

캐나다의 성과관리제도와 평가: 사회보장제도를 중심으로

캐나다의 성과관리제도는 감사국(OCG)과 각 부처의 감사부서가 개별 사업부서와 부처에서 제출한 정보를 바탕으로 자원의 배분과 관리, 지출 내용을 조사하고, 이를 바탕으로 재정위원회가 자원의 배분과 개선 사항을 통제하는 시스템으로 운영된다.

이와 별개로 캐나다는 모든 프로그램을 논리모형에 근거해 5년마다 평가한다. 형성평가는 프로그램이 시작된 후 2년 이내에 제도의 개선 사항 도출을 위한 정보 수집을 위해 실시한다. 이에 반해 총괄평가는 프로그램의 결과물이 제시되기 시작하는 시점으로부터 4년 이후에 효과성을 평가하기 위해 실시한다. 이를 위해 프로그램의 설계 단계부터 사업의 효과성을 과학적으로 분석하기 위한 데이터 구조, 실험 집단과 대조 집단의 설정, 프로그램 참여 전후의 성과 측정 등과 관련된 포괄적인 접근이 이뤄진다.

KIHASA
한국보건사회연구원

발행일 2017. 2. 13
발행인 김상호
발행처 (30147)
세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동
(1층~5층)
정리·편집 강지원 won2024@kihasa.re.kr
TEL 044)287-8154
FAX 044)287-8052
www.kihasa.re.kr

2016년 이전: 감사와 평가를 통한 성과관리

| 감사(Comptroller General)

캐나다는 내부 감사와 평가 기능을 융합한 '평가정책(Review Policy)'을 1994년에 도입했으나 뚜렷한 성과를 거두지 못했다. 2001년에는 '캐나다 정부를 위한 평가정책과 기준(Evaluation Policy and Standards for the Government of Canada)'을 제시했는데, 여기에서는 평가와 감사를 분리하고 평가의 영역을 프로그램(program), 정책(policy), 계획(plan)으로까지 확대했다. 또한 평가 결과를 정부 업무 평가와 연계했다.

캐나다의 성과관리제도는 세 가지 핵심 활동을 통해 수행됐는데, 자원 관리 및 결과 연계 정책(Policy on Management, Resources and Results Structure: MRRS), 성과관리틀(Management Accountability Framework: MAF), 지출조사과정(Expenditure Review Process: ERP)이 그것이다.

자원 관리 및 결과 연계 정책(MRRS)은 2005년에 도입되어 캐나다 정부의 성과 관리에서 핵심적인 역할을 담당했다. 이는 모든 연방 기관이 성과를 창출하기에 적합한 경영 및 자원 구조를 갖추도록 하는 정책으로, 정부 기관의 공공 관리와 책임성을 강화하기 위한 장치다. 즉 자원의 할당과 관리를 결과에 연계함으로써 국민과 의회 등 핵심 이해관계자들이 정부 기관의 관리 구조와 성과 등을 파악할 수 있도록 하였다.

MRRS는 모든 부처 및 부서가 명확하게 정의되고 측정 가능한 결과를 제시하며 모든 부처의 프로그램들을 부처의 전략적 결과들과 계층적으로 연계하는 프로그램 구조(Program Activity Architecture: PAA)를 제시하였다. 또한 당해 연도와 향후 3년 동안의 재정적·비재정적 자원(인력 등)을 포함하고 성과지표, 거버넌스 구조 등을 제시하였다.

성과관리틀(MAF)은 연방정부나 기관들이 설정한 목표를 잘 수행하도록 관리하기 위해 마련된 표준으로 2003년에 도입됐다. 성과관리틀은 세 가지 핵심 요소로 구성돼 있다. '프로그램 개요'는 정책, 프로그램, 계획의 맥락과 필요성, 이해관계자와 수혜자, 조직과 거버넌스 구조, 자원 배분 등에 대한 간결한 설명을 제시한다. '계획된 결과와 프로그램 이론'은 정책, 프로그램, 계획의 세부 활동들이 어떻게 의도한 결과를 창출할 수 있는지와 주요한 가정들에 대한 전제, 설명을 논리모형에 근거해 제시한다. 마지막으로 '모니터링과 평가'는 효과적인 프로그램 관리와 책임성을 지원하기 위한 지속적인 성과 측정 및 평가 활동에 대한 로드맵을 제시하도록 돼 있다.

MAF에 근거한 평가 결과는 부서로 하여금 관리 능력을 파악하도록 함으로써 개선이 필요한 부분을 찾아내고 타 부서와 성과를 비교해 더 나은 관리 방법을 범정부적으로 공유하도록 한다.

마지막으로 지출조사과정(ERP)은 2003년에 설립된 '지출조사위원회(Expenditure

Review Committee: ERC)’를 통해 이뤄진다. 이는 정부 프로그램과 지출을 공익성(public interest), 정부 역할(role of government), 연방주의(federalism), 공·사 파트너십(partnership), 적격성(value-for-money), 능률성(efficiency), 적정성(affordability) 등의 7개 지표를 통해 분석한다.

캐나다의 성과관리제도는 재정위원회사무국(Treasury Board of Secretariat: TBS) 내의 감사국(the Office of Comptroller General: OCG)에서 관장하였다. 각 부처는 부처 내 감사부서를 통해 재정사업과 비재정사업에 대한 MRRS, MAF, ERP 등의 평가 결과를 TBS에 제공한다. 이를 통해 TBS는 개별 부처의 성과를 파악해 부처 내 자원의 배분을 결정하고, 연방정부 차원의 관리 현황 및 개선 과제를 파악하고, 정책 순응과 집행 정도를 모니터링하며, 법정부적 관리의 중점 사항과 발전 계획의 진전 사항을 점검하는 데 활용하였다.

결과적으로 캐나다의 성과관리제도는 감사국과 각 부처의 감사부서가 개별 사업부서와 부처에서 제출한 정보를 바탕으로 자원의 배분과 관리, 지출 내용을 조사하고, 이를 바탕으로 재정위원회가 자원의 배분과 개선 방안을 통제하는 시스템으로 이루어졌다.

캐나다 연방정부는 모든 프로그램을 5년마다 평가하도록 의무화했는데, 형성평가는 프로그램이 시작된 후 2년 이내에 정보 추출을 위해 시행하며, 총괄평가는 4년차에 전반적인 효과성을 측정하기 위해 실시된다.

| 평가(Evaluation)

캐나다 연방정부는 모든 프로그램에 대해 5년마다 평가를 하도록 의무화하고 있는데, 각 부처나 기관들의 평가 부서는 일반적으로 형성평가와 총괄평가를 실시한다. 형성평가는 보통 프로그램이 시작된 후 2년 이내에 정책, 프로그램, 계획의 효과성 개선을 위한 정보 추출을 위해 시행된다. 형성평가에서는 산출(output), 결과(outcome), 프로그램 논리의 타당성, 장기적인 결과의 달성 가능성 등을 평가한다. 평가 결과는 성과에 대한 정보의 질이나 보고 체계 등 특정한 프로그램의 집행과 관련된 문제를 해결하는 데 사용된다.

이에 반해 총괄평가는 보통 중간 혹은 그 이상의 결과물들이 제시되기 시작할 때인 4년 주기의 말에 전반적인 효과성을 측정하기 위해 실시된다. 즉 정책, 프로그램, 계획 등이 바라는 성과를 어느 정도 달성했는지에 초점을 맞추고 있다. 따라서 그 결과는 책임성을 확보하고 효과성을 제고하기 위한 방안을 모색하는 데 활용된다는 점에서 차이가 있다. 여기서는 사회보장제도의 형성평가 사례로 보편적 아동수당제도를, 총괄평가의 사례로 고용보험 사례를 소개하고자 한다.

사례 1: 캐나다의 보편적 아동수당에 대한 형성평가

캐나다의 보편적 아동수당(Universal Child Care Benefit: UCCB)은 1996년에 도입됐으며, 자녀를 둔 부모들의 일·가정 양립을 돕기 위해 아동 양육 비용을 직접적으로 지원하는 법정 사업이다. 캐나다 정부는 6세 이하 아동을 양육하는 부모나 보호자에게 최소 매달 100캐나다달러, 연간 1,200캐나다달러를 지급하고 있다(이하 본문에서 언급한 ‘달러’는 ‘캐나다달러’를 의미함).

보편적 아동수당제도의 주관 기관은 인적자원개발부(Human Resources and Skills Development Canada: HRSDC)이고, 국세청(the Canada Revenue Agency: CRA)이 주관 부처를 대신해 신청 접수, 지급 발행, 지불 확증 등의 행정 업무를 맡고 있다.

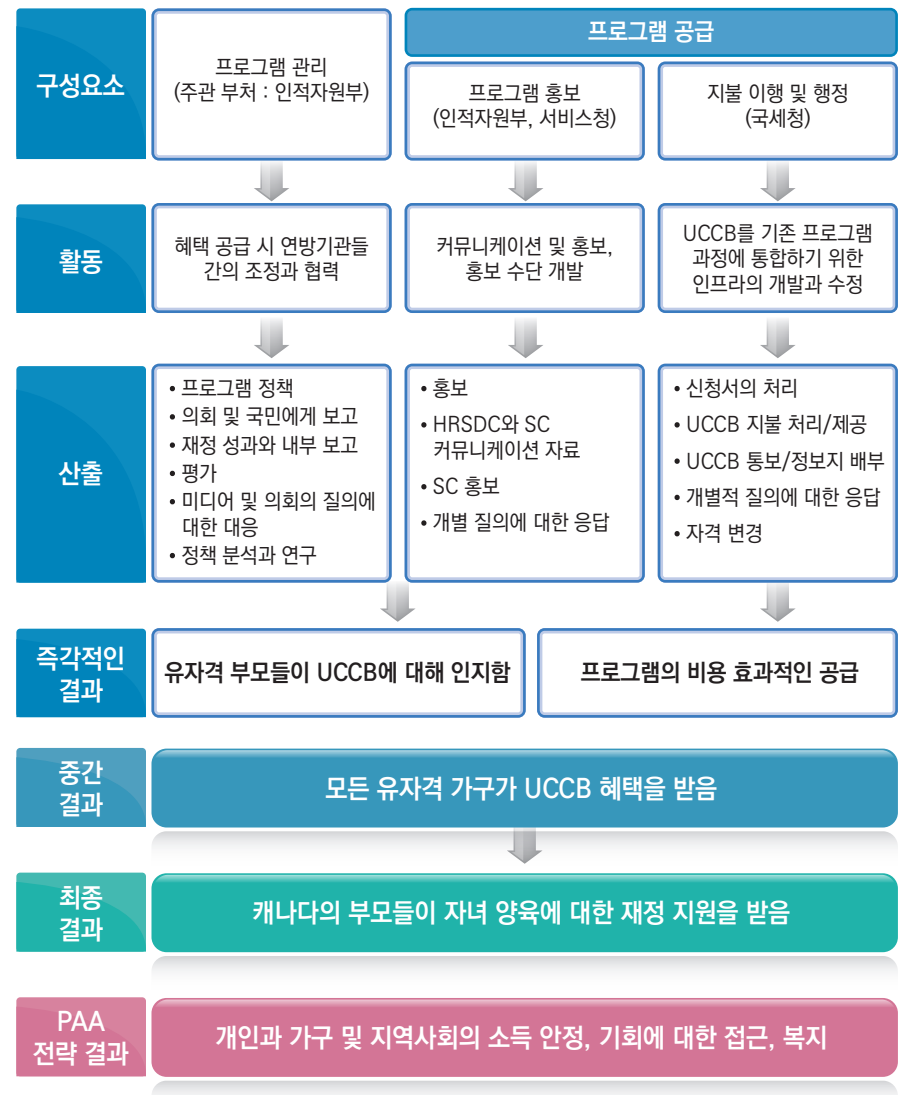
보편적 아동수당(UCCB)에 대한 형성평가는 2009년 8월에서 2011년 11월 사이에 실시됐다. 평가 범위는 거버넌스와 정책 성과로 구분된다. 거버넌스는 UCCB 관리와 책임을 포함하는 부처 내 및 부처 간 조정과 의사 결정 과정의 효과성을 측정한다. 정책 성과는 급여의 신청과 제공 프로세스, UCCB에 대한 인지도, 혜택의 범위 등과 홍보 활동의 효과성, UCCB 공급의 비용 분석 등으로 구성된다. 이를 위해 인적자원개발부(HRSDC)가 수집한 UCCB에 대한 일체의 기록물을 검토하고(문헌 분석), 급여 신청과 수급자 통계, 재정 데이터, 커뮤니케이션 데이터 등의 행정 데이터를 분석하고, 핵심 이해관계자에 대한 인터뷰를 하며, UCCB 수혜자에 대한 설문조사를 한다.

평가 결과 UCCB의 설계와 집행을 위한 참여 기관인 인적자원개발부(HRSDC), 서비스청(Service Canada: SC), 국세청(CRA)의 역할이 프로그램 업무협약(MOU) 체결 문서에 명확히 기록됐을 뿐만 아니라 각각의 의무가 구체적으로 적시돼 있는 것으로 나타났다. 또한 세 기관 업무 담당자의 인터뷰를 통해 그들의 역할과 책임이 규정대로 이행되고 있는지 확인됐다. 다만, 평가 결과보고서는 성과지표로 사용한 ‘UCCB를 받은 유자격 가구의 비율’을 더 구체적이고 목적지향적인 지표로 수정할 필요가 있음을 제안했다.

보편적 아동수당(UCCB)에 대한 형성평가는 논리모형에 근거해 설계됐으며, 거버넌스 운영과 정책 성과에 대한 평가를 문헌 분석, 행정 데이터 분석, 핵심 이해관계자 인터뷰, UCCB 수혜자 설문조사 등을 통해 실시한다. 이는 보편적 아동수당제도의 운영과 성과 제고를 위한 개선 방안 도출에 초점을 맞추기 때문이다.

정책 성과 측면에서는 다음과 같은 결과가 제시됐다. 첫째, 신문 광고, 라디오 광고, 인터넷 배너 광고 등이 UCCB의 인지도 및 이해도를 높이는 데 효과적인 것으로 나타났다. 둘째, UCCB 수급자들에 대해 설문조사를 한 결과 제도와 프로그램의 내용(면세 여부, 수급 가능 금액 등)을 수급자가 충분히 이해하고 있는 것으로 나타났다. 셋째, 수당의 신청과 공급 과정에서 UCCB 신청 건수당 처리 비용은 1.05달러로 추정됐고, 수표를 우편으로 발송하는 것보다 직접 입금하는 방법이 효과적인 것으로 나타났다.

그림 1 UCCB의 논리모형



출처: Human Resources and Skills Development Canada(May 2011a). p.7.

사례 2: 캐나다의 고용보험 총괄평가

캐나다의 고용보험은 1996년부터 실직근로자에게 실업급여를 제공하는 전통적 의미의 실업보험(Unemployment Insurance)에서 구직자 지원과 고용지원서비스를 제공하여 고용을 촉진하는 고용보험(Employment Insurance)으로 전환돼 운영되고 있다. 고용보험은 실직자에게 일시적인 소득을 지원하는 프로그램(Part I)과 구직자 지원 및 고용서비스 제공을 위해 도입된 '고용 수당 및 지원 조치(Employment Benefits and Support Measures: EBSM)' 프로그램(Part II)으로 구성돼 있다.

Part I은 전국에 설치돼 있는 서비스청(SC)이 관장하고 있으며, 비자발적 실업자들에게 일정 기간 지급하는 정규수당, 어민들에게 지급하는 어업수당, 산모와 부모 및 질환자 등에게 지급하는 특별수당, 해고 방지 노력을 한 사업주 및 근로자에게 지급하는 일자리공유수당 등을 포함하고 있다.

캐나다의 고용보험 총괄평가는 논리 모형에 근거해 설계됐으며 ① 근거/정당성 ② 설계, 공급 및 집행 ③ EBSM의 세부 항목 ④ 영향평가 ⑤ 참가 태도와 삶의 질 ⑥ 비용 효과성을 포함하고 있다. 특히 효과성 분석을 위해 참가자와 대조 집단의 연도별 소득, 프로그램 참가 전후의 소득 변화, 프로그램 참가 전후의 연간 순고용보험액과 사회보장수령액 등의 데이터가 정책의 설계와 함께 구축돼 있다.

Part II는 고용수당과 지원 조치로 구분되는데, 고용수당은 구직자 및 사용자에 대해 보조금을 지원하는 것으로 기술개발수당(Skill Development: SD), 고용장려임금보조(Targeted Wage Subsidies: TWS), 자영수당(Self Employment: SE) 등을 포함한다. 지원 조치는 실업자의 취업을 지원하는 상담과 매칭서비스를 제공하는 고용지원서비스(Employment Assistance Services: EAS), 사용자 등에게 근로인력 조정과 수요 충족을 위해 지원하는 노동시장파트너십(Labor Market Partnership: LMP) 등을 포함한다.

고용보험 주관 부서는 인적자원개발부(HRSDC)이며 고용보험위원회(Canada Employment Insurance Commission: CEIC)에서 고용 프로그램을 관리하며 모니터링을 하고 평가보고서(Employment Insurance: Monitoring and Assessment Report)를 매년 발간해 TBS에 보고하고 있다. 지방의 고용보험 주관 부서는 지방고용청이며 형성평가(formative evaluation)와 총괄평가(summative evaluation)를 실시하고 있다.

캐나다의 노바스코샤 지방고용청은 중앙정부와 노동시장개발협약(Labor Market Development Agreement: LMDA)을 맺고 '고용수당 및 지급 조치(EBSM)'를 수행하는데, 그 비용은 연방정부에서 부담하고 있다. EBSM에 대한 평가는 5년마다 수행해 TBS에 보고하도록 하고 있다.

EBSM에 대한 총괄평가는 로직모형에 근거해 설계됐는데 ① 근거/정당성, ② 설계, 공급 및 집행, ③ EBSM의 세부 항목, ④ 영향평가, ⑤ 참가 태도와 삶의 질, ⑥ 비용 효과성을 포함하고 있다. 이를 위한 평가 방법은 계량적·질적 방법을 포함하고 있다.

특히 계량 방법으로 참가자와 대조 집단의 연도별 소득을 비교하고, 프로그램 참가 전과 후의 소득 변화를 대조 집단과 비교해 제시하였으며, 프로그램 참가 전후의 연간 순고용보험액과 사회보장수령액 등을 비교하였다.

2016년 자유당 집권과 함께 성과관리제도 전면 개편

2016년 7월 1일 자유당 집권으로 캐나다의 성과관리제도는 일대 변화를 맞게 되었다. 지금까지 성과관리가 감사와 평가를 통해 재정적, 비재정적 자원을 할당하는 의사 결정의 근거로 활용됐던 것에서 벗어나 위험을 사정하고 결과를 평가하여 관리 방안을 제공하는 본연의 성과관리에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 프로그램에 대한 결과(results)와 감사 및 평가(Audit & Evaluation report)를 분리해 운영하고 있다(www.tbs-sct.gc.ca 홈페이지).

현재는 새로운 정부가 새로운 분석틀을 설정하는 단계로, 평가 자체는 이전과 동일한 방식으로 이뤄지고 있으며 지속적으로 감사의 유형(Audit of classification)과 감사 매뉴얼(Audit Manual) 등을 제시하고 있다.

한편, 연방 자유당 정부는 집권 후 첫 예산안을 통해 '캐나다 아동수당(Child Care Benefit: CCB)'을 도입했는데, 저소득층 가정이 가장 큰 혜택을 볼 것으로 예상된다. 2015년 총선에서 중산층-저소득층에 대한 지원 확대를 약속한 자유당 정부는 예산안 공약을 이행하기 위해 CCB를 포함해 가족 복지 프로그램에 100억 달러를 배정했다. 이에 따라 17세 미만 자녀를 둔 가정을 대상으로 한 새 프로그램이 2016년 7월 1일 캐나다 건국 기념일에 맞춰 시행됐다. 이 제도를 통해 연 소득 9만 달러 미만 가정이 혜택을 받게 되며, 해당 자녀의 나이에 따라 지급액이 결정되며 소득 신고에서 면세 혜택을 받는다. 소득 기준도 각종 세금 등을 납부한 이후 실제 순소득을 바탕으로 적용되는데 6세 미만에 대해서는 1인당 최고 연 6,400달러, 6세부터 17세 미만은 1인당 최고 연 5,400달러가 지급된다.

한국의 사회보장제도에 주는 함의

캐나다의 성과관리제도가 주는 함의 및 시사점은 네 가지이다. 첫째, 로직모형에 근거한 성과 평가를 통해 실질적인 거버넌스를 강조하고 있다는 점이다. 거버넌스는 하나의 정책 목표를 수행하기 위해 다부처 사업이 증가하고 있는 한국에 꼭 필요한 핵심 정부 활동이다. 동일한 정책 목표를 달성하기 위해 중앙부처 혹은 중앙부처와 지방자치단체가 유사·중복 사업을 수행하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 사업들은 때로 재정의 비효율성을 야기하기도 하지만 개인 혹은 집단이 가진 추가적인 욕구와 필요도 등을 고려해 보충적인 성격으로 집행되기도 한다. 문제는 정책의 비효율적 운영에 있을 뿐 정책 자체에 있는 것은 아니다. 즉 대상이 동일하거나 사업의

정책의 성과 평가는 제도 도입 시기에 따라 탄력적으로 운영될 필요가 있고, 제도의 효과성을 분석하기 위한 다양한 변수들이 제도의 설계와 함께 고려될 필요가 있다.

내용이 중복적이라고 해도 반드시 제거해야 할 대상은 아니다. 오히려 사업을 수행하기 위해 거버넌스 구조 확립과 실질적인 커뮤니케이션, 기관 간 MOU 체결 등을 통해 각자의 역할과 업무를 명확히 하며 이를 기반으로 성과를 관리하는 것이 적절하다. 캐나다는 아동수당제도와 관련해 사업 관리 부처와 사업 수행 부처 간 거버넌스 구조와 실질적인 커뮤니케이션 등을 평가 범위에 포함해 직접적으로 측정하고 있다.

둘째, 프로그램의 생성 시기에 따라 형성평가와 총괄평가를 구분해 시행하고 5년 단위로 평가함으로써 업무 부담을 감소시키고 있다는 점이다. 전체 사업에 대한 성과관리가 필요하지만 프로그램 단위에서는 사업의 운영 연한에 따라 다른 접근 방식이 필요하기도 하다. 예를 들어 제도가 도입된 지 2년이 채 안 되는 사업은 적격 대상자 수와 실질 이용자 수에 차이가 있을 수 있고, 사업이 점진적으로 자리를 잡아 가는 과정에서 시행착오를 일으킬 수도 있다. 이러한 제도를 총괄평가의 관점에서 평가하면 왜곡된 결과를 야기할 수 있다.

셋째, 캐나다는 각 부처 및 부처 내 감사부서에서 실시하는 성과관리 및 평가 결과를 재정위원회에 보고하고, 그 결과가 일반 대중에게 공개된다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 물론 재정위원회가 이러한 성과들을 예산의 배분에 반영하기도 하지만, 일반 국민이 자신과 관련된 프로그램에 대한 감사 및 평가 결과를 직접 살펴볼 수 있다는 점은 긍정적이다. 우리나라에서는 일반적으로 성과평가의 결과는 공개되지 않으나 정부 업무 평가는 보도자료 등을 통해 결과가 제공된다.

마지막으로, 고용보험 프로그램에 대한 총괄평가에서 볼 수 있듯이 계량평가를 실시하기 위해서는 정책 수혜 집단과 대조 집단, 프로그램의 사전·사후 데이터, 프로그램 참여 이후의 성과 등에 대한 포괄적인 접근이 필요하다. 현재 우리나라에서도 개인별 데이터가 고용보험과 사회보장정보에서 각각 입력되고 있으나 이를 활용해 정책의 효과성을 분석한 연구는 미흡하다. 효과성 분석을 고려해 정책을 설계하고 이를 위한 자료들을 수집할 필요가 있으며, 과학적이고 객관적인 방법으로 정책의 효과성을 분석할 수 있도록 정보를 공개할 필요도 있다. 이를 통해 정책 혹은 프로그램의 효과를 측정하고, 이를 바탕으로 정책을 재설계하고 개선 방안을 모색해야 한다.

출처

- Human Resources and Skills Development Canada. (March 2011). *Summative Evaluation of Employment Benefits and Support Measures Delivered Under the Canada-Nova Scotia LDMA Final Report*.
- Human Resources and Skills Development Canada. (May 2011a). *Formative Evaluation of the Universal Child Care Benefit Final Report*.
- 캐나다 정부 홈페이지(www.canada.ca), Public Services and Procurement Canada. (2017. 1. 20. 인출)
- 캐나다 재정위원회 홈페이지(www.tbs-sct.gc.ca), Audit and Evaluation Report (2017. 2. 5. 인출)