

재정사업 성과관리제도운용 개선을 위한 제언

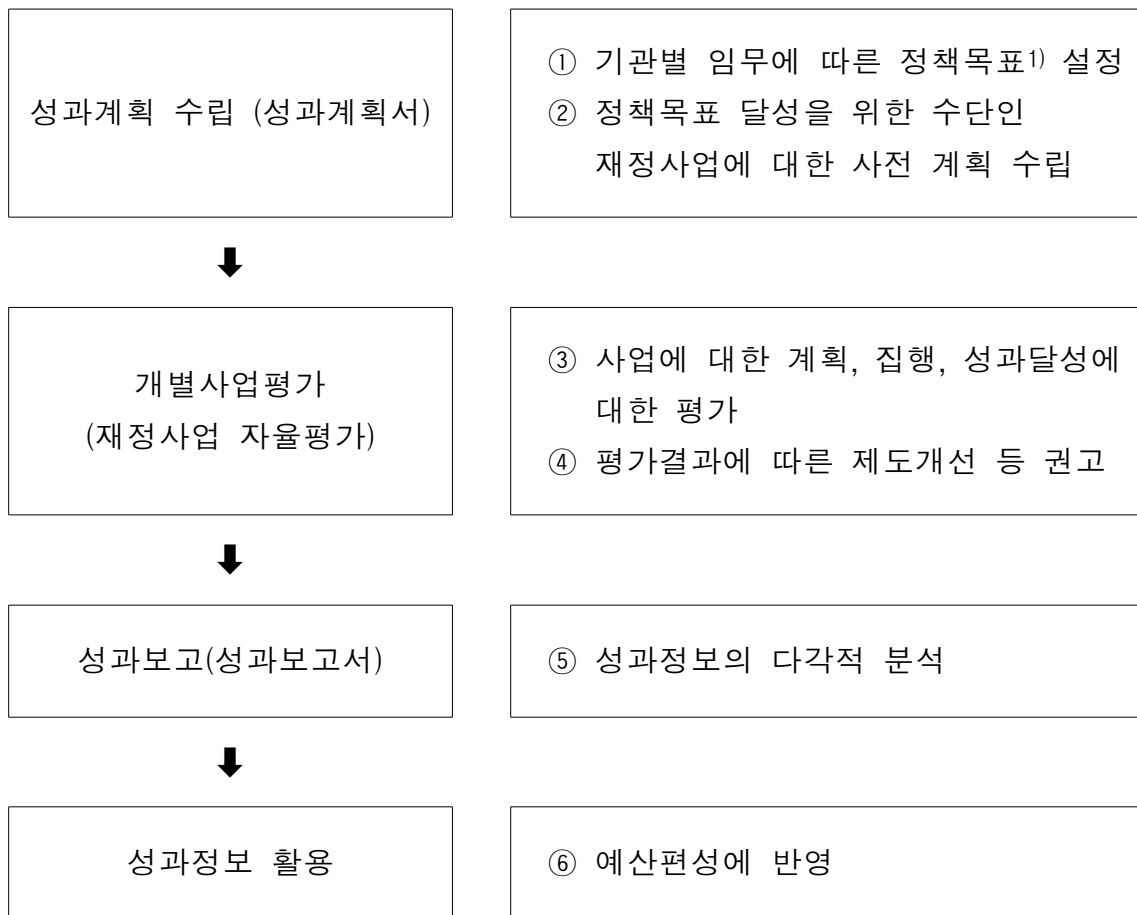
김 창 민

- 성과관리센터의 Brownbag Seminar는 센터 내 연구진 간의 의견공유를 위한 장으로 마련되어 운영되고 있습니다.
- 본 자료는 한국조세연구원의 공식 견해가 아니며, 연구자 개인의 견해이고 진행 중인 연구이므로, 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

□ 재정사업 성과관리제도 운용현황

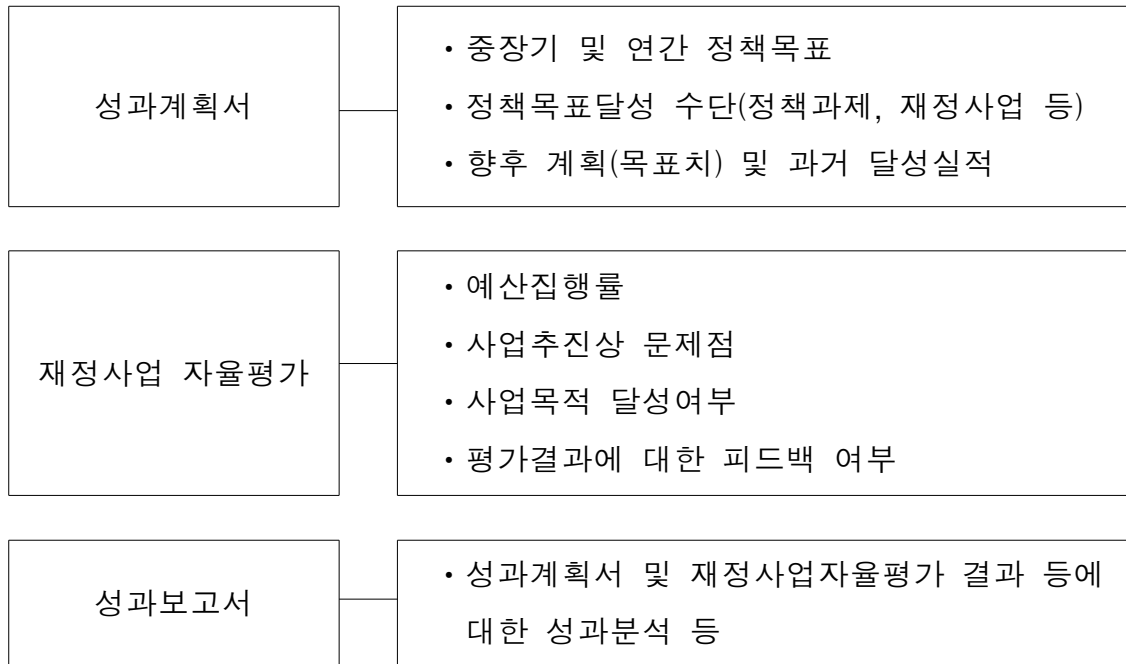
- 재정운용의 효율성·효과성 제고를 위해 2003년 재정사업에 대한 성과관리제도를 도입하여 결과중심의 성과를 바탕으로 예산편성에 반영
- 현재 운용되고 있는 성과관리제도는 성과계획을 사전에 설정하고 계획에 따른 사업운영 결과를 평가한 후 이를 바탕으로 성과정보를 생산하여 이를 예산편성에 활용하는 구조로 이루어짐

< 재정사업 성과관리제도의 기본구조 >



1) 중장기 정책목표에 해당하는 것이 전략목표, 연간 정책목표에 해당하는 것이 성과목표임

○ 이러한 구조를 통해 생산되는 성과정보는 다음과 같음



□ 재정사업 성과관리제도 운용과정에서의 문제점

- 현재 시행중인 재정사업 자율평가는 단위사업에 대한 성과달성도를 평가하여 사업의 효과성을 측정하고 있으며, 효과성 제고를 위해서 단위사업을 구성하는 세부사업들을 적절히 설정하는 것이 매우 중요함
 - 이러한 이유로 성과달성도 평가를 통해 세부사업의 적절성 여부를 점검하는 것은 단위사업의 효과성 제고를 위해 반드시 필요
- 동일한 논리로, 정책목표의 효과성 제고를 위해서는 성과목표에 대한 달성도 평가를 통해 단위사업의 적절성 여부를 점검해야 하나, 현재는 정책목표에 대한 달성도 평가는 이뤄지고 있지 않음
 - 성과관리시행계획에서 성과목표에 대한 지표 및 목표치를 설정하고 있으나, 성과목표를 대표할 수 있는 결과지표 설정이 미흡하고 목표치 달성이 용이한 수준으로 설정하는 등 문제점이 발생2)

- 이러한 측면에서, 현재 운용되고 있는 성과관리제도하에서 개선이 필요한 사항은 다음과 같음
- 첫째, 예산편성에의 활용을 위한 성과정보가 개별사업 중심으로 편중되어 정책목표(성과목표)에 대한 성과정보가 부족
 - 재정지출의 근본적인 이유는 국가의 임무 및 비전에 근거하여 현재 발생한 문제점 해결 및 사전예방 등을 위해 설정된 정책목표를 달성하는데 있음
 - 결국, 재정지출의 효율성 및 효과성 여부를 판단하기 위해서는 정책목표 달성을 위한 수단(사업)들이 적정하게 설정되었는지와 실제로 해당 사업을 통해 정책목표가 달성되었는지를 확인해야함
 - 따라서, 현재 개별단위사업 중심으로 생산되고 있는 성과정보 외에 정책목표 달성여부 및 해당 정책목표 달성수단들 간의 효과성 비교 등 다양한 성과정보 생산이 필요
- 둘째, 성과목표내의 재정사업에 대한 평가시기가 상이하여 예산편성 등 성과정보 활용 시, 상이한 시점에서 평가된 성과정보를 활용해야하는 문제가 발생
 - 최고 3년이라는 시차가 있는 성과정보를 예산편성에 반영할 경우, 왜곡된 정보로 인해 재정지출의 효율성이 저하될 수 있음
 - 성과목표내의 재정사업들은 궁극적으로 동일한 사업목적으로 가지고 있으므로 동년에 평가가 이뤄져야 내부 cross-cut 등을 통한 다양한 성과정보 생산이 가능³⁾
 - 현재 재정사업자율평가는 전체 사업 중 1/3을 부처에서 자율적으로 선정하여 평가하고 있어 특정 정책목표에 대한 재정수단을 한눈에 파악하기 어려운 구조임

2) 2010년도 성과계획서 평가(국회예산정책처, 2009.11) 참조

3) 순환보직 등으로 인해 매년 평가자가 다른 경우가 많으므로 이를 감안해서라도 성과목표내의 사업들은 동년에 평가하는 것이 바람직함

< 표1. > 환경부 프로그램 예산('09년도) 및 자율평가지기

프로그램	단위사업	세부사업	평가지기
기후변화대응 및 대기보전	수도권 및 수도권외 대기개선 (II-2)	수도권 대기개선 추진대책	'10
		수도권외 오염우심지역 대기개선사업	'08
	저공해자동차 보급 (II-3)	천연가스자동차보급	'10
		천연가스자동차보급 기타 민간유자금	
	자동차배출가스 관리 (II-3)	자동차배출가스관리	'08
		자동차연료 환경성평가	
	사업장 대기오염물질 관리(환특) (III-2)	굴뚝원격감시체계구축	'10
		대기오염측정망 구축 운영	
		악취취약지역 및 시설관리대책	
		대기유해물질관리	'09
	사업장 대기오염물질 관리(균특)	산업단지완충녹지조성사업	누락
기후변화협약대응 (I-1)	기후변화협약대응 종합대책	'09	

□ 개선방안

- 연간정책목표 달성을 위한 수단의 적절성 및 달성도에 대한 평가방안 마련
- 재정사업자율평가를 활용하여 성과목표에 대한 지표 및 목표치에 대한 평가문항을 도입4)

4) 이 경우, 두 가지 문제점이 발생 할 수 있는데, 첫째는 현재 성과목표의 지표는 국무총리실에서 총괄하고 있어 이를 자율평가를 통해 평가할 경우 총괄부처 중복되어 조정이 필요하다는 점, 둘째는 성과목표의 달성도에 따라 개별 단위사업의 평가등급에 영향을 주게 되어 사업담당자의 반발이 생길 수 있음.

- * 2009년도 재정사업자율평가 통합매뉴얼에서 장기지표를 설정하도록 하고 있으나 이에 대한 평가가 어려워 실효성이 미흡한 부분을 감안하여 성과목표의 지표를 장기지표로 대체하는 방안도 고려할 수 있음
- 이를 통해, 성과목표 조정 등 성과계획서의 목표체계를 합리적으로 설정토록 유도
- 평가주기를 3년으로 유지하되, 전략목표별로 재정사업자율평가 대상 사업을 선정토록 기준 마련
 - 특정 정책목표 달성을 위한 수단을 따로 평가하는 것이 아니라 동시에 평가할 수 있도록 성과계획서상의 전략목표별로 매년 자율평가 대상 사업을 선정하여 평가

□ 기대효과

- 예산편성 및 중장기 정책수립에 활용할 수 있는 다양한 성과정보 생산
 - 현재는 단순히 평가결과에 따라 해당사업 예산을 조정하는 수준에 불과하나 정책목표달성도 평가를 통해 정책목표 달성수단(단위사업) 자체에 대한 성과정보를 제공
 - 장기적으로는 성과목표 달성도에 대한 시계열 자료를 활용하여 전략 목표 등 중장기 정책수립에 반영
- 프로그램예산체계와 연계한 성과관리 강화
 - 동일한 시기에 정책목표에 대한 달성도 평가를 함으로써 이를 통해 생산된 성과정보를 활용하여 프로그램에 대한 성과관리를 강화
 - 부수적으로는, 성과보고서 내용이 단순히 성과계획서에 대한 달성 여부 및 개별사업평가결과에 그치는 것이 아니라 프로그램에 대한 다양한 성과정보를 제공할 수 있음

- 재정사업 성과관리제도 운용의 실효성을 제고하기 위해 선행되어야 할 합리적인 목표체계 정립 및 프로그램 예산체계 개편을 유도하여 효율적인 인력배치 및 업무조정에 활용하여 행정경비 절감 및 개별사업의 효율성 제고 가능

환경부 사례

- 아래 < 표2. >에서 보는바와 같이 현재 성과목표에 대한 성과지표가 투입 및 산출에 대한 지표로 설정되어 있음에도 이에 대한 평가가 이뤄지고 있지 않아 이를 개선할 유인이 없음
- 성과목표의 달성도에 대한 평가를 통해 II-(2)와 II-(3)은 모두 대기오염물질 감소로 측정된 '대기질 개선도' 등 결과지표로 설정하도록 유도
- 나아가, 동일한 목적임에도 불구하고 대기개선대책추진과 대기오염물질 관리라는 정책추진방식의 차이에 따라 별도의 성과목표로 설정하고 있는 문제점에 대해서도 개선토록 하여 합리적인 목표체계 정립에 기여

< 표2. > 환경부 성과목표별 성과지표⁵⁾

성과목표	성과지표	측정방법
전략목표II 생태적으로 건강하고 쾌적한 도시환경을 조성한다. ⁶⁾		
(2) 지역특성에 맞는 대기개선대책을 추진하여 대도시 대기질을 개선한다.	수도권 대기환경 관리 기본계획 개선	수정계획마련 문서
(3) 체계적인 대기오염 물질관리를 통해 도시 공기를 맑게한다.	사업장 배출허용 총량 할당량 달성율 (서울, NO _x 기준, %)	총량관제관리시스템 실적 자료

* 2009년도 성과관리시행계획

5) 성과목표별 성과지표는 국무총리실에서 관리하고 있어 주요정책에 초점을 맞춰 성과지표가 설정되는 경향을 보임

6) 전략목표 II는 대기질 및 기후환경 개선에 초점을 맞추어 전략목표를 수정하는 것이 바람직함. 자세한 내용은 <부록> 참조.

환경부 사례(계속)

- 목표체계 수정하여 대도시의 대기질 개선을 성과목표로 설정하고 이에 대한 달성도를 평가하게 됨
- 평가결과 대도시 대기질 개선정도에 대한 달성도가 낮은 경우, 현재 달성 수단들(단위사업)에 대한 수정 및 보완을 위한 성과정보를 제공
- <표3.>에서 전략목표 III의 성과목표 (2)의 경우에도 환경성질환 예방을 정책 목표로 설정하였는데 이에 대한 관리과제는 대기오염과 관련되므로 전략 목표 II의 성과목표 (2)와 (3)을 통합한 성과목표내의 관리과제에 포함시키거나 별도의 성과목표로 추가하여 관리토록 유도

< 표3. > 환경부 목표체계 사례

성과목표	관리과제	부문
II. 생태적으로 건강하고 쾌적한 도시환경을 조성한다.		
2. 지역특성에 맞는 대기개선대책을 추진하여 대도시 대기질을 개선한다.	① 수도권 대기환경관리 기본계획 개선	정책
	② 지역특성에 맞는 대기환경개선대책 마련	
	③ 수도권 대기개선	재정
	④ 수도권의 오염우심지역 대기개선	
3. 체계적인 대기오염물질 관리를 통해 도시공기를 맑게 한다.	① 사업장 총량관리제 보완·정착	정책
	② 도시교통수단의 친환경성 제고	재정
	③ 천연가스차량 보급	
	④ 자동차배출가스 관리	
III. 국민건강 보호를 위한 환경보건정책을 강화한다.		
2. 민간·취약계층을 위한 환경성질환예방관리체계 구축을 강화한다.	① 어린이 등 민감계층 건강보호 강화	정책
	② 폐광 등 취약계층 건강보호 강화	
	③ 생활주변의 유해물질 관리 강화	
	④ 유해대기오염물질에 대한 관리 강화	
	⑤ 미세먼지 및 오존 예·경보제 시행	
	⑥ 황사피해 방지대책 추진 및 장거리이동 오염물질 관리 강화	
	⑦ 대기오염 측정 및 관리	재정
	⑧ 사업장 대기오염물질 관리	

* 2009년도 성과관리시행계획

환경부 사례(계속)

- 최종적으로 수정된 성과목표는 대기질 개선이 필요한 지역(대도시 또는 수도권 및 수도권외 오염우심지역, 산업단지 밀집지역 등)에 따라 설정되는 것이 바람직함
- 합리적으로 목표체계가 설정된 후에는 이를 바탕으로 부서간 업무조정 및 인력 재배치를 통한 내부조직 효율성 제고를 위한 정보로 활용 가능
- 앞서 언급한 바와 같이 최종 수정된 성과목표체계에 따라 단위사업에 대한 조정이 필요

사업명	사업내용	담당부서
수도권 대기개선	<ul style="list-style-type: none"> - 저공해자동차보급 (하이브리드자동차, 전기이륜차, 저공해경유차) - 운행차 저 공해화 (저감장치부착, 저공해엔진개조, 조기폐차) - 저 녹스(NOx) 버너보급 	기후대기 정책과
수도권외 오염우심지역 대기개선	<ul style="list-style-type: none"> - 상동 	기후대기 정책과
저공해자동차 보급	<ul style="list-style-type: none"> - 천연가스차량(버스, 청소차) 구입비 보조 - 천연가스충전소 설치 사업비 용자 	교통환경과
자동차배출가스 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 자동차 인증검사장비 확충 - 전기자동차 충전 인프라 구축 시범사업 - 자동차 배출가스 결함확인검사 등 	교통환경과

- 수도권 대기개선 사업과 수도권외 오염우심지역 대기개선 사업은 단위 사업으로 설정하기에 다소 큰 범위로 사업이 설정되어 있음
- 대도시 대기질 개선을 위해 추진되는 사업은 사업대상에 따라 저공해차량 자체를 보급하는 사업과 현재 운행중인 공해차량에 대한 배출가스 저감 사업으로 구분할 수 있으므로 이에 따라 단위사업을 재설정할 필요

환경부 사례(계속)

- 재설정된 단위사업에 따라 두 사업부서의 업무를 조정하고 사업수요 등을 고려하여 인력재배치 등을 통해 내부조직의 효율성을 제고할 수 있으며, 해당 사업별로 효과를 비교하여 사업규모 조정 등 예산편성에 반영
- 성과목표의 달성도가 해당 단위사업들의 평가에 반영되어 실·국차원에서 개별사업에 대한 관심도 제고
- 성과목표 달성을 위해 개별사업담당자 외에 실·국 차원에서 사업을 관리할 유인이 생겨 개별사업에 대한 성과데이터 확보 및 지속적인 관리 가능
 - 동일 목적에 대한 사업간 협의·보완 등을 통해 집행효율성 제고

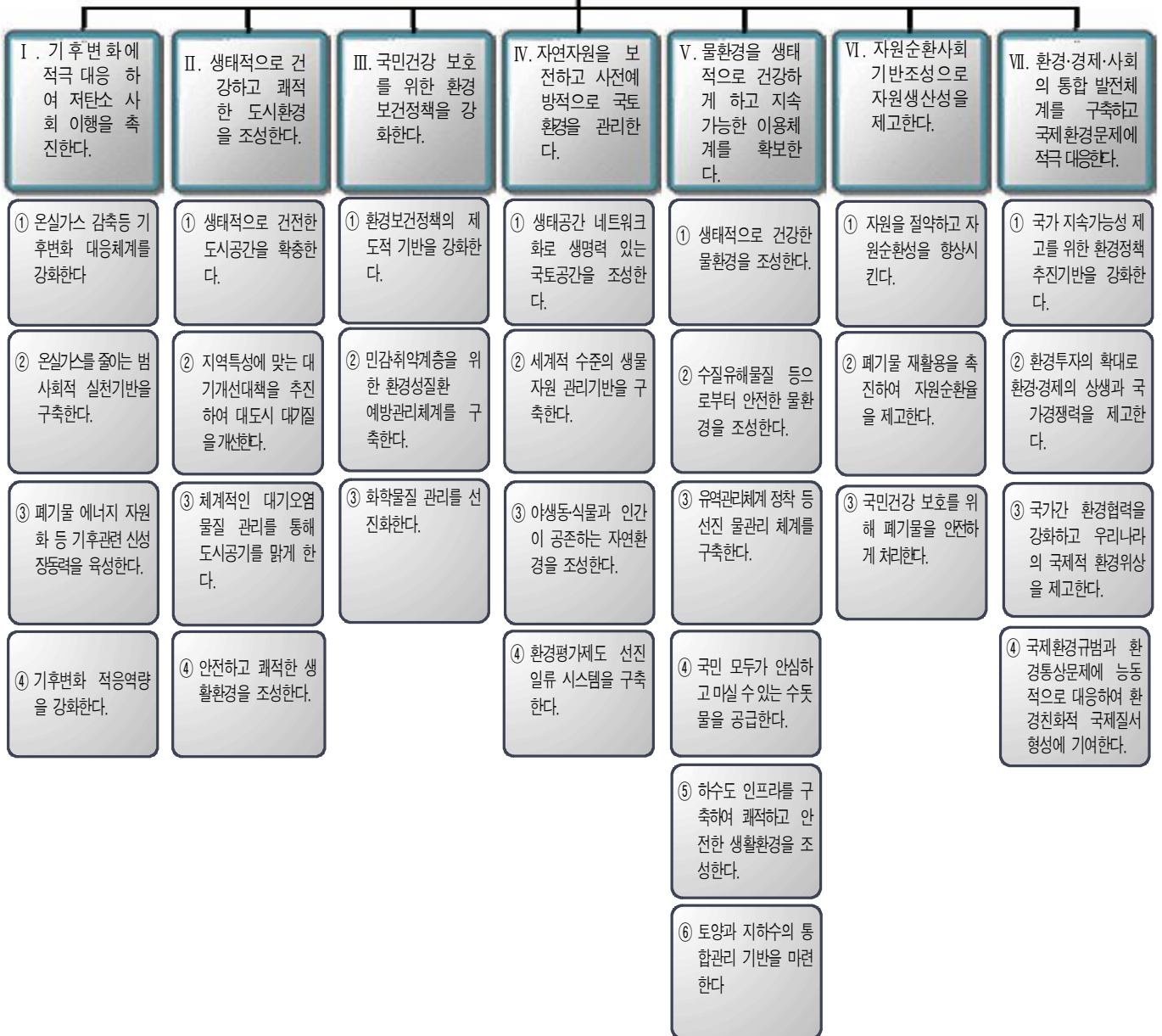
< 부록 > 2009년도 환경부 성과관리시행계획의 목표체계

[임무]

지속가능한 환경 선진국가 건설

[비전]

아름다운 환경, 건강한 미래



□ 환경부는 임무 및 비전을 달성하기 위한 장기목표로 다음과 같은 7개의 전략목표를 설정하고 있음

전략목표	담당조직
전략목표Ⅰ - 기후변화에 적극 대응하여 저탄소 사회 이행을 촉진한다.	기후대기정책관, 자원순환국
전략목표Ⅱ - 생태적으로 건강하고 쾌적한 도시환경을 조성한다.	자연보전국, 환경전략실, 물환경정책국, 자원순환국, 기후대기정책관
전략목표Ⅲ - 국민건강 보호를 위한 환경보건정책을 강화한다.	환경전략실, 기후대기정책관
전략목표Ⅳ - 자연자원을 보전하고 사전예방적으로 국토환경을 관리한다.	자연보전국
전략목표Ⅴ - 물환경을 생태적으로 건강하게 하고 지속가능한 이용체계를 확보한다.	물환경정책국, 상하수도정책관
전략목표Ⅵ - 자원순환사회 기반조성으로 자원생산성을 제고한다.	자원순환국
전략목표Ⅶ - 환경·경제·사회의 통합발전체계를 구축하고 기후변화 등 국제환경문제에 적극 대응한다.	환경전략실, 국제협력관, 기후대기정책관

- 환경 전반을 세분화하면 자연환경 부문, 대기 및 기후관련 부문, 수질환경 부문, 자원 재활용(폐기물 등) 부문, 환경보건(생활유해물질, 생활공해 등) 부문으로 나눌 수 있으며, 제시된 전략목표들은 이러한 측면에서 대부분 적절하게 설정되어 있다고 볼 수 있음
- 다만, 전략목표 Ⅱ의 경우에는 ‘쾌적한 도시환경 조성’안에 수질, 대기, 생활폐기물 및 유해물질 등 다른 전략목표와 중복되는 부분이 있으므로 도시환경보다는 대기개선에 초점을 맞춘 전략목표로 대체하는 것이 바람직함