

보건복지 ISSUE & FOCUS

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for
Health and Social Affairs
www.kihasa.re.kr

제 310호 (2016-10)
발행일 2016. 04. 04.
ISSN 2092-7117

발행인 김상호 발행처 한국보건사회연구원 (30147)세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

사회보장제도 성과관리의 현황 및 시사점



오윤섭
사회보장위원회협력단 단장

- 사회보장제도의 성과관리는 「사회보장기본법」, 「정부업무평가기본법」, 「국가재정법」 등 법률에 근거하여 직접 조정, 재정 또는 조직·인사적 인센티브와 연계하는 다양한 방식으로 이루어지고 있음.
- 정책성과의 효율성 제고를 위해서 각각의 법률에 근거한 관리계획과 연계하여 성과관리의 일관성과 체계성을 확보해야 하며, 성과관리제도의 특성에 맞도록 각 제도의 기능과 목적을 명확히 하는 등 관리체계를 합리화할 필요가 있음.

1. 문제 제기

- 저출산·고령화 및 저성장·저고용의 일상화 등 경제·사회 환경을 둘러싼 변화로 인해 우리나라 사회보장제도는 다양한 도전과제에 직면해 있음.
 - 따라서 이러한 새로운 사회적 위험에 대한 대응방안 마련과 이에 상응하는 사회보장제도의 유기적 조정과 운영이 강조될 뿐만 아니라, 동시에 사회보장제도의 효율적 운영도 매우 중요한 과제가 되고 있음.
 - 정부는 2012년 사회보장기본법을 전면 개정('12.1.26)하고, 사회보장위원회 사무국 설치('15.6.30) 및 사회보장 평가 제도를 도입('16.2)하는 등 사회보장위원회의 총괄기능을 실질적으로 강화하는 노력을 통해 제도의 유기적 운영을 추진하고 있음.
 - 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키기 위해서는 정책성과의 합리적 관리를 통한 자원의 효율적 배분과 이용이 필수적이므로, 본고에서는 사회보장 분야 성과관리의 제도적 현황을 살펴보고 그 시사점을 도출하고자 함.

2. 사회보장제도의 성과관리¹⁾ 현황

- 「사회보장기본법」에 근거한 성과관리는 “시행계획 집행실적에 대한 평가”와 “사회보장평가제도”를 통해 수행됨.
 - 연도별 집행실적에 대한 평가는 2005년 「사회보장기본법」이 개정되면서 법제화되었고, 2013년 기본법의 전부 개정을 통해 “사회보장제도의 평가 및 개선”이 사회보장위원회의 심의·조정 대상(사회보장기본법 제20조)이 되었으며, 2016년에 사회보장평가제도가 신설됨.
 - 집행실적 평가는 사회보장시행계획의 매년 실적을 종합하여 성과를 평가하는 방식으로 추진됨.
 - 보건복지부는 각 중앙부처와 협의하여 5년마다 사회보장기본계획을 수립하고, 각 부처는 매년 시행계획을 수립하여 그 실적을 복지부에 보고하며, 복지부가 종합 평가한 평가 결과는 사회보장위원회의 심의를 거쳐 차년도 시행계획에 반영됨(사회보장기본법 제16조, 동법 시행령 제6조).
 - 사회보장평가제도는 사회보장위원회가 사무국을 통해 기본평가와 핵심평가로 나누어 운영함.
 - 기본평가는 사회보장사업을 생애주기 기능별 기준 27개 사업군으로 분류하여 5년 주기에 맞추어 정례적으로 사업군별로 평가하며, 사업단계별(설계-투입-집행-산출-성과) 공통지표를 중심으로 수혜자의 욕구충족 및 효과성을 평가하는 제도임.
 - 핵심평가는 사회적 이슈이거나 관심도가 높은 과제들을 대상으로 이슈별 주요 쟁점을 중심으로 수시로 이루어지는 평가제도임.
 - 평가 결과는 다부처 관련 사업간 연계, 조정 및 통폐합, 제도 재설계 등에 활용되며, 그 조정결과가 이행되지 않을 경우에는 교부세의 감액 및 반환 조치로 이어짐(지방교부세법 시행령 제12조 제9항).
 - 「사회보장기본법」에 근거한 성과관리는 사회보장기본계획(시행계획) 수립 - 집행 - 평가(추진실적 성과평가) - 환류 체계(평가결과의 시행계획에 반영)를 통해 이루어지며, 기본평가와 핵심평가 결과는 사회보장제도 개선을 위한 다부처 관련 사업의 조정에 활용됨.
- 「정부업무평가기본법」에 따른 성과관리는 성과관리계획 수립과 자체평가, 특정평가로 구성됨.
 - 각 중앙행정기관은 기관별 목표를 구체화하는 성과관리 전략계획(5년 주기)과 성과관리시행계획(1년 주기)을 수립하여 그 이행사항을 반기별로 점검함(정부업무평가기본법 제 6조 제4항).
 - 정부업무에 대한 평가는 자체평가와 핵심평가로 나뉘며, 자체평가는 다시 주요 정책과제와 재정사업으로 나뉘어 수행되고, 주요 정책과제는 국무총리실이 총괄하고, 재정사업평가는 기획재정부가 담당함(정부업무평가기본법 제2조, 제14조, 제15조).
 - 중앙행정기관은 매년 평가계획을 수립하고 연말실적을 기준으로 익년 1~3월 중 자체평가를 실시하며, 국무총리는 정부 내에 지속적 관리가 필요한 시책, 다부처 관련 시책, 현안 시책 등에 대해 특정평가를 실시함.

1) 사회보장제도의 성과관리는 「사회보장기본법」, 「정부업무평가기본법」 및 「국가재정법」에 근거하여 이루어짐.

- 이로써 정부업무의 성과관리는 계획(성과관리전략계획 및 시행계획 수립) - 집행 및 점검(자원투입 및 계획 이행 실태 점검)-평가(자체평가 및 확인점검, 특정평가) - 환류(시행계획에 반영, 예산배분에 활용, 인사 및 성과급에 반영)를 통해 이루어지며, 특히 평가결과가 해당 과제를 수행한 부서 및 공무원의 성과평가에 활용되고 있음.
- 「국가재정법」에 근거한 재정사업 성과관리 제도는 크게 성과목표 관리제도, 통합재정사업평가제도, 심층평가제도로 구분됨.
 - 성과목표 관리제도는 각 부처의 임무, 비전, 전략목표, 성과목표, 성과지표 등의 설정을 통해 부처 전체 재정사업의 계획과 성과를 체계적으로 점검하는 제도로서, 매년 예산을 요청할 때 각 부처는 성과계획서와 성과보고서를 함께 제출할 의무가 있음(국가재정법 제8조).
 - 재정사업자율평가 등 기존의 평가를 개편하여 마련된 통합재정사업평가제도(2016)는 개별사업의 성과정보를 예산편성에 연계시킴으로써, 재정성과목표관리제도의 실효성을 제고할 수 있도록 고안된 제도임. 사업 수행 부처가 매년 전체 재정사업을 대상으로 자체평가를 하고, 평가 후 자율적 세출 조정방안(총세출의 1%)을 마련토록 하며, 기획재정부가 자체평가에 대한 메타평가를 하도록 함으로써 부처에 평가 자율성을 주고 있음.
 - 심층평가제도는 기획재정부 주최로 재정사업을 정밀 분석하여 문제의 원인을 파악하고, 평가결과를 부처의 제도 개선과 예산편성에 반영하기 위한 것임(국가재정법 제8조, 제6항 및 동법 시행령 제3조).
 - 통합재정사업평가 결과 추가적 평가가 요구되는 사업, 유사 중복 사업, 예산 낭비가 우려되는 사업, 지출 효율화가 필요한 사업, 기타 성과점검이 필요한 사업을 대상으로 함.
 - 재정사업 성과관리제도는 성과계획서 작성- 집행 및 점검(성과보고서) - 평가(통합재정사업평가) - 환류 체계(세출 조정)를 통해 이루어지고 있어, 재정 통제를 통한 성과 관리적 특성이 강함.

〈표 1〉 사회보장 분야 성과관리제도별 특성 비교

구분	사회보장기본법	정부업무평가기본법	국가재정법
목적	사회보장제도의 효과성 및 지속가능성 제고	국정 운영의 능률성, 효과성 및 책임성 제고	효율적, 성과 지향적, 투명한 재정 운영 및 건전재정 확립
성과관리 도구	시행계획 종합평가, 기본평가, 핵심평가	성과관리시행계획 자체평가, 특정평가	성과계획서, 성과보고서, 통합재정 성과평가, 메타평가, 심층평가
추진체계	사회보장위원회 - 보건복지부 - 각 부처	국무총리 - 각 부처	기획재정부, 감사원 - 각 부처
결과 활용	기본 및 시행계획에 반영, 조정을 통한 제도개선	조직·예산·인사·보수체계에 반영	예산에 반영

3. 사회보장 분야 성과관리의 시사점

- 사회보장분야에서의 성과관리는 각각 다른 관리주체(사회보장위원회, 국무총리, 기획재정부)가 서로 다른 관리수단(시행실적평가, 시행계획점검 및 자체평가, 성과보고서 및 통합재정사업평가 등)을 통해 다양한 형태(계획조정, 조직, 예산조정, 인사 및 성과금 등)로 이루어지고 있음.
 - 「사회보장기본법」에 따른 기본평가와 핵심평가는 부처 간 조정을 통한 직접적인 제도 개선에 중점을 두는 반면, 「국정업무평가기본법」에 따른 자체평가와 특정평가, 그리고 「국가재정법」에 따른 통합재정사업평가와 심층평가는 예산 조정, 조직, 인사 등 인센티브와 연계되어 있음.
- 성과관리의 기초는 성과관리계획에 있으므로 「사회보장기본법」, 「정부업무평가기본법」, 「국가재정법」 등 각각의 법률에 근거한 관리계획을 서로 연계하여 성과관리의 일관성과 체계성을 확보할 필요가 있음.
 - 「사회보장시행계획」과 「성과관리시행계획」은 「성과계획서」상의 재정사업의 일부 또는 전부를 평가분야 사업군에 포함하고 있으므로, 성과관리의 일관성을 위해서 부처별 「성과계획서」 상의 사업별, 프로그램별 성과목표와 지표를 공통으로 사용하도록 개선하는 것이 바람직함²⁾.
- 성과관리제도 특성에 맞도록 각 제도의 기능과 목적을 명확히 하고 관리체계를 합리화할 필요가 있음.
 - 직접 조정을 통한 성과관리제도, 재정 또는 조직·인사 인센티브와 연계한 성과관리제도는 각각 그 장점을 극대화할 수 있는 제도로 더욱 체계화할 필요가 있음.
 - 직접 조정을 통한 성과관리제도는 조정이 없을 경우에 예상되는 관리위험(비효율, 저성과 등) 수준을 체계적으로 평가하여 조정대상을 선정하는 방법도 고려할 필요가 있으며, 성과관리제도간 체계적인 연계 방안도 고민할 필요가 있음.
 - 각기 다른 방식의 성과관리제도라도 제도 운영상 발생하는 평가 중복성을 피할 수는 없으므로, 업무 수행상의 마찰을 최소화하고 제도 간 발전을 도모하기 위해 평가주체간의 협의방안을 구체화할 필요가 있음.
 - 복수의 관리제도로 인한 대상기관의 부담을 완화하고, 개별 평가결과의 활용을 제고하기 위해 제도 간 조화 노력이 필요함.

2) 매년 감사원의 성과보고서 검사 및 전문기관의 검토를 통해 성과목표체계 및 성과지표 등이 비교적 성과(outcome) 중심으로 체계적으로 설정되어 있어 다른 성과관리계획에 활용이 가능