

사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향

- 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

이아영
안 영·임완섭

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

【연구책임자】

이아영 한국보건사회연구원 부연구위원

【공동연구진】

안 영 한국보건사회연구원 연구원

임완섭 한국보건사회연구원 연구위원

연구보고서 2020-01

사회보장 정책 효과성 증진을 위한

평가 체계 분석 및 개선 방향

- 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

발 행 일 2020년 2월

발 행 인 조 흥 식

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 ㈜현대아트컴

발|간|사

최근 사회경제적 환경 변화에 따라 사회보장 분야의 수요가 지속적으로 증대하고 복지 지출이 급증하고 있다. 수요가 급격히 증대하는 데 따른 사회보장 사업 확대와 새로운 사회적 위험 증가로 인해 변화하는 수요 형태에 대응하기 위해 정책 및 사업의 성과에 대한 효과성 및 실효성 검증·평가 등의 관리에 대한 사회적 요구가 증가하고 있다. 우리나라에는 정책 성과 관리를 위한 다양한 평가 제도가 존재하며 평가의 제도화 또한 높은 수준이다. 그러나 평가의 제도화 수준에 비해 정부 정책의 효율 및 효과는 그리 높지 않은 실정이다. 현재 우리나라의 저출산·고령화, 기술 진보 등 경제·사회 여건 변화를 고려할 때 모니터링 및 과정 평가에서 나아가 평가를 통한 성과 측정과 추후 정책 설계 및 효과성 증진을 위한 평가 결과 환류를 그 어느 때보다 중요하게 다루어야 할 시점이다. 이 연구 보고서에서 제기하는 현재 우리나라의 사회보장 정책 평가 체계의 여러 문제점과 이를 통한 시사점 및 개선 방향은 최근의 사회보장 사업 확대 및 복지 지출 급증과 맞물려 시의적절하다고 하겠다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 이아영 부연구위원 책임하에 원내 임완섭 연구위원, 안영 연구원의 공동 작업으로 이루어졌다. 이 연구를 통해 기존의 실적 점검 차원의 평가에서 나아가 국민 체감도를 높일 수 있는 사회보장 정책의 효과성 제고를 위한 평가로 강화될 수 있기를 기대한다. 끝으로 보고서의 내용은 연구진 개인 견해이며, 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2020년 2월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요약	3
제1장 서론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 내용 및 방법	13
제2장 이론적 고찰	15
제1절 사회보장 평가 체계 이론적 고찰	17
제2절 근로빈곤층 정책 이론적 고찰	23
제3장 메타평가를 통한 평가 체계 문제점 진단:	
근로빈곤층 대상 정책을 중심으로	37
제1절 메타평가 개요	39
제2절 평가 체계 현황	44
제3절 평가 체계 문제점 진단	91
제4장 심층 분석 활성화를 위한 평가 진단: 근로빈곤층 정책 사례 ...	99
제1절 양적 연구 동향의 메타 분석	101
제2절 실증 분석: 행정 자료와 미시 자료 비교	110
제5장 평가 체계 개선 방향	121
제1절 근로빈곤층 관련 정책 평가 제도의 개선 방안	123

제2절	현행 평가 제도의 개선 방향	127
참고문헌		133
부록		145
〈부록 1〉	연구 범위 설정	145
〈부록 2〉	메타 분석 자료	168
〈부록 3〉	근로·자녀장려금 신청 및 수급 현황	181

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 사회보장 정책 평가 관련 기존 연구	21
〈표 2-2〉 국가별 근로빈곤층 개념	23
〈표 2-3〉 근로빈곤층 관련 기존 연구	26
〈표 2-4〉 근로빈곤층 연구의 관련 정책	28
〈표 2-5〉 취업 촉진 정책과 소득보장 정책으로 분류한 근로빈곤층 지원 정책	33
〈표 2-6〉 근로빈곤층 지원 정책의 유형화(안)	34
〈표 2-7〉 근로빈곤층 지원 정부 정책 사례	34
〈표 3-1〉 메타평가 분석 틀	41
〈표 3-2〉 근로빈곤층 지원 정책 평가 체계(평가 주체 및 평가 유형)	43
〈표 3-3〉 일자리 사업 평가 현황	45
〈표 3-4〉 일자리 사업 성과 평가 절차	46
〈표 3-5〉 직접 일자리 사업의 목적과 평가 지표	48
〈표 3-6〉 직업훈련 사업의 목적과 평가 지표	48
〈표 3-7〉 고용 서비스 사업의 목적과 평가 지표	49
〈표 3-8〉 고용장려금 사업의 목적과 평가 지표	49
〈표 3-9〉 창업 지원 사업의 목적 및 평가 지표	50
〈표 3-10〉 2017년 시행계획 추진 실적 평가 프레임워크	57
〈표 3-11〉 중소기업 지원 사업 평가 체계안(하향식 기준)	63
〈표 3-12〉 평가 항목과 지표안	65
〈표 3-13〉 근로빈곤층 지원 사업(소상공인)의 공통 및 개별 성과 지표	66
〈표 3-14〉 심층 평가의 평가 프레임워크	68
〈표 3-15〉 사업 구조조정 유형 분류	69
〈표 3-16〉 근로빈곤층 지원 정책 관련 관리 과제(보건복지부)	76
〈표 3-17〉 근로빈곤층 지원 정책 관련 관리 과제(고용노동부)	76
〈표 3-18〉 근로빈곤층 지원 정책 관련 관리 과제(중소벤처기업부)	77
〈표 3-19〉 보건복지부 자체 평가 지표	78
〈표 3-20〉 고용노동부 평가 지표	79

〈표 3-21〉 중소벤처기업부 평가 지표	80
〈표 3-22〉 2019년 평가 부문	83
〈표 3-23〉 국정 과제 중 근로빈곤층 정책	83
〈표 3-24〉 국정 과제 평가 항목별 평가 방법(2019년)	84
〈표 3-25〉 2017, 2018년 성과 보고서 프로그램 목표·단위사업 현황	86
〈표 3-26〉 보건복지부 자율 평가	88
〈표 3-27〉 근로빈곤층 지원 정책 평가 체계(평가 유형)	93
〈표 3-28〉 평가 분야별 근로빈곤층 지원 정책 평가 제도의 목적	94
〈표 3-29〉 근로빈곤층 지원 정책 평가 제도의 특성	95
〈표 3-30〉 평가 내용	96
〈표 4-1〉 연도별 연구 자료	102
〈표 4-2〉 발행 유형별 연구 자료	103
〈표 4-3〉 사업별 연구 자료	103
〈표 4-4〉 연구 자료 분석 방법	104
〈표 4-5〉 국세 통계 개요	111
〈표 4-6〉 가구 통계: 세대 수, 가구 수	113
〈표 4-7〉 근로장려금 신청 현황	113
〈표 4-8〉 근로장려금 지급 현황	114
〈표 4-9〉 2017년 근로장려금 신청 및 수급 여부: 2016년 귀속 기준	114
〈표 4-10〉 가구의 공적 이전소득 유무	115
〈표 4-11〉 근로장려금 신청 비율	116
〈표 4-12〉 근로장려금 수급 비율	117
〈표 4-13〉 근로장려금·자녀장려금 수급자 구성 비율	118
〈표 5-1〉 근로빈곤층 형성의 경제·사회 환경 요인 및 정책 방향(예)	124
〈표 5-2〉 근로빈곤층 지원 정책의 유형화(예)	125

부표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈부표 1〉 평가 대상 과제 수	146
〈부표 2〉 2019년 사회보장 시행계획 세부 현황	146
〈부표 3〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 고용·교육 보장 분야	147
〈부표 4〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 소득보장 분야	149
〈부표 5〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 건강 보장 분야	150
〈부표 6〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 사회서비스 보장 분야	151
〈부표 7〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 추진 기반 분야	152
〈부표 8〉 2019년 사회보장 시행계획 중 근로빈곤층 정책	152
〈부표 9〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 직접 일자리 사업	155
〈부표 10〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 직업훈련	158
〈부표 11〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 고용 서비스	159
〈부표 12〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 고용장려금	161
〈부표 13〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 창업 지원	162
〈부표 14〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 실업소득 유지 및 지원	163
〈부표 15〉 중소기업 지원 사업 평가의 사업군 분류안(하향식 기준)	164
〈부표 16〉 중소벤처기업부 성과 관리 시행계획 과제 현황	165
〈부표 17〉 근로빈곤층 지원 중소벤처기업부 정책 사례	167
〈부표 18〉 메타 분석 자료	168
〈부표 19〉 근로장려금 신청 비율: 전체 세대(가구) 대비	181
〈부표 20〉 근로장려금 지급 비율: 전체 세대(가구) 대비	181
〈부표 21〉 신청 대비 수급 비율	181

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 평가 체계	11
[그림 3-1] 성과 평가 수행 체계	55
[그림 3-2] 정부 업무 평가 체계	71
[그림 3-3] 정부 부문의 성과 관리	72
[그림 3-4] 성과 관리 추진 체계	73
[그림 3-5] 성과 관리 계획의 목표 체계	75
[그림 3-6] 정부업무평가위원회 자체 평가	82
[그림 3-7] 재정 사업 성과 관리·평가 체계	85
[그림 3-8] 핵심 사업 평가 과정	88
[그림 3-9] 주요 핵심 사업 평가 추진 체계도	90
[그림 4-1] 데이터에 따른 분석 결과: 근로장려세제	105
[그림 4-2] 데이터에 따른 분석 결과: 기초생활보장제도	106
[그림 4-3] 데이터에 따른 분석 결과: 취업성공패키지	107
[그림 4-4] 간행물 종류에 따른 분석 결과: 근로장려세제	108
[그림 4-5] 간행물 종류에 따른 분석 결과: 기초생활보장제도	109
[그림 4-6] 간행물 종류에 따른 분석 결과: 취업성공패키지	109



Abstract

Improving the Evaluation System to Improve the Effectiveness of Social Security: Focusing on the Policy on the Working Poor

Project Head: Lee, Ayoun

The importance of policy evaluation and management is gradually increasing as social security policies expand and social welfare expenditures increase rapidly. There are various policy evaluation mechanisms in place in Korea. However, most of them focus on monitoring and process evaluation, and not enough on evaluation-based measurement and post-evaluation feedback with which to improve policy design and effectiveness. The biggest problem facing the current evaluation system is the work overload caused by duplicate evaluation, the lack of consistency in the evaluation results and the lack of rigor in the evaluation content and method. These problems lead to a decrease in evaluation efficiency due to the deterioration of the accuracy of the evaluation results and the usability of the evaluation results. Therefore, this study aims to draw implications for improving the evaluation system to enhance the effectiveness of social security policies through analysis of the evaluation system.



요약

1. 연구의 배경 및 목적

최근 경제·사회의 환경 변화에 따라 사회보장 사업이 확대되고 복지 지출이 급증하고 있다. 사회보장 분야의 수요는 지속적으로 증대하고 새로운 사회적 위험의 증가로 인한 수요의 형태 또한 꾸준히 변화해 나갈 것이다. 이러한 수요 형태 변화, 사회보장 사업 확대, 그리고 복지 재정 지출 확대는 사회보장 정책 및 사업의 실적과 성과에 대한 효과성 검증·평가 과정을 통한 관리에 대한 사회적 요구가 증대하고 있음을 의미한다. 우리나라에는 실적 및 성과 평가를 위한 다양한 평가 관리 체계가 있다. 그러나 대부분 실적 점검 차원의 모니터링 및 과정 평가에 집중되어 있으며 평가를 통한 성과 측정과 추후 정책 설계 및 효과성 증진을 위한 평가 결과 환류는 잘 이루어지지 않는 실정이다. 이에 따라 이 연구에서는 현재 정책 재설계와 보완이 가장 필요하다고 판단되는 정책 분야 중 근로빈곤층 지원을 위한 사회보장 분야 정책을 연구 범위로 설정하여 평가 체계 분석 및 진단을 통한 사회보장 정책의 효과성 증진을 위한 평가 체계 개선 방향을 도출하고자 한다.

2. 주요 연구 결과

근로빈곤층 대상 정책 평가 제도의 문제점은 사회보장 정책 평가의 문제점과 유사하다. 우선 메타평가를 통해 살펴본 평가 체계의 문제점은 유사 중복 평가, 평가 목적의 명료성 및 목적 부합성의 부족과 평가 내용의 차별성 부재, 평가 주기의 신축적 운영 미흡으로 인한 평가의 비효율성을 들 수 있다. 그리고 평가 결과의 일관성 확보 곤란 문제와 평가 방법의 엄

밀성 부족으로 평가 결과의 정확성을 담보하기 어렵고 평가 타당성이 낮은 것을 문제점으로 들 수 있다. 이는 결국 평가 활용 불충분성과 사업 효과성 제고를 위한 평가 체계 활성화 노력 부족과 연결된다. 심층 평가 진단을 위해 연구 동향에 대한 메타 분석을 수행한 결과 가장 큰 문제점은 ‘동일한 사업에 대한 상이한 평가’와 ‘동일한 사업을 동일한 데이터를 사용해 분석한 결과가 연구자에 따라 상이하게 나타나는 것’이다. 이는 평가 결과에 대한 신뢰성 저하로 정책 효과성 제고를 위한 활용에 혼란을 야기할 수 있다.

즉, 현행 평가 체계의 가장 큰 문제점은 평가의 중복성으로 인한 평가 부담 가중과 이로 인해 야기되는 평가 결과의 일관성 부족, 평가 내용과 평가 방법의 엄밀성 부족을 들 수 있다. 이러한 문제점은 평가 결과의 정확성 및 평가 결과의 활용성을 저해함으로써 평가 효율성을 떨어뜨리는 결과를 야기한다.

3. 결론 및 시사점

현재 근로빈곤층 지원 정책의 평가 체계 개선을 위해서는 우선 사업 구조에 대한 평가가 이루어질 필요가 있다. 사업군 내 사업들의 구조가 지원 분야별 목표 달성에 적합하게 구성되었는지(사업 구조 분석), 다수 사업이 연계되어 효율적으로 추진할 수 있도록 수행 체계가 구축되어 있는지(수행 및 전달 체계 적정성), 사업 간 예산 배분은 적절하게 이루어져 있는지(재정) 등에 대한 분석을 통해 분야별 지원 목적 달성 가능 여부를 검토할 필요가 있다. 다음으로 성과에 대한 평가는 분야별 사업 구성의 집행 단계에서의 성과와 지원 분야별 정책 효과성 평가로 구분하여 평가 하되, 정책의 성과·효과에 대한 양적 평가는 중대한 조정이 있는 경우 사

업군 조정 전후로 나누어 실시할 필요가 있다. 마지막으로 정책 사업의 효과성 제고를 위해서는 법적 제도의 완비 및 철저한 이행 관리가 중요하다. 즉 근로빈곤층이 직면하는 근로 환경은 근로계약 등 규제 제도에 의해 관리된다. 따라서 재정 사업에 대한 주기적 평가 외에도 제도 환경 요인에 대한 주기적 평가 역시 사업 효과성 제고를 위해 필요하다.

사회보장 분야 정책 효과성 증진을 위해 평가 제도의 운영을 합리화하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 사회보장 분야 정책 평가 중복성으로 인한 평가 부담 가중, 평가 결과 활용 측면에서의 일관성 부족 등 평가 비효율성으로 공공 부문의 평가 체계 개선과 관련 평가 제도의 조정·통합이 매년 문제점으로 언급되지만 개별 법에 근거하여 각각 시행되고 있는 평가 제도를 어느 한 방향으로 정리하는 것은 현실적 대안이 아니다. 따라서 이 연구에서는 현행 제도에서 평가 제도 운영을 합리화하기 위해 첫째, 타 평가 제도를 통해 얻은 평가 결과를 각 평가 제도가 공동으로 활용하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 둘째, 부처 또는 위원회가 운영하는 평가 제도의 간소화 작업을 추진하는 방안이다. 동시에 합리적 조정을 통한 평가 지표의 간소화를 추진할 수 있다. 셋째, 심층 분석을 활성화하기 위한 다양한 평가 방법 도입이다. 따라서 현재 활성화된 회고 지향적(retrospective) 특성의 통제 및 관리 측면을 강조하는 정책 평가에서 나아가 미래 지향적(proactive) 판단을 요구하는 정책 효과성 제고를 위한 평가를 활성화할 필요가 있다. 서류 중심의 체크리스트 평가에서 벗어나 주기적인 모니터링 정보와 심층적 현장 조사, 그리고 사업 성과에 대한 미시적 자료 분석을 통해 실제 활용 가능하고 실효성 있는 개선안을 제시하는 평가 결과를 생산할 필요가 있다. 넷째, 심층적인 데이터 체계 구축을 통해 평가를 위한 정보 활용성 제고 방안을 모색할 필요가 있다. 행정 자료의 정확성을 고려하여 그 활용 범위를 확대함과 동시에 현재 통계청

6 사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

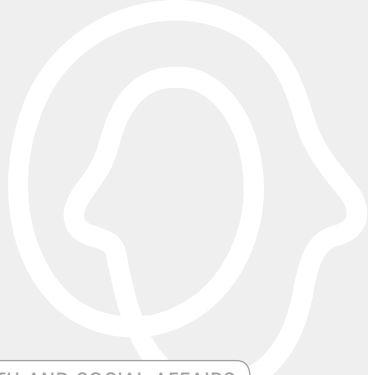
에서 마이크로 데이터와 행정 자료의 연계를 통해 마이크로 데이터의 질을 제고하는 것처럼 행정 자료와 마이크로 데이터 간의 연계를 강화할 필요가 있다. 또 개인 정보의 제거를 전제로 행정 데이터 간의 연계를 통해 행정 데이터의 한계를 극복하고 이를 빅데이터화하여 사회의 수요에 대응할 필요가 있다.

*주요 용어: 사회보장 정책 평가, 근로빈곤층 정책 평가, 정책 효과성 제고, 평가 결과 환류

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구 배경

저출산·고령화, 기술 진보 등 경제·사회의 환경 변화에 따라 사회보장 사업 확대와 복지 지출이 급증하면서 정책 및 사업에 대한 관리의 중요성이 점차 증가하고 있다. 이에 따라 사회보장 분야 정책 및 사업의 설계와 정책 효과에 대한 지속적인 모니터링, 엄밀한 효과성 평가에 대한 사회적 요구가 증대하고 있다. 특히 최근 국제사회에서 정책의 효과성 제고 및 증거 기반 정책 수립을 위해 평가의 역할이 중요하다는 인식이 확대되고 있다. 따라서 사회보장 정책 효과성 제고 및 증진을 위한 과정, 성과, 그리고 환류까지 아우르는 평가 체계 개선이 요구된다.

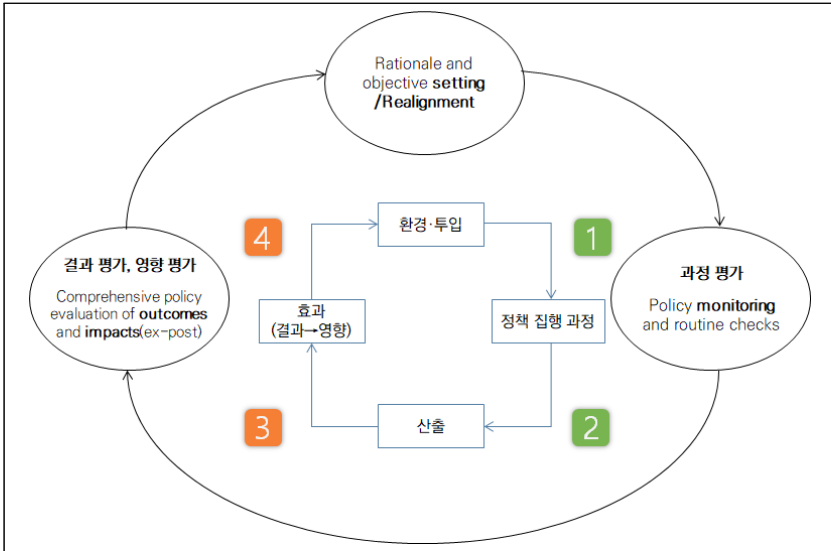
현재 기획재정부, 국무조정실, 분과별 위원회 및 사회보장위원회 등의 실적 및 성과 평가를 위한 다양한 평가 관리 체계가 존재하나, 대부분 실적 점검 차원의 모니터링 성격이 강하며 성과에 대한 평가와 결과 환류는 잘 이루어지지 않는 실정이다. 이러한 현행 평가 체계 내에서는 수혜자 위주의 효과가 아닌 업무 담당자 위주의 산출을 중시하는 목표 전도 현상을 초래할 수 있다. 과정뿐 아니라 성과에 대한 평가, 평가 결과 환류를 통한 추후 정책 설계 및 보완까지의 평가 체계 활성화를 위한 노력이 필요하다.

2. 연구 필요성

우리나라는 정책 성과 관리를 위한 많은 평가 제도가 존재하며 평가의 제도화 수준이 높다. 그러나 제도화된 정책 평가에 따른 정책의 성과 및 효과성은 높지 않다(오영민, 이광희, 오윤섭, 이삼열, 2017). 실제 정부 정책 및 성과에 대한 국제적 평가도 높지 않은 실정이다. International Institution for Management Development(2019)의 국가 경쟁력 평가 보고서에 따르면 국가 경쟁력 분야 중 공공 재정, 재정 정책, 제도 및 사회적 여건 등으로 구성된 정부 의사 결정의 효율성 측면에서 63개국 중 31위로 중간 수준에 머물러 있다. 이는 평가의 제도화 수준에 비해 정부 정책 성과의 효율성 및 효과성은 낮음을 암시한다.

현재 우리나라 사회보장 분야의 정책 평가는 성과에 대한 평가보다 투입물(inputs) 및 과정(process)의 효율성 및 타당성을 평가하는 모니터링 및 과정 평가([그림 1-1]의 1과 2단계)에 집중되어 있다. 이러한 평가 방식은 실제 정책 및 사업이 성과로 이어지는 인과관계를 밝히는 데([그림 1-1]의 3단계) 한계가 있다. 또 평가를 통해 성과 측정과 동시에 추후 정책의 설계 및 효과성 증진에도 시사점을 주어야 하나 추후 정책 설계 및 보완에 도움을 줄 수 있는 근거 제공 및 평가 결과의 환류([그림 1-1]의 4단계)에도 한계가 있다.

[그림 1-1] 평가 체계



자료: European Commission. (2016). Policy Evaluation Framework. p. 11. 저자 재도식화.

사회보장 정책의 특성을 고려해 평가의 양적 접근보다는 적절한 사업에 체계적으로 적용하고 그 성과에 대한 평가, 그리고 도출된 결론을 환류할 수 있는 질적 측면으로의 전환을 위한 평가 체계 개선 노력이 필요하다. 사회보장 정책의 지속적인 모니터링 평가와 효과성 평가의 필요성은 인정되나, 다른 분야와 달리 사회보장 정책의 특수성으로 매년 엄밀한 성과 평가를 받는 것은 합리적이지 않다. 그럼에도 사회보장 정책 분야는 투자 차원의 성격이 강해 한번 도입하면 이후 지출을 조정하기 어려운 경직성 정책 및 사업(지속 사업)이 있다. 동시에 예상 외로 효과가 저조한 정책 및 사업도 다양하게 존재하므로 정책의 개선을 위해 평가 체계 활성화가 중요하다.

사회보장 분야 정책의 특성으로 목표는 추상적이며 다수의 목표를 추구하는 경우가 많으며, 성과는 단기적이 아니라 중장기적으로 발현되고,

정책 대상자의 신체적 정신적, 사회경제적 변화를 목표로 하는 경우 자료 구축과 관리, 정보 접근성의 제약으로 측정이 용이하지 않으며, 투자 (investment) 차원으로 재정이 투입되는 특성이 있다(박윤수, 강창희, 김부열, 오윤섭, 이아영, 2018). 실제적인 정책 평가를 반영하기 위해 사회보장 분야 평가 체계를 분석하고 진단함으로써 사회보장 정책의 효과 증진을 위한 시사점을 도출할 필요가 있다.

현재 우리나라는 정책 분야별, 주체별 평가 제도가 다수 있다. 이에 따라 이 보고서에서는 근로빈곤층 지원을 위한 정책 중심의 평가 제도를 연구범위로 설정하였다. 또 평가 체계 분석과 개선 방안 모색을 통한 사회보장 정책 평가 체계의 개선을 위한 기초 자료로 활용할 연구를 수행하였다.

근로빈곤층 대상 정책을 선정한 이유는 다음과 같다. 사회보장 정책의 효과성 증진을 위한 평가 체계의 개선 방안을 도출하기 위해 정책 재설계와 보완이 가장 필요하다고 판단되는 정책들을 선정하고자 하였다. 기술발전으로 산업이 고도화됨에 따라 기존의 전형적인 노동자로 정의하기 힘든 비전형적인 근로 형태의 노동자가 점차 증가할 것으로 예상된다. 비전형적인 근로자는 노동법에서 보호하는 전형적인 근로자들과 다르게 법과 정책의 사각지대에 놓여 있어, 해당 근로자들은 대부분 저소득·불완전 노동자로 근로빈곤층이거나 근로빈곤층이 될 개연성이 크다. 정책 대상 및 특성의 변화에 따라 변화될 가능성이 높은 근로빈곤층 대상 정책의 재설계와 보완을 위해서는 현행 정책의 평가 체계 분석에 관한 연구가 선행되어야 한다. 따라서 이 연구에서는 사회보장 정책 중 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로 살펴봤다.

3. 연구 목적

이 연구의 목적은 사회보장 분야 중 근로빈곤층을 대상으로 하는 정책의 평가 체계 진단 및 분석을 통해 정책 효과성 제고를 위한 평가 체계 개선 방향을 찾고, 사회보장 정책의 효과성 증진을 위한 시사점을 도출하는 것이다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

제2장에서는 평가 체계 흐름을 기준으로 정책 평가 체계를 이론적으로 고찰하였다. 이를 통해 정책 평가의 개념 및 기존 연구 흐름, 그리고 정책 평가를 둘러싼 환경 변화를 살펴보았다. 다음으로 근로빈곤층 관련 연구의 이론적 고찰을 통해 이 연구에서의 근로빈곤층 개념 및 관련 정책을 유형화하였다. 우리나라는 정책 분야별, 주체별 평가 제도가 다양하다. 따라서 이 연구의 연구 범위를 설정하기 위해 사회보장 정책 중 근로빈곤층 관련 정책 유형화를 통해 정책을 포괄하는 평가 제도로 범위를 설정하여 평가 체계를 면밀히 분석하였다. 이를 위해 이 장에서는 평가 체계와 근로빈곤층 연구의 이론적 고찰을 통한 관련 정책 유형화 및 평가 제도 범위를 설정하였다.

제3장에서는 2장에서 설정한 평가 제도 내 근로빈곤층 정책을 중심으로 현재 진행되는 주체별(국무총리, 각 부처 등) 및 단계별 평가 체계 현황과 문제점을 살펴보기 위한 메타평가(평가 체계에 대한 평가)를 실시하

였다. 이를 통해 현행 평가 체계를 메타평가 분석 틀을 기준으로 면밀히 살펴보고 문제점을 진단하였다.

제4장에서는 심층 평가 활성화를 위한 정책의 양적 평가에 대한 현황 및 문제점을 진단하였다. 이를 위해 근로 능력이 있는 미취업자, 일을 하고 있지만 빈곤한 상태이거나 저임금 근로(노동) 상태에 있는 사람들을 위한 지원 정책 중 상대적으로 재정적 중요도(예산 규모)가 높고 파급 효과의 규모(전국적 확산 목적 및 수혜자 범위)가 크며, 활용 가능한 데이터를 고려하여 정책을 선정하였다. 선정된 정책의 양적 분석 연구 동향에 대한 메타 분석과 미시 자료 및 행정 자료의 비교를 통한 양적 평가 현황 및 문제점을 살펴보았다.

제5장에서는 근로빈곤층 대상 지원 정책 평가 체계 분석을 통해 사회보장 정책의 효과 제고를 위한 평가 체계 시사점을 도출하였다.

2. 연구 방법

이 연구 수행을 위해 문헌 연구(선행 연구를 통한 관련 이론 연구), 메타평가, 양적 분석(메타 분석 및 실증 분석), 그리고 관련 전문가 자문을 활용하였다.



제2장

이론적 고찰

제1절 사회보장 평가 체계 이론적 고찰

제2절 근로빈곤층 정책 이론적 고찰

제2장 이론적 고찰

제1절 사회보장 평가 체계 이론적 고찰

1. 평가 체계 이론적 논의

공공 정책 평가(public policy evaluation)란 정부 부문을 포함한 공공 부문에서 수립하고 시행하는 정책 및 사업의 가치(worthwhileness)를 판단하는 일반적 과정으로 볼 수 있다(김명수, 공병천, 2013). 정책 평가는 의미가 매우 다양하게 사용된다. Poister(1978)는 설정된 정책의 목표에 도달하는 과정을 점검하고 성과를 향상시키기 위한 정기적인 활동으로 정의한다. Nachmias(1979)는 정책 및 사업이 달성하고자 하는 목표와 관련하여 정책 대상자들에게 미친 효과를 객관적이고 실증적으로 검토하는 과정으로 정의한다. Rossi & Freeman(1982)은 계획(planning), 점검(monitring), 효과 및 효율성을 판단하고 향상하는 것을 정책 평가로 정의하고 있다. 이윤식(2018)은 정책의 형성, 집행, 결과 또는 영향에 대해 회고적이고 체계적으로 평정하는(retrospectively assess) 활동으로 정의한다. 여러 학자의 견해를 종합하면 좁은 의미의 정책 평가는 정책 및 사업이 야기한 효과를 측정하는 것을 일컫고, 넓은 의미의 정책 평가는 정책 및 사업의 효과 및 효율성 외에도 정책의 설계 단계에서 집행 과정, 그리고 성과의 측정, 나아가 결과의 원인 규명까지도 모두 포함한 일련의 과정으로 정의할 수 있다.

이러한 정책 평가의 목적은 여러 가지가 있다. Vedung(1997)은 책무성(accountability) 확보, 프로그램의 향상(program improvement),

기초 지식 발전(basic knowledge advancement)의 이유에서 평가가 이루어진다고 밝혔다. Weiss, C. H. (1972)는 정책 향상에 관한 의사 결정에 도움을 주기 위한 목적으로 정책 평가를 실시하며, 평가 결과는 정책 설계, 관리, 그리고 전달 과정을 거치는 환류 과정에서 정책을 재설계하고 향상하기 위한 목적으로 활용한다고 보고 있다. 이윤식(2018)은 책무성의 확보, 정책의 개선, 정보 제공과 관련된 지식의 향상, 전략적 목적(조직 및 기관의 전략적 수단)을 평가의 목적으로 정의하고 있다. 정책 평가의 목적을 정리하면 정책 평가는 정책에 대한 평가를 통해 정책 활동에 관한 환류 정보(feedback information)를 제공하고 동시에 정책에 대한 비법적 책임(non-legal responsibility)·책무성(accountability) 확보를 위한 통제 및 관리 기능을 중시한다(Ray, 1990; Goldenberg, 1983; 이윤식, 2018 재인용).

한편 체계 이론에 기초한 정책 평가(systems theory-based program evaluation)란 일반 체계 이론(general systems theory)에서 논하는 투입(input)-처리(process)-산출(output) 체계(systems)에 기초하여 정책 활동을 평가하는 이론적 근거를 의미한다(이윤식, 2018). 이러한 체계 이론에 기초한 정책 평가의 틀/framework)은 투입 평가, 과정 평가(모니터링), 결과 평가, 영향 평가로 체계적 평가 유형을 분류하여 평가 활동의 활용성을 살펴보는 패러다임으로 사용한다(이윤식, 2018).

이 연구에서 평가의 목적으로 중점을 두고자 하는 부분은 Weiss(1972)와 같이 평가를 통해 각종 정책의 운영 및 방향을 점진적으로 또는 급진적으로 개선하고자 하는 정책의 효과성 제고 및 개선을 위한 평가이다. 이러한 평가 목적의 달성을 위한 시사점을 도출하기 위하여 이 연구에서는 현재 시행하고 있는 평가 제도들을 [그림 1-1]의 평가 체계에 기초한 정책 평가(systems theory-based program evaluation) 틀을 통해 살

펴보고자 한다.

2. 사회보장 분야 정책 평가 기존 연구 및 최근 환경 변화

사회보장 분야의 정책 평가와 관련한 기존 연구들을 살펴보면 크게 평가의 방법·운영 측면의 모형 설계 관련 연구와 평가 현황 및 개선 방안에 관한 연구로 구분할 수 있다.

평가 방법 및 운영 측면과 관련한 기존 연구를 살펴보면 강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주, 이병재(2015)는 사회보장제도의 평가에 필요한 기본 틀을 문헌·실태·실증 분석을 통해 제안하고 있다. 해당 연구에서는 개별 제도의 성과 평가 노력은 부분적으로 이뤄졌으나, 사회보장 분야의 제도 전반을 공통의 틀로 평가하려는 시도는 이루어지지 않았다는 점을 문제점으로 제기하고 있다. 또 사회보장제도의 평가 대상 사업군 구분을 통해 사업군별 기본 평가에 적용할 수 있는 지표 체계를 구체적으로 제시하고 있다.

박윤수 외(2018)의 연구에서는 사회정책 분야의 사업 타당성을 검증하는 방안으로 정책 실험(policy experiment) 방법을 제시하고 있다. 정책 실험 방법을 통해 효과성 논란이 존재하는 정책 및 사업의 명확한 근거 제시, 향후 재정 소요가 증가할 것으로 예상되는 사업의 타당성 검증 등을 통해 사업의 확대 여부를 결정하는 방안을 제안한다. 해당 연구에서는 보편적 성격의 사회보장 정책 사업은 편익 추정이 명확한 효과 측정 및 평가에 근거하여야 함에도 불구하고 여전히 직관에 호소하고 정책 효과 관련 근거 자료는 약식으로 제공하는 문제점을 지적하고 대안으로 정책 시행 전 시범 사업을 활용한 정책 실험 방안을 제안하고 있다.

정홍원, 정해식, 김정은, 이정은(2013)은 사회복지 영역의 평가 제도는

다양화되고 증가되었으나, 체계화되지 못한 평가로 인해 피평가자의 업무 부담이 가중되고, 평가 지표의 일관성이 부족하며, 평가 결과의 활용이 미흡하다는 문제점을 제기하고 있다. 평가 결과의 환류를 통한 제도 개선이나 정책 결정에 대한 기여 또한 분명하지 않다고 밝히고 있다. 따라서 현행 평가 체계를 재편하고 평가 제도를 통합적 또는 종합적 성격으로 전환할 것을 제안하고 있다.

오운섭, 강지원, 이세미(2016)는 사회보장제도 평가의 문제점으로 성과 목표와 성과 지표 간의 적절성 부족으로 인한 낮은 정책 체감도, 평가 체계의 복잡성, 유사·중복 평가 제도로 인한 평가 결과의 일관성 부족, 평가 정보의 비공개 등을 지적하고 있다. 그리고 이러한 평가 제도의 문제점을 해결하기 위해 내적 체계와 외적 체계로 나누어 구체적인 개선 방향을 도출하고 있다.

오영민 외(2017)는 우리나라 정부 성과 평가 제도의 메타평가와 사회복지, 과학기술 분야의 평가 제도 현황을 통해 문제점을 진단하고 개편 방안을 모색하고 있다. 해당 연구에서는 사회보장 분야 평가의 문제점으로 평가 제도의 실효성 제고와 평가 제도 간 중복 문제의 해소를 가장 시급한 과제로 들고 있다. 이를 위해 단순 실적 점점 차원의 평가에 그치는 것이 아닌 정책 성과를 관리하는 제도로 자리매김하기 위한 평가 제도의 체계화 및 자체적인 성과 관리 역량 제고를 제안하고 있다.

〈표 2-1〉 사회보장 정책 평가 관련 기존 연구

저자	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
정홍원, 정해식, 김정은, 이정은 (2013)	- 사회복지 영역의 각 종 평가제도 유용성 분석을 통한 개선방 안 제시	- 문헌 분석 - 질적 및 양적 분석	- 사회복지 영역의 평가 제도 현황 파악 - 평가 제도의 유용성 분석 - 평가 제도의 문제점과 개선 방안 제시
강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주, 이병재(2015)	- 사회보장제도의 평가 에 필요한 기본 틀 제안	- 문헌 분석 - 실태 분석 - 실증 분석	- 사회보장제도의 평가 대상 사업 군 구분 - 사업군별 기본 평가에 적용할 수 있는 지표 체계 제시
오운섭, 강지원, 이세미(2016)	- 사회보장 평가 제도 현황을 살펴보고 평 가 체계의 관점에서 문제점을 파악하여 내실화 방안 도출	- 문헌 분석 - 해외의 평가 제도	- 사회보장 평가의 현황을 진단하 고 평가 체계의 내적, 외적 평가 체계 문제점을 파악 - 내적 체계 개선 방안과 외적 체 계 개선 방안을 모색
오영민, 이광희, 오운섭, 이삼열 (2017)	- 정부 성과 평가제도 의 효과성을 메타평 가의 틀로 진단하고 평가한 후 제도별 개선 방안 제시	- 문헌 분석 - 메타 분석 - 해외 평가 제도	- 우리나라 정부 성과 평가 제도 현황을 살펴본 후 개선 방안 도출 - 사회복지, 과학기술 등 정책 분 야별 평가 체계 현황과 문제점을 진단 후 개편 방안 모색
박운수, 강창희, 김부열, 오운섭, 이아영(2018)	- 사회 정책 분야 사업 타당성 검증 위해 정책 실험(policy experiment) 도입 방안 연구	- 문헌 분석	- 사업 타당성을 검증하기 위한 정 책 실험 방법 도입 방안 연구 - 실제 정책 실험 시나리오 제시

기존 연구들을 통해 우리나라 사회보장 분야의 평가 제도를 살펴본 결과 우리나라 사회보장 정책 평가는 평가를 통해 정책 활동 정보의 환류보다는 통제 및 관리 기능을 좀 더 중시하고 있다. 또 사전 평가보다는 사후 평가, 즉 정책이 집행되는 과정이나 종료된 결과를 대상으로 하는 평가가 일반적이다. 최근 정책 집행 전 정책의 효율성 및 효과 확보를 위해 평가를 행하는 사전 평가를 실시하기도 하나, 사후 평가가 보편적임을 확인할 수 있다.

최근 저출산, 고령화 등 사회경제적 환경 변화로 인해 사회보장 분야의 재정 규모가 커지고 있고, 한번 시행되면 지속되는 정책 사업이 많은 사

회보장 분야 정책의 특성을 고려하면 사전 평가, 그리고 회고 지향적 (retrospective) 특성의 통제 및 관리 측면뿐 아니라 미래 지향적 (proactive) 판단을 요구하는 정책 효과성 제고를 위한 평가를 좀 더 강조할 필요가 있다. 이러한 평가를 위해서는 기존의 통제 및 관리 차원, 실무 측면의 정책 효과 및 영향 평가 수준을 넘어 평가 방법론 및 자료의 타당성, 엄밀성을 확보한 과학적 분석 방법을 기초로 하는 정책 평가 연구 활성화가 이뤄져야 할 것이다.

최근 우리나라의 평가 관련 환경의 변화를 살펴보면 다양한 공공기관 (건강보험, 국민연금, 고용보험, 행복e음, 일모아, 국세청 등)에서 사회보장제도 집행, 관리, 평가 관련 데이터를 축적하고 있어 독자적으로 관리하는 사회보장 관련 행정 데이터의 연계 가능성이 주목받고 있다(경제사회발전노사정위원회, 2017). 행정 데이터가 연계되면 모집단에 대한 대표성이 강화되고, 장기간 축적된 시계열 데이터의 가구 및 개인 단위 패널화가 가능하며 다른 사회보장기관과 연계할 수 있게 돼 기존의 정책 평가에서 벗어난 정책 평가 및 활용이 가능해질 것이다(경제사회발전노사정위원회, 2017). 즉, 제도 집행과 관리 차원을 넘어 제도의 한계 진단 및 개선이 가능한 성과 평가 수준으로 발전할 가능성이 있다. 행정 빅데이터 구축에 따라 전체 시민의 복지 수요를 판정하고 그에 따른 지원 내용 결정을 통해 효과와 효율성을 평가하기 쉬워질 것으로 예상된다. 즉, 우리나라 소득분배 구조 개선 정도, 투입 재원의 효율성, 중장기 사회보장 재원 마련 등에 대한 평가 및 정책 활용이 가능해질 수 있다(경제사회발전노사정위원회, 2017).

제2절 근로빈곤층 정책 이론적 고찰

1. 근로빈곤층 정의

사회보장기본법 제3조(정의)에서는 ‘사회보장’이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스라고 정의한다. 이 연구에서는 사회보장 정책 중 근로빈곤층을 지원하기 위한 정책을 살펴본다.

복지 체계가 일정 수준 이상으로 갖추어진 국가에서는 노동시장에서 벗어난 상태에 놓여도 생활비를 지원하고 일자리를 갖도록 돕는 방식 등을 통해 최소한의 생활을 영위할 수 있도록 한다. 그러나 사회의 급변, 노동 형태의 다양화, 노동시장의 불안정성이 증가하며 일을 하고 있지만 여전히 빈곤 상태에 놓인 계층이 생겨났으며, 이를 근로빈곤층이라고 한다(천영민, 김태완, 김문길, 강금봉, 박소희, 2016).

근로빈곤층 개념은 연구자마다 조금씩 차이를 보인다. 국가별 근로빈곤층 개념을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-2〉 국가별 근로빈곤층 개념

국가	기관·자료	노동에 대한 정의	빈곤에 대한 정의
EU	- Eurostat	- 주당 15시간 이상 취업자 - 연간 7개월 이상 취업자	- 저소득 기준선: 중위 가구 소득의 60% 미만(상대소득빈곤)
프랑스	- 통계청(INSEE) - 일반 연구자 - 사회통합을 위한 국가 행동 계획(NASI)	- 연간 6개월 이상 취업·구직자 - 연간 6개월 이상 취업 - 연간 1개월 이상 취업 경험	- 저소득 기준선: 중위 가구소득의 50%(때로 60~70%) 미만(상대소득빈곤)
벨기에	- 사회통합을 위한 국가 행동계획(NASI)	- 연간 6개월 이상 취업·구직자	- 저소득 기준선: 중위 가구소득의 60% 미만(상대소득빈곤)

24 사회복지 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

국가	기관·자료	노동에 대한 정의	빈곤에 대한 정의
스위스	- 연방통계청 - 일반 연구자	- 근로시간과 무관한 전체 경제 활동인구 - 전일제 근로자 - 주당 40시간 이상 영리 활동자	- 스위스 사회복지기관연합 (Confédération Suisse des Institutions d'Action Sociale)이 정한 최저생계비 (vital minimum)에 기초 주 거비와 건강보험료를 추가한 기준선(행정적 빈곤선)
미국	- 통계국(CB) - 노동통계국(BLS) - 일반 연구자	- 가구의 연간 노동시간이 1750시간(44주) 이상 - 연간 6개월(27주) 이상 취업·구직자 - 연간 1000시간 이상 일한 성인	- 연방 빈곤선의 125~150%(절대소득빈곤) - 지나치게 낮다고 평가되는 연방 빈곤선의 대안적 빈곤선으로 200% 미만(절대소득빈곤)
캐나다	- 복지평의회 (NCW) - 사회발전위원회 (CCSD) - 정책 연구 네트워크	- 근로소득 및 사업소득이 총가구 소득의 50% 이상 - 연간 49주 이상 전일제(30시간 이상) 또는 시간제로 일한 성인 - 연간 12개월 전일제 근로자	- 통계청의 저소득 기준선(절대소득빈곤) - CCSD의 상대적 저소득 기준선(상대소득빈곤) - 상대 저소득 기준선: 연간 2만 캐나다달러 미만(상대소득빈곤)
호주	- 사회정책연구센터	- 근로시간과 무관한 전체 경제 활동인구	- Henderson(다양한 규모의 개인과 가구가 필요로 하는 기초 생활비를 산출)의 절대빈곤선 (절대소득빈곤)

자료: Pena-Casas, R., & Latta, M. (2004). Working poor in the European Union; 김문길, 김태완, 박신영, 이병희, 임병인, 이서현. (2011). 2011년 빈곤통계연보; 천영민, 김태완, 김문길, 강금봉, 박소희. (2016). 근로빈곤층 실태 파악 및 지원방안; 재인용.

근로빈곤층 관련 국내 연구들을 살펴보면 취업하고 있는데도 저임금으로 인해 빈곤 상태인 사람들을 근로빈곤층(working poor)으로 정의한다(최현수, 2002; 금재호 2004; 정진호, 황덕순, 금재호, 이병희, 박찬임, 2005; 홍경준, 2005; 허재준 외, 2007; 남재량, 안태현, 안종범, 전영준, 2009). 또 근로의 기준을 ‘취업 상태’에서 나아가 ‘근로 능력’을 고려하여 근로 가능 빈곤층(workable poor)으로 확대한 연구들도 있다(노대명, 최승아, 2004; 노대명, 최병두, 조명래, 류정순, 2006; 남재량 외, 2009; 노대명, 홍경준, 최승아, 전지현, 박은영, 2009; 이병희, 홍경준, 이상은, 강병구, 윤자영, 2010; 노대명, 2013; 김현경, 노대명, 임완섭, 김혜원,

이병재, 2016). 근로빈곤층에 대한 정의는 노대명, 최승아(2004), 노대명, 황덕순, 원일, 이은혜(2007), 정진호 외(2005), 홍경준(2005), 남재량 외(2009), 천영민 외(2016)를 통해 국내 현실에 맞는 검토가 이루어졌다(천영민 외, 2016, p. 12 인용). 노대명과 최승아(2004)의 연구에서는 근로빈곤층 유형화를 위한 세 가지 기준을 제시하였다. 첫째, 조사 시점의 취업 상태와 종사상 지위를 기준으로 한다. 둘째, 일정 기간에 실제로 투입된 근로시간 또는 근로 기간을 기준으로 한다. 셋째, 인구학적 특성이나 근로 능력 유무를 기준으로 한다(노대명, 최승아, 2004). 그러나 기존의 노동(working)을 판정하는 데 사용하는 취업 상태 및 취업 기간 기준은 취업 의사가 있는 비경제활동인구 중 근로 능력과 인적 자원을 갖춘 사람들을 포착하지 못하는 문제점이 있었다(노대명 외, 2007). 이에 ‘빈곤 가구에 속한 구성원 중 근로 능력이 있고, 취업 의사가 있으며, 취업 여건이 마련된 집단’인 근로 가능 빈곤층 개념을 제안하고(노대명 외, 2007), 취업 상태(종사상 지위)와 근로 능력 유무 기준을 결합하여 종합적인 유형화 방안을 제안하였다(노대명, 최승아, 2004; 노대명 외, 2007). 이는 근로빈곤층 개념을 근로 능력이 있거나 취업하고 있는 빈곤층(workable and working poor)으로 확장하고, 종합적 유형화를 통해 각 대상 집단에 차별화된 정책을 수립할 수 있는 논거를 제시한다는 의미가 있다. 노대명 외(2009) 연구에서는 한국의 근로빈곤층 개념을 근로 능력 유무에 따라 구분하고, 근로 가능 집단(workable group)을 대상으로 종사상 지위 및 취업 상태를 세분하고, 취업 기간까지 보완하여 고려하는 세 층위 방식을 제안했다. 또 가구 소득이 빈곤선을 넘지 못하는 가구에서 일할 의사와 능력이 있지만 일자리를 구하지 못하는 빈곤층도 근로빈곤층으로 정의할 수 있다(정진호 외, 2005; 허재준 외, 2007; 심복자, 2009; 남재량 외, 2009).

〈표 2-3〉 근로빈곤층 관련 기존 연구

저자	근로빈곤층 정의	근로빈곤층 분류 방법
노대명, 최승아 (2004)	근로빈곤층(workable and working poor)은 가구소득이 빈곤선 이하인 가구의 구성원 중 근로능력이 있거나 취업상태에 있는 구성원을 지칭	- 근로빈곤층 종합적 유형화 제안: 종사상 지위와 근로능력 유무를 고려하여 구분(경활빈곤층(취업빈곤층, 실업빈곤층)/비경활빈곤층) - 빈곤: 공공부조성 이전소득을 제외한 정상소득 대상 중위소득의 60%
노대명, 황덕순, 원일, 이은혜 (2007)	- 좁은 의미: 가구 소득이 빈곤선 이하에 속한 가구의 구성원 중 취업자 및 구직자 - 넓은 의미: 가구 소득이 빈곤선 이하에 속한 가구 중 취업자 및 구직자가 한 명 이상 있는 가구의 모든 구성원	- 노동(근로) 기준: (1)취업 상태, (2)취업 기간 - 근로빈곤층 종합적 유형화 제안: 종사상 지위와 근로 능력 유무를 고려하여 유형화(경활빈곤층(취업빈곤층, 실업빈곤층)/비경활빈곤층) - 상대빈곤선: 가처분소득 기준 균등화된 소득의 중위값의 60%
허재준, 이병희, 김혜원, 이규용, 박찬임, 박성재, ... 김명중(2007)	가구 소득이 빈곤선 이하인 가구의 15세 이상 구성원 중 근로 능력이 있거나 취업 상태에 있는 구성원	- 상대적 빈곤선: OECD 가구 균등화 지수를 적용하여 산출한 가구 중위소득의 50% - 빈곤 가구: OECD 가구 균등화 지수를 적용하여 산출한 가구 소득이 상대적 빈곤선에 미치지 못하는 가구
남재량, 안태현, 안종범, 전영준(2009)	가구 소득이 빈곤선 이하인 가구원 중 취업 상태에 있거나 근로 능력이 있는 구성원(the workable and working poor)	- 상대빈곤선: 중위소득의 50%(최저생계비의 120% 수준과 유사) • 근로빈곤층=(1)취업빈곤층+(2)실업빈곤층+(3)근로 능력이 있는 비경활빈곤층
노대명, 홍경준, 최승아, 전지현, 박은영(2009)	현재 일하고 있거나 명시적으로 일할 의지가 있는 집단 중 빈곤층	- 근로: (1)정태적 관점(취업 상태), (2)동태적 관점(취업 기간) • (1)정태적 관점: 경제활동빈곤층(취업빈곤층, 실업빈곤층)/비경활빈곤층 • (2)동태적 관점: 완전취업빈곤층/불완전취업빈곤층/취업애로빈곤층/완전실직빈곤층 - 정책적 근로빈곤층 개념 제안: 근로 능력 빈곤층(Workable poor)을 종사상 지위와 취업 기간에 따라 하위 집단으로 구분 - 상대빈곤선: 가처분소득을 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 해당 소득 중위값의 40~60% - 절대빈곤선: 가구 규모별 최저생계비 적용단, 7인 이상 가구 제외
이병희, 홍경준, 이상은, 강병구, 윤자영(2010)	근로 능력이 있는 빈곤층(the workable poor): 가구소득이 빈곤선에 미치지 못하는 가구에서 근로 능력이 있거나 취업 상태에 있는 개인	- 근로 능력 여부: 근로 무능력자(비경제활동 인구)이면서 18세 미만이거나 65세 이상, 학교 재학 중, 주요 활동 상태가 연로, 심신장애, 군 입대 대기) 외 나머지 - 가구 빈곤 여부: 균등화된 가구 소득이 빈곤선(가구 중위소득 50%)에 미치지 못하는 가구

저자	근로빈곤층 정의	근로빈곤층 분류 방법
노대명(2013)	일하고 있거나 일할 수 있는 잠재력이 있는 빈곤층	- 근로능력빈곤층(workable poor): 근로 능력이자가 1인 이상 포함된 빈곤 가구의 전체 구성원 - 상대빈곤선: 제곱근으로 균등화된 경상소득 중위값의 50% 이하
윤희숙(2013)	근로빈곤: 가장 포괄적인 의미인 근로 능력 가구원이 있음에도 빈곤한 경우라는 의미로 사용. 즉, 노인과 장애인 아동 등 근로 무능력자로만 구성된 가구를 제외한 넓은 범위의 빈곤 가구임.	- 빈곤선: 각 연도 중위소득 50% 미만(빈곤), 25% 미만(극빈)
김현경, 노대명, 임완섭, 김혜원, 이병재(2016)	가구 소득이 빈곤선 이하에 속한 가구 중 취업자 또는 구직자가 1인 이상 포함되어 있는 가구의 구성원	- 상대빈곤선: 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 소득 중위값의 50% - 근로 상태: 기준 시점이나 일정 기간 근로가 가능했던(workable), 또는 근로했던(worked) 가구원이 있는 상태. 즉, 경제활동빈곤층(active poor)
천영민, 김태완, 김문길, 강금봉, 박소희(2016)	일을 하고 있지만 여전히 빈곤한 상태에 놓여 있는 계층	- 빈곤(상대적 빈곤 기준): 소득(시장소득, 가처분소득)을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 균등화된 소득의 50% 기준 - 근로는 세 가지 방식에 따라 정의 • ① 근로연령빈곤층(18세 이상 65세 미만) • ② 근로능력빈곤층(근로연령빈곤층 정의 하에 비경제활동 사유 중 근로 무능력(장애), 군 복무, 학업을 제외한 경우) • ③ 경제활동 기간 고려한 근로빈곤층(조사 기준 연도에 연간 6개월 이상 노동시장에 참여한 경험 기준 근로빈곤을 산출, 단, 비경제활동인구 제외)
노대명, 박창균, 박상금, 한솔희, 김솔휘(2017)	가구 소득이 빈곤선 이하인 가구의 구성원 중 유급 노동을 하고 있거나 일자리를 찾고 있는 집단	- 근로빈곤층 개념은 취업 상태와 종사상 지위를 토대로 취업빈곤층/경제활동빈곤층/근로빈곤층으로 유형화 가능 - 근로연령빈곤층(working-age poor): 15~64세 인구 중 빈곤 가구에 속한 집단
이영욱(2018)	- 근로빈곤: 근로소득 또는 사업소득이 있는 가구가 빈곤층에 속하는 경우 - 근로 능력 빈곤: 가구원 중 한 명이라도 근로 능력이 있는 가구가 빈곤층에 속하는 경우	- 빈곤: 가구 내 가구원 수를 고려하여 가구 균등화 지수(가구원 수의 제곱근)로 가구의 가처분소득을 나눈 균등화 소득이 중위소득 50% 미만 가구에 속하는 개인

기존 연구에서의 근로빈곤층 특성은 다음과 같다. 근로빈곤층이 되는 주요 요인은 근로시간과 같은 일의 양적 측면보다는 일의 질적 측면, 즉 열악한 노동조건, 높은 실직 위험으로 인한 고용 단절, 규칙적이지 않은 불안정 노동 참여에 있다. 근로빈곤층의 특성으로 여성 가구주(유경준, 김대일, 2003; 박효진, 2009), 저학력(이병희, 반정호, 2008; 김교성, 노혜진, 2009), 고연령(석상훈, 김현수, 2012)의 인적 자본 특성 비중이 높고, 정규직에 비해 비정규직(노대명, 최승아, 2004; 백학영, 구인회, 2010; 김교성, 최영, 2006), 임금 근로자에 비해 자영업자(금재호, 2006; 반정호, 2012; 지은정, 2012; 윤희숙, 2012), 단순 노무직·서비스직·생산직(금재호, 2006; 백학영, 구인회, 2010; 김교성, 최영, 2006), 도소매·숙박·음식·제조업(송호근, 2002; 노대명 외, 2006) 비중이 높다. 실제 근로빈곤층 관련 연구들에서 살펴본 정책으로는 근로장려세제(EITC), 고용보험제도, 자활 사업, 재정 일자리 사업, 국민기초생활보장제도, 취업성공패키지, 두루누리 사회보험 지원 사업, 희망·내일·청년 키움 통장 등이 있다.

〈표 2-4〉 근로빈곤층 연구의 관련 정책

저자	관련 정책
정진호, 황덕순, 금재호, 이병희, 박찬임(2005)	- 재정 정책의 소득분배 개선 효과(절대빈곤선) • 근로소득보전세제(EITC) - 소득이전의 빈곤 완화 효과(상대빈곤선) • 사적 이전 • 사회보험 • 공적부조
서복경, 황아란(2007)	- 공공 일자리 정책: 공공 일자리, 직업훈련 - 민간 일자리 정책: 최저임금, 민간 일자리 - 공적 소득보장 정책: 근로장려세제, 고용보험
허재준, 이병희, 김혜원, 이규용, 박찬임, 박성재, 김동현, 김명중(2007)	- 고용 안전망 • 고용보험제도 • 자활 사업 • 재정 일자리 사업

저자	관련 정책
노대명, 홍경준, 최승아, 전지현, 박은영(2009)	- 소득이전제도(국민기초생활보장제도, 범주적 공공부조, 근로장려세제, 사회보험, 자활 지원 제도 등) - 자립 촉진 지원 제도
심복자(2009)	- 고용 서비스
남재량, 안태현, 안종범, 전영준(2009)	- 근로장려세제(EITC) - 국민기초생활보장제도
이병희, 홍경준, 이상은, 강병구, 윤자영(2010)	- 사회보험(건강보험·의료급여, 연금보험, 고용보험) - 공공부조(기초보장, 자활 지원) - 사회복지 서비스(가족복지 서비스, 노인복지 서비스, 아동복지 서비스) - 근로장려세제
전병유, 이상혁(2011)	- 근로빈곤층 소득이전 프로그램: 공공부조, 취업 연계 급여 - 근로빈곤층 소득 지원 방안: 최저임금제도, 근로장려세제 - 취업성공패키지
유길상, 김동현, 정주연, 강금봉, 김용주, 김우진(2012)	- 고용·복지 맞춤형 고용 서비스 • 취업성공패키지 사업 • 청·장년층 새 일 찾기 프로젝트 • 희망리본 프로젝트(보건복지부, 지자체)
윤희숙(2013)	- 직업훈련 - 기초생활보장제도
류기락, 양정승, 류지영, 노대명(2014)	- 직업 능력 개발 사업: 내일배움카드제, 취약계층 특화 훈련 - 고용·복지 통합 지원 사업: 취업성공패키지, 희망리본 사업
조성혜(2014)	- 실업급여 - 최저임금제도 - 조건 없는 기초소득보장(Bedingungslose Grundeinkommen)
오민홍, 박성재(2015)	- 취업 지원 사업 • 취업성공패키지 • 중소기업 청년취업인턴제 • 취업장려수당
김현경, 노대명, 임완섭, 김혜원, 이병재(2016)	- 고용보험(실업급여) - 실업부조 - 근로장려세제
노대명, 강신욱, 김재진, 황덕순, 전지현(2016)	- 기초생활보장제도 - 취업성공패키지 - 근로장려세제
이병희(2018)	- 실업부조
이영욱(2018)	- 기초생활보장제도 - 근로장려세제

이러한 연구들을 통해 이 연구에서는 working poor, workable poor, 그리고 working poor가 될 우려가 큰 계층을 포함한 개념을 근로빈곤층으로 정의한다. 근로빈곤층 증가는 중산층 가구가 저소득층으로 유입되면서 마름모 형태의 소득계층이 피라미드 형태로 변화하는 것을 의미하기도 한다. 이는 국가 경제 및 성장에도 영향을 주는 상황으로 근로빈곤층 대상 정책은 넓게는 중산층 확대를 위한 정부 정책 지원과도 맥을 같이한다고 볼 수 있다. 즉, 근로 능력이 있거나 일할 의사가 있지만 일을 구하지 못하는 사람, 일을 하고 있지만 여전히 빈곤한 상태이거나 저임금 근로(노동) 상태인 사람들을 위한 지원 정책을 근로빈곤층 대상 정책으로 분류한다.

이 연구에서 근로빈곤층 정책 대상은 근로 능력이 있으나 미취업 상태인 사람과 저임금 근로자뿐 아니라 규칙적이지 않은 불안정 노동 참여에 속하는 비정규직, 플랫폼 노동자 등을 포함한 비전형 노동자, 그리고 영세 자영업자(소상공인)까지도 대상으로 삼는다.

2. 근로빈곤층 정책 환경 변화

최근 경제 상황과 무관하게 일하고 있지만 여전히 빈곤 상태에 놓인 근로빈곤층이 증가하고 있으며 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 이는 기술 발전, 4차 산업혁명으로 산업이 고도화됨에 따라 노동의 유연화와 소득 단절의 문제를 초래할 개연성이 크고 결국 기존의 전형적인 노동자로 정의하기 힘든 비전형적인 근로 형태의 노동자가 점차 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 또 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화로 인해 근로빈곤층 대상 특성이 변화됨에 따라 변화된 대상자들을 포괄적으로 보호할 수 있는 방향으로 정책을 개편하여야 할 것이다.

비전형적인 근로¹⁾의 경우 노동법에서 보호하고 있는 전형적인 근로자

들과는 다르게 법과 정책의 사각지대에 놓여 있어, 해당 근로자들은 대부분 저소득·불완전 노동자로 근로빈곤층이거나 근로빈곤층이 될 우려가 크다. 또 4차 산업혁명이 시작된 시점부터 노동이동 증가 및 일하는 방식의 변화로 인해 고용 불안 심화를 초래할 개연성이 크다. 이에 따라 많은 노동자가 변화된 노동 수요와 직무 체계에 따라 단기적으로는 노동이동의 급격한 증가, 장기적으로는 노동자 개인의 선호에 따른 시간제 노동이나 선택적 노동이 빈곤과 고용 불안으로 이어질 개연성이 크다(경제사회발전노사정위원회, 2017, p. 43).

그뿐만 아니라 시간제 노동 및 선택적 노동 확산에 대비하여 적정 근로조건을 보장하고 사회보장 혜택을 제공하는 근로 환경 및 규제 관련 정책 개편을 중요하게 논의하여야 할 것이다. 또 사회보장 체계 개편과 관련하여 사회보험의 핵심 지원 대상으로 하는 방식에서 벗어나 일을 하는 불완전취업자, 저임금 노동자, 나아가 자영업자를 포괄적으로 보호할 수 있도록 정책을 개편할 필요가 있을 것이다(경제사회발전노사정위원회, 2017, p. 43).

인구구조 변화에 따라 근로빈곤층의 특성 또한 변화하고 있다. 기존의 근로빈곤층은 중장년 비율이 높았다면 고령화와 가구 특성 변화에 따라 청년층, 한부모 가정, 1인 가구 등 근로빈곤층의 대상 특성이 달라지고 있다. 따라서 저임금, 고용 불안, 빈곤에 노출된 취약계층, 즉 근로빈곤층의 특성 변화에 주목하고 그들을 보호할 필요가 있다. 이를 위해서는 정책 대상 및 특성의 변화에 따라 변화할 가능성이 높은 근로빈곤층 대상 정책의 재설계와 보완을 위해 현행 정책의 평가 체계 분석에 관한 연구가 반드시 선행되어야 할 것이다.

1) 다양하고 새로운 형태의 고용(임시직, 시간제와 호출형 근로, 다자간 고용 관계, 위장된 고용 관계 또는 종속적인 자영업자, 자영업자)이 비정규, 자영업이라는 형태로 생겨나고 있다(International Labour Organization, 2016, Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects(Geneva) 참조).

3. 정책의 유형

이 연구에서는 앞에서 기술한 근로빈곤층의 정의와 정책 범위를 참고하여 근로빈곤층 지원 정책을 분류하고자 한다. 정책 대상자 특성에 맞는 정책 수단을 선택할 경우 정책 효과가 클 가능성이 높다. 근로빈곤층 대상 정책의 평가 체계에 대한 연구는 정책 대상자의 기본 특성을 고려하여 정책을 분류할 필요가 있기 때문이다.

근로빈곤층 지원 정책은 저자에 따라 다르게 분류하지만 크게 고용 관점과 복지 관점으로 나눌 수 있다. 고용 관점에서 살펴보면 고용보험과 실업급여, 기초생활보장제도의 자활 사업, 취업성공패키지, 근로장려세제, 직접 일자리 사업, 고용 지원 전달 체계 등으로 구분할 수 있다(이병희 외, 2010). 이러한 지원 정책은 대부분 재정 지원 일자리 사업에 포함되어 있다. 그리고 복지 관점에서는 보건복지부 등 다양한 부처에서 소득보장, 주거, 교육 등 개별 급여 형태로 지원하고 있다. 근로빈곤층 지원 정책이 근로빈곤층에 대한 고용 장려 또는 고용을 통한 생활 안정(일자리 보장 및 소득보장)을 목적으로 수행된다면 이는 취업 기회 제고, 적정 수준의 임금과 일자리 질 확보를 목적으로 하는 것과도 동일하다. 그러나 임금과 일자리는 기본적으로 노동시장에서 결정되고, 정책적 개입은 정책 대상자의 취업 역량 제고, 노동시장 환경과 노동시장에서의 결과를 보정해 주는 방식으로 이루어지는 것이 일반적이다. 따라서 최저임금제도, 근로 환경 개선 등과 같은 규제 정책과 근로빈곤층 또는 영세 자영업자 보조 및 용자 정책까지도 근로빈곤층 대상 정책으로 포괄할 수 있을 것으로 판단된다. 중요한 규제 정책은 국정 과제에 포함되는 것이 일반적이고, 이와 같은 과제는 사회보장 기본계획(시행계획, 고용 분야)에 포함되기도 한다.

선정한 근로빈곤층 대상 정책을 유형화하여 유형별 현재의 평가 체계를 살펴보고 개선 방향을 모색하고자 한다. 노대명 외(2009)는 근로빈곤층 지원 정책의 주요 영역을 취업 촉진 정책, 소득보장 정책, 활성화 정책으로 구분하며, 류기락 외(2014)는 근로빈곤층 자립 지원 정책을 취업 지원 프로그램, 직업 능력 개발 훈련, 소득보장제도, 일자리 창출의 네 가지 영역으로 구분하고 있다.

〈표 2-5〉 취업 촉진 정책과 소득보장 정책으로 분류한 근로빈곤층 지원 정책

취업 촉진 정책	소득보장 정책
• 국민기초생활보장제도 자활 사업 • 고용보험 직업훈련제도 • 취업성공패키지 • 재정 지원 일자리 창출	• 근로장려세제 • 고용보험 실업급여 • 저임금 근로자 사회보험료 지원 사업 • 청년희망키움통장

자료: 노대명, 홍경준, 최승아, 전지현, 박은영. (2009). 근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구를 참고하여 저자 재작성.

이를 참고하여 이 연구에서는 근로빈곤층 지원 정책을 크게 일자리 및 취업 지원 정책과 소득보장 정책, 그리고 특정 대상 지원 정책으로 분류하여 살펴보고자 한다. 일자리 및 취업 지원 정책 중 미취업자 대상 취업 촉진 정책으로 취업 연계, 직업훈련, 취업 기회 제공 관련 정책이 있다. 소득보장 정책으로는 일차적으로 실업급여, 이차적으로 사회부조제도와 이 두 제도의 사각지대 해소를 위한 실업부조제도와 근로장려세제 같은 정책이 있다. 특정 대상 지원 정책으로 소상공인 지원 정책이 있다.

34 사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

〈표 2-6〉 근로빈곤층 지원 정책의 유형화(안)

유형		사업(부처)
기본	일자리 지원	• 기초생활보장제도 자활 사업(복지부) • 직접 일자리 사업(고용부) • 고용장려금(고용부)
	취업 지원	• 고용보험 직업훈련제도(고용부) • 취업성공패키지(국민 취업 지원 제도)(고용부) • 고용 지원 서비스
	소득보장	• 실업급여(고용부), 실업 크레딧(고용부) • 기초생활보장제도(보건복지부) • 직업훈련 생계비 대부 사업(고용부)
	일자리 연계 소득 및 자산 형성 지원	• 저임금 근로자 사회보험료 지원 사업(고용부) • 근로장려세제(EITC)(고용부) • 희망·내일·청년 키움 통장(복지부, 고용부) • 고용보험 및 산재보험 적용 대상 확대(고용부) • 최저임금 인상(고용노동부, 복지부)
추가	특정 대상	• 소상공인 신용보증 지원을 통한 경영 안정 도모(중기부) • 희망리턴패키지·재창업패키지(중기부) • 소상공인 지원 융자(중기부)

〈표 2-7〉 근로빈곤층 지원 정부 정책 사례

사업(부처)	내용
기초생활보장제도 자활 사업 (보건복지부)	생계·의료·주거·교육급여 수급자 및 저소득층에게 근로 기회를 제공하여 자립, 근로 능력이 있는 빈곤층(workable poor)을 대상으로 조건부 소득보장
직접 일자리 사업 (고용노동부)	소득 보조형 일자리 사업
고용장려금 (고용노동부)	취업취약계층에 대한 지원 제도(고용 창출 장려금, 장년 고용 안정 지원금, 장애인 고용장려금)
소상공인·자영업자 역량 강화 사업 (중소벤처기업부)	소상공인·자영업자의 경쟁력 제고 및 생업 안전망 구축 지원 제도 (희망리턴패키지·재창업패키지, 소상공인 지원 융자, 1인 자영업자 고용보험료 지원)
저임금 근로자 사회보험료 지원 사업 (고용노동부)	소규모 사업에 근무하는 저임금 근로자의 사회보험료를 지원하여 근로자의 경제적 부담을 경감(두루누리 사회보험 지원 사업: 근로자 10명 미만 사업에 고용된 근로자 중 월평균 보수 210만 원 미만인 근로자와 그 사업주에게 국민연금, 고용보험료를 지원)
근로장려세제(EITC) (고용노동부)	지난 1년간 일정 기간 이상 유급 노동에 종사한 빈곤층(working poor)을 대상으로 세금 환급 형태의 소득보장 기능
희망·내일·청년 키움 통장 (보건복지부, 고용노동부)	일하는 근로빈곤층의 자활을 위한 목돈 마련 지원 제도(청년희망키움통장, 희망키움통장, 내일키움통장)

사업(부처)	내용
실업급여 (고용노동부)	고용보험에 가입한 근로자가 실직 후 재취업 활동을 하는 동안 소정의 급여를 지급하여 생활의 안정을 도와주며 재취업 기회 지원
실업 크레딧 (고용노동부)	구직급여 수급자들의 국민연금 보험료를 일부 지원하여 국민연금 수급 기회 확대 및 노후소득보장
기초생활보장제도 (보건복지부)	저소득층에 국가가 생계와 교육·의료·주거 등의 기본적인 생활을 보장해 주는 제도
직업훈련 생계비 대부 사업 (고용노동부)	비정규직 근로자, 전직 실업자와 같은 취약계층이 생계비 부담 없이 장기간 훈련을 받음으로써 더 나은 일자리에 취업하도록 지원하기 위한 생계비 용자 서비스
고용보험 직업훈련제도 (고용노동부)	취업하고자 하는 청년, 직장을 다니다 그만둔 구직자를 대상으로 훈련비를 지원하여 직무 능력 교육을 받고 취업할 수 있도록 돕는 제도
취업성공패키지 (국민 취업 지원 제도) (고용노동부)	저소득 취업취약계층에게 통합적 취업 지원 프로그램을 제공하여 취업한 경우에는 '취업성공수당'을 지급함으로써 노동시장 진입을 지원하는 종합 취업 지원 체계. 근로 능력이 있는 빈곤층(workable poor)을 대상으로 조건부 소득보장
고용 지원 서비스	구인·구직 풀(pool)을 통해 효율적인 취업 알선과 직업 적성·심리 검사, 구직 의욕 증진, 구직 기술 향상, 직업훈련 등 고용에 관한 전반적인 서비스 지원

따라서 이 연구에서는 연구 범위로 보조 사업, 용자 사업, 규제 관련 사업을 모두 포함한 근로빈곤층 관련 사회보장정책에서 고용 분야와 복지 분야 정책을 선정하고 추가 분류 기준으로 특정 지원 분야(영세 자영업자 등) 대상 정책을 추가하여 설정한다. 이에 따라 이 연구에서는 사회보장과 관련된 정책으로 사회보장기본법에 의해 기본계획과 시행계획이 이루어지고 추진 실적에 대한 평가가 매년 이루어지는 사회보장 기본·시행계획, 고용과 관련된 정책으로 고용정책기본법에 의해 계획이 이루어지고 평가되는 재정 지원 일자리 사업, 그리고 중소기업기본법에 따라 분석 평가 제도를 운영하는 중소기업 지원 사업 평가 제도의 평가 체계를 면밀히 분석하고자 한다.²⁾

2) 이 연구에서 유형화한 정책을 포괄하는 평가 제도 범위 설정에 관한 내용은 <부록 1>을 참고하기 바란다.



제3장

메타평가를 통한 평가 체계 문제점 진단: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

제1절 메타평가 개요

제2절 평가 체계 현황

제3절 평가 체계 문제점 진단

제 3 장

메타평가를 통한 평가 체계 문제점 진단: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

제1절 메타평가 개요

1. 메타평가 분석 틀

메타평가는 평가 제도를 동일한 평가 기준 및 방법으로 재평가하는 방법(Chelimsky, 1985), 평가의 오류, 조작, 타당성 점검과 같은 평가 과정 및 방법의 적절성을 평가하는 방식(Cook & Gruder, 1978), 그리고 평가 시스템 및 절차 측면을 강조하여 전반적인 평가 체계(evaluation system)를 평가하는 방식(Larson & Berliner, 1983) 등 여러 유형의 방법론이 있다. 이 중 Larson & Berliner(1983, pp. 154-155)는 메타평가를 투입(input), 과정(process), 결과(outcome)에 대한 전체적인 평가 체계와 절차에 대한 평가로 정의하고 있다.

이 연구에서는 평가 체계의 문제점을 진단하기 위해 Larson & Berliner(1983)가 정의하는 메타평가, 즉 현재 진행되고 있는 평가 제도의 전반적인 평가 체계에 대한 평가를 수행한다. 연구자가 살펴보고자 하는 항목 및 진단 기준으로 모형을 설정하는 우를 범하지 않기 위해 분석 틀은 체계론적 접근법에 입각한 국외 각종 평가 매뉴얼과 국내외 문헌 연구에서 활용하는 기준에 충실하게 모형을 설계하고자 하였다(Larson & Berliner, 1983; Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, 1994; 박종수, 2003; 류영수, 2007; 홍성걸, 2007; 김병철, 2009). 특히 Larson & Berliner(1983)와 김병철(2009)의 분석 틀을 활용하여 평가 항목을 설정하였으며, 그 외 국내외 문헌을 통해 필요

하다고 판단되는 진단 기준 및 구성 요소를 도출하였다(Larson & Berliner, 1983; 박종수, 2003; 류영수, 2007; 홍성걸, 2007; 김병철, 2009; 오영민 외, 2017).

평가 체계 진단을 위한 메타평가 분석 틀은 크게 환경(Environment), 투입(Input), 수행(Process & Execution), 활용(Utilization)으로 평가 항목을 구분한다. 첫째, 환경 영역은 평가 체계를 둘러싸고 있는 평가 활동 내용을 규정하는 환경 및 전반적인 방향을 의미한다. 세부 진단 기준으로 평가의 법적 근거가 명료하며 합리적으로 규정되어 있는지 살펴본다. 다음으로 평가 목적이 명료하게 제시되어 있는지, 그리고 합리적으로 제시되어 있는지를 확인해 본다. 마지막으로 평가 주기가 평가 목적에 부합하도록 합리적으로 규정되었는지를 살펴본다.

둘째, 투입 영역은 평가에 투입되는 자원으로 평가 역량과 평가 자료를 분석한다. 평가 추진 체계가 전반적으로 적절하게 구축되어 있는지, 평가 자료가 양적·질적으로 적절한 수준인지를 살펴본다.

셋째, 수행 영역은 평가가 수행되는 과정의 활동을 의미하는 영역으로 실제 평가 과정 및 실행 단계에서 어떻게 평가하고 있는지를 파악하고자 하는 영역이다. 세부 진단 지표로 평가 내용, 평가 절차, 평가 방법을 진단한다. 평가 지표 구성이 평가 특성 및 목적에 맞게 적절히 구성되었는지, 평가 지표의 배점 선택이 탄력적으로 운영되고 있는지 등 평가 내용을 진단한다. 다음으로 평가 절차가 평가 목적에 부합하도록 합리적으로 설정되었는지와 평가 기준 설명이 적절한지, 평가 시 평가자와 평가 대상자 간 의사소통이 충분히 이뤄지는지 등에 대한 평가 절차를 진단한다. 마지막으로 평가 방법이 전문성과 공정성을 담보하기에 적절한지를 살펴본다.

넷째, 활용 영역은 평가를 통해 도출한 평가 결과 및 정보를 정책 과정

전반에 환류하고 활용하는 정도를 살펴보고자 하는 영역이다. 평가 결과의 확정 절차, 평가 결과 보고, 평가 결과 활용, 그리고 정책 활용 체계 개선을 진단하는 영역이다. 평가 등급 산정이 합리적이고 결과 확정 절차가 적절한지, 결과 공개 범위 및 수준이 투명하고 적절한지를 진단한다. 실제 평가 활용에 대한 법적 제도적 근거가 명료한지 살펴본다. 그리고 실제 평가 결과의 정책 및 사업 개선을 위한 활용 노력도를 진단한다.

〈표 3-1〉 메타평가 분석 틀

항목	진단 기준	세부 진단 기준
환경 (Environment)	평가 근거	• 법적 근거의 명료성 및 법규 내용의 합리성
	평가 목적	• 목적의 명료성 및 합리성
	평가 주기	• 주기의 합리성
투입 (Input)	평가 역량	• 추진 체계 적절성 • 구성단 적절성
	평가 자료	• 자료의 양적·질적 적절성
수행 (Process & Execution)	평가 내용	• 평가 항목 및 지표 구성의 적절성 • 평가 지표 배점 탄력성
	평가 절차	• 절차의 합리성 • 평가 기준 설명의 적절성 • 의사소통의 충분성
	평가 방법	• 평가 방법의 엄밀성
활용 (Utilization)	평가 결과 확정	• 결과 확정 절차의 적절성 • 평가 등급 산정의 합리성
	평가 결과 보고	• 보고 체계 명료성 • 결과 공개 범위의 적절성 및 투명성
	평가 결과 활용	• 평가 활용에 대한 법·제도적 근거의 명료성 • 평가자 및 대상자 측면 결과 활용 충분성
	정책 개선 활용	• 평가 결과의 정책 개선 활용 및 노력도

2. 평가 체계 개요

근로빈곤층 대상 정책은 앞에서 살펴본 바와 같이 보건복지부, 고용노동부, 중소벤처기업부 등 다수 부처에서 추진하고 있다. 이 연구 보고서에서는 고용노동부, 보건복지부, 중소벤처기업부 정책을 대상으로 하므로 주무 부처의 정책을 대상으로 하는 대표적인 평가 제도를 중심으로 논하고자 한다.

근로빈곤층 지원 정책은 개별 정책 사업의 주무 부처 외에 다수의 관리 주체가 있으므로 관리 주체별 평가 제도를 살펴볼 필요가 있다. 근로빈곤층 정책은 크게 일자리 지원 정책과 사회보장 정책, 중소기업 지원 정책의 일환으로 기획하여 추진 중이며, 특히 일자리 지원 정책과 사회보장 정책은 국가 정책에서 중요한 부분을 차지하고 있어 국정 과제로 관리하고 있다.

먼저 일자리 지원 정책은 고용노동부가 예산과 사업을 총괄 관리한다. 사회보장위원회(보건복지부)는 사회보장기본법에 근거하여 사회보장 기본계획에 기초한 사회보장 시행계획에 포함된 사회보장 사업들을 총괄 관리한다. 한편 중소벤처기업부는 소상공인 지원 정책을 포함한 중소기업 지원 정책을 총괄한다. 이 외에도 국무조정실은 정부 업무 종합 평가 제도를 통하여 주요 정책 사업이나 국정 과제, 재정 사업을 관리하며, 재정 사업은 기획재정부가 관리한다.

이처럼 근로빈곤층 지원 정책은 일자리 지원 사업, 사회보장 정책, 중소기업 지원 정책, 국정 과제, 재정 정책으로 분류되어 고용노동부, 보건복지부, 중소벤처기업부, 국무조정실, 기획재정부 등 다양한 주체의 평가를 받고 있다. <표 3-2>에서는 근로빈곤층 지원 정책에 대한 각각의 평가 제도를 요약하였다.

〈표 3-2〉 근로빈곤층 지원 정책 평가 체계(평가 주체 및 평가 유형)

지원 정책 유형	특성	평가 주체	평가 유형
일자리 지원, 일자리 연계, 소득 및 자산 형성 지원, 소득보장, 취업 지원, 생활 지원, 소상공인 지원 정책	일자리 지원 정책	고용노동부	재정 사업 일자리 성과 평가
	사회보장 정책	보건복지부 (사회보장위원회)	사회보장 평가 제도(시행계획 실적 평가, 기본 평가, 핵심 평가)
	중소기업 지원 정책	중소벤처기업부	중소기업 지원 사업 분석 평가 제도
	국정 과제	국무조정실	정부 업무 평가(자체 평가, 특정 평가, 성과 관리 시행계획)
	재정 정책	기획재정부	재정 사업 관리 제도(재정 성과 목표 관리 제도, 자율 평가, 핵심 사업 평가, 심층 평가)

이 장에서는 평가 주체 및 유형에 따른 평가 제도별, 즉 고용 분야의 일자리 지원 정책 유형인 재정 사업 일자리 성과 평가, 사회보장 분야의 소득 보장 정책 유형인 사회 보장 평가 제도, 추가 분야의 소상공인 지원 정책 유형인 중소기업 지원 사업 분석 평가 제도, 그리고 주요 정책 사업 및 국정 과제, 재정 사업 분야의 정부 업무 평가와 재정 사업 관리 제도 현황을 메타평가 분석 틀을 기준으로 면밀히 살펴보고 문제점을 진단하고자 한다.

제2절 평가 체계 현황

1. 고용 분야: 재정 지원 일자리 사업³⁾

가. 평가 환경(Environment) 현황

다양한 목적으로 다수 부처에서 추진하는 일자리 사업의 성과를 관리하기 위해 고용노동부는 재정 사업 일자리 사업 성과 평가 제도를 운영하고 있다. 사업 성과 평가는 다양한 유형으로 구성되어 있다. 각 부처에 산재한 재정 지원 일자리 사업의 성과를 일자리 관점에서 평가하여 일자리 사업의 국민 체감도를 제고할 목적으로 시행한다(고용노동부, 2019a).

일자리 사업 성과 평가는 「고용정책기본법」 제13조의 2(재정 지원 일자리 사업의 효율화), 「고용보험법」 제11조의 2(고용 보험 사업 평가)에 근거하여 실시한다.

일자리 사업의 평가는 2014년 시범 평가가 이루어진 이래 대상 사업이 확대되고 평가 방법이 개선되어 왔다. 2016년부터는 고용보험 사업 평가와 일자리 사업 평가가 통합되었으며, 다만, 고용보험 평가는 고용보험 위원회 내 평가전문위원회를 운영하여 평가 전반을 심의하도록 하고 있다. 2017년부터는 전 부처의 일자리 사업을 대상으로 평가를 실시하여 2019년 전체 일자리 사업 170개(고용보험 사업 34개 포함)에 대한 성과 평가가 이루어졌다. 평가는 한국고용정보원 내 일자리평가센터가 담당하고 있다.

3) 고용노동부의 2020년 재정지원 일자리사업 성과평가 세부계획(2019a), 2019년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침(2019b); 고용노동부 일자리정책평가과(2019. 5. 7.)의 내용을 기초로 작성하였음을 밝힌다.

〈표 3-3〉 일자리 사업 평가 현황

구분	평가 대상	평가 방식 변화	평가 결과 활용
2014년	직접 일자리 사업 일부 (10개)	시범 평가	-
2015년	직접 일자리 사업 전체 (69개)	평가 대상 확대	유사 사업 조정, 6개 사업 감액
2016년	직접 일자리(63개) 창업 지원(17개, 시범) 고용보험 사업(42개)	고용보험 사업 평가 이관 사전 협의 도입	유사 사업 통합(10개→4개) 사전 협의 결과 예산 반영
2017년	일자리 사업 전체(185개) 고용보험 사업 42개 포함	성과 평가·심층 평가 체계 구축 현장 모니터링 실시	성과 평가 결과를 예산·사업 개선에 반영하는 체계 마련
2018년	일자리 사업 전체(183개) 고용보험 사업 38개 포함	성과 평가·현장 모니터링 고도화	2018년 일자리 사업 개편 방안 마련→2019년 예산 반영

자료: 고용노동부, (2019a). 2020년 재정지원 일자리사업 성과평가 세부계획(안).

일자리 사업 성과 평가는 1년(2018년 5월~2019년 4월)에 걸쳐 진행됐으며, 현장 모니터링, 만족도 조사, 성과 지표 측정, 사전 협의, 사업 개편 방안 마련 등의 단계로 구성된다.

나. 평가 투입(Input) 현황

정성 평가 단계인 현장 모니터링은 모니터링 결과를 바탕으로 일자리 사업 집행 현장의 문제점 및 사업별 개선 사항을 도출(2018년 5~10월)하는 것을 목적으로 한다. 모니터링단은 교육을 통한 역량 강화로 현장 모니터링 품질 향상을 도모한다. 정량 평가 단계에서는 사업별 참여자 정보를 활용하여 만족도 조사를 실시하고, 성과 지표를 산출하여 성과 등급을 부여하며 다음 연도 예산 편성에 연계한다. 이를 위해 일모아 시스템, 고용보험 등 행정 데이터베이스와 각 사업 담당 부처에서 제출하는 자료를 활용하여 측정한다. 사전 협의 단계는 각 부처 신규·변경 사업의 일자리 사업을 검증하고, 유사·중복 사업 추진을 방지한다.

〈표 3-4〉 일자리 사업 성과 평가 절차

평가 절차	주요 내용
현장 모니터링(2018년 5~10월)	▶ 전체 일자리 사업 참여자·수행 기관 모니터링
만족도 조사(2018년 3~11월)	▶ 2018년 성과 평가 결과 심층 분석 필요 사업
성과 지표(1~4월)	▶ 사업 유형별 성과 지표 도출
사전 협의(4~6월)	▶ 2020년 신설 일자리 사업 협의
개편 방안 마련(4월)	▶ 심층 평가(2018)+현장 모니터링(2018)+성과 지표(2019) ▶ 2020년 예산 반영

자료: 고용노동부. (2019a). 2019년 재정지원 일자리 사업 성과평가 세부계획(안).

다. 평가 수행(Process & Execution) 현황

1) 현장 모니터링

현장 모니터링은 평가 대상 사업의 정량 성과 지표를 보완하기 위한 목적으로 시행 연도에 약 5개월 동안 수행한다. 모니터링 대상은 일자리 사업 중 추경으로 추진하거나, 새로 일자리 사업에 포함된 사업을 제외한 전체 일자리 사업이다(170개 중 132개).

모니터링은 주로 사업의 운영 효율성을 파악하기 위해 사업 참여자 및 수행 기관 심층 인터뷰를 통해 이루어진다. 효과적인 모니터링을 위해 사업 유형별 모니터링 매뉴얼을 마련하고, 모니터링단 교육 실시 등 현장 모니터링의 품질 향상을 도모하고 있다. 유형별 모니터링 체크리스트를 활용하며, 직접 일자리 합동 지침 및 일자리 사업 설계·운영 가이드라인 준수 여부 등 사업 운영 상황, 참여자·수행 기관의 애로 사항 등을 파악한다.

2) 만족도 조사

2번째 단계로 진행되는 만족도 조사는 사업 참여자들의 주관적인 만족도를 성과 평가에 반영하기 위한 것이다. 조사 대상은 참여자 특성상(수형자, 북한이탈주민 등) 조사가 불가능한 사업, 조사 연도에 새로 일자리 사업에 포함된 사업, 실업소득 사업 등 71개를 제외한 일자리 사업이다 (170개 중 99개).

만족도 조사는 공공기관 고객 만족도 조사(PCSI) 모델을 활용하여 이루어지며, 사업 운영, 지원 절차, 지원 수준, 사업에 대한 호감도, 취업에의 도움 정도 등 참여자의 만족도를 평가할 수 있는 문항으로 구성되어 있다. 만족도 조사도 사업 시행 연도에 대상 사업을 선정하고 실시하며, 그 결과는 성과 지표와 함께 성과 등급을 산출하는 데에 활용한다.

3) 성과 지표 도출

매년 ‘재정 지원 일자리 사업 개편 방안’에 포함되어 예산 편성에 활용되는 사업별 성과 등급의 기초 자료로 활용하기 위해 성과 평가를 한다. 평가 대상은 인프라성 사업, 해외 취업, 어업 등 고용 성과 측정이 곤란한 사업, 종료 예정 사업, 최근 2년간 신규 사업으로 추진되어 평가 대상 연도에 참여자가 없는 사업 등을 제외한 일자리 사업 중 매년 1월 1일부터 11월 30일까지의 참여자·참여 사업장이다.

성과 지표는 일모아 시스템·고용보험 등 행정 데이터베이스와 각 사업 소관 부처에서 제출하는 참여자(사업장·근로자) 데이터를 활용하여 측정하고 분석한다. 성과 지표는 일자리 유형별 사업 목적 및 일자리의 양과 질을 점검하는 지표로 구성되며, 아래 표와 같다.

〈표 3-5〉 직접 일자리 사업의 목적과 평가 지표

세부 유형	목 적	평가 지표
공통	■ 취업취약계층이 장기 실업에서 벗어나 민간 일자리로 취업하도록 한시적·경과적 일자리 제공 ■ 낮은 실업소득 수준을 감안하여 노인 등 특정 계층의 기본 소득을 보조하는 일자리 포함 ■ 은퇴 인력 등을 주된 대상으로 실비를 지원하는 '자원봉사형 일자리'도 직접 일자리에 포함	① 취약계층 참여비율 ② 참여자 만족도 ③ 반복 참여율(사회서비스 제외)
공공 업무 지원	- 정부 및 공공기관의 고유 업무 수행을 보조·지원하는 일자리 제공	① 취업률 ② 고용 유지율 ③ 취업 소요 기간
소득 보조	- 노인 등 특정 취약계층의 생계 유지에 필요한 소득을 제공하는 일자리 공급	① 임금 수준 (최저임금 대비)
인턴	- 청년·여성 등 특정 취업취약계층을 대상으로 현장 실무 연수 등을 통해 일 경험 습득·경력 형성을 지원하여, 관련 분야 취업을 지원	① 취업률 ② 고용 유지율 ③ 인턴 사업장 취업률 ④ 취업 소요 기간
사회봉사·복지	- 퇴직자·청년 등에게 공동체에 기여할 수 있는 자원봉사 활동 기회와 활동 실비 제공	공통 지표만 적용

자료: 고용노동부. (2019a). 2019 재정지원 일자리 사업 성과평가 세부계획(안).

〈표 3-6〉 직업훈련 사업의 목적과 평가 지표

세부 유형	목 적	평가 지표
공통	■ 실업자의 취업 가능성을 높이기 위한, 즉 근로자의 실업 가능성을 줄이기 위한 직업 능력 개발 훈련을 제공	① 중도 탈락률 ② 참여자 만족도
구직자 훈련	- 실업자를 대상으로, 이들의 취업 가능성을 직접적으로 높이기 위한 훈련 제공	① 취업률 ② 관련 분야 취업률 ③ 고용 유지율 ④ 취업 소요 기간 ⑤ 임금 수준
재직자 훈련	- 근로자의 직무 능력 향상을 위한 훈련 제공	① 고용 유지율
일·학습 병행	- 기업이 취업 희망자를 채용하여 이론·실무교육을 병행 제공하는 일터 기반 학습	공통 지표만 적용

주: 1) 특정 분야 졸업 예정자를 대상으로 한 인력 양성 사업의 경우, 과정 수료 후 바로 연계 기업 취업 지원 등 구체적 취업 지원이 연계되는 경우에만 구직자 훈련에 해당.

2) 상시 근무가 어려운 일부 특수 직무(문화·예술·관광·건설 등)는 관련 경력자·재직자를 대상으로 하더라도 대상자의 재취업 가능성을 높이는 목적이 있는 경우 구직자 훈련으로 분류.

자료: 고용노동부. (2019a). 2019 재정지원 일자리 사업 성과평가 세부계획(안).

〈표 3-7〉 고용 서비스 사업의 목적과 평가 지표

세부 유형	목 적	평가 지표
공통	■ 취업취약계층의 채용·선발을 지원하기 위한 구인·구직 정보 및 취업 알선	① 취업률 ② 고용 유지율 ③ 참여자 만족도
취업 지원 서비스	- 일자리 알선, 구직 기회 제공, 직업훈련 소개, 상담, 사례 관리 등 지원 서비스	① 알선 취업률 ② 취업 소요 기간 ③ 임금 수준
고용 정보 및 인프라	- 직업·진로 정보 제공, 고용 정보의 수집 및 제공과 관련된 전산망, 행정 지원 사업	평가 제외
기타	- 해외 취업자, 농·어업인, 수행자 등 대상 특성상 평가가 곤란한 사업, 단순 견학, 수당 지급, 타 사업의 일부 과정 지원 사업 등	평가 제외

자료: 고용노동부, (2019a). 2019 재정 지원 일자리 사업 성과 평가 세부 계획(안).

〈표 3-8〉 고용장려금 사업의 목적과 평가 지표

세부 유형	목 적	평가 지표
공통	■ 취업취약계층의 채용 촉진, 실직 위험에 처한 재직자의 계속 고용 지원, 근로자의 고용 안정과 일자리 질 향상 등을 지원	① 고용 유지율
고용 유지 장려금	- 구조조정 등 경제적 이유로 위험 상황에 처한 재직 근로자의 고용을 유지	① 기업 생존율 ② (종료 후) 고용 증감률
고용 안정 장려금	- 정규직 전환, 시간선택제, 사회보험료 지원 등을 통해 고용 불안을 경험하는 재직 근로자의 고용 안정	공통 지표만 적용
고용 창출 장려금	- 사용자 또는 구직자에게 인건비를 보조하여 실업자 등 취업취약계층의 신규 채용을 촉진	① (지원 시) 고용 증감률
모성 보호 장려금	- 출산으로 인한 여성 근로자의 고용 불안과 경력단절 방지를 지원하고, 일-가정 양립 지원을 통해 여성의 경제활동 참가율 제고	공통 지표만 적용

자료: 고용노동부, (2019a). 2019 재정지원 일자리 사업 성과평가 세부계획(안).

〈표 3-9〉 창업 지원 사업의 목적 및 평가 지표

세부 유형		목 적	평가 지표
공통		■ 실업자 등 특정 취업취약계층이 창업을 통해 노동시장에 진입하도록 현금을 지원하거나, 용자·시설·컨설팅을 지원	① 유효 생존율 ② 유효 창업률
	창업초기 지원	- (예비) 창업자, 초기 창업자 등을 대상으로 창업 교육 및 컨설팅·멘토링을 통한 창업 보육, 기술·경영상의 애로 사항 해소를 지원	① 창업률
	창업금융	- 창업 자금 마련에 어려움을 겪는 (예비) 창업자에게 운영 자금·시설 자금 투자 및 용자	① 고용 증감률 ② 임금 수준
	사업화 지원	- (예비) 창업자의 원활한 창업과 지속적 성장을 위해 계획 수립에서 창업까지 전 단계를 지원	① 고용 증감률 ② 임금 수준
	인프라	- (예비) 창업자, 초기 창업자 등을 대상으로 창업 보육 시설, 시제품 제작 시설, 비즈니스 센터 등 창업 인프라를 지원하는 사업	① 고용 증감률 ② 임금 수준

자료: 고용노동부. (2019a). 2019 재정지원 일자리 사업 성과평가 세부계획(안).

라. 평가 활용(Utilization) 현황

1) 평가 결과 확정: 성과 등급 부여

원칙적으로 성과 지표가 도출되는 사업(111개)은 분리 가능한 내역사업을 포함해 약 140여 개 사업에 등급을 부여한다. 이때 만족도 조사를 실시하지 못한 사업도 성과 지표를 바탕으로 성과 등급을 산출한다. 사업 성격이 상이한 내역사업은 가능한 한 사업별로 성과 등급을 부여하여 성과에 따른 세부사업 예산 불이익을 방지하도록 되어 있다. 성과 등급은 사업별로 각각의 성과 지표와 만족도 조사 점수, 예산 집행률을 동일한 비중으로 반영하여 상대평가로 부여한다. 다만, 사업 간 성과의 상대 비교가 불가능한 단독 유형 사업(고용 유지 지원금, 창업 인프라 지원, 모성 보호 등)은 성과 등급을 부여하지 않는다. 성과 등급의 부여는 다음과 같은 절차를 거친다.

첫째, 사업별 성과 지표 중 사업 목적에 따라 반영이 불가능한 지표(참고 지표)는 제외하여 사업별로 성과 등급 산출에 반영할 지표를 확정한다. 둘째, 각각의 성과 지표·만족도 조사 결과를 세부 유형 내에서 표준화하여 지표 간 동일 비율로 점수를 부여한다. 집행률은 낮으면서 성과가 높은 사업이 높은 등급을 받는 것을 방지하기 위해 전체 사업에 대해 집행률을 표준화하여 점수를 반영한다. 표준화를 위해서 사업별 성과 지표의 상대 위치 파악을 위해 0~1의 값으로 변환한다. 셋째, 각 점수를 합산하여 유형 내에서 순위를 산정하고, 20%씩 균등하게 S, A, B, C, D로 등급을 부여한다. 이미 전년도에도 일자리 사업으로 관리·평가를 받은 사업은 성과 등급과 함께 전년 대비 성과 변화(↑·↓)를 명기(80개 사업, 10개 내역사업)하도록 되어 있다. 이렇게 확정된 성과 평가 결과는 사업 담당 부서에 제공(인포그래픽 및 보고서)한다.

2) 평가 운영 및 결과 환류

성과 평가 결과를 종합하여 사업별 성과 등급을 부여하고, 현장 모니터링 결과를 반영하여 ‘일자리 사업 개편 방안’을 마련한다(4월).

일자리 사업 개편 방안에는 ① 일자리 사업 성과 분석 ② 전년도 개편 방안 이행 상황 점검 결과 ③ 사업 개편 방안(유사·중복 사업 조정, 현장 모니터링 결과 도출된 문제점 개선 등) 등이 포함된다.

사업별 성과 등급, 사업 구조 개편 방안에 따라 다음 연도 일자리 예산을 요구하며(소관 부처), 예산 편성 시 반영하도록(기재부) 하고 있다. 성과 등급 산출 결과 중 S등급 사업은 증액, D등급 사업은 감액이 원칙이다. 다만, 감액 대상 사업이라 하더라도 주요 정부 정책과 관련⁴⁾하여 감

4) 주요 정부 정책에는 보육·요양·돌봄 등 필수 사회 서비스, 모성보호·사회보험료 지원 사

액이 곤란한 사업은 예외로 인정한다. 감액 예외 사업은 제도 개선 계획을 기획재정부와 고용노동부에 제출하여 점검받도록 되어 있다. 그리고 기타 A~C등급은 예산 편성 시 중요 참고 자료로 활용한다.

고용노동부는 소관 부서의 효과적인 사업 설계와 운영을 지원하기 위해 그간의 평가 결과 등을 바탕으로 ‘일자리 사업 설계 가이드라인’을 마련하여 배포한다(2월 중).

3) 정책 개선 활용: 일자리 사업 심층 평가

고용노동부는 성과 평가 결과 등을 고려하여 주요 사업(군)·정책별 일자리 사업의 효과를 진단하고 투자 방향·개편 방안을 도출할 목적으로 심층 평가를 시행할 수 있다. 심층 평가는 매년 ‘재정 지원 일자리 사업 개편 방안’에 포함되는 일자리 사업 체계 개편, 사업 구조 개편 의견의 기초 자료로 활용한다. 참고로 2018년 주요 평가 내용은 다음과 같다. ① 직접 일자리 사업의 민간 일자리 이행 분석과 소득 보조 연계 방안 ② 구직자 훈련 사업의 동종 분야 취업 현황 및 개선 방안 ③ 공공 고용 서비스 사업의 품질 개선 방안-여성 일자리 중심- ④ 청년층 고용장려금 운영 실태 및 개선 방안 ⑤ 청년 창업 지원 사업군 연구-2018년 추경 사업 중심.

2. 사회보장 분야: 사회보장 기본계획 및 시행계획에 대한 실적평가⁵⁾

가. 평가 환경(Environment) 현황

「사회보장기본법」은 사회보장 기본계획과 이에 근거한 연도별 시행계획의 수립, 시행계획에 따른 추진 실적의 평가를 의무화하고 있다.

「사회보장기본법」 제18조 3항에 따르면 보건복지부 장관은 관계 중앙행정기관 및 보건복지부 소관의 추진 실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 사회보장위원회에 보고하여야 한다. 한편, 시행령 제6조(시행계획의 평가) 1항에 따르면 보건복지부 장관은 시행계획에 따른 추진 실적의 평가를 위한 지침을 작성하여 매년 1월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 관계 중앙행정기관의 장은 통보받은 평가 지침에 따라 전년도 시행계획의 추진 실적을 평가한 후 그 결과를 매년 3월 31일까지 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다. 또 이 법 시행령 2항에서는 관계 중앙행정기관의 장이 제출한 평가 결과는 위원회의 심의를 거친 후 매년 9월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하도록 규정하였다. 또 3항은 제2항에 따라 통보받은 평가 결과를 관계 중앙행정기관의 장이 다음 연도 시행계획에 반영할 것을 의무 사항으로 정하고 있다.

이처럼 사회보장제도 평가 제도를 명시적으로 도입한 것은 국민의 복지 욕구를 최대한 충족시키면서 지속 가능한 사회보장제도를 설계하기 위해서는 사회보장 정책 현황을 전반적으로 진단하고 평가할 필요가 있기 때문이다.

5) 오윤섭, 강지원, 이세미. (2016). 사회보장제도 평가 체계 내실화 방안 연구; 사회보장위원회 사무국. (2019b). 제1차 사회보장기본계획('14-'18) 2017년 시행계획 추진실적 평가결과; 사회보장위원회 홈페이지(www.ssc.go.kr에서 2020. 1. 17. 인출)를 참고하여 작성하였음을 밝힌다.

사회보장위원회는 ‘다양한 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 지원함으로써 국민 모두가 행복한 사회 구현에 기여하고, 사회보장 체계 운영 원칙 점검 및 정책 재설계를 통한 사회보장제도의 지속가능성 확보에 기여’하는 데에 평가 목적을 두고 있다(사회보장위원회 홈페이지, 2020. 1. 17. 인출). 이와 같은 목적을 구현하기 위해 시행계획 추진 실적 평가의 구체적인 방향과 내용을 다음과 같이 정하고 있다(사회보장위원회 홈페이지, 2020. 1. 17. 인출). 첫째, 사회보장 기본계획의 효과적 추진을 위해 세부 과제별 연차별 시행계획의 추진 실적을 평가하는 평가 체계를 구축한다. 둘째, 계획의 추진 실적을 관계 부처 스스로 평가하도록 하여 사회보장 정책 성과 관리에 관한 관심을 높이고 역량을 강화한다. 셋째, 추진 실적 평가 결과를 기초로 정책 개선 방안을 확보함으로써 평가 결과를 효과적으로 환류할 수 있도록 유도한다.

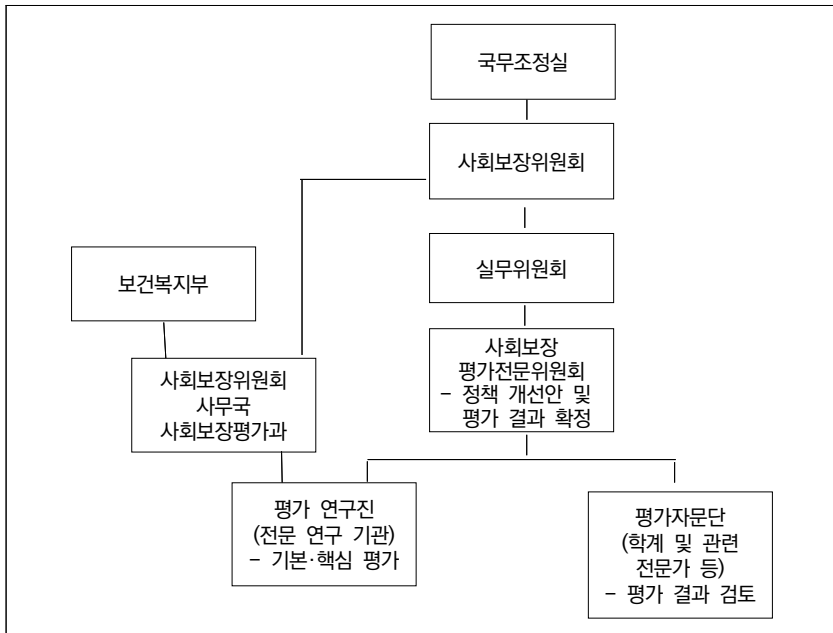
사회보장위원회는 2013년 개정된 「사회보장기본법」시행을 계기로 제1차 사회보장 기본계획(2014~2018)을 수립하고 각 부처에 이에 근거하여 시행계획을 매년 수립하도록 하고 시행계획에 대한 추진 실적 평가를 수행하였다. 현재 제1차 기본계획이 완료되어 이에 근거한 시행계획의 추진 실적에 대한 평가가 마무리된 것으로 볼 수 있다. 지난 5년간 추진 실적 평가와 핵심 평가 제도 운영을 통해 파악된 문제점을 보완하는 작업이 진행 중이다. 2018년 제2차 기본계획이 수립되어 2019년 실행 계획에 대한 평가를 앞두고 있다.

나. 평가 투입(Input) 현황

사회보장위원회는 보건복지부에 사무국을 두고 있다. 사회보장위원회는 2015년 7월 평가 추진 체계 구축을 위해 평가전문위원회를 신설하였으며 사무국에는 평가를 전담하는 사회보장평가과를 설치하였다. 평가전

문위원회는 보건복지부 장관이 위촉한 2년 임기의 평가전문위원 총 13인으로 구성되어 있다. 현장 지향적인 정책 개발을 위해 복지 체감도 분석, 현장 모니터링, 사회보장제도 평가와 개선 방안 제안 등의 역할을 평가전문위원회가 수행한다.

[그림 3-1] 성과 평가 수행 체계



자료: 사회보장위원회 사무국. (2016). 사회보장위원회 2016년 운영계획. p. 12; 오윤섭 외. (2016). 사회보장제도 평가 체계 내실화 방안 연구. 재인용.

한편 평가 행정 업무를 수행하기 위해 신설된 사회보장평가과는 사회보장제도 평가 계획의 수립·시행, 사회보장위원회 심의 조정 사항 후속 조치 관리, 평가전문위원회 운영, 사회보장 사업 현장 모니터링 및 개선 사항 발굴, 사회보장제도 평가 및 효과 분석에 관한 사항을 수행한다.

사무국 사회보장평가과는 외부 전문 기관에 평가를 위탁하여 수행한

다. 평가 결과는 관련 전문가로 구성된 평가자문단의 종합 검토를 거친다. 그리고 사회보장평가전문위원회에서 평가 결과를 확정한다. 확정된 평가 결과와 개선안은 사회보장위원회 실무위원회에서 사회보장위원회의 심의 대상 여부 검토 후 심의 안건으로 확정되면 사회보장위원회에서 심의 처리한다(오윤섭 외, 2016).

사회보장평가과는 시행계획 추진 실적에 대한 평가 추진 계획을 수립하여 내부 결재 후 외부 기관 연구 용역의 형태로 실적을 평가한다. 평가는 사회보장위원회 사무국 평가과가 주체가 되어 수행하며, 1차 평가(부처별 자체 평가)와 2차 평가(전문 기관이 실시), 심의 및 확정 절차를 거친다. 1차 평가는 관계 부처 사업 소관 부서에서 시행계획 추진 실적을 평가 기준에 따라 자체 평가하고, 2017년 시행계획 추진 실적과 자체 평가 결과를 사회보장위원회(사무국 평가과)에 제출한다. 사회보장위원회는 평가의 공정성 및 신뢰성 확보를 위해 관련 전문가들로 평가단을 구성하여 2차 평가를 수행한다. 전문성을 갖춘 기관에 연구 용역을 의뢰하고, 각 정책 분야의 전문가 등을 중심으로 구성한 자문단에 자문하여 평가를 실시한다. 이때 관계 부처에서 제출한 추진 실적과 추진 실적에 대한 평가 결과를 바탕으로 평가를 수행하며 우수 사례를 선정하고 개선 방안을 도출한다. 마지막으로 「사회보장기본법」 제18조에 따라 평가 결과를 사회보장위원회에 보고하며, 사회보장위원회에서 평가 결과를 심의하여 확정한다. 평가의 주된 목적은 사업 목적, 사업 내용, 추진 체계 등의 문제점을 분석하여 사업의 내실화를 도모할 수 있는 방안을 제시하는 데 있으며, 평가 결과에 따라 분야별 우수 사례도 발굴하고 있다.

다. 평가 수행(Process & Execution) 현황

시행계획의 추진 실적은 사업 개요, 추진 과정, 성과 달성도 등 3개의 평가 부문을 대상으로 11개 세부 평가 지표를 적용하여 평가한다.

제1차 사회보장 기본계획에 근거하여 수립된 시행계획의 추진 실적은 매년 기존의 평가 방법을 조정하고 보완하여 평가하였다. 특히 평가 배점은 매년 평가 시마다 조정하는데, 기본계획 적용 기간 5년 동안 각 과제가 진행됨에 따라 평가 지표별로 중요성이 달라지기 때문이다. 예를 들어 2017년 평가 시에는 2016년 평가와 비교하여 평가 부문 ‘사업 개요’, ‘성과 달성도’ 내에서 평가 배점이 변경되었다. 사업 개요의 배점은 25점에서 20점으로 하향 조정하고 성과 달성도의 배점은 50점에서 55점으로 상향 조정하여 성과 달성도 부문의 중요도를 높였다.

〈표 3-10〉 2017년 시행계획 추진 실적 평가 프레임워크

(단위: 점)

평가 부문	평가 지표	세부 평가 지표(항목별 배점)	배점
1. 사업 개요	사업 목적·내용의 적합성	- 기본계획과 사업 목적·내용의 적합성 여부(5)	5
	사업 추진 체계의 적절성	- 사업 추진 체계의 적정성 및 구체성(10)	10
	사업 추진 내용의 적정성	- 세부사업 추진 내용의 적합성(5)	5
2. 추진 과정	추진 일정의 적절성	- 추진 일정의 적절성 및 구체성(10)	10
	사업 관리의 적정성	- 사업 추진 상황의 정기 모니터링 여부(5)	5
	예산 집행 실적	- 계획에 따른 예산 집행 여부(10)	10
3. 성과 달성도	성과 지표의 적절성	- 성과 지표의 대표성(15) - 성과 지표의 수준(투입→과정→산출→결과 지표)(10)	25
	성과 목표치의 적정성	- 성과 목표치 산정의 합리성 및 적극성(15)	15
	목표 달성도	- 시행계획에 제시된 성과 지표의 목표 달성도(15)	15
계			100

자료: 사회보장위원회 사무국. (2019b). 제1차 사회보장 기본계획('14~'18) 2017년 시행계획 추진 실적 평가결과.

평가는 부문별 측정을 통해 양적으로 평가하며, 3개 분야, 9개 평가 지표(세부 평가 지표 10개)로 구성되어 있다. 평정은 지표별로 매우 우수(90점 이상), 우수(80~90점 미만), 보통(70~80점 미만), 미흡(60~70점 미만), 매우 미흡(60점 미만) 등 5등급으로 구분한다. 비예산 사업은 예산 집행 실적을 제외하고 평가(90점 만점)한 후 100점 만점으로 환산한다.

라. 평가 활용(Utilization) 현황

1) 평가 결과 활용

사업 계획 수립 및 이행에 대한 관계 부처의 책임성 강화를 위해 평가 결과를 공표한다. 그리고 각 부처의 사업 효율성 강화를 위해 제1차 사회보장 기본계획 시행계획 추진 결과에 따른 개선 방안 도출 및 우수 사례를 선정하고 있다. 관계 부처 주요 사회보장 사업의 추진 상황에 대한 평가 결과는 다음 시행계획에 반영하도록 하고 있다. 즉, 제1차 사회보장 기본계획(2014~2018년)의 최종 평가 후, 연도별 평가 결과를 종합하여 제2차 사회보장 기본계획(2019~2023년)에 반영한다.

2) 정책 개선 활용: 기본 평가와 핵심 평가

사회보장위원회는 2016년 운영 계획에서 사회보장평가과를 중심으로 한 사회보장 평가 계획을 발표하였다. 사회보장위원회가 다양한 평가 제도가 이미 있는데도 사회보장 평가 제도를 새롭게 도입하려는 배경은 다음과 같다(오윤섭 외, 2016). 첫째, 사회보장 관련 예산은 지속적으로 증가하나 국민의 복지 체감도는 여전히 낮은 수준에 머물러 있다고 보았다.

이에 기존 사회보장제도의 효과 및 제도 간 연계 등 사회보장제도 전반을 점검할 필요가 있다고 판단하였다. 둘째, 사업별·기관별 평가 위주인 기존 평가는 여러 부처가 관련된 사회보장제도를 평가하는 데 한계가 있으므로 ‘사업군’ 단위의 종합 평가 제도가 필요하다고 보았다. 사회보장위원회는 평가 제도 신설의 법적 근거로 「사회보장기본법」 제20조 제2항 제3호를 제시하고 있다. 이 조항은 사회보장위원회의 심의 조정 사항으로 ‘사회보장제도의 평가 및 개선’을 제시하고 있다(사회보장위원회 사무국, 2016, p. 11; 오윤섭 외, 2016 재인용).

사회보장 평가는 기본 평가와 핵심 평가로 나뉜다. 기본 평가는 사회보장 사업을 생애주기와 기능을 기준으로 분류한 27개 사업군을 대상으로 한다. 사업군별로 5년 주기에 맞추어 정례적으로 평가하며 사업 단계별(설계-투입-집행-산출-성과) 공통 지표를 중심으로 수혜자 욕구 충족 및 효과를 평가하는 제도이다. 핵심 평가는 사회적 이슈나 관심도가 높은 과제들을 대상으로 수시로 하는 평가 제도이다. 평가 결과는 다부처 관련 사업의 조정(사업 간 연계 및 통합 등)과 제도 재설계에 활용한다(사회보장위원회 사무국, 2016; 오윤섭 외, 2016 재인용).

2016년에는 고용 복지, 건강 의료(노인 건강)를 기본 평가로 수행하였다. 2017년에는 기본 평가로 생계 지원 사업군과 생활 지원 사업군을 평가하였고, 핵심 평가로 바우처 제도의 효과를 분석하였다. 2018년에는 기본 평가로 영유아·아동·청소년·성인·노인 돌봄 사업군(4개 부처, 59개 사업 대상)을 평가하고, 핵심 평가로 아동 보호 전달 체계를 심층 분석하였다.

3. 특정 분야: 중소기업 지원 사업 분석 평가 제도⁶⁾

가. 평가 환경(Environment) 현황

2019년 현재까지 중소기업 지원 사업에 대한 체계적인 평가 체계는 없다. 다만, 「중소기업기본법」에 평가의 법적 근거가 마련되어 있고, 이에 따라 중소기업연구원을 중심으로 평가 제도의 구축을 준비하고 있다. 2019년 시범 평가가 이루어진 것으로 알려져 있으나, 구체적인 내용은 아직 공개되지 않았다. 따라서 아래에서는 중소기업 지원 정책에 대한 평가의 법적 근거와 그동안 연구보고서 등을 통해 알려진 평가 체계 구축 방향을 중심으로 설명하고자 한다.

2017년 현재 우리나라의 중소기업 지원 사업은 총 1347개이며 예산은 약 16조 6000억 원이다(백훈, 2017, p. 1). 이 중 중앙부처 사업이 288개로 14조 3000억 원이며, 지방자치단체 사업은 총 1059개로 2조 3000억 원이다.

이처럼 사업 수로 보나 예산 규모로 보나 방대한 중소기업 지원 정책을 중앙정부와 지자체가 제각각 시행하면서 실효성에 지속적으로 문제가 제기되고 있다. 첫째, 지원 사업의 주체가 중앙부처와 지방자치단체로 분산되어 유사 사업, 중복 사업으로 재정의 비효율성이 발생하고 있다(백훈, 2017, p. 4). 둘째, 지원 사업에 대한 성과 평가 및 점검 없이 사업이 지속되거나, 사전 조정 없이 신규 사업을 추진하면서 지원 정책으로서 부적절한 사업이 지속될 위험이 높다(백훈, 2017, p. 5). 셋째, 중소기업 지원 사업 통합 관리 시스템을 통해 유사 중복 사업을 발굴하고 있으나, 총괄 기구 등 명확한 조정 기제가 마련되어 있지 않아 사업 자체의 조정이 곤란하다(백훈, 2017, p. 5). 이에 중소벤처기업부(구 중소기업청)는 청에

6) 최세경, 김경민, 장지윤(2017)을 참고하여 작성하였음을 밝힌다.

서 부로 승격되기 이전부터 중소기업 지원 정책의 효과적인 관리 방안을 모색해 왔다(백훈, 2017, p. 12). 중소벤처기업부가 구축 중인 평가 제도를 중심으로 설명하면 아래와 같다.

중소벤처기업부는 중앙 총괄 부서로서의 위상에 맞게 중소기업 정책을 범부처 차원에서 총괄할 관리 체계의 구축 필요성을 인식하고 있다. 총괄 관리 체계 구축을 위해 중앙부처와 지자체에서 각각 운영하는 중소기업 지원 사업을 범부처 차원에서 총괄할 중소기업정책심의회를 설치할 필요가 있다는 것이다(백훈, 2017, p. 11). 심의회에 지원 사업의 조정·심의 기능을 부여함으로써 정책의 총괄 기능을 강화하여 효과와 효율성을 제고 한다는 것이다(백훈, 2017, p. 12). 현재 이 같은 구상은 「중소기업기본법」(이하 ‘중기법’) 제20조 4항에 명시되어 있다. 중기법 제20조의 4(중소기업정책심의회)에 따르면 중소기업 보호·육성과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 중소벤처기업부에 중소기업정책심의회를 두도록 되어 있다. 심의회는 중소기업 정책 및 육성 계획의 수립, 육성 계획의 실적 및 성과의 평가, 지원 사업의 효율화, 신설 및 변경 사업 조정에 관한 사항을 심의·조정할 수 있도록 하고 있다.

【중소기업정책심의회 주요 업무】

제20조 4(중소기업정책심의회)

1. 중소기업 보호·육성을 위한 주요 정책 및 계획의 수립 등 중소기업 정책 운영 전반에 관한 사항
2. 둘 이상의 중앙 행정기관이 관련된 주요 중소기업 보호·육성 정책에 관한 사항
3. 제19조의 2에 따른 종합 계획의 수립·시행에 관한 사항
4. 제20조에 따른 당해 연도 육성 계획 수립 및 전년도 육성 계획의 실적 및 성과의 평가에 관한 사항
5. 제20조의 3에 따른 중소기업 지원 사업의 효율화에 관한 사항
6. 제20조의 5 제2항에 따른 신설 및 변경 사업에 대한 조정에 관한 사항
7. 중소기업 육성과 관련된 제도 및 법령에 관한 사항
8. 다른 법령에서 심의회의 심의·조정을 거치도록 한 사항 및 대통령령으로 정하는 사항
9. 그 밖에 위원장이 중소기업 보호·육성과 관련한 주요 정책에 관하여 심의에 부치는 사항

자료: 중소기업기본법. 법률 제15746호.

또한 중소기업 지원 사업 통합 관리 시스템의 빅데이터가 중심이 된 정보를 바탕으로 한 성과 중심형 지원 사업 체계를 구축한다는 것이다. 이를 통해 정책 지원 사업에 대한 조사·분석·평가를 실시하여, 중소기업 지원 사업을 효율화한다는 것이다. 그리고 조사·분석·평가의 객관성을 확보하기 위해서는 우선 중소기업에 전문성이 있는 기관을 지정해 운영할 필요가 있으며 이를 통해 중소기업 현안에 상시 대응할 수 있을 것으로 보고 있다.

나. 평가 투입(Input) 현황

중소벤처기업부는 중소기업 지원 사업의 장기 성과 평가를 중심으로 한 성과 지향형 지원 사업 추진 체계를 마련하고자 한다(백훈, 2017, p. 8). 중기법 제20조는 분석·평가 제도의 운영을 명시하고 있다. 제20조는 중소기업 지원 사업의 효율화에 관한 규정으로 각 부처에 산재한 중소기업 지원 사업의 성과를 중소기업 관점에서 분석·평가하여 정책의 효과 및 재정의 효율성 제고를 목적으로 한다. 중기법 제20조의 3은 중소기업 지원 사업에 대한 분석·평가 수행을 규정하고 있다. 또한 중소기업 지원 사업 관련 위탁 기관에 대한 성과 분석 및 지원 사업에 대한 만족도 조사도 수행하도록 규정하였다.

제20조의3(중소기업 지원 사업의 효율화) ① 중소기업부 장관은 제20조의2 제1항에 따라 통합 관리 시스템을 통하여 관리하는 중소기업 지원 사업에 대한 현황 조사, 분석·평가 및 효율화(이하 '효율화'라 한다)를 위하여 다음 각 호의 사항을 추진하여야 한다.

1. 중소기업 지원 사업의 범위, 분류, 분석 및 평가 기준의 마련
2. 중소기업 지원사업 간 역할 분담 및 연계성 강화
- 2의2. 중소기업 지원 사업에 대한 현황 조사 및 분석·평가
3. 효율화에 따른 제도 개선 및 예산 반영 의견 제시
4. 중소기업 지원 사업 간 중복성 검토 및 개선 방안 마련
5. 중소기업 지원 사업을 위탁받아 수행하는 기관 및 단체에 대한 성과 분석
6. 중소기업 지원 사업에 대한 만족도 조사
7. 그 밖에 효율화를 위하여 필요한 사항

자료: 중소기업기본법, 법률 제15746호.

이와 같은 법 규정에 근거하여 현재 중소벤처기업부는 중소기업 지원 사업 분석·평가를 통한 효율화 지침(2019)(이하 중소기업 지원 사업 평가 지침)을 준비 중인 것으로 알려졌다. 2017년 마련된 ‘정책 평가 조정과 신설에 따른 기능 설계 및 지침 개발: 중소기업 지원 사업 평가 제도 분야’를 참고로 중소기업 지원 사업 분석·평가 체계를 살펴보고자 한다. 중소기업 지원 사업의 평가는 기본 및 심층 분석·평가로 이원화하여 추진할 예정이다.

중소기업을 대상으로 하는 지원 사업은 대부분 10년 이상 소요되는 장기 사업이다. 따라서 중장기 성과에 대한 사전, 사후 점검 없이는 정책 및 사업의 비효율이 커질 개연성이 크다(백훈, 2017, p. 9). 따라서 중소기업 지원 사업의 중장기 성과 점검을 통해 성과가 미진한 사업은 축소·폐지하고, 우수 사업은 확대 운영을 검토할 필요가 있다. 매년 전년도에 수행한 모든 중소기업 지원 사업은 기본 평가를 하고, 심층 평가는 중소벤처기업부가 기획재정부와 협의해 대상 사업을 정한다. 모든 평가는 중소기업 지원 사업 통합 관리 시스템을 활용할 예정이다.

〈표 3-11〉 중소기업 지원 사업 평가 체계안(하향식 기준)

평가 유형		대상	목적	평가 시기
기본 평가		전년도에 수행한 모든 중소기업 지원 사업	예산의 효율성, 효과성 제고, 사업의 성과 제고	3~5월 초
심층 평가	지역·산업별	중기부가 기재부 협의를 거쳐 별도 선정	부처 간 유사 중복 사업 조정, 사업 구조 개편	8월 말
	사업군별			7~11월

자료: 최세경, 김경민, 장지윤. (2017). 중소기업조정과 신설에 따른 기능설계 및 지침개발: 중소기업 지원사업 평가제도 분야. p. 104.

평가 대상 사업은 예산 기금 등 재정이 투입되는 모든 지원 사업이다. 중앙 행정기관과 지방자치단체의 지원 사업 모두가 평가 대상이나, 평가 제도 운영 초기인 2018년에는 지원 사업 통합 관리 시스템의 중앙부처

재정 사업만을 대상으로 삼았다. 또 평가를 위한 성과 지표는 통합 관리 시스템의 자료를 통해 추출 및 측정 가능한 것을 최우선으로 인정한다. 이후에는 지자체 지원 사업을 포함한 모든 중소기업 지원 사업의 평가를 3년 주기로 확대할 예정이다.

다. 평가 수행(Process & Execution) 현황

기본 평가의 대상은 중앙 행정기관 또는 지자체 등이 예산·기금 등 재정을 통해 수행하는 「중소기업기본법」상 중소기업 시책에 관련된 모든 사업이다. 평가 대상 사업의 단위는 ‘세부사업’을 원칙으로 하되, 중소기업 지원의 예산 비중과 중요도가 큰 내역사업은 해당 사업을 단위로 평가한다. 내역사업을 단위로 평가하는 세부사업의 기준은 중앙부처 사업으로서 예산 규모가 40억 원 이상이며 동시에 중소기업 지원의 예산 비중이 80% 이상(지원 금액 기준)인 내역사업을 2개 이상 포함하고 있는 세부사업이다. 그리고 이에 해당하지 않는 세부사업일지라도 사업 성과 평가가 필요하면 관계 부처와 협의하여 ‘내역사업’ 단위로 평가할 수 있다.

평가 대상 사업은 통합 관리 시스템으로 자료와 정보가 수집·관리되는 모든 중소기업 지원 사업이다. 단, 시행된 지 1년 미만이거나, 평가 시점 다음 해에 사업 폐지가 결정된 사업, 인건비와 기본 경비로 이루어진 지원 사업 등 평가의 실익이 적은 지원 사업은 부처와 협의하여 평가에서 제외하거나 평가 범위를 조정할 수 있다. 평가 제도 도입 초기에는 심의 조정회의 또는 기획재정부와 협의하여 평가 대상 사업을 정하도록 하고 있다.

기본 평가는 계획-과정-결과로 평가 영역을 구분하고 영역별로 평가 항목별 평가 지표를 통해 평가한다. 이때 성과 지표는 사업 유형에 따라

개별 성과 지표를 설정하여 반영한다. 평가 영역 ‘계획’에서는 사업계획의 적절성을 지원의 필요성, 사업 계획과 중기 계획의 방향 부합성 등을 고려해 평가한다. 평가 영역 ‘과정’에서는 사업 관리와 집행의 효율성을 각각 사업 추진을 및 예산 집행률을 통해 평가한다. 평가 항목 ‘결과’에서는 목표 달성도와 사업 성과의 우수성으로 나누어 평가한다. 목표 달성도는 사업 유형별로 성과 지표를 설정하여 평가한다(〈표 3-12〉 참조). 평가 배점은 계획 20점, 과정 30점, 결과(성과) 50점으로 하고 가점(5점)을 추가로 배분한다.

〈표 3-12〉 평가 항목과 지표안

평가 영역	평가 항목	평가 지표	주요 평가 사항
계획 (20)	사업 계획의 적절성	사업 계획의 타당성(10)	중기 지원의 필요성 사업 계획과 중기 정책 방향 간의 부합성 전년도 사업 조정·개편 사항 반영 여부
		사업 내용의 적정성 및 충실성(10)	사업 목표와 지원 대상 간의 연관성 지원 수단·조건·방식의 적정성
과정 (30)	사업 관리의 적절성	사업 계획 준수 정도(10)	계획 대비 사업 추진 여부 사업 추진 전략의 적절성 및 이행
		자체 점검 및 사업 관리 노력(10)	유사 중복 지원의 자체 점검 활동 성과 관리의 적절성
	사업 집행의 효율성	계획 대비 예산 집행률(10)	실제 예산 집행 정도
결과 (50)	목표 달성의 정도	성과 목표(지표)의 도전성(10)	성과 목표(치) 설정 근거의 타당성 성과 지표의 적절성
		성과 목표(지표)의 달성률(30)	성과 목표(지표)의 달성 수준
	사업 성과의 우수성	성과의 질적 우수성(10)	달성 성과의 우수성 성과와 지원 목적 간의 연관성
	가점 (5)	성과 지표 지킴 준수 통합 관리 시스템 우수 활용 참여자 만족도 우수 자료 제출 내용 협조 정도 등	

자료: 최세경 외. (2017). 중소기업조정과 신설에 따른 기능설계 및 지침개발: 중소기업 지원사업 평가제도 분야. p. 110.

성과 지표는 공통 지표와 개별 지표로 나눈다. 성과 지표는 평가 지표 ‘성과 목표의 달성률’(30점)을 판단하기 위한 성과 지표에 공통 지표와 사업군 유형별 개별(특성) 지표를 적용한다. 성과 지표는 경제적·사회적·기술적 성과로 구분하여 중소벤처기업부와 각 부처가 협의를 거쳐 확정한다. 성과 지표별 목표치는 각 부처에서 제시한 것을 토대로 과거 성과치와 유사 사업 성과치 비교 등을 중소벤처기업부에서 검증하여 최종 설정한다. 성과 지표는 통합 관리 시스템의 자료를 통해 추출 및 측정 가능한 것을 최우선으로 인정한다. 공통 지표는 경제적, 사회적, 기술적 성과에 따라 중소기업 지원 성과를 대표할 수 있는 총 3개 지표를 선정한다. 개별 지표는 성과 분야에 상관없이 각 사업군 유형의 성과를 대표할 수 있는 것으로 사업 특성을 고려한 2, 3개 지표를 선정한다. 성과 지표는 공통 지표를 포함하여 사업당 총 6개를 초과할 수 없으며, 공통 지표와 개별 지표의 평가 배점은 각각 15점으로 배분한다.

〈표 3-13〉 근로빈곤층 지원 사업(소상공인)의 공통 및 개별 성과 지표

사업군		경제적 성과	사회적 성과	기술적 성과
공통 지표		매출액 증가율 영업이익률(증가율) 고성장 기업 비중(매출)	(지원 후) 생존율 고용 증가율 고성장 기업 비중(고용) 신규 일자리 창출	기술 개발 성공률 지적재산권 실적 (특허 발생 건수)
개별 지표	소상공인	부가가치율 이자 보상 비율 매출 원가율	영업 지속률 재창업률(사업 전환율) 교육 수료율	

자료: 최세경 외. (2017). 중소기업조정과 신설에 따른 기능설계 및 지점개발: 중소기업 지원사업 평가제도 분야. p. 112.

라. 평가 활용(Utilization) 현황

1) 분석 평가 결과 산출 및 활용

평가 결과는 평가 지표별 점수를 종합하여 평가 대상 사업을 ‘사업 수 기준’으로 5단계로 등급화하여 산출한다. 각 평가 지표의 결과는 ‘우수’, ‘적정’, ‘약간 미흡’, ‘매우 미흡’ 등 4등급으로 평정하고, 각 평가 지표의 배점에 따라 점수를 산출한다. 평가 대상 사업에 대해 ‘사업 수’ 기준을 적용하여 5등급(매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡)으로 상대평가를 실시한다. 이때 상대평가 비율은 매우 우수 10%, 우수 20%, 보통 50%, 미흡 15%, 매우 미흡 5%를 적용한다.

평가 결과는 국민에게 공개하고, 다음 연도 예산 조정과 개선 방안 마련, 부처 간 유사·중복 사업 조정 등에 활용한다. 예산 조정을 위해서는 기획재정부의 재정 사업 자율 평가, 재정 사업 평가와 연동해 다음 연도 예산 조정에 환류할 수 있도록 한다.

2) 정책 개선 활용: 심층 분석 평가

심층 분석은 중소벤처기업부가 기재부 협의를 거쳐 대상을 선정한 후 지역별, 산업별 또는 사업군별로 평가하는 것으로 되어 있다. 협의 대상 사업은 ①장기간 대규모 예산이 투입되는 사업 ②부처 간 및 연계가 필요한 사업 ③국가적·사회적 현안으로 대두되어 점검이 필요한 사업 ④그 밖에 기본 평가의 결과, 심층적인 분석·평가를 통해 사업 추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업이다(최세경 외, 2017, p. 115).

이때 중소벤처기업부는 자체적으로 수행하는 기초 분석을 토대로 기재부와 협의해 사업군을 최종 결정하고 각 부처에 대상을 통보한다. 심층

평가의 사업군은 기본 평가의 6개 사업군에 따라 분류하되, 사업 구조조정 등 심층 평가의 목적을 달성하기 위하여 지역별 또는 산업별로 유형화하여 평가한다. 심층 평가 대상 사업군 결정은 ‘기초 분석→평가 목적 설정→사업군 확정’의 절차로 진행한다. 사업군 결정 후 평가 목적과 사업군 특성을 고려하여 평가 모형 구축 및 평가 지표를 최종 결정한다.

중소벤처기업부 장관은 사업 간 유사 중복성의 판단 및 조정 방향 도출, 사업군의 정책 효과 파악, 그리고 사업의 효율성·체계성 제고 방안 마련 등의 목적에 따라 평가 모형을 구축하여야 한다. 가장 적합한 평가 모형 구축을 위해 민간 전문가 및 중소기업연구원 연구자가 참여하는 심층 평가위원회를 구성한다.

심층 평가 항목은 적절성-효과성-효율성-체계성 등이 검토되었으며, 항목별로 2개의 지표를 설정한다. 특히, 효과성과 효율성의 평가 항목에 사용되는 주요 성과 지표는 사업 유형별 특성을 고려하여 중소기업부가 선정하며, 이때 기획재정부와 각 부처의 의견을 사전에 수렴하여 확정한다.

〈표 3-14〉 심층 평가의 평가 프레임워크

평가항목	지표(안)	기준(안)
적절성 (20)	사업 내용의 타당성(10)	중소기업 지원의 필요성 사업 목적과 중기 정책 방향 간의 부합성
	사업 추진 방식의 적절성(10)	지원 목적과 지원 대상 간의 연관성, 사업 계획 및 사업 추진 방식의 적절성
효과성 (30)	목표 대비 성과 달성도(20)	성과 목표(치)의 도전성 및 성과 지표의 적절성 성과 목표(치) 달성률
	사업 수행의 기여도(10)	사업의 중소기업 발전 및 고용 창출 기여도(경제적, 사회적 파급 효과)
효율성 (30)	예산 투입 대비 성과(15)	예산 대비 산출 성과의 적절성
	성과의 우수성(15)	달성 성과의 양적, 질적 우수성 정도(비교)
체계성 (20)	사업 체계의 적절성(10)	사업 목표-사업 내용-달성 성과 간의 연계성
	사업 부처 간 체계성(10)	유사 중복성 여부(수혜 대상 유형 및 지원 비율 등), 사업·부처 간 연계 및 조정 여부

자료: 최세경 외. (2017). 중소기업조정과 신설에 따른 기능설계 및 지침개발: 중소기업 지원사업 평가제도 분야. p. 117.

심층 평가는 중소벤처기업부 주도로 진행하되, 평가 전담 기관과 민간 전문가가 참여하는 ‘분과별 전문위원회’를 통해 시행한다.

평가 결과는 각 항목의 평가 지표별 점수를 종합하여 대상 사업을 절대평가 방식으로 산출한다. 항목별 평가 지표의 점수는 4등급으로 나누어 산출한다. 평가 결과는 절대평가 방식을 적용하여 산출하며 총점 기준으로 삼아 5등급으로 나눈다. 심층 평가를 하면서 다음과 같은 결과들도 동시에 도출한다. 첫째, 지원 사업을 사업 구조조정 대상 사업(유사 중복 사업, 성과 저조 사업), 사업 개편 시급 사업, 부처 간 연계 추진 대상 사업 등으로 분류한다. 둘째, 평가 결과와 별도로 사업군 전체의 개선 방안 및 정책 성과 제고에 필요한 정책 건의 사항을 도출한다. 셋째, 사업 추진 체계·절차 등 개선, 재정 주체 간 역할 분담 및 재조정 방안, 사업 유지·축소·폐지·확대 등 중장기 재원 배분 방향, 기타 제도 개선 등에 필요한 시사점을 도출한다.

평가 결과는 관계 부처 및 지자체 등에 통보하고 부처 간 연계 및 유사·중복 조정, 사업 구조조정 등의 판단 근거로 활용한다. 평가 결과에 따라 사업 구조조정 유형을 분류하고, 성과 저조 사업에 대해서는 사업 추진 체계 및 절차 개선, 사업 축소 및 유사 사업과의 통합 등 개선 방향을 제시한다.

〈표 3-15〉 사업 구조조정 유형 분류

구분	결과 산출
성과 제고 필요 사업	사업군 전체의 정책 성과를 제고하기 위한 중장기 사업 방향 수립, 사업 추진 방식 변경 또는 개선 사항 등을 마련하여 관련 재정 주체에 통보
구조조정 필요 사업	다음 연도 예산 편성 시 사업 통폐합 또는 예산 삭감을 통해 구조조정 유도
사업 개편 필요 사업	정책 성과 제고를 위한 개선 방안을 마련하고 후속 조치에 대한 추적 평가 실시
부처 간 연계가 필요한 사업	중소벤처기업부 주도로 관련 부처 및 지자체가 참여하는 사업 추진 방안 마련

자료: 최세경 외. (2017). 중소기업조정과 신설에 따른 기능설계 및 지침개발: 중소기업 지원사업 평가제도 분야. p. 118.

심층 평가에서 ‘미흡’ 이하의 등급을 받은 중앙부처 또는 재정 주체는 사업의 구조조정 또는 개선 방안을 도출하여 다음 연도 예산 요구 시 그 반영 여부를 반드시 밝혀야 한다. 중기법 제20조의3은 효율화 방안을 중소기업정책심의회 심의를 거쳐 확정하도록 하고, 중앙 행정기관의 장은 그 방안을 중소기업 지원 사업에 반영할 것을 의무화하고 있다(중소기업기본법, 법률 제15746호).

4. 국정 과제 분야: 정부 업무 평가⁷⁾

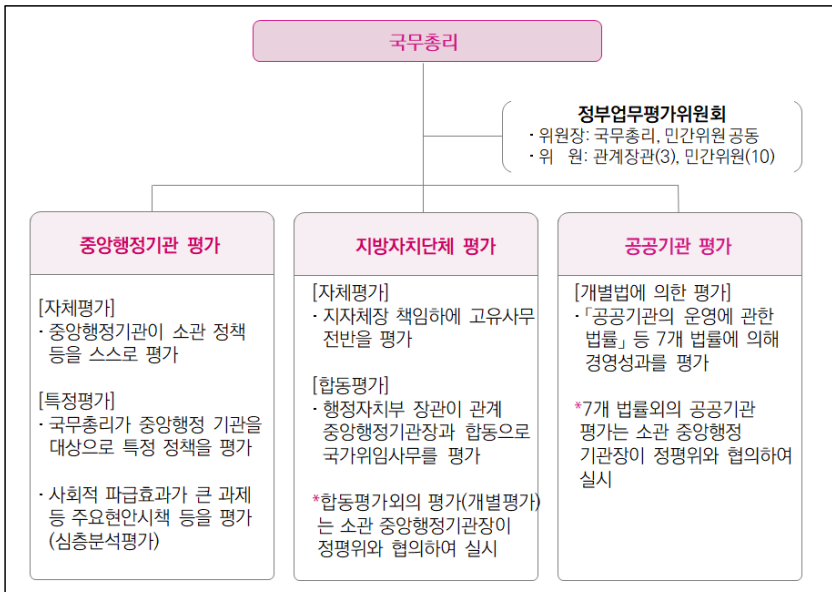
가. 평가 환경(Environment) 현황

정부는 2006년 「정부업무평가기본법」을 제정하여 국무조정실을 중심으로 성과 관리 시스템을 구축하였다. 「정부업무평가기본법」 제2조 제2호는 정부 업무 평가를 국정 운영의 능률성·효과성·책임성을 확보하기 위해 지방자치단체, 중앙 행정기관, 각각의 단체의 소속 기관, 그리고 공공기관이 수행하는 정책 등을 평가하도록 규정하고 있다. 중앙 행정기관 평가는 자체 평가와 국무총리가 중앙 행정기관을 대상으로 실시하는 특정 평가로 구성되어 있다. 지방자치단체 평가도 자체 평가와 행정안전부가 중앙 행정기관장과 합동으로 국가 위임 사무를 대상으로 평가하는 합동 평가로 이루어져 있다. 공공기관 평가는 공공기관 운영에 관한 법률 등 7개의 법령에 의해 경영 성과를 평가하고 있으며, 소관 중앙 행정기관과 정부업무평가위원회가 협의하여 결정한다. [그림 3-2]는 기본법에 근

7) 국무조정실. (2019b). 정부업무평가 기본계획(2020~2022); 국무조정실. (2018). 2019년도 정부업무평가 시행계획; 국무조정실. (2019a). 2020년도 정부업무평가 시행계획; 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지. (www.evaluation.go.kr에서 2020. 1. 17. 인출)를 참고하여 작성하였음을 밝힌다.

거한 정부 업무 평가 체계를 나타낸 것이다. 이 연구에서 대상으로 하고 있는 근로빈곤층 정책은 중앙 행정기관과 그 소속 기관이 수행하는 정책을 대상으로 하므로 이를 중심으로 평가 제도를 기술하고자 한다.

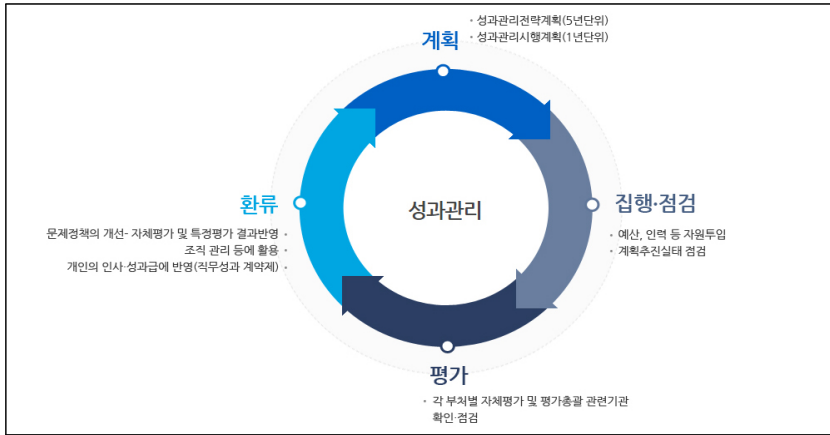
[그림 3-2] 정부 업무 평가 체계



자료: 허경선. (2016). 정부업무평가 개선방안 연구. p. 12.

정부 부문의 성과 관리는 기관의 임무와 비전, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과 지표를 미리 제시하고, 집행 과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 의미한다(정부업무평가기본법).

[그림 3-3] 정부 부문의 성과 관리



자료: 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지, '성과관리 개념'. https://www.evaluation.go.kr/psec/intro/intro_1_2_1.jsp에서 2020. 1. 17. 인출.

나. 평가 투입(Input) 현황

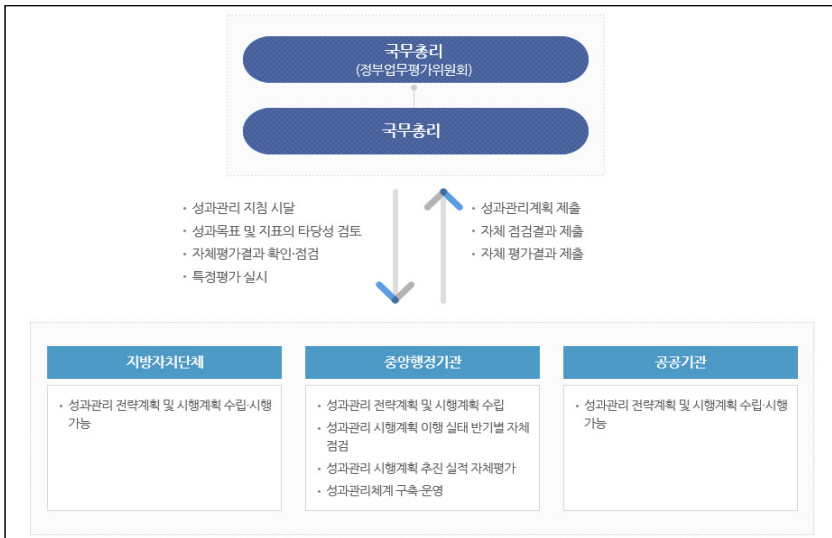
국무조정실은 「정부업무평가기본법」 제8조(정부업무평가기본계획의 수립)에 따라 정부 업무 평가 기본계획을 수립한다. 기본계획은 정부 업무 평가와 성과 관리에 대한 중기 목표와 정책 기본 방향을 설정한다. 정부 업무 평가 기본계획은 최소 3년을 주기로 국무회의 보고를 통해 수정하고 보완한다. 기본계획이 수립되면 이에 맞추어 매년 시행계획을 수립한다.

정부 업무 평가는 먼저 중앙 행정기관이 소관 주요 정책 및 재정, 연구 개발(R&D) 사업, 그리고 행정 관리 역량 등을 자체 평가한다. 자체 평가는 성과 관리의 일환으로 추진 중인 성과 관리 시행계획을 대상으로 각 부처가 수행한다. 국무총리는 국정 운영을 통합적으로 관리하기 위해 대통령령이 정하는 바에 따라 특정 평가를 실시한다. 사회적 파급 효과가 큰 사업에 대하여는 심층 분석 평가를 하기도 한다. 국무총리가 실시하는 특정 평가의 평가 부문과 배점은 연도별로 조금씩 변화가 있다.

언급한 바와 같이 자체 평가는 정부의 성과 관리 제도를 기반으로 이루어진다. 성과 관리는 주로 해외 민간 부문에서 출발했지만 정부의 효율성 향상을 목적으로 1990년대부터 공공 부문에 도입되었다. 현재와 같은 성과 관리 체계는 2006년 「정부업무평가기본법」을 제정하면서 본격적으로 자리 잡게 되었다.

이 법에 따르면 매년 중앙 행정기관별 자체 평가 계획을 수립하여 기관별 자체 평가위원회가 평가 지표에 따라 부문별 자체 평가를 실시한다. 부문은 주요 정책, 재정 사업, 행정 관리 역량으로 구분한다. 주요 정책은 국무조정실에서 자체 평가 결과를 확인 점검하며, 재정 사업은 기획재정부(일반 재정), 과학기술정보통신부(R&D), 행정안전부(재난 안전), 균형발전위원회(균형 발전)에서 각각 점검한다. 한편 행정 관리 역량은 행정안전부와 인사혁신처에서 점검한다.

[그림 3-4] 성과 관리 추진 체계



자료: 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지, '성과관리 추진체계', https://www.evaluation.go.kr/psec/intro/intro_1_2_3.jsp에서 2020. 1. 17. 인출.

아래에서는 주요 정책에 대한 자체 평가를 다루도록 한다. 중앙 행정기관은 2007년부터 5년 단위로 ‘성과 관리 전략 계획’을 수립하고 실행 계획인 ‘성과 관리 시행계획’을 수립한다. 국무총리와 민간 공동위원장으로 구성된 정부업무평가위원회는 중앙 행정기관의 목표 체계와 성과 지표의 적절성을 검토·조정하는 등 계획을 수립하는 과정을 지원한다.

소속 기관을 포함한 중앙 행정기관의 장은 전략 목표 달성을 위해 수립하는 5년 단위의 중·장기 계획(성과 관리 전략 계획)을 수립한다. 전략 계획에는 임무, 비전, 전략 목표와 성과 목표(5년 단위)를 설정하고 국가재정법에 의한 중·장기 재정 운용 계획과 다른 법령에 의한 중·장기 계획을 수립한다.

‘성과 관리 전략 계획’이 수립되면 당해 연도의 성과 목표를 달성하기 위해 실행 계획(성과 관리 시행계획)을 세운다. 시행계획은 당해 연도의 성과 목표·성과 지표, 재정 부문의 과거 3년간 성과 결과 등을 포함한다.

다. 평가 수행(Process & Execution) 현황

성과 관리 계획은 임무-비전-전략 목표-성과 목표-성과 지표 등의 체계로 되어 있다. 성과 관리 전략 계획에는 임무와 비전을 제시한다. 여기서 임무(Mission)는 해당 기관의 목적과 핵심 기능이며, 비전(Vision)은 중·장기 목표 수립과 향후 올바른 조직으로서의 정책 추진 방향 설정과 소속 구성원에 대한 인센티브(Incentive) 기능이다. 전략 계획에는 임무와 비전에 상응하여 전략 목표(Strategic objective)를 설정하는데 전략 목표는 국정 목표, 기관의 임무와 비전 등을 감안하여 해당 기관이 최대 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 내용이다. 한편 성과 관리 시행계획에는 전략 목표 달성에 필요한 구체적인 성과 목표(Performance tar-

get), 관리 제도(Task), 성과 지표(Performance indicator)가 들어 있다. 성과 목표는 수립된 목표를 구체화하는 하위 목표로 목표 실현을 위해 상정한 기간 내에 도달하고자 하는 내용이다. 관리 제도는 목표 달성을 위해 추진하는 개별 정책, 혹은 사업이고, 성과 지표는 정책의 성과 목표와 관리 과제의 달성 정도를 양과 질의 지표로 나타내는 지수이다.

[그림 3-5] 성과 관리 계획의 목표 체계



자료: 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지. '성과관리 주요내용', https://www.evaluation.go.kr/psec/intro/intro_1_2_4.jsp에서 2020. 1. 17. 인출.

각 중앙 행정기관은 할당된 자원을 효율적으로 배분하여 정책을 시행하고 과제의 시행 과정과 성과 등 이행 상황을 확인하여 목표 달성에 문제가 없도록 관리할 의무가 있다. 다음은 보건복지부, 고용노동부, 중소벤처기업부의 성과 관리 시행계획에서 발췌한 내용이다.

먼저 보건복지부는 2017년 성과 관리 시행계획에서 총 3개의 전략 목

표하에 성과 목표 16개를 세우고, 이를 구현하기 위해 관리 과제 74개, 성과 지표 179개를 설정하였다. 근로빈곤층 지원 정책과 관련 있는 관리 과제는 주로 전략 목표 I의 성과 목표 1에 포함되어 있다.

〈표 3-16〉 근로빈곤층 지원 정책 관련 관리 과제(보건복지부)

전략 목표	성과 목표	관리 과제	국정 기초 연계
I. 맞춤형 사회보장 및 일자리 창출을 통한 평생 사회 안전망 구축			
	I. 공공부조 혁신 및 복지 사각지대 해소		
		① 복지 정책 총괄·조정 및 복지 사각지대 해소	국정 42-1
		② 국민의 기본 생활 보장 강화	
		③ 맞춤형 자활 경로 설계를 통한 탈빈곤 지원	
		④ 의료급여의 효율적 관리를 통한 보장성 강화	

자료: 보건복지부. (2017). 2017년도 성과관리시행계획.

고용노동부는 2018년 성과 관리 시행계획서에 전략 목표 5개, 성과 목표 17개, 관리 과제 54개와 성과 지표 126개를 설정하였다. 근로빈곤층 지원 정책은 전략 목표 I, II, IV의 관리 과제이다.

〈표 3-17〉 근로빈곤층 지원 정책 관련 관리 과제(고용노동부)

전략 목표	성과 목표	관리 과제	국정 기초 연계
I. 노동 존중 사회 실현과 차별 없는 일터 조성으로 노동자 권익을 보호한다.			
	I-3. 취약 근로자의 근로조건을 보호하고 기초 고용 질서 준수 분위기를 확산한다.		
		① 최저임금 준수, 임금 체불 예방 등 기초 고용 질서 확립	국정 63-5, 64-4
II. 양질의 일자리 창출과 일자리 안전망 강화를 위한 기반을 마련한다.			
	II-1. 국민의 눈높이에 맞는 일자리 창출을 지원한다.		
		① 범정부 일자리 정책 관리	국정 16-1
		② 고용 영향 평가 강화 및 재정 지원 일자리 사업 효율화	국정 16-1
		③ 지역별·산업별 고용 위기 신속 대응	국정 16-3
	II-2. 일하는 사람 대상으로 일자리 안전망을 강화한다.		
		① 실업급여의 보장성 강화	국정 19-1, 19-2

전략 목표	성과 목표	관리 과제	국정 기초 연계
		② 고용 안전망 사각지대 해소	국정 19-1, 19-2
		③ 두루누리 사회보험료 지원 확대	국정 42-3
		II-3. 수요자 중심의 고용 서비스를 강화한다.	
		① 취업성공패키지 내실화	국정 18-2
		② 고용 복지 연계 활성화	국정 19-3
		③ 고용센터의 취업 지원 기능 강화	국정 19-3
		④ 국가 일자리 정보 플랫폼 구축 등을 통한 고용 서비스 개선	국정 19-3
	IV. 미래 노동시장에 대비하는 직업 능력 개발 체제를 구축한다.		
	IV-2. 사람 중심의 포용적 평생 직업 능력 개발을 활성화한다.		
		① 직업훈련의 사회 안전망 기능 강화	국정 19-4
		② 청년의 노동시장 조기 진입 지원 강화	국정 19-4

자료: 고용노동부. (2018). 2018년도 고용노동부 성과관리시행계획.

2019년 중소벤처기업부는 전략 목표 5개, 성과 목표 7개에 관리 과제 35개, 성과 지표 67개를 설정하였다.

근로빈곤층 지원 정책은 전략 목표 IV(소상공인, 자영업자의 역량 강화와 더불어 발전하는 대중소기업 상생 협력을 촉진한다)의 성과 목표 1과 2의 관리 과제가 해당한다.

〈표 3-18〉 근로빈곤층 지원 정책 관련 관리 과제(중소벤처기업부)

전략 목표	성과 목표	관리 과제	국정 기초 연계
IV. 소상공인, 자영업자의 역량 강화와 더불어 발전하는 대중소기업 상생 협력을 촉진한다.			
	I. 준비된 창업을 통해 소상공인의 역동성을 제고하고 생업 안전망을 확충한다.		
		① 소상공인의 생애주기별 지원 체계를 구축하고, 소상공인 경쟁력 제고 및 생업 안전망 구축	국정 28-4
	II. 소상공인의 필요와 역량에 따른 맞춤형 지원 체계를 구축하여 소상공인의 자생력을 제고한다.		
		① 정책 자금 지원을 통해 소상공인의 성장 및 경영 안정 강화	국정 28-2
		② 맞춤형 지원 및 집적지 활성화로 혁신 성장을 견인한다.	국정 28-2

자료: 중소벤처기업부. (2019b). 2019년 성과관리시행계획.

중앙 행정기관은 매년 4월에 평가 계획을 수립하고, 해당 연도 말의 성과를 기준으로 그다음 해 1~3월에 자체 평가를 실시한다. ‘성과 관리 시행계획’의 관리 과제와 각 과제의 성과 지표는 중앙 행정기관 자체 평가의 대상 과제 및 성과 지표로 활용한다. 평가 지표는 각 부처가 기관 특성 및 업무 특성을 반영할 수 있도록 각 부처의 특성에 맞게 자체적으로 개발하여 활용하며 지표별 배점 및 측정방식 등을 온전히 스스로 선정한다. 정량 평가 외에 정성 평가를 병용한다. 정성 평가는 양적인 평가로는 평가하기 힘든 정책 파급 효과, 문제점과 원인 분석, 대안 제시 등 질적 측면을 평가한다.

다음은 보건복지부의 2018년 자체 평가 현황을 요약한 내용이다. 2018년 총 75개의 과제에 대해 8개의 지표를 이용하여 자체 평가를 실시하였다. 보건복지부는 정책의 형성-집행-성과 측면을 균형 있게 반영하되, 최종 정책 성과 배점을 높여 성과 지향성 및 평가의 변별력을 강화하였다고 밝히고 있다. 또 성과 지표 적절성 분석을 강화하여 목표 달성의 적합성을 추구하고, 현장 의견 수렴 및 정책 소통 등 국민 체감도 제고 노력도 적극 평가하였다(보건복지부, 2019, p. 3).

〈표 3-19〉 보건복지부 자체 평가 지표

구분	평가 지표	세부 지표
정책 형성 (30점)	과제의 적절성 및 정책 분석 충실성(5점)	- 과제 선정의 적절성 및 과제의 난이도 - 정책 분석과 대비책 마련의 충실성
	의견 수렴 적절성(10점)	- 이해관계자·관련 단체·전문가 의견 수렴의 충실성 - 타 부처·당청 등 유관 기관과의 협의·조정 적절성 - 자체평가위원회 지적 사항에 대한 환류 노력
	성과 지표 적절성(15점)	관리 과제별 성과 지표의 적절성
정책 집행 (30점)	추진 일정 충실성(10점)	추진 일정 준수 여부(분기별)
	정책 소통 충실성(10점)	- 홍보 활동의 적극성 - 홍보 성과
	현장 모니터링 및 상황 변화 대응 적절성(10점)	- 현장 모니터링 및 협의 과정의 적절성 - 여건·상황 변화 대처의 적시성 및 적절성

구분	평가 지표	세부 지표
정책 성과 (40점)	성과 지표 달성도(20점)	• 성과 지표 목표치의 적극성 및 목표 달성도
	정책 목표 달성도(20점)	• 성과 지표 외의 목표 성과 달성도 • 정책 목표 기여도 및 향후 기대 효과

자료: 보건복지부. (2019). 2018년 자체평가 결과보고서(주요정책부문). p. 3.

고용노동부는 2018년 시행계획에 총 54개의 과제를 설정하였다. 평가 지표는 공통 지표(50점)와 ①정책 입안 단계 ②정책 집행 1년 차(성과 미 발생) ③정책 집행 2년 차(성과 발생) 등 정책 단계 유형별 지표(50점)로 구성하였다. 여기서 주목할 점은 정책 시행 단계별 평가 지표를 다르게 적용하며 평가 결과의 환류 관련 지표인 후속 조치의 충실성과 정책 영향이 발생한 정도에 관한 지표도 반영하고 있다는 점이다.

〈표 3-20〉 고용노동부 평가 지표

단계	평가 항목	평가 지표	측정 기준
공통 지표	성과 달성도 (45점)	목표 달성도(25점)	• 성과 지표 목표치 달성 수준 • 성과 지표 달성을 위한 노력도
		성과 지표 적절성 (20점)	• 성과 지표의 정책 대표성 • 성과 지표의 도전성
	과제 중요도 (5점)	과제 중요도(5점)	• 국정 과제, 연두 업무 계획, 범정부 주요 대책 등 정부정책 기조와의 연관성 고려
	협업 노력도 (가감점)	협업 노력도(±2점)	• 관리 과제 수행을 위해 타 부처, 타 부서, 유관 기관 및 민간 전문가 등과 협업한 정도
① 정책 입안 단계	계획의 타당성 (30점)	계획 수립의 적절성 (20점)	• 사업 목적이 명확한지 여부 • 정책 내용이 목적 달성에 적합한지 여부 • 의견 수렴 절차의 적절성
		정책의 시의성(10점)	• 정책 수립이 시기적으로 타당하고 적절한지 여부
	추진 과정의 충실성(20점)	추진 일정의 충실성 (20점)	• 추진 일정이 적절한지 여부 • 사업이 계획대로 추진되었는지 여부 • 현장 의견 수렴-점검 및 정책 반영 여부 • 분과위원회와의 소통 노력
② 정책 집행	집행 과정의 적절성(30점)	정책 집행을의 충실성 (28점)	• 추진 일정의 적정성, 추진 일정의 내용과 수준 준수 여부, 모니터링의 적정성 • 현장 의견 수렴-점검 및 정책 반영 여부

단계	평가 항목	평가 지표	측정 기준
1년차 (성과 미발생) 단계			• 분과위원회와의 소통 노력
		후속 조치 충실성 (2점)	• 전년도 평가 결과의 후속 조치 등을 통한 노력 정도 및 정책 성과 향상 여부 평가
	적극적 정책 추진(20점)	적극적 정책 추진 역량(20점)	• 적극적으로 정책을 추진하고 있는지 여부 • 대응성
③ 정책 집행 2년차 이상 (성과 발생) 단계	집행 과정의 적절성(30점)	정책 집행의 충실 성(28점)	• 추진 일정의 적정성, 추진 일정의 내용과 수준 준수여부, 모니터링의 적정성
		후속 조치 충실성 (2점)	• 대응성, 현장 의견 수렴·점검 및 정책 반영 여부 • 분과위원회와의 소통 노력
	정책 효과성 (20점)	정책 영향이 발생 한 정도(20점)	• 전년도 평가 결과의 후속 조치 등을 통한 노력 정도 및 정책 성과 향상 여부 평가 • 예상한 정책 효과 발생 여부 • 외부의 긍정적인 평가 여부

자료: 고용노동부. (2018a). 2018년도 자체평가계획. p. 16.

중소벤처기업부의 2018년 자체 평가 대상 과제는 총 50개이며 평가 지표는 5개(세부 지표 총 8개)를 설정하였다.

〈표 3-21〉 중소기업부 평가 지표

평가 지표	배점	측정 방법	비고
1. 성과 지표 설정의 적절성	10	관리 과제와 관련성이 높은 성과 지표 선정 여부	정성
2. 추진 일정의 적절성	35	추진 일정 준수율	정량
		현장 의견 수렴 및 반영 노력도	정성
		지원 대상 선정의 공정성·객관성·전문성 확보 노력	정성
		추진 과정의 난이도 및 노력도	정성
		타 과(국) 및 부처 간 협업하여 추진한 실적	정성
3. 성과 지표 달성도	25	성과 지표의 목표치 달성 여부를 확인하여 5단계로 구분하여 배점	정성/ 정량
4. 정책 효과의 달성도	20	계획 수립 과정에서 예측한 효과 발생 여부 및 해당 과제가 상위 목표(성과 목표) 달성 기여도	정성
5. 소통 노력도	10	위원회 개최, 정보 제공, 현장 참관, 평가위원 정책 제언, 전년도 평가 결과의 개선 사항	정량

자료: 중소기업부. (2019a). 2018년도 자체평가 결과보고서. p. 1.

평가 결과는 성과급 구분 등에 이용할 수 있게 상대평가 등급 기준을 적용한다. 정량 평가의 평정 점수 등은 평가 대상 과제별로 우수 혹은 미흡 정도를 판단하는 기준으로만 사용한다.

평가 항목은 성과 지표의 목표 달성 정도, 성과 지표의 적절성 여부, 계획 수립의 적절성, 시행 과정의 적절성, 정책 효과성 등이다. 평가 방법은 해당 부처에서 정부 업무 평가 시행계획에 따라 대상, 방법, 세부 평가 일정 등이 포함된 내부 평가 계획을 세워 설정한다.

평가를 위해 위원장 1인을 포함하여 10인에서 30인 이내로 자체평가 위원회를 구성한다. 이때 자체평가위원이 평가에 직접 참여할 수 있도록 분야별 전문가로 구성한다. 자체평가위원회는 평가 계획 심의, 반기별 추진 실적의 점검, 자체 평가, 보고서 작성 등의 업무를 맡는다. 각 부처는 반기 동안 시행한 업무 성과 및 목표 달성 정도를 자체적으로 확인하고 그 결과를 평가에 반영한다.

각 부처가 실시한 자체 평가 결과는 부문별 자체 평가 총괄 관련 기관(한국행정연구원)에서 실태를 점검한다. 실태 점검은 자체 평가 시행에 따른 객관성, 공정성 등을 확인하는 방식으로 이루어진다.

정부업무평가위원회는 자체 평가 실태 점검 등의 사항을 최종 심의하고 의결한다. 평가 결과의 확인 및 점검 결과, 해당 평가의 객관성과 신뢰성에 결함이 있으면 정부업무평가위원회에서 심의와 의결을 통해 재평가할 수 있다.

라. 평가 활용(Utilization) 현황

1) 환류

자체 평가 결과는 기관 차원과 개인 차원의 환류가 이루어진다. 기관 차원에서는 정책 개선 및 조직 관리에 이용한다. 자체 평가와 해당 평가

를 총괄하는 관련 기관의 확인 및 점검 결과 정책 등에 미흡한 부분이나 문제가 포착되면 중앙 행정기관의 장은 자체적으로 시정 조치 또는 감사를 진행하고 그 결과를 정부업무평가위원회에 제출하는 등 정책의 개선 작업을 수행한다. 또 결과에 따라 인력의 증원, 직급별 정원의 조율 등 부처의 조직 관리에 대한 자율권을 다르게 부여할 수 있다.

[그림 3-6] 정부업무평가위원회 자체 평가



자료: 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지. '성과관리 주요내용'. https://www.evaluation.go.kr/psec/intro/intro_1_2_4.jsp에서 2020. 1. 17. 인출.

개인 차원의 평가 결과 환류는 과제의 평가 결과 과제를 추진한 개인의 성과와 연동해 인사에 반영한다. 공무원 중 4급 이상은 직무 성과 계약제를 통해, 5급 이하는 근무 성적의 평가를 통해 평가 결과를 개인의 인사에 반영하도록 제도화되어 있다. 그리고 조직의 책임자인 장차관과 실·국장, 실·국장과 과장 간에 성과 목표 등에 대해 매년 체결하는 직무 성과 계약은 평가 시 정부 업무 평가 결과를 인사 등에 반영한다.

2) 정책 개선 활용: 특정 평가

특정 평가는 중앙 행정기관별 100대 국정 과제와 주요 정책 과제의 실적을 분석·평가하는 것을 목적으로 한다. 평가 대상은 43개 중앙 행정기관이며, 현재 국무조정실에서 제시하고 있는 중앙 행정기관 특정 평가 부문은 일자리·국정 과제, 규제 혁신, 정부 혁신, 정책 소통, 지시 이행 등 5개이다.

〈표 3-22〉 2019년 평가 부문

평가 부문	평가 내용	배점
① 일자리·국정 과제	일자리를 포함한 주요 국정 과제 및 중앙 행정기관별 주요 정책 추진 성과 평가	65
② 규제 혁신	규제 샌드박스를 활용한 신산업 분야 규제 개선, 적극 행정 활성화 등 규제 혁신 추진 실적 평가	10
③ 정부 혁신	사회적 가치 실현, 신뢰받는 정부 구현, 국민 참여 확대 등 정부혁신 추진 실적 평가	10
④ 정책 소통	국정 과제 등 주요 정책에 대한 국민 이해도 제고를 위한 부처별 실적, 성적 및 장차관 홍보 노력 등 평가	15
지시 이행	대통령 지시 사항 이행	±3

자료: 국무조정실. (2018). 2019년도 정부업무평가 시행계획. pp. 7-8.

근로빈곤층 정책은 주로 중앙 행정기관의 특정 평가 중 일자리와 국정 과제(65점) 영역에서 주로 이루어진다. 국정 과제는 문재인 정부 집권 기간 5년 동안 핵심적으로 추진하는 과제이다. 현재 100대 국정 과제 중 근로빈곤층 관련 과제는 국정 목표 2 더불어 잘사는 경제와 국정 목표 3 내 삶을 책임지는 국가에 포함되어 있다.

〈표 3-23〉 국정 과제 중 근로빈곤층 정책

국정 목표(전략)	국정 과제
2. 더불어 잘사는 경제 (1. 소득 주도 성장을 위한 일자리 정책)	16. 국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 18. 성별·연령별 맞춤형 일자리 강화 19. 실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화 20. 좋은 일자리 창출을 위한 서비스 산업 혁신 21. 소득 주도 성장을 위한 가계 부채 위험 해소
3. 내 삶을 책임지는 국가 (1. 모두가 누리는 포용적 복지국가)	42. 국민의 기본 생활을 보장하는 맞춤형 사회보장(복) 43. 고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후 생활 보장(복)

자료: 대한민국정부. (2017). 100대 국정과제.

2020년이 현 정부의 3년 차임을 감안하여 부문별로 결과·성과 중심으로 평가 항목을 강화하였다. 첫째, 포용 국가, 생활 SOC, 생활 적폐 청산 등과 관련한 과제를 평가 대상에 추가하여 평가하는 한편, ‘정책 소통’ 및

‘소통 만족도’ 부문은 통합하여 평가하도록 하고 있다. 둘째, 100대 국정 과제 중 중점 관리 과제(가칭) 약 20개를 선정하여 집중 관리하고 평가하도록 하고 있다. 셋째, 중점 관리 과제에 대해서는 평가 시 가감점을 부여하고, 성과 창출 관련 평가 항목(목표 달성)의 배점이 차지하는 비중을 상향 조정하였다. 즉, 정책 추진 노력, 목표(지표) 달성, 정책 효과는 2018년까지 3:4:3이었으나, 2019년부터는 1:6:3으로 변경하였다(〈표 3-24〉참고). 넷째, 기관장의 정책 추진·성과 창출 노력을 정책 효과 평가에 반영하고 기타 유사 사항을 통합하고 재조정했다.

평가는 국정 과제별로 각각 만점으로 평정한 뒤에 기관별 과제의 평균 점수를 계산해 등급을 부여하는 방식이다. 평가 항목별로 살펴보면 ‘정책 추진 노력’은 과제별 이행 계획 대비 추진 사항 완수 여부를 평정한다. ‘목표 달성’은 지표별로 달성 목표치의 적극성과 달성 여부를 평가한다. 이때 미리 설정한 지표별 가중치를 반영해 합산한다. 평가 항목 ‘정책 효과’는 정책 시행 중 나타난 문제점 개선 정도와 지표만으로는 측정되지 않는 정책의 효과를 평가한다. 부처의 적극적 노력에도 불구하고 해당 시기의 환경과 여건 등 외부 사정으로 목표 달성이 미흡하면 일정 범위 안에서 조정점을 부여하도록 되어 있다. 특히 내실 있는 정책 효과를 평가하기 위해 정부업무평가위원회와 정책 수요자·민간 전문가 등으로 구성된 국정 과제 평가 지원단을 운영하도록 하고 있다.

〈표 3-24〉 국정 과제 평가 항목별 평가 방법(2019년)

평가 항목	평가 지표	평점	비중
정부 추진 노력	과제 이행 계획을 충실히 수립하고, 이에 따라 차질 없이 추진했는지 여부	정량·정성	10%
목표(지표) 달성	사전에 설정된 성과 목표의 달성 여부	정량·정성	60%
정책 효과	이행 계획·성과 지표에 나타나지 않은 정책 성과·업무 보고 시 대국민 약속 사항 이행 여부 등	정량·정성	30%

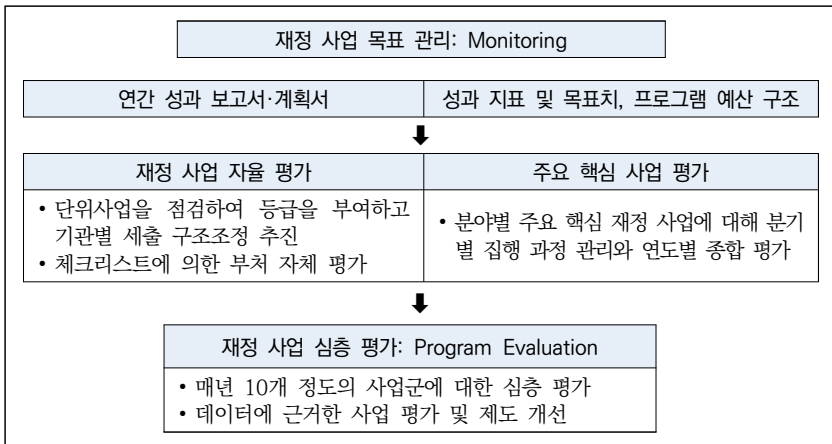
자료: 국무조정실. (2018). 2019년도 정부업무평가 시행계획.

5. 재정 사업 분야: 재정 성과 관리 제도

가. 평가 환경(Environment) 및 평가 투입(Input) 현황

정부는 2003년 이래 성과 목표 관리제 도입 등 재정 사업 성과를 평가하고 관리하기 위해 다양한 성과 관리 제도를 지속적으로 도입하였다. 현재는 성과 계획서·보고서, 재정 당국의 성과 평가,⁸⁾ 개별 부처 주관의 사업 평가⁹⁾ 등 다양한 성과 관리 제도를 운용 중이다.

[그림 3-7] 재정 사업 성과 관리·평가 체계



자료: 한국조세재정연구원 홈페이지, '재정성과관리', https://www.kipf.re.kr/kor/TaxFiscalPubInfo_FiscalPerformanceMg.do에서 2020. 1. 20. 인출.

성과 계획서·보고서를 통한 재정 사업 성과 관리의 경우 각 부처는 단위사업별 성과 지표·목표치를 주요 내용으로 n+1년도 성과 계획서(예산

8) 재정 사업 자율 평가, 핵심 사업 평가, 심층 평가, 보조 사업 연장 평가, 기금 평가 등
9) R&D 평가(과기부), 재난 안전 평가(행안부), 균형 발전 사업 평가(균형위), 일자리 사업 평가(고용부), 중소기업 지원 사업 평가(중기부) 등

안 첨부 서류)를 매년 작성한다. 그리고 예산 집행 후에는 성과 계획서의 단위사업별 목표 달성 내용을 보고하기 위해 n-1년도 성과 보고서(결산서 부속 서류)를 작성한다.

〈표 3-25〉 2017, 2018년 성과 보고서 프로그램 목표·단위사업 현황

(단위: 개)

성과 계획서 회계연도	검사 대상 중앙 관서	프로그램		단위사업	
		개수	성과 지표	개수	성과 지표
2017년	53	522	746	2,142	5,191
2018년	53	495	698	1,839	4,617

자료: 감사원. (2019). 2018 회계연도 국가결산검사보고 I. p. 207, p. 210. 저자 재구성.

재정 사업 평가 제도는 크게 자율 평가와 핵심 사업 평가, 심층 평가로 나뉜다. 재정 사업 자율 평가는 성과 지표를 바탕으로 사업을 평가하고 평가 결과를 재정 운용 과정에 환류하는 제도이다(기획재정부 재정관리국, 2017. 9. 28., p.1). 핵심 사업 평가는 국정 과제(일자리, 성장 동력 확충 등) 등과 관련된 80개 핵심 사업을 선정하여 집행 과정부터 결과까지 집중 관리한다. 그리고 심층 평가는 수시로, 문제점이 부각되는 주요 재정 사업(군) 또는 재정 제도를 대상으로 운용 또는 제도의 개선을 위하여 실시한다.

기획재정부는 2017년 재정 사업 평가 체계의 전면 개편을 예고한 바 있다(기획재정부 재정관리국, 2017. 9. 28.). 개편 방안의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 부처의 책임하에 왜곡 없이 소관 사업을 평가할 수 있도록 메타평가는 폐지한다. 이때 각 부처의 자율적인 평가를 위해 최소한의 가이드라인을 제공한다. 다만, 부처 자체적으로 부족한 부분이 있다고 판단한 사업은 성과 관리 개선 대책을 마련하고 이행 여부를 재정관리점검회의(기재

부 2차관 주재)에 주기적으로 보고해야 하고, 자율 평가의 과정 및 결과의 세부 내용을 외부에 공개해 평가 결과를 부처 스스로 책임져야 한다.

둘째, 메타평가를 폐지하는 대신 기재부에서 핵심 사업을 별도로 선정해 직접 평가와 분석을 수행한다. 정량적 지표로만 평가했던 기존 제도와는 달리 새로 도입하는 평가에서는 전문가를 대상으로 심층 인터뷰, 현장 조사, 수혜자 만족도 조사 등을 종합적으로 고려한 평가를 진행한다. 특히 현장 조사 등을 통해 재정 집행 과정을 능동적으로 관리해 사업의 성과를 향상시킬 수 있도록 할 예정이다.

셋째, 통합 평가단을 운영함으로써 기금·보조금·부담금에 대한 평가를 상호 연동해 실시한다. 이러한 연동을 통해 평가 과정 중에 나타나는 평가 대상의 중복, 평가 결과 불일치 등으로 야기되는 비효율적 요소들을 제거할 계획이다. 중·장기적으로 성과 정보에 대한 관리 수준 향상으로 성과 정보 활용 빈도를 높이고 해당 정보에 대한 공개 방식도 고객 중심으로 전환해 국민이 이해하기 쉽게 평가 정보를 공개할 계획이다.

나. 평가 수행(Process & Execution) 현황

재정 사업 자율 평가는 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정 사업을 대상으로 한다. 자율 평가는 매년 각 부처 성과 계획서에 포함된 전체 단위사업(지침을 통해 평가 실익이 낮은 단위사업 제외)을 자율적으로 평가하는 제도이다. 평가 후 자율적으로 예산 환류 또는 사업 방식 개선 등에 활용한다. 이때 행안부, 과기부, 균형위는 각각 재난 안전 사업, R&D 사업, 균형 발전 사업을 평가한다. 평가 절차는 부처가 소관 사업을 평가(자체 평가)한다.

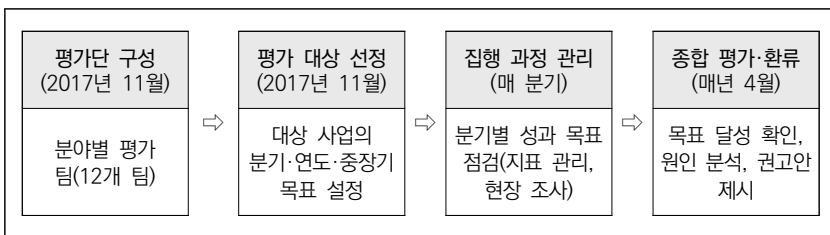
〈표 3-26〉 보건복지부 자율 평가

평가 지표		평점	평정 근거
예산이 계획대로 집행되었는가?		25점	집행 실적 집행 계획: 집행률 제고 노력
계획된 목표는 달성되었는가?		50점	성과 지표 및 목표치의 적절성 성과 달성도
사업의 성과는 우수한가?		20점	성과 지표 달성도 외에 내·외부 평가와 이에 대한 자체 평가위원회의 검토 등을 통해 사업의 성과가 우수한지 여부가 입증된 경우를 확인하여 점수 부여
가점	사회적 가치 구현 사업	3점	사회적 가치 실현에 직접 기여하는지를 고려
	예산 절감 및 효율성 제고 노력	2점	사업 추진 과정에서 예산 절감 또는 사업 방식 효율성을 제고하였는지를 고려

자료: 국무조정실. (2018). 2019년도 정부업무평가 시행계획.

핵심 사업 평가는 일자리, 성장 동력 확충 등 국정 과제와 관련된 핵심 사업 80개를 선정하여 집행 과정부터 결과까지 집중 관리한다(기획재정부 정책조정국, 2018. 1. 11., p. 3). 기재부가 중심이 되어 3년 동안 분기·반기 현장 방문 등 밀착 관리를 하면서 제도 또는 사업 방식을 지속적으로 개선한다(기획재정부 정책조정국, 2018. 1. 11., p. 7).¹⁰⁾

〔그림 3-8〕 핵심 사업 평가 과정



자료: 기획재정부 정책조정국. (2018. 1. 11.). 제1차 경제관계장관회의 개최, 재정 혁신을 뒷받침하는 80대 주요 핵심사업 평가 추진계획. p. 5; 강희우, 박한준, 권남호, 오영민. (2018). 재정 성과평가제도 환류방안에 관한 연구. p. 72. 재인용.

10) 기재부, 소관 부처 담당자, 전문가, 조세연 등으로 합동 현장 조사단 구성.

기존 재정 사업 평가 제도는 사후 성과 평가를 중심으로 이루어지나, 핵심 사업 평가는 집행 과정 모니터링을 상대적으로 중시한다. 따라서 정교한 제도 설계가 요구되는 신규 사업에 대해서는 사업 초기부터 적극적인 현장 모니터링을 통해 제도의 정착을 지원한다. 모니터링 과정에서 나타난 문제점은 현장에서 즉각 해결하며, 시일이 소요되는 과제는 완료 기한을 정하여 제도 개선을 추진한다(기획재정부 정책조정국, 2018. 1. 11., p. 6).

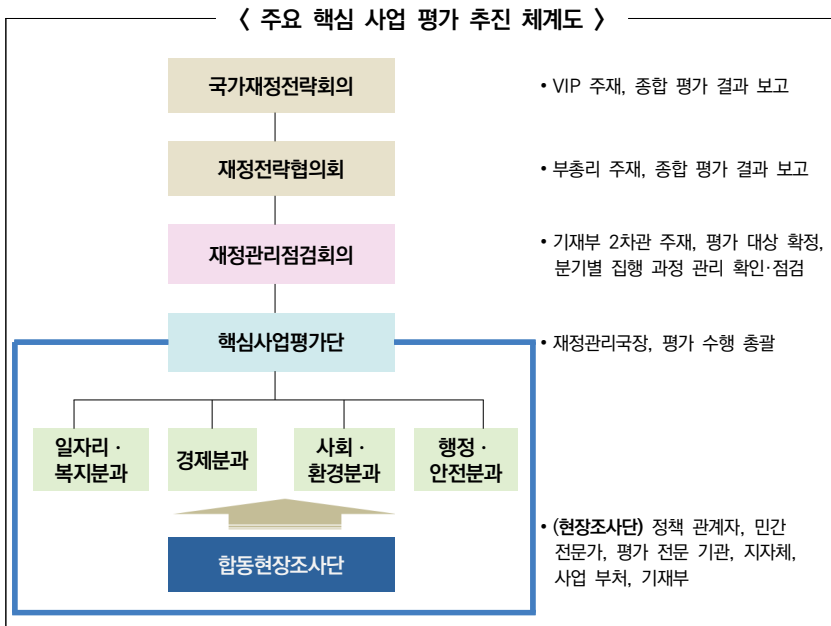
평가 대상의 선정에는 일반 국민의 의견이 반영된다. 평가 대상의 2분의 1 이상을 유관 단체 및 협회와 일반 국민이 동시에 선정한 사업 중에서 선정한다. 유관 단체와 협회에서 선정하고 여론 조사 결과 일반 국민의 3분의 1 이상이 평가가 필요하다고 응답한 사업은 평가 계획에 반영한다(기획재정부 정책조정국, 2018. 1. 11., p. 6).

현장 조사 시에는 정책 관계자의 참여를 통해 수요자 관점에서 사업의 문제점을 신속하게 식별하고 대안을 제시하는 데 초점을 맞춘다. 분기별 현장 조사 계획을 수립하여 공지하고, 현장 조사 참여자를 모집한 후 공동 현장 조사를 실시한다. 현장 조사에서 취합한 정책 관계자의 의견은 별도로 관리하여 건의 사항 반영 여부 등을 개별적으로 회신한다. 또 현장의 의견이 평가 결과에 반영될 수 있도록 적극 노력해 신뢰성을 향상한다. 언론, 국회 등 외부 기관 평가 내용은 분기별로 별도 수집하여 관리하고, 정책 관계자 만족도 및 언론·국회·시민단체 등 외부 기관 평가를 평가 결과 및 예산 환류 시 적극 고려하도록 한다(기획재정부 정책조정국, 2018. 1. 11., pp. 6-8).

현장 중심 평가를 위한 합동 현장 조사단을 구성하여 운영한다. 구성은 정책 관계자, 민간 전문가, 평가 전문 기관(조세재정연구원, 정보화진흥원), 지자체, 사업 부처, 기재부가 참여한다. 조세재정연구원 재정성과관

리센터에서 합동 현장 조사 실무 지원을 한다. 합동 현장 조사단은 분기별로 현장을 조사하고, 성과를 측정하며, 집행 과정의 문제점을 신속하게 해결하고 제도 개선 과제를 발굴한다(기획재정부 정책조정국, 2018. 1. 11., pp. 7-8).

[그림 3-9] 주요 핵심 사업 평가 추진 체계도



자료: 기획재정부 정책조정국. (2018. 1. 11.). 제1차 경제관계장관회의 개최, 재정 혁신을 뒷받침하는 80대 주요 핵심사업 평가 추진계획. p. 7; 강희우 외. (2018). 재정성과평가제도 환류방안에 관한 연구. p. 72. 재인용.

합동조사단은 사업 부처와 협의하여 매분기 합동 현장 조사 계획을 수립한다. 그리고 재정관리점검회의를 중심으로 추진 상황을 확인하고 점검한다(기획재정부 정책조정국, 2018. 1. 11., p. 9).

다. 평가 활용(Utilization) 현황

재정 사업 자율 평가는 평가 후 자율적으로 사업 방식 개선 및 예산 환류 등에 활용한다. 평가 결과 문제점이 나타난 사업에 대해 해당 부처는 지출 구조조정 또는 성과 관리 개선 방안을 강구해야 하고, 메타평가 결과의 우수 혹은 미흡 여부와 명단은 외부에 공개한다(기획재정부 정책조정국, 2018. 1. 11., pp. 7-8).

핵심 평가의 경우 평가 결과는 기존의 기계적 예산 삭감 방식을 탈피하여 합리적 지출 조정, 사업 구조 재설계, 재정 투입 방향 제시 등 제도 개선을 위한 근거로 활용한다. 민간 시장, 타 재정 사업에 직간접으로 미치는 효과(대체, 보완, 중복 등)는 집행 과정 모니터링을 통해 종합적으로 고려해 평가한다. 이러한 평가 결과를 바탕으로 적극적 제도 개선 및 예산 조정 방안을 마련한다. 제도 개선 방안은 관련 규정·지침 개정 및 집행 절차 등의 개선에 초점을 맞춘다. 예산 조정 방안은 양적 지출 구조조정에 더해 사업 구조 개편 등 질적 구조조정 방향을 마련하는 방향으로 한다. 평가 결과 환류 방안은 재정관리점검회의 등을 통해 확정한다(기획재정부 정책조정국, 2018. 1. 11., p. 9).

심층 평가 결과는 재정 운용 또는 제도 개선을 목적으로 활용한다.

제3절 평가 체계 문제점 진단

근로빈곤층 평가 제도의 문제점은 사회보장 평가의 문제점과 유사하다. 종합적으로 유사 중복 평가로 인한 평가의 비효율성, 평가 내용의 차별성 부재, 그리고 평가 결과의 일관성 확보 곤란 등의 문제를 들 수 있다. 이 절에서는 평가 환경, 평가 투입, 평가 수행, 평가 활용 영역으로 나누

어 살펴본 평가 제도 현황을 통해 평가 체계 문제점을 진단한다.

1. 평가 환경 및 평가 투입 문제점 진단

평가 환경 영역의 평가 근거는 명료하게 규정되어 있으며 법규 체계 또한 명확하게 정리되어 있음을 확인할 수 있다. 그러나 평가 목적의 명료성 및 합리성, 평가 주기의 합리성에 재고할 부분이 적지 않은 것으로 판단된다. 평가 투입 영역에 있어서는 중복 평가로 인한 평가 추진 체계 자체가 평가 역량을 저하시킨다는 문제점이 있다. 또 평가 결과의 정확성을 담보할 수 없는 평가 자료의 적절성에 재고할 부분이 있는 것으로 판단된다. 즉, 평가 환경 및 투입 영역에서의 문제점으로는 중복 평가로 인한 평가의 비효율성, 평가 목적의 명료성 부족 및 목적 부합성, 평가 주기의 신속적 운영 미흡을 들 수 있다.

첫째, 중복 평가로 인한 비효율성에 관한 문제점이 있다. 다른 정책 사업과 마찬가지로 근로빈곤층 정책 역시 다양한 평가 제도의 대상이 되고 있다. 국정 과제로서, 중앙 행정기관 성과 관리 대상으로서, 그리고 재정 사업으로서 정부업무평가법에 따라 평가를 받는다. 이 외에도 일자리 사업으로서 재정 사업 일자리 성과 평가, 사회보장 사업으로서 사회보장 평가(사회보장 시행계획 실적 평가, 기본 평가, 핵심 평가), 중소기업 지원 정책으로서 중소기업 지원 사업 분석 평가의 대상이 된다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 일자리 지원, 연계, 취업 지원, 소득 및 자산 형성 관련 사업은 재정 사업 일자리 성과 평가, 사회보장 시행계획 실적 평가, 중앙 행정기관 자체 평가, 재정 사업 자율 평가의 대상이다. 소득보장 및 자활 사업은 사회보장 시행계획 실적 평가, 중앙 행정기관 자체 평가, 재정 사업 자율 평가의 대상이다. 소상공인 지원 정책은 중소기업 지원 사업 분석 평가, 중앙 행정기관 자체 평가, 재정 사업 자율 평가의 대상이다.

〈표 3-27〉 근로빈곤층 지원 정책 평가 체계(평가 유형)

근로 빈곤층 지원 정책	부처 중심 평가			정부 업무 평가		
	일자리 사업	사회보장 사업	중소기업 지원 정책	국정 과제	중앙 행정기관 성과 관리	재정 사업
일자리 지원, 연계, 취업 지원, 소득 및 자산 형성	재정 사업 일자리 성과 평가 (고용노동부)	사회보장 시행계획, 실적 평가, 기본 평가, 핵심 평가 (보건복지부)		중앙 행정기관 평가: 특정 평가 (국무조정실)	중앙 행정 기관 평가: 자체 평가 (성과 관리 시행계획) (각 부처, 국무조정실)	재정 사업 자율 평가, 핵심 사업 평가, 심층 평가 (각 부처, 기재부)
소득보장 자활 등			중소기업 지원 사업 분석 평가 (중소벤처 기업부)			
소상공인 지원 정책						

자료: 고용노동부. (2019a). 2020년 재정지원 일자리사업 성과평가 세부계획(안); 사회보장위원회 사무국. (2019a). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023) 2019년도 시행계획; 사회보장위원회 사무국. (2019b). 제1차 사회보장기본계획('14-'18) 2017년 시행계획 추진실적 평가결과; 최세경 외. (2017). 중소기업조정과 신설에 따른 기능설계 및 지침 개발; 국무조정실. (2018). 2019년도 정부업무평가 시행계획; 국무조정실. (2019a). 2020년도 정부업무평가 시행계획; 국무조정실. (2019b). 정부업무평가 기본계획(2020~2022); 기획재정부 정책조정국(2018. 1. 11.). 제 1차 경제관계장관회의 개최, 재정 혁신을 뒷받침하는 80대 주요 핵심사업 평가 추진계획 자료를 활용하여 저자 정리.

근로빈곤층 지원 사업은 대부분 중복해서 평가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 평가의 중복으로 인해 평가를 받는 정부 부처에 과도한 부담이 발생한다. 평가 부담은 사업 담당자가 평가에 대한 준비에 더 많은 노력을 기울이게 돼 사업 및 정책 개선을 위한 자원 투입을 상대적으로 소홀히 하게 됨으로써 결국 평가가 형식화되는 주요 원인이 되고 있다(오영민 외, 2017, p. 85). 또 평가 제도마다 동일한 사업인데도 평가 방식이 상이하여, 평가 목적 달성이 쉽지 않다. 한편으로 정책 및 사업의 복수 평가 제도는 정책의 목적 및 기관의 역할을 고려한 다각적 측면에서 평가하여 서로 보완하는 기능을 할 수 있어 긍정적 측면도 있다(오영민 외, 2017). 단, 긍정적인 면을 높이기 위해서는 동일 정책 및 사업의 평가에 대한 정합성을 높이기 위한 노력이 전제되어야만 한다.

둘째, 평가 제도의 평가 목적 명료성 부족과 목적 부합성 및 평가 내용

의 차별성 부재에 관한 문제점이 있다. 평가에서 평가 목적의 명료성은 매우 중요하다. 평가 목적에 따라 평가 수행 내용과 평가 결과의 활용까지 영향을 받기 때문이다. 이런 측면에서 정부의 정책 사업에 대한 중복 평가가 반드시 비난의 대상이 될 수는 없다. 평가 분야별 평가 목적이 상이하기 때문이다. 분야별로 제시된 평가 제도의 목적을 살펴보면 <표 3-28>과 같다. 평가의 목적은 관리·통제 측면과 평가를 통한 정책의 효과성 제고 측면으로 구분되어 있으며, 평가 분야별로 상이한 목적을 제시하고 있다. 그러나 상이한 목적에도 불구하고 평가 수행 내용은 차별성이 크지 않으며, 실제 평가 수행 영역에서 살펴본 현행 평가 제도는 대부분 관리·통제 측면을 지나치게 강조하고 있다. 과정 및 평가에 대한 결과만이 상대적으로 중시되고 있으며 평가를 통한 정책 자체의 개선 및 보완을 유도하는 결과 활용 연계 시스템이 매우 취약하다. 이로 인해 평가 목적과 실제 활용되는 목적의 괴리 현상이 발생한다(김병철, 2009, p. 211).

<표 3-28> 평가 분야별 근로빈곤층 지원 정책 평가 제도의 목적

평가 분야	유형	목적
일자리 정책	재정 사업 일자리 성과 평가 심층 평가	일자리 관점에서 국민의 체감도 제고 목적
사회보장	사회보장계획 실적 평가, 기본 평가, 핵심 평가	사회적 위험으로부터 국민을 보호, 사회보장 체계 운영 원칙 점검 및 정책 재설계를 통한 사회보장제도의 지속가능성 확보에 기여
중소기업지원	중소기업 지원 사업 분석 평가	중소기업 지원 사업의 성과를 중소기업 관점에서 효과성 및 재정적 효율성 제고
중앙 행정기관 평가	성과 관리 시행계획(자체 평가) 특정 평가	국정 운영의 경제성, 능률성, 효과성, 책임성 확보
재정 사업 평가	재정 사업 자율 평가(자체 평가) 핵심 사업 평가, 심층 평가	재정 운영의 효율성 및 효과성 확보

자료: 고용노동부. (2019a). 2020년 재정지원 일자리사업 성과평가 세부계획(안); 사회보장위원회 사무국. (2019a). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023) 2019년도 시행계획; 사회보장위원회 사무국. (2019b). 제1차 사회보장기본계획('14-'18) 2017년 시행계획 추진실적 평가결과; 최세경 외. (2017). 중소기업조정과 신설에 따른 기능설계 및 지침 개발; 국무조정실. (2018). 2019년도 정부업무평가 시행계획; 국무조정실. (2019a). 2020년도 정부업무평가 시행계획; 국무조정실. (2019b). 정부업무평가 기본계획(2020~2022); 기획재정부 정책조정국(2018. 1. 11.). 제 1차 경제관계장관회의 개최, 재정 혁신을 뒷받침하는 80대 주요 핵심사업 평가 추진계획 자료를 활용하여 저자 정리.

셋째, 앞에서 설명한 대부분의 평가는 매년 실시한다. 재정 사업 일자리 성과 평가, 사회보장 시행계획 실적 평가, 중소기업 지원 사업 분석 평가, 성과 관리 시행계획 자체 평가, 재정 사업 자율 평가 등은 자체 평가의 형태로 매년 실시한다. 이러한 평가는 대부분 사업 추진에 대한 모니터링 성격이 있다. 주로 사업의 계획, 집행, 결과로 나누어 정성, 정량적 방식으로 평가한다. 모니터링 형태의 평가 외에 심층 평가, 기본 평가, 핵심 평가, 특정 평가 등이 존재하나 이러한 평가 또한 모니터링 성격을 크게 벗어나지 못한다.

평가 주기는 평가의 목적이 관리·통제에 있는지, 정책 개선 및 지원에 있는지에 따라 달라지는 것이 합리적이다. 평가의 목적이 관리 및 통제에 있다면 매년 평가하는 것이 합리적이거나 정책 개선 및 효과성 제고에 있다면 매년 실시하는 평가는 오히려 평가의 효율을 떨어뜨리게 될 것이다. 매년 평가하는 것은 단기 관리·통제에만 치중함으로써 중장기 관점에서의 운영 및 정책 성과에 대한 평가를 어렵게 한다(이찬구, 2004, pp. 416-417).

〈표 3-29〉 근로빈곤층 지원 정책 평가 제도의 특성

평가 분야	유형	정량	정성	모니터링 성격	Evaluation QRCT	정기
일자리 정책	재정 사업 일자리 성과 평가	○	○	○	-	○
	심층 평가	○	○		△	×
사회보장	사회보장계획 실적 평가	○	○	○	-	○
	기본 평가	○	○	○	-	○
	핵심 평가	○	○	○	△	×
중소기업 지원	중소기업 지원 사업 분석 평가	○	○	○	-	○
중앙 행정기관 평가	성과 관리 시행계획 (자체 평가)	○	○	○	-	○
	특정 평가	○	○	○	-	×
재정 사업 평가	재정 사업 자율 평가 (자체 평가)	○	○	○	-	○
	핵심 사업 평가	○	○	○	-	×
	심층 평가	○	○	○	△	×

정확한 평가를 위해서는 양적으로 충분하면서 질적으로 우수한 평가 자료 및 정보가 충족되어야 한다. 그러나 1년 단위 평가 주기와 중복 평가 문제는 충분한 양과 질적으로 우수한 평가 자료 확보를 어렵게 하는 요인이 된다. 이는 결국 평가 자체의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다. 특히 사회보장 정책의 경우 정책의 특수성으로 매년 엄밀한 성과 평가를 받는 것은 합리적이지 않다.

2. 평가 수행 및 평가 활용 문제점 진단

평가 수행 영역에서는 평가 내용과 평가 방법에 재고할 부분이 있는 것으로 판단된다. 평가 제도를 서로 비교해 보면 대부분 기획-집행-성과의 평가 항목을 설정하고 평가 항목별 세부 정성, 정량 지표를 사용하여 평가하는 방식을 택하고 있다. 매년 실시하는 성과 평가를 중심으로 평가 항목을 비교해 보면 상이한 평가 목적에도 불구하고 부문별 평가 항목이 매우 유사하다. 특히, 평가 부문 ‘사업 집행’과 ‘사업 성과’는 사업 집행 과정의 적절성, 성과 지표의 적절성, 성과 달성도 등 유사한 항목으로 동일한 사업을 평가하고 있다.

〈표 3-30〉 평가 내용

평가 부문	사회보장위원회 사회 보장 평가	고용노동부 일자리 사업 성과 평가	보건복지부· 고용노동부 자체 평가	보건복지부· 고용노동부 자율 평가
1. 사업 기획	사업 목적·내용의 적합성 사업 추진 체계의 적절성 사업 추진 내용의 적정성	계획의 타당성 과제의 중요도	과제의 적절성 및 정책 분석 충실성 의견 수렴 적절성	
2. 사업 집행	추진 일정의 적절성 사업 관리의 적정성 예산 집행 실적	추진 과정의 충실성 집행 과정의 적절성 적극적 정책 추진 집행 과정의 적절성 협업 노력도	추진 일정 충실성 정책 소통 충실성 현장 모니터링 및 상황 변화 대응 적절성	예산이 계획대로 집행되었는가?

평가 부문	사회보장위원회 사회 보장 평가	고용노동부 일자리 사업 성과 평가	보건복지부· 고용노동부 자체 평가	보건복지부· 고용노동부 자율 평가
3. 사업 성과	성과 지표의 적절성 성과 목표치의 적정성 목표 달성도	성과 달성도 정책 효과성	성과 지표 적절성 성과 지표 달성도 정책 목표 달성도	계획된 목표는 달성되었는가? 사업의 성과는 우수한가?

자료: 고용노동부, (2018). '18년도 고용노동부 성과관리시행계획; 고용노동부, (2019a). 2020년 재정지원 일자리사업 성과평가 세부계획(안); 보건복지부, (2017). 2017년도 보건복지부 성과관리 시행계획; 사회보장위원회 사무국, (2019a). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023) 2019년도 시행계획; 사회보장위원회 사무국, (2019b). 제1차 사회보장기본계획('14-'18) 2017년 시행계획 추진실적 평가결과; 국무조정실, (2018). 2019년도 정부업무평가 시행계획; 국무조정실, (2019a). 2020년도 정부업무평가 시행계획; 국무조정실, (2019b). 정부업무평가 기본계획(2020~2022) 자료를 활용하여 저자 정리.

평가 대상인 대다수 사업이 최초 평가 제도의 평가 대상으로 선정되고 나면 사업 적용 대상, 선정 방식 등 일부를 제외한 사업의 목적, 추진 체계 등은 사업의 기본 설계 부문은 매년 유사하다. 이와 같이 변동 없이 동일하게 유지되는 항목을 평가 제도마다 매년 반복적으로 평가하게 되므로 해마다 종합 평가 점수를 산정하여도 사실상 바뀔 수 있는 것은 적다.

또 평가 결과의 일관성을 확보하는 것이 쉽지 않다는 문제점이 있다. 동일한 사업을 유사한 평가 항목으로 평가하더라도 항목별 배점이 평가 제도마다 다르다면 동일한 평가 점수를 얻을 수 없다. 대다수의 평가 제도가 기본계획 수립 후 사업이 진행되면서 매년 배점을 조정하여 평가하므로 평가 항목별 배점이 달라진다. 따라서 동일한 사업을 평가 제도마다 다르게 평가하는 결과가 발생한다. 복수의 평가 제도를 적용할 때 나타나는 문제점은 근로빈곤층 지원 사업뿐만 아니라 사회보장 사업에서도 나타난다. 동일한 사업에 대한 성과 평가 결과가 평가 제도별로 다르기 때문에 관련 사업 운영자에게 평가 결과가 의미하는 바가 분명치 않다. 이럴 경우 관련 부서에서는 평가가 형식적인 절차로 간주될 위험이 높다.

다음으로 평가 방법의 엄밀성이 부족하다는 문제점이 있다. <표 3-29>

에서 살펴보았듯이 현행 평가 제도는 대부분 체크리스트 방식에 의한 모니터링 성격으로 이루어진다. 서류를 중심으로 한 체크리스트 평가는 객관적이고 심층적인 정보 도출에 한계가 있다. 물론 현행 평가 제도에서도 현장의 이해를 중심으로 한 체크리스트 방식의 정성적 평가와 더불어 심층적인 데이터 분석에 기반한 정책 및 사업 평가를 유도하고 있다. 그러나 대부분 규범적이며 질적 분석에 그치고 있으며 실제 검증 가능한 계량 분석으로 객관적·심층적 평가를 실시한 사례는 많지 않다(오철호, 2008; 오영민 외, 2017 재인용).

평가 내용의 적절성 및 평가 방법의 엄밀성 부족은 평가 결과의 정확성이 확보되지 않고 평가 타당성을 낮추며, 실제 사업 성과에 대한 심층적인 평가 정보 산출이 어려워져 정책 및 사업 성과를 실질적으로 개선하는데 한계가 있다. 이는 결국 평가 활용 불충분성과 사업 효과 제고를 위한 평가 체계 활성화 노력 부족과 연결된다.

평가 결과에서 도출된 평가 지표별 문제점 및 개선 사항은 다음 해 사업 계획 및 과정에 반영하고 활용하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정과는 달리 평가 결과의 실제 활용은 제한적이다. 평가 결과 활용도가 낮은 이유로 이환성(2013)은 평가 결과 환류에 관한 정보 공유가 부족하며 평가 내용에 환류와 관련한 지표가 포함되어 있지 않음을 지적하였다.

특히 평가 결과를 정책 및 사업 자체의 문제점을 해결하고 성과를 개선하기 위해 실질적으로 활용하는 것은 매우 미흡한 실정이다. 앞서 서술한 바와 같이 체크리스트 방식의 평가 방법으로 인해 평가 결과가 심층적이고 구체적인 의견 제시에 한계를 보여 정책 및 사업의 효과를 높이는 데 활용하기에는 제한적이기 때문이다.



제4장

심층 분석 활성화를 위한 평가 진단: 근로빈곤층 정책 사례

제1절 양적 연구 동향의 메타 분석

제2절 실증 분석: 행정 자료와 미시 자료 비교

제 4 장

심층 분석 활성화를 위한 평가 진단: 근로빈곤층 정책 사례

이 장에서는 정책 효과성 제고를 위해 심층 평가 활성화를 위한 정책의 양적 평가 현황을 살펴보고 문제점을 진단하고자 한다. 근로 능력이 있는 미취업자, 일을 하고 있으나 빈곤한 상태이거나 저임금 근로(노동) 상태인 사람들을 위한 지원 정책 중 상대적으로 재정적 중요도(예산 규모)가 높고 파급 효과의 규모(전국적 확산 목적 및 수혜자 범위)가 큰 정책 가운데 활용 가능한 데이터를 고려하여 분석 대상 정책을 선정하였다. 제1절에서는 선정한 정책의 양적 분석의 연구 동향에 대한 메타 분석을 수행하였으며 제2절에서는 미시 자료 및 행정 자료 비교 분석을 실시하였다. 그리고 이를 통한 양적 평가 현황 및 문제점을 살펴보았다.

제1절 양적 연구 동향의 메타 분석

총 43개 연구를 대상으로 연구 동향 메타 분석을 실시했다.¹¹⁾ 수집된 연구 자료들의 분석 결과가 계량적 연구 결과의 값을 활용한 통계 분석 방법에 필요한 효과의 크기, 해당 수치가 산출된 S.E, t값 등을 일관되게 보고하지 않아 수치 분석에 적합하지 않으므로 연구 동향에 대한 메타 분석으로 진행했다.

먼저, 분석에 사용한 연구 자료들의 기초 통계 분석을 통해 전반적인 동향을 살펴보았다. 연구 동향 메타 분석을 위해 수집한 연구 자료들의

11) 이 연구에서 사용한 연구 보고서 및 논문의 세부 내용은 <부록 2>에 첨부하였다.

연도별 통계는 아래와 같다. 2004년부터 2018년까지 연구된 자료를 분석하였으며 특정 연도에 집중되는 모습은 찾아볼 수 없지만 2015년부터 그전에 비해 상대적으로 많은 평가 연구가 진행되었음을 알 수 있다. 좀 더 면밀히 분석해 봐야겠지만 평가 체계에 대한 관심과 중요성이 증가한 것에 따른 결과로 추정된다.

〈표 4-1〉 연도별 연구 자료

연도	개수	비율
2004	3	7.0%
2005	1	2.3%
2007	1	2.3%
2008	1	2.3%
2010	3	7.0%
2011	4	9.3%
2012	4	9.3%
2013	1	2.3%
2014	3	7.0%
2015	4	9.3%
2016	6	14.0%
2017	7	16.3%
2018	5	11.6%
합계	43	100.0%

발행 유형에 따른 동향을 보면 보고서가 51.2%로 절반이 넘고 학술지(34.9%), 프로시딩(7.0%), 간행물(4.7%) 순이다. 통상적으로 이 연구 주제와 관련해 연구 보고서의 결과를 수정·보완하여 학술지에 게재하는 경우도 있으므로 평가 체계에 대한 발주가 늘어나면 관련 연구 자료도 증가하는 경향을 보일 것으로 추정된다.

〈표 4-2〉 발행 유형별 연구 자료

발행 유형	개수	비율
보고서	22	51.2%
학술지	15	34.9%
프로시딩	3	7.0%
간행물	2	4.7%
계간지	1	2.3%
계	43	100.0%

사업별 연구 자료 현황을 보면 기초생활보장제도가 39.1%로 비율이 가장 높았다. 다음으로 근로장려세제와 취업성공패키지가 각각 23.9%였다. 다른 연구들은 각각 1개의 빈도를 보이고 있다. 이 절에서 살펴볼 세부 분석에서는 근로 능력이 있는 미취업자, 일을 하고 있으나 빈곤한 상태이거나 저임금 근로(노동) 상태인 사람들을 위한 지원 정책 중 상대적으로 재정적 중요도(예산 규모)가 높고 파급 효과의 규모(전국적 확산 목적 및 수혜자 범위)가 큰 기초생활보장제도, 근로장려세제, 취업성공패키지 사업을 대상으로 분석하였다.

〈표 4-3〉 사업별 연구 자료

사업	개수	비율
기초생활보장제도	18	39.1%
근로장려세제	11	23.9%
취업성공패키지	11	23.9%
소득이전 프로그램	1	2.2%
실업급여	1	2.2%
자활 사업	1	2.2%
복합	1	2.2%
최저임금제	1	2.2%
희망리본 프로젝트	1	2.2%
계	46	100.0%

주: 강신욱, 노대명, 이현주, 임완섭, 김현경, 권문일,... 박형준. (2015). 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구는 기초생활보장제도, 근로장려세제, 실업급여, 최저임금제를 포함하여 사업 기준으로 합산하였음.

연구 자료의 분석 방법을 살펴보면 특정한 분석 방법을 이용하기보다는 연구자와 가용한 연구 자료에 따라 다양한 분석 방법을 이용해 진행되었다는 것을 알 수 있다. 그중에서 상대적으로 PSM(Propensity Score Matching), Logistic, D in D(Difference in Difference) 분석 방법을 많이 사용하였다. 이는 ‘평가’의 특성상 준실험설계(Quasi experimental design)를 사용한 분석 방법을 이용해 평가하고 있음을 보여 준다.

〈표 4-4〉 연구 자료 분석 방법

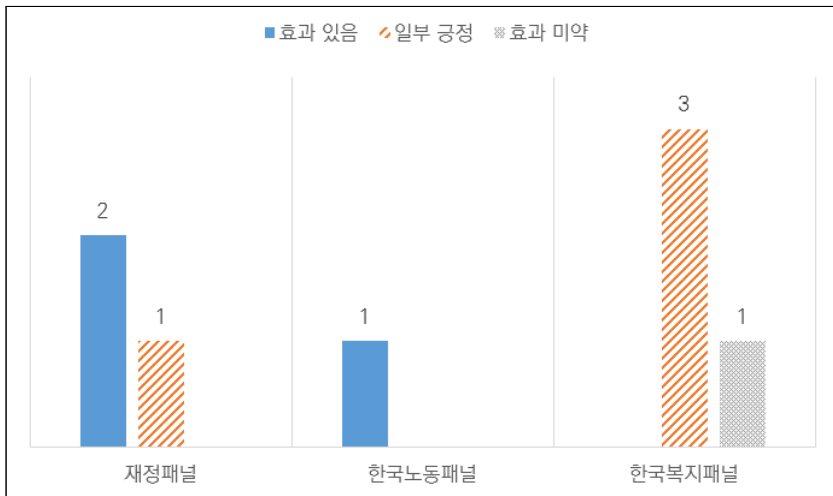
구분	근로장려세제	기초생활보장제도	취업성공패키지	계
2SLS		1		1
Basic Stat.		2	2	4
D in D	2	2	1	5
etc.	1	2		3
FD	1			1
Heckit		1	1	2
logistic	1		5	6
OLS	1	1		2
PSM	4	3	1	8
Simulation	1			1
계	11	12	10	33

다음은 앞서 언급한 바와 같이 근로장려세제, 기초생활보장제도, 취업성공패키지 사업을 통해 추가 분석을 실시한 결과이다. 먼저, 같은 사업을 다른 데이터로 분석한 연구들은 어떠한 결과를 도출하였는지, 동일한 사업을 동일한 데이터를 통해 분석한 연구들은 어떠한 결과를 도출하였는지를 살펴봤다.

근로장려세제 사업의 경우는 재정패널을 사용한 연구에서는 주로 효과가 있는 것으로 평가되고 있다. 하지만 복지패널 자료를 이용한 연구에서는 ‘일부 긍정’의 결과와 효과가 미약하다는 결과가 혼재되어 있어 사용

하는 연구 자료에 따라 다소 상이한 결론을 도출하고 있음을 알 수 있다. 이는 분석에 사용한 자료에서 포함한 연도가 상이해 나타나는 결과일 수도 있고 각 자료에서 주요 조사 대상으로 삼고 있는 표집 대상이 달라 나타나는 결과일 수도 있다. 실제 한국복지패널은 표본 추출 시 중위소득 60% 미만 저소득층에 전체 표본의 약 50%를 할당하고 있다(한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2019, p. 2). 따라서 재정패널과 한국노동패널에 비해 한국복지패널에서 근로장려세제를 수급한 가구의 수가 많은 것으로 관측된다. 이러한 점들을 고려해 평가를 진행할 필요가 있다.

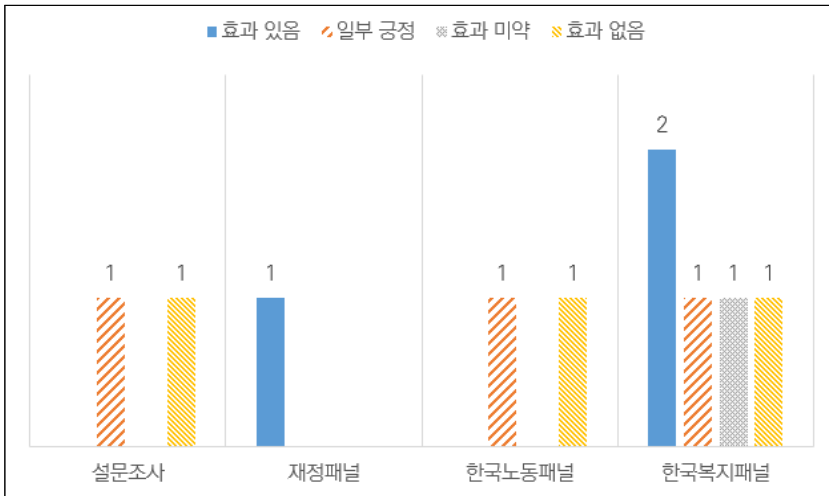
[그림 4-1] 데이터에 따른 분석 결과: 근로장려세제



기초생활보장제도 사업은 자료에 따라 상이한 결과가 도출되지만 동일한 자료를 사용했는데도 상이한 결과가 도출되는 모습을 보이고 있다. 설문 조사를 통해 진행된 과제에서도 ‘일부 긍정’으로 나타난다는 결론과 효과가 없다는 결론이 도출되었으며 복지패널 자료로 분석한 연구의 경

우 ‘효과 있음’의 결론부터 ‘일부 긍정’, ‘효과 미약’, ‘효과 없음’의 다양한 결과를 제시하고 있다. 동일한 사업에서 서로 다른 데이터 사용에 따른 상이한 결과와 심지어 동일한 자료를 사용했는데도 연구자마다 다른 결과를 제시한다면 결과의 정확성을 담보할 수 없고, 정책 부처에서 어떤 결과를 수용해야 할지 결정하기 어렵게 된다. 이는 현재의 데이터 체계로는 평가 결과를 정책 개선 및 효과 제고를 위해 활용하기에 어려움이 있음을 보여 주는 것이다. 여기에 더해 정확한 사업의 평가가 가능한 전문성과 역량을 보유한 연구자의 확보도 중요한 요소라고 판단된다.

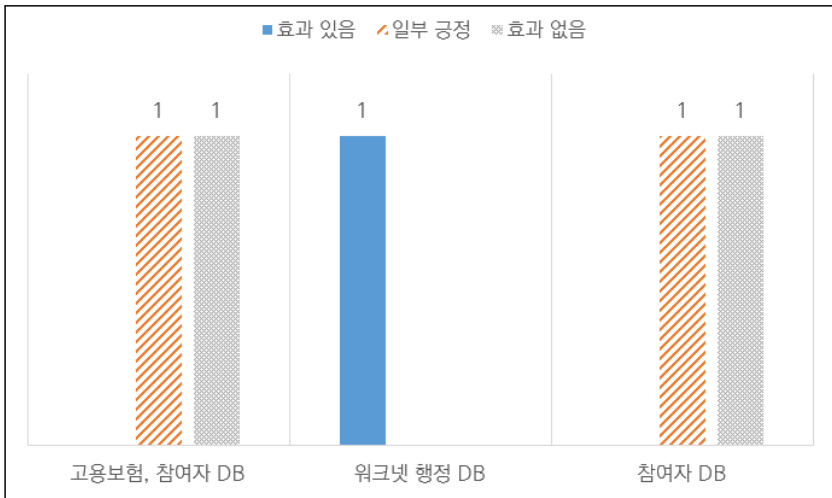
[그림 4-2] 데이터에 따른 분석 결과: 기초생활보장제도



취업성공패키지 사업은 워크넷 행정 DB를 사용해 분석한 유일한 사업인데도 해당 데이터에서 오히려 효과가 있다는 결과와 그 반대인 효과가 없다는 결과가 모두 나왔다. 설문 조사에 비해 그 정확성과 표본 크기에서 상당한 장점이 있는 워크넷 행정 DB를 이용했는데도 상이한 결과가 도출된다는 것은 문제가 있다고 보인다. 따라서 이러한 데이터 사용에 앞

서 기초생활보장제도에서도 지적했다시피 해당 사업을 평가할 수 있는 충분한 역량과 전문성을 가진 연구자 선정과 명확한 평가 목표 수립이 필요해 보인다.

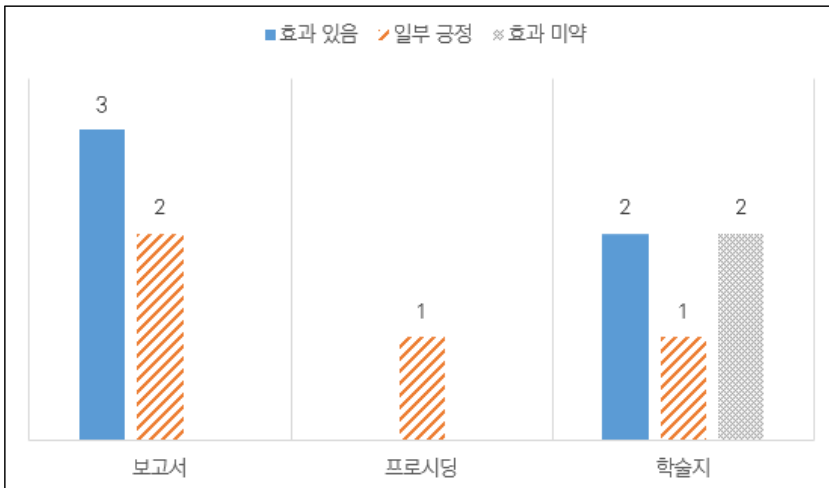
[그림 4-3] 데이터에 따른 분석 결과: 취업성공패키지



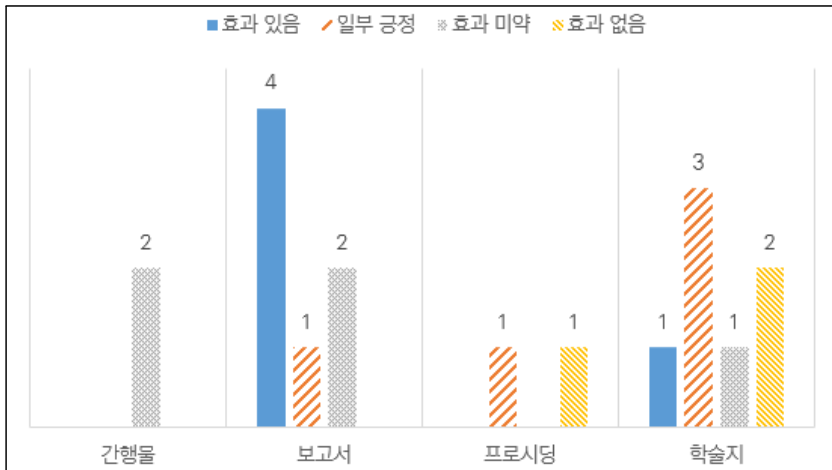
다음으로는 간행물 종류별로 나타나는 결과를 분석했다. 간행물 종류에 따라 살펴보는 이유는 다음과 같다. 간행물 유형은 해당 기관의 발주를 통해 발행되는 보고서, 투고와 심사를 통해 게재되는 학술지, 기타 유형으로 나눌 수 있다. 메타 분석에서는 발주처의 관심사에 따라, 학술지 및 기타 간행물에는 편집자와 심사에 의해 출간 편향(publication bias)이 발생할 수 있음을 지적하고 있고 이는 분석에서 중요한 요소 중 하나로 다뤄진다. 즉, 발주처에서 관심 있는 사업들이 평가 대상이 되고 그 사업의 긍정적 효과가 있는 보고서들이 주로 발간될 가능성이 있다. 학술지는 주로 통계적으로 유의한 결과를 보고하는 논문에 대해 편집자나 심사자가 게재를 동의하는 경향이 있어 이러한 편향이 이 연구에서 살펴본 사

업들에 존재하는지 기초 통계분석을 통해 살펴봤다. 사업별로 다소 차이를 보이기는 하지만 이 연구에서 분석한 3개 사업의 경우에는 특별한 출간 편의가 있다고 결론내기에는 어려워 보인다. 그 이유는 모든 사업에서 효과가 있다는 결론과 효과가 없다는 결론이 간행물 유형과 관계없이 고르게 도출되었다는 것이다. 근로장려세제와 기초생활보장제도에서는 학술지에서 상이한 결과들이 보고되었으며, 취업성공패키지는 보고서 출간에서 ‘효과 있음’부터 ‘일부 긍정’과 ‘효과 없음’의 결론이 보고되어 이 분석적으로는 앞서 우려한 출간 편의를 특별히 찾아볼 수 없었다. 하지만 향후 발간되는 연구들로 추가 분석이 필요하며, 면밀한 분석을 통해 편의가 없다는 것이 확인된다면 각각의 연구 결과를 비교 분석하여 해당 사업의 효과 재확인과 개선 방안 도출을 고민할 필요가 있다.

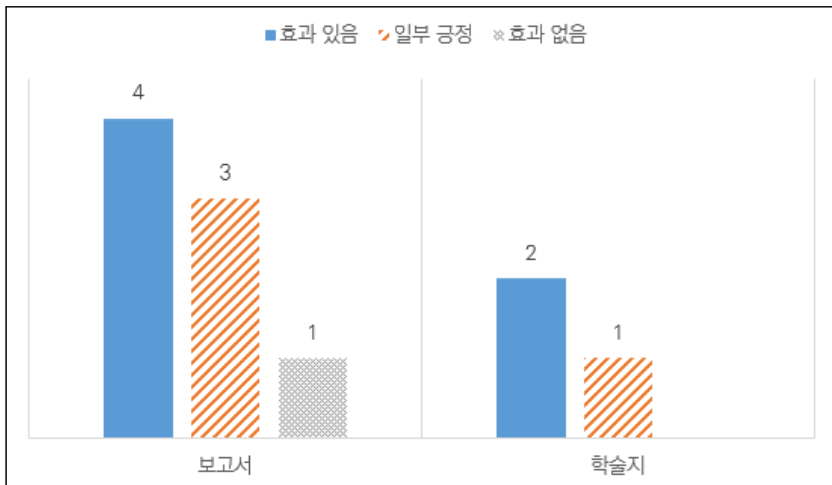
[그림 4-4] 간행물 종류에 따른 분석 결과: 근로장려세제



[그림 4-5] 간행물 종류에 따른 분석 결과: 기초생활보장제도



[그림 4-6] 간행물 종류에 따른 분석 결과: 취업성공패키지



연구 동향에 대한 메타 분석을 진행한 결과 가장 큰 문제점은 ‘동일한 사업에 대한 상이한 평가’와 ‘동일한 사업을 동일한 데이터를 사용해 분석한 결과가 연구자에 따라 상이하게 나타나는 것’이다. 이는 분석하는

사람에 따라 다른 결과가 나타난 것이다. 연구자에 따라 다른 결과가 나타난다면 제대로 된 정책의 효과성을 평가할 수 없고 어떤 연구 결과에 맞춰 정책을 수정하고 보완할지를 결정할 수 없게 되어 큰 혼란을 초래한다. 또한 행정 데이터를 보다 적극적으로 활용해 정확한 결과를 도출할 필요가 있다. 행정 데이터는 일반 연구자들이 접근하기 쉽지 않으므로 진행된 연구 결과에 대한 검증 역시 쉽지 않다. 따라서 해당 자료를 이용해 진행되는 연구의 경우 충분한 역량과 사업에 대한 전문성을 갖춘 연구자를 선정하기 위해 신중을 기해야 할 것이다. 이는 비단 행정 데이터를 사용하는 연구뿐만 아니라 모든 연구에 해당하는 것이기도 하다.

제2절 실증 분석: 행정 자료와 미시 자료 비교

지금까지는 마이크로 데이터를 활용한 사회보장 프로그램의 평가가 주를 이뤄 왔다. 하지만 최근 들어 행정 데이터 활용, 또는 행정 데이터로 보정한 마이크로 데이터 이용이 확대되고 있다. 행정 자료는 해당 정책의 수급자에 대한 정보(수급 현황, 수급 요건 등)를 수록하고 있기 때문에 수급 집단에 대해 수급 요건과 규모 차원에서 대상 집단과 일치한 정보를 제공할 수 있다. 마이크로 데이터는 평가 대상 집단은 물론 이와 연관된 집단의 다양한 정보를 제공하지만, 해당 데이터의 작성 목적과 표본 규모에 따라 규모 추정 측면에서 행정 데이터와 큰 차이가 발생할 가능성이 있다.

이 절에서는 마이크로 데이터와 행정 데이터를 비교하기 위해 근로빈곤층의 탈빈곤 또는 근로 인센티브 측면의 대표적인 프로그램인 EITC의 주요 성과를 비교하여 그 특성을 파악하고자 한다. 마이크로 데이터를 활용한 분석이 실제 수급자의 성과 정보가 수록된 행정 데이터와 괴리가 있다는 지적이 제기되는 상황이므로 같은 정책의 마이크로 데이터와 행정

데이터 가운데 동일한 지표에 대한 성과를 파악하여 두 자료의 특성과 장단점을 비교하기 위해서다. 이를 위해 이 연구에서는 마이크로 데이터로는 한국보건사회연구원에서 수행하고 있는 한국복지패널자료의 결과를, 행정 자료로는 연구 대상(근로빈곤층)과 데이터 접근성을 고려하여 국세청의 국세 통계 자료를 활용하였다. 해당 국세 통계 자료는 2019년 발행된 자료로서 2018년까지의 주요 통계를 수록하였다.

〈표 4-5〉 국세 통계 개요

• 작성 기관 및 부서	
작성 기관	국세청 기획조정담당관실 국세통계담당관실
• 보고 목적 및 활용	
보고 목적	국세의 세목별 징수 내용 등에 관한 사항을 체계적으로 작성하여 세입 구조 실태, 변동 등에 따른 대책 수립, 경제 효과 분석 등을 위한 기초 자료 제공
통계(활용) 분야·실태	재정
• 작성 유형	
작성 유형	보고 통계
• 조사 대상	
보고 대상 범위	납세자 신고 자료, 국세청에서 부과 징수한 자료
보고 대상 지역	전국
적용 분류	산업
• 보고 항목	
보고 항목	세목별 과세 인원, 표준 결정 세액 등(총괄, 직접 국세, 간접 국세, 세목별 예산 및 징수 실적 등)
• 공표	
공표 주기	1년
공표 시기	작성 기준 연도 익년 12월
공표 범위	전국
공표 방법 및 URL	간행물
	국세통계연보(익년 12월)
	국세청: 국세 통계 홈페이지
	KOSIS: 국세 통계
	보고서: 국세통계연보
• 보고 기간	
보고 대상 기간	1월 1일~12월 31일
보고 기간	1월 1~31일
조사 주기	1년
계속 여부	계속 통계

자료: 국세청. (2019b). 국세통계 설명자료. 저자 재구성.

한국복지패널자료는 기초생활보장, 근로장려금 등 근로빈곤층과 관련된 정책의 성과를 파악할 수 있는 대표적인 자료로, 저소득층을 과대 표집하여 다른 마이크로 데이터에 비해 저소득층을 위한 프로그램에 대한 파악과 평가에 유용한 자료이다. 이 연구에서 활용한 한국복지패널 자료는 2018년 실시한 13차 한국복지패널 조사 자료이다. 해당 자료의 기준 시점은 2017년이며, 조사 문항이 유량(flow)적인 경우 2017년 1월부터 12월까지 1년간을, 저장(stock)의 경우 2017년 12월 31일을 기준으로 한다(김태완 외, 2018, p. 6). 해당 조사의 대상은 6,709가구이며, 13차 조사에서는 원표본 4266가구에 더해 분가가구(기존 및 추가 분가가구)에 해당하는 731가구, 신규 패널조사 대상인 1500가구 중 조사가 완료된 1477가구를 포함한 총 6474가구를 조사하였다(김태완 외, 2018, p. 7).

이 절에서는 마이크로 데이터와 행정 자료를 직접 분석하지 않고 한국복지패널 기초 분석 보고서와 국세통계연보의 자료를 재정리하여 해당 성과 지표를 비교하고자 한다. 이러한 성과 지표로는 신청률과 수급률 등을 꼽을 수 있다. 신청률은 전체 가구에서 근로장려금을 신청한 비율을 나타내며, 수급률은 전체 가구에서 근로장려금을 수급한 비율을 나타낸다. 물론 근로장려제도를 통한 주요 효과로 가구 소득 증대, 경제활동 참가율 및 노동 공급의 제고 등을 꼽을 수 있는데 경제활동 참가율 및 노동 공급은 국세 통계로 파악할 수 없기 때문에 가장 확실하게 파악할 수 있는 적용 범위와 실제 수급 규모를 보여 주는 근로장려금 신청률과 수급률을 비교 대상으로 설정하였다.

한편, 행정 자료인 국세 통계는 우리나라 전체 가구에 대한 정보가 수록되지 않기 때문에 신청률과 수급률을 파악할 수 있도록 가구에 대한 모집단 규모를 파악하기 위해 행정안전부의 주민등록 세대 통계와 통계청의 인구주택총조사의 가구 통계를 활용하였다. 세대 통계와 가구 통계를 비교해

보면 세대가 가구보다 더 많은데 두 개념 간의 차이는 적지만 세대가 좀 더 혈연 중심의 가족 관계 측면으로 파악하는 성격이 강하다(이명진, 서우석, 2008). 근로장려세제와 자녀장려금은 자녀와 배우자 등 가족 관계가 중요하기 때문에 이 연구에서는 세대 중심으로 신청률과 수급률을 파악하였다.

〈표 4-6〉 가구 통계: 세대 수, 가구 수

(단위: 세대, 가구)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
세대 수 ¹⁾	20,724,094	21,011,152	21,294,009	21,632,851	22,042,947
가구 수 ²⁾	-	19,111,030	19,367,696	19,673,875	19,979,188

주 1) 통계청 kosis에 수록되어 있는 행정안전부의 주민등록 인구 현황 자료로 행정구역(시군구)별 주민등록 세대 수의 일반 가구(집단 가구와 외국인 가구 제외) 규모임.

2) 통계청 인구주택총조사 자료임.

자료: 통계청 kosis. '주민등록인구현황', '인구주택총조사'.

아래 표는 국세 통계에 제공하는 근로장려금 신청 현황과 지급 현황이다. 아래 표에서 합계액은 근로장려금과 자녀장려금 신청자 또는 수급자를 합산한 수치로 중복 계상된 수치이다. 따라서 정확한 신청자 또는 수급자 수를 구하기 위해서는 중복 신청과 중복 수급 부분을 차감해 주어야 한다.

〈표 4-7〉 근로장려금 신청 현황

(단위: 가구, 백만 원)

구분	합계		근로장려금		자녀장려금		근로·자녀장려금 (중복 신청)		
	가구 수	금액	가구 수	금액	가구 수	금액	가구 수	금액 (근로)	금액 (자녀)
2014	3,061,823	2,395,433	1,658,659	1,419,592	1,403,164	975,841	750,985	715,692	572,879
2015	2,889,113	2,099,199	1,738,297	1,320,465	1,150,816	778,734	611,968	576,414	453,440
2016	3,255,069	2,254,823	1,985,110	1,477,931	1,269,959	776,892	560,432	556,027	404,362
2017	3,329,122	2,331,225	2,178,094	1,658,546	1,151,028	672,679	489,193	503,883	339,729
2018	5,787,092	6,231,417	4,742,594	5,315,627	1,044,498	915,790	763,188	1,119,262	724,758

자료: 국세청. (2019a). 국세통계연보.

〈표 4-8〉 근로장려금 지급 현황

(단위: 가구, 백만 원)

구분	합계		근로장려금		자녀장려금		근로·자녀장려금 (중복 수급)		
	가구 수	금액	가구 수	금액	가구 수	금액	가구 수	금액 (근로)	금액 (자녀)
2014	2,356,670	1,714,460	1,281,856	1,056,562	1,074,814	657,898	572,465	534,554	412,370
2015	2,383,006	1,627,420	1,439,146	1,057,397	943,860	570,023	506,101	467,703	358,358
2016	2,716,855	1,760,377	1,655,058	1,196,707	1,061,797	563,670	465,740	455,093	321,565
2017	2,730,373	1,829,802	1,793,234	1,338,096	937,139	491,706	403,287	420,472	275,295
2018	4,733,437	5,027,654	3,885,211	4,300,342	848,226	727,312	627,847	921,962	586,474

자료: 국세청. (2019a). 국세통계연보.

아래 표는 한국복지패널 조사에서 신청 여부와 신청자 중 유형별 수급률을 나타낸다. 이러한 결과 표로는 위의 결과와 비교하기 어렵기 때문에 두 조사 결과의 값을 공통의 기준으로 수정하여 비교 분석하였다. 그리고 분석 기간은 2015~2017년으로 설정하였다. 이는 현재 한국복지패널의 최신 자료가 2017년 자료이기 때문에 최근 3년치를 비교해 두 자료 간 차이를 파악하였다.

〈표 4-9〉 2017년 근로장려금 신청 및 수급 여부: 2016년 귀속 기준

(단위: %)

구분		2015년	2016년	2017년
근로(자녀) 장려금 신청 경험	둘 다 신청했다	3.13	2.85	2.85
	근로장려금만 신청했다	2.32	3.48	4.11
	자녀장려금만 신청했다	1.62	1.62	1.86
	둘 다 신청한 적 없다	92.93	92.05	91.17
	계	100.00	100.00	100.00
신청 가구 중 근로(자녀) 장려금 수급 여부	둘 다 받았다	23.14	19.36	18.01
	근로장려금만 받았다	22.68	35.69	39.13
	자녀장려금만 받았다	23.79	20.65	22.70
	둘 다 받지 못했다	30.39	24.30	20.16
	계	100.00	100.0	100.00

자료: 김문길, 오미애, 박형준, 신재동, 정희선, 이주미,... 함선유. (2016). 2016년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완, 오미애, 박형준, 이주미, 신재동, 정희선,... 신유미. (2017). 2017년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완, 오미애, 이주미, 신재동, 정희선, 이병재,... 김정욱. (2018). 2018년 한국복지패널 기초분석 보고서. 저자 재구성.

〈표 4-10〉 가구의 공적 이전소득 유무

(단위: %)

구분	2015년	2016년	2017년
근로장려세제	3.23	4.41	5.04
자녀장려세제	3.27	3.18	3.59

자료: 김문길 외. (2016). 2016년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완 외. (2017). 2017년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완 외. (2018). 2018년 한국복지패널 기초분석 보고서. 저자 재구성.

근로장려금과 자녀장려금 신청률(신청 비율) 현황을 한국복지패널과 국세 통계를 통해 비교해 보면 한국복지패널에서 근로장려금에 대한 신청 비율(중복 신청 포함)은 2015년 5.45%, 2016년 6.33%, 2017년 6.96%로, 국세 통계의 2015년 8.27%, 2016년 9.32%, 2017년 10.07%에 비해 낮았다. 한편, 자녀장려금은 한국복지패널에서 2015년 4.75%, 2016년 4.47%, 2017년 4.71%로, 국세 통계에서 2015년 5.48%, 2016년 5.96%, 2017년 5.32%로 나타났다. 자녀장려금도 근로장려금과 마찬가지로 국세 통계에서 제시한 신청 비율이 더 높았다. 따라서 근로장려금과 자녀장려금을 합한 신청 비율도 국세 통계가 한국복지패널보다 더 높았다. 여기서 유의해야 할 점은 신청 비율에서 한국복지패널은 자녀장려금의 비율이 국세 통계의 자녀장려금 비율보다 훨씬 높다는 점이다. 그리고 중복 신청 비율도 한국복지패널이 국세 통계보다 더 높았다. 만약, 어떤 연구의 목적이 근로장려세제의 규모를 파악하는 것이라면 복지패널에서 제시하는 정보는 모집단의 규모를 과소 추정하게 된다. 그 대신 자녀장려금의 비율이 모집단의 규모보다 더 높게 나타나 두 급여 간의 상대적 분포 차이 측면에서 자녀장려금의 규모는 과대 추정된다. 물론 이러한 결과가 한국복지패널의 대표성을 훼손한다고는 볼 수 없다. 한국복지패널은 2018년 조사에서 조사가 완료된 6474가구를 통해 다양한 가구 특성

및 개인 특성을 반영한 대표성 있는 미시 자료를 구축하고 있다. 하지만 가구원 수, 연령, 성 등 주요한 변수들에 대해서는 이를 감안한 표본 설계와 가중치의 적용이 이뤄지지만 그렇지 않은 변수들은 이와 유사한 현상이 발생할 수 있으며, 다른 미시 자료에서도 발생할 수 있는 문제이다. 그렇다고 모든 정책 변수를 고려하여 표본을 설계하고 가중치를 적용하는 것도 해당 조사의 목적, 그리고 비용 및 효율성 측면에서 항상 바람직하다고 보기 어렵다.

〈표 4-11〉 근로장려금 신청 비율

(단위: %)

구분		합계	근로장려금	자녀장려금	중복
한국복지패널	2015년	7.07	5.45	4.75	3.13
	2016년	7.95	6.33	4.47	2.85
	2017년	8.82	6.96	4.71	2.85
국세 통계	2015년	10.84	8.27	5.48	2.91
	2016년	12.65	9.32	5.96	2.63
	2017년	13.13	10.07	5.32	2.26

자료: 김문길 외. (2016). 2016년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완 외. (2017). 2017년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완 외. (2018). 2018년 한국복지패널 기초분석 보고서; 국세청. (2019a). 2019년 국세통계연보. 저자 재구성.

근로장려금과 자녀장려세제 수급률을 살펴보면 한국복지패널에서는 2015년 3.23%, 2016년 4.41%, 2017년 5.04%인 반면, 국세 통계에서는 2015년 6.85%, 2016년 7.77%, 2017년 8.29%였다. 앞서 살펴본 신청 비율과 마찬가지로 한국복지패널에서 제시하고 있는 수급률이 국세 통계에 제시된 수급률보다 낮았다. 이는 자녀장려세제도 마찬가지였다.

〈표 4-12〉 근로장려금 수급 비율

(단위: %)

구분		근로장려세제	자녀장려세제
한국복지패널	2015년	3.23	3.27
	2016년	4.41	3.18
	2017년	5.04	3.59
국세 통계	2015년	6.85	4.49
	2016년	7.77	4.99
	2017년	8.29	4.33

자료: 김문길 외. (2016). 2016년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완 외. (2017). 2017년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완 외. (2018). 2018년 한국복지패널 기초분석 보고서; 국세청. (2019a). 2019년 국세통계연보. 저자 재구성.

지금까지 신청 비율, 수급 비율 등 주로 규모 측면에서 살펴보았다면 근로장려금과 자녀장려금을 받은 수급자의 구성 비율은 각 급여의 상대적 규모를 보여 준다. 먼저 한국복지패널에서는 전체 수급자 중에서 근로장려금 수급자 비율이 2015년 65.8%, 2016년 72.7%, 2017년 71.6%이다. 반면, 국세통계에서는 2015년 76.7%, 2016년 73.5%, 2017년 77.1%였다. 한편 자녀장려금은 그 비율이 한국복지패널에서는 2015년 67.4%, 2016년 52.9%, 2017년 51.0%이며, 국세 통계에서는 2015년 50.3%, 2016년 47.2%, 2017년 40.3%였다. 한국복지패널은 자녀장려금의 비율이 국세 통계에서의 비율보다 더 높은 것을 확인할 수 있다. 그리고 중복 수급자 비율도 한국복지패널에서 더 높은 것을 확인할 수 있다. 하지만 앞서 살펴보았던 전체 가구 대비 신청 가구 비율 또는 수급 가구 비율과 비교했을 때 급여들의 구성 비율은 한국복지패널과 국세 통계의 결과 차이가 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

〈표 4-13〉 근로장려금·자녀장려금 수급자 구성 비율

(단위: %)

구분		근로장려금	자녀장려금	중복	합계
한국복지패널	2015년	65.8	67.4	33.2	100.0
	2016년	72.7	52.9	25.6	100.0
	2017년	71.6	51.0	22.6	100.0
국세통계	2015년	76.7	50.3	27.0	100.0
	2016년	73.5	47.2	20.7	100.0
	2017년	77.1	40.3	17.3	100.0

자료: 김문길 외. (2016). 2016년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완 외. (2017). 2017년 한국복지패널 기초분석 보고서; 김태완 외. (2018). 2018년 한국복지패널 기초분석 보고서; 국세청. (2019a). 2019년 국세통계연보. 저자 재구성.

이러한 결과들을 종합하면 급여 구성 비율의 경우 상대적으로 규모 파악보다는 행정 자료와 마이크로 데이터 간 격차가 적기 때문에 이에 대한 결과는 상대적으로 모집단의 규모를 좀 더 정확히 추정하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 마이크로 데이터를 활용하여 어떤 정책의 규모 등을 파악하는 것은 해당 제도의 규모를 과대 또는 과소 추정할 위험이 있다는 것을 다시 한번 확인할 수 있다. 한국복지패널의 경우 연구 대상이 저소득층과 국민기초생활보장제도와 같은 저소득층 사회보장 프로그램이기 때문에 이에 대한 연구는 대표성을 가지고 해당 결과를 활용할 수 있지만, 근로장려금 또는 자녀장려금의 경우 그렇지 않기 때문에 규모를 파악하는 측면에서 해당 자료를 활용하는 것은 여러 제약과 전제 조건이 따르게 된다. 하지만 앞서 언급하였듯이 마이크로 데이터는 그 작성 목적이 행정 자료와 다르므로 활용 방법도 다르다. 행정 자료는 주로 해당 프로그램 수급자 자료만 있기 때문에 항상 문제에 직면하게 된다. 반면 마이크로 데이터는 행정 자료의 목표 집단은 물론 다양한 다른 집단도 포괄하기 때문에 표본 선택 편이의 문제에서 비교적 자유롭다. 또 행정 데이터가 주로 수급 집단에 한정된 데이터를 제공한다는 것은 어떤 평가에서 그 목적

이 되는 대상 집단을 비교하여 설명할 수 있는 비교 집단의 설정이 어렵거나 제한적이라는 것을 의미한다. 이는 성과 평가 또는 효과성 평가 측면에서 마이크로 데이터에 비해 제한적인 평가가 이뤄질 수밖에 없음을 의미한다.

이 절에서 살펴본 내용을 종합하면 다음과 같다. 근로장려세제는 근로빈곤층에 대한 대표적인 탈빈곤 또는 근로 유인 프로그램으로 볼 수 있다. 이러한 근로장려세제에 대한 성과 또는 효과성 평가에 필요한 것은 수급 요건과 관련한 대상 가구의 소득, 가구 규모, 가구원 간의 관계, 가구원 연령, 가구원 근로소득 등 다양한 변수가 필요하다. 행정 자료는 수급 요건을 파악할 수 있는 완전한 형태의 자료를 제공해 줄 수 있기 때문에 행정 자료를 활용하여 수급 요건을 모두 충족할 수 있는 대상 집단을 설정할 수 있다. 또 정확한 급여 또는 소득수준을 알 수 있어 급여 적절성 등을 파악하는 데 가장 정확한 자료를 활용할 수 있다. 이들이 해당 프로그램을 처음 수급한 시점과 탈수급한 시점, 그리고 재수급한 시점 등을 모두 파악할 수 있기 때문에 행정 자료를 패널 자료 형태로 구축하게 된다면 대상 집단에 대한 동태적 차원의 분석에도 매우 큰 강점이 있다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 국세 통계 등의 행정 자료는 행정상의 목적으로 구축됐기 때문에 통계의 대상이 해당 정책 대상 집단으로 한정된다. 물론 국세 통계는 가장 광범위한 행정 데이터이기 때문에 표본 선택 편의의 문제가 발생할 소지는 다른 행정 데이터에 비해 상대적으로 적다고 볼 수 있다. 하지만 해당 데이터 역시 대상 집단 외의 자료는 없기 때문에 표본은 제한적일 수밖에 없다. 따라서 앞서 언급한 표본 선택 편의의 문제를 해결하기 위해서는 다른 행정 데이터와의 연계 또는 국세청 자료를 마이크로 데이터와 연계하여 마이크로 데이터의 정확성을 제고하는 방법 등을 검토해야 한다. 현재 이러한 작업들이 수행되었거나 수행되고 있기

때문에 향후 평가를 위한 데이터 대표성 및 추정의 불편성의 심화가 예상되고 있다. 하지만 이러한 데이터의 연계와 활용은 소관 부처의 승인이라는 행정상의 절차는 물론, 실제적인 차원에서 우리나라 국민 전체를 포괄하는 데이터를 구성하는 것은 기술적, 비용적, 행정적 차원에서 쉽지 않다. 또 행정 데이터는 해당 행정의 수행과 관계없는 변수들을 수록하지 않기 때문에 광범위한 변수가 필요한 연구자들이 활용하기에는 제한적이다. 따라서 규모를 추정하거나 대상 집단을 설정하는 데에 있어 행정 자료의 활용이 우선적이겠지만 대상 집단과 비교 집단의 비교 또는 대상 집단의 인과관계 분석 등에는 여전히 마이크로 데이터의 유용성이 크다고 볼 수 있다.



제5장

평가 체계 개선 방향

제1절 근로빈곤층 관련 정책 평가 제도의 개선 방안

제2절 현행 평가 제도의 개선 방향

제5장 평가 체계 개선 방향

제1절 근로빈곤층 관련 정책 평가 제도의 개선 방안

이 연구의 목적은 정책 사업의 효과를 높일 수 있는 평가 방안 도출에 있다. 근로빈곤층 정책 효과를 개선한다는 의미는 정책이 근로빈곤층이 처해 있는 경제·사회적 환경의 어떤 점을 구체적으로 개선하고자 하는지가 명확해야 한다. 먼저 기존의 평가 체계를 전제로 이를 보완하는 방안을 모색하는 것이다. 어떤 방식의 평가가 현재의 평가를 보완하여 정책의 효과를 높일 수 있는지를 살핀다. 기존의 평가 체계를 전면 개편하는 것은 현실적으로 매우 어려우므로, 먼저 기존 체계를 합리화하는 방안을 모색하는 것이 현실적이다. 평가 체계 합리화는 각 평가 제도 간에(between), 그리고 각 평가 제도 내에서(within) 이루어질 수 있다.

효과성 증진을 위한 평가 제도 개선 방안으로 명확한 평가 목적에 맞는 제도 설계에 대한 고민이 필요하다. 이 글에서는 근로빈곤층을 근로 능력이 있거나 일할 의사가 있지만 일을 구하지 못하는 사람, 일을 하고 있지만 여전히 빈곤한 상태이거나 저임금 근로 상태인 사람으로 정의하였다. 근로 능력이 있는 미취업자, 저임금 근로자, 비정규직, 플랫폼 노동자 등 규칙적이지 않은 불안정 근로 참여자, 영세 자영업자 등이 이에 속한다. 산업 및 시장의 형성과 쇠퇴, 노동시장 이중 구조의 심화, 임금 구조의 양극화, 급속한 기술 변화, 자영업 증가 등 경제·사회적 변화는 특히 고용 및 근로소득 불안정, 자산 형성 부족, 장기 실업, 노동 착취 위험 증대 등 근로자가 직면하는 새로운 사회적 위험을 초래하여 대규모 근로빈곤층의 형성을 야기하고 있다. 이들을 대상으로 정책 및 사업을 수행하는 경우

산업과 시장, 사업체와 관련된 경제·사회 환경 변화에 따른 사회적 위험을 완화하기 위한 사회보장의 재설계에 이르는 법적·제도적 환경을 조성하는 데는 일자리 제공, 취업 지원, 자산 형성 지원, 생활 보장 등 다양한 정책 수단이 동원되고 있다.

〈표 5-1〉 근로빈곤층 형성의 경제·사회 환경 요인 및 정책 방향(예)

근로빈곤층 유형	경제·사회 환경 요인	정책 방향
미취업자, 저임금 근로자, 비정규직, 플랫폼 노동자, 영세 자영업자 등	사양산업, 산업 구조조정 신산업 및 신시장 형성 과정 기술 변화 및 일자리 감소 근로자 보호를 위한 법, 제도 미비	법적 제도적 환경 조성(산업, 시장, 관련 기업 및 사업체 환경, 사회보장제도 마련)
	빈곤, 저임금, 저소득, 고용 불안, 마찰적, 구조적, 장기 실업, 근로 환경 및 조건 열악	일자리 지원, 일자리 연계, 교육 훈련, 일자리 중개 등, 취업 지원, 소득 및 자산 형성 지원 소득보장, 생활 지원

앞에서 소개한 각종 성과 평가와 평가 제도 등은 주로 예산이 투입된 사업을 대상으로 하는 경향이 많다. 흔히 효과를 평가할 때는 대부분 사업의 목표와 관련한 중장기 효과를 논하거나 예산 투입에 따른 효과를 의미하는 예산 효율성 차원에서 접근한다. 사업의 목표와 관련한 중장기 효과를 관리할 때는 대부분 기본계획에 성과 지표를 설정한다. 이를 통해 기본계획이 적용되는 기간(보통 5년)에 설정한 성과 지표가 얼마나 개선되는지를 주로 살펴본다. 예산 효율성은 대규모 예산이 투입된 사업이 주로 관리 대상이 되는데, 대부분 전국 규모의 사업일 개연성이 크고, 그 중요성이 높기 때문이다. 따라서 이러한 사업은 국정 과제나 각종 위원회의 주요 정책 사업으로 선정되어 시행계획에 반영되는 경우가 많다. 또 재정 사업 성과 목표 관리 제도의 주요한 관리 대상이기 때문에 심층 평가의 대상이 되기도 한다.

〈표 5-2〉 근로빈곤층 지원 정책의 유형화(예)

지원 분야	사업(부처)
일자리 지원	• 기초생활보장제도 자활 사업(복지부) • 직접 일자리 사업(고용부) • 고용장려금(고용부)
일자리 연계 소득 및 자산 형성 지원	• 저임금 근로자 사회보험료 지원 사업(고용부) • 근로장려세제(EITC)(고용부) • 희망·내일·청년 키움 통장(복지부, 고용부) • 고용보험 및 산재보험 적용 대상 확대(고용부) • 최저임금 인상(고용노동부, 복지부)
소득보장	• 실업급여(고용부), 실업 크레딧(고용부) • 기초생활보장제도(보건복지부) • 직업훈련 생계비 대부 사업(고용부)
취업 지원	• 고용보험 직업훈련제도(고용부) • 취업성공패키지(국민 취업 지원 제도)(고용부) • 고용 지원 서비스

재정 사업에 대한 평가는 이미 다양한 형태로 진행되고 있으므로 이를 보완하기 위해서는 개별 사업 단위보다는 지원 분야의 정책 사업군을 묶어 분석할 필요가 있다. 지원 분야 수준에서의 정책 사업군 평가는 분야별 사업 구조와 성과에 대한 평가로 구분할 수 있다.

첫째, 사업 구조에 대한 평가는 분야별 사업 구성 및 추진 체계에 대한 평가를 통해 분야별 지원 목적이 달성 가능한지를 사전에 검토하는 데 있다. 사업 구조에 대한 평가는 근로빈곤층 지원 정책 분야별로 분석하되 사업군 내 사업들의 구조가 지원 분야별 목표 달성에 적합하게 구성되었는지(사업 구조 분석), 다수의 사업이 연계되어 효율적으로 추진할 수 있도록 수행 체계가 구축되어 있는지(수행 및 전달 체계 적정성), 사업 간 예산 배분은 적절하게 이루어져 있는지(재정) 등을 분석할 필요가 있다. 이때는 지원 분야의 중장기 지원 목표를 고려하여 정성적으로 분석한다.

둘째, 성과에 대한 평가는 분야별 사업 구성의 집행 단계에서의 성과와 지원 분야별 정책 효과 평가로 구분한다. 지원 분야별 정책의 성과·효과

에 대한 양적 평가는 중대한 조정이 있는 경우 사업군 조정 전후로 나누어 실시한다. 특히 지원 분야별 개별 사업 단위에서는 매년 지원 대상, 지원 수준, 지원 조건 등에 많은 변화가 있는 것이 현실이다. 먼저 조정이 있다 하더라도 사업군 내 사업들이 개별 사업 단위에서, 그리고 사업 간의 관계에서 그 효과가 극대화되기까지는 많은 시간이 소요되므로 사업의 조정 효과를 과정의 차원에서 측정할 수 있는 변수를 개발하여 평가한다. 정책 효과성 평가는 지원 분야별 중장기 목표에 적합한 성과 지표를 설정하여 그 변화를 측정하여 평가한다.

한편, 많은 예산 사업의 궁극적 효과는 비예산 사업, 즉 법적 제도의 완비 및 철저한 이행 관리에 달려 있는 경우가 많다. 특히 근로빈곤층이 직면하는 근로 환경은 사업장 환경 또는 근로계약 조건, 임금 체불 및 사후 보상 등 다양한 규제 제도로써 관리한다. 이러한 규제의 실효성 있는 관리는 중앙정부 차원뿐만 아니라 지방자치단체의 관리 능력에 좌우된다. 따라서 재정 사업에 대한 주기적인 평가 외에도 그 사업 효과에 영향을 줄 수 있는 주요 환경 요인에 대한 주기적인 평가 역시 사업 효과를 높이기 위해 반드시 필요하다. 예를 들면 의무 사항은 아니지만 공정거래위원회나 각 주무 부처 산하 기관 등이 개발하여 보급 중인 표준계약서,¹²⁾ 법정 의무 제도인 최저임금제¹³⁾는 그 중요한 예이다. 이러한 비재정 사업

12) 공정거래위원회는 2016년부터 공정한 거래 관계 형성을 위해 각종 표준계약서를 보급하고 있다. 이 같은 표준계약서는 근로빈곤층의 근로 환경 결정에 중요한 역할을 할 수 있다. 문화예술인 표준전속계약서, 애니메이션 제작 업종 표준하도급계약서, 게임용 소프트웨어 개발 구축 업종 표준하도급계약서, 표준 대리점 거래 계약서 등은 플랫폼 노동자나 자영업자에게 적용될 수 있는 계약서이다.

13) 최저임금제는 1986년 12월 31일 「최저임금법」이 제정·공포되어 1988년 1월 1일부터 실시한 제도로써, 근로자의 임금 최저 수준을 보장하여 근로자의 생활 안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함을 목적(최저임금법 제1조)으로 도입한 제도이다. 2017년 7월 15일, 최저임금위원회에서 2018년 최저임금을 2017년에 비해 16.4% 인상된 7530원으로 결정하면서 그동안의 인상 폭을 크게 웃도는 수준으로 인상하였고, 이로써 많은 논쟁을 불러일으켰다.

또는 제도의 평가는 다양한 방법으로 할 수 있다. 근로빈곤층의 소득 및 근로 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 표준계약서 적용과 같은 제도는 적용 실태에 대한 조사의 형태로 평가할 수 있다. 반면 최저임금 인상과 같은 조치는 인상 전후 근로빈곤층의 임금 변화, 고용 변화, 자영업자에 대한 부담 등을 제도 변화 전후로 나누어 서로 비교할 수 있다. 그러나 인력과 비용 등 자원의 제약 때문에 모든 제도를 평가하는 것은 불가능하다. 따라서 고용, 소득 및 자산 형성, 생활 지원 등 정책 분야를 중범위로 구분하고, 분야별로 핵심이 되는 비재정 사업 또는 제도를 선정하여 제도가 자리 잡을 때까지 지속적으로 실태를 조사하거나 평가하는 방식을 택한다.

제2절 현행 평가 제도의 개선 방향

현행 평가 제도의 가장 큰 문제점은 중복 평가로 인한 평가 부담 가중과 이로 인해 야기되는 결과의 일관성 부족, 평가 내용 및 방법의 엄밀성 부족을 들 수 있다. 이러한 문제점들은 평가 결과의 정확성 및 활용성을 저해하여 평가의 효율을 떨어뜨리는 결과를 초래한다.

현재 근로빈곤층 지원 정책의 평가 제도는 국무조정실, 기획재정부, 사회보장위원회, 고용노동부, 중소벤처기업부 등에서 각각 개별 법 규정에 따라 운영하고 있다. 이러한 중복 평가는 피평가 기관의 부담을 가중시킬 뿐 아니라, 평가 결과의 활용 측면에서도 일관성 문제를 야기하는 등 효율성도 떨어뜨린다. 그러나 평가 부담, 효율성 등을 근거로 각 부처의 평가 권한 행사를 제한하기는 어렵다. 공공 부문의 평가 체계 개선과 관련해 평가 제도의 조정·통합이 매번 언급되지만 실제로 이행하지 못하는 것

도 개별 법에 근거하여 각각 시행되는 평가 제도를 어느 한 방향으로 정리하기 어렵기 때문이다.

또한 앞에서 진단한 평가 내용 및 방법의 엄밀성 부족은 결과의 정확성 및 타당성을 낮추며, 실제 사업 성과에 대한 심층적인 평가 정보 산출이 어려워 실질적 정책 및 사업 성과를 개선하는 데 한계가 있다. 이는 결국 평가 활용의 불충분성 문제, 사업 효과 제고를 위한 평가 체계 활성화 노력 부족 문제와 연결된다. 그러나 이러한 문제점은 현재 자료 이용의 한계로 인해 사업(군) 성과에 대한 과학적 평가가 이루어지는 것이 어렵기 때문이다. 많은 평가 제도에서 현장 조사 및 인터뷰를 통해 사업 효과성 분석을 위해 노력하지만 정성적 평가라는 한계를 극복하는 것이 쉽지 않다.

따라서 현행 평가 제도의 전면 개편은 현실적 대안이 아니다. 다만 현행 제도에서 평가 제도 운영을 합리화하는 방향으로 유도하는 것은 가능할 것으로 보인다.

첫째, 다른 평가 제도를 통해 얻은 결과를 각 평가 제도가 공동으로 활용하는 방식이다. 앞에서 본 바와 같이 대부분의 평가에 관리·통제를 위한 모니터링 성격이 있어 평가 항목이 대동소이하다. 따라서 동일한 평가 대상 사업에 대해 특정 평가 제도에서 평가한 결과를 다른 평가 제도에서 활용할 수 있다. 공동으로 활용할 수 있는 평가 항목 외에 평가 제도별로 추가 평가 항목이 있는 경우 이 추가 항목에 대해서만 평가하는 방식이다. 즉, 평가 지침을 통해 평가 예정인 항목 중 다른 평가 제도에서 평가한 경우 그 결과를 제출토록 하는 방식이다. 그뿐만 아니라 사업의 성과 지표도 공동으로 활용할 수 있다. 재정 사업의 경우 ‘각 회계연도 성과 계획서’에서 단위사업별로 성과 지표를 설정하도록 하고 있고, 이를 매년 감사원 결산 검사 과정에서 점검하므로 성과 지표와 지표값의 신뢰도는 비교적 보장된다. 가능하면 성과 계획서에서 설정한 지표를 각 평가 제도

의 성과 지표로 함께 사용토록 하면 추가 지표 설정으로 인한 번거로움을 줄일 수 있다. 다만 평가 제도별로 대상 사업의 단위가 내역사업에서 단위사업, 프로그램 등 다양하므로 이에 대한 보완은 필요하다.

둘째, 부처 또는 위원회가 운영하는 평가 제도별 간소화 작업을 추진하는 방안이다. 모니터링 성격의 평가는 모니터링 보고서로 대체하는 방식이다. 성과 평가, 정책 평가, 자율 평가 등은 현재 자체 평가를 한 후 상위 기관 또는 외부 기관이 메타평가 또는 외부 평가의 형태로 하고 있다. 메타평가와 외부 평가는 자체 평가의 경우 자체 사업에 대한 평가의 관대함 때문에 객관성이 떨어지므로 이를 보완하기 위한 조치이다. 그러나 원래 자체 평가는 사업에 대한 모니터링 성격이 강하므로 모니터링 방식을 강화하여 평가가 아닌 자체 모니터링 보고의 형태를 취할 수도 있다. 모니터링 보고서 양식 등 모니터링 가이드라인을 개발하고 보급하여 실효성 있는 모니터링이 되도록 유도하는 방안이다. 현재 결산의 부속서류인 성과 보고서는 이러한 모니터링 보고서의 한 형태이다. 성과 계획서와 보고서의 작성을 내실화하여 모니터링 성격의 평가를 대체하는 방식이다. 또 성과 평가와 자체 평가 외의 평가는 사회적 현안 또는 모니터링 보고서에 대한 평가를 기초로 평가 주제를 정하여 평가 제도의 취지에 맞게 설계해 시행할 수 있다.

합리적 조정을 통해 평가 지표를 간소화하는 방안을 추진할 수도 있다. 형식적인 평가 지표들을 통해 다양한 평가 정보를 제공하기보다 평가 목적과 평가 지표 간 연계성을 강화하여 필요한 지표로 간소화하는 방안이다. 이러한 평가 지표의 간소화를 위해 정책 시행 단계별 평가 지표 적용 및 격년제 평가 지표 도입을 고민해 볼 수 있다.

셋째, 심층 분석을 활성화하기 위한 다양한 평가 방법 도입 방안이다. 평가 제도의 정당성 및 유용성은 평가 결과의 활용에 있다. 특히 우리나라

라 사회보장 분야의 정책은 사업의 직간접 수혜 집단이 명확하며, 정책 대상자에게 효용이 직접적으로 발생하므로 일단 정책을 도입하면 조정하기 어려운 경직적인 사업이 많다. 또 최근 저출산·고령화 등 사회경제적 환경 변화로 인해 사회보장 분야의 재정 규모가 커지며 다양한 정책이 도입됨에 따라 대규모 예산이 투입되는 사업 혹은 효과가 명확하지 않은 신규 사업이 증가하고 있다. 따라서 현재 활성화된 회고 지향적(retrospective) 특성의 통제 및 관리 측면을 강조하는 정책 평가에서 나아가 미래 지향적(proactive) 판단을 요구하는 정책 효과 제고를 위해 평가를 활성화할 필요가 있다. 현재의 체크리스트 방식의 평가에서는 관리 및 통제를 위한 평가 결과 활용에서 나아가 사업 효과 제고를 위한 평가 결과 활용에는 한계가 있다. 실제 사업의 심층적 분석을 통한 구체적 개선 사항 제시 및 문제 해결 방안 마련이 어렵기 때문이다. 서류 중심의 체크리스트 평가 결과에서 벗어나 주기적인 모니터링 정보와 심층적 현장 조사, 그리고 사업 성과에 대한 미시적 자료 분석을 통해 실제 활용 가능한 실효성 있는 개선안을 제시하는 평가 결과를 생산할 필요가 있다. 또 평가를 위한 형식적인 평가에 그치는 것을 방지하기 위하여 평가 결과 지적된 사업의 문제점 및 개선 사항 등에 대해 다음 해 평가에서 평가 결과에 대한 개선 노력 및 환류 충실성 정도를 실제 지표에 반영하는 방안도 고려할 수 있다. 나아가 한번 도입하면 중단하기 어려운 경직적인 사업, 대규모 예산이 투입되는 사업, 사업의 효과가 명확하지 않은 신규 사업은 시범 사업 활성화를 통해 정책 실험과 같은 방법으로 사전 단계에서 평가해 타당성을 제고하는 방안을 고민해 볼 수 있다. 이러한 평가를 위해 기존의 통제 및 관리 차원, 실무적인 면에서의 정책 효과 및 영향 평가 수준을 넘어 평가 방법론 및 자료의 타당성, 엄밀성을 확보한 과학적 분석 방법을 기초로 정책 평가 연구를 활성화하여야 한다.

넷째, 심층적인 데이터 체계 구축을 통한 평가를 위한 정보 활용성 제고 방안을 모색할 필요가 있다. 앞서 연구 동향에 대한 메타 분석 결과 가장 큰 문제점은 ‘동일한 사업에 대한 상이한 평가’와 ‘동일한 사업을 동일한 데이터를 사용해 분석한 결과가 연구자에 따라 상이하게 나타나는 것’이다. 이러한 상황에서는 결과의 정확성도 담보할 수 없고, 정책 부처에서 어떤 결과를 수용해야 할지 결정하기 어렵다. 이는 평가 결과를 정책 개선 및 효과성 제고를 위해 활용할 경우 큰 혼란을 초래할 수 있다. 한편, 최근 행정 데이터의 중요성이 커지고 있고 이에 대한 활용도도 높을 것으로 예상된다. 그러나 평가의 성격에 따라 적절한 선택이 필요하다. 대상자의 정확한 규모를 추정하거나 대상 집단을 설정할 때는 행정 자료의 활용을 우선 고려할 수 있다. 다만, 행정 데이터는 정책 평가를 위한 목적으로 생성된 자료가 아니므로 처치 집단의 효과를 파악하기 위한 통제집단 선정에 어려움이 있어 정책 효과를 분석할 때는 여전히 마이크로 데이터의 유용성이 크다고 볼 수 있다. 마이크로 데이터와 행정 자료는 그 작성 목적이 다르고 활용 방법도 다르다. 행정 자료는 주로 해당 프로그램 수급자에 대한 자료만 들어 있기 때문에 항상 표본 선택 편의의 문제에 직면하게 된다. 반면 마이크로 데이터는 행정 자료의 목표 집단은 물론 다양한 다른 집단도 포괄하기 때문에 표본 선택 편의의 문제에서 비교적 자유롭다. 또 행정 데이터가 주로 수급 집단에 한정된 데이터를 제공한다는 것은 어떤 평가에서 대상이 되는 집단과 비교할 수 있는 집단의 설정이 어렵거나 제한적이라는 것을 의미한다. 즉, 성과 평가 또는 효과 평가 측면에서 마이크로 데이터에 비해 제한적인 평가가 이뤄질 수밖에 없다. 하지만 행정 자료의 정확성을 생각하면 그 활용 범위를 확대함과 동시에 현재 통계청에서 마이크로 데이터와 행정 자료의 연계를 통해 마이크로 데이터의 질을 제고하는 것처럼 행정 자료와 마이크로 데이터 간의 연계를

강화할 필요가 있다. 또 개인 정보의 노출 제거를 전제로 행정 데이터 간의 연계를 통해 행정 데이터의 한계를 극복하고 이를 빅데이터화해 사회의 수요에 대응할 필요가 있다. 또 행정 데이터는 일반 연구자들이 접근하기 쉽지 않으므로 진행된 연구 결과에 대한 검증 역시 쉽지 않다. 따라서 해당 자료를 이용해 진행하는 연구의 경우 충분한 역량과 사업에 대한 전문성을 겸비한 연구자를 선정하기 위해 신중을 기해야 할 것이다. 이는 비단 행정 데이터 사용 연구뿐만 아니라 모든 연구에 해당하는 것이기도 하다. 따라서 결과의 정확성을 담보할 수 있는 자료의 질적·양적 구축과 더불어 정확한 사업의 평가가 가능한 전문성과 역량을 보유한 연구자의 확보도 중요한 요소로 판단된다.

사회보장 분야 정책은 정책 대상자들의 안정적인 생애 지원 및 역량 강화 등 국민의 삶과 직결되는 성과를 목적으로 한다. 이러한 이유로 기존의 실적 점검 차원의 평가에서 나아가 국민 체감도를 높일 수 있는 정책의 효과를 높이기 위한 평가로 강화할 필요가 있다. 이 연구를 통해 모든 국민이 전 생애에 걸쳐 기본적인 삶을 누릴 수 있도록 지원하는 사회보장 정책의 근거 기반 설계 및 정책 보완이 이루어질 수 있기를 기대한다.



- 감사원. (2019). 2018 회계연도 국가결산검사보고 I. 서울: 감사원.
- 강병구. (2004). 공적 이전소득의 분배 및 노동공급 효과. *사회보장연구*, 20(2), 129-150.
- 강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주, 이병재. (2015). 사회보장정책평가의 방향과 과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 노대명, 이현주, 임완섭, 김현경, 권문일,...박형준. (2015). 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 임완섭, 정해식, 강병구, 박찬임, 이진범,...이병재. (2017). 사회보장제도 생계지원분야 기본평가. 세종: 보건복지부·세종: 한국보건사회연구원.
- 강희우, 박한준, 권남호, 오영민. (2018). 재정성과평가제도 환류방안에 관한 연구. 세종: 한국조세재정연구원.
- 경제사회발전노사정위원회. (2017). 4차 산업혁명과 고용의 미래. 서울: 경제사회노동위원회.
- 고용노동부 일자리정책평가과. (2019. 5. 7). 일자리사업, 성과평가에 따라 폐지 또는 개편 직접일자리 사업은 일몰제 도입. 2019년 일자리사업 평가 결과 및 개선방안 마련, 고용노동부 보도자료, http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=9871에서 2019. 11. 15. 인출.
- 고용노동부. (2018). 2018년도 고용노동부 성과관리시행계획. 세종: 고용노동부 혁신행정담당관실.
- 고용노동부. (2019a). 2020년 재정지원 일자리사업 성과평가 세부계획(안). 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2019b). 2019년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.
- 국가법령정보센터. 고용보험법. 법률 제16415호, 2019. 4. 30., 타법개정.
- 국가법령정보센터. 고용정책기본법. 법률 제16412호, 2019. 4. 30., 일부개정.

- 국가법령정보센터. 정부업무평가 기본법. 법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법 개정.
- 국가법령정보센터. 중소기업기본법 시행령. 대통령령 제29552호, 2019. 2. 12., 일부개정.
- 국가법령정보센터. 중소기업기본법. 법률 제15746호, 2018. 8. 14., 일부개정.
- 국가법령정보센터. 최저임금법. 법률 제15666호, 2018. 6. 12., 일부개정.
- 국무조정실. (2018). 2019년도 정부업무평가 시행계획. 세종: 국무조정실.
- 국무조정실. (2019a). 2020년도 정부업무평가 시행계획. 세종: 국무조정실.
- 국무조정실. (2019b). 정부업무평가 기본계획(2020~2022). 세종: 국무조정실.
- 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지. '성과관리 개념'. https://www.evaluation.go.kr/psec/intro/intro_1_2_1.jsp에서 2020. 1. 17.인출.
- 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지. '성과관리 추진체계'. https://www.evaluation.go.kr/psec/intro/intro_1_2_3.jsp에서 2020. 1. 17. 인출.
- 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지. '성과관리 주요내용'. https://www.evaluation.go.kr/psec/intro/intro_1_2_4.jsp에서 2020. 1. 17. 인출.
- 국세청. (2019a). 국세통계연보. https://www.nts.go.kr/info/info_05.asp에서 2020.2.11. 인출
- 국세청. (2019b). 국세통계 설명자료. https://stats.nts.go.kr/data/data_view.asp?idx=2201에서 2020. 2. 11. 인출
- 금재호. (2004). 취업으로 빈곤극복이 가능한가. 경제분석. 10(3), 72-111.
- 금재호. (2006). 외환위기 이후 한국의 근로빈곤 실태에 관한 연구, 노동경제논집, 20(1), 41-73.
- 기획재정부 재정관리국. (2017.9.28.). 재정사업 자율평가제도 전면 개편 - 재정 혁신을 뒷받침하는 재정사업 평가체제로 전환 -. 기획재정부 보도자료. http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId=MOSF_000000000010968&searchBbsId=MOSFBBS_000000000028에서 2020. 1. 20. 인출.
- 기획재정부 정책조정국. (2018. 1. 11.). 제1차 경제관계장관회의 개최, 재정 혁

- 신을 뒷받침하는 80대 “핵심사업 평가” 추진계획, 기획재정부 보도자료,
http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000015215&menuNo=4010100에서 2020. 1. 20. 인출.
- 김교성, 노혜진. (2009). 빈곤탈피와 지속기간에 관한 실증적 연구: 생존표 분석과 위계적 일반화선형 분석. *사회복지정책*, 36(3), 185-212.
- 김교성, 최영. (2006). 근로계층의 빈곤 결정요인에 관한 다층분석. *한국사회복지학*, 58(2), 119-141.
- 김명수, 공병천. (2013). 성과관리를 위한 공공정책평가론. 경기: 한국학술정보.
- 김문길, 김태완, 박신영, 이병희, 임병인, 이서현. (2011). 2011년 빈곤통계연보. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김문길, 김태완, 오미애, 박형준, 신재동, 정희선,...함선유. (2016). 2016년 한국복지패널 기초분석 보고서. 세종: 한국보건사회연구원
- 김병철. (2009). 메타평가론: 메타평가 모형의 설계와 적용. 서울: 한국학술정보.
- 김상봉, 홍우형. (2018). 근로장려세제 효과성 제고방안. 서울: 국회예산정책처.
- 김을식, 최석현. (2014). 사중손실을 이용한 공공부조 프로그램의 효율성 평가 연구-국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과 분석. *한국정책학회보*, 23(3), 329-352.
- 김을식, 김정훈, 이지혜. (2015). 사회정책의 효율성 분석: 국민기초생활보장제도를 중심으로. 수원: 경기연구원.
- 김태완, 김문길, 김미곤, 여유진, 김현경, 임완섭,...최민정. (2017). 2017년도 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김태완, 김문길, 전지현, 한민아. (2010). 기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김태완, 김미곤, 김문길, 강성호, 김대철, 이서현. (2011). 기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김태완, 오미애, 박형준, 이주미, 신재동, 정희선,...신유미. (2017). 2017년 한국복지패널 기초분석 보고서. 세종: 한국보건사회연구원

- 김태완, 오미애, 이주미, 신재동, 정희선, 이병재,...김정옥. (2018). 2018년 한국 복지패널 기초분석 보고서. 세종: 한국보건사회연구원
- 김현경, 노대명, 임완섭, 김혜원, 이병재. (2016). 근로빈곤층 경제활동상태 변화와 복지정책 수요. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김혜원. (2012). 근로빈곤층 직업훈련의 취업 성과 연구. *경제발전연구*, 18, 159-194.
- 김호원, 양지윤, 강지성. (2016). 자활사업 심층 평가 연구. 음성: 한국고용정보원.
- 김호원, 이종구. (2018). 취업성공패키지 청년층 특화 취업지원 프로그램 참여자의 만족도와 성과에 관한 연구. *취업진로연구*, 8(1), 1-20.
- 남재량, 안태현, 안종범, 전영준. (2009). 근로빈곤 대책연구 I. 서울: 한국노동연구원·서울: 노동부.
- 남재량. (2017). 근로장려세제(EITC)의 성과 연구. 세종: 한국노동연구원.
- 노대명, 강신욱, 김재진, 황덕순, 전지현. (2016). 근로빈곤층 근로연계 소득보장제도 개선방향. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 박창균, 박상금, 한솔희, 김솔휘. (2017). 근로빈곤층의 부태에 대한 질적 연구 - 부채 발생과 파급효과를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 이은혜, 원일. (2007). 기초생활보장제도 효과성에 관한 연구 I. 서울: 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책 평가센터
- 노대명, 최병두, 조명래, 류정순 (2006). 새로운 도시빈곤으로서 근로빈곤층의 발생과 대책. *한국지역지리학회지*, 12(6), 671-692
- 노대명, 최승아. (2004). 한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 홍경준, 최승아, 전지현, 박은영. (2009). 근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터.
- 노대명, 황덕순, 원일, 이은혜. (2007). 근로빈곤층에 대한 국제비교 연구: 실태와 정책을 중심으로, 서울: 한국보건사회연구원.
- 노대명. (2013). 근로빈곤층 실태진단과 향후 정책과제: 고용·복지 연계정책을 중심으로. *보건·복지 Issue & Focus*, 193, 1-8.

- 대한민국 정부. (2017). 100대 국정과제. 세종: 기획재정부.
- 류기락, 변숙영, 류장수, 류만희. (2012). 취업성공패키지-희망리본프로젝트 통합·조정을 위한 운영성과 평가 및 개선방안. 서울: 경제·인문사회연구회·서울: 한국직업능력개발원.
- 류기락, 양정승, 류지영, 노대명. (2014). 근로빈곤층 자립지원을 위한 직업능력개발 연계 방안 연구. 서울: 한국직업능력개발원.
- 류영수. (2007). 기술영향평가의 메타평가 모형 개발 및 적용. 박사학위, 한양대학교, 서울.
- 박광덕. (2008). 국민기초생활보장제도에 대한 평가-제천시 자활후견기관을 중심으로. *한국지방행정학보(KLAR)*, 5(1), 89-108.
- 박능후. (2010). 국민기초생활보장제도 10년의 성과평가. *보건복지포럼*, 2010(9), 6-13.
- 반정호. (2012). 자영업자 가구의 소득 변동과 빈곤에 관한 연구: 임금근로자 가구와의 비교를 중심으로. *노동정책연구*, 12(1), 29-56.
- 박상현, 김태일. (2011). 국민기초생활보장제도가 노동 공급과 성과에 미치는 영향. *한국정책학회보*, 20(4), 277-307.
- 박종수. (2003). 정보화사업 메타평가모형의 설계와 적용. *충남대학교 대학원 박사학위논문*.
- 박윤수, 강창희, 김부열, 오윤섭, 이아영. (2018). 사회정책 효과성 평가를 위한 정책실험 도입방안 연구. 한국개발연구원
- 박지혜, 이정민. (2018). 근로장려세제가 노동시장 참여에 미치는 효과. *노동경제논집*, 41(3), 1-59.
- 박효진. (2009). 여성가구주 빈곤가구와 남성가구주 빈곤가구의 빈곤탈피 가능성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. *숭실대학교 대학원 박사학위논문*.
- 백학영, 구인회. (2010). 비정규 노동과 근로빈곤의 관계: 임금 차별과 근로시간의 영향을 중심으로. *노동정책연구*, 32, 87-117.
- 백훈. (2017). 효율적인 중소기업 지원사업 체계 구축방안, *중소기업포커스*, 17(8).

- 보건복지부. (2017). 2017년도 보건복지부 성과관리 시행계획.
- 보건복지부. (2019). 2018년 자체평가 결과보고서(주요정책부문). 보건복지부 혁신행정담당관. https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0601vw.jsp?PAR_MENU_ID=13&MENU_ID=13040201&page=1&CONT_SEQ=292838
- 사회보장기본법. 법률 제15885호, 2018. 12. 11. 일부개정.
- 사회보장위원회 사무국. (2016). 사회보장위원회 2016년 운영계획. 서울: 사회보장위원회.
- 사회보장위원회 사무국. (2019a). 제2차 사회보장기본계획('19-'23) 2019년도 시행계획. 서울: 사회보장위원회.
- 사회보장위원회 사무국. (2019b). 제1차 사회보장기본계획('14-'18) 2017년 시행계획 추진실적 평가결과. 서울: 사회보장위원회.
- 사회보장위원회 홈페이지. www.ssc.go.kr에서 2020. 1. 17. 인출.
- 서복경, 황아란. (2013). 근로빈곤층 정책평가와 복지비용 부담의지. *사회복지정책*, 40(2), 179-203.
- 석상훈, 김현수. (2012). 노인빈곤의 실태와 결정요인 분석- 생애 근로이력과의 연관성을 중심으로. *재정학연구*, 5(3), 99-124.
- 손능수. (2005). 국민기초생활보장 자활사업의 효과성 평가: 대구광역시 자활후견기관의 자활사업을 중심으로. *한국행정논집*, 17(3), 729-760.
- 손병돈. (2011). 국민기초생활보장제도의 저축효과 분석. *보건사회연구*, 31(4), 229-257.
- 송호근. (2002). 빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책. *한국사회학*, 36(1), 23-50.
- 신명호, 황덕순. (2012). 질적 연구방법을 이용한 취업성공패키지 지원사업의 성과 평가와 개선방안. *산업노동연구*, 18(1), 113-144.
- 신우리, 송헌재. (2018). 근로장려세제 확대 개편의 효과 분석. *한국노사관계학회 학술대회*, 183-209.
- 심복자. (2009). 근로빈곤층 고용서비스의 정합성 연구 - 구로지역을 중심으로. 박사학위, 성공회대학교, 서울.

- 안종석, 송헌재, 홍우형. (2017). 근로·자녀장려금제도 성과분석 및 운용방안 연구. 세종: 기획재정부·세종: 한국조세재정연구원.
- 양지윤, 백광호, 최석현, 고희원. (2016). 취업성공패키지 성과분석과 민간위탁사업 발전방향. 음성: 한국고용정보원.
- 오민홍, 박성재. (2015). 근로빈곤층 취업지원사업 정책수단별 성과비교. 부산: 동아대학교·서울: 국회예산정책처.
- 오영민, 이광희, 오윤섭, 이삼열. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. 세종: 한국조세재정연구원.
- 오윤섭, 강지원, 이세미. (2016). 사회보장제도 평가 체계 내실화 방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 오윤섭, 이아영, 임완섭, 함영진, 서제희, 황남희, 고경표. (2018). 제1차 사회보장기본계획 '17년 시행계획 추진 실적 평가. 세종: 보건복지부·세종: 한국보건사회연구원.
- 오철호. (2008). 정보화 자체평가지표의 보완에 대한 논의. *한국지역정보학회지*, 11(1), 43-72.
- 유경준, 김대일. (2003). 소득분배 국제비교와 빈곤연구. 서울: 한국개발연구원.
- 유길상, 김동현, 정주연, 강금봉, 김용주, 김우진. (2012). 외국의 근로빈곤정책연구. 천안: 한국기술교육대학교·서울: 고용노동부.
- 유민이, 임다희, 조민호. (2014). 근로장려세제의 노동공급 효과분석: 가구특성과 성별에 따른 분석. *정책분석평가학회보*, 24(1), 21-50.
- 유완식. (2017). 장애인 취업성공패키지 성과분석 및 개선방안. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 윤희숙. (2012). 근로장려세제로 본 복지정책 결정과정의 문제점. KDI FOCUS, 24. 서울: 한국개발연구원.
- 이대용, 권기현, 문상호. (2015). 근로장려세제(EITC)의 정책효과에 관한 연구 - 성향점수 매칭(PSM) 이중·삼중차이 분석을 중심으로 -. *한국정책학회보*, 24(2), 27-56.
- 이명진, 서우석. (2008). 주민등록 세대수와 인구주택 총조사의 가구 수 비교 연

구, *통계연구*, 13(1), 1-24

이병희, 길현중, 김혜원, 박혁. (2014). 취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안. 세종: 한국노동연구원.

이병희, 길현중, 김혜원, 이영수, 오민홍. (2016). 취업성공패키지 운영성과 분석 및 개편방안 마련. 세종: 한국노동연구원.

이병희, 김혜원, 길현중, 오민홍. (2017). 취업성공패키지 성과분석 및 제도개선방안. 세종: 한국노동연구원.

이병희, 반정호. (2008). 근로빈곤층의 실태와 동학. *동향과 전망*, 75, 215-244.

이병희, 홍경준, 이상은, 강병구, 윤자영. (2010). 근로빈곤의 실태와 지원정책. 서울: 한국노동연구원.

이병희. (2010). 근로빈곤의 노동시장 요인과 빈곤 동학. *경제발전연구*, 16(1), 93-116.

이병희. (2018). 근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향. *노동리뷰*, 35-52.

이상은. (2004). 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과. *한국사회복지학*, 56(2), 71-91.

이영옥. (2018). 근로능력빈곤층에 대한 소득지원정책 개선방안 연구(A study on income support policy for the working poor). 세종: 한국개발연구원.

이윤식. (2018). 정책 평가론(제3판). 경기: 대영문화사.

이찬구. (2004). 기관업무 성과지표 연구(II). 서울: 한국행정연구원.

이환성. (2013). 특정평가결과 환류의 장애요인과 효과적 환류방안. *한국행정학회 춘계학술발표논문집*, 756-777. 서울: 한국행정학회.

전병유, 김혜원, 김용주, 이병희, 최형재, 황덕순,...채민희. (2012). 취업성공패키지 성과분석 및 개선방안. 오산: 한신대학교 산학협력단.

전병유, 이상혁. (2011). 저소득 근로빈곤층 고용지원 방안. 오산: 한신대학교 산학협력단. 서울: 고용노동부.

정지운, 김성태, 임병인. (2016). 국민기초생활보장 급여의 분배효과 분석: 비용 효과성의 관점으로. *한국경제연구*, 34(2), 73-92.

- 정진호, 황덕순, 금재호, 이병희, 박찬임. (2005). 한국의 근로빈곤 연구. 서울: 한국노동연구원.
- 정해식, 오욱찬, 길현종, 성지미, 고혜진, 이주미. (2017). 근로빈곤층 취업우선지원제도 개편방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정홍원, 정해식, 김정은, 이정은. (2013). 사회복지 영역의 평가제도 현황 분석과 개선 방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 조성혜. (2014). 독일의 일하는 빈곤층. 노동리뷰, 52-67.
- 중소벤처기업부. (2019a). 2018년도 자체평가 결과보고서(주요정책부문). 세종: 중소기업부.
- 중소벤처기업부. (2019b). 2019년도 성과관리 시행계획. 세종: 중소기업부.
- 지은정. (2012). 자영업 근로소득의 불평등 요인과 변화. *한국사회복지학*, 64(2), 55-83.
- 진미윤. (2016). 주거급여제도 평가: 선정기준, 급여 수준과 전달체계. *보건복지포럼*, 2016(11), 43-63.
- 천영민, 김태완, 김문길, 강금봉, 박소희. (2016). 근로빈곤층 실태 파악 및 지원 방안. 음성: 한국고용정보원.
- 최세경, 김경민, 장지윤. (2017). 중소기업조정과 신설에 따른 기능설계 및 지침 개발: 중소기업 지원사업 평가제도 분야. 서울: 중소기업연구원.
- 최현수. (2002). EITC (Earned Income Tax Credit) 도입의 빈곤감소효과 추정. *사회복지연구*, (20), 201-245.
- 통계청 kosis, 행정안전부 '주민등록인구현황'.
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040B3&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A6&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_i.d=&conn_path=MT_ZTITLE 에서 2020.3.18. 인출.
- 통계청 kosis, 통계청 '인구주택총조사'.
<http://kosis.kr/search/search.do>에서 2020.3.18. 인출.
- 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소. (2019). 한국복지패널 사용자

- 지침서 2019. 세종: 한국보건사회연구원·서울: 서울대학교사회복지연구소.
한국조세재정연구원 홈페이지. ‘재정성과관리’, https://www.kipf.re.kr/kor/TaxFiscalPubInfo_FiscalPerformanceMg.do에서 2020. 1. 20. 인출.
- 허경선. (2016). 정부업무평가 개선방안 연구. 세종: 국무조정실·세종: 한국조세재정연구원.
- 허재준, 이병희, 김혜원, 이규용, 박찬임, 박성재,...김명중. (2007). 근로빈곤층 고용지원 강화방안. 서울: 한국노동연구원·노동부.
- 홍경준. (2005). 근로빈곤층에 대한 탐색적 연구: 개념정의와 실태 파악, *한국사회복지학*, 57(2), 119-142.
- 홍경준. (2010). 근로빈곤층 지원정책의 현황과 대책. *보건복지포럼*, 2010(2), 5-18.
- 홍민철, 문상호, 이명석. (2016). 근로장려세제 효과 분석: 경제활동참여, 근로시간 및 개인별 빈곤을 중심으로. *정책분석평가학회보*, 26(2), 1-27.
- 홍성걸. (2007). 국가연구개발사업 평가시스템에 대한 메타평가 연구. 서울: 한국과학기술기획평가원.
- Chelimsy, E. (1985). Old patterns and new directions in program evaluation. in Eleanor Chelimsy(ed.). Program Evaluation: Patterns and Directions: 1-35. Washington DC: The American Society for Public Administration.
- Cook, D. & Gruder, L. (1978). Meta evaluation research. *Evaluation Quarterly*, 2(1), 5-51.
- European Commission. (2016). Policy Evaluation Framework. Neuilly-sur-Seine: Deloitte Sustainable.
- Goldenberg, E. N. (1983). The three faces of evaluation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2(4), 515-525.
- International Institution for Management Development. (2019). 2019 IMD World Competitiveness Yearbook. Lausanne: International Institution for Management Development

- International Labour Office (ILO). (2016). Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. (1994). The program evaluation standards: How to assess evaluations of educational programs(2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications*
- Larson, C. & Berliner, L. (1983). On evaluating evaluations. *Policy Sciences*, 16(2), 147-163.
- Nachmias, D. (1979). Public policy evaluation: Approaches and methods. New York: St. Martin's Press.
- Pena-Casas, R., & Latta, M. (2004). *Working poor in the European Union*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Poister, H. (1978). Public program analysis applied research methods. Baltimore: University Park Press.
- Rist, R. C. (1990). The organization and function of evaluation in the United States: A federal overview. *Program evaluation and the management of government: Patterns and prospects across eight nations*, 71-94.
- Rossi, H. & Howard E. Freeman. (1982). Evaluation: A systematic approach. Beverly Hills: California: Sage Publications, Inc.
- Vedung, E. (1997). Public policy and program evaluation. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Weiss, Carl, H. (1972). Evaluation research: methods of assessing program effectiveness. *Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. social Forces*. 54(1), 284-285.



〈부록 1〉 연구 범위 설정

근로빈곤층 정책 및 사업의 상당수는 사회보장 사업에 해당한다. 따라서 사회보장 사업에 대해 규정하고 있는 「사회보장기본법」의 적용을 받는다. 「사회보장기본법」은 사회보장 사업을 ‘출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험 공공부조 사회서비스’로 규정하고 있다(사회보장기본법 제3조 9 정의).

「사회보장기본법」

시행령 제3조(사회보장 기본계획의 수립)에 따르면 사회보장에 관한 기본계획의 효율적 수립을 위하여 기본계획 작성 지침을 작성하고, 작성 지침에 따라 소관별 기본계획안(1. 사회보장의 기본 목표 및 중장기 추진 방향 2. 주요 추진 과제 및 추진 방법 3. 필요한 재원의 규모와 조달 방안 4. 그 밖에 사회보장 전달 체계 관련 사항 등 위원회에서 심의가 필요하다고 인정하는 사항)을 작성하도록 하고 있다. 그리고 제5조(연도별 시행계획의 수립·제출) 사회보장과 관련된 소관 주요 시책의 시행계획의 효율적 수립·시행을 위하여 매년 시행계획을 작성하도록 한다. 제6조(시행계획의 평가) 이러한 시행계획의 추진 실적을 매년 평가한 후 평가 결과를 다음 연도 시행계획에 반영하도록 하고 있다.

자료: 사회보장기본법. 법률 제15885호.

이에 따라 2014~2018년의 사회보장 시행계획 실적 평가는 1차 사회보장 기본계획에 근거하여 수립된 각 연도 사회보장 시행계획의 정책 사업을 대상으로 하였다. 마지막으로 수행된 2017년 사회보장 시행계획 실적 평가를 기준으로 살펴보면 총 143개(사회 안전망 구축 133개, 일을 통한 자립 지원 35개, 지속 가능한 사회보장 기반 구축 20개)가 평가 대상 과제이다. 특히 근로빈곤층 지원 정책은 생애주기별 맞춤형 사회 안전망 구축 및 지속 가능한 일을 통한 자립 지원 분야에 포함하여 평가하였다.

〈부표 1〉 평가 대상 과제 수

(단위: 개)

구분	2017년 시행계획서상의 과제	제출된 평가 과제
생애주기별 맞춤형 사회 안전망 구축	144	143
일을 통한 자립 지원	35	35
지속 가능한 사회보장 기반 구축	20	20
계	199	198

자료: 오윤섭, 이아영, 임완섭, 함영진, 서제희, 황남희, 고정표. (2018). 제1차 사회보장기본계획 '17년 시행계획 추진 실적 평가. p. 24.

제2차 사회보장 기본계획에 따라 수립된 2019년 시행계획을 기준으로 사회보장 사업과 이 중 근로빈곤층 정책들을 살펴보면 아래와 같다. 제2차 사회보장 기본계획은 ‘국민 모두가 함께 잘사는 포용 사회’라는 사회보장 정책의 비전을 설정하고, 포용적 사회보장 체계 구축, 사회보장제도의 연계 및 조정 강화, 지역사회 중심 서비스 이용 체계 구축, 포용과 혁신의 상호 보완 체계 구축이라는 4개의 추진 원칙과 전략을 설정하였다. 핵심 추진 과제는 고용·교육, 소득, 건강, 사회서비스 등 4개 분야의 총 96개이며, 이 중 총 23개가 핵심 추진 과제로 설정되었다.

〈부표 2〉 2019년 사회보장 시행계획 세부 현황

구분	중점 추진 과제	과제(개)
고용·교육 (33개)	▪ 인적자원의 역량 제고 및 차별 없는 출발선 제공	11
	▪ 일자리 안전망 확충 및 적극적 노동시장 정책 강화	10
	▪ 노동시장 격차 완화 및 일-생활 균형 달성	12
소득 (15개)	▪ 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화	4
	▪ 근로연령층 소득보장 확대	2
	▪ 노후소득보장 체계 확충	9
건강 (24개)	▪ 건강보험 보장성 강화 및 건강 보장의 지속가능성 제고	5
	▪ 필수 의료 보장	11
	▪ 예방적 건강관리 체계 구축	8
사회서비스 (24개)	▪ 생애주기별 대상별 사회서비스 확충	8
	▪ 지역사회 중심 서비스 보장 체계 구축	6
	▪ 공급 체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고	6
	▪ (추진 기반) 사회 투자 확대	4

자료: 사회보장위원회 사무국. (2019a). 2019년도 사회보장시행계획.

근로빈곤층 지원 정책이 포함된 분야는 고용과 소득보장 분야로 주로 고용부와 복지부 사업으로 구성되어 있다. 앞에서 근로빈곤층 정책에 포함된 중소벤처기업부의 근로빈곤층 지원 정책은 사회보장 실적 평가에는 포함되어 있지 않다.

〈부표 3〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 고용·교육 보장 분야

과제	소관 부처	과제 번호
1. 인적 자원의 역량 제고 및 차별 없는 출발선 제공		
1-1. 교육의 공적 책임 강화		
1) 유아 교육 공공성 강화 등 보육, 교육 투자 확대	교육부, 복지부	1-1
2) 기초 학력 보장	교육부	1-2
3) 온종일 돌봄 체계 구축 운영	교육부, 복지부, 여가부	1-3
1-2. 교육비 부담 완화 및 취약계층 등 교육 격차 해소		
1) 고교 무상교육 실시	교육부	1-4
2) 대학 등록금 부담 경감	교육부	1-5
3) 특수교육 지원 확대, 학업 중단 학생 지원, 학교 밖 청소년 지원 강화	교육부, 여가부	1-6
1-3. 창의적 인재 육성 및 고등교육 투자 확대		
1) 고교 학점제 도입	교육부	1-7
2) 고등교육 투자 확대 및 혁신 인재 양성	교육부, 과기정통부	1-8
1-4. 평생학습 체계 구축		
1) 평생학습 인프라 및 프로그램 확충	교육부	1-9
2) 신중년 생애 경력 설계 서비스 강화	고용부	1-10
3) 중소기업 재직자 훈련 지원	고용부	1-11
2. 일자리 안전망 확충 및 적극적 노동시장 정책 강화		
2-1. 고용보험 및 산재보험 적용 대상 확대를 통한 사각지대 해소		
1) 특수 형태 근로 종사자·프리랜서 예술인 고용보험 적용 확대	고용부	1-12
2) 산재보험 적용 확대 및 보장성 강화	고용부	1-13

과제	소관 부처	과제 번호
2-2. 실업급여 보장성 확대를 통한 고용 안전망 강화		
1) 지급 수준과 지급 기간 단계적 확대	고용부	1-14
2) 자발적 이직자에 대한 실업급여 단계적 도입	고용부	1-15
2-3. 취약계층 대상 적극적 노동시장 정책 추진		
1) 한국형 실업부조 도입	고용부	1-16
2) 고용센터 취업 지원 기능 강화	고용부	1-17
3) 근로자 내일배움카드 확대	고용부	1-18
2-4. 청년의 구직 어려움 해소		
1) 청년 추가 고용장려금 및 청년내일채움공제 확대	고용부	1-19
2) 상생형 일자리 모델 확산	고용부, 산자부	1-20
3) 온·오프라인 청년센터를 통한 정보 제공	고용부	1-21
3. 노동시장 격차 완화 및 일·생활 균형 달성		
3-1. 최저임금 현장 안착 및 비정규직의 정규직화		
1) 최저임금 준수 현장 안내 강화	고용부	1-22
2) 최저임금의 사회적 수용성 제고	고용부	1-23
3) 비정규직의 정규직화	고용부	1-24
3-2. 여성의 경제활동 참여 지원 및 출산·육아기 지원 강화		
1) 출산급여 신설을 통한 모성 보호 사각지대 해소	고용부	1-25
2) 여성 경력단절 예방	고용부	1-26
3) 남녀 공동 육아 참여 기반 구축	고용부	1-27
4) 적극적 고용 개선 조치 적용 대상 확대 검토	고용부	1-28
5) 가이드라인 교육 등 고용상 성별 격차 완화	여가부	1-29
6) 경력단절여성에 대한 재취업 지원	고용부, 여가부	1-30
7) 아이 돌봄 서비스 확대	여가부	1-31
8) 아동수당 확대	복지부	1-32
3-3. 일하는 방식 개선		
1) 연간 노동 시간 단축	고용부	1-33
2) 일하는 방식 및 문화 개선	고용부	1-34

자료: 사회보장위원회 사무국. (2019a). 2019년도 사회보장시행계획.

〈부표 4〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 소득보장 분야

과제	소관 부처	과제 번호
1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화		
1-1. 기초생활보장제도의 포괄 범위 확대		
1) 부양의무자 기준 완화	복지부	2-1
2) 중위소득 산출 가구 기준 변경 검토	복지부	2-2
3) 보유 재산 기준 완화	복지부	2-3
4) 기초생활보장제도 기준선 조정 검토	복지부	2-4
1-2. 자활 사업의 효과성 제고		
1) 자활 성공 보상 강화	복지부	2-5
1-3. 장애인 소득보장 강화		
1) 기초급여액 인상	복지부	2-6
2. 근로연령층 소득보장 체계 확충		
2-1. 근로장려세제(EITC) 지원 확대		
1) 근로장려세제(EITC) 지원 확대	기재부	2-7
2-2. 청년 구직 활동 지원금 도입		
1) 청년 구직 활동 지원금 도입	고용부	2-8
3. 노후소득보장 체계 확충		
3-1. 저소득 노인 소득보장을 위한 기초연금 단계적 인상		
1) 기초연금 단계적 인상	복지부	2-9
3-2. 국민연금의 소득보장 기능 강화		
1) 실질적 소득보장 강화	복지부	2-10
2) 연금제도 개선	복지부	2-11
3) 국민연금기금의 장기 수익률 제고	복지부	2-12
3-3. 다층 노후소득보장 체계 구축		
1) 범정부 협의체 구성	복지부	2-13
2) 퇴직연금의 연금 기능 강화	고용부	2-14
3) 주택연금 활성화	금융위	2-15
4) 농지연금 보장성 강화	농림부	2-16
3-4. 노인 일자리 확대		
1) 민간 노인 일자리 확대	복지부	2-17

자료: 사회보장위원회 사무국. (2019a). 2019년도 사회보장시행계획.

〈부표 5〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 건강 보장 분야

과제	소관 부처	과제 번호
1. 건강보험 보장성 강화 및 건강 보장의 지속가능성 제고		
1-1. 건강보험 보장성 강화 및 비급여의 단계적 급여화		
1) 치료에 필요한 비급여 건강보험 적용 및 관리 강화	복지부	3-1
2) 의료비 부담의 형평성 제고	복지부	3-2
3) 건강보험과 민간 의료보험 연계	복지부, 금융위	3-3
1-2. 건강 보장의 지속가능성 제고		
1) 다양한 지불 제도 도입 추진	복지부	3-4
2) 일차의료의 기능 강화	복지부	3-5
2. 필수 의료 보장		
2-1. 지역 간 필수 의료 격차 해소		
1) 권역·지역 책임 의료 체계 마련	복지부	3-6
2) 국립 공공 의과대학(원) 설립 추진	복지부	3-7
2-2. 생명과 직결된 필수 중증 의료 제공 강화		
1) 지역별 응급 이송 체계 구축	복지부	3-8
2) 외상 전문 인력 수련 기관 확대	복지부	3-9
3) 심뇌혈관 질환 안전망 구축	복지부	3-10
2-3. 빈틈없는 감염병 예방·감시·대응 체계 구축		
1) 법정 감염병 분류 체계 개편 대비 위기 대응 체계 고도화	복지부	3-11
2) 한국형 원헬스(Onehealth) 기반 협력 체계 구축	복지부	3-12
2-4. 건강취약계층의 의료 서비스 확대		
1) 분만 취약지 지원 강화, 어린이 공공 전문 진료 센터 지정·지원	복지부	3-13
2) 장애인 건강 주치의 도입, 장애인 친화 검진 기관 확대	복지부	3-14
3) 국가유공자 의료·요양 서비스 확대	국가보훈처	3-15
3. 예방적 건강 관리 체계 구축		
3-1. 건강 증진 인프라 확충		
1) 건강생활지원센터 확충	복지부, 행안부	3-16
2) 방문 건강관리 체계 구축	복지부	3-17
3-2. 건강 위해 요인 관리		
1) 금연 대책 강화	복지부	3-18
2) 음주 폐해 예방 및 중독 관리 대응 체계 강화	복지부	3-19
3) 비만 관리 종합 대책 이행	복지부	3-20
4) 환경오염 피해 구제 강화	환경부	3-21
3-3. 정신건강 및 자살 예방 관리 체계 구축		
1) 지역별 정신건강 인프라 확충, 선도 사업 모델 개발 및 지원	복지부	3-22
2) 자살 시도자 등 고위험군 집중 관리	복지부	3-23

자료: 사회보장위원회 사무국. (2019a). 2019년도 사회보장시행계획.

〈부표 6〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 사회서비스 보장 분야

과제	소관 부처	과제 번호
1. 생애주기별·대상별 사회서비스 확충		
1-1. (노인) 장기요양 보장성 강화 및 치매 국가 책임제 추진		
1) 장기요양 보장성 강화 및 통합적 재가 서비스 강화	복지부	4-1
2) 치매 국가 책임제 추진	복지부	4-2
1-2. (장애인) 맞춤형 서비스 확대		
1) 발달장애인 등 생애주기별 서비스 확대	복지부	4-3
1-3. (아동) 아동 자립 지원 강화, 아동 중심의 통합적 아동 보호 체계 구축		
1) 보호 대상 자립 지원 강화	복지부	4-4
2) 한부모 가족 아동 양육비 등 지원 강화	여가부	4-5
3) 공적 아동 보호 서비스 제공 체계 강화	복지부	4-6
1-4. (취약계층) 에너지 부담 완화 및 문화·예술·스포츠 등 접근성 제고		
1) 에너지 복지 체계 확대	산자부	4-7
2) 저소득층 문화 향유 기회 확대	문체부	4-8
2. 지역사회 중심 서비스 보장 체계 구축		
2-1. 지역사회 통합 돌봄 모델 개발 및 인프라 확충		
1) 커뮤니티케어 선도 사업 추진 및 모델 개발	복지부, 행안부	4-9
2) 케어안심주택, 주민건강센터, 종합재가센터 등 인프라 확충	복지부, 국토부	4-10
2-2. 지역사회 중심 보건의료·돌봄·요양서비스 연계 제공		
1) 병원과 지역 간 협력으로 퇴원·지역 연계 강화	복지부	4-11
2) 방문 의료 제공 및 재가의료급여 도입	복지부	4-12
2-3. 장애등급제 폐지 및 종합 판정 도구 도입		
1) 장애인 종합 판정 도구 도입 및 맞춤형 전달 체계 구축	복지부	4-13
2) 장애인에 대한 지역사회 통합 돌봄 서비스 제공	복지부	4-14
3. 사회서비스 공급 체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고		
3-1. 국공립 돌봄시설 및 공공 임대주택 지원 확대		
1) 국공립 돌봄시설 확충	복지부 국토부	4-15
2) 공립 임대주택 확대	국토부	4-16
3) 주거급여 강화	국토부	4-17
3-2. 사회서비스 제공 거점, 인력 양성 및 품질관리 강화		
1) 사회서비스원 설립·운영	복지부	4-18
2) 사회서비스 인력 양성	복지부	4-19
3) 사회서비스 품질관리 강화 및 종사자 처우 개선	복지부	4-20

자료: 사회보장위원회 사무국. (2019a). 2019년도 사회보장시행계획.

〈부표 7〉 제2차 사회보장 기본계획 과제 목록: 추진 기반 분야

과제	소관 부처	과제 번호
1. 사회 투자 확대		
1.1. 사회보장 이용 체계의 연계성 강화 추진		
1) 지역사회 서비스 종합 안내를 위한 읍면동 기능 강화	행안부, 복지부	5-1
2) 공공센터 간 연계성 강화 및 지역 거점 기관 구축	복지부	5-2
1-2. 차세대 사회보장정보시스템 구축 및 정책 분석의 과학화		
1) 사회보장 빅데이터 총괄 관리 기능 강화 및 수요자 맞춤형 서비스 제공	복지부	5-3
2) 행정 빅데이터 간 연계성 제고	복지부	5-4

자료: 사회보장위원회 사무국. (2019a). 2019년도 사회보장시행계획.

〈부표 8〉 2019년 사회보장 시행계획 중 근로빈곤층 정책

분야	과제	소관 부처
고용	2. 일자리 안전망 확충 및 적극적 노동시장 정책 강화	
	2-1. 고용보험 및 산재보험 적용 대상 확대를 통한 사각지대 해소	고용부
	2-1-1. 특수 형태 근로 종사자 프리랜서 예술인 고용보험 적용 확대	
	2-1-2. 산재보험 적용 확대 및 보장성 강화	
	2-2. 실업급여 보장성 확대를 통한 고용 안전망 강화.	고용부
	2-2-1. 실업급여의 지급 수준, 지급 기간의 확대 및 자발적 이직자 대상 단계적 도입	
	2-3. 취약계층 대상 적극적 노동시장 정책 추진	
	2-3-1. 한국형 실업부조 도입	고용부
	2-3-2. 고용센터 취업 지원 기능 강화	
	2-3-3. 근로자 내일배움카드 확대	
소득 보장	2-4. 청년의 구직 어려움 해소	고용부
	2-4-1. 청년 추가 고용장려금 및 청년내일채움공제 확대	
	2-4-2. 상생형 일자리 모델 확산	
	2-4-3. 온·오프라인 청년센터를 통한 정보 제공	
	3. 노동시장 격차 완화 및 일-생활 균형 달성	고용부
	3-1. 최저임금 현장 안착 및 비정규직의 정규직화	
	3-1-1. 최저임금 현장 안착	
소득 보장	3-1-2. 비정규직의 정규직화	복지부
	1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화	
	1-1. 기초생활보장제도의 포괄 범위 확대	
	1-1-1. 부양의무자 기준 완화	
소득 보장	1-1-2. 기초생활보장제도 수급 기준 완화 및 보장성 강화	

분야	과제	소관 부처
	1-2. 자활 사업의 효과성 제고 1-2-1. 자활 성공 보상 강화	복지부
	2. 근로연령층 소득보장 체계 확충	
	2-1. 근로장려세제(EITC) 지원 확대 2-1-1. 근로장려세제 지원 확대	기재부
	2-2. 청년 구직 활동 지원금 도입 2-2-1. 청년 구직 활동 지원금 도입	고용부
	3. 노후소득보장 체계 확충	
	3-4. 노인 일자리 확대 3-4-1. 민간 노인 일자리 확대	복지부

자료: 사회보장위원회 사무국. (2019a). 2019년도 사회보장시행계획.

근로빈곤층 지원 사업은 상당수가 재정 지원 일자리 사업의 일환으로 추진되고 있다. 재정 지원 일자리 사업이란 정부(자치단체 포함)가 재정 지출을 통해 취업취약계층 등의 고용 안정을 직간접으로 지원하기 위하여 추진하는 사업을 말한다.¹⁴⁾ 재정 지원 일자리 사업은 직접 일자리 사업, 직업 능력 개발 훈련, 고용 서비스, 고용장려금, 창업 지원, 실업소득 유지 및 지원 등 6가지 유형이 있다(고용노동부, 2019b). 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 직접 일자리 사업은 장기 실직자 등 취업취약계층을 민간 일자리에 취업시킬 목적으로, 한시적 일자리 및 일 경험을 제공하며, 임금 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업이다. 다만, 은퇴 인력 등을 주된 대상으로 하여 실비를 지원하는 ‘자원봉사형 일자리’(중·장년층 대상 사회 공헌 일자리, 노인 일자리 사업 등)도 직접 일자리 사업에 포함된다.

14) 취약계층은 총 12개 범주로 구분된다. ① 저소득층(기준중위소득 65% 이하, 단, 1인 가구는 120% 이하) ② 장애인 ③ 6개월 이상(구직 신청일 기준) 장기 실직자(청년은 최근 6개월 이내 교육기관 재학생이 아니면서 사업장에 고용된 사실도 없는 자) ④ 결혼 이민자 ⑤ 북한이탈주민 ⑥ 위기 청소년 ⑦ 여성 가장 ⑧ 성매매 피해자 ⑨ 한부모 가족 지원법에 의한 보호 대상자 ⑩ 갱생 보호 대상자 ⑪ 수형자로서 출소 후 6개월 미만인 자 ⑫ 노숙자

둘째, 직업 능력 개발 훈련은 구직자 및 중소기업 재직 근로자를 대상으로, 취업 가능성을 높이기 위해(실업 가능성을 줄이기 위해) 훈련 기관·기업·대학 등을 활용하여 실시하는 직업훈련 사업이다.

셋째, 고용 서비스는 구직자(재직자 포함)의 노동시장 통합을 용이하게 하거나 사업주의 취약계층 채용·선발을 지원하는 서비스 사업이다. 즉, 사업주 및 구직자(재직자 포함)에게 구인·구직 정보를 제공하고, 취업 알선 등 취업 지원 서비스를 제공한다. 또 공공 고용 서비스기관뿐만이 아니라 재정 지원을 받는 단체나 기구의 고객 서비스도 포함한다.

넷째, 고용장려금 사업은 구직자의 채용 촉진, 실직 위험이 있는 근로자의 계속 고용 지원, 노동시장의 구조적 문제 해소를 위한 자금 보조를 목적으로 추진하는 사업이다. 현재 장려금은 지원 목적에 따라 크게 고용 창출 장려금, 고용 유지 장려금, 고용 안정 장려금 등 3가지 유형으로 운영하고 있다. 고용 창출(채용) 장려금은 사용자나 구직자에게 인건비를 보조해 정책 대상 집단의 신규 채용을 촉진할 목적으로 운영된다. 고용 유지 장려금은 구조조정 등 경제적 이유로 위험 상황에 처한 재직 근로자의 고용을 유지하기 위한 목적으로 운영된다. 한편 고용 안정 장려금은 출산, 육아 등과 같이 생애주기상의 변화 혹은 저소득 등으로 고용 불안을 경험하거나 할 수 있는 재직 근로자를 대상으로 지급하는 장려금이다.

다섯째, 창업 지원 사업은 근로빈곤층에게 직접 지원(현금) 또는 간접 지원(창업 자금 대부, 시설 제공, 경영 조언 등)을 통해 창업을 지원하는 사업이다.

여섯째, 실업소득 유지 및 지원 사업은 구직급여, 취업촉진수당, 체당금 지급 등 공적 자금으로 실직자의 임금 보전을 지원하는 사업이다.

「고용정책기본법」

제1조(목적) 국가가 고용에 관한 정책을 수립·시행하여 국민 개개인이 평생에 걸쳐 직업 능력을 개발하고 더 많은 취업 기회를 가질 수 있도록 하는 한편, 근로자의 고용 안정, 기업의 일자리 창출과 원활한 인력 확보를 지원하고 노동시장의 효율성과 인력 수급의 균형을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 지속 가능한 경제성장 및 고용을 통한 사회 통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제3조(기본 원칙) 1. 근로자의 직업 선택의 자유와 근로의 권리가 확보되도록 할 것

2. 사업주의 자율적인 고용 관리를 존중할 것
3. 구직자의 자발적인 취업 노력을 촉진할 것
4. 고용 정책은 효율적이고 성과 지향적으로 수립·시행할 것
5. 고용 정책은 노동시장의 여건과 경제정책 및 사회정책을 고려하여 균형 있게 수립·시행할 것
6. 고용 정책은 국가·지방자치단체 간, 공공 부문·민간 부문 간 및 근로자·사업주·정부 간의 협력을 바탕으로 수립·시행할 것

제13조의 2(재정지원 일자리사업의 효율화) 재정지원 일자리사업의 효율화를 위하여 다음 각 호의 사항을 추진

1. 재정지원 일자리사업의 범위, 분류 및 평가기준을 마련
- 1의 2. 재정지원 일자리사업에 대한 현황조사
2. 재정지원 일자리사업 간 중복 조정기준의 마련 및 이에 따른 조정
3. 재정지원 일자리사업에 취업취약계층의 우선적 참여를 위한 취업취약계층의 정의 및 사업별 고용비율·고용방법 등 제시
4. 재정지원 일자리사업의 추진체계 개선
5. 재정지원 일자리사업 간 연계성 강화
6. 재정지원 일자리사업에 대한 평가 및 그 평가에 따른 제도개선이나 예산반영에 관한 의견 제시

자료: 고용정책기본법, 법률 제16412호.

〈부표 9〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 직접 일자리 사업

직접 일자리 사업 40개			
연번	부처	세부사업	소유형
1	경찰청	아동 안전 지킴이	사회봉사복지형
2	고용부	사회 공헌 활동 지원	사회봉사복지형
3	고용부	업종별 재해 예방(사고성 재해 집중 관리(공단) (고위험 업종 안전 보건 지킴이))	공공업무지원형
4	농림부	농업 농촌 교육훈련 지원(농식품 분야 해외 인턴십 지원, 농업 법인 취업 지원)	인턴형
5	농진청	해외 농업기술 개발 지원(ODA)(해외 농업기술 개발 사업 (글로벌 농업 인재 양성))	인턴형

156 사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

직접 일자리 사업 40개			
연번	부처	세부사업	소유형
6	문체부	문화관광해설사 육성	사회봉사복지형
7	문체부	문화예술 교육 활성화 (학교 예술 강사 지원, 복지기관 예술 강사 지원)	공공업무지원형
8	문체부	박물관 진흥 지원(등록 사립 박물관 전문 인력 지원)	인턴형
9	문체부	생활체육 프로그램 지원(생활체육 지도자 활동 지원)	공공업무지원형
10	문체부	예술 인력 육성2 (예술 인력 재교육(문화예술 기관 연수단원 육성))	인턴형
11	문체부	전통 스토리 계승 및 활용(이야기 할머니 현장 활동 등)	사회봉사복지형
12	문체부	초등학교 스포츠 강사 배치 지원	공공업무지원형
13	과기부	국가 과학기술연구회 연구 운영비 지원(R&D) (출연연 맞춤형 인력 양성 사업)	인턴형
14	복지부	노인 돌봄 서비스(노인 돌봄 종합 서비스)	사회서비스형
15	복지부	사례 관리 전달 체계 개선(노인 돌봄 기본 서비스)	사회서비스형
16	복지부	노인 일자리 및 사회 활동 지원(재능 활동형)	사회봉사복지형
	복지부	노인 일자리 및 사회 활동 지원 (재능 활동형, 대한노인회 외 사업)	소득보조형
17	복지부	자활 사업(자활 근로 사업)	소득보조형
18	복지부	장애 아동 가족 지원(발달 재활 서비스)	사회서비스형
19	복지부	장애인 일자리 지원	소득보조형
20	복지부	장애인 활동 지원	사회서비스형
21	복지부	사회복지시설 종사자 대체 인력 지원	사회서비스형
22	복지부	지역 자율형 사회서비스 투자 사업(자치단체 경상 보조)	인턴형
23	산림청	산림 재해 일자리	공공업무지원형
24	산림청	국제 산림 협력(해외 산림 인턴 지원)	인턴형
25	산림청	산림 서비스 도우미(산림 서비스 도우미, 산림 치유 위탁 운영)	공공업무지원형
26	산림청	숲 가꾸기(공공 산림 가꾸기)	소득보조형
27	여가부	아이 돌봄 서비스(아동 양육 지원)	사회서비스형
28	여가부	여성 경제활동 촉진 지원(새 일 여성 인턴)	인턴형

직접 일자리 사업 40개			
연번	부처	세부사업	소유형
29	행안부	국가 기록물 정리	공공업무지원형
30	행안부	자원봉사 활성화 지원(경상)(자원봉사 코디네이터 지원 사업)	공공업무지원형
31	행안부	지역공동체 일자리(지특)(마을 기업, 취약계층 공공 근로 사업)	소득보조형
32	환경부	상수원 관리 지역 관리(하천 쓰레기 수거 사업)	소득보조형
33	환경부	하천 하구 쓰레기 정화 사업	소득보조형
34	환경부	환경 지킴이(1. 자연환경 안내원(정규직 전환 대상 제외) 2. 국립공원 지킴이(재난구조대 제외) 3. 주민 감시 관리 요원, 4. 5대강 환경 지킴이)	소득보조형
35	농림부	농식품 수출 시장 다변화(농식품 청년 해외 개척단)	인턴형
36	복지부	지역 자율형 사회서비스 투자 사업 및 일자리 운영 (지역사회 서비스 청년 사업단)	인턴형
37	특허청	국내 지식재산권 보호 활동 강화 지원 (온라인 위조 상품 재택 모니터링 지원)	소득보조형
38	해수부	수산물 해외시장 개척 사업(청년 수출 개척단)	인턴형
39	행안부	공공기관 빅데이터 활용 청년 인턴십 운영 (공공 데이터 개방 및 이용 활성화 지원)	인턴형
40	행안부	지역 주도형 청년 일자리 사업 (지역 정책 지원형, 민간 취업 연계형)	인턴형

자료: 고용노동부. (2019b). 2019년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.

〈부표 10〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 직업훈련

직업훈련 38개		
연번	부처	세부사업(내역사업)
1	고용부	사업주 직업훈련 지원금
2	고용부	전직 실업자 등 능력 개발 지원 1(국가 기간 전략 직종 훈련)
3-1	고용부	전직 실업자 등 능력 개발 지원 2(전직 실업자 능력 개발 지원, 기타 운영비 등)
3-2	고용부	전직 실업자 등 능력 개발 지원 1(대학 최종 학년 직업훈련)
4	고용부	건설 근로자 기능 향상 및 취업 지원
5	고용부	국가 인적자원 개발 컨소시엄 지원
6	고용부	근로자 능력 개발 지원
7	고용부	기능 인력 양성 및 장비 확충(폴리텍)(다기능 기술자 과정, 전문 기술 과정, 영세 사업자 훈련 지원, 베이비부머 훈련, 여성 재취업 훈련, 신중년 특화 과정)
8	고용부	산재 근로자 재활 복지 지원(산재 근로자 직업훈련 지원)
9	고용부	신규 실업자 등 직업훈련(지특)
10	고용부	실업자 등 능력 개발 지원
11	고용부	일·학습 병행 운영 지원
12	고용부	자치단체 직업 능력 개발 지원(제주)
13	고용부	지역 산업 맞춤형 일자리 창출 지원
14	고용부	장애인 직업 능력 개발
15	고용부	인문 특화 청년 취업 아카데미
16	문체부	MICE 산업 육성 지원(MICE 산업 경쟁력 강화 및 협력 네트워크 구축(MICE 산학 연계 일자리 창출 업계 지원))
17	문체부	관광 전문 인력 양성 및 단체 지원(관광 전문 인력 육성) (1. 관광 전문 인력 교육 2. 관광 안내 인력 교육 3. 관광 통역 안내사 교육 4. 카지노 아카데미 5. 유원 시설 안전 관리 교육 6. 관광학계 협력 사업 등)
18	과기부	우주기술 산업화 및 수출 지원 사업(R&D)(우주기술 전문 연구)
19	과기부	이공계 전문 기술 인력 양성(R&D)
20	법무부	갱생보호 활동(직업훈련)
21	법무부	직업훈련(직업훈련, 이관 내용 및 기술 지도 강사 수당은 제외)
22	산업부	지역 전문가 양성 및 공급
23	여가부	여성 경제활동 촉진 지원(구 경력단절여성 취업 지원) 2(새일센터 지정 운영(경력단절여성 직업교육훈련))
24	여가부	청소년 사회 안전망 구축(내일아침학교 운영)
25	과기부	정보통신 창의 인재 양성(SW 여성 인재 수급 활성화)
26	과기부	DB 산업 육성(빅데이터 청년 인재 양성 및 일자리 연계)

직업훈련 38개		
연번	부처	세부사업(내역사업)
27	과기부	스마트 미디어 산업 육성 기반 구축(스마트 광고 산업 활성화 기반 구축)
28	과기부	국가 연구 시설 장비 선진화 지원(연구 장비 엔지니어 양성)
29	과기부	클라우드 컴퓨팅 산업 육성 (클라우드 활성화 및 기술 경쟁력 강화(개발자 기술 교육))
30	과기부	혁신 성장 청년 인재 집중 양성 사업
31	교육부	산학 협력 고도화 지원(사회 맞춤형 산학 협력 선도 대학 육성 (사회 맞춤 학과 중점형), 조기 취업형 계약학과 선도 대학 육성)
32	교육부	사회 맞춤형 산학 협력 선도 전문대학(LINC+) 육성 (사회 맞춤형 학과 중점형)
33	국토부	드론 조종 인력 양성 사업(공공 분야 드론 조종 인력 양성)
34	문체부	게임산업 육성(게임스쿨(G-스쿨) 운영)
35	방사청	방산 분야 인프라 및 상생 협력(방위산업 전문 인력 양성)
36	산업부	산업 기술 혁신 기반 구축(여성 R&D 인력의 산업 현장 진출 지원 (경력단절여성 연구원 재취업 교육))
37	식약처	한국의료기기안전정보원 지원(의료 기기 규제 교육 및 컨설팅 지원 (내내역: 의료 기기 규제 전문가(RA) 양성 및 일자리 지원 사업))
38	중기부	산학 협력 기술·기능 인력 양성

자료: 고용노동부. (2019b). 2019년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.

〈부표 11〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 고용 서비스

고용 서비스 35개		
연번	부처	세부사업(내역사업)
1	고용부	고용 전산망 관리(정보화)
2	고용부	고객상담센터 지원
3	고용부	고용 동향 조사 분석
4	고용부	고용 서비스 모니터링
5	고용부	고용센터 인력 지원
6	고용부	보조공학기기 지원
7	고용부	일터 혁신 컨설팅 지원
8	고용부	장애인 표준 사업장 지원(사회적기업, 협동조합 등 설립 지원 제외)
9	고용부	장애인 취업 지원
10	고용부	중장년층 취업 지원 2(중장년 취업 아카데미를 제외한 금액)

고용 서비스 35개		
연번	부처	세부사업(내역사업)
11	고용부	직업 안정 기관 운영
12	고용부	직업 안정 기관 운영(지특)
13	고용부	직업 정보 제공 및 직업 지도
14	고용부	청년 취업 진로 및 일 경험 지원
15	고용부	취약계층 취업 촉진
16	고용부	경력단절여성 취업 지원
17	고용부	취업성공패키지 지원(제외)
18	고용부	청년 구직 활동 지원금
19	고용부	취업성공패키지 지원(지특)
20	고용부	해외 취업 지원
21	고용부	장애인 취업성공패키지 지원
22	국방부	취업 활동 지원(전직 교육 지원, 전직 교육원 운영, 취업 활동 지원)
23	농림부	농촌 고용 인력 지원
24	법무부	갱생보호 활동(취업 지원비)
25	보훈처	제대군인 사회 복귀 지원(제대군인취업센터 운영)
26	보훈처	취업 지원
27	복지부	노인 일자리 및 사회 활동 지원(대한노인회 취업지원센터 지원)
28	복지부	중증 장애인 직업 재활
29	여가부	여성 경제활동 촉진 지원(구경력단절 여성 취업 지원) 3(취업 설계사 인건비, 온라인 취업 상담, 취업 연계 및 사후 관리 등 3개 사업)
30	중기부	벤처기업 경쟁력 강화(벤처기업 일자리 창출 지원)
31	특허청	수요자 중심의 지식재산 전문 인력 양성(IP 지역 인재 양성 및 활용 지원)
32	해수부	어업인 교육 훈련 및 기술 지원(어업인 일자리 지원)
33	고용부	중증 장애인 지역 맞춤형 취업 지원 사업
34	국토부	물류 산업 지원(물류 기업 청년 채용 박람회)
35	중기부	기업 인력 애로 센터 활용 청년 취업 지원

자료: 고용노동부. (2019b). 2019년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.

〈부표 12〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 고용장려금

고용장려금 24개		
연번	부처	세부사업(내역사업)
1	고용부	고용 안정 장려금(출산 육아기 고용 안정 지원금, 고용 창출 지원(정규직 전환 지원), 시간선택제 일자리 지원(전환), 일·가정 양립 환경 개선 지원)
2	고용부	고용 창출 장려금(고용 촉진 장려금, 시간선택제 신규 고용, 장년 고용 지원, 일자리 함께하기, 전문 인력 채용 지원, 지역 성장 산업 고용 지원)
3	고용부	고용 창출 장려금(중소기업 청년 추가 고용 장려금)
4	고용부	고용 유지 지원금
5	고용부	모성보호 육아 지원(출산전후휴가급여, 유산사산휴가급여, 육아기 근로시간 단축, 육아휴직급여, 배우자출산휴가급여)
6	고용부	사회보험 사각지대 해소
7	고용부	사회적기업 육성(일자리 창출)(특목)(일자리 창출 사업)
8	고용부	세대 간 상생 고용 지원
9	고용부	장년 고용 안정 지원금
10	고용부	장애인 고용 관리 지원(대체 인력 채용 장려금 제외)
11	고용부	장애인 고용 장려금
12	고용부	직장 어린이집 지원
13	고용부	청년내일채움공제(일반)
14	고용부	청년내일채움공제(고보)
15	고용부	고용장려금(용자)
16	교육부	맞춤형 국가 장학금 지원(중소기업 취업 전제 사다리장학금)
17	국토부	해외 인프라 시장 개척(글로벌 청년 리더 양성 (해외 건설 현장 훈련 지원·해외 인턴십))
18	통일부	북한이탈주민 정착금 지급(북한이탈주민 고용 지원금 지급)
19	고용부	지역 고용 촉진 지원금
20	고용부	산재 근로자 재활 복지 지원(산재 근로자 대체 인력 지원)
21	교육부	고교 취업 연계 장려금 지원 사업
22	산업부	중견 기업 핵심 연구 인력 성장 지원 사업
23	산업부	지역 조선업 퇴직자 재취업 지원 사업
24	중기부	인력 유입 인프라 조성(중소기업 핵심 인력 성과 보상 기금 (청년 재직자 내일채움공제))

자료: 고용노동부. (2019b). 2019년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.

〈부표 13〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 창업 지원

창업 지원 23개		
연번	부처	세부사업(내역사업)
1	고용부	사회적기업진흥원 운영(청년 등 사회적기업가 육성(사회적기업가 육성, 사회적기업성장지원센터 운영 제외))
2	고용부	산재 근로자 생활안정자금 융자(창업 점포 지원)
3	교육부	대학창업펀드
4	농림부	농식품 벤처 창업 활성화 지원
5	문체부	관광 사업 창업 지원 및 벤처 육성(관광 사업 발굴 및 지원)
6	문체부	문화 콘텐츠 제작 및 마케팅 지원(예비 창업자 육성)
6	중기부	창업 사업화 지원(기술 혁신형 창업 기업 지원, 창업 선도 대학 제외)
7	중기부	벤처기업 경쟁력 강화(여성 벤처 활성화)
8	중기부	장애인 기업 육성(장애인 창업 육성)
9	중기부	재도약 지원 자금(융자)(재창업 자금(채무 조정형 포함))
10	중기부	중소기업 재기 지원(재도전성공패키지)
11	중기부	창업 기업자 금(융자)
12	중기부	창업 사업화 지원(창업 선도 대학)
13	중기부	창업 인프라 지원
14	중기부	창업성공패키지
15	특허청	지식재산 기반 창업 촉진(IP 디딤돌 프로그램)
16	해수부	수산 산업 창업·투자 지원
17	해수부	해양수산 신산업 육성 및 기업 투자 유치 지원(신산업 인큐베이팅 지원)
18	해수부	귀어·귀촌 활성화
19	고용부	장애인 표준 사업장 지원(사회적기업, 협동조합 등 설립 지원)
20	기상청	기상산업 활성화(기상 기업 창업 및 성장 지원)
21	중기부	창업 사업화 지원(기술 혁신형 창업 기업 지원)
22	중기부	소상공인 창업 지원(생활 혁신형 창업 지원)
23	행안부	지역 주도형 청년 일자리 사업(창업 투자 생태계 조성형)

자료: 고용노동부. (2019b). 2019년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.

〈부표 14〉 2019년 중앙부처 일자리 사업 현황: 실업소득 유지 및 지원

실업소득 유지 및 지원		
연번	부처	세부사업(내역사업)
1	고용부	광역 구직 활동 지원금
2	고용부	구직급여
3	고용부	실업 크레딧(고보기금)
4	고용부	실업 크레딧(일반회계)
5	고용부	자영업자 실업급여
6	고용부	조기 재취업 수당
7	고용부	직업훈련 생계비 대부(용자)
8	고용부	채당금 지급
9	고용부	채불 청산 지원 사업주 용자
10	복지부	실업 크레딧 지원

자료: 고용노동부. (2019b). 2019년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.

마지막으로 평가를 위해 다양한 중소기업 지원 사업을 유형화하였다. 사업 유형은 중소기업 시책의 대상과 수단(기능)을 고려하여 사업군을 6개로 분류하였다(최세경, 김경민, 장지윤, 2017, p. 107). 먼저 지원 대상이 명확히 다른 창업·벤처와 소상공인을 분류하고, 다음으로 정책 수단별 사업 수를 고려하였다. 지원 대상별 유형은 창업(창업 기업, 벤처기업), 소상공인(농공상 기업, 마을 기업, 영세 뿌리 기업 등)으로 구분하였다. 정책 수단별 유형은 판로(수출, 내수, 동반성장), 기술 개발, 정책 자금, 경영·인력 등 4개의 유형으로 구분하였다. 이로써 중소기업 지원 사업은 총 6개의 평가 대상 사업 유형으로 구분하였다. 이 중 근로빈곤층 대상 지원 정책은 사업 유형 ‘소상공인’에 포함되어 있다.

〈부표 15〉 중소기업 지원 사업 평가의 사업군 분류안(하항식 기준)

사업 유형		주요 사업(예시)
창업·벤처	대상	예비 창업자, 창업 기업(업력 7년 미만), 벤처기업 등
	기능	기업가 정신, 창업 교육, 창업 사업화, 기술 창업 촉진, 창업 보육, 창업 기술 개발, 창업 자금 융자, 창업 기업 마케팅 지원, 벤처 인력 지원, 신기술 사업자·벤처 투자, 글로벌 창업 등
소상공인	대상	소상공인, 농공상 기업, 마을 기업, 영세 뿌리 기업, 사회적기업 등
	기능	경영 개선, 협업화, 재창업 지원, 판권 정보, 해외 창업·진출, 시장 인프라 개선(공정 개선), 정책 자금 등
판로	내수	마케팅, 판매 촉진·홍보, 공공 구매, (내수) 전자 상거래, 전용 판매장, 직거래, 유통망 구축, 견본시 등
	수출	수출 기업 지원, 글로벌화(현지화, 해외 진출), 해외 마케팅, FTA 활용 지원, 국가 간 전자 상거래, 해외 인증, 해외 지재권 보호, 해외 전시, 국제 견본시 등
	동반성장	대중소기업 협력, 동반성장 협력, 적합 업종, 협동조합 등
기술 개발		기술 개발·상용화, 유망 기술 개발, 소재 부품 개발, 기술 혁신, 기술(가치) 평가, 기술 확산, 연구·개발 장비 공동 활용, 기술 개발 협력, 기술표준화, 지식재산·특허 등
정책 자금		시설 자금 융자, 경영안정자금 융자, 투자 및 출자, 모태 펀드, 이차 보전, 신용보증, 매출 채권 보험, 무역 보험 등
경영·인력	경영	컨설팅 지원, 기업 성장 지원, M&A, 상표·디자인 개발, 규제 개선 등
	정보화	스마트 공장, 공정 개선 및 자동화, 정보화, 물류 인프라 등
	인력	인력 양성(직업훈련), 취업 지원, 작업 환경 개선, 클린 사업장 조성, 고용 유지·촉진, 인식 개선

자료: 최세경 외. (2017). 중소기업조정과 신설에 따른 기능설계 및 지침개발: 중소기업 지원사업 평가제도 분야. p. 109.

중소벤처기업부 성과 관리 시행계획 과제 목록은 아래 표와 같으며, 이중 근로빈곤층 지원의 중소기업부 정책 사례는 소상공인 신용보증 지원을 통한 경영 안정 도모 정책, 희망리턴패키지 및 재창업패키지 정책, 소상공인 지원 융자 정책이 포함된다.

〈부표 16〉 중소벤처기업부 성과 관리 시행계획 과제 현황

과제	세부사업
I. 혁신을 응원하는 창업 국가 조성을 통해 일자리를 창출한다	
1. 창업 생태계 기반 강화로 기술 창업을 활성화한다.	
1) 기술 기반 창업 기업 육성	
2) 창업 전문 기관 및 민간의 역량을 활용한 창업 사업화	
2. 중소 서비스 기업의 기술 창업 및 성장을 촉진한다.	
3) 예비 창업자의 기술 창업 및 글로벌 성장 촉진 도모	
3. 창업 기업의 지속 가능한 안정적 성장을 지원한다.	
4) 메이커 활성화 지원을 통한 창업 생태계 기반 조성	
4. 벤처기업 경쟁력 강화를 통해 일자리를 창출한다.	
5) 벤처기업 일자리 지원	
5. 벤처기업 투자 및 회수를 활성화한다.	
6) 투자 중심의 자금 조달 체계 마련	
7) 엔젤투자 활성화	
6. 벤처기업의 기업가 정신을 함양하고 지원 생태계 플랫폼을 선진화한다.	
8) 청소년 기업가 정신 함양	
II. 중소기업 기술 경쟁력 강화 및 맞춤형 인력 공급으로 양질의 일자리 창출	
1. 중소기업 창업·성장 촉진을 위한 R&D를 강화한다.	
1) 소상공인의 생애주기별 지원 체계를 구축하고 소상공인 경쟁력 제고 및 생업 안전망 구축	
2) 일자리 창출 위주로 R&D 지원	
2. 중소기업 기술 보호 역량 강화와 민·관, 산·학·연 협력을 통해 기술 개발 환경을 조성한다.	
3) 중소기업 기술 보호 대응 역량 및 인식 제고	
3. 중소기업 맞춤형 인력을 공급하고 함께 성장하는 기업 문화를 확산한다.	
4) 우수 인력 양성·공급	청년 재직자 내일채움공제
5) 인력 유입 여건 조성	
6) 근로자와 함께 성장하는 기업 문화 확산	
4. 중소기업의 4차 산업혁명 대응 역량을 확보한다.	
7) 중소기업 스마트공장 보급 확산	
III. 중소기업의 튼튼한 성장 환경 구축을 통해 중소기업의 경영 안정과 성장을 촉진한다	
1. 중소기업 시장 수요를 확대하고 마케팅 기반을 강화한다.	
1) 혁신 중소기업 제품의 성장을 위한 판로 확대	
2. 정책 금융 지원을 통해 기업의 성장과 경영 안정에 주력한다.	
2) 소상공인 신용보증 지원을 통한 경영 안정 도모	

과제	세부사업
3. 중소기업의 원활한 구조 개선 및 재도전 생태계 구축을 통해 재도약을 활성화한다.	
3) 원활한 구조 개선 및 재도전 활성화 지원	
4. 중소기업의 글로벌 진출 활동을 촉진한다.	
4) 중소기업 수출 역량 강화	
5) 중소기업 해외시장 개척	
6) 국제 협력을 통한 중소기업 진출 지원	
IV. 소상공인·자영업자의 역량 강화와 더불어 발전하는 대중소기업 상생 협력을 촉진한다.	
1. 준비된 창업을 통해 소상공인의 역동성을 제고하고 생업 안전망을 확충한다.	
1) 소상공인의 생애주기별 지원 체계를 구축하고 소상공인 경쟁력 제고 및 생업 안전망 구축	희망리턴패키지·재창업패키지, 1인 자영업자 고용 보험료 지원
2. 소상공인 필요와 역량에 따른 맞춤형 지원 체계를 구축하여 소상공인의 자생력을 제고한다.	
2) 정책 자금 지원을 통해 소상공인의 성장 및 경영 안정 강화	소상공인 지원 용자
3) 맞춤형 지원 및 집적지 활성화로 혁신 성장을 견인한다.	
3. 대-중소기업 간 상생 협력 및 동반성장 생태계를 확산한다.	
4) 협력 이익 공유제 시범 도입 등 공정한 성과 공유를 통한 대-중소기업 상생 협력 문화 확산	
5) 대-중소기업 간 합리적 사업 영역 조정을 통한 중소·상공인 보호	
4. 전통시장 및 상점가의 활력을 회복하고 지역 골목 상권을 육성하여 고객이 다시 찾는 시장으로 육성한다.	
6) 전통시장 및 상점가의 활력 촉진을 통해 역동적인 시장으로 육성한다.	
V. 중소기업 친화적 정책 환경 조성과 지역 기업 발전을 촉진한다.	
1. 규제 개혁을 통해 중소기업이 체감하는 성과 창출 및 확산을 도모한다.	
1) 수요자 중심의 규제 개혁 추진	
2. 지역 중소기업 육성을 통해 균형 발전을 견인한다.	
2) 지역 중소기업 혁신 역량 제고	
3) 규제 자유 특구 도입을 통한 신사업 추진 환경 조성	
4) 지역 특구 제도 운영을 통해 지역 경제 성장 도모	
3. 실효성 있는 중소기업 정책 자료를 생산·관리한다.	
5) 중소기업 관련 통계의 개발·개선을 통한 실효성 제고	
6) 중소기업 지원 사업 통합 관리 시스템 운영	
7) 중소기업 지원 사업 효율화	
4. 불공정 거래 개선을 통해 수탁·위탁 거래 공정화를 실시한다	
8) 불공정 거래 근절을 통한 중소기업 경영 환경 개선	

자료: 중소벤처기업부. (2019b). 2019년도 성과관리 시행계획.

〈부표 17〉 근로빈곤층 지원 중소벤처기업부 정책 사례

사업	내용
소상공인 신용보증 지원을 통한 경영안정 도모	신용 등급이 낮은 영세 소상공인, 창업 기업, 일자리 창출 기업을 대상으로 저금리 보증 상품 제공
희망리턴패키지·재창업패키지	폐업 후 임금 근로자로 전환하기를 희망하는 소상공인의 사업 정리를 지원하는 사업(희망리턴패키지) 업종 전환을 희망하는 소상공인에게 실습 위주의 업종 전문 교육·멘토링 및 정책 자금을 연계하는 사업(재창업패키지)
소상공인 지원 융자	소상공인은 매출 및 담보가 취약하여, 은행권 자금 이용이 어렵기 때문에 자금난에 따른 경영 악화 가능성 높음. 소상공인의 자금난 해소를 위해 2조 원 규모의 소상공인 정책 자금 융자 지원

자료: 중소벤처기업부. (2019b). 2019년도 성과관리 시행계획.

〈부록 2〉 메타 분석 자료

〈부표 18〉 메타 분석 자료

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
강병구	2004	기초생활 보장제도	1) (분배 개선 효과) 빈곤지수(FGT지수), 지니계수 2) (노동 공급 효과) 연간 노동시간, 노동 공급 탄력성	저소득층 자활 사업 실태 조사(2002년) 1) (분배 효과) 1차 판별 조사 자료 2) (노동 공급 효과) 2차 심층 조사 자료	공적 이전소득의 빈곤 감소 효과 및 노동 공급 감소 효과는 매우 미약	Heckit
김태일	2004	기초생활 보장제도	가구 소득, 근로소득 소비 지출액 평균	한국노동패널자료(2000년, 2002년, 횡단)	국민기초생활보장제도의 실시로 인한 수급자의 근로소득 감소 정도는 별로 크지 않으며, 기초보장제도는 수급자의 소득을 크게 증가시킨 것으로 추정되었다. 하지만 큰 폭의 소득 증가에 비하여 소비 증가 폭은 크지 않은 것으로 나타났다.	Basic Stat.
이상은	2004	기초생활 보장제도	취업 상태(지난 1주일간 경험활동 상태), 근로시간(지난 1주일간 주된 일자리에서 근로시간)	한국노동패널(1998~2002년, 패널)	국민기초생활보장제도는 취업과 근로시간에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.	DinD
손승수	2005	기초생활 보장제도	직업 능력의 향상, 고용 안정성의 향상, 인식과 태도의 변화, 소득 향상을 통한 경제적인 자활	통계 작성 표 설문 조사(2004년)	'직업 능력의 향상'과 '인식과 태도의 변화'는 보통 이상의 긍정적 효과가 있는 것으로, '고용 안정성의 향상'에서도 일부 효과가 있는 것으로 평가된다. 단 '소득 향상을 통한 경제적 자활'은 거의 효과가 없는 것으로 평가된다.	Basic Stat.

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
노대명, 이은혜, 원일	2007	기초생활 보장제도	1) 빈곤 감소 효과 2) 욕구 대비 보장 효과(급여 형평성) 3) 사각지대 해소 효과	기초보장제도 수급자 데이터(2006년), 통계청 전국가계조사자료(2006년), 한국보건사회연구원 국민생활실태조사(2003년), 복지패널 1차 조사(2005년)	1) 자활 사업 참여자 중 많은 사람이 취업 후에도 기초보장제도에서 벗어나지 않고 잔류하는 경향. 2) 현재 주거급여는 3인 가구 이하에서는 과소 급여를, 4인 가구 이상에서는 과잉 급여를 하고 있음. 3) 기초보장제도를 비롯한 공공부조제도는 빈곤층 증가에 유연하게 대응하지 못함.	etc.
박광덕	2008	기초생활 보장제도	자활 의지의 점수화	설문 조사(2005년)	2004년 연구와 비교했을 때 자활 의지의 평균점수 상승, 자활 공동체 참여자 증가 등 변화는 있었으나, 통계적으로 유의미하지 않았다.	OLS
박영후	2010	기초생활 보장제도	1) 대상의 포괄성 2) 급여의 충분성 3) 수급 가구의 역동성	1) 수급자 자료: 국민기초생활보장 수급자 현황(2002~2009), 보건복지부 내부 자료; 인구 자료: 통계청 장래 추계 인구(1998~2009) 2) 최저생계비: 보건복지부 국민기초생활보장 사업 안내(2000~2010) 3) 보건복지가족부, 국민기초생활보장 수급자 현황(2002~2009)	1) 사각지대 발생의 주된 요인은 부양 의무자 요건. 2) 지난 10년간 최저생계비 수준은 하락하지 않았음에도 불구하고 불충분하다는 비판 존재. 3) 비록 비율은 낮지만 수급 가구의 일정 정도는 매년 수급에서 탈피하고 있으며, 주된 원인이 가구주의 근로소득 증대에 따른 것이 아니라 자녀의 성장과 취업에 있는 것이다.	-
김태완, 김문길, 전지현, 한민아	2010	기초생활 보장제도	1) (실태 조사) 제도의 포괄성, 급여 적절성 및 급여 합리성 2) (생계 보장 평가) 제도의	1) 실태 조사: 한국보건사회연구원 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사(2009년)	1) 제도의 사각지대 측면에서 서류, 절차의 복잡성을 수급 신청 절차의 가장 큰 어려움으로 꼽음. 급여 수준은 응답 가구의 대다수가 부족하다고 응답함.	-

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
박상현, 김태일	2011	기초생활 보장제도	포괄성, 급여의 적절성, 효과성, 포괄성, 합리성 및 타 급여와의 연계성	2) 세계 보장 평가: 한국복지패널(2005년, 2008년), 통계청 가구 소비 실태 조사(2001년)	2) 기초보장제도는 대상자 포괄성에는 여전히 많은 사각지대를 놓고 있음. 급여 적절성 측면에서는 실질적인 생활의 질을 반영하지 못하고 있으나, 급여 효과성 측면에서는 급여가 수급자들의 생활 안정에 미치는 영향이 큰 것으로 분석됨.	
박상현, 김태일	2011	기초생활 보장제도	경제활동 참여율, 취업률, 연간 근로 일수, 근로소득	한국복지패널(2005년, 2006년, 2007년)	수급자집단은 통제집단에 비해 경제활동 참여율과 취업률이 낮으며, 연간 근로 일수와 근로소득이 더 적은 것으로 나타남.	PSM
김태안, 김미균, 김문길, 강성호, 김대철, 이서현	2011	기초생활 보장제도	1) 재정 효과성 2) 재정 효율성(수직적 효율성, 수평적 효율성) 3) 재정 형평성	1) 2) 한국보건사회연구원 차상위실태조사(2003년, 2006년), 국민생활실태조사(2009년) 3) 공무원 의견 조사	1) 빈곤 감소 효과는 가구 전체 빈곤율을 기준으로 기초보장급여 수급으로 빈곤을 감소. 3개년 평균 8%포인트 감소. 2) 수직적 효율성은 3년간 약 85%로 나타남. 3) (사각지대) 가구원 수별 사각지대를 보면 소득인정액 기준 1, 2인 가구의 사각지대 규모가 큼. (재원 분담) 공무원 의견 조사 결과 지방의 재정 부담을 완화하였다는 점에서 긍정적으로 판단하고 있음. 그러나 여전히 현행 방식에 문제를 제기함.	etc.
손병돈	2011	기초생활 보장제도	저축(금융 자산의 1년간 변화량, 순자산 1년간 변화량, 가처분소득에서 소비 지출 뺀 값)	한국복지패널(2007년, 2008년, 횡단)	1) 국민기초생활보장제도는 수급 가구의 금융 저축에 유의미한 영향을 미치지 않음. 2) 국민기초생활보장제도는 수급 가구의 1년간 순자산 변화에도 유의미한 영향을 미치지 않음. 3) 가처분소득에서 소비 지출을 뺀 값을 저축으로 볼 때 수급 가구의 저축 효과는 없고, 부채를 줄이는 효과가 있는 것으로 분석됨.	PSM

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
김을식, 최석현	2014	기초생활 보장제도	빈곤 지표: 빈곤율(빈곤 가구 가 전체에서 차지하는 비율), 빈곤 겹(빈곤선과 해당 가구의 정상소득의 차)	한국복지패널(2006년, 2007년)	사중순위는 가구당 연간 97만 9200원(가구당 급여액의 29.28% 수준)임. 사중순위로 인해 빈곤층에 대한 급여의 빈곤 감소 효과가 제한적인 것으로 나타남.	PSM
김을식, 김정훈, 이지혜	2015	기초생활 보장제도	소득 활동	한국복지패널(2013년)	국민기초생활보장제도로 인해 시장소득이 가구당 평균 134만 9595원 감소(가구당 수급액 대비 27.57%)함. 소득 유형별로 살펴보면 사적 이전 감소액이 전체 사중순위의 절반을 차지함. 즉, 공적 이전이 사적 이전을 상당 부분 구축함.	2SLS
진미윤	2016	기초생활 보장제도	1) 포괄성(coverage) 2) 수급률(포착률, take-up rate) 3) 급여 충분성 4) 주거 수준 향상 정도	사회보장정보시스템 주거급여 수급자 현황(2015년)	1) 통상적으로 주거 빈곤을 임치로 파악함과 최저 주거 기준 미달로 가정할 때, 충분치 않음. 2) 자격 요건을 갖춘 자가 실제 주거급여 수급자가 되었는지에 대한 포착률도 낮음. 3) 현재 주거급여 지원금은 상향 주거 이동으로 이어지지 않는 못하고 있음. 4) 수선유지급여의 사각지대 존재	-
정지운, 김성태, 임병인	2016	기초생활 보장제도	FGT지수, 새플리 가치 (Shapley value), 비용효과성(poverty effectiveness)	재정조사패널(2014년)	국민기초생활보장급여의 비용효과는 여타 소득 원천에 비해 큼. 조세와 사회보험 기여금의 경우 국민기초생활보장급여의 빈곤 완화 효과를 상쇄할 만큼 부정적인 영향이 크게 나타남.	-
김태완, 오미애, 박형준, 이주미	2017	기초생활 보장제도	1) 대상자 포괄성 2) 급여 적정성 3) 급여 효과 및 효율성	국민생활실태조사(2015년)	1) 기준중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층 규모 약 28만 가구, 30~40% 이하 35만 가구, 40~50% 이하 30만 가구로 추정됨. 2) 현재의 생계급여 수준은 적절한 것으로 평가됨.	-

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
신재동, 정희선, ... 신유미					3) 기준중위소득 50% 기준 빈곤 감소 효과 2.4% 포인트, 40% 기준 가구 4.9%포인트, 개인 5.0%포인트	
강신욱, 임완섭, 정해식, 강병구, 박찬임, 이진범, ... 이병재	2017	1)기초생활 보장제도 2)노인·장 애인 소득 지원 3)취업충 세제 지원 4)취약 근로자 생계비 대부	사업군의 포괄성(coverage), 충분성(adequacy), 수급률 (take-up rate)	사회복지 통합 진산망의 사업별 수급자 자료(2016년)	1) 빈곤층 대상 포괄성 측면에서 자격 기준 인구 추정치 대비 실제 수급자 비율은 크게 미치지 못하나, 급여의 충분성 면에서는 반대 현상이 나타난다. 2) 빈곤 격차 해소율은 기초생활보장 사업군과 비교하여 크게 낮으나, 정책 목표의 달성 실패로 평가할 수는 없음. 3) 2015년 수급 가구는 빈곤 가구의 6.2%에 불과함. 급여 총액 대비 국제 감면율을 볼 때 각종 소득공제는 저소득층에 혜택이 집중되어 있는 반면, 세액공제 외 세액 감면은 주로 중간 소득 계층에 혜택이 집중됨.	-
신명호, 황덕순	2012	취업성공 패키지	참여자 만족도, 상담 과정 및 상담원에 대한 평가, 직업훈련 교육 평가	취업성공패키지 사업 참여자 직업 이력 조사(2009년)	전체 심층 면접 대상자의 대다수가 취업성공패키지 프로그램에 전반적으로 만족하는 것으로 나타났다. 취업과 관련하여서는 취업 기능성 개선 등을 통해 취업 성과에 여러 가지 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.	Basic Stat.
김혜원	2012	취업성공 패키지	단기 취업 성과(사례 관리자가 파악한 단순 취업 여부 터미), 장기 취업 성과(1개월 이상 근무 터미, 3개월 이상 근무 터미, 6개월 이상 근무 터미)	취업성공패키지 DB (2009~2012년, 횡단)	직업훈련 변수는 단순 취업 확률에 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 연속 기간에 대한 영향에 있어서는 직업훈련 변수가 연속 기간을 제거하는 데 긍정적 효과가 부분적으로 존재함.	Heckit

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
류기락, 박숙영, 류장수, 류만희	2012	취업성공 패키지 희망리본 프로젝트	취업률·창업률(모든 취업률· 창업률, 최저임금 이상 사업 장 취업률, 1차 성과 달성 기준과 2차 성과 달성 기준, 탈수급 성과 기준)	희망리본 프로젝트 참여자 DB (2009년, 2010년, 2011년)	취업률·창업률이 지속적으로 증가하는 경향을 보 이고 있다는 점에서 희망리본 프로젝트에 대한 공정적인 평가가 가능함. 탈수급 현황을 볼 때 희망리본 프로젝트는 기존 의 자활 사업보다 훨씬 높은 취업률·창업을 및 탈수급률을 나타내고 있음.	logistic
전병유, 김혜원, 김용주, 이병희, 최형재, 황덕순, ... 채민희	2012	취업성공 패키지	사업 신청 시부터 18개월에 걸친 기간의 취업 성과(고용 보험 일자리 취업)	취업성공패키지 DB (2009~2012년, 횡단), 고용보험DB(2012년)	취업성공패키지 사업의 취업 성과는 신청 시부터 약 6개월이 지나면서부터 양(+)으로 변하며, 18 개월 지난 시점에는 통계적으로 유의한 긍정적인 효과가 관찰됨. 즉, 취업성공패키지 사업이 장기 적으로는 어느 정도 긍정적인 효과가 나타나는 것으로 분석됨.	PSM
이병희, 김현중, 김혜원, 박혁	2014	취업성공 패키지	고용보험 일자리 취업	취업성공패키지 DB와 고용 보험 전산망의 피보험 자격 변경 이력 DB결합 자료 (2012년, 2013년)	취업 지원 프로그램별로는 직장 적응력을 높이는 프로그램, 취업 앞선 집단 상담의 취업 성과가 높 음, 직업훈련 참여는 취업에 부정적인 영향을 미침. 그러나 참여자 유형별로 효과적인 취업 지원 서 비스가 차별적임.	logistic
전병유, 김혜원, 김용주, 이병희, 최형재, 황덕순, ... 채민희	2015	취업성공 패키지	취업률(=취업 지원 종료자 대비 취업·창업자의 비율)	취업성공패키지(2012~ 2014년, 횡단)	근로빈곤층 취업 우선 지원 사업은 사업 운영 측 면에서 정책 목표나 방향에 부합해 진행되고 있 다고 판단됨. 다만, 취업률에 대한 성과 평가는 본 사업이 진행 된 이후에나 가능할 것으로 보임(사업 시행 전후 의 취업률을 비교한 분석에서는 사전 단계의 성 과가 오히려 낮게 나타났음).	DinD

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
양지운, 백광호, 최석현, 고희원	2016	취업성공 패키지	취업률(=취성패 취업의 비율) 고용보험 일자리 취업률	워크넷 행정 DB(2013~2015년, 횡단)	성과 측면에서는 2013년에 비해 2015년은 참여자가 늘었고, 진행자를 제외한 취업률도 해가 갈수록 높아지고 있다. 이는 정부의 공공 고용 서비스 핵심으로 취성패의 위상이 증가하고, 그에 따른 성과도 높아지고 있는 것으로 보인다. 참여자의 취업 성과인 취업률은 II유형(청년)(68.9%), I유형(59.4%), II유형(중장년)(58.9%) 순으로 높았다.	logistic
이병희, 김현중, 김혜원, 이영수, 오민홍	2016	취업성공 패키지	(취업 순효과) 신청일로부터 1년, 2년, 3년이 경과한 시점의 고용보험 일자리로의 취업률	취업성공패키지 DB(2009~2014년, 횡단), 고용보험 이력 DB(2009~2014년, 횡단)	미취업 상태로부터의 탈출률, 취업 경험률, 취업률 모두 취업성공패키지 참여가 높은 성과를 보여 줌. 취업성공패키지 참여의 취업 순효과는 I 유형의 경우, 신청일로부터 1년 후에 7.8%포인트, 2년 후 7.8%포인트, 3년 후 5.7%포인트로 유의함.	logistic
정해식, 오옥찬, 김현중, 성지미, 고혜진, 이주미	2017	자활 사업 취업성공 패키지	취업률(=취성패 취업의 비율) 고용보험 일자리 취업률	행복e음 DB(국민기초생활 보장 생계급여, 의료급여 수급 가구의 근로 능력 있는 가구원 정보)와 취업성공패키지 DB, 고용보험 DB 연계(2013~2017년)	분석 결과는 복지부 자활 참여자의 탈수급 가능성은 다른 사업에 비해 낮지만, 탈수급한 이후 고용의 안정성 측면에서는 양호한 일자리를 가졌을 가능성이 다른 사업에 비해 높다고 할 수 있다.	-
이병희, 김혜원, 김현중, 오민홍	2017	취업성공 패키지	1) 취업률(=취업 지원 종료일로부터 3개월 이내 취업자, 취업 지원 종료자) 2) 고용보험 가입률(=고용보험 가입 취업자, 종료일로부터 3개월 이내 취업자)	취업성공패키지 DB(2016년)	1) 취업률은 모든 참여자 유형에서 증가함. 2) 집단 상담은 취업률을 높이며, 지역 산업 맞춤형 훈련과 실업자 훈련은 취업에 부정적인 영향을 미치는 것으로 추정됨. 중소기업 인턴, 적극적 알선 서비스, 클리닉 서비스는 취업에 효과적인 프로그램인 것으로 추정됨. 취업률, 취업자의 고용보험 가입률, 임금 수준 모든 측면에서 개선되고 있음.	logistic

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
유완식	2017	취업성공 패키지	취업 형태(취업 여부)	고용부 워크넷 키지 DB(2015년), 공단 고 용정보 DB(2015년)	1) 취업성공패키지에 참여한 장애인은 그렇지 않 은 장애인보다 취업 확률이 0.925배로 추정 됨. 그러나 통계적으로 유의하지 않아 취업성 공패키지는 장애인의 고용 증가에 유의한 프로 그램으로 보기 어려움. 2) 취업성공패키지는 장애 특성을 반영하고 있지 는 않으나, 참여자의 개별적인 취업 장애 요인 을 제거하기 위한 다양한 서비스를 제공함으로써 비장애인 취업률증보다 장애인의 취업 기회 를 확대하는 데 기여하는 것으로 추정됨.	logistic
김호원, 이종구	2018	청년취업 성공 패키지	만족도 수준, 재참여 의향, 프로그램 참여 전후 변화	취업성공패키지 참여자 조사 (2017년)	취업성공패키지 사업에 참여하고 있는 청년층의 경우, 남성과 수도권, 전문대졸 이하 참여자들의 만족도가 높다. 이를 통하여 현재 진행되고 있는 취업성공패키지 프로그램들이 이들 참여자들에게 도움이 되고 있 다는 사실을 간접적으로 확인해 주는 대목이다.	Basic Stat.
전영준	2011	근로장려 세제	가구 근로자 수, 가구원의 총 근로 개월, 가구 총근로소득	재정패널(2008~2009년, 패널)	실증 분석 결과 수급 가구 전체를 볼 때는 근로장 려금의 근로 유인 제고 효과를 볼 수 없으나, 점증 기간에 속한 가구에는 임금 노동시장으로의 유입 과 노동 공급 증가를 유도하였고, 평탄 구간 및 점 감 구간에 속한 가구들은 임금 노동시장에서 노동 공급을 감소시키는 작용을 한 것으로 나타났다.	FD
유민이, 임다희, 조민호	2014	근로장려 세제	경제활동 참여 여부, 취업 여 부, 연간 근로 일수	한국복지패널(2006~2010 년, 패널)	분석 결과 근로장려세제는 기존 여성의 경제활동과 취업, 기혼 여성의 취업에는 긍정적인 영향이 있었 지만 미혼자에게는 영향이 없는 것으로 나타났다. 이를 토대로 근로장려세제의 초기 목표인 근로 유 인 효과를 아직 달성하지 못한 것으로 볼 수 있다.	logistic

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
현다운, 석재은	2014	근로장려 세계	빈곤율, 가구 근로 소득, 근로 일수, 사회보험 가입률	한국복지패널(2009년, 2010년, 2011년)	근로장려세계 제도 시행 후 수급 집단의 빈곤율은 7.1% 감소하였다. 가구 근로소득은 연간 166만 원 증가하였다. 또 가구주는 1년에 5.8일을 더 일한 것으로 나타났으며, 사회보험 가입률은 6.2%포인트 감소하였다. 이와 같은 분석 결과를 토대로 근로빈곤층의 소득 증대와 근로 유인에 있어 근로장려세계의 효과가 부분적으로 검증되었고, 이를 통해 지속적인 근로장려세계 확대의 정당성을 확인할 수 있었다.	PSM
이대웅, 권기현, 문상호	2015	근로장려 세계	경제활동 참여 여부, 근로시간(연간 총근로 개월 수), 근로소득(연간 총근로소득)	한국복지패널(2009년, 2013년)	근로장려세계의 1차 목적인 근로 의욕을 촉진시켜 경제활동 참가를 증가시키는 데 기여하는 것으로 분석되었다. 다만 근로 시간과 근로소득은 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다. 따라서 근로장려세계는 근로 의욕 촉진에는 긍정적으로 영향을 미치나, 노동 공급과 노동 성과 측면에서는 아직 미흡한 것으로 나타났다.	PSM
홍민철, 문상호, 이명석	2016	근로장려 세계	노동 공급(경제활동 참여, 주당 근로시간), 빈곤 감소(빈곤율, 가구 균등화 소득 60%)	노동패널(2007년, 2011년), 복지패널(2007년, 2011년), 재정패널(2008년, 2011년)	근로장려세계의 효과는 분석 자료에 따라 상이한 결과가 도출된다. 1) 경제활동 참여는 복지패널 자료에서는 -1.99%포인트의 부정적 효과, 재정 패널 자료에서는 2.41%포인트의 긍정적 효과를 보인다. 2) 주당 근로시간은 복지패널 자료에는 -1.96시간, 재정 패널자료는 -2.20시간의 부정적 효과가 도출되었다. 3) 개인별 빈곤율은 복지패널 자료는 14.17%포인트 상승한 것으로 확인되었다.	PSM

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
남재량	2017	근로장려 세제	노동 공급(가구 구성원의 총 근로시간)	한국노동패널자료(2008~ 2012년, 패널)	EITC는 가구 내 취업자를 늘리고 가구의 근로시 간도 증가시키는 것으로 나타났다. EITC의 도입 은 가구 내 취업자를 0.126명 증가시키며 가구 내 연간 총근로시간을 주당 7.701시간 증가시킨 것으로 추정되었다. 아울러 점증 구간에 있는 가구의 노동 공급(가구 내 취업자 수와 가구의 총근로시간이 그렇지 않 은 구간의 경우에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 비수급자에 비해 수급자가 고용을 지속하고 새롭 게 노동시장에 참여할 확률이 더욱 높은 것으로 나타났으며, 이는 근로장려세제로 인한 양(+의 노동 공급 효과가 있음을 의미함. 특히 여성의 경 우, 중년·고령층에서 노동 창출 효과가 높음.	DinD
안종석, 송현재, 홍우형	2017	근로장려 세제	노동 참여	국세청 전수 자료(2008~2015 년, 패널)	2019년 근로장려세제 확대 개편은 2017년, 2018년 근로장려세제에 비해 약 3배 불평등도 지수를 개선하고 있는 것으로 나타나, 2019년 근 로장려세제 확대 개편이 가구의 소득재분배에 상 당한 기여를 할 것이라는 근거를 제시함.	etc. Simula tion
김상봉, 홍우형	2018	근로장려 세제	불평등도 지수(상위 10% 소 득 집중도, 상위 20% 소득 집 중도, 5분위 배수, 지니계수)	재정패널자료(2017년)	1) 2008~2015년 근로장려세제 시행은 근로장려 세제로 인한 고용 창출 효과가 있음을 제시함. 점증 구간에서는 양(+의) 노동 공급 효과가 있 으며, 평탄 및 점감 구간에서는 비유의한 것으 로 나타났다. 2) 근로장려세제가 개인의 근로 개월에 미치는 효 과는 통계적으로 유의하지 않음. 추정 결과, 근로장려세제가 전반적으로 저소득	DinD
신우리, 송현재	2018	근로장려 세제	노동 참여 여부 2)근로 개월	재정패널자료(2008~2015 년, 패널)		

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
					가구의 경제활동 참가를 증가시키는 방향으로 확대 개편되었음을 보여 주어 그 효과성과 타당성을 입증함.	
박지혜, 이정민	2018	근로장려 세제	경제 활동 참여 여부(신청 가능 소득 유무)	한국복지패널(2005~2016년), 가계금융복지조사(2012~2017년), 한국노동패널(2004~2015년), 재정패널(2009~2015년)(pooled cross-section)	다수의 추정치가 통계적으로 유의하고 경제적으로도 유의한 긍정적 효과를 보여 주는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의하지 않은 경우도 많고, 자료에 따라 통계적으로 유의하지 않지만 음(-)의 추정치를 보이는 경우도 있었음. 따라서 노동시장 참여에 뚜렷한 긍정적인 효과를 가져왔다고 단정할 수는 없음.	OLS
					자료별로 살펴보면, 복지패널과 가계 금융 복지 조사에서는 유의미한 긍정적 효과가 있었으나, 노동패널과 재정패널에서는 대부분 통계적으로 유의미하지 않았음.	
이영옥	2018	기초생활 보장제도, 근로장려 금	빈곤율(가구 균등화 소득이 중위소득 50% 미만인 가구에 속하는 개인의 비중), 탈수급률, 개인의 노동 공급 여부	한국복지패널(2005~2014년, 패널)	1) 소득 지원 효과에 있어서는 급여 수준이 높은 기초생활보장제도에서 근로·자녀장려금보다 그 효과가 더 크게 나타나고 있다. 2) 자립 유인 효과는 근로 능력이 있는 가구원들이 포함된 가구에서 탈수급이 활발하게 일어나고 있다. 3) 근로장려금의 근로 유인 효과를 종교명중 단독 가구로 한정하여 살펴본 결과, 이들의 노동 공급 증가가 관찰되었다.	DinD
강신옥, 강혜규, 노대명,	2015	기초생활 보장제도	빈곤율(중위 40%, 50%, 60%), 빈곤 갭, 지니계수	가계동향조사(2010~2014년, 횡단)	2014년 기초생활보장제도 빈곤율 감소 효과는 약 7.36%로 추정됨. 빈곤 갭 감소 효과는 3.4%로 추정됨. 지니계수는 2.464% 감소됨.	

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
이현주, 이병재					2011년 개편 이후 빈곤층 포적 효과 큰 역할을 할 것으로 예상된다.	
		근로장려 세제	1) 고용률(취업자가 생산 가능 인구에서 차지하는 비율), 노동 공급량(연간 근로 일수, 주당 평균 근로 시간), 균등화 근로소득 2) 빈곤율(가구원 수별 최저 생계비 100%, 120%, 140% 기준 절대빈곤율), 지니계수	1) 한국복지패널(2008년, 2011년) 2) 한국복지패널(2009~2013년, 횡단)	1) 근로장려세제의 도입 및 확대는 대상자들의 고용률을 제고시킨 것으로 나타남. 기존 취업자들의 노동 공급 변화를 파악해 본 결과 근로장려세제 도입 및 확대 이후 노동 공급 시간이 축소되었으나 통계적으로 유의하지 않았음. 2) 분석 결과 제도가 도입된 2008년과 제도가 확대된 2011년에 미약하지만 빈곤의 감소 효과를 측정할 수 있었음. 불평등 개선 효과의 경우 빈곤 감소 효과와는 다르게 근로장려세제 도입 이후 근로장려금이 지급된 모든 연도에서 크지 않지만 불평등 완화 효과가 발생하였음.	PSM
		실업급여	1) 빈곤 감소 효과(균등화한 가구 소득 중위값 50% 상대빈곤선), 지니계수 2) 미취업 기간, 재취업 일차리 근로 기간	한국노동패널자료(2002~2012년, 횡단)	1) 근로장려세제의 도입 및 확대는 대상자들의 고용률을 제고한 것으로 나타남. 수급자 가구에서 실업급여 빈곤 감소 효과는 5.8%포인트, 실업급여의 재분배 효과는 최대 0.1%포인트로 낮음. 2) 실업급여 수급자는 비수급자에 비해 미취업 기간이 길게 나타나며, 수급 자체로는 재취업 일차리의 안정성을 통계적으로 유의하게 높이지 못함. 그러나 장기 수급자는 비수급자에 비해 재취업 일차리 탈출률이 유의하게 낮게 나타남.	Cox
		최저임금 제	최저임금 미달자 비율, 빈곤 여부(균등화 가구 소득의 중위값 50%, 60%) 최저임금 미달자 가구의 중	한국노동패널자료(1998~2014년)	한국이 최저임금이 2000년 이전 비현실적으로 낮은 금액에서 큰 폭으로 상승하긴 했으나 여전히 근로자의 생활 안정을 위해서는 부족한 것으로 보인다.	etc.

저자	발행 연도	사업	성과 지표	자료	주요 결론	분석 방법
			위소득 대비 가구 소득의 비중, 빈곤선으로부터의 거리, 빈곤율, 불평등 지수		최저임금 미달자의 분포로부터 우리나라의 최저 임금 미달자는 극빈 가구와 3분위 이하의 저소득층에 분포하는 비율이 상당히 높아 빈곤 감소 효과가 있을 것으로 보인다. 최저임금의 빈곤 및 불평등 감소 효과는 이러한 추측을 실증하고 있다.	
김호원, 양지윤, 강지성	2016	자활 사업	자활 사업 참여 이후 수급 형태 경로(자활 참여, 자활 미참여), 미취업자의 자활 사업을 통한 노동시장 이행력 유무(탈수급 여부)	한국복지패널(2014년)	자활 사업을 통해 탈수급하는 경우는 극히 드물었으며(3차 패널을 기준으로 0명), 오히려 사업 참여 후에 일반 수급 형태로 변화하는 등 상황이 악화되는 경우도 있음. 또 자활 사업을 통해 탈수급을 하였더라도 해당 참여자들이 노동시장으로 이행하지 못하는 경우가 보였으며, 이는 자활 사업이 실제로 노동시장으로 이행하는 데 역할을 충분히 하고 있지 않는 것으로 보인다.	-
홍경준	2010	소득이전 프로그램 (사회보험, 근로 장려세, 기초보장, 공공부조)	절대빈곤선(2007년 가구 규모별 최저생계비), FGT지수	한국복지패널자료(2007년)	근로빈곤층 지원 정책의 빈곤 완화 효과는 미미함. 근로빈곤층의 규모를 4.5%만큼, 빈곤 계의 약 5.9%만큼만 줄이는 것으로 분석됨. 한편, 취업 가구 유형별로는 취업 가구나 근로 가능 가구의 빈곤 발생 확률은 근로 불가능 가구보다 낮지만 실제 이들이 경험하는 고통은 매우 큼. etc.	etc.

〈부록 3〉 근로·자녀장려금 신청 및 수급 현황

〈부표 19〉 근로장려금 신청 비율: 전체 세대(가구) 대비

(단위: %)

신청률	세대 수 기준				가구 수 기준			
연도	합계	근로 장려금	자녀 장려금	중복	합계	근로 장려금	자녀 장려금	중복
2014	11.2	8.0	6.8	3.6	-	-	-	-
2015	10.8	8.3	5.5	2.9	11.9	9.1	6.0	3.2
2016	12.7	9.3	6.0	2.6	13.9	10.2	6.6	2.9
2017	13.1	10.1	5.3	2.3	14.4	11.1	5.9	2.5
2018	22.8	21.5	4.7	3.5	25.1	23.7	5.2	3.8

자료: 국세청. (2019a). 2019년 국세통계연보; 통계청 KOSIS. '주민등록인구현황', '인구주택총조사'를 활용하여 산출.

〈부표 20〉 근로장려금 지급 비율: 전체 세대(가구) 대비

(단위: %)

지급률	세대 수 기준				가구 수 기준			
연도	합계	근로 장려금	자녀 장려금	중복	합계	근로 장려금	자녀 장려금	중복
2014	8.6	6.2	5.2	2.8	-	-	-	-
2015	8.9	6.8	4.5	2.4	9.8	7.5	4.9	2.6
2016	10.6	7.8	5.0	2.2	11.6	8.5	5.5	2.4
2017	10.8	8.3	4.3	1.9	11.8	9.1	4.8	2.0
2018	18.6	17.6	3.8	2.8	20.5	19.4	4.2	3.1

자료: 국세청. (2019a). 2019년 국세통계연보; 통계청 KOSIS. '주민등록인구현황', '인구주택총조사'를 활용하여 산출.

〈부표 21〉 신청 대비 수급 비율

(단위: %)

구분	합계	근로장려금	자녀장려금	중복
2014	77.2	77.3	76.6	76.2
2015	82.4	82.8	82.0	82.7
2016	83.5	83.4	83.6	83.1
2017	81.9	82.3	81.4	82.4
2018	81.7	81.9	81.2	82.3

자료: 국세청. (2019a). 2019년 국세통계연보; 통계청 KOSIS. '주민등록인구현황', '인구주택총조사'를 활용하여 산출.

간행물 회원제 안내

회원제 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

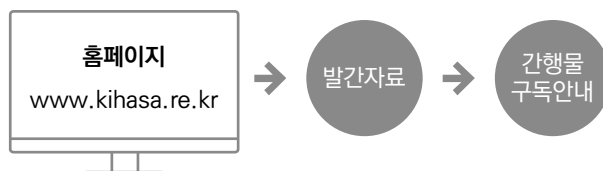
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>