

성과관리체계의 합리화 방안

일 시 : 2013. 5. 14(화) 14:00 ~ 17:30

장 소 : 은행회관 2층 국제회의실

주 최 : 한국정책학회 · 한국조세연구원

개 요

□ 주제 : 성과관리체계의 합리화 방안

□ 일시 : 2013년 5월 14일(화) 14:00~17:30

□ 장소 : 은행회관 2층 국제회의실

□ 진행순서

14:00~14:15 등록 및 접수

14:15~14:30 개회식

개회사: 최 광 (한국조세연구원 재정전문가 네트워크 위원장)

인사말: 정운수 (한국정책학회 회장)

14:30~16:00 제1세션: 성과관리체계의 합리화 방안

사회: 공동성 (성균관대학교 행정학과 교수)

발표 I : 사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구 (14:30~15:00)

발표: 하연섭 (연세대학교 행정학과 교수)

토론: 김현준 (고려대학교 행정학과 교수)

발표 II : 자체평가 성과지표 체계 개선을 위한 논리모형 적용의

가능성: 에너지분야 관련 정부사업을 중심으로 (15:00~15:30)

발표: 윤지웅 (경희대학교 행정학과 교수)

토론: 박상욱 (숭실대학교 행정학부 교수)

발표 III : 고용 연계 복지사업의 성과관리 현황과 정책과제 (15:30~16:00)

발표: 박노욱 (한국조세연구원 성과관리센터장)

토론: 박중훈 (한국행정연구원 기획조정본부장)

16:00~16:30 Coffee Break

16:30~17:30 제2세션: 종합토론

사회: 김동건 (서울대학교 행정대학원 명예교수)

토론: 구윤철 (기획재정부 성과관리심의관)

김관보 (가톨릭대학교 행정학과 교수)

윤경호 (매일경제 논설위원)

원종학 (한국조세연구원 연구위원)

정운수 (명지대학교 행정학과 교수, 한국정책학회 회장)

17:30 폐회



총 목 차

- ▣ **사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구 1**
하연섭 (연세대학교 행정학과 교수)

- ▣ **자체평가 성과지표 체계 개선을 위한 논리모형 적용의
가능성 탐색 49**
- 에너지분야 관련 정부사업을 중심으로 -
윤지웅 (경희대학교 행정학과 교수)

- ▣ **고용연계 복지사업의 성과관리 현황과 정책과제 103**
박노욱 (한국조세연구원)

제5차 재정전문가네트워크 정책세미나
성과관리체계의 합리화 방안

사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구



■ 하연섭 (연세대학교 행정학과 교수)



차 례

I. 서론	5
II. 사업의 특성 비교 : 8가지 차원	7
1. 유형적인(tangible) 사업과 무형적인(intangible) 사업	7
2. 성과지표의 특성에 따른 구분	8
3. 사업의 장·단기에 의한 구분	10
4. 정책유형에 따른 구분	11
5. 사업수행 방식에 따른 사업의 구분	13
6. 예산규모에 따른 사업의 구분	14
7. 사업의 수행기간에 따른 사업의 구분	14
8. 지표의 수에 따른 사업의 구분	15
III. 연구방법과 사업 특성 간 관계	16
1. 연구방법	16
2. 사업 특성 및 지표 간 상관관계	17
IV. 사업 비교 결과	20
1. 유형적인 사업과 무형적인 사업의 비교	20
2. 작업량지표와 결과지표의 비교	22
3. 장기사업과 단기사업의 비교	25
4. 정책유형별 비교	27
5. 사업수행방식에 의한 비교	30
6. 예산규모에 의한 비교	34
7. 사업수행기간에 의한 비교	38
8. 지표수에 의한 비교	41
IV. 요약 및 결론	44
참고문헌	47

사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구

하연섭 (연세대학교 행정학과 교수)

I. 서론

우리나라에서 본격적으로 성과관리제도가 도입되어 운영된 지 이제 8년째를 맞이하고 있다. 우리나라에서 운용되고 있는 성과주의예산제도는 성과와 예산의 직접적인 연계라는 측면에서 전 세계적으로도 매우 독특한 사례이다. 성과관리제도와 관련해서는 여러 가지 쟁점들이 제기되고 있지만, 사업의 특성에 따라 성과측정의 가능성이 다를 수 있고 이러한 성과측정의 가능성이 성과평가 결과에 영향을 미칠 수 있다는 문제제기가 오래 전부터 있어 왔다. 실제 사업의 수행 정도가 아니라 사업이 지니는 특성이 성과평가 결과에 큰 영향을 미칠 수 있다는 문제제기인 것이다.

이러한 측면에서, 본 연구는 현재 시행되고 있는 재정사업 자율평가 제도가 사업의 실제 수행도와 성과를 정확하게 반영·평가하고 있는지를 검증하려는 연구이다. 본 연구에서는 성과관리제도의 유효성을 성과평가 결과가 사업의 특성에 영향을 받지 않고 사업의 실제 성과를 정확하게 반영·평가할 수 있는 정도라고 정의하고자 한다. 사업의 특성에 의해 성과평가 결과(평균점수 혹은 판정결과)가 유의미한 수준에서 높거나 낮은 경향성을 보이거나 혹은 사업의 특성에 따라 성과평가 결과의 편차가 유의미하게 크게 나타난다면 성과관리제도의 유효성은 낮다고 판단할 수 있을 것이다. 보다 구체적으로, 본 연구는 2012년 재정사업자율평가 결과를 대상으로 하여 사업의 유형성과 무형성, 작업량 지표와 결과 지표, 단기적인 사업과 장기적인 사업, 정책영역의 특성, 사업의 수행 방식, 예산규모, 사

업의 지속 기간(나이), 그리고 지표의 수라는 여덟 가지 차원에 초점을 맞추어 사업의 특성이 성과평가결과에 어떤 영향을 미치는지를 검증하는데 그 목적이 있다.¹⁾

사업의 특성이 성과평가결과에 미치는 영향은 두 가지 차원에서 나타날 수 있다. 첫 번째 차원은 사업의 특성이 성과점수에 미치는 영향이다. 보다 구체적으로, 관리하기 용이하거나 측정하기 용이한 사업은 성과평가 결과가 상대적으로 높게 나올 가능성이 있다. 두 번째 차원은 사업의 특성이 성과점수의 변이성(variability) 혹은 편차(dispersion)에 미치는 영향이다. 측정하기 용이한 사업은 보다 정확하게 측정할 수 있기 때문에 성과평가 결과의 편차가 그리 크지 않을 가능성이 높다. 이러한 문제의식에 따라 본 연구에서는 여덟 가지 차원의 사업(혹은 지표)의 특성이 성과점수의 평균과 편차에 어떤 영향을 미치는지를 중점적으로 살펴보고 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제2장에서는 사업의 특성을 여덟 가지 차원으로 구분하고, 각 특성이 사업의 결과에 미치는 영향에 대한 가설을 설정하고 있다. 제3장에서는 연구방법을 설명한 후, 사업특성 간 상관관계를 분석하여 여덟 가지 특성이 사업의 결과에 유의미한 영향을 미치고 있음을 밝히고 있다. 제4장에서는 여덟 가지 사업의 특성이 평가점수, 표준편차, 그리고 사업의 등급에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고 있다. 끝으로, 제5장에서는 결론을 맺으면서 앞으로의 정책적 시사점을 제시하고 있다.

1) 애당초 이 연구는 이러한 사업특성별 성과관리제도의 유용성을 재정사업자율평가뿐만 아니라 주요정책평가까지 포함하여 연구하는 것이 그 목적이었다. 그러나 총리실에서 시행하는 주요정책평가 결과는 공개되지 않기 때문에 실증적인 분석을 하는 것이 현실적으로 불가능하다. 우리나라에서는 유사한 사업에 대해서 상당 정도 중복되는 평가가 이루어지고 있기 때문에, 사업특성, 지표특성이 두 가지 평가에서 어떤 영향을 미치는지를 분석하게 되면 매우 유용한 정보를 얻을 수 있으리라는 것이 본 연구의 출발점이었다. 그러나 자료의 제약 때문에 이러한 연구가 현재로서는 불가능하다.

Ⅱ. 사업의 특성 비교 : 8가지 차원

본 연구에서는 사업의 특성을 여덟 가지 차원으로 구분하여 비교하고 있는데, 특성과 논리적 근거는 다음과 같다.

1. 유형적인(tangible) 사업과 무형적인(intangible) 사업

성과측정의 가능성이 모든 사업에서 동일하다고 할 수는 없다. Pollitt(2001)에 따르면 정부의 프로그램은 유형적 서비스(tangible services), 무형적이면서 개별화된 서비스(non-tangible individually-tailored services), 무형적이면서 아이디어 차원의 프로그램(non-tangible ideal services)으로 나눌 수 있다. 유형적 서비스는 반복되는 서비스를 제공하는 측정가능하고 표준화된 활동을 의미하는데, 유형적 서비스의 성과를 측정하는 것은 전혀 어려운 일이 아니다. 무형적이면서 개별화된 서비스는 일상적이긴 하지만 개인의 욕구와 상황에 맞추어 서비스를 제공해야 하는 프로그램을 의미하는데, 이러한 서비스에 대해서는 성과지표를 개발하는 것이 불가능하지는 않으나 쉽지만은 않다. 무형적이면서 아이디어 차원의 서비스가 성과지표를 개발하기가 가장 어렵다고 할 수 있는데, 이 경우 성과의 측정은 활동이나 과정에 대한 측정에 머무르는 경우가 많다(Pollitt, 2001; OECD, 2005).

본 연구에서는 다음의 <표 1>과 같이 우리나라의 모든 재정사업을 유형과 무형으로 구분하고 있다. 사업의 유·무형성에 대한 조작적인 정의는 김영록(2010: 174)에게서 발견할 수 있는데, 유형적인 사업은 사업의 최종 생산물이나 활동의 결과물이 물리적으로 확인 가능하거나 사업의 결과에 대한 객관적인 데이터 산출이 가능한 사업인 반면, 무형적인 사업은 사업의 최종 생산물이나 활동의 결과물을 물리적으로 확인할 수 없거나 사업의 결과를 데이터로 표현할 수 있지만 평가자에 따라 결과가 달라질 여지가 있는 사업으로 정의하고 있다. 국토해양부의 사업을 중심으로 이러한 기준에 따라 분류한 유·무형사업의 예를 들면 다음과 같다.

유형사업 : 항로표지시설 확충 및 안전관리, 해양오염피해복구, 자동차안전도 강화사업, 철도안전 및 시설관리지원, 용산공원 조성사업 등

무형사업 : 국토정보제도선진화, 도시정책종합연구 사업, 국토환경디자인 시범사업 및 한옥건축 활성화 지원사업, 철도정책지원, 해양정책 및 문화기반조성 등

유형적인 사업의 경우 성과관리와 재무행정의 통합이 용이할 것이라는 주장 (Pollitt, 2001)이 있긴 하지만, 사업의 유·무형성이 성과평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구는 아직 없다. 이러한 한계에도 불구하고 성과측정이 불가능하거나 어려운 사업에 비해 성과측정이 용이한 사업의 평가결과가 더 양호할 것으로 예측할 수 있을 것이다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 설정하고자 한다.

가설 1 : 무형적인 사업에 비해 유형적인 사업의 평균점수가 높을 것이다.

2012년 재정사업자율평가에서 유형적인 사업과 무형적인 사업의 분포는 다음의 표와 같다.

<표 1> 사업의 구분 : 유형적인 사업 vs. 무형적인 사업

사업 구분	사업의 수
유형적인 사업	201
무형적인 사업	94
합계	295

2. 성과지표의 특성에 따른 구분

성과관리의 논리모형을 따를 경우 성과지표는 투입, 활동(혹은 과정), 산출, 결과 지표로 이루어지게 된다. 성과관리에서 지표선정의 궁극적인 방향은 결과지표를 활용하는 것이지만 사업의 성격 때문에 결과지표를 활용하는 것이 불가능한 경우들이 많다. 예를 들면 무형적인 사업의 경우 결과지표보다는 과정 지표를 활용해야 하는 경우가 많을 수 있다. 또한 효과가 상당 정도의 시간이 흐른 후에야 나타나는 사업의 경우에는 매년 이루어지는 성과평가에서는 그 효과를 측정하기 매우 어렵다. 이럴 경우 사업의 결과는 장기적으로 나타나더라도 지표는 단기적인 동시

에 과정 혹은 산출 지표일 가능성이 매우 높다.

본 연구에서는 결과(outcome)를 활용하는 경우와 그렇지 않을 경우로 대별해서, 성과지표가 투입, 과정, 산출 중심으로 되어 있을 경우 이를 작업량(workload) 지표로 분류하고 결과 중심으로 되어 있을 경우 결과(outcome) 지표로 구분하는 방법을 택했다.

문화체육관광부를 중심으로 작업량지표와 결과지표를 구분한 예를 들면 다음과 같다.

작업량지표 : 문화콘텐츠인프라 조성사업(부산영상센터 건립공정률, e스포츠 전용 경기장 공정률), 저작물 유통환경 조성사업(저작권라이선스관리시스템 계약체결 건수, 자유이용저작물물 이용 건수), 생활체육활성화사업(체육지도자 양성인원, 체육지도자 1인당 양성비용)

결과지표 : 종교문화활동 및 보존지원사업(종교시설의 문화행사 참여 인원수, 한국에 대한 호감도, 한국불교전서 역주실적, 한글대장경 자료 이용실적)

2012년 재정사업자율평가에서 사업의 지표가 작업량 중심으로 되어 있는 사업과 결과 중심으로 되어 있는 사업의 수는 다음의 표와 같다.

<표 2> 사업의 구분 : 작업량지표 중심 vs. 결과지표 중심

사업 구분	사업의 수
작업량 지표 중심	112
결과지표 중심	183
합계	295

작업량지표와 결과지표가 성과평가 결과에 미치는 영향을 일률적으로 예측하기는 쉽지 않다. 그러나 작업량지표는 결과지표에 비해 훨씬 측정하기 쉬우므로 평가결과의 편차가 상대적으로 작을 것이라고 예상할 수 있을 것이다.

가설 2: 작업량지표는 결과지표에 비해 측정하기 쉬우므로 성과평가 결과의 편차가 상대적으로 작을 것이다.

3. 사업의 장·단기에 의한 구분

사업 구분의 세 번째 차원은 사업의 결과가 단기적으로 나타날 수 있는 사업과 장기적으로 나타나는 사업의 구분이다. 사업 담당자들이 갖는 가장 큰 불만은 사업의 결과가 장기적으로 나타나는 사업의 경우에는 성과를 측정하기 매우 어렵기 때문에 성과평가에서 불이익을 받는다는 것이다. 사실, 연 단위로 평가하는 성과관리제도 하에서 효과가 나타나는데 수년이 걸리는 장기적인 사업은 결과를 측정하기가 매우 어렵다. 그러나 이 문제는 현실의 성과측정에서는 큰 문제를 야기하지 않을 수도 있다. 왜냐하면 장기적인 사업이라 할지라도 성과지표는 모두 단기적인 지표를 활용하기 때문이다. 즉, 유사 지표(proxy indicators)를 활용할 가능성이 높다는 것이다. 유사 지표를 활용하기 때문에 사업의 결과를 정확히 반영하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

교육과학기술부를 중심으로 장기사업과 단기사업을 구분한 예를 들면 다음과 같다.

단기적인 사업 : 국립대병원지원, 경북대병원 임상실습동 건립, 저소득층장학금 지원, 대학생 근로장학금 지원 등

장기적인 사업 : 대학의 여성인력 참여확대 및 능력증진사업, 대학구조개혁 지원사업, 대학 교육역량강화, 고등교육국제화지원 등

단기적인 사업은 성과지표 자체도 당연히 단기적인 지표이다. 예를 들어 경북대병원 임상실습동 건립 사업의 성과지표는 임상실습동 건립 공정율이며, 저소득층 장학금지원 사업의 성과지표는 기초생활수급자 장학금 계속 수혜율이다. 그런데 장기적인 사업이라 할지라도 성과지표는 모두 단기적인 지표임에 주목할 필요가 있다. 예를 들면 대학의 여성인력 참여확대 및 능력증진사업은 결과를 창출하는데 상당한 시간이 필요하지만 성과지표는 국공립대학 여성교수 비율로 설정되어 있다. 대학구조개혁 지원사업은 대학의 전반적인 구조개혁을 추진하는 사업임에도 불구하고 성과지표는 특성화 분야 연구비 수혜비중으로 설정되어 있다. 대학 교육역량강화와 고등교육국제화지원 사업도 성격상 결과를 창출하는데 장기간이 소요되지만 성과지표는 각각 선정대학의 졸업생 취업률, 선정대학의 재학생 충원율,

그리고 유학생 유치수 등 1년 내에 결과를 낼 수 있는 지표로 설정되어 있음을 볼 수 있다.

이러한 특성으로 말미암아 장·단기 사업과 관련해서는 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설 3 : 단기적인 사업에 비해 장기적인 사업의 성과지표는 유사 지표일 가능성이 높기 때문에, 성과평가 결과의 편차가 클 것이다.

2012년 재정사업자율평가에서 단기적인 사업과 장기적인 사업의 수는 다음의 표와 같다.

<표 3> 사업의 구분 : 단기적인 사업 vs. 장기적인 사업

사업 구분	사업의 수
단기적인 사업	224
장기적인 사업	71
합계	295

4. 정책유형에 따른 구분

정책을 분류하는 방법으로는 여러 가지가 있으나, 정책연구에서 가장 광범위하게 활용되는 분류 방법은 Lowi의 정책분류 방식이다. Lowi는 정책을 구성적(constituent) 사업, 규제적(regulatory) 사업, 배분적(distributive) 사업, 재분배적(redistributive) 사업으로 구분하고 있는데, 구성적 사업은 현실의 사업에서는 그리 많지 않다. 이러한 이유로 본 연구에서는 사업을 규제적 사업, 배분적 사업, 재분배적 사업으로 구분하고 있다.

보건복지부와 식품의약품안전청을 중심으로 규제적 사업, 배분적 사업, 재분배적 사업 구분의 예를 들면 다음과 같다.

재분배적 사업 : 부랑인지원, 사회복지사업지원사업, 자활지원사업, 원폭피해자 지원사업, 소록도병원지원, 한센병관리사업 등(이상 모두 보건복지부 사업)

배분적 사업 : 사회복지제도 도입, 저출산대응 및 인구정책 추진사업, 저출산 고령사회 정책개발관리, 보건교육사자격관리 운영, 치과의료체계화 사업 등(이상 보건복지부 사업), 장비현대화, 인허가 심사 선진화, 의약품 안정성 정보 제공(이상 식품의약품안전청 사업)

규제적 사업 : 유해물질 안전관리, 해외 식품공인검사기관 활성화, 어린이 먹을거리 안전관리 강화, 올바른 의료기기 사용관리(이상 모두 식품의약품안전청 사업)²⁾

미국의 PART에 있어서 정책유형이 결과에 미치는 영향을 분석한 Greitens & Joaquin(2010)에 의하면 규제적 사업과 재분배적 사업의 평균 점수가 배분적 사업에 비해 낮고, 편차는 큰 것으로 나타났다. 어떤 사업을 규제, 배분, 재분배로 볼 것인가는 분류의 기준이 다르긴 하지만, Greitens & Joaquin(2010)의 연구결과를 인용하여 다음과 같은 가설을 설정할 수 있을 것이다.

가설 4 : 규제적 사업과 재분배적 사업이 배분적 사업에 비해 평균은 낮고 편차는 클 것이다.

2012년 재정사업자율평가에서 규제적 사업, 배분적 사업, 그리고 재분배적 사업의 수는 다음의 표와 같다.

<표 4> 정책유형별 사업의 구분

사업 구분	사업의 수
규제적 사업	33
배분적 사업	227
재분배적 사업	35
합계	295

2) 2011년 재정사업 중 보건복지부 사업에서는 규제적 사업이 없었으며, 식품의약품안전청 사업에서는 재분배적 사업이 없었다.

5. 사업수행 방식에 따른 사업의 구분

재정사업 자율평가에서 사업수행 방식을 직접수행, 지자체보조, 민간보조, 용자, 출자, 출연, 투자 등으로 구분하고 있으며, 직접수행+민간보조, 직접수행+지자체보조, 직접수행+용자 등의 혼합형태도 나타나고 있다. 본 연구에서는 사업수행방식을 직접수행, 보조(지자체보조+민간보조), 용자 등(용자+출자+출연+투자), 그리고 혼합(직접수행+민간보조, 직접수행+지자체보조, 직접수행+용자 등) 등 네 가지 유형으로 구분하고 있다. 2012년 재정사업자율평가에서 이렇게 분류한 네 가지 유형의 사업수행 방식에 해당하는 사업의 수는 다음의 표와 같다.

<표 5> 사업수행 방식에 따른 사업의 구분

사업 구분	사업의 수
직접 사업	131
보조 사업	98
용자 사업	26
혼합 사업	40
합계	295

사업의 수행방식이 성과평가 결과에 미치는 영향에 관한 선행연구에 의하면 직접수행방식이 간접수행방식 보다 지속적으로 높은 결과를 보이는 것으로 나타났다(공동성 외, 2007, 윤기웅·공동성, 2008, 윤기웅·공동성, 2012, 정문기, 2011). 본 연구에서도 중앙부처가 직접 수행하는 사업의 경우에는 직접적인 통제가 가능하므로 간접적인 사업(보조 혹은 용자 등)에 비해 평가결과가 양호할 것으로 예측하고 있으며, 이에 따라 다음과 같은 가설을 설정하고자 한다.

가설 5 : 직접사업이 보조사업이나 용자사업에 비해 평균점수가 높고 편차는 작을 것이다.

6. 예산규모에 따른 사업의 구분

예산규모가 평가결과에 영향을 미칠 수도 있다. 이 영향을 검토하기 위하여 예산규모를 10억 미만, 10억 이상 ~ 50억 미만, 50억 이상 ~ 100억 미만, 100억 이상 ~ 200억 미만, 200억 이상 ~ 500억 미만, 500억 이상 ~ 1,000억 미만, 1,000억 이상의 7개 그룹으로 분류하였다. 예산규모에 따른 사업의 수는 <표 6>에 정리되어 있다.

<표 6> 사업의 예산에 따른 사업의 구분

사업의 예산	사업의 수
10억 미만	44
10억 이상~50억 미만	74
50억 이상~100억 미만	36
100억 이상~200억 미만	35
200억 이상~500억 미만	42
500억 이상~1,000억 미만	24
1,000억 이상	40
합계	295

예산규모와 사업평가 결과의 관계에 대해서는 이른바 大馬不死라는 용어가 널리 쓰일 만큼, 예산규모가 큰 사업일수록 사업평가 결과가 양호할 것이라는 예측이 지배적이다. 이를 검증하기 위하여 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 6 : 예산규모가 클수록 평균점수는 높고 편차는 작을 것이다.

7. 사업의 수행기간에 따른 사업의 구분

사업의 수행기간(나이)이 평가결과에 영향을 미칠 수도 있다. 사업의 수행기간이

길면 길수록 사업의 수행경험이 쌓이기 때문에 평가결과가 유리한 방향으로 나오게끔 사업을 관리·운영할 수 있기 때문이다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있을 것이다.

가설 7 : 사업의 수행기간이 길면 길수록 평균점수가 높을 것이다.

이 가설을 검증하기 위하여 사업의 수행기간을 <표 7>에서 볼 수 있는 바와 같이 1~5년, 6~10년, 11~20년, 21년 이상의 네 그룹으로 구분하였다.

<표 7> 사업의 나이에 따른 사업의 구분

사업의 나이	사업의 수
1~5년	85
6~10년	62
11~20년	60
21~년	39
합계	246

8. 지표의 수에 따른 사업의 구분

각 사업이 갖고 있는 지표의 수에 따라 사업을 구분하였는데, 2011년 재정사업 자율평가에서는 지표 수가 1개에서 8개로 분포되어 있다. 지표의 수가 많으면 많을수록 사업추진 주체가 사업의 성격을 다각적으로 파악하고 성과달성을 위해 노력하는 것을 의미하므로 지표 수가 많을수록 평균점수가 높을 것으로 예측할 수 있을 것이다.

가설 8 : 지표의 수가 많은 사업일수록 평균점수가 높을 것이다.

〈표 8〉 지표의 수에 따른 사업의 구분

지표의 수	사업의 수
1	70
2	133
3	44
4	27
5	15
6	3
7	2
8	1
합계	295

Ⅲ. 연구방법과 사업 특성 간 관계

1. 연구방법

본 연구를 위해 2012년 재정사업 자율평가 보고서를 활용했으며, 대상은 일반재정사업이다. 총 사업 수는 295개였으며, 사업수행 방식과 지표의 수는 보고서에 수록된 내용을 그대로 활용하였다. 예산규모와 사업수행기간은 각각 7개와 4개로 그룹화를 시도하였다. 사업의 유형성/무형성, 작업량/결과지표, 장/단기, 정책유형에 대해서는 연구자가 분류하는 동시에, 보조연구자(대학원생)가 분류한 후 이를 비교하는 순서로 진행하였다. 1차 분류 결과 분류의 일치율은 유/무형의 경우 93.6%, 작업량/결과 지향은 83.5%, 장/단기 89.5%, 정책유형 98%를 보였다. 1차 분류 후 연구자와 보조연구자가 분류 기준과 근거에 대해 토론한 후 차이가 난 항목에 대해서는 재분류하는 식으로 분류작업을 진행하였다.

재정사업 자율평가는 사업계획, 사업관리, 사업성과 단계로 구성되어 있으며, 이 세 가지 단계를 합산하여 종합점수를 산출하고 있다. 그리고 이러한 종합점수에

기초하여 매우 미흡, 미흡, 보통, 우수, 매우 우수의 다섯 가지 등급을 부여하고 있다. 본 연구에서는 각 사업의 특성이 종합점수 (필요에 따라서는 계획점수, 관리 점수, 성과점수 포함) 및 표준편차, 그리고 사업의 등급에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고 있다.

2. 사업 특성 및 지표 간 상관관계

본 연구에서는 여덟 가지 차원으로 사업의 특성을 분류하고 각각의 차원이 성과 평가 결과에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고자 하지만, 각 차원의 분류가 상호 연관되어 있을 경우 한 두 개의 특성이 전체 성과평가 결과를 좌우할 가능성이 높다. 다시 말해서, 여덟 가지 변수가 상호 독립적이지 않을 경우 여덟 가지 차원으로 분류 기준을 나눌 이유가 없다는 것이다. 이를 살펴보기 위하여 8개의 사업 분류 기준 간 상관관계를 구해보았다.

그러나 <표 9>에 나타나는 것들처럼 8개의 사업 분류 기준 간 상관관계는 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 어떤 특정한 사업 분류 기준이 평가결과에 지배적으로 영향을 미치지 않음을 의미하는 것이다. 다만, 유/무형 사업과 작업량/결과 지표 간, 유/무형 사업과 장/단기 사업 간, 그리고 장/단기 사업과 작업량/결과 지표 간에는 유의미한 상관관계가 나타나고 있다.

<표 9> 8개의 사업 분류 간 상관관계 표

	구분	지표수bi	유무형	작업량 결과	장단기	배분	규제	재분배	보조	직접	융자	혼합	예산	사업 나이
지표수 bi	Pearson 상관계수	1	-.022	.023	.016	.035	-.030	-.017	.123*	-.063	-.080	-.012	-.050	.189**
	유의확률 (양쪽)		.703	.689	.787	.546	.613	.770	.035	.282	.173	.840	.394	.003
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
유무형	Pearson 상관계수	-.022	1	.439**	-.483**	-.012	.058	-.042	.019	-.033	.084	-.048	.219**	.129*
	유의확률 (양쪽)	.703		.000	.000	.844	.320	.477	.746	.572	.149	.412	.000	.043
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
작업량 결과	Pearson 상관계수	.023	.439**	1	-.377**	-.080	-.055	.157**	.062	.038	-.052	-.098	.214**	.094
	유의확률 (양쪽)	.689	.000		.000	.171	.349	.007	.286	.511	.369	.092	.000	.141
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
장단기	Pearson 상관계수	.016	-.483**	-.377**	1	.082	-.074	-.035	.041	-.200**	-.007	.240**	-.146*	-.083
	유의확률 (양쪽)	.787	.000	.000		.159	.205	.550	.487	.001	.902	.000	.012	.193
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
배분	Pearson 상관계수	.035	-.012	-.080	.082	1	-.648**	-.670**	-.075	.117*	-.029	-.042	-.049	-.084
	유의확률 (양쪽)	.546	.844	.171	.159		.000	.000	.197	.045	.625	.474	.400	.191
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
규제	Pearson 상관계수	-.030	.058	-.055	-.074	-.648**	1	-.130*	-.090	-.014	-.034	.174**	-.029	.047
	유의확률 (양쪽)	.613	.320	.349	.205	.000		.025	.121	.809	.555	.003	.624	.461
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
재분배	Pearson 상관계수	-.017	-.042	.157**	-.035	-.670**	-.130*	1	.186**	-.138*	.071	-.115*	.092	.063
	유의확률 (양쪽)	.770	.477	.007	.550	.000	.025		.001	.018	.225	.049	.115	.328
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246

구분		지표수bi	유무형	작업량 결과	장단기	배분	규제	재분배	보조	직접	용자	혼합	예산	사업 나이
보조	Pearson 상관계수	.123*	.019	.062	.041	-.075	-.090	.186**	1	-.630**	-.219**	-.279**	-.028	-.011
	유의확률 (양쪽)	.035	.746	.286	.487	.197	.121	.001		.000	.000	.000	.633	.866
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
직접	Pearson 상관계수	-.063	-.033	.038	-.200**	.117*	-.014	-.138*	-.630**	1	-.278**	-.354**	.005	.065
	유의확률 (양쪽)	.282	.572	.511	.001	.045	.809	.018	.000		.000	.000	.934	.309
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
용자	Pearson 상관계수	-.080	.084	-.052	-.007	-.029	-.034	.071	-.219**	-.278**	1	-.123*	.106	-.064
	유의확률 (양쪽)	.173	.149	.369	.902	.625	.555	.225	.000	.000		.035	.069	.319
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
혼합	Pearson 상관계수	-.012	-.048	-.098	.240**	-.042	.174**	-.115*	-.279**	-.354**	-.123*	1	-.057	-.020
	유의확률 (양쪽)	.840	.412	.092	.000	.474	.003	.049	.000	.000	.035		.333	.759
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
예산	Pearson 상관계수	-.050	.219**	.214**	-.146*	-.049	-.029	.092	-.028	.005	.106	-.057	1	.203**
	유의확률 (양쪽)	.394	.000	.000	.012	.400	.624	.115	.633	.934	.069	.333		.001
	N	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	295	246
사업 나이	Pearson 상관계수	.189**	.129*	.094	-.083	-.084	.047	.063	-.011	.065	-.064	-.020	.203**	1
	유의확률 (양쪽)	.003	.043	.141	.193	.191	.461	.328	.866	.309	.319	.759	.001	
	N	246	246	246	246	246	246	246	246	246	246	246	246	246

*. 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의
 **. 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의

IV. 사업 비교 결과

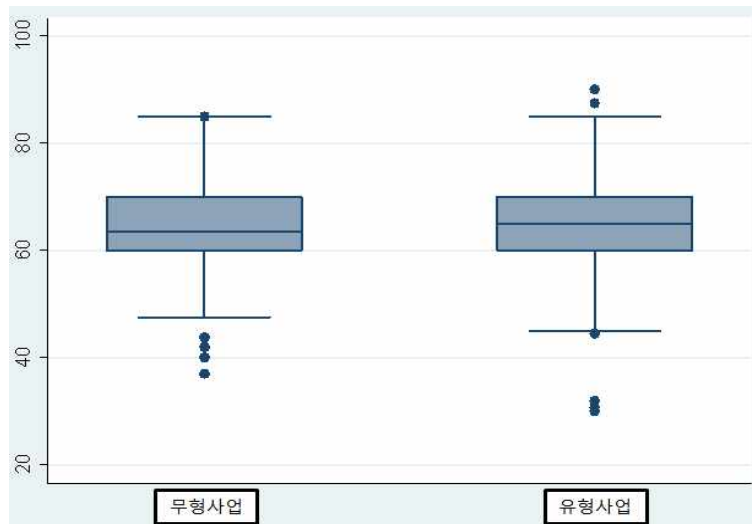
1. 유형적인 사업과 무형적인 사업의 비교

유형적인 사업과 무형적인 사업 간에는 종합점수뿐만 아니라 계획, 관리, 성과점수에서 차이가 없는 것으로 나타났다. 평균점수뿐만 아니라 종합점수, 계획점수, 관리점수, 성과점수의 표준편차도 거의 차이가 없다.

<표 10> 유형적인 사업과 무형적인 사업의 점수 비교표

사업유형	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
유형사업	종합점수	201	63.69766	10.13909	30	90
	계획점수	201	89.33458	15.58045	15	100
	관리점수	201	52.48139	18.08369	16.66	100
	성과점수	201	61.76965	16.15441	0	100
무형사업	종합점수	94	63.71798	10.24121	37	85
	계획점수	94	87.57979	13.18016	50	100
	관리점수	94	55.28628	18.1399	16.65	91.7
	성과점수	94	60.41489	19.04658	10	100

<그림 1> 유형적인 사업과 무형적인 사업의 종합점수

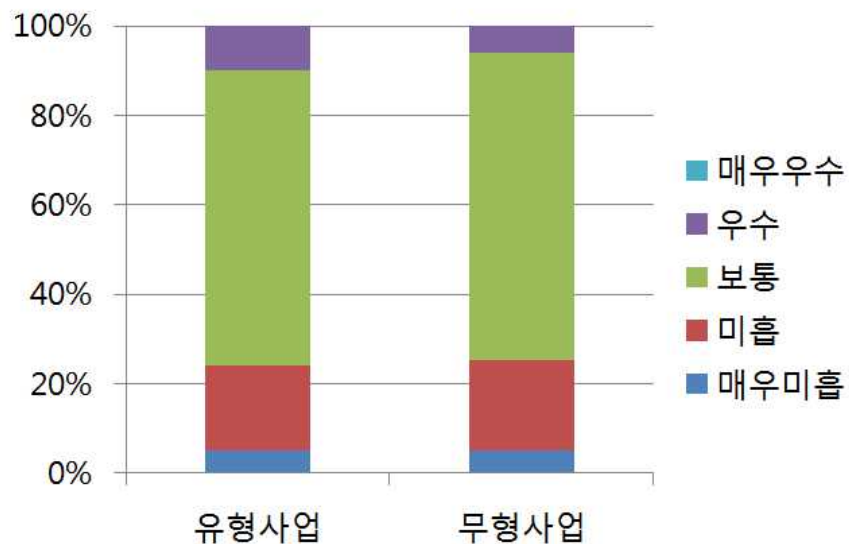


평균점수와 표준편차에서 차이가 없을 뿐만 아니라 성과평가 결과에 있어서도 차이가 없다. 무형적인 사업의 경우 매우 미흡과 미흡의 비율이 24%인데, 유형적인 사업의 경우에도 그 비율이 25%로 거의 정확하게 일치하고 있다.

<표 11> 유형적인 사업과 무형적인 사업의 등급 비교표

사업유형	사업개수	등급	개수	비율
무형사업	94	매우 미흡	5	0.05
		미흡	18	0.19
		보통	62	0.66
		우수	9	0.10
		매우 우수	0	0.00
유형사업	201	매우 미흡	10	0.05
		미흡	40	0.20
		보통	137	0.68
		우수	13	0.06
		매우 우수	1	0.00

<그림 2> 유형적인 사업과 무형적인 사업의 등급 비교



본 연구에서는 무형적인 사업에 비해 유형적인 사업의 결과가 유리하게 나타날 것이라는 가설을 기각할 수밖에 없다. 이러한 결과가 나타난 이유는 사업의 성격이 유형적인 사업 혹은 무형적인 사업이라 할지라도 그 측정수단은 모두 유형적이기 때문이다. 즉, 유형적인 사업에 비해 무형적인 사업의 결과를 직접적으로 측정하기는 어렵기 때문에, 무형적인 사업의 경우에는 지표를 결과지표가 아니라 투입, 과정, 산출 지표로 활용할 가능성이 높다. 따라서 유형성 혹은 무형성이 평가 결과에 직접적으로 영향을 미치지 보다는 사업이 지니는 다른 특성에 따라 평가 결과가 영향을 받는다고 할 것이다.

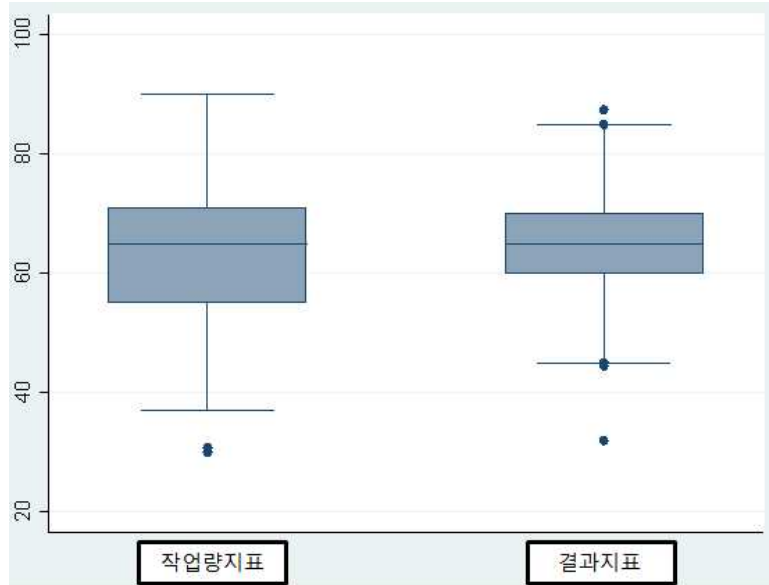
2. 작업량지표와 결과지표의 비교

사업의 지표가 작업량지표 중심으로 되어 있는가 혹은 결과지표 중심으로 되어 있는가는 평가결과에 거의 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 표준편차는 종합점수, 계획점수, 관리점수, 성과점수 모든 점수에서 결과지표 중심의 사업이 낮게 나타나고 있다.

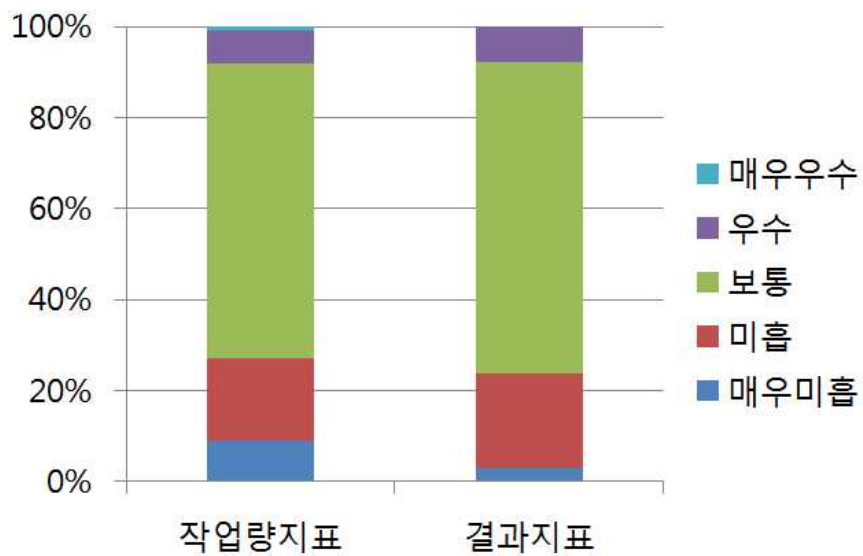
〈표 12〉 작업량지표와 결과지표의 점수 비교표

지표유형	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
결과지표	종합점수	183	63.8824	9.367058	32	87.5
	계획점수	183	89.52869	14.01866	25	100
	관리점수	183	52.98459	17.9768	16.66	100
	성과점수	183	61.49454	15.80678	0	100
작업량 지표	종합점수	112	63.41286	11.36217	30	90
	계획점수	112	87.54464	16.12515	15	100
	관리점수	112	54.0133	18.40985	16.65	100
	성과점수	112	61.08214	19.11631	10	100

<그림 3> 작업량지표와 결과지표의 종합점수



<그림 4> 작업량지표와 결과지표의 등급 비교



이러한 결과는 가설 2 (작업량지표는 결과지표에 비해 측정이 용이하므로 성과 평가 결과의 편차가 상대적으로 작을 것이다)와는 정반대되는 결과이다. 이러한 결과가 나타나는 이유는 작업량지표를 활용하는 사업이 주로 무형적인 사업과 장기적인 사업이기 때문이다.

아래 <표 13>에서 볼 수 있는 바와 같이 유형/무형사업과 결과/작업량 지표 사이에는 상당히 높은 상관관계를 보이고 있다. 즉, 유형적인 사업 중 76.6%가 결과 중심 지표를 갖고 있는 반면, 무형적인 사업 중 69.1%는 작업량중심 지표를 갖고 있다. 이는 유형적인 사업은 측정이 상대적으로 용이하기 때문에 결과중심 지표를 활용할 수 있는 반면, 무형적인 사업은 측정이 상대적으로 어렵기 때문에 작업량 중심 지표를 활용하는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 13> 유·무형 사업과 작업량·결과 지표의 교차표

구분	유형	무형	전체
결과	154 (76.6%)	29 (30.9%)	183
작업량	47 (23.4%)	65 (69.1%)	112
전체	201 (100.0%)	94 (100.0%)	295

또한 장기/단기 사업과 작업량/결과 지표 사이에도 높은 상관관계가 나타나고 있다. 단기적인 사업의 72.3%는 결과중심 지표를 활용하는 반면, 장기적인 사업의 70.5%는 작업량중심 지표를 활용하고 있는 것이다. 단기적인 사업의 경우에는 단기적으로 결과를 창출할 수 있으므로 결과지표를 활용하지만, 장기적인 사업의 경우에는 단기적으로 결과를 창출할 수 없으므로 불가피하게 작업량 지표를 활용할 수밖에 없는 것이다.

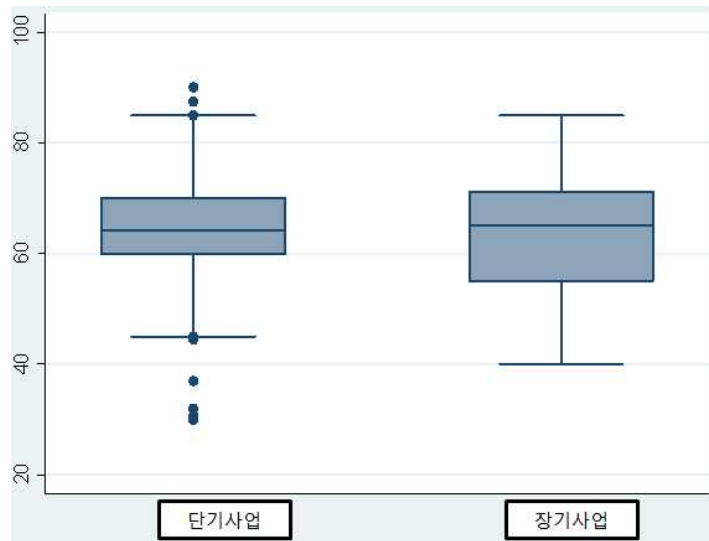
<표 14> 단기·장기 사업과 작업량·결과 지표의 교차표

구분	단기	장기	전체
작업량	62 (27.7%)	50 (70.5%)	112
결과	162 (72.3%)	21 (29.5%)	183
전체	224 (100.0%)	71 (100.0%)	295

결국, 작업량지표는 성과측정이 어려운 무형적인 사업과 장기적인 사업의 성과를 측정하기 위한 유사지표(proxy indicators)로 활용되고 있음을 알 수 있다. 유사지표이기 때문에 사업의 결과를 정확하게 측정하는 데 한계가 있을 수밖에 없고, 그 결과 평가결과의 편차가 크게 나타나는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

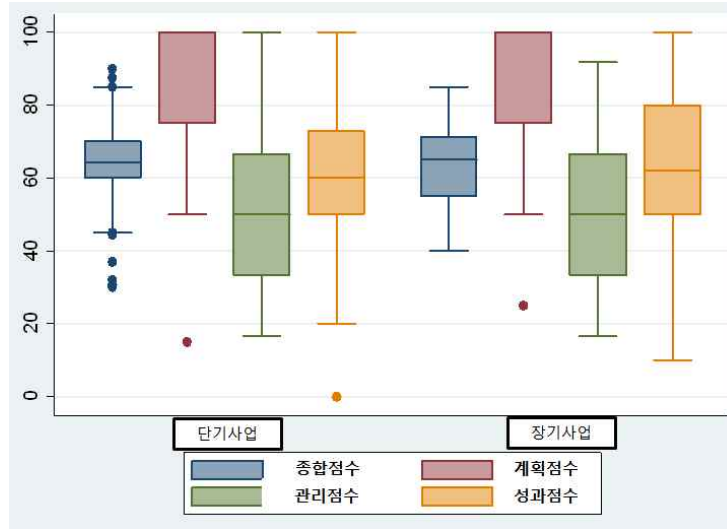
3. 장기사업과 단기사업의 비교

<그림 5> 장기사업과 단기사업의 종합점수



장기사업과 단기사업이 평균점수에 있어서는 아무런 차이가 없다. 이는 장기적인 효과를 가져 오는 사업일지라도 평가에서 불이익을 갖고 있지 않다는 것을 의미한다. 그 이유는 사업의 성격이 장기와 단기로 구분된다 할지라도 지표는 모두 단기지표를 사용하기 때문이다. 그런데 표준편차를 보면 장기사업이 단기사업에 비해 종합점수, 계획점수, 관리점수, 성과점수 모두에서 크게 나타난다. 특히, 관리점수를 제외하고 종합점수, 계획점수, 성과점수에서 그 차이는 상당히 크게 나타난다. 이는 가설 3을 뒷받침하는 결과이다. 이렇게 볼 때 장기적인 성격의 사업 수행자들이 갖는 불만은 단기사업에 비해 점수가 불안정하게 나온다는 점일 것이다.

<그림 6> 장기사업과 단기사업의 전체점수

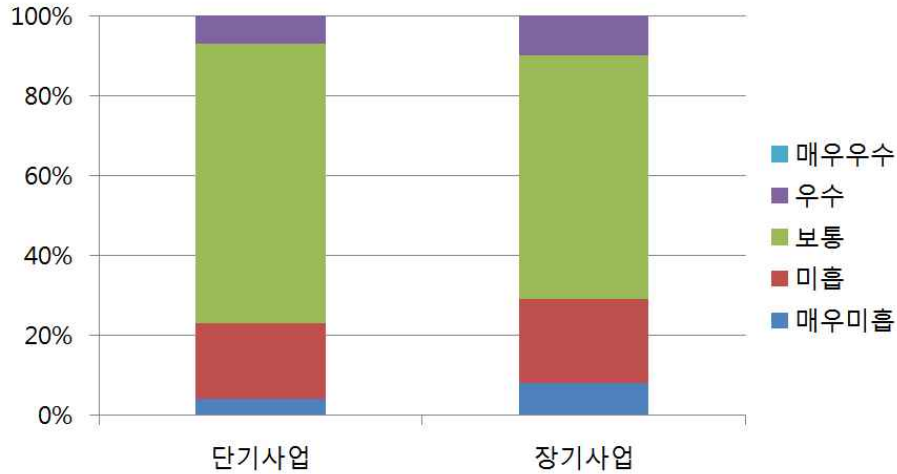


종합판정 결과를 보면 장기사업의 결과가 낮게 나타나고 있다. 평균점수에서는 단기사업과 장기사업이 차이가 없지만 장기사업의 편차가 크게 나타나기 때문에, 그 결과 각 부처에서 관심을 갖고 있는 매우 미흡 및 미흡 사업의 비중이 크게 나타나는 것이다. <표 15>에서 볼 수 있는 바와 같이 매우 미흡과 미흡 사업의 비율이 장기사업의 경우에는 29%이지만, 단기사업의 경우에는 23%로 나타나고 있다.

<표 15> 장기사업과 단기사업의 등급 비교표

사업유형	사업개수	등급	개수	비율
단기사업	224	매우 미흡	9	0.04
		미흡	43	0.19
		보통	156	0.7
		우수	15	0.07
		매우 우수	1	0.00
장기사업	71	매우 미흡	6	0.08
		미흡	15	0.21
		보통	43	0.61
		우수	7	0.10
		매우 우수	0	0.00

〈그림 7〉 장기사업과 단기사업의 등급 비교



그런데 충분히 예상할 수 있는 바와 같이 유/무형 사업과 장/단기 사업 간에는 매우 높은 상관관계가 나타나고 있다. 즉, 단기사업의 80.8%는 유형적인 사업인 반면, 장기사업의 71.8%는 무형적인 사업으로 나타나고 있는 것이다.

〈표 16〉 단기·장기 사업과 유·무형 사업의 교차표

구분	단기	장기	전체
무형	43 (19.2%)	51 (71.8%)	94
유형	181 (80.8%)	20 (28.2%)	201
전체	224	71	

4. 정책유형별 비교

규제사업이 종합점수, 계획, 성과점수에서 배분적 사업, 재분배사업에 비해 뚜렷하게 좋은 점수를 받고 있다. 이것이 의미하는 바는 규제사업이 성격상 배분 혹은 재분배사업에 비해 좋은 성과점수를 받을 가능성이 높다는 것이다.

〈표 17〉 정책유형별 점수 비교표

정책유형	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
규제사업	종합점수	33	66.36364	9.634956	45	87.5
	계획점수	33	91.02273	13.51885	50	100
	관리점수	33	53.02849	15.56584	33.33	83.33
	성과점수	33	64.65152	16.00365	30	92
배분적 사업	종합점수	227	63.34899	10.45781	30	90
	계획점수	227	88.78855	15.06136	15	100
	관리점수	227	53.40674	18.52212	16.65	100
	성과점수	227	60.80264	17.4203	0	100
재분배적 사업	종합점수	35	63.5	8.337548	50	80
	계획점수	35	86.57143	14.80369	50	100
	관리점수	35	53.49714	18.16451	16.66	91.7
	성과점수	35	61.68571	16.12227	40	100

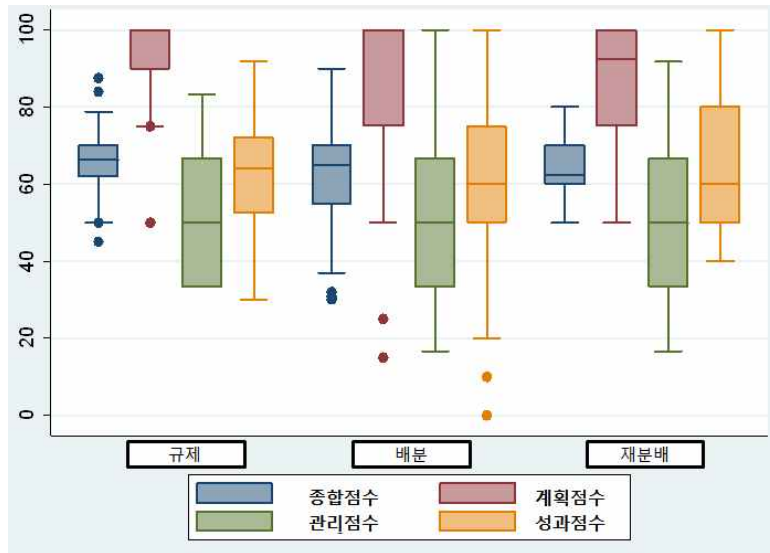
이는 미국 PART를 대상으로 한 Greitens & Joaquin(2010)의 연구결과와는 약간 상이한 것이다. Greitens와 Joaquin에 의하면 재분배사업이 규제사업이나 배분적 사업에 비해 상대적으로 낮은 점수를 받고 편차는 크게 나타나는데, 이러한 차이는 정책분류 방식의 차이에 기인하는 것처럼 보인다. 즉, Greitens와 Joaquin은 <표 18>에 나타난 것처럼 기계적으로 정책을 분류한 반면, 본 연구에서는 사업의 성격과 목표 등에 따라 일일이 정책유형을 분류했기 때문이다.

〈표 18〉 Greitens & Joaquin의 PART 사업의 정책유형 분류

정책유형	사업
Constituent	Capital assets and service acquisition programs
Distributive	Direct federal programs
	Research and development programs
	Competitive grant programs
Regulatory	Regulatory-based programs
Redistributive	Block/formula grant programs
	Credit programs

중위값을 보면 재분배 사업이 가장 낮게 나타나고 있는데 이는 그만큼 재분배사업이 상대적으로 성과평가에서 불이익을 받을 수 있음을 시사하는 것이다.

<그림 8> 정책유형별 전체점수



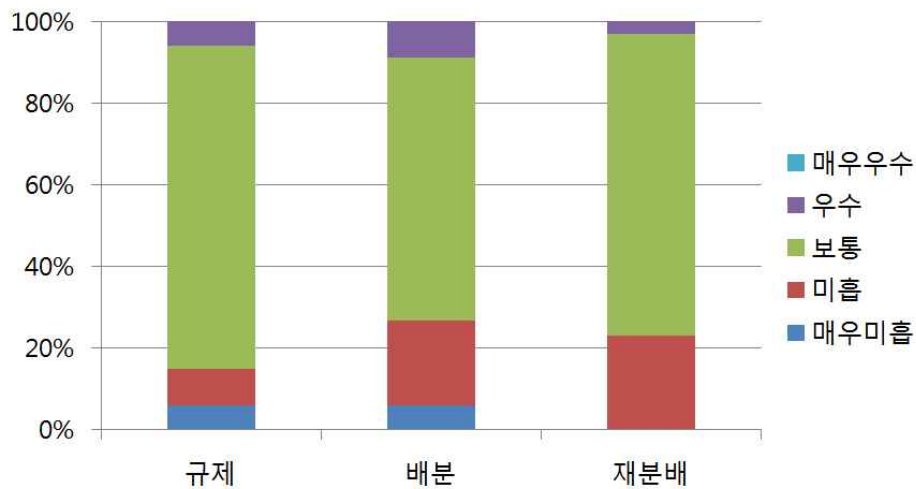
관정결과를 보면 매우 미흡과 미흡의 비율이 규제사업의 경우 15%, 배분적 사업의 경우 27%, 재분배사업의 경우 23%로 나타나 규제사업이 뚜렷하게 평가결과가 좋게 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 19> 정책유형별 등급 비교표

정책유형	사업개수	등급	개수	비율
규제사업	33	매우 미흡	2	0.06
		미흡	3	0.09
		보통	26	0.79
		우수	2	0.06
		매우 우수	0	0.00
배분적 사업	227	매우 미흡	13	0.06
		미흡	47	0.21
		보통	147	0.65

정책유형	사업개수	등급	개수	비율
재배분적 사업	35	우수	19	0.08
		매우 우수	1	0.00
		매우 미흡	0	0.00
		미흡	8	0.23
		보통	26	0.74
		우수	1	0.03
		매우 우수	0	0.00

〈그림 9〉 정책유형별 등급 비교



5. 사업수행방식에 의한 비교

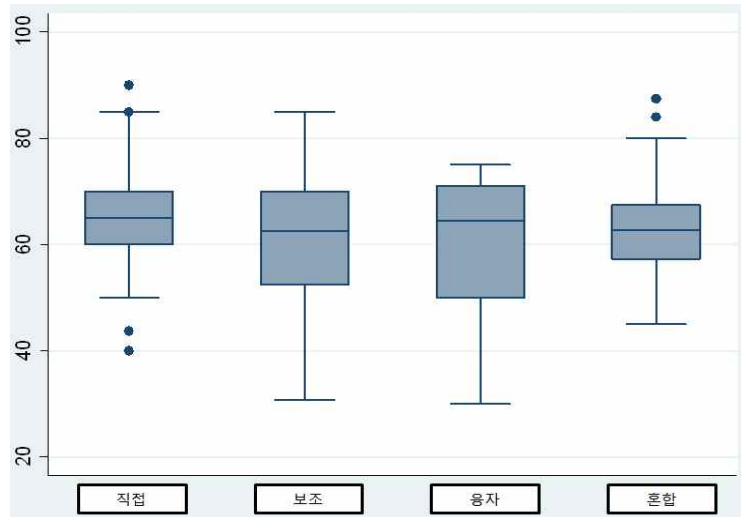
종합점수는 직접수행 > 혼합 > 보조 > 용자 사업의 순으로 나타났다. 이는 정부가 사업 전체를 직접 수행하거나 부분적으로 직접 수행하는 경우 사업의 평균 점수가 높게 나옴을 의미하는 것이다. 보조와 용자 사업 등 간접적인 사업 수행의 경우에는 종합점수가 일관되게 낮게 나옴을 볼 수 있다.

〈표 20〉 사업유형별 점수 비교표

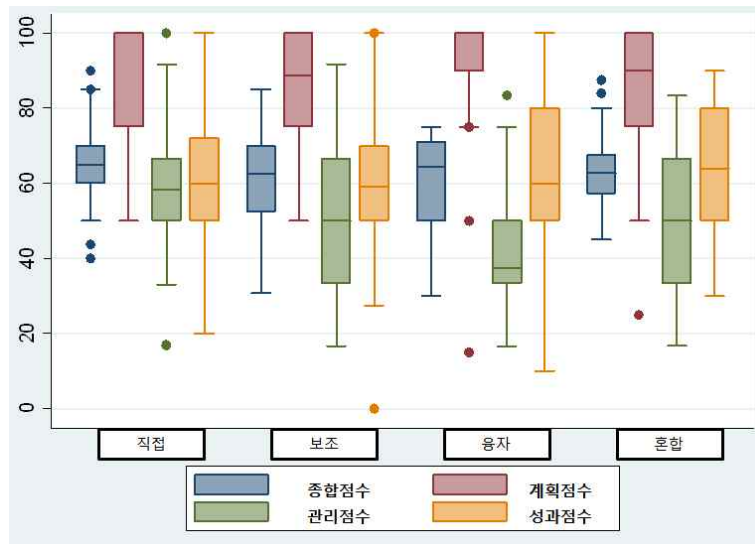
사업유형	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
직접 사업	종합점수	131	65.36435	8.71068	40	90
	계획점수	131	91.47901	12.02841	50	100
	관리점수	131	56.16649	16.74786	16.67	100
	성과점수	131	61.8145	16.2889	20	100
보조 사업	종합점수	98	62.42082	11.16619	30.75	85
	계획점수	98	86.22449	14.60496	50	100
	관리점수	98	54.1298	18.94183	16.66	91.7
	성과점수	98	59.59694	17.29633	0	100
용자 사업	종합점수	26	60.49038	12.90029	30	75
	계획점수	26	90.96154	19.79996	15	100
	관리점수	26	43.91077	17.7289	16.65	83.33
	성과점수	26	60.75	21.81204	10	100
혼합 사업	종합점수	40	63.5	9.341114	45	87.5
	계획점수	40	84.75	18.4217	25	100
	관리점수	40	48.5365	18.28794	16.67	83.33
	성과점수	40	64.425	15.95328	30	90

흥미로운 것은 표준편차도 직접 수행 > 혼합 > 보조 > 용자 사업의 순으로 커진다는 것이다. 이는 직접 수행이나 혼합 수행의 경우 평가대상이 사업을 직접 통제하고 있으나 간접(보조 혹은 용자 등) 수행의 경우에는 사업에 대한 통제 정도가 낮아짐을 의미하는 것이다.

<그림 10> 사업유형별 종합점수



<그림 11> 사업유형별 전체점수



사업수행 방식에 의한 평가결과를 비교해보면 평균점수의 분포와 마찬가지로 직접 수행 > 혼합 > 보조 > 용자 사업의 순으로 나타나고 있다. 즉, 매우 미흡과 미흡 판정 사업의 비율이 직접 수행 15%, 혼합 28%, 보조 34%, 용자 38% 순으로 나타나고 있는 것이다.

<표 21> 사업유형별 등급 비교표

사업유형	사업개수	등급	개수	비율
직접 사업	131	매우 미흡	2	0.02
		미흡	17	0.13
		보통	102	0.78
		우수	9	0.07
		매우 우수	1	0.01
보조 사업	98	매우 미흡	7	0.07
		미흡	26	0.27
		보통	55	0.56
		우수	10	0.10
		매우 우수	0	0.00
융자 사업	26	매우 미흡	4	0.15
		미흡	6	0.23
		보통	16	0.62
		우수	0	0.00
		매우 우수	0	0.00
혼합 사업	40	매우 미흡	2	0.05
		미흡	9	0.23
		보통	26	0.65
		우수	3	0.08
		매우 우수	0	0.00

<그림 12> 사업유형별 등급 비교



6. 예산규모에 의한 비교

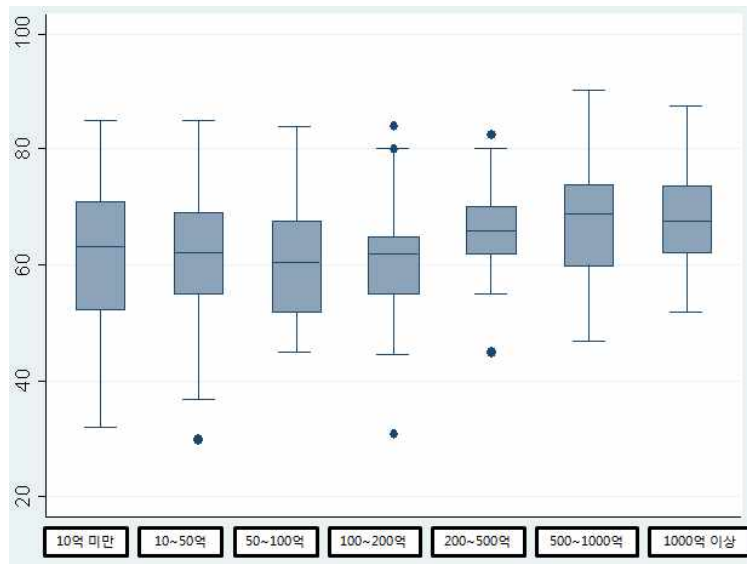
예산규모가 평가결과에 미치는 영향을 분석하기 위하여 사업을 예산규모별로 10억 미만, 10억 이상 ~ 50억 미만, 50억 이상 ~ 100억 미만, 100억 이상 ~ 200억 미만, 200억 이상 ~ 500억 미만, 500억 이상 ~ 1,000억 미만, 1,000억 이상의 7개 그룹으로 분류하였다. 예산규모가 커질수록 평가결과가 선형적으로 좋아지는 것이 아니라 200억 이상의 사업부터 뚜렷하게 평가결과가 좋아짐을 발견할 수 있었다. 즉, 200억 미만 사업들의 종합점수는 평균 61~62점으로 나타났으나, 200억 이상 사업들의 종합점수는 평균 66~68점으로 나타나 유의미한 차이를 보여주었다. 영역별 점수를 보면 200억 이상의 사업들은 계획점수와 성과점수가 뚜렷하게 좋은 반면, 관리점수는 200억 미만 사업들과 비교할 때 큰 차이가 없었다.

〈표 22〉 예산규모별 점수 비교표

사업의 예산	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
10억 미만	종합점수	44	62.26705	11.58919	32	85
	계획점수	44	84.71591	16.39108	25	100
	관리점수	44	53.73727	17.77002	16.65	83.33
	성과점수	44	59.71591	20.9041	0	100
10억 이상~ 50억 미만	종합점수	74	61.63824	10.40562	30	85
	계획점수	74	85.13514	16.66497	15	100
	관리점수	74	55.73027	17.43529	16.7	91.7
	성과점수	74	57.25	16.68303	10	90
50억 이상~ 100억 미만	종합점수	36	61.45833	9.429153	45	84
	계획점수	36	85.83333	12.29111	55	100
	관리점수	36	53.00778	17.83175	16.67	83.33
	성과점수	36	57.61111	14.55537	30	92
100억 이상~ 200억 미만	종합점수	35	61.45686	10.9256	30.75	84
	계획점수	35	88.5	16.19277	50	100
	관리점수	35	52.13057	21.52834	16.66	100
	성과점수	35	56.88571	15.51569	27.5	88

사업의 예산	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
200억 이상~ 500억 미만	종합점수	42	66.57143	7.386805	45	82.5
	계획점수	42	91.81548	13.14843	50	100
	관리점수	42	54.75667	17.66828	16.66	100
	성과점수	42	65.69524	14.98612	30	100
500억 이상~ 1000억 미만	종합점수	24	66.51042	10.24124	47	90
	계획점수	24	95.625	9.476802	75	100
	관리점수	24	46.85708	19.17557	16.66	91.67
	성과점수	24	70.5625	18.14873	40	100
1000억 이상	종합점수	40	68.4	8.217555	52	87.5
	계획점수	40	95.5625	10.5534	50	100
	관리점수	40	52.49975	16.7881	16.67	83.33
	성과점수	40	67.825	13.8562	40	90

<그림 13> 예산규모별 종합점수



예산규모가 평가결과에 미치는 영향은 등급판정 결과를 보면 더욱 뚜렷하게 나타난다. <표 23>에서 볼 수 있는 바와 같이 매우 미흡과 미흡 판정을 받은 사업의

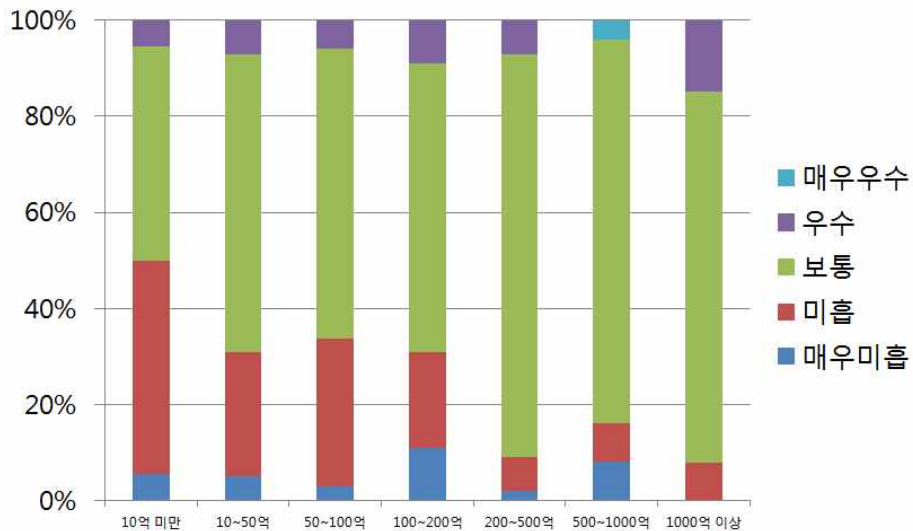
비율이 10억 미만 사업의 경우에는 37%, 10억 이상~50억 미만 사업 31%, 50억 이상~100억 미만 사업 33%, 100억 이상~200억 미만 사업 31%로 모두 30%를 넘고 있다. 그런데 200억 이상 사업의 경우에는 매우 미흡과 미흡 판정을 받은 사업의 비율이 200억 이상~500억 미만 사업의 경우 9%, 500억 이상~1,000억 미만 사업 16%, 1,000억 이상 사업의 경우에는 8%로 뚜렷하게 차이가 남을 볼 수 있다. 특히, 1,000억 이상의 사업의 경우에는 매우 미흡을 받은 사업이 단 하나도 없었다. 결론적으로 이른바 大馬不死라는 예산과 평가결과 간의 관계에 대한 속설이 상당 정도 현실을 반영하고 있다고 할 것이다.

<표 23> 예산규모별 등급 비교표

사업의 예산	사업개수	등급	개수	비율
10억 미만	44	매우 미흡	3	0.07
		미흡	13	0.30
		보통	25	0.57
		우수	3	0.07
		매우 우수	0	0.00
10억 이상~50억 미만	74	매우 미흡	4	0.05
		미흡	19	0.26
		보통	46	0.62
		우수	5	0.07
		매우 우수	0	0.00
50억 이상~100억 미만	36	매우 미흡	1	0.03
		미흡	11	0.31
		보통	22	0.61
		우수	2	0.06
		매우 우수	0	0.00
100억 이상~200억 미만	35	매우 미흡	4	0.11
		미흡	7	0.20
		보통	21	0.60
		우수	3	0.09
		매우 우수	0	0.00

사업의 예산	사업개수	등급	개수	비율
200억 이상~ 500억 미만	42	매우 미흡	1	0.02
		미흡	3	0.07
		보통	35	0.83
		우수	3	0.07
		매우 우수	0	0.00
500억 이상~ 1,000억 미만	24	매우 미흡	2	0.08
		미흡	2	0.08
		보통	19	0.79
		우수	0	0.00
		매우 우수	1	0.04
1,000억 이상	40	매우 미흡	0	0.00
		미흡	3	0.08
		보통	31	0.78
		우수	6	0.15
		매우 우수	0	0.00

<그림 14> 예산규모별 등급 비교



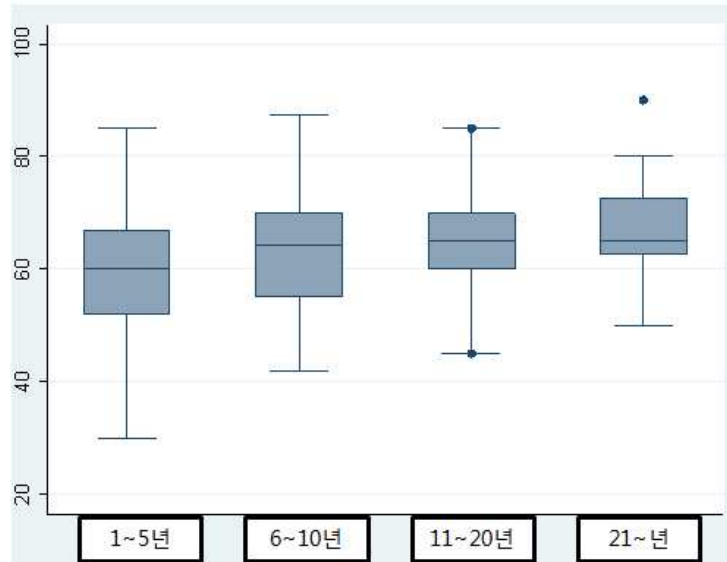
7. 사업수행기간에 의한 비교

사업의 수행기간이 길면 길수록 평균점수가 높을 것이라든가 가설을 검증하기 위하여 사업의 수행기간을 1~5년 6~10년, 11~20년, 21년 이상의 네 그룹으로 구분하였는데, <표 24>에서 볼 수 있는 바와 같이 사업수행기간이 길수록 평균점수가 올라가는 현상을 발견할 수 있었다. Box-plot을 보더라도 사업수행기간이 늘어날수록 중위수가 지속적으로 올라가고 있음을 알 수 있다.

<표 24> 사업수행기간별 점수 비교표

사업수행기간	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
1 ~ 5년	종합점수	85	59.92353	10.80089	30	85
	계획점수	85	86.23529	18.1619	15	100
	관리점수	85	49.30529	18.5978	16.66	83.33
	성과점수	85	57.37647	17.51613	0	100
6 ~ 10년	종합점수	62	64.06855	10.02396	42	87.5
	계획점수	62	87.68145	14.03641	50	100
	관리점수	62	54.53387	19.72721	16.65	100
	성과점수	62	62.59194	18.33006	10	100
11 ~ 20년	종합점수	60	64.55	10.19511	45	85
	계획점수	60	89.08333	14.10438	50	100
	관리점수	60	54.435	16.40766	16.66	83.33
	성과점수	60	62.2	17.27745	30	100
21 ~ 년	종합점수	39	67.11513	7.842736	50	90
	계획점수	39	91.34615	12.88673	50	100
	관리점수	39	57.90667	16.44415	33.3	91.67
	성과점수	39	64.05128	14.61605	40	100

<그림 15> 사업수행기간별 종합점수

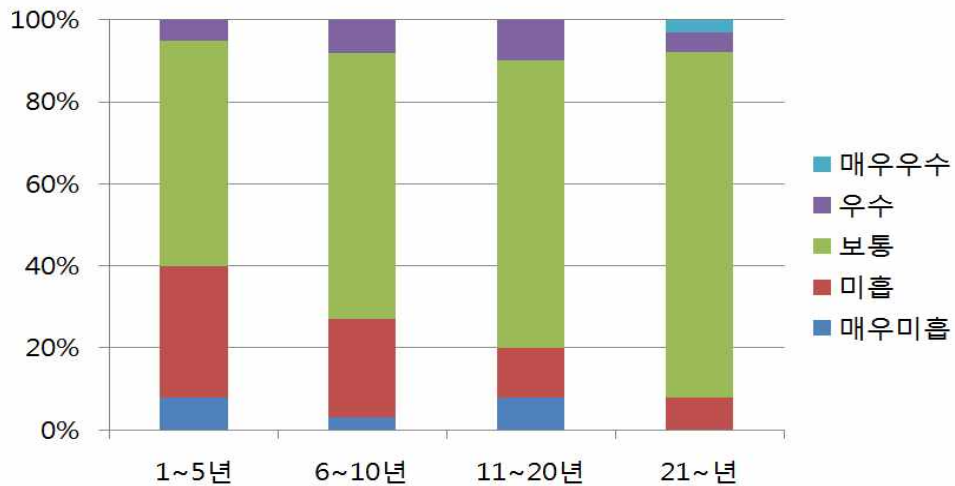


사업수행기간이 평가결과에 미치는 영향은 등급에 대한 영향에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 매우 미흡과 미흡의 비율을 사업수행기간별로 비교해보면, 1~5년의 경우 40%에 달하는데 비해, 6~10년의 경우에는 27%로 하락하며 11~20년의 경우에는 20%로 더욱 낮게 나타나고 있다. 21년 이상 사업의 경우에는 매우 미흡과 미흡의 비율이 8%에 불과할 뿐만 아니라 매우 미흡 판정을 받은 사업은 하나도 없는 점이 특이하다. 결국 사업수행기간이 길면 길수록 평가결과가 양호하다는 가설을 그대로 수용할 수 있을 것이다.

〈표 25〉 사업수행기간별 등급 비교표

사업수행기간	사업개수	등급	개수	비율
1 ~ 5년	85	매우 미흡	7	0.08
		미흡	27	0.32
		보통	47	0.55
		우수	4	0.05
		매우 우수	0	0.00
6 ~ 10년	62	매우 미흡	2	0.03
		미흡	15	0.24
		보통	40	0.65
		우수	5	0.08
		매우 우수	0	0.00
11 ~ 20년	60	매우 미흡	5	0.08
		미흡	7	0.12
		보통	42	0.70
		우수	6	0.10
		매우 우수	0	0.00
21 ~ 년	39	매우 미흡	0	0.00
		미흡	3	0.08
		보통	33	0.85
		우수	2	0.05
		매우 우수	1	0.03

〈그림 16〉 사업수행기간별 등급 비교



8. 지표수에 의한 비교

지표수를 보면 지표가 단수인 사업과 복수인 사업에서 뚜렷한 차이가 나타나며 지표수가 2 이상인 경우에는 더 이상의 차이를 발견하기 어렵다. 지표수가 6, 7, 8 개인 경우에는 사업 수가 각각 3개, 2개, 1개에 불과하여 일반화가 어렵다. 따라서 지표수가 1개인 사업과 지표수가 2~5개인 사업만을 비교하는 것이 의미가 있다.

지표가 1개인 사업은 지표가 복수인 사업 (즉, 지표수가 2~5개인 사업)에 비해 종합점수, 계획점수, 관리점수, 성과점수가 모두 낮게 나오고 있다. 표준편차는 지표가 1개인 사업이 복수인 사업에 비해 거의 모든 점수(종합, 계획, 관리, 성과)에서 크게 나타나고 있다. 이는 지표가 단수인 사업이 그만큼 평가에서 불이익을 받는 사업임을 시사하는 것이다.

〈표 26〉 지표수별 점수 비교표

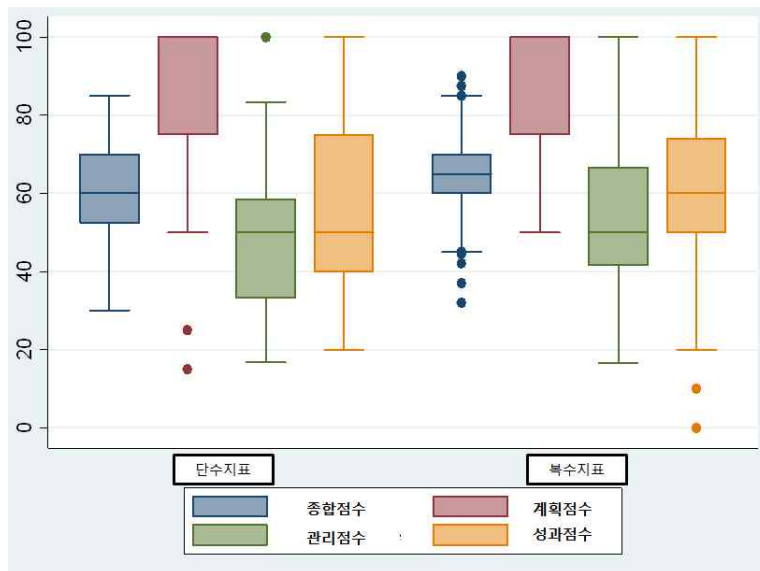
지표수	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
지표수1	종합점수	70	60.69257	11.12449	30	85
	계획점수	70	87	19.4191	15	100
	관리점수	70	49.245	18.53364	16.67	100
	성과점수	70	58.85286	18.8658	20	100
지표수2	종합점수	133	64.14474	9.912124	32	90
	계획점수	133	88.85338	13.76037	50	100
	관리점수	133	55.70256	16.99375	16.66	91.67
	성과점수	133	60.63534	16.6095	0	100
지표수3	종합점수	44	64.79545	9.204756	42	85
	계획점수	44	91.76136	10.49058	70	100
	관리점수	44	50.36773	18.85557	16.65	91.7
	성과점수	44	64.72727	17.7562	10	100

지표수	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
지표수4	종합점수	27	65.77778	9.411872	47	80
	계획점수	27	88.05556	13.95965	50	100
	관리점수	27	55.20815	19.35457	16.7	100
	성과점수	27	64.2963	13.6292	40	84
지표수5	종합점수	15	65.466	7.567165	50.5	77
	계획점수	15	91.08333	8.950093	75	100
	관리점수	15	52.218	21.00659	16.66	91.67
	성과점수	15	63.9	14.58007	44	90
지표수6	종합점수	3	61.66667	17.55942	45	80
	계획점수	3	75	25	50	100
	관리점수	3	66.66667	.0057703	66.66	66.67
	성과점수	3	53.33333	25.16611	30	80
지표수7	종합점수	2	72	16.97056	60	84
	계획점수	2	87.5	17.67767	75	100
	관리점수	2	66.67	0	66.67	66.67
	성과점수	2	69	26.87006	50	88
지표8	종합점수	1	75	.	75	75
	계획점수	1	100	.	100	100
	관리점수	1	66.67	.	66.67	66.67
	성과점수	1	70	.	70	70

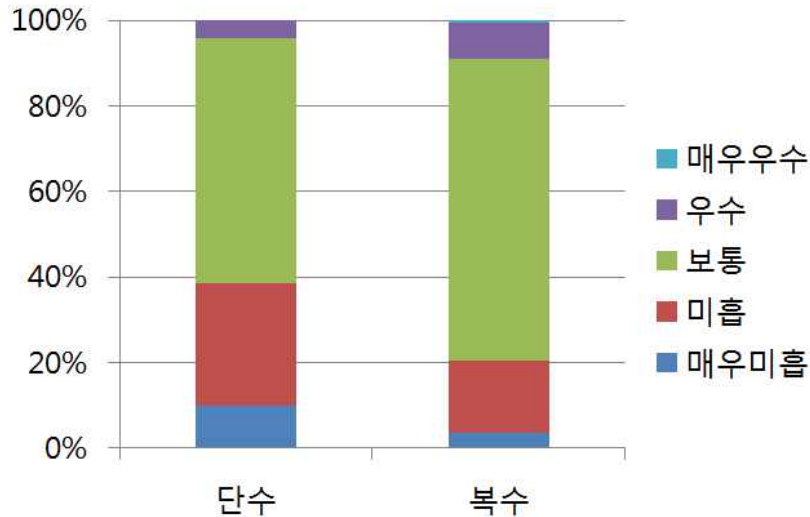
<표 27> 단수비표와 복수지표 점수 비교표

지표유형	점수	개수	평균	표준편차	최소값	최대값
단수지표	종합점수	70	60.69257	11.12449	30	85
	계획점수	70	87	19.4191	15	100
	관리점수	70	49.245	18.53364	16.67	100
	성과점수	70	58.85286	18.8658	20	100
복수지표	종합점수	225	64.64107	9.66928	32	90
	계획점수	225	89.32778	13.12604	50	100
	관리점수	225	54.66009	17.83396	16.65	100
	성과점수	225	62.11111	16.49178	0	100

<그림 17> 단수·복수지표 전체점수



〈그림 17〉 단수·복수지표 등급 비교



IV. 요약 및 결론

이 글은 사업이 갖는 8가지 특성, 유형/무형, 작업량 중심/결과 중심 지표, 장기/단기, 정책유형, 사업수행 방식, 예산규모, 사업수행기간, 지표의 수를 기준으로 사업의 특성이 성과평가 결과에 미치는 영향을 분석하는 데에 그 목적이 있었다.

사업의 유형성/무형성, 작업량 중심/결과 중심 지표는 일반적인 예상과는 달리 성과평가 결과에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그 이유는 사업의 유형성/무형성과 상관없이 지표는 모두 유형적인 지표가 활용되기 때문에, 사업의 평가결과는 다른 요인에 의해 영향을 받기 때문이다. 측정가능성(measurability)이 곧 바로 좋은 평가결과로 이어진다고도 볼 수 없다. 왜냐하면 측정이 용이하기 때문에 성과를 제대로 내지 못하는 사업에 대해서는 더 낮은 점수가 부여될 가능성이 그만큼 더 커지기 때문이다. 바로 이 이유 때문에 작업량 지표를 활용하는 사업의 평가결과가 편차가 크게 나타나고 있는 것이다. 장기/단기 사업의 경우에는 평균 점수는 차이가 없었지만, 편차는 장기가 훨씬 크게 나타났다. 그 이유는 장기 사업

은 무형적인 사업인 경우가 많고, 이 경우 작업량 지표는 대리지표로 활용하기 때문으로 풀이된다.

정책유형은 평가결과에 상당한 영향을 미치고 있다. 무엇보다도 규제사업이 배분사업이나 재분배사업에 비해 평가 결과가 양호한 것으로 나타남을 볼 수 있었다. 사업의 수행방식은 평가결과에 결정적인 영향을 미치고 있다. 중앙부처가 직접 수행하는 방식이 보조사업, 용자사업 등에 비해 월등히 좋은 성과를 보이고 있다.

예산규모와 사업수행기간 또한 평가결과에 상당한 영향을 미치고 있다. 예산규모와 평가결과 간에 선형관계가 나타난 것은 아니지만, 200억 이상 사업의 경우에는 200억 미만 사업에 비해 종합점수가 뚜렷하게 차이가 나고 있다. 이러한 경향은 등급판정에 더 뚜렷하게 나타나고 있음을 볼 수 있었다. 사업수행기간의 경우에는 사업수행기간이 길면 길수록 평가결과가 양호하게 나타났다. 특히, 사업수행기간이 평가결과에 미치는 영향을 등급판정의 경우 매우 뚜렷하게 나타났다. 지표수가 평가결과에 어떤 영향을 미치는지도 검토했는데, 단수 지표 사업보다 복수 지표의 사업이 평가결과가 좋은 것으로 나타났다.

이러한 연구결과가 시사하는 점은 다음과 같다.

첫째, 사업의 내재적인 특성보다는 사업성과를 표현하는 지표를 어떻게 설정하는가가 더 중요하다는 것이다. 이 문제는 무형적인 사업, 장기적인 사업이어서 결과지표를 활용하지 못하고 대리지표로서 작업량지표를 활용해야 하는 사업의 경우에 매우 심각하게 나타난다. 이러한 연구결과는 재정사업 자율평가제도 운용에 있어 사업을 정확하게 대표할 수 있는 지표의 구성과 지표의 내용에 대해 더 세심한 주의를 기울일 필요가 있으며, 사업의 특성-지표의 구성-성과평가 결과 간의 관계에 대한 심도 있는 연구를 통해 보다 적실성 있는 성과지표의 개발이 필요함을 시사하는 것이다.

둘째, 부처별 성과지표의 구성보다는 정책유형별 성과지표의 구성이 중요하다는 사실이다. 규제사업이 배분적 사업, 재분배적 사업보다 성과평가에서 유리한 위치에 있고, 재분배적 사업이 가장 불리한 위치에 있음을 고려할 때, 정책유형별 성과평가 항목의 구성과 checklist를 차별화할 필요성이 있다고 보여진다. 이는 단순히 부처별로 성과평가 항목을 차별화하는 것보다는 동일 부처 내에서도 정책유형에 따라 성과평가 항목을 차별화하는 동시에, 동일한 정책유형이라면 서로 다른

부처의 사업이라 할지라도 동일한 성과평가 항목을 활용하는 것이 성과관리제도의 유효성을 제고하는 데 더 효과적이라는 점을 시사하는 것이다.

셋째, 성과관리에 있어서 성과관리의 관리가 매우 중요하다는 사실이다. 무엇보다도 복수의 지표를 갖고 있는 사업이 지표가 하나 뿐인 사업에 비해 월등히 좋은 결과를 보이고 있다. 또한 대리지표로서 어떤 식으로 작업량지표를 구성하는가에 성과평가 결과에 큰 영향을 미치고 있는 것이다. 따라서 사업의 실제적인 수행 뿐만 아니라 지표의 구성과 관리가 중요함을 시사한다고 할 것이다.

넷째, 현재의 재정사업자율평가 평가 결과의 분포를 정규분포로 변경할 필요성이 제기된다. 미흡 이하를 받을 경우 예산이 삭감되기 때문에 각 부처와 사업담당자들은 전반적인 평가보다는 평가결과의 분포에 관심을 가질 수밖에 없다. 그런데 현재 평가가 정규분포를 보이는 것이 아니라 극도로 아래쪽으로 편향되어 있기 때문에 불만을 제기하고 있으며, 이러한 이유로 현재 재정사업 자율평가 제도는 인센티브보다는 벌칙으로 인식되는 경향이 강하다. 따라서 향후 재정사업 자율평가를 단순한 패널티가 아니라 인센티브 구조로 인식하도록 평가결과의 분포 자체를 수정할 필요가 있다고 할 것이다.

참고문헌

- 각 부처(2012). 「2011년도 재정사업 자율평가 보고서(일반재정)」.
- 공동성·방문규·윤기웅(2007). “재정사업 평가결과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 2006년도 평가결과를 중심으로.” 『정책분석평가학회보』 17(4): 27-56.
- 기획재정부(2012). “한국의 재정성과관리제도 현황.” 기획재정부 성과관리과 교육자료.
- 김영록(2010). “재정사업 자율평가의 정부 부처별 적합성 분석.” 『행정논총』 48(3): 169-93.
- _____. (2011). “중앙부처 성과관리에 영향을 미치는 요인 분석: 교육과학기술부와 국토해양부 사례분석을 중심으로.” 『행정논총』 49(4): 83-109.
- 윤기웅·공동성(2008). “재정사업 자율평가제도의 평가: 2005~2007년 평가결과에 대한 종합분석.” 『한국행정연구』 17(2): 89-113.
- 윤기웅·공동성(2012). “사업평가에 영향을 미치는 요인 탐색 및 제도적 고찰: 2008년~2010년 재정사업 자율평가결과를 중심으로.” 『한국정책학회보』 21(2): 91-122.
- 정문기(2011). “중앙정부 직접사업과 간접사업의 성과평가 적합성 비교분석.” 공동성 외. 『재정사업 성과평가 분석 및 개선방안』. 1-49. 2010 재정전문가 네트워크 성과관리분과 최종보고서. 서울: 한국조세연구원
- 하연섭. (2010). 『정부예산과 재무행정』. 서울: 다산출판사.
- Gilmour, John B. (2008). “Implementing OMB’s Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenge of Performance-Based Budgeting.” in F. Stevens Redburn, Robert J. Shea, and Terry F. Buss (eds.), *Performance Management and Budgeting: How Governments Learn from Experience*. 21-48. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Greitens, Thomas J. and M. Ermita Joaquin. (2010). “Policy Typology and Performance Measurement: Results from the Program Assessment Rating Tool (PART).” *Public Performance & Management Review* 33(4): 555-70.

- Organization for Economic Cooperation and Development. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- _____. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Pollitt, Christopher. (2001). "Integrating Financial Management and Performance Management." *OECD Journal on Budgeting* 1(2): 7-38.
- Robinson, Marc. (2007). "Results Information." in Marc Robinson (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. 26-45. New York: Palgrave Macmillan.
- Schick, Allen. (2007). "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules for Analytic Tools?" *OECD Journal on Budgeting* 7(2): 109-38.
- White, Joseph. (2012). "Playing the Wrong PART: The Program Assessment Rating Tool and the Functions of the President's Budget." *Public Administration Review* 72(1): 112-21.

제5차 재정전문가네트워크 정책세미나
성과관리체계의 합리화 방안

**자체평가 성과지표 체계 개선을 위한
논리모형 적용의 가능성 탐색**
- 에너지분야 관련 정부사업을 중심으로 -

■ 윤지웅 (경희대학교 행정학과 교수)



차 례

I. 서론	53
II. 자체평가제도 현황 및 체계	54
1. 자체평가제도의 도입배경	54
2. 자체평가제도의 운영 체계 및 프로세스	55
III. 논리모형의 유용성과 사례 검토	61
1. 논리모형의 개념 및 유용성	61
2. 논리모형의 적용 사례	64
IV. 자체평가제도에 논리모형의 적용가능성 탐색	67
1. 에너지분야의 성과관리 체계 현황	69
2. 에너지분야 전략목표와 성과목표와의 정합성	71
3. 에너지분야 성과목표와 관리과제와의 정합성	72
4. 논리모형의 관점에서 관리과제의 성과지표 특성 분석	76
V. 결론	98
참고문헌	102

자체평가 성과지표 체계 개선을 위한 논리모형 적용의 가능성 탐색 - 에너지분야 관련 정부사업을 중심으로 -

윤지웅 (경희대학교 행정학과 교수)

I. 서론

본 연구는 보다 정부사업의 성과향상에 도움이 되기 위해 개발 및 활용되는 자체평가 성과지표 체계에 논리모형을 적용하여 사업성과 및 그 관련 지표 관리의 개선 가능성을 탐색하고자 하였다. 왜냐하면, 많은 부처들의 개별 과제에 대한 자체평가 체계가 정책목표와 성과목표를 정확하게 반영하고 있는지에 의문을 제기하는 연구가 있고(홍형득 외 2011), 이에 대한 보완으로 논리모형을 도입하는 것을 제안하고 있는 실정이다(공동성 외, 2010).

2006년 정부업무평가기본법이 제정되면서 기존에 서로 다른 근거와 기준에 입각하여 개별적으로 추진된 정부기관별 사업에 대한 성과를 통합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 틀이 마련되었다. 그 기본적인 틀은 정책과정-정책수립, 집행, 결과평가에 입각하여 평가지표가 개발되었으며, 지난 10여년간 정책과정을 투명하고 효과적으로 관리하여 성과를 높이하고자 하는 노력이 많이 이루어졌다.

그러나, 각 부처별 전략목표와 사업목표, 그리고 사업별 관리과제, 그 과제의 성과평가지표는 부처별로 다양하게 개발되고 관리되어 왔고, 각 개별 사업의 성과지표가 그 사업의 진정한 성과를 측정하는지, 그 지표들이 얼마나 타당한지에 대한 논의는 지속적으로 논의되고 있는 바이다. 특히 자체평가가 평가를 위한 평가로 머물지 않고, 각 사업들이 전략목표와 성과목표를 얼마나 달성하고 있는지를 효과적으로 유도 및 관리하기 위해서는 성과지표에 대한 명확하고 정합성 있는 관리

가 중요하다는 인식이 대두되어 왔다.

이러한 인식 하에, 본 연구에서는 정부부처의 사업 성과를 향상시키기 위하여 보다 입체적이고 체계적으로 자체평가제도를 개선하는 방법으로 논리모형의 적용을 생각해 보고자 한다. 구체적으로 기존의 자체평가 모형에 논리모형의 장점을 자체평가 모형에 보완하여 평가모형을 개선하고자 한다. 즉, 정부 사업의 목표와 관리과제와의 정합성, 논리모형에 입각한 지표의 재구성을 시도하고자 한다. 특히 최근 지속적으로 관심이 커지고 있는 에너지 분야 관련 정부사업을 중심으로 자체평가 지표를 재구성하고, 자체평가제도의 개선점을 탐색하고자 하였다.

결론적으로 논리모형의 적용결과 에너지 분야의 정부사업의 전략목표와 성과목표는 대체적으로 정합성있게 구성되어 있다. 다만 관리과제 중 성과목표와 정합성이 떨어지는 과제들이 함께 포함되어 있다고 판단된다. 이는 성과목표와 관리과제 체계가 사업 중심이 아니라 조직 중심으로 구성되어진 결과라고 판단된다. 또한 과제별 성과측정 지표를 보면, 성과지표보다 활동지표가 상대적으로 많이 개발되어 소위 이야기하는 성과지표로 활용되고 있다. 이러한 점은 향후 명확하게 명시되어 사업의 진행과정과 성과를 관리하여야 할 것으로 판단된다.

본 연구는 먼저 2장에서 에너지 분야의 정부사업 중 자체평가 대상 사업의 현황을 파악하고, 3장에서는 논리모형의 유용성과 해외사례를 간략히 살펴본 후, 4장에서 논리모형을 적용한 자체평가의 목표의 정합성과 지표체계를 분석한다. 그 후 결론에서 논리모형을 적용한 자체평가제도의 개선점을 제시하고자 한다.

II. 자체평가제도 현황 및 체계

1. 자체평가제도의 도입배경

2000년대 초반 우리나라는 기존에 산발적으로 이루어지던 정책평가를 보다 체계적으로 수행하고 이를 정책형성 및 수립과정에 환류하기 위하여 보다 정치하고 체계적인 평가시스템을 본격적으로 도입하였다. 2001년 과학기술기본법, 2005년 「국가연구개발 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 2008년 정부조직개편과

연구개발성과평가법의 개정 등이 그 대표적인 예이다.

이러한 새로운 사업평가제도의 도입의 기저에는 ‘정부사업의 논리개발을 위해서 정부사업이 무엇을 해서 무엇을 얻고자하는 것인가를 파악해야 한다’는 내용이 깔려있다. 대부분의 정부사업은 기획 → 선정 → 연구개발(사업수행) → 종료의 순서로 진행된다.

우리나라의 경우에서 살펴보면, 정부업무평가위원회의 정부업무 성과관리체계를 통해 성과관리체계에서는 임무→비전→전략목표→성과목표로 이어지는 위계(hierarchy)가 존재하고 있다. 또 정부 R&D사업도 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」을 통하여 연구개발사업의 목표를 전략목표와 성과목표로 구분하고 있음을 볼 수 있다. 이때 전략목표는 해당 연구 개발 사업이 궁극적으로 이루고자 하는 목표를, 성과목표는 연구개발을 통하여 달성하고자 하는 구체적·단계별 목표를 의미한다.

2. 자체평가제도의 운영 체계 및 프로세스

가. 운영 체계

자체평가란 자율성을 모토로 하는 자체평가는 자율평가의 형태로 스스로의 반성형식을 사용하면서, 정부업무 및 공공부문의 제반업무와 관련하여 정책 및 사업을 수립·시행하는 기관이 스스로 평가대상에 관한 유용한 정보 또는 지식을 얻기 위해서 일정한 의도와 목적으로 고려한 평가기준을 정립하여 이 기준에 따라 평가대상을 신뢰성 및 타당성 있게 측정하는 것을 말한다(김주환, 2006).

그리고 다양하고 분절적인 평가제도들의 통합이 필요하게 되어 기본법을 제정하면서 비록 물리적 통합이기는 하지만 통합의 근거를 마련한 것을 자체평가의 시작으로 인식 할 수 있다. 통합평가 중심이라는 기본운영방향은 여러 가지 평가제도를 하나로 통합한다는 것을 의미한다.

성과관리 계획수립, 성과집행, 성과평가라는 일련의 성과관리 사이클 내에서 정부업무를 추진하도록 하여, 보다 체계적으로 계획을 바탕으로 하는 평가에 초점을 두어 명실상부하게 성과평가의 의미를 가지도록 하였으며 자체평가의 목적을 해

당부처의 정책성과개선에 두어야 하며, 보다 구체적으로는 부처의 임무, 전략목표, 성과목표, 성과지표가 평가하도록 하였다. 마지막으로 평가를 수행하고 이의 결과를 토대로 정책성과 개선 및 조직, 예산, 개인성과평가 등에 이용하는 수단적이며 직접적인 활용이 가능한 자체평가 제도를 도입하였다(김주환, 2008).

즉 자체평가제도는 직접적으로 평가를 수행하고, 자율적인 평가기준과 평가지표를 설정하는 자율지향적인 운영방향, 평가업무의 중복성을 줄이고 전체적인 통합적 평가를 이끌어내는 통합지향적 운영방향, 성과계획을 체계적으로 구축하는 성과지향적인 운영방향, 인사 및 성과 등의 개인평가와 조직 및 예산과의 연계된 활용지향적인 운영방향을 지니고 있다고 평가할 수 있다.

나. 평가 과정

1) 자체평가 대상과제의 선정

중앙행정기관에서 자체평가를 위한 활동은 자체평가 대상과제의 선정으로부터 시작된다. 각 중앙행정기관은 매년 1월에 주요업무계획을 고려하여 부서별로 업무를 분류하고 자체평가 대상과제를 선정한다. 자체평가 대상과제를 선정할 때 일반적으로 고려하는 기준은 다음과 같다. 첫째, 국정과제 또는 대통령 지시사항 관련 주요사항 등을 포함한다. 둘째, 주요업무계획에 포함되어 있는 시책 사업은 원칙적으로 포함한다. 셋째, 연두 업무보고에 포함된 각 부처별 혁신과제를 포함한다. 넷째, 주요업무계획에는 없으나 부서별 핵심 고유기능이 제외되지 않도록 조정한다. 이상의 기준들을 고려하여 각 부서에서는 자체평가 대상과제를 선정하며, 각 부서에서 선정된 자체평가 과제는 부처별로 자체조정을 거쳐 국무조정실에 매년 1월 28일까지 보고한다.

2) 자체평가 과제 시행계획서 작성 및 확정

각 부처는 선정된 자체평가 대상과제별로 정책목표 및 기대효과, 사업추진 계획 등을 포함하여 자체평가 시행계획을 작성한 후 자체평가위원회의 심의를 거쳐, 국무조정실로 시행계획을 제출하여야 한다. 시행계획서를 작성하기 위해서는 다음의 몇 가지 사항이 반드시 포함되어야 한다. 첫째, 자체평가 대상과제의 정책목표 및

기대효과를 계량화하여 객관적으로 제시하여야 한다. 둘째, 정책목표와 하위 정책 목표 및 수단을 적절하게 선정하기 위하여 대상과제를 대과제-중과제-단위사업으로 구성한다. 셋째, 사업추진계획을 중과제별로 작성한다. 그러므로 시행계획서에서는 중과제별로 추진성과를 측정하기 위한 지표를 제시하되 직접지표와 간접지표로 구분하여 제시한다.

각 부처에서 작성된 자체평가 시행계획은 국무조정실에 제출되어 검토를 받는다. 자체평가 시행계획은 정책목표 및 기대효과의 명료화와 구체화 여부, 정책목표와 하위 정책목표 및 수단 간의 적절성, 그리고 과제별 세부 추진계획의 충실성 등을 중심으로 검토된다. 국무조정실은 자체평가 계획의 검토 후 필요시, 시행계획의 보완 및 관련자료 제출을 요청할 수 있으며 3월 말까지 자체평가시행계획을 확정한다.

3) 자체평가의 실시

자체평가는 원칙적으로 매 반기별로 실시하며, 연초부터 당해반기까지의 누계추진실적을 기준으로 평가한다. 자체평가를 위한 평가기준은 주요정책과제 공통평가기준에 준하여 평가하도록 하며, 기관별로 별도의 기준이나 착안사항을 보완하여 평가할 수 있도록 하였다. 특히, 부서별 성과상여금 관리, 목표관리제 등과의 연계를 위하여 기관별 평가기준 및 방법을 조정 보완하도록 유도하고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 자체평가를 위한 공통평가기준은 정책목표의 적합성, 계획내용의 충실성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성, 목표의 달성도, 정책영향 등의 6가지가 포함된다. 각 중앙행정기관들은 자체평가위원회를 구성하여 평가를 실시하고 소위원회를 활성화하며, 세미나 간담회 현장점검 등을 통하여 실질적 평가활동이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다. 아울러 자체평가의 내실화와 평가제도의 발전에 기여할 수 있도록 정책 및 행정서비스에 대해 각 기관실정에 적합한 국민만족도 조사모형을 개발하여 실시하고 그 결과를 평가에 활용하도록 하였다.

4) 자체평가 결과의 보고 및 처리

자체평가는 부처의 성과개선에 기여할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 자체평가를 통한 성과측정의 목표가 무엇인지를 명확히 하고, 목표달성을 위한 적정한 측

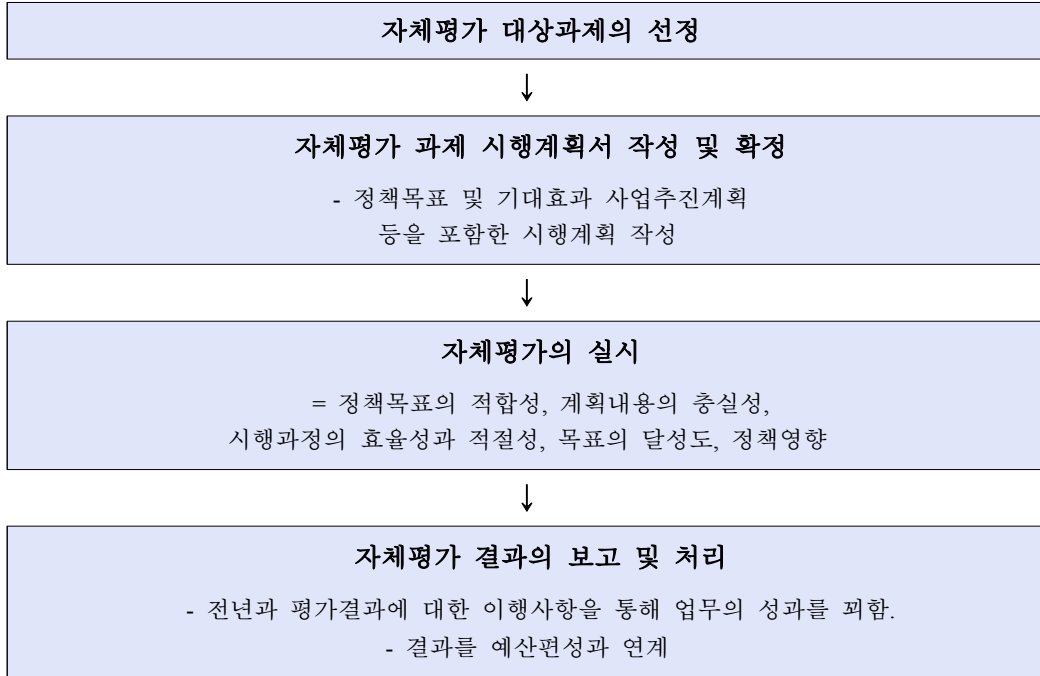
정방법을 택하는 것이 필요하다. Behn(2003)은 공공조직에서 성과평가의 목적을 평가(Evaluate), 통제(Control), 예산수립(Budget), 동기부여(Motivate), 공공관계 개선(Promote), 포상(Celebrate), 학습(Learn), 성과향상(Improve)에 있다고 밝히고 있다. 이러한 성과평가의 목적을 달성하기 위해서 공공조직은 적절한 측정방법과 절차가 필요하다.

자체평가 결과를 제출할 때, 각 중앙행정기관들은 전년도 평가결과에 대한 이행사항을 함께 제출하도록 하여 평가결과가 업무의 성과향상(Improve)에 반영될 수 있도록 한다. 또한 평가결과가 부진하거나 또는 시행상의 문제점이 발생하거나 예상되는 경우에 이에 대한 조치계획을 수립하여 통제하도록(Control) 한다.

자체평가 결과는 인터넷에 공개됨으로써 자체평가가 부처의 공공관계를 개선하는(Promote) 데 기여하도록 하고 있다. 또한 자체평가 결과를 예산편성과 연계하며(Budget), 감사가 필요한 사항에 대해서는 자체감사를 실시하고(Control), 평가결과를 성과급에 반영하도록 하여(Motivate) 평가의 실효성을 높이도록 한다. 예컨대, 환경부에서는 전 직원이 ‘성과에 따른 보상의 원칙’에 공감대를 갖고 자체평가 결과를 목표관리제, 성과급, 인사운영에 확실하게 연계하는 통합성과관리체계를 운영하고 있다(국무조정실, 2004). 또한 환경부의 자체평가위원들은 4급 이상 직원의 업무성과 평정에 참여하고 있으며, 평가결과를 목표관리 평정에 50% 반영하도록 규정하고 있다(신동면, 김성중, 2004).

세부적으로 사업을 평가하는데 있어 사업계획 단계, 성과계획 단계, 집행단계, 결과단계의 네 가지로 나누어 각 단계별 세부적인 항목을 평가한다. 사업계획단계에서는 사업목적의 명확성과 타당성, 사업구성 및 추진방식의 적절성, 다른 사업과의 유사중복성 등에 대한 질문을 통하여 검토를 한다. 성과계획 단계는 사업목적과 성과지표와의 연계성, 목표치의 합리적 설정여부를 검토한다. 집행단계에서는 사업이 계획대로 집행되었는지, 추진실태를 정기적으로 모니터링하였는지 등을 검토한다. 결과단계에서는 계획된 양적 성과의 달성정도, 사업성과의 질적 우수성정도, 사업의 효과성 정도를 검토한다(아래 <표 1> 참조).

[그림 1] 자체평가제도 평가 과정(신동면, 김성종, 2004)



<표 1> 자체평가의 단계와 그에 따른 질문

단계	질문
1. 사업계획 단계	1.1 사업목적이 명확하고 타당한가?
	1.2 사업의 구성 및 추진방식이 적절한가?
	1.3 다른 사업과 불필요한 유사중복이 없게 사업이 설계되었는가?
2. 성과계획 단계	2.1 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?
	2.2 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?
3. 집행 단계	3.1 사업이 계획대로 집행되었는가?
	3.2 사업추진실태를 정기적으로 모니터링하고 개선하고 있는가?
4. 결과 단계	4.1 계획된 성과가 양적으로 달성되었는가?
	4.2 사업성과가 질적으로 우수한가?
	4.3 객관적으로 종합적인 성과분석을 실시하였으며, 분석결과 사업이 효과적으로 수행되었는가?

자료: 2009년도정부업무평가 세부시행계획, 국무총리실

위와 같은 사항들이 검토되면, 자체평가체계를 구성한다(<표 2> 참조). 구체적으로 평가항목별로 평가지표와 그 측정방법을 개발하는데, 개별 부처는 정책목표와 성과목표에 따라서 개별 사업의 평가항목을 성과달성도, 계획수립의 적절성, 시행과정의 적절성, 정책효과성 등 4가지 항목 측면에서 평가하며, 각각의 평가항목별로 개발된 지표와 그 측정방법에 입각하여 평가한다. 예를 들어 성과달성도에는 성과지표가 적절히 개발되었는지, 그 달성도는 어느 정도인지 등에 대하여 평가한다.

<표 2> 자체평가체계

평가항목	평가지표	측정방법
성과 달성도	성과지표의 목표달성도	○ 성과관리시행계획에 제시된 성과지표의 목표달성도
	성과지표의 적절성	○ 성과지표의 대표성 확보 및 목표치의 적극적 설정
계획 수립의 적절성	계획 수립 시 사전조사, 의견수렴의 충실성	○ 관련통계현황·사례 조사 및 이해관계자(정책수요자)·전문가 의견수렴 여부
	정책분석의 적절성	○ 정책효과 또는 장단점 분석과 분석결과 도출된 개선·보완 필요사항에 대한 대책 수립 여부
시행 과정의 적절성	추진일정의 충실성	○ 과제별 추진계획 준수 여부
	행정여건·상황 변화에 대한 대응성	○ 모니터링 등을 통해 파악된 여건·상황변화에 적시에 적절히 대응하였는지 여부
	관련기관·정책과의 연계성	○ 관련기관·정책과의 연계 및 협조체제를 구축하고 이를 운영하였는지 여부
정책 효과성	정책영향이 발생한 정도	○ 계획 수립 시 예상한 정책효과 발생 여부 ○ 해당과제가 상위목표(성과목표)달성에 기여한 정도

자료: 2009년도정부업무평가 세부시행계획, 국무총리실

Ⅲ. 논리모형의 유용성과 사례 검토

1. 논리모형의 개념 및 유용성

논리모형은 프로그램사업의 구성요소들이 어떤 인과과정을 거쳐 원하는 결과를 산출해 내는지에 대한 논리 및 도식을 의미한다. 다시 말해 자원을 투입하면 어떤 단계와 과정을 거쳐서 정책적 목표에 부합하는 결과물이 생산될 것인가에 대한 가정과 논리가 논의되는 연구모형이다(홍형득 외, 2010). 일반적으로 논리모형은 프로그램의 수행에 필요한 자원과 활동, 그로 인한 일차적 산출(Output), 산출이 정책대상에 미치는 단기·중기·장기적 결과와 영향으로 구성된다(노화준, 2009).

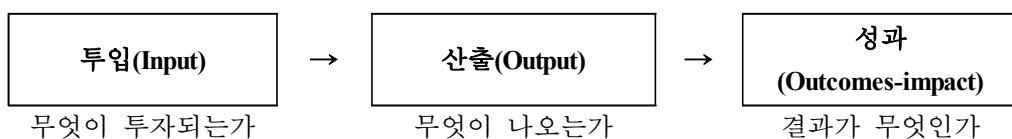
논리모형은 투자, 활동, 결과 사이의 관계를 묘사하는 일종의 개념적 틀(Framework)로 계획, 실행, 평가 그리고 이에 대한 기록을 모두 통합한 접근방법을 제시해준다. 논리모형의 기원은 Suchman(1967)과 Weiss(1972)로 거슬러 올라가며 프로그램의 효과성을 평가하기 위해 개발된 Bennett(1976)의 계층체계모델과 프로그램이 평가받을 준비가 되어있는지에 대해 결정된다는 Wholey(1979)의 평가성 기술(Evaluability technique)에도 영향을 받았다. 프로그램이 여러 주체들에게 미치는 영향력에 대한 정확한 평가와 프로그램의 수행과정에서 목표 및 목적이 뚜렷하게 존재하는지를 평가하는 것에서부터 논리모형이 시작되었다. 기대효과와 인과관계 측정을 위해서 논리모형을 사용하기도 한다. 민간부문에서는 TQM(Total Quality Mangement)분야와 성과측정활동에서 사용되었으며, 국제분야에서는 USAID(U.S.Agency for International Development)는 현재 논리모형의 시초로 언급되어지는 로그 틀(Log Frame)을 1970년대부터 사용해왔다. 공공부문에서는 GPRA(Government Performance and Results Act Provisional Government of the Algerian Republic, 1993)에서 논리모형을 통해 모든 공공부문에서 활동이 아닌 성과와 성과가 가져온 투자들에 대해 초점을 맞추고 있다(Bickman 1987; Chen 1990).

이러한 연구개발 논리모형의 특징은 계획, 프로그램 관리, 그리고 평가를 위한 유용한 도구라는 점이다. 논리모형은 현재와 미래간의 격차를 줄이기 위한 프레임워크를 제공한다. 이를 통해 현재의 상황에 대해 파악할 수 있으며, 원하는 결과

를 얻기 위해 어떤 활동들을 해야 할지 이해할 수 있다. 또한 논리모형은 자원, 활동, 산출을 잇는 역할을 하며 계획을 정확하게 모니터링 할 수 있는 프레임워크로서 하나의 효과적인 관리도구로 사용된다. 논리모형은 평가의 수단이기도 하다. 논리모형은 언제, 무엇을 평가해야 할지 알려주며, 평가요소들이 효과적으로 효율적으로 사용되었는지를 알려준다. 논리모형을 통해 적절한 프로세스 수행과 산출 평가에 초점을 맞출 수 있다. 몇몇 이들은 논리모형이 평가자들에게서 널리 사용되기 때문에 평가모델이라고도 부르지만, 이는 단지 평가하는데 도움을 줄 뿐, 평가모델이라고 불려서는 안 될 것이다. 그에 더하여, 논리모형을 통해 그래픽화 하면 다른 의사결정자들과의 수월한 소통에 도움이 된다. 알려진 바와 같이 소통은 사업의 성공과 지속의 핵심요소이다.

논리모형을 통해 어떠한 자원이 프로그램에 투입되는지, 어떠한 활동들이 수행되는지, 어떤 변화가 생기고 결과로 생기는 변화들이 무엇인지에 대해 알아볼 수 있으며 ‘일련의 사건’을 통해 지속적으로 발생하는 변화가 어떻게 성과로 이어지는지에 대한 해답을 얻어낼 수 있다. 전체를 구성하고 있는 요소가 상호연계성을 지니고 있으므로, 이러한 관계를 통해 프로그램 전체가 이끌어내는 성과가 각각의 부문이 이끌어내는 성과의 합보다 큰 ‘시스템적인 모델’으로서의 특징을 지닌다. 논리모형을 단순화 시키면 아래의 그림과 같은 구조로 만들 수 있으며, 각각의 프로세스는 다음과 같은 특징들을 갖고 있다([그림 2] 참조).

[그림 2] 논리모형의 핵심요소(Taylor-Powell et. al, 2003)

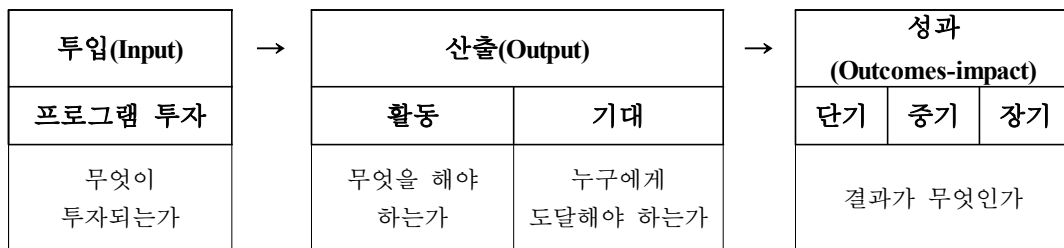


투입은 원하는 산출물 얻기 위해 투자해야 하는 것들을 의미한다. 인적 및 물적 자원들과 파트너십(partnership)이나 계약에 의한 서비스 등과 같은 프로그램을 지원하기 위하여 요구되는 다른 여러 가지 투입물들이다. 산출은 프로그램의 직접적인 수혜자나 프로그램 참여자들에게 제공되는 생산물, 재화, 서비스들을 의미하며 새롭게 만들어진 결과물을 일컫는다. 산출은 성과를 이끌어 낸다. 성과는 활동

과 산출물들로부터 나오는 편익 및 사업(정책)대상의 (의도된) 변화이다. 다시 말해, 산출물들의 영향(Impact)을 의미하는 것으로 새로운 지식의 창출, 향상된 기술, 변화된 태도, 수정된 행태 등을 예로 들 수 있다. 성과는 변화 혹은 개인, 집단, 기업, 조직, 커뮤니티 등에 대해 발생한 혜택을 가르킨다. 성과는 단기에서 장기에 이르기까지 발생한다. 이는 다른 것들과 무엇이 다른지에 대해 설명해 줄 수 있는 것이다.

보다 확장된 형태의 논리모형은 활동과 기대를 포함한 산출단계와 단기, 중기, 장기로 나누어진 성과단계로 나누어진다. 결국 우리가 궁극적으로 가지게 되는 성과는 장기성과(Long-term impact)이며 논리 모형은 논리적인 연결 관계와 상황에 대한 맥락을 “명확하게 만들어 주고 명확하게 이해시켜준다”는데 의의가 있다.(McLaughlin and Jordan, 1999) 각각의 프로세스가 가지는 특징들은 아래와 같다 ([그림 3] 참조).

[그림 3] 논리모형의 확장된 형태



자료: Taylor-Powell et. al, 2003

활동은 서비스의 제공, 법률이나 규제의 집행 등과 같은 프로그램의 산출물을 생산하는데 필요한 모든 행위와 조치이다. 고객은 기대가 도달되어야 하는 집단이다. 고객, 혹은 수혜자(일반국민) 등 서비스를 받는 사람들을 프로그램 논리모형에 삽입함으로써, 프로그램 담당자나 이해관계자들은 무엇이 무엇에 도달되고(what leads to what), 프로그램이 어떤 대상 집단에 전달되게 되는지를 생각하고 설명할 수 있다. 결국 산출물이 고객, 혹은 수혜자(일반국민)들이 산출물을 어떻게 받아들이고, 어떻게 생각하는지를 통해 연구개발의 결과를 예상할 수 있다.

성과는 최초로 발생하며 즉각적으로 발생하는 단기성과, 중기성과, 장기성과 및 영향 등으로 나누어질 수 있다. 단기성과는 프로그램의 산출물이 원인이 되어 일어난 변화나 이것이 밀접하게 관련되어 즉각적인, 혹은 직접적인 변화 또는 편익

을 지칭한다. 중기성과는 최초산출결과로부터 파생되는 결과를 의미하며, 장기성과 및 영향은 중기성과로부터 발생하는 편익, 즉 장기적으로 영향력을 갖는 결과를 의미한다.

상황적요인은 프로그램의 통제범위 밖에 있지만, 프로그램의 성공과 실패에 긍정적이거나 부정적인 영향을 미칠 수 있는 요인을 의미한다. 예를 들어 유사·경쟁 프로그램, 혹은 연구개발 존재, 정책의 변화 등이 있다.

사업의 성과지표는 측정수준에 따라 투입지표(Input), 활동/과정지표(Process), 산출지표(Output), 결과지표(Outcome) 및 영향지표(Impact) 등으로 구분하기도 하고, 사업의 성과가 나타나는 시기를 중심으로 단기, 중기 및 장기지표로, 그리고 지표의 특성에 따라 양적 지표와 질적 지표, 직접성과지표와 간접 성과지표 등 다양하게 구분할 수 있다.

투입지표는 업무수행에 소요되는 유형적 자원(재정, 물자, 인적자원 등) 및 무형적 자원(정치적/법적 요구 및 지원, 시민/고객의 요구 및 지원, 시민단체의 요구 및 지원, 시장의 요구 및 지원 등)을 측정한다. 과정/활동지표는 업무를 수행하는데 든 노력 또는 한 일을 의미한다. 산출(output)지표는 업무의 수행과정 또는 수행 후에 제1차적으로 나타나는(주로 단기적) 생산물이고, 결과(outcome)지표는 사업이 성취하고자 하는 결과를 의미한다. 마지막으로 영향(impact)지표는 연구개발의 파급효과 측면에서의 성과를 의미하며, 경제적 성과, 과학기술적 영향, 사회적 영향 등을 의미한다.

2. 논리모형의 적용 사례

논리모형은 우리가 처해 있는 현재 상황(Situation), 투입과 산출을 통해 알 수 있는 반응(Response), 단기-중기-장기 성과로 대변되는 결과(Result) 그리고 가정과 외부요인과 평가로 구성된 증거(Evidence)로 크게 네 부분으로 나눌 수 있다. 논리모형의 평가에 있어 욕구(Needs), 프로세스(Process), 산출(Outcomes) 그리고 효과(Impact)의 네 영역에서 평가가 이루어진다.

이를 미국과 캐나다의 청정에너지를 위한 관련 협의(Clean Energy Dialogue, CED) 논리모형을 예로 들 수 있다. 미국-캐나다의 청정에너지를 위한 협의(CED)

논리모델에서 CED에 대해 예상한 즉각적인 결과는 권고된 CED 활동 계획이 실제로 실현 되는 것이라 할 수 있다. 이러한 CED 활동 계획 하에서 양국협력 발전을 목표로 세 가지 영역에 초점을 맞추어 구현되고 있다. 본 논리모델에서는 프로그램 지속이 필요한가, 정부의 우선순위에 계속적으로 위치하는가, 정부의 역할과 책임이 무엇인가, 예상되는 결과의 성취도는 어느 정도인가, 효율성과 경제성은 어느 정도인가 등 다섯 가지 문제에 대한 답변을 주고 있다.

예를 들어, 논리모형을 통해 CAA(Clean Air Agenda)국제 공조에 대해 시각적으로 쉽게 이해 할 수 있다. 본 정책의 관련 활동과 기대되었던 산출 및 성과요소들을 살펴볼 수 있다. 계획되었던 산출과 성과들은 논리 모형 내에서 점선 안의 상자로 표시되었다. 또한 이러한 모델들은 일관성을 유지하면서 중장기적인 성과에 대해서 언급하고 있다.

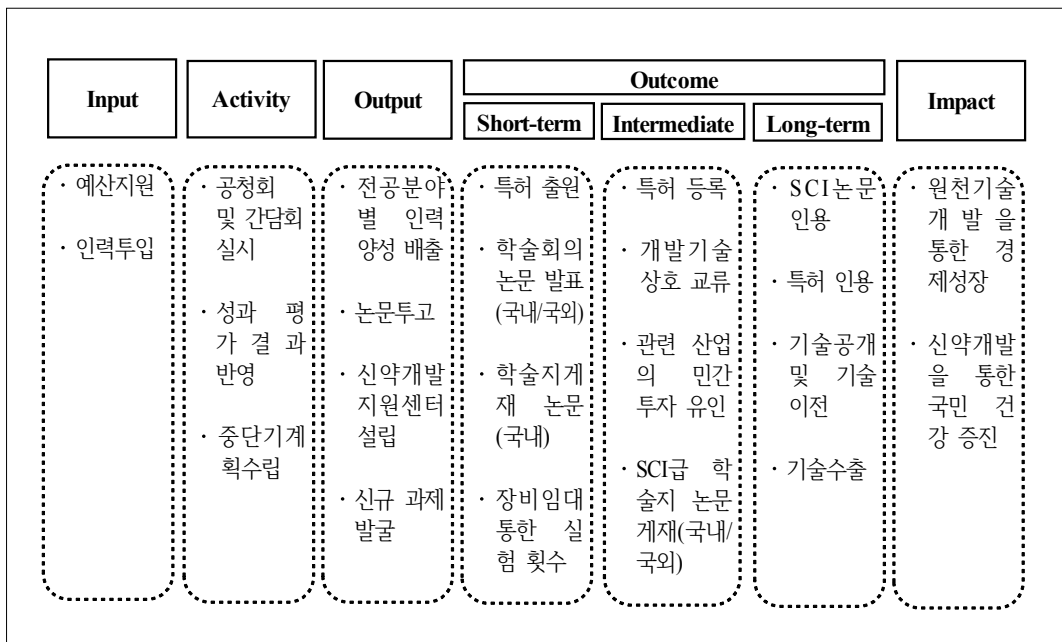
또 다른 사례로 영국의 인문예술연구회(Arts and Humanity Research Council)에서 구축한 창의와 퍼포먼스 예술사업(Creative and Performance Arts Program)의 논리모형의 예를 들 수 있다([그림 6] 참조). 이러한 사업의 경우 가시적인 영향과 성과를 얻는데 상당한 시간이 걸리고, 이를 정량적으로 측정하기가 어렵다. 따라서 보다 명확하고 논리적인 과정을 거쳐서 사업의 예산을 확보하고, 이를 관리하여야 한다. 이러한 측면에서 논리모형의 유용성이 돋보인다고 하겠다.

[그림 6] 영국 인문예술연구회의 창의와 퍼포먼스 예술 사업의 논리모형

ASSUMPTIONS	RESOURCES*	PROCESSES/ ACTIVITIES	OUTPUTS	OUTCOMES	IMPACT
<p>That images are affected by the image maker; person and method</p> <p>That multiple interpretations help to reveal the filters used by different image makers and methods</p> <p>That patients are active seekers after meaning and diagnosis, rather than passive.</p> <p>That information is power.</p> <p>Those pictured have rights over their information including a right to personal interpretation</p> <p>That visual images can provide insights into information additional to those provided by words and text e.g. conceptualisation, linkages, context and emotional meaning</p>	<p>AHRC grant</p> <p>Carnegie grant</p> <p>College grant and help in kind</p> <p>Help in kind from galleries</p>	<p>Image making</p> <p>Contact with hospitals and other organisations</p> <p>Exhibitions</p>	<p>Images</p> <p>Visitors:</p> <ul style="list-style-type: none"> Renal patients Staff in renal units The general public <p>Catalogue</p>	<p>Feelings of comfort for renal patients from seeing shared experiences</p> <p>Possible clarification of thoughts and feelings around dialysis and transplants</p> <p>Appreciation that people see things differently and different interpretations are valid</p> <p>Understanding of the subjectivity of images, including medical images, and the way the method affects the image</p> <p>Understanding of the information overload of medical experiences and, for staff, a direction of attention towards the responsibility in giving that information</p> <p>Conceptual understanding of the experience of dialysis and kidney transplant e.g. in terms of filtering and displacement</p> <p>Link to other experiences of filtering and displacement</p>	<p>Scope to encourage scientists to look beyond the current aesthetic of digital images</p> <p>Scope to help patients to communicate and interpret their experiences individually and collectively</p>

마지막으로 국내 사례로는 교과부의 연구개발 사업을 논리모형의 틀에 입각해서 지표를 개선한 사례를 들 수 있다(공동성 외, 2010). 바이오기술개발사업은 순수 연구개발사업으로 연구 및 기술개발만을 목적으로 추진하는 것이 특징이다([그림 7] 참조).

[그림 7] 바이오기술개발사업의 프로그램 논리모형



IV. 자체평가제도에 논리모형의 적용가능성 탐색

논리모형을 사용 해 R&D 프로그램을 평가하는 것은 R&D 관련 평가이슈들을 지적해주고, 균형 잡힌 핵심적인 성과 측정의 포인트를 지적해 줌으로써 자료수집과 그의 유용성을 증대시켜주고, 성과보고에 대한 요구사항들을 충족시키는데 기여할 수 있다.

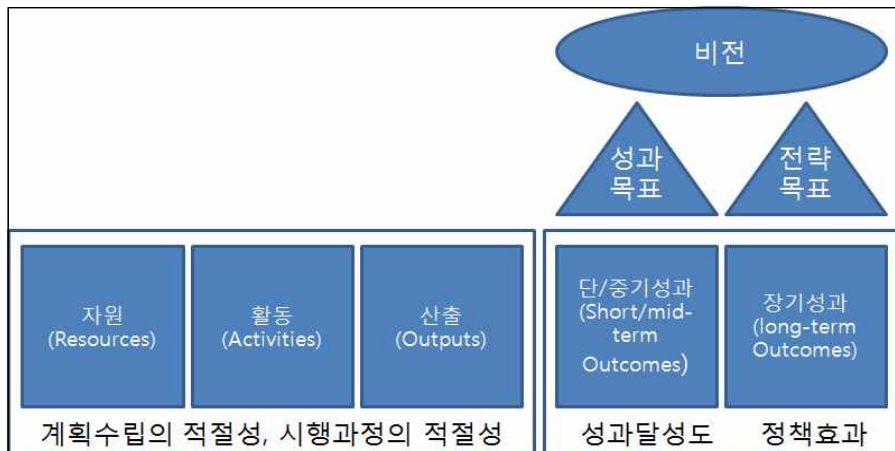
또 목적달성에 매우 중요하거나, 중복되거나, 또는 프로그램 목적에 불일치하는 연계를 가진 R&D 프로그램을 식별해 줌으로써 프로그램의 설계, 정렬, 조정 및

개선에 도움을 주며, R&D 프로그램 운영상의 조직이나 문제의 계층 구조상에서 프로그램이 어디에 위치하고 있는가를 알려준다는 것에 의의가 있다.

논리모형을 통해 평가할 시 R&D 프로그램의 실패가 정책이론의 실패(프로그램의 설계의 실패) 인지 또는 정책집행의 실패인지를 식별가능하게 해주며 산출, 활동 및 투입들에 대한 내용항목들의 결정이 기존과는 달리 프로그램 논리의 맥락에 따라 검토를 통해 R&D 프로그램의 평가 및 수준향상에 상당부분 기여할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 논리모형의 장점을 살려 자체평가제도에서 구축한 평가체계 및 지표를 보완할 수 있는 개념적 틀을 제안한다([그림 8] 참조).

[그림 8] 자체평가체계와 논리모형의 통합적 틀



자체평가체계와 논리모형을 통합적으로 볼 수 있는 틀을 구성해 보면, 논리모형상의 장기성과는 자체평가체계에서 전략목표와 정책효과로 볼 수 있으며, 단/중기 성과는 성과목표와 개념적으로 유사함을 알 수 있다. 논리모형상에서 산출-활동-자원 단계는 자체평가 체계의 계획수립의 적절성과 시행과정의 적절성으로 볼 수 있다.

특히 계획수립의 적절성과 시행과정의 적절성에서는 투입지표와 활동지표를 명확하게 하고, 이 투입지표와 활동지표가 궁극적으로 성과지표와 연결될 수 있다는 것을 논리적으로 기술할 수 있을 것이다. 이러한 시도는 가시적인 성과가 매우 긴

시간을 요하는 사업이나 그 성과 측정이 어려운 경우, 보다 합리적으로 활동지표나 투입지표가 어떻게 궁극적인 성과에 연결되는지에 대한 논리적 연결고리를 제공할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 위와 같은 개념적 틀 속에서 논리모형을 통하여 현재 운영 중인 자체평가체계를 분석하고자 한다. 먼저 정책목표와 성과목표와의 정합성, 성과목표와 관리과제와의 정합성을 살펴본다. 또한 관리과제별 성과지표의 특성을 논리모형의 틀 속에서 분석하고, 논리모형의 틀을 통한 자체평가체계의 개선점을 도출하고자 한다.

1. 에너지분야의 성과관리 체계 현황

2009년 자체평가의 대상이 되는 지식경제부의 성과관리체계는 <표 3>과 같다. 지식경제부는 “세계시장을 선도하는 산업경쟁력을 확보하고, 지속가능한 성장과 일자리 창출을 통해 선진경제 달성”의 임무를 달성하기 위하여 비전을 “동반성장 및 녹색·융합 산업을 선도하여 산업강국·무역대국 도약”으로 정하였다.

즉, 지식경제부는 지속적으로 높은 부가가치와 좋은 일자리 창출을 위한 “지식·혁신 주도형 녹색산업강국으로의 전환”을 주요과제로 삼고 있으며 이를 위해 시장경제원리에 입각한 개방 및 경쟁을 통해 성장 동력을 확보와 혁신역량을 강화가 필요한 실정이다. 이러한 비전 달성을 위해 6개의 전략목표와 23개의 성과목표를 추진하고 있다. 에너지 분야의 경우, 지식경제부는 전략목표 1개와 성과목표 4개를 정해서 사업을 추진하였다.

<표 3> 지식경제부 에너지 분야 성과목표와 관리과제 총괄 표(2009)

성과목표	관리과제	성과지표
V-1. 저탄소·에너지 저소비 경제구조로 전환한다.		에너지 절감량
	① 온실가스 감축목표의 차질없는 이행(기후변화 분야)	탄소중립 프로그램 참여건수
	② 온실가스 감축목표의 차질없는 이행(목표관리제 추진)	에너지 목표관리 시범사업장 에너지 절감 목표량(만toe)

성과목표	관리과제	성과지표
	③ 온실가스 감축목표의 차질없는 이행(에너지기술 분야)	제2차 국가에너지 기술 개발기본계획 수립
	④ 에너지 절약산업 활성화	ESCO투자사업에 대한 자금 지원
	⑤ 강력한 에너지절약 시책 추진(전력시장 분야)	용도별 원가회수를 격차
	⑥ 에너지 공급기반 강화(원자력 분야)	신규 원전 건설 후보지 선정/신고리 3,4호기 전원개발 사업 실시 계획 승인/발전소주변 지역 지원에 관한 법률 개정
	⑦ 에너지 공급기반 강화(방사성폐기물 분야)	방폐물관리 기술개발 중장기 로드맵 작성
V-2. 그린에너지산업을 신성장 동력화 한다.		신재생에너지업체 수출액
	① 녹색산업의 성장동력화(신재생에너지)	신재생에너지 수출금액
	② 녹색산업의 성장동력화(원전수출 확대)	협력의제 개발 건수
	③ 전력산업해외진출 활성화	해외발전설비용량
V-3. 에너지·자원의 자주개발 역량을 확충한다		석유·가스 자주개발률
	① 국내외 자원개발 지속 확대(자원개발총괄 분야)	석유·가스 및 전략 광물 자주개발률
	② 국내외 자원개발 지속 확대(유전개발 분야)	석유·가스 자주개발률
	③ 국내외 자원개발 지속 확대(광물 분야)	6대 전략광물/ 新전략 광물 자주개발률
V-4. 국민이 신뢰하는 에너지 공급 체계를 구축한다.		비축설비
	① 에너지공급기반 강화(석유 분야)	연도말 비축유 물량
	② 에너지공급기반 강화(가스 분야)	도시가스 공급 가구수 국내 가스생방 공급실적
	③ 에너지공급기반 강화(전력 분야)	계획수립 여부
	④ 에너지공급기반 강화(석탄 분야)	연탄수요 예측의 정확도
	⑤ 전력산업의 건전한 발전기반 강화	후속 조치 이행 실적
	⑥ 전력공기업 경영효율성 제고	공공기관 선진화 계획의 연도별 이행목표 달성도
	⑦ 전력계통 및 송배전 설비운영 효율화	주파수 유지율 전압 유지율
	⑧ 가스·전기사고 감축을 통한 안전사회 구현	영유아 보육시설 전기설비 개선희수/ 국민기초생활 수급자 시설개선 가구수/ 타이머록 무료 보급 가구수/ 전기시설 긴급 출동 응급조치 건수

자료: 지식경제부, 성과관리시행계획, 2009

구체적으로, 에너지·자원 분야에서는 에너지·자원 수급 구조를 혁신을 통해 녹색성장을 주도하는 것을 목표로 삼고 있다. 이를 위해 고유가 및 기후변화에 대응과 지속적인 성장을 위한 에너지 저소비 및 온실가스 감축과 에너지 수요관리 강화, 저탄소, 녹색성장을 위한 신재생, 원자력 등의 그린에너지 산업의 신성장동력 사업 육성, 에너지 자립을 위한 석유·가스 및 광물의 자주개발을의 지속적인 제고와 국민이 신뢰하는 에너지 공급체계 구축의 네가지 목표를 시행계획의 성과 목표로 삼고 있다.

위와 같은 네 가지 성과목표를 달성하기 위하여 각 성과목표별로 관리과제가 개발되어 추진되어 있다. 성과지표별로 관리과제가 선정되었고, 그 관리과제의 성과지표의 달성정도에 따라 관리과제의 성과가 평가된다. 참고로 2012년부터 성과목표에 대한 달성정도를 평가하기 시작하였다. 본 연구에서는 성과목표의 평가체계와 지표는 논외로 한다.

2. 에너지분야 전략목표와 성과목표와의 정합성

에너지분야의 전략목표와 성과목표의 정합성을 살펴보면, 에너지·자원 분야의 전략 목표인 ‘에너지·자원 수급 구조를 혁신하여 녹색성장을 주도’는 크게 수요와 공급 기반의 구조로 구분되어 성과목표가 구성되어 있다(<표 4> 참조). 이러한 수요-공급-기반 구조를 바탕으로 전략목표의 달성을 위한 성과목표들이 구성되어 있다.

첫째, 에너지 저소비 사회를 위한 에너지 수요 관리 강화를 위해 고유가 및 기후변화에 대응해 지속 가능한 성장이 가능하도록 에너지 저소비형 경제·사회구조로 전환이다.

둘째, 공급적인 측면에서 신재생에너지산업, 스마트그리드, 원전수출 등 그린에너지 산업을 육성하여 차세대 성장동력화를 추진한다. 또한 저탄소·친환경 에너지 확대해 석유·석탄 등 화석에너지 의존도를 낮추고, 원자력·신재생에너지 비중을 대폭 확대한다는 것이다.

셋째, 에너지의 안정적 공급기반 확충을 위해 석유·가스 자주개발을을 제고해 에너지 공급 안정성을 높이고 궁극적으로 에너지 자립사회, 그린에너지 사회 구현하도록 하며, 석유 비축, 도시가스 인프라 확충 등 안정적 에너지공급 체계 구축하도록 할 계획이다.

<표 4> 에너지·자원 분야의 성과목표의 구조

에너지 공급 구조	수요(S)	- 저탄소·에너지 저소비 구조로 전환
	공급(D)	- 대체에너지 개발 - 기존 에너지의 효율적인 관리 및 효과적인 에너지 포트폴리오 구성 - 대체 에너지 활용 기술 개발
에너지 공급의 기반	기반	- 에너지 비축 등 안정적인 공급기반 구축

저탄소·에너지 저소비 경제구조로 전환한다(V-1)는 성과목표는 수요 및 소비와 연계된 성과목표로 수요 자체를 줄이기 위한 것으로 소비절감에 대한 인식 확산, 인식확산을 위해 필요한 여러 캠페인 등이 포함되는 개념이다. 그린에너지산업을 신성장 동력화한다(V-2)는 성과목표는 공급과 관련된 성과목표로 볼 수 있다. 공급 자체를 진작시키기 위한 정책으로 직접적인 지원수단, 보조금, 지원정책 등이 이에 포함될 수 있다. 에너지·자원의 자주 개발 역량을 확충한다(V-3)는 성과목표는 기반 구축을 위한 성과목표로 시설, 법률, 인력양성 등이 포함되는 개념이다. 국민이 신뢰하는 에너지 공급체계를 구축한다(V-4)는 성과목표는 유통 및 인프라와 관련된 성과목표이며, 공급체계 및 유통체계 정착을 위한 것으로 수요-공급 예측 및 이에 대한 대응이 포함될 수 있다.

경제학적인 틀에 비추어 보면, <표 4>에서 보는 바와 같이, 성과목표가 구조적으로 설정되어 있으며, 앞에서 언급한 전략목표와 연계성이 높다고 평가할 수 있다. 성과목표가 잘 설정되었는지를 구체적으로 평가할 수 있는 평가 기준 자체가 미리 정부의 평가팀에서 마련되어 있을 경우에 연계성이 더욱 높아질 수 있을 것으로 보인다.

3. 에너지분야 성과목표와 관리과제와의 정합성

성과 목표 V-1은 수요를 어떻게 조정할 것이냐의 문제와 연계되어 있다. 에너지 수요측면에서 에너지를 적게 쓰는 에너지 저소비형 시스템 구축과 에너지 수요절감을 유도하는 기술개발로 관리 과제를 크게 나눌 수 있다.

이러한 성과목표 아래 구성된 관리과제들을 보면, 에너지 저소비와 관련된 과제

인 ①온실 가스 감축목표의 차질 없는 이행(기후변화 분야), ②온실가스 감축목표의 차질 없는 이행(목표관리제 추진), ⑤강력한 에너지 절약 시책 추진(전력시장 분야)과 에너지 절감 및 수요 절감을 유도하는 기술개발과 관련된 과제인 ③온실 가스 감축목표의 차질 없는 이행(에너지 기술 분야), ④에너지 절약 산업 활성화로 크게 나누어 볼 수 있다.

<표 5> 성과목표 V-1과 하부 관리과제 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과목표 V-1. 저탄소·에너지 저소비 경제구조로 전환한다.	
관리과제 ①	온실가스 감축목표의 차질 없는 이행(기후변화 분야)
관리과제 ②	온실가스 감축목표의 차질 없는 이행(목표관리제 추진)
관리과제 ③	온실가스 감축목표의 차질 없는 이행(에너지 기술 분야)
관리과제 ④	에너지 절약 산업 활성화
관리과제 ⑤	강력한 에너지 절약 시책 추진(전력시장 분야)
관리과제 ⑥	에너지 공급기반 강화(원자력분야)
관리과제 ⑦	에너지 공급기반 강화(방사성 폐기물 분야)

관리과제 ⑥에너지 공급기반 강화(원자력 분야)와 ⑦에너지 공급기반 강화(방사성 폐기물 분야)는 성과목표인 수요의 조정과는 연관성이 다소 떨어진다고 판단된다. 에너지 공급 측면에서 원자력 에너지를 안정적으로 공급과 연계성이 높은 원전 건설과 방폐장 건설 추진에 관한 내용이므로 에너지 공급 기반과 관련된 V-4 아래로 옮길 경우 좀 더 효과적인 체계 구축이 가능할 것으로 보인다.

<표 6> 성과목표 V-2와 하부 관리과제 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과목표 V-2. 그린에너지산업을 신성장 동력화 한다.	
관리과제 ①	녹색산업의 성장동력화(신재생에너지)
관리과제 ②	녹색산업의 성장동력화(원전수출 확대)
관리과제 ③	전력산업해외진출 활성화

성과 목표 V-2는 공급측면의 촉진과 연관되어 있다. 특히 현재의 화력, 수력, 석유, 가스 중심의 에너지 공급에서 벗어나 친환경 에너지이자, 지속가능한 에너지

인 신재생에너지의 개발 및 보급 확대를 통해 에너지 자립도를 높이는 것과 그 이후에 이를 대표적인 녹색 산업으로 육성하는 것으로 관리 과제를 크게 나눌 수 있다.

상용화 및 산업화가능 분야를 중심으로 전략적인 에너지 기술 개발을 강화해 에너지 자립도를 제고하는 것이 중심과제이며, 이를 통한 해외 진출 활성화나, 원전 수출 확대는 에너지 자립도 제고 이후에 이루어져야 하는 후행과제로 분류할 수 있다.

그러나 ②녹색산업의 성장동력화(원전수출 확대), ③전력산업 해외 진출 활성화와 같이 해외 시장 선점 및 해외 진출 활성화만을 주된 관리과제로 삼고 있어 전체적인 과정을 충분히 반영하지 못했다고 볼 수 있다. 신재생에너지의 전략적 기술 개발, 기술 경쟁력 강화를 위한 지원 확대, 수출 등으로 이어지는 흐름을 구조에 반영할 경우 지금보다 성과목표와 관리과제와의 정합성이 높아질 것으로 기대된다.

<표 7> 성과목표 V-3과 하부 관리과제 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과목표 V-3. 에너지·자원의 자주개발 역량을 확충한다.	
관리과제 ①	국내외 자원개발 지속 확대(자원개발 총괄 분야)
관리과제 ②	국내외 자원개발 지속 확대(유전개발 분야)
관리과제 ③	국내외 자원개발 지속 확대(광물 분야)

성과 목표 V-3은 공급기반의 안정화와 연계되어 있다. 현재 우리나라는 에너지 다소비형 산업구조로 에너지다소비 업종의 의존도가 높다. 또 국내 에너지 소비의 96%를 해외수입에 의존해 국제 자원 가격이 상승할 경우 발생하는 부담이 크고 공급 차질이 생길 경우 경제에 큰 충격을 입을 수 있다.

이러한 부담을 줄이기 위해 자원개발확대를 위해 국내외 유전 및 가스전 개발 활성화가 필요하다. 이와 관련된 관리과제들은 잘 설정되어 있으나, 다소 중첩되어 있다. ①국내외 자원 개발 지속 확대(자원개발 총괄분야)는 ②국내외 자원 개발 지속 확대(유전개발 분야), ③국내외 자원 개발 지속 확대(광물 분야)를 포괄하는 개념이다.

이러한 중첩문제를 해결하기 위해서 관리과제 ①국내외 자원 개발 지속 확대(자

원개발 총괄분야)을 제거하고 크게 유전개발 분야, 광물분야의 이원화된 관리과제로 개편하도록 한다. 이러한 관리과제의 개편을 통해 ①국내외 자원 개발 지속 확대(자원개발 총괄분야)가 성과목표 V-3을 대표 할 수 있도록 하는 것이 한 방법이 될 수 있다.

<표 8> 성과목표 V-4과 하부 관리과제 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과목표 V-4. 그린에너지산업을 신성장 동력화 한다.	
관리과제 ①	에너지공급기반 강화(석유 분야)
관리과제 ②	에너지공급기반 강화(가스 분야)
관리과제 ③	에너지공급기반 강화(전력 분야)
관리과제 ④	에너지공급기반 강화(석탄 분야)
관리과제 ⑤	전력산업의 건전한 발전기반 강화
관리과제 ⑥	전력공기업 경영효율성 제고
관리과제 ⑦	전력계통 및 송배전 설비운영 효율화
관리과제 ⑧	가스·전기사고 감축을 통한 안전사회 구현

성과목표 V-4는 유통체계 정착과 연계되어 있다. 전체적인 에너지의 수급 및 가격의 안정화와 유통시장의 질서 확립을 위한 기반조성을 목적으로 하며, 수요 예측 모델의 개선과 공급능력의 지속적인 확충을 포괄하는 개념인 유통체계와 연계되어있는 성과목표이다.

현재 이 성과목표에 포함된 관리과제들은 석유, 가스, 전력, 석탄 분야의 에너지 공급기반 강화와 전력 관련 과제 그리고 에너지 안전을 위한 인식관련과제로 크게 나누어져 있다. ⑤전력산업의 건전한 발전기반 강화와 ⑥전력공기업 경영효율성 제고는 전력산업의 효율성 제고라는 큰 카테고리로 묶일 수 있다. 좀 더 큰 범위로 확장해 두 관리과제를 하나로 묶어 관리할 경우 좀 더 효과적인 운영이 가능할 것으로 보인다.

성과지표 V-3의 에너지·자원의 자주역량 개발 확충과 V-4의 국민이 신뢰하는 에너지 공급체계 구축 사이에는 밀접한 연관성이 존재한다. 공급기반 구축을 주된 내용으로 삼고 있는 V-3과 유통기반 구축을 주된 내용으로 삼고 있는 V-4사이에는 서로 환류(Feed Back)관계가 성립한다. V-4에서 수요 예측의 정확도 에너지 공급실적에 대해 언급하고 V-3에서는 이를 바탕으로 다시 국내외 자원개발에 대해

관리되는 일련의 구조가 반복되면서 에너지·자원의 수급구조가 혁신될 수 있다는 특징을 가진다.

4. 논리모형의 관점에서 관리과제의 성과지표 특성 분석

가. 관리과제의 성과지표

성과관리시행계획상 관리과제별 성과지표를 개별 부처에서 총리실과의 협의를 거쳐 개발한다. 이러한 관리과제의 성과지표는 관리과제의 성과를 진정으로 대표할 수 있는 것으로 정하고 있다. 다만 과제의 성격상 그 성과달성이 장기적인 것으로 판단되거나 무형의 것으로 판단될 경우 상당한 어려움을 겪는 것이 현실이다.

이렇게 개발되고 관리되고 있는 관리과제의 성과지표들은 현재 기획-집행-결과 등의 정책과정 측면에서 개발 및 관리되고 있다. 즉, 관리과제별로 기획이 적절히 이루어졌는지, 집행은 합리적이고 효율적인지, 결과는 그 성과가 목표치에 맞게 이루어졌는지를 평가하고 있다.

이러한 틀속에서 관리되고 평가되는 관리과제별 성과지표를 논리모형의 관점에서 분석하자면, 관리과제의 성과지표를 장기지표, 중기/단기 지표, 활동지표, 투입지표 등으로 다시 분석하여 재구성하여야 한다. 이러한 작업이 이루어지면, 해당과제가 논리모형 관점에서 어떠한 단계에 해당되는 특성이 가진 과제인지 인식할 수 있을 것이다. 이는 성과목표, 그리고 전략목표와 관리과제와의 정합성을 높일 수 있는 근거를 제공할 것이다.

<표 9> 성과목표 V-1의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

구분	내용	성과지표
성과목표 V-1	저탄소·에너지 저소비 경제구조로 전환	에너지 절감량
관리과제 ①	온실가스 감축목표의 차질없는 이행 (기후변화 분야)	탄소 중립 프로그램 참여건수
관리과제 ②	온실가스 감축목표의 차질없는 이행 (목표관리제 추진)	에너지 목표관리 시범 사업장 에너지 절감 목표량(만 toe)

구분	내용	성과지표
관리과제 ③	온실가스 감축목표의 차질없는 이행 (에너지 기술 분야)	제 2차 국가 에너지 기술 개발 기본계획 수립
관리과제 ④	에너지 절약 산업 활성화	ESCO투자사업에 대한 자금지원
관리과제 ⑤	강력한 에너지 절약 시책 추진 (전력시장 분야)	용도 별 원가 회수율 격차
관리과제 ⑥	에너지 공급기반 강화 (원자력분야)	신규 원전 건설 후보지 선정/신 고리 3,4호기 전원 개발 사업 실시계획 승인/발전소 주변지역 지원에 관한 법률개정
관리과제 ⑦	에너지 공급기반 강화 (방사성 폐기물 분야)	방폐물 관리 기술 개발 중장기 로드맵 작성

성과목표 V-1은 표 7개의 관리과제와 그에 해당되는 9개의 성과지표를 포함하고 있다(<표 9> 참조). 이를 관리과제별로 관리되는 성과지표와 그 측정산식을 살펴보고자 한다(<표 10>-<표 >).

<표 10> 성과목표 V-1의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
에너지 절감량 (BAU 대비, %)	1.1	1.5	1.7	1.9	과거 추세를 감안하고, 2020년 온실가스 감축목표 달성을 위해 전년도보다 상향목표치 설정	BAU(Business as usual) 대비 ⇒ 절감량/BAU

성과목표 V-1은 저탄소·에너지 저소비 경제구조로의 전환하는 성과를 판단하는 지표로 에너지 절감량을 사용하고 있다. 앞에서 언급했듯이 성과목표가 수요와 관련된 체계를 지니고 있으므로 전체적인 성과판단을 위해 에너지 절감량을 사용하는 것을 적절하다고 판단된다. 또한 사업이 성취하고자 하는 결과에 속하므로 이는 성과지표라고 할 수 있다.

<표 11> 성과목표 V-1-①의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
탄소중립 프로그램 참여건수	33	67	254	350	참여도가 증가추세에 있으나 아직 동 프로그램 인지도가 낮은 점을 고려하여 목표치 산출 (작년대비 약 38% 증가)	탄소중립 참여인증서 발급건수

온실가스 감축 목표의 차질 없는 이행(기후변화분야)(V-1-①)에서는 탄소 캐쉬백, 탄소 중립 등 녹색생활프로그램에 대한 국민들의 자발적 실천적 참여 기반확대를 목표로 하고 있으며, 이는 민간 의식과 관련된 민간수요 제고하는 성격을 가지고 있다. 이러한 성격을 반영한 탄소중립 프로그램 참여건수는 올바른 성과지표로 볼 수 있다. 또한 사업이 성취하고자 하는 결과에 속하므로 이는 성과지표라고 할 수 있다.

<표 12> 성과목표 V-1-②의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
에너지 목표관리 시범사업장 에너지 절감목표량(만toe)			164	217	'10년도 1차년도 목표(120만toe) 대비 136%(164만toe) 달성함에 따라 2차년도 절감목표를 전년실적대비 32% 상향하여 공격적으로 설정 ('11.1월 국무회의 보고)	에너지 목표관리 시범사업에 참여한 47개 사업장의 2011년 에너지 절감실적의 합

온실가스 감축목표의 차질 없는 이행(목표관리제 추진)(V-1-②)에서는 부문별·업종별 온실가스 감축목표를 설정하고 이를 바탕으로 감축목표를 설정하고 있다. 이는 궁극적으로 산업의 수요와 관련되어 있으며, 이를 바탕으로 산업의 수요를

제고할 수 있다. 이러한 성격을 반영하는 지표를 설정하는 것은 바람직하나 현재 설정된 지표는 단순히 에너지 절감 목표량만을 성과지표로 삼고 있다. 이 보다는 에너지 절감 목표 대비 실제 절감량을 성과지표로 삼는다면 산업의 수요 제고와 의식개선이 어느 정도로 나타나고 있는지 더 효과적으로 파악할 수 있다. 또한 산업이 성취하고자 하는 결과에 속하므로 이는 성과지표라고 할 수 있다.

<표 13> 성과목표 V-1-③의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
제2차 국가에너지기술개발기본계획 수립	-	-	-	기본 계획 수립	분야별 로드맵을 바탕으로 한 R&D전략, 국제협력 및 인력 양성 등의 중장기 전략마련을 내용으로 하는 기본계획 수립을 목표로 설정	계획수립 및 공고 여부 확인

온실가스 감축목표의 차질 없는 이행(에너지 기술 분야)(V-1-③)에서는 그린에너지 기술 개발 추진을 주목적으로 삼고 있으며, 새로운 에너지 R&D 전략인 제 2차 에너지기술개발기본계획을 수립을 지표로 삼고 있다. 그러나 본 지표는 앞에서 언급한 관리과제인 에너지 절감 및 수요 절감을 유도하는 기술개발보다는 전체적인 기술 개발에 관련 로드맵수립과 관련성이 높은 성과지표이다. 따라서 관리과제와의 정합성이 다소 떨어지는 지표이며, 더 나은 성과 파악을 위해서는 에너지 절감 기술 및 수요절감을 유도하는 기술개발을 위한 기본계획 수립으로 성과지표를 개선해야 한다. 본 지표는 업무를 수행하는데 필요한 업무 성격을 지니는 활동 지표로 파악할 수 있다.

〈표 14〉 성과목표 V-1-④의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
ESCO투자 사업에 대한 자금 지원	1,319	1,350	3,900	3,900	ESCO 투자사업에 대한 자금 지원규모를 '10년 1,350억원 지원하고 '11년 자금지원수요 확대를 감안하여 자금지원 규모를 전년대비 188% 증액된 3,900 억원으로 증액하여 공격적으로 설정('10.10.20 발표)	'11년도 ESCO 투자사업에 대한 융자 지원액의 합

에너지 절약 산업 활성화에서는 ESCO산업 활성화를 통해 에너지 소비 효율개선을 통한 에너지 절약 추진을 주된 목적으로 삼고 있다(V-1-④). 이를 위해 에너지 절약 전문 기업에 대한 자금지원을 성과지표로 삼고 있다. 앞의 V-1-③과 같이 에너지 절감 및 수요 절감을 유도하는 기술개발과 관련된 내용에 속하므로 에너지 절감을 위한 기술 개발을 주된 목적으로 삼는 기업과 성과지표 간에는 연관성이 크나 본 성과지표는 단순히 ESCO 투자 사업에 대한 투입만을 평가하고 있으므로, 좀 더 다각적인 측면에서의 성과지표가 설정될 필요가 있다. 또한 업무 수행의 바탕이 되는 성격인 투입 지표라 할 수 있다.

〈표 15〉 성과목표 V-1-⑤의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
용도별 원가회수율 격차	8.2	7.8	4.63	3.84	용도별 원가회수율 격차가 완화된 상황을 반영하고, 최근 4년간 추세치를 반영하여 목표치 설정	용도별 원가회수율 표준편차

강력한 에너지 절약시책 추진(전력시장 분야)에서는 가격기능을 통해 합리적인 전기소비가 유도하는 것을 목적으로 삼고 있다(V-1-⑤). 이를 위해 원가 기반의 전기요금체계의로의 개편을 추진하여 시장기능에 의한 합리적인 에너지 소비를 유도

하고자 하고 있다. 이는 수요를 억제하는 방법에 속하며 이를 정도를 평가하기 위해 용도별 원가회수율 격차를 지표로 삼고 있다. 본 성과지표는 성과목표, 관리과제와 정합성이 높다고 평가할 수 있다. 본 지표는 업무의 수행과정 또는 수행 후에 제1차적으로 발생하는 활동의 성격을 지니므로 산출 지표라 할 수 있다.

V-1의 관리과제인 V-1-⑥, V-1-⑦의 경우 성과목표 V-4로 옮기는 것이 성과지표와 관리과제의 정합성을 높일 수 있을 것으로 판단된다. ‘신규 원전 건설 후보지 선정’, ‘신고리 3,4호기 전원 개발 사업 실시계획 승인’, ‘발전소 주변지역 지원에 관한 법률개정’은 신규 원전 건설 사업을 진행하는 과정에서 발생하는 활동 지표에 속한다.

<표 16> 성과목표 V-2의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

구분	내용	성과지표
성과목표 V-2	그린에너지 산업을 신성장동력화 한다.	신재생에너지업체 수출액
관리과제 ①	녹색산업의 성장동력화(신재생에너지)	신재생에너지 수출금액
관리과제 ②	녹색산업의 성장동력화(원전수출 확대)	협력의제 개발건수
관리과제 ③	전력산업해외진출 활성화	해외발전설비용량

성과목표 V-2는 그린에너지산업을 신성장동력화의 판단 지표로는 신재생에너지 수출금액을 사용하고 있다. 그러나 본 성과지표는 전략적인 에너지 기술 개발을 강화를 통한 에너지 자립도 제고보다는 에너지분야 해외 진출 활성화와 원전 수출 확대 에너지 자립도 제고에 보다 더 초점을 맞추고 있는 성과지표이다.

<표 17> 성과목표 V-2의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
신재생에너지 수출금액 (억불)	12	24	46	68	'11년 신재생에너지 분야 예산 대폭확대 및 산업 발전추이를 고려, '10년 대비 47.8% 확대 설정	신재생에너지 업계 수출금액

에너지 기술 개발을 통한 국내 공급 충족 이후에 수출이 이루어져야 한다는 점을 고려하면 현재의 지표인 신재생에너지 수출금액은 성과지표와 관리과제와의 정합성이 다소 떨어진다. 공급적인 측면에서 신재생에너지 및 녹색에너지가 차지하는 에너지 비중의 증가가 최종적인 목표가 되어야 한다. 따라서 중기 결과들이 주로 국내적인 기술 개발 성과를 나타내 주는 것이라면, 이에 장기 결과에서는 국내 기술 개발 성과의 해외 확산이 어느 정도 이루어져야 한다. 이러한 논리에 따르면 '신재생 에너지 업체 수출액'은 일종의 성과 지표에 해당한다.

<표 18> 성과목표 V-2-①의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
신재생에너지 수출금액 (억불)	12	24	46	68	'11년 신재생에너지 분야 예산 대폭확대 및 산업 발전추이를 고려, '10년 대비 47.8% 확대 설정	신재생에너지 업체 수출금액

녹색산업의 성장동력화(신재생에너지)분야에서는 친환경에너지이자, 지속가능한 에너지원인 신재생에너지의 개발 및 보급 확대를 통해 에너지 자립도를 제고하고, 그 이후에 이를 수출해 세계시장을 선점하는 것을 목적으로 삼고 있다(V-2-①). 이를 위해서 신재생에너지 수출금액을 성과지표로 삼고 있다. 주된 목적이 신재생에너지기술개발을 통한 에너지 자립이므로 단순 수출금액을 성과지표로 삼는 것은 문제가 있다. 성과지표가 에너지 자립도 제고 및 전체 에너지 대비 신재생에너지의 비율 등으로 개선될 경우 성과측정이 좀 더 정확하게 이루어 질 수 있을 것이다.

<표 29> 성과목표 V-2-②의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
협력의제 개발 건수	8	8	9	10	과거추세 감안, '10년 실적 보다 높게 산정	정부고위급 회담을 위한 협력의제 제안건수 조사

녹색산업의 성장동력화(원전수출확대)에서는 원전산업의 해외진출을 통해 차세대 동력을 확보하고 원전수출 강국으로 도약하는 것을 목적으로 삼고 있다(V-2-②). 이를 위해서 국제 원전 협력사업을 추진하고 있으며 이를 평가하기 위한 지표로 협력의제 개발건수를 사용하고 있다. 원전도입 기반 구축 협력 사업과 핵심 기술 자체 개발을 위한 지표의 정합성이 높으며 수출관련 후행과제의 성과지표라고 판단된다. 이는 진행되는 과정에서 발생하는 중기적 성과 지표에 속하며 이를 바탕으로 '신재생 에너지 업체 수출액'과 같은 장기적인 성과가 발생한다고 볼 수 있다.

<표 20> 성과목표 V-2-③의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
해외발전 설비용량	300	420	506	550	과거 실적 및 추세와 '10년도 실적인 506만kW를 감안하여 '11년에 550만 kW할 것을 목표로 설정	국내 발전회사의 해외 발전소의 발전설비용량

전력산업 해외 진출 활성화에서는 수화력, 송배전 분야의 해외진출을 주된 목적으로 삼고 있다(V-2-③). 이는 현재의 단순 전력산업 수출 위주에서 수력, 화력, 송전, 배전 분야로 수출 분야를 확대시키겠다는 것이다. 이는 전체적인 수출관련 후행지표에 해당하며, 이를 위한 지표로 해외발전설비용량을 사용하고 있다. 이는 전력산업의 해외 진출 과정에서 발생하는 산출 지표에 속한다.

V-2의 경우에는 주된 성과목표가 그린에너지 산업을 육성시키는 것이므로, 기술개발을 위한 투자와 이에 대한 산출로 지표가 구성된 이후, 장기적인 성과인 수출에 기반을 둔 지표 위주로 구성이 되어야 할 것으로 판단된다. 기술개발, 국내 수요 충족, 기술 수출로 이어 지는 흐름을 파악하고 이를 반영할 수 있는 지표의 개선이 필요하다.

〈표 21〉 성과목표 V-3의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

구분	내용	성과지표
성과목표 V-3	에너지·자원의 자주개발 역량을 확충한다	석유,가스 자주개발률
관리과제 ①	국내외 자원개발 지속 확대(자원개발총괄 분야)	석유·가스 및 전략광물 자주개발률
관리과제 ②	국내외 자원개발 지속 확대(유전개발 분야)	석유·가스 자주개발률
관리과제 ③	국내외 자원개발 지속 확대(광물 분야)	6대 전략광물/新전략 광물 자주개발률

성과목표 V-3은 에너지·자원의 자주개발 역량 확충의 판단 지표로 석유·가스 자주개발률과 전략광물자주개발률을 사용하고 있다. 국내 에너지의 공급기반을 구축하기 위해 국내외 자원개발을 통해 자주개발률을 제고해야 하며 특히 우리나라의 경우 에너지소비의 96%를 해외수입에 의존하고 있어 자주개발은 공급안정을 위한 필수조건이라 할 수 있다.

〈표 22〉 성과목표 V-3의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
석유·가스 자주개발률	5.7	9	10	13%	금년도 국내 기업의 해외자원개발 투자계획 및 과거 추세 등을 감안하여 설정	(국내기업이 개발하여 확보한 석유가스 생산량 / 국내 석유가스 도입물량) x 100
전략광물 자주개발률	23.1	25.1	27	31	과거실적 및 추세와 '10년도 사업계획 및 투자규모를 감안하여 '11년 목표 설정	(자주개발액/국내 수입액)*100

이를 위해 유·가스전 개발 활성화 및 광물자원의 안정적 공급기반 확충을 판단하기 위해 본 지표를 사용하고 있으며 이는 성과지표로 이해할 수 있다. 여러 가지 투입 및 활동을 통해 이루어질 수 있는 성과로 이해될 수 있으며 또한 궁극적으로 이루어져야 하는 장기적인 성과지표로 분류할 수 있다.

〈표 23〉 성과목표 V-3-①의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
석유·가스 자주개발률	5.7	9	10	13%	금년도 국내 기업의 해외자원개발 투자계획 및 과거 추세 등을 감안하여 설정	(국내기업이 개발하여 확보한 석유가스 생산량 / 국내 석유가스 도입물량) x 100
전략광물 자주개발률	23.1	25.1	27	31	과거실적 및 추세와 '10년도 사업계획 및 투자규모를 감안하여 '11년 목표 설정	(자주개발액/국내 수입액)*100

국내외 자원개발 지속 확대(자원개발총괄)분야에서는 석유·가스 및 광물자원의 안정적 확보를 위해 에너지 안보 및 산업 발전의 기반을 강화하는 것을 목표로 삼고 있다(V-3-①). 이를 위해서 자원개발 관련 투자를 통해 유망광구를 확보하고 자주개발률을 제고하며 주요 전략국가에 대한 활발한 자원협력외교를 통해 유망 사업의 발굴 및 지원을 강화하는 것을 주요 내용으로 삼고 있다.

그러나 본 관리과제의 성과지표는 석유·가스자주개발률과 전략광물자주개발률으로 본 관리과제의 주된 내용과는 정합성이 떨어지는 것으로 보인다. 또한 본 관리과제에서는 유전개발 분야와 광물 분야의 에너지·자원 자주개발을 총괄적으로 다루고 있지만 성과지표는 V-3-②와 V-3-③의 성과지표를 단순히 나열한 성과지표 선정은 문제가 있다. 새로운 성과지표 개발이 이루어질 때 보다 총괄적인 자원개발의 성과를 측정 할 수 있을 것이다.

V-3은 전체적으로 에너지 기반구축을 위한 성과목표를 제시하고 있다. 이때 세부적인 성과지표인 석유가스 및 전략광물 자주개발률은 장기적인 성과지표로 잘 설정되었다고 판단된다.

〈표 24〉 성과목표 V-4의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

구분	내용	성과지표
성과목표	국민이 신뢰하는 에너지 공급 체계를 구축한다.	비축설비
관리과제 ①	에너지공급기반 강화(석유 분야)	연도말 비축유 물량
관리과제 ②	에너지공급기반 강화(가스 분야)	도시가스 공급 가구수 국내 가스냉방 공급실적
관리과제 ③	에너지공급기반 강화(전력 분야)	계획수립 여부
관리과제 ④	에너지공급기반 강화(석탄 분야)	연탄수요 예측의 정확도
관리과제 ⑤	전력산업의 건전한 발전기반 강화	후속 조치 이행 실적
관리과제 ⑥	전력공기업 경영효율성 제고	공공기관 선진화 계획의 연도별 이행목표 달성도
관리과제 ⑦	전력계통 및 송배전 설비운영 효율화	주파수 유지율 전압 유지율
관리과제 ⑧	가스·전기사고 감축을 통한 안전사회 구현	영유아 보육시설 전기설비 개선포수/ 국민기초생활 수급자 시설개선 가구수/ 타이머록 무료 보급 가구수/ 전기시설 긴급 출동 응급조치 건수

성과목표 V-4는 국민이 신뢰하는 에너지 공급체계 구축을 판단하는 지표로 비축설비를 사용하고 있다. 본 성과목표에서는 에너지의 안정적인 공급기반 구축과 유통체계 개선을 목표로 삼고 있다. 또한 여기에 덧붙여 안전관리 강화를 통해 에너지 안전사고를 예방하고자 하고 있다.

전체적인 성과판단을 위해 비축설비활용률(%)과 발전설비규모를 사용하고 있으며 이때 비축설비 활용률은 일종의 활동지표로 에너지 공급체계 구축을 위해 투입된 일종의 노력이라 할 수 있다. 또한 발전설비규모는 단순한 발전설비용량의 총합을 지표로 제시하고 있다. 발전설비규모보다 작년대비 발전설비규모증가율을 제시하거나 목표규모와 현재 용량을 대비한 수치로 나타내는 것이 본 지표가 사업이 성취하고자 하는 결과를 측정하는데 보다 유용하게 사용 될 수 있을 것이다.

또한 수요와 공급의 조절부터 에너지 안전의 중요성에 대한 인식제고에 이르는 성과목표를 설정하였으므로 현재 사용하고 있는 지표는 전체적인 목적을 아우르기에는 다소 부족해 보인다. 이러한 문제는 성과목표의 주요내용에 에너지 안전체계가 포함되면서 발생하는 문제로 성과목표와 크게 연관성 없는 안전사회구현이 본 V-4의 성과목표 아래에 배정되면서 전체적인 정합성 문제가 대두되는 것이라 할 수 있다. 안전사회구현이 과연 본 성과목표와 정합성이 있는지에 대하여는 논란의 여지가 있어 보인다.

<표 25> 성과목표 V-4-①의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
연도말 비축유 물량 (백만B)	115.4	121.4	127.0	129.0	정부 석유비축계획에 따라 '11년 정부비축유 구입 물량 및 석유공사 자체구입 물량 등 산정	∑연도별 비축유 석유비축유 증가 물량을 주기적으로 산출

안정적 공급기반 강화(석유분야)에서는 에너지 수급상황을 점검, 석유비축의 확대 및 석유 유통 구조 고도화 등을 통해 석유위기 대응능력을 주된 목적으로 삼고 있다(V-4-①). 이는 석유비축을 지속 확대하여 석유를 안정적으로 공급하고 유통시장제도의 개선을 통해 석유유통시장의 투명성을 제고하겠다는 것이다. 이를 위해 연도말 비축유물량을 사용하고 있다. 이는 일종의 공급기반 강화가 목표로 하는 성과지표에 해당하나 본 지표가 석유유통시장의 투명성제고의 전반적인 내용을 담고 있는지의 문제를 제기할 수 있다. 전반적인 측정을 위해서는 투명성 제고에 관한 지표가 추가되어야 할 것으로 보인다.

〈표 25〉 성과목표 V-4-②의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
도시가스 공급가구수 (백만가구)	12.5	13.1	13.6	14.3	과거 실적 및 추세와 '10년도 실적을 감안하여 '11년에 70만가구가 증가할 것을 목표로 설정	전국 도시가스사별 당해 연도 가정용 도시가스 공급가구 합계
국내 가스냉방 공급실적 (천RT)	183.6	120.5	130	140	국내 가스냉방은 그동안 지속 감소 추세이나 '10년부터 정부 보조지원을 통해 가스냉방 보급 확대(연간 1만RT 증가) 추진	전국 도시가스사별 당해연도 가스냉방 공급 실적 합계

안정적 공급기반 강화(가스분야_에서는 안정적 천연가스 공급기반 확보를 위해 지속적인 저장능력확충을 목적으로 삼고 있다. 적정 시설 확보를 통해 안정적 천연가스 공급기반 구축과 천연가스를 보급함으로써 에너지 복지향상에 기여하기 위해 노력하고 있으며 이를 평가하기 위한 지표로 도시가스 공급가구수와 국내 가스냉방 공급실적을 사용하고 있다(V-4-②).

이러한 두 지표는 도시가스 공급 배관사업을 통해 발생하는 일종의 산출지표로 이해될 수 있다. 또한 본 과제에서는 삼척, 평택, 통영의 가스저장탱크를 건설하고 상주, 장성, 괴산의 3개 지역에 도시가스 공급을 개시하는 것을 추진하고 있으나 본 지표에서는 전국 도시가스사별 가정용 도시가스 공급가구 합계와 가스냉방 공급실적 합계를 사용하고 있다. 성과지표의 측정이 전반적으로 수행된 과제의 효과를 적절하게 파악하게 할 수 있을지에 대한 문제가 발생할 수 있다.

<표 26> 성과목표 V-4-③의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
계획수립 여부	수립	수립	수립	수립	중장기 안정적 전력수급을 위해 간년도 전력수급기본계획 수립여부를 성과지표로 설정	간년도 전력 수립기본계획 수립 여부

안정적 공급기반 강화(전력분야)에서는 안정적이고 효율적인 중장기 전력 공급 체계 구축을 주목적으로 삼고 있으며, 급증하는 전력수요와 발전설비 건설 추진현황을 반영한 간년도 전력수급 계획 수립을 지표로 삼고 있다(V-4-③). 하지만 본 지표는 전력분야의 공급기반을 강화하는 기술 개발이나 건설보다는 전체적인 수요예측 모델을 개선하는데 필요한 건설 등에 관한 로드맵수립과 관련성이 높은 성과지표이다. 따라서 관리과제와의 정합성이 다소 떨어진다고 볼 수 있다. 본 지표는 업무를 수행하는데 필요한 업무 성격을 지니는 활동지표로 볼 수 있다.

<표 27> 성과목표 V-4-④의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
연탄수요 예측의 정확도	79%	98%	91%	90%	고유가 및 연탄저가판매로 인해 급변하는 연탄수요를 예측하고, 이에 따른 합리적인 정책추진을 통한 수급조절 (최근 3년 실적 평균)	100 - $\left \frac{\text{실질수요} - \text{예측수요}}{\text{예측수요}} \right $ × 100

안정적 공급기반 강화(연탄분야)에서는 국내 무연탄 및 연탄의 수급상황을 점검해 안정적인 공급을 도모하고 정부 비축탄을 적기에 방출해 연탄 생산에 차질이 없도록 하는 것을 주요 추진 내용으로 하고 있다(V-4-④).

본 내용이 적절히 수행되고 있는지 파악하기 위하여 연탄수요 예측의 정확도를 성과지표로 삼고 있다. 본 지표는 연탄수요를 예측하고 이에 대해 정책을 추진해

석탄의 수급안정을 이루는 최종적인 목표이므로 일종의 장기적인 성과지표로 볼 수 있다.

<표 28> 성과목표 V-4-⑤의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 (또는 자료출처)
	'08	'09	'10	'11			
전력산업구조 발전방안 후속조치 이행 실적	신규	신규	신규	4건	'10.8월 정부가 확정·발표한 '전력산업구조 발전방안'의 후속조치 중 '11년 중점추진과제	건	제도 개선 등 이행 여부 확인

전력산업의 건전한 발전기반 강화에서는 전력산업의 효율성을 제고를 위한 제도 개선을 추진하고 전력산업의 경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 삼고 있다(V-4-⑤). 또한 이를 측정하기 위한 지표로는 전력산업구조 발전 방안 후속조치 이행 실적을 설정하고 있다.

그러나 본 지표는 전력산업의 발전 기반을 강화하고 효율성 및 소비자 후생을 제고하기 위해 투입되는 일종의 활동지표라 할 수 있다. 발전 방안을 세우고, 이행하는 일련의 단계를 거쳐 이루어내는 성과를 파악하기에는 다소 부족한 지표라 할 수 있다.

<표 29> 성과목표 V-4-⑥의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
공공기관 선진화 계획의 연도별 이행목표 달성도	신규	신규	신규	100%	공기업선진화 계획의 연도별 이행목표 달성	경영효율화·지분매각 (한전KPS 10%)·노사관계 합리화 등 목표달성률

전력공기업 경영효율성 제고에서는 전력 공기업의 효율성 제고 및 발전부문의 기후변화 대응 역량 강화를 목적으로 삼고 있다(V-4-⑥). 이를 위해 온실가스 감축

목표를 설정하고, 도암댐 방류수질에 대한 수질 검증과 수질 개선 장치를 설치하는 등의 노력을 기울이고자 하고 있다. 이로 인해 발생하는 성과를 측정하기 위해 공공기관 선진화 계획의 연도별 이행목표 달성도를 지표로 사용하고 있다. 이는 목표설정 이후에 실제적으로 나온 결과물에 해당하므로 일종의 산출지표로 이해할 수 있다. 하지만 본 관리과제의 목표가 가지는 전력공기업의 경영효율성이 증대되었는지는 단순히 목표를 성실히 이행하였는가와 연관 지어 이해할 수 없다. 따라서 본 지표는 성과지표가 아닌 산출지표라 할 수 있다.

〈표 30〉 성과목표 V-4-⑦의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과 지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 (또는 자료출처)
	'08	'09	'10	'11			
주파수 유지율	99.8	99.9	99.9	99.9	○ 주파수와 전압의 적정 유지는 전기의 품질을 결정하는 주요 요인으로 작용 - 해외 선진국의 전압 유지율 기준으로 목표치 산출 (일본 : 99.9, 대만 : 99.9, 미국 : 99.9) * 주파수 유지율의 경우 국가별로 산정 기준이 상이하어 직접 비교는 곤란한 실정, 다만 현행 규정보다 강화된 기준을 적용	○ 주파수 유지율(%) = $60 \pm 0.1(\text{HZ}) / \text{총 측정DATA (2초당)} \times 100$ * 기준 : $60 \pm 0.2(\text{HZ})$	전력거래소 자료
전압 유지율	99.9	99.9	99.9	99.9		○ 전압유지율(%) = $24\text{시간 동안 규정 전압을 공급한 개소} / \text{총 측정개소 (65개소)} \times 100$ * 기준 : $154\text{KV} \pm 4\text{KV}$	한국전력 자료

전력계통 및 송배전 설비운영 효율화에서는 전력계통 설비의 신뢰 확보를 통해 대형 정전사고 예방 및 고품질의 전력을 소비자들에게 제공하고자 한다(V-4-⑦). 이를 위해 주파수 유지율과 전압유지율을 이를 측정하는 성과지표로 설정하였다. 주파수와 전압의 적정 유지는 전기의 품질을 결정하는 주요요인으로 작용한다.

본 지표는 성과달성을 위한 활동지표로 논리모형에 따라 구분될 수 있다. 하지만 지표의 범위가 전기의 품질을 판단에만 한정되고 있다는 문제점이 있다. 즉 대

형정전 사고 예방에서 전기 공급의 안정성 확보에 까지 이르는 전반적인 성과지표로 사용되기에는 무리가 있다고 판단된다. 또한 실적과 목표치에 큰 차이가 존재하지 않아 본 성과지표가 실제적인 의미가 존재하는가에 대한 문제가 발생할 수 있다.

<표 31> 성과목표 V-4-⑧의 성과지표 (2011년 지식경제부 성과관리계획)

성과지표	실적			목표치	'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
	'08	'09	'10	'11		
영유아 보육시설 전기설비 개선휘수(호)			1,507	2,000	'10년도 실적 1,507호를 감안하여 예산범위내에서 최대치를 목표로 설정	개선휘수
국민기초생활수급자 시설개선가구수(호)	2,242	2,427	2,542	88,980	국민기초생활수급자 미개선 88,980가구를 일시에 개선하기 위해 최대 목표치 설정	시설개선 가구수
타이머록 무료보급가구수(호)	1,000	3,000	3,000	5,000	타이머록의 보급확대를 위해 예산 범위상 최대 목표치를 설정	보급가구수
전기시설 긴급출동 응급초지건수(건)				62,600	기금사업으로 예산에 따라 목표치 결정되므로 예산범위내 최대치를 목표로 설정	개선휘수

가스·전기사고 감축을 통한 안전사회 구현에서는 에너지 안전사고를 예방과 취약계층의 안전한 에너지 사용 도모를 주된 성과목표로 삼고 있다. 이를 위해 불량시설을 개선하고 사고예방을 위한 설비를 무료 보급하고자 하였다(V-4-⑧). 영유아 보육시설 전기설비 개선휘수(호), 국민기초 생활수급자 시설 개선가구수(호), 타이머록 무료보급가구수(호), 전기시설 긴급출동 응급초지건수(수)를 지표로 삼고 있다. 하지만 이러한 지표는 목표인 안전사회 구현을 위해 들인 노력의 성격을 뛰는 활동지표로 이해할 수 있다.

V-4의 경우 에너지 유통 인프라를 구축과 수요와 공급의 정확한 예측을 통해 믿을 수 있는 유통체계를 만드는 것이다. 하지만 본 지표에서는 전반적인 장기 성과 지표보다는 활동과 투입을 나열한 지표가 사용되고 있음을 볼 수 있다. 안정적인 에너지 공급체계 구축을 위해서는 활동지표는 활동지표라고 성과지표는 성과지표라고 하여 각각의 관리과제들이 성과목표에 전략목표 달성을 위하여 어떻게 연관을 갖고 있는지, 갖게 되어야 하는지를 구조화 하는 것이 필요하다.

가. 종합 및 토론

위에서 논의 한 것을 종합하면, <표 32>와 같이 요약할 수 있다. V-1.에너지 절감량은 성과 목표의 지표이며, 이는 종합적인 투입-활동-산출-성과에 이르는 흐름을 측정할 수 있는 지표여야 한다. 이러한 흐름을 반영한 지표일 때, 성과목표의 하위과제인 관리과제들의 개별적인 프로세스를 잘 반영한다고 볼 수 있다. 에너지 절감량은 인력 및 예산 투입, 에너지 절감 관련 계획수립 활동, 활동에서 이어지는 산출물인 계획의 실시, 이로부터 이어지는 실제적인 성과인 절감량에 관한 것으로, 전체적인 흐름을 담고 있다.

V-1-①. 온실가스 감축 목표의 차질 없는 이행(기후변화분야)에서는 온실가스 감축 활동을 추진하고, 이에 대한 감축 기술 마스터플랜을 수립하는 활동을 추진하고 있으며, 이에 대한 지표로 탄소중립 프로그램 참여건수를 제시하고 있다. 본 성과지표는 감축활동 및 마스터플랜 수립과 같은 활동 지표, 이에 대한 산출인 탄소중립 참여 인증서 발급, 민간의식제고와 같은 단기성과까지 이어지는 활동을 평가할 수 있는 지표라고 할 수 있다.

V-1-②. 온실가스 감축목표의 차질 없는 이행(목표관리제 추진)에서는 산업발전 부문의 목표관리 업체를 지정하는 활동과, 이를 바탕으로 얻을 수 있는 산출인 에너지 절감량, 산업의식제고와 같은 단기성과에 까지 이르는 흐름을 에너지 목표관리 시범사업장 에너지 절감목표량(만 toe)를 가지고 평가하고자 하였다.

V-1-③. 온실가스 감축목표의 차질 없는 이행(에너지 기술 분야)에서는 전략기술 개발에 대한 중장기 가이드라인을 마련과 대형 R&D 및 원천기술 개발 추진, R&D 인력양성, 기술 협력 전략 마련과 같은 계획을 가지고 있으며, 이러한 내용의 달성을 측정하기 위해서 제 2차 국가에너지 기술개발 기본계획 수립을 사용하고 있다. 본 지표는 계획 수행을 위해 선행되어야 하는 노력의 성격을 지니는 활동지표로 파악할 수 있다. 관리과제의 내용을 지표를 통해 단편적으로만 파악할 수 있다.

V-1-④. 에너지 절약 산업 활성화에서는 ESCO 투자사업에 대한 자금 지원을 지표로 삼고 있다. 이는 투입지표로, ESCO사업에 대한 투자액을 지표로 삼고 있으며, 이에 부수적으로 발생하는 에너지 절약 기술의 개발 등은 포괄하지 못하는 단

편적인 지표라고 할 수 있다.

V-1-⑤. 강력한 에너지 절약시책 추진(전력시장 분야)에서는 용도별 원가회수율 격차를 지표로 삼고 있다. 이는 전기요금체계의 개편이라는 활동과, 이를 통해 발생하는 용도별 원가의 격차인 산출을 통해 관리과제를 평가하고자 했다.

V-1-⑥. 에너지 공급 기반 강화(원자력 분야)에서는 지표로 신규원전 건설 후보지 선정/신고리3,4호기 전원 개발 사업 실시계획 승인/발전소 주변지역지원에 관한 법률을 설정하고 있다. 이는 원전의 차질 없는 건설·운업을 지원하는 성격을 가지므로 일종의 활동지표로 파악할 수 있다.

V-1-⑦. 방폐장의 안전한 건설·운영 및 방폐물 관리 체계 개선은 방폐물관리 기술개발 중장기 로드맵작성을 지표로 삼고 있다. 이는 방폐물을 안전하게 관리하기 위한 종합적인 체계를 구축하는 것으로 일종의 활동지표로 볼 수 있다.

V-2. 그린에너지산업 신성장동력화는 신재생에너지업체 수출액을 성과지표로 삼고 있다. 성과목표의 지표는 종합적으로 투입-활동-산출-성과와 같은 흐름을 가지고 있어야 한다. 이러한 점에서 보았을 때, V-2의 지표는 전체적인 흐름을 다소 잘 반영하지 못하고 있으며, 중-장기성과에 대한 달성도에 치중된 모습을 보인다.

V-2-①. 녹색산업의 성장동력화(신재생에너지)분야에서는 성과지표로 신재생에너지 수출금액을 삼고 있다. 이는 신재생 에너지 개발이라는 단기적인 성과와, 실제적인 수출인 중기적인 성과를 모두 포함할 수 있는 성과지표이다.

V-2와 V-2-①이 동일한 지표로 성과를 측정하고 있지만 V-2의 경우에는 하부 관리과제들을 모두 평가할 수 있는 관리과제의 성과지표 설정이 필요하므로 둘 간의 평가를 다르게 내릴 수 있다

V-2-②. 녹색산업의 성장동력화(원전수출확대)에서는 협력의제 개발건수로 성과를 측정하고 있다. 단기성과인 기술 개발 이후에 국제 원전협력을 통한 수출기반 조성 및 강화 정도를 측정하기 위한 것이며 중기 성과지표로 판단할 수 있다. 하지만 협력 의제 개발 건수가 중기 성과 이전의 투입-활동-산출을 모두 포괄하는 개념은 아니며, 단편적으로 중기성과만을 보여주는 지표이다.

V-2-③. 전력산업 해외 진출 활성화에서는 해외발전설비용량을 지표로 삼고 있다. 이는 해외 진출을 위한 활동에서 이루어지는 활동과 활동을 통해 이루어지는 설비용량의 확대 정도를 측정하기 위한 것이므로 활동 및 산출지표로 파악할 수 있다.

V-3. 에너지·자원의 자주개발 역량 확충의 판단 지표로 석유·가스자주개발률과 전략광물자주개발률을 사용하고 있다. 본 성과지표는 전체적으로 투입-활동-산출-성과를 아우를 수 있는 흐름을 가지고 있다 할 수 있다.

V-3-①에서는 V-3-②와 V-2-③의 지표 두가지를 통해 총괄적인 에너지·자원의 자주개발을 평가하고자 하였다. V-3-②의 석유·가스자주개발률과 V-3-③전략광물 자주개발률 모두 궁극적으로 목표하는 바 이므로 장기 적인 성과지표로 판단할 수 있다. 하지만 두 성과목표를 총괄적으로 아우르는 지표로 보기에는 무리가 있다.

성과목표 V.4. 국민이 신뢰하는 에너지 공급체계 구축을 판단하는 지표로 비축설비를 사용하고 있다. 본 비축설비활용률(%)과 발전설비규모를 사용하고 있으며 이때 비축설비 활용률은 일종의 활동지표로 에너지 공급체계 구축을 위해 투입된 일종의 노력이라 할 수 있다. 또한 하위 목표들의 지표설정을 보았을 때 중장기적인 성과지표 보다는 활동 및 산출에 해당되는 지표가 다수를 차지한다. 성과목표의 지표가 중장기 성과로 설정되어야 궁극적인 영향력을 판단할 수 있다는 논리 모형의 이론에 따를 때, 본 성과목표의 지표 개선이 필요하다.

V-4-①. 안정적 공급기반 강화(석유분야)에서는 연도말 비축유물량을 지표로 사용하고 있다. 이는 일종의 공급기반 강화가 목표로 하는 성과지표에 해당하나 본 지표가 석유유통시장의 투명성 제고에 대한 성과를 전체적으로 반영한다고 볼 수는 없다.

V-4-②. 안정적 공급기반 강화(가스분야)에서는 지표로 도시가스 공급가구수와 국내 가스냉방 공급실적을 삼고 있다. 이러한 두 지표는 도시가스 공급 배관사업을 통해 발생하는 일종의 산출지표로 이해될 수 있다. 하지만 성과지표의 측정이 전반적으로 수행된 과제의 효과를 적절하게 파악하게 할 수 있을지에 대한 문제가 발생할 수 있다.

V-4-③. 안정적 공급기반 강화(전력분야)에서는 간년도 전력수급 계획 수립을 지표로 삼고 있다. 하지만 본 지표는 전력분야의 공급기반을 강화하는 기술 개발이나 건설보다는 전체적인 수요예측 모델을 개선하는데 필요한 건설 등에 관한 로드맵수립과 관련성이 높은 성과지표이다. 본 지표는 업무를 수행하는데 필요한 업무 성격을 지니는 활동지표로 파악 할 수 있다.

V-4-④. 안정적 공급기반 강화(연탄분야)에서는 연탄수요 예측의 정확도를 성과지

표로 삼고 있다. 본 지표는 연탄수요를 예측하고 이에 대해 정책을 추진해 석탄의 수급안정을 이루는 최종적인 목표이므로 일종의 장기적인 성과지표로 볼 수 있다.

V-4-⑤. 전력산업의 건전한 발전기반 강화에서 지표로 전력산업구조 발전 방안 후속조치 이행 실적을 설정하고 있다. 하지만 본 지표는 전력산업의 발전 기반을 강화하고 효율성 및 소비자 후생을 제고하기 위해 투입되는 일종의 활동지표라 할 수 있다.

V-4-⑥. 전력공기업 경영효율성 제고에서는 공공기관 선진화 계획의 연도별 이행목표 달성도를 지표로 사용하고 있다. 이는 목표설정 이후에 실제적으로 나온 결과물에 해당하므로 일종의 산출지표로 이해할 수 있다.

V-4-⑦. 전력계통 및 송배전 설비운영 효율화에서는 주파수 유지율과 전압유지율을 이를 측정하는 성과지표로 설정하였다. 본 지표는 성과달성을 위한 활동지표로 논리모형에 따라 구분될 수 있다. 하지만 지표의 범위가 전기의 품질을 판단에만 한정되고 있다는 문제점이 있다. 즉 대형정전 사고 예방에서 전기공급의 안정성 확보에 까지 이르는 전반적인 성과지표로 사용되기에는 무리가 있다고 판단된다.

V-4-⑧. 가스·전기사고 감축을 통한 안전사회 구현에서는 영유아 보육시설 전기설비 개선호수(호), 국민기초 생활수급자 시설 개선가구수(호), 타이머록 무료보급가구수(호), 전기시설 긴급출동 응급초지건수(수)를 지표로 삼고 있다. 하지만 이러한 지표는 목표인 안전사회 구현을 위해 들인 노력의 성격을 뛰는 활동지표로 이해할 수 있다.

<표 32> 성과목표와 하위목표의 지표유형 분류

성과목표	관리과제	성과지표	지표유형
V-1. 저탄소·에너지 저소비 경제구조로 전환한다.		에너지 절감량	성과지표
	① 온실가스 감축목표의 차질없는 이행 (기후변화 분야)	탄소중립 프로그램 참여건수	성과지표 (단기)
	② 온실가스 감축목표의 차질없는 이행 (목표관리제 추진)	에너지 목표관리 시범사업장 에너지 절감 목표량(만toe)	성과지표
	③ 온실가스 감축목표의 차질없는 이행 (에너지기술 분야)	제2차 국가에너지 기술 개발기본계획 수립	활동지표
	④ 에너지 절약산업 활성화	ESCO투자사업에 대한	투입지표

성과목표	관리과제	성과지표	지표유형
		자금 지원	
	⑤ 강력한 에너지절약 시책 추진(전력 시장 분야)	용도별 원가회수율 격차	산출지표
	⑥ 에너지 공급기반 강화(원자력 분야)	신규 원전 건설 후보지 선정/신고리 3,4호기 전원개발 사업 실시계획 승인/발전소주변지역 지원에 관한법률 개정	활동지표
	⑦ 에너지 공급기반 강화(방사성폐기물 분야)	방폐물관리 기술개발 증장기 로드맵 작성	활동지표
V-2. 그린에너지산업을 신성장 동력화 한다.		신재생에너지업체 수출액	성과지표
	① 녹색산업의 성장동력화(신재생에너지)	신재생에너지 수출금액	성과지표
	② 녹색산업의 성장동력화(원전수출 확대)	협력의제 개발 건수	성과지표
	③ 전력산업해외진출 활성화	해외발전설비용량	산출지표
V-3. 에너지·자원의 자주개발 역량을 확충한다		석유,가스 자주개발률	성과지표
	① 국내외 자원개발 지속 확대(자원개발 총괄 분야)	석유·가스 및 전략광물 자주개발률	성과지표
	② 국내외 자원개발 지속 확대(유전개발 분야)	석유·가스 자주개발률	성과지표
	③ 국내외 자원개발 지속 확대(광물 분야)	6대 전략광물/新전략 광물 자주개발률	성과지표
V-4. 국민이 신뢰하는 에너지 공급 체계를 구축한다.		비축설비	활동지표
	① 에너지공급기반 강화(석유 분야)	연도말 비축유물량	성과지표
	② 에너지공급기반 강화(가스 분야)	도시가스 공급 가구수 국내 가스냉방 공급실적	산출지표
	③ 에너지공급기반 강화(전력 분야)	계획수립 여부	활동지표
	④ 에너지공급기반 강화(석탄 분야)	연탄수요 예측의 정확도	성과지표 (장기)
	⑤ 전력산업의 건전한 발전기반 강화	후속 조치 이행 실적	활동지표
	⑥ 전력공기업 경영효율성 제고	공공기관 선진화 계획의 연도별 이행목표 달성도	산출지표
	⑦ 전력계통 및 송배전 설비운영 효율화	주파수 유지율/전압 유지율	활동지표
	⑧ 가스·전기사고 감축을 통한 안전사회 구현	영유아 보육시설 전기설비 개선폭수/ 국민기초생활 수급자 시설개선 가구수/ 타이머록 무료 보급 가구수/ 전기시설 긴급 출동	활동지표

성과목표	관리과제	성과지표	지표유형
		응급조치 건수	

V. 결론

본 연구는 에너지 및 자원분야 정부 사업의 성과향상에 도움이 되기 위해 논리모형이 자체평가제도 개선에 어떻게 활용될 수 있는지를 탐색해 보았다. 구체적으로 현 성과관리시행계획상의 자체평가를 위한 평가체계와 그 성과지표 체계를 바탕으로 논리모형을 적용하여 전략목표와 성과목표와 관리과제간의 정합성을 검토하였고, 관리과제별 성과지표의 특성을 논리모형의 관점에서 평가하였다.

전략목표-성과목표-과제별 목표간에 정합성(Coherent)이 상당부분 존재하지만, 3개 관리과제에 한해서는 그 정합성에 의문이 있는 분석결과가 도출되었다. 전략목표인 ‘에너지·자원의 수급구조를 혁신해 녹색성장을 주도’와 ‘고유가 및 기후변화에 대응과 지속적인 성장을 위한 에너지 저소비 및 온실가스 감축과 에너지 수요관리 강화’, ‘저탄소, 녹색성장을 위한 신재생, 원자력 등의 그린에너지 산업의 신성장동력 사업 육성’, ‘에너지 자립을 위한 석유·가스 및 광물의 자주개발을 위한 지속적인 제고와 국민이 신뢰하는 에너지 공급체계 구축’에 이르는 4가지의 성과목표는 수요, 공급, 기반의 세 구조로 나뉘어 구성되어 있다. 구조를 이루는 체계간의 상호일관성 유지되고 있어 정합성이 높다고 판단할 수 있다.

성과목표 하부에 존재하는 과제별 목표의 경우, 성과목표와 과제별 목표의 연관성이 떨어지거나 성과목표를 충분히 반영하지 못하는 과제 목표가 설정되어 있다는 문제점이 있다. V-1-⑥, V-1-⑦의 경우에 성과목표 V-1의 수요 조정 문제가 아닌 공급기반과의 연계성이 높아 성과목표와 과제별 목표의 연관성이 떨어지고, 성과목표 V-2의 경우 단편적인 해외 시장 선점 및 해외 진출 활성화만을 목표과제로 삼고 있어 전체적인 구조가 반영되어 있지 않다. 이를 보완하기 위해 이어지는 흐름을 구조에 반영할 경우 지금보다 성과목표와 관리과제와의 정합성이 높아질 것으로 기대된다. 또한 관리과제가 중첩되어 있어 하부관리과제가 성과목표를 대표할 수 있도록 개선해야 할 필요성이 있다.

논리모형의 단계에 따른 성과지표는 업무수행에 소요되는 유형적 자원 및 무형적 자원의 성격을 지니는 투입 지표, 업무를 수행하는데 든 노력 또는 한 일의 성격을 지니는 활동 지표, 업무의 수행과정 또는 수행 후에 제1차적으로 발생하는 활동의 성격을 가지는 산출 지표, 혹은 사업이 성취하고자 하는 결과의 성격을 지니는 성과 지표로 구분할 수 있다.

분석 결과 성과목표 지표 중 에너지 절감량(V-1), 석유가스 자주개발율(V-3)의 경우에 투입-활동-산출-성과에 이르는 전체적인 체계를 파악할 수 있는 성과지표로 구성되어 있다고 판단할 수 있다. 그러나 신재생업체 에너지 절감량(V-2)은 관리과제와는 동떨어져 장기 성과지표만으로 구성되어 있으며, 비축설비(V-4)는 성과지표가 아닌 활동지표로 전체적인 성과측정이 올바르게 이루어 지지 않았다고 볼 수 있다.

또한 하위 과제의 경우, V-2와 V-3은 하부 과제의 지표가 대부분 성과지표로 설정되어 있는 반면 V-1은 7개 중 2개만이, V-4의 경우 지표가 활동지표 위주로 설정되어 있어 성과지표로 설정되어 있는 경우는 8개 중 2개에 지나지 않음을 발견하였다. 전체적으로 하부 관리과제 21개중 9개만이 성과지표로 구성되어 있으며 활동지표 7개, 산출지표 4개, 투입지표 1개로 구성되어 있다. 이러한 분석결과는 각 개별 사업의 성과지표가 그 사업의 진정한 성과를 측정하고 있지 않다고 결론 내릴 수 있다. 진정한 성과를 측정하는 성과지표는 40%에 지나지 않으며 평가를 위한 평가로만 사용되고 있다고 할 수 있다.

결론적으로 현 자체평가제도에 논리모형을 적용할 경우, 현재 평면적으로 구성된 에너지분야의 성과목표와 관리과제와의 연관관계나 인과관계를 보다 입체적으로 투입-활동-산출-성과 측면에서 재구성할 수 있는 가능성을 탐색하였다. 특히 본 논문의 분석결과를 바탕으로 논리모형 상 같은 단계에 해당되는 과제별로 재구성하고, 그 지표들을 관리하여 궁극적인 성과목표와 장기적인 영향을 체계적으로 관리할 수 있는 가능성을 제공하고 있다. 구체적으로 재정사업자율평가나 자체평가 제도에서 기 구축된 사업 지표들을 투입, 활동, 성과지표로 분류하고, 이를 사업별 특성에 적합하게 입체적으로 활용한다면, 향후 정부사업을 관리하고 평가하는데 효과적으로 이용될 것으로 예상된다.

〈표 33〉 논리모형의 관점에서 에너지분야 정부사업의 성과지표 특성

구분	투입	활동	산출	성과			영향
				단기	중기	장기	
V-1	에너지 절감량						
V-1-①	탄소중립 프로그램 참여건수						
V-1-②	에너지 목표관리 시범사업장 에너지 절감 목표량(만toe)						
V-1-③	제2차 국가에너지 기술 개발기본계획 수립						
V-1-④	ESCO투자사업에 대한 자금 지원						
V-1-⑤	용도별 원가회수율 격차						
V-1-⑥	신규 원전 건설 후보지 선정/신고리 34호기 전원개발 사업 실시계획 승인/발전소주변지역 지원에 관한법률 개정						
V-1-⑦	방폐물관리 기술개발 중장기 로드맵 작성						
V-2	신재생에너지업체 수출액						
V-2-①	신재생에너지 수출금액						
V-2-②	협력의제 개발 건수						
V-2-③	해외발전설비용량						

구분	투입	활동	산출	성과			영향
				단기	중기	장기	
V-3 석유, 가스 자주개발률							
V-3-① 석유·가스 및 전략광물 자주개발률							
V-3-② 석유·가스 자주개발률							
V-3-③ 6대 전략광물/新전략 광물 자주개발률							
V-4 비축설비							
V-4-① 연도말 비축유 물량							
V-4-② 도시가스 공급 가구수 국내 가스냉방 공급실적							
V-4-③ 계획수립 여부							
V-4-④ 연탄수요 예측의 정확도							
V-4-⑤ 후속 조치 이행 실적							
V-4-⑥ 공공기관 선진화 계획의 연도별 이행목표 달성도							
V-4-⑦ 주파수 유지율 전압 유지율							
V-4-⑧ 영유아 보육시설 전기설비 개선호수 /국민기초생활 수급자 시설개선 가구수/타이머록 무료 보급 가구수/ 전기시설 긴급 출동 응급조치 건수							

본 연구를 바탕으로 하여, 향후 정부정책에 대한 평가에 있어서, 과제별 지표를 개발하고, 관리할 때 투입지표, 활동지표, 성과지표를 구분하여, 어느 단계의 어떠한 지표인지를 명확하게 하여, 정부의 사업 향상을 위하여 보다 합리적이고, 체계적으로 관리할 수 있는 환경이 조성되었으면 한다.

참고문헌

- 국가연구개발 등의 성과평가 및 성과 관리에 관한 법률
국무총리실(2009), 2009년도 정부업무평가 세부시행계획
김성중, 신동면(2004), 자체 평가 시스템 구축방안연구
김주환(2006), 정부업무평가제도에 대한 운영평가연구:자체평가의 운영방향을 중심으로, 한국정책분석학회보 제 19권 제3호
김주환(2008), 우리나라 자체평가시스템의 내실화 방안에 관한 연구, 한국정책과학학회보 제 10권 1호
노화준(2006), 정책평가론
노화준(2009), 결과지향적관리를 위한 프로그램논리모형의 활용, 한국정책분석학회 학술대회 발표 논문집
지식경제부(2011), 지식경제부 2011년도 성과관리 시행계획
지식경제부(2010), 국가연구개발사업 자체평가 결과 보고서
홍형득 외(2010), 교육과학기술부 연구개발사업 성과지표 개발 연구
Environment Canada, [http:// www. ec.gc.ca](http://www.ec.gc.ca)
Ellen Taylor-Powell et. al.(2003), Enhancing Program Performance with Logic Model
Robert D. Behn(2003), Why Measure Performance?: Different Purpose Require Different Measures, Public Administration Review

제5차 재정전문가네트워크 정책세미나
성과관리체계의 합리화 방안

고용연계 복지사업의 성과관리 현황과 정책과제



■ 박노욱 (한국조세연구원)



차 례

1. 논의의 배경	107
2. 고용연계 복지사업의 최근 동향	109
3. 고용연계 복지사업의 주요 쟁점	113
4. 고용연계 복지사업의 정책 과제	122
참고문헌	127

고용연계 복지사업의 성과관리 현황과 정책과제

박노욱 (한국조세연구원)

1. 논의의 배경

복지 수혜계층에게 일방적인 현금이나 현물의 지급이라는 보조 형태에서 한걸음 더 나아가, 고용을 통한 경제적 자립을 추구하고자 하는 시도가 그 동안 세계 각국에서 이루어져 왔다. 우리나라에서도 “생산적 복지”의 정책 목표 하에 2000년대 초반에 기초생활보장법과 연계되어 자활사업이 도입되었다. 1996년말에 자활사업이 시작되어, 2000년 기초생활보장법의 도입과 더불어, 전국적인 사업으로 확대되었다. 자활사업은 근로빈곤층 지원사업의 모태 역할을 수행하여왔다. 최근에 도입된 마이크로 크레딧, 자산형성지원사업, 근로장려세제, 사회적 기업 그리고 사회적 협동조합의 모태라고 부를 수도 있을 것이다.

그동안 자활사업은 근로능력이 있지만 미약한 취약계층을 대상으로 자활사업 참여의 의무를 부과하여, 근로의 기회와 공동 사업 참여의 기회를 제공하는 성과를 거두었다. 그러나 한편에서는 자활사업의 성과부진에 대한 비판이 지속되어 왔다. 자활사업의 추진 방식과 자활사업의 성과에 대한 회의론이 제기되어 왔다. 자활사업의 추진 방식과 관련하여서는, 각 지역에 자활센터를 지정하고 지방자치단체에서 사업대상자를 배정하여 주는 체제로 운영되는 것에 대한 비판이다. 이러한 사업 추진 방식의 문제점은, 각 지역 자활센터가 민간 기구임에도 불구하고, 실질적인 성과관리체제와 경쟁이 존재하지 않는 환경에서 지역별 독점체제로 운영된다는 것이다.

이러한 사업방식에 대한 비판은, 자활사업의 성과에 대한 회의론과 연계되어 있다. 자활사업의 성과가 생산적 복지의 정신에 부합하게 창출되었으면, 사업 추진

방식에 대한 비판도 미약하였을 것이다. 그러나 자활사업의 성과를 생산적 복지의 관점 다시 말해, 사업 참여자의 경제적 자립이라는 관점에서 보았을 때, 긍정적인 판단을 하기 힘들다. 탈수급율이라는 성과지표로 판단한다면, 10년 이상의 사업 추진에도 불구하고, 의미 있는 성과를 창출하고 있다고 판단하기 어렵다.¹⁾

자활사업 종사자들 사이에서는, 사업의 목표가 참여자들의 탈수급이 아니라, 자활사업 참여를 통해 공동체적 생활양식을 영위하고 자신감 회복 및 가정 회복 등을 달성하는 데에 있다는 인식이 강하다. 이러한 주장에도 어느 정도 정당성이 있다. 왜냐하면 기초생활보장제도 자체가, 기초수급자들의 탈수급을 촉진하는 유인 체계를 가지고 있지 못하며,²⁾ 자활사업도 시장에서의 취업을 통한 경제적 자립에 초점을 두고 있다기 보다는 자체적인 사업단 운영을 통해 경제적 성과를 창출하는 데에 초점을 두고 운영되어 왔기 때문이다.³⁾ 다시 말해 자활사업 자체가 경제적 자립에 목표를 두고 운영되어 온 것이 아니라는 것이다. 이런 상황을 고려한다면, 명목적으로는 생산적 복지를 표방한 제도가 2000년부터 우리나라에 본격적으로 도입되었다고 볼 수 있지만, 실질적으로는 생산적 복지를 뒷받침할 만한 제도나 사업이 운영된 적은 없다고 볼 수 있다.

2000년대 후반부터 생산적 복지와 관련되어 새로운 변화가 나타났다. 취약계층 중심의 자활사업을 책임지고 있는 보건복지부는 기존 자활사업에 대한 외부 비판에 대응하여, 새로운 형태의 사업을 시범사업으로 추진하게 된다. 사업의 초점을 취창업을 통한 경제적 자립으로 명확히 하고, 사업 수행기관과의 성과계약을 통하여 정책목표에 부합하는 명시적인 유인을 제공하는 방식의 사업을 시범사업으로 추진하게 된다. 사전에 조율이 된 것은 아니지만, 고용노동부에서도 동일한 시기에, 취약계층의 고용지원 사업에 대한 투자를 강화하게 된다. 투자 강화 방식은, 사업참여자에게 참여 및 취업 성공 관련 인센티브를 제공하는 것이었다. 전자의

- 1) 데이터의 한계로, 정확한 취업률이나 탈수급율을 제시하기는 어려우나, 취창업율은 20%미만, 탈수급율은 10% 미만의 한자리수라고 추정되고 있다.
- 2) 기초생활보장제도를 통하여 지급되는 수급 혜택 구조가, 탈수급 하는 순간 생계급여 뿐 아니라 다른 제반 급여를 모두 상실하게 되는 형태로 설정되어 있기 때문에, 탈수급 유인이 미약하다고 지적되어 왔다. 새로운 정부의 등장과 더불어, 보건복지부는 이러한 수급 구조를 개선할 것임을 대통령에게 보고한 바 있다.
- 3) 자활사업단이 경제적 성과에 초점을 두고 운영되어 왔는지에 대해서도 논란의 여지가 있다. 실제 자활센터의 성과평가에 있어서, 자활사업단의 수자로 평가가 이루어졌지, 자활사업단의 경제적 자립을 기준으로 평가가 이루어지지 않았다.

사업이 희망리본 사업이고, 후자의 사업이 취업성공패키지 사업이다. 이러한 동시적인 사업의 추진은, 우리나라 내부에서 취약계층에 대한 복지사업으로서, 고용연계 사업 방식의 필요성이 무르익고 있었다는 것을 보여주는 것이라고 판단된다.

새로운 정부에서도 생산적 복지와 고용연계 복지사업이 국정과제의 하나로 대두되고 있다. 2000년대 후반부터 우리나라에서도 자생적으로 고용연계 복지사업이 새로운 정책 영역으로 부각되고 있었으므로, 최근 동향을 분석하여 정책적 쟁점과 향후 과제를 도출하는 것은 의미 있는 작업이라고 판단된다. 본 원고에서는 우리나라의 최근 고용연계 복지사업의 최근 동향을 소개하면서, 고용연계 복지사업의 주요 쟁점과 정책 과제에 대해 논하고자 한다.

2. 고용연계 복지사업의 최근 동향

2000년대 후반부터 추진되고 있는 고용연계 복지사업으로서, 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업을 꼽을 수 있다. 희망리본 사업은, 기존의 자활사업의 개선을 위해 시범사업으로 추진된 사업이며, 취업성공패키지 사업은 기존의 고용지원 사업을 취약계층에게 초점을 둔 사업으로 개선하여 추진한 사업이다. 두 사업 모두 2009년부터 시범사업으로 추진되었다. 희망리본 사업은 기존 기초수급자 중심의 복지사업에 고용을 통한 경제적 자립이라는 목표를 명시적으로 도입하였다는 점에서, 고용연계 복지사업의 새로운 추진이라는 의미를 가지고 있다. 반면, 취업성공패키지 사업은, 기존의 고용연계 사업의 초점을 취업취약계층에 두고 강화하였다는 의미를 가지고 있다.

각 국에서 시도된 고용연계 복지의 강화는 다양한 변화를 수반하고 있는 반면에, 우리나라의 고용연계 복지는 가능한 다양한 변화 중 일부분을 채용하여 추진되어 왔다는 특징을 가지고 있다. 예를 들어, 2000년 초반부터 추진된 기초생활보장법과 자활사업은, 근로능력이 있는 수급자에게 자활사업 참여의무를 부과하였다는 점에서 근로와 복지의 연계라는 변화를 가져왔다. 그러나 기초생활보장법 자체에는, 수급자들이 경제적으로 자립하도록 하는 유인이 제대로 담기지 않음으로 인해, 생산적 복지의 근본적 틀 자체가 제대로 설정되지 않은 한계를 가지게 되었다.

2000년대 후반부터 추진된 희망리본 사업의 경우도, 서비스 제공자에게는 취업 및 경제적 자립과 명시적으로 연계된 성과계약을 제공함으로써, 고용연계 복지 또는 생산적 복지의 정책 목표를 담고 있다. 그러나 사업 참여자들의 경제적 자립을 위한 유인체계의 변화를 담고 있지 못한 한계를 여전히 안고 추진되었다.

지금부터는 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업의 최근 현황과 성과에 대해 살펴보자. 희망리본 사업은 기존의 자활사업의 한계를 극복하고자 추진된 배경을 가지고 있으며, 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 사업의 목표가 적극적인 취업을 통한 경제적 자립에 있음을 명시화하였다. 서비스 제공자를 공모를 통하여 선정함으로써, 고용연계 복지사업 서비스를 하나의 시장으로 육성하고자 하였다. 서비스 제공자와는 성과계약을 체결하여, 서비스 제공 성과와 경제적 유인을 명시적으로 연계시켰다. 희망리본 사업은 2009년부터 시범사업으로 추진되었으며, 사업 대상은 기존의 자활사업 참여 대상 수급자와 본인의 희망에 따른 차상위 계층까지도 포함하였다. 2011년 현재, 누적 참여자 7,200명 중에 수급자 비율이 81.4%이다. 희망리본사업이 차상위 계층으로 사업대상을 확대하기는 하였으나, 수급자가 주 사업 대상자임을 보여준다.⁴⁾

취업성공패키지 사업은, 고용알선 및 연계 사업의 주무 부처인 고용노동부가 기존에 소홀히 했던, 근로빈곤층에 대한 취업서비스를 강화를 위해, 2009년부터 시범사업으로 추진한 사업이다. 처음에는 차차상위계층 및 조건부 수급자 대상으로 출발하였으나, 2010년 이후부터는 다양한 취약계층을 포함하게 되어, 사업 대상자의 이질성이 증가하였다. 그 결과, 취업취약계층에 대한 통합적인 고용서비스를 표방하게 되었다. 취업성공 패키지 사업의 초기에는, 사업참여자들에게 참여 및 취업성공 수당을 제공하는 형태로 출발하였으나, 현재는 사업 수행기관에 대한 유인도 동시에 포함하고 있다. 2011년 현재, 누적 참여자 63,728명 중 수급자가 11.3%를 차지하고 있다. 취업성공패키지 사업이 수급자에게로 서비스가 확대되기는 하였지만, 차상위와 차차상위 계층이 주 사업대상자 집단임을 알 수 있다.

<표 1>은 자활사업, 희망리본 사업(수급자만 포함한 실적) 그리고 취업성공패키

4) 이 부분이 중요한 이유는, 복지부와 고용부 사업 간의 사업대상 집단의 중복문제와 관련이 있기 때문이다. 희망리본사업과 취업성공패키지 사업 대상자 집단은 중복되는 측면이 존재하지만, 실제 사업 수행과정에서는 중복 참여에 대한 모니터링이 이루어졌다.

지(수급자만 포함한 실적) 사업의 성과를 비교하고 있다. 2009년에는 기존의 자활 사업들의 취업률과 탈수급율이 13.7%, 7.7%이다. 반면에, 취업성공패키지의 경우, 30.0%, 6.1%, 희망리본사업의 경우, 45.4%, 11.7%에 이르고 있다. 취업률에 있어서는 2-3배 차이가 발생하고 있으며, 탈수급율은 희망리본 사업의 경우, 10%대를 넘어서는 성과를 보이고 있다.

<표 1> 자활사업의 취업 성과 및 탈수급 성과

구분	참여자	취업성과		탈수급율		
		취업자	취업률	탈수급자	탈수급률	
2009	전체	30,683	5,198	16.9	2,383	7.7
	취업연계_소계	4,594	1,617	35.2	368	8.0
	취성패	3,047	915	30.0	187	6.1
	희망리본	1,547	702	45.4	181	11.7
	기타 자활사업	26,089	3,581	13.7	2,015	7.7
2010	전체	30,898	6,102	19.7	2,795	9.0
	취업연계_소계	5,079	2,035	40.1	929	18.3
	취성패	2,480	835	33.7	337	13.6
	희망리본	2,599	1,200	46.2	592	22.8
	기타 자활사업	25,819	4,067	15.8	1,866	7.2

출처: 노대명 (2012) 「희망리본 시범사업과 자활사업 연계방안」, 희망리본사업의 본사업화 방안, 보건복지부·조세연구원 공청회 자료에서 재인용.

주: 실적치는 실적 파악기준이나 시점에 따라, 차이가 날 수 있으나, 사업 간의 실적 차이와 추세를 개략적으로 파악하는 데에는 문제가 없다고 판단됨.

이러한 성과의 차이는, 시범사업 2차연도인 2010년에 더욱 두드러지게 된다. 기존 자활사업들의 취업률은 15.8%, 탈수급율은 7.2%로 파악되고 있다. 반면에, 취업성공패키지 사업의 경우, 33.7%, 13.6%에 이른다. 희망리본 사업은, 46.2%, 22.8%에 이른다. 시범사업 2차연도의 성과가 두드러지게 개선되고 있음을 볼 수 있다. 취업률에 있어서는 기존 자활사업과의 차이가 여전히 2~3배에 이르고, 탈수급율도 2~3배 차이에 이르고 있다. 특히 희망리본 사업의 성과가 더욱 두드러진다.

이러한 성과의 차이에 대해 다양한 해석이 있을 수 있다. 사업의 성과에 대한 회의론으로서는, (1) 사업 참여자의 취업능력의 차이가 있다. (2) 사업의 초점 자체

가 다르다, (3) 사업에 소요된 비용이 다르다 등이 있을 수 있다. 먼저 사업 참여자의 취업능력이 다르다는 주장은 어느 정도 근거가 있을 수 있으나, 현격한 성과 차이를 설명하기에는 부족하다. 희망리본 사업의 평가 결과⁵⁾를 보면, 조건부 수급자, 조건부과 제외자 등의 비율이, 현행 자활사업과 크게 다르지 않다는 통계가 있다.

사업의 초점 자체가 다르다는 주장도 일부 근거가 있으나, 역시 사업의 성과 차이를 모두 설명하기에는 부족하다. 기존 희망리본 사업 평가 결과는, 데이터의 한계가 있긴 하지만, 자활사업 중 경제적 자립의 초점이 분명한 시장진입형 사업보다 희망리본 사업의 성과가 높다는 것을 시사적으로 보여주고 있다. 그리고 취업률에 있어서의 차이는, 사업 초점의 차이로 설명이 가능한 부분이 클 수 있지만, 탈수급율의 차이는 사업의 초점 차이로 설명하기 어렵다.⁶⁾ 왜냐하면 언급된 모든 사업의 궁극적인 정책 목표는, 사업참여자들의 경제적 자립이기 때문이다. 만약 정책목표를 사업참여자들의 경제적 자립으로 설정한다면, 취업연계 사업이 기존의 자활기업이나 공동체 창출 방식보다는 효과적이라는 것을 보여주는 결과라고 판단된다.⁷⁾

사업에 소요된 비용의 크기가 다르다는 주장도 일부 근거는 있으나, 종합적인 비용을 고려한다면, 새로운 취업연계 사업들의 비용이 현격하게 크다고 판단하기는 어렵다. 자활근로사업의 임금 중 일부가 생계급여를 상쇄한다는 점을 고려하여, 이 부분을 제거할 경우, 자활근로사업의 1인당 연간 투입비용(2011년 기준)⁸⁾은 약

-
- 5) 한국조세연구원과 보건복지부 중앙자활센터에서 2009년부터 2012년까지 희망리본 시범사업의 성과에 대한 모니터링과 평가를 수행하였으며, 매년 평가 보고서를 발간하였다.
 - 6) 자활사업의 경우는, 정규 노동시장에서의 취업 보다는, 자활공동체를 통한 창업이라는 수단이 정책수단으로 채택되었다고 볼 수 있으며, 희망리본이나 취업성공패키지 사업의 경우는, 취업이라는 정책 수단을 채택한 경우라고 볼 수 있다. 그러므로 취업률의 차이가 발생하는 것은 당연하다고 볼 여지가 있다.
 - 7) 경제적 자립 효과를 보다 종합적으로 판단하기 위해서는 단기적인 효과 뿐 아니라, 중장기적인 효과도 동시에 고려되어야 할 것이다. 현재 시점에서 사업의 성과를 본다면, 적어도 단기적으로는 취업연계 사업이 효과적이라는 점은 분명한 것으로 판단된다. 희망리본사업이나 취업성공패키지 사업의 중장기적 성과를 판단하기는 이른 시점이기 때문에, 중장기적은 성과 비교는 어렵다. 다만, 기존 자활사업의 경우, 중장기적으로도 대외적으로 보여줄 만한 성과를 창출하고 있지는 못하다는 한계를 가지고 있다.
 - 8) 노대명(2012), 「희망리본 시범사업과 자활사업 연계방안」, 희망리본사업의 본사업화 방안, 보건복지부·조세연구원 공청회 자료에서 인용.

267만원이다. 그리고 희망리본 사업은 약 358만원으로 추정된다. 그러나 취업률과 탈수급률의 향상에 따른 기초생활보장법에 의한 급여 절감분을 고려한다면, 희망리본 사업이 재정적으로 더욱 비싼 사업이라고 판단하기는 어렵다.⁹⁾

이상에서 살펴본 바에 의하면, 2009년부터 추진된 취업연계 사업들의 성과가 기존의 자활사업 보다는 높으며, 그 이유를 사업 참여자의 차이, 사업의 초점의 차이, 사업 비용의 차이 등으로 설명하기는 어렵다고 판단된다. 사업 초점의 명확화, 성과 창출과 연계된 명시적인 성과계약, 사업 수행기관들의 서비스 질 향상 등을 통해, 성과가 창출된 것으로 볼 수 있다. 정책 환경의 뚜렷한 변화 없이도, 이러한 성과가 창출되었다는 것은 주목할 만한 성과이다. 기초생활보장법에 의한 급여구조가 탈수급을 유인하지 못하도록 설정되어 있음에도 불구하고, 사업 추진 방식의 변화만으로도 이러한 성과를 거두었다는 것은 의미 있다고 판단된다.¹⁰⁾

3. 고용연계 복지사업의 주요 쟁점

가. 범정부 차원에서의 고용연계 복지사업의 효율적 사업 추진체계 마련

최근에 추진된 고용연계 복지사업이 주목할 만한 성과를 거두었으나, 해결해야 할 몇 가지 정책적 쟁점이 남아있다. 여기서는, 시범사업의 성과를 지속시키고, 사업 추진 체계를 보다 효율적으로 개선하기 위한 쟁점들에 대해 살펴보기로 하자.

이러한 정책적 쟁점을 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 범정부 관점에서, 무엇이 고용연계 복지사업의 효율적인 사업추진 체계인지에 대한 점검이 필요하다. 둘째, 무엇이 고용연계 복지사업의 적절한 운영 모형인지에 대한 판단과 이를 뒷받침하기 위해 필요한 조건들이 무엇인지를 식별하고 준비하는 작업이 필요하다.

9) 취업성공패키지 사업의 1인당 비용은 기존 자활사업과 희망리본 사업의 중간에 위치하고 있다고 추정된다. 취업성공 패키지 사업의 경우, 사례관리자 1인이 연간 100명에게 서비스를 제공한다는 기준으로 예산이 책정되고, 희망리본사업의 경우는, 연간 40~50명에게 서비스를 제공한다는 기준으로 운영되고 있다. 그러므로 단기적인 사업 성과의 차이와 더불어, 중장기적인 성과 차이 가능성까지 고려한다면, 희망리본 사업이 취업성공패키지 사업보다 재정적으로 지나치게 비싸다고 주장하기는 어렵다. 참고로, 2013년 본 사업화 때부터는, 희망리본 사업이 사업 수행기관에게 제공하는 경제적 유인의 크기가 더욱 감소하였다.

10) 보건복지부에서는 탈수급을 유도할 수 있도록 급여구조를 개편하는 작업을 연내에 추진하겠다고 보고하였다.

첫 번째 쟁점과 관련되어서는, 크게 두 가지 문제가 있다. 고용연계 복지사업을 추진하는 부처 간의 협업 또는 역할 조정 문제와 기존 자활사업과의 관계 설정 문제이다. 고용연계 복지사업을 최근에 추진한 부처는 보건복지부와 고용노동부가 있다. 그리고 좀 더 범위를 확대하면, 추가적으로 여성가족부, 통일부 등은 부처의 정책 대상에게 취업관련 지원서비스를 제공하고 있다. 이렇게 유사한 사업을 다수의 부처가 추진하는 현상은, 정책 대상을 기준으로 부처의 역할을 정할 것인지, 정책 수단을 중심으로 부처의 역할을 정할 것인지를 문제와 연계되어 있다.

일단 논의의 범위를 좁히기 위해, 보건복지부와 고용노동부 간의 관계에 집중하여 보자. 보건복지부는 기본적으로 취약계층을 위한 복지사업을 담당하는 조직이고, 고용노동부는 노동관련 정책과 고용지원 사업을 담당하는 조직이다. 희망리본 사업은, 취약계층에게 수혜적인 복지를 제공하는 데에서 진일보하여, 정상적인 취업을 통한 경제적 자립을 추구하자는 목적으로 도입된 사업이다. 한편, 취업성공 패키지 사업은, 근로빈곤층에 대한 고용지원사업을 확충하기 위한 목적으로 도입하여, 최근에는 모든 계층을 아우르는 종합적인 고용지원사업을 표방하고 있다. 이렇게 두 부처가 유사한 정책목표와 사업수단을 채택함으로써, 사업 간의 유사 중복의 문제가 부각되게 되었다. 이러한 문제는, 빈곤층이나 취약계층이라는 정책 대상의 경제적 자립이라는 궁극적인 정책목표 달성을 위한 사업 수단으로서, 전통적인 복지 사업이 아니라, 고용이라는 수단을 새로이 적극적으로 도입하는 과정에서 생기는 문제이다.

2000년에 자활사업을 도입하면서, 유사한 문제가 발생한 적이 있다. 그 때는, 조건부 수급자의 자활역량평가 점수를 기준으로, 점수가 높은 고용지원 정책 대상은 고용노동부가 담당하고, 자활역량 점수가 낮은 정책 대상은 근로유지나, 자활공동체를 통한 창업 등에 초점을 두고, 보건복지부가 담당하는 형태로 두 부처 간의 역할이 정립되었다. 그리고 고용노동부의 서비스는 고용지원센터, 보건복지부의 서비스는 지역자활센터를 통해 이루어졌다. 두 부처 모두 이러한 사업 수행기관들에게 명시적인 유인을 강하게 제공하지는 않는 형태로 사업을 추진하였다. 이러한 사업 추진과정에서, 논란의 여지는 있지만, 고용노동부는 자활사업 대상자에게 초점을 맞춘 고용지원 서비스에 대한 투자가 미흡하였다고 판단된다. 반면, 보건복지부는 경제적 자립자체를 정책목표로 적극적으로 추진하지 않고, 개별 지역자활

센터들은 일종의 준정부기관화 되어, 적극적인 사업추진 동력을 잃어가는 현상을 보이게 되었다.

이러한 현상을 타개하기 위해, 고용노동부는 기존 자활사업 대상자 뿐 아니라, 모든 자활사업 대상자를 아우르고 차차상위계층을 포함한, 광범위한 취업지원사업으로 취업성공패키지 사업을 도입하게 된다. 그리고 보건복지부는 동일한 시기에, 보건복지부 소관의 자활사업의 정책수단으로 취업지원사업을 적극적으로 활용하는 희망리본 사업을 추진하게 된다.

10여년이 지난 시점에서, 10년 전에 확정되었던 두 부처 간의 역할 분담이 근본적으로 흔들리는 상황이 연출된 것이다. 취업지원이라는 정책 수단의 부처 간 분담이 허물어졌고, 정책 대상 구분도 허물어진 결과를 초래하였다. 이것은 고의적인 부처들의 영역확장의 결과라기보다는, 기존 사업 추진과정에서 평가와 반성의 결과로 나타난 변화라고 판단된다. 그리고 이러한 현 상황에 대한 대응책 마련이 필요하다고 인식되고 있다.¹¹⁾ 대응책 마련은 필요하지만, 이러한 현상이 초래된 원인에 대한 근본적이 처방이 없이는, 다른 문제를 야기하거나, 기존 문제를 해결하지 못할 가능성이 높다. 그러므로 이러한 변화과정에서 배울 수 있는 부분은 무엇인지 점검해 볼 필요가 있다.

이러한 과정에서 도출된 가장 중요한 정책적 시사점은 다음과 같다. 자활역량 또는 취업역량 평가를 기준으로 사업 대상자를 구분한다는 것이 용이하지 않다는 것이다. 다시 말해, 취업역량 평가를 기준으로, 대상자에게 적용해야 할 사업수단을 사전적으로 구분한다는 것이 쉽지는 않다는 것이다. 최근에 추진된 취업연계 복지사업이 보여주는 것은, 취업가능성이 낮다고 판단했던 대상자들에게도 적절한 사례관리와 취업지원서비스가 제공되면, 경제적 자립을 향한 성과가 제고될 수 있다는 것이다.

취업난이도나 취업 가능성을 사전적으로 판단하는 것이 용이하지 않다는 것은, 다른 나라의 경험에서도 찾아볼 수 있다. 호주나 네덜란드에서는, 고용지원 복지 사업 도입 초기에, 취업난이도를 평가하기 위해, 데이터 분석을 통해 상당히 정교

11) 새로운 정부에서도 대표적인 부처가 협업이 되지 않아 유사중복이 나타난 사례로, 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업이 언급되었으며, 현재 양 사업 간의 역할구분 또는 통폐합논의가 이루어지고 있다.

하게 대상자 유형을 구분했지만, 사후적으로 이러한 기준들의 정확성에 대한 의문이 제기되었다. 그 결과로 이러한 취업난이도 평가 방식을 간소화시켰다.¹²⁾

우리나라의 경우에는 자활역량 평가를 위한 인프라 구축도 미비했으며, 지방자치단체 실무자가 최종적인 판정을 하는 형태로 평가가 이루어져서, 평가의 신뢰성에 대해 의문이 지속적으로 제기되어 왔다. 더욱 문제가 된 것은, 취업지원 서비스 적용 가능성을 사전적으로 판단하기 위한 수단으로 활용했다는 것이다. 그리고 이에 근거해서 부처별로 사업 대상자를 분류했다는 것이다. 양 사업 간의 조정안 도출에 있어서 중요한 점은, 취업역량에 대한 평가를 기준으로, 사업 수단을 제한하는 것은 삼가야 한다는 것이다. 현재 양 사업의 장점은, 특정 개인에게 서비스를 제공할 때, 사전적으로 취업가능성을 판단하지 않고 사례관리와 통합해서 취업지원서비스를 제공한다는 것이다. 다시 말해, 개인이 받을 수 있는 서비스 종류의 유연성이 확보되는 것이 중요하다는 것이다. 만약 사업 수단을 중심으로, 두 사업을 구분하게 되면, 과거의 오류를 다시 범하는 것이라고 판단된다. 현재 두 사업 간의 관계 설정 또는 조정관련 논의가 진행되고 있는데, 이러한 정책적 교훈이 반영되기를 바란다.

다음 쟁점으로서, 기존 자활사업과 희망리본 사업 간의 관계 설정 문제이다. 희망리본 사업을 기존 자활사업을 대체해나가는 사업모형으로 설정할 것인지, 아니면 기존 자활사업과 병존하는 병렬적 모형으로 설정할 것인지가 쟁점이다.

희망리본 사업은 기존 자활사업의 한계를 극복하고자 새롭게 추진한 배경을 가지고 있다. 시범사업의 초기에는 부산과 경기와 같이 비교적 일자리가 풍부할 수 있는 도시와 수도권 지역에서 사업이 추진되었다. 그러나 후반기에 가면서는, 전남과 강원지역과 같이 도시 지역이 아닌 곳에도 시범사업이 추진되었고, 작지 않은 성과를 거두었다. 이러한 시범사업의 성과만을 기준으로 판단한다면, 희망리본 사업이 도시형 사업에 국한되지 않고, 일반적인 광역 자치단체 단위에서도 추진될 수 있다고 판단된다. 실제 2013년부터 시작된 본 사업에서는, 전국의 광역자치단체를 대상으로 확대되어 추진 중이다.

이상과 같이, 희망리본 사업이 취업지원 사업이긴 하지만, 도시지역에 국한된 사

12) 호주나 네덜란드의 취업난이도 평가는, 성과계약에 반영하기 위한 것이지, 사업 대상에게 적용할 사업수단을 제한하기 위한 수단은 아니다.

업이 아니기 때문에, 기존 자활사업과의 관계 설정이 더욱 중요하다. 기존 자활사업 대상자 가운데, 취업여건이나 능력이 되는 대상자에게 초점을 두는 병렬적인 사업으로 추진할 것인지, 기존 자활사업을 근본적으로 대체해 나가는 모형을 볼 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 특히 취업성공패키지 사업과의 중복을 피하기 위해, 희망리본 사업대상자를 기초수급자 중심으로 국한한다면, 사업 대상자 수 자체가 제한되어, 사업의 지속성 자체가 문제가 될 여지가 있으며, 기존 자활사업과 사업대상자를 놓고 경쟁이 발생할 수 있다.

그러나 이 문제는 단기적으로는 크게 부각되지 않을 수 있고, 점진적으로 자연스럽게 자활사업과 희망리본 사업과의 관계가 변화해 나갈 가능성도 있다. 희망리본 사업이 확대되어 나가면서, 자연스럽게 기존 자활사업 대상자들의 일정 비율이 희망리본 사업으로 이전되어 나가는 과정이 전개될 가능성이 높기 때문이다. 보건복지부에서는, 희망리본 사업을, 자활사업의 새로운 메뉴로서 자리매김하는 방식을 추진 중이다. 기존 자활사업 대상자를 중심으로, 개인의 희망과 취업능력을 고려하여, 희망리본 사업에 사업 대상자를 배정한다는 것이다. 확대된 희망리본 사업의 성과와 기존 자활사업의 성과를 지속적으로 모니터링하고 평가하면서, 양 사업 간의 관계를 지속적으로 조정해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

나. 성과중심의 고용연계 복지사업의 주요 쟁점

지금까지는 유사한 정책목표를 가진 취업성공패키지 사업과 자활사업 및 희망리본 사업 간의 조정문제와 관련된 쟁점을 논의하였다. 여기부터는 최근 취업연계 복지사업의 중요한 특징인, 성과계약에 기반을 둔 사업 모형과 관련된 쟁점에 대해 논하고자 한다. 성과계약형 사업을 추진하기 위해서 다루어야 하는 쟁점이 다양하지만, 본 원고에서는 중요한 몇 가지 문제만 논하고자 한다. 첫째는, 사업수행기관의 전략적 행동을 억제 또는 적절하게 활용해야 한다. 둘째, 성과계약에 있어서 민간사업자와 정부와의 위험분담이 적정하게 이루어져야 한다. 셋째, 서비스 제공자에게 적절한 유효경쟁 여건이 제공되어야 한다. 넷째, 성과계약 방식의 사업을 추진하기 위해서는 상기의 쟁점을 적절하게 다루는 것이 중요하며, 이를 위해서는 정부의 계약관리와 모니터링 및 평가 역량이 확보되어야 한다.

취업연계 복지사업에 있어서 성과계약을 활용하기 위해서는, 성과계약 구조에 따른 사업 수행기관의 전략적 행동에 대한 대책이 필요하다. 취업연계 복지사업에서 관찰될 수 있는 사업수행기관의 전략적 행동은 크게 두 가지가 있을 수 있다. 첫째, 성과를 창출하기에 유리한 사업대상자를 선별하는 행동을 할 수 있다. Creaming이라고 불리는 행동이다. 취업 가능성이 높은 사업대상자를 선별하여 사업에 참여시키는 행위이다. 이러한 전략적 행위는, 사업 수행기관이 사업 대상자를 선택할 수 있는 권한이 있을 경우 발생할 수 있다. 희망리본 시범사업에서는 지자체에서 사업대상자를 발굴하여, 사업수행기관에 배정하는 방식으로 사업이 추진되었다. 사업 수행기관에는 사업대상자 선정 권한이 없었기 때문에, creaming이라는 전략적 행위의 발생 가능성이 거의 없었다. 다만, 지자체가 해당 지역에서의 희망리본 사업 성공에 이해관계가 있다면, creaming이 발생할 가능성이 있다고 볼 수 있다. 시범사업 기간 동안의 평가 결과를 보면, 실제 지자체가 직접 사업 운영에 적극적으로 개입하는 지역에서의 사업 대상자 구성이 다른 지역보다 어느 정도 양호하다는 것을 발견할 수 있다. 그러나 그 차이가 눈에 띄게 큰 것은 아니었다. 그 이유는 시범사업이었기 때문일 수 있다. 시범사업기간 동안에는 사업수행기관이나 지자체가 사업 대상자 선택을 지나치게 전략적으로 하기가 부담스러웠을 수 있다.

두 번째 형태의 전략적 행동은, parking이라고 불리는 행위이다. 사업 참여자 중에서 취업 가능성이 높은 참여자에게 서비스를 집중하고, 취업난이도가 높은 참여자에게는 최소한의 서비스만 제공하는 행위이다. 희망리본 사업의 시범사업 평가 결과에 따르면, 이러한 parking이 광범위하고 뚜렷하게 관찰된 것은 아니지만, 일부 지역에서는 어느 정도 이러한 현상이 관찰되었다. 사업수행기관이 parking을 하는 것이 무조건 나쁘다고 보기는 어렵다. 불경기에는, 취업난이도가 낮은 대상자부터 빨리 취업시키는 것이 바람직할 수도 있기 때문이다. 반면에 호황기에는, 정부가 보조를 하면서 까지 취업난이도가 낮은 참여자를 취업시킬 필요는 없으므로, 취업난이도가 높은 참여자에게 서비스가 제대로 이루어지고 성과를 창출하도록 유도할 필요가 있다.

이러한 전략적 행위를 완화시키는 방안은 여러 가지가 있을 수 있다. <표 2>는 그 방안들을 요약하고 있다. 취업연계 복지사업의 성과계약 자체에 취업난이도를

반영하는 것이 중요한 대처 방안 중의 하나이다. 이를 위해서는 사업 참여자의 취업난이도를 판별해서, 그 취업난이도에 따라 성과급의 크기에 차이를 두는 방안 마련이 필요하다.

둘째, 성과계약에 있어서 정부와 민간 사이의 위험분담 문제를 명시적으로 다룰 필요가 있다. 위험의 주된 요소는, 지역의 경제적 상황과 사업 참여 인원 수의 변화이다. 희망리본 사업의 경우는, 사업참여 인원 수는 지자체가 보장해 주었고, 지역의 경제적 상황의 변화 가능성을 성과계약에 담지는 않았다. 그러나 본 사업을 추진하게 되면, 지속적으로 사업 인원 수를 지자체가 보장해 주기는 어려울 수 있다. 그리고 경기변동에 따라 취업난이도가 달라지므로, 이 부분을 명시적으로 계약에 담을 필요성이 있을 수도 있다. 이 두 가지 쟁점은, 우리나라에서는 아직까지는 가시화 되지는 않고 있다. 그 이유는, 시범사업에서는 기대 이상의 성과가 창출되어, 민간 사업 수행기관의 입장에서는, 문제제기를 할 필요가 없었기 때문이다.

본 사업이 진행되면서, 사업의 수익성이 저하되기 시작하면, 이러한 문제가 쟁점으로 부각될 가능성이 있다. 위험 요소를 성과계약에 반영하는 방식은 크게 두 가지이다. 위험요소가 일정 범위를 벗어날 경우, 성과계약의 주요 변수(parameter)가 변하도록 사전적으로 명시하는 방식과, 사후적으로 재협상이 가능하도록 성과계약에 포함하는 경우이다.

셋째, 사업수행기관 간의 유효경쟁 유지는 사업의 효과성 유지와 확보를 위한 중요한 관건이다. 서비스 제공의 성격상, 해당 지역 상황에 대한 지식(local knowledge)이 사업의 성과에 큰 영향을 미치기 때문에, 해당 지역에서의 사업경험이 시장진입 장벽으로 작동할 가능성이 크다. 만약 다수의 민간 서비스 제공자가 존재하지 않는다면, 정부가 민간사업자와의 관계에서 협상력이 열위에 놓이는 문제가 발생한다. 서비스 제공자가 독점적인 위치에 있으면, 동 사업이 지속되는 한, 정부가 지속적으로 사업 수행기관의 수익성을 보장해야 하는 위치에 놓이게 될 것이다. 외국의 경우, 사업의 특성상 동일지역의 수행기관 재계약률이 상당히 높으며, 사업 수행기관의 수효도 시간이 지나면서 감소하는 경향이 관찰된다.

동일 지역에 다수의 서비스 제공자가 있는 여건을 마련하는 것이 필요하다. 우리나라의 시범사업의 경우, 지역당 1개의 서비스 제공자를 선정하였으므로, 현행

구조를 유지할 경우, 독점적 서비스 제공 구조가 될 가능성이 높다. 동 사업의 서비스 제공 시장이 유효경쟁이 존재하는 구조(contestable market)¹³⁾가 되도록 해야 한다. 만약, 시범사업과 같은 시장구조가 그대로 본 사업으로 확대될 경우, 기존의 지역자활센터와 같이 실질적인 경쟁 없이 지역별로 독점적인 서비스 제공자가 존재하는 현상이 재연될 것이다.

마지막으로 중요한 쟁점은, 성과관리형 취업연계 복지사업을 수행하기 위해서는 정부의 기능이 계약관리자로 전환되어야 한다는 것이다. 성과계약구조 기획 및 관리, 사업 대상자 관리 및 발굴 등의 역량이 필요하다. 성과계약구조는 사업 환경과 정책목표의 변화에 따라 지속적으로 변화될 필요가 있으므로, 성과계약구조의 적정성을 모니터링하고 수정해 나가는 작업을 수행할 역량이 필요하다. 사업 대상자 관리 및 발굴도 정부의 중요한 기능으로서, 사업 대상자의 특성을 파악하여 적절한 서비스로 배정하고 사업 참여기간 또는 사업 종료 후 변화 등을 모니터링하는 역량이 필요하다.

사업 참여자를 선정하고 배정하는 역할을 민간이 수행하는 경우도 있으나, 다수의 국가의 경우 이 부분은 정부의 역할로 보고 있다. Creaming의 문제를 해소하고, 객관적인 사업 참여자 배정을 위해 정부에서 사업 참여자를 배정하는 역할을 수행할 필요가 있다. 일정 조건에 해당하는 잠재적 사업 참여자 풀(Pool)을 관리하고, 잠재적 사업 참여자들이 선택권을 가지고 희망리본사업을 선택하도록 하는 체제 수립이 필요하다. 현행과 같이 지자체 공무원이 근로능력을 판정하거나, 희망리본 사업에로의 참여자를 배정하는 시스템은 한계가 보인다. 지자체 담당자나 담당조직의 역량에 대한 근본적인 검토와 역량 강화 방안 마련 필요하다. 사업 참여자 파악, 발굴 및 관리를 담당하는 전문적인 역량을 가진 조직의 필요성이 검토되어야 한다.

13) 개별 지역에서의 서비스 제공자가 단수이더라도, 언제든지 외부의 다른 서비스 제공자가 대체할 수 있는 시장여건이 조성되어 있는 것을 contestable market이라고 한다.

<표 2> 전략적 행동의 유형과 대응 방안

전략적 행동	대응방안	현황 및 개선 방향
<p>Creaming (사업대상자 선정 과정에서의 전략적 행동)</p>	<p>사업대상자 선정을 별도의 독립적 조직에서 수행</p>	<p>현행 시범사업에서는 지자체에서 사업대상자를 선정하므로, 크리밍 발생여지가 작다고 판단됨. 단, 지자체의 이해관계가 사업의 성공과 연계되어 있을 경우, 크리밍이 발생할 가능성이 존재함. 지자체에서 다른 사업의 대상자들도 병렬적으로 선정하는 역할을 수행하고 있으므로, 행정적 복잡성과 혼선 문제를 해결할 필요 있음.</p>
<p>Parking(서비스 제공에 있어서의 전략적 행동)</p> <p>*만약 취약계층의 취업 자체가 경제 여건상 용이하지 않다면, 사업 수행자가 전략적으로라도 서비스를 제공하여 취업률을 제고하는 것이 바람직할 수도 있음. parking 현상이 지나치게 심해지는 것은 문제이지만, 어느 정도의 parking 현상이 존재하는 것을 원천적으로 방지하는 것은 불가능함.</p>	<p>프로파일링 요소를 성과계약에 도입</p>	<p>현행 시범사업에서는 프로파일링 요소가 없음. 시범사업 기간 동안의 데이터를 활용하여, 본 사업 초기에는 간단한 프로파일링 요소를 성과계약에 도입하는 방안 검토 필요. 관건은, 프로파일링을 수행할 독립성과 전문성을 가진 기관의 확보에 있음.</p>
	<p>취업률 수준에 따라 상이한 크기의 성과급 지급 (target accelerator model)</p>	<p>영국에서 2006년부터 일부 전문가들이 주장해 왔음. 프로파일링과 같은 복잡한 장치를 개발하지 않아도 된다는 장점이 있음. 다만, 명시적으로 사업자들에게 취업이 용이한 계층부터 서비스하도록 유도하는 문제가 있음.</p>
	<p>사후적으로 조정하는 성과계약</p>	<p>실제 서비스량, 노동시장 상황과 성과를 사후적으로 판단하여, 보상해 주는 방식. 현실에서는 아직 활용된 적은 없음. 다만, 사전적으로는 크기와 기준이 정해지지 않은 사후적 보너스를 지급하는 방식은 활용되기도 함.</p>
	<p>만족도 조사 결과의 활용</p>	<p>만족도 조사가 지속적으로 이루어지고 있지는 않음. 1차년도 만족도 조사결과가 시사하는 바는, 제대로 된 만족도 조사가 이루어지지 않으면, 의미 있는 정보가 생산되지 않을 가능성이 높다는 것임. 조사 대상의 대표성 확보 및 실질적 설문 조사가 이루어지기 위해서는 작지 않은 노력과 투자가 필요함.</p>
	<p>최소 서비스 기준 설정</p>	<p>현행 성과계약에서 최소 서비스 기준이 설정되어 있음. 그러나 실질적인 서비스가 전략적으로 특정 집단에 집중되는 현상을, 양적인 최소 서비스 기준만으로 억제하기는 용이하지 않음.</p>
	<p>인증제도의 활용</p>	<p>서비스의 질과 성과에 따라 사업자에게 인증을 부여하는 제도 운영. 인증제도는 사업 수행자의 평판에 영향을 미칠 수 있으며, 차기 계약에 활용할 수도 있음. 호주에서는 star rating제도를 3차 계약기간의 사업에 적용하였음. 일정 평가수준(3.5/5)를 만족할 경우, 차기 계약을 자동적으로 승인.</p>

출처: 박노옥(2012), 「희망리본 시범사업과 자활사업 연계방안」, 희망리본사업의 본사업화 방안, 보건복지부·조세연구원 공청회 자료

4. 고용연계 복지사업의 정책 과제

지금까지 고용연계 복지사업의 최근 동향과 이와 관련된 주요 정책적 쟁점을 논의하였다. 여기서는, 이러한 쟁점에 대한 대응 방안을 논함으로써 결론을 대신하고자 한다. 세부적인 쟁점을 논하기 전에, 고용연계 복지사업을 추진하기 위한 제도적 여건으로서, 기초생활보장법의 탈수급 유인 강화를 위한 제도 개선이 우선적으로 이루어질 필요가 있다는 점을 다시 한번 강조한다. 이러한 제도적 여건이 마련되어야, 고용연계 복지사업의 일관성있게 추진될 수 있을 것이다.

첫 번째 쟁점은, 고용연계 복지사업의 효과성과 효율성 제고를 위해, 유사 사업 간의 조정이 필요하다는 것이다. 최근에 추진된 고용연계 복지사업과 기존의 자활사업과의 관계 정립과 최근에 추진된 고용연계 복지사업인 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업 간의 관계 정립에 관한 쟁점이다. 이 논의에서 중요한 점은, 최근의 고용연계 복지사업은 각 부처가 환경의 변화와 과거 정책의 개선 과정에서 자연스럽게 발전되어 나온 것이라는 것이다. 단순히 유사사업을 두 부처가 영역확장을 위해 추진했다고 볼 수는 없다. 그러므로 이러한 자연스러운 발전과정에서도 출된 정책적 교훈을 고려해야만 한다. 정책적 교훈은, 정책대상을 취업 난이도 기준으로 인위적으로 두 부처에 배분하고, 부처는 다른 정책 수단을 적용하는 것은, 과거 경험에서 볼 때 바람직하지 않다는 것이다.

최근의 고용연계 복지사업이 보여 준 바는, 선형적으로 고용이 어렵다고 생각되는 대상자의 경우도, 서비스의 품질을 높여 적극적인 취업지원 사업을 추진하면, 취업을 통한 경제적 자립이라는 성과를 달성할 수 있다는 것이다. 특정 대상에 대해 취업 장애 해소 및 직접적인 취업지원이라는 서비스가 통합적으로 이루어져야지, 분절적으로 이루어져서는 안된다는 것이다. 그러므로 보건복지부와 고용노동부의 역할 분담을 위해, 취업난이도를 바탕으로 사업 대상자를 구분하여 배정하고, 복지적 사례관리와 취업지원이라는 사업 수단을 구분하여 두 부처가 별개의 사업 수단을 활용하는 것은 피해야 한다.

이러한 교훈을 염두에 두고, 조정 방안을 검토해 보자. 희망리본 사업과 기존 자활사업 간의 관계는, 3절에서 논의한 대로, 자연스럽게 변화되어 나갈 가능성이

크므로, 일단 여기서는 더 이상 논의하지 않기로 한다. 희망리본 사업과 취업성공 패키지 사업 간의 조정은, 근본적으로는 주관 부처를 통합해서, 복지행정과 고용 지원 행정이 하나의 부처에서 이루어지도록 하는 방안을 고려해 볼 수도 있다. 실제 이러한 변화가 있었던 국가도 있다. 그러나 그러한 조직적 통합이 항상 성공적이었던 것은 아니라는 주장도 있다. 본 연구에서는, 이러한 조직적 통합을 배제하고, 가능한 대안을 간단히 검토해 보고자 한다. 사업 수단과 사업 대상자를 기준으로, 두 부처의 역할을 구분할 여지가 있다. 그러나 이러한 구분은 과거 경험에서 배운 교훈을 무시하는 것이다. 사업 대상자에게 복지적 사례관리와 취업지원 서비스는 통합적으로 이루어져야 한다. 복지행정과 취업지원 행정의 조직적 통합이 없는 상태에서, 중요한 것은, 이러한 두 서비스를 어떻게 통합적으로 사업 대상자에게 제공할 것인지이다. 행정이 별개의 조직으로 분리되면, 통합적 서비스 제공이 용이하지 않다.

차선의 대안은, 중앙 부처는 분리되어 있어도, 지역에서 서비스를 제공하는 공간을 통합하여, 두 행정이 현장에서는 통합적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이렇게 되기 위해서는, 지방자치단체의 역량 강화를 통해, 지방자치단체가 통합적 서비스 프로그램 운영의 중추적 역할을 수행해야 한다. 그리고 중앙 부처의 역할도 재정립 할 필요가 있다. 특정 계층의 경제적 자립이라는 정책 목표를 상위 목표로 둘 것인지, 취업지원 서비스를 필요로 하는 전 계층의 실업 문제 해소를 상위 목표로 둘 것인지를 명확히 설정하여, 보건복지부나 고용노동부가 해당 상위 목표를 책임지는 부처가 되고, 다른 부처는 사업 수단을 제공하는 협력 부처로 자리매김 할 필요가 있다. 왜냐하면 두 부처가 병렬적인 관계를 가지게 되면, 사업 대상자를 위한 통합적인 서비스가 이루어지기 보다는, 사업대상자를 특정 부처가 독점하기 위해 특정 서비스 수단에 고착시키려는 현상이 나타날 가능성이 크기 때문이다. 책임 부처의 중요한 역할은, 사업 대상자에게 제공되는 서비스의 조정 역할을 책임지고 담당한다는 것이다. 협력 부처는 책임 부처가 필요로 하는 서비스를, 요청에 따라 제공하는 역할을 수행하면 된다.

예를 들어, 취약계층의 경제적 자립을 위해, 취약계층에 부합한 종합적인 서비스를 제공하는 것이, 보다 자연스러운 정책목표라면, 복지담당 부처가 다양한 복지 관련 서비스를 제공하고 개별 대상자를 관리하는 역할을 수행하고, 취업지원의 전

문성과 인프라를 가진 부처가 취업관련 정보와 지원서비스를 제공하는 역할을 수행하는 것이 바람직할 수도 있다.

두 번째 쟁점은, 고용연계 복지사업에 있어서 성과계약형 사업을 운영하는 것과 관련된 것들이다. 첫째는 취업난이도를 성과계약에 반영하여, 사업 수행기관의 전략적 행동을 통제할 필요가 있다는 것이다. 이 목적을 위해, 일부 국가에서는 프로파일링 기법을 개발하기도 했다. 우리나라의 자활사업도 자활역량을 평가하는 과정이 있다. 그러나 앞에서 지적한 대로, 평가의 신뢰성에 대해 지속적인 문제제기가 이루어지고 있다. 다른 국가에서도 프로파일링의 정확성에 대해 의문이 제기되고 있기도 하다. 성과계약에 프로파일링 요소를 반영하기 위해서는, 상당한 투자가 필요하다고 판단된다. 그러므로 이에 대한 차선으로, 목표치 가속모형을 고려할 수 있다. 예를 들면, 취업을 달성 수준에 따라, 구간별로 성과급 크기를 다르게 책정하는 것이다. 실제 이 모형이, 희망리본 사업의 본 사업부터 도입되어 적용되고 있다. 이 모형의 약점은, 사업수행기관의 전략적 행위를 주어진 것으로 보고, 이를 기반으로 성과계약구조를 설정한다는 것이다. 그러나 행정 비용을 최소화하면서도 프로파일링과 유사한 효과를 창출하는 방안으로서, 의미 있다고 판단된다.

둘째, 정부와 민간 사업자간의 위험분담 문제이다. 경기변동에 따른 성과 달성 난이도의 변화와 사업 대상자 수 변동에 따른 위험을 성과계약에 어떻게 반영할 것인가가 쟁점이다. 희망리본사업의 경우, 사업 참여자를 확보하는 일이 위험요소로 등장할 가능성이 크므로, 이에 대한 정책 방향 수립 필요하다. 본 사업화되었을 경우, 사업수행기관에 사업 참여자를 어떤 방식으로 발굴하고 배정할 것인가가 쟁점이다. 자활사업을 점진적으로 대체하는 사업으로 자리매김한다면, 자활사업 참여자인 조건부 수급자로 사업 참여자가 확대되는 효과가 있다. 시범사업과 같이 사업 참여자 수효를 보장해 주는 방식으로 사업을 계속 운영하기는 어려울 수 있으므로, 사업 참여자 풀(pool)을 확대하고 참여 대상자의 선택권을 강화하는 방향으로 제도 개선이 필요할 수 있다.

자활사업 및 취업성공패키지 사업과의 연계 방안과 이 쟁점은 연관되어 있다. 희망리본사업을 기존 자활사업의 병렬적인 사업으로 자리매김할 경우, 자활사업 참여자들에게도 선택권을 부여하는 방안 도입이 가능하다. 희망리본사업 참여자

수를 지자체에서 확보하는 것이 아니라, 사업 참여자들이 선택할 수 있게 함으로써, 사업 참여자의 풀(pool)을 확대함과 더불어, 서비스의 질을 제고하는 효과를 창출할 것으로 기대된다. 취업성공패키지사업 참여자 중에서 희망자나 탈락자를 희망리본사업에 수용하는 방안을 도입할 경우도 유사한 효과(사업 참여자 풀 확대 + 서비스의 질 제고) 창출이 가능하다. 궁극적으로는 차상위계층을 포함하여 사업 대상자를 확대하고, 사업 대상자들에게 참여 사업을 선택할 수 있는 선택권을 부여하는 방안이 도입되어야 할 것이다.

세 번째는, 사업 수행기관 간의 유효경쟁 유지가 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 아래 방안들을 병렬적으로 고려할 필요가 있다. 첫째, 사업 수행자 간의 유효 경쟁 유지를 위해서는 사업 수행 지역을 광역화해서, 다수의 사업자가 서비스를 제공하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 서비스의 성격상, 사업 참여자가 서비스 제공자에 대한 지리적 접근성이 높아야 하므로, 대도시 지역이 아닌 곳에서는 다수의 사업자가 동시에 존재하기는 어려울 것으로 판단된다. 인구밀도가 높고 대중교통이 발달된 광역시에서는 다수의 사업자가 동시에 서비스를 제공하는 모델 도입을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 다수의 사업자를 확보하기 위해서는, 기존 자활사업 수행기관, 사회적 기업, 민간 비영리 기관, 민간 영리 기관들을 잠재적 사업 수행기관으로 설정하고, 문호를 개방하고 지원할 필요성이 있다. 다만, 사업 수행기관으로서 갖추어야 할 기본적인 요건은 명시하고, 바람직한 특성을 지닌 사업 수행 후보기관들을 육성할 필요가 있다.

둘째, 만약 다수의 사업자를 동일 지역에서 운영하는 것이 어려운 여건이라면, 다른 병렬적 사업으로의 진출입이 유연하게 이루어지도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 만약 희망리본사업이 자활사업의 병렬적 메뉴로 자리매김하고, 취업성공패키지 사업 참여자를 수용할 수 있는 구조가 된다면, 사업 참여자들에게 선택권을 부여함으로써 서비스 종류 간의 유효경쟁이 존재하는 구조를 창출할 수 있을 것이다. 사업 참여자들에게 일정 범위의 사업 수행자 또는 사업 종류에 대한 선택권을 부여할 필요 있다는 것이다.

셋째, 계약 갱신이 자동적으로 이루어지는 구조가 아니라, 원칙적으로 원점에서 사업수행기관을 재 공모하도록 하는 것이다. 기본적으로 사업 시작 시점에서 2년 차 계약을 체결하되, 1년차 사업에서 일정 성과가 확보되지 않으면, 계약 중간 중

료가 가능하도록 하는 방안도 검토 가능하다. 2년차 계약 종료 시에는, 사업의 성과가 일정 수준을 만족시킬 경우, 추가적인 1년 계약 연장이 가능하다. 3년차 계약 종료 시에는, 원점에서 사업 수행기관을 다시 공모하도록 한다. 이러한 계약 종료 가능성이 실질적인 효과가 있기 위해서는, 다수의 잠재적 사업자가 존재하는 것이 중요하다.

마지막으로, 성과계약형 사업의 운영을 위해서는 정부의 계약관리 능력을 강화시킬 필요가 있다. 사업 진행과정을 모니터링하고 성과계약의 적정성을 관리하는 중앙 조직의 강화가 필요하다. 근본적으로는 우리나라 중앙 정부의 1년 단위의 순환보직체제도 개선되어야 할 필요가 있다. 현행과 같이 중앙 부처의 순환보직 체제가 지속된다면, 사업관리를 위한 별도의 독립적인 중앙 조직이 더욱 필요하다.

성과계약에 근거한 사업을 수행할 때, 부정행위의 방지를 위해 지속적인 모니터링과 감사가 필요하므로, 독립적인 위상을 가진 조직이 필요하다. 자체 재원과 인력과 더불어, 법적으로도 사업 수행기관에 자료와 데이터를 요구할 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 중앙 조직에서 서비스 품질인증 제도 운영, 교육, 홍보, DB 구축 등에 있어서 적극적 역할을 수행할 필요가 있으며, 이를 위해 인력 보강이 필요할 것이다. 서비스 품질 인증을 통해, 서비스 품질을 모니터링하고 동시에 사업 재계약시 우선권 부여라는 유인도 제공 가능하다.

참고문헌

- 박노옥·류만희·노대명·서광국 외, 『희망리본 시범사업 성과평가 및 본 사업 추진 방안』, 보건복지부·한국조세연구원, 2012.
- 박노옥·성명재·서광국, 『희망리본 프로젝트 3차년도 모니터링 및 중기 성과평가』, 보건복지부·한국조세연구원, 2011.
- 박노옥·전병힐·서광국 외, 『성과관리형 자활시범사업 모니터링 및 평가 연구』, 보건복지부·한국조세연구원, 2010.
- 박노옥·전병힐, 『성과관리형 자활시범사업 1차년도 성과평가』, 보건복지부·한국조세연구원, 2009.
- 박노옥, 『저소득층 자활지원 사회서비스 성과관리 외국 사례 분석』, 보건복지부·한국조세연구원, 2009.