

# 제2차 농어촌 보건복지 기본계획 평가들에 관한 논의

*A Report on the Assessment of the Second Basic Health and Welfare Plan  
for Rural Areas*

김태완 한국보건사회연구원 부연구위원

정부는 FTA로 인한 피해를 보전하고자 하는 노력으로 보건복지분야에서 2005년 6월과 2010년 5월에 제1차 및 2차 농어촌 보건복지 기본계획('05~'09)을 발표하였다. 1차 계획은 평가가 이루어지지 않았으며, 2차 기본계획에서는 평가가 진행될 예정이다. 본 고에서는 평가들에 대해 살펴보았다. 2차 사회보장 장기발전방향의 1차년도 평가의 평가들을 기준으로 하고, 배점은 3차 장기발전방향의 배점 기준을 적용하는 방안을 제안한다. 평가들은 계획, 집행 및 성과라는 큰 세부문으로 구분한다. 배점은 정량과 정성적 평가를 병행하되, 배점은 5점척도를 기준으로 평가를 진행한다. 이외에 평가를 위해서는 사전적으로 법적 기반의 완성, 명확한 추진체계, 평가결과에 대한 구속력과 환류성, 평가사업에 보건복지 전문가와 농어촌관련 전문가들이 함께 참여가 보장되어야 한다.

## 1. 들어가며

지난 12월 3일 정부는 미국과의 추가적인 협상을 통해 FTA가 타결되었음을 국민들에게 알렸다. FTA를 바라보는 시각은 국민들간에 많이 나누어져 있으며, 특히 농어업관련자들은 자유무역협정으로 인한 농어업의 피해를 우려하는 것은 사실이다. 정부는 한-칠레 FTA를 계기로 국제무역협정 즉 자유무역협정으로 인한 농어업분야의 피해를 보전하기 위해 지원정책들을 내놓은 바가 있다. 우선 특별법의 형태로 FTA로 인한 피해를 보전하고자 하는 노력들이

이루어졌다<sup>1)</sup>. 이와는 별도로 보건복지 분야에서 보건복지부(이하 복지부)는 2004년 1월 「농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」을 제정하였으며, 2005년 6월에는 제1차 농어촌보건복지 기본계획('05~'09)을 발표하였다. 비슷한 시기 농림부에서도 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 촉진에 관한 특별법」(2004)을 제정하였으며, 「농림어업인 삶의 질 향상 5개년 계획('05~'09)」을 수립 발표한 바가 있다. 특별법에 기초하여 2009년에는 양 계획 모두 농어촌에 대한 2차 기본계획안(2010~2014)을 발표하였다<sup>2)</sup>.

1) 자유무역협정체결에 따른 농어업인등의 지원에 관한 특별법(2004년)

2) 김태완 외(2010). 제2차 농어촌 보건복지 기본계획수립 연구, 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원; 박대식 외(2009). 삶의 질 향상 기본 · 실행계획 추진 평가 및 제2차 기본계획 수립연구, 한국농촌경제연구원.

복지부의 농어촌보건복지기본계획은 농어촌에 적용되는 보건복지 분야의 종합적 계획임에도 위상과 내용에 있어 복지부의 다른 계획(사회보장 장기발전방향, 보건의료계획, 저출산 고령화 대책 등)들에 비해 그 중요성이 떨어지고 있다. 특히 다른 계획들이 계획수립과 더불어 평가를 진행하는 것과 대비하여 농어촌 보건복지 기본계획은 수립이후 환경변화에 대한 대응에 있어서 어떠한 방식에 의해 이루어지고 있는지에 대한 평가가 지금까지 이루어지지 않고 있다. 위와 같은 지적에 대해 2차 농어촌 보건복지 기본계획 발표시에는 2차 기본계획에 대한 모니터링 및 평가를 시행할 것임을 천명한 바가 있다<sup>3)</sup>.

본 논문은 향후 진행될 2차 농어촌 보건복지 기본계획에 대한 평가를 위해 사전적으로 다른 정부계획들의 평가가 어떠한 평가들에 의해 이루어지고 있는지를 살펴보고, 2차 농어촌 보건복지 기본계획의 평가를 위한 기본틀을 제시하고자 한다. 또한 평가를 진행하기 위해 사전적으로 준비되거나 고려되어야 할 사항들에 논의해 보고자 한다.

## 2. 농어촌 보건복지 관련 복지부와 농림수산식품부 기본계획들

농어촌 보건복지분야에 대한 대표적인 기본

계획은 복지부의 “농어촌 보건복지 기본계획”과 농림수산식품부(이하 농식품부)의 “농림어업인 삶의 질 향상 5개년 계획(이하 삶의 질 계획)”을 들 수 있다. 두 기본 계획은 각각의 특별법에 의해 계획이 수립되고 있으며, 2009년 말과 2010년에 2차 기본계획이 발표된 바가 있다<sup>4)</sup>.

복지부와 농식품부의 두 기본계획의 차이는 첫째 복지부의 기본계획은 농어촌 보건복지분야에 한정되어 발표되고 있다면, 농식품부의 삶의 질 계획은 보건복지는 물론 농어촌에 관한 주요부문(지역개발, 교육, 환경개선 등)을 모두 포괄하는 계획이라 볼 수 있다. 둘째, 평가에 있어서의 차이를 들 수 있다. 복지부의 기본계획이 계획 수립이후 평가에 대한 사항이 없이 연초에 중앙부처 및 지자체에 추진 및 실천계획 수립을 권고하고 이를 모으는 작업을 진행하고 있다. 반면에 농식품의 삶의 질 계획은 매년 평가를 하도록 특별법상에 명시되어 있다. 농식품부의 삶의 질 계획에서는 매년 전년도 기본계획에 대한 평가를 하도록 법적으로 의무화하고 있으며<sup>5)</sup>, 평가결과는 총리가 위원장으로 있는 ‘농림어업인 삶의 질 향상위원회’에 보고하도록 하고 있다. 그러나 매년 평가는 이루어지고 있지만, 평가가 주로 서면 평가로 이루어지고 있으며, 그 결과에 대해서는 잘 진행되고 있는 과제에 대해서는 인센티브와 집행이 못 이루어지고 있는 과제에 대해서는 제재 등이 수반되어야

3) 보건복지부 자료(2010. 5. 28)

4) 보건복지부의 2차 농어촌보건복지기본계획과 농식품부의 삶의 질 기본계획의 내용들은 양이 방대하여 여기에 직접 담기에는 한계가 있다. 두 부처 기본계획들의 주요내용들은 각 부처 홈페이지에서 확인할 수 있음.

5) 농림부의 삶의 질 기본계획에서는 기본계획 종료후 전문연구기관에서 시행하도록 되어 있음(농림어업인특별법9조). 매년 추진계획과 관련해서는 위원회산하에 실무위원회(농림어업인특별법10조7항)를 구성하여 동 실무위원회에서 연도별 추진계획을 점검·평가하도록 되어 있음(농림어업인특별법시행령6조). 최종적으로는 법 46조에 국회보고를 의무화하고 있음.

하지만 그렇지 못한 실정이다.

셋째, 계획 수립시 부처내 참여도와 관심에서의 차이를 들 수 있다. 농식품부의 삶의 질 계획은 농식품부가 중심이 되어 중요성 있게 다루어지고 있는 것에 비해 복지부의 농어촌 보건복지 기본계획은 복지정책국 혹은 과단위에서 논의가 이루어짐으로써 중요도와 관심에서 차이를 보이고 있다.

### 3. 정부 주요정책들의 평가들

여기서는 현재 부처에서 운영하고 있는 성과평가에 대한 사항을 살펴보고 그 평가들에 대해 논의해보고자 한다. 특히 사회복지와 농어촌분야에 대한 평가들을 살펴봄으로써, 향후 2차 농어촌 보건복지 기본계획 평가를 위해 고려되어야 할 사항들과 평가를 및 그 방향에 대해 무엇인지 논의해 보고자 한다. 국무총리실의 평가업무는 전부처의 주요 평가에 기본 방향과 틀을 제공한다는 점에서, 복지부와 농식품부의 평가는 사회복지와 농어촌분야의 주요한 평가들이라는 점에서 구체적으로 논의할 필요가 있다.

#### 1) 국무총리실의 정부업무 성과관리 및 평가

2007년부터 중앙행정기관은 5년 단위의 '성과관리 전략계획'을 수립하여 기관의 임무와 비전, 전략목표와 5년 단위 성과목표를 제시하고, 실행계획인 '성과관리 시행계획'을 수립하여 당해 연도의 성과목표와 이의 달성을 위한 정책(사업)과 성과지표를 제시하고 있다. 또한

국무총리 소속 정부업무평가위원회(국무총리·민간 공동위원장)는 중앙행정기관의 목표체계와 성과지표의 적절성을 검토·조정하는 등 계획 수립을 지원하고 있다.

지침에 의하면 단위과제의 평가기준은 5개의 평가항목과 9개의 평가지표로 이루어진다. 계획단계에서의 항목은 계획수립의 적절성과 성과계획의 적정성이 있다. 계획 수립의 적절성 항목은 계획 수립 시 사전조사, 의견수렴의 충실성과 정책수단의 적절성이 평가지표이고, 성과계획의 적정성 항목은 성과목표 및 성과지표의 적정성과 성과목표치 검증방법의 적절성이 평가지표이다. 추진과정에서의 항목은 시행과정의 효율성과 시행과정의 적절성이 있다. 시행과정의 효율성 항목은 일정계획에 맞추어 추진했는가 여부와 자원의 효율적 집행이 평가지표이고, 시행과정의 적절성 항목은 행정여건·상황변화에의 대응성과 관련기관·정책과의 연계 및 협조체계 구축·운영이 평가지표이다. 마지막으로 추진결과에서의 항목은 목표의 달성도인데, 당초 설정한 목표달성여부가 평가지표이다.

#### 2) 2차 및 3차 사회보장 장기발전방향의 평가들

##### (1) 참여복지 5개년 계획(2차 사회보장 장기발전방향)의 1차년도 평가

정부에서는 사회보장기본법(제20조)에 따라 2004년 사회보장 장기발전방향인 「참여복지 5개년계획」을 법정부적으로 수립 발표하였다. 당시 장기발전방향의 경우 매년 추진계획과 추

**표 1. 국무총리실 성과평가 주요 내용**

구분	평가항목	평가지표
지표	1. 계획 수립의 적절성	계획수립시 사전조사, 의견수렴의 충실성 정책수단의 적절성
	2. 성과계획의 적정성	성과목표 및 성과지표의 적정성 성과목표치 검증방법의 적절성
	3. 시행과정의 효율성	일정계획에 맞추어 추진했는가 여부 자원의 효율적 집행
	4. 시행과정의 적절성	행정여건 · 상황변화에의 대응성 관련기관 · 정책과의 연계 및 협조 체계 구축 · 운영
	5. 목표의 달성도	당초 설정한 목표달성여부

진실적만을 단순히 작성하고 제출함에 따라 체계적이고 효율적인 추진이 미흡했다는 지적이 있었다. 이에 사회보장기본법이 개정(법 22조) 되면서 장기발전계획에 대한 평가가 가능해졌으며, 매년 평가결과를 사회보장심의위원회에 보고하도록 하였다. 따라서 장기발전계획에 대한 평가가 2006년 기획단을 발족하고 장기발전계획에 대한 평가를 처음으로 시행되게 되었다.

평가지표는 계획, 집행, 성과라는 평가항목 아래 세부 평가항목 9개를 두고 세부 평가항목 아래 22개의 평가요소로 구성되어있다. 참여복지 계획에 대한 1차년도 평가시의 어려운 점은 원래 사회보장 장기발전계획이 수립 당시에는 평가를 기준으로 작성되지 못하였다는 점을 들 수 있다. 따라서 참여복지 계획에 대한 평가는 동 계획에 대한 1차년도 평가라는 점을 감안하여 정부와 관련 전문가들의 논의 하에 평가틀을 구성하였으며, 이를 기초로 하여 처음으로 평가를 실시하였다. 그러나 지적한 바와 같이 평가를 고려하여 계획이 수립되지 않았다는 점을 고려

하여 정량적 지수를 통한 평가보다는 정성평가를 하되, 평가 항목별로 잘된 점, 개선할 점 등을 명기하여 참여복지 5개년 계획의 완성도를 높이는 방향으로 평가하였다.

(2) 참여복지 5개년계획의 2차년도 평가

참여복지 계획에 대한 1차년도 평가는 처음 이루어진 평가였으며, 기본계획 자체가 평가를 위해 작성되지 못해 정성평가로 이루어졌다. 그러나 정성적 평가에 대한 사회보장심의위원회 지적으로 2차년도 평가에서는 정성적 평가와 더불어 정량적 평가가 함께 이루어지도록 평가틀이 개선되었다. 개선된 평가틀은 <표 3>과 같으며, 다만, 실제평가는 집행의 효율성과 성과 달성도의 두 개 부문만 실시하여 정량적인 평가가 가능하도록 하였다. 계획의 적절성은 정성적 평가만 이루어지고 평가점수에는 반영하지 않았다.

2차년도 평가는 계획, 집행, 성과의 세가지 기본 구분하에 총 8개의 평가요소에 의하여 평가

표 2. 평가항목 및 요소

구분	평가항목	착안사항
1. 계획	1.1 사업필요성 및 사업목표의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업추진동기 및 필요성</li> <li>사업목표의 명확성</li> <li>상위 목표(국정지표 등)와의 부합성</li> <li>사업추진 근거</li> </ul>
	1.2 사업계획의 구체성	<ul style="list-style-type: none"> <li>하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)의 구비</li> <li>세부추진계획 현실적합성, 문제해결 가능성 등</li> </ul>
	1.3 절차적 합리성	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획수립의 주체 타당성</li> <li>계획수립 시 주민여론 수렴, 관계부처 협의 및 사전조사 등 실시</li> </ul>
2. 집행	2.1 사업추진체계 및 방식의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업추진체계의 적절성</li> <li>사업추진방식의 적절성</li> <li>재원 및 인력 등 투입된 노력의 적절성</li> <li>사업추진시 관련기관 연계 및 협조</li> </ul>
	2.2 중간점검/평가 및 결과 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>중간모니터링 실시여부와 방법, 반영</li> <li>사업추진시 나타난 문제점 등 해결</li> </ul>
	2.3 홍보 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민/이해당사자에 대한 홍보</li> <li>추진과정의 의견수렴 방법/내용 등</li> </ul>
	2.4 일정관리 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진일정 준수</li> </ul>
3. 성과	3.1 성과지표 및 성과 목표치 적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>제시한 성과지표/성과목표치의 적합성</li> <li>성과지표/성과 목표치가 사업목적과의 상관관계 여부</li> </ul>
	3.2 성과목표 달성도	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표의 목표치 대비 달성 정도(정량)</li> <li>예상하지 못한 결과 및 부작용</li> <li>궁극적 목적 달성 정도, 영향</li> </ul>

자료: 신영석 외(2006). 참여복지 5개년 계획의 1차 평가 및 사회인전망 정책관련 종합평가 매뉴얼 개발, 정책06-51, 한국보건사회연구원.

를 실시하였다. 가장 높은 배점기준은 사업목적 및 목표의 달성기준으로 전체에서 30%의 비중을 차지하였다. 다만, 개별과제를 평가하는데 있어 근거자료가 제시되지 않은 경우에는 최저점을 부여하며, 아직 자료가 산출되지 않아 자료제시가 불가능한 경우에는 중간점수를 부여하도록 하였다.

### (3) 제2차 사회보장장기발전방향 종합평가

참여복지 계획은 새로운 정부가 들어오면서

법적 명칭인 “사회보장 장기발전방향”으로 변경하였으며, 2008년에 2차 사회보장 장기발전방향에 대한 종합적인 평가가 이루어졌다. 3차년도 평가에서는 기존의 평가와 달리 미시적 및 거시적 틀을 사용함으로써 기존 평가들과는 차별화를 시도하였다.

미시평가들은 선행된 2차 평가의 틀을 그대로 유지하면서 2차 평가시 배점이 이루어지지 않았던 계획의 적절성 부문에 15점을 두고 평가요소를 일부 축소하였다. 기타 평가항목은 2차 평가의 틀을 그대로 유지하였다. 새롭게 배점기

**표 3. 평가틀**

구분	평가항목	평가요소	배점
1. 계획의 적절성 (무배점)	①계획수립의 적절성	1. 계획수립 및 정책수단의 적절성	-
		2. 목표치의 적합성	-
	②성과계획의 적정성	1. 성과목표 및 성과지표의 적정성	-
		2. 성과목표치 검증방법의 적절성	-
2. 집행의 효율성 (50점)	①시행과정의 효율성	1. 추진일정 준수여부	10점
		2. 자원의 효율적 집행	10점
	②시행과정의 적절성	1. 행정여건 · 상황변화에의 대응성	10점
		2. 시행과정에서 관련 기관 · 정책과의 연계 및 협조	10점
		3. 국민 · 이해당사자에 대한 홍보	10점
3. 성과달성도 (50점)	①최종점검 자체평가	1. 자체평가 내용 및 방식의 적정성	10점
		1. 국민 · 이해당사자의 만족도	10점
	②목표의 달성도	2. 사업목적 및 목표의 달성수준	30점
합계			100점

자료: 김승권 외(2007). 참여복지 5개년계획 평가연구 -2차 평가, 정책07-87, 한국보건사회연구원.

**표 4. 미시평가틀**

구분	평가항목	평가요소	배점
가. 계획의 적절성	①계획수립의 적절성	1. 계획수립 및 정책수단의 적절성	8
	②성과계획의 적정성	2. 목표치의 적합성	7
나. 집행의 효율성	①시행과정의 효율성	1. 추진일정 준수여부	7
		2. 자원의 효율적 집행	8
	②시행과정의 적절성	1. 행정여건 · 상황변화에의 대응성	7
		2. 관련기관 · 정책과의 연계 및 협조 체계 구축 · 운영	7
		3. 국민 · 이해당사자에 대한 홍보 정도	6
다. 성과달성도	①최종점검 자체평가	1. 자체평가 내용 및 방식의 적정성	10
		1. 국민 · 이해당사자의 만족도	10
	②목표의 달성도	2. 사업목적 및 목표의 달성수준	30
합계			100

자료: 김승권 외(2008). 제2차 사회보장장기발전방향 종합평가, 정책08-32, 한국보건사회연구원.

준이 마련됨에 따라 2차평가와 달리 평가에 대한 배점의 기준도 변경되어 전체적으로 100점 만점이 되도록 하였다. 거시평가들은 장기발전방향의 분야별 복지

정책의 효과성(outcome)을 측정하기 위해 실시한 것으로 정책과제별 성과지표와 척도는 분야별로 전문가의 제안과 부처협의를 통해 성과지

표를 개발하였으며, 5점 만점으로 평가를 하였다. 총 21개 분야에서 총 32개의 성과지표가 개발되어 평가에 사용되었다.

표 5. 분야별 거시성과지표

분과	분야	성과지표
사회복지행정	사회복지 전달체계 개편	• 인구 천명당 사회복지전담공무원 수
	사회복지 인력운용제도 정비	• 인구 천명당 사회복지사 수
	사회복지시설 인프라 확충	• 인구 10만명당 생활시설 정원
	민간의 복지참여 활성화	• 민간복지지원 규모
기초생활보장	기초생활보장	• 기초생활보장제도의 절대빈곤 감소효과
	기초의료보장	• 전년 대비 수급권자 1인당 총 진료비
	자활지원	• 자활사업 성공률
사회복지서비스	노인복지서비스	• 노인복지서비스의 개선
	장애인복지서비스	• 장애급여 수급률
	가정 및 아동복지서비스	• 조이혼율 • 아동안전사고 사망률 • 요보호아동 발생자 수 • 요보호아동의 가정보호율
	노숙인복지서비스	• 노숙인 수
사회보험	국민연금	• 국민연금제도의 지속성 및 연금급여의 적절성
	건강보험	• 건강보험 급여보장률
	고용보험	• 고용보험 수혜율 제고효과 • 실업급여 수혜율 제고효과
	산재보험	• 취업자 중 산재보험적용을 제고 효과
관련복지정책	저소득층 주거복지지원체계 구축	• (장기)공공임대주택 재고율 • 최저주거기준 미달 가구비율
	정보격차 해소	• 취약계층 종합격차 지수
	근로자복지정책 추진	-
	여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화	• 가정폭력 발생률 • 성폭력피해신고율 • 보육시설 평가인증률 • 보육료 지원율
	문화향수 및 참여기회 확대를 통한 복지구현	• 생활체육 참여율
	교육기회보장 및 교육불평등 해소	• 만5세아 무상교육 수혜율 • 장애유아 무상교육비 지원율 • 농·어촌 학교 도시문화 체험학습운영비율 • 소득계층에 따른 정부보증 학자금 대출 수혜율 • 평생학습 참여

자료: 김승권 외(2008), 『제2차 사회보장장기발전방향 종합평가』, 정책08-32, 한국보건사회연구원

(4) 제3차 사회보장 장기발전방향 1차년도 평가

제3차 사회보장 장기발전방향은 장기적인 논의 끝에 2009년 후반에 발표되었으며, 2010년에 3차 장기발전방향에 대한 1차년도 평가는 기존의 평가틀을 유지하면서, 유연성을 갖도록 평가틀을 구성하였다.

기존 2차 사회보장 장기발전방향과 비슷하게 구성되어 개요, 추진과정 및 성과목표 달성도로 구성하였다. 정량적 평가를 하였지만 평가척도는 기존 평가와 같은 100점 만점이 아닌 5점척도(매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수)를 기준으로 평가하였다. 3차 장기발전방향은 2차 장기발전방향과 달리 사업과제를 선정시 평가를 고려하여 계획을 수립함에 따라 각 과제별로 연차별 성과지표를 사전에 담도록 하고 있었다.

따라서 2차 계획과 달리 매년 평가시 성과지표가 변경되거나 목표가 바뀌는 문제를 사전에 예방할 수 있는 장점을 지니고 있다.

3) 농림수산식품부 “농산어촌 삶의 질 기본 계획”에 대한 평가틀

농식품부의 삶의 질 계획은 법에 명시되어 있는데로 매년 전년도 사업에 대한 평가를 진행하고 있다. 평가결과는 당해연도 총리가 위원장으로 있는 삶의 질 위원회에 보고하도록 함으로써 사업평가를 통해 전체적인 계획과 내용들을 돌아볼 수 있는 기회를 부여하고 있다.

구체적으로 삶의 질 기본계획에 대한 평가틀을 살펴보면, 계획, 집행과 성과의 세가지 기본틀을 중심으로 하여 구성되어 있다. 각각의 배

표 6. 3차 사회보장 장기발전방향 1차년도 평가틀

평가부문	평가항목	평가결과	평가근거
1. 개요 (60%)	사업목적(10%)	매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수	- 평가지침에 의거 내용을 기술 • 5단계 평정에 대한 근거를 기술 • 2. 추진과정 3. 애로사항 및 관련 자료등을 평가한 결과 평정이 상향 또는 하향 조정 된 경우 그 근거를 기술
	사업내용(10%)	매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수	
	추진체계(20%)	매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수	
	예산집행실적(20%)	매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수	
2. 추진과정	세부진행일정		1. 3. 의 실적에 대해 상향적, 하향적, 유지 등의 요인으로 작용하였는 지와 그 근거를 평가지침의 내용에 의거 하여 기술
	여건 및 상황변화에 대한 대응		
3. 성과목표 달성도 (40%)	성과지표와 목표치 (10%)	매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수	- 평가지침에 의거 내용을 기술 • 5단계 평정에 대한 근거를 기술 • 2. 추진과정 3. 애로사항 및 관련 자료등을 평가한 결과 평정이 상향 또는 하향 조정 된 경우 그 근거를 기술
	달성률(10%)	매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수	
	목표산출근거 (20%)	매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수	

자료: 원종욱 외(2010). 2009년 추진사업 평가, 정책10-43, 한국보건사회연구원.



점은 20점, 45점, 35점으로 하여 집행과 성과에 중요도를 두고 있다. 세부적으로는 첫째, 계획에 있어서는 ①사업필요성 및 목표의 적합성, ②계획의 구체성, ③절차적 합리성을 두고 있다. 이를 통해 계획된 사업들이 농림어업인 혹은 농어촌의 삶의 질 향상에 적합하게 구성되어 있는지 그리고 절차적으로 중앙 및 지방정부,

기타 정부가 아닌 기관들과의 협조하에 계획이 잘 수립되었는지를 판단하게 된다.

둘째, 집행분야는 계획의 이행정도를 평가하는데 매우 중요한 부문이다. 즉, 계획 수립이후 발생할 수 있는 환경변화와 계획수립을 위한 재원들이 적정하게 마련되고 집행되고 있는지를 파악하게 된다. 셋째는 계획이 목표한 바를 정확

표 7. 농림 수산식품부의 삶의 질 계획 평가들

구분	평가항목	착안사항	배점
1. 계획 (20)	1.1 사업필요성 및 사업목표의 적합성	- 사업추진동기 및 필요성(5) - 사업목표의 삶의 질 향상 계획 비전에 대한 적합성(5)	10
	1.2 사업계획의 구체성	- 하위 정책목표 및 세부추진계획의 구비(2) - 세부추진계획의 현실적합성, 문제해결가능성 등(3)	5
	1.3 절차적 합리성	- 세부추진계획 수립 · 조정 시 의견 수렴 및 협의 등 실시(5)	5
2. 집행 (45)	2.1 사업추진체계 및 방식의 적절성	- 사업추진체계의 적절성(3) - 사업추진방식의 적절성(3) - 사업추진 시 관련기관 연계 및 협조(4)	10
	2.2 중간점검/평가 및 결과 반영	- 중간모니터링 실시여부와 방법(2) - 사업추진 시 나타난 문제점 등 해결(3)	5
	2.3 사업 개선노력도	- 삶의 질 향상 점검 · 평가단 평가결과 반영(5) - 기타 내 · 외부 점검 · 평가 결과 반영(5)	10
	2.4 자원조달 및 배분합리성	- 자원의 합리적 배분(2) - 당해연도 예산집행 실적(정량)(4) - 차기년도 예산확보현황(정량)(4)	10
	2.5 홍보 등	- 국민/이해당사자에 대한 홍보(3) - 추진과정의 의견수렴 방법/내용 등(2)	5
	2.6 일정관리 등	- 추진일정 준수(5)	5
3. 성과 (35)	3.1 삶의 질 향상 등 기여도	- 삶의 질 향상 등에 기여한 정도(5) - 사업 만족도 조사 결과(5)	10
	3.2 성과지표 및 성과목표치 적절성	- 성과지표의 적절성(4) - 성과목표치의 적절성(4) - 성과지표/성과 목표치가 사업목적과의 상관관계 여부(2)	10
	3.3 성과목표 달성도	- 성과지표의 목표치 대비 달성정도(15)	15
합 계			100

자료: 농림수산식품부(2010). 2009년도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획 점검 · 평가보고서.

히 달성하고 있는지를 판정하는 것으로 이를 위해 적절한 성과지표의 설정과 목표치를 중심으로 구성되어 있다. 농식품부의 삶의 질 계획에 대한 평가는 농식품부가 중심이 되어 직접 평가를 진행하며, 연초에 동 평가틀을 해당 부서 및 각 부처에 회람하여 관련 사업에 대한 기본 자료를 수집하도록 하고 있다. 자료가 수집되는 동안 각 분야 전문가들이 참여하는 평가단이 구성되며, 각 분야별 평가위원이 선정되어 세부사업에 대한 평가가 진행된다. 평가결과는 정량적인 결과로 도출되며 평가결과에 대한 이의 및 수정과정을 거쳐 상위, 중위, 하위의 세분류로 나뉘어져 각 사업에 대한 평가내용은 삶의 질 위원회에 보고하고 그 결과를 발표하고 있다.

#### 4. 농어촌 보건복지 2차 기본계획 평가를 위한 평가방향 및 평가틀

##### 1) 평가방향 및 추진체계

복지부의 농어촌 보건복지 기본계획은 2004년에 처음 발표된 이후, 2010년에 2차 계획(2010~2014)이 발표되었다. 그러나 농어촌 보건복지 기본계획 수립 당시 1차 농어촌 보건복지 기본계획과 동일하게 계획에 대한 평가를 염두에 두고 있지는 못하였다. 만약 동 계획에 대한 평가가 이루어진다면 참여복지 계획의 1차

년도 평가와 같은 상태에서 출발하게 된다. 여기서 살펴보고자 하는 사항은 ① 농어촌 보건복지 기본계획 평가의 목적, ② 평가 진행을 위해 전제되어야 할 추진체계들에 대해 논의하고자 한다.

농어촌 보건복지 기본계획의 평가목적과 방향이 설정되어야 한다. 평가목적의 경우 정책평가의 기본적 목적 측면에서 농어촌 보건복지 기본계획이 농어촌주민들에게 어떠한 영향을 미치고 있는지, 실질적으로 대상자들에게 정확히 집행되고 있는지를 객관적이고 실증적인 자료를 통해서 평가가 이루어질 수 있도록 해야 한다<sup>6)</sup>. 이를 위해서는 평가해야하는 목적이 무엇이며, 평가를 통해 도달하고자 하는 목표가 무엇인지 명확히 할 필요가 있다. 또한 농어촌 보건복지 기본계획이 궁극적으로 지향하는 바와 평가를 통해 발견된 문제점을 어떻게 보완하고 다음 계획 수립시 반영할지 등에 대한 검토가 요구된다.

농어촌 보건복지 기본계획을 평가하기 위해서는 추진체계에 대한 고민이 이루어져야 할 것이다. 복지부의 농어촌 보건복지 기본계획에 대한 평가가 시행되면 이는 계획이 수립된 이후 처음이므로 농어촌 보건복지 기본계획의 평가가 지니는 의미는 남다르다고 볼 수 있다. 그러나 계획에 대한 평가가 실행력 또는 구속력을 가지고 수립된 계획들이 농어촌 주민의 생활 및 소득향상에 영향을 주기 위해서는 명확한 추진

6) 정책평가와 관련하여 하티(Harty)는 '정책평가란 특정한 정부사업이 국민에게 미친 모든 장단기적 효과에 관한 정보를 제공하기 위해 특정한 정부사업을 체계적으로 검토하는 것'으로, 나쉬미어스(Nachmias)는 '정책평가란 진행 중인 사업이 달성하고자 하는 목표와 관련하여 그 것이 대상집단에 미친 효과를 객관적·체계적·실증적으로 검토하는 것'이라 정의하였음(원종욱 외(2010), 2009년 추진사업평가, 한국보건사회연구원).

체계가 필요할 것으로 보인다.

첫째, 농어촌 보건복지 특별법상에는 평가를 위한 근거와 평가방법 등에 대한 명확한 근거가 설정되어 있지 못하다. 평가를 위한 토대는 올해 발표한 복지부의 2차 농어촌 보건복지 기본계획상에 나와 있는 것으로 계획에 대한 평가가 실행력과 지속적으로 평가가 진행되기 위해서는 법적 기반이 완비되어야 할 것이다. 즉 복지부의 계획수립 부서가 중심이 되어 관련 부처에 지난 1년간의 사업진행에 대한 자료제출을 요구할 수 있도록 하고, 평가결과에 대해 시정 혹은 계획을 재점검 할 수 있도록 하는 근거가 마련되어야 한다. 둘째, 평가결과에 대해 구속력을 지닐 수 있는 방안이 검토되어야 한다. 사회보장 장기발전방향, 농식품의 삶의 질 기본계획 등은 매년 평가가 진행되고 관련 보고서들이 나오고 있지만, 평가 이후 관련 조치사항에 대한 내용들이 어떻게 영향을 미치고 있는지 알 수가 없는 실정이다. 삶의 질 기본계획의 경우 전년도 평가결과에 대한 반영 여부를 차년도 평가에서 반영하고 있지만 서면과 약식으로 이루어지고 있어 실제적으로 결과에 대한 피드백이 이루어졌는지에 대한 확인이 어려운 상황이다. 셋째, 다른 계획들의 경우 계획 수립과 평가가 관련 위원회에 보고되고 관계 부처의 협의를 거치는 과정을 두고 있다. 하지만 농어촌 보건복지 기본계획의 경우 1차 계획은 사회문화 관계장관회의의 보고를 2차 계획은 별도의 보고체제와 점검체제를 지니고 있지 않아 평가결과에 대한 피드백을 확인할 수 있는 체계 마련이 함께 마련되어야 한다. 특별법 상의 법 개정을 통해 추진체제에 대한 별도의 설치가 어려울 경우 사회

보장 장기발전방향속에 농어촌복지가 포함되고 있으므로, 사회보장심의위원회에 보고하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 넷째, 농어촌 보건복지 기본계획에 대해 평가가 진행된다면 처음년도 평가이므로 평가에 대한 지속성과 신뢰성을 담보하기 위해 좋은 평가사업에 대해서만 인센티브를 고려하는 방안을 검토할 수 있다.

## 2) 평가들

제2차 농어촌 보건복지 기본계획에 대한 평가는 평가가 처음 이루어지게 되는 점을 고려하여 참여복지 계획(=2차 사회보장 장기발전방향)의 1차년도 평가의 평가들을 기준으로 하고, 배점은 3차 장기발전방향의 배점기준을 적용하는 방안을 제안한다.

첫째, 배경적인 측면에서 2차 장기발전방향 1차년도 평가는 농어촌 보건복지 기본계획과 동일하게 평가가 실시된다는 점을 고려하지 못하고 계획이 수립되었으며, 첫년도 평가로 평가에 대한 방향, 향후 진행방법, 평가결과의 활용에 대한 논의가 충분히 이루어지지 않은 상태에서의 평가가 진행되었다. 2차 농어촌 보건복지 기본계획도 역시 동일한 상황에 놓여져 있어 비슷한 양식의 평가들을 구성할 필요가 있다.

둘째, 배점은 정량과 정성적 평가를 병행하되, 배점은 5점척도를 기준으로 평가를 진행한다. 2차 농어촌 보건복지 기본계획 수립시 평가를 위한 추진체계 및 성과지표 등에 대한 사항이 포함되지 못하였다. 따라서 평가가 진행되는 과정중에 평가지표가 설정되어야 하므로, 처음부터 정량적 평가만의 실시는 사업부서와 평가

부서에 부담으로 작용할 수 있어 사업 초년도는 정량 및 정성적 평가가 함께 이루어지고 차년도에 평가가 진행될 경우 정량적 평가를 기본으로 할 필요가 있다.

구체적으로 2차 농어촌 보건복지 기본계획의 평가를 위한 평가틀은 계획, 집행 및 성과라는 큰 세부문으로 구분한다. 위와 같은 구분은 총리실의 정책평가의 기본틀과 유사하며 선행 계획들에서 적용되는 틀을 반영함으로써 향후 다른 계획들과의 비교를 위해 설정하였다.

첫 번째 계획부문은 ①사업필요성 및 사업목표의 적합성, ②사업계획의 구체성, ③절차적 합리성을 두고 있다. 계획에 있어 농어촌 보건복지기본계획이 농어촌지역의 보건복지를 총괄하고 지원방안을 담고 있다는 점에서 필요성과 목표가 명확할 필요가 있으며, 도시지역 주민들과 다른 농어촌주민들의 욕구를 정확히 담아낼 수 있는 절차가 중요하다.

두 번째 집행부문은 ①사업추진체계 및 방식의 적절성, ②중간점검/평가 및 결과 반영, ③예산집행실적, ④홍보 등, ⑤일정관리 등을 두고 있다. 집행부문의 복지부의 다른 계획들 평가와의 차이는 다음년도 평가에 있어 '전년도 평가 결과'의 내용을 어떻게 반영하였는지를 포함한 것이다. 이는 농식품의 삶의 질 평가의 주요항목중 하나로 작지만 평가에 대한 구속력을 담보할 수 있는 방안중의 하나로 보인다. 집행부문은 평가영역에 있어 계획이 제대로 집행되고 농어촌 주민들의 보건복지에 대한 체감도를 직접적으로 확인할 수 있는 분야이다. 위와 같은 점에서 계획에 대한 집행이 잘 이루어지고 있으며, 전달과정에서 문제가 있는지, 농어촌 주민

들의 의견들을 받아 적절히 계획이 운영되고 있는지를 파악할 필요가 있다.

세 번째 성과부문은 ①성과지표 및 성과 목표치 적절성, ②성과목표 달성도, ③차년도 성과지표를 두고 있다. 성과부문의 다른 계획에 대한 평가와 다른 점은 다음년도 평가를 고려하여 '차년도 성과지표'를 사전에 제시하도록 하고 있다. 이는 사전에 사업목적과 내용에 따라 성과지표를 설정하고 사업을 진행함으로써 사업집행에 효과성을 거두고자 하는 목적이다.

계획, 집행 및 성과부문에 대한 부문간 배점은 각각 30%, 40%, 30%로 할 수 있다. 선행 연구들의 평가배점이 성과에 비중을 두고 있는 반면에 여기서는 성과보다는 계획과 집행에 중점을 두고 있다. 이유는 만약 평가가 진행된다면 농어촌 보건복지 기본계획에 대한 처음이자 초년도 평가로 성과보다는 계획이 필요에 따라 잘 준비되고 계획이 정확히 잘 집행되고 있는지를 분석할 필요가 있기 때문이다. 향후 매년 평가가 진행되는 경우 계획보다는 성과에 중점을 두는 방향으로 배점이 조정될 필요가 있을 것이다. 농어촌 삶의 질 기본계획은 집행과 성과에 중점을 두고 있다는 점을 참조하였다.

## 5. 결론

농어촌은 빠른 고령화, 낮은 소득, 생산기반의 지속적 하락, 보건복지시설의 부족 등 여러 측면에서 도시지역에 비해 열악하다는 것이 현실이다. 농어촌의 부족한 점을 보완하고 농어촌의 지속가능성을 제고하기 위해 정부는 농어촌

표 8. 2차 농어촌 보건복지 기본계획 평가를 위한 평가항목 및 요소

구분	평가항목	착안사항	배점
1. 계획	1.1 사업필요성 및 사업목표의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업추진동기 및 필요성</li> <li>사업목표의 명확성</li> <li>사업추진 근거</li> </ul>	30% 5단계척도: 매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수
	1.2 사업계획의 구체성	<ul style="list-style-type: none"> <li>하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)의 구비</li> <li>세부추진계획 현실적합성, 문제해결 가능성 등</li> </ul>	
	1.3 절차적 합리성	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획수립 시 주민여론 수렴, 관계부처 협의 및 사전조사 등 실시</li> </ul>	
2. 집행	2.1 사업추진체계 및 방식의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업추진체계의 적절성</li> <li>사업추진방식의 적절성</li> <li>사업추진시 관련기관 연계 및 협조</li> </ul>	40% 5단계척도: 매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수
	2.2 중간점검/평가 및 결과 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>중간모니터링 실시여부와 방법, 반영</li> <li>사업추진 시 나타난 문제점 등 해결</li> <li>전년도 평가결과에 반영여부(차년평가시 포함)</li> </ul>	
	2.3 예산집행실적	<ul style="list-style-type: none"> <li>재원의 합리적 배분</li> <li>당해연도 예산집행 실적(정량)</li> </ul>	
	2.4 홍보 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민/이해당사자에 대한 홍보</li> <li>추진과정의 의견수렴 방법/내용 등</li> </ul>	
	2.5 일정관리 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진일정 준수</li> </ul>	
3. 성과	3.1 성과지표 및 성과 목표치 적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표 제시/성과목표치의 적절성</li> </ul>	30% 5단계척도: 매우미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수
	3.2 성과목표 달성도	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표의 목표치 대비 달성 정도(정량)</li> </ul>	
	3.3 차년도 성과지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>차년도 성과지표 제안(정량)</li> </ul>	

주민들의 생활향상을 위해 삶의 질 기본계획을 세우고 있으며, 보건복지 분야에서는 특화된 농어촌 보건복지 기본계획을 수립하여 그 사업들을 집행하고 있다.

1차 농어촌 보건복지 기본계획의 경우 일정 부분 의미 있는 역할을 수행하기도 하였다<sup>7)</sup>. 그러나 계획수립 이후 일부 사업들은 관심부족으

로 사업진행이 원만히 이루어지지 않거나 서류상에서만 사업이 존재하는 등 큰 변화가 없었다. 또한 평가제도가 마련되지 않아 부처주요 사업에서 밀리는 모습을 보이기도 하였다. 즉 2차 농어촌 보건복지 기본계획 수립시 일부 계획은 농어촌만을 위한 사업이기 보다는 전국을 대상으로 하는 사업으로 농어촌 부문만을 별도로

7) 농어민에 대한 국민연금 및 건강보험의 보험료 감면, 기초보장제도의 특례조치, 농어촌 보건의료 시설의 확충 및 양한방 협진 등, 응급의료 시설에 대한 지원 등을 들 수 있음.

나누어 계획을 수립하는 경향도 있었다. 보건복지라는 특성상 농어촌만을 대상으로 그리고 도시지역과 별도의 사업을 진행하는 것은 어려울 수 있다는 것을 활용한 측면이다. 그러나 도시지역에서는 복지쇼핑이라는 말이 있을 정도로 농어촌의 보건복지 여건에 비해 사정이 좋다고 할 수 있다. 농어촌 보건복지 기본계획이 담고 있는 궁극적 목적은 농어촌의 보건복지 현실을 도시와 동일하게 해주기를 원하는 것이 아니라 농어촌의 현실을 직시하고 농어촌만의 특색이 있는 정책개발을 통해 농어촌 주민들이 보건복지부에서 사각지대에 놓여지게 되는 문제를 줄여나가고자 하는데 그 의미가 있다. 이와 같은 문제점을 시정하기 위해 2차 기본계획에서

는 새롭게 평가제도를 마련하고 농어촌에 대한 관심과 지원을 염두에 두고 있다는 점은 긍정적인 변화라 할 수 있다.

그러나 농어촌 보건복지 기본계획과 그 평가가 농어촌의 부족한 보건복지부문의 관심을 늘리고 의미 있는 정책으로 대두되기 위해서는 이미 지적한 것과 몇 가지 점에서 고려되어야 하며, 이를 다시 강조한다면, 첫째는 법적 기반의 완성, 둘째는 명확한 추진체계가 마련되어야 한다. 셋째는 평가결과에 대한 구속력과 환류성, 넷째는 평가사업에 보건복지 전문가와 농어촌관련 전문가들의 참여가 보장되도록 하는 평가를 위한 기본적인 여건이 마련되어야 할 것이다. 보건복지