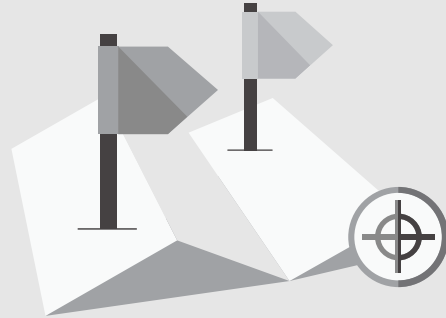


이달의 초점

저출산고령사회 정책 모니터링



임신·출산 지원 정책 모니터링: 제4차 저출산고령사회기본계획을 중심으로
이소영

일·가정 양립 지원 정책 모니터링: 성과관리를 중심으로
조성호

고령자의 경제 및 사회활동 정책 모니터링: 제4차 저출산고령사회기본계획을 중심으로
강은나

광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링과 정책적 시사점
장인수

광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링
김세진·이선희



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

일·가정 양립 지원 정책 모니터링: 성과관리를 중심으로¹⁾

Monitoring of Work-Life Balance Policies

조성호 | 한국보건사회연구원 부연구위원

일·가정 양립 지원 정책은 지난 20여 년 동안 추진해 온 저출산고령사회기본계획의 주요한 축을 담당해 왔다고 할 수 있으나, 정책에 대한 모니터링이 적절하게 이루어져 왔다고 할 수 없는 배경에서 이 연구는 이루어졌다. 모니터링은 사업 목적·내용의 적합성, 사업 추진 체계의 적절성, 사업 추진 내용의 적정성, 추진 일정의 적정성, 사업 관리의 적정성, 성과 측정 방식의 적정성의 항목에 대해 17명의 일·가정 양립 지원 정책 전문가를 대상으로 이루어졌다. 모니터링 결과 일·가정 양립 지원 정책의 성과를 객관적·합리적·효과적으로 파악하기 위해서는 성과관리가 체계적으로 이루어져야 할 필요성과 지표의 실효성이 제고되어야 할 필요가 있는 것으로 분석되었고, 이에 대한 개선 방안을 제시하였다.

1. 들어가며

지난 20여 년 동안 4차에 걸쳐 추진되어 온 저출산고령사회기본계획(이하 기본계획)에서 중요한 영역 중 하나는 일·가정 양립 지원 정책이라고 할 수 있다. 제1차부터 제3차 기본계획은 기본적으로 출산율 회복에 목적을 두었기 때문에

일·가정 양립 지원 정책 또한 출산율 향상을 위한 방편으로 추진되었다. 그러나 제3차 기본계획 기간 중(2018년 12월)에 발표된 ‘저출산고령사회 정책 로드맵’에서는 그동안의 정책목표였던 출산율 회복 대신 국민의 ‘삶의 질 향상’이 강조되었고, 이를 위한 ‘일·생활 균형 실현’ 정책이 추진되었다. 특히 아이와 함께하는 시간을 최대

1) 이 글은 조성호, 정희선, 이도석, 이소영. (2022). 일·가정 양립 지원 정책 모니터링 및 과제 전문가 조사(세종: 한국보건사회연구원)의 일부를 수정·보완한 것이다.

화하려는 목적의 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 배우자 출산휴가 등을 당연한 권리로 정착시키고자 육아휴직 급여의 상향, 육아기 근로시간 단축 기간 확대, 배우자 출산휴가 확대, 워라밸 우수 중소기업 육성 등이 추진되었다. 이후 2021년부터 추진된 제4차 저출산고령사회기본계획에서는 기본적으로 국민의 삶의 질 향상 기조가 이어졌고, ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’ 영역 내의 ‘모두가 누리는 워라벨’로서 워라벨 권리 실현 강화, 일하는 방식을 개인의 자율과 책임을 중시하는 방향으로 지원하고 있다.

이처럼 일·가정 양립 지원 정책 영역은 우리나라 저출산 대책의 주요한 축을 담당해 왔다고 말할 수 있다. 그러나 일·가정 양립 지원 정책에 대한 모니터링이 지금까지 적절하게 이루어져 왔다고는 할 수 없는 상황이다. 일·가정 양립 지원 정책뿐만 아니라 대부분 정부 사업의 성과평가에는 외부 위원이 포함되기는 하지만, 해당 부처의 사업을 해당 부처가 평가하거나, 국무조정실 및 기획재정부 등이 타 부처의 사업을 평가한다. 이 또한 대부분 특정 지표를 중심으로 해당 지표가 달성되었는지의 여부, 당초 기획한 예산을 달성하였는지 여부 등을 중심으로 이루어지고 있어 실질적인 모니터링이 이루어졌다고 하기 어렵다. 이는 외부 기관에서 평가를 하는 경우에도 유사하다. 또한 종합적인 사업의 평가, 예를 들어 ‘저출산고령사회 정책 로드맵’에서 전환된 비전 및

목적 등에 따라 적절하고 효율적으로 추진되고 있는지, 혹은 지표가 사업의 성과를 명확하게 측정하고 있는지에 대한 검토도 부족하다. 따라서 이 연구에서는 현재 시행되고 있는 일·가정 양립 지원 정책을 검토 및 모니터링하고, 모니터링 영역 중 미흡한 부분을 참고하여 모니터링 개선 방안을 마련하기 위하여 이루어졌다.

2. 일·가정 양립 지원 정책 모니터링 방법

일·가정 양립 지원 정책 모니터링은 제4차 저출산고령사회기본계획의 일·가정 양립 지원 정책 부분(중앙정부 시행계획 26개 사업)을 대상으로 한다.²⁾ 모니터링 항목은 이소영·오신휘·진하영(2022)의 기준을 참고하였으며, 크게 사업 개요 부문과 사업 추진 과정 부문으로 나뉜다. 사업 개요 부문은 사업 목적·내용의 적합성, 사업 추진 체계의 적절성, 사업 추진 내용의 적정성으로 분류한다. 사업 추진 과정에는 추진 일정의 적정성, 사업 관리의 적정성, 성과 측정 방식의 적정성이 포함된다. 영역별 점수는 배점 구간 없이 10점 만점으로 평가자가 자율적으로 부여하였다.

사업 목적·내용의 적합성은 제4차 저출산고령사회기본계획의 목적, 세부 정책 영역의 내용과 모니터링 대상 개별 사업의 목적, 내용의 연계성 및 논리적 인과관계를 평가하는 것이다. 사업 개요 부문 평가의 사업 추진 체계 적절성에서는 사

2) ‘대한민국정부. (2021). 제4차 저출산·고령화 기본계획-2021년도 시행계획’ 중 일·가정 양립 지원 관련 정책 과제만 분석하였다. 사업명은 <표 3> 참조.

표 1. 모니터링 기준 항목

모니터링 부문	모니터링 항목 및 내용
사업 개요	사업 목적·내용의 적합성 - 제4차 저출산고령사회기본계획의 목적, 세부 정책 영역의 내용과 모니터링 대상 개별 사업의 목적·내용의 연계성(논리적 인과관계)
	사업 추진 체계의 적절성 - 사업 추진 주체를 명확히 제시하고, 사업 목적 달성과 내용 실현에 적합한 추진 주체 및 추진 방법, 추진 절차 등을 설정했는지 여부
	사업 추진 내용의 적정성 - 세부 사업 추진 내용이 사업 목적과 연계하여 수립되었는지 여부, 사업 목적 달성을 위하여 효과적인 방법인지, 사업 목적 달성을 위하여 효율적인 방법인지
사업 추진 과정	추진 일정의 적절성 - 사업 추진 일정이 사업 추진 체계의 활동을 뒷받침할 수 있는지, 사업 특성 및 정책 여건을 고려하여 추진이 적시에 체계적으로 구성되었는지 여부
	사업 관리의 적정성 - 사업 추진 상황의 정기적(상시적, 수시적) 모니터링 여부: 사업 추진 주체가 사업의 관리 및 집행 성과와 문제점에 대한 자료를 정기적으로 점검하는 체계를 구축·운영하고 있는지의 여부
	성과 측정 방식의 적절성 - 과제에서 설정된 성과지표가 사업 목적 달성 여부를 점검할 수 있는 수단으로 활용 가능한지의 여부를 판단하기 위해 성과지표가 정책 내용과 직접적인 연관성을 가지는지, 성과지표가 정책 내용을 포괄적으로 대표하는지, 성과지표가 구체적인지 등 성과지표의 적절성

주: 영역별 점수는 배점 구간 없이 10점 만점으로 평가자가 자율적으로 부여함.
 자료: 이소영, 오신희, 진화영. (2022). 저출산 고령사회 정책 모니터링 및 과제. p. 56.

업 추진 주체를 명확히 제시하고, 사업 목적 달성과 내용 실현에 적합한 추진 주체 및 추진 방법, 추진 절차 등을 설정했는지 여부를 판단한다. 사업 추진 내용의 적정성에서는 세부 사업 추진 내용이 사업 목적과 연계하여 수립되었는지의 여부, 사업 목적 달성을 위하여 효과적인 방법인지, 사업 목적 달성을 위하여 효율적인 방법인지를 평가한다.

사업 추진 과정 평가의 추진 일정의 적절성에서는 사업 추진 일정이 사업 추진 체계의 활동을 뒷받침할 수 있는지, 사업 특성 및 정책 여건을 고려하여 추진이 적시에 체계적으로 구성되었는지의 여부를 평가한다. 사업 관리의 적정성은 사

업 추진 상황의 정기적(상시적, 수시적) 모니터링 여부, 즉 사업 추진 주체가 사업의 관리 및 집행 성과와 문제점에 대한 자료를 정기적으로 점검하는 체계를 구축 및 운영하고 있는지를 판단한다. 성과 측정 방식의 적절성에서는 과제에서 설정된 성과지표가 사업 목적 달성 여부를 점검할 수 있는 수단으로 활용 가능한지의 여부를 판단하기 위해 성과지표가 정책 내용과 직접적인 연관성을 가지는지, 성과지표가 정책 내용을 포괄적으로 대표하는지, 성과지표가 구체적인지 등 성과지표의 적절성을 평가한다.

모니터링은 가능한 객관성을 담보하기 위하여 17명의 일·가정 양립 지원 정책 전문가에게 평

표 2. 전문가 조사 참여자

성명	소속	전공
○○○	국책연구기관	사회학
○○○	국책연구기관	경제학
○○○	국책연구기관	경제학
○○○	국책연구기관	경제학
○○○	대학	사회복지학
○○○	국책연구기관	경제학
○○○	국책연구기관	사회복지학
○○○	국책연구기관	경제학
○○○	국책연구기관	경제학
○○○	국책연구기관	아동학
○○○	대학	법학
○○○	국책연구기관	사회복지학
○○○	국책연구기관	경제학
○○○	대학	경제학
○○○	국책연구기관	심리학
○○○	지자체연구기관	여성학
○○○	국책연구기관	공중보건학

자료: 조성호 외. (2022). 일·가정 양립 지원 정책 모니터링 및 과제 전문가 조사. 한국보건사회연구원. p.117.

가를 받았고 이를 종합하였다. 전문가들은 국책 연구기관, 지자체 연구원, 대학교 등의 소속으로 사회학, 경제학, 사회복지학 전공 등 다양하게 구성하였다. 전문가 평가의 목적이 객관성을 담보하기 위해서이지만 전문가 17명의 평가가 모두 객관적이라고 단언할 수는 없으며, 이들의 점수 평가가 절대적이라고 할 수 없을 것이다. 다만 연구자 개인의 의견보다는 객관적이라고 할 수 있다. 일·가정 양립 지원 정책 분야의 전문가 풀(pool)이 크지 않음에도 최대한 많은 인원을 선정하여 객관성을 높였다고 생각한다.³⁾ 정부 업

무평가의 경우 영역별 전문가가 4~5명 정도인 것과 비교하면 이 모니터링에서의 전문가 수는 비교적 많은 것으로 생각된다.

3. 일·가정 양립 지원 정책 모니터링 결과

전문가 조사 결과 영역별 평균 점수는 ‘사업 목적·내용의 적합성’이 8.6점으로 가장 높았으며, 다음으로 ‘사업 추진 체계의 적절성(8.4점)’, ‘사업 추진 일정의 적정성(8.1점)’, ‘사업 추진 내용의 적정성(7.7점)’, ‘사업 관리의 적정성(7.5

3) 전체적으로 경제학의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 저출산고령사회위원회의 일생활균형 분과의 전문가 및 정책 설계 연구를 주로 하는 국책연구기관 전문가의 비중을 비교적 높게 하면서 나타난 것이다.

점)이었다. 가장 낮은 평가를 받은 항목은 ‘성과 측정 방식의 적정성’으로 7.1점을 받았다(표 3 참조). 전체 26개 사업 중 가장 높은 전문가 평가를 받은 사업은 ‘임신·출산 근로자에 대한 보호 확대(고용보험 미적용자 출산급여 지원)’ 사업으로 8.9점을 획득하였다. 가장 낮은 전문가 점수를 받은 사업은 ‘일하는 방식 및 문화 혁신(유연 근무 활성화)’ 사업과 ‘일·생활 균형을 위한 사회적 분위기 확산(사회적 협력)’ 사업으로 모두 6.6점을 얻었다.

6개 평가 항목 중 가장 낮은 점수를 받은 ‘성과 측정 방식의 적정성’을 중심으로 세부 사업별 모니터링 결과를 살펴보면 26개 사업 중 가장 낮은 점수는 4.5점이었다. 이 사업은 ‘남성의 돌봄권 보장(사회적 인식 확립)’으로 목표는 “생활 속 맞돌봄·맞살림 문화 확산 등 가족 친화적인 사회 분위기 조성을 위한 교육 콘텐츠 보급, 홍보 활성화로 남성의 돌봄권 보장 및 성평등한 육아 보편화”(대한민국정부, 2021:91)로 설정되어 있다. 이 사업이 이렇게 낮은 점수를 받은 이유는 사업 특성상 비예산 사업이며, 성과지표가 2020년도 사업에는 설정되어 있지 않았기 때문이다. 정부 부처 사업에서 예산이 반영되지 않은 사업이 기본계획의 사업으로 포함되는 것에 대한 재검토가 필요하다. 비록 비예산 사업이지만 세부 사업으로 선정되었다면 성과지표를 설정하여 성과를 관리할 필요가 있다. 성과지표 중에는 단순히 목표 달성을 위한 수치를 제시하거나, 기본계획 기간(5년) 내에 목표가 달성되어 지표가 사라지게 되

는 사업도 있는 것으로 나타났다. 전자는 사업장을 지도한 개수 및 지원금 지원 인원 등이, 후자는 법령 개정 등이 이에 해당된다.

다음으로 낮은 평균 5점대 점수를 받은 사업은 5.3점을 받은 ‘부모 모두의 육아휴직 확산 및 육아휴직 사용 문화 정착(육아휴직 복귀 지원 정책)’, 5.4점인 ‘일·생활 균형을 위한 사회적 분위기 확산(사회적 협력)’, 5.5점인 ‘일하는 방식 및 문화 혁신(유연근무 활성화)’ 등으로 나타났다.

‘부모 모두의 육아휴직 확산 및 육아휴직 사용 문화 정착(육아휴직 복귀 지원 정책)’ 사업의 목표는 “직장 내 육아휴직 사용 시 애로사항 해소 방안, 근로자 적응 방안 등을 담은 ‘육아휴직 직장 복귀 프로그램’ 활성화 방안을 마련하여 육아휴직을 원활하게 사용할 수 있는 환경 조성 지원”(대한민국정부, 2021:76)이다. 이 사업의 경우 예산 규모가 확정되지 않아 사업을 진행할 수 없다. 성과지표는 ‘육아휴직 직장복귀 프로그램 마련’으로 설정하였으나, 예산 미확정으로 제대로 된 목표치 설정 및 측정 기준을 마련하지 못한 것으로 보인다.

‘일·생활 균형을 위한 사회적 분위기 확산(사회적 협력)’ 사업의 목표는 “정시퇴근, 유연한 근무, 연차 사용 활성화 등 일하는 방식과 문화 개선 활동을 실시하는 일·생활 균형 지역추진단 활성화”(대한민국정부, 2021:146)이다. 이 사업의 성과지표는 ‘일생활 균형지역추진단 운영 지역 수(개)’로 설정되어 있다. 이 사업의 목표가 일·생활 균형 지역추진단 활성화인데, 성과지표를

따르자면 지역추진단만 구성되면 일하는 방식과 문화가 개선된다는 취지로 해석될 수 있다. 이러한 형태의 성과지표는 정책의 대표성, 목표치 수준의 적절성, 목표와 결과 간 인과성, 성과지표의 명확성 및 구체성, 비교 가능성 등 전반적인 정부 업무 성과관리 지침에서 제시한 성과지표 설정

기준에 부합하지 않는다고 판단할 수 있다. 기획재정부 성과계획서 작성 지침에서 제시하고 있는 핵심성, 포괄성, 구체성, 신뢰성, 검증 가능성 등의 성과지표 기준에도 미치지 못한다고 할 수 있다.

‘일하는 방식 및 문화 혁신(유연근무 활성화)’

표 3. 전문가 조사 결과 종합

사업명	사업 목적 내용의 적합성	사업 추진 체계의 적절성	사업 추진 내용의 적정성	사업 추진 일정의 적절성	사업 관리의 적정성	성과 측정 방식의 적절성	사업별 평균
1. 육아휴직 권리 확대-특고, 자영업자 등 대상 확대	9.4	8.1	7.4	7.4	6.3	6.8	7.6
2. 부모 모두 육아휴직 지원 신설·도입	9.1	9.1	8.6	9.1	7.7	7.8	8.6
3. 육아휴직 소득대체율 상향	8.9	9.3	8.7	8.7	7.6	7.5	8.4
4. 중소기업 지원금 확대	8.4	7.9	7.5	8.6	7.4	7.1	7.8
5. 중소·중견기업 육아휴직 세제 혜택	8.8	8.5	8.1	7.9	7.7	6.8	8.0
6. 육아휴직 복귀 지원	9.1	7.2	6.5	7.1	5.3	5.3	6.8
7. 육아휴직 통계 개발·공표	8.6	9.4	8.1	9.4	9.2	8.1	8.8
8. 육아휴직 취약 사업장 집중 지원 지도	8.6	8.5	7.9	8.0	7.3	7.0	7.9
9. 육아기 근로시간 단축	8.6	8.0	7.0	8.0	7.4	7.4	7.7
10. 가족돌봄휴가 활성화(자녀 양육)	8.8	8.4	7.5	7.5	7.1	6.0	7.5
11. 사회적 인식 확립	7.9	8.1	7.3	7.6	6.6	4.5	7.0
12. 네트워크 형성	8.1	7.6	6.9	8.2	8.4	6.8	7.7
13. 임신 중 육아휴직 적용	9.3	8.9	8.5	8.7	8.6	8.1	8.7
14. 출산 전후 휴가	9.6	9.2	9.0	9.1	8.5	8.3	8.9
15. 고용보험 미적용자 출산급여 지원	9.3	9.3	8.8	8.8	8.8	8.5	8.9
16. 생애주기별 근로시간 단축	8.8	8.8	7.9	8.4	8.3	8.4	8.4
17. 가족돌봄휴가(휴직) 인식 제고	8.4	8.2	7.6	7.5	7.8	7.2	7.8
18. 장시간 근로 해소	9.2	9.3	8.6	8.7	8.5	8.2	8.8
19. 연차휴가	8.6	8.3	7.3	8.3	7.5	6.9	7.8
20. 휴가지원사업	7.3	8.2	6.6	7.6	7.2	7.2	7.4
21. 기업 맞춤형 컨설팅, 간접노무비 등 지원	8.7	8.8	8.3	8.3	7.9	7.6	8.3
22. 클라우드 바우처 지원	7.9	7.9	7.6	7.8	7.4	7.7	7.7
23. 비대면 서비스 바우처, 공동활용 화상회의실 구축	8.1	7.7	7.4	7.2	6.8	6.9	7.3
24. 유연근무 활성화	7.8	6.9	6.2	6.9	6.0	5.5	6.6
25. 사회적 협력	7.5	7.1	6.2	6.9	6.5	5.4	6.6
26. 우수 기업 발굴·지원	8.3	8.2	7.7	8.3	7.6	7.1	7.8
평가 항목별 평균	8.6	8.4	7.7	8.1	7.5	7.1	7.9

자료: 조성호 외. (2022). 일·가정 양립 지원 정책 모니터링 및 과제 전문가 조사. p. 238.

사업의 목표는 “근로자의 시간주권 강화 및 건강권 보호, 기업의 성장 및 혁신을 이룰 수 있도록 유연근무 활성화를 위한 혁신 방안 논의”(대한민국정부, 2021:143)이다. 이 사업도 비예산 사업인데, 성과지표를 설정하지 않고 있다. 앞에서도 언급한 바와 같이 기본계획의 세부 사업으로 선정되었다면 성과지표를 설정하여 목표를 달성하고자 노력하여야 할 필요가 있다.

여기에서는 6개의 평가 항목 중 가장 낮은 평균 점수를 보인 “성과 측정 방식의 적절성”과 이중 낮은 점수를 획득한 4개 사업을 재검토해 보았다. 여기서 유추할 수 있는 내용은 제대로 된 성과관리를 하지 않는다면 이러한 문제점들은 해결되지 않을 것이라는 점이다. 그러나 제4차 저출산고령사회시행계획에는 성과관리에 대한 내용이 구체적으로 나타나 있지 않다. 이러한 상황에서는 아무리 많은 일·가정 양립 지원 정책 및 사업들이 시행된다고 하더라도 계획하였던 결과가 도출되지 않는다. 주도적으로 성과관리를 할 수 있는 조직이 특정되어야 한다. 이 조직 주도로 사업의 성과관리가 체계적으로 이루어질 때 일·가정 양립 지원 정책에 대한 최소한의 성과가 도출될 수 있을 것이다.

4. 나가며

이 연구는 전문가 조사를 통하여 현재 시행되고 있는 일·가정 양립 지원 정책을 평가하고, 그 결과를 토대로 모니터링의 개선 방안을 마련하려

는 목적으로 이루어졌다. 모니터링 결과 일·가정 양립 지원 정책의 성과를 객관적·합리적·효과적으로 파악하기 위해서는 성과관리가 체계적으로 이루어져야 할 필요성과 지표의 실효성이 제고되어야 할 필요가 있는 것으로 분석되었다.

먼저 성과관리 개선방안에 대해 살펴보면 현재 「저출산·고령사회기본법」에는 성과관리에 대한 언급은 없다. 시행계획의 수립 및 평가를 대통령령으로 정한다(제21조⑤)라고 명시하고 있다. 이에 따라 저출산고령사회 정책에 대한 적극적인 성과관리의 필요성이 제기된다. 기획재정부의 경우 2021년 재정사업의 성과 제고를 위하여 「정부업무평가기본법」의 내용과 유사하게 「국가재정법」을 개정하여 성과관리에 대한 조항(제4장의 2)을 신설하고 적극적인 성과관리를 시작하였다. 따라서 저출산고령사회 정책에 대해서도 적극적인 성과관리의 도입이 필요하다.

이와 관련하여 「저출산·고령사회기본법」에도 성과관리에 대한 내용을 명시하고 적극적으로 관련 정책에 대한 성과관리를 하여야 한다. 예를 들어 저출산고령사회 시행계획의 세부 사업을 담당하고 있는 중앙 부처는 기본계획의 목표에 따라 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 집행 과정과 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에 따라 관리하여야 한다. 특히 평가는 성과관리의 일환으로 사업 목표 달성을 위한 활동(activities)이 어떠하였는지를 일정한 기준으로 할 필요가 있다(박경귀, 최형섭, 홍정기, 정애숙, 2004: 34-35; 이윤식, 2010; 이광희, 황혜신, 윤수재,

도명록, 2016).

성과관리 프로세스는 성과관리를 위한 절차로 보통 ①계획·수립, ②집행·점검, ③평가, ④평가 결과의 환류 등 4단계로 구분할 수 있다(국무조정실, 2021; 윤수재 2017). 제4차 저출산고령사회기본계획 및 2021년도 시행계획도 기본적으로 성과관리를 위해서는 단계별 성과관리 프로세스를 따라야 할 필요가 있다.

먼저 계획 단계에서는 성과관리를 위한 내용을 중앙 부처 시행계획에 포함하여야 한다. 저출산고령사회위원회는 성과관리를 위한 전략을 수립하고, 관련 중앙 부처는 시행계획에 중간 점검, 평가, 평가 결과의 환류는 어떻게 할 것인지 등의 성과관리 프로세스 내용을 반드시 포함하여 계획을 작성해야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 제4차 저출산고령사회기본계획의 시행계획에서는 성과관리에 내용을 포함하고 있지 않다. 즉 성과관리의 방향인 전략과 방법을 제시하지 못하고 있다고 할 수 있다. 따라서 기본계획을 총괄하고 있는 저출산고령사회위원회는 관련 사업들의 추진 상황에 대해 책임지고 성과관리를 수행해야 한다. 집행 및 점검 단계에서는 1년 단위로 집행되고 있는 사업들의 성과 도출을 위해 사업의 진행 상황을 모니터링하여 계획 대비 추진이 미흡한 사항들을 미리 확인하고, 이를 보완하여 연말에 최대한의 성과를 도출할 수 있도록 관리를 하여야 한다. 평가 단계에서는 평가를 시행할 수 있는 조직을 구성하고 어떻게 평가를 시행할 것인지 상세한 계획을 수립하여야 한다. 이와 관련하여 저

출산고령사회위원회가 모든 사업의 컨트롤타워이므로 주도적으로 평가를 총괄 진행하여야 할 것이다. 관련 부처가 평가를 하고 결과만 보고해서는 안 되며, 저출산고령사회위원회가 주도적으로 실시할 수 있도록 사무처에 평가 담당 부서를 두고, 이와 관련된 예산을 확보하는 등 다양한 이해관계자들이 포함되는 의사결정 과정을 거쳐야 할 것이다. 평가 결과의 환류 단계에서는 평가 결과를 사업 담당 부서가 확인하고, 평가 결과를 반영하여 사업 내용을 수정·보완할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 한다.

다음으로 성과지표 개선 방안에 대해 살펴보면 저출산고령사회위원회는 시행계획에서 제시하고 있는 사업의 성과지표 설정 기준을 명확하게 마련하고 이에 대한 점검을 할 필요가 있다. 국무조정실 정부 업무 성과관리 운영 지침과 기획재정부의 성과계획서 작성 지침에서 제안하고 있는 성과지표 설정 기준은 이에 해당하는 정부 부처가 따라야 하는 기준이다. 그러므로 저출산고령사회기본계획에 바탕을 둔 중앙 부처 시행계획의 작성 기준도 성과관리를 할 수 있도록 명확하고 세부적인 기준을 마련하여 제시할 필요가 있다. 이 연구에서 살펴보았던 모두가 누리는 워라벨 분야의 일·가정 양립 정책과 관련된 중앙 부처 시행계획에서 제시하고 있는 성과지표를 보더라도 목표치 수준의 적절성, 목표와 결과 간의 인과성, 핵심성, 포괄성, 신뢰성 등의 기준을 따르고 있는지 불명확하다. 따라서 저출산고령사회위원회는 성과 목표와 연계성 등과 같이 성과지

표 설정의 기준을 명확하게 제시할 필요가 있다. 또한 관련 부서들이 제출하는 시행계획의 성과지표 설정이 기준에 따라 적절하게 수립되었는지 점검하여 수정·보완을 요구할 수 있어야 한다.

〈표 4〉와 같이 성과지표 설정에 대한 기준을 마련할 때 국무조정실과 기획재정부에서 사용하고 있는 지침을 참고할 수 있다. 예를 들어 저출산고령사회기본계획 시행계획에 적합한 설정 기

준을 채택하거나, 또는 이를 바탕으로 새롭게 설정할 수도 있다는 것이다. 다만 저출산고령사회 기본계획에 바탕을 둔 사업들에서는 재정사업에 중점을 둔 기획재정부의 성과계획서 작성 지침보다는 국무조정실의 성과관리 작성 지침이 조금 더 사업 취지에 부합하는 측면이 있을 것으로 보인다.

성과 평가에서 정량 평가는 수치로 목표 달성

표 4. 성과지표 설정 기준

구분	성과지표 설정 기준	내용
국무조정실 성과관리 지침	정책 대표성	성과지표는 해당 성과목표·관리과제의 핵심적인 내용이 포함될 수 있도록 하고, 지표 개발 용이성만을 고려하여 지엽적인 내용으로 설정하지 않도록 주의
	목표치 수준의 적절성	목표치는 과거 3년간의 추세치 및 전년도 성과에 근거하여 적극적 업무 수행 관점에서 도전적으로 설정하고, 구체적으로 어떠한 근거와 논리를 통해 목표치를 설정하였는지 명확히 제시
	목표와 결과 간 인과성	결과에 영향을 미칠 수 있는 외부 요인의 통제가 가능하고, 정책 목표 달성을 위한 기관의 직접적인 노력과 역량이 포함된 지표 설정
	성과지표의 명확성 및 구체성	성과목표 또는 사업의 핵심적인 내용을 대상으로 명확하고 구체적인 성과지표 개발
	측정 가능성	성과지표의 측정 방법 및 근거 등은 공식적인 자료를 활용하며 출처를 명확히 제시하는 등 성과 측정 자료의 신뢰성을 확보할 수 있는 방법을 제시
	기한성	사업 종료 후 산출까지 많은 시간이 소요되지 않아 해당 연도의 성과를 평가할 수 있는 지표여야 함 장기적인 사업 목표인 경우도 연간 성과지표를 설정하여 일정 기간 동안의 성과를 점검하도록 해야 함
	비교 가능성	예산편성 등에서 활용할 수 있도록 과거의 성과 및 유사 사업의 성과와 비교 가능하도록 설정
기획재정부 성과계획서 작성 지침	핵심성 포괄성	프로그램 목표 수준에서 의도한 핵심적인 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 포괄적인 내용으로 설정
	구체성	일관성 있는 성과 데이터의 수집과 공정한 비교를 위해 성과지표는 구체적이고 명확하게 정의될 필요 있음
	측정 가능성	성과지표를 측정하는 데 사용 가능한 자료(데이터)가 존재해야 하며, 사용에 제약이 크지 않아야 함
	신뢰성 검증 가능성	각 프로그램 사업의 범위를 넘어서는 안 되며 프로그램이 합리적으로 영향을 줄 수 있는 것에 대해서만 측정
	적시성	프로그램 추진 완료 시점에 성과가 측정될 수 있어야 하고, 최종 성과 정보가 생산되어야 함

자료: '국무조정실(2020: 26-29) 「2020년 정부 업무 성과관리 운영지침」과 기획재정부(2022: 24-27) 「2022년도 성과계획서 작성지침」의 내용을 발췌하여 재구성.

여부를 평가한다는 측면에서 정성 평가보다는 상대적으로 객관성이 높다고 할 수 있다. 하지만 수치 달성만으로 사업의 궁극적인 목표인 일·가정 양립이 실현되었거나 삶의 질이 향상되었다고 주장할 수는 없다. 실제로 이 연구에서 살펴본 사업들이 일·가정 양립을 실현하거나 삶의 질을 향상시키고자 하는 저출산 대책의 전략 목표와 직접적으로 연관되었다고 보는 것은 무리일 수 있다. ‘육아휴직 권리 확대’와 같이 사업의 원래 목적을 달성하여 저출산 대책에서 이루고자 하는 전략 목표 달성에 간접적으로 기여할 수 있을 것이라는 가설이 전제되기 때문이다. 하지만 현실적인 어려움에도 불구하고 관련 부처의 과 단위에서 시행하고 있는 사업의 성과지표가 일·가정 양립과 삶의 질 향상이라는 전략 수준의 목표 달성과의 연계성이 높아질 수 있도록 담당자들의 지속적인 노력이 필요하다. 따라서 이런 모든 사항들을 고려하여 성과지표 설정 기준을 마련해야 하고, 평가는 이러한 기준에 최대한 부합하도록 설정해야 한다.

무엇보다 성과지표의 목표가 정량적 수치만으로 제시되는 것이 아니라 성과의 질적인 측면도 고려할 수 있도록 설정되어야 할 것이다. 예를 들어 ‘육아휴직 취약 사업장 집중 지도’ 사업, ‘가족 돌봄휴가 활성화(자녀 양육)’ 사업은 모두 ‘근로 감독 사업장 지도 수’를 지표로 설정하고 있는데, 이를 개선하여 사업장을 지도한 수뿐만 아니라 사업장 지도를 통한 제도 수혜자 수의 변화, 만족도 등 성과의 질적인 부분도 어느 정도 고려할 수

있는 지표로의 개선이 필요하다. 다만 사업의 평가가 1년 주기로 이루어지기 때문에 측정이 용이한 지표로 설정된다는 측면이 있다. 중기 및 단기 지표를 구분하여 성과지표를 구성하는 방안도 모색해 볼 수 있을 것이다. 즉 이 사업의 경우 ‘근로 감독 사업장 지도 수’는 1년 주기의 단기 지표로 설정하고, 이로 인하여 변화되는 지표들은 5년 기본계획 기간의 절반 정도인 2.5년 경과 시의 중기 지표로 측정하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

또한 성과 목표 달성의 수준을 고려하여 지표를 설정할 필요도 있다. 예를 들어 ‘고용보험 미적용자 출산급여 지원’ 사업의 성과지표는 ‘워라벨 일자리 장려금 지원 인원’인데, 단순하게 얼마나 많은 사람에게 지원하였는지 확인하는 ‘지원 인원 수’가 아닌 전체 지원자 중에서 몇 %인지를 제시하는 것이 사업의 성과를 보다 명확하게 측정할 수 있을 것으로 판단된다. 왜냐하면 다른 조건이 일정할 때, 지원 예산의 증가로 인해 지원 인원은 증가될 수도 있고, 반대의 경우는 감소될 수도 있기 때문이다. 따라서 정책의 공급적 요인과 수요적 요인 모두를 고려하여 지표를 설정하는 것도 필요할 것이다.

국가 정책의 성과를 파악하기 위한 성과지표는 다양한 요인을 고려하여 설정되어야 한다. 이에 따라 저출산고령사회 정책의 성과를 객관적·합리적·효과적으로 파악하기 위해서는 다양한 요인을 고려하고 표준화된 성과지표 설정 기준이 마련되어야 하며, 이를 바탕으로 관련 정책의 성과지표가 수립되고 관리가 이루어져야 할 것

이다. ㉮

참고문헌

- 국무조정실. (2020). 2020년 정부업무 성과관리 운영지침. 세종: 국무조정실. pp. 26-29.
- 기획재정부. (2022). 2022년도 성과계획서 작성 지침. 세종: 기획재정부. pp. 24-27.
- 대한민국정부. (2021). 제4차 저출산·고령사회 기본계획 시행계획. 대한민국정부. pp. 76, 91, 143, 146.
- 박경귀, 최형섭, 홍정기, 정애숙. (2004). 국가보훈처 성과목표 및 지표 개발. 서울: 한국정책평가연구원. pp. 34-35.
- 윤수재. (2017). 정부 성과관리 프로세스 진단 및 개선방안 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 이광희, 황혜신, 윤수재, 도명록. (2016). 4대 복합혁신과제 평가방안. 서울: 한국행정연구원.
- 이소영, 오신희, 진화영. (2022). 저출산 고령사회 정책 모니터링 및 과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이윤식. (2010). 평가지표에 의한 정책평가의 인과성 제고 연구: 학교문화예술교육 예술강사 지원사업의 성과평가를 기초로. 한국정책연구, 10(3), pp. 261-284.
- 조성호, 정희선, 이도석, 이소영. (2022). 일·가정 양립 지원 정책 모니터링 및 과제. 세종: 한국보건사회연구원.

Monitoring of Work-Life Balance Policies

Cho, Sungho

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Work-life balance policies have been a major pillar of the Basic Plan for Low Fertility and Aging Society, which has been in effect for the past 20 years. However, not enough monitoring has been conducted of those policies. For the present study, 17 work-life balance policy experts were selected based on their expertise in the areas of policy purpose and contents, project promotion systems, contents, schedules, management, and performance assessment methods. Our analysis suggests that in order to objectively, reasonably, and effectively evaluate the performance of the work-life balance policies, there is a need for systematic performance management and improvement in the effectiveness of indicators. This study makes recommendations for how to get there.