

재정사업 성과분석과 정책적 시사점

2012. 12

박노욱 · 원종학

Kipf 한국조세연구원

서 언

세계적인 경제 침체의 지속과 재정위기가 상존하는 상황에서, 정부 재정지출의 효율성과 효과성을 높이는 일의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 우리나라에서는 이러한 경제 및 재정 여건 외에도, 고령화 및 저출산 문제, 그리고 증가하고 있는 사회복지지출 문제도 안고 있다. 악화되는 재정수입 여건과 급증하고 있는 재정지출 소요는, 재원의 효과적인 배분과 재정사업의 효율적인 운영을 그 어느 때보다 강하게 요구하고 있다.

본 연구는 정부 예산으로 추진되는 다양한 재정사업의 성과를 분석하여, 재정사업의 효율성과 효과성을 높이기 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 수행되었다. 한국조세연구원에서 재정성과관리제도의 운영을 지원해 오는 과정에서 생산된 재정사업에 대한 성과정보를 활용하여, 재정사업의 효율적이고 효과적인 추진을 위한 정책적 시사점을 도출하는 시도를 해보자는 의미로 추진된 연구이다.

우리나라에서 재정성과관리제도가 본격적으로 도입된 것은 2005년부터이므로, 아직 재정성과관리제도가 성숙되어 있다고 보기는 어렵다. 재정성과관리제도의 미성숙이 의미하는 바는, 재정성과관리제도에서 생산된 정보가 의사결정에 유용하게 활용되는 데에는 한계가 있다는 것이다.

그러나 재정성과관리제도에서 생산된 지금까지의 정보를 활용하여, 사업의 특성이나 정책 분야에 따른 재정사업의 성과분석을 시도하고 정책적 시사점을 도출하고자 하는 시도는 의미가 있다고 판단된다. 본 연구를 통하여, 일차적으로는 재정사업 추진에 있어서 주목해야 할 정책적 쟁점을 파악하고, 추가적으로 향후 재정성과관리제도 운영의 실효성을 높이기 위해 필요한 정책과제를 파악하고자 하였다.

데이터의 한계에도 불구하고 분석 결과, 다음과 같은 현상을 발견할 수 있었다. 민간이나 지자체에 위탁한 사업, 복지분야 사업, 예산규모가 작은 사업, 큰 부처에서 수행하는 사업, 의무지출사업의 개선의 여지가 많다는 것이다.

이러한 발견은, 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다. 사업의 성격상 민간이나 지자체에 위임이 불가피한 사업이더라도, 서비스 전달체계가 제대로 기획되고 개발되는 것이 중요하다는 것이다. 최근에 급격히 증가하고 있는 복지지출의 효과성을 제고하기 위해, 사업기획 및 전달 체계에 대한 투자가 제대로 이루어져야 한다. 예산규모가 작은 사업에 대해서는, 유사한 성격의 사업의 성과관리방식을 개발하여, 상호 벤치마킹할 수 있도록 해야 한다. 부처 내의 고위 의사결정자에게 재정사업의 성과관리에 대한 책임을 명확히 지우고, 성과관리제도가 부처 내에서 적극적으로 운영되고 활용될 수 있도록 해야 한다. 의무지출사업의 경우, 사업의 수요 추정의 적정성을 제고하고, 정책목표와 수혜층을 명확히 해야 한다.

본 연구에서 발견된 쟁점과 정책적 시사점은, 심도 있는 후속 연구를 통해 더욱 구체화될 여지가 있다. 재정지출 수요는 증대하고, 재정수입 전망은 악화되는 재정여건 속에서, 재정사업의 효율성과 효과성을 제고시키는 데 본 연구가 기여할 수 있기를 바란다.

본 연구원의 성과관리센터에서는 우리나라 재정성과관리제도의 기획, 운영, 교육을 위해 연구 및 지원 업무를 수행해 왔으며, 그 과정에서 축적된 자료와 전문성을 활용하여 본 연구가 수행되었다. 성과관리센터의 연구진으로 헌신하고 있는 박노옥 센터장과 원종학 연구위원이 본 연구를 수행하였으며, 본 연구의 기반이 된 데이터 구축을 위해 성과관리센터의 전 연구진이 기여하였다. 특히 데이터 베이스 구축에 기여한 이계형 전문연구원, 복지사업 관련 데이터 분석에 기여한 임소영 전문연구원, 사례 조사에 기여한 봉재연, 태정립 전문연구원, 본 보고서의 편집에 기여한 윤혜순 주임연구행정원과 연구출판팀 직원들에게 감사의 뜻을 전한다.

마지막으로 본 연구는 본 연구원의 공식적 입장을 대변하는 것은 아니며, 연구진들의 개인적 연구 성과물임을 명시해둔다.

2012. 12.

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책적 시사점

본 연구는 정부 예산으로 추진되는 다양한 재정사업의 성과를 분석하여, 재정사업의 효율성과 효과성을 높이기 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 수행되었다. 이러한 연구가 필요한 이유는, 재정여건의 악화로 인해, 기존 재정사업의 효과성 및 효율성 향상 그리고 세출 구조조정의 필요성이 부각되고 있기 때문이다.

세계적인 경제위기를 극복하기 위해 수행된 경기 부양적 재정지출로 인해 악화되었고, 저출산·고령화로 인해 악화될 재정여건을 개선하기 위해서는, 기존 재정사업의 성과를 개선하여 재정의 효율성과 효과성을 높일 필요가 있다. 그리고 정책적으로 중요하지만 정책 효과가 미약할 경우, 정책목표 달성을 위한 기존의 재정사업들을 재구성할 필요성이 있다. 기존의 성과평가 결과를 바탕으로 효과적인 사업 수단과 효과적이지 않은 수단을 식별할 필요가 있으며, 그 원인을 파악할 필요가 있다. 재정의 유지 가능성 회복을 위해 통상적으로 일괄적인 예산 삭감이 이루어지기도 하지만, 일정기간 경과 후에는 일괄적으로 이루어진 예산 삭감 결과가 유지되지 않는 경우가 많다. 유지 가능한 예산 절감 방안을 도출하기 위해서는 성과정보를 활용하여 차별화된 예산 삭감이 이루어지는 것이 바람직하다.

이를 위해서는, 사업 추진과 운영에 있어서 문제가 발생하는 영역을 발굴하여, 제도적인 개선과 사업관계자들의 유인체계 및 역량 개선방안을 도출할 필요가 있다. 본 연구에서는 정책 영역별, 사업수단별, 예산집행 방식별로 전형적으로 발생하는 문제점들을 비교 분석하여, 주요 정책과제를 발굴하는 것을 목표로 하고 있다.

기존에도 재정사업 자체에 대한 연구는 연구자, 연구기관, 예산당국, 감사원, 국회 등에 의해 다양하게 이루어지고 있으나, 본 연구

에서는 구체적인 재정사업 자체에 대한 성과분석을 시도하는 것이 아니라 지금까지 수행된 재정사업 성과평가 결과를 활용하여, 재정사업과 관련된 쟁점과 정책과제를 도출하고자 한다. 특히 재정사업 자율평가 결과를 활용하여, 재정사업의 성과분석을 시도한다는 것이, 본 연구의 특징이다.

이번 연구는 후속 연구를 위한 기초 작업의 성격을 가진다. 본 연구에서는 기존 재정사업 성과평가 결과를 활용하여 어느 정도 의미 있는 정책과제를 도출할 수 있는지를 테스트하는 의미도 가지고 있다. 재정사업의 주요 쟁점을 도출한다는 목적과 더불어, 기존 재정사업 평가 결과의 활용 가능성도 점검하는 연구라고 볼 수 있다.

본 연구를 통하여 이루어진 재정사업의 유형별 성과분석은, 기존 재정사업의 개선을 위한 정책과제 도출에 활용될 뿐 아니라, 향후 신규 재정사업 추진 시 점검해야 할 착안사항으로 활용 가능하다. 신규 예산사업 추진 시, 본 연구 결과에서 도출된 쟁점을, 예산사업 심의와 사업의 우선순위 결정에 활용할 수 있다는 것이다.

그리고 기존 재정성과관리제도의 성과관리방식의 개선에도 활용 가능하다. 다시 말해, 기존 재정성과관리제도 운영 시, 사업의 특성을 반영하여 보다 특성화된 제도 운영이 가능하다는 것이다. 사업의 유형에 따라 중점적으로 점검해야 할 사항을 강화하는 것이 가능할 것이다.

다만, 본 연구의 한계는, 기존 재정성과관리제도 특히 재정사업자율평가제도의 데이터를 활용한다는 데에 있다. 다시 말해, 재정성과관리제도에서 생산되는 정보의 수준이 본 연구에서 도출되는 결과의 내용과 유용성을 결정한다는 것이다. 그런데 재정성과관리제도에서 생산되는 정보의 품질은, 사업부처와 예산당국의 모니터링과 평가 역량에 의존한다. 특히 재정성과관리제도의 도입 초기에는, 실제 의사결정에 활용할 수 있는 양질의 정보가 생산되기 어렵다. 우리나라에서 재정성과관리제도가 본격적으로 시행된 지 8년이 지나가고 있는 시점이지만, 성과정보의 수준은 여전히 개선의 여지가 상당히

남아 있다고 판단된다. 이러한 한계를 인식하여, 본 연구는 일차적으로 재정성과관리제도에서 생산되는 정보를 분석하여, 사업 특성별로 나타나는 공통적인 문제점을 도출하는 데에 초점을 둔다. 본 연구의 말미에서 이렇게 도출된 문제점을 바탕으로 하여 정책적 시사점을 제시하고자 노력하지만, 정책적 시사점의 본격적인 연구는 추후 과제로 남겨두고자 한다.

본 연구에서는 우리나라 재정사업자율평가제도에서 생산된 정보를 바탕으로, 사업유형별의 성과를 분석하고 아래와 같은 사실을 발견하였다. 아래의 결과는, 재정사업의 다른 특징들을 통제한 이후에 도출된 결과들이다.

- 정부가 직접 서비스를 제공하거나, 관리하는 직접사업이 다른 기관에 서비스를 위탁하는 간접사업보다는 평가 결과가 양호하다.
- 복지사업 영역의 성과가 다른 사업 영역보다 평가 결과가 부진하다.
- 예산규모가 큰 사업일수록 평가 결과가 양호하다.
- 청(廳) 단위의 조직에서 주관하는 사업의 평가 결과가 양호하다.

보다 상세한 평가 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 직접사업보다 간접사업의 평가 결과가 부진한 것으로 나타났다. 사업계획, 사업운영, 사업의 성과라는 세 가지 측면에서 모두 부진한 것으로 나타났다. 세부 평가기준을 살펴보면, 거의 모든 항목에서 직접사업보다 부진한 평가 결과를 보이고 있다. 예산과 상이하게 특이한 점은, 재정집행에서 직접사업과 별 차이가 없다는 점과 사업평가나 환류에서는 오히려 양호한 실적을 보이고 있다는 것이다. 간접사업 사례에서 보다 상세히 논의되겠지만, 일반적인 직관과 달리, 직접사업도 간접사업 못지않게 예산집행에 있어서는 문제를 안고 있다. 사업평가 시행 부분과 평가 결과의 환류 부분에 있어

서는, 직접사업보다 양호한 실적을 보이고 있다. 이 부분은, 간접수행 사업에 대해 성과관리와 평가에 대한 압력이 더욱 강하고, 사업관리상 위험요소가 많기 때문에, 사업평가의 실시와 평가 결과의 환류가 더욱 적극적으로 이루어지고 있다는 추측이 가능한 부분이다. 그러나 그 이외의 모든 항목에 있어서 미흡한 실적 또는 성과를 보이고 있다. 사업 목적의 명확성, 유사 중복성, 사업 추진방식의 적절성, 성과지표 및 목표치 설정의 적절성, 모니터링 체계 수립 및 사업 문제의 해결, 효율성 제고 실적, 성과목표치 달성 정도 등의 항목에서 모두 부진한 실적을 보이고 있다. 이 부분은 간접사업의 경우, 사업 계획단계부터 시작해서, 사업 관리 및 운영, 그리고 성과 달성도에 있어서, 전반적으로 위험요소가 존재하여, 현재 실적도 양호하지 않다는 것을 시사한다.

복지 관련 서비스가 증가하고, 서비스의 내용이 전문화되고, 중앙정부의 기능이 서비스 공급자에서 서비스를 가능하게 하는 기능(enabler)으로 전환되면서, 간접사업이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 간접수행 사업에 대한 위험관리의 중요성이 부각되는 분석 결과이다.

둘째, 복지사업의 성과가 다른 분야 사업보다 전반적으로 실적이 나 성과가 미흡하다. 복지사업의 경우, 사업의 정당화 부분, 성과지표 설정의 적절성, 모니터링 체계 및 문제 해결, 효율성 제고 실적, 사업평가 실시 등에서는 다른 분야와 별 차이가 없으며, 재정집행 실적 및 환류 실적에서는 다른 분야보다 양호하다.

사업의 유사 중복성, 사업 추진방식의 적절성, 성과목표치 설정의 적절성 등에 있어서는 다른 분야의 사업보다 부진한 실적을 보이고 있다. 복지분야 사업의 경우, 지출의 확대에 따라 경쟁적으로 다양한 부처가 사업을 추진하는 과정에서 유사 중복성이 발생하고, 사업 추진방식에 있어서도 사전 계획이 적절히 수립되지 못하는 경우가 많다는 것을 시사한다.

셋째, 소규모사업이 중규모나 대규모사업보다 전반적으로 부진하

다. 성과계획 수립이 부진하고, 효율성 제고 실적이나 성과목표 달성도, 사업평가 실시 등에 있어서 부진한 것으로 나타났다. 효율성 제고 실적이나 사업평가 실시와 관련하여서는, 예산규모가 큰 사업일수록 예산절감 가능성이 크고, 사업평가를 실시하기 위한 재원 마련이 용이하다는 것과 관계가 있다고 판단된다. 그러나 성과계획 수립의 부적절성은, 기본적으로 소규모사업의 성과관리에 소홀한 측면이 있다는 것을 시사한다. 소규모사업이라도, 정부부처에서는 기본적인 성과관리체계를 적절히 수립하고 운영하는 것이 필요하다고 판단된다.

넷째, 부처에서 추진하는 사업일수록 전반적으로 실적이 부진하다. 부처에서 주관하는 사업의 경우, 성과계획, 사업운영, 사업의 성과에 있어서 부진한 실적을 보이고 있다. 부처에서 수행하는 사업의 경우, 정책적 요소가 크고, 사업 추진의 불확실성도 클 가능성이 있다는 점은 고려할 필요가 있다. 청(廳) 단위에서 주관하는 사업의 경우, 사업의 목적이나 서비스 내용이 구체적이고 명확한 경우가 많다. 그리고 청에서 추진하는 사업은 직접사업의 비율이 높다. 그러나 회귀분석에 의하면, 같은 직접사업이라도, 부(部)에서 추진하는 사업의 경우, 성과가 더욱 부진하다. 그러므로 조직의 특성으로 인해 사업의 실적이 부진할 개연성도 상당히 존재한다. 청의 경우, 사업의 성과관리에 대한 인식이 명확하고, 조직이 성과관리에 초점을 두고 운영되는 경우가 많다. 반면에 부의 경우, 다른 업무들이 더욱 중요하고 성과관리 업무는 요식행위인 경우가 많이 발견된다. 특히 고위 의사결정자가 어느 정도 성과관리에 책임성과 관심을 가지고 있는지를 비교하면, 청과 부의 차이는 더욱 두드러진다.

본 연구 결과가 시사하는 바는, 부(部)의 경우에도 사업의 성과관리를 위한 적절한 체계를 수립하고, 고위 의사결정자가 책임지고 성과관리제도를 활용하도록 해야 한다는 것이다. 현재 우리나라 행정부 내에는 다양한 성과관리 및 평가제도가 존재한다. 그러나 이러한 제도들이 실제 조직 내부에서 최고 의사결정자가 관심을 가지고 의

사결정에 활용되고 있지는 못하다. 정부 내에 총괄조직들이 산재해 있음으로 인해, 범정부 차원에서 수립된 일관성 있는 제도 운영이 어려운 점이 있으며, 총괄 부처 및 사업 부처 내의 성과관리 및 평가 관련 역량 자체가 미약하여, 형식적으로 제도가 운영되고 있다.

재정사업 성과분석 요약

	간접 사업	복지 사업	경제 사업	소규모 사업	대규모 사업	부 소관 사업
평가 총점	- ***	- ***		- ***	+ **	- ***
계획	- ***	- ***	- ***	- *		
운영	- ***		+ ***			- ***
성과	- ***	- ***		- ***	+ ***	- ***
사업목적 명확성	- ***		- **			
재정지출 필요성						
유사 중복성	- ***	- ***	+ *			+ **
사업내용 추진방식	- ***	- ***	+ **			
성과지표	- ***			- *		- **
목표치	- ***	- ***	- ***	- *		
모니터링	- ***				+ **	- ***
문제해결	- ***		+ ***			
재정집행		+ ***	+ ***	+ ***		- *
효율성 제고	- ***		- ***	- ***	+ *	- ***
성과목표 달성도 1	- ***	- ***		- *		- ***
성과목표 달성도 2	- *		+ *			- ***
사업평가	+ ***		- **	- ***	+ ***	- **
환류	+ ***	+ ***	+ ***		+ **	- ***

주: 통계적으로 1% 이하 수준(***), 5% 이하 수준(**), 10% 이하 수준(*)에서 유의한 경우, 계수의 방향(+/-) 표시

복지재정지출이 지속적으로 상승하고 있으며 향후에도 지속적인 증가가 예상되고, 전체 사업대상 분석에서 평가 결과가 부진한 것으로 나타났다으므로, 복지사업만 별도로 선별하여 분석한 결과는 다음과 같다. 이 분석은 세부사업 단위에서 사업의 목적과 대상을 기준으로 복지사업을 별도로 선별하고, 추가로 재정사업자율평가 결과를 매칭한 데이터를 기반으로 분석한 결과이다. 아래의 평가 결과는, 평가 결과에 영향을 줄 수 있는 다른 요인들을 동시에 통제한 분석을 통해 도출된 결과이다.

- 의무지출사업의 평가 결과가 재량지출사업보다 상대적으로 부진하다.
- 예산규모가 큰 사업일수록 평가 결과가 양호하다.
- 청 단위의 조직에서 주관하는 사업의 성과가 부에서 주관하는 사업보다 성과가 양호하다.
- 바우처, 현물, 현금 등 지급방식의 차이에 따라 평가 결과가 통계적으로 유의하게 다르지는 않았지만, 바우처방식의 사업이 전반적으로 사업계획, 사업관리, 사업 성과 측면에 있어서 양호한 결과를 보이고 있는 것으로 관찰된다.
- 사업분야별로 보면, 보육 및 양육과 일자리 사업이 평균 이하의 성적을 보이고 있다. 보육 양육은 성과계획과 성과달성도에 있어서 평균 이하의 성적을 보이고, 일자리 사업은 채용 집행에 저조한 실적을 보이고 있다.

복지사업을 추가적으로 점검한 결과 중 흥미로운 부분은, 의무지출사업의 성과가 전반적으로 부진하다는 것이다. 성과계획 수립, 재정집행 그리고 사업평가 실시 부문에서 부진한 실적을 보이고 있다. 성과계획 수립과 사업평가 실시와 관련된 부분이 부진한 이유는 의무지출사업이기 때문에 담당 부처에서 성과관리를 제대로 하지 않을 가능성이 있다는 것을 보여준다. 의무지출사업이기 때문에 평가 결과를 통하여 예산

삭감이 이루어지기 어렵다는 것을 부처에서 인식하고, 성과관리를 제대로 하지 않고 있을 개연성을 보여준다. 재정집행에 있어서 문제가 있다는 것은, 사업 수요에 대한 추정이 적절하지 않거나, 사업 집행 과정에서 수혜자에게 제대로 서비스가 전달되고 있지 않다는 것을 보여준다. 의무지출사업의 성과관리 강화방안과 의무지출사업에 대한 수요 추정의 적정성 확보 및 서비스 전달체계의 개선이 필요함을 시사한다.

의무지출사업의 성과관리가 부진하다는 것은, 제도적으로 안정성이 확보된 사업의 경우, 주기적인 점검과 제도 개선에 대한 압력이 가해지지 않는다면, 사업의 효과적 운영과 개선이 이루어지지 않을 것임을 시사한다. 의무지출사업을 평가해도 현실적으로 예산 조정이나 제도의 개선을 추진하기는 어렵다는 점을 사업담당 조직이 기회주의적으로 활용할 가능성이 높다는 것이다. 그러므로 현행과 같이 통상적인 평가제도의 틀 내에서 의무지출사업을 다룰 것이 아니라, 중요한 의무지출사업에 대해서는 별도의 주기적인 평가의 틀을 마련하여, 법 개정을 비롯하여 제도 자체의 근본적 개선을 추진할 수 있는 과정을 수립할 필요가 있다.

목 차

I. 서 론	21
II. 연구의 범위와 방법론	24
1. 주요 연구 내용	24
2. 연구방법 및 데이터	26
III. 우리나라 재정성과관리제도 개요	29
IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석	36
1. 데이터	36
2. 재정사업 자율평가 결과 종합	38
3. 사업 특성별 평가 결과	42
가. 사업 유형별 평가 결과	42
나. 사업규모별 평가 결과	47
다. 사업영역별 평가 결과	54
4. 부처별 평가결과: 부와 청(위원회)	58
5. 재정사업 자율평가 결과에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석	64
가. 총점	64
나. 부문별 점수	66
다. 항목별 점수	70
라. '미흡' 등급을 받은 사업	92
6. 복지사업에 대한 분석	93
가. 분석대상 사업 현황	93

나. 외부지적 유형 분석	95
다. 사업 특성에 따른 재정사업 자율평가 등급 분석	100
라. 재정사업 자율평가 총점에 미치는 변수 분석	102
마. 사업 유형별 재정사업 자율평가 결과 분석	103
 V. 요약 및 정책적 시사점	108
1. 분석 결과 요약	108
2. 정책적 시사점	113
가. 직접사업이 간접사업보다 평가 결과 양호	113
나. 의무지출사업이 재량적 사업보다 평가 결과 부진	119
다. 추가적인 정책적 시사점	123
3. 결론 및 향후 연구	125
 참고문헌	128
 〈부록 1〉 2005~2011년 재정사업 자율평가 평가항목	129

표목차

〈표 Ⅲ-1〉 2011년도 재정사업 자율평가 평가지표	32
〈표 Ⅲ-2〉 재정사업 자율평가 결과 요약	34
〈표 Ⅳ-1〉 연도별 사업 수	37
〈표 Ⅳ-2〉 연도별 · 유형별 사업 수	37
〈표 Ⅳ-3〉 사업단계별 평가결과 현황	38
〈표 Ⅳ-4〉 평가등급 현황(2005~2011)	40
〈표 Ⅳ-5〉 유형별 자율평가 평가결과(2005~2011)	42
〈표 Ⅳ-6〉 연도별 · 유형별 평가결과	44
〈표 Ⅳ-7-1〉 직접사업과 간접사업 차에 대한 검증: 총점	45
〈표 Ⅳ-7-2〉 직접사업과 간접사업 차에 대한 검증: 계획	45
〈표 Ⅳ-7-3〉 직접사업과 간접사업 차에 대한 검증: 집행	46
〈표 Ⅳ-7-4〉 직접사업과 간접사업 차에 대한 검증: 결과	46
〈표 Ⅳ-8〉 사업규모별 자율평가 결과	48
〈표 Ⅳ-9-1〉 소규모사업과 대규모사업의 차에 대한 검증: 총점	50
〈표 Ⅳ-9-2〉 소규모사업과 대규모사업의 차에 대한 검증: 계획	50
〈표 Ⅳ-9-3〉 소규모사업과 대규모사업의 차에 대한 검증: 집행	50
〈표 Ⅳ-9-4〉 소규모사업과 대규모사업의 차에 대한 검증: 결과	51
〈표 Ⅳ-10〉 사업규모별 평가 결과: 결과 구성항목	52
〈표 Ⅳ-11-1〉 사업규모별 달성도 항목의 차에 대한 검증	53
〈표 Ⅳ-11-2〉 사업규모별 사업평가 항목의 차에 대한 검증	53
〈표 Ⅳ-11-3〉 사업규모별 환류 항목의 차에 대한 검증	53
〈표 Ⅳ-12〉 사업영역별 평가결과	55
〈표 Ⅳ-13-1〉 복지사업과 경제사업의 차에 대한 검증: 총점	56

〈표 IV-13-2〉 복지사업과 경제사업의 차에 대한 검증: 계획	57
〈표 IV-13-3〉 복지사업과 경제사업의 차에 대한 검증: 집행	57
〈표 IV-13-4〉 복지사업과 경제사업의 차에 대한 검증: 결과	57
〈표 IV-14〉 부처구분별 연도별 재정사업 자율평가 점수 (2005~2011)	58
〈표 IV-15〉 부처별 등급별 평가결과	60
〈표 IV-16-1〉 부처별 차에 대한 검증: 총점	62
〈표 IV-16-2〉 부처별 차에 대한 검증: 계획	62
〈표 IV-16-3〉 부처별 차에 대한 검증: 집행	62
〈표 IV-16-4〉 부처별 차에 대한 검증: 결과	63
〈표 IV-17〉 정부형태별 사업유형 비율	63
〈표 IV-18〉 재정사업 자율평가 결과 추정 1	65
〈표 IV-19〉 재정사업 자율평가 결과 추정 2	66
〈표 IV-20〉 계획단계에 영향을 미치는 요인에 대한 추정	67
〈표 IV-21〉 집행단계에 영향을 미치는 요인에 대한 추정	68
〈표 IV-22〉 결과단계에 영향을 미치는 요인에 대한 추정	69
〈표 IV-23〉 사업목적의 명확성	72
〈표 IV-24〉 재정지출의 필요성	73
〈표 IV-25〉 유사·중복 여부	74
〈표 IV-26〉 사업 내용 및 추진방식의 효율성	75
〈표 IV-27〉 지표의 구체성	77
〈표 IV-28〉 지표와 사업목적과의 연계성	78
〈표 IV-29〉 목표치 설정의 합리성 및 의욕성	80
〈표 IV-30〉 모니터링	81
〈표 IV-31〉 문제해결	82
〈표 IV-32〉 재원의 집행	83
〈표 IV-33〉 사업목적 달성을 위한 효율성 제고	85
〈표 IV-34〉 성과목표치 달성의 연도별 평균	86
〈표 IV-35〉 성과목표 달성도 1(OLS)	87

〈표 IV-36〉 성과목표 달성도 2	88
〈표 IV-37〉 사업평가 실시	90
〈표 IV-38〉 환류	91
〈표 IV-39〉 미흡 사업	92
〈표 IV-40〉 분석대상 복지사업의 특성	94
〈표 IV-41〉 특성별 외부지적 상황	95
〈표 IV-42〉 외부지적 유형	97
〈표 IV-43〉 사업 특성별 평가 결과	100
〈표 IV-44〉 재정사업 자율평가 총점에 미치는 영향에 관한 추정	103
〈표 IV-45〉 사업 특성별 재정사업 자율평가 결과	105
〈표 V-1〉 재정사업 성과분석 요약	111
〈표 V-2〉 연도별 연례적 집행실적 부진사업 현황 (2008~2011년도)	115
〈표 V-3〉 연례적 집행실적 부진사업의 유형별 부진 사유 (2011년도 기준)	116

그림목차

[그림 Ⅲ-1] 우리나라 재정성과관리제도 도입 현황	29
[그림 Ⅳ-1] 연도별 총점 분포도	41
[그림 Ⅳ-2] 직접사업과 간접사업의 점수 분포	43
[그림 Ⅳ-3] 사업규모별 점수 분포	49
[그림 Ⅳ-4] 복지사업과 경제사업의 점수 분포	56
[그림 Ⅳ-5] 부처별 점수 분포(총점)	59
[그림 Ⅳ-6] 부처별 평가점수의 분포	61
[그림 Ⅳ-7] 사업유형별 외부지적 상황	99

I. 서론

본 연구는 정부 예산으로 추진되는 다양한 재정사업의 성과를 분석하여, 재정사업의 효율성과 효과성을 높이기 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 수행된다. 이러한 연구가 필요한 이유는, 재정여건의 악화로 인해, 기존 재정사업의 효과성 및 효율성 향상 그리고 세출 구조조정의 필요성이 부각되고 있기 때문이다.

세계적인 경제위기를 극복하기 위해 수행된 경기 부양적 재정지출로 인해 악화되었고, 저출산·고령화로 인해 악화될 재정여건을 개선하기 위해서는, 기존 재정사업의 성과를 개선하여 재정의 효율성과 효과성을 높일 필요가 있다. 그리고 정책적으로 중요하지만 정책 효과가 미약할 경우, 정책목표 달성을 위한 기존의 재정사업들을 재구성할 필요성이 있다. 기존의 성과평가 결과를 바탕으로 효과적인 사업수단과 효과적이지 않은 수단을 식별할 필요가 있으며, 그 원인을 파악할 필요가 있다. 재정의 유지 가능성 회복을 위해 통상적으로 일괄적인 예산 삭감이 이루어지기도 하지만, 일정기간 경과 후에는 일괄적으로 이루어진 예산 삭감 결과가 유지되지 않는 경우가 많다. 유지 가능한 예산 절감방안을 도출하기 위해서는 성과정보를 활용하여 차별화된 예산삭감이 이루어지는 것이 바람직하다.

이를 위해서는, 사업 추진과 운영에 있어서 문제가 발생하는 영역을 발굴하여, 제도적인 개선과 사업관계자들의 유인체계 및 역량 개선방안을 도출할 필요가 있다. 본 연구에서는 정책 영역별, 사업수단별, 예산 집행 방식별로 전형적으로 발생하는 문제점들을 비교 분석하여, 주요 정책과제를 발굴하는 것을 목표로 하고 있다.

사업의 특성에 따라 사업의 성과가 다르게 나타나는 원인은 여러 가지가 있을 수 있다. 사업 수행 방식의 특성상, 특정 문제가 발생할 소

지가 높을 가능성이 있으며, 특정 정책 영역의 사업이 급속히 팽창되면서 발생하는 문제가 있을 수도 있다. 그리고 사업의 소관 부처의 특성에 따라 사업의 성과가 다르게 나타날 수도 있다. 본 연구에서는 사업 수행 방식의 특성, 사업 추진 환경, 사업 추진 주체 등의 특성에 따라, 사업계획, 운영, 성과 창출에 있어서 어떠한 문제가 발생하는지를 식별해 내는 기초적인 연구를 수행하고자 한다.

기존에도 재정사업 자체에 대한 연구는 연구자, 연구기관, 예산당국, 감사원, 국회 등에 의해 다양하게 이루어지고 있으나, 본 연구에서는 구체적인 재정사업 자체에 대한 성과분석을 시도하는 것이 아니라 지금까지 수행된 재정사업 성과평가 결과를 활용하여, 재정사업과 관련된 쟁점과 정책과제를 도출하고자 한다. 특히 재정사업자율평가 결과를 활용하여, 재정사업의 성과분석을 시도한다는 것이 본 연구의 특징이다.

이번 연구는 후속 연구를 위한 기초 작업의 성격을 가진다. 본 연구에서는 기존 재정사업 성과평가 결과를 활용하여 어느 정도 의미 있는 정책과제를 도출할 수 있는지를 테스트하는 의미도 가지고 있다. 재정사업의 주요 쟁점을 도출한다는 목적과 더불어, 기존 재정사업 평가 결과의 활용 가능성도 점검하는 연구라고 볼 수 있다.

본 연구를 통하여 이루어진 재정사업의 유형별 성과분석은, 기존 재정사업의 개선을 위한 정책과제 도출에 활용될 뿐 아니라, 향후 신규 재정사업 추진 시 점검해야 할 착안사항으로 활용 가능하다. 신규 예산사업 추진 시, 본 연구 결과에서 도출된 쟁점을 예산사업 심의와 사업의 우선순위 결정에 활용할 수 있다는 것이다.

그리고 기존 재정성과관리제도의 성과관리방식의 개선에도 활용 가능하다. 다시 말해, 기존 재정성과관리제도 운영 시, 사업의 특성을 반영하여 보다 특성화된 제도 운영이 가능하다는 것이다. 사업의 유형에 따라 중점적으로 점검해야 할 사항을 강화하는 것이 가능할 것이다.

다만, 본 연구의 한계는 기존 재정성과관리제도, 특히 재정사업자율평가제도의 데이터를 활용한다는 데에 있다. 다시 말해, 재정성과관리제도에서 생산되는 정보의 수준이 본 연구에서 도출되는 결과의 내용

과 유용성을 결정한다는 것이다. 그런데 재정성과관리제도에서 생산되는 정보의 품질은, 사업부처와 예산당국의 모니터링과 평가 역량에 의존한다. 특히 재정성과관리제도의 도입 초기에는, 실제 의사결정에 활용할 수 있는 양질의 정보가 생산되기 어렵다. 우리나라에서 재정성과관리제도가 본격적으로 시행된 지 8년이 지나가고 있는 시점이지만, 성과정보의 수준은 여전히 개선의 여지가 상당히 남아있다고 판단된다. 이러한 한계를 인식하여, 본 연구는 일차적으로 재정성과관리제도에서 생산되는 정보를 분석하여, 사업 특성별로 나타나는 공통적인 문제점을 도출하는 데에 초점을 둔다. 본 연구의 말미에서 이렇게 도출된 문제점을 바탕으로 하여 정책적 시사점을 제시하고자 노력하지만, 정책적 시사점의 본격적인 연구는 추후 과제로 남겨두고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 연구 방법론과 분석 데이터에 관해 소개한다. 제Ⅲ장에서는 본 연구의 데이터 분석 기반이 되는 우리나라 재정성과관리제도를 소개한다. 제Ⅳ장에서는 데이터 분석 결과를 도출하고 정책적 함의를 논한다. 제Ⅴ장에서는 본 연구 결과를 요약하고, 향후 연구 과제에 대해 검토한다.

Ⅱ. 연구의 범위와 방법론

1. 주요 연구 내용

본 연구의 주된 목적은, 기존에 운영되고 있는 재정사업 성과관리제도에서 생산된 정보를 활용하여, 사업 유형별 성과분석을 시도하고, 정책과제를 도출하는 것이다.

일차적으로 사업 유형(수단과 목적)이 사업성과에 일정한 영향을 미치는지를 점검한다. 다시 말해, 사업 유형별로 사업성과에 영향을 미치는 요인이 다른지를 점검하는 것이다. 사업 유형은 예산집행방식과 정책 영역으로 구분하여 분석한다.

예산집행방식은 직접사업, 보조사업, 융자사업, 출연·출자사업 등으로 구분이 가능하다. 직접사업은, 중앙정부 조직이 직접 예산을 집행하는 방식으로, 중앙정부 조직이 직접 서비스를 제공하는 사업을 지칭한다. 보조사업은, 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한함)으로 수행되는 사업을 지칭한다. 분석에서는 민간 보조사업과 지자체 보조사업으로 구분할 것이다. 보조사업은 포괄보조, 조건부 보조, 경쟁을 통한 보조 등으로 구분이 가능하며, 우리나라 예산당국에 의한 재정성과관리에는 포괄보조금이 포함되지 않고 있다. 융자사업은, 조세·부담금·국채 등으로 조성된 공공재원을 활용하여 특정 대상이나 부문을 정책적으로 지원하기 위해 시중금리보다 낮은 저리로 융자하는 사업을 지칭한다. 출연사업은, 국가 연구개발사업의 수행, 공공 목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률의 근거가 있는 경우에 해당 기관에 출연되는 출연금을 기

본 재원으로 하는 사업을 지칭한다. 출자사업은, 조세·부담금·국채 등으로 조성된 공공자금을 활용하여 특정 대상이나 부문에 출자를 해 주는 예산지원 형태를 지칭한다.

정책영역은 사회복지(저소득, 장애인, 고령자 등), 교육(초중고, 대학, 직업학교, 평생교육 등), 과학기술(기초, 상용), 경제, 행정 등 다양할 수 있으나, 재정사업의 쟁점이 부각되고 평가 결과의 가용성이 높은 영역을 선별하여 분석하고자 한다. 다만 세분화된 정책영역의 식별이 체계적으로 용이하지는 않으므로, 우선적으로는 경제·사회·행정 분야로 분류하여 분석을 수행하고, 복지사업에 대해서는 추가적으로 세분화된 분석을 시도한다.

이렇게 재원집행방식과 정책영역에 따라, 사업성장에 영향을 미치는 요인이 다르다면, 사업성과 개선을 위한 정책과제가 무엇인지를 도출하는 것이 이차적인 과제이다. 사업 유형에 따라 성과평가 결과가 유의하게 차이가 발생한다면, 그 차이를 결정하는 요인이 무엇인지 분석한다. 사업 유형별로 성과에 영향을 미치는 요인(사업계획, 성과계획, 사업운영, 사업성과)이 상이한지를 분석하는 것이다.

이런 분석 과정에서, 추가적으로 재정사업 자율평가제도의 평가 현황 점검이 이루어질 것이다. 사업의 유형에 따라, 성과정보 생산의 난이도 차이가 발생하는지 점검하고, 사업의 특성에 따라 평가 결과가 성과 이외의 다른 외적 요인에 의해 영향을 받는지를 점검한다. 이를 통하여 재정사업 자율평가제도가 의미 있는 성과정보를 생산하고 편이성(bias)이 작은 평가 결과를 도출하고 있는지를 점검하고자 한다.

본 연구의 특징이면서 한계인 점은, 사업의 성과를 재정성과관리제도에서 생산되는 정보를 활용한다는 것이다. 재정성과관리제도 자체가 성숙되지 않아서, 생산되는 정보 수준이 미흡 또는 부족하다면, 성과분석 결과를 통한 정책적 시사점 도출이 어려울 수 있다. 본 연구에서는 기존 재정사업 자율평가제도에서 도출되는 정보를 최대한 상세히 활용하기 위해, 추가적인 코딩을 하는 작업을 수행했으나, 실질적으로는 추가적인 정보를 추출하는 데 성공적이지 못했다.¹⁾ 본문에서, 이러한 노력

과 데이터의 한계에 대해 보다 자세히 논할 것이다.

본 연구에서는 쟁점 및 정책과제 도출에 초점을 두고, 도출된 정책과제 중 중요한 주제를 선정하여 후속 연구에서는 보다 구체적인 정책적 대안을 도출하고자 한다. 본 연구의 범위는 사업의 성과분석을 통해 사업 유형별 쟁점 확인 및 일차적인 정책과제를 도출하는 데에 국한된다. 도출된 정책과제에 대한 본격적인 연구는 후속 연구로 남겨 두고자 한다.

2. 연구방법 및 데이터

본 연구에서 활용되는 데이터는 재정사업 자율평가 결과(2005~2011년)이다. 재정사업 자율평가는 정부부처 단위사업의 3분의 1씩을 매년 평가하며, 매년 350~500여 개의 사업을 평가한다. 재정사업 자율평가의 평가항목은 다음과 같이 크게 4개의 분야로 나누어진다. 사업계획의 적절성, 성과계획의 적절성, 사업 운영의 적절성, 사업의 성과 및 환류의 적절성이다.

- 사업계획의 적절성: 사업목적의 명확성, 사업의 유사 중복성, 사업 방식의 적절성
- 성과계획의 적절성: 성과지표 설정의 적절성, 성과목표치 설정의 적절성
- 사업관리의 적절성: 예산집행의 적정성, 모니터링 시스템의 적절한 운영, 사업의 효율성 제고
- 사업의 성과 및 환류: 성과지표의 목표치 달성, 사업평가 결과, 사업 개선에의 환류

1) 재정사업 자율평가는 10여 개의 평가항목으로 구성되어 있으며, 각 항목마다 보다 상세한 세부 기준을 포함하고 있다. 세부 기준 수준의 데이터 코딩을 시도하였으나, 실질적으로는 추가적으로 발굴된 정보가 많지는 않았다. 이는 추가적인 정보 발굴이 기대되었던 사업계획에 대한 평가항목의 변별력이 미약한 점과 관계가 있다.

재정사업 자율평가 데이터는, 인건비가 대부분인 사업과 소액 사업을 제외하고는 거의 모든 재정사업이 포괄된다는 특성을 가지고 있다. 그러므로 현행 우리나라 재정성과관리제도에서 생산되는 데이터 중에서는 가장 포괄적인 분석이 가능한 데이터라고 볼 수 있다.

평가 데이터는 크게 두 가지 정보를 포함하고 있다. 사업 자체에 대한 정보와 평가항목에 따른 평가 결과에 대한 정보이다. 사업 자체에 대한 정보는 평가 데이터 자체에 다양하게 포함되어 있지는 않다. 본 연구에서는 사업 자체에 대해 활용 가능한 모든 자료를 활용하여 사업의 특성을 유형화하고자 하였다.

평가항목별 평가 결과 데이터는 활용 가능하다. 다만, 평가항목별로 별도의 세부 평가기준이 있다. 특히 사업계획 부분의 평가항목은 세부 평가기준이 분석 가치가 있는 내용들이다. 예를 들어, 사업의 유사 중복성의 경우, 세부 평가기준은 중복성이 수혜대상, 사업방식, 재원조달 방식, 사업 목적에서 발생하는지를 구분하도록 되어 있다. 그러므로 세부 평가항목들이 의미 있는 추가정보를 제공할 여지가 있다. 세부 평가항목의 평가 결과는, 각 부처의 자료를 다시 확인하면서, 데이터를 추가적으로 생산하는 과정을 거쳐야만 활용이 가능하다. 본 연구에서는 사업의 계획 부분에 대한 세부 평가기준을 추가로 코딩하는 작업을 수행하여 분석을 시도하였으나, 별도의 의미 있는 결과를 도출하지는 못하여, 본문에 기술하지는 않았다. 가장 큰 이유는, 사업계획 부분의 평가 결과의 변별력이 미약하여, 세부 평가기준을 추가로 코딩해도 추가적인 정보가 생산되는 경우가 소수이기 때문이다.

재정사업의 성과분석의 기본 질문은, (1) 재정사업의 특성에 따라 사업의 성과에 차이가 발생하는지와 (2) 차이가 발생한다면, 그 원인은 어디에 있는지이다. 그러므로 본 연구에 있어서 중요한 출발점은, 재정사업의 특성을 정의하는 것이다. 이론적으로는 다양하게 정의할 수 있으나, 본 연구는 데이터의 가용성에 근본적인 제약을 받는다는 한계를 가지고 있다.

본 데이터를 활용하여 사업의 유형화를 다음과 같이 시도한다. (1)

예산집행방식에 따른 분류, (2) 정책영역에 따른 분류, 그리고, (3) 사업 추진 환경 또는 (4) 사업소관 조직의 특성에 따른 분류이다.

예산집행방식에 따른 유형화로서는, 직접사업, 민간 보조, 지자체 보조, 출연·출자, SOC, 시설 장비 등이 있다. 정책영역은 경제정책 영역과 복지정책 영역에 초점을 두고 분석을 수행한다.

사업 유형화를 위해, 예산집행방식이나 정책영역에 대한 구분뿐 아니라, 예산규모의 크기와 부(部)와 청(廳) 조직 간의 성과 비교도 시도한다. 예산 규모의 크기에 따라 평가 결과가 다르게 나타나는지를 분석한다. 그리고 사업 소관부처가 부(部)인지 청(廳)인지에 대한 분석을 통해, 조직의 특성에 따라 성과에 차이가 있는지도 점검한다.

사업 유형별 성과의 차이 분석은 다음과 같이 진행한다. 사업 유형별로 평가 결과의 차이가 있는지 분석한다. 다시 말해, 사업 유형별로 평가 총점/등급에 있어서 차이가 존재하는지 분석한다. 다음으로는, 사업 유형별로 평가항목의 점수 차이가 있는지 분석한다. 재정사업 자율평가의 평가항목별 점수와 사업 유형과의 상관관계를 분석하는 것이다. 이 분석을 통하여, 사업 유형별로 특정 평가항목에 있어서 문제가 발생하는지 파악한다. 분석 시에는, 평가 결과나 평가항목별 점수에 영향을 줄 것으로 예상되는 다른 요인들의 통제도 시도한다.

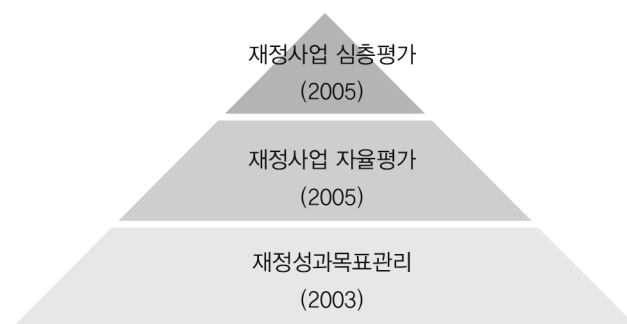
사업 유형별로 평가 결과의 차이가 있을 경우, 원인 분석을 시도한다. 평가항목별 차이 분석을 통해, 일차적으로 평가 결과의 차이에 영향을 준 요인을 도출한다. 사업계획 단계에서 문제가 발생하는지, 사업의 집행 및 운영 단계에서 문제가 발생하는지, 또는 사업의 성과 달성에 있어서 문제가 있는지를 검토하는 것이다. 평가 결과 차이의 원인 분석을 통해, 사업 유형별로 발생하는 문제 영역을 확인하고, 이에 대한 정책적 시사점을 도출한다. 심도 있는 정책적 시사점 도출은 본 연구의 범위에서 벗어나므로, 본 연구의 실증분석 결과에서 추론할 수 있는 정책적 시사점을 논하는 수준에 그친다. 근본적이고 구체적인 정책대안의 도출은 후속 연구에서 수행하고자 한다.

Ⅲ. 우리나라 재정성과관리제도 개요

데이터 분석에 들어가기 전에, 데이터의 성격을 이해하기 위해, 간략하게 우리나라 재정성과관리제도의 현황에 대해 소개하고자 한다. 우리나라에서는 2003년에 재정제도 개혁의 일환으로 재정성과관리제도가 도입되었다. 국가재정운용계획·하향식 자율예산편성·프로그램예산구조 도입과 병행하여 재정성과관리제도가 도입된 것이다. 국가재정운용계획에 대한 모니터링 기능과 하향식 자율예산편성의 책임성 확보와 환류기능 확보를 목적으로 재정성과관리제도가 도입되었다.

우리나라 재정성과관리제도는, 성과목표관리제도·재정사업 자율평가제도·재정사업 심층평가제도의 도입을 통하여, 사후적인 결과중심의 성과관리 및 평가제도를 운영하여 왔다. 성과목표관리제도는 모니터링, 재정사업 자율평가제도는 주기적인 점검, 재정사업 심층평가제도는 쟁점사업/사업군에 대한 심층분석의 목적으로 도입되었다.

[그림 Ⅲ-1] 우리나라 재정성과관리제도 도입 현황



재정성과목표관리제도는 각 부처가 제출하는 성과계획서와 보고서를 통하여, 각 부처 예산사업의 성과관리를 위한 기본적인 정보를 제공하는 역할을 한다. 주요 요소로는, 프로그램 예산구조와 연계되어 각 부처의 전략목표, 성과목표(프로그램) 그리고 관리과제(단위사업)로 구성되는 성과목표체계와 이에 상응하는 성과정보(성과지표와 목표치)로 구성되어 있다.

재정성과목표관리제도에서 생산되는 정보의 특성상, 재정성과목표관리제도는 그 자체로는 외부인이나 외부기관이 의사결정에 활용하기에는 용이하지 않다. 성과목표치의 달성 정도에 대한 해석을 성과보고서에 포함하도록 되어 있으나, 부처에서 충분한 분석 내용을 생산하고 있지 못하며, 부처에서 제시한 해석이 적절한지에 대해서도 검증이 필요하기 때문이다. 그뿐 아니라, 다양한 재정사업 간의 우선순위 결정과 관련된 정보가 포함되어 있지 않기 때문에, 추가적인 분석 과정이 없이는, 재정성과목표관리제도에서 생산되는 정보가 의사결정에 직접적으로 활용되기는 어렵다.

우리나라의 재정성과목표관리제도가 벤치마킹한 미국의 GPRA (Government Performance and Result Act)의 경우도, 예산당국인 OMB나 의회에서 성과계획서와 보고서에서 생산된 정보를 직접 의사결정 과정에 활용한 사례는 찾기 어렵다.²⁾ 그리고 최근 국제적인 재정성과관리제도의 동향을 살펴보더라도, 재정당국이 의사결정에 활용하기 위해 성과지표와 목표치 수준에서 한 걸음 더 나아간 성과정보를 생산하고 있다.³⁾ 본 연구의 목적에서 본다면, 재정성과목표관리제도에서 생산된 정보를 재정사업의 성과분석에 활용하기 어렵다는 것을 시사한다.

재정성과목표관리제도는 사업 부처의 내부에서는 의미 있게 활용될

2) 미국 OMB와 GAO 담당자들과의 2004~2009년 사이에 행한 다수의 면담 결과에 근거하고 있음.

3) 2011년과 2012년 OECD 고위 예산당국자 Network의 성과관리 작업반 (Working Party on Performance & Results) 회의에서 중요하게 논의된 주제는, 최근 재정성과관리제도를 선도적으로 운영하고 있는 국가들이 추진하는 Spending Reviews였다.

수 있는 정보이다. 특히 고위 의사결정자가 성과목표체계와 성과목표치 달성도를 바탕으로 체계적인 모니터링이 가능하며, 이러한 기본적인 모니터링 정보를 활용하여 재정사업의 포트폴리오 분석 및 성과목표 달성 및 미달성 원인 분석에 대한 사업담당자들과의 추가적인 의사소통이 가능하다. 재정성과목표관리제도는 성과관리 및 평가를 위한 기본적인 정보를 제공하며, 더불어 고위 의사결정자들이 내부 경영을 위해 활용할 수 있는 체계적인 정보를 제공하는 역할을 한다.

재정성과목표관리제도와 관련된 최근 우리나라의 쟁점은, 프로그램 예산체계와 성과목표체계의 불일치 문제 해소와 재정사업의 간접비 배부 문제이다. 성과목표체계의 불일치 문제는 국가재정법의 개정을 통해, 원칙적으로 일치시키는 것으로 정해졌으며, 현재까지도 일치화 작업이 진행 중이다. 재정사업의 비용 파악과 관련된 쟁점인 간접비 배부 문제는, 지금까지 특별회계와 기금사업의 경우, 프로그램(성과목표)까지는 간접비 배부가 이루어지고 있다. 그리고 단위사업(관리과제)까지도 원가를 도출하기 위한 준비 작업이 진행 중이다.

이러한 재정성과목표관리제도에서 생산되는 정보를 의사결정 과정에 활용할 방안을 모색하기 위해, 추가적인 연구를 통해 도출한 제도가 재정사업 자율평가제도이다. 미국의 PART(Program Assessment Rating Tool)를 벤치마킹해서, 예산당국의 의사결정에 유용한 정보를 생산하는 제도를 도입한 것이다.

재정사업 자율평가제도는 각 부처의 단위사업을 주기적(3년)으로 체계적인 점검을 하여 각 사업의 등급을 결정함으로써, 단위사업의 우선순위를 정하는 역할을 한다. 사업 수행부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 기획재정부가 확인 점검한 결과를 재정운용에 활용하는 제도이다. 근거는 「국가재정법」 제8조 제6항 및 동법 시행령 제3조에 나타나 있다. 평가지표로는 계획, 사업운영, 성과 및 환류 단계의 11개 지표를 활용한다(2011년 재정사업 자율평가 지침 기준). 평가 결과는 평가지표별 점수를 종합하여 사업별로 5단계(매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡)로 등급화된다. 원칙적으로는 미흡 이하의 등급을 받은 사업은 최소한 10%

의 예산 삭감을 고려해야 하지만, 평가 결과는 사업의 특성 및 평가지표별 특성을 종합적으로 고려하여 예산에 반영되고 있다.

〈표 III-1〉 2011년도 재정사업 자율평가 평가지표

구분(점수)		평가지표
계획 (20)	사업 계획 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가? 1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?
	성과 계획 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가? 2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?
관리 (30)		3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가? 3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가? 3-3. 사업목적을 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가? 3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가? 3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가?
성과/환류 (50)		4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가? 4-2. 사업평가 결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가? 4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?

본 연구에서는 상기의 평가항목과 평가등급 및 총점이 재정사업의 특성에 따라 다르게 나타나는지를 분석한다. 평가등급 및 총점은, 사업의 총체적 성과를 반영하는 정보이고, 개별 평가항목의 점수는 재정사업의 성과를 구성하는 중요한 항목들을 반영한다. 재정사업의 특성에 따라, 사업의 총체적 성과와 사업의 성과를 구성하는 개별 요소들이 다르게 나타나는지를 점검하는 것이 본 연구의 초점이다.

재정사업 자율평가는, 기획재정부에서 재정사업의 성과를 다양한 측면에서 점검하는 체크 리스트를 개발하여 각 부처에 제시하고, 부처는 각 평가항목에 대해 응답하고 상응하는 증거를 제시하는 것으로 시작

III. 우리나라 재정성과관리제도 개요 33

된다. 매년 초에 기획재정부에서는 각 부처에 평가항목과 평가기준을 포함한 평가지침을 송부한다. 그리고 해당 연도에 평가받을 대상사업을 선정하는 작업도 이루어진다. 평가 대상사업은 2010년부터는 동일한 성과목표하에 있는 단위사업은 동일한 연도에 평가를 받도록 선정되고 있다.

평가대상은 원칙적으로 단위사업 기준으로 선정된다. 사업부처는 사업담당자들이 재정사업 자율평가 항목에 해당하는 증빙자료를 제출하고, 부처 내의 자체평가위원회에서 평가 결과가 일차적으로 도출된다. 사업부처마다 자체평가위원회의 운영방식과 평가 결과의 도출방식이 동일하지는 않다. 특히 개별 자체평가위원회의 의견을 종합하는 과정이 부처마다 다르게 운영되고 있다. 자체평가위원은 부처 관계자와 민간 전문가로 구성되며, 부처가 임명하게 되어 있다. 부처의 자체평가위원회에서 자체평가 결과가 확정되면, 평가 결과를 재정사업평가 총괄부처인 기획재정부에 제출한다.

기획재정부는 부처의 평가 결과를 다시 점검하여, 평가기준에 부합하지 않은 부분에 대해 수정한 의견을 부처에 다시 통보한다. 부처에서는 기획재정부의 점검 결과에 대한 이의제기를 할 수 있으며, 마지막까지 사업부처와 기획재정부의 의견이 일치되지 않을 경우, 대면 회의를 통해 최종 결과를 확정한다. 본 연구에서 활용된 자료는 기획재정부에 의해 최종 확정된 평가 결과이다.⁴⁾

재정사업 자율평가 내용은, <표 III-1>에 제시되어 있다. 표에서 제시된 각 항목 하부에는 보다 세분화된 기준이 부처에게 제시된다. 예를 들어, 사업의 중복 유사성 여부를 평가하기 위해, 사업 목적, 수혜자,

4) 일부에서는, 재정사업 자율평가의 평가 결과는 부처의 자체평가 결과를 존중해야 한다는 문제 제기를 한다. 그러나 재정당국의 입장에서 사업의 우선 순위를 결정하기 위해 도입된 제도가 재정사업 자율평가제도이므로, 부처의 입장만이 반영된 평가 결과를 수용하기는 어렵다. 실제 미국의 PART제도 운영 시에는, 부처는 평가항목에 대한 증빙자료만 제출하고, 실제 평가는 OMB에서 수행하였다. 처음부터 부처의 평가 결과를 도출하지 않았던 것이다. OMB 담당자의 의견은 다음과 같았다. 부처 입장에서는 부처의 사업이 항상 100점인 것이 당연하다는 것이다.

재원조달방식, 사업 수단 등에 대해 중복성 여부를 점검하도록 세부 항목이 제시된다.

재정사업 자율평가 결과의 현황은 <표 Ⅲ-2>와 같다.

<표 Ⅲ-2> 재정사업 자율평가 결과 요약

(단위: 사업 개수, %)

	총계	아주 우수	우수	보통	미흡/ 아주 미흡
2005	555(100)	28(5.0)	100(18.0)	340(61.3)	87(15.7)
2006	577(100)	30(5.2)	94(16.3)	388(67.2)	65(11.3)
2007	585(100)	69(11.8)	143(24.4)	342(58.5)	31(5.3)
2008	384(100)	11(2.9)	44(11.5)	226(58.9)	103(26.8)
2009	346(100)	5(1.4)	14(4.0)	257(74.3)	70(20.2)
2010	473(100)	0(0)	22(4.7)	335(70.8)	116(24.5)

주: () 안은 비중임.

재정사업 심층평가제도는 쟁점이 되는 소수의 재정사업 또는 사업군을 대상에 사업평가방법론(program evaluation)을 적용하여, 사업의 효과성과 운영의 적정성을 평가하는 제도이다. 제도 시행 초반기에는, 예산당국의 담당부서에서 주관하여 외부전문가를 활용하여 평가를 시행하고, 평가결과의 활용은 예산실의 재량권에 일임하는 형태였다. 그러므로 제도의 공식성과 구속력이 미약한 형태로 운영되었다고 볼 수 있다.

최근에는 이러한 운영 형태에 변화가 생겼다. 심층평가 운영과정에 대한 지침이 개발되었으며, 개별 사업뿐 아니라 사업군에 대한 평가가 공식화되었으며, 평가 결과는 기획재정부 장관이 주재하는 범부처 회의에서 공식 어젠더로 상정된다. 평가가 다부처사업에 초점을 두는 방향으로 변화하고, 평가 과정이 공식화되고 구속력이 강해지는 방향으로 변화했다고 판단된다. 이러한 변화가 심층평가 결과의 수준을 향상시키

고 활용도를 제고하는 효과를 가져올 것으로 기대된다.

심층평가 결과는 가장 종합적이고 깊이 있는 평가 결과라고 볼 수 있다. 그러나 심층평가는 매년 10여개의 사업과 사업군을 대상으로 평가가 이루어지기 때문에, 평가대상이 포괄적이지 못하다는 한계를 가지고 있다. 그러므로 본 연구의 분석대상으로 활용되기는 어렵다. 다만 정책적 시사점 도출 시, 기획재정부나 국회예산정책처의 사업평가 결과를 활용할 여지가 있다.

이상과 같이, 모니터링 용도의 재정성과목표관리제도, 주기적 점검 목적의 재정사업 자율평가제도, 선별적 심층 분석 목적의 재정사업 심층평가제도가 우리나라의 재정성과관리제도의 근간을 이루고 있다. 각 제도가 다른 유형의 성과정보를 생산해 내고 있다.

본 연구에서는 재정사업자율평가 결과를 활용하여, 사업 유형별 성과 분석과 성과 결정 요인에 대한 분석을 수행한다. 왜냐하면, 재정사업 자율평가제도에서 생산되는 성과정보는 정량화된 형태로 요약되므로, 분석이 용이하다는 이유와 공통적인 기준으로 재정사업의 성과를 분석하므로 재정사업 간 비교 분석이 용이하다는 이유 때문이다. 그 외에도 재정사업 자율평가제도는 주기적으로 전 부처의 예산사업을 평가하므로, 사업의 포괄성에 있어서도 우수하다고 판단된다.

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석

제IV장에서는 2005년부터 실시된 재정사업 자율평가의 7년간 운영 성과를 중심으로 살펴본다. 재정사업 자율평가를 실시하는 주된 목적이 사업의 효율성 제고, 예산효율성 제고임을 감안할 때, 재정사업 자율평가가 소기의 목적을 달성하고 있는지를 실증적인 방법으로 고찰하는 것은 향후의 제도 개선을 위해서도 필요한 작업이다.

구체적으로는 각 사업 유형별로 평가 결과에 차이가 발생하는지, 차이가 발생한다면 계획, 집행, 결과의 어떤 단계에서 차이가 발생하고 있는지를 7년간의 평가 결과에 근거하여 고찰하고자 한다.

1. 데이터

분석에 사용하는 데이터는 2005~2011년의 재정사업 자율평가 결과이다. 분석에 앞서 먼저 각 연도의 대상사업 수를 살펴보면 <표 IV-1>과 같다. <표 IV-1>의 사업 수는 각 연도의 재정사업 자율평가 대상사업 가운데서 점수나 기타 구성항목 중 모든 항목을 이용할 수 없는 데이터를 제외한 사업 수이다.

연도별 평가대상 사업 수를 보면, 2005~2007년까지는 555~585개로 약 600개 정도의 사업에 대해 자율평가를 실시하였으나, 2008년 이후는 약 400개 정도의 사업이 평가대상이 되고 있음을 알 수 있다. 아울러 2010년부터는 기존의 전체 사업에서 3분의 1씩 평가하던 것을 단위사업과 상위의 성과목표와 연계성을 점검하기 위해 성과목표별로 3분의 1씩 평가를 실시하고 있다. 즉, 성과목표에 속해 있는 모든 단위사업이 평가대상이 됨으로써 단위사업과 성과목표와의 연계성을 확보하고 있다.

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 37

〈표 IV-1〉 연도별 사업 수

(단위: 개, %)

연도	사업수	비율
2005	555	16.77
2006	577	17.44
2007	585	17.68
2008	384	11.6
2009	346	10.46
2010	473	14.29
2011	389	11.76
계	3,309	100

재정이 투입되는 재정사업 자율평가 대상사업을 유형별로 나누면 크게 ① SOC(투자), ② 시설장비(대형시설, 장비구매, 자산취득), ③ 기타 직접수행, ④ 출연·출자, ⑤ 용자, ⑥ 지자체 보조, ⑦ 민간보조의 7개 사업 유형으로 나눌 수 있다. 7개 사업 유형의 연도별 사업 수는 〈표 IV-2〉와 같다.

〈표 IV-2〉 연도별·유형별 사업 수

(단위: 개)

연도	SOC (투자)	시설 장비	기타 직접수행	출연, 출자	용자	지자체 보조	민간 보조	계
2005	54	8	144	49	68	109	123	555
2006	51	9	170	46	43	101	157	577
2007	22	6	187	69	42	103	156	585
2008	15	5	83	40	34	83	124	384
2009	7	6	112	16	23	64	118	346
2010	4	4	162	39	35	90	139	473
2011	20	0	127	25	24	53	140	389
계	173	38	985	284	269	603	957	3,309

사업별 유형 가운데, SOC, 시설장비, 기타 직접 수행은 중앙부처가 직접 수행하는 직접사업이며, 나머지 출연·출자, 용자, 지자체보조, 민간보조는 사업 수행은 지자체나 민간이 실시하는 간접사업이다. 직접사업 가운데 시설장비의 경우 평가대상 사업 수가 많지 않으며, SOC 사업 역시 사업 수가 줄어들고 있는 추세이다. 간접사업은 민간보조와 지자체보조가 중심을 이루고 출연·출자, 용자사업의 상대적으로 비중이 적다.

2. 재정사업 자율평가 결과 종합

재정사업 자율평가의 사업단계는 계획(사업계획, 성과계획), 집행, 성과 부문으로 나뉘어져 있으며, 각 부문에 배정된 점수는 2010년까지는 계획부문 30점(사업계획 15점, 성과계획 15점), 집행부문 20점, 성과부문 50점, 2011년부터는 각각 20점, 30점, 50점으로 총점 100점으로 구성되어 있다. 2005년부터 2011년까지의 총점 및 사업단계별 평가결과는 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 사업단계별 평가결과 현황

(단위: 개, 점)

연도	사업 수	총점	계획	집행	성과
2005	555	60.1	23.1	15.1	21.9
2006	577	59.9	22.9	14.7	22.3
2007	585	66.0	23.4	15.5	27.1
2008	384	66.6	22.4	14.4	29.5
2009	346	65.9	24.5	13.6	27.8
2010	473	62.2	23.1	16.6	23.9
2011	389	61.9	16.0	20.0	26.9

먼저 총점의 변화를 보면 총점은 2005년 60.1점에서 2006년 59.9점으로 약간 내려갔으나, 2007년 66점, 2008년 66.6점으로 상승하다가, 2009

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 39

년 65.9점, 2010년 62.2점, 2011년 61.9점으로 2009년 이후 하락하고 있다. 부문별 점수 가운데 2011년의 계획과 집행의 점수가 큰 변화를 보이고 있는 것은 앞에서 설명한 바와 같이 배점의 변경으로 인한 것이다.

표에는 제시하지 않았으나, 부문별 점수를 100점으로 하여 100점으로 환산한 부문별 점수를 살펴보면, 사업계획부문이 90점대로 가장 높으며, 집행부문이 70점대, 성과계획부문이 50점 후반에서 60점 초반대의 점수 분포를 보이고 있으며, 성과부문은 40~50점대로 가장 낮은 것으로 나타났다. 2010년의 성과부문 점수가 낮은 것은 2010년부터 상위목표와의 연계성을 확인하는 항목이 추가되어 상위목표인 성과목표가 달성되지 않은 경우 해당 성과목표에 있는 단위사업들에 대해 일괄적으로 감점을 하는 방식이 도입되었기 때문인 것으로 보인다. 제도의 변화로 인해 비록 2010년의 성과부문 점수가 낮아졌으나, 성과부문은 다른 부문과 달리 2005~2011년의 7년에 걸쳐 점수가 꾸준히 향상되고 있다. 이것은 재정사업 자율평가제도 시행 이후 사업의 달성도가 향상되고 있다는 것을 의미하므로, 사업의 효율성을 제고하고 있음을 시사하는 것으로 주목할 점이라 하겠다.

재정사업 자율평가를 평가점수를 기준으로 하여 등급을 부여하는데, 2005~2007년의 재정사업 자율평가 결과는 항목별 평가 결과를 종합하여 총점을 기준으로 총점이 85점 이상인 경우는 '우수', 70점 이상~85점미만은 '다소 우수', 50점 이상~70점 미만은 '보통', 50점 미만은 '미흡'의 4단계로 구분하였다. 2008년부터는 4단계로 구분하던 등급을 5단계로 확대하였는데 변경된 등급 기준은 총점이 90점 이상인 경우를 '매우 우수', 80~90점을 '우수', 60~80점을 '보통', 50~60점을 '미흡', 50점 이하가 '매우 미흡'이다.

등급의 확대에 따라 2007년까지는 가장 낮은 등급인 '미흡' 등급을 받은 사업에 한정하여 예산편성 과정에서 10%의 예산 삭감 대상이 되었으나, 2008년부터는 '매우 미흡'은 20%, '미흡'은 10%의 예산 삭감 대상으로 세분화였다. 또한 2008년부터는 '매우 우수'와 '우수'를 받은 사업에 대해서는 예산편성의 인센티브를 고려하도록 하고 있다.⁵⁾

2005~2011년도 재정사업 자율평가 결과의 평가등급별 현황은 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 평가등급 현황(2005~2011)

(단위: 개, %)

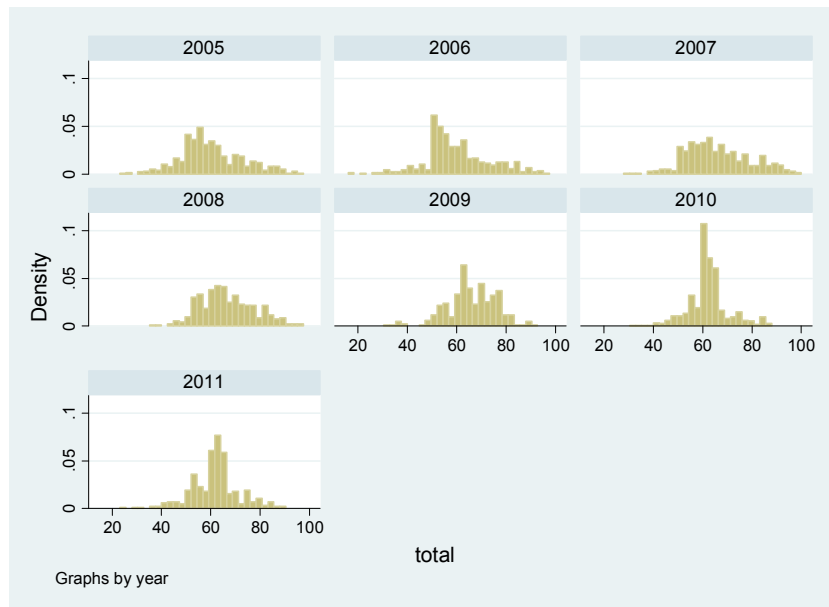
연도		매우미흡	미흡	보통	우수 (다소우수)	매우우수 (우수)	계
2005	사업수	0	87	337	102	29	555
	비율	0	15.68	60.72	18.38	5.23	100
2006	사업수	0	65	388	94	30	577
	비율	0	11.27	67.24	16.29	5.2	100
2007	사업수	0	31	342	143	69	585
	비율	0	5.3	58.46	24.44	11.79	100
2008	사업수	0	103	226	44	11	384
	비율	0	26.82	58.85	11.46	2.86	100
2009	사업수	1	70	257	14	4	346
	비율	0.29	20.23	74.28	4.05	1.16	100
2010	사업수	30	86	335	22	0	473
	비율	6.34	18.18	70.82	4.65	0	100
2011	사업수	36	82	245	25	1	389
	비율	9.25	21.08	62.98	6.43	0.26	100

등급별 분포의 추이의 특징으로는, 첫째, '보통' 등급이 60~70%대에
서 안정적인 모습을 보이고 있으며, 둘째, 2007년까지는 '다소 우수'가
매년 그 비중이 증가하였으나, 2008년 이후 등급을 5단계로 나눈 후
는 그 비율이 급격히 줄고 있으며, 셋째, 2008년 이후 '매우 우수'와 '우
수'를 합하여도 2009년 이후 '우수' 이상의 비율은 5% 정도로 줄어들었
다는 점 등을 들 수 있다. 또한 2005~2007년까지 줄어들고 있던 '미흡'
의 비율이 2008년 이후 증가하고 있다는 점도 특징이라 할 수 있는데,

5) '미흡'이나 '아주 미흡'과 같이 몇 %의 인센티브를 고려한다고 정하고 있지는
않다.

2008년 이후는 ‘미흡’의 비율이 20%를 초과하고 있으며, 2011년에는 30%를 초과하였다.

[그림 IV-1] 연도별 총점 분포도



[그림 IV-1]은 2005~2011년도 재정사업 자율평가 결과의 총점 분포를 나타낸 것이다. 분포를 보면, 2008년까지는 50~60점대에 점수가 집중하였으나, 2008년 이후 특히 2010년 이후는 60~70점대로 분포가 집중하고 있는 것을 알 수 있다. 전체적으로 총점 분포는 50~70점대에 집중 분포하고 있으며, 오른쪽으로 약간 치우쳐 있어 ‘미흡’보다는 상대적으로 ‘우수’나 ‘매우 우수’ 등급을 받은 사업이 많음을 알 수 있다.

3. 사업 특성별 평가 결과

가. 사업 유형별 평가 결과

재정사업 자율평가의 사업 유형은 크게 직접사업과 간접사업으로 나눌 수 있으며, 직접사업은 다시 SOC, 시설장비, 기타사업의 3가지 유형으로, 간접사업은 출연출자, 용자, 민간 보조, 지자체 보조의 4가지로 나눌 수 있다. 사업 유형별·연도별 사업 수를 <표 IV-2>에 제시하였으나, 표에 제시된 2011년의 유형별 분류는 세부 사업분류에 따른 중복을 모두 계산한 것이다⁶⁾. 2005~2010년의 경우도 중복적으로 시행하고 있는 사업이 있으나, 이 경우에 대해서는 예산집행액을 근거로 주된 사업을 결정하여 계산한 것이다.

2011년도의 중복사업을 배제한 사업 유형별 총점의 평균 및 계획, 집행, 결과의 평균은 <표 IV-5>와 같다.

<표 IV-5> 유형별 자율평가 평가결과(2005~2011)

(단위: 개, 점)

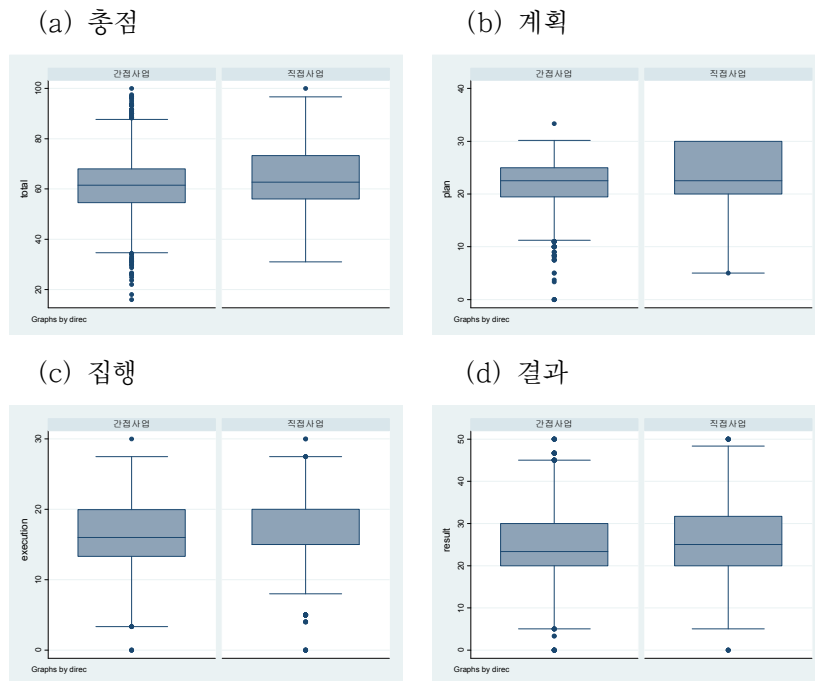
구분	유형	표본수	총점	계획	집행	결과
직접	SOC(투자)	173	63.70	24.59	13.24	25.95
	시설장비	38	65.44	25.15	15.32	25.19
	기타직접수행	985	65.10	23.29	16.02	26.12
간접	출연·출자	283	63.65	21.92	15.74	26.32
	용자	269	60.95	21.37	15.57	24.26
	지자체보조	587	60.93	22.48	14.55	24.20
	민간보조	933	62.13	21.41	16.20	24.74

유형별 평가결과를 보면 총점이 가장 높은 것은 ‘시설장비’ 유형으로 2005~2011년의 평균이 65.44이며, 다음이 기타 직접수행은 65.1점이다.

6) 2011년 현재, 세부사업에서 직접사업과 간접사업이 모두 존재하는 사업(program)은 41개이다.

대체적으로 직접사업의 점수가 간접사업의 경우보다 높은 것으로 나타났다.

[그림 IV-2] 직접사업과 간접사업의 점수 분포



직접사업과 간접사업 사이의 점수 분포를 부분별로 나누어 살펴보면, 계획과 결과는 총점과 유사하게 직접사업이 높은 것으로 나타나고 있으나, 집행은 양자의 차이가 뚜렷하지 않은 것으로 나타났다. 집행부문의 평균점수가 가장 높은 것은 민간 보조로 16.2점이며, SOC의 경우 직접 수행사업임에도 불구하고 집행이 13.24점으로 가장 낮은 것으로 나타났다. SOC사업의 집행부문 점수가 낮은 이유는, SOC사업의 경우 민원 발생으로 인한 사업 지연이 주된 이유인 것으로 조사되고 있다.

이상과 같은 사업 유형별 평가 결과가 연도에 따라 다른 형태를 보

이는지, 혹은 연도에 따라 어떠한 변화를 보이는지를 살펴보기 위해 연도별로 나타낸 것이 <표 IV-6>이다.

<표 IV-6> 연도별·유형별 평가결과

(단위: 개, 점)

유형		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SOC	표본수	54	51	22	15	7	4	20
	총점	62.0	65.4	65.5	65.7	69.4	64.8	58.3
	계획	26.3	24.9	26.4	24.3	26.8	26.3	16.5
	집행	11.9	13.9	14.9	10.3	13.1	11.3	16.0
	성과	23.9	26.5	24.2	31.2	29.5	27.8	26.4
시설장비	표본수	8	9	6	5	6	4	
	총점	60.5	62.2	66.7	73.5	70.5	63.0	
	계획	23.8	23.9	26.7	28.5	26.3	22.5	
	집행	14.0	15.6	16.7	14.0	13.3	20.0	
	성과	22.7	22.8	23.4	31.0	30.9	22.5	
기타직접	표본수	144	170	187	83	112	162	127
	총점	61.7	61.1	69.0	70.5	68.4	63.4	64.4
	계획	24.3	23.3	24.4	24.9	25.1	24.0	16.8
	집행	15.6	15.9	16.1	13.3	13.2	16.2	20.7
	성과	21.8	21.8	28.5	32.3	30.1	24.5	27.8
출연출자	표본수	49	46	69	40	16	39	25
	총점	59.8	57.7	69.9	65.6	63.8	63.1	62.3
	계획	21.7	20.7	24.7	21.0	23.6	22.6	16.2
	집행	15.4	13.9	15.0	16.3	15.0	16.4	20.6
	성과	22.8	23.1	30.3	28.3	25.2	25.5	27.0
용자	표본수	68	43	42	34	23	35	24
	총점	58.8	58.4	63.6	65.5	64.4	59.9	58.7
	계획	21.3	22.0	22.2	21.6	24.1	21.6	15.5
	집행	15.1	14.1	14.5	16.5	14.1	16.5	20.2
	성과	22.4	22.3	26.9	27.4	26.2	23.1	23.8
지자체보조	표본수	109	101	103	83	64	90	53
	총점	58.8	56.5	62.2	66.4	64.2	61.1	60.6
	계획	22.2	23.0	22.8	22.8	24.7	22.9	15.9
	집행	14.9	13.2	14.2	13.6	12.7	17.2	18.4
	성과	21.7	20.2	25.3	30.0	26.8	22.6	27.1
민간보조	표본수	123	157	156	124	118	139	140
	총점	59.6	60.0	63.8	64.5	64.5	61.9	61.2
	계획	22.4	22.6	21.8	20.6	23.7	22.8	15.2
	집행	16.2	15.0	16.2	14.9	14.2	16.7	20.4
	성과	20.9	22.3	25.7	28.0	26.6	23.8	26.6

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 45

〈표 IV-5〉와 〈표 IV-6〉, [그림 IV-2]로부터 직접사업과 간접사업 사이의 평가 결과에 차이가 있는 것으로 나타났으나, 이를 통계적으로 검증하기 위해 양자 간 평균의 차이에 대한 t-test 결과를 제시하면 다음과 같다.

먼저, 총점에 대해 살펴보면 직접사업의 평균 64.91은 61.9의 간접사업 총점보다 유의수준 1%에서 높은 것으로 나타났으며, 계획, 결과 역시 1% 유의 수준에서 양자 간에 차이가 있는 것으로 나타났다. 그러나 집행부분은 직접사업의 15.60과 간접사업의 15.68 사이에 통계적으로 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 IV-7-1〉 직접사업과 간접사업 차에 대한 검증: 총점

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
간접사업	2,072	61.845	0.256	11.656	61.343	62.347
직접사업	1,196	64.911	0.341	11.805	64.242	65.581
결 합	3,268	62.967	0.206	11.801	62.562	63.372
차 이		-3.067	0.425		-3.900	-2.233

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(1)$ $t = -7.211$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 3,266
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.000$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.000$ $\text{Pr}(T > t) = 1.000$

〈표 IV-7-2〉 직접사업과 간접사업 차에 대한 검증: 계획

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
간접사업	2,072	21.779	0.119	5.418	21.545	22.012
직접사업	1,196	23.540	0.147	5.083	23.252	23.829
결 합	3,268	22.423	0.094	5.364	22.239	22.607
차 이		-1.762	0.192		-2.139	-1.385

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(1)$ $t = -9.159$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 3,266
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.000$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.000$ $\text{Pr}(T > t) = 1.000$

〈표 IV-7-3〉 직접사업과 간접사업 차에 대한 검증: 집행

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
간접사업	2,072	15.586	0.096	4.372	15.398	15.775
직접사업	1,196	15.599	0.130	4.506	15.343	15.855
결 합	3,268	15.591	0.077	4.421	15.439	15.743
차 이		-0.013	0.161		-0.327	0.302

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(1)$ $t = -0.078$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 3,266
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.469$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.938$ $\text{Pr}(T > t) = 0.531$

〈표 IV-7-4〉 직접사업과 간접사업 차에 대한 검증: 결과

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
간접사업	2,072	24.741	0.181	8.261	24.385	25.097
직접사업	1,196	26.068	0.262	9.074	25.553	26.583
결 합	3,268	25.227	0.150	8.590	24.932	25.521
차 이		-1.327	0.311		-1.937	-0.717

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(1)$ $t = -4.264$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 3,266
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.000$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.000$ $\text{Pr}(T > t) = 1.000$

집행부문에서 직접사업과 간접사업 사이에 유의미한 차이가 없다는 결과만 제외하면, 직접사업이 모든 부문에서 간접사업보다 양호한 평가 결과를 보이고 있다. 일반적으로 직접사업의 경우 사업 시행을 정부가 위탁을 하지 않고 직접 수행하기 때문에 간접사업보다 효율적으로 시행되고 이에 따라 당연히 사업성과도 좋을 것으로 기대되는 만큼 집행 부문에서 직접사업과 간접사업의 사이에 차이가 없다는 이상의 결과는 예상을 벗어난 결과라고 할 수 있다.

이에 대한 가능한 설명으로 하나로 직접사업에 SOC사업이 포함되어 있다는 것을 들 수 있다. 〈표 IV-5〉에서 설명한 바와 같이 SOC의 경우

민원 발생으로 사업이 장기화되는 경우가 많으며, 예산 배분 등 여러 사업 외적요인으로 사업기간이 연장되는 경향이 있어 집행부분의 성과가 낮다고 여겨진다. 사업 외적요인으로 인해 집행이 낮아지는 경향이 있는 SOC사업을 제외하고 직접사업과 간접사업을 비교하면, 예상대로 직접사업이 모든 부문에서 간접사업보다 평가 결과가 좋다는 결과가 얻어졌다⁷⁾.

한편, 간접사업이 직접사업에 비해 평가결과가 낮은 이유로 집행과정의 비효율성을 생각할 수 있다. 원래 정부가 직접 수행하지 않고 지자체나 민간에 위탁하여 사업을 수행하는 이유는 사업 성격상 중앙정부가 직접 수행하는 것이 불가능하거나, 위탁을 하는 것이 효율성을 보다 제고하는 방법이었기 때문이다. 그러나 원종학 외(2011)가 지적하고 있듯이 위탁의 경우 공공·민간 전달체계의 비전문성 및 분절성 그리고 인프라 부족 등으로 인해 새로운 비효율성이 발생하고 있으며, 이러한 전달체계의 비효율성으로 인해 간접사업의 성과가 직접사업에 비해 좋지 않을 가능성이 있다.

간접사업 내에서의 평가결과를 보면, 지자체 보조와 용자의 점수가 낮음을 알 수 있다. 특히 지자체 보조의 경우는 집행 및 결과 부문의 평가 결과가 낮은 것으로 나타나 이에 대한 보완이 필요하다고 여겨진다.

나. 사업규모별 평가 결과

재정사업 자율평가는 이미 설명한 바와 같이 부처가 우선 자율적으로 수행한 사업을 평가하고, 이를 기획재정부가 다시 검토하는 형태를 취하고 있다. 따라서 부처의 입장에서는 ‘미흡’ 등급을 받을 경우 예산이 10% 삭감되므로 가능한 한 예산규모가 큰 사업에 집중할 것이며 결과 예산규모가 큰 사업이 상대적으로 높은 점수를 받을 것으로 예상할 수 있다. 이 절에서는 사업규모별로 평가에 차이가 있는가를 살펴보기로 한다.

7) SOC사업을 제외한 경우의 직접사업의 집행부문 평균은 16.00이며, 간접사업은 15.58로 그 차이는 그다지 크지는 않은 것으로 보이나, 통계적으로는 1% 수준에서 유의한 차이가 있는 것으로 검증되었다.

우선 분류를 위한 사업규모는 사업비 50억원 이하의 사업을 소규모 사업, 50억~300억원 미만 사업을 중규모사업, 300억원 이상의 사업을 대규모사업으로 나누었다.

연도별 사업규모별 평가결과는 <표 IV-8>과 같다.

<표 IV-8> 사업규모별 자율평가 결과

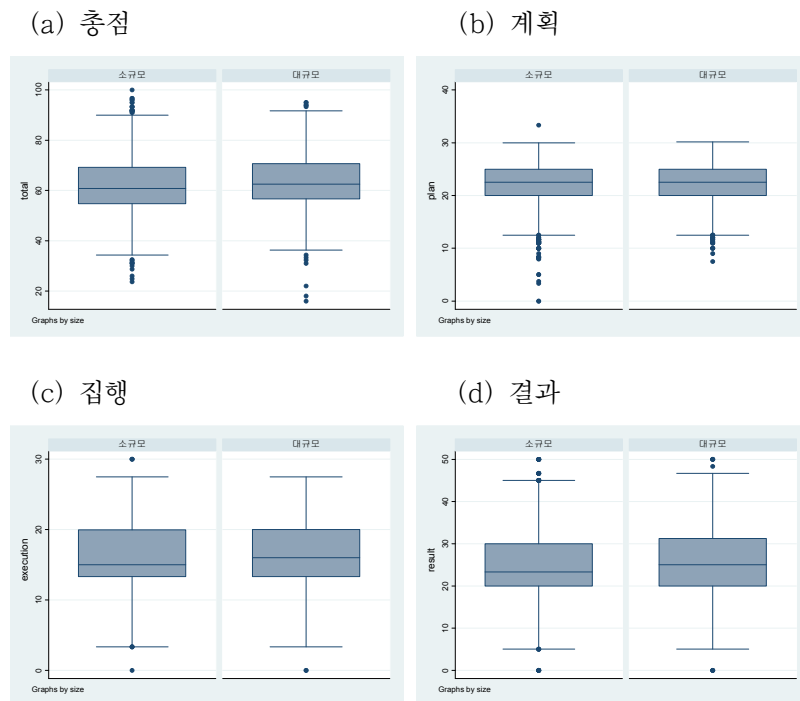
(단위: 개, 점)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	total
소규모	표본수	164	267	262	132	146	194	128	1,293
	총점	59,64607	58,75972	64,69499	66,59735	65,86651	60,38822	60,16711	62,06106
	계획	22,54116	23,02491	23,27973	22,67045	24,52055	22,5201	15,45005	22,32227
	집행	15,21488	14,5621	15,85489	14,50667	13,42911	16,59072	20,23438	15,63916
	결과	21,89003	21,17245	25,56037	29,16492	27,92342	22,76193	25,85938	24,43328
중규모	표본수	228	181	192	126	122	153	112	1,114
	총점	58,34597	61,14635	67,2301	65,92445	65,79721	63,61164	61,70025	63,0658
	계획	23,07105	23,19199	23,33088	21,82143	24,74385	23,49804	16,02882	22,52797
	집행	14,67	14,54724	15,20469	14,16659	13,99623	16,52682	20,0833	15,41075
	결과	20,60491	23,40702	28,69443	29,2219	27,05713	24,85476	26,48438	25,31048
대규모	표본수	163	129	131	126	78	126	108	936
	총점	63,11902	60,5052	66,80073	67,26453	66,04013	63,39234	63,13055	64,2003
	계획	23,53276	22,36612	23,78198	22,68452	23,97436	23,69167	16,39499	22,43969
	집행	15,69883	15,26589	15,20374	14,42397	13,38744	16,52452	19,43056	15,7516
	결과	23,87429	22,87318	27,815	30,15603	28,67833	24,63646	28,02083	26,31002

사업규모별 총점을 보면, 소규모가 62.1점, 중규모가 63.1점, 대규모가 64.2점으로 예상대로 사업규모가 클수록 평가결과가 높게 나타났다. 규모별 평가결과를 부분별로 나누어 보면 계획은 소규모가 22.3점, 중규모가 22.5점, 대규모가 22.4점으로 최대와 최소가 0.2점으로 규모별로

큰 차이가 나지 않으며, 집행도 각각 15.6점, 15.4점, 15.8점으로 최대와 최소가 0.4점으로 역시 큰 차이가 나지 않았으나, 결과는 소규모가 24.4점, 중규모가 25.3점, 대규모가 26.3점으로 결과에서 차이를 보이고 있다. 결국 규모별 점수 차이는 결과에서 나는 것으로 나타났다.

[그림 IV-3] 사업규모별 점수 분포



〈표 IV-8〉과 [그림 IV-3]로부터 사업규모별로는 총점과 결과에서 평가 결과에 차이가 있는 것으로 나타났으나, 이를 통계적으로 검증하기 위해 소규모사업과 대규모사업의 양자 간의 평균의 차이에 대한 t-test 결과를 제시하면 다음과 같다.

먼저, 총점에 대해 살펴보면 대규모사업의 평균 64.2는 62.1의 소규모 사업 총점보다 유의수준 1%에서 높은 것으로 나타났으며, 결과 역시

1%유의 수준에서 양자 간에 차이가 있는 것으로 나타났다. 그러나 계획과 집행부분은 통계적으로 전혀 유의하지 않은 것으로 나타나 양자간의 차이는 예상대로 결과에서 기인하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 IV-9-1〉 소규모사업과 대규모사업의 차에 대한 검증: 총점

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
소규모	1,293	62.061	0.327	11.765	61.419	62.703
대규모	961	64.200	0.380	11.149	63.455	64.946
결 합	2,154	62.916	0.249	11.568	62.427	63.405
차 이		-2.139	0.507		-3.133	-1.145

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(2)$ $t = -4.221$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 2,152
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.000$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.000$ $\text{Pr}(T > t) = 1.000$

〈표 IV-9-2〉 소규모사업과 대규모사업의 차에 대한 검증: 계획

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
소규모	1,293	22.322	0.150	5.383	22.029	22.616
대규모	961	22.440	0.177	5.207	22.091	22.788
결 합	2,154	22.369	0.114	5.312	22.145	22.594
차 이		-0.117	0.234		-0.576	0.341

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(2)$ $t = -0.502$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 2,152
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.308$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.615$ $\text{Pr}(T > t) = 0.692$

〈표 IV-9-3〉 소규모사업과 대규모사업의 차에 대한 검증: 집행

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
소규모	1,293	15.639	0.119	4.271	15.406	15.872
대규모	961	15.752	0.151	4.445	15.454	16.049
결 합	2,154	15.684	0.094	4.341	15.501	15.868
차 이		-0.112	0.191		-0.487	0.262

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(2)$ $t = -0.589$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 2,152
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.278$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.556$ $\text{Pr}(T > t) = 0.722$

〈표 IV-9-4〉 소규모사업과 대규모사업의 차에 대한 검증: 결과

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
소규모	1,293	24.433	0.239	8,611	23.963	24.903
대규모	961	26.310	0.283	8,300	25.755	26.865
결 합	2,154	25.183	0.184	8,536	24.823	25.544
차 이		-1.877	0.373		-2.609	-1.145

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(2)$ $t = -5.027$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 2,152
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.000$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.000$ $\text{Pr}(T > t) = 1.000$

대규모사업과 소규모사업 사이의 평가에 차이가 발생하고 있는 이유로는 첫째, 앞에서 설명한 바와 같이 부처에서는 ‘미흡’ 등급을 받을 경우 예산 삭감 규모가 큰 대규모사업에 더 많은 관심을 가질 수밖에 없으므로 대규모사업에 대해 관심을 가지고 성과관리를 하려고 할 것이라는 점과, 둘째, 재정사업 자율평가의 평가항목이 특히 결과에 관해서는 ‘사업평가 실시’ 여부와 같이 대규모사업에 유리하게 설정되어 있기 때문일 가능성을 생각할 수 있다.

두 번째 요인과 관련하여 전체 예산이 작은 사업의 경우 별도의 비용을 들여 사업평가를 실시하는 것이 용이하지 않으므로 사업평가를 실시하지 않은 경우가 많았던 것도 사실이다. 따라서 소규모사업이 대규모사업에 비해 상대적으로 불이익을 받는 구조로 설정되어 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 2010년부터는 예산 10억원 이하의 사업에 대해서는 사업평가를 실시하지 않아도 되도록 평가항목을 변경하였으나, 본 연구에서 사용한 소규모사업의 정의가 25억원 이하이며, 2009년까지는 소규모사업도 사업평가를 실시해야 하였기 때문에 이로 인해 차이가 발생하였을 것으로 생각된다.

이러한 점을 확인하기 위해 결과의 구성항목인 사업달성도, 사업평가유무 여부 및 결과의 환류에 관한 항목에 관한 사업규모별 평가점수를 살펴보면 〈표 IV-10〉과 같다.

〈표 IV-10〉 사업규모별 평가 결과: 결과 구성항목

	사업달성도	사업평가	환류
소규모	14.55	4.84	5.28
중규모	14.96	5.11	5.43
대규모	14.90	5.20	5.62

규모에 따른 사업 달성도의 차이는 소규모가 14.55점, 중규모가 14.96점, 대규모가 14.9점으로 중규모가 가장 크나, 최댓값과 최솟값의 차이가 불과 0.41점에 불과하다. 이에 반해 사업평가는 각각 4.84점, 5.11점, 5.2점, 환류는 5.28, 5.43, 5.62점으로 사업규모에 따라 점수가 커지고 있음을 알 수 있다.

규모별로 평균점에 차이가 있는가에 대한 t-test 결과 사업 달성도는 서로 차이가 없으며, 사업평가와 환류는 각각 유의수준 5%, 1%에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 환류에 관한 항목이 사업평가를 비롯한 집행 과정에서의 문제점을 사업운영에 반영한 결과를 점검하기 위한 항목임을 고려할 때, 환류는 해당 사업에 대한 부처의 관심도를 대신하는 변수라고 할 수 있다. 따라서 환류의 평가점수가 높다는 것은 사업을 수행하는 부처에서 대규모사업에 대해 더 적극적으로 성과관리를 하고 있다는 것을 의미한다고 해석할 수 있다. 결국, 대규모사업이 소규모사업에 비해 평가 결과가 좋게 나타나는 것은 부처의 관심과 자율평가를 위한 점검항목이 대규모사업에 유리하게 설정된 결과라고 판단된다.

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 53

〈표 IV-11-1〉 사업규모별 달성도 항목의 차에 대한 검증

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]
소규모	1,277	14.553	0.215	7.677	14.132 14.975
대규모	848	14.903	0.262	7.636	14.389 15.418
결 합	2,125	14.693	0.166	7.661	14.367 15.019
차 이		-0.350	0.339		-1.015 0.316

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(2)$ $t = -1.031$
 $\text{Ho: diff} = 0$ $\text{degrees of freedom} = 2,123$
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.151$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.303$ $\text{Pr}(T > t) = 0.849$

〈표 IV-11-2〉 사업규모별 사업평가 항목의 차에 대한 검증

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]
소규모	743	4.837	0.133	3.631	4.576 5.099
대규모	467	5.198	0.163	3.533	4.876 5.519
결 합	1,210	4.976	0.103	3.597	4.773 5.179
차 이		-0.360	0.212		-0.777 0.056

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(2)$ $t = -1.699$
 $\text{Ho: diff} = 0$ $\text{degrees of freedom} = 1,208$
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.045$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.090$ $\text{Pr}(T > t) = 0.955$

〈표 IV-11-3〉 사업규모별 환류 항목의 차에 대한 검증

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]
소규모	1,215	5.281	0.100	3.481	5.085 5.476
대규모	781	5.621	0.112	3.142	5.400 5.842
결 합	1,996	5.414	0.075	3.356	5.266 5.561
차 이		-0.340	0.154		-0.642 -0.039

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(2)$ $t = -2.214$
 $\text{Ho: diff} = 0$ $\text{degrees of freedom} = 1,994$
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0.013$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0.027$ $\text{Pr}(T > t) = 0.987$

다. 사업영역별 평가 결과

이 절에서는 정책영역에 따라 성과에 차이가 있는가에 대해 살펴보기로 한다. 분석의 대상은 현재 가장 많은 관심을 받고 있는 복지사업과 경제사업에 한정한다.

복지사업과 경제사업의 구분은 통상 UN의 정부기능 분류(COFOG: Classification of the Functions of Government) 방식에 따라 정부기능을 10대 성질별로 분류한 복지(복지 및 삶의 질)와 경제지출 개념을 활용한다.⁸⁾ 그러나, 7년간 평가대상인 3,300여 개 사업을 이 기준에 따라 분류하는 것이 용이하지 않기 때문에 분석의 편의상 복지사업을 복지관련 부처가 수행하는 사업으로, 경제사업은 경제관련 부처가 수행하는 사업으로 정의한다. 본 연구에서는 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부의 사업을 복지사업으로, 기획재정부, 교육과학기술자원부, 농림수산식품부, 중소기업청, 지식경제부의 사업을 경제사업으로 분류하였다.

이상의 분류에 근거하여 각 사업영역별로 평가 결과를 살펴본 것이 <표 IV-12>이다.

8) IMF GFS 기준은 통합재정지출을 10개 기능별로 분류한다. 이 중 4개 부분을 재정당국이 '복지 및 삶의 질'로 분류하여 발표하고 있다('복지 및 삶의 질' = 보건 + 사회보장 및 복지 + 주택건설 및 지역사회개발 + 오락, 문화, 종교).

〈표 IV-12〉 사업영역별 평가결과

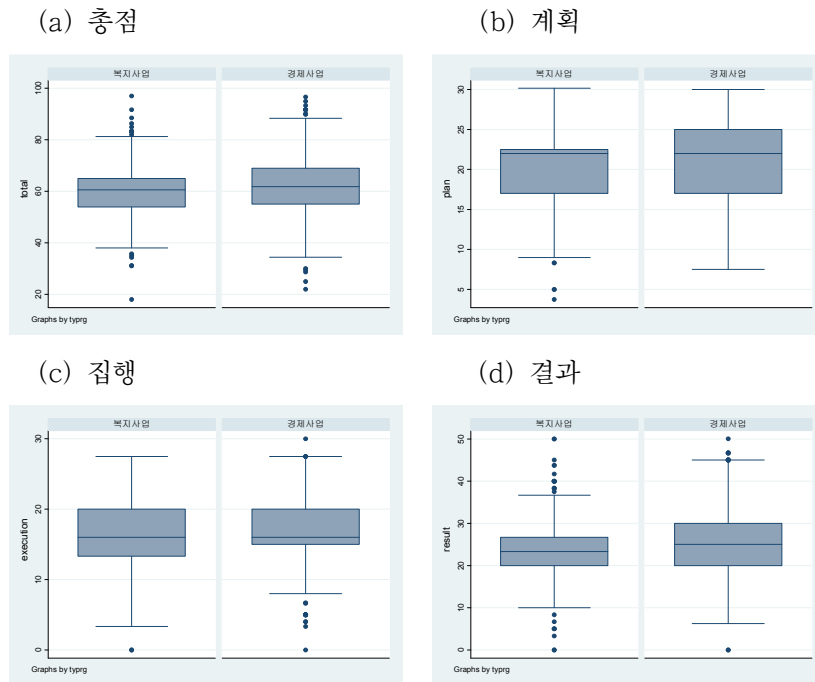
(단위: 개, 점)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	total
일반사업	표본수	410	406	358	253	224	222	153	2101
	총점	60,315	60,908	68,208	67,832	66,410	63,570	63,386	64,030
	계획	23,391	23,616	24,322	22,849	24,961	23,964	16,408	23,242
	집행	14,930	14,747	15,800	13,493	13,229	16,916	19,905	15,273
	결과	21,995	22,545	28,087	31,002	28,220	24,095	27,925	25,673
복지사업	표본수	66	92	138	67	58	99	67	587
	총점	58,157	58,374	59,628	60,781	63,972	59,876	59,368	59,839
	계획	21,700	21,832	20,747	20,739	23,319	21,936	15,230	20,848
	집행	15,802	14,790	15,136	15,475	14,083	16,124	18,776	15,673
	결과	20,655	21,751	23,746	24,567	26,587	23,170	25,970	23,617
경제사업	표본수	79	79	89	64	64	152	128	655
	총점	60,832	56,488	66,988	67,793	65,761	61,809	60,580	62,484
	계획	22,409	20,683	23,865	22,344	23,828	22,747	15,723	21,303
	집행	15,630	14,464	14,832	16,669	14,566	16,300	20,581	16,502
	결과	22,765	21,340	28,291	28,780	27,367	24,209	25,703	25,291

7년간 사업규모를 보면 복지사업이 587개, 경제사업이 655개로 경제사업이 약간 많으며, 총점의 평균은 복지사업이 59.8점, 경제사업이 62.5점으로 경제사업이 복지사업에 비해 높으나, 양 사업 모두 경제사업과 복지사업을 제외한 일반사업의 총점 64점보다는 낮다. 이를 구성항목별로 나누어 살펴보면, 양 사업 모두 특히 계획부문에서 낮은 평가를 받고 있으며, 복지사업의 경우 결과부문의 평가 결과도 좋지 않은 것으로 나타나고 있다.

복지사업과 경제사업만을 비교할 경우([그림 IV-4]), 경제사업이 상대적으로 양호한 결과를 보이고 있는데, 특히 계획과 결과에서 양자 간에 차이가 있는 것으로 나타났다.

[그림 IV-4] 복지사업과 경제사업의 점수 분포



〈표 IV-13-1〉 복지사업과 경제사업의 차에 대한 검증: 총점

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
복지사업	587	59.839	0.387	9.373	59.079	60.599
경제사업	655	62.484	0.447	11.442	61.606	63.361
결 합	1,242	61.234	0.301	10.594	60.644	61.823
차 이		-2.645	0.598		-3.817	-1.472

diff = msan(1) - msan(2) t = -4.425
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 1,240
 Ha: diff < 0 Ha: diff ≠ 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.000 Pr(|T| > |t|) = 0.000 Pr(T > t) = 1.000

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 57

〈표 IV-13-2〉 복지사업과 경제사업의 차에 대한 검증: 계획

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
복지사업	587	20.848	0.201	4.871	20.453	21.243
경제사업	655	21.303	0.209	5.360	20.892	21.714
결 합	1,242	21.088	0.146	5.138	20.802	21.374
차 이		-0.455	0.292		-1.027	0.118

diff = msan(1) - msan(2) t = -1.558
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 1,240
 Ha: diff < 0 Ha: diff ≠ 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.060 Pr(|T| > |t|) = 0.120 Pr(T > t) = 0.940

〈표 IV-13-3〉 복지사업과 경제사업의 차에 대한 검증: 집행

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
복지사업	587	15.673	0.181	4.387	15.318	16.029
경제사업	655	16.501	0.171	4.375	16.166	16.837
결 합	1,242	16.110	0.125	4.399	15.865	16.355
차 이		-0.828	0.249		-1.317	-0.340

diff = msan(1) - msan(2) t = -3.327
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 1,240
 Ha: diff < 0 Ha: diff ≠ 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.000 Pr(|T| > |t|) = 0.000 Pr(T > t) = 1.000

〈표 IV-13-4〉 복지사업과 경제사업의 차에 대한 검증: 결과

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
복지사업	587	23.617	0.276	6.684	23.075	24.159
경제사업	655	25.291	0.309	7.917	24.683	25.898
결 합	1,242	24.500	0.210	7.404	24.087	24.912
차 이		-1.674	0.418		-2.494	-0.853

diff = msan(1) - msan(2) t = -4.002
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 1,240
 Ha: diff < 0 Ha: diff ≠ 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.000 Pr(|T| > |t|) = 0.000 Pr(T > t) = 1.000

4. 부처별 평가결과: 부와 청(위원회)

이 절에서는 부와 청(위원회 포함) 사이에 재정사업 자율평가의 점수에 차이가 있는가에 대해 살펴보기로 한다. 이를 위해 우선 2005~2011년의 부(部)와 청(廳)의 사업 수와 총점, 계획, 집행, 결과의 평균 점수 및 분포를 살펴본 것이 <표 IV-14> 및 [그림 IV-5]이다.

<표 IV-14> 부처구분별 연도별 재정사업 자율평가 점수(2005~2011)

(단위: 개, 점)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	total
청·위원회	표본수	129	114	129	95	88	108	87	750
	총점	62.6	62.3	71.1	70.5	70.3	64.0	67.4	66.7
	계획	23.0	23.5	24.5	22.3	25.9	23.9	16.5	22.9
	집행	15.0	15.6	16.2	15.1	13.6	17.0	21.6	16.2
	성과	24.6	23.3	30.4	31.8	30.8	24.4	29.7	27.6
부	표본수	426	463	456	289	258	365	302	2,634
	총점	59.4	59.3	64.6	65.3	64.4	61.7	60.3	61.9
	계획	23.1	22.8	23.1	22.4	24.0	22.9	15.8	22.2
	집행	15.2	14.5	15.3	14.1	13.6	16.4	19.5	15.5
	성과	21.1	22.0	26.2	28.8	26.8	23.8	26.1	24.6

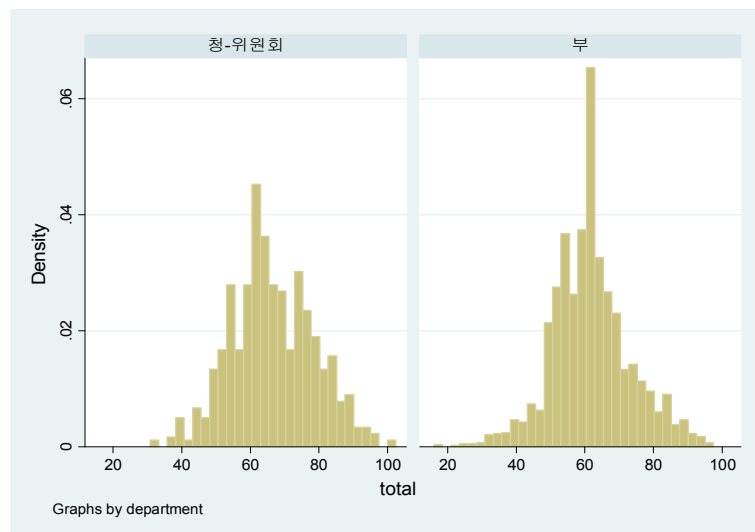
표에서 확인할 수 있듯이 사업 수는 부(部)가 2,634개로 청·위원회의 750개에 비해 3배 이상 많으나, 모든 연도에서 청(廳)의 점수(총점)가 부(部)의 점수보다 높게 나타나고 있어 양자 간의 성과관리에 뚜렷한 차이를 보이고 있다고 판단된다. 총점의 차이는 재정사업 자율평가 시행 초기인 2005년과 2006년에는 그 차이가 2~3점 정도로 그리 크지 않았으나 2007년 이후 확대되었으며 2010년을 제외하고는 5점 이상의 차이가 있는 것으로 나타났다.

7년간의 점수의 분포를 보면([그림 IV-5]) 부의 경우는 60점대 전반에 분포가 집중되어 있으나 상대적으로 60점 이하도 많이 분포하고 있

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 59

으며, 특히 70점 이상의 사업이 급감하는 형태를 취하고 있는 데 비해 청·위원회의 경우는 상대적으로 60점 이상이 많이 분포하고 있다. 이러한 결과는 7년간의 등급의 분포를 부와 청·위원회별로 나타낸 <표 IV-15>를 보면 더욱 명확하게 확인할 수 있다. 부, 청·위원회 모두 '보통'이 각각 65.9%, 60.6%로 가장 많으나 부의 경우는 '미흡'이 17.2%로 두 번째로 많은 데 비해 청의 경우는 '우수'가 19.8%로 두 번째로 많으며, '미흡' 이하가 부의 경우는 약 20%인 데 비해 청·위원회는 약 13%로 상대적으로 적음을 알 수 있다.

[그림 IV-5] 부처별 점수 분포(총점)



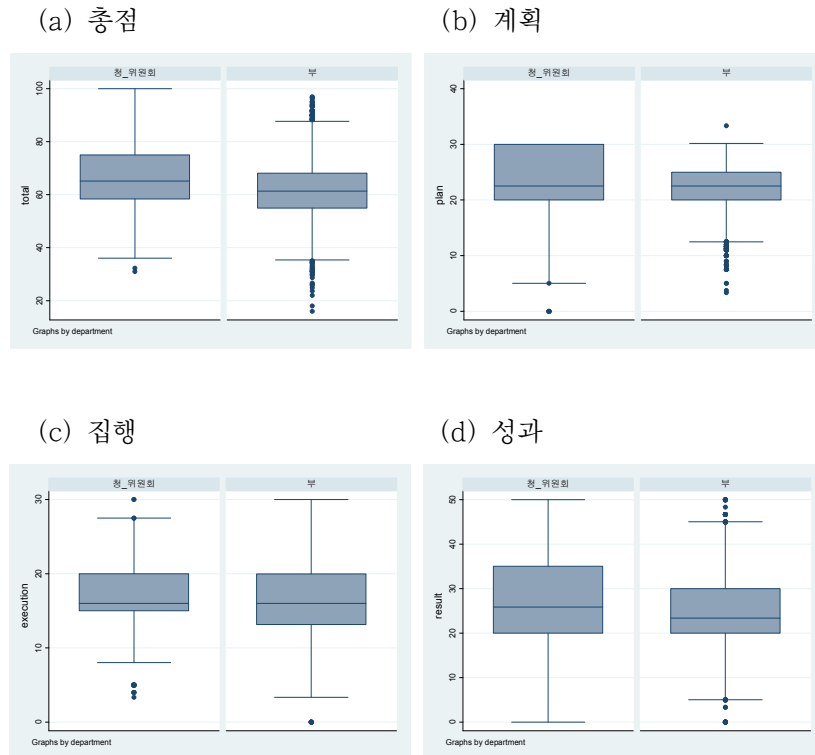
〈표 IV-15〉 부처별 등급별 평가결과

(단위: 개, %)

		청, 위원회	부
매우미흡	표본수	7	54
	비중	0.97	2.28
미흡	표본수	86	407
	비중	11.86	17.17
보통	표본수	439	1,562
	비중	60.55	65.91
우수	표본수	143	264
	비중	19.72	11.14
매우우수	표본수	50	83
	비중	6.9	3.5
Total	표본수	725	2,370
	비중	100	100

이상과 같은 차이가 어디서 집중적으로 발생하고 있는지를 살펴보기 위해 계획, 집행, 결과의 단계별로 나누어 점수의 분포를 살펴본 것이 [그림 IV-6]이다. 부문별 점수를 보면, 계획이 16.5점과 15.8점, 집행이 21.6점과 19.5점, 결과가 29.7점과 26.1점으로 모든 부분에서 청·위원회의 점수가 높으며, 최빈치보다 높은 점수를 받은 사업 역시 청·위원회가 많음을 알 수 있다.

[그림 IV-6] 부처별 평가점수의 분포



양자 사이의 점수 차이가 통계적으로 유의한지를 t-test를 통해 검증한 결과, 예상대로 총점을 포함한 모든 부문의 평균의 차가 1% 유의수준에서 양자의 차이는 유의한 것으로 나타났다.

〈표 IV-16-1〉 부처별 차에 대한 검증: 총점

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
청·위원회	750	66,679	0,446	12,206	65,804	67,554
부·위원회	2,559	61,910	0,227	11,470	61,465	62,354
결합	3,309	62,991	0,205	11,809	62,588	63,393
차이		4,770	0,483		3,822	5,717

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(1)$ $t = 9,868$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 3,307
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 1,000$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0,000$ $\text{Pr}(T > t) = 0,000$

〈표 IV-16-2〉 부처별 차에 대한 검증: 계획

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
청·위원회	750	22,945	0,207	5,658	22,539	23,350
부·위원회	2,559	22,172	0,105	5,297	21,967	22,378
결합	3,309	22,347	0,094	5,390	22,164	22,531
차이		0,772	0,223		0,334	1,210

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(1)$ $t = 3,456$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 3,307
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0,100$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0,001$ $\text{Pr}(T > t) = 0,000$

〈표 IV-16-3〉 부처별 차에 대한 검증: 집행

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
청·위원회	750	16,203	0,160	4,394	15,888	16,518
부·위원회	2,559	15,492	0,088	4,461	15,319	15,665
결합	3,309	15,653	0,077	4,455	15,501	15,805
차이		0,711	0,185		0,349	1,073

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(1)$ $t = 3,852$
 $\text{Ho: diff} = 0$ degrees of freedom = 3,307
 $\text{Ha: diff} < 0$ $\text{Ha: diff} \neq 0$ $\text{Ha: diff} > 0$
 $\text{Pr}(T < t) = 0,100$ $\text{Pr}(|T| > |t|) = 0,000$ $\text{Pr}(T > t) = 0,000$

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 63

〈표 IV-16-4〉 부처별 차에 대한 검증: 결과

	표본수	평균	표준오차	표준편차	[95%신뢰 구간]	
청·위원회	750	27.606	0.331	9.055	26.956	28.255
부·위원회	2,559	24.581	0.164	8.320	24.258	24.903
결합	3,309	25.266	0.149	8.584	24.974	25.559
차이		3.025	0.353		2.334	3.716

$\text{diff} = \text{msan}(0) - \text{msan}(1)$ $t = 8.579$
 $H_0: \text{diff} = 0$ degrees of freedom = 3,307
 $H_a: \text{diff} < 0$ $H_a: \text{diff} \neq 0$ $H_a: \text{diff} > 0$
 $\Pr(T < t) = 1.000$ $\Pr(|T| > |t|) = 0.000$ $\Pr(T > t) = 0.000$

부와 청·위원회 사이에 이렇게 뚜렷한 차이가 나는 원인에 대해 살펴보면 〈표 IV-17〉에서 확인할 수 있듯이 우선 청이나 위원회의 경우는 직접사업과 간접사업의 수가 지난 7년간 거의 비슷하나, 부의 경우 간접사업의 비율이 73.05%로 압도적으로 높다는 점을 들 수 있다. 앞 절에서도 분석한 바와 같이 간접사업의 경우 직접사업에 비해 성과관리가 잘 되고 있지 않음을 알 수 있었는데, 이러한 사업 유형의 특성이 부와 청의 성과관리 결과에도 강하게 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

여기에 더하여 청·위원회의 경우 사업의 특성상 사업계획 부문에서 유리한 점수를 얻을 가능성이 높다는 것을 생각할 수 있다. 청·위원회의 경우 직접적인 서비스 제공 성격의 사업이 많으므로, 사업 기획, 유사 중복, 성과지표 설정 등에서 정책적 성격이 강한 사업보다는 유리할 가능성이 높기 때문이다.

〈표 IV-17〉 정부형태별 사업유형 비율

(단위: 개, %)

	청·위원회	부	총계
간접사업	361 (49.79)	1,786 (73.05)	2,147 (67.73)
직접사업	364 (50.21)	659 (26.95)	1,023 (32.27)

5. 재정사업 자율평가 결과에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석

제4절에서는 사업의 특성별로 재정사업 자율평가에 어떠한 차이가 있는가를 살펴보았으나, 보통의 경우 각 특성은 서로 연관되어 있다. 따라서 제5절에서는 여러 요인이 평가 결과에 미치는 영향을 통제된 상태에서 어떤 사업 특성이 평가 결과에 영향을 미치고 있는가를 살펴보기로 한다.

가. 총점

먼저 재정사업 자율평가 총점에 영향을 미치는 요인을 살펴보기로 한다. 이를 위해 각 사업의 총점을 종속변수로, 사업유형, 사업규모, 사업영역, 부처 특성 등을 독립변수로 하여 각 독립변수가 재정사업 결과에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 검토하기로 한다. 이상의 설명변수에 더하여, 제2절에서 설명한 바와 같이 평가연도에 따라 평가항목 및 각 항목별로 평가방법이 다르다는 점을 고려하기 위하여 연도 더미변수를 추가하였다.

이미 살펴본 바와 같이 사업유형은 직접사업과 간접사업으로 나뉘며, 사업규모는 대규모, 소규모, 사업영역은 경제사업, 복지사업, 부처는 부와 청·위원회로 나뉘며, 회귀분석의 기본(base)는 간접사업, 중규모, 일반사업, 청·위원회이다. 추정 결과는 <표 IV-18>과 같다.

〈표 IV-18〉 재정사업 자율평가 결과 추정 1

	추정계수	t	P>t
직접사업	2.588	6.11	0.000
소규모	-1.668	-3.61	0.000
대규모	1.292	2.52	0.012
경제사업	-0.456	-0.86	0.391
복지사업	-2.728	-4.88	0.000
부	-3.841	-7.66	0.000
연도더미	yes		
상수	61.908	81.41	0.000
표본수	3268		
Adj-Rsq	0.1059		

추정 결과를 보면 직접사업은 사업규모나 사업 성격 등을 통제하여도 간접사업에 비해 유의하게 (+) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 사업규모가 25억~300억원 사이의 중규모사업에 비해 소규모사업은 (-), 대규모사업은 (+)인 것으로 나타나 사업규모가 커짐에 따라 평가 결과도 높아짐을 알 수 있다. 규모에 대한 이상의 결과는 소규모사업보다는 대규모사업에 대해 상대적으로 성과관리를 적절하게 수행하는 경향이 있다는 보여주는 것이라 하겠다.

경제사업 및 복지사업의 계수는 모두 (-)로 추정되어 양자 모두 일반사업에 비해 평가결과가 좋지 않다는 앞절의 결과와 동일한 결과가 얻어졌는데, 경제사업의 추정치는 10%의 유의수준에서도 통계적으로 유의하지 않다. 이는 다른 요인을 통제하였을 때 복지사업은 여전히 일반사업에 비해 평가 결과가 좋지 않으나, 경제사업은 일반사업과 차이가 나지 않는다는 것을 의미한다.

청·위원회에 비해 부(部)가 수행하는 사업의 평가결과는 매우 낮은 것으로 나타났다. 이렇듯 청·위원회에 비해 부의 평가 결과가 낮은 이유로는, 앞 절에서 지적한 바와 같이, 부의 사업은 간접사업이 많기 때문일 가능성이 있다. 간접사업이 많다는 것이 부의 평가결과를 낮추고

있는가를 확인하기 위해, 사업유형과 부처더미를 교차한 항을 추가하여 분석한 결과 (〈표 IV-19〉), 직접사업과 부의 교차항이 1% 유의수준에서 유의하게 (-)인 것으로 나타났다. 이는 같은 직접사업이라 하더라도 부에서 수행할 경우 평가결과가 낮다는 것을 의미하므로 부의 평가 결과가 낮은 것이 반드시 간접사업의 비율이 높기 때문은 아니라는 것을 시사하는 것이라 하겠다.

〈표 IV-19〉 재정사업 자율평가 결과 추정 2

	추정계수	t	P>t
직접사업	4.069	4.86	0.000
소규모	-1.703	-3.69	0.000
대규모	1.326	2.58	0.010
경제사업	-0.419	-0.79	0.431
복지사업	-2.779	-4.97	0.000
부	-2.939	-4.41	0.000
부*직접사업	-1.962	-2.05	0.041
연도더미	yes		
상수	61.908	81.41	0.000
표본수	3268		
Adj-Rsq	0.1068		

나. 부문별 점수

재정사업 자율평가는 크게 계획, 집행, 결과의 3단계로 구성되어 있다. 이 절에서는 이들 각 단계별로 어떠한 요인이 영향을 미치는지에 대해 회귀분석을 통해 살펴보기로 한다. 분석에 사용하는 추정식 및 설명변수는 총점에 대한 분석과 동일하며, 단지 종속변수만이 총점에서 각 단계별 점수로 바뀌었다.

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 67

1) 계획

계획단계에 대한 추정결과는 <표 IV-20>과 같다.

<표 IV-20> 계획단계에 영향을 미치는 요인에 대한 추정

	추정식 1			추정식 2		
	추정계수	t	P>t	추정계수	t	P>t
직접사업	1.646	9.190	0.000	1.689	4.770	0.000
소규모	-0.362	-1.850	0.064	-0.363	-1.860	0.063
대규모	0.052	0.240	0.811	0.053	0.240	0.807
경제사업	-0.735	-3.270	0.001	-0.734	-3.260	0.001
복지사업	-1.750	-7.410	0.000	-1.752	-7.410	0.000
부	-0.037	-0.180	0.861	-0.011	-0.040	0.969
부*직접사업				-0.057	-0.140	0.888
연도더미	yes			yes		
상수	22.872	80.040	0.000	22.851	71.060	0.000
표본수	3268			3268		
Adj-Rsq	0.2273			0.2271		

추정식 1과 추정식 2의 차이점은 앞에서 설명한 바와 같이, 추정식 2에는 부와 직접사업의 교차항을 설명변수로 추가한 것이다. 추정 결과를 보면, 직접사업 경제사업, 복지사업이 유의수준 1%에서 유의한 것으로 나타났다. 총점에서 유의성이 높았던 규모에 따른 평가 결과의 차이는 계획단계에서는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 한편 총점에서는 유의성이 없었던 경제사업도 계획단계에서는 (-)로 유의하게 나타나, 경제사업 및 복지사업 모두 일반사업에 비해 계획단계에 대한 평가가 낮다는 것을 알 수 있다. 이 사실은 일반사업이 경제·복지사업에 비해 계획단계는 적절히 설정되어 있다는 것을 보여주는 것이라 하겠다.

규모별이나 사업주체가 부인가 청·위원회인가에 따라서는 모두 유의성이 없는 것으로 나타나, 총점에서는 차이가 났던 규모나 사업주체

에 따른 차이도 계획단계에서는 차이가 발생하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 직접사업은 간접사업에 비해 계획단계에서도 유의수준 1%에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타나, 간접사업의 경우 계획단계에서도 직접사업에 비해 관리가 잘 되고 있지 않음을 알 수 있다.

2) 집행

집행부문에 관한 추정 결과는 <표 IV-21>과 같다.

<표 IV-21> 집행단계에 영향을 미치는 요인에 대한 추정

	추정식 1			추정식 2		
	추정계수	t	P>t	추정계수	t	P>t
직접사업	-0.161	-1.04	0.296	0.947	3.11	0.002
소규모	0.154	0.92	0.359	0.129	0.77	0.444
대규모	0.278	1.49	0.137	0.303	1.62	0.105
경제사업	0.509	2.63	0.009	0.537	2.78	0.006
복지사업	0.314	1.54	0.123	0.276	1.36	0.175
부	-0.869	-4.76	0.000	-0.194	-0.80	0.423
부*직접사업				-1.468	-4.21	0.000
연도더미	yes			yes		
상수	15.623	63.38	0.000	15.089	54.54	0.000
표본수	3268			3268		
Adj-Rsq	0.1534			0.1577		

집행단계 추정 결과의 특징으로는, 전체적으로 변수들의 유의성이 낮다는 것을 들 수 있다. 구체적으로는 추정식 1의 경우 경제사업 및 부처 변수를 제외하고는 모두 유의성이 없는 것으로 나타났으며, 추정식 2의 경우는 직접사업과 경제사업, 부와 직접사업의 교차항을 제외하고는 모두 유의하지 않는 것으로 나타났다. 특히, 총점 및 계획단계 모두 유의하게 추정되었던 직접사업이, 추정식 2에서는 유의하나 추정식 1에

서는 유의성이 없는 것으로 나타났다.

아울러 집행단계에서도 규모에 따라 차이가 없는 것으로 추정되어, 총 점에서 차이를 보였던 규모에 의한 차이는 계획 및 집행 단계에서는 차이가 발생하지 않고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 결과로부터 규모에 따른 차이는 결과부문에서 차이가 발생하고 있음을 추측할 수 있다.

청·위원회에 비해 부(部)의 집행이 추정식 1에서는 유의하며, 추정식 2에서는 유의하지 않는 것으로 나타났으나, 추정식 2의 경우 부와 직접사업의 교차항이 (-)로 유의하게 추정되어 부가 직접사업을 수행하는 경우 평가 결과가 좋지 않음을 알 수 있다. 이는 부의 경우 청이나 위원회에 비해 사업 집행에 많은 관심을 기울일 필요가 있다는 것을 보여주는 결과라 하겠다.

3) 결과

결과에 영향을 미치는 요인에 대한 추정결과는 <표 IV-22>에 제시하였다.

<표 IV-22> 결과단계에 영향을 미치는 요인에 대한 추정

	추정식 1			추정식 2		
	추정계수	t	P>t	추정계수	t	P>t
직접사업	1.141	3.76	0.000	1.661	2.77	0.006
소규모	-1.317	-3.99	0.000	-1.330	-4.02	0.000
대규모	1.007	2.74	0.006	1.019	2.77	0.006
경제사업	-0.109	-0.29	0.774	-0.096	-0.25	0.801
복지사업	-1.353	-3.38	0.001	-1.371	-3.42	0.001
부	-2.650	-7.39	0.000	-2.333	-4.88	0.000
부*직접사업				-0.690	-1.01	0.315
연도더미	yes			yes		
상수	23.825	49.22	0.000	23.574	43.29	0.000
표본수	3268			3268		
Adj-Rsq	0.1352			0.1352		

결과에 관한 추정결과를 보면, 직접사업이 유의하게 (+)로 추정되어 직접사업이 간접사업에 비해 결과가 양호하게 얻어지고 있음을 알 수 있다. 또한 경제사업을 제외하고는 모두 유의수준 1%에서 유의한 것으로 나타난 것으로부터 알 수 있듯이 결과 단계의 추정결과는 총점에 비해 설명변수의 유의성이 높다.

추정식 2의 부와 직접사업의 교차항이 유의하지 않는 것으로 추정되는데, 이는 부의 경우 사업을 직접 수행하여도 성과 결과가 향상되지 않았음을 보여주는 것이라 하겠다. 한편, 예상한 바와 같이, 계획 및 집행과는 달리 규모 변수의 유의성이 모두 유의수준 1%에서 모두 유의하게 나타나 결국 규모에 따른 총점의 차이가 결과 단계에서 기인하고 있음을 알 수 있다. 규모에 따라 결과가 다른 것에 대한 해석으로는, 예산규모가 작기 때문에 성과평가에 따른 페널티를 받더라도 대규모사업보다는 소규모사업이 부담이 적기 때문에 소규모사업의 결과에 대해서 상대적으로 성과관리를 등한시하는 경향이 있을 수 있다는 점과 결과 단계의 확인 점검항목에 사업평가 실시 여부를 묻는 항목이 있으나 이 항목이 상대적으로 소규모사업에 불리하게 적용되었을 가능성을 들 수 있다.

다. 항목별 점수

총점과 부문에 이어 이 절에서는 각 설문항목별로 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보기로 한다. 설문항목은 연도에 따라 11~15개로 일정하지 않다. 본절에서는 지금까지 실시한 모든 항목에 대해 어떤 요인이 각 항목의 점수를 결정하는지를 분석하기로 한다. 각 항목별로 추정을 할 경우, 연도별로 설문항목의 내용 및 개수가 일정하지 않은 문제에 더하여, 유사한 항목을 합치거나 세분화하는 등 질문항목이 반드시 일치하지 않는 문제점도 발생한다. 분석은 이들 질문항목을 면밀히 검토하여 가능한 한 유사한 항목을 통합하여 실시하였다.

항목별 점수와 관련하여 주의할 점은 2011년의 경우 부분점수를 대

폭 도입하였으나 2011년 이전에는 달성도 외에는 부분점수를 거의 적용하지 않고, ‘예-아니오’ 항목으로 평가하였다. 따라서 각 항목별로 점수가 존재는 하지만 점수가 0점 아니면 5점, 7.5점, 10점 중 하나로 결정된다.⁹⁾ 아울러 항목별 배점도 연도에 따라 다르므로 점수를 그대로 사용하여 종속변수로 사용하는 것은 의미 있는 결과를 얻기 어렵다. 따라서 각 항목에 어떠한 요인이 중요하게 영향을 미치는가는 각 항목의 질문 형태인 ‘예-아니오’를 이용하여, ‘예’를 1, ‘아니오’를 0으로 하는 probit 추정을 하기로 한다. 단, 달성도에 관한 항목은 제도 시행부터 부분점수를 인정하였기 때문에 평가점수를 종속변수로 하여 OLS를 사용하여 추정하기로 한다.

1) 사업목적의 명확성

사업목적의 명확성은 “사업목적이 명확하며 추진 근거가 있는가¹⁰⁾?”를 확인한 항목이며 사업목적이 명확하고 구체적이며 성과계획서상의 성과목표 달성에 부합하도록 사업을 설정하였는지 여부를 확인하는 것이다. 이 항목은 2008년과 2009년에는 확인 점검항목에서 제외되었다가 2010년부터 다시 확인 점검을 하고 있는 한 항목이다. 따라서 추정에 사용한 표본은 2008~2009년도 표본을 뺀 총 2,538개이다. 아울러 이 항목의 특징으로는 ‘아니오’로 판정된 경우가 매우 적어 전체의 1.58%에 지나지 않은 40개에 그치며, 그것도 90% 이상이 2011년도에 집중되어 있다. 2011년에 ‘아니오’가 집중된 이유로는 2011년부터 기획재정부가 실시하고 있는 국고보조금 평가와의 연계성을 들 수 있다. 국고보조금 평가는 보조금 사업에 대하여 해당 사업이 필요한 것인가 아닌가를

9) 점수는 항목별로 다르다.

10) 본 항목은 연도별로 약간 다르게 점검하고 있는데, 예컨대, 2009년의 경우는 “사업목적이 명확하며 타당성이 있는가?”로 점검하고 있으며, 2010년 이후는 상위성과 목표 달성을 고려하여, “성과목표 달성에 부합하는가”도 이 항목에 추가하여 묻고 있다.

판단하는 사업으로, 동 평가 결과가 좋지 않다는 것은 해당 사업의 목적이 명확하고 타당하지 못하기 때문에 자율평가의 본 항목이 ‘아니오’로 처리된다.

사업목적의 명확성에 관한 추정결과는 <표 IV-23>과 같다.

<표 IV-23> 사업목적의 명확성

	추정계수	z	P>z
직접사업	0.795	3.320	0.001
소규모	0.092	0.600	0.546
대규모	0.164	0.930	0.354
경제사업	-0.397	-2.510	0.012
복지사업	-0.245	-1.410	0.158
부	-0.186	-0.880	0.381
상수	2.250	10.420	0.000
표본수	2538		
Rsq	0.0815		

사업목적의 명확성 항목에 대해 어떤 요인이 영향을 미치는가를 추정한 결과 직접사업과 경제사업이 1%의 유의수준에서 유의한 것으로 나타났으며, 기타 변수는 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 직접사업이 간접사업에 비해 사업목적이 명확하게 설정되는 경향이 높다는 것이지만, 이는 앞에서 설명한 바와 같이 보조금 사업이 국고보조금 평가를 반영하여 ‘아니오’를 집중적으로 받았기 때문이라고 여겨진다. 경제사업의 경우 명확성이 일반사업에 비해 낮은 것으로 나타났으며, 사업규모 간, 부와 청·위원회 간에 사업목적의 명확성에 차이는 없는 것으로 나타났다.

2) 재정지출의 필요성

재정지출의 필요성은 “정부의 재정지출이 필요한가?”를 확인하는 항

목으로 사업목적 달성이 중앙정부의 개입 없이 지자체 또는 민간 등의 사업 수행으로 가능한지, 혹은 사업목적을 달성하기 위해서 예산 또는 기금 지출이 불가피한 사업인지를 확인하는 것이다. 동 항목은 2005~2008년까지 확인 점검을 하였으나, 2009년 이후로는 확인 점검 항목에서 삭제되었다. 추정에 사용한 표본은 2,094개이며, 이 항목 역시 '아니오'로 판정된 경우가 매우 적어 전체의 1.38%에 지나지 않은 29개에 그치고 있다¹¹⁾. 재정부출의 필요성에 관한 추정결과는 <표 IV-24>와 같다.

<표 IV-24> 재정지출의 필요성

	추정계수	<i>z</i>	<i>P>z</i>
직접사업	0.072	0.440	0.657
소규모	-0.099	-0.610	0.543
대규모	0.218	0.980	0.327
경제사업	-0.170	-0.820	0.413
복지사업	-0.243	-1.230	0.219
부	0.228	1.300	0.195
상수	2.085	11.020	0.000
표본수	2094		
Rsq	0.0199		

재정부출의 필요성은 모든 변수의 유의성이 없는 것으로 나타났는데, 이는 사업 유형이나 규모 등에 관계없이 수행하고 있는 모든 사업이 재정이 투입되어 수행되어야 할 사업인 것으로 판정받고 있음을 보여준다. 이 부분은 정책방향이나 정책의지가 반영되어 평가되어야, 변별력 있게 평가 가능하다고 판단되며, 현재 평가제도에서는 변별력 있게 평가되고 있지 못하다.

11) 이렇듯 동 항목에 의한 낮은 변별력으로 인해 동 항목이 2009년 이후 확인 점검항목에서 빠졌을 가능성을 생각할 수 있다.

3) 유사·중복

사업의 유사·중복을 점검하는 본 항목은, 사업이 공공 및 민간부문의 타사업과 불필요하게 중복되는지를 세부 사업별로 모두 확인 검토하는 항목이다. 유사·중복의 판정은 ① 사업목적, 수혜대상에서 다른 사업과 유사성이 있는 경우, ② 외부기관 및 내부평가에서 유사성이 지적된 사업에 대해 유사사업 간 협의 등 조정절차를 마련하지 않은 경우, ③ 유사사업 간 통합 추진이 가능함에도 불가피한 사유 없이 상이한 수행주체에 의해 사업이 추진되는 경우 가운데 어느 하나라도 해당되면 유사·중복이 있는 것으로 간주된다.

동 항목은 2005~2011년 동안 매년 확인 점검한 항목이며 유사·중복으로 판정을 받은 경우는 전체의 3.3% 정도인 것으로 나타났다. 유사·중복에 관한 추정 결과는 <표 IV-25>와 같다.

<표 IV-25> 유사·중복 여부

	추정계수	z	$P>z$
직접사업	0.308	2.950	0.003
소규모	-0.029	-0.280	0.781
대규모	-0.024	-0.200	0.839
경제사업	0.245	1.720	0.085
복지사업	-0.525	-4.810	0.000
부	0.255	2.180	0.030
상수	1.671	13.980	0.000
표본수	3225		
Rsq	0.0512		

추정은 유사·중복이 인정된 경우를 0, 유사·중복이 확인되지 않은 경우를 1로 하는 종속변수에 대해 실시한 것이므로, 계수가 (+)이면 유사·중복 정도가 없는 것이다. 추정 결과를 보면 직접사업과 복지사업은 1% 유의수준에서 유의하지만 복지사업의 경우 추정계수가 (-)이

며, 부의 사업은 (+)로 5% 유의수준에서, 경제사업 역시 (+)로 10% 유의수준에서 유의하며, 규모에 따른 차이는 없는 것으로 나타났다. 추정 결과는 복지사업의 경우 유사·중복사업이 일반사업에 비해 많은 것으로 나타났다.

4) 사업 내용 및 추진방식의 효율성

사업 내용 및 추진방식의 효율성은 해당 사업의 추진방식, 내용 또는 구조가 사업목적 달성을 위해 효율적이고 적절한지를 확인하는 항목으로 2010년을 제외하고는 매년 확인 점검하고 있다. 동 항목이 '아니오'로 판정되는 기준은 ① 세부사업 중 사업목적 달성과 연계성이 낮은 사업이 있는 경우, ② 효율성이 높은 다른 대안이 있음에도 불구하고 특별한 사유 없이 현재 사업방식을 택했을 경우, ③ 평가사업이 여러 개의 사업으로 구성되어 그 중 일부가 '아니오' 요소일 경우 등이다.

지난 6년 동안의 결과를 보면, 전체 2,920건 가운데 9.62%에 해당하는 281건이 '아니오'로 판정되었다. 사업 내용 및 추진방식의 효율성에 관한 추정결과는 <표 IV-26>과 같다.

<표 IV-26> 사업 내용 및 추진방식의 효율성

	추정계수	z	P>z
직접사업	0.345	4.59	0.000
소규모	0.041	0.54	0.587
대규모	0.027	0.31	0.757
경제사업	0.221	2.31	0.021
복지사업	-0.272	-3.25	0.001
부	0.061	0.72	0.469
상수	1.150	12.87	0.000
표본수	2920		
Rsq	0.0254		

사업 내용 및 추진방식의 효율성에 관한 추정 결과를 보면, 직접사업, 복지사업은 1% 유의수준에서, 경제사업은 5% 유의수준에서 유의한 것으로 나타났으나 나머지 설명변수는 유의하지 않는 것으로 나타났다. 이는 사업규모 및 수행주체에 따라 사업 내용 및 추진방식의 효율성에는 차이가 나지 않고 있음을 보여주는 결과라 하겠다. 복지사업의 경우 추정계수가 (-)로 추정되어 사업 내용 및 추진방식의 효율성이 일반사업에 비해 낮은 것으로 나타났다. 이 결과를 3)항의 유사·중복의 결과와 함께 고려할 때, 복지사업의 경우 유사·중복으로 인한 사업내용 및 추진의 효율성이 낮게 나타나고 있다고 여겨진다.¹²⁾

5) 지표: 구체성 및 사업목표성

재정사업 자율평가는 기본적으로 지표를 중심으로 평가를 하는 시스템이다. 따라서 평가항목 가운데서도 배점은 비록 많지 않으나 가장 중심이 되는 항목이 지표에 관한 항목이라고 할 수 있다. 지표에 관한 확인·점검항목으로는 지표가 사업의 성과를 측정·관리할 수 있는 성과목표와 성과지표가 설정되어 있는지를 확인하는 구체성을 묻는 질문과, 설정한 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는지를 묻는 연계성을 묻는 질문, 두 가지로 나눌 수 있는데 전자는 2007년까지 3년 동안만 확인하고 있으며, 후자는 2005년부터 계속되고 있는 항목이다.

지표의 구체성에서 '아니오'로 판정을 받은 경우는 전체 1,717건 가운데 1.69%인 29건에 불과하다. 지표의 구체성에 관한 추정 결과는 <표 IV-27>과 같다.

12) 복지사업의 효율성에 대해 분석한 원종학 외(2011)는, 복지사업의 경우 전달체계의 복잡성, 비효율성으로 인해, 유사·중복이 발생하고 있으며 이로부터 사업의 효율성이 저하되고 있음을 주로 사례분석을 통해 밝히고 있는데, 본절의 결과는 원종학 외의 결과를 실증적으로 보여주는 하나의 사례가 될 수 있다. 이렇듯 복지사업이 여타 사업에 비해 보다 면밀히 검토를 해야 할 사항이 적지 않아, 아래 절에서 보다 자세히 살펴보기로 한다.

〈표 IV-27〉 지표의 구체성

	추정계수	z	P>z
직접사업	0.197	1.17	0.241
소규모	-0.020	-0.11	0.911
대규모	-0.050	-0.26	0.795
경제사업	0.101	0.45	0.652
복지사업	0.230	1.04	0.299
부	-0.349	-1.52	0.128
상수	2.319	9.31	0.000
표본수	1717		
Rsqr	0.0166		

지표의 구체성에 대한 추정 결과 모든 설명변수의 유의성이 없는 것으로 나타나, 사용한 설명변수에 따른 지표의 구체성에 차이는 없는 것으로 나타났다.

한편, 지표와 사업목적과의 연계성에 관한 항목은, 성과지표가 사업 목적 달성 여부를 점검할 수 있는 수단으로 활용 가능한지를 확인하는 항목으로, ① 사업목적과의 연계성이 미흡한 성과지표로 설정된 경우, ② 성과지표가 투입이나 산출물의 양에만 초점에 맞춰져 있는 경우, ③ 성과지표의 정의·측정산식이 불명확하거나 비합리적인 경우, ④ 산출물의 질을 측정하는 산출지표 또는 정량적 결과지표를 병행하여 설정하지 않고 만족도 지표만을 제시한 경우의 어느 하나라도 해당하면 '아니오'가 된다.

성과지표의 연관성에 관한 결과를 보면, 2005~2011년 전체 3,268건 가운데 28.24%인 923건이 '아니오' 판정을 받았으며, 특히 시행 초기인 2005~2007년에 748건이 집중되어 있다. 그러나 재정사업 자율평가의 주기인 3년이 지난 2008년부터는 연관성에서 '아니오'를 판정받은 경우는 급격히 줄어들어 2011년에는 10건에 지나지 않고 있다. 물론 이렇듯 지표 연관성에 관해 '아니오'가 급감하고 있는 가장 큰 이유는 2009년 이후 성과계획서 단계에서 지표에 관해 미리 기획재정부가 검토를 하

여 부처와 지표에 관해 협의를 하는 경우가 증가했기 때문이라는 점을 들 수 있으나, 이외에도 성과교육 등을 통한 성과지표에 관한 인식의 제고 역시 중요한 요인이라고 여겨진다. 지표와 사업목적과의 연계성에 관한 추정결과는 <표 IV-28>과 같다.

〈표 IV-28〉 지표와 사업목적과의 연계성

	추정계수	z	$P>z$
직접사업	0.310	6.01	0.000
소규모	-0.103	-1.87	0.062
대규모	0.015	0.24	0.811
경제사업	0.048	0.78	0.438
복지사업	-0.062	-0.96	0.338
부	-0.143	-2.34	0.019
상수	0.621	9.37	0.000
표본수	3268		
Rsq	0.0143		

지표와 사업목적과의 연계성에 관한 추정 결과를 보면, 직접사업이 1% 유의수준에서 (+)로 유의하며, 부가 수행하는 사업이 (-)로 유의하게 나타났으며, 소규모사업이 10%의 유의수준에서 (-)로 유의한 것으로 나타났다. 이 결과는 간접사업보다는 직접사업이 지표를 적절히 설정하는 경우가 많다는 것이며, 부의 경우가 청·위원회에 비해 사업 목적을 적절히 반영하는 지표를 설정하고 있는 경우가 적다는 것을 의미한다. 아울러 비록 유의성은 그리 높지 않으나 소규모사업이 대규모 사업에 비해 지표를 적절히 설정하지 못하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 상대적으로 규모가 작은 사업에 성과관리를 소홀히 하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

6) 목표치 설정의 합리성 및 의욕성

목표치 설정의 합리성 및 의욕성은 성과지표에 대한 목표치가 사업 성과목표를 달성하거나 달성하는 추세에 맞추어져 있는 의욕적인 수준 인지를 확인하는 항목으로 ① 성과지표의 목표치를 사업 시행 이후에 설정한 경우, ② 특별한 노력 없이 달성 가능한 수준으로 목표치를 설정한 경우, ③ 과거 사업추진 과정상의 미흡한 점에 대한 개선 노력이 반영되지 않고 단순히 과거 실적 등을 근거로 목표치로 설정한 경우 어느 하나에 해당하더라도 설정한 목표치가 합리적이며 의욕적인 수준 이라고 인정하기 어려우므로 ‘아니오’가 된다.

목표치 설정은 재정사업 자율평가에서 가장 배점이 높은 달성도와 연관이 되어 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 즉, 목표치 설정이 합리적이며 의욕적이지 않은 경우, 설령 100% 이상 목표치를 달성하였다고 하더라도 큰 의미를 부여하기 어렵기 때문에 가장 배점이 높은 달성도에서 부분배점만을 인정하고 있다. 따라서 목표치 설정은 평가 등급에 결정적인 영향을 미친다고 할 수 있다.

목표치 설정은 2005~2011년 모두 확인하고 있으며, ‘아니오’의 비율은 전체 3,267개의 사업 가운데 70.98%인 2,319개 사업으로 대부분의 사업이 ‘아니오’ 판정을 받았다. 이를 연도별로 보면 2005~2007년의 경우는 각각 71.53%, 77.64%, 70.94%로 전부 70% 이상이나 2008~2009년은 65.56%, 59.25%로 약간 개선되었으나, 2010년 79.45%, 2011년 65.52%로 다시 악화되었다.

지표의 경우 ‘아니오’의 비율이 2008년 이후 급감하고 있는 데 비해, 목표치 설정의 합리성 및 의욕성 항목은 2008~2009년에 약간 감소하다가 2010년 급증하는 형태를 보이고 있다는 점에서 지표와는 다른 양상을 보이고 있다. 지표에 대해서는 많은 관심을 가지고 개선을 위한 노력을 경주하고 있는 반면 목표치에 대해서는 지표와 같은 개선이 보이지 않는다는 점이 특징이라면 특징이라고 하겠다. 목표치 설정에 관한 추정결과는 <표 IV-29>와 같다.

〈표 IV-29〉 목표치 설정의 합리성 및 의욕성

	추정계수	z	P>z
직접사업	0.309	6.22	0.000
소규모	-0.098	-1.76	0.079
대규모	0.009	0.15	0.879
경제사업	-0.182	-2.91	0.004
복지사업	-0.529	-7.29	0.000
부	-0.050	-0.85	0.393
상수	-0.482	-7.52	0.000
표본수	3267		
Rsq	0.0345		

추정 결과를 보면 직접사업과 경제사업, 복지사업이 유의수준 1%에서 유의하며, 소규모사업은 유의수준 10%에서 (-)로 유의하게 나타났다. 직접사업은 추정계수의 부호가 (+)로, 직접사업이 간접사업에 비해 목표치 설정을 합리적이며 의욕적으로 설정하고 있음을 알 수 있으며, 경제사업과 복지사업은 기타 일반사업에 비해 목표치 설정의 의욕성이 낮은 것으로 나타났다.

7) 모니터링

모니터링항목은 적절한 모니터링 체계를 통해 성과데이터를 관리하고 사업 추진중 발생한 문제점 및 외부 지적사항 등에 적절히 대응하고 해결하였는지 등 사업수행 과정을 확인·점검하는 항목으로 비중은 연도에 따라 5~10점이다. 모니터링항목은 ① 단순히 예산집행 및 산출량 파악을 위한 사업관리 실적만 제시하고 산출의 질 제고를 위한 노력이 없는 경우, ② 모니터링 체계가 사업추진중 발생한 문제에 대해 적절히 대응하지 못한 경우, ③ 부처에서는 문제가 없다고 하였으나, 국회·감사원 등에서 사업추진 과정에 대한 문제점을 지적한 경우 어느 하나라도 해당되면 ‘아니오’ 판정을 받는다.

2005~2011년 7년간의 모니터링의 ‘아니오’ 비중은 전체 3,343건 가운데 12.03%인 402건이며, 연도별로는 2005~2007년에 294건으로 70% 이상을 차지하고 있다. 2008년 이후는 대체로 10% 미만에 그치고 있으며, 2011년은 1.44%에 그치는 등 대폭적인 개선이 이루어지고 있는 항목이라고 할 수 있다. 모니터링에 관한 추정 결과는 <표 IV-30>과 같다.

<표 IV-30> 모니터링

	추정계수	z	P>z
직접사업	0.196	3.13	0.002
소규모	-0.080	-1.22	0.223
대규모	0.163	2.12	0.034
경제사업	0.047	0.63	0.527
복지사업	0.042	0.54	0.593
부	-0.221	-2.88	0.004
상수	1.245	15.14	0.000
표본수	3268		
Rsq	0.0119		

추정 결과를 보면, 직접사업이 (+)로, 부 수행사업이 (-)로 1% 유의 수준에서 유의하며, 대규모사업이 (+)로 5%에서 유의한 것으로 나타났다. 모니터링은 사업의 집행 과정에서 발생하는 문제나 애로사항을 발굴하고 이를 개선하는 과정에 대한 확인·점검이라는 것을 고려할 때 추정 결과는 예상한 대로인 결과라고도 할 수 있다. 즉, 직접사업이나 대규모사업, 청·위원회의 사업이 간접사업이나 소규모사업, 부가수행하는 사업보다 집행 과정에 더욱 많은 관심을 가지고 사업을 수행하고 있음은 이미 설명한 바와 같다.

8) 문제 해결

문제 해결항목은 2005~2009년까지 시행된 항목으로 2010년 이후는

모니터링과 통합하였다¹³⁾. 동 항목은 사업집행 과정에서 발생한 환경 변화, 문제점 등에 적절히 대응하고 해결하였는가를 확인하는 항목이므로 기본적으로 모니터링과 성격이 같다고 할 수 있다. 2005~2009년간 전체 2,447건의 사업 가운데 12.55%에 해당하는 307건이 '아니오'로 판정되었다. 문제 해결에 관한 추정 결과는 <표 IV-31>과 같다.

<표 IV-31> 문제해결

	추정계수	z	P>z
직접사업	0.235	3.26	0.001
소규모	0.105	1.39	0.164
대규모	0.115	1.34	0.179
경제사업	0.312	3.05	0.002
복지사업	0.048	0.54	0.592
부	-0.088	-1.04	0.297
상수	1.020	11.45	0.000
표본수	2447		
Rsq	0.0130		

추정 결과를 보면, 직접사업이 (+)로, 부 수행사업이 (-)로 추정된 것은 모니터링과 동일하나 부(部) 수행사업의 추정치가 유의하지 않으며, 사업규모에 따른 유의성도 발견되지 않는다. 대신 경제사업이 1% 유의수준에서 (+)로 유의한 결과가 얻어졌다.

9) 재원의 집행

재원의 집행항목은 재원이 효율적으로 관리되고, 계획된 일정에 따라 집행되며, 재원의 용도에 알맞게 쓰였는지를 확인하는 항목으로, ① 불가피한 사유 없이 예산을 전용하거나 목적 외 용도로 사용한 경우, ② 집행을 부진에 대해 별도의 개선 노력이 없는 경우, ③ 사업 수혜대상

13) 양자를 통합한 이후 모니터링의 비중(배점)이 높아졌다.

이 아닌 부적격자에게 자금을 지원하거나 회계처리상의 문제 등이 발생하였음에도 아무런 조치가 없는 경우의 어느 하나라도 해당되면 ‘아니오’로 판단하였다. 2011년부터는 기존의 ‘아니오’에 더하여 ‘어느 정도’, ‘상당 정도’라는 부분점수를 도입하여 시행하고 있다. 구체적으로는 ① 집행률은 100%이나, (난방지 지원 등) 적기 집행이 중요한 사업임에도 이를 감안하지 않고 집행된 사업, ② 집행률이 100% 미만이나, 집행을 제고 노력을 통해 어느 정도 개선이 이루어진 경우, ③ 사업 수혜 대상이 아닌 부적격자에게 자금을 지원하거나 회계처리상의 문제 등이 발생하였으나, 제도 개선을 통해 문제를 해결한 경우 등은 ‘어느 정도’로 처리하고 있다. ‘상당 정도’는 ① 집행률은 100%이나, 분기별 집행계획을 준수하지 못한 경우, ② 집행률이 100% 미만이나, 제도개선 노력 등을 통해 집행률이 지속적으로 상승한 경우가 해당된다.

2005~2011년까지의 결과를 보면, ‘아니오’의 건수는 864건으로 전체 3,267건 가운데 26.45% 정도이다. 이를 연도별로 보면 2005년 ‘아니오’의 비중은 38.92%로 40%에 가까운 비중을 보였으나 이후 2006~2010년까지는 25~28% 정도의 수준을 유지하였다. 부분배점을 도입한 2011년의 경우 ‘아니오’의 비중은 2.59%로 대폭 감소하였다. 재원의 집행 관한 추정결과는 <표 IV-32>와 같다.

<표 IV-32> 재원의 집행

	추정계수	z	$P>z$
직접사업	0.002	0.04	0.966
소규모	0.209	3.72	0.000
대규모	0.014	0.22	0.824
경제사업	0.520	7.69	0.000
복지사업	0.257	3.8	0.000
부	-0.103	-1.69	0.091
상수	0.490	7.48	0.000
표본수	3267		
Rsq	0.0235		

추정 결과를 보면, 소규모사업과, 경제사업, 복지사업이 유의수준 1% 수준에서 (+)로 유의하며, 부의 경우는 유의수준 10% 수준에서 (-)로 유의한 것으로 나타났다. 소규모사업의 경우 관리해야 하는 예산금액이 상대적으로 많지 않다 보니 재정 집행을 계획대로 실시하기가 용이할 것으로 예상되는 만큼 (+)로 유의하게 추정되었으리라 생각된다. 특이한 점으로는 경제사업과 복지사업의 예산 집행이 일반사업에 비해 잘 준수된다는 점이며, 또한 재원의 집행과 관련하여서는 많은 항목에서 유의한 차이를 보여 왔던 직접사업과 간접사업 사이에 재정 집행과 관련하여서는 차이가 없다는 것이 특이하다면 특이하다고 하겠다.

10) 사업목적 달성을 위한 효율성 제고

사업목적 달성을 위해 효율성을 제고하였는가를 확인·점검하는 동 항목은 ① 사업방식 개선 등을 통해 비용을 절감하고 이를 다음해 예산 편성에 반영한 실적이 있는 경우, ② 예산 성과금 규정에 따라 기획재정부로부터 예산 성과금을 지급받았거나 지급받기로 확정된 경우, ③ 내부에서 자체적으로 발굴한 사업방식 개선 실적이 공공부문에서 최초로 도입하였고 그 개선효과가 입증된 경우, ④ 공신력 있는 타기관(주요 언론 등)에서 해당 사업방식에 대해 긍정적으로 평가한 실적이 있거나 해당 내용으로 포상 실적이 있는 경우의 어느 하나라도 해당되면 '예'를 받는 항목이다.

동 항목은 예산 절감을 위한 특별한 노력이 있었던 경우에 한해 이를 인정하는 항목이므로 2005~2011년 전체를 기준으로 할 때 '아니오'의 비율이 64.89%(=2,120/3,267) 높다. 특히 2008년 이후는 '아니오'의 비중이 79.4%로 거의 80%에 육박하고 있는 것을 감안할 때, 재정사업 자율평가 항목 가운데 거의 유일하게 성과 제고에 플러스 점수를 부여하는 가점(加點) 성격을 지닌 항목이라 할 수 있다. 사업목적 달성을 위한 효율성 제고에 관한 추정 결과는 <표 IV-33>과 같다.

〈표 IV-33〉 사업목적 달성을 위한 효율성 제고

	추정계수	z	P>z
직접사업	0.148	3.05	0.002
소규모	-0.168	-3.14	0.002
대규모	0.114	1.94	0.052
경제사업	-0.263	-4.27	0.000
복지사업	-0.002	-0.03	0.978
부	-0.192	-3.34	0.001
상수	-0.205	-3.28	0.001
표본수	3267		
Rsqr	0.0163		

추정 결과를 보면, 직접사업이 1% 유의수준에서 (+)로 유의한 것으로 나타나 직접사업이 간접사업보다 효율성 제고에 노력하고 있음을 알 수 있으며, 소규모사업은 1% 유의수준에서 (-)로 유의한 것으로 나타나 효율성 제고에 노력하고 있지 못함을 알 수 있다. 대규모사업은 5% 유의수준에서 (+)로 유의하게 추정되었다. 규모에 관한 추정 결과는 당연한 결과라고 여겨진다. 즉, 예산규모가 작은 소규모사업의 경우 특별한 아이디어나 노력을 통해 예산을 절감할 수 있는 여지가 적은 만큼 효율성 제고를 위한 인센티브가 적기 때문에 효율성 제고를 묻은 당 항목의 결과가 좋지 않은 것으로 여겨진다. 대규모사업의 경우는 소규모사업의 경우와 반대의 논리를 적용할 수 있다. 또한, 경제사업 및 부가 수행하는 사업은 1% 유의수준에서 (-)로 유의하게 추정되었다.

11) 성과목표 달성도

성과목표 달성도는 계획단계에서 설정한 목표치를 어느 정도 달성하였는가를 확인·점검하는 항목으로 ‘아니오’, ‘어느 정도’, ‘상당 정도’, ‘예’의 4단계로 나누어 평가한다. 배점은 각각 0점, 10점, 20점, 30점이다. 각각의 판단 기준을 보면, ‘예’는 성과목표치 설정 항목이 ‘예’이면서 모

든 성과지표의 목표치를 100% 달성한 경우이며,¹⁴⁾ ‘상당 정도’는 ① 목표치 설정항목이 ‘예’이면서 제시한 목표치를 상당 정도 달성한 경우, ② 목표치를 100% 달성하였더라도 신규 사업이거나 공정이 진행중인 사업 등으로서 당해 사업의 궁극적 효과 달성 여부 확인이 곤란한 경우, 또는 사업추진 과정에서 문제가 발생하여 정상집행이 안된 경우에 해당된다. ‘어느 정도’는 ① 목표치 설정항목이 ‘예’이면서 제시한 목표치를 어느 정도 달성한 경우, ② 목표치를 100% 달성하였더라도 신뢰할 수 없는 데이터를 실적치로 제시한 경우, 또는 연례적으로 집행률이 저조한 경우, ③ 목표치 설정 항목이 ‘아니오’이나 목표치를 100% 달성한 경우에 해당된다. ‘아니오’는 위의 어느 항목에도 해당되지 않는 경우이다.

본 항목은 재정자립도 자율평가 확인·점검항목 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 계획 단계의 목표치 설정과 연계가 되어 있다. 본 항목의 연도별 평균을 제시한 것이 <표 IV-34>이다.

<표 IV-34> 성과목표치 달성의 연도별 평균

연도	평균
2005	12.65
2006	13.58
2007	15.51
2008	15.90
2009	20.87
2010	11.97
2011	13.03

연도별 평균을 보면, 2005~2009년까지는 계속 상승하였으나, 2010년 이후는 급격히 감소하고 있다. 2005~2009년까지 성과 달성도가 꾸준히 증가하고 있다는 것은 성과관리가 정착하고 있다는 것을 보여주는 것이라 하겠다. 2010년 이후 평균이 급격히 감소한 이유로는, 2010년부터

14) 목표달성률이 100%를 초과하는 경우도 100%로 계산한다.

성과관리를 등한시한다기보다는 2010년부터 평가대상이 되는 관리과제가 포함된 (상위) 성과목표가 계획된 성과를 달성하지 못할 경우 해당 성과목표 아래에 있는 모든 관리과제에 대해 5점을 감점하도록 하는 제도적 변화가 있었기 때문으로 여겨진다.¹⁵⁾

성과목표 달성도에 관한 추정결과는 <표 IV-35>과 같다. 성과 달성도의 경우 나머지 항목들과는 달리 처음부터 부분배점을 인정한 항목이며, 배점이 지니는 의미도 명확하므로 probit 추정이 아니라 OLS로 추정하였다.

<표 IV-35> 성과목표 달성도 1(OLS)

	추정계수	t	P>t
직접사업	1.902	6.93	0.000
소규모	-0.584	-1.95	0.051
대규모	0.210	0.63	0.527
경제사업	-0.079	-0.23	0.818
복지사업	-1.700	-4.70	0.000
부	-1.412	-4.35	0.000
연도더미	yes		
상수	13.357	30.50	0.000
표본수	3268		
Adj-Rsq	0.1410		

추정 결과를 보면, 직접사업이 (+)로 1% 유의수준에서 유의하며, 소규모사업이 5% 유의수준에서 (-), 복지사업과 부가 1% 유의수준에서

15) 아울러 2010년부터 성과계획서·성과보고서에 제시된 데이터의 신뢰성에 대한 감사원의 감사가 시작되면서 목표치 설정 및 달성도에 대한 근거자료에 대한 점검이 엄격히 이루어짐에 따른 영향도 있을 것으로 여겨지나, 본절의 분석에 이용하는 데이터로는 이를 확인할 수 없어 하나의 가능성으로만 제시한다.

(-)로 유의한 것으로 추정되었다. 그런데, 달성도의 판단 기준에서 설명한 바와 같이 달성도에 항목이 계획단계의 목표치 설정 의욕성과 연계되어 있으므로 성과목표 달성도에 관한 보다 엄밀한 추정을 위해서는 양자의 연계성을 고려하여 추정해야 할 필요가 있다. 이를 위해 성과목표치 설정이 '예'인 경우에 한정하여 새로이 추정을 한 것이 <표 IV-36>이다.

<표 IV-36> 성과목표 달성도 2

	추정계수	t	P>t
직접사업	1.022	1.83	0.067
소규모	-0.317	-0.50	0.617
대규모	0.483	0.70	0.482
경제사업	1.362	1.77	0.076
복지사업	-1.425	-1.47	0.143
부	-2.424	-3.73	0.000
연도더미	yes		
상수	20.851	22.120	0.000
표본수	948		
Adj-Rsq	0.0754		

목표치 설정항목이 '예'인 경우에 한정하여 추정한 결과, 유의성을 보면 1% 유의수준에서 유의한 설명변수는 부가 (-)로 유일하며, 직접사업과 경제사업이 10% 유의수준에서 (+)로 추정되었다. 부의 경우의 앞의 추정에서도 1% 유의수준에서 (-)로 유의하게 추정되었다는 점을 고려할 때, 부가 수행하는 사업은 목표치가 의욕적이며 합리적으로 설정된 경우도 청·위원회가 수행하는 사업에 비해 달성도가 높지 않다는 결과로 성과목표 달성에 관한 부 단위에서의 노력이 매우 필요하다고 하겠다.

12) 사업평가 실시

사업평가 실시 여부를 묻은 항목인 본 항목은 신뢰성 있는 데이터에 근거하여 객관적이고 종합적인 분석을 통해 사업효과를 측정할 수 있는 평가를 실시하였는지를 확인하는 항목이다. 판단 기준은 ① 검증 가능한 자료와 전문적인 분석방법을 활용하여 평가가 심층적으로 수행된 경우, ② 대상사업 전체를 평가범위로 하여 종합적으로 평가한 경우, ③ 사업평가가 사업 시행주체와 독립된 기관에 의해 객관적으로 실시된 경우의 모든 경우에 해당될 때 인정된다.

따라서 사업담당부서가 자체적으로 평가를 실시한 경우나 사업의 종합적인 성과가 아닌 일부 세부사업 또는 그 과정에 대해서만 평가한 경우는 '아니오'가 되며 신뢰성이 미흡한 데이터를 활용했거나 부적합한 평가기법을 사용한 경우도 '아니오'가 된다. 아울러 심층적인 평가를 요구하고 있으므로 체크리스트 방식을 통한 성과지표 달성도 측정은 심층적인 평가로 인정되지 않으며, 국회나 감사원 등의 사업추진 과정상의 문제점 평가에 초점을 둔 평가도 인정되지 않는다. 사업평가의 전형적인 예로서는 국가재정법에 따라 시행되는 심층평가를 들 수 있다.

사업평가 실시는 별도의 비용과 시간이 소요되므로 사업규모가 작은 사업은 규모가 큰 사업에 비해 사업평가를 실시할 여유가 없어¹⁶⁾ 상대적으로 불이익을 받은 것도 사실이다. 하지만 사업평가를 통해 수행하고 있는 사업에 대해 전체적으로 전망하고 사업의 효과성을 제고하기 위해서는 어떠한 정보를 어떻게 관리해야 하는가에 대한 풍부한 정보를 얻을 수 있으며, 이를 바탕으로 사업 전반의 효율성 제고를 기할 수 있으므로 최소한 3년에 한 번 정도는 사업평가를 실시하는 것이 바람직하다고 판단하여 본 항목을 유지하고 있다고 여겨진다. 그러나 소규모사업이 상대적으로 불이익을 받는다는 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 2011년부터는 사업규모가 10억원 이하인 사업에 대해서는 사업평

16) 사업규모가 작다보니 그 범위나 효과 등이 사업규모가 큰 사업에 비해 쉽게 파악되어 실시할 필요성을 느끼지 못한 경우도 적지 않았다고 여겨진다.

가를 실시하지 않다고 되는 것으로 변경하였다.

사업평가에 관한 항목은 연도에 따라 사업평가 실시 여부만을 물을 때와 사업평가와 사업평가에서 얻어진 권고사항을 반영하여 제도개선을 실시하였는가를 합하여 확인·점검하는 경우도 있었다. 본절의 분석은 사업평가 실시 여부만을 추출하여 사업평가 실시에 따른 결과를 추정하였다. 추정결과는 <표 IV-37>과 같다.

<표 IV-37> 사업평가 실시

	추정계수	z	P>z
직접사업	-0.223	-4.59	0.000
소규모	-0.324	-6.14	0.000
대규모	0.180	3.02	0.003
경제사업	-0.147	-2.45	0.014
복지사업	0.103	1.59	0.111
부	-0.140	-2.43	0.015
상수	0.465	7.41	0.000
표본수	3194		
Rsq	0.0259		

추정 결과를 보면 예상대로 소규모사업이 (-), 대규모사업이 (+)로 1% 유의수준에서 유의하게 얻어졌으며, 직접사업이 (-)로, 경제사업이 (+)로 역시 1% 유의수준에서 유의하게 얻어졌다. 복지사업은 유의성이 없었으며, 부가 수행하는 사업은 5% 유의수준에서 (-)로 유의한 것으로 나타나, 청·위원회에 비해 부의 사업이 사업평가를 덜 실시하는 것으로 나타났다.

13) 환류

환류에 관한 본 항목은 자체평가 또는 사업평가 결과를 제도개선 등에 활용하였는지를 확인하는 항목으로 ① 사업평가 결과 도출된 보완사

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 91

항 해소를 위해 제도를 개선한 실적이 없거나 제도개선 계획을 수립하지 않는 경우, ② 자율평가, 심층평가 등을 통한 기획재정부의 제도 개선 권고사항에 대해 이를 반영한 개선 실적이 없는 경우¹⁷⁾의 하나라도 해당되면 ‘아니오’가 된다.

사업평가 결과의 환류에 관한 본 항목은 제도 시행 초기인 2005~2006년은 ‘아니오’의 비율이 43.7%, 44.3%로 40%를 초과하였으나, 2007년 20.9%, 2008년 18.0%로 급속히 줄어들기 시작하여 2010과 2011년은 1.8%, 0.6%로 2010년 이후는 거의 모든 사업이 사업평가나 심층평가 등을 통해 발견된 문제점 해결을 위해 개선 노력을 하고 있는 것으로 여겨진다. 환류에 관한 추정결과는 <표 IV-38>과 같다.

<표 IV-38> 환류

	추정계수	z	P>z
직접사업	-0.137	-2.60	0.009
소규모	-0.059	-1.02	0.308
대규모	0.151	2.29	0.022
경제사업	0.235	3.46	0.001
복지사업	0.234	3.31	0.001
부	-0.340	-5.25	0.000
상수	0.968	13.75	0.000
표본수	3219		
Rsqr	0.0155		

추정 결과를 보면, 규모에 따른 변수만 1% 수준에서 유의하지 않으며 나머지 변수는 모두 1% 유의수준에서 유의한 것으로 나타났다. 규모에 관한 변수도 대규모사업의 경우는 5% 유의수준에서 (+)로 유의한 것으로 얻어졌다. 환류에 관한 추정 결과에서 특이한 점으로는 직접사업이 간접사업에 비해 평가 결과의 환류를 적게 한다는 점을 들 수

17) 과거 평가 결과 향후 보완이 필요하다고 지적된 사항에 대해 이를 해결한 실적이 없으면 해당 평가항목도 ‘아니오’로 처리된다.

있다. 앞의 분석에서 알 수 있듯이 성과관리와 관련하여서는 거의 모든 항목에서 직접사업이 간접사업보다 적절히 수행되고 있었는데 환류만큼은 간접사업이 직접사업에 비해 적절히 수행되고 있는 것으로 나타나, 직접사업에서 환류에 많은 관심을 가질 필요가 있다고 하겠다.

라. '미흡' 등급을 받은 사업

이상에서는 재정사업 자율평가의 총점, 부문별 점수, 항목별 점수에 대해 어떤 특성이 영향을 미치는가를 살펴보았다. 재정사업 자율평가의 경우 점수도 중요한 의미를 지니고 있으나, 평가 결과가 해당 사업 운영에 직접적인 영향을 미치는 것은 점수보다는 '미흡'이나 '매우 미흡' 등급을 받았을 때이다. 따라서 본절에서는 평가 결과 60점 미만으로 '미흡' 등급을 받은 사업에 한정하여 어떤 사업적 특성이 '미흡'을 많이 받았는지를 살펴보기로 한다.

연도별 '미흡' 혹은 '매우 미흡' 등급을 받은 사업은 <표 IV-4>에 제시되어 있다. 본절에서는 '미흡' 혹은 '매우 미흡'인 경우를 1, 그렇지 않은 경우를 0로 하여 probit 추정을 하였다. 추정결과는 <표 IV-39>와 같다.

<표 IV-39> 미흡 사업

	추정계수	z	P>z
직접사업	-0.256	-4.440	0.000
소규모	0.132	2.190	0.029
대규모	-0.231	-3.320	0.001
경제사업	0.161	2.400	0.016
복지사업	0.121	1.720	0.086
부	0.227	3.230	0.001
상수	-1.088	-14.450	0.000
표본수	3343		
Rsqr	0.0253		

추정 결과는 점수를 종속변수로 하여 실시한 추정 결과와 크게 다르지 않다. 우선 직접사업이 (-)로 1% 유의수준에서 유의한 것으로 나타나, 직접사업이 간접사업에 비해 '미흡' 등급을 적게 받았음을 알 수 있고, 대규모사업에 비해 소규모사업이, 일반사업에 비해 경제사업이나 복지사업이, 그리고 청·위원회가 수행하는 사업에 비해 부(部)가 수행하는 사업이 미흡을 많이 받았다는 결과가 얻어졌다.

6. 복지사업에 대한 분석

가. 분석대상 사업 현황

본절에서는 복지사업만을 대상으로 추가 분석을 시도하였다. 그 이유는 복지재정의 소요가 증대하는 상황에서, 복지사업 영역에서 추가로 출될 수 있는 쟁점이 있는지를 파악하기 위해서이다. 복지사업 중에서도 지자체 보조사업과 민간 보조사업에 초점을 두고, 양 사업을 비교 분석하는 데 초점을 두었다. 실제로는 복지사업방식으로서, 바우처, 현물, 현금에 대한 비교 분석도 시도하였으나, 해당 방식의 사업 수효의 편차가 크고, 특정 방식의 경우는 사업 수효가 많지 않아 의미 있는 분석이 불가능하였다.

복지를 목적으로 하는 사업을 파악하기 위해, 이전 절에서와 같이 사업 수행부처 기준을 적용하지 않고, 실제 개별 사업 내용과 목적을 기준으로 활용하였다. 그 결과로 2009~2012년 사이에 재정사업 자율평가를 받은 대상사업으로 100개가 파악되었다. 2009년과 2012년 사이만 살펴본 이유는, 해당 사업에 대한 상세 내용이 모든 평가기간에 평가된 사업에 대해 가용하지 않았기 때문이다.

재정집행 방식은, 직접수행, 투자, SOC, 장비 구매 등 직접수행사업이 13개(13.0%), 민간 보조, 지자체 보조, 용자, 출연·출자 등 간접수행사업이 87개(87.0%)로 나타났다. 재정사업 자율평가 평가연도 기준 분석대상 사업은 2009년 16개, 2010년 20개, 2011년 22개, 2012년 42개

로 2012년 평가대상 사업이 주를 이룬다.

수행부처 유형은 부(部) 소관 사업이 88개 청(廳) 소관 사업이 12개로 부(部)에서 수행하는 사업이 대다수이다. 특히 이 중 보건복지부 소관 사업이 43개로 가장 많고 고용노동부 소관 사업이 14개로 그 뒤를 잇는다. 재원은 기금이 49개, 일반회계가 51개이며, 지출유형은 재량지

〈표 IV-40〉 분석대상 복지사업의 특성

(단위: 개, %)

변수		빈도	비율
평가연도	2009년	16	16.0
	2010년	20	20.0
	2011년	22	22.0
	2012년	42	42.0
부/청	청	12	12.0
	부	88	88.0
재원	기금	49	49.0
	일반회계	51	51.0
지출유형	재량	86	86.0
	의무	9	9.0
	기타	5	5.0
사업유형	직접사업	13	13.0
	간접사업	87	87.0
지원형태	바우처	6	6.0
	현금	73	73.0
	현물	21	21.0
사업분야	교육장학	11	11.0
	보건의료	27	27.0
	보육양육	10	10.0
	일자리	23	23.0
	주거에너지	13	13.0
	총괄기타	16	16.0
Total		100	100.0

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 95

출이 86개 의무지출이 9개,¹⁸⁾ 기타 사업이 5개를 차지한다. 지원 형태는 현금이 73개로 가장 많고 현물, 바우처 순서이다. 사업분야는 보건 의료, 일자리, 총괄 기타, 주거에너지, 교육장학, 보육양육 순서이다.

사업시작 연도는 최고령 사업이 1953년, 최신 사업이 2011년으로 평균 1999년(표준편차 11.7)으로 나타났다.

분석대상 사업의 평균예산은 약 3,318억원으로(표준편차 9937.11)이다. 최저예산 사업은 4억원(금융위원회, 역모기지론을 통한 서민층 노후연금 보증), 최고 예산사업은 6조 8천억원(국토부, 주택구입전세자금)이다.

나. 외부지적 유형 분석

해당 사업에 대한 외부지적을 파악하기 위해서, 감사원과 국회 예결위의 자료를 활용하였다.

전체 100개 복지지출 관련 재정사업 중, 88개의 사업에서 제도·예산·운영·기타 문제 등의 외부지적이 발생하였다. 하나의 외부지적도 발생하지 않은 사업은 12개로 복지지출 사업들은 평균 1.98개의 외부지적이 발생하고 있다(표준편차 0.995).

〈표 IV-41〉 특성별 외부지적 상황

(단위: 개, %)

		외부지적 발생 빈도					
		0개	1개	2개	3개	4개	Total
평가연도	2009년도	2	2	7	5	0	16
		16.7	18.2	14.9	18.5	0.0	16.0
	2010년도	4	3	10	2	1	20
		33.3	27.3	21.3	7.4	33.3	20.0
	2011년도	1	3	10	7	1	22
		8.3	27.3	21.3	25.9	33.3	22.0
	2012년도	5	3	20	13	1	42
		41.7	27.3	42.6	48.1	33.3	42.0

18) 분석에 포함된 의무지출사업은 보건복지부의 영유아보육료 지원, 장애수당, 자활지원, 기초노령연금지급, 장기실업자등 창업점포 지원, 기초생활보장 급여지원, 자활지원, 여성가족부의 한부모가족지원 등 총 9개 사업이다.

〈표 IV-41〉의 계속

		외부지적 발생 빈도					
		0개	1개	2개	3개	4개	Total
부/청	청	3	1	4	4	0	12
		25.0	9.1	8.5	14.8	0.0	12.0
	부	9	10	43	23	3	88
		75.0	90.9	91.5	85.2	100.0	88.0
재원	기금	7	3	27	11	1	49
		58.3	27.3	57.4	40.7	33.3	49.0
	일반회계	5	8	20	16	2	51
		41.7	72.7	42.6	59.3	66.7	51.0
지출유형	재량	10	9	46	20	1	86
		83.3	81.8	97.9	74.1	33.3	86.0
	의무	1	0	0	6	2	9
		8.3	0.0	0.0	22.2	66.7	9.0
	기타	1	2	1	1	0	5
		8.3	18.2	2.1	3.7	0.0	5.0
사업수행형태	직접	2	3	5	3	0	13
		16.7	27.3	10.6	11.1	0.0	13.0
	간접	10	8	42	24	3	87
		83.3	72.7	89.4	88.9	100.0	87.0
지원형태	바우처	0	1	1	4	0	6
		0.0	9.1	2.1	14.8	0.0	6.0
	현금	9	7	36	18	3	73
		75.0	63.6	76.6	66.7	100.0	73.0
	현물	3	3	10	5	0	21
		25.0	27.3	21.3	18.5	0.0	21.0
사업분야	교육장학	1	0	7	3	0	11
		8.3	0.0	14.9	11.1	0.0	11.0
	보건의료	5	7	11	4	0	27
		41.7	63.6	23.4	14.8	0.0	27.0
	보육양육	0	1	6	3	0	10
		0.0	9.1	12.8	11.1	0.0	10.0
	일자리	4	1	11	7	0	23
		33.3	9.1	23.4	25.9	0.0	23.0
	주거에너지	1	1	7	3	1	13
		8.3	9.1	14.9	11.1	33.3	13.0
	총괄기타	1	1	5	7	2	16
		8.3	9.1	10.6	25.9	66.7	16.0
Total		12	11	47	27	3	100
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 97

복지분야 사업 특성에 따른 외부지적 발생 유형은 다음과 같다.

〈표 IV-42〉 외부지적 유형

(단위: 개, %)

		제도문제	예산문제	운영문제	기타문제	Total
평가연도	2009년도 (16)	11	10	10	0	14
		78.6	71.4	71.4	0	15.9
		68.8	62.5	62.5	0	87.5
	2010년도 (20)	14	5	11	3	16
		87.5	31.3	68.8	18.8	18.2
		70	25	55	15	80
	2011년도 (22)	17	12	17	2	21
		81.0	57.1	81.0	9.5	23.9
		77.3	54.5	77.3	9.1	95.5
	2012년도 (42)	32	21	31	2	37
		86.5	56.8	83.8	5.4	42.0
		76.2	50.0	73.8	4.8	88.1
사업수행 형태	직접수행 (13)	10	5	7	0	11
		90.9	45.5	63.6	0	12.5
		76.9	38.5	53.8	0.0	84.6
	간접수행 (87)	64	43	62	7	77
		83.1	55.8	80.5	9.1	87.5
		73.6	49.4	71.3	8.0	88.5
지출유형	재량지출 (86)	63	38	59	5	76
		82.9	50	77.6	6.6	86.4
		73.3	44.2	68.6	5.8	88.4
	의무지출 (9)	8	8	8	2	8
		100.0	100.0	100.0	25.0	9.1
		88.9	88.9	88.9	22.2	88.9
	기타 (5)	3	2	2	0	4
		75.0	50.0	50.0	0.0	4.5
		60.0	40.0	40.0	0.0	80.0
재원	기금 (49)	30	20	32	4	42
		71.4	47.6	76.2	9.5	47.7
		61.2	40.8	65.3	8.2	85.7
	일반회계 (51)	36	28	37	3	46
		78.3	60.9	80.4	6.5	52.3
		70.6	54.9	72.5	5.9	90.2

〈표 IV-42〉의 계속

		제도문제	예산문제	운영문제	기타문제	Total
부/청	청 (12)	8	6	7	0	9
		88.9	66.7	77.8	0	10.2
		66.7	50.0	58.3	0	75
	부 (88)	66	42	62	7	79
		83.5	53.2	78.5	8.9	89.8
		75.0	47.7	70.5	8.0	89.8
지원형태	바우처 (6)	6	4	5	0	6
		100.0	66.7	83.3	0.0	6.8
		100.0	66.7	83.3	0.0	6.8
	현금 (73)	54	35	51	5	64
		84.4	54.7	79.7	7.8	72.7
		74.0	47.9	69.9	6.8	87.7
	현물 (21)	14	9	13	2	18
		77.8	50.0	72.2	11.1	20.5
		66.7	42.9	61.9	9.5	85.7
사업분야	교육장학 (11)	8	5	10	0	10
		80.0	50.0	100.0	0.0	11.4
		72.7	45.5	90.9	0.0	90.9
	보건의료 (27)	18	11	12	0	22
		81.8	50.0	54.5	0.0	25.0
		66.7	40.7	44.4	0.0	81.5
	보육양육 (10)	10	4	4	4	10
		100.0	40.0	40.0	40.0	11.4
		100.0	40.0	40.0	40.0	100.0
	일자리 (23)	18	8	18	0	19
		94.7	42.1	94.7	0	21.6
		78.3	34.8	78.3	0.0	82.6
	주거 에너지 (13)	7	10	10	1	12
		58.3	83.3	83.3	8.3	13.6
		53.8	76.9	76.9	7.7	92.3
	총괄기타 (16)	13	10	15	2	15
		86.7	66.7	100.0	13.3	17.0
		81.3	62.5	93.8	12.5	93.8
Total		74	48	69	7	88
		84.1	54.5	78.4	8.0	100

사업 수행 형태에 따른 외부지적 발생 유형을 살펴보면 다음과 같다.
직접수행 13개 사업 중 11개의 사업에서 외부지적이 발생하였다. 외

IV. 재정사업 자율평가 결과 실증분석 99

부지적이 발생한 직접수행 사업 중, 지적 유형의 빈도는 제도·운영·예산 문제의 순으로 나타났다.

간접수행 사업의 경우, 총 87개의 사업 중 77개의 사업에서 외부지적이 발생했다. 외부지적이 발생한 간접수행 사업 중, 지적 유형의 빈도는 직접수행 사업에서와 같이 제도·운영·예산·기타 문제 순으로 나타났다.

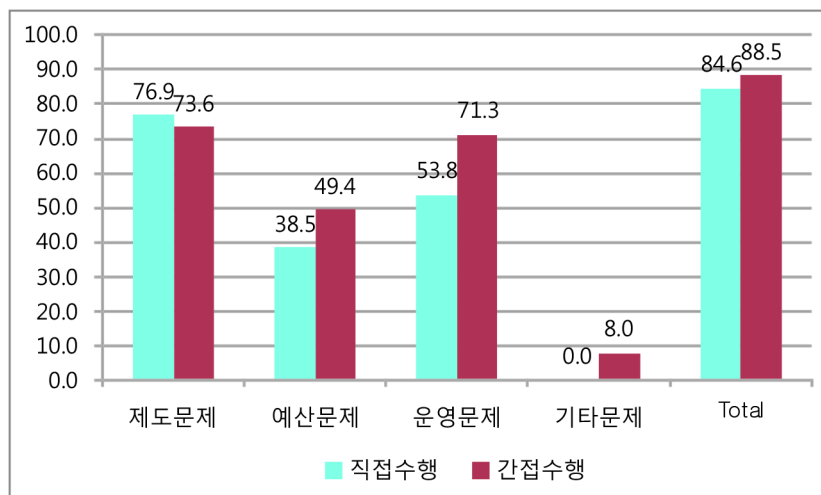
제도 문제를 제외하고는, 전반적으로 간접사업에서의 문제 지적 비율이 높다고 판단된다.

(단위: 개, %)

	제도문제	예산문제	운영문제	기타문제	Total
직접수행 (13)	10 76.9	5 38.5	7 53.8	0 0.0	11 84.6
간접수행 (87)	64 73.6	43 49.4	62 71.3	7 8.0	77 88.5
Total	74 84.1	48 54.5	69 78.4	7 8.0	88 100

[그림 IV-7] 사업유형별 외부지적 상황

(단위: %)



다. 사업 특성에 따른 재정사업 자율평가 등급 분석

기금사업이 일반회계사업보다 '미흡'을 받을 확률이 낮다. 기금사업은 전체 49개 중 5개만 '미흡'을 받은 반면, 일반회계사업은 51개 중 10개가 '미흡' 판정을 받았다. 청(廳)과 부(部)를 비교하면, 청은 12개의 사업 가운데, 2개(16.7%)가 '미흡' 판정을 받았으며, 부는 88개의 사업 가운데, 13개(14.8%)가 '미흡' 판정을 받았다.

지출 유형으로 보면, 재량지출사업의 경우, 86개 중에 12개가 '미흡' 판정을 받았다. 의무지출의 경우, 9개 가운데 3개가 '미흡' 판정을 받았다. 의무지출사업이 33.3%가 '미흡'을 받은 것에 비하면, 재량지출사업의 '미흡' 비율(13.9%)이 낮은 편이다. 사업 수행 형태로 보면, 직접수행 사업은 13개 중 3개(23.1%)를 받았고, 간접수행 사업은 87개 중 12개(13.8%)가 '미흡' 판정을 받았다.

지원 형태로 보면, 바우처사업은 6개 중 미흡은 없으며, 현금지원사업의 경우, 73개 중 12개(16.4%), 현물지원사업의 경우, 21개 중 3개(14.3%)가 '미흡' 판정을 받았다. 사업 분야별로 보면, 일자리 사업이 26.1%로 두드러지게 '미흡' 비율이 높다.

〈표 IV-43〉 사업 특성별 평가 결과

(단위: 개, %)

		미흡	보통	우수	Total
평가연도	2009년	1	14	1	16
		6.7	17.9	14.3	16.0
	2010년	2	18	0	20
		13.3	23.1	0.0	20.0
	2011년	5	13	4	22
		33.3	16.7	57.1	22.0
	2012년	7	33	2	42
		46.7	42.3	28.6	42.0
재원	기금	5	42	2	49
		33.3	53.8	28.6	49.0
	일반회계	10	36	5	51
		66.7	46.2	71.4	51.0

〈표 IV-43〉의 계속

		미흡	보통	우수	Total
부/청	청	2	9	1	12
		13.3	11.5	14.3	12.0
	부	13	69	6	88
		86.7	88.5	85.7	88.0
지출유형	재량	12	67	7	86
		80.0	85.9	100.0	86.0
	의무	3	6	0	9
		20.0	7.7	0.0	9.0
	기타	0	5	0	5
		0.0	6.4	0.0	5.0
수행형태	직접수행	3	10	0	13
		20.0	12.8	0.0	13.0
	간접수행	12	68	7	87
		80.0	87.2	100.0	87.0
지원형태	바우처	0	5	1	6
		0.0	6.4	14.3	6.0
	현금	12	56	5	73
		80.0	71.8	71.4	73.0
	현물	3	17	1	21
		20.0	21.8	14.3	21.0
사업분야	교육장학	2	7	2	11
		13.3	9.0	28.6	11.0
	보건의료	2	25	0	27
		13.3	32.1	0.0	27.0
	보육양육	1	9	0	10
		6.7	11.5	0.0	10.0
	일자리	6	14	3	23
		40.0	17.9	42.9	23.0
	주거에너지	1	12	0	13
		6.7	15.4	0.0	13.0
	총괄기타	3	11	2	16
		20.0	14.1	28.6	16.0
Total		15	78	7	100
		100	100	100	100

라. 재정사업 자율평가 총점에 미치는 변수 분석

먼저, 주요 평가항목이 자율평가의 총점에 미치는 영향을 분석하였다. 사업계획, 성과계획, 재원집행, 모니터링, 사업평가 등의 평가항목이 자율평가 총점에 미치는 영향을 분석한 것이 <모델 1>이다.

분석 결과 성과지표 및 목표치의 적절성을 평가하는 성과계획과 재원집행의 적절성을 평가하는 재원집행 항목, 종합적이고 객관적인 사업평가를 통한 사업 효과성 입증 여부를 평가하는 사업 평가항목이 자율평가 총점에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

특히 성과계획, 재원집행, 사업평가 순으로 총점에 미치는 영향력의 크기가 큰 것으로 나타났으며, 사업계획과 모니터링은 유의한 영향을 미치지 못하였다.

<모델 2>에서는 지출유형, 사업유형, 지원형태, 수행기관 형태, 평가연도, 사업시작 연도 등 사업 특성 변수가 자율평가 총점에 미치는 영향을 분석하였다.

그 결과, 의무지출, 사업 수행기관의 형태(부 또는 청), 예산규모가 자율평가 총점에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 의무지출 사업일수록, 청(廳)보다는 부(部) 소관 사업일수록, 예산규모가 작을수록 자율평가 총점이 낮은 편인 것으로 나타났다. 특히 예산규모, 의무지출사업, 사업 수행기관 형태(부/청)의 순으로 총점에 미치는 영향력의 크기가 큰 것으로 나타났다. 반면 지원형태, 직간접수행 여부, 사업시작연도, 평가연도는 유의한 영향을 미치지 못하는 나타났다.

의무지출사업인 경우, 모니터링도 더욱 양호하고, 사업평가도 더욱 양호하게 수행하고 있음에도 불구하고, 성과계획과 예산집행 과정에서 재량적 사업보다 문제가 있다고 나타났다. 의무지출사업의 경우, 재정소요를 보다 정확하게 추정하여 예산편성을 할 필요가 있다고 추정할 수 있다. 그리고 의무지출사업이기 때문에, 평가 결과에 의해 예산 삭감이 어렵다는 점을 이용하여, 성과계획 수립에 적극적이지 않은 것은 아닌지 점검이 필요하다고 판단된다.

이전 분석에서 복지사업이 일반 행정사업이나 경제사업보다 성과가 양호하지 않은 것으로 나타났다. 상기의 분석에 의하면, 그 주요 원인은 부(部)에서 수행하는 사업이 대다수이고, 의무지출사업의 성과가 부진한 데서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

〈표 IV-44〉 재정사업 자율평가 총점에 미치는 영향에 관한 추정

		비표준화된 회귀계수		표준화된 회귀계수	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
모델 1	(Constant)	35.72	4.26		8.38	0.00
	사업계획	-5.23	4.27	-0.10	-1.23	0.22
	성과계획	28.40	3.18	0.77	8.94	0.00
	재원 집행	10.84	2.03	0.38	5.34	0.00
	모니터링	6.34	3.02	0.16	2.10	0.04
	사업 평가	5.60	1.99	0.21	2.82	0.01
	$R^2 = .513, F = 21.664^{***}$					
모델 2	(Constant)	84.51	179.83		0.47	0.64
	기타지출	0.61	4.72	0.01	0.13	0.90
	의무지출	-9.65	4.15	-0.29	-2.32	0.02
	바우처	1.92	4.21	0.05	0.46	0.65
	현물	-2.23	2.61	-0.09	-0.86	0.39
	재원	0.33	2.21	0.02	0.15	0.88
	부/청	-6.66	3.31	-0.22	-2.01	0.05
	직간접수행여부	3.42	3.44	0.12	0.99	0.32
	예산규모	3.08	1.22	0.29	2.53	0.01
	평가년도	-0.69	1.00	-0.08	-0.69	0.49
	사업시작년도	-0.01	0.09	-0.01	-0.09	0.93
	$R^2 = .127, F = 1.291$					

마. 사업 유형별 재정사업 자율평가 결과 분석

100개의 분석대상 사업을 재원, 수행 조직, 사업 수행형태, 지원형태, 사업분야로 구분하여 사업단계별 비교를 하면 다음과 같다.

재원별로 보면, 기금이 일반사업보다는 양호한 성과를 나타내고 있다. 특히 사업계획과 성과계획을 포함한 계획 단계에서 보다 양호한 평

가를 받고 있다.

사업 주관기관 기준으로 보면, 청에서 수행하는 사업들의 성과가 부에서 수행하는 사업보다 성과가 양호하다. 청에서 주관하는 복지사업의 수가 12개에 불과하기 때문에 의미 있는 분석은 어렵다고 볼 수 있다는 제약하에서 사업 성과를 검토해 보자. 청에서 수행하는 사업이 집행력이 높을 것 같으나, 평가 결과를 보면, 재원 집행 면에서는 부에서 주관하는 사업이 더욱 양호하고, 사업과 성과계획 측면에서 청에서 주관하는 사업의 실적이 양호하다. 이 부분은, 청에서 주관하는 사업의 경우, 유사 중복 등의 여지도 작고, 사업의 성과지표와 목표치를 적극적으로 설정하고 있다는 것을 시사한다.

지출 유형별(의무/재량) 분석에 따르면, 의무지출사업의 실적이 상대적으로 부진하다. 다른 요소들을 통제한 분석에서도 의무지출사업의 성과가 부진한 것으로 나왔기 때문에, 재원, 서비스 지급방식, 예산규모, 사업 주관기관, 보조유형, 사업의 지속 기간 등과 관계없이, 의무지출사업의 성과가 상대적으로 문제가 있다고 판단된다. 특히 성과계획과 재원 집행에 있어서 문제가 두드러진다. 의무지출사업이기 때문에, 예산 삭감의 가능성이 약하다고 판단해서, 적극적으로 성과지표와 목표치를 설정하고 사업을 관리하려는 노력이 미약하다고 볼 수 있다. 그리고 소요 재원에 대한 추정이 부정확하거나, 재원 집행 노력의 미약으로 인해, 재원 집행도 상대적으로 부진한 것으로 추정된다.

지원 형태(바우처/현물/현금)별로 보면, 바우처사업이 상대적으로 실적이 양호하다. 그러나 바우처사업의 수가 6개에 그치고 있다는 점도 유의해야 할 것이다. 바우처사업의 실적이 양호한 것은 바우처 사업 자체가 새로운 형태로 시도되는 사업이므로, 사업계획이나 사업관리에 있어서 적극적인 것에 기인하는 것으로 추정된다.

사업분야별로 보면, 보육 및 양육과 일자리 사업이 평균 이하의 성적을 보이고 있다. 보육 양육은 성과계획과 성과 달성도에 있어서 평균 이하의 성적을 보이고, 일자리 사업은 재원 집행에 저조한 실적을 보이고 있다.

〈표 IV-45〉 사업 특성별 재정사업 자율평가 결과

		총점	계획 단계	사업 계획	성과 계획	관리 단계	재원 집행	모니터링	성과 단계	사업 평가	N
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	
평가연도	2009년	65.99	5.71	0.78	0.65	0.56	0.77	0.60	0.72	0.54	16
				0.13	0.16	0.25	0.15	0.30	0.18	0.12	
	2010년	63.20	2.36	0.73	0.73	0.49	0.93	0.71	0.77	0.46	20
				0.08	0.13	0.04	0.13	0.52	0.10	0.06	
	2011년	65.94	12.37	0.78	0.86	0.66	0.67	0.59	0.73	0.61	22
				0.16	0.18	0.28	0.18	0.27	0.26	0.18	
	2012년	63.84	11.42	0.87	0.98	0.77	0.55	0.58	0.70	0.60	42
				0.17	0.11	0.29	0.18	0.29	0.31	0.16	
	Total	64.52	9.69	0.81	0.85	0.66	0.69	0.61	0.72	0.56	100
				0.16	0.19	0.27	0.22	0.34	0.25	0.15	
	기금	64.66	10.77	0.85	0.89	0.73	0.64	0.61	0.70	0.57	49
				0.17	0.19	0.28	0.22	0.29	0.29	0.15	
재원	일반회계	64.38	8.62	0.77	0.81	0.58	0.73	0.62	0.75	0.55	51
				0.13	0.18	0.24	0.21	0.39	0.21	0.16	
	Total	64.52	9.69	0.81	0.85	0.66	0.69	0.61	0.72	0.56	100
				0.16	0.19	0.27	0.22	0.34	0.25	0.15	
소관부처	청	68.30	9.56	0.92	0.97	0.87	0.58	0.49	0.83	0.64	12
				0.11	0.10	0.22	0.15	0.33	0.34	0.11	
	부	64.00	9.64	0.79	0.83	0.63	0.70	0.63	0.71	0.55	88
				0.16	0.19	0.27	0.22	0.34	0.24	0.15	
	Total	64.52	9.69	0.81	0.85	0.66	0.69	0.61	0.72	0.56	100
				0.16	0.19	0.27	0.22	0.34	0.25	0.15	

〈표 IV-45〉의 계속

		총점	계획 단계	사업 계획	성과 계획	관리 단계	재원 집행	모니터링	성과 단계	사업 평가	N
지출유형	재량	평균	64.97	0.83	0.85	0.69	0.67	0.62	0.70	0.57	86
		표준편차	10.22	0.15	0.19	0.27	0.21	0.28	0.26	0.16	
	의무	평균	59.82	0.69	0.85	0.44	0.71	0.36	0.89	0.51	9
		표준편차	4.62	0.10	0.19	0.17	0.21	0.30	0.11	0.08	
	기타	평균	65.20	0.73	0.80	0.57	0.88	0.91	0.88	0.53	5
		표준편차	2.28	0.21	0.21	0.25	0.28	0.92	0.11	0.10	
사업수행 형태	Total	평균	64.52	0.81	0.85	0.66	0.69	0.61	0.72	0.56	100
		표준편차	9.69	0.16	0.19	0.27	0.22	0.34	0.25	0.15	
	직접수행	평균	64.05	0.89	1.00	0.78	0.51	0.54	0.65	0.62	13
		표준편차	8.97	0.12	0.00	0.24	0.17	0.29	0.32	0.12	
	간접수행	평균	64.59	0.80	0.83	0.64	0.71	0.62	0.74	0.55	87
		표준편차	9.84	0.16	0.19	0.27	0.21	0.35	0.24	0.15	
지원형태	Total	평균	64.52	0.81	0.85	0.66	0.69	0.61	0.72	0.56	100
		표준편차	9.69	0.16	0.19	0.27	0.22	0.34	0.25	0.15	
	바우처	평균	67.30	0.88	0.86	0.75	0.73	0.66	0.82	0.56	6
		표준편차	6.83	0.14	0.16	0.27	0.07	0.34	0.18	0.13	
	현금	평균	64.60	0.82	0.87	0.67	0.65	0.58	0.73	0.58	73
		표준편차	9.28	0.16	0.18	0.29	0.21	0.29	0.26	0.15	
	현물	평균	63.44	0.76	0.76	0.59	0.80	0.70	0.68	0.51	21
		표준편차	11.80	0.15	0.20	0.21	0.24	0.48	0.22	0.16	
	Total	평균	64.52	0.81	0.85	0.66	0.69	0.61	0.72	0.56	100
		표준편차	9.69	0.16	0.19	0.27	0.22	0.34	0.25	0.15	

〈표 IV-45〉의 계속

	총점	계획 단계	사업 계획	성과 계획	관리 단계	재원 집행	모니터링	성과 단계	사업 평가	N
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
사업분야	교육장학	66.91	0.88	0.87	0.77	0.55	0.36	0.63	0.64	11
		표준편차	9.59	0.23	0.34	0.21	0.30	0.28	0.14	0.32
	보건의료	64.96	0.79	0.82	0.61	0.72	0.67	0.75	0.56	27
		표준편차	7.03	0.19	0.28	0.18	0.25	0.20	0.14	0.41
	보육양육	63.20	0.79	0.84	0.59	0.78	0.63	0.86	0.49	10
		표준편차	4.11	0.21	0.18	0.20	0.30	0.16	0.06	0.34
	일자리	63.60	0.81	0.91	0.68	0.61	0.57	0.70	0.58	23
		표준편차	12.51	0.14	0.28	0.22	0.34	0.29	0.16	0.35
	주거에너지	63.78	0.85	0.87	0.73	0.65	0.61	0.62	0.56	13
		표준편차	13.61	0.16	0.26	0.27	0.26	0.36	0.19	0.39
	총괄기타	64.87	0.78	0.78	0.61	0.82	0.72	0.78	0.52	16
		표준편차	8.76	0.20	0.23	0.16	0.52	0.12	0.16	0.41
	Total	64.52	0.81	0.85	0.66	0.69	0.61	0.72	0.56	100
		표준편차	9.69	0.19	0.27	0.22	0.34	0.25	0.15	0.37

V. 요약 및 정책적 시사점

1. 분석 결과 요약

본 연구에서는 2005~2011년까지의 재정사업 자율평가 결과 데이터를 활용하여, 사업 유형별 성과분석을 시도하였다. 일차적으로 전 평가 대상 사업을 대상으로 분석한 결과, 다음과 같은 결과를 도출할 수 있었다. 아래의 평가 결과는, 평가 결과에 영향을 줄 수 있는 다른 요인들을 동시에 통제한 분석을 통해 도출된 결과이다.

- 정부가 직접 서비스를 제공하거나, 관리하는 직접사업이 다른 기관에 서비스를 위탁하는 간접사업보다는 평가 결과가 양호하다.
- 복지사업 영역의 성과가 다른 사업 영역보다 평가 결과가 부진하다.
- 예산규모가 큰 사업일수록 평가 결과가 양호하다.
- 청 단위의 조직에서 주관하는 사업의 평가 결과가 양호하다.

보다 상세한 평가 결과는 <표 V-1>에 요약되어 있다.

첫째, 직접사업보다 간접사업의 평가 결과가 부진한 것으로 나타났는데, 사업계획, 사업운영, 사업의 성과라는 세 가지 측면에서 모두 부진했다. 세부 평가기준을 살펴보면, 거의 모든 항목에서 직접사업보다 간접사업이 부진한 평가 결과를 보이고 있다. 예산과 상이하게 특이한 점은, 재정 집행에서 직접사업과 별 차이가 없다는 점과 사업평가나 환류에서는 오히려 양호한 실적을 보이고 있다는 것이다. 다음 절의 간접사업 사례에서 보다 상세히 논의되겠지만, 일반적인 직관과 달리, 직접사업도 간접사업 못지않게 예산집행에 있어서는 문제를 안고 있다. 사업평가 시행 부분과 평가 결과의 환류 부분에 있어서는, 직접 사업보다

양호한 실적을 보이고 있다. 이 부분은, 간접수행 사업에 대해 성과관리와 평가에 대한 압력이 더욱 강하고, 사업 관리상 위험요소가 많기 때문에, 사업평가의 실시와 평가 결과의 환류가 더욱 적극적으로 이루어지고 있다는 추측이 가능한 부분이다. 그러나 그 이외의 모든 항목에 있어서 미흡한 실적 또는 성과를 보이고 있다. 사업 목적의 명확성, 유사 중복성, 사업 추진방식의 적절성, 성과지표 및 목표치 설정의 적절성, 모니터링 체계 수립 및 사업 문제의 해결, 효율성 제고 실적, 성과목표치 달성 정도 등의 항목에서 모두 부진한 실적을 보이고 있다. 이 부분은 간접사업의 경우, 사업 계획단계부터 시작해서 사업 관리 및 운영, 그리고 성과 달성도에 있어서, 전반적으로 위험요소가 존재하여 현재 실적도 양호하지 않다는 것을 시사한다. 보다 상세한 사례 분석은 다음 절에서 수행될 예정이다. 복지 관련 서비스가 증가하고, 서비스의 내용이 전문화되고, 중앙정부의 기능이 서비스 공급자에서 서비스를 가능하게 하는 기능(enabler)으로 전환되면서, 간접사업이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 간접수행 사업에 대한 위험관리의 중요성이 부각되는 분석 결과이다.

둘째, 복지사업의 성과가 다른 분야 사업보다 전반적으로 실적이나 성과가 미흡하다. 복지사업의 경우, 사업의 정당화 부분, 성과지표 설정의 적절성, 모니터링 체계 및 문제 해결, 효율성 제고 실적, 사업평가 실시 등에서는 다른 분야와 별 차이가 없으며, 재정 집행 실적 및 환류 실적에서는 다른 분야보다 양호하다.

그러나 사업의 유사 중복성, 사업의 추진방식의 적절성, 성과목표치 설정의 적절성 등에 있어서는 다른 분야의 사업보다 부진한 실적을 보이고 있다. 복지 분야 사업의 경우, 지출의 확대에 따라 경쟁적으로 다양한 부처가 사업을 추진하는 과정에서 유사 중복성이 발생하고, 사업 추진방식에 있어서도 사전 계획이 적절히 수립되지 못하는 경우가 많다는 것을 시사한다.

셋째, 소규모사업이 중규모나 대규모사업보다 전반적으로 부진한 것으로 나타났다. 성과계획 수립이 부진하고, 효율성 제고 실적이나 성과

목표 달성도, 사업평가 실시 등에 있어서 부진하다. 효율성 제고 실적이나 사업평가 실시와 관련하여서는, 예산규모가 큰 사업일수록 예산 절감 가능성이 크고, 사업평가를 실시하기 위한 자원 마련이 용이하다는 것과 관계가 있을 수 있다고 판단된다. 그러나 성과계획 수립의 부적절성은, 기본적으로 소규모사업의 성과관리에 소홀한 측면이 있다는 것을 시사한다. 소규모사업이라도, 정부부처에서는 기본적인 성과관리 체계를 적절히 수립하고 운영하는 것이 필요하다는 것을 시사한다.

넷째, 부처에서 추진하는 사업일수록 전반적으로 실적이 부진하다. 부처에서 주관하는 사업의 경우, 성과계획, 사업운영, 사업의 성과에 있어서 부진한 실적을 보이고 있다. 부처에서 수행하는 사업의 경우, 정책적 요소가 크고, 사업 추진의 불확실성도 클 가능성이 있다는 점은 고려할 필요가 있다. 청 단위에서 주관하는 사업의 경우, 사업의 목적이나 서비스 내용이 구체적이고 명확한 경우가 많다. 그리고 청에서 추진하는 사업은 직접사업의 비율이 높다. 그러나 회귀분석에 의하면, 같은 직접사업이라도 부에서 추진하는 사업의 경우 성과가 더욱 부진하다. 그러므로 조직의 특성으로 인해 사업의 실적이 부진할 개연성도 상당히 존재한다. 청의 경우, 사업의 성과관리에 대한 인식이 명확하고, 조직이 성과관리에 초점을 두고 운영되는 경우가 많다. 반면에 부의 경우, 다른 업무들이 더욱 중요하고 성과관리 업무는 요식행위인 경우가 많이 발견된다. 특히 고위 의사결정자가 어느 정도 성과관리에 책임성과 관심을 가지고 있는지를 비교하면, 청(廳)과 부(部)의 차이는 더욱 두드러진다.

본 연구 결과가 시사하는 바는, 부의 경우에도 사업의 성과관리를 위한 적절한 체계를 수립하고, 고위 의사결정자가 책임지고 성과관리제도를 활용하도록 해야 한다는 것이다. 현재 우리나라 행정부 내에는 다양한 성과관리 및 평가제도가 존재한다. 그러나 이러한 제도들이 실제 조직 내부에서 최고 의사결정자가 관심을 가지고 의사결정에 활용되고 있지는 못하다. 정부 내에 총괄조직들이 산재해 있음으로 인해, 범정부 차원에서 수립된 일관성 있는 제도 운영이 어려운 점이 있으며, 총괄 부처 및 사업 부처 내의 성과관리 및 평가 관련 역량 자체가 미약하여,

형식적으로 제도가 운영되고 있다.

〈표 V-1〉 재정사업 성과분석 요약

	간접 사업	복지 사업	경제 사업	소규모 사업	대규모 사업	부 소관 사업
평가 총점	- ***	- ***		- ***	+ **	- ***
계획	- ***	- ***	- ***	- *		
운영	- ***		+ ***			- ***
성과	- ***	- ***		- ***	+ ***	- ***
사업목적 명확성	- ***		- **			
재정지출 필요성						
유사 중복성	- ***	- ***	+ *			+ **
사업내용 추진방식	- ***	- ***	+ **			
성과지표	- ***			- *		- **
목표치	- ***	- ***	- ***	- *		
모니터링	- ***				+ **	- ***
문제해결	- ***		+ ***			
재정집행		+ ***	+ ***	+ ***		- *
효율성 제고	- ***		- ***	- ***	+ *	- ***
성과목표 달성도 1	- ***	- ***		- *		- ***
성과목표 달성도 2	- *		+ *			- ***
사업평가	+ ***		- **	- ***	+ ***	- **
환류	+ ***	+ ***	+ ***		+ **	- ***

주: 통계적으로 1% 이하 수준(***), 5% 이하 수준(**), 10% 이하 수준(*)에서 유의한 경우, 계수의 방향(+/-) 표시

복지재정지출이 지속적으로 상승하고 있으며 향후에도 지속적인 증가가 예상되고, 전체 사업대상 분석에서 평가 결과가 부진한 것으로 나타

났으므로, 복지사업만 별도로 선별하여 분석한 결과는 다음과 같다. 이 분석은 세부 사업단위에서 사업의 목적과 대상을 기준으로 복지사업을 별도로 선별하고, 추가로 재정사업 자율평가 결과를 매칭한 데이터를 기반으로 분석한 결과이다. 아래의 평가 결과는, 평가 결과에 영향을 줄 수 있는 다른 요인들을 동시에 통제한 분석을 통해 도출된 결과이다.

- 의무지출사업의 평가 결과가 재량지출사업보다 상대적으로 부진하다.
- 예산규모가 큰 사업일수록 평가 결과가 양호하다.
- 청 단위의 조직에서 주관하는 사업의 성과가 부에서 주관하는 사업보다 성과가 양호하다.
- 바우처, 현물, 현금 등 지급방식의 차이에 따라 평가 결과가 통계적으로 유의하게 다르지는 않았지만, 바우처방식의 사업이 전반적으로 사업계획, 사업관리, 사업 성과 측면에 있어서 양호한 결과를 보이고 있는 것으로 관찰된다.
- 사업분야별로 보면, 보육 및 양육과 일자리 사업이 평균 이하의 성적을 보이고 있다. 보육 및 양육은 성과계획과 성과 달성도에 있어서 평균 이하의 성적을 보이고, 일자리 사업은 자원 집행에서 저조한 실적을 보이고 있다.

복지사업을 추가적으로 점검한 결과 중 흥미로운 부분은, 의무지출사업의 성과가 전반적으로 부진하다는 것이다. 성과계획 수립, 재정집행 그리고 사업평가 실시 부문에서, 부진한 실적을 보이고 있다. 성과계획 수립과 사업평가 실시와 관련된 부분이 부진한 이유는, 의무지출 사업이기 때문에, 담당 부처에서 성과관리를 제대로 하지 않을 가능성이 있다는 것을 보여준다. 의무지출사업이기 때문에, 평가 결과를 통하여 예산 삭감이 이루어지기 어렵다는 것을 부처에서 인식하고, 성과관리를 제대로 하지 않고 있을 개연성을 보여준다. 재정 집행에 있어서 문제가 있다는 것은, 사업 수요에 대한 추정이 적절하지 않거나, 사업 집행 과

정에서 수혜자에게 제대로 서비스가 전달되고 있지 않다는 것을 보여 준다. 의무지출사업의 성과관리 강화 방안과 의무지출사업에 대한 수요 추정의 적정성 확보 및 서비스 전달체계의 개선이 필요함을 시사한다.

의무지출사업의 성과관리가 부진하다는 것은, 제도적으로 안정성이 확보된 사업의 경우, 주기적인 점검과 제도 개선에 대한 압력이 가해지지 않는다면, 사업의 효과적 운영과 개선이 이루어지지 않을 것임을 시사한다. 의무지출사업을 평가해도 현실적으로 예산 조정이나 제도의 개선을 추진하기는 어렵다는 점을 사업담당 조직이 기회주의적으로 활용할 가능성이 높다는 것이다. 그러므로 현행과 같이 통상적인 평가제도의 틀 내에서 의무지출사업을 다룰 것이 아니라, 중요한 의무지출사업에 대해서는 별도의 주기적인 평가의 틀을 마련하여, 법 개정을 비롯하여 제도 자체의 근본적 개선을 추진할 수 있는 과정을 수립할 필요가 있다.

2. 정책적 시사점

가. 직접사업이 간접사업보다 평가 결과 양호

직접사업이 간접사업보다 성과가 양호하다는 결과가 일차적으로 도출되었다. 이러한 현상의 원인 파악을 위해 평가항목별로 세부 분석을 실시한 결과, 직접사업의 경우 집행 단계를 제외하고 계획과 결과 단계 모두에서 간접사업보다 양호한 평가결과를 보이는 것으로 나타났다. 전반적으로 직접사업의 성과가 양호할 것이라는 것은 놀라운 결과는 아니다. 그 이유는 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 직접사업은 중앙정부가 직접 서비스를 제공하는 사업이므로, 서비스 제공이나 사업 추진 과정에서 문제가 발생할 가능성이 낮다. 사업 수행자에 대한 통제와 관리가 보다 직접적이므로, 성과계획의 수립과 목표치 달성이 보다 용이한 측면이 있다. 둘째, 사업방식에 사업의 난이도가 반영되어 있을 가능성이 있다. 비교적 단순한 사업이나, 반대로 정책적 판단이 사업 추

진 과정에서 많이 필요한 사업이 직접사업방식으로 추진되고, 기술적인 전문성이 필요한 사업은 간접사업방식으로 추진될 가능성이 높다. 이렇게 사업방식 선정 자체에 사업 난이도와 같은 특성이 내재적으로 포함되어 있다면, 단순히 성과평가 결과를 바탕으로 어떤 사업방식이 우월하다고 논할 수는 없다. 본 연구에서는 상기의 두 가지 가능성을 구분하여 식별해내지는 못했다. 개별 사업의 난이도를 별도로 측정해서 분석을 수행하지 않고서는 식별이 불가능하기 때문이다.

또 한 가지 흥미로운 부분은, 집행부분에서는 직접사업이 더 부진하다는 결과이다. 직접사업의 경우 사업 시행을 정부가 위탁을 하지 않고 직접 수행하기 때문에 간접사업보다 집행문제가 작을 것이라는 예상을 벗어나는 것이다. 본 연구에 활용된 데이터에서는 직접사업 중에 간접사업이 포함되어 있다. 그리고 직접사업 중 SOC사업을 제외하면, 집행부분에서 양 사업의 차이는 없는 것으로 판단된다. 그러나 이러한 결과도 예상을 벗어나는 것이다. 전달 과정이 더욱 복잡한 간접사업의 집행실적이 직접사업에 비해 나쁘지 않다는 것은 여전히 예상을 벗어나는 것이다.

이러한 분석 결과를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 전체 정부 재정사업 중 집행실적이 부진한 사업에 대한 조사를 하였다. 국회예산정책처는 최근 4년간의 평균 집행률이 70% 미만인 사업(보조사업의 경우 중앙부처의 집행률이 아닌 보조사업자의 실집행률 기준)을 연례적으로 집행실적이 부진한 사업으로 규정하여 매년 결산분석 시 이를 발표하였는데 이를 정리하면 다음 <표 V-2>와 같다.

〈표 V-2〉 연도별 연례적 집행실적 부진사업 현황(2008~2011년도)

(단위: 개, %)

2008년도 결산 (2005~2008)			2009년도 결산 (2006~2009)			2010년도 결산 (2007~2010)			2011년도 결산 (2008~2011)		
사업수	직접	보조	사업수	직접	보조	사업수	직접	보조	사업수	직접	보조
155	-		155	116 (75)	39 (25)	158	103 (65)	55 (35)	138	104 (75)	34 (25)

주: 1. 2008년은 연례적 집행부진 사업의 직접/보조 구분을 실시하지 않음

2. 국회예산정책처 자료를 토대로 재작성

자료: 국회예산정책처, 「결산분석 종합」 각 연도.

위의 표에서 보는 바와 같이 결산 시 연례적 집행실적 부진사업으로 분류된 사업은 2008년 및 2009년은 각 155개, 2010년 158개, 2011년 138개 사업으로 2011년에는 전년 대비 4개년 연속 집행률이 70% 미만인 사업의 개수는 줄어든 것으로 나타났다. 그러나 연례적 집행을 부진 사업 중 직접 수행사업이 차지하는 비중은 조사가 시작된 2009년 75%에서 2010년 65%로 감소하였다가 다시 2011년에 75%로 증가한 것으로 나타났다. 결산분석을 통해 확인된 바와 같이 연례적 집행 부진사업은 사업 시행을 정부가 보조사업자에게 위탁한 간접사업이 아닌 정부가 직접 수행하는 직접사업이 더 큰 비중을 차지하고 있었다.

연례적 집행 부진이 발생한 사유를 유형화하여 가장 최근 결산 연도인 2011년도를 기준으로 살펴보면 다음 〈표 V-3〉과 같다.

〈표 V-3〉 연례적 집행실적 부진사업의 유형별 부진 사유(2011년도 기준)

(단위: 개)

사유	직접사업		보조사업		합계
	예산현액대비 집행실적저조	예산액대비집 행실적저조	보조사업자 집행실적저조	국고교부실적 저조	
용역지연	8	1	-	-	9
관계기관간 협의지연	12	-	7	1	20
사업추진 지연	7	1	11	1	20
추계 불확실 및 예산 과다편성	17	-	2	-	19
수요감소	5	-	2	1	8
주민갈등	1	2	2	-	5
지방비 미확보	-	-	3	-	3
집행사유 미발생	17	-	-	4	21
사전사업계획미비	11	-	-	-	11
기타	21	1	-	-	22
합계	99	5	27	7	138

자료: 국회예산정책처, 『2011 회계연도 결산 분석 종합』, 2012. 8. p. 43.

중앙정부가 직접 수행한 사업 중 예산의 이·전용 실적을 반영한 예산현액 기준 집행률 70% 미만으로 나타난 총 99개 사업 중 17개 사업이 집행사유 미발생, 17개 사업이 추계 불확실 및 예산 과다편성, 12개 사업이 관계기관 간 협의 지연, 11개 사업이 사전사업계획이 미흡한 사유로 집행실적이 부진한 것으로 보고되었다. 이에 반해 보조사업의 실행 집행 실적이 연례적으로 부진한 것으로 나타난 총 27개 사업은 11개 사업이 사업추진 지연, 7개 사업이 관계기관 간 협의 지연, 3개 사업이 지방비 미확보로 인해 집행실적이 부진한 것으로 나타났다.

중앙정부가 직접 수행하는 사업은 정책사업의 성격을 가진 것들이 많고 관련 법령 제정 등 사업 수행 부처 단독으로 추진하기에 무리가

있는 요소가 복합적으로 존재하는바, 사업계획 수립 단계의 부실로 인한 집행 부진이 나타나는 것으로 보인다. 단적인 사례로서 2008~2011년 4회계연도 동안 남북간 긴장 상황으로 인해 통일부의 남북협력기금 사업 등 관련 사업의 평균 집행률이 15.8% 수준으로 집행실적이 저조하였고, 한미 FTA 관련 비준 동의안이 2011년 11월에야 국회를 통과함에 따라 농림수산식품부, 교육과학기술부 등 관련 부처의 FTA 연계사업의 집행률이 저조한 것으로 보고되었다.¹⁹⁾ 동 사례의 경우 전제조건이 되는 외부 환경 변화 개선 및 관련 법령 제정이 불확실한 상황에서 중앙정부의 직접사업이 계획되어 수반 예산이 편성되었으나 해당 여건이 계획대로 충족되지 못하자 해당 예산이 집행되지 못한 것으로 판단된다.

이에 반해 보조사업은 사업추진 지연 및 관계기관 간 협의 지연으로 인한 집행을 부진이 대부분인 것으로 나타났다. 특히 직접수행사업의 경우 사전사업계획 미비로 집행률이 저조한 사례가 전체 미집행의 11%(11건/총 99건)를 차지하는 것으로 나타난 것에 비해 보조사업의 경우 동 사유는 존재하지 않는 것으로 나타나 집행 부진의 사유에 있어 차이점이 나타났다. 보조사업의 경우 사업관리 등의 문제로 인한 사업추진 지연이 전체 부진사업의 41%(11건/총 27건)를 차지하는 것으로 나타났는데, 직접수행사업의 경우 사업추진 지연으로 인한 집행실적 저조는 7%(7건/총 99건)에 그쳐 대조적인 현상을 보였다.

요약하면, 직접사업은 사업계획 및 성과달성 부문에서 간접사업보다 양호한 실적을 보이고 있다. 집행부문에서는 직접사업이 부진한 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 예상을 벗어난 것이라고 일차적으로 판단되어 추가 분석을 해 본 결과, 직접사업도 집행 부진이 발생할 수 있는 원인을 가지고 있다는 것이 드러났다. 환경적 불확실성이 큰 사업이 직접사업 가운데 적지 않다는 특성을 가지고 있다. 다시 말해, 원천적으로 사업추진 자체가 제대로 되지 않는 경우가 적지 않게 있다는 것이다. 반면에 간접사업은, 사업시행 주체와의 협의문제 등 보다 실무적인

19) 국회예산정책처, 『2011회계연도 결산분석 종합』, 2012. 8, p. 43.

관리 문제가 중요한 것으로 판단된다.

데이터 분석과 집행 부진사업의 원인 분석을 통해, 직접사업과 간접사업이라는 추진방식의 특성으로 인한 문제와 직접사업과 간접사업 형태로 추진되는 사업의 특성으로 인한 문제점을 모두 볼 수 있었다. 사업 추진방식의 특성으로 보면, 간접사업이 직접사업보다 사업 추진 단계가 복잡하기 때문에, 집행과정에서 문제가 발생할 가능성이 더욱 크다고 볼 수 있다. 물론 이러한 사실이 간접사업을 추진하지 말고 직접사업을 추진하는 것이 항상 우월하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 사업의 특성과 전달체계상, 간접사업을 추진하는 것이 적절하거나 불가피한 경우가 있을 수 있다. 다만, 간접사업 형태로 사업을 추진할 때, 사업 추진형태가 포함하고 있는 위험요소의 관리 대책을 적절히 수립해야 한다는 점을 시사한다.

직접사업과 간접사업 형태로 추진되는 사업의 특성으로 인한 문제는 다음과 같다. 직접사업의 문제는 정책적 환경의 불확실성이 큰 사업인 경우가 간접사업보다 많다는 데에서 기인한다. 국내 환경으로는 국회에서의 법 제정, 국제적으로는 상대 국가나 사업 대상자의 반응 등의 불확실성으로 인해 사업 집행의 부진이 발생할 수 있다. 이 부분은 직접사업의 경우, 구체적 서비스 제공보다는 정책적 성격의 사업이 많은 특성에서 비롯된다고 볼 수 있다.

반면에 간접사업은, 구체적인 서비스의 제공 또는 전달 기능을 지자체나 민간에 위탁한 경우가 많다. 그러므로 간접사업의 집행상의 문제는, 전달 주체의 여건과 이해관계자의 반발, 수혜자의 과다추계 등이 주된 문제로 부각된다. 이상과 같이 직접사업과 간접사업의 특성을 살펴보면, 직접사업이나 간접사업 수행방식 차이로 인한 문제뿐 아니라, 직접사업과 간접사업으로 수행되는 사업의 특성으로 인한 문제도 동시에 존재하고 있음을 알 수 있다.

나. 의무지출사업이 재량적 사업보다 평가 결과 부진

복지사업을 대상으로 분석해 본 결과, 의무지출사업이 재량적 지출 사업보다 평가 결과가 부진한 것으로 나타났다. 의무지출사업에서 어떤 문제가 나타나고 있는지를 사례를 통해 살펴보고자 한다. 평가 결과가 부진한 것은 실제 사업의 기획이나 집행 관련 문제가 많기 때문일 수도 있고, 의무지출사업이어서 예산 삭감의 가능성이 미약하거나, 성과 관리를 제대로 하지 않기 때문일 수도 있다. 실제 후자의 현상은 관찰되고 있다.

본 복지사업의 데이터 분석의 자료 중 의무지출사업의 예를 살펴보면 아래와 같다. 2011년도 여성가족부의 한부모가족 지원사업의 자율평가 결과를 살펴보기 전에 간단한 사업에 대한 내용을 소개하겠다. 한부모가족 지원사업의 목적은 한부모가족 복지시설을 통한 주거 등 응급 지원과 창업을 위한 금융지원 및 청소년 한부모자립 지원사업을 통해 저소득 한부모가정의 가족기능 유지와 자립 기반 마련을 도모하는 것으로 3개의 세부사업으로 구성되어 있다. 세부사업의 구성은 한부모가족 복지시설 운영(전국 121개 한부모가족 복지시설), 저소득 한부모가족 대출지원, 청소년 한부모 자립지원사업(양육비, 검정고시비 지원, 2012년 사업대상 1,443가구)으로 되어 있다.

본 사업의 자율평가 결과에서 낮게 나온 평가항목에 대해 분석하면 다음과 같다. 한부모가족 지원사업의 경우, 성과지표를 ‘한부모가족시설 입소자 만족도’와 ‘청소년 한부모 자립지원 사업 수혜가구수 증가율’로 설정하였는데, 성과지표의 목표치의 합리적이고 의욕적인 설정근거 미흡으로 점수를 인정받지 못하였다. 2011년 ‘한부모가족시설 입소자 만족도’의 목표치는 60점이고, ‘청소년 한부모 자립지원 사업 수혜가구수 증가율’은 10%이나 구체적인 목표치 설정 근거에 대한 설명이 없었으며, 실적치는 각각 80점과 27%로 유사사업에 대한 비교나 데이터를 활용하지 않고 면밀한 분석없이 목표치를 설정한 것으로 보인다. 그리고 이 사업은 집행에 있어서 세부사업 3개 모두에서 문제가 있는 사업으

로, 2010년 55.1%, 2011년 60.9%로 집행률이 상당히 낮게 나타나고 있다. 집행률 부진의 이유를 보면 한부모 가족시설 기능보강사업(세부사업 1)은 시설 신축 등에 대한 지자체 수요에 따라 예산이 집행되므로, 설치반대 민원 등에 의해 계획된 집행이 차질은 빚는 경우가 발생하였으며, 저소득 한부모가족 대출지원 사업(세부사업 2)의 경우는 보증보험료와 이차보전료의 집행은 대출실적에 의해 좌우되어, 계획된 예산의 집행이 어려웠던 점이 있다. 청소년 한부모 자립지원 사업(세부사업 3)은 2010년 신규 사업으로 인한 낮은 인지로, 관련 통계 부재에 따른 대상 과다추계, 청소년 한부모(미혼모)에 대한 사회적 편견으로 인한 신청 저조 등으로 인해 불용액이 과다하게 발생하였다. 2011년 지자체 수요조사를 통해 대상을 선정하였으나, 신규 사업에 따른 수요예측 오류가 발생하였다고 부처에서는 설명하고 있다.

이처럼 의무지출사업의 경우, 사업 수혜대상에 대한 기준에 따라 실제 수혜자가 어느 정도의 규모로 나타나는지에 대한 자료와 기준이 되는 대상자 중 실제 수요자가 얼마나 나타날지에 대한 관련 통계자료 수집과 수요대상 추계가 이루어진 다음 그에 맞는 예산을 요구하고 책정하여 예산의 불필요한 과다책정으로 인한 문제점을 줄여야 한다. 또한, 특히 신규로 추진하는 사업의 경우에는 기준을 충족하는 대상자임에도 불구하고 사업내용을 잘 모른다거나, 사회적 편견 때문에 사업에 대한 서비스를 받지 못하는 대상자가 나오지 않도록 사업내용에 대한 사업담당자 및 사업 수혜대상자를 대상으로 한 홍보 및 교육 등의 지속적인 노력이 필요하다. 그리고 집행률이 낮은 경우를 분석하여 지원대상 및 지원수준에 대한 기준이 적절하게 세워진 것인지 다시 한번 점검할 필요가 있다. 지원기준이 너무 까다롭거나 대출한도나 용자기준이 실제 수혜대상의 수요 수준과 동떨어져 있다면 예산의 범위 내에서 적절하게 기준을 조정하여 집행률을 제고하기 위해 노력해야 할 것이다.

참고. 의무지출사업 사례 1

여성가족부, 한부모가족지원 사업(민간/지자체보조) 미흡

사업개요

□ 사업목적

- 한부모가족 복지시설을 통한 주거 등 응급지원과 창업을 위한 금융지원 및 청소년 한부모 자립지원 사업을 통해 저소득 한부모가정의 가족기능 유지와 자립기반 마련을 도모

□ 사업내용

○ 사업기간

- 한부모가족 복지시설 운영: 1987년 ~ 계속
- 저소득한부모가족 대출지원: 1995년 ~ 계속
- 청소년 한부모 자립지원사업: 2010년 ~ 계속

○ 총사업비: 110.61억원(2011년)

○ 사업규모

- 한부모가족 복지시설 운영: 전국 121개 한부모가족 복지시설
- 저소득한부모가족 대출지원: 1개 금융기관(농협중앙회)
- 청소년한부모 자립지원사업: 1,443가구 (2012년 사업대상)

○ 지원대상

- 한부모가족 복지시설 운영: 저소득 한부모가족
 - * 소득인정액이 최저생계비의 130% 이하인 가구
- 저소득한부모가족 대출지원: 창업을 원하는 저소득 한부모가족
 - * 실제소득이 최저생계비의 150% 이하인 가구
- 청소년 한부모 자립지원사업: 만24세 이하 청소년 한부모가족
 - * 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하인 가구

○ 지원형태

- 한부모가족 복지시설 운영: 민간 보조·지자체 보조
- 저소득한부모가족 대출지원: 민간 보조
- 청소년 한부모 자립지원사업: 직접수행·지자체 보조

○ 지원조건

- 한부모가족 복지시설 운영: 국비 지원 50~100%

- * 지자체 보조 (기능보강 등): 국비 50%, 지방비 50%
 - * 민간 보조 (한부모가족복지단체지원): 국비 100% 지원
 - 저소득한부모가족 대출지원: 국비 지원 100%
 - * 보증보험료 및 이차보전료 100% 지원
 - 청소년 한부모 자립지원사업: 국비 지원 50~80%
 - * 지자체 보조(양육비, 검정고시비 등): 서울 50%, 기타 시도 80%
 - * 권역별 미혼모부자 거점기관: 서울 50%, 기타 시도 50%
 - 사업시행 주체
 - 한부모가족 복지시설 운영: 여성가족부, 지자체, 한부모가족복지단체
 - 저소득한부모가족 대출지원: 여성가족부, 농협중앙회
 - 청소년 한부모 자립지원사업: 여성가족부, 지자체
- (* 2010년도에 보건복지부에서 여성가족부로 이관됨.)
- 세부내역

(단위: 억원, %)

구 분	2010 예산	2011 예산 (A)	2012 예산 (B)	증 감 (B-A)	비율
□ 한부모가족지원	157	109.98	86.64	△23.34	△21.2
▪ 한부모가족 복지시설지원	29.02	40.29	51.55	11.26	27.9
▪ 저소득한부모가족대출지원	7.18	5.89	5.47	△0.42	△7.1
▪ 청소년한부모자립지원	120.8	63.8	29.62	△34.18	△53.6
□ 세출예산비목	157	109.98	86.64	△23.34	△21.2
○ 운영비(210)		3.37	3.37	-	-
○ 연구개발비(260)	2.76	1	2	1	100
○ 민간보조(320)	8.92	6.43	6.01	△0.42	△6.5
○ 자치단체보조(330)	145.32	99.18	75.26	△23.92	△24.1

의무지출사업의 또 다른 예로 보건복지부의 장애수당 지급의 2009년도 자율평가 결과를 살펴보면 아래와 같다. 장애수당 지급사업의 경우, 성과지표를 '장애수당 수급자 만족도'를 제시하였으나 성과지표에 대해 향후 법정 의무지출사업의 특성상 기간 내 처리율(신속성), 지급 정확도 등을 추가로 측정하고, 만족도 항목을 다양하게 구성하도록 권고한 바

있다. 또한 위의 한부모가족 지원사업과 마찬가지로 성과지표의 목표치의 합리적이고 의욕적인 설정 근거 미흡으로 점수를 인정받지 못하였다. 전년도 실적치 대비 목표치를 하향 설정하여 보수적으로 설정하였고, 성과 제고 노력에 근거한 목표치 설정이 미흡하다는 평가를 받았다. 그리고 이 사업은 장애수당 지급대상자의 연례적 과다추계와 관련하여 수차례 예결위 및 예정처가 지적한 바 있다. 이러한 외부 지적에 따라 부처에서는 예산 추계 시 전년도 지급실적, 차상위계층 증가율, 자연 증가율 등을 적용하고, 수급요건을 일정부분 완화하는 등의 제도개선 노력을 한 것으로 설명하고 있다. 그러나 2009년도 자율평가의 집행 관련 평가 문항에서는 평가연도 기준으로 과거 3개년에 대한 집행을 보기 때문에 2008년도 차상위계층 대상자의 과다추계로 인한 예산 미집행 발생으로 재원 집행에 대한 평가항목의 점수가 낮게 부여되었다.

본 사업의 집행을 개선을 위해서는 일차적으로 장애수당 수급자가 정확하게 추계되어 적정한 예산을 배정하도록 하고, 장애수당 지급에 있어서도 보다 적극적인 신규 대상자 발굴 노력이 필요하다.

의무지출사업들의 특성상 향후 중장기 추계의 정확성 제고, 전망의 정확성 제고를 위해 의무지출에 대한 정확한 추계가 중요한 영향을 미치게 될 것이므로, 전문기관에 의한 비용추계를 실시하도록 유도해야 한다. 재정사업 자율평가제도 내에서 의무지출사업의 경우에는 계획 단계에서 비용추계를 면밀하게 분석하는 과정을 거쳤는지를 체크할 수 있도록 평가항목에 구체적인 기준을 제시하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

다. 추가적인 정책적 시사점

복지사업, 부에서 수행하는 재정사업, 예산규모가 작은 사업 등의 평가 결과가 상대적으로 부진하다는 부분에 대한 정책적 시사점을 찾아보자. 복지사업의 평가 결과가 부진한 원인을 살펴보자. 복지사업의 경우 사업계획 단계에서, 유사 중복의 문제, 사업 내용 및 추진방식의 효

율성, 목표치 설정의 적절성, 그리고 목표 달성도에서 다른 일반사업에 비해 부진한 평가결과를 보이고 있다. 이러한 평가 결과는 복지사업이 단기간에 확대되면서, 유사 중복의 문제가 상존하고 있다는 것과 사업 추진방식의 적정성 확보가 미흡하다는 것을 시사한다. 그리고 기본적으로 사업의 성과계획과 관리에 있어서도 문제가 있음을 시사한다.

부에서 수행하는 사업이 평가 결과가 부진한 이유는, 단순히 부에서 간접사업을 많이 수행하고 청에서 직접사업을 많이 수행하기 때문만은 아니다. 사업방식을 통제한 이후에도 부에서 추진하는 사업의 성과가 부진하였다. 성과계획의 수립도 미비하고, 적절한 모니터링시스템을 운영하지 않은 경우가 많고, 목표 달성도, 사업평가 실시, 평가 결과 환류 등 많은 부문에 있어서 평가 결과가 부진하다. 이렇게 총체적으로 부에서 추진하는 재정사업의 성과가 부진한 것은, 부의 사업관리 역량이 청보다 부진함을 시사한다. 청의 경우, 비교적 조직의 임무가 분명하고 구체적인 서비스를 제공하므로, 사업의 성과관리를 위한 투자가 상당히 이루어지고 있다. 일부 청들의 현황을 보면, 선진 성과관리기법을 수시로 학습하고 도입하여 운영하고 있는 것을 볼 수 있다. 조직 운영의 초점 자체가 사업의 성과 제고에 주어져 있는 것이다. 반면에 부의 경우, 정치적인 어젠더 중심으로 운영되는 경우가 더욱 많다고 볼 수 있다. 특히 정부의 교체에 따라 정책의 기조가 급격히 변화하는 경우가 적지 않으므로, 기존 사업의 성과 제고에 초점을 두기보다는 새로운 정책 기조에 부합하는 새로운 사업을 추진하려는 경향이 더욱 강하다. 그러나 부의 경우도, 핵심적인 임무와 정책수단은 크게 변하지 않으므로, 기존 핵심사업의 성과 제고를 위한 노력이 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 정치적 어젠더 개발보다는 실질적인 사업의 성과제고 중심의 조직 문화를 구축할 수 있도록 해야 한다.

예산규모가 작은 사업이 성과가 부진한 부분은, 사업의 효율성 제고와 사업평가 실시 부분이다. 그 외의 부분은 특별히 소규모사업이 상대적으로 부진한 부분은 없다. 소규모사업이기 때문에 효율성 제고의 여지가 작은 부분이 있고, 사업평가 실시에도 예산상의 제약이 있는 부분

이 있다고 판단된다. 이러한 부분은 예산규모의 크기 자체 연관이 큰 문제이기 때문에, 소규모사업이 대규모사업보다 본질적으로 성과가 부진하다고 보기는 어렵다.

다만, 소규모사업의 경우, 각 부처마다 유사한 형태의 사업수단을 활용하여 추진되는 사업일 경우가 많다. 예를 들어, 연구용역, 국제협력 활동, 교육, 홍보 등의 소규모사업을 들 수 있다. 이러한 사업의 경우는, 공통적인 성과관리 틀을 개발하여, 상호 벤치마킹하여 성과관리 및 평가를 수행할 여지가 있다. 소규모사업을 개별 부처 수준에서 방치하기 보다는, 범정부 차원에서 관리하여 효율성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 결론 및 향후 연구

본 연구에서는 우리나라 재정사업 자율평가제도에서 생산된 정보를 바탕으로, 사업 유형별의 성과를 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 재정사업 자율평가제도에서 생산된 데이터의 한계로 인한 제약 조건이 존재하지만, 아래와 같이 몇 가지 의미 있는 결과를 도출하였다.

- 정부가 직접 서비스를 제공하거나, 관리하는 직접사업이 다른 기관에 서비스를 위탁하는 간접사업보다는 평가 결과가 양호하다.
- 복지사업 영역의 성과가 다른 사업 영역보다 평가 결과가 부진하다.
- 예산규모가 큰 사업일수록 평가 결과가 양호하다.
- 청 단위의 조직에서 주관하는 사업의 평가 결과가 양호하다.
- 의무지출사업의 평가 결과가 재량적 지출사업보다 부진하다.

특히 급격히 확대되고 있는 복지사업의 경우, 추진체계의 정비 및 성과 제고를 위한 시스템 개선이 필요함을 확인할 수 있었다. 재원의 확대만이 중요한 것이 아니라, 재원의 확대에 상응하는 사업관리체계가 수립되고 운영되어야 한다는 시사점을 주고 있다.

민간이나 지자체에 위탁하는 사업의 경우에도, 제대로 된 성과관리체계 수립을 통해 사업의 집행 및 효과성을 제고할 필요성이 있다는 것을 보여주었다. 정부 사업의 외부 위탁이 증가하는 추세인데, 외부 위탁에 따른 위험관리가 적절히 이루어질 필요가 있음을 시사하고 있다.

예산규모가 작은 사업은 재원의 여력이 미약하므로, 사업 관리에 문제가 발생할 가능성이 높다는 것도 보여주었다. 그러나 이 부분은 정책적 과제가 될 정도로 중요한 쟁점은 아니라고 판단된다. 다만 소액 사업의 경우, 유사 성격의 사업 간에 서로 벤치마킹하여 사업의 성과를 제고하는 체계를 수립하도록 노력할 필요는 있다. 왜냐하면, 소액사업은 각 부처마다 유사한 사업을 수행하고 있는 경우가 많기 때문이다.

청 단위에서 추진하는 사업의 성과가 양호하다는 것은, 조직의 특성에 따라 사업의 성과관리 역량에 있어서 차이가 발생할 수 있다는 것을 시사한다. 비록 부 단위의 경우, 정치적인 어젠더 개발 수요가 사업 관리 수요를 압도하는 경우가 많지만, 우리나라가 정치적으로 성숙해 나갈수록, 핵심 사업들의 성과관리와 성과제고가 조직문화의 초점이 되어야 할 것이다.

의무지출사업의 성과관리가 부진하다는 것은, 제도적으로 안정성이 확보된 사업의 경우, 주기적인 점검과 제도 개선에 대한 압력이 가해지지 않는다면, 사업의 효과적 운영과 개선이 이루어지지 않을 것임을 시사한다. 의무지출사업을 평가해도 현실적으로 예산 조정이나 제도의 개선을 추진하기는 어렵다는 점을 사업담당 조직이 기회주의적으로 활용할 가능성이 높다는 것이다. 그러므로 현행과 같이 통상적인 평가제도의 틀 내에서 의무지출사업을 다룰 것이 아니라, 중요한 의무지출사업에 대해서는 별도의 주기적인 평가의 틀을 마련하여, 법 개정을 비롯하여 제도 자체의 근본적 개선을 추진할 수 있는 과정을 수립할 필요가 있다.

이상의 정책적 시사점을 토대로 향후 연구에서는, 각 정책적 시사점을 구체적인 정책과제로 발전시킬 예정이다. 예를 들어, 복지사업 확대 과정에서의 구체적 문제점을 발굴하고, 선진 사례를 벤치마킹하여 개선

방안을 도출하는 것이 필요하다고 판단된다. 복지 관련 부처 간의 협업 체제 수립과 수혜자 및 서비스 제공자 관리체제 수립이 중요한 과제라고 판단된다. 그리고 각 조직 내에 사업관리 역량을 강화하고 유인을 제공하는 정부 운영체제 마련도 중요한 정책과제라고 볼 수 있다. 특히 의무지출사업이나 소규모 예산사업 그리고 부에서 주관하는 사업에 있어서, 성과관리체계의 수립 미비로 인한 사업성과의 제고가 제대로 이루어지지 않는 현상의 개선 문제는, 범정부 차원에서 경영시스템의 개선과 연계되어 논의되어야 할 것으로 판단된다(Park and Brumby, 2012).

참고문헌

국회예산정책처, 『2011회계연도 결산분석 종합』 2012.
기획재정부, 『2011년도 재정사업자율평가 매뉴얼』 2012.

- Kim, John and Nowook Park, "Performance Budgeting in Korea," *OECD Journal on Budgeting*, No. 4, 2007.
- Park, Nowook "Does More Information Improve Budget Allocation? Evidence from Performance-oriented Budgeting in Korea," Working Paper Presented at the Annual Congress of the International Institute of Public Finance, Dresden, Germany, 2012.
- Park, Nowook and Jim Brumby "Performance-oriented Budgeting in Korea: Overview, Challenges and Policy Agenda," Working Paper Presented at High-Level Conference at the Public Expenditure Management Network in Asia, Seoul, Korea, 2012.
- Park, Nowook and Jae Young Choi, "Making Performance Budgeting Reform Work," Working Paper, World Bank Institute, forthcoming.

〈부록 1〉 2005~2011년 재정사업 자율평가 평가항목

〈2005〉

		(가중치)
계획 (30)	1-1. 사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가?	3.75
	1-2. 정부의 재정지출이 필요한가?	3.75
	1-3. 다른사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는가?	3.75
	1-4. 현재 사업방식이 가장 효율적인가?	3.75
성과 계획 (15)	1-5. 성과목표/성과지표가 구체적으로 설정되어 있는가?	5.0
	1-6. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	5.0
	1-7. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	5.0
집행 (20)	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5.0
	2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5.0
	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가?	5.0
	2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5.0
성과 (50)	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	5.0
	3-2. 계획된 성과를 달성하였는가?	30.0
	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?	10.0
	3-4. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는가?	5.0

〈2006〉

평가 분야	세부 질문
1. 계획 단계	1-1. 사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가? 1-2. 정부의 재정지출이 필요한가? 1-3. 다른사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는가? 1-4. 현재 사업방식이 가장 효율적인가?
성과계획	1-5. 성과목표/성과지표가 구체적으로 설정되어 있는가? 1-6. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가? 1-7. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?
2. 집행 단계	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가? 2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는가? 2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가? 2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?
3. 평가·환류 단계	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가? 3-2. 계획된 성과를 달성하였는가? 3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가? 3-4. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는가?

〈2007〉

		(가중치)
계획 (30)	1-1. 정부의 재정지출이 필요한지 여부	5.0
	1-2. 다른사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는지 여부	5.0
	1-3. 현재 사업방식이 가장 효율적인지 여부	5.0
성과 계획 (15)	1-4. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는지 여부	7.5
	1-5. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는지 여부	7.5
집행 (20)	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는지 여부	5.0
	2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는지 여부	5.0
	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는지 여부	5.0
	2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는지 여부	5.0
산출/ 결과, 활용 (50)	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는지 여부	5.0
	3-2. 계획된 성과를 달성하였는지 여부	30.0
	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는지 여부	10.0
	3-4. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는지 여부	5.0

〈2008〉

			배점
계획 (30)	사업 계획 (15)	1-1. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	7.5
		1-2. 현재 사업추진방식이 효율적이고 적절한가?	7.5
	성과 계획 (15)	1-3. 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	7.5
		1-4. 성과지표의 목표치가 합리적인가?	7.5
관리 (20)	2-1. 사업추진실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?		5.0
	2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는가?		5.0
	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가?		5.0
	2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?		5.0
성과/ 환류 (50)	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?		5.0
	3-2. 계획된 성과를 달성하였는가?		40
	3-3. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는가?		5.0

〈2009〉

구 분		평가 지표
계획 (30)	사업 계획 (15)	1-1. 사업목적이 명확한가?
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?
		1-3. 현재 사업추진방식이 효율적이고 적절한가? ※ 유형별·부문별 특성지표
	성과 계획 (15)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가? 2-2. 성과지표의 목표치가 의욕적인가?
관리 (20)	3-1. 재원이 계획대로 집행되었는가?	
	3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가?	
	3-3. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가? ※ 부문별 특성지표	
성과/ 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	
	4-2. 사업평가 결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?	
	4-3. 성과목표를 달성하는 데 있어 효율성 개선을 제고하였는가?	
	4-4. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	

〈2010〉

구 분		평가 지표
계획 (20)	사업 계획 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 추진방식이 효율적인가? 1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? ※ 유형별·부문별 특성지표
	성과 계획 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가? 2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?
관리 (30)		3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가? 3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가? 3-3. 사업목적을 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가? ※ 유형별 특성지표
성과/ 환류 (50)		4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가? 4-2. 사업평가 결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가? 4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?

〈2011〉

구분(점수)		평가지표
계획 (20)	사업 계획 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가? 1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?
	성과 계획 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가? 2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?
관리 (30)		3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가? 3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가? 3-3. 사업목적을 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가? 3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가? 3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가?
성과/ 환류 (50)		4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가? 4-2. 사업평가 결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가? 4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?

<국문요약>

재정사업 성과분석과 정책적 시사점

박노욱 · 원종학

본 연구는 우리나라 재정사업의 성과를 분석하여, 재정사업의 효과성과 효율성을 향상시키기 위해 필요한 정책 과제를 도출하고자 수행되었다. 우리나라 재정성과관리제도 중, 가장 포괄적인 주기적 점검제도인 재정사업 자율평가의 평가 결과를 활용하여, 우리나라 중앙정부 재정사업의 주요 쟁점을 도출하고자 하였다.

재정사업을 재원 집행방식, 정책영역, 예산규모, 사업기간, 사업 주관부처 등의 특징으로 구분지어 유형화하고, 이러한 사업의 특성에 따라 평가 결과가 상이한지를 점검하였다. 그 결과, 다음과 같은 결과가 도출되었다.

- 정부가 직접 서비스를 제공하거나, 관리하는 직접사업이 다른 기관에 서비스를 위탁하는 간접사업보다는 평가 결과가 양호하다.
- 복지사업 영역의 성과가 다른 사업 영역보다 평가 결과가 부진하다.
- 예산규모가 큰 사업일수록 평가 결과가 양호하다.
- 청 단위의 조직에서 주관하는 사업의 평가 결과가 양호하다.
- 의무지출사업의 평가 결과가 재량지출사업보다 상대적으로 부진하다.

급격히 확대되고 있는 복지사업의 경우, 추진체계의 정비 및 성과 제고를 위한 시스템 개선이 필요함을 확인할 수 있었다. 재원의 확대만이 중요한 것이 아니라, 재원의 확대에 상응하는 사업관리체계가 수립되고

운영되어야 한다는 시사점을 주고 있다.

민간이나 지자체에 위탁하는 사업의 경우에도, 제대로 된 성과관리체계 수립을 통해 사업의 집행 및 효과성을 제고할 필요성이 있다는 것을 보여주었다. 정부 사업의 외부 위탁이 증가하는 추세인데, 외부 위탁에 따른 위험관리가 적절히 이루어질 필요가 있음을 시사하고 있다.

예산규모가 작은 사업은 재원의 여력이 미약하므로, 사업 관리에 문제가 발생할 가능성이 높다는 것도 보여주었다. 그러나 이 부분은 정책적 과제가 될 정도로 중요한 쟁점은 아니라고 판단된다. 다만 소액사업의 경우, 유사 성격의 사업 간에 서로 벤치마킹하여 사업의 성과를 제고하는 체제를 수립하도록 노력할 필요는 있다. 왜냐하면, 소액사업은 각 부처마다 유사한 사업을 수행하고 있는 경우가 많기 때문이다.

청 단위에서 추진하는 사업의 성과가 양호하다는 것은, 조직의 특성에 따라 사업의 성과관리 역량에 있어서 차이가 발생할 수 있다는 것을 시사한다. 비록 부 단위의 경우, 정치적인 어젠더 개발 수요가 사업 관리 수요를 압도하는 경우가 많지만, 우리나라가 정치적으로 성숙해 나갈수록, 핵심 사업들의 성과관리와 성과제고가, 조직문화의 초점이 되어야 할 것이다.

의무지출사업의 성과관리가 부진하다는 것은, 제도적으로 안정성이 확보된 사업의 경우, 주기적인 점검과 제도 개선에 대한 압력이 가해지지 않는다면, 사업의 효과적 운영과 개선이 이루어지지 않을 것임을 시사한다. 의무지출사업을 평가해도 현실적으로 예산 조정이나 제도의 개선을 추진하기는 어렵다는 점을 사업담당 조직이 기회주의적으로 활용할 가능성이 높다는 것이다. 그러므로 현행과 같이 통상적인 평가제도의 틀 내에서 의무지출사업을 다룰 것이 아니라, 중요한 의무지출 사업에 대해서는 별도의 주기적인 평가의 틀을 마련하여, 법 개정을 비롯하여 제도 자체의 근본적 개선을 추진할 수 있는 과정을 수립할 필요가 있다.

<Abstract>

Policy Agenda for Budgetary Programs in the Korean Government

No-Wook Park • Jonghak Weon

This study is carried out to identify policy issues of spending programs in the Korean government, in an effort to improve their efficiency and effectiveness. This study analyzes the assessment results from spending review process in the Korean government. The statistical analysis is conducted to examine whether the characteristics of spending programs affects the assessment results. The characteristics of programs are classified based on the funding method, policy areas, budget size, program history and implementing organizations. This study finds the following. (1) Programs implemented by the central government perform better than those by local governments or private organizations. (2) Social welfare programs perform worse than other programs. (3) Programs with big budget perform better than those with small budget. (4) Programs implemented by agencies perform better than those by ministries. (5) Mandatory spending programs perform worse than discretionary programs.

Policy implications from these findings are the following. (1) Service delivery process should be improved. (2) More efforts should be given to the management improvement of rapidly expanding social welfare programs. (3) Proper investment to performance management tends to improve programs' performance. (4) Organizational culture affects

programs' performance. (5) More scrutiny should be given to the management of mandatory programs, since its demand projections are often overestimated and service delivery processes are not well-designed.

박노옥

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Michigan 경제학 박사

현, 한국조세연구원 연구위원

원종학

연세대학교 경제학과 졸업

일본 히토츠바시대학 경제학 석·박사

현, 한국조세연구원 연구위원

자료 수집 및 정리

이계형 한국조세연구원 전문연구원

임소영 한국조세연구원 전문연구원

봉재연 한국조세연구원 전문연구원

태정립 한국조세연구원 전문연구원

研究報告書 12-10

재정사업 성과분석과 정책적 시사점

2012년 12월 24일 인쇄
2012년 12월 31일 발행

저 자 박노옥·원종학

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

[138]-[774] 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 고려문화사

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-608-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 5,000원