

국민기초생활보장제도 평가를 위한 시론¹⁾

An Evaluation Study of the National Basic Livelihood Security Program

1. 국민기초생활보장제도 평가의 필요성

우리나라 복지제도의 변천사에서 국민기초생활보장제도 만큼 많은 사람들로 부터 관심과 기대, 그리고 우려를 모은 제도는 흔치 않을 것이다. 제도가 시행된 지 몇 년이 지나면서 이 제도가 과연 초기의 기대에 상응하는 역할을 수행하고 있는가, 제도 운영은 순조로운가 등에 대하여 의문을 갖게 되는 것은 당연한 현상이라 할 수 있다.

이러한 배경에서 국민기초생활보장제도에 대한 평가의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 평가의 필요성에 대한 각 주장은 제도에 대한 비판과 대안의 모색을 요구하는 지적, 그리고 다소 중립적인 평가 필요성 주장 등 다양하나, 그 다양함 속에 녹아있는 주 골자는 결국 제도에 대한 체계적인 평가를 통하여 제도에 대한 전반적인 검토를 요청하는 것으로 요약된다.

정책의 평가란 다양하게 정의될 수 있다. 제임스는 정책평가를 정책의 내용, 집행 및 그 영향 등을 추정하거나



李賢珠

한국보건사회연구원 책임연구원

1) 본고는 宋妍京 연구원과 공동작업으로 작성되었음을 밝혀둔다.

사정 또는 평정하기 위하여 체계적 연구방법들을 응용하는 것이라 정의하였으며, 토마스어는 어떤 하나의 정책 과정이나 결과를 이해하고 그 값어치를 판단하는 사회적인 과정이라 하였다. 홀리는 정책평가를 좀 더 자세하게 정의하고 있는데 정책평가란 현재 집행 중에 있는 프로그램이 그 목적을 달성하는 데 효과적인가 하는 효과성을 따져보는 것으로서, 그 프로그램의 효과를 그 상황에 작용하는 다른 여타의 요인들의 영향으로부터 분리, 구분하기 위하여 연구설계의 원리에 의존하며, 현재 운용하고 있는 프로그램을 수정함으로써 프로그램을 개선하고자 함을 목적으로 하는 의도적인 노력이라고 하였다. 이 밖에도 로시와 프리만은 정책평가연구란 사회적인 정부간여 프로그램(Intervention Program)의 개념화와 설계, 집행 및 효용을 사정하는 데 사회과학적 연구절차를 체계적으로 응용하는 것이라 규정하고 있다.²⁾

앞서 제시한 정책평가에 대한 여러 가지 정의에서 보면 제도 설계와 집행, 그 영향, 목적 달성, 체계적인 연구방법, 사회적 과정 등이 주요한 개념으로 사용되고 있다. 이 개념들은 정책평가의 중요한 단면들을 보여주는 것들이다. 즉, 정책평가는 정책의 설계와 집행, 그리고 그 영향을 대상으로 할 수 있으며 평가는 과학적이며 체계적인 방법을 사용하여 이루어져야 한다. 또한 평가는 사회적인 과정인데 이는 사회가 정책 평가를 통하여 무엇인가 변화 또는 유지를 위한 기반을 마련하고자 하기 때문이다.

정책평가의 목적은 여러 가지로 정리될 수 있다. 국가 예산으로 시행되는 것인 만큼 정책 집행의 책임성을 확인하는 과정으로서 필요하기도 하며 다양한 정책평가가 향후 기여할 수 있는 이론의 축적을 위해서도 필요하기도 하다. 그러나 가장 직접적이고 기본적인 목적은 정책의 집행과정에 필요한 정보를 제공하여 이들 과정을 바람직스럽게 추진하도록 하는 것으로 정책 과정상의 환류기능이라고 볼 수 있다.

국민기초생활보장제도가 시행된 지 2년이 지나면서 체계적인 평가가 필요한 이유도 제도의 시행에서 나타난 문제를 확인하고 제도 운영의 개선방안을 모색하는 것, 궁극적으로는 제도의 시행을 유지할 것인가 또는 변화를 시도할 것인가 등에 답을 구하는 것이다.

제도에 대한 평가는 평가의 시점 및 사용 목적에 따라 총괄평가와 과정평가로 구분된다. 총괄평가(summative evaluation)는 대개 프로그램의 운영이 끝날 때 행해지는 평가로서 평가의 결과를 성질이 비슷한 다른 프로그램, 상황 또는 대상에 대하

2) 차의환, 『정책평가의 이론과 실제』, 한울아카데미, 1999, pp.19~20.

여 일반화시키려는 것이다. 이 평가는 새로운 프로그램을 다시 시작할 것인지 또는 종결할 것인지 등을 결정하는 데 유용한 것이 된다. 과정 평가(formative evaluation)는 프로그램 운영 도중에 이루어지는 조 사로서 계속되는 프로그램을 수정·보완하기 위하여 이루어지는 평가 이다.³⁾

총괄평가와 과정평가는 평가의 시점뿐 아니라 평가의 내용에서도 다 소 상이함을 보이는 것이 일반적이다. 총괄평가의 경우에는 주로 효과 성에 초점을 맞추고 효율성과 공평성 등에 대한 평가를 포괄하게 된다. 반면 과정평가는 효율성과 공평성을 다루되 제도의 설계와 집행 과정, 구체적인 활동을 분석하는 경향이 있다. 물론 이러한 구분은 매우 개략 적인 것으로 각 평가자의 입장에 따라 다양하게 평가항목이 선택될 수 있다.

상시적인 제도로서 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 다양한 평 가시점에서 다양한 평가내용을 포괄하는 것이어야 한다. 지금까지 국민 기초생활보장제도에 대한 평가는 본격적인 효과성 평가를 제외한 과정 평가에 한정되어 있었다고 하여도 과언이 아니다. 이는 제도의 역사가 짧은 것에서 연유한 것이지만 현 시점에서야 국민기초생활보장제도의 평가방안에 대한 총체적인 논의를 하는 것은 오히려 시기가 늦은 감마 지 있다. 평가와 관련된 일부 작업은 이미 제도 시행 전에 준비가 되었 어야 하기 때문이다. 그러나 지금이라도 제도평가 방안, 구체적으로 누 가, 어떠한 방식으로, 언제 평가를 수행할 것인가에 대한 고민이 진지 하게 이루어져야 할 것이다.

2. 공공부조제도 평가의 특성

제도 또는 정책 평가는 해당 제도 또는 정책이 어떠한 특징을 갖고 있는지, 무엇을 목표로 하는지를 기초로 하게 된다. 국민기초생활보장 제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도이다. 공공부조제도는 국민

국민기초생활보장제도의 체계적인 평가가 필요한 이유는 제도의 시행에서 나타난 문제를 확인하고 제도 운영의 개선방안을 모색하여 궁극적으로는 제도의 시행을 유지할 것인가 또는 변화를 시도할 것인가 등에 답을 구하는 것이다.

3) 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 나남, 2000, pp.359~360.

의 최저생활을 국가가 보장하는 제도라 할 수 있다. 장동일은 “공적부조란 빈곤한 생활상태에 있으며 자신의 능력으로 독립적인 생활이 불가능한 요보호 상태에 있는 자의 신청 또는 청구에 근거하여 국가가 정한 자립생활을 하기에 부족한 생활수요에 대하여 국가나 지방자치단체가 전액 공부담에 의해 실시하는 보충적 급부이며, 사후적으로 대응하는 내셔널 미니멈을 달성하기 위한 최종적인 공적구제제도”라고 정의한 바 있다. UN의 정의도 이와 비슷한데 “사회부조란 일정한 최저기준선으로 볼 때 보호를 요함과 동시에 개인적 자력이 부족한 경우에 각출을 하지 않고 공비에서 지급하는 제도이며 급여의 산정기초는 최저생활수준에 있으며, 자격심사를 위하여 자산조사가 실시된다”고 정의하고 있다.

공공부조제도는 국민의 생존과 관련되어 있고 따라서 공공부조제도에 대한 평가는 가장 긴급한 욕구에 대한 국가적 대응이 적절한가에 대한 분석이므로 복지제도평가의 근간이 될 수 있다. 국민기초생활보장제도에 대한 평가도 일반 공공부조제도에 대한 평가가 갖는 이러한 중요성을 당연히 내포하게 된다.

최근에는 전 세계적으로 공공부조제도에 자활기반 구축을 강조하는 경향이 지배적이다. 공공부조제도의 목표는 수급자의 기초생활유지 외에도 공공부조에 대한 의존감소, 즉 빈곤의 탈피로 확대되고 있다. 따라서 공공부조에 대한 정의도 다소 변화가 있다. 최일섭·이인재는 “공적부조는 사회보험과 함께 국민의 건강하고 문화적인 최저생활에 대한 보장을 목적으로 하며, 더욱이 생활능력을 상실한 자들과 일정한 생활수준에 미달한 자들에 대하여 국가가 그들의 최저생활과 자립축진을 목적으로 하여 수립한 가장 직접적이며, 최종적인 경제적 보호제도”라고 정의하였다. 위의 정의에서 보아도 공공부조가 최저생활의 보장과 자활·자립의 축진을 동시에 목표로 하고 있음을 알 수 있다.

국민기초생활보장법은 과거 생활보호법과 많은 부분에서 내용상의 변화를 도모한 획기적인 것이라 할 수 있다. 가장 주목할 만한 변화는 역시 공공부조의 목적과 대상이 달라졌다는 점이다. 국민기초생활보장제도의 목적은 국민기초생활보장법 제1조(목적)에 “이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”고 명시되어 있다. 과거 생활보호제도는 근로가 불가능한 자들에 대한 최저생계의 유지를 목표로 하였다. 국민기초생활보장제도는 공공부조의 대상을 노동가능자에게로 확대하면서 이들의 자활축진을 중요한 목표로 포함하고 있다. 자활이라는 개념에 대한 논의는 좀 더 주의해 볼 일이지만

확대하면 빈곤의 탈피도 주요 목표 중 하나가 되었다고 볼 수 있다.

평가에서 공공부조제도의 기본적인 목적과 특징이 고려되어야 함은 물론, 국민기초생활보장제도가 과거와 다른 변화를 보인 부분에 주목할 필요가 있다. 이러한 접근은 국민기초생활보장제도의 평가가 갖는 특징이 될 것이다.

3. 외국의 공공부조제도 평가

우리나라 공공부조제도에 대한 평가, 특히 국민기초생활보장제도에 대한 본격적인 평가작업은 초기단계에 있다. 이런 의미에서 오래 전에 공공부조제도를 도입하고 이에 대한 평가작업이 비교적 활발히 이루어지고 있는 선진외국 경험을 살펴보는 것은 의미있는 일이 될 것이다. 본고에서는 복지개혁을 선도해온 미국과 영국의 공공부조프로그램에 대한 평가작업을 살펴보고자 한다. 이는 기초보장제도의 시행에 따라 체계적인 평가작업을 필요로 하는 우리나라에 시사점을 줄 수 있을 것이다.

앞서 지적하였듯이 최근 공공부조 프로그램들은 근로를 통한 복지를 강조하는 방향으로 선회하였다. 미국과 영국도 공공부조 프로그램의 주목적을 탈복지를 위한 복지수급자들의 자활촉진에 두고 있다. 이에 평가의 초점도 프로그램이 수급자수의 감소와 수급자들의 노동시장 진입에 효과가 있었는지를 분석하는 데 모아지고 있다.

미국의 공공부조프로그램에 대한 평가는 프로그램 수행성과를 초점으로 하는 총괄평가가 대부분이며, 실험집단과 통제집단을 비교하는 실험설계에 의한 프로그램의 효과성 분석과 투입된 비용을 평가하는 효율성 분석이 보통 2~5년 동안 실시되는 중단조사를 통하여 이루어지고 있다.

구체적인 평가항목은 수급자의 인구사회학적 특징, 수급자가 복지제도에서 탈피하는 기간, 소득의 변화, 노동참여 여부와 고용상태, 아동 및 가족의 복리상태 변화, 공공부조서비스의 수혜정도, 그리고 직업훈련중심 프로그램과 노동시장진입 중심 프로그램의 성과 비교 등이다.

공공부조제도에 대한 평가는 가장 긴급한 욕구에 대한 국가적 대응이 적절한가에 대한 분석이므로 복지제도평가의 근간이 될 수 있으며, 국민기초생활보장제도에 대한 평가도 이러한 중요성을 당연히 내포하게 된다.

이를 위해 행정자료(administrative data) 분석, 프로그램 참여자에 대한 설문조사 등 양적 조사와 참여자와 관련자에 대한 인터뷰를 통한 질적 조사를 병행하는 것이 일반적이다. 이러한 평가작업을 통해 얻어진 결과는 연방정부와 각 주정부의 프로그램의 성공 및 지속여부를 판단하는 데 근거가 되고 있다.

영국의 공공부조 프로그램에 대한 평가도 미국과 마찬가지로 공공부조 프로그램의 효과성을 분석하는 총괄평가가 주를 이루며, 이러한 평가는 행정 자료를 바탕으로 실태조사와 사례연구, 실험설계에 근거한 연구분석 등에 의해 수행되고 있다. 영국의 공공프로그램의 평가의 핵심은 각 프로그램들이 일할 수 있는 복지수혜자들이 취업할 가능성을 증가시키고 근로를 시작하게 하여 복지급여에 장기간 의존하는 성향을 감소시켰는지를 파악하는 데 있다. 이를 평가하기 위한 주요 항목으로는 실업에서 빠져나가는 속도, 실업수급자의 수, 수급자의 접근용이성과 수급률(take-up rate), 취업기간, 소득효과, 노동시장 진입여부 등을 포함하고 있다.

또한 영국의 공공부조에 대한 평가의 특징은 프로그램의 시범사업에 대한 결과 평가(pilot study)가 많다는 것을 들 수 있다. 영국은 일반적으로 프로그램 실시이전에 시범사업을 거쳐 시범사업에서 나온 결과에 기초하여 사업을 전국적으로 확대·적용하고 있다. 따라서 각 시범사업에 대한 체계적인 평가작업이 이루어지고 있으며, 시범사업에 대한 평가가 정책의 축소·확대 등 향후 추진방향을 결정하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

평가주체 측면에서 보면 미국과 영국의 공공부조프로그램에 대한 평가는 정부기관에 의한 내부평가뿐 아니라 비영리연구기관이나 대학부설 연구기관들에 의한 외부평가도 활발하게 이루어지고 있다. 민간의 제도 평가가 활발한 것은 탄탄한 데이터체계가 구축되어 있으며, 그러한 자료에 대한 신뢰성 또한 높기 때문이라고 판단된다.

미국과 영국의 공공부조제도 평가를 정리해 보면 통제된 비교집단을 이용하는 효과성 평가, 참여자에 대한 종적 추적 조사, 관찰, 비용-효과분석, 프로그램 모델 비교 등 총괄평가가 보편적이다. 이러한 평가들은 미국과 영국정부가 일정 기간동안 실시되어 온 또는 실시가 완료된 특정한 프로그램이나 정책의 효과성을 조사하여 그 정책이 성공했는지, 실패했는지에 대한 결정을 내리며, 그 결과는 그 프로그램의 전반적인 효과에 대한 정보를 제공해줌으로써 그 프로그램을 확대할 것인지 축소할 것인지를 결정하는 행동의 기준을 마련해주고 있다.

그런데 미국과 영국에서 실시된 총괄평가는 제도의 성공여부에 관한 중요한 정보

를 제공하여 주고 있으나 반면 정책의 성패에 어떠한 요인들이 작용하였는지를 파악하는 데에는 한계를 지니고 있다. 이에 두 나라에서 실시되고 있는 최근의 평가들은 이러한 한계점의 보완을 위해 대부분 최종적 효과를 파악하는 총괄평가를 실시한 후 과정평가를 통해서 정책과정의 타당성과 인과구조의 내부를 정밀 조사함으로써 총괄평가에서 얻은 정보의 타당성뿐만 아니라 신뢰도를 점검하는 방법을 취하고 있다.

앞서 살펴본 미국과 영국의 경험이 시사하는 바는 국민기초생활보장제도에 대한 평가작업은 총괄평가와 과정평가가 지닌 서로 보완적이고 성격을 고려해서 평가내용과 방식을 취하는 것이 바람직하다는 것이다. 즉, 제도 성과에 대한 정확한 평가를 위해선 국민기초생활보장제도의 시행 역사가 길어질수록 운영절차에 대한 과정평가와 함께 신뢰성 있는 적절한 자료구축을 통한 효과성 평가의 보완 등을 통해 향후 제도의 지속적인 개선과 이에 근거한 체계적인 평가작업을 마련하여야 할 것으로 판단된다.

4. 국민기초생활보장제도 평가를 위한 준비방안

국민기초생활보장제도의 평가와 관련하여 우선 평가의 주체와 평가의 시점, 그리고 평가의 내용과 방식 등에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다. 아직 평가와 관련된 어떤 측면도 완결된 논의결과를 확보하고 있지 않다.

평가의 주체와 관련하여 정부 내의 평가와 정부 외부의 평가로 크게 분류할 수 있을 것이다. 외국의 경우에도 공공부조에 대한 평가는 정부 내외에서 다양한 주체에 의하여 이루어지고 있다. 그러나 정부 내 평가는 정부가 제도를 운영하면서 필요한 제반 정보를 수집하기 위한 것으로 개량적인 성격의 한계를 넘지 못하는 경향이 있다. 또한 평가 결과에 대한 객관성에 대한 의문은 언제나 남게되기도 한다. 반면 민간의 평가는 평가 결과의 객관성에서는 단연 유리한 위치에 서게 되지만 제도개선의 현실성 등의 문제를 해결하지 못하거나 구체적인 자료 수집의 한계 등을 갖게 된다.

국민기초생활보장제도의 시행 역사가 길어질수록 운영절차에 대한 과정평가와 함께 신뢰성 있는 적절한 자료구축을 통한 효과성 평가의 보완 등을 통해 체계적인 평가작업을 마련하여야 한다.

비교적 정부 외부의 연구기관이지만 자료 수집에서 유리하고 제도의 현실기반 등에 대한 이해도가 높은 연구기관에서 정책에 대한 평가연구를 수행하는 것은 앞서 지적한 이러한 문제들의 극복을 위한 대안일 수도 있다. 우리나라의 경우 국민기초생활보장제도에 대한 평가를 누가 주관할 것인가에 대해서 아직 분명하게 논의된 바 없다. 그러나 앞서 외국의 평가주체들이 보여준 각 한계를 고려하는 적절한 평가주체를 설정하여야 할 것이다.

상시적인 제도에 대한 총괄평가는 그 시행이 종결된 이후에 이루어지는 것은 물론 아니며 또한 가능하지도 않다. 이 경우 정책의 효과를 중심으로 하는 총괄평가의 시점은 언제로 할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 대부분 제도 시행 과정에서 이루어지는 총괄 평가는 제도가 시행된 이후 일정 시점을 기준으로 제도 시행 전과 비교를 통하여 이루어진다.

국민기초생활보장제도는 이제 제도 시행 2년을 넘기고 있다. 따라서 지금까지 제도에 대한 총괄평가는 아직 본격적으로 시도되지 못하였던 것으로 보인다. 주로 제도가 소기의 목적을 달성하기에 적절하게 운영되고 있는가 하는 과정평가가 이루어져 왔다. 반면 앞서 보았듯이 외국의 공공부조제도 평가는 주로 효과 및 영향에 대한 평가가 주를 이루고 있다. 이는 제도의 역사에서 비롯되었기도 하고 효과성 평가를 위한 자료의 구축이 견고한 때문이기도 할 것이다.

향후 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 과정평가에 그치는 것이 아니라 효과성을 중심으로 하는 총괄평가에까지 확대되어야 할 것이다. 단 시행된 지 3년이 되어가는 현 시점에서 효과성 평가를 어떠한 내용을 중심으로 수행할 것인가가 문제이다. 효과성 평가는 대개 의도하였던 정책효과가 과연 그 제도 때문에 나왔는가? 발생한 정책효과의 크기가 정책목표와 대비하여 어느 정도인가? 정책효과의 크기는 해결하고자 했던 원래의 정책문제의 해결에 충분한 정도인가? 등에 대한 분석을 주로 한다. 이러한 내용의 효과성 평가를 수행하기 위해서는 정책의 효과를 가늠할 수 있는 정책목표의 구체화와 기준 자료의 수집이 필요하다.

국민기초생활보장제도가 시행되면서 사실 제도의 준비를 위한 구체적인 작업들이 수행되었으나 이 제도의 향후 평가를 위한 장기적인 안목에서의 준비는 다소 소홀한 감이 없지 않았다. 그 중 하나가 제도 시행이전에 기준이 되는 자료의 수집이 이루어지지 않았다는 것이다. 이는 적은 인력으로 빠른 시일내에 제도 시행을 위한 준비를 완수하여야 하는 당시 상황에서 비롯된 것이라 할 수 있으나 향후 제도 평가에서는

매우 치명적인 결함이 아닐 수 없다.

제도가 시행된 지 3년이면 어느 정도 제도의 총체적인 평가작업을 하기에 이르다고 할 수 없다. 따라서 기준이 되는 자료의 준비 미흡을 극복할 수 있는 대안을 마련하여 효과성을 비롯한 전체적인 평가내용을 담는 평가작업이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

외국의 경우, 수급자가 빈곤에서 탈피하는 기간, 소득의 변화, 고용의 변화, 복리의 증진 등을 평가항목에 포함시키고 있다. 이러한 항목들은 일반적인 공공부조의 평가내용을 구성하는 주요 항목들임에 분명하다. 우리나라 국민기초생활보장제도에 대한 평가도 이러한 항목에서 크게 벗어나지 않을 수 있다. 그러나 이러한 구체적인 평가항목의 구성 이전에 우리나라 공공부조제도가 추구하는 목표에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이 전제되어야 할 것이다. 특히 생활보호제도에서 그 목적과 수급자의 범위 등에서 많은 변화를 경험한 국민기초생활보장제도의 목표를, 평가를 위한 구체적인 항목으로 재구성하기 위해서는 제도의 목표에 대한 합의가 기본적인 과제가 된다.

예를 들어, 과연 우리나라 공공부조제도인 국민기초생활보장제도에 수급자의 최저생활의 보장과 함께 추구하고 있는 자활이라는 개념이 빈곤으로부터의 탈피인가, 아니면 사회적 배제의 완화인가, 또는 노동의 유지 및 강화인가에 대해서 합의가 이루어졌는지에 의문이 남아 있다. 따라서 본 글에서는 이러한 효과성 평가를 비롯한 총괄평가의 분석틀을 제시하는 일은 차후 과제로 남겨두고자 한다. 우선 과정평가를 중심으로 국민기초생활보장제도의 평가내용만을 실험적으로 제시하여 보고자 한다.

비교적 국민기초생활보장제도에 대한 평가내용을 체계적으로 구성하고자 시도하였던 연구로는 2001년 이현주 외 4인이 수행한 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』이 있다. 이 연구에서는 국민기초생활보장제도 운영실태를 평가하기 위한 평가틀을 국민기초생활보장제도가 갖고 있던 기본 의의 및 취지에 기초하여⁴⁾ '수급자의 권

향후 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 과정평가에 그치는 것이 아니라 효과성을 중심으로 하는 총괄평가에까지 확대되어야 할 것이다.

4) 이현주, 『국민기초생활보장제도 제정 배경 및 의의』, 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 통권 제37호, 1999, pp5~17. 참조

리 보장과 수급자 선정의 합리성', 그리고 '급여의 타당성', '자활사업의 기능성', '운영기반의 효율성'이라는 내용으로 구성하고 있다.

이 연구에서는 현 단계에서 논의가 필요한 포괄적인 내용의 평가들을 구성하고 제도를 논리적·다각적으로 평가하고자 했다는 점에서 의미를 지니고 있다. 그러나 주로 운영과정에 대한 과정평가에 초점을 두고 운영내용과 문제를 중심으로 평가들을 구성하고 있어 제도의 시행으로 결과되는 사회적 영향이나 목표의 달성정도를 파악하는 데에는 한계가 있다.

앞서 지적하였듯이 제도의 운영과 효과에 대해 제대로 평가하기 위해서는 과정평가 하나에만 의존해 분석되어서는 안된다. 과정평가만으로는 제도가 본래 설정한 목적이나 목표를 달성하였는지 또는 목표를 달성하였다면 어느 정도로 달성하였는지를 완전히 파악할 수는 없다. 기존 외국의 공공부조제도 평가를 보면, 사업의 실시 초기에는 과정평가가 주로 실시되고 일정기간이 경과한 후에는 총괄평가(대부분 impact evaluation)가 주를 이루고 있다. 국민기초생활보장제도도 효과성 평가의 보완 등 평

표 1. 평가들의 구성

구 분	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.

가들의 지속적인 수정 · 보완이 필요할 것으로 보인다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가는 상시적인 평가로 유지되어야 할 것이다. 이는 제도가 사회상황에 따른 산물이며 따라서 상황의 변화에 발맞추어 변화되어야 한다는 점에서 당연한 것이라 할 수 있다. 따라서 평가들의 지속적인 보완과 함께 자료의 수집도 패널데이터의 확보 형식으로 유지됨으로써 정기적인 평가작업이 되어야 할 것이다.

5. 국민기초생활보장제도 평가를 위한 과제

국민기초생활보장제도에 대한 체계적이며 객관적인 평가를 위해서는 많은 과제가 남아있다. 그리고 이러한 과제의 해결과 평가의 수행은 다소 늦은 감마저 주고 있는 실정이다. 평가를 위한 기반의 미흡함을 파악하고 이러한 결함을 해결하기 위한 방안을 마련하는 등의 작업이 조속하게 이루어져야 할 것이다.

국민기초생활보장제도의 효과성 평가를 비롯한 제도에 대한 총체적인 평가를 위해서는 우선 앞서 지적하였듯이 국민기초생활보장제도의 구체적인 목표에 대한 사회적 합의 도출이 필요하다. 무엇을 목표로 하여 그 목표달성정도를 평가할 것인지가 논의되어야 할 것이다. 이 부분에 대한 논의는 국민기초생활보장제도가 우리나라 공공부조제도의 변천사에서 갖는 의미를 충분히 고려할 필요가 있을 것이다.

둘째, 효과성, 효율성 등 제도의 평가를 위한 자료의 수집이 이루어져야 할 것이다. 자료의 수집 시기는 제도 시행 이전과 제도의 시행을 통하여 변화가 보여지는 시점 등으로 크게 구분하여 볼 수 있다. 제도 시행 3년을 맞이하면서 수급자의 생활상 변화뿐 아니라 태도 등에서 변화의 단초를 확인하여 볼 수 있을 것이다. 문제는 현 시점의 상황을 파악하기 위한 자료의 수집이 아니라 기준 시점의 자료를 확보하는 것이다. 앞서 지적하였듯이 제도 시행전에 평가를 위한 조사가 수행되지 못하였으므로 이 부분을 보완할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

가능한 방안으로는 생활보호제도 시기의 수혜자에 대한 추적 조사 방안과 제도 시행 시작시기의 수급자 자료 활용 방안, 그리고 제도 시

국민기초생활보장제도의 효과성 평가를 비롯한 제도에 대한 총체적인 평가를 위해서는 국민기초생활보장제도의 구체적인 목표에 대한 사회적 합의 도출이 필요하다.

행 이후 신규 신청자에 대하여 조사하는 등의 방안을 들 수 있으나 이러한 조사도 충분한 자료를 수집하는 데는 한계가 있을 것이다. 지금이라도 향후 평가를 대비하는 비교자료의 수집을 면밀하게 검토하고 조사를 수행하여야 할 것이다. 특히 수급자의 소득공제제도와 재산의 소득환산 등이 적용되는 2003년 이전의 자료 수집이라도 충실하게 이루어져야 할 것이다. 기준이 되는 자료가 부족한 상황에서는 개별 수급자에 대한 조사로 얻어지는 자료 이외에 제도의 시행으로 변화된 수급자 전체의 변화를 대변하는 자료도 적극적으로 활용할 수 있을 것이다.

평가를 위해서는 필요한 자료의 구축이 매우 중요하다. 자료의 수집은 적절한 시기에 이루어져야 하며 신뢰성을 갖고 있어야 한다. 미국의 경우 실업보험 관련 자료(unemployment insurance data)나 한시적 빈곤가족부조 프로그램 관련 행정자료(TANF Administrative data) 등 자료의 확보가 매우 호조건에 있으며, 이를 기반으로 다양한 제도 평가가 가능하다고 판단된다. 이 시점에서라도 신뢰성을 확보할 수 있는 자료의 수집이 절실하다.

제도의 평가는 단발로 실시되는 횡단조사로 충분하지 않으며 몇 년을 두고 지속적으로 진행되는 종단적 형태의 평가 연구가 필요하다. 따라서 국민기초생활보장제도 시행 초기라 할 수 있는 지금부터라도 제도 평가를 위한 체계적인 준비가 이루어져야 할 것이다. 이러한 작업은 우리나라 공공부조의 지속적인 발전에 중요한 기틀이 될 것이다. 