

(표지 별도)

2017년 공익활동사업 평가지표 개발 연구

한국노인인력개발원

본 보고서의 수록된 내용은 연구자들의 개인적 의견이며,
한국노인인력개발원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

제 출 문

한국노인인력개발원장 귀하

이 보고서를 연구용역 사업 「2017년 공익활동사업
평가지표 개발 연구」 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2017. 5.

주관연구기관명: 서울대학교 산학협력단

연구책임자: 이석원(서울대학교 행정학과 교수)

공동연구원: 허수정(행정학 박사)

연구보조원: 이은아(행정학 석사)

목 차

요 약	i
제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 내용 및 방법	2
제2장 노인 공익활동사업의 이해	4
1. 노인 공익활동사업의 개요	4
2. 노인 공익활동사업의 제도적 변화	7
3. 노인 공익활동사업의 자원 및 전달체계	11
4. 노인 공익활동사업의 운영 현황	12
제3장 성과평가에 대한 이해	16
1. 성과관리와 성과평가	16
2. 평가체계의 구성	18
3. 평가지표의 구성원리	20
4. 재정지원일자리사업에 대한 기존 평가체계 및 평가지표 검토	21
제4장 기존 공익활동사업의 평가체계 분석	41
1. 공익활동사업의 평가 개요	41
2. 공익활동사업의 평가 방법	42
3. 평가결과의 활용	43

제5장 기존 공익활동사업 평가지표의 분석	48
1. 기존 평가지표의 구성방향	48
2. 공익활동사업 평가지표의 구성 및 변화	50
3. 공익활동사업 평가지표의 분석 틀	63
4. 공익활동사업 평가지표에 관한 관계자 의견조사	67
5. 공익활동사업 평가지표 현안	68
제6장 기존 공익활동사업 평가체계 및 평가지표의 문제점	70
1. 성과평가 체계의 문제점	70
2. 평가지표의 문제점	73
제7장 2017년 공익활동 사업 평가체계 및 평가지표 개선방안	79
1. 공익활동사업 평가체계의 개선방안	79
2. 공익활동사업 평가지표의 개선방안	88
제8장 공익활동사업 평가체계 및 평가지표 활용방안	127
1. 평가체계 활용방안	127
2. 평가지표 활용방안	131
참고문헌	133

[요 약]

1. 서론

노인 공익활동사업이 사업유형의 변화 등 사업 개편을 경험하였음에도 불구하고 현행 평가는 2011년에 개발된 평가지표를 바탕으로 실시하고 있기 때문에 사업의 관리 및 질적 성장 등에 한계를 가지게 되었다. 특히 기존 사업의 평가는 양적 성장에 대한 관리를 중심으로 진행되었으나 정책 환경의 변화 등을 고려한 사업의 질적 관리의 필요성이 제기되고 있는바, 본 연구에서는 이러한 정책변화를 반영한 사업의 평가체계 및 평가지표의 개선방안을 제시함으로써 사업 운영의 효과성을 증진시키고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 세 부분으로 구성되었다. 첫째, 노인 공익활동사업 및 성과평가에 대해 탐색해 봄으로써 사업의 목표, 평가의 필수적인 요소 및 이해관계자 등을 확인하고자 한다. 둘째, 기존 공익활동사업의 평가체계 및 평가지표의 현황 분석을 통해 기존 평가체계 및 평가지표가 가진 장단점을 확인, 새로운 평가체계 및 평가지표의 구성에 어떠한 점이 고려되어야 하는지를 탐색한다. 셋째, 앞선 내용들을 바탕으로 2017년 공익활동사업의 평가체계 및 평가지표를 구성하고, 이의 활용방안을 제시한다.

2. 노인 공익활동사업의 이해

1) 노인 공익활동사업의 개요 및 2017년 주요 변화

노인 공익활동사업은 노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익 증진을 위하여 자발적으로 참여하는 봉사활동을 내용으로 하는 노인복지사업이다. 본 사업은 만 65세 이상 기초연금 사업자를 그 대상으로 하고, 소득인정액, 참여경력 및 세대주 형태, 언어 및 이동 등 활동역량을 중심으로 그 대상자를 선발한다. 노인 공익활동사업의 운영은 연중(12개월) 및 9개월 운영사업으로 구분되며, 노-노케어, 취약계층 지원, 공공시설 봉사, 경륜전수활동의 사업유형으로 구분된다. 사업에 참여하는 노인은 월 30시간 이상 본 사업에서 활동을 수행하며, 월 22만원의 활동비를 지급받는다. 이러한 노인 공익활동사업은 2017년에 사업유형의 변화(공공시설 봉사 활동에 지역 내 주거환경 및 생태환경 정화 활동이 포함됨)가 나타나고 있고, 참여자 선발방식에서 소득인정액 구간이 세분화 되는 변화를 보이고 있으며, 활동비의 지급액 및 지급기준의 변화가 나타났다.

2) 노인 공익활동사업의 운영 현황

2016년 노인 공익활동사업의 사업량은 290,625개이며, 예산은 3,696억 1천만원으로, 노인일자리 사업량 대비 67.7%, 예산 대비 72.0%를 차지한다. 사업은 총 1,154개의 수행기관에 의해 추진되고 있으며, 수행기관 중 노인복지관의 수행비율이 19.67%(227개)로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2016년 사업단 수는 총 4,952개이며, 이 중 노인복지관 사업단이 26.9%로 가장 높은 비중을 보이고 있다.

2015년에 비해 2016년의 경우 사업 수행기관, 사업단 수, 참여노인 수 등의 감소를 보이고 있는데, 이는 2016년에 공익활동사업 중 일부 유형이 인력과전형으로 변경된 것의 영향을 받아 나타난 것으로도 볼 수 있다.

3. 성과평가에 대한 이해

1) 성과관리와 성과평가

정부업무평가기본법에 의하면 성과관리는 정부 업무를 추진함에 있어 기관의 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성, 능력

성, 효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 의미한다. 성과관리를 위한 성과평가는 책임성, 성과의 향상을 목적으로 수행된다. 이러한 성과평가를 위해서는 성과를 객관적으로 측정하기 위한 정량 지표를 구성하게 되는데, 성과지표는 운영 효율성, 생산성, 서비스 품질, 고객만족도 및 비용 효율성과 같은 구성요소를 충족하는 항목으로 구성된다. 즉, 성과관리를 위해서는 성과평가가 수반되어야 하고, 이를 위해 성과지표를 구성하여 활용함으로써 객관적인 성과의 측정이 가능하게 되는 것이다.

2) 평가 체계의 구성요소

성과평가 시스템은 다음과 같은 여섯 가지 단계를 통해 구축될 수 있다. 첫째, 평가와 관련한 리더십을 유지하고, 둘째, 평가 행위자들간 바람직한 의사소통의 구조를 구축하며, 셋째, 평가에 대한 목적을 명확하게 해야 한다. 넷째, 적절한 기간 내에 평가가 이루어지게 하기 위해 풍부한 자원이 제공되어야 하며, 다섯째, 측정 지표를 구성하기 위해 프로그램 논리모형을 구성하고, 마지막으로 이러한 과정을 통해 제시된 지표들을 토대로 이해관계자들에게 타당하고 신뢰성 있는 정보를 산출하여 평가를 수행하는 것이다.

3) 평가지표의 구성원리

국무조정실의 성과지표 개발·관리 매뉴얼에서는 성과평가 지표 개발에 대해 다음과 같은 일곱 가지 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 목표의 달성여부를 측정해야 한다는 정책대표성, 둘째, 성과지표의 목표치가 적절히 설정되었는지를 의미하는 적절성, 셋째, 목표와 결과의 관계 파악을 의미하는 인과성, 넷째, 사업 핵심 내용의 명확한 기술을 의미하는 구체성, 다섯째, 객관적 측정의 가능성을 의미하는 측정가능성, 여섯째, 정해진 기간 내에 가능하도록 하는 기한성, 마지막으로 유사사업 혹은 전년도 사업 성과와의 비교를 의미하는 비교 가능성이 있다.

4) 기존 평가체계 및 평가지표의 검토

노인 공익활동사업의 평가지표 및 평가체계 구축에 앞서 본 사업과의 유사성을 지니는 재정지원일자리사업, 장애인일자리사업 및 자활사업의 평가체계 및 평가지표와 함께 기존 노인일자리사업의 평가지표 및 평가체계 관련 선행연구를 검토, 시사점을 도출하고자 하였다. 이의 주요 결과는 아래와 같다.

첫째, 사업 목표 및 성격을 반영하는 평가지표를 구성해야 한다. 재정지원일자리사업의 경우 사업의 효과성 측정을 그 목적으로 하여 사업 목표 달성의 측정을 중심으로 지표가 구성되었으며, 장애인일자리사업 및 자활사업의 경우 사업의 목표 달성에 대한 측정의 중요성도 강조하고 있지만, 상대적으로 사업 운영 과정에서의 규정 준수를 강조하는 등, 사업의 성격에 따른 특성을 반영하는 지표들이 구성되었다고 할 수 있다. 이처럼 사업 목적을 반영한 평가지표의 수립은 사업이 의도하고자 하는 방향으로 집행을 유도하는 동시에 사업 타당성을 객관적으로 확인하게 한다.

둘째, 사업 평가 지표들은 정량평가와 정성평가를 활용함으로써 각 평가방법의 한계를 보완하는 동시에 객관적 자료에 의한 평가를 수행, 평가 결과에 대한 수용 가능성을 증진하고 있다.

셋째, 장애인일자리사업의 경우 장기적 관점에서의 영향력 관련 목표를 설정, 이를 특징하는 평가지표를 포함시킴으로써 본 사업으로 인해 궁극적으로 달성하고자 하는 목표를 추구하게 하고 있다. 이러한 장기적 목표의 달성은 공익활동사업 지표의 구성에 있어서도 반영이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 자활사업의 경우 1차 평가결과를 피평가기관에 공개, 이의신청 과정을 도입함으로써 평가 결과에 대한 정확성 및 수용 가능성을 증진시키고 있는데, 이는 공익활동사업에 있어서도 적용이 가능할 것으로 보인다.

4. 기존 공익활동사업의 평가체계 분석

1) 공익활동사업 평가 개요

기존 공익활동사업의 평가는 사업의 운영에 대한 평가를 통해 확인된 정보를 바탕으로 사업의 타당성을 확보하는 동시에 사업 운영에 대한 책임성을 강화하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 성과평가는 전년도 사업 수행기관을 대상으로 진행되고 있고, 차

년도 4~6월경에 수행되며, 사업운영 및 성과, 사업 특성화 및 지자체 지원에 대해 평가가 실시되고 있다. 평가는 자체평가, 지자체평가, 교차평가, 중앙 현장확인 과정을 거쳐 결과를 도출하게 되고, 평가 결과는 사업량의 배분, 사업수행기관 관리에 활용되고 있다.

2) 현행 평가체계의 분석

현행 공익활동사업의 평가는 프로그램 활동에 대한 책무성, 즉 모니터링을 그 목적으로 하고 있는지 혹은 사업 운영의 결과를 토대로 사업 효과성의 증진을 목적으로 하고 있는지가 명확하게 제시되고 있지 않다. 일반적으로 평가는 두 목적을 모두 충족할 수 있도록 평가지표가 구성되는 것이 바람직하지만, 양측을 모두 추구하고자 하는 노력은 자칫 두 목적 모두 흐려질 수 있다는 위험을 내포하고 있기 때문에 어느 기능을 주목적으로 하는지를 보다 분명히 하여 평가지표를 구성함으로써 평가의 활용도를 증진시키는 것이 필요한 것으로 보인다.

또한 현행 사업평가가 사업 운영에 대한 모니터링을 목적으로 하고 있다면, 총괄평가 방식에서 평가시기 및 주기의 변경이 필요할 것으로 보인다.

이와 함께 현행 평가 결과는 평가 하위 기관에 대한 컨설팅을 제외한 다수의 기관들에게는 현재 우리 기관의 활동이 어떠한 측면에서 한계를 보이고 있는지 등에 대한 정보를 충분히 제공한다는 측면에서의 한계를 보인다. 따라서 평가 결과의 환류 체계를 보완하여 평가 결과가 충분히 활용되도록 유도하는 것이 필요하다. 또한 현행 평가결과의 활용이 사업량 결정에의 활용 및 평가 우수기관 포상, 평가 하위기관 컨설팅으로만 활용되고 있어 활동 결과에 대한 충분한 인센티브가 제공되고 있다고 보기 어려운바, 인센티브체계의 변화 역시 필요한 것으로 보인다.

5. 기존 공익활동사업 평가지표의 분석

현행 평가지표를 국무조정실의 「성과지표 개발·관리 매뉴얼」의 적용 및 평가 관련 관계자 인터뷰 등을 통해 살펴본 현행 평가지표의 현안은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 평가의 목적이 분명히 제시될 필요가 있다.

둘째, 본 사업의 목표를 반영하여 상위(장기)목표에 따른 평가지표 및 이를 달성하기 위한 하위(단기)목표를 측정하는 평가지표의 구성이 필요하다.

셋째, 전반적인 기관의 활동 및 기관의 노력을 전반적으로 측정하기 위한 측정지표의 구성이 필요하다. 현행 지표들은 일부 활동의 측정이 불가한바, 평가 지표의 확충이 필요하다.

넷째, 현행 지표들은 신규 사업 및 신규 참여자 등에 대해 지나치게 강조하고 있는데, 이는 기관 담당자에게 부담을 주는 동시에 사업 효과성에 있어서도 긍정적이라고 볼 수만은 없기에 지표 구성에 있어 신규 사업에 대한 항목의 비중을 조절할 필요가 있다.

다섯째, 사업량에 대한 고려가 이루어지지 않은 동일한 사업 평가지표에 대한 문제가 제기되고 있다. 특히 노노케어의 경우 이로 인한 문제가 더욱 심각하게 제시되고 있는바, 평가 지표의 구성 혹은 평가체계의 구성에 있어 이의 반영이 필요하다.

현행 평가지표들은 평가하고자 하는 항목을 중심으로 각 항목에 대한 하위지표들이 적절하게 구성되고 있을 뿐 아니라 각 항목들이 매우 구체적으로 정의되고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 특히 이들 지표들은 실제 현장 담당자들이 사업 계획을 수립하는데 있어 그 기준으로 적용되기도 하는바, 사업이 의도한 방향으로 집행될 수 있도록 그 기준을 제시할 수 있도록 구성될 필요가 있다. 따라서 성과지표를 구성함에 있어 사업이 달성하고자 하는 단기 과제의 측정항목을 마련해야 하며, 기관이 수행해야 하는 주요 활동에 대한 측정항목을 포함해야 하며, 이러한 활동에 있어 기관의 노력에 대해 차등적인 점수를 부여하여 기관들의 노력을 유도할 필요가 있다.

6. 기존 공익활동사업 평가체계 및 평가지표의 문제점

앞선 내용들을 토대로 기존 공익활동사업 평가체계 및 평가지표는 아래와 같은 문제점을 보이고 있는 것으로 정리될 수 있다.

1) 평가체계의 문제점

- ① 평가지표 공표의 시기: 사업 계획 수립 전 평가지표를 공표하여 이를 사업계획

수립에 반영하는 것이 필요하다.

② 총괄평가: 사업이 총괄평가로만 수행되기 때문에 사업 운영 중간에 사업 운영과 관련한 정보를 제공받을 수 없다. 따라서 사업 운영의 중간 시점에서도 모니터링을 수행하는 것이 필요하다.

③ 평가결과의 활용: 현행 평가결과는 평가 하위기관에 대한 컨설팅에서와 같은 적극적 환류가 어렵다. 또한 우수기관 포상 및 사업량 배분의 기준으로 활용되는 평가 결과는 충분한 인센티브의 제공이라 할 수 없는바, 인센티브 부여의 방식 변화가 필요하다.

2) 평가 지표의 문제점

① 평가 목적의 모호성: 현재 지표는 평가 목적이 분명히 제시되고 있지 않아 평가의 효용성이 저해되는 측면이 존재한다.

② 사업 목적의 반영: 본 사업의 목적을 측정할 수 있는 지표가 부족하여 사업이 목표한 바를 충실히 달성하고 있는지에 대한 측정이 어렵고, 사업 특성의 반영이 미흡하다는 한계를 보인다.

③ 신규사업 및 신규수요처에 집중: 신규 사업 및 수요처 발굴에 대한 배점은 기존 사업 및 기존 수요처에 대한 관리 소홀을 야기할 수 있다.

④ 사업량에 대한 고려 부족: 일괄평가로 인해 사업량에 대한 고려가 부족하다.

⑤ 전반적 활동에 대한 측정의 한계: 지표의 단순화로 인해 사업 관련 활동의 전반적인 사항을 측정하는데 있어 한계를 가진다.

7. 2017년 공익활동 사업 평가체계 및 평가지표 개선방안

1) 평가체계의 개선방안

평가체계는 사업의 모니터링 기능을 강화함으로써 사업 운영의 책임성 강화를 도모하고, 결과적으로 이를 통해 사업 효과성을 증진하는 것을 그 목표로 한다. 평가의 대상

은 기존과 동일하게 사업 수행기관으로 하되, 사업량을 중심으로 상이한 평가방식을 제안하고자 한다. 이는 다음과 같은 두 가지 방식으로 구성될 수 있다.

제1안: 사업량의 절대 규모를 기준으로 하위그룹 평가

제2안: 상대적인 사업량을 기준으로 하위그룹 평가

성과평가의 방식은 기존 방식을 유지하되, 평가 결과의 신뢰성을 증진시키기 위해 기관별로 2~3년 주기의 표본조사를 수행하는 것을 제안한다. 평가의 시기 역시 기존 방식을 유지하되, 모니터링 기능을 강화하기 위해 사업이 수행되고 있는 중간시점에서 전산자료를 통해 도출 가능한 일부 지표의 결과를 수행기관에 환류하는 방안을 제안한다. 즉, 당해연도 평가와 함께 전년도 평가의 동시 수행을 제안하는 것이다.

이러한 2017년도 공익활동사업의 평가체계 개편방향을 요약하면 아래와 같다.

2017년도 공익활동사업 평가체계 방향

평가 목적	사업 운영에 대한 수행기관 활동의 모니터링
평가 대상	수행기관 (다만 일부 지표에 대해서는 수행기관 내 사업단별 평가, 가중평균을 적용하여 점수를 합산함)
평가 방법	- 자체평가, 지자체 확인 및 교차평가, 표본조사(현장조사), 중앙 기관에 의한 종합평가 방법 활용 - 사업량 기준 차등평가 - 사업량 절대량 기준 하위그룹 평가 - 지역 특성, 기관 규모 등을 중심으로 상대적 사업량을 기준으로 하위그룹 구성, 평가
평가 시기	- 중간평가: 당해 연도 사업의 모니터링을 위해 전산 산출자료 지표 중심으로 6~7월경 수행 - 총괄평가: 사업 종료 후 전년도 사업에 대한 기존 총괄평가 유지
평가 지표의 공지	사업 계획서 작성 전, 연내 공지

2) 공익활동사업 평가지표의 개선방안

본 연구에서는 다음과 같은 성과지표들을 제시하고자 한다. 다만 아래에서 제시하고 있는 평가지표들은 연구진의 견해로, 활용 가능한 모든 평가지표를 나열한 것이기 때문에 실제 지표로 활용하는데 있어 평가기관 및 수행기관의 현장 의견을 반영하여 조율할 필요가 있으며, 시범적용 등을 통해 실제 실현가능성 정도를 확인한 후에 반영하는 것이 바람직할 것으로 평가된다.

프로그램 논리모형을 토대로 구성한 평가지표안은 다음과 같이 요약될 수 있다.

공익활동형 평가지표(안)

평가영역		평가 항목	평가 지표(안)
(1) 사업 운영 및 성과지표 (공통지표)	①투입	사업계획	- 신규사업: 수요조사 혹은 욕구조사 실시여부 - 기존사업: 수요조사 및 욕구조사 실시여부, 지난사업 운영 결과 반영여부 - 사업 계획 수립시 당해 연도 사업의 목표 반영여부
		참여자	- 참여자 등록 및 선발절차 준용 - 후순위자 선발사유 입력 - 미참여 사유 입력
		수요처	- 협약서 작성여부 - 신규 수요처 발굴실적(가점 부여)
		담당자	- 담당자 근속기간 - 교육이수여부 - 우수기관 견학 횟수 - 사업 담당자들간 업무분장 구체화 여부
	②활동	참여자 교육	- 활동 관련 참여자 교육 실시 및 시간 - 사고안전교육 실시 및 교육시간 - 건강관리 및 여가생활 등 관련 소양교육 실시여부
		참여자 활동	- 참여자 정기간담회 실시여부 및 횟수 - 감담회 의견반영 여부 - 참여자 활동현장(수요처) 방문여부 및 횟수(노노케어 제외) - 사례관리 등 기타 복지서비스 연계실적(가점부여)
		사업관리	- 전산입력 마감 후 수정횟수(감점부여) - 부적격 및 부정수급 방지노력
		기관의 노력	참여자 안전조치 마련여부(상해보험 가입)

평가영역		평가 항목	평가 지표(안)
			여부, 감점부여) ▪ 전담인력 지원(가점부여) ▪ 추정사업의 추진(가점부여) ▪ 사업 담당자의 외부교육 등 활동지원(가점부여)
		기타 사업 추진 활성화 노력	▪ 노인생산물품 구매 및 서비스 구매실적 ▪ 지역사회 자원 연계실적 ▪ 지자체 점검결과 지적여부(감점부여)
	③산출	사업 목표 달성도	▪ 계획서 신청 대비 사업 참여인원의 비율 ▪ 예산집행 실적 ▪ 해당 연도의 사업 목적 달성여부
	④효과	자체평가	▪ 자체평가 실시 및 입력여부 ▪ 대상자 및 수요처 만족도 평가결과 등록여부 ▪ 의견수렴 결과 반영 등록여부
(2) 사업 특성화 지표	① 노노케어 사업	참여자 관리	▪ 사업 참여노인의 연속참여 비율 ▪ 참여자-수혜자의 연속매칭 비율 ▪ 신규 수요자 참여비율 ▪ 서비스 수혜자 및 참여인원의 비율
		사업 관련 의견수렴	▪ 수혜자 관련 만족도 조사 실시여부 및 등록여부 ▪ 사업 개선사항 관련 등록여부
	② 그 외 사업	수요처 관리	▪ 기존 수요처 유지비율 ▪ 수요처 주의사항 고지 확인 ▪ 수요처 정기간담회 실시여부 및 내용의 반영여부 ▪ 수요처 정기방문 여부 및 횟수
		홍보	▪ 지역사회 홍보 ▪ 우수사례 공유(사업계획서 등)

8. 공익활동사업 평가체계 및 평가지표 활용방안

1) 평가체계 활용방안

평가 결과는 평가 결과의 환류 및 인센티브 부여로 활용될 수 있다.

첫째, 평가결과와 환류는 기존 환류에 더하여 다음과 같은 방안으로 활용을 제안할 수 있다.

① 제1안: 평가 점수를 기준으로 그룹을 구성, 각 그룹의 평가점수 평균을 공개하는 방안

이 방법은 최종 평가결과를 기준으로 상위집단-중간집단-하위집단을 구분하고, 이들 그룹별로 항목별 성과지표의 평균값을 공개하는 것이다. 전반적인 기관의 평균값에 대한 정보 및 대략적인 우리 기관의 위치에 대한 정보를 공개함으로써 각 기관들은 현재 자신이 속한 그룹이 어디인지, 우리 기관의 성과평가 결과를 근거로 고려하였을 때 상위 그룹으로 이동하기 위해서는 어떠한 부문이 보다 강화되어야 할지 등에 대해 스스로 판단하게 하는 기능을 수행한다.

② 제2안: 각 기관에 해당 기관의 평가 결과를 송부하는 방안

각 기관에 성과평가 결과를 송부하고, 전체 기관의 항목별 평가지표 점수의 평균과 표준편차 등을 공개하는 방안이다. 이를 통해 지난해 기관이 수행한 사업 관련 평가 결과를 통해 어떠한 영역에서 좋은 점수를 받을 수 없었는지를 확인하고, 유사한 사업을 운영하고 있는 기관들의 평균 점수들을 통해 현재 우리 기관이 어느 정도 수준으로 사업을 운영하고 있었는지를 확인하게 하여 향후 사업 계획 및 운영 관련 정보를 제공하고자 하는 것이다.

둘째, 인센티브의 부여는 다음과 같은 방법으로 활용하는 것을 제안한다.

① 팀 단위 인센티브의 부여

공익활동사업의 수행기관은 노인 사회활동 사업만을 운영하는 기관이 아니기에 기관 단위 인센티브의 부여가 어렵다. 따라서 기관 단위로 인센티브를 부여하는 것이 아닌, 기관 내 사업을 담당하는 팀에 대한 인센티브 부여방안을 모색하고자 한다. 각 기관별로 사업과 관련한 욕구, 자원 등이 상이하기 때문에 특정한 용도로 인센티브를 사용하는 방안보다는 사업과 관련하여 성과금을 자유롭게 사용하도록 하는 방안이 보다 효과적일 것이다. 다만 이 경우 사업 담당자들에 대한 금전적 보상을 제공하기보다 사업과 관련한 다른 활동들, 예를 들어 참여 노인에 대한 간식의 제공이나 기관의 사업 관련 홍보물 제작 등에 활용하는 것을 권장하도록 함으로써 기관 내 종사자들 간의 형평성을 확보하는 것이 필요하다.

② 개인에 대한 표창

일자리사업 전담인력의 경우 적은 보수 가운데 다양한 활동을 하는, 사업을 운영함에 있어 많은 노력을 기울이는 담당자로 볼 수 있다. 따라서 이들에 대한 지원 및 인센티브를 통해 전담인력의 활동에 대한 긍정적 강화를 부여함으로써 사업의 효과성을 증진시킬 수 있을 것이다. 하지만 앞서 언급한 것처럼 평가 시기와 계약 기간이라는 제약 때문에 평가 결과를 바탕으로 전담인력에게 금전적 인센티브를 제공하는 것은 어려움이 따른다. 따라서 개인단위로 표창을 수행하는 방안을 제안하는데, 우수직원들이 이직을 할 때 등에서 이를 활용할 수 있도록 우수기관의 담당자들에 대해 과거 사업 관련 성과에 대해 포상함으로써 비금전적 방법의 인센티브 부여를 제안하는 것이다.

2) 평가지표의 활용

① 지표의 수정

현재 제시한 평가지표들은 사업의 모니터링을 중심으로 제시된바, 질적 측면의 집행 효과성의 측정에 있어 한계를 가진다. 따라서 현행 지표들이 의도하는 것처럼 수행기관들이 반드시 수행해야 하는 활동들을 충분히 수행하게 되면, 즉 성과점수들이 전반적으로 상향되어 수렴되면 활동의 확인 여부를 측정하는 지표에서 나아가 이들 활동의 빈도를 측정하는 지표로 변경하는 등 활동의 질적 수준을 측정할 수 있는 방향으로 변화가 필요하다.

② 성과평가를 위한 지표의 강화

본 연구는 모니터링 기능 강화라는 평가 목적에 집중하고 있다. 이는 프로그램이 인과모형을 통해 잘 구성되어 있다면 규정대로 집행되었을 경우 사업이 의도한 목적을 달성할 수 있다는 논리를 근거로 하고 있다. 그러나 장기적으로는 모니터링과 더불어 사업의 산출물에 대한 평가 역시 강화될 필요가 있다. 따라서 점차적으로는 모니터링 관련 지표들을 감소시키면서 산출 혹은 사업의 효과성을 측정하는 지표들을 증가시키는 방안이 고려되어야 한다.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

노인 인구의 증가와 함께 노인의 빈곤, 사회 관계의 단절 등으로 인한 삶의 질 저하가 사회적인 문제로 대두되면서 노인의 건강한 노년 생활을 위한 국가의 적극적인 개입의 방안이 모색되고 있다. 노인 공익활동형 사업은 이러한 문제를 해결하기 위한 국가적 노력의 하나로써, 노인이 지역 사회의 공익 증진을 위한 봉사활동에 참여하여 지속적으로 사회에 참여 할 수 있도록 지원한다. 이를 통해 노인이 성취감 향상, 건강 개선, 사회적 관계 증진 및 소득 보충 등의 효과를 얻어 건강하고 활기찬 노후생활에 기여하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

이러한 노인 공익활동사업의 목적을 달성하기 위해서는 사업에 대한 지속적인 평가 및 모니터링을 통해 목적의 달성 여부를 검토하고, 미비한 사항에 피드백을 통해 질적인 향상을 도모하는 것 필수적이다. 그러나 노인 공익활동사업이 2016년 노노케어 등으로 사업 유형이 개편되고 봉사활동이라는 사업의 성격을 명확히 하는 등 사업의 변화가 추진되었음에도 불구하고, 이에 관한 평가 지표는 2011년에 개발된 지표를 일부 수정 추가하여 평가를 실시하여 사업의 변화를 포괄하지 못하고 있다. 이로 인해 노인 공익활동사업의 질적인 성장과 효율적인 관리에 한계가 있는 실정이다.

기존의 사업 평가는 노인 일자리 사업의 양적인 성장에 대한 관리를 중심으로 진행

되었으며 따라서 평가 지표는 활동 확인에 초점을 맞추어 구성되어있다. 그러나 노인 공익활동사업은 그 성격이 봉사활동으로 변화함으로써 평가 지표 역시 이러한 변화를 반영하여 운영활동 내용 및 참여 노인의 역할에 대한 평가로의 전환이 필요하다. 또한 공익활동 사업량의 확대에 따른 기관의 사업단 운영 방식에 대한 모니터링 등 사업의 관리에 대한 측면이 보다 강화가 될 필요가 대두되고 있다. 이러한 필요에서 본 연구는 노인 공익활동사업과 평가 지표 및 체계에 대한 검토를 통하여 사업의 질적인 향상과 효율적인 관리를 도모하기 위한 방안을 논하고자 하였으며, 2017년 노인 공익활동사업의 평가 지표 및 체계의 개선 방안 및 활용 방안을 제안하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 크게 세 부분으로 구분된다. 첫째, 노인 공익활동사업 및 성과평가에 대한 이해이다. II. 노인 공익활동사업의 이해에서는 노인 공익활동사업의 개요, 노인 공익활동사업의 제도적 변화, 노인 공익활동사업의 재원 및 전달체계, 노인 공익활동사업의 운영 현황 등에 대해 분석하였다. 이를 통해 본 연구에서는 노인 공익활동사업의 효율적 운영과 사업의 질적 향상을 위한 사업의 목표, 평가에 필수적인 요소 및 이해관계자를 확인하였다.

III. 성과평가에 대한 이해에서는 성과관리와 성과 평가, 평가체계 및 평가 지표에 관한 이론적인 논의를 검토함으로써 노인 공익활동사업의 평가 체계의 논리와 평가틀을 검토하기 위한 기준을 설정하였다. 또한 재정지원일자리사업, 자활사업, 장애인일자리사업 등 유사 사업의 평가체계 및 지표를 분석하였으며, 노인일자리사업의 성과지표 관련 선행연구를 고찰하여 노인 공익활동사업 평가에 필수적인 요소와 활용 가능한 요소를 확인하였다.

둘째, 기존 공익활동사업의 평가 체계 및 지표 현황 및 문제점 분석이다. IV. 기존 공익활동사업의 평가체계 분석에서는 공익활동사업의 평가의 목적 및 대상, 항목, 평가 방법 등 현행 평가 체계에 대한 분석을 실시하였다. V. 기존 공익활동사업 평가지표의 분석에서는 2015년과 2016년 기존 평가 지표의 구성방향과 변화에 대한 분석이 이루어졌으며, 수행기관의 관리자 및 전담인력 등 관련자들의 현행 평가 지표에 관한 의견을 수렴하였다. 이러한 내용을 바탕으로 VI. 기존 공익활동사업 평가체계 및 평가지표의 문제점에 대한 분석을 실시하였다.

셋째, 2017년 공익활동사업 평가체계 및 평가 지표 개선 방안과 활용방안의 제시이다. 기존의 평가 체계 및 평가 지표의 장점은 유지하되, 앞서 도출된 문제점을 개선하고 사업의 효율적 운영과 질적인 향상을 도모하기 위한 개선 방안을 VII. 2017년 공익활동사업 평가체계 및 평가지표 개선방안에서 제시하였다. 더불어 이에 대한 활용 방안을 VIII. 공익활동사업 평가체계 및 평가지표의 활용 방안에서 논의하였다.

본 연구는 문헌연구와 함께 노인 공익활동 사업의 관련자에 대한 인터뷰 및 자문, 유관 기관 및 유사 사업의 평가 지표 사례 조사 등의 방법을 활용하여 수행되었다. 구체적으로 선행 연구 검토를 통하여 평가 체계의 논리와 평가틀에 관한 연구가 수행되었으며, 기존의 노인 공익활동사업의 평가 지표 및 체계에 관한 자료를 바탕으로 2016년의 평가 체계 및 평가 지표에 관한 분석함으로써 노인 공익활동사업 평가의 개선 방안을 도출하고자 하였다. 더불어 학계의 전문가와 수행기관의 관리자 및 전담인력 등의 실무자에 대한 인터뷰 및 자문회의 등을 개최함으로써 노인 공익활동사업의 현장의 의견을 반영하고 나아가 사업 추진의 질적 노력, 수행기관의 업무의 효율성과 공정한 평가 체계를 달성할 수 있는 평가 지표를 개발하는 방안을 모색하고자 하였다.

제2장

노인 공익활동사업의 이해

1. 노인 공익활동사업의 개요

1) 노인 공익활동사업의 정의

노인 공익활동사업은 ‘노인 일자리 및 사회활동 지원사업’(2016)의 사업 유형 중 하나로, 노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동을 내용으로 하는 노인복지사업이다. 본 사업은 저소득 고령 어르신들의 지속적인 사회참여 활동을 지원함으로써 건강 개선, 사회적 관계 증진 및 소득 보충 등 건강하고 활기찬 노후생활에 기여하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 기존 노인일자리사업의 공익형, 교육형, 복지형의 일부 사업을 포함하는 것으로, 노노케어, 취약계층 지원, 공공시설 봉사, 경륜전수활동으로 구분된다.

2) 사업 운영개요

노인 공익활동사업은 65세 이상 노인 중 기초연금 수급자를 그 대상으로 하고 있다.

참여를 원하는 노인들은 수행기관 및 지자체를 통해 통합모집 방법으로 참여 신청을 하게 된다. 이 때 시·군·구 및 수행 기관은 모든 신청자에 대한 개별상담을 통해 참여자 선발기준표를 작성하며, 시·군·구는 이를 통합하여 고득점자 순으로 최종 참여자를 선발한다. 즉, 소득인정액, 참여경력, 세대주 형태 및 활동역량(보행능력 및 의사소통)으로 구성된 참여노인 선발 기준표를 활용하여 참여를 원하는 노인들에 대해 이러한 선발 기준을 적용하여 배점을 부여, 선발 기준점이 높은 노인들 순으로 최종 참여자를 선발하는 것이다.

수요처는 정부 또는 지방자치단체에 등록된 비영리 단체 또는 기관으로서 노인공익활동서비스를 제공받고자 하는 기관이며, 수행기관은 신청 단체·기관의 성격, 사업운영, 참여노인 활용 계획 등을 고려하여 수요처를 선정한다. 수혜자는 지역사회 복지 사각지대에 있는 취약한 개인으로, 본인(가족포함)이 노인공익활동서비스를 요청한 자이다. 수행기관은 노인 공익활동 서비스의 필요성 및 효과성 등을 고려하여 적절한 자로 선정한다.

참여자 선발 및 수요처(수혜자) 선정 후, 수행기관은 참여자와 수요처(수혜자)의 수요를 반영하여 매칭 한다. 참여자가 매칭 되는 세부 사업 유형인 노-노케어, 취약계층 지원, 공공시설 봉사, 경륜전수활동의 내용은 다음 표와 같다.

〈표 4〉 노인 공익활동사업 유형

유형	세부 사업 내용
노노케어	(수혜자) 독거노인, 조손가정 노인, 거동불편 노인, 경증치매 노인 등 지역 내 복지 사각지대 노인 (활동내용) 취약노인 가정을 방문하여 일상생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 안부확인, 말벗 및 생활 안전 점검 등 필요한 서비스를 제공하는 활동 (세부사업) 노노케어사업
취약계층 지원	(수요처) 노인을 제외한 장애인, 다문화 가정, 한부모 가족 아동 등 지역 내 복지사각지대 취약계층 (활동 내용) 취약계층에게 상담·교육 및 정서적 지원 등 필요한 서비스를 제공하는 활동 (세부사업) 장애인 봉사, 다문화가정 봉사, 한부모가족 봉사, 청소년 선도봉사, 생활시설 이용자 지원
공공시설 봉사	(수요처) 복지시설, 공공의료시설, 교육(보육)시설, 개선 및 관리가 필요한 지역 내 주거환경 및 생태환경 (활동내용) 정화 등 지역사회 내 필요한 공익서비스를 제공하기 위해 필요한 각종 사항을 지원하는 활동 (세부사업) 보육시설 봉사, 지역아동센터 봉사, 도서관 봉사, 공원 놀이터 등 공공시설 봉사, 문화재시설 봉사, 공공의료 및 복지시설 봉사
경륜전수 활동	(수요처) 동세대, 아동·청소년 세대 등 노인의 경륜전수를 필요로 하는 지역공동체 구성원 (활동내용) 노인이 평소 가지고 있는 경험과 지식, 삶의 지혜를 지역공동체 구성원들과 공유하는 활동 (세부사업) 건강체조 취미생활 지도, 문화공연활동, 체험활동 지원, 경륜전수활동

자료 한국노인인력개발원, 「2017년도 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」 (2017)

노인 공익활동사업의 기간은 연중(12개월)과 9개월로 구분되며, 수행기관은 참여자를 대상으로 활동 교육을 연간 10시간, 안전 교육을 연간 1시간 실시한다. 참여자는 일 3시간 이내, 월 30시간 이상 활동하며, 활동 기간 동안 활동일지를 작성하여 수행기관에 제출함으로써 활동비를 지급받을 수 있다. 참여자에게 제공하는 활동비는 교통비, 간식비, 활동실비 등을 포함하여 1인당 월 22만원 이내이며, 수행기관의 부대경비는 1인당 연간 14만원, 연중사업은 1인당 연간 16만원이다. 노인 공익활동사업의 운영 개요를 간략하게 나타내면 다음 표와 같다.

〈표 5〉 노인 공익활동사업 운영 개요

선발기준	활동 내용	지원 금액
- 기초연금수급 만65세 이상 지원 가능 - 총점100점: - 소득인정액(60점) - 세대주형태(15점) - 참여경력(5점) - 건강상태(20점)	- 유형: 노노케어, 취약계층 지원, 공공시설 봉사, 경륜전수활동 - 시간: 월 30시간 이상 (일 3시간 이내)	- 월 평균 보수 22만원 - (9개월)1인당 연 194만원 - (12개월)1인당 연 256만원

자료 한국노인인력개발원, 「2017년도 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」 (2017)

2. 노인 공익활동사업의 제도적 변화

노인 공익활동사업은 2015년 노인일자리사업의 사업개편으로 등장하게 되었다. 기존 공익형, 복지형, 교육형의 노인일자리사업의 사회공헌형 사업의 명칭이 변경되면서 사업의 내용이 일부 변화되며 등장, 변화를 경험하고 있다. 사업의 주요 내용의 변화를 시기별로 살펴보면 다음과 같다.

1) 2015년: 노인 공익활동사업의 등장

더 많은 노인에게 사업 참여의 기회를 제공하는 것을 목표로 2015년 노인일자리사업의 사업 개편이 이루어졌다. 이 때 기존의 사회공헌형 사업이 공익활동형으로 유형이 변경되었다. 당시 공익활동사업은 전국형과 지역형의 두 가지로 사업 유형을 구분하였다. 여기에서 전국형은 자원봉사활동으로 노인의 공익활동 욕구를 국가적 정책분야(노노케어 등)에 집중하여 복지 사각지대 해소 등 수혜자의 삶의 질 향상을 지원하는 활동으로 정의된다. 또한 지역형 활동은 노인의 경륜과 전문성을 활용한 지역사회 환경개선, 학습지도 및 공공기관 업무지원 등 지역사회 활성화 및 현안문제 해결을 위한 활동으로, 참여노인의 활동욕구와 지역사회 수요를 감안하여 30개 표준 프로그램 중 지자체가 선택하여 추진하게 하는 사업을 의미한다. 또한 공익활동사업은 다양한 노인의 활동욕구를 반영, 활동 유형별로 특성을 강화하기 위하여 사업을 재구조화 하였는데, 이로 인해 사회공헌형의 41개 프로그램을 31개 프로그램으로 통합·조정하여 사업간 연계를 강화하고자 하였다. 이와 함께 기존의 사업운영과 동일하게 9개월간 운영되는 사업과 함께 12개월 운영되는 연중사업을 마련하는 변화를 보이고 있다.

2) 2016년: 사업유형 및 참여자 선발방식의 변화

2016년 노인 공익활동형 사업의 가장 큰 변화는 사업유형이 단순화된 것과 함께 사업 참여자의 선발방식에 변화가 나타난 것으로 볼 수 있다.

사업유형의 경우 기존의 전국형과 지역형의 구분에서 노노케어, 취약계층 지원, 공공시설 봉사, 경륜전수활동의 네 가지 유형으로 재분류 되고, 사업의 일부가 인력파견형 사업으로 이관되었다. 이를 통해 노인 공익활동형 사업은 노인이 자기만족감과 성취감 향상 및 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동의 성격을 가진다는 점이 명확하게 되었다.

함께 사업 참여자 선발방식의 경우, 통합모집 및 선발을 도입하여 운영함으로써 참여 신청자는 사업과 관련한 많은 정보를 얻을 수 있고 지자체에서는 보다 투명한 참여자 선발을 진행할 수 있게 되었다. 기존에는 참여 신청자가 방문한 수행기관의 사업에만 참여 신청이 가능했으나, 통합모집 후 수행기관 또는 지자체 한 곳 방문을 통해 지

역 내에서 운영되고 있는 모든 공익활동사업 현황을 확인하고 신청이 가능하게 되었다. 또한 참여자의 선발은 지자체에서 진행함으로써 보다 투명하고 공정한 참여자 선발이 가능하게 되었다.

이밖에도 사업 운영에 있어 참여자 선발 기준의 변화, 수행기관의 참여자 활동관리 방식의 변화, 참여자 교육에의 변화 등이 나타나는데, 참여자 선발기준 중 소득인정액의 반영 비중이 증가되었다. 참여자 활동에 대한 관리에서는 활동비 지급의 근거가 되는 참여자 활동일지에 대한 점검에 있어 수요처(수혜자)의 확인을 추가하였다. 또한 사업 참여 중 사고발생에 대한 안전강화를 위하여 사업 참여자 교육에 있어 안전교육(연간 1시간 이상)을 포함하도록 변경하였다.

3) 2017년: 사업 운영 기준의 변화

2017년도 사업 운영안내에 의하면 2017년에는 사업 운영과 관련한 각종 기준의 변화가 나타나고 있다. 사업 유형의 경우 2016년과 동일하게 운영하되, 공공시설 봉사에서 지역 내 주거환경 및 생태환경 정화 관련 활동이 포함되는 변화만을 보이고 있다.

이와 함께 사업 운영에 있어 다양한 기준의 변화가 나타나고 있다. 우선 사업 참여자 선발과 관련하여 선발방식은 2016년과 동일하되, 다만 참여자 선발기준에서 소득인정액의 구간이 보다 세분화되는 변화를 보이고 있다.

활동비의 지급기준 역시 변화하여 활동비 지급액이 월 20만원에서 월 22만원으로 증가되었다. 이와 함께 활동비의 지급범위도 확대되었는데, 2016년의 경우 활동일별 활동실비(교통비, 식비 등)가 지급되다가 2017년에는 활동일별 교통비(3천원), 식·간식비(식비 4천원, 간식비 2천원) 및 활동실비(시간당 5천원)가 지급되는 것으로 변경되었다. 또한 활동비 지급 기준도 보다 세분화되어 2016년에는 3시간 미만/3시간 이상을 기준으로 활동비를 지급하다가 2017년에는 1시간 이상 ~2시간 미만/2시간 이상 ~ 3시간 미만/3시간 이상을 기준으로 지급하는 것으로 변경되었다.

이들 내용을 요약하면 아래 표와 같다.

〈표 6〉 연도별 공익활동사업 제도의 변화

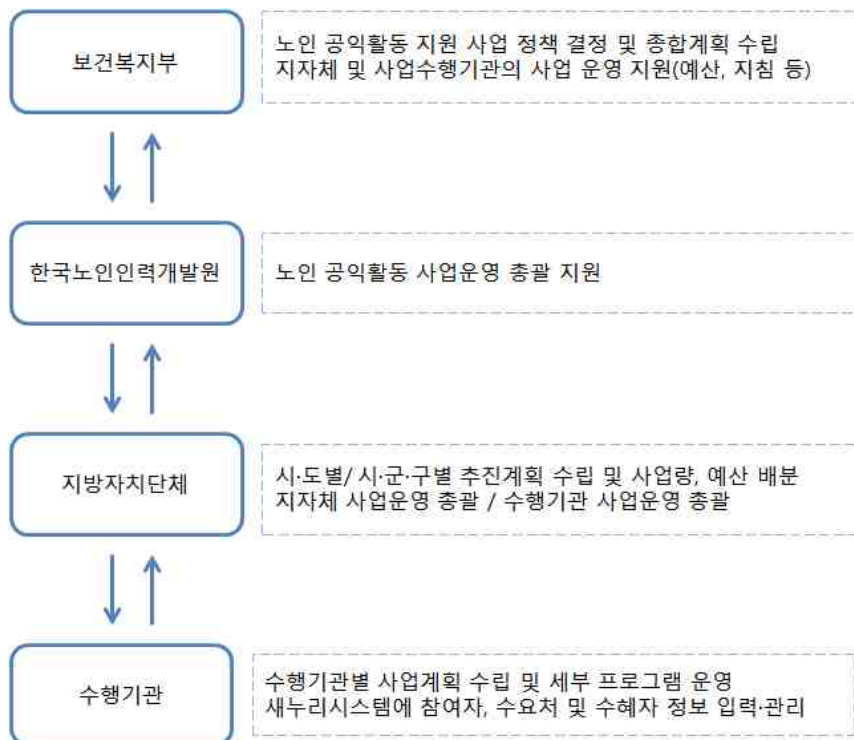
	2015	2016	2017
사업유형	- 기존 사회공헌형 사업을 전국형/지역형으로 분리 - 프로그램의 재구조화(41개 프로그램→31개 프로그램) - 기존 9개월 운영 프로그램에 12개월 연중프로그램 추가	- 전국형/지역형의 구분에서 노노케어, 취약계층지원, 공공시설봉사, 경륜전수활동으로 사업유형 변화 - 프로그램의 일부가 인력파견형으로 이관	공공시설봉사 프로그램에 지역내 주거환경 및 생태환경 정화 활동이 추가됨
참여자 선발방식		수행기관, 시군구 일괄신청, 시군구 통합선발로 선발방식 변경	
선발기준		- 소득 인정액 반영 비중 증가 - 선발기준 항목에 참여경력, 건강상태 추가	소득 인정액 구간 세분화(5개 급간 → 9개 급간)
활동비 지급			- 활동비 금액 증가 및 지급범위 확대 - 지급범위(활동시간) 세분화: 2개 급간 → 3개 급간 - 활동비 증가: 월 20만 원 → 월 22만 원
참여자 관리		- 참여자 활동일지 점검에 있어 수요처(수혜자) 확인 추가 - 참여자 교육: 안전교육(연간 1시간 이상) 포함	

3. 노인 공익활동사업의 자원 및 전달체계

노인 공익활동사업은 지자체보조일자리에 해당한다. 지자체보조일자리는 보건복지부가 지방자치단체에 사업량과 예산을 배분하고, 지방자치단체는 여기에 자체 예산을 포함해 수행기관에 위탁하여 사업을 추진한다. 광역자치단체에 대한 국고 보조율은 서울이 30%, 그 외 광역자치단체는 50%이다. 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 보조율은 지방자치단체별 여건에 따라 차등 보조율이 적용된다.

노인 공익활동사업의 전달체계를 간략히 나타내면 다음의 그림과 같다.

[그림 1] 노인 공익활동 사업의 전달체계



보건복지부는 노인 공익활동사업의 기본계획을 수립하고 시·도별 예산 배분을 실시한다. 한국노인인력개발원은 노인 공익활동 사업 운영을 총괄 지원하며, 사업 관리 시스템인 차세대시스템 운영, 수행기관 담당자에 대한 교육 훈련 등을 진행한다. 또한 사업과 관련된 조사·연구 및 사업 평가를 실시한다. 광역자치단체는 시·도별 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 운영의 기본계획을 수립하고, 시·군·구별 사업량 및 예산을 배분하는 등 지자체의 사업 운영을 총괄한다. 기초자치단체는 시·군·구별 자체계획을 수립하고, 노인일자리사업 수행기관을 선정하여 수행기관별로 사업량 및 예산을 배분한다. 수행기관은 기관의 사업 계획을 수립하고 노인 공익활동사업의 세부 프로그램(참여자 등록, 수요처(수혜자) 발굴 및 매칭, 교육, 활동비 지급, 활동 관련 참여자 지원 등)을 운영한다. 또한 차세대시스템에 사업 운영실적 입력 및 참여자, 수요처 및 수혜자 정보 입력 등의 역할을 담당한다.

4. 노인 공익활동사업의 운영 현황

2016년 노인 공익활동사업의 사업량은 290,625개이며 예산은 3,696억 1천만원으로 노인일자리 사업량 대비 67.7%, 예산 대비 72.0%를 차지한다. 2015년에 비해 2016년에 공익활동의 사업량이 감소하고 예산이 감액되었는데 이는 공익활동에 속한 세부 일자리유형들의 일부(전문서비스형)가 2016년 일자리유형개편에 따라 시장형 사업단으로 이관됨에 따른 것으로 보인다.

〈표 7〉 노인일자리 창출·제공 건수 및 예산

(단위: 개, 백만원)

구분		2015	2016
사업량	전체	385,963	429,726
	공익활동	305,140	290,625
예산	전체	670,075	733,850
	국비	338,374	369,610
	지방비	331,701	364,240
	공익활동	305,140	290,625

자료 국회예산정책처, 「노인 일자리사업 평가」(2016)

2015년 공익활동사업을 수행하는 기관은 총 3,028개로 수행기관 중 노인복지관의 비율이 24.7%(749개)로 가장 높고 대한노인회(15.7%), 종합사회복지관(14.3%), 시니어클럽(14.2%)의 순으로 나타났다.

2016년 공익활동 사업에 참여하는 수행기관은 총 1,154개 기관으로, 노인복지관의 수행비율이 19.67%(227개)로 가장 높고, 대한노인회(16.21%), 종합사회복지관(15.68%), 지자체(12.31)의 순으로 나타났다.

〈표 8〉 기관 유형별 공익활동사업 현황

(단위: 개, 명)

구분	2015년			2016년		
	기관수	사업단수	추진실적 ¹⁾	기관수	사업단수	추진실적 ¹⁾
전체	3,028 (100.0)	5,836 (100.0)	305,140 (100.0)	1,154 (100.0)	4,952 (100.0)	290,625 (100.0)
지자체	360 (11.89)	824 (14.12)	79,976 (26.21)	142 (12.31)	548 (11.07)	58,547 (20.15)
노인복지관	749 (24.74)	1,567 (26.85)	59,530 (19.51)	227 (19.67)	1,332 (26.90)	58,100 (19.99)
시니어클럽	431 (14.23)	1,022 (17.51)	57,473 (18.83)	128 (11.09)	824 (16.64)	58,444 (20.11)
대한노인회	475 (15.69)	867 (14.86)	46,353 (15.19)	186 (16.21)	714 (14.42)	48,865 (16.81)
종합사회복지관	433 (14.30)	660 (11.31)	22,523 (7.38)	181 (15.68)	628 (12.68)	22,143 (7.62)
노인복지센터	273 (9.02)	362 (6.20)	13,668 (4.48)	139 (12.05)	342 (6.91)	15,101 (5.2)
지역문화원	27 (0.89)	37 (0.63)	760 (0.25)	16 (1.39)	34 (0.69)	771 (0.27)
기타	280 (9.25)	497 (8.52)	24,857 (8.15)	135 (11.70)	530 (10.70)	28,654 (9.86)

주1) 공익활동의 추진실적은 누적참여자수 - 중도포기자수로 산출함

주2) 괄호 안은 백분율을 의미함

자료: 한국노인인력개발원, 「2015 노인일자리 통계동향」(2016)

- , 「2016 노인일자리 통계동향」(2017)

2015년 공익활동사업단 수는 총 5,836개이며 수행기관 별로 노인복지관의 비율이 26.9%(1,567)로 가장 높고, 시니어클럽(17.5%), 대한노인회(14.9%), 지자체(14.1%)의 순으로 나타나고 있다. 2016년도 공익활동사업 사업단 수는 총 4,952개이며, 이 중 노인복지관 사업단이 26.9%, 시니어클럽의 사업단이 16.64%, 대한노인회 사업단이 14.42%의 순서로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

노인 공익활동사업의 추진실적은 사업의 (누적참여자수)-(중도포기자수)로 산출한다. 2015년의 전체 추진실적은 305,140명이며, 지자체에서 가장 높은 추진실적을 나타냈다. 2016년도 공익활동사업의 전체 참여자는 290,625명이며, 시니어클럽과 지자체를 통해 사업에 참여한 노인이 각각 58,444명, 58,547명으로 가장 높은 비율을 보이고 있다.

2015년에 비해 2016년도 공익활동 사업의 수행기관, 사업단 수 및 참여노인의 수가 감소된 것으로 나타난 것은 2016년의 사업 유형 변경과 관련 있는데, 앞서 언급한 것처럼 2016년에는 공익활동사업 일부 유형이 인력과전형으로 변경되었기 때문인 것으로 볼 수 있다.

다음으로 공익활동사업의 하위 사업유형별로 사업 운영현황을 살펴보면 아래 <표 6> 과 같다. 표에 나타난 것처럼 2015년 노인 공익활동사업은 사업 유형 별로 크게 전국형 사업과 지역형 사업으로 나누어지며¹⁾ 지역형 사업은 공익형, 교육형, 복지형, 기타 등의 유형으로 분류된다. 2015년 전국형(취약노인지원) 사업의 총 사업단 수는 1,219개, 추진실적은 80,345개이다. 지역형 사업의 총 사업단 수는 4,617개, 추진실적은 총 224,795개이다.

2016년 사업은 노-노케어, 취약계층지원, 공공시설봉사, 경륜전수활동으로 구분될 수 있다. 전체 290,625개 일자리 중 공공시설봉사 일자리가 176,733개로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 노-노케어 일자리가 83,211개로 다음으로 높은 비중을 차지하고 있으며, 취약계층지원 및 경륜전수활동은 각각 15,426개, 15,255개 일자리로 유사한 비중을 보이고 있다.

1) 노인 공익활동사업유형은 2016년 노노케어, 취약계층지원, 공공시설봉사, 경륜전수활동으로 재편됨

〈표 9〉 공익활동사업 유형별 현황

(단위: 개, 명)

구분		사업단수	배정사업량	추진실적 ¹⁾
2015	전체	5,836	299,381	305,140
	전국형	1,219	78,912	80,345
	지역형	전체	4,617	220,469
		공익형	2,523	162,615
		교육형	1,138	28,620
		복지형	474	12,739
		기타	482	16,495
2016	전체	4,952	283,187	290,625
	노노케어	1,278	80,694	83,211
	취약계층지원	322	14,954	15,426
	공공시설봉사	2,661	171,943	176,733
	경륜전수활동	691	15,596	15,255

주1) 공익활동의 추진실적은 누적참여자수 - 중도포기자수로 산출함

자료: 한국노인인력개발원, 「2015 노인일자리 통계동향」(2016)

- , 「2016 노인일자리 통계동향」(2017)

제3장

성과평가에 대한 이해

1. 성과관리와 성과평가

일반적으로 공공부문의 업무들은 산출물(output)과 결과(outcome)들이 복합적인 관계를 가지고 있고, 측정에의 어려움을 가지게 된다. 이러한 까닭에 공공부문은 정책이 집행되는 절차와 과정을 중요시하게 되어 평가에 있어서도 이러한 절차의 준용 여부에 관심이 집중되었다. 하지만 집행의 결과보다 과정을 중시하는 풍토로 인해 정책의 집행 결과의 향상에 집중하는 대신 과정과 절차, 규정의 준수 여부에 집중하게 되고, 상대적으로 효과성이 저하되는 결과를 초래하게 된다.

이러한 전통적인 평가의 개념에서 나아가 정책 목표의 달성 여부를 증진시키기 위해 성과관리가 등장하게 되었다. 이러한 관점에서 성과관리란 정부업무를 추진함에 있어 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 의미한다(정부업무평가기본법 제2조 제6호).

1) 성과평가의 목적

성과평가의 목적은 크게 책임성(accountability)과 성과의 향상(improving performance)로 구분될 수 있다(McDavid et al. 2013). 성과평가의 결과는 납세자(taxpayer)들에게 자신들이 납부한 세금의 가치를 확인할 수 있도록 한다는 측면에서, 그리고 관료들이 조직의 규칙을 준수하는지와 같이 집행의 과정에 대해 강조하기 때문에 성과평가는 책임성을 그 목적으로 한다고 볼 수 있다. 그러나 책임성의 강조는 관료들로 하여금 투입에 대한 가치 극대화보다는 관료적 과정을 따르는 것에 대한 보상이 주어진다라는 측면에서 비효율적이고 비효과적일 수 있다는 측면 역시 간과할 수 없다.

한편 신공공관리(NPM)의 등장과 함께 결과에 대한 책임성(accountability for results)과 집행자에 대한 자율성 부여(giving managers freedom to manage)를 강조하고 있고, 이러한 맥락에서 성과관리에 있어 프로그램이 원래 목표하고 있던 성과(intended outcome)의 달성을 강조하고 있다. 이러한 측면에서 프로그램이 목적인 성과의 향상을 위해 성과평가가 활용되고 있다.

2) 성과의 측정 및 성과지표

성과 지표는 공공 프로그램이나 기관의 성과에 대한 객관적이고 정량적인 지표이다. 운영 효율성, 생산성, 서비스 품질, 고객 만족도 및 비용 효율성과 같은 성과의 특정 차원을 추적하기 위해 다양한 종류의 성과 지표가 정의된다. 성과 측정은 이러한 지표를 정의, 관찰 및 사용하는 과정을 의미한다.

성과 측정은 관리를 강화하고, 의사 결정을 알리고 성과를 달성하며, 전반적인 성과를 향상시키고 책무성을 증가시키는 데 사용할 수 있는 프로그램 또는 조직의 성과에 대한 객관적이고 관련 있는 정보를 제공하기 위한 것이다.

성과 측정은 행동과 결정에 영향을 미치는 경향이 있다. 또한 성과 측정은 측정 대상과 성과 자체에 관심을 집중시키는 경향이 있으며, 최소한 모니터링 대상이 되는 부분에서 성과를 향상시키기 위해 노력하고 조직에 동기를 부여하는 경향이 있다.

3) 성과평가와 성과측정

앞서 언급한 것처럼 성과 관리를 위해서는 성과평가 활동이 수반되어야 한다. 성과평가는 사전에 설정한 목표와 성과지표 등에 입각하여 사후적이고 기계적인 수단으로서의 활동을 의미하는 것으로(박중훈, 이광희, 2008), 이 과정에서 생산되는 정보는 사업 관련 의사결정의 질을 제고하는 동시에 업무의 성과를 향상시키는 것을 목적으로 하는 것이다.

성과평가를 위해서는 성과의 측정이 이루어져야 하는데, 성과의 측정은 기관 또는 사업이 설정된 목표 및 실행전략 등을 실제 집행된 활동과 비교, 점검, 평가하는 활동을 의미한다(이광희, 황혜신, 윤수재, 도명록, 2016). 즉, 성과지표는 성과를 측정하기 위한 수단으로서의 의미를 지니고, 이러한 성과 측정 활동을 통해 수집된 자료를 활용하여 성과평가가 이루어지는 것이다.

이러한 관점에서 성과관리는 성과를 규정하고 지표를 설정하여 이를 측정하여 사업의 운영 목표에 부합하는 프로그램 활동을 유인할 수 있다는 것을 전제로 하기 때문에 성과관리는 성과를 규정하고 이를 측정하기 위한 방법을 고찰하는 것이 성공의 핵심 요소라고 할 수 있다.

2. 평가체계의 구성

1) 성과측정 시스템의 구성요소

성과 측정 시스템은 일반적인 관리 기능 외에도, 데이터 수집 및 처리, 분석, 결과적인 결정 및 의사 결정 등 세 가지 요소로 구성된다. 이를 살펴보면 아래와 같다.

가) 데이터 요소

성과평가는 자료, 즉 성과를 측정하기 위한 데이터를 필요로 한다. 이는 일반적으로 조직 및 프로그램 집행체계의 다양한 곳에서 생산, 수집될 수 있고, 이렇게 여러 단위에서 생산된 원시 데이터(raw data)를 활용, 평균, 백분율, 변화율 등의 요약통계량으로 가공하여 성과를 측정하게 된다. 이러한 데이터의 수집과 처리는 대체로 성과 측정에 있어 가장 많은 시간과 비용이 소요되는 국면이 된다.

나) 분석 요소

데이터를 통해 산출된 결과들은 그 자체로 의미를 가지기 보다는 지표를 정보로 변환하고 의미 있는 해석을 도출하는 과정을 필요로 한다. 이러한 분석 단계는 주로 1) 시간의 경과에 따른 측정치 변화를 판단하거나 2) 미리 정해진 목표 및 대상과 대조 3) 운영체계 각 단계 혹은 요소들을 분리, 비교하거나 4) 유사한 기관 혹은 프로그램과 성과 지표를 비교하는 등의 활동을 통해 프로그램의 성과를 판단함으로써 의미를 부여하게 된다.

다) 활동 요소

관리자들은 성과 데이터에 주의를 기울여 전반적인 전략, 프로그램 설계, 집행, 서비스 전달 체계, 사업 운영, 자원 획득 및 사용, 다양한 지원 시스템 등의 결정에 이러한 결과를 고려해야 한다. 물론 복잡한 환경에서 성과 지표가 복잡한 결정의 단일한 판단 기준이라 할 수는 없지만, 성과 지표는 관리자들이 성과를 향상시키기 위해 선택한 일련의 활동에 반드시 영향을 미친다. 또한 성과 데이터는 목표와 목적, 대상, 기준을 개선하는데 사용될 수 있으며, 성과의 흐름은 특정 프로그램에 대해 포괄적인 평가가 언제 이루어져야 하는지 결정하는데 사용될 수 있다.

2) 성과평가 시스템 구축의 단계

성과평가는 프로그램 집행에 대한 효과성 증진, 프로그램을 둘러싼 책임성의 확보를 위해 실시될 수 있다. 즉, 프로그램의 규정에 부합하는 집행여부에 대한 평가를 통하여 책임성을 확보할 수 있는 동시에 프로그램 목적에 부합하는 집행을 유도함으로써 사업의 효과성을 증진시킬 수 있다는 것이다. 이러한 성과평가 시스템은 다음과 같은 단계를 통해 구축될 수 있다(McDavid et al. 2013)

첫째, 평가와 관련한 리더십의 유지(sustainable leadership)가 필요하다. 이것이 없으면, 평가 과정은 표류될 수 있고 중지될 수 있다.

둘째, 바람직한 의사소통구조(good communications)가 필요하다. 적절한 의사소통은 평가와 관련한 행위자들의 의견을 조율할 수 있고, 평가 과정에 대한 이해를 증진시킬 수 있다.

셋째, 평가체계에 대한 기대를 명확하게 하는 것(clear expectations from the system)이 필요하다. 평가의 목적이 무엇인지, 핵심 이해관계자는 누구인지, 과정은 어떻게 진행되는지 등과 관련하여 투명하게 진행함으로써 숨겨진 의도를 배제할 수 있다.

넷째, 적절한 기간 내에 평가가 이루어지기 위한 충분한 자원의 제공이 필요하다. 성과의 측정과 보고에 있어 자원이 다른 프로그램으로 이동하게 되면 평가와 관련한 활동들은 본래 목적을 달성하는 것이 아닌 프로그램에 대해 적대적 관계에 있는 행위자들에 의해 평가결과가 부정적인 용도로 사용될 수 있다.

다섯째, 로짓 모형을 활용하는 것이 필요하다. 로짓 모형은 프로그램 과정에 있어 누락되는 부분이 없게 하고, 성과 측정의 지표를 개발하는데 중요한 역할을 수행한다.

여섯째, 이해관계자들에게 타당하고 신뢰성 있는 정보를 산출하는 것이 중요하다. 평가를 통해 획득할 수 있는 정보는 프로그램을 둘러싼 이해관계자들에게 그 효용가치가 인정될 수 있도록 구성되고 수집됨으로서 평가의 목적을 달성할 수 있다.

3. 평가지표의 구성 원리

국무조정실의 성과지표 개발·관리 매뉴얼에서는 성과지표 개발에 있어 정책대표성, 적절성, 인과성, 구체성, 측정가능성, 기한성, 비교가능성의 일곱 가지 원칙을 제시

하고 있다. 이를 요약하면 아래 표와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 10〉 평가지표의 구성 원리

요소	내용
정책대표성	- 성과지표 개발시 전략목표와 성과목표의 핵심 내용이 포함되도록 성과지표가 구성되어야 함을 의미 - 명확한 성과목표를 수립하고 이를 측정하기 위한 지표를 구성해야 하는 것
적절성	- 성과지표의 목표치 설정이 적절하였는지를 평가하는 것 - 목표 설정에 있어 그 근거를 명확하게 제시하여 지표가 적절한 성과를 달성할 수 있도록 구성되어야 하는 것
인과성	- 사업의 목표와 결과의 관계를 파악할 수 있도록, 목표를 달성하기 위한 기관의 노력이 반영되었는지를 판단할 수 있는 성과지표의 개발 - 평가를 통한 보상, 책무성 부여를 위한 항목
구체성	- 사업의 핵심 내용 관련 명확하고 구체적인 기술 - 측정가능성의 증진을 위한 항목
측정가능성	- 객관적으로 측정 가능한 형태로의 구성여부 - 측정에 있어 타당성 있고 신뢰성 있는 근거의 제시가 필요
기한성	- 사업 목표 달성이 해당 기간 내에 가능하도록 지표를 구성 - 사업 종료 후 빠른 시일 내에 성과를 평가할 수 있도록 지표 구성
비교가능성	- 예산 편성 등에 활용이 가능하도록 과거 성과 및 유사 사업의 성과와 비교 가능하도록 구성 - 여러 기관이 동시에 사업에 참여할 경우 기관간 성과 비교 가능하도록 지표를 구성할 것

4. 재정지원 일자리사업에 대한 기존 평가체계 및 평가지표 검토

노인 일자리 및 사회활동 지원사업은 어르신이 활기차고 건강한 노후 생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리 및 사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하기 위한 재정지원 일자리사업 중 하나이다²⁾. 따라서 아래에서는 노인 일자리 및 사회활동 지원

2) 재정지원 일자리사업은 중앙행정기관 및 지방자치단체 또는 이들로부터 위탁받은 각종 기관 및 단체가 취업을 지원하기 위하여 재정을 활용하여 시행하는 사업으로, 취약계층의 고용안정을 위해 정부가 재정을 통해 직접 혹은 간접적으로 지원하는 사업을 의미한다(이혜승, 2012).

사업과 유사한 목적을 지닌 재정지원일자리사업의 평가체계 및 평가지표들에 대해 살펴봄으로써 노인 공익활동사업의 평가지표 및 평가체계 개선방안을 구축하는데 있어 시사점을 도출해 보고자 한다. 특히 본 사업과 유사한 수행체계를 보이고 있는 자활사업 및 장애인일자리사업의 평가체계 및 평가지표들을 살펴보고, 노인 공익활동사업의 평가지표 관련 선행연구를 살펴봄으로써 2017년 노인 공익활동사업의 평가지표 및 평가체계 구축 관련 시사점을 도출해 보고자 한다.

1) 재정지원일자리사업 등 유사사업의 평가 검토

가) 2015년 직접일자리사업 성과평가

(1) 평가체계

재정지원일자리사업의 사업 효율성 증진을 위해 실시되는 2015년 직접일자리사업 성과평가는 예산 비중 과도, 경기와 무관한 사업의 유지·존속, 유사·중복사업의 상존 등 사업 운영에 있어 비효율적 요소들의 시정을 통해 사업 내실화를 꾀하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 즉, 재정지원일자리사업에 대한 운영현황, 전달체계, 고용효과성 등을 상시·지속·종합적 평가를 수행함으로써 사업의 구조조정 및 효과성을 증진시키는 것을 그 목적으로 하고 있는 것이다.

2015년 직접일자리사업 성과평가는 2015년도 현재 운영 중인 총 66개 직접 일자리 사업을 중심으로 실시하였다. 성과평가는 한국고용정보원의 “일자리사업 모니터링 센터”를 통해 실시되었다. 특히 전체 사업을 일관된 기준으로 평가하기 위하여 재정효율성, 고용효과성 및 전달체계의 세 가지 평가체계를 마련하여 평가를 실시하였는데, 이는 아래와 같이 정의 될 수 있다.

〈표 11〉 재정지원일자리사업 평가의 차원

차원	평가내용
재정효율성	투입예산 대비 고용인원, 취업취약계층의 참여비율 등 예산투입 대비 일자리 창출효과
고용효과성	일자리사업 참여자의 민간부문 취업률, 고용유지율 등 민간 노동시장으로의 이행효과 평가
전달체계	사업계획 수립-집행-환류 단계별 일자리사업 전달체계 효율성 평가

(2) 재정지원 일자리사업의 평가지표

재정지원일자리사업의 평가지표는 아래 표와 같이 정량평가지표와 정성평가지표로 구성되어 있다. 정량평가 지표는 재정효율성 및 고용효과성으로 구성되어 사업의 산출, 효과를 평가하기 위한 지표로 구성되고 있고, 정성평가는 사업 계획의 타당성, 집행과정의 효율성, 환류체계로 구성되어 사업 운영의 과정에 대해 평가하는 지표로 설정되어 있다. 이 중 정량평가가 60%를, 정성평가는 40%를 차지하고 있어 재정지원일자리사업의 평가지표는 사업의 집행과정에 대한 관심보다는 프로그램 산출의 측정을 통한 성과향상을 그 목적으로 하고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 12〉 재정지원일자리사업의 평가 지표

평가 방법	평가 영역	평가 항목	평가지표	가중치 (%)
정량 평가 (60%)	재정 효율성 (30)	재정 효과	투입예산 대비 고용인원 인건비 예산 비율	100 100
		사업목표 달성도	모집충족 비율 취약계층참여충족비율	150 200
	고용 효과성 (30)	취업 효과	비경제활동인구 참가비율	200
			민간부문 취업률	300
			평균 취업소요기간	100
		고용 유지	고용유지율 고용유지기간	200 100
		임금 복지	최저임금 대체 비율	100
			사회보험 적용 여부 참여기간	100 100
정성 평가 (40%)	종합 평가 (40)	사업계획 타당성	유사·중복 여부	150
			반복 참여 비율	200
			사업시기 및 일정의 적절성	100
		집행과정 효율성	일모아시스템의 활용수준	50
			모니터링 평점	300
		환류 체계	평가체제 존재 및 개선실적	100
			취업지원 연계 프로그램 활용	300

자료: 고용노동부, 「2016년 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침」 (2015)

나) 2016년 지역자활센터 성과평가 안내서

자활사업의 수행체계는 공익활동형 수행체계와 유사하게 실무 관련 사업을 총괄하는 중앙자활센터와 실제 업무를 수행하는 지역자활센터로 구성되어있다. 다만 자활센터의 경우 공익활동사업과는 달리 자활사업만을 담당하는 기관이기 때문에 평가 내용 및 과정에 있어 상이한 점이 나타날 수 있다.

(1) 평가 수행주체

자활사업의 평가 수행주체는 크게 보건복지부, 중앙자활센터, 지방자치단체, 지역자활센터로 구분될 수 있다. 보건복지부 및 중앙자활센터는 성과평가 업무를 총괄하는 역할을 담당하고, 지자체는 지역 자활센터 평가 활동을 수행하며, 지역 자활센터는 평가 관련 자료를 준비하는 역할을 담당한다.

〈표 13〉 자활사업 평가 수행주체 및 역할

수행주체	역할 및 수행내용
보건복지부	지역자활센터 성과평가 업무 총괄
중앙자활센터	지역자활센터 성과평가 실무 총괄(계획수립, 평가진행, 결과선출 등)
지방자치단체	평가계획 증빙공지, 평가자료 확인서 제출, 서류평가결과 및 이의신청 확인
지역자활센터	평가지표에 따른 기초자료 입력, 실적 및 증빙서류 제출

자료: 중앙자활센터. 「2016년 지역자활센터 성과평가 안내서」(2016)

(2) 평가지표의 구성

자활사업 평가지표는 모든 사업유형에 적용되는 공통지표(70점)와 지역특성 등을 반영하는 특성화지표(30점)로 구성된다. 공통지표는 ① 참여자 자활성과, ② 사업단 운영성과, ③ 자활기업 운영성과, ④ 센터운영성과의 4가지로 구분되고, 특성화지표는 외부자원연계, 지역사회기여 및 협력, 사업개발의 3가지로 구분된다.

<공통지표>

- ① 참여자 자활성과: 취·창업률(일반기업, 정부재정투입일자리, 자활기업 등), 급여변동률(탈수급률 포함), 취창업 유지율, 직무교육 이수율, 인적자본향상, 자산형성지원
- ② 사업단 운영성과: 시장진입형 사업단(1인당 연평균 수익금, 1인당 월평균 매출액), 사회서비스형 사업단(이용자전체 만족도, 1인당 연평균 수익금, 1인당 월평균 매출액), 소양교육 이수율
- ③ 자활기업 운영성과: 자활기업 참여자 1인당 월평균 급여액, 자활기업 사회적기여율, 자활기업 사업지속율
- ④ 센터운영성과: 사례관리 체계화 수준, 종사자 직무교육 이수율, 홍보, 종사자 1인당 근무일수

<특성화지표>

- ① 외부자원 연계: 외부기관 후원연계, 종사자 복지지원(복리후생)
- ② 지역사회기여 및 협력: 지역의 사회적 공헌 건수, 사회적 경제협력 건수, 지역의 취약계층 지원, 자활기업 교육지원(직무)
- ③ 사업개발: 지자체(공공) 위탁사업, 민간(기업·단체 등) 외부공모 및 위탁사업, 지역특화사업(신규노력시도 포함)

자활사업 각 평가지표에 대해 그 구체적인 내용을 살펴보면 아래 표와 같다.

〈표 14〉 2016 자활사업 평가지표

구분	지표명			
공동지표	① 참여자 자활성과	일반기업 취창업, 정부재정투입 일자리, 자활기업 취창업률		참여자가 사업단 종료 후 2개월 이내 얼마나 취창업했는지를 평가
		급여변동율(탈수급률 포함)		맞춤형 개별급여에 따른 자활근로사업단 참여자의 급여변동률 평가
		취창업 유지율		취창업 상태를 3개월, 6개월 이상 유지한 경우 평가
		(참여자) 직무교육 이수율		참여자의 자립 지원을 위한 지역자활센터의 직무교육 실시여부 검토
		인적자본형성		참여자의 자립 지원을 위한 자격증, 학위취득 성과 검토
		자산형성지원		내일키움통장 사업 참여자의 유지자 및 해지자 비율
	② 사업단 운영성과	시장 진입형	1인당 연평균 수익금	사업단의 연평균 수익금 검토
			1인당 월평균 매출액	사업단의 월평균 매출액 검토
		사회 서비스	사업단 이용자 전체 만족도	사회서비스형 사업단 이용자 및 수혜자 전체 만족도
			1인당 연평균 수익금	사회서비스형 사업단 연평균 수익금 검토
			1인당 월평균 매출액	사회서비스형 사업단 월평균 매출액 검토
		(참여자) 소양교육 이수율		자립지원을 위한 지역자활센터의 소양교육 실시여부
	③ 자활기업 운영성과	자활기업 참여자 1인당 월평균 급여액		참여자의 1인당 월평균 급여액 검토
		자활기업 사회적 기여율		자활가이버 취약계층을 얼마나 고용하였는지를 평가
		자활기업 사업 지속률		기업 지속을 위한 지역자활센터 및 자활기업 노력 평가

공통지표	④ 센터 운영성과	사례관리 체계화 수준	목표대비 이행평가, 수행인력 및 사례회의 등 평가
		종사자 직무교육 이수율	종사자 직무능력 향상을 위한 교육 제공여부
		홍보	지역주민에게 사업 홍보 및 관련자료 관리 여부 검토
		종사자 1인당 근속일수	종사자의 안정적 근무환경 유지 평가를 위해 근속일수 검토
특성화 지표	⑤ 외부자원 연계	외부기관 후원연계	재정적 후원, 물품후원 발굴 관리정도 평가
		종사자 복지지원(복리후생)	종사자 복리후생 규정, 지원, 금액 등을 검토
	⑥ 지역사회 기여 및 협력	지역의 사회적 공헌 건수	지역행사, 자원봉사, 후원 등 사회적 공헌의 건수 검토
		사회적 경제 협력건수	사회적 경제 단체들과 센터의 네트워크 등을 통한 협력사업 참여 여부 검토
		지역의 취약계층 지원	자활사업 미참여 취약계층을 위한 노력 평가
		자활기업 교육지원(직무)	참여자의 자립지원을 위한 교육지원 여부 및 내용검토
	⑦ 사업개발	지자체(공공) 위탁사업	위탁사업 건수 평가
		민간(기업, 단체 등) 외부공모 및 위탁사업	사업 공모 및 위탁사업 수행내용 평가
		지역특화사업(신규사업노력시도 포함)	사업의 기획, 운영, 실행여부 평가

자료: 중앙자활센터. 「2016년 지역자활센터 성과평가 안내서」(2016)

(3) 평가체계의 구성

평가는 다음과 같은 흐름으로 진행된다.

〈표 15〉 2016 자활사업 평가의 흐름

구분	내용
지역자활센터 성과평가 지표설명	(중앙자활센터) 지역자활센터 성과평가 설명회
기초자료 입력	(지역자활센터) 자활정보시스템 정보 수시입력
추가입력	(지역자활센터) 자활정보시스템 입력
평가 제출서류 양식 다운로드	(지역자활센터) 자활정보시스템에서 평가지표별 서류양식 다운로드
평가 증빙서류 제출	(지역자활센터) 평가지표별 증빙서류 제본 및 제출
1차결과 발표	(중앙자활센터) 자활정보시스템에 1차 결과 발표
이의신청 기간	(중앙자활센터) 1차 결과 발표에 대한 이의신청 접수
2차 결과 발표	(중앙자활센터) 이의신청이 반영된 2차 결과 발표
평가결과 산출	(중앙자활센터) 최초 평가결과 산출
최종결과 발표	(보건복지부) 최종 평가결과 발표

자료: 중앙자활센터, 「2016년 지역자활센터 성과평가 안내서」(2016)

다른 사업의 평가체계와의 차이점으로는 성과평가 지표에 대한 설명회를 개최한다는 것과, 평가 결과에 대한 이의신청 활동을 실시한다는 점이다. 지표 설명회를 통해 평가 관련자들의 평가지표 관련 이해를 증진시켜 성과평가 활동을 용이하게 한다는 점과, 평가 결과의 이의 신청을 통해 평가 결과의 신뢰성을 증진시킬 수 있다는 것이 자활사업 평가체계가 보이는 장점이라 할 수 있다.

다) 자활사업의 평가연구(2009)

본 연구는 기존의 자활사업 평가가 자활사업 목표에 부합하는 성과를 측정하는데 한계를 가지고, 자활사업의 단기적 성과에 근거하여 장기적 목표를 측정하는데 있어 한계가 지적되고 있는바, 자활사업의 다양한 성과를 측정하여 자활사업 자체에 대한 평가를 실시하는 동시에 사업 관련 주체들을 평가의 대상으로 포함하여 포괄적이고 통합적

인 관점에서 자활사업을 평가하는 것을 목표로 한다. 아래에서는 이 연구에서 활용하고 있는 자활사업의 평가기준, 평가요소에 대해 보다 자세히 살펴보고자 한다.

(1) 평가의 기준

이 연구에서는 자활사업의 성과평가를 위해 우선 사업의 목표를 구체화하는 것을 시작하였다. 자활사업의 목표를 운영목표, 구체적 목표, 일반목표로 분리하고, 이들 목표들을 산출(output)과 성과(outcome) 등과 연결하여 평가지표를 구성하고자 한 것이다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 16〉 자활사업의 목표와 성과의 측정

목표	성과의 측정	자활사업의 성과 지표의 예
운영목표	산출(output)	자활사업 참여자 수, 사업단 수, 공동체 수 등
구체적 목표	결과(result)	취업률, 참여자의 소득증대, 탈수급율 등
일반목표	영향(outcome)	탈빈곤율, 고용취약계층의 고용률 증가, 정부 예산절감 등

자료: 고정환 외. 「자활사업의 평가 연구- 정책설계와 정책효과, 그리고 쟁점들」 (2009).

즉, 자활사업의 평가가 적절히 수행되기 위해서는 자활사업의 목표에 따른 성과 측정이 가능하도록 평가 설계가 이루어질 필요가 있다. 아래에서는 이러한 사업 목표를 반영하여 연구에서 활용한 성과지표를 살펴보고자 한다.

(2) 평가지표의 구성

이 연구에서는 구체적 목적달성 여부 평가를 위하여 평가기준을 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성 항목으로 분류, 평가지표를 개발하고 있다. 이에 대해 살펴보면 아래와 같다.

① 적절성

적절성은 정부의 사업에 대한 목표 설정과 그에 따른 정책 설계를 살펴보는 지표이다. 적절성 지표는 정책목표의 적절성과 정책대상의 적절성으로 구분될 수 있다.

우선 정책목표의 적절성은 사업과 관련된 명시적 목표를 통해 사업 운영의 목표와 구체적 목표, 일반적 목표를 구분하고 자활사업이 장단기적으로, 순차적으로, 주체별로

목표가 적절하게 설정되어 있는지를 평가하는 것으로, 정책 목표를 달성하도록 정책이 설계되어 있는지 검토하는 것을 의미한다.

다음으로 정책 대상의 적절성은 자활사업의 정책목표에서 대상으로 하고 있는 집단이 실제 자활사업에 얼마나 포함되어있는지를 측정하기 위한 것으로, 정책대상과 실제 참여대상의 불일치를 측정, 정책의 대상 집단이 실제 그 정책에 얼마나 참여하고 있는지 등을 파악하고자 하는 지표를 의미한다. 대상의 적절성은 수직적 대상 효율성과 수평적 대상 효율성으로 구분될 수 있는데, 수직적 대상 효율성은 정책 참여 집단 중 실제 수급자의 정도를 의미하고, 수평적 대상 효율성은 정책 대상 집단 중 실제 참여자 정도를 나타낸다.

② 효과성

사업의 효과성은 사업이 의도한 장기적 효과를 측정하기 위한 것으로, 자활사업의 경우 근로 활동의 결과 근로소득이 향상되어 수급자에서 벗어나는 것을 그 목적으로 한다. 현재까지는 자활사업 참여자를 대상으로 하는 효과성 연구들이 거의 이루어지고 있지 않다. 이에 연구에서는 효과성 검증을 위해 준실험적 방법을 활용, 유사한 프로그램 비참가집단의 성과 추정을 통해 효과성 검증하고자 하는데, 이를 위해 PSM 방법 혹은 DID 방법(시간불변의 교란항 제거를 위해) 등을 활용하고자 한다.

③ 효율성

효율성은 단일 투입요소와 단일 산출물간의 관계 검토, 투자에 대한 수익의 비율을 통해 측정될 수 있다. 특히 이 중 수익이 나지 않거나 정부에서 인건비를 지원하는 사업의 경우 효율성을 측정할 수 없다.

④ 지속가능성

지속가능성은 사업이 연속적으로 수행될 수 있는지 그 가능성에 대한 평가항목으로, 여기에서는 정부와 지역자활센터, 참여자 세 주체를 포괄, 정부는 중앙정부와 지방정부의 의지를 구분하여 살펴보고자 하였다.

- 중앙정부의 예산은 일반적으로 감소되지 않는 경향: 자활사업 참여자 수 증가 대비 예산 증가액의 비중으로 산출
- 지방정부는 자활결과물인 생산물 우선구매 혹은 창업자금 대여를 조례로 지정할 수 있음: 이러한 차이는 자활 사업 성과에 큰 영향

- 지역자활센터: 1인당 수익금 외에 지역 특화사업 개발, 서비스 욕구에 대응하는 서비스 공급 매칭 등
- 참여자의 지속가능성: 사업단 참여로 인해 가족관계 개선, 음주 등 문제행동의 수정, 자활사업에 대한

〈표 17〉 자활사업 평가지표

평가요소	설명	지표	변수
적절성	사업목표 설정과 이에 따른 정책설계	목표적절성 대상적절성	자활사업과 센터운영의 목표 구분 수평 적절성, 수직 적절성
효과성	사업의 목표달성여부	근로유인효과 소득보장효과	노동공급일수 경제활동 참가율 경상소득
효율성	투입 대비 수익	비용효율성	수익금 수익금/인건비 비율
지속 가능성	사업의 후광효과 지속가능성	정부의 의지 현장의 의지 참여자 의지	자활대상자 1인당 예산 지방정부의 자활관련 조례제정 지방정부의 우선구매액 기초보장생활기금(자활기금)액 1인당 수익금 상위유형 전환율 자활사업 만족도 자립의지 및 전망

자료: 고경환 외. 「자활사업의 평가 연구- 정책설계와 정책효과, 그리고 쟁점들」 (2009).

라) 장애인일자리사업 평가지표 개발(안)

2016년 한국장애인개발원에 의해 수행된 장애인일자리사업 평가지표 개발연구에서는 사업 평가체계 구축에 있어 다음과 같은 점을 고려하고 있다.

첫째, 투입-산출-과정-결과에 관한 평가지표들을 고르게 안배하고, 정량적 평가지표

와 함께 정성적 평가지표들을 균형있게 포함시키고자 하였다.

둘째, 정책목표와의 부합성을 높이고, 장기적인 영향력까지 고려한 평가지표들을 구성하고자 하였다.

셋째, 일자리사업에 대한 사업 수행기관 및 참여자의 인식변화를 주목하고 평가체계를 구성하였는데, 이를 이해 객관적 시각에서 사업 수행기관 및 참여자 인식을 파악하기 한 조사의 실시를 제안하였다

넷째, 모든 유형에 공통된 평가지표를 적용시키되, 지표의 성격에 따라 각 유형별로 다른 비중을 두어 평가하도록 하였다.

다섯째, 평가의 결과가 사업의 효과성, 효율성, 타당성, 투명성, 책임성 등을 증진시킬 수 있도록 하는 방안을 모색하고자 하였다.

이러한 점에 주안점을 둔 장애인 일자리사업 평가지표는 다음과 같이 제안되었다.

〈표 18〉 장애인 일자리사업 평가지표(안)

평가영역	평가항목	평가지표	비고
재정 충실성(30%)	재정효과	예산집행 효율성	투입-산출
	사업목표 달성도	모집충족 비율	산출
		중증장애인 등 취약계층 참여비율	산출
		참여기간 및 중도포기율	산출
		중도참여율	산출
고용효과성	취업성과	장애인일자리 수요충족률	결과(영향)
		민간부문 취업률	결과(영향)
		평균 취업소요기간	결과(영향)
		취업방법	결과(영향)
고용효과성	고용유지	고용유지율	결과(영향)
		고용유지기간	결과(영향)

평가영역	평가항목	평가지표	비고
종합평가 (40%)	사업계획 타당성	반복참여비율	과정
		사업계획 및 예산신청 타당성	과정
		민간위탁수행기관 선정심사표 사용의 적절성	과정
		사업참여자 선발의 적절성	과정
		사업담당자 전문성	과정
		참여인원대비 신청자 수	과정
	집행과정 효율성	부적정수급 발생 수준	과정
		모니터링 평점	과정
	환류체계	평가체제 존재 및 효율적 사후관리 진행여부	과정
		사후관리를 통한 개선실적	과정
		민간일자리로의 이동을 돕는 취업지원 연계 프로그램 활동	과정
		지자체 지역사업 개발 및 활동	과정
장애인일자리 만족도 조사	운영기관	사업에 대한 전반적 만족도	결과(영향)
	참여자 만족도	사업참여자의 근로만족	결과(영향)
		사업참여자의 사업만족	결과(영향)
		사업참여자의 환경만족	결과(영향)
		사업참여자의 자아만족	결과(영향)

자료: 김민 외, 「장애인일자리사업 평가체계 구축연구」(2016).

장애인일자리사업의 평가는 운영기관의 사업계획서, 장애인개발원 실적자료, 일모아 시스템 및 재정지원시스템 데이터베이스 등 기존 자료를 활용하여 평가지표를 측정할 수 있도록 설계함으로써 평가에 대한 추가 부담을 최소화하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 참여 만족도에 대한 평가를 실시함으로써 사업 결과에 대한 정량평가와 더불어 정성평가를 실시하고자 하였다.

3) 유사사업 사례에 대한 시사점

가) 평가지표 및 평가의 특성 요약

앞서 살펴본 재정지원 일자리사업의 성과지표, 자활사업 성과평가, 장애인일자리사업 평가지표 연구에서의 평가체계 및 평가지표는 다음과 같은 점에서 공통점과 차이점을 가진다.

첫째, 이들 사업들은 모두 사업을 통한 취업의 증진을 그 목적으로 하고 있어 사업을 통한 보충적 소득보장 및 자아만족감, 사회관계 증진 등을 목적으로 하는 공익활동 사업과는 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 사업의 목적 차이는 결과적으로 사업의 추진 결과에 대한 성과평가의 차이를 야기한다. 즉, 자활사업이나 장애인일자리사업의 성과지표들은 사업 성과를 측정하기 위해 대개 취업여부, 취업기간 등의 지표를 활용하고 있다. 특히 취업 취약계층을 대상으로 하는 재정지원일자리사업의 성과 평가는 정량적 지표를 활용한 효과성 측정 지표의 비중이 높게 나타나고 있었다. 이는 재정지원일자리사업은 상대적으로 재정 투입에 대한 책임성을 강조하고 있는 반면, 장애인일자리사업과 자활사업은 여러 재정지원일자리사업 중에서도 특히 취약계층을 대상으로 하는 일자리사업이기에 적절한 대상을 참여시키는 것에 있어 중요성이 인정되기 때문인 것으로 이해될 수 있다.

둘째, 이들 사업의 평가지표들은 대개 정량평가를 토대로 사업의 산출 및 효과성을 측정함으로써 평가에 있어 객관성을 확보하고자 한다. 사업으로 인해 취업한 사람의 비율, 취업 유지기간 등 사업의 효과성 측정을 위한 평가지표를 계량화 가능한, 측정 가능한 지표로 구성함으로써 객관적인 비교가 가능하게 하고, 정책에 대한 효과성을 객관화할 수 있게 한다.

셋째, 사업의 평가는 평가를 전담하는 중앙 기관에 의해 실시되고 있다. 재정지원 일자리사업의 평가는 일자리사업 모니터링 센터에서, 자활사업은 중앙자활센터에 의해 수행되고 있다. 이처럼 사업에 대한 평가를 한 기관에서 수행함으로써 평가의 전문성을 확보할 수 있을 뿐 아니라 평가의 객관성을 담보하게 한다.

넷째, 전산자료를 활용함으로써 평가의 부담을 경감시키고자 하는 노력을 보이고 있다. 정성지표의 경우 평가를 위해 별도의 자료를 확보하기 위한 작업을 수행하기도 하

지만 정량평가의 경우 평가에 있어 사업의 집행을 위한 전산시스템을 활용함으로써 사업 평가의 객관성을 확보하는 동시에 자료 수집을 위한 노력을 축소시킴으로써 피로감을 감소시킬 수 있다.

이러한 공통점과 함께 이들 사업의 평가지표 및 평가체계는 다음과 같은 점에서 상이한 특성을 보이고 있다.

첫째, 재정지원 일자리사업은 다른 사업들에 비해 상대적으로 정량평가, 즉 사업으로 인한 산출 결과에 대한 평가를 강조하고 있는 반면에 장애인일자리사업 및 자활사업의 경우 상대적으로 정책 과정, 즉 사업의 계획 단계에서부터 집행과 관련한 평가지표를 확보함으로써 과정에 대한 모니터링을 실시하고자 한다. 따라서 취약계층을 위한 일자리사업의 평가는 사업의 계획, 집행과정에 대한 전반적인 모니터링 지표를 구성함으로써 단순한 산출(output)에 대한 평가뿐 아니라 사업 효과(outcome) 평가를 포함함으로써 사업 전반에 대한 평가를 시도하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 자활사업과 장애인일자리사업의 평가지표는 다음과 같은 점에서 상이한 점을 보이고 있다.

우선 자활사업의 경우 모든 사업유형에 적용되는 사업 공통지표와 지역특성 등을 반영하는 특성화 지표로 지표가 구성된 데에 반해 장애인일자리사업은 지표의 성격에 따라 각 사업 유형별로 지표의 비중에 차이를 두어 사업 성격에 따른 차등적 평가가 가능하도록 평가 지표를 구성하고 있다. 즉, 자활사업은 상대적으로 지역특성의 차이에 대한 강조를 보이고 있는 반면, 장애인일자리 평가지표는 사업 성격에 따른 차이를 강조하고 있다.

또한 자활사업은 비교적 단기간의 사업 산출의 측정을 위한 지표를 갖추고 있는 반면 장애인일자리사업은 장기적 영향력을 취업 유지기간 등을 지표로 활용함으로써 보다 장기적 영향력을 고려한 지표들을 구성하고 있으며, 특히 수행기관 및 참여자의 인식에 대한 조사를 토대로 인식개선이라는 장기적 목표를 수행하도록 유도하고 있다.

마지막으로 자활사업의 경우 1차 평가결과를 피평가기관에 환류, 이의신청을 통해 평가결과를 확실히 하고 결과에 대한 수용 정도를 높이하고자 하는 노력을 보이고 있다. 이러한 이의 신청은 평가 결과에 대해 피평가기관이 스스로 확인함으로써 평가의 정확성을 높이는 동시에 일방향적인 평가가 아닌 양방향 의사소통을 가능하게 함으로써 평가 결과를 수용하는데 있어 저항을 감소시킬 수 있는 것이다.

나) 공익활동사업 평가에의 시사점

이처럼 유사 사업의 평가를 살펴본 결과 공익활동사업 평가체계 및 평가지표를 구성하는데 있어 다음과 같은 점을 시사하고 있다.

첫째, 사업 목표 및 성격을 반영하는 평가지표를 구성해야 한다. 재정지원 일자리사업의 경우 사업의 효과성 입증을 통한 사업의 타당성 및 효율성을 증진시키는 것을 그 목적으로 사업 평가지표가 구성되었으며, 장애인일자리사업 및 자활사업의 경우 사업 효과성의 측정과 함께 사업 과정 전반에 대한 모니터링을 강조하는 방향으로 성과지표가 구축되었다. 또한 장애인일자리사업은 사업의 특성을 반영하여 지표의 비중 변화 등을 보이고 있고, 자활사업은 지역 특성을 반영하기 위한 지표 항목을 구성하는 등, 이들 지표들은 사업의 성격에 따른 특성을 반영하는 방식으로 지표가 구성되어 있다고 볼 수 있다. 또한 사업 효과성을 측정하기 위한 지표들은 모두 사업의 목적인 취업률 등을 측정하기 위한 지표들로 구성되어 있어 사업 목적에 대응하는 효과성 평가지표를 보이고 있다. 공익활동사업 평가지표를 구성함에 있어서도 이와 같이 사업의 성격 및 사업의 목적을 반영하는 평가지표를 수립함으로써 사업이 의도하고자 하는 방향으로의 집행을 유도하는 동시에 사업의 타당성을 객관적으로 확인할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 이들 사업 평가지표들은 정성평가와 함께 정량평가를 활용함으로써 각 평가방법에의 한계를 보완함과 동시에 객관적 자료에 의한 평가를 수행, 평가 결과에 대한 수용 가능성 정도를 증진시키고자 하고 있다. 특히 사업 집행관련 전산자료를 활용함으로써 자료 수집에 대한 노력을 감소시키는 동시에 객관성을 확보할 수 있었다. 현행 공익활동사업 평가 역시 이러한 방법을 따름으로써 여러 사업의 평가에 있어서의 장점을 확보하고 있다.

셋째, 장애인일자리사업의 경우 사업을 통한 장애인 근로에 대한 인식의 개선, 사업을 통한 안정된 취업의 증진 등 장기적 관점에서의 영향력 관련 목표를 설정, 이를 측정하는 평가지표를 포함시킴으로써 본 사업으로 인해 궁극적으로 달성하고자 하는 목표를 추구하게 하고 있다. 공익활동사업의 평가지표 역시 사업이 장기적으로 달성하고자 하는 목표를 설정, 이를 달성하기 위한 세부 목표를 측정하는 지표를 사업 평가지표에 반영함으로써 사업이 궁극적으로 추구하고자 하는 바를 달성하게끔 유도하는 것이 필요하다.

넷째, 자활사업의 경우 1차 평가결과를 피평가기관에 공개, 이의신청 과정을 도입함으로써 평가 결과에 대한 정확성 및 수용 가능성을 증진시키고 있다. 공익활동사업에 있어서도 이러한 결과의 확인 및 이의신청 과정을 가짐으로써 평가기관에 의한 일방향적 평가가 아닌 평가 결과에 대해 평가자 및 피평가자들간 의사소통을 증진시킴으로써 평가의 정확성 및 평가 결과에 대한 피평가기관의 수용 정도를 증진시키는 것이 필요하다.

2) 노인일자리사업 평가지표 관련 선행연구의 고찰

가) 2011 노인일자리사업 평가지표 개선방안

이 연구는 노인일자리사업의 양적성장과 더불어 질적 성장, 특히 지자체의 노력과 적극적인 참여를 유도하는 것을 목표로 성과 지표 안을 제시하고 있다. 성과지표는 크게 일반영역과 기타영역으로 구성하고 있는데, 여기에서 일반영역은 사업계획, 사업 운영, 사업 추진 성과 영역으로 구성하였으며, 기타영역은 일자리 담당자의 전문성, 자원 봉사와의 연계, 지방자치단체 지원, 외부자원 연계활동의 지표로 구성하고 있다. 성과지표는 기 운영되는 전산자료를 최대한 활용하고, 평가지표의 변화폭을 최소화하여 각 운영주체의 추가적인 부담을 최소화하는 것을 원칙으로 작성되었으며, 사업 유형별(공익형, 교육형, 복지형) 특성을 반영하여 평가지표 및 배점의 조정을 달리 하고자 하였다.

지표의 세부적인 구성은 2010년 평가지표 대비 각 영역의 지표를 일부 수정하는 방법으로 구성되었다. 이를 자세히 살펴보면, 우선 일반영역은 다음과 같은 변화를 보이고 있다. 첫째, 사업계획 영역은 지자체 수준의 평가를 위해 지자체의 협력정도 지표를 추가하여 영역 배점이 상향조정되었다. 둘째, 사업운영 영역은 참여자 선정관련 지표를 신설, 선정과정에서의 절차 준용을 강조할 수 있도록 구성, 배점을 상향조정하였다. 셋째, 사업운영 영역 중 사업관리 지표는 각 유형의 세부 사업군별 평가항목을 삭제, 평가방식을 간소화하였으며, 보조금 사용 지표를 추가하여 보조금의 적시사용 여부를 평가하고자 하였다. 넷째, 사업 추진성과 영역은 사업의 질적 변화를 추구하기 위해 정부방침 이행노력 지표를 감점지표에서 본 점수 지표로 이동시킴으로서 영역 배점을 상향조정하였다.

다음으로 기타영역은 기존 가점영역의 명칭이 변경된 것으로, 지자체의 추가지원 지표에서 수행기관이 전담인력을 적절히 활용하도록 지자체가 지원하는지 여부를 평가하기 위한 항목을 추가하여 자자체 참여를 유인하도록 구성하였고, 일부 지표들을 다른 영역으로 변경함으로써 배점을 하향조정하도록 하였다.

2011년 평가에서는 특히 각 유형별 평가 총점을 100점으로 고정함으로써 사업 유형별 비교를 용이하게 하도록 총점 부여방식을 변경하였으며, 평가 방식의 간소화를 위해 기존의 감점 방식의 평가지표들을 모두 가점방식으로 변경하였다. 다만, 유형별 평가총점을 100점으로 고정하기 위해 지자체 협력정도의 일부 항목 지표를 감점방식으로 구성하는 변화를 보이고 있었다.

나) 노인일자리 및 사회활동 성과평가 연구(2016년)

노인일자리 및 사회활동 성과평가연구에서는 공익활동사업의 성과지표 구성에 대해 평가하고 사업의 개선방안을 제한한다. 공익활동사업의 평가지표는 사업 운영 과정에 따라 투입단계, 운영단계, 산출단계, 결과단계로 구분하여 평가되고 있는데, 평가에 관련된 주요 제언은 다음과 같다.

우선 공익활동사업 평가체계가 가지는 장점으로 업무 시스템과의 연계를 통해 평가 효율성을 확보하고 있다는 점이 장점으로 언급되고 있다. 업무 시스템 자료를 활용하는 것 보다 객관적인 평가가 가능하다는 점과 평가기관의 담당자(한국노인인력개발원) 및 피평가기관(수행기관)의 평가에 관련된 업무 부담이 경감된다는 점에서 효율성을 높일 수 있기 때문이다.

그러나 평가체계 및 지표 구성에 관한 한계점들도 지적되고 있는데, 연구에서 언급하고 있는 전반적인 한계점은 다음과 같다.

첫째, 평가지표 구성의 단순화로 인해 사업의 성과를 측정하는 것이 어렵다는 점이다. 전산 자료의 활용은 평가에 있어 효율성을 증진시키는 장점을 가지기도 하나, 사업 운영의 질적 수준에 대한 평가까지 진행하기는 어렵다는 한계를 가진다.

둘째, 평가 결과 평가 부진기관에 대한 컨설팅을 진행하고는 있지만, 평가 결과의 환류체계가 충분히 구축되고 있지 않아 평가 결과는 순위부여의 기능으로만 활용될 가능성이 높다. 즉, 사업의 개선에 대한 정보의 제공 등 평가의 또 다른 역할들이 충분히 수행되고 있지 못해 평가 결과의 활용 측면에서의 아쉬움을 가지고 있다.

다음으로 세부 지표 구성에 있어서의 한계점은 아래와 같이 제시한다.

첫째, 투입단계에서는 사업 계획의 구성에 초점을 두고 지표가 설정되어 측정방식이 단순하고 포괄적인 문제를 가지고 있다. 사업 계획을 수립함에 있어 구체적인 세부 성과목표를 설정하는 것이 필요하고, 성과관리 계획의 타당성 검토에 있어 외부 전문가를 활용한 의견조사 등 보다 객관적인 평가가 수반되도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 활동단계의 성과지표들은 운영 효율성을 측정하는 지표가 결여된 것으로 나타나고 있고, 운영 관련한 부분의 개선 여부에 대한 측정 방식의 개선이 필요한 것으로 나타나고 있다. 또한 활동 지표들은 단순히 활동여부를 측정하는 것에 그치고 있어 이를 통해 집행 활동이 적절히 수행되고 있는지를 측정하기 어려운 것으로 나타나고 있고, 사업 집행과정의 모든 영역을 포괄하지 못하는, 즉 누락된 활동관련 지표들이 발견되고 있다는 한계를 보이고 있다.

셋째, 산출 단계의 성과지표는 사업 목표의 달성도를 측정하는 지표로 예산집행실적만 고려되었기 때문에 이를 통해서는 사업관련 산출물을 평가하는 데에 어려움이 있다는 점이 지적되고 있다. 특히 사업과 관련한 세부목표의 설정이 이루어지지 않고 있기 때문에 적절한 산출물 평가에서의 어려움을 가진다고 할 수 있다.

넷째, 결과단계에서는 사업 활동으로 인해 발생하는 직접적인 산출결과와 이로 인해 파생되는 정책효과를 측정하는 지표가 혼재되어 있음이 지적되고 있다. 이와 함께 평가내용이 정책에 환류되고 있는지에 대한 지표가 누락되고 있다는 점이 제기되었다.

이러한 분석을 통해 연구는 다음과 같은 점을 제안하고 있다.

첫째, 성과관리의 측면에서 계획서 작성시 세부 프로그램 목표를 설정, 이를 측정하는 지표가 구성되어야 한다.

둘째, 사업 운영의 질적 수준 측정이 가능하도록 평가 지표가 변경될 필요가 있다. 현재 지표는 단순히 사업관련 활동을 수행하고 있는지에 대해서만 측정하고 있는데, 이를 넘어서 얼마나 실시하고 있는지를 측정하는 지표로 변경함으로써 사업의 질적 관리를 가능하게 하는 방안이 마련되어야 한다.

셋째, 누락된 집행 활동에 대한 평가지표들이 필요하다. 현행 지표들은 사업 운영에 대한 전반적인 활동내역을 측정하는데 있어 일부 지표들이 누락된바, 이에 해당하는 활동에 대한 지표의 추가가 필요하다.

넷째, 활동의 효과성 측정을 위한 지표들은 사업으로 인해 직접적으로 발생하는 효과와 이에 의해 파생되는 효과를 측정하기 위한 지표를 분리하는 것이 필요하다.

제4장 기존 공익활동사업의 평가체계 분석

1. 공익활동사업의 평가 개요

1) 평가 목적

공익활동사업은 노인의 자기만족, 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위한 봉사활동을 내용으로 하는 사업을 의미한다. 이러한 공익활동사업의 성과평가는 사업의 추진 성과 및 문제점을 점검하고, 사업에 대한 종합적 평가를 통하여 재정지원사업의 공공성과 책임성을 강화하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 즉, 공익활동사업의 성과평가는 평가를 통해 확인된 정보를 바탕으로 사업의 타당성을 확보하는 동시에 사업 운영에 대한 책임성을 나타내는 것을 그 목적으로 하고 있는 것이다.

2) 평가 대상

성과평가의 대상은 노인일자리 및 사회활동 지원사업(공익활동) 수행기관이다. 국비 지원 없이 지방비 또는 기관 자체비용만으로 운영되는 사업 역시 평가대상에 포함되나,

사업 운영기간이 3개월 이하인 사업의 경우 평가대상에서 제외된다.

3) 평가시기 및 평가항목

성과평가는 각 수행기관의 사업 집행이 완료된 시점에서 이루어진다. 2016년도 추진된 공익활동사업 평가는 2017년 4월 ~ 6월경에 이루어질 예정이다. 평가항목은 사업 운영 및 성과(60%), 사업 특성화(20%), 지자체 지원(20%)로 구성되어 있다. 수행기관 평가는 사업운영 및 성과, 사업 특성화 항목을 적용하여 해당 평가지표를 기준으로 평가 점수를 산출하는 방식으로 수행되며, 지자체 평가는 사업운영 및 성과, 사업 특성화, 지자체 지원 항목에 대한 평가지표를 활용하여 평가점수를 산출하는 방식으로 진행된다.

2. 공익활동사업의 평가 방법

평가는 자체평가와 교차평가, 중앙현장평가로 이루어진다.

[그림 4] 공익활동사업 평가추진 체계

구분	주체	평가내용
자체 평가	수행기관 (지자체 포함)	전산산출 점수 확인 및 자체 평가 실시
		
확인평가	시·군·구	관할 수행기관의 자체평가 점수 및 관련 증빙자료 확인
		
교차평가	시·도	시·도 주관 하에 관할 시·군·구간 수행기관 교차현장평가 실시(표본평가)
		
중앙현장평가	보건복지부 (개발원)	중앙평가위원회 현장평가 및 결과 확정

자료: 한국노인인력개발원. 「2016년 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 공익활동 평가추진계획」(2016)

3. 평가결과의 활용

1) 사업량 배분

2016년도 사업 추진실적을 바탕으로 하는 성과평가는 2017년도 상반기에 진행되며, 성과평가의 최종 결과는 차년도 공익활동사업량 배분 결정에 활용된다. 보건복지부는 공익활동 사업량 배분시 시·도 평가결과를 고려하며, 시·도는 해당 시·군·구의 사업량 배분에, 시·군·구는 수행기관 사업량 배분의 기준으로 활용하는 것을 권장한다.

2) 사업 수행기관 관리

성과평가의 결과는 평가우수 및 부진기관에 대한 관리방안으로도 활용되는데, 첫 번째로 평가결과 우수 수행기관 및 지자체를 선발하여 이들에 대한 포상을 실시한다. 또한 평가결과를 바탕으로 수행기관의 우수사례를 발굴·보급하여 노인 공익활동사업의 내실있는 운영과 질적 향상을 지원한다.

두 번째로 평가 결과가 부진한 수행기관에 대해서는 컨설팅(교육 등)을 지원하는데, 시·도별 평가 하위(5%) 기관을 선정하여 한국노인인력개발원 및 지자체가 협조하여 컨설팅 또는 교육을 진행하고 사업 운영 개선계획 수립·추진을 지원한다.

4. 현행 평가체계의 분석

1) 평가의 목적

일반적으로 성과평가의 목적은 크게 프로그램 활동에 대한 책무성(accountability)의 확보 및 성과(performance)의 향상으로 정의되며, 평가를 수행함에 있어 이를 분명히 해야 한다. 즉, 평가의 목적을 분명히 하고 그 목적을 달성할 수 있는 평가체계를 구축하여야 하는 것이다.

현행 공익활동사업 평가의 경우, 평가의 목적이 명확하게 제시되고 있다고 보기는 어렵다. 현재 공익활동사업 평가는 수행기관의 사업 운영이 공익활동사업의 지침을 준용하여 수행되고 있는지를 측정하고 있는 측면을 보이고 있는 동시에 사업 수행 결과에 대한 포상 등을 토대로 한 인센티브를 제공함으로써 사업의 내실화를 꾀하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 평가 결과가 사업 운영 결과에 대한 활용, 즉 평가 결과의 활용 방안이 평가 하위기관에 대한 컨설팅을 제외한 사업량 배분, 포상으로 연결되는 것은 수행기관의 사업 운영에 대한 평가 결과 어떠한 것이 부족하였고, 사업의 원활한 운영에 어떠한 점이 장애요인이었는지 등 사업 운영과 관련한 정보의 제공이라는 측면에서는 충분한 기능을 한다고 보기 어렵다. 이러한 측면에서 현행 평가결과는 사업성과 증진을

위한 정보제공의 역할을 하기보다 수행기관 수행 결과의 순위 선정에 집중하게 되어 책무성을 위한 평가인지, 성과 향상을 목적으로 하는 것인지가 분명하게 제시되고 있다고 보기 어려운 것이다. 사업의 효과적인 운영을 위해서는 과정에 대한 평가와 사업 결과에 대한 점검 모두 필요한 것은 사실이다. 평가의 목적을 보다 명확히 하는 것은 사업 운영과정에 대한 활동 이행정도의 점검을 유도할 것인지 혹은 집행 결과에 대한 효율성을 측정하는 것을 목적으로 할 것인지를 구체화하는 것을 의미한다. 즉, 평가의 목적을 분명히 한다는 것은 평가를 통해 달성하고자 하는 목표를 설정하는 것이므로, 평가 결과의 효과성으로 연결된다고 할 수 있다. 따라서 공익활동사업의 평가 목적이 평가 결과가 사업 운영 과정에서 규정에 맞는 집행을 수행하도록 유도하는 것인지 혹은 집행 결과(실적)의 향상을 통한 효율성 증진을 유도하는 것인지를 분명히 하는 것은 평가의 효과성 증진을 위해 이루어져야 한다.

2) 평가대상 및 평가시기의 현황

공익활동사업 성과평가는 공익활동사업 프로그램을 운영하는 전체 수행기관을 대상으로 하고 있어 그 대상은 개별 프로그램이 아닌 수행기관, 즉 기관평가로 운영된다. 기관평가 실시를 통해 노인 공익활동 사업 평가는 수행기관의 사업 운영 과정(절차)에 대한 모니터링의 목적을 가지며, 각 기관의 프로그램 운영 결과, 즉 사업 결과의 측정을 그 목적으로 한다.

또한 평가는 연간 사업이 종료된 후 전체 사업 운영결과를 중심으로 하는 총괄평가로 운영되고 있다. 총괄평가는 최종 산출물을 활용하여 사업에 대한 평가를 수행하는 것으로, 본 평가의 목적이 사업 운영의 모니터링이라면, 평가의 시기 및 주기 등에 대한 변화가 필요할 것으로 보인다.

3) 평가계획 수립단계

본 사업의 평가를 위해 평가계획의 수립 및 평가지표의 구성에 있어 관련자들 간의 의사소통을 증진하고자 하고 있다. 즉, 일부 수행기관을 대상으로 간담회를 실시하며, 업무 시스템을 활용하여 전체 수행기관을 대상으로 평가지표에 대한 의견 수렴을 진행

하고 있으며, 지자체 담당자 대상 2회 이상의 평가지표 관련 의견조율을 진행하고, 전문가 자문 및 보건복지부와와의 협의를 통해 최종 평가지표를 설정하고 있다. 즉, 의사소통에서 평가의 계획, 평가의 목적 등에 대해 중심된 의견을 설정할 수 있는 하향식(top-down) 의사소통 방식을 활용함과 동시에 평가의 구체적인 내용, 활용 가능한 자원, 평가 내용과 사업 목적의 괴리에 대한 파악 등을 탐색할 수 있는 상향식(bottom-up) 의사소통 방식을 동시에 활용하고 있는 것이다. 이러한 다채널 의사소통(multi-channel communication) 방식의 활용은 사업의 평가계획 수립에 있어 보다 합리적이고 수용 가능한 평가계획을 수립하게 한다는 장점을 가진다.

4) 평가방법

본 사업의 성과평가는 자체평가와 지자체 평가, 중앙기관에 의한 현장평가의 방법이 활용되고 있다. 본 사업의 평가는 이들 평가들이 자체평가-결과에 대한 지자체 확인평가-교차평가-중앙현장평가가 단계적으로 수행된다.

일반적으로 자체평가는 사업을 운영하는 기관에서 사업과 관련한 정보가 가장 많이 존재한다는 장점을 활용하는 평가방법이다. 이러한 측면에서 본 사업의 평가 역시 자체평가를 활용함으로써 사업의 운영에 대한 개선을 달성할 수 있을 것으로 기대되나, 본 사업의 자체평가는 질적 평가에 대한 한계 및 평가 결과에 대한 의사소통 기능의 한계 등으로 인해 자체평가에서 도출될 수 있는 다양한 정보들이 정책의 결정체계, 즉 보건복지부나 노인인력개발원 등의 기관으로 전달되는 것이 부족하여 자체평가의 장점을 충분히 활용하기에는 어려움이 따를 것으로 판단된다.

자체평가와 더불어 본 사업의 평가에는 지자체 평가, 교차평가 및 중앙현장평가가 함께 실시되고 있다. 자체평가가 가지는 단점들을 보완하기 위해 일부 기관에 대해서는 현장방문 등의 방법을 활용함으로써 집행 현장에 대한 심도 있는 평가를 가능하게 하는 동시에 정량적 평가에서 누락될 수밖에 없는 정보를 추가적으로 획득할 수 있다는 측면에서의 장점을 가지게 한다. 또한 지자체 확인평가는 자체평가 결과에 대한 관리감독이 가능하게 함으로써 자체평가의 신뢰성을 확보한다는 측면에서의 효과를 나타내고 있다. 이와 함께 중앙현장평가는 평가 결과에 대한 현장점검을 통해 평가 결과의 신뢰성을 증진시키는 역할을 수행한다.

5) 평가 결과의 활용

현행 성과평가는 평가의 결과가 차년도 사업량의 결정 및 우수기관 표창, 평가하위 기관에 대한 컨설팅으로 활용되고 있다. 즉, 현행 제도 내에서는 평가결과가 수행기관의 평가 순위 선정에 사용되고 있다는 측면이 강조되어 평가로 인해 발생하는 정보들의 활용이라는 평가의 기능은 축소된 것으로 보인다. 이에 평가 하위기관에 대한 컨설팅에서와 같이 평가 결과의 내용이 사업 운영 등에 있어 정보를 제공함으로써 프로그램 개선 등에 활용된다고 보기 어려워 운영기관에 있어서도 어떠한 점이 미비한지, 어떠한 점은 잘 운영되고 있는지에 대한 정보제공의 기능이 미흡하여 사업 및 성과의 개선에 긍정적인 영향을 미친다고 보기 어려운 측면이 있다. 또한 우수기관의 표창으로 연결되는 평가 결과의 활용은 자칫 평가 결과에 대한 기관간 순위 경쟁으로 그쳐 평가를 수행하는 목적을 흐릴 수 있다. 특히 사업량과의 연계는 우수한 운영기관이 보다 많은 사업을 수행함으로써 사업의 운영 효과성을 증진한다는 측면에서의 장점을 활용하고자 하였으나, 이것이 인센티브로 작용한다고 보기만은 어렵다. 평가 결과에 따른 인센티브의 제공은 수행기관의 사기진작 및 사업의 효과성 증진에 영향을 미치는 중요한 요인이므로, 현행 평가체계의 인센티브 구조의 재검토가 필요한 것으로 보인다.

하위 기관에 대한 컨설팅으로의 활용은 사업 운영에 있어 어려움을 가지는 기관에 사업 운영을 지원하여 사업 효과성을 증진시키고자 한다는 측면에서 적절한 결과의 활용이라고 볼 수 있다. 컨설팅의 내용이 실용적인 측면에서, 직접적으로 효과 증진에 영향을 미칠 수 있도록 구성되도록 주의를 기울이는 것이 필요할 것이다.

제5장

기존 공익활동사업 평가지표의 분석

1. 기존 평가지표의 구성방향

평가지표는 각 연도별로 당해 연도 사업이 목표하고자 하는 방향을 반영하여 구성하고 있다. 아래에서는 2015년 및 2016년도 지표 구성방향에 대해 살펴보고자 한다.

1) 2015년도 평가지표 구성방향

2015년도 성과평가 지표는 평가지표의 간소화, 유형별 사업 특성 반영, 현장의 참여 유도의 세 가지를 그 기본방향으로 하고 있다.

첫째, 평가지표를 핵심지표 위주로 구성하여 피평가기관의 부담을 경감시키고자 하였다. 이를 통해 성과평가는 사업 운영 과정에서 필요사항에 대한 평가의 반영을 통해 사업의 안정적 정착을 지원하고 있다. 또한 변별력이 없거나 중복되는 지표를 삭제하고 그 외 사업운영상 비중이 크지 않은 지표의 배점을 축소하여 수행기관들이 평가에 대해 가지는 부담감을 감소시키고자 하였다.

둘째, 유형별 특성을 반영함으로써 사업 구조개편에 따른 사업의 특성을 반영하고자 하였다. 전국형 사업은 수혜대상자 발굴 및 관리에 중점을 두고 평가를 진행하며, 지역

형 사업은 지역 내 양질의 사업 창출노력 평가를 통해 지역사회의 유용한 일자리 확대를 유도하고자 하였다.

셋째, 지자체 등에 활발한 사업 참여를 유도하기 위해 일부사항은 평가에 반영하였다. 전국형 사업의 물량확대 방침에 따라 사업량이 많은 지자체에 가점을 부여하는 한편 일선 현장의 원활한 사업추진을 위해 지자체 협력정도를 평가에 반영하였다.

2) 2016년도 평가지표 구성방향

2016년 성과평가 지표는 지자체의 역할 강화, 사업의 안정적 정착 지원, 평가지표 특성 반영을 기본 방향으로 하고 있다.

첫째, 지자체의 협력정도에 관한 평가지표를 추가하고 배점을 상향하여 일선 현장의 원활한 사업 추진을 위한 지자체의 역할을 강화하고자 하였다. 이를 위해 지자체와 수행기관 간의 소통을 확대하기 위해 위원회 운영여부에 관한 지표를 신설하였으며, 기존의 지자체 지원 노력에 관한 평가 지표의 배점을 상향 조정하여 사업 활성화 지원을 유도하고자 하였다.

둘째, 사업의 안정적인 정착을 지원하기 위하여 기존의 평가지표를 개선하였으며, 수행기관의 의견을 반영한 지표를 구성하였다. 2016년 노인 공익활동사업의 참여자 선발 방식이 통합모집 절차에 따른 선발로 변경되면서 참여자 선발 절차 준수 여부를 판단하는 지표로의 변경이 이루어졌다. 더불어 참여자의 안전사고를 방지하기 위한 지표를 신설하여 사업의 안정적인 정착을 도모하고자 하였다. 또한 전담인력의 중도퇴사를 고려하여 교육 참여정도에 대한 평가방식이 변경되었으며, 기존 지표 중 변별력이 낮거나 적용이 어려운 지표 삭제하거나 배점을 축소하여 수행 기관의 의견을 반영한 지표를 구성하여 피평가 기관의 부담을 경감하고자 하였다.

셋째, 사업구조 사업 구조 개편에 따른 사업의 특성과 사업의 질적 향상을 위한 수행 기관의 노력을 평가지표에 반영하고자 하였다. 사업의 특성화 지표에 대해서는 참여자 및 수행기관의 만족도 평가, 사업추진 실적 지표를 구성하여 사업 특성화 지표간 통일성을 확보하였다. 동시에 노노케어의 경우 참여자 대비 수혜자 비율에 관한 지표를 구성하고 그 외 유형의 사업에 대해서는 홍보 및 우수사례 공유 노력 지표를 추가하여 사업의 특성을 감안한 평가지표를 마련하고자 하였다. 또한 기관의 사업량 대비 추진실적을 평가에 반영하여 사업량이 많은 기관에 가점을 부여할 수 있는 지표를 구성하고자 하였다.

2. 공익활동사업 평가지표의 구성 및 변화

1) 사업 운영 및 성과(공통지표) (60점)

가) 사업 계획 수립의 타당성

사업 계획 수립의 타당성 지표(1-1)는 사업 계획 수립 시 사전 수요 또는 만족도 조사를 실시하고 이를 사업계획에 반영하는지 여부에 대해 측정하는 것으로, 2015년과 2016년 지표에서 동일한 배점과 평가 기준으로 구성하고 있다. 2016년에 사업유형의 변화가 있었으나 공익활동 전체 사업단에 대해 적용하는 점에서는 동일하다.

〈표 20〉 사업 계획 수립의 타당성 지표의 변화

2015년	2016년
1. 사업계획 수립 타당성(5점)	1. 사업계획 수립 타당성(5점)
1-1. 사업 계획 수립 타당성	1-1. 사업 계획 수립 타당성
1. 사업계획 수립시 사전 수요(욕구) 또는 만족도 조사를 실시하고 이를 사업계획에 반영하였다. 사업계획 수립시 사전 수요 또는 욕구조사 실시 여부 - 수요 또는 욕구조사는 문헌조사(기존의 통계자료 활용 등), 지역주민 및 서비스이용자 대상 설문조사 등의 자료 해당 - 계속사업의 경우 욕구조사 대신 전년도 참여자, 수요처 및 서비스 대상자 만족도 결과 내용 반영분도 해당 수행기관에서 이루어지는 공익활동(전국형, 지역형) 전체 사업단이 모두 해당될 경우에만 인정	2015년도 지표와 동일하게 구성됨

나) 참여자 선발

2016년에 참여자 선발 방식이 수행기관 개별모집·선발방식에서 지자체 통합모집·선발로 변경됨에 따라 참여자 공개 모집에 관한 지표와 참여자 선발 기준 등록 후 선발 여부에 관한 지표가 삭제되었다. 대신 참여 시작 전 참여자를 등록하고 선발 절차를 준수하였는지를 평가하는 지표(2-1)가 신설되었으며, 기존의 후순위자 선발 사유 입력에 관한 지표는 미선발 사유 역시 입력하는 경우 인정(2-2)하는 것으로 평가 기준이 강화되었다. 기존의 지표가 삭제되면서 참여자 선발에 관한 지표의 총 배점이 8점으로 변화되었다.

〈표 21〉 참여자 선발 지표의 변화

2015년	2016년
2. 참여자 선발(11점)	2. 참여자 선발(8점)
2-1. 참여자 공개 모집(3점)	삭제
2-1. 참여자 모집시 각종 게시판, 지역신문 및 홈페이지 등 모집공고를 게재하여 공개로 모집한다.	
2-2. 참여자 선발기준 등록 후 선발(4점)	삭제
2-2. 새누리시스템에 참여자 선발기준을 등록하고 이를 활용하여 참여자를 선발한다. 새누리시스템에 선발기준 및 선발점수를 등록·활용한 경우만 인정	
신설	2-1. 참여 시작 전 참여자 등록 후 선발절차에 의해 선발(5점)
	2-1. 사업 참여시작 전 새누리시스템에 참여자를 등록하고 선발 절차에 따라 참여자를 선발하였다. 공익활동 모든 사업단의 참여자 참여 시작일 전 사업별로 참여자 등록, 선발 절차에 따라 선발하였는지 여부 - 참여 시작일과 참여자 등록일자를 비교하여 등록일이 참여시작일 이전의 경우 해당

2-3. 후순위자 선발 사유 입력(3점)	2-2. 후순위자 및 미선발 사유 입력(3점)
2-3. 후순위자를 선발하거나 고득점자를 미선발 시 해당 사유를 새누리시스템에 입력하였다. 후순위자 선발시 사유가 입력되어 있는 경우 인정 - 후순위자 선발이 없는 경우 만점처리	상동

다) 활동 내실화 마련 노력

활동 내실화 마련 노력 항목은 사업의 효율적 운영방안 마련 노력의 항목이 변경된 것으로, 총 배점이 18점에서 19점으로 변경되었다. 본 지표의 하위항목은 다음과 같이 변경되었다. 부적격 및 부정수급 방지(3-1) 는 기존의 지표에서 조치 기한을 익월에서 당월로 변경하여 기준을 강화하였다. 사업 자체 평가 실시(3-3) 지표는 큰 틀을 유지하면서 사업 유형의 변화를 반영하도록 변경되었으며, 참여자 만족도 실시 여부(3-3-1)의 경우 배점 기준이 세분화되었다. 또한 2016년 사업 참여자 교육에 안전 교육을 포함하도록 하면서 평가 지표에 참여자 안전 교육 실시 여부에 관한 지표(3-2)가 신설되었다. 사업 추진을 위한 노력 정도에 관한 지표는 해당 항목에서는 삭제되었으며 (8) 수요처 관리 항목에서 홍보 및 우수 사례 지표(8-3)에 일부 포함되었다.

〈표 23〉 활동 내실화 마련 노력 지표의 변화

2015년	2016년
3. 사업의 효율적 운영방안 마련노력(18점)	3. 활동 내실화 마련노력(19점)
3-1. 사업 참여자 관리 노력(6점)	3-1. 부적격 및 부정수급 방지(6점)
3-1. 새누리시스템을 통해 사업 참여자의 자격 변동 및 부정수급 사항을 정기적으로 확인·조치한 실적 새누리시스템에 사업 참여자의 부적격 및 부정수급 사항이 발생한 것으로 확인될 경우 해당 수행기관이 사실 확인 및 적절한 조치를 취하고(참여중단 및 필요시 활동비 환수 등) 적기에 조치실적을 입력한 경우 - 발생 시마다 적기입력(6), 1회 지연(2), 2회 지연(0), 3회 이상 지연(-2)	- 지표의 배점, 내용 등은 동일하나, 실적 산정 기한이 변경 - 부정수급 사항이 확인 된 날로부터 (익월 → 당월) 실적 입력 마감 시까지 조치한 실적만 인정

- 수행기관이 사업 참여자 자격변동 혹은 부정수급 사항이 확인 된 날로부터 익월 실적 입력 마감 시까지 조치한 실적만 인정 - 부적격·부정수급 참여자 미발생시 만점처리	
신설	3-2. 참여자 안전교육 운영(4점) 3-2. 참여자 안전사고 예방을 위해 연간 활동교육 중 안전교육을 1시간이상 실시하였다. 수행기관에서 이루어지는 모든 공익활동 사업단에 대해 참여자 활동교육 중 안전교육을 연 1회 이상 실시한 경우 해당 - 1개 사업단이라도 미실시 시 비해당
3-2. 사업자체 평가실시(9점) 3-2-1. 사업종료 후 참여자 대상 만족도 조사 실시하고 이를 새누리시스템에 등록하였다.(3점) 수행기관의 공익활동(전국형, 지역형) 전체 사업단이 모두 해당되고 조사 결과 보고서를 새누리시스템에 등록한 경우만 인정	3-3. 사업자체 평가실시(9점) ■ 내용은 동일하나, 배점방식이 세분화됨 - 전체 사업단 해당(3), 일부 사업단 해당(1), 비해당, 미등록(0)
3-2-2. 사업의 운영개선을 위해 참여자 의견수렴을 실시하고 반영·개선 후 이를 새누리시스템에 등록하였다.(3점) 참여자의 원활한 사업 참여를 위해 참여자 상담, 간담회 등을 통해 건의된 내용이 반영되어 개선된 사례가 있는 경우 해당되며, 각 사업단의 개선 내용에 대해 보고서를 작성하고 이를 새누리시스템 등록한 경우만 인정 - 공익활동 사업단별 1건 이상의 개선사례가 있어 이를 등록(3), 사업단별 1건은 아니나 공익활동 전체 사업단 중 개선사례가 1건 이상 있어 이를 등록(2), 개선사례가 전혀 없어 미등록(0)	상동
3-2-3. 평가 시 당초 사업계획서에 수립한 목표달성에 대한 평가 내용을 담은 결과보고서를 새누리에 등록하였다.(3점) 새누리시스템에 평가 결과물 또는 사업 운영 결과 보고서가 등록되어 있으며, 결과 보고서 안에 새누리시스템에 등록된 사업계획서상의 목표 달성여부에 대한 평가 내용이 포함된 경우만 인정	상동

3-3. 사업추진을 위한 노력정도 ○ 노인 사회활동 지원사업 질적 향상을 위한 노력 - 수행기관의 우수교재 및 사업관련 자료 등 새누리시스템을 통해 타기관과 공유한 실적 - 지자체 또는 특정 수행기관이 주도가 되어 지자체-수행기관, 수행기관간 지역별 통합 발대식, 노인 사회활동 지원사업 연합행사 또는 연합교육 등 지역 내 수행기관이 네트워크를 구축하여 실시한 경우 인정 - 해당 시군구에서 지역 내 노인 사회활동 지원사업 관련한 협의와 발전 방향을 논의하는 위원회 또는 지역협의체를 구성 및 운영하고 새누리 시스템에 등록한 경우 인정	삭제
---	-----------

라) 담당자 전문성

담당자 전문성에 관한 항목은 총 배점이 10점에서 11점으로 증가하였다. 전담인력의 교육 참여 정도에 관한 지표(4-1)의 경우 평가 대상인 전담인력의 채용 기한이 5월 31일에서 6월 30일로 변경되었다. 또한 전담인력이 중도 퇴사한 경우의 평가 기준이 새로이 마련되었다. 우수 사업 기관 방문에 관한 지표는 담당자 전문성 강화를 위한 노력 정도를 평가하는 지표로 변경되면서 배점이 2점에서 3점으로 증가하였으며, 공익활동 외 시장형 사업단 방문까지 인정하고 있다.

〈표 24〉 담당자 전문성 지표의 변화

2015년	2016년
4. 담당자 전문성(10점)	4. 담당자 전문성(11점)
4-1. 전담인력의 교육 참여정도(4점)	4-1. 전담인력의 교육 참여정도(3점)
4-1. 전담인력 전원이 한국노인인력개발원에서 실시하는 교육을 1회 이상 이수하였다. (※5월 31일 이전 채용된 자에 한함) 전담인력 기본과정·추가교육·심화과정 중 전원 1회 이상 이수한 경우 해당 - 전담인력 없는 수행기관은 해당 시·군·구 평균점수 적용	- 평가 대상이 되는 전담인력의 범위가 5월 31일 이전 채용자에서 6월 30일 이전 채용자로 변경 ‘전담인력 중도 퇴사 시 대체자(후임자)가 교육을 이수한 경우 인정’ 항목이 추가됨

4-2. 노인 사회활동 지원사업 종사자 전문성 강화를 위한 노력정도(4점)	4-2. 수행기관 종사자의 전문성(5점)
4-2-1. 노인 사회활동 지원사업 종사자 50% 이상 인원이 사업관련 외부교육을 1회 이상 이수하였다.(2점) 노인 사회활동 지원사업 종사자 : 기관 내 업무분장 상 전국형 및 지역형사업을 담당하고 있는 직원(실무자,실장·과장·부장 등의 중간관리자 직급 포함) 및 기관장을 포함함. 단, 전담인력 미포함 - 지자체에서 직접 사업을 추진할 경우는 시·군·구 담당자만 해당 ○ 외부교육은 직원의 능력개발과 전문성 향상을 위한 목적으로 출장 명령 하에 실시되는 노인 사회활동 지원사업 관련 각종 세미나, 워크숍, 기타 개발원 교육 등이 해당됨 - 평가대상 기간 중 인사발령 등으로 담당자 변경될 경우 전임자의 교육 이수 실적이 있는 경우 해당 ※ 기관 자체적으로 실시하는 교육은 제외	■ 내용은 동일하나, 배점이 2점에서 3점으로 변경됨
4-2-2. 노인 사회활동 지원사업 담당자가 우수사업 기관 견학을 1회 이상 실시하였다.(2점) 노인 사회활동 지원사업 우수기관의 사례조사 및 벤치마킹 등을 위해 해당 기관에 방문협조 공문제출 실적이 있는 경우만 인정	4-3 으로 이동
4-3. 노인 사회활동 지원사업 담당자의 평균 근무기간	
노인일자리 담당자의 평균근무기간 산정은 최근 3년 - 24개월 이상(2), 12개월 이상~24개월 미만(1.5), 12개월 미만(1) - 현 근무지만이 아닌 전 근무지 노인 사회활동 지원사업 종사경력 인정 - 노인 사회활동 지원사업 운영 2년 이하인 기관의 경우 : 담당자 평균 근무 개월 수 / 노인 사회활동 지원사업 운영개월 수(1년단위 표기)	4-2-2. 수행기관 종사자의 최근 3년간 평균 근무 기간 ■ 배점 방식은 전년도와 동일함 ■ 다만 노인 일자리 및 사회활동 운영기간이 3년 미만인 기관의 경우 36개월 환산 적용

	4-3. 담당자 전문성 강화를 위한 노력정도(3점)
4-2-2 수정	2016년 4-2-2 지표와 항목 및 내용은 동일함 - 다만 그 범위를 공익활동 외 시장형 사업단 방문 까지 포함하는 것으로 확장

마) 사업 목표 달성도

사업 목표 달성도는 사업 수행 기관의 예산 집행 실적을 기준으로 평가하는 것으로 동일하게 구성되었다.

〈표 25〉 사업 목표 달성도 지표의 변화

2015년	2016년
5. 사업목표 달성도(10점)	5. 사업목표 달성도(10점)
5. 사업 수행기관 예산집행 실적 2015년 12월 실적마감을 기준으로 수행기관의 노인 공익활동 사업 계획예산 대비 최종 집행 실적 평가 ①95%이상~100%(10) ②90%이상~94%이하(6) ③85%이상~89%이하(2) ④84%이하(0) - 수행기관의 노인 공익활동 사업 전체 사업단의 인건비 및 부대경비 등 전체 예산집행율을 기준으로 평가(소수점 한자리 반올림) - 사업기간이 3개월 미만인 사업단 제외	상동

바) 기타 사업 추진 활성화 노력

기타 사업추진 활성화 노력에서 노인생산물 및 서비스 구매 실적지표(6-1)는 배점의 변화와 함께 온라인 구매를 인정하는 내용이 추가되었다. 수행기관 자체 예산으로 전담 인력의 보수 또는 고용 기간이 증가했는지에 관한 지표는 해당 항목에서 삭제되었으나, 2016년의 지자체 지원 노력(9-5) 지표에 반영되었다. 지역 자원 연계를 평가하는 지표(6-2)가 신설되었으며, 지자체 지도 점검 결과 지적 통보에 관한 지표(6-3)는 감점 지표로 동일하게 유지되었다.

〈표 26〉 기타 사업 추진 활성화 노력 지표의 변화

2015년	2016년
6. 기타 사업추진 활성화 노력(6점)	6. 기타 사업추진 활성화 노력(7점)
6-1. 노인생산물 또는 서비스 구매 실적(3점)	6-1. 노인생산물 또는 서비스 구매 실적(2점)
노인일자리 생산물 또는 서비스 활용 실적 인정 기준 - 금액에 관계없이 1회 이상 구매 실적 있는 경우 인정	- 기존 지표의 내용과 동일함 - 다만 노인일자리 생산물 또는 서비스 활용실적의 인정에 있어 온라인에서의 구매 실적도 인정하고, 기관 명의가 아닌 개인 명의의 구매실적은 인정하지 않는 것으로 적용 범위가 변경됨
6-2. 수행기관 자체 예산으로 전담인력의 보수 또는 고용기간 증가(3점)	삭제 (이동 9-5)
전담인력 중도퇴사자의 인건비를 남은 전담 인력의 인건비로 사용하여 연장 또는 추가 지급한 경우는 불인정. 단, 자체예산으로 고용한 단기 계약직 직원이 있거나, 전담인력의 보수를 증액하여 지급하거나, 혹은 근무기간을 연장하여 고용한 경우 인정	
신설	6-2. 지역자원 연계 실적(5점) 지역 내 타 기관(업)과의 협업을 통해 참여자, 수혜자의 활동환경 및 여건 개선 실적이 있는 경우 - 수행기관이 지자체인 경우 타 부처 협업 인정
6-3. 지자체 지도점검 결과 지적통보(0점) (감점지표 : -5점, -10점)	6-3. 지자체 지도점검 결과 지적통보(0점) (감점지표 : -5점, -10점)
6-3. 지도점검 결과 지자체로부터 기관주의 이상 지적을 받은 적이 있다. 수행기관에서 노인 사회활동 지원사업 관련하여 지자체로부터 1회 이상 기관주의 혹은 기관경고를 받은 경우에 해당됨	2015년 지표와 동일함

2) 사업 특성화 지표(20점)

가) 서비스 수혜자 관리 (노노케어)

서비스 수혜자 대상 만족도 조사(7-1)의 배점이 총 3점에서 5점으로 변경되었으며, 일부 사업단 해당의 경우에도 점수를 부여하는 것으로 점수 적용 기준이 세분화되었다. 서비스 수혜자의 서비스 수혜 기간에 관한 평가 지표는 삭제되었으며, 사업 참여 인원수 대비 서비스 수혜자 비율 지표는 (7-3) 총 배점의 변화와 함께 상대 평가로 변경되었다. 사업 추진 실적에 관한 지표(7-4)는 총 배점이 3점에서 5점으로 증가하였으며 추진 실적뿐만이 아니라 추진율이 평가 기준으로 추가되었다.

〈표 27〉 서비스 수혜자 관리(노노케어) 지표의 변화

2015년	2016년
7. 서비스 수혜자 관리(20점)	7. 서비스 수혜자 관리(20점)
7-1. 서비스 수혜자 대상 만족도 조사 실시(3점)	7-1. 서비스 수혜자 대상 만족도 조사 실시(5점)
7-1. 연1회 이상 서비스 수혜자에 대한 만족도 조사를 실시하고 이를 새누리시스템에 등록하였다. 수혜자 만족도 조사는 전국형 전체 사업단이 모두 해당되고 조사 결과 보고서를 새누리시스템에 등록한 경우만 인정 - 해당(3), 비해당(0)	2015년도 지표 항목과 동일하나, 배점 방식이 다음과 같이 변경됨 - 전체 사업단 해당(5), 일부 사업단 해당(2), 비해당 및 미해당(0)
7-2. 서비스 수혜자 대상 의견수렴 및 개선반영(4점)	7-2. 서비스 수혜자 대상 의견수렴 및 개선반영(4점)
7-2. 서비스 수혜자에 대한 적절한 사후관리를 실시하고 반영·개선 후 이를 새누리시스템에 등록하였다. 참여노인 근무일지, 참여자상담, 간담회 등을 통해 나온 서비스 수혜자에 대한 필요 조치사항에 대해 사후관리를 실시하고	2015년도 지표항목과 동일

반영되어 개선된 사례가 있는 경우 해당되며, 각 사업단의 개선 내용에 대해 보고서를 작성하고 이를 새누리시스템에 등록한 경우만 인정 - 전국형 사업단별 1건 이상 개선사례 등록(4), 사업단별 1건은 아니나 전국형 전체 사업 단 중 개선사례 1건 이상 등록(2), 개선사례가 전혀 없어 미등록(0)	
7-3. 서비스 수혜자의 서비스 수혜기간(5점) 전국형 사업수행기관 수혜자의 수혜기간을 상대평가하여 점수부여 ※ 수혜자의 수혜기간 총합을 수혜자수로 나눈 평균값을 기준으로 5등급 구분 ※ 1등급: 최상위10%이내(5점), 2등급:상위11%~30%이내(4점), 3등급:상위31%~상위70%(3점), 4등급:하위11%~30%(2점), 5등급:최하위10%이내(1점)	삭제
7-4. 참여인원수 대비 서비스 수혜자 비율(5점)	7-3. 참여인원수 대비 서비스 수혜자 비율(6점)
7-4. 사업 참여인원수 대비 서비스 수혜자 비율 전국형 사업수행기관의 총참여인원수(최초배정량 기준) 대비 총수혜자수(최종)의 비율을 기준으로 점수부여 ※ 1:2 초과- 5점 1:1.6 이상 1:2 이하- 3점 1:1 이상 1:1.5 이하- 1점 1:1 미만- 0점	수혜자 비율 배점방식이 상대평가로 변경됨 배점은 아래와 같음 - 상위 20%이내(6), 상위 21~50%(4), 상위 51~80%(2), 하위 20%이내(1)
7-5. 사업추진실적(3점)	7-4. 사업추진실적(5점)
수행기관의 전국형사업 최종실적을 기준으로 상대평가하여 점수 부여 ※ 실적기준 : 새누리시스템의 수행일자리수 ※ 상: 상위20%이내(3점), 중: 상위21%~상위80%이내(2점), 하: 하위20%이내(1점)	수행기관의 사업 추진실적과 추진율(배정사업량 대비 추진실적)을 상대평가하여 합산점수를 반영 - 추진실적(2점): 누적참여자수-중도포기자수, 상위 20% 이내(2), 상위 21~80%(1), 하위 20%이내(0.5) - 추진율(3점): 추진실적/배정사업량, 상위 20% 이내(3), 상위 21~80% (2), 하위 20% 이내(1)

나) 수요처 관리 (노노케어 외 유형)

양질의 일자리 창출 및 사업 관리 항목이 수요처 관리 항목으로 변경되면서 기관의 지역형 사업량 대비 양질의 일자리 창출 지표는 삭제되었으며 수요 만족도 조사에 관한 지표(8-1)가 추가되었다. 기존의 수요처 관계자 대상 의견 수렴 및 개선 반영에 관한 지표는 수요처 관계자 대상 의견 수렴 및 개선 반영 사례(8-2)와 홍보 및 우수사례 공유(8-3)로 분리되었으며, 우수 사례 공유에 관한 세분화된 기준이 제시되었다. 사업 추진 실적에 관한 지표(8-4)가 신설되었으며 신규 또는 협력 사업 추진에 관한 지표(8-5)는 기존의 시범사업 아이템 추진에 관한 지표에서 시범사업에 관한 기준은 삭제되고 신규 사업에 관해서만 평가하는 것으로 변형되었다.

〈표 22〉수요처 관리(노노케어 외 유형) 지표의 변화

2015년	2016년
8. 양질의 일자리 창출 및 사업관리(지역형)(20점)	8. 수요처 관리(20점)
8-1. 양질의 일자리 창출(11점)	삭제
8-1. 기관의 지역형 사업량 대비 양질의 일자리 아이템 추진 비율	
○ 8-1. 수행기관의 지역형사업량 대비 양질의 일자리 아이템 시행비율 - 수행기관의 지역형사업 총량(최초배정량) 대비 양질의 일자리 아이템 최종 추진실적(수행 일자리수)를 기준으로 상대평가하여 점수부여 ※ 1등급: 최상위10%이내(11점), 2등급: 상위11%~30%이내(9점), 3등급: 상위31%~상위 70%(7점), 4등급: 하위11%~30%(5점), 5등급: 최하위10%이내(3점)	
8-2. 시범사업 아이템 1개 이상 추진(2점)	이동 8-5
8-2. 2015년 시범사업 아이템 종류 - 입원환자재활 지원사업, 아동학대 예방지원사업, 돌봄교실 강사양성사업, 특수아동 학교생활지원사업 및 공익활동(지역형) 전략모델사업(지역본부 연계) - 기관 자체신규사업 : '15년 시범사업 외 기관 자체적으로 실시하는 신규사업	

신설	8-1. 수요처 만족도 조사 8-1. 연 1회 이상 수요처에 대한 만족도 조사를 실시하고 이를 새누리시스템에 등록하였다. 수요처 만족도조사를 실시하고 결과 보고서를 새누리시스템에 등록한 경우만 인정 - 수요처가 불명확한 경우 해당 서비스를 통해 수혜를 받는 대상 또는 협약의 대상을 기준으로 함 - 전체사업단(5), 일부사업단(2), 비해당(0)
8-3. 수요처 관계자 대상 의견수렴 및 개선 반영 사례(7점)	8-2. 수요처 관계자 대상 의견수렴 및 개선 반영 사례(4점)
8-3. 사업 수요처 관계자 대상 의견수렴을 실시하고 반영·개선 후 이를 새누리시스템에 등록하였거나 사업홍보 사례가 있다. - 수요처 관계자 상담 및 간담회 등을 통해 건의된 내용이 반영되어 개선사례가 있는 경우 해당되며 각 사업단의 개선내용에 대해 보고서를 작성하고 이를 새누리시스템에 등록한 경우만 인정 - 기관의 지역형사업 모두 개선사례 혹은 홍보사례가 있어 이를 등록(7점), 기관의 지역형사업 모두는 아니나 지역형 전체사업중 개선사례 혹은 홍보사례가 1건 이상 있어 이를 등록(3점), 개선사례 혹은 홍보사례 없어 미등록(0점)	8-2. 사업 수요처 관계자 대상 의견수렴을 실시하고 반영·개선 후 이를 새누리시스템에 등록하였다. 수요처 관계자 상담 및 간담회 등을 통해 건의된 내용이 반영되어 개선 사례가 있는 경우 해당되며 각 사업단의 개선 내용에 대해 보고서를 작성하고 이를 새누리시스템에 등록한 경우만 인정 - 수요처가 불명확한 경우 참여자와 협약을 체결한 대상 또는 해당 지자체를 수요처 관계자로 함
신설 (8-3 변형)	8-3. 홍보 및 우수사례 공유(3점) 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 질적 향상을 위한 노력(3)
신설	8-4. 사업추진실적(6점) 8-4. 수행기관의 사업 추진실적과 추진율(배정사업량 대비 추진실적)을 상대평가하여 합산점수를 반영 - 배점산출: 추진실적(2점) + 추진율(4)점 - 추진실적(2점): 누적참여자수-중도포기자수, 상위 20% 이내(2), 상위 21~80%(1), 하위 20%이내(0.5) - 추진율(3점): 추진실적/배정사업량, 상위 20% 이내(3), 상위 21~80% (2), 하위 20% 이내(1)
8-2 변형 이동	8-5. 신규 또는 협력사업 추진(2점) '16년 기관에서 처음으로 실시하는 공익활동

	신규사업 또는 한국노인인력개발원과 연계한 협력사업 추진 시 인정 - 단, 기존 수행한 경험이 있는 사업을 폐지 · 중단 후 다시 실시한 경우는 불인정
--	--

3. 공익활동사업 평가지표의 분석 틀

아래에서는 공익활동형 사업의 평가지표를 앞서 살펴본 국무조정실의 성과지표 관리 메뉴얼의 7가지 개발 원칙을 적용하여 분석해 보고자 한다.

1) 정책대표성

정책대표성은 목표와 성과지표의 일치성에 대한 기준을 의미한다. 공익활동형 사업은 사업 참여를 통해 보충적 소득보장과 함께, 자아 만족감 및 사회관계 증진, 건강 증진 등 소득보장의 기능과 함께 개인의 심리적·주관적 변화를 그 목적으로 한다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 정책 목표를 측정하기 위해서는 사업 참여로 인해 발생한 소득의 적정성 여부, 소득에 대한 참여 노인 개인의 만족도, 주관적 심리상태의 변화 등을 측정하기 위한 성과지표를 구성하도록 하여야 한다. 그러나 현행 평가지표들은 이러한 사업의 목적을 측정하는 문항으로 구성되어 있다고 보기 어려운바, 사업 목표와 성과지표의 구성에 있어 일치성이 저해된다는 측면에서 정책대표성 관점에서 한계를 보이고 있다고 할 수 있다. 즉, 현행 지표들은 평가의 목적이 분명하지 않고, 사업의 목적을 측정하기 위해서는 주관적 측면을 측정하기 위한 지표를 구성하고 있지 못하여 정책 대표성 관점에서는 기존 지표의 개선이 필요하다고 할 수 있다.

2) 적절성

본 사업의 목표는 소득의 향상 및 주관적 인식의 변화로 구분될 수 있다. 현재 사업 추진실적을 측정하기 위한 지표로 예산집행실적이 제시되어 있다. 적절성 기준은 사업

목표를 측정하는데 있어 적절한 측정도구를 활용하고 있는지를 나타내는 것인데, 현행 지표들은 이러한 사업의 결과, 즉 산출물이 목표를 달성하고 있는지를 확인하는데 어려움이 있다. 비록 예산 집행 실적이 사업 추진 정도를 측정하는 좋은 지표이기는 하지만, 이것만으로는 사업 추진율 및 달성율을 파악하는데 어려움이 있는바, 적절성 관점에서는 추가적인 지표의 마련이 필요한 것이다.

3) 인과성

본 사업은 논리모형을 토대로 살펴보았을 때, 적절한 대상의 선정 기준을 제시하고 있고, 사업 수행활동에 있어 수행기관의 역할을 분명히 하고 있으며, 이를 위한 담당자의 요건, 활동비 지급 기준 등 관련 규정이 명확하게 설정되어 있어 사업의 구성이 인과관계 체인에 의해 적절히 구성되어 있음을 알 수 있다. 다만, 성과지표들은 이들 각각의 사업 관련 요소들을 측정하는데 있어 측정지표가 충분히 제시되고 있지 못한 것으로 나타나고 있다. 앞서 본 사업의 성과지표에 대한 선행연구에서도 나타난 것처럼, 수행기관의 활동 관련하여 측정지표들이 단순히 활동을 수행했는지 여부를 측정하는 것으로 지표가 단순화 되어있으며, 참여노인 집단간담회 추진실적 등과 같은 일부 활동에 대해서는 그 평가지표가 구성되어 있지 않고 있기 때문이다. 따라서 관련 지표를 추가, 수정하여 사업 목표를 달성하기 위한 기관의 노력을 측정할 수 있는 지표체계로의 설정이 필요할 것으로 보인다.

4) 구체성

앞서 언급한 것처럼 본 사업의 목표들은 참여 노인의 주관적 인식의 변화를 그 내용으로 하고 있고, 이를 측정하기 위한 지표들은 단순히 사업 참여자에 대한 만족도 조사 여부를 측정하는 문항으로 평가지표가 구성되어 있어 사업 목표의 달성을 측정하는 구체적인 지표가 구성되어 있다고 보기 어렵다. 다만, 수행기관 활동에 대한 지표들은 전반적으로 측정기준, 대상, 항목 등이 명확하게 제시되어 있어 구체성 항목을 충족하고 있는 것으로 보인다.

5) 측정가능성

본 평가지표들은 앞서 살펴본 것처럼 평가 지표항목에 대한 자세한 설명을 포함하고 있다. 특히 지표들의 평가를 위해 평가의 대상이 누구인지, 평가의 기간은 언제를 기준으로 하고 있는지, 예외 상황은 무엇을 통해, 얼마의 배점을 부여하게 하는지, 전산자료를 활용하지 않는 지표는 어떤 자료를 활용하여 평가를 수행해야 하는지 등에 대해 명확하게 기술하고 있는바, 구체성과 함께 측정가능성 항목 역시 충족되고 있는 것으로 판단된다. 특히 예시 등을 제시하여 보다 명확하게 내용을 판단하게 하여 측정의 용이성을 증진시키고 있다는 점에서 긍정적이라고 볼 수 있다.

6) 기한성

본래 사업의 총괄평가는 사업이 종료된 시점에서 평가를 실시, 그 결과를 프로그램에 환류하는 것과 함께 평가 결과에 따른 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 하지만 본 사업의 경우 9개월 혹은 12개월로 운영되는 까닭에 사업이 종료된 직후에 평가를 실시한다고 하더라도 사업 수행이 이루어지는 다음 연도에 평가가 수행될 수밖에 없다. 이에 반에 수행기관의 담당자들은 이직 혹은 부서이동 등으로 차년도에는 본 사업에 참여하지 않을 수 있기 때문에 평가 결과를 통한 보상 혹은 처벌이 연결되기 어려운 구조를 보이고 있다. 특히 본 사업은 단년도 사업으로 이루어지고 있고, 현행 평가는 사업 종료시점에서 1회 실시되기 때문에 사업 추진실적에 대한 관리가 이루어지지 못하게 된다. 즉, 이러한 점에서는 사업 목표가 기한 내에 달성될 수 있도록 유도하는 성과지표로서의 기능은 수행하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 사업 중간시점에서 사업의 중간결과를 측정할 수 있는 평가지표 혹은 평가체계를 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다.

7) 비교가능성

2015년 지표 및 2016년 지표의 변화를 살펴보면, 평가지표들은 사업의 운영규정 변화 등으로 인해 일부 지표들의 추가, 삭제, 변경 등은 보이고 있으나, 평가 항목이 동일하고, 이의 하위 지표들이 배점의 변화 등에 있어서 미미한 변화를 보이고 있는바, 전년

도와 당해연도의 평가 결과의 비교 가능성이 높은 것으로 보이고 있다. 따라서 현행 공익활동사업의 평가지표들은 비교가능성 관련 기준을 충족시키고 있는 것으로 판단된다.

8) 분석기준을 적용하여 살펴본 현행 평가지표들의 구성

국무조정실의 「성과지표 개발·관리 매뉴얼」을 적용하여 살펴본 현행 공익활동형 성과지표들의 특성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 현행 성과지표들은 성과평가의 목적이 무엇인지가 명확하게 제시되고 있다고 보기 어렵다. 평가의 목적이 사업 운영에 대한 모니터링인지 혹은 사업 효과성 측정을 통한 사업성과의 증진인지가 명확하게 제시되고 있지 않다.

둘째, 사업성과의 측정에 있어 현행 사업의 목표가 성과지표에 충분히 반영되고 있지 못하고 있다. 현행 성과지표는 예산집행실적을 기준으로 추진실적을 측정하고 있는데, 이는 보충적 소득보장 등 사업 목표를 측정하는데 있어 충분하고 적절한 지표라 보기 어렵다.

셋째, 현행 지표들은 사업의 운영 전반에 대한 활동을 측정하는데 있어 한계를 가진다. 수행기관 활동에 대해 단순히 수행여부를 측정하는 문항으로 구성된 지표들이 많이 나타나고 있고, 담당자의 현장점검, 참여자 간담회 개최 등 일부 활동에 대해서는 활동 수행여부 등을 측정하는 문항이 누락되어 있다. 이러한 까닭에 현행 평가지표들은 기관의 활동을 충분히 측정하고 있지 못하며, 측정을 하더라도 기관의 노력 정도를 측정하는 문항으로 구성되지 못하고 있어 기관의 추가적 노력을 유도하고 있지 못하고 있다.

넷째, 하지만 현행 지표들은 지표에 따라 측정의 범위, 대상, 내용, 관련 증빙자료 등 그 내용이 매우 구체적으로 기술되어 있어 구체성 및 측정가능성 측면에서는 긍정적인 것으로 평가될 수 있다. 또한 현행 지표들은 사업 지침의 변화에 대해 반응하면서 동시에 지표의 항목에 있어 큰 변화를 보이지 않고 있어 전년도 사업운영 결과와의 비교가 용이하도록 구성되어 있어 연차별 변화 정도를 확인할 수 있도록 구성되어 있다.

이처럼 현행 평가지표들은 구체성, 측정가능성 등의 기준에서는 적절히 구성되어 있다고 할 수 있으나, 성과평가의 목적이 명확하지 않다는 점, 목표에 대한 성과측정이 용이하지 않다는 점, 측정이 어려운 항목이 존재한다는 점 등의 한계를 보이는데, 측정 지표의 개선이 필요한 것으로 보인다.

4. 공익활동사업 평가지표에 관한 관계자 의견조사

본 연구에서는 수행기관의 관리자 및 전담인력 등의 실무자에 대한 집단 심층면접(Focus Group Interview: FGI)을 실시함으로써 노인 공익활동형 사업의 현장의 의견을 반영한 평가 지표를 개발하는 방안을 모색하고자 하였다. FGI는 주로 평가지표들이 실제 업무를 수행하는데 있어 지침으로서의 역할을 수행하는지, 평가지표들이 실제 업무 성과의 향상 등에 영향을 미치는지와 같은 평가지표가 사업 운영에 미치는 영향에 대한 내용, 강조되고 있는 노노케어의 평가지표에 대한 내용 및 기타 내용으로 신규사업·신규참여자 등에 대한 내용을 중심으로 진행되었다. 집단심층면접은 수행기관 관리자 5인 및 전담인력 5인을 대상으로 실시하였고, 인터뷰 결과 현행 노인 공익활동형사업의 평가 지표에 대한 다음과 같은 의견이 도출되었다.

1) 평가 지표의 기관 업무 및 사업에의 영향

수행기관 및 수행기관의 실무자는 노인 공익활동형사업의 평가에서 좋은 평가를 얻기를 바라고 있으며, 좋은 평가를 받기 위해 기관의 미션과 비전보다는 평가 지침과 성과 지표에 기준을 맞춰 사업을 계획하고 수행한다고 밝혔다. 그러나 현재 해당 년도의 성과 지표는 사업 계획이 수립된 이후 공표되어 대부분의 수행기관에서는 전년도 성과 지표를 기반으로 사업을 계획하고 있는 것으로 나타났다. 또한 성범죄 이력 조회 등 지침 상에는 제시되어 있으나 평가 지표에 반영되지 않은 부분에 관해서는 지침 준수의 동기가 보다 약하다는 의견이 있었다.

2) 노노케어 사업에 관한 지표

노노케어의 경우 현행 평가에서는 상대평가가 실시되어 사업량이 많은 기관의 경우 오히려 평가에 불리하다는 의견이 있었다. 노노케어 사업은 노인 참여자 1명에 대한 노력 정도가 다른 사업단 보다 매우 크며, 수혜자 선발 및 관리에 대한 역시 다른 사업단

에 비해 사업 관리의 어려움을 가중하는 요소라는 것이다. 특히 2016년도에는 성남시에 위치하는 노노케어 사업량이 적은 기관이 최우수기관으로 선정되었는데, 이에 대해 수행기관들에서 형평성의 문제가 제기되기도 하는 등 사업량에 대한 차등적용이 아닌 일괄평가에 대한 문제점이 제기되기도 하였다.

따라서 노노케어 사업의 사업량에 따라 평가를 실시하는 방안과 평가를 이원화하여 노노케어만을 분리하여 평가를 실시하는 방안, 노노케어 사업량에 가중치를 부여하는 방안이 의견으로 제시되었다. 또한 배정인원이 많을수록 수혜자 모집이 어려워 수혜자 발굴에 보다 많은 노력이 필요하므로 배정인원에 따른 추가점수 혹은 가점이 필요하다는 의견이 있었다.

더불어 노노케어 사업의 사업량이 많은 기관의 경우 후순위 선발 사유 입력 항목에서 참여자들의 너무 많아 실수로 입력을 누락하는 경우가 있으나 해당 항목의 배점이 지나치게 크게 잡혀 있어, 사업량이 많은 기관이 불리하다는 문제가 제기되었다.

3) 신규 사업 및 신규 참여자에 대한 지표

신규 사업을 실시하는 경우 가점을 부여하는 항목에 관해 수행기관의 실무자들은 다양한 일자리 창출을 위해 해당 항목이 필요함에는 동의하였다. 그러나 매년 신규 사업의 창출 여부를 평가하는 경우 이를 달성하기 위한 부담으로 인해 기존에 지속하는 사업에 대한 관리가 소홀해질 수 있는 요인이 된다는 의견이 있었다. 또한 연속참여자에 대한 감점 지표는 사업 참여자와 수혜 기관 및 수혜자의 라포 형성에 어려움을 줄 수 있다는 의견이 있었다.

5. 공익활동사업 평가지표 현안

지금까지 평가지표들에 대해 살펴본 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 평가의 목적이 분명히 제시될 필요가 있다. 평가의 목적이 사업 추진과정에 대한 모니터링을 중심으로, 적절한 활동이 이루어지고 있는 것인지를 평가하는 것인지, 활동 결과에 대한 성과 달성정도를 평가하는 것을 목적으로 하는 것인지가 평가지표의 구성에 앞서 결정될 필요가 있다.

둘째, 본 사업의 목표는 보충적 소득보장과 함께 참여자의 자아만족감, 사회관계 증진 등으로 규정될 수 있다. 특히 이러한 심리적 변화는 추상성이 강한 목표이기 때문에 이를 달성하기 위한 하위 목표들의 설정이 필요하다. 즉, 목표-수단 계층제를 통해 궁극적인 목표의 달성을 위해 세부 목표들을 설정, 하위목표들의 달성 여부를 측정할 수 있는 측정지표들이 구성될 필요가 있다.

셋째, 전반적인 기관의 활동 및 기관의 노력을 측정하기 위한 측정지표의 구성이 필요하다. 현행 지표들은 기관의 전반적인 활동에 대해 측정항목을 구성하고자 하였으나, 지침에서 제시하고 있는 활동들을 포괄하고 있지 못하기 때문에 지표의 추가가 필요하다. 또한 측정항목 역시 기관의 노력정도를 반영하지 못하는 지표들이 있는바, 이들 지표에 대해서는 측정기준 및 배점방식의 변화 등이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 현행 지표들은 신규 사업 및 신규 참여자 등에 대해 지나치게 강조하고 있는데, 이는 기관 담당자에게 부담을 주는 동시에 사업 효과성에 있어서도 긍정적이라고 볼 수만은 없다는 의견이 제시되고 있다. 신규 사업에의 강조는 담당자로 하여금 신규 사업에 대한 노력을 증가시킨다는 점에서는 긍정적이나, 이로 인해 현행 사업에 대한 관심이 저하, 관리의 소홀이 나타날 수 있는바, 지표 구성에 있어 신규 사업에 대한 항목의 비중을 조절할 필요가 있는 것으로 나타났다.

다섯째, 사업량에 대한 고려가 이루어지지 않은 동일한 사업 평가지표에 대한 문제가 제기되고 있다. 사업 참여자 대비 서비스 수혜자 비율 지표는 사업량이 적은 기관에 유리한 산식의 구조를 가지고 있고, 노노케어 사업 역시 사업량이 적은 기관이 관리의 부담이 적어 상대적으로 유리한 구조를 보이고 있다. 하지만 현행 지표들은 사업량에 따른 차등적인 지표 혹은 배점부과방식을 보이고 있는 것이 아니라 일괄적용을 하고 있는 까닭에 형평성 측면에서의 문제가 제기되고 있는바, 평가체계 혹은 평가지표의 개선이 필요한 것으로 보인다.

현행 평가지표들은 평가하고자 하는 항목을 중심으로 각 항목에 대한 하위지표들이 적절하게 구성되고 있을 뿐 아니라 각 항목들이 매우 구체적으로 정의되고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 특히 이들 지표들은 실제 현장 담당자들이 사업 계획을 수립하는데 있어 그 기준으로 적용되기도 하는바, 사업이 의도한 방향으로 운영될 수 있도록 그 기준을 제시할 수 있도록 구성될 필요가 있다. 따라서 성과지표를 구성함에 있어 사업이 달성하고자 하는 단기 과제의 측정항목을 마련해야 하며, 기관이 수행해야 하는 주요 활동에 대한 측정항목을 포함해야 하며, 이러한 활동에 있어 기관의 노력에 대해 차등적인 점수를 부여하여 기관들의 노력을 유도할 필요가 있다.

제6장

기존 공익활동 사업 평가체계 및 평가지표의 문제점

1. 성과평가 체계의 문제점

1) 평가 지표 공표 시기: 사업 계획 수립 후 실시

사업의 운영 과정과 결과에 대한 평가를 실시하는 목적은 결과를 바탕으로 상벌을 부여하여 수행기관의 사업 수행 동기를 강화한다는 측면도 존재하지만, 사업 수행기관에 대해 사업의 운영 방향을 안내하고 사업의 중요 요소를 확인하며, 평가 과정에서 나타난 정보를 집행체계에 환류, 사업 및 집행관련 개선을 그 목적으로 하기도 한다. 따라서 평가 지표가 사업 계획 수립 전에 공표되고 이에 기반하여 수행기관이 사업 운영 계획을 수립하는 것이 보다 효율적으로 사업의 목적을 달성할 수 있게 한다. 그러나 현행 평가 지표는 사업이 완료된 후 평가가 이루어지는 시점에서 공개되고, 사업계획서는 전년도에 작성되고 있다. 즉, 2017년의 경우 2016년에 작성된 사업계획서를 바탕으로 사업을 운영하면서 2016년 사업 평가를 위한 지표가 공개되어 평가를 실시하게 되기 때문에 2017년도 말 2018년도 사업 계획을 수립할 때에는 2016년도 평가를 위한 지표들을

기준으로 작성하게 된다. 즉, 평가지표가 수행기관으로 하여금 의도한 방향으로 활동을 추진하게 하기 위해서는 평가지표가 사업 계획 수립 전에 공개되는 것이 필요하다. 2018년도 평가지표는 2017년도 사업에 대한 평가지표이기는 하지만, 평가 지표를 선공개함으로써 2년전 사업에 대한 평가지표를 바탕으로 사업 운영계획을 수립하는 것보다는 보다 효과적으로 사업 방향성을 설정하게 할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 평가지표가 사업의 목표, 기준을 설정, 의도한 방향으로 활동 할 수 있도록 유도하기 위해서는 평가 지표를 공표하는 시기를 보다 앞당기는 것이 필요하다.

2) 총괄평가: 사업운영 과정에 대한 평가 미비

현행 노인 공익활동사업의 평가는 사업의 결과에 대한 총괄평가 형식으로 연 1회 실시되고 있다. 평가의 목적이 사업 운영에 대한 모니터링이라면, 1회의 총괄평가로는 충분한 효과를 나타낼 수 없을 것이다. 특히 수행기관 담당자에 대한 면접조사 결과, 매월 실적 마감에 이루어지고 있음에도 실적 마감 기한을 준수하지 않아 사업의 효율적인 관리에 문제가 제기되고 있으며, 이러한 사업 진행과정의 모니터링의 미비로 사업 진행 과정의 효율성을 도모할 수 있는 기회가 부족하다는 한계가 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 현행 총괄평가 방식은 사업 모니터링 및 관리의 측면에서는 한계를 보이고 있는바, 총괄평가에 더해 사업 진행 과정에서 사업 관리에 대한 제반 사항과 사업의 목표 달성 정도를 확인할 수 있는 중간 평가 혹은 과정 평가가 필요하다.

3) 평가 결과의 활용: 환류 체계 및 인센티브 미비

가) 평가 결과의 환류체계 부족

매년 실시되고 있는 사업에 대한 평가의 결과는 우수 기관 및 지자체에 대한 포상으로 성과에 대한 공로를 인정하는 방식에 그치고 있다. 우수기관에 대한 포상은 수행기관으로 하여금 사업 운영의 노력을 유도하는 인센티브로 작용할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 또한 평가 하위 기관에 대한 컨설팅을 제공하도록 하여 사업

운영의 개선을 도모하고 있다. 이렇게 하위 기관에 대해서만 경영개선을 위한 조언을 제공하고, 평가 결과가 포상에만 활용된다는 것은 평가 결과의 제한적 활용, 제한적 환류로만 사용된다는 것을 의미한다. 즉, 대다수의 기관에서는 사업 평가 결과가 각 기관의 운영 개선 등에 충분히 활용된다고 보기 어렵다는 측면에서 성과평가가 사업의 질적 향상과 효율적인 사업 관리를 도모하기에는 부족하다. 따라서 각 수행기관이 사업 평가 결과를 차후 사업 운영에 반영할 수 있도록 하는 컨설팅 제공 범위의 확대 등 평가의 환류 방안에 대한 마련을 고려할 필요가 있다.

나) 평가 결과의 인센티브 부족

현행 노인 공익활동 사업의 평가 결과는 우수 기관과 지자체에 대한 포상과 함께 사업량을 부여함으로써 집행을 통한 사업의 효과성 증진을 꾀하고 있다. 그러나 이러한 인센티브의 제공은 다음과 같은 점에서의 한계를 보이고 있다.

첫째, 우수기관에 대한 포상, 해외연수는 수행기관으로 하여금 활동에 대한 노력을 증진시키는 유인으로 작용할 수도 있다. 하지만 개인단위의 포상이 아닌 기관단위의 포상 방식은 개인의 활동 관련 노력이 직접적인 보상으로 연결되지 않는바, 활동을 담당하는 개인, 즉 사업 담당자로 하여금 운영에 대한 추가적인 노력을 유도하는 데에는 충분한 유인이 될 수 없다.

둘째, 공익활동사업은 우수한 실적을 보인 기관으로 하여금 사업량을 우선적으로 부여하는 방식을 통하여 인센티브를 제공하고 있다. 이러한 평가 결과와 사업량을 연계하여 성과가 높은 기관에 많은 사업량을 부여함으로써 집행을 통한 사업의 효과성 증진을 꾀하고 있는 것이다. 그러나 기관에 따라서는 이것이 인센티브가 아닌, 사업량 증가에 따라 기관의 운영에 있어 부담으로 작용, 방해요인(disincentive)으로 작용할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 기관의 역량, 자원 등을 고려한 사업량의 배분이 아닌 평가 결과와의 연계는 수행기관으로 하여금 적정 사업량을 초과한 사업을 수행하게 하여 운영상의 어려움을 경험하게 할 수도 있는 것이다. 이러한 관점에서 현행 평가체계는 평가결과에 대한 인센티브를 충분히 제공하고 있다고 보기 어려우며, 따라서 사업 성과와 사업량을 연계하는 방식과 평가 결과에 인센티브에 대한 재고가 필요하다.

2. 평가지표의 문제점

1) 평가 목적과의 불일치

가) 평가 목적의 모호성

기존의 성과 평가 지표는 추진실적이라는 항목을 통하여 수행 관련 실적을 평가하는 동시에 수행 관련 지침의 준수 여부를 평가하는 집행관련 평가로 구성되어 있다. 그러나 추진실적은 예산 집행실적으로 구성되어 사업 목적인 보충적 소득보장, 참여 노인의 인식의 변화 등을 측정하는 데에는 한계를 보이고 있다. 즉, 현행 지표들은 수행기관의 사업 운영활동에 대한 평가지표들과 함께 사업 수행 실적 관련 평가지표들을 포함하고 있지만, 사업 목표에 대한 평가지표의 부족으로 인해 평가 지표가 사업 목적의 달성을 측정하는 효과성평가를 지향하고 있다고 보기 어렵고, 모니터링 지표들은 피평가기관의 부담 경감을 목적으로 단순화되어 충분한 모니터링이 이루어지기에는 부족함이 있다. 따라서 현행 지표들은 평가를 실시하는 목적이 사업의 목적 달성을 측정하고자 하는 것인지 혹은 모니터링을 위한 것인지가 구체적으로 나타난다고 보기 어렵다.

평가의 목적은 평가 결과에 따른 상벌을 부여함으로써 수행기관의 사업 수행 동기 강화, 과정에 대한 모니터링을 통한 사업 관리 강화, 평가 결과에 대한 환류를 통한 사업의 질적 수준 제고 등이 될 수 있다. 이 중 현행 지표들은 사업 규정에 대한 준수여부를 측정하는 항목들로 구성된 바, 사업 운영에 대한 모니터링에 대해 집중하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 현행 지표들에서는 어린이집 참여노인에 대한 성범죄이력 조회 안내와 같이 사업 수행에 있어 중요한 항목이지만 이의 수행여부를 측정하는 항목은 배제되기도 하였고, 일부 활동에 대해서는 단순히 실시여부를 측정하는 방식으로 지표가 구성되어 있어 모니터링 기능도 충실히 수행하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 노인 공익활동형 사업에 평가가 사업 운영 과정에 대한 모니터링 강화라는 평가 목적을 강조하고 달성하기 위해서는 이러한 목적에 부합하는 지표의 추가 및 변경이 필요하다.

나) 평가지표의 단순화

2015년 및 2016년도 평가계획에 의하면 2015년도 공익활동 평가지표 기본 구성 방향 중 하나는 평가지표의 간소화로 평가지표를 핵심지표 위주로 구성하여 피평가기관의 부담을 경감시키고자 하였다. 2016년 공익활동 평가지표 역시 수행기관들의 평가에 대한 부담감을 감소시키고자 기존 지표 중 변별력이 낮거나 적용이 어려운 지표 삭제하거나 배점을 축소하는 변화가 있었다. 이러한 변화는 평가에 대한 부담의 경감이라는 측면에서는 바람직하지만 지나친 지표의 단순화로 인해 성과 측정이 충분히 이루어지지 않는 결과를 가져왔으며, 사업의 목적 달성을 유도하기에 한계가 존재하고 각 기관이 사업의 질적인 향상을 위한 필요한 요소를 파악하기 어렵다는 문제가 제기된다.

2) 사업 목적과의 불일치

가) 사업 목적 및 평가의 목적 반영 부족

공익활동사업의 목적은 앞서 언급한 것처럼 사업을 통한 보충적 소득보장, 자존감의 증진, 사회관계 증진, 건강증진 등의 목적과 함께 2016년에는 공익활동사업이 자원봉사형 성격의 일자리에의 근로라는 특성을 규정하고 있어 사업 성격의 변화가 나타나고 있다. 이러한 사업의 목적 및 특성은 평가 지표의 구성에 있어 사업 효과성의 측정에 반영될 필요가 있으나, 현행 평가에서는 사업의 효과성(outcome)을 측정하는 지표는 확인되지 않고 있고, 산출(output)지표 역시 집행실적을 바탕으로 하는 추진실적 항목으로만 구성되어 있어 현행 지표들은 사업의 산출 및 효과성을 측정하기 위한 지표라고 보기 어렵다. 특히 현재 사업 규정에서 공익활동사업은 자원봉사의 성격을 지니는 사업으로 규정하고 있고, 이러한 까닭에 근로자성 관련 이슈가 정리, 근로의 의미를 가지는 하지만 자원봉사로서의 성격이 강조되면서 자원봉사에 대한 효과성 평가에 대한 부정적 견해가 존재하기도 한다.

그럼에도 불구하고 현행 지표들은 사업 운영과정에 대한 책무성 관련 최소한의 성과평가가 이루어지지도 못하고 있다. 사업 목적에 참여 노인의 심리적 변화라는 효과를 추구하고 있고, 이는 매우 주관적이고 추상적이기 때문에 측정상의 어려움이 존재하기

때문에 이를 측정, 평가결과에 반영하는 것은 한계가 존재한다고 하더라도 현행 추진실적 지표는 예산 집행관련 실적으로 구성되어 주어진 사업량 및 예산을 반납 없이 충실히 수행하였는지만을 측정하고 있어 사업의 산출(output)을 측정하는 데에도 한계를 지닌다고 볼 수 있는 것이다.

이와 함께 앞서 언급한 것처럼 현행 지표들은 평가의 목적을 분명히 하고 있지 못하고 있다. 평가지표의 구성 이전에 평가의 목적이 관리(monitoring)활동인지 혹은 효과성 측정인지를 분명히 함으로써 평가 지표 및 평가 체계가 목적에 맞게 구성될 수 있다. 현재 평가의 목적이 모니터링이라고 한다면, 연 1회 측정이라는 현 평가체계는 그 목적에 부합하기 어렵고, 지표 항목 역시 누락된 항목들이 존재함을 살펴볼 수 있었다. 또한 평가의 목적이 성과평가라고 한다면 사업 관련 산출 및 효과성을 측정할 수 있는 지표들이 우선적으로 구성될 필요가 있는데, 현행 지표들은 산출에 대해 예산집행실적을 기준으로 하는 추진실적의 측정과 효과성 측정에 활용될 수 있는 참여 노인들의 사업 참여 만족도 조사 실시여부만 측정하고 있어 성과를 측정하기에 충분하다고 할 수 없다.

나) 사업별 특성 반영 부족

현행 평가지표들은 공익활동사업에 대한 공통지표와 특성화지표의 두 부분으로 크게 구분될 수 있다. 여기에서 공통지표는 사업의 유형과 무관하게 모든 사업에 대해 동일하게 적용되는 지표를 의미하고, 특성화지표는 사업 유형에 따른 특성을 반영하기 위한 지표로 구성되어 있다. 즉, 특성화지표를 통해 사업 특성에 따른 차이를 반영하기 위하여 설정한 지표라고 할 수 있다. 하지만 현행 지표에서 특성화지표는 노-노케어 사업 및 그 외 사업으로 구분, 그 외 사업은 수요처관리에 대해서만 제시하고 있다. 이러한 구분은 노-노케어 사업과 그 외 유형의 차이를 반영하고는 있으나, 이는 사업간의 특수성을 포괄하고 있다고 보기는 어렵다. 가령 예를 들어 동일한 수요처 관련한 관리활동 이더라도 어린이집에서 활동하는 참여노인들에 대해서는 어린이집이 성범죄 이력을 조회하도록 유도하는 관리가 필요한데, 이러한 특성은 사업 자체의 특성으로 분류될 수 있는바, 공통지표에서 활동 수행여부를 점검할 수 없기에 특성화지표에서 그 관리가 필요하다. 이렇듯 해당 사업유형에 대한 특성을 반영하는 것이 필요하나, 현행 지표에서는 수요처에 대한 전반적인 관리 관련 항목들로 지표가 구성되어 사업의 특성을 반영한 지표들의 추가가 필요할 것으로 보인다. 또한 노-노케어 사업의 경우 역시 사업 특성상 참여 대상의 연속성이 가지는 긍정적인 의미가 반영되지 못하고 있으며, 다른 사업

에 비해 수행기관의 사업 수행 부담이 크다는 점이 적절히 반영되지 못하고 있다. 따라서 공익활동형 사업의 세부 사업별 특성을 반영하는 평가 지표에 대한 고려가 필요하다.

다) 신규 사업 발굴 및 신규 수요처 발굴 등에 집중

현재 평가지표의 구성을 살펴보면, 신규사업에 발굴에 대한 성과점수 및 신규 수요처(수혜자) 발굴에 대한 성과점수가 부여되고 있다. 이는 사업의 확장이라는 관점에서 중요성을 가질 수 있다. 하지만 이러한 지표구성은 자칫 수행기관으로 하여금 신규 사업 발굴 및 신규 수요처(수혜자) 발굴에 보다 많은 자원과 노력을 투자하게 되는 유인으로 작용, 기존 사업 및 기존 수요처의 유지·관리에 있어 상대적으로 그 노력이 소홀해지는 결과를 초래할 수 있다.

공익활동사업의 확대를 위해서는 기존 사업 및 수요처에 대한 관리·유지를 통한 사업의 안정적 운영 및 일자리에 대한 홍보, 관련 행위자 및 지역주민 등에 대한 필요성, 긍정적 인식의 확대 역시 필요하다. 즉, 본 사업에 대해 형성된 공감대를 바탕으로 사업이 운영될 수 있을 때 새로운 사업의 확장 및 신규 수요처(수혜자)의 확대가 가능한 것이다. 이러한 관점에서 신규 사업 및 수요처 발굴에 대한 집중과 기존 사업 및 수요처 관리 활동의 균형이 필요하다.

그러나 현행 평가지표들은 신규 사업 및 수요처 발굴에 대한 관심은 나타나고 있으나, 기존 사업 및 수요처의 유지에 대한 성과점수의 부여는 미미하게 이루어지고 있다. 즉, 현행 지표체계에서 더 높은 성과점수를 받기 위해서 기관들은 기존 사업에 대한 고민보다는 신규사업, 신규 수요처의 발굴에 보다 많은 노력을 기울일 수밖에 없는 것이다. 따라서 노인 공익활동사업의 목적에 신규 사업 발굴뿐만 아니라 기존 사업의 안정적인 유지도 포함되는 만큼 평가 지표에 기존 사업 유지에 관한 내용을 포함하는 것이 필요하다.

3) 평가 지표의 구성

가) 일괄평가: 기관의 규모, 사업량 등에 대한 고려 부족

현행 성과평가는 기관의 규모나 사업량의 규모 등을 고려하지 않은 채 동일한 기준으로 전체 수행기관을 평가하고 있다. 지역 내의 총 사업량이 고정된 상태에서 일부 기관들이 사업을 거부하여 보다 많은 사업을 수행할 수 있음에도 적은 사업량만을 담당하게 될 경우, 동일 지역의 타 기관에서는 사업 수행의 부담이 가중될 수 있다. 특히 노-노케어 사업의 경우 다른 사업단에 비해 사업 관리에 보다 많은 노력이 투입되며, 결과적으로 사업량이 적은 기관이 평가에 유리한 결과를 초래할 수 있다. 실제 수행기관 간 담회에서 이러한 문제가 제기되어 노-노케어 사업량이 적은 기관이 2016년도 사업 평가에서 높은 점수를 받아 최우수기관으로 선정된 데에 대한 이의가 제기되기도 하였다.

공익활동사업의 사업량은 사업의 관리라는 측면에 많은 영향을 미치는 변수임에도 불구하고 모든 수행기관들은 현재와 같이 동일한 평가기준을 적용받고 있다. 따라서 평가의 공정성, 형평성 및 정확성을 기하기 위해서는 기관의 규모 및 사업량 등을 고려한 평가가 필요하다. 즉, 보다 공정한 성과평가를 위해서는 기관의 규모 및 사업량 등을 기준으로 하위그룹을 구성하여 그룹 내에서 성과평가를 수행하는 방법이나 혹은 사업량에 대한 가점 부여 방식 등을 고려할 필요가 있다.

나) 집행의 전반적 과정 포괄 미비

일반적으로 사업의 집행의 과정은 ①투입(input) ②활동(activities) ③산출(output) ④결과(outcome)의 단계로 구성할 수 있으며, 각 단계 별로 측정 가능한 성과를 통해 성과 지표를 구성함으로써 인과적으로 사업의 목적이 달성되도록 한다. 즉 성과 평가 지표는 투입-활동-산출-효과라는 집행의 전반적인 과정을 포괄하는 내용으로 구성하는 것이 필요하다. 하지만 현재 평가지표는 앞서 언급한 것처럼 수행기관이 사업 운영을 위해 수행하는 활동들을 포괄하지 못하고 있다. 또한 현행 평가 지표에서 산출 단계에 해당하는 것은 '사업목표달성도' 항목으로 사업목표달성도를 예산에만 관련된 계량적 수치로 측정하는 단일한 방식을 취하고 있어, 개별 수행기관들 및 사업유형의 특수성을

반영하지는 못한다는 문제가 제기된다.

이와 함께 사업의 결과로 나타나는 사업의 효과성인 보충적 소득보장, 개인의 주관적 인식의 변화를 측정하기 위한 지표들은 구성되어 있다고 보기 어렵다. 사회관계 증진, 건강증진, 자존감의 증진 등은 사업 관련 참여자 만족도 조사 등을 통해 참여 노인에게 직접 질문함으로써 측정이 가능한데, 이에 대해 현행 지표들은 단순히 참여노인에 대해 사업 참여 만족도 조사를 실시했는지 여부를 측정하는 문항을 구성하고 있어 사업의 효과성 정도를 측정하는 것이 어렵게 되어 있다.

이러한 점들을 토대로 보았을 때 현재 평가지표들은 사업 운영과정을 모두 포괄하고 있지 못한 동시에 사업의 산출 및 효과를 측정하는 데에 한계가 있는 것으로 보이고 있어 지표들이 사업 운영 과정의 전반을 포함하고 있다고 보기 어려운 것으로 판단된다.

제7장

2017년 공익활동사업 평가체계 및 평가지표 개선방안

1. 공익활동사업 평가체계의 개선방안

1) 평가체계 구성의 기본방향

성과관리를 위한 성과평가의 가장 큰 목적은 책임성(accountability)의 강화 및 성과(performance)의 향상으로 구분할 수 있다. 특히 사업 운영과정에 대한 모니터링을 통해 사업 운영과 관련한 책임성을 강화할 수 있으며, 평가결과의 활용은 사업의 효율성 및 효과성을 증진시킬 수 있다는 측면에서 성과평가는 과정의 모니터링과 활동 수행결과에 대한 검토 모두가 가능한 방향으로 설계되어야 한다.

앞서 살펴본 것처럼 성과평가에 있어서 기본방향의 설정이 무엇보다 중요하다. 즉, 성과평가의 목적이 무엇이며, 누구를 대상으로, 어떠한 부분을 중점적으로 평가하며, 어떠한 방법으로 평가하는지 등에 대한 계획의 수립이 중요하다. 아래에서는 이러한 성과평가의 목적, 대상 등을 설정하는데 있어 그 방안에 대해 고찰해 보고자 한다.

가) 성과평가의 목적

앞서 언급한 것처럼 성과평가는 크게 사업 모니터링을 통한 관리기능의 강화 및 사업의 효과성을 개선하고자 하는 것이다. 특히 사업이 인과모형을 바탕으로 적절하게 구성이 되었다면, 사업의 바람직한 운영에 대한 모니터링을 강화함으로써 사업이 의도한 효과를 이끌어낼 수 있을 것이다. 다시 말하면, 투입-활동-산출(output)-효과(outcome)에 이르는 일련의 활동들이 관련 이론(theory)을 바탕으로 논리적으로 구성이 되었다면 사업이 규정에 맞게 수행됨으로써 의도한 효과를 나타낼 수 있을 것이다.

노인 일자리 및 사회활동사업의 경우 활동이론(activity theory) 등을 그 기본 이론으로 설계된 사업이다. 즉, 노년기 사회활동은 노인의 자아존중감을 극대화할 수 있고, 심리적인 긍정적 영향을 미쳐 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 한다는 것을 그 배경으로 하고 있는 것이다. 또한 본 사업은 노인에게 적합한 일자리를 제공함으로써 보충적 소득보장의 기능 역시 도모하여 결과적으로 신체적·정신적으로 건강한 노후생활을 영위하게 하도록 하는 것이다.

이러한 관점에서 본 사업은 인과모형을 바탕으로 적절히 구성되어있다는 점에서 프로그램 운영에 대한 관리감독 기능을 충실히 수행하는 것으로 사업이 의도한 효과를 양산할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 본 성과평가는 단기적으로는 프로그램 모니터링을 통한 효과성 증진을, 장기적으로는 성과 향상을 통한 프로그램 효율성 증진이라고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 프로그램 관리, 즉 모니터링 기능을 중심으로 평가체계를 구성하고자 한다.

앞서 언급한 것처럼 성과평가 체계를 구축하기 위해서는 평가의 목적뿐만 아니라 프로그램이 목표하고자 하는 바 역시 구체화될 필요가 있다. 본 사업의 경우 공공부문의 자원봉사 성격의 활동에 노인들이 참여함으로써 소득보장, 건강증진, 사회관계 증진 등을 통한 삶의 질 향상을 꾀하고 있다. 하지만 사업의 목적 자체가 매우 광범위하고 모호한 관계로 이를 성과평가에 반영하기는 어려울 것으로 보인다. 즉, 목표의 구체화가 평가 체계를 구축함에 있어 우선적으로 구체화될 필요가 있다. 특히 본 사업의 경우 단년도 사업이 아닌 장기 사업이기 때문에 장기적 목표 하에 이를 달성하기 위한 단기 목표의 수립이 필요하다. 이에 사업을 기획하는 중앙 집행기관에 의해 달성 가능한 형태의 단기 목표를 수립하고, 평가체계의 수립에 있어 이를 반영하는 것이 필요하다.

나) 평가의 대상

본 사업의 평가 대상은 기존 평가체계에서와 동일하게 공익활동형 사업 수행기관으로 한다. 다만 하나의 수행기관에서 여러 사업이 동시에 진행될 경우 일부 지표에 따라서는 사업단별 평가를 수행, 배점에 대해 평균점수를 도출함으로써 기관단위 성과평가를 수행한다. 현행 사업의 평가는 사업량을 고려하지 않은, 즉 전체 수행기관을 대상으로 동일하게 평가를 실시하고 있다. 그러나 사업량이 많은 기관과 사업량이 적은 기관은 사업의 관리 측면에서 투입되는 자원, 에너지, 노력 등의 차이가 발생할 수 있다. 즉, 사업량을 고려하지 않은 획일적인 평가방식은 형평성의 관점에서 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 이에 본 연구에서는 사업량을 기준으로 상이한 평가방식을 제안한다. 이는 다음과 같은 두 가지 방법으로 구분할 수 있다.

제1안: 사업량의 절대규모를 기준으로 하위그룹 평가

이는 기관의 규모를 고려하지 않은, 수행기관이 현재 수행하고 있는 사업량의 절대수를 기준으로 하위 그룹을 구성, 각 그룹별로 평가를 상이하게 하는 방식을 의미한다. 하위 그룹은 2~3개 정도로 구성할 수 있는데, 2개의 그룹으로 구분하는 경우 평균 혹은 중위수를 기준으로 구분하는 방법을 활용할 수 있고, 3개의 그룹으로 구분하는 것은 전체 사업량의 1/3 지점을 기준으로 상위그룹, 중위그룹, 하위그룹을 구분하는 방식을 제시할 수 있다. 즉, 이러한 방식을 활용하여 사업 수행기관의 집단을 구분, 각 그룹별로 평가를 수행하고 평가 결과를 바탕으로 인센티브를 제공할 수 있다.

제2안: 상대적인 사업량을 기준으로 하위그룹 평가

이 방법은 기관의 규모, 지역사회 노인의 수 및 기관이 운영하고 있는 사업량을 중심으로 하위그룹을 구분, 평가를 수행하는 방식을 의미한다. 절대적인 사업량을 기준으로 수행기관을 구분하는 방법은 사업량에 따른 기관의 관리 부담을 인정한다는 측면에서는 긍정적일 수 있으나, 이 경우 기관의 규모가 커서 사업 수행을 위한 충분한 자원을 활용할 수 있음에도 불구하고 의도적으로 적은 사업량을 감당하여 적은 사업을 수행하는 기관과 동일한 평가를 받는 기관이 나타날 수 있다는 단점을 극복하기 어렵다. 물론 사업의 신청 및 사업량을 배분하는 과정에서 기관의 규모 및 역량이 고려되기 때

문에 절대적인 사업량을 기준으로 수행기관을 구분하는 것 역시 무리가 아닐 수 있으나, 기관의 특성, 기관의 자원 등을 고려하여 기준을 설정함으로써 형평성을 강화할 수 있다. 즉, 평가 집단을 설정함에 있어 사업량과 함께 기관의 규모 등 사업 수행기관의 특성과 함께 지역사회 일자리의 수, 노인의 수와 같은 지역사회 특성을 함께 반영하여 하위 그룹을 설정, 각 그룹 내에서 평가를 수행하는 방식 역시 고려될 수 있다.

2) 성과평가의 방법

현행 성과평가의 방법은 수행기관 자체평가와 지자체 확인 및 교차평가, 표본조사 및 중앙 기관의 종합평가 방법을 혼용하고 있다. 본 연구에서도 이러한 평가방법을 그대로 활용하고자 한다. 즉, 자체평가를 통해 각 기관들이 스스로 사업 운영에 대해 성찰해 봄으로써 사업관련 정보를 사업 계획에 반영할 수 있도록 유도하면서 동시에 상위 기관인 지자체에 의해 이를 확인, 점검함으로써 평가 결과의 신뢰성을 확보하고자 한다. 이와 함께 지자체 및 광역 자치단체에 의해 일부 기관에 대한 표본조사를 실시함으로써 양적 평가의 한계를 보완함과 동시에 모니터링 기능을 강화하고자 한다. 이를 위해 광역자치단체 및 지자체는 기관 표본조사가 기관별로 2~3년 주기로 실시될 수 있도록 평가 계획을 수립하는 것이 수반되어야 할 것이다.

중앙평가위원회, 즉 보건복지부 및 한국노인인력개발원은 이 과정에서 평가 결과를 종합, 평가 결과의 공개 및 결과의 환류와 인센티브 제공을 담당함으로써 사업 평가가 실효성을 가질 수 있도록, 즉 사업의 효과성을 증진시킬 수 있도록 한다.

3) 평가시기

평가는 크게 당해연도 사업의 모니터링과 전년도 사업의 종합평가를 중심으로 구분될 수 있다. 당해 연도 사업의 모니터링은 평가 지표들 중 전산자료로 산출할 수 있는 지표들을 중심으로 현재 상태에 대한 고지를 목적으로 실시되는 것으로, 사업이 수행되고 있는 중간시점(6~7월경)에 평가를 실시한다.

전년도 사업의 종합평가는 기존의 평가계획과 유사하게 전년도 사업이 종료된 후의 시점, 즉 4~5월 경에 실시하고자 하나, 기존의 평가계획과 달리 수행기관이 사업 계획

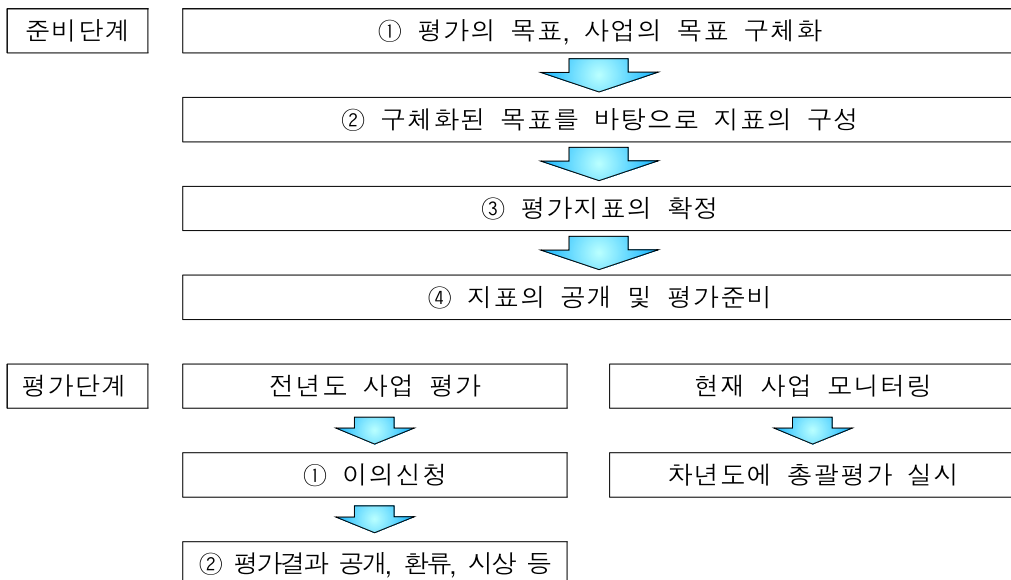
서를 작성하기 전 평가지표가 공개될 수 있는 체계로 변환된다면 종합 평가 시기를 당기는 것도 고려할 수 있다.

4) 성과평가 체계의 구성

본 연구에서 제시하고자 하는 성과평가 체계는 아래 그림에서 나타난 것과 같이 크게 준비단계와 평가단계로 구분할 수 있다. 평가의 준비단계에서는 성과평가를 위한 계획을 수립하고 평가를 실시할 준비를 하는 단계를 말한다. 즉, 이 단계에서는 사업의 평가와 관련한 행위자들간의 의사소통을 통한 의견의 수렴, 평가 계획의 수립 및 평가 지표의 확정 및 배포 등의 활동을 포함한다.

다음으로 평가 단계는 실제 사업의 운영실적을 중심으로 평가가 실시되는 단계를 말한다. 이는 전년도 사업에 대한 총괄평가와 당해 연도 사업에 대한 활동 점검(모니터링) 활동으로 구분될 수 있다.

[그림 11] 성과평가 체계의 구성



가) 준비단계

이 단계는 사업의 성과평가를 기획하고 구체화하는 활동을 포함한다. 준비단계는 평가 및 사업의 목표 구체화, 평가 지표의 구성, 평가 지표의 확정, 지표 공개 및 성과 평가 준비 활동으로 구분될 수 있다. 이 단계에서는 사업의 목표 및 평가 내용을 구체화하는 과정에서 관련 행위자인 보건복지부, 한국노인인력개발원, 사업 수행기관 등의 상호 의사소통을 통한 의견 수렴 및 이를 통한 평가와 관련한 상호 이해, 협의 등이 중요하다고 할 수 있다.

(1) 평가의 목표, 사업의 목표 구체화

본 사업에 대한 단기적인 평가 목표는 프로그램 관련 활동에 대한 점검을 통해 사업 효과성을 증진하는 것이다. 즉, 사업의 성과평가 목표는 사업이 규정에 의해 정확하게 수행되고 전달되는지를 확인함으로써 사업 운영의 책무성(accountability)을 강조하는 동시에 프로그램 운영 결과인 사업의 효과성을 증진시키는 것이다. 따라서 성과의 평가에 있어 프로그램 모니터링 관련 지표를 강화하는 방향으로 평가 지표들이 구성될 필요가 있다.

또한 현재 본 사업의 목표는 모호하고 추상적이며, 많은 내용을 담고 있기에 사업의 목표를 보다 명확히 하는 것이 필요하다. 사업의 평가에 앞서 사업 목표를 명확히 하는 것은 사업의 평가 내용을 구체화하는 기능을 수행한다. 이를 위해서는 사업의 계획 및 활동에 대한 규정을 마련하는 보건복지부와 한국노인인력개발원의 의사소통이 중요하다. 상호 의사소통은 모호한 목표를 명확히 하고, 장기적인 목표 달성을 위한 세부적 목표를 수립하는 기능을 수행하기 때문이다. 특히 본 사업의 경우 단년도 사업이 아닌 계속사업이기 때문에 당해 연도 세부 사업 목표는 변화할 수 있다. 따라서 사업 평가체계 구성에 있어 활동 관련 모니터링과 같이 변화하지 않는 부분과 사업의 목표 등에 따라 변화가 가능한 부분을 구분하는 것으로 평가 내용을 설정하는 것이 필요하다.

(2) 구체화된 목표를 바탕으로 지표의 구성

앞서 언급한 것처럼 평가 지표는 사업의 모니터링과 관련한 지표, 즉 해마다 변화하지 않는 고정지표와 사업의 세부 목표와 같이 변경이 가능한 변화 지표로 구성하는 것을 제안한다. 특히 이 단계에서는 목표 설정에서와 마찬가지로 사업 및 평가와 관련한 행위자들 간의 의사소통 체계의 구축이 중요하다. 보건복지부-한국노인인력개발원의 의견교환 및 협의는 평가 및 사업의 목적을 달성하기 위한 평가지표의 구성을 가능하게 하는 역할을 수행할 수 있다. 더불어 한국노인인력개발원-수행기관의 협의는 작성된 평가지표의 실현 가능성 및 타당성, 적절성 등을 검증하는데 있어 효과적인 수단이 될 수 있다.

(3) 평가 지표의 확정

이 단계는 평가 관련 행위자들간의 의견교환을 통해 구성된 평가지표를 확정하는 단계를 말한다. 구성된 평가지표가 포함하지 못하는 부분은 없는지, 평가의 목적을 반영하고 있는지, 의도한 결과를 도출하기 위한 배점체계를 가지고 있는지 등을 검토, 평가한 후 이를 확정하는 것을 말하는 것이다.

(4) 평가 지표의 공개

이 단계는 확정된 평가지표를 피평가 기관, 즉 수행기관들에 공개하는 단계를 말한다. 평가 지표는 기관들이 사업 계획서를 작성하기 전에 공개되는 것을 원칙으로 하는 것이 바람직하다. 평가 지표가 사업 계획서 작성 전에 공개될 경우 각 기관들은 성과평가에 유리하도록 해당 내용을 사업 계획서 작성시 반영할 수 있기 때문에 사업이 의도한 방향으로 운영될 수 있도록 하는 역할을 하기 때문이다. 따라서 차년도 사업계획서의 작성 시기 이전에 차년도 사업 평가지표를 확정, 수행기관들에게 공개하는 것이 필요하다.

나) 평가단계

사업을 실제 평가하는 활동인 평가 단계는 크게 당해 연도의 사업 모니터링 활동과

전년도 사업에 대한 총괄평가가 동시에 진행되도록 구성하였다. 이는 현재 진행되는 사업에 대한 모니터링을 강화하기 위해 사업 중간시점에서 사업의 진행상황 등을 점검하는 기능을 추가하는 동시에 사업 종료 후 실시하는 종합평가를 통해 사업 운영 전반에 대한 모니터링 및 결과의 평가를 실시하기 위함이다.

(1) 전년도 사업의 평가: 총괄평가

사업의 운영이 종료된 후 실시하는 사업 운영 전반에 대한 평가로, 투입-활동-산출-효과에 대한 전반적 평가를 실시하는 것을 의미한다. 전산자료 및 자체평가 자료 등을 활용하여 실시되는 이 평가는 사전에 고지된 평가지표를 활용하여 성과평가 점수를 도출, 합산하는 방식으로 진행한다.

사업의 평가결과는 사업 수행기관으로 송부, 환류하여 사업 운영의 개선에 도움이 될 수 있도록 활용한다. 이 때 평가결과는 수행기관에 전달, 이의신청을 받는 과정을 거치게 함으로써 평가 결과의 공정성 및 수용 가능성을 증진시킨다. 이와 함께 성과가 우수한 기관 및 해당 기관의 종사자들에 대한 인센티브를 부여함으로써 성과 향상을 유도할 수 있도록 하는 방안을 마련한다. 환류 및 인센티브와 관련하여서는 아래의 활용 방안에서 보다 자세히 언급하고자 한다.

(2) 현재 사업에 대한 모니터링

수행기관의 프로그램 운영 결과 자료를 활용하여 실시하는 사업의 모니터링은 한계를 가질 수 있다. 결과를 바탕으로 진행되는 모니터링 활동은 사업 수행 과정에서 어떠한 점이 문제가 되었는지, 프로그램 운영이 순차적으로 이루어졌는지 등에 대한 검토가 이루어지기 어렵기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 사업이 진행되는 중간 시점에서 모니터링 활동을 수행함으로써 사업 운영 과정에서의 정보가 프로그램 전달체계에 전달되도록 한다. 하지만 중간시점에서 평가를 수행한다는 것은 피평가자인 수행기관과 평가를 진행하는 중앙 기관인 한국노인인력개발원 모두에게 부담일 수 있다. 따라서 본 연구에서는 중간 모니터링의 방법으로 기존에 공개된 성과지표 중 전산 자료를 활용하여 산출될 수 있는 지표에 대한 자료를 산출하여 각 기관에 전달하는 방식을 활용하는 것을 제안한다. 즉, 정보제공의 기능을 통해 해당 기관들이 현재 자신들의 활동에 대해

어떠한 점이 부족한지, 어떠한 점을 개선하면 향후 실적 평가에서 유리한 위치를 점할 수 있을지 등을 스스로 판단하게 하여 프로그램의 개선을 유도하고자 한다.

중간 모니터링의 목적은 향후 사업 운영을 위한 정보제공을 그 목적으로 하여 최종 산출물의 효과성을 증진시키는데 기여하고자 한다. 따라서 중간평가의 결과는 최종 평가점수에 산입하지 않는, 정보제공을 위한 활동으로 규정하는 것을 제안한다.

앞서 살펴본 것처럼 본 연구에서 제안하는 평가체계는 크게 준비단계, 평가단계로 구분될 수 있으며, 평가단계는 다시 당해 연도 사업의 중간 모니터링 활동과 전년도 사업에 대한 총괄평가로 구분될 수 있다. 한 해에 위의 세 가지 활동이 동시에 진행되는 것을 제안하는데, 연 초에는 전년도 사업의 총괄평가 활동이(4~6월), 연 중간에는 당해 연도 사업의 중간 모니터링 활동이(6~7월), 연 말에는 사업 목적 및 평가목적의 구체화, 평가 지표의 개발 및 공개 등 평가 준비 활동이 수행되는 것을 제안하는 바이다.

이러한 2017년도 사업 평가체계의 변화방향을 요약하면 아래와 같다.

〈표 28〉 2017년도 공익활동사업 평가체계 방향

평가 목적	사업 운영에 대한 수행기관 활동의 모니터링
평가 대상	수행기관 (다만 일부 지표에 대해서는 수행기관 내 사업단별 평가, 가중평균을 적용하여 점수를 합산함)
평가 방법	- 자체평가, 지자체 확인 및 교차평가, 표본조사(현장조사), 중앙 기관에 의한 종합평가 방법 활용 - 사업량 기준 차등평가 - 사업량 절대량 기준 하위그룹 평가 - 지역 특성, 기관 규모 등을 중심으로 상대적 사업량을 기준으로 하위그룹 구성, 평가
평가 시기	- 중간평가: 당해 연도 사업의 모니터링을 위해 전산 산출자료 지표 중심으로 6~7월경 수행 - 총괄평가: 사업 종료 후 전년도 사업에 대한 기존 총괄평가 유지
평가 지표의 공지	사업 계획서 작성 전, 연내 공지

2. 공익활동사업 평가지표의 개선방안

1) 지표 구성의 기본방향

성과지표는 성과를 측정하는 기능을 수행하기도 하지만 사업 운영에 있어 가이드라인을 제시하는 역할을 수행하기도 한다. 각 기관들은 성과평가에서 우수한 점수를 획득하기 위하여 노력하게 되는데, 이를 위해 기관들은 평가 지표를 준용하고자 하는 노력을 하기 때문에 평가지표는 수행기관으로 하여금 의도한 방향을 제시하고 이를 달성하도록 하는 기능을 수행한다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 사업의 성과지표는 다음과 같은 점을 고려하여 구성되어야 한다.

(1) 평가의 목적을 반영하는 성과지표의 구성: 모니터링 기능의 강화

본 연구에서 제안한 성과평가의 목적은 모니터링의 강화를 통한 성과의 향상으로 요약될 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 본 연구에서는 사업의 모니터링 지표를 강화하는 방안을 제안한다. 특히 사업의 참여자, 수혜자(수요처)의 선정, 프로그램 활동 과정에 대한 모니터링 지표를 강화함으로써 사업이 규정에 맞게 운영되고 있는지, 사업이 의도한 방향으로 운영되고 있는지 등을 평가하는데 주력하고자 한다.

(2) 사업의 목표를 반영하는 성과지표의 구성: 사업 목표를 측정하는 지표의 제안

본 사업의 목표는 어르신들이 일자리에 참여함으로써 소득보장 및 건강증진, 사회관계 증진 및 삶의 질 향상을 도모하는 것으로 정의되고 있다. 이는 상위 목표로서 광범위하고 모호하게 규정되어 있기 때문에 이를 실제 성과평가에 연결하기 위해서는 목표의 구체화가 필요하다. 그러나 이와 함께 본 사업은 다년도 사업이라는 점을 고려하였을 때 궁극적인 목표의 달성을 위한 각 연도별 세부 목표가 존재하는 것 역시 필요하다. 장기 혹은 중기 계획을 중심으로 하는 목표를 구체화하고, 이를 실현하기 위한 로드

맵을 설정한 후 이것이 사업 운영에 있어 반영되었는지를 평가함으로써 사업이 궁극적으로 추구하고자 하는 바를 달성할 수 있을 것이다. 이러한 연차별 사업 목표는 매년 변화될 수도 있지만 그렇지 않을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 연도별 사업 목표를 설정, 수행기관들에 전달하는 것과 함께 이들 목표의 반영, 달성여부를 평가할 수 있는 지표를 구성함으로써 사업이 의도한 방향으로 추진되도록 촉진할 수 있다.

(3) 전산자료 활용을 강조, 평가의 부담 완화

평가는 기본적으로 많은 비용과 노력이 수반되는 활동이다. 따라서 평가기관 및 피평가 기관의 부담을 감소시키는 것이 평가의 정확성을 증진시키는 데에 긍정적인 것이다. 이러한 맥락에서 전산자료의 활용은 자료의 수집 활동을 최소화하기 때문에 피평가 기관인 수행기관이 추가적으로 입력해야 할 사항을 최소화하고, 중앙 평가기관들 역시 평가 자료를 확보하는 데에 추가적인 노력이 필요하지 않기 때문에 평가와 관련한 행위자들의 부담을 경감시킬 수 있다. 이와 함께 전산자료를 최대한 활용함으로써 자료의 정확성을 확보할 수 있다.

(4) 기존 사업에 대한 관리 기능 강화

기존의 성과지표들은 신규 사업의 발굴 및 신규 수요처의 발굴 활동에 지나치게 집중하여 기존 사업 및 기존 수요처의 유지를 위한 기관의 노력은 평가에 반영되고 있지 않고 있다. 그러나 사업을 지속적으로 유지하는 것 역시 많은 노력이 필요하고, 사업의 지속적인 운영은 사업의 안정적 운영이라는 측면에 있어 긍정적인 수 있다. 이러한 측면에서 기존 사업의 운영 및 기존 수요처를 유지함으로써 수요처 및 지역사회와의 라포(rapport) 형성은 사업의 타당성의 확보 및 지속가능성의 증진이라는 측면에서 긍정적인 수 있다. 하지만 지금까지는 기관의 현 사업 유지와 관련한 노력은 크게 평가되고 있지 않아 사업의 유지에 대한 인센티브가 존재하지 않는다. 따라서 본 연구에서는 기존 사업 및 기존 수요처와의 관계 증진 및 이를 통한 사업 및 수요처의 유지를 위한 노력 관련한 평가지표를 마련함으로써 수행기관의 기존 사업 관리 기능을 강화하는 것을 제안한다.

(5) 신규 사업 발굴의 노력에 대한 인센티브 부여

기존 사업 및 수요처의 유지는 현 상태의 유지에 기여한다면, 신규 사업의 발굴 및 신규 수요처의 발굴은 사업의 확장에 기여한다고 할 수 있다. 변화되는 지역사회의 수요를 반영하여 신규 사업을 추진하는 것은 공익활동형 사업의 확대 뿐 아니라 지역사회의 현안 문제 해결에의 기여라는 측면에서도 긍정적이라 할 수 있다. 또한 신규 수요처를 발굴하는 것은 기존의 사업이 그 효과성과 타당성을 인정받아 사업이 확대되는 것으로 이해될 수 있다. 이러한 까닭에 신규 사업 및 신규 수요처 발굴은 적극적으로 지지되어야 할 필요가 있다. 하지만 이에 지나치게 집중할 경우 기존 사업의 운영, 관리에 소홀할 수 있는바, 신규 사업에의 노력을 지나치게 강조하는 것은 바람직하다고 볼 수 없다. 따라서 본 연구에서는 신규 사업의 개발 및 신규 수요처의 발굴 활동에 대해서는 배점이 아닌 가점을 부여하는 방식으로 성과지표를 구성하는 것을 제안한다.

(6) 평가 지표의 선공개: 사업 목표 등의 사업 계획에 반영

성과지표는 앞서 언급한 것처럼 사업이 의도한 방향으로 운영되도록 하는 가이드라인의 역할을 수행한다. 즉, 이를 위해서는 성과지표가 이러한 목적을 달성하기 위해서는 사업의 계획 단계, 즉 사업 계획서 수립에 성과지표의 내용이 반영될 수 있도록 하는 것이 필요한 것이다. 따라서 각 수행기관이 사업 계획서를 작성하는 시기 이전에 성과지표를 공개함으로써 사업의 운영 방침 설정시 해당 내용이 반영될 수 있도록 한다.

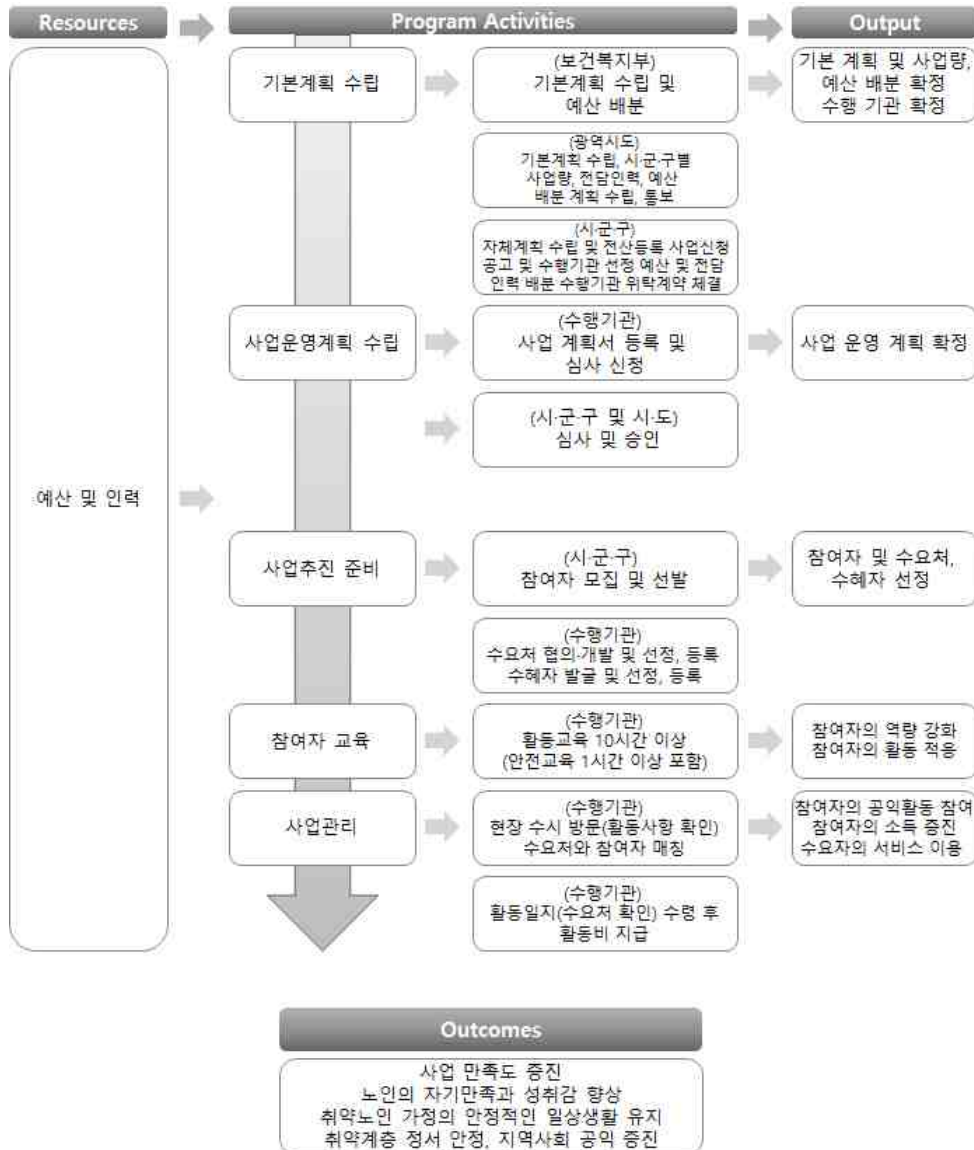
2) 프로그램 논리모형을 활용한 지표체계 구성

아래 그림은 사업 수행의 과정을 프로그램 논리모형으로 구성한 것이다. 프로그램 논리모형은 투입(자원), 프로그램 활동, 산출, 효과의 요인들이 어떻게 구성되어있고, 이들이 어떻게 상호작용하는지, 바라는 결과물을 어떻게 산출하였는지 등과 같이 프로그램 기저에 깔린 논리를 표현한 것이다. 즉, 각 요소들이 어떠한 인과관계의 체인으로 연결되어 의도한 결과를 나타내는지 그 역할과 기능을 소개하는 것으로, 프로그램 모니터링을 위해서 어떠한 점을 확인해야 하는지, 성과를 측정하기 위해서는 어떠한 요소를

측정해야 하는지 등과 같이 평가 지표를 개발하는 데에 유용한 도구로 활용될 수 있다.

아래 그림은 사업의 기저에 존재하는 프로그램 논리모형을 나타낸 것이다. 그림은 사업을 둘러싼 전체 행위자들의 활동을 포함하여 제시되었으나, 평가 지표의 개발에 있어서는 평가 대상인 수행기관 관련한 활동으로 한정하도록 한다. 아래의 프로그램 논리모형은 투입-활동-산출-효과의 단계로 구분되며, 각 단계별 측정 가능한 지표들은 다음과 같이 기술될 수 있다.

[그림 18] 공익활동형 사업의 프로그램 논리모형



(1) 투입: 사업 운영을 위한 자원, 예산 등

사업 운영을 위한 투입 요소로는 프로그램 운영을 위한 자원이 제시될 수 있다. 여기에서 자원은 사업을 위한 예산, 인력 등을 의미하는데, 본 사업에서는 국고지원금 등의 예산, 수행인력, 참여자 및 수요처 등의 행위자를 제시할 수 있다. 여기에서 프로그램 예산은 사업량에 연동되어 배정되는 것이기 때문에 평가지표의 구성에서는 배제하고자 한다. 또한 사업이 본격적으로 시행되기 전 단계라는 의미에서, 그리고 사업의 방향성을 설정하는 활동이라는 측면에서 사업 계획서 관련한 활동은 투입 항목의 평가지표로 포함시키고자 한다.

(2) 활동: 참여자 교육, 참여자 활동, 사업 관리, 추가적인 기관의 노력

본 사업은 어르신들이 활동을 시작하기 전 참여자들을 대상으로 관련 교육을 실시하는 것에서 시작된다. 참여자 교육을 바탕으로 지정된 수요처에서 활동을 시작하게 되면 기관 담당자들은 사업이 적절히 운영되고 있는지, 어려움은 없는지, 문제가 발생한 것은 아닌지 등에 대한 점검 활동을 수행하여야 한다. 또한 프로그램의 효과성을 증진시키기 위해서는 기관 자체의 추가적인 노력 역시 필요하다. 따라서 활동 단계에서는 참여자의 교육이 적절히 제공되고 있는지, 활동에 대한 확인 활동은 수행되고 있는지를 확인하는 것과 함께 사업 추진에 있어 발생하는 문제점을 해결하는 활동이 수행되고 있는지, 기관은 사업 관리적 측면의 활동을 적절히 수행하고 있는지 등을 측정하기 위한 평가지표를 개발함으로써 활동 관련한 모니터링 기능을 강화하고자 한다.

(3) 산출: 사업 목표 달성도

사업이 본래 계획된 실적을 달성하고 있는지를 평가함으로써 사업의 효과적 수행여부를 평가하는 것이다. 여기에는 기존에 활용되고 있던 예산 집행실적과 더불어 계획보다 더 많은 노인들이 사업에 참여하고 있었는지를 평가하며 동시에 사업이 추구하고자 하는 목적을 달성하고 있는지를 판단하여 사업의 효과성을 측정하고자 한다.

(4) 효과성: 사업 참여자 및 수요처(수혜자) 만족도, 자체평가 실시여부

본래 사업의 효과는 노인들의 사회활동을 통한 소득증대 및 삶의 질 향상으로 정의되고 있다. 하지만 삶의 질에 대해서 직접적으로 평가하기는 어려운바, 사업 관련 만족도의 증가는 심리적인 긍정적 효과를 야기, 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 논리를 토대로 만족도 조사 실시를 평가지표로 구성한다. 동시에 사업 평가의 결과가 환류되어 사업의 개선을 야기하는, 즉 사업의 질적 수준 향상이라는 효과를 측정하기 위해서 사업 운영과 관련한 가장 많은 정보를 확보하고 있는 자체평가 실시에 대한 평가지표를 포함시키고자 한다.

3) 지표의 구성

평가 지표는 기존의 공통지표, 특성화지표, 지자체 평가지표의 체계를 유지하도록 한다. 아래에서는 이 중 지자체 평가지표를 제외한 공통지표, 특성화 지표(노노케어 및 그 외 사업)에 대해 지표의 예시를 제안하고자 한다. 기존 평가지표는 공통지표 60점, 특성화지표에 20점을 부여하고 있는데, 본 연구에서도 동일한 비중으로 배점을 부여하고자 한다. 다만 아직 구체화된 지표들이 아니기 때문에 지표별로 세부적인 평가점수는 기록하지 않았다. 또한 본 연구에서 제안한 지표들은 연구자들의 판단에 의해 제시된 바, 기관과의 추가적 의견교환으로 가감이 될 수 있다. 따라서 추가적 작업이 진행된 후 평가지표의 배점들에 대해 기록하고자 한다. 이와 함께 제시된 지표의 수가 많기 때문에 각 지표별로 점수를 부여할 경우 한 지표당 배점이 지나치게 적어 평가지표의 효용가치가 감소될 수 있는바, 지표가 구체화된 후 일부 지표에 대해 가점지표 혹은 감점지표로의 전환 등과 같은 방안을 추가적으로 고려해 보고자 한다.

다만 본 연구에서 제시한 지표들은 연구진들의 견해로, 활용 가능하다고 판단되는 모든 지표들을 나열한 것이다. 따라서 실제 지표로 활용하는데 있어서는 평가기관 및 수행기관의 현장 의견을 반영하여 조율될 필요가 있으며, 시범적용 등을 통하여 실제 실현가능성 정도를 확인한 후에 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

본 연구에서 제시하고자 하는 지표는 아래 표와 같이 요약될 수 있다. 또한 아래에서는 이들 지표들에 대해 세부적으로 확인해 보고자 한다.

〈표 24〉 공익활동형 평가지표(안)

평가영역		평가 항목	평가 지표(안)
(1) 사업 운영 및 성과지표 (공통지표)	①투입	사업계획	- 신규사업: 수요조사 혹은 욕구조사 실시여부 - 기존사업: 수요조사 및 욕구조사 실시여부, 지난사업 운영 결과 반영여부 - 사업 계획 수립시 당해 연도 사업의 목표 반영여부
		참여자	- 참여자 등록 및 선발절차 준용 - 후순위자 선발사유 입력 - 미참여 사유 입력
		수요처	- 협약서 작성여부 - 신규 수요처 발굴실적(가점 부여)
		담당자	- 담당자 근속기간 - 교육이수여부 - 우수기관 견학 횟수 - 사업 담당자들간 업무분장 구체화 여부
	②활동	참여자 교육	- 활동 관련 참여자 교육 실시 및 시간 - 사고안전교육 실시 및 교육시간 - 건강관리 및 여가생활 등 관련 소양교육 실시여부
		참여자 활동	- 참여자 정기간담회 실시여부 및 횟수 - 감담회 의견반영 여부 - 참여자 활동현장(수요처) 방문여부 및 횟수(노노케어 제외) - 사례관리 등 기타 복지서비스 연계실적(가점부여)
		사업관리	- 전산입력 마감 후 수정횟수(감점부여) - 부적격 및 부정수급 방지노력
		기관의 노력	- 참여자 안전조치 마련여부(상해보험 가입 여부, 감점부여) - 전담인력 지원(가점부여) - 추경사업의 추진(가점부여) - 사업 담당자의 외부교육 등 활동지원(가점부여)
		기타 사업 추진 활성화 노력	- 노인생산물품 구매 및 서비스 구매실적 - 지역사회 자원 연계실적 - 지자체 점검결과 지적여부(감점부여)

평가영역		평가 항목	평가 지표(안)
	③산출	사업 목표 달성도	■ 계획서 신청 대비 사업 참여인원의 비율 ■ 예산집행 실적 ■ 해당 연도의 사업 목적 달성여부
	④효과	자체평가	■ 자체평가 실시 및 입력여부 ■ 대상자 및 수요처 만족도 평가결과 등록여부 ■ 의견수렴 결과 반영 등록여부
(2) 사업 특성화 지표	① 노노케어 사업	참여자 관리	■ 사업 참여노인의 연속참여 비율 ■ 참여자-수혜자의 연속매칭 비율 ■ 신규 수요자 참여비율 ■ 서비스 수혜자 및 참여인원의 비율
		사업 관련 의견수렴	■ 수혜자 관련 만족도 조사 실시여부 및 등록여부 ■ 사업 개선사항 관련 등록여부
	② 그 외 사업	수요처 관리	■ 기존 수요처 유지비율 ■ 수요처 주의사항 고지 확인 ■ 수요처 정기간담회 실시여부 및 내용의 반영여부 ■ 수요처 정기방문 여부 및 횟수
		홍보	■ 지역사회 홍보 ■ 우수사례 공유(사업계획서 등)

가) 공통지표

공통지표는 노인 공익활동형 사업 전체에 해당하는 지표로 사업의 운영 및 성과를 측정한다. 논리 모형의 적용을 통해 투입 - 활동 - 산출 - 효과 지표로 구분하여 목표 달성을 위한 사업의 운영 과정을 평가 지표 내에 포함하였다.

(1) 투입지표

투입지표는 사업에 투입되는 자원 및 인력이 적절히 투입되었는지를 평가하는 항목으로 본 사업의 투입 요소는 사업 계획, 참여자, 수요처, 담당자로 규정할 수 있다. 사업 계획의 경우 이를 통해 사업 내용과 사업량이 결정되므로 투입지표에 포함하였다.

〈표 25〉 투입 지표 요약

구분	지표의 목적	지표의 내용
사업계획	사업계획 수립의 근거 확보	▪ 신규사업: 수요조사 혹은 욕구조사 실시여부 ▪ 기존사업: 수요조사 및 욕구조사 실시여부, 지난사업 운영 결과 반영여부 ▪ 사업 계획 수립시 당해 연도 사업의 목표 반영여부
참여자	규정에 따른 참여자 선발 유도	▪ 참여자 등록 및 선발절차 준용 ▪ 후순위자 선발사유 입력 ▪ 미참여 사유 입력
수요처	사업 준비를 위한 수요처 관련 활동의 적절성	▪ 협약서 작성여부 ▪ 신규 수요처 발굴실적(추가점 부여)
담당자	사업 투입요소로서의 담당자 전문성 확보	▪ 담당자 근속기간 ▪ 교육이수여부 ▪ 우수기관 견학 횟수 ▪ 사업 담당자들간 업무분장 구체화 여부

① 사업 계획

사업 계획의 수립에서는 사업 계획이 타당한 근거를 토대로 수립되었는지, 이전 사업의 평가에서 도출된 정보를 활용하여 작성되었는지를 평가하고자 한다. 또한 중앙 기관에 의해 설정된 올해의 사업 목표와 관련한 내용을 사업 계획에 반영함으로써 수행 기관이 의도한 방향으로 사업의 운영이 유도 되었는지를 평가하고자 한다. 세부 지표는 다음과 같이 구성될 수 있다.

평가지표	수요조사 혹은 욕구조사 실시(신규사업)	
평가목표	지역사회의 필요성을 반영하여 신규 사업을 계획하였는지, 이 사업이 지역사회 현안 문제 해결에의 기여 등과 같이 사업이 타당성을 가질 수 있도록 근거 자료를 활용하여 사업을 계획하였는지를 평가함	
평가내용	사업 계획서 작성에 있어 지역사회 특성 및 수요를 반영한 계획의 마련 평가	
증빙서류	기관 응답자료 활용	
평가방법	사업계획서 작성에 있어 다음과 같은 자료를 활용하였는지를 질의, 응답값을 활용함 - 지역욕구 혹은 사전수요조사 보고서 등	
배점	응답결과 해당 조사자료 활용에 해당할 경우 배점 부여	
	해당	
	비해당	

평가지표	수요조사 혹은 욕구조사 실시(기존사업)	
평가목표	기존 사업을 운영하는데 있어 객관적 자료를 활용, 변화된 지역사회의 욕구 등을 반영하였는지, 지난 사업의 운영 결과를 통해 사업의 개선이 이루어졌는지 등을 통해 사업의 효과성을 증진시킬 수 있는 타당한 계획을 수립하였는지를 평가함	
평가내용	사업 계획서 작성시 지역사회 욕구조사 혹은 사전 수요조사 자료, 전년도 사업평가 보고서 결과 등을 활용하였는지를 평가함	
증빙서류	기관 응답자료 활용	
평가방법	사업계획서 작성에 있어 다음과 같은 자료를 활용하였는지를 질의, 응답값을 활용하여 배점 - 지역욕구 혹은 사전수요조사 보고서 - 사업 만족도 결과보고서 - 자체평가 보고서 - 출장복명서 - 수요처 대상 협조공문 등	
배점	응답결과 해당 조사자료 활용에 해당할 경우 배점 부여	
	해당	
	비해당	

평가지표	당해 연도 목표 반영	
평가목표	사업 계획 수립에 있어 선정된 당해 연도 사업의 목표 반영여부를 반영함으로써 전체 사업이 의도된 방향으로 계획, 운영될 수 있도록 유도하고자 함	
평가내용	당해 연도 사업 계획서 수립시 보건복지부 및 한국노인인력개발원이 설정한 당해 연도 사업 목표를 이행하기 위한 사업 계획서 작성여부를 평가	
증빙서류	기관 응답자료 활용	
평가방법	사업계획서 작성에 있어 당해 연도 사업 목표가 반영되었는지를 질의, 응답값을 활용하여 배점 - 예를 들어 해당 사업연도의 중앙 기관 사업 목표가 사업 참여자의 안전사고 발생 예방이라고 한다면, 안전사고 예방을 위한 기관의 추가적 노력이 사업 계획서에 반영되어 있을 경우 배점 획득	
배점	사업 계획서에 당해 연도 목표가 반영되었다고 응답된 경우에 배점	
	해당	
	비해당	

사업 계획서의 작성에 있어 신규 사업의 계획서 작성에는 전년도 평가결과의 반영이 포함될 수 없다. 따라서 계획서 작성과 관련한 항목은 분리하여 측정하되, 배점은 동일하게 구성한다. 즉, 이 지표의 경우 세부 사업별로 측정하여 기관 단위로 합산하여 하나의 지표 값으로 제시한다. 이 때 합산은 사업량을 기준으로 한 가중평균 값으로 계산한다.

② 참여자

사업 참여자는 사업 효과성의 증진에 있어 중요한 요인으로 작용하기 때문에 참여자 선발 과정은 사업 운영 과정에서도 큰 의미를 가진다. 특히 2015년 감사원 감사결과 참여자의 선발, 후순위자 사업 참여 사유, 부정수급 사유 등에 대한 지적이 제기되고 있는바, 규정에 따른 참여자 선발 및 관리는 그 중요성을 가진다. 이에 투입요소로서의 참여자 관련 지표들은 참여자 선발시 규정의 준수에 관한 지표, 후순위자 혹은 미참여자 사유의 입력 등 참여자 선발과 관련한 내용의 기입 등을 통한 관리 강화 등으로 구성하고자 한다. 다만 사업량이 많은 기관의 경우 후순위자 혹은 미참여자 사유 입력 과정에

서 일부 누락이 발생할 수 있는바, 이에 대해서는 완화된 기준을 적용하고자 한다. 참여자 관련 평가지표들은 아래와 같이 제시되고 있다.

평가지표	참여자 등록 및 선발절차 준용	
평가목표	사업 참여자의 등록 및 선발에 있어 사업 안내에 제시된 절차를 준용하였는지를 평가함으로써 참여자 선발 과정에서의 부조리를 축소하고자 함	
평가내용	사업 참여자 등록 과정 및 선발 과정에서 해당 자료를 업무 시스템에 등록, 선발절차를 준용하였는지를 평가함	
증빙서류	업무시스템의 전산자료 활용	
평가방법	모든 사업단의 참여 신청자 및 참여자 선발 과정에서 해당 기관이 사업 시작일 전 사업 참여자 등록을 완료하고 선발절차에 따라 선발하였는지를 판단함 - 사업 시작일 전 사업별로 사업 참여자 등록이 완료되었는지를 확인 - 선발기준에 따른 점수 부여 등 선발 절차에 따라 참여자가 선발되었는지를 확인	
배점	참여자 등록 완료시	
	선발절차 준용시	

평가지표	후순위자 선발 및 미참여 사유 입력	
평가목표	후순위 참여자 선발 및 관리에 있어 해당 사유에 대해 입력함으로써 참여자 선정 및 관리를 용이하게 함	
평가내용	후순위자 및 미참여 사유를 업무 시스템에 입력하였는지를 평가함	
증빙서류	업무시스템의 전산자료 활용	
평가방법	- 사업 참여자 선발에 있어 선발된 참여자가 아닌 후순위자를 선정한 사유 및 미참여 사유 입력의 누락여부를 판단	
비고	- 다만 참여자가 다수인 기관의 경우 일부 누락이 발생할 수 있는바, 일부 실수에 의한 누락을 용인하고자 함	
배점	후순위자 선발사유 입력	전체 입력시 ()점 () 건 혹은 () % 누락시 ()점
	미참여자 사유 입력	전체 입력시 ()점 () 건 혹은 () % 누락시 ()점

③ 수요처

일자리를 제공하는 수요처 역시 사업 운영에 있어 중요한 역할을 수행하는 투입요소이다. 수요처의 관리와 관련하여서는 아래의 특성화지표에서 측정되는데, 투입요소로서의 수요처 관련 지표로는 사업의 안정적 운영을 위한 업무 협약서의 작성과 신규 수요처 발굴을 지표로 구성하였다. 다만 신규 수요처 발굴을 지나치게 강조할 경우 상대적으로 기존 수요처에 대한 관리 기능이 약화될 우려가 있는바, 신규 수요처 발굴은 추가 점수를 부여하는 방향으로 지표를 구성하여 신규 수요처 관련 노력을 평가에 반영하고자 하였다.

평가지표	업무 협약서 작성	
평가목표	참여자와 수요처(수혜자) 간 공익활동사업 협약서를 작성하도록 하여 수행기관이 사업 착수 후 사업의 효과적이고 안정적인 운영 방안 마련을 위한 추진 노력을 평가함	
평가내용	참여자와 수요처(수혜자) 간 공익활동사업 협약서를 작성하였는지 여부를 평가함	
증빙서류	업무 협약서 사본	
평가방법	- 업무 협약서를 작성하였는지 여부를 판단함 - 업무 협약서 내에 활동기간, 활동조건, 해당 참여자와 수요처가 명시되어 있는지 여부를 판단함	
배점	모든 수요처에 대해 적절한 협약서 작성	
	협약서 미작성	

평가지표	신규 수요처 발굴실적	
평가목표	수행기관의 신규 수요처 발굴을 위한 적극적인 노력 정도를 평가하여 노인 공익활동 사업의 양적 기회 확대에 기여함	
평가내용	- 신규 수요처의 사업 참여가 증가하였는지 여부를 평가함 - 배점은 전체 기관의 평균 신규수요처 비율을 기준으로 초과/미만 여부에 따른 배점	
증빙서류	업무 시스템의 전산자료 활용	
평가방법	전체 수요처 중 해당 년도 사업에 새로이 추가된 수요처의 비율	
비고	- 해당 지표는 가점 지표로, 해당 사업단 혹은 기관에 대해 추가 점수를 부여함 - 다만 신규 사업의 경우 만점을 부여함	
배점	신규 수요처 증가	
	기존 수요처 유지(변동없음)	0점

④ 담당자

전문성 있는 담당자들에 의해 사업이 운영되는 것은 사업의 효과성과 직접적으로 연결될 수 있다. 따라서 프로그램 활동을 위한 투입 요인으로 사업 운영 담당자에 대한 평가는 담당자의 전문성을 측정하기 위한 지표들로 구성되어 있다. 일반적으로 담당자의 전문성 관련한 측정지표로 경력 및 자격여부, 교육이수여부 등이 활용되고 있다. 본 연구에서도 사업 담당자의 전문성 지표로 담당자의 근속기간, 교육이수 및 우수기관 방문을 지표로 제시하고 있고, 이와 더불어 업무의 구체화를 통해 업무와 관련한 인지를 명확히 함으로써 업무 관련 전문성이 증진될 수도 있는바, 구체적인 업무분장의 유무 역시 담당자 지표에 포함시키고 있다. 이를 자세히 살펴보면 아래와 같다.

평가지표	담당자 근속기간	
평가목표	담당자의 근속기간에 대한 평가로 담당자의 업무 지속성을 유도하여 담당자의 사업 이해를 증진하고, 보다 전문적인 인력을 확보하여 사업의 안정성과 질적 향상을 도모함	
평가내용	공익활동사업 담당자의 최근 3년간 평균 근무기간을 평가함	
증빙서류	수행기관의 문항 응답 자료를 활용	
평가방법	기관 내 공익활동형 사업에 종사하고 있는 담당자(전담인력 제외)의 평균 근무기간 $(\text{평균근무기간}) = \frac{(\text{종사자 전체 근무기간})}{(\text{담당자 수})}$	
비고	- 36개월 이하 사업단은 36개월로 환산하여 적용 - 전담인력을 제외한 종사자가 없는 기관은 ()을 부여함 - 근무기간은 현 근무지에서의 종사경력 및 이전 근무지에서의 종사경력도 포함함	
배점	최근 3년간 24개월 이상 근무	
	최근 3년간 12~24개월 미만 근무	
	최근 3년간 12개월 미만 근무	

평가지표	담당자 교육이수 및 교육시간	
평가목표	담당자의 교육이수 정도에 대해 평가함으로써 사업을 담당하는 전담인력 및 종사자의 사업 이해와 전문성을 강화하여 사업의 안정적인 운영과 질적 향상을 촉진함	
평가내용	수행기관의 전담인력 및 종사자가 한국 노인인력개발원에서 실시하는 사업 관련 교육을 이수하였는지 여부를 평가함	
증빙서류	전담인력 교육: 전산자료 종사자 교육: 출장복명서, 교육이수증(수료증) 등	
평가방법	① 전담인력 전원이 한국노인인력개발원에서 실시하는 교육(기초과정 및 심화과정)을 1회 이상 이수하였는지를 평가 - 100세누리사이트를 통해 교육을 신청, 이수한 경우 인정 ② 전담인력을 제외한 종사자들이 노인일자리 및 사회활동 지원사업 관련 교육을 1회 이상 이수하였는지 여부 - 한국노인인력개발원에서 실시하는 교육 및 기타 사업과 관련한 교육이수 여부를 평가함	
비고	- 전담인력이 없는 수행기관은 해당 시, 군, 구의 평균점수 활용 - 전담인력 중도퇴사시 대체자(후임자)가 이수한 경우도 인정함	
배점	① 전담인력의 교육이수 여부	- 전체 이수 - 50% 이상 이수 - 50% 미만 이수
	② 종사자의 교육이수 여부	- 전체 종사자들이 이수 - 50% 이상 종사자들이 이수 - 50% 미만 종사자들이 이수

평가지표	우수 기관 견학	
평가목표	담당자에게 사업 우수 기관 방문을 통해 우수 사업 기관의 노하우 습득 및 벤치마킹의 기회를 제공하여, 담당자의 전문성 강화를 도모함	
평가내용	노인 공익활동 사업 담당자(전담인력 포함)가 우수 사업 기관의 사례조사 및 벤치마킹 등을 위해 기관 견학을 진행하였는지 여부를 평가함	
증빙서류	출장신청서, 출장복명서, 방문 기관 관련 자료 등	
평가방법	지난 평가 결과 우수기관으로 선정된 기관들에 대한 방문 실시 여부 - 당해 기관과 유사한 사업을 수행하는 기관의 방문 및 기타 공익활동형 사업, 시장형 사업단의 방문 역시 인정함	
비고	평가 결과 우수기관으로 선정되지 않은 기관일지라도 벤치마킹의 필요성이 있는 기관의 경우 방문 실적을 인정함	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	담당자의 업무분장 구체화 여부	
평가목표	담당자의 업무가 구체적이고 명확하게 규정되도록 유도하여 담당자가 업무에 대한 이해를 증진하고 효율적인 사업 관리 및 운영을 수행할 수 있도록 함	
평가내용	업무분장표 및 업무인수인계서 등에 담당자별 업무가 구체적으로 기술되어있어 담당자들이 자신의 업무내용 및 범위에 대해 구체적으로 숙지하고 활동할 수 있는지를 평가함	
증빙서류	업무분장표, 인수인계서 등	
평가방법	업무분장표 및 업무인수인계서에 담당자별 업무가 명확히 기술되어 있는 경우 인정	
비고	담당 인력이 1인인 기관의 경우 해당 지표는 만점으로 처리함	
배점	해당	
	비해당	

(2) 활동지표

활동 지표는 사업 목표 달성을 위해 수행기관이 행하는 활동이 적절히 수행되었는지를 평가하는 항목으로 참여자 교육, 참여자 활동, 사업관리, 기관의 노력, 기타 사업 추진 활성화 노력 등으로 구성되었다.

활동지표의 내용을 요약하면 아래 표와 같다.

〈표 26〉 활동 지표의 요약

구분	지표의 목적	지표의 내용
참여자 교육	참여자의 원활한 활동 등을 위한 사전교육 활동 실시 점검	활동 관련 참여자 교육 실시 및 시간 사고안전교육 실시 및 교육시간 건강관리 및 여가생활 등 관련 소양교육 실시여부
참여자 활동	참여자들이 활동을 수행함에 있어 적절한 관리가 이루어졌는지를 확인	참여자 정기간담회 실시여부 및 횟수 간담회 의견반영 여부 참여자 활동현장(수요처) 방문여부 및 횟수(노노케어 제외) 사례관리 등 기타 복지서비스 연계실적(가점부여)
사업관리	사업 운영에 대한 관리강화 노력 확인	전산입력 마감 후 수정횟수(감점부여) 부적격 및 부정수급 방지노력
기관의 노력	사업 관련 기관의 관심 및 예산 배정 등의 노력 촉진	참여자 안전조치 마련여부(상해보험 가입여부, 감점부여) 전담인력 지원(가점부여) 추경사업의 추진(가점부여) 사업 담당자의 외부교육 등 활동지원(가점부여)
기타 사업 추진 활성화 노력	기타 사업의 활성화를 위한 기관의 노력 평가	노인생산물품 구매 및 서비스 구매실적 지역사회 자원 연계실적 지자체 점검결과 지적여부(감점부여)

① 참여자 교육

공익활동형 사업 활동에 앞서 참여노인들은 활동과 관련한 참여자 교육을 이수하고, 사고안전의 예방을 위해 안전과 관련한 교육을 받게 된다. 본 항목에서는 이러한 교육을 참여 노인들이 이수하였는지를 측정함으로써 참여 노인들의 교육 참여를 장려하고자 한다. 또한 사업에 참여하지 않은 여가시간에 대한 교육, 건강관리 관련 교육 등 소양교육을 실시하여 사업의 궁극적인 목적인 노인의 삶의 질 향상을 도모할 수 있을 것이다. 이에 참여자 소양교육 이수여부를 지표에 산입하고자 하였다.

평가지표	활동 관련 참여자 교육 이수	
평가목표	참여자가 활동 관련 교육을 이수하도록 하여 참여자의 역량을 강화하고 이를 통해 사업의 효과성 증대를 도모함	
평가내용	참여자 활동 교육을 10시간 이상 실시하였는지 여부를 평가함	
증빙서류	업무 시스템의 전산자료 활용	
평가방법	수행기관의 사업단별 교육 운영 시간을 산출하여 해당 참여자들이 활동 관련 교육을 10시간 이상 이수했는지 여부를 평가함	
비고	1개 사업단이라도 교육 이수 시간이 10시간 미만인 경우 비해당	
배점	교육 이수	
	비해당	

평가지표	사고예방 안전 교육 실시	
평가목표	활동 중 사고를 미연에 방지하기 위한 안전 교육을 실시하여 참여자의 건강한 활동을 보장하고, 사업이 안정적으로 운영될 수 있도록 함	
평가내용	참여자 활동 교육 시간 중 안전교육을 1시간 이상 실시했는지 여부를 평가함	
증빙서류	업무 시스템의 전산자료 활용	
평가방법	수행기관의 교육 운영 현황을 산출하여 사업단 별로 각각 안전 교육을 1시간 이상 실시한 경우 인정	
비고	1개 사업단이라도 미실시한 경우 비해당	
배점	참여노인 전원의 사고예방 교육 이수	
	비해당	

평가지표	소양교육 실시여부	
평가목표	참여자가 기본 소양 교육을 이수하도록 하여 참여자의 활동 역량을 강화하고 삶의 질을 증진함	
평가내용	참여자를 대상으로 소양교육을 실시했는지 여부를 평가함	
증빙서류	업무 시스템의 전산자료 활용	
평가방법	- 수행기관의 교육 운영 현황을 산출하여 사업단 별로 각각 안전 교육을 1시간 이상 실시한 경우 인정 - 소양교육: 건강관리 및 여가생활 관련 교육	
비고	- 1개 사업단이라도 미실시한 경우 비해당	
배점	참여자 전원의 소양교육 이수	
	비해당	

② 참여자 활동

사업 참여자들이 사업관련 활동을 수행하는데 있어 참여자의 의견을 적극 수렴, 사업 추진 과정에서의 문제점을 해결하기 위해 참여자 정기간담회 실시 및 의견반영, 활동현장 방문 등을 측정하는 지표를 제안한다. 또한 사업의 효과성을 증진시키기 위해 참여자의 어려움을 완화시키기 위한 사회서비스 연계를 독려하기 위해 이와 관련한 실적을 지표에 반영하였다.

평가지표	참여자 정기간담회 실시	
평가목표	참여자 간담회 실시 여부를 통해 참여자의 의견 수렴을 보다 적극적으로 권장하고, 이를 통해 참여자의 원활한 사업 참여를 도모하며 사업의 질적 개선이 이루어질 수 있도록 유도함	
평가내용	참여자를 대상으로 정기적인 간담회를 실시했는지 여부를 평가함	
증빙서류	간담회 계획서, 간담회 결과보고서 등을 토대로 수행기관의 문항응답	
평가방법	- 사업별로 평가점수를 산출, 한 기관이 여러 사업을 동시에 수행할 경우 기관 내 사업별 점수의 평균점수를 활용 - 참여자 간담회 개최횟수에 따른 차등배점 (연 1회/연 2회/연 3회 이상)	
배점	연 3회 이상	
	연 2회	
	연 1회	
	비해당	

평가지표	간담회 의견반영 여부	
평가목표	정기 간담회를 통해 수렴된 의견을 사업의 운영 과정에 반영하여 사업의 질적인 향상이 이루어질 수 있도록 함	
평가내용	간담회 등을 통해 건의된 내용에 대해 개선을 추진하고 개선 내용을 업무 시스템에 등록했는지 여부를 평가함	
증빙서류	업무 시스템의 전산 자료를 활용함(보고서 등록, 입력여부)	
평가방법	- 각 사업단의 개선 내용에 대해 보고서를 작성하고 이를 입력 시스템에 등록한 경우 인정 - 1건 이상 등록된 경우 점수 획득 - 사업별로 평가점수를 산출, 한 기관이 여러 사업을 동시에 수행할 경우 기관 내 사업별 점수의 평균점수를 활용	
비고	추후 의견의 등록여부와 함께 반영 결과에 대한 측정이 추가적으로 이루어질 필요가 있음	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	참여자 활동현장 방문	
평가목표	수행기관 담당자가 참여자의 활동 현장을 방문 하여 프로그램 수행 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 파악하고 해결하도록 유도하여 사업의 효과적인 운영 및 관리를 도모함	
평가내용	담당자가 참여자의 활동현장을 방문했는지 여부를 평가함	
증빙서류	출장신청서, 현장방문 보고서, 수요처 방문기록 등	
평가방법	- 1회 이상 수행기관 담당자가 수요처 등 활동현장을 방문하였는지를 평가함 - 노노케어 사업의 경우 수혜자 수가 많은 관계로 현장방문이 어려운바, 전화로 확인하는 활동 역시 인정함. 다만 이 경우 전화통화를 기반으로 한 간략한 상담일지 등을 그 증거자료로 제시할 수 있어야 함 - 사업 단위로 평가하되, 한 기관이 여러 사업을 수행하는 경우 사업별 평가 점수의 평균점수를 전체 점수로 반영함	
비고	장기적으로는 활동 수행여부에서 방문 빈도의 측정으로 지표를 변화시킬 필요가 있음	
배점	현장방문	
	비해당	

평가지표	사례관리 등 기타 복지서비스 연계	
평가목표	수행기관이 참여자 개인의 고충사항을 자문하고 해결을 도와주는 관리에 대한 노력을 촉진하여 참여 노인의 삶의 질이 증진 및 효과적인 사업 운영을 도모함	
평가내용	참여자 상담 등을 통해 나온 참여자 개인의 필요 조치 사항에 대해 사례 관리 등 기타 복지서비스 연계 여부를 평가함	
증빙서류	서비스 신청서 등	
평가방법	서비스 연계 실적에 대해 질의, 응답 자료를 활용하여 평가함 1회 이상의 서비스 연계 실적이 있는 경우 인정함	
비고	해당 사례가 있는 경우 가점부여	
배점	서비스 연계	
	비해당	

③ 사업 관리

사업 관리는 전산입력을 통한 사업관리와 부정수급 혹은 부적격 수급 방지를 위한 노력으로 구분될 수 있다. 지정된 일자에 전산입력이 완료되는 것을 통해 사업의 적시 추진에 대한 관리를 도모할 수 있기 때문에 전산입력 후 수정 횟수에 대해 감점을 부여 함으로서 전산 입력 활동의 모니터링을 강화하고자 한다. 또한 감사원 지적사항에서도 나타났던 부적격 부정수급 방지 노력은 그 배점을 보다 크게 부여하여 이에 대한 관리 기능을 강화하고자 한다.

평가지표	전산입력 마감 후 수정횟수	
평가목표	전산입력 마감 기일 준수 여부를 평가하여 사업의 적시추진 관리를 강화, 사업의 효과적인 운영을 도모함	
평가내용	전산입력 마감 후 수정 횟수	
증빙서류	업무시스템의 전산자료 활용	
평가방법	- 매월 10일(마감일)에 사업실적 마감 여부를 확인 - 전산입력 마감 후 수정 횟수에 따라 감점을 부여함	
비고	- 수정 횟수에 따른 감점부여	
배점	연 5회 이상 수정	
	연 3회 이상 수정	
	연 1회 이상 수정	
	비해당	

평가지표	부적격 및 부정수급 방지노력	
평가목표	부적격 및 부정수급을 방지하기 위한 기관의 노력정도를 평가함으로써 부정수급 관련 기관의 모니터링 기능을 강화하고자 함	
평가내용	참여자의 자격변동 및 부정수급 사항을 정기적으로 확인·조치한 하도록 하여 사업 운영에 대한 관리 노력을 유도함	
증빙서류	업무시스템의 전산자료 활용	
평가방법	- 적절한 조치: 참여 중단 및 활동비 환수 등 - 수행기관이 참여자 자격변동 혹은 부정수급 사항이 확인된 날로부터 당월 실적입력 마감 시까지 조치한 실적만 인정	
비고	- 부적격·부정수급 참여자 미발생시 만점 처리	
배점	부정수급자 미발생	
	발생	

④ 기관의 노력

사업의 추진에 있어 국고보조금 이외 기관의 지원금이 추가로 활용되고 있는지, 기관은 사업에 얼마나 관심을 가지고 있는지를 확인하는 것은 사업의 효과성 증진에 기여할 것이다. 하지만 본 연구에서 제시하고 있는 평가의 목적은 사업 활동에 관한 모니

터링이기 때문에 기관의 노력은 사업 효과성을 위한 기관의 추가적인 노력이라는 점에서 추가점 혹은 감점 지표로 구성함으로써 기관의 관심을 증진시키고자 하였다.

이 항목의 지표는 참여자 안전조치의 마련, 전담인력 관련 지원, 추정 사업의 추진, 사업 담당자에 대한 외부 교육 지원으로 구성된다. 특히 이 중 참여자 안전조치를 마련하기 위해 상해보험에 가입하는 활동은 안전사고 관련하여 반드시 수행되어야 할 활동이기에 상해보험에 가입 하지 않은 기관은 감점을 부여하도록 하였다.

평가지표	참여자 안전조치의 마련	
평가목표	참여자에 대한 안전 조치인 상해 보험 가입을 통해 참여자의 안전한 활동을 보장함과 동시에 수행기관의 사업에 대한 관심 및 노력을 측정함	
평가내용	사업 시작 전 상해보험에 가입하여 참여자 안전조치 마련 여부를 평가	
증빙서류	보험증권 등, 업무 시스템의 전산자료 활용	
평가방법	- 사업시작일과 상해보험 가입일(보험료 납부일)을 비교하여 가입이 우선하는 경우로 산출하며, 수행기관에서 운영하고 있는 공익활동사업단 모두가 사업 시작 전 상해보험 가입을 완료한 경우 해당	
비고	미가입 수행기관에 대한 감점부여	
배점	참여자 전원이 상해보험 가입	
	비해당	

평가지표	전담인력에 대한 지원	
평가목표	수행기관이 자체 예산을 활용해 전담인력에 대한 지원함으로써 전담 인력의 전문성을 강화함과 동시에 사업의 안정적 추진을 유도하기 위함 위함	
평가내용	수행기관이 자체 예산을 투입하여 전담인력에 대한 보수 인상 또는 고용기간 연장 등 노력사항을 가점지표로 평가에 반영함	
증빙서류	수행기관 문항 응답	
평가방법	- 중도퇴사한 전담인력의 인건비를 활용한 보수 증액, 고용 기간 연장은 불인정 - 사업 추진을 위해 자체예산으로 고용한 단기 계약직 직원이 있는 경우, 전담인력의 보수를 증액하여 지급한 경우(명절 수당 등 한시적 보너스는 제외, 전담 인력 근무기간을 연장한 경우는 인정) - 기관 자체 예산 기준: 법인 전입금, 후원금, 고유사업의 수익금	
비고	- 해당 기관에 대한 가점부여	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	추경 사업의 추진	
평가목표	정부정책상 추진되는 추경사업 이행의 협조여부를 가점 지표로 평가에 반영함	
평가내용	추경사업을 추진하였는지 여부를 평가함	
증빙서류	업무 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	- 보건복지부 추경 사업시 해당 - 사업 계획 등록 시 예산 유형 구분을 추경예산으로 체크하여야 점수 인정 - 1개 사업단이라도 추경사업으로 추진한 경우 해당이며, 추경사업이 없는 경우 비해당	
비고	해당 기관에 대한 가점부여	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	사업 담당자에 대한 외부 교육 지원	
평가목표	사업 담당자에 대한 외부 교육을 통해 담당자의 전문성을 강화함과 동시에 수행기관의 자체 예산 투입, 교육 기획 등, 담당자의 전문성 강화를 위한 노력을 측정하기 위함	
평가내용	외부 강사 또는 기관과 연계하여 교육을 실시하였는지 여부를 평가함	
증빙서류	수행기관 문항응답, 교육 참석 수료증, 교육 참석 결과 보고서, 강사료 지급, 조서 등	
평가방법	- 외부에서 실시되는 사업 관련 교육에 대해 기관이 지원하여 담당자가 참여하였을 경우 가점 부여	
비고	- 담당자 1인 이상이 외부 교육을 이수한 경우 가점부여 - 공익활동형 사업과 관련한 교육뿐 아니라 기관 외부에서 진행되는 기타 일자리사업 관련 교육, 노인관련 사업 및 서비스 관련 교육 등은 모두 외부 교육으로 인정함	
배점	해당	
	비해당	

⑤ 기타 사업추진 활성화 노력

사업 활동과 관련한 기타 추진노력에 대한 지표는 노인생산물 우선구매 실적, 지역 사회 자원연계, 지자체 점검결과 지적사항으로 구성되어 있다. 특히 지자체 점검결과 지적사항 지표는 감점 지표로 지적사항이 도출되지 않도록 사업 안내를 따른 프로그램 운영을 유도하고자 한다.

평가지표	노인 생산물 구매 및 서비스 구매실적	
평가목표	기타 사업의 활성화를 위한 기관의 노력 평가	
평가내용	노인일자리 생산물 구매 또는 서비스 활용 여부를 평가함	
증빙서류	구매실적 증빙 자료(영수증 등), 구매계약서 등	
평가방법	- 금액에 관계없이 1회 이상 구매실적(온·오프라인)이 있는 경우 인정 - 생산물 구매 또는 서비스 구매 예시 ① 발대식, 사업설명회, 간담회, 교육 등 진행 시 물품 및 다과 등 노인일자리 생산물 구매·활용, 회의장소로 실버카페 활용, 하나하나물을 통한 온라인 구매 등 ② 지하철 택배 이용, 기관차량 세차 시 지역 내 스템세차 사업단 활용 등	
비고	- 기관명과의 예산으로 구입시 인정하며 개인구매는 불인정	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	지역사회 자원 연계실적	
평가목표	기타 사업의 활성화를 위한 기관의 노력 평가	
평가내용	지역 내 타 기관(업)과의 협업을 통해 참여자, 수혜자의 활동환경 및 여건 개선의 실적이 있는지를 평가함	
증빙서류	- 협조 공문, 내부결과 보고기안 등	
평가방법	- 지역사회 자원연계 관련 문항의 응답자료를 통해 측정함 - 지역자원 연계·활용 예시 ① 활동교육 시 보건소와 연계하여 참여자 및 수혜자에게 무료 건강검진 제공 ② 지역사회 무료강사 연계 활용 ③ 사업추진 시 필요물품을 부대경비에서 구입하지 않고 수요처 및 외부기관을 통해 지원 받는 경우 ④ 서비스 이용자에게 외부자원 또는 후원금 연계가 이루어진 경우 등(기지원자는 제외) - 이와 같은 활동이 1회 이상 실시될 경우 배점 부여	
비고	- 수행기관이 지자체인 경우 타 부처 협업 인정	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	지자체 점검결과 지적여부	
평가목표	기타 사업의 활성화를 위한 기관의 노력 평가	
평가내용	지자체 지도점검결과 기관주의 이상 지적을 받은 사실이 있는지 여부를 평가함	
증빙서류	지자체 점검결과 및 관련 공문 등	
평가방법	수행기관에서 공익활동과 관련하여 지자체로부터 1회 이상 기관주의 혹은 기관경고를 받은 경우 감점함	
비고	해당 기관에 대한 감점부여	
배점	해당	
	비해당	

(3) 산출지표

산출지표는 투입된 자원과 사업 수행자의 활동을 통해 산출된 결과물이 목표로 한 양적 수준을 달성하였는지 여부를 평가한다. 본 항목에는 사업 목표 달성도를 계획 대비 사업 참여 인원, 예산 집행 실적, 해당 연도 사업 목적 달성 여부 등을 통해 측정하고자 한다.

산출 관련 지표를 요약하면 아래 표와 같다.

〈표 27〉 산출지표의 요약

구분	지표의 목적	지표의 내용
사업 목표 달성도	사업 집행결과 산출물의 확인	계획서 신청 대비 사업 참여인원의 비율 예산집행 실적 해당 연도의 사업 목적 달성여부

산출 관련 지표들을 보다 세부적으로 살펴보면 아래와 같다.

평가지표	신청 대비 참여인원 비율	
평가목표	신청 대비 참여인원 비율을 통해 목표 참여 인원의 달성정도를 평가하여 수행기관이 목표한 산출 및 성과를 달성하도록 함	
평가내용	신청 대비 참여인원 비율	
증빙서류	입력 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	수행기관이 제출한 사업계획서의 신청인원 대비 참여인원 비율을 계산하여 초과 달성한 경우 인정	
비고	100% 초과 달성 정도에 대한 배점 기준은 전년도 사업 실적을 토대로 수정할 수 있음	
배점	110% 초과	
	105% 초과 110% 이상	
	100% 초과 105% 이상	
	100% 이하	0점

평가지표	예산 집행 실적	
평가목표	사업의 예산집행 실적을 통해 배정된 목표사업량의 달성 정도를 평가하여 수행기관이 목표한 산출 및 성과를 달성하도록 함	
평가내용	공익활동 사업 계획 예산 대비 최종 집행 실적	
증빙서류	입력 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	- 12월 실적마감을 기준으로 수행기관의 노인 공익활동 사업 계획예산 대비 최종 집행 실적 평가 - 수행기관의 노인 공익활동 사업 전체 사업단의 활동비 및 부대경비 등 전체 예산의 집행율을 기준으로 평가	
비고	- 사업계획상 예산의 변경이 있어 해당 사항을 업무시스템에 반영하여 사업계획서를 변경한 경우, 변경 완료된 사업계획 예산 대비 집행실적을 산출	
배점	①95%이상~100%	
	②90%이상~94%이하	
	③85%이상~89%이하	
	④84%이하	

평가지표	해당연도의 사업 목적 달성여부	
평가목표	해당 연도의 사업 목적이 달성되었는지 여부를 판단하여 사업 계획의 수립이 기관의 실제 역량을 고려하여 이루어지도록 유도하는 동시에 기관이 목표한 산출 및 성과를 달성하도록 함	
평가내용	산출 및 성과 목표 달성 여부를 통해 사업 계획의 달성 정도 평가	
증빙서류	사업 계획서, 업무시스템의 전산자료 등	
평가방법	수행기관이 제출한 사업계획서의 해당 연도 사업 목적 달성 여부에 대해 응답 자료를 활용함	
비고	정량지표로 평가할 수 없는 항목이기 때문에 지자체 점검시 이 항목에 대해 확인, 부정응답을 최소화하고자 노력함	
배점	사업 목적의 달성	
	사업 목적의 부분달성 및 미달성	

(4) 효과성지표

효과지표는 자원의 투입, 사업 수행자의 활동, 이를 통한 도출된 산출물을 통해 본래 사업이 의도했던 효과를 가져왔는지를 평가한다. 본 항목에서는 수행기관이 실시하는 자체 평가를 통해 사업이 효과적으로 수행되었는지를 측정하며, 특히 참여자 및 수요처 대상 만족도 평가는 사업의 효과성을 간접적으로 나타내는 지표로 볼 수 있다.

효과성 지표를 요약하면 아래와 같다.

〈표 28〉 효과성 지표의 요약

구분	지표의 목적	지표의 내용
자체평가	사업에 대한 기관 자체평가의 결과를 통해 사업 개선방안 마련	자체평가 실시 및 입력여부 대상자 및 수요처 만족도 평가결과 등록여부 의견수렴 결과 반영 등록여부

효과성 지표에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

평가지표	자체평가 실시 및 입력여부	
평가목표	수행기관이 자체 평가를 통해 사업의 효과적이고 효율적인 운영방안을 마련도록 촉진하고 이에 대한 노력을 평가하여 사업의 질적 향상을 도모함	
평가내용	자체 평가를 실시하고 이에 대한 결과보고서를 업무 시스템에 등록했는지 여부를 평가함	
증빙서류	결과보고서, 업무 시스템의 전산자료 활용	
평가방법	자체 평가 실시 후 결과 보고서를 업무 시스템에 등록한 경우 인정	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	대상자 및 수요처 만족도 평가결과 등록여부	
평가목표	실질적으로 참여자가 사업에 대해 만족하는지 여부를 확인하여 공익활동 사업의 질적인 측면을 평가하고 궁극적으로 참여자의 만족도 향상을 유도함	
평가내용	연1회 이상 서비스 수혜자 및 수요처에 대한 만족도 조사를 실시하고 이를 업무 시스템에 등록	
증빙서류	업무 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	수혜자 및 수요처를 대상으로 만족도 조사를 실시하고 결과보고서를 업무 시스템에 등록한 경우 인정	
비고	수요처가 불명확한 경우 해당 서비스를 통해 수혜를 받는 대상 또는 협약의 대상을 기준으로 함	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	의견 수렴 결과 반영 등록여부	
평가목표	사업 운영 관련 의견을 수집하고 이를 반영함으로써 사업의 개선 및 효과성 증진을 도모함	
평가내용	사업의 개선 사항에 관한 의견을 수렴하고 이를 반영한 사업의 개선 사항을 업무 시스템에 등록함	
증빙서류	업무 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	- 참여노인 활동일지, 참여자 상담, 참여자 간담회, 수요처 간담회 등을 통해 나온 의견이 반영되어 개선된 사례가 있는 경우 해당 - 각 사업단의 개선내용에 대해 보고서를 작성하고 이를 업무 시스템에 등록한 경우만 인정	
배점	해당	
	비해당	

나) 특성화지표

특성화지표는 노-노케어 및 그 외 사업으로 구분하여 지표가 설정되고 있다. 그 외 사업의 경우 수요처 관리를 그 중심 내용으로 하고 있다.

(1) 노-노케어 사업

노-노케어 사업의 평가지표는 참여자 관리와 사업 관련 의견의 수렴 항목으로 구성되어 있다. 아래 표는 이러한 노-노케어 사업 지표를 요약한 것이다.

〈표 29〉 노-노케어 사업의 평가지표

구분	지표의 목적	지표의 내용
참여자 관리	사업 참여노인 및 수혜노인 관련 긍정적 요인의 강화	사업 참여노인의 연속참여 비율 참여자-수혜자의 연속매칭 비율 신규 수요자 참여비율 서비스 수혜자 및 참여인원의 비율
사업 관련 의견수렴	사업 운영 관련 의견수집 및 이를 반영함으로써 사업의 개선 및 효과성 증진	수혜자 관련 만족도 조사 실시여부 및 등록여부 사업 개선사항 관련 등록여부

① 참여자 관리

공익활동형 사업의 경우 참여자의 사업 연속참여를 지양함으로써 더 많은 노인들이 사업에 참여할 수 있도록 유도하고 있다. 하지만 노-노케어 사업의 경우 수혜자 노인과 사업 참여자 노인 간의 유대감 형성으로 인해 참여 노인의 지속적인 사업 참여 및 이들 관계가 유지되는 것이 사업의 효과성을 증진시킨다. 따라서 참여자의 연속 참여를 장려하는 동시에 참여자-수혜자 연결의 유지 관련한 지표를 활용하여 사업 효과성 증진 노력을 평가하고자 한다. 다만 장기적인 연속참여는 공익활동형 사업의 성격, 즉 다수의 노인을 참여시키고자 하는 목적에 반하고, 참여노인의 고령화 문제, 연속 배정에 따른 도덕적 해이 문제 등이 발생할 수 있는바, 연속참여 및 연속 배정 관련 지표들은 2년 연속을 기준으로 평가한다. 이와 함께 사업의 확대를 위해 신규 수요자 발굴 노력을 평가, 가점을 부여하는 지표를 구성하고, 서비스 수혜자 및 참여인원 비율 지표를 통해 신규 수요처 및 참여자 발굴의 노력을 평가하고자 한다. 이들의 배점 기준은 지난 2년간 사업 운영결과를 토대로 연속참여자의 비율 및 신규 참여자 비율을 산출하여 이를 근거로 산출하도록 한다.

참여자 관리 지표의 세부 내용은 아래와 같다.

평가지표	사업 참여노인의 연속 참여 비율	
평가목표	사업 참여노인의 연속 참여 비율에 대한 평가를 통해 수행기관이 참여자와의 관계형성을 원활하게 하고 불만에 대한 개선을 적극적으로 수행하는 등의 효과적인 사업 운영에 관한 노력을 평가함	
평가내용	전체 사업 참여자 중 2년 이상 연속 참여하는 참여자의 비율을 계산하여 평가함	
증빙서류	업무 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	- 전체 참여자 중 2년 이상 연속 참여자의 비율을 계산 - 전체 기관의 평균 유지비율을 기준으로 초과/미만 여부에 따른 배점	
비고	배점 기준은 전년도 사업 참여자의 실적을 분석한 후 설정하고자 함	
배점		

평가지표	신규 수요자 참여비율	
평가목표	수행기관의 신규 수요자 발굴을 위한 적극적인 노력 정도를 평가하여 노인 공익활동의 양적인 기회를 확대함	
평가내용	전체 수요자 중 신규 수요자의 비율	
증빙서류	업무 시스템의 전산 자료	
평가방법	- 전체 수요자 중 당해연도 사업에 새로이 추가된 수요자의 비율 - 전체 기관의 평균 신규수혜자 비율을 기준으로 초과/미만 여부에 따른 배점	
비고	해당시 가점 부여	
배점		

평가지표	수혜자 관련 만족도 조사 실시 및 등록	
평가목표	서비스 수혜자의 만족 정도는 사업의 효과성을 간접적으로 나타내므로 이를 측정하여 사업의 효과성을 검증하고 만족도 향상을 위한 사업의 질 개선을 유도함	
평가내용	서비스 수혜자에 대해 만족도 조사를 실시하고 그 결과를 업무 시스템에 등록했는지 여부를 평가함	
증빙서류	결과보고서, 업무 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	- 연 1회 이상 수혜자 만족도 조사를 실시하고 결과보고서를 입력 시스템에 등록한 경우만 인정 - 만족도 조사 실시 기간, 만족도 점수 등을 기재함	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	참여자-수혜자의 연속 매칭 비율	
평가목표	노노케어 사업의 경우 서비스 수혜자와 서비스 제공인력인 참여노인간의 유대관계(rapport)가 사업 효과성 증진에 중요한 영향요인으로 작용할 수 있으므로, 기 형성된 유대관계를 활용하기 위해 서비스 수혜자와 제공자의 연속성을 강조함	
평가내용	전년도와 당해 연도의 참여자와 수혜자가 지속적으로 매칭되는 지를 평가함	
증빙서류	업무 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	- 기존 수혜자가 지속적으로 서비스를 이용하는 경우에 한해 전년도 참여노인이 동일한 수혜자에게 서비스를 제공하는 사례의 수를 산출 - 2년 연속 동일한 수혜자에게 동일한 참여자가 서비스를 제공하는 사례 수/2년 연속 동일한 수혜자가 서비스를 제공받는 사례의 수	
비고	배점 기준은 전년도 사업들의 추진 실적을 토대로 설정하고자 함	
배점		

평가지표	서비스 수혜자 및 참여인원의 비율	
평가목표	수행기관의 신규 수요자 발굴을 위한 적극적인 노력 정도를 평가하여 노인 공익활동의 양적인 기회를 확대함	
평가내용	사업 참여 인원 대비 서비스 수혜자 비율	
증빙서류	업무 시스템의 전산자료 활용	
평가방법	노노케어 사업 수행기관이 참여자 대비 수혜자의 비율을 기준으로 평가	
비고	- 수혜자 미등록기관은 0점으로 처리함	
배점		

②사업 관련 의견 수렴

사업의 개선과 관련하여 사업 관련 행위자의 의견이 반영되는 것은 중요한 활동이라 할 수 있다. 노노케어 사업에서도 이러한 의견수렴에 대한 지표를 설정, 평가함으로써 사업의 효과성 증진 노력을 평가하고자 한다. 의견수렴 지표는 수혜자 만족도조사 등록여부 및 개선사항 등록여부 지표를 활용하여 측정하고자 한다.

이의 세부적 내용은 아래와 같다.

평가지표	사업 개선사항 관련 등록여부	
평가목표	사업 운영 관련 의견을 수집하고 이를 반영함으로써 사업의 개선 및 효과성 증진을 도모함	
평가내용	사업의 개선 사항에 관한 의견을 수렴하고 이를 반영한 사업의 개선 사항을 업무 시스템에 등록함	
증빙서류	업무 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	- 참여자활동 일지, 참여자 간담회 및 수혜자 의견이 반영되어 개선된 사례가 있는 경우 해당 - 각 사업단의 개선내용에 대해 보고서를 작성하고 이를 업무 시스템에 등록한 경우만 인정	
배점	해당	
	비해당	

(2) 그 외 사업(사업 활성화 및 수요처 관리)

노-노케어를 제외한 그 외 사업에 대해서는 사업 활성화 노력 및 수요처 관리 관련 노력을 측정하는 지표들로 평가지표가 구성되고 있다. 이를 요약하면 아래 표와 같다.

〈표 30〉 그 외 사업 평가지표 요약

구분	지표의 목적	지표의 내용
수요처 관리	사업 수요처 관리 활동을 통해 사업의 효과성 증진	기존 수요처 유지비율 수요처 주의사항 고지 확인 수요처 정기간담회 실시여부 및 내용의 반영여부 수요처 정기방문 여부 및 횟수
홍보	사업 홍보를 통한 사업의 타당성 등의 확보	지역사회 홍보 우수사례 공유(사업계획서 등)

① 수요처 관리

활동의 장이 되는 수요처에 대한 관리는 사업 효과성 증진에 기여한다. 기존 지표들의 경우 기존 수요처 관리의 중요성이 상대적으로 강조되지 않고 있는바, 본 연구에서는 수요처 관련 활동에 대한 지표들을 추가, 사업의 안정적 운영과 관련한 수요처 관리 활동 노력을 평가에 반영하고자 한다. 이를 위해 기존 수요처가 잘 관리되고 있었는지를 측정하는 기존 수요처 유지 비율, 참여 노인의 활동범위 및 하지 않아야 하는 행위, 어린이집의 경우 성범죄 이력 조회 활동에 대한 고지 등 수요처가 활동에 참여하는 과정에서 반드시 알아야 할 요인들에 대해 사전에 고지하고 있는지 등을 평가하는 지표를 구성하였다. 또한 수요처 정기방문, 정기간담회 등을 통해 활동 관련 수요처의 어려움이나 문제 발생의 해결 등의 노력을 평가하고자 하였다.

이의 세부 내용은 아래와 같다.

평가지표	기존 수요처 유지비율	
평가목표	기존 수요처의 유지 비율에 대한 평가를 통해 수행기관이 수요처와의 관계형성을 원활하게 하고 불만에 대한 개선을 적극적으로 수행하는 등의 노력을 촉진하여 효과적인 사업 운영을 도모함	
평가내용	전체 수요처 중 2년 이상 유지된 수요처의 비율을 평가함	
증빙서류	업무 시스템의 전산 자료 활용	
평가방법	- 전체 수요처 중 2년 이상 유지된 수요처의 비율을 계산 - 전체 기관의 평균 유지비율을 기준으로 초과/미만 여부에 따른 배점	
비고	- 전년도 신규사업의 경우 2년 이상 유지된 수요처가 없으므로 전년도 수요처의 유지비율로 계산 - 배점의 기준은 변동 가능함	
배점	100% 유지	
	80% 이상 유지	
	50% 미만 유지	

평가지표	수요처 주의사항 고지 확인	
평가목표	수요처 주의사항 고지 확인을 통해 수행기관의 수요처의 활동 관리하는 노력을 평가하고 사업의 효과성을 증진함	
평가내용	수요처가 반드시 수행해야 하는 활동에 대한 고지 및 점검, 참여노인들이 수요처에서 하는 활동에 대한 범위를 명시하여 수요처에 전달하였는지 여부 등을 평가	
증빙서류	협조공문, 수요처에 발송한 안내문 등	
평가방법	- 협약서 작성과 함께 수요처에서 사업과 관련하여 반드시 해야 하는 활동(아동관련 수요처의 경우 참여자 성범죄기록 조회 등)을 서면으로 고지하였는지, 이를 추후에 확인하였는지 등을 확인 - 참여노인들이 수요처에서 어떤 활동을 수행하는지 등에 대한 안내문 혹은 교육을 실시하였는지를 평가 - 증빙 자료가 존재하는 경우 본 활동을 수행한 것으로 간주 - 활동 수행여부 측정은 기관을 대상으로 하는 설문 응답자료를 활용함	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	수요처 정기간담회 실시	
평가목표	참여자와 수요처 간의 갈등 해결, 수요처의 원활한 사업 참여 및 효과적인 사업 관리를 위해 수요처를 대상으로 정기 간담회를 실시하고 의견을 수렴하도록 유도함	
평가내용	수요처를 대상으로 연 2회 이상 간담회를 실시했는지 여부를 평가함	
증빙서류	간담회 결과보고서, 업무 시스템의 전산 자료를 활용	
평가방법	간담회 실시 결과에 대해 보고서를 작성하고 이를 업무 시스템에 등록한 경우 인정	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	수요처 정기방문 실시	
평가목표	수행기관 담당자가 수요처를 방문 하여 집행 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 파악하고 해결하도록 유도하여 사업의 효과적인 운영 및 관리를 도모함	
평가내용	담당자가 수요처를 방문하여 사업 진행 현황에 대한 모니터링을 실시하고 그 결과를 업무 시스템에 등록	
증빙서류	모니터링 보고서, 업무 시스템의 전산 자료를 활용함	
평가방법	담당자가 수요처를 방문하여 사업 진행 현황을 확인하고 이에 대한 보고서를 작성해 업무 시스템에 등록한 경우 인정	
배점	해당	
	비해당	

② 홍보

사업과 관련하여 지역사회의 관심을 제고하는 노력 및 우수 사업 관련 자료를 공유, 벤치마킹함으로써 사업의 질적 수준의 향상을 꾀할 수 있다. 따라서 홍보 영역에서는 지역사회 홍보 및 우수사례 공유와 관련한 지표를 제시함으로써 사업의 성장 가능성을 위한 노력 정도를 평가하고자 한다.

평가지표	지역사회 홍보	
평가목표	지역사회 홍보를 통해 잠재적 참여자, 수혜자 및 수요처를 발굴할 수 있는 기회를 확대하여 사업의 양적 성장을 도모하고 사업에 대한 지역 사회의 관심 제고	
평가내용	언론 및 방송매체를 통한 홍보 실적을 평가	
증빙서류	언론 및 방송매체 캡처	
평가방법	- 활동내용에 대해 언론 및 방송매체(신문,잡지,방송 등)를 통해 사업홍보·소개한 경우 - 단순히 참여자 모집을 위한 모집 홍보 및 보도자료 제출 실적, 노인일자리 박람회 홍보부스 운영, 기관소식지를 통한 홍보 등은 제외	
배점	해당	
	비해당	

평가지표	우수사례 공유	
평가목표	우수사례 공유를 통해 사업의 질적 향상을 도모함	
평가내용	사례집 발간, 현장방문 기회 제공, 업무시스템을 통한 우수사례 공유 실적을 평가	
증빙서류	공유자료 게시 화면 캡처, 사례집, 현장방문관련 결과보고 또는 협조문 등	
평가방법	- 우수사례집(참여수기 등) 발간 사례가 있는 경우 - 타 기관에 현장방문 기회를 제공하고 우수사례를 공유한 경우 - 수행기관의 우수교재 및 사업관련 자료 등을 업무시스템을 통해 타기관과 공유한 실적(2건 이상)	
비고	- 우수사례 및 참여수기는 별도 책으로 발간한 사례만 인정	
배점	해당	
	비해당	

제8장

공익활동사업 평가체계 및 평가지표의 활용방안

1. 평가체계 활용방안

현행 평가체계는 평가결과의 활용이 제한적으로 이루어지고 있다. 특히 평가 결과를 차년도 사업량 배분의 기준으로 활용한다는 것은 사업 실적이 우수한 기관이 다수의 사업량을 담당함으로써 기관에 배정되는 예산이 증가하기 때문에 인센티브를 제공하는 것으로도 볼 수 있지만, 기관의 부담이라는 관점에서는 역인센티브(disincentive)라고도 볼 수 있다. 또한 현재 사업의 평가 결과는 우수기관 및 우수 지자체 선정에 활용되고 있고, 사업 실적이 저조한 기관에 대해 컨설팅을 제공하는데에 그 근거로 활용되고 있다. 즉, 평가결과가 기관 및 지자체의 순위부여에만 그치고 있고, 실제 사업 운영 개선에는 매우 제한된 부분만 활용되고 있기 때문에 사업의 질적 개선이라는 목적을 달성하기는 어려운 것으로 보인다. 따라서 아래에서는 이러한 평가결과의 환류 및 인센티브 부여방안을 제시함으로써 성과평가 정보의 활용 가능성을 증진하고자 한다.

1) 평가 결과의 환류

평가 결과의 환류는 평가결과 도출된 정보가 프로그램 수행체계에 전달, 차기 사업

의 운영에 있어 효과성과 효율성을 증진시키는 데에 기여할 수 있다. 즉, 평가 결과 정보를 피평가기관에 제공하는 것은 기관들이 향후 사업을 계획, 운영하는데 있어 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 기존의 하위 5% 기관에 대한 컨설팅 제공에 더하여 평가 정보의 활용과 관련하여 다음과 같은 두 가지 방식을 제안하고자 한다.

(가) 평가점수를 기준으로 그룹을 구성, 각 그룹의 평가 점수 평균을 공개하는 방안

이 방법은 최종 평가결과를 기준으로 상위집단-중간집단-하위집단을 구분하고, 이들 그룹별로 항목별 성과지표의 평균값을 공개하는 것이다. 즉, 이는 각 기관에 평가결과를 제공함에 있어 개별 기관에 대해 세부 평가결과를 제공하는 것이 아니라 우리 기관이 어느 그룹에 속하는지에 대한 정보를 제공하고 동시에 각 그룹별로 평가항목의 지표 평균값에 대한 정보를 제공하는 방식을 말하는 것이다. 이렇게 전반적인 기관의 평균값에 대한 정보 및 대략적인 우리 기관의 위치에 대한 정보를 공개함으로써 각 기관들은 현재 자신이 속한 그룹이 어디인지, 우리 기관의 성과평가 결과를 근거로 고려하였을 때 상위 그룹으로 이동하기 위해서는 어떠한 부문이 보다 강화되어야 할지 등에 대해 스스로 판단하게 하는 기능을 수행한다.

나) 각 기관에 해당 기관의 평가 결과를 송부하는 방법

두 번째 대안은 각 기관에 성과평가 결과를 송부하고, 전체 기관의 항목별 평가지표 점수의 평균과 표준편차 등을 공개하는 방안이다. 이를 통해 지난해 기관이 수행한 사업 관련 평가 결과를 통해 어떠한 영역에서 좋은 점수를 받을 수 없었는지를 확인하고, 유사한 사업을 운영하고 있는 기관들의 평균 점수들을 통해 현재 우리 기관이 어느 정도 수준으로 사업을 운영하고 있었는지를 확인하게 하여 향후 사업 계획 및 운영 관련 정보를 제공하고자 하는 것이다.

각 기관에 대해 성과평가 결과를 제공하는 것과 더불어 전산 산출로 가능한 일부 지표, 특히 사업 추진실적 및 예산 집행실적과 같이 사업의 산출물을 측정하는 지표들의 경우 업무시스템에서 현재 집행을 등을 확인할 수 있는 방안의 마련도 고려해볼 수 있다. 이를 통해 업무 시스템에 사업 실적을 입력하면 이를 바탕으로 현재 달성을 등을 확인하게 함으로써 남은 사업기간동안 운영 방안에 대한 계획을 수립하는데 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다.

또한 하위 5%의 기관들에 대해 제공하고 있던 컨설팅 관련 서비스는 지속적으로 수행하도록 한다. 다만 본 연구에서는 3회 이상 연속하여 하위 5% 기관으로 선정된 수행 기관에 대해서는 중앙 평가단에 의한 현장점검 및 조사 실시하는 방안을 제안한다. 이를 통해 어떠한 점이 사업의 방해요인이었는지를 심도 있게 파악하여 향후 사업 계획 및 운영에 있어 이러한 성과 저해 요인이 개선되도록 유도하고자 한다.

2) 인센티브 부여방법

공익활동형 사업의 경우 시장형 사업과는 달리 인센티브를 제공하는 방법을 마련하기 어려운 구조를 가지고 있다. 시장형 사업의 경우 성과평가 결과 우수한 기관에 대해 시설 개선 등에 활용할 수 있는 지원금을 제공하고 있는데, 이는 시장형 사업의 경우 사업을 수행하기 위해 사업자 등록을 완료하여야 하는 등 활동을 위한 물리적 시설 등이 명확하기 때문에 이를 위한 성과금을 제공할 수 있는 것이다. 하지만 공익활동형 사업은 기존에 다른 사업을 수행하고 있는 기관들이 공익활동형 사업을 추가적으로 운영하는 형태를 가지고 있기 때문에 물리적 공간 등이 공익활동형 사업만을 위한 것이 아니다. 따라서 이러한 시설개선 등에 인센티브를 부여하는 것은 바람직한 방법이라 할 수 없다.

또한 공익활동형 사업을 담당하는 담당자는 크게 기관 자체직원과 전담인력으로 구분될 수 있는데, 기관 자체직원의 경우 기관장의 발령에 의해, 전담인력의 경우 전담인력 선발에 의해 구성된다. 기관 자체직원의 경우 기관 내 종사자들 중에서 선발되기 때문에 사업 담당자에 대한 인센티브를 제공할 경우 기관 종사자 내 형평성의 문제가 발생할 수 있다. 이 사업에 참여한 종사자만이 이 사업의 운영 결과에 대한 인센티브를 부여받을 수 있기 때문에 기관 내 다른 사업을 수행하는 종사자와의 차별이 발생하기 때문이다. 또한 전담인력들은 일반적으로 11개월을 근무하고, 2년 이하로 근무하기 때문에 전년도 사업 운영결과를 토대로 하는 성과평가 결과를 실제 사업을 운영하였던

전담인력에게 인센티브를 제공할 수 없는 경우가 발생할 수 있다. 사업을 운영한 후 계약 종료로 퇴사를 했는데 차년도에 당시 근무했던 기관이 우수한 평가를 받게 된다 하여도 그 전담인력은 더 이상 해당 기관의 직원이 아니기 때문에 인센티브를 제공하기 어렵다는 것이다.

이러한 까닭에 본 사업에서는 기관 및 개인을 대상으로 인센티브를 제공하는 방법을 찾기는 어렵다. 일반적으로 기관평가를 통한 인센티브의 부여는 개인단위 혹은 기관 단위, 팀 단위로 금전적 혹은 비금전적 보상을 제공하는데, 본 사업의 경우 기관 및 개인을 대상으로 인센티브를 제공하는 방안을 마련하기 어려운 것이다.

하지만 인센티브의 부여는 의도한 행동을 도출하기 위한 적절한 수단이 될 수 있기에 평가 결과에 대한 인센티브의 부여는 반드시 이루어져야 한다. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 방안을 제안하고자 한다.

가) 팀 단위의 인센티브 부여

성과평가는 기관 단위로 운영되나, 공익활동형 사업의 수행기관들은 노인 사회활동 사업만을 운영하는 기관이 아니기에 기관 단위 인센티브의 부여가 어렵다. 따라서 기관 단위로 인센티브를 부여하는 것이 아닌, 기관 내 사업을 담당하는 팀에 대한 인센티브 부여방안을 모색하고자 한다. 각 기관별로 사업과 관련한 욕구, 자원 등이 상이하기 때문에 특정한 용도로 인센티브를 사용하는 방안보다는 사업과 관련하여 성과금을 자유롭게 사용하도록 하는 방안이 보다 효과적일 것이다. 다만 이 경우 사업 담당자들에 대한 금전적 보상을 제공하기보다 사업과 관련한 다른 활동들, 예를 들어 참여 노인에 대한 간식의 제공이나 기관의 사업 관련 홍보물 제작 등에 활용하는 것을 권장하도록 함으로써 기관 내 종사자들 간의 형평성을 확보하는 것이 필요하다.

나) 개인에 대한 표창

일자리사업 전담인력의 경우 적은 보수 가운데 다양한 활동을 하는, 사업을 운영함에 있어 많은 노력을 기울이는 담당자로 볼 수 있다. 따라서 이들에 대한 지원 및 인센

티브를 통해 전담인력의 활동에 대한 긍정적 강화를 부여함으로써 사업의 효과성을 증진시킬 수 있을 것이다. 하지만 앞서 언급한 것처럼 평가 시기와 계약 기간이라는 제약 때문에 평가 결과를 바탕으로 전담인력에게 금전적 인센티브를 제공하는 것은 어려움이 따른다. 특히 전담인력 면접조사결과, 이들 역시 금전적 인센티브 보다 계약 종료 후 재취업에 활용할 수 있는 비금전적 인센티브를 원하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 본 연구에서는 전담인력에 대한 인센티브의 한 방법으로 우수 직원에 대한 표창을 제안하고자 한다. 사업 평가결과 우수 기관으로 선정된 기관의 사업 당시 전담인력에 대해 시상식에서 우수 직원 표창장을 수여하는 것이다. 이러한 중앙기관에 의한 수상경력은 향후 이들이 이직 혹은 재취업을 할 때 성실성 및 전문성을 인정받을 수 있는 하나의 근거로 활용될 수 있기 때문에 이러한 비금전적 보상의 제공은 계약 기간이 한정되어 있는 전담인력에게는 중요한 인센티브가 될 것으로 기대된다.

2. 평가지표 활용방안

1) 지표의 수정

본 연구에서 제시한 평가지표들은 사업의 운영 관련한 모니터링을 중심으로 구성되어 있다. 특히 이들 지표들은 현재 사업을 운영하는 과정에서 반드시 실시해야 할 활동들에 대해 이들 활동을 수행하고 있는지를 점검하는 기능에 집중하고 있다. 이러한 까닭에 현행 지표들은 단기적인 관리의 강화는 꾀할 수 있으나, 질적 측면에서 사업 운영의 효과성을 측정하는 데에는 한계가 있다. 즉, 현재 제안된 지표들은 사업관련 활동을 의무적으로 수행하게 하도록 행위를 유도할 수는 있으나, 양질의 프로그램 운영이 이루어지도록 행위를 유도하는 데에는 한계가 있다는 것이다.

따라서 현행 지표들이 의도하는 것처럼 수행기관들이 반드시 수행해야 하는 활동들을 충분히 수행하게 되면, 즉 성과점수들이 전반적으로 상향되어 수렴되면 활동의 확인 여부를 측정하는 지표에서 나아가 이들 활동의 빈도를 측정하는 지표로 변경하는 등 활동의 질적 수준을 측정할 수 있는 방향으로 변화가 필요하다.

2) 성과 평가를 위한 지표들을 강화

본 연구는 모니터링 기능 강화라는 평가 목적에 집중하고 있다. 이는 프로그램이 인과모형을 통해 잘 구성되어 있다면 규정대로 프로그램이 운영되었을 경우 사업이 의도한 목적을 달성할 수 있다는 논리를 근거로 하고 있다. 그러나 장기적으로는 모니터링과 더불어 사업의 산출물에 대한 평가 역시 강화될 필요가 있다. 따라서 점차적으로는 모니터링 관련 지표들을 감소시키면서 산출 혹은 사업의 효과성을 측정하는 지표들을 증가시키는 방안이 고려되어야 한다.

참고문헌

- 고용노동부(2016). 2016년도 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침. 고용노동부.
- 국무조정실(2006). 성과지표 개발 관리 매뉴얼. 국무조정실.
- 고경환 외(2009). 자활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들. 한국보건사회연구원.
- 김민 외(2016). 장애인일자리사업 평가체계 구축 연구. 한국장애인개발원.
- 김우주(2016). 노인일자리사업 평가. 국회예산정책처.
- 이광희 외(2016). 특정평가 개선방안 연구- 성과지표 및 측정산식을 중심으로. 한국행정연구원.
- 이혜승(2012). 재정지원일자리사업 실태분석. 감사원 감사연구원.
- 중앙자활센터(2016). 2016년 지역자활센터 성과평가 안내서. 중앙자활센터.
- 한국노인인력개발원(2016). 노인일자리 통계동향. 한국노인인력개발원.
- James C. McDavid, Laura R. L. Hawthorn.(2006). *Program evaluation and performance measurement: an introduction to practice*. Thousand Oaks : SAGE Publications.

2017년 공익활동사업 평가지표 개발 연구

발 행 ■ 2017년 5월

발 행 처 ■ 한국노인인력개발원

주 소 ■ 10310 경기도 고양시 일산동구 하늘마을로 106(중산동 1701)

전화번호 ■ 031) 8035-7500 Fax. 031) 819-0790

인 쇄 처 ■ 학림사 Tel. 02)886-8594 Fax. 02)873-3200