원회의 전문성이 강화됨에 따라 객관성과 중립성이 강화된 것으로 판단됨.
 - 다만, 사회복지사업의 경우 2장에서 언급한 바와 같이 영역이 매우 다양하고 해당 영역의 특성에 대안의 스펙트럼과 가치 쟁점이 다양함.
 - 향후 사회복지 분야 예비타당성조사가 늘어나는 추세라면 이에 부응하여 분과위원회 구성을 위한 유능한 전문가 풀을 좀 더 확대할 필요가 있을 것으로 보임.

2. 종합 평가 직전까지의 쟁점

가. 조사보고서 작성 인프라

□ 예비타당성조사의 핵심은 조사 보고서 작성임.

- 이와 관련하여 보고서 작성기간은 충분히 주어졌는가, 관련 자료 수집과 검토가 충분히 이루어졌는가, 비용효과성 분석을 위해 적절한 데이터가 확보가능한가 등이 핵심적인 쟁점이 될 수 있음.

□ 조사보고서 작성 기간

- 아래 표에서 보는 바와 같이, 2019년 하반기에 이루어진 3개의 복지·소득이전 분과위원회 대상 사업은 2018년 12월에 예비타당성조사 대상으로 선정됨.
 - 따라서, 분과위원회 개최 전까지 약 7~10개월의 예비타당성조사 기간이 주어짐.
 - 충분하다고 볼 수는 없지만 7~10개월의 기간은 사전 평가 기간으로서 적절한 기간으로 추정됨.

〈표 6-2〉 2019년 하반기 사회복지 분야 예비타당성조사 선정 시기와 종합평가 시기

연번	사업명	대상사업 선정	분과위원회 개최
1	사회서비스원 설립 및 운영	2018. 12.	2019. 8. 7.
2	복권기금 장학사업	2018. 12.	2019. 8. 13.
3	발달장애인 주간활동·방과후돌봄서비스	2018. 12.	2019. 11. 9.

□ 분석 자료의 확보와 분석 실시

- 예비타당성조사 대상 사업과 관련하여 문제의 확인, 대안의 비교·검토와 특히 비용효과성 분석을 위해 가용하고 적절한 자료가 확보되었는가와 관련하여서는 앞서 5장에서 분석한 바와 같이 다소 미흡한 점이 발견됨.
 - 사회서비스원 설립 및 운영사업의 경우 보건복지부 보육시설의 평가 인증 자료, 국민건강보험공단과 장기요양기관 경영패널조사와 시설 및 재가서비스 평가 연결 자료를 활용하여 직영서비스 제공의 품질제고 효과 등에 대한 분석을 수행함.
 - 복권기금 장학사업의 경우 한국노동패널과 한국아동·청소년패널을 활용하여 부모의 사회경제적 지위와 사교육비 지출의 학업성취도 효과 등을 분석함.
 - 발달장애인 주간활동·방과후돌봄서비스사업의 경우 활동지원서비스 시간

증가의 노동공급효과 등에 대한 시뮬레이션 분석이 수행됨.

○ 3개 사업 모두 주어진 범위 내에서 최대한 가용한 자료를 확보하여 분석을 수행하고자 하였으나, 포괄적인 분석 결과를 도출하는데는 한계가 있었음. 이는 근본적으로는 가용한 관련 자료의 부재에서 기인하는 것으로 보임.

- 다만, 3개 사업 모두 시범사업이 수행되고 있으나, 시범사업의 중간 평가 등의 자료를 확보하지 못한 점은 재고의 여지가 있음.
- 대안의 비교와 종합적인 분석을 위해서는 좀 더 표준적인 비용효과성 분석의 틀이 마련될 필요가 있으며, 시범사업이 수행되고 있는 경우 관련 자료를 의무적으로 제출하는 방식 등을 통해 분석의 포괄성과 질을 높일 필요가 있음.

나. 종합평가를 전 분과위원회 활동

□ 종합평가를 위한 분과위원회의 개최 안은 분과위원회 개최 약 4주 전에 확정됨.

○ 분과위원이 추진사업 및 조사보고서를 검토할 충분한 시간이 주어졌는가, 분과위원회의 운용은 효율적이고 객관적으로 이루어졌는가 등이 핵심 쟁점으로 거론될 수 있음.

□ 자료 검토 기간

○ 예비타당성조사 수행기관의 조사보고서와 부처의 사업 설명자료는 분과위원회 개최 약 2주 전에 분과위원에게 송부됨.

- 2주의 기간이 예비타당성조사 보고서와 부처 설명 자료를 검토하기에 충분한 기간인가에 대해서는 이견이 있을 수 있지만, 예비타당성조사의 성격한 다소 집약적으로 평가가 진행될 수밖에 없다는 점을 감안할 때 적절한 기간으로 판단됨.

□ 자료의 사전 검토

○ 종합평가를 위한 분과위원회는 해당 사업의 시행 여부를 판정하고 대안의 제

안하는 중요한 기능을 수행함.

- 하지만 일회성 분과위원회 개최를 통해 이를 결정하는 것이 타당한 것인가에 대한 이견이 있을 수 있음.
- 좀 더 신중한 판단과 결정을 위해서는 추가적인 정보 획득과 쟁점에 대한 이해의 기회를 가질 필요성도 제기됨.

○ 이와 관련하여, 분과위원을 대상으로 해당 예비타당성조사 보고서가 완료되기 전에 설명회 또는 자문회의 성격의 검토가 이루어진다면, 분과위원회가 효율적이고 효과적으로 진행되는데 도움이 될 수 있을 것임.

- 이러한 검토를 통해 예비타당성조사 수행기관도 대안 설정과 비용효과성 분석 등이 타당하게 이루어졌는가에 대한 중간 점검의 기회를 가질 수 있음.
- 분과위원도 해당 사회복지사업의 핵심 쟁점이 무엇이며 대안의 스펙트럼이 어떻게 설정되었는지에 대한 사전 정보를 제공받을 수 있는 장점이 있음.
- 다만, 분과위원이 너무 일찍 선정되고 해당 복지사업에 대한 정보와 의견 교환이 사전에 이루어지면 분과위원 선정과 관련하여 비밀보장의 어려움이 커질 수 있고, 평가에 편의(bias)가 발생할 수 있다는 점은 단점으로 지적될 수 있음.

다. 예비타당성조사 대상 사업의 사전 예산 배정 및 시범사업

□ 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이, 사전 평가의 방법은 기초선 연구, 만들까말까 분석에서 비용효과분석, 반사실적 영향평가에 이르기까지 다양함. 하지만, 사업이 본격적으로 추진되기 전에 시행되는 사전평가의 성격상 불가피하게 효과 분석이나 영향 평가에 상당한 어려움이 따름.

○ 사업의 추진이 확정된 후 설계와 공사가 시작되어야 하는 SOC나 건축사업 등에 비해, 계속사업 성격의 사회복지사업은 축약된 형태로 시범사업을 실시하는 것이 가능하다는 장점이 있음.

- 실제로 2019년 하반기에 실시된 3개 사회복지사업 모두 시범사업이 실시

되었음.

- 사회서비스원 설립 및 운영 사업과 관련하여 2018년 12월에 시범사업 예산이 편성되었고, 2019년 3월부터 사회서비스원 중앙지원단과 4개 지역사회서비스원(서울, 대구, 경기, 경남)이 시범사업을 실시하고 있음.
- 복권기금 장학사업의 경우도 2018년 '계층이동 희망사다리 프로젝트' 추진을 발표하고, 동년 12월 시범사업 추진이 확정되었으며, 2019년 2월에 기본계획을 수립하고 동년 7월 중고등학교에 재학 중인 장학생을 최종 선발하였음.
- 발달장애인 주간활동·방과후돌봄서비스 사업은 2018년 9월 「발달장애인 생애주기별 종합대책('18~'22)」에 청소년기 방과후 돌봄서비스 및 성인기 주간활동서비스가 포함됨에 따라, 2019년 3월부터 성인 발달장애인을 대상으로 하는 주간활동서비스 시범사업이 실시 중임.

□ 예비타당성조사 대상 사업의 시범사업의 실시와 관련하여 장점과 단점이 동시에 제기될 수 있음.

- 사업의 타당성과 효과성을 사전에 검증할 수 있고, 시범사업의 결과를 바탕으로 사업설계의 미비점을 개선·보완함으로써 본 사업의 정교성과 효과성을 제고할 수 있다는 것이 가장 큰 장점으로 꼽힐 수 있음.
 - 하지만, 앞서 언급한 3개의 시범사업 모두 예비타당성조사 보고서에 직접적으로 반영되지 못한 점은 한계로 지적될 수 있음.
 - 예비타당성 평가 전에 보고서 작성기관에 시범사업에 대한 중간평가의 실시 권한을 부여함으로써 사업 설계와 효과성 검증 등에 시범사업이 활용될 수 있도록 하는 방안이 검토될 필요가 있음.
- 반면, 특히 예비타당성조사가 이루어지기 전에 사업 예산이 배정되고 사업이 실시됨으로써, 종합 평가에 암묵적인 압박 요인으로 작용함으로써 영향을 미칠 수 있다는 점은 부정적 측면이라 할 수 있음.
 - 이는 이미 매몰비용(sunk cost)이 발생하였을 뿐 아니라, 서비스 수요자와 공급자가 발생하였다는 것을 의미함. 비록 시범사업이지만 이는 예비타당

성조사 결과에 영향을 미칠 수 있음.

- 실현가능성(feasibility)이 다소 떨어지기는 하지만, 영기준(zero-base)에서 합리적·객관적 정책결정이 이루어지기 위해서는 시범사업이 예비타당성조사 실시 이후 시행되는 방안이 검토될 필요가 있음.
- 만약 예비타당성조사 이전에 시범사업을 실시하더라도, 실시의 목적이 다양화될 필요가 있음. 예를 들면, 단일한 사업모델로 시범사업을 실시하는 것은 사업 설계 정교화와 대안 비교에 큰 도움이 되지 않음. 시범사업은 다양한 모델링을 통해 대안을 비교할 수 있도록 하고 그 결과 좀 더 효과적이고 정교한 모델링에 도움을 줄 수 있도록 설계되어야 함.

3. 종합 평가 방법 및 결과 관련 쟁점

가. 평가 영역 및 항목의 타당성

□ 2019년 개편에서 사회복지 부문 예비타당성조사의 가장 큰 변화는 SOC, 건축 및 사회 부문과 차별화된 방식과 평가 항목으로 종합 평가가 수행된다는 것임.

○ 종합평가 항목 및 세부 내용은 <표 6-3>과 같음.

○ 평가 영역 및 항목의 타당성과 관련해서 평가 영역 간 배타성과 포괄성을 갖추고 있는가, 즉 중요하지만 누락되었거나, 포함되기에 적절치 않은 항목이 있는가가 핵심적인 쟁점으로 거론될 수 있음.

□ 항목 간 중복 가능성

○ 우선 항목 간 중복성이 제기될 수 있는 부분은 크게 두 가지 영역임.

- 하나는 재정과 관련된 부분이고, 다른 하나는 전달체계와 관련된 부분임.

○ 먼저, 재정과 관련해서 두 개의 항목에서 다루고 있음. 하나는 거시분석의 (3) 재정의 지속가능성(40점)이고, 다른 하나는 비용-효과성 분석의 (2) 비용추정의 적정성(30점)임.

〈표 6-3〉 사회복지 분야 예비타당성조사 종합평가 항목 및 세부 내용

영역	평가항목 및 세부 평가기준
거시분석 (100점)	① 경제사회 여건분석(30점)
	■ 해결해야 할 경제·사회 문제가 적절하게 파악되었는가?
	■ 해당 경제·사회 문제해결을 위해 유사한 내용의 민간·지자체·재정사업이 존재하는가?
	■ 해당 문제를 해결하기 위해 정부가 개입하는 것이 적절한가?
	■ 우리나라 경제규모, 복지제도 발전단계 등에 비추어 사업추진이 적절한가?
	② 경제사회 영향분석(30점)
	■ 해당 사업이 우리나라가 직면한 경제사회문제를 해결에 기여할 수 있는가?
	■ 동 사업 추진에 대한 사회적 의견수렴은 충분히 되었는가? * 기존집단의 반발, 국민 다수의 반대여론 등 사업추진에 따른 사회갈등 가능성 검토
	③ 재정의 지속 가능성(40점)
	■ 향후 재정에 미치는 부담은 충분히 고려되었는가? * 유사한 사업과의 비교·검토
사업설계의 적정성 (100점)	■ 사업 추진을 위해 장기적으로 안정적인 재원 조달이 가능한가?
	■ 사업의 중장기적 재정소요에 변동 위험성은 검토되었는가?
	① 사업목표 적절성 및 시급성(25점)
	■ 사업목표는 구체적이고 명확하게 설정되었는가?
	■ 해당 사업을 통해 사업목표 달성이 가능한가?
	■ 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성과 우선순위가 높은가?
	② 수혜대상의 적정성(25점)
	■ 수혜대상이 명확히 정의되고 사업목표에 부합하는가?
	■ 실질적인 수요에 대한 충분한 검토가 있었는가?
	■ 실제 사업대상 외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 높지는 않은가?
	③ 추진방법의 적정성(25점)
	■ 추진방법이 사업목표·수혜대상을 고려하여 적절히 설계되었는가?
	■ 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설정되었는가?
	■ 동일한 분야부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계되었는가?
	④ 전달체계 적절성(25점)
	■ 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 있는가?
	■ 수요자 접근이 용이하도록 전달체계가 구성되어 있는가?
	■ 사업을 성실히 수행할 수 있도록 집행기구의 인적·물적·제도적 자원은 적절한가?
비용-효과성 (100점)	① 기대효과(성과)의 적정성(30점)
	■ 사업목표 등과 비교하여 동 사업으로 기대되는 효과(성과)가 명시적으로 제시되었는가?

	■ 비용추계가 적절히 이루어졌는가?
	■ 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용이 모두 포함되었는가?
	■ 수요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용의 범위는 검토되었는가?
	③ 비용-효과성(40점)
	■ 사업의 효과성이 있는 것으로 추정되는가?
	■ 성과 대비 비용은 적정 수준인가?
	■ 제시된 사업계획 대비 비용효과적인 정책수단에 대한 검토가 이루어졌는가?

- 물론 두 항목에서의 강조점은 다르지만, 실제 분석 결과는 유사할 수 있음. 재정의 지속가능성은 자원 조달 방법과 재정의 안정성에 방점을 두고 있으며, 비용추정의 적정성은 비용이 합리적이고 적절하게 추계되었는가에 방점을 두고 있음.
- 하지만 대부분의 취약계층 대상 사회복지사업의 예산이 조세에 기반하고 있음을 감안할 때, 자원조달의 안정성은 결국 소요예산 추계가 적정하며 감당할 수 있는 수준인가의 문제로 귀결됨. 이는 두 항목이 결국 유사한 문제를 다루고 있음을 의미함.

〈표 6-4〉 재정 관련 항목의 유사성

재정의 지속 가능성(40점)	비용추정의 적정성(30점)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 향후 재정에 미치는 부담은 충분히 고려되었는가? ■ 사업 추진을 위해 장기적으로 안정적인 자원 조달이 가능한가? ■ 사업의 중장기적 재정소요에 변동 위험성은 검토되었는가? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비용추계가 적절히 이루어졌는가? ■ 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용이 모두 포함되었는가? ■ 수요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용의 범위는 검토되었는가?

○ 다른 하나는 전달체계와 관련된 두 개 항목으로, 하나는 사업설계의 적정성 (3) 추진방법의 적정성이고, 다른 하나는 (4) 전달체계의 적절성임.

- 추진방법의 적정성이라는 항목 자체가 의미하는 바가 다소 모호함. 특히 추진방법이 적절히 설계되어 있는가는 사업설계 전반에 관한 내용으로 구체적으로 어떠한 내용이 적시되어야 하는지가 모호함.
- 특히, 사업추진주체의 역할구분이 명확히 설정되었는가는 전달체계와 관련

된 내용이라 할 수 있음.

- 추진방법의 적정성이라는 항목의 구체성이 결여되어 있으며, 세부 항목 중 일부는 전달체계의 적절성과 중복된다는 측면에서 조정의 여지가 있음.

〈표 6-5〉 전달체계 관련 항목의 유사성

추진방법의 적정성(25점)	전달체계 적절성(25점)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 추진방법이 사업목표·수혜대상을 고려하여 적절히 설계되었는가? ■ 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설계되었는가? ■ 동일한 분야부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계되었는가? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 있는가? ■ 수요자 접근이 용이하도록 전달체계가 구성되어 있는가? ■ 사업을 성실히 수행할 수 있도록 집행기구의 인적·물적·제도적 자원은 적절한가?

□ 중요 항목의 누락 가능성

- 또 다른 차원에서 평가의 중요한 요소로 누락된 항목도 제기될 수 있음. 본 연구에서는 이와 관련하여 두 가지 항목을 제시하고자 함.
 - 하나는 유사 사업과의 중복 가능성 및 형평성 문제이고, 다른 하나는 급여 내용 및 수준의 적절성임.
- 유사 사업과의 중복 가능성 및 형평성 문제는 거시분석의 (3) 재정의 지속가능성 중 “유사한 사업과의 비교 검토” 부분에서 일부 다루고 있음.
 - 하지만, 많은 부처와 사업들이 취약계층을 대상으로 복지사업을 경쟁적으로 확대하고 있는 경향이 있으며, 이는 전달체계의 난맥상과 사업의 중복·조정 어려움의 야기하는 중요 원인으로 떠오르고 있음.
 - 또한, 국민기초생활보장 수급자와 차상위계층 중심으로 사회복지사업이 확대되면서, ‘all or nothing’ 문제와 ‘소득역전’의 문제도 제기되고 있는 실정임.
 - 유사 사업의 중복 가능성과 형평성 문제는 이러한 배경으로 인해 사회복지사업의 평가에서 중요한 요소라 할 수 있음.
 - 물론 이 항목은 사업설계의 적정성의 다른 항목들과의 중복 가능성이 없지

않으나, 향후 사회복지사업 평가의 중요한 요소이니만큼 항목을 반영하는 방안이 검토될 필요가 있음.

○ 다른 하나는 급여 내용 및 수준의 적절성임.

- 사회복지사업의 4가지 차원은 누가 받을 것인가(대상), 무엇을 얼마나 줄 것인가(급여), 어떻게 전달할 것인가(전달체계), 누가 낼 것인가(재원)임.
- 이 중 대상, 전달체계, 재정은 모두 항목에 반영되어 있으나. 급여 형태와 수준은 항목에서 누락되어 있음.
- 급여의 형태(현물, 현금, 바우처 등), 급여의 종류, 급여의 수준 등과 관련된 항목을 평가 항목으로 반영하는 방안을 고려할 필요가 있음.

나. 평가점수 산정 방식 및 평가 배점의 적절성

□ SOC 부문과 건축 및 기타 사회 부문의 경우 비용-효율성 분석 결과와 AHP 평가 결과를 종합적으로 검토하여 최종 점수를 산정하는 반면, 사회복지 부문의 경우 앞서 제시한 바와 같이, 거시분석, 사업설계의 적정성, 비용효과성 각각을 100점으로 하여 종합 평가 점수를 산정함.

○ 평가 결과 산정 방식은 다음과 같음.

〈표 6-6〉 종합평가 결과 산정 방식

영역별 100점을 배분하여 3개의 영역에 대한 평가 수행 ↓	평가 결과 ↓
3개 영역 모두 85점 이상	부처의 사업계획 원안대로 사업 시행
2개 영역 이상이 70점 미만	사업 전면 재기획 후 조사 재요구
그 외 경우	연구진이 제시하는 대안 추진을 조건으로 사업 시행

○ 점수 산정 및 배점의 적절성과 관련한 쟁점으로는 평가 항목 배점(영역 내 배점 분포)이 적절한가, 그리고 사업에 따른 배점의 차별화 필요성은 없는가(평가전 배점 재조정 방식) 등을 거론할 수 있음.

□ 항목별 배점 분포

○ 항목별 배점과 점수는 예비타당성조사 대상 사업의 당락을 결정짓는 중요한 부분임.

- 현재는 거시분석, 사업설계의 적정성, 비용효과성에 동일하게 100점을 부여하는 방식임.
- 이와 관련하여, 세 개 영역이 유사한 정도의 중요성을 가진다고 볼 수 있는가가 중요한 쟁점이 될 것임.

○ 거시분석 영역은 ‘해당 사업이 경제·사회 여건에 비추어 정말 필요한 사업이며, 해당 사업이 신설될 경우 관련 사회문제 해결할 수 있는가, 그리고 향후 재정적 부담은 이러한 사회문제 해결과 견지에서 감내할 만한 수준인가’를 포괄적으로 다루고 있음. 이는 사업의 필요성과 관련해서 결정적인 평가 요소라 할 수 있음.

- 하지만 거시분석의 내용상으로 보면 해당 사업과 직접적인 인과성을 추정할 수 있는 분석 결과를 도출하기 쉽지 않음.
- 이 부분의 분석은 해당 사업이 과연 필요한가를 얼마나 설득력있게 기술하는가가 관건이라 할 수 있음.

○ 사업설계의 적정성 영역은 해당 사업의 목표와 시급성, 수혜대상의 적정성, 추진방법의 적정성, 전달체계의 적절성 등 제도 설계 전반의 적절성을 평가하는 영역이며, 특히 계속사업의 성격을 가지고 있는 사회복지사업의 특성을 고려할 때 평가의 핵심 요소라 할 수 있음.

- 실제 2019년 하반기에 실시된 3개 복지사업에 대한 검토 결과에서도 이 영역에 대한 대안이 주로 논의되었음.

〈표 6-7〉 2019년 하반기 실시된 사회복지 분야 예비타당성조사 결과: 영역별 분과위 총평

사업명	평가 영역	총평
사회복지서비스원 설립 및 운영	거시환경 분석	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지서비스원 운영과 관련하여 추가재정소요에 대해 지자체와 부담주체, 분담비율 등을 사전에 협의
	사업설계의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지서비스 종사자의 자격요건 강화 및 종사자의 책임성을 강화하기 위한 장치 마련 직무분석을 통해 고용형태를 다양화하는 방안을 검토하며 인사관리 및 경력개발 방안 검토 시·도별 사회복지서비스원 인력(현 20명/개소)은 국비지원 총액의 한도 내에서 지역별 특성 등을 고려하여 탄력적으로 운영하는 방안 검토
	비용효과성	<ul style="list-style-type: none"> 재정적인 지속가능성을 포함하여 사회복지서비스원이 운영하는 직영시설에 대한 평가지표를 구체화 하고, 평가결과 피드백을 강제할 수 있는 장치를 마련
복권기금 장학사업	거시환경 분석	<ul style="list-style-type: none"> 지원대상 및 지원기간 고려시, 수혜자· 비수혜자간 형평성 문제 등이 제기될 가능성 → 복권기금 브랜드사업으로의 추진을 再考할 필요
	사업설계의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 사업목표를 명확히 하고 선발방법, 관리방식·지원기간 등을 적절하게 설계·운영할 필요 다양한 재능을 가진 학생도 지원대상에 포함될 수 있도록 추천 방식과 관련한 다양한 기준을 검토 선발후 지원자격 관리방안을 강화하고 대학생의 경우 사업목적에 부합하는 사회적 책임을 부여 하는 등 지속 지원과 관련하여 강화된 기준을 적용할 필요 1인당 지원단가 조정을 통한 대상자수 확대방안을 검토할 필요 멘토 선발 기준 강화 및 기능·역할을 확대하고 해당자격을 갖춘 사람들이 자발적으로 참여할 수 있도록 유도 선정 후 지속지원 관련 재심사시 소득기준에 대해서는 유연한 운영방안을 검토
	비용효과성	-
발달장애인 주간활동·방과후 돌봄 서비스	거시환경 분석	-
	사업설계의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 중장기적으로 양질의 제공기관 확보를 위하여 수행기관의 전문성을 높일 수 있는 구체적 실행방안을 수립할 필요 <ul style="list-style-type: none"> 시범사업에 대한 심도 깊은 평가를 통해 실제 수요 및 공급기관의 특성을 분석하고 이를 실행방안 마련 시 활용 서비스 접근성 강화를 위하여 '송영서비스'와의 연계를 적극적으로 고려할 필요 자부담이 있는 기존 바우처 사업과 형평성 문제가 제기될 가능성이 있으므로, 향후 개인 및 가구 특성을 종합적으로 고려하여 비용부담 여부 및 정도를 검토할 것 실질적으로 사각지대에 놓인 수혜자가 발굴될 수 있도록 선발기준을 면밀히 설계해야함

자료: 기획재정부 내부자료

- 비용효과성 분석은 사업(프로그램 평가)의 핵심 요소라 할 수 있지만, 앞서 언급한 바와 같이 사전평가의 경우 가용한 자료와 방법론적 제약 등으로 예비타당성조사 평가에서 많은 한계를 드러냄.
- 평가의 상대적 비중과 중요도의 측면에서 볼 때 사업설계의 적정성에 좀 더 높은 배점이 주어질 필요가 있음.
 - 그러나 분과위원들은 대상 사업에 대한 나름의 내재적 결론-원안 추진을 택할 것인가, 대안 추진을 전제를 택할 것인가, 탈락을 택할 것인가-을 내리고 그러한 결론에 부합하도록 점수를 역산정하는 경향이 있을 것이므로, 각 영역의 배점이 상대적으로 덜 중요할 수도 있음.
 - 예를 들면, 원안으로 추진되기를 원한다면 모두 85점 이상을 줄 것이고, 이는 배점을 어떻게 부여하든 그 기준에 부합하도록 점수를 줄 것임.
 - 사업설계의 적정성에 항목의 중요도 측면에서 더 큰 배점을 부여하는 것이 바람직하다고 하더라도 현재 방식과 결과에 있어서는 큰 차이가 없을 수 있음.
- 하지만 엄격하게 규범적으로 접근한다면 결과가 다소 달라질 여지가 있음.
 - 예를 들면, 다른 영역에서는 큰 문제가 없으나 사업설계 중 특히 전달체계의 치명적 한계로 인하여 전체 사업을 실시하는데 치명적 한계가 존재한다고 가정할 경우, 현재와 같이 25점의 점수로는 예비타당성조사 결과에 결정적 영향을 미치기 어려울 수 있음.
 - 배점에 있어서 규범적 접근의 중요성을 감안한다면 사업설계의 적정성, 특히 세부 4개 평가 항목의 점수를 상향 조정하는 방안도 검토될 필요가 있음.

□ 평가전 배점 재조정 방식 검토

- 다른 한편, 해당 사업의 특성에 따라 상대적으로 특정 평가의 중요도가 더 클 수 있다는 점도 감안되어야 함.
 - 예를 들면, 2019년 하반기에 실시된 3개 복지사업 예비타당성조사 중 사회서비스원 설립 및 운영은 전달체계, 복권기금 장학사업은 대상자 선정과 급

여 내용(수준), 발달장애인 주간활동·방과후돌봄 서비스는 급여내용과 전달 체계가 각각 사업설계의 핵심적 내용임.

- 하지만 평가항목의 배점은 상대적 중요도를 반영하지 않기 때문에 중요한 평가 항목에 상대적으로 낮은 배점이 주어지는 결과를 초래함.

○ 이에, 분과위원회 개최 이전에 상대적 배점에 대한 분과위원의 의견을 수렴하여 배점을 일부 조정하는 방안도 대안으로 검토될 필요가 있음.

다. 평가 결과의 피드백

□ 검토의견(대안) 제시의 전문성과 구속성

○ 2장에서 살펴본 바와 같이, 사전 평가로서 예비타당성조사의 목적 중 하나는 정부 프로그램의 효과성과 능률성을 평가하고 운영상의 효율성을 증진시키는 것임.

- 예비타당성조사는 이러한 평가에 기반하여 합리적인 정책결정을 내리고, 그 결과 공공정책의 책임성과 정당성을 확보하는데 궁극적 목적이 있다고 할 수 있음.

○ 사회복지사업은 그 특성상 SOC 사업 등과는 달리 계속사업의 성격을 띠기 때문에, 시행할 것인가 말 것인가라는 정책결정 이상으로 시행할 경우 프로그램의 효과성과 능률성을 담보하고 그 결과 정책의 정당성과 책임성을 확보하는 것이 예비타당성조사의 중요한 목적이라 할 수 있음.

- 특히, ‘대안 추진을 조건으로 사업 추진’으로 평가 결과가 도출된 경우 사업 시행부처가 대안을 얼마나 진지하고 구체적으로 검토하였는가와 그 결과를 사업에 어떻게 반영하였는가는 매우 중요한 쟁점이라 할 수 있음. 즉, 대안이 얼마나 구속력을 가지고 사업 시행 과정에 반영되었는지-평가의 피드백-를 사후평가와 연계할 필요성이 제기됨.

□ 평가 결과의 구속력과 피드백

○ 현재 예비타당성조사 절차에서는 평가 결과의 피드백과 관련된 공식적인 장치

가 사실상 부재하다고 할 수 있음.

- 예산당국의 예산배정 과정에서 이를 비공식적으로 검토할 수는 있지만 실질적인 강제력을 가지는지는 미지수임.

○ ‘대안 추진을 조건으로 사업 추진’으로 평가 결과가 도출된 경우, 이러한 결과가 구속력을 가질 수 있도록 하는 몇 가지 방안이 검토될 수 있음.

- 첫째, 사업의 실질적인 시행 후 사업설계가 어떻게 확정되었는지를 재정사업평가위원회 분과위원회에서 재검토하는 방안임. 이를 통해, 대안이 반영되었는지를 확인하고, 반영되지 않은 경우 그 근거를 좀 더 명확히 하여 소명하는 기회를 부여하는 방안임.
- 둘째, 정부 사후평가-부처 자체평가, 국무조정실의 정부업무평가, 기재부 재정사업평가- 과정에서 해당 사업이 예비타당성조사 결과를 어떻게 얼마나 반영하였는지를 평가하는 방법임.
- 셋째, ‘대안 추진을 조건으로 사업 추진’ 사업의 경우 1회에 한하여 일몰제도-예컨대, 5년-을 두어 5년 후 재평가를 통해 사업의 지속 여부를 확정하는 방안임.

○ 예비타당성조사가 이 정도의 구속력을 가지는 것이 타당한지에 대해 이견이 있을 수 있음.

- 이는 강제력을 행사하는 장치라기보다는 사업설계의 보완과 피드백을 통해 사업의 실질적인 효과성과 효율성을 높일 수 있는 유연한 장치가 되어야 할 것임.

제 7 장

결론 및 정책적 함의

1. 내용적 시사점

- 본 연구에서는 지금까지 진행된 사회부문 예비타당성조사의 내용을 살펴보고 평가항목 관련 시사점을 도출하고자 하였음.
- 사회부문 예비타당성조사 대상 사업은 대부분 일정한 기준에 따라 대상을 선정하고 급여를 제공하는 프로그램적 성격을 가짐.
- 이와 같은 특성에 따라 사업목표, 대상, 지원 내용 및 방식, 전달체계 등을 둘러싼 많은 논의가 진행되어 왔음.
- 기존 사회부문 예비타당성조사에서는 사업목표가 적절한지, 구체적이고 명확하게 설정되었는지에 대한 평가가 이루어졌음.
- 논리모형을 활용하여 체계적으로 사업목표를 설정하는 접근이 효과적인 것으로 판단됨.
- 사회복지사업이 수급자의 행태에 미치는 영향에 대한 보다 적극적인 고민이 필요함.
 - 공공부조가 노동공급이나 사적이전을 구축할 가능성을 고려하면, 소득증대나 빈곤감소와 같이 비교적 단순한 사업목표에 대해서도 신중한 평가가 필요할 것임.
 - 실제 저소득층 지원사업은 소득보전뿐만 아니라 자활, 교육수준 향상, 건강상태 개선 등 행태적 효과를 사업목표로 삼는 경우가 많음.
- 소득재분배효과 등 사회적 형평성 측면의 사업목표를 보다 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 형식적인 측면에서 한국 사회보장제도가 대체로 완비된 상황에서, 사회부문 예비

타당성조사에서 유사사업과의 중복성이 주요 쟁점으로 논의되어 왔음.

- 신규 사업의 차별성을 확보하기 위해서는 기존 사각지대에 해당하는 집단을 수혜대상에 포함하거나, 추가적인 내용의 급여를 제공하거나, 특정 집단이 경험하는 복합적인 위험에 대응하는 정책패키지를 구성하는 등의 접근이 가능함.
- 특히 저소득층 지원사업의 경우 국민기초생활보장제도와의 중복 문제에 대한 다각적인 검토가 필요함.

□ 수혜대상을 선정하는 기준으로는 자산조사 기준, 인구학적 기준 등이 중요하게 활용되어 왔음.

- 기존 사회부문 예비타당성조사에서는 한정된 재원을 비용효과적으로 활용할 수 있는 자산조사방식이 대체로 인정되어 왔음.
 - 단, 빈곤과 상관관계가 높은 관찰가능한 지표(예를 들어, 청소년 한부모 여부)를 활용한 표적화(targeting) 전략도 함께 고려할 필요가 있음.
- 구체적으로 소득 기준을 적용하기 위해서는 국세청 자료, 건강보험료, 소득인정액 등을 활용하는 방안의 장단점에 대한 면밀한 검토가 필요함.
 - 국민기초생활보장제도 등 기존 공공부조 수급자를 수혜대상으로 선정하는 방법에 대해서는 탈빈곤을 저해할 가능성, 빈곤층 내부의 형평성 문제 등을 고려한 신중한 접근이 필요함.

□ 급여형태로는 최근 널리 활용되고 있는 바우처방식에 대한 논의가 많이 이루어져 왔음.

- 바우처는 수급자의 소비에 대한 사회적 통제와 수급자의 선택권을 조화시킬 수 있는 방안이라는 기대가 있지만, 현실에서 바우처를 통한 선택과 경쟁이 실현되지 않는다는 비판도 존재함.
- 개별 사업의 수혜대상과 급여 내용, 전달체계와 관련된 구체적인 조건 하에서 바우처를 활용한 통제가 효과적으로 이루어질 수 있는지, 공급자 간 경쟁이 촉

진되고 수급자의 선택권이 강화될 수 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요함.

□ 전달체계와 재원조달과 관련해서는, 기존의 구조를 활용하는 접근이 다수 관찰 됨.

○ 실행가능성의 측면에서 기존 전달체계 및 재원조달방식을 활용하는 접근은 효율적이지만, 기존 체계에 추가되는 부담에 대한 고려가 필요함.

○ 중장기적으로 현재의 전달체계 및 재원조달 구조에 대한 평가가 함께 이루어 질 필요가 있음.

2. 방법론적 시사점

□ 현재까지 수행된 사회복지 부문 예비타당성조사의 의사결정 구조와 정책적 분석의 틀에는 일관성이 있으나, 경제성 분석의 방법론에는 일률적인 체계가 존재하지 않는 특징이 있음.

○ 사회복지 부문 사업의 경우 사업 목적, 지원 대상, 사업 내용이 달라 사업 효과를 추정하는 모형도 달라짐.

○ 그럼에도 불구하고, 사회복지 부문 예비타당성조사 결과를 체계적으로 축적해 나간다면, 향후 분야별로 경제성 분석의 방법론의 체계를 세울 수 있을 것으로 보임.

○ 사회복지 부문의 예비타당성조사와 사후 성과평가는 사업효과를 추정한다는 점에서 비교할 수 있으므로 같이 축적할 필요가 있음.

- 사업의 사전평가와 사후평가는 상호보완적임.

□ 사회복지 부문 예비타당성조사의 경제성 분석을 위해서는 적합한 자료 확보가 선행되어야 하는데, 자료 수집하는 데에 시간이 많이 걸리는 경우가 있으므로 예비타당성 조사 대상 사업 선정요건으로 이를 고려할 필요가 있음.

○ 자료 수집이 이루어지지 않는 경우 해당 예비타당성조사의 경제성 분석이 부실하게 수행될 소지가 있음.

- 예비타당성 조사 대상 사업 선정 요건으로 해당 사업의 타당성에 대한 사전 연구보고서가 제출된다면 유용할 것으로 보임.
- 예비타당성조사는 사전평가로서 필연적으로 불확실성이 존재하므로 해당 사업의 예비타당성조사와 일정 기간 후 사후 성과평가를 병행함으로써 사업 관리의 효율성을 제고할 수 있음.
 - 사전평가 시의 가정과 실제 시행 시의 여건이 크게 달라질 수도 있고, 사전 추정 결과가 틀릴 수도 있음.
 - 사업 시행 일정 기간 후 사후 성과평가를 통해 사업의 지속 여부 결정하는 방안 고려할 수 있음.
 - 사업의 효과가 없는 사업의 경우에는 대안을 찾을 수 있음.
- 사회복지 부문 예비타당성조사에서 해당 사업과 비슷한 사업의 성과평가에 대한 국내의 선행 연구결과를 적극적으로 검토할 필요가 있음.
 - 관련 사업의 성과평가의 결과는 의사결정에 있어서 유용한 정보이므로, 최대한 활용할 가치가 있음.
 - 다만, 사업 지역, 대상, 내용 등의 측면에서의 차이점을 명확히 이해할 필요가 있음.
- 시범사업을 활용하여 본 사업의 시행 여부를 판단하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있음.
 - 사업 시행을 전제로 하지 않는 시범사업을 활용하면, 사업 효과를 정확하게 측정할 수 있음.
 - 그러나 시범사업은 상당한 금전적 및 시간적 비용을 초래하므로 비교적 사업 규모가 큰 사업에 한하여 적용할 필요가 있음.
 - 시범 사업 후 사업 폐지보다는 대안 마련하는 경우 정치적 부담을 줄일 수 있음.

□ 사회복지 부문 예비타당성조사에서는 사업의 인과적 효과를 추정하기 위한 방법론을 채택 필요

○ 우선 이론적으로 사업의 기대효과를 엄밀하게 검토할 필요 있음.

- 예를 들어, 취업활동 조건부 수당 지급과 단순 이전소득 지급은 다른 사업내용이므로 구분하여 논의할 필요

○ 실증분석에서는 수혜 대상에 대한 처치군(treatment group)과 대조군(comparison group)을 비교할 수 있는 자료를 확보할 필요가 있음.

○ 또한 적절한 통계 모형을 채택하여 해석해야 함.

□ 비용-효과 분석을 활용하기 위해서는 해당 사업과 동일한 정책 목표를 위한 여러 대안을 설정하여 효과성을 비교할 필요가 있음.

○ 해당 사업의 비용-효과 분석 결과는 절대적으로 평가하기 어려우므로 비교 대상 사업이 필요함.

- 선행 예비타당성조사에서는 대부분 해당 사업의 비용-효과 분석만을 수행하였는데, 이 부분은 개선의 여지가 있음.

□ 사회복지 부문 사업의 유형별 특성을 감안한 경제성 분석을 수행할 필요가 있음.

○ 사회 부문 중 저소득층, 고위험 산모 등 취약계층 지원의 성격을 가지는 사업의 경우 소득재분배를 통한 형평성과 외부성에 따른 효율성 제고 측면에서 효과를 분석함이 적절한 것으로 보임.

○ 취업 또는 연구 활동 등 특정활동을 지원하는 사업의 경우 정부 지원을 통해 효율성을 추구할 수 있는지 여부를 분석함이 적절한 것으로 보임.

○ 한편, 사회서비스원 설립 및 운영 사업과 같이 특정한 서비스의 전달체계를 구축하는 내용의 사업의 경우 전달체계의 효율성이 달성되는지 그리고 그로 인한 파급효과가 무엇인지를 논의할 필요가 있음.

3. 절차적 시사점

- 사회복지 부문 예비타당성조사는 2019년 5월 이래 완전히 개편되었다 해도 과언이 아님.
 - 아직은 과도기라 할 수 있으므로, 운영 방식과 절차상의 시행착오를 보완함으로써 사회복지사업의 효과성과 효율성을 높이고 이를 통해 국가 정책의 정당성과 책임성을 강화하는 방향으로 제도를 정착시켜 나가야 할 것임.
 - 이를 위해 절차적 쟁점과 관련하여 몇 가지 검토 사항을 제안하고자 함.
- 예비타당성조사의 흐름은 크게 예비타당성조사 보고서 작성의 흐름과 분과위원회 종합평가의 흐름으로 구분해 볼 수 있음.
 - 예비타당성조사 보고서와 관련해서 현재로서도 중립성과 평가 관련 전문성은 확보되었다고 판단됨.
 - 다만 각 사업별 분석을 위한 정책적 전문성을 보강함으로써 대안의 적절성과 포괄성을 강화하는 방안이 검토될 필요성이 있음.
 - 2019년 예비타당성조사 체계 개편으로 종합평가를 위한 분과위원회가 구성되고 개최됨으로써 전반적인 투명성, 객관성, 전문성이 제고된 것으로 평가됨.
 - 향후 사회복지 분야 예비타당성조사의 수요가 증가한다면 유능한 전문가 풀을 확대함으로써 분과위원회의 평가 기능을 내실화할 필요가 있음.
- 종합평가 이전의 분과 위원회 활동과 관련하여, 자료의 사전 검토를 위해 분과위원회 개최 이전에 설명회 혹은 자문회의 방식을 통해 사전 검토 기회를 부여하는 방안도 검토될 수 있음.
 - 예비타당성조사 대상 사업에 대한 사전 예산 배정과 시범사업 실시가 암묵적으로 평가 결과에 영향을 미칠 수 있다는 점도 재고되어야 부분임.
 - 또한, 시범사업이 사전에 시행된다면 중간 조사(평가) 등을 통해 그 결과가 예비타당성조사 보고서-특히 비용효과분석-에 활용될 수 있는 방안도 강구될 필

요가 있음.

□ 종합평가의 항목 간 중복, 누락 문제 또한 검토가 필요한 사안임.

○ 거시분석의 재정의 지속가능성 항목과 비용-효과성 분석의 비용추정의 적정성 항목 간 다소의 중복이 존재할 수 있으며, 사업설계의 적절성 내 추진방법의 적정성과 전달체계의 적절성 또한 분석 내용이 중복될 여지가 있음.

- 항목 조정을 통해 항목 간 분석 및 평가 내용을 좀 더 명확히 구분할 필요가 있음.

○ 다른 한편, ‘유사 사업과의 중복가능성 및 형평성’과 ‘급여 내용 및 수준의 적절성’은 추가 항목으로 고려될 필요성이 제기됨.

- 이 두 항목은 최근 사회복지사업의 확대와 관련하여 중요한 이슈로 대두되고 있으며, 향후 제도의 정당성과 책임성 관련해서도 추가될 필요가 있는 항목으로 판단됨.

□ 평가 점수의 경우, 현재와 같이 3개 영역-거시환경 분석, 사업설계의 적절성, 비용효과 분석-에 동일하게 100점을 부여하는 방식도 현실적으로는 큰 문제가 없을 것으로 보임.

○ 다만 규범적 차원에서 상대적 중요성이 큰 사업설계의 적절성에 좀 더 큰 가중치를 두는 방안도 검토될 필요가 있음.

○ 또한, 사업의 특성과 내용에 따라 상대적으로 더 큰 중요성이 부여될 수 있는 세부 항목에 대해 사전에 가점을 부여하는 방안도 추가적으로 검토될 여지가 있을 것임.

□ 마지막으로, 사회복지 부문 예비타당성조사는 SOC 사업 등과 달리 ‘all or nothing’ 방식 대신 ‘대안 추진을 전제로 한 사업 추진’을 추가로 두었다는 점에 주목할 필요가 있음.

○ 이는 사회복지사업은 대부분 계속사업으로 일단 시행된 이후 수혜자와 예산이 증가하는 방향성을 가질 확률이 높다는 점에서, 사업 설계를 좀 더 정교화함으

로써 효율성과 효과성을 높일 필요가 있음을 전제로 한 것임.

- 따라서, '대안 추진을 조건으로 사업 추진'으로 평가 결과가 도출된 경우, 사업 확정 후 대안 반영 여부를 검토하는 사후 분과위원회 개최, 정부 사후평가를 통한 검토, 일몰제도 도입을 통한 사업 재평가 등의 방안을 검토해 봄직함.
- 다만, 이러한 방안이 제도를 지나치게 구속함으로써 오히려 제도의 유연한 발전을 저해하는 것이 되어서는 안됨. 사업설계의 보완과 피드백을 통해 사업의 실질적 효과성과 효율성을 높일 수 있는 유연한 장치를 확보할 필요가 있음.

참고문헌 <<

- 강혜규·강신욱·박세경·정경희·권소일·김용득·유태균·주무현·최영준·함영진. (2015). 사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 강혜규·박수지·양난주·엄태영·이정은. (2012). 사회서비스 바우처사업의 정책 효과 분석 연구. 한국보건사회연구원.
- 구인회·손병돈·안상훈. 2010. 사회복지정책론. 나남.
- 구인회·양난주·이원진. 2009. 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지학, 61(2), 61-84.
- 구인회·임세희·문혜진. 2010. 국민기초생활보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향: 이중차이 방법을 이용한 추정. 한국사회학, 44(1), 123-148.
- 국가법령정보센터. 국가재정법 시행령, 대통령령 제20923호, 제21360호, 제23433호. <http://www.law.go.kr>에서 2019.12.20. 인출.
- 국가법령정보센터. 예비타당성조사 수행 총괄지침, 2018년도, 2019년도. <http://www.law.go.kr>에서 2019.12.20. 인출.
- 국가법령정보센터. 예비타당성조사 운용지침, 2009년도, 2012년도, 2014년도, 2018년도. <http://www.law.go.kr>에서 2019.12.20. 인출.
- 국가재정법 시행령(국가법령정보센터, law.go.kr)
- 국가재정법(국가법령정보센터, law.go.kr)
- 국회예산정책처. (2019). 2020년도 예산안 분석 종합.
- 기획재정부, 예비타당성조사 운용지침, 2019.
- 기획재정부. (2019.). 2019 예비타당성조사 제도 개편 주요 내용.
- 김태일. (2004). 국민기초생활보장제도의 소득·소비증대효과 분석. 정부학연구, 10(2), 33-58.
- 노화준. (2015). 정책평가론[제5판]. 법문사.
- 박운수 편. (2018). 사회정책 효과성 평가를 위한 정책실험 도입방안 연구. 한국개발연구원.
- 보건복지부 사회보장위원회 사무국. (2017. 12). 2018 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침.
- 송근원·김태성. (1995). 사회복지정책론. 나남출판.

- 양난주. (2011). 한국 사회서비스 공급특성 분석: 보조금과 바우처방식의 검토. 사회복지정책, 38(3), 191-219.
- 여유진, 남찬섭, 조한나. (2018). 한국형 복지모형 구축: 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구 (pp.215-225). 한국보건사회연구원.
- 예비타당성조사 운용지침(훈령 제2019-435호)
- 조선일. (2016). 성과관리 관리체계 효율성 분석: 재정사업 성과관리제도를 중심으로. 한국인사행정학회보. 15(3): 67-89.
- 진 성, 김동준, 김형석, 박보영. (2016). 예비타당성조사 제도의 이해. 한국개발연구원.
- 총사업비관리지침(국가법령정보센터, law.go.kr)
- 한국개발연구원, 고위험 임산부 지원사업 예비타당성조사, 2013.
- 한국개발연구원, 글로벌 EXCEL (WCU, BK21 후속)사업/글로벌 수준의 박사양성 프로젝트 예비타당성조사, 2012.
- 한국개발연구원, 기타 비투자 재정사업의 예비타당성조사 및 시범사업평가 표준지침 연구, 2009.
- 한국개발연구원, 기타 재정사업 예비타당성조사 표준지침 수정·보완 연구(제2판), 2013.
- 한국개발연구원, 복권기금 저소득층 장학사업 예비타당성조사, 2018.
- 한국개발연구원, 사회서비스원 설립 및 운영 사업 예비타당성조사, 2018.
- 한국개발연구원, 에너지 바우처 지원사업 예비타당성조사, 2013.
- 한국개발연구원, 재정사업 심층평가 지침, 2007.
- 한국개발연구원, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업 예비타당성조사, 2013.
- 한국개발연구원, 청년취업아카데미 예비타당성조사, 2011.
- 한국개발연구원, 청소년 한부모 자립지원사업 예비타당성조사, 2010.
- 한국개발연구원. (2009). 2009년도 기타 비투자 재정부문 사업 예비타당성조사 연구보고서: 기타 비투자 재정부문 사업의 예비타당성조사 및 시범사업평가 표준지침 연구.
- 한국개발연구원. (2010). 2010년도 예비타당성조사 보고서: 청소년 한부모 자립지원사업.
- 한국개발연구원. (2011). 2011년도 예비타당성조사 보고서: 청년취업아카데미.
- 한국개발연구원. (2012). 2012년도 예비타당성조사 보고서: 글로벌 EXCEL(WCU·BK21 후속)사업 및 글로벌 수준의 박사양성 프로젝트.
- 한국개발연구원. (2014a). 2014년도 예비타당성조사 보고서: 고위험 임산부 지원사업.
- 한국개발연구원. (2014b). 2014년도 예비타당성조사 보고서: 에너지 바우처 지원사업.
- 한국개발연구원. (2014c). 2014년도 예비타당성조사 보고서: 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업.

- 한국개발연구원. (2019). 2019년도 예비타당성조사 보고서: 복권기금 저소득층 장학사업.
- 한국조세재정연구원. (2019). 2019년도 예비타당성조사 보고서: 사회서비스원 설립 및 운영 사업.
- 總務省. (2015). Policy evaluation implementation guidelines. (https://www.soumu.go.jp/main_content/000556222.pdf, 2019. 10. 5 접속)
- 總務省. (2017). Basic Guidelines for Implementing Policy Evaluation (Revised) (https://www.soumu.go.jp/main_content/000556221.pdf, 2019. 10. 5 접속)
- Barr, N. (2012). Economics of the Welfare State, fifth edition. Oxford University Press.
- European Commission. (2009) Impact Assessment Guidelines. SEC(2009) 92.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2013). Dimensions of Social Welfare Policy, eighth edition. Pearson.
- Lázaro, Blanca. (2015). Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America. EUROsociAL, Studies n.15.
- Moffit, R. (1992). Incentive effects of the U.S. welfare system: A review. Journal of Economic Literature, 30(1), 1-61.
- OECD. (2017). Government at a Glance 2017. OECD Publishing, Paris (http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2014). Public Finance, tenth edition. McGraw-Hill Education.
- Spanache, Ioana. (2019) A practical guide on ex ante evaluation of research infrastructures. EU Interreg, Danube Transnational Programme.

부록 1. 예타 관련 법률 재개정 연혁

〈부표 1-1〉 국가재정법 제38조(예비타당성조사) 변화 연혁

법률	조문
제정 (2006.10.4.)	① 기획예산처장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획예산처장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. ③ 기획예산처장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. ④ 기획예산처장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.
타법 개정 (2008.2.29.)	① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 〈개정 2008.2.29〉 ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. 〈개정 2008.2.29〉 ③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 〈개정 2008.2.29〉 ④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. 〈개정 2008.2.29〉
일부 개정 (2010.5.17.)	① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 〈개정 2008.2.29, 2010.5.17〉
일부 개정 (2014.1.1.)	① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다. 〈개정 2008.2.29, 2010.5.17, 2014.1.1〉 <ol style="list-style-type: none"> 1. 건설공사가 포함된 사업 2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업 3. 「과학기술기초법」 제11조에 따른 국가연구개발사업 4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업 ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다. 〈신설 2014.1.1〉 <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업 2. 문화재 복원사업 3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업 4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업 5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업 6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업

	<p>7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업</p> <p>8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업</p> <p>9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업</p> <p>10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업</p> <p>나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업</p> <p>③ 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2014.1.1></p> <p>④ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2014.1.1></p> <p>⑤ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2014.1.1></p>
--	---

자료: 국가법령정보센터(law.go.kr)

〈부표 1-2〉 국가재정법 시행령 제13조(예비타당성조사) 변화 연혁

시행령	조문
제정 (2006.12.29.)	<p>①법 제38조제1항에서 "대통령령이 정하는 대규모사업"이라 함은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건설공사가 포함된 사업 2. 「정보화촉진기본법」 제11조에 따른 정보화 사업 3. 「과학기술기초법」 제9조제2항제5호에 따른 국가연구개발사업으로서 연구단지 조성, 연구개발센터 및 연구장비 구축 등 구체적 산출물이 있는 연구기반조성사업 <p>②제1항에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공청사의 신·증축 사업 2. 문화재 복원사업 3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업 4. 남북교류협력에 관계되는 사업 5. 그 밖에 재해복구 지원 등 사업추진이 시급하거나, 법령에 의해 설치가 의무화된 필수시설에 해당되는 경우 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업 <p>③중앙관서의 장이 법 제38조제2항에 따라 예비타당성조사를 신청하는 경우에는 사업의 명칭·개요·필요성 등을 명시한 예비타당성조사 요구서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>④기획예산처장관은 제3항의 요구에 따라 또는 직권으로 당해 사업의 관련 중·장기 투자계획과의 부합성 및 사업추진의 시급성 등을 검토하여 예비타당성조사의 실시여부를 결정하여야 한다.</p> <p>⑤기획예산처장관은 제4항에 따라 예비타당성조사를 실시하기로 결정한 경우에는 조사대상사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 그 타당성 여부를 판단하고, 그 결과를 공개하여야 한다.</p> <p>⑥기획예산처장관은 제5항에 따른 예비타당성조사를 관련 전문기관에 의뢰하여 실시할 수 있다.</p>

개정 (2008.2.29.)	<p>이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. <개정 2008.2.29></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건설공사가 포함된 사업 2. 「정보화촉진기본법」 제11조에 따른 정보화 사업 3. 과학기술기본법 제11조에 따른 국가연구개발사업 <p>②제1항에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공청사의 신·증축 사업 2. 문화재 복원사업 3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업 4. 남북교류협력에 관계되는 사업 5. 그 밖에 재해복구 지원 등 사업추진이 시급하거나, 법령에 의해 설치가 의무화된 필수시설에 해당하는 경우 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업 <p>③중앙관서의 장이 법 제38조제2항에 따라 예비타당성조사를 신청하는 경우에는 사업의 명칭·개요·필요성 등을 명시한 예비타당성조사 요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29></p> <p>④기획재정부장관은 제3항의 요구에 따라 또는 직권으로 당해 사업의 관련 중·장기 투자계획과의 부합성 및 사업추진의 시급성 등을 검토하여 예비타당성조사의 실시여부를 결정하여야 한다. <개정 2008.2.29></p> <p>⑤기획재정부장관은 제4항에 따라 예비타당성조사를 실시하기로 결정한 경우에는 조사대상사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 그 타당성 여부를 판단하고, 그 결과를 공개하여야 한다. <개정 2008.2.29></p> <p>⑥기획재정부장관은 제5항에 따른 예비타당성조사를 관련 전문기관에 의뢰하여 실시할 수 있다. <개정 2008.2.29></p>
일부 개정 (2008.7.23.)	<p>①법 제38조제1항에서 "대통령령이 정하는 대규모 사업"이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 다만, 제4호의 사업은 법 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업을 말한다. <개정 2008.2.29, 2008.7.23></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건설공사가 포함된 사업 2. 「정보화촉진기본법」 제11조에 따른 정보화 사업 3. 과학기술기본법 제11조에 따른 국가연구개발사업 4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업
일부 개정 (2009.3.25.)	<p>②제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다. <개정 2009.3.25></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업 2. 문화재 복원사업 3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업 4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업 5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업 6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업 7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업 8. 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업 9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업 10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업

개정 (2009.8.21.)	<p>이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 다만, 제4호의 사업은 법 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업을 말한다. <개정 2008.2.29, 2008.7.23, 2009.8.21></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건설공사가 포함된 사업 2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업 3. 과학기술기본법 제11조에 따른 국가연구개발사업 4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업
일부 개정 (2011.12.30.)	<p>②제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다. <개정 2009.3.25></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업 2. 문화재 복원사업 3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업 4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업 5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업 6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업 7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업 8. 삭제 <2011.12.30> 9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업 10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업
일구 개병 (2014.4.1.)	<ol style="list-style-type: none"> ① 삭제 <2014.4.1> ② 삭제 <2014.4.1> ③중앙관서의 장이 법 제38조제3항에 따라 예비타당성조사를 신청하는 경우에는 사업의 명칭·개요·필요성 등을 명시한 예비타당성조사 요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2014.4.1> ④기획재정부장관은 제3항의 요구에 따라 또는 직권으로 해당 사업 관련 중·장기 투자계획과의 부합성 및 사업추진의 시급성 등을 검토한 후 관계 전문가의 자문을 거쳐 예비타당성조사의 실시 여부를 결정하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2014.4.1> ⑤기획재정부장관은 제4항에 따라 예비타당성조사를 실시하기로 결정한 경우에는 조사대상사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 그 타당성 여부를 판단하고, 그 결과를 공개하여야 한다. <개정 2008.2.29> ⑥ 삭제 <2014.4.1>

자료: 국가법령정보센터(law.go.kr)

부록 2. 사회복지 부문 예비타당성조사의 주요 내용 및 결과

〈부표 2-1〉 청년취업아카데미

구분	내용
사업 목적	○ 기업과 사업주단체가 운영하는 기업맞춤형 직업교육 지원함으로써 청년실업의 수급 불 일치 문제 해결
사업 내용	○ 지원대상: 대학 재학생(졸업학년) 및 졸업생 ○ 지원요건: 공모를 통해 운영기관(기업, 사업주단체) 선정 ○ 지원률: 재학생 80%, 졸업생 100% ○ 사업규모: 총사업비 2,922억원(2012~2016년, 총 76,000명 지원 예정)
비용 항목	○ 강사비, 교육비, 실습비, 식대, 재해보험료, 홍보비, 회의비, 사업비, 취업관련비용
편익 항목	○ 대학생의 편익 - 인적자본 투자에 따른 대학생의 임금상승 효과 - 취업준비기간(실업기간)의 단축 효과 - 취업준비비용의 절감 효과 ○ 기업의 편익 - 신입사원 교육비용의 절감 효과 - 이직률 감소로 인한 비용절감 효과 - 인력난 해소로 인한 경제적 비용 절감 효과
편익 추정 방법	○ 대학생과 기업에 대한 설문조사 - 조사대상 집단은 총 4개 집단으로 구성 - (1) 시범사업 참여 학생 1,000여 명, (2) 시범사업에 참여하는 대학에 재학 중이나 본 인이 시범사업에는 참여하고 있지 않은 대학생 500여 명, (3) 시범사업에 참여하고 있지 않은 대학에 재학 중인 일반 대학생 1,000여 명, (4) 187개 참여 기업으로 구성되었음. - 당사자들이 생각하는(편익 관련) 수치를 직접적으로 질문하는 방식 채택
결과	B/C: 1.08 (직업교육효과 1년, 취업률 70%)
AHP	0.649

〈부표 2-2〉 글로벌 EXCEL (WCU, BK21 후속)사업

구분	내용
사업 목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인적 인프라 구축을 통하여 미래 국가발전을 주도할 우수 인재 양성과 세계적 수준의 연구중심 유망·선도대학 육성
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업내용 : 미래 국가발전을 선도해나갈 학문후속세대 및 세계적 수준의 연구중심대학 선도·유망 분야 집중 육성 ○ 사업규모 : 총 300개 사업단 선정, 사업단별 평균 연간 20억 내외 지원 ○ 총사업비: 4조 1,786억원(변경안) ○ 사업기간: 2013~2019년 ○ 사업유형(변경안) <ul style="list-style-type: none"> - I 유형(글로벌리더): 세계적 연구 경쟁력을 갖춘 프리미엄급 인재 육성 - II 유형(자율혁신): 세계적인 연구중심대학의 안정적인 육성 - III 유형(미래기반): 소규모 우수연구자 집단의 지원을 통한 고급 인력 양성
비용 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비를 사회적 비용으로 간주
편익 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고급 인력의 양성 ○ 연구 성과의 향상 ○ 해외 유학의 대체
편익 추정 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이미 시행된 BK21 사업의 효과를 학문분야별로 추정하여 본 사업의 효과를 예측함. ○ 사업효과에 (1) 석사 및 박사급 인력의 사회적 순가치, (2) 논문 한 편의 사회적 순가치, (3) 학생 1인의 해외 유학생 대체로 인한 편익을 추정하여 적용
결과	B/C: 0.91
AHP	0.666

〈부표 2-3〉 비용-편익 분석 사례 3: 글로벌 수준의 박사양성 프로젝트

구분	내용
사업 목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계수준의 우수 박사양성 체제를 구축하고, 학생선택을 통한 세계수준의 연구중심(대학원 중점) 대학을 육성하며, 국내 박사 고급일자리 진출을 촉진함.
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업내용: 세계수준의 국내박사 인력양성, 박사과정(석·박사 통합과정 포함) 입학예정자 ○ 사업규모: 매년 박사 과정생 500명을 신규로 선발하여 월 250만원(연 3,000만원)씩 지원 ○ 총사업비: 2,069억원(변경안) ○ 사업기간: 2013~2017년 - 2년 지원 후 성과를 평가하여 추가 3년까지 지원
비용 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비를 사회적 비용으로 간주
편익 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고급 인력의 양성 ○ 연구 성과의 향상 ○ 해외 유학의 대체
편익 추정 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업으로 인한 수혜자의 박사진학율 증가 효과와 해외 유학생 대체효과 추정 ○ 사업효과에 (1) 석사 및 박사급 인력의 사회적 순가치, (2) 논문 한 편의 사회적 순가치, (3) 학생 1인의 해외 유학생 대체로 인한 편익을 추정하여 적용
결과	B/C: (석박사 통합과정) 0.62, (박사과정) 0.70
AHP	0.629

〈부표 2-4〉 청소년 한부모 자립지원사업

구분	내용	
사업 목적	○ 청소년 한부모의 빈곤예방 및 조기자립 유도를 통한 자녀양육환경 조성	
사업 내용	<p>〈학교 교육지원〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업 기간: 2010년~ (지속사업) ○ 지원대상 및 지원요건: 25세 미만 청소년 한부모가족의 자녀 ○ 지원금액: 학업중퇴자 검정고시 학습바우처(년 154만원) 	<p>〈자립활동수당〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상 및 지원요건: 25세 미만 청소년 한부모가족의 자녀 ○ 지원금액 <ul style="list-style-type: none"> - 최저생계비 100% 이하: 자립활동촉진수당 (월 10만원) - 최저생계비 100% 초과: 아동양육비(월 15만원)
비용 항목	○ 직접 지원금	○ 직접 지원금
효과 항목	○ 학력이 (1) 노동시장 참여율(노동공급)과 (2) 임금에 미친 효과	○ 취업활동 조건부 수당이 (1) 노동시장 참여율(노동공급)과 (2) 임금에 미친 효과
효과 추정 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표본: 15~34세 여성 ○ 자료: 노동패널 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표본: 15~34세 여성 ○ 자료: 노동패널
결과	1만원 지원 시 (노동공급) +0.036%p (임금, 단기) 2만 9천원 (임금, 장기) 46만원	1만원 지원 시 (노동공급) +0.00675%p (임금, 단기) 1천 7백원 (임금, 장기) 3만 5천원
종합 평가	타당성 있음	타당성 있음

〈부표 2-5〉 에너지 바우처 지원사업

구분	내용
사업 목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최소한의 에너지 이용 보장을 통한 에너지 빈곤 해소
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 중위소득 50% 이하 저소득층 노인, 장애인, 아동을 포함한 저소득층 117만 가구 ○ 지원규모: 가구원수, 주택형태, 에너지원 접근성에 따라 동절기 월 최대 82,000원을 바우처로 지원 ○ 총사업비: 8,787억원(2015~2019) ○ 사업기간: 2015~
비용 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 바우처 지급액 - 기초생활보장제도와의 중복 및 수혜자 규모 추정 검토
효과 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인적 효과: 에너지소비지출 증가분 = 바우처 지급액-현재소비 (현재소비<바우처지급액) = 바우처지급액의 16.21% (현재소비)바우처지급액) ○ 사회적효과: 공적 의료비 절감액 - 에너지소비 증가에 따른 가구 의료비 감소분을 공적 의료비 절감액으로 환산 ○ 전체 효과=개인적 효과+사회적 효과
효과 추정 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료비 절감효과는 동절기 월평균 연료비 소비지출과 동절기 월평균 개인 의료비 지출과의 관계를 회귀분석한 후 에너지 소비지출의 증가분에 연료비 비중의 추정계수를 곱하여 사적의료비와 공적의료비 감소액을 계산 ○ 자료: 2012년도 가계동향조사
결과	효과/비용 비율 0.271 (1240.6억원 투입 시 335.9억원 효과)
AHP	0.539

〈부표 2-6〉 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업

구분	내용
사업 목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저소득층 대상 기저귀 및 조제분유 지원으로 양육비 부담 경감
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 12개월 미만 영아를 양육하는 가구 중 최저생계비 150% 미만의 소득을 가진 가구 <ul style="list-style-type: none"> - 조제분유는 모유수유 불가능한 자로 한정 ○ 지원금액: 기저귀 월 7.5만원, 조제분유 월 10만원(1년 동안 지원) ○ 사업기간: 2014~ ○ 총사업비: 연간 1,248억원
비용 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직접적인 지원금액
효과 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가계소득 증가 ○ 출산자녀수 증가
효과 추정 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자료: 본 예비타당성조사를 위한 설문조사 - 전국 15개 기혼여성 1000명 (유자녀 500명/무자녀 500명) ○ 소득이 추가출산자녀수에 미치는 영향 추정
결과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저소득층 그룹에 월 7.5만원의 기저귀 지원과 월 14만원의 조제분유(전체 지원자의 5%)를 지원하는 경우 가계소득이 약 5% 증가하고, 약 0.77명의 출산자녀수의 증가
AHP	0.512

〈부표 2-7〉 비용-효과 분석 사례 4: 고위험 임신부 지원사업

구분	내용
사업 목적	<ul style="list-style-type: none"> 고위험 임신의 적정 치료·관리를 통해 건강한 출산을 지원함으로써 출생영유아 및 산모의 건강 보장
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> 사업기간: 2014년 ~ 2018년/ 계속사업 총사업비: 3,045억원(2014~2018년) 소득기준: 전국가구 평균소득의 150%이하 임상기준 1) 조산(조기진통): 34주 미만에서의 조기진통 또는 조산위험으로 임신유지를 위한 진료를 받은 임신부 2) 분만시 과다출혈: 분만과정에서 과다출혈로 5팩 이상의 수혈을 받은 임신부 지원금액: 3백만원 한도내 의료실비 지원
비용 항목	<ul style="list-style-type: none"> 사업비
효과 항목	<ul style="list-style-type: none"> 사망감소의 건강증진 효과 사망의 건강증진 효과 소득재분배 효과
효과 추정 방법	<ul style="list-style-type: none"> 사망감소의 건강증진 효과: 의료이용과 사망감소의 관계 분석 사망의 건강증진 효과: 2002년의 고위험 임신부의 의료이용과 8년 뒤 2010년의 의료이용의 관계를 분석
결과	<ul style="list-style-type: none"> 사망감소의 건강증진 효과: 본 사업시행으로 인해 91.32명의 사망자수가 감소하고, 사망자수 감소편익은 162.72억원으로 산정됨. 사망의 건강증진 효과: 고위험 임신부의 의료이용 후 입내원일수는 21.7일에서 14.1일로 감소하였고 진료비는 1,213,669원에서 546,250원으로 감소한 것으로 나타나 의료이용이 고위험 산모의 건강증대에 기여한 것으로 해석함. 소득재분배 효과: 지원대상이 넓게 형성되어 있는바 그 효과는 미미할 것으로 판단됨.
AHP	0.617

〈부표 2-8〉 비용-효과 분석 사례 5: 복권기금 저소득층 장학사업

구분	내용
사업 목적	○ 저소득층 중·고·대학생의 교육 기회 확대
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 저소득층 중·고·대학생 5,000여명 -국민기초생활수급자·한부모가족지원대상자·법정 차상위계층 ○ 중기재정지출: 4,250억원 출연(복권기금, 2020~2024) -향후 10년간 5,000억원 출연 예정 ○ 사업기간: 2019년 시범사업 도입 후 지속 사업 ○ 지원내용: 장학금, 멘토링·진로 컨설팅 등 교육 프로그램 -장학금: 중학생 월 30만원, 고등학생 월 40만원, 대학생 월 50만원 -멘토링: 학교 상담교사 또는 교사, 지역사회 전문가 등에서 멘토를 지정, 1:1 멘토링 진행 추진 -진로컨설팅: 고2 장학생 대상 전문기관 진로컨설팅 실시
비용 항목	○ 본 사업의 사업비와 운영비
효과 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득격차와 교육격차의 세대간 이전 여부 -부모의 교육수준이 가구소득에 미친 영향 -부모의 교육수준 및 소득이 자녀 교육비지출에 미친 영향 -부모의 교육수준 및 소득이 자녀의 교육수준에 미친 영향 ○ 교육비 지출을 통한 학업성취도의 세대간 이전 여부 -부모의 소득이 자녀의 교육비 지출에 미친 영향 -부모의 교육비지출이 자녀의 학업성취도에 미친 영향
효과 추정 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득격차와 교육격차의 세대간 이전 여부 -패널통계분석 -자료: 한국노동패널자료(1차~10차) ○ 교육비 지출을 통한 학업성취도의 세대간 이전 여부 -패널통계분석 -자료: 한국아동·청소년패널조사(2011년~2016년)
결과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부모의 소득수준과 교육수준이 자녀세대에 대한 교육비지출에 영향을 미치고, 또한 교육비지출은 자녀세대의 교육연수에 대해 양의 영향을 미치며, 높은 교육연수는 소득에 양의 영향을 미침. - 이러한 효과는 중위 이하의 소득 그룹에서 더 크게 나타남. ○ 가구에서의 사교육비 지출이 학생의 학업성취도(성적)를 높이는데 유의한 양의 영향을 미침. - 저소득층과 고소득층에 대한 차이는 뚜렷하지 않음.
종합 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제사회 환경분석 80.0점, 사업설계의 적정성 74.8점, 비용-효과성 76.1점 ○ 종합평가: 조건부 추진

〈부표 2-9〉 사회서비스원 설립 및 운영 사업

구분	내용
사업 목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회서비스의 공공성과 책임성을 확보하고 양질의 일자리 확충을 통해 사회서비스 품질 향상을 제고
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 내 선도적 역할을 수행할 공공부문으로서 사회서비스원 설립 ○ 사회서비스원 주요 업무 <ul style="list-style-type: none"> - 국·공립 시설을 위탁 받아 직접 사회서비스 제공 - '종합재가센터'를 설립하여 재가서비스 통합·연계 제공 - 민간기관 사회서비스 품질관리 지원 ○ 사업규모 : 중앙지원단(1개), 시·도 단위 서비스원('22년까지 17개) 설립 ○ 총사업비(기간): 1,299억원(2019~2023)
비용 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인건비, 시설비, 운영비, 사업비 - 중앙 사회서비스지원단 설립·운영 - 지방 사회서비스원 설립·운영 지원
효과 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간 위탁보다 직영 시 장점 <ul style="list-style-type: none"> - 직영시설 종사자의 직업 안정성 제고를 통해 서비스 품질을 개선 - 규모의 경제를 실현하여 운영상의 효율성을 제고(관리비용 절감, 종사자들의 전문성 제고 등) ○ 분절된 재가 서비스 연계 효과 <ul style="list-style-type: none"> - 장기요양, 노인돌봄, 장애인활동지원 등 서비스 통합·연계 ○ 민간 시설의 행정 서비스 수요 충족 - 재무 회계 노무 등 상담자문, 대체인력 시설 안전점검 지원
효과 추정 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보육시설의 서비스 질 결정 요인 통계분석 <ul style="list-style-type: none"> - 자료: 보건복지부 보육시설의 평가 인증 결과 자료, 2015년 보육실태조사 원자료 ○ 장기요양 시설 및 재가 서비스 질 결정 요인 통계분석 <ul style="list-style-type: none"> - 국민건강보험공단, 장기요양기관 경영패널조사와 시설 및 재가서비스 평가 연결 자료
결과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직영 시설의 서비스 품질이 높을 수 있음(보육), 서비스 제공규모 확대 시 서비스 품질 제고 효과 기대
종합 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제사회 환경분석 83.3점, 사업설계의 적정성 85.8점, 비용-효과성 81.1점 ○ 종합평가: 조건부 추진

〈부표 2-10〉 발달장애인 주간활동방과후돌봄 서비스 사업

구분	내용											
사업 목적	<ul style="list-style-type: none">○ (주간) 발달장애인의 자립 생활을 지원하고 사회참여를 증진시켜 삶의 질 향상○ (방과후) 방과후 돌봄 사각지대 해소, 부모의 원활한 사회·경제적 활동 지원											
사업 내용	<ul style="list-style-type: none">○ 사업내용<ul style="list-style-type: none">- 최종연도 목표 성인 1만 7천명 대상 주간활동서비스와 청소년 2만 2천명 대상 방과후 돌봄서비스를 제공											
	구분	주간활동서비스(최종증 성인)	방과후 돌봄서비스(청소년)	대상	만 18세~65세 미만인 최종증 발달장애인	중·고등학교에 재학중인 발달장애학생	내용	학습, 체육활동 등 의미있는 주간시간을 보낼 수 있도록, 월 88시간(기본형)의 활동지원 서비스 제공	방과 후 활동(취미·여가, 직업탐구, 자립준비 등)에 대하여 월 44시간의 돌봄서비스를 제공	운영	중앙발달장애인지원센터 및 17개 시·도 지역발달장애인지원센터	
	구분	주간활동서비스(최종증 성인)	방과후 돌봄서비스(청소년)									
	대상	만 18세~65세 미만인 최종증 발달장애인	중·고등학교에 재학중인 발달장애학생									
	내용	학습, 체육활동 등 의미있는 주간시간을 보낼 수 있도록, 월 88시간(기본형)의 활동지원 서비스 제공	방과 후 활동(취미·여가, 직업탐구, 자립준비 등)에 대하여 월 44시간의 돌봄서비스를 제공									
운영	중앙발달장애인지원센터 및 17개 시·도 지역발달장애인지원센터											
○ 총사업비(기간): 1조 7,753억원(성인 서비스 사업비 1조 2,117억원, 청소년 서비스 사업비 5,636억원)(2019~2023)												
비용 항목	<ul style="list-style-type: none">○ 대상 인원×시간당 단가 (국비+지방비 매칭 포함, 서울 50%, 지방 70%)											
효과 항목	<ul style="list-style-type: none">○ 주간활동 및 방과후활동 참여로 의미 있는 낮 활동, 방과후 시간을 보내며 지역 사회 참여, 자립생활 지원 통한 삶의 질 향상○ 돌봄 시간 경감을 통한 돌봄 부담 완화 및 경제·사회적 참여 기회 제공○ 발달장애인 삶의 질 향상으로 의료비용 감소, 부모들의 경제·사회활동 및 서비스 일자리 창출로 세수확대, 고용률 증대 등 경제활동 편익 발생											
효과 추정 방법	<ul style="list-style-type: none">○ 보호자의 돌봄 시간 감소로 인한 경제적 효과 분석<ul style="list-style-type: none">- 돌봄서비스 비용 추계- 돌봄부담 감소규모 시뮬레이션 분석○ 기타 효과는 주로 기존 문헌 분석											
결과	<ul style="list-style-type: none">○ 발달장애인의 자기결정 경험, 신체활동 증가, 스트레스 감소, 사회성 증가 및 도전적 행동 완화로 당사자 삶의 질 향상 효과 기대○ 보호자의 돌봄 시간 감소로 스트레스 감소 및 경제활동 참여로 인한 경제적 효과 기대○ 부양가족의 노동시장 참여, 일자리 창출 등으로 GDP상승 및 고용률 증대, 서비스 이용에 따른 의료비용 감소, 가계소득 증대 등 효과 기대											
종합 평가	<ul style="list-style-type: none">○ 경제사회 환경분석 85.3점, 사업설계의 적정성 84.3점, 비용-효과성 83.1점○ 종합평가: 조건부 추진											

부록 3. JCSEE의 프로그램 평가 기준¹²⁾

□ 미국과 캐나다의 공동 교육평가 위원회(Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, JCSEE)에서 2010년 출판된 프로그램 평가 기준(Program Evaluation Standards) 제3판¹³⁾에 의하면, 평가는 다음과 같은 다섯 가지 기준을 충족시켜야 함: 활용성 기준(Utility Standards), 타당성 기준(Feasibility Standards), 적합성 기준(Propriety Standards), 엄밀성 기준(Accuracy Standards), 평가 책임성 기준(Evaluation Accountability Standards)

1. 활용성 기준

□ 활용성 기준은 프로그램 이해당사자들이 자신의 요구를 충족시킬 만한 더 나은 평가 프로세스와 산출물을 찾고자 함.

- U1 **평가자 신뢰도** 평가는 평가 맥락에서 신뢰성을 확립하고 유지하는 자격을 갖춘 사람이 수행해야 한다.
- U2 **이해관계자에 대한 관심** 평가는 프로그램에 투자하고 그 평가에 영향을 받는 전체 범주의 개인과 집단에 관심을 기울여야 한다.
- U3 **목적에 대한 협의** 이해관계자의 요구에 기초하여 평가목적을 확인하고 지속적으로 협의해야 한다.
- U4 **명시적 가치** 평가는 목적, 프로세스 및 판단을 뒷받침하는 개별적 및 문화적 가치를 명확히 하고 명시해야 한다.
- U5 **관련 정보** 평가 정보는 이해관계자의 확인된, 긴급한 욕구를 충족시켜야 한다.
- U6 **의미 있는 프로세스와 산출물** 평가는 참여자가 자신의 이해와 행동을 재발견, 재해석 또는 수정하도록 권장하는 방식으로 활동, 설명 및 판단을 구성해야 한다.
- U7 **적시에 적절한 의사소통 및 보고** 평가는 다수 청중의 지속적인 정보 욕구에 따라야 한다.
- U8 **결과 및 영향에 대한 관심** 평가는 의도하지 않은 부정적인 결과와 오용으로부터 보호하면서 책임감 있고 적응적인 사용을 촉진해야 한다.

12) 이하 내용들은 jcsee.org(2019.10.28. 접속)의 내용을 정리한 것이다.

13) 이 기준은 미국, 캐나다 등의 나라에서 공식적인 평가 기준으로 활용된다.

2. 타당성기준

□ 타당성 기준은 평가 효과성과 효율성을 높이기 위한 것.

- F1 프로젝트 관리** 평가는 효과적인 프로젝트 관리 전략을 사용해야 한다.
- F2 실용적 절차** 평가 절차는 프로그램의 작동 방식에 따라 실용적이고 대응적이어야 한다.
- F3 상황별 생존성** 평가는 개인들과 집단들의 문화적, 정치적 이해와 욕구를 인지하고, 모니터링하며, 균형을 유지해야 한다
- F4 자원 사용** 평가는 자원을 효과적이고 효율적으로 사용해야 한다.

3. 적합성 기준

□ 적합성 기준은 적절하고 공정하며 합법적이며 정당한 평가를 뒷받침하는 것.

- P1 반응적이고 포용적인 오리엔테이션** 평가는 이해관계자와 그 지역사회에 반응적이어야 한다.
- P2 공식 계약** 평가 계약은 의무를 명시하고 고객 및 기타 이해관계자의 요구, 기대 및 문화적 상황을 고려하기 위해 협의해야 한다.
- P3 인권 및 존중** 평가는 인권과 법적 권리를 보호하고 참여자와 기타 이해관계자의 존엄성을 유지하도록 설계되고 수행되어야 한다.
- P4 명확성과 공정성** 평가는 이해관계자의 필요와 목적을 다루는데 있어서 이해가능하고 공정해야 한다.
- P5 투명성 및 공시** 평가는 법적 의무와 적절성을 위반하는 경우가 아니라면, 모든 이해관계자에게 결과, 한계 및 결론에 대한 완전한 설명을 제공해야 한다.
- P6 이해관계 충돌** 평가는 평가를 손상시킬 수 있는 실제 또는 인지된 이해 상충을 공개적이고 정직하게 식별하고 다루어야 한다.
- P7 재정 책임** 평가는 지출된 모든 자원을 고려해야 하며 건전한 재정 절차와 절차를 준수해야 한다.

4. 엄밀성 기준

□ 엄밀성 기준은 평가 대표성, 명제 및 결과, 특히 품질에 대한 해석과 판단을 지원하는 결과의 신뢰성과 진실성을 높이기 위한 것.

되어야 한다.

A2 유효한 정보 평가 정보는 의도한 목적에 부합해야 하며 유효한 해석을 지원해야 한다.

A3 신뢰할 수 있는 정보 평가 절차는 의도한 용도에 대해 충분히 신뢰할 수 있고 일관된 정보를 산출해야 한다.

A4 명시적 프로그램 및 상황 설명 평가는 평가 목적에 적합한 세부 사항과 범위를 프로그램과 그 맥락에 기록해야 한다.

A5 정보관리 평가에는 체계적인 정보수집, 검토, 검증, 저장방법을 채용하여야 한다.

A6 적절한 설계와 분석 평가는 평가 목적에 적합한 기술적으로 적절한 설계와 분석을 채택해야 한다.

A7 명시적 평가 추론 정보와 분석에서 결과, 해석, 결론 및 판단에 이르기까지 평가 추론은 명확하고 완전하게 문서화되어야 한다.

A8 커뮤니케이션 및 리포팅 평가 커뮤니케이션은 오해, 편견, 왜곡 및 오류를 방지하도록 적절한 범주와 경계선을 가져야 한다.

5. 평가 책임성 기준

- 평가 책임 표준은 평가 프로세스 및 제품에 대한 개선과 책임에 초점을 맞춘 평가 문서화와 측정 관점에 대한 적절한 문서화를 권장하는 것.

E1 평가 문서 평가는 협상 목적과 구현된 설계, 절차, 데이터 및 결과를 완전히 문서화해야 한다.

E2 내부 메타평가 평가자는 이 표준과 기타 적용 가능한 표준을 사용하여 평가 설계, 채택된 절차, 수집된 정보 및 결과의 책임성을 검토해야 한다.

E3 외부 메타평가 프로그램 평가 스폰서, 고객, 평가자 및 기타 이해관계자는 이러한 표준과 기타 적용 가능한 표준을 사용하여 외부 측정의 수행을 권장해야 한다.