

연구보고서 2022-52

사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

강지원
정홍원·강예은·강창희



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	강지원	한국보건사회연구원 부연구위원
원내연구진	정홍원	한국보건사회연구원 연구위원
	강예은	한국보건사회연구원 연구위원
원외연구진	강창희	중앙대학교 경제학과 교수

연구보고서 2022-52

사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

발행일	2022년 12월
발행인	이태수
발행처	한국보건사회연구원
주소	[30147] 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화	대표전화: 044)287-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처	(주)삼일기획

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-916-4 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2022.52>

발|간|사

OECD 회원국으로 가입한 이래 지난 30년 동안 한국의 사회복지지출은 상당히 가파르게 증가했다. 이는 주로 공적연금과 건강보험의 확대에 따른 것이지만, 유아교육 및 보육서비스나 적극적인노동시장정책 역시 다른 국가와 비교해도 손색이 없다. 이제 한국은 아동수당의 도입과 상병수당 시범사업으로 형식적인 의미에서 복지국가 체제를 완비하였다.

그러나 여전히 제도의 사각지대가 존재하며 급여는 충분하지 않아서 많은 한계를 가지고 있다. 개인과 가족의 욕구는 다양한데 제도는 정형화 되어 있고, 하나의 욕구를 충족하기 위해서는 다양한 제도를 알아보고 본인과 가족의 여건을 고려해서 적절한 지원을 신청해야 한다.

제도가 많아질수록 전달체계는 많아지고, 본인에게 맞는 제도를 찾아서 신청하는 일련의 과정은 일반 국민에게도 어렵지만, 고령자와 미성년 아동, 장애인 등 취약계층으로써는 매우 힘든 일이다. 왜 우리는 사회보장 제도에 대한 많은 재정 투입에도 불구하고 국민의 신뢰를 받지 못하며, 사회보장제도의 확대에 따른 추가 조세의 부담에도 인색한 것인가?

본 연구는 그 원인의 하나로 사회복지 분야 예산의 복잡성에 주목한다. 사회복지 분야 예산은 10개 부처에서 875개의 세부 사업으로 구성되는데, 세부 사업이 여러 개의 내역 사업을 포함하는 것을 고려할 때 상당히 많은 사업이 12개 부문에 편재해 있다. 사회복지 분야 사업은 현금 급여와 현물 급여로 구성된다.

일반적으로 현금 급여는 비교적 단일한 기준(예, 소득과 자산)에 근거하여 대상자를 선정하며(예, 중위소득 120%), 가족의 여건 등을 고려하여 급여액을 산정한다(욕구, 연령, 가구원 수 등). 여러 제도의 조건을 충족하는 경우 중복해서 받을 수 있지만, 보충성의 원리가 적용된다.

반면에 현물 급여(서비스 포함)는 제도별로 대상 선정기준이 다르고, 급여는 정형화되어 있다. 물론 기능 상태나 욕구 등에 따라 급여 수준이 차등으로 제공되기도 하지만, 개인과 가족 단위의 욕구가 반영되는 방식이 아니라 정형화되어 있는 여러 서비스 급여의 총합으로 운영된다고 볼 수 있다. 일반적으로 서비스의 중복 수혜는 불가능하며, 시간대가 다르거나 서로 다른 욕구에 대응하는 경우 예외적으로 허용하고 있다. 특히 사회 서비스의 경우 사업별로 전달체계도 상이하여 욕구에 대응하는 서비스를 제공하는 기관에 신청해야 한다.

본 연구는 사회복지 분야 예산의 복잡성을 초래하는 원인을 탐구하기 위해 예산 과정에 주목하였다. 예산 과정은 예산 편성과 예산 심사, 예산 집행(성과관리 및 성과평가)으로 구성된다. 각 단계를 살펴봄으로써 사회복지 분야 예산이 왜 복잡한지를 확인할 수 있다. 예산 과정의 각 단계에서 실증적이고 구체적인 근거를 제시하기 위해 본 연구는 5개의 심층 대상 사업군을 선정하고 사례를 제시하였다.

예산 편성과 심사, 집행의 전 과정을 함께 검토하고 토론하며 개선방안을 모색했던 외부 전문가 15분께 특별히 감사의 말씀을 전한다. 이 연구는 기획과 선정, 연구의 수행과 발간까지 원내·외의 많은 분께 도움을 받았다. 참여해주신 모든 분에게 감사를 전한다.

이 연구가 사회복지 예산의 효과성과 효율성을 제고하는 데 일조하기를 기대해본다.

2022년 12월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



Abstrat	1
요약	5
제1장 서론	11
제1절 연구의 배경 및 목적	13
제2절 연구의 내용 및 방법	18
제3절 사회복지 예산의 현황과 추이	33
제2장 사회복지 분야 예산 편성	47
제1절 예산 편성 개요	49
제2절 중장기 국가재정운용계획	54
제3절 단기 예산 편성	63
제4절 사례 분석	86
제5절 소결: 사회복지 분야 예산 편성의 한계와 문제	115
제3장 사회복지 분야 예산 심사	129
제1절 예산 심사 개요	131
제2절 예산 심사 내용 분석	139
제3절 소결: 사회복지 분야 예산 심사의 한계와 문제	168

제4장 사회복지 분야 성과관리와 성과평가	177
제1절 개요	179
제2절 부처 단위 성과관리와 자율 평가	195
제3절 기획재정부 주관 성과평가	212
제4절 소결: 성과관리 및 성과평가의 한계와 문제	234
제5장 결론 및 개선방안	243
제1절 전문가를 통해 본 사회복지 분야 예산 과정의 한계	245
제2절 사회복지 분야 예산 심사·평가의 한계	257
제3절 사회복지 분야 예산 심사·평가 개선 방안	269
참고문헌	287
부록	
[부록 1] 공통 조사표	295
[부록 2] 분야 조사표	299
[부록 3] 2022년 기준 국회 상임위원회 현황	303
[부록 4] 노인일자리 성과분석 검증	304

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 자료 수집 현황	26
〈표 1-2〉 포럼 참여자	30
〈표 1-3〉 포럼 운영 개최현황	31
〈표 1-4〉 총예산과 일자리 예산 추이	40
〈표 1-5〉 재정지원 일자리 사업의 유형별 예산 규모(2020년 기준)	41
〈표 1-6〉 재정지원 일자리 사업의 유형별 참여자 분포(2020년 기준)	42
〈표 2-1〉 예산 편성 과정	53
〈표 2-2〉 국가재정운용계획 수립 절차	57
〈표 2-3〉 「정부조직법」에 명시된 부처 소관 업무	59
〈표 2-4〉 사회복지 분야 법정계획 현황	62
〈표 2-5〉 기타 재정 부문에 적용할 정책적 분석 기본 틀	69
〈표 2-6〉 신규보조사업 적격성조사 평가 항목	71
〈표 2-7〉 신규 보조금 사업 적격성 조사 평가 현황: 부처별	74
〈표 2-8〉 보조사업 적격성 심사 현황	75
〈표 2-9〉 사회보장제도 신설·변경 협의 검토 항목	78
〈표 2-10〉 사회보장제도 신설·변경 협의 절차	81
〈표 2-11〉 사회보장제도 신설·변경 협의 접수 현황	82
〈표 2-12〉 사회보장제도 신설·변경 협의 처리 현황	83
〈표 2-13〉 신설·변경 협의요청 안건의 대상자별 구분 현황	84
〈표 2-14〉 신설·변경 협의요청 안건의 목적별 구분 현황	85
〈표 2-15〉 제1차 사회보장기본계획 추진과제	89
〈표 2-16〉 제1차 사회보장기본계획 연차별 자원 투자 규모	90
〈표 2-17〉 사회복지 분야 부문별 예산(안): 2014년	93
〈표 2-18〉 2014년 신규 도입된 사회복지 분야 사업	94
〈표 2-19〉 2014년 기준 노인·청소년 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개	96
〈표 2-20〉 2014년 기준 보육·여성 및 가족 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개	97
〈표 2-21〉 2014년 기준 취약계층지원 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개	98

〈표 2-22〉 제2차 사회보장기본계획 핵심 추진과제	102
〈표 2-23〉 제2차 사회보장기본계획 연차별 자원 투자 규모	102
〈표 2-24〉 사회복지 분야 부문별 예산(안): 2018년	105
〈표 2-25〉 2018년 신규 도입된 사회복지 분야 사업	106
〈표 2-26〉 2018년 기준 사회복지일반 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개	108
〈표 2-27〉 2018년 기준 노동 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개	109
〈표 2-28〉 사회복지 분야 부문별 예산(안): 2023년	114
〈표 3-1〉 예산 심사과정	132
〈표 3-2〉 사회복지 분야 사업의 소관 부처와 소관 상임위원회	133
〈표 3-3〉 2023년 예산(안) 심사과정	137
〈표 3-4〉 교육위원회 검토 및 심사 의견: 유아교육	140
〈표 3-5〉 2018년 유치원 및 어린이집의 누리과정 재정지원(1인당 지원액) 현황	142
〈표 3-6〉 누리과정 관련 유치원 및 어린이집 교사 처우개선비 현황	142
〈표 3-7〉 2018년도 예산안의 누리과정 예산 관련 부대의견	142
〈표 3-8〉 보건복지위원회 검토 및 심사 의견: 보육	144
〈표 3-9〉 교육위원회 검토 및 심사 의견: 방과후돌봄	151
〈표 3-10〉 보건복지위원회 검토 및 심사 의견: 방과후돌봄	153
〈표 3-11〉 여성가족위원회 검토 및 심사 의견: 청소년방과후활동 지원	155
〈표 3-12〉 노인맞춤돌봄서비스 개편 전후 비교	159
〈표 3-13〉 보건복지위원회 검토 및 심사 의견: 노인요양·돌봄서비스	160
〈표 3-14〉 환경노동위원회 검토 및 심사 의견: 생애주기 취업지원	163
〈표 3-15〉 직접일자리 사업 예시	165
〈표 3-16〉 노인일자리 유사증복성 예시	167
〈표 4-1〉 2018년 재정사업 자율 평가 주요 변경 사항	186
〈표 4-2〉 평가대상 제외기준	186
〈표 4-3〉 단계별 평가 질문과 평가유형	189
〈표 4-4〉 핵심사업 평가대상 사업	190



〈표 4-5〉 사회보장사업 평가 지표 예시	193
〈표 4-6〉 보건복지부 주요 사업의 성과지표 달성도와 예산 반영	196
〈표 4-7〉 여성가족부 주요 사업의 성과지표 달성도와 예산 반영	198
〈표 4-8〉 고용노동부 주요 사업의 성과지표 달성도와 예산 반영	200
〈표 4-9〉 교육부 주요 사업의 성과지표 달성도와 예산 반영	201
〈표 4-10〉 보건복지부 재정사업 자율평가지표	203
〈표 4-11〉 보건복지부 주요 사업의 재정사업 자율평가 결과	204
〈표 4-12〉 여성가족부 재정사업 자율평가 지표(2020년 기준)	206
〈표 4-13〉 고용노동부 재정사업 자율평가 지표(2020년 기준)	207
〈표 4-14〉 고용노동부 주요 사업의 재정사업 자율평가 결과	209
〈표 4-15〉 교육부 재정사업 자율평가 지표(2020년 기준)	210
〈표 4-16〉 국고보조금과 지방교부세 비교	213
〈표 4-17〉 보조사업 연장평가의 평가항목과 배점(2020년 기준)	213
〈표 4-18〉 '방과후돌봄' 사업군의 보조사업 연장평가 결과 비교	216
〈표 4-19〉 '노인요양돌봄' 사업군의 보조사업 연장평가 결과 비교	218
〈표 4-20〉 '생애주기 취업지원' 사업군의 보조사업 연장평가 결과 비교	220
〈표 4-21〉 '직접일자리' 사업군의 보조사업 연장평가 결과 비교	222
〈표 4-22〉 아동돌봄사업군 평가 대상 예산 현황	224
〈표 4-23〉 노인의료지원사업군 평가대상 예산 현황	228
〈표 4-24〉 노인의료지원사업군 개선방안(요약)	230
〈표 4-25〉 직접일자리사업군 평가대상 예산 현황	231
〈표 4-26〉 재정사업 평가항목 비교 예시	237
〈표 4-27〉 사회보장 분야 신설변경협의 항목 예시	238
〈표 4-28〉 이중차분법의 논리	241
〈표 5-1〉 예산 과정의 기능별 중요도	245
〈표 5-2〉 예산 편성 각 과정의 기능별 중요도	247
〈표 5-3〉 예산 심사 각 과정의 기능별 중요도	247

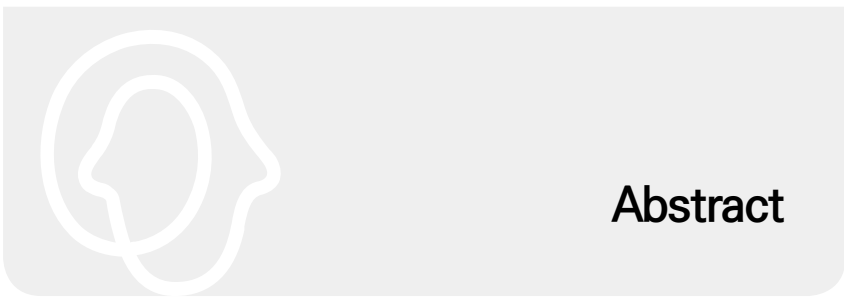
〈표 5-4〉 예산 집행 각 과정의 기능별 중요도	248
〈표 5-5〉 예산 과정별 위원회별의 영향력	250
〈표 5-6〉 법률에 근거한 위원회별 기능의 중요도	254
〈표 5-7〉 예산 과정에 대한 사전-사후 인식 변화	256
〈표 5-8〉 사회복지 분야 예산 과정의 문제점 및 개선 방향(요약)	258
〈표 5-9〉 재정사업 성과관리 개정	269
〈표 5-10〉 노후소득보장사업 포괄사업군(안)	276
〈표 5-11〉 아동돌봄 포괄사업군(안)	277
〈부표 1〉 국가재정운용계획 기본방향 및 분야별 자원배분 방향	301
〈부표 2〉 사회복지 분야 관련 국정과제 요약	302
〈부표 3〉 이중차분법의 논리	305
〈부표 4〉 김문정 외(2021)의 [표 4-21](93쪽) 요약	312
〈부표 5〉 2017년 및 2020년 '노인실태조사' 결과: 기초연금 수급 여부별 공익형 노인일자리 사업 참여자 비중(%)	316

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 예산 과정	17
[그림 1-2] 심층 분석 대상 사업의 선정	21
[그림 1-3] 정부 재정	33
[그림 1-4] 정부 총지출 추이: 2010~2022	34
[그림 1-5] 사회보험성 기금 추이: 2010~2022	35
[그림 1-6] 16대 분야 세출 예산 추이: 2018~2022	36
[그림 1-7] 사회복지 분야 세출 예산 추이: 2007~2022	37
[그림 1-8] 사회복지 분야 세출예산세출 예산 부문별 비중: 2007~2022	38
[그림 1-9] 사회복지 분야 세출예산세출 예산 부처별 현황과 추이: 2007~2022	39
[그림 1-10] 주요 국가들의 공공사회복지지출: 2019년 혹은 최근 년도	43
[그림 1-11] 주요 국가들의 노년부양비와 노령 및 보건 지출: 2019년 혹은 최근년도 ..	44
[그림 1-12] 주요 국가들의 출산율과 유아교육 및 보육서비스, 초등교육 지출	45
[그림 1-13] 주요 국가들의 근로무능력 지출과 고용 관련 지출: 2019년 혹은 최근년도 ..	46
[그림 2-1] 예비타당성 조사 평가 항목	68
[그림 2-2] 보조사업 적격성 심사 흐름도	73
[그림 2-3] 2014년도 예산안 편성 방향	91
[그림 2-4] 사회보장기본계획과 타 법정계획 및 정부 대책과의 관계	103
[그림 2-5] 2018년도 예산안 편성방향	104
[그림 2-6] 2023년 예산안 편성 지침: 4대 중점투자과 4대 재정 혁신	113
[그림 3-1] 국회의 예산안 심의 흐름도	136
[그림 4-1] 성과관리 개요	182
[그림 4-2] 성과계획서 작성 원칙	183
[그림 4-3] 재정사업 자율평가 추진 절차	184
[그림 4-4] 재정사업 심층평가 추진 절차	188
[그림 5-1] 노인장기요양보험을 둘러싼 관련 정책들	283
[부록 그림 1] 평행 추세의 가정	306



Abstract

A Study of the Budget Practice and Procedures review in the field of Social Welfare

Project Head: Kang Ji-won

Over the past two decades, the social welfare budget in Korea has increased significantly, yet unmet needs still exist and public sentiment remains low. Additionally, demographic changes such as a low fertility rate and an aging population predict a rise in mandatory spending. This study aims to improve the effectiveness and efficiency of the social welfare budget by analyzing the budget procedures, including budget formulation, budget approval, and budget execution, and propose solutions to identified issues and limitations.

The research results indicate that national tasks have a significant impact on both mid-to-long-term fiscal strategies and short-term budgeting. However, to ensure consistency, the direction of fiscal strategy for the first and second social safety nets (social insurance and public assistance) needs to be coherent, and reforms should be carried out continuously, regardless of regime change.

The government's budget compilation is overseen and coordinated by the Ministry of Strategy and Finance based on proposals submitted by each ministry. While the social welfare

2 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

sector budget is being carried out by ten ministries, each ministry cannot see the entire social welfare sector budget, which causes multi-ministerial projects with high possibility of similarity or overlap to continuously expand.

The National Assembly relies on the opinions of the National Assembly Budget Office and the expert members of the National Assembly Standing Committee for the government budget submitted by the executive branch. However, these contents are made by department and business, so the review function for the overall social welfare budget is limited.

In terms of performance management, each department autonomously manages performance in program units. However, social security funds, mandatory expenditures, personnel expenses, and local education financial grants are excluded from performance management. This leads to the expansion of general financial projects that compensate for unmet needs in social insurance or education projects, and there are limitations in terms of efficient use of finances.

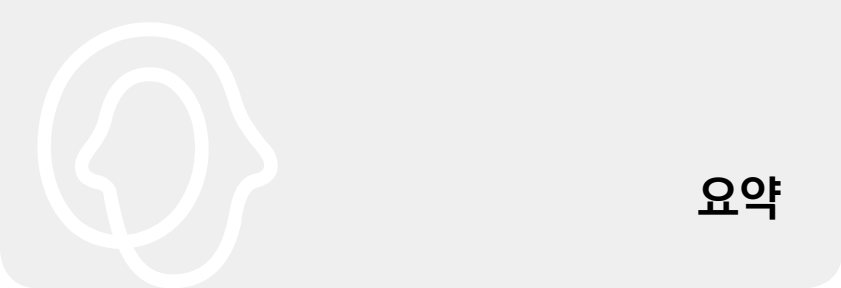
The study proposes several improvement measures, including disclosing expenditure limits set by each ministry and the budget request of each ministry after the Ministry of Strategy and Finance establishes the revenue forecast, total expenditure, and fiscal strategy through the National Fiscal Management Plan. Additionally, the National Assembly should strengthen the expertise of budget review through various dis-

cussions on the appropriateness of budget allocation and direction of budget formation.

It is necessary to refrain from excessive maintenance of similar and overlapping business in budget procedures, and switch to a comprehensive group management. This means implementing comprehensive performance management for multi-ministerial business throughout the budget planning and review process.

Finally, performance management for social welfare business should be conducted strictly, and causes for insufficient performance should be identified, and improvement plans should be presented in a practical way.

Keyword : social welfare budget, budget formulation, budget approval, budget execution, financial performance



1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 지난 20년간 사회복지 분야 예산이 매우 급격하게 증가했다. 그러나 여전히 사각지대가 존재하고, 국민들의 체감도는 낮다. 이에 더해 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화는 의무지출의 증가를 전망하고 있다. 본 연구는 예산 과정에 대한 분석을 통해 사회복지 분야 예산의 효과성과 효율성을 높이는 방안을 제안한다. 즉 예산 편성과 예산 심사, 예산 집행 등 일련의 예산 과정에서 사회복지 분야 예산이 어떻게 확대되었는지를 살펴보고, 각 장에서 제기된 문제와 한계 등을 논의한 후 개선 방안을 제시하는 데 연구의 목적이 있다.

사회복지 분야 예산을 바라보는 관점은 상이하다. 전체 재정을 고려할 때, 사회복지 분야 예산이 경제발전에 대한 투자를 위축시킬 수준으로 증가했고, 사회복지 분야 예산이 경제발전으로 환류되지 않는 것에 우려를 표한다. 반면에 사회복지 분야 예산을 편성하는 각 부처는 국제 비교 수준과 국내 여건 등을 고려할 때 아직 충분하지 않고 경제와 사회의 선순환 구조를 만들 수 있다고 주장한다.

우리나라는 부처별로 예산 요구서를 작성하여 기획재정부에 제출하며, 기획재정부는 중기재정운용계획 등을 고려하여 정부예산(안)을 마련한다. 부처별로 사업을 기획하고 예산을 요구하므로, 같은 정책 목적(예, 아동기 사회적 돌봄)을 추구하면서 같은 대상(예, 아동, 청소년, 학생 등)에게 서로 다른 사업들을 제공한다. 물론 각 부처의 정책 대상은 명시적으로는 차이가 있지만, 추구하는 목적은 같다. 그러면서도 서로 다른 부처에서 서로 다른 기준으로 서로 다른 방식으로 제공된다. 형평성의 문제가 발생하는 것이다.

이런 이유로 우리나라는 2013년 이후 사회복지 분야의 유사·중복 사업에 대한 통폐합과 조정 등을 시도하였다. 10여년이 지난 지금 사회복지 분야 예산의 유사·중복에 대한 우려가 다시 확대되었다. 이는 그동안 예산 편성과정과 집행 과정에서 줄곧 관리했던 유사·중복 사업의 조정의 실효성에 대한 의문을 제기한다.

본 연구는 이러한 이유를 예산 과정에서 찾고자 한다. 예산 편성과 예산 심사, 예산 집행 등 일련의 예산 과정에서 사회복지 분야 예산이 어떻게 편성되고 집행되었는지를 살펴보면, 유사·중복이 발생할 수밖에 없는 한계를 파악할 수 있다. 이를 위해 1장에서는 사회복지 분야 예산 현황과 추이를 분석하고, 전체 예산 과정에서 사회복지 분야 예산의 특수성을 고려하기 위해 사례 분석할 대상 사업군을 선정하였다.

그런 다음, 예산 과정을 구분하여 2장에서는 예산 편성과정을, 3장에서는 예산 심사과정을, 4장에서는 예산 집행과정을 분석하였다. 각 장에서는 일반적인 법적 근거와 제도, 절차 등을 검토하고, 본 연구에서 심층분석 대상으로 선정한 사업군을 중심으로 실제 사례를 분석하였다. 마지막으로 제5장에서는 각 장에서 제기된 문제와 한계 등을 논의하고, 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

2. 주요 연구결과

주요 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 국정과제는 중기 재정 전략과 단기 예산 편성에 영향을 준다. 선거를 통해서 당선된 대통령의 공약이 국정과제로 전환되고, 이를 적극적으로 수행하는 것은 적절하다. 다만, 단임제 상황을 고려하면, 가장 근본이 되는 사회안전망(사회보험, 공공부조)까지 가파른 변화를 겪는 것이 적절한가에 대한 의문이 제기될

수 있다. 사회안전망은 국민의 기본생활을 영위하기 위한 최후의 보루라는 점을 고려하여 사회안전망에 대한 재정 전략은 비교적 긴 시계열로 추진될 필요가 있다. 최근 논의되는 조세재정 개혁과 공적연금 개혁, 교육 개혁 등이 대표적이다.

둘째, 정부의 예산 편성과정은 행정부 주도로 이뤄진다. 부처 내에서 예산 요구서를 만드는 과정이나 부처 간에 예산을 조정하는 과정은 공개되지 않는다. 특히 부처별 지출한도와 각 부처의 예산요구서에 대한 검토 모두 행정부 내에서 이뤄지면서 부처별 이해관계가 반영된다. 이는 국회의 예산심사 과정에서 제기되는 정보 불일치의 문제와 같은 맥락이다.

셋째, 국정과제에 포함된 새로운 사업과 새로운 전달체계의 신설이 기존 사업 혹은 기존 전달체제와 정합성을 갖는지 고려하는 절차가 미흡하다. 사회보장제도가 완비된 현 상황에서 새로운 대상의 발굴이나 새로운 제도의 도입은 신중할 필요가 있다. 물론 신규 사업에 대해서 보조사업 적격성 심사나 예비타당성 조사 같은 장치들이 있어 기존 사업과의 유사·중복을 검토하지만, 유사중복 보다 심각한 것은 같은 정책목적을 달성하기 위해 운영되는 다부처사업의 비효율성에 있다.

넷째, 예산 심사와 관련하여 소관부처를 기준으로 하는 상임위원회 예비심사는 부처 간 분절과 제한된 정보를 중심으로 하는 사업 설계를 반복한다. 즉 다부처사업에 대한 종합적인 검토는 부재하고, 해당 부처 사업에서 수행하는 사업에 대한 예산을 기준으로 심사한다. 이런 이유로, 다부처사업의 적절성과 효과성은 논의되지 못하고, 각 부처의 이해관계가 심사 과정에서 반복되고 있다.

다섯째, 국회는 예산 심사를 지원하는 별도의 조직(국회예산정책처)을 두고 있으며, 이들은 정부예산안의 근거가 되는 세입과 세출 전망, 중장기 재정 추계 등에 대해 상당히 전문적인 정보를 제공한다. 이와 함께 소관

부처별 사업에 대한 예산 분석도 심층적으로 실시한다. 그러나 예산 편성, 예산 심사 전반에서 부처별 사업을 분석하고 있어 예산 편성과 예산 심사는 부처별 사업별로 분절적으로 검토된다.

여섯째, 각 부처는 자율적으로 프로그램 단위에서 성과를 관리하는데, 사회복지장성기금과 의무지출, 인건비성 경비, 지방교육재정교부금 등은 성과관리 대상에서 제외하고 있다. 성과관리는 각 부처가 자율적으로 사업을 모니터링하는 의미와 성과를 예산 편성에 반영하는 두 가지 목적을 가진다. 성과를 예산 편성에 반영하는 것이 적절하지 않다는 이유로 성과관리 대상에서 제외하는 것은 재고할 필요가 있다.

일곱째, 기획재정부가 주관하는 성과평가와 보조사업 연장평가 등은 예산 편성과 동일하게 유사중복사업에 대한 정비를 중요하게 고려하고 있다. 그러나 각 부처에서 작성하는 평가서에 자체적으로 유사중복 사업을 적시하지 않는다면, 평가위원이 유사중복 사업을 찾아서 검증하기는 어렵다. 모든 사업이 각 부처의 소관 법령에 근거하여 대상을 선정하고 전달체계를 운영하고 있으므로, 동일성이 명시적으로 나타나지 않는 한, 유사·중복이라고 적시하기 어렵다.

3. 결론 및 시사점

본 연구에서는 사회복지 분야 예산 편성과 심사, 집행과 관련하여 문제점과 한계를 살펴보고, 다음과 같은 제도 개선방안을 제안한다. 첫째, 기획재정부가 국가재정운용계획을 통해 세입 전망과 세출 총량, 재정 전략을 수립한 후, 이에 근거하여 설정된 부처별 지출 한도와 각 부처의 예산 요구안이 사전에 공개될 필요가 있다. 이는 정부가 국회에 예산 심사를 위한 정부예산(안)을 제출한 시점부터 일반 국민과 전문가를 중심으로 예산 편성 방향과 예산 배분의 적절성에 대한 다양한 논의를 자발적으로

이끌어낼 수 있다. 이를 통해 국회는 예산 심사에 필요한 전문적인 지식을 국회예산정책처와 전문위원의 심사에 의존하지 않고, 보다 포괄적으로 논의할 여력을 확보한다.

둘째, 예산 편성과 집행에서 유사중복 사업에 대한 과도한 몰두를 지양하고, 포괄적인 사업군 관리 방안으로 전환할 필요가 있다. 특히 사회복지 분야 예산의 경우 이미 사회보장위원회에서 사회보장사업을 목록화하고 정책 목적과 기능을 중심으로 사업군을 관리하고 있다. 현재 사회보장위원회는 신설·변경 사회보장사업에 대한 협의·조정 권한을 가지고 있으나, 지금까지는 지방자치단체의 자체사업에 대해서만 집중했다. 중앙정부의 사업에 대한 협의 조정의 실효성이 없기 때문이다. 포괄적인 사업군을 목록화하고, 사업군 단위의 사업을 사전적으로 검토함으로써 유사중복 가능성을 검토할 수 있다.

이때 포괄적인 사업군 관리는 중앙정부 재정과 지방정부 재정을 포함해야 하며, 예산과 사회보장성 기금까지 동시에 고려할 필요가 있다. 따라서 각 부처에서 성과관리 제외대상에 포함하더라도 포괄적인 사업군 단위의 관리를 위해 예산 편성에 관한 정보와 성과관리 및 성과평가의 결과들이 공개될 필요가 있다. 예를 들어, 재정정보공개시스템(열린재정), 국고보조금통합관리시스템(e나라도움), 지방재정관리시스템(e호조), 지방교육재정알리미(eduinfo) 등에서 포괄적인 사업군 코드를 포함해야 한다.

셋째, 포괄적인 관리 대상 사업군에 대해서는 부처별 소관 상임위원회 예비 심사와 구분하여 별도로 심사할 필요가 있다. 예를 들면, 포괄적인 사업군은 소관 상임위원회 예비심사에서 내용만 보고하고, 주요 쟁점에 대해서 사업군 단위의 별도 심사로 이관함을 고지할 필요가 있다. 포괄적인 사업군에 대한 예산 심사는 예산결산특별위원회를 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 이는 상당히 오랫동안 제기되었던 예산결산특별위원회의

상시위원회 전환의 법적 근거를 마련하는 것을 전제로 한다.

넷째, 성과의 활용성을 제고할 필요가 있다. 국정과제로 수행되는 동안에는 성과와 예산 편성이 독립적으로 이뤄지다가 일정 시점이 지난 후에 성과와 예산 편성을 엄격하게 연계하는 것은 평가 결과에 대한 신뢰성을 위협한다. 재정사업에 대한 성과관리는 엄격하게 이뤄져야 하고, 성과 미흡에 대한 원인 규명과 개선방안은 실질적으로 제시되어야 한다. 다만, 신규 사업 등 국정과제 수행을 위해 단기적으로 예산을 감액하는 것이 곤란한 사업은 성과와 예산이 연계되지 않은 사유를 밝히고 이러한 정책적 판단이 언제까지 유효한지 기간을 정해야 한다. 그리고 이러한 논의들은 부처 간, 부처 내에서 암묵적이거나 관행적인 방식이 아닌 공식적인 의사 결정 구조와 기록을 남길 필요가 있다.

다섯째, 내부 자료로 집적된 정보를 가진 기관이 내부 정보를 활용하여 성과를 측정하는 방식은 지양해야 한다. 성과는 누가, 언제, 같은 방법으로 분석해도 같은 결과를 도출해야 한다. 예를 들어, 고용보험 DB, 재정일자리 DB, 노인일자리DB, 교육통계 등 각 부처의 산하기관에서 수집한 정보를 활용하여 성과를 증명할 때는 외부에서도 같은 성과를 측정할 수 있어야 한다. 폐쇄적인 정보를 활용한 내부 평가는 사업의 문제점을 식별하고 개선방안을 도출한 기회를 지연한다. 이런 경우 기존 사업을 활용하기 보다는 새로운 사업을 편성하는 악순환을 초래할 수 있다.

주요 용어: 사회복지 예산, 예산 과정, 재정사업 평가

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제3절 사회복지 예산의 현황과 추이

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구 배경

한국은 보건 및 사회복지 분야 예산이 급격하게 증가하고 있으며, 각종 선거에서 주요한 공약으로 “복지”가 언급되었다. 복지공약 대부분은 사회 안전망을 강화하고 기존 사회복지 사업의 한계를 극복하기 위한 좋은 정책 수단이지만, 때론 유사한 사업이 부처별로·대상별로 동시다발로 도입돼 재정 비효율을 초래하기도 한다.

여전히 한국의 공공사회복지지출은 OECD 회원국 중에서도 가장 낮은 수준(2019년 12.3%)이며, 인구 규모와 경제발전을 고려한 주요 선진국과 비교해도 매우 낮다. 최근에는 출산 쇼크와 생산가능인구의 감소, 초고령 사회 진입과 지방소멸 문제까지 겹치면서 사회보장지출이 급격하게 증가할 것으로 전망된다. 이에 정부는 예산의 효율적 배분과 지속가능성에 기반을 둔 재정 전략을 선택하였다.

이는 기획재정부의 ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 수립 의무화(기획재정부, 2022a)와 ‘2023년 예산안 편성지침(기획재정부, 2022c)’을 통해 잘 드러난다. 먼저 기획재정부는 재정건전성 제고를 위해서는 재정 준칙 등을 통한 거시적 총량 관리뿐 아니라, 재정사업에 대한 미시적 성과관리가 중요하므로, 성과에 기반을 둔 효율적인 재정 운용을 위하여 「국가재정법」을 개정(2021년 12월)하여 ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 및 연간 ‘추진계획’ 수립을 의무화하였다. 이는, 성과관리의 실익이 있는 전 부처의

모든 재정사업이 성과관리의 대상이 되며, 1) 성과목표관리와 성과평가를 통해 성과를 관리하는 것을 뜻한다. 지금까지 성과관리의 실익이 없어 성과관리 대상에 포함되지 않았던 일부 재정사업(사회보장성기금, 의무지출, 인건비 등)까지 확대하는 것을 뜻한다.

한편, 2023년 예산안 편성지침에서 밝힌 바와 같이 기획재정부는 4대 중점 투자에 ‘미래 투자’의 하나로 인구구조 변화에 대한 적극적인 대응을 포함하였다(기획재정부, 2022c). 그러나 다수의 사회복지 분야 예산은 4대 재정혁신 과제와도 관련이 있다. 즉 정부 재원의 효율적 활용을 위해 유사 사업의 회계·기금 간 칸막이를 해소하고, 의무지출을 원점에서 재검토 하며, 외부 지적과 성과 환류가 예산 과정에 적극적으로 반영되도록 조치한 것이다(기획재정부, 2022c).

국가재정 전반의 예산 편성은 기획재정부에서 권한을 가지고 있으나, 개별 부처는 소관 사업에 대한 기획 및 예산 편성 권한을 가지고 있다. 이에 더해 개별 부처는 각 사업에 대한 성과 관리와 성과 평가를 독립적으로 수행하고 있다. 따라서 사회복지 분야 예산을 효과적으로 사용하기 위해서는 사회복지 분야 예산에 포함된 소관 부처의 기획력과 독립성이 중요하지만, 보건복지부 외에 다양한 부처에서 사회복지 분야 사업을 수행하고 있다는 점을 고려할 때 국가 재정 전반을 관리하는 기획재정부와의 협업도 중요하다.

본 연구는 사회복지 분야 예산 심사·평가제도의 현황과 문제점을 분석하기 위한 것이다. 일반적으로 예산의 편성과 심사, 집행 과정을 포함하여 ‘예산 과정’이라고 부른다. 따라서 본 연구는 일반적인 예산 과정의 틀 속에서 사회복지 분야 예산을 중점적으로 검토한다. 이는 윤석열 정부의 국정과제에 근거하여 기획재정부(2022c)가 2023년 예산 편성 지침에 제시한 ‘4대 중점 투자’와 ‘4대 재정 혁신’을 사회복지 분야 예산에 적용하는 논리적 근거와도 밀접한 관련이 있다.

2. 예산 과정

OECD는 공식적으로 회원국의 예산제도를 조사·분석¹⁾하는데, 이를 위한 OECD의 각국 대상 조사지(Survey Questionnaire)는 예산 관련 일반 정보(General information)와 함께 예산 편성(Budget Preparation), 예산 승인(Budget Approval), 예산 집행(Budget Execution)으로 이뤄진다. 즉 OECD는 예산 과정을 예산 편성과 심사, 집행의 세 과정으로 제시하고 있다(문지은, 2014).

일반 정보는 각 국가별로 중앙 정부의 예산을 담당하는 소관 부처와 최고 책임자, 담당자 수 등을 조사하고, 예산 원칙에 대한 법적 근거와 예산 주기 등으로 구성된다. 예산 편성 부문은 거시경제전망과 방법론, 재정 전망 범위와 재정준칙의 적용, 예산 편성 방식, 중기재정계획의 수립, 예산 담당 부처와 소관 부처 간 예산협상, 성과주의 예산의 적용 등을 조사한다. 예산 승인 부문은 각국의 입법부 구성과 예산 심사를 담당하는 위원회의 권한과 역할(전문적인 예산 분석 기관 유무, 예산서에 포함되는 내용, 예산 논의 기간, 의회의 예산안 수정권한 등) 등 의회예산 과정에 대한 질문으로 구성된다. 마지막으로 예산 집행부문에서는 예산 집행과 관련한 행정부의 권한을 조사한다. 즉 총괄 예산, 의무지출과 재량지출의 집행 양식, 운영 예산과 투자지출, 추가경정예산의 집행, 예비비 등에 대한 권한과 집행 이후 감독도 포함한다(OECD, 2018).

이를 바탕으로 우리나라는 예산 과정을 네 단계로 구분한다(국회예산정책처 홈페이지). 첫째, 예산의 편성 단계는 차기 회계연도에 요구된

1) OECD는 2003년부터 회원국을 대상으로 각국의 예산제도와 과정, 절차 등을 수집한 정보를 바탕으로 2005년과 2007년, 2014년, 2018년 자료를 공개하고 있다. 조사 문항은 총 90개로 구성되며, 일부 문항은 2~17개에 이르는 세부 질문으로 구성되어 있다(OECD Budget DB 홈페이지, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>)에서 2022년 11월 28일 인출.

사업이나 계획에 대해 소요재원과 가용재원의 추계를 구체적 화폐 단위로 수치화시킨 계획안을 만들어 내는 활동을 말한다. 예산의 편성은 대부분 국가에서 행정부가 맡고 있는데, 이를 ‘행정부 제출예산제도(executive budget system)’라고 한다. 예산의 편성작업은 중앙예산기관이 각 부처에 대하여 예산 편성에 관한 방침과 작업지침을 제공할 때 본격적으로 이뤄진다.

둘째, 예산의 심의 단계는 행정부에서 제출한 예산안을 입법부가 심의하는 과정이다. 입법부에 의한 예산의 심의는 재정민주주의의 가장 기본적인 수단이다. 예산의 심의 성격은 입법부와 행정부의 관계 여하에 따라 다르다. 미국과 같은 대통령중심제에서는 권력분립주의가 존중되기 때문에 비교적 엄격하고 까다롭게 예산이 심의되나, 영국과 같은 내각책임제에서 예산의 심의가 비교적 개괄적으로 이뤄진다.

우리나라에서 예산의 심의는 국회 각 상임위원회의 예비 심사와 예·결산특별위원회의 종합심사를 통해 이뤄지며, 심사 후 최종 조정을 통해 본회의에서 의결하는 방식이다. 이런 이유로 국회 예산 심의과정은 형식적이고 정치적 성격이 강하며 그 변화 폭은 대부분 3% 이내로 결정된다.

셋째, 예산의 집행 단계는 국회의 심의를 거쳐 확정된 예산에 따라 국가의 수입 및 지출을 실행하는 모든 행위를 말한다. 입법부의 심의·의결을 거쳐 성립한 예산은 기획재정부가 각 부처에 나누어주는 ‘배정’과 각 부처가 그 산하 기관에 예산을 나누어주는 ‘예산의 재배정과정’을 거쳐 집행된다. 예산의 집행에서는 적절성과 타당성, 성과 등 다양한 평가가 동반된다.

넷째, 예산의 집행이 종료되면 결산절차를 거쳐 감사원의 회계검사를 받고, 국회의 결산 심사 및 의결을 통해 예산 주기는 마무리된다. 결산은 1회계연도 내에서의 세입예산과 세출 예산의 모든 수입과 지출을 확정적 계수로 표시하는 행위이다. 결산 과정을 통해 예정적 계산서인 예산서가

당초의 예산 목적에 맞게 사용되었는지, 예산 과정에 문제점은 없었는지를 확인한다. 회계검사는 정부의 재정 활동 및 그 수입·지출의 결말에 관한 사실을 확인·검증하고, 나아가 그 결과를 보고하기 위하여 장부와 기타 기록을 체계적으로 검사하는 행위이다. 감사원의 회계검사는 전문적이고 통제적인 성격을 띠지만, 국회의 결산 심사는 정치적인 성격을 갖는다.

[그림 1-1] 예산 과정



주: 저자 작성

OECD와 우리나라의 예산 과정 모두 네 단계로 구성되지만, 예산 집행 이후 결산 심사의 포함에는 차이가 있다.

본 연구에서는 ‘사회복지 분야 예산 심사·평가제도’는 예산편성과 예산 심사, 예산 집행 단계를 중심으로 살펴본다. 예산 편성 단계는 각 부처에서 작성한 예산요구서를 취합하여 기획재정부가 국회에 제출하는 정부 예산(안) 작성 단계를 뜻하며, 예산 심사 단계는 행정부가 제출한 예산(안)에 대한 국회 심사 단계를 뜻한다. 마지막으로 예산 집행 단계는 예산이 사업의 목적에 근거하여 적절하고 타당하게 집행됐는지를 확인하고, 재정 투입의 성과를 달성하는지를 검토하는 단계로 일반적으로 성과관리와 재정사업 평가를 통해 구현되고 있다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구는 사회복지 분야 예산 편성과 심사, 평가제도와 관련한 현황과 문제점을 분석하고, 개선방안을 마련하는 데 목적을 두고 있다. 이에 따라 연구 내용은 예산 과정을 크게 예산 편성과 예산 심사, 예산 집행으로 구분하고, 법적 근거와 제도, 사회복지 분야 예산의 실제 사례를 분석하는 방식으로 진행되었다.

가. 보고서 구성

지난 20여 년간 사회복지 분야 예산은 계속 증가했다. 물론, OECD 국가들과 비교할 때 우리나라의 공공 사회복지지출은 높지 않지만, 증가 속도는 매우 가파르다. 그런데도, 우리나라는 여전히 예산의 투입 대비 실효성이 적고, 비효율적인 운영으로 인한 이용자의 체감도가 높지 않다는 지적을 받아왔다. 본 연구는 그 이유를 사회복지 분야 예산 편성과 심사 제도, 성과관리 및 성과평가 등의 예산 과정에 대한 구조적 분석을 통해 시사점을 도출하는 데 초점을 맞추고 있다.

본 연구는 총 다섯 개의 장으로 구성하였다. 제1장에서는 연구의 배경을 언급하고, 예산 과정에 대한 정의와 범위를 살펴보았다. 또한 사회복지 분야 예산의 현황과 추이를 살펴보고, 사회복지 분야 예산을 둘러싼 문제점을 분석함으로써 연구의 필요성과 목적을 제시한다.

제2장에서는 사회복지 분야 예산 편성 과정을 살펴본다. 예산의 편성은 각 부처에서 담당하고 있지만, 중장기적인 국가재정운용계획과 단연도 예산 편성의 근거가 되는 부처별 지출 한도의 영향을 받는다는 점에서

기획재정부의 역할이 큰 편이다. 특히 새 정부의 국가재정운용계획은 국정과제에 대해 주관부처를 결정하고, 부처별 사업으로 귀속되는 일련의 정치적 과정이다. 다시 말해 각 부처의 예산은 새 정부의 국정과제와 국가재정운용계획, 단년도 예산 편성 지침의 영향을 받는다. 이러한 예산 편성과 별개로 사업의 세부적인 추진을 위한 실행계획은 법정계획에서 구현된다는 측면에서 사업부처가 주관하는 중장기 법정계획 역시 중요하다.

제3장에서는 사회복지 분야 예산 심사 과정을 살펴보고, 예산심사의 절차와 심사보고서를 살펴본다. 정부의 중장기 재정운용계획과 단년도 예산(안)은 국회의 견제를 받는다. 이는 정부의 예산 요구(안)에 대한 국회 예산 심사를 통해서 실현된다. 현재 예산 심사는 각 부처가 편성된 소관 상임위원회별로 진행된다. 그런 다음, 국회 예산결산특별위원회에서는 총괄 예산에 대한 증액과 감액, 조정업무를 수행한다. 본 연구에서는 소관 상임위원회별 예산 심사보고서를 중점적으로 분석하였다.

제4장에서는 재정사업에 대한 집행 과정을 살펴본다. 예산 집행에 대한 점검은 주로 성과관리와 성과평가 제도를 기반으로 한다. 성과관리제도는 각 부처에서 자율적으로 주관하고 있는데, 기획재정부가 총괄적으로 관리하고 있다. 한편, 재정사업에 대한 성과평가 역시 자율평가와 심층평가, 핵심평가로 이뤄진다. 자율평가는 각 부처에서 자율적으로 수행하지만, 심층평가와 핵심평가는 기획재정부가 주관하고 있다.

이와 함께 보조사업에 대해서는 별도로 보조사업 연장평가를 수행하는데, 이는 보조사업의 존치 여부를 결정한다. 이 역시 기획재정부가 주관하고 있다. 사회복지 분야 사업의 대부분이 보조사업인 점을 고려하면, 사회복지 분야 예산 사업에서 보조사업 연장평가의 영향이 크다는 것을 유추할 수 있다.

마지막으로, 제5장은 예산 과정 전반과 사회복지 분야 예산의 적용에 대한 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 제안하는 데 초점을 맞췄다. 특히 일반적인 수준의 예산 편성과 달리 사회복지 분야의 특수성을 고려해야 하는 필요성과 타당성을 제시하고자 하였다. 또한, 현행 성과관리와 재정사업 평가제도에서 사회복지 분야의 특수성을 고려하지 못하는 한계를 지적하고 개선방안을 도출하였다.

나. 심층 분석 대상의 선정

본 연구에서는 일반적인 예산 과정에서 사회복지 분야의 특수성을 고려한 현황과 문제점을 도출하기 위해 심층 분석 대상을 선정하였다. 심층 분석 대상을 선정한 근거는 다음과 같다. 첫째, 윤석열 정부의 사회복지 분야 국정과제를 검토하였다. 최근 발표된 120대 국정과제 중 사회복지 분야와 직접적으로 관련이 있는 사업은 국정과제 42번(‘지속가능한 복지국가 개혁’)과 43번(‘국민 맞춤형 기초보장 강화’), 44번(‘사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화’), 45번(100세 시대 일자리·건강·돌보 체계 강화), 46번(‘안전하고 질 높은 양육 환경 조성’), 52번(‘일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화’) 등이다(대한민국 정부, 2022).

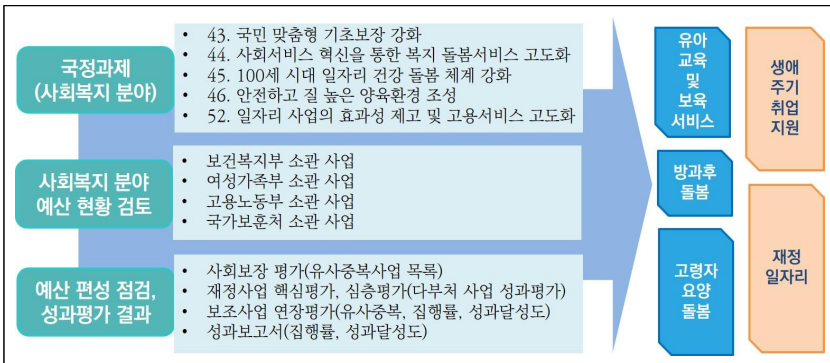
둘째, 사회복지 분야 예산 편성 현황을 살펴보았다. 2022년 기준 사회복지 분야 예산을 편성한 중앙부처는 10개 부처이다. 보건복지부와 고용노동부, 여성가족부, 국가보훈처는 전체 예산이 사회복지 분야 예산으로 편성됐고, 국토교통부, 교육부, 인사혁신처, 경찰청, 기획재정부 등 그 외 부처에서 지출하는 사회복지 분야 예산은 미미하다. 따라서 본 연구에서는 주요 네 개 부처 사업을 중심으로 검토하였다.

셋째, 국정과제와 중장기 국가재정계획, 예산(안) 편성지침 등을 통해서

정부는 재정준칙의 적용과 건전 재정 기초를 강조하고 있다. 이는 다시 기존 사업에 대한 성과관리와 이에 연동한 성과주의 예산으로 연계된다. 특히 예산 편성과 성과평가 모두 세 가지 주요 지표를 검토하는데, 이는 유사중복 사업에 대한 점검과 예산 집행율, 성과목표 달성도이다.

따라서 본 연구에서는 사회복지 분야 예산 사업 중 각종 성과평가 보고서와 보조사업 연장평가 결과 등을 검토하여 유사·중복사업으로 지적된 사업 대상을 목록화하고, 예산 집행율과 성과목표 달성도 등을 검토하였다. 이에 따라 ‘유아교육 및 보육서비스’, ‘방과후돌봄’, ‘노인요양·돌봄’, ‘생애주기별 취업지원’, ‘재정지원일자리’ 사업을 심층 분석 대상으로 선정하였다.

[그림 1-2] 심층 분석 대상 사업의 선정



주: 저자 작성.

먼저 ‘유아교육 및 보육서비스’와 ‘방과후돌봄’은 국정과제 46번 ‘안전하고 질 높은 양육환경 조성’에 포함된 사업으로, “임신·출산 지원, 영유아·아동 양육, 보육 및 돌봄, 건강관리 지원 확대 등을 통해 부모의 양육 부담을 완화하고, 아동의 건강한 성장 지원 및 저출생 위기 극복”을 목적으로 한다. 두 사업군 모두 교육부와 보건복지부, 여성가족부와 밀접한

관련이 있다. 보건복지부와 여성가족부 소관 사업은 일반회계지만, 교육부 소관 사업은 교육재정교부금 사업이다. 엄밀히 말하면, 교육재정교부금 사업은 사회복지 분야 예산 사업에 포함되지 않는다. 다만, 정부의 2023년 예산안 편성지침에서 ‘의무지출 제도 개선’을 제시(기획재정부, 2022c) 하고 있어 본 연구에 포함하였다.

해당 국정과제의 내용을 유아교육 및 보육서비스와 방과후돌봄으로 구분해서 살펴보면, 다음과 같다. 먼저, 유아교육 및 보육서비스와 관련해서는 ‘유보통합추진단’을 구성하여 0~5세 영유아 대상 보육과 유아교육의 단계적 통합 방안을 마련하고, 아동 당 교사비율과 시설 면적상향과 보육교사 처우개선 등 보육 환경 전반의 질적 향상과 부모교육 및 시간제보육 개선으로 양육지원을 강화하는 보육서비스의 질을 제고한다(대한민국정부, 2022).

유아교육 및 보육서비스는 교육부와 보건복지부로 이원화되고, 서로 다른 전달체계(유치원, 어린이집)를 통해서 서비스를 제공한다. 전달체계는 일부 연령별로 이 중복돼 서로 다른 부처에서 제공하는 서비스는 서로 경쟁하고 있다. 이런 이유로, 오랜 시간 ‘(유보)통합’의 필요성이 제기되었다. 특히 최근에는 출산율 감소와 가정 양육 지원의 확대라는 정책 환경 변화로 인해 유치원과 어린이집의 자발적인 폐원으로 접근성 문제가 제기되었다.

한편, ‘방과후돌봄’은 교육부와 보건복지부, 여성가족부 등 다부처 사업으로, 문재인 정부에서 국정과제 ‘온종일돌봄체계 구축·운영’을 선언함으로써 다년간 예산 편성과 성과관리에서 우선순위에 있던 사업이다. 그러나 국정과제 추진에도 불구하고 공급이 부족하고 접근성 문제가 대두되었고, 여전히 방과후돌봄에 대한 학부모들의 요구는 높다. 이런 이유로, 윤석열 정부의 국정과제에도 ‘촘촘한 아동돌봄체계 마련’이 포함되어 있으며, 이는 “마을돌봄을 활용해 주거지 인근 돌봄 수요에 대응하고 학교돌봄의 사각지대를 보충”(대한민국정부, 2022)한다.

다음으로, ‘노인요양·돌봄’은 국정과제 45번 ‘100세 시대 일자리·건강·돌봄체계 강화’에 포함된 사업으로, “지역사회 계속 거주를 위한 예방적·통합적 돌봄을 강화하고(지역사회 돌봄), 의료와 돌봄을 통합적으로 제공할 수 있는 재가서비스를 강화”하는 내용을 포함하고 있다(대한민국정부, 2022). 다만, 노인요양과 돌봄은 보건복지부 사업이라는 점에서 앞의 두 사업군과 차이가 있다.

이 사업군이 선정된 이유는 노인 인구의 증가로 인한 고령화로 노인 장기요양보험의 급여비가 매우 급격하게 증가하는 상황에서 사전적이고 선제적인 예산의 효율적 운용이 중요한 문제로 제기되기 때문이다. 특히 노인 인구가 증가하면서 최근 노인 관련 돌봄서비스가 대폭 확대되었다. 이렇게 새롭게 도입되는 사업과 노인장기요양보험의 관계를 살펴보고 개선방안을 마련하는 것은 고령화에 대비하는 재정의 효율적인 투자전략이자 국민의 복지 체감도에도 영향을 미친다. 이런 이유로, 정부의 2023년 예산안 편성지침에서도 ‘유사기금 통폐합 등 정부재정 효율화’를 제시하고 있다(기획재정부, 2022c).

한편, 지금까지 나열한 세 개의 사업군은 ‘사회복지’ 분야의 대표적인 사업이자 ‘생애주기별 돌봄’으로 통칭할 수 있다. 그러나 최근 우리나라의 사회정책에서 계속 강조하는 것은 ‘일’을 통한 ‘근로소득’의 창출이다. 이런 의미에서 본 연구에서는 ‘고용’ 부문 사업 중 심층 분석 대상 사업을 추가로 검토하였다.

국정과제 52번 ‘일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화’는 “구직자와 기업에 수요맞춤형 취업과 채용지원 고용서비스를 제공하고, 고용서비스 전달체계의 효율성과 연계를 강화하며, 일자리 사업의 구조 조정과 평가 강화를 통한 효과성 제고”에 목표를 두고 있다. 이 국정과제는 두 개의 사업 내용을 포함하고 있는데, “고용복지플러스센터를 중심으로

특화센터와 통합적 연계서비스를 제공하고 역할분담 체계를 구축”하고, “일자리 사업성과-예산 연계 강화, 유사·중복 직접 일자리 사업 통합 등 구조조정, 고용장려금 사업을 재편”한다(대한민국 정부, 2022).

먼저 ‘생애주기 취업지원’은 일이 필요한 사람 누구나 일을 할 수 있는 체계를 마련하기 위해 도입된 사업으로 고용알선과 매칭에 초점을 맞추고 있다. 과거에는 보편적인 전달체계를 운영했으나, 이제 생애주기별 특성을 고려하여 개별 전달체계를 마련하고, 이를 바탕으로 각 생애주기의 취업 지원에 특화된 고용서비스를 제공한 것이다.

다음으로 ‘직접 일자리’는 재정지원일자리 사업 중에서 취약계층을 위해 정부가 직접 일자리를 제공하는 사업이다. 다른 나라와 비교할 때 우리나라의 직접 일자리 사업의 비중이 높고, 비경제활동인구를 활성화 하는 단기적인 일자리보다는 일년 단위 비정규직을 양산하는 계속 일자리의 성격을 가지는 문제가 제기되었다. 또한, 소득을 지원하는 제도와 일자리 제공을 통한 근로소득의 증대 간 관계 등에 대해서도 사업의 효과성과 실효성에 대해 계속 문제 제기가 있었다.

본 연구에서는 각 사업군 자체의 문제를 검토하기보다 예산 편성과 심사, 성과 평가 등의 예산 과정을 검토하는 대상으로 활용한다. 즉 예산 과정 전반에 대한 법적 근거와 제도 등은 일반적인 수준에서 검토하지만, 실제 사례를 분석할 때는 심층 분석 대상 사업군을 중점적으로 검토한다.

2. 연구 방법

본 연구는 사회복지 분야 예산 편성과 심사, 평가제도를 분석하는 데 초점을 두고 있으므로, 재정정보에 대한 원자료를 분석하였다. 그러나 본 연구에 가장 중점을 기울인 부분은 예산 편성과 심사, 평가제도에 대한 문헌분석이었고, 이를 바탕으로 한 전문가 포럼과 전문가 조사이다.

가. 원자료 분석

본 연구에서는 사회복지 분야 예산의 현황과 추이를 살펴보기 위해 재정 관련 원자료를 수집·분석하였다. 분석에 포함된 재정정보는 재정정보공개 시스템인 ‘열린 재정’ 홈페이지와 보조사업 관리시스템인 ‘e나라도움’ 홈페이지에 공개된 자료다.

먼저 열린 재정 홈페이지에서 분야별 세출 예산 자료를 수집하여 정부 총지출과 분야별 지출 등을 분석하였다. 자료는 2007년부터 공개하고 있다. 이와 함께 부문별, 세부사업별 재정정보를 확인하기 위해 열린 재정 홈페이지에서 분야별 세출 정보의 원자료를 추출하였다. 이때 추출 기준은 ‘총지출²⁾’로 ‘예산’의 범위보다 포괄적이다. 이 자료 역시 2007년부터 공개하고 있다.

다음으로, 사회복지 분야 예산의 상당 부분이 ‘보조사업’이므로, 보조 사업에 대한 관리는 사회복지 분야의 예산과 상당히 밀접한 관련이 있다. 본 연구에서는 e나라도움 홈페이지에서 보조사업 현황, 보조사업 연장평가 결과 등의 자료를 추출하였다. 그러나 e나라도움 홈페이지는 2018년 이후의 자료만 공개하고 있다.

한편, 각 부처에서 수행하는 사업의 성과지표는 사업을 수행하면서 파생되는 정보를 활용하는 경우가 많다. 다수의 경우 그러한 부처별 사업별 정보시스템의 원자료는 공개되지 않는다. 따라서 본 연구에서는 성과 계획서나 성과보고서에 제시된 성과가 공개된 다른 자료를 활용해도 같은 성과가 나타나는지를 검증하고자 했다.

2) 일반지출(예산+기금)과 일반지출전환대상(외평기금전출금)을 합한 값에 금융성외평기금 대상과 외평기금을 제외한 것이다(열린재정 홈페이지).

26 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

〈표 1-1〉 자료 수집 현황

	이름	연도	출처	비고
1	정부 총지출 (분야, 부문)	2007~ 2022	열린재정	단위사업, 프로그램, 세사업, 예산액
2	보조사업 (분야, 부문, 부처)	2018~ 2022	e나라도움	내역사업, 예산현액, 지출세목, 평가결과
3	성과계획서	2018~ 2021	열린재정	부처별
4	성과보고서	2018~ 2021	열린재정	부처별
5	자체평가 결과서	2018~ 2021	열린재정	부처별
6	보조사업 연장평가 결과서	2018~ 2020	국회 홈페이지	부처별, 세부사업(국고보조사업)
7	상임위별 예비심사 결과서	2020	국회 홈페이지	상임위별(부처별)
8	사회보장사업 신설·변경 협의·조정	2018~ 2021	사회보장위원회	지침, 결과 요약
9	예비타당성조사, 재정사업심층평가, 법정계획 등 결과보고서	2018~ 2021	한국조세재정연구원, KDI, 보사연, 기획재정부, 보건복지부	보고서 파일
10	국정과제	2013 2017 2022	국무조정실 기획재정부 KDI	각 정부 국정과제 목록 추진과제와 주관부처

주: 본 연구를 위해 수집한 자료를 요약 정리한 것으로 저자 작성.

나. 문헌분석

본 연구는 사회복지 분야 예산의 편성과정과 심사, 성과평가 등에 관한 정부와 국회의 공식 문서를 심층적으로 분석하였다. 이와 함께 학술 논문과 정책보고서 등을 통해 현재 사회복지 분야 예산의 문제점과 개선방안을 다차원적으로 검토하였다.

먼저, 사회복지 분야 예산의 편성과 관련해서는 법적 근거를 검토하여 예산 편성 과정과 역할분담 등을 파악했으며, 정부 행정자료와 결과보고서 등 실제 사례를 확인하였다. 이를 위해 국무조정실과 기획재정부 등에서 발간한 중장기 국가 재정운용계획 보고서와 보도자료 등을 분석하고, 각 부처에서 예산을 편성하는 기준을 제시하는 기획재정부의 각 연도 예산 편성 지침과 예산안 보도자료 등을 분석하였다. 이와 함께 새로운 정부의 국가 운용계획을 뜻하는 국정과제 혹은 국정운영계획 자료를 분석에 포함하였다. 한편, 예산 편성을 위한 근거로, 예비타당성 조사와 신규 보조사업 적격성 심사, 사회보장 신설변경 협의·조정과 관련한 제도 등을 함께 검토하였다.

다음으로, 사회복지 분야 예산의 심사와 관련해서 법적 근거를 검토하여 심사 과정과 역할분담 등을 분석하고, 국회에 제시된 심사보고서와 국회 예산정책처의 예산안 분석보고서 등을 검토하였다. 사회복지 분야 예산은 보건복지부와 고용노동부, 여성가족부, 국가보훈처에서 주로 집행되지만, 실제로는 17개 부처의 사업을 포함하고 있다(2022년 기준), 본 연구에서는 모든 부처의 사업을 포함하는 데는 한계가 있어 주요 분석 대상을 선정하였고, 이를 바탕으로 국회 소관 상임위원회의 예산 심사 과정을 살펴보았다.

마지막으로, 사회복지 분야 재정 성과평가와 관련한 법적 근거를 검토하고, 실제 사례를 분석하였다. 재정에 대한 성과평가는 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 국가재정의 총괄부처인 기획재정부가 주관하는 재정사업 평가제도가 있다. 재정사업 심층평가와 보조사업 연장평가가 대표적이다. 둘째, 각 부처가 소관 예산의 집행을 관리하는 성과관리와 재정사업 자율평가 등이 있다. 이 외에도 사회복지 분야와 관련해 사회보장 평가제도가 있다.

다. 전문가 포럼

본 연구는 국가재정 전반의 운영체제와 사회복지 분야의 특수성을 고려하여 예산의 편성과 심사, 평가제도에 대한 문제점을 분석하고 개선방안을 도출하기 위한 것이다. 따라서 국가재정 전반과 예산 편성, 예산 심사, 평가제도와 사회복지 분야에 대한 이해가 필요하다.

예산 편성과 관련해서는 ‘정부 부처’의 입장과 ‘학계’의 입장이 대립되는 경향이 있다. 연구자들은 이론과 실증 근거, 해외 사례에 대한 지식 등을 바탕으로 문제를 도출하고, 현상을 지적하며, 개선방안을 제안함으로써 사회발전에 이바지하고 있다. 그러나 이런 개선방안은 예산 과정을 통해 사업으로 수행되어야 한다. 이러한 이유로, 같은 문제점을 인식하고 개선 방향을 검토했으나, 실제 결과로 도출된 사업과 예산에는 차이가 있다. 예산 과정은 이해와 협의의 정치적 산물이기 때문이다.

예산 심사와 관련해서는 ‘이해관계자’와 ‘정부’의 입장이 대립 된다. 사회복지 분야 예산 사업은 전 국민이 처할 수 있는 사회적 위험에 대응한다는 측면에서 ‘보편성’이 있지만, 사회통합을 위해 ‘저소득층’이나 ‘아동, 노인, 장애인 등’ 사회적인 지원이 필요한 특수한 대상에 대한 재분배를 강조한다는 측면에서 ‘선별성’을 갖고 있다. 특히 특정한 욕구에 기초한 지원은 대상 집단과 비대상 집단 간 형평성 문제를 제기하며, 대상 집단 내에서도 서로 다른 영역과의 형평성과 적절성 문제를 제기한다. 이러한 이유로 국회의 상임위별 예산 심사는 정부의 예산 편성안에 대한 이해관계자와 재정의 지속가능성을 고민하는 정부 입장 간 조정의 기능을 담당하는 동시에 정부에 대한 견제의 기능도 수행한다.

마지막으로 재정에 대한 성과평가는 ‘학계’와 ‘정부부처’의 입장이 대립하고, ‘재정당국’과 ‘사업의 주관부처’의 입장이 대립한다. 앞서 지적했듯이 공통의 문제에 대한 인식에도 불구하고 사업의 설계와 예산의 편성은

정부부처의 고유한 권한이다. 물론 부처는 국정과제와 예산 편성 지침 등을 고려하여 개선방안을 ‘예산 사업’으로 전환한 것이다. 그러나 외부자(학계) 입장에서 이러한 사업은 근본적인 문제 해결에 한계를 갖는다.

재정사업에 대한 평가는 부처를 배제하고 학계 전문가들에 의해 이뤄진다. 때로는 해당 분야 사업의 전문가가 재정되기도 하지만, 다수의 경우에는 ‘재정’이나 ‘경제’ 혹은 ‘평가’ 전문가에 의해 수행된다. 이런 이유로, 평가 결과는 학계와 정부부처 간 이해의 대립을 보이면서도 ‘재정’의 입장과 ‘복지’의 입장이 대립되기도 한다.

실제로 이 모든 과정에 대한 지식과 통찰을 가진 전문가를 만나기는 쉽지 않다. 각 분야의 전문가들은 각자의 위치와 역할에 따라 제한된 정보를 가지고 있어 예산 과정 전체에 대한 포괄적인 이해가 쉽지 않다. 정부 부처 역시 해당 분야(재정, 사회복지 등)에 대한 전문성은 가지고 있지만, 문제 해결을 위한 다양한 접근 방안에 대한 이해는 부족할 수 있다. 이러한 현재 상황을 고려하여 본 연구에서는 예산 편성, 예산 심사, 재정사업 평가 등에 참여한 경험이 있는 전문가와 사회복지 분야의 전문가를 결합하여 포럼을 진행하였다.

전문가 포럼에는 총 15명의 전문가가 참여하였다. 예산 편성과 심사, 평가제도에 참여한 경험이 있는 전문가와 그렇지 않은 전문가를 유사한 비중으로 섭외하였고, 사회복지 분야와 그 외 분야의 전문가를 고루 포함하였다. 또한, 사회복지 분야 예산 현황과 추이 분석을 통해서 5개의 심층 분석 대상 사업군을 기준으로, 3인 1팀의 분과를 구성하였다.

30 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

〈표 1-2〉 포럼 참여자

	이름	전문 분야	분과	예산 편성, 심사, 평가 경험
1	박○○	심리학	유아교육 및 보육	보조사업 연장평가
2	유○○	사회학	유아교육 및 보육	
3	조○○	사회복지학	유아교육 및 보육	
4	최○○	여성학	방과후돌봄	보조사업 연장평가
5	김○○	교육학	방과후돌봄	국가재정운용계획
6	김○○	사회복지학	방과후돌봄	
7	최○○	사회복지학	노인요양·돌봄	보조사업 연장평가
8	이○○	행정학	노인요양·돌봄	보조사업 연장평가
9	구○○	행정학	노인요양·돌봄	
10	김○○	경제학	취업지원	보조사업 연장평가
11	변○○	사회복지학	취업지원	
12	정○○	교육학	취업지원	
13	강○○	행정학	직접일자리	보조사업 연장평가
14	김○○	사회복지학	직접일자리	보조사업 연장평가
15	이○○	교육학	직접일자리	

주: 저자 작성.

공식적인 포럼은 총 5차례 실시하였다. 1차부터 3차 포럼은 분야와 관계없이 통합적으로 운영했으며, 4차와 5차 포럼은 분야별로 각각 운영하였다. 특히 5차 포럼은 심층분석 사업을 중심으로 예산 과정 전반의 현황과 문제점을 살펴보고, 개선방안을 검토하는 데 초점을 두었다. 이때 분과의 요청에 따라 현재 진행 중인 개선방안을 검토하기 위해 자문회의를 병행하기도 했다.

〈표 1-3〉 포럼 운영 개최현황

구분	일시 및 장소	주제
1차	2022.8.2.(목) 10:00 영상회의(줌)	예산 편성과정의 이해
2차	2022.8.19.(금) 10:00 영상회의(줌)	예산 심사 제도의 이해와 사례
3차	2022.9.1.(목) 14:00 영상회의(줌)	재정사업 성과관리
4차	2022.9.14.(수) 10:00 영상회의(줌)	재정사업 평가와 실제 (방과후돌봄)
	2022.9.14.(수) 19:00 영상회의(줌)	재정사업 평가와 실제 (유아교육 및 보육)
	2022.9.20.(화) 14:00 영상회의(줌)	재정사업 평가와 실제 (생애주기취업지원, 직접일자리)
	2022.9.23.(금) 16:00 영상회의(줌)	재정사업 평가와 실제 (노인요양·돌봄)
5차	2022.9.30.(수) 10:00 상연재	개선방안 검토 (방과후돌봄)
	2022.9.30.(수) 14:00 상연재	개선방안 검토 및 자문회의 (유아교육 및 보육)
	2022.10.12.(수) 10:00 상연재	개선방안 검토 (생애주기 취업지원)
	2022.10.14.(금) 10:00 한국보건사회연구원 집현실	개선방안 검토 (직접일자리)
	2022.10.21.(금) 10:00 상연재	개선방안 검토 및 자문회의 (노인요양·돌봄)

주: 저자 작성.

전문가 포럼에 참여한 모든 전문가들은 전문가 조사에 참여하였다. 이 조사는 사전 조사의 성격을 가지는 델파이 조사로, 예산 편성과 심사, 재정사업 평가 전반에 대한 공통 조사표(부록1)와 분야별 특정 조사표(부록2)로 구성하였으며, 총 세 차례 수행되었다. 공통조사표를 통해 예산 편성과 심사, 재정사업 평가제도에 대한 전문가들의 이해와 사전 인식을 측정했으며, 포럼을 통해 같은 정보를 제공하고 이를 논의한 후에 재정 전문가와 사회복지 전문가의 인식 차이를 살펴보았다.

한편, 특정 조사표는 주관식으로 구성되며, 각 분과에 해당하는 상세한 내용을 공유하고 이를 바탕으로 문제점과 개선방안을 면밀하게 분석하는 근거자료로 활용하였다.

라. 그 외

이러한 일련의 과정을 거쳐 본 연구를 수행하면서 부족한 정보를 보완하기 위해 전문가 자문회의를 수시로 개최하였다. 또한, 인구구조 변화에 따라 현행 사회복지 예산 편성과정으로는 그 성과에 한계가 있는 것으로 주목된 ‘생애주기 돌봄체계(유아교육 및 보육, 방과후 돌봄, 노인요양·돌봄)’는 전문가 포럼을 통해 상당한 정도의 개선방안이 제기되었으므로, 이를 사회복지학회 학술대회에서 발표하고 학계 전문가의 의견을 수렴하였다. 마지막으로, 본 연구에서 제안하는 개선방안의 실효성을 검토하기 위해 정부, 학계, 이해관계자가 참여하는 정책간담회를 개최하였다.

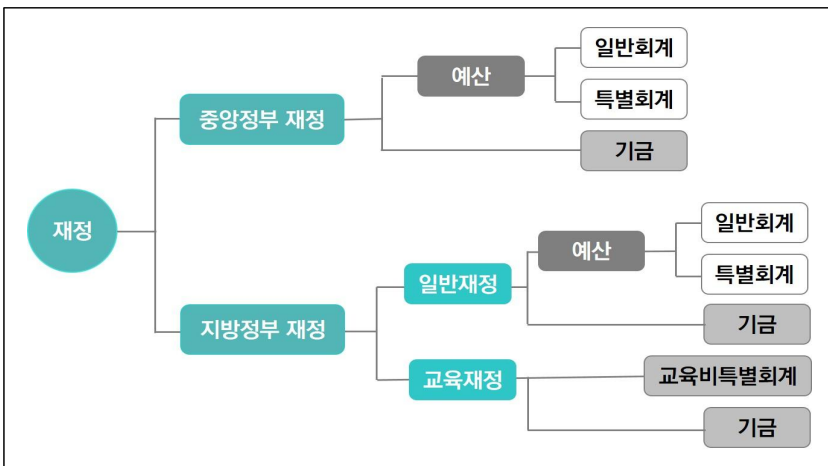
제3절 사회복지 예산의 현황과 추이

1. 정부 재정

가. 개요

우리나라의 중앙정부 재정은 예산과 기금으로 구성된다. 예산은 일반회계와 특별회계를 포함한다(국회예산정책처, 2022). 지방정부 재정은 일반재정과 교육재정으로 구분하는데, 일반재정은 예산과 기금으로 구성된다. 교육재정은 교육비특별회계와 기금으로 구성된다. ‘사회복지 분야 예산’은 사회복지 분야에 포함된 일반회계와 특별회계를 뜻한다. 단, 사회복지 분야에서 사회보험을 포함할 때 ‘사회복지 재정’으로 표현한다. 또한 교육부의 유아교육과 방과후돌봄을 설명할 때 교육재정의 일부를 포함한다.

[그림 1-3] 정부 재정

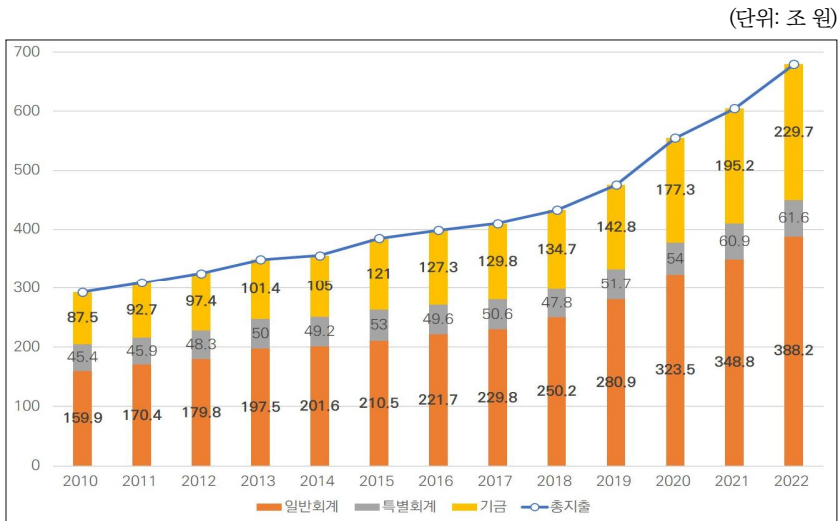


자료: 국회예산정책처(2022a). 경제·재정 수첩, p.47.

나. 정부 총지출 현황과 추이

우리나라의 정부 총지출은 2010년 292.8조 원에서 2022년 679.5조 원으로 연 평균 6.7%씩 증가했다. 총지출은 예산(일반회계, 특별회계)과 기금을 포함하는데, 2022년 기준 회계별 구성을 보면, 일반회계 57.1%, 기금 33.8%, 특별회계 9.0% 순으로 나타났다.

[그림 1-4] 정부 총지출 추이: 2010~2022



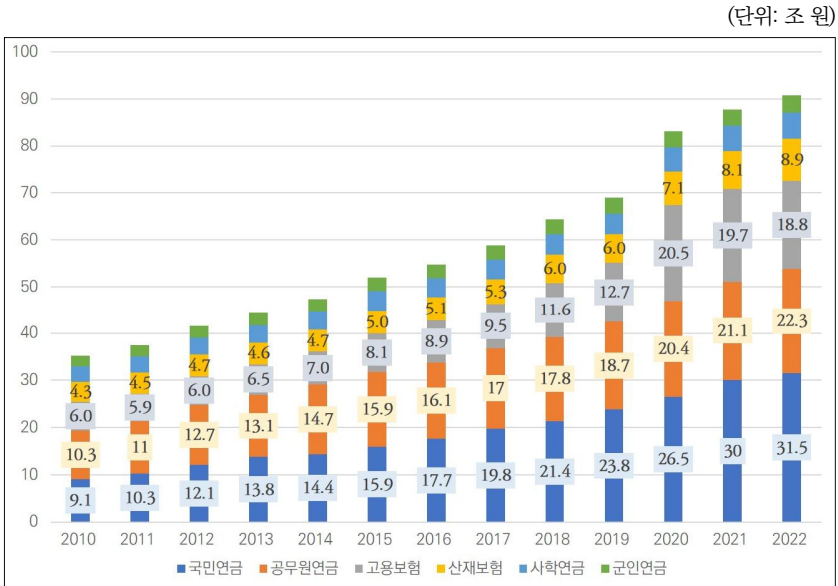
주: 예산(추경) 기준임.

자료: 국회예산정책처, (2010~2022), 재정경제통계시스템. <https://www.nabostats.go.kr>에서 2022년 10월 18일 인출.

기금은 사회보험성기금 6개, 사업성기금 49개, 재정성기금 5개, 금융성기금 8개로 구성된다(국회예산정책처, 2022). 이 중 사회보험성기금은 국민연금·사립학교교직원연금·공무원연금·군인연금 등 공적연금기금과 고용보험·산업재해보상보험및예방기금 등 보험성 기금으로 구성된다(한국재정정보원, 2022).

2010년 사회보험성기금은 35.2조 원이었으나, 2022년 90.7조 원에 달한다. 사회보험성 기금은 2010년 이후 계속 증가하고 있으며, 연평균 증가율은 7.5%에 이른다.

[그림 1-5] 사회보험성 기금 추이: 2010~2022



주: 2010~2020년은 결산 기준, 2021년은 2차 추정 기준, 2022년은 본 예산 기준임.
 자료: 한국재정정보원. (2020). 재정통계 Brief no.8 사회보험성 기금; 한국재정정보원. (2021). 재정통계 Brief no.8. 사회보험성 기금; 한국재정정보원. (2022). 재정통계 Brief no.6. 사회보험성 기금(<https://www.fis.kr/>)에서 2022년 10월 17일 인출.

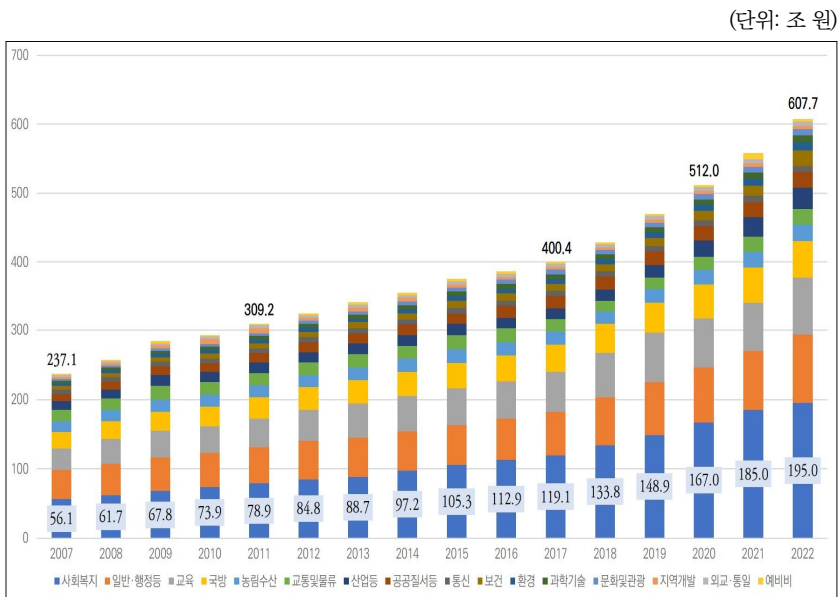
우리나라는 프로그램 예산제도를 원칙으로 하는데, 이는 세출 예산 분류 체계가 분야와 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업으로 구성된다는 것을 뜻한다. 이러한 체계에 따라 국가재정은 16대 분야 혹은 12대 분야로 구분하여 발표한다.

먼저 우리나라의 정부 총 세출 예산은 2007년 237.1조 원에서 2011년에 300조 원, 2017년 400조 원, 2020년 500조 원을 돌파하여 2022년

36 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

607.7조 원에 달한다. 이를 16대 분야별 총 세출 예산을 기준으로 살펴 보면, ‘사회복지’ 분야는 2007년 56.1조 원(23.7%)에서 2015년 100조 원으로 증가했고, 2022년 195조 원(32.1%)에 달한다. 정부 재정의 16대 분야 중 사회복지 분야가 가장 큰 폭으로 증가했음을 확인할 수 있다.

[그림 1-6] 16대 분야 세출 예산 추이: 2018~2022



주: 각 연도 본 예산 기준임.
 자료: 열린재정. (각 연도). 2007~2022년 16개 분야별 세출 예산. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA08>에서 2022. 10. 21. 인출.

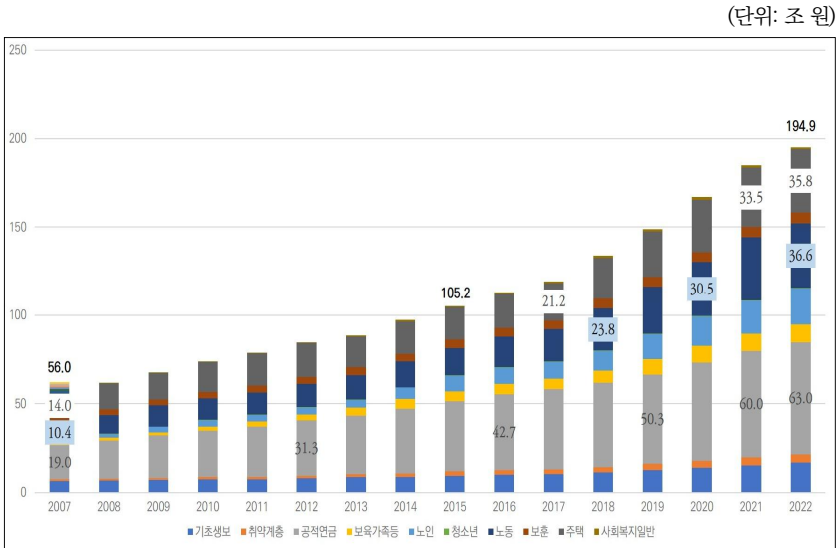
2. 사회복지 분야

사회복지 분야는 다시 9개 부문으로 구분한다. 일반적으로는 기초생활 보장 부문, 취약계층 부문, 공적연금 부문, 노인·청소년 부문, 보육·가족 및 여성 부문, 노동 부문, 보훈 부문, 주택 부문, 사회복지 일반 부문으로 구분

한다. 아래 그림은 9대 부문의 현황과 추이를 나타낸 것이다. 단, 본 연구에서는 노인과 청소년 부문은 구분하였다.

사회복지 분야 세출 예산은 2007년 56.0조 원에서 2022년 195조 원으로 증가하였다. 가장 큰 비중을 차지하는 것은 공적연금 부문(2022년 기준 63.0조 원)이며, 그 뒤를 이어 노동 부문(2022년 36.6조 원), 주택 부문(2022년 35.8조 원)이다.

[그림 1-7] 사회복지 분야 세출 예산 추이: 2007~2022



주: 각 연도 본 예산 기준임.

자료: 열린재정. (각 연도). 2007~2022년 16개 분야별 세출 예산. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA08>에서 2022. 10. 21. 인출.

사회복지 분야 세출 예산을 부문별 비중으로 살펴보면 다음과 같다. 공적연금 부문은 2007년 33.9%에서 2022년 32.3%로 비중이 감소하였다. 즉 공적연금 부문은 예산은 계속 증가했지만, 전체 사회복지 분야 세출 예산에서 차지하는 비중은 감소한 것이다. 다음으로, 주택부문은 2007년

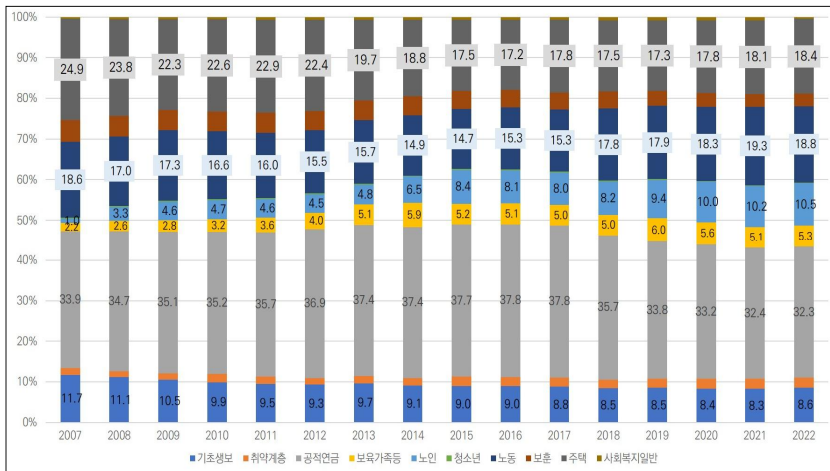
38 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

24.9%에서 점차 감소했다가 2020년 이후 다시 증가하였다(2022년 18.4%). 이에 반해 노동 부문은 2007년 18.6%로 2015년 14.7%까지 감소했으나, 2022년 18.9%로 예년 수준을 회복하였다.

한편, 전통적인 사회복지 분야의 예산은 기능과 대상별로 구분되어 있다. 기초생활보장부문의 세출 예산은 계속 증가했으나 구성비는 2007년 11.7%에서 2022년 8.6%로 감소하였다. 보육 및 가족 부문 예산과 노인 부문 예산은 2007년 이후 계속 증가하는 추세이며, 특히 노인 부문은 2022년 10.5%로 상당히 증가했다.

[그림 1-8] 사회복지 분야 세출 예산 부문별 비중: 2007~2022

(단위: 조 원)



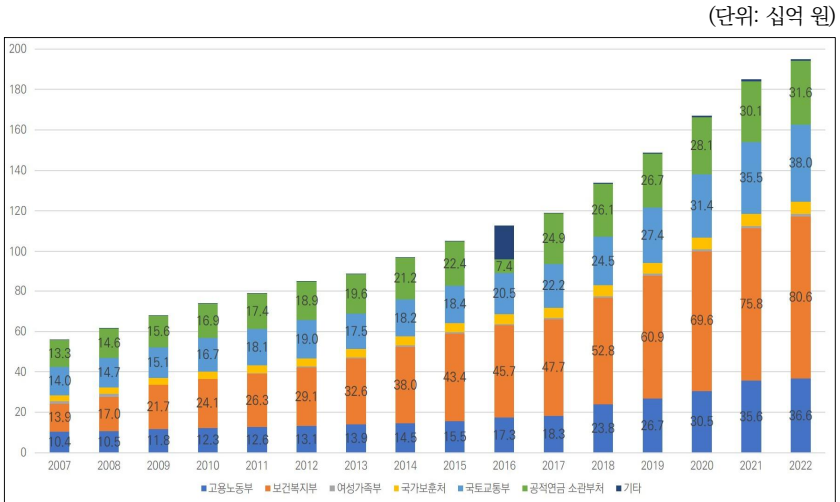
주: 각 연도 본 예산 기준임.
 자료: 열린재정. (각 연도). 2007~2022년 16개 분야별 세출 예산.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA08>에서 2022. 10. 21. 인출.

사회복지 분야 세출 예산을 부처별로 살펴보면, 다음과 같다. 소관 예산 전체가 사회복지 분야로 편성되는 부처는 고용노동부와 보건복지부, 여성가족부, 국가보훈처에 불과하다. 나머지 부처들은 부처의 고유한 업무를

수행하면서 일부의 사회복지 기능을 수행하고 있다. 예를 들어, 국토교통부는 주거 취약계층을 위한 공공임대주택을 건설하고, 주거급여를 지급한다.

사회복지 분야 세출 예산의 증가에 따라 보건복지부와 고용노동부, 국토교통부 소관 사회복지 분야 세출 예산이 계속 증가하였다. 한편, 기타는 경찰청, 기획재정부, 행정안전부 등에서 지출하는 사회복지 분야 세출 예산을 합산한 것이다. 기타 항목의 세출 예산은 매우 미미하다.

[그림 1-9] 사회복지 분야 세출 예산 부처별 현황과 추이: 2007~2022



주: 각 연도 본 예산 기준임.

공적연금 소관부처는 보건복지부(국민연금)를 제외한 인사혁신처, 교육부, 국방부를 뜻함.

시간의 흐름에 따라 부처의 명칭이 변경이나 기능 개편이 있으며, 2022년을 기준으로 작성함.
자료: 열린재정. (각 연도). 2007~2022년 16개 분야별 세출 예산.

<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA08>에서 2022. 10. 21. 인출.

사회복지 분야 세출 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 일자리 사업은 고용노동부가 전 부처의 사업을 목록화하여 관리하고 있다. 일자리 사업의 예산은 2012년 9.1조 원에서 2021년 30.5조 원으로 연평균 15.6%씩 증가하였다. 이에 따라 총예산 중 일자리 사업 예산이 차지하는 비중 역시

2012년 2.8%에서 2021년 5.5%로 급격하게 증가하였다. 특히 2018년 이후 전년 대비 증가율은 매년 두 자릿수를 나타내고 있다. 이는 정부의 총예산 증가율보다도 높다.

〈표 1-4〉 총예산과 일자리 예산 추이

(단위: 조 원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
일자리 예산	9.1	10.7	11.4	14.5	15.8	17.1	20.0	22.9	25.5	30.5
비중	2.8	3.1	3.4	3.9	4.1	4.3	4.7	4.9	5.0	5.5
전년대비 증가율	5.8	17.6	6.5	27.2	9.0	8.2	17.0	14.5	11.4	19.6
총예산	325	342	335.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512	558.3
전년대비 증가율	4.8	5.2	-1.8	11.8	2.9	3.6	7.1	9.5	9.0	9.0

주: 2019년까지는 결산 기준 자료이며, 2020년부터는 예산 기준 자료임.

1) 비중은 총예산 대비 비중을 포함.

2) 전년대비 증가율은 일자리 예산과 총 예산 각각의 전년 대비 증가율을 뜻함.

자료: 윤동열, 주무현, 고혜원, 김유빈, 강지원, 김지운, 정동열, 조준, 김승석(2022), 2021 재정사업 심층평가: 직접일자리 사업군, 기획재정부·건국대학교, p.9.

일자리 사업은 직접일자리와 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업 지원, 실업소득 유지로 구분한다. 2020년 기준 일자리 사업의 본 예산은 25.4조 원으로, 실업급여(10.3조 원), 고용장려금(6.4조 원), 직접일자리(2.8조 원), 창업지원(2.3조 원), 직업훈련(2.2조 원), 고용서비스(1.1조 원)으로 구성된다. 코로나19로 인한 경제 상황 악화로 편성된 추경 예산까지 포함하면, 2020년 일자리 사업의 예산은 33.6조 원이며, 실업소득유지(14.2조 원), 고용장려금(9.8조 원), 창업지원(2.9조 원), 직접일자리(2.9조 원)으로 증가했다.

〈표 1-5〉 재정지원 일자리 사업의 유형별 예산 규모(2020년 기준)

(단위: 억 원, %)

	직접 일자리	직업훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업지원	실업소득 유지	합계
본 예산(A)	28,587	22,434	11,994	64,950	23,585	103,447	254,998
(전년 대비)	+7,808	+2,824	+2,127	+7,067	△1,512	△24,308	+42,624
비중	11.2	8.8	4.7	25.5	9.2	40.6	100.0
추경 등(B)	864	1,333	814	33,685	6,033	38,695	81,424
A+B	29,451	23,767	12,808	98,635	29,618	142,142	336,422

자료: 고용노동부(2021), 재정지원 일자리 사업 평가 및 개선방안.

한편, 재정지원일자리 사업에는 670만 명이 참여하고 있다(2020년 기준). 사업유형별로 참여자의 비중을 살펴보면, 고용장려금이 매우 높고(38.5%), 그 뒤를 이어 직업훈련(26.8%), 고용서비스(19.7%), 직접일자리(14.5%) 순으로 나타났다.

다음으로, 사업유형과 연령대를 고려하여 참여자를 살펴보면, 직업훈련은 54세 미만 청년과 중년층에서 80% 이상 참여하고 있으며, 고용서비스는 청년(15~34세)의 비중이 크지만, 중년과 장년(55~64세)에서 고른 분포를 나타냈다. 반면에 직접일자리는 65세 이상 노인의 참여 비중이 79.8%로 매우 높다. 특히 참여자의 성별 분포 역시 여성(66.2%)의 비중이 매우 높게 나타났다. 즉 직접일자리의 대상이 공적연금의 사각지대에 놓인 여성 고령자의 참여가 두드러짐을 확인할 수 있다.

42 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

〈표 1-6〉 재정지원 일자리 사업의 유형별 참여자 분포(2020년 기준)

(단위: 천 명, %)

구분		남성	여성	15~34세	35~54세	55~64세	65세 이상	합계
직접 일자리	인원	328	643	37	59	101	775	970
	비중	33.8	66.2	3.8	6.0	10.4	79.8	14.5
직업 훈련	인원	833	965	756	775	211	55	1,800
	비중	46.3	53.6	42.0	43.1	11.7	3.0	26.8
고용 서비스	인원	464	861	538	383	300	101	1,325
	비중	35.0	65.0	40.6	28.9	22.6	7.6	19.7
고용 장려금	인원	1,177	1,407	1,254	958	296	76	2,584
	비중	45.5	54.5	48.5	37.1	11.5	2.9	38.5
창업 지원	인원	25	7	9	20	3	0.4	33
	비중	77.2	22.8	27.7	60.5	10.2	1.4	0.5
전체	인원	2,826	3,883	2,594	2,195	911	1,006	6,712
	비중	42.1	57.9	38.6	32.7	13.6	15.0	100.0

자료: 고용노동부(2021), 재정지원 일자리 사업 평가 및 개선방안.

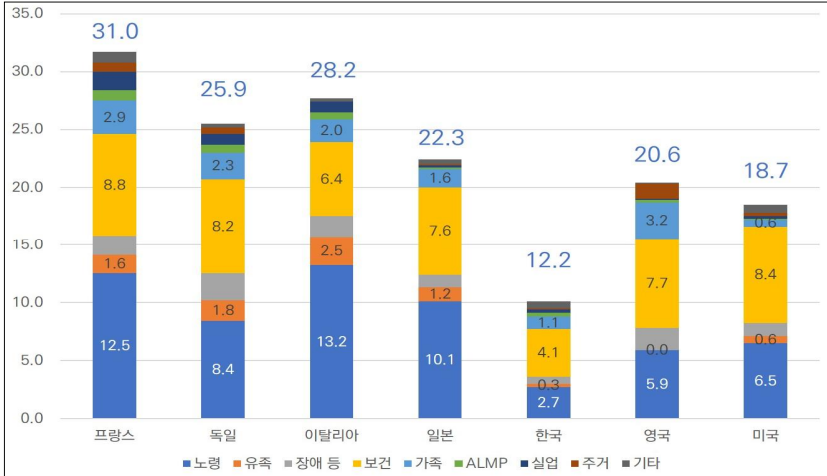
3. 국제 비교를 통해서 본 한국의 사회복지지출

우리나라의 공공사회복지지출은 GDP 대비 12.2%이다. 이는 우리나라와 인구 규모 및 GNI가 유사한 미국(18.7%), 영국(20.6%), 일본(22.3%), 독일(25.9%), 이탈리아(28.2%), 프랑스(31.0%)와 비교할 때 상당히 낮다.

이를 기능별로 살펴보면, 대부분 국가에서 노령과 보건 부문의 지출 비중이 가장 높고, 그 뒤를 이어 가족, 실업 순으로 나타난다. 특히 노령 지출은 이탈리아(13.2%)가 가장 높고, 그 뒤를 이어 프랑스(12.5%), 일본(10.1%), 독일(8.4%) 순으로 나타난다. 한국의 노령지출은 2.7%로 가장 낮은 수준이다.

[그림 1-10] 주요 국가들의 공공사회복지지출: 2019년 혹은 최근 년도

(단위: % of GDP)



주: 청색으로 표기한 숫자는 각국의 공공사회복지지출 비율을 뜻함.
일본은 2017년, 한국과 그 외 국가들은 2019년 잠정치임.

자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX).

<https://www.oecd.org/social/soc/expenditure.htm>에서 2022년 10월 21일 인출.

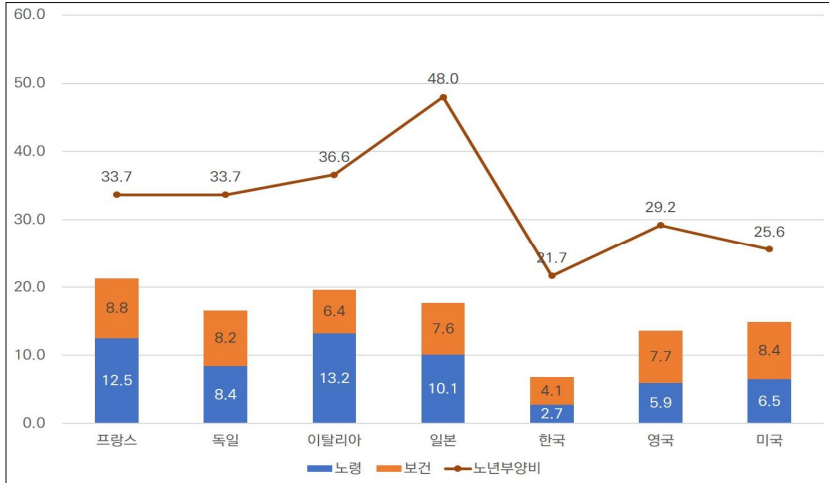
노년부양비는 노령지출과 보건지출을 초래하는 중요한 요소다. OECD 주요 국가의 노년부양비와 노령지출, 보건지출을 비교하면, 노년부양비가 높은(30%) 프랑스, 이탈리아, 독일 등에서 노령 지출과 보건 지출의 합은 15~20% 수준으로 나타났다. 이 중 프랑스와 독일, 일본은 노령지출이 보건지출보다 더 높다. 그러나 일본은 노년부양비(48.0%)가 가장 높은 일본은 노령 지출과 보건 지출을 합해도 20% 미만이다.

한편, 노년부양비가 상대적으로 낮은 영국과 미국에서 노령 지출은 5% 내외, 보건 지출은 8% 내외로 나타났다. 이와 비교할 때 한국은 노년부양비가 21.7%로 미국과 유사하나, 노령 지출과 보건 지출 모두 상대적으로 낮은 수준이다.

44 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

[그림 1-11] 주요 국가들의 노년부양비와 노령 및 보건 지출: 2019년 혹은 최근년도

(단위: % of GDP, %)



주: 노년부양비는 2020년 기준임.

자료: 1) OECD Social Expenditure Database(SOCX).

(<https://www.oecd.org/social/soc/expenditure.htm>)에서 2022년 10월 21일 인출.

2) UN World Population Prospect

(<https://population.un.org/wpp/>)에서 2022년 10월 21일 인출.

한국의 유아교육 및 보육서비스 지출은 2015년과 2018년 모두 GDP 대비 0.9% 수준으로 높게 나타났다. 이는 독일(2018년)을 제외한 다른 모든 국가들과 비교할 때 가장 높은 수준이다. 한국은 만3~5세 유아를 대상으로 하는 유아교육 및 보육서비스를 교육부와 보건복지부에서 각각 운영하지만, 누리과정 도입으로 시설 유형에 관계없이 보편적으로 이용하고 있다.

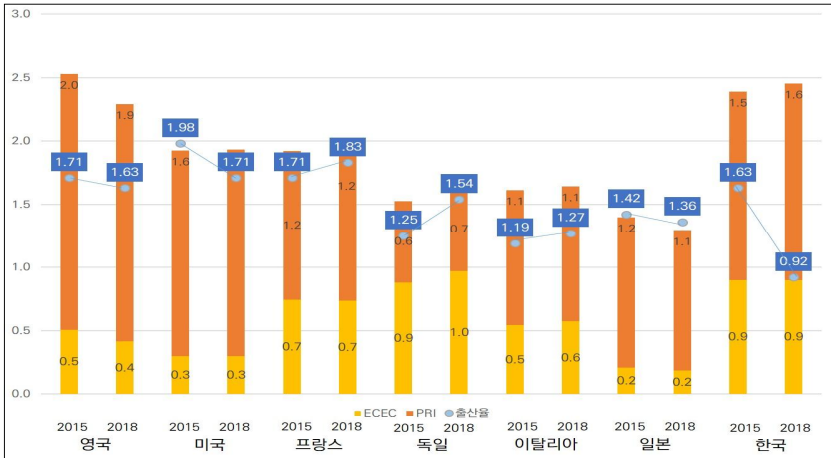
이와 함께 초등교육에 대한 공적 지출 역시 2018년 기준 1.6% 수준으로 영국(2018년)을 제외한 다른 국가보다 높다. 초등교육 지출에는 시도 교육재정교부금으로 편성되는 방과후돌봄서비스 중 초등돌봄교실을 포함하고 있다. 단, 보건복지부와 여성가족부에서 운영하는 방과후돌봄서비스는 OECD 공공사회복지지출의 '가족' 부문에 포함되어 있다.

유아교육 및 보육서비스(Early Childhood Education, ECEC)와 방과후 돌봄(Out-of school hour care, OSC) 모두 낮은 출산율에 따른 아동 인구 감소로 효율적 운영과 접근성, 서비스 질 제고에 대한 학부모의 요구가 높다.

장애 등으로 인한 근로무능력에 대한 정부 지원은 소득보장의 형태로 제시될 때도 있고, 노동시장 유지를 위한 고용 정책으로 발현될 때도 있다. OECD 주요 국가에서 근로무능력 관련 지출과 저소득층에 대한 지원(기타)은 고용정책(ALMP, 실업)과 상반되는 경향을 보인다. 즉 근로무능력 지출이 높은 국가에서는 상대적으로 ALMP나 실업 관련 지출이 낮게 나타난다(독일, 영국, 미국 등). 반면에 근로무능력 관련 지출이 낮은 국가에서는 활성화정책과 취약계층에 대한 지원이 상대적으로 높게 나타났다(프랑스, 한국, 이탈리아 등).

[그림 1-12] 주요 국가들의 출산율과 유아교육 및 보육서비스, 초등교육 지출

(단위: % of GDP, %)



주: 청색 네모 상자 안의 숫자는 출산율을 뜻함.

자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX).

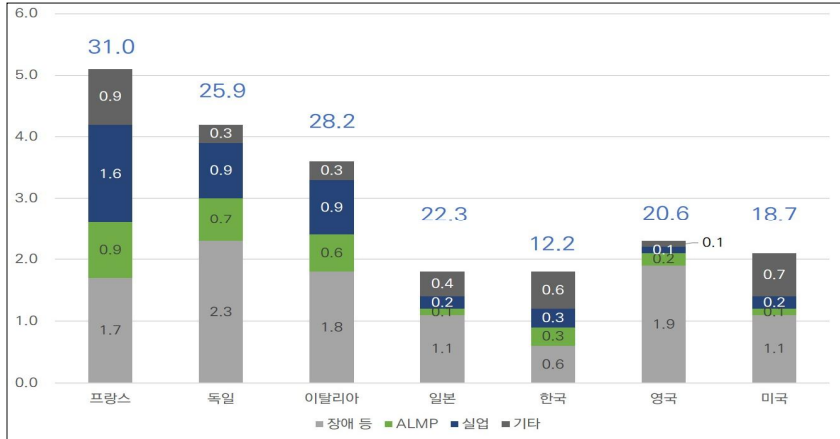
(<https://www.oecd.org/social/soc/expenditure.htm>)에서 2022년 10월 21일 인출.

OECD Family database

(<https://www.oecd.org/els/family/database.htm>)에서 2022년 10월 31일 인출.

46 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

[그림 1-13] 주요 국가들의 근로능력 저하와 고용 관련 지출: 2019년 혹은 최근년도
(단위: % of GDP, %)



자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX).

(<https://www.oecd.org/social/soc/expenditure.htm>)에서 2022년 10월 21일 인출.



제2장

사회복지 분야 예산 편성

제1절 예산 편성 개요

제2절 중장기 국가재정운용계획

제3절 단기 예산 편성

제4절 사례 분석

제5절 소결: 사회복지 분야 예산 편성의 한계와 문제

제 2 장 사회복지 분야 예산 편성

제1절 예산 편성 개요

1. 법적 근거

우리나라의 국가재정은 「대한민국헌법(제10호)」과 「국가재정법(제18469호)」, 「국회법(제18192호)」에 근거한다. 먼저 「헌법」은 국가의 재정 기능에 대한 원칙으로 국회와 정부의 역할과 재정 활동에 대한 기본 원칙을 규정하고 있다. 대표적으로, 제54조(예산안 제출·심의·확정)는 “정부는 회계연도마다 예산은 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.” 또한 제56조(추가경정예산안)는 “정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.” 이처럼 국가 예산에 대한 국회의 심의와 확정 권한을 부여하고 있지만, 국회 역시 임의로 국가 예산을 조정할 수 없도록 정부가 견제하고 있다. 대표적으로 제57조(예산 증액 및 새 비목 설치)는 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.”

다음으로, 「국가재정법」은 “국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정 운용과 건전재정의 기틀을 확립하고 재정 운용의 공공성을 증진하는 것”을 목적으로 한다(제1조). 이는 재정 운용의 일반원칙과 예산 및 기금의 편성·집행·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있다. 먼저 제1장 “총칙”에서는 회계연도

(제2조)와 회계구분(제4조), 국가재정운용계획의 수립(제7조)에 대한 기본 원칙을 제시하였다.

국가재정운용계획은 “재정 운용의 기본방향과 목표, 중기 재정 전망 및 근거, 분야별 재원 배분 계획 및 투자 방향, 재정 규모 증가율 및 그 근거, 조세부담률 및 국민부담률 전망, 통합재정수지 등을 포함해야 한다(제7조 1항).” 이 계획의 수립 주체는 기획재정부 장관이지만, “계획을 수립할 때는 관계 중앙관서의 장관과 협의해야 하며(제7조6항), 이 계획을 국회에 제출하기 30일 전에 국회 소관 상임위원회에 보고해야 한다(제7조9항). 또한 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립할 때 미리 기획재정부장관과 협의해야 하며(제7조10항), 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로 일정 규모 이상인 사업의 계획을 수립할 때 미리 관계 중앙관서의 장과 협의해야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부 장관과 협의하여야 한다(제7조11항).”

국가재정운용계획은 <예산의 총액배분·자율편성(top-down) 제도>를 통해 분야별 지출과 소관부처별 세출 예산에 영향을 미친다. 즉 기획재정부는 국가재정운용계획에 근거하여 부처별 지출 한도를 먼저 정하고, 각 부처는 지출한도 범위 내에서 자율적으로 예산을 편성하는 것이다. 같은 법 제29조의 2항은 “기획재정부장관은 국가재정운용계획과 예산 편성을 연계하기 위하여 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다”고 규정하였다. 이는 예산 편성에 관한 부처의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 목적이다. 그러나, “기획재정부에서 각 부처의 예산요구서에 대해 세세한 사항까지 재검토하고 있어 부처의 자율성 제고에 한계가 있고, 국회 예산결산특별위원회에 중앙관서별 지출 한도를 보고하지 않아 지출 한도의 실효성이 저하되는 등 문제점도 지적되고 있다(국회예산정책처, 2022).”

제2장 “예산”에서는 예산의 원칙(제16조)과 예산안의 편성(제2절)을 규정하고 있다. 이를 요약하면, 각 중앙관서의 장은 기획재정부가 마련한 예산안편성지침에 따라 예산요구서를 작성하여 매년 5월31일까지 기획재정부 장관에게 제출해야 하며(제31조), 기획재정부장관은 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다(제32조). 이를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출한다(제33조). 예산안의 첨부 서류에 성과계획서가 포함된다(제34조8항).

성과계획서는 ‘성과 예산(Performance Budget)’에 따른 것이다³⁾. 우리나라는 1999년에 ‘성과주의 예산제도’ 도입을 결정하고(공동성, 2012 재인용; 기획예산처, 1999), 2000년부터 2002년까지 3년간 시범 운영했으나(공동성, 2012 재인용; 기획예산처, 2002), 실제로는 2004년 노무현 정부에서 ‘재정성과 목표관리제도’를 도입한 데서 유래한다. 이 제도는 “기관의 임무 목표와 연계하여 사업별로 성과 목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고, 성과지표의 목표치 달성 여부를 평가하여, 그 평가 결과를 재정 운용에 활용”하기 위해 운용되고 있다. 성과계획서는 “연도별 성과지표의 목표치 등 성과 목표 달성을 위한 구체적인 계획을 담은 자료”로, “예산 편성 연도(Y-1년)에 각 부처가 소관 재정사업으로 예산 집행 연도(Y년)에 달성하고자 하는 구체적인 목표치를 사전에 제시하는 자료”이다(한국조세재정연구원 홈페이지, https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info02.do, 2022년 11월 1일 인출).

3) 대표적인 제도가 미국의 PART(Program Assessment Rating Tool)로 매년 전체 사업의 1/5을 평가하는 제도로, 2003년에 234개 사업을 평가하는 것을 시작으로, 2007년까지 약 1000여개의 사업 평가가 완료되었다. 이는 사업 설계(20점), 전략적 기획(10점), 사업 관리(20점), 성과 및 책무성(50점) 등 네 개의 평가항목으로 구성된다(공동성, 2012).

2. 예산 편성 과정

예산 과정의 출발점인 예산의 편성은 행정부에서 예산안을 만들어 국회에 제출할 때까지의 활동으로, 정부가 수행하고자 하는 계획과 사업을 재정적인 용어와 금액으로 구체화하는 과정을 말한다. 예산의 편성은 예산 과정 중 정치적 성격을 가장 많이 지니며 각 부처는 더 많은 예산을 확보하기 위해 중앙예산기관과 치열한 투쟁과 교섭활동을 벌이게 된다. 따라서 예산의 편성과정에서는 경제적 합리성뿐만 아니라 정치적 합리성도 중요한 가치로 작용한다.

예산 편성의 절차는 크게 두 부분으로 이뤄진다. 먼저 국가재정운용계획은 향후 5년간 재정수입과 재정지출 등 재정 운용 여건을 검토하고, 재정수지와 국가채무 등의 재정 관리 기초를 결정하며, 향후 5년간 분야별 자원 배분 방향을 결정한다.

다음으로 정부는 매년 1년 단위 예산을 수립한다. 이를 위해 기획재정부는 각 중앙관서의 장에게 다음 연도의 <예산안 편성지침>을 통보한다. 이는 보통 해당 연도 예산안 편성 방향, 세입 및 세출 예산안 작성 시 유의사항, 예산안 편성과정에서의 주요 협의·보완사항 등으로 구성된다(국가예산 정책처, 2022). 특히 각 연도 예산안 편성 방향은 국가재정운용계획과 밀접한 관련이 있다.

또한 기획재정부는 <예산안 편성 세부지침>을 통해 사업유형별, 목별 매뉴얼을 별도로 제시한다. 사업유형별 지침은 인건비, 기본경비, 총액인건비, 연구개발(R&D)사업, 정보화 사업, 일자리 사업, 바꾸쳐 적용대상 사업, 국가균형발전특별회계 사업, 투자사업(예, 예비타당성조사)등으로 구분하고, ‘신설·변경 사회보장 사업’과 ‘신규사업 유사중복 여부 사전점검’, ‘협업예산 사업’, ‘고용영향평가 대상사업’, ‘지방소멸 대응 투자사업’ 등을 별도로 관리한다(기획재정부, 2022c).

한편, 정부 예산안에는 세입세출 예산 총계표 및 순계표, 세입세출 예산 사업별 설명서, 계속비에 대한 지출액과 지출예정액, 국고채무부담행위 설명서, 예산정원표와 예산 편성기준단가, 국유재산의 현재액과 명세서, 성과계획서, 성인지예산서, 조세지출예산서, 회계와 기금 간 또는 회계 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서, 국유재산특례지출예산서, 예비타당성조사를 실시하지 않은 사업의 내역 및 사유 등을 첨부하여 제출해야 한다(「국가재정법」제34조).

〈표 2-1〉 예산 편성 과정

과정	내용	근거규정
국가재정운용 계획 수립 지침 통보	기획재정부는 당해 연도부터 향후 5년간 자원배분에 대한 기본 방향과 중기사업계획서 작성지침을 각 중앙관서의 장에게 통보	「국가재정법」 제7조①
중기사업 계획서 제출	각 중앙관서의 장은 당해 연도부터 5년 이상의 신규 사업 및 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 작성하여 기획재정부에 제출	「국가재정법」 제28조, 제66조①
국가재정운용 계획 수립	기획재정부는 경제·재정운용 여건을 분석하고, 당해 연도부터 향후 5년간 재정운용의 기본방향과 중기 재정전망 및 재정운용 목표, 분야별 자원배분 방향을 수립	「국가재정법」 제7조①
예산안편성 지침 통보	기획재정부는 다음연도의 예산안 편성지침을 각 중앙관서의 장에게 통보	「국가재정법」 제29조①, 제66조②
예산요구서 작성 및 제출	각 중앙관서의 장은 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음연도의 세입세출 예산, 계속비, 명시이월비 등을 작성하여 기획재정부에 제출	「국가재정법」 제31조①, 제66조⑤
정부예산안 편성	기획재정부는 예산요구서에 따라 예산안을 마련하여 국회에 제출	「국가재정법」 제32조, 제66조⑥
예산안 국회제출	정부는 대통령의 승인을 얻은 예산안을 국회에 제출	「국가재정법」 제33조, 제68조①

자료: 국회예산정책처(2022b), 2022 대한민국 재정. 수정·보완.

제2절 중장기 국가재정운용계획

1. 개요

우리나라의 예산 편성이 단기적이고 상향식 접근(bottom-up)에 의존하는 한계를 보완하고자 중기적인 시계에서 국가의 재정운용계획을 수립할 필요성이 제기되었다(고영선, 허석균, 이명현, 2004). 사실 중기재정계획은 1982년 제5차 경제개발계획의 수립과 함께 작성됐으나(장하진, 정창수, 2010), 현재의 모습을 갖춘 것은 2004년부터다(고영선 외, 2004). 이후 「국가재정법」 제정(2006년)과 시행(2007년)에 따라 법적 근거도 마련하였다.

그러나 2008년에 세계적인 금융위기의 영향이 확대되면서 국가재정의 건전성에 관한 관심이 확대되었다(장하진, 정창수, 2010). 특히 “유럽 국가들의 재정위기가 정부의 막대한 재정지출에 기인한다고 지적하면서 복지지출과 공공부문을 그 원인으로 지목”하였다(장하진, 정창수, 2010). 이런 이유로 국가재정운용계획은 총수입 전망에 근거하여 재정수지와 국가채무에 대한 목표를 세워 총지출을 계획하는 일련의 재정관리 기능(‘건전성’)이 중요하게 대두되었다.

국가재정운용계획에서 국가재정의 ‘건전화’만큼 중요한 목적이 국가재정의 ‘효율화’다. 이는 단년도에 가용할 수 있는 국가재정의 총지출을 효율적으로 배분하는 기준과 투자 방향을 결정하는 것이다. 이러한 이유로 국가재정운용계획을 수립하는 데 있어 재원의 효율적인 배분을 위한 전략이 중요하다. 이를 위해 기획재정부는 분야별 전문가로 구성된 ‘국가재정운용계획 수립’을 위한 지원단을 구성한다⁴⁾.

4) 예를 들어, <2020~2024년 국가재정운용계획 지원단 보고서>에 따르면, 지원단은 총괄반, 거시재정반, 경제반, 행정반, 사회반A, B의 6개 분과로 구성되며, 약 50여 명으로 구성되었다(국가재정운용계획 지원단, 2020).

예산 수립은 재정지출을 통한 공공성의 확보를 위하여 필요한 세출 소요를 파악하고 필요 재원을 투입하는 과정이다. 따라서 예산 수립과정은 세출 소요에 대한 미시적이고 세부적인 정보(단가 등)를 바탕으로 한 해에 필요한 재원을 마련하는 과정이다. 즉 단년도 예산을 구성하는 가장 낮은 사업 단위인 내역사업에 대한 구체적인 예산 정보를 획득하고, 이를 세부 사업, 단위사업, 프로그램, 부문, 분야로 넓혀가면서 예산 전체의 모습을 구축하는 것이다(국가재정운용계획 지원단, 2020).

그러나 수많은 예산 사업에 대한 자원 투입을 결정하는 과정은 정치적이고 제도적인 제약뿐만 아니라, 시간적 제약을 받을 수밖에 없다. 세입 총량과 세출 요소 모두 경기변동과 인구구조 변화, 산업구조의 개편과 코로나19 같은 특별한 사건 등의 영향을 받기 때문이다.

따라서 중기재정계획은 단년도의 상향식 예산 과정에서 발생하는 세출 총량과 세입총량 간 미스매치를 완화하고, 제도적·정치적 요인으로 발생하는 세출소요-자원투입 간 미스매치를 완화하며, 적정 조세부담, 국가 채무위험, 현재와 미래세대 간 균형 등을 고려하여 중기적인 시계에서 재정총량과 분야별 자원 투입을 결정하는 과정이다. 또한 중기재정계획은 즉각적인 세출 소요에 따라 예산이 편성되는 현재 편향(present bias)을 극복하고, 국가 전체를 기준으로 장기적으로 제도와 정치·경제적 요인의 개선을 제시할 수 있다는 점에서 이상적인 기준과 과표를 제시한다.

특히 새 정부 수립 후 첫 번째 국가재정운용계획은 정부의 향후 5년간 국정운영의 방향과 밀접한 관련이 있다. 새 정부가 추진하고자 하는 국정 과제는 주관부처를 결정하여 실행계획을 수립한다. 이 과정에서 주관부처는 향후 5년간 국정과제 추진을 위한 중기 계획을 수립하고 이를 소요 예산과 로드맵에 반영한다. 즉 새 정부에서 수립한 국정과제는 추진과제별로 주관부처를 할당하며, 해당 부처에서 작성한 계획을 바탕으로 국정과제

수행의 증장기 계획을 수립한다. 이런 이유로 국정과제를 총괄하는 과정에서 기획재정부의 역할이 중요해졌다.

한편, 각 부처는 향후 5년간 국정과제 추진을 위한 예산을 확보하기 위해서 법정계획을 활용한다. 각 부처에서 주관하는 대부분의 법정계획은 3년 혹은 5년 단위로 수립되며, 기존사업의 한계를 극복하기 위한 대안을 마련하거나 기존사업을 확대하는 제도 개선방안에 초점을 맞춘다. 이러한 법정계획은 다시 각 부처에서 제출하는 중기사업계획서를 통해 국가재정 운용계획에 영향을 미친다.

국가재정운용계획은 5년 단위로 수립되지만, 5년마다 수립되지는 않는다. 즉 매년 국가재정운용계획을 수립하면서 5년 단위로 대내외 여건과 중기 재정 운용의 여건을 살펴보고, 분야별 자원 배분의 방향을 결정한다.

국가재정운용계획을 수립하기 위해서 기획재정부는 전년도 12월 31일에 국가재정운용계획 수립을 위한 지침을 각 부처에 통보하고, 각 부처는 이 지침에 근거하여 중기사업계획서를 당해연도 1월 말까지 기획재정부에 제출한다. 중기사업계획서는 당해 연도부터 5년 이상의 신규 사업 및 주요 계속 사업을 포함한다. 실제 국가재정운용계획의 수립은 기획재정부가 구성한 작업반을 중심으로 이뤄지며, 기획재정부는 국가재정전략회의를 개최하여 국가재정운용계획의 수립 방향을 결정한다.

그런 다음, 기획재정부는 국회 소관 상임위원회인 '기획재정위원회'에 국가재정운용계획을 제출하고, 공개토론회 및 재정정책자문회의 등을 개최하여 민간전문가와 지자체, 관계부처의 의견을 수렴한다. 이러한 과정을 거쳐 확정된 국가재정운용계획을 국회에 제출한다.

아래 표는 2013년과 2018년, 2022년의 국가재정운용계획 수립 절차와 실재를 요약한 것이다. 이 시기는 각각 새 정부의 첫 번째 중기 재정계획으로, 향후 5년간 국가재정 운용의 청사진을 제시한 것이다.

〈표 2-2〉 국가재정운용계획 수립 절차

구분	2013~2017 국가재정운용계획	2018~2022 국가재정운용계획	2022~2026 국가재정운용계획
수립지침 통보 (기재부→각 부처)	2012년 12월 말	2017년 12월 말	2021년 12월
중기사업계획서 제출 (각 부처→기재부)	2013년 1월	2018년 1월	2022년 1월 말
작업반 구성·운영 (기획재정부)	-	2018년 2월~	2022년 5월~
국가재정전략회의 개최	2013년 5월	2018년 5월 31일	2022년 7월 7일
부처, 지자체, 민간전문가 의견수렴	2013년 6월 (공개토론회) 2013년 9월 (재정정책자문회의)	2018년 8월 14일 2018년 8월 20일 (재정정책자문회의)	2022년 1월~ (부처, 전문가) 2022년 6월~8월 (분야별, 지역별) 2022년 8월 (재정정책자문회의)
국무회의	2013년 9월 26일	2017년 8월 29일	2022년 8월 30일
국회 제출	2013년 10월 2일	2018년 9월 3일	2022년 8월 3일 (기획재정위원회) 2022년 9월 2일

주: 자료에 적시된 내용을 중심으로 작성함.

- 1) 박근혜 대통령 당선일은 2012년 12월 19일로, 2013~2017 국가재정운용계획의 수립 과정에서 정부당시 영향을 미침.
- 2) 문재인 대통령 당선일은 2017년 5월 9일로, 2018~2022 국가재정운용계획의 수립 과정에서 정부당시 영향을 미침.
- 3) 윤석열 대통령 당선일은 2022년 3월 10일로, 2022~2026 국가재정운용계획의 작업반 구성 및 국가재정전략회의로부터 영향을 미침.

자료: 기획재정부(2013). 2013~2017 국가재정운용계획 주요내용.

기획재정부(2018). 2018~2022 국가재정운용계획 주요 내용.

기획재정부(2022b). 2022~2026 국가재정운용계획 주요 내용.

2. 국가재정운용계획에 영향을 미치는 요인

가. 국정과제

새 정부의 국정과제는 정부의 예산 편성을 통해 실현된다. 따라서 새 정부의 첫 번째 국가재정운용계획은 향후 5년간 재원 투자의 방향을 제시하고, 추진과제별 주관부처를 지정하고 국정과제 추진을 위한 예산을 편성하여 국정과제를 실행할 동력을 확보한다. 한정된 예산에서 의무지출과 계속사업을 추진하는 과정 중에 국정과제를 수행하므로 재원의 전략적 배분이 중요하다.

국가재정운용계획의 세입 전망 속에 재정수지와 국가채무의 목표에 따라 세출 총량이 결정된다는 점에서 국정과제의 추진은 국가재정운용계획과 밀접한 관련이 있다. 또한 국가재정운용계획은 총세출 한도 내에서 효율성과 형평성을 고려하여 분야별 재원 배분 방향을 결정하고 이에 근거하여 부처별 지출 한도와 사업별 예산의 탄력적 조율이 가능하다는 점에서도 국정과제의 수행과 관련이 깊다.

한편, 국정과제의 주관부처 결정은 예산 편성에서도 매우 중요하기 때문에, 각 부처는 대통령 당선 직후 조직되는 인수위원회에 고위공무원을 파견한다. 일반적으로, 각 부처의 소관 업무는 「정부조직법」 「제4장 행정각부」의 행정부처(제26조)와 각 부처의 소관 업무(제27조~제44조)에 근거하여 독립적이고 배타적으로 운영된다.

반면에 다부처 사업의 경우 어느 한 부처가 주관부처로 결정되면 다른 부처는 협업부처로 관리 대상이 된다. 특히 부처별로 서로 다른 전달체계를 운영하는 경우, 국정과제의 주관부처 지정이 예산 편성과 사업의 존폐에도 영향을 미친다.

〈표 2-3〉 「정부조직법」에 명시된 부처 소관 업무

부처명	내용	법적 근거
기획재정부	중장기 국가발전전략 수립, 경제·재정정책의 수립·총괄·조정, 예산·기금의 편성·집행·성과관리, 화폐·외환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관 관리, 경제협력·국유재산·민간투자 및 국가채무에 관한 사무	제27조
교육부	인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무	제28조
국방부	국방에 관련된 군정 및 군령과 그 밖에 군사에 관한 사무	제33조
행정안전부	국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 정부 혁신, 행정능률, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체가 분쟁 조정, 선거·국민투표의 지원, 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정, 비상대비, 민방위 및 방재에 관한 사무	제34조
보건복지부	생활보호·자활지원·사회보장·아동(영·유아 보육을 포함)·노인·장애인·보건위생·의정(醫政) 및 약정(藥政)에 관한 사무	제38조
고용노동부	고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, 산업안전보건, 산업재해 보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무	제40조
여성가족부	여성정책의 기획·종합, 여성의 권익증진 등 지위향상, 청소년 및 가족(다문화가족과 건강가정사업을 위한 아동업무를 포함)	제41조
국토교통부	국토종합계획의 수립·조정, 국토의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안 및 간척, 육운·철도 및 항공에 관한 사무	제42조
국가보훈처	국가유공자 및 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 보상·보호 및 보훈선양에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 국가보훈처를 둠	제22조의 2
인사혁신처	공무원의 인사·윤리·복무 및 연금에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 인사혁신처를 둠	제22조의3

주: 2022년 기준 사회복지 분야 예산에 포함된 부처만 추출한 것임.
 자료: 법제처(<https://www.law.go.kr>), 정부조직법(법률 제17814호), 2022년 10월 22일 인출.

2022년 기준 사회복지 분야 예산에 포함된 10개 행정부처의 소관 업무를 살펴보면, 사회복지 분야 예산의 상당 부분을 차지하는 보건복지부와

고용노동부, 여성가족부, 국가보훈처 등은 부처의 업무가 비교적 명확하다. 반면에 국토교통부와 교육부, 행정안전부는 사회복지 분야에 포함되는 특정 부문의 사업 일부의 예산을 편성하고 있다. 반면, 국방부와 인사혁신처는 공적 연금 때문에 포함됐으므로, 소관 업무에서 사회복지 사무의 관련성이 크지 않다.

소관부처별 업무가 비교적 명확하게 제시되어 있어 ‘사회복지 분야’ 예산의 편성이 배타적이고 효율적으로 운용될 것으로 생각되지만, 실제로는 그렇지 않다. 예를 들면, UN의 정부기능별분류(COFOG)는 정부의 기능을 16개의 배타적인 분야로 구분하지만(정성호, 김성자, 문하은, 2016), 우리의 정부 조직은 ‘기능’과 ‘대상’이 혼합되어 있다. 이런 이유로 사회복지 분야의 예산은 10개 부처에 파편화되어 있고, ‘국민의 기본생활을 보장’하는 하나의 정책 목적을 달성하기 위해 부처별, 대상별, 생애주기별로 소득보장제도를 각각 마련하는 것이다.

한편, 「사회보장기본법」에서 규정하는 ‘사회보장사업’은 보다 포괄적으로 구성되어 사실상 ‘사회정책’ 전반을 포괄한다. 예를 들면, 같은 법 제3조(정의)에서 사회서비스는 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”를 뜻한다(법제처 홈페이지, 사회보장기본법).

따라서 앞에서 언급한 사회복지 분야 예산을 편성한 부처 외에도 ‘국민의 삶의 질이 향상되도록 지원’하는 사업을 수행하는 부처로 확대된다. 이는 <사회보장기본계획>과 같은 법정계획에 포함되어 향후 5년간 중장기 계획의 수립을 근거로 중장기 재정운용계획에서 예산을 요구하는 전략으로 활용된다.

나. 사회복지 분야 법정계획

보건복지부 소관 법정계획은 총 49개로, 이 중 “보건” 분야 27개, “사회복지” 분야 22개로 구성된다. 사회복지 분야의 법정 계획은 보건복지부 제1차관이 관리하는 두 개의 정책실(사회복지정책실, 인구정책실)의 종합계획 성격의 법정계획(사회보장기본계획, 저출산고령사회기본계획)과 특정 사업별 계획으로 구성된다. 예를 들면, 저출산고령사회기본계획은 「저출산·고령사회기본법」에 근거하여 “저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 수립·시행하는 정책”을 포함하고 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 저출산 대책으로는 인구정책, 인구교육, 자녀의 출산과 보육 등, 모자보건의 증진 등, 경제적 부담의 경감 등을 제시하고 있다. 또한 고령사회정책으로는 고령자에 대한 고용과 소득보장, 건강증진과 의료제공, 생활환경과 안전보장, 여가·문화 및 사회활동의 장려, 평생교육과 정보화, 노후설계, 취약계층 노인 지원, 가족 관계와 세대 간 이해 증진, 경제와 산업 등, 고령친화적 산업의 육성 등을 포함하고 있다.

이 중 사회복지 분야는 아동 관련 법정계획과 고령자 관련 법정계획이 다양하게 구성된다. 아동 부문은 종합계획의 성격을 가진 ‘아동정책기본계획’이 있지만, 이 외에도 아동과 관련한 법정 계획은 총 34개에 다다른다. 반면에, 고령자 관련한 기본계획은 종합 계획 성격의 계획은 부재하며, 제도별(예, 노인장기요양기본계획) 혹은 사업별(예, 노후준비 지원에 관한 기본계획) 계획 등이 다양하게 수립되고 있다.

반면에 사회보장기본계획은 「사회보장기본법」에 근거하여 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스로 구성되는 사회보장에 관한 종합계획의 성격을 가진다. 사회보장기본계획에 포함되는 내용은 ① 국내외 사회보장환경의 변화와 전망, ② 사회보장의 기본목표 및 중장기 추진방향, ③ 주요 추진 과제 및 추진방법, ④ 필요한 재원의 규모와 조달방안, ⑤ 사회보장 관련 기금 운용방안, ⑥ 사회보장 전달체계 등이다(제16조).

62 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

〈표 2-4〉 사회복지 분야 법정계획 현황

	기본계획명	중기 계획		주기	최근 계획		심의
		수립권자			시작	종료	
1	사회보장기본계획	보건복지부장관		5년	2019	2023	사회보장위원회
2	지역사회보장계획	시도지사		4년	2019	2022	시도사회보장위원회
3	사회서비스제공계획	보건복지부장관		1년	2022	2022	-
4	사회서비스기본계획	보건복지부장관		5년	-	-	-
5	기초생활보장종합계획	보건복지부장관		3년	2021	2023	중앙생활보장위원회
6	종합계획	보건복지부장관		5년	2021	2025	사회보장위원회
7	고독사예방기본계획	보건복지부장관		5년	-	-	-
8	저출산고령사회 기본계획	보건복지부장관		5년	2021	2025	저출산고령사회 위원회
9	아동정책기본계획	보건복지부장관		5년	2020	2024	아동정책조정위원회
10	빈곤아동 지원에 관한 기본계획	보건복지부장관		5년	-	-	아동빈곤예방 심의위원회
11	보육계획	보건복지부장관		5년	2018	2022	중앙보육정책위원회
12	장기요양기본계획	보건복지부장관		5년	2018	2022	-
13	치매관리종합계획	보건복지부장관		5년	2021	2025	국가치매관리위원회
14	노후준비지원기본계획	보건복지부장관		5년	2021	2025	국가노후준비위원회
15	효행장려기본계획	보건복지부장관		5년	-	-	-
16	묘지 수급 종합계획	보건복지부장관		5년	2018	2022	-
17	고령친화산업발전계획	관계중앙행정 기관의 장		5년	-	-	저출산고령사회기본 계획 포함
18	장애인정책종합계획	보건복지부장관		5년	2018	2022	장애인정책조정 위원회
19	장애인건강보건의료 종합계획	보건복지부장관		5년	-	-	
20	보조기기 지원과 활용을 위한 기본계획	보건복지부장관		5년	-	-	
21	우선구매촉진계획	보건복지부장관		1년	-	-	중증장애인생산품 우선구매촉진위원회
22	농어촌보건복지 기본계획	보건복지부장관		5년	2020	2024	-

자료: 각 법률의 내용과 보건복지부 홈페이지, 정책프리즘 조사 등을 토대로 저자 작성.

제3절 단기 예산 편성

1. 개요

우리나라는 1997년 외환위기 이후 성과중심의 재정운용을 위해 1999년부터 일부 부처를 대상으로 ‘성과주의 예산제도’를 시범 운영하였다. 이후 2003년부터 본격적인 성과목표관리제도를 운영했으며, 2006년부터 모든 부처의 재정사업으로 전면 확대하였다(기획재정부, 2021b).

「국가재정법」 제8조는 성과중심의 재정운용을 규정하고 있는 이에 따르면, “각 중앙관서의 장은 예산요구를 제출할 때 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 제출해야 하며, 기획재정부는 성과계획서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보해야 한다.”

‘성과주의 예산제도’는 “재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가 결과를 재정운용에 반영”(조균제, 2007)함으로써 예산과 성과를 연동하여 재정의 효율성을 강화하는 제도이다. 이는 예산 과정의 관리 측면을 강화하고 지속적인 개선을 도모하는데 적절하다(조균제, 2007).

따라서 성과주의 예산제도에는 성과관리가 수반된다. 우리나라의 예산 주기는 1년이며, 예산 편성과 집행, 결산이라는 과정을 거친다. 이에 대응하여 성과관리는 성과계획서와 성과보고서로 구분된다. 성과계획서는 ‘임무와 비전’, ‘전략목표’, ‘프로그램 목표’, ‘단위 사업’ 등 단계별 성과 목표를 수립한다. 또한 모든 재정사업은 성과관리 대상이지만, 인건비와 기본경비 등 성과관리 실익이 없는 사업을 제외한 모든 예산 및 기금의 단위 사업을 대상으로 작성한다(국무조정실, 2022).

기획재정부는 <2022년도 예산 및 기금운용계획 집행지침>에서 “각 중앙관서의 장은 재정의 효율적 운용 및 제도개선 등을 통해 부처별 지출

효율성 제고 계획을 수립·추진해야 한다(기획재정부, 2021b).” 또한 예산의 집행과 관련해서 ‘국회 및 감사원의 시정 권고’를 충실히 이행해야 하는데, 대표적으로 “유사·중복문제가 제기된 사업들을 추진함에 있어 협의체 구성을 통한 사업범위 재설정 등 각 부처간, 예산과 기금간 유사·중복문제가 발생하지 않도록 해야 한다(기획재정부, 2021b).”

한편, 재정지원 일자리 사업은 “대상자 선정시 취업취약계층을 우선적으로 선발해야 하며, 직접일자리 사업은 취약계층·청년 참여 목표비중을 준수해야 한다”. 또한 “재정지원 일자리 사업 추진시 부처 간 협의 등을 통해 사업간 중복이 발생하지 않도록 관리”해야 하며, “가능한 많은 취업 취약계층이 참여할 수 있도록 중복참여 및 연례적인 반복참여 방지를 위해 노력”해야 한다(기획재정부, 2021b).

한편, 기획재정부는 <2022년도 예산 및 기금운용계획 작성 세부지침>에서 투자사업(예비타당성 조사), 신설·변경 사회보장 사업, 신규사업 유사 중복 여부 사전점검 등을 구체적으로 제시하고 있다.

먼저, 예비타당성 조사는 “총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정 지원 규모가 300억 원 이상인 신규사업으로서 건설공사가 포함된 사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업”을 대상으로 한다. 이때, “중기재정지출이 500억 원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야 등 기타 재정사업도 포함한다(기획재정부, 2021b).”

다음으로, 신설·변경 사회보장 사업은 “사회보장기본법 상 ‘사회보장’ 및 ‘평생사회안전망’에 해당하는 제도(사업)의 신설 또는 변경”은 사전에 협의해야 한다. 단, “민간재원사업이나 법률 혹은 조례안, 관계법령에서 정하는 사항(물가상승률, 최저보장수준, 최저임금 등)에 따른 변동과 이미 협의완료한 동일 내용의 사업 중 대상자 선정기준과 지원내용 등의

변경없는 대상자 규모와 예산 등의 변동, 사회보장 관련 시설 개폐 및 고유업무, 단년도 사업 등은 협의 대상에서 제외한다(기획재정부, 2021b).”

다음으로, 2022년 예산·기금의 신규사업은 유사중복 여부 사전점검을 실시해야 한다. 이때 신규사업이란 “사업방식이 변경·추가되는 사업, 사업대상이 추가·확대되는 사업, 세출 비목을 달리하여 추가되는 사업, 사업수혜대상자가 유사하고, 여러 부처에서 비슷한 기관이 있는 센터 등의 설치사업으로 대상지역이 확대되는 사업”을 뜻한다. 단, 의무지출사업과 예비타당성 조사, 신규 보조금 적격성심사 대상 사업, 국가균형발전특별회계 중 생활기반계정 사업(포괄보조금), 국방 분야, 5개년 등 기본계획 수립에 따라 연차별로 추진되는 사업, 주기적으로 추진되는 사업(예, 인구센서스 조사 등)과 단순과목구조 개편사업(사업이관 및 통합 등) 등은 제외한다(기획재정부, 2021b).

마지막으로, 기획재정부는 ‘협업예산 사업’도 별도로 관리하고 있다. 이는 “사업목적이 유사하거나 시너지 효과가 기대되는 다부처 연계 사업군”에 대해서 “부처 공동 사업기획·사업단 구성 등 협업예산으로 패키지화하여 요구”하는 것이다(기획재정부, 2021b).

이러한 작성 지침에 근거하여 각 부처는 소관 예산요구안을 작성하고, 기획재정부에 제출한다. 기획재정부는 취합된 각 부처 예산요구안을 바탕으로 국정과제 추진과 국가재정운용계획 등에 근거한 예산 편성 방향과 재원 배분을 검토하고 예산요구를 위한 첨부서류, 성과보고서, 재정사업 성과평가 결과 등을 고려하여 정부 예산(안)을 마련한다.

2. 예산요구를 위한 근거 마련

가. 예비타당성 조사

1) 개요

예비타당성 조사는 대규모 개발사업에 대한 사업의 타당성을 검증하여 대형 신규사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성을 높이기 위해 1999년에 도입되었다. 제도 도입 당시에는 「예산회계법 시행령」을 개정하여 법적 근거를 마련했으나, 2006년 「국가재정법」 제정(2007.1.1. 시행)으로 법적 근거를 강화하였다.

예비타당성 조사는 「국가재정법」 제38조 및 동법 시행령 제13조에 근거하여 대규모 신규 사업의 적정 투자시기와 자원조달 방법 등에 대한 사전적인 타당성 검증 및 평가를 통해 사업의 추진 여부를 공정하게 결정하기 위한 제도로써, 객관적이고 중립적인 재정사업 분석을 바탕으로 예산 낭비를 방지하고 재정운영의 효율성을 제고시키는 데 목적이 있다(국회 예산정책처, 2022).

예비타당성 조사 대상은 “총사업비 규모가 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 대규모 사업”으로, 이러한 사업의 예산을 편성하기 위해 기획재정부장관은 사전에 예비타당성을 조사하고, 그 결과를 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출해야 한다. 특히 사회복지 분야는 ‘중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억 원 이상 수반되는 신규 사업’으로 한정한다(제38조).

2) 조사체계

예비타당성 조사 대상 사업은 기획재정부 장관이 중앙관서의 장의 신청에

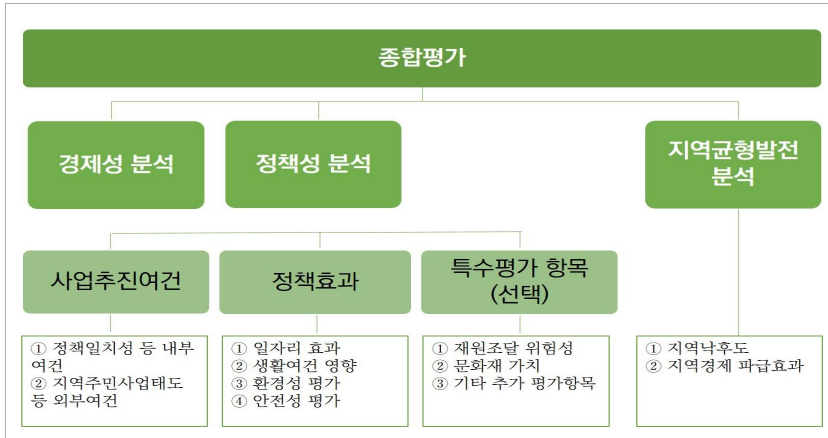
따라 또는 직권을 활용하여 선정할 수 있다. 각 중앙관서의 장은 대상 사업에 해당하는 사업을 예산안에 반영하고자 하는 경우, 원칙상 사업 시행 전전년도까지 기획재정부장관에게 예비타당성 조사를 요구해야 한다. 다만, 사업추진이 시급하고 불가피한 사유가 있는 경우 다음연도 신규 예정사업에 대해 예비타당성 조사를 요구할 수 있다(국회예산정책처, 2022).

예비타당성 조사 요구서가 제출되면, 기획재정부 장관은 중장기 투자 계획과의 부합성, 사업계획의 구체성, 사업추진의 시급성, 국고지원의 요건, 지역균형발전 요인, 기술개발의 필요성(R&D 사업) 등 대상사업 선정기준에 따라 검토한 후 재정사업평가위원회의 심의를 거쳐 대상사업을 선정한다.

예비타당성 조사 수행기관은 한국개발연구원(KDI)의 공공투자관리센터(PIMAC)와 한국조세재정연구원(KIPF)으로 지정되어 있으며, R&D 분야의 경우 한국과학기술기획평가원(KISTEP)과 과학기술정책연구원(STEPI)에서 수행하고 있다. 예비타당성 조사 수행기관은 비용-편익 분석 등 경제성 분석과 함께 사업추진 여건, 정책의 효과성 등 정책성 분석, 계층화분석법(AHP)을 활용한 종합평가 등을 통해 사업의 타당성 여부를 판단하고, 예비타당성 조사 종료 후 그 결과를 공개해야 한다.

〈예비타당성조사 수행 총괄지침〉 별표 6은 예비타당성조사의 평가 항목을 다음과 같이 제시하고 있다. 경제성 분석은 대상사업의 경제적 효과와 투자적합성을 분석하는 핵심적인 조사과정으로 기본적으로 비용-편익 분석(Cost-Benefit Analysis)을 활용하는데, B/C비율이 1 이상이면 경제성이 있다고 판단한다. 종합평가는 각 유형별 분석결과를 바탕으로 사업의 타당성을 종합적으로 평가하는 예비타당성조사의 최종 단계이다. 종합평가는 계량화된 수치로 도출하는데, 통상적으로 $AHP \geq 0.5$ 인 경우, 사업이 타당성을 확보하였다는 의미로 해석한다(국가예산정책처, 2022).

[그림 2-1] 예비타당성 조사 평가 항목



자료: 기획재정부(2022). 예비타당성조사 수행 총괄지침, 별표6.

3) 적용 현황

「국가재정법」 제정 이전에 예비타당성 조사 대상은 대규모 건설사업으로 한정됐으나, 2006년 이후 정보화·국가연구개발사업으로 확대되었다(김정욱, 고영선, 윤희숙, 조민혜, 방하남, 정경희, 이봉주, 2013). 한편, 사회복지, 보건, 교육 등에 대한 재정지출이 증가했으나 사전평가제도가 미흡하다는 인식에 따라 2008년 7월 「국가재정법 시행령」을 개정하여 기타 재정 부문에 대한 조사를 확대하였다. 이에 따라 2010년 예산안 및 기금운용 계획안에 포함되는 대규모 신규사업부터 사회복지 등 기타 재정분야 사업에도 예비타당성조사를 적용하게 되었다(김정욱 외, 2013).

〈표 2-5〉 기타 재정 부문에 적용할 정책적 분석 기본 틀

	분석 내용	분석 질문
정책적 분석	1. 상위계획과의 연계성 및 여타 사업과의 중복성	가. 상위계획과 연계성이 높은가? 나. 다른 사업과 중복되어 있지 않은가? 다. 앞으로 다른 사업과 중복될 가능성이 있는가?
	2. 사업목표의 명확성과 적절성	가. 사업목표는 명확한가? 나. 현시점에서 우선순위가 높은가?
	3. 사업대상의 명확성과 적절성	가. 사업대상은 명확히 정의되었는가? 나. 사업대상은 사업목표에 부합하는가? 다. 시례 수혜율은 어느 정도인가? 라. 사업대상 이외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 있는가?
	4. 전달체계의 명확성과 적절성	가. 사업의 전달체계는 명확히 제시되었는가? 나. 집행기구는 주어진 임무를 성실히 수행할 유인을 가졌는가? 다. 집행기구에 대한 자율과 책임 확보기제가 마련되어 있는가? 라. 수요자 중심의 전달체계인가? 마. 공공/민간의 역할분담은 적절한가? 바. 중앙/지방의 역할분담은 적절한가?
비용효과 분석	1. 사업의 기대되는 성과	가. 기대되는 사업성과가 명시적으로 제시되었는가? 나. 사업이 기대되는 성과를 도출할 것으로 예상되는가? 다. 성과지표와 성과관리계획이 적절히 제시되었는가? 라. 사업의 부정적 효과가 긍정적 효과를 상쇄하는 것은 아닌가?
	2. 사업의 비용	가. 재정추계가 적절히 이뤄졌는가?
	3. 비용효과성	가. 성과에 비해 비용이 과다한 것은 아닌가? 나. 보다 비용 효과적인 정책수단에 대한 검토가 이뤄졌는가?
	(시범사업 실시 필요성)	가. 기 시행 사업들의 확대나 방향전환에 따라 본 사업의 존립 근거가 축소될 가능성이 큰가? 나. 실제의 사업대상이 예측치를 벗어날 가능성이 큰가? 다. 사업대상 외의 다른 요인으로 사업비용이 예측치를 초과할 가능성이 큰가? 라. 사람들의 행태를 변화시켜 의도치 않은 결과를 초래할 가능성이 큰가? 마. 사업의 규모가 커서 실패할 경우 손실이 매우 클 가능성이 있는가?

자료: 김정옥 외(2013), 기타 재정사업 예비타당성 조사 표준지침 수정·보완 연구(제2판).

사회복지 분야는 사업의 성과를 계량화하기 어려운 경우가 대부분이어서 기존의 예비타당성 조사를 적용하는 데 한계가 있다. 또한 복지사업은 다양하고 중층적인 사업목적은 가지며, 편익을 측정하거나 사업의 수혜자를

예측하기 어렵고, 평가대상 사업의 역할을 인접 분야나 전혀 다른 분야에서 이미 수행하고 있을 가능성도 존재한다. 또한 사업의 논리적 구성과 이를 위한 전제가 충분히 검토될 필요가 있으며, 사업의 제공과 공급방식에 따라 다른 결과가 도출될 가능성이 있다(김정옥 외, 2013). 이에 따라 사회복지 분야를 포함한 기타 재정부문에 적용할 사업평가 기준을 새롭게 마련하였다.

나. 보조사업 신규 적격성 심사

1) 개요

2015년 「국고보조사업 운영·관리체계 개선방안 연구」에서 국고보조사업의 관리가 주로 사후평가 위주로 진행되고 있는 점을 지적, 선정단계에서의 엄정한 평가 체계 확립을 위하여 국고보조사업 적격성 심사의 필요성을 언급하였다. 이와 함께 심사 수행기관에서 활용 가능한 체크리스트를 제시하여 국고보조사업의 적격성 심사를 용이하게 하였다.

보조사업 적격성 심사는 총 사업비 또는 중기사업계획서에 의한 재정 지출금액 중 보조금 규모가 100억원 이상인 신규 보조사업을 대상으로 실시한다. 이때, 사업기간의 정함이 없어 계속 추진되는 보조사업의 경우에는 5년간의 사업비 합계를 기준으로 적격성 심사 대상여부를 판단하고 있다.

보조사업 적격성 심사 대상사업의 단위는 예산 및 기금의 과목구조상 '세부사업'을 기준으로 한다. 다만, 세부사업이 독립적인 하위의 내역 사업들로 구성되고, 내역사업 중 적격성 심사 대상사업 요건에 해당하는 사업이 있는 경우에는 해당 하위의 내역사업을 적격성 심사 대상으로 한다.

적격성 심사는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」과 「과학기술 분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의거하여 설립된 국책연구기관에서 수행한다.

신규보조사업 적격성 심사제도에서는 사업의 타당성, 관리의 적정성, 규모의 적정성으로 구분하여 5:3:2의 비중으로 평가하고 100점 만점에 85점 이상인 경우 적격성 심사를 통과한 것으로 판단한다. 그러나 부처에서 수행한 심사 결과는 보조금관리위원회에서 검증하는 절차를 가진다. 즉 부처에서 심사를 통과하더라도 보조금관리위원회에서 적격하지 않다고 판단할 가능성이 존재한다. 한편, 각 중앙관서의 장은 보조사업의 예산계상 신청시 심사 결과 및 심의자료를 기획재정부 장관에게 제출해야 한다.

〈표 2-6〉 신규보조사업 적격성조사 평가 항목

대구분	중구분	주요 검토항목
가. 사업의 타당성 (50점)	1. 보조금 지급 제외 해당여부	보조금 지급 제외 사업
	2. 보조사업의 법적 근거(10점)	보조사업의 근거 법령이 있는지 여부, 관련 법령에 근거의 강도
	3. 보조사업 목적, 방법, 내용의 적절성 및 효과성(30점)	민간시장, 지자체 등에서 충분히 수행이 가능한지 여부 등 국가사업으로서의 타당성 지원대상, 지원방법, 사업내용의 적절성 사업목적과 일치하는 수혜자의 범위가 명확한지 여부, 그 수혜자의 범위가 특정 소수에만 국한되지 않고 광범위하게 수혜자가 있는지 여부
	4. 유사중복 여부(10점)	사업계획에 따른 시행으로 사업효과가 추운히 나타날 수 있는지 여부 유사중복 여부 검토를 위한 보조사업 비교표를 충실히 작성했는지 여부 타 사업과의 중복투자 여부
나. 사업 계획의 구체성 (30점)	5. 보조사업자, 보조사업관리의 구체성(30점)	사업수행을 하는 실질적 사업주체가 있는지 여부, 사업주체가 자부담 능력이 있는지 여부 사업의 실질적인 수요에 대한 충분한 검토가 있었는지 여부 부정수급 발생 가능성 및 관리방안에 대해 충분한 검토가 있었는지 여부

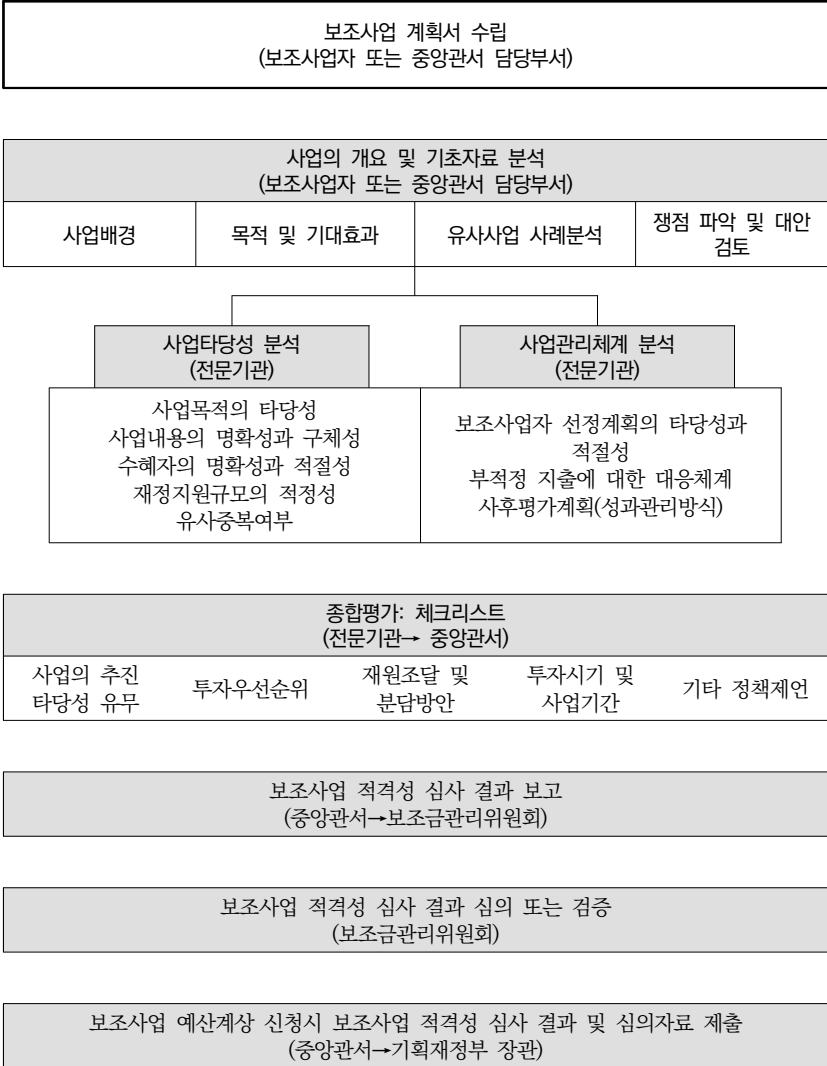
대구분	중구분	주요 검토항목
다. 규모의 적정성 (20점)	6. 보조율의 합리성(10점)	사업의 관리 계획과 체계가 갖춰져 있는지 여부 사업관리 및 수행에 따라 발생할 수 있는 행정비용을 감안시 보조금의 규모가 적정한지 여부
	7. 중장기 재정부담 수준의 합리성(10점)	(보조금법 시행령상 기준보조율이 있는 경우) 보조금법 시행령상의 기준보조율 준수 여부 (보조금법 시행령상 기준보조율이 없는 경우) 제시한 보조율이 합리적인 보조율 산정기준에 근거하였는지 여부 향후 재정소요가 적절히 산정되었는지 여부

자료: 정용관 외(2021). 신규보조사업 적격성 심사 관련 연구. 재구성.

2) 조사체계

적격성 심사 및 예산 요구 절차는 먼저 각 중앙관서의 장은 보조사업 적격성 심사 대상에 해당하는 사업을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하고자 하는 경우 보조금사업 계획을 수립하여 전문기관에 심사를 의뢰한다. 이후 전문기관에서 사업타당성, 관리의 적정성, 규모의 적정성에 따라 평가하여 결과를 중앙관서에 제출하고, 중앙관서는 보조사업 적격성 심사 결과를 해당 회계연도의 전년도 3월 31일까지 보조금관리위원회에 보고하여야 한다. 이후에는 보조금관리위원회에서 보조사업 적격성 결과 심의 및 검증하고, 중앙관서는 보조사업 예산 신청시 기획재정부에 보조사업 적격성 심사 결과 및 심의자료를 제출한다. 구체적인 적격성 심사 흐름도는 다음과 같다.

[그림 2-2] 보조사업 적격성 심사 흐름도



자료: 권오성, 김영록. (2016). 국고보조사업 사전 적격성 심사제도의 개요와 절차.

3) 적용 현황

2016년 이후 신규 보조사업 적격성 심사는 모두 396건으로 집계되었다. 부처별 신규 보조사업 적격성 조사 시행 견수를 살펴보면, 국토교통부, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 해양수산부 5개 부처의 적격성 심사 사업수가 238개로 전체의 60%를 차지하고 있다. 사회복지 분야에 포함하는 고용노동부는 10건, 국가보훈처는 3건, 보건복지부는 24건, 여성가족부는 2건으로 상대적으로 적은 편이다.

〈표 2-7〉 신규 보조금 사업 적격성 조사 평가 현황: 부처별

해당기관	2016	2017	2018	2019	2020	총합계
고용노동부	-	2	4	2	2	10
과기정통부	-	-	4	3	2	9
교육부	-	3	-	2	3	8
국가보훈처	-	1	1	-	1	3
국민안전처	5	2	-	-	-	7
국토교통부	15	9	16	6	13	59
금융위원회	-	-	2	1	3	6
농림축산식품부	8	9	12	16	8	53
농촌진흥청	-	4	5	7	7	19
문화체육관광부	20	-	8	6	7	45
미래창조과학부	1	-	-	-	-	1
방위사업청	-	4	-	1	-	1
보건복지부	1	3	2	7	10	24
산림청	-	4	2	-	1	6
산업통상자원부	-	2	9	20	13	46
새만금개발청	-	-	1	-	-	3
소방청	-	-	1	-	1	2
식품의약품안전처	2	-	-	-	1	3
여성가족부	2	-	-	-	-	2
중소벤처기업부	-	-	2	1	4	7
해양수산부	3	6	12	9	5	35
행정안전부	-	8		8	7	29
환경부	4	-	11	1	2	18
총합계	61	57	98	90	90	396

자료: 정용관 외(2021). 신규보조사업 적격성 심사 관련 연구.

적격성 심사가 진행된 369개 사업 중 최종적으로 적격성을 확보한 사업은 전체 167개로 42.2%에 해당한다. 2019년 전체 사업 중 51.1%의 사업이 적격성이 있는 것으로 평가되었다.

〈표 2-8〉 보조사업 적격성 심사 현황

해당기관	2016	2017	2018	2019	2020	총합계
적격 사업 수(개)	22	16	42	46	41	167
비중(%)	36.1	28.1	42.9	51.1	45.6	42.2
부적격 사업 수(개)	39	41	56	44	49	229
비중(%)	63.9	71.9	57.1	48.9	54.4	57.8
합계(개)	61	57	98	90	90	396
비중(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 정용관 외(2021). 신규보조사업 적격성 심사 관련 연구.

정용관 외(2021)은 2020년에 수행된 73개 사업에 대해서 부처와 평가위원 간 인식의 차이를 분석하였다. 그 결과 사업의 타당성에서 ‘국가적 타당성’과 ‘보조금 지원의 타당성’, ‘중복투자’, ‘효과 충분성’ 지표에서 부처와 평가위원 간 점수의 격차가 큰 것으로 나타났다. 또한 규모 적절성 지표에서는 ‘기준보조율 준수 혹은 합리적 보조율 산정’에서 가 큰 것으로 나타났다(정용관 외, 2021).

특히 평가위원의 사업 타당성 항목에 대한 인식이 적격성 통과 여부와 매우 높은 상관관계를 가진다. 이는 앞서 언급한 것과 같이 새롭게 도입되는 신규 보조사업의 경우 국가적 타당성과 보조금 지원의 타당성을 법적 근거에서 찾는 데, 부처는 “~할 수 있다”는 근거를 광범위하게 해석하는 한편, 평가위원들은 “보조할 수 있다”는 근거만 인정하는 차이가 있기 때문이다. 또한 평가위원들은 사업의 목적과 대상, 사업내용을 기준으로 판단하는데, ‘중복투자’에 대한 우려가 높게 나타났다.

다. 사회보장제도의 신설·변경 협의제도

1) 개요

사회보장제도 신설·변경 협의는 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 방에 따라 보건복지부장관과 협의”(사회보장기본법 제26조 제2항)하는 것을 지칭한다. 신설·변경 협의는 사회보장기본법 전부개정(법률 제11238호, 2012.01.26.)에 따라 새롭게 도입되었으며, 2013.01.27.에 시행되었다. 사회보장기본법에서 규정하고 있는 ‘사회보장’⁵⁾과 ‘평생사회안전망’⁶⁾에 해당하는 제도를 신설 또는 변경하고자 하는 경우에 신설·변경 협의 대상이 된다.

신설·변경 협의는 “사회보장 급여나 서비스의 중복, 편중, 누락 등을 방지하여 사회보장사업의 효과성 제고, 복지 사각지대 해소, 기존 사회보장 제도에 부정적인 영향을 주는 제도 등의 신설·확대 억제 등 국가와 지방자치단체의 합리적 역할분담”(보건복지부 사회보장조정과, 2022)을 목적으로 하는 제도이다. 사회보장제도의 규모 확대와 더불어 사업 수 증가로 인한 사회보장체계의 복잡성 증가는 신설·변경 협의 제도의 도입에 직접적인 계기로 작용하였다. 또한 사회보장사업의 시행 주체가 중앙정부의 여러 부처와 광역 및 기초자치단체로 다변화되면서 유사성 또는 중복성이 있는 사회보장 급여·서비스의 중첩·누락·편중 현상이 심화되었으며, 사회보장

5) 사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다(사회보장기본법 제3조 제1호).

6) 평생사회안전망이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회 위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다(사회보장기본법 제3조 제5호).

제도 간 역할 분담에 대한 조정의 중요성이 제기되었다. 이러한 맥락에서 신설·변경 협의 제도의 필요성과 목적은 다음과 같이 3가지로 정리할 수 있다(정홍원, 정경희, 김성희, 여유진, 김동진, 이소영 외, 2014).

첫째, 새로운 사회보장제도의 도입과 시행, 기존 사회보장제도의 변화를 모색하는 것은 사회보장제도의 효과성을 제고하는 노력이며, 이는 사회보장 급여의 중복, 누락, 편중 현상을 완화하는 것을 의미한다. 사회보장 급여 체계의 개선은 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등 사회보장 전체 영역에 걸쳐, 급여 대상자와 급여 목적을 연계하는 분석이 요구된다.

둘째, 신설·변경 협의는 사회보장정책 결정, 정책분석 및 기획의 체계화에 긍정적 역할을 할 수 있다. 사회보장 사업의 시행 주체는 신설·변경 협의를 위해서 해당 사회보장정책의 목표, 수단, 대상자 등을 검토해야 한다. 또한 제도의 신설 또는 변경을 위한 투입예산, 서비스 전달체계, 기대효과 및 실현 가능성 등 필요한 항목을 분석함으로써 대안 선택과 정책 결정을 지원하는 것이다.

셋째, 신설·변경 협의는 실현 가능성이 낮거나, 합리성을 결여한 사회보장제도의 신설 또는 확대를 억제하는 역할을 한다. 그러나 사회보장제도의 신설과 확대를 억제하는 것이 아니라, 필요한 그리고 우선순위가 높은 정책을 선정하는 필터 역할을 의미한다. 기존 사회보장제도의 문제점을 해결하고, 사각지대 해소와 부족한 급여를 보충하는 제도의 신설과 확대는 장려하는 것이다. 반면에 사업의 목표와 기대효과가 분명하지 않은 선심성 제도, 유사·중복 급여로 불필요한 재정지출을 초래할 가능성이 있는 제도, 기존 사회보장제도에 부정적인 영향을 주는 제도 등의 신설·확대를 억제하는 것이다. 또한 사회보장제도의 신설과 확대에 대한 신중한 접근은 동일한 재정지출로 더 많은 성과를 기대할 수 있는 사업을 추진하거나 또는 동일한 성과를 기대할 수 있는 사업 중 재정지출을 절감할 수 있는 사업을 선정하기 위한 노력이라 할 수 있다.

「사회보장기본법」 제26조는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계와 사회보장 전달체계, 그리고 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하여 사회보장급여가 중복되거나 누락되지 않도록 할 것을 명시하고 있다. 구체적인 협의 검토 항목은 다음과 같다.

〈표 2-9〉 사회보장제도 신설·변경 협의 검토 항목

법정 기준	주요 검토항목
사업의 타당성	① 사업추진 근거의 명확성(추진근거) ② 지역문제의 시급성, 지역 내 우선순위, 지역특수성 ③ 사업취지(목적)와 사업내용 간 연계성 ④ 공공재원 투입의 필요성
기존 제도와의 관계	⑤ 사회보장제도 중장기 발전전략과의 부합 여부 ⑥ 지원대상자에 대한 유사급여·서비스 여부 ⑦ 사업시행에 따른 중복, 누락(해소), 편중(해소) 효과 ⑧ 정부와 지자체 사업 간 연계를 통한 보충성 확보
전달체계에 미치는 영향	⑨ 전달체계의 과부하/분절성 심화에 따른 비효율 여부 ⑩ 수혜자 접근성(편의성), 급여제공의 적시성 ⑪ 사회보장정보시스템 활용
재정에 미치는 영향	⑫ 재원규모 및 조달 계획 등 재정의 지속가능성 ⑬ 재정집행의 효율성
지역복지 활성화에 미치는 영향	⑭ 지역사회보장계획, 지역보건의료계획 등 중장기 사업 계획 수립 ⑮ 지역 주민참여 및 복지수요 반영 ⑯ 지역자원 활용 및 연계
기타	⑰ 성과지표 활용 등 성과관례 계획 수립 ⑱ 제도 시행 예정 시기의 적절성

자료: 보건복지부 사회보장조정과(2022), 2022 사회보장제도 신설·변경 협의운용지침. 재구성.

2) 조사체계

신설·변경 협의의 대상, 절차, 방법 등 주요 내용은 사회보장기본법과 동 시행령 규정에 근거하고 있다. 신설·변경 협의의 취지와 관련하여 사회보장기본법에서 “국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 재원의

규모·조달방안을 포함한 재정 등 미치는 영향, 지역별 특성 등을 사전에 충분히 검토하고 상호 협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다”로 규정하고 있다(사회보장기본법 제26조 제1항). 이러한 규정은 신설·변경 협의의 목적이 사회보장 급여의 중복 또는 누락 방지에 있다는 것을 천명하는 것이며, 사회보장제도의 시행 주체는 협의·조정 이전에 기존 제도와의 관계, 전달체계와 재정에 미치는 영향, 지역 특성을 중심으로 사전에 충분한 검토를 하도록 명문화하고 있다.

신설·변경 협의제도는 협의 단계와 조정 단계로 구분할 수 있으며, 협의에 대해서는 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다”고 규정하고 있다(사회보장기본법 제26조 제2항). 따라서 신설·변경 협의의 내용은 해당 사업의 타당성, 기존 제도·전달체계·지역 복지에 대한 영향, 운영방안 등이며, 이는 동시에 협의 기준이 된다.

신설·변경 협의의 두 번째 단계인 조정은 1단계의 협의가 이루어지지 않는 경우에 진행하게 된다. 협의의 사전적 의미는 둘 이상의 주체가 협력하여 특정 주제에 대하여 서로 의견을 주로 받는 것이며, 의견 일치 또는 상호 동의를 의미하지 않는다. 그러나 협의가 이루어지지 않으면 조정을 진행한다는 것은 신설·변경 협의에서 협의란 실질적으로 합의를 의미하는 것이다. 조정은 사회보장위원회가 담당하며, 안건으로 상정하여 위원회에서 심의·의결하는 방식으로 조정을 진행한다.

신설·변경 협의의 운용에 대한 자세한 내용은 사회보장기본법 시행령에 의해서 내용을 정하고 있다. 시행령 14조에 “협의를 원활히 하기 위하여 협의 대상기준, 절차 등 세부 운용방안을 마련하여 매년 12월 31일까지

중앙행정기관과 지방자치단체에 통보”하도록 규정하고 있다. 이에 따라 사회보장위원회는 매년 ‘사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침’(이하 운용지침)을 작성하고 있다. 협의요청서를 제출하는 기한 사회보장제도의 시행 주체에 따라 차이가 있는데, 중앙행정기관은 4월 30일, 지방자치단체는 6월 30일까지 제출이 원칙이다. 협의요청서에 포함할 내용은 신설·변경하는 제도의 사업계획, 신설·변경의 근거, 예상되는 성과, 예산 규모 등이다. 또한 협의 요청 안건은 별다른 문제가 없는 경우 60일 이내, 그리고 쟁점이 있는 경우 최대 6개월 이내 처리하도록 하고 있다.

협의 안건은 신설과 변경으로 구분할 수 있으며, 제도 신설의 개념은 비교적 명확하다고 할 수 있다. 반면에 변경의 의미는 정확한 규정이 필요하다. 변경이란 사회보장 급여의 대상자 선정기준, 국고보조율 등 지방자치단체의 재정부담 수준, 급여 내용, 전달체계 등의 변화가 있는 경우를 의미한다(사회보장기본법 시행령 제15조 제2항).

신설·변경 협의가 완료되면 보건복지부장관은 협의 결과를 사회보장위원회에 보고하고, 기획재정부장관에게 통보한다. 협의가 이루어지지 않은 경우에 해당 안건을 사회보장위원회에 상정하여 심의·조정을 한다. 사회보장위원회 심의·조정 결과는 해당 기관, 기획재정부장관, 행정안전부장관에게 통보해야 한다.

이를 일정을 기준으로 제시하면, 다음과 같다. 중앙행정기관장과 지방자치단체장은 보건복지부장관과 협의를 위해 신설·변경하고자 하는 사회보장제도의 목적, 법적 근거, 대상, 전달체계 등을 구체적으로 적시하여 중앙행정기관의 장은 4월 30일까지, 지방자치단체의 장은 6월 30일까지 보건복지부에 협의를 요청하여야 한다. 다만, 중앙부처 사업의 경우 긴급한 사유에 의하여 제출기한 이후에 사업계획서를 제출해야 하는 경우에는 정부예산안 제출시기와 협의처리기한 등을 고려하여 5월말까지 협의

요청서를 제출하여야 한다. 이러한 협의요청기간 이후에도 긴급한 사유 등으로 사회보장제도의 신설 또는 변경이 필요한 경우 사업계획을 확정된 즉시 협의요청서를 보건복지부에 제출해야 하는데, 협의요청기한을 준수하지 않은 사업은 협의가 차년도로 이월된다.

〈표 2-10〉 사회보장제도 신설·변경 협의 절차

단계	절차	주요 내용
1	사전 컨설팅 (협의지원단)	협의요청기관이 필요할 경우 사업기획 및 협의요청서 작성 단계부터 사전 컨설팅 진행
2	협의요청 (요청기관→복지부)	제출기한: 중앙행정기관은 4월30일(최대 5월말), 지방자치단체는 6월30일 제출서류: 협의요청 공문, 협의요청서 및 참고자료(기초지자체는 관할 시·도와 복지부에 동시 문서 시행)
3	자료 보완	협약에 필요한 자료의 누락, 보완 필요시 수정·보완(보완자료 기간은 협의 기간에 미산입)
4	관련부처(부서) 의견수렴	협의요청사업 관련 소관부처(부서) 의견조회
5	전문가 의견수렴	해당사업분야 전문가그룹(협의지원단) 자문 등 의견수렴
6	제도조정전문위원회 검토·협의	협의쟁점, 새로운 제도의 도입 등 전문적 검토가 필요한 안건의 경우 전문위원회에서 종합적 검토 필요시 협의요청기관 사업 담당자 참여 및 의견 개진 가능
7	결과 통보 (복지부→요청기관)	일반안건: 60일 이내 처리 쟁점안건: 최대 6개월 이내 처리(협의요청기관의 자료보완기간 등은 협의기간에 미산입) 협의요청기관, 협의총괄부서(중앙부처-기재부, 각 부처 재정부서, 지자체-관할 시도), 지방의회 사무처(지자체 사업에 해당)에 동시 통보

자료: 보건복지부 사회보장위원회 사무국(2022), 2022 사회보장제도 신설·변경 협의운용지침, 재구성.

3) 적용 현황

2013년 이후 사회보장제도 신설에 대해 보건복지부에 협의가 접수된 건은 2019년 994건으로 가장 많았고, 2020년에는 772건으로 감소하였다. 2013년 사회보장제도 변경에 대해 협의가 접수된 건은 2017년 495건으로 가장 많았고, 2021년에는 365건이 접수되었다. 그러나 전반적으로 사회보장제도의 신설·변경 협의 접수가 지방자치단체를 중심으로 이뤄졌음을 알 수 있다.

〈표 2-11〉 사회보장제도 신설·변경 협의 접수 현황

(단위: 건)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
합계	신설	36	60	249	685	735	876	994	772	799
	변경	25	21	112	386	495	285	324	316	365
중앙	신설	13	7	8	4	14	16	14	22	23
	변경	17	7	5	27	25	36	49	37	25
지자체	신설	23	53	241	681	721	860	980	750	776
	변경	8	14	107	359	470	249	275	279	340

자료: 보건복지부, 내부자료.

2021년 12월 말 기준으로 사회보장제도 신설·변경 협의 처리 현황을 살펴보면, 사회보장위원회의 조정이 이뤄진 건은 2015년 변경 사업 1건과 2017년 신설 사업 1건이 있고, 나머지는 보건복지부장관과 협의가 완료되거나 협의요청기관의 철회, 보건복지부의 반려 등에 의해 종결되었다. 2021년에 제도 신설로 협의가 접수된 799건 중에는 12월 말 기준으로 576건이 보건복지부 장관과 협의가 완료되었고, 146건은 협의가 진행 중이며, 40건이 철회, 37건이 반려 등으로 처리되었다. 이와 유사하게 변경으로 협의가 접수된 365건 중에는 293건이 보건복지부 장관과 협의를 완료하였고, 43건이 협의 진행 중이며, 21건이 철회, 8건이 반려 등으로 처리되었다.

〈표 2-12〉 사회보장제도 신설·변경 협의 처리 현황

(단위: 건)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
신 설	보건복지부 장관과 협의	33	56	194	531	619	780	830	648	722
	협의완료	33	55	194	531	619	778	830	636	576
	진행중	-	1	-	-	-	2	-	12	146
	철회	-	-	8	39	30	55	70	65	40
	기타	3	4	47	115	85	41	94	59	37
	위원회 조정	-	-	-	-	1	-	-	-	-
변 경	보건복지부 장관과 협의	25	19	95	347	458	247	290	287	336
	협의완료	25	19	95	347	458	247	289	283	293
	진행중	-	-	-	-	-	-	1	4	43
	철회	-	-	11	14	22	27	29	22	21
	기타	-	2	5	25	15	11	5	7	80
	위원회 조정	-	-	1	-	-	-	-	-	-

자료: 보건복지부, 내부자료.

협의요청 안건의 내용은 신설·변경 사회보장제도의 대상자와 사업 목적별로 분류하여 검토할 수 있다. 협의요청 안건의 대상자별 분류의 연도별 현황은 〈표 0-5〉와 같다. 대상자별 구분에 따르면, 기타를 제외하고 가장 높은 빈도를 보이는 것은 여성·가족·다문화로 2016~2020년 기간 동안 총 1,359건이다. 다음으로 영유아·아동·청소년 대상 사회보장제도로 845건이며, 고령자·노인 676건, 빈곤·취약계층 521건, 그리고 장애인 447건 등의 순이다. 기타 대상자의 협의요청 안건이 가장 많으며, 기타 항목에 포함되는 사회보장제도 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 개인이 아닌 사회복지시설·기관·단체를 대상으로 지원하는 제도이다. 사회복지 시설 또는 기관에 대한 지원제도 대부분을 지방자치단체가 담당하고 있기 때문이다. 또한 2018년 이전에 기타 항목에서 높은 비중을 보이는 것은 보훈대상자를 대상으로 하는 제도이다. 2018년에 지방자치단체가 담당

하는 보훈사업을 신설·변경 협의 대상에서 제외하였다. 2018년 이후에 청년층을 대상으로 하는 제도의 신설과 변경이 급격하게 증가하였다. 다만, 신설·변경 협의 통계에서 청년층을 별도로 구분하지 않고 있으며, 따라서 전체적으로 기타 항목이 높은 빈도를 보인다.

〈표 2-13〉 신설·변경 협의요청 건의 대상자별 구분 현황

(단위: 개)

	2016	2017	2018	2019	2020	합계
영유아·아동·청소년	136	183	226	158	142	845
여성·가족·다문화	278	329	273	272	207	1,359
고령자·노인	152	143	125	133	123	676
장애인	109	85	75	99	79	447
빈곤·취약계층	101	148	94	96	82	521
기타	295	342	368	560	455	2,020
합계	1,071	1,230	1,161	1,318	1,088	5,868

자료: 사회보장위원회. 신설변경 협의제도 통계, 사회보장위원회 홈페이지(<https://ssc.go.kr>), 2022.9.30. 인출 결과를 바탕으로 연구진이 작성

신설·변경 협의를 요청한 건을 사업 목적별로 구분한 결과 2016~2020년의 기간 동안 가장 높은 빈도를 보이는 것은 생계·생활 및 주거 지원 사업이며, 전체 5,868건 중 1,277건(21.8%)이다. 다음으로 영유아와 아동 대상의 양육·보호 사업으로 1,112건(19.0%)이며, 고용 지원 956건(16.3%), 건강·의료 지원 830건(14.1%), 기타 지원 797건(13.6%), 그리고 교육 지원 563건(9.6%) 등의 순으로 나타났다. 대부분 항목은 연도별 편차가 크지 않지만, 고용 지원의 경우 2018년을 기점으로 급격한 증가를 나타내고 있다. 이러한 추세 변화는 중앙행정기관 및 지방자치단체가 담당하는 청년층 대상 고용 또는 취업 지원제도의 신설 또는 확대를 보여 주는 결과이다.

〈표 2-14〉 신설·변경 협의요청 안건의 목적별 구분 현황

(단위: 개)

	2016	2017	2018	2019	2020	합계
양육·보호	196	243	254	250	169	1,112
요양	112	43	58	49	71	333
교육	87	114	169	97	96	563
건강·의료	119	187	150	202	172	830
고용	36	41	239	380	260	956
생계·생활·주거지원	290	303	197	251	236	1,277
기타	231	299	94	89	84	797
합계	1,071	1,230	1,161	1,318	1,088	5,868

자료: 사회복지위원회. 신설·변경 협의제도 통계, 사회복지위원회 홈페이지(<https://ssc.go.kr>), 2022.9.30. 인출 결과를 바탕으로 연구진이 작성

제4절 사례 분석

1. 박근혜 정부

가. 국정과제

2013년 2월 25일에 취임한 박근혜 정부의 국정과제는 ‘경제 부흥, 국민 행복, 문화융성, 평화통일 기반 구축’의 4대 기조로 제시되어 있으며, ‘국민 행복’은 다시 ‘맞춤형 고용·복지, 창의교육, 국민 안전, 사회통합’의 4개 추진전략으로 구성된다. 박근혜 정부 국정과제는 140개 국정과제와 600개 세부과제로 구성됐다. 특히 눈에 띄는 것은 국정과제에 대한 진도관리(신호등)와 성과관리(평가)의 강화이다(관계부처 합동, 2013).

특히 국무조정실은 국정과제와 국정과제 지원 평가를 합산하여 기관 평가를 실시하여 국정과제 실행의 동력을 마련하였다. 국정과제 평가는 성과목표 달성도(60%), 집행이행도(40%), 과제협업도(±10)로 구성되며, 국정과제지원평가는 일자리 창출(25%), 규제개선(25%), 부처 간 협업(25%), 정책 홍보(15%), 특정시책 이행관리(10%)로 구성된다(관계부처 합동, 2013).

이와 함께 우선순위가 높고 조기 성과의 가시화가 필요한 40개 과제를 집중관리 대상으로 선정하였다. 사회복지 분야에서는 ‘저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축’, ‘국민중심의 맞춤형 복지 전달체계 개편’, ‘편안하고 활력 있는 노후생활 보장’, ‘일자리 중심 국정운영 및 고용영향평가체계 강화’, ‘비정규직 차별해소 및 근로자 생활보장’, ‘장시간 근로개선 및 정년연장으로 함께 일하기’, ‘무상보육 및 무상교육 확대’, ‘여성 경제활동 확대 및 양성평등 확산’ 등이 포함됐다(관계부처 합동, 2013).

요약하면, 박근혜 정부의 사회복지 분야 재원 배분 전략은 저소득층, 장애인, 다문화가족, 여성, 비정규직 등 '취약계층'의 선별적인 소득보장을 강화하고, 경제활력을 위해 여성과 노인 등 취약계층에 대한 복지 일자리를 확대하고 정년을 연장하였다. 이와 함께 재정의 효과성을 높이기 위해 정보시스템을 고도화하고 재정에 대한 성과평가를 강화했으며, 국민의 이용 편의를 증진하기 위해 대국민 포털과 전자정부를 강조하였다.

나. 국가재정운용계획

박근혜 정부의 첫 번째 국가재정운용계획(「2013~2017 국가재정운용계획」)의 기본방향은 '경제활력과 일자리 창출, 건전재정, 재정 운용의 틀 혁신'이다. 이에 따라 사회복지 분야 재원 배분 방향은 '맞춤형 복지안전망 확충과 일을 통한 자립 지원 강화, 저출산·고령화에 대비한 선제적 투자, 복지전달체계 개선을 통한 지출효율화'에 있다.

먼저 '맞춤형 복지안전망 확충과 일을 통한 자립 지원 강화'는 국정과제 43번 "저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축"과 57번 "일을 통한 빈곤탈출 지원", 58번 "맞춤형 취업지원 및 고용서비스망 강화", 59번 "복지 일자리 확충 및 처우개선", 60번 "고부가가치 사회서비스 일자리 확충", 60번 "협동조합 및 사회적기업 활성화로 따뜻한 성장 도모" 등과 관련이 있다.

다음으로, '저출산·고령화에 대비한 선제적 투자'는 국정과제 62번 '행복한 임신과 출산', 63번 '안심하고 양육할 수 있는 여건 조성', 64번 '무상보육 및 무상교육 확대(0~5세)', 47번 '편안하고 활력있는 노후생활 보장', 55번 '장시간 근로 개선 및 정년연장으로 함께 일하기', 65번 '여성 경제활동 확대 및 양성평등 확산', 72번 '100세 시대 국가평생학습체계 구축' 등과 밀접한 관련이 있다.

마지막으로, ‘복지전달체계 개선을 통한 지출효율화’는 국정과제 44번 ‘국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편’과 관련이 있지만, 41번 ‘건전재정 기조 정착’과 134번 ‘국민 중심 서비스 정부 3.0 구현’과도 관련이 있다. 특히 사회보장위원회를 통해 복지정책 간 연계·통합을 강화하고, 주민센터를 맞춤형 복지 허브기관으로 개편하며, 사회보장정보시스템을 확대하고, 공공과 민간의 역할분담체계 정립 및 민간복지자원 총량을 확대하는 등의 세부 과제들이 제시되었다.

박근혜정부의 실질적인 예산운용지침은 「2014~2018년 국가재정운용 계획」이다. 이는 ‘저성장과 축소균형 위험에서 탈출하는 중장기 확대균형’을 제시하였고, ‘지속가능한 중장기 재정건전성 회복 기반’을 마련하며, ‘안전 분야 투자방향을 최초로 포함’했다는 데 의의가 있다(기획재정부, 2014a).

특히 사회복지 분야에서는 사각지대 없는 촘촘한 복지안전망을 확충하고 고용-복지 연계로 ‘일을 통한 복지구현’을 제시하였다. 또한 세대·계층별 맞춤형 프로그램 지원을 확대하는데, 질 높은 보육서비스와 어르신 일자리 확충, 필수 공공 의료서비스에 대한 지원 확대가 대표적이다. 마지막으로, 복지 전달체계 효율화로 부적정 수급으로 인한 재정누수를 방지하고, 사회복지공무원을 확충하여 수요자 중심의 맞춤형 복지서비스를 제공한다(기획재정부, 2014a).

한편, 사회복지 분야는 국고보조사업의 비중이 높아 국고보조사업 정비 계획의 영향을 크게 받는다. 기획재정부(2014a)에 따르면, 유사·중복 사업 통폐합을 통해 재정지출 효율화를 추진하고 국고보조사업 운용평가 결과를 토대로 보조사업 통폐합, 지원규모 축소, 사업방식 변경 등 보조사업 관리를 강화한다. 이와 함께 국고보조금 정보를 연계하여 공개·활용하는 시스템을 구축하고, 2015년부터 공개범위를 확대할 계획이다.

다. 사회복지 분야 법정계획

「사회보장기본법」의 전면 개정(2013년 1월)에 따라 수립된 <제1차 사회보장기본계획(2014~2018)>은 “더 나은 내일, 국민 모두가 행복한 사회”를 비전으로, “생애주기별 사회적 위험에 대한 안전망을 구축하고, 고용-복지 연계를 통해 자립을 지원하여 자아실현을 유도하는 ‘맞춤형 고용-복지’를 핵심 가치로 추구한다(보건복지부, 2013).” 이 계획에는 약 200여개 과제가 포함되었다.

〈표 2-15〉 제1차 사회보장기본계획 추진과제

비전	과제명	세부과제명
생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축	미래세대의 건전한 성장	행복한 임신 및 출산 지원 안심하고 양육할 수 있는 여건 조성 아동·청소년의 건전한 성장 지원
	건강하고 안정된 생활	의료보장성 강화 및 지속가능성 제고 주거안정 대책 강화 서민가계 생활비 경감
	편안하고 활력있는 노후	노후소득 보장 강화 노후의 건강 및 안전 제고 안정되고 보람있는 노후생활 지원
	다양한 욕구에 대응한 맞춤형 지원	저소득층 맞춤형 지원체계 구축 장애인의 사회경제적 자립 지원 농어업인 사회안전망 및 정주여건 개선 다양한 형태의 가족 지원
일을 통한 자립 지원	고용-복지 연계	청년의 조기 노동시장 진입 지원 여성의 경력단절 예방과 맞춤형 재취업 지원 중장년의 더 오래 일하기 및 퇴직 후 재취업 지원 근로빈곤층의 자립 및 생활안정 지원
지속가능한 사회보장 기반 구축	사회보장제도의 지속가능성 제고	사회보장제도의 효율적 운영 사회보장정보시스템 고도화 및 운영 확대 중앙과 지방정부의 적정 복지재정 분담 공적 연금 재정 안정화
	맞춤형 복지전달체계 구축	지방자치단체 복지행정체계 개편 사회복지공무원 확충 및 처우 개선 공공과 민간분야 협력 활성화 양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신

자료: 관계부처 합동(2014). 「제1차 사회보장 기본계획(2014~2018)」.

제1차 사회보장기본계획은 연차별 자원 투자 규모를 매우 상세히 제시하고 있다. 이에 따르면, 2014년부터 5년 동안 총 316.2조 원이 사회보장 사업에 투입될 예정이다. 항목별로 살펴보면, ‘건강하고 안정된 생활’에 119.8조 원, ‘미래세대의 건전한 성장’에 73조 원, ‘편안하고 활력있는 노후’에 72.8조 원이 투입될 예정이다.

제1차 사회보장기본계획부터 소요 재원은 “각 소관부처의 국가재정운용 계획 및 매년도 예산요구안에 우선적으로 반영”할 것을 명시했다. 물론 이와 함께 기존의 지출 구조조정, 세입기반 확충을 통해 우선적으로 재원을 마련하는 방안을 제시했다. 실효성이 낮은 사업 등 세출 구조조정, 기존 사업의 지출 효율화를 추진하는 방안이 대표적이다(관계부처 합동, 2014).

〈표 2-16〉 제1차 사회보장기본계획 연차별 자원 투자 규모

(단위: 조 원)

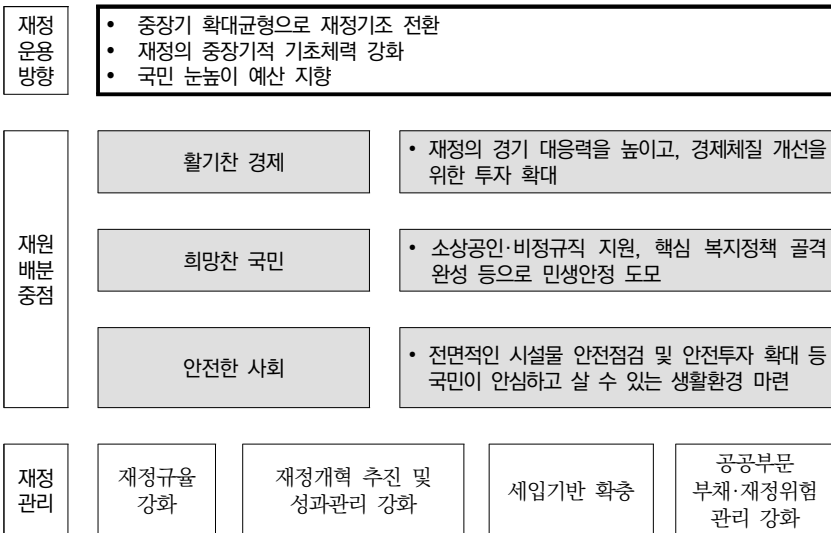
구분		계	2014	2015	2016	2017	2018
계		316.2	48.6	60.3	65.6	69.1	72.6
생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축	미래세대의 건전한 성장	73.0	12.7	13.8	15.2	15.6	15.7
	건강하고 안정된 생활	119.8	18.1	22.9	24.8	26.3	27.7
	편안하고 활력있는 노후	72.8	9.3	14.2	15.5	16.2	17.6
	다양한 욕구에 대응한 맞춤형 지원	34.2	5.7	6.4	6.8	7.5	7.8
일을 통한 자립지원		15.1	2.6	2.8	3.0	3.2	3.5
지속가능한 사회보장기반 구축		1.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3

자료: 관계부처 합동(2014). 「제1차 사회보장 기본계획(2014~2018)」. 재구성.

라. 예산의 편성

박근혜 정부의 첫 번째 예산인 2014년 예산(안)의 작성 지침은 “균형재정 회복으로 미래 대응력 제고”와 “선택과 집중, 맞춤형 지원으로 함께 가는 사회 구현”을 재정 운용 중점으로 제시하고, 자원배분 방향과 추진 전략을 아래와 같이 제시하였다(기획재정부, 2013b).

[그림 2-3] 2014년도 예산안 편성 방향



자료: 기획재정부(2013b). 2014년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침. 재구성.

새 정부의 국정기조에 따라 신규사업은 사업추진 필요성을 자체 점검하고 신규사업의 자원대책을 마련하도록 하였다(기획재정부, 2013b). 또한 국고보조사업은 지방이양 사업 및 보조금법 상 지원 제외 사업(시행령 별표 1의2)에 대해 신규 사업 요구를 허용하지 않고, 모든 보조사업은 국고지원 타당성 등을 전면 재검토하여 존치 여부를 결정하도록 했다(기획재정부, 2013b).

이에 더해 당초 지원 목적이 달성되어 시장기능을 통해 자율적 수행이 가능한 사업과 그간의 지원에도 불구하고 당초 지원 효과가 불투명한 사업, 여건 변화 등으로 국고지원 필요성이 감소한 사업, 다른 재정사업과의 중복 등으로 세출구조조정이 필요한 사업, 부정수급이 발생하는 등 전달체계가 비효율적인 사업에 대해서는 일몰 대상자체 구조조정을 우선 추진할 것을 제안하였다(기획재정부, 2013b).

2014년 사회복지 분야 중점 투자는 “국민행복연금 도입 등 삶의 질 향상을 위한 기본적인 복지 투자 확대”와 “일·복지 연계 등을 통해 고용·복지·성장 간의 선순환 구조 정착”, “저출산·고령사회 대비”, “수요자·현장 중심의 원스톱(one-stop) 서비스 강화”로 요약할 수 있다(기획재정부, 2013b).

이와 함께 사회복지 분야 지출효율화로 “사회보장 정보시스템을 확충하여 복지수혜의 누락·중복 방지”, “복지서비스 지원체계 내 근로유인을 강화하여 수혜자의 자립을 유도하고 복지지출 증가소요를 억제”, “건강보험 등 각종 사회보험 과다지출 요인을 재점검”, “복지사업에 대해 적정 수준의 자기책임원칙을 확보”할 것을 명시하고 있다(기획재정부, 2013b).

이러한 자원배분 기본방향에 근거하여 박근혜 정부 첫 번째 예산(2014년)은 총 355.8조 원으로 전년 대비 4.05% 증가하였다. 또한 정부(안)과 비교할 때 국회 확정 예산은 1조 9천억 원이 감액되었다. 사회복지 분야 예산은 97.2조 원으로 전년 대비 9.62% 증가하였고, 정부안 대비 0.46% 증가하였다.

사회복지 분야 예산 중 전년 대비 증가가 두드러진 부문은 ‘노인·청소년 부문(46.99%)’과 ‘보육·가족 및 여성 부문(26.45%)’, ‘취약계층지원 부문(10.56%)’이다(〈표 2-17〉 참조).

〈표 2-17〉 사회복지 분야 부문별 예산(안): 2014년

(단위: 백만원, %)

부문	전년도 국회 확정 금액(A)	정부안 금액(B)	국회 확정 금액(C)	전년 대비 증감	정부안 대비 증감
기초생활보장	8,560,365	8,823,396	8,831,003	3.16	0.09
취약계층지원	1,626,945	1,794,385	1,798,735	10.56	0.24
공적연금	33,138,241	36,403,449	36,403,149	9.85	0.00
보육·가족 및 여성	4,520,049	5,310,548	5,715,623	26.45	7.63
노인·청소년	4,464,265	6,519,800	6,561,916	46.99	0.65
노동	13,890,565	14,487,484	14,458,830	4.09	-0.20
주택	17,473,345	18,262,309	18,234,315	4.36	-0.15
보훈	4,315,170	4,413,288	4,457,561	3.30	1.00
사회복지일반	682,432	743,821	744,001	9.02	0.02
사회복지 분야(계)	88,671,378	96,758,481	97,205,134	9.62	0.46
정부 총 예산	341,967,726	357,685,650	355,805,119	4.05	-0.53

주: 세출 예산 원자료(단위: 천원)를 활용하여 저자 작성.

자료: 열린 재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>에서 2022년 10월 21일 인출하여 재구성.

박근혜 정부의 첫 번째 예산에서 국정과제 수행을 위한 신규 사업의 도입은 6,570억 원에 달한다. 주로, 노동과 보훈, 주택, 취약계층 지원, 보육·가족 및 여성, 공적연금 부문 등에서 신규 사업이 편성되었다(〈표 2-18〉 참조). 그러나 고용보험운영 인건비, 고용보험기금관리비(인건비), 실업급여심사·재심사 인건비, 실업급여 운영 인건비, 고용노동부 본부 인건비, 광복회관 재건축, UN평화기념관 관리운영, 보훈처 청사이전지원, 여성가족부 청사이전, 보건복지부 청사이전 등의 신규 도입이 두드러진다. 즉 인건비와 지방이전에 따른 비용 지원으로 실질적인 사업의 도입으로 보기 어렵다. 다만, 박근혜 정부 첫 예산에서는 기존 사업의 사회복지 분야 사업 중 48개 사업이 폐지되었고, 이로 인한 재정 절감은 2,592억 원이다.

94 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

〈표 2-18〉 2014년 신규 도입된 사회복지 분야 사업

(단위: 백만원)

부문명	세부사업명	정부안금액	국회확정금액
취약계층	소외청소년 자립지원	642	642
노동	고용보험운영 인건비	1456	1456
노동	기금관리비 인건비	138	138
노동	실업급여심사·재심사운영 인건비	118	118
노동	실업급여운영 인건비	4170	4170
노동	스마트워크센터 설치 지원	5145	2145
노동	기본경비(산재예방보상정책국, 비총액)	74	74
노동	기본경비(산재예방보상정책국, 총액)	35	35
노동	기본경비(인력수급정책국, 비총액)	340	340
노동	기본경비(인력수급정책국, 총액)	47	47
노동	스펙초월 채용시스템구축	4740	2490
노동	해외인턴사업	7000	5250
노동	상용형 시간선택제일자리 사회보험료지원	10052	8544
노동	중장년취업아카데미운영	4500	4500
보훈	광복회관 재건축	3000	1604
보훈	UN평화기념관 관리운영	0	740
보훈	청사이전지원	1416	1416
주택	행복주택출자	314676	142546
주택	행복주택	638317	286884
주택	공동주택관리 분쟁조정센터 운영지원	500	500
주택	제5차 아태주택도시장관회의 행사지원	423	423
주택	주택바우처시범사업지원	23604	29604
보육 등	모자보건사업	41186	41186
보육 등	공익제보자 신고포상금	500	500
취약계층	아동복지시설 기능보강	6430	7630
취약계층	요보호아동 그룹홈 운영 지원	7407	7407
취약계층	입양아동 가족지원	19149	19149
취약계층	중증질환 의료비 지원	30000	30000
취약계층	국립재활원 재활연구소 외부수탁사업(수입대체)	400	400
취약계층	장애인실태조사	1171	1171
보육 등	저소득층 기저귀·조제분유 지원	0	5000
보육 등	전국다문화가족실태조사	344	344

부문명	세부사업명	정부안금액	국회확정금액
공적연금	국민연금공단 본부이전직원 주거지원	4324	4324
공적연금	국민연금 노후설계서비스	1647	1647
공적연금	국민연금 사각지대 축소	6547	6547
공적연금	국민연금 수급권 확인	959	959
공적연금	국민연금 장애심사	1412	1412
보육 등	청소년한부모 자립지원	2287	2287
보육 등	한부모가족 복지시설지원	3374	3460
보육 등	가정폭력·성폭력피해자무료법률지원	1594	1594
보육 등	가정폭력방지 및 피해자 지원	13343	13550
보육 등	여성장애인사회참여확대지원	1263	1289
보육 등	청사이전	1647	1647
보육 등	미래 여성인재 양성	500	1000
보육 등	여대생커리어개발지원	630	880
복지일반	나눔문화 확산	1430	1430
복지일반	사회복지종사자 상해보험 가입지원	1000	1600
복지일반	청사이전지원	3,323,000	3,323,000
공적연금	금융및맞춤형복지시스템구축(정보화)	3,607,000	3,607,000

주: 세출 예산 원자료(단위: 천원)를 활용하여 저자 작성.

자료: 열린 재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>.에서 2022년 10월 21일 인출하여 재구성.

‘노인·청소년 부문’에서 예산의 증가는 청소년수련시설 지원, 노인복지사업관리, 한국청소년상담복지개발원 운영지원, 기초노령연금 지급, 노인보호전문기관, 청소년 유해환경 개선, 치매관리체계 구축, 국립청소년수련시설 건립, 노인일자리 운영, 노인돌봄서비스 지자체보조에 따른 것이다(〈표 2-19〉 참조).

‘보육·가족 및 여성 부문’에서 예산의 증가는 14개의 신규 사업 도입과 예산의 확대에 따른 것이다. 특히 저출산 대응 인구정책과 여성에 대한 지원이 큰 폭으로 증가하였다. 먼저 신규 도입된 사업은 모자보건사업, 보육인프라 관련 공익제보자 신고포상금, 고위험 임신부 지원, 저소득층 기저귀·조제분유 지원, 전국다문화가족실태조사, 청소년한부모 자립지원,

한부모가족 복지시설지원, 가정폭력·성폭력피해자 무료법률지원, 가정폭력 방지 및 피해자 지원, 여성장애인사회참여확대 지원, 미래여성인재 양성, 청사이전, 여대생 커리어개발지원 등이 있다(〈표 2-20〉 참조).

〈표 2-19〉 2014년 기준 노인·청소년 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개

(단위: 천원, %)

주요 사업	전년도 국회 확정 금액(A)	정부안 금액(B)	국회 확정 금액(C)	전년 대비 증감
청소년시설안전지원	331,000	1,754,000	1,754,000	429.91
노인복지사업관리	240,000	1,220,000	1,220,000	408.33
한국청소년상담복지개발원 운영지원	6,918,000	13,960,000	13,960,000	101.79
기초노령연금지급	3,209,726,000	5,200,203,000	5,200,103,000	62.01
노인보호전문기관	3,877,000	5,812,000	5,812,000	49.91
청소년 유해환경 개선	1,000,000	1,494,000	1,494,000	49.40
치매관리체계 구축	12,670,000	17,648,000	17,648,000	39.29
국립청소년수련시설 건립	5,450,000	7,437,000	7,537,000	38.29
노인일자리 운영	235,342,000	299,690,000	305,190,000	29.68
노인돌봄서비스 지체보조	118,162,000	140,749,000	143,269,000	21.25

주: 1) 세출 예산 원자료(단위: 천원)를 활용하여 저자 작성.
 2) 각 부문별 전년 대비 증감을 기준으로 상위 10개 사업을 제시함.
 자료: 열린 재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>에서 2022년 10월 21일 인출하여 재구성.

‘보육·가족 및 여성 부문’에서 전년 대비 예산이 증가한 상위 10개 사업은 여성사전시관, 가족문화조성사업, 일본군위안부피해자생활안정 및 기념사업, 여성인적자원기반 구축, 어린이집 확충, 부모 모니터링단 운영 지원, 여성정책전략기반 구축, 성범죄자 신상공개 및 교육, 사회 대응 고령친화제품 연구개발(R&D), 아동·여성안전교육문화사업 등이다(〈표 2-20〉 참조).

〈표 2-20〉 2014년 기준 보육·여성 및 가족 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개

(단위: 천원, %)

주요 사업	전년도 국회 확정 금액(A)	정부안 금액(B)	국회 확정 금액(C)	전년 대비 증감
여성사전시관	506,000	2,414,000	2,514,000	396.84
가족문화조성사업	900,000	1,594,000	2,194,000	143.78
일본군위안부피해자생활 안정및기념사업	1,967,000	3,387,000	4,587,000	133.20
여성인적자원기반 구축	169,000	369,000	369,000	118.34
어린이집 확충	16,465,000	24,313,000	35,288,000	114.32
부모 모니터링단 운영 지원	644,000	1,288,000	1,288,000	100.00
여성정책전략기반구축	280,000	250,000	550,000	96.43
성범죄자 신상공개 및 교육	3,441,000	6,310,000	6,310,000	83.38
100세 사회 대응 고령친화제품연구개발 (R&D)	1,000,000	1,500,000	1,500,000	50.00
아동·여성안전교육 문화사업	2,013,000	2,810,000	3,010,000	49.53

주: 1) 세출 예산 원자료(단위: 천원)를 활용하여 저자 작성.

2) 각 부문별 전년 대비 증감을 기준으로 상위 10개 사업을 제시함.

자료: 열린 재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 에서 2022년 10월 21일 인출

‘취약계층 지원 부문’에서 예산의 증가는 9개의 신규 사업 도입과 예산의 확대에 따른 것이다. 먼저 신규 도입된 사업은 소외청소년 자립지원, 아동 복지시설 기능보강, 요보호아동 그룹홈 운영 지원, 입양아동 가족지원, 중증질환 의료비 지원, 재활원 재활연구소 외부수탁사업(수입대체), 입양 가족자녀 교육비 지원, 장애인 평생건강지킴이 사업, 장애인실태조사 등이다.

이와 함께 전년 대비 예산이 증가한 상위 10개 사업으로는 발달장애인 성년후견제 지원, 국립재활원 장애인 사회복귀지원사업, 장애인일자리지원, 개인회생, 파산 종합지원센터 구축, 장애인연금, 가정입양원 및 입양단체 등 사후관리 지원, 장애등급심사제도 운영, 국립재활원 병원관리(손익), 국립재활원 장애발생예방(손익), 장애인활동지원 등이 있다.

〈표 2-21〉 2014년 기준 취약계층지원 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개

(단위: 천원, %)

주요 사업	전년도 국회 확정 금액(A)	정부안 금액(B)	국회 확정 금액 (C)	전년 대비 증감
발달장애인 성년후견제 지원	646,000	1,158,000	1,158,000	79.26
국립재활원 장애인 사회복귀지원사업	303,000	453,000	453,000	49.50
장애인일자리지원	41,549,000	60,426,000	60,426,000	45.43
개인회생, 파산 종합지원센터 구축	1,800,000	1,800,000	2,600,000	44.44
장애인연금	344,006,000	466,005,000	466,005,000	35.46
중앙입양원 및 입양단체 등 사후관리지원	3,075,000	3,890,000	3,890,000	26.50
장애등급심사제도 운영	19,908,000	23,477,000	23,477,000	17.93
국립재활원 병원관리(손익)	2,054,000	2,416,000	2,416,000	17.62
국립재활원 장애발생예방(손익)	225,000	256,000	256,000	13.78
장애인활동지원	382,876,000	428,454,000	428,454,000	11.90

주: 1) 세출 예산 원자료(단위: 천원)를 활용하여 저자 작성.

2) 각 부문별 전년 대비 증감을 기준으로 상위 10개 사업을 제시함.

자료: 열린 재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>에서 2022년 10월 21일 인출

2. 문재인 정부

가. 국정과제

2017년 5월 9일에 취임한 문재인 정부는 「국정운영 5개년 계획」을 수립하고, 국가비전과 5대 국정목표를 제시하였다. 먼저 국가비전은 “국민의 나라, 정의로운 대한민국”이며, 5대 국정목표로는 ① 국민이 주인인 정부 ② 더불어 잘사는 경제, ③ 내 삶을 책임지는 국가, ④ 고르게 발전하는 지역, ⑤ 평화와 번영의 한반도를 제시하였다(국정기획자문위원회, 2017). 이를 바탕으로 20대 국정 전략을 수립하고 100대 국정과제, 487개 실천과제를 도출하였다(국정기획자문위원회, 2017).

특히 4대 복합·혁신과제로 ① 불평등 완화와 소득주도 성장을 위한 일자리 경제, ② 4차 산업혁명을 선도하는 혁신 창업국가, ③ 교육·노동·복지체계 혁신으로 인구절벽 해소, ④ 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전을 제시하였다.

‘내 삶을 책임지는 복지국가’는 5개의 전략으로 구성되는데, 이 중 사회 복지 분야와 관련 있는 것은 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가(4개/6개)’, ‘국가가 책임지는 보육과 교육(2개/7개)’, ‘노동존중, 성평등을 포함한 차별없는 공정사회(4개/4개)’ 등이다(국정기획자문위원회, 2017).

한편, 문재인 정부는 국정과제 3단계(혁신기, 도약기, 안정기) 이행 계획을 제시했다. ‘혁신기(2017년 5월-2018년)’는 과감한 개혁과제 이행과 정책추진 기반을 구축하는 것으로, “추진이 가능한 부분부터 우선 추진하되, 중장기 과제는 시범사업 실시 등을 통해 본사업 추진기반을 마련”한다. ‘도약기(2019-2020년)’는 국민 지지를 통한 과제별 체감성과를 본격적으로 창출하는 시기로, “일자리, 4차 산업혁명, 사회적 경제, 국민 안전, 자치분권, 조세·재정개혁, 국방개혁 등을 추진”하는 시기이다. 마지막으로

‘안정기(2021-2022년 5월)’는 개혁 및 공약 이행을 완수하고 주요 정책의 입법을 완료하는 시기로, 개혁과 공약 이행을 완수하고 주요 정책의 입법을 완료하여 지속가능한 혁신체제를 구축하는 시기다.

나. 국가재정운용계획

문재인 정부는 「2018~2022년 국가재정운용계획」을 통해 경제·사회의 구조적 문제 해결을 위해 재정의 적극적 역할을 강화하면서 강도 높은 재정혁신도 병행한다는 전략을 제시하였다. 특히 저성장, 저출산, 낮은 여성 경제활동참가율, 높은 노인빈곤율 등 경제·사회의 누적된 구조적 문제를 해결하는 데 초점을 두고, 이러한 구조적 문제에 대한 근본적 해법 마련을 위해 장기적 시계에서 선제적 재정 투자를 확대하기로 하였다. 이에 따라 2018~2022 국가재정운용계획 수립시 증기지출계획을 상향 조정하였다. 이후에도 재정의 적극적 역할과 재정의 지속가능성 제고라는 기본방향은 일관되게 유지되었다.

문재인 정부의 첫 번째 국가재정운용계획의 기본방향은 ‘재정의 적극적 운용과 재정의 지속가능성 제고, 사회적 가치와 국민 참여·재정 분권 강화’이다. 이에 따라 사회복지 분야 자원배분 방향은 공공부문에서 일자리를 창출하고, 가계의 소득 능력을 확대하는 방향을 제시하였다. 또한 전통적인 ‘사회복지’보다 ‘일자리’를 앞서 배치한 것도 눈여겨볼 필요가 있다.

일자리 분야의 자원 배분 방향은 국정과제 16번 ‘국민 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출’과 17번 ‘사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충’, 20번 ‘좋은 일자리 창출을 위한 서비스 산업 혁신’과 밀접한 관련이 있다. 또한 2019년 일자리 분야의 자원 배분에 제시된 사업은 국정과제 18번 ‘성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화’와 19번 ‘실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화’와 관련이 깊다. 이와 유사하게 2018년 사회복지

분야의 자원 배분 방향은 국정과제 42번 “국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장”과 43번 “고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후생활 보장”과 관련이 있다.

문재인정부 역시 실질적인 예산 편성의 지침은 「2019~2023년 국가재정 운용계획」이다. 이는 문재인정부의 실질적인 첫 예산(2019년)의 자원 배분 전략과 직접 연관된다.

사회 분야에서는 “저소득·취약계층 대상 고용·사회안전망을 적극 확충하고, 인구구조 변화, 소득분배 개선 등 구조적 과제에 지속 대응”하는 방향을 설정하였다(기획재정부, 2019a). 특히 일자리 부문에서는 “적극적 노동시장 정책 강화와 고용안전망 확충을 제시하였고, 돌봄·안전 등 사회 서비스 일자리를 확대하고, 청년·신중년·노인 등 연령별 일자리 애로 해소를 적극 지원”할 것을 제시하였다(기획재정부, 2019a).

사회복지 분야에서는 “기초생보 사각지대 해소 및 보장성 강화 등 사회 안전망을 확충하고, 장애인·요보호아동 등 소외계층 지원을 확대”할 것을 제시하였다. 이와 함께 “급격한 인구구조 변화에 대응하여 보육·돌봄·청년 주거 등 저출산 대응 및 노인일자리 등 노인소득기반 확충”을 제시하였다(기획재정부, 2019a).

다. 사회복지 분야 법정계획

〈제2차 사회보장기본계획(2019~2023)〉은 인구 고령화와 저성장 경제, 4차 산업혁명 등 사회환경 변화에 대응하여 사회보장의 포괄성과 보편성 강화 요구가 증대하였으므로 사회보장 패러다임이 전환할 필요성을 제기하였다. 이에 따라 “국민 모두가 함께 잘 사는 포용사회”를 비전으로, “사회보장체계의 포용성(포괄성, 보편성, 공정성)을 강화하고, 사회보장 제도의 연계 및 조정을 강화하며, 지역사회 중심의 통합적 서비스 이용

체계를 구축하고, 포용적 사회보장과 사회적 혁신의 상호보완체계를 구축”할 것을 제안했다. 이와 함께 12대 중점 추진과제를 제시했는데, 고용·교육 분야, 소득보장 분야, 건강보장 분야, 사회서비스 분야로 이뤄진다. 세부 과제는 문재인 정부의 100대 국정과제의 사회복지 분야와 유사하다.

〈표 2-22〉 제2차 사회보장기본계획 핵심 추진과제

핵심 추진과제	세부과제명
고용·교육	인적 자원의 역량 제고 및 차별없는 출발선 제공 일자리아안전망 확충 및 적극적 노동시장정책 강화 노동시장 격차완화 및 일생활균형 달성
소득	취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조 제도 역할 강화 근로연명층 소득보장 확대 노후소득보장체계 확충
건강	건강보험 보장성 강화 및 건강보장의 지속가능성 제고 필수의료 보장 예방적 건강관리 체계 구축
사회서비스	생애주기별, 대상별 사회서비스 확충 지역사회 중심 서비스 보장체계 구축 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고

자료: 관계부처 합동(2019). 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」.

제2차 사회보장기본계획의 총 투자 규모는 약 332.1조 원으로, 소득 분야 119.6조 원, 사회서비스 105.5조 원, 고용 및 교육 68.9조 원, 건강 38.1조 원으로 구성된다(관계부처 합동, 2019).

〈표 2-23〉 제2차 사회보장기본계획 연차별 자원 투자 규모

(단위: 조 원)

구분	계	2019	2020	2021	2022	2023
계	332.1	54.9	62.5	67.1	71.3	76.3
고용·교육	68.9	12.4	14.1	14.1	14.1	14.2
소득	119.6	18.8	21.2	23.6	26.4	29.6
건강	38.1	5.7	6.8	7.8	8.8	9.0
사회서비스	105.5	18.0	20.4	21.6	22.0	23.5

자료: 관계부처 합동(2019). 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」.

제2차 사회보장기본계획은 여타 법정 계획을 포괄하는 상위 계획으로 제시하고 있다. 추진과제는 90개로 대폭 감소했지만, 소요 재원은 제1차 사회보장기본계획보다 15.9조 원 증가했다. 제2차 사회보장기본계획도 각 소관부처의 국가재정운용계획 및 매년도 예산요구안에 우선적으로 반영⁷⁾하도록 명시하였다(관계부처 합동, 2019).

[그림 2-4] 사회보장기본계획과 타 법정계획 및 정부 대책과의 관계



주: 흰색 칸은 정부의 법정 근거를 가진 계획으로 보기 어려운 사례임.
 자료: 관계부처 합동(2019). 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」.

라. 예산의 편성

문재인 정부의 첫 번째 예산인 2018년 예산(안)의 작성을 위한 지침⁷⁾에서는 재정운용전략으로 4대 핵심분야(일자리 창출, 4차 산업혁명 대응, 저출산 극복, 양극화 완화)와 같은 전략적 투자 확대와 효율적인 재정

7) 제19대 대통령 선거는 2017년 5월 9일에 실시됐으며, 대통령 취임식은 5월 10일에 국회의사당에서 약식으로 진행되었다. 2018년 예산(안) 편성지침은 2017년 3월 28일에 국무회의에서 의결·확정했으나, 각 부처의 예산요구서는 5월 26일까지 기획재정부에 제출했으며, 9월 1일에 국회에 제출했으므로, 2018년 예산부터 실제 운용이 가능했다.

운용을 제시하였다. 특히 4대 핵심 분야의 전략적 투자 확대에 포함되는 일자리 창출과 저출산 극복, 양극화 완화 등은 사회복지 분야 예산과 직접적으로 관련 있다(기획재정부, 2017).

[그림 2-5] 2018년도 예산안 편성방향

기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 민생안정과 경제활력 제고, 미래대비 투자 확대 • 재정관리시스템 강화를 통한 재정효율화 지속 추진 		
재원 배분 중점	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 일자리 지원 • 양극화 완화 및 일하는 복지 지원 • 저출산 극복 등 일가정 양립 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 4차 산업혁명 대응 • 신흥시장 진출 및 수출유망기업 지원 • 바이오, 에너지 등 신산업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 국방 핵심전략투자 • 테러대비 등 치안서비스 확충 • 환경위해 및 재난 대비 강화
재정 운용 전략	4대 핵심분야 전략적 투자 확대		
	일자리 창출, 4차 산업혁명 대응, 저출산 극복, 양극화 완화		
	효율적 재정운용		
	① 수혜자 중심 융합예산 ② 신규사업 관리 강화 ③ 의무지출 적정소요 추계 ④ 보조사업 전면 점검 ⑤ 성과중심 재정사업 재편	⑥ 출연사업 관리 강화 ⑦ 용자사업 관리체계 개선 ⑧ 대규모사업 관리시스템 연계 ⑨ 재정수입 및 과세기반 확대 ⑩ 재정건전성 기반 마련	

자료: 기획재정부(2017). 2018년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침,

정부의 재정 확대 기조에 따라 2018년 정부 예산은 429조 원으로 전년(400.4조 원) 대비 6.6% 증가했고, 특히 ‘사회복지’ 분야 예산은 133.8조 원으로 전년(119.1조 원) 대비 10.97% 증가했다. 사회복지 분야의 부문별 예산 현황을 살펴보면, 전년 대비 증가가 가장 큰 사업이 ‘사회복지 일반(26.42%)’과 ‘노동(23.29%)’이며, 그 뒤를 이어 ‘노인·청소년(13.07%)’, ‘보육·가족및여성(12.06%)’ 순으로 나타났다. 전년과 비교할 때 사회복지 분야 예산이 모든 부문에서 증가한 특징이 있다. 다만, 정부가 작성한

예산안과 비교할 때 ‘노인 청소년(-6.55%)’, ‘보육·가족 및 여성(-4.24%)’, ‘주택(-2.05%)’, ‘기초생활보장(-0.02%)’이 다소 감소했다.

〈표 2-24〉 사회복지 분야 부문별 예산(안): 2018년

(단위: 백만원, %)

부문	전년도 국회 확정 금액(A)	정부안 금액(B)	국회 확정 금액(C)	전년 대비 증감	정부안 대비 증감
기초생활보장	10,490,412	11,316,524	11,314,693	7.29	-0.02
취약계층지원	2,608,23	2,820,416	2,826,814	7.73	0.23
공적연금	44,993,034	47,800,496	47,800,652	5.87	0.00
보육·가족 및 여성	5,922,508	7,020,670	6,734,798	12.06	-4.24
노인·청소년	9,801,278	12,013,342	11,274,857	13.07	-6.55
노동	18,265,342	23,765,222	23,810,448	23.29	0.19
주택	21,242,078	23,867,046	23,387,046	9.17	-2.05
보훈	4,975,382	5,512,942	5,525,558	9.96	0.23
사회복지일반	828,954	1,120,674	1,126,539	26.42	0.52
사회복지 분야(계)	119,127,221	135,237,333	133,801,406	10.97	-1.07
정부 총 예산	400,545,946	428,971,392	428,833,912	6.60	-0.03

주: 세출 예산 원자료(단위: 천원)를 활용하여 저자 작성.

자료: 기획재정부(2018). 열린 재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>.에서 2022년 10월 21일 인출하여 재구성.

문재인 정부 첫 번째 예산은 국정과제 수행을 위한 신규 사업의 도입에 상당한 예산을 할애하였다. 신규 사업 규모는 8조 2,438억 원에 달한다. 특히 노동 부문과 보훈, 주택, 사회복지일반 부문에서 신규 사업이 두드러지게 높게 나타났다.

실제 사업의 도입과 달리 시설 건립과 위원회 운영, 외유성 예산의 예산 편성이 눈에 띈다. 시설 건립 예산으로는 공적연금 부문의 서울회관 재건축과 회관건립, 보훈 부문의 국립신암선열공원, 보훈병원재활센터 확충, 청사 임차, 취약계층지원 부문의 청소년창업비전센터 건립과 공공어린이재활 병원 건립, 청소년시설확충(세종)이 대표적이다. 위원회 운영 예산으로는

일자리위원회와 저출산고령사회위원회 사무처지원이 있다. 또한 국민연금 국제교류협력사업, 연기금 전문대학원 설립 타당성 조사, 청소년 국제교류 지원 등의 예산이 첫 번째 예산의 신규 사업으로 도입된 것이 반드시 필요한 사업인가에 대해서는 논쟁의 여지가 있다.

〈표 2-25〉 2018년 신규 도입된 사회복지 분야 사업

(단위: 백만원)

부문명	세부사업명	정부안금액	국회확정금액
노동	청년내일채움공제	204,602	170,640
노동	경력단절여성취업지원	11,526	11,526
노동	4차 산업혁명 미래 유망 분야 선도 고출인력양성사업	1,280	1,280
노동	일자리위원회운영	5,245	5,231
노동	일자리안정자금지원	2,970,769	2,970,769
노동	공공부문 고용개선 지원사업	1,120	1,120
노동	고용보험 미적용자등 능력개발지원	1,873	873
공적연금	서울회관재건축(사립)	12,911	12,911
보훈	사회심리재활프로그램운영	226	661
보훈	국가유공자등 위로격려	5	5
보훈	국립신암선열공원	0	400
보훈	보훈단체선양활동등	3,397	3,397
보훈	3.1운동 및 대한민국임시정부수립 100주년 기념사업	5,000	3,000
보훈	고엽제역학조사	100	97
보훈	보훈병원재활센터 확충	1,750	1,750
보훈	청사임차	976	976
주택	가로주택정비사업	210,000	200,000
주택	수요자중심형재생사업	47,000	47,000
주택	자율주택정비사업	240,000	150,000
주택	도시재생사업지원	6,610	3,310
주택	위탁수수료	4,931	4,931
주택	위험건축물이주자금지원	30,000	20,000
주택	집주인임대주택사업	400,000	293,300
주택	전세임대(용자)	3,301,000	3,301,000
주택	주택도시보증공사 출자	100,000	70,000

부문명	세부사업명	정부안금액	국회확정금액
취약계층	청소년창업비전센터 건립	3,834	2,834
일반	사회복지시설 종사자 대체인력 지원	4,225	4,225
일반	사례관리 전달체계 개선	222,928	229,326
취약계층	공공어린이재활병원 건립	0	800
공적연금	국민연금 국제교류협력사업	1,139	1,139
공적연금	연기금 전문대학원 설립 타당성 조사 등 인력양성	0	200
노인 등	망향의동산 노후시설유지보수	140	140
보육 등	보육실태조사	700	700
보육 등	아동수당 지급	1,100,903	709,619
보육 등	다함께 돌봄 사업	925	925
보육 등	저출산고령사회위원회 사무처지원	5,371	4,847
일반	건강보험분쟁조정위원회사무국 기본경비(비총액)	174	174
일반	건강보험분쟁조정위원회사무국 기본경비(총액)	26	26
취약계층	장애인건강보건관리사업	942	942
취약계층	장애인편의시설 실태 전수조사사업	450	450
노인 등	청소년 국제교류지원	3,218	3,720
노인 등	청소년 건강지원	3,151	3,151
보육 등	디지털 성범죄 대응 및 지원	740	740
노인 등	청소년시설확충(세종)	5,682	5,682

주: 세출 예산 원자료(단위: 천원)를 활용하여 저자 작성.

자료: 열린 재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>.에서 2022년 10월 21일 인출하여 재구성.

사회복지 분야 예산 중 가장 높은 증감을 보인 '사회복지일반 부문'의 예산 증가는 신규 사업 4개 도입과 기존 사업의 확대에 따른 것이다. 새롭게 도입된 사업으로는, 사회복지시설 종사자 대체인력 지원, 사례관리 전달 체계 개선, 건강보험분쟁조정위원회 사무국 지원 등이다.

기존 사업의 확대는 사회보장정보시스템 구축 및 운영, 사회복지제도 지원, 오송생명과학단지지원센터 기본경비, 지역자율형 사회서비스 투자사업(세종), 본부 전산운영경비, 사회복지정책수립 및 관리활동, 기금관리비, 검역소 기본경비, 지역자율형 사회서비스 투자사업(제주), 국제협력관 기본 경비 등으로 나타났다.

〈표 2-26〉 2018년 기준 사회복지일반 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개

(단위: 천원, %)

부문	전년도 국회 확정 금액(A)	정부안 금액(B)	국회 확정 금액(C)	전년 대비 증감
사회보장정보시스템 구축 및 운영(정보화)	10,416,000	20,317,000	20,317,000	95.06
사회복무제도지원	64,317,000	112,820,000	112,820,000	75.41
오송생명과학단지지원센터 기본경비(총액)	84,000	127,000	127,000	51.19
지역자율형 사회서비스 투자사업(보조)(세종)	1,139,000	1,579,000	1,579,000	38.63
본부 전산운영경비(정보화)	1,787,000	2,325,000	2,325,000	30.11
사회복지정책수립 및 관리활동	955,000	1,193,000	1,193,000	24.92
기금관리비	71,000	87,000	87,000	22.54
검역소 기본경비(총액)	894,000	1,033,000	1,033,000	15.55
지역자율형 사회서비스 투자사업(보조)(제주)	6,605,000	7,530,000	7,530,000	14.00
국제협력관 기본경비(총액)	80,000	91,000	91,000	13.75

주: 세출 예산 원자료(단위: 천원)를 활용하여 저자 작성.
자료: 열린 재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>에서 2022년
10월 21일 인출하여 재구성.

다음으로 ‘노동 부문’의 예산 증가는 7개의 신규 사업 도입과 기존 사업의 확대에 따른 것이다. 신규 사업으로는 청년내일채움공제, 경력단절여성 취업지원, 4차 산업혁명 미래 유망 분야 선도 고졸인력 양성사업, 일자리 위원회 운영, 일자리안정자금지원, 공공부문 고용개선 지원사업, 고용보험 미적용자 등 능력개발지원 등이다.

기존 사업의 확대는 기금관리비(법인세), 사업운영비(신용보증법인세), 산재근로자 요양관리, 청년내일채움공제, 기본경비, 개도국고용노동분야 개발협력(ODA), 산재보험운영 인건비, 고용보험운영 인건비, 유해작업 환경개선, 사회복지무요원운용 순으로 나타났다.

〈표 2-27〉 2018년 기준 노동 부문 전년 대비 증가 사업: 상위 10개

(단위: 천원, %)

주요 사업	전년도 국회 확정 금액(A)	정부안 금액(B)	국회 확정 금액(C)	전년 대비 증감
기금관리비(법인세)	5,000	101,000	101,000	1920.00
사업운영비(신용보증법 인세)	5,000	100,000	100,000	1900.00
산재근로자 요양관리	2,718,000	14,717,000	14,717,000	441.46
청년내일채움공제	47,592,000	222,988,000	184,820,000	288.34
기본경비(산재예방 보상정책국, 비총액)	93,000	312,000	312,000	235.48
개도국고용노동분야 개발협력(ODA)	1,744,000	5,355,000	5,355,000	207.05
산재보험운영 인건비	57,000	137,000	137,000	140.35
고용보험운영 인건비	270,000	614,000	614,000	127.41
유해작업환경개선	21,966,000	49,026,000	49,026,000	123.19
사회복무요원운용 (노동위, 총액)	21,000	42,000	42,000	100.00

주: 1) 세출 예산 원자료(단위: 천원)를 활용하여 저자 작성.

2) 각 부문별 전년 대비 증감을 기준으로 상위 10개 사업을 제시함.

자료: 열린 재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>.에서 2022년 10월 21일 인출하여 재구성.

3. 윤석열 정부

가. 국정과제

2022년 5월 10일에 취임한 윤석열 정부는 6대 국정 목표, 120대 국정 과제를 제시하였다(대한민국 정부, 2022). 국정 목표는 '상식이 회복된 반듯한 나라, 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제, 따뜻한 동행·모두가 행복한 사회, 자율과 창의로 만드는 담대한 미래, 자유·평화·번영에 기여

하는 글로벌 중추국가, 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'로 구성된다.

사회복지 분야는 '따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회'에 포함되는데, 이는 '필요한 국민께 더 두텁게 지원', '노동의 가치가 존중받는 사회', '국민과 함께하는 일류 문화 매력 국가', '국민의 안전과 건강, 최우선', '살고 싶은 농산어촌' 등 5개 약속으로 구성되어 있다. 특히 사회복지 분야 국정과제는 '어려운 이웃과 사회적 약자를 더욱 따뜻하게 보듬어서 한 사람의 국민도 홀로 뒤처지지 않도록 약자와 동행하는 사회'를 목표로 제시하였다. 이에 따라 '도움이 필요한 곳을 더 두텁게 지원하는 맞춤형 복지, 노동의 가치가 존중받는 상생의 근로환경으로 만들어가는 행복한 복지국가'를 제시하였다.

나. 국가재정운용계획

윤석열 정부의 첫 번째 국가재정운용계획의 기본방향은 '건전 재정, 재도약에 필요한 재정의 역할 수행, 재정혁신'이다. 이러한 재정기조에서 사회복지 분야의 재원배분방향은 취약계층에게 더 두텁게 보장하는 '약자와 동행'하는 선별적 복지와 재정의 효과성 제고이다.

즉 국정과제 43번 '국민 맞춤형 기초보장 강화', 44번 '사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화', 45번 '100세 시대 일자리·돌봄 체계 강화', 46번 '안전하고 질 높은 양육환경 조성', 47번 '장애인 맞춤형 통합지원을 통한 차별없는 사회 실현' 등을 포함한다. 이와 함께 국정과제 42번 '지속 가능한 복지국가 개혁'을 통해 연금개혁을 추진함으로써 사회 안전망을 확충하는 데 초점을 맞춘다. 다만, 국정과제 42번에 포함된 사회보장제도의 통합 관리 기능 강화는 건전재정에 기반을 두고 있다.

다. 예산의 편성

윤석열 정부의 첫 번째 예산(안)을 위해 기획재정부에서 제시한 2023년 예산안 편성지침의 기본 방향은 “확고한 경제 반등·도약, 경제·사회구조 대전환 대응, 민생안정 공고화 등을 위해 필요한 재정의 역할”을 수행하고, “재정지출 재구조화 등 전면적 재정혁신을 통해 재정역할 수행에 필요한 여력을 확보하고 재정의 지속가능성을 확립”하는 데 있다. 이를 위해 4대 중점 투자 부문(경제도약, 민생안정, 미래투자, 국민안전)과 4대 재정혁신(재정지출 재구조화, 재량지출 절감, 재원관리 강화, 열린 재정)을 제시하고 있다(기획재정부, 2022b).

한편, 2023년 예산안 편성지침은 ‘분야별 중점투자방향 및 지출효율화 계획’을 별도로 제시하고 있다. 보건 복지 분야의 중점 투자방향은 코로나 이후 양극화 완화를 위해 ‘기초생활보장제도 지원 확대, 빈곤층 추락 위기 가구에 대한 선제적 지원, 고용·산재보험 적용 대상 확대, 기존 복지제도의 사각지대 발굴을 강화하는 고용·사회안전망 보완’을 주요 내용으로 한다. 이와 함께 초저출생 기조 반등을 위해 ‘육아 가정의 양육비 부담 경감, 보육 서비스 질 제고 및 돌봄서비스 강화, 도심 중심 공공임대주택 공급 확충, 청년 일자리 창출’ 등을 지원하고, 베이비붐 세대의 고령층 진입에 대응해 ‘기초연금 지원, 시장형 노인일자리 확대, 지역 중심 돌봄·요양 서비스 연계 활성화, 디지털 기술을 활용한 예방적 건강관리체계 구축’ 등을 지원한다(기획재정부, 2022b).

이와 함께 보건복지 분야의 지출 효율화 계획으로 ‘코로나 대응을 위해 확대된 보건·의료 부문의 한시지출 사업을 정상화하고, 건강보험과 요양보험 재정의 지속가능성을 제고’하며, ‘차세대 사회보장시스템 등을 활용해 부정수급을 방지하고 다양한 복지전달체계 간 연계를 강화해 효율적 지원 체계를 구축’한다(기획재정부, 2022b).

다음으로, 일자리 분야는 신산업 분야 미래인력 양성 공급체계의 지원을 강화하며, 민간 주도의 고용창출을 지원하고, 청년·중장년·여성 등 취약 계층 대상 맞춤형 고용서비스 지원을 강화하는 데 중점 투자할 계획이다. 이와 함께 ‘코로나 위기 대응 과정에서 확대된 한시사업을 정상화하고, 집행부진, 성과 미흡사업은 축소·내실화하며, 고용보험기금의 지속가능성을 확보하기 위해 수입 확충과 지출 절감’ 등 지출 효율화를 도모할 계획이다(기획재정부, 2022b).

2023년 예산(안)에 따르면, 정부 총지출은 639조 원으로 2022년 대비 5.2% 증가했다. 중점 투자 내용을 살펴보면, 저소득층 사회안전망 강화(27.4조 원→31.6조 원), 장애인, 자립준비청년, 한부모 등 사회적 약자 맞춤형 보호(23.2조 원→26.6조 원), 민간 일자리 연계를 위한 직업훈련, 고용서비스 지원 강화(11.0조 원→12.1조 원), 부모급여 월 70만원 신설 등 저출산 대응(6.0 조 원→7.4조 원) 등에서 전년보다 예산이 증가하였다(기획재정부, 2022d).

[그림 2-6] 2023년 예산안 편성 지침: 4대 중점투자과 4대 재정 혁신

4대 중점 투자	1. 확고한 경제도약	2. 민생안정 기반 공고화
	<ul style="list-style-type: none"> ① 소비·관광 활력 회복 지원 ② 수출 다각화 및 국내투자 인센티브 강화 ③ 중소·벤처기업의 성장사다리 복원 ④ 인구감소지역 지원 및 초광역협력 본격화 ⑤ 주력산업 재도약 및 공급망 리스크 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ① 지속가능한 좋은 일자리 창출 ② 촉촉하고 두툼한 사회안전망 구축 ③ 주거비 등 핵심생계비 부담 완화 ④ 소상공인 회복 및 Re-START 지원 ⑤ 청년·농어민 등 취약계층 지원
	3. 미래 투자 확대	4. 국민안전과 글로벌 경제안보
	<ul style="list-style-type: none"> ① 디지털경제 선도 인프라 구축 ② 경제사회구조 저탄소화 뒷받침 ③ 산업수요 맞춤형 미래형 인재 양성 ④ 기술경쟁 주도권 확보 R&D ⑤ 저출생 반등 등 인구구조변화 대응 	<ul style="list-style-type: none"> ① 사회재난 예방 및 공정한 법질서 확립 ② 감염병 대응체계 강화 ③ 물·미세먼지·폐기물 등 깨끗한 환경 ④ 첨단과학기술 기반 강군 육성 ⑤ 경제안보 역량 업그레이드
4대 재정 혁신	1. 재정지출 재구조화	2. 재량지출 10% 절감
	<ul style="list-style-type: none"> ① 전략적 지출조정 ② 코로나 한시지출·일몰사업 정상화 ③ 의무지출 제도 개선 ④ 정책금융 이차보전 사업 전환 ⑤ 사업구조 개선 및 중앙·지방 역할 분담 	<ul style="list-style-type: none"> ① 실집행 부진 사업 감축 ② 연례적 이전용 사업 조정 ③ 공공부문 솔선수범 ④ 보조·출자·출연사업 재정비 ⑤ 각종 정부 재정사업 평가 결과 반영
	3. 신규재원 확보 및 재정관리 강화	4. 열린 재정 구현
	<ul style="list-style-type: none"> ① 유사기금 통합합 등 정부재원 효율화 ② 국유재산 개발·활용·매각 확대 ③ 민간투자 활성화 ④ 성과환류 및 사회보험 재정관리 ⑤ 재정준칙 제도화 등 중기재정관리 	<ul style="list-style-type: none"> ① 정책파트너와 정례적 협의체 신설 ② 현장소통의 강화 ③ 예산·집행·사업정보 공개 확대 ④ 메타버스·온라인 청원 등 스마트 참여

주: 진한 글씨체는 사회복지 분야 예산과 관련성이 높은 항목임.
 자료: 기획재정부(2022c). 2023년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침.

국회에 제출된 사업별 설명서를 바탕으로 부처별 예산(안)을 살펴본 결과, 사회복지 분야 예산은 전년도 국회 확정 금액(69.9조 원)보다 5.9% 증가한 74.0조 원으로 나타났다. 사회복지 분야의 각 부문에서 예산이 일정 수준 증가했으나, 노동 부문(△18.28%)과 청소년 부문(△29.92%), 사회복지 일반 부문(△22.49%)에서 예산이 큰 폭으로 감소하였다.

〈표 2-28〉 사회복지 분야 부문별 예산(안): 2023년

(단위: 백만원, %)

부문	소관부처	정부안 금액 (B)	전년도 국회 확정 금액(A)	증감 (B-A)	전년 대비 증감
기초생활보장	보건복지부	16,405,912	14,459,689	1,946,223	13.46
	교육부	157,313	122,168	35,145	28.77
	국토교통부	2,572,266	2,181,925	390,341	17.89
취약계층지원	보건복지부	4,578,631	4,109,101	469,530	11.43
공적연금	보건복지부	48,918	37,555	11,363	30.26
보육·가족 및 여성	보건복지부	9,514,465	9,161,096	353,369	3.86
	여성가족부	501,433	506,323	4,890	0.97
노인·청소년	보건복지부	22,324,485	20,245,144	2,079,341	10.27
	여성가족부	89,926	128,328	-38,402	-29.92
노동	고용노동부	6,595,324	8,070,898	-1,475,574	-18.28
주택	국토교통부	4,702,712	4,462,486	240,226	5.38
보훈	국가보훈처	5,999,604	5,724,036	275,568	4.81
사회복지일반	보건복지부	540,280	697,007	-156,727	-22.49
사회복지 분야(계)	보건복지부	53,412,691	48,709,592	4,703,099	9.66
	교육부	157,313	122,168	35,145	28.77
	고용노동부	6,595,324	8,070,898	-1,475,574	-18.28
	국토교통부	7,274,978	6,644,411	630,567	9.49
	여성가족부	591,359	634,651	-43,292	-6.82
	국가보훈처	5,999,604	5,724,036	275,568	4.81
	계	74,031,269	69,905,756	4,125,513	5.90

주: 공적연금 급여가 포함되지 않은 예산 자료로, 총 지출 혹은 세출 예산과 차이가 있음.
 자료: 국회예산정책처(2022c), 2023년 예산안 총괄분석(II)를 활용하여 저자 작성.

제5절 소결: 사회복지 분야 예산 편성의 한계와 문제

2021년에 한국은 사회복지 분야 예산과 관련하여 두 가지 상반되는 이슈가 제기되었다. 먼저, ‘유엔무역개발회의(UNCTAD)’로부터 한국이 선진국이라는 공식적인 인정을 받았다(김귀수, 2021). 개발도상국가에서 선진국 그룹으로 편입됐다는 사실도 놀랍지만, 이러한 발전에 걸린 시간이 불과 57년이라는 점에서도 전 세계가 주목했다.

다음으로, 2021년에 우리나라에 거주하는 총인구가 대한민국 정부 수립 이후 처음 감소했다. 인구의 절대적인 감소와 함께 전 세계적으로 유래없이 낮은 출산율(2021년 0.81명)과 급격히 증가하는 노년부양비(2022년 24.6명)로 한국은 2070년에 기대수명이 가장 높은 장수국가이지만, 출생아 수는 가장 적고, 노년부양비는 100%를 초과하는 것으로 전망된다(통계청 사회통계국 인구동향과, 2022).

이러한 인구구조의 변화는 세입의 감소와 세출의 증가를 초래한다. 최근 인구정책 패러다임 변화에 대한 요구가 높은 것도 이러한 현상을 인지하고 정책적으로 대응 방안을 모색하기 위한 것이다. 특히 사회복지 분야 예산은 저출산과 고령화 대응 예산이 편성되어 있어 이러한 변화에 직접적으로 영향을 받는다. 문제는 사후적으로 대응할 것인가, 사전적으로 조정할 것인가에 있다.

우리나라는 짧은 시간 동안 사회복지 예산이 급격하게 증가했다. 물론 OECD 국가들과 비교하면 여전히 낮은 수준이므로 지출을 확대해야 한다는 주장이 제기된다. 또한 1인당 소득 3만불과 인구 5천만 명이 넘는 7개국과 비교하면, 우리나라는 경제발전 규모를 고려와 인구 규모를 고려할 때 복지지출의 수준이 낮은 것도 사실이다.

그렇다면, 우리나라의 사회복지지출을 어느 정도 수준까지, 어떤 부분

에서 확대할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 물론, 현 세대와 미래 세대 간 균형을 위해 지속가능성도 검토해야 한다. 또한 지금까지 사회복지 분야 예산의 편성에는 문제가 없는지도 재검토할 필요가 있다.

제2장에서는 사회복지 분야 예산 편성을 중장기적인 국가재정운용계획과 단기적인 예산 편성으로 구분하여 살펴보았다. 이를 통해 기본적인 예산 편성과정의 한계와 사회복지 분야 예산의 특수성에 기초한 몇 가지 문제를 도출하였다. 이를 예산 편성의 효과성과 효율성으로 구분하여 살펴보면, 다음과 같다.

1. 사회복지 분야 예산 편성의 효과성에 대한 검토

예산 편성의 효과성은 ‘재정의 성과’와 ‘국민의 체감도’를 고려할 때 현행 예산 편성 방식이 가지는 한계를 살펴본 것이다.

첫째, 국가재정운용계획의 역할과 권한에 대한 신중한 접근이 필요하다. 새 정부의 첫 번째 국가재정운용계획은 그 정부의 재정 기초와 재정 전략을 수립한다는 점에서 매우 중요하다. 또한 선거 당시 공약으로 내세웠던 사항들을 소관 부처의 검토를 통해 실현가능한 국정과제로 전환하고, 투자우선순위와 재정투입계획을 수립하는 근거를 마련한다.

특히 1년 단위 예산을 편성하는 기획재정부는 국가재정운용계획을 통해 세입 총량을 예측하고 세출 총량을 결정하여 이를 바탕으로 재원 배분 방향을 결정하는 업무가 매우 중요하다. 이때, 국정과제의 실행은 이미 예정된 지출 소요를 확인하고 고려해서 배정한다는 데 의미가 있다.

그러나 국가재정운용계획과 분야별 재원 배분 방향의 결정에서 과도하게 ‘숫자’ 중심의 사고를 한다는 점이다. 기획재정부가 검토하거나 발표하는 자료들은 주로 패널이나 실태조사 등을 활용하여 대상화된 ‘숫자’를 기반으로 하지만, 조사에 참여하지 않거나 못하는 영유아, 아동, 장애인, 노인,

다문화가족, 사회적고립·은둔자 등에 관해서는 확인하기 어렵다. 이런 이유로 숫자에 근거하여 수없이 많은 제도를 만들었지만, 여전히 일 년 단위로 ‘송파 세 모녀 사건’, ‘증평 모자 사건’, ‘보육원 출신 대학생 사건’, ‘수원 세 모녀 사건’ 등 사각지대 관련 사건들이 발생한다.

세입과 세출은 ‘숫자’로 표현되지만, ‘사람의 욕구와 필요’는 제도로 공식화하기 전까지는 숫자로 표현되지 않는다. 이런 한계 때문에 정책을 수립하는 소관 부처는 ‘사람’의 이야기를 듣기 위해 많은 시간을 할애한다. 따라서 기존의 예산 구조와 편성에 대한 정보는 기획재정부가 충분히 가지고 있지만, 아직 발견되지 않은 사회적 문제에 대한 대응과 관련해서는 각 부처의 역할과 권한을 존중하려는 노력이 필요하다. 즉 분야별 자원 배분과 관련해서는 ‘재정’ 전문가보다 ‘분야’ 전문가의 참여를 독려하고 소관 부처의 입장을 충분히 반영할 필요가 있다.

둘째, 지금까지 예산 편성과정은 기획재정부와 행정 각부의 내부 과정으로 이뤄졌다. 이런 이유로 각 부처의 지출 한도와 예산요구안은 공개되지 않는다. 행정 각부는 기획재정부가 제시한 ‘부처별 지출 한도’와 ‘예산 편성 지침’에 근거하여 소관 사업의 예산요구안을 작성한다.

부처 단위에서 전년 대비 증가하는 사업과 감액하는 사업, 신규 도입하는 사업과 통폐합하는 사업이 이미 결정되는 것이다. 증액은 주로 대상자와 급여, 지원기준 단가의 변화에 따른 것이며, 감액은 이에 더해 재정성과의 결과에 따른 것이다. 반면에 신규 사업은 주로 국정과제, 경제·사회 환경 변화와 필요에 따른 정부 합동 대책, 사회적 고립과 같은 새롭게 제기된 현상 등에 따른 것이다. 마지막으로 통폐합은 주로 운영과 관리 비효율성 및 사업 간 유사 중복에 대한 조정, 재정성과에 따른 것이다.

그러나 부처 단위의 예산요구안이 공개되지 않고 제한된 정보가 내부적으로 공유되는 경우 전체 정책 방향과 역행하는 예산의 편성이 결정되기도 한다. 일반적으로 저소득·취약계층에 대한 의무지출과 달리 특정 대상에게

제공되는 사회복지서비스에 대한 부처 예산요구안은 산하 기관이나 협회, 단체 등에 사전에 공유된다. 이들은 '어떤 근거에서 어떻게 예산이 배정'되었는지를 객관적으로 인식하기보다는 '현재보다 얼마나 더 편성'되는지, '유사한 다른 집단과 비교할 때 우리가 얼마나 더' 받는지에 관심을 가질 수밖에 없다. 이를 바탕으로 이해관계자가 예산 심의과정에 개입하며, 소관 부처 혹은 부서에서 이를 암묵적으로 활용하기도 한다. 이런 사업이 확대되면 인구구조 변화와 저성장 기조에 대응하는 재정을 확보하는 데 한계가 있으며, 국민의 삶과 괴리된 예산이 확대될 우려도 존재한다. 즉, 한정된 예산이 효과적으로 운용해야 하는 예산 편성에는 실패하는 것이다.

국가재정운용계획에 근거한 분야별 재원 배분 방향과 부처의 지출 한도, 각 부처의 예산요구안이 일반에 공개된다면, 제한된 정보를 가지고 각자 도생하는 방식보다는 건전한 논의와 숙의의 문화가 자리매김할 수 있다. 또한 소관 부처의 사업에 대한 전문성이 없는 기획재정부가 과도한 권한을 가지고 예산요구안을 임의로 조정한다는 오명에서 벗어날 수도 있다. 무엇보다도 한정된 예산 전체를 기준으로 다양한 부처에서 수행하고 있는 유사한 사업들과 객관적이고 과학적으로 비교할 수 있는 토대 위에서 예산을 요구하는 문화가 구축될 필요가 있다.

한편, 지난 15년의 국정과제들을 비교하면, 국정운영의 기초와 철학, 재정의 역할에는 차이가 있으나 국정과제 자체의 차별성은 크지 않다. 이는 우리 사회의 현황을 점검하고 문제를 진단하며 개선방안을 모색하는 과정은 일반적이고 보편적인 이론과 논리에 근거하기 때문이다. 지난 세 정부의 국정과제는 출산과 일-가족 양립을 장려하고 고령자에 대한 사회적 지원을 강화하며, 소득과 고용·생활이 취약한 사람들이 기본적인 삶을 유지할 수 있도록 지원하는 데 초점을 둔다.

이를 추진하기 위한 수단에는 상당한 차이가 있다. 먼저 쓰고 돌려받는

세액공제 방식이나, 취약성이 강할수록 더 많이 지원하는 선별적인 방식이나, 정액 혹은 정률로 같이 지원하는 보편적인 방식으로 구현한다. 사회복지 분야 예산에서 의무지출이 차지하는 비중이 크기 때문이다. 특히 소득보장제도는, 재정 여력을 고려했을 때 어느 정도까지 확대(대상, 급여)할 것인가에 대한 사회적 합의의 문제다. 이런 이유로 공공부조를 강화할 것인지, 사회수당을 강화할 것인지 선택이 다를 수 있으며, 소득지원을 강화할 것인지, 일을 통한 소득 창출을 강화할 것인지에 따른 차이가 있다. 이러한 측면에서 사회복지 분야 예산 편성과 관련한 한계를 발생한다.

먼저, OECD 국가와 비교할 때 우리나라의 공공사회복지지출이 매우 낮은 수준이지만, 제도적인 측면에서는 대부분의 선진국에서 운영하는 모든 제도가 한국에 도입되어 있다고 해도 과언이 아니다. 과거에는 선진국과 비교할 때 우리나라에서 운영되지 않는 제도로 ‘아동수당’과 ‘상병수당’이 지적되었는데, 아동수당은 이미 도입됐고, 코로나19 이후 상병수당이 시범적으로 운영되고 있다. 즉 현재 우리나라의 사회보장프로그램은 외국 선진국의 사회보장프로그램과 유사하다. 문제는 서로 다른 각국의 제도들이 혼합돼 있고 각 제도를 분절하여 발전시키고 있다는 사실이다.

예를 들면, 우리나라는 1990년대 이후 보편적인 ‘유아교육 및 보육 서비스’를 확대해왔다. 동시에 시설을 이용하지 않고 자녀를 양육하는 가정에 대해서는 ‘가정양육수당’을 지급하고 ‘아이돌봄서비스’의 이용 기반을 확대하였다. 이는 시설 이용과 미이용 가구 간 형평성을 위한 조치이다.

그러나 가정양육수당 수급 가구를 지원하는 육아종합지원센터, 공동육아나눔터, 장난감 도서관 등을 시도 및 시군구별로 설치하는 동시에 보육시설(시간제)의 이용도 허용하는 제도개선으로 유아교육 및 보육 서비스 공급은 100%를 초과했으며, 아동 인구 감소로 민간 영역의 자발적인 폐원이 나타나고 있다. 또한, 이러한 지원방식이 일하는 부모와 그렇지

않은 부모에게 형평한 지에 대한 논란도 있다.

각 제도는 이미 상당한 역사가 있으나, 국정과제 편입과 정부 대책(주로 일자리)에 따라 추진 정도가 달라진다. 예를 들면, 국정과제의 주관부처가 교육부라면 유치원을 중심으로 한 회계구조의 개편과 통합 논의가 이뤄지고, 주관부처가 보건복지부라면 가정양육수당의 확대와 어린이집의 지원 확대, 종사자 처우 개편 등에 예산이 편성되는 것이다. 한편, 일자리에 중점을 두는 경우 아이돌봄서비스를 통한 괜찮은 일자리의 양적 확대를 추진하기도 한다.

유사하게, 우리나라는 독일, 일본과 유사하게 노인장기요양보험을 도입했지만, 우리나라는 단일 보험자이고 그 외 국가들은 다(多) 보험자라는 점에서 차이가 있다(조합, 지역). 특히 고령화로 노인 인구가 증가하면서 노인 의료비와 요양비가 급증하자, 고령자에 대한 사전적이고 선제적인 사회적 돌봄으로써 '노인맞춤돌봄서비스'가 확대되었다.

그러나 노인 의료비와 요양비의 지출을 효율화하는 유인이 없고, 일반 회계 사업과 사회보험의 전달체계 간 계속 확대되면서 서비스 질 격차와 역선택이 발생하였고, 인구 소멸과 지역문제까지 제기되자 이제 지역 사회를 중심으로 하는 통합적 접근(다부처 사업의 제 급여에 대한 포괄적 운영)으로 '지역사회통합돌봄'이 도입되었다.

특히 지역사회통합돌봄을 제안한 다수의 연구에서 해외 사례로 덴마크와 일본, 캐나다, 영국 사례를 제기하고 있다. 일본은 개호보험의 보험자가 지방자치단체이며, 지역사회통합돌봄은 개호보험 체계 내에서 이뤄지고 있다. 그 외 국가들에서 노인 돌봄서비스는 일반회계에서 이뤄지며, 재정의 조달과 운영에 있어 지방자치단체의 역할이 크고 자율성을 가지고 있다는 데 차이가 있다.

우리나라는 이미 사회보장사업 대부분 제도를 운영 중인데, 다부처 사업 간

힘의 균형에 의한 예산 편성과 기존사업의 한계에 대응하여 새로운 사업을 도입하고자 한다. 이는 주로 국정과제와 법정계획에 의해 구현된다. 특히 대부분의 사회보장사업이 도입된 상황에서 운영 방식을 변경하거나 전달 체계를 별도로 구성하는 국정과제가 도입되는 것은 재정을 효과적으로 운영한다고 보기 어렵다.

이러한 사업들은 주로 해외 사례에 근거하며, 각 부처에서 소관 사업들과 전달체계를 기준으로 사각지대가 발생하는 문제에 대응하기 위해 해외 사례를 적용하여 과제로 제안하기 때문에 사업의 분절이 강화된다. 따라서 새로운 사업의 도입은 '정책적 브랜드(네이밍)'가 아니라 '정책 목적을 기준으로 하는 사업명'으로 작성할 필요가 있다. 이는 다시 기획재정부는 '프로그램 단위'로, 그 하위(세부사업, 내역사업)는 소관 부처에서 자율적으로 관리되는 방식과도 연동된다.

단, 사회복지 분야 예산을 기준으로 10개 부처에서 예산이 각각 편성되고 있다는 점을 고려할 때, 소관 부처의 업무를 기준으로 부처 간 경계가 명확하게 구분될 필요가 있다. 이와 함께 과도기에는 프로그램 단위에서 정책의 목적이 명확하게 구분되도록 조정할 필요가 있다.

예를 들어, 미국의 Head Start, 영국의 Sure Start 등을 '교육 분야'에 접목한 위(Wee) 프로젝트⁸⁾와 '사회복지 분야'에 접목한 드림스타트⁹⁾

8) 위클래스는 “학생 개인의 위기(범죄, 가출, 성, 폭력 등)·가정적 위기(빈곤, 부모의 이혼, 다문화가정 등)·교육적 위기(학습부진, 학업중단 등) 등 다양한 위기 상황에 놓인 학생을 대상으로 '진단-상담-치유' 지원을 위한 「학생 위기 상담·지원 사업」이다. 학교에는 위(Wee) 클래스 8,619개, 교육지원청에는 위(Wee) 센터 206개소, 교육청에는 위(Wee) 스쿨 16개교가 있다. 또한 가정 문제로 인해 학업을 유지하기 어려운 학생들을 위한 가정형 위(Wee)센터 19개소, 고위기학생의 심층 지원을 위한 병원형 위(Wee)센터 13개소를 운영 중이다(위(Wee) 프로젝트 홈페이지, <https://www.wee.go.kr>에서 2022년 10월 31일 인출).

9) 가족 해체에 따른 가족기능 약화·사회양극화로 빈곤의 대물림이 심화되고 있어 밀착형 서비스가 필요한 취약계층 아동에게 통합사례관리를 제공하는 사업이다. 시군구 아동통합 서비스지원기관은 229개소로, 전국 시군구에 설치되어 있다. 통합서비스에는 신체/건강 서비스, 인지/언어 서비스, 정서/행동서비스, 부모 및 가족, 입산부 서비스가 포함된다(드림스타트 홈페이지, <https://www.dreamstart.go.kr>에서 2022년 10월 31일 인출).

(Dream Start) 간 역할분담과 프로세스를 재검토할 필요가 있다. 이와 유사하게 아동복지시설 내에서 상시적으로 이뤄지는 ‘사례관리’와 보호 종료아동 자립지원전담기관의 ‘사례관리’, 공공부문에서 자립준비청년을 대상으로 이뤄지는 ‘사례관리’의 담당자의 명칭이 다른 것도 적절한지에 대해서 검토할 필요가 있다. 물론 법정계획은 국정의 가치와 철학을 바탕으로 정책 명칭을 사용할 수 있다(예, 새싹 플랜). 그러나 장기적으로 지속해서 재정 투입의 총량을 검토하고 현황을 관리해야 하는 세부사업은 객관적이고 중립적인 사업명칭을 사용함으로써 이용자들이 접근하기 쉽게 할 필요가 있다.

마지막으로, 각 부처는 새로운 사업과 전달체계의 도입에 앞서 근거자료를 충분히 작성할 필요가 있다. 사회복지 분야에서는 특히 중앙부처 소속의 산하기관을 만들 때, 산하기관의 운영으로 중앙부처의 업무가 얼마나 경감되는지를 명확하게 보여줄 필요가 있다. 이는 부처 공무원의 인원 역시 조정된다는 것을 뜻한다. 또한 사회복지 분야의 각 사업안내 혹은 지침에서 산하기관과 중앙부처의 역할이 명확하게 구분되어야 한다.

만약 중앙부처에서 수행해야 할 업무 대부분을 산하기관에 위임한 상태에서 산하기관을 관리하는 기능만 남았다면 이에 맞게 인력이 조정될 필요가 있다. 행정데이터 역시 ‘생산 주체’와 ‘소비 주체’가 명확하게 구분되어야 한다. 이러한 전제가 확립될 때 비로소 철저하게 계획되고 관리된 인력과 예산 배정에 근거하여 산하기관 설립 여부를 추진하게 된다.

2. 사회복지 분야 예산 편성의 효율성에 대한 검토

예산 편성의 효율성은 예산 편성과정과 절차에 대한 ‘행정부담’과 그 성과로 형성되는 ‘전달체계의 운영’을 고려하여 현행 예산 편성 방식이 가지는 한계를 살펴본 것이다.

첫째, 일반적인 예산 편성과정의 문제점은 부처의 자율성보다 우선되는

재정 당국의 역할을 주로 지적한다. 이는 다수의 선행연구와 전문가 포럼, 공무원 FGI 등에서 공통으로 지적되었다. 예를 들어, 기획재정부는 국가 재정운용계획의 세출 총량과 자원배분 방향에 근거하여 부처별 지출한도를 설정하고 있지만, 이에 대한 공식적인 산식과 결과는 공개되지 않는다. 이러한 이유로 연구자들은 부처별 지출 한도가 실제로 존재하는가에 대한 의문과 함께 부처별 지출 한도는 적절하게 산출되었는가에 대한 의문을 제기한다. 또한 지출 한도 내에서는 부처가 자율적으로 예산을 편성하도록 법에 근거하지만, 실제로는 세부 사업 단위에서 기획재정부가 예산을 검토한다. 즉 예산 편성의 총괄하는 기획재정부의 권한이 과도하다는 지적이 있다.

반면에, 기획재정부의 조직도를 보면 분야별 예산을 검토하는 담당 공무원이 3~4명에 불과하다. 물론 사회복지 분야 예산은 정부 예산에 차지하는 비중이 크기 때문에 상대적으로 많은 공무원이 배정되지만, 사회복지 분야에 편성된 세부사업 개수(500여개)를 포함할 때 이들의 업무량이 상당할 것으로 추정된다. 특히 예산 편성이 특정 시기(5월, 8월, 12월)에 집중적으로 이뤄진다는 점에서 이들의 업무량은 상상을 초월할 것으로 예상된다.

기획재정부 역시 이러한 한계를 극복하기 위해 단위 사업 기준의 성과 관리를 프로그램 기준으로 하향하고, 세부 사업 단위에서 프로그램 단위로 관리 기준을 상향하려는 움직임이 있다(기획재정부, 2022). 이는 기획재정부는 과도한 재정통제에 대한 부담을 완화하고 행정부담을 감소하며, 부처는 프로그램 내 세부 사업에 대한 자율성을 확보한다는 장점이 있다. 이는 성과관리 개선방안으로 제안됐지만, 장기적으로는 예산 편성에서도 적용할 필요가 있다.

둘째, 세부사업을 기준으로 '유사·중복'에 대한 검토 방식이 효율적인지

확인할 필요가 있다. 신규 사업을 편성하거나 예산을 요구하는 전 과정에서 각 부처는 유사·중복사업을 점검하고 있다. 예비타당성 조사와 신규 보조사업 적격성 심사, 사회보장사업 신설·변경 협의·조정 필요성은 있으나, 실효성의 문제가 발생한다. 즉 기획재정부가 직접 운영하는 예비타당성과 보조사업 적격성 심사에서 새로운 사업의 유사중복 가능성을 누가 어떻게 파악할 수 있는가의 실효성 문제가 제기된다. 이는 물론 소관부처에서 자체적으로 점검하는 경우와 사회보장사업에 대해서 사회보장위원회가 점검하는 과정에서도 같다. 즉 재정의 측면에서는 사업에 대한 이해가 낮아 '사업명'을 기준으로 검토할 수밖에 없고, 사회복지 측면에서는 분야 전문성에 기초하여 '같은 정책 목적을 가졌지만, 대상이나 급여나 전달 체계가 다르다'고 주장할 수밖에 없다.

최근에는 사업명을 정책 브랜드로 하면서 '사업명'을 기준으로 검증하는 것이 점점 더 어려워진다. 이때 가장 빈번한 방법은 유사·중복 검증에 노력을 기울이지 않는 것이다. 즉 내부에서는 유사·중복 사업군을 대략 알고 있지만 문서에 기록하지 않고, 외부에서 유사·중복을 적발하면 '다르다'고 주장하는 방식이 대표적이다.

셋째, 같은 정책 목적을 가진 사업군에 대한 예산 편성을 총괄적으로 검토할 필요가 있다. 기획재정부는 다부처 사업에 대한 예산 관리를 위해 '협업예산'을 별도로 관리하고 있다. 그러나 같은 부처 내에서도 '일반회계'와 '기금'으로, 혹은 '일반회계'와 '특별회계'로 이원화될 수 있다. 또한 기능과 대상이 복합적으로 작용한 현행 정부 조직을 고려할 때 다부처 사업에 대한 관리체계는 반드시 필요하다. 특히 인구구조 변화에 민감하게 반응해야 하는 '저출산'과 '고령화', '지역', '교육' 등이 특히 그러하다.

각 부처 단위의 예산요구안에는 해당 부처를 중심으로 한 예산 편성 근거가 작성된다. 예를 들어, 교육부는 일반회계에서 '유아교육비 지원 특별회계'로 전출할 때 만 3~5세 유아 수와 유치원 운영 현황을 고려한다.

그러나 이 특별회계는 만 3~5세 유아가 유치원과 어린이집 어디서든 동등한 수준의 교육과정에 참여할 권리를 보장하는 ‘누리과정’에 대한 지원 예산이다. 그러나 교육부는 유치원과 어린이집 격차 조정에 대해서는 예산 편성 시 별도로 고려하지 않으며, 국공립유치원과 사립유치원 간 격차 조정을 위한 예산은 별도로 편성하고 있다. 즉 특별회계 운영의 당초 목적에도 불구하고 교육부는 소관 부처 사업을 중심으로 예산을 편성한다. 이런 경우 협업부처인 보건복지부와 매칭 부담이 있는 지방자치단체는 아동 인구 감소에도 불구하고 정해진 비율에 근거하여 만 3~5세 어린이집 누리과정 부담분에 대한 예산을 편성해야 하고, 이 외에도 유치원과 어린이집의 격차, 국공립 시설과 민간 시설의 격차, 지역 간 격차 등을 조정하는 추가 예산을 편성하고 있다.

유사하게 문재인 정부의 ‘온종일 돌봄 체계 구축·운영’이라는 국정과제를 교육부가 주관하면서 2017년 이전까지 교육재정교부금에서 충당하던 ‘초등돌봄교실 시설 확충’에 대한 일반회계 예산을 5년간 210억 원씩 편성하고, 친환경급식비를 추가 지원하였다. 교육재정교부금의 산식에는 여전히 방과후학교에 초등돌봄교실이 포함된 형태로 시도교육청과 학교로 배정된다. 이러한 이유로 시설의 운영비 지원 단가는 다른 부처의 방과후돌봄과 비교할 때 큰 차이를 보인다.

앞서 살펴본 유아교육과 보육, 방과후돌봄 모두 ‘아동’을 대상으로 한다. ‘아동’을 대상으로 하는 교육부와 보건복지부, 여성가족부 간 업무 분담은 상당히 오래된 과업임에도 불구하고 예산 편성과정에서 일반회계 보조사업(주로 보건복지부와 여성가족부)을 중심으로 통제되는 상황이다. 더구나 교육재정교부금에서 시도교육청, 단위학교로 배분된 예산과 결산 금액(유치원, 초등돌봄교실 등)을 정확하게 산출하기 어렵기 때문에 재정의 총량을 확인하기 어렵다는 한계도 존재한다(김우림, 2021). 이러한 인식들이 누적되면서 최근 교육재정교부금의 개편에 대한 필요성이 제기되었다

(김학수, 2021; 한성민, 2019).

또한 이들 사업 모두 학부모들의 욕구와 만족도를 이유로 ‘국공립’ 시설에 대한 높은 지원과 ‘민간’ 시설에 대한 엄격한 통제를 기반으로 하고 있다. 특히 민간 영역은 사인(私人)이 운영한다는 이유로 정부 지원은 차별하고, 잠재적인 부정수급자로 관리하고 통제하는 수단들을 강화하였다. 이 과정에서 공공과 민간은 서로 경쟁하는 구도로 만들었다. 두 사업 모두 국가재정이 불충분하던 시기에 민간 영역에서 자발적으로 태어난 사회복지 사업에서 출발했다는 점을 생각하면, 공공과 민간의 구분보다는 직무와 운영시간, 성과를 기준으로 재정을 효율적으로 지출하는 것이 적절하다. 물론, 국가재정을 부적절하게 사용하다가 적발되는 경우에는 원스트라이크 아웃의 강력한 처벌이 필요하다. 단, 이는 공공과 민간 간 지원의 격차는 없는 상태를 전제로 한다.

마지막으로, 각 소관 부처에서 수립하는 법정계획에 대한 재검토가 필요하다. 앞서 살펴보았듯이 각 부처는 중기적인 시계에서 국정과제의 실행 계획을 수립하는 수단으로 법정계획을 활용하는 경향이 있다. 또한 각 부처 역시 법정계획의 추진과제로 포함하여 예산을 확보하는 수단으로 활용한다.

각 부처 소관 법률에 근거하여 수립하는 중장기 계획이 국정과제의 실행계획을 수립하는 데 초점을 맞춘다면 포괄적인 기본계획 하나를 수립하는 것이 효율적이다. 대표적인 사례가 ‘저출산고령사회 기본계획’과 ‘사회보장기본계획’이다. 저출산고령사회 기본계획은 대통령 소속 ‘저출산고령사회위원회’에서 주관하고 있으며, 사회보장기본계획은 국무총리 소속 ‘사회보장위원회’에서 주관하고 있다. 문재인 대통령 당선 직후 수립된 ‘제2차 사회보장기본계획(국무총리 소속)’은 저출산고령사회기본계획(수정본)을 포괄하는 것으로 구조화했는데, 위계 관계를 고려할 때 적절하지 않으나 수립 시기의 문제에 따른 것으로 추정할 수 있다. 이후 저출산고령사회위원회는 ‘제4차 저출산고령사회기본계획’을 별도로

수립하였다.

그러나 각 부처는 국정과제의 실행계획을 이미 마련했으며, 중기사업 계획과 저출산고령사회기본계획에 포함한 상태였다. 따라서 제4차 계획은 이미 수립된 제2차 사회보장기본계획과 완전히 다를 가능성은 존재하지 않는다. 그런데도 별도로 기본계획을 수립하기 때문에 정부 부처의 행정 부담은 가중되며, 기본계획의 수립과 각 연도 시행계획 평가 등에 재정을 수반한다.

최근 「아동기본법」과 「인구기본법」 제정(안)이 논의되고 있다. 대상별로 제정된 특별법을 유지하면서 기본법을 제정하게 되면, 주로 위원회 설치, 기본계획 수립, 연도별 시행계획 수립, 시행계획 평가, 우수 사례의 발굴 및 포상 등을 구속하는 경향이 있다. 이 경우 「아동기본법」은 「아동복지법(법률 제17784호)」과 「인구기본법」은 「저출산·고령사회기본법(법률 제18580호)」을 대체하는 효과가 있다.

또한 기본법의 제정은 기본법의 영향을 받는 특별법을 구체적으로 제시하고, 법률 상 관계를 명확하게 제시할 필요가 있다. 이와 함께 특별법에서 정의하고 있는 연령 기준에 대해서도 명확하게 규정될 필요가 있다. 예를 들면, 「민법(법률 제19069호)」에서는 19세를 성년으로 인정하고, 「아동복지법」에서 아동은 ‘18세 미만인 사람’을 뜻한다. 「청소년기본법(법률 제17285호)」에서 청소년은 9세 이상 24세 이하인 사람이며, 「청년기본법(법률 제18433호)」에서 청년은 19세 이상 34세 이하인 사람을 뜻한다. 이런 상황에서 아동기본법이 청소년기본법과 배타적으로 설계되느냐, 통합적으로 설계되는냐는 매우 중요하다.



제3장

사회복지 분야 예산 심사

제1절 예산 심사 개요

제2절 예산 심사 내용 분석

제3절 소결: 사회복지 분야 예산 심사의 한계와 문제

제3장 사회복지 분야 예산 심사

제1절 예산 심사 개요

1. 법적 근거

입법부는 헌법개정안을 제안·의결하고, 법률을 제정·개개정하는 권리를 가진다. 모든 국가 활동의 기초가 된다는 점에서 법률의 제·개정 및 폐지는 국회의 가장 중요하고 본질적인 권한이다. 이와 함께 국회는 예산안 심의와 결산 심사, 기금심사권, 재정입법권을 가진다. 예산은 국민의 부담인 조세를 전제로 하고 있으며, 다양한 국가기능을 수행하여 국민경제 전체에 영향을 미친다. 따라서 국회가 예산안을 심의·확정하는 것은 예산 결정 과정에 국민의 의사를 반영하는 것이며, 국가의 중대한 재정작용을 적절히 통제하기 위한 것이다(국회 홈페이지, 2022년 11월 2일 인출).

「대한민국헌법(제10호)」은 “정부는 회계연도마다 예산을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결(제54조)”하도록 규정하고 있다. 즉 국가 예산에 대한 국회의 심의와 확정 권한을 부여하는 동시에, 국회 역시 임의로 국가 예산을 조정할 수 없도록 정부가 견제하고 있다. 본예산과 함께 “정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다(같은 법 제56조).”

「국회법(법률 제18192호)」은 예산안의 심사와 관련하여 일반 의안의 심사에 대한 특별규정을 두어 예산안의 특수성을 인정하고 있다. 정부가 제출한 예산안은 국회의 예산안 심사과정을 거친 뒤 다시 정부로 이송된다.

이때 국회의 예산 심사 절차는 정부의 시정 연설, 소관 상임위원회의 예비 심사, 예산결산특별위원회(이하, '예결위')의 종합심사, 본회의의 심의·의결 등으로 구성된다. 이러한 내용은 「국회법」 제84조와 제84조의2에, 제84조의3에 구체적으로 제시하고 있다.

〈표 3-1〉 예산 심사과정

과정	내용	근거규정
예산안 본회의 보고	국회 본회의에서 예산안에 대한 정부의 시정 연설	「국회법」 제84조①
상임위원회 예비 심사	국회는 각 상임위원회에 예산안(및 기금운용계획안)을 회부하여 예비심사를 하고, 그 결과를 의장에게 보고, 의장은 예산안(및 기금운용계획안)에 각 상임위원회의 예비심사 결과보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부	「국회법」 제84조①, ②, ⑥
예산결산 특별위원회 종합심사	예산결산특별위원회는 상임위원회의 심사 결과를 존중하여 예산안(및 기금운용계획안)을 종합심사하고 본회의에 상정	「국회법」 제84조③, ⑤
본회의 심의·확정	본회의 부의→예결위원장 심사보고→토론→표결·확정	「대한민국헌법」 제52조② 「국회법」 제84조의2①

자료: 국회예산정책처(2022b), 2022 대한민국 재정.

이를 요약하면, 정부가 제출한 “예산안과 결산은 소관 상임위원회에 회부하고, 소관 상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고” 한다. 이 경우 “예산안에 대해서는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다(같은 법 제84조1항).”

의장은 “예산과 결산에 소관 상임위원회의 예비 심사 보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부하고, 그 심사가 끝난 후에 본회의에 부의한다(같은 법 제84조의2항).”

예산결산특별위원회의 예산안 및 결산과 관련한 심사는 “제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별 심사 또는 분과위원회 심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다(같은 법 제84조의3항).” 이때, “예산결산특별위원회는 소관 상임위원회의 예비심사 내용을 존중하여야 하며, 소관 상임위원회에서 삭감한 세출 예산 각 항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관 상임위원회의 동의를 받아야 한다(같은 법 제84조의5항).”

한편, 2022년 기준 국회 소관 상임위원회는 17개이며, 특별위원회를 포함하면, 총 25개 위원회가 구성되었다(부록3). 2022년 기준 <국가재정법>에 근거한 “사회복지” 분야에 포함되는 세부사업은 8개 부처 511개 사업이다. 이를 기준으로 하면 사회복지 분야 예산 심사는 8개 상임위원회의 예비심사보고서를 바탕으로 예산결산특별위원회에서 종합 심사하게 된다.

<표 3-2> 사회복지 분야 사업의 소관 부처와 소관 상임위원회

	정부부처	“사회복지” 분야 (세부사업 기준)	“사회보장” 사업 (세부, 내역 포함)	위원회명
1	경찰청	-	1	행정안전위원회
2	고용노동부	127	28	환경노동위원회
3	과학기술정보 통신부	-	8	과학기술정보방송 통신위원회
4	교육부	1	24	교육위원회
5	국가보훈처	92	38	정무위원회
6	국토교통부	12	12	국토교통위원회
7	금융위원회	-	4	정무위원회
8	기획재정부	-	1	기획재정위원회
9	농림축산식품부	-	8	농림축산식품해양 수산위원회
10	대검찰청	-	1	법제사법위원회

134 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

	정부부처	“사회복지” 분야 (세부사업 기준)	“사회보장” 사업 (세부, 내역 포함)	위원회명
11	문화체육관광부	-	6	문화체육관광위원회
12	방송통신위원회	-	1	과학기술정보방송통신위원회
13	보건복지부	219	113	보건복지위원회
14	산림청	-	4	농림축산식품해양수산위원회
15	산업통상자원부	-	6	산업통상자원중소벤처기업위원회
16	여성가족부	53	36	여성가족위원회
17	중소벤처기업부	-	8	산업통상자원중소벤처기업위원회
18	통일부	-	10	외교통일위원회
19	해양수산부	-	3	농림축산식품해양수산위원회
20	행정안전부	6	3	행정안전위원회
21	환경부	-	2	환경노동위원회
22	인사혁신처	1	-	행정안전위원회
	계	511	317	

자료: 1) 열린 재정 홈페이지(<https://www.openfiscaldata.go.kr>)에서 2022년 8월 18일 인출.
 2) 사회보장사업 목록은 2021년 기준 자료임.
 3) 소관 위원회는 국회 홈페이지(<https://www.assembly.go.kr>)의 위원회 현황에서 각 상임 위원회별 소관 부처 자료를 참고(2022년 8월 18일 인출)하여 저자 작성.

2. 예산 심사과정

정부는 국회에 예산안을 제출하고 시정 연설을 통해 차년도 예산 편성(안)에 대해 국회에 설명하는 절차를 갖는다. 예산의 편성과 제출은 정부의 고유 권한이다. 국회의장은 제출된 예산(안)을 소관 상임위원회에 회부하고,

소관 상임위원회는 예비 심사를 하여 국회의장에게 보고한다.

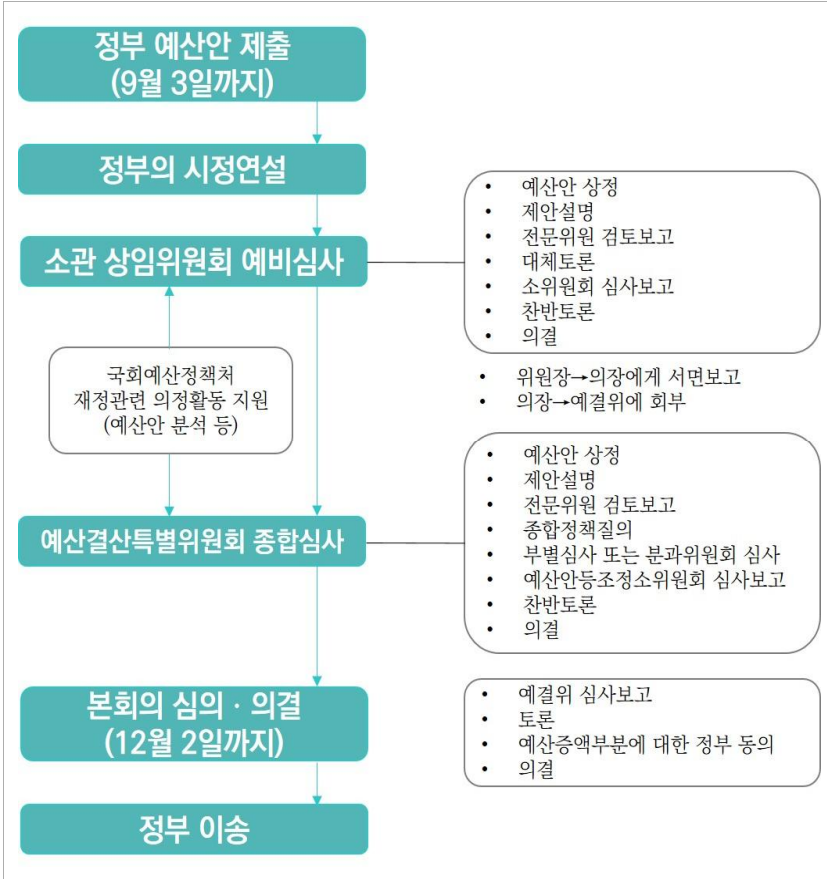
각 상임위원회는 예산안이 회부되면 “예산안 상정→(부처) 제안 설명→전문위원 검토보고→대체토론(소위원회 심사)→찬반토론→의결(표결)” 순서로 심사한다. 상임위원회의 예비심사는 예산결산특별위원회를 구속하지는 않으나, 예산결산특별위원회는 예비심사의 내용을 존중하도록 하고 있다. 즉 상임위원에서 삭감한 세출 예산 각 항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치한 경우에는 상임위원회의 동의를 얻어야 한다.

상임위원회가 예비심사보고서를 제출하면, 국회의장은 예비 심사 보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부한다. 예산결산특별위원회 심사 절차는 “제안설명→전문위원 검토보고→종합정책질의→부별심사 또는 분과위원회 심사→예산안 등 조정소위원회 심사→찬반토론→의결(표결)”의 과정을 거친다.

이때 ‘종합정책질의’는 국무위원 전원을 대상으로 국정 전반에 대하여 각 위원의 질의와 관계 국무위원의 답변으로 진행된다. ‘부별 심사’는 경제부처 또는 비경제부처로 심사대상부처를 나누어 위원들의 질의와 관계국무위원의 답변으로 진행된다. 한편, ‘예산안 등 조정 소위원회 심사’는 종합정책질의와 부별심사과정에서 나타난 위원들의 질의 및 요구사항, 소관 상임위원회의 예비심사결과를 토대로 예산안을 종합 조정하고 단일의 수정안을 마련하여 예산결산특별위원회 전체 회의에 보고한다.

예산결산특별위원회의 심사를 거친 예산안은 본 회의에서 재정위원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 국회는 예산안 심의과정에서 그 규모 및 내용을 수정할 수 있으나, 금액을 증액하거나 새 비목을 설치하기 위해서는 정부의 동의를 얻어야 한다. 또한 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결해야 한다.

[그림 3-1] 국회의 예산안 심의 흐름도



자료: 국회예산정책처(2022b). 2022 대한민국 재정.

2023년 예산(안)을 기준으로 예산 심사과정을 정리하면, 아래와 같다. 지난 2022년 9월 2일에 2023년 예산안이 국회에 제출되었으며, 2022년 10월 25일에 윤석열 대통령이 국회에서 “2023년 예산안 및 기금운용 계획안”에 대한 시정연설을 하였다(대한민국정부, 2022). 현재 국회는 예산안에 대한 상임위원회의 예비 심사를 실시하고 있다.

〈표 3-3〉 2023년 예산(안) 심사과정

	기간	사항	비고
1	~9월3일까지	- 2023년 예산안 국회제출	회계연도 개시 120일 전까지
2	9월~10월 초	- 소관 상임위원회 회부 및 정부의 시정 연설(10.25.)	
3	9월~10월	- 예산안에 대한 상임위원회 예비심사 - 예산안 편성지침 국회 예산결산특별위원회 보고 (기획재정부 장관→예산결산특별위원장)	제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위심사, 위원회 의결 순으로 진행
4	10월 중	- 소관 상임위원회의 예비심사보고서 제출	
5	10월~11월30일까지	- 예산결산특별위원회 종합심사 - 예산안의 예산결산특별위원회 회부 - 예산안에 대한 예산결산특별위원회 종합감사 ※ 소관 상임위원회 동의 - 삭감 세출 예산 각 항 증액 - 새 비목 설치	소관 상임위원회 예비심사보고서 첨부 제안 설명, 검토보고, 종합정책질의, 부별 심사(분과위 심사), 소위심사, 찬반토론, 위원회 의결 순으로 진행
6	12월2일까지	- 본회의 심의·확정 및 이송 - 예산안 증액 동의 요구 - 예산안 본회의 심의·확정 - 예산 이송	회계연도 개시 30일 전까지 (헌법 제54조제2항)

자료: 국회 홈페이지(<https://www.assembly.go.kr>)에서 2022년 8월 18일 인출.

3. 국회예산정책처의 역할

국회예산정책처는 「국회법」 제22조의2에 따라 “국가의 예산결산·기금 및 재정 운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원”하는 기관이다. 즉 국회예산정책처는 공식적인 예산 심사과정에 포함되지는 않지만, 국회의 국가 예·결산 심의를 지원하고, 국회의 재정 통제권을 강화하기 위해 전문적인 연구·분석을 수행하는 것이다. 이러한 이유로, 국회예산정책처는 “재정 분야의 전문인력으로 조직을 구성”한다(국회예산정책처 홈페이지, <https://www.nabo.go.kr>에서 2022년 10월 31일 인출).

한편, 국회예산정책처의 주요 직무는 예산안·기금운용계획안과 결산에 대한 연구 및 분석, 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망, 국가의 주요사업에 대한 분석·평가와 중·장기 소요 재정의 추계 등이다(국회 예산정책처 홈페이지, <https://www.nabo.go.kr>에서 2022년 10월 31일 인출). 이러한 이유로, 국회예산정책처의 발간물은 기획재정부의 예산 편성 과정에서 도출되는 자료와 유사하다.

예를 들어, 윤석열 정부의 첫 번째 국가재정운용계획(2023~2027)이 발표되자, 국회예산정책처는 ① 2023년 및 중기 경제 전망, ② 2023년 및 중기 국세수입 전망, ③ 2023년도 총수입 예산안 분석, ④ 2022~2031년 NABO 중기재정전망을 발표하였다(국회예산정책처 홈페이지, <https://www.nabo.go.kr>에서 2022년 10월 31일 인출). 이는 국가재정운용 계획의 기준이 되는 세입 총량과 세출 총량에 포함하는 내용과 같다. 즉 정부의 세입 추계 및 전망의 신뢰성을 검토하기 위한 것이다.

이와 유사하게, 기획재정부가 2023년 예산안을 국회에 제출하자, 국회 예산정책처는 ① 2023년도 예산안 총괄 분석, ② 2023년도 예산안 위원회별 분석, ③ 2023년도 공공기관 예산안 분석, ④ 2023년도 성인지 예산서 분석, ⑤ 온실가스감축인지 예산서 분석, ⑥ 2023년도 예산안 주요 사업 평가를 보고서로 발간하였다(국회예산정책처 홈페이지, <https://www.nabo.go.kr>에서 2022년 10월 31일 인출). 이 역시 정부 예산안과 첨부자료에 대한 적절성과 타당성을 검토하는 것이다.

제2절 예산 심사 내용 분석

사회복지 분야 예산이 8개 부처에서 편성되고 있으나, 본 절에서는 심층 분석 대상인 5개 사업군을 중심으로 살펴보고자 한다. 즉 “유아교육 및 보육”, “방과후돌봄”, “노인요양·돌봄”, “생애주기 취업지원”, “직접일자리” 사업을 심사하는 “교육위원회”, “보건복지위원회”, “여성가족위원회”, “환경노동위원회”가 그 대상이다.

1. 유아교육 및 보육서비스

유아교육 및 보육서비스는 교육부와 보건복지부에서 각각 수행하고 있다. 따라서 교육위원회와 보건복지부위원회의 심사 결과를 살펴본다.

가. 교육위원회 심사 결과

교육위원회는 교육부의 유아교육지원특별회계에 대한 예산안을 심사하고 있다. “일반회계에서 유아교육지원특별회계로 전출(8001-801, 8001-803)”은 “유아교육비 보육료 지원”사업을 위하여 일반회계에서 교육세 일부 및 그 외 재원으로 유아교육지원특별회계로 일정 금액을 전출하는 회계 간 거래이다. “유아교육비 보육료 지원”(1601-300) 사업의 재원을 위한 전출금으로서 유아교육비 지원에 해당하는 금액은 교육세 일부, 어린이집 보육료 지원에 해당하는 금액은 교육세 외 재원에서 충당되며, 유아교육 지원특별회계에서는 동 금액만큼 세입으로 계상된다.

〈표 3-4〉 교육위원회 검토 및 심사 의견: 유아교육

구분	예비심사 검토보고서(본 예산 기준)	예비심사보고서(본 예산 기준)
2019년 예산	2018년도 결산상 잉여금(890억 원)DMF 세입으로 반영할 필요가 있으므로 “전년도 이월금” 항목을 신설하여 계상할 것이 금액만큼 일반회계 전출금 중 교육세 지원분(607억원)을 감액하고 해당 금액만큼 보통교부금을 증액하는 한편, 교육세 외 전출금(283억원)을 감액 필요	유아교육지원특별회계 세입예산안에 전년도 이월금 890억8800만원을 반영하였고, 이와 연계하여 일반회계로부터 유아교육지원특별회계의 전출금 890억 8800만원을 감액하였으며, 보통교부금 607억4200만원을 증액
2020년 예산	유치원과 어린이집 교사의 처우를 개선하기 위해 유치원의 담임수당, 처우개선비 등 시도 교육청별로 교사에 대한 지원방안을 마련하여 지원하였으나, 어린이집의 경우 복지부에서 어린이집 보육교사에게 처우개선비와 운영비 전액을 국고 지원분으로 편성함. 그러나 어린이집 보육교사에 대한 인건비 지원 관련 예산은 보건복지부 일반 회계사업으로 지원되므로, 이를 교육부의 유아교육비 보육료 지원 사업에 계상하여 지원하는 것은 부적절함.	누리과정 지원단가 현실화를 위해 노력하며, 2020년 이후 단가 인상에 따라 추가로 소요되는 재원은 유치원은 교육세로, 어린이집은 국고로 부담함. 이에 따라 유아교육지원특별회계 세입예산안 및 세출 예산안은 각각 6,174억 8,600만원 증액 (누리과정 지원 단가 5만원 인상)
2021년 예산	학령인구의 감소로 예산을 감액 편성함. 그러나 유아교육비, 보육료 지원 단가는 2013년 이후 동결되었다가 2020년도에 소폭 인상되었음. 유아학비 및 보육료의 지원단가가 수년째 동결됨에 따라 교사들의 처우 개선을 위해 방과후과정비, 어린이집 교사 처우개선비 등의 항목을 신설하여 일선 교사들의 수당을 보전해주는 방식으로 대응했음. 그러나 소비자 물가상승률과 비교할 때 7년만의 2만원 인상은 부족한 실정임. 장기적으로 유아학비 및 보육료 항목의 지원 단가를 현실화함으로써 그 재원으로 충분히 유치원과 어린이집에 근무하는 교사들의 수당 및 인건비 등을 지급할 수 있도록 예산을 편성하는 것이 필요함.	유아교육에 대한 국가의 책임을 다하고 학부모 부담을 경감하기 위해 유아교육비 및 보육료 지원 단가를 월 3만원 인상하도록 하고, 이에 필요한 예산 3,931억 1,400만원을 증액함. 유아교육지원특별회계는 세입예산안에서 3931억원 1,400만원을 증액함.
2022년 예산	대상 아동 수 감소에 따른 감액 사업으로 별도의 심사 의견 없음.	유아교육비 보육료 지원 단가 인상에 따른 전출분 및 보통교부금 조정 월 2만원 이상으로 2,393억9,600만원 증액

자료: 1) 교육위원회. (각 연도). 2019~2022년 예산안 예비심사검토보고서.
<https://edu.na.go.kr:444/edu/budget/budget0101.do>에서 2022년 3월 10일 인출.
 2) 교육위원회. (각 연도). 2019~2022년 예비심사보고서.
<https://edu.na.go.kr:444/edu/budget/budget0102.do>에서 2022년 11월 2일 인출.

나. 보건복지위원회 심사 결과

영유아보육료 지원사업은 어린이집을 이용하는 영유아에 대하여 보육료를 지원함으로써 부모의 자녀양육 부담을 경감하고 원활한 경제활동을 도모하려는 사업으로, 영아반(0~2세반)과 유아반(3~5세반)의 지원 단가와 지원 방식이 상이하다.

영아반은 보건복지부 일반회계를 통해 보육료가 지원되고, 연령과 보육 시간에 따라 영아 1인당 최소 47만 1,000원~최대 87만 8,000원이 지급된다(2019년 기준). 한편, 유아반은 누리과정이 적용되기 때문에 교육부 유아교육지원특별회계를 통해 연령에 관계없이 유아 1인당 29만원을 지원한다. 유아반의 경우 누리과정 운영지원비 내에서 담임교사 처우개선비 30만원을 지급하고 있다.

특히 2018년도 예산안 심사 당시 2019년 이후 누리과정 예산 지원을 2018년 수준을 초과할 수 없도록 하되 2018년 수준을 초과하는 집행단가 인상은 지방교육재정이 부담하도록 하는 부대의견을 첨부하였다. 이에 대해 지방교육재정을 관할하는 지방교육자치단체는 어린이집은 사회복지 시설이므로 지원근거가 없다는 입장을 고수하고 있어 2019년 누리과정 보육료 지원단가도 동결되었다. 이런 이유로 지원단가는 2020년에 이르러서야 소폭 증가하게 되었다. 이러한 부대의견은 당시 유아교육특별회계의 유효기간이 2019년 12월 31일까지(부칙 제2조)였기 때문이다. 이후 법 개정(2019.12.3.)을 통해 연장되어 유효기간이 2022년 12월31일까지 효력을 가진다.

142 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

〈표 3-5〉 2018년 유치원 및 어린이집의 누리과정 재정지원(1인당 지원액) 현황

재정지원		유치원		어린이집	
		국·공립	사립	국·공립	민간·가정
누리과정		6만	22만	22만	
방과후과정(운영지원비)		5만	7만	7만 ²⁾	
계		11만	29만	29만	
기본급 보조	교직원당	인건비(100%) 국가부담	25만	인건비(30%) 국가부담	-
	인건비 보조		21만		-
담임수당			13만		-
계			59만		-
학급운영비 ¹⁾		학급당 경비	25만 ¹⁾	-	-

주: 1) 학급당 월 25만원 기준으로 교부하되(보통교부금), 시·도 자율로 지원대상과 규모 결정
 2) 누리과정 운영지원비 내에서 담임교사 처우개선비 30만원 지급해야 함.
 자료: 보건복지위원회(2018). 2019년도 예산안 예비심사검토보고서.
https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1&ageFrom=21&ageTo=21에서 2022년 3월 10일 인출.

〈표 3-6〉 누리과정 관련 유치원 및 어린이집 교사 처우개선비 현황

구분		2014	2015	2016	2017	2018	
유치원	담임수당	11	11	11	13	13	
	처우 개선비	교직원당	25	25	25	25	25
		인건비보조금	15	15	15	15	21
	합계		51	51	51	53	59
어린이집	처우개선비	30	30	30	30	30	

자료: 보건복지위원회(2018). 2019년도 예산안 예비심사검토보고서.
https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1&ageFrom=21&ageTo=21에서 2022년 3월 10일 인출.

〈표 3-7〉 2018년도 예산안의 누리과정 예산 관련 부대의견

정부는 2019년 이후 지방교육자치단체에 대한 누리과정 예산 지원은 2018년 예산액을 초과할 수 없으며, 누리과정 지원단가는 2018년 수준을 적용하고 이를 초과하는 집행단가 인상은 지방교육재정이 부담하며 지원소요 산정시 지원대상 아동의 수는 각 년도 지원대상 아동수를 적용한다.

자료: 보건복지위원회(2018). 2019년도 예산안 예비심사검토보고서.
https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1&ageFrom=21&ageTo=21에서 2022년 3월 10일 인출.

이러한 문제는 누리과정과 관련한 예산 항목이 유아교육지원특별회계(교육부)와 지방교육재정교부금(지방교육자치단체)에 편성되어 있기 때문에 반복 심화될 것으로 예상된다. 특히 교육부와 지방교육자치단체가 보건복지부 소관 사회복지시설인 어린이집에 지원금을 교부할 경우 교부주체와 관리감독 주체(보건복지부)가 이원화되는 문제가 발생하므로, 어린이집 지원과 관련된 예산이 해당 회계와 교부금에 반영되지 않는 것이다. 따라서 보육료 지원다가 동결로 인한 문제를 완화하기 위하여 어린이집이 누리과정 운영 지원비 내에서 지급하도록 하고 있는 처우개선비를 “보육교직원 인건비 및 운영지원”사업에 별도로 편성하는 등 다양한 방안을 종합적으로 검토할 필요가 있다는 지적이 제기되었다(2019년 예산 심사).

한편, 어린이집은 12시간 이상 운영과 보육교사의 8시간 근무를 규정하고 있으나, 현행 보육지원체계는 늦은 오후 시간대에 남겨진 영유아의 부모들은 안정적인 보육서비스를 제공받지 못한다는 문제가 있으며, 보육교사는 장시간 근로에 노출되는 등 문제점이 지적되어 왔다. 이에 따라 2020년에는 부모의 맞벌이 여부 등에 따라 어린이집 이용시간을 맞춤반과 종일반으로 구분하여 운영하던 기존의 보육지원체계를 폐지하고, 기본보육과 연장보육으로 구분하여 운영하는 내용의 보육지원체계 개편이 이뤄졌다. 이에 따라 모든 영유아에게 공통으로 16시까지의 기본보육시간과 개별적인 필요에 따라 제공되는 연장보육(16시부터 19시 30분)으로 구분하고, 각 보육시간대에 보육교사를 배치하도록 하였다. 다만, 연장보육 사용에는 요건이 있는데, 영아(만0~2세)의 경우에는 맞벌이, 다자녀, 취업준비 등 장시간 보육 필요성이 인정될 때 신청 가능하며, 유아(만3~5세)의 경우 별도의 자격 요건없이 가정에서 필요한 경우 신청할 수 있도록 하였다. 이러한 개편으로 영유아의 등하원을 자동으로 체크하는 전자출결시스템의 설치와 기본보육 담임교사 외 연장보육 전담 교사의 확보로 인해 예산의 순증이 발생하였다.

또한 2021년에는 어린이집, 유치원 등을 이용하지 않고 양육수당을 지원받는 생후 6개월~36개월 미만 영아를 대상으로 시간제 보육 지원 사업을 2013년 6월에 시범사업으로 시작했으며, 2015년부터 본 사업으로 시행하였다. 2020년 9월 기준 663개반에서 2021년 200개 신규 확대를 목표로 예산을 증액하였다.

〈표 3-8〉 보건복지위원회 검토 및 심사 의견: 보육

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)	예비심사보고서 (본 예산 기준)
2019년 예산	누리과정의 적용되는 유치원과 어린이집의 지원단가가 29만원으로 동일하지만, 어린이집은 운영지원비 7만원 내에서 누리교사 처우개선비 30만원을 지급하도록 하고 있는 반면, 사립유치원은 지방교육재정교부금으로 학급운영비 25만원과 교직수당, 인건비보조 및 담임수당으로 59만원을 별도로 지원받고 있어 예산 지원의 형평성 제고 필요 보육교직원 호봉 인정 기준을 개선 필요	보건복지부 예산안 보다 대부분 증액되었으며, 예비심사 검토보고서를 토대로 수정의결함.
2020년 예산	연장보육 및 시간연장형 보육 사용시간 산출방식에 대한 검토 필요함. 연장보육(16시~19시 30분)은 30분 단위 절상, 시간연장형보육(19시30분 이후)은 1시간 단위 절상으로 산출하였으나, 사용 시간 산정은 적용 시간대에 관계 없이 일관된 원칙을 적용하는 것이 바람직하며, 보육 시간대에 대한 고려는 시간당 단가를 높이는 방안 필요. 전국 모든 어린이집에 전자출결시스템을 설치(92억5천만원)하고, 연장보육 전담교사 배치를 위한 인건비(768억원)와 담임교사 수당(84억)을 편성함.	2020년도 예산안 예비심사 보고서 미공개 (총 4차례에 걸친 추가경정예산안 예비심사보고서는 게시)
2021년 예산	시간제보육 제공기관 확대를 고려한 예산 편성 필요 국공립어린이집의 지역별 편차 해소 필요 지방육아지원센터 설치 예산 확보 노력 필요 담임교사지원비 인상 및 교사겸직원장 지원비 예산 편성 검토 필요	2021년도 예산안 예비심사 보고서 미공개 (총 2차례에 걸친 추가경정예산안 예비심사보고서는 탑재)

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)	예비심사보고서 (본 예산 기준)
2022년 예산	지역별로 고른 시간제보육 인프라 확충 필요 임신육아종합포털을 통한 시간제보육 제공 편의성 제고 필요 임신육아종합포털에 대한 관리 강화 및 차세대 사업 검토 필요	(부대의견) 보건복지부는 지방이양된 공공형어린이집 사업에 대하여 보육교사 인건비 등 지역간 격차가 발생하지 않도록제도 개선방안을 마련할 것. 교육부는 어린이집에 지원되는 유아교육비 보육료가 유치원과 동일한 수준으로 지원될 수 있도록 노력할 것. 보건복지부는 연장 전담 보육교사의 지속적인 지원 확대 및 근무시간 특수성을 인정하는 인건비 개선 방안을 마련할 것.

주: 각 연도 보건복지위원회 예비심사보고서 및 심사결과서를 참조하여 간략하게 정리한 것임.
 자료: 1) 보건복지위원회(각 연도). 2019년~2022년 예산안 예비심사검토보고서.
<https://health.na.go.kr:444/health/budget/budget0101.do>에서 2022년 8월 2일 인출.
 2) 보건복지위원회(각연도). 2019~2022년 예산안 예비심사보고서.
<https://health.na.go.kr:444/health/budget/budget0102.do>에서 2022년 8월 2일 인출.

다. 심사 내용 분석

유아교육 및 보육서비스는 교육부와 보건복지부에서 수행하는 사업으로 각각 교육위원회와 보건복지위원회에서 예산을 심사하고 있다. 본 연구에서는 사업군별 전문가 포럼을 통해 관련 내용을 심층 분석하였다. 먼저, 교육위원회에서 심사하고 있는 ‘유아교육’ 심사 의견은 예산 편성을 결정하는 데 적절한 정보를 제공하고 있는지를 검토하였다.

교육위원회의 예산 심사보고서는 신규사업 이외에도 계속사업의 감액과 증액을 구분하여 다루고 있으며, 종료사업도 그 세부내역을 검토하고 있어 사업별로 체계적인 검토가 이루어지고 있다. 그러나 각 예산의 변동 상황에 대한 배경 및 사유, 정책 효과성에 대한 논의는 미흡하다. 이를 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 유아교육비지원특별회계는 만 3~5세 유아에 대한 유치원과 어린이집의 공통 유아교육 및 보육과정(누리과정)에 대한 지원 예산이므로 소관 상임위원회인 교육위원회는 누리과정 예산 편성과 관련하여 부처간 조정을 고려해야 한다. 그러나 예산 심사에서 각 부처에서 지원하는 사업과 지원단가, 지원내용 등의 현황에 대한 비교 가능한 자료가 제시되지 않는다. 예로, 유치원과 어린이집 교사 처우에 차이가 있어 이를 축소하기 위한 예산 편성을 다루는 의견에서도 교사 처우의 차이와 이를 조정하기 위한 수단 등에 대한 충분한 설명이 제공되지 않았다.

둘째, 무엇보다도 지방교육재정으로 교부되는 유아교육비지원특별회계의 특징으로 인해 유아교육 예산 편성의 세부 내역이 제시되지 않는 것도 문제다. 즉 지방교육재정의 여력이 있는 A시와 그렇지 않은 B군에서 유치원을 이용하는 아동에 대한 지원이 다른데, 교육재정의 여력이 좋지 않은 B군이 아동인구 감소로 지역 소멸의 위기에 처한 곳이라면 지역 간 격차를 더욱 부추길 우려가 있다. 따라서 유아교육비지원특별회계에 대한 예산 편성의 구체적인 내용과 시도교육청별 관련 사업 현황, 예산 심의 과정에서 증감의 사유 등을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

셋째, 유아교육 예산은 그 증액의 배경으로 물가상승을 제시하고 있어 해당 사업의 문제점이나 개선 효과 등에 대한 별다른 논의를 찾아보기 힘들고, 지원단가 상향 조정 이외 제도적 개선을 위한 노력이 포함되지 않는다. 이는 시도교육청별 사업 운영에 따른 특성으로 짐작되나, 중앙정부 수준에서 누리과정의 질적 제고와 서비스 격차 해소, 그리고 방과후과정 접근성 제고를 위한 예산 편성에 대한 고려가 필요하다.

다음으로 보건복지위원회의 '보육' 관련 심사는 회의 진행 과정을 상세하게 기술하고 있으며, 예산증감에 대한 사유를 부분적으로 제시하고 있어 예산 편성 조정에 대한 이해가 부분적으로 가능하다는 데 장점이 있다. 예를 들어, 2019년도 보건복지위원회의 예산안 예비심사검토보고서는

누리과정과 관련하여 유치원과 어린이집 교사 처우에 대해서 현황을 비교하여 상세하게 설명하고 있다. 또한 보건복지위원회의 보육 관련 심사는 전반적으로 세부 사업의 취지와 운영 방식 등에 대한 이해도가 높으며, 특히 신규사업의 경우 제도 도입의 취지에 부합하는 예산 편성에 대한 의견을 개진하고 있다(예시, 연장보육 도입에 따른 교사 인건비 지원 단가 등). 그러나 보건복지부 소관 만0~5세 영유아에 대한 보육이 교육부의 만3~5세 유아교육과 밀접한 관련이 있다는 사실을 주지할 필요가 있다. 이를 고려하면 문제점을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 교육부 사업과의 유기적인 예산의 연계가 필요함에도 관련 언급은 부재하며, 사업의 조정 사유의 제시 범주가 일관되지 않는다. 예를 들어, 보육종사자 인건비 조정에 대한 수정 사유는 매우 추상적인데, 육아종합지원센터 지원 등에 대한 사유는 특정 지역까지 제시하고 있는 점 등에서 정보제공의 수위 조정이 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 일부 사업 예산의 감축 및 삭감에 대한 근거 및 배경에 대한 논의가 미흡하고, 유사한 목표(시간제 보육/육아종합지원센터)를 지닌 사업의 경우에도 증액과 삭감이 각 연도마다 반복되는 측면이 있으므로 일관된 추진을 위한 예산 편성의 방향성이 필요하다. 또한 어린이집 확충 등과 같이 공공성 제고를 위한 사업 예산이 급속하게 축소되는 것은 그 근거가 제시되어야 하며, 매년 예산이 증액되는 사업(보육교직원 인건비 및 운영 지원)은 해당 예산의 투입에 대한 개선 효과에 대해 실증적인 근거가 마련될 필요가 있다. 이는 우선순위의 측면에서 적절한 지원기준에 따라 집행이 이뤄지고 있는지와 관련된 사항이다.

지금까지 교육위원회와 보건복지위원회에서 이뤄지는 유아교육 및 보육 서비스와 관련해 분석한 예산 심사과정의 문제는 사실 예산 편성과 예산 심사 모두 부처별로 이뤄지기 때문이다. 심지어 ‘유아교육’과 ‘보육’의 특수성을 고려하여 공통의 누리과정을 마련하고 예산을 통합하여 운영하고

있음에도 불구하고 부처별 예산 편성에 이어 부처 단위 예산 심사가 각각 분절적으로 이뤄지고 있다.

적어도 재정이 통합된 사업(누리과정)에 대해서는 교육위원회와 보건복지위원회가 예산 편성과 예산 심사를 개별적으로 운영하는 것보다 통합하여 운영할 필요가 있다. 같은 영역에서 서로 다른 기준으로 예산을 심의하면, 예산 편성과 집행과정에서 예산을 증감해야 하는 부분이나 예산 항목 변경 등의 상황에서 각기 다르게 적용될 수 있기 때문이다. 또한 이는 서비스를 이용하는 학부모 측면에서 선택을 제한할 우려도 있다.

누리과정을 제외하더라도 유아교육과 보육의 연관성이 높아 각 부처의 의견이 다른 경우 조정이 필요하다. 이와 같은 다부처 사업의 경우 부처 상위 기관, 즉 부총리 혹은 국무총리 산하에 위원회를 두고 조정하는 것이 일반적인 형태이다. 실제로, 「유아교육법」 제4조에 근거하여 국무총리 소속으로 ‘유아교육·보육위원회’를 두어 유아교육 및 보육에 관한 기본 계획, 유치원과 어린이집 간의 연계 운영, 유아교육 및 보육에 관한 관계 부처 간 협조사항 등을 심의하도록 규정하고 있다. 그러나 2022년 5월 기준으로 유아교육·보육위원회는 구성되지 않았으며, 회의 실적이 없는 것으로 나타났다. 이러한 규정에 따른 실천과 집행이 적절하게 이뤄질 필요가 있다.

특히 유아교육과 보육 부문에서 조정 및 종합적인 논의가 요구되는 사항은 누리과정 운영 및 종사자 처우 등에 관한 사항이다. 이는 이용기관에 따른 서비스 질의 격차 해소 측면에서 그 개선책을 계속 모색할 필요가 있다. 모든 만 3-5세 유아를 대상으로 누리과정이 지원되고 있으므로 지역과 시설유형에 상관없이 동등한 서비스 질을 보장하는 것이 중요하다. 나아가 누리과정 이외의 시간에 대한 돌봄서비스 제공에 관한 사항도 논의되어야 한다.

즉 현재 어린이집과 유치원의 돌봄서비스 운영기준 및 지원방식이 다른데, 수요자에게 이용기관에 상관없는 동등한 질의 돌봄서비스가 제공될 수 있도록 해당 서비스의 지원에 관한 논의가 이뤄져야 한다. 예를 들어, 어린이집 연장 보육은 어린이집 유형과 상관없이 전국에서 같은 기준으로 지원되는 반면, 유치원 방과후과정은 시도교육청별로 운영기준과 지원기준이 다르므로 서비스 형평성 측면에서 적절한 지원체계를 마련할 필요가 있다.

2. 방과후돌봄

방과후돌봄은 교육부의 초등돌봄교실과 보건복지부의 지역아동센터, 다함께돌봄사업, 여성가족부의 청소년방과후아카데미로 구성된다. 따라서 본 연구에서는 국회 교육위원회와 보건복지위원회, 여성가족위원회의 예산 심사 결과를 살펴보고자 한다.

가. 교육위원회 심사 결과

먼저 국회 교육위원회는 지방교육재정교부금에 대한 심사는 세부 항목으로 이뤄지지 않으며, 교육부 일반회계 사업에 대해서만 검토하고 있다. 특히 눈여겨볼 부분은 2018년 사회부총리의 <온종일돌봄체계 구축·운영 계획> 발표 이후 매년 일정한 예산이 초등돌봄교실 시설 확충 예산으로 별도로 편성되었는데, 실제 확충이 얼마나 이뤄지고 이것이 돌봄 공백을 얼마나 해소했는지에 대한 검토는 없다.

특히 교육부가 <온종일돌봄체계 구축·운영>의 주관부처로서 방과후 돌봄을 총괄·조정하고 있다는 위치라는 것을 고려하면, 온종일돌봄체계 전반에 대한 수요-공급 현황, 추진계획에 근거한 연도별 목표치의 작성,

이를 바탕으로 한 예산의 편성과 집행이 주기적으로 연계되어야 하는데, 이러한 정보는 예산 심사에서 고려되지 않았다.

초등돌봄교실에 대한 예산은 시설 확충 예산과 운영예산으로 구분된다. 시설 확충 예산은 일반회계에 편성되어 있고, 운영예산은 지방교육재정교부금에 산입되어 있다. 이 중 지방교육재정교부금은 예산 심사 대상이 아니기 때문에 시설확충예산만 심사하고 있다.

일반회계인 ‘초등돌봄교실 시설 확충’은 연도별 예산액 외에 이 사업에 대한 예산 관련 정보는 없다. 물론 이 사업이 국정과제이며 사회부총리 소관 총괄·조정을 위한 별도 조직까지 운영하는 사업이라는 점에서 이미 결과가 내정됐을 가능성이 있다. 다른 한편으로는 교육부 전체 일반회계 사업 중에서도 상당히 소액인 사업이고, 학교로 100% 국비로 지원하는 비교적 단순한 사업구조 때문일 수도 있다. 그러나 예산 심사에 필요한 기본적인 사항(사업취지와 목표, 사업 구조, 정책 수요, 성과평가 등)이 없으면 예산심의가 적절하게 이뤄지지 않을 가능성이 있다.

실제로, 초등돌봄교실 시설 확충 사업은 부처 자체 성과관리와 부처 자체 재정사업 자율평가, 사회보장기본계획의 시행계획 등에서 실적을 제출했는데, 당초 예정했던 5년(2018~2022)의 목표에 근거하여 예산이 편성됐으나, 2020년 이후 불용액이 발생하였다. 그런데도, 2021년과 2022년에 같은 금액의 예산이 편성되었다.

무엇보다도 예산의 투입 총량을 확인하기 위해서는 시설확충예산과 운영예산을 통합하여 심사하는 것이 필요하며, 주관하고 있는 부처의 예산 심사에서는 협력 부처를 포함한 포괄적인 수요-공급에 대한 기본 정보가 제시될 필요가 있다. 이러한 정보에 근거해서 시설 확충 예산이 적절한지를 검토할 수 있기 때문이다.

〈표 3-9〉 교육위원회 검토 및 심사 의견: 방과후돌봄

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)	예비심사보고서 (본 예산 기준)
2019년 예산	유아 및 초중등교육, 기초생활보장 부문은 ① 지방교육재정 확충, 누리과정 및 초등돌봄 등 국가 책임 강화의 지원을 확대하는 예산 편성 방향을 제시했으나(p.7), 별도의 검토의견은 없음.	부대의견으로 돌봄전담사 처우개선 제시함. “초등돌봄 정책은 주요 국가사업임을 고려하여 초등돌봄 교실 운영의 질 제고를 위한 돌봄 전담사의 처우개선을 위해 노력한다.”(p.5)
2020년 예산	교육부가 2019년 1월부터 한시적(2021년 12월 31일 종료)으로 온종일 돌봄 체계 현장 지원단을 구성하여, 각 부처에서 개별적으로 추진하고 있는 온종일돌봄 서비스 사업을 범정부 차원에서 종합적, 체계적으로 추진하기 위한 업무를 수행함에 따른 것임. 그러나 교육부는 사회정책협력관 기본경비 외에도 ‘사회정책 조정역량 강화’사업비에 범정부 공동 온종일 돌봄 조정지원을 위한 예산을 편성하였음. 동일한 목적의 사업을 추진하기 위한 예산을 사업비와 기본경비로 나누어 편성 집행하게 되면, 추후 사업 실적 등을 확인하기 어려워 예산 편성의 적절성 점검, 사업의 성과 관리 등에 어려움이 발생할 수 있고, 실제 사업을 추진하는 과정에서 기본경비 집행 미흡 등으로 내역변경 등이 발생하는 경우 범정부 차원의 온종일 돌봄 체계 구축이라는 사업 목적 달성에 지장을 초래할 수 있으므로, 온종일 돌봄 체계 구축 사업에 소요되는 예산을 ‘사회정책조정역량 강화’사업으로 통합 편성하여 사업 추진의 효율성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있음.	‘사회정책조정역량 강화’사업으로 통합 편성을 제안함.
2021년 예산	사회정책 조정역량 강화 사업의 예산이 증액함. 범정부 공동 온종일 돌봄 조정지원을 위하여 전년 대비 5,000만원 증액된 7억원임 (p.29). 별도의 검토의견 없음.	사회정책 조정역량 강화 사업의 예산을 증액함.
2022년 예산	초등돌봄교실 시설 확충 예산이 전년동으로 계속 편성되고 있으며, 3건의 정책 연구를 수행하였음. 별도의 검토의견 없음.	특이사항 없음.

주: 각 연도 교육위원회 예비심사보고서 및 심사결과서를 참조하여 간략하게 정리한 것임.

자료: 1) 교육위원회. (각 연도). 2019~2022년 예산안 예비심사검토보고서.

<https://edu.na.go.kr:444/edu/budget/budget0101.do>에서 2022년 9월 10일 인출.

2) 교육위원회. (각 연도). 2019~2022년 예비심사보고서.

<https://edu.na.go.kr:444/edu/budget/budget0102.do>에서 2022년 9월 10일 인출.

나. 보건복지위원회 심사 결과

지역아동센터 지원 사업은 방과후돌봄이 필요한 지역사회 아동에게 교육과 놀이 활동을 영위할 수 있는 공간과 복지서비스를 제공하기 위한 사업이다. 다함께돌봄사업은 6~12세 아동(초등학생)을 대상으로 일시·긴급돌봄, 프로그램 운영, 등·하원 지원 등 다양한 형태의 지역 돌봄서비스를 제공하여 돌봄 사각지대를 해소하고 맞벌이 가정의 육아부담을 경감시키기 위한 사업이다.

두 사업은 유사하지만, 아동에 대한 돌봄서비스를 확대하여 돌봄 사각지대를 해소한다는 측면에서 의의가 있다. 또한 지역아동센터는 본래 모든 아동에게 종합적인 복지서비스를 제공하는 복지시설이지만, 현실에서는 저소득층 아동의 상시돌봄의 역할을 강조하고 있으며, 다함께돌봄센터는 맞벌이 등 일반 학부모의 상시돌봄 및 일시돌봄의 역할을 강조하고 있다. 따라서 두 사업이 모두 효율적으로 수행되면서 균형있고 조화롭게 추진될 수 있도록 면밀하고 세심한 관리가 필요하다.

보건복지위원회의 심사보고서는 사업의 취지, 예산 구조 변화, 내역별 예산 등 사업에 대해 기본적인 이해를 돕는 정보가 제공되었다. 또한 방과후돌봄의 유사 사업에 대한 비교도 제시하고 있다. 다만, 증액이 필요한 경우, 예산이 왜 필요한지에 대한 정보에 근거한 설득보다, 필요가 있어 적정 예산을 산정했다는 정보를 중심으로 전달하였다. 그러나 이러한 필요는 선택적 정보를 제공한다.

한편, 사업의 성과 또는 서비스의 질과 관련된 평가 결과, 수요 대비 공급 적정성 등 예산 편성을 위해 수반되어야 하는 평가 정보는 상대적으로 부족하다. 그러나 목표 대비 실적 부진이 두드러진 경우 적정성 평가가 이뤄졌다(예, 다함께돌봄사업).

〈표 3-10〉 보건복지위원회 검토 및 심사 의견: 방과후돌봄

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)	예비심사보고서 (본 예산 기준)
2019년 예산	(지역아동센터) 지역아동센터 운영비와 파견 아동복지교사 인건비 증액, 지역아동센터 환경개선티 지원 예산의 신설로 예산이 증액됨. 그러나 지역아동센터 종사자의 인건비를 최저 임금 이상으로 지급하는 예산의 증액으로 인해 지역아동센터를 효과적으로 운영하기 위해 필요한 프로그램비와 관리비가 현저히 낮아졌음. 전년 수준의 증가율을 고려할 필요가 있음. 또한 지역아동센터와 유사 성격의 돌봄사업(다함께돌봄사업)과 균형있는 추진이 필요함.	지역아동센터 관리비 및 프로그램비 축소 문제에 대한 검토보고서의 수정 의견 인정 (부대의견) 지역아동센터의 운영 개선을 위하여 지속적으로 운영비를 증액하도록 노력하고, 우수 지역아동센터 지원방식을 합리적으로 개선하는 방안을 강구함.
2020년 예산	2019년에 지역아동센터 공기청정기 지원사업을 신설하였으나, 예산 편성과정에서 렌탈 방식으로 변경하였음. 일반적으로 렌탈은 단기 계약이 체결되기 어렵고 2~3년 기간 동안 체결하는 것이므로 예산 지원을 신뢰하여 계약한 센터를 계속 지원할 필요가 있음. 그러나 보건복지부는 2020년 예산안에 이를 누락하였으므로 증액 필요함. 아동권리보장원의 신설로 지역아동센터 지원단은 아동권리보장원에 통합될 예정이나, 다함께돌봄센터 지원단은 보육진흥원에 유지하고 있음. 지역아동센터와 다함께돌봄센터를 포함하는 돌봄서비스의 효율적 운영관리를 위한 지원체계 구축을 위해서는 지원단은 아동권리보장원에 통합하는 것이 적절함.	2020년도 예산안 예비심사 보고서 미공개 (총 4차레에 걸친 추가경정예산안 예비심사보고서는 탑재)
2021년 예산	지역아동센터의 비영리법인 전환에 따른 인센티브 제공을 통해 개인 운영시설을 사회협동조합으로 전환하는 등 시설 운영의 투명성과 재정 운용의 효율성을 제고하려는 시도는 적절함. 다만, 개인 운영시설의 사회협동조합 전환 신청 등을 고려할 때 예산의 증액이 필요함. 학교돌봄의 일환으로 초등학교 내 활용가능교실 등을 지역사회에 개방하여 돌봄서비스를 제공하려는 학교-지자체 협업모델 사업을 신규로 실시할 예정임. 2022년까지 총 1500실을 설치·운영할 예정이며, 시설비는 시도교육청에서 지원하고 인건비를 포함한 운영비는 보건복지부, 교육청 및 지방자치단체가 각각	2021년도 예산안 예비심사 보고서 미공개 (총 2차레에 걸친 추가경정예산안 예비심사보고서는 탑재)

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)	예비심사보고서 (본 예산 기준)
	<p>매칭하여 지원할 예정임. 다함께돌봄센터의 확충 속도 등을 고려할 때 인건비와 운영비는 과다 편성되었고, 학교-지자체 협업모델 사업 인건비는 과소 편성되었으므로 예산 재배정이 필요함.</p> <p>또한 다함께돌봄센터의 설치 계획(2022년까지 1,800개소 설치, 9만명 이용)을 고려하면 센터 한 개소당 약 50명의 정원이 전제가 되어야 함. 그러나 현재 1개소당 평균 이용인원이 19.5명임. 따라서 보건복지부는 다함께돌봄센터의 이용아동수가 계획 대비 저조한 원인을 면밀히 분석한 후 이용아동수를 점진적으로 확대하여 다함께돌봄센터가 지역 사회에서 양질의 마을돌봄 제공기관으로 자리잡을 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있음.</p>	
2022년 예산	<p>지역아동센터의 사회적협동조합 전환 희망 수요가 증가함에도 불구하고 시범사업을 본 사업으로 전환하는 데 실패하여 예산이 감액되었음. 최근 사회복지시설에 대한 투명성 및 민주적 운영에 대한 기대수준이 지속적으로 높아짐에 따라 시설 운영에 있어 합리적인 자금관리와 투명성을 강화할 필요가 있고, 학부모 및 운영자, 관계 공무원 등과의 협력과 교류도 활발하게 진행될 필요가 있으므로 센터의 비영리법인 전환에 대한 인센티브 지원사업을 계속 추진할 필요가 있음.</p> <p>다함께돌봄센터의 설치가 더딘 상황이므로 2025년까지 지속적으로 센터를 확충할 필요가 있음. 다만 단년도 목표치가 과다하게 설정했는데, 이는 국회 예결산 심사과정에서 다수 지적된 바 있고, 실제 매년 실행 부족으로 상당액의 불용액이 발생하기도 하였으며, 2021년 당초 450개소 신설 예산을 편성하였으나 예산 불용으로 29억원이 타 사업으로 전용되었음을 고려할 때 조정이 필요함.</p>	소위원회에서 심사보고한 대로 수정의결

주: 각 연도 보건복지위원회 예비심사보고서 및 심사결과서를 참조하여 간략하게 정리한 것임.
 자료: 1) 보건복지위원회(각 연도). 2019년~2022년 예산안 예비심사검토보고서.
<https://health.na.go.kr:444/health/budget/budget0101.do>에서 2022년 8월 2일 인출.
 2) 보건복지위원회(각연도). 2019~2022년 예산안 예비심사보고서.
<https://health.na.go.kr:444/health/budget/budget0102.do>에서 2022년 8월 2일 인출.

다. 여성가족위원회 심사 결과

여성가족부는 청소년방과후활동 지원 사업의 하나로, 청소년방과후 아카데미를 운영하고 있다. ‘청소년방과후활동 지원’ 사업은 저소득·조손·한부모·다문화가정 등 취약계층 청소년 및 돌봄 사각지대 청소년을 대상으로 체험활동, 보충학습, 급식, 상담 등 종합적 서비스 제공을 통해 청소년의 전인적 성장을 지원한다.

2022년 이전에는 예산안 관련 정보밖에 제시되지 않았다. 2022년 청소년방과후활동 지원사업의 증액이 필요한 내역에 대해 필요성, 예산 산출 근거 등의 정보를 제시하였다. 그러나 당해연도 예산 관련 특이사항 이외에 예산 심사에 필요한 기본적인 사항(사업 취지와 목표, 사업구조, 정책 수요, 성과평가 등)등에 관한 정보는 없다.

〈표 3-11〉 여성가족위원회 검토 및 심사 의견: 청소년방과후활동 지원

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)	예비심사보고서 (본 예산 기준)
2019년 예산	증액, 별도 검토의견 없음.	관련 내용 없음
2020년 예산	증액됐으나, 성과목표 미달성에 대한 지적이 있음.	관련 내용 없음
2021년 예산	증액됐으나, 성과목표 미달성 등의 이유로 조정 의견이 제기됨.	2021년도 예산안 예비심사 보고서 없음
2022년 예산	유사 돌봄기관 급간식비, 시중 물가, 지역별 방과후아카데미 간의 급식 지원 차이 등을 고려할 때 방과후아카데미 급식비의 현실화가 필요하므로, 1식 당 단가 4,000원 수준인 급식비를 6,000원 이상으로 조정할 필요가 있음.	원안의결

주: 각 연도 여성가족위원회 예비심사보고서 및 심사결과서를 참조하여 간략하게 정리한 것임.
 자료: 1) 여성가족위원회(각 연도). 2019년~2022년 예산안 예비심사검토보고서.
<https://women.na.go.kr:444/women/budget/budget0101.do>에서 2022년 8월 2일 인출.
 2) 여성가족위원회(각연도). 2019~2022년 예산안 예비심사보고서.
<https://women.na.go.kr:444/women/budget/budget0102.do>에서 2022년 8월 2일 인출.

다. 심사 내용 분석

2018년 온종일 돌봄 체계 구축에 포함되었으므로, 청소년방과후 아카데미에 투입되는 예산은 지속적으로 증가했다. 온종일돌봄은 학교와 마을이 협력하여 모든 아이에게 돌봄서비스를 제공하는 정책으로 학교돌봄(초등돌봄교실)과 보편적 돌봄지원(다함께 돌봄센터, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미) 등을 통하여 2017년 33만명(학교돌봄 24만명, 마을돌봄 9만명)에서 2022년까지 53만명(학교돌봄 53만명, 지역돌봄 19만명)으로 확대할 계획이다. 그러나 초등돌봄교실 운영과 다함께돌봄센터 운영, 지역아동센터 운영 등으로 아동의 돌봄에 대한 수요가 분산되고 있다는 점을 고려할 때 예산의 조정이 필요하다.

그러나 예산심의 구조가 부처 단위로 되어 있어서, 부처 간 연계 사업에 대한 예산심의 근거도 실행도 부재하다. 현재 사회부총리 산하 '온종일돌봄 현장지원단'이라는 일시적인 TF방식으로 운영하고 있지만, 다부처 사업을 총괄 관리하는 형태로 보기 어렵다.

원칙적으로 소관 부처별로 별도의 법률에 근거하여 사업을 운영하고 있으므로 국회 예산 심사 역시 소관 상임위원회별로 이뤄지는 것이 적절하다. 다만, 하나의 국정과제를 실행하는 부서가 모두 달라서 총괄적인 성과의 향상을 위한 별도의 장치가 필요한 것도 사실이다.

특히 각 부처는 자체적으로 예산을 편성하는데, 초등돌봄 전체 수요를 고려한다면 여러 부처 간 역할 분담이 필요하다. 그러나 실제로는 하나의 국정과제를 실행하는 부처 간 역할 분담이 명확하지 않으므로 각 부처는 각자의 계획에 따라 예산을 편성하게 된다. 이를 각 소관 상임위원회에서 심사하는 경우 최대 3배의 예산이 편성될 가능성이 존재하는 것이다. 따라서 예산의 편성과 심사 모두 통합적으로 운영하고 조정할 필요가 있다.

다음으로, 각 위원회의 심사보고서를 전문성 측면에서 살펴보면, 심사

보고서는 목표 대비 실적, 예산 효율성 정도 이외의 정책 내용에 대해서는 충분히 검토하지 않고 있다.

한편, 유사한 사업에 대한 소관 상임위원회별 심사 결과도 매우 다르다는 사실도 중요한 시사점을 제공한다. 예를 들어, 방과후돌봄과 관련하여 교육위원회는 방과후돌봄에 대한 이해가 부족하거나 관심이 없는 것으로 보이며, 여성가족위원회의 검토 및 심사 의견은 너무 간략하고 평이하게 작성되었다. 이는 교육부 전체 사업 중 방과후돌봄의 중요성이 높지 않고, 여성가족부 사업은 세부사업도 아닌 내역사업에 포함되어 있기 때문이기도 한다. 반면에 보건복지위원회의 지역아동센터에 대한 검토의견은 매우 구체적이며 다양한 논의들을 고려했다는 점에서 전문성이 높은 것으로 보인다.

다음으로, 예산 심사가 매우 관행적으로 이뤄지고 있음을 확인할 수 있었다. 세 개 상임위원회의 예비 심사보고서 모두 연도별 현황 및 문제점이 아니라 일반적인 부분을 지적하고 있다. 특히 보건복지위원회의 지역아동센터 심사 결과 외에는 연도별로 동일한 사항을 반복해서 지적하고 있다.

예산 심사를 위한 정보 역시 교육위원회는 전년도 위주, 보건복지위원회와 여성가족위원회는 3~5년의 정보를 제공하고 있다. 각 위원회 모두 5년간의 현황(최소 3년)을 제시하고 검토를 하는 것이 필요하다. 방과후돌봄의 수요에 해당하는 아동 인구가 감소하고 있다는 점에서 수요 및 공급 현황 추이를 검토할 필요가 있다. 특히 초등돌봄교실은 연도별 현황과 문제점에 대한 파악이 거의 이루어져 있지 않아, 개선이 필요하다. 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미는 현재 주요 이슈에 대한 문제점 위주로 정보를 제공하고 있는데, 전반적인 현황 및 문제점을 간단히 짚어주는 것이 필요하다.

마지막으로, 각 소관 상임위원회의 예산 심사에서 타 부처 사업이나 관련 사업에 대한 전문적인 검토는 모두 찾아보기 어렵다.

3. 노인요양·돌봄

노인요양·돌봄 사업군은 노인장기요양보험과 노인맞춤돌봄서비스, 지역사회통합돌봄(노인)으로 구성된다. 이들 사업은 모두 보건복지부 소관 사업이라는 점에서 앞의 두 사업군과는 차이가 있다. 다만, 이 사업군은 사회보험과 일반회계로 구분된다는 점에서 또 다른 시사점을 제공한다.

노인장기요양보험과 노인맞춤돌봄서비스, 지역사회통합돌봄(노인) 등은 노인장기요양등급을 기준으로 등급자와 등급외자를 구분하고 있다. 노인맞춤돌봄서비스가 등급외자를 기준으로 서비스를 제공한다는 측면에서 노인장기요양 진입을 예방하는 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 반면에 지역사회통합돌봄은 당초 탈시설자를 대상으로 지역 사회에서 포괄적인 돌봄을 제공하는 정책목표를 제시했으나, 현재는 지역단위 노인돌봄 관련 거버넌스 구축사업으로 운영되고 있다.

이 중 노인맞춤돌봄서비스는 기존의 고령자에게 제공되던 6개 돌봄사업을 2020년 1개의 사업으로 전환하였다. 특이한 것은 이러한 변화에 국회 예산 심사 등의 지적사항이 없었다는 점이다. 즉 부처가 주도적으로 사업을 조정했으며, 이러한 제도 변화에 대해 예산 심사과정에서 효과성이나 대상자의 누락, 사각지대 보완 등에 대한 의견은 별도로 제시되지 않았다.

〈표 3-12〉 노인맞춤돌봄서비스 개편 전후 비교

구분	기존(2019년)	노인맞춤돌봄서비스(2020년)	비고
사업종류	돌봄기본·종합, 단기가사, 자원연계, 독거노인친구만들기 등 6종	'노인맞춤돌봄서비스'로 통합	6 → 1개 사업으로 통합, 바우처 폐지
제공기관	2,805여 개소 (기본) 복지관 등 245개 (종합) 방문요양 등 2,583개<지정>	649개 권역별 책임기관제 (사회복지·비영리법인 위탁)	장기요양기관과 분리
대상노인	35만 명 (기본) 독거 29.5만명 (종합) 등급외A·B 4.8만명	45만 명 저소득 돌봄필요 노인 국민기초생활, 기초연금 수급자	+ 10만명
예산 (국비)	2,458억원 (기본) 1,326억원 (종합) 1,056억원	3,728억원 인건비 3,428억원 사업비 254억원 등	+ 1,270억원 (52% 증)
제공방식	단순 안부확인·가사지원 (기본) 안부확인 (종합) 가사지원 중심	육구별 맞춤형 서비스 제공 (안전·건강·참여·가사)	서비스 다양화, 육구중심, 맞춤제공
제공인력	11,800명 돌봄종합(장기요양 접직 2.7만명) 제외	28,385명 (전담사회복지사 1,984명, 생활지원사 26,401명)	신규 창출 일자리 + 16,585명

자료: 보건복지부 노인정책과. (2019). 2020년 노인맞춤돌봄서비스 사업안내.

보건복지부위원회의 노인 요양·돌봄서비스 관련 예산 심사 내용을 살펴보면, 매년 유사한 검토 의견이 반복되고 있음을 확인할 수 있다. 노인장기요양보험과 관련해서는 정부의 지원 비율에 대한 논의와 예산 편성 시점과 장기요양보험요율 결정 시기의 차이로 인한 과다 혹은 과소 예산 편성에 대한 문제를 지적하고 있다. 그러나 보다 근본적으로 노인 장기요양보험 도입 이후 노인요양비가 급격하게 증가했으나, 동시에 노인의료비도 증가하는 현실에 대한 근본적인 문제 의식은 제기되지 않았다. 특히 급격한 고령화로 노인 돌봄 관련 예산이 급증할 것으로 전망되는 상황에서 소관 상임위원회의 예산심의는 단기적이고 임시적이다.

〈표 3-13〉 보건복지위원회 검토 및 심사 의견: 노인요양·돌봄서비스

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)	예비심사보고서 (본 예산 기준)
2019년 예산	<p>(노인장기요양보험) 정부의 지원 비율이 법정 기준(20%) 대비 예산 과소 편성(18.4%), 2019년도 장기요양보험료율 결정 결과를 반영한 예산 조정 필요. 단, 예산안 작성 당시 장기요양위원회를 통한 보험요율이 확정되기 전이었음. 예산 편성안은 8.12%를 기준으로 했으며, 최근 10년간 평균 인상률(6.77%)을 반영하면 7.88% 수준으로 감액 필요. 또한 장기요양기관의 재무회계프로그램 구축 운영 사업은 인건비, 여비, 교재인쇄비 등으로 구성되나 실제로는 상당 인력 인건비로 집행됨. 집행 실적을 고려한 예산 편성 필요(p.472).</p> <p>(노인요양시설 확충) 노인의료복지시설(노인요양시설, 노인요양공동생활가정), 양로시설 및 재가노인복지시설에 대한 증개축·개보수·장비보강, 치매전담실 확충 및 화재안전창문 설치, 공립 치매전담형 요양시설 신축 비용을 지원하고 재가급여 수급자를 적절한 지역사회 노인보건복지사업으로 연계해주는 등의 사업임. 그러나 치매전담형 요양시설 등 확충사업은 2018년 예산액(670억2,700만원) 중 96.7%가 교부되었음에도 불구하고(10월 기준), 교부된 예산의 실집행 현황을 파악하지 못하고 있으며, 현황이 파악된 지역에서는 20% 미만의 매우 낮은 실집행률을 보임(인천 19.3%, 경기 1.1%, 강원 17.4%)(p. 484)</p>	<p>(부대의견) 보건복지부는 노인돌봄서비스 사업의 충실한 집행을 통해 사업 예산의 불용을 최소화하도록 하고 2019회계연도 예산의 불용 시 그 불용의 정도를 감안하여 차년도 예산을 편성한다.</p>
2020년 예산	<p>(노인장기요양보험) 노인장기요양보험 운영지원 내역사업 중 정부 지원은 장기요양보험료 실제 수입액 대비 18.0~18.9% 수준으로 법정 기준인 20%에 미치지 못하고 있음. 그러나 65세 이상 노인인구보다 장기요양 이용자 수가 빠르게 증가하고, 2018년 7월 장기요양 본인부담금 경감 대상·경감률이 확대되는 등 장기요양보험의 보장성이 강화됨에 따라 총지출 증가율이 총수입 증가율보다 높다는 것을 고려할 때 장기요양보험의 재정 건전성 유지를 위해 정부의 추가적인 재정 지원이 필요함. 또한 기초생활수급자가 아닌 의료급여 수급권자(기타 의료급여 수급권자)의 장기요양급여비용에 대한 국가의 부담분을 국민건강보험공단에 지원하는 사업예산이 부족한 동일 비목의 타 내역사업으로 변경하여 집행하여 국가부담금 지원액보다 실제 지출액이 더 많아짐. 운영</p>	<p>공개자료 없음</p>

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)	예비심사보고서 (본 예산 기준)
	<p>상의 문제는 없으나 기타 의료급여 수급권자 장기요양급여 비용이 적시에 장기요양기관에 지급되지 못하는 문제가 발생할 가능성이 있음. 또한 2020년 건강보험료율 인상률을 반영한 예산 조정이 필요함. 예산 요구안에서는 건강보험료율을 6.69%로 반영했으나, 2019년 8월 22일 직장가입자 건강보험료율이 6.67%로 최종 결정된 점을 고려할 때 예산액이 과다하게 산출된 측면이 있음(p.466).</p> <p>(노인요양시설확충) 치매전담형 요양시설 등 확충은 연도별 실집행률(2018년 19.1%, 2019년 6.2%) 등을 고려할 때 연도별 보조율을 합리적인 수준으로 조정할 필요가 있음(p.482).</p>	
2021년 예산	<p>(노인장기요양보험) 기타의료급여수급권자 급여비용 국가부담금을 적정하게 예산에 지원할 필요가 있음. 또한 2021년도 장기요양보험료율을 반영한 예산조정이 필요함. 예산안에 반영된 장기요양보험료율은 11.42%이나 2020년 9월 8일 장기요양심의위원회에서 의결된 장기요양보험료율은 11.52%이므로 이를 반영하여 예산안 금액을 조정할 필요가 있음(p.212)</p> <p>(노인맞춤돌봄서비스) 기존의 유사 6개 노인돌봄사업(노인돌봄기본·종합서비스, 단기가사서비스, 독거노인사회관계활성화, 독거노인 자립지원, 지역사회자원연계)을 2020년에 통합·개편한 사업으로, 혼자서 일상생활을 영위하는데 어려움이 있는 노인에게 적절한 돌봄서비스를 제공하는 사업임. 그러나 서비스 통합 및 대상자 확대에도 불구하고 오히려 수급자가 감소하였음. 특히 본인 신청에 의한 종결이 많은데, 이 서비스가 장기요양 전 단계의 취약노인에게 적절한 돌봄을 제공하여 장기요양 진입을 예방한다는 예방적 돌봄의 목적 및 취지를 고려할 때 장기요양 인정은 동 서비스의 자격 상실(직권 종결)에 해당하는 바 본인의 신청에 의한 서비스 종결과는 관련성이 없음(p.181).</p>	공개자료 없음
2022년 예산	노인장기요양보험, 노인돌봄서비스, 노인요양시설확충 등에 관한 검토의견 없음.	해당내용 없음

주: 각 연도 보건복지위원회 예비심사보고서 및 심사결과서를 참조하여 간략하게 정리한 것임.

자료: 1) 보건복지위원회(각 연도). 2019년~2022년 예산안 예비심사검토보고서.

<https://health.na.go.kr:444/health/budget/budget0101.do>에서 2022년 8월 2일 인출.

2) 보건복지위원회(각연도). 2019~2022년 예산안 예비심사보고서.

<https://health.na.go.kr:444/health/budget/budget0102.do>에서 2022년 8월 2일 인출.

4. 생애주기 취업지원

생애주기 취업지원은 주로 고용노동부의 사업으로 구성된다. 고용노동부는 홈페이지를 통해 ‘맞춤형 취업지원서비스’로 취업알선, 채용지원, 직업지도 등의 서비스를 제시하고 있다. 동일한 기능을 하는 다른 부처의 사업으로는 여성가족부의 ‘새일센터’, 교육부의 ‘중앙취업지원센터’, 보건복지부에서 대한노인회에 위탁 운영하는 ‘노인취업지원센터’가 있다.

무엇보다도 고용노동부의 생애주기 취업지원의 핵심 기능은 구직자와 구인자에 대한 신청서를 바탕으로 워크넷에 전산 입력하여 정보화하는 것이다. 이 정보는 여성, 청년, 중장년, 노년 등 다양한 생애주기별 대상자에게 취업알선을 위한 기본 정보를 구축한다. 따라서 ‘생애주기 취업지원’에 관한 예산 심사는 주로 ‘환경노동위원회’의 심사 내용을 중심으로 살펴 보았다.

아래에서 살펴본 바와 같이 환경노동위원회 예산심의를 매우 구체적으로 필요와 기준, 관련 사업과의 연계(주로 여성 관련) 등을 검토하고 있지만, ‘노인’과 관련한 취업지원에 대해서는 구체적인 언급이 없다. 실제로 보건복지부와 고용노동부 간 취업지원사업의 유사중복성이 더욱 강화되고 있는 현실이라는 점에서 총괄 부처로서 예산 조정이 필요했으나, 오히려 고용노동부에서 고령자에 대한 취업지원을 별도로 확대했다. 특히 중장년, 신중년이라는 모호한 연령기준과 이에 근거하여 신규사업의 예산 편성 등이 예산심의 과정에서 적절하게 고려되지 못했다.

〈표 3-14〉 환경노동위원회 검토 및 심사 의견: 생애주기 취업지원

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)
2019년 예산	<p>(고용센터) 고용보험 미가입자 지원 및 인프라 구축 사업으로 ‘고용센터’ 직업상담원 등 인건비 요구, 고용센터 이용 구인구직자를 위한 자체 청사 관리비 요구, 고용센터 대표전화를 민간으로 위탁하여 처리하는 예산 요구하였음.</p> <p>고용보험기금으로 고용센터 자체청사관리비를 지원하는 것은 적절하지 않으며, <고용정책기본법>에 명시된 바와 같이 직업안정기관의 설치는 국가의 책무이므로, 일반회계에서 지출하는 방안을 검토할 것을 제안(p.292)</p> <p>(중장년) 고용보험 내 고용안정·직업능력개발계정 적립배율 하락으로 2019년에 ‘중장년층 취업지원’ 사업을 일반회계로 이관하였음.</p> <p>(경력단절여성) 새일센터를 통해 종합적인 취업지원서비스를 제공하는 사업으로, 고용노동부는 집단상담프로그램 운영을, 여성가족부는 직업교육후련 및 인턴연계 사업을 지원하며, 고용부는 민간새일센터, 여가부는 지자체 직영새일센터를 보조하고 있음(p.287).</p>
2020년 예산	<p>고용노동부는 공공 고용서비스 혁신방안에 따라 공공 민간 고용서비스 종사자 양성 및 전문성 강화를 위하여 고용분야 교육의 강화를 추진하고 있으며, 2020년부터는 기존 고용센터 직업상담원(1,928명)뿐만 아니라 고용복지플러스 입주기관, 취업지원 분야 민간위탁기관, 지방자치단체 고용서비스 종사자까지 교육대상에 포함하였음(p.34). 교육으로 소요되는 숙박비 및 임차료 등으로 예산이 증액됐는데, 고용노동연수원을 활용하여 예산을 절약하고, 민간 종사자의 교육 대상을 확대하도록 재조정할 것을 제안(pp. 32-39)</p> <p>(직업안정기관 운영) 고용복지플러스센터(98개곳) 외에 중형고용센터의 설치로 소요되는 예산에 대한 집행관리 철저(p.40).</p>
2021년 예산	<p>(중장년) 40세 이상 중장년에 대해 재직단계부터 생애경력설계, 재취업·창업 등의 전직지원서비스를 제공하며, 50세 이상 구직자에게 직업지도·취업알선 등의 고용서비스를 제공하는 사업으로, 내역사업으로 ‘중장년일자리희망센터’, ‘고령자인재은행’, ‘재취업지원서비스’가 구성됨. 그러나 이 사업은 전체 고용서비스 사업과 비교하여 취업률과 알선취업률이 낮음. 따라서 중장년층의 (알선)취업률 제고를 위해 중장년층 고용서비스 운영기관의 운영 효율화 및 구인기업과의 취업연계 기능 강화 등을 통하여 취업지원서비스 체계의 개선 방안을 강구할 필요가 있음. 또한 중장년일자리희망센터와 고령자인재은행은 지원 범위가 중복되는 것으로 보이는데 두 사업의 참여자는 주로 55세 이상의 장년층 생계형 구직자라는 점에서, 중장년일자리희망센터의 경우 체계적인 생애경력설계 및 전직지원서비스 제공을 통한 취업 성과를 도모하려는 사업취지에 맞는지 생각해볼 필요가 있음(pp.131-144).</p> <p>(여성) 참여자의 희망 진로 또는 구직 능력 등을 고려한 맞춤형 서비스에 접근하기 위해 연령대 및 혼인 여부 등에 따라 대상을 나누어 집단상담프로그램을 실시하는 것이 바람직하므로 프로그램을 재설계할 필요가 있음. 또한 3~5일에 불과한 집단상담의 성과로 취업이 이뤄진다고 보기 어려우므로, 기존의 성과지표(새일센터 집단상담프로그램 수료자 취업률)를 재설정할 필요가 있음(pp. 273-279)</p>

구분	예비심사 검토보고서 (본 예산 기준)
2022년 예산	(고용센터인력지원) 고용센터의 직업상담원 등 전문인력 운영에 필요한 인건비와 민간 고용담당인력 등 고용서비스 종사자의 교육훈련 비용을 지원하는 것으로, 기존에는 고용서비스 종사자에 대한 교육훈련 예산으로 편성된 일반용역비를 한국기술교육대학교 출연금과 한국고용노동교육원 출연금으로 분리하여 편성하였으나 한국고용노동교육원의 설립취지 및 그동안의 교육수행 경험과 한국기술교육대학교의 민간 전문인력 양성 역량 등을 고려할 때 업무 분담의 범위가 필요할 것으로 보임(pp.30-33)

주: 각 연도 환경노동위원회 예비심사보고서 및 심사결과서를 참조하여 간략하게 정리한 것임.
 자료: 환경노동위원회(각 연도). 2019년~2022년 예산안 예비심사검토보고서.
<https://environment.na.go.kr:444/environment/budget/budget0101.do>에서 2022년 8월 27일 인출.

마. 직접 일자리

2021년 기준 일자리 사업은 24개 부처에서 228개 사업이 수행되고 있으며, 이 중 직접일자리 사업은 12개 부처¹⁰⁾ 33개 사업이다(윤동열, 주무현, 고혜원, 김유빈, 강지원, 김지운...김승석, 2021). 한편, 직접일자리 사업은 소득보조형, 사회봉사복지형, 공공업무지원형, 인턴형으로 구분되는데(고용노동부, 2021), 취약계층이나 저소득 고령층을 대상으로 하는 직접 일자리 사업은 대부분 소득보조형에 포함된다. 반면에 일 경험을 목적으로 하는 청년과 여성을 대상으로 하는 직접일자리 사업은 인턴형의 비중이 높은 편이다.

10) 고용노동부, 문화체육관광부, 여성가족부, 농림부, 산림청, 해수부, 행안부, 환경부, 해경, 특허청, 경찰청이다.

〈표 3-15〉 직접일자리 사업 예시

부처	사업명	예산(백만원)	계획인원(명)
고용부	신중년사회공헌활동지원	43,826	16,700
고용부	업종별 재해예방	12,236	400
고용부	국민취업지원제도 일경험 프로그램	54,181	29,000
문체부	예술인력 육성	10,412	545
문체부	박물관·미술관 진흥지원	4,389	222
여가부	여성경제활동 촉진지원	23,642	7,777
농림부	식품외식산업 인력양성 사업	870	300
복지부	노인일자리 및 사회활동지원	1,294,413	785,000
복지부	자활사업	542,846	63,000
복지부	장애인일자리지원	159,593	24,896
복지부	노인맞춤돌봄서비스	418,299	33,203
복지부	사회복지시설 종사자 대체인력 지원	5,752	274
복지부	지역자율형 사회서비스 투자사업 등	1,472	170
산림청	산림재해일자리	98,950	12,326
산림청	산불방지대책	11,734	275
산림청	산림서비스도우미	9,651	718
산림청	임도시설	5,298	212
산림청	도시숲 정원관리인	1,104	115
산림청	숲가꾸기	23,115	1,641
해수부	해양폐기물 정화사업	6,644	1,000
행안부	지역주도형 청년일자리 사업	212,370	23,511
행안부	공공데이터개방및이용활성화지원(정보화)	16,300	1,020
행안부	지역공동체일자리(지역방역일자리)	67,523	18,120
행안부	국가기록물정리	5,269	210
환경부	사업장미세먼지 관리사업	14,930	1,000
해경	국민참여형연안안전활동	270	80
특허청	국내 지식재산권 보호활동 강화	1,578	156
환경부	환경지킴이	26,045	1,122
환경부	하천하구 쓰레기 정화사업	11,546	566
환경부	상수원관리지역관리	2,308	403
문체부	전통스토리 계승 및 활용	12,414	4,130
문체부	문화관광해설사육성	9,956	3,000
경찰청	아동안전지킴이	54,044	10,535
	합계	3,116,439	1,041,627

자료: 운동열 외(2021). 재정사업 심층평가-직접일자리.를 바탕으로 간략하게 정리한 것임.

보건복지부의 직접일자리 사업은 전체 예산의 84%를 차지할 정도로 비중이 매우 크다. 이 사업들은 주로 노인과 장애인, 저소득(자활), 청년을 대상으로 소득보조와 일 경험을 위한 직접 일자리를 제공하고 있다. 특히 보건복지부의 노인일자리 사업은 전체 예산의 41.5%를 차지하고 있다.

한편, 「고용정책기본법」제13조의2(재정지원 일자리사업 효율화)에 근거하여 고용노동부는 중앙행정기관 및 지방자치단체 또는 이들로부터 위탁 받은 각종 기관 및 단체가 취업을 지원하기 위하여 재정을 활용하여 시행하는 '재정지원일자리 사업'의 효율화를 추진하는 주체이다.

따라서 각 중앙부처와 지방자치단체는 자체적으로 사업을 수행하고 예산을 편성할 수 있으나, 고용노동부의 재정지원 일자리사업에 대한 성과평가와 연계하여 효율화 방안을 마련해야 하고, 기획재정부장관 등 관계 중앙행정기관의 장에게 재정지원 일자리 사업 효율화 방안을 통보해야 한다. 이 경우 기획재정부장관 등 관계 중앙행정기관의 장은 효율화 방안의 내용을 반영하여 재정지원일자리 사업의 설계·운영 방안을 조정해야 한다.

이런 이유로, 환경노동위원회의 예산 심사보고서에는 고용노동부 재정지원일자리사업의 성과평가 결과가 적극적으로 인용되고 있다. 그러나 개별 일자리는 각 부처 소관 상임위원회에서 다루지기 때문에 고용노동부 외 직접일자리 사업에 대한 심사 의견은 없다.

한편, 보건복지위원회의 예비심사 보고서에는 '노인일자리 및 사회활동 지원'에 대한 심사 의견이 있는데, "사회서비스형 일자리 공익활동형과 일부 유형 중복 개선 필요"하다고 지적하고 있다. 아래 표에 제시된 사업이 유사한 사업의 대표적인 사례이며, 2021년 9월말 기준 유사한 사업의 서로 다른 유형의 일자리에 참여하는 노인이 사회서비스형일자리 참여자 전체(57,885명)의 60%에 해당한다. 즉 유사한 일자리에 참여하면서 한쪽에서는

27만 원, 다른 한쪽에서는 67만 원을 받는가 하면, 한쪽에서는 공익형 사회 봉사료, 다른 한쪽에서는 근로자성을 갖는다고 지적하였다.

〈표 3-16〉 노인일자리 유사중복성 예시

일자리 유형	사업 내용	
	공익활동형	사회서비스형
장애인 봉사	장애인 보호시설, 특수학교 등 대상자 지원	장애인 보호시설 등 대상자 화동보조 및 지원
생활시설 이용자 지원	재가복지시설, 장애인·아동 생활시설 등 취약계층 이용자 지원	청소년 방과후 돌봄 및 학습보조, 시설 노인 이용 안내 등 지원
보육시설 봉사	보육교사 보조, 생활지도 및 강의 등 지원	보육교사 보조, 생활 및 급식 지도 등
지역아동센터 봉사	센터 아동 방과후 교육, 귀가 및 급식 등 지원	센터 아동 등하교, 돌봄 지원

자료: 보건복지위원회. (2022). 2022년 예산안 예비심사보고서.

https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D2R1X0Y9X0F3S1ROL5N6W3HOP8N9K1&ageFrom=21&ageTo=21에서 2022년 10월10일 인출

제3절 소결: 사회복지 분야 예산 심사의 한계와 문제

본 장에서는 예산 과정의 하나로, 행정부의 예산 편성에 대한 국회의 예산 심사를 살펴보았다. 행정부의 예산 편성 과정과 비교할 때 국회의 예산 심의과정은 상대적으로 짧고 체계적이지 않다. 또한 부처를 기준으로 하는 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회의 이중 심사는 예산 편성과정에서 발생하는 문제점을 고스란히 반복하고 있다.

즉 예산결산특별위원회와 기획재정부의 예산 총괄 기능에 대한 심사 기능이려면, 소관 상임위원회의 예비 심사는 각 부처에서 작성한 부처별 예산요구안에 대한 심사 기능이다. 단, 부처별 예산요구안은 기획재정부에서 총괄적으로 조정되는데, 소관 상임위원회는 부처의 예산요구안에 대한 심사와 함께 기획재정부의 조정에 대해한 소관 부처의 입장을 견지하기도 한다.

본 장에서는 국회 예산 심사와 관련한 일반적인 문제와 함께 사회복지 분야 예산 심사에서 드러난 한계를 함께 검토하고자 한다. 국회의 예산 심사와 관련해서는 지난 20여년간 다수의 논문에서 같은 문제를 지적하고 이에 대한 개선방안이 반복적으로 제안되고 있다.

1. 국회 예산 심사제도와 거버넌스

국회는 헌법이 부여한 예산 편성 및 심사 권한을 가지고 행사하고 있다. 이 과정에서 국회의 역할은 재정 권한을 당파적 이해나 우선순위가 아닌, 국가와 시민사회의 이해를 반영하도록 하는 것과 재정규율이 유지되도록 하는 데 있다. 실제, 국회는 나라살림의 지킴이(gate keeper)로서의 역할에서 나아가 재정규율을 강조하고 재정배분을 개선하며 공공부문의 재정운용이 보다 효율적으로 관리되도록 유도하는데 초점을 맞추고 있다

(박정수, 2013).

또한 예산심의 과정은 “행정부에 대한 입법부의 견제라는 삼권분립에 기초한 대표적인 과정의 하나로, 예산심의는 입법부가 국민들의 대리인으로 국민들이 제공한 한정된 재원을 자원의 효율성을 극대화하는 방향으로 대안을 모색하여 예산안을 편성, 배분하고 있는지 조사·검토·분석하여 행정부를 견제하고 감시하는 과정”이다(윤성식, 2003).

그러나 OECD를 비롯한 세계적인 추세를 보면, 정책이 전문화될수록 입법부의 독립적 통제가 어렵다(박정수, 2007). 또한 정부형태¹¹⁾에 따라 국회 예산심의 정도가 달라지기도 한다(박재현, 2022). 대통령제의 요소와 의원내각제 요소가 혼합된(박재현, 2022) 우리나라¹²⁾에서는 예산 과정에서 예산 재정 운용을 주도하는 주체는 행정부고, 국회는 미세한 조정자로서의 소극적 역할만을 담당해왔다(박정수, 2013).

즉 예산심의를 할 때 여당과 야당이 각 정당의 입장을 대변하는 자리가 되고 있다. 여당은 정부예산안 편성에 있어 자신의 입장을 반영하고 수정 없이 통과시키려고 노력하고, 야당은 예산안을 다른 정치적 문제와 연계하여 정국을 주도하고자 한다. 이에 따라 예산심의는 정치적 쟁점을 중심으로 이뤄진다(박재현, 2022).

국가가 공권력을 사용해서 세금을 거두기 때문에, 정부지출에 대한 입법부의 통제는 중요하다. 즉 정부가 세금 사용에 있어 의회의 심사를 받는 것은 국민의 세금이 국민의 의사대로 사용하도록 국회가 통제하는 행위이기 때문이다(박재현, 2022).

11) 대통령제 국가에서는 의회의 예산심의를 강조하는데, 의회가 예산안을 제대로 심사하지 못하면, 권력분립이 제대로 이뤄질 수 없기 때문이다. 반면에 내각책임제 국가에서는 의회가 예산심의를 형식으로 하는 경향이 강한데, 내각이 의회의 다수당의 대표로 이뤄지기 때문이다(박재현, 2022; 권오성 외, 2009).

12) 우리나라는 국민이 직접 선거를 통해 대통령을 선출하지만, 행정각부의 장관은 집권 여당에서 차출하는 경향이 있다. 이에 따라 행정부의 예산 편성을 국회에서 심의할 때 여당과 야당이 대립하는 구조이다.

이러한 문제의식에서 국회 예산 심사에 대한 문제 제기는 다수의 연구에서 일관되게 나타난다. 첫째, 우리나라는 예산심의에 있어 의결의 형식을 취하지 않는 ‘예산비법률주의’를 채택하고 있다. 이는 정부가 주관적이고 선심성 예산 편성을 하는 것을 제어하지 못하고, 밀실예산 혹은 쪽지예산을 초래할 우려가 있다. 이에 더해 일반 국민이 세부적인 예산내용을 알 수도 없다(박재현, 2022).

실제로, 일반 국민이 미디어를 통해 자주 접하는 국회의 모습은 대정부 질의와 국정감사이다. 이는 뉴스와 온라인플랫폼을 통해 생중계되거나 확대 재생산된다. 이에 비해 국회의 중요한 기능인 법률 제·개정과 예산안 심사는 현장이 제한적으로 공개되며¹³⁾, 홈페이지 등을 통해 회의록과 발언 요지 등만 확인할 수 있다. 이러한 이유로 예산안 심사와 관련해서는 일반 국민과 이해관계자 사이에 정보의 접근성에 차이가 있다.

부처의 예산요구안과 이를 총괄·조정한 기획재정부의 정부 예산(안)에 대해 예산비법률주의를 택하자는 주장은 ‘행정부의 예산 편성 및 집행에 대한 구속력과 책임감 강화, 투명성 제고’에 목적이 있다.

둘째, 예산심의가 소극적이고 형식적으로 이뤄진 것은 예산심의의 절차로 인한 한계도 있다. 예산안의 법정 심의 기간은 1948년 120일에서 90일로 앞당겨졌다. 그러나 이 시기에는 예산안 처리 외에 교섭단체 대표연설 및 대정부 질문, 국정감사 등의 일정이 병행하여 이뤄지므로 예산안 심사에 충분한 시간을 할애하기 어렵다(박정수, 2013). 즉 심사 기간을 연장하거나, 부처별 예산에 대한 사전 심사제도를 도입하거나 부처별 예산에 대한 공청회를 제안하기도 한다(박재현, 2022).

그러나 본 연구에서는 ‘짧은 심의 기간’보다 ‘이중 심의’에 대한 문제를

13) 시민단체, 매니페스토를 통해 국회의원의 입법발의(안) 현황은 국회의원의 의정활동을 평가하는 매우 중요한 요소다. 반면에 예산 심사에서 국회의원의 활동은 지역구 예산이나 특정 집단 관련 예산의 증액 요청에 대한 발언과 증액 결과로만 소수(주로, 이해관계자)에게만 공유된다.

지적하고자 한다. 현재 국회 예산심의회는 소관 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사로 구분된다. 두 번의 심사 체계로 인해 제한된 심의 기간이 더욱 짧게 느껴지는 것이다. 그렇다면, 이중 심사 체계는 효율적인가에 대한 검토가 필요하다.

박정수(2013)는 “행정부 내에서는 부처 이기주의로 인한 업무 조정이 어렵지만, 국회 차원에서는 거시적이고 심도 있는 논의를 통해 합리적인 조정이 가능할 것”이라고 기대한다. 그러나 부처별 이기주의가 반영된 예산은 소관부처별 상임위원회 예비심사를 통해 오히려 강화된다.

각 부처가 자체적으로 마련한 예산요구안에서 기획재정부가 조정하여 감액한 예산에 대한 증액을 소관 상임위원회에 설득하는 과정으로 활용되기 때문이다. 물론 형식적으로는 상임위원회의 감액 사항은 무조건 수용하고 상임위원회의 증액 요구는 예산결산특별위원회에서 특별한 원칙없이 전면 재심사를 하는 추세이다.

이러한 이유로 박정수(2013)는 국회도 총액배분자율심사방식을 도입하여 상임위원회의 과다증액요구를 방지하고 상임위원회가 소관부문 혹은 부처별 배정한도액 범위 내에서 책임 있고 자율적인 심사권을 행사할 것을 제안했다.

이러한 한계를 극복하기 위해 ‘의무지출은 상임위원회, 재량지출은 예산결산특별위원회에서 심사하는 방식’의 이원화를 제안(박정수, 2013)하거나 ‘재정 총량과 자원 배분 등 거시적인 예산심의회는 예산결산특별위원회의, 소관 사업별 미시적인 예산심의회는 상임위원회’로 이원하는 방안(박재현, 2022), ‘국가재정운용계획에 대한 심사는 예결위, 소관부처별 예산 심의회는 상임위원회(김태일, 2021)’ 등의 대안들이 검토되고 있다.

특히 사회복지 분야 예산은 다양한 부처에서 수행하고 있는데, 하나의 정책 목적을 가지고 있지만, 각 부처별로 예산을 편성하는 한계를 가지고 있다. 이는 국회의 심사과정에서도 반복된다. 즉 ‘저출산 대응’을 위해

‘영유아에 대한 사회적 돌봄’을 제공하는 정책 목적을 가진 사업들이 교육부와 보건복지부, 여성가족부에서 각각 편성된다. 이러한 정책 목적을 달성하기 위한 부처별 역할 분담에 대한 명확한 구분 없이 ‘동일 연령 아동’에게 ‘유사한 프로그램’을 ‘서로 다른 전달체계’를 통해 제공하기 때문에 각 사업과 전달체계 간 ‘경쟁’을 부추긴다. 부처의 소관 예산은 다른 부처의 사업보다 효과적임을 전제로 더 많은 지원과 전달체계의 확산이 필요하다는 논리에 의해 예산의 확대를 주장한다. 각각의 부처가 동일한 정책목적을 가진 예산의 확대를 주장하지만 정부 차원에서 이에 대한 조정이 쉽지 않다. 또한 국회 상임위원회의 심사 역시 소관부처별로 분리해서 이뤄지기 때문에 여건 변화에도 불구하고 예산은 계속 확대된다. 소관 상임위원회별 심사에서 이를 고려하지 못하면, 예산결산특별위원회의 종합심사에서 다부처 사업에 대한 포괄적인 논의가 이뤄져야 하는데, 현재 이러한 기능은 별도로 마련되어 있지 않다.

2. 예산 심사의 전문성

국회 예산 심사에 관한 선행연구들은 ‘전문성’의 부족을 지적하였다. 예를 들면, 박정수(2013)는 국회와 행정부 간 정보의 비대칭성과 예결위원의 상임위 겸임 등으로 국회의원들의 예산 심사의 전문성이 부족하다는 것을 지적했다. 또한 김태일(2021)은 예산 과정의 첫 번째 단계인 국가재정운용 계획에 대한 국회 예산 심사를 강화해야 한다고 주장한다. 국가재정운용 계획은 정부 총 세입(추정)에서 국가부채, 재정수지 목표를 제외한 나머지로 세출 총량을 결정한다는 점에서 중요하다.

지금은 국회 예산심사가 부처별 소관 사업을 기준으로 미시적으로 이뤄지며, 과년도 예산 편성을 근거로 관행적으로 이뤄지고 있다. 그러나 국회 예산 심사에서도 더 중요한 본질은 가용한 자원을 정확하게 추정했느냐이며, 5년

단위 국가재정운용계획이 초기에는 낙관적, 말기에는 비관적으로 너울 거리는 패턴이 전략적 판단 때문인지 실제 추정된 것인지 확인할 필요가 있다.

본 장에서 살펴본 바와 같이, 과거와 비교할 때 국회 예산 심사에서 국회 예산정책처의 전문성은 매우 높아졌다. 정부의 세입 전망과 세출 총량 전반에 대해서 국회예산정책처가 별도로 추정하고 있으며, 이는 정부의 전망에 대한 중요한 검토를 견인하고 있다. 또한 국회예산정책처는 2달 정도의 짧은 기간 동안 각 연도 정부예산안에 대해 분석하여 결과보고서를 제공한다. 객관적이고 독립적인 국회예산정책처의 분석에 근거하여 예산 심사의 전문성이 향상된 것이다.

그러나 소관 상임위원회의 예산 심사과정에서 국회예산정책처의 판단이 반영되는 여지는 크지 않다. 본 연구에서 네 개의 소관 상임위원회 예비 심사보고서를 분석했는데, 재정의 입장에서 기준 단가와 물량에 대한 논의가 주로 이뤄지고 사업의 정책적 판단에 관한 내용은 매우 드물게 제시되었다.

한편, 사회복지 분야 예산이 편성되는 보건복지위원회의 예비 심사 결과 보고서는 주목할만하다. 타부처 소관 ‘유아교육비지원특별회계’ 편성 방식의 한계에 대한 부대의견, 정부 예산을 지원받는 시설에 대한 예산 감액이 시설을 이용하는 아동과 가족에 미치는 부정적 영향 등을 구체적으로 탐색하고 예산 편성의 개선 방향을 제시하고 있다.

3. 부대의견의 실효성

국회는 예산안을 심의·의결하면서 관례적으로 부대의견을 채택하고 있다. 우리나라는 예산법률주의를 채택하고 있지 않으므로 국회가 특정 예산 사업의 집행과 관련된 의지를 표명하는 별도의 수단으로 부대의견이

활용되고 있다. 부대의견은 법률에 명시적인 근거가 없고, 예산의 일부를 구성하지 않기 때문에 정부에 대한 구속력 여부에 관하여 논란이 된다. 그러나 부대의견은 예산결산특별위원회의 수정안에 포함되어 국회 본회의에서 심의·의결된다는 점을 고려하면, 부대의견의 구속력을 부인하는 것은 예산의 심의·확정권을 국회에 부여하고 있는 「대한민국헌법」 제54조의 취지에 반하는 것이다. 특히 부대의견의 내용이 예산의 집행시기 및 집행조건 등을 정한 경우에는 예산의 효력에 준하는 구속력을 인정하는 것이 헌법의 취지에 부합한다고 볼 수 있다.

그러나 사회복지 분야 예산 심사과정에서 제시된 부대의견이 그러한 구속력이 있다고 확인하기는 어렵다. 교육위원회는 ‘유아교육비지원특별회계’의 예산 심사시 보건복지부 소관 어린이집을 고려한 의견을 제시하지 않았으나, 보건복지위원회는 교육부가 유아교육비지원특별회계의 예산을 편성할 때, 그리고 교육위원회가 유아교육비지원특별회계의 예산을 심사할 때 고려해야할 내용을 적시해두었기 때문이다. 물론, 예결위를 거쳐 본회의에서 부대의견을 포함한 예산안을 심의하고 확정했다고 해도 교육부와 교육위원회에 이를 강제할 수는 없다. 특히 다부처 사업의 예산에서 이러한 문제가 반복적으로 발생할 우려가 있다.

사회복지 분야 예산에 대한 사업군별 심층 분석 결과, 부대의견이 제시된 곳은 ‘유아교육 및 보육’과 ‘방과후돌봄’이다.

보건복지위원회에서 제시한 부대의견은 간략하고 원론적인 추상적 수준의 언급만 하고 있어 참조자료로서는 가능할 것이나 구속력이나 실효성에서는 한계가 있다. 다만, 부대의견에 작성된 내용에도 차이가 있어 사업별로 영향이 다르게 나타날 가능성도 존재한다.

예를 들어, 2022년 보건복지위원회의 예산안에 대한 예비심사보고서의 부대의견 중 공공형 어린이집과 관련해서는 “...제도개선 방안을 마련한다.”,

유아교육비 보육료 지원은 “.....지원될 수 있도록 노력한다”고 제시하고 있다. 그러나 영아수당 지원 및 가정양육수당 지원사업은 “...개선방안을 마련하여 이를 국회 보건복지위원회에 보고한다”고 상당히 구체적으로 명시하고 있다. 이렇게 다르게 표현된 것은 소위원회에서 판단하는 사안의 중요성과 시급성이 다르기 때문이라 생각된다.

부대의견이 실제 구속력을 갖기 위해서는 예산 배분과 예산 편성에 대한 주요 내용이 포함되는 것이 적절하다. 또한 증액된 예산만큼 삭감된 예산에 대한 설명도 추가할 필요가 있다.

즉 부대의견은 전체 예산 배분의 방향성 및 각 연도의 특수성 등에 관한 내용을 구체적으로 검토하고, 세부 사업의 예산 편성의 주요 내용을 제시하는 것이 타당하다. 또한 증액된 예산 사업 이외에 삭감된 예산 사업(예, 어린이집 확충)에 대한 설명도 추가될 필요가 있다. 원론적으로 중요한 사업이지만, 별다른 설명 없이 예산이 삭감되는 것은 정책 효과성 측면에서 한계를 지니므로 이에 대한 설명도 추가로 보고될 필요가 있다.



제4장

사회복지 분야 성과관리와 성과평가

제1절 개요

제2절 부처 단위 성과관리와 자율 평가

제3절 기획재정부 주관 성과평가

제4절 소결: 성과관리 및 성과평가의 한계와 문제

제4장

사회복지 분야 성과관리와 성과평가

제1절 개요

1. 법적 근거

「국가재정법(제18469호)」은 예산의 효과적인 편성과 집행을 위해 재정사업에 대한 성과관리를 규정하고 있다. 같은 법 제4장의 2 “성과관리”는 재정사업의 성과관리(제85조의2)와 성과관리의 원칙(제85조의3), 성과관리 기본계획의 수립(제85조의4), 성과관리의 추진체계(제85조의5), 성과계획서 및 성과보고서의 작성(제85조의6), 성과계획서 및 성과보고서의 제출(제85조의7), 재정사업 성과평가(제85조의8) 등 재정사업에 대한 성과관리에 대한 상세한 규정을 제시하고 있다.

이를 성과관리와 성과평가로 구분해서 살펴보면, 다음과 같다.

그동안 우리나라에서 ‘성과관리’는 ‘재정성과목표관리제도’를 뜻했으며, 이는 성과계획서의 수립과 재정운용, 성과보고의 절차로 구성되었다. 즉 재정성과목표관리제도는 “기관의 임무목표와 연계하여 사업별로 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고, 성과지표의 목표치 달성 여부를 평가하여 그 평가 결과를 재정운용에 활용”하는 제도이다.

성과관리의 대상은 성과관리의 실익이 있는 전 부처의 모든 재정사업이며, 1) 성과목표 관리와 2) 사업성과평가를 통해 성과를 관리하게 된다. 먼저 성과목표관리는 부처 단위의 재정성과를 측정하는 것으로 2003년 이후 계획되고 있으며, 예산 편성시 성과계획서와 결산시 성과보고서를 국회에 제출하도록 하고 있다.

재정사업 성과관리 기본계획의 주체는 기획재정부 장관이며, 5년 단위 기본계획과 매년 추진계획을 수립하여 국무회의에 보고해야 한다(제85조의4). 그러나 각 부처의 성과 목표관리를 위한 성과계획서와 성과보고서의 작성 주체는 각 중앙관서의 장과 기금관리주체다(제85조의6). 즉 기획재정부장관은 성과계획서 및 성과보고서의 작성에 관한 지침을 정하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 통보하고, 각 부처는 이에 근거하여 성과계획서와 성과보고서를 작성한다. 특히 각 중앙관서의 장은 예산 요구서를 제출할 때 다음 연도 예산의 성과계획서와 전년도 예산의 성과보고서를 함께 제출해야 한다(제85조의7). 기획재정부 장관은 각 부처의 작성 내용을 총괄하여 기본계획과 매년 추진계획을 작성한다.

기획재정부(2022.8.)는 재정건전성 제고를 위해서 1) 재정준칙 등을 통한 거시적 총량 관리뿐 아니라, 재정사업에 대한 미시적 성과관리가 중요하다는 판단하에 성과에 기반을 둔 효율적인 재정 운용을 위하여 재정사업 성과관리 제도의 고도화를 추진하고 있다. 특히 2021년 12월에 「국가재정법」을 개정하여, ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 및 연간 ‘추진계획’ 수립을 의무화하였다.

다음으로 사업성과평가는 성과에 기반한 사업의 예산 편성을 뜻하는 것으로 2005년에 도입되어 현재까지 운영되고 있다. 기재부는 재정사업에 대한 자율평가, 심층평가, 핵심사업평가, 기금평가, 보조사업 평가, 복권기금평가를 수행하고 있으며, 과기부는 R&D 사업에 대한 평가를, 고용노동부는 일자리사업에 대한 평가를, 국가균형발전위원회는 균형발전 평가, 행정안전부는 재난안전 평가, 중소기업부는 중소기업지원사업에 대한 평가를 담당하는 등 6개 부처에서 11개 사업에 대한 성과평가제도를 운영 중에 있다. 그러나 고용노동부와 행정안전부, 중소기업부 평가는 사실상 기재부 평가와 대상이 중복되기 때문에 평가결과가 상이할 가능성도 존재한다. 이에 반해 과기부 평가는 사실상 예산 배정 권한까지 가지고

있어 기재부와 배타적으로 운영되는 특징이 있다.

기획재정부는 재정사업 성과평가를 실시할 수 있다(제85조의8). 「국가재정법 시행령(대통령령 제32545호)」에서 재정사업 성과평가 대상 사업은 두 가지로 구분된다. 먼저, 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 주요 재정사업을 스스로 평가(재정사업 자율평가)할 것을 요구할 수 있다. 다음으로, 특정 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다. 첫째, 재정사업 자율 평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업, 둘째, 부처 간 유사·중복 사업이나 비효율적인 사업추진으로 예산 낭비의 소지가 있는 사업, 셋째, 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출 효율화가 필요한 사업, 넷째, 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업 등이다(제39조의2).

「국가재정법」 제85조의8(재정사업 성과평가) 2항은 “기획재정부장관 및 관계 관서의 장 등은 제1항에 따라 실시되는 재정사업 성과평가와 개별 법령에 따라 실시되는 평가의 대상 간 중복이 최소화되도록 노력해야 한다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 「국가재정법 시행령」 제39조의2는 “「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업에 대한 평가는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 따른 성과평가로 대체”할 수 있다고 규정하고 있다.

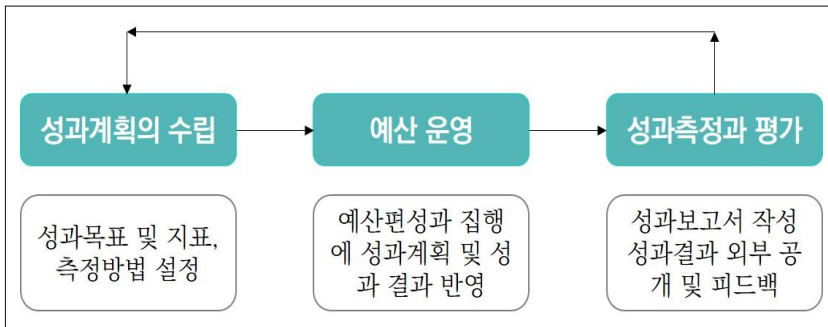
이러한 재정사업의 성과관리 결과는 매년 국무회의에 보고해야 하며, 재정사업의 성과평가 결과는 재정 운용에 반영할 수 있다(제85조의10). 그러나 각 부처에서 수행하는 재정사업 자율평가 결과가 신뢰할 수 있는지, 기획재정부에서 주관하는 재정사업 심층평가 결과가 타당한지 엄밀히 검토할 필요가 있다.

2. 재정사업 성과관리

우리나라에서 재정사업에 대한 성과관리는 2003년에 도입된 ‘재정성과 목표관리제도’로 운영된다. 이 제도는 중앙행정기관의 성과계획서와 보고서 제출로 운영된다. 각 부처는 예산 편성년도(Y-1년)에 각 부처가 소관 재정사업으로 예산 집행년도(Y년)에 달성하고자 하는 구체적 목표치를 사전에 제시하는 자료다. 또한 성과계획서에는 사업별 성과지표를 제시하고, 연도별 성과지표의 목표치를 제시하도록 하고 있다.

각 부처는 성과계획서를 토대로 예산 집행을 완료한 다음 해(Y+1년)에 예산 집행연도(Y년)의 성과보고서를 작성하여 성과지표의 목표치와 실적치를 비교/분석하고, 그 결과를 차년도 예산 편성 및 제도개선에 활용한다. 또한 성과보고서는 국회의 결산 심사에 첨부한다.

[그림 4-1] 성과관리 개요

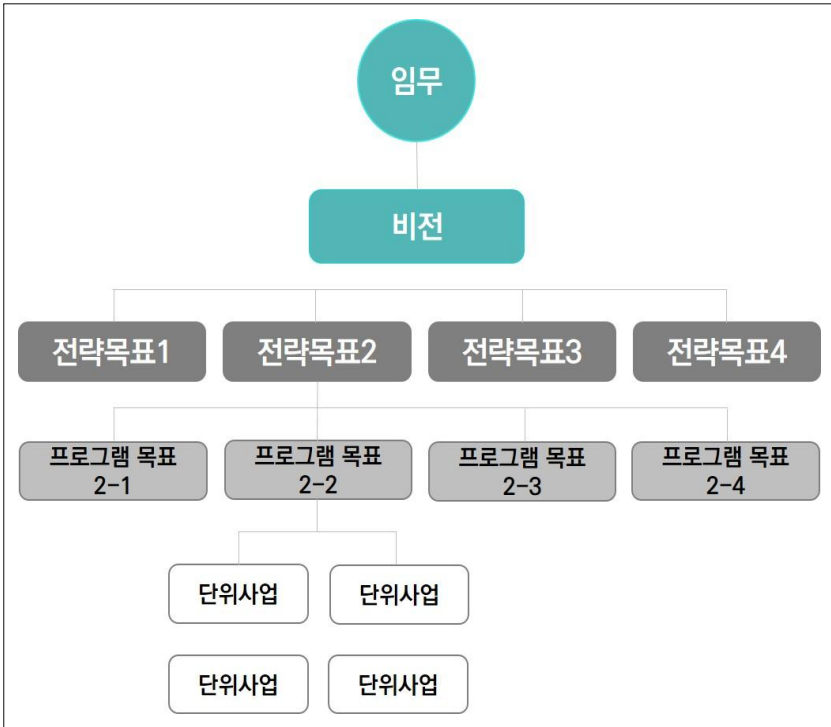


자료: 국회 홈페이지, 2022년 11월 3일 인출.

성과계획의 목표 체계도는 아래와 같다. 먼저 ‘임무’는 「정부조직법」 등 관련 법령에 근거하여 해당 기관의 존재 이유(목적)와 주요 기능을 포괄하는 내용으로 설정한다. 다음으로 임무 달성을 통해 이루고자 하는 바람직한 미래상으로 ‘비전’으로 제시한다. 전략목표는 국정목표, 기관의

임무와 비전 등을 감안하여 해당 기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 정책 방향을 제시한다. 단위사업은 프로그램 목표 달성을 위한 수단으로 개별 사업단위이며, 업무추진 및 향후 성과 측정의 대상이 된다.

[그림 4-2] 성과계획서 작성 원칙



자료: 한국조세재정연구원 홈페이지(<https://www.kipf.re.kr>). 2022년 11월 3일 인출.

재정성과 목표관리제도는 재정사업의 성과 목표 달성 여부를 성과지표를 통해 판단하고 그 결과를 예산 편성에 환류하게 되는 구조를 뜻한다. 따라서 성과지표의 선정과 목표치의 설정이 성과관리의 핵심요소다. 이때 성과지표는 프로그램 목표 또는 단위사업이 추구하는 목적달성 여부를 측정하는 도구로서 대표성과 포괄성을 유지하여 설정하여야 한다.

즉 성과계획서와 성과보고서는 프로그램과 단위사업의 성과지표와 연간 목표치가 포함되어 있으므로, 재정사업 성과관리와 평가를 위한 기초적인 정보를 제공한다(박노옥 외, 2020).

3. 재정사업 평가

재정사업 평가는 정부 예산의 투명성 및 책무성 제고, 효율성 및 효과성 제고, 예산 재배분을 통한 배분적 효율성 제고의 목적으로 “재정사업 자율평가, 재정사업 심층평가, 핵심사업 평가”로 구성된다.

가. 재정사업 자율평가

재정사업 자율평가는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고 평가 결과를 재정 운용에 활용하는 평가제도로, 원칙적으로 예산과 기금이 투입되는 모든 재정사업을 대상으로 한다. 또한 사업 수행부처가 자체적으로 평가위원회를 구성하고, 자체평가를 실시한 후 평가 결과를 회신하는 구조로 진행되며, 미흡사업에 대한 지출구조조정 또는 제도개선 방안을 마련하는 것을 주요 목적으로 한다.

사업의 평가지표는 사업부처에서 자율적으로 수립하고, 자체평가위원회의 심의·의결을 거쳐 확정함. 평가결과 “미흡”사업에 대해서는 지출구조조정 또는 제도 개선방안을 마련하고 있다.

[그림 4-3] 재정사업 자율평가 추진 절차



자료: 한국조세재정연구원 홈페이지(<https://www.kipf.re.kr>). 2022년 11월 3일 인출.

재정사업 자율평가는 2004년 재정개혁의 하나로 도입된 ‘예산 총액배분 자율편성제도’와 관련이 깊다. 즉 부처가 총액 내에서 자율적으로 편성하는 예산을 자체적으로 모니터링하는 제도로써 자율 평가가 도입된 것이다. 이는 미국의 성과평가방식(Program Assessment Rating Tool, PART)¹⁴⁾을 참고하여 우리 실정에 맞게 변형한 것이다.

그러나 실제 운영에 있어서는 부처의 자율평가에 대해서 기획재정부가 메타평가를 실시함으로써 부처의 자율성이 상당히 위축되었다. 또한 일반재정에 대한 자율평가와 달리 연구개발(R&D)사업, 정보화 사업, 지역발전사업평가 등이 분절적으로 이뤄져 부처의 행정 부담이 증가하자, 2016년에 통합 재정사업 평가로 전환하였다.

이후 2018년에는 사업부처의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 자체 평가 중심으로 평가제도를 운영하고, 기획재정부의 메타평가를 폐지하였다. 또한 미흡사업에 대해서도 기계적이고 일률적인 지출구조조정 계획 수립을 전면 폐지하였다. 이와 더불어 재정 운영의 투명성을 제고하기 위해 평가 기준·절차 및 평가 결과는 원칙적으로 모두 대외 공개하기로 결정하였다(기획재정부, 2019).

14) 미국의 PART는 각 부처가 5년 주기로 모든 사업을 자체평가하는 제도로, 미국재정관리처(OMB)는 각 부처의 자율평가 결과를 점검하고, 예산 편성에 활용한다(오윤섭, 강지원, 이세미, 2016).

〈표 4-1〉 2018년 재정사업 자율 평가 주요 변경 사항

구분	2017년	2018년
평가대상	▶ 전체 성과관리대상 재정사업	▶ 전체 성과관리대상 재정사업
자체평가	▶ 예산 규모 기준 상대평가 - 3단계(우수/보통/미흡)로 등급화 ▶ 관리, 결과 단계의 3개 지표로 간소화 ▶ 분야별 평가지표를 통합하되, 특성화 지표를 활용	▶ 사업 수 기준 상대평가 (소액 사업 위주로 '미흡' 평가를 받지 않도록 예산 규모도 상대평가 준수 권고) - 3단계(우수/보통/미흡)로 등급화 ▶ 평가지표는 사업부처에서 자율적으로 설정 ▶ R&D, 재난, 지역발전 등 분야는 소관 평가기관(과기정통부, 행안부, 지역위) 지침에 따라 평가
메타평가	▶ 분야별 평가를 통합하여 부처 단위의 종합적 평가 ▶ 메타평가협의회를 통해 분야별, 부처별 메타(상위)평가 실시	▶ 폐지
평가결과 환류	▶ 부처단위의 종합적인 지출구조조정 실시 ▶ 세출구조조정안 마련 ▶ 기관별 인센티브 및 페널티 부여	▶ 부처 단위 자율적 환류계획 마련 - 미흡사업에 대한 기계적 지출구조조정 계획 수립 폐지 - 성과제고를 위한 제도개선 중심으로 평가결과 환류계획 마련

자료: 기획재정부 재정집행관리과. (2019. 8. 30.). 2019년 제10차 재정관리점검회의 개최. 기획재정부 보도자료.
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156348108>에서 인출.

재정사업 자율평가의 대상은 모든 성과관리 대상 사업이다. 다만, 평가 중복 최소화 및 평가의 실익이 적은 사업은 평가대상에서 제외된다.

〈표 4-2〉 평가대상 제외기준

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 성과관리대상사업이 아닌 사업 2. 기타 평가의 실익이 적다고 판단되는 경우로서, 아래에 해당하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 평가대상 회계연도 또는 이전에 사업이 종료된 완료사업 - 단위사업 내 일부 세부사업이 평가대상 제외 사업이고, 이를 제외한 나머지 사업만으로는 평가실익이 없는 경우(10억원 미만의 소액사업, 인건비·기본경비 사업 등) - 기관운영 사업으로 별도 기관평가(책임운영기관 평가 등)를 받고 있는 경우 등 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

자료: 기획재정부 재정집행관리과. (2019. 8. 30.). 2019년 제10차 재정관리점검회의 개최. 기획재정부 보도자료.
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156348108>에서 인출.

사업별 평가지표는 부처에서 자율적으로 수립하고, 자체평가위원회 심의·의결을 거쳐 확정한다. 단, 평가지표는 사업의 특성을 반영하여 성과목표 달성 및 우수성 등을 종합적으로 평가할 수 있는 평가지표를 설정하되, 정량지표 중심으로 하고 가감점 지표는 전체 배점의 5%를 넘지 않는 수준에서 설정한다. 또한 핵심사업 평가, 심층평가, 보조금 평가, 국회·감사원 지적 등 외부평가를 고려할 수 있도록 평가지표를 설정할 것을 권고한다.

마지막으로 평가 결과는 평가지표별 점수(100점 만점±가·감점)를 종합하여 3단계로 등급화하고, 분야에 상관없이 전체 대상 사업에 대해 '사업 수'를 기준으로 상대평가를 실시해야 한다. 상대평가 비율은 우수 20% 이하, 보통 65% 내외, 미흡 15% 이상을 준수해야 한다.

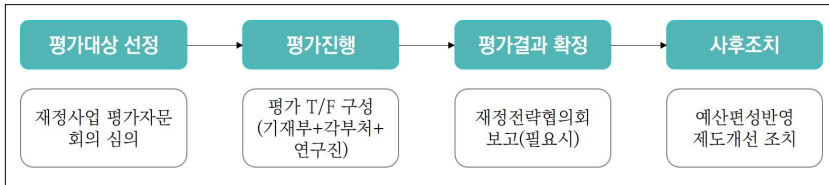
나. 재정사업 심층평가

재정사업 심층평가는 2005년에 도입되었으나 2010년부터 현재의 사업군 평가로 전환되었다. 주요 평가 요소는 적절성, 효과성, 효율성, 효용성, 지속가능성으로 구성되며, 평가의 목적 자체가 재정사업 추진 성과 점검 및 분석을 통해 지출효율화방안을 마련하는 데 있다. 사업군 평가는 정책 목적·대상 등이 유사한 다수의 사업을 사업군으로 묶어 정책적 타당성을 포함한 성과평가를 실시하고, 재정운용 성과를 제고하기 위한 종합적 개선 방안을 도출하는 방식이다.

일반적인 수준에서 재정사업 평가 틀은 적절성과 성과로 구성되며, 성과는 효과성, 효율성, 효용성, 지속가능성 등을 분석한다(고영선, 김정호, 2006). 적절성(relevance)은 '사업이 정부의 역할로서 적절한가, 사업수행방식은 적절히 설계되어 있는가'를 측정한다. 효과성(effectiveness)은 '사업의 결과로서 사업의 특정 목표 및 일반목표가 달성되었는가'를 측정한다. 효율성(efficiency)은 '여러 투입이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출 및

중간결과로 전환되었는가'를 측정한다. 효용성(utility)은 '사업의 결과 실제로 사업에 대한 수요가 얼마나 충족되었는가'로 측정한다. 마지막으로 지속가능성(sustainability)은 '사업이 중단되었을 때 사업으로 인한 긍정적인 변화가 얼마나 오랫동안 지속될 수 있을 것인가'를 측정한다(한국조세재정연구원 홈페이지, <https://www.kipf.re.kr>에서 2022년 11월 3일 인출).

[그림 4-4] 재정사업 심층평가 추진 절차



자료: 한국조세재정연구원 홈페이지(<https://www.kipf.re.kr>). 2022년 11월 3일 인출.

한편, 재정사업 심층 평가는 평가 사업의 성숙도에 따라 평가유형을 결정할 수 있다. 과정평가(Process Evaluation)는 일반적으로 사업 시작 단계에서의 집행의 적절성을 파악하기 위한 평가활동으로, 사업 운영의 적절성에 초점을 맞춘다. 결과평가(Outcome Evaluation)는 사업 집행 완료 후 성과 달성 정도를 파악하기 위한 것으로, 사업의 효과성 평가에 초점을 맞춘다. 마지막으로 운영향평가(Net Evaluation)는 사업집행 완료 후 장기 성과는 측정하기에 적합한 평가활동으로 결과평가와는 다르게 사업이 부재하였을 때 결과를 추정하여 사업의 순효과를 추정한다(한국조세재정연구원, 기획재정부, 2021).

이런 이유로 심층 평가는 평가대상 사업의 특성과 가용한 자료 등을 검토하여 평가자가 자율적으로 평가할 수 있는 여지를 두고 있다. 다만, 현재 공개된 심층평가 보고서 등을 검토한 결과, 전반적으로 1) 적절성, 2) 효과

성과 효율성, 3) 지속가능성 등으로 구성되며 유사중복 가능성이 있는 사업군을 선정하기 때문에 적절성 혹은 연계성에 기초한 사업의 적절성에 대한 판단이 매우 중요해졌고, 계량 중심의 성과를 측정하는 효과성과 이에 기초한(재정적) 지속가능성이 중요하게 고려되고 있다.

〈표 4-3〉 단계별 평가 질문과 평가유형

프로그램 단계	평가 질문	평가유형
초기단계	<ul style="list-style-type: none"> - 계획한대로 목표집단에 서비스가 전달되고 있는가? - 실행가능성 등 운영상 문제가 발생하지는 않았는가? - 추진과정상 변화된 점은 무엇인가? 	과정 모니터링 또는 과정평가
성숙하고 안정된 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 계획된 성과(Desired outcome)가 달성되었는가? - 예상하지 못한 부작용은 무엇인가? - 프로그램 접근방식, 서비스 제공자, 수혜집단에 따라 성과가 달라지지 않는가? 	성과모니터링 또는 성과평가
	<ul style="list-style-type: none"> - 자원이 효율적으로 사용되었는가? - 계획된 성과를 달성하지 못한 이유는 무엇인가? 	과정평가
	<ul style="list-style-type: none"> - 계획된 성과(Desired impact)가 나타났는가? - 성과를 달성하는 데 다른 효과적인 방식은 없었는가? 	순영향평가

자료: 한국조세재정연구원, 기획재정부. (2021). 재정사업 심층평가 수행지침(안)(내부자료).

2020년 재정사업 심층 평가가 총 4건 추진됐으며, 이 중 보건 분야 노인 의료지원 사업군에 대한 심층 평가가 실시되었다(석재은, 김용하, 문병걸, 서동민, 장숙량, 김미희, 전은별, 2020). 또한 2021년 재정사업 심층 평가로는 ‘고용보험기금 효율화 방안’과 ‘직접일자리 사업군’에 대해 수행되었다(윤동열 외, 2021; 윤동열 외, 2022).

다. 재정사업 핵심사업 평가

핵심사업 평가제도는 재정당국과 사업부처 간 협업을 통해 일자리, 혁신 성장 관련 주요 사업의 성과관리를 위해 2018년에 도입되었다. 2018년 기준 일자리·성장동력 확충 등 80개 핵심사업을 평가하고 있다. 평가 요소는 분기별 집행과정에 대한 현장 모니터링이며, 평가 결과는 사업구조 재설계, 재정 투입 방향 제시 등 지출혁신을 합리적, 객관적으로 뒷받침하기 위한 것이다.

핵심사업 평가를 위한 기초조사 자료는 각 사업부처에서 작성하여 제출 하며, 이는 당해연도 사업 운영 계획에 대한 조사 내용을 포함한다. 예를 들어, 2020년 사업 개요, 2020년 변경 사항 비교, 2020년 사업계획 및 운영에 관련된 국정과제 및 대책, 2020년 성과지표 및 성과 목표 변경 필요 사항 등이다. 이를 바탕으로 기획재정부는 평가대상 사업에 대한 사업관리 카드를 작성하고, 상반기와 하반기 두 차례 현장점검을 실시한다. 현장점검은 전문가와 기재부 공무원, 조세연 담당자 3인 1팀으로 구성된다. 현장점검에서는 전년도 권고사항 중 이행 완료 과제의 효과를 검토하고, 이행 중인 과제의 이행을 점검하며, 추가 개선 검토과제 등을 중점적으로 점검한다.

핵심사업 평가대상 사업과 평가 결과 전체는 공개되지 않지만, 차년도 예산 편성에 반영되었음을 보도자료를 통해 제시하고 있다.

〈표 4-4〉 핵심사업 평가대상 사업

구분	일자리	성장동력확충	소득기반확충	안심국가	인적자원개발
평가대상 수	15개	18개	10개	23개	14개
관련부처	고용부 등 6개	중기부 등 10개	복지부 등 6개	국방부 등 14개	교육부 등 7개

자료: 한국조세재정연구원, 기획재정부. (2021). 재정사업 심층평가 수행지침(안)(내부자료).

4. 보조사업 연장평가

국고보조금제도는 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 재원을 교부하는 제도이다. 국고보조금은 보조금 이외에 부담금, 교부금, 조성비, 장려비, 위탁금 등의 명칭으로 사용되고 있으나, 이러한 명칭은 개별 실정법상 명확하게 구분되는 것은 아니며 실무적으로 사용되는 용어로서 보조금을 지칭하고 있다.

국고보조금은 2022년 기준 102.3조 원으로, 정부 총예산의 16.8%를 차지하고 있다. 특히 분야별로는 ‘사회복지’ 분야가 55조 원(54.4%)을 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 ‘농림수산’ 10조 원(10.6%), ‘산업·중소기업 및 에너지’ 7.5조 원(7.4%), ‘문화 및 관광’ 5.5조 원(5.4%)을 차지하고 있다. 이런 이유로 보조사업 연장평가의 주요 대상이 ‘사회복지’ 분야에 집중되고 있다.

보조사업 연장평가는 보조사업의 타당성과 관리의 적정성, 규모의 적정성 등을 평가하여 보조사업의 존치 여부를 결정한다. 그러나 모든 보조금 사업이 평가대상인 것은 아니다. 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제6조에 따라 보조사업 연장평가의 대상에서 다음의 사업은 제외될 수 있다. ① 「국가재정법」 제7조제2항제4호의2에 따른 의무지출사업, ② 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사 또는 「지방재정법」 제37조에 따른 재정투자사업 심사결과 사업타당성이 인정되어 진행 중인 계속사업, ③ 「국가균형발전특별법」 제40조에 따라 포괄보조금으로 편성한 사업, ④ 그 밖에 존속기간 설정 취지에 적합하지 아니한 사업으로서 보조사업의 존속기간을 3년 이내로 한정할 필요가 없다고 기획재정부장관이 인정하는 사업. 다만, 정부의 재정 여건 변화, 보조사업 운용정책의 기본방향 변경 등 특별한 사유가 있는 경우에는 평가할 수 있다.

보조사업평가는 하여 중앙관서의 장, 보조사업 연장평가 전문기관, 학술학회 단체 등으로부터 평가위원을 추천받아 '보조사업평가단'을 구성한다. 평가기간은 매년 1월에서 4월 간 실시하며, 1단계 평가(서면평가), 1차 조정위원회, 2단계 평가(1차 대면평가), 2차 조정위원회, 3단계 평가(2차 대면평가), 3차 조정위원회, 추가 심사, 최종 조정위원회, 최종 평가보고서의 작성 및 제출 순으로 평가를 수행한다.

평가결과는 “즉시폐지, 단계적폐지, 통폐합, 감축, 사업방식 변경, 정상추진” 등으로 구성되며, 보조금 예산을 요구할 때 반드시 연장평가 결과를 반영하여 관련 조치사항을 명시하여야 한다. 즉 보조사업 연장평가는 차년도 예산 편성에 직접적으로 반영된다. 보조사업 연장 평가는 3년 단위 1주기로 전체 보조사업에 대해 이뤄지며, 평가 결과는 공개되고 있다.

국고보조사업 중 사회복지 분야 사업 및 예산의 비중이 크기 때문에 사회복지 분야 사업에 대한 평가 및 평가결과가 사업의 운영에 밀접한 영향을 미친다. 한편, 재정사업 평가 및 보조사업 연장평가 모두 기획재정부 장관의 주관으로 한국조세재정연구원 재정성과평가센터에서 위탁받아 운영하고 있다.

5. 사회보장 평가

「사회보장기본법」 제26조에 근거하여 보건복지부장관(사회보장위원회)은 국민의 복지 욕구를 충족시키면서 지속가능한 사회보장제도 설계를 위해 사회보장제도 평가를 실시하고 있다. 사회보장제도 평가는 정책목표 달성 정도를 평가할 수 있도록 '결과' 중심의 평가를 실행하며 사회보장제도의 운영원칙에 부합하고 정책 간 정합성과 시너지를 내는 방향으로 '정책 재설계를 지원하는 평가'를 추진하고 있다. 그러나 사회보장제도 평가 결과는 예산 편성에 반영되는 환류는 실행되지 않는다. 사회보장제도 평가는

사업군 단위로 평가한다는 측면에서 재정사업 심층평가와 유사하나 현금 급여 및 현물 급여의 차이를 인식하고 사업의 성격에 따라 평가지표를 다르게 적용할 필요가 있음을 지적하였다. 대표적으로, 강신욱, 임완섭, 정해식, 강병구, 박찬임, 이견범...이병재(2017)의 연구는 생계급여를 포함하는 현금급여에 대해서 평가지표를 구성하고 평가했으며, 김태일, 김나연, 김보영, 이주하, 최영준, 최혜진(2018)의 연구는 고령자에 대한 돌봄서비스를 중심으로 평가지표를 수정·보완하였다.

최근 실적으로는 최영준, 김태일, 김경환, 김지현, 한선희, 윤선우... 오서은(2022)의 <농가 소득보장 지원제도 평가>, 오욱찬, 이한나, 오다운, 박자경, 김희성(2021), <발달장애인 지원제도 평가>, 고숙자, 안영, 신규수, 이영숙, 고든솔, 오홍석..정영호(2021), <지역기반 정신건강 지원제도 평가> 등이 있다.

〈표 4-5〉 사회보장사업 평가 지표 예시

강신욱 외(2017) 생계지원			김태일 외(2018)_성인·노인돌봄 분야 기본평가		
구분	평가 지표	주요 내용(세부지표)	구분	평가 지표	주요 내용(세부지표)
설계	포괄성	해당 사업군의 보호(지원)가 필요하다고 간주되는 집단 가운데 사업군의 지원을 받을 자격을 갖춘 사람들의 비율	설계	대상자 선정의 적절성	대상자의 포괄성 대상자 판정 기준의 적정성 및 표적화 수준
	표적화율	사업대상자 중 사업군의 보호(지원)가 필요하다고 간주되는 집단의 비율		기획의 적절성	사업내용, 추진체계, 관리체계 등의 적절성
	사업군 내 사업 간 관계	사업들이 상호 보완적 관계를 형성하는지 혹은 대상자를 중첩하여 설정하고 급여를 과다하게 지급하는 결과를 초래하는 지 여부		사업간 관계	대상자 혹은 지원내용의 중복 및 사각지대 존재 정도 시설, 프로그램 간 연계 등
투입/집행	자원 투입의 충분성	해당 사업군이 지원해야 할 욕구(금액으로 환산된)의 총량에 비해 예산 투입이 어느 정도인지를 의미함	투입/집행	자원 투입의 충분성	대상자 규모 대비 적정 예산 및 인력 투입 여부

강신욱 외(2017) 생계지원			김태일 외(2018)_성인·노인돌봄 분야 기본평가		
구분	평가 지표	주요 내용(세부지표)	구분	평가 지표	주요 내용(세부지표)
	급여 유형의 적절성	현금 또는 현물로 지급되는 지원방식이 지원 대상과 사업군의 목표에 비추어 적절한지를 의미함		지원 방식의 적절성	급여유형 및 사업배치의 적절성
	지역적·시기적 분포의 적절성	지원이 시기적으로 지역적으로 편중되어 연간 단위로 측정된 지표와 크게 차이가 나는지 등		추진 방식의 적절성	지역별 자원투입 및 인력공급 격차 추진체계의 타당성
산출	수급자 비율		산출	수급률	수요 혹은 대상자 대비 수급률
	급여의 충분성	사업군이 지원해야 할 잠정적 목표치에 비해 실제 지원된 급여(총액)이 얼마나 되는지를 의미함		급여 충분성	수요 대비 급여의 충분성
성과	빈곤 완화에 미친 효과	빈곤율, 빈곤격차비율, 빈곤탈출율	성과	성과 달성 여부	사업군이 설정한 목표 달성도(대상자의 삶의 질 개선에 도움정도, 경제적 부담 및 돌봄 부담 경감 효과 등)
				성과 부진 평가	사업효과 제고 방안, 목표를 달성하지 못한 경우 원인분석
			영향	사회 경제적 영향	돌봄 일자리의 질

자료: 1) 강신욱, 임완섭, 정해식, 강병구, 박찬임, 이진범, 박형준, 이병재(2017). 사회복지제도 생계 지원분야 기본평가. 보건복지부·한국보건사회연구원.

2) 김태일, 김나연, 김보영, 이주하, 최영준, 최혜진(2018). 사회복지제도 성인·노인 돌봄 분야 기본평가. 보건복지부·고려대학교.

제2절 부처 단위 성과관리와 자율 평가

부처에서 직접 수행하는 성과관리와 재정사업 자율평가는 부처가 자체적으로 관리하기 때문에, 부처별로 기준이 다르다. 이러한 이유로 성과관리 제도와 재정사업 자율 평가는 부처별 작성 내용과 평가 기준을 살펴보고자 한다.

1. 성과관리

성과관리는 각 부처의 임무와 비전, 전략목표를 중심으로 프로그램과 단위사업, 세부사업을 편제하고, 단위사업과 세부사업 기준의 성과지표를 마련하고, 예산 집행률과 성과지표의 달성도를 통해 사업의 성과를 관리한다. 따라서 각 부처의 임무와 비전을 살펴보고, 본 연구에서 중점적으로 검토할 사업군을 세부적인 내용을 파악하고자 한다.

가. 보건복지부

보건복지부의 성과계획 목표체계는 다음과 같다. 먼저 보건복지부의 임무는 “포용적 복지국가”이며, 비전은 “국민의 삶의 수준을 높이고 모두를 포용하는 복지를 통해 내 삶을 책임지는 국가”이다(보건복지부, 2021a). 2021년에는 4개의 전략목표와 29개의 프로그램, 148개의 단위 사업으로 구성(보건복지부, 2021a)됐으며, 2022년에는 프로그램 25개, 단위사업 135개로 변경되었다(보건복지부, 2022). 사회복지 분야와 관련된 내용은 전략목표 1-“평생복지안전망을 확충하여 국민의 기본 생활보장”과, 전략목표 4-“미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전가능 사회 구현”이다(보건복지부, 2021a).

성과관리 대상 사업은 보건복지부 전체 예산의 43.9% 수준이며, 인건비와

기본경비, 내부거래, 보전지출 등 성과관리 대상이 아닌 단위사업의 예산은 56.1%이다. 성과관리 비대상 사업 대부분은 내부거래(53.7%)이다(보건복지부, 2021a).

보건복지부의 모든 사업(보건 제외)이 사회복지 분야 예산에 포함되는데, 모든 사업을 살펴보는 데는 한계가 있으므로 주요 사업들을 중심으로 2021년과 2022년의 성과계획과 2021년 성과보고서를 토대로 다음을 정리하였다.

주요 사업 대부분이 2021년에 성과목표치를 달성했지만, 다함께돌봄 사업, 시간제보육지원, 노인요양시설 확충 등은 성과 목표를 달성하지 못했다. 특히 다함께돌봄사업은 2021년 성과목표 달성도가 67.5%에 불과하나, 2021년과 비교할 때 2022년 예산은 오히려 전년 대비 33.0% 증가했다.

〈표 4-6〉 보건복지부 주요 사업의 성과지표 달성도와 예산 반영

(단위: %, 백만원)

단위사업	세부사업	성과지표 (2021년)	성과 달성도	예산 (2021년)	예산 (2022년)
방과후 돌봄지원	지역아동센터 지원	지역아동센터 이용서비스 만족도	100.3	187,418	195,589
		지역아동센터 초등돌봄 아동수	96.3		
	다함께돌봄 사업	다함께돌봄센터 확충 개소수	67.5	39,517	52,594
영유아 보육료 지원	영유아보육료 지원	보육료지원 만족도	99.5	3,367,735	3,150,862
	시간제보육 지원	시간제보육반 1개반당 월 평균 이용건수	29.1	21,570	20,882
		시간제보육 연간이용 아동 비율(%)	78.7		
		시간제보육 국민참여 및 소통건수(건)	100.0		

단위사업	세부사업	성과지표 (2021년)	성과 달성도	예산 (2021년)	예산 (2022년)
노인돌봄 서비스	노인맞춤 돌봄서비스	노인맞춤돌봄서비스 만족도(점)	107.8	418,299	436,571
		노인맞춤돌봄서비스 수혜율(%)	101.7		
노인 일자리 지원	노인일자리 및 사회활동 지원	정부지원 노인일자리 창출 수(천개)	102.0	1,315,156	1,442,195
		시니어인턴십계속고용률 (%)	100.0		
노인 의료보장	노인장기요양 보험지원	장기요양기관이용자 수 (명)	114.1	1,710,700	2,035,442
	노인요양시설 확충	노인요양시설 종사자 서비스 만족도(%)	75.3	104,045	61,990

주: '유아교육 및 보육', '방과후돌봄', '노인요양·돌봄' 사업군에 포함되는 사업만 제시함.
 자료: 보건복지부(2021a). 2021년 성과계획서; 보건복지부(2021b). 성과보고서. 보건복지부
 (2022). 2022년 성과계획서에서 주요 내용을 발췌함.

나. 여성가족부

여성가족부의 성과계획 목표체계는 다음과 같다. 먼저 여성가족부의 임무는 “실질적 성평등 사회 실현, 젠더폭력으로부터 안전한 사회 조성, 다양한 가족의 안정적인 삶 지원, 청소년의 안전하고 건강한 성장 지원”이며, 비전은 “성평등으로 더불어 발전하는 사회 실현”이다(여성가족부, 2021a). 2021년에는 4개의 전략목표와 5개의 프로그램, 30개의 단위사업으로 구성(여성가족부, 2021a)됐으며, 2022년에는 프로그램 25개, 단위사업 135개로 변경되었다(보건복지부, 2022).

여성가족부의 모든 사업이 사회복지 분야 예산에 포함되는데, 모든 사업을 살펴보는 데는 한계가 있으므로 본 연구에서는 방과후돌봄 사업군으로 ‘청소년방과후아카데미’를 중심으로 살펴보았다. 이 사업은 전략목표 4-“청소년의 역량을 강화하고 건강한 성장환경을 조성한다”에 해당한다(여성가족부, 2021a).

성과관리 대상 단위 사업은 여성가족부 전체 예산의 91.4% 수준이며, 인건비와 기본경비, 내부거래, 보전지출 등 성과관리 대상이 아닌 단위 사업의 예산은 8.6%이다(여성가족부, 2021a). 여성가족부의 주요 사업들을 중심으로 2021년과 2022년의 성과계획과 2021년 성과보고서를 토대로 다음을 정리하였다.

‘청소년 참여 및 활동지원’ 단위사업에 포함된 두 개의 세부사업에 대한 성과지표는 모두 100% 이상 달성한 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 여성가족부 주요 사업의 성과지표 달성도와 예산 반영

(단위: %, 백만원)

단위사업	세부사업	성과지표 (2021년)	성과 달성도	예산 (2021년)	예산 (2022년)
청소년 참여 및 활동지원	청소년정책 참여지원	청소년특별회의 정책제안 건수(개)	100.0	2,815	2,752
	청소년 방과후활동 지원	방과후아카데미 참여 청소년의 효과성 증가율(%)	102.6	28,240	28,650

주: ‘방과후돌봄’ 사업군에 포함되는 사업만 제시함.
 자료: 여성가족부(2021a). 2021년 성과계획서; 여성가족부(2021b). 성과보고서; 여성가족부(2022). 2022년 성과계획서에서 주요 내용을 발췌함.

다. 고용노동부

고용노동부의 성과계획 목표체계는 다음과 같다. 먼저 고용노동부의 임무는 “양질의 일자리를 창출하여 성장·고용·복지의 선순환이 이루어지도록 한다”이며, 비전은 “국민에게 양질의 일자리를 제공한다”이다(고용노동부, 2021a). 2021년 기준으로 고용노동부는 5개의 전략목표와 11개의 프로그램, 82개의 단위 사업으로 구성(고용노동부, 2021a)되었다.

고용노동부의 모든 사업이 사회복지 분야 예산에 포함되는데, 모든 사업을 살펴보는 데는 한계가 있으므로 본 연구에서는 ‘생애주기 취업지원’과

‘직접일자리’사업군을 중심으로 살펴보았다. 이 사업은 전략목표 1-“양질의 일자리를 창출하고 직업 능력개발체제를 구축한다”에 해당한다(고용노동부, 2021a).

성과관리 대상 단위 사업은 고용노동부 전체 예산의 64.8% 수준이며, 인건비와 기본경비, 내부거래, 보전지출 등 성과관리 대상이 아닌 단위 사업의 예산은 35.2%이다. 성과관리 비대상 사업 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 보전지출(29.8%)이다(고용노동부, 2021a).

고용노동부의 주요 사업들을 중심으로 2021년과 2022년의 성과계획과 2021년 성과보고서를 토대로 다음을 정리하였다.

다른 부처와 달리 고용노동부 주요 사업 대부분이 2021년에 성과 목표를 달성하지 못한 것으로 나타났다. 특히 ‘신중년 경력형 일자리 참여자’, ‘전직지원서비스 수혜자’, ‘정부 사업을 통한 해외 취업자 수’와 같은 지표는 투입 중심 성과지표임에도 불구하고 목표치 달성에 실패하였다. 이는 곧 예산이 불용됐을 가능성이 높다는 것을 의미한다. 그런데도, 해외 취업지원의 예산이 증액되었다.

또한 고용노동부는 하나의 세부사업에 대해서 3개의 성과지표를 제시하고 있는데, 대부분 투입지표와 만족도로 이뤄진다. 성과지표가 많으면 특정 지표에 의해 예산이 삭감될 우려를 분산시킨다는 측면에서 유리하지만, 투입 중심 지표의 낮은 성과는 오히려 예산 삭감을 유도할 가능성이 있다. 자율평가, 심층평가 등에서 예산의 집행률과 성과지표 모두를 양적으로 측정하기 때문에 이중으로 평가되기 때문이다.

한편, 청년취업진로 및 일 경험사업의 성과지표로 청년정책에 대한 인지도를 측정하는 것이 적절한가에 대해서도 재검토가 필요하다. 청년정책의 주관부처는 국무조정실이고, 청년정책이 사실상 전 부처에서 수행한다는 것을 고려하면 고용노동부의 성과관리 업무를 벗어난다.

〈표 4-8〉 고용노동부 주요 사업의 성과지표 달성도와 예산 반영

(단위: %, 백만원)

단위사업	세부사업	성과지표 (2021년)	성과 달성도	예산 (2021년)	예산 (2022년)
청년진로 및 취업지원	해외취업지원	정부 사업을 통한 해외취업자 수(명)	77.9	52,625	55,074
	청년취업진로 및 일경험 지원	청년정책에 대한 인지도(%)	92.5	25,844	21,931
		대학일자리센터 만족도(%)	102.3		
		일경험사업 참여자 만족도(점)	99.7		
장년 희망찾기 지원	신중년사회 공헌활동지원	신중년 사회공헌 참여자 수(명)	96.1	42,826	29,131
		참여자 만족도(점)	100.9		
		신중년 경력형 일자리 참여자 수(명)	61.8		
중장년 취업지원	중장년층 취업지원	생애설계프로그램 참여자 수(천명)	95.0	22,252	21,306
		전직지원서비스 수혜자 취업률(%)	76.6		
		고령자인재은행 취업건수(건)	93.5		
고용창출	직업정보지원	민간고용서비스 이용자 만족도(점)	-	7,041	8,935
		일자리사업 효율화 방안에 따른 조정대상 사업 수(건)	155.6		
	중소기업청년 인턴제	청년일자리창출지원사업 참여인원(명)	89.1	467,000	542,820
	지역고용촉진 지원	지역산업맞춤형일자리 고용창출 효과성(%)	83.6	148,029	132,704
지역산업맞춤형 고용서비스 이용자 만족도(점)		104.4			

주: '생애주기 취업지원' 사업군과 '직접일자리 사업군'에 포함되는 사업만 제시함.
 자료: 고용노동부(2021a). 2021년 성과계획서; 고용노동부(2021b). 성과보고서; 고용노동부
 (2022). 2022년 성과계획서에서 주요 내용을 발췌함.

라. 교육부

교육부의 성과계획 목표체계는 다음과 같다. 먼저 교육부의 임무는 “교육의 공공성 강화와 교육 혁신으로 건강한 민주 시민을 양성”하는 것이며, 비전은 “국민에게 신뢰받는 교육 실현, 누구에게나 공평한 학습사회 실현”이다(교육부, 2021a). 교육부는 4개의 전략목표와 18개의 프로그램, 62개의 단위 사업으로 구성되는데(교육부, 2021a), 사회복지 분야와 관련된 내용은 전략목표 1-“교실혁명을 통한 공교육 혁신으로 미래사회에 대비한 학생들의 핵심 역량을 함양한다”에 방과후돌봄이 포함되며(교육부, 2021a), 전략목표 4-“교육 혁신을 위한 균등한 교육 기회 보장과 최고의 교육행정 서비스를 제공한다”에 교육급여가 포함된다(교육부, 2021a).

성과관리 대상 사업은 교육부 전체 예산의 13.6%에 불과하며, 인건비와 기본경비, 내부거래, 보전지출 등 성과관리 대상이 아닌 단위사업의 예산이 86.4%에 이른다. 지방교육재정교부금은 교육부 전체 예산의 65.3%를 차지하지만, 성과관리 대상 사업이 아니다(교육부, 2021a). 즉 유아교육비 지원특별회계는 성과관리를 하지 않는다.

〈표 4-9〉 교육부 주요 사업의 성과지표 달성도와 예산 반영

(단위: %, 백만원)

단위사업	세부사업	성과지표 (2021년)	성과 달성도	예산 (2021년)	예산 (2022년)
지방교육 정책지원	초등돌봄교실 시설확충	초등돌봄교실 단계적 시설 확충(%)	90.9	21,000	21,000

주: '방과후돌봄' 사업군에 포함되는 사업만 제시함.
 자료: 교육부(2021a). 2021년 성과계획서; 교육부(2021b). 성과보고서; 교육부(2022).
 2022년 성과계획서에서 주요 내용을 발췌함.

2. 재정사업 자율 평가

재정사업 자율평가는 성과관리제도와 함께 부처에서 자발적으로 평가 기준을 마련하고 사업의 성과를 측정하는 모니터링이다. 부처별로 자율 평가의 기준이 다르므로, 본 연구에서는 먼저 부처별 기준을 살펴보고, 그런 다음 주요 사업군에 대해서 평가 결과를 살펴보고자 한다.

가. 보건복지부

보건복지부의 재정사업 자율 평가지표는 5개이며, 감점과 가점 지표가 각 1개씩 있다. 평가지표는 사업의 적정성(10점), 집행률 제고 노력(30점), 성과목표 달성도(40점), 사업성과의 우수성(10점), 제도개선노력(10점)으로 구성된다. 감점은 사업성과 미흡 등 외부 지적사항이며, 가점은 사회적 가치 구현(3점)과 예산 절감 및 효율성 제고 노력(2점)이다.

재정사업 자율지표는 사업에 대한 모니터링의 성격을 가지기 때문에 전체 점수에서 ‘집행률’과 ‘성과달성도’의 비중이 매우 크다. 보건복지부는 집행률과 성과달성도, 사업성과의 우수성 각 지표에 가점과 감점을 적용하고 별도 항목으로 감점과 가점을 제시하고 있다.

그러나 집행률이 낮은 사업에 대해서 ‘그럴 수밖에 없었던 이유(예, 코로나 상황)’를 가점으로 인정하거나, 집행률은 낮지만 ‘분기별 집행실적을 점검(예, 보조사업)’하는 노력이 가점으로 인정되는 것이 적절한가에 대해서는 재검토가 필요하다. 이러한 행위는 모든 사업에 적용되는 것으로 평가 지표로서의 변별력을 갖지 않기 때문이다. 이는 부처에서 국정과제 수행 등으로 성과가 미흡해도 예산을 증액해야 하는 사업에 대해서 각 평가점수를 상향시키기 위한 수단으로 작용할 가능성이 존재한다.

한편, 보건복지부는 가점과 함께 감점을 제시하고 있어 가점 규모와

감점 규모가 서로 상쇄될 가능성이 있다. 따라서 최종적으로는, 가점이 총 5점 수준으로 증가한다.

〈표 4-10〉 보건복지부 재정사업 자율평가지표

평가지표	평가기준
사업의 적정성(10)	1. 사업내용이 적당하고 추진방식이 효율적인가? (1-1) 정부지출 필요성(5) - 지자체 및 민간이 아닌 재정지원 필요성이 있는지 (1-2) 사업방식의 효과성 및 재정분담 적절성(5) - (직접사업) 지자체 및 민간과의 재정분담 가능성 검토 - (보조사업) 현행 보조 비율의 적정성 검토
집행률 제고 노력(30)	2. 집행실적 제고를 위한 노력 및 실적 확인(30) - 예산 집행실적 및 집행률 제고 노력을 고려하여 점수 부여 * 낙찰차액, 경상경비절감, 조직개편, 환율변동, 사업방식 개선을 통한 예산절감실적 등은 정상집행 간주 * 지자체 자본보조 사업의 경우 지자체 집행률로 평가(가점 및 감점) - (가점) 집행률 제고 노력에 따라 가점(2점) - (감점) 연례적 이불용 사업인 경우 감점(△5점) * 집행률이 연속 하락하고, 3년간 평균 집행률이 70% 미만
성과목표 달성도(40)	(3-1) 계획된 목표는 달성하였는가? (40) - 성과지표·목표치의 적절성 및 목표의 달성 정도를 고려 * 성과지표·목표치 적절성에 따라 40/35/30점으로 구분 * 적절성에 따른 만점 기준에 목표 달성률을 곱하여 최종점수 산정(가점) 외부요인에 의해 달성률이 크게 영향을 받은 정도에 따라 부여(3점)
사업성과의 우수성(10)	(3-2) 사업의 성과가 우수한가? (10) - 성과지표 달성도 외에 외부기관 평가 등을 통해 사업의 성과가 우수한지 여부가 입증된 경우를 확인하여 점수 부여(가점) 제3자로부터 받은 평가에 대해 부여(2점)
제도개선노력(사업구조개선환류)(10)	4. 평가결과 및 외부 지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가? - 자율평가 결과 및 국회, 감사원, 언론, 타 평가제도에서 전년도에 지적된 사항을 반영하여 환류
감점	- 사업성과 미흡 등 외부 지적사항(유사중복 지적 포함)
가점	- 사회적 가치 구현 사업(3) - 예산 절감 및 효율성 제고 노력(2)

자료: 보건복지부(2021c). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.

본 연구에서 중점으로 살펴보는 사업군에 포함되는 사업들을 중심으로 평가 결과를 살펴보면, 다음과 같다. ‘방과후돌봄지원’, ‘노인돌봄서비스’, ‘노인일자리지원’ 등의 사업이 90점 이상으로 높게 나타났다.

한편, 영유아보육료 지원 사업은 객관적인 지표인 ‘집행률’과 ‘성과달성도’에서 다른 사업과 비교할 때 현저히 낮은 수준으로 나타났지만, 그 외 다른 지표의 점수는 유사하거나 오히려 높다. 이는 계량적인 지표를 제외하면 다른 분야의 점수들은 차별성이 거의 없다는 것을 뜻한다. 역설적으로 이러한 관대성으로 인해 집행률과 성과달성도가 낮은 사업은 더욱 낮은 총점을 받을 수밖에 없기도 하다.

〈표 4-11〉 보건복지부 주요 사업의 재정사업 자율평가 결과

(단위: 점)

단위사업	필요성	효과성	집행율	성과달성	우수성	지적사항	감점	가점	총점
방과후돌봄지원	5	5	27	39.9	4	10	-	2	92.9
영유아보육료지원	5	5	22	28.9	6	10	-	2	78.9
노인돌봄서비스	5	5	27	37.8	4	10	-	3	91.8
노인일자리지원	5	5	27	42	6	10	-	3	98.0

주: 1) ‘유아교육 및 보육’, ‘방과후돌봄’, ‘노인요양·돌봄’, ‘직접일자리(노인일자리)’ 사업군에 포함되는 사업만 제시함.

2) 노인의료보장(노인장기요양보험, 노인요양시설확충) 사업은 자율평가 대상이 아님.

자료: 보건복지부(2021c). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.에서 주요 내용을 발췌함.

나. 여성가족부

여성가족부의 재정사업 자율 평가지표는 3개이며, 가점 지표가 1개 있다. 평가지표는 정책추진 노력도(20점), 목표(지표)달성도(40점), 정책효과성

(40점)으로 구성된다. 정책추진도는 추진일정의 충실성과 현장 의견 수렴 및 정책 반영, 협업 노력도로 측정된다. 한편, 가점은 사회적 가치 실현(5점)과 국정과제 등 범부처 계획 포함 여부(3점)로 구성된다.

여성가족부의 평가지표는 타 부처와의 협업을 강조하고, 일반 국민과 이해관계자 간 의견수렴을 중요한 지표로 설정하고 있다. 대표적인 사례가 ‘정책 추진 노력도’에서는 타 부처와의 ‘협업 노력’을 지표로 설정한 것이다. 또한 여성가족부는 정책효과성에서 ‘국민체험단’을 별도로 선정하여 전 사업에 대해서 만족도를 측정하는 것은 일반 국민의 의견수렴하려는 시도로 보이며, 같은 지표에서 정책 효과를 ‘갈등 예방 해소 효과’로 측정하는 것 역시 이해단체들의 갈등과 반발 등에 대한 조정의 기능을 강조한 것으로 보인다.

또한 여성가족부는 ‘성과지표 달성도’를 단순히 목표 달성율로만 측정하는 것이 아니라, 목표치의 설정이 적극적인지, 성과지표는 해당 사업의 추진을 통해 달성되는 성과인지를 함께 측정하고 있다. 물론, 이런 경우 목표 달성율의 비중이 상대적으로 낮지만, 성과지표의 신뢰성과 정확성을 담보할 수 있다는 측면에서는 적절하다. 그러나 상대적으로 단위사업에 대한 모니터링의 기능을 고려할 때 목표 달성율의 점수가 너무 낮은 것은 한계로 보인다.

2020년 기준 여성가족부의 평가대상 단위 사업 수는 총 18개다. 평가 실익이 없거나 재난안전, 타 기금(예, 복권기금)에서 평가받는 사업은 평가에서 제외한다. 평가 등급의 분포는 우수(20% 이하) 3개, 보통(65% 내외) 12개, 미흡(15% 이상) 3개로 나타났다(여성가족부, 2021c).

여성가족부에서 ‘우수’에서 해당하는 사업은 ‘한국양성평등교육진흥원, 여성경제활동 촉진지원, 청소년참여 및 활동 지원(청소년방과후활동 지원 제외)’로 나타났다. 반면, 성과가 미흡하여 지출 구조조정 대상이 되는 사업은

‘국제네트워크 활성화 추진, 아이돌봄지원, 청소년관련 산하기관 등 지원’으로 나타났다(여성가족부, 2021c).

한편, 청소년방과후활동지원사업은 청소년육성기금에 포함되는 사업으로 복권기금사업으로 평가받아 자율평가에 포함되지 않는다(여성가족부, 2021c).

〈표 4-12〉 여성가족부 재정사업 자율평가 지표(2020년 기준)

	평가지표(배점)	평가기준
정책 추진 노력도 (20점)	① 추진일정의 충실성(5)	과제별 추진계획 준수 여부
	② 현장 의견 수렴 및 정책반영(10)	정책수립·집행·평가·환류 등 정책추진 단계별 현장 의견 수렴 여부
	③ 협업 노력도(5)	정책추진과정에서 타부처와의 협업 사례를 제출받아 평가
목표 (지표) 달성도 (40점)	④ 성과지표 목표치 설정의 적극성(12)	성과지표 목표치가 통상적 기대수준을 상회·미달 하는지 여부
	⑤ 성과지표의 대표성(13)	설정된 성과지표가 해당 실천과제 추진을 통해 달성 하려는 정책목표를 반영하고 있는지 여부
	⑥ 성과지표 달성도(15)	초과달성, 달성, 거의달성, 일부달성, 미달성의 5단계 평가
정책 효과성 (40점)	⑦ 정책효과의 국민 체감도(15)	정책집행 및 성과에 대한 만족도를 정책수요자 및 전문가 조사를 통해 평가·반영 *별도 국민체감도 평가단 선정(100명)
	⑧ 종합적 정책효과(10)	실제 국민들의 편익 증진 등 정책효과를 발생시켰는지 종합적으로 판단
	⑨ 현안대응 및 갈등 예방·해소 성과(10)	정책 추진과정에서의 갈등·대립·반발 등 사전에 예방하거나 신속히 해소·극복한 정도
	⑩ 정책환류의 충실성(5)	전년도 자체평가 개선사항 및 상반기 자체점검 결과 반영 실적
가점	⑪ 사회적가치 실현(5)	관리과제의 사회적 가치 실현 여부, 실현 정도 등을 종합하여 평가
	⑫ 국정과제 등 범부처 계획 포함 여부(3)	국정과제, 연두 업무보고, 여성가족부 정부혁신 실행 계획 포함 여부

자료: 여성가족부(2021). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.

다. 고용노동부

고용노동부의 재정사업 자율 평가지표는 4개이다. 평가지표는 계획-관리-결과-환류의 과정으로 구분된다. 먼저 ‘사업 내용이 적정한가’(10점), ‘예산이 계획대로 집행되었는가’(30점), ‘계획된 목표는 달성하였는가’(40점), ‘사업의 운영과 성과는 우수한가’(10점), ‘평가결과 및 외부지적 사항을 사업구조개선에 환류하였는가’(10점)으로 구성된다.

〈표 4-13〉 고용노동부 재정사업 자율평가 지표(2020년 기준)

	평가지표(배점)	가감점	평가기준
계획	사업내용 적정(10)	1항목 +2	정부 지출의 필요성으로 판단 예(10), 상당정도(8), 어느 정도(6), 아니오(4)
관리	예산의 계획 대비 집행(30)	3항목 합산 +5~-2	예산 집행률=집행률×0.3 (집행률=사업비 현액 집행실적/사업비 현액)×100
결과	계획된 목표의 달성(40)	2항목 합산 +5~-6	목표달성실적=목표달성도×0.4 (목표달성도=성과지표 달성 실적/성과지표)×100
	사업의 운영 성과(10)	2항목 합산 +4	외부평가와 자체평가의 검토 예(10), 상당정도(8), 어느정도(6), 아니오(4)
환류	평가 및 지적 사항 환류(10)	1항목 +2	외부지적 사항의 사업구조개선 반영 정도 예(10), 상당정도(8), 어느정도(6), 아니오(4)

자료: 고용노동부(2021c). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.

고용노동부의 자율평가 지표 역시 보건복지부와 유사하게 집행률(30)과 성과지표 달성도(40점)가 미치는 영향이 상당히 크다. 다만, 고용노동부는 모든 평가항목에서 배점 외에 추가 가점이 발생하도록 설계하고 있다. 이는 부처에서 예산 증액이 필요한 사업에 대해서 각 항목별 점수가 낮을 때 보정할 수 있는 여지를 준다는 점에서 적절성에 의문이 제기된다.

또한, 정부지출의 필요성과 타당성이 미흡한 사업이라도 예산 집행과 성과달성도가 높고, 각 항목에서 가점을 받는다면 사업의 유지를 넘어 증액까지 요구할 수 있다. 즉 모든 항목에서 가점이 적용되면, 집행률과 달성도를 제외한 항목의 점수(각 10점)를 초과하는 가점(16점)의 발생은 자율평가를 왜곡할 우려가 있다.

이러한 문제를 사전에 예방하기 위해 기획재정부는 가점이 전체 배점의 10% 미만으로 설정하도록 권고하고 있다. 즉 평가 항목의 최소 점수가 10점일 때, 가점은 10점을 초과할 수 없도록 하여 평가 결과의 왜곡을 방지하는 것이다. 실제로, 고용노동부의 각 사업별 평가결과서를 검토한 결과, 각 항목별 점수가 낮을 때 가점을 적용하여 보정하는 경향이 있다.

2020년 기준 고용노동부 평가대상 단위 사업 수는 총 73개이다. 평가 실익이 없거나 출연금 사업 등이 제외된다. 평가 결과, 평가 사업의 평균 점수는 73점이며, 평가 등급의 분포는 우수(20% 이하) 14개, 보통(65% 내외) 48개, 미흡(15% 이상) 11개로 나타났다(고용노동부, 2021c).

본 연구에서 중점적으로 검토하고 있는 생애주기 취업지원과 직접일자리 등 고용노동부의 주요 사업의 평가 결과를 보면, ‘장년희망찾기지원’과 ‘중소기업청년인턴제’는 보통, ‘직업정보지원(고보기금)’과 ‘중장년층 취업지원’은 ‘미흡’으로 나타났다. ‘지역맞춤형일자리지원’은 국가균형발전특별회계로 별도 평가를 운영하고 있어 평가대상에서 제외된다(고용노동부, 2021c).

〈표 4-14〉 고용노동부 주요 사업의 재정사업 자율평가 결과

(단위: 점)

단위사업	적정성	집행률	성과달성도	성과 우수성	제도개선 노력	가점	총점
중소기업 청년 인턴제	10	25.5	35.4	6	8	2.5	87.4 보통
	가점 인정	집행률: 13.4% 추경편성 신규사업 중위점수 부여/ 가점 인정	달성도: 85.9%/ 가점 1점	가점 인정	가점 불분명	사업의 중요도/ 사회적 가치	
장년 희망찾기 지원	10	24.4	40	8	8	2	92.4 보통
	가점 인정	집행률: 74.7% 가점 인정	달성도: 96.6% 가점 인정	가점 인정	가점 불분명	사업의 중요도/ 사회적 가치	
중장년층 취업지원	8	28.9	32.8	7.5	8	1	87.2 미흡
	가점 2점	집행률: 89.8% 가점 2점	달성도: 74.6% 가점 2점	가점 2점	가점 불분명	사업의 중요도	
직업정보 지원	6	27.8	39.8	5	6	2	86.6 미흡
	가점 인정	집행률: 92.5% 가점 인정	달성도: 99.5%	가점 불분명	가점 불분명	사업의 중요도/ 사회적 가치	

주: 1) '생애주기 취업지원'과 '직접일자리' 사업군에 포함되는 사업만 제시함.

2) '지역맞춤형일자리 지원'은 균특회계 평가 대상으로, 자율평가 대상이 아님.

자료: 고용노동부(2021c). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.에서 주요 내용을 발췌함.

라. 교육부

교육부의 재정사업 자율 평가지표는 7개이다. 평가지표는 보건복지부, 여성가족부와 유사하다. 즉 사업의 적정성(10), 집행률 제고 노력(30), 성과목표 달성도(4), 사업성과의 우수성(10), 제도개선 노력(10), 감점(5), 가점(5)로 구성된다.

교육부는 ‘성과목표 달성도’와 ‘사업의 우수성’에서 정량적인 성과와 함께 정성적인 노력을 함께 측정하고 있다는 점에서 특징이 있다. 즉 성과목표 달성도는 일반적으로 목표 대비 달성률로 측정되는데, 교육부는 성과지표의 적극성을 함께 적용하였다. 이는 성과지표의 목표치를 다소 보수적으로 설정하여 손쉽게 달성하려는 의도를 예방한다.

한편, 집행률을 구간 점수로 측정하는 것은 상대적으로 미흡한 사업들에게 유리하다. 즉 집행률로 측정하면 0~30점까지 편차가 발생하지만 4단계 구간 점수로 측정하면서 최소 점수는 17점이다. 이는 사업의 실질적인 운영을 모니터링하는 취지에는 적합하지 않다. 이러한 한계를 극복하기 위해 성과달성도는 ‘성과지표 목표치의 적극성’을 구간으로 측정한 후 이를 성과달성율에 연동하여 측정한다.

〈표 4-15〉 교육부 재정사업 자율평가 지표(2020년 기준)

	평가지표(배점)	평가기준	
사업의 적정성 (10)	정부지출의 필요성(5)	예(5), 상당한 정도(4), 아니요(3)	
	사업방식의 효과성 및 재원분담 적절성(5)	예(5), 상당한 정도(4), 아니요(3)	
집행률 제고노력 (30)	집행실적 제고를 위한 노력 및 실적(17~30)	배점	기준
		예(30)	집행률 100% 집행
		상당한 정도 (27~23)	집행률 95%(실집행 85%) 이상
		어느 정도 (22~18)	집행률 70%(실집행 60~85%) 이상
		아니오 (17~13)	집행률 70%(실집행 60%) 미만
성과목표 달성도 (40)	성과목표의 적극성 및 목표달성도(40)	적극성(3단계)×목표 달성도×성과지표 가중치	
		적극성	기준
		매우 적극 (40)	이전 3년 평균 실적 등보다 5% 이상 높은 목표
		적극(38)	이전 3년 평균 실적 등보다 3% 이상 높은 목표
		보통(36)	이전 3년 평균 실적 등보다 5% 미만 높은 목표

	평가지표(배점)	평가기준
사업 성과의 우수성 (10)	정량적 성과	선정된 성과지표 외에 과제의 성과를 확인할 수 있는 통계 또는 대표 수치의 변화 등 계량화된 성과 제시
	정성적 성과	체감성과, 해당 대상연도 수상실적, 주요 학술지 및 연구보고서, 언론 보도 등으로 사업성과의 우수성을 인정할 경우
제도개선 노력 (10)	사업구조개선에 환류한 정도 (10)	예(10), 상당한 정도(8), 아니요(6) *외부지적이 없는 경우 7점 부여
감점	타 평가 및 국회·감사원, 언론 등 지적(5)	타 평가 및 국회, 감사원, 언론 등 외부에서 사업성과 미흡 등으로 문제점을 지적받은 경우 5점 이내
가점	사회적 가치 구현(5)	5점 이내
	예산 절감 및 효율성 제고 노력(5)	5점 이내

자료: 교육부(2021c). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.

2020년 기준 교육부 평가대상 단위 사업 수는 총 48개이다. 평가 실익이 없거나 교부금 사업 등은 제외된다. 평가 결과, 평가 등급의 분포는 우수(20% 이하) 9개, 보통(70% 내외) 31개, 미흡(20% 이상) 8개로 나타났다(교육부, 2021c).

본 연구에서 중점적으로 검토하고 있는 ‘유아교육 및 보육’에서 ‘유아교육’은 ‘유아교육비지원특별회계’ 사업으로 평가에 포함되지 않는다. 또한 ‘방과후돌봄’은 일반회계(시설확충)와 교부금(운영)으로 이원화됐는데, 교부금 사업은 평가대상이 아니다. 다만, 일반회계의 ‘초등돌봄교실 시설 확충’ 사업은 ‘초중등교육 역량강화’에 포함되어 있으며, 이 사업은 ‘보통(92점)’으로 나타났다(교육부, 2021c).

제3절 기획재정부 주관 성과평가

1. 보조사업 연장평가

우리나라는 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재정 이전이 이뤄지는데, 정부 간 재정 관계의 수단이 국고보조금과 지방재정교부금(지방교부세)이다. 국고보조금 제도는 “국가와 지방 간 서로 이해가 얽혀 있거나 서로 협력하여 사무를 실시할 때 일정한 행정수준의 확보나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로, 그에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지방에 지원(교부, 부담, 보조)하는 제도”이다. 이에 반해 지방교부세 제도는 “국가 수입 중 일부를 재정력이 취약한 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 지방자치단체 간 재정을 조정함으로써 지방행정의 균형적인 발전을 기하려는 제도”이다(기획재정부 보조사업평가단, 2020a).

국민 생활에 가장 기본이 되는 공공서비스를 전국 단위에서 일정한 수준으로 유지하기 위해 사회복지 분야는 국고보조사업이 상대적으로 많은 편이다. 보조금은 그 지급의 대상사업, 경지의 종류, 국고보조율 및 금액을 매년 예산으로 정하며, 지방자치단체에 대한 보조금의 지급 대상사업의 범위와 보조금의 예산계상신청, 예산 편성에 있어서 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조금의 기준보조율은 2016년 12월 기준, 122개 사업유형으로 정해져 있다(기획재정부 보조사업평가단, 2020a).

대통령령으로 정하는 보조사업 외에 모든 보조사업의 존속기간은 3년 이내로 하고, 존속기간이 만료되는 보조사업에 대해서는 실효성과 재정 지원의 필요성을 평가하여 3년 이내의 범위에서 존속 기간을 연장하기 위한 평가를 실시한다. 이를 ‘보조사업 연장평가’라고 부른다. 단, 의무지출사업과 예비타당성조사, 지방재정투자 심사결과 사업타당성이 인정된 계속사업, 포괄보조금(국가균형발전특별법 제40조)은 보조사업 연장평가 대상에서 제외된다(기획재정부 보조사업평가단, 2020a).

〈표 4-16〉 국고보조금과 지방교부세 비교

	국고보조금	지방교부세
근거	보조금 관리에 관한 법률	지방교부세법
목적	지방자치단체의 특정사업 지원	지방자치단체 재원보장 및 재정불균형 완화
재원	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산	내국세의 19.24%
재원성격	특정목적 재원	용도 지정 없는 일반재원
배분	사업별 용도지정, 지방비확보 의무	재원부족액 기준배정

주: 지방재정교부금 역시 지방교부세와 유사한 성격을 갖고 있음.

자료: 기획재정부 보조사업평가단(2020a). 2020년 국고보조사업 연장평가보고서(1).

보조사업 연장평가의 항목은 ‘보조사업의 타당성’(80점)과 ‘보조사업 관리의 적정성’(20점)으로 구성된다.

〈표 4-17〉 보조사업 연장평가의 평가항목과 배점(2020년 기준)

	평가지표(배점)	평가기준
보조사업의 타당성 (80)	보조사업 법령 및 목적의 타당성(10)	보조사업과 관련한 법령과 규칙 등 보조금 지급 근거가 명확하고 타당한지를 고려
		국가의 지원이 반드시 필요하거나 국정과제 등 주요 정책방향에 부합하는 등 목적이 명확하고 타당한지를 고려
	보조사업의 효과성(30)	보조사업의 내역사업 및 기간, 규모 등이 합리적으로 설정되어 있는지 고려
		보조사업이 당초에 계획한대로 집행하고, 계획한 목표를 효과적으로 달성하였는지 고려
	보조사업의 필요성 (10)	보조사업이 상이 정책목표 달성에 충분히 기여하고 있는지 고려
보조금 외 다른 정책수단은 없는지, 유사·중복되는 다른 재정사업은 없는지 고려		
재정지원규모의 적절성	보조사업의 실수혜자 및 잠재적 수혜자가 명확하고 광범위하여 지속적인 추진이 필요한지 고려	
		현행 보조율이 「보조금법 시행령」상 기준보조율을 준수하는지를 고려하고, 「보조금법 시행령」상 기준보조율이 없는 경우에는 현행 보조율이 합리적인 보조율 산정기준에 근거하는 지를 고려(전체사업) *예산 규모에 따라 추가지표 있음.

	평가지표(배점)	평가기준	
	사회적가치 실현 (가산점 최대 3)	사회적 가치 실현에 직접적으로 기여하는지를 고려 (정부혁신 종합 추진계획, 2018.3.)	
보조사업 관리의 적정성 (20)	보조사업자 성정의 적정성(5)	지자체보조	보조사업 선정 및 교부절차 등에 대하여 지자체 비용부담능력의 적정성, 지자체의 사업추진 의지, 사전 절차 이행여부 등이 포함된 규정을 마련하고 이를 준수하여 사업자를 적절하게 선정하는지 고려
		민간보조	민간보조사업자 선정 및 교부절차 등에 대하여 공모 절차 준수여부, 보조사업자 선정 기준 제시, 교부조건 충족 검토 등이 포함된 규정을 마련하고 이를 준수하여 사업자를 적절하게 선정하는지 고려
	보조사업 집행의 적정성(5)		보조사업 집행현황, 점검 등에 관한 규정을 마련하고, 이를 준수하여 적절하게 집행하는지 고려
			보조금 반환, 중요재산 관리, 정산 및 회계감사, 정보공시 등에 관한 규정을 마련하고 이를 준수하여 적절하게 관리하는지 고려
	보조사업 부정수급 관리의 적정성(10)		적절한 부정수급 방지대책을 마련하고 있는지 고려
		부정수급 방지를 위한 노력이 충분히 이뤄지고 있는지 고려	
	자체사업관리 노력 (가산점 최대 3)	사업관리를 위한 자체 점검 노력이 우수한지 고려 -부정수급 자체적발 실적이 외부적발 실적보다 많은 경우 등	

자료: 기획재정부 보조사업평가단(2020a). 2020년 국고보조사업연장평가보고서(1).

평가결과는 ‘즉시폐지, 단계적폐지, 통폐합, 감축, 사업방식변경, 정상추진’으로 최종 판정한다. 항목별 평가 점수의 합이 85점 이상이며, ‘정상추진’으로 간주한다. 각 부처는 보조금 예산을 요구할 때 반드시 보조사업 연장평가의 결과를 반영하고 관련 조치사항을 명시해야 한다.

아래는 본 연구에서 중점적으로 살펴보는 사업군에 대한 보조사업 연장평가 결과를 제시한다. 보조사업 연장평가는 보조사업을 평가대상으로 하므로 주로 ‘세부사업’이나 ‘내역사업’으로 구체화되어 있다. 이는 단위 사업에 다수의 세부사업이 포함된 방식과 비교할 때 훨씬 구체적인 정보를 제공한다.

가. 유아교육 및 보육

교육부의 ‘유아교육비 지원’사업과 보건복지부의 ‘영유아보육료지원’사업은 공통의 ‘누리과정’을 운영하고 재정을 ‘유아교육비지원특별회계’로 통합하였다. 이는 지방교부금과 유사한 지방교육재정교부금의 형태를 띠고 있다. 이에 따라 유아교육 및 보육서비스에 대한 보조사업 연장평가는 실시되지 않는다.

다만, 보건복지부의 ‘시간제보육지원(76.2점)’, ‘보육 교직원 인건비 및 운영지원(60.2점)’ 등에 대한 보조사업 연장평가는 2021년 실시하였다(기획재정부 보조사업평가단, 2021).

나. 방과후돌봄

방과후돌봄은 국정과제 ‘온종일돌봄체계 구축·운영’에 관련된 사업이다. 이 사업군은 교육부의 초등돌봄교실 시설확충, 보건복지부의 다함께돌봄사업과 지역아동센터, 여성가족부의 청소년방과후아카데미로 구성된다. 본 절에서는 여성가족부의 청소년방과후아카데미의 평가 결과는 제시하지 않는다¹⁵⁾. 이 사업은 다른 사업들과 달리 정책의 대상이 ‘초등학생’이 아니고 ‘중학생’이며, 실제로 이 사업에 포함된 초등학생의 비중도 매우 낮다(강지원 외, 2020).

초등돌봄교실 시설확충은 83.5점(2020), 다함께돌봄사업은 79점(2020), 지역아동센터는 57.9점(2021)으로 점수의 편차가 크지만, 평가 결과는 모두 ‘사업방식 변경’으로 제시되었다. 국정과제에 포함되면, 정부의 국정 운영에 대한 성과지표와도 연계되는데, 예산이 감액되면 사업을 원활하게 추진하기 어렵다.

15) 여성가족부의 ‘청소년방과후활동지원’ 사업은 2020년에 보조사업 연장평가를 받았으며, 점수는 63.5점, 평가 결과 “사업방식 변경”으로 판정되었다(기획재정부 보조사업평가단, 2020b).

〈표 4-18〉 ‘방과후돌봄’ 사업군의 보조사업 연장평가 결과 비교

구분	초등돌봄교실 시설확충	다함께돌봄사업	지역아동센터
보조 사업 타당성	200억원 이상의 예산을 집행하는 사업임에도 법적 근거가 미흡함.	「아동복지법」 제44조의 2에 근거함.	「아동복지법」제4조 및 제52조, 제59조에 근거함.
보조 사업 효과성	이용 학생의 학부모 만족도가 높으나 성과지표(이용학생 수)의 산출 근거를 명확하게 할 필요가 있음.	성과지표는 다함께돌봄센터 시설 확충 개소 수(19)이나, 이용아동 수와 같은 산출지표를 설정하는 것이 더 바람직하다고 판단함.	내역사업들의 목표와 내용이 명확하고 사업의 목적과 밀접하게 연관됨. 성과지표는 ‘만족도’와 ‘초등돌봄아동수’로, 2017년(91.6점) 이후 만족도는 감소하는 추세이며, 초등돌봄 아동수는 2019년 실적지표보다 낮은 목표치를 제시하여 조정이 필요함.
보조 사업 필요성	지역별, 학생별 특성 등을 고려한 예산 배분, 인구구조 변화를 반영한 확충 규모 등에 대한 계획과 이를 기반으로 한 지자체와의 협업 필요.	충족되지 못한 초등돌봄수요 20만 명 중 마을 돌봄을 통해 10만명에게 서비스를 제공하고자 시작됨. 타 사업과 유사·중복성은 비교적 낮음.	취약계층 아동에 대한 체계적이고 지속적인 돌봄서비스를 제공할 필요가 있으며, 타 부처 사업과 연계 이용을 허용하는 한편, 다함께돌봄사업과 중복 이용을 허용하지 않아 중복의 문제는 없음.
재정 지원 규모 적정성	5년간 3500개소의 목표치 달성을 위해 2022년까지 매년 균등하게 700개소 설치함. 국고보조 100%, 210억원 예산 편성의 근거는 미흡함.	예산은 인건비, 설치비, 운영비로 구성되며, 「보조금법 시행령」상의 79. 방과후돌봄서비스의 기준보조율 50%를 적용하고 있음.	기준보조율이 있으며 이를 준수하고 있음. 그러나 예산 편성시 모든 사업의 보조율을 48%로 적용해 예산을 산출하고 있음(서울 30%, 지방 50%)
보조 사업자 선정 적정성	보조사업자 선정을 위해서는 지역별 돌봄 기반 수준, 돌봄 취약계층의 분포, 재정자립도 등 종합적으로 반영 필요함.	지자체 보조사업의 경우 지자체가 제출한 사업계획서를 토대로 평가하여 사업자를 선정함.	17개 시도를 대상으로 하는 지자체 보조사업으로, 보조사업자 선정과 관련한 별도 규정과 선정기준은 없음.
보조 사업 집행 적정성	시도교육청에 교부하는 사업으로 집행의 적정성은 확보함.	보조사업 집행결과 점검 절차, 결과에 따른 조치기준 등 규정 완비함.	자체 사업 안내를 통해 집행과 관련된 규정들을 명시하고 있음.

구분	초등돌봄교실 시설확충	다함께돌봄사업	지역아동센터
보조 사업 부정 수급 관리 적정성	교육부 국고보조사업 관리규정에 따라 적절한 지도감독과 사후관리가 이뤄지고 있으며, 매년 집행현황 점검을 통해 사업 관리함.	부정수급 관련 모니터링 및 적발 후 조치 기준이 있으나, 부정수급위원회는 개최되지 않았고 부정수급 적발 이력은 없음.	부정수급 방지를 위한 기준 및 절차 등을 규정하고 있으며, 부정수급심의위원회는 별도로 없음.

자료: 기획재정부 보조사업평가단(2020b). 2020년 국고보조사업연장평가보고서(1).
 기획재정부 보조사업평가단(2021). 2021년 국고보조사업연장평가보고서.의 주요 내용을
 발췌함.

다. 노인요양돌봄

노인요양돌봄 사업군은 ‘노인장기요양보험’과 ‘노인맞춤돌봄서비스’로 구성된다. 노인요양돌봄 역시 국정과제 ‘고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후생활 보장’에 포함된 사업이다. 이 사업군은 보건복지부 단일 부처의 사업이지만, 노인장기요양보험은 사회보험, 노인맞춤돌봄서비스는 일반회계의 국고보조사업으로 구성된다. 노인장기요양보험은 의무지출 사업으로 보조사업 연장평가를 받지 않는다. 본 절에서는 노인요양돌봄 서비스가 ‘시설’과 ‘재가’로 이원화된다는 점을 고려하여 노인맞춤돌봄 서비스와 노인요양시설확충 사업의 보조사업 연장평가 결과를 제시하고자 한다.

노인맞춤돌봄서비스는 83.6점(2020)으로 “사업방식 변경”으로 판정 받았지만, 노인요양시설확충은 62.7점(2020)으로 “(높은 수준의) 감축 및 사업방식 변경”으로 평가되었다.

〈표 4-19〉 ‘노인요양돌봄’ 사업군의 보조사업 연장평가 결과 비교

구분	노인맞춤돌봄서비스	노인요양시설확충
보조사업 타당성	<ul style="list-style-type: none"> - 노인돌봄기본서비스/종합서비스, 단기가사서비스, 독거노인사회관계활성화, 초기 독거노인 자립지원 및 독거노인종합지원센터 운영지원으로 구성됨. - 「노인복지법」제4조 및 제27조의2 등에서 노인의 보건 및 복지증진을 위한 시책 사업에 대한 일부 구속력을 가짐. 	<ul style="list-style-type: none"> - 「노인복지법」제47조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있음. - 노인요양시설과 장기요양요원지원센터를 확충하는 등 관련 인프라를 구축하여 노인 요양을 위한 서비스를 제공하는 것으로 타당함.
보조사업 효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 노인맞춤돌봄서비스의 성과지표는 노인돌봄종합서비스 수혜율과 노인돌봄종합서비스 사업의 종합만족도로 적절하지만, 독거노인종합지원센터 운영지원 사업의 개별 성과지표는 설정되지 않음. - 또한 2019년의 수혜율은 32.9%로 18년의 실적치(33.6%)보다 오히려 낮다는 문제가 있음. 특히 이용단가 인상과 대상자 확대에 따른 예산 편성에도 불구하고 정해진 서비스 시간(27시간, 36시간)으로 인해 본인이 필요한 시간보다 더 많은 시간을 서비스를 받아 수혜자가 탄력적으로 증가하지 못함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 3개의 내역사업으로 구성(노인요양시설 확충(기능보강), 장기요양요원지원센터 확충, 재가장기요양기관 인권교육)되며, 사업의 구성은 적절함. - 요양시설 내 간병인의 부당한 대우로 인한 사고를 줄이기 위해서는 재가장기요양기관 인권교육 지원보다 부족한 간병인을 추가 확충하는 것이 필요하다는 현장의 의견이 제기됨. - 2017년 43.1%, 2018년 9.2%, 2019년 17.9% 등 실적행률이 현저히 낮음. - 장기요양기관 이용률 지표의 실적을 제고해야 하며, 노인요양시설 이용자 만족도 지표는 객관적인 지표로 보완 필요함.
보조사업 필요성	<ul style="list-style-type: none"> - 보조금이 적절한 정책수단이며, 타 보조사업과 중복성이 크지 않음. - 수혜자의 범위가 광범위하며 수혜자에게 전달되는 혜택이 명확하여 보조사업의 필요성이 크다고 판단됨. 	<ul style="list-style-type: none"> - 타 사업과의 유사 또는 중복 가능성 낮음. - 요양 시설 및 관련 인프라 확충은 민간부문에서의 사업 추진이 어려우므로 보조금 외의 다른 정책 수단을 찾기 어려움.
재정지원 규모 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 18년 단기가사서비스 및 독거노인사회관계활성화의 집행률이 81%로 낮은 문제가 있었으나, 20년부터 통합운영되어 일부 해결될 것으로 예상됨. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2017년 174억원에서 2020년 864억원으로 증가하는 등 예산 규모가 확대되고 있음. - 그러나 예산의 실행이 최근 3년 동안 저조하고, 관련 내용이 2017년 평가 및 2018년 국회 결산에서 지적됐음에도 불구하고 개선되지 않음.
사회적 가치 실현 (가산점)	<ul style="list-style-type: none"> - 인권의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호라는 사회적 가치 실현에 직접적으로 기여함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 인권의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호라는 사회적 가치 실현에 직접적으로 기여함.

구분	노인맞춤돌봄서비스	노인요양시설확충
보조사업자 선정 적정성	- 보조사업자 선정에 관한 규정이 있음.	- 보조사업자 선정과 관련한 지침이 마련되어 있으며 이를 바탕으로 보조사업자 선정 과정을 적절하게 운용함.
보조사업 집행 적정성	- 보조사업 집행현황, 점검, 보조금 반환, 전산 및 회계감사, 정보공시 등에 대한 규정이 마련됨.	- 보조사업 집행의 전반적인 절차와 방법은 적절함. - 사업 예산의 실행행동이 매우 저조하여 보조사업 집행의 실질적인 결과 관리 수준을 더 높일 필요가 있음.
보조사업 부정수급 관리 적정성	- 부정수급 방지대책을 마련하고 있으며 그 근거가 명확함.	- 노인보건복지 사업 안내를 통해 포괄적으로 보조사업을 위한 규정을 관리하고 있음. - 최근 3년간 부정수급 적발 이력은 없음.
자체 사업관리 노력 (가산점)	- 부정수급 관련 외부 적발은 0건이나, 자체적발은 17년 141건이고, 18년 152건으로 자체 사업 관리 노력이 높은 것으로 판단됨.	- 자체적인 사업관리를 수행하고 있으나, 가산점을 부여할 정도의 수준은 아님

자료: 기획재정부 보조사업평가단(2020b). 2020년 국고보조사업연장평가보고서(II)의 주요 내용을 발췌함.

라. 생애주기 취업지원

생애주기 취업지원 사업군은 ‘중장년층 취업지원(고용노동부)’과 ‘대한노인회 취업지원센터(보건복지부)’, ‘청년센터 운영(고용노동부)’, ‘제대군인 취업지원(국방부)’, ‘대학일자리센터(교육부)’ 등으로 구성된다. 생애주기 취업지원제도는 국정과제 ‘성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화’에 근거한다.

일반적으로 생애주기는 ‘영유아기-아동기-청소년기-청년-중년-장년-노년’으로 이뤄지는데, 취업과 관련한 제도의 특성으로 ‘청년-중장년-노년’을 중심으로 추진되었다. 그러나 ‘청년’은 보편적인 청년부터 대학과 군대에 있는 청년 등으로 분류할 수 있고, 이는 각 부처에서 추진하는 취업지원으로 분화되었다. 또한 우리나라는 만65세 이상부터 ‘노인’으로 분류하지만,

일반적인 노동시장 이탈은 만55세부터 60세 사이에 이뤄지고 있어 이들에 대한 노동시장 재진입의 필요성이 부각되었다. 이런 이유로 고용노동부와 보건복지부에서 각각 고령자에 대한 취업지원사업을 운영하고 있다.

본 절에서는 고용노동부의 ‘중장년 취업지원’과 ‘청년 센터 운영’을 중심으로 보조사업 연장평가 결과를 제시하였다. 중장년 취업지원은 53.4점(2021)으로 “3년(2023~2025년) 동안 일정 수준 감축”으로 판정되었고, 청년센터 운영은 57.8점(2021)으로 “사업방식 변경”으로 평가되었다.

〈표 4-20〉 ‘생애주기 취업지원’ 사업군의 보조사업 연장평가 결과 비교

구분	중장년 취업지원	청년 센터 운영
보조사업 타당성	<ul style="list-style-type: none"> - 「고령자고용법」제11조에 근거하여 ‘고령자인재은행’을 지정하고, 예산 범위 내에서 소요 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있음. - 같은 법 제11조의2에 근거하여 ‘중견전문인력 고용지원센터’를 지정할 수 있음. 특히 지원에 관해서는 고령자인재은행을 준용할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 「청년고용촉진특별법」제3조와 제8조의3에 근거하나, 보조사업의 규정은 미흡함. - 이 사업은 2018년에 시작된 사업으로, 지방자치단체에서 시행하던 사업을 국고보조사업으로 신설한 것임.
보조사업 효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 세 개의 내역사업(중장년일자리희망센터, 재취업시행 지원서비스, 고령자인재은행)으로 구성되며, 2021년 기준 모든 내역사업이 계획 대비 실적을 달성하지 못함. - 세 개의 내역사업에 대해 세 개의 성과지표를 측정하고 있으나, 2020년과 2021년에 각각 목표치를 달성하지 못함. - 그러나 중장년일자리희망센터를 통해 중장년의 취업을 지원한 성과는 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 두 개의 내역사업(오프라인 청년센터, 청년도전지원사업)으로 구성됐으나, 1개 사업은 종료됨(2022년). - 청년도전지원사업은 직업교육 및 취업으로 연계하는 사업으로 전환한 것임. - 최근 3개년간 성과지표의 목표 달성율은 100%를 초과함. 단, 성과지표를 ‘오프라인 청년센터 연간프로그램 참여자 수’로 선정된 것은 한계가 있음. - 이 사업은 정책 목표(경제활동 참여, 국민취업지원제도, 직업훈련 참여)는 달성하는 성과를 보여줌.
보조사업 필요성	<ul style="list-style-type: none"> - 이 사업은 신중년에 대한 재취업 및 전직을 지원하는 사업으로, 내역사업 중 취업알선(고령자인재은행)은 노인 일자리 및 노인맞춤돌봄서비스의 직 	<ul style="list-style-type: none"> - 단순히 청년들을 위한 오프라인 소통 공간에서 확장하여 지방자치단체의 청년센터를 활용하여 구직단념청년에 대한 맞춤형 프로그램 제공을 통

구분	중장년 취업지원	청년 센터 운영
	<ul style="list-style-type: none"> 접일자리와 중복 가능성이 있음. 다양한 고용지원서비스(고용센터, 여성새로일하기센터 등)가 있으나, 중장년일자리희망센터의 주요 대상에는 차이가 있음. 고용지원의 연속성을 확보하면서 센터 간 기능과 위치 등은 조정할 필요가 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 해 구직으로 연계하는 사업으로 전환할 계획임. 구직단념 청년을 발굴하고 이들을 노동시장에 참여시키는 것이 목적이나 발굴 경로가 보건복지부의 보호종료아동과 여성가족부의 청소년 센터 이용자로 한정됨.
재정지원 규모 적정성	<ul style="list-style-type: none"> 이 사업은 국비 100%, 행정비용 100%로 구성되어, 재정추계는 적정함. 	<ul style="list-style-type: none"> 이 사업의 보조율은 80%이며, 행정비용은 약 50% 수준으로 새로운 취업지원전달체계를 구축하는 사업임. 현재 보조사업자는 14개 지방자치단체이나 전국적으로 확대될 가능성이 있음(지방의 청년센터 188개)
사회적 가치 실현 (가산점)	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합이라는 사회적 가치 실현에 직접적으로 기여함. 	<ul style="list-style-type: none"> 가점 없음
보조사업자 선정 적정성	<ul style="list-style-type: none"> 민간보조사업자 신규 지정시 공모에 의한 선정 절차를 마련하고 있음. 그러나 고령자인재은행의 민간보조사업자가 대부분 특정 기관이며, 이 사업의 성과가 계속 낮아지고 있으나 계속 운영되는 등 보조사업자 관리는 일부 미흡함. 	<ul style="list-style-type: none"> ‘청년센터 운영사업 시행지침’과 ‘청년도전지원사업 시행지침’을 별도로 마련하고 있으며, 사업자 선정과 관련한 규정을 갖추고 있음.
보조사업 집행 적정성	<ul style="list-style-type: none"> 관계 법령에 따라 보조사업자 관리·감독을 위한 관련 규정을 마련하여 운영하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 집행과 관련한 점검 및 조치, 보조금 정산 및 반환, 정보공시 등의 내용을 갖추고 있음. e나라도움을 통해 보조금 집행 여부를 상시 모니터링하고 연 2회현장 지도 점검 등을 실시함.
보조사업 부정수급 관리 적정성	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 사후관리를 위한 내부 운영 지침을 마련하고 있음. 부정수급 발생에 대한 조치한 사례가 있으나, 현장점검, 업무분장, 고용보험조회, e나라도움 부정수급 징후 확인 등의 노력이 실제적임. 	<ul style="list-style-type: none"> 부정수급 관리에 관한 내용을 갖추고 있음. 또한 대상자의 고용보험이력을 조회하는 등 대상집단을 선별하는 절차도 비교적 엄밀하게 구성함.
자체사업 관리 노력 (가산점)	<ul style="list-style-type: none"> 부정수급 적발 사례가 1건 있으나, 제재조치를 완료하였고, 2020년에는 자체적발 1건도 있어 가점 적용함. 	<ul style="list-style-type: none"> 가감점 없음

자료: 기획재정부 보조사업평가단(2020b), 2020년 국고보조사업연장평가보고서(II)의 주요 내용을 발췌함.

마. 직접일자리

우리나라의 재정지원일자리는 다양한 부처에서 207개 사업으로 운영되고 있다. 이중 직접일자리는 주로 청년과 고령자, 여성, 장애인 등 취업 취약계층을 중심으로 운영된다. 또한 정부가 관리하는 일자리 사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 보건복지부의 노인일자리 사업이다. 생애주기별 취업지원과 마찬가지로, 직접일자리 역시 노동시장에서 이탈할 수밖에 없는 조건인 고령자에 초점을 맞추고 있다.

이런 이유로 본 절에서는 고용노동부의 신중년 사회공헌활동지원 사업과 보건복지부의 노인일자리 사업의 보조사업 연장평가 결과를 제시하고자 한다. 신중년사회공헌활동지원은 82.7점(2021)으로 “2023년 일정 수준 감축과 사업방식 변경”으로 판정받았고, 노인일자리는 47.3점(2021)이나 “사업방식 변경”으로 평가되었다.

〈표 4-21〉 ‘직접일자리’ 사업군의 보조사업 연장평가 결과 비교

구분	신중년사회공헌활동지원	노인일자리
보조사업 타당성	<ul style="list-style-type: none"> - 「고령자고용법」 제11조의4에 근거하여 고령자에게 적합한 사회적 일자리를 창출할 수 있음. - 국정과제 “성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화”에 포함됨. 	<ul style="list-style-type: none"> - 「노인복지법」 제23조와 제23조의2에 따라 노인일자리 전담기관을 설치하고 운영함. - 노인일자리 전담기관 운영의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있음. - 국정과제 “노인일자리 80만개 확충”과 밀접한 관련이 있음.
보조사업 효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 2개 내역사업(신중년 경력형 일자리, 신중년 사회공헌)으로 구성됐으나, 사회공헌 사업이 2022년에 지방으로 이양됨에 따라 경력형 일자리만 평가 대상이 됨. - 신중년 경력형 일자리 예산은 계속 증가했으나 계획 대비 실적은 미흡함. - 최근 3개년 성과지표의 달성율은 낮음(2019년 68.4%, 2020년 95.8%, 2021년 61.8%). 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공형, 사회서비스형, 민간형, 일자리 지원과 민간취업 상담, 알선, 사후관리 등을 추진하는 사업으로 구성됨. - 보조사업은 노인빈곤율 개선에 일부 기여하고, 노인 일자리 창출 개수를 매년 달성하였음. - 일자리 사업 유형별로 별도의 평가지표를 통하여 사업 추진 과정과 성과를 관리하고 있음.

구분	신중년사회공헌활동지원	노인일자리
보조사업 필요성	- 대상 연령 측면에서 노인일자리와 일부 중복됨. 당초 '연령'과 '일자리 종류'를 기준으로 부처 간 유사중복을 조정했으나, 최근 연령을 상향하였음.	- 고용부 '신중년 사업'과 지원 대상에 있어 일부 중복 요인이 있음. - 노인빈곤율이 높고 공적연금체계가 취약한 상황에서 사업을 지속적으로 추진해야 할 수요가 충분함.
재정지원 규모 적정성	- 이 사업은 실행률 85% 미만으로 낮음. 특히 코로나19의 영향으로 2020년과 2021년의 실행률은 80% 미만임. - 이 사업의 보조율은 50%(서울 30%)로, 노인일자리리의 기본보조율(50%)과 유사함.	- 전체 사업을 기준으로, 보조금 지원 대비 수혜의 편익이 적정하며, 유사 사업 및 지자체의 재정건전성 등을 고려할 때 적절한 보조율임. - 단, 구직 희망 노인의 취업 상담·알선 사업을 추진하는 대한노인회 취업지원센터 운영지원 사업은 관리 업무에 지원되는 예산이 과다하여 사업 운영의 효율화 필요함.
사회적 가치 실현 (가산점)	- 해당사항 없음	- 해당사항 없음
보조사업자 선정 적정성	- 보조사업자 선정을 위한 별도의 규정을 마련하고 있으며, 전반적으로 이를 잘 적용하고 있으나 일부 수정이 필요함.	- 보조사업자 선정과 관련한 지침이 마련되어 있으나, 공모 절차를 거치지 않고 민간보조 사업자를 선정함. 단, 2021년부터 모든 민간보조사업에 대해 공모 절차를 추진함.
보조사업 집행 적정성	- 사업 집행과 관련한 별도의 규정을 마련하였으며, 전반적으로 이를 잘 적용하고 있음.	- 보조사업 집행 및 점검, 사후관리와 관련한 별도 규정으로 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내 및 보조사업별 사업 운영안내가 있음. - 노인일자리 수행기관(1,290개소) 일제 지도 점검실시(2020.8~11), 행정시정, 기관 경고 등 1,354건 행정조치 완료
보조사업 부정수급 관리 적정성	- 보조사업 부정수급 관리와 관련한 별도의 규정을 마련하였으며, 전반적으로 이를 잘 적용하고 있음. - 그러나 부정수급으로 적발시 사업 참여를 제한하는 규정의 보완이 필요함.	- 별도의 부정수급 관리 규정을 마련하고 있음. - 자체 점검을 통해 부정수급을 적발하고 지급된 활동비 환수, 당해연도 사업참여 중단 및 다음연도 참여 제한 등의 조치를 취함.
자체 사업관리 노력 (가산점)	- 2019~2021년까지 총 32건의 부정징후 통보내역 중 1건에 대해서 점검기한을 준수하지 못해 감점 적용함. - 2019년 평가결과 기관위탁비를 지급하지 않는 것이 적절하다는 판단을 받았으나 저치를 취하지 않아 감점 적용함.	- 자체적인 사업관리를 수행하고 있으나, 가산 요인으로 인정하기는 어려움.

자료: 기획재정부 보조사업평가단(2021), 2021년 국고보조사업연장평가보고서의 주요 내용을 발췌함.

2. 재정사업 심층평가

가. 유아교육 및 보육

이소영, 장인수, 문승현, 이철희, 최은영, 김가희...홍석철(2019)은 “영유아 및 아동수의 지속적인 감소에도 불구하고 가족 기능의 축소, 여성 경제활동의 증가 등 사회경제적 여건 변화에 따른 양육 환경의 변화로 인해 아동 돌봄의 사회적 서비스에 대한 수요는 증가” 할 것으로 전망이나, “맞벌이가구 자녀의 돌봄 공백 등 돌봄 사각지대가 여전히 존재하여 정책의 효과성이 저조하고, 생산가능인구의 감소와 30대 중후반 여성의 고용률 저조 등 인구구조 변화에 대한 사회적 대응책 마련이 필요”하여 심층평가가 필요하다고 제시하였다(이소영 외, 2019).

이 연구에서 아동돌봄사업군은 ‘영유아기’와 ‘아동기’에 수행되는 사회적 돌봄을 뜻한다. 그러나 유아교육 및 보육서비스 중 보건복지부의 ‘보육’ 지원과 여성가족부 가정 양육 지원(아이돌봄, 공동육아나눔터)으로 한정하여 교육부의 유아교육은 제외되고 있다. 이는 기획재정부의 주요 관심이 예산의 배분과 지출효율화에 초점을 맞추기 때문이다. 이에 따라 아동돌봄 분야 재정 투자는 2020년 4.4조 원으로 추정하였다.

〈표 4-22〉 아동돌봄사업군 평가 대상 예산 현황

(단위: 백만원)

구분	분야	소관	사업명	2019예산	2020정부안
미취학 영유아	보육기관 돌봄지원	복지부	국공립어린이집 확충	68,840	74,398
			영유아 보육료지원	3,405,282	3,48,119
			긴급보육바우처	(85,931)	(13,817)
			시간연장형 보육	(33,196)	(34,682)
		소계			3,474,122

구분	분야	소관	사업명	2019예산	2020정부안	
	가정돌봄 지원	복지부	시간제보육지원	11,006	16,600	
		여가부	아이돌봄지원	224,592	245,977	
			공동육아나눔터	4,431	7,026	
		소계			240,029	269,603
초등 학생	방과후 돌봄지원	교육부	초등돌봄교실 시설확충	21,000	21,000	
			초등돌봄교실 지원	363,126	364,760	
		복지부	다함께돌봄사업	10,635	26,234	
			지역아동센터 지원	177,027	183,019	
		소계			571,788	595,013
		합계			4,285,939	4,419,133

주: 2020년 예산요구자료(기획재정부)의 내용을 기준으로 작성함.
 자료: 이소영 외(2019), 2019년 아동돌봄사업군 심층평가. p.4.를 수정함.

일반적인 심층평가와는 다르게, 이소영 외(2019)는 각 대상 사업별로 심층평가를 하였다. 먼저, 제2장 보육기관 돌봄 지원사업은 영유아 보육료 지원 및 국공립 어린이집 확충, 맞춤형 보육제도와 긴급보육바우처, 시간 연장보육 사업에 대한 효과를 분석하였다. 분석 대상은 각 사업이며, 주로 노동패널과 보육통계, 생활시간조사 등을 활용하여 ‘보육서비스가 노동공급에 미친 효과’를 중심으로 평가하였다.

그 결과를 요약하면, 다음과 같다. 먼저 ‘보육료지원’은 영유아를 둔 취업모의 노동시장 참여에 대한 부담을 덜어주기 위한 정책으로 도입되었으며, 보육시설 이용이 보다 용이한 환경에 놓인 다자녀모의 노동공급을 늘리는 데 기여한 것으로 나타났다. 다음으로, 국공립어린이집 보급률 증가는 고졸이하의 학력을 가진 영유아모의 노동시장 참여를 유의하게 높인다는 결과를 얻었다. 국공립어린이집의 확충이 맞벌이가 필요한 가정들의 노동참여와 노동시간을 늘리는데 기여할 수 있다는 것을 뜻한다.

다음으로, 연령별, 영유아모의 교육수준별 분석 등 다양한 분석에서 맞춤형 보육 및 긴급보육 바우처 제도의 도입이 3~4세 어린이집 이용 영유아모 대비 0~2세 어린이집 이용 영유아모의 삶의 만족도나 주관적 건강에 대해 유의한 결과 도출되지는 않는 것으로 나타났다. 마지막으로 시간연장보육은 야간에 근무하는 여성들이 업무에 집중할 수 있는 환경을 조성함으로써 근무시간을 늘리는데 기여하였다. 다만, 이러한 효과는 국공립어린이집이 충분히 공급된 지역(국공립어린이집의 보급률이 상위 50% 이상)에서만 나타났다(이소영 외, 2019).

이와 함께 제5장 전체 아동돌봄사업군 평가에서 GIS를 활용하여 시간 연장형 보육과 시간제 보육에 대한 Hot-spot과 수요·공급 매칭, 접근성 취약지를 분석하였다(이소영 외, 2019).

나. 방과후돌봄

이소영 외(2019)는 제4장 (초등학생) 방과후 돌봄 지원 사업에서 초등 돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터 각각에 대해서 적절성, 효과성, 효율성을 분석하였다(이소영 외, 2019). 노동패널을 활용하여 서울시의 초등돌봄교실이 저학년모(母)의 노동공급, 삶의 질, 건강, 사교육비에 미친 효과를 살펴보았다.

분석에는 정책 시행연도(2014년, 2017년), 초등 1~2학년모 더미변수 및 서울시 더미까지 삼중차분분석을 실시하였다. 서울시는 2014년부터 모든 공립초등학교 1~2학년 희망학생을 대상으로 전격적으로 온종일 돌봄교실을 운영하기 시작했다. 반면에 전국적으로 이러한 정책이 시행된 시점은 2017년이다. 이 연구는 이를 자연 실험으로 간주하여 정책적 변이를 이용하여 서울시에서의 초등 저학년모의 노동 공급 등이 다른 지역과 달랐는지를 살펴보는 방식으로 정책적 효과를 평가하였다.

분석 결과, 서울시의 초등 1~2학년모에게서 오히려 노동시간 공급이 감소하며, 특히 저학력 여성에서 그런 효과가 강하게 나타났다. 이를 “돌봄교실이 5시까지 운영되는 것과 연관되는 것”으로 해석하였다. 즉 일반적으로 근무 시간은 오후 6시까지인데, “돌봄교실이 5시까지만 운영하므로 기존의 근로하던 취업모가 노동시간을 감소시키는 대신 아동 돌봄 시간을 늘렸을 가능성이 있다. 특히 고졸 이하 저학력자의 경우 임금이 고졸 초과 여성보다 낮아 근로시간 감소에 따른 임금 감소에 대한 기회 비용이 낮기 때문”으로 해석했다(이소영 외, 2019).

다음으로, 2011년에서 2016년까지 6년 동안 지역아동센터 이용 아동의 모의 노동시장 참여 궤적을 살펴보았다. 10.7%는 6년 동안 노동시장에서 이탈했으나, 노동시장에 계속 속한 집단이 52.8%, 노동시장에 진입한 집단이 36.4%로 나타났다. 이를 지역아동센터를 이용하지 않는 아동의 모의 노동시장 참여 궤적과 비교하면, 28.6%는 지속적으로 노동시장에 비참여하는 집단이고, 14.3%는 노동시장에 진입한 집단, 49.6%는 노동시장에 계속 참여한 집단, 7.6%는 노동시장에서 이탈한 집단이다(이소영 외, 2019). 즉 취업모의 노동시장 유지에 지역아동센터가 중요한 영향을 미쳤다는 사실을 확인할 수 있다.

또한 제5장 전체 아동돌봄사업군 평가에서는 GIS를 활용하여 방과후 돌봄사업에 대한 Hot-spot과 수요·공급 매칭, 접근성 취약지를 분석함(이소영 외, 2019).

다. 노인요양돌봄

노인요양돌봄사업군과 관련한 심층평가는 2020년 ‘노인의료지원사업군 평가’가 대표적이다. 이 연구는 “초고령사회에 대응하여 효과적이고 지속 가능한 노인의료-건강-돌봄을 위하여 노인의료지원 개별사업 단위별

넘어서 노인의료-건강관리-돌봄 사업 전체를 포괄하는 관점에서 평가” 하는 데 목적이 있다(석재은 외, 2020). 이러한 목적에 따라 평가에 포함 되는 사업은 노인장기요양보험, 치매국가책임제, 호스피스 및 완화의료, 노인질병 예방관리, 노인돌봄 등 5개의 제도로 구성된다.

〈표 4-23〉 노인의료지원사업군 평가대상 예산 현황

(단위: 억원, %)

소관	사업명	2014	2018	연평균증가율
노인장기요양보험	노인요양보험재정	38,653	68,196	15.3
	일반재정(중앙부처)	6,136	8,852	13.3
치매국가책임제	일반재정(중앙부처)	291	1,680	55.3
호스피스·완화의료 및 연명의료결정제도	일반재정(중앙부처)	29	79	34.8
	건강보험재정	-	7	순증
노인질병예방·관리	일반재정(중앙부처)	202	627	27.7
	건강보험재정	137	168	5.7
노인돌봄	일반재정(중앙부처)	1,503	2,094	11.8
합계	일반재정(중앙부처)	8,161	13,331	16.5
	장기요양보험재정	38,653	68,196	15.3
	건강보험재정	137	175	7.2

주: 2020년 예산요구자료(기획재정부)의 내용을 기준으로 작성함.
자료: 석재은 외(2020), 2020년 노인의료지원사업군 심층평가. p.10.를 수정함.

이 연구는 현재 노인 의료지원 체계의 문제점으로, 다섯 가지를 지적하고 있다. 첫째, 고비용-저효율 구조의 노인의료돌봄체제로, 요양병원 쏠림 현상과 이를 유인하는 분절적인 체계(노인의료비, 노인요양비)이다. 둘째, 장기요양보험의 급여 제공방식이 분절적이며, 경직적이다. 즉 시설급여는 생활에 필요한 모든 서비스가 포함되는 통합급여 방식이나 재가급여는

단종 중심으로 경직적이다. 셋째, 지역사회 돌봄체계가 미흡하여 사회적 입원을 초래한다. 넷째, 치매국가책임제로 치매안심센터 등 전국적인 인프라는 구축하였으나, 예방 및 진단기능 위주로 장기요양보험, 노인돌봄 서비스와 분절적으로 운영된다(석재은 외, 2020).

이러한 문제를 해결하기 위해서는 ‘의료 중증도’와 ‘요양 필요도’에 따라 ‘재가서비스→시설급여→병원’ 순으로 요양서비스가 제공될 수 있도록 유인체계를 정비하는 방안이 필요하다(석재은 외, 2020). 이를 위해 요양 병원의 사회적입원 유인요소를 제거하고, 장기요양 재가서비스를 강화하며, 고령자 돌봄과 관련하여 공적인 케어 매니지먼트의 기능을 강화할 필요가 있다.

특히 현재 소규모 영세 재가서비스 단종 기관 중심에서 규모화된 복합 서비스 재가기관으로 전환하도록 공급체계를 재편할 필요가 있다. 또한, 지역사회는 고령자가 지역에서 계속 거주할 수 있도록 회복기 퇴원환자와 재활기 환자의 퇴원시 병원에 준하는 포괄적인 보건·복지서비스를 일시적으로 제공하는 ‘전환기 의료서비스’를 신설하는 방안도 고려할 필요가 있다.

이러한 체계 개편에서 지역사회의 역할이 매우 중요하므로, 1) 분산 운영된 재원을 통합하고 2) 돌봄지원을 통한 의료비 절감 체계를 마련하며 3) 지역사회 중심의 거버넌스를 마련할 필요가 있다(석재은 외, 2020). 특히 이 연구에서는 지역사회 돌봄사업의 체계적·효율적 추진을 위하여 기금을 신설하는 방안을 제시하였다. 즉 지역사회가 제도개선을 통해 확보한 건강보험과 노인장기요양보험의 절감분과 국고·지자체 재원을 지역사회 재투자에 활용할 수 있는 선순환 구조를 마련하기 위한 것이다.

〈표 4-24〉 노인의료지원사업군 개선방안(요약)

시설서비스에서 재가 및 돌봄강화 방안						
구분	시설솔림 완화	재가·준시설 보완 및 강화	1단계		2단계	
			재원	실행조직	재원	실행조직
요양병원	<ul style="list-style-type: none"> • 요양병원 사회적 입원 통제 및 자부담 효율화 - 선택입원군 본인부담상한제 배제 단계적 추진 - 본인부담금 상향조정 검토 - 장기입원자에 대한 수가 조정 	<ul style="list-style-type: none"> • 전환기 의료서비스 - 급성기 입원치료 환자 대상 전환기 치료 서비스 - 재활의료기관 지정 사업 확장 방안 검토 - 지역일차의료와의 연계관리 - 일시돌봄서비스 	건보	건보	돌봄재원통합	지역돌봄종합센터 + 건보, 장기요양과의 협업체계
요양시설	<ul style="list-style-type: none"> • 주거비 제외 등 시설 급여 현실화 	<ul style="list-style-type: none"> • 재가서비스 강화 - 방문간호, 일시돌봄 등 	장기요양	장기요양		
치매		<ul style="list-style-type: none"> • 치매안심센터 기능 강화 - 치매환자 대상 직접 서비스 확대 - 지역사회 치매환자 사례관리 기능 강화 - 종합·돌봄·의료서비스에 대한 조정 역할 부여 	장기요양	치매안심센터		
인프라강화 방안						
장기요양재정	<ul style="list-style-type: none"> • 보험료율 현실화 등 장기요양 재정지속가능성 강화 					
돌봄	<ul style="list-style-type: none"> • 지역돌봄 시스템 조정 및 통합을 위한 컨트롤타워 마련 • 돌봄재원 통합을 통한 재정운영 효율성 증대 					

자료: 석재은 외(2020), 2020년 노인의료지원사업군 심층평가.

라. 직접일자리

직접일자리 사업은 취약계층의 고용증진을 위해 한시적이며 경과적으로 일자리를 제공하는 사업이다. 사업 예산은 2015년(1조5,118억 원)부터 2021년(3조1,630억 원)까지 계속 증가했으며, 참여 인원 또한 54만 명

에서 104만 명으로 확대되었다(운동열 외, 2020). 2021년 기준 12개 부처에서 33개의 직접일자리 사업을 운영하고 있는데, 소규모·저성과·유사 중복사업에 대한 통폐합 방안을 모색할 필요가 있다.

현재 직접일자리가 다양한 부처에서 수행되고 있다. 이 중 사회복지 분야 예산이 투입되는 ‘보건복지부 소관 직접일자리 사업’은 노인일자리 및 사회활동지원, 자활사업, 장애인일자리지원, 노인맞춤돌봄서비스, 사회복지시설 종사자 대체인력 지원, 지역사회형 사회서비스 투자사업 및 일자리 운영의 6개 사업이 평가에 포함되었다.

〈표 4-25〉 직접일자리사업군 평가대상 예산 현황

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
보건복지부 직접일자리예산	1,029,160	1,462,005	2,316,692	2,475,487	2,675,612
노인일자리	627,958	913,646	1,290,316	1,309,785	1,433,878
자활사업 (자활근로)	312,670	421,380	506,609	582,298	614,021
장애인일자리	84,307	120,766	141,499	159,572	185,294
노인맞춤돌봄 서비스	-	-	371,118	416,620	434,898
사회복지시설 대체인력	4,225	5,113	5,690	5,740	6,033
지역사회서비스 (청년사업단)	-	1,100	1,460	1,472	1,488

주: 각 연도 예산현액 기준임.

자료: 운동열 외(2021), 2021년 직접일자리사업군 심층평가. p.76.를 수정함.

이 연구는 각 부처별 직접일자리 사업을 평가했으며, 일자리사업의 성과 평가는 고용노동부의 재정지원일자리사업 평가지표(반복참여율, 취약계층 참여율, 취업률, 고용유지율, 취업 소요기간) 등에 의존하는 한계가 있다

(윤동열 외, 2021). 즉 보건복지부의 ‘노인일자리’와 고용노동부의 ‘신중년 사회활동지원’사업 간 유사중복가능성이 있다는 문제 제기에도 불구하고, 실제 평가는 부처별, 사업별로 분절적으로 수행한 것이다. 이런 이유로, 만 65세 이상 고령자에 대한 직접일자리 사업의 규모에 대한 분석은 가능하지 않다.

보건복지부 소관 직접일자리 중 가장 높은 비중을 차지하는 노인일자리에 대한 성과를 살펴보면, 다음과 같다. 먼저, 노인일자리 참여자와 비참여자 간 보건의료비와 빈곤완화효과 등을 살펴본 결과, 노인일자리 참여자가 참여하지 않은 대상자보다 보건의료비가 감소하고, 빈곤을 완화하는 것으로 나타났다. 이를 사업유형별로 살펴보면, 빈곤 완화효과 및 빈곤갭 완화효과는 시장형사업단, 사회서비스형, 공익활동형 순으로 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 지원금의 차이에 의한 것이다.

한편, 노인일자리는 신중년일자리 사업과 유사중복 가능성이 있으며, 노인 맞춤형돌봄서비스와 노인일자리의 사회서비스형도 유사한 사업이 존재한다. 이는 동일한 업무를 수행하지만 어떤 유형의 일자리 지원을 받느냐에 따라 지원금액이 달라진다. 또한 노인맞춤돌봄서비스와 노인일자리, 신중년 일자리의 수행기관이 같다면, 하나의 기관이 각각의 사업에 대해서 사업별 시스템에 입력하고, 사업별로 성과를 보고해야 한다(윤동열 외, 2021). 반면에, 이러한 기관의 존재는 직접일자리에 매몰될 가능성, 유사 사업 간 중복성을 강화하는 요인으로 작용할 수도 있다.

이러한 문제의식에 근거하여 이 연구는 다음의 개선방안을 제안하였다. 첫째, 65세 이상 고령자에게 직접 일자리를 제공하는 다양한 부처 사업과 보건복지부의 노인일자리 사업 간 정합성과 효과성을 제고하는 방안을 마련할 필요가 있다. 즉 직접일자리의 소득과 기초연금, 공적연금 등을 통한 근로소득과 공적이전을 포괄적으로 살펴볼 필요가 있고, 이들 간 관계를 종합적으로 고려하여 정책 판단을 할 필요가 있다. 둘째, 공익형부터 사회서비스형, 민간형까지 세부유형별로 노인일자리를 구분하고 있는데, 이들 간

정합성을 제고하고 중복 수혜 가능성을 배제할 필요가 있다. 셋째, 노인 일자리 사업 중 민간형 일자리의 성과를 제고하기 위해 고용보험의 기업 지원과 고용노동부의 취업알선서비스와의 연계를 강화하는 방안을 제안한다.

넷째, 노인일자리의 시장형사업단은 인건비를 포함한 사업비를 지원하고 있어 소득보전의 효과는 크다. 그러나 정부 재정에 의존적이므로 정부 지원이 종료되는 시점에서 사업이 종료되는 악순환을 겪고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 시장형 사업단을 사회적협동조합으로 전환하는 사업을 한시적으로 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다섯째, 노인일자리의 사회서비스형 일자리는 지역 내 돌봄 공백을 메우는 데 매우 유용한 정책 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 향후 확대 개편을 고려할 필요가 있다. 여섯째, 노인일자리정보시스템의 개선이 필요하다. 노인일자리정보시스템은 사회보장정보원의 행복e음 시스템과 가급적 빠른 시일 내에 연계되어야 한다. 이는 수혜자와 제공자, 수행기관에 대한 이력 관리도 포함되어야 한다.

일곱째, 노인일자리와 유사한 다부처 일자리 사업에서 고령자에 대한 이력제도를 신설할 필요가 있다. 현재 일모아시스템에서는 현재 시점을 기준으로 다른 사업과 중복되는지를 확인할 수 있다. 그러나 일모아시스템은 민간 일자리의 중복 여부는 확인할 수 없다. 마지막으로, 노인일자리사업의 성과 평가 수준을 제고할 필요가 있다. 한국노인인력개발원은 노인일자리 전담기관으로 사업을 수행하면서 노인일자리시스템을 통해 구축된 자료를 바탕으로 성과를 평가하고 있다. 최근 이 자료를 건강보험공단 자료와 연계하고, 성과평가 방법론 향상 등을 통해 다양한 성과평가를 시행하고 있는 것은 매우 고무적이다(윤동열 외, 2021). 다만, 내부자료를 활용한 내부자의 성과 평가에 대해 신뢰성을 담보하기 어렵다는 점에서 공개방안을 마련할 필요가 있다.

제4절 소결: 성과관리 및 성과평가의 한계와 문제

지금까지 일반적인 성과관리와 성과평가 제도를 살펴보고, 사회복지 분야의 부처별, 사업별 결과들을 검토하였다. 이를 토대로 현행 성과관리와 성과평가의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1. 자체 평가의 관대성

부처에서 자율적으로 수행하는 성과관리와 재정사업 자율평가는 상당히 관대하게 운영된다. 이는 대상 사업의 선정과 운영, 환류 전 과정에서 나타났다. 먼저 성과관리 대상과 재정사업 자율평가 모두 ‘일반회계’ 사업을 중심으로 운영되고 있다. 물론, 공식적으로 기획재정부의 지침에서도 성과관리 대상 사업을 명문화하고 있고, 성과관리 대상에서 제외되는 사업을 제시하고 있다.

그러나 아동 인구 감소의 영향을 직접적으로 받는 사업들의 경우 선제적이고 적극적인 성과관리가 이뤄졌다면, 그 결과를 통해 자체적으로 재원을 배분하는 방안(산식 등)에 대해 고민할 시점이 길어졌을 수도 있다. 또한 노인인구의 증가로 부처 내에서도 분절적으로 운영되면서 전달체계가 계속 확대된 사업의 경우에도 제한된 예산을 고려할 때 어떻게 운영할지에 대한 고민이 추가됐어야 한다. 이러한 고민은 사업을 수행하는 부처에서 사전적으로 이뤄지고 개선방안을 마련할 필요가 있다는 점에서 성과관리와 재정사업 자율평가의 모니터링 기능에 대한 인식이 제고될 필요가 있다.

또한, 자체 평가를 위한 ‘성과지표’가 단위사업, 보조사업 단위에서 제시되는데, 이러한 성과지표가 해당 사업의 성과를 측정하는 데 적절한가에 대한 의문이 제기된다. 이는 성과지표의 선정과 성과지표의 목표치, 성과달성도를 측정하는 자료로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로,

하나의 정책 목적을 달성하기 위해서는 여러 사업이 구성·운영되며, 이에 더해 사회복지 분야는 정책의 목적 자체도 중층적이다.

이런 상황에서 각각의 성과를 측정하는 것이 적절하지 않은 경우, 사회복지 분야에서는 주로 투입지표를 활용하고 있다. 또한 사회복지 분야 사업의 대부분이 정부 재정에 의존하고 있으므로 투입지표는 예산과 밀접한 관련이 있다. 즉 산출 근거와 투입지표가 동일하다는 것을 뜻한다. 그렇다면, 이는 국민의 세금을 투입한 재정사업이 새로운 부가가치를 전혀 생산하지 않는다는 것을 뜻한다. 다시 말해, 사업의 성과가 미흡하여 예산이 감소하면, 수혜자에게 직접 영향을 미친다는 것을 뜻한다. 이는 다시 사업의 성과가 미흡해도 통폐합이나 일몰을 어렵게 한다.

이와 유사하게 성과지표의 목표치는 예산의 증가율이 밀접한 관련이 있다. 즉 예산이 대상자 수 증가에 따라 확대 편성된다면, 성과지표는 그만큼 증가하는 경향을 나타낸다. 즉 부처에서 자체적으로 재원을 효율적으로 운용할 노력이 요구되지 않는다. 이러한 이유로 성과지표의 목표치도 다소 보수적으로 설계하며, 사업의 효과성, 효율성과 관련없이 사업 수혜자를 대상으로 하는 만족도 조사 결과를 인용하는 경우가 빈번하다.

성과달성도는 성과지표 자체의 신뢰성과 성과지표의 목표치의 적극성, 성과지표의 달성도를 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 다수의 부처에서 성과지표의 신뢰성과 목표치의 적극성이 고려되지 않았고, 일부 부처에서는 성과달성도를 구간 점수로 측정하여 최저 점수를 높이고 점수 격차를 줄이고 있다.

한편, 성과지표의 측정이 산하기관의 내부 자료거나 부처에서 수행한 만족도 조사인 경우, 제출한 자료를 기반으로 점수를 산정할 수밖에 없는 한계가 있다. 일반적으로 사회복지 분야 예산 사업의 성과지표들이 대상자, 운영기관과 같은 투입 변수이지만, 최근에는 사업의 성과를 측정하는

경향이 증가하였다. 그러나 사업 참여 전-후의 인식 비교나 사업 참여자를 대상으로 하는 만족도에서 벗어나 다양한 성과들이 제시될 필요가 있다. 사업성과의 우수성은 외부의 지적이나 성과 인정에 대한 실적으로 측정하기 때문에 신뢰할 수 있는 기관에서 공개된 자료를 활용하여 분석하는 것은 매우 중요하다.

2. 유사중복사업 검증의 실효성

성과관리와 재정사업평가 전반에서 유사중복 사업에 대한 검증이 이뤄지고 있으나 실효성이 크지 않다. 아래의 표에서 제시한 바와 같이 재정사업 자율평가에서는 사업에 대한 중복검증이, 보조사업 연장평가에서는 유사중복 여부를 검증하고 있다. 이와 유사하게 유사중복사업에 대한 검토는 심층평가에서도 논의되고 있다(석재은 외, 2020; 윤동열 외, 2021).

그러나 민간 전문가가 평가위원으로 위촉되는 경우 모든 재정사업에 대한 정보를 갖고 있지 않으므로, 유사·중복 사업을 찾는 데 한계가 있다. 실제로 복지로나 e나라도움, 열린 재정 홈페이지를 통해 유사·중복 사업을 검증하고자 할 때 사업명이나 정책 대상, 소관 부처 등 키워드를 입력해야 하는데, 사전 정보가 없으며 이에 대한 실효성이 크지 않다.

또한 일부 유사·중복가능성을 가진 사업의 경우에도 유사·중복에 대한 지적이 제기될수록 사업 간 분절과 차별성을 강조하는 방식으로 개선하면서 ‘다름’과 ‘차이’를 설명하는 미미한 기준들을 제시하고 있다. 즉 ‘영유아에 대한 돌봄’이라고 하면, 유아교육은 제외된다고 주장하는 것과 ‘방과후 돌봄’에서 중학생이 중점 대상인 청소년방과후아카데미를 제외하는 것과 유사하다. 우리나라는 같은 ‘정책 목적’을 달성하기 위한 다양한 사업들이 운영되고 있고, 정책브랜드를 사업명으로 쓰고 있어 이를 파악하기 어려운 구조이다.

〈표 4-26〉 재정사업 평가항목 비교 예시

재정사업 자율평가		보조사업 연장평가	
사업추진의 타당성	정부 개입의 필요성	보조사업 법령 및 목적의 타당성	보조사업과 관련한 법적 근거의 타당성 국정과제 수행 등 타당성
사업계획의 타당성	중복검증 중앙정부의 역할 사업 또는 정책에 대한 검토 재정소요에 대한 분석 재원조달계획 분석 재원지원방식의 적절성	보조사업의 효과성	내역사업의 구성, 기간, 규모 보조사업 집행 실적 상위 정책목표 달성 여부
		보조사업의 필요성	유사중복 여부 보조사업의 수혜자 규모 등
성과계획의 적정성	사업의 일관성 성과목표 및 지표의 신뢰성 성과목표 및 지표의 적절성 성과목표 및 지표의 타당성	재정지원 규모의 적정성	보조율의 합리성 중장기 재정부담 수준의 합리성
		보조사업 관리	사업 선정의 적정성 사업 집행의 적정성 부정수급 관리의 적정성

자료: 1) 기획재정부(2021a). 2020년도 소관별 재정사업 자율평가 보고서.

2) 기획재정부 보조사업평가단(2020a), 2020 국고보조사업 연장평가보고서(I).

사회복지 분야 예산사업에서는 ‘신설·변경 사회보장사업 협의·조정’ 제도를 통해 선제적으로 유사·중복 여부를 점검하고 있다. 그러나 이 사업이 지방자치단체의 신설·변경에 대한 협의 조정을 중심으로 이뤄지면서 중앙 부처 사업은 상대적으로 소극적으로 검토하였다. 특히 신설·변경 협의·조정은 예산 편성 단계에 제출하는 첨부자료인데, 해당 부처에서 신청하지 않으면 사회보장위원회에서 사전적으로 확인할 수 없다. 또한 해당 부처가 ‘사회복지’ 예산이 아닌 다른 분야 예산 사업에 편성하거나, 지방교육재정 교부금에서 신설하는 경우 그 실효성은 반감된다.

대표적으로 시도교육청에 소재하는 학부모지원센터와 보건복지부의 육아종합지원센터, 여성가족부의 건강가정·다문화가족지원센터 등은 모두 유사한 기능(자녀양육에 대한 가족 지원)을 수행하지만, 학부모지원센터와 다른 두 센터 간 유사중복에 대해 문제가 제기된 적은 없다.

〈표 4-27〉 사회복지 분야 신설변경협의 항목 예시

법정 기준	주요 검토항목
사업의 타당성	사업추진 근거의 명확성 지역문제의 시급성, 지역 내 우선순위, 지역특수성 사업취지와 사업내용 간 연계성 공공재원 투입의 필요성
기존제도와와의 관계 (유사중복성 등 검토)	사회보장제도 증장기 발전전략과의 부합여부 지원대상자에 대한 유사급여·서비스 여부 사업시행에 따른 중복, 누락(해소), 편중(해소) 효과 정부와 지자체 사업 간 연계를 통한 보충성 확보
전달체계에 미치는 영향	전달체계의 과부하/분절성 심화에 따른 비효율 여부 수혜자 접근성(편의성), 급여 제공의 적시성 사회보장정보시스템 활용
재정에 미치는 영향	재원규모 및 조달계획 등 재정의 지속가능성(적정성) 재정집행의 효율성
지역복지활성화에 미치는 영향	지역사회보장계획, 지역보건의료계획 등 증장기 사업계획 수립 지역주민 참여 및 복지수요 반영 지역자원 활용 및 연계
기타	성과지표 활용 등 성과관리계획 수립 제도 시행 예정 시기의 적절성

자료: 보건복지부 사회복지위원회 사무국(2022). 2022 사회복지제도 신설·변경 협의의 운용 지침.

3. 효과성 검증의 한계

재정사업 심층 평가는 평가대상 사업군을 선정하는 것이 가장 중요하다. 유사한 사업군을 통합적으로 평가함으로써 정책 목적 달성의 효과성과 효율성, 지속가능성을 검토하는 데 평가의 목적이 있기 때문이다. 이러한 사업군은 정해진 목록이 있는 것이 아니고, 때로 임의적이고 자의적으로 구성된다. 예를 들어, 이소영 외(2019)에서 ‘유치원’을 제외하거나, ‘석재은 외(2020)’에서 노인의료비는 포함하지 않는 것, 윤동열 외(2021)에서 부처별, 사업별로 평가할 수밖에 없는 이유는 원천 자료의 구득 가능성과 평가의 실효성에 대한 한계 때문이다.

그런데도, 부처별, 사업별 성과평가를 벗어나 사업군을 기준으로 하는 심층 평가는 매우 중요하다. 유사한 정책 목적을 가진 다양한 사업군을 포괄적으로 검토할 수 있고, 다부처 사업에 대한 실제적인 성과를 측정하며, 복잡다단한 전달체계를 효율적으로 개편하는 등의 시사점을 제공하기 때문이다.

다만, 이러한 과정이 체계적으로 이뤄지기 위해서는 연도별 심층평가 대상 사업군과 평가 결과를 공개하고, 이의 환류 실적도 공개할 필요가 있다. 또한 평가를 수행하는 중에는 소관 부처와 부처 산하기관에서 축적하고 있는 고유자료(예, 일모아시스템, 노인일자리시스템 등)를 활용해서 분석할 수 있는 행정데이터 기반을 효과적으로 운영할 필요가 있다. 특히 심층평가에서는 성과를 측정하는 것이 매우 중요한데, 신청-집행을 기반으로 하는 행정데이터는 성과를 확인하는 데는 한계가 있다. 따라서 비교군과 대조군을 설정하고, 정보시스템의 자료를 건강보험, 국민연금, 소득보장, 국세청 등 다른 행정데이터와 연계하여 성과를 분석하는 것이 일반적이다.

본 연구에서는 노인일자리의 성과평가 결과에 대해 전문가와 함께 검토하고 가용한 다른 자료를 활용하여 실증적으로 검토하고자 하였다. 즉 한국노인인력개발원에서 노인일자리시스템의 정보를 활용하여 성과를 측정한 결과가 다른 공개된 자료에서도 동일하게 나타나는지를 살펴본 것이다.

결과적으로 말하면, 가계동향조사와 노인실태조사 등을 활용하여 이러한 성과를 도출하는 데는 한계가 있다.¹⁶⁾ 이는 외부에 공개되지 않은 정보 시스템을 활용한 성과를 어떻게 활용할 것인가에 대한 의문을 제기한다. 일반적으로는 해당기관의 고유과제로 해당기관에서 위임한 연구자에게만 정보가 제공되기 때문에 해당 기관의 이해관계와 완전히 독립적일 수 있는가에 대한 의문이 제기되는 것이다.

16) 가계동향조사와 노인실태조사에 대한 성과평가 방법의 한계를 부록 4에서 제시하고 있다.

이는 노인일자리시스템에서만 나타나는 문제가 아니며, 특정 부처의 산하기관에서 자료를 구축하는 사업에서 공통으로 나타난다. 이 경우 사업을 수행하는 기관에서 성과지표를 생산하게 되는데, 성과지표의 산출에 대한 신뢰를 제고할 필요가 있다. 예를 들어 노인일자리의 성과를 측정하 김문정 외 김문정, 김진, 백혜연, 김가원, 박병현, 성경하(2021)는 모집단 대표성을 갖는 표본을 사용해 2020년과 2021년에 걸쳐 노인일자리 사업의 성과를 정교하게 추정하였다. 즉 노인일자리사업 DB와 건강보험 DB를 연계하여 노인일자리 사업의 성과를 측정하는 것은 매우 적절하다. 본 연구에서는 이 연구에서 모집단을 대표하는 표본의 추출 방식을 개선하는 방안을 제안한다.¹⁷⁾

먼저, 노인일자리 사업 DB를 활용해, 2019~2021년 기간 중 한 번이라도 노인일자리 사업에 신청서를 제출한 사람들을 확보한다. 2018년 이전에 노인일자리 사업의 신청자들을 확인할 수 있다면 이전 연도들의 정보를 이용해 신청자 표본을 구성함으로써 관측치를 늘릴 수도 있다. 이들 신청자 중 2019년 노인일자리 사업에 선정되지 못한 사람들을 뽑아 ‘2019년 미참여자 표본’을 생성한다.

‘2019년 미참여자 표본’에 포함된 개인을 대상으로 각각 2020년과 2021년에 일자리 사업 신청과 참여 여부를 확인한다. 그리고 각 개인별로 2019~2021년 기간의 연도별 소득수준(빈곤율 지표 생성을 위해 사용), 임금 근로 여부 등 경제활동상태를 확인한다.

‘2019년 미참여자 표본’의 개인 중 2020년에 노인일자리 사업 신청서를 제출한 후 참여/미참여로 판정받은 사람들을 대상으로 2019년과 2020년의

17) 물론 이 연구는 노인인력개발원에서 최초로 시도하는 노인일자리시스템과 건강보험DB의 연계를 통해 노인일자리의 성과를 평가했다는 데 의의가 있다. 다만, 본 연구에서는 집단 선정의 객관성과 합리성을 통해 평가방법을 정교화할 필요가 있음을 지적하고자 한다. 이는 자료원의 한계와 연구기간의 한계, 데이터 연계의 어려움 등을 고려하지 않은 가장 이상적인 방안을 제시하는 것이다.

경제활동상태를 비교하면, 2020년 노인일자리 사업의 효과성을 검증할 수 있다. <표 4-28>과 같이, '2019년 미참여자 표본'에서 2020년 사업에 선정된 사람들이 '집단 1', 2020년 사업에 미선정된 사람들이 '집단 2'를 구성한다. 이들의 성과변수 평균값을 이용해 구한 이중차분 추정치(즉 (C-D)-(A-B))가 2020년 사업의 효과성 추정치이다.

마찬가지 방법으로, '2019년 미참여자 표본'의 개인들 중 2021년에 노인일자리 사업 신청서를 제출한 후 참여/미참여로 판정받은 사람들을 대상으로 2019년과 2021년의 경제활동상태를 비교하면, 2021년 노인일자리 사업의 효과성을 검증할 수 있다.

<표 4-28> 이중차분법의 논리

시점\집단	가. 처치 여부		나. 성과변수		다. 차분
	집단 1	집단 2	집단 1	집단 2	
2019년	-	-	A	B	A-B
2020년	1	-	C	D	C-D
차분	-	-	C-A	D-B	(C-D)-(A-B)



제5장

결론 및 개선방안

제1절 전문가를 통해 본 사회복지 분야 예산 과정의 한계

제2절 사회복지 분야 예산 심사·평가의 한계

제3절 사회복지 분야 예산 심사·평가 개선 방안

제 5 장

결론 및 개선방안

제1절 전문가를 통해 본 사회복지 분야 예산 과정의 한계

1. 예산 과정별 기능의 중요도 인식

본 연구에서는 사회복지 분야 예산 심사·평가제도를 현황과 문제점, 개선 방안을 살펴보기 위해서 재정전문가와 분야전문가로 구성된 정책 포럼을 운영하였다. 포럼은 총 5회에 걸쳐 이뤄졌고, 사회복지 분야 예산의 편성, 심사, 평가와 관련한 현황과 문제점을 논의하고, 전문가 델파이 조사를 3회에 걸쳐 실시하였다. 그 결과를 요약하면, 다음과 같다.

먼저 예산 편성과 심사과정에서 분야(제도)의 전문성과 재정 전문성, 주체 및 심의의 독립성과 결과 활용성을 각각 100점 만점 기준으로 측정한 결과, 예산 편성 과정에서는 '분야 전문성'이, 예산 심사과정에서는 '재정 전문성'과 '독립성'이, 예산 집행 과정에서는 '결과 활용성'이 가장 중요하다고 인식하였다.

〈표 5-1〉 예산 과정의 기능별 중요도

중요도	예산 편성	예산 심사	성과관리 및 성과평가
분야 전문성	44.3	25.5	30.2
재정 전문성	40.8	26.3	32.9
독립성	40.7	26.3	32.9
결과 활용성	40.1	23.1	36.7

자료: 본 연구의 전문가 포럼을 활용한 델파이 조사 결과임.

이를 세분화해서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 예산 편성과정은 일반적으로 중장기 국가재정운용계획과 단기 예산으로 구성되지만, 예산 요구를 위한 근거자료로, 기재부의 예비타당성 조사와 신규 보조사업 적격성 심사, 성과관리 등이 영향을 미친다. 이와 별개로 사회복지 분야 예산은 중장기 법정계획과 연도별 시행계획, 사회보장사업 신설·변경 협의·조정 제도 등이 영향을 미친다. 단, 새 정부의 국정과제는 중장기 국가재정운용계획과 사회복지 분야 중장기 법정계획을 통해서 구현되는데, 양쪽 모두에서 영향을 미치는 거시적인 요인이므로 조사 항목에는 별도로 구성하지 않았다.

15인의 전문가를 대상으로 하는 델파이 조사에서 ‘분야 전문성’은 중장기 법정계획 수립(6.4점)과 기재부의 예비타당성 조사(6.3점)에서, ‘재정 전문성’은 예비타당성 조사(6.4점)와 보조사업 적격성 심사(6.4점)에서 중요하다고 나타났다. 한편, 예산 편성을 위한 ‘심사의 독립성’ 역시 예비타당성 조사(6.9점)와 보조사업 적격성 심사(6.7점)에서 높게 나타났고, ‘결과의 활용성’은 중장기 법정계획 수립(6.2점)과 중장기 시행계획 수립(5.9점)에서 상대적으로 높게 나타났다. 반면에 각 부처에서 작성하는 성과계획서 작성(3.6점)과 법정계획 시행계획의 수립은 독립성(4.4점)이 가장 낮고, 사회보장사업 신설·변경 협의·조정 제도는 결과의 활용성이 가장 낮게 나타났다(4.0점).

주목할 점은 신규사업에 대한 예비타당성 조사와 보조사업 적격성 심사에서 ‘분야 전문성’과 ‘재정 전문성’, ‘심사의 독립성’과 ‘결과의 활용성’이 전반적으로 높게 나타났다는 사실이다. 즉 사회복지 분야에서 신규 사업 도입에 대한 선제적 관리의 필요성을 전반적으로 높게 인식하고 있다. 이는 재정전문가와 사회복지전문가 간 인식에 차이가 없다는 사실도 확인할 수 있었다.

한편, 부처에서 수행하는 중장기 법정계획 수립과 이에 근거한 시행계획 수립은 ‘분야 전문성’이 상대적으로 높고 ‘결과 활용성’도 높은 편이나,

‘재정 전문성’이나 ‘독립성’은 낮다. 즉 법정계획과 시행계획 수립이 객관적이고 독립적이라는 인식보다는 예산 편성의 수단으로 활용되고 있다는 인식이 일관되게 나타났다.

〈표 5-2〉 예산 편성 각 과정의 기능별 중요도

예산 편성의 세부 내용	분야 전문성	재정 전문성	독립성	결과 활용성
기획재정부 예비타당성 조사	6.3	6.4	6.9	5.7
기획재정부 보조사업 적격성 심사	5.5	6.4	6.7	5.1
각 부처의 보조사업 적격성 심사	5.2	5.2	5.6	5.1
기획재정부 국가재정운용계획 지원단	5.7	5.9	5.4	5.3
중장기 법정계획 수립	6.4	5.4	4.9	6.2
중장기 시행계획 수립	6.0	5.5	4.4	5.9
각 부처의 성과계획서 작성	5.9	3.6	3.6	4.4
사회보장사업 신설변경 협의조정 제도	4.7	4.1	4.9	4.0

자료: 본 연구의 전문가 포럼을 활용한 델파이 조사 결과임.

다음으로, 예산 심사의 각 세부 내용을 기준으로 살펴보면, 국회예산정책처의 각 연도 예산안 분석은 분야 전문성과 재정 전문성, 독립성, 결과 활용성 모두에서 중요하다고 인식하고 있다. 특히 재정 전문성과 독립성이 9점 이상으로 매우 높게 나타났다. 또한, 국회 상임위원회의 심사 의견 역시 분야 전문성과 재정 전문성이 높게 나타났다.

〈표 5-3〉 예산 심사 각 과정의 기능별 중요도

예산 심사의 세부 내용	분야 전문성	재정 전문성	독립성	결과 활용성
국회예산정책처, 각 연도 예산안 분석	7.9	9.8	9.1	8.1
국회 상임위원회의 전문위원 활동(심사의견서)	7.5	7.9	7.1	6.9
국회 국정감사 및 상임위원회 증인 출석	5.0	4.4	5.8	3.4
의원실, 국회예산정책처, 국회사무처 등 발주 과제	4.7	4.9	5.0	4.1

자료: 본 연구의 전문가 포럼을 활용한 델파이 조사 결과임.

마지막으로, 성과관리와 성과평가의 세부 내용을 살펴보면, 다음과 같다. 기획재정부 재정사업 심층평가는 분야 전문성과 재정 전문성, 독립성, 결과 활용성 등에서 전반적으로 높게 나타났다. 재정사업 핵심 평가는 재정 전문성과 결과 활용성에서 높게 나타났고, 보조사업 연장평가는 분야 전문성과 독립성, 결과 활용성이 중요하다고 인식하고 있다. 반면에, 사회보장사업의 성과평가와 중장기 법정계획의 시행계획 평가는 분야 전문성을 낮게 인식하나, 결과 활용성이 높았다.

사회보장사업에 대한 성과평가나 법정계획의 시행계획 평가는 분야 전문성이 상대적으로 낮은데, 독립성이 상대적으로 높고, 결과 활용성이 높게 나타난 것은 상당히 이례적이다. 이러한 인식에 대해 전문가 포럼(5차)에서 검토한 결과, 예산의 편성 단계에서는 독립성이 상대적으로 낮지만, 예산 집행 과정에서 수행하는 평가는 독립성이 중요하다고 인식한다. 이는 법정계획의 실효성과도 밀접한 관련이 있을 것으로 생각된다.

〈표 5-4〉 예산 집행 각 과정의 기능별 중요도

예산 집행의 세부 내용	분야 전문성	재정 전문성	독립성	결과 활용성
각 부처 성과보고서 작성	3.8	3.6	3.2	4.9
각 부처 재정사업 자율평가 위원	3.7	4.3	4.1	4.1
기획재정부 재정사업 심층평가 위원	4.3	5.3	5.1	5.0
기획재정부 재정사업 핵심 평가 위원	3.8	4.8	4.7	4.8
기획재정부 보조사업 연장 평가 위원	4.3	4.7	5.0	5.1
사회보장사업 성과평가	4.0	4.1	4.5	5.3
중장기 법정계획의 시행계획 평가	3.9	3.9	4.4	5.1
각 부처 단위 성과평가 과제	3.3	2.9	3.2	4.0

자료: 본 연구의 전문가 포럼을 활용한 델파이 조사 결과임.

2. 예산 과정별 법정 위원회의 영향력 인식

모든 예산 과정은 법률에 근거한다. 그리고 모든 사회복지 분야 사업도 법률에 근거한다. 이런 이유로, 본 연구에서는 예산 과정별 법적 근거와 거버넌스를 면밀하게 살펴보았다. 또한, 공권력을 동원하여 국민의 세금을 징수하여 세출 총량을 결정하고 분야별로 재원을 배분하는 일련의 과정에서 기획재정부는 각 부처의 의견을, 각 부처는 전문가와 일반 국민의 의견을, 수렴하고 있다. 이 역시 법률에 근거하여 설치되는 위원회를 통해서 이뤄지고 있다.

일반적인 예산 과정과 사회복지 분야 사업과 관련한 법률에 근거한 주요 위원회에 대한 영향력을 예산 과정별로 구분해서 살펴본 결과는 다음과 같다.

먼저, 예산 편성에서 영향력이 상위 10% 이상으로 나타난 위원회는 국민연금기금운용위원회(7.6), 보조금 관리위원회(7.4), 국가회계제도 심의위원회, 재정정책자문회의, 중장기전략위원회(7.3), 최저임금위원회(7.2), 사회보장위원회, 재정운용전략위원회, 국민연금심의위원회(7.1), 일자리위원회, 고용보험위원회(6.9) 순으로 나타났다.

전문가들은 기재부 소속 자문위원회는 보조사업 혹은 예산의 편성과 관련한 중장기 비전과 전략을 수립하기 때문에 예산 편성에 직접적인 영향을 미친다고 인식하였다. 그 외 위원회(특히 복지부 소속)는 예산 편성의 권한이 있는 것은 아니나, 위원회를 통해 심의 및 결정된 내용이 예산 요구 자료에 반영되기 때문에 중요하게 인식하는 것으로 보인다. 대표적으로, 최저임금위원회의 최저임금의 결정은 공공부문과 민간 부문의 인건비 산정 기준으로 작용한다.

다음으로, 예산 심사에서 영향력이 높은 위원회는 정부업무평가 위원회(7.5), 사회보장위원회(7.2), 유아교육보육위원회(7.0), 장애인 정책조정위원회(6.9), 보조금관리위원회(6.8) 순으로 나타났다. 예산

심사는 국회 예산정책처의 예산(안) 분석과 국회 상임위원회별 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사 등을 통해 직접 영향을 받지만, 이들 기관에서 심층 분석하는 내용이 일반적으로 각종 위원회 보고서 및 심의·의결된 법정계획과 그에 따른 시행계획 평가 등에 영향을 받기 때문이다. 반면, 기재부 소속 자문위원회의 심의·의결 사항은 사실상 국가재정 전반의 방향성을 결정하고, 보조사업 연장평가 결과와 예산 편성을 연계한다는 활용성과도 연계된다.

마지막으로, 성과관리와 성과평가와 관련해서는 사회보장위원회(7.6), 아동정책조정위원회(6.9), 장애인정책조정위원회(6.8), 정부업무평가위원회(6.7), 다문화가족정책위원회, 양성평등위원회, 청년정책조정위원회(6.6) 순으로 나타났다. 예산 집행은 기재부와 각 부처에서 담당하고 있으나, 사회보장, 아동정책, 장애인정책위원회의 영향력이 높게 나타났다. 이를 제외하면, 정부업무평가위원회의 영향력이 큰 것으로 나타났다. 이는 정부 부처에 대한 평가와 소속 공무원에 대한 평가와도 직접 연계되기 때문이다.

한편, 예산의 전 과정에서 영향력이 상위 10% 이상으로 인식되는 위원회는 ‘일자리위원회’, 사회보장위원회, ‘국가회계제도심의위원회’, ‘보조금관리위원회’, ‘국민연금심의위원회’, ‘고용보험위원회’로 나타났다.

〈표 5-5〉 예산 과정별 위원회별의 영향력

구분	위원회	예산 편성	예산 심사	예산 집행
① 대통령 소속 자문위원회 (일부)	가. 경제사회노동위원회	6.2	5.7	5.4
	나. 국가교육회의	6.1	5.8	5.5
	다. 국가균형발전위원회	6.7	5.8	5.7
	라. 국가인적자원위원회	5.4	4.8	4.8
	마. 농어업·농어촌특별위원회	5.7	5.1	5.1
	바. 일자리위원회	7.0	6.1	6.2
	사. 저출산고령사회위원회	7.0	5.9	5.9
	아. 정책기획위원회	6.6	5.8	5.4

구분	위원회	예산 편성	예산 심사	예산 집행
② 국무총리 소속 자문위원회 (일부)	가. 농어촌 지역개발위원회	7.0	6.3	6.3
	나. 다문화가족정책위원회	7.1	6.1	6.6
	다. 사회보장위원회	7.9	7.2	7.6
	라. 아동정책조정위원회	7.5	6.7	6.9
	마. 양성평등위원회	7.1	6.9	6.6
	바. 유아교육보육위원회	7.3	7.0	6.5
	사. 장애인정책조정위원회	7.2	6.9	6.8
	마. 정부업무평가위원회	7.2	7.5	6.7
	바. 청년정책조정위원회	6.9	6.5	6.6
	사. 학교폭력대책위원회	6.8	6.3	6.2
③ 기재부 소속 자문위원회 (일부)	가. 국가회계제도심의위원회	7.0	6.5	5.9
	나. 보조금관리위원회	7.4	6.8	6.3
	다. 재정운용전략위원회	7.4	6.5	5.6
	라. 재정정책자문회의	7.4	6.6	5.6
	마. 중장기전략위원회	7.4	6.2	5.8
	바. 협동조합정책심의위원회	6.0	5.3	5.7
④ 교육부 소속 자문위원회(일부)	가. 교육시설정책위원회	6.3	4.8	5.6
	나. 중앙유아교육위원회	6.2	4.8	5.6
⑤ 보건복지부 소속 자문위원회 (일부)	가. 국가노후준비위원회	5.9	4.8	5.4
	나. 국민연금기금운용위원회	7.4	5.8	6.5
	다. 국민연금심의위원회	6.8	5.9	6.3
	라. 국민연금재심사위원회	6.1	5.5	5.8
	마. 장기요양위원회	6.3	5.4	5.6
	바. 중앙보육정책위원회	6.1	5.2	5.7
	사. 중앙생활보장위원회	6.4	4.8	5.3
	아. 중증장애인생산물우선구매촉진위원회	5.1	4.5	5.4
	자. 직장어린이집명단공표심의위원회	4.9	4.3	4.5
	차. 아동학대사례전문위원회	4.7	4.3	4.4
⑥ 고용노동부 소속 자문위원회 (일부)	가. 고용보험위원회	6.5	5.6	5.8
	나. 고용정책심의회	6.2	5.9	5.8
	다. 산재보험 및 예방 심의위원회	6.0	5.5	5.6
	라. 청년고용촉진특별위원회	6.4	5.1	5.2
	마. 최저임금위원회	7.4	5.8	6.3
⑦ 여성가족부 소속 자문위원회 (일부)	가. 청소년보호위원회	4.8	4.4	4.7
	나. 청소년정책위원회	4.9	4.4	4.7
	다. 학교밖청소년지원위원회	4.7	4.1	4.5

자료: 본 연구의 전문가 포럼을 활용한 델파이 조사 결과임.

3. 법률에 근거한 위원회의 전문성과 독립성, 활용성의 중요도

법률에 근거한 각 위원회에 대해서 전문성과 독립성, 활용성의 중요도를 살펴본 결과는 다음과 같다.

전문가들이 전문성이 중요하다고 인식하는 위원회는 대통령 소속 저출산고령사회위원회(8.2), 기재부 소속 재정정책자문회의(8.2), 보건복지부 소속 국민연금기금운용위원회(8.2), 대통령 소속 일자리위원회, 정책기획위원회, 국무총리 소속 사회보장위원회, 기재부 소속 중장기전략위원회(7.9), 기재부 소속 재정운용전략위원회, 국민연금심의위원회, 국민연금재심사위원회(7.8) 순으로 나타났다.

위원회의 전문성이 중요하다는 인식은 위원회의 상시적인 운영과도 밀접한 관련이 있는데, 상위 10%에 해당하는 위원회 중 기재부와 국민연금을 제외한 대부분의 위원회는 상시 운영을 위한 행정 조직이 구성되어 있다.

다음으로, 위원회의 독립성이 중요하다고 인식하는 위원회는 국민연금기금운용위원회(7.8), 국가균형발전위원회, 정부업무평가위원회, 보조금관리위원회, 재정운용전략위원회, 중장기전략위원회, 국민연금심의위원회(7.5), 재정정책자문위원회(7.4), 국가회계제도심의위원회(7.3) 순으로 나타났다. 위원회의 독립성은 위원회의 심의·의결과 관련하여 부처 등의 이해관계로부터 독립적일 필요성을 뜻하는 것으로, 상위 10%에 해당하는 위원회 중 기재부 소속 위원회 다수가 포함된 것이 특징적이다. 이와 함께 국가균형발전위원회와 정부업무평가위원회도 다른 항목과 달리 두드러지게 높게 나타난 특징이 있다.

마지막으로, 위원회의 활용성이 중요하다고 인식하는 위원회는 국민연금기금운용위원회(7.8), 사회보장위원회(7.6), 재정운용전략위원회(7.5), 장기요양위원회(7.4), 저출산고령사회위원회, 중앙생활보장위원회(7.3) 순으로 나타났다. 전문가들은 사회복지 분야에서 가장 기본이 되는 법정

계획(저출산고령사회위원회, 사회보장위원회)이 예산 과정에서 더 중요하게 활용될 필요가 있다고 인식하며, 기재부의 국가재정 방향을 결정하는 위원회(재정운용전략위원회, 중장기 전략위원회)의 활용성도 중요하게 인식하고 있다. 즉 예산 전 과정에서 예산의 총괄부처인 기획재정부의 국가재정 운용 방향과 전략에 근거하되, 각론 차원에서는 사회복지 분야의 법정계획이 반영될 필요가 있다고 인식한다.

또한, 국민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 국민연금, 기초생활보장제도, 노인돌봄(장기요양)과 아동돌봄(보육, 아동학대)의 결정 사항이 더 적극적으로 활용될 필요가 있다. 이러한 활용성이 예산에 직접 반영되지는 않는다고 해도, 예산 심사과정에서 충분히 검토될 필요가 있음을 뜻한다. 예를 들어, 보건복지부 노인장기요양보험 운영지원 사업은 매년 반복적으로 예산요구안 제출 이후 노인장기요양위원회에서 장기요양율을 결정했으며, 예산 심사 검토보고서에는 해당 부분에 따른 '감액'과 '적정 예산 배정 필요'와 같은 문구가 매년 똑같이 제시되고 있지만, 이에 대한 개선이 이뤄지지 않고 있다.

한편, 세 가지 요소의 중요성 모두 상위 10% 이상으로 나타난 위원회는 기재부 소속 자문위원회인 1) 재정운용전략위원회, 2) 중장기전략위원회와 보건복지부 소속 자문위원회인 3) 국민연금기금운용위원회, 4) 국민연금심의위원회로 나타났다. 즉 예산 과정과 관련하여 이 네 가지 위원회는 위원회의 설치·운영과 위원 선정이 중요함을 뜻한다.

또한, 위원회의 활용성과 전문성과 밀접한 관계가 있으며, 사회복지 분야에서 가장 기본적인 법정계획으로 인식되는 '저출산고령사회위원회'와 '사회보장위원회', 국가재정 운용의 기본방향을 설정하는 '재정운용전략위원회'와 '중장기전략위원회', 국민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 '국민연금기금운용위원회'와 '국민연금심의위원회'는 전문성과 활용성이 공통으로 높게 나타났다. 이는 전문성을 담보한 위원회의 심의·의결 내용이 사회복지 분야 예산 과정에서 활용될 필요가 있음을 뜻한다.

〈표 5-6〉 법률에 근거한 위원회별 기능의 중요도

구분	위원회	전문성	독립성	활용성
① 대통령 소속 자문위원회 (일부)	가. 경제사회노동위원회	7.5	7.2	6.7
	나. 국가교육회의	7.4	7.2	6.8
	다. 국가균형발전위원회	7.5	7.5	6.9
	라. 국가인적자원위원회	7.5	7.2	6.2
	마. 농어업·농어촌특별위원회	7.5	6.5	6.6
	바. 일자리위원회	7.9	6.9	7.0
	사. 저출산고령사회위원회	8.2	7.2	7.3
	아. 정책기획위원회	7.9	7.0	6.9
② 국무총리 소속 자문위원회 (일부)	가. 농어촌 지역개발위원회	7.0	6.3	6.3
	나. 다문화가족정책위원회	7.1	6.1	6.6
	다. 사회보장위원회	7.9	7.2	7.6
	라. 아동정책조정위원회	7.5	6.7	6.9
	마. 양성평등위원회	7.1	6.9	6.6
	바. 유아교육보육위원회	7.3	7.0	6.5
	사. 장애인정책조정위원회	7.2	6.9	6.8
	마. 정부업무평가위원회	7.2	7.5	6.7
	바. 청년정책조정위원회	6.9	6.5	6.6
	사. 학교폭력대책위원회	6.8	6.3	6.2
③ 기재부 소속 자문위원회 (일부)	가. 국가회계제도심의위원회	7.5	7.3	6.8
	나. 보조금관리위원회	7.7	7.5	7.2
	다. 재정운용전략위원회	7.8	7.5	7.5
	라. 재정정책자문회의	8.2	7.4	7.2
	마. 중장기전략위원회	7.9	7.5	7.2
	바. 협동조합정책심의위원회	7.2	6.5	6.2
④ 교육부 소속 자문위원회(일부)	가. 교육시설정책위원회	6.9	6.6	6.8
	나. 중앙유아교육위원회	7.1	6.5	6.6
⑤ 보건복지부 소속 자문위원회 (일부)	가. 국가노후준비위원회	7.3	6.3	6.6
	나. 국민연금기금운용위원회	8.2	7.8	7.8
	다. 국민연금심의위원회	7.8	7.5	7.3
	라. 국민연금재심사위원회	7.8	7.2	7.1

구분	위원회	전문성	독립성	활용성
	마. 장기요양위원회	7.5	6.8	7.4
	바. 중앙보육정책위원회	7.2	6.4	7.1
	사. 중앙생활보장위원회	7.2	6.4	7.3
	아. 중증장애인생산품우선구매 촉진위원회	6.0	6.0	6.5
	자. 직장어린이집명단공표심의 위원회	6.3	6.1	6.8
	차. 아동학대사례전문위원회	7.6	6.6	7.2
⑥ 고용노동부 소속 자문위원회 (일부)	가. 고용보험위원회	6.5	5.6	5.8
	나. 고용정책심의회	6.2	5.9	5.8
	다. 산재보험 및 예방 심의위원회	6.0	5.5	5.6
	라. 청년고용촉진특별위원회	6.4	5.1	5.2
	마. 최저임금위원회	7.4	5.8	6.3
⑦ 여성가족부 소속 자문위원회 (일부)	가. 청소년보호위원회	4.8	4.4	4.7
	나. 청소년정책위원회	4.9	4.4	4.7
	다. 학교밖청소년지원위원회	4.7	4.1	4.5

자료: 본 연구의 전문가 포럼을 활용한 델파이 조사 결과임.

4. 사회복지 분야 예산 과정에 대한 인식

본 연구에서는 사회복지 분야 예산 심사 평가제도 중 ‘예산 편성’과 ‘예산 심사’에 대해서 전문가의 인식을 사전과 사후로 구분하여 조사하였다. 이는 분야별 이해의 차이를 조정하기 위한 목적과 정확한 사실에 기반을 두고 사회복지 분야 예산 과정의 제도와 절차, 활용에 대해서 중립적으로 판단하기를 기대했기 때문이다. 이러한 시도는 사회복지 분야 예산 편성과 심사과정에 대한 정보가 일반 국민에게 제공될 때 국민 인식의 변화를 엿볼 수 있기도 하다.

2차 인식조사 결과를 바탕으로 살펴보면, 다음과 같다. 먼저 ‘신규사업 도입 시 기존사업과의 유사중복, 정합성에 대해 사전적으로 검토할

필요가 있다’는 응답이 가장 높게 나타났다는 사실이다(9.4점). 뒤를 이어 ‘부처별 예산 요구(안)과 최종 정부 예산(안)에 차이가 있는 것이 당연하다’는 응답이 9.1점으로 나타났다. 반면, 정부 예산(안) 작성의 주체로서 기획재정부의 역할에 대해서는 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 5-7〉 예산 과정에 대한 사전-사후 인식 변화

과정	문항	사전 (평균값)	사후 (평균값)
편성	1. 국가재정의 5년 단위 중장기 계획은 국정과제와 관련을 맺는 것이 적절하다.	8.7	8.8
	2. 부처별 예산 요구(안)은 부처별 지출 한도를 기준으로 독립적으로 편성 권한을 가져야 한다.	8.1	8.2
	3. 신규 사업의 도입 시 기존 사업과의 유사중복성, 정합성에 대해 사전적으로 검토할 필요가 있다.	9.3	9.4
	4. 정부 예산(안) 작성의 주체(기획재정부)는 적절하다.	6.7	6.6
	5. 기획재정부가 각 부처의 중장기 계획과 예산(안) 작성에 관한 기본 지침과 양식을 제공하는 것은 적절하다.	7.7	7.6
	6. 부처별 예산 요구(안)과 최종 정부 예산(안)에 차이가 있는 것은 당연하다.	9.0	9.1
심사	7. 소관상임위원회별 예산 심사 방식은 적절하다.	7.2	7.3
	8. 예산(안)의 확정은 소관 상임위별 심사 결과를 바탕으로 국회 예산결산특별위원회에서 결정하는 것이 적절하다.	7.7	7.7
집행	9. 각 부처별로 소관 사업에 대해 성과관리를 하는 것은 적절하다.	8.5	8.7
	10. 기획재정부가 전체 재정사업에 대해서 성과 평가하는 것은 적절하다.	6.8	7.1
	11. 부처별 자체 평가 결과는 부처별 예산 편성에 잘 반영된다.	6.2	6.3
	12. 기획재정부의 핵심 사업 평가 및 심층 사업 평가는 예산 편성에 잘 반영된다.	7.1	7.1
	13. 각 부처의 사업에서 유사·중복이 있으면 부처 간 업무를 조정할 필요가 있다.	8.6	8.8
	14. 각 부처의 사업에서 일정 수준 이상 집행률이 저조한 사업에 대한 감축이 필요하다.	8.1	7.9
	15. 각 부처는 소관 사업에 대한 성과관리를 잘하고 있다.	6.4	6.4

자료: 본 연구의 전문가 포럼을 활용한 델파이 조사 결과임.

제2절 사회복지 분야 예산 심사·평가의 한계

우리나라의 예산 과정은 예산 편성과 심사, 집행(성과관리 및 성과평가)으로 이뤄진다. 사회복지 분야 역시 이러한 예산 과정의 일반적인 절차를 따르고 있다. 그러나 사회복지 분야의 특수성을 고려할 필요가 있다. 사회복지 분야는 사회보험을 포함하며, 의무지출의 비중이 높다. 반면, 재량지출은 대부분 국고보조 사업으로, 주로 지방자치단체를 보조한다. 이는 국고보조 사업 대부분이 지방자치단체의 부담을 수반한다는 것이다. 따라서 사회복지 분야 예산의 편성과 집행에 있어 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다.

또한, 최근 저출산고령사회 대응이 중요해지면서 아동을 둘러싼 다양한 환경을 지원하는 각 부처의 사업과 고령자의 다양한 욕구를 지원하는 각 부처의 사업들이 확대되었다. 사회복지 분야 전체를 고려할 때 이러한 사업의 확장과 예산의 증가는 매우 반가운 일이다. 그러나 지속 가능한 복지국가라는 측면에서는 사회복지 분야 예산의 계속 증가에 대한 우려가 있는 것도 사실이다. 국가는 공권력을 동원하여 국민의 세금을 징수하기 때문에 자원을 효율적으로 배분하고 국민의 삶에 긍정적인 효과를 제공하는 동시에 재정의 지속가능성을 고려해야 한다.

이러한 측면에서 본 연구는 일반적인 예산 과정에 대한 검토를 기반으로, 사회복지 분야 예산의 편성과 심사, 집행의 전 과정을 분석하였다. 이를 바탕으로 사회복지 분야 예산 편성과 심사, 평가 과정에 있어 사회복지 분야의 특수성을 고려한 예산 과정의 한계를 살펴보고, 이에 대한 개선 방향을 도출하였다. 아래는 제2장(예산 편성), 제3장(예산 심사), 제4장(예산 집행)에 대한 분석을 통해서 도출한 문제와 개선 방향을 정리한 것이다.

〈표 5-8〉 사회복지 분야 예산 과정의 문제점 및 개선 방향(요약)

예산 과정	문제점	개선방향	
예산 편성	숫자 중심의 사고 한계 사람의 욕구와 필요 고려	국가재정운용계획과 재원 배분에 '분야' 전문가의 참여를 넓히고, 지출한도와 각 부처 요구안을 공개하여 사전 예산 검토를 위한 논의의 장 마련	
	부처별 지출한도 공개 정부 예산요구안 공개		
	프로그램 기반 부처 자율 편성 확대	세부사업 기준 유사중복검토를 지양하고 정책목적을 기준으로 다부처 사업까지 포괄하는 사업군 관리 방안 마련	
	선진국 제도 모두 섭렵 유행 따라가는 제도 신설		
	새로운 사업과 전달체계 신설시 고려 신중		
	세부사업 기준의 유사중복 검토 지양		
	예산 심사	정책목적이 같은 사업군 예산 편성 총괄 검토	각 부처의 법정계획을 정비하고, 분야별 대표 법정계획으로 실효성 강화
		정부 조직도상 행정 각부의 소관 업무 명확화	
각 부처에서 수립하는 법정계획 재검토		부처별 소관 상임위원회에서 심사하되, 다부처 사업은 별도 심사	
소관부처 상임위원회 단위 분절적 심사			
상임위원회와 예결산위원회 이중심사			
부대의견의 실효성			
예산 집행	예산 심사의 전문성	예산 편성과정의 사전 예산 검토 활용	
	자체평가의 관대성 (성과관리 제외대상)	모든 재정사업에 대한 성과관리 필요 의무지출 등 예산 연동 제외 특히 다부처 사업군의 성과관리는 부처별 사업별 관리와 사업군 총괄 관리로 이원화	
	자체평가의 관대성 (성과지표, 목표치, 측정)	성과관리기본계획 적용(2023년)	
	유사중복사업의 실효성	다부처 사업 포괄 관리방안에 흡수	
	성과검증의 한계	정보시스템을 활용한 성과의 외부 공개 (공공데이터포털, 빅데이터 분석 등)	
국정과제의 경우 성과평가 결과 미흡해도 예산 증액 및 유지	평가 결과의 활용성 제고		

주: 제2장~제4장의 소결 내용을 요약정리함.

1. 예산 편성의 한계와 개선 방향

제2장에서는 예산 편성의 과정과 사례분석을 통해서 부처별 예산 요구(안)이 실제로는 정부의 국정과제를 실현하기 위한 기획재정부의 재정 전략(국가재정운용계획)과 이에 근거한 부처별 지출 한도, 이를 반영한 각 연도 예산 편성지침에 근거하고 있음을 확인하였다. 이러한 일련의 과정에서 기획재정부의 권한은 매우 강력한 것이 사실이다. 그러나, 각 부처 역시 주관하고 있는 국정과제의 실행을 위해 관계법에 근거한 중장기 계획 및 연도별 시행계획과 정부 위원회를 활용하고 있음을 확인하였다. 이런 이유로 외부자의 시각에서는 예산 편성에 대한 기획재정부의 강력한 권한이 부처의 자율성을 침해할 우려가 있다고 지적하지만, 실제로는 정부 부처 내 역할 분담이 작동하고 있다고 판단할 수 있다. 다만, 이러한 역할 분담이 정부 부처 간 내부적인 담합에 따른 일방적인 결정이라는 오해를 해소하기 위해서는 몇 가지 개선이 필요하다.

첫째, 국가재정운용계획과 분야별 자원 배분 방향의 결정에서 과도하게 ‘계량화된 숫자’에 의존하고 있다. 물론, 전체 세입 총량에서 세출 총량을 결정하고 재원을 효과적으로 배분하기 위한 근거자료는 필요하다. 그러나 지금까지 발표된 실적이나 자료가 주로 패널이나 실태조사 등을 활용하여 대상화된 숫자라는 점에서 한계를 가진다.

일반적으로 패널조사는 보건, 복지, 고용, 소득 등 각 분야와 관련하여 장기 시계열로 현황을 분석하는 데 적절하다. 그러나 일반적으로 패널조사는 전년도($t-1$) 12월 말을 기준으로 올해(t) 조사를 수행하고, 조사 결과는 차년도($t+1$) 2월 정도에 공개된다. 이로 인해 패널조사의 결과는 최소 2년의 격차가 나타난다. 이와 함께 패널조사는 최근 출현하는 사회적 문제를 조사 문항에 실시간으로 반영하기 어렵다.

실태조사는 일반적으로 인구구조와 지역을 고려하여 표본을 추출한다. 인구구조를 고려한 표본 추출은 영유아와 아동, 장애인, 사회적 고립 및 은둔자 등의 욕구 등이 과소 추정될 가능성이 있다. 특히 영유아와 아동과 관련해서는 부모 혹은 양육자의 욕구를 측정하지만, 이것이 반드시 같다고 보기 어렵다. 또한, 특정 대상 혹은 정책을 중심으로 한 표본 추출은 제도의 수혜 여부가 표본 추출에 고려되거나, 표본의 추출 결과를 제도 수혜 여부로 제시하는 것이 적절하지만, 이러한 기초 정보는 생략되고 있다. 코로나 19 이후 온라인패널을 활용한 조사에서 표본 추출의 한계가 더욱 두드러진다.

지역을 고려한 표본 추출 역시 수도권 인구 집중으로 인해 비수도권의 문제가 과소 추정될 가능성이 있다. 이런 이유로, 각 부처의 국고보조 사업은 예산의 편성과 집행, 전달체계 등에서 지역적 특성이 제대로 고려되지 않는다. 예를 들어, 보호종료아동(자립준비청년)에 대한 자립지원 전담기관은 시도당 1개소를 설치하고 있는데, 교통인프라가 잘 정비된 수도권은 대상자가 시설에 방문하거나, 대상자를 만나기 위해 전담인력이 외부로 방문하는 경우 대중교통을 이용하기 쉽고 일반적인 여비로 충당할 수 있다. 그러나 지역의 면적이 넓고 기초자치단체 수가 많은 비수도권의 '도 지역'은 대상자가 시설에 방문하기 어려워 대상자를 만나러 전담인력이 출장을 나가는 경우가 빈번하지만, 현재 운영비 체계에서 교통비와 여비, 대면을 위한 추가적인 비용에 대한 고려는 반영되지 않는다.

우리가 간과하지 않아야 할 것은 세입과 세출 모두 '숫자'로 표현되지만, '사람의 욕구와 필요'는 제도로 공식화하기 전까지는 숫자로 표현되지 않는다는 점이다. 이런 이유로 사업을 수행하는 부처나 전문가는 '대상자(사람)'의 이야기를 듣는데, 많은 시간을 할애한다. 이를 통해 개인의 필요나 요구 등이 우리 사회구성원 누구나 경험할 수 있는 사회적 위험인지를

확인하고 이에 대한 대응체계를 마련하기 위한 것이다. 이러한 욕구와 필요가 인구 규모나 지역을 기준으로 보편적이거나 크지는 않지만, 가장 취약한 대상 집단(대상)을 선별하여 집중적인 지원을 제공하거나 주류에서 배제된 집단(대상)과 함께 살아가는 사회를 만들기 위한 사회통합의 관점에서 선제적이고 예방적인 관점에서 재원을 배분할 필요가 있다.

따라서, 국가재정운용계획은 장기적인 재원 배분 전략을 수립한다는 관점에서 '분야' 전문가의 참여를 확대할 필요가 있다. 분야전문가들은 재정의 구성과 추계, 재원과 관련한 전문성은 부족하지만, 우리 사회의 지속가능한 발전이라는 측면에서 해결되지 않은 사회적 문제와 최근의 사회적 이슈들에 대해 매우 민감하다. 이를 재정의 관점에서 적용하고 반영하는 것은 물론, 재정전문가와 기획재정부의 고유한 역할이다.

둘째, 현재 부처별 지출한도와 각 부처의 정부예산요구안은 공개되지 않는다. 국가재정운용계획은 총세입과 세출 총량을 결정하고, 이에 근거하여 부처별 지출 한도를 결정한다. 그러나 부처별 지출 한도는 공개되지 않는다. 이러한 지출 한도 내에서 각 부처가 편성하는 예산요구안도 공개되지 않는다. 물론 각 부처의 지출 한도를 공개하거나 각 부처의 예산요구안을 공개하는 것이 확정되지 않은 예산에 대한 불필요한 소모적인 논쟁을 초래할 수 있다. 그러나, 각 부처가 지출 한도를 바탕으로 한정된 예산을 어떻게 배분했는지는 역시 검토의 대상이다.

사회복지 분야의 예산은 의무지출이 많아 각 부처에서 자율적으로 편성할 수 있는 재량지출은 상대적으로 적다. 각 부처가 주관하는 국정과제의 실행을 위해 재량지출의 대부분이 결정된다고 해도 과언이 아니다. 그런데도, 각 부처의 예산요구안을 공개적으로 논의하는 자리는 필요하다. 특히 다부처 사업의 경우 각 부처의 예산 편성이 전체 재정과 재정성과에 미치는 영향을 종합적으로 검토할 필요가 있으며, 타 부처의 유사한 사업이

있거나 기존의 전달체계가 있는데도 새로운 사업 혹은 새로운 전달체계를 만드는 것이 필요한지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 또한 각 부처 역시 조직 논리와 이해관계에 기반을 두고 부처 산하 기관을 신설하거나 협회, 단체 등에 대한 소모적인 예산을 배정할 가능성도 있다. 또한, 예산 배정에 대한 책임 회피를 위해서도 각 부처의 지출 한도와 예산요구안이 일반에게 공개되고 이를 논의하는 과정이 필요하다.

2. 성과관리 및 성과평가의 한계와 개선 방향

예산 편성과 예산 집행에 대한 성과관리, 성과평가는 매우 밀접한 관계가 있다. 예산 집행은 성과관리와 성과평가를 통해 집행의 적절성과 효과성을 검토하고, 그 결과를 차년도 예산 편성에 환류하기 때문이다. 예산 편성과 마찬가지로, 정부 재정사업에 대한 성과관리와 성과평가의 주체는 기획재정부다. 다만, 각 부처에서 지출 한도 내에서 자율적인 편성의 권한을 갖고 있으므로, 각 부처는 자체적으로 성과를 관리하고 재정사업을 관리하고 있다. 즉 예산 편성과 예산 집행은 쌍둥이 구조를 가진다. 이런 이유로, 본 절에서는 제4장에서 분석한 사회복지 분야 성과관리 및 성과평가의 한계와 개선 방향을 먼저 제시한다.

이런 이유로 성과관리 및 성과평가 역시 외부자의 시각에서는 기획재정부의 예산 편성 권한이 성과관리와 성과평가에도 영향을 미칠 우려가 있어 부처별 자율적인 성과관리가 적절하다고 지적한다. 그러나 전문가 조사에서 보듯이 실제로 부처의 자율적인 성과관리와 성과평가에 대해서는 신뢰하지 않는 경향도 나타난다. 따라서 각 부처는 예산 집행에 대한 성과관리와 성과평가의 객관성과 독립성, 신뢰성을 구축하는 것이 필요하며, 기획재정부는 성과관리와 성과평가 결과를 예산 편성에 환류하는 과정의 타당성과 신뢰성을 제고할 필요가 있다.

첫째, 각 부처의 성과관리에서 제외되는 사업에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 일반적으로 사회보험성 기금과 의무지출, 인건비 지원사업 등 성과관리의 실효성이 떨어지는 사업은 성과관리 대상에서 제외하고 있다. 이는 성과관리의 결과가 예산 편성으로 반영되기 때문에 각 부처와 기획재정부의 부담을 완화하는 조치다. 그러나 사회보장성 기금과 의무지출, 인건비 지원사업에 대한 성과관리가 필요하지 않은지에 대해서 의심할 필요가 있다.

공적연금과 고용보험, 건강보험과 노인장기요양보험은 우리나라의 1차 사회안전망으로 국민의 사회적 위험에 처해 있을 때 가장 먼저 작동한다. 그러나 코로나19로 인해 우리는 대상의 포괄성이나 급여의 불충분성, 서비스의 접근성 등의 문제에 직면했다. 이는 상당히 오래전부터 제기된 문제이지만, 이러한 문제를 극복하려는 의지는 강력하지 못했다. 사회보험이라는 견고한 성안에서 안주하면서 오히려 개선의 적절한 시점을 놓친 것이다.

따라서 각 부처가 현재의 문제와 한계를 스스로 인지하고 개선방안을 사전적으로 모색해야 한다는 점에서 재정사업에 대한 성과관리에서 사회보험성기금이나 의무지출에 대한 모니터링은 필요하다. 다만, 이 사업의 특성을 고려할 때 사업의 성과가 직접 예산 편성이나 배분에 연동되는 것은 지양해야 한다. 즉 성과관리에서 제외하는 방식보다는 성과관리는 실시하되 예산에 연동하지 않는 이유를 기재하는 방식이 적절하다.

둘째, 유아교육과 보육의 이원화 문제는 매우 오래된 논쟁이지만, 통합과 갈등을 반복하였다. 그리고 최근에는 방과후돌봄의 다원화 문제 역시 통합 논의로 갈등이 초래되었다. 그리고 근거에는 의무지출보다 선행하는 법정지출인 '교육재정교부금'에 대한 뜨거운 논쟁이 있다. OECD 기준에서 '교육' 분야는 사회복지지출에 포함하지 않는다. 다만, '유아교육 및 보육

서비스'는 인적자원 투자라는 개념으로 사회복지지출에 포함한다. 그러나 최근 교육부장관이 사회부총리를 겸임하면서 교육 분야와 사회복지 분야 간 구분이 모호해졌다. 특히 학교가 '교육' 이외의 '복지' 기능을 수행하는 거점 혹은 주관기관으로 거듭나면서, 이러한 경향이 가속화되었다. 또한, 지역 단위에서도 시도교육재정교부금을 활용한 교육복지 사업이 확대되면서 사회복지 성격의 예산이 확대되었다. 대부분 국가에서는 '교육' 분야 지출이 일반재정에서 이뤄지기 때문에 교육과 사회복지 간 연계가 용이하고, 아동 관련 사무가 교육부로 통합되는 추세다. 그러나 우리나라는 교육재정과 일반재정이 엄격하게 분리되며, 교육사무가 시도교육청에 일임되는 교육자치를 실현 중이므로, 다른 국가의 사례를 적용하는 것은 한계가 있다.

따라서 동일한 정책 목적을 가진 다부처 사업에 대해서는 포괄적인 관리방안이 필요하다. 이미 사회보장위원회는 사회보장사업을 목록화하여 관리하고 있으며, 사회보장평가를 통해 현금급여 사업과 현물급여 사업에 대한 평가 기준을 마련하고 이를 적용하여 심층평가를 수행하였다. 이 과정에서 정책 목적과 기능을 중심으로 '사업군'을 제시하였는데, 이는 기획재정부의 성과평가에서도 적용할만하다.

셋째, 각 부처는 새로운 사업과 전달체계를 도입하기에 앞서 근거자료를 충분히 작성할 필요가 있다. 예를 들어, 새로운 사업이 사각지대 발굴에 따른 신규사업이라면 기존의 제도와 연동할 필요가 없는지 사전적으로 검토할 필요가 있으며, 새로운 전달체계를 구축하는 사업이라면 같은 정책 목적을 수행하는 다른 부처의 전달체계는 없는지, 이전에 민간 영역에서 운영되던 전달체계는 없는지, 공공부문 전달체계의 구축으로 민간 부문이 위축되지 않는지를 검토할 필요가 있다. 또한 같은 업무를 수행하는데, 공공과 민간 간 종사자 지위와 임금 수준에 있어서 격차가 존재하지 않는지도 사전에 검토해야 한다.

3. 예산 심사의 한계와 개선 방향

제3장에서는 예산 심사의 과정 전반을 검토하고 사례분석을 통해서 소관 상임위원회별 예산 심사보고서에 제시된 내용을 분석하였다. 이러한 일련의 과정에서 국회의 예산 심사 권한과 정보의 부족, 부족한 시간 등을 확인할 수 있다. 특히 소관 상임위원회는 소관 부처와 연동되기 때문에 정책 목적이 동일한 사업들을 포괄적으로 검토하는 절차가 미흡하다. 그리고, 심사보고서가 매년 유사한 패턴을 보이고 있고, 소관 상임위원회별 내용 기술 수준이 매우 상이한 것도 확인하였다. 이런 이유로 국회가 예산 심사가 잘 이뤄질 수 있도록 전문성을 제고할 필요가 있다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지 분야 예산 심사의 한계는 예산 편성과 같이 ‘소관 부처별’ 상임위원회의 운영에서 비롯된다. 다부처 사업임에도 불구하고 각 상임위원회에서 소관 부처의 사업만 검토하기 때문에 절대적인 공급량이 100%를 초과하는지 확인하기 어렵고, 기관 간 경쟁과 차이로 인한 재정의 비효율적 운용에 대한 검토도 어렵다. 물론 예산결산특별위원회에서 소관 상임위원회의 예비 심사와 별개로 정책질의를 하지만, 다부처 사업에 대한 목록이 명시되지 않은 상태에서는 의원 개개인의 능력에 달려있다. 이는 정부 예산 전체에 대한 검토방식으로는 적절하지 않다.

둘째, 국가재정이 투입된 사업에 대한 성과관리 및 성과평가를 엄밀하게 할 필요가 있다. 국민의 세금이 투입되었다는 것은 대상자와 급여 수준, 전달체계가 명확하게 설정되었다는 것을 뜻한다. 따라서 회계 종류와 재원과 관계없이 국민의 삶의 질에 밀접한 영향을 주는 사업의 성과는 측정되고 공개될 필요가 있다.

국회는 예산 심사과정에서 이러한 정보를 충분히 가질 권리가 있으며, 전문가의 의견을 청취하거나 국회예산정책처의 예산안 분석결과를 명시적

으로 고려할 필요가 있다. 그리고 어떤 사업에 대한 증액과 감액에 대한 판단과 근거는 보고서에 정확하게 적시할 필요가 있다. 만약 관련 정보가 부족한 상황에서 형식적으로 예산을 심사한다면, 입법부와 행정부의 상호 견제의 기능을 상실할 우려가 있다. 또한, 국회는 이해관계자를 넘어 일반 국민의 욕구와 필요에 대한 목소리에 귀를 기울일 필요가 있다.

4. 예산 과정별 연계의 한계와 개선 방향

예산 편성과 예산 심사, 예산 집행을 포함하는 예산 과정은 각각 독립적인 것처럼 보이지만, 실제로는 연계되어 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 예산 편성과 예산 집행은 기획재정부를 중심으로 상당히 강한 연계성을 가지지만, 국회의 예산 심사과정은 분리되어 있다. 특히 국회 예산 심사는 ‘독립’적인 것이 아니라 ‘분절’적이라는 측면에서 한계가 있다. 본 고에서는 각 예산 과정별로 살펴본 한계와 개선방향을 넘어 예산 과정의 연계에 초점을 맞춰 한계와 개선 방향을 제안하고자 한다. 이는 예산 과정별로 제기된 문제와 밀접하게 연결되기 때문에 일부 한계에 대해서는 중복해서 논의하였다.

첫째, 부처별 지출 한도 내에서 자율적인 예산 편성에 대한 독립성을 실질적으로 확보할 필요가 있다. 현재 각 부처의 지출 한도 내의 예산 편성에 대해 세부사업까지 기획재정부가 직접 개입한다는 지적이 있다. 이러한 지적은 공식적인 예산 편성과정에서는 확인할 수 없었지만, 전문가 포럼과 자문회의에서 빈번하게 제기되었다. 이는 ‘프로그램 단위’의 성과 관리 제도와 ‘세사업’ 기준의 (국고)보조사업 연장평가, ‘내역사업’ 기준의 사회보장제도 신설변경 협의·조정 결과를 반영하는 과정에서 이뤄진다.

기획재정부는 성과관리기본계획을 통해 프로그램을 기준으로 성과지표를 설정하고, 한 개의 사업이 하나의 평가를 받도록 통합평가체계를

구축하겠다고 밝히고 있으나, '사업'의 기준이 명확하게 제시되지는 않았다. 특히 보조사업 연장평가의 결과나 성과가 미흡한 사업에 대한 자율적인 구조조정과 예산 감축 등 단계적 제재는 그 대상을 어떻게 설정하느냐에 따라서 예산 편성에 큰 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 세부사업을 기준으로 예산의 편성과 성과평가에 있어서 기획재정부는 유사중복에 대한 검토를 매우 중요한 요소로 삼고 있음을 확인하였다. 그러나 최근 국정과제에 근거하여 새롭게 도입된 신규사업 대부분은 대체로 기존사업과 유사하거나 중복되고 있다. 이는 기획재정부가 예산 편성과 성과평가에 있어서 유사중복을 엄격하게 검증하지만, 이 사업의 실효성이 낮다는 뜻이다.

이는 국정과제에 지나치게 의존하는 현행 예산 편성과 집행의 한계와 밀접한 관련이 있다. 즉 새로운 정부의 탄생은 필연적으로 선거 과정을 거치는데, 이때 각 후보와 정당은 선거를 위한 공약을 제시한다. 선거 공약은 기존사업을 확대하거나 통폐합하는 방식보다는 새로운 사업을 제안하는 것이 유리하다. 이런 과정에서 기존사업을 확대·개편하지만 새롭게 이름 붙인 사업이 등장하고, 기존제도의 대상선정기준으로 배제된 정책 대상이나 기존제도의 낮은 급여를 보충하기 위한 새로운 급여가 도입된다. 이러한 사업들은 감성적인 정책 용어로 명명되기 때문에 이후 유사중복사업에 대한 점검이 더욱 어렵다.

국정과제의 가시적인 성과를 도출하는 데 목표를 둔 재정 전략은 신규 사업에 대한 유사중복을 사전적으로 차단하거나 성과평가에서 유사중복을 발견했어도 예산 편성에 반영되지 않는다는 사실을 우리는 2장(예산 편성)과 4장(성과평가)에서 확인하였다. 이런 이유로, 각 부처 혹은 전문가들은 숙원사업을 부처 소관 법정계획에 포함하여 근거를 마련하거나, 위원회에 소속된 전문가들이 자발적으로 이슈 페이퍼를 생산함으로써 선거공약에

반영되도록 유도하기도 한다. 이는 기획재정부의 예산 편성과 집행관리의 엄격한 기준을 통과하는 방안으로 국정과제를 활용하고 있음을 반증한다.

5년 임기제를 고려할 때 단기적으로는 정부의 국정과제를 중심으로 예산을 편성하는 것이 적절하지만, 장기적인 재정 전략은 필요한 곳에 필요한 재원이 배분되도록 기획재정부는 국민과 전문가의 목소리에 귀를 기울인 필요가 있다. 각 부처 역시 부처의 조직 논리에 매몰되지 않고 기존제도의 한계를 끊임없이 분석하고 사회통합과 복지국가라는 거시적인 차원에서 제도개선의 근거를 마련하고 예산을 배분하는 것이 적절하다.

이러한 의미에서 각 부처에서 예산 편성의 근거로 활용하고 있는 법정 계획을 정비할 필요가 있다. 법정계획은 단순히 예산의 확대에만 매몰되지 않고, 기존사업의 효율적인 운용 방안을 함께 검토할 필요가 있다. 즉 기존의 부처별 업무보고와 부처별 지출한도는 각 부처가 소관 사업을 중심으로 운용하지만, 다부처 사업 혹은 유사한 정책 목적을 수행하기 위한 관제부처 합동으로 대책을 마련하는 사업은 각 부처를 넘어 포괄적으로 사업을 관리할 필요가 있다. 법정계획은 이런 의미에서 중요하다.

마지막으로, 우리나라의 정부조직법에 근거한 행정 각부의 업무는 기능과 대상이 혼합되어 있다. 이로 인해 동일한 정책 목적을 가졌지만, 서로 다른 부처에서 서로 다른 전달체계를 활용하여 사업의 별도로 추진하는 다부처 사업이 발생할 수밖에 없는 태생적인 한계를 가지고 있다. 특히 다부처 사업은 영유아와 아동·청소년, 청년, 노인과 같은 생애주기를 대상으로 하는 사업에서 높은 비중을 나타낸다. 이를 제외하면 행정 각 부의 소관 업무가 상당히 배타적으로 설계되어 있어 다부처사업이 존재할 가능성이 없다. 그러나 실제로는 상당한 수준의 다부처 사업이 사회복지 분야 예산에 존재한다. 다부처 사업은 재정의 비효율적 운용을 지양하고 국민의 삶의 질에 긍정적인 영향을 주는 방식으로 재구조화할 필요성을 내포한다.

제3절 사회복지 분야 예산 심사·평가 개선 방안

1. 성과 기본계획의 도입과 시사점

기획재정부(2022a)는 재정 건전성 제고를 위해서 “재정 준칙 등을 통한 거시적 총량 관리뿐 아니라, 재정사업에 대한 미시적 성과관리가 중요”하다는 판단하에 성과에 기반을 둔 효율적인 재정 운용을 위하여 재정사업 성과관리 제도의 고도화를 추진하였다. 이에 따라 2021년 12월에 「국가재정법」을 개정하여, ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 및 연간 ‘추진계획’ 수립을 의무화하였다.

〈표 5-9〉 재정사업 성과관리 개정

<p>〈국가재정법〉 제85조의 4(재정사업 성과관리 기본계획의 수립 등)</p> <p>① 기획재정부 장관은 재정사업 성과관리를 효율적으로 실시하기 위하여 5년마다 재정사업 성과관리 기본계획을 수립하여야 한다.</p> <p>② 기획재정부 장관은 제1항에 따른 재정사업 성과관리 기본계획에 기초하여 매년 재정사업 성과관리 추진계획을 수립하여야 한다.</p>

이에 따르면, 성과관리의 실익이 있는 전 부처의 모든 재정사업이 성과관리의 대상이 되며, 1) 성과목표 관리와 2) 사업성과평가를 통해 성과를 관리하게 된다. 먼저 성과목표관리는 부처 단위의 재정성과를 측정하는 것으로 2003년 이후 계획되고 있으며, 예산 편성시 성과계획서와 결산시 성과보고서를 국회에 제출하도록 하고 있다. 다음으로 사업성과평가는 성과에 기반한 사업의 예산 편성을 뜻하는 것으로 2005년에 도입되어 현재까지 운영되고 있다. 기재부는 재정사업에 대한 자율평가, 심층평가, 핵심사업평가, 기금평가, 보조사업 평가, 복권기금평가를 수행하고 있으며,

과기부는 R&D 사업에 대한 평가를, 고용노동부는 일자리사업에 대한 평가를, 국가균형발전위원회는 균형발전 평가, 행정안전부는 재난안전 평가, 중소기업부는 중소기업지원사업에 대한 평가를 담당하는 등 6개 부처에서 11개 사업에 대한 성과평가제도를 운영 중에 있다. 그러나 고용노동부와 행정안전부, 중소기업부 평가는 사실상 기재부 평가와 대상이 중복되기 때문에 평가결과가 상이할 가능성도 존재한다. 이에 반해 과기부 평가는 사실상 예산 배정 권한까지 가지고 있어 기재부와 배타적으로 운영되는 특징이 있다.

기획재정부(2022a)는 2022년 첫 번째 기본계획에서 크게 세 가지 중점 추진과제를 제시하고 있다. 첫째, 성과목표관리제도의 개편이다. 이는 기존의 성과목표관리제도가 형식적이라는 비판에 따른 것으로, 크게 세 가지의 수단을 제시하고 있다. 먼저, 부처별 성과지표를 현재의 절반 이하로 축소하여 평가로 인한 행정부담을 최소화하고 부처별 성과의 이해도를 제고하기 위해 프로그램 1개에 1개의 성과지표를 작성하는 원칙으로, 전 부처의 성과지표를 현재 1,000여 개(프로그램당 2~3개)에서 500여 개(프로그램당 1개) 이하로 감축한다. 이에 따라 부처별 성과지표는 평균 18개에서 8~9개로 축소될 전망이다.

다음으로, 부처별 2~5개의 대표 성과지표를 선정하여 대국민 공개를 추진할 예정인데, 대표지표는 부처별 주요임무와 관련성이 높은 결과지표 위주로 선정하여 체감도를 높이고, 성과달성 등을 한눈에 볼 수 있도록 공개할 예정이다. 다음으로, 부처별 성과목표 달성도를 종합하여 국무회의에 보고하고, 성과가 미흡한 부처를 중심으로 대외적으로 공개하는 방안을 검토하고 있다.

둘째, 사업성과평가의 개편이다. 이는 다수의 평가제도가 각각 이뤄지면서 피평가자에 대한 업무부담이 증가했다는 비판에 따른 것으로, 이 역시 세 가지 수단을 제시하고 있다. 먼저, 피평가자의 부담을 최소화하기 위해

사업평가의 평가항목과 시기 등을 표준화하고 원칙적으로 사업 1개당 1번의 평가를 추진하는 등 통합평가체계를 구축하는 것이다. 이를 위해 목표달성도와 집행률, 사업 설계 및 관리의 적정성, 성과 우수도 등 공통 평가항목을 선별하여 1회계연도 1회 자료제출로 모든 재정사업 평가에서 활용하고, 예산 주기를 고려하여 모든 평가를 5월 말까지 완료하며, 예산 환류 및 이력 관리 등이 쉽도록 평가대상 사업단위(세부사업) 및 평가 등급(3등급, 우수-보통-미흡)을 일원화할 예정이다. 이와 함께 평가 대상 사업에 대한 전수 조사를 통해 '사업-평가 관계도(mapping)'를 작성하고 부처협의를 거쳐 중복사업을 최소화하는 데 초점을 맞추고 있다.

다음으로, 중장기적으로 존치 실익이 낮은 평가는 통폐합하고, 평가 제도를 신설하는 경우 재정 당국과의 협의를 의무화하며 일몰제를 도입하는 방안을 검토할 예정이다. 마지막으로, 성과가 미흡한 사업을 중심으로 지출 구조조정과 제도개선 추진 등을 추진하여 성과평가 결과의 활용을 제도화할 계획이다. 이를 위해 6개 부처 11개 평가제도에 대해 평가 결과에 따른 평가대상 예산의 일정 비율(예, 최소 1%)의 구조조정 원칙을 도입하였으며, '미흡' 사업 중 예산삭감이 곤란한 사업에 대해서는 각 부처에서 예산을 요구할 때 성과가 미흡한 원인에 대한 분석과 제도개선 계획의 제출을 의무화할 예정이다. 한편, 2년 연속 '미흡' 등 연례적 부진사업은 사업의 재설계를 부처에 요청하고 재정 당국이 컨설팅하며, 3년 연속 '미흡' 사업은 원칙적으로 폐지하는 방안을 제시하였다.

셋째, 핵심 재정사업의 성과관리체계 구축을 신설한다. 이는 정부의 핵심 정책비전(국정과제)이 반영된 재정사업을 중심으로 조기 성과창출을 지원하여 국정운영 동력을 강화하기 위한 것으로, 유사한 목적을 가지고 기존에 운영 중이었던 핵심사업 평가는 폐지한다. 이는 국정과제를 중심으로 '국민체감도'가 높은 재정사업을 선정·관리하여 현 정부 임기 내에서 가시적인 성과를 도출하기 위한 것으로, 10개 내외 재정사업(군)에 관해

성과제고를 목표로 중장기적 시계에서 재정 당국 중심으로 전주기(편성, 집행, 평가) 관리를 시행하는 것을 골자로 한다.

이를 위해 사업군별 전담 성과관리팀(기재부, 관련부처, 전문가)을 구성하고 수시 현장점검 및 집행관리와 성과를 평가할 계획이다. 이는 수시 점검에서 파악된 집행 애로사항을 신속히 해소하고, 평가에 기반한 사업 재설계 및 재원 재배분 등을 통해 성과 창출을 지원한다는 측면에서 핵심 사업 평가와 심층평가를 결합하여 매우 강도 높은 국정과제 추진 동력을 확보하게 된다는 점에서 차이가 있다. 특히 전체 성과를 평가할 수 있는 결과 목표와 각 부처의 이행 노력을 평가할 수 있는 단계목표를 설정하여 대외 공개한다는 측면에서 각 부처가 갖게 되는 부담감이 매우 클 전망이다.

마지막으로 평가 주관부처 협의체와 외부 전문가 네트워크 등을 통한 협업체계를 구축하는 것도 과거와 차별화되는 방법이다. 먼저 6개 평가 주관부처 협의체를 운영하여 평가 표준화, 통합평가지침 마련, 평가제도 정비 등에서 협력할 계획이다. 이와 함께 재정성과평가포럼을 운영하여 평가 관련 전문기관, 학계 등 외부 전문가와 부처 담당자가 참여하는 포럼을 신설하여 정보 공유를 활성화한다. 특히 재정성과평가단은 보건, 문화, 농림 등 6개 분과 총 37명의 전문가로 구성할 예정이다.

이러한 제도개선으로 앞에서 논의한 '성과관리 및 성과평가의 한계'는 상당히 해결될 것이다. 이와 비교할 때 여전히 예산 편성과 예산 심사의 한계는 남아있다. 본 연구에서는 이를 중심으로 개선방안을 제안하고자 한다.

2. 개선방안

가. 예산 요구와 부처별 지출 한도 공개로 사전 예산 심사 공론화

국가재정운용계획과 재원 배분에서 ‘숫자’중심의 사고의 한계를 극복하기 위해 분야 ‘사람의 욕구와 필요’를 고려할 수 있는 분야 전문가의 참여 기반을 확대하고, 부처별 지출 한도와 정부 예산요구안을 공개하여 사전예산검토를 위한 논의의 장을 마련할 필요가 있다.

새 정부의 첫 번째 국가재정운용계획은 국정과제 실행에 대한 5개년 계획을 포함한다. 이는 이미 후보 시절 내세운 공약이 대통령에 당선된 후 인수위원회를 거쳐 국정과제로 선정되고, 주관부처를 결정하는 정치적 과정에 의해서 이미 5개년의 예산 투입의 계획이 대략 마련되어 있음을 뜻한다. 따라서 매년 제한된 재정을 배분하는 과정에서 국정과제에 대한 우선순위가 높으므로, 각 부처는 국정과제의 주관부처를 선점하기 위해 노력한다. 이런 이유로 때로는 주관부처의 적절성과 타당성보다 정치적 맥락에서 주관부처가 결정되기도 하며, 때로는 유사한 국정과제를 서로 다른 부처에서 주관하여 병렬적으로 나열되기도 한다.

예를 들어, 교육부와 보건복지부에서 이원화되어 운영되는 ‘유아교육 및 보육서비스’는 국정과제에서 ‘유보통합’을 추진하기로 했지만, 교육부에서 ‘전일제학교’와 유아교육 의무화를 제안하고, 보건복지부는 ‘질 좋은 양육 환경 마련’을 위해 보육취약지역에 보육시설을 설치하는 방안을 추진할 가능성이 있다. 즉, 각 부처가 국정과제를 열심히 추진할수록 소요되는 재정은 증가하지만, 분절적이고 복잡한 전달체계로 인해 국민의 체감도는 높아지지 않는다. 또한 서로가 통합의 주체가 되기 위한 방안들을 쏟아내면서 국민들의 피로감은 높아지고, 유보통합의 유인책은 약해질 우려가 있다.

‘재정정보(숫자)’에 근거한 정책 판단으로는 이러한 한계를 극복하기 어렵다. 국민의 세금을 징수하여 재원을 조달하는 국가재정사업에 대해서 재정을 방만하게 운영하는 데 동의하는 사회복지전문가는 없다. 물론 재정전문가 중에는 다양한 사회복지제도에 대한 이해가 높은 소수가 존재하지만, 계속해서 다른 국가의 사례를 검토하여 신규로 신설하려는 사업에 대해 정책 판단을 내리는 데는 한계가 있다.

마찬가지로 사회복지 전문가 역시 재정을 이해하려는 노력이 선행될 필요가 있다. 현재 다양한 사람들이 경험하는 문제가 보편적인 전달체계를 통해서 달성될 수 있음에도 불구하고, 새로운 사업을 제안하는 것은, 지양할 필요가 있다. 특히 같은 정책 목적을 달성하기 위해 현재 운영되고 있는 제도가 있으나, 소관 부처가 아니라는 이유로 동일한 제도를 신설하는 방식도 지양해야 한다.

정책전문가들은 새로운 사업을 제안하기에 앞서 기존의 제도와 유사·중복되지 않는지, 기존 제도를 개선하여 정책 목적을 달성할 수 없는지 신중하게 검토하고, 새로운 제도의 도입 방안을 제안할 때 관련 사업과의 역할 분담과 관계를 명확하게 설정할 필요가 있다. 이러한 공론화는 예산 편성자료에 대한 재정과 분야별 전문가 논의를 활발하게 함으로써 예산 심사의 전문성도 제고할 수 있다.

예산 심사와 관련하여 국회에 제출되는 법정 서류 역시 적시에 공개될 필요가 있다. 정부 예산안¹⁸⁾ 제출시 예산 첨부서류¹⁹⁾와 세입세출예산안

18) 예산총칙, 세입·세출, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담행위를 함께 제출한다.

19) 일반회계 예산안 규모, 특별회계 예산안 규모, 세입·세출 예산안 총계표 및 순계표, 일반회계 세입예산안, 일반회계 세출예산안, 특별회계 규모 및 개요, 계속비명세서, 총사업비 관리대상사업 현황, 국고채무부담행위 설명서, 국고채무부담행위 명세서, 국고채무부담행위 총규모 명시 대상사업, 예산정원표와 예산안편성기준단가, 국유재산명세서, 회계 상호간 여유재원의 전입·전출 명세서, 예비타당성조사 면제사업 내역 및 사유, 지자체보조사업 분야별 총 대응지방비 소요 추계서, 세입예산 추계분석 보고서 등이 제출된다.

사업별 설명서가 함께 제출된다. 이 내용에 대한 검토를 통해 예산 심사를 담당하는 국회와 전문가들이 적절성을 검토할 수 있다.

나. 유사·중복 검증에서 포괄적인 사업군 관리 방안으로 전환

우리나라는 예산 편성과 예산 집행 과정에서 세부 사업을 기준으로 유사·중복을 검증하는 데 많은 에너지를 할애하고 있다. 그러나 성과관리와 재정 사업 자율평가는 ‘단위사업’을 기준으로, 사회보장사업 신실변경 협의조정과 보조사업 연장평가는 ‘세부사업(일부 내역사업)’을 기준으로 관리하고 있다. 이러한 사업 기준의 차이로 유사·중복 사업을 검증하는 것은 점점 더 어려워지고 있다.

또한 사회복지 분야 예산은 지난 10여 년 동안 유사·중복사업의 검증이 강화되면서 정책 대상을 다르게 선정하거나 급여 방식을 다르게 선정하는 등 사업 간 ‘다름’과 ‘차이’를 강조하고 있다. 특히 최근 새롭게 도입되는 국정과제와 관련한 제도들은 기존 제도와 유사·중복성이 있음에도 불구하고 국정과제로 명문화되어 수행되는 경향이 있다. 이들 사업에 대해서는 유사, 중복 사업에 대한 엄격한 조정이 가능하지 않다.

이제 사회복지 분야 사업은 ‘같은 정책 목적을 달성하는 데 영향을 미치는 포괄적인 사업군’을 기준으로 성과를 관리하는 방안이 필요하다. 실제로, 재정사업 심층평가는 각 부처와 사업별로 수행하고 있는 사업들이 ‘유사’하지만 ‘중복’은 아니라고 밝히고 있다(윤동열 외, 2021). 왜냐하면, ‘노후소득보장과 사회참여’라는 같은 목적을 가진 사업들이 유사하지만, 동일 시점에 중복해서 이용할 수는 없기 때문이다. 그동안 구축해온 정보 시스템과 시스템 간 연계를 통해 부적정 수급을 사전적으로 예방하거나 사후적으로 통보하는 시스템을 운영하고 있어 중복 이용은 더욱 더 어려워졌다.

이러한 이유로 심층평가 연구들은 다양한 사업들을 위계적으로 구성하고, 수요에 고려한 포괄적인 공급 계획과 이를 바탕으로 한 성과평가를 제안한다. 또한 사람들이 거주하는 ‘지역’의 힘과 중요성을 강조하고 있다 (석재은 외, 2020; 이소영 외, 2019).

다부처 사업까지 포괄하는 사업군 방식으로 전환하기 위해서는 현재 운영되는 각 사업을 단위사업을 기준으로 재구조화할 필요가 있다. 예를 들어, ‘노후소득보장’은 공적연금 급여를 통해 달성되지만, 기초연금과 공공부조, 노인일자리를 통해 보완되기도 한다. 이와 함께 고령자에 대한 고용장려금과 정년 연장 역시 간접적으로 영향을 미친다. 그렇다면, 노후소득보장사업군의 직접 대상 사업과 간접 대상 사업군을 명문화할 수 있다. 이때, 노인일자리는 보건복지부 소관 사업으로 한정되지 않고 경찰청, 산림청, 환경부 등의 만 65세 이상 고령자를 대상으로 하는 직접일자리를 모두 포괄한다. 이들 중 일부는 기초연금 수급자에서 제외되어 노인일자리 참여가 제한되기 때문이다.

〈표 5-10〉 노후소득보장사업 포괄사업군(안)

직접사업군	간접사업군
공적연금	노인일자리
기초연금	재정지원일자리사업 중 노인 대상 사업
기초생활보장(생계급여)	고용장려금(고령자 대상)
긴급복지	정년연장
농지연금	
주택연금	
보훈보상금 등	

주: 저자 작성.

유사하게 영유아기와 아동을 포함하는 ‘아동돌봄 사업군’에 포함되는 사업은 교육부와 보건복지부, 여성가족부 등에서 수행하고 있는 가정 돌봄에

대한 사회적 지원과 사회적 돌봄 모두를 포괄해야 한다. 특히 포괄적인 사업군 관리 방식은 부처 간 직접적인 통합에 목적이 있는 것이 아니라 성과관리 및 성과평가의 관점과 재원 배분 방향과 관련이 된다. 따라서 ‘예산’ 사업 여부와 관계없이 포괄적인 사업군에 대한 투입 총량과 총체적인 성과를 도출하기 위한 자료를 제출할 의무가 있다. 예를 들어 OECD에 제출하는 ‘유아교육 및 보육서비스’ 지출과 같이 각 부처에서 혹은 교육 재정교부금과 일반회계에서 각각 지출되더라도 투입 총량을 관리할 필요가 있으며, 더 나아가 수요와 공급, 지역을 연계해서 탄력적으로 협력하여 운용할 수 있는 여지를 두어야 한다.

〈표 5-11〉 아동돌봄 포괄사업군(안)

구분	직접사업군(시설돌봄 지원)	간접사업군(가정돌봄 지원)
미취학 아동 돌봄	유아교육·보육서비스(누리과정)	모성보호육아지원(육아휴직)
	어린이집 확충 및 기능보강	아이돌봄지원
	어린이집 교원 양성 지원	가정양육수당지원사업
	보육사업관리	육아종합지원센터
	공공형 어린이집	가정위탁지원사업
	농촌보육여건개선	가족센터
	부모 모니터링단 운영 지원	영유아건강검진
	시도교육청 특별시책(유치원 지원)	...
	지자체 자체사업(어린이집 지원)	
구분	직접사업군(시설돌봄 지원)	간접사업군(가정돌봄 지원)
취학 아동 돌봄	지역아동센터	저소득층 학습특별지원
	다함께돌봄센터	스포츠강좌이용권 지원
	청소년방과후아카데미	학생건강지원강화
	문화예술교육 연계협력체계 구축	드림스타트
	방과후 스포츠프로그램 운영지원	위(Wee)교실
	초등학교 스포츠강사 배치 지원	위(Wee)센터
	시도교육청(초등돌봄교실)	위(Wee)학교
	시도교육청(돌봄전담사 인건비)	...

주: 저자 작성.

이러한 포괄사업군 관리를 위해서는 재정사업 관리 시스템에서 포괄적인 사업군이 구분될 수 있어야 한다. 예를 들어, 재정정보공개시스템(열린재정), 국고보조금통합관리시스템(e나라도움), 지방재정관리시스템(e호조), 지방교육재정알리미(eduinfo) 등에서 포괄적인 사업군 코드를 포함해야 한다. 또한 포괄적인 사업군에 포함되는 경우 조세지출(예, EITC, CTC 등)도 함께 관리되고 공개되어야 한다.

예를 들어, 아동기에 부모의 경제적 부담을 경감할 필요가 있다면, 아동수당, 부모급여, 자녀장려세제(CTC), 한부모가족 자녀양육비 등 보편적인 수당과 특수목적형 소득지원을 포괄적으로 검토하고 효용을 따진 뒤 정책수단을 결정한 후 확대 방안을 설계할 필요가 있다.

다. 법정계획 정비와 실효성 제고

보건복지부에서 수립하는 사회복지 분야 법정계획은 22개이다. 이 중 가장 기본이 되는 것은 ‘사회보장기본계획’과 ‘저출산고령사회기본계획’이다. 과거에는 저출산고령사회기본계획이 보건복지부 내 사업(저출산 대응, 고령사회 대응)으로만 이뤄져 인구정책에 총괄적으로 대응하기에는 한계가 있다는 지적이 제기되었다. 이러한 이유로, 기획재정부는 인구TF를 별도로 운영하고 있으며, 최근에는 「인구정책기본법」 제정과 ‘인구본부’ 설치 등이 적극적으로 검토되고 있다.

사회보장기본계획은 비교적 최근에 수립되었지만, 「사회보장기본법」의 포괄적인 특성과 ‘사회보장사업의 신설·변경 협의·조정’, ‘사회보장재정추계’ 등에 힘입어 사회복지 분야 대표적인 기본계획으로 자리매김하였다. 문제는 그 외 다른 법정 계획과의 관련성이다.

「저출산·고령사회기본법」은 저출산 대응과 고령사회 대응으로 별도의 장으로 구성하여 관련 있는 특별법을 나열하였다. 이는 암묵적으로 저출산 고령사회 기본계획이 소관 계획들을 아우르고 있음을 제시하였다. 물론

이 역시 보건복지부 소관 법률과 사업으로 한정된다는 한계가 있으나, 비교적 명확하게 관계 계획을 제시하고 있다는 것은 장점이다.

반면에 사회보장기본계획은 법률을 기준으로 두 개의 법정 계획과 연관이 있는데(지역사회보장계획, 사회서비스기본계획), 제2차 사회보장기본계획에서 다른 법정 계획과의 관계를 도시함으로써 불필요한 논란을 잠재우고 본격적인 대표 법정 계획으로 인지하는 계기를 마련하였다.

물론, 이러한 관계는 향후 시간이 지남에 따라 달라질 수는 있지만, 사회보장기본계획에 포함될 대상별, 사업별 계획 일부가 저출산고령사회기본계획에도 나열되어 있다는 것은 법정계획을 기준으로 중복이 발생한다는 것을 뜻한다. 특히 두 개의 법정계획 모두 국정과제의 추진과 실행에 관련된 사업들을 나열하고 있다는 점에서 별도로 계획을 수립하는 실효성이 크지 않다.

사회복지 분야에서는 ‘사회보장기본계획’과 ‘저출산고령사회기본계획’이 대표적인데, 최근에는 ‘청년정책기본계획’이 별도로 수립되고 있다. 각 계획은 법적 근거에 따라 수립되고, 포함하는 사업에도 차이가 있지만, ‘아동’, ‘노인’, ‘청년’ 대상 혹은 ‘학생’ 대상 사업의 경우 2~3개의 법정계획에 중복적으로 포함된다. 중복되는 사업에 대해서는 사전적으로 조율할 필요가 있으며, 반드시 포함해야 하는 사업이라면 공통의 양식으로 시행계획, 성과지표, 시행계획 평가의 부담을 최소화해야 한다.

라. 부처별 상임위원회 심사와 포괄적 사업군 기준 별도 심사

현재 국회의 예산심의는 소관 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회 심사로 이원화되어 있다. 상임위원회 예비심사와 예결산위 종합심사 간에는 특별한 관련이 없지만, 예결위의 심사 결과가 상임위원회 예비심사 결과가 다른 경우 소관 상임위원회와 사전 협의하도록 하고 있다. 그러나 부처별 지출한도와 행정부처 작성의 예산요구(안)에 대한 정보 공개를 바탕으로 재정전문가와 분야전문가가 참여하는 공개적인 논의의

장이 열린다면, 예산 심사에서 검토해야 하는 상당 문제들은 사전에 충분히 논의될 수 있다.

다만, 부처별 예산 편성과 마찬가지로 부처별 예산심의는 같은 정책 목적을 가진 다부처 사업을 포괄적으로 검토하는 절차를 간과한다. 제한된 정보를 가지고 소관 부처 사업에 대한 예산 심사를 진행하는 경우 타 부처 사업의 확대에 따른 100% 초과 공급의 문제를 사전에 파악하기 어렵고, 지역 간 격차에 대해 누가 어떻게 공급을 확충할 것인지 결정하기도 어렵다.

이런 이유로 같은 정책 목적을 달성하는 포괄적인 사업군 단위의 총괄 심사는 별도로 심의할 필요가 있다. 이는 예산결산특별위원회 소관 사무로 둘 수도 있고, 예결산위 내 소위의 소관 사무로 지정하는 방안도 가능하다. 그러나 투입 총량과 성과를 검토한 후 부처별 재원을 하는 방안이 적절하므로, 예결위 심사 이후 소관 상임위원회와 협의하는 방안이 원칙적으로 적절하다. 그렇지 않으면 제한된 정보로 상임위원회에서 예비 심사한 내용과 예결위에서 종합 심사한 내용이 달라 다시 예결위가 소관 상임위와 협의해야 하므로, 업무가 이중으로 부과될 여지가 있다.

마. 성과의 활용성 제고

앞서 전문가들은 부처 단위에서 이뤄지는 재정사업 자율평가나 법정 계획의 시행계획 평가 등의 자료가 예산 편성에 반영되는 경향이 낮다고 인식하고 있다. 반면에 기획재정부 주관 성과평가는 예산 편성에 상당히 강한 영향을 준다고 인식한다. 이는 부처의 관대한 성과평가 방식으로 인한 구조적인 문제일 수도 있지만, 전반적인 성과관리에 대한 불신을 초래할 우려도 있다.

따라서 국정과제 등을 포함해서 성과가 미흡한 사업에 대한 환류는 매우 엄격하게 이뤄져야 한다. 예를 들어, 초등돌봄교실 시설 확충 사업은 이미

2021년에 예산 집행률이 70% 미만이었으며, 예산이 감액되지 않았는데도 성과지표의 목표치를 감소하는 방향으로 조정하였다. 그런데도, 2022년 예산은 전년과 같은 210억 원이 배정되었다. 이미 초등돌봄교실의 시설 확충이 여의치않은 상황이었음에도 상황을 정확하게 인식하고 불필요한 예산을 편성하지 않아야 하는데, 교육부는 사업을 계속 확대하는 대책을 발표하였다.

교육부는 국정과제에 힘입어 2018년부터 5년 간 매년 210억 원을 초등돌봄교실 사업에 배정하고, 초등돌봄교실에 대한 간식시범사업도 도입하였다. 그러나 초등돌봄교실의 확대에 대한 국민 체감도는 좀처럼 개선되지 않았다. 정부 발표에도 불구하고 시도교육청과 단위학교가 초등돌봄교실 운영 여부와 운영 시간 등을 자율적으로 결정했기 때문이다. 즉 정부는 공급을 확대했다고 하지만 학부모는 여전히 이용할 시설이 부족하다. 또한 5년 동안 1000억 원을 일반회계를 초등돌봄교실 확대 사업을 투입했지만, 초등돌봄교실의 이용자 수는 일반재정이 투입되기 전(2017년)과 유사하다. 이에 따라 일반 재정의 투입이 적절했는가에 대한 의문이 제기된다.

온종일돌봄체계라는 학교 공간에 대한 학부모의 높은 신뢰에 기반을 두지만, 초등돌봄교실 운영에 대한 시도교육청과 학교의 부담감이 높았다. 이에 대한 근본적인 처방이 없는 상태에서 사업을 무리하게 추진했던 것이 정책의 성과를 좌우했다.

윤석열 정부는 국정과제로 '전일제학교'를 제안하고, 학교의 교육과정 이후에 방과후학교와 방과후돌봄을 결합하여 오후 8시까지 운영하는 '늘봄학교'를 추진하고 있다. 늘봄학교는 신청하는 모든 학생에게 보편적으로 제공하지만, 이 역시 시도교육청과 학교의 자율적인 판단에 따른다.

유사한 정책의 실패를 되풀이하지 않도록 정책을 추진할 때도 국민과 이해관계자의 의견을 수렴하면서 진행하는 것이 필요하며, 사업의 존치를 결정하는 '회복불가능한 정책 판단'에도 신중한 검토가 필요하다.

바. 장기 비전의 추진

국정과제와 국가재정운용계획, 사회복지 분야 법정계획이 대통령 임기 5년에 초점을 맞추는 추세가 강해지면서, 오히려 장기적인 국가 비전을 간과할 가능성이 있다. 우리나라는 대통령 단임제로 5년마다 대통령을 새로 뽑는다. 물론 집권 여당에서 다음 대통령을 배출하기도 하지만, 새 정부는 그들만의 정책 비전을 내세운다. 5년 단위 국정과제의 수행과 국가재정운용계획의 수립, 이에 근거한 단년도 예산 편성이 합리적이더라도 장기적인 국가 비전에 대한 고려가 필요하다.

예를 들어, 어떤 정부는 국민연금과 건강보험의 재정 문제를 걱정하지 않을 수 없고, 세대 통합의 관점에서 재정의 지속가능성을 검토해야 한다. 또한 저출산·고령사회와 인구 감소에 대응하는 인구정책과 수도권 집중 현상의 심화로 발현되는 지방소멸대책, 사회적 고립과 사회재난에 대응하는 위기관리 등 예방적이고 선제적이며 적극적인 정책은 지금 당장 효과가 없거나 중요하지 않은 것처럼 느껴지더라도 꾸준히 투자할 필요가 있다.

따라서 이러한 정책들이 새 정부 임기와 맞물리면서 예산이 삭감되거나 개혁이 지연되지 않도록 사회적 합의를 통해 지속적으로 추진될 필요가 있다. 즉 정권의 교체와 관계없이 계속 관리해야 하는 의무지출과 미래사회 대응 순차적인 투입 지출을 명확하게 제시하고, 이러한 지출이 계속 관리할 필요가 있다.

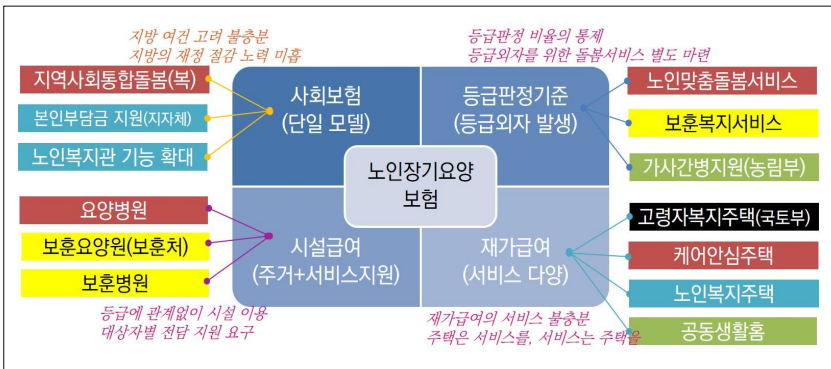
먼저 사회보험은 재정의 지속가능성을 고려하면서 체계를 개편하고 사회보험과 유사한 일반회계 사업 간 정책 목적을 명확하게 설계할 필요가 있다. 대표적으로, 국민연금은 기초연금과 공공부조, 노인일자리 사업의 재정지출과 포괄적으로 검토할 필요가 있다. 유사하게 건강보험(노인 의료비, 요양병원)과 노인장기요양보험, 각 부처에서 수행하는 노인돌봄 서비스와 지역 사회의 노인건강관리 등이 포괄적으로 관리될 필요가 있다.

아래 그림은 노인장기요양보험을 둘러싼 관련 정책들을 도시한 것이다.

우리나라의 건강보험과 노인장기요양보험은 단일 보험자로 선진국에서도 부러워하는 제도이지만, 지역사회의 역할 분담에는 한계가 있다. 즉 고령자에 대한 정주 여건을 개선하려는 노력은 노인장기요양보험과 별개의 일반회계 사업으로 운영된다. 또한, 노인장기요양보험이 등급을 판정하고 이를 바탕으로 수가를 결정하기 때문에 등급외자는 유사하지만 예방적인 성격의 돌봄서비스를 필요로 한다. 일반적으로는 노인맞춤돌봄서비스가 있고, 국가보훈처는 보훈대상자에 대한 보훈복지서비스를 별개로 운영하며, 농림부에서는 농촌 지역에 대한 가사간병지원을 별개로 운영하고 있다.

유사하게 노인장기요양보험의 재가서비스는 다양하지 않아 주거에 대한 욕구가 증가하자 국토교통부는 고령자복지주택을, 보건복지부는 케어안심주택을, 지방자치단체는 노인복지주택을 확대하고 있다. 이러한 정책들이 반드시 통합될 필요는 없지만, 정책을 포괄적으로 검토할 필요가 있다.²⁰⁾

[그림 5-1] 노인장기요양보험을 둘러싼 관련 정책들



주: 적색은 보건복지부, 황색은 국가보훈처, 흑색은 국토교통부, 청색은 지방자치단체 소관 사업임.
 자료: 강지원(2021). 생애주기돌봄안전망. 한국조세재정연구원·한국재무행정학회, 추계학술대회 발표 자료.

20) 본 연구의 전문가포럼에서는 대상의 특수성을 고려할 때 국가보훈처 사업은 일반적인 노인을 대상으로 하는 사업과 구분할 필요가 있으며, 농촌복지사업은 특정 지역으로 한정되기 때문에 일반 노인 대상 사업과 함께 고려하는 것이 적절하지 않다는 의견을 제시하였다.

예를 들면, 건강보험(노인의료비와)과 노인장기요양보험(요양비)에 대한 장기적인 비전은 각 부처에서 수행하는 다양한 고령자 돌봄의 확대 및 조정 등에 연계되어야 한다. 고령자의 정주 여건을 개선하는 것은 노인 의료비와 요양비를 효율화하는 효과가 있으므로, 노인맞춤돌봄서비스의 설계는 이러한 장기적인 방향성을 고려하여 설계되어야 한다. 또한 고령자에게 주거환경의 개선 역시 중요한데, 새로운 주거 유형의 개발 및 건설에 초점을 맞출 것인가, 기존의 자가 주택을 개보수하는 데 초점을 맞출 것인가를 통합적으로 설계해야 한다. 이때, 일반재정 사업을 통해 사회보험 지출이 절감된다면, 그 인센티브를 어떻게 설정할 것인가에 대한 사회적 합의도 필요하다. 일반재정 사업을 통한 지방자치단체의 노력이 사회보험의 지출을 경감하게 되면, 사회보험을 관리하는 공단의 성과가 아니라 지방자치단체의 성과이다. 성과를 지방자치단체에 배분하게 되면, 지방자치단체는 지역 사회의 고령자 정주를 위한 선제적이고 적극적인 예방책을 마련할 가능성이 있다.

적어도 사회보험이나 의무지출, 조세나 교육, 주택 정책 등과 관련해서는 장기 비전을 마련할 필요가 있으며, 가급적이면 일반에게 공개하여 다양한 논의와 방안을 검토해야 하고, 이해관계자와 세대별 의견 등이 충분히 반영되어야 한다. 그리고, 이를 국민에게 설득하는 과정이 필요하다. 이렇게 마련된 장기 비전은 쉽게 훼손되지 않도록 보장해야 한다.

유사하게, 장기 비전에 근거하여 추진되는 사업은 특별한 사유 없이 축소되는 것을 경계해야 한다. 사업의 폐지는 단순히 0원이 아니라 이전까지 투입된 재정지출을 매몰시키기 때문에 사업 폐지 및 축소에 대한 영향을 검토할 필요가 있다. 신규 보조사업에 대한 적격성 심사만큼 사업 폐지에 대한 영향도 면밀하게 분석한 후 판단해야 한다.

사. 정보시스템을 활용한 성과 측정의 신뢰성 제고

사회보험과 일반 재정 사업의 상당수는 각 부처 소관 정보시스템에 집적된 정보를 활용하여 성과를 확인한다. 그러나 내부 자료로 집적된 정보를 가진 기관이 내부 정보를 활용하여 성과를 측정하는 방식은 지양해야 한다. 성과는 누가, 언제, 같은 방법으로 분석해도 같은 결과를 도출해야 한다. 예를 들어, 교육통계, 사회복지시설정보시스템, 고용보험 DB, 재정일자리 DB, 노인일자리DB 등 각 부처의 산하기관에서 수집한 정보를 활용하여 성과를 증명할 때는 외부에서도 같은 성과를 도출할 수 있어야 한다. 폐쇄적인 정보를 활용한 내부 평가는 사업의 문제점을 식별하고 개선 방안을 도출한 기회를 저해한다. 이런 경우 기존 사업을 활용하기보다는 새로운 사업을 편성하는 악순환을 초래할 수 있다.

단순한 투입(input) 지표가 아닌 성과(outcome) 지표는 중요하다. 사업의 성숙도에 따라 초기(일반적으로 3년 이내)에는 투입지표, 중기(3~6년)에는 산출지표, 성숙기(6년 초과~)에는 성과를 측정하는 것이 적절하다. 특히 사회보험과 의무지출처럼 예산이 자동으로 편성되거나 성과와 관계없이 예산이 지출되는 사업의 경우에도 성과는 측정될 필요가 있다. 이런 경우 사회보험 기관이나 부처 산하에서 집적된 내부자료는 일정 수준의 가공을 거치된 분석할 수 있는 원자료의 형태로 일반에 공개될 필요가 있다.

대표적으로 산전후휴가 및 육아휴직자, 유치원 현황(연령별 반 편성 및 종사자)과 유치원 회계자료(세입, 세출-국고, 지방, 학부모부담), 어린이집 현황(연령별 반 편성 및 종사자)과 어린이집 회계자료(세입, 세출-국고, 지방, 보육바우처, 학부모부담), 초등돌봄교실 이용 현황(연령, 운영 시간), 재정 규모(인건비, 운영비), 지역아동센터 이용 현황(연령, 운영시간, 종사자 자격 및 인건비)과 다함께돌봄센터 이용 현황(연령, 운영시간, 종사자 자격 및 인건비)과 시도 및 시군구의 추가 수당제도 등이 시도, 시군구, 시설별

원시자료 형태로 제공될 필요가 있다. 이때, 시설(학교) 명칭은 암호화된 형태나 연번 기준이어도 무방하다.

이와 함께 이중 차분(DID) 등을 활용한 성과의 측정을 위해 행정자료를 병합할 필요가 있을 때, 자료의 협조가 전제되어야 한다. 예를 들면, 국민건강보험공단은 빅데이터실을 운영하여 자료를 가공된 형태로 제공하거나 행정자료와 병합하는 업무를 지원하고 있다. 유사하게 통계청은 국가통계 마이크로데이터에 대한 다운로드 서비스를 제공하고 있다. 이렇듯 내부 자료가 내부자에 의해서만 분석되는 방식에서 탈피하여 다양한 연구자가 외부에서도 내부 자료를 활용하여 성과를 분석할 수 있는 토대를 마련하는 것이 적절하다.



〈문헌 자료〉

- OECD. (2018). *OECD Budget Practice and Procedures Survey*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/OECD-2018-Budget-Practices-and-Procedures-Survey.pdf>에서 2022년 11월 28일 인출.
- 강신욱, 임완섭, 정해식, 강병구, 박찬임, 이견범, 박형준, 이병재. (2017). 사회보장제도 생계지원분야 기본평가. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강지원. (2021). 생애주기 돌봄 안전망. 한국재무행정학회 추계학술대회. 한국조세재정연구원·한국재무행정학회. 추계학술대회 발표자료.
- 강지원, 최혜진, 임완섭, 황안나, 안 영, 조동훈, 김우성. (2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구-방과후돌봄서비스를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 고속자, 안영, 신규수, 이영숙, 고든솔, 오홍석, 이상규, 서은선, 이인숙, 김용진, 정영호. (2021). 지역기반 정신건강 지원제도 평가. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 고영선, 김정호. (2006). 재정사업 심층평가 지침. 제2판, 한국개발연구원.
- 고영선, 허석균, 이명현. (2004). 중기재정 관리체계의 도입과 정착. 한국개발연구원 정책연구시리즈.
- 고용노동부. (2021a). 2021년 성과계획서.
- 고용노동부. (2021b). 성과보고서.
- 고용노동부. (2021c). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.
- 고용노동부. (2022). 2022년 성과계획서.
- 공동성. (2012). 성과예산제도와 국회예산정책처의 역할. 예산정책연구. 1(1), 173-199.
- 관계부처 합동. (2013). 박근혜정부 국정과제.

- 관계부처 합동. (2014). 제1차 사회보장 기본계획(2014~2018).
- 관계부처 합동. (2019). 제2차 사회보장 기본계획(2019~2023).
- 교육부. (2021a). 2021년 성과계획서.
- 교육부. (2021b). 성과보고서.
- 교육부. (2021c). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.
- 교육부. (2022). 2022년 성과계획서.
- 교육위원회. (각 연도). 2019~2022년 예비심사보고서.
<https://edu.na.go.kr:444/edu/budget/budget0102.do>에서 2022년 9월 10일 인출.
- 교육위원회. (각 연도). 2019~2022년 예산안 예비심사검토보고서.
<https://edu.na.go.kr:444/edu/budget/budget0101.do>에서 2022년 9월 10일 인출.
- 국가재정운용계획 지원단. (2020). 2020-2024 국가재정운용계획 지원단 보고서 -비대면사회 필수 안전망 보강-.
- 국무조정실. (2022). 2022년 정부업무 성과관리 운영지침.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 국회예산정책처. (2022a). 2022 경제·재정 수첩.
- 국회예산정책처. (2022b). 2022 대한민국 재정.
- 권오성, 강정석, 배득중, 윤광재, 나희, 김성철, 배인명. (2009). 의회의 예산심의 과정 및 운영에 대한 해외사례 연구. 한국행정연구원.
- 권오성, 김영록. (2016). 국고보조사업 사전 적격성 심사제도의 개요와 절차. KIPA ISSUE PAPER 37호. 한국행정연구원.
- 기획예산처. (1999). 성과주의 예산제도 추진. 기획예산처 보도자료.
<https://www.moef.go.kr>에서 인출.
- 기획예산처. (2002). 2002년도 성과계획서 및 2000년도 성과보고서 작성지침 시달. 기획예산처 보도자료. <https://eiec.kdi.re.kr>에서 인출.
- 기획재정부 보조사업평가단. (2020a). 2020 국고보조사업 연장평가보고서(Ⅰ).
- 기획재정부 보조사업평가단. (2020b). 2020 국고보조사업 연장평가보고서(Ⅱ).

- 기획재정부 보조사업평가단. (2021). 2021년 국고보조사업 연장평가보고서.
- 기획재정부. (2013). 2013~2017 국가재정운용계획 주요 내용.
- 기획재정부. (2014). 2014~2018 국가재정운용계획 주요 내용.
- 기획재정부. (2017). 2018년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침(안).
- 기획재정부. (2018). 2018~2022 국가재정운용계획 .
- 기획재정부 재정집행관리과. (2019. 8. 30.). 2019년 제10차 재정관리점검회의 개최. 기획재정부 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156348108>에서 인출.
- 기획재정부. (2021a). 2020년도 소관별 재정사업 자율평가 보고서.
- 기획재정부. (2021b). 2022년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침.
- 기획재정부. (2022a). 2022~2026년 재정사업 성과관리 기본계획.
- 기획재정부. (2022b). 2022~2026년 국가재정운용계획.
- 기획재정부. (2022c). 2023년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침(안).
- 김귀수. (2021. 7. 3.). 유엔무역개발회의 “한국은 선진국”... 개도국서 첫 지위변경. KBS News. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5224674>에서 2022년 3월 2일 인출.
- 김문정, 김진, 백혜연, 김가원, 박병현, 성경하. (2021). 2021 노인일자리 사업 정책효과 분석 연구. 한국노인인력개발원.
- 김우림. (2021). 저출산 대응 사업 분석·평가. 국회예산정책처.
- 김정욱, 고영선, 윤희숙, 조민혜, 방하남, 정경희, 이봉주. (2013). 기타 재정사업 예비 타당성조사 표준지침 수정·보완 연구(제2판). 한국개발연구원 공공투자관리센터.
- 김태일, 김나연, 김보영, 이주하, 최영준, 최혜진. (2018). 사회보장제도 성인·노인 돌봄 분야 기본평가. 보건복지부·고려대학교.
- 김태일. (2021). 재정 운용의 책무성 강화를 위한 국회의 역할: 국가재정운용계획의 실효성 확보를 중심으로. 한국행정연구, 30(3), 29-60. 한국행정연구원.
- 김학수. (2021). 지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나? KDI FOCUS, 제110호. 한국개발연구원.
- 대한민국 정부. (2022). 윤석열정부 120대 국정과제.

드림스타트 홈페이지. 사업 안내. <https://www.dreamstart.go.kr/>에서 2022년 10월 31일 인출.

박재현. (2022). 우리나라 예산심의의 문제점과 개선방향-프랑스 제도를 중심으로 -. *홍익법학*, 23(3), 홍익대학교 법학연구소.

박정수. (2007). 선진국 재정개혁에 있어 입법부의 역할변화와 시사점. *국회예산정책처 연구용역*.

박정수. (2013). 국회 예산 심사제도 평가와 개선방안. *사회과학연구논총*, 29(1)

보건복지부 노인정책과. (2019). 2020년 노인맞춤돌봄서비스 사업안내.

보건복지부 사회보장위원회 사무국. (2022). 2022 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침.

보건복지부. (2021a). 2021년 성과계획서.

보건복지부. (2021b). 성과보고서.

보건복지부. (2021c). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.

보건복지부. (2022). 2022년 성과계획서.

보건복지위원회. (2018). 2019년도 예산안 예비심사검토보고서(복지부 소관(2)). https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1&ageFrom=21&ageTo=21에서 2022년 3월 10일 인출.

보건복지위원회. (2022). 2022년 예산안 예비심사보고서. https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D2R1X0Y9X0F3S1R0L5N6W3H0P8N9K1&ageFrom=21&ageTo=21에서 2022년 10월10일 인출.

보건복지위원회(각 연도). 2019~2022년 예산안 예비심사보고서. <https://health.na.go.kr:444/health/budget/budget0102.do>에서 2022년 8월 2일 인출.

보건복지위원회(각 연도). 2019년~2022년 예산안 예비심사검토보고서. <https://health.na.go.kr:444/health/budget/budget0101.do>에서 2022년 8월 2일 인출.

석재은, 김용하, 문병걸, 서동민, 장숙량, 김미희, 전은별. (2020). 2020 재정사업 심층평가: 노인의료사업군. 기획재정부·한국조세재정연구원.

- 여성가족부. (2021a). 2021년 성과계획서.
- 여성가족부. (2021b). 성과보고서.
- 여성가족부. (2021c). 2020 회계연도 재정사업 자율평가 결과.
- 여성가족부. (2022). 2022년 성과계획서.
- 여성가족위원회(각 연도). 2019~2022년 예산안 예비심사보고서. <https://women.na.go.kr:444/women/budget/budget0102.do>에서 2022년 8월 2일 인출.
- 여성가족위원회(각 연도). 2019년~2022년 예산안 예비심사검토보고서. <https://women.na.go.kr:444/women/budget/budget0101.do>에서 2022년 8월 2일 인출.
- 오욱찬, 이한나, 오다은, 박자경, 김희성. (2021). 발달장애인 지원제도 평가. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 오윤섭, 강지원, 이세미. (2016). 사회보장제도 평가 체계 내실화 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 윤동열, 주무현, 고혜원, 김유빈, 강지원, 김지운, 정동열, 조준, 김승석. (2022). 2021 재정사업 심층평가-직접일자리 사업군. 기획재정부, 건국대학교
- 윤성식. (2003). 예산론. 나남출판.
- 이소영, 장인수, 문승현, 이철희, 최은영, 김가희, 김근진, 최영, 홍석철. (2019). 2019년도 재정사업 심층평가 아동돌봄사업군. 기획재정부·한국보건사회연구원.
- 위(Wee) 프로젝트 홈페이지. 사업 소개. <https://www.wee.go.kr>에서 2022년 10월 31일 인출.
- 장하진, 정창수. (2010). 5년 중기재정계획 제도의 문제점과 개선방안. 국회예산결산특별위원회.
- 정성호, 김성자, 문하은. (2016). 정부기능별분류(COFOG)의 체계적 고찰 및 활용. Quarterly National Accounts Review, 한국은행.
- 정홍원, 정경희, 김성희, 여유진, 김동진, 이소영, 정은희, 황도경, 류진아, 안효금. (2014). 신설·변경 사회보장제도의 협의·조정을 위한 기준과 절차 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 조근제. (2007). 성과주의 예산제도의 필요성과 정책 방안. 국제회계연구, 19, 245-265. 한국국제회계학회. DOI : 10.21073/kiar.2007..19.012.
- 최영준, 김태일, 김경환, 김지현, 한선희, 윤선우, 장홍석, 오서은. (2022). 농가 소득보장 지원제도 평가. 보건복지부·연세대학교 복지국가연구센터.
- 통계청 사회통계국 인구동향과. (2022). 2021년 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구 현황 및 전망.
- 한국재정정보원. (2020). 사회보험성기금. 재정통계브리프(제8호).
- 한국재정정보원. (2021). 사회보험성기금. 재정통계브리프(제8호).
- 한국재정정보원. (2022). 사회보험성기금. 재정통계브리프(제6호).
- 한국조세재정연구원 홈페이지. 재정성과 목표관리제도.(https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info02.do)에서 2022년 11월 1일 인출.
- 한성민. (2019). 초등학교 돌봄서비스의 효과성과 효율적 정책방안에 대한 연구: 서울시 사례를 중심으로. 한국개발원.
- 환경노동위원회(각연도). 2019~2022년 예산안 예비심사보고서. <https://environment.na.go.kr:444/environment/budget/budget0102.do>에서 2022년 8월 27일 인출.
- 환경노동위원회(각 연도). 2019년~2022년 예산안 예비심사검토보고서. <https://environment.na.go.kr:444/environment/budget/budget0101.do>에서 2022년 8월 27일 인출.

〈법률〉

- 국가재정법. 법률 제18469호 (2021. 9. 24.)
- 국회법. 법률 제18192호 (2021. 5. 18.).
- 대한민국헌법. 제10호 (1987. 10. 29.).
- 민법. 법률 제19069호 (2022. 12. 13.).
- 사회보장기본법. 제18215호. (2021. 12. 9.).

- 아동복지법. 법률 제17784호. (2022. 7. 1.).
 저출산·고령사회기본법. 법률 제18580호. (2022. 6. 15.).
 정부조직법. 법률 제17814호 (2020. 12. 31.).
 청소년기본법. 법률 제17285호. (2020. 11. 20.).
 청년기본법. 법률 제18433호. (2022. 2. 18.).

〈데이터 인출〉

- 국회예산정책처. (2010~2022). 재정경제통계시스템.
<https://www.nabostats.go.kr>에서 2022년 10월 18일 인출.
 사회보장위원회 홈페이지. 신설변경 협의제도 통계, <https://ssc.go.kr>에서 2022.9.30. 인출.
 열린재정. (각 연도). 2007~2022년 16개 분야별 세출 예산. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA08>에서 2022. 10. 21. 인출.
 열린재정. (각 연도). 2018~2022년 재정사업 자율평가. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/fd/UOPKOFDA02?ofdBrdId=FSL1004&ofdBrdiSeq=51485&ofdBrdiDtsClsCd=515>에서 2022. 10. 21. 인출.
 한국재정정보원 홈페이지. 사회보험성기금(<https://www.fis.kr/>)에서 2022년 10월 17일 인출.
 OECD Family database. <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2022년 10월 31일 인출.
 OECD. Social Expenditure Database(SOCX). <https://www.oecd.org/social/soc/expenditure.htm>에서 2022년 10월 21일 인출.
 UN World Population Prospect. <https://population.un.org/wpp/>에서 2022년 10월 21일 인출.



[부록 1] 공통 조사표

사회복지 분야 예산 심사평가 제도-[1차] 공통 조사표

안녕하십니까?

한국보건사회연구원은 국무총리 산하 국가 정책 연구기관으로, 보건복지정책의 현안을 분석하고 이에 근거한 정책 방안을 마련하고 있습니다. 본 연구는 최근 급격하게 증가하고 있는 사회복지 분야 예산의 효과성과 효율성 제고를 위해 사회복지 분야 예산의 심사 제도와 평가제도를 심층 분석하는 연구로, 예산 심사 제도와 재정 평가제도의 거버넌스 구조에서 문제와 한계를 도출하고 사회복지 전문성을 고려한 개선방안을 모색하기 위한 연구입니다.

이를 위해 본 연구에서는 사회복지 분야의 9개 부문 중 최근 사회복지예산이 급격하게 증가한 5개 사업군에 대해서 전문가 포럼을 운영하고자 합니다. 전문가 포럼은 5개 사업군에 대해서 3인 1개팀으로 구성하였으며, 공통적인 양적 조사표와 분과별 질적 조사표로 구성됩니다. 양적 조사표의 응답에는 약 30분이 소요될 예정이며, 질적 조사표는 약 1시간 30분 소요될 예정입니다.

연구보고서에는 연구방법의 하나인 '전문가 포럼' 운영의 형식으로 제시되며, 포럼 참여자 명단에 여러분의 개인정보(이름, 소속)이 공개됩니다. 그러나 여러분이 응답해주신 내용은 개인별 응답 결과와 아닌 사업군별 논의내용을 포괄적으로 인용하되, 기술의 근거는 객관적인 자료에 근거합니다.

전문가 포럼은 총 5차례 개최될 예정이며, 각각의 회차는 세 개의 업무로 구성됩니다. 첫째, 연구책임자의 일반적인 사항에 대한 설명, 둘째, 전문가의 응답(양적 조사표와 질적 조사표에 대한 서면 검토), 셋째, 조사 결과의 이점이 크거나 조사가 원활하게 이뤄지지 않는 분과에 대한 별도 회의입니다. 사회복지 분야 예산에 관심을 갖고 계시고, 예산의 편성 및 심사 과정에 참여하신 경험이 있는 전문가 여러분의 소중한 참여를 부탁드립니다. 감사합니다.

2022년 8월

한국보건사회연구원 원장 이태수

연구책임자 : 복지국가연구단 김지원 부연구위원

[전문가 포럼 참여 동의서]

[비밀 유지 서약]

조사표에 제시된 내용은 한국보건사회연구원이 수행 중인 연구의 산출물로서 연구원의 동의 없이 대외적으로 활용할 수 없습니다.

[개인정보 수집]

인적 특성(나이 등) 및 전문성(경력 등), 예산 심사 평가제도 경험(보조사업 연장평가 등 참여 등)

[개인정보 수집 목적]

전문성 및 경험 정도에 따른 사회복지 분야 예산 심사, 평가제도에 대한 인식의 차이 분석

[개인정보 보유 및 이용기간]

상기 「개인정보의 수집·이용목적」을 달성하는데 필요한 기간 동안에 한하여 보유 및 이용됩니다. 다만, 수집 및 이용 목적이 달성된 경우에도 다른 법령 등에 의하여 보관의 필요성이 있는 경우에는 개인정보를 보관할 수 있습니다.

■ 본인은 위 사항에 따라 조사 사실을 충분히 설명받고 숙지하였으며, 비밀 유지 서약과 개인정보 제공에 동의합니다.

동의함 동의안함

2022년 월 일

참여자 :

296 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

일반 현황

※ 아래의 문항에 대해서 응답을 직접 기입, 체크(√), 볼드, 다른 색(예, 청색) 등으로 표기해주세요.

SQ1. 응답자 일반 현황

1) 성별	① 남성		② 여성		
2) 최종학력	① 석사		② 박사		③ 그 외
3) 실제 거주 지역	① 서울	② 서울 외 수도권(경기, 인천만)		③ 세종	④ 그 외 비수도권
4) 연령대	① 40대미만(~40세)	② 40대(41~50세)	③ 50대(51~60세)	④ 60대이상(61세~)	

SQ2. 응답자 전문성

1) 최종학위 소재지	① 국내		② 국외		
2) 최종학위 분야	① 사회복지학, 사회학		② 정책학, 행정학	③ 경제학, 재정학	④ 그 외()
3) 최종학위 후 경력	① 5년 미만	② 5~10년 미만	③ 11~15년 미만	④ 16~20년 미만	⑤ 20년 이상

SQ3. 귀하께서는 다음 예산 활동에 참여한 적이 있습니까? 참여한 모든 활동을 체크해주세요.

예산과정	활동 예시
① 예산 편성 과정	㉠ 기획재정부(KDI 위탁) 예비타당성 조사 ㉡ 기획재정부(한국조세재정연구원 위탁), 보조사업 적격성 심사 ㉢ 각 부처에서 자체적으로 의뢰한 보조사업 적격성 심사 ㉣ 기획재정부, 국가재정운용계획 지원단 ㉤ 중장기(3년, 5년) 법정계획 수립(예, 사회보장기본계획 등) ㉥ 중장기 법정계획에 근거한 1년 단위 시행계획 수립(예, 2022년도 시행계획) ㉦ 각 부처의 성과계획서 작성 ㉧ 사회보장사업 산실변경 협의 조정 제도 심사위원(사회보장위원회) ㉨ 그 외()
② 예산 심사 제도	㉠ 국회예산정책처, 각 년도 예산안 분석 ㉡ 국회 상임위원회의 전문위원 활동(소관 심사의견 작성) ㉢ 국회 국정감사 및 상임위원회 증인 출석 ㉣ 의원실, 국회예산정책처, 국회사무처 등에서 발주한 과제 수행(연구책임만) ㉤ 그 외()
③ 예산 집행 과정	㉠ 각 부처 성과보고서 작성 ㉡ 각 부처 재정사업 자율 평가 위원 ㉢ 기획재정부(한국조세재정연구원 위탁) 재정사업 심층 평가 위원 ㉣ 기획재정부(한국조세재정연구원 위탁) 재정사업 핵심 평가 위원 ㉤ 기획재정부(한국조세재정연구원 위탁) 보조사업 연장 평가 위원 ㉥ 사회보장사업 성과평가(사회보장위원회) ㉦ 중장기 법정계획의 1년 단위 시행계획에 대한 평가(예, 2022년도 시행계획 평가) ㉧ 각 부처에서 발주한 법에 근거한 성과평가(만족도 포함) 과제 수행(연구책임만) ㉨ 그 외()

SQ4. 귀하께서는 다음 위원회 활동에 참여한 적이 있습니까? 참여한 모든 활동을 체크해주시시오.
(정부부처 6개 위원회는 전수, 그 외 부처별 행정위원회와 자문위원회는 관련 있는 위원회만 제시)

구분	활동 예시
① 정부부처 (6개 위원회)	㉠ 방송통신위원회 ㉡ 국가인권위원회 ㉢ 공정거래위원회 ㉣ 금융위원회 ㉤ 국민권익위원회 ㉥ 원자력안전위원회
② 행정위원회 (일부)	㉦ 고용노동부, 고용보험심사위원회 ㉧ 고용노동부, 산업재해보상보험재심사위원회 ㉨ 고용노동부, 중앙노동위원회 ㉩ 기획재정부, 복권위원회 ㉪ 보건복지부, 한센인피해사건진상규명위원회
③ 대통령 소속 자문위원회 (일부)	㉫ 경제사회노동위원회 ㉬ 국가교육회의 ㉭ 국가균형발전위원회 ㉮ 국가인적자원위원회 ㉯ 농어업·농어촌특별위원회 ㉰ 일자리위원회 ㉱ 저출산고령사회위원회 ㉲ 정책기획위원회
④ 국무총리 소속 자문위원회 (일부)	㉳ 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회 ㉴ 다문화가족정책위원회 ㉵ 사회보장위원회 ㉶ 아동정책조정위원회 ㉷ 양성평등위원회 ㉸ 유아교육보육위원회 ㉹ 장애인정책조정위원회 ㉺ 정부업무평가위원회 ㉻ 청년정책조정위원회 ㉼ 학교폭력대책위원회
⑤ 기재부 소속 자문위원회 (일부)	㉽ 국가회계제도심의위원회 ㉾ 보조금관리위원회 ㉿ 재정운용전략위원회 ㊀ 재정정책자문회의 ㊁ 중장기전략위원회 ㊂ 협동조합정책심의위원회
⑥ 보건복지부 소속 자문위원회 (일부)	㊃ 국가노후준비위원회 ㊄ 국민연금기금운용위원회 ㊅ 국민연금심의위원회 ㊆ 국민연금재심사위원회 ㊇ 장기요양위원회 ㊈ 중앙보육정책위원회 ㊉ 중앙생활보장위원회 ㊊ 중증장애인생산품우선구매촉진위원회 ㊋ 직장어린이집명단공표심의위원회 ㊌ 아동학대사례전문위원회 ㊍ 고용보험위원회 ㊎ 고용정책심의회
⑦ 고용노동부 소속 자문위원회 (일부)	㊏ 산업재해보상보험 및 예방 심의위원회 ㊐ 청년고용촉진특별위원회 ㊑ 최저임금위원회
⑧ 여성가족부 소속 자문위원회 (일부)	㊒ 청소년보호위원회 ㊓ 청소년정책위원회 ㊔ 학교밖청소년지원위원회
⑨ 교육부 소속 자문위원회 (일부)	㊕ 교육시설정책위원회 ㊖ 중앙유아교육위원회
⑩ 국방부 소속 자문위원회 (일부)	㊗ 군인복지위원회
⑪ 국토교통부 소속 자문위원회 (일부)	㊘ 공공주택통합심의위원회 ㊙ 공공지원민간임대주택 통합심의위원회 ㊚ 주거정책심의위원회

298 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

기초 인식

문1. 예산 심사 및 평가제도에 대한 귀하의 인식을 각 문항 10점 만점을 기준으로 작성해주세요.
(각 단계별 업무를 실제로 점검하기 전 '인식'에 대한 내용이므로, 편안하게 작성해주세요.)

구분	인식 문항	점수 (/10점)
예산과정 (편성, 심사)	① 국가재정의 5년 단위 중장기 계획은 국정과제와 관련을 맺는 것이 적절하다.	
	② 부처별 예산 요구(안)은 부처별 지출 한도를 기준으로 독립적으로 편성 권한을 가져야 한다.	
	③ 신규 사업의 도입 시 기존 사업과의 유사중복성, 정합성에 대해 사전적으로 검토할 필요가 있다.	
	④ 정부 예산(안) 작성의 주체(기획재정부)는 적절하다.	
	⑤ 기획재정부가 각 부처의 중장기 계획과 예산(안) 작성에 관한 기본 지침과 양식을 제공하는 것은 적절하다.	
	⑥ 부처별 예산 요구(안)과 최종 정부 예산(안)에 차이가 있는 것은 당연하다.	
	⑦ 소관상임위원회별 예산 심사 방식은 적절하다.	
	⑧ 예산(안)의 확정은 소관 상임위원 심사 결과를 바탕으로 국회 예산결산특별위원회에서 결정하는 것이 적절하다.	
예산집행 과정 (평가)	⑨ 각 부처별로 소관 사업에 대해 성과관리를 하는 것은 적절하다.	
	⑩ 기획재정부가 전체 재정사업에 대해서 성과 평가하는 것은 적절하다.	
	⑪ 부처별 자체 평가 결과는 부처별 예산 편성에 잘 반영된다.	
	⑫ 기획재정부의 핵심 사업 평가 및 심층 사업 평가는 예산 편성에 잘 반영된다.	
	⑬ 각 부처의 사업에서 유사중복이 있으면 부처 간 업무를 조정할 필요가 있다.	
	⑭ 각 부처의 사업에서 일정 수준 이상 집행률이 저조한 사업에 대한 감축이 필요하다.	
	⑮ 각 부처는 소관 사업에 대한 성과관리를 잘하고 있다.	
합계		/150점

[부록 2] 분야 조사표

사회복지 분야 예산 심사평가 제도-[3차] 분야 조사표(방과후돌봄)

이름		분야명	
----	--	-----	--

3차 조사

※ 다음은 보건복지부의 2021년 성과계획서에 제시된 '방과후돌봄' 관련 심층대상 사업의 성과지표와 산식입니다. 아래 표를 검토하신 후 질문에 답해주세요.

단위사업	세부사업	예산	가중치	성과지표	산식
방과후돌봄 지원	지역아동센터 지원	187,418	0.3	지역아동센터 이용서비스 만족도	지역아동센터 이용아동 만족도(5점 척도) 평균값을 100점 만점으로 환산한 점수
			0.4	지역아동센터 초등돌봄 아동 수	지역아동센터 전체 이용아동 중 초등학생 수
	다함께 돌봄 사업	39,517	0.3	다함께돌봄센터 확충 개소수	연도말 기준 다함께돌봄 실태조사, 지자체 실적보고 등을 통해 연도별 목표치 달성여부 확인

주: 음영은 심층평가 대상에 포함되지 않음.

문1. 각 세부 사업을 기준으로 한 성과지표는 사업의 성과(수혜율, 급여율, 체감도 등)를 측정하기에 적절합니까? 그렇게 판단하는 이유는 무엇입니까?

문2. 각 성과지표의 산식은 적절합니까? 그렇게 판단하는 이유는 무엇입니까?

문3. 단위사업의 성과지표는 세부사업의 성과지표를 활용하여 도출합니다. 위에서 제시된 두 개의 단위사업 성과지표의 산출을 위해 세부사업의 성과지표에 적용하는 가중치는 예산 규모를 고려할 때 적절합니까?

※ 다음은 교육부의 2021년 성과계획서에 제시된 '방과후돌봄' 관련 심층대상 사업(초등돌봄교실)의 성과지표와 산식입니다. 아래 표를 검토하신 후 질문에 답해주세요.

단위사업	세부사업	예산	가중치	성과지표	산식
지방교육 정책 지원	초등돌봄교실 시설 확충	21,000	1.0	초등돌봄교실 0용 학생 수(만명)	초등돌봄교실 700실 확충에 따른 21년 총 이용학생수 (전국 초등학교 대상 전수조사, 교육부)

300 사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구

문4. 세부 사업을 기준으로 한 성과지표는 사업의 성과(수혜율, 급여율, 체감도 등)를 측정하기에 적절합니까? 그렇게 판단하는 이유는 무엇입니까?

문5. 성과지표의 산식은 적절합니까? 그렇게 판단하는 이유는 무엇입니까?

※ 다음은 보건복지부와 교육부의 2021년 성과목표 달성도와 예산의 관계를 살펴본 것입니다.

부처	단위사업	세부사업	성과지표	2020년 달성률 (기준 100%)	2021년 (최종 예산)	2022년 예산(안)
보건 복지부	방과후돌봄 지원	지역이동센터 지원	지역이동센터 이용서비스 만족도(점)	100.3	211,619	195,589
		지역이동센터 초등돌봄이동 수(명)	96.3			
		다함께돌봄사업	다함께돌봄센터 확충 개소 수(개소)	85.7		
교육부	자립교육 장학지원	초등돌봄교실 시설확충	초등돌봄교실 이용학생 수(만명)	90.8 (목표 28.2, 실적 25.6을 활동하여 저자 계산)	21,000	21,000

문7. 성과달성도는 차년도 예산에 적절하게 반영되었다고 생각하십니까? 개선이 필요한 사항은 무엇입니까?

〈부표 1〉 국가재정운용계획 기본방향 및 분야별 자원배분 방향

구분	2013~2017 국가재정운용계획	2018~2022 국가재정운용계획	2022~2026 국가재정운용계획
기본 방향	① 경제활력 회복과 일자리 창출에 중점을 둔 재정운용 ② 미래 위협에 대비하여 임기 내 건전재정 기초 회복 ③ 국민의 시각에서 재정운용의 '틀' 혁신	① 재정의 적극적 운용 ② 지출구조 혁신, 세입 기반 확대 등 재정의 지속가능성 제고 ③ 재정운용 과정에서 사회적 가치 제고, 국민의 참여·소통 및 재정분권 강화	① 재정의 지속가능성 제고를 위한 건전 재정 기조 확립 ② 경제·사회 재도약을 위해 필요한 재정의 역할수행 ③ 재정제도 개혁, 지출구조조정 등 강력한 재정혁신
분야별 자원 배분 방향	(사회분야) (복지) 맞춤형 복지안전망 확충 및 일을 통한 자립 지원 강화, 저출산·고령화 등에 대비한 선제적 투자 강화, 복지전달 체계 개선을 통한 지출효율성 제고 (일자리) 경제의 고용 창출 능력 확충, 현장 수요자 중심 취업 연계, 계층별 맞춤형 고용서비스 지원 확대..	(사회분야) (일자리) 사회서비스 일자리 등 공공부문 일자리의 지속적 창출 및 청년일자리 대책 등 양질의 민간 일자리 창출 지원 확대 (복지) 기초생보 부양의무자 기준 완화, 기초연금·장애인 연금 인상, 노인·장애인 돌봄 등 저소득·취약계층 지원 강화...	(사회분야) (보건·복지) 기초생보 보장성 강화, 취약 근로자 사회보험 가입 등 소득·고용·주거 안전망 확충으로 저소득·취약계층 보호 확대 (일자리) 직접 일자리, 고용장려금 등 정부 직접직원은 축소하고, 직업훈련, 고용서비스 등 민간일자리 취업연계 지원에 집중
	(경제분야) (산업·중기·에너지) 수출 확대 및 주력산업 고도화, 중소기업의 중견기업 성장 견인, 소상공인·전통시장 경쟁력 제고...	(경제분야) (산업·중기·에너지) 4차 산업혁명을 선도할 신산업 성장기반을 조성하고 혁신창업 생태계 구축 본격화 지원...	(경제분야) (산업·중기·에너지) 소상공인 손실보상 등 코로나19 한시확대 소요는 축소하고, 반도체 등 첨단전략 산업 투자 인센티브 강화...
	(행정분야) (일반·지방행정) 지방재원 확충과 중앙- 지방간 기능조정 추진, 국민 중심의 서비스 정부 구현 '정부 3.0', 협동조합 활성화 지원...	(행정분야) (일반·지방행정) 시민사회 역량 강화 등 참여와 협력에 기반한 정부혁신 추진, 지방분권 및 지역 균형발전 뒷받침	(행정분야) (일반·지방행정) 지방소멸 위기 대응 및 낙후· 소외지역 균형발전 지원을 강화하고, 청년세대 중장기 자산형성 지원도 확대

주: 주요 내용만 발췌함.

자료: 기획재정부(2013). 2013~2017 국가재정운용계획 주요내용.
기획재정부(2018). 2018~2022 국가재정운용계획 주요 내용.
기획재정부(2022b). 2022~2026 국가재정운용계획 주요 내용.

〈부표 2〉 사회복지 분야 관련 국정과제 요약

구분	박근혜 정부	문재인 정부	윤석열 정부
소득 및 서비스 보장	저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축	국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장	지속가능한 복지국가 개혁 국민 맞춤형 기초보장 강화
	국민중심의 맞춤형 복지전달체계 개편	사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충	사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화
	편안하고 활력있는 노후생활 보장	고령사회 대비, 건강하고 품위있는 노후생활 보장	100세 시대 일자리·건강·돌봄 체계 강화
	장애인의 권익보호 및 편의증진		장애인 맞춤형 통합지원을 통한 차별없는 사회 실현
	건강한 가정 만들기	다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소	누구 하나 소외되지 않는 가족, 모두가 함께하는 사회 구현
	다문화가족 적응지원 강화		
	누구나 살고 싶어하는 복지 농어촌 건설	농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충	농산촌 지원강화 및 성장환경 조성
고용 보장	일자리 중심 국정운영 및 고용영향평가체계 강화	노동존중 사회 실현	공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현
	여성 경제활동 확대 및 양성 평등 확산	실질적 성평등 사회 실현	
	비정규직 차별해소 및 근로자 생활보장	차별 없는 좋은 일터 만들기	노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축
	경기변동 대비 고용안정 노력 및 지원 강화	소상공인·자영업자 역량 강화	중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화
		실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화	고용안전망 강화 및 지속가능성 제고
	일을 통한 빈곤탈출 지원	고등교육의 질 제고 및 평생·직업교육 혁신	전 국민 생애단계별 직업 능력개발과 일터학습 지원
	맞춤형 취업지원 및 고용서비스망 강화	성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화	
	복지 일자리 확충 및 처우개선	국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출	일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화
저출산 대응	고부가가치 사회서비스 일자리 확충	좋은 일자리 창출을 위한 서비스 산업 혁신	
	행복한 임신과 출산	미래세대 투자를 통한 저출산 극복	안전하고 질 높은 양육환경 조성
	안심하고 양육할 수 있는 여건 조성	유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화	
	무상보육 및 무상교육 확대(0~5세)		
청소년 역량개발 및 건강한 성장지원	아동·청소년의 안전하고 건강한 성장 지원	국가교육책임제 강화로 교육격차 해소	

주: 자료에 적시된 내용을 중심으로 유사한 과제끼리 묶어서 제시함.

자료: 관계부처 합동(2013). 박근혜정부 국정과제(2013.5.28.).

국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획(2017년 7월).

대한민국 정부(2022). 윤석열 정부 120대 국정과제(2022년 7월).

[부록 3] 2022년 기준 국회 상임위원회 현황

	유형	위원회명		유형	위원회명
1	상임위원회	국회운영위원회	18	상설 특별위원회	예산결산특별위원회
2	상임위원회	법제사법위원회			
3	상임위원회	정무위원회	19	특별위원회	민생경제안정특별위원회
4	상임위원회	기획재정위원회			
5	상임위원회	교육위원회	20	특별위원회	중앙선거관리위원회위원 선출에 관한 인사청문특별위원회
6	상임위원회	과학기술정보방송통신 위원회			
7	상임위원회	외교통일위원회	21	특별위원회	윤리특별위원회
8	상임위원회	국방위원회			
9	상임위원회	행정안전위원회			
10	상임위원회	문화체육관광위원회	22	특별위원회	언론·미디어 제도개선 특별위원회
11	상임위원회	농림축산식품해양수산 위원회			
12	상임위원회	산업통상자원중소벤처 기업위원회	23	특별위원회	정치개혁 특별위원회
13	상임위원회	보건복지위원회			
14	상임위원회	환경노동위원회	24	특별위원회	국회 2030 부산세계박람회 유치지원 특별위원회
15	상임위원회	국토교통위원회			
16	상임위원회	정보위원회			
17	상임위원회	여성가족위원회			
			25	특별위원회	국무총리후보자 (한덕수)에 관한 인사청문특별위원회

자료: 국회 홈페이지자료: 국회 홈페이지(<https://www.assembly.go.kr>)에서 2022년 8월 18일 인출

[부록 4] 노인일자리 성과분석 검증

본 장은 2020년과 2021년에 걸쳐 대폭 확대된 노인일자리 사업의 성과를 분석하는 방법론을 설명하고 기존 연구에서 사용한 방법론을 평가한다. 본 장에서 설명하는 방법론은 정부 정책의 효과성 평가를 위해 최근 널리 사용되고 있는 이중차분법(difference-in-differences, DID)이다. 이 방법은 2021년 노인일자리 사업의 효과를 분석한 김문정 외(2021)에서도 사용되었다. 본 장에서는 이중차분법의 논리와 핵심 가정을 설명하고 김문정 외(2021)에서 이중차분법이 적절히 적용되었는지를 검토한다. 그 이후 2020년과 2021년 노인일자리 사업의 효과성을 정확히 평가하기 위한 추정 방법론을 제안한다.

1. 분석방법의 개요

가. 이중차분법

이중차분법의 핵심 내용은 <부표 1>과 같이 요약할 수 있다. 두 개의 집단(집단 1과 집단 2)이 있고, 두 개의 시점(2019년과 2020년)이 있다고 가정하자. 우리는 <부표 1>의 이중차분법을 2020년 노인일자리 사업의 효과성 평가에 적용할 예정이므로, 처치 전 시점을 2019년, 처치 후 시점을 2020년으로 설정하였다. 여기서 처치(treatment)는 2020년 시행된 노인일자리 사업이다.

〈부표 3〉 이중차분법의 논리

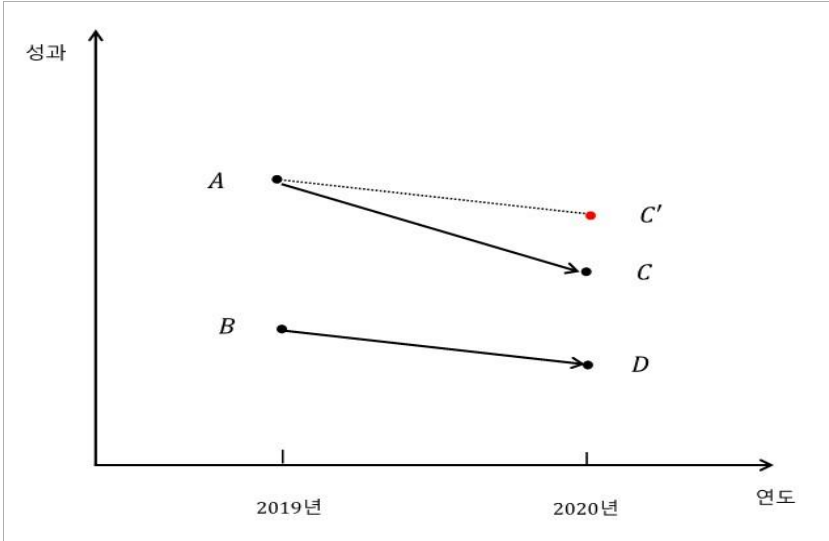
시점\집단	가. 처치 여부		나. 성과변수		다. 차분
	집단 1	집단 2	집단 1	집단 2	
2019년	0	0	A	B	A-B
2020년	1	0	C	D	C-D
차분	-	-	C-A	D-B	(C-D)-(A-B)

〈부표 1〉의 패널 가는 집단별로 특정 시점에 처치가 적용되고 있는지를 표시한다. 1은 처치가 적용되고 있음을, 0은 처치가 적용되지 않았음을 표시한다. 처치는 2019년에는 집단 1에 적용되지 않았고 2020년에는 적용되었다. 그리고 집단 2에는 2019년과 2020년에 공통적으로 적용되지 않았다. 그에 따라 이중차분 분석에서 집단 1은 처치집단(treatment group), 집단 2는 통제집단(control group) 혹은 비교집단(comparison group)을 구성한다.

〈부표 1〉의 패널 나는 각 셀에서 계산한 성과변수의 평균값을 표시한다. 예를 들어, 2020년 노인일자리 사업의 성과변수가 빈곤율이라면, 셀의 수치는 각 셀의 빈곤율을 의미한다.

〈부표 1〉의 다열은 각 시점별로 집단 1 평균값에서 집단 2 평균값을 차분한 결과이다. 처치 후 시점인 2020년의 차분 값 [C-D]는 처치의 인과효과 뿐만 아니라 집단 1과 2 사이에 처치와 무관하게 존재하는 차이를 포함하고 있다. 우리는 처치 전 시점 2019년의 차분 값 [A-B]을 구해 [C-D]와 한 번 더 차분해 줌으로써 처치효과의 이중차분 추정치 [(C-D)-(A-B)]를 계산한다.

[부록 그림 1] 평행 추세의 가정



이중차분을 통해 처치효과 추정치를 구할 수 있게 만드는 핵심적인 장치는 ‘평행 추세(parallel trends)의 가정’이다. 평행추세의 가정이란 ‘처치집단에 만약 처치가 적용되지 않았다면 처치집단 성과의 평균값은 미처치 집단 성과의 평균값과 평행하게 변동했을 것’이라는 가정이다. [부록 그림 1]은 평행 추세의 가정을 그래프로 표현하고 있다.

[부록 그림 1]에 의하면, ‘평행 추세’가 성립하는 경우 2020년의 처치 (즉 노인일자리 사업)가 없었다면 집단 1의 평균 성과는 C’이 되었을 것이다. 그런데 집단 1의 2020년 실제 평균 성과는 C이다. 2020년에 적용된 처치로 인해 $[C-C']$ 만큼의 성과 차이가 발생하였고, 이 차이가 바로 처치에 의해 발생한 인과효과, 즉 처치효과 추정치가 된다. $[C-C']=[(C-D)-(C'-D)]$ 의 관계가 성립하고, 또 평행 추세에 의해 $[C'-D]=[A-B]$ 이므로, 처치효과 추정치 $[C-C']$ 는 $[(C-D)-(A-B)]$ 와 같이 이중차분을 통해 계산하게 된다.

나. 이중차분법의 집단 구성

위 소절에서 설명한 바와 같이, 두 개의 집단과 두 개의 시점을 구성하면 이중차분 추정치는 매우 손쉽게 계산할 수 있기 때문에 최근 정책 평가 분석에서 이중차분법이 폭넓게 활용되고 있다. 그런데 이중차분을 통해 구한 추정치 모두가 정책의 인과효과를 보여주는 것은 아니다. 집단 1과 집단 2가 잘못 구성되어 있는 경우 이중차분 추정치는 정책의 인과효과를 보여주지 못한다. 국내에서 이중차분법을 적용한 일부 연구에서는 집단 1과 집단 2의 구성이 적절하지 못해, 제시된 이중차분 추정치가 정책의 인과효과 추정치로서 간주되지 않는다. 그 이유는 다음과 같다.

이중차분법은 흔히 준실험적 추정법(quasi-experimental method)이라고 불린다. ‘준실험적’이라는 수식어가 붙은 이유는 이중차분이 명시적인 실험은 아니지만 실험과 유사한(즉 준실험적) 특성을 보유하고 있기 때문이다. 실험의 핵심적인 특성이 무엇인지는 의약품(예. 코로나19 백신)의 효과성을 판정하기 위해 의약학 분야에서 사용하는 실험을 생각해보면 쉽게 알 수 있다. 의약품의 효과성을 판정하는 전형적인 실험은 전체 피실험자들을 실험군(experimental group)과 통제군(control group)으로 무작위로(또는 외생적인 장치를 이용해) 나눈다. 실험군에는 실제 의약품을 적용하고, 통제군에는 위약을 적용하거나 처치를 적용하지 않는다. 이와 같이 실험군과 통제군을 구분한 상태에서 일정 시간이 경과한 후 두 집단 사이 발생한 성과변수의 차이를 살펴봄으로써 우리는 의약품 처치의 인과효과를 판단한다. 위와 같은 의약품 실험에서 집단을 구분하는 핵심 사항은 피실험자들이 자신이 속할 집단을 마음대로 선택할 수 없다는 점이다. 만약 피실험자들이 실험군과 통제군 중 자신이 원하는 집단을 자유롭게 선택할 수 있었다면 그것은 실험이라고 말할 수 없다. 그리고 이렇게 도출된 의약품의 효과성 추정치도 신뢰할 수 없다.

실험의 핵심 특성이 피실험자가 자신의 집단을 마음대로 선택하지 못하고 집단 구분이 외생적인 장치를 통해 이루어지는 점이므로, 준실험적인 방법도 실험의 이런 특성을 공유하고 있어야 한다. 그렇지 않은 경우 이중차분법은 ‘준실험적’ 특성을 상실하고, 이때 도출된 이중차분 추정치는 처치의 인과효과 추정치로서 해석될 수 없다.

국내에서 이중차분법을 적용한 일부 연구들은 <표 1>의 집단 1을 처치 집단이라고 부르면서 ‘처치를 실제 적용받은 개체들의 집단’으로 설정한다. 그리고 집단 2를 통제집단이라고 부르면서 ‘처치를 적용받지 않은 개체들의 집단’으로 설정한다. 그러나 이와 같은 집단 구분법은 준실험적 특성을 보유하고 있다고 생각하기 어렵다. 왜냐하면, ‘처치를 실제 적용받은 집단’에는 (외생적인 장치를 통해서가 아니라) 자신의 자유로운 선택을 통해 처치를 적용받은 개체들이 포함되어 있기 때문이다. 마찬가지로, ‘처치를 적용받지 않은 개체들의 집단’에도 개인의 자유로운 선택에 의해 처치를 적용받지 않은 개체들이 포함되어 있다.

2020년 노인일자리 사업의 사례를 생각해 보자. 어떤 개인이 이 사업에 참여하기 위해서는 먼저 신청서를 제출해야 한다. 그 이후 사업 집행 기관은 제출된 신청서를 검토해 일정한 자격을 갖춘 개인은 사업 참여로 판정하고, 해당 자격을 갖추지 못한 개인은 사업 참여 불가로 판정한다. 2020년 노인일자리 사업의 효과성을 평가하기 위해 이중차분법을 적용하는 경우, 분석자는 <표 1>의 집단 1과 집단 2를 어떻게 구성해야 할까?

국내의 일부 연구들은 집단 1을 ‘처치를 실제 적용받은 개체들의 집단’, 즉 2020년 노인일자리 사업에 참여한 사람들로 구성한다. 그리고 집단 2를 ‘처치를 적용받지 않은 개체들의 집단’, 즉 2020년 노인일자리 사업에 참여하지 않은 사람들로 구성한다. 이렇게 구성된 집단 1과 집단 2은 실험적 특성을 보유하고 있는가? 각 집단에 속한 개인들은 자신의 선택을

통해 해당 집단에 소속되었는가, 아니면 외생적인 장치를 통해 해당 집단에 소속되었는가?

어떤 개인이 2020년 노인일자리 사업에 참여하기 위해서는 먼저 해당 개인이 사업 수행 기관에 신청서를 제출해야 한다. 그 이후 수행 기관은 자격 기준을 확인해 신청자의 사업 참여/미참여 여부를 결정한다. 이와 같은 절차는 많은 정부 사업들에서 매우 흔하게 발견된다. 어떤 사람이 일자리 사업의 참여자로 분류되기 위해서는 두 단계를 거치게 된다. 1단계는 그 사람이 해당 사업에 신청서를 제출할지 말지를 선택하는 단계이고, 2단계는 사업 수행 기관이 신청자를 참여로 판정할지 참여 불가로 판정할지를 결정하는 단계이다.

어떤 개인이 특정 사업의 참여자가 되었다면, 그 사람은 1단계에서 신청서 제출을 결정했고 2단계에서 참여자로 판정받았음을 의미한다. 1단계에서 개인이 신청서를 제출할 것인지는 그 사람의 선택을 통해 결정되기 때문에 종국적으로 사업 참여자와 미참여자의 구분은 개인이 한 선택의 영향을 받는다. 즉 이중차분법을 적용하기 위해 집단 1을 ‘처치를 실제 적용받은 개체들의 집단’, 그리고 집단 2를 ‘처치를 적용받지 않은 개체들의 집단’으로 단순하게 구성하는 것은 실험의 핵심적인 특성(즉 집단 구분의 외생성)을 충족하지 못한다. 그러므로 이와 같은 집단 구성에 기반한 이중차분 추정치는 정책의 인과효과 추정치로서 해석되지 못한다.

이중차분법을 적절히 적용하기 위해서는 외생적 기준에 의해 집단을 구분해야 하기 때문에, 처치 적용 이후에 결정된 기준을 활용해 집단을 구분하는 방법은 적절하지 못하다. 처치를 실제 적용받은 사람들과 그렇지 않은 사람들의 구분은 처치 적용 이전에는 확정될 수 없고 적용 이후에나 확정되는 사항이다. 그러므로 처치의 실제 적용 여부에 기반한 (사후적) 집단 구분은 인과효과 추정치를 도출하지 못한다. 처치 적용 이전에 결정된 (사전적) 기준을 활용해야 집단 1과 집단 2를 적절하게 구성할 수 있다.

이중차분법을 적용하기 위해 집단을 적절히 구성하는 가장 통상적인 방법은 (실제 사업 참여 여부가 아니라) 사업 참여의 “자격 기준(eligibility)”을 사용하는 것이다. 자격 기준은 일반적으로 개체에 대한 처치 적용 여부를 결정하기 전에 이미 확정되어 있으므로, 처치 적용 여부로부터 영향을 받지 않는다. 예를 들어, 노인일자리 사업의 참여 자격 기준 중 하나가 연령(65세)이므로, 이 사업의 효과성 평가에서는 연령을 이용해 이중차분법을 적용할 집단들을 구성할 수 있다.

처치 전에 확정된 자격 기준을 사용한다고 항상 집단이 적절히 구분되었다고 말할 수도 없다. 엄밀히 말해, 개인들이 전략적인 행동을 통해 변경시킬 수 없는 자격 기준이라야 실험의 특성인 외생성을 만족한다. 예를 들어, 사업 참여 여부를 판정하기 위해 흔히 사용하는 전년도(또는 사업 이전 시점) 소득 기준은 때때로 부적절한 분류 기준이 될 수 있다. 개인들이 사업 참여를 위한 자격을 만족시키기 위해 전략적으로 소득의 수준을 조절할 수 있기 때문이다.

비교적 외생적이라고 간주되는 집단 구분 기준은 사업 적용 시점보다 훨씬 이전에 결정된 특성들이다. 예를 들어, 연령이나 성별 같은 특성은 사업 실시 훨씬 이전 시점에 출생과 함께 결정되기 때문에 집단 구분을 위한 외생성을 대체로 만족하는 것으로 평가된다. 그러나 연령이나 성별도 무조건적으로 외생적인 분류 기준이 되는 것은 아니다. 평가 분석자는 평가 대상 정책의 특성을 면밀히 살펴보면서 외생적인 집단 분류 기준으로 무엇을 사용할지를 판단해야 한다.

통상적인 설문조사 표본에서 ‘처치를 실제 적용받은 개체들’을 처치집단(집단 1)으로, 그리고 ‘처치를 적용받지 않은 개체들’을 통제집단(집단 2)로 분류하는 것은 부적절한 방법인 반면, 사업의 신청서를 제출한 개체들만을 대상으로 ‘처치를 실제 적용받은 개체들’과 ‘처치를 적용받지 않은 개체들’로

집단을 분류하는 것은 적절한 방법이 될 수 있다. 사업 수행 기관에 신청서를 제출한 개체들을 대상으로 참여/미참여 여부를 결정할 때 미리 정해진 기준에 의해 신청자들을 구분하는 경우에 특히 그러하다. 그러나 이 경우에도 사업 수행 기관의 자격 기준이 외생성을 만족하는지를 면밀히 검토해 보아야 한다. 그 기준이 외생성을 만족하지 못하는 경우에는 신청자들만을 대상으로 집단을 구성하더라도 부적절한 집단 분류가 될 수 있다.

2. 선행 연구 검토

본 절에서는 2021년 노인일자리 사업의 효과성을 평가한 김문정 외(2021)의 실증 방법론을 살펴보고 이들의 분석결과가 사업의 인과효과 추정치로서 해석될 수 있을지를 검토해 본다. 우리는 김문정 외(2021) 보고서의 핵심적인 내용으로서, 보고서의 제4장에 제시된 ‘2021년 노인일자리 참여가 빈곤완화 효과를 갖는다’는 주장을 중점적으로 검토해 보고자 한다.

가. 김문정 외(2021)의 연구 방법 개요

김문정 외(2021)는 2021년 8월부터 10월 사이에 진행한 자체 설문조사(‘2021 노인일자리사업 실태조사’) 자료를 활용해 2021년 노인일자리 사업의 효과성을 평가한다. 2020년 노인일자리 사업에 참여하지 않았던 노인들 중에서 2021년 노인일자리 사업에 참여(2021년 7월 기준)한 804명(참여자 집단)과 미참여한 208명(대기자 집단)을 대상으로 개인별 특성과 소득 등 경제활동상태를 묻는 설문조사를 실시해 통계분석을 위한 자료를 구축하였다. 김문정 외(2021)는 이 자료에 대해 다양한 통계분석을 실시하였고, 보고서의 <표 4-21>에는 2021년 노인일자리 사업이 상대 빈곤율에

미치는 효과의 추정치들이 제시되어 있다. 본 소절의 <부표 2>는 김문정 외(2021) <표 4-21>(93쪽)의 상대 빈곤율에 대한 추정결과를 재현하고 있다. 이 표를 토대로 김문정 외(2021)는 2021년 노인일자리 사업을 통해 참여 노인 집단의 상대 빈곤율이 약 3%(정확하게는 2.61%) 감소하므로 이 사업이 빈곤을 완화시키는 효과가 있다고 주장한다.

<부표 4> 김문정 외(2021)의 [표 4-21](93쪽) 요약

시점\집단	가. 처치 여부		나. 성과변수 (상대 빈곤율)		다. 차분
	집단 1 (참여자)	집단 2 (대기자)	집단 1 (참여자)	집단 2 (대기자)	
2020년	-	-	94.03	95.67	-1.64
2021년	1	-	91.42	97.60	-6.18
차분	-	-	-2.61	1.93	-4.54

나. 분석 방법의 타당성 검토

먼저 김문정 외(2021)의 <표 4-21>에서 적용한 집단 구분이 적절한지를 검토해 볼 필요가 있다. 위의 1절.2에서 설명한 바와 같이, 이종차분법을 적용하기 위해 통상적인 설문조사 표본의 응답자들을 참여자 집단(집단 1)과 미참여자 집단(집단 2)으로 단순히 구분하는 것은 부적절한 집단 구성 방법이다. 이와 같은 문제점을 인식하고, 김문정 외(2021)는 일반 모집단이 아니라 2020년 노인일자리 사업의 “미참여자들”만을 대상으로 2021년 사업의 참여자 집단과 미참여자(대기자) 집단을 구성하였다. 이들 중 2021년 사업의 참여자들이 처치집단이고, “참여자들과 유사한 조건(경제적 수준, 가구형태 등)을 가지고 (2021년) 노인일자리 사업에 신청하였으나 선발되지 못하고 탈락한 노인들(73쪽 각주 16)”이 통제집단이다.

위 소절에서 설명한 바와 같이, 사업 참여자와 적절히 비교될 수 있는 미참여자 집단은 (단순히 해당 사업에 미참여한 사람들이 아니라) 평가 대상 사업에 신청서를 제출한 사람들 중에서 사업 수행 기관이 설정한 (외생적인) 선정 기준을 충족하지 못해 탈락한 사람들이다. 김문정 외(2021)는 이 점을 고려하기 위해 '2020년 노인일자리 사업에 참여하지 않았고 2021년 사업에 신청서를 제출한 노인들'만을 대상으로 설문조사 표본을 구성하였다. 이와 같은 표본 구성은 이중차분법을 적절히 적용하기 위해 필요한 과정이라는 점에서 김문정 외(2021)의 참여자 집단 및 대기자 집단의 구성 전략은 적절한 것으로 평가된다. 그러므로 김문정 외(2021)의 <표 4-21>에 제시된 추정치들은 이중차분법의 핵심 사항들을 적절히 반영하고 있다고 평가할 수 있다.

김문정 외(2021)는 2021년 노인일자리 사업에 의해 상대 빈곤율이 약 2.61% 감소한다고 설명한다. 우리가 위 소절에서 설명한 이중차분의 아이디어를 적용하면, 2021년 노인일자리 사업에 의한 상대 빈곤율 감소분은 (약 2.61%가 아니라) 약 4.54%로서 보고서에서 요약한 수치보다 더 크다. 이중차분의 아이디어를 명시적으로 활용하지 않았기 때문에, 김문정 외(2021)는 일자리사업의 빈곤율 감소 효과를 과소평가하고 있다고 볼 수 있다.

적절한 이중차분 추정치가 도출될 수 있도록 외생적인 기준을 활용해 집단을 구분했다는 점에서 김문정 외(2021)의 연구 디자인은 장점을 갖는다. 그럼에도 불구하고, 김문정 외(2021)의 <표 4-21>에 제시된 추정치들이 2021년 노인일자리 사업을 효과성을 대표하는 추정치인지에 대해서는 다음 두 가지 점에서 의문의 여지가 있다.

첫째, 위의 <부표 2>에 재현된 바와 같이, 김문정 외(2021)의 2020년 현재 상대 빈곤율은 일자리사업 참여자 집단의 경우 94.03%, 대기자 집단의 경우 95.67%이다. '보건복지부'와 '한국보건사회연구원'이 공동으로 작성한 '2020년 노인실태조사' 자료에 의하면, 김문정 외(2021)의 분석

표본에 대응하는 2020년 노인일자리 사업 미참여자 모집단의 상대 빈곤율은 약 54.01%이다. 즉 김문정 외(2021)가 2021년에 조사한 2020년 사업 참여자 표본의 상대 빈곤율이 '2020년 노인실태조사'의 2020년 사업 참여자 모집단의 상대 빈곤율에 비해 약 1.7배 정도 높다. 노인일자리사업 참여자의 경우를 살펴보면, 김문정 외(2021)의 2021년 사업 참여자 상대 빈곤율은 91.42%로서, '2020년 노인실태조사' 자료로부터 구한 2020년 노인일자리 사업 참여자 모집단의 상대 빈곤율 72.2%보다 약 1.3배 높다. 이는 김문정 외(2021)의 분석 표본이 2020년 노인일자리 사업의 신청자 모집단에 비해 과도하게 저소득 가구들로 편향되어 있음을 시사한다.

〈부표 2〉의 이증차분 추정치 -4.54%는 연구진이 구축한 분석 표본에서는 2021년 노인일자리 사업의 인과효과를 보여주는 적절한 추정치일 수 있다. 그러나 이 수치가 2021년 노인일자리 사업의 효과성을 대표하는 추정치인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 연구진이 구축한 표본이 2021년 노인일자리 사업에 신청서를 제출한 모집단을 적절히 대표하는지에 대해 의문이 제기되기 때문이다. 이는 모집단을 보다 더 적절히 대표하는 대규모 설문조사 표본을 이용해 2021년 노인일자리 사업의 효과성을 추정하는 추가적인 연구가 필요함을 시사한다.

둘째, 김문정 외(2021)의 분석 표본에서 2021년 사업의 참여자 집단은 804명이고, 미참여자(대기자) 집단은 208명이다. 각 집단에 속한 가구들이 완벽한 무작위 표집을 통해 구성되었다면 참여자 집단의 표본 수가 미참여자 집단에 비해 4배 정도 큰 것은 큰 문제가 되지 않는다. 그러나 미참여자(대기자) 집단의 원래 표본 규모는 400명이었으나, 실제 조사는 208명에 대해서만 이루어졌다. 게다가, 연구진도 고백하는 바와 같이(77쪽), '코로나19의 영향으로 조사기간을 연장하였음에도 불구하고 대기자 조사가 지연 또는 취소되는 경우가 다수 발생 등 상당한 어려움이 있었다.' 이는 대기자 집단 표본이 무작위로 표집되지 않고 일정한 특성을 갖는 사람들

만으로 구성되어 있을 가능성을 시사한다. 처치집단인 참여자 표본이 모집단을 적절히 대표한다고 가정하더라도 통제집단으로 사용되는 대기자 표본이 적절한 대표성을 갖지 못하는 경우, 이중차분 추정치는 사업의 효과성을 정확히 보여주지 못할 가능성이 있다.

3. 공개된 자료를 활용한 노인일자리 사업의 성과 추정

김문정 외(2021)가 2021년 노인일자리 사업의 성과에 대해 어느 정도의 정보를 주고 있지만 표본 대표성에 문제가 있는 것으로 보인다. 모집단 대표성을 갖는 표본을 사용해 2020년과 2021년에 걸쳐 대폭 확대된 노인일자리 사업의 성과를 재추정해보는 연구가 필요하다. 본 소절에서 우리는 이런 연구의 추정전략에 대해 논의한다.

2020년과 2021년 노인일자리 사업의 성과를 빈곤율과 고용률의 관점에서 평가하는 경우 통계분석 표본에 포함되어야 하는 변수는 개인 특성 정보(성별, 연령, 교육수준 등)이외에 노인일자리 사업 참여 여부, 총소득 수준, 취업(또는 임금 근로 고용) 여부 등이다. 이들 정보를 포함하고 있는 데이터로서 우리는 보건복지부의 ‘2017년 및 2020년 노인실태조사’ 자료, 통계청의 ‘2019년 및 2020년 가계동향조사’ 자료를 살펴보았다.

가. 노인실태조사

보건복지부와 한국보건사회연구원이 공동으로 작성하는 ‘노인실태조사’는 65세 이상의 노인 모집단에서 추출한 약 1만 여 명의 횡단면 표본을 대상으로 개인의 인적 사항, 건강 상태, 경제활동상태 등을 포괄적으로 조사하는 3년 주기의 반복 횡단면 조사이다. 최근 주기의 조사는 2017년과 2020년에 이루어졌다. 이 자료에서는 2020년 노인일자리 사업의 성과를

평가할 수 있는 변수들(정부 일자리 사업 참여 여부, 총소득 수준 및 경제 활동 상태 등)이 포함되어 있다.

‘노인실태조사’는 개인 단위의 패널 조사가 아니라 반복 횡단면 조사이기 때문에, 2020년 노인일자리 사업의 효과성을 평가하기 위해서는 집단 단위의 이중차분법을 적용해야 한다. 제1절에서 설명한 바와 같이, 이중차분법을 통해 인과효과 추정치를 구하기 위해서는 외생적인 기준에 기반해 집단을 구분해야 한다.

노인일자리 사업의 참여 자격 중 하나로서 연령 기준이 적용되기 때문에, 만 65세를 기준으로 집단 1과 집단 2를 구성하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 그러나 안타깝게도 ‘노인실태조사’는 만 65세 이상의 노인들만을 조사하기 때문에, 만 65세 미만 노인들로 이루어지는 통제집단을 구성할 수 없다.

연령이외의 분류 기준으로서 기초연금 수급 여부를 고려해볼 수 있다. 2017년과 2020년에 공통적으로 기초연금 수급자들만이 공익형 노인일자리 사업에 참여할 자격이 있었기 때문이다. ‘노인실태조사’에서 조사하는 기초연금 수급 여부는 조사 전년도 기준이지만, 개인의 기초연금 수급 여부가 연도별로 대체로 일정하다고 가정하면 전년도의 정보를 사용하더라도 큰 문제는 없다고 생각된다.

〈부표 5〉 2017년 및 2020년 ‘노인실태조사’ 결과: 기초연금 수급 여부별 공익형 노인 일자리 사업 참여자 비중(%)

시점\집단	집단 1: 기초연금 수급자	집단 2: 기초연금 미수급자	차분: 집단1-집단2
2017년	8.97	0.73	8.24
2020년	7.73	1.73	6.00
차분	-1.24	1.00	-2.24

〈부표 3〉은 2017년과 2020년 ‘노인실태조사’ 자료를 이용해 기초연금 수급 여부별 공익형 노인일자리 사업 참여자의 비중(표본 가중치 적용)을 계산한 결과이다. 2017년 현재 기초연금 수급자 중 사업 참여자의 비중은 약 8.97%이고, 미수급자 중 사업 참여자의 비중은 약 0.73%이다. 반면, 2020년 현재 기초연금 수급자 중 노인일자리 사업 참여자의 비중은 약 7.73%로서, 2017년에 비해 하락한다. 〈부표 3〉을 이용해 구한 이중차분 추정치도 -2.24%로서, 2020년 노인일자리 사업에 의해 사업 참여 비중이 오히려 하락한 것으로 나타난다. 이는 2020년에 노인일자리 사업이 대폭 확대된 사실에 부합하지 않는다.

‘노인실태조사’의 모집단이 만 65세 이상의 노인인 점과 기초연금 수급자 중 공익형 노인일자리 사업 참여자 비중이 2020년에 (상승하지 않고) 하락하는 점 등을 고려할 때, ‘노인실태조사’ 자료는 2020년 노인일자리 사업의 효과성을 평가하기에 적절한 자료가 아닐 수 있다.

나. 가계동향조사

통계청이 작성하는 ‘가계동향조사’는 1년에 매분기별(4회)로 전국 4,400~6,500여 개 가구의 소득, 소비 및 가구원 경제활동상태를 조사하는 반복 횡단면 조사이다. 이 조사는 모든 연령대의 개인들을 포괄하고 있으므로, 가구주의 연령이 만 65세 미만인 가구도 자료에 포함되어 있다. 위에서 설명한 바와 같이, 노인일자리 사업 참여의 자격 기준으로 만 65세 연령이 사용되기 때문에, ‘가계동향조사’ 자료를 이용해 만 65세 미만의 개인들로 통계집단(집단 2)을 구성할 수 있다. 또한 ‘가계동향조사’는 개인의 소득과 경제활동상태를 자세히 조사하므로, 빈곤율이나 고용률 같은 노인일자리 사업의 성과 변수들을 다양하게 활용할 수 있다.

이와 같은 장점에도 불구하고 ‘가계동향조사’ 자료에서는 개인의 노인 일자리 사업 참여 여부를 명확히 확정할 수 없다. 조사 시점 현재 한 개인이 노인일자리 사업에 참여하고 있는지(또는 참여한 경험이 있는지)를 명시적으로 묻는 질문이 없기 때문이다.

가구 소득의 세부 항목 중 ‘공적 이전소득’ 변수를 이용해 가구주가 조사 시점에 노인일자리 사업에 참여하고 있는지를 유추하는 방법을 생각해 볼 수도 있다. 그러나 설문 응답자가 노인일자리 사업에 참여해 수령한 소득을 ‘근로소득’으로 보고할지, ‘공적 이전소득’ 또는 그 외 다른 소득 항목으로 보고할지는 명확하지 않다. ‘가계동향조사’의 정보들을 이용해 노인일자리 사업의 효과성을 평가할 분석 표본을 구축하기도 어려워 보인다.