

연구보고서 2002-26

國民基礎生活保障制度 評價體系 構築方案 研究

李賢珠

朴凌厚 金美坤 魯大明

李台眞 孫炳敦 李在苑

梁時現 盧彥靜 林世熙

韓國保健社會研究院

머 리 말

국민기초생활보장제도는 우리나라 공공부조제도의 새로운 국면을 여는 것으로 많은 이들의 관심을 받으며 2000년 10월부터 실시되기 시작하였다. 빈곤상태의 국민이면 누구나 권리로서 기초생활을 보장 받을 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 이 제도는 짧은 준비기간으로 제도의 안착에 대하여 많은 우려도 있었음이 사실이다. 이러한 배경에서 국민기초생활보장제도가 제도의 본 목적을 달성하는데 적절한 것이었는지 또는 제도가 기획한 바대로 수행되고 있는지에 대한 분석이 강하게 요청되어 왔다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가작업의 필요성이 높음에도 불구하고 일회적인 제도에 대한 점검이나 관념적인 제도에 대한 반성, 또는 대안의 모색 등이 평가작업의 거의 대부분을 차지하였고 체계적인 분석틀의 구성과 이에 기초한 보다 지속적이고 정교한 평가는 아직 수행되고 있지 못하였다.

특정 제도가 존재의 당위성을 확보하고 합리적인 제도로 정립되기 위해서는 해당 제도에 대한 평가가 반드시 필요하다. 그러나 우리나라에서 제도에 대한 평가는 아직 성숙되어 있지 못한 것이 일반적이다. 앞으로 제도의 실시 전, 실시 후의 평가기획의 마련과 제도 수행 기간 동안의 지속적인 책임성있는 평가가 이루어지도록 더 많은 노력이 필요하다.

본 연구는 제도에 대한 평가가 갖는 의미를 재고찰하고 기존의 국내 제도평가의 경향을 분석하여, 이를 기초로 국민기초생활보장제도에 대한 향후 평가의 방향을 모색하였으며 구체적인 평가의 내용과 방식 등에 대해서도 논하고 있다. 이는 국민기초생활보장제도에 대한

체계적인 평가가 이루어지도록 하여 국민기초생활보장제도가 성공적인 바로서기를 하는데 기여할 것으로 기대된다.

본 연구는 이현주 책임연구원의 책임 하에 원내의 박능후 부연구위원과 김미곤 부연구위원, 노대명 책임연구원, 이태진 초빙연구위원, 양시현 주임연구원, 노언정 연구원이 참여하였으며, 원외 학계 전문가로서 손병돈 교수, 이재원 교수, 그리고 임세희가 참여하였다. 본 연구에 대한 검독을 통하여 연구에 소중한 조언을 하여주신 신영석 부연구위원과 원종욱 부연구위원께도 깊이 감사드린다.

본 보고서의 구성과 필진은 다음과 같다.

서론(이현주)

국민기초생활보장제도 평가의 기초(이재원, 박능후, 이현주)

국내 공공부조제도 평가 관련 연구(이재원, 양시현)

국외 주요국의 공공부조제도 평가(노언정, 임세희)

국민기초생활보장제도 결과 평가 방안(손병돈, 노대명)

국민기초생활보장제도 과정평가 방안(김미곤, 노대명, 이태진)

국민기초생활보장제도 평가를 위한 과제(이현주)

본 보고서가 국민기초생활보장제도의 평가의 체계화와 국민기초생활보장제도의 발전에 기여할 수 있기를 기대한다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2002年 12月

韓國保健社會研究院

院長 朴純一

目次

要約	9
第1章 序論	40
第1節 研究의 必要性 및 目的	40
第2節 研究內容 및 研究方法	42
第3節 研究의 期待效果	43
第2章 國民基礎生活保障制度 評價의 基礎	45
第1節 公共政策 評價의 傾向과 原則	45
第2節 公共扶助制度 評價의 意義와 目的	59
第3節 國民基礎生活保障制度 評價의 構成	63
第3章 國內 公共扶助制度 評價 關聯 研究	80
第1節 國內 制度 評價體系	80
第2節 國內 公共扶助制度 評價 및 限界	93
第4章 國外 主要國의 公共扶助制度 評價	100
第1節 外國의 公共扶助制度 結果評價	100
第2節 外國의 公共扶助制度 過程評價	115
第5章 國民基礎生活保障制度 結果 評價 方案	133
第1節 基礎保障 結果評價 方案	133
第2節 自活事業 結果評價 方案	153

第6章 國民基礎生活保障制度 過程評價 方案	174
第1節 基礎保障 過程評價 方案	174
第2節 自活事業 過程評價 方案	197
第7章 國民基礎生活保障制度 評價를 위한 課題	219
第1節 評價를 위한 基盤 마련	219
第2節 評價結果의 還流(feedback)	222
參考文獻	225

表目次

〈表 2-1〉 나카무라와 스몰우드의 政策評價 基準	51
〈表 3-1〉 中央政府 政策評價制度의 展開過程	81
〈表 3-2〉 政策評價와 機關評價의 比較	84
〈表 3-3〉 政府業務 등의 評價에 관한 基本法의 主要 內容	85
〈表 4-1〉 上限所得補充給與에 관한 評價項目	103
〈表 4-2〉 求職者 手當制度에 관한 評價項目	104
〈表 4-3〉 오하이오州 福祉시스템에 관한 過程 및 結果 評價內容	108
〈表 4-4〉 일리노이州의 福祉改革에 대한 評價內容	109
〈表 5-1〉 評價領域別 評價項目	138
〈表 5-2〉 最低生活保障 領域의 評價項目別 評價內容	141
〈表 5-3〉 貧困脫皮領域의 評價項目別 評價內容	143
〈表 5-4〉 家族福祉와 관련한 評價項目別 評價內容	147
〈表 5-5〉 效率性 관련 評價項目別 評價內容	150
〈表 5-6〉 自活支援政策에 대한 結果評價領域과 評價指標	169
〈表 6-1〉 運營評價들의 構成	178
〈表 6-2〉 國民基礎生活保障制度 過程評價들의 構成	179
〈表 6-3〉 基礎保障 過程評價의 評價項目과 評價內容	185
〈表 6-4〉 國民基礎生活保障制度 過程評價의 基本 構造	193
〈表 6-5〉 自活事業 評價의 類型과 特徵	199
〈表 6-6〉 自活事業 過程評價의 範疇와 對象	205
〈表 6-7〉 時點別-領域別 自活事業 過程評價의 主要 內容	207
〈表 6-8〉 過程評價를 위한 調査資料의 項目과 出處	214
〈表 6-9〉 過程評價를 위한 調査對象과 調査項目	215

그림 목次

[그림 2-1] 事業成果의 模型	48
[그림 5-1] 自活事業의 評價構造	156
[그림 6-1] 自活事業 評價基準의 組合을 통한 評價類型	200
[그림 6-2] 自活事業에 대한 過程評價의 類型	203
[그림 7-1] 國民基礎生活保障制度 評價에 대한 還流의 概要	224

要 約

1. 序論

- 국민기초생활보장제도가 시행된 지 만 2년이 지났으나 본격적인 평가작업은 그리 활발하게 진행되고 있지 않음.
 - 준비기간이 짧았던 점에 비추어 보아 국민기초생활보장제도는 비교적 안정적인 운영을 보이고 있으나, 아직도 제도의 보완이 이루어지고 있는 과정에 있으며, 제도의 완결성을 위한 지속적인 보완 및 개선의 노력이 요구됨.
- 국민기초생활보장제도에 대한 평가체계를 구축하고 제도의 지속적인 보완과 개선을 위한 노력의 하나로 2002년 한국보건사회연구원에 ‘기초보장·자활정책 평가센터’가 신설되어 운영중에 있음.
 - 센터의 역할 및 기능은 공공부조 정책의 평가·공공부조 제도 운영에 대한 모니터링·기초보장제도에 관한 기초연구·체계적인 연구 결과 발표 등을 통해 전 국민에 대한 기초보장과 자활정책의 역동성을 도모하고 아울러 정책의 효율적 예산집행에 기여하는데 있으며 나아가 정책제안 → 집행 → 평가 → 정책개선 간의 원활한 피드백(feedback) 체계 구축을 통해 바람직한 제도 정립에 기여하는 데 있음.
 - 이런 센터의 역할 및 기능을 수행하는데 제도의 평가와 모니터링은 가장 기본적이고 중심적인 부분을 차지하고 있으며, 이를 위한 사전작업으로 체계적이고 합리적인 제도의 평가 및 모니터링 방식의 수립은 센터의 핵심과제라 할 수 있음.

- 이에 본 연구는 국민기초생활보장제도 평가의 전체적인 체계를 논의하고 향후 평가센터에서 수행하여야 할 평가에 대하여 그 방향과 내용에 대해서 고찰·정리하고자 함.
 - 이를 위해, 본 연구는 일반적인 제도평가의 의의와 필요성, 그리고 공공부조제도에 대한 평가의 의의와 원칙 등에 대하여 논하고 국민기초생활보장제도의 평가를 대략적인 평가범주와 평가방식 등의 측면에서 정리하였음.
 - 또한, 국내 일반적인 정책평가 경향과 공공부조제도 평가 경험 및 외국의 공공부조제도에 대한 평가를 검토하여 국민기초생활보장제도에 대한 평가의 방향 설정에 얻을 수 있는 시사점을 정리하였음.
 - 이러한 작업에 기초하여 본 연구는 우리나라 국민기초생활보장제도 평가방안 및 평가틀 등 평가체계에 대하여 논의하였고, 평가결과의 활용 및 피드백 구조 구축에 대한 제안을 정리하였음.
- 본 연구는 제도의 시행을 개선하는 사전작업이 될 것이며 제도 시행을 견실하게 하여 최종적인 사회안전망으로서의 국민기초보장제도의 위상을 정착시키는데 기여할 것으로 기대됨.

II. 國民基礎生活保障制度 評價의 基礎

- 국민기초생활보장제도는 제도가 수립되고 시행중에 있으며 앞으로 매우 긴 시간동안 제도의 시행이 예정되었다고 할 수 있음.
 - 따라서 평가의 유형으로 볼 때, 형성평가보다는 과정중에도 수행할 수 있는 제도 수행의 결과평가를 중심으로 제도의 성과와 산출, 영향을 분석하여야 할 것임.

- 또한, 제도수행과정 및 집행 내용 등을 중심으로 과정평가를 수행할 수 있으며, 동시에 과정평가의 한 범주로서 모니터링을 수행할 필요성이 있음.
- 평가주체의 경우 과정평가와 모니터링은 평가의 특성상 자체평가가 가능함 범주이나, 결과평가의 경우 평가의 객관성과 신뢰성을 고려하여 외부평가가 적절할 것임.
- 결과평가, 과정평가, 모니터링은 연단위로 종합평가로 구성가능하며, 평가시기는 평가방식의 특징에 따라 다르게 나타날 수 있음.
 - 모니터링은 성격상 수시점검이 가능하며, 과정평가는 단일기관에서 수행한다고 볼 때 연간 약 1회 이상이 적절함.
 - 결과평가의 경우 단위기간인 연 1회가 적절하나 좀 더 장기적인 접근이 필요한 영향평가의 경우 단위기간보다는 좀 더 긴 기관의 경과 후 수행되는 것이 적절할 것임.
- 평가방식을 고려한 평가체계는 평가의 객관성 및 효율성을 제고하기 위해 관련기관의 역할분담으로 구성할 수 있음
 - 국민기초생활보장제도의 집행주체인 보건복지부는 정책입안 및 집행, 평가결과를 수렴하여 정책에 반영하는 역할을 수행.
 - 평가를 수행하는 연구기관에서는 평가지표생산, 평가결과분석, 평가결과제출 등의 역할을 수행.
- 평가의 과정은 형성과 협상·평가의 구조화와 설계·자료수집·자료분석·의사전달과 발표·결과의 활용의 6단계로 구분하여 볼 수 있음.
- 평가결과의 활용과 관련하여서는 집행주체의 관계자와 제도에 대한 다양한 의견을 갖고 있는 연구자의 참여를 극대화시켜야 하며, 평가결과의 활용이 원활하도록 평가결과의 적절한 배포가 이루어

져야 하고 동시에 평가결과의 반영에 대한 모니터가 필요함.

- 따라서, 국민기초생활보장제도에 대한 평가가 평가내용 등의 기본사항에 어느 정도 틀을 유지하면서 지속적으로 수행되는 구조를 갖추어야 하며, 이러한 구조에서 어느 정도 단기간 동일평가주체의 관여를 확보하는 것이 필요함.

Ⅲ. 國內 公共扶助制度 評價 關聯 研究

1. 國內 制度 評價體系

가. 국무총리실의 정책평가

- 우리나라에서 실시하는 대표적인 정부의 정책평가제도는 국무총리실에서 수행하고 있는 기관평가제도임.
 - 이를 통해 정부가 추진하는 주요 시책 및 사업의 추진 상황과 집행성과를 분석하고 평가하여 그 결과를 집행 과정에 환류시켜 행정 업무의 효율성과 책임성을 제고하고 있음.
 - 국무총리실의 기관평가에서는 각 중앙행정기관의 매년도 업무계획 중 대표적인 업무를 주요 정책과제로 선정하여 당해 연도의 업무 추진 상황과 집행성과를 분석함.
 - 각 행정부처에서 수행하고 있는 정책의 추진과정과 실적에 주로 초점을 맞추고 있어 기관평가라기보다는 정책평가의 성격이 상대적으로 강한 편임.
- 2001년도에 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」이 제정되면서 국무총리실에서 국가의 주요 정책에 대한 평가업무들이 단일화되어 정책평가체계의 측면에서는 진일보한 제도 형식을 갖추게 되었음.

- 국무총리실에는 민간의 전문가들이 참여하는 「정책평가위원회」가 설치되어 있어 평가업무를 담당하고 있으며,
- 여기에는 세부적으로 기관평가, 특정과제평가, 국정과제평가, 그리고 지방자치단체 평가들이 수행되고 있음.

나. 정책평가기능의 성격을 가지는 기타 활동

- 국무총리실의 정책평가를 제외하면 공식적으로 제도화된 정책평가 체제는 없으며 대신 개별 기관별로 자체적으로 주요 시책을 관리하는 차원에서 다양한 형태의 평가활동들이 수행되고 있음.
- 정책평가기능의 성격을 가지는 기타 활동의 한계
 - 이와 같은 비공식적이고 비제도화된 정책평가들은 대부분 일회적 활동에 그치며 평가 자체의 일관성과 객관성 측면에서 많은 문제가 있음.

다. 지방자치단체의 정책평가제도

- 지자체별로 정책환경과 행·재정 여건이 다양하기 때문에 표준적인 정책평가제도가 있는 것은 아니며, 정책과정에 대한 평가를 위해 심사분석제도는 공통적으로 운영하고 있음.
 - 정책평가의 수준으로 인정하기에는 아직 개선되어야 할 여지가 많이 남아 있음.
 - 1990년대 후반부터 중앙정부와 비교할 때 지방자치단체 차원에서는 주민들과 좀더 근접하기 위해 성과평가를 강화하는 경향이 있음.

라. 서울시와 경기도의 성과관리체계와 정책평가

- 정책의 성과평가와 관련해서는 재정운영규모가 상대적으로 월등히 큰 서울시와 경기도가 앞서나가고 있음.

- 이들 두 자치단체에서는 정책의 성과(평가)관리와 예산관리를 제도적으로 연계시키려는 통합성과관리체제의 구축을 시도하고 있음.

마. 국내정책평가체제의 쟁점들

- 최근 성과지향적 정부운영 기조가 강화되면서 각종 평가장치들이 개발·적용되고는 있으나 아직도 체계적인 접근과 연속적이고 지속적인 평가활동의 통합성 측면에서는 한계가 있음.
 - 일회적인 평가(점검)와 시정조치 시달에 그치는 경우가 많고 지자체의 경우에는 단체장의 제도와 평가에 대한 선호에 따라 평가체제가 불안정하게 운영되는 경향도 발견되고 있음.
 - 언론기관 등을 비롯한 민간부문에서의 평가활동들은 평가의 시간과 활용 가능한 객관화된 정보가 부족하여 정책적으로 의미 있는 수준의 평가활동 실적을 확보하는데는 한계가 있음.
 - 평가결과에 대한 적절한 환류가 미흡함.
 - 평가 이후의 시정조치에 대해서는 해당 부처에 강제할 수 있는 여건은 아직 마련되지 않았음.
- 평가체계의 세부적으로 해결해야할 과제들
 - 우선 주요 사업별로 집중적이고 지속적인 평가체계가 필요함.
 - 특히 예산이 투입되는 시간이 단일 회계연도를 넘어 중장기적으로 지속되는 경우에는 성과평가 보다는 정책의 집행과정에 대한 모니터링 과정이 체계화되어야 함.
 - 둘째, 평가의 전문성 한계를 극복해야 함.
 - 정책환경이 복잡하고 집행 및 성과창출과정에서 외부환경 변수의 영향이 클수록 다양한 학문배경을 가진 평가전문가

집단이 운영되어야 함.

- 셋째, 객관적 평가가 가능한 계량(성과)정보들이 체계적으로 누적될 수 있어야 함.
- 넷째, 자체평가를 활성화할 수 있는 분위기 조성과 교육훈련 서비스가 제공되어야 함.
 - 해당 부처의 자율적인 평가기능 강화와 자체 해결역량을 강화시킬 수 있는 교육훈련서비스를 보다 많이 제공하여 네거티브 평가체제 보다는 포지티브 방식으로 평가를 운영해야 함.

2. 國內 公共扶助制度 評價 및 限界

- 우리나라 공공부조제도에 대한 평가는 생활보호제도와 국민기초생활보장제도에 대한 평가가 주를 이루고 있음.
 - 생활보호제도에 대한 평가는 많은 개인 연구자와 연구기관에 의하여 수행되었으며 그 내용에 있어서도 다양하며,
 - 대략 생활보호제도에 대한 평가는 제도의 개선방안을 마련하기 위한 질적 평가가 주를 이루고 있음.
 - 이러한 내용의 연구들은 이후 국민기초생활보장제도를 설계하는 기초가 되기도 하였음.
 - 국민기초생활보장제도에 대한 평가와 관련하여서는 제도에 대한 점검 또는 수행 과정에 대한 제한적으로 평가가 이루어짐.
 - 기존의 국민기초생활보장제도에 대한 접근은 제도 수행상의 문제 발견과 문제의 해결방안 모색에 초점이 두어져 왔음.
- 국민기초생활보장제도에 대한 평가 관련 연구로는 2001년 국무총리실이 주관한 제도에 대한 점검과, 최일섭(2001), 이현주(2001)의 연구가 있으며, 그 밖에 개인 연구자들의 제도에 대한 몇몇 연구가 그 전부임.

□ 국민기초생활보장제도 기존 평가의 한계 및 시사점

- 평가가 시기별로 비교가 가능하고 제도의 발전을 위하여 생산적으로 활용되기 위해서는 지속적인 평가가 가능하여야 하며, 이를 위해서는 합리적이고 체계적인 평가들이 필요함.
 - 기존 평가는 일회적인 것이었으며, 제도에 대한 총체적인 측면을 다룰 수 있는 평가들의 구성에서 한계가 있었음.
- 평가의 주체는 다양할 수 있을 것이나 평가의 주체 중 일부는 제도평가의 지속성과 객관성을 담보할 수 있는 것이어야 함.
- 평가를 위하여 조사 설계 등에 있어서 대표성을 확보할 수 있도록 조사규모의 확보 등이 필요하며,
 - 제도의 다각적인 평가를 위한 탈락자, 신청자, 탈피자 등 조사대상의 포괄성 제고 등도 향후 국민기초생활보장제도 평가에서는 고려가 되어야 할 것임.
- 평가 결과의 활용과 그 활용 결과의 재평가 등으로 이어지는 피드백 과정이 분명하게 설정되어야 할 것임.

□ 정리하면, 이 기존의 국민기초생활보장제도 평가에서 볼 때 향후 보완이 필요한 부분은,

- 체계적인 평가들을 구성하는 것,
- 지속적으로 평가를 할 수 있는 전문적인 평가주체를 설정하는 것,
- 다양한 방법(양적 및 질적 연구 포함)으로 다양한 대상자(수급자, 수급신청자, 수급탈피자, 차상위계층, 일선의 전담공무원, 관련 복지기관 및 관계자 등)로부터 자료를 수집하는 것,
- 피드백이 이루어지도록 체계화하는 것 등임.

IV. 國外 主要國의 公共扶助制度 評價

- 外國의 公共扶助制度에 對한 評價는 比較적 오랜 經驗을 축적한 분야로서 체계화된 傾向이 있음. 따라서, 公共扶助制度에 對한 評價가 정착되지 못한 우리나라의 상황에 비추어 볼 때, 外國의 公共扶助制度 評價 經驗은 많은 시사점을 제공할 것으로 판단됨.
 - 一般적으로 公共扶助制度에 對한 評價는 評價목적, 評價주체, 評價시기, 評價대상, 評價내용, 評價방식 등에 따라 매우 상이한 評價체계를 구성할 수 있음.
 - 본 장에서는 영국과 미국의 公共扶助 評價 經驗을 結果평가와 過程평가를 중심으로 살펴보고자 함.

- 結果평가의 경우 評價의 설계·방식·주체·기본데이터·내용 등에서 시사점을 찾아볼 수 있음.
 - 評價의 설계는 制度의 설계 시 또는 制度 실시초기에 이루어지고 있음.
 - 制度 실시 3년 정도 의 시간이 지나면 초기성과에 對한 評價결과를 도출할 수 있는 체제로 운영이 되고 있고 이는 그 制度의 성공여부에 對한 정보를 提供하여 制度의 축소, 확대 또는 수정의 근거가 되고 있다. 이러한 評價체계의 설계는 制度의 적합성 점검 및 원활한 운영을 가능하게 하고 있음.
 - 評價방식에 있어 통제된 比較집단을 이용하는 효과성평가, 참여자에 對한 종적 추적조사, 관찰, 비용-효과분석, 프로그램 모델 比較 등 다양한 방식의 評價방법을 사용하고 있음.
 - 이는 評價자체에 對한 노하우 및 經驗의 축적을 가능케 하여 다양한 형태 의 評價작업을 실시할 수 있는 밑받침이 되고 있음.

- 평가의 주체는 국가기관 또는 연방기관내의 연구평가기관 등의 내부기관과 비영리·영리조사연구기관, 정책연구기관, 대학연구기관, 개인연구자 등의 외부기관에 의해 다양하게 수행되고 있음.
 - 이는 단일한 평가주체로 인한 평가결과의 왜곡 방지 및 여러 측면의 제도 효과성 검증을 가능케 하고 있으며 평가의 다양한 노하우를 쌓는 데에도 도움이 되고 있음.
 - 단, 제도의 효과성을 판단하기 위해 종단적인 형태로 안정적이고 지속적으로 수행되어야 할 필요성이 있는 공공부조제도평가의 특성상, 주된 평가는 노하우를 가진 기관에서 지속적으로 안정적으로 평가되는 경향이 있으며, 재정적인 측면과 평가의 정확성 및 타당성을 고려하여 내부기관(정부기관)에서 발주하되, 외부기관(관련연구기관)에서 평가를 수행하는 용역형태로 다수 나타나고 있음.
- 평가의 기본데이터 특히, 수급자의 소득 및 고용과 관련된 데이터들이 행정자료화되어 탄탄하게 구축되어 있음.
 - 기본데이터의 구축은, 평가의 설계가 늦은 경우에도 빠른 시간 내에 평가 프로젝트를 실시할 수 있는 평가인프라의 구축과 동시에 다양한 평가주체가 손쉽게 평가작업에 접근할 수 있는 기반을 마련해주고 있음.
- 평가의 내용은 일반적으로 공공부조제도가 갖고 있는 목적인 빈곤탈피에 초점이 맞추어져 있으나, 최근의 복지개혁의 흐름인 근로연계를 통한 수급자의 자활달성에도 주요한 관심을 보이고 있음.
 - 즉, 공공부조제도 평가의 경우 빈곤탈피와 수급자의 자립성향상에 평가의 핵심내용을 두고 있으며, 나라별 특징에 따라 몇 가지 요소가 평가의 내용에 첨가되는 형식을 취하고 있음.

□ 과정평가의 경우 미국과 영국의 각각의 경험을 바탕으로 시사점을 정리하면 다음과 같음.

- 미국의 경우 공공부조제도의 과정평가를 전담하는 독립적인 기관을 운영하고 있으며, 프로그램 운영 및 서비스 제공자, 수혜자에 대한 통계적 자료를 축적하여 이를 일반에 공개하고 있음.
- 또한, 프로그램의 종사자가 법률 및 규정 준수하고 있는지를 확인하기 위해 정부기관에 대한 현장방문을 정기적으로 행하고 있으며 이 과정에서 프로그램 집행상의 문제점을 확인하고 개선을 위한 노력을 하고 있음.
- 부정수급(fraud), 누수(waste)와 남용(abuse)을 막기 위한 조사활동은 법적인 근거로 뒷받침되고 있으며, 부정수급(fraud), 누수(waste)와 남용(abuse)을 막기 위해 신고에 따른 조사, 특정주체에 관한 조사, 수급자와 공급자를 대상으로 하는 무작위 표본 추출 집중조사 등 다양한 방법을 병행하고 있음.
- 이런 모든 과정평가 과정은 피드백 구조를 통해 제도의 모순점을 개선하여 제도집행을 효율화하는데 기여하고 있으며, 결과예산 절감 및 서비스 질 개선에도 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타나고 있음.
- 영국의 경우 1990년대 후반부터 자산조사의 정확성 또는 급여의 정확성을 확보하기 위한 정부의 체계적이고 지속적인 노력이 본격화되고 있으며, 이를 위해 제도별로 독립적인 부서(또는 기관)를 설립하고 이들의 원활한 활동을 뒷받침하는 법적인 근거를 마련하고 있음.
- 방법론에 있어서 신고에 따른 조사도 하지만 수급자와 공급자를 대상으로 하는 급여 후의 무작위추출 조사에 주력하고 있으며, 공무원과 고용주, 수급자 등에 대한 심층면접과 사례연구라

는 질적 방법을 제도 개선을 위한 과정평가에서 적극적으로 활용하고 있음.

- 또한, 미국과 마찬가지로 이러한 과정평가 과정결과를 데이터 베이스화 할 뿐 만 아니라 급여체계설계 등 제도 개선에 전반적으로 활용하고 있음.

V. 國民基礎生活保障制度 結果 評價 方案

1. 基礎保障 結果評價 方案

가. 結果평가의 구조

효과평가

- 정책이나 사업이 원래 의도했던 목표의 달성 여부 및 그 정도를 평가하는 것으로 정의
- 효과평가의 경우 일반적으로 정책 실행 후 나타난 단기간의 결과를 대상으로 함.

영향평가

- 영향평가는 정책을 실행한 후 나타난 직·간접적인 모든 영향을 평가하는 것으로 정의
- 특정 정책에 의한 직·간접적인 영향을 평가한다는 점에서 보다 장기간의 시간을 요함.

국민기초생활보장제도에 대한 結果평가 수행과정

- 본 연구에서 結果평가의 범위는 영향평가보다는 효과평가에 중점을 두고 진행함.

- 결과평가를 진행하기 위하여 그 정책의 목표 확인해야하지만 국민기초생활보장제도의 목표를 명시적으로 표명되지 않은 것들이 존재하므로 확인하기 어려움이 있음.
 - 국민기초생활보장제도의 목표는 명시된 목표로 최저생활 보장과 자활조성, 가족의 복지향상으로 볼 수 있음.
 - 명시되지 않은 목표는 빈곤탈피, 효율적인 제도의 운영 등임.
- 결과평가를 수행하기 위한 다음 단계로 평가의 대상 확정
 - 평가의 대상은 평가의 목적과 평가의 범주에 따라 다름.
 - 현 국민기초생활보장제도의 결과평가는 국민기초생활보장제도의 현 수급자, 수급탈피자, 급여 신청자로서 수급탈락자 및 차상위계층 등이 대상임.
- 결과평가 연구에 중요한 자료는 공공부조 관련 2차적 행정자료 및 직접 설문조사한 자료임.

나. 결과 평가의 내용

□ 평가영역별 평가항목

- 최저생활보장이라는 정책 목표의 평가항목
 - 수급자 수, 보장률, 보장수준
- 빈곤탈피라는 정책 목표의 평가항목
 - 빈곤탈피자 수, 탈피기간, 의존성
- 가족의 복지 향상이라는 정책목표를 평가하는 평가항목
 - 가족구조의 안정, 사회심리적 안정, 인적자본의 향상
- 효율성 증진이라는 정책목표를 평가할 수 있는 평가항목
 - 운영 효율성, 대상 효율성

□ 평가영역별 평가내용

- 최저생활보장

- 수급자 수 평가항목의 평가내용은 연도별 전체 수급자의 규모 및 전 국민 대비 수급자 가구의 비율과 전년도 대비 수급자의 증감 정도 등
- 수급자 가구의 평균 급여액과 수급자 가구 소득에서 국민기초생활보장제도의 급여 소득이 차지하는 비율
- 보장을 평가항목 내용에는 수급자 가구, 수급자이었다가 수급 피한 가구, 급여 신청 탈락자, 차상위계층과 수급탈피가구, 신청탈락가구, 차상위계층 가구별로 수급 미지정원인을 분석해야 하며, 수급자 가구 중 가구 총소득이 최저생계비 이하인 가구를 대상으로 하여 그 원인을 밝히는 것

- 빈곤탈피

- 탈피자 수 평가항목의 주요 평가내용은 탈피자 수 및 비율, 자격기준별 탈피자 수 및 비율, 탈피자에 의한 예산 감소 규모, 수급 탈피 요인 등
- 의존성이라는 평가항목의 평가내용으로는 수급자의 평균 수급기간과, 장기수급자의 수 및 비율, 장기수급자 가구의 장기 수급요인 등

- 가족의 복지

- 가족구조의 향상이라는 평가항목을 평가하는 평가내용으로는 가족구조의 변화, 가족간 관계의 측면, 가족구조 안정에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도에 대한 주관적 평가 등
- 사회심리적 안정 평가항목을 평가하는 구체적인 평가내용으로는 사회적 관계망, 심리적 안정과 관련한 변화, 사회심리적 안정에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도에 대한 주관적 평가 등

- 인적 자본의 향상이라는 평가항목을 평가하는 내용으로는 건강 향상 정도, 자녀 교육과 관련한 측면, 인적 자본 향상에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도에 대한 주관적 평가 등

－ 효율성

- 운영효율성을 평가할 수 있는 평가내용으로는 전체 국민기초생활보장제도의 예산 중 관리운영비가 차지하는 비중 및 사회복지 전담 공무원의 수와 사회복지 전담 공무원 1인당 대상 가구 수, 전년 대비 관리운영비의 증감률 등
- 대상효율성의 평가에는 부정수급자의 규모, 부정수급자 발견 실적 및 처리방식, 급여 신청 탈락자 중 수급자격자의 비율, 수급탈피 가구의 발견 유형, 자산조사 및 부양의무자에 대한 조사의 정확성 등

다. 결과 평가의 활용

- 최종적인 사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 위상 확립에 기여
- 국민기초생활보장제도의 문제점과 체계적인 개선방안 마련에 필요한 정보를 제공
- 국민기초생활보장제도의 효율적인 제도 운영에 도움을 줌.
- 빈곤 관련 이론 개발에 기여

2. 自活事業 結果評價 方案

가. 자활사업의 결과평가 구조

- 자활사업의 위상과 목표

－ 자활이란 광의에서 경제적 자활·자립 외에도 사회적·심리적 자

존감 회복 등을 포함하는 것이라고 정의됨.

- 자활지원이란 근로활동에 참여하지 못하는 사회적 원인과 가정적 원인, 그리고 개인적 원인을 해결하는 종합적 탈빈곤 정책을 목표로 하지만 좁은 의미에서의 자활은 경제적 자립을 의미함.

□ 자활사업 추진현황

- 자활사업 참여대상자 규모의 감소가 나타나고 있음. 그 이유는
 - 건강상태 등으로 선정기준에 적합하지 않은 경우 많음.
 - 선정기준이 적합하지 않은 측면이 있음.
 - 급여체계가 그들의 근로활동을 유인하지 못하고 있음.
 - 프로그램이 그들의 욕구 혹은 능력에 걸맞지 않음.
 - 전달체계가 원활하지 않고 인력, 예산이 부족함.

□ 자활사업의 근본문제

- 자활사업과 기초생활보장제도의 불안정한 관계
 - 기초생활보장제도는 수급자의 근로능력 혹은 취업능력을 파악하여, 욕구에 따라 소득지원 및 자활지원을 할 수 있는 사례관리체계를 갖추고 있음.
 - 근로능력 혹은 취업능력의 정도에 따라 근로능력이 미약한 수급자에게는 근로활동 자체에 목적을 준 프로그램을 제공하고, 근로능력이 우수한 수급자에게는 소득증대를 목표로 한 프로그램을 제공해야 하는 분화가 이루어지지 않았음.
 - 현재 기초생활보장제도는 ‘소득공제 없는 보충급여방식’으로 참여자들의 근로의욕을 고취시키는데 한계가 있음.
 - 근로소득이 증가함에 따라 기초생활보장제도에서 벗어나는 과정 또한 매우 거칠게 설계되어 있음.
- 조건부 수급자의 고용가능성
 - 자활사업에 참여해야 하는 조건부 수급자의 고용가능성이

매우 낮음.

- 수급자/자활공동체의 시장진입 전망
 - 자활사업에 참여하는 조건부 수급자들은 연령이 높고, 건강 상태가 취약하며, 학력과 기술수준이 낮고, 임시·일용직으로 구성됨.
 - 자활공동체들은 경영기법 미숙과 자본부족을 경험.
 - 자활공동체가 안정된 수익창출구조를 만들기 위해서는 오랜 기간에 걸친 노력이 필요함.

나. 자활사업의 결과평가 내용

□ 자활사업 평가의 기본질문

- 어떠한 사업이 수급자의 안정적 일자리(Good Job) 획득과 탈빈곤에 긍정적인 영향을 미치는가
- 각각의 자활 프로그램은 실직빈곤계층의 근로의욕 고취, 취업/창업을 위한 기술능력 및 자격획득에 어떠한 영향을 미치는가
- 중장기적으로 저소득층(기초생활보장 수급자)의 사회·경제적 자립을 위해서는 종합적인 지원(고용과 복지의 연계)이 필요한가

□ 자활사업 평가의 주요 영역과 내용

- 효과성
 - 상위 목표: ‘자립’(self-sufficiency)의 달성
 - 하위 목표: 소득향상 정도, 직업능력 및 고용의 안정성 향상 정도, 사회·심리적 안정감 향상 정도
- 효율성
 - 상위 목표: 자활정책의 경제성
 - 하위 목표: 전체투입비용 대비 빈곤탈출을 통한 예산절감분

의 비교, 동일예산으로 더 많은 클라이언트에게 서비스 제공, 프로그램 단위별 소요예산의 절감

- 형평성
 - 상위 목표: 보편적 서비스 보장
 - 하위 목표: 수급자 유형별 급여의 형평성, 지역별 자활지원 서비스 제공의 형평성, 성별/연령별 자활지원 서비스 제공의 형평성
- 사회적기여
 - 상위 목표: 공동체 정신의 고양
 - 하위 목표: 사회연대에 기초한 복지문화 형성, 지역차원의 삶의 질 향상에 기여, 지역 내 사회문제의 해결

다. 자활사업의 결과평가 활용

- 평가를 통한 제도의 개선방향 모색
- 자활사업의 효율적 운용을 위한 지침개선

VI. 國民基礎生活保障制度 過程 評價 方案

1. 基礎保障 過程評價 方案

가. 국민기초생활보장제도 과정평가의 구조

평가의 기본조건

- 첫째, 보건복지부, 행정자치부, 기획예산처 등 행정부처간의 협조관계가 구축함.
- 둘째, 과정평가 수행, 평가에 대한 결과보고, 결과의 지침 등에

의 반영, 그리고 새로운 과정평가의 수행으로 이어지는 피드백 시스템이 구축되어야 함.

- 셋째, 평가결과에 대한 지속적인 자료 축적이 이루어져야 함.

□ 평가 체계구축

- 평가 관련 기관들간의 적절한 업무 분담 방안
 - 보건복지부 및 관련 정부부처는 평가결과를 수렴하여 정책에 반영하고 평가를 위한 기반조성 업무 수행
 - 기초보장평가센터에서는 평가계획을 수립하고, 평가지표를 생산하며, 결과를 분석하여 정책에 반영될 수 있도록 제출하는 업무를 담당하고 평가결과를 축적하여 변화추이 등을 분석

나. 국민기초생활보장제도 과정평가의 내용

□ 평가틀의 구성

- 평가틀을 우선 기초생활보장과 자활, 그리고 인프라의 구축이라는 범주로 구분
- 평가범주는 대상, 급여, 전달체계, 재정이라는 평가차원으로 나누어 구성
- 각각의 범주에 대한 평가항목에서는 수급자의 권리보장과 수급자 선정의 합리성, 급여의 타당성, 전달체계의 효율성, 재정의 충분성 등이 내용적으로 파악되도록 함.
 - 평가설문이 가치를 포함하면 결과가 왜곡될 우려가 있으므로 평가설문의 구성에서는 합리성·타당성·효율성·충분성 등의 가치를 배제하고 구성

□ 평가항목별 구체적인 평가내용

○ 대상

- 권리청구의 실효성
 - 신청의 용이성
 - 민원의 발생과 처리방식
 - 이의신청의 발생과 처리방식
 - 기초생활보장위원회의 구성과 운영
- 권리의 남용 제한
 - 부정수급자의 발생과 이에 대한 조치
 - 보장비용 징수
- 선정기준의 현실적합성과 과학성
 - 보장단위의 현실적합성
 - 부양의무자 기준과 부양의무자 조사
 - 소득과약의 실태와 문제점
 - 재산과약의 실태와 문제점
- 수급자 선정의 형평성
 - 선정 기준의 지역간 형평성
 - 수급자의 특성과 형평성
- 소득인정액의 적용과 대상변화
 - 소득평가액 산정의 합리성
 - 재산의 소득환산액 산정의 합리성

○ 급여

- 급여의 적시성
 - 긴급생계급여의 실시

- 특례급여의 적용
- 급여 내용의 포괄성
 - 급여의 내용과 통합급여의 한계
 - 부분급여의 필요성
- 급여수준의 적절성
 - 생계급여의 적절성
 - 주거급여의 수준과 지급 방식
 - 의료급여의 현실성
 - 기타 급여의 적절성
- 전달체계
 - 인력활용의 적절성
 - 전담인력의 규모와 배치
 - 전담인력의 업무 수행
 - 전달체계 구조의 적합성
 - 행정체계와 연계
 - 담당인력 관리체계의 적합성
 - 전달체계 구조의 한계
 - 전산망의 활용과 한계
- 재정
 - 재정의 충분성
 - 빈곤층의 규모
 - 수급자의 규모
 - 수급자의 소득 및 재산
 - 재정부담의 적절성
 - 지방자치단체별 재정자립도

- 급여 후 생활상태
- 기초생활보장기금의 적절성
 - 기초생활보장기금 운용현황
 - 기금조성상의 어려움
 - 기금운영상의 어려움

다. 국민기초생활보장제도 과정평가 방식

〈표 1〉 국민기초생활보장제도 과정평가의 기본 구조

평가 주체	평가 대상	평가 주기	자료
<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구기관 ○ 학계전문가 (모니터링의 경우 사회복지전담공무원 참여) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수급자 ○ 신청자 ○ 탈락자 ○ 서비스제공자 ○ 일반국민 ○ 전문가 등 	연 1회 이상 (모니터링은 수시 수행)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초생활보장 관련 행정자료 ○ 설문조사자료 ○ 관계자 방문 면접 조사자료

□ 평가 주체

- 정책집행자 아닌 제3자가 담당하고 정책집행자와 적절한 업무연계 체계를 구축해야 하며 기초생활보장제도에 대한 전문적인 지식을 지녀야 함.
 - 따라서 평가주체는 객관성과 전문성을 지닌 평가센터에서 수행하되 수급자를 대상으로 정밀조사가 필요한 평가의 경우는 전담공무원을 포함한 평가단을 구성하여 평가를 수행하여야 함.
 - 평가단에 포함될 전담공무원의 경우 인근지역의 사회복지전담공무원을 일시적으로 평가에 활용하는 것은 한계가 있으므로 시·도 또는 시·군·구 단위에 일정 수를 배치하고 이들을 평가

단에 참여하여 평가 및 모니터링을 수행하는 것이 바람직함.

□ 평가 대상

- 수급자, 신청자, 탈락자, 제공자, 일반국민, 전문가 등의 다양한 계층에게 다양한 방법으로 평가자료를 모아야 함.
 - 사각지대의 확인을 위해서는 수급 신청자와 탈락자를 대상으로, 수급자 선정과 급여 제공 상의 문제와 지침상의 문제점 발견을 위해 제공자를 대상으로, 제도에 대한 사회적 합의 수준 파악을 위해서 일반국민들을 대상으로, 한편 제도의 이론적 타당성에 대한 검증을 위해서는 전문가를 대상으로 함.
 - 전문가를 대상으로 한 평가 외의 다른 평가 대상자의 경우 양적분석이 바람직함.

□ 평가 시기

- 조사시기에 따라 정기 과정평가와 수시 과정평가로 구분
 - 수급자, 신청자, 탈락자, 사회복지전담공무원, 일반 국민 대상으로 한 과정평가의 경우 연 1회 하는 것이 바람직함.
 - 모니터링의 경우 자산조사에 대한 모니터링은 연간 실시, 부양의무자 기준 등의 문제는 비교적 단기간에 실시하는 등 목적과 내용에 따라 시기와 기간을 달리 설정하는 것이 바람직함.

□ 평가방법

- 과정평가의 대상에 따라 평가방식이 달라야 함.
 - 수급자, 신청자, 탈락자, 사회복지전담공무원에게 면담과 설문 조사를 실시하여, 분석 결과에 대해서 토론회 방식으로 전문가의 의견을 수렴하는 방식을 병행하는 것도 의미가 있음.
 - 일반 국민에게는 전화조사를 실시하여 의견을 수렴하는 방

안이 바람직함.

2. 自活事業 過程評價 方案

가. 자활사업 과정평가의 구조

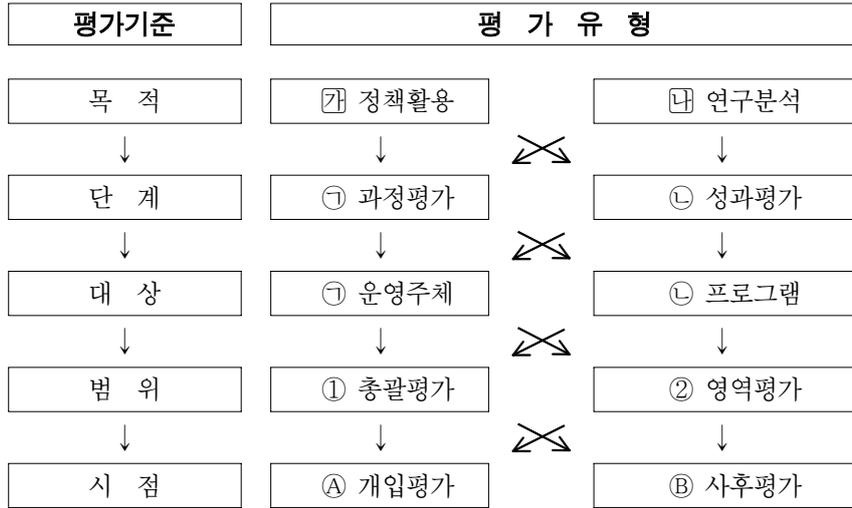
□ 자활사업에 대한 평가와 과정평가

- 자활사업에 대한 제도개선과 사회적 지지를 확보하기 위해서는 종합적이고 체계적인 평가가 필요함.
- 평가유형
 - 목적을 기준으로 삼을 경우, 정책 활용을 목적으로 하는 평가와 연구나 분석을 목적으로 하는 평가로 구분할 수 있음.
 - 내용을 기준으로 하면, 사업추진 『과정』에 대한 평가와 사업추진 『성과』에 대한 평가로 구분할 수 있음.
 - 범위를 기준으로 하면, 총괄평가와 영역평가로 구분
 - 시점별로 살펴보면, 과정개입형 평가와 사후분석형 평가로 구분
 - 평가기준이 둘 이상인 경우가 많고, 다섯 가지 기준을 모두 포함할 수 있음.

〈표 2〉 자활사업 평가의 유형과 특징

평가기준	평가유형	특 징
평가목적	○ 정책활용형 평가 ○ 연구분석형 평가	- 정책집행 관리를 위한 평가 - 연구 및 분석을 위한 평가
평가내용	○ 과정평가 ○ 성과평가	- 정책추진 과정에 대한 평가 - 정책추진 결과에 대한 평가
평가범위	○ 총괄평가 ○ 영역평가	- 정책 전반에 대한 종합평가 - 일부 정책영역에 대한 평가
평가지점	○ 개입평가 ○ 사후평가	- 진행중인 정책에 대한 개입평가 - 종료된 정책에 대한 사후 평가

[그림 1] 자활사업 평가기준의 조합을 통한 평가유형



□ 자활사업에 대한 과정평가의 기본구조

- 자활사업을 기초생활보장제도에 대한 과정평가와 분리하여 다루는 이유
 - 대상자 선발, 급여 및 서비스, 전달체계, 재원의 측면에서 기초생활보장제도의 여타 급여와는 다른 방식으로 운영되기 때문
- 현실적인 자활사업에 대한 과정평가의 유형
 - 자활사업 전반에 대한 총괄적 평가를 뒷받침하는 정기평가와 긴급한 사안에 대처하는 것을 목적으로 하는 수시평가로 구분

나. 자활사업 과정평가의 내용과 방법

□ 자활사업 과정평가의 주요 내용

- 대상별로 구분해 보면, 대상자, 프로그램, 전달체계, 자원 등으

로 이루어져 있음.

- 시점별로 구분해 보면, 크게 투입단계(input), 진행단계(process), 결과단계(output)로 나누어 살펴볼 수 있음.

○ 투입영역

- 대상자: 선정기준, 초기상담
- 프로그램: 프로그램 공급규모, 프로그램의 내용
- 전달체계: 기관수/지역분포, 인력 및 업무분장
- 투입재원: 투입예산의 적절성

○ 진행영역

- 대상자: 대상자 관리, 대상자 유형화
- 프로그램: 프로그램 제공, 안정성
- 전달체계: 기관별 참여자수, 실무자의 전문성, 지역사회네트워크
- 투입재원: 사업단계별 예산투입, 다양한 재원 확보 노력

○ 결과영역

- 대상자: 수급자의 태도 변화, 소득증가, 수급탈출
- 프로그램: 프로그램의 근로유인, 수익창출, 상위프로그램 진입
- 전달체계: 전달체계의 양적, 질적 측면, 효율성
- 투입재원: 최종단계 투입·계획예산의 적절성, 투입예산 대비 절감예산

□ 자활사업 과정평가의 방법

- 조사 일정 및 추진체계
 - 조사일정은 정기평가만을 언급하면 회계 연도가 끝나고 사업

에 대한 기본적인 정리가 끝난 시점에 추진하는 것이 바람직 하지만 자활사업 프로그램 및 참여자 만족도 등과 같은 부분은 반드시 특정한 시기에 행해질 필요가 있는 것은 아님.

- 조사의 추진체계는 기초보장·자활정책 평가센터에서 총괄적으로 담당하나, 구체적으로 자료의 성격에 따라 공공부문, 민간부문과의 협력, 센터 자체 조사체계가 필요함.

－ 조사자료의 획득

- 자활사업 평가에 필요한 조사자료는 크게 현황자료, 조사자료 및 기타자료로 구분할 수 있으며, 조사항목에 따라 보건복지부, 노동부, 자치단체, 자활프로그램 공급기관 등에서 획득할 수 있음.
- 조사인력은 자체 조사인력과 사회복지 전담공무원·자활후견기관 실무자·고용안정센터 직업상담원 등의 연계조사인력으로 구성됨.

다. 자활사업 과정 평가의 활용

- － 집행과정에 대한 평가는 서비스 전달의 전 과정을 살펴봄으로써 ‘良質의 서비스’가 의도했던 대상자에게 제대로 전달되었는가를 파악할 수 있게 한다는 점에서 평가의 중요한 척도가 됨.
- － 과정평가는 대상자, 프로그램, 전달체계, 재원을 중심으로 총괄평가의 각 구성부분이 왜 현재와 같은 상태에 있는지를 설명하는 역할을 함.
 - 첫째, 대상자에 대한 과정평가는 총괄평가에서 자활사업이 성과를 도출하는, 혹은 도출하지 못하는 이유를 설명하는 중요한 역할을 수행하고 자활사업의 개선방향을 결정하는데도 큰 기여를 함.
 - 둘째, 프로그램과 관련해서도 과정평가는 총괄평가에서 내

려진 결론을 설명하는 역할을 함.

- 셋째, 전달체계 측면에서, 과정평가는 자활사업 혹은 그것을 넘어선 근로연계형 복지정책 전반에 대한 총괄평가에 큰 영향을 미침.
- 넷째, 예산의 측면에서, 과정평가는 자활사업에 대한 그릇된 편견과 총괄평가에서 나타난 지적들 즉 자활사업이 복지예산을 낭비하는 것이 아니라 절감하는 것이라는 점을 설명해주는 매우 유용한 기능을 수행함.

VII. 國民基礎生活保障制度 評價를 위한 課題

- 제도에 대한 평가를 위하여 인프라와 평가를 활용하기 위해 필요한 피드백 구조가 필요함.

1. 評價를 위한 基盤 마련

- 제도 평가의 전체적인 구성

- 제도의 설계 시 또는 제도 실시초기에 평가에 대한 설계가 이루어지도록 하는 것이 필요함.
 - 제도의 시행에 앞서 좀 더 충분한 시간을 갖고 시범사업을 실시하고 그 평가결과를 반영하여 제도의 본격적인 시행에 들어가는 정교한 제도준비가 이루어지도록 구조화되어야 함.
 - 제도가 시행되면서 제도에 대한 향후 평가계획이 이루어지고 제도에 대한 지속적이고 체계적인 평가가 이루어지도록 하여야 할 것임.
 - 제도실시 3년 정도의 시간이 지나면 초기성과에 대한 평가결과를 도출할 수 있는 체계가 요청되며, 평가가 제도의 성

공여부에 대한 정보를 제공하여 제도의 축소, 확대 또는 수정의 근거가 되어야 할 것임.

□ 평가주체의 검토

- 각 평가마다 적절한 평가주체를 달리 설정될 수 있음.
 - 전체적으로 국민기초생활보장제도에 대한 평가의 주체는 국가기관 또는 정부 내 관련 연구(평가)기관, 정책연구기관, 민간 연구기관, 일반 학계연구자 등 다양할 수 있음.
 - 각 평가내용 별 평가주체를 명확히 하고 다양한 평가주체들이 평가에 참여할 수 있는 기반을 조성하는 것이 중요함.
- 단, 효과성을 판단하기 위해 종단적인 형태로 안정적이고 지속적으로 수행되어야 할 필요성이 있는 제도평가의 특성상, 주된 평가는 노하우를 가진 기관에서 지속적이고 안정적으로 평가되는 것도 검토되어야 할 것임.

□ 평가의 기초자료

- 우리나라에서 계량적 평가가 활성화되지 못한 배경에는 기초데이터가 부족하다는 것이 크게 영향을 미치었음.
 - 현재 국민기초생활보장제도 평가에 활용할 가능성이 있는 자료로는 복지행정DB가 대표적임. 그러나 현재 복지행정DB의 경우 기록된 자료의 신뢰성에 대하여 확신을 하기 어려운 상태에 있음.
- 국민기초생활보장제도 시행 전후 비교를 위한 기준선도 마련되어 있지 않음.
 - 제도 시작시점인 2000년 10월 이전의 수급자에 대한 자료가 확보되어 있지 못함.
- 국민기초생활보장제도에 대한 평가를 위해서는 제도 시작 시점

의 자료를 보충하고, 제도 관련 자료들이 지속적으로 시기별로 마련되도록 하여야 함.

- 복지행정DB의 보완과 함께 수급자 등 대상자에 대한 폐널 데이터의 확보 등이 심도있게 검토되어야 할 것임.

□ 평가예산의 확보

- 국민기초생활보장제도에 대한 평가가 체계화되기 위해서는 안정적인 평가예산의 확보가 병행되어야 함.
 - 제도에 대한 평가와 그 반영으로서 제도의 효율적인 집행이 이루어진다면 평가를 위한 예산의 마련이 예산을 절약하거나 또는 예산의 효용을 높이는 길이 될 것임.

□ 국민기초생활보장제도의 목표에 대한 합의 도출

- 국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도와 달리 기초보장과 자활의 촉진이라는 보다 넓은 목표를 법에 명시하고 있음.
 - 이러한 명시적인 목표에 대한 해석에는 아직 논란의 여지가 남아 있으며 따라서 제도에 대한 평가에서 제도의 성과와 문제 등에 대한 서로 다른 접근이 이루어지고 있음.

2. 評價結果의 還流(feedback)

□ 평가결과 활용의 의미

- 제도평가에는 결과의 반영이 이루어져야만 의미를 살릴 수 있는 실용성이 내재되어 있음.

□ 평가결과 환류의 전제

- 국민기초생활보장제도 평가의 환류를 위해서는 제도수행추체와 평가주체간의 건설적인 협력관계가 전제되어야 함.

- 제도수행주체는 평가결과를 적극적으로 활용하여 제도의 발전을 기하려는 자세를 갖고, 평가주체는 결과를 수용할 수 있도록 평가과정에서 합리성과 객관성을 유지하여야 할 것임.

□ 평가결과 환류의 방식

- 평가결과를 제도수행주체에 전달하는 통로를 갖추도록 하고, 이후 정책평가의 결과가 반영된 정도와 반영이 되지 못한 내용에 대한 분석 등 평가결과 활용에 대하여 모니터링할 수 있어야 할 것임.
- 모니터는 이후의 평가를 개선하는 기초자료를 제공하기도 함.
- 평가결과는 제도수행 중앙주체에서 제도수행 일선의 주체에 계까지 공유되도록 하여야 함. 이 과정에서 평가에 대한 의견수렴도 이루어질 수 있도록 하여 상호 시너지효과를 얻을 수 있어야 할 것임.

第1章 序論

第1節 研究의 必要性 및 目的

국민기초생활보장제도가 2000년 10월부터 시행되고 있다. 국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도로써 그 중요성이 자못 크다. 국민기초생활보장제도는 과거의 생활보호제도에 대체한 것으로 좀 더 근대적인 공공부조제도의 면모를 갖추고 있으며 제도 시행을 위한 준비단계부터 많은 관심과 기대를 모았다. 국민기초생활보장제도는 과거의 제도에 비하여 많은 새로운 내용들을 담고 있으나 제도 시행을 위한 준비기간이 짧아 제도 시행상의 문제 유발 가능성에 대하여 우려도 적지 않았다.

다행스럽게도 제도가 시행되면서 커다란 무리를 발생시키지 않고 비교적 안정적인 운영을 보이고 있다. 그러나 아직도 제도의 보완이 이루어지고 있는 과정에 있다. 한 제도가 기획되고 시행되는 과정에서 제도의 안착은 많은 시간을 필요로 한다. 그리고 제도 시행의 초기에는 제도의 완결성을 위한 지속적인 보완 및 개선을 위한 노력이 더욱 중요하다.

국민기초생활보장제도는 2003년부터 몇 가지 조항의 시행을 앞두고 있어 현행 제도수행에 대한 이해와 이러한 기존 상황에 새로운 변화가 가져올 영향 등에 대해서도 주목할 필요성이 있다. 이러한 여러 가지 상황에 비추어 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 절실하다고 할 수 있다. 즉 준비기간이 그리 충분하지 않았으며 지속적인 보완이 남겨져 있다는 점과 일반적으로 제도 시행초기에 제도의 완결을 위한 노력이 중요하다는 점, 그리고 새로운 규정의 시행을 앞두고 제도에

대한 이해가 더욱 필요하다는 점 등이 국민기초생활보장제도의 평가가 갖는 의미를 크게 하고 있다.

그러나 국민기초생활보장제도가 시행된 지 만 2년이 되면서도 국민기초생활보장제도에 대한 본격적인 평가작업은 그리 활발하게 진행되었다고 보기 어렵다. 외국의 경우 공공부조제도에 대한 평가작업은 탄탄한 데이터구축, 논리적 평가틀, 다양한 평가방식 활용 등을 중심으로 체계적으로 접근되고 있다.

한국의 경우 공공부조제도에 대한 평가작업은 이전의 생활보호제도에 대한 것이 주를 이루고 있으며, 최근 들어 국민기초생활보장제도 평가와 관련된 몇몇 연구들이 나오고 있으나 매우 미비한 실정에 있다. 생활보호제도에 대한 평가 작업은 본 연구원과 개별 연구자에 의하여 이루어졌다. 기존 연구의 대부분은 체계화된 평가틀을 기초로 하여 이루어지지 않고 제도의 문제를 지적한 것에 그치고 있으며, 개인 연구자들의 연구 중 일부는 평가틀에 따라 생활보호제도를 평가하고는 있으나 원론적인 평가틀을 수정 없이 사용하고 있으며 한정된 자료를 분석하고 있다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가는 정부 주도로 제도에 대한 점검으로 수행되었으며, 일부 개인 연구자에 의해 수행된 평가도 경험적 분석에 기초하기보다는 기초보장의 지향점에 대한 논의 등이 그 시도의 거의 전부라 할 수 있다. 이 밖에 한국보건사회연구원에서 수행된 제도 집행과정상의 문제를 다루는 국민기초생활보장제도 운영평가가 있을 뿐이다.

국민기초생활보장제도와 관련된 본 연구원의 평가작업은 2000년에 실시된 「국민기초생활보장제도의 모의적용사업」 과 2001년에 실시된 「국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향」 이 있다. 그러나 전자의 경우 제도시행에 앞서 예상되는 문제들을 중심으로 이루어져 본격적인 제도 평가로서는 한계가 있고, 후자의 경우 체계적인 평가틀이 제시되었으나 운영평가의 부분만 다루고 있다는 한계가 있다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가체계를 구축하고 제도의 지속적인 보완과 개선을 위한 노력의 하나로 2002년 한국보건사회연구원에 ‘기초보장·자활정책 평가센터’를 신설하고 운영 중에 있다. 이 센터의 역할 및 기능은 공공부조 정책의 평가·공공부조 제도 운영에 대한 모니터링·기초보장제도에 관한 기초연구·체계적인 연구 결과 발표 등을 통해 전 국민에 대한 기초보장과 자활정책의 역동성을 도모하고 아울러 정책의 효율적 예산집행에 기여하는데 있으며 나아가 정책제안 → 집행 → 평가 → 정책개선 간의 원활한 피드백(feedback) 체계 구축을 통해 바람직한 제도 정립에 기여하는 데 있다.

위와 같은 센터의 역할 및 기능을 수행하는데 있어 제도의 평가와 모니터링은 가장 기본적이고 중심적인 부분을 차지하고 있으며 이를 위한 사전작업으로 체계적이고 합리적인 제도의 평가 및 모니터링 방식의 수립은 센터의 핵심과제라 할 수 있다. 또한, 전문적인 평가를 위한 노하우(know-how)와 객관적인 시각을 지닌 기관으로 센터의 기능을 기대할 때, 체계적이며, 안정적이고 지속적으로 운영되어야 되는 제도 평가의 수행 기반으로 적절한 것이라 판단된다.

이러한 배경에서 본 연구는 국민기초생활보장제도 평가의 전체적인 체계를 논의하고 향후 평가센터에서 수행하여야 할 평가에 대하여 그 방향과 내용에 대하여 고찰·정리하고자 한다.

第2節 研究內容 및 研究方法

국민기초생활보장제도의 평가체계 구축에 대한 내용 구성에 앞서 본 연구는 일반적인 제도평가의 의의와 필요성, 그리고 공공부조제도에 대한 평가의 의의와 원칙 등에 대하여 논하고 국민기초생활보장제의 평가를 대략적인 평가범주와 평가방식 등의 측면에서 정리하였다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가체계 및 평가내용을 개발하기 위

해서는 국내외 공공부조제도 평가에 대한 검토가 필요하다. 국내 일반적인 정책평가 경향과 공공부조제도 평가 경험을 분석하여 국민기초생활보장제도에 대한 평가의 방향 설정에 얻을 수 있는 시사점을 정리하였다. 외국의 공공부조제도에 대한 평가를 검토하면서 국민기초생활보장제도와 외국의 공공부조제도와 의 상이성을 고려하면서 외국의 경험이 주는 시사점을 정리하였다.

이러한 작업에 기초하여 우리나라 국민기초생활보장제도 평가방안 및 평가틀 등 평가체계에 대하여 논의하였다. 평가에 대한 제안은 크게 결과평가와 과정평가로 구분하여 평가의 구조와 평가의 내용, 그리고 평가의 방식 및 활용을 중심으로 살펴보았다. 끝으로 국민기초생활보장제도 평가를 위한 과제를 정리하면서 평가결과의 활용과 피드백(feedback) 구조 구축에 대한 제안을 정리하였다.

본 연구는 연구의 목적을 달성하기 위하여 문헌 연구 및 전문가 간담회 등을 활용하였다. 국내외 공공부조 평가에 대한 자료 및 문헌에 대한 검토와 분석을 하였으며 센터에서 수행하여야 하는 역할과 현재의 국민기초생활보장제도의 평가가 다루어야 할 사안, 그리고 평가의 합리적인 방식 등에 대하여 전문가 토론을 통하여 관련 전문가의 의견을 수렴하였다.

第3節 研究의 期待效果

본 연구는 국민기초생활보장제도에 대한 합리적인 평가체계를 구축하는 것을 목적으로 수행되었다. 본 연구는 향후 국민기초생활보장제도에 대한 센터의 평가작업을 위한 사전 준비작업으로서 충실한 평가를 가능하게 할 뿐 아니라 다양한 주체들이 수행하게 될 평가의 기초적인 내용을 담게 됨으로써 국민기초생활보장제도의 평가에 직접적인 기여를 할 것으로 기대된다.

궁극적으로 본 연구는 국민기초생활보장제도에 대한 평가체계를 구축함으로써 국민기초생활보장제도의 지속적인 개선에 기여할 것으로 기대된다. 국민기초생활보장제도와 관련된 다양한 현안들, 예를 들면 기초보장의 사각지대 축소, 급여·프로그램별 효과성 제고, 수급자의 누락이나 급여의 오·남용을 방지, 전달체계상의 병목현상 개선 등과 관련된 정확한 파악과 개선의 사전 작업이 될 것이며 기초보장 예산의 합리적 사용에도 기여할 것으로 기대된다.

국민기초생활보장제도는 저소득층의 기초보장과 자활이라는 양대 목적을 국민의 세금으로 달성하고자 하는 제도이다. 따라서 국민기초생활보장제도에 대한 평가의 초점은 법의 목적달성 정도와 국민의 세금이 효율적으로 집행되고 있는지를 확인하여 개선방안을 제시하는 것이라고 볼 수 있다. 결국 평가는 비용효과적이며 사회적 수용성이 높은 국민기초생활보장제도 정립에 기여하게 될 것으로 예상된다. 한편 수급자의 측면에서도 제도의 개선은 결국 이들에 대한 급여 및 서비스의 합리성 제고로 이어짐으로써 제도에 대한 만족도를 높일 것으로 기대된다. 결과적으로 국민기초생활보장제도 평가에 대한 본 연구는 제도의 시행을 개선하는 사전 작업이 될 것이며 이로써 하여 제도 시행을 견실하게 하여 최종적인 사회안전망으로서의 국민기초보장제도의 위상을 정착시키는데 기여할 것으로 본다.

第2章 國民基礎生活保障制度 評價의 基礎

第1節 公共政策 評價의 傾向과 原則

1. 公共政策 評價의 傾向

가. 정책 평가의 최근 동향

정부의 공공서비스 공급과 관련된 정책의 평가는 경제적 측면과 정치적 측면에서 접근할 수 있다. 전자를 위해서는 능률성, 효과성, 생산성 등과 같은 기준이 적용되고, 후자에 대해서는 대응성과 형평성의 기준이 활용된다. 민간부문과는 달리 정부활동의 성과를 좁고 기초적인 관점보다는 넓고 포괄적인 관점에서 접근해야 한다. 따라서 생산성, 능률성, 효과성, 형평성, 대응성 등과 같은 다양한 차원에서 공공서비스의 성과들이 인식·평가되며 이는 서비스 공급 방식을 결정하는 다양한 지향 가치로 인식되고 있다.

어떠한 가치지향을 가지든지 서비스의 성과가 창출되는 과정을 중심으로 초기의 자원 투입에서 궁극적인 사회적인 영향에 이르는 중간 매개적인 성과개념들이 식별될 수 있다. 전통적인 평가에서는 투입과 궁극적인 영향에 초점을 맞추었으나 최근의 성과지향 서비스 혁신의 관점에서는 중간 매개적 성과 개념들에 초점을 맞춘다. 이는 서비스를 담당하는 부서들이 관리·책임질 수 있는 성과를 강조하기 때문이다. 인적 및 물적 자원의 투입은 정치·경제적으로 결정되기 때문에 실제 사업 집행부서에서 관리할 수 있는 영역이 상대적으로 좁다. 또한 사회적인 영향에 대한 성과는 경기변동이나 사회 변화, 자연재해 등과 같은 거시적인 외부 환경에 의해 좌우되는 경우가 많다. 사업집

행 부서들은 자신들이 통제할 수 없는 거시적인 환경 요인까지 고려하여 성과에 엄격한 책임질 수 없다.

공공서비스에 대한 정책평가를 수행할 때 혼동스러운 부분 중 하나는 학자들마다 사용하는 용어와 개념들이 차이가 있다는 점이다. 내용상 같은 의미를 가지고 있으면서도 연구자의 성향에 따라 선택된 용어가 다르다. 정책평가의 핵심인 ‘성과’ 개념이 무엇을 의미하는지에 대해 많은 혼란을 가져오고 있다. 하지만, 성과에 대한 용어 정의가 다양하지만 지향하는 것은 비슷하다. 결과물(results), 성과물(outcome), 벤치마크(benchmark) 등의 용어는 대개 같은 것을 지칭한다. 따라서 정책 현장에서 실천 가능한 수준에서 조작적인 용어에 지나치게 구속될 필요는 없으며, 성과란 “사람들이 얻고자 하는 기본적인 조건”이라고 정의해도 무방할 것이다. 지표(indicator)란 합의된 결과를 향한 지역사회 수준에서 성과를 측정하는 도구이다. 일부에서는 벤치마크라는 용어를 지표와 혼용하기도 한다.

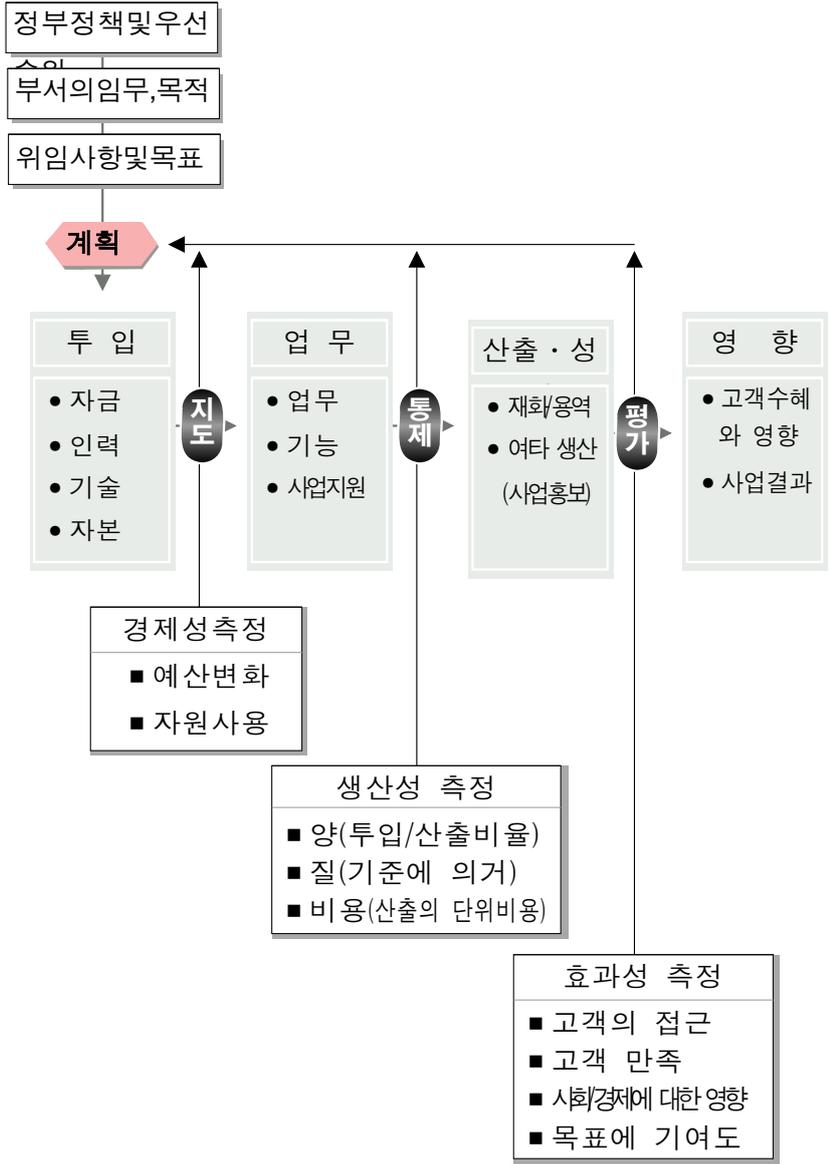
이윤 극대화를 추구하는 민간기업과는 달리 정부가 추구하는 활동에서는 구체적인 단일 목적을 설정하기가 힘들다. 생산기술과 관련된 인과관계들은 민간기업의 경우는 상대적으로 용이하게 정의될 수 있다. 하지만 정부정책에서는 매우 힘들다. 다만, 일반적으로 성과(performance)를 측정하는 지표의 기준으로 다섯 가지 유형을 구분할 수 있다. 즉, 투입, 업무량, 산출물, 성과 혹은 결과물, 영향 등과 관련된 지표이며 조작적 정의 수준에서 지표 유형별 의미는 다음과 같다. 첫째, 투입물(input)이란, 생산 과정에서 사용된 것들의 명세(재원, 인력, 장비 등)를 지칭하는 것으로 품목별 예산에서 일차적으로 고려되는 요소이다. 둘째, 업무량(workload)이란, 업무 처리 과정에 초점을 맞추는 지표로서 원재료를 산출물로 전환하거나 고객에게 서비스하기 위해 추진된 조직 내에서 수행된 활동을 의미한다. 경우에 따라서는 산출물 지표와 혼용되기도 한다. 셋째, 산출물(output)이란 수행된 활동 자체보다는 생산 과정과 활동에서 창출된 직접적인 생산물을 의미한다. 넷째,

성과물(outcome)이란 산출물이 창출한 조직환경에서 직접적인 변화를 의미하는 것으로 기업의 경우는 최종 목적이 수익률, 성장률, 시장점유율 등과 같은 성과물에 국한될 수 있다. 그런데, 공공 부문에서는 성과물을 식별하기가 애매한 경우가 많다. 다섯째, 영향(impact)이란, 성과물과 영향은 시간 범주로 구분이 가능하다. 민간 부문의 경우 영향 지표로서는 장기 수익률을 들 수 있다. 공공 부문에서 ‘영향’은 조직 혹은 사업의 궁극적인 사회 경제적 효과를 의미한다.

공공 서비스에 대한 관심이 증대되면서 정부의 성과관리 체계에 대한 변화가 발생하고 있다. 전통적으로 정부의 성과관리는 행정 과정에서의 법적 책임성 준수 여부에 초점을 맞추는 확인점검과 심사분석 기능이 대부분이었다. 하지만 최근의 성과관리는 집행부서의 재량을 대폭 확대하면서 업무 과정보다는 업무의 결과로 창출되는 구체적 성과에 대한 평가 기능이 강화되고 있다.

평가의 주된 관심은 서비스 질을 향상시키고 정책의 고객을 만족시키는 데 있다. 이를 위한 실적평가의 세부적인 목표로 다음의 여덟 가지가 제시된 바 있다(Epstein, 1992:516). ① 정부의 책임성 강화, ② 유인책, 보상, 제재 등을 통해서 공무원들의 동기부여, ③ 시민들의 정부에 대한 관심을 증대시키고 관료들이 양질의 서비스를 제공하도록 장려, ④ 예산결정에 필요한 자료제공, ⑤ 정책결정을 위한 실증적 자료제공, ⑥ 정부프로그램과 정책의 향상, ⑦ 선출된 관료와 서비스 관리자간의 커뮤니케이션 향상, ⑧ 성과평가지표를 예산·재정 예측모형과 연계시켜 다년간 수행될 서비스를 계획하는 기초자료를 제공하고 공동체의 목표를 설정하는 기초자료를 제공하는 것 등이다.

[그림 2-1] 事業成果의 模型



자료: OECD(1994) 박기백·최준욱(1999:10) 부분수정.

공공 서비스의 구체적인 성과를 기준으로 한 성과에 대한 책임성을 명확히 설정하고 이를 성과에 대한 계약으로까지 강화하기 위해서는 성과평가 방식이 구체화되고 전문화된다. 전통적인 심사분석 혹은 성과평가에서는 비계량적인 범주 속에서 평가자의 주관적인 착안 사항들을 중심으로 평가작업이 수행되기도 했다. 계량화된 성과들은 주관적 평가의 참고자료 정도에 그치는 경우가 많았다. 하지만 최근의 성과평가에서는 평가의 결과를 객관화시킬 수 있도록 계량적으로 구체화된 성과를 강조한다. 평가 방식에서도 정부 활동이 의도하는 기대 성과를 전제로 사전에 마련된 객관적인 평가지표 체계를 통한 평가 방식을 활용하고 있다.

마지막으로, 공공 서비스의 성과평가에서는 서비스 공급의 고객이 되는 시민들에 대한 만족도 평가 부분이 중요한 비중을 차지하고 있다. 일상생활 부문에서의 공공 서비스들을 공급하는 지방정부의 활동에 대한 성과평가에서 주민만족도 결과들이 특히 중요한 위치를 차지한다. 이는 행정과정의 내부적인 성과관리보다는 궁극적으로 서비스 공급의 최종 수요자인 시민들에 대한 성과책임을 강화시키려는 노력의 일환이다.

2. 公共政策 評價의 原則

가. 전통적인 정책평가의 원칙

1) 평가목적의 구체화 및 정확성 원칙

정책평가에서는 무엇보다 평가목적이 정부가 관리할 수 있는 수준에서 정확히 설정되어야 한다. 평가대상과 목적이 정확하고 구체적으로 식별되어야 하며 해당 정책의 합리성과 정책이 목표하는 의도의 달성 정도, 그리고 국민의 만족도 등을 정확히 평가할 수 있어야 한다. 이를 위해 평가의 기준과 방법도 구체적이고 정확하게 설정되어

야 한다. 따라서 평가체제 구성에 앞서 공공부조제도의 기본적인 목적과 특징이 명확히 식별되어야 한다.

일반적으로 다음의 네 가지 경우에는 정책 평가 자체가 의미를 가질 수 없다. 즉, 첫째 프로그램에 별달리 제기되는 쟁점이 없을 때, 둘째 프로그램이 명확한 가치정향을 가지지 않을 때, 셋째, 프로그램이 목적을 달성되기 위해 노력해야하는 표적이 무엇인지에 대해 관련자들 사이에서 의미있는 정도로 견해를 달리할 때, 그리고 넷째, 평가를 수행할만한 전문가가 충분히 확보되지 않거나 필요한 소요 재원을 확보하지 못할 때 등이다.

평가대상과 지향하는 목표가 단기-중기-장기적으로 평가주기(시기)별로 명확하게 제시되어 있거나 암묵적인 합의라도 있어야 정책평가가 의미를 가질 수 있다. 만약 이와 같은 평가의 목적이 분명하지 않거나 추상적으로 전제되었을 경우에는 정책의 효과평가 보다는 전달체계에서의 합법성과 효율성(혹은 절약)에 국한되는 소극적 수준에서의 정책모니터링에 초점을 맞추는 것이 합리적일 수 있다. 추상적인 정책목표는 이해하기는 용이하지만 실제 정책의 기획 및 집행자(기관)의 입장에서는 실용성에서 한계를 가진다. 정책평가의 목적을 명확히 설정한다는 것은 정부가 책임질 수 있는 수준과 한계를 가능한 구체적으로 체계화시켜야 한다는 것을 의미한다.

2) 상충하는 평가가치 기준의 절충: 현실적인 우선순위 설정의 중요성

정부의 정책목적은 추상적이고 애매하게 선언되는 경우가 많기 때문에 이해관계자들의 가치정향에 따라 다양한 측면에서 접근·평가될 수밖에 없다. 일반적으로 정책이 추구해야하는 가치 혹은 평가의 준거로서는 효율성, 효과성, 생산성, 합법성, 민주성, 투명성 등이 있다. 이들 기준을 충족하기 위해서는 <표 2-1>의 예시와 같이 평가의 초점과 평가방법을 달리해야 한다. 국민기초생활보장제도에 대해서도 정책평가를 실시할 경

우 일반적인 평가기준이 적용되며, 동 제도 속에 다양한 하위프로그램들이 있기 때문에 획일적인 단일 가치기준을 적용할 수는 없을 것이다.

그런데, 평가의 기준들 사이에는 상충되는 문제가 발생하기 때문에 평가기준 혹은 준거에 대한 절충 수준이 암묵적으로 설정되어야 한다. 즉 평가기준 적용의 현실적인 우선순위 혹은 비중에 대한 고려가 필요하다. 예를 들어, 일반적으로 효율성과 형평성 기준에서는 정책평가의 결과를 해석하는 과정에서 상이한 견해가 제시될 수 있다. 복지정책 수혜대상자 집단 내에서도 상대적 효율성 차이가 발생할 수 있고 이를 중요시하면 수평적 형평성을 침해할 수 있기 때문이다.

〈表 2-1〉 나카무라와 스몰우드의 政策評價 基準

평가기준	초점	주요특징	방법론
목표달성 능률성 주민의 만족 수혜자의 대응성 체제유지	결과(목표의 달성) 성과(수단의 극대화) 정치적 조정(유권자) 정치적 조정(소비자) 기관의 활력	목표의 정확성 생산비용 타협과 목표조정 프로그램의 적응성과 신축성 안정성과 지속성	기술적·계량적 기술적·계량적 비계량적 환류 비계량적 환류 혼합적

자료: 유훈(1989:389).

또한 투명성과 효과성에서도 상충문제가 발생할 수 있다. 정책에 대한 최종적인 성과(혹은 효과)를 강조하면 정책집행과정에서의 자율성을 확대할 필요가 있다. 하지만 이 경우에는 서비스 전달체계의 투명성 기준을 엄격히 적용하기 힘들어진다. 투명하면서도 충분한 효과를 창출해야 하는 것이 원칙적으로 지향하는 정책목적이지만 이는 당위론적 수준에 그칠 뿐이며 현실의 집행세계에서는 두 조건을 모두 완벽하게 충족시키는 것이 힘들기 때문이다. 이러한 문제는 참여를 강조하는 민주성과 효율성 혹은 효과성, 그리고 합법성과 효율성의 기준에서도 발생할 수 있다. 어떠한 가치가 우선되고 높은 비중을 차

지해야 하는가의 쟁점에 대해서는 선형적으로 정해진 기준이 전제되어 있지 않다. 현실적으로 적정한 절충 수준에 대한 사회적 합의를 형성하는 것이 중요하다.

3) 정책평가의 객관성 확보를 위한 지표체계의 설계

평가의 객관성을 확보하기 위해서는 가능한 평가자의 주관적 가치가 개입될 수 있는 여지를 최소화하기 위해 평가를 위한 구체적인 지표체계를 개발할 필요가 있다. 여기서 “구체적”이라는 것은 두 가지를 의미한다. 하나는 정책평가에서 의도하는 내용 혹은 해당 정책에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 변수들을 모두 확인할 수 있도록 체계적으로 접근해야 한다는 것이다.

다른 하나는 평가결과가 구체적인 형태로 정리되어야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해 정책 목적이 측정 가능한 용어로 표현되어야 하며 이를 구체적으로 확인하는 도구로서 평가지표 역시 측정 가능하도록 구상되어야 한다. 따라서 가능한 평가대상을 계량적인 수치로 확인할 수 있는 지표들을 개발해야 한다. 그리고 이 계량지표는 정책의 직접적인 영향요소를 반영해야 한다. 사회적 분위기나 경제환경 등과 같은 허위변수들의 영향은 합리적으로 배제할 수 있어야 한다. 즉 정책평가의 결과가 객관적으로 입증되어야 한다는 것이다. 그런데 사회 현상 혹은 정책결과들을 모두 엄밀한 계량의 지표로 정리하는 것은 현실적으로 용이한 작업이 아니며 경우에 따라서는(평가대상 정책에 내재되어 있는 선형적인 가치정향을 고려할 때) 바람직하지 않을 수도 있다. 특히 정책이 당면한 상황들이 복잡할 때는 더욱 그러하다. 이 경우 계량지표와 주관적인 가치가 인정될 수 있는 비계량지표의 비중을 적절한 수준에서 절충하여야 한다. 그런데, 보다 경계해야 할 것은 객관성을 왜곡시킬 수 있을 정도로 비계량지표의 비중을 높여서는 곤란하다는 점이다. 가치정향은 평가자의 주관적 판단에 따라 매

우 불안정한 것이기 때문에 평가결과의 순응을 확보하기 위해서는 가능한 주관적 판단이 개입할 여지를 축소해야 한다. 그리고 최소한 극단적인 주관적 판단이 평가결과 전체의 성격을 바꿀 수 있을 정도로 비계량지표의 비중을 높여서는 안된다.

한편, 국민기초생활보장제도는 다수의 하위프로그램과 개별 시책을 포괄하고 있다. 따라서 실제 국민기초생활보장제도를 평가하고 모니터링한다는 것은 하위프로그램과 개별시책을 평가하는 의미하게 된다. 이 경우 개별시책과 상위제도간의 인과적 관계가 우선 명확히 설정되어야 하며 집행결과에 대한 평가에서도 인과적 관계를 구체적으로 확인할 수 있도록 설계되어야 한다.

국민기초생활보장제도의 정책평가에서 결과평가와 과정평가가 모두 실시될 경우 평가유형별로 사용하는 계량 및 비계량지표 체계, 그리고 평가시기 등이 차별화되어야 한다. 결과평가는 실시중인 혹은 완전히 실시 종료된 특정정책이나 프로그램의 효과성을 조사하기 위해 그 정책이 전반적으로 성공했는지 실패했는지에 관해 결정을 내리는 것을 주 목적으로 하는 전형적인 계량분석적 접근법이다(정정길 외, 1987:125). 따라서 특정 정책이 실시되고 효과가 창출될 수 있을 때까지의 일정한 시간 경과가 필요하고 철저하게 계량적으로 분석하는 것이 특징인 만큼 평가지표 역시 계량지표 중심으로 구조화되어야 한다. 반면 과정분석(process analysis)이라고도 불리는 과정평가는 관찰된 정책 또는 프로그램 효과의 인과적 연쇄관계를 구체적으로 규명하려는 질적 분석을 의미한다(정정길 외, 1987:225). 따라서 과정평가에서는 정책 자체를 구성하는 요소, 정책의 강점과 약점, 고객의 참여방법과 정도, 정책관리자와 참여자간의 상호작용 등에 분석의 초점이 맞추어진다.

4) 민주적 절차와 정책과정의 통합을 위한 정책평가

정책평가 자체는 하나의 민주적 절차로서 정치적 의미를 가진다.

특히 일반국민이나 정책대상자가 행정기관이 수행하는 사업의 구체적인 결과뿐 아니라 제공받는 서비스의 질에 대해 스스로 알 권리를 보유하고 있다는 점에서 그러하다. 아울러 시민들에 대한 정보제공은 결국 행정의 책임성을 확보하는 효과도 창출한다. 이와 함께 평가절차 자체가 행정의 민주적 절차로서 역할을 수행해야 한다. 즉, 평가자와 피평가자가 평가대상이 되는 각 시책사업에 대한 정보를 공유하고 이에 대한 이해를 같이 할 수 있는 기회가 평가를 통해 마련된다면 조직 내 또는 조직간의 수직적·수평적 의사소통 기회를 확대하는 효과를 창출하게 된다. 이를 위해서는 평가과정이나 평가항목 그리고 개별적인 평가지표에 대해 평가자(정책결정자)와 피평가자(정책집행자)간의 합의를 이루는 과정이 전제되어야 한다(Wholey, 1992:605).

한편, 평가과정은 대개 행정이나 정책과정의 마지막으로 이루어지는 절차로 인식된다. 많은 경우 시책이나 기관평가 이후에 평가결과에 대한 보상이나 처벌을 끝으로 더 이상 평가결과가 정책과정으로 통합되지 않는다. 하지만 평가과정은 결국 새로운 기획과 목표설정을 위한 정보를 제공하고 사업의 집행과정에 개입하여 전체 사업의 추진과정을 통합하는 주요한 기능을 수행한다. 이를 위해서는 반드시 평가결과의 환류가 전제되어야 하고 평가과정상 사업집행자와 사업평가자의 수평적 관계가 설정되어야 한다.

5) 정책개선 지향적인 평가

정책평가는 연속적인 과정이다. 평가의 목적은 단순히 일회적인 정책의 사후평가에 그치는 것이 아니라 평가결과의 환류를 통해 보다 개선된 정책으로 발전하는 것을 유도한다. 따라서 예산 절감에만 초점을 두기보다는 철저한 사전 계획과 준비, 적절한 배분·관리를 중요한 사항으로 고려해야 한다. 평가결과가 정책개선에 적절히 환류되기 위해서는 종합적인 고려가 필요하다.

특히 정책결정·집행과정에 필요한 정보를 제공함으로써 이들 과정이 바람직한 방향으로 추진하도록 해야 한다(정정길 외 1987:40~42). 정책평가는 특정정책의 계속적 추진여부를 결정하는데 필요한 정보, 즉 정책의 중단·축소·유지·확대 여부를 결정하는데 도움을 주는 정보를 제공해야 한다. 또한 정책평가는 정책내용(정책목표, 정책수단, 정책대상자의 내용)을 수정하는데 필요한 정보를 제공해야 한다.

기존의 평가는 주로 상급자가 결정한 의사결정이나 상급기관의 지시사항을 하급자나 집행기관이 적법한 절차를 따라 어느 정도 의도한 성과를 거두었는지에 대한 (확인)평가를 통해 하급자나 집행기관을 통제하려는 경향이 있었다. 이는 기존의 통제관행은 상급자나 상급기관이 집행자나 집행기관이 무슨 일을 어떻게 해야 하는지를 완벽하게 알고 있다고 전제하였으나 실제 그렇지 않는 경우가 많다. 따라서 평가의 방향은 획일적인 통제적 차원에서가 아닌 동기부여적 측면에서 접근해야 한다는 주장이 설득력있게 제기된 바 있다(Behm, 1995:318). 이 경우, 평가란 각 집행기관으로 하여금 자신들의 현상황, 사업목표 설정, 집행수단선택, 추진조직, 인력, 예산 등 조직의 각 부문이 지니는 강점과 약점을 정확히 파악한 뒤 문제점을 보완하여 사업의 전반적인 추진체계에 대한 능력을 강화하는 기회를 제공하게 된다. 결국 조직이나 부서의 변화를 위한 출발을 평가과정에서 찾는 것이다(양기용, 1996:57).

특히 정책모니터링의 경우는 프로그램을 관리하는 단위기관의 관리자들을 평가하거나 처벌하는데 목적을 두는 것이 아니라 프로그램 관리의 개선에 도움이 되는 정보의 수집에 있다는 것을 분명히 해야 한다(노화준, 1986:146). 이와 같은 상호이해가 전제되지 않으면 프로그램에 대한 정보를 얻는 과정에서 이를 관리자들이나 진행자들의 협조를 얻기 힘들고 사실이 왜곡될 가능성이 많아진다.

나. 성과지향적인 정책평가의 원칙

1) 결과(outcome) 지향 원칙

최근 주요 국가의 정부혁신방향이나 시책평가 사례에서 우선적으로 강조하는 것은 ‘결과’(outcome)에 대한 것이다. 기존의 정책평가의 방향이 투입요소를 대상으로 통제를 목적으로 이루어졌다면 새로운 경향은 조직이나 시책사업의 성과를 강조하고 있다는 점이다(양기용, 1996:54). 즉, 조직의 실제 업무수행을 통해 나타나는 결과에 대한 평가를 통해 각 시책을 추진한 담당부서의 노력정도를 평가하고 있다. 단순히 투입된 노력이나 예산(사업비용), 그리고 인력과 같은 투입요소가 아닌 결과치인 성과에 평가의 관심을 두어 집단별 기여도 차이를 기준으로 추가적인 보상을 제공하고 정책의 효과를 검증한다. 객관적인 성과평가에 근거하여 추진사업의 방향을 재조정하고 차기연도의 예산에 평가결과를 반영하여 전반적인 정책집행 능력의 향상을 도모하고 있다.

결과지향적인 성과평가의 세부목표를 달성하기 위해서는 평가과정에서의 업무가 중요하다. 성과평가의 과정에서 고려되어야 할 주요사항으로 다음의 여섯 가지가 제시된 바 있다(Busson, 1987:8~9). 즉, ① 서비스의 목적과 그 목적을 달성하기 위한 부서별 혹은 개인별 목표 정의, ② 목표를 달성하기 위한 조직별·개인별 활동 규모, ③ 활동에 투입되는 노력(재원) 수준이나 활동의 영향 규명, ④ 실적률(performance ratio) 창출, ⑤ 실적자료 수집, ⑥ 개인과 프로그램의 실적을 평가하기 위한 다양한 평가방법 활용 등이다.

효과적인 성과-지표 체계를 작성하기 위한 기준

- 관리가능성(Manageable): 성과-지표의 수는 핵심적인 영역에서 지역사회의 기대를 요약할 수 있을 정도로 적어야 한다. 너무 많은 것은 의미가 약하다.
- 일관성(Coherent): 간단하지만 정책설계자의 기대에 대한 복합적인 지형을 담아야 한다. 개별 성과 및 지표들간 관계는 명확하고 애매하지 않아야 한다. 성과와 지표, 성과측정 등의 개념구분이 명확하고 일관성있게 설계되어야 한다.
- 설득력(Persuasive): 측정된 내역들은 진실되어야 하며 다른 사람들에게 납득되어야 한다. 성과는 모든 사람들이 바라는 기본적인 조건을 반영해야 한다. 지표는 상식적인 측정수단이어야 한다.
- 정치적 신뢰성(Politically Creditable): 공동체 구성원 전체가 핵심적이라고 생각할 수 있도록 정당성을 가져야 한다.
- 부응성(Responsive): 지표 목록을 개발할 때 다양한 사용자 가치를 담아야 한다. 정책선호의 다양성이 반영되어야 하고 계층별·지역별로도 측정될 수 있어야 한다. 단일 차원에서만 가능한 지표들은 성과-지표 체계에 포함될 수 없다.

한편, 결과지향적인 정책평가의 특징 중 하나는 성과지표를 중심으로 정책을 평가한다는 것이다. 따라서 각 사업부서들의 예산활동들을 성과지표로 엮어주는 지표체계 개발 작업이 무엇보다 중요하다. 프로그램별로 기대되는 성과지표들이 설계된다면, 동 지표들이 투입-산출물-성과물-결과물-영향 등으로 이어지는 성과지표 계층 중 어느 부분에 위치하는 것인지 또한 실제로 기대해야 하는 분야별 성과가 무엇인지 등에 대해 지표 계층별로 체계화된 접근이 필요하다. 나아가 각 기관에서 제시한 각종 지표들이 관련 분야에서 실제로 의도한 “성과”와 직접적으로 연계되는 구체적 지표인지 여부에 대한 검증이 선행될 필요도 있다.

2) 고객 중심의 정책평가

정책평가의 궁극적인 목표가 정책대상자에게 질 좋은 행정서비스를

효율적으로 공급하는데 있다면 평가의 핵심 사항은 고객을 지향하는 평가항목으로 구상되어야 한다. 즉, 정책의 직접적인 수혜자를 대상으로 정책의 결과에 대해 어떻게 느끼고 어느 정도 만족하는지를 중요한 평가항목에 포함시켜 고객의 역할을 자연스럽게 수행하게 된다. 따라서 서비스의 실질적인 성과를 평가할 때 공급자 위주가 아닌 소비자인 정책대상자 중심으로 평가가 수행되어야 한다.

3) 성과에 대한 책임과 자율성 확보

성과 지향적인 정책운용을 위해서는 전략적인 기획과 집행과정에 대한 자율성 확대, 그리고 정책의 성과에 대한 구체적인 책임을 강조하며, 정책관리자와 집행자간에 성과계약을 체결하는 성격을 갖게 된다. 이에 따라 정책집행 담당기관에서는 성과계약서에 제시된 내용에 대해서만 성과의 책임을 지게 되기 때문에 성과평가의 준거가 되는 평가기준들이 정책을 설계하는 단계에서 보다 체계화되어야 한다. 이는 정책의 일반적인 기대효과와 집행과정 혹은 집행이후에 등장하는 모든 쟁점들에 대해 정책담당자나 집행자가 포괄적으로 모두 책임을 져야 하는 기존의 정책문화를 구체적 성과에 대한 구체적 책임 연계 방식으로 전환하는 것을 의미한다.

정책평가 결과에서 확인되는 성과에 대해 구체적인 책임을 연계시키는 방안들은 예산적 수단과 비예산적 수단으로 구분된다. 예산적 수단은 성과에 따라 예산(재원)배분의 증감조치를 취하는 것이며 비예산적 수단은 예산규모가 아닌 재원의 배분과 집행방식, 나아가 사업관리방식에 대한 행정통제를 강화 혹은 완화하는 조치들이다. 즉, 업무보고 주기의 단축 혹은 면제, 예산품목별 이용과 전용의 완화 혹은 통제, 예산으로 확정된 재원의 우선적인 배정, 예산요구 시 필요한 서류의 감축, 정책담당자 혹은 담당조직에 대한 개별적인 포상과 벌칙 등을 포함한다.

그런데, 성과에 대한 책임부여 방안으로 예산적인 수단의 사용에 대해서는 신중한 접근이 요구된다. 사회 경제적으로 합의된 자원배분량이 정책담당자(기관)의 관리역량에 의해 직접적으로 영향을 받으면 실제 정부가 고객들에게 제공하도록 요구되는 공공서비스의 수준과 규모가 달라질 수 있기 때문이다. 더욱이 예산은 1년 주기로 결정되지만 정책의 성과는 회계연도를 넘어 장기에 나타나는 경우가 많기 때문에 기업과 달리 회계연도별로 확인되는 정책의 성과들이 예산과정에서 반영되는 강도가 높지 않을 수 있다. 따라서 직접적인 예산연계보다는 성과정보를 예산 혹은 정책결정과정에서 의미있는 수준으로 반영 혹은 고려하는 정도에서 활용하는 것이 보편적이다.

第2節 公共扶助制度 評價의 意義와 目的

1. 公共扶助制度 評價의 意義

제도는 정책을 구체화한 것으로서 엄밀하게 따지면 두 용어간에 의미의 차이를 찾을 수 있지만 흔히 제도와 정책은 혼용되고 있다. 특히 정책학에서 정책평가는 주로 구체적 제도시행을 소재로 이뤄지기 때문에 제도평가와 정책평가는 동일한 의미로 사용되기도 한다. 따라서 ‘공공부조제도 평가’ 역시 ‘공공부조정책 평가’와 같은 의미로 파악할 수 있다. 이러한 관점에서 일반적 정책평가의 의의를 중심으로 공공부조제도 평가의 의의를 살펴본다.

정책평가의 의의는 여러 학자들에 의하여 다양하게 정의되고 있다.

정책평가란 특정한 정부사업이 국민에게 미친 모든 장단기적 효과에 관한 정보를 제공하기 위해 특정한 정부사업을 체계적으로 검토하는 것이다(Harty, 1973. 재인용; 김명수, 2000:5).

정책평가란 진행 중인 사업이 달성하고자 하는 목표와 관련하여 그

것이 대상집단에 미친 효과를 객관적·체계적·실증적으로 검토하는 것이다(Nachmias, 1979. 재인용; 김명수, 2000:6).

정책평가란 정책의 내용, 집행 및 집행의 결과와 그 영향 등을 추정하거나 사정 또는 평정하기 위하여 체계적 연구방법들을 응용하는 것이다(Anderson, 1979. 재인용; 노화준, 2001:30).

Harty와 Nachmias는 ‘정책효과 측정’을 정책평가의 주된 개념으로 파악하고 있음에 비하여 Anderson은 보다 포괄적으로 정책내용분석, 집행과정 분석, 집행의 결과와 영향분석 등을 모두 포함하여 정책평가의 개념을 설정하고 있다. 오늘날 정책효과분석이 정책평가의 주된 영역이 되고 있는 것도 사실이지만 정책내용분석과 정책집행에 대한 평가도 정책평가의 주요 대상이 되고 있다. 즉, 정책평가의 개념으로서 Anderson의 포괄적인 정의가 보다 보편적으로 사용되고 있는 것이다. 이런 관점에서 공공부조제도 평가란 “공공부조제도의 내용, 제도 시행 및 시행의 결과와 그 영향 등을 추정하거나 사정 또는 평정하기 위하여 체계적 연구방법들을 응용하는 것”이라고 정의할 수 있다.

여기서 공공부조제도의 내용평가란 공공부조제도 내용 자체를 분석하는 것을 말한다. 공공부조제도는 경제적 시장기제와는 근본원리가 상이한 사회시장(social market)에서 급여와 할당, 자원조달이 이뤄지는 특성을 가지고 있다. 이러한 특성을 가진 공공부조제도의 내용을 분석하는 방법론으로서 Gilbert와 Terrell(1998)은 대상자선정기준, 급여형태, 자원조달방식, 전달체계전략의 관점에서 접근할 것을 제안하고 있다.

제도시행에 대한 평가란 제도가 원래 예정되어 있던 대상자에게 올바른 절차를 거쳐 소정의 급여가 제대로 주어지고 있는지를 평가하는 것을 말한다. 이러한 시행평가과정에서 수집된 정보를 제도개선에 활용하고자 할 때 이를 프로그램 모니터링(program monitoring)이라고도 한다. 공공부조제도는 제도의 특성상 이러한 모니터링이 평가의 중요한 비중을 차지한다. 왜냐하면 기여를 전제로 대상자가 결정되는 사회보험제도에 비하여 자산조사에 의해 대상자가 결정되는 공공부조제도

는 대상자 선정의 적정성에 대해 논란이 야기될 가능성이 높은 것이며 그 만큼 모니터링의 필요성이 증대하는 것이다. 또한 일반조세를 재원으로 급여가 주어지는 공공부조제도는 비용부담의 주체라고 간주되는 중산층이 공공부조제도의 효율적 운용을 요구하는 경향이 있기 때문에 모니터링의 필요성이 배가된다. 따라서 다른 사회복지장제도에 비해 공공부조제도는 프로그램 모니터링이 보다 중시되는 것이다.

제도시행의 결과에 대한 평가란 제도가 지향하고 있는 장기적인 목적과 중단기적인 목표들을 얼마나 달성해가고 있거나 달성하였는지를 평가하는 것을 말한다. 이는 결과평가 과정에서 사전에 설정된 성과와 실제 달성된 성과를 비교하고, 만일 원래에 의도하였던 성과가 제대로 이루어지지 않았을 경우에는 그 원인을 찾아 이를 시정함으로써 의도한 성과를 가져오도록 시도하는 것으로서 성과모니터링(performance monitoring)이라고 한다. 공공부조제도의 결과평가는 제도시행으로 빈곤이 어느 정도 완화되었는지 측정하는데 1차적 초점이 모아진다. 공공부조제도는 사회적으로 최후의 안전망으로서 역할을 수행하여야 함으로 대상의 삶의 질에 초래한 변화를 평가하는 것은 매우 중요한 측면이 된다. 나아가 공공부조제도가 야기할 수 있는 근로동기의 약화 등 부작용을 측정하는 것도 결과평가의 주요한 소재가 되고 있다.

2. 公共扶助制度 評價의 目的

미국에서 정책평가가 학문적 관심사로 부각되고, 정부차원의 주요 과업으로 부상하게 된 첫 계기는 1950년대 국방분야의 프로그램 관리와 자원배정의 합리화를 기하려는 노력에서 비롯되었다. 이러한 노력은 후에 미국 국방성의 기획예산제도(Planning Programing Budgeting System)로 발전하게 되었다.

사회복지정책분야에서 정책평가는 1960년대 미국 Johnson 대통령이

빈곤과의 전쟁(war on poverty)을 선포하고 사회복지예산을 대폭 증대시키면서 활발하게 진행되었다. 초기에는 다양한 사회복지프로그램들에 대한 투자가 어떤 효과를 가져왔는지 그 효과 측정의 필요성에서, 다음에는 이들 사회복지프로그램들의 비용을 절감시키고자 하는 관심에서, 그 후에는 평가정보를 이용하여 프로그램의 능률을 향상시키고자 하는 노력에 정책평가의 초점이 주어졌다. 이상에서 살펴본 바와 같이 관련 정책분야의 예산규모가 증대하면 자연스럽게 평가의 필요성이 대두된다. 그리고 시간의 경과에 따라 정책평가의 초점이 바뀌어 갔다는 사실도 알 수 있다.

미국의 이러한 역사적 경험은 우리나라의 경우에도 시사하는 바가 많다. 1997년 말에 닥쳐온 경제위기를 극복하는 과정에서 우리나라 공공부조제도의 예산이 해마다 대폭 증대되어 기초보장예산의 경우 1998년 1조 901억원에서 2002년 3조 3832억원이 되었다. 공공부조예산의 대폭적 증대는 곧 공공부조와 관련된 국민의 이해관계가 많아졌음을 의미한다. 이에 따라 공공부조제도가 소기의 목적대로 제대로 운영되고 있는지 이를 점검하고 확인하고자 하는 사회적·정치적 요구가 증대되고 있는 것이다. 국민기초생활보장제도로 대변되는 우리나라의 공공부조제도는 전국민에게 최소한의 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적에 부합되게 대상자가 적절하게 선별되고, 최소생활이 보장되는 급여가 주어지며, 행정절차가 효율적으로 운영되고 있는지 부단히 확인하고 평가하는 작업이 필요하다. 이는 주기적이고 엄정한 평가작업을 통해 공공부조제도를 조기 정착시키고, 지속 발전시켜 나갈 수 있기 때문이다.

이처럼 공공부조제도를 평가하는 주된 목적은 공공부조제도개선을 위한 정보를 획득하고자 하는 것이다. 즉, 계획된 프로그램과 집행결과가 실제 국민생활에 미친 영향, 목적달성에 기여한 상대적인 효과 및 능률성 등에 대한 정보들을 산출하여 정책결정자들에게 환류(feedback)함으로써 계획사업의 수정, 보완, 종결 등에 대한 합리적인

결정을 내리는데 필요한 판단의 근거를 제공해 주고 차후사업의 설계와 결정에 필요한 자료들을 산출하여 정책설계자들과 정책결정자들에게 제공해 주는데 그 목적이 있는 것이다.

第3節 國民基礎生活保障制度 評價의 構成

1. 制度 評價의 類型

제도평가는 다양한 기준에 따라 유형구분이 가능하다. 평가자가 누구인가, 평가주체에 따라 자체평가, 내부평가, 외부평가 등으로 나눌 수 있고, 평가단계에 따라 사전평가, 과정평가, 사후평가 등으로 나눌 수 있으며, 평가내용에 따라 노력평가, 효과평가, 효율성평가, 영향평가 등으로 구분할 수 있다. 또한 평가를 수행하는 횟수를 기준으로 1회의 종합평가, 수시평가, 주기적 평가 등으로 나눌 수 있다(노화준, 2001:60 참조).

평가의 유형분류를 우선 평가단계와 내용을 기준으로 분류하고 다음 평가의 주체와 평가의 시점을 중심으로 분류하여 본 후, 본 연구에서 국민기초생활보장제도의 평가와 관련하여 어떠한 평가유형을 중심으로 어떻게 평가체계를 구성할 것인가에 대하여 논의하고자 한다.

가. 평가단계와 내용에 따른 유형 분류

평가단계를 기준으로 하는 유형분류는 평가내용과 매우 밀접한 관련성을 갖고 있다. 개별 연구자들의 평가 유형구분도 평가의 단계와 평가내용을 함께 고려하여 분류를 시도하고 있다.

Suchman은 평가유형을 노력평가, 효과평가, 성과의 충분성 평가, 능력성 평가, 과정평가로 구분하였다. 그의 설명에 따르면 노력평가는 수행한 활동은 무엇인가, 그러한 활동은 얼마나 잘 수행되었는가에

대한 평가이다. 노력평가의 전제는 활동의 양과 질에 따라 정책이나 사업의 성패를 판단할 수 있으며 특정한 활동의 수행을 통하여 보다 높은 목적을 달성할 수 있을 것이라는 점이다. 효과평가는 노력의 결과를 측정하는 것으로, 즉각적인 목표가 어느 정도나 달성되었는가, 어떤 변화가 야기되었는가? 그러한 변화는 의도한 것이었는가에 대한 평가를 의미한다. 성과의 충분성 평가는 정책의 성과가 전체 문제를 해결한 정도를 측정하는 것이며, 능률성 평가는 노력과 성과의 비율을 측정하는 것이다. 과정평가는 정책이 어떻게 그리고 왜, 어떠한 성과를 실현했는가 하는 점을 분석한다. 즉, 과정평가의 결과로 정책 사업의 성과원인을 찾을 수 있다고 보며 따라서 과정평가는 효과를 나타내지 못할 때 중요하다.

Nachmias는 평가유형을 과정평가와 영향평가로 구분하였다. 과정평가란 어느 특정 정책이나 사업이 정해진 지침에 따라 집행된 정도를 검토하는 것이다. 이는 Suchman이 제시한 과정평가를 포괄하면서 그보다 더 많은 것을 검토하는 것을 의미하고 있다. 영향평가는 정책이 의도한 방향으로 어떤 변화를 야기시킨 정도를 검토하는 것으로 본다.

Scriven은 평가를 형성적 평가와 총괄적 평가로 이분하고 있다. 총괄평가(summative evaluation)는 대개 프로그램의 운영이 끝날 때 행해지는 평가로 평가의 결과를 성질이 비슷한 다른 프로그램, 상황 또는 대상에 대하여 일반화시키게 된다. 반면 형성평가(formative evaluation)는 프로그램 운영 도중에 이루어져 프로그램을 수정·보완하는데 활용된다. 평가 유형을 많은 여러 범주를 포괄하는 것으로 정리한 미국의 정책평가학회는 평가유형을 6개의 유형으로 정리하고 있다¹⁾.

6개의 유형은 착수직전분석(front-end analysis), 평가성 사정(evaluability assessment), 형성적 평가(formative evaluation), 형성적 평가(formative evaluation), 프로그램 모니터링(program monitoring), 정책영향

1) 이하의 논의는 노화준(2001), 『정책평가론』, 법문사. pp.64~76에서 주요 내용을 발췌한 것을 기초로 저자의 견해를 덧붙여 설명하였음.

평가(impact evaluation), 메타평가(meta-evaluation)이었는데 각각에 대한 간략한 설명은 다음과 같다. 착수직전분석은 새로운 프로그램의 개시를 결정하기 바로 직전에 수행되는 평가작업이다. 이 것은 기획과 유사하며 조망적인 평가이다. 여기서는 프로그램의 수요, 개념의 적합성, 운영적 측면의 시행가능성, 재정적 지원의 연원, 기타 필요한 여타 지원을 재확인하거나 추정한다. 착수직전분석은 프로그램을 수정하거나 적절한 집행수준을 결정하는데 유용한 지침을 제공해 준다. 착수직전분석은 제도의 성립과 시행 이전에 수행되는 평가로 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 이미 이 단계의 평가가 이루어지기 어려운 시점에 있다.

평가성 사정은 미래의 평가작업을 위한 예비적 작업에 해당한다. 즉, 평가성 사정은 프로그램이 평가될 수 있는지 여부, 프로그램의 성과가 적절한 것이 될 것 같은지 여부, 프로그램 평가가 성과를 증진시키는데 유용한 것이 될 것인지 여부를 결정하기 위한 예비평가이다. 평가성 사정은 거의 모든 정책평가에서 명시적으로 그리고 암묵적으로 진행되는 것으로 볼 수 있다. 형성적 평가는 과정평가라고도 한다. 이 형성적 평가는 프로그램이 집행과정에 있으며, 아직 유동적일 때 프로그램을 개선하기 위하여 수행하는 평가이다. 형성적 평가는 정부간여의 성공을 극대화하기 위하여 새로운 프로그램을 설계하고 개발하기 위한 검증의 성격을 가진다. 이 과정평가가 독자적으로 수행될 때 그 평가의 목적은 관리전략, 작업과정, 비용, 고객과 실무자간의 상호작용 등 집행되고 있는 프로그램 활동들의 과정을 기술하고 분석함으로써 이들 과정의 제요소들을 개선하는데 목적이 있다.

프로그램 모니터링은 프로그램 집행의 능률성과 효과성을 확보하기 위한 평가이다. 프로그램 모니터링은 집행모니터링과 성과모니터링으로 구분된다. 프로그램 집행모니터링은 프로그램 투입 또는 프로그램 활동들을 측정하고, 이들을 사전에 결정되었거나 기대되었던 어떤 기준값과 비교함으로써 프로그램이 구체적으로 지정된 대상모집단 또는 지역에

도달되고 있는지, 그리고 프로그램 활동은 프로그램 설계에 구체적으로 명시된 대로 수행되고 있는지를 평가하는데 중점이 두어진다.

프로그램 성과 모니터링은 투입활동 및 산출물들을 측정하고, 프로그램의 성과들을 사전에 설정된 성과와 비교하는데 중점이 두어진다. 프로그램 성과모니터링은 실행가능성이 높고 유용한 평가대안의 하나이기 때문에 널리 채택되어 시행되고 있다. 모니터링은 평가시기에 비추어볼 때, 과정평가의 하나로 볼 수 있으나 내용이 제도 시행의 정확성에 초점을 두고 있다는 점에서 일정 부분 구분이 될 수 있다.

정책영향평가는 산출평가 혹은 효과성평가라고 부르기도 한다. 정책영향평가는 프로그램이 전체적으로 보아 잘 되어가고 있는지 여부를 보기 위한 것이며, 정책평가의 요체이다. 정책영향 평가의 목적은 첫째, 프로그램의 대상이 되는 집단에 어떤 변화가 일어났는지 그 여부와 크기를 측정하는 것이다. 둘째, 이러한 변화가 오게 된 원인이 집행된 프로그램에 의한 것인지 여부를 밝혀내는 것이다. 셋째, 이러한 변화가 투입된 비용에 비추어 정당화될 수 있는 것인지를 밝혀낸다. 넷째, 이러한 변화가 제기된 문제해결에 적합한 것인지 여부를 검토하는 것이다. 정책영향평가는 결과에 대한 평가와 그러한 결과에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석이라고 볼 수 있다.

메타평가는 평가의 범주에서 좀 다른 차원의 평가로 볼 수 있다. 메타평가는 평가 그 자체와 피드백(feedback) 기능을 평가하는 것이다. 그런 의미에서 메타평가는 평가에 대한 평가라고 부른다. 메타평가의 주요 목적은 평가에 사용된 방법의 적정성, 사용된 자료의 오류여부, 그리고 도출된 결과에 대한 해석의 타당성 등을 검토하는데 있다. 메타평가를 수행하기 위해서는 앞서 여러 가지 다양한 평가들의 축적이 필요하다. 현재 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 아직 초기단계에 있으며 따라서 메타평가가 수행되기에는 아직 더 많은 기간의 소요가 필요할 것이다.

앞서 살펴본 평가의 유형을 보면 평가의 유형 구분이 평가의 시점

과 평가의 내용을 기준으로 중첩하여 사용된 것을 알 수 있다. 정책 및 제도 평가는 실용적인 목적을 우선으로 하며 따라서 평가의 구분은 특정 평가의 목적과 대상이 되는 제도의 상태에 따라 융통성있게 활용될 수 있는 것으로 접근하는 것이 타당하다.

현재 국민기초생활보장제도는 제도가 수립되고 시행 중에 있으며 앞으로 매우 긴 기간동안 제도의 시행이 예정되었다고 할 수 있다. 따라서 엄밀한 의미에서 제도 착수 이전의 평가와 제도가 종료된 상태를 전제한 평가체계의 구성은 현실적이지 않다. 즉, 제도의 집행 과정 중에 대한 평가체계의 구축이 필요하며, 가능하다. 형성평가 보다는 과정 중에도 수행할 수 있는 제도 수행의 결과평가를 중심으로 제도의 성과와 산출, 영향을 분석하여야 할 것이다. 또한 제도 수행 과정 및 집행 내용 등을 중심으로 과정평가를 수행할 수 있다. 본 연구는 국민기초생활보장제도에 대한 평가를 결과평가와 과정평가로 모니터링으로 구분하고 각 평가의 수행을 위한 기본 체계를 마련하고자 한다.

결과평가는 가능한 수준에서 제도의 목적 달성을 기준으로 한 평가와 좀 더 거시적인 영향평가를 포함한다. 또한 과정평가는 제도 시행의 정확성을 중심으로 수행하되 특정 이슈를 중심으로 모니터링을 수행하는 것으로 구조를 잡을 수 있다. 정책의 실시과정에 대한 지식을 결여한 채 그것의 결과부터 측정함으로써 생기는 위험을 피하고 포괄적 평가를 위한 기반을 마련하기 위해 평가의 순서에 있어 과정평가와 모니터링부터 시작함을 전제로 하고 이하에서는 결과평가와 과정평가를 구분하여 평가들의 구성을 제시하고자 한다.

결과평가는 효과를 포함하는 제도 시행으로 인한 제반 변화에 대한 평가로 그 변화가 초래된 원인에 대한 분석을 포함하는 것으로 볼 수 있다. 단 제도의 사회에 대한 영향을 결과평가에 포함될 수 있으나 보다 장기적인 접근을 필요로 하는 것으로 구분될 수 있다. 결과평가는 가능한 중립적인 접근이 필요하며 장·단기 효과, 의도한 효과와 의도하지 않은 효과, 객관적 효과, 주관적 효과 등과 효율성 평가로

구성될 수 있다. 제도가 시행 중이라 하더라도 평가를 수행하는 기준 시점에서 제도의 시행이 당초의 목적과 목표를 달성하고 있는지를 살펴보는 결과평가는 가능하고 또 필요하며 과정 중의 결과평가는 제도 수행의 방향 전환이나 구체적인 개선 등으로 연결될 수 있을 것이다. 또한 장기적으로는 제도의 계속 여부에 대한 논의에 중요한 기초자료가 될 수 있을 것이다.

과정평가를 단순히 제도 시행 중에 수행하는 평가 시점의 문제로 구분하는 것이 아니라 제도가 수행되는 과정 자체에 대한 평가로 보고 제도의 시행에서 나타나는 문제들, 즉, 제도가 계획한 바대로 시행되고 있는지, 제도가 시행되는 과정에서 장애가 무엇인지, 구체적인 제도 시행방식에서 개선되어야 하는 것은 무엇인가에 대한 평가로 본다면 과정평가는 결과평가와 평가의 내용에서 구분이 가능하다.

과정평가는 집행평가, 노력평가로 불리기도 하며 Epstein과 Tripool의 모니터링, Williams의 집행사정 개념과 혼용되기도 한다. 즉, 과정평가에 대하여는 연구자에 따라 정의의 편차가 큰 것으로 이해된다. 본 연구는 과정평가를 좀 더 넓은 개념으로 이해하고 내용에서는 제도수행의 정확성 평가를 초점으로 하고자 한다.

정확성 평가의 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① 사업계획에 명시되었던 제 활동이 이루어졌는가?
- ② 자원이 기획된 대로 사용되었는가?
 - 기획된 양과 질의 자원이 투입되었는가?
 - 기획되었던 시기에 자원이 투입되었는가?
- ③ 세부시행계획이 원래 계획했던 대로 진척되었는가?
- ④ 정책이 원래 의도하였던 집단을 대상으로 실시되었는가?
- ⑤ 정책이 미리 정해진 법률이나 규정에 순응하고 있는가?(김명수, 2000:118)

정확성 평가를 내용으로 하는 과정평가는 대체로 정책의 시행에 많은

도움을 제공한다. 정확성 평가는 평가대상 정책의 성패원인을 규명하는데 도움을 주며 효과평가의 기초를 제공한다. 기획한 대로 실시되고 있지 않은 경우 효과평가는 허구적인 사업에 대한 평가이며 무의미하고 무모하기 때문이다. 또한 기획된 활동의 불합리성이나 절차상의 결함 및 집행상의 난점들을 찾아내어 그러한 것을 시정할 수 있는 계기를 마련하여준다(김명수, 2000:119).

과정평가는 그 자체가 독립적으로 수행되기도 하고 또는 다른 유형의 평가와 병행해서 수행되기도 한다. 이 과정평가가 독자적으로 수행될 때 그 평가의 목적은 일반적으로 관리의 전략, 작업과정, 비용, 고객과 실무자들간의 상호작용 등 집행되고 있는 프로그램 활동들의 과정을 기술하고 분석함으로써 이들 과정의 제요소들을 개선하자고 하는데 그 목적이 있다. 한편 다른 유형의 평가, 특히 효과성 평가와 아울러 실시할 때에는 이 과정평가의 목적에는 효과성 평가의 설계를 결정하는데 도움을 주거나 효과성 평가에 의하여 발견된 사실들을 설명하는데 도움을 주고자 하는 목적들이 포함되어 있다. 그러므로 과정에 대한 평가는 왜 그리고 어떻게 하나의 효과가 성립되게 되었는가를 다루는 평가라 할 수 있다. 이러한 과정에 대한 분석은 행정적인 면에 유의미한 것이며, 특히 제도 시행이 기대되고 있는 바대로 움직여 주지 않고 있는 것을 나타내 줄 때 이러한 평가의 의미는 더욱 크다. 이러한 평가를 통하여 프로그램이 제대로 작동되고 있지 않은 원인을 찾아내어 이것을 수정함으로써 프로그램이 제대로 작동될 수 있도록 할 수 있고, 이렇게 함으로써 이 프로그램을 완전히 실패된 것으로 간주하여 종결하는 일을 미리 막을 수 있는 가능성이 높아지게 된다.

한편 과정평가의 한 범주로서 모니터링을 수행할 필요가 있다. 모니터링은 프로그램 투입 또는 프로그램 활동들을 측정하고, 이들을 사전에 결정되었거나 기대되었던 어떤 기준값과 비교함으로써 프로그램이 구체적으로 지정된 대상모집단 또는 지역에 도달되고 있는지,

그리고 프로그램 활동은 프로그램 설계에 구체적으로 명시된 대로 수행되고 있는지를 평가하는 것이라 할 때 과정평가의 하나로 볼 수 있다. 단 모니터링은 일반적인 과정평가 중 특정 이슈를 중심으로 특화할 수 있으며 평가의 시점도 다른 평가에 비하여 비교적 탄력적으로 설정할 수 있다. 외국의 경우에서 공공부조 관련 모니터링은 수급자 선정의 정확성 즉, 자산조사의 정확성과 관련되는 경향이 강하며 국민기초생활보장제도에서도 모니터링은 비교적 수급자 선정, 부정수급 및 과잉수급 등의 문제에 비교적 초점을 두게 될 것이다.

본 연구는 결과평가와 과정평가, 그리고 과정평가의 한 범주로 모니터링을 중심으로 향후 국민기초생활보장제도를 평가함에 있어 이들 평가를 수행하는 기본틀에 대하여 논의하고자 한다.

나. 평가주체에 따른 유형 분류

평가주체에 따라 평가를 구분하면 자체평가와 내부평가, 그리고 외부평가로 구분할 수 있다.

자체평가는 제도를 집행하는 조직이나 인력이 수행하는 평가를 의미한다. 내부평가는 제도의 결정과 집행을 담당하고 있는 사람들을 포함하기도 하지만 좀 더 범위를 넓혀 같은 조직체 내의 다른 구성원이 행하는 평가를 의미한다. 외부평가는 제도를 수행하는 조직체가 아닌 대학 전문교수, 조사연구기관 등의 제3자가 수행하는 평가이다. 일반적으로 위의 방법들이 모두 장·단점이 있으므로 신뢰성, 객관성, 프로그램에 대한 이해, 이용목적, 자율성 등을 감안해서 적절한 것을 선택하여야 한다(최성재·남기민, 1997:330). 즉, 평가에 따라 평가주체의 장·단점을 비교하여 볼 필요가 있다.

국민기초생활보장제도의 평가를 결과평가와 과정평가, 그리고 모니터링으로 구분하여 수행함을 전제할 때 각 평가 유형에 따라 적절한 평가 주체를 설정할 수 있을 것이다. 과정평가 중 모니터링의 경우

제도의 직접적인 진행상황을 파악하고 수시로 제도 개선자료로 빠르게 활용하게 된다는 점에서 볼 때, 그리고 내부적인 구체적 자료를 풍부하게 활용하여야 한다는 점에서 볼 때, 자체평가로 수행되는 것이 적절하다고 볼 수 있다. 특히 공공부조제도에 대한 모니터링은 주로 부정수급자에 대한 발견과 처분과 관련을 갖고 있어 이러한 작업은 법적 조사권한과 처분의 권한을 필요로 하므로 더욱 자체평가의 필요성이 크다.

과정평가의 경우도 자체평가가 가능한 범주로 볼 수 있다. 단 과정상의 제반 문제를 좀 더 객관적으로 발견하고 제도의 개선을 지향한다고 할 때 일반적인 의미의 과정평가는 내부평가 또는 외부평가로 수행되어도 나름대로의 의미가 있을 것이다. 과정평가를 자체평가로 수행할 때 제도 시행상의 문제를 편의를 갖고 접근하게 되고 기존 제도의 유지를 고수하는 방향으로 제도를 평가할 위험을 완전하게 배제하기 어렵기 때문이다.

반면 결과평가의 경우는 다양한 주체에 의해 수행이 가능하다고 할지라도 외부평가에 좀 더 적절한 것일 수 있다. 결과평가는 제도기 목적, 또는 목표를 달성한 것에 초점을 두게되므로 평가의 객관성과 신뢰성이 가장 중요하게 고려된다. 따라서 제도시행과 좀 거리가 있는 제3자의 평가가 적절한 것으로 판단된다.

다. 평가시기에 따른 유형분류

결과평가와 과정평가, 그리고 과정평가 중 모니터링의 경우 적절한 평가시기가 상이할 수 있다. 우선 모니터링의 경우 점검이 필요한 이슈가 발생하였을 경우, 수시로 이러한 평가가 이루어지도록 설정하는 것이 필요하다. 또한 수시평가와 함께 일정한 시기를 정하고 정기적인 모니터링을 함께 수행할 수 있을 것이다. 과정평가의 경우는 결과평가와 비교하여 비교적 좀 더 빈도가 높은 평가를 수행할 수 있다.

그 이유는 제도의 시행 과정은 제도 시행을 둘러싼 환경의 변화에 민감할 것이며 환경의 변화에 따른 제도 시행상의 문제와 개선방안의 모색이 필요하기 때문이다. 단 과정평가를 수행할 수 있는 주체의 역량에 따라 그 수행시기가 달라질 수 있을 것이다. 단일 기관에서 과정평가를 수행한다고 볼 때 국민기초생활보장제도의 시행단위가 1년이라 할 수 있으므로 적어도 연간 약 1회 이상의 과정평가를 수행할 수 있을 것이다.

결과평가는 단위기간인 1년을 기준으로 1년에 1회의 결과평가를 수행할 수 있을 것으로 보인다. 단 결과평가 중 좀 더 장기적인 접근이 필요한 영향평가의 경우에는 단위기간보다는 좀 더 긴 기간의 경과 후 수행되는 것이 적절한 것으로 판단된다. 국민기초생활보장제도가 시행되고 이제 만 2년이 지나고 있다. 제도의 시행을 준비하는 기간을 제외하고 본격적인 시행의 기간을 고려한다면 아직 영향평가를 위한 충분한 기간이 경과되었다고 보기 어려운 현실이다. 따라서 영향평가의 경우에는 향후 약 2년 이상의 기간을 두고 그 수행의 방향을 잡는 것이 필요하다고 할 수 있다.

상기 서술한 결과평가와 과정평가, 그리고 모니터링은 연단위로 종합평가로 구성될 수 있을 것이며 제도에 대한 총체적인 이해와 개선방안을 모색하는데 중요한 근거자료가 될 수 있을 것이다. 모니터링은 과정평가에 중요한 자료로 활용될 것이고, 과정평가의 결과들 또한 결과평가에서 나타난 다양한 내용을 이해하고 해석하는데 중요한 근거가 될 것이기 때문이다. 각 평가들의 관계를 고려한 총체적인 해석이 종합평가를 구성하게 될 것이다.

2. 制度 評價의 方式

평가방식은 구체적인 평가시기와 자료수집 대상과 자료수집방식 등으로 구분하여 볼 수 있다. 평가의 시기는 앞서 이미 언급하였으므로

결과평가와 과정평가, 그리고 과정평가 중 모니터링의 자료수집 대상과 자료수집방식에 대하여 논의하고 그 방향에 대하여 살펴보고자 한다.

결과평가의 내용은 대체로 제도가 제도의 목적을 달성하고 있는지, 그리고 그러한 목적 달성의 요인은 무엇인가에 초점을 두게 된다. 단 앞서 지적하였듯이 제도의 목적을 분명하게 하는 것이 필요한데 법상 국민기초생활보장제도는 기초생활보장과 자활의 촉진을 목적으로 하고 있으므로 이 두 가지 내용이 결과평가의 축이 될 것이다. 결과평가 중 영향 평가는 국민기초보장제도가 우리나라 사회에 미친 영향은 무엇인가에 초점을 두어 구체적으로 빈곤문제의 해소에 미친 영향은 무엇인가 또는 기초보장제도가 빈민의 생활과 빈곤탈피에 미친 영향은 무엇인가 등을 다루게 될 것이다. 그러나 평가내용의 구성에서 가치의 문제가 평가의 장애가 될 수 있으므로 가능한 범위에서 중립적인 평가내용을 구성하고 평가활용자의 자유로운 결과 활용이 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 이는 국민기초생활보장제도에 대한 각 연구자, 정책 관련자의 입장이 아직 매우 상이하기 때문이다.

과정평가는 제도수행의 정확성에 초점을 두게 됨으로 국민기초생활보장제도가 당초의 계획한 바대로 시행되고 있는지, 구체적으로 지침의 준수상황과 그 장애요인을 중심으로 평가내용이 구성될 수 있을 것이다. 과정평가는 모두 Gilbert & Specht가 제시한 일반적인 정책평가의 4영역인(대상, 급여, 전달체계, 재정)에 초점을 두어 항목 및 범주를 정리하고자 하며 각각의 평가항목 및 범주의 구분은 살펴본 기존의 외국 및 한국의 공공부조제도의 과정평가 및 총괄평가의 선례를 기반으로 작성될 것이다. Gilbert & Specht의 정책평가 영역을 활용함에 있어 이점은 비교적 중립적인 평가 내용의 구성이 가능하다는 것과 정책평가의 일반적인 평가영역을 구성하는데 포괄성을 확보하고 있다는 점이다.

한편 자활사업에 대한 평가내용은 자활사업이 국민기초생활보장제도에 그 뿌리를 두고 있다 하여도 다른 국민기초생활보장제도의 구체적

인 프로그램들과 상이한 위상과 성격을 갖고 있으므로 별도의 평가내용을 구성하도록 하여야 한다. 단 기타의 평가 방식에서는 일반적인 국민기초생활보장제도의 평가방식을 준용하도록 하는 것이 가능하다.

결과평가의 대상은 수급자, 탈락자, 일반 국민, 전문가 등으로 다양하게 구성이 가능하다. 결과평가의 자료수집 방식으로는 설문조사, 전문가 토론회, 기존 통계 자료의 활용, 각종 지표의 활용 등 다양한 방식을 활용할 수 있다. 수급자 및 탈락자, 그리고 차상위계층을 대상으로 하는 설문조사를 주로 활용하되 체계적인 제도평가가 가능하도록 패널데이터를 생산하는 방안을 검토할 수 있다. 설문조사 및 자료의 활용이 매년 같은 항목에 대한 분석이 가능하도록 구성되어야 할 것이다. 결과평가 중 영향평가의 평가 방법은 수급자를 대상으로 수집된 패널데이터를 사용하되, 사회 지표에 대한 분석 및 2차 자료에 대한 분석을 병행할 수 있다. 영향 평가의 경우 일반국민을 대상으로 제도에 대한 인지의 변화와 사회적인 제도의 수용정도 등 파급효과를 조사 분석할 수 있다. 전문가들의 제도에 대한 의견도 제도를 평가하는데 중요한 근거자료로 활용될 수 있으며 서비스제공자에 대한 조사도 제도시행의 장에서 나타나는 변화를 확인하는 주요 과정일 수 있다.

결과평가와 관련하여 가장 중요한 자료는 비교를 위한 사전 자료를 확보하는 것이다. 즉, 국민기초생활보장제도가 시행되기 전의 상황에 대한 자료가 마련되어있어야 결과의 정확한 평가가 가능한 것이다. 현재 2000년 제도 시행 전의 기준선이 될 수 있는 자료가 미흡한 시정이므로 기준선 자료를 확보하는 것이 절실한 실정이다.

평가 대상이 되는 정책/사업이 제대로 실시되지 않는 경우에는 그 정책/사업의 가치를 잘못 판단할 가능성이 많게 되므로 모니터링을 포함한 과정평가를 먼저 한 후 결과평가를 실시하는 것이 바람직하다. 물론 과정평가 결과, 집행과정이 심각하게 왜곡되어 있는 것으로 판명되는 경우에는 효과평가를 중지하게 될 것이지만 본 센터에서 행한 2002년 전반기 모니터링 결과에 따르면 집행과정상에 문제가 있으

나 심각하지는 않다는 판단 하에서 이의 영향을 감안하면서 정책의 결과를 평가하는 것도 가능하다고 판단된다.

과정평가도 결과평가와 그 대상이 비슷하다. 그러나 과정평가 중 모니터링의 대상으로는 공공부조제도의 모니터링이 부정수급과 관련되어 있는 것이 일반적이므로 수급자와 서비스 제공자 양 측면에서 대상자 선정의 정확성을 중심으로 접근하는 것이 적절하다고 할 수 있다.

모니터링의 방식은 신고 또는 무작위 표본추출에 따른 수급자 및 서비스 제공자에 대한 정밀조사와 이에 대한 피드백이 될 것이다. 또한 신청자와 신청 후 선정되지 못한 사례, 수급을 받던 대상자 중 탈락제도 그 조사대상이 될 수 있다. 이는 수급자 선정과 관련되어 급여의 사각지대가 잔존하고 있는지, 있다면 그 유형과 원인은 무엇인가를 밝히는데 중요한 자료를 제공할 수 있다. 기타 과정평가는 수급자, 탈락자, 서비스제공자, 그리고 기타 관계자를 대상으로 하여 설문 조사를 실시할 수 있으며 기타 통계자료의 활용도 중요한 분석자료로 활용될 수 있다.

전체적으로 과정평가는 주 조사대상으로 수급자와 서비스 제공자로 하되 이들로부터 얻는 원 자료의 해석과 분석에서는 전문가 조사를 통한 상황에 대한 사전 이해가 유용할 것으로 기대된다. 기타 모니터링의 조사 대상은 과정평가의 대상으로 볼 수 있다.

평가를 수행하는 평가체계는 평가의 객관성 및 효율성을 제고하기 위하여 다음과 같은 역할분담으로 구성할 수 있다. 국민기초생활보장제도의 집행 주체인 보건복지부는 정책입안 및 집행, 평가결과를 수렴하여 정책에 반영하는 역할을 수행하게 되고, 평가를 수행하는 연구기관에서는 평가지표생산, 평가결과 분석, 평가결과 제출 등의 역할을 수행할 수 있을 것이다 이러한 역할의 분담은 평가의 객관성과 중립성, 그리고 전문성을 확보하면서 평가의 효율적 활용과 평가수행의 현실성을 제고하기 위한 방안이 될 수 있다.

3. 制度 評價의 過程

정책평가 또는 제도평가는 결과의 활용목적, 평가방법 등에 따라 평가과정이 달라질 수 있으나 대체로 다음과 같이 6단계로 표준화 할 수 있다.

가. 형성과 협상

이 것은 평가를 시작하기 전에 평가를 담당할 평가자와 평가결과를 활용할 의뢰인들이 이 평가연구를 통하여 무엇을 어떻게 그리고 왜 해야하며 제약요인들은 무엇인지 논의하고 상호이해를 증진하는 과정을 말한다. 이 과정에서 논의되고 확인되어야 할 중요한 사항들은 프로그램 활동의 목적과 성격, 프로그램에 대한 이해관계자들과 그들의 주요 관심사, 평가결과에 대한 예상되는 활용자와 의사결정과정에서의 활용의 방법, 평가유형, 소요되는 비용과 시간, 평가의 실행가능성, 예상되는 제약요소 등이다.

나. 평가의 구조화와 설계

평가방법과 평가추진과정에 대한 연구설계를 행하는 단계이다. 이 과정에서 분명히 하여야 할 사항은 접근방법의 명료화, 표본조사를 할 경우 표본추출방법, 측정방법과 측정도구의 명시, 측정절차와 방법에 대한 정당화, 평가에 대한 이해관계당사자들간의 상호 협조관계 구축 등이다.

다. 자료수집

자료는 계획에 따라 계획된 범위 내에서 수집되어야 한다. 그러나 상황과 정보수요의 변화에 따라 자료수집계획은 융통성있게 수정될

수 있어야 한다. 자료수집과정에서 중시되어야 할 사항은 사전적인 자료수집계획의 작성, 원래의 자료수집계획에서 벗어난 경우의 대처 방안, 자료수집자에 대한 교육, 수집된 자료의 타당성과 신뢰성 확보, 자료수집과 처리과정에 대한 보안, 자료수집대상에 대한 불리한 영향의 최소화, 천재지변 등에 따른 자료분실에 대한 대비책 강구 등이다.

라. 자료분석

이 단계에서는 각종의 통계적인 방법을 이용하여 평가목적에 따른 정보를 산출하게 된다. 이 과정에서 지켜야 할 중요 사항은 자료분석 방법과 평가목적간의 합치정도, 적절한 분석단위의 선택, 발견된 사실들의 객관성 유지 등이다.

마. 의사전달과 발표

최종적으로 평가가 이뤄지면 보고서를 산출하게 된다. 보고서에는 발견된 사실들이 분명하고 공정하게 기술되어야 하며, 이해가 가능하도록 조직화되고 표현되어야 한다. 발견된 사실과 건의사항들은 그 중요성을 반영하도록 우선순위에 맞추어 기술되어야 한다. 그리고 도입된 전제와 연구의 제약 등도 분명하게 표현되어 있어야 한다.

바. 결과의 활용

정책평가를 수행하는 가장 중요한 이유는 평가결과를 활용하여 다음 정책을 결정할 때 사용하기 위함이다. 따라서 평가결과가 잘 활용될 수 있도록 평가자는 여러 가지 방안을 강구하여야 한다. 무엇보다도 정책결정자가 의사결정을 내리기 전에 평가결과를 이용할 수 있도록 미리 준비되어 있어야 한다.

4. 制度 評價의 活用

평가는 활용을 전제로 하는 실용적인 작업이라 할 수 있다. 평가는 평가 결과를 기초로 하여 구체적인 제도나 프로그램의 개선과 지속 여부의 결정에 영향을 미치기 때문이다. Patton은 평가에 대하여 활용성 중심의 고찰을 정리하였다. 그의 연구는 실제로 사용될 수 있는 평가결과를 얻기 위하여 어떻게 하여야 하는가에 대하여 논의하고 있다. 평가로 생산되는 자료와 대상이 되는 제도 시행의 질 향상 사이의 간격을 좁히기 위하여 평가에 대한 좀 더 다른 고려와 노력이 필요하다. 사회과학 일반에서 진행되는 연구와 평가는 이러한 점에서 차이가 있다. 일반적인 과학적 연구는 시공을 초월하는 일반적 진리를 발견하는 것에 초점을 둔다면 제도평가는 시간, 공간, 가치 그리고 정치적 맥락 속에서 의사결정을 위한 정보를 제공하고 선택을 보다 명확히 하며 불확실성을 감소시키며, 정책에 대한 정보를 제공하기 위하여 실시한다(김성태, 2000:267).

Patton에 따르면 활용을 전제로 하는 평가는 다음과 같은 과정을 따라야 한다. 첫째, 의도적인 평가사용자가 식별되어 이들이 평가에 대한 주요결정과정에 참여하게 하고 평가자와 작업을 수행할 수 있도록 조직화되어야 한다. 둘째, 평가과정에서 평가의 초점을 평가의 사용을 결정하는 과정에 영향을 미칠 수 있는가에 두어야 하며 평가가 수행할 만한 가치가 있는가? 어느 정도, 어떠한 방법으로, 의도적인 사용자는 의도적인 사용에 기여하였는가? 등이 검토되어야 한다. 셋째, 사용된 방법론 등이 적합한가, 자료가 신뢰성이 있는가, 평가의 이해성, 정확성, 적합성, 비용 등에 대한 논의가 이루어져야 한다. 그리고 평가보고서의 배포에 대한 결정이 이루어져야 한다. 이 밖에도 평가의 활용을 위해서는 다른 평가가능자들의 평가 참여를 확대하여 협업할 수 있는 기회를 제공하고 평가가 오용되지 않도록 주의하여야 한다. Patton의 주장의 근거하여 평가결과의 활용을 위한 평가체계를 구축함

에 있어서 미리 고려하고, 준수하여야 하는 원칙을 정리할 수 있다. 국민기초생활보장제도를 평가함에 있어 우선 집행주체의 관계자와 제도에 대한 다양한 의견을 갖고 있는 연구자의 참여를 극대화한다. 이러한 노력은 평가의 객관성과 신뢰도를 높이고 궁극적으로 평가의 활용을 높이는 것으로 판단된다. 이러한 노력은 평가의 주체를 연구기관으로 하던 아니면 모니터링과 같이 집행부처의 관계자로 하던 모두에게 필수적인 것이 될 것이다. 둘째, 평가결과의 활용이 원활하도록 평가결과의 적절한 배포가 이루어져야 할 것이다. 평가결과인 평가보고서의 배포는 개별 평가의 목적에 따라 그 범위를 달리 설정할 수 있을 것이다. 그러나 기본적으로는 평가결과의 대외적인 배포를 통하여 평가에 대한 피드백이 이루어지도록 하고 이러한 피드백이 향후 더 발전된 평가를 가능하게 함으로써 평가의 활용을 더욱 배가시킬 수 있을 것이다. 단, 평가 중 정치적으로 민감한 사안이나 평가결과를 널리 배포할 경우 제도 집행에 오히려 역효과를 초래할 것으로 인정되는 경우에는 결과의 배포를 직접적인 제도 개선으로 연결지을 수 있는 관계자에게로 한정지을 수 있을 것이다. 그 범위는 달라질 수 있으나 평가결과의 배포는 평가 후 오랜 시간이 지연되지 않도록 주의하여 제도 개선에 빠른 반영이 이루어지도록 할 필요성이 있다.

평가결과의 활용과 관련하여 또 하나 주의가 필요한 것은 평가결과의 반영에 대한 모니터링이 필요하다는 것이다. 평가결과의 활용이 이루어졌는지, 그리고 평가결과의 활용이 적절하였는지에 대하여 평가주체는 모니터링할 수 있어야 하며 이는 적지 않은 비용으로 수행된 평가의 의미를 확보하는 방식이 된다. 이러한 전제가 있어야 평가의 의미가 구현되는 것이다. 이러한 평가결과 활용에 대한 모니터링은 평가의 지속성을 전제로 하게 된다. 따라서 국민기초생활보장제도에 대한 평가가 평가내용 등의 기본 사항에 어느 정도 틀을 유지하면서 지속적으로 수행되는 구조를 갖추어야 할 것이다. 이러한 구조에서 어느 정도 단기간 동일평가주체의 관여를 확보하는 것이 필요하다.

第3章 國內 公共扶助制度 評價 關聯 研究

第1節 國內 制度 評價體系

1. 國務總理室의 政策評價

우리나라에서 실시하는 대표적인 정부의 정책평가제도는 국무총리 국무조정실에서 수행하고 있는 기관평가제도이다. 이를 통해 정부가 추진하는 주요 시책 및 사업의 추진 상황과 집행성과를 분석하고 평가하여 그 결과를 집행 과정에 환류시켜 행정 업무의 효율성과 책임성을 제고하고 있다.

전통적으로 제도화된 정책평가기능은 국무총리실을 중심으로 수행되었다. 경제개발이 본격화되었던 '60년대 초반부터 국무총리 기획조정실에서는 정부주요 시책에 대한 심사분석 업무를 담당하였다. 초기에는 대부분 진도분석을 중심으로 하는 과정평가에 치중하였으며 주로 정부의 기본운영계획에 포함된 예산사업 위주의 심사분석에 초점을 맞추었다. 다만, 시간이 지나면서 평가기능이 강화되었고 행정에 대한 통제와 예산낭비를 줄이는 효과가 가시화되기도 하였다.

특히 3·4공화국 시절에는 90여 명의 평가교수단이 구성되어 경제개발 5개년 계획 및 정부 주요 업무 전반에 대해 평가를 실시하여 많은 성과를 창출한 것으로 평가받고 있다(국무총리 행정조정실, 1996). 그런데, 제5공화국 이후부터 '90년대 문민정부에 이르는 시기에는 평가기능이 약화되면서 정부시책 사업의 효율성 제고 및 사업추진결과에 대한 책임성 확보라는 본래의 기능을 제대로 수행할 수 없게 되었다는 비판적인 의견이 제시된 바 있다(김병진, 1997:27).

〈表 3-1〉 中央政府 政策評價制度의 展開過程

평가주체와 제도	운용시기	주요 내용
국무총리 기획조정실의 심사분석	1961.9. ~ 1981.10.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부부문에 최초로 심사분석제도 도입 ○ 정부의 기획 및 심사분석에 관한 규정(대통령령 제8947호)에 근거하여 심사분석 수행
경제기획원의 심사분석	1981.11. ~ 1994.12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1981년 국무총리 기획조정실 폐지, 경제기획원에 심사분석국 신설 → 평가업무 이관 ○ 기존 심사분석제도에서 운영체제를 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 부처업무 심사분석은 부처별 자체 평가, 경제기획원은 부처심사결과를 종합·조정 기능 수행 - 심사분석을 집행관리와 성과분석으로 구분
국무총리 행정조정실의 정책평가와 심사평가	1990.4 ~ 1994.12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1990년 정부주요정책평가 및 조정에 관한 규정(총리령 제364호) 공포 이후, 국무총리 행정조정실에 평가담당 정책평가심의관실 신설 ○ 국무총리실의 정책평가업무와 경제기획원의 심사분석업무를 이원적으로 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 국무총리실: 국정전반에 걸쳐 주요 정책의 추진상황 점검 → 각 부처 업무계획에 반영 - 경제기획원: 특정단위사업 및 예산사업에 초점
	1994.12 ~ 1998.2	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부조직개편(1994년)에 따라 국무총리실의 정책평가기능과 경제기획원의 심사분석 기능 통합 ○ 심사평가제도로 평가기능 수행
국무총리 국무조정실의 기관평가제도	1998.3 ~	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1998년 국민의 정부 출범 이후 기존 평가제도를 대폭 개편하여 기관평가제도 실시 ○ 평가의 객관성과 전문성 확보를 위해 민간위원 참여 ○ 정부업무 등의 평가에 관한 기본법(2001년) 공포 이후 국무총리실의 평가 기능 강화

자료: 차의환(1999)

주요 사업에 대한 심사분석 및 정책평가체제는 1961년 도입 이후 경제기획원과 업무 영역 조정이 있었으며 '90년대 후반부터 기관평가 제도로 확대되어 국무총리실로 일원화되었다. 2001년부터는 '정부업무

등의 평가에 관한 기본법'을 제정하여 평가제도의 법적 기반을 강화했다. 국무총리실의 기관평가에서는 각 중앙행정기관의 매년도 업무계획 중 대표적인 업무를 주요 정책과제로 선정하여 당해 연도의 업무 추진 상황과 집행성과를 분석한다. 기관역량에 대한 평가도 병행하고 있지만 각 행정부처에서 수행하고 있는 정책의 추진과정과 실적에 주로 초점을 맞추고 있어 기관 평가라기보다는 정책평가의 성격이 상대적으로 강한 편이다.

중장기적인 관점에서 정책의 기획단계에서 과정모니터링, 그리고 성과평가에 이르는 전체 정책과정에 대한 평가를 추진한 제도와 사례는 아직 없다. 주로 정책평가기능들은 회계연도를 기준으로 사업의 진행과정에 대한 쟁점과 대책을 강구하는 심사분석기능에 초점을 맞추었다. 정책평가기능도 '90년대 이후부터는 개별부처별로 독립적으로 수행된 경향이 있었으며 엄밀한 의미에서 정책평가라기보다는 정책집행과정에 대한 확인점검 수준이었다. 그런데, 2001년도에 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」이 제정되면서 국무총리실에서 국가의 주요 정책에 대한 평가업무들이 단일화되어 정책평가체계의 측면에서는 진일보한 제도 형식을 갖추게 되었다. 국무총리실에는 민간의 전문가들이 참여하는 「정책평가위원회」가 설치되어 있어 평가업무를 담당하고 있다. 여기에는 세부적으로 기관평가, 특정과제평가, 국정과제평가, 그리고 지방자치단체 평가들이 수행되고 있다(<http://www.pec.go.kr>).

정책평가위원회는 정부업무 등에 대한 평가에 민간전문가들이 상시 참여하여 평가의 객관성과 전문성을 확보하고, 평가제도 발전 등에 대한 심의기능 수행한다. 이는 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」 제21조에 근거하여 설치되었다. 주요 기능으로는 첫째, 정부업무 등에 대한 평가기본방향 및 평가지침에 관한 사항을 심의하고, 둘째 중앙행정기관평가 및 지방자치단체평가에 관한 사항을 심의한다. 셋째 특정과제평가에 관한 사항을 심의하며, 넷째 평가제도의 운영 및 연구 발전에 관한 주요사항을 심의한다. 동 위원회는 본위원회와 소위원회

로 구성되는데 전자는 30명 이내의 민간위원으로 구성하며, 행정지원을 위해 국무조정실장이 당연직 위원으로 참여하고 국무총리실의 심사평가조정관이 간사기능 수행한다. 소위원회는 경제(1), 경제(2), 사회문화, 일반행정, 지방자치 등 6개가 설치되어 있다.

「기관평가제도」는 중앙행정기관의 주요업무 추진상황 및 성과와 각 기관의 정책추진역량, 국민만족도 등을 종합적으로 점검·평가하여 정부업무 추진의 효율성과 책임성을 확보하려는 것이다. 개별정책 이외 정책을 추진하는 체제를 포함한 종합적인 행정역량과 행정의 역할구조의 타당성과 적합성 등을 종합적으로 평가하는 것이 기관평가이다(이진주·서건수, 1996:75). 모든 중앙행정기관(43개 기관, 18부, 4처, 16청, 5위원회)이 평가대상이 되며 주요정책과제와 기관역량이 평가되고 있다. 전자의 경우는 매년도별로 각 부처의 업무계획 중 중요하고 그 부처의 기능을 대표할 수 있는 과제를 선정하여 평가하는데, 주요정책에 대한 만족도를 조사하여 정책의 실효성을 확보하고 있다. 기관역량 평가에서는 평가대상 부처의 정책추진역량과 추진의지를 기관운영혁신노력과 자체평가 수행노력 측면에서 평가한다.

「특정과제평가」는 국민적 관심과 사회적 파급효과가 큰 주요 현안과제를 평가하여 부처별 주요업무에 대한 정기심사평가를 보완하고 국정의 효율적 운용을 뒷받침하기 위한 것이다. 평가대상 과제는 행정기관의 업무중 국민의 관심도가 높거나 사회적 현안으로 대두되는 사안, 현행 제도상 개선의 필요성이 제기되고 있는 사안으로서 국무총리가 필요하다고 인정하여 선정하는 과제 등이 해당된다. 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」 제7조에 근거하여 정부업무의 운영과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에 수시로 평가한다. 평가결과는 국무총리 주재로 관계장관들이 참석하는 ‘특정과제 평가보고회’ 개최하면서 공개하게 되고 사후관리를 위해 개선조치사항을 관계부처에 통보하고 이행상황에 대해서는 코드화하여 점검하고 있다.

〈表 3-2〉 政策評價와 機關評價의 比較

	기관평가	정책평가
개념	<ul style="list-style-type: none"> - 조직과 관련된 모든 것 - 즉, 정책을 추진하는 체제를 포함한 종합적 행정역량과 행정 역할 구조의 타당성과 적합성, 그리고 해당기관의 주요 정책내용 등을 종합적으로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 내용, 집행 및 그 영향 등을 이해하고 그 값어치를 판단하는 사회적 과정
평가 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 행정의 능률성, 효율성, 책임성, 대응성, 전문성 제고 - 행정개혁 및 쇄신의 방향 제시 - 기관단위의 정책수립능력과 집행능력에 평가의 초점 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부전략의 효과성 판단을 위한 증거자료의 획득 - 정부 프로그램의 효과성과 능률성 제고 - 정책결정자 및 프로그램 관리자의 책임성 제고
평가 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 기관의 목표, 사명 - 조직의 능력과 변화에 대한 자세 - 주요정책 ※ 조직이 안정기에 있을 때는 운영성과 위주로 평가하고 변혁기에는 목표와 사명의 타당성과 환경변화에 대한 적응능력 위주로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 목표설정: 정책의 당위성, 적합성 - 대안분석: 정책대안의 타당성 - 집행과정: 능률성, 민주성, 효율성 등 - 집행결과: 목표의 성취도, 영향과 효과
접근 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 목표달성 접근방법 - 시스템적 접근방법 - 전략적 이해관계집단 접근방법 - 경험적 가치 접근방법 	<ul style="list-style-type: none"> - 실험적 접근법 - 목표지향 접근법 - 의사결정 초점 접근법 - 사용자 지향 접근법 - 감응적 접근법

자료: 이진주·서건수(1996:77~78).

〈表 3-3〉 政府業務 등의 評價에 관한 基本法의 主要 內容

구분	주요내용	
법 적용범위	- 평가에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 이 법을 적용	
평가대상기관	- 중앙행정기관 및 그 소속기관, 지방자치단체	
평가의 원칙	- 평가의 자율성 및 독립성 보장, 평가의 객관성 확보, 평가중복방지	
평가 종류 및 대상	중앙행정기관평가	- 국무총리는 중앙행정기관에 대한 기관평가를 실시
	특정과제 평가	- 국무총리 또는 중앙행정기관의 장은 국민 관심도가 높거나 사회적 현안으로 대두되는 사안에 대해 필요한 경우 평가 실시
	자체평가	- 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체 장은 당해기관에 대한 자체평가를 실시
	지방자치단체평가	- 중앙행정기관의 장은 국가위임사무, 국고보조사업, 기타 국가 주요 시책에 대해 평가 실시. - 국무총리는 필요시 행정자치부 장관이 관계부처장관과 협의하여 합동평가 실시 가능.
	중앙행정기관의 소속기관평가	- 당해 중앙행정기관의 장이 기관평가 실시
평가절차	- 매년 평가지침을 수립하여 1월말까지 중앙행정기관에 시달 - 중앙행정기관의 장은 평가계획을 작성하여 3월 10일까지 제출 - 정부업무평가보고회를 정기적으로 개최	
평가결과의 활용	- 평가결과에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 시정 요구 - 감사가 필요한 사항에 대해 해당 행정기관의 장에게 감사를 요구 - 평가결과에 따라 기획예산처장관 및 중앙행정기관 장에게 예산조치가 필요한 사항 통보 - 평가실시기관은 평가결과를 공개	
정책평가위원회	- 정부업무에 대한 평가기본방향 및 평가지침 심의	
정부업무평가 운영협의회	- 평가관련 기관간의 업무조정 및 협조방안 등을 협의·조정	

자료: 심오택(2001:14)

한편, 중앙행정부처는 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」에 따라 자체평가와 소속기관을 평가해야 한다. 즉, 각 부처들은 국무총리 국무조정실의 평가지침 및 개별 법령에 따라 매년 업무계획중 주요 시책·사업을 선정하여 자체 평가를 실시한다. 또한 소속기관에 대해서는 개별법령, 훈령, 지침 등에 따라 업무성과를 평가한다. 특히 책임운영기관에 대해서는 행정자치부(책임운영기관평가위원회)와 각 중앙행정기관의 책임운영기관 심의위원회에서 사업성과 평가를 실시한다.

연 1회 실시하는 「지방자치단체 평가」는 중앙정부의 정책에 대한 지방자치단체의 유기적인 협력체계 구축을 위해 인센티브 지향으로 운영하고 있다. 평가대상은 일차적으로 16개 광역지방자치단체이며 아직 기초지자체로 확대되지는 않았다. 국정현안 주요시책으로 지방에서의 실천이 필요한 주요영역과제 3~6개를 각 부처와 협의하여 평가대상이 되는 후보과제를 선정(국무조정실, 행정자치부)한다. 중앙부처의 경우와 마찬가지로 추진역량과 주민만족도를 조사하여 평가하고 부문별 우수사례에 대해서는 포상을 실시한다. 재정지원과 관련한 사항에 대해서는 행정자치부가 시·도의 의견을 수렴하여 시행한다.

2. 地方自治團體의 政策評價制度

지자체별로 정책환경과 행·재정 여건이 다양하기 때문에 표준적인 정책평가제도가 있는 것은 아니다. 다만 정책과정에 대한 평가를 위해 심사분석제도는 공통적으로 운영하고 있다. 그런데 주요 사업심사평가제도의 경우 많은 지자체에서 분기별로 100여 개 이상의 시책에 대해 심사평가가 이루어지고 있으나 아직은 공정을 확인하는 수준으로 형식적인 평가에 그치고 있다. 평가담당 인력과 평가시책을 고려하면 실질적인 심사평가 활동보다는 평가 보고서라는 문건작성에 더 많은 시간을 할애할 수밖에 없다는 냉소적인 비판도 제기된 바 있다.

평가의 전문성 문제 이외에도 평가업무 담당인력에 비해 평가대상사

업이 지나치게 많아 심도있는 평가가 힘들며, 평가의 척도가 단순하여 실제 문제가 발생할 소지를 사전에 확인·점검하지 못하는 한계도 있다. 평가결과가 미흡으로 판정되어도 조치상황 등이 주기적으로 확인되지 못한다. 이는 평가체계 자체에 대한 신뢰성이 약하기 때문이기도 하다. 최근 들어 서울시에서는 성과주의 예산개혁과 병행하여 정책과정의 모니터링을 강화하기 위해 심사분석체계의 개선을 추진하는 등 일부 제도 개선의 노력이 없는 것은 아니지만 대체적으로 정책평가의 수준으로 인정하기에는 아직 개선되어야 할 여지가 많이 남아 있다.

그런데, '90년대 후반부터 중앙정부와 비교할 때 지방자치단체 차원에서는 주민들과 좀더 근접하기 위해 성과평가를 강화하는 경향이 있다. 서울시는 1999년부터 분야별로 시민만족도를 조사하는 시민평가제를 실시하며, 경기도는 시·군에 대해 성과지표를 중심으로 한 10대 주요 시책 평가제도를 운영하고 있다. 지방자치단체에 대한 평가는 민간 부문에서도 실시되고 있는데, 대표적으로 경영 대상 방식을 통해 우수 자치단체의 홍보 효과를 확대시켜 주는 한국능률협회 및 한국생산성본부의 평가활동이 있다. 그리고 중앙일보·국토도시계획학회·건설교통부가 공동으로 주관하여 도시의 지속 가능성을 평가하고 그 결과에 따라 건교부의 지자체에 대한 정책 지원에 반영하는 평가 방식도 있다. 이 밖에도 각종 언론사에서 정기 혹은 수시로 평가하고 있다.

정책의 성과평가와 관련해서는 재정운영규모가 상대적으로 월등히 큰 서울시와 경기도가 앞서나가고 있다. 이들 두 자치단체에서는 정책의 성과(평가)관리와 예산관리를 제도적으로 연계시키려는 통합성과관리체계의 구축을 시도하고 있다. 서울시가 보다 본격적으로 추진하고 있으며 경기도는 출발은 앞섰지만 아직 본격적으로 추진하지는 못하고 있다.

서울시는 2001년도부터 전 부서에 대해 성과주의 예산개혁을 실시하면서 예산운동을 중심으로 통합성과관리체계 구축을 시도하고 있다. 우선 각 부서에서는 사업별 예산형식을 통해 차기연도 예산을 요

구할 때 성과지표에 기반한 성과계획서와 예산안을 동시에 제출한다. 이는 재정전산화와 맞물려 처리되는데 향후 기존의 재무관리시스템에서 성과계획서에 명기된 성과지표들도 동시에 확인할 수 있는 성과관리시스템으로의 전산화 작업을 추진하고 있다. 내부 재무관리에서 정책관리 차원으로 재정관리 성격을 전환시키는 구상이다.

다만, 아직은 차기연도 예산에 성과계획서를 맞추는 형식적 통합에 불과한 측면이 있다. 성과계획서(서비스의 수요 규모)가 먼저 확정되고 이를 달성하기 위한 예산전략이 다양화되어야 하지만 아직은 돈에 맞추어 성과계획서를 작성하는 경향이 있다. 성과관리의 통합을 위해 중요성이 강조되는 중기재정계획과 투자심사제도는 통상적인 방식으로 운영되고 있으며 이를 성과계획서와 직접 연계시키지는 않고 있다. 즉, 두 제도에서 성과지표들이 활용되지는 않는다. 결국, 예산운영체계의 네 가지 핵심장치인 성과계획서, 예산안, 중기재정계획, 투자심사제도에서 성과계획서와 예산안의 통합만 이루어졌다. 또한 지방자치 선거 이후 단체장이 바뀌고 주요 정책들이 재검토되면서 기존의 성과계획서들을 전면적으로 수정해야 하는 부문도 발생하고 있는 등 아직 성과주의 개혁작업이 정착되지는 않았다.

서울시가 추진하였던 주요 시책 중 하나로서 목표관리와 성과주의 예산의 연계작업이 부각된다. 성과계획서에서 전략목표는 국장이 관리하는 목표, 성과목표는 과장이 관리하는 목표가 된다. 다만, 목표관리제의 평가에서 성과에 대한 인센티브 장치는 구체화되지 않았다. 예산과정에서 목표관리는 아직 참고자료 수준에 불과한 측면은 있지만 최소한 별도로 운영되면서 불필요한 행정력 낭비 요인들은 사전에 방지되었다. 목표관리제는 조직차원에서 실국간 책임경영제와 연계되고 있다. 이는 또한 성과주의 예산과도 통합되어 성과에 대한 예산상의 조치를 강구하고 있다.

한편, 매년 이루어지는 각 부서의 업무계획들이 성과계획서로 대체될 계획이기 때문에 연간성과계획과 예산의 통합이 이루어지고 있다.

하지만 중장기전략계획이 중기재정계획과 통합되지 않고 있어 중장기적인 기획과 재정운영체계의 통합은 이루어지지 않고 있다. 정책관리(심사분석)와 예산의 연계 측면에서 보면, 분기별로 심사분석이 이루어지고 있지만 성과지표를 통한 심사평가에는 한계가 있다. 사업이 완료되면서 성과평가가 가능한데 과정에 대한 평가지표는 아직 개발되어있지 않기 때문에 종전과 같이 예산집행이 순조로우면 정상집행으로 평가하는 수준이다. 심사분석과정에서 성과평가가 가능하도록 매개(평가)지표들이 개발되어야 하는 과제가 제기되고 있다.

서울시는 당초 통합성과관리체계 구축 작업에서 구체적인 예산절감 효과를 기대한 것은 아니다. 성과관리를 위한 내부의 학습역량 강화와 성과지표를 중심으로 한 사업들의 체계적인 관리 및 추진이 주된 목적이었다. 다만, 성과를 전제로 예산을 요구하면서 각 부서에서 터무니없이 과도하게 예산을 요구하던 관행들이 사라져 예산절감 효과가 간접적으로는 창출되고 있다. 성과에 근거하여 개별 부서의 예산들이 요구되고 있어 예산과정에 대한 개별 부서의 학습효과가 실현되고 있다. 예산부서와 집행부서간의 마찰도 그만큼 감소하는 효과가 있다. 그런데 서울시의 성과주의 개혁들이 어느 정도 가시적인 효과를 창출하는 것은 의사결정권자의 리더십에 기인하는 것으로 평가되는 경향이 있다. 전면적인 성과주의 개혁 자체가 단체장과 기획관리실장의 강력한 정책추진의지로 이루어졌다. 리더십이 정책평가나 성과관리장치에 미치는 영향은 경기도의 예에서 쉽게 확인할 수 있다. 제도화된 성과관리체계 보다는 개별적인 판단과 집중적인 업무추진을 선호하는 단체장 체제에서는 제도화를 통한 성과관리의 통합 노력이 현실적인 한계를 가지게 된다.

경기도에서 성과관리의 개념과 관련 시책들은 서울시 보다 한발 앞서 개발되었다. 1998년도부터 실국간 경쟁력평가를 위한 성과지표를 개발하고 실제 적용하였다. 시·군에 대해서는 도의 10대주요 시책에 대해서 확인평가를 보완하여 평가지표체계를 구성하고 평가단을 구성

하여 현장 실지평가를 실시하고 이에 따른 인센티브장치도 활용하였다. 또한 당시 기획관리실에서는 중기재정계획과 차기연도 예산편성과정에서 경기비전 2020과 경기발전 5개년 계획을 반드시 참고하도록 지침을 시달한 바도 있다. 1999년도부터는 예산편성을 위한 공청회를 개최하여 지역시민단체와 학계, 그리고 일반 도민들에게 예산운영의 개선실적과 차기연도 예산편성의 기본방향에 대한 토론회를 가진 바도 있다.

민선단체장 체제와 함께 예산을 편성할 때 실국별로 실령을 배정하고 실국은 주어진 한도 내에서 사업별 우선순위를 책정하여 예산사정에 반영되도록 하는 등 예산편성에서 각 부서의 자율성을 제고하였다. 이에 따라 명시적으로 의도한 것은 아니었지만, 기획과 예산, 성과평가체계, 그리고 예산공개의 연계를 위한 노력이 비교적 체계적으로 추진되었다. 1999년도부터 성과주의 예산개혁에 대한 관심도 증대되었다. 이를 위해 도본청 및 시군의 예산담당자들을 중심으로 몇 차례의 워크숍을 개최하였다. 실제 1999년도의 경기도 예산서에서는 산출근거를 작성하는 공간에 해당 사업의 중기재정수요를 동시에 기입하면서 예산의 시간범위를 넓힌 바 있다. 다만 이러한 조치는 일회예그치고 이후 예산서 상에서의 진전은 없었다.

3. 政策評價機能의 性格을 가지는 其他 活動

국무총리실의 정책평가를 제외하면 공식적으로 제도화된 정책평가 체제는 없으며 대신 개별 기관별로 자체적으로 주요 시책을 관리하는 차원에서 다양한 형태의 평가활동들이 수행되고 있다. 기획예산처에서는 공공서비스 혁신 방안들을 발굴하여 정기적으로 공공개혁 우수사례 보고대회를 개최하며 지방자치단체에 대해서는 서비스의 성과를 공개하도록 강제하는 성과공시 제도를 추진하고 있다. 또한 성과주의 예산제도 시범사업에서도 시범대상 기관에 대해 성과계획서와 성과보고서를 작성하도록 요구하면서 정책평가 기능을 수행하게 된다.

기획예산처 예산실에서는 매년 예산사정작업을 수행하면서 예산요구서에 정책의 성과에 대한 정보를 제시하도록 유도하면서 일종의 평가활동을 수행한다. 예산배정과 관련한 정책평가활동은 결산이나 국정감사 등과 같이 원칙적으로 국회의 소관사항이지만 정부예산안의 수정률이 매우 낮다는 점을 감안하면 실질적으로는 예산실에서 정책평가기능을 병행하는 것으로 해석할 수도 있다.

한편, 농림부, 환경부, 건교부, 보건복지부 등과 같이 주요 사업의 집행기능이 지방자치단체에 위임되어 있는 중앙부처에서는 시책의 점검이나 확인평가활동을 통해 지방의 정책집행과정을 모니터링하고 정책의 성과를 평가하고 있다. 지방재정에 대한 조정기능을 수행하고 있는 행정자치부에서도 각종 경진대회와 평가보고회 등을 통해 사업비를 비롯한 다양한 인센티브 장치를 제공하는 방식으로 다양한 분야에서 정책평가기능을 수행하고 있다.

하지만, 이와 같은 비공식적이고 비제도화된 정책평가들은 대부분 일회적 활동에 그치며 평가 자체의 일관성과 객관성 측면에서 많은 문제를 안게 된다. 특히 평가결과 정보의 체계적인 축적이 이루어지지 않은 상태에서 평가담당자들의 보직이동이 빈번하여 시계열적인 평가결과정보가 체계화되지 않아 과거의 경험들을 효과적으로 활용하기 힘들게 되었다. 경우에 따라서는 정책결과의 실질적인 정보들은 당시 담당자들의 구술을 통한 과거 경험담 형식으로 비공식적으로 전달되기 때문에 평가보고서의 형식과 실제 내용에서 괴리가 발생하기도 하였다. 또한 일반행정공무원들을 중심으로 평가활동이 수행되면서 보다 복잡해지는 최근의 정책환경에서 요구되는 전문적인 평가활동 혹은 정책개선 지향적인 평가의 측면에서는 한계가 있다는 비판도 제기된다.

4. 國內政策評價體制의 爭點들

최근 성과지향적 정부운영 기조가 강화되면서 각종 평가장치들이 개

발·적용되고는 있으나 아직도 체계적인 접근과 연속적이고 지속적인 평가활동의 통합성 측면에서는 한계가 있다. 성과관리체제가 성숙되지 않았기 때문에 쟁점사안에 대한 일회적인 평가(점검)와 시정조치 시달에 그치는 경우가 많고 지자체의 경우에는 단체장의 제도와 평가에 대한 선호에 따라 평가체제가 불안정하게 운영되는 경향도 발견되고 있다. 언론기관 등을 비롯한 민간부문에서의 평가활동들은 포괄적인 정책수행 능력과 일반적인 성과평가에 초점을 맞추고는 있지만 평가의 시간과 활용 가능한 객관화된 정보가 절대적으로 부족하여 정책적으로 의미있는 수준의 평가활동 실적을 확보하는데는 한계가 있다.

평가결과에 대한 적절한 환류가 미흡하다는 점은 항상 쟁점으로 지적된다. 중앙부처의 정책평가 기능이 총리실로 통합되어 평가제도는 비교적 체계적으로 구축되어 있고 민간의 전문가들이 평가위원으로 참여하기 때문에 평가의 객관성도 유지될 수 있다. 하지만 평가 이후의 시정조치에 대해서는 해당 부처에 강제할 수 있는 여건은 아직 마련되지 않았다. 국무총리가 평가결과에 대한 시정조치권은 가지고 있으나 관례상 국무총리의 각 부처에 대한 통솔권은 한계가 있으며 각 부처 장관이 시정조치를 이행하지 않을 때 제재방안도 명확하지 않다. 강력한 제재수단으로 예산과의 연계를 들 수 있지만 예산과 정책을 직접 연계하는 것이 생각만큼 용이한 것은 아니며 특히 기획예산처의 자체적인 판단에 좌우되며 평가결과는 예산사정에서 참고사항에 그칠 가능성이 많기 때문이다.

결국 평가체제의 큰 틀은 구축되어 있으나 세부적으로는 여전히 해결해야 할 과제가 많이 남아 있다. 우선 주요 사업별로 집중적이고 지속적인 평가체계가 필요하다. 총리실에서는 평가이후 관리를 코드화하여 관리한다고는 하지만 대규모의 예산이 투입되고 정책의 효과가 실현되는 기간이 장기적으로 나타나는 사업에 대해서는 별도의 평가장치가 마련되어야 한다. 특히 예산이 투입되는 시간이 단일 회계연도를 넘어 중장기적으로 지속되는 경우에는 성과평가 보다는 정책의

집행과정에 대한 모니터링 과정이 체계화되어야 한다.

둘째, 평가의 전문성 한계를 극복해야 한다. 일반적인 정책들은 일반 전문가들이 충분히 평가할 수 있지만 특수분야의 경우는 평가를 위한 별도의 전문가 풀이 구성되어 지속적인 평가와 모니터링이 필요하다. 정책환경이 복잡하고 집행 및 성과창출과정에서 외부환경 변수의 영향이 클수록 다양한 학문배경을 가진 평가전문가집단이 운영되어야 한다.

셋째, 객관적 평가가 가능한 계량(성과)정보들이 체계적으로 누적될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 보다 효과적으로 활용할 수 있는 정책성과정보관리체계가 구축되어야 한다. 나아가 재무관리체계와 통합하여 예산과 정책집행 그리고 성과평가가 연계되는 통합성과관리체계를 구축해야 한다.

넷째, 자체평가를 활성화할 수 있는 분위기 조성 및 교육훈련 서비스가 제공되어야 한다. 정책의 성과를 확보할 수 있는 가장 효율적 통제 방법은 내부학습을 통한 자율통제기조의 정착이다. 총리실에서 시정조치권한을 지금보다 한 차원 높은 수준에서 강화하는 것도 현행 행정체제에서는 한계가 있다. 감사원을 통한 시정조치나 평가환류를 강화하면 정책의 주창력이 훼손될 가능성이 높아 소극적인 정책집행이 우려된다. 이에 따라 대안으로 해당 부처의 자율적인 평가기능 강화와 자체 해결역량을 강화시킬 수 있는 교육훈련서비스를 보다 많이 제공하여 네거티브 평가체제 보다는 포지티브 방식으로 평가를 운영해야 한다. 필요한 경우 핵심 정책에 대해서는 정책평가 결과 이후 필요하다고 제기되는 관련자에 대한 교육훈련을 지원할 수 있는 별도의 전문기관 지정 혹은 위탁도 검토할 필요가 있다.

第2節 國內 公共扶助制度 評價 및 限界

현재 우리나라의 대표적인 공공부조제도는 국민기초생활보장제도라

할 수 있다. 2000년 국민기초생활보장제도가 시행되기 전까지는 생활보호제도가 대표적인 공공부조제도였다. 따라서 우리나라 공공부조제도에 대한 평가는 생활보호제도와 국민기초생활보장제도에 대한 평가가 주를 이루고 있다.

생활보호제도에 대한 평가는 많은 개인 연구자와 연구기관에 의하여 수행되었으며 그 내용에 있어서도 다양하다. 대략 생활보호제도에 대한 평가는 제도의 개선방안을 마련하기 위한 질적 평가가 주를 이루고 있으며 1990년대부터는 생활보호제도의 한계와 이를 극복하기 위한 다양한 대안들을 검토하는 논의로 이어지고 있다. 그러한 대표적인 연구로는 보충급여제도 도입방안 연구 등이 있다. 이러한 내용의 연구들은 이후 국민기초생활보장제도를 설계하는 기초가 되기도 하였다.

국민기초생활보장제도의 시행으로 공공부조제도는 사회안전망으로서 그 역할이 커졌으며, 그 예산도 크게 증가되었다. 하지만 새로운 제도에 대한 충분한 준비기간을 거치고 시범적용이 이루어졌다고는 보기 어렵다. 따라서 제도 수행과정에서 제도에 대한 평가는 더욱 중요하며 평가를 통하여 지속적인 제도에 보완이 필요할 수 있다. 물론 제도의 효과성과 효율성에 대한 긍정적인 평가결과를 통하여 제도에 대한 사회적 합의 또는 수용을 제고할 필요성도 동시에 존재한다.

그러나 제도에 대한 평가의 중요성에도 불구하고 제도에 대한 체계적인 평가경험이 일천한 우리나라의 상황과 그리고 제도수행과정의 빠른 진행 등으로 인하여 평가가 그리 활발하게 진행하였다고 보기 어려운 실정이다. 국민기초생활보장제도에 대한 평가와 관련하여서는 제도에 대한 점검 또는 수행 과정에 대한 제한적 평가가 이루어졌을 뿐이다. 대체로 기존의 국민기초생활보장제도에 대한 접근은 제도 수행상의 문제 발견과 문제의 해결방안 모색에 초점이 두어져 왔다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가 관련 연구로는 2001년 국무총리실이 주관한 제도에 대한 점검과, 최일섭(2001), 이현주(2001)의 연구

가 있으며, 그밖에 개인 연구자들의 제도에 대한 몇몇 연구가 그 전부이다.

먼저 국무조정실 주관 ‘사회안전망 합동점검단’ 내 기초생활보장점검반의 “국민기초생활제도에 대한 점검”을 보면, 2001년 7월 14에서 26일까지 진행된 것으로 국민기초생활보장제도의 운영실태 분석 및 개선·보완대책을 수립하기 위한 것이었다. 국무조정실 주관 하에 보건복지부, 노동부, 행정자치부, 재정경제부, 서울시 및 경기도 등 지방자치단체, 그리고 학계 전문가로 팀을 구성하여 기초생활보장제도에 대한 점검을 실시하였다.

3개팀 총 12명이 6개 시·군·구의 6개 고용안정센터 및 자활후견기관, 12개 읍·면·동사무소, 24개 수급자 가구를 방문하여 수급권자의 조사, 선정, 급여, 자활급여 실태, 전달체계, 복지행정 전산망 운영, 관계기관 및 민간과의 협조관계, 재원, 기타 항목 등의 점검을 실시하였다.

이 점검은 평가팀을 구성하여 실시한 것이라 보기는 어려우며 국민기초생활보장제도의 운영과 관련된 사항 등을 수급자, 전담공무원, 관련 기관을 방문하여 확인하고 의견을 수렴한 결과를 바탕으로 보고서가 작성되었다.

최일섭 외 6인이 보건복지부의 용역을 받아 수행된 연구인 「국민기초생활보장제도의 개선방안」은 2001년 7월 대통령비서실 내에 사회복지학, 경제학 등 관련분야 전문가 7인으로 구성된 ‘국민기초생활보장제도 평가단’이 수급자 선정 및 급여, 의료급여, 자활사업, 전달체계의 문제를 중심으로 실태를 파악하여 개선대책을 제시한 것이었다.

이 연구는 전국 6개 지역을 직접 방문하여 사회복지담당공무원과 수급자들을 만나 실태를 파악하고, 이후 2001년 8월에 전국의 50개 지역(대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분)을 대상으로 수급자(조건부수급자 포함) 및 수급탈락자 2008명에 대해 설문조사를 실시하였고, 9월에는 사회복지전담공무원 713명을 온라인상에서 설문조사를 실시하였다.

최일섭 등으로 구성된 국민기초생활보장제도 평가단의 상기 연구는

보다 상세한 조사내용을 담고 있다는 점과 수급자 이외에도 신청 탈락자 등에 대하여 조사를 실시하였다는 점 등에서는 긍정적이나 역시 사전 평가들의 체계적인 구성이 보여지지 않는다. 평가들의 구성은 평가의 정확성과 객관성을 높이고, 이론을 토대로 작성되어 향후에도 지속적인 평가에 활용할 수 있게 된다. 하지만 상기 연구는 평가들이 없이 여러 가지 사안에 대해 단순히 나열하고 있어 지속적인 평가로 발전할 가능성이 내재되어 있기보다는 일회적인 평가로서만 가치를 갖게 되었으며 제도에 대한 총체적인 조망을 하는데 일정한 한계를 갖고 있다고 본다.

2001년 이현주와 몇몇 연구자들에 의하여 수행된 국민기초생활보장제도에 대한 운영평가는 제도 시행 1년에 즈음하여 제도의 집행과정에서 나타난 제반상황을 파악하고 이와 관련된 문제를 분석하여 제도 수행을 보완할 수 있는 운영의 합리적인 개선방안 마련하는 것을 목적으로 하였다.

연구방법은 국민기초생활보장법, 시행령, 시행규칙 등 법률과 기존 연구를 검토하고 현지를 방문하여 사회복지전담공무원 및 수급자에 대한 심층면접을 실시하였고, 사회복지전담공무원 및 관련 서비스 제공자, 전문가로 구성된 정책간담회를 개최하여 의견을 수렴하였으며, 대도시, 중소도시, 농어촌에 각 60명의 사회복지전담공무원을 대상으로 온라인 설문조사를 실시하여 148부를 분석에 활용하였다.

상기 연구는 제도에 대한 평가들을 구성하고자 시도하였으나 평가들은 제도의 운영과 관련된 비교적 과정평가에 한정된 것이었다. 평가들은 이전의 공공부조와 달리 국민기초생활보장제도에서 새롭게 강조되는 의의를 중심으로 구성되었으며 수급자의 권리보장, 수급자 선정의 합리성, 급여의 타당성, 자활사업의 기능성, 운영기반의 효율성이라는 다섯 가지 상위 영역아래 다시 상세한 하위 평가 영역들로 구성되었다.

평가들의 구성을 시도하였다는 점에서는 다른 연구들과 차별화가

가능하지만 상기 연구는 소수의 수급자에 대한 면대면 심층 면접과 사회복지전담공무원에 대한 면접 및 설문조사 등의 연구방법을 주로 사용하고 있어 수급자의 일반적인 실태와 탈락자 등에 대한 분석이 누락되었다. 이러한 연구방법의 활용은 제도 수행과정에서 자칫 놓치기 쉬운 문제점을 심도있게 파악할 수 있는 이점이 있으나 발견된 사실들에 대한 일반화에는 주의를 요하게 된다. 물론 전문가들이 참여하는 정책간담회 등을 통하여 이러한 문제를 최소화하고자 하였으나 여전히 아쉬운 점이 남아있다.

상기 연구들 외에 2002년 한국보건사회연구원의 기초보장·자활정책 평가센터에서는 자산조사의 정확성을 파악하기 위하여 전국 60가구의 수급가구를 대상으로 훈련된 조사요원과 타지역의 사회복지전담공무원을 활용하여 심층조사를 실시한 바 있다. 하지만 이 조사는 표본수가 60가구로 적어서 통계적인 의미를 찾기보다는 이후 모니터링을 위한 사전조사로서 수급가구의 자산조사와 관련된 일정 경향을 탐색하는 것이었다.

직접적으로 국민기초생활보장제도를 평가하기 위한 연구는 아니었지만 그와 관련된 연구로는 김수현(2002)의 ‘기초생활보장의 문제점과 과제’가 있다. 이 연구는 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책 평가센터의 개설 기념 심포지엄에서 발표된 것으로 수급자 선정기준과 급여수준, 근로능력자에 대한 근로의욕과 근로소득공제, 자활사업의 방향, 의료급여, 전달체계 등의 쟁점에 대해 문제점과 대책을 다루고 있다. 이 연구는 연구자의 제도에 대한 파악과 개선과 관련된 지향을 담고 있다.

위에서 제시된 평가 외에도 지방자치단체의 자체적인 기초보장제도 평가가 이루어진 바 있으며 제도 집행부처인 보건복지부에서는 사회복지전담공무원으로 구성된 모니터 요원으로부터 제도에 대한 의견을 수렴하기도 하고 있다. 수렴된 의견의 대부분은 내부자료로만 활용되어 실제 정책관련 연구의 기초자료로 활용되지는 못하고 있다.

국민기초생활보장제도에 대한 기존의 평가작업을 검토한 결과, 모든 평가는 일회적인 것이었으며, 제도에 대한 총체적인 측면을 다룰 수 있는 평가들의 구성에서 한계가 있었다. 제도에 대한 평가가 시기 별로 비교가 가능하고 제도의 발전을 위하여 생산적으로 활용되기 위하여서는 제도에 대한 지속적인 평가가 가능하여야 하며 그 평가는 합리적이고 체계적인 평가들에 기초한 것이어야 한다. 평가들은 제도의 수정과 함께 일부 수정이 불가피할 것이지만 기본적인 골격은 유지되어 국민기초생활보장제도의 개선과 발전, 그리고 기초보장제도를 넘어서 공공부조의 발전에 기여할 수 있어야 하며 궁극적으로 국민의 복지에 기여할 수 있는 좀 더 거시적인 활용이 모색될 수 있는 것이어야 할 것이다.

평가의 주체는 다양할 수 있을 것이나 평가의 주체 중 일부는 제도 평가의 지속성과 객관성을 담보할 수 있는 것이어야 한다. 기존의 기초보장제도에 대한 평가 연구들은 여러 주체들에 의하여 산발적으로 이루어졌으며 일시적으로 구성된 단위에 의하여 이루어지기도 하였다. 상시적인 평가를 수행할 수 있는 기반으로서 평가주체가 고려되어야 할 것이다. 물론 이러한 주체의 평가연구에 대하여 다른 다양한 주체들의 평가는 견제가 되어 상호 발전하는 환경으로 구성되어야 할 것이다.

또한 평가들을 기초로 하여 조사 내용이 구성되면 다소 변화가 가능한 것이지만 평가를 위하여 필요한 조사 등의 설계에 있어서 대표성을 확보할 수 있는 조사규모의 확보, 제도의 다각적인 평가를 위한 탈락자, 신청자, 탈피자 등 조사대상의 포괄성 제고 등도 향후 국민기초생활보장제도 평가에서는 고려가 되어야 할 것이다.

기존의 평가 연구들에서 또 하나 분명하지 못한 것은 평가 결과가 어떠한 과정으로 어느 정도 반영되었는가에 대한 파악이 어렵다는 점이다. 제도에 대한 평가는 그 의미가 정책에 반영될 때 비로소 발현된다고 할 수 있다. 평가 역시 국가예산으로 수행되는 것이 대부분이

라고 할 때, 평가 결과의 활용과 그 활용 결과의 재평가 등으로 이어지는 피드백 과정이 분명하게 설정되어야 할 것이다.

정리하면, 체계적인 평가틀을 구성하는 것, 지속적으로 평가를 할 수 있는 전문적인 평가주체를 설정하는 것, 다양한 방법(양적 및 질적 연구 포함)으로 다양한 대상자(수급자, 수급신청자, 수급탈피자, 차상위계층, 일선의 전담공무원, 관련 복지기관 및 관계자 등)로부터 자료를 수집하는 것, 피드백이 이루어지도록 체계화하는 것 등이 기존의 국민기초생활보장제도 평가에서 볼 때, 향후 보완이 필요한 부분이라 할 수 있다.

第4章 國外 主要國의 公共扶助制度 評價

공공부조제도는 대부분 복지국가들의 역사에서 가장 초기부터 등장하고 있으며 복지를 구현하는데 있어 빈곤에 대응하는 공공부조는 최후의 보루처럼 받아들여지고 있다. 따라서 공공부조제도에 대한 평가는 비교적 오랜 경험을 축적한 분야로서 체계화된 경향이 있다. 아직 공공부조제도에 대한 평가가 정착되지 못한 우리나라의 상황에 비추어 볼 때, 외국의 공공부조제도 평가 경험은 많은 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

본 장에서는 영국과 미국의 공공부조 평가 경험을 결과평가와 과정평가를 중심으로 살펴보고자 한다. 일반적으로 공공부조제도에 대한 평가는 평가목적, 평가주체, 평가시기, 평가대상, 평가내용, 평가방식 등에 따라 매우 상이한 평가체계를 구성할 수 있다. 이러한 내용을 중심으로 우선 공공부조제도 평가와 외국의 경험이 우리에게 주는 시사점을 모색하여 보고자한다.

第1節 外國의 公共扶助制度 結果評價

최근 선진 외국의 공공부조 프로그램들은 최근 근로를 통한 복지(Welfare to Work, Workfare)를 강조하는 방향으로 선회하였다. 즉, 공공부조 프로그램의 주목적을 탈복지를 위한 복지수급자들의 자활촉진에 두고 있다. 이에 평가의 초점도 빈곤의 탈피와 수급자의 자립성 향상에 맞추어져 프로그램이 수급자수의 감소 및 수급자들의 소득의 증가, 수급자들의 노동시장 진입 및 고용유지에 효과가 있었는지를 분석하는데 모아지고 있다.

이런 최근 외국의 공공부조 프로그램들의 흐름은 소득공제제도의 도입 등 근로와 복지의 연계 통한 수급자의 자활을 강조하는 있는 국민기초생활보장제도의 기본개념과 일치하고 있으며, 이러한 제도목적의 유사함은 평가목적, 평가주체 및 평가시기, 평가내용 및 평가방식 등의 세부적인 부분에 있어 한국의 국민기초생활보장제도 평가체계의 시사점을 제공하는데 중요한 기반이 될 것이다.

서구의 여러 복지선진국들 중 특히, 최근의 흐름인 복지개혁을 선도해온 미국과 영국의 공공부조프로그램에 대한 결과평가를 살펴보면 다음과 같다.

1. 英國의 公共扶助制度 結果評價

영국의 경우 영국 사회보장청²⁾내 조사부서(Social Research Division)를 중심으로 활발한 공공부조제도 및 프로그램에 대한 평가가 이루어지고 있다.

공공부조제도에 대한 평가는 거의 매년 이루어지며, 영국정부가 실시하는 대다수의 공공부조프로그램이 그 대상이 되고 있다. 자료의 발표는 영국 사회보장청의 홈페이지에 매년 게시되고 있어 자료의 접근이 용이한 편이다. 평가는 크게 현재 실시중인 프로그램에 대한 평가와 미 실시중인 프로그램에 대한 평가(pilot study)로 나뉘며 특히 시범사업에 대한 결과 평가(pilot study)가 많다는 것을 특징으로 볼 수 있다.³⁾

영국의 공공부조 프로그램 및 제도 평가의 대표적인 몇 개 사례들을 살펴보면 다음과 같다.

2) 사회보장청(Dept. of Social Security)은 현재 노동연금청(Dept. of work and Pension)으로 바뀌었다.

3) 영국은 일반적으로 프로그램 실시 이전에 시범사업을 거쳐 시범사업에서 나온 결과에 기초하여 사업을 전국적으로 확대·적용하고 있다. 따라서, 각 시범사업에 대한 체계적인 평가작업이 이루어지고 있으며 시범사업에 대한 평가는 정책의 축소·확대 등 향후 추진방향을 결정하는데 중요한 역할을 하고 있다

가. 상한소득보충급여에 대한 평가(Earnings Top Up Evaluation: Synthesis Report)

위의 연구는 2001년에 출간된 영국 사회보장청 조사연구보고서 중 하나로 1996년에서 2000까지 영국에서 시험적으로 도입된 상한소득보충급여(Earnings Top Up: ETU)⁴라는 새로운 급여를 평가하기 위한 목적으로 실시된 주요한 평가작업 중 하나이다.

시범사업의 결과평가를 위한 시범평가(pilot study)이며, 평가주체상, 내부기관인 사회보장청의 발주와 외부연구기관인 정책연구원(The Policy Studies Institute: PSI)의 수탁연구형태를 취하고 있다. 평가를 수행하기 위해 5년 동안 3개의 조사팀이 운영되었는데, 고용연구원(The Institute for Employment Research: IER)은 2차 통계 자료를 사용한 ETU시범사업에 참가하는 12개 지역 노동시장에 대한 연구, 사회정책 연구센터(The Centre for Research in Social Policy: CRSP)는 ETU 실험의 주요 행위자에 대한 질적 조사, 정책연구원(PSI)은 대규모 양적 설문 조사를 담당하는 형식으로 진행되었고, 양적·질적 조사방법을 모두 도입한 종단형태의 총괄평가이다.

평가방식은 행정 자료의 경향 연구, 지역 노동시장 분석 수행, 양적 (ETU 수급자, 잠재적 수급자, 고용상태에 있는 사람에 대한 개별 면접, 전화, 우편 설문) 접근, 수급자 표본, 수급자를 탈출한 사람, 혜택 받지 못하는 지원자, 고용된 사람 등에 대한 심층 질적 인터뷰, 연구자 사이의 패널(panel)에 대해 토의 등 다양한 방식을 사용하였다.

평가의 내용은 ETU의 성과, 고용효과 그리고 임금효과 및 관련효과로 구성되었으며, 평가항목은 다음과 같다.

4) 이하 ETU로 표기함.

〈表 4-1〉 上限所得補充給與에 관한 評價項目

평가범주	평가항목
ETU의 성과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정적인 통계 - 사례 수의 증가, 임금, 취업여부 ○ ETU 수급자의 특성: <ul style="list-style-type: none"> - ETU 수급자들의 특성, 주거 비용, 인적 자본, 최근 고용상태, ETU 이용상태, 애로사항(Hardship), ETU에 대한 인지도 및 이해 ○ ETU와 저임금 근로자: <ul style="list-style-type: none"> - 저임금 근로자들의 특성, 근로자들의 직업력, 임금, ETU에 대한 인지도 및 이해 ○ ETU 비신청: <ul style="list-style-type: none"> - 수급률, 수급자들과 자격 있지만 청구하지 않는 사람들과의 차이, 수급 결정 요인, 고용인의 역할, 네트워크
고용효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역의 노동시장 동향 - 고용, 일자리, 실업, 실업 기간 ○ 고용력(employment histories) <ul style="list-style-type: none"> - 근로자, 수급자, 실업자를 대상으로 한 직업력, 수급률 ○ 실업 진입 혹은 탈출 유동량 <ul style="list-style-type: none"> - 총 유동량, 미숙련 근로자의 실업 진입·탈출 유동량, 실업에서 ETU 요청으로의 직접적인 이동 ○ 중간단계의 실업 <ul style="list-style-type: none"> - 취업, 직업탐색, 주거비용의 효과, ETU에 대한 인지, 기대 임금 ○ 취업활동과 유지 - 취업활동, 취업유지, 자영업 ○ 고용주 설문조사 - 고용주를 통해 본 고용효과
임금효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ ETU의 임금률 동향 ○ 고용주: 임금 결정, 임금효과의 증거(evidence) ○ 근로자와 실업자의 설문조사에 나타난 임금효과 <ul style="list-style-type: none"> - 근로자, 실업자, 임금효과 분석
관련효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가족 공제 제도(Family Credit) 수급자의 임금

나. 구직자 수당제도 평가(Evaluating Jobseeker's allowance)

위의 연구는 2000년에 출간된 영국 사회보장청 조사연구보고서 중 하나로 현재 영국에서 실시하고 있는 실업수당인 구직자 수당제도 (Jobseeker's allowance: JSA)⁵⁾의 효과성을 판단하기 위한 대규모의 평가프로젝트중 하나이다. 영국 사회보장청이 내부에서 평가를 수행한 종적조사로 평가방식은 크게 행정 자료 경향 연구, 양적(JSA 수급자, 기존 제도 수급자들에 대한 개별 면접, 전화 우편 설문, 사전-사후조사), 심층질적조사의 3가지 방법을 병행하였다. 평가내용은 실업, 구직, JSA개입효과, 기타 등으로 구성되어 있으며 평가항목은 다음과 같다.

〈表 4-2〉 求職者 手當制度에 관한 評價項目

평가범주	평가항목
실업관련	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실업에서 빠져나가는 속도 <ul style="list-style-type: none"> - 실업상태를 빠져나가는 시간이 단축되었는가? ○ 실업에서 빠져나간 수급자들의 경험과 동향 <ul style="list-style-type: none"> - 어느 정도의 수급자들이 실업상태를 빠져났는가? - 어떤 특징을 가진 수급자들이 취업상태를 지속하는가? - 취업상태를 지속하게 하는 원인들은 어떤 것이 있는가? - 취업상태의 질과 방향은 어떠한가?
구직관련	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구직활동 패턴의 변화(job application, jobsearch methods, barriers to jobsearch)
JSA 개입효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ JSA의 개입효과- JSA 내의 인터뷰 같은 세부프로그램들의 효과 ○ JSA 프로그램에 대한 인식
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수급신청중의 취업활동 <ul style="list-style-type: none"> - 수급신청기간(허가가 떨어지기전)의 파트타임 활동 등의 변화 ○ 배우자의 경제활동의 변화

5) 이하 JSA로 표기함.

위에서 소개된 영국의 대표적인 공공부조제도평가와 최근 3년 동안 실시된 영국의 공공부조제도에 대한 평가작업들을 정리하면 다음과 같다.

우선, 평가주체 별로 보면 영국의 경우 외부연구기관이나 개인연구자에 의한 외부평가보단 주로 정부기관에 의한 내부평가나 혹은 정부기관의 발주로 인한 외부기관에 의한 용역형태의 평가가 주로 이루어지고 있다. 영국의 경우 주 평가를 담당하는 내부기관은 사회보장청내 사회조사부이며, 이 기관과 협력을 이루는 외부기관은 국립사회연구센터(National Centre for Social Research: NCSR), 정책연구원(PSI), 국립경제사회연구원(NIESR, National Institute of Economic and Social Research) 등이다. 이 3개 기관 모두 사회과학분야에서 오랜 역사와 경험을 지니고 있는 비영리 독립 연구조사기관이며, 대부분 사회보장청과 장기계약을 맺고 안정적으로 평가작업을 수행하고 있다.

평가의 종류와 방식을 살펴보면, 공공부조제도나 혹은 세부 프로그램들의 효과성을 분석하여 제도의 성공여부에 관한 중요한 정보를 제공하는 결과평가가 주를 이루고 있으나, 정책의 성패에 어떠한 요인들이 작용하였는지를 살펴보기 위해 정책과정의 타당성과 인과구조의 내부를 정밀 조사하여 신뢰도를 점검하는 과정평가도 일부 시행되고 있다. 대부분의 시범사업에 대한 결과 평가(pilot study)는 이 두 조사를 병행하는 것이 일반적이다.

방식에 있어서는 대부분 양적조사와 질적조사를 병행하는 2~5년 형태의 종단조사 형태를 취하고 있고 일부는 패널조사를 겸하고 있으며 이러한 평가는 행정 자료를 바탕으로 실태조사와 사례연구, 실험설계에 근거한 연구분석 등에 의해 수행되고 있다. 즉, 다양한 형태의 평가방식을 도입하여 오랜 기간 동안 종적인 조사를 통해 그 효과성 및 신뢰도를 검증하고 있는 것이 그 특징이라 볼 수 있다.

평가내용을 중심으로 살펴보면, 영국은 공공부조에서 근로 및 빈곤 탈피가 평가내용에서 많은 부분을 차지하는 경향이 있으며, 따라서, 이를 평가하기 위한 주요 항목으로 조사대상자의 주요특성 및 행정데이

터 외 노동 및 고용효과에 관련된 항목으로 실업에서 빠져나가는 속도, 실업수급자의 수, 수급자의 접근용이성과 수급률(take-up rate), 취업 기간, 소득효과, 노동시장 진입여부 및 유지정도 등을 포함하고 있다.

2. 美國의 公共扶助制度 結果 評價

공공부조프로그램에 대한 평가는 1960년대 이후부터 지속적으로 이루어지고 있으며, 특히 1996년의 근로를 강조하는 복지개혁 이후 새로 실시된 프로그램들에 대해 집중적으로 이루어지고 있다. 평가는 크게 전 주를 대상으로 하여 주별 결과를 비교하는 광범위한 평가 프로젝트와 각 주별 공공부조 프로그램의 효과성을 살피는 소단위의 평가 프로젝트로 이루어지는데, 이는 주별로 프로그램의 적용범위 및 적용내용 등이 틀린 미국의 공공부조제도를 반영한 것이라 하겠다.

미국의 공공부조프로그램 및 제도 평가의 대표적인 몇 개 사례들을 살펴보면 다음과 같다.

가. 근로복지연계프로그램들에 대한 전체 평가 프로젝트(The National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies(NEWWS) Series 16)

위의 평가프로젝트는 2000년도에 MDRC(Manpower Demonstration Research Corporation)⁶⁾에서 출간된 The National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies(NEWWS) 보고서 중 하나이다. NEWWS는 최근의 복지개혁의 흐름인 근로복지연계하의 미국 공공부조프로그램에 대한 대규모 평가프로젝트 중 가장 대표적인 장기종단평가로 미국의 근로연계복지프로그램에 대한 전반적인 성과를 보여주는 광범위한 프로젝트이다.

6) Four-Year Impacts of Ten Programs on Employment Stability and Earnings Growth, 2000 By MDRC

7) 이하 MDRC로 표기함.

복지개혁의 도전에 직면한 주·지방정부의 행정가 및 정책결정자들에게, 장기간에 걸친 고용안정과 소득유지에 보다 효과적일 수 있는 근로연계복지의 유형에 관한 정확한 정보를 제공하기 위한 목적으로 실시된 이 평가프로젝트는 고용과 교육의 두 가지 방향으로 구분된 연방 구직 및 직업기술 훈련 프로그램(The Federal Job Opportunities and Basic Skills Training Program: JOBS)하 10~11개의 주별 프로그램을 대상으로 1996년부터 최장 5년에 걸쳐 11개의 주에 시행되었다.

평가를 담당한 주체를 살펴보면, 미국 보건 및 인간 서비스부의 (Department of Health and Human Services)의 발주로 미국 내 가장 인지도가 높은 비영리독립연구기관인 MDRC에서 수행하였으며, 평가방식은 실험집단과 통제집단의 결과 비교 등의 실험설계, 실업보험(Unemployment Insurance: UI)의 분기별 소득보고자료행정데이터 및 임시적빈곤가족부조(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)·식품권제도(Food Stamp)의 월별 수집자료 등의 경제적 성과 관련 데이터 분석, 수급자들에 대한 설문조사 등 크게 3가지 방식을 사용하였다.

근로복지연계에 대한 직접적인 효과를 보기 위해 사용된 평가내용은 프로그램 참여율 및 참여요인, 교육기간 및 교육관련 변수, 고용과 소득, 사회보장제도 수혜경험 및 기간, 제도 탈피 2년 전의 고용상태 및 사회보장수급상태, 빈곤관련변수, 건강보험 및 아동양육비용, 아동복지관련 변수, 수급자들의 인구사회학적 특징 등 다양한 범주로 구성되어 있다.

나. 오하이오주 복지시스템에 관한 과정 및 결과 평가(Process and Performance Measures in an Ohio County Welfare System)⁸⁾

미국의 최근의 복지개혁아래 주별 공적부조프로그램에 대한 심도

8) Stephen C. Godek, *Community Consulting Services*, the National Association of Welfare Research and Statistics 41Annual Workshop, 2001.

깊은 평가작업 중 대표적인 사례인 오하이오주의 공공부조평가프로젝트는 해당주의 프로그램에 대한 설명과 동시에 향후의 총괄평가를 위한 척도를 개발하고자 하는 부수적인 목적을 지닌 과정평가이다. 2000년부터 시작된 이 평가는 현재도 진행중이며, 질적 및 양적 조사방식을 결합한 중단조사의 형태를 취하고 있다. 평가주체는 주정부의 발주로 지역 내 복지계획위원회(Human Services Planning Committee: HSPCs)의 협조를 받아 지역 내 전문가들에 의해 진행된 용역형태로 볼 수 있다.

〈表 4-3〉 오하이오州 福祉시스템에 관한 過程 및 結果 評價內容

평가범주	평가항목
복지개혁의 전반적향상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공부조 의존도 감소정도 - 현금부조 및 비현금부조에 대한 감소 ○ 수급자들의 자립성 증가정도 - 현금부조 수급기간, 월소득 증가정도
노동인력 개발관련	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업 준비성 <ul style="list-style-type: none"> - 평가의 정확성/타당성, 기관들 사이의 협조, 아동양육수단과 아동보호의 접근성 ○ 직업 유지력 <ul style="list-style-type: none"> - 감독관의 판정 사례 조사, 선택된/보조금을 지급한 고용의 유효성 - 지도 활동, supporting 서비스, 사례관리, 고용주와 기관 사이의 communication - 지역사회 영역에서의 분쟁 ○ 지역사회 연결-노동인력 활동의 통합, 지역사회의 협력 강도 ○ 참여비율

평가방식은 대부분의 평가들이 취하고 있는 수급자 및 프로그램 관계자에 대한 인터뷰, 관련행정자료분석 그리고 설문조사의 방식을 취했으며, 평가내용은 크게 복지개혁(welfare reform)의 전반적인 성과와 노동인력개발에 대한 부분으로 크게 나누어 살펴보았다. 자세한 평가내용은 위의 표와 같다.

다. 일리노이 주의 복지개혁에 대한 평가(Work, Welfare, and Well-being: An independent look at welfare reform in Illinois Summary of First-Year Report - ILLINOIS FAMILIES STUDY)

미국의 최근의 복지개혁아래 대표적인 프로그램인 TANF에 대한 효과성을 판단하기 위한 일리노이주의 평가프로젝트는 TANF 및 관련 복지개혁프로그램 실시 이후 일리노이주 수급자들의 삶의 변화 양상을 파악하기 위한 목적으로 1996년부터 수행된 패널조사이다. 평가대상은 복지개혁후의 해당주의 TANF를 중심으로 한 공공부조프로그램들이며, 주정부의 발주로 지역대학연구소에서 수행되는 용역형태를 취하고 있다.

평가방식은 TANF 수급자 패널(1998년도에 TANF 수급자였던 인)에 대한 연단위 설문조사 와 인터뷰, 패널들에 대한 행정자료 분석(TANF 데이터, 실업보험데이터, 아동학대 및 방임 관련 데이터)의 2가지 방식을 사용하였으며, 평가내용은 인구사회학적 특징부터 고용, 노동, 가족에 이르기까지 광범위한 내용을 다루고 있다. 자세한 평가내용은 다음과 같다.

〈表 4-4〉 일리노이주의 福祉改革에 대한 評價內容

평가범주	평가항목
일반특징	○인구사회학적특징
고용 및 노동관련	○고용형태 - 고용여부, 고용형태, 고용시기 등 - TANF 수급여부, 수급기간 등 ○노동인구에의 참여 - 참여여부, 참여상태 등 ○직업훈련, 교육 및 고용지원 서비스 - 참여여부, 만족도 조사, 담당자들의 유형 ○애로사항 및 재원 - 애로사항의 종류 및 형태, 경제상태에 대한 전망
복지수혜 관련	○복지 수혜 경험 - TANF, 의료부조(Medicaid), 식품권제도(Food Stamps), 주거급여(Housing assistance), 현금부조(cash assistance) 등 사회부조서비스 경험정도. (서비스만족도/의식조사/탈락이유 등등 포함)
기타	○주거 및 이웃관계 맥락 - 공공주택, 주거비용, 주거상의 문제 ○가족 건강 및 복지 - 건강보험여부, 건강상태, 학대여부, 아동양육관련

위에서 소개된 미국의 대표적인 공공부조제도평가와 최근의 복지개혁 후 실시된 미국의 공공부조제도에 대한 평가작업들을 정리하면 다음과 같다.

우선, 평가주체별로 보면 미국의 경우 주 혹은 연방정부에 의한 내부평가 혹은 내부 평가의 발주로 인한 외부기관의 용역형태의 평가와 비영리·영리독립 연구조사기관에 의한 외부평가가 다양하게 이루어지고 있다. 이는 이미 평가를 실시하는데 사용되는 탄탄한 데이터 체계가 구축되어 있으며, 그러한 자료에 대한 신뢰성 또한 높아 민간의 제도 평가의 수행이 용이하기 때문이라고 사료된다.

주로 발주를 하거나 담당하는 부서는 미국의 사회보장청 및 관련행정처나 주단위 혹은 연방정부이며, 이 기관들과 협력을 이루는 외부기관은 인력개발연구법인(Manpower Demonstration Research Corporation: MDRC), Mathematica, 빈곤연구소(Institute for Research on Poverty: IRP) 등의 비영리·영리 독립연구조사기관이며 주단위의 평가프로젝트의 경우 대학부설연구소 혹은 지역의 대학팀과 연계를 이루어 평가를 수행하고 있다. MDRC나 IRP같은 대규모의 비영리 독립연구기관들은 이미 미국의 공공부조제도에 대한 지속적인 평가작업을 수행함으로써 인해 공공부조제도평가에 대한 기본적인 노하우를 지니고 있는 것으로 평가되고 있으며, 지역단위의 대학연구소 및 대학팀들도 해당지역에 대한 특수성을 반영하는 평가를 수행하고 있는 것으로 평가되고 있다.

평가의 종류와 방식을 살펴보면, 프로그램 수행성과를 초점으로 하는 결과평가가 대부분이며, 실험집단과 통제집단을 비교하는 실험설계에 의한 프로그램의 효과성 분석과 투입된 비용을 평가하는 효율성 분석이 보통 2~5년 동안 실시되는 중단 조사를 통하여 이루어지고 있다. 전 주를 대상으로 하는 대단위 평가프로젝트가 주로 효과성을 입증하는 결과평가에 치우치고 있는 반면, 주단위를 대상으로 하는 소규모 평가프로젝트의 경우 정책의 성패에 어떠한 요인들이 작용하였는지를 살펴보기 위한 과정평가가 결과평가와 함께 이루어지고 있

다. 이런 주단위의 과정평가는 각 주의 특징을 반영하는 주별 공공부조프로그램의 계획에 기초를 제공해주고 있다.

방식에 있어서는 대부분과 양적조사와 질적조사를 병행하는 2~5년 형태의 중단조사 형태를 취하고 있고 일부는 패널조사를 겸하고 있다. 미국의 경우 특히, 공공부조제도의 평가에 사용되는 행정데이터(TANF administrative data, UI data)가 탄탄하게 구축되어 평가작업이 용이하게 진행될 수 있는 것이 특징이며, 사용하는 평가방식 또한 실태조사, 사례연구, 실험설계에 근거한 연구분석 등 다양한 형태의 평가방식을 사용하고 있다. 즉, 영국과 마찬가지로 미국의 경우도 오랜 기간동안 종적인 조사를 통해 제도의 효과성 및 신뢰도를 검증하고 있으며, 제도의 설계와 더불어 평가의 설계도 이루어지는 체계적인 평가작업을 수행하고 있는 것이 그 특징이다. 또한, 이러한 평가의 결과는 연방정부와 각 주정부의 프로그램의 성공 및 지속여부를 판단하는데 있어 중요한 근거가 되고 있다.

평가내용을 중심으로 살펴보면, 영국과 미국 모두 공공부조에서 근로 및 빈곤 탈피가 평가내용에서 많은 부분을 차지하는 경향이 있으며 미국의 경우 공공부조의 대표적 프로그램의 특성상 노동 및 고용 효과와 더불어 수급자의 자립성에 영향을 줄 수 있는 부분으로 가족 변수 특히 아동양육에 관련되는 변수를 중요하게 다루고 있는 것으로 보인다. 따라서, 이를 평가하기 위한 주요 항목으로 수급자의 인구사회학적 특징, 수급자가 복지제도에서 탈피하는 기간, 소득의 변화, 노동참여여부와 고용상태, 아동 및 가족의 복리상태 변화, 공공부조서비스의 수혜정도, 직업훈련 프로그램과 노동시장진입 프로그램의 성과 비교항목 등을 포함하고 있다.

3. 國外 公共扶助 結果評價의 示唆點

이상으로 영국과 미국의 공공부조제도 평가에 관한 개략적인 내용을

살펴보았다. 영국과 미국의 공공부조제도의 평가는 두 나라의 공공부조제도 및 프로그램이 강조하고 있는 주요개념과 국가별 여건에 따라 다양한 형태로 나타나나 몇몇 주목할 만한 공통점을 지니고 있다.

우선, 평가의 종류를 살펴보면, 대부분 제도의 효과를 측정하는 결과평가가 주를 이루며 과정평가의 경우 제도실시초기에 제도의 적합성을 알아보기 위한 형태로 평가되는 경우가 다소 존재하였다. 나라별로 살펴보면 영국의 경우 시범사업의 결과평가지, 미국의 경우 주별 복지프로그램의 평가 시 과정평가를 병행하는 경우가 많았다. 즉, 두 나라 모두 공공부조제도에 대한 평가에 있어 제도가 소기의 제도설계시의 목적을 달성하였는지와 그 부수적인 효과가 무엇인지를 알아보는데 평가의 목적이 있는 결과평가와 제도가 소기의 제도설계시의 목적을 달성하도록 설계되었는가에 목적을 두고 평가가 수행되는 과정평가가 모두 실시되고 있었다. 이는 두 평가방식이 지닌 서로 보완적인 성격을 고려하여 체계적인 평가를 실시하려는 의도를 가진 것으로 보인다.

다음으로 평가의 주체는 크게 내부기관과 외부기관을 나누어 볼 수 있는데 내부기관의 경우 국가기관 혹은 관련 연방기관내의 연구평가기관 등이 있었고, 외부기관의 경우 비영리 조사연구기관, 정책연구기관, 대학연구기관, 개인 연구자 등 다양한 형태로 존재하였다. 나라별로 보면 두 나라 모두 내부기관에서 평가를 맡주하되 외부기관에서 용역을 받는 형식으로 진행되는 평가작업이 다수 존재하였으며 대부분의 주요한 평가작업의 경우 용역형태를 취하는 경우가 많았다.

평가방식은 주로 2~5년 단위의 중단평가가 이루어지며, 패널조사방식도 자주 이용되었다. 규모가 큰 평가 프로젝트의 경우 장기간의 효과를 측정하는 중단평가와 각 지역간 혹은 프로그램간 결과를 비교하는 횡단평가가 동시에 이루어지는 경우도 있었다. 주로 행정자료 분석이나 설문조사, 실험설계를 이용한 결과 비교 등의 다양한 방식의 양적평가가 주를 이루나, 패널조사방식을 도입한 경우나 수급자

및 관계자와의 심층 인터뷰 같은 질적 조사방식도 많이 사용되었다. 즉, 양적조사와 질적조사 모두를 적절히 사용하는 다각적 평가방식을 사용하고 있다.

평가내용은 크게 공공부조수급자들의 의존성 감소 및 자립성의 향상에 초점을 두고 있으며, 미국은 프로그램의 특성상 부수적으로 가족복지 및 아동복지의 향상 측면을 평가에 포함시켰다. 공통적인 평가항목은 대체로 다음과 같다.

- 소득 및 빈곤 관련: 수급·비수급기간/ 제도에서 빠져나가는 기간/ 소득증가정도
- 고용관련: 고용상태와 안정성 등
- 노동관련: 노동시장참여여부 및 상태 등
- 가족복지관련: 주거상태, 아동양육, 건강 등
- 인구사회학적 특징: 가족구성, 교육, 연령, 복지서비스 수혜 정도 등

이상을 바탕으로 한국의 국민기초생활보장제도의 평가에 적용할 수 있는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

가. 평가의 설계 관련 시사점

미국 및 영국 등 외국의 경우 대부분 제도의 설계 시 또는 제도 실시 초기에 평가에 대한 설계가 이루어지고 있다. 따라서, 제도 실시 3년 정도의 시간이 지나면 초기성과에 대한 평가결과를 도출할 수 있는 체제로 운영이 되고 있고 이는 그 제도의 성공여부에 대한 정보를 제공하여 제도의 축소, 확대 또는 수정의 근거가 되고 있다. 이러한 평가체계의 설계는 제도의 적합성 점검 및 원활한 운영을 가능하게 하고 있다.

또한, 평가방식에 있어 통제된 비교집단을 이용하는 효과성평가, 참

여자에 대한 종적 추적조사, 관찰, 비용—효과분석, 프로그램 모델 비교 등 다양한 방식의 평가방법을 사용하고 있어 평가방식에 대한 다양한 노하우를 쌓고 있다. 이는 평가자체에 대한 노하우 및 경험의 축적을 가능케 하여 다양한 형태의 평가작업을 실시할 수 있는 밑받침이 되고 있다.

즉, 공공부조제도에 대한 평가는 체계적인 평가계획을 근거로 하여 다양한 방식으로 평가가 실시되고 있으며, 이는 공공부조제도에 대한 다각적인 결과를 도출할 수 있는 근거가 되고 있다.

나. 평가의 주체 관련 시사점

평가의 주체 또한 위에서 언급된 것처럼 국가기관 또는 연방기관내의 연구평가기관 등의 내부기관과 비영리·영리조사연구기관, 정책연구기관, 대학연구기관, 개인 연구자 등의 외부기관에 의해 다양하게 수행되고 있다. 이는 단일한 평가주체로 인한 평가결과의 왜곡 방지 및 여러 측면의 제도 효과성 검증을 가능케 하고 있으며 평가의 다양한 노하우를 쌓는 데에도 도움이 되고 있다. 단, 제도의 효과성을 판단하기 위해 종단적인 형태로 안정적이고 지속적으로 수행되어야 할 필요성이 있는 공공부조제도평가의 특성상, 주된 평가는 노하우를 가진 기관에서 지속적으로 안정적으로 평가되는 경향이 있으며, 재정적인 측면과 평가의 정확성 및 타당성을 고려하여 내부기관(정부기관)에서 발주하되, 외부기관(관련연구기관)에서 평가를 수행하는 용역형태로 다수 나타나고 있다.

다. 평가의 기본데이터 관련 시사점

영국과 미국의 공공부조평가 관련 작업을 살펴보면, 두 나라 모두 평가를 할 수 있는 기본데이터 특히, 수급자의 소득 및 고용과 관련된 데이터들이 행정자료화되어 탄탄하게 구축되어 있음을 알 수 있

다. 이런 기본데이터의 구축은, 평가의 설계가 늦은 경우도 빠른 시간 내에 평가 프로젝트를 실시할 수 있는 평가인프라의 구축과 동시에 다양한 평가주체가 손쉽게 평가작업에 접근할 수 있는 기반을 마련해 주고 있다.

라. 평가 내용 관련 시사점

평가의 내용은 일반적으로 공공부조제도가 갖고 있는 목적인 빈곤 탈피에 초점이 맞추어져 있으나, 최근의 복지개혁의 흐름인 근로연계를 통한 수급자의 자활달성에도 주요한 관심을 보이고 있었다. 즉, 공공부조제도 평가의 경우 빈곤탈피와 수급자의 자립성향상에 평가의 핵심내용을 두고 있으며, 나라별 특징에 따라 몇 가지 요소가 평가의 내용에 첨가되는 형식을 취하고 있다.

이상으로 영국과 미국을 중심으로 외국의 공공부조제도 결과평가작업의 고찰 및 한국에의 시사점을 살펴보았다. 최근의 복지개혁을 주도하고 있는 영국과 미국의 공공부조평가제도의 평가작업들은 각 나라의 제도의 특징에 따른 개별성과 더불어 평가목적, 평가주체, 평가내용, 평가방식 등 평가작업에서 고려해야 할 여러 부분들에 주목할 만한 공통적인 부분들을 함께 지니고 있었다. 위에서 살펴본 외국의 경험을 참고한, 한국적 특수성에 맞는 전반적인 평가계획이 수립이 요청된다하겠다.

第2節 外國의 公共扶助制度 過程評價

외국의 공공부조제도 과정평가를 미국과 영국을 중심으로 살펴보고 우리나라 국민기초생활보장제도 과정평가의 시사점을 정리하고자 한다. 과정평가는 제도의 수행상의 문제를 밝히고 수행의 원활성을 확보하고자 하는 것으로 수급자에 대한 모니터링을 포함하고 있다. 따

라서 과정평가에 대한 고찰을 과정평가와 과정평가 내 모니터링에 대한 고찰을 함께 하고자 한다.

1. 美國의 公共扶助制度 過程評價

미국의 공공부조제도는 개별적인 프로그램들로 구성되어 있다. 즉, 빈곤한 노인과 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여인 SSI와 정부가 명하는 근로 또는 직업훈련 프로그램에 참여함으로써 취업을 위한 적극적인 노력을 입증할 때 부양아동이 있는 편부모가정에게 지급하는 현금급여인 AFDC/TANF, 그리고 노동능력이 있는 가구의 경우 구직등록 및 정해진 일이나 교육훈련을 받는 것을 조건으로 하여 식품권 지급하는 식품권(Food Stamp), 아동이 있는 저소득 가구, 저소득 노인, 장애인에게 의료서비스를 제공하는 의료급여(Medicaid) 그리고 일정 수준 이하의 근로소득이 있는 가구를 대상으로 조세체계를 통하여 직접적으로 소득보장을 위한 급여를 제공하는 환급가능한 세액공제제도(refundable tax credit)인 EITC가 미국의 빈곤층을 위한 공공부조제도인 것이다.

미국의 공공부조제도 과정평가는 첫째, 프로그램의 운영, 현재 상태, 서비스 제공자 및 수혜자에 대한 통계적 기술과 둘째, 프로그램의 법률 및 규정의 준수여부에 대한 평가 그리고 정책이 원래 의도했던 집단을 대상으로 있는지 등을 프로그램의 완전성(Integrity)에 대한 평가로 이루어지고 있다. 그리고 과정평가에서 나타난 프로그램상의 불합리성이나 절차상의 결함 및 집행상의 난점들을 시정해나가고 있다. 따라서 이하에서는 앞서 제시한 미국의 각 공공부조제도별로 과정평가의 세 가지 주요주제가 어떤 기관을 통해 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴본 후 과정평가의 성과들을 간략히 알아보겠다.

가. 보충적 소득보장(Supplemental Security Income: SSI)에 대한
과정평가

1) 프로그램의 운영, 현재 상태, 서비스 제공자 및 수혜자에 대한
통계적 기술

사회보장청(Social Security Administration: SSA)의 평가통계연구실(Office of Research, Evaluation and Statistics)에서는 과정평가의 기초가 되는 SSI 통계보고서(SSI ANNUAL STATISTICAL)를 매년 발간하고 있다.⁹⁾ 여기에는 SSI프로그램의 총 수혜자수, 평균급여액, 총 급여액, 집행비용등 프로그램의 운영과 상태에 대한 통계수치와 장애여부, 장애특성, 소득정도, 수혜자의 SSI급여에 대한 의존도, 독거여부, 근로여부 등 수급자의 특성을 보여주는 통계수치를 1974년부터 2001년까지를 비교하여 제시하고 있다.

또한 사회안전망 프로그램에 대한 일반국민의 이해와 변화를 통계적으로 측정하기 위해 갤럽과 계약하여 1998년부터 공공평가체계(Public Understanding Measurement system: PUMS)를 기초데이터로 축적하고 있다.

2) 프로그램의 법률 및 규정의 준수여부에 대한 평가

SSA' OIG(Office of the Inspector General)의 4조직 중 하나인 회계감사사무실(Office of Audit)에서는 SSA의 프로그램의 재정적, 행정적인 감사를 포괄적으로 수행하고 있다. 재정적 감사로 정부기관의 재정상황과 재정운영결과와 현금흐름이 건전한지를 평가하는 한편 SSI가 얼마나 법안을 잘 지켰는지를 감사하고 있다.

3) 프로그램의 완전성(Integrity)

SSA' OIG내의 조사사무실(Office of Investigations: OI)에서 신청자,

9) SSA, SSI ANNUAL STATISTICAL 2001.

수급자, 계약자, 의료인, 제 3자와 SSA 직원을 상대로 부정수급(fraud), 누수(waste), 남용(abuse)과 SSA 프로그램과 운영의 잘못에 관한 조사 활동을 수행하고 조정하고 있다.

1970년대 후반 특별위원회가 보건교육복지부(Department of Health, Education and Welfare: HEW)에 대한 포괄적인 검토를 하였고, 부정수급(fraud)과 누수(waste)에 대한 정부의 체계적인 노력이 필요하다는 결론을 내렸다. 그 결과 감사와 조사기능을 합한 조사부(Inspector General)라는 기구를 새로이 설치하였고 이것이 오늘날 부정수급(Fraud)조사 및 감사를 전담하는 독립적인 기구인 조사사무실(The Office of Inspector General: OIG)로 이어졌다. 이 기구는 감사와 조사기능을 수행하기 위해 모든 기관의 기록과 정보에 직접 접근할 수 있고, 기관 외부의 정보와 서류를 요구할 수 있는 권한을 가지고 있다.¹⁰⁾

부정수급(fraud) 및 누수(waste)에 대한 조사는 집행공무원, 수급자를 상대로 이루어진다. 먼저 집행공무원을 상대로는 급여 및 관련 지침과 급여전달, 자금 운영을 정확하고 공정하게 하고 있는지를 확인하고, 신청자를 포함한 수급자의 경우에는 거짓행위 등을 조사한다. SSA' OIG의 조사활동은 특별 프로젝트로 특정주제에 대해 이루어지기도 하지만 일상적으로는 익명/기명에 의한 민간의 신고, 신청자의 일관성 없는 진술, SSN에서 발견된 소득활동기록, 지역사회보장사무실(Local Social Security Office)에서 고용사실을 발견하거나, 법 집행기관 및 관공서 또는 의료진의 의뢰로 계기로 조사를 착수한다. 그리고 이러한 조사는 완전성과 효율성에 관한 대통령 위원회(The President's Council on Integrity and Efficiency)에서 제시한 조사의 기준(The Quality Standards for Investigations)따라 엄격하게 진행되고 있다.

이 기구의 활동으로 2001년에 SSA는 4억 7천 7백만 달러의 과다지급을 확인하고 2억 5백만 달러를 회수하였다. 이 외에도 신청과 급여

10) Genevieve Nowolinski, *A brief history of the hhs office of inspector general*, Office of Evaluation and Inspections, 2001.6.

집행절차상의 결함을 시정하는 정책제안들을 제시하였다.

나. AFDC/TANF, 식품권(Food stamp)에 대한 과정평가

현재 TANF, 식품권(Food stamp)는 프로그램 집행주체가 주인만큼 각 주의 인간지원부(Department of Human Services: DHS)에서 독립적인 부서를 설치하여 과정평가하고 있다.

1) AFDC에 대한 과정평가

이하에서는 먼저 TANF의 전신인 AFDC에 대한 각 주의 수급자자격조사부(pre-eligibility fraud investigative units)에 대해 알아보겠다. 수급자자격조사부(pre-eligibility fraud investigative units)는 과정평가의 주제 중 프로그램의 완전성(integrity)만을 전담하는 부서이다.

가) AFDC 수급자자격조사부(pre-eligibility fraud investigative units)의 활동내용

이 부서는 AFDC 신청시 신청자가 제공한 정보의 타당성을 사전에 검증하여 부정수급을 막기 위한 노력을 하였다. 조사원은 친척, 친구, 이웃, 땅 주인, 고용주와 인터뷰를 하고 신청자의 집을 예고없이 방문하거나 신청자의 집을 감시하고 신청양식에 기재된 사실과 연방 및 주 정부의 자료(database)를 비교하고 또한 급여자격결정 사례관리자(caseworkers)가 신청자를 면접하는 것을 보조하는 기초적인 조사기술을 활용하여 부정수급을 사전에 차단하거나 적발할 수 있었다. 이 부서는 이러한 기초적인 조사활동 결과 조사관련비용 1달러 당 평균 약 8.43달러의 예산절약효과를 볼 수 있었다고 한다.

나) AFDC 수급자자격조사부(pre-eligibility fraud investigative units)의 조직

AFDC 수급자자격조사부(pre-eligibility fraud investigative units)는 AFDC 급여지급(benefit payments)부서와는 독립적이지만 지리적으로 근접하

게 전담조사원을 두고 급여적격성을 사전에 검증하였다. 급여자격 결정 사례관리자(caseworker)는 사람들을 돕는 것을 목적으로 하는 사회적 사업적 윤리를 가진 사람으로서 의심이 있어도 신청자에게 급여를 줄 가능성이 있는 반면, 조사자는 부정수급(fraud)을 막고 급여적격성 여부를 확실히 하고자 하는데 만 관심이 있기 때문에 독립적으로 부서를 설치하는 것이 필요하였다. 그러나 ㉠ 효과적인 의사소통, ㉡ 시의 적절한 의뢰, ㉢ 빠른 feedback, ㉣ 급여자격 결정 사례관리자(caseworker)가 작성한 파일에 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해 지리적으로는 급전하게 설치하였다.¹¹⁾

2) TANF, 식품권(Food Stamp)에 대한 과정평가

현재 진행되고 있는 프로그램인 TANF, 식품권(Food stamp)에 대한 각 주의 과정평가를 Texas, Georgia 그리고 Illinois 주를 중심으로 알아 보면 다음과 같다.

가) 프로그램의 운영, 현재상태, 서비스 제공자 및 수혜자에 대한 통계적 기술

Texas 주에서는 TANF and 식품권(Food Stamps)에 대한 기초 자료인 "The LSIS Database"를 축적하여 공개하고 있다. 이 자료(database)에는 현재의 수급자수, 지난 6개월간 거절된 신청자건수, 미 결정된 신청건수, LSIS 기록의 최근 입력날짜 등에 관한 자료가 있다.

나) 프로그램의 법률 및 규정의 준수여부에 대한 평가

Texas 주는 1997년 Office of Program Integrity(OPI)를 설립하여 법률 준수, 서비스 질, 책임성 그리고 공공의 신뢰를 향상시키기 위한 노력을 하고 있다.

11) HHS' OIG, AFDC PER-ELIGIBILITY FRAUD INVESTIGATIVE UNITS, 1995. 5.

Georgia 주의 DHR내의 인적자원조직개발사무실(Office of Human Resource and Organization Development: HROD) 와 인적자원관리부(the Office of Human Resource Management: OHRM)에서 DHR 직원의 업무의 전반적 질은 집행관리체계를 이용하여 평가하고 있다.¹²⁾

Illinois주의 구직자개발서비스제공사무실(Bureau of Employability Development Services Provider Monitors¹³⁾)에서는 TANF 프로그램이 규정을 준수하고 있는지를 점검하여 위반사항에 대해서는 수정 조치를 취하도록 하고 있다. 프로그램 규정 준수 평가를 위해 직원과 인터뷰를 하고 작성해 놓은 자료를 검토하며, 지역방문을 통해 재활 프로그램 등을 직접 관찰하며, 고용주와 인터뷰를 하기도 한다. 프로그램의 크기와 수혜자 수를 고려하여 모니터링기간을 정하여 지역방문을 하기 최소 10일 전에 직원과 문서로 약속을 잡게 된다. 모니터링 결과와 그에 따른 필요 조치는 지역에서 나오기 전에 구두로 담당자와 회의를 하고 후에 문서로 보내줌으로써 프로그램의 문제점을 개선해가고 있다.

다) 프로그램의 완전성

Texas의 OPI는 DHS 프로그램내의 착오(errors)와 부정수급(fraud)를 막기 위한 포괄적이고 통합적인 서비스 접근법 제공에 주력하고 있다. 부정수급과 관련하여 관리자와 수급자를 대상으로 하는 조사활동을 전개하고 정책제안을 함으로써 회계연도 1994~1999년 동안 텍사스 주의 TANF 급여 착오(error)율이 43% 이상 감소되어 수백만 달러를 절약할 수 있었고 식품권(Food stamp)프로그램에 있어서도 주의 착오(error)가 63%감소되었다. 1999년에 사전 부정수급(FRAUD)조사로 절약한 급여액은 약 870만 4천 달러이었다.

12) DHR, *The Guide to the Performance Management Process*.

13) Illinois Department of Human Services. *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Employment & Training FY 2003 Program Manual*

Georgia DHS에서는 1979년, TANF(전에는 AFDC), 식품권(Food stamps) 그리고 아동보호(Child Care)와 같은 공공부조 프로그램의 부정수급(fraud)을 조사하고 DHR 자금의 유용성 여부를 조사하기 위해 부정수급방지사무실(The Office of Fraud and Abuse: OFA)을 세웠다. DHR 국과 사무소의 기금 남용에 관한 진술을 얻고, 부정수급(fraud) 가능성이 있는 수급자의 주장을 조사하고 부정수급(fraud) 정정 상황을 모니터하고 있다. 1999년에는 부정수급(Fraud)과 신청자의 착오(client error)로 인한 TANF와 식품권(Food stamps)의 과다지급액 960만 달러를 회수하였다.

Illinois주에서는 부정수급방지(Fraud Prevention Investigations: FPI)¹⁴⁾가 프로그램의 완전성에 대한 조사를 수행하고 있다. 1996년에 도입된 FPI는 식품권, TANF와 의료급여(Medicade)와 관련해서 제공된 정보가 의심스럽거나 착오(error)의 가능성이 있는 공공부조신청을 조사하고 있다. 즉, FPI에서는 신청자의 가구방문, 가족구성원 면접, 고용주, 집주인, 이웃, 학교직원과의 면접 및 신청접수관리자와의 면접이라는 조사활동으로 수행하였고 비용인 직원 봉급, 부가 급여와 교통비를 급여 감소액과 비교했을 때 1999년에 8백 7십만 2천달러를 순절약 할 수 있었다.

다. Medicaid 및 Medicare의 과정평가

- 1) 프로그램의 운영, 현재상태, 서비스 제공자 및 수혜자에 대한 통계적 기술

1997년 균형예산법(The Balanced Budget Act of 1997) 결과 모든 주는 분기단위로 의료통계정보체계(the Medicaid Statistical Information

14) FRAUD PREVENTION INVESTIGATIONS(ILLINOIS), *COST BENEFIT ANALYSIS*, 2000.11

System: MSIS)에 급여결정과 신청에 관한 DATA를 제출하고 있다. 여기에는 급여자격의 근거, 연령에 따른 분석, 급여대상별 비용과 혜택, 서비스별 연령별 비용과 혜택 등에 대한 자료가 있고 이것은 웹상에서 다운받을 수 있다. 이 외에도 소비자 단체, 지역조직 등 일반국민을 상대로 개인과 가족이 어떤 대우를 받는지를 모니터링을 하기도 한다

2) 프로그램의 법률 및 규정의 준수여부에 대한 평가

보건인적서비스부(Department of health and human services: HHS)' OIG¹⁵⁾에서는 공급자인 노인의료보험(Medicare) 관리자와 일선의 사례관리자와 수급자인 Medicare 대상자를 상대로 메디케이드 등록의 정확성(부당한 등록이나 거절의 존재 여부), 등록 거절 및 종결시 통고의 명확성 그리고 다른 공공부조 프로그램과 조화가 잘되었는지에 관한 정보를 수집하여 평가하고 있다. 프로그램이 얼마나 잘 운영되고 있는지. 부당한 종결은 없는지를 확인하기 위해 기본적으로 행정기록(enrollment data)을 활용하되, 사무소를 정기적으로 방문(Visit local offices)하여 국민의료보험(Medicaid) 관리자와 일선의 사례관리자와 급여자 인터뷰를 실시하고 있다.

3) 프로그램의 완전성(integrity)

HHS'OIG는 노인의료보험(Medicare)과 국민의료보험(Medicaid)을 조사하여 부정수급(fraud)과 누수(waste)와 남용(abuse)을 예방하고, 위반자를 처벌하는 일을 하고 있다. 이런 노력은 1977년 의료보장부정수급방지법(The Medicare and Medicaid Anti-Fraud and Abuse Amendments of 1977)의 제정으로 출발하였고 연방이 자금을 지원하는 주 차원의 주의료보장방정부서(the State Medicaid Fraud Control Units: SMFCUs)를 설치하기에 이

15) HHS OIG, WORK PLAN FISCAL YEAR 2002.

르렀다. 신고전화(hotline) 운영과 자체조사활동으로 부당한 등록 거절이나 종결이 없도록 하며 제도적인 문제점은 개선하고 있다. 또한 부정수급액은 회수하는 동시에 행정벌 등을 부과하고 있다.

라. EITC의 과정평가

1) 프로그램의 법률 및 규정의 준수 여부에 대한 평가

IRS의 세금조사부서(The Treasury Inspector General for Tax Administration: TIGPA)에서는 임금투자과(Wage and Investment Division)의 근무자들과 인터뷰를 하여 급여적격성을 확보하기 위한 IRS의 규정준수에 관한 그들의 노력을 확인하고 현장 감사를 행한다.

2) 프로그램의 완전성(Integrity)

IRS의 세금조사부서(The Treasury Inspector General for Tax Administration: TIGPA)에서는 EIC의 적절한 집행과 IRS 프로그램에 적격자가 더 많이 참여할 수 있도록, 부정수급(fraud), 낭비(waste)와 남용(abuse)을 줄이기 위한 EIC 관련 활동을 감독하고 EIC 기금(funds)¹⁶⁾사용계획을 수립하고 있다. TIGTA는 납세자 번호(SSNs, Individual Taxpayer Identification Numbers, Adoption Taxpayer Identification Numbers)의 인증력(validation)을 향상시키고 부정수급(fraud)의 유형을 이해할 수 있도록 data분석하는 한편 연구 프로젝트를 진행하고 있다. 이 외에도 EITC에 대한 일반국민 대상 홍보 및 방문교육, 무료전화운영 등 다양한 활동을 펼치고 있다.

TIGTA에서는 부정수급(Fraud)을 억제하기 위한 노력으로 1997년부터 격년으로 EIC 감사(audits¹⁷⁾)완결 후 평균 119일 이후에 Compliance study

16) 1998 회계연도부터 5년간 총 716million\$를 받기로 함. 2002 회계연도에 146million\$를 받음.

17) IRS의 EIC audits는 면대면 인터뷰가 아닌 우편을 통해 함. 수천명에게, EIC 요구를 증명할 만한 상세한 정보를 요구함.

를 실시하고 있다. 즉, 전체 신청건수 중에서 일부(1998년 19.4 million의 신청자 중에서 3,448개를 조사함, 이는 전체 모집단의 0.017% 수준임)를 층화무작위 표본추출방법(stratified random sample)¹⁸⁾으로 표본 추출하여 신청자의 집에서 신청자 또는 그들의 고용주, 가족원, 이웃을 면대면 인터뷰하는 한편 급여적격 요건에 관한 증거 제출을 요구하고 있다. 이러한 조사결과 부정수급(fraud)이 발견되면 급여환수와 더불어 사법재판과 같은 처벌을 가하고 있고, 이를 DATA화하고 분석하여 부정수급(fraud) 예방을 위한 기초자료로 활용하고 있다.

마. 우리에의 시사점

미국공공부조제도 과정평가에 대한 이상의 조사 결과를 바탕으로 우리나라에의 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 미국 정부는 공공부조제도의 과정평가를 전담하는 독립적인 기관을 운영하고 있다. 둘째, 프로그램 운영 및 서비스 제공자, 수혜자에 대한 통계적 자료를 축적하여 이를 일반에 공개하고 있다. 셋째, 프로그램의 종사자가 법률 및 규정 준수하고 있는지를 확인하기 위해 정부기관에 대한 현장방문을 정기적으로 행하고 있으며 이 과정에서 프로그램 집행상의 문제점을 확인하고 개선을 위한 노력을 하고 있다. 넷째, 1990년대 후반부터 프로그램의 완전성(integrity) 즉, 자산조사의 정확성 또는 급여대상자의 정확성을 확보하기 위한 정부의 체계적인 노력이 본격화되고 있으며 이를 위한 독립적인 부서(또는 기관)를 설립하고 있다. 다섯째, 부정수급(fraud), 누수(waste)와 남용(abuse)을 막기 위한 조사활동은 법적인 근거로 뒷받침되고 있을 뿐만 아니라 사전에 설정한 기준에 맞게, 자격 있는 자에 의해 행해지고 있다. 여섯째, 부정수급(fraud), 누

18) Head of Household(HOH)나 Single filing status를 써서 EIC를 요구하는 남성 taxpayers를 일반적인 비율보다 더 많이 조사하고 사업소득을 올리는 taxpayer를 더 많이 compliance study에 포함시키며 case당 조사 기간도 더 투자함.

수(waste)와 남용(abuse)을 막기 위해 신고에 따른 조사, 특정주제에 관한 조사, 수급자와 공급자를 대상으로 하는 무작위 표본추출 집중조사를 병행하고 있다. 이외에도 교육 및 홍보활동을 전개하고 있다. 일곱째, 과정평가 결과를 적극적으로 피드백을 제공하여 제도의 모순점을 개선하여 제도집행을 효율화하고 있었고 그 결과 예산 절감 및 서비스 질 개선에도 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타나고 있다.

2. 英國의 公共扶助制度 過程評價

영국의 공공부조제도도 미국과 마찬가지로 개별적인 프로그램으로 구성되어 있다. 즉, 자산조사를 거쳐 18세 이상의 개인에게 최소한도의 생계 유지급여를 제공하는 소득보조(Income Support)와 IS 수급자 중 18세 이상 연금수급연령 이하의 근로능력이 있는 사람 중 적극적인 구직노력을 전제로 하여 지급되는 소득기초형 구직자 급여(Income-based Jobseeker's Allowance)인 대표적인 공공부조 프로그램 이외에, 아동이 있는 가구로 주당 16시간 이상 일하는 경우 6개월간 일정수준의 근로소득을 보장하는 가족공제(Family Credit), 지방자치단체에서 운영하는 소득과 자산, 부과된 지방세액, 개인적 상황에 따른 세액감면제도인 지방세금공제(Council Tax Benefit), IS 수급자 또는 저소득층에서 민영 혹은 공영 주택 임대료를 보조하는 주택급여(Housing Benefit)와 정규적인 수입으로는 감당할 수 없는 비용이 발생했을 경우 보조금 또는 무이자 대부가 지원되는 제도인 사회기금(The Social Fund) 등이 있다.

영국의 공공부조제도 과정평가도 주제별로 첫째, 프로그램의 운영, 현재 상태, 서비스 제공자 및 수혜자에 대한 통계적 기술과 둘째, 프로그램의 법률 및 규정의 준수여부에 대한 평가 또는 세부시행계획이 원래 의도했던 대로 진척되었는지에 대한 확인 그리고 정책이 원래 의도했던 집단을 대상으로 있는지 등을 프로그램의 완전성(Integrity)에

대한 평가로 나눌 수 있다.

따라서 이하에서는 앞서 제시한 영국의 각 공공부조제도별로 과정 평가의 세 가지 주요주제가 어떤 기관을 통해 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴본 후 과정평가의 성과들을 간략히 알아보겠다.

가. 소득보조(Income Support)와 소득기초형 구직자 급여
(Income-based Jobseeker's Allowance)에 대한 과정평가

- 1) 프로그램의 운영, 현재 상태, 서비스 제공자 및 수혜자에 대한 통계적 기술

노동연금부(Department for Work and Pension: DWP)내의 분석국 (Analytical Services Directorate: ASD)¹⁹⁾에서 가족과 아동, 근로세대와 연금세대, 기타 통계수치를 분기마다 보고서의 형태로 제시하고 있다. 이러한 분석적 정보는 정책집행과 발달을 뒷받침할 수 있는 증거가 되고 있다. 이는 급여기록과 인적, 물적 자원과 사례수와 같은 대상집단에 대한 집행 자료를 수집하여 분석한 것으로 모니터링/운영조사 (monitoring and operation research)로 볼 수 있다.²⁰⁾

- 2) 프로그램에 대한 법률 및 규정의 준수 여부에 대한 평가 또는 세부시행계획이 원래 의도했던 대로 진척되었는지에 대한 확인

분석국(Analytical Services Directorate: ASD)내의 구직자분석과 (JOBSEEKER ANALYSIS DIVISION)에서는 2002년 새롭게 설계된 뉴딜 25플러스 프로그램의 집행과 초기영향을 자료에 대한 분석과 함께 사례연구와 직원, 공무원, 수급자에 대한 질적 조사를 이용하여 집행

19) DWP ANALYTICAL SERVICES DIRECTORATE. *Fraud and Error in Claims for Income Support and Jobseeker's Allowance*, 2001. 5.

20) Susan Durdon, Carli Lessof, Kandy woodfield and Caroline Bryson, *Research methods for policy evaluation*, DWP. 2001.

과정을 평가하였다.²¹⁾

3) 프로그램의 완전성

분석국(ASD) 내의 사회조사과(ANALYTICAL SERVICES DIRECTORATE: SOCIAL RESEARCH: ASDSR)에서는 수급자 측면에서 IS와 JSA의 부정수급을 매달 순환 조사²²⁾하는 지역수급현황(Area Benefit Review)과 공무원 측면에서 IS와 JSA의 착오를 조사하는 질적지원팀(The Quality Support Team: QST)을 구성하여 부정수급(Fraud)와 착오(error)가 있는지를 확인하고 있다. 이들은 매년 정기적 행하는 무작위 추출에 의한 표본조사를 중시한다는 점에서 신고에 의한 조사와 사전 조사에 보다 주력하는 미국과는 약간 구별된다는 점에서 보다 상세하게 살펴볼 필요가 있다.

가) 수급자에 대한 지역수급조사(Area Benefit Review)의 조사

① 표본추출(군집 무작위 표본추출법)

먼저 지역(Area Directorates)내의 모든 지역사무실(districts office)에서 5개를 무작위로 선정한다. 이 지역사무실(districts office)의 IS와 JSA 수급자 내를 4집단으로 나눈다. 집단별²³⁾로 각 10명의 수급자를 무작위로 표본추출하여 집중적인 조사를 하게 된다. 그러므로 각 지역사무소(DO)에서 40개의 표본이 선정되어 매달 하나의 AD에서 총 200개를 검토하게 된다. 이런 과정이 다른 13개의 AD에서 반복되므로 나라 전체로는 매해 31,200의 case가 검토된다. 이는 2001년 IS와 JSA 전체 수급자 4,739,000명 중에서 약 0.65%의 수준이다.

21) DWP, *Jobseeker Analysis Division Research Reports*, 2002.

22) 이는 나라 전체차원에서의 결과를 한 시점으로만 측정하는 national benefit 검사를 대체한 것이다.

23) IS는 3집단 즉, 한 부모, 연금 수급자와 장애인/기타집단별로 표본을 추출하고 JSA는 자산조사기초 JSA와 기여기초 JSA로 합하여 1집단을 구성한 후 표본을 추출한다.

② 조사원의 활동

조사원은 부정수급조사부(Benefit Fraud Investigation Service: BFIS)와 급여지급담당 직원(benefit paying staff)에서 선발되어 질문과 면접기술을 훈련받는데 초기면접법에 각별히 신경을 써 교육받는다. 교육을 받은 후 수급자와 관련된 모든 문서를 확인하고 사전 예고 없이 주소지를 방문하여 면접을 행한다. 이러한 방문과 면접은 한 달이 넘게 진행된다. 나머지 2달 동안에는 추적작업과 필요한 조사를 완성하게 된다.

③ 조사원 활동 결과

조사원의 조사결과를 다음의 3가지로 분류한다. 즉, i) 수급자의 착오, ii) 부정수급, iii) 부정수급이 의심이 됨으로 분류한 후 이런 사례(case)분석결과를 AD차원에서 검토한 후 다시 중앙급여조사팀(Benefit Review Team)으로 보내어 정확성과 일관성을 확인 받게 한다. 각 AD는 해당 결과에 대해 설명하여야 하며, 부정수급(fraud)이 의심이 되는 사례에 대해서는 추가 조사를 행한다.

나) 공무원에 대한 질적지원팀(Quality Support Team)의 조사

① 표본추출

6개월 단위로 모든 지역급여담당사무실(Benefit Agency districts: BA, 현재 총 130개)을 무작위로 방문하여 IS는 3개월 동안의 사례 중 무작위로 100개를 선정하고, JSA는 1개월 동안의 사례 중 100개를 무작위로 선정하여 공무원의 착오(error)여부를 확인한다. 나라 전체로는 IS와 JSA에 대해 매해 26,000개 사례가 선정되어 검토되게 된다.

② 조사원의 활동

점검 팀은 급여관련 경력을 가지고 있다. 그리고 정기적으로 “순환보직”을 하게 되고 모두 엄격한 질적지원팀(Quality Support Team: QST) 훈련 프로그램을 받는다

③ 조사원의 활동 결과

수급자에게 급여가 과소/과다 지급된 것이 확인되면 이 사례는 착오(error)로 처리되고 공무원의 착오(error)의 유형, 착오(error)발생 과정, 착오(error)발생 시기 등이 QST에 의해 수집되어 보고된다.

나. 주택급여(Housing Benefit)와 지방세금공제(Council Tax Benefit)에 대한 과정평가

1) 프로그램의 표준적 집행과 완전성(integrity)

주택급여(Housing Benefit)와 지방세금공제(Council Tax Benefit)에 대한 과정평가는 노동연금부(Department for Work and Pension: DWP)의 독립적인 부서인 부정수급조사부(Benefit Fraud Inspectorate: BFI)²⁴)에서 프로그램의 표준적 집행과 완전성(Integrity)을 중심으로 행해지고 있다.

물론 부정수급조사부(Benefit Fraud Inspectorate: BFI)에서는 각 지방자치단체별로 프로그램의 운영, 현재 상태, 서비스 제공자 및 수혜자에 대한 기술을 보고서 형태로 제시하고 있으나 중앙정부차원에서는 지방정부의 주택급여(Housing Benefit)와 지방세금공제(Council Tax Benefit)에 있을 수 있는 부정수급(Fraud)방지 및 적발에 주력하고 있다.

노동연금부(Department for Work and Pension: DWP)의 BFI에서는 급여집행과 관련된 누구에게서나 관련문서와 정보, 설명을 받을 수 있는 법적 권한을 부여한 1997년 사회보장운영법(The Social Security Administration (Fraud) Act 1997)의 법안을 바탕으로 사회보장 급여 집행을 점검하고 DWP와 지방 당국(local authorities)에 있을 수 있는 부정수급(fraud)을 견제하고 있다. 구체적으로 주택급여(Housing Benefit)와 지방세금공제(Council Tax Benefit)를 가장 많이 지출하는 30개 지방정부기관을 중점적으로 조사를 진행함으로써 지방정부의 집행에 대

24) DWP, *Ditector's Report 2001*.

한 평가를 행하고 있다. 다음으로는 정부의 부정수급(fraud) 관련 정책에 적극적으로 참여하지 않는 지방 당국, 급여기관과 지방당국의 협력관계를 조사함으로써, 급여집행을 보다 체계적으로 안전하게 하며 급여기관과 지방당국의 효율적인 협력 및 공정하고 표준적인 집행을 가능하게 하고 있다.

노동연금부(Department for Work and Pension: DWP)의 BFI의 조사활동은 과정별로 설정된 활동모토단위로 나뉘어 제시될 수 있다. 있다.

급여는 시작부터 정확해야 하며, 신청자가 불필요한 관료적 처우를 받지 않도록 하는 ‘Getting it right’단계에서는 신청자와 기존 행정 자료를 활용하여 신청자와 배우자의 NI번호와 신분을 확인하고, 거주지와 집세를 치를 능력을 검사하는 한편, Income support or income-based Jobseeker’s Allowance의 적격여부를 확인한다.

상황에 따라 급여지급이 변해야 한다는 ‘Keeping it right’ 단계에서는 공무원을 상대로 수급자 환경의 변화를 알고 있는지를 확인하며 필요한 경우 집주인 및 다른 기관과 면담할 수 있다.

잘못 지급된 사실을 확인하면 즉각적인 조치를 취해야 한다는 ‘Putting it right’에서는 정부 자료와 문서를 검토하고 책임자를 두어 과다지급된 금액을 효과적으로 회수한다.

마지막으로 미래 활동 계획에 도움이 되도록 조치를 계획하고 취하는 ‘Making sure the strategy works’에서는 다른 기관과의 협력을 바탕으로 구체적 전략 즉, 급여체계설계, 개인계좌 관리, 조사 및 발견, 부정수금액 회수 및 처벌, 결과의 평가 등을 세우고 이를 실행하고 있다.

다. 시사점

영국공공부조제도 모니터링에 대한 이상의 조사 결과가 나타내는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 1990년대 후반부터 자산조사의 정확성 또는 급여의 정확성을 확보하기 위한 정부의 체계적이고 지속적인 노력이 본격화되고 있다. 둘째, 제도별로 독립적인 부서(또는 기관)를 설립하고 이들의 원활한 활동을 뒷받침하는 법적인 근거를 마련하고 있다. 셋째, 방법론에 있어서 신고에 따른 조사도 하지만 수급자와 공급자를 대상으로 하는 급여 후의 무작위추출 조사에 주력하고 있다. 미국은 공급자(집행자)의 법률 준수여부를 감사형식으로 진행하고 있는 반면 영국은 공급자 또한 무작위 표본추출에 의한 집중조사의 방식으로 행하고 있다는 점에서 주목된다. 넷째, 모니터링 조사원에 대한 자격관리와 교육을 체계적으로 행하고 있다. 다섯째, 공무원과 고용주, 수급자 등에 대한 심층면접과 사례연구라는 질적 방법을 제도 개선을 위한 과정평가에서 적극적으로 활용하고 있다. 마지막으로, 이러한 과정평가 과정결과를 데이터 베이스화 할 뿐만 아니라 급여체계설계 등 제도 개선에 전반적으로 활용하고 있다는 것이다.

第5章 國民基礎生活保障制度 結果 評價 方案

第1節 基礎保障 結果評價 方案

1. 結果評價의 構造

결과평가는 효과평가와 영향평가로 구분할 수 있다. 효과평가는 정책이나 사업이 원래 의도했던 목표의 달성 여부 및 그 정도를 평가하는 것으로 정의할 수 있고, 영향평가는 정책을 실행한 후 나타난 직·간접적인 모든 영향을 평가하는 것이라 할 수 있다. 효과평가의 경우 일반적으로 정책 실행 후 나타난 단기간의 결과를 대상으로 한다면, 영향 평가는 특정 정책에 의한 직·간접적인 영향을 평가한다는 점에서 보다 장기간의 시간을 요한다. 즉, 영향평가는 효과평가보다 긴 시간적 간격을 두고 진행된다.

국민기초생활보장제도가 시행된 지 2년여가 지났지만, 아직까지 체계적인 결과평가 작업은 이루어지지 않았다. 본 연구가 비로소 처음으로 국민기초생활보장제도에 대한 결과 평가를 위한 준비 작업이라고 할 수 있다. 본 연구에서 결과평가의 범위는 영향평가보다는 효과평가에 중점을 두고 진행하려 한다. 그 이유는 국민기초생활보장제도의 직·간접적인 영향을 평가하기에는 국민기초생활보장제도의 역사가 충분하지 않기 때문이다.

결과 평가를 진행하기 위하여 선차적으로 이루어져야 할 작업은 그 정책의 목표를 확인하는 것이다. 왜냐하면, 결과평가라는 작업은 곧 특정 정책이 그 정책의 목표를 달성했는지 여부를 평가하는 것이기 때문이다. 그러므로 결과평가 연구에서 정책의 목표를 확인하는 것

은 매우 중요한데, 문제는 정책의 목표를 확인하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 그 이유는 명시된 정책의 목표가 있는가 하면, 명시되지 않은 목표들도 존재하기 때문이다.

일반적인 정책의 결과평가와 마찬가지로 국민기초생활보장제도의 결과평가를 수행하기 위한 우선적인 작업도 국민기초생활보장제도의 목표를 확인하는 것이다. 그런데 문제는 국민기초생활보장제도의 목표를 확인하는 것도 쉽지 않다는 점이다. 왜냐하면, 국민기초생활보장제도의 목표도 명시적으로 표명된 것이 있는가 하면, 명시적으로 표명되지 않은 것들도 존재하기 때문이다. 우선 국민기초생활보장제도의 명시적인 목표를 확인해 보자. 국민기초생활보장제도의 명시적인 목표는 국민기초생활보장법을 통해 확인할 수 있는데, 이 법에는 이 제도의 목표로 최저생활보장과 자립조성임을 명백히 하고 있다. 국민기초생활보장법 제1조를 보면, 이 법의 목적으로 ‘생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것이다’라고 명시하고 있다. 국민기초생활보장제도의 명시된 목표가 최저생활 보장과 자활조성이라는 점은 기존 연구들을 통해서도 확인할 수 있다. 이 인재 외(1999)는 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도의 일차적 목표가 최저생활보장이고, 궁극적인 목표는 생활이 어려운 자들의 자립 증진임을 지적하고 있다. 자립증진은 협의와 광의로 구분하여 살펴볼 수 있다. 협의의 의미로 자립은 대상자들이 노동시장에 직접 참여함으로써 국민기초생활보장제도에 의존하지 않고, 독립적으로 생활하는 것을 의미한다면, 광의의 자립은 협의의 자립뿐만 아니라 자립의지의 향상과 같이 자립과 관련된 제 측면의 긍정적인 변화를 포함하는 개념으로 이해될 수 있다. 본 연구에서 자립은 광의의 의미로 사용할 것이다. 또한 자립증진이라는 국민기초생활보장제도의 목표는 자립에 기여하는 제 측면의 긍정적인 변화를 중심으로 정의할 것이다²⁵⁾. 그리

25) 협의의 측면에서 자립증진은 주로 조건부 수급자와 관련된다. 본 연구에서 조건부 수급자와 관련된 자활사업에 대한 평가의 틀은 다른 장에서 살펴본다. 따라서

고 자립에 기여하는 제 측면의 긍정적인 변화를 가족 복지(Well-being)의 향상으로 개념화하여 사용하고자 한다.

이처럼 명시된 목표 외에 국민기초생활보장제도의 명시되지 않은 또 다른 목표로는 어떤 것들이 있는가? 먼저 빈곤탈피를 들 수 있다. 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조를 포함한 사회복지제도의 일반적이고도 궁극적인 목표 중의 하나는 빈곤의 제거라고 할 수 있다(김기덕, 1994). 사회복지제도가 궁극적으로 지향하는 목표 중의 하나가 모든 국민들이 빈곤으로부터 벗어나도록 도와 빈곤을 제거하는 것이라는 점은 대체로 합의되는 목표라 할 수 있다. 그런 맥락에서 빈곤층을 대상으로 하는 국민기초생활보장제도가 궁극적으로 지향하는 바는 우리사회의 완전한 빈곤제거라고 할 수 있다. 빈곤제거와 관련한 국민기초생활보장제도의 단기적이고, 직접적인 목표는 국민기초생활보장 수급자들의 빈곤탈피라고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면, 국민기초생활보장제도의 직접적인 효과는 수급자들에게 한정되어 나타나기 때문이다.

둘째, 효율적인 제도의 운영을 들 수 있다. 자원이 한정된 상황에서 어떤 정책이나 제도도 효율적인 제도 운용이라는 목표로부터 자유로울 수 없다는 점에서 국민기초생활보장제도의 명시되지 않은 목표로 효율적인 제도운영이라는 점은 부인할 수 없을 것이다. 그런데 사회복지정책의 목표로 효율은 크게 논란이 되는 대상이다. 왜냐하면, 사회복지정책의 효과는 계산가능한 것들도 존재하지만, 계산할 수 없는 바람직한 효과들도 많기 때문이다. 이러한 점들을 고려한다 할지라도 운영효율성과 대상효율성의 증진은 대체로 합의할 수 있는 정책 목표이며, 측정가능한 것이다. 운영효율성은 국민기초생활보장제도에 투입된 총예산 중 수급자에게 제공된 예산의 비율이라는 점에서 이 제도의 효율적인 운영여부를 판단할 수 있는 하나의 지표이며, 또한 비교

여기서는 자립과 관련된 제측면의 긍정적인 변화를 중심으로 살펴볼 것이다.

적 명확하게 측정할 수 있다. 대상효율성은 국민기초생활보장제도가 목표로 하는 대상에게 얼마나 국민기초생활보장제도의 자원이 집중적으로 분배되었는가를 측정하는 것이다. 이 또한 비교적 쉽게 측정할 수 있는 지표이며, 누구나 합의할 수 있는 지표라 할 수 있다. 이렇게 국민기초생활보장제도의 목표는 명시된 목표로 최저생활보장, 가족의 복지 향상을 들 수 있고, 명시되지 않은 목표로 빈곤탈피, 효율적인 제도 운영 등을 들 수 있다.

결과평가를 수행하기 위해서 다음으로 이루어져야 할 사항은 평가의 대상을 확정하는 것이다. 평가의 대상은 평가의 목적과 평가의 범주에 따라 달라진다. 본 연구에서 결과 평가의 가장 큰 목적은 국민기초생활보장제도의 시행 과정상의 문제점 및 목표 달성 정도를 평가함으로써 개선방안을 마련하는 것이라고 할 수 있다. 현 국민기초생활보장제도의 결과 평가는 앞에서 살펴 본 국민기초생활보장제도의 목표 달성 여부 및 정도를 측정하는 것이다. 이러한 평가의 목적 및 평가 범주를 고려할 경우 현 국민기초생활보장제도의 결과 평가 대상은 현 수급자, 수급탈피자, 급여 신청자로서 수급 탈락자 및 차상위계층 등이 대상이 될 수 있다. 현 수급자의 경우 최저생활보장 및 가족의 복지, 효율성 평가의 대상이 된다. 수급탈피자는 최저생활보장 및 빈곤탈피라는 평가 범주의 대상이 된다. 급여신청자로서 수급탈락자는 최저생활보장, 효율성 평가의 대상이 되며, 차상위계층은 최저생활보장 평가의 대상이 된다.

이러한 국민기초생활보장제도의 결과평가 연구에 중요한 또 다른 사항은 결과평가에 사용되는 자료이다. 본 결과평가의 과정에 이용되는 자료는 공공부조 관련 2차적 행정자료 및 직접 설문조사한 자료 등이 이용될 수 있다. 행정자료는 최저생활보장대상자 수, 전체 예산 규모 등의 산출과정에 이용될 것이고, 설문조사 자료는 평가 범주별 구체적인 효과 추정 작업에 사용될 것이다.

2. 結果 評價의 內容

여기서는 국민기초생활보장제도 결과 평가의 내용을 가장 상위의 범주로 평가영역, 중간 수준의 범주로 평가항목, 하위 수준의 범주로 평가내용으로 구분하여 살펴 볼 것이다. 평가영역은 앞에서 살펴본 국민기초생활보장제도의 네 가지 목표가 된다. 평가항목은 평가영역을 구성하는 주요 평가 범주를 말하며, 평가내용은 평가항목들을 측정하기 위한 구체적인 평가내용을 가리킨다. 다음에서는 각 평가영역별 평가항목 및 평가내용들을 살펴볼 것이다.

가. 평가영역별 평가항목

국민기초생활보장제도의 결과 평가의 영역과 항목을 정리하면 <표 5-1>과 같다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 국민기초생활보장제도의 목표는 최저생활보장, 빈곤탈피, 가족의 복지 향상, 효율성 등이고, 이러한 국민기초생활보장제도의 목표는 국민기초생활보장제도 결과 평가의 가장 상위의 범주로 설정할 수 있을 것이다.

각 평가영역별 평가항목을 보면, 최저생활보장이라는 정책 목표의 달성 정도를 살펴볼 수 있는 평가 항목으로 수급자수, 보장률, 보장수준을 설정 할 수 있다. 수급자수는 평가연도에 국민기초생활보장제도로부터 급여를 수급한 총 수급자수를 측정하는 항목이다. 이 항목은 최저생활보장이라는 정책 목표의 달성 정도를 수급자수라는 절대 규모의 측면에서 평가하는 것이다. 그리고 보장수준은 국민기초생활보장 수급가구에 대한 국민기초생활보장제도의 급여 제공 수준을 평가하는 것이다. 보장수준이라는 평가항목은 국민기초생활보장제도가 최저생활을 영위하지 못하는 가구에게 최저생활을 영위하는데 직접적으로 기여한 정도를 평가한다는 점에서 최저생활보장에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도를 보다 심층적으로 평가할 수 있다. 보장

률은 국민기초생활보장제도가 최저생활보장이라는 목표를 직접적으로 어느 정도 달성하고 있는가를 검토할 수 있는 평가항목이다. 원론적인 의미에서 보면, 국민기초생활보장제도가 시행된 이후 모든 국민은 최저생활을 영위하고 있다고 할 수 있다. 하지만, 실제 현실에서는 최저생활을 영위하지 못하는 최저생활보장의 사각지대가 존재할 수 있다. 최저생활보장의 사각지대는 국민기초생활보장제도의 제도 구성 원리에 기인할 수도 있고, 제도 실행과정상의 오류로 인해 발생할 수도 있다. 보장률이라는 평가항목은 저소득 가구 중 최저생계비보다 가구소득이 적은 가구의 규모를 파악하고, 그러한 가구들이 최저생활을 영위하지 못하는 원인을 규명하는 항목이다.

〈表 5-1〉 評價領域別 評價項目

평가영역	최저생활보장	빈곤탈피	가족의 복지	효율성
평가항목	수급자 수	탈피자 수	가족구조의 안정	운영 효율성
	보장수준	탈피 기간	사회·심리적 안정	대상 효율성
	보장률	의존성	인적자본 향상	

다음으로 국민기초생활보장제도의 또 다른 목표라고 할 수 있는 빈곤탈피라는 정책목표를 평가하기 위한 평가항목을 설정해 보면, 빈곤탈피자수, 탈피기간, 의존성 등을 들 수 있다. 탈피자수는 수급대상이었다가 수급대상에서 벗어난 대상자수를 측정하는 것으로, 빈곤제거에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도를 수적으로 평가하는 것이다. 탈피기간은 수급 탈피가구가 처음으로 수급자가 된 시점에서 수급대상으로부터 벗어난 시점에 이르는 기간을 측정하는 것이다. 탈피기간은 빈곤탈피라는 정책 목표의 달성 정도를 질적인 측면에서 평가하는 항목이다. 탈피자의 수급기간이 짧을수록, 빈곤탈피의 목표를 효과적으로 달성한 것으로 평가할 수 있다. 의존성은 국민기초생활보장제도의 빈

곤탈피에 대한 기여 효과를 간접적으로 또는 잠재적인 기여 효과를 평가하는 것이다. 잠재적인 기여 효과라는 의미는 현재 빈곤탈피를 하지 못했지만, 잠재적으로 빈곤에서 벗어날 가능성을 말한다.

가족의 복지 향상이라는 정책목표를 평가하는 평가항목으로는 가족구조의 안정, 사회심리적 안정, 인적자본의 향상으로 구성할 수 있다. 가족구조의 측면은 국민기초생활보장제도가 가족구조의 안정에 기여한 효과를 살펴보는 것이다. 이론적으로 보면, 국민기초생활보장제도의 제 급여는 가족구조의 안정에 기여할 수도 있고, 가족구조의 안정에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다(송근원·김태성, 1995). 국민기초생활보장제도가 가족구조의 안정에 기여하였다면, 이는 잠재적으로 수급자들이 자립에 기여하는 효과를 가질 것이다. 사회심리적 안정이라는 평가항목은 국민기초생활보장제도의 제 급여가 수급자 가구의 심리적, 사회적 안정에 기여한 효과를 평가하는 항목이다. 따라서 사회심리적 안정 평가항목은 국민기초생활보장제도 수급이후 수급자 가구원과 관련하여 나타난 사회심리적 측면의 제 변화를 측정하는 것이다. 인적 자본 향상이라는 평가항목은 국민기초생활보장제도가 수급자 가구의 인적 자본 향상에 기여한 효과를 평가하는 항목이다. 국민기초생활보장제도에 의한 인적자본 향상 효과는 주로 수급자 가구의 자녀들과 관련하여 나타날 수 있다. 수급자 가구 자녀의 인적 자본 향상은 장기적으로 빈곤의 세습을 막는 효과를 거둘 수 있다는 점에서 중요하다.

효율성 증진이라는 정책목표를 평가할 수 있는 평가항목은 운영 효율성과 대상 효율성으로 구성할 수 있다. 운영효율성은 국민기초생활보장제도에 투여되는 자원이 얼마나 제도 목표 달성에 집중적으로 투여되고 있는가를 평가하는 항목이다. 따라서 운영효율성 평가항목은 국민기초생활보장제도와 관련한 관리운영비의 규모와 적절성을 중심으로 구성된다. 대상효율성은 국민기초생활보장제도에 투여되는 자원이 얼마나 적절한 대상자에게 집중적으로 배분되고 있는가를 평가하는 항목이다. 따라서 대상효율성 평가항목은 적격 대상자 선정과 관

련한 내용이 중심을 이룬다. 효율성과 관련한 평가에서 주의할 점은 운영효율성이 높다는 것이 반드시 그 제도가 효율적으로 운영되고 있음을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 왜냐하면, 운영효율성을 높이기 위해서는 전담인력의 수를 줄이면 되는데, 그럴 경우 수급자 선정과정이 정확하지 못할 가능성이 높아지기 때문이다. 요컨대 일정 수준까지는 운영효율성과 대상효율성이 서로 대체관계에 있을 수 있다. 그런 점에서 국민기초생활보장제도의 효율성에 대한 평가는 운영효율성과 대상효율성을 함께 고려하여 이루어져야 할 것이다.

나. 평가영역별 평가내용

1) 최저생활보장

앞에서 살펴 본 바와 같이 최저생활보장이라는 평가영역의 중범위 평가항목으로 수급자 수, 보장수준, 보장률을 설정하였다. 그러면, 각 평가항목별로 구체적인 평가내용을 검토해 보자.

수급자 수 평가항목의 평가내용은 크게 연도별 전체 수급자의 규모 및 전 국민 대비 수급자 가구의 비율과 전년도 대비 수급자의 증감 정도 등을 들 수 있다. 수급자의 규모 및 비율, 전년 대비 증가율 등에 대한 평가는 더 구체적으로 평가연도별로 수급자를 구성하는 집단별 각 집단의 규모 및 비율, 전년대비 증감률 등을 평가하는 것이 필요하다. 수급자 수와 관련된 자료는 국민기초생활보장제도와 관련된 2차 행정자료를 통해서 얻을 수 있을 것이다.

보장 수준 평가항목에서 평가되어야 할 내용은 수급자 가구의 평균 급여액과 수급자 가구 소득에서 국민기초생활보장제도의 급여 소득이 차지하는 비율을 들 수 있다. 수급자 가구의 평균 급여액도 일반 수급자/조건부 수급자별 평균 급여액, 지역별 평균급여액, 가구유형별 평균급여액 등과 같이 수급자를 구성하는 하위 집단별로도 조사되는 것이 필요하다. 수급자 가구 소득에서 국민기초생활보장제도의 급여

소득이 차지하는 비율에 대한 평가도 일반 수급자/ 조건부 수급자별, 지역별로, 가구유형별 등과 같이 수급자를 구성하는 하위집단별로도 이루어 져야 할 것이다. 보장 수준과 관련된 자료도 국민기초생활보장제도와 관련된 2차 행정자료를 통해서 확보할 수 있을 것이다.

〈表 5-2〉 最低生活保障 領域의 評價項目別 評價內容

평가 영역	평가 항목	평가내용
최저 생활 보장	수급자수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 수급자의 규모/비율 <ul style="list-style-type: none"> - 일반 수급자/조건부 수급자/특례 수급자 - 지역별 수급자 수 - 가구유형별 수급자 수 ○ 전년 대비 수급자의 증감 정도 <ul style="list-style-type: none"> - 일반 수급자/조건부 수급자/특례수급자의 증감 정도 - 지역별 수급자 수의 증감 정도 - 가구유형별 수급자 수의 증감 정도
	보장 수준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수급자 가구의 평균 급여액 <ul style="list-style-type: none"> - 일반 수급자/조건부 수급자별 평균 급여액 - 지역별 평균 급여액 - 가구유형별 평균 급여액 ○ 수급자 가구의 총소득 대비 국민기초생활보장 급여 소득의 비율 <ul style="list-style-type: none"> - 일반 수급자/조건부 수급자별 - 지역별로 - 가구유형별로
	보장률	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 조사 가구 중 최저생계비 이하 가구의 비율 <ul style="list-style-type: none"> - 수급자/수급탈피자/신청탈락자/차상위계층별 최저생계비 이하 가구의 비율 - 일반 수급자/조건부 수급자의 최저생계비 이하 가구의 비율 - 지역별/가구유형별 최저생계비 이하 가구의 비율 ○ 소득이 최저생계비 이하인 가구 중 수급자로 선정되지 않은 원인 <ul style="list-style-type: none"> - 부양의무자 기준 미충족 - 자산기준 미충족 - 미신청/ 홍보부족 - 하위 집단별 원인 <ul style="list-style-type: none"> · 최저생계비 이하 가구 중 신청 탈락가구의 탈락원인 · 최저생계비 이하 가구 중 수급 탈피가구의 탈피 원인 · 최저생계비 이하 가구 중 차상위계층 가구의 수급 미지정원인 ○ 수급자 가구 중 가구 총소득이 최저생계비 이하 가구의 원인 <ul style="list-style-type: none"> - 소득조사 과정의 오류 - 추정소득의 과다 적용

보장률 평가항목에서 평가되어야 할 내용은 저소득층 중 최저생계비 이하의 소득을 가진 가구의 비율과 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 수급자로 선정되지 않은 원인, 수급자 가구 중에서 가구 총소득이 최저생계비보다 적은 가구를 대상으로 하여 가구소득이 최저생계비보다 적은 원인을 밝히는 것이다. 이 항목의 평가는 최저생활보장 사각지대의 규모와 사각지대가 발생하는 원인을 밝히는 데 기여할 수 있을 것이다. 이 항목과 관련한 평가에 이용될 자료는 저소득층을 대상으로 직접 설문조사를 통해 확보되어야 한다. 설문조사에 반드시 포함되어야 할 집단은 수급자 가구, 수급자이었다가 수급자에서 탈피한 가구, 급여 신청 탈락자, 차상위계층 등이다.

보장률 항목의 평가내용별로 세부적인 조사내용을 보면, 전체 조사 가구 중 최저생계비 이하 가구의 비율과 관련하여서는 수급자 가구, 수급탈피자 가구, 신청 탈락자 가구, 차상위계층별로 가구소득이 최저생계비에 미달하는 가구규모를 파악함과 아울러 일반 수급자/ 조건부 수급자별, 지역별/가구유형별로 최저생계비에 미달하는 가구의 규모를 파악하는 것이 필요하다.

두 번째 평가내용인 소득이 최저생계비에 이하인 가구 중 수급자로 선정되지 않은 요인에 대한 규명은 이들이 수급자로 미지정된 원인을 국민기초생활보장제도의 자격조건에 기인한 부분과 미신청 또는 홍보 부족 등 제도 운영과정상의 오류에 기인한 부분을 분석하는 것이다. 그와 함께 저소득층을 구성하는 하위집단별로도 그 원인을 밝히는 작업이 필요하다. 즉, 수급탈피가구, 신청탈락가구, 차상위계층 가구별로 수급 미지정원인을 분석하는 것이다. 이러한 작업은 국민기초생활제도의 개선안 마련에 중요한 근거들을 제공해 줄 수 있다.

보장률 항목의 세 번째 평가내용은 수급자 가구 중 가구 총소득이 최저생계비 이하인 가구를 대상으로 하여 그 원인을 밝히는 것이다. 원칙적으로 수급자 가구의 가구소득은 최저생계비와 같거나 높아야 한다. 그렇지만 현실은 수급자 가구 중에서 가구 소득이 최저생계비보다 낮은 가구가 존재할

수 있다. 그 원인은 수급자 가구의 소득변동을 신속히 반영하지 않았든지, 추정소득의 과다 적용과 같이 소득조사과정에서의 문제에 기인할 수 있다. 이러한 부분에 대한 평가작업은 국민기초생활보장제도의 제도운영과 관련한 문제들을 해결하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

2) 빈곤탈피

빈곤탈피라는 평가영역의 평가항목으로 탈피자 수, 탈피기간, 의존성을 설정하였는데, 각 평가항목별로 구체적인 평가내용을 검토해 보자.

〈表 5-3〉 貧困脫皮領域의 評價項目別 評價內容

평가 영역	평가항목	평가지표
빈곤 탈피	탈피자수	<ul style="list-style-type: none"> ○탈피자 수/비율 <ul style="list-style-type: none"> - 일반/조건부 수급자별 탈피자 수/비율 - 지역별/가구 유형별 탈피자 수/비율 ○자격기준별 탈피자 수/비율 ○탈피자에 의한 예산 감소 규모 추정 ○수급 탈피 요인에 대한 주관적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 수급 탈피 요인 - 국기법의 기여 정도 - 탈피에 기여한 급여종류
	탈피기간	<ul style="list-style-type: none"> ○탈피자의 평균 수급기간 <ul style="list-style-type: none"> - 탈피자 중 일반/조건부 수급자의 평균 수급기간 - 탈피자 중 가구유형별/지역별 평균 수급기간
	의존성	<ul style="list-style-type: none"> ○수급자의 평균 수급기간 <ul style="list-style-type: none"> - 일반 수급자와 조건부 수급자의 평균 수급기간 - 가구유형별/ 지역별 평균 수급기간 ○장기 수급자의 수 및 비율(1년 이상 수급/ 2년 이상 수급/그 이상) <ul style="list-style-type: none"> - 일반 수급자와 조건부 수급자의 평균 수급기간 - 가구유형별/ 지역별 평균 수급기간 ○장기수급자의 유형 <ul style="list-style-type: none"> - 일반수급자/조건부 수급자별 - 지역별/ 가구유형별 - 가구특성별 ○장기 수급 요인에 주관적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 건강/노령/장애

탈피자 수 평가항목의 주요 평가내용은 탈피자 수 및 비율, 자격기준별 탈피자 수 및 비율, 탈피자에 의한 예산 감소 규모, 수급 탈피 요인 등을 들 수 있다. 탈피자 수 및 비율은 평가 연도에 국민기초생활보장제도의 수급자 중 수급에서 탈피한 가구 및 인원의 규모와 전국민 대비 그 비율을 파악하는 것이다. 수급자를 구성하는 하위 집단별로도 빈곤탈피 규모를 파악하는 것이 필요하다. 일반수급자/ 조건부 수급자별, 지역별/ 가구유형별 탈피자 규모를 분석하는 것은 국민기초생활보장제도의 개선방안을 마련하는데 구체적인 근거를 제공해 줄 수 있다. 탈피자 수 및 비율 평가에는 국민기초생활보장제도와 관련한 2차 행정자료가 이용될 수 있다.

자격기준별 탈피자 수 및 비율은 국민기초생활보장제도의 자격기준별로 탈피자의 규모를 파악하는 것으로 빈곤탈피자들의 탈피 요인을 객관적으로 평가하는 작업이다. 탈피자에 의한 예산 감소 규모 추정 작업은 국민기초생활보장제도의 빈곤완화에 대한 기여 효과를 재정측면에서 추정하는 것이다. 다시 말하여 평가연도에 수급탈피자들이 급여를 받지 않게 됨으로서 예산을 절약하는 규모를 추정하는 것이다. 자격기준별 탈피자 수 및 비율과 탈피자에 의한 예산 감소 규모 추정 작업에도 2차 행정자료를 이용하여 진행할 수 있을 것이다.

그리고 수급 탈피 요인에 대한 주관적 평가는 국민기초생활보장제도의 어떤 측면이 수급탈피에 도움을 주었는지를 수급탈피자를 대상으로 하여 조사하는 것이다. 이와 관련된 자료는 수급 탈피자를 대상으로 직접 설문조사를 통하여 수집되어야 한다.

탈피기간이라는 평가 항목의 평가내용으로는 탈피자의 평균 수급기간을 들 수 있고, 세부적인 내용으로 탈피자를 구성하는 하위 집단별 평균 수급기간을 설정할 수 있다. 특히 일반 수급자와 조건부 수급자의 평균 탈피기간과 가구유형별/ 지역별 평균 탈피기간의 측정도 함께 이루어 질 필요가 있다. 이러한 작업은 2차 행정자료를 이용할 수도 있고, 또는 수급탈피자를 대상으로 하여 직접 설문조사한 자료를

이용할 수도 있다. 2차 행정자료를 이용하는 경우는 자료의 객관성 획득과 수급 탈피자 전체에 관한 자료를 얻을 수 있다는 점은 장점이지만, 많은 행정 인력과 시간이 소요된다는 점이 한계이다. 수급탈피자를 대상으로 하는 경우는 수급 탈피자 전체에 관한 자료를 얻을 수는 없지만, 수월성이 장점이라고 할 수 있다.

의존성이라는 평가항목의 평가내용으로는 수급자의 평균 수급기간과, 장기수급자의 수 및 비율, 장기수급자 가구의 장기 수급요인 등을 들 수 있다. 수급자의 평균 수급기간은 국민기초생활보장제도에 대한 수급자의 의존성 정도를 수급기간이라는 양적인 측면에서 평가하는 것이다. 여기서도 수급가구를 구성하는 하위집단별로도 평균 수급기간을 살펴보는 것이 필요하다. 수급기간에 관한 평가에는 국민기초생활보장제도의 행정자료나 수급가구를 대상으로 하여 직접 설문조사한 자료를 이용할 수 있다.

장기의존자에 대한 비율 및 수급기간은 국민기초생활보장제도에 대한 실질적인 의존자의 비율을 평가하는 것이다. 장기 의존기간이 긴 사람일수록, 국민기초생활보장제도에 대한 의존에서 벗어날 가능성은 낮다 할 수 있다. 장기의존자에 대한 비율과 관련한 평가는 장기 수급자를 구성하는 집단의 특성 및 요인에 대한 객관적인 평가와 주관적인 평가 등을 통해 보다 심층적인 요인 규명이 필요하다. 이와 관련된 자료는 국민기초생활보장제도 관련 2차 행정자료와 수급자를 대상으로 한 설문조사를 통해 수집될 수 있다.

3) 가족의 복지

가족의 복지 향상이라는 평가영역의 평가항목으로 가족구조의 안정, 사회심리적 안정, 인적자본의 향상을 설정할 수 있고, 각 평가항목별 구체적인 평가내용은 <표 5-4>와 같다.

가족구조의 향상이라는 평가항목을 평가하는 평가내용으로는 가족

구조의 변화, 가족간 관계의 측면, 가족구조 안정에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도에 대한 주관적 평가 등을 들 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 국민기초생활보장제도는 가족구조의 안정에 긍정적으로 영향을 미칠 수도 있고, 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 이혼, 별거, 혼외 출산과 관련한 조사는 국민기초생활보장제도가 수급가구의 가족구조 안정에 부정적인 영향을 미친 측면을 조사하는 것이다. 이혼 별거가구의 재결합에 대한 조사는 국민기초생활보장제도가 수급가구의 가족구조 안정에 긍정적인 영향을 미친 측면을 조사하는 것이다. 수급가구 가족구조의 변화와 관련한 평가에서 국민기초생활보장제도와 가족구조 변화간의 관계에 대한 인과적인 분석은 매우 신중하게 이루어져야 한다.

왜냐하면, 가족구조의 변화에 영향을 미치는 요인은 국민기초생활보장제도 외에도 매우 많은 점에서 가족구조의 모든 변화가 국민기초생활보장제도에 기인한 것으로 평가하는 것은 위험할 수 있기 때문이다.

국민기초생활보장제도는 수급가구의 가족간 관계에도 영향을 미칠 수 있다. 수급가구가 선정됨에 따른 경제적 안정이 가족원간 관계를 보다 긍정적으로 변화시킬 수 있다. 가족간 관계라는 평가내용은 국민기초생활보장제도가 수급가구의 가족원간 관계에 대한 긍정적인 영향을 평가하는 것으로, 구체적인 내용은 가족 내 폭력 발생 정도, 부부관계 및 부모-자녀관계, 가족간 대화시간 등을 들 수 있다. 가족구조 안정에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도에 대한 주관적 평가는 국민기초생활보장제도가 수급가구의 가족구조 안정에 어느 정도 기여했는가를 수급가구들의 주관적 평가를 통해 확인하고자 하는 것이다. 가족구조의 안정 평가항목과 관련한 자료는 수급가구를 대상으로 한 직접적인 설문조사를 통해서 수집될 수 있다.

〈表 5-4〉 家族福祉와 관련한 評價項目別 評價內容

평가영역	평가 항목	평가내용
가족의 복지	가족구조의 안정	<ul style="list-style-type: none"> ○가족구조의 변화 <ul style="list-style-type: none"> - 이혼, 별거, 혼외 출산 - 이혼·별거 가구의 재결합 - 가출 발생/ 가출 가족원의 복귀 ○가족간 관계 <ul style="list-style-type: none"> - 가족내 폭력 발생 정도 - 부부관계 및 부모-자녀관계 - 가족간 대화시간 ○가족구조 안정에 대한 국기법의 기여 정도(주관적 평가)
	사회·심리적 안정	<ul style="list-style-type: none"> ○사회적 관계망 <ul style="list-style-type: none"> - 이웃간 접촉 빈도/친척간 접촉 빈도 - 새로운 관계망의 형성 - 새로운 단체, 모임에의 가입 ○심리적 요인에 있어서의 변화 <ul style="list-style-type: none"> - 가구원별 심리적 안정 - 가구의 자립의지(주관적 평가) ○사회, 심리적 안정에 대한 국기법의 기여 정도(주관적 평가) <ul style="list-style-type: none"> - 어떤 종류의 급여가 어느 정도 기여했는지
	인적 자본의 향상	<ul style="list-style-type: none"> ○가족원의 건강 향상 <ul style="list-style-type: none"> - 질환의 치료 및 개선 정도 - 척도 이용한 평가 ○자녀 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 자녀의 중도 탈락 - 중도 탈락 자녀의 복학 - 자녀 관련 사교육비 지출 정도 - 자녀의 상급 학교 진학 - 자녀 교육에 대한 부모의 관심정도 ○인적 자본 향상에 대한 국기법의 기여 정도(주관적 평가) <ul style="list-style-type: none"> - 어떤 급여가 어느 정도 기여했는지

사회심리적 안정 평가항목을 평가하는 구체적인 평가내용으로는 사회적 관계망, 심리적 안정과 관련한 변화, 사회심리적 안정에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도에 대한 주관적 평가 등으로 구성할 수 있다. 사회적 관계망은 잠재적으로 수급자 가구의 자립조성에 크게 영향을 미칠 수 있는 요인이다. 사회적 관계망에 대한 측정은 이웃, 친척간 접촉 빈도, 새로운 관계망의 형성, 단체 또는 모임에의 새로운 가입 등을 통해서 이루어 질 수 있다. 심리적 안정과 관련한 변화는 심리적 안정과 관련한 척도를 이용하여 측정할 수 있을 것이다. 앞에서 살펴 본 사회적 관계망의 변화, 심리적 안정과 관련한 변화는 국민기초생활보장 수급자로 선정되기 전과 후를 비교함으로써 국민기초생활보장제도가 수급자의 사회, 심리적 안정에 미친 영향을 평가하는 것이라면, 사회, 심리적 안정에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도에 대한 주관적 평가는 국민기초생활보장제도의 급여 중에서 어떤 급여가 기여했으며, 어느 정도 기여했는가를 수급자를 대상으로 한 주관적인 설문조사를 통해 확인하는 것이다.

인적 자본의 향상이라는 평가항목을 평가하는 내용으로는 건강 향상 정도, 자녀 교육과 관련한 측면, 인적 자본 향상에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도에 대한 주관적 평가 등으로 구성할 수 있다. 건강은 수급자의 자립에 크게 영향을 미칠 수 있는 중요한 인적 자본 변수이다. 국민기초생활보장제도에 의한 경제적 안정 및 의료급여의 수급은 수급자 가구의 건강향상에 기여함으로써 자립증진에 잠재적으로 기여할 수 있다. 그런 점에서 국민기초생활보장제도가 수급자 가구의 건강증진에 영향을 미친 정도를 평가할 필요가 있다. 건강 향상 정도에 대한 평가는 주요 질병의 치료 내지 호전 정도와 같은 객관적인 평가와 건강 관련 척도를 이용하여 진행할 수 있을 것이다. 수급자 가구의 인적 자본과 관련하여 중요한 요인은 자녀 교육이라고 할 수 있다. 수급자 가구의 자녀 교육의 향상은 빈곤의 세습을 막을 수 있다는 점에서 중요하다. 자녀 교육과 관련한 구체적인 평가는 학

령기 아동의 중도탈락, 중도 탈락 자녀의 복학, 자녀 관련 사교육비의 지출 정도, 자녀의 상급 학교 진학 등을 통해서 이루어 질 수 있을 것이다. 끝으로 인적 자본 향상에 대한 국민기초생활보장제도의 기여 정도에 대한 수급자들의 주관적인 평가는 어떤 급여가 인적자본 향상에 어느 정도 기여하였는가를 수급자에게 직접 설문조사를 통해 확인해 보는 것이다.

4) 효율성

효율성 증진이라는 평가영역의 평가항목으로 운영효율성과 대상효율성을 설정하였는데, 각 평가항목별 구체적인 평가내용은 <표 5-5>와 같다.

운영효율성을 평가할 수 있는 평가내용으로는 전체 국민기초생활보장제도의 예산 중 관리운영비가 차지하는 비중 및 사회복지 전담 공무원의 수와 사회복지 전담 공무원 1인당 대상 가구 수, 전년 대비 관리운영비의 증감률 등으로 구성할 수 있다. 이러한 내용들은 전체적인 평가뿐만 아니라 지역별로도 평가되는 것이 필요하다. 지역별 평가는 어떤 지역이 국민기초생활보장제도를 효율적으로 운영하고 있으며, 어떤 지역의 효율성이 떨어지는가에 관한 정보를 제공해 줌으로서 지역별로 국민기초생활보장제도의 운영 개선방안을 마련하는데 기여할 수 있을 것이다. 또한 어떤 지역이 사회복지전담 공무원이 적절하게 배치되었고, 어떤 지역이 불충분하게 배치되었는가에 관한 정보도 제공해 줌으로서 사회복지전담공무원의 지역별 수급방안 마련에도 도움이 될 수 있다. 이러한 운영효율성과 관련한 평가는 국민기초생활보장제도의 운영에 관한 2차 행정자료를 이용하여 진행할 수 있다.

대상효율성의 평가에는 부정수급자의 규모, 부정수급자 발견 실적 및 처리방식, 급여 신청 탈락자 중 수급적격자의 비율, 수급탈피 가구의 발견 유형, 자산조사 및 부양의무자에 대한 조사의 정확성 등으로 구성할 수 있다.

〈表 5-5〉 效率性 관련 評價項目別 評價內容

평가 항목	세부 평가 항목	평가지표
효율성 증진	운영효율성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 예산 중 관리운영비 규모 및 비중 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 관리운영비 규모 및 비중 ○ 사회복지 전담 공무원의 수 및 사회복지 전담 공무원 1인당 대상 가구 수 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 사회복지 전담 공무원의 수 - 지역별 사회복지 전담 공무원 1인당 대상 가구 수 ○ 전년 대비 관리운영비의 증감률 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 관리운영비의 증감률
	대상효율성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부정 수급자의 규모 (심층조사 통한 추정) <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 부정수급자 규모 - 부정수급자의 유형별 규모 ○ 부정수급자 발견 실적 및 처리방식 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 발견 실적 - 보장비용의 징수 실적 ○ 급여 신청 탈락자 중 수급적격자의 비율 ○ 수급탈피 가구의 발견 유형 <ul style="list-style-type: none"> - 본인 신고, 정기조사, 수시조사 ○ 자산조사 및 부양의무자에 대한 조사의 정확성 <ul style="list-style-type: none"> - 부정확 이유 - 자산조사시 신고소득 및 추정소득의 적용률

부정수급자의 규모 및 급여 신청 탈락자 중 수급적격자의 규모는 관련 대상자의 일부를 표본 추출하여, 심층 조사를 통해 추정하는 것이다. 그리고 부정수급자 발견 실적이나 수급 탈피 가구의 발견 유형은 행정자료를 이용하여 평가연도에 실질적으로 이루어진 실적을 평가하는 것이다. 이처럼 심층조사를 통한 부정수급자의 규모 추정과 실제 발견한 부정수급자의 실적을 함께 조사하면, 현재 국민기초생활보장제도의 운용이 얼마나 효율적으로 이루어지고 있으며, 또한 대상

효율성을 향상시키기 위해 어느 정도의 노력과 개선이 필요한가에 대한 일종의 가이드라인을 얻을 수 있다. 이러한 심층조사 및 실제 실적 조사 역시 지역단위로도 분석되는 것이 필요하다.

자산조사 및 부양의무자에 대한 조사의 정확성 여부에 대한 평가는 대상자의 자산 및 부양의무자에 대한 조사를 직접 수행하는 사회복지전담공무원을 대상으로 설문조사를 통해 진행하는 것이다. 이러한 조사는 현재 대상효율성을 저하시키는 실질적인 조건과 운영 실태를 파악함으로써 대상효율성을 향상시키기 위한 개선방안을 마련하는데, 구체적인 근거로 이용될 수 있을 것이다.

3. 結果 評價의 活用

국민기초생활보장제도의 결과 평가는 다음과 같은 측면에서 활용될 수 있다.

첫째 최종적인 사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 위상 확립에 기여할 것이다. 출발부터 현재까지 국민기초생활보장제도에 대한 비판의 목소리는 끊이지 않고 있다. 이러한 사실은 그 만큼 최종 사회안전망으로서 국민기초생활보장제도의 위상이 흔들리고 있음을 보여 주는 것이라 할 수 있다. 국민기초생활보장제도에 대한 결과 평가는 빈곤제거 및 빈자들의 자립향상 등 국민기초생활보장제도가 우리 사회에 기여하는 바를 객관적으로 보여 줄 것이며, 이는 국민기초생활보장제도의 정당성 구축에 도움을 제공할 것이다. 그 결과 우리 사회의 최종적인 사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 제도적 위상 확립에 기여할 것이다.

둘째 국민기초생활보장제도의 문제점과 체계적인 개선방안 마련에 필요한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 국민기초생활보장제도가 시행된 이후 지금까지는 국민기초생활보장제도의 안정적인 정착에 대해서만 관심을 기울여 왔다. 따라서 국민기초생활보장제도의 전반적인 체

계에 대한 점검과 문제점 발견에는 소홀히 한 측면이 있다. 특정 제도의 전반적인 문제점의 검토는 그 제도가 지향하는 목표의 달성 여부 및 정도에 대한 체계적인 평가 분석에 기초할 때, 보다 체계적이고 과학적일 수 있다. 이에 기초하여 개선방안을 마련할 때, 효과적인 개선방안이 마련될 수 있을 것이다. 특히 결과 평가는 국민기초생활보장제도의 사각지대 발견에 기여할 것으로 기대된다. 국민기초생활보장제도의 일차적 목표인 최저생활보장의 목표 달성에 대한 결과 평가는 현 국민기초생활보장제도가 그러한 목표를 어느 정도 달성하고 있으며, 어떤 집단에서 그러한 목표를 효과적으로 달성하고 있고, 어떤 집단에서 목표 달성에 실패하고 있는가를 보여 줄 것이다. 이러한 분석결과는 국민기초생활보장제도의 사각지대 해소를 위해서 어떠한 개선책을 강구하여야 할 지에 대한 방향성을 제시함으로써 국민기초생활보장제도의 사각지대 해소를 위한 효과적인 개선책 마련에 기여할 수 있을 것이다.

셋째 결과 평가는 국민기초생활보장제도의 효율적인 제도 운영에 도움을 줄 것이다. 정책 목표가 아무리 바람직하다 할지라도 목표달성이 비효율적이라면, 그 정책의 정당성은 약화되게 된다. 그런 점에서 정책에 대한 효율성 평가는 필요하다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 국민기초생활보장제도의 결과 평가의 중요 항목이 효율성 평가이다. 국민기초생활보장제도에 대한 효율성 평가는 현 국민기초생활보장제가 효율적으로 운영되고 있는지, 또한 효율적인 제도 운영과 관련된 문제점은 무엇이고, 그러한 문제점이 발생하는 원인이 무엇인지를 규명하는데 필요한 정보를 제공해 줄 것이다. 따라서 효율성 평가에 기초한 제도 개선은 국민기초생활보장제도의 효율적인 운영에 도움을 제공할 것이다.

넷째 국민기초생활보장제도에 대한 결과 평가는 빈곤 관련 이론 개발에 기여할 것이다. 결과 평가는 정책 수단에서 정책 결과에 이르는 인과경로를 검토, 확인, 검증한다. 국민기초생활보장제도에 대한 결과

평가는 빈곤 제거 또는 자립 증진이라는 정책 목표의 달성 정도 등 국민기초생활보장제도의 결과를 보여 줄 것이고, 또한 그러한 결과에 대한 국민기초생활보장제도의 직접적인 기여 정도를 밝혀줄 것이다. 이는 빈곤 관련 이론의 검증 및 새로운 이론의 개발에 근거가 되는 자료를 제공해 주는 것이라 할 수 있다. 그런 점에서 국민기초생활보장제도에 대한 결과 평가는 우리사회에 적실성 있는 빈곤 이론의 개발에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

第2節 自活事業 結果評價 方案

1. 自活事業의 結果評價 構造

가. 자활사업의 위상과 목표

자활사업은 기초생활보장제도의 한 부분으로 구성되어 있으나, 급여로서의 성격이 가구를 대상으로 하기보다 개인을 대상으로 하며, 단순한 소득이전이 아니라 근로활동을 촉진함으로써 빈곤에서 벗어나도록 유인하는 적극적 탈빈곤 정책이라는 점에서 공공부조제도로서의 기초생활보장제도와 다른 특성을 갖는다. 먼저 대상자의 선정과 급여 및 서비스 지원에 있어서도 다음과 같은 특성을 갖는다. 대상자 선정에 있어 근로능력이 있는 실직수급자를 대상으로 하며, 지원서비스에 있어 소득보장형 일자리 제공과 취업알선, 직업훈련 등의 고용지원 서비스가 주를 이루며, 전달체계와 관련해서도 읍·면·동 사무소의 사회복지전담공무원 외에 고용안정센터의 직업상담원이나 자활후견기관의 실무자가 중요한 역할을 수행한다. 아울러 평가기준에 있어서도 기초생활보장제도의 여타 급여에 대한 평가기준과는 다른 구조와 특성을 갖는다. 만일 기초생활보장제도의 생계급여와 의료급여가 수급

대상의 선정과 사각지대의 문제, 지원의 형평성 등에 초점을 맞춘다면, 자활사업은 지원대상의 선정과 사각지대의 문제 외에도 각종 자활지원 프로그램 실시에 따른 참여자의 직업능력향상이나, 취업률 및 소득증가율 등에 초점을 맞추게 된다. 이 점에서 자활사업에 대한 평가는 기초생활보장제도 평가구조 및 기준과는 다른 형태로 이루어지는 것이 불가피하다고 여겨진다.

그렇다면 자활사업에 대한 평가에서 우선적으로 고려해야 하는 점은 무엇인가. 일차적으로 자활사업의 위상이 어떠한지, 그 목적은 무엇인지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

자활사업은 도입초기 최저생계비 이하의 소득으로 생활하는 근로능력자에 대한 기초생활보장에 따른 비판을 의식하여, 생계비와 각종 급여를 지급 받는 대신 자활사업에 참여할 것을 명시한 이른바 조건부 수급제도의 일환으로 시작되었다. 그러나 국민기초생활보장법의 법 1조(목적)는 이 법이 “최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”고 규정함으로써 기초생활보장제도의 근본목적이 최저생활보장과 자활조성에 있음을 분명히 하고 있다. 이는 자활사업이 기초생활보장제도의 여러 급여 중 한 급여가 아니라, 법 체계 전반에 좀더 포괄적으로 적용될 수 있는 지원사업으로 해석될 수 있음을 말해주고 있다. 그러나 이 법의 다른 조문들은 자활사업과 자활급여라는 표현을 혼용함으로써, 자활사업이 하나의 독립된 사업이 아니라 기초생활보장제도의 한 급여처럼 간주될 여지를 남겨두고 있다. 이 점에서 자활사업은 국민기초생활보장법에 명시된 목적을 달성할 수 있는 제도적 위상을 갖고 있지 못하고 있다고 말할 수 있다.

그렇다면 좀더 구체적으로 자활사업이 천명하고 있는 목적은 무엇인가. 먼저 자활이란 광의에서 경제적 자활·자립 외에도 사회적·심리적 자존감 회복 등을 포함하는 것이라고 정의할 수 있다. 이는 빈곤 상태에 처하게 된 원인을 실업이라는 하나의 원인으로 단순화시키기보다, 실업에 이르게 된 다양한 원인들에 대한 인식을 전제로 하는

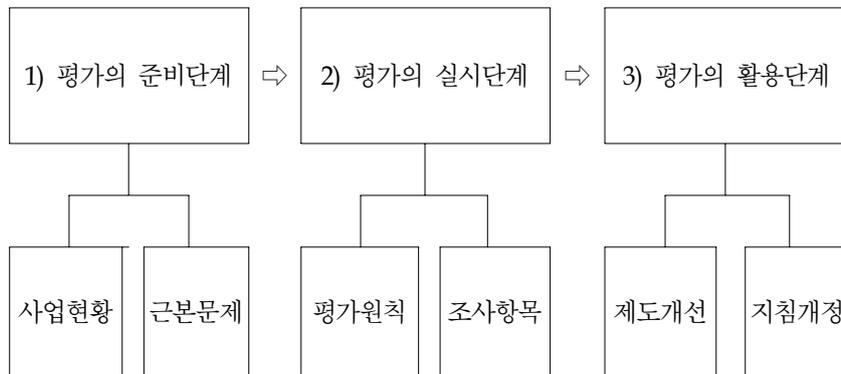
것이기 때문이다. 이러한 측면에서 보면, 자활지원이란 근로활동에 참여하지 못하는 사회적 원인과 가정적 원인, 그리고 개인적 원인을 해결하는 종합적 탈빈곤 정책을 목표로 하게 된다. 그러나 좁은 의미에서의 자활은 경제적 자립을 의미한다고 말할 수 있다. 앞서 언급한 다양한 원인들 중 근로활동에 참여하는 것을 가로막는 주요한 장애요인을 제거하고, 취업과 직업능력개발의 기회를 제공함으로써 빈곤에서 벗어나게 하는 것이 목표가 된다.

그러나 2002년 현재 한국사회에서 자활사업은 전자의 포괄적인 자활지원을 실시할 제도적 장치나 경험을 갖추고 있지 못한 실정이다. 이는 탈빈곤 정책으로서 자활사업의 특성을 살릴 수 있는 대상자 선별체계, 탄력적인 급여체계, 다양한 프로그램, 충분한 서비스 전달체계를 갖추지 못하고 있다는 점에서 확인할 수 있다. 좀더 구체적으로 설명하면, 탈빈곤이라는 목표를 실시하기에 부적합한 대상자 선정, 근로활동 및 탈빈곤을 가로막는 급여체계, 획일적으로 운영되는 프로그램, 이원화되고 취약한 전달체계가 자활사업의 목적달성을 가로막는 장애물인 것이다. 이는 자활사업에 대한 평가가 현재 주어진 여건 하에서 실적만을 논의하는 것으로 귀착되어서는 안된다는 점을 의미한다. 즉, 자활사업에 대한 평가는 주어진 여건에 대한 객관적인 평가에 의거하여, 현재의 사업성과가 왜 그렇게 도출되었는가를 합리적으로 설명하는데 초점을 두어야 하는 것이다.

따라서 자활사업에 대한 평가는 자활사업의 추진현황과 그 속에서 나타났던 문제점을 명확하게 인식하는데서 출발해야 한다. 그리고 이렇게 조사된 결과를 활용하여 자활사업이 기대했던 성과를 도출하였는지를 평가하기 위해서는 먼저 평가의 기본원칙을 수립해야 한다. 가령 평가의 기본방향을 양적 성과 혹은 효율성에 초점을 두고 수립할 것인지, 아니면 질적 성과를 개발하는데 초점을 둘 것인지 결정해야 한다. 그리고 이렇게 기본원칙이 수립되면, 어떠한 지표를 활용해서 평가를 할 것인지 평가지표를 개발해야 한다. 그리고 이렇게 만들

어진 평가지표들은 다양한 조사방법을 통해 조사 가능한 자료로 측정될 수 있어야 한다. 이를 자활사업에 대한 평가 구조로 환원시키면 아래 그림과 같다.

[그림 5-1] 自活事業의 評價構造



첫째, 자활사업 평가의 준비

- ① 자활사업 추진현황에 대한 이해
- ② 자활사업의 근본문제

둘째, 자활사업 평가의 원칙과 내용

- ③ 자활사업 평가의 기본원칙
- ④ 자활사업 평가의 영역과 항목

셋째, 자활사업 평가결과의 활용

- ⑤ 자활사업의 제도개선
- ⑥ 자활사업의 시행규정 개선

나. 자활사업 추진현황

자활사업의 추진실태를 명확하게 파악하기 위해서는 누구를 대상으로

로 얼마나 많은 양의 서비스를 어떠한 방법으로 제공하는가를 살펴볼
 아야 한다. 이는 자활사업 참여자의 규모와 변화의 원인, 제공하는 프
 로그램의 운영상태와 질, 프로그램을 운영하는 전달체계의 양과 질,
 끝으로 이러한 사업을 운영하는 데 필요한 예산을 종합적으로 고찰해
 야 한다.

이를 위해 먼저 자활사업 참여대상자 규모변화의 실태와 원인을 정
 확하게 파악해야 한다. 수급자 수가 감소하는 이유를 자활사업 대상
 자는 2000년 10월 1일 사업시작 이후 지속적으로 인원부족문제에 시
 달려 왔다. 기초생활보장제도의 시행이전, 자활사업 참여대상자 규모
 는 약 20만명 이상으로 추정되었으며, 2000년 자활사업이 시작되는
 시점에서 약 10만명 이상의 참여대상자가 존재할 것으로 예측되었
 다. 그러나 2000년 12월경 자활사업에 참여한 사람은 약 5~6만명에
 불과했으며, 그 마저도 규모가 지속적으로 감소하고 있는 상황이다.
 그리고 2002년 자활대상자 참여현황은 약 4만명 수준에 불과한 실정
 이다.

사실 자활사업 참여대상자 규모 감소와 관련한 문제는 자활사업 초
 기부터 지속적으로 제기되어 왔던 핵심적인 문제이며, 이 문제 안에는
 자활사업이 내포하고 있는 각종 문제점이 고스란히 들어 있다. 왜
 수급자들이 자활사업에 참여하지 않는가 하는 점은 사실 다음과 같은
 이유 때문이며, 이것은 자활사업이 안고 있는 모든 문제점이기도 하
 다. 그들의 건강상태 등에 비추어 볼 때, 선정기준이 적합하지 않기
 때문이며, 또한 급여체계가 그들의 근로활동을 유인하지 못하기 때문
 이며, 프로그램이 그들의 욕구 혹은 능력에 걸맞지 않기 때문이며, 전
 달체계 또한 이러한 프로그램이 원활히 운영될 수 있도록 지원하지
 못하고 있으며, 이러한 사업을 추진하는데 필요한 인력과 예산 또한
 부족하기 때문이다.

그러나 보다 심각한 문제는 대상자 규모변화의 원인에 있다. 2002
 년 9월 현재, 자활사업 참여대상자의 급격한 감소이유를 가장 잘 설

명해 주는 것은 노동시장의 여건개선이다. 이미 약 30만명의 근로능력보유 수급자 중 약 20만명의 근로능력자가 현재 취업상태에 있는 실정이다. 따라서 도시의 서비스 업종을 중심으로 일자리가 증가함에 따라 근로능력이 있는 수급자 중 자활사업에 참여하고 있는 수급자들마저 노동시장에 진입하는 길을 선택하고 있는 것이다. 현재 자활사업에 참여할 경우, 국가가 수급자에게 보장할 수 있는 소득은 최저생계비를 약간 상회하는 수준에 불과하다. 더욱이 그것은 가구규모별 최저생계비와 결부되어 있어, 노동시장에서의 임금수준에 크게 밀도는 현실이다. 따라서 수급자들은 자활사업에 참여하기보다 노동시장에서 일하기를 희망하는 것이다. 물론 가구특성상 의료급여와 같은 특정급여가 필요하여 근로활동을 통해 소득을 증가시키기보다 계속 수급자로 남으려는 사람이 존재할 수 있다. 그러나 이 또한 현재의 소득과약체계를 고려해 볼 때, 소득의 축소보고 및 미필적 고의에 의한 소득 증가분에 대한 미신고 현상으로 이어질 수 있다.

또한 노동부가 관할하는 취업대상자의 감소에 대해서도 간략하게 설명해야 한다. 자활사업 참여대상자 중 가장 큰 폭으로 감소했던 것은 노동부가 관할하도록 규정하고 있는 30세 이하의 젊은 수급자였다. 이들은 조사시점에는 실업상태에 처한 것으로 파악되었으나, 노동시장여건이 개선되면서 일차적으로 노동시장에 진입함에 따라, 노동부의 각종 지원서비스가 불필요하게 되었던 것이다.

자활지원사업의 틀 내에서 제공되고 있는 프로그램으로는 취업대상자에게 제공되는 직업훈련, 취업알선, 창업지원 등과 비취업대상자에게 제공되는 자활공동체, 자활근로, 재활사업 등이 있다. 이 프로그램과 관련해서 지적해야 할 첫 번째 사실은 자활 프로그램이 운영자체가 매우 어렵다는 점이다. 자활사업에 참여하는 수급자들은 근로능력과 더불어 근로의지마저 상실한 집단이 상당 규모를 차지하고 있다. 그리고 근로하기를 원하지 않는 사람에게 근로활동을 강요한다는 것은 매우 힘든 일이다. 그렇다면 자활사업은 운영자체가 그리 간단하지 않은 것

이다. 가령 재활사업 프로그램은 알코올 중독이나 경증의 정신질환자를 대상으로 프로그램을 제공하고 있는데, 이는 반드시 필요하지만 단기간 내에 성과가 드러나지 않는 프로그램인 것이다. 그리고 이러한 이유가 재활사업에 대한 성과를 찾아내기 힘든 것이기도 하다.

그리고 소득창출과 관련된 각종 재활 프로그램은 운영과정에서 많은 어려움을 겪고 있는데, 그 이유는 사업운영에 필요한 투자 및 제도적 여건이 조성되어 있지 않기 때문이다. 가령 앞서 언급했던 재활근로 사업의 경우에도, 업그레이드형 재활근로사업이 다양한 분야에서 성공적으로 수행되기 위해서는, 일차적으로 지방자치단체의 적극적인 지원이 필요하다. 가령 취로형 재활근로사업을 중심으로 예산을 집행한다면, 업그레이드형 재활근로사업에 투입될 예산이 감소되기 때문이다. 또한 가지 예를 들면, 재활 프로그램 중 일부 사업은 지방자치단체의 사회복지과뿐만 아니라, 청소행정과 등과도 밀접한 협력이 필요하다.

재활사업을 수행함에 있어 가장 중요한 요인 중 하나는 역시 전달체계이다. 수급자를 선정하고, 그 중에서 재활지원 대상자를 선정하고, 필요한 서비스를 제공하는 역할을 담당하기 때문이다. 이 점에서 어쩌면 재활사업 전달체계야 말로 지원대상자의 처음과 끝을 함께 하는 것이라고 말할 수 있다.

그렇다면 재활사업은 사례관리와 프로그램 수행을 담당할 전문인력과 조직이 어떻게 갖추어져 있는지 확인해야 한다. 먼저 사례관리를 담당하는 역할은 각 읍·면·동 사무소의 사회복지전담공무원에게 맡겨져 있으나, 사실상 과도한 업무량으로 인해 정상적으로 수행이 불가능한 상태이다. 그밖에도 약 170여 개의 재활후견기관에 약 1000여 명의 실무자가 존재하고 있으며, 전국의 고용안정센터 등에도 사례관리 및 프로그램 수행을 담당할 전문인력이 존재하고 있다.

그러나 이 전달체계와 관련해서는 이미 오래 전부터 노동부와 복지부의 전달체계 통합 혹은 연계체계 강화, 통합적인 사례관리체계 구

축의 시급성을 논의하여 왔다. 즉, 노동부와 복지부가 자활사업 참여 대상자를 이원화시켜 관리함에 따라, 자활지원 서비스가 종합적으로 제공되지 못하고 있다는 점이다. 이미 많은 외국사례를 통해 알 수 있듯이, 노동부와 복지부의 관계는 제도적으로 통합하는 노선을 따르고 있는 것이다.

다. 자활사업의 근본문제

2002년 6월 현재 자활사업은 성공적으로 운영되고 있는가? 아마도 이 질문은 자활사업이 직면한 가장 근본적인 문제가 무엇이며, 그것에 대한 평가가 어떠한가에 따라 다르게 파악될 것이다. 즉, 서로 근본문제라고 생각하는 것이 다르고, 그것을 평가하는 원칙과 방법이 다르다면, 평가결과는 상이할 것이다. 만일 자활사업의 목적이 기초생활보장제도의 정착이라면 자활사업은 별다른 문제점이 없으며 자신의 역할을 성공적으로 수행하고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 하지만 그 목적이 실직빈곤계층의 자존감 및 근로의지 회복이라면 초창기 자활사업치고는 적지 않은 성과를 거두었음에도 많은 문제점이 있다고 평가할 수 있을 것이다. 마찬가지로 자활사업의 목적이 적은 비용으로 많은 수급자를 빈곤에서 - 또는 기초생활보장제도에서 - 벗어나게 하는 것이라면 성공했다고 평가하기 더욱 어려울 것이다.

따라서 이제 자활사업이 직면하고 있는 근본문제가 무엇인지를 파악하고, 그것에 대한 평가지표를 개발하고, 구체적인 조사에 들어가야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 지금까지 많은 연구자와 실무자들이 지적해 왔던 자활사업의 세 가지 근본문제를 지적하고, 이를 확인하고 개선방안을 제시하는데 도움을 줄 수 있도록 평가지표를 개발해야 할 것이다. 다음에 언급할 세 가지 근본문제란 다음과 같다. 첫째 기초생활보장제도와와의 관계를 재정립해야 한다(김수현 외, 2002). 둘째 조건부 수급자의 노동시장 진입을 목표로 하는 자활사업(혹은 자활사

업의 일부분)의 성공 가능성과 장·단기 효과에 관한 의문을 해결해야 한다.(노대명, 2001d). 셋째 자활공동체를 축으로 하는 협동조합형 자활사업모형이 갖는 한계와 가능성에 대해 신중하게 검토해야 한다.(신명호, 2001).

1) 자활사업과 기초생활보장제도의 관계

자활사업에 대한 평가는 현재 자활사업이 기초생활보장제도와 불안정한 관계로 인해 어떠한 문제에 직면해 있으며, 그것이 자활사업에 얼마나 큰 영향을 미치고 있는지 살펴보아야 한다.

이미 많은 연구결과를 통해 확인되었던 것처럼, 자활사업이 직면한 문제점 중 상당수는 기초생활보장제도와 불안정한 관계로 인해 발생하고 있다. 먼저 자활사업은 사회보장체계 내에서 이중의 역할을 수행하도록 요구받고 있다. 먼저 공공부조제도의 한 부분으로서 수급자의 근로의욕을 고취시키는 역할 또한 맡고 있는 것이다. 또한 실업부조제도가 없는 상황에서 위로부터 밀려 내려오는 차상위층의 실업과 빈곤문제를 고민하지 않을 수 없다. 즉, 근로능력이 있으나 실직상태에 처해 있고, 실업이 장기화될 경우, 급속하게 근로능력을 상실할 위험성이 있는 차상위층에 대한 지원을 고민하지 않을 수 없는 것이다. 하지만 현실적으로 자활사업은 빈곤화 과정에 들어서 자활지원이 필요한 차상위층에게는 별다른 지원을 할 수 없음은 물론이고, 근로능력이 미약하여 경제적 자립이 어려운 수급자에게조차 효과적인 자활지원을 하지 못하는 제도적 한계를 갖고 있다.

현재의 기초생활보장제도는 근로능력자와 근로무능력자를 포괄하는 급여체계를 구축하였으며, 그 중 근로능력자에게는 근로활동의 기회를 제공함으로써 실업부조의 역할까지 수행하고 있지만, 대상자에 대한 정확한 파악, 그것에 따른 정책목표, 그리고 정책목표를 달성할 수 있는 급여체계의 구축이라는 측면에서는 많은 해결과제를 남겨두고

있다. 좀더 구체적으로 지적하면 다음과 같다.

첫째 기초생활보장제도는 수급자의 근로능력 혹은 취업능력을 파악하여, 욕구에 따라 소득지원 및 자활지원을 할 수 있는 사례관리체계를 갖추고 있지 못하다. 비록 사회복지전담공무원이 주축이 되어 초기상담을 수행하고 있지만, 엄밀한 의미의 근로능력평가(Work-Test)를 수행할 인력이나 지침이 부족한 상황이다. 더욱이 기초생활보장제도는 수급자에게 각종 서비스를 연계할 수 있는 체계를 갖추고 있지도 못한 상황이다.(노대명, 2001d).

둘째 자활사업은 다양한 근로능력을 가진 수급자를 포괄하고 있으며, 이들을 대상으로 차별화된 프로그램을 제공하고 있다. 하지만 내부적으로는 근로능력 혹은 취업능력의 정도에 따라 근로능력이 미약한 수급자에게는 근로활동 자체에 목적을 준 프로그램을 제공하고, 근로능력이 우수한 수급자에게는 소득증대를 목표로 한 프로그램을 제공해야 하는 분화가 이루어지지 않은 상태이다(홍경준, 2001).

셋째 현재 기초생활보장제도는 '소득공제 없는 보충급여방식'으로 운영되고 있어 참여자들의 근로의욕을 고취시키는데 한계가 있으며, 이것이 자활사업의 활성화를 가로막는 원인 중 하나가 되고 있다. 여기서 소득공제 없는 보충급여방식이란 근로소득이 증가하면 생계급여가 감소하여 항상 총소득이 최저생계비 수준을 유지하는 방식을 의미한다. 물론 기초생활보장제도는 소득인정액 시범사업을 통해 소득공제제도의 도입방식과 공제율을 결정하고, 2003년부터 시행하게 될 것이다. 하지만 이것은 2000년 제도실시 이후 2002년 6월 현재까지 기초생활보장제도가 소득공제 없이 근로활동을 촉진시키는 정책을 추진해 왔음을 의미하는 것이다. 근로의욕을 고취시킬 수 있는 인센티브가 없는 상태에서 자활정책을 추진해 왔던 것이다.²⁶⁾

26) 물론 근로인센티브가 전혀 없었던 것은 아니다. 자활공동체 참여자에게 10%의 소득공제가 적용되었던 것이다. 하지만 이것이 수급자의 근로동기를 유발했다고 보기는 어려울 것이다.

넷째 근로소득이 증가함에 따라 기초생활보장제도에서 벗어나는 과정 또한 매우 거칠게 설계되어 있다. 앞서 언급하였던 것처럼, 이 제도는 근로소득이 최저생계비를 넘어서면, 수급자는 모든 급여를 상실하게 되고, 최저생계비에 미달하면 모든 급여를 제공받는 전부전무(All or Nothing)방식으로 운영되고 있다. 그리고 이것은 수급자로 하여금 기초생활보장제도에서 벗어나는데 두려움을 느끼게 하여 제도 안에 머물게 만드는 결과를 초래한다. 바로 이점이 자활사업 참여자의 빈곤탈출을 가로막는 장애요인이 될 수 있는 것이다.

2) 조건부 수급자의 고용가능성

자활사업에 대한 평가에 있어 또 하나 주의해야 할 사항은 자활사업에 참여해야 하는 조건부 수급자의 고용가능성이 매우 낮다는 점을 전제해야 한다는 것이다. 2001년도 자활지원정책의 기본방향은 자활대상자의 ‘단계적 탈빈곤 지원정책’이라고 말할 수 있다. 그 골자는 각 대상자의 근로능력에 맞게, 재활프로그램, 지역봉사, 자활근로, 자활공동체, 취업지원과 같은 다양한 서비스를 제공하고, 참여자로 하여금 점진적으로 자활역량 혹은 취업능력을 배양하도록 유인하는 인센티브체계를 구축한다는 것이다.(한국보건사회연구원·보건복지부, 2001).

하지만 자활사업의 중심은 여전히 조건부 수급자에 맞추어져 있다. 실제로 조건부 수급자의 전직을 살펴보면, 이들이 기존의 노동시장에서 어떠한 위치에 처해 있었으며, 향후 노동시장의 진입가능성이 어느 정도인지 예상할 수 있다. 또한 이들이 별도의 직업능력개발 없이 노동시장에서 일정 수준이상의 소득을 보장하는 일자리에 접근하기 힘들 것이라는 점을 알 수 있다. 조건부 수급자의 69.1%가 이전부터 실직상태였으며, 근로활동에 종사하더라도 대다수가 임시직과 일용직으로 구성된 비정규직 노동자였음을 말해준다.

그렇다면 이러한 조건과 능력을 가진 수급자들의 노동시장진입은 어

땡게 진행되고 있는가. 보건복지부 자료에 따르면, 기초생활보장제도가 실시되고 약 1년이 지난 시점까지, 자활에 성공한 조건부 수급자는 약 4,500명으로 파악되고 있다(보건복지부, 2001b). 하지만 이 성공에도 불구하고 몇 가지 해결해야 할 문제가 남는다. 첫째 이들의 상당수는 자활사업 시행이전에 이미 노동시장으로 진입할 준비를 갖춘 수급자로 이해할 수 있으며, 조건부과규정을 의식해 진입시기를 앞당긴 것이라고 말할 수 있다. 따라서 향후 자활성공자의 규모는 크게 증가하지 않을 것이라고 예측할 수 있다. 둘째 이들은 중장기적으로 다시 수급자로 전락할 위험성이 높은 집단이라는 점을 언급할 수 있다. 즉, 이들의 노동시장진입이 직업능력개발을 전제로 이루어진 것이 아니라는 점에서, 여전히 고용불안과 저임금에 노출되어 있다고 말할 수 있는 것이다.

물론 이러한 진단은 한국 자활사업 참여자에 대한 장기간에 걸친 패널조사에 근거한 것이 아니라는 점에서 한계가 있다. 하지만 외국 자활정책의 경험을 고려할 때, 무리한 진단은 아니라고 말할 수 있다.

3) 수급자/자활공동체의 시장진입 전망

자활사업에 대한 평가가 빈곤탈출을 위한 소득창출 및 수익창출에 초점을 두게 될 경우, 이러한 역할을 맡고 있는 사업단위(고용안정센터와 자활후견기관 등)가 현재의 노동시장여건과 수급자의 능력에 비추어 어떠한 문제점을 갖고 있는지 파악해야 한다.

앞서 언급했던 것처럼, 자활사업에 참여하는 조건부 수급자들은 연령이 높고, 건강상태가 취약하며, 학력과 기술수준이 낮고, 임시·일용직으로 구성되어 있다. 그들은 노동시장에서 치열한 경쟁을 통해 일정 수준 이상의 소득을 올릴 수 있는 안정된 일자리에 접근할 수 있는 기회가 적은 사람들이었던 것이다. 따라서 그들에게 이러한 기회를 제공하는 것은 단순히 소득창출 이상의 중요한 의미를 담고 있었다. 그리고 마침내 이러한 기회를 제공하려는 노력은 자활공동체의 구성으로

현실화되기에 이르렀다. 자활공동체는 경쟁이 치열한 노동시장에서 기술이나 자본이 부족한 수급자들에게 일자리를 마련해주는 역할을 수행하여 왔던 것이다. 그러나 1980~90년대의 봉제공동체들은 경영기법 미숙과 자본부족으로 만성적인 어려움을 겪어 왔다(신명호, 2001).

그리고 수급자를 중심으로 자활공동체를 설립하는 역할은 비영리민간단체가 운영하는 자활후견기관에게 맡겨지게 되었다. 하지만 그 길은 그리 간단하지 않았다. 자활공동체는 창업을 추진하는 상황에서 다음 두 가지 문제에 직면하게 되었다. 첫째 창업에 필요한 각종 지원을 받을 수 없었다. 예를 들어, 창업업종 선택, 창업자금 지원, 판로 개척 및 홍보 등과 관련해서 신뢰할만한 정보나 자문을 받을 수 없었던 것이다. 둘째 정부가 자활후견기관에 일정 액수의 인건비와 운영비를 지원하고 있지만, 그것이 자활공동체의 창업에 필요한 자금을 조달할 수 있는 규모는 아니었다. 셋째 자활공동체는 사업초기 일정기간 안정적으로 일감을 확보하는 큰 어려움을 겪었다.

그렇다면 자활공동체들은 기대했던 수익을 거두었는가. 자활후견기관이 구성한 자활공동체들은 이미 부분적으로 수익을 창출하고 있으며, 일부 공동체는 수익이 매우 높은 수준으로 나타나고 있다. 하지만 그것이 안정된 수익창출 구조로 발전했음을 의미하지는 않는다. 아직 자활공동체 사업이 본격화한지 채 1년도 지나지 않았으며, 수익창출업종 또한 일종의 보호된 시장이라는 혜택을 받고 있기 때문이다. 따라서 특정 사업이 단기간에 높은 수익을 올렸다 할지라도 그것을 진정한 의미의 수익으로 이해해서는 안될 것이다. 실제로 자활공동체가 안정된 수익창출구조를 만들기 위해서는 오랜 기간에 걸친 노력이 필요하다는 점이 잘 나타나고 있다.

2. 자활사업의 결과평가 내용

앞서 언급했던 자활사업의 추진현황과 근본문제를 토대로 자활사업

이 그것이 천명했던 목적과 비교할 때, 어떻게 평가될 수 있는지 좀 더 구체적으로 논의해 보기로 하자.

가. 자활사업 평가의 기본원칙

먼저 자활정책의 목표가 무엇인지 명확히 할 필요가 있다. 그것은 말 그대로 ‘저소득층의 경제적·사회적 자활’이며, 좀더 세부적으로는 복지예산의 절감, 자활의지의 회복, 수급자의 취업, 근로소득의 향상이라고 말할 수 있다. 따라서 자활사업을 평가함에 있어 주로 확인해야 할 목표 혹은 점검사항은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 어떠한 사업이 수급자의 안정적 일자리(Good Job) 획득과 탈빈곤에 긍정적인 영향을 미치는가? 자활사업을 평가함에 있어, 가장 중요한 목표는 그것이 빈곤계층의 취업 혹은 취업을 통한 탈빈곤에 실질적으로 얼마나 큰 영향을 미쳤는가 하는 점이다. 물론 이것은 결과로서의 취업과 수급탈피를 의미할 뿐 아니라, 이것에 이르기까지 발생했던 수급자의 각종 심리적·행태적 변화를 전제하고 있으며, 직업능력의 향상과 같은 변화 또한 포괄하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 각각의 자활 프로그램은 실직빈곤계층의 근로의욕 고취, 취업/창업을 위한 기술능력 및 자격획득에 어떠한 영향을 미치는가? 자활사업이 최종적인 성과로서 취업과 수급탈출 혹은 탈빈곤을 목적할 수 있다면, 좀더 구체적으로 자활사업이 참여자 개개인에게 취업기회와 직업능력을 향상시킬 수 있는 기회를 얼마나 어떻게 제공하여 왔는지 살펴보아야 한다. 그리고 그것은 대상자의 특성 및 프로그램의 목표에 따라 다르게 설정된 목표, 즉, 재활대상자에게는 근로의욕고취라는 목표에, 그리고 기타 자활사업 참여자에게는 직업능력 향상 및 자격획득이라는 목표에 어느 정도 근접하고 있는지 살펴보아야 할 것이다.

셋째, 중장기적으로 저소득층(기초생활보장 수급자)의 사회·경제적 자립을 위해서는 종합적인 지원(고용과 복지의 연계)이 필요한가? 자

활사업에 대한 평가는 자활사업 참여자들이 근로활동 혹은 능력개발을 위해 생계비지원이나 취업알선 외에 다른 어떠한 서비스를 필요로 하고 있는지, 또한 그러한 서비스들이 어떻게 동시에 제공되어야 하는지 살펴보아야 한다. 이는 자활사업 참여자에게 종합적인 서비스를 제공하는 기관 및 프로그램과 그렇지 않은 프로그램의 성과비교를 통해, 그 필요성을 확인할 수 있다.

이러한 목적을 달성하기 위해 자활사업이 추진되는 과정은 다음 3단계로 구분할 수 있다: ① 사업의 계획·준비, ② 사업의 집행·관리, ③ 사업의 성과도출. 그렇다면 각각의 단계를 평가할 원칙은 무엇인가. 그것은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째 예산의 집행과 평가에 있어 예산절감에만 초점을 두기보다 철저한 사전계획과 준비, 적절한 배분·관리도 중요한 사항으로 고려해야 한다. 둘째 조직운영에 있어서도 인력의 효율적인 운영과 인건비 절감만을 고려할 것이 아니라 적절한 업무분담과 조직운영의 민주성과 발전성 또한 중요한 항목으로 평가해야 한다. 셋째 성과영역에서도 수급자의 취업이나 소득향상과 같이 객관적으로 확인할 수 있는 사항뿐 아니라 수급자의 만족도와 같은 주관적인 사항 또한 중요한 항목으로 고려해야 한다.

나. 자활사업 평가의 주요 영역과 내용

자활정책을 둘러싼 사회·경제·정치적 여건이 급변하고 있는 상황에서, 정책을 추진하는데 필요한 자원, 사회적 지지, 활동공간을 확보하기 위한 전략을 신속하게 수립해 나가야 한다. 물론 자활정책에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 각 평가영역 중 목표달성 여부를 측정하는 성과 부분이 가장 중요할 것이다. 그러나 성과에 대한 평가만으로는 어떤 요인에 의해 그러한 결과가 나왔는지 확인하기 어렵다. 따라서 자활 정책에 따라 제공되는 서비스의 질을 개선하고 보다 나은 자활정책 계획을 이끌어내기 위해서는, 누구를 대상으로 어떤

자활서비스가 어떻게 제공되고 있는지 “투입(input)-집행(through)-결과(output)” 등의 과정도 함께 살펴보아야 할 것이다. 그러나 투입과 집행 및 결과에 관한 부분은 뒤에 과정평가에서 다루기로 하고, 여기서는 자활사업이 원래 의도했던 목적에 맞게 성과를 도출하고 있는지를 중점적으로 논의하기로 하겠다.

만일 자활사업의 결과(Output)가 프로그램 수행의 결과로 나타난 현상이라면, 본래 설정했던 사업목표와 관련해서 성과평가를 생각해 볼 수 있다. 그리고 成果(Outcome)에 대한 評價는 자활정책의 성과를 ① 效果性, ② 效率性, ③ 衡平性, ④ 社會的 寄與의 측면에서 파악하게 된다. 정책평가의 핵심작업이라고 할 수 있는 성과에 대한 평가는 과연 사업에 참여한 클라이언트에게서 기대했던 변화가 일어났는가를 평가하는 것으로, 앞서 투입과 집행과정을 거쳐 제공된 서비스가 어떠한 성과를 낳았는가를 ‘結果的으로’ 파악하는데 목적이 있다. 하지만 이를 위해서는 성과를 판단할 수 있는 기준이 무엇인가에 대한 합의가 필요할 것이다. 자활지원 프로그램을 통해 기대되는 클라이언트의 “變化”는 “자립”(self-sufficiency)이라고 말할 수 있는데, 그것은 다시 i) 소득향상을 통한 경제적 자활, ii) 직업능력(employability)의 향상, iii) 고용안정성의 향상 등으로 세분할 수 있다(아래 표 5-6 참조).

〈表 5-6〉 自活支援政策에 대한 結果評價領域과 評價指標

평가영역	평가항목	평가내용
성과영역	효과성	<ul style="list-style-type: none"> ○상위 목표: “자립”(self-sufficiency)의 달성 ○하위 목표: <ul style="list-style-type: none"> - “소득향상” 정도 - “직업능력(employability) 및 고용의 안정성 향상” 정도 - “사회·심리적 안정감 향상” 정도(개인 및 가구)
	효율성	<ul style="list-style-type: none"> ○상위 목표: 자활정책의 경제성 ○하위 목표: <ul style="list-style-type: none"> - 전체투입비용 대비 빈곤탈출을 통한 예산절감분의 비교 - 동일예산으로 더 많은 클라이언트에게 서비스 제공 - 프로그램 단위별 소요예산의 절감
	형평성	<ul style="list-style-type: none"> ○상위 목표: 보편적 서비스 보장 ○하위 목표: <ul style="list-style-type: none"> - 수급자 유형별 급여의 형평성 - 지역별 자활지원 서비스 제공의 형평성 - 성별/연령별 자활지원 서비스 제공의 형평성
	사회적 기여	<ul style="list-style-type: none"> ○상위 목표: 공동체 정신의 고양 ○하위 목표: <ul style="list-style-type: none"> - 사회연대에 기초한 복지문화 형성 - 지역차원의 삶의 질 향상에 기여 - 지역 내 사회문제의 해결

성과평가를 위한 평가척도를 세부적으로 살펴보면, 첫째 효과성은 정책목표의 달성정도를 총칭하는 것이며, 자활사업에 대한 평가가 양적인 성과에 치우쳐 질적인 변화를 간과하는 것을 예방하기 위해 설정된 것이다. 물론 정책의 효과성에 대한 평가기준은 아직 명백한 합의에 이르지 못하고 있으며, 전문가들 사이의 검토와 협의를 통해 구체화되어야 할 것이다. 둘째 효율성은 사업을 수행함에 있어 서비스나 프로그램별로 얼마의 비용이 투입되었는가를 계산하여 프로그램의 경제성을 측정하는 것이다. 여기서 계량적으로 측정할 수 있는 산출

결과로는 제공하는 프로그램의 수와 규모, 참여하는 클라이언트의 수, 클라이언트 지위변화, 빈곤에서 탈출한 클라이언트의 수, 클라이언트의 소득증가 폭 등이 포함된다. 이러한 평가는 예산 계획서와 실적 보고서를 기반으로 하는 비용편익분석(cost-benefit analysis)을 통해 이루어질 수 있다. 셋째 衡平性은 자활정책이 지역별·성별·연령별로 공평하게 잘 배분되었는지를 파악하는 것이다. 좀더 구체적으로 언급하면, 기초생활보장제도 내에서 일반 수급자와 자활사업 참여자간의 소득 형평성은 보장되고 있는지, 대도시 지역과 농어촌지역간에 자활지원에 있어서 불평등이 발생하지 않는지, 여성이 자활사업으로부터 소외되어 있지 않은지, 중·고령층이 연령을 이유로 자활사업에서 배제되어 있지 않은지 등을 평가하는 것이다. 넷째 社會的 寄與는 자활정책을 통해 지역사회 혹은 한국사회 전체에 기치는 긍정적인 영향을 평가하는 것이다. 한 예로 외환위기이후 날로 열악해져 가는 삶의 질을 향상시키고, 해체되어 가는 지역사회내의 연대정신을 강화시키는 것은 계량적으로 평가할 수 없으나 매우 중요한 성과에 해당되기 때문이다. 좀더 실증적인 자료를 통해 평가한다면, 자활사업이 해당 지역사회의 사회문제(예를 들면, 빈곤율, 실업률, 이혼율 등)와 관련해서 어느 정도 영향을 미쳤는지 조사해 보는 것도 가능할 것이다. 그러나 이러한 결과는 다른 많은 변수에 의해 영향을 받는다는 점에서 장기적으로 다각도의 심층조사를 필요로 한다고 말할 수 있을 것이다.

3. 自活事業의 結果評價 活用

가. 평가를 통한 제도개선

2002년 9월 현재 자활사업은 전환기적 상황에 돌입하고 있으며, 다음 두 가지 측면에서 극히 열악한 상황이라고 간주할 수 있다. 첫째 자활사업을 뒷받침하고 있는 각종 제도가 미완으로 구성된 상황에서

사업성과의 부진은 제도개선이라는 문제와 결부될 가능성이 높다. 즉, 사업성과가 낮을 경우, 그 책임이 주로 제도에겐 전가될 가능성이 크기 때문이다. 둘째 설사 평가결과 자활지원제도의 근본적 개선이 필요하다는 점이 확인될지라도, 이를 위한 사회적 합의도출이 어려울지 모른다. 특히 한국사회에서 근로능력이 있는 빈곤계층에 대한 자활지원이 사회적 합의를 도출하는 과정에서 많은 어려움에 직면할 것이기 때문이다.

이 시점에서 자활사업에 대한 평가는 제도적 문제점과 사업운영에 있어서의 문제점을 분명히 구분하는 노력이 필요하다. 가령 수급자의 현 근로능력과 학력 등을 고려할 때, 사업 프로그램이 그들의 능력과 욕구에 부응하지 않는다면, 그것은 제도적으로 대상자 선정과 지원 프로그램이 잘못 결정되었기 때문일 것이다. 반면에 주어진 여건 하에서 다른 사업기관에 비해 현저하게 적은 사업량을 소화했다면 그것은 제도적인 문제라기보다 사업운영에 있어 능력부족 혹은 추진주체 간의 갈등에서 비롯된 것이라고 생각할 수 있을 것이다.

그러나 자활사업에 대한 평가는 자활사업 참여대상자의 근로능력과 소득수준 등에 대한 고려를 통해 대상자 선정방식에 대한 제도개선에 기본자료로 활용될 수 있으며, 프로그램 또한 그들의 눈 높이에 맞도록 전반적으로 재조정하게 할 수 있으며, 전달체계와 관련해서도 사례관리를 위한 전문성과 효과성 측면에서 보다 근본적인 제도개선안을 제시하는 논거가 될 수 있을 것이다. 그리고 그밖에도 현재 기초생활보장제도의 보충급여 및 통합급여방식이 자활사업에 미치는 영향을 파악함으로써, 관련제도 개선을 위한 근거를 제시할 수도 있을 것이다.

나. 자활사업의 효율적 운용을 위한 지침개선

외부여건이 취약한 상황에서 자활정책에 대한 평가가 객관적으로 진행되기는 매우 어려울 것이다. 그럼에도 자활정책에 대한 객관적이

고 체계적인 평가는 반드시 필요하다. 그 이유는 자활정책의 투입·집행·성과의 각 단계에 대한 체계적인 평가를 통해 정책을 수립·집행하는데 필요한 많은 정보를 얻을 수 있기 때문이다. 좀더 구체적으로 언급하면 다음과 같다. 첫째 어떠한 프로그램이 어떠한 집단에게 유효할 것인지 예측할 수 있게 하며, 둘째 이러한 정책을 효율적으로 집행하기 위해 어떠한 전달체계를 통해 프로그램을 제공해야 하는지 결정할 수 있게 하며, 셋째 이 모든 정책을 추진하는데 필요한 사회적 지지망을 어떻게 구축해야 하는지 이해하게 한다. 물론 이러한 평가과정은 성공사례와 실패사례에 대한 종합적인 비교분석을 통해, 실효성 있는 지침을 마련하는데 결정적인 기여를 하게 될 것이다.

그밖에도 자활정책에 대한 평가는 다음과 같은 영역에서 매우 큰 의미를 갖게 될 것이다.

첫째, 자활정책에 대한 평가과정에서 참여자들의 만족도와 소득 및 취업상태변화를 종합적으로 검토함으로써 어떠한 집단이 어떠한 자활지원 프로그램을 어느 정도 필요로 하는지 파악할 수 있을 것이다. 사실 자활지원을 필요로 하는 대상자가 누구이며, 어디에, 얼마나 존재하고 있는가 하는 질문은 2000년 10월 자활정책이 실시된 이후, 끝없이 계속되었던 질문이다. 하지만 이 질문은 금년 중 실시되는 저소득층 자활사업 전국실태조사를 통해 상당부분 의문점을 해소할 수 있을 것이다.

둘째, 자활정책에 대한 평가를 통해 현재 제공되고 있는 다양한 자활지원 프로그램에 대한 존폐여부 및 개선방안을 제시할 수 있을 것이다. 현재 각종 영역에서 다양한 사업추진 주체가 제공하고 있는 프로그램은 그 기능성과 성과를 파악하기 용이하지 않으며, 각 프로그램간의 비교는 더욱 어려운 실정이다. 이 점에서 전체적인 평가작업은 각 프로그램의 효율성과 효과성을 상대 비교함으로써 운영방식을 개선하고, 중점추진 프로그램을 선정하는데 실질적인 도움을 주게 될 것이다.

셋째, 자활정책에 대한 평가는 자활사업 투입예산에 활용실태를 이

해하는 가장 적합한 공간을 제공할 것이다. 물론 자활사업은 추진주체와 제공 프로그램의 형태가 다양하여 정확한 투입·산출을 비교하는데 많은 어려움이 있다. 더욱이 프로그램에 따라 투입·산출이 다른 기준에 따라 평가되어야 하는 경우도 발견할 수 있다. 예를 들어 공익형 프로그램은 동일한 자원이 투입되더라도 소득이나 수익을 평가 기준으로 삼는다면 매우 부정적인 평가를 피할 도리가 없다. 하지만 각 유형 내에서의 투입산출비교는 평균적인 투입예산 규모를 추정하는데 큰 도움을 줄 것이다.

넷째, 자활정책에 대한 평가는 현재 각종 프로그램과 서비스가 제공되는 전달체계의 효율성과 효과성을 판단할 수 있는 자료를 제공할 것이다. 즉, 사업초기부터 거론되었던, 자활사업 전달체계의 이원화가 사업 참여자들에게 주는 불편과 비효율성을 파악하여, 관리체계 및 연계체계의 재정립 방안을 마련할 수 있는 근거를 마련할 수 있을 것이다.

第6章 國民基礎生活保障制度 過程評價 方案

第1節 基礎保障 過程評價 方案

1. 國民基礎生活保障制度 過程評價의 構造

과정평가²⁷⁾의 구조는 누가, 누구를 대상으로, 언제, 어떤 측면을, 어떻게 평가하고 모니터링 할 것인가의 문제로 집약된다. 즉, 객관성을 담보할 수 있는 평가주체를 누구로 할 것이며, 누구를 대상으로 할 것이며, 평가의 주기는 어떻게 할 것이며, 어떤 항목들을 살펴볼 것이며, 어떤 방법으로 조사할 것인가 등이 구조와 관련된다. 본 절에서는 이러한 과정평가의 열개를 살펴보기 전에 먼저 효과적인 과정평가를 위한 기본조건과 전반적인 평가체계에 대하여 살펴보고, 다음절에서 평가내용을 구체적으로 검토하고 마지막 절에서 평가주체, 대상, 평가시기, 평가방법 등을 살펴보고자 한다.

가. 평가의 기본조건

과정평가는 제도 및 정책의 개선방안을 모색하기 위하여 제도가 계

27) 과정평가와 모니터링은 일반적으로 혼용하여 사용되고 있다. 하지만 본 연구에서는 과정평가 과정에서 발견된 문제점 중 국민기초생활보장법의 목적, 이념, 원리 및 원칙 등에 비추어 문제의 정도가 심각한 경우 심층적인 조사, 분석을 시행하는 것을 모니터링이라고 개념 규정한다. 즉, 모니터링은 과정평가 중 특화된 부분에 대한 심층적인 조사, 분석으로 규정한다. 예를 들어 기초보장의 사각지대 발생 원인 중 부양의무자기준의 문제가 심각한 부정적인 영향을 미친다면 이에 국한하여 정밀 조사하는 것이 부양의무자기준에 대한 모니터링이고, 자산조사(means test) 때문에 수급자 선정 및 급여에서 왜곡현상이 포착되어 이에 대한 정밀조사를 시행하는 경우 자산조사에 대한 모니터링이 된다.

획한 바에 따라 시행되고 있는가? 구체적인 지침을 준수하고 있는가? 집행상의 문제와 그 원인은 무엇인가? 등을 살펴보는 것이다. 이러한 일들이 효과적이며 효율적으로 진행되기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 행정부처간의 협조관계가 구축되어야 한다. 과정평가의 수행과 수행결과의 반영을 위하여 보건복지부, 행정자치부, 기획예산처 등 행정부처간의 협조관계 구축이 필요하다. 과정평가 중 모니터링의 수행인력(예, 사회복지전담공무원)의 배치와 활용은 보건복지부와 행정자치부간의 지속적인 협력을 필요로 하고, 지속적인 모니터링을 위한 예산상의 지원과 행정적인 지원은 기획예산처와 보건복지부의 협조가 필요하다. 그리고 효과적인 평가를 수행하기 위해서는 과정평가에 참여하는 연구진의 기본 자료에 대한 접근성이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 보건복지부의 복지정책 D/B 등에 대한 자료 접근이 용이하여야 한다.

둘째, 피드백 시스템이 구축되어야 한다. 과정평가 수행, 평가에 대한 결과보고, 결과의 지침 등에의 반영, 그리고 새로운 과정평가의 수행으로 이어지는 피드백 시스템 구축이 필요하다. 피드백 시스템에는 보건복지부, 평가센터, 행정자치부, 일선 모니터링 수행인력이 모두 포함되고, 업무의 연계성이 강화되어야 한다.

셋째, 평가결과에 대한 지속적인 자료 축적이 이루어져야 한다. 과정평가는 일회적인 것으로 소기의 성과를 기대하기에는 한계가 있다. 따라서 그 결과가 축적되고, 다시 향후 제도의 지속적인 발전에 활용되어야 한다.

나. 평가 체계구축

평가의 객관성 및 효율성을 제고하기 위하여 평가 관련 기관들간의 적절한 업무 분담이 필요하다. 기초보장제도 평가관련 기관으로는 보

건복지부 및 관련 정부부처와 기초보장제도의 평가를 목적으로 설립된 기초보장평가센터²⁸⁾를 들 수 있다. 이들 간의 합리적인 역할 분담 방안은 다음과 같다.

보건복지부 및 관련 정부부처는 정책의 입안 및 집행이 주된 업무이나 평가관련해서는 평가결과를 수렴하여 정책에 반영하는 일이 중요하다. 아울러 평가를 위한 기반조성 업무도 수행하여야 한다. 즉, 평가를 위한 사회복지전담공무원의 배치, 사회복지전담공무원의 관할 구역 문제에 대한 검토 및 권한 부여²⁹⁾, 사회복지전담공무원에 대한 조사 협조(행자부 협조), 각 시·군·구, 읍·면·동에 협조공문 발송, 금융자산에 대한 금융기관 조회 협조 등이 정부부처에서 수행되어야 한다.

기초보장평가센터에서는 평가계획을 수립하고, 평가지표를 생산하며, 결과를 분석하여 정책에 반영될 수 있도록 제출하는 업무를 담당하여야 한다. 아울러 평가결과를 축적하여 변화추이 등을 분석하여야 한다. 평가계획의 수립에서는 정기 평가와 수시 평가 등의 연간 평가계획을 수립하고, 각 평가에 있어서는 표본의 대표성을 고려한 표본추출이 이루어져야 한다. 평가지표의 생산에 있어서는 무엇보다도 국민기초생활보장법의 목적, 이념, 원리 및 원칙 등을 감안하여 수급자 선정의 합리성, 그리고 급여의 타당성, 자활사업의 기능성, 운영기반의 효율성 등의 관점을 파악할 수 있는 지표가 개발되어야 할 것이다.

그리고 실제 평가에 있어서는 평가팀을 구성하여 평가의 객관성을 제고하는 방안이 고려되어야 한다. 이를 위해서 평가팀에 학계 전문가, 중앙부처공무원, 연구원, 전담공무원을 포괄하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

28) 한국보건사회연구원에서는 기초보장제도에 대한 평가를 위하여 원내에 기초보장·자활정책 평가센터 설치 운영하고 있다.

29) 기초자치단체 내의 사회복지전담공무원이 평가에 참여할 경우 평가의 객관성 확보에서 의심받을 소지가 있으므로 타 기초자치단체의 사회복지전담공무원의 참여가 필요하다. 이 때 이들이 법적으로 수급가구에 대한 조사권한이 있는지에 대한 검토가 필요하고, 없다면 이들에게 권한이 부여되어야 한다.

2. 國民基礎生活保障制度 過程評價의 內容³⁰⁾

제도의 운영평가가 제대로 이루어지기 위해서는 합리적인 평가의 틀이 마련되어야 한다. 평가들의 구성은 평가의 정확성과 객관성을 높일 뿐 아니라 제도의 기본적인 가치를 견지하는 중요한 기반이 되기도 하기 때문이다. 평가들을 구성하는데 있어 고려하여야 하는 점은 평가들이 국민기초생활보장제도의 전반적인 의의를 기초로 하는 것이어야 한다는 점과 향후 지속적인 평가에 활용될 수 있도록 일반적이며 이론적인 기반을 가지고 있어야 한다는 점이다. 즉, 국민기초생활보장제도의 특성을 반영하면서 현재의 제도 운영에 대한 평가 뿐 아니라 향후 제도의 변화에 대해서도 적용이 가능한 것이어야 한다.

본 연구에서 평가들의 구성은 위에서 언급한 이러한 원칙들을 지키는 것이 되도록 시도하였으며, 과정평가들로서는 운영내용과 문제를 중심으로 평가들을 구성하였다. 하지만 본 연구에서의 평가들은 향후 제도에 대한 지속적인 평가를 위한 토대로서 의미를 지니며 이 평가들의 지속적인 개선과 이에 근거한 평가작업은 지속되어야 할 것으로 판단된다.

가. 평가들의 구성

국민기초생활보장법 제1조에 ‘이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다’고 명시되어 있다. 그러므로 국민기초생활보장법은 크게 보면 최저생활 보장과 자활을 목적으로 하고 있다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위해서는 필요한 인프라를 구축하여야 한다. 이러한 배경에서 국민기초생활보장제도의 운영을 평가하기 위한 평가들을 우선 기초생활보장과 자활, 그리고 인프라의 구축이라는 범주로 구분할 수 있다.

30) 이 부분은 이현주 외 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』의 내용을 중심으로 수정 보완하였다.

이러한 범주의 구분은 2001년 기초생활보장제도 운영평가를 위하여 활용이 되었던 것으로 기초생활보장제도 평가 중 과정평가의 내용구성의 좋은 기반이 되고 있다.

〈表 6-1〉 運營評價들의 構成

구분	평가 분야	평가 항목
기초생활보장	수급자의 권리보장	- 권리청구의 실효성 - 권리의 남용 제한
	수급자 선정의 합리성	- 선정기준의 현실적합성과 과학성 - 수급자 선정의 형평성 - 소득인정액의 적용
	급여의 타당성	- 급여의 적시성 - 급여 내용의 포괄성 - 급여 수준의 적절성
자활	자활사업의 기능성	- 대상자 선정·분류의 합리성 - 근로유인체계의 기능성 - 추진체계의 합리성
인프라 구축	운영기반의 효율성	- 인력활용의 적절성 - 전달체계 구조의 적합성 - 재정 부담의 타당성

자료: 이현주 외, 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』, 한국보건사회연구원, 2001.

본 연구에서 과정평가는 각 범주별로 제도의 운영이 원래의 기획한 바와 같이 이루어지고 있는가, 궁극적으로 제도의 운영이 제도의 목적을 달성하는데 합당한가를 평가하는 것이 골자이다. 상기 연구의 평가틀을 참조하되 과정평가가 독립적인 평가틀로 지속적인 평가가 이루어지도록 하기 위하여 평가틀을 일부 수정하였으며 자활사업에 대한 평가는 별도로 구분하여 제안하고 있다.³¹⁾

31) 자활은 다음에서 집중적으로 논의되므로 여기서는 전체적인 틀 속에서 자활이라는 측면만 언급하고자 한다. 이러한 구분은 현행 제도의 운영틀과도 일치하는 측면이 있다. 즉, 생활보호과에서 담당하던 기초보장과 자활이 기초보장은 생활보장과, 자활은 자활지원과로 분리되어 정책이 집행되고 있다.

평가들의 각 범주 구분에서 Gilbert & Specht의 정책의 4가지 차원을 기준으로 활용하였다. 평가범주는 대상, 급여, 전달체계, 재정이라는 평가차원으로 나누어 구성하고, 각각의 범주에 대한 평가항목에서는 수급자의 권리보장과 수급자 선정의 합리성, 급여의 타당성, 전달체계의 효율성, 재정의 충분성 등이 내용적으로 파악되도록 하였다.

이는 앞서 지적한 바와 같이 국민기초생활보장제도가 기초생활보장이라는 측면에서 담보하고 있는 의의를 기초로 한 것이다. 인프라의 구축은 과연 운영기반이 효율적으로 갖추어져 있는가에 대하여 살펴보고자 한 것이다. 즉, 국민기초생활보장제도의 평가를 위하여 수급자의 권리 보장과 수급자 선정의 합리성, 그리고 급여의 타당성, 자활사업의 기능성, 운영기반의 효율성이라는 평가 항목별로 실제 평가에서 다루고자 하는 구체적인 평가내용을 정리하였다. 하지만 평가설문의 구성에서는 이러한 가치 즉, 합리성·타당성·효율성·충분성 등을 배제하고 구성되어야 한다. 왜냐하면 평가설문이 가치를 포함하면 결과가 왜곡되기 때문이다.

〈表 6-2〉 國民基礎生活保障制度 過程評價들의 構成

평가 범주	평가 항목
대상	<ul style="list-style-type: none"> - 권리청구의 실효성 - 권리의 남용 제한 - 선정기준의 현실적합성과 과학성 - 수급자 선정의 형평성 - 소득인정액의 적용과 대상 변화
급여	<ul style="list-style-type: none"> - 급여의 적시성 - 급여 내용의 포괄성 - 급여수준의 적절성
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> - 인력활용의 적절성 - 전달체계 구조의 적합성
재정	<ul style="list-style-type: none"> - 재정의 충분성 - 재정부담의 적절성 - 기초생활보장기금의 적절성

평가범주 각각에 대한 평가항목은 다음과 같은 논리 및 배경 하에서 유도되었다. 국민기초생활보장제도의 대상에 대해서는 수급자의 권리보장과 수급자 선정의 합리성을 살펴보기로 하였다. 진정한 국민의 기초생활보장을 위해서는 기초보장이 권리로서 인정되고 수급자 선정이 정확하여야 한다. 국민기초생활보장제도는 국민의 기초보장에 대한 권리를 인정하고 있으며 이 점은 국민기초보장제도가 공공부조로서의 진면목을 갖추도록 하는데 큰 기여를 한 부분이다. 국민기초생활보장법은 국민의 기초보장을 더 이상 국가의 시혜로서가 아니라 국민의 권리와 국가의 의무로서 위치 지우고 있다. 따라서 이러한 국민의 권리로서 기초보장이 과연 제도 운영에서 실현될 수 있는가에 대한 평가는 제도의 의의를 살리는 데 있어서 매우 필요한 작업이다. 수급자의 권리인정과 관련하여서는 수급자의 법적 권리를 청구할 수 있는 기제가 실효성 있게 작동하고 있는가 하는 부분과 타당한 권리의 보장을 위한 또 다른 기반으로 부당한 권리의 남용을 방지할 수 있는 방안이 마련되고 활용되는지에 대한 내용을 평가항목으로 포함하게 된다.

수급자 선정의 합리성 제고는 선정기준이 현실적합성과 과학성을 갖추고 있는가, 수급자간 형평성이 달성되고 있는가, 그리고 향후 2003년부터 적용할 소득인정액의 적용은 타당한 것인가에 대하여 평가하고자 한다. 국민기초생활보장법에서는 인구학적 기준을 철폐하고 빈곤여부와 부양의무자기준에 의해서만 대상자가 선정된다. 따라서 최저생계비 이하의 저소득층은 누구나 국가로부터 최저생계를 보장받을 수 있도록 규정하고 있다(제3조, 제4조). 이러한 법 규정은 보호대상에서 배제되었지만 실제로는 기본적인 생계의 유지가 곤란하였던 저소득층의 실질적인 생계보장을 가능하게 하는 것이며 합리적인 개선으로 평가되는 부분이다.

제도의 목적인 국민의 기초생활보장을 위하여 선정 기준이 현실적이고 과학적인가에 대한 평가와 수급자간 형평성이 확보되어있는가에

대하여 구체적인 평가가 필요하며 이러한 평가는 제도의 근간을 이루는 의미 구현을 확인하는 작업이 될 것이다. 끝으로 수급자 선정의 합리성 제고와 관련하여 2003년부터 적용될 예정인 소득인정액의 개념에 대한 분석과 소득인정액 적용에서 고려되어야 하는 현실적인 문제들에 대하여 논의할 것이다.

급여에 대한 평가는 급여의 적시성, 급여내용의 포괄성, 그리고 급여수준의 적절성을 평가 항목으로 포함한다. 급여의 타당성과 관련하여서는 기초생활보장의 긴급성을 고려할 때 급여의 적시성이 확보되어 있는가와 기초보장에 필요한 기본적인 급여들이 제공되는지, 그리고 최저생계비를 기준으로 급여수준의 적절성은 확보되었는지에 대한 평가를 포함한다.

최저생활을 보장하기 위하여 필요한 급여의 내용은 의·식·주 일반을 포괄하는 것이어야 한다. 즉, 사회 구성원이 생활을 영위하는 데 필수적인 항목이 급여의 내용에 포함되어야 하는 것이다. 국민기초생활보장법의 급여내용은 주거급여를 신설하여 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 포함되어있으며 모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 필요에 따라 여타의 급여를 제공하도록 되어있다(제7조, 제11조). 국민기초생활보장법에 의해 비로소 공공부조가 저소득층의 의·식·주 문제에 포괄적으로 대응할 수 있게 되었다.

여타의 복지제도와 비교하여 공공부조의 급여수준은 대상자들의 생존여부에 영향을 미치는 치명적인 것으로서 최소한의 생활을 가능하게 하는 적절한 급여수준을 보장하는 것이 더욱 중요하다. 국민기초생활보장법에 의하면 급여의 기준은 수급자의 연령, 가구규모, 거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 보건복지부 장관이 정하도록 규정하고 있다. 그리고 급여의 수준은 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다고 규정하였다(제7조). 생활보호법과 비교하여 국민기초생활보장법은 급여의 기준으로

가구규모를 추가하고 급여의 수준을 최저생계비 이상이 되도록 규정함으로써 전시적인 제도로서가 아니라 실질적으로 저소득층의 생활보장을 도모하는 제도로서 면모를 갖추게 되었다. 이러한 조항은 급여 수준의 적절성 확보라는 사회복지 제도의 기본적인 요건을 갖추는 발전적인 변화로 보여진다.

국민기초생활보장제도는 그 목적이 기초생활의 보장과 자활의 촉진으로 법에 명시되어 있다. 그 만큼 기초생활보장과 함께 자활의 중요성은 매우 크다. 국민기초생활보장법의 제정과정에서 가장 논쟁이 되었던 부분은 연령기준을 삭제함으로써 노동능력자의 노동의지 또는 자활의지가 약화될 것이라는 점이었다. 따라서 국민기초생활보장법 내용에 이러한 문제를 방지할 수 있는 방안이 포함되어야 한다는 것이 일반적인 지적이었다. 여러 가지 연유로 당장은 기초보장을 스스로 영위하지 못하는 수급자라 하더라도 자신의 능력을 충분히 발휘하여 향후 자활이 가능하도록 지원을 하여야 한다는 것이 국민기초생활보장제도의 기본 취지이다.

국민기초생활보장법은 근로능력이 있는 자는 능력개발을 통한 자립과 연계된 조건부 지원을 할 수 있도록 하였다. 자활급여에 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공을 포함시켜 노동가능자들로 하여금 노동의지가 있다면 노동을 통하여 스스로 생계를 유지시킬 수 있도록 하고 있다(제15조). 또한 시장·군수·구청장은 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 제 수급자의 가구별 자활지원계획을 수립하고 그에 따라 이 법에 의한 급여를 실시하도록 하고 있다(제28조). 이러한 규정은 가구별로 자활을 위한 방안이 상이할 수 있으므로 각 가구의 특성을 고려한 자활지원이 이루어지도록 함으로써 자활지원의 현실성을 제고시킨 것이다.

또한 보장기관이 수급자의 자활을 위하여 필요한 경우에 다른 법률에 의하여 보장기관이 제공할 수 있는 급여가 있거나 민간기관 등이 후원을 제공하는 경우 자활지원계획에 따라 급여를 지급하거나 후원

을 연계할 수 있도록 하고 있다(제28조). 이러한 국민기초생활보장법의 조항은 국민기초생활보장법이 생산과 분리된 소비적인 공공부조가 아니라 생산적 복지를 지향하는 것으로서 자리매김되도록 하는 적극적인 시도라 할 수 있다.

이러한 배경에서 근로연계를 통한 자활의 촉진은 기초보장제도의 중요한 축을 이루고 있다. 자활의 촉진이 그 본연의 기능성을 확보하기 위해서는 대상자의 선정·분류가 정확하고 합리적이어야 한다. 근로능력 판정의 정확성은 수급자의 자활사업 참여의 현실성과 그 결과로 나타나는 수급자의 근로능력과 동기 강화에 기반이 된다.

그리고 구체적인 자활사업이 근로동기를 제고할 수 있는 것인가, 그리고 자활사업의 지원기반이 되는 추진체계가 합리적인가를 평가하여 자활의 촉진이라는 국민기초생활보장제도 주목적의 달성 정도 또는 그 가능성에 대하여 분석하고자 한다. 자활사업은 근로를 통하여 수급자의 생활의 유지가 가능하고 기본적인 수급자의 근로 능력 및 근로의욕을 유지 또는 강화하는 것을 목적으로 한다. 따라서 근로유인체계로서 자활이 기능적인가에 대하여 분석하는 것은 자활의 목적을 고려하여 볼 때 매우 중요하다. 사실 최근 자활사업과 관련하여 가장 주목되고 있는 부분도 보충급여 방식의 국민기초생활보장제도에서 근로가 가능한 수급자들의 근로를 제고시키는 것이 가능한 것인가에 대한 우려이다.

자활과 관련하여서는 자활의 촉진을 위하여 과연 적절한 추진체계가 구축되어 있는가에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 국민기초생활보장제도 시행 초기부터 자활사업의 시행 기반이 취약하여 자활사업이 원활히 운영되기 어렵다는 우려가 강하게 제기되어 왔다. 특히 지역적으로 사회복지 서비스 기반이 취약하고 인근에 사업기반이 조성되지 않은 지역의 경우에는 자활의 도모가 현실적으로 매우 어렵다고 지적되었다. 그리고 제도의 시행 및 집행 체계에 대해서도 보건복지부와 노동부의 사업에 관한 협력이 제대로 이루어질 수 있을지에 대하여

그리고 자활사업의 수행을 위한 전문인력의 부족이 극복될 수 있는지에 대하여 역시 우려가 있어왔다.

국민기초생활보장제도는 그 내용이 과거 생활보호사업에 비하여 매우 정교해졌다. 따라서 복잡한 제도의 운영이 원활하게 이루어지도록 전달체계가 강조되게 되었다. 그리고 국민기초생활보장제도를 수행하기 위한 운영기반이 과거 생활보호제도 시기보다는 효율적으로 변화되었다는 인식이 일반적이다. 이는 보다 정교하고 복잡하여진 제도의 운영을 준비하는 과정에서 당연히 변화가 필요하였던 부분이기도 하지만 제도의 원활한 수행을 위한 노력의 결과이기도 하였다.

전달체계와 관련하여서는 우선 전담인력 활용이 적절하게 이루어지고 있는가에 대하여 평가하고자 한다. 사회복지서비스의 성패는 전담인력의 능력과 사기 등에 의해 좌우된다하여도 과언이 아니다. 국민기초생활보장제도도 예외는 아니다. 제도 수행을 성공적으로 하기 위해서는 전담인력의 활용이 적절하여야 한다. 국민기초생활보장제도의 수행을 전담하는 대표적인 인력은 사회복지전담공무원이다. 물론 시·도, 또는 시·군·구 일부 지역의 경우에는 사회복지전담공무원이 아닌 일반 공무원이 이를 담당하기도 하지만 대부분 일선에서 국민기초생활보장제도의 수행을 전담하는 인력은 사회복지전담공무원이라 할 수 있다.

전달체계 구조는 전달체계의 효율성과 좀 더 근본적인 관련을 갖는다. 운영기반에서 아무리 인력이 우수하여도 전달체계의 구조에 문제가 있는 경우 이를 극복하기는 어렵다. 그리고 현실에서는 인력의 문제와 전달체계의 구조적 문제가 함께 결합하여 나타나고 있기도 하다. 국민기초생활보장제도를 기획하고 집행하는 전달체계의 구조가 과연 제도 수행을 위하여 충분히 적절한 것인지에 대하여 평가하는 것은 이러한 면에서 중요한 작업이 된다.

재정과 관련하여서는 재정부담의 타당성이 중요한 평가 측면이 된다. 국민기초생활보장법에서는 시·도 및 시·군·구의 수급자 분포와

재정자립도 등을 고려하여 국가 부담비율, 시·도 부담비율, 시·군·구 부담비율을 차등하여 적용할 수 있도록 규정하여 비용부담의 문제를 완화시키기 위한 시도가 이루어졌다. 이러한 비용부담률의 조정은 제도 운영에서 발생할 수 있는 지역 간 편차와 이에 따른 지역 내 수급자의 제한을 완화하는데 기여할 것으로 기대되었다. 그러나 현재의 지방자치단체의 재정 부담정도에 대하여 지역별로는 과부담으로 우려가 제기되기도 하고 있다. 그리고 지방자치단체의 제도 운영과 관련된 재원으로서 기초생활보장기금의 조성률과 활용도 당초의 예상과 달리 활발하게 이루어지고 있지 않아 제도의 성공적인 수행을 위해서는 이에 대한 평가도 필요한 것으로 판단된다.

나. 평가항목별 구체적인 평가내용

과정평가의 평가들은 앞서 제시한 평가범주와 평가항목, 그리고 평가항목별 구체적인 평가 내용으로 구성할 수 있다. 평가들의 평가항목별 구체적인 평가내용을 살펴보면 다음에 제시되는 표와 같다.

〈表 6-3〉 基礎保障 過程評價의 評價項目과 評價內容

평가 범주	평가 항목	평가 내용
대상	권리청구의 실효성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신청의 용이성 <ul style="list-style-type: none"> - 신청과정의 복잡성 - 구비서류의 부담 ○ 민원의 발생과 처리방식 <ul style="list-style-type: none"> - 민원의 원인 및 규모 - 민원의 내용 및 처리 등 ○ 이의신청의 발생과 처리방식 <ul style="list-style-type: none"> - 이의신청의 용이성 - 이의신청 유형, 규모 및 그 처리내용 - 이의신청서의 비치 등 ○ 기초생활보장위원회의 구성과 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 위원회 구성 및 운영 - 주요 기능 등

〈表 6-3〉 계속

평가 범주	평가 항목	평가 내용
대상	권리의 남용 제한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부정수급자의 발생과 이에 대한 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 부정수급자의 규모 - 부정수급자 발생 원인 - 부정수급자에 대한 처리 ○ 보장비용징수 <ul style="list-style-type: none"> - 보장비용 징수 실적 - 보장비용 징수 과정
	선정기준의 현실적합성과 과학성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보장단위의 현실적합성 ○ 부양의무자 기준과 부양의무자 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 부양의무자 분류의 적절성 - 부양능력 판정의 적절성 - 부양의무자 조사 및 부양비의 산정 ○ 소득과약의 실태와 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 금융, 부채 등 소득조사상의 어려움 - 근로소득조사(특히 일용직)의 실태와 문제 - 소득하향 조정 등 보충급여에의 적응 실태 - 정기확인조사의 현실성 ○ 재산과약의 실태와 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 재산기준의 적절성 - 재산조사상의 어려움
	수급자 선정의 형평성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선정 기준의 지역간 형평성 <ul style="list-style-type: none"> - 재산기준의 지역간 비형평성 - 소득기준의 지역간 비형평성 ○ 수급자의 특성과 형평성 <ul style="list-style-type: none"> - 근로자와 비근로자 간 형평성 - 가구구성상 특성과 형평성
	소득인정액의 적용과 대상변화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득평가액 산정의 합리성 ○ 재산의 소득환산액 산정의 합리성

〈表 6-3〉 계속

평가 범주	평가 항목	평가 내용
급여	급여의 적시성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 긴급생계급여의 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 긴급생계급여 제공의 과정 - 긴급생계급여의 지급 사유 ○ 특례급여의 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 특례급여의 규모와 범주 - 특례수급자의 선정과정
	급여 내용의 포괄성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 급여의 내용과 통합급여의 한계 ○ 부분급여의 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 부분급여의 필요 이유 - 부분급여 필요 규모
	급여 수준의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생계급여의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 생계급여 수준의 변화 - 지역별·가구특성별 생계급여의 수준 - 장기입원자의 생계급여지급 ○ 주거급여의 수준과 지급 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 주거급여의 획일성 - 주거급여의 충분성 ○ 의료급여의 현실성 <ul style="list-style-type: none"> - 의료급여의 구분 실태 - 의료급여의 재정문제 - 의료급여의 충분성 ○ 기타 급여의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 교육급여의 현실성 - 장애급여의 적절성 - 해산급여의 적절성

〈表 6-3〉 계속

평가 범주	평가 항목	평가 내용
전달체계	인력활용의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전담인력의 규모와 배치 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지전담공무원의 증원과 배치 - 인력 확보 및 역할 분담 ○ 전담인력의 업무 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 전담인력의 업무분장과 업무부담 - 전담인력의 업무내용과 시간사용 - 업무수행 여건 - 업무보조요원 활용 - 전담인력의 사기와 이직 등
	전달체계 구조의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정체계와 연계 <ul style="list-style-type: none"> - 관련 부처간 협력 - 관련 업무담당자간 연계 - 행정기관내 수직적 연계 ○ 담당인력 관리체계의 적합성 <ul style="list-style-type: none"> - 전문성 제고를 위한 관리기제 ○ 전달체계 구조의 한계 <ul style="list-style-type: none"> - 전담 인력의 교육 및 평가 실태 ○ 전산망의 활용과 한계 <ul style="list-style-type: none"> - 관련 기록과의 연계 - 관련 기록양식의 활용현황 - 정확성, 통일성 및 활용도 등
재정	재정의 충분성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빈곤층 규모 ○ 수급자 규모 ○ 수급자의 소득 및 재산
	재정부담의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체별 재정자립도 ○ 급여후 생활상태
	기초생활보장기금의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초생활보장기금 운용현황 ○ 기금조성상의 어려움 ○ 기금운영상의 어려움

1) 대상

가) 수급자의 권리 보장: 권리청구의 실효성과 권리의 남용제한

우선 수급자의 권리 보장을 평가하기 위한 평가항목은 권리 청구의 실효성과 권리의 남용 제한이었다. 평가항목별로 평가내용은 아래와 같다. 권리청구의 실효성에 대한 평가내용은 신청의 용이성, 민원과 이의신청 기제의 활용이 중심이 된다. 그리고 수급자의 권리 보장과 관련하여 심의 및 협의가 이루어질 수 있는 기초생활보장위원회의 구성과 운영에 대해서도 평가내용으로 포함하고 있다.

권리의 남용 제한에 대한 평가내용은 부정수급자의 발생과 이에 대한 조치, 그리고 보장비용의 징수 실적과 징수과정에 대하여 평가가 이루어질 것이다.

나) 수급자선정의 합리성

수급자선정의 합리성을 평가하는 평가항목은 선정기준의 현실적합성과 과학성, 수급자 선정의 형평성, 그리고 소득인정액의 적용이었다. 각 평가항목별 평가 내용을 정리하면 다음과 같다. 선정기준의 현실적합성과 과학성이라는 평가항목에는 국민기초생활보장제도의 보장단위가 현실성을 갖고 있는 것인가에 대하여 평가하는 내용이 포함되어 있으며, 다음으로 수급자 선정에 중요한 이슈가 되고 있는 부양의무자의 기준과 부양의무자 조사에 대하여 평가할 것이다. 부양의무자 기준과 부양의무자 조사에는 부양의무자 분류의 적절성, 부양능력 판정의 적절성, 그리고 부양의무자 조사 및 부양비 산정의 현실성 등에 대하여 평가가 이루어진다.

다음으로는 소득과약과 관련하여 소득과약의 한계에 대하여 평가하고 재산기준³²⁾의 적절성과 재산조사의 한계 등에 대하여 평가할 것이다.

32) 2003년부터 소득인정액과 최저생계비를 비교하여 수급자를 선정하므로 수급자의 재

수급자 선정의 형평성과 관련하여서는 우선 선정 기준의 지역간 형평성에 대하여 평가하는 것이 필요하다. 국민기초생활보장제도 시행 이후 수급자간 지역간 형평성이 확보되었는가에 대한 문제제기가 계속되어 왔으며 이 부분은 장·단기적으로 해결을 도모하여야 하는 과제로 남아있다. 따라서 재산 및 소득 기준의 지역간 형평성에 대한 평가는 매우 중요하다. 지역간 형평성 이외에도 수급자의 특성을 고려한 형평성이 확보되었는가에 대한 평가도 필요하다. 근로를 하여 소득이 발생하는 수급자와 근로활동에 참여하지 않는 수급자 간의 형평성과 노인, 장애인 등 추가적인 비용을 필요로 하는 가구원이 포함된 가구와 그렇지 않은 가구간의 형평성이 확보되었는가에 대한 논의가 필요하다.

수급자 선정의 합리성과 관련하여 마지막으로 소득인정액의 적용에 대하여 논의할 필요가 있다. 소득인정액의 완전한 적용은 2003년부터 예정되어 있으나 소득인정액의 개념이나 이 개념이 적용될 수 있는 현실기반에 대한 평가를 논의할 필요가 있다.

다) 급여

국민기초생활보장제도에서 급여의 타당성은 급여가 필요한 시기에 필요한 내용을 필요한 만큼 제공하고 있는가를 중심으로 평가하게 된다. 즉, 평가항목으로 급여의 적시성과 급여내용의 포괄성, 그리고 급여수준의 적절성이 평가항목으로 포함된다.

급여의 적시성은 긴급생계급여의 실시가 적절한 과정으로 지급되는지에 대하여, 그리고 특례급여자의 선정과정이 적절한지를 중심으로 평가내용이 구성되었다. 급여내용의 포괄성은 제공되는 급여의 내용이 기초생활보장을 위하여 적절한 것인가, 그리고 현재의 통합급여가 갖는 한계가 무엇인가에 대하여 평가하게 된다. 한편 부분급여를 필요로

산기준은 없어짐. 그러나 부양의무자의 재산기준은 형식을 달리하여(예, 재산의 기본 공제액의 몇 %) 존재할 것으로 판단되므로 2003년 이후에는 이에 대한 평가를 의미

하는 정도와 필요이유에 대하여 논의함으로써 급여내용의 포괄성에서 향후 고려하여야 하는 것이 무엇인가에 대하여 살펴볼 것이다.

급여수준의 적절성에 대해서는 생계급여가 적절한가를 생계급여 수준의 변화와 지역별, 가구특성별 생계급여 수준의 적절성, 그리고 최근 계속 문제제기가 되었던 장기입원자의 생계급여 수준에 대하여 평가하고자 한다. 국민기초생활보장에서 새로 신설되었던 주거급여의 경우 그 수준과 내용이 적절한 것인가에 대한 평가도 제도의 취지를 살리고 있는가와 관련하여 매우 중요하다. 마지막으로 국민기초생활보장제도에서 가장 많은 문의와 이의를 제기받고 있는 의료급여에 대해서 의료급여 대상의 구분과 재정, 그리고 급여의 수준이 적절한가에 대하여 평가함으로써 제도와 관련된 각종 급여의 수준에 대한 평가를 마무리할 것이다.

라) 전달체계

전달체계라는 평가 범주에는 인력활용의 적절성, 전달체계 구조의 적합성이 평가 항목으로 포함되어 있다. 각 평가항목별 평가 내용은 다음과 같다. 인력활용의 적절성에는 전담인력의 규모와 배치, 그리고 전담인력의 업무수행이 평가내용으로 포함되었다. 전담인력의 규모와 배치는 사회복지전담공무원의 증원과 배치, 인력 확보 및 역할 분담에 대한 평가를 구체적 내용으로 한다. 전담인력의 업무수행에는 전담인력의 업무분장과 업무부담, 전담인력의 업무내용과 시간사용의 적절성, 업무수행 여건, 업무보조요원의 활용상태, 전담인력의 사기와 이직 등을 구체적 내용으로 담고 있다.

전달체계 구조의 적합성이라는 평가항목에는 행정체계와의 연계, 담당인력 관리체계의 적합성, 전달체계 구조의 한계, 전산망의 활용과 한계가 평가내용으로 포함된다. 행정체계와의 연계에는 관련 부처간 협력, 관련 업무담당자간 연계, 그리고 행정기관 내 수직적인 연계가 구체

적인 평가내용으로 포함된다. 담당인력 관리체계의 적합성에서는 전문성 제고를 위한 관리기제의 작동여부가 다루어지고, 전달체계 구조의 한계에서는 담당인력의 교육 및 평가체계가 적절한지가 다루어진다. 전산망의 활용과 한계에서는 관련 기록과의 연계 정도와 관련 기록양식의 활용현황, 그리고 자료의 정확성, 통일성, 활용도 등이 다루어진다.

마) 재정

재정은 수급자 규모, 수급자의 소득 등을 감안한 재정의 충분성, 중앙정부 및 지방정부간 재정부담의 구조를 감안한 재정부담의 적정성, 기초생활보장기금의 적절성이라는 평가 항목이 포함되어 있다. 각 평가항목별 평가 내용은 다음과 같다.

재정의 충분성을 살펴보기 위해서는 빈곤층 규모, 수급자 규모, 수급자의 소득 및 재산 상태 등을 평가내용으로 설정하여야 한다. 우리나라를 포함한 모든 나라의 공공부조제도가 모든 빈곤층을 수급자로 선정하고 있지는 않지만, 우리나라의 경우 다른 나라와는 달리 부양의무자 기준을 두고 있으므로 빈곤층 중 수급자로 선정되는 비율이 상대적으로 낮다. 그리고 수급자의 소득 및 재산 상태 등은 보충급여를 실시하는 공공부조에서 재정규모를 추정하는데 매우 중요한 변수이다.

중앙정부 및 지방정부간 재정부담의 구조를 감안한 재정 부담의 적정성을 살펴보기 위하여 지방재정 자립도, 급여 후 수급자 생활상태 등을 평가내용에 포함한다. 이를 바탕으로 지방자치단체가 부담하는 정도와 그 부담의 적절성에 대하여 논의가 될 것이다. 기초생활보장기금의 운용과 관련하여서는 기금조성 정도와 조성 상 어려움, 그리고 기금운용내용 등이 구체적인 내용으로 논의될 것이다.

3. 國民基礎生活保障制度 過程評價 方式

앞에서는 과정평가에 대한 전반적인 틀과 평가 내용을 살펴보았다.

여기서는 평가주체, 평가대상, 평가시기, 평가방식 등에 살펴보고자 한다. 즉, 누가 누구를 대상으로 언제 어떻게 평가할 것인가에 대하여 논하고자 한다.

국민기초생활보장제도 과정평가의 방식 개요는 다음 표와 같다.

〈表 6-4〉 國民基礎生活保障制度 過程評價의 基本 構造

평가 주체	평가 대상	평가 주기	자료
<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구기관 ○ 학계전문가 (모니터링의 경우 사회복지 전담 공무원 참여) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수급자 ○ 신청자 ○ 탈락자 ○ 서비스제공자 ○ 일반국민 ○ 전문가 등 	<p>연 1회 이상 (모니터링은 수시 수행)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초생활보장 관련 행정자료 ○ 설문조사자료 ○ 관계자 방문 면접 조사자료

가. 평가 주체

평가에 있어서 평가를 누가 담당하느냐의 평가주체는 매우 중요하다. 왜냐하면 평가주체가 객관성을 담보하지 못하면 결과를 신뢰할 수 없기 때문이다. 따라서 평가주체는 정책집행자 아닌 제3자가 담당하고 정책집행자와 적절한 업무연계 체계를 구축하는 것이 객관성과 효율성을 제고할 수 있다. 즉, 집행-평가-결과를 반영한 집행이라는 피드백(feed back) 체계가 바람직하다.

아울러 평가주체는 기초생활보장제도에 대한 전문적인 지식을 지녀야 한다. 이에 대해서는 이론의 여지가 없다. 이러한 점을 감안하여 한국보건사회연구원에서는 기초보장·자활정책 평가센터를 설립하여 평가를 할 수 있는 외형적인 틀을 갖추었다. 연구기관이 중심이 되어 평가를 수행하게 될 때, 갖는 이점은 평가의 지속성을 확보하는 것이 용이하다는 점이다. 연구기관은 평가를 수행하면서 학계전문가의 참여를 확보하여 평가에 대한 다면적인 접근이 되도록 하고 평가의 객

관성과 중립성을 제고할 수 있다.

과정평가 중 모니터링의 경우 수급자에 대한 조사가 주 내용이 될 가능성이 높다. 앞서 외국의 경험에서 보았듯이 외국에서도 수급자에 대한 모니터링의 경우는 제도 수행주체 내 별도의 조직이 이를 담당하고 있다. 우리나라에서도 국민기초생활보장법상 수급자에 대한 조사권한은 사회복지전담공무원이 갖고 있다(법 22조). 그러므로 평가센터 단독으로는 일반적인 평가는 가능하나 수급자에 대한 자산조사의 정확성 등의 평가는 단독으로 수행할 수 없다. 이 경우에는 앞에서도 언급한 바와 같이 평가단을 구성할 때 전담공무원을 포함시켜야 한다. 결국 평가주체는 객관성과 전문성을 지닌 평가센터에서 수행하되 수급자를 대상으로 정밀조사가 필요한 평가의 경우는 전담공무원을 포함한 평가단을 구성하여 평가를 수행하여야 한다.

평가단에 포함될 전담공무원의 경우 인근지역의 사회복지전담공무원을 일시적으로 평가에 활용하는 것은 한계가 있다. 왜냐하면 전담공무원간의 관계가 긴밀하므로 적절한 평가를 수행할 수 없고, 기존의 업무를 수행하는 것과 평가를 병행하게 되면 평가에 대하여 소극적이고 일부 제한된 시간 안에 형식적으로 평가를 수행할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 사회복지전담공무원을 시·도 또는 시·군·구 단위에 일정 수를 배치하고 이들을 평가단에 참여하여 평가 및 모니터링을 수행하는 것이 바람직하다. 이 경우 시·군·구 당 2인³³⁾의 전담공무원을 배치하여(이는 시·도당 약 30명 수준) 평가와 함께 모니터링을 수행할 수 있도록 하는 것이 좋다. 그리고 이들이 일선 읍·면·동에서 처리하기 곤란한 과잉급여의 회수, 부양비 부과 및 징수 등의 업무를 동시에 수행하도록 하는 것이 효율적이다. 이들은 현장감을 유지하고 매너리즘을 방지하기 위하여 3년 단위로 일선 읍·면·동에 순환 배치하는 것이 좋다. 이를 위해서는 주무부서인 행정자치부의

33) 초기에는 시·군·구 당 1인(시·도당 약 15명)으로 출발할 수도 있음.

협조가 필요하다.

평가단을 구성하여 평가를 하는 경우에도 법적인 권한이 문제될 수 있다. 왜냐하면 현행 법 및 하위 법령에서는 평가에 대한 명문규정이 없기 때문이다. 평가에 대한 근거가 법, 시행령, 시행규칙 어디에도 명문화되지 않은 상태에서 평가를 수행할 경우 관련 행정기관과의 마찰 또는 비협조가 발생할 수 있다. 따라서 이에 대한 명문규정을 법 및 하위 법령에 구체화하는 것이 장기적인 제도 발전을 위하여 바람직하다.

나. 평가 대상

국민기초생활보장제도의 개선을 위한 평가를 위해서는 다양한 계층에 대한 평가가 필요하다. 수급자, 신청자, 탈락자, 제공자, 일반국민, 전문가 등의 다양한 계층에게 다양한 방법으로 평가자료를 모아야 하기 때문이다. 즉, 사각지대의 확인을 위해서는 수급 신청자와 탈락자를 대상으로 평가를 하여야 하고, 수급자 선정과 급여 제공 상의 문제 발견 및 지침상의 비현실성 발견과 보완을 위해서는 제공자를 대상으로 한 평가가 이루어져야 한다. 또한 제도에 대한 사회적 합의 수준 파악 및 제도의 사회적 수용성에 대한 평가를 살펴보기 위해서는 일반국민들을 대상으로 한 평가가 이루어져야 한다. 한편 제도의 이론적 타당성에 대한 검증 및 제도 관련 대안 마련을 위한 의견 수렴을 위해서는 전문가를 대상으로 한 평가가 바람직하다.

평가에 있어서 평가자료를 양적 분석 할 것인가 질적 분석 할 것인가에 따라 조사대상 규모가 달라진다. 전문가를 대상으로 한 평가 외의 다른 평가 대상자의 경우 양적분석을 바탕으로 객관적인 통계를 생산하는 것이 바람직하다. 따라서 통계적인 유의미한 표본수를 추출하여야 한다. 하지만 평가를 할 수 있는 여건, 시간, 예산 등을 감안하여 초기에는 최소한의 적정 표본을 추출하는 것이 효율적이다. 즉, 통계적인 유의성을 확보할 수 있는 최소한의 표본으로 하는 것이 바람직하다.

다. 평가 시기

과정평가는 조사시기에 따라 정기 과정평가와 수시 과정평가로 구분할 수 있다. 외국의 공공부조 관련 평가 및 모니터링의 경우도 이와 같이 구분하고 있다. 수급자, 신청자, 탈락자, 사회복지전담공무원, 일반 국민 대상으로 한 과정평가의 경우 연 1회 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 기초보장제도의 주요한 지침 등이 연간단위로 바뀌게 때문이다. 만약 1년에 한 번 한다면 평가시점을 언제 할 것인가가 결정되어야 한다. 국민기초생활보장제도가 10월 시행되었다는 점을 감안하면 10월에 실시하여 1년간의 변화상황을 주기적으로 살펴보는 것도 의미가 있다. 하지만 10월에 평가를 할 경우 시행상의 문제점이 발견될 지라도 차년도 지침에 반영할 수 없는 문제점이 생긴다. 즉, 10월에 조사하여 12월까지 분석결과를 도출하기에는 시간적인 여유가 없다. 이러한 점을 감안하면 매년 9월에 과정평가를 실시하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

한편 모니터링의 경우 모니터링의 목적과 내용에 따라 시기 및 기간을 달리 설정하는 것이 바람직하다. 앞에서 과정평가에서 나타난 문제점이 제도 운영에 심각하게 부정적인 영향이 주는 경우 심층 조사·분석하는 것을 모니터링이라고 개념 규정하였으므로 조사 대상의 크기 및 정도에 따라 시기 및 기간을 달리 설정하여 대안을 모색하여야 할 것이다. 즉, 자산조사에 대한 모니터링의 경우 모니터링 대상이 많으므로 연간 실시하는 것이 바람직하고 부양의무자 기준 등의 문제는 비교적 단기간에 실시하여도 될 것으로 판단된다.

라. 평가방법

과정평가의 대상에 따라 평가방식이 달라야 한다. 즉, 수급자, 신청자, 탈락자, 사회복지전담공무원에게는 면담과 설문조사를 실시하고

그 결과를 분석하는 방식이 바람직하다. 분석 결과에 대해서는 관련 전문가의 의견을 수렴하는 토론회의 방식을 병행하는 것도 의미가 있다. 한편 일반 국민에게는 주로 공공부조에 대한 의식이 주된 조사내용이므로 전화조사를 실시하여 의견을 수렴하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다.

과정평가의 조사대상자의 선정 즉, 표본의 경우 통계학적인 표본추출 기법을 사용하여야 하고, 표본수에 있어서도 유의적인 표본수가 확보되어 그 결과가 전국적인 대표성을 지녀야 하는 것은 두말 나위도 없다. 하지만 모니터링의 경우는 조사 목적에 따라 임의 표본 추출을 병행 할 수도 있다. 예를 들면 수급자에 대하여 시행되는 자산조사관련 모니터링의 경우 신고를 통하여 선정된 수급자를 대상으로 수행하는 것이 바람직할 수 있기 때문이다. 왜냐하면 무작위표집에 의하여 조사 대상 수급자를 선정할 경우 부정수급 및 과다수급 표본 수가 부족하여 이들 유형발견을 위한 충분한 사례확보가 어려울 가능성 있기 때문이다. 따라서 읍·면·동별로 부정 수급이 의심되는 가구를 추천 받아 정밀 조사를 실시하는 것도 방안이 될 수 있기 때문이다.

第2節 自活事業 過程評價 方案

1. 自活事業 過程評價의 構造

가. 자활사업에 대한 평가와 과정평가

2002년도 하반기, 자활정책을 둘러싼 사회·경제·정치적 여건이 급변하고 있는 상황에서 한편으로는 자활지원제도를 그 동안 나타났던 문제점을 고려하여 합리적으로 개선하는 노력이 필요하며, 다른 한편으로는 이처럼 개선된 제도가 효과적으로 운용될 수 있도록 사회적

지원을 확보하는 일이 중요한 의미를 갖는다. 그리고 그 중에서 올바른 제도설계가 갖는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 제도설계에 문제점이 있다면 아무리 구체적이고 현실성 있는 지침이라 할지라도 운영과정에서 많은 장애물에 직면하게 될 것이기 때문이다. 아울러 자활사업은 그것을 운영하는데 필요한 자원과 사회적 지지가 없으면 안정적으로 운영되기 힘들 것이다. 이 점에서 자활정책은 올바른 제도적 틀과 그것을 뒷받침할 수 있는 자원과 지지망 위에 근거해야 한다.

그렇다면 제도개선과 사회적 지지를 확보하기 위해서는 어떠한 작업이 선행되어야 하는가. 먼저 자활사업에 대한 종합적이고 체계적인 평가가 필요하다고 말할 수 있다. 평가란 한 제도가 원활히 작동하고 있는지 종합적으로 점검함으로써 근본적인 수술이 필요한지 부분적인 보완이 필요한지를 결정할 수 있는 근거를 제시해 주기 때문이다. 평가를 위해서는 주어진 목적에 맞게 평가영역을 구성하고, 영역별로 평가지표를 작성해야 하며, 이렇게 해서 얻어진 평가결과를 어떻게 활용할 것인지 결정해야 한다. 그러나 이 평가가 실제로 이루어지기 위해서는 각각의 지표를 측정하는데 필요한 세부정보와 이 정보를 얻는 구체적인 방법을 결정해야 한다. 그리고 이것이 바로 평가의 유형이 된다.

평가유형은 그것을 가르는 기준에 따라 매우 다양한 형태를 띠 수 있으며, 구체적으로 분류하면 다음과 같다(표 6-5 참조). 먼저 목적을 평가기준으로 삼을 경우, 평가유형은 직접적으로 정책에 활용하는 것을 목적으로 하는 평가와 연구나 분석을 목적으로 하는 평가로 구분할 수 있다. 또한 평가내용을 기준으로 하면, 사업추진 『과정』에 대한 평가와 사업추진 『결과』에 대한 평가로 구분할 수 있다. 여기서 과정평가란 정책이 추진되는 경로를 파악하는 평가를 의미한다. 이어서 평가범위를 기준으로 하면, 전반적인 영역을 종합적으로 평가하는 총괄평가와 일부분만을 평가하는 영역평가로 구분할 수 있다. 끝으로

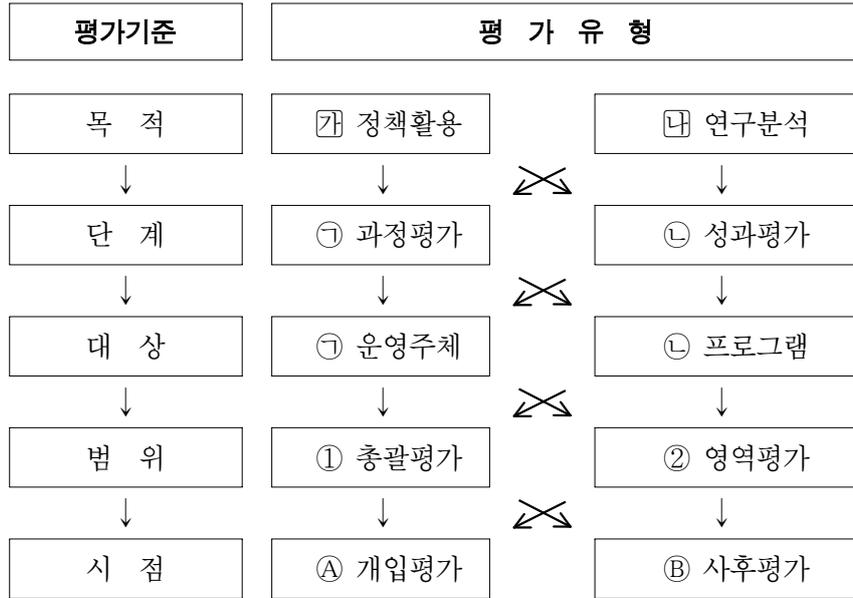
평가를 시점별로 살펴보면, 과정개입형 평가와 사후분석형 평가로 구분할 수 있다.

〈表 6-5〉 自活事業 評價의 類型과 特徵

평가기준	평가유형	특 징
평가목적	○ 정책활용형 평가 ○ 연구분석형 평가	- 정책집행 관리를 위한 평가 - 연구 및 분석을 위한 평가
평가내용	○ 과정평가 ○ 성과평가	- 정책추진 과정에 대한 평가 - 정책추진 결과에 대한 평가
평가범위	○ 총괄평가 ○ 영역평가	- 정책 전반에 대한 종합평가 - 일부 정책영역에 대한 평가
평가시점	○ 개입평가 ○ 사후평가	- 진행중인 정책에 대한 개입평가 - 종료된 정책에 대한 사후 평가

하지만 정작 주목해야 할 것은 하나의 평가가 위에 언급한 평가 중 어느 하나의 기준만을 사용하지 않는다는 점이다. 이는 평가기준이 둘 이상인 경우를 쉽게 발견할 수 있기 때문이다. 아래 그림은 하나의 평가가 위에 언급한 다섯 가지 기준을 모두 포함할 수 있음을 암시하고 있다(그림 6-1 참조). 참고로 각각의 평가는 정책활용을 목적으로 과정과 성과를 평가할 수 있으며, 과정평가와 성과평가 각각은 총괄평가와 영역평가 중 어느 것도 선택할 수 있다. 마찬가지로 위의 모든 평가 또한 평가의 시점 또한 중간개입을 위한 과정개입형 평가와 정책이 종료된 시점에서 하는 사후분석형 평가의 형태를 취할 수 있다. 이 점에서 실제 이루어지는 평가는 수십 가지의 유형 중 어느 한 가지가 될 것이다.

[그림 6-1] 自活事業 評價基準의 組合을 통한 評價類型



나. 자활사업에 대한 과정평가의 기본구조

왜 자활사업을 기초생활보장제도에 대한 과정평가와 분리하여 다루고 있는가. 이 점은 앞서 자활사업에 대한 결과평가와 관련된 부분에서 언급했던 것처럼, 다음과 같이 언급할 수 있다. 먼저 자활사업은 대상자의 선정과 급여 및 서비스 지원에 있어서 기초생활보장제도의 사업추진방식과 다른 특성을 갖는다. 대상자 선정에 있어 근로능력이 있는 실직수급자를 대상으로 하며, 지원서비스(혹은 자활급여)에 있어 소득보장형 일자리 제공과 취업알선, 직업훈련 등의 고용지원 서비스가 주를 이루며, 전달체계와 관련해서도 읍·면·동 사무소의 사회복지전담공무원 외에 고용안정센터의 직업상담원이나 자활후견기관의 실무자가 중요한 역할을 수행한다. 아울러 재정에 있어서도 자활사업은

다음 크게 다음 두 가지 영역으로 분리되어 있다. 첫째, 자활사업예산 중 30~40% 가량은 자활지원 업무를 담당하는 인프라를 유지하는데 투입되며, 둘째, 나머지 예산은 참여자에게 지급되는 인건비로 생계급여에서 해당되는 금액만큼 공제되기 때문에 생계급여로서의 성격을 갖는다.

이처럼 자활사업은 대상자 선발, 급여 및 서비스, 전달체계, 재원의 측면에서 기초생활보장제도의 여타 급여와는 다른 방식으로 운영된다. 이 점에서 자활사업은 기초생활보장제도를 평가하는 일반적 과정 평가기준을 그대로 적용할 수 없는 것이다.

그렇다면 우리가 고찰하게 될 『자활사업에 대한 과정평가』는 어떻게 구체화될 수 있는가. 과정평가 또한 정책과정에 대한 평가가 다른 기준에 따른 평가와 결합하여 다양한 형태를 띠는 것으로 이해할 수 있다. 그렇다면 자활사업의 (추진)과정에 대한 평가가 ① 사후평가인지 개입평가인지, ② 어느 범위까지 포괄하는지, ③ 어떠한 목적을 갖는지 좀더 구체적으로 살펴보기로 하자.

먼저 자활사업은 사업진행과정 중에 개입하는 개입평가와 사후에 정책추진과정을 조사하여 평가하는 사후평가로 구분할 수 있는데, 이것은 『기초보장·자활정책 평가센터』의 설립목적에 비추어 두 가지 형태를 모두 취할 수 있다고 보아야 한다. 즉, 자활정책에 대한 사후적 평가 이상으로 진행과정에 대한 평가와 개입을 통한 정책목표 달성 및 예산절감 등의 성과를 기대할 수 있기 때문이다.

이어서 자활사업에 대한 과정평가는 목적에 따라 주로 단기적으로 정책에 활용하기 위한 목적을 가진 정책활용형 평가와 주로 연구·분석을 목적으로 하는 연구분석형 평가로 구분할 수 있다. 물론 엄밀한 의미에서 순수한 연구·분석만을 위한 평가란 존재한다고 말하기 어렵다. 그것은 - 활용가치만 있다면 - 언젠가는 정책의 개선을 위해 활용될 가능성이 높기 때문이다. 더욱이 『기초보장·자활정책 평가센터』가 정책개발 및 평가를 목적으로 하고 있다는 점을 고려할 때, 본 과

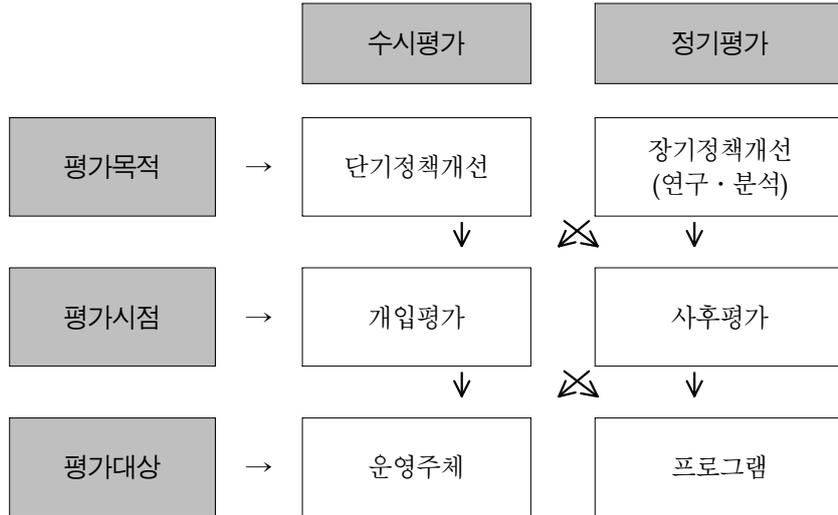
정평가는 정책활용형 평가에 가깝다고 말할 수 있다. 하지만 센터가 진정한 의미에서 정책을 개발하기 위해서는 연구·분석 또한 매우 중요한 목적이라고 말할 수 있다.

또한 자활사업의 평가범위는 매우 다양할 수 있다. 사업추진 과정의 모든 단계를 포괄하는 평가와 특정 단계만을 대상으로 하는 평가로 구분할 수 있다. 본 보고서가 다루는 것은 기초생활보장제도 및 자활정책에 대한 종합적인 평가지표와 관련한 과정평가라는 점에서 모든 단계를 포괄하는 과정평가를 대상으로 한다고 말할 수 있다.

끝으로 자활사업의 평가대상은 사업추진의 모든 구성요소를 대상으로 하는 평가와 그 중 일부만을 대상으로 하는 평가로 구분할 수 있다. 예를 들면, 사업운영주체, 프로그램, 수혜자 모두를 대상으로 행해지는 평가와 그 중 일부만을 대상으로 하는 평가로 구분할 수 있는 것이다. 실제로 자활사업의 경우, 자활후견기관만을 대상으로 하는 평가 혹은 자활근로사업만을 대상으로 하는 평가 등으로 구분할 수 있을 것이다. 여기서 전 과정 혹은 전 구성요소를 대상으로 하는 평가를 총괄평가로, 그 일부만을 대상으로 하는 평가를 영역평가로 명명할 수 있다.

그렇다면 자활사업에 대한 과정평가란 현실에서 어떻게 유형화시킬 수 있는가. 그것은 다음과 같이 유형화시킬 수 있다. 아래 [그림 6-2]에 나타난 유형화는 위에 언급했던 내용을 실제 과정평가를 수행하는 것을 염두에 두고 범주화시킨 것이다. 이 그림은 자활사업에 대한 과정평가를 다음 두 가지 범주로 구분하는 것에서 출발한다. 자활사업 전반에 대한 총괄적 평가를 뒷받침하는 정기평가와 긴급한 사안에 대처하는 것을 목적으로 하는 수시평가로의 구분이 그것이다.

[그림 6-2] 自活事業에 대한 過程評價의 類型



위의 그림에서 수시평가는 단기적인 정책개선을 목표로 하며, 사후 평가보다는 진행 중인 정책을 모니터링하여 발생하고 있는 문제에 대해 개입하는 개입평가를 특징으로 한다. 물론 평가의 대상은 운영주체나 프로그램, 그 어떤 것도 될 수 있다. 예를 들어 설명하면, 현재 자활사업을 추진하는 과정에서 나타난 자활후견기관이 당면한 뜻밖의 어려움을 시급히 타개하는 것을 목적으로 하는 평가라면 수시평가라고 규정할 수 있다. 마찬가지로 자립준비직립제도가 갖고 있는 문제점을 파악하여 해결하는 것 또한 수시평가의 대상이라고 이해할 수 있다.

반면에 자활사업에 직접적인 영향을 미치고 있는 보다 근본적인 제도적 문제는 정기평가의 대상이라고 말할 수 있다. 즉, 당장의 긴급한 사안을 해결하는 것보다 제도의 중장기 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 하며, 보다 정확한 평가를 위해 사후평가를 기본으로 하며, 평가대상에 있어서는 운영주체와 프로그램 모두를 포괄한다. 예를 들어,

2002년 현재 자활사업을 규정하고 있는 문제로는 대상자 선정기준의 협소성, 급여의 비탄력성, 전달체계의 비통합성, 프로그램의 취약성 등을 들 수 있다. 그리고 이러한 문제를 객관적으로 분석하여 근본적인 개선방안을 제시하기 위해서는 객관적인 정보에 근거한 체계적인 평가가 필요하며, 이것은 정기평가의 대상으로 다루어져야 한다.

2. 自活事業 過程評價의 內容과 方法

가. 자활사업 과정평가의 주요 내용

본 장에서 과정평가란 앞서 자활사업의 고유목적의 달성여부를 측정할 수 있도록 개발된 평가영역 및 평가항목을 현장에서 적용하는데 필요한 구체적인 평가내용, 평가방법, 평가추진체계를 구성하는 작업을 의미한다. 그리고 여기서는 평가내용과 관련해서 평가 범주별로 어떠한 항목들이 평가되어야 하는지 간단히 살펴보고, 이러한 대상은 사업의 진행단계와 영역을 결합시켜 그 내용을 구분할 것이다.

먼저 평가 범주별로 구분해 보면, 대상, 프로그램, 전달체계, 재원 등으로 이루어져 있음을 알 수 있다. 여기서 대상자는 자활사업에 참여하는 수급자 및 차상위층 등을 의미하며, 이들의 실태와 욕구 그리고 이들에 대한 선정 및 관리, 만족도 등이 중요한 평가 대상이 된다. 이어서 프로그램으로는 현재 자활사업의 범위 내에서 제공되고 있는 다양한 프로그램이 모두 평가의 범주와 대상이 되어야 한다. 이는 현재 주목받고 있는 몇몇 사업중심의 평가에서 자활 프로그램 전체에 대한 종합평가가 필요하다는 점을 의미한다. 전달체계 또한 공공부문(노동부와 복지부 그리고 지방자치단체)의 자활사업 전담조직·인력과 민간영역(자활후견기관 및 기타 시민단체)의 조직·인력이 평가의 항목이 될 수 있다. 특히 전달체계에서 조직과 인력의 확보정도는 앞서 언급했던 프로그램의 집행과 관련해서 그 현실성을 가늠할 수 있는

중요한 척도가 된다. 끝으로 사업예산은 자활사업 추진과 관련해서 확보된 전체예산, 즉, 중앙정부와 지자체의 자활사업예산을 총괄하는 것이며, 특이할 만한 것은 자활근로사업단 및 자활공동체에서 발생시키는 수익금이 언급되고 있다는 점이다. 이것은 기타 예산과 달리, 자활사업 참여자들이 땀흘려 만들어낸 수익금이라는 점에서 매우 중요한 평가범주가 되어야 한다.

〈表 6-6〉 自活事業 過程評價의 範疇와 對象

평가 범주	평가 대상
대 상 (지역별)	<ul style="list-style-type: none"> - 수급자 중 근로능력자, 근로능력자 중 조건부 수급자 비중 - 조건부 수급자 중 자활사업 참여자, 특례자 및 차상위층 중 자활사업 참여자 비중 - 선정기준 및 초기상담 - 대상자 유형화 및 관리 - 수급자 태도변화, 소득증가, 수급탈출 등
급여 또는 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> - 취업알선 (노동부 구직세일즈 / 기타기관) - 직업훈련 (노동부 / 사설학원 / 자활후견기관) - 창업지원 (노동부 / 복지부) - 자활공동체 (공익형 / 시장형) - 자활근로 (업그레이드형 / 취로형) - 재활사업 / 지역봉사
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 자활지원 조직과 인력 - 사회복지전담공무원 - 고용안정센터 (시설, 직업상담원) - 자활후견기관 (시설, 실무자) - 재활사업 실시기관 - 자활사업참여 사회복지시설 - 지역사회 자활지원 네트워크
재 정	<ul style="list-style-type: none"> - 자활사업 전체예산 (노동부 + 복지부) - 지자체별 자활사업 예산 및 단계별 투입액 - 자활근로사업 예산 : 취로 / 업그레이드 - 기초생활보장기금 예산 - 생업자금융자 활용실적 - 자활근로사업단 및 공동체의 적립금 규모

과정평가의 내용을 시점별로 구분해 보면, 크게 “투입단계(input) - 진행단계(process) - 결과단계(output)”로 나누어 살펴볼 수 있다. 투입에 대한 과정평가는 사업 초기에 얼마나 많은 클라이언트들이 자활사업에 참여를 하였고, 어떤 자활지원 프로그램이 얼마나 제공되었으며, 서비스를 제공하는 자활후견기관 및 고용안정센터의 수와 전담인력의 규모, 외부자원의 연계 및 활용정도는 어느 정도였고 예산 투입규모는 얼마나 되었는지 등을 파악하는 것이다. 진행단계에 대한 과정평가는 확보된 자원과 프로그램이 계획된 시점과 방법으로 온전하게 집행되었는가를 파악하는 것이다. 예를 들면, 자활근로사업 예산이 지체되지 않고 집행되었는지, 자활후견기관 예산에서 인건비가 과도하게 투입되지 않았는지 등을 파악하는 것이다. 끝으로 결과단계에 대한 과정평가는 정책 혹은 프로그램이 애당초 의도했던 목표가 달성되었는지, 또한 그 결과나 영향은 어떠한 것인지를 파악하는 것이다.

평가과정인 투입-과정-산출의 평가항목과 평가 내용은 다음과 같다.

〈表 6-7〉 時點別-領域別 自活事業 過程評價의 主要 內容

평가 단계	평가 범주	평가 항목	평가 내용
투입 영역	대상자	○ 선정기준	○ 대상자 선정기준의 현실성 및 정확성 ○ 근로능력에 따른 객관적 판정여부 ○ 수급자의 욕구에 따른 선정여부
		○ 초기상담	○ 수급자의 이관에 따른 관리체계 효율성 ○ 수급자 대상 초기상담 프로그램 유무 ○ 수급자에 대한 초기상담 횟수
	프로그램	○ 프로그램 공급규모	○ 수급자 욕구를 반영한 프로그램의 다양성 ○ 자활 프로그램의 과부족(자활근로/직업훈련) ○ 자활 프로그램의 지역편중 여부
		○ 프로그램의 내용	○ 수급자 특성에 맞는 프로그램 개발 여부 ○ 실현 가능한 프로그램 개발 여부 ○ 보육·간병 및 기타 서비스
	전달 체계	○ 기관수/ 지역분포 ○ 인력 및 업무분장	○ 시·도별 및 도시·농어촌의 기관분포 현황 - 사회복지전담공무원 - 고용안정센터 - 자활후견기관 - 재활사업 실시기관 - 지역봉사 협력기관 ○ 업무량에 따른 인력배치의 적절성 - 참여인원≒실무인력
	투입 재원	○ 투입예산의 적절성	○ 1인당 투입예산 = 투입예산÷자활사업 참여자수 ○ 프로그램별 1인당 투입예산 ○ 자활사업 예산의 전용여부

〈表 6-7〉 계속

평가 단계	평가 범주	평가 항목	평가 내용
진행 영역	대상자	○ 대상자 관리	○ 수급자에 대한 사례관리 프로그램 유무 - 읍면동 사무소 단위의 프로그램 유무 - 고용안정센터 및 자활후견기관 단위 프로그램 유무 ○ 수급자에 대한 지속적 상담실시 여부
		○ 대상자 유형화	○ 수급자의 능력을 반영한 유형화 기준설정 여부 - 선정 수급자의 근로능력 판정의 정확성 - 판정과 유형화의 적합성 ○ 능력과 욕구에 따른 대상자 유형화
	프로그램	○ 프로그램 제공	○ 프로그램 제공절차의 합리성 - 수급자 및 참여자에 대한 제공절차의 친절성 - 기관간 연계 및 의뢰의 합리성 ○ 욕구에 따른 프로그램 제공 및 연계 여부 - 상위프로그램 참여희망자 규모 - 참여희망 프로그램 (선호도)
		○ 프로그램의 안정성	○ 프로그램의 안정성 - 프로그램의 단절 여부 - 연초 프로그램의 조기 실시 여부 ○ 프로그램 제공 장소의 확보 여부
	전달 체계	○ 기관별 참여자 수 ○ 실무자의 전문성	○ 실무인력 및 사업예산 대비 참여자수 - 지자체/읍면동사무소 직원 vs (조건부)수급자 규모 - 고용안정센터/후견기관 직원 vs 참여자 규모 ○ 실무자의 전문성 - 실무자의 자격증 - 실무자의 경력
		○ 지역사회 네트워크	○ 지역사회 네트워크 구축여부 (협의체 구성) ○ 사업실시기관간의 협력 정도 - 협력사업의 규모 - 협력사업의 유형

〈表 6-7〉 계속

평가 단계	평가 범주	평가 항목	평가 내용
진행 영역	투입 재원	○사업단계별 예산투입	○사업추진단계별 예산투입의 탄력성 - 사업추진단계에 따른 예산 투입여부 - 예산집행의 탄력성 ○예산부족에 따른 사업 중단 여부 - 참여자 급증으로 인한 중단여부 - 판단착오로 인한 중단여부
		○다양한 재원 확보노력	○지역사회의 자원확보 - 지자체 차원의 지원 확대 - 민간차원의 지원 확보
결과 영역	대상자	○수급자의 태도변화	○수급자의 태도변화 - 알코올 중독 완화 - 가족관계 부분 - 대인관계 회복
		○수급자의 소득증가	○수급자의 소득증가 - 근로소득의 증가 - 총소득의 증가
		○수급자의 수급탈출	○대상자 수급자 탈출 현황 - 지역별 현황 - 기관별 현황 - 대상집단별 현황
	프로 그램	○프로그램의 근로유인	○수급자의 근로시간 증가 - 총 근로시간 증가 - 유급 근로시간 증가
		○상위 프로그램 진입	○상위프로그램 진입현황 - 재활프로그램에서 자활근로로 - 자활근로에서 취업 및 자활공동체로 - 자활사업에서 취업 및 창업으로
		○프로그램의 수익창출	○프로그램별 성과 - 수익성 프로그램의 창출수익 규모 - 공익성 프로그램의 사회적 기여도

〈表 6-7〉 계속

평가 단계	평가 범주	평가 항목	평가 내용
결과 영역	전달 체계	○ 전달체계의 양적측면	○ 투입예산대비 제공 서비스 규모 ○ 조직 및 인력대비 제공 서비스 규모 - 지역별 - 기관별
		○ 전달체계의 질적측면	○ 제공 서비스에 대한 만족도 ○ 제공 서비스의 효과 - 기관별 제공서비스 vs 수급탈출/소득증가 등
		○ 전달체계의 효율성	○ 서비스 제공의 신속성 - 기관간 연계 서비스의 신속성 - 업무처리의 신속성 ○ 전달체계 유지비용의 절감 - 기관별 예산활용 비교
	투입 자원	○ 최종단계 투입·계획예산의 적절성	○ 최종사업종료 이후의 예산잔여 혹은 부족현황 - 중앙정부의 잔여/부족예산 - 자치단체의 잔여/부족예산
		○ 투입예산 대비 절감예산	○ 사업성과에 따른 예산절감 효과 - 사업비 절감 - 생계비 절감

나. 자활사업 과정평가의 방법

자활사업 과정평가를 수행하는 방법이란 평가내용이 무엇이며, 그것에 관한 정보를 어떻게 확보하며, 분석하는 방법을 의미한다. 따라서 평가방법은 평가목적에 따른 평가대상의 성격에 의해 좌우된다고 말할 수 있다. 위에 언급한 평가내용을 조사하기 위한 구체적인 방법은 다음 네 단계로 나누어 언급할 수 있다: ① 조사일정 및 추진체계, ② 자료획득, ③ 조사인력과 조직, ④ 조사자료의 분석

1) 조사 일정 및 추진체계

과정평가는 조사일정 및 추진체계와 관련해서 다음과 같은 점에 주의해야 한다. 먼저 사업참여자와 운영주체 및 프로그램의 성격에 따라 서로 다른 시점에 조사해야 하는 경우가 있으며, 조사체계 또한 조사원을 투입해야 하는 경우와 행정자료를 활용해야 하는 경우가 있을 수 있다. 따라서 이 점과 관련해서 신중하게 접근해야 한다.

가) 조사일정

과정평가를 뒷받침할 조사 및 평가일정과 관련해서 수시평가는 논외로 하고, 정기평가만을 언급하면 아래와 같다.

정기평가는 회계 연도가 끝나고 사업에 대한 기본적인 정리가 끝난 시점에 추진하는 것이 바람직하다. 특히 공공부문에서 예산의 적절성 및 성과를 효과적으로 파악하기 위해서는 회계 연도가 끝나고, 사업 성과가 전반적으로 정리된 이후에 평가를 추진하는 것이 적합하다.

- ① 중앙정부 자활사업
- ② 지방자치단체 자활사업

그러나 정기평가라도 자활사업 프로그램 및 참여자 만족도 등과 같은 부분은 반드시 특정한 시기에 행해질 필요가 있는 것은 아니다. 자활근로사업 등이 분기 혹은 반기단위로 행해지고 있는 것에 비추어 볼 때, 연말을 고집할 필요는 없는 것이다. 하지만 이러한 사업의 경우, 시작 년도를 기준으로 일정기간이 경과된 사업에 대해 평가하는 것이 바람직하다. 따라서 평가시점에서 사업시작이 얼마 되지 않은 사업에 대해서는 평가를 유보하는 것이 바람직하다. 그러한 예로는 다음과 같은 사업을 들 수 있다.

- ① 업그레이드형 자활근로사업
- ② 취로형 자활근로사업
- ③ 재활 프로그램 사업

- ④ 자활공동체 사업
- ⑤ 직업훈련 사업 등

나) 조사추진체계

조사추진체계란 조사가 자료를 수집하는 운영주체 혹은 기관간의 자료의 취득 및 전달체계를 의미한다.

조사의 추진체계는 『기초보장·자활정책 평가센터』에서 총괄적으로 담당하나, 구체적으로 자료의 성격에 따라 다른 전달체계를 통해 수집될 수 있다. 특히 공공부문에서 취합될 수 있는 자료, 민간부문에서 취합할 수 있는 자료, 자체적으로 조사해야 하는 자료로 구분할 수 있다.

추진체계의 구성은 다음과 같다.

① 공공부문 협력체계: 공공부문에서 수집 가능한 자료에 대한 협조로 그 범위는 매우 방대하다. 참고로 수급자의 현황부터, 프로그램의 내용 및 예산과 관련된 전반적인 사항은 공공부문의 협력이 필수적임을 말해준다. 특히 지자체의 예산집행이 자활사업 전반에 큰 영향을 미친다는 점을 감안할 때, 지자체의 협력이 중요하다.

② 민간부문 협력체계: 민간시설이나 단체에서 수집 가능한 자료에 대한 협조로 그 범위는 몇몇 사업에 국한되어 있으나, 그것이 자활사업의 성과영역에 미치는 영향은 매우 크다고 볼 수 있다. 대표적인 민간단체로는 자활후견기관 및 사회복지시설, 기타 정신보건센터 등을 들 수 있다. 위 기관들은 직접적으로 자활사업에 참여하고 있으며, 해당 프로그램을 운영하는 과정에서 새로운 자료들을 구축하고 있다.

③ 자체 조사체계: 센터에서 자체적으로 고용한 조사인력을 통해 직접 수행하는 조사체계로, 여기에는 두 가지 형태의 조사인력이 활용될 수 있다. 첫째 직접 고용한 조사원은 센터 평가내용을 확보하기 위해 필요한 수급자 대상 방문면접조사 등을 수행하게 된다. 둘째 실무자를 조사인력으로 활용하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 엄밀한 의

미에서는 조사대상이지만, 그들이 조사원이 접근하기 어려운 정보를 취득하는 조사원의 역할을 병행하는 경우이다. 그러한 예로는 고용안정센터에 근무하는 직업상담원과 자활후견기관 실무자를 들 수 있다. 이들은 사업을 추진하는 실무자로서 평가의 대상이면서 동시에 자활사업 참여자에 대한 정보를 제공하는 조사원으로서의 기능을 수행할 수 있기 때문이다.

2) 조사자료의 획득

평가에 있어 총괄평가가 내실 있게 이루어지기 위해서는 그것을 구성하는 각 부분에 대한 평가가 제대로 이루어져야 한다. 그리고 그것은 평가에 필요한 자료가 무엇이며, 그것이 어떻게 취득되어야 하는지 판단해야 한다는 점을 의미한다.

가) 조사자료의 형태

자활사업 평가에 필요한 조사자료는 크게 현황자료, 조사자료 및 기타자료로 구분할 수 있다. 가장 일반적으로 활용할 수 있는 자료는 현황자료이며, 현황이 파악되어 있지 않는 사항에 대해서는 조사를 추진하는 것이 일반적이다. 그렇다면 먼저 현황자료에는 어떤 것이 활용될 수 있으며, 조사자료로는 어떤 것이 필요한지 살펴보기로 하자(표 6-9 참조).

나) 조사자료의 출처

조사자료의 형태를 위와 같이 분류하였으면, 이러한 자료가 어디서 어떠한 방법으로 취득될 수 있는지 살펴보기로 하자(표 6-8~9 참조).

〈表 6-8〉 過程評價를 위한 調査資料의 項目과 出處

자료 형태	조사항목	출 처
○ 현황 자료	○ 대 상 자 - 수급자/조건부 수급자 현황 - 수급자 판정실태 - 상위 프로그램 진입현황 - 수급탈출 현황	○ 보건복지부 ○ 노동부 ○ 자치단체
	○ 프로그램 - 자활공동체 참여자 - 자활근로, 자활공동체 예산/참여자 - 직업훈련, 취업알선 예산/참여자	○ 보건복지부 ○ 노동부 ○ 자치단체
	○ 전달체계 - 중앙정부 조직/인력 현황 - 광역시도 조직/인력 현황 - 기초단체 조직/인력 현황 - 민간기관 조직/인력 현황	○ 보건복지부 ○ 노동부 ○ 자치단체 ○ 자활후견기관 ○ 자활근로 실시기관 ○ 지역봉사 실시기관 ○ 재활프로그램 운영기관 ○ 기타
	○ 재 원 - 자활사업 전체예산 - 예산집행실적 - 수익발생실적	○ 보건복지부 ○ 노동부 ○ 자치단체 ○ 자활사업 실시단체

〈表 6-9〉 過程評價를 위한 調查對象과 調查項目

자료 형태	조사대상	조사항목
○조사 자료	○자활사업 참여수급자 조사 - 후건기관 - 기타사업 참여자	○대 상 자 - 사업에 대한 만족도 · 노동부 사업에 대한 만족도 · 복지부 사업에 대한 만족도 - 행태 및 가치관 변화 · 알콜중독 치유 · 가족관계 복원
	○면접조사 - 프로그램 운영 실무자 - 사업참여자 ○기타 조사 - 수익분석 - 참여자 현황분석	○프로그램 - 프로그램 운영실태 · 자활공동체 사업 · 자활근로사업 · 재활 프로그램 · 직업훈련 등 - 프로그램의 성과 · 수익창출 · 가치관변화
	○조직 및 기능에 대한 비교분석 - 중앙부처 - 자치단체 - 민간기관	○전달체계 - 전달체계간의 연계성 · 공공기관간의 연계성 · 공공/민간기관간의 연계성 - 전달체계간의 중복성 · 업무의 중복성 여부
	○공공/민간기관 담당자 면접조사 - 중앙부처 및 자치단체 - 자활후건기관 등... ○기관별 수익창출 및 관리방식 조사 - 자활후건기관 - 기타 사업단	○재 원 - 예산의 적절한 투입여부 · 예산의 적기지급 · 적정예산의 지급 - 수익창출 및 관리 · 기관별 수익창출 규모 · 창출수익의 관리방식

다) 조사인력과 조직

과정평가를 위한 조사를 수행함에 있어 이를 담당할 인력과 조직은 다음과 같이 구성할 수 있다.

① 자체 조사인력: 연중 기초보장 및 자활정책을 평가하는데 필요한 각종 조사를 담당할 조사인력을 모집하여, 자활사업을 지속적으로 모니터링 한다.

② 연계 조사인력: 조사대상의 특수성에 비추어, 수급자 및 자활사업 참여자에 대한 접근성이 높은 다음 인력을 조사인력으로 활용하는 방안을 강구할 수 있다.

- 사회복지 전담공무원
- 자활후견기관 실무자 (실장)
- 고용안정센터 직업상담원

3. 自活事業 過程評價의 活用

자활사업에 대한 과정평가는 우선 자활사업이 추진되는 과정 전반을 이해하고 제 때에 자활사업을 보다 나은 방향으로 이끌어 갈 수 있는 초석이 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 즉, 자활사업 과정에 대한 평가는 정책추진과정에서 나타나는 다양한 문제점을 발견해냄으로써 사업지침을 수정·보완하고, 프로그램 운영을 위한 보다 바람직한 대안을 주기적으로 제시하는 역할을 하게 되는 것이다. 좀 더 구체적으로 접근하면, 집행과정에 대한 평가는 서비스 전달의 전 과정을 살펴봄으로써 ‘良質의 서비스’가 의도했던 대상자에게 제대로 전달되었는가를 파악할 수 있게 한다는 점에서 평가의 중요한 척도가 되기도 한다.

또한 자활사업에 대한 전반적인 총괄평가를 하는 데 있어 그 원인을 추적해 나갈 수 있는 기본적인 자료가 된다는 의미에서 과정평가

는 매우 유용할 수 있다. 만일 자활사업에 대한 총괄평가가 <효과성, 효율성, 형평성>을 파악하는 평가라면, 과정평가는 이를 구체적으로 설명해주는 세부평가가 된다. 이와 관련해서 자활사업 과정평가는 다음 네 부분 - 대상자, 프로그램, 전달체계, 자원 - 을 중심으로 총괄평가의 각 구성부분이 왜 현재와 같은 상태에 있는지를 설명하는 역할을 한다. 즉, 자활사업 혹은 자활사업의 특정 프로그램이 효과가 있으면 왜 효과가 있는지, 없으면 왜 없는지를 설명할 수 있게 하는 것이다. 이를 좀더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 대상자에 대한 과정평가는 총괄평가에서 자활사업이 성과를 도출하는, 혹은 도출하지 못하는 이유를 설명하는 중요한 역할을 수행한다. 아울러 자활사업의 개선방향을 결정하는데도 큰 기여를 한다. 실제로 자활사업에 참여하고 있는 대상자에 대한 분석은 현 자활지원정책이 자활지원이 필요한 수급자를 대상으로 하고 있는지, 그렇다면 이들이 요구하는 서비스를 제공하고 있는지 판단할 수 있게 한다. 만일 평가결과, 현 자활지원정책이 자활지원이 불필요한 수급자를 대상으로 하고 있다면, 대상자 범위와 선정기준을 바꾸어야 할 것이며, 이는 선정기준, 급여, 전달체계 등과 관련해서 근본적인 제도개선을 수반해야 할 것이다. 이 점에서 과정평가는 자활사업에 대한 총괄평가에서 나타난 결론을 설명하는 중요한 큰 영향을 미치게 된다.

둘째, 프로그램과 관련해서도 과정평가는 총괄평가에서 내려진 결론을 설명하는 역할을 한다. 가령 업그레이드형 자활근로사업이 수급자들의 소득증대에는 효과가 없었던 반면, 그들의 행태와 가치관 변화에 큰 영향을 미쳤다면, 그것이 왜 그런지 설명하는 역할을 할 수 있을 것이다. 특히 사업 참여자에 대한 면접조사 등을 통해, 그들이 사업 참여를 통해 느꼈던 생각과 변화를 파악함으로써 자활근로사업의 특징을 이해할 수 있을 것이다. 또한 자활공동체 사업과 관련해서도, 왜 자활공동체가 수익형 사업을 통해 시장에 진입하기 어려운가 하는 점도 과정평가를 통해 확인될 수 있을 것이다. 그밖에도 자활 프로그램과 관

런해서 강조할 수 있는 점은 노동부에서 운영하는 각종 프로그램의 실태를 파악하고, 사업이 부진하다면 그 원인을 파악해야 할 것이다.

셋째, 전달체계 측면에서, 과정평가는 자활사업 혹은 그것을 넘어선 근로연계형 복지정책 전반에 대한 총괄평가에 큰 영향을 미친다. 총괄평가에서 자활사업을 수행하는 전달체계의 취약성과 연계성 부족이 종종 지적되어 왔다. 그렇다면 과정평가에서는 왜 자활사업 전달체계가 수급자를 대상으로 프로그램을 효과적으로 운영하지 못하는지 설명해야 한다. 예를 들면, 실무인력에 대한 근로조건(소득)이 열악해서 전문인력이 참여하지 않기 때문인지, 조직의 안정성이 보장되지 않아서인지 하는 점이 파악되어야 한다. 그리고 좀더 근본적으로는 현재 노동부와 복지부로 이원화된 전달체계가 고용·복지연계 서비스를 제공하는데 한계가 있기 때문은 아닌지 살펴보아야 할 것이다.

넷째, 예산의 측면에서, 과정평가는 자활사업에 대한 그릇된 편견과 총괄평가에서 나타난 지적들을 설명해주는 매우 유용한 기능을 수행할 것이다. 한 마디로 자활사업이 복지예산을 낭비하는 것이 아니라 절감하는 것이라는 점을 밝혀 줄 수 있는 것이다. 자활사업예산은 전체 사업예산의 70%가 생계비를 대체하는 성격을 갖고 있다는 점에서, 기초생활보장제도와 무관하게 추가로 투입되는 예산이라고 간주하기 어렵다. 또한 투입예산이 생산활동에 투입되어, 재화나 서비스를 생산한다는 점에서 거시적으로 보면, 소비적이 아니라 생산적인 정책이라는 점을 지적할 수 있다. 또한 2002년 10월 현재 미미한 수준이지만, 자활근로사업에 투입된 예산으로 수익을 창출하고 있다. 그리고 이 수익금은 그들의 탈빈곤을 위해 적립되고 있다.

第7章 國民基礎生活保障制度 評價를 위한 課題

본 연구는 국민기초생활보장제도를 평가하기에 앞서 평가의 내용과 방식, 그리고 평가의 활용 등을 중심으로 평가체계를 논의하였다. 제도에 대한 평가가 계획한 바와 같이 이루어지기 위해서는 평가를 위한 인프라와 평가를 활용하기 위해 필요한 피드백 구조가 갖추어져야 한다.

본 장에서는 국민기초생활보장제도 평가를 수행하기 위하여 필요한 인프라와 피드백 구조에 대하여 살펴보고 향후 과제에 대하여 정리하고 있다.

第1節 評價를 위한 基盤 마련

제도의 성공적인 수행을 위하여는 사전 준비작업이 철저하게 이루어져야 함은 너무도 당연하다. 그러나 우리나라의 제도 시행에 앞서 그러한 충분한 준비를 하고 있는가에 대하여는 그리 쉽게 긍정적인 답을 하기 어려운 상황에 있다. 영국의 경우 제도에 대한 평가는 사실 본격적인 제도의 실시 이전의 시범사업의 수행과 이에 대한 평가에서 시작된다. 대부분의 선진 외국의 경우, 제도의 설계 시 또는 제도 실시초기에 평가에 대한 설계가 이루어지고 있다. 제도실시 3년 정도의 시간이 지나면 초기성과에 대한 평가결과를 도출할 수 있는 체계로 운영이 되고 있고 이는 그 제도의 성공여부에 대한 정보를 제공하여 제도의 축소, 확대 또는 수정의 근거가 되고 있다.

평가의 방식에서도 통제된 비교집단을 이용하는 효과성 평가, 참여자에 대한 종적 추적 조사, 관찰, 비용-효과분석, 프로그램 모델 비교

등 다양한 방식의 평가방법을 사용하고 있어 평가방식에 대한 다양한 경험을 축적하고 있다. 이러한 평가경험이 결국 제도의 성숙과 문제방지에 중요한 역할을 하게 된다.

우리나라의 경우도 제도의 시행에 앞서 좀 더 충분한 시간을 갖고 시범사업을 실시하고 그 평가결과를 반영하여 제도의 본격적인 시행에 들어가는 정교한 제도준비가 이루어지도록 구조화되어야 할 것이다. 제도가 시행되면서 제도에 대한 향후 평가기획이 이루어지고 제도에 대한 지속적이고 체계적인 평가가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 이러한 전반적인 분위기가 필요하며 국민기초생활보장제도에 대한 평가도 이러한 평가체계의 일환으로 체계화되어야 할 것이다.

국민기초생활보장제도의 평가와 관련하여 이미 앞서 평가주체들에 대한 논의가 있었다. 각 평가마다 적절한 평가주체를 달리 설정될 수 있다. 그러나 전체적으로 국민기초생활보장제도에 대한 평가의 주체는 국가기관 또는 정부 내 관련 연구(평가)기관, 정책연구기관, 민간연구기관, 일반 학계연구자 등 다양할 수 있다. 다양한 평가주체의 참여는 단일한 평가주체로 인하여 발생할 수 있는 평가결과의 왜곡을 방지하고 여러 측면의 제도의 효과성을 검증하는 것을 가능하게 한다는 점에서 긍정적이며 결과적으로 제도의 건강성을 높이는 것이 될 것이다. 따라서 국민기초생활보장제도의 각 평가내용 별 평가주체를 명확히 하고 다양한 평가주체들이 평가에 참여할 수 있는 기반을 조성하는 것이 중요하다. 단, 효과성을 판단하기 위해 종단적인 형태로 안정적이고 지속적으로 수행되어야 할 필요성이 있는 제도평가의 특성상, 주된 평가는 노하우를 가진 기관에서 지속적이고 안정적으로 평가되는 것도 검토되어야 할 것이다.

제도에 대한 평가에서 최근 객관적인 성과평가에 대한 강조는 더욱 커지고 있는 실정이다. 반면 기존의 평가들에서는 계량적 평가가 그리 활발하지 못하였던 것도 사실이다. 우리나라에서 계량적 평가가 활성화되지 못한 배경에는 기초 데이터가 부족하다는 것이 크게 영향

을 미치었다고 판단된다.

영·미의 경우 평가를 할 수 있는 기본 데이터가 탄탄하게 구축되어 있어 평가의 설계가 늦은 경우도 데이터를 기반으로 빠른 시간 내에 객관적인 평가를 실시할 수 있는 인프라를 갖추고 있다. 한국의 경우 국민기초생활보장법의 실시 후 만 3년이 지난 시점이나, 아직 총괄적인 평가계획이 수립되어 있지 않았을 뿐 아니라 평가를 위한 기초 데이터구축 또한 거의 이루어지지 않고 있다.

현재 국민기초생활보장제도 평가에 활용할 가능성이 있는 자료로는 복지행정DB가 대표적이다. 그러나 현재 복지행정DB의 경우 기록된 자료의 신뢰성에 대하여 확신을 하기 어려운 상태에 있다. 자료의 누락이나 갱신 부족, 그리고 잘못된 정보의 입력 등이 적지 않다. 이러한 자료의 문제는 일선의 사회복지전담공무원의 업무 가중과 자료 입력의 자동적인 논리적 확인 등이 마련되지 않은데 원인이 있을 것이다. 결과적으로 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 새로이 평가를 위한 자료수집을 하여야만 가능한 것이다.

또한 제도시행 전후 비교를 위한 기준선도 마련되어 있지 않다. 제도 시작시점인 2000년 10월 이전의 수급자에 대한 자료가 확보되어 있지 못하다. 국민기초생활보장제도에 대한 평가를 위해서는 제도 시작시점의 자료를 보충하고, 제도 관련 자료들이 지속적으로 시기별로 마련되도록 하여야 한다. 복지행정DB의 보완과 함께 수급자 등 대상자에 대한 패널데이터의 확보 등이 심도깊게 검토되어야 할 것이다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가가 체계화되기 위해서는 이러한 자료의 구축과 지속적인 평가 주체의 설정 등과 함께 이러한 작업이 가능하도록 하는 평가예산의 확보가 병행되어야 한다. 평가를 위한 예산의 마련이 없이는 아무리 체계적인 평가체계를 구축한다 하여도 현실화되기 어려운 것이 당연하다. 제도에 대한 평가와 그 반영으로서 제도의 효율적인 집행이 이루어진다면 평가를 위한 예산의 마련이 예산을 절약하거나 또는 예산의 효용을 높이는 길이 될 것이다. 예산

의 구성에서 좀 더 적극적인 사고가 필요하다. 최근 정부에서 제도 평가를 위한 예산의 배정이 강화되고 있는 점은 매우 다행스럽고 반가운 변화라 할 수 있다. 이러한 경향이 좀 더 확산되어 국민기초생활보장제도뿐 아니라 전반적인 제도 평가의 강화로 이어질 수 있기를 기대한다.

마지막으로 국민기초생활보장제도에 대한 평가를 위하여 제도의 목표에 대한 합의가 도출되어야 한다는 점을 지적하고자 한다. 국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도와 달리 기초보장과 자활의 촉진이라는 보다 넓은 목표를 법에 명시하고 있다. 그러나 이러한 명시적인 목표에 대한 해석에는 아직 논란의 여지가 남아 있으며 따라서 제도에 대한 평가에서 제도의 성과와 문제 등에 대한 서로 다른 접근이 이루어지고 혼란이 남게된다.

第2節 評價結果의 還流(feedback)

제도평가의 결과는 제도의 유지 또는 보완 등의 중요한 근거가 된다. 제도 평가를 통하여 제도의 목적 달성 정도와 가능성을 밝히고 이를 기초로 제도를 기존의 상태로 유지하거나 또는 평가에서 나타난 문제들을 해결하기 위한 보완이 이루어지기도 하며, 극단적으로는 제도가 목적을 달성하는데 부적절한 내용이라고 판단되는 경우, 제도수행을 중단하게 되기도 한다. 제도평가에는 결과의 반영이 이루어져야만 의미를 살릴 수 있는 실용성이 내재되어 있다. 따라서 합리적인 평가체계를 구축함에 있어서는 평가결과의 환류가 가능하도록 하는 노력도 함께 이루어져야 한다.

국민기초생활보장제도의 환류를 위해서는 제도수행주체와 평가주체 간의 건설적인 협력관계가 전제되어야 한다. 제도수행주체는 제도에 대한 평가에 필요한 자료와 정보를 제공하고, 평가에 대한 의견을 제

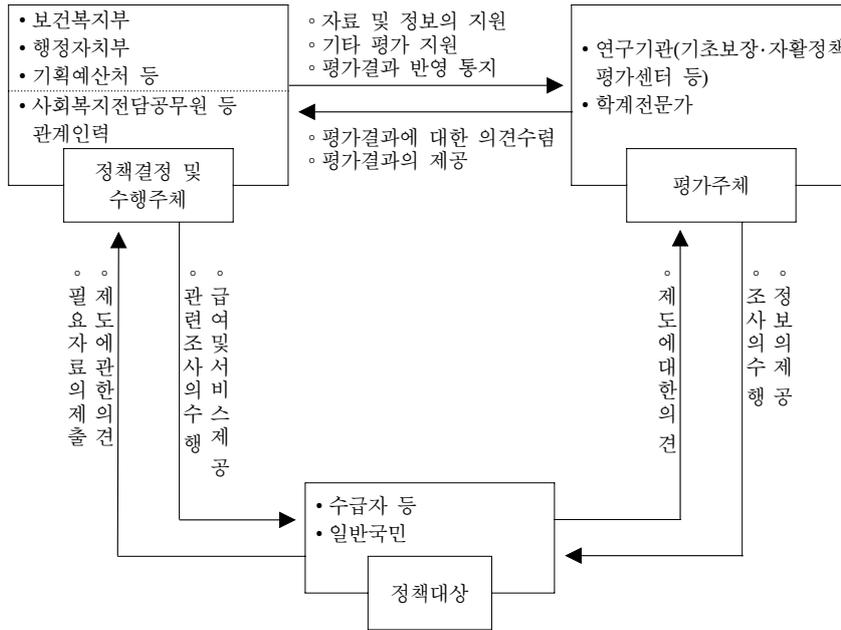
공할 수 있다. 제도의 평가주체는 제도에 대한 자료와 정보를 수집하여 이를 평가하고 제도수행주체에 그 결과를 제공하여 제도수행주체가 제도를 보완하여 완결성을 갖도록 하게 된다. 이 과정에서 제도수행의 대상들은 제도의 평가에 의견과 정보를 제공하면서 좀 더 향상된 제도 수행을 경험하게 된다.

제도수행주체는 평가결과를 적극적으로 활용하여 제도의 발전을 기하려는 자세를 갖고 평가에 대하여 개방적이어야 할 것이다. 또한 평가주체는 결과를 수용할 수 있도록 평가과정에서 합리성과 객관성을 유지하여야 할 것이다. 다양한 관계자를 평가과정에 참여할 수 있도록 하는 것도 평가의 활용에 긍정적으로 작용할 것이다.

구체적으로 평가주체들은 국민기초생활보장제도에 대한 평가과정과 평가결과를 공개하고 평가결과를 제도수행주체에 전달하는 통로를 갖추도록 하고, 이후 정책평가의 결과가 반영된 정도와 반영이 되지 못한 내용에 대한 분석 등 평가결과 활용에 대하여 모니터링 할 수 있어야 할 것이다. 이러한 모니터링은 이후의 평가를 개선하는 기초자료를 제공하기도 한다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가결과는 제도수행 중앙주체에서 제도수행 일선의 주체에까지 공유되도록 하여야 하며 이 과정에서 평가에 대한 의견수렴도 이루어질 수 있도록 하여 상호 시너지효과를 얻을 수 있어야 할 것이다. 제도수행주체 외에 예산 관련 주체들에게도 평가결과가 공유되고 논의될 수 있도록 하는 환경의 조성도 함께 이루어져야 할 것이다. 국민기초생활보장제도의 경우 제도의 수정, 보완을 담당하는 부처인 보건복지부외에 제도 수행에 관련이 있는 행정자치부, 그리고 제도수행에 필요한 예산을 담당하는 기획예산처 등도 이러한 평가과정에서 함께 그 결과를 공유하고 제도의 발전을 위하여 그 내용을 활용할 수 있는 주체가 될 수 있다.

[그림 7-1] 國民基礎生活保障制度 評價에 대한 還流의 概要



특정 제도에 대한 평가를 개방적으로 논의하고 반영하기 위해서는 전제 조건으로 평가에 대한 신뢰와 평가 및 수행 주체간의 평가의 의미에 대한 동의가 있어야 한다. 평가는 우리나라에서 특정 제도가 갖는 의미를 살리거나 그 제고의 목적을 달성하는 노력의 일환이며, 궁극적으로 국민의 복지수준을 높이려는 것이라는 점이 상호 수용되어야 한다. 국민 기초생활보장제도의 평가와 관련하여 제도 수행주체와 평가주체간의 긴밀하고 체계적인 의사소통 방식이 중요한 배경이 여기에 있다.

국민기초생활보장제도가 우리나라 공공부조 역사에 획기적인 변화를 가져왔다고 인식되고 있다. 국민기초생활보장제도가 우리나라 공공부조 발전의 중요한 기반이 되었다고 인정받을 수 있도록 하는데 평가가 제 몫을 다하도록 하여야 한다. 본 연구가 국민기초생활보장제도의 평가와 발전에 기여를 하기 바란다.

參 考 文 獻

- 곽효문, 『복지정책론』 수정·증보, 제일법규, 2001.
- 국무조정실 주관 ‘사회안전망 합동점검단’ 내 기초생활보장점검반, 「국민 기초생활제도에 대한 점검」, 국무조정실 내부자료, 2001. 7.
- 국무총리 행정조정실, 『정부업무 심사평기기능의 활성화 방안』 연구 보고서, 1996.
- 권순원 외 2인, 『저소득층의 생활안정과 자립대책』, 한국개발연구원, 1993.12.
- 김기덕, 「사회복지정책의 재분배 효과: 공적부조의 빈곤제거 효과에 대한 평가」, 『사회복지연구』 제5호, 1994.
- 김명수, 『공공정책평가론』, 박영사, 2000.
- 김미곤 외 15인, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 I』, 한국보건사회연구원, 2000. 4.
- 김미곤 외 3인, 『생활보호대상자에 대한 보충급여제도 도입방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 김미곤·김태완, 「국민기초생활보장법 제정에 따른 정책과제」, 『보건복지포럼』 제35호, 한국보건사회연구원. 1999, 8.
- 김미곤·이현송, 『생활보호대상자의 근로유인방안 - 근로소득공제를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 김병진, 「우리나라 정부정책평가제도의 활성화 방안: 심사평가제도를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』 7(2), 1997.
- 김수현, 「기초생활보장의 쟁점과 과제」, 『국민기초생활보장법 시행 1주

- 년 기념 토론회: 지역 자활사업의 현황과 과제』, 부천자활연대, 2001.
- 김영숙 외, 『사회복지 프로그램 개발과 평가』, 교육과학사, 2002.
- 김태성, 『사회복지정책의 이해』, 나남, 2001.
- 노화준, 『정책분석론』, 박영사, 1999.
- _____, 『정책평가론』, 법문사, 1988, 2001.
- 도세록·강혜규, 『생활보호 및 공공복지서비스 업무의 전산화 방안』, 한국보건사회연구원, 1997.
- 문진영·조홍식·김연명, 『국민기초생활보장제도와 복지국가』, 『기초생활보장과 생산적 복지』, 한국사회보장학회 정책토론회 자료집, 1999, 9.
- 박기백·최준욱, 『성과주의 예산제도 도입방안 연구』, 한국조세연구원, 1999.
- 박순일·전학석, 『생활보호대상자의 자산조사방법 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 박인화, 『IMF 경제위기 1년, 부족한 사회안전망과 보완책 - 생활보호제도를 중심으로』, 국회도서관 입법조사분석실, 1998.12.8.
- 보건복지부, 『1998생활보호대상자현황분석』, 1998.
- _____, 『2001년 국민기초생활보장사업 안내』, 2001. 1.
- _____, 『보건복지백서1998』, 1998.
- 송근원·김태성, 『사회복지정책』, 나남, 1995.
- 심오택, 『정부업무등의평가에관한기본법 제정 필요성과 기대효과』, 『한국행정연구』 10(1), 2001.
- 양기용·김상묵, 『경기도정 평가지표 개발과 적용에 관한 연구』, 경기개발연구원, 1996.

- 양기용·임재현, 『광역자치단체 평가시스템 개발에 관한 연구』, 경기개발연구원, 1998.
- 유훈, 『정책학원론』, 법문사, 1989.
- 윤수재, 「우리나라 중앙행정기관의 정책평가제도에 관한 연구」, 『중앙행정논집』 14(1), 2000.
- 윤찬영, 「생존권적 기본권과 공적부조」, 남세진 편, 『한국사회복지의 선택』, 나남, 1995.
- 이인재 외, 『사회보장론』, 나남, 1999.
- 이재원, 「지방정부의 성과관리시스템 개발에 관한 연구」, 『한국행정학보』 36(1), 2002.
- 이진주·서건수, 『정책평가를 위한 새로운 모형』, 나남, 1996.
- 이현주 외 4인, 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』, 한국보건사회연구원, 2001.12.
- 이현주, 「국민기초생활보장법의 제정과 의의」, 『보건복지포럼』 통권 제37호, 한국보건사회연구원, 1999.
- 장동일, 『사회복지법의 이해』, 학문사, 1997.
- 전남진, 『사회정책학강론』, 서울대 출판부, 1987.
- 전재경, 『생활보호제도의 운영실태와 개선방향』, 한국법제연구원, 1992.
- 정복란 외 3인, 『생활보호대상자 선정에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1991. 12.
- 정복란 외 5인, 『생활보호대상자 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990. 12.
- 정정길 외, 『정책평가: 이론과 적용』, 전광출판사, 1987.

- 차수환, 『정책평가의 이론과 실제』, 한울아카데미, 2001.
- 차의환, 『정책평가의 이론과 실제: 기관평가제 접근모형과 전략』, 한울, 1999.
- 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 나남, 1997.
- 최일섭 외 6인, 『국민기초생활보장제도의 개선방안』, 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단, 2001. 11.
- 통계청, 『1999년 6월 주요통계속보』, 통계청, 1999.
- 하상락 편, 『한국사회복지사론』, 박영사, 1989
- 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책 평가센터, 『한국의 기초보장·자활정책 평가와 개선방안』, 기초보장·자활정책 평가센터 개설 기념 심포지엄 자료, 2002. 3.29.
- 현외성, 『사회복지정책강론』, 양서원, 2000.
- Behn, R. D., "The Big Questions of Public Management", *Public Administration Review*, 55(4), 1995.
- Busson, T. & P. Coulter, *Introduction: New Directions in Policy Evaluation*, in T. Busson & P. Coulter eds., *Policy Evaluation for Local Government*(N.Y.: Greenwood Press), 1987.
- DHR, *The Guide to the Performance Management Process*.
- DWP ANALYTICAL SERVICES DIRECTORATE, *Fraud and Error in Claims for Income Support and Jobseeker's Allowance*, 2001. 5.
- DWP, *Ditector's Report*, 2001.
- DWP, *Jobseeker Analysis Division Research Reports*, 2002.
- 영국사회보장청, *Earnings Top Up Evaluation: Synthesis Report*, 영국 사회보장청 Research Paper, 2001.

- Epstein, P. D., "Get Ready: the Time for Performance Measurement is Finally Coming", *Public Administration Review*, 52(5), 1992.
- 영국사회보장청, *Evaluating Jobseeker's allowance*, 영국 사회보장청 Research paper, 2000.
- FRAUD PREVENTION INVESTIGATIONS(ILLINOIS), *COST BENEFIT ANALYSIS*, 2000.11
- Genevieve Nowolinski, *A brief history of the hhs office of inspector general*, Office of Evaluation and Inspections, 2001.6.
- HHS'OIG, *WORK PLAN FISICAL YEAR 2002*
- HHS'OIG, *AFDC PER-ELIGIBILITY FRAUD INVESTIGATIVE UNITS*, 1995. 5.
- HHS'OIG, *FRAUD PREVENTION INVESTIGATIONS(ILLINOIS): COST BENEFIT ANALYSIS*, 2000. 11.
- HHS'OIG, *WORK PLAN FISICAL YEAR, 2002*.
- Illinois Department of Human Services. *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Employment & Training FY 2003 Program Manual*
- Kettner, P. M., & L. L. Martin, *Measuring the Performance of Human Service Programs*, 정무성 역, 『프로그램 성과평가』, 나눔의 집, 2002.
- Kettner, P. M., R. M. Moroney, & L. L. Martin, *Designing and Managing Programs: An Effective-Based Approach, 2nd ed.*, 정무성 역, 『사회복지프로그램 기획과 관리』, 나눔의 집, 2001.
- MDRC, *Four-Year Impacts of Ten Programs on Employment Stability and Earnings Growth*, 2000.

Nowolinski, Genevieve., *A brief history of the hhs office of inspector general*, Office of Evaluation and Inspections, 2001. 6.

OECD, *Performance Management in Government*, OECD, 1994.

SSA, *SSI ANNUAL STATISTICAL 2001*.

SSA, *STRATEGIC PLAN: OFFICE OF INSPECTOR GENERAL FY 2001~2002*.

Stephen C. Godek *Community Consulting Services prepared for the National Association of Welfare Research and Statistics 41Annual Workshop*, 2001.

Susan Durdon, Carli Lessof, Kandy woodfield and Caroline Bryson *Research methods for policy evaluation*, DWP, 2001.

Univ. of Consoritium of Welfare Reform, *Summary of First-Year Report(ILLINOIS FAMILIES STUDY)*, November 2000.

Wholey, J. S. & H. P. Hatry, "The Case for Performance Monitoring", *Public Administration Review*, 52(6), 1992.

□ 著者 略歷 □

성명	약 력
李賢珠	<ul style="list-style-type: none"> • 서울大學校 大學院 社會福祉學 博士 • 現 韓國保健社會研究院 責任研究員 <主要 著書> 『國民基礎生活保障制度 運營實態 評價 및 改善方案』, 保健福祉部·韓國保健社會研究院, 2001. (共著) 『國民基礎生活 受給者에 대한 家庭委託 改善方案 研究』, 韓國保健社會研究院·保健福祉部, 2001. (共著)
朴凌厚	<ul style="list-style-type: none"> • 美國 버클리大學 社會福祉學 博士 • 現 韓國保健社會研究院 副研究委員
金美坤	<ul style="list-style-type: none"> • 成均館大學校 大學院 社會福祉學 博士課程 • 現 韓國保健社會研究院 副研究委員
魯大明	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스 Paris2大學 政治社會學 博士 • 現 韓國保健社會研究院 責任研究員
李台眞	<ul style="list-style-type: none"> • 成均館大學校 大學院 家政學 博士 • 現 韓國保健社會研究院 招聘研究委員
孫炳敦	<ul style="list-style-type: none"> • 서울大學校 大學院 社會福祉學 博士 • 現 平澤大學校 社會福祉學科 教授
李在苑	<ul style="list-style-type: none"> • 서울大學校 行政大學院 行政學 博士 • 現 부경大學校 行政學科 教授
梁時現	<ul style="list-style-type: none"> • 成均館大學校 大學院 社會福祉學 碩士課程 • 現 韓國保健社會研究院 主任研究員
盧彥靜	<ul style="list-style-type: none"> • 梨花女子大學校 大學院 文學 碩士 (專攻: 社會福祉學) • 現 韓國保健社會研究院 研究員
林世熙	<ul style="list-style-type: none"> • 서울大學校 大學院 社會福祉學 碩士課程 • 前 韓國保健社會研究院 研究員

