

재정성과관리제도 운영의 성과 분석과 정책과제

2015. 12.

박노욱 · 오영민 · 원종학

서 언

저출산·고령화 및 경제성장의 둔화는 정부 재정지출의 효율성 및 효과성을 높일 것으로 요구하고 있다. 고도의 경제성장기에는 재원의 신속한 동원과 집행이 중요한 정책적 목표였지만, 경제성장이 어느 정도 이루어지고 정부 재원의 제약이 심해지는 상황에서는, 제한된 재원을 어느 곳에 효율적으로 쓰는지 재정의 운용의 중요한 과제이다.

이러한 목적에 기여하는 중요한 제도의 하나가 재정성과관리제도이다. OECD 조사에 의하면 거의 대부분의 OECD 국가에서 정부 재정사업의 효과성이나 효율성에 대한 정보를 생산하고 있다. 우리나라에서도 재정성과관리 제도가 2000년대 중반에 본격적으로 도입되어 운영되고 있다. 제도가 도입된 지 10여년이 경과하였으므로 변화된 정책 환경과 내부 여건에 비추어 제도를 재점검할 시점이라고 볼 수 있다.

재정사업평가제도가 운영되기 위한 여건은 제대로 구비되었는지, 다양한 재정사업 성과관리 및 평가제도 간의 정합성은 있는지, 재정사업평가제도가 원래의 의도한 목적은 달성하고 있는지, 변화하는 정책 수요에 재정사업평가제도가 제대로 대응하고 있는지 등에 대한 분석이 필요한 시점이 되었다. 재정사업 성과평가제도는 제도의 운영 여건과 운영 목적에 따라 다양한 형태를 가질 수 있다. 국가마다 다양한 형태의 제도를 가지고 다양한 형태로 운영하고 있는 이유이기도 하다. 제도 도입 10여년이 지난 시점에서 과거의 성과와 한계를 돌아보고 변화된 정책 환경과 제도 운영 여건을 고려하여 제도의 개선 방향을 모색할 시점이 되었다.

이러한 문제 인식에서, 우리나라 재정사업평가제도의 성과와 한계를 분석하고 개선 방향을 도출하기 위해 본 연구가 진행되었다. 본 연구는 재정사업 평가제도의 연구 및 운영지원 총괄 역할을 담당하고 있는 한국조세재정연구원의 재정성과평가센터 연구진이 수행하였다. 2000년대 중반에 우리나라

라에 재정성과평가제도가 도입될 때부터 연구·자문·교육 등에 헌신해온 박노옥 박사가 연구 책임자로서 연구의 기획 및 개선 방안 도출에 관한 연구를 수행하였으며, 오영민 박사와 원종학 박사가 공동 연구진으로서 연구를 수행하였다. 오영민 박사는 제도 분석과 제도 운영의 성과를 점검하는 실증분석을 주로 담당하였으며, 원종학 박사는 우리나라 제도의 현황을 소개하는 부분을 담당하였다.

저자들은 우리나라의 재정사업평가제도의 운영과 개선을 위해 동고동락한 재정성과평가센터 연구진들에게 감사의 뜻을 표하고 있다. 특히 본 보고서에 활용된 구체적인 사례 발굴을 위해 기여한 센터의 연구진들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 그리고 본 보고서의 개선에 도움을 익명의 평가자들과 본 보고서의 편집에 도움을 준 출판팀 관계자 및 행정원에게도 감사의 뜻을 표한다.

끝으로 본 보고서에 담긴 의견은 연구진 개인의 의견이며 본 연구원의 공식 의견이 아님을 밝힌다.

2015년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

요약 및 정책적 시사점

우리나라에서 재정성과관리제도가 본격적으로 도입되어 운영된 지 10년 이상이 경과하였으므로, 기존의 성과를 분석하고 향후 추진 방향을 재설정해야 할 필요성이 있다. 우리나라 재정성과관리제도는 모니터링-주기적 점검-선별적 심층평가 과정으로 이루어져 있다. 우리나라의 재정성과관리제도는 적어도 제도적인 요소로 볼 때는 세계적으로 우수한 사례로 평가받고 있다. 2011/2012년 OECD Performance Budgeting Survey에서 가장 우수한 요소를 갖춘 국가로 평가되었다. 적어도 형식적인 제도의 주요 요소와 의사결정 과정과의 연계 정도로 볼때는, 우수하다는 평가를 받은 것이다.

한편, 우리나라 내부적으로는 재정성과관리제도의 실효성과 지속가능성에 대한 의문이 제기되고 있다. 거시적 재정여건과의 연계성 미약, 기계적인 예산 삭감, 사업 개선사항 도출의 미약, 고위 의사결정자의 활용도 미약, 성과 정보 수준의 개선 필요, 지나치게 중앙집권화된 제도 운영, 다른 평가제도와 중복성 등의 문제가 제기되고 있다. 제도 도입 초기에서의 제도 운영의 목적과 제도가 성숙한 이후의 운영의 목적이 다를 수 있으며, 제도 운영 방식도 달라질 필요가 있을 수 있다.

10여 년간 동일하게 유지되던 재정성과관리제도에도 변화의 움직임이 보이고 있다. 분절화되고 중복적으로 운영되던 재정사업 성과관리제도의 연계성과 통합성을 강화시키려는 노력이 진행되고 있으며, 개별 단위사업 중심의 성과관리 및 평가에서 보다 상위 수준의 평가와 세출구조조정에 초점을 둔 제도의 도입을 검토하려는 시도가 이루어지고 있다. 이는 제도가 성숙해지고 주변 정책 환경의 변화에 따른 개선 노력이라고 판단된다. 이러한 개선 노력과 더불어 본 연구에서는 기존 재정사업 성과관리제도 자체의 성과를 점검하고자 한다. 그 목적은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫 번째 목적은 그동안의 성과를 기록하는 것이다. 재정성과관리제도를 통해 이루어진 변화

를 기록으로 남겨 두고자 하는 것이다. 본 연구에서는 재정성과관리제도의 미시적 성과에 대한 점검을 통해, 실제 개별 사업 수준에서의 변화도 점검하였다. 기존의 연구에서는 개별 사업의 미시적 변화와 관련된 성과를 다루지는 못하고 있다. 기존의 연구에서는 성과평가 결과와 예산의 연계에 대한 연구와 공무원 대상의 설문조사를 통한 분석이 이루어졌으며, 재정성과관리제도가 사업 개선에 미친 영향에 대한 미시적 연구는 미흡한 편이다. 다시 말해, 재정성과관리제도의 도입에 따라 사업기획 및 관리 과정의 개선 그리고 사업의 효과성 자체의 개선이 이루어졌는지에 대한 미시적 실증분석은 미비하다는 것이다.

두 번째는 그동안의 성과를 점검하면서, 향후 제도 개선을 위한 정책적 시사점을 얻고자 하는 것이다. 제도 자체와 관련된 주요 쟁점은 기존 성과에 대한 면밀한 검토 없이도 상당히 도출되어 있고 논의되고 있다. 본 연구에서는 재정사업 성과관리제도의 큰 목적인 투명성과 책무성 제고, 사업 개선, 그리고 재원배분의 개선이라는 세 가지 관점에서 제도의 성과를 분석하고, 미흡한 점을 파악하여 향후 정책 과제로 도출하였다.

투명성과 책무성 관점에서는 재정성과관리제도가 포괄적이고 체계적으로 재정사업을 평가하고 관리하는 체제로 운영되고 있는지와 정보 공개 수준이 중요하다. 그리고 실제 사업 담당자와 부처에서 재정성과관리제도를 실효성 있게 운영하고 대외적인 책무성을 확보하려는 노력을 하고 있는지가 중요한 관건이다. 본 연구에서는 재정성과관리제도의 기반이 되는 프로그램 예산구조의 적정성과 고위 의사결정자의 성과관리체제 수립과 활용 정도에 대해 점검하였다. 사업 개선 효과와 관련하여서는 평가받은 사업들의 개선 정도를 추적함으로써 개별 사업들이 평가 이후 어떠한 변화를 보이는지를 점검하였다. 평가 결과의 변화뿐 아니라 변화의 내용도 추적함으로써 일종의 벤치마킹 정보를 기록으로 남기고자 하였다. 마지막으로 재원배분의 개선이라는 관점에서 평가 결과의 예산편성에의 활용 정도를 점검한다. 성과정보의 활용을 통해 보다 효과적인 사업 수단으로의 재원배분이 이루어졌는지에 대한 점검은 쉬운 작업이 아니므로, 일차적으로 평가 결과와 예산과의 연계 정도에 초점을 두고 기존 연구결과를 업데이트하는 수준의 분석이 이루어졌다.

연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부 사업의 투명성과 책무성 제고라는 목적에 비추어 평가해 보면, 재정사업 성과관리의 기반이 되는 프로그램 예산구조의 개발과 성과 정보의 생산이 이루어지고 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 한계로는 프로그램 예산구조가 사업의 성과관리 목적에 부합하게 적절히 설정되지 못한 부분이 존재하며 개선의 측면이 있다는 것이다. 그리고 궁극적으로는 간접비 배부를 통해 사업의 효율성을 측정할 수 있는 정보까지 생산하도록 개선될 필요가 있다. 재정사업평가에 대한 정보도 공개는 되고 있으나, 체계적으로 포털 형식으로 공개되고 있지는 않으므로 이에 대한 개선도 필요하다.

둘째, 기술적 효율성의 개선, 즉 사업의 성과개선이라는 관점에서 살펴보면, 어느 정도의 개선이 이루어졌다. 평가받은 사업들은 추후에 사업 결과의 개선도 이루어지는 경향이 관찰되고 있다. 재정사업 자율평가나 심층평가를 받은 사업의 경우, 권고사항이 반영되어 사업의 개선이 이루어지고 있다. 재정사업 자율평가의 경우, 미흡 사업에 대한 원칙적 10% 이상의 예산 삭감뿐 아니라, 실제 사업의 성과정보, 모니터링체계 개선, 사업의 목표 달성도 개선 등이 관찰되는 사례가 적지 않다. 재정사업 심층평가의 경우도 개선 권고사항이 환류되는 성과를 보이고 있다. 다만, 이러한 성과에도 불구하고 한계라고 볼 수 있는 것은, 비용정보를 활용하여 재정사업의 효율성을 제고하는 작업이 체계적으로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 모든 재정사업에 대해 효율성을 점검할 수는 없으나, 특정 유형의 재정사업에 있어서는 효율성 점검이 필요할 수 있다.

셋째, 세출구조조정의 목적에서 재정사업 성과관리제도를 살펴보면, 그 효과는 제한적이라고 볼 수 있다. 개별 단위사업 중심의 성과관리 및 평가 체제로서, 평가 결과가 미흡한 사업에 대한 예산 삭감이 이루어지고는 있지만, 전체 평가 대상사업 예산 규모로 보면 1%에 훨씬 미치지 못하는 한계를 가지고 있다. 평가 대상도 개별 부처의 모든 재정사업이 아니고, 다부처 사업에 대한 체계적 성과관리체제도 없기 때문에, 예산의 전략적 재배분이라는 목표를 추구하기에는 적합한 체제를 갖추지 못하고 있다고 볼 수 있다. 재정여건이 어려워지고 세출구조조정이 중요한 정책 목표로 자리매김한다

면, 현행 재정사업 성과관리 및 평가체제는 근본적인 개편이 필요하다고 판단된다.

이러한 한계점에 대한 개선 방안으로 아래와 같은 대안이 제시되었다.

첫째, 투명성과 책무성 제고를 위해서, 프로그램 예산구조의 정합성 제고와 체계적 관리가 필요하다. 성과관리 및 평가의 단위로서 적합하도록 프로그램 예산구조를 재검토할 필요가 있으며, 프로그램 예산상에서의 개별 사업에 대한 정보를 좀 더 구체화할 필요성이 있다. 사업 수혜자, 사업 목적, 수혜 조건 등의 정보를 체계적으로 사업 정보에 포함하고, 사업명을 임의로 바꾸는 전략적 행위를 방지하는 체제를 마련할 필요가 있다. 사업의 분절화 유사중복 문제 해소를 위해 이러한 개선이 필요하다.

둘째, 사업의 효율성과 효과성 개선을 위해, 비용정보를 보다 체계적으로 포함하여 평가하고 환류하는 체제의 마련이 필요하다. 현재 발생주의 회계의 도입에 따라 프로그램 단위의 원가가 일부 생산되고 있으나, 효율성 제고의 목적으로 활용하기 위해서는 보다 하위 수준의 원가정보가 필요하다. 원가정보의 유용성이 있는 사업이나 활동 유형에 대한 원가정보의 생산과 정보의 활용체제가 구축될 필요가 있다.

셋째, 재정여건의 악화와 예산편성 과정에서의 비합리적인 정치적 영향력의 증대에 따라, 세출구조조정을 합리적이고 실효성 있게 추진할 수 있는 체제의 수립이 필요하다. 지금까지의 우리나라의 재정성과관리제도는 개별 단위사업에 대한 페널티 수준의 예산 삭감이 주된 기능이었다면, 이제는 사업의 우선 순위와 효과성에 근거한 전략적 자원 배분과 세출구조조정을 추진하는 기능을 강화할 필요가 있다. 본 보고서에서는 이러한 목적의 전략적 지출검토제도 도입 방안을 제시하였다.

목 차

I. 서론	15
II. 재정성과관리제도 도입 연혁 및 배경	18
1. 성과관리의 개념	18
2. 재정성과관리제도의 도입 배경 및 추이	20
3. 재정성과관리제도와 재정제도	22
가. 중기재정계획 및 총액배분 자율예산 편성제도	22
나. 프로그램 예산제도 및 디지털 예산회계 시스템(dBrain)	24
4. 재정성과관리제도 유형과 특징	27
가. 재정성과 목표관리제도	27
나. 재정사업 자율평가제도	28
다. 재정사업 심층평가제도	30
5. 재정성과 관리제도 도입 순서와 하부구조	32
III. 재정성과관리제도의 성과 분석	35
1. 재정성과 목표관리제도	35
가. 결과 지향적 재정관리	35
나. 예산체계와의 일치	38
다. 사업개선 효과	39
라. 시사점	42
2. 재정사업 자율평가	43
가. 점수 및 등급분포 현황	43
나. 재정사업 자율평가의 예산연계에 대한 효과	49
다. 시사점	57

3. 재정사업 심층평가	58
가. 평가 현황	58
나. 재정사업 심층평가의 효과	60
다. 시사점	63
IV. 재정사업에 대한 성과 변화 추이분석	65
1. 재정사업의 정량적 성과 추이 변화	65
가. 분석 개요 및 방법	65
나. 분석 결과	67
2. 개별재정사업의 성과 변화 추이 사례분석	74
가. 행정분야 재정사업 성과개선사례: 외교부 국제협력 네트워크사업 ...	74
나. 사회분야 재정사업 성과개선사례: 문화체육관광부 소외계층문화역량 강화 사업	81
다. 경제분야 재정사업 성과개선사례: 국토교통부의 댐운영지원 사업 ...	92
V. 정책적 시사점과 결론	98
1. 재정성과관리제도의 성과와 개선 방향	98
2. 자원 재배분 수단으로서의 전략적 분석(가칭) 도입 방안	102
참고문헌	108
부록 1: 소외계층문화역량강화사업 주요 성과평가 요약	110
부록 2: 재정사업 자율평가 평가항목 변화	117

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 재정성과관리제도 추진 현황	21
〈표 Ⅱ-2〉 재정사업 자율평가 공통 점검사항(2015)	29
〈표 Ⅱ-3〉 재정사업 자율평가 2016년 부처 자체 평가지표	30
〈표 Ⅲ-1〉 프로그램목표(성과목표) 및 성과지표의 변화 추이	35
〈표 Ⅲ-2〉 제도 초기와 현재의 성과지표의 변화 추이	36
〈표 Ⅲ-3〉 최근 5년간 성과목표의 성과지표 유형 현황	37
〈표 Ⅲ-4〉 최근 5년간 관리과제(단위사업)의 성과지표 유형 현황	38
〈표 Ⅲ-5〉 성과계획서·보고서 작성체계와 예산코드체계와 일치	39
〈표 Ⅲ-6〉 2012~2014 성과지표 달성률 변화추이	40
〈표 Ⅲ-7〉 성과달성 및 미달성 지표사이의 평균차이 분석	41
〈표 Ⅲ-8〉 최근 3년간(2012~2014) 평가지표 변화 추이	43
〈표 Ⅲ-9〉 최근 3년간(2012~2014) 평가항목별 점수 추이	46
〈표 Ⅲ-10〉 최근 3년간(2012~2014) 부처별 재정사업 자율평가 점수 분포	47
〈표 Ⅲ-11〉 재정사업 평가 등급별 점수 분포	48
〈표 Ⅲ-12〉 과거 10년간 미흡 이하 사업에 대한 예산삭감 현황	49
〈표 Ⅲ-13〉 2010년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율	54
〈표 Ⅲ-14〉 2011년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율	55
〈표 Ⅲ-15〉 2012년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율	55
〈표 Ⅲ-16〉 2013년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율	56
〈표 Ⅲ-17〉 2014년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율	56
〈표 Ⅲ-18〉 재정사업 심층평가 부처 및 연도별 시행횟수 변화추이	58
〈표 Ⅲ-19〉 2005~2011년 재정사업 심층평가 대상 사업(군)의 분석내용	59
〈표 Ⅲ-20〉 2005~2011년 재정사업 심층평가 방법론 유형	60
〈표 Ⅲ-21〉 재정사업 심층평가 운영성과	61

〈표 III-22〉 심층평가 대상 성과지표 목표치 달성 변화율 및 성과값 증감률 비교 ... 62

〈표 IV-1〉 분석에 활용된 재정사업의 평가실시 횟수 현황 66

〈표 IV-2〉 재정사업 자율평가 평가점수의 변화 추이 67

〈표 IV-3〉 재정사업 자율평가 평가단계별 점수의 변화 추이(평가점수) 68

〈표 IV-4〉 부처별 재정사업 자율평가 평가점수의 변화 추이 69

〈표 IV-5〉 재정사업 자율평가 평가등급의 변화 추이 71

〈표 IV-6〉 재정사업 자율평가 평가단계별 점수의 변화 추이(평가등급) 72

〈표 IV-7〉 부처별 재정사업 자율평가 평가등급의 변화 추이 73

〈표 IV-8〉 사업예산 개요 75

〈표 IV-9〉 사업성과 변화 추이 75

〈표 IV-10〉 성과지표 개선변화 추이 77

〈표 IV-11〉 집행률 개선 변화추이 79

〈표 IV-12〉 국제협력네트워킹 사업수행 및 모니터링체계(2015년도 현재) 80

〈표 IV-13〉 세부사업 내용 83

〈표 IV-14〉 관련 예산사업 내역 84

〈표 IV-15〉 연도별·부문별 재정사업 자율평가 점수 변화 85

〈표 IV-16〉 재정사업 자율평가 부문별 개선 추이 86

〈표 IV-17〉 성과지표 및 목표치 설정 근거 87

〈표 IV-18〉 ‘담운영지원 사업’의 세부사업별 사업내용 92

〈표 IV-19〉 ‘담운영지원 사업’의 세부사업별 예산현황 93

〈표 IV-20〉 성과점수 변화 추이 94

〈표 IV-21〉 ‘담운영지원 사업’의 성과지표 변화추이 95

그림목차

[그림 Ⅲ-1] 재정사업 심층평가 사업평가방법론 비율60

[그림 Ⅳ-1] 소외계층문화역량강화사업 내 내역사업 변경82

I. 서론

우리나라에서 재정성과관리제도가 본격적으로 도입되어 운영된 지 10년 이상이 경과하였으므로, 기존의 성과를 분석하고 향후 추진 방향을 재설정해야 할 필요성이 있다. 우리나라 재정성과관리제도는 모니터링-주기적 점검-선별적 심층평가 과정으로 이루어져 있다. 우리나라의 재정성과관리제도는 적어도 제도적인 요소로 볼 때는 세계적으로 우수한 사례로 평가받고 있다. 2011/2012년 OECD Performance Budgeting Survey에서 가장 우수한 요소를 갖춘 국가로 평가되었다. 적어도 형식적인 제도의 주요 요소와 의사결정과정과의 연계 정도로 볼 때는, 우수하다는 평가를 받은 것이다.

한편, 우리나라 내부적으로는 재정성과관리제도의 실효성과 지속가능성에 대한 의문이 제기되고 있다. 거시적 재정여건과의 연계성 미약, 기계적인 예산 삭감, 사업 개선사항 도출의 미약, 고위 의사결정자의 활용도 미약, 성과 정보 수준의 개선 필요, 지나치게 중앙집권화된 제도 운영, 다른 평가제도와 중복성 등의 문제 제기가 이루어지고 있다. 제도 도입 초기에서의 제도 운영의 목적과 제도가 성숙한 이후의 운영의 목적이 변화할 수 있으며, 제도 운영 방식도 달라질 필요가 있을 수 있다.

10여 년간 동일하게 유지되던 재정성과관리제도에도 변화의 움직임이 보이고 있다. 분절화되고 중복적으로 운영되던 재정사업 성과관리제도의 연계성과 통합성을 강화시키려는 노력이 진행되고 있으며, 개별 단위사업 중심의 성과관리 및 평가에서 보다 상위 수준의 평가와 세출구조조정에 초점을 둔 제도의 도입을 검토하려는 시도가 이루어지고 있다. 이는 제도가 성숙해지고 주변 정책 환경의 변화에 따른 개선 노력이라고 판단된다. 이러한 개선 노력과 더불어 본 연구에서는 기존 재정사업 성과관리제도 자체의 성과를 점검하고자 한다. 그 목적은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫 번째 목적은

그동안의 성과를 기록하고자 하는 것이다. 재정성과관리제도를 통해 이루어진 변화를 기록으로 남겨 두고자 하는 것이다. 본 연구에서는 재정성과관리제도의 미시적 성과에 대한 점검을 통해, 실제 개별 사업 수준에서의 변화도 점검하고자 한다. 기존의 연구에서는 개별 사업의 미시적 변화와 관련된 성과를 다루지는 못하고 있다. 기존의 연구에서는 성과평가 결과와 예산의 연계에 대한 연구와 공무원 대상의 설문조사를 통한 분석이 이루어졌으며, 재정성과관리제도가 사업 개선에 미친 영향에 대한 미시적 연구는 미흡한 편이다. 다시 말해, 재정성과관리제도의 도입에 따라 사업기획 및 관리 과정의 개선 그리고 사업의 효과성 자체의 개선이 이루어졌는지에 대한 미시적 실증분석은 미비하다는 것이다.

두 번째는 그동안의 성과를 점검하면서, 향후 제도 개선을 위한 정책적 시사점을 얻고자 하는 것이다. 제도 자체와 관련된 주요 쟁점은 기존 성과에 대한 면밀한 검토 없이도 상당히 도출되어 있고 논의되고 있다. 본 연구에서는 재정사업 성과관리제도의 큰 목적인 투명성과 책무성 제고, 사업 개선, 그리고 재원배분의 개선이라는 세 가지 관점에서 제도의 성과를 분석하고, 미흡한 점을 파악하여 향후 정책 과제로 도출하고자 한다.

투명성과 책무성 관점에서는 재정성과관리제도가 포괄적이고 체계적으로 재정사업을 평가하고 관리하는 체제로 운영되고 있는지와 정보 공개 수준이 중요하다. 그리고 실제 사업 담당자와 부처에서 재정성과관리제도를 실효성 있게 운영하고 대외적인 책무성을 확보하려는 노력을 하고 있는지가 중요한 관건이다. 본 연구에서는 재정성과관리제도의 기반이 되는 프로그램 예산 구조의 적정성과 고위 의사결정자의 성과관리체제 수립과 활용 정도에 대해 점검을 하고자 한다. 사업 개선 효과와 관련하여서는 평가받은 사업들의 개선 정도를 추적함으로써 개별 사업들이 평가 이후 어떠한 변화를 보이는지를 점검하고자 한다. 평가 결과의 변화뿐 아니라 변화의 내용도 추적함으로써 일종의 벤치마킹 정보를 기록으로 남기고자 한다. 마지막으로 재원배분의 개선이라는 관점에서 평가 결과의 예산편성예의 활용 정도를 점검한다. 성과정보의 활용을 통해 보다 효과적인 사업 수단으로의 재원배분이 이루어

졌는지에 대한 점검은 쉬운 작업이 아니므로, 일차적으로 평가 결과와 예산과의 연계 정도에 초점을 두고 기존 연구결과를 업데이트하는 수준의 분석이 이루어질 것이다.

재정성과관리제도의 세 가지 목적에 대한 분석을 통해, 재정성과관리제도의 개선 방향에 대한 정책적 시사점을 도출하고 논의함으로써 연구의 결론을 맺는다.

Ⅱ. 재정성과관리제도 도입 연혁 및 배경

1. 성과관리의 개념

성과(成果)의 사전적인 정의¹⁾는 ‘이루어 낸 결실’이다. 성과는 개인 수준에서도 적용될 수 있으며 기업이나 정부와 같은 조직에 대해서도 이를 적용시킬 수 있다. 성과를 조직에 적용시켜 해석한다면, 조직 및 그 구성원이 재화나 서비스의 생산 및 제공을 위하여 수행한 활동 혹은 업무로부터 얻어진 결과가 성과라고 할 수 있다.

이러한 성과를 관리한다는 의미의 성과관리(performance management)는 주어진 여건을 고려하여 의도한 결과, 즉 성과를 효율적이며 효과적으로 거두기 위한 체계라고 이해할 수 있다. 예컨대, 특정 임무를 수행하는 조직이 있다고 한다면, 그 조직은 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 자신들의 임무를 효율적으로 달성하기 위해 계획을 작성하여 추진할 것이며, 조직의 역량과 성과를 측정하여, 그 결과를 사업 운영방식의 개선이나 자원배분, 개인의 성과보상에 반영함으로써 조직운영의 효율성을 높이고자 할 것이다. 계획부터 자원배분, 보상에 이르기까지 일련의 과정은 의도한 결과를 효율적이며 효과적으로 얻기 위한 것이며, 이러한 일련의 과정 및 체계를 성과관리라고 한다. 이상과 같이 정의된 성과관리는 민간부문이나 공공부문에 상관없이 모두 적용되는 개념이지만 본 연구에서는 우리나라의 공공부문의 성과관리에 대해서 초점을 맞추어 분석하기로 한다.

어느 조직이나 일단 그 조직이 만들어지면 성과를 제고하기 위한 노력을 경주하는 것은 당연한 것이며, 이는 공공부문의 조직이라고 해서 예외일 수

1) 국립국어원, 표준국어대사전 http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp
(접속일 2015.10.28)

는 없다. 현재 우리나라 공공부문의 성과관리가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보기 위해 우선 공공부문에서는 어떻게 성과관리를 정의하고 있는지 살펴보기로 하자. 우리나라의 공공부문, 정부업무에 대한 평가를 규정하고 있는 「정부업무평가기본법」에서는 성과관리에 대해 “정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동” 이라고 정의하고 있다.²⁾

공공부문의 궁극적 목적은, 각 기관의 구체적인 업무는 다르다 할지라도, 유능하고 책임 있는 정부를 만들어 국민에게 양질의 행정서비스를 제공하는 것이다. 이러한 의미에서 「정부업무평가법」에서 규정하고 있는 성과관리는 국민에게 질 높은 서비스를 제공하기 위해 각 기관은 그들의 업무에 대한 목표를 설정하고 이 목표가 효과적이며 효율적으로 달성될 수 있도록 하는 것이다.

여기서 주목할 점은 기관의 임무 및 중·장기의 목표, 그리고 효과성이다. 정부업무평가의 성과관리에서 규정하고 있는 기관의 임무 및 중·장기의 목표는 국민에 대한 질 높은 서비스라는 최종적인 결과를 지향하는 것이므로, 공공부문에 성과관리의 도입은 자연스럽게 기존의 투입 및 절차 중심의 행정에서 산출 및 결과를 지향하는 행정으로의 관리방식의 변화를 추구한 것이다.

성과관리를 「정부업무평가법」에서와 같이 정의할 때 성과관리는, ① 기관의 임무 및 성과목표 그리고 이를 측정할 수 있는 성과지표의 설정, ② 성과자료의 수집 및 달성도 측정, ③ 성과측정 결과의 환류 및 활용 등의 내용으로 나눌 수 있다. 이하에서는 ①~③의 성과관리의 내용을 보다 구체적으로 살펴보기로 한다. 성과관리에 대한 구체적인 내용에 대한 설명에 앞서 우리나라에서의 성과관리 도입 배경 및 연혁에 대해 설명하기로 한다.

2) 「정부업무평가기본법」 제2조 6항.

(http://www.lawnb.com/lawinfo/contents_view.asp?cid=3D8F6027C07840BB99A290F42C5D67C4101K(접속일 2015.8.24.)

2. 재정성과관리제도의 도입 배경 및 추이

1997년 외환위기의 극복이라는 과제를 안고 출범한 국민의 정부는 성과와 경쟁, 고객지향성을 강조하며 각 부처·부문별로 기관평가제도, 목표관리제, 성과급제, 성과주의예산제도 등 성과관리의 기반이 되는 다양한 제도를 도입하기 시작하였다.

외환위기 이후의 성과관리제도와 관련한 제도의 변천을 살펴보면, 성과관리제도와 관련하여서는 1999년에 시범적으로 실시한 ‘성과주의 예산제도’를 들 수 있다. 이는 선진국의 성과중심 재정운용방식을 참고로 하여 39개 기관을 대상으로 기관의 성과를 반영한 예산편성을 시범적으로 추진한 것이었다. 2002년까지 시행된 이 제도는 각 부처의 일부 사업만을 대상으로 함에 따라 기관장의 관심 부족, 예산과의 연계성 미흡 등의 문제로 인해 제도가 정착되지는 못하였다.

국민의 정부를 뒤이어 등장한 참여정부는 정부부문의 성과관리에 대해 정권 출범 당시부터 관심을 표명하여, 2003년부터 ‘재정사업 성과관리제도’를 도입하였다. 이는 기존 성과주의 예산제도를 시범적으로 시행해 온 22개 부처를 대상으로 시행되었는데, 2003년부터 2005년까지는 성과관리에 필요한 각 사업에 대한 성과지표를 개발하도록 하고,³⁾ 2005년부터는 성과계획서를 작성하고, 2006년부터는 성과보고서를 작성하여 2007년부터는 평가 및 환류가 이루어지도록 계획하였다.

아울러, 2006년 「정부업무평가기본법」을 제정·시행하여 국무총리실을 중심으로 한 성과관리시스템을 구축하였다. 주요 정책과제·재정·조직·인사·정보화 등 기관의 업무 전반을 대상으로 기관·부서·개인의 성과관리를 연계하여 개별 부처에 대해서는 자율을 부여하고, 결과에 대한 책임을 부여함으로써 기관업무의 성과와 정책품질, 국민 만족도의 제고를 목표로

3) 후술하지만 우리나라의 재정사업 성과관리제도는 성과지표를 중심으로 관리, 평가하도록 되어 있다. 따라서 성과관리를 위해서는 무엇보다도 사업의 결과를 반영할 수 있는 결과지표를 설정하는 것이 무엇보다도 중요하였으므로, 충분한 시간을 두고 성과지표를 개발하도록 한 것은 그 뒤의 성과관리의 정착을 위해서도 꼭 필요한 수순이었으며 작업이었다.

일원화된 시스템을 구축하였다. 이에 더하여 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 통합·일원화한 「국가재정법」의 제정·시행을 통하여 성과와 예산이 연계된 성과관리제도의 기반을 마련하였다.

〈표 II-1〉 재정성과관리제도 추진 현황

일시	추진 내용
'99	□ 성과주의 예산제도 시범사업 실시
'03	□ 재정사업 성과관리제도 시범실시
'05	□ 재정사업 자율평가 최초 실시
'06	□ 재정사업심층평가 실시
'07	□ 성과계획과 성과관리시행계획 통합
'08	□ '09년도 정부 성과계획서를 예산안 첨부서류로 최초 국회 제출
'09	□ 성과계획과 성과관리시행계획 분리
'10	□ '09년도 정부 성과보고서를 결산보고서의 구성항목으로 최초 국회 제출 □ '10년부터 성과관리체계와 프로그램예산체계 일치화 작업 추진 □ 사업군 단위로 심층평가 대상 확대
'11	□ 2011회계연도부터 예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서의 사업내용 및 사업비 등이 일치하도록 노력할 것을 의무화
'13	□ '14년도 성과계획서부터 정부 성과계획서·성과보고서에 대한 총괄적인 요약·분석 보고서를 국회 제출
'14	□ '15년도 성과계획서부터 성과관리체계(성과목표-관리과제)를 예산·기금상 프로그램 및 단위사업과 일치시켜 성과계획 수립 □ '15년도 성과계획서부터 성과계획서 작성시 단위사업과 연관된 조세지출 병행 작성 □ R보고 시범실시 * 각 부처에서 집행중인 재정사업(단위사업)의 성과달성도를 상시 모니터링·관리하는 상황판
'15	□ 사업별 전수 확인·점검방식에서 메타평가 방식으로 자율평가 개편

자료: 국회예산정책처, 「2015년도 정부 성과계획 평가(총괄·다부처)」, 2014. p.26.
 공동성, 『성과관리 - 한국제도편』, 도서출판 대영문화사, 2013.
 한국조세재정연구원, 『재정포럼』, 「재정사업평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안」, 2014.12.
 기획재정부, 「2015 재정사업 자율평가 지침」
 기획재정부, 「2014년도 성과계획서 작성지침」
 기획재정부, 「2015년도 성과계획서 작성지침」
 기획재정부, 「R보고 시범실시지침」, 2014. 3.

1999년부터 시작된 재정성과관리의 추진현황을 요약하면 〈표 II-1〉과 같다. 주요 내용을 간략히 살펴보면, 2005년에 현재 우리나라의 재정성과관리

의 중심적인 역할을 하는 재정사업 자율평가가 실시되었으며, 2006년에는 재정사업 심층평가가 시행되어 현재의 재정성과관리제도가 완전한 형태를 갖추었다. 2008년부터는 정부 성과계획서를 예산안 첨부서류로 국회에 제출하기 시작하였으며, 2010년부터 결산보고서의 구성항목으로 정부 성과보고서를 국회에 제출하게 됨에 따라 재정성과평가와 예산과의 연계성이 공고히 되었다.

3. 재정성과관리제도와 재정제도

앞 절에서 간략히 살펴본 바와 같이 우리나라에서 재정성과관리제도는 1997년의 외환위기를 계기로 하여 시작되었으나, 본격적으로 도입되기 시작한 것은 2000년 이후이며, 2000년 이후의 재정사업 성과관리제도의 강화는 참여정부 당시 추진된 재정개혁이라는 큰 틀의 변화 속에서 추진되었다.

재정성과관리제도 외에 참여정부가 추진한 재정개혁으로는 국가재정운용 계획, 하향식 자율예산편성, 그리고 디지털 예산회계 제도의 도입이 있다. 이들 재정개혁의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가. 중기재정계획 및 총액배분 자율예산 편성제도

외환위기로 인해 우리나라는 그동안 경험하지 못한 커다란 경제적 위기에 직면하였다. 미증유의 경제 위기를 극복하기 위해 확장적 재정정책을 펼쳤으며 이로 인해 재정 상황도 악화되었다. 대규모 공적자금투입, 1998~2000년까지의 대규모 실업과 2000년대 이후 인구구조의 고령화와 복지지출 수요의 급격한 증대 등 지출규모는 급격히 확장되었으나, 재원수입 구조는 증가하지 못하는 등의 제반 여건 하에서 예산사업의 구조조정 필요성이 크게 증가하였다. 이러한 재정 상황을 단적으로 보여주는 것이 GDP대비 국가채무 비율이라고 할 수 있다. GDP대비 국가채무 비율의 추이를 살펴보면, 외환위기 직후 17% 수준이던 국가채무는 공적자금 투입과 경기회복을 위한 재정 투입으로 인해 2002년에는 2%p 증가한 19.5%, 2007년에는 33.2%로 10년도

채 안되는 기간동안 거의 2배에 달하였다. 이와 같은 국가채무의 급증은 보다 건전한 재정 운영을 위해서는 중장기적인 입장에서 재원대책을 감안한 전략적인 재원관리가 필요함을 보여준다.

이러한 재정위험에 직면하여 참여정부는 4대 분야의 재정개혁을 추진하였는데 그 내용은, 중기재정계획의 수립(2003), 총액배분 자율예산편성제도(top-down budgeting) 도입(2004), 성과주의 예산제도 도입(2005), 그리고 예산제도의 선진화를 위한 디지털 예산회계 시스템 구축 및 프로그램 예산제도 도입 등이다. 이때의 재정개혁의 특징으로는 여러 제도를 짧은 시간 내에 집중적으로 도입하는 소위 빅뱅(big bang)식 도입을 시도하였다는 점이다.

참여정부의 재정개혁은 이전의 방식과는 상당한 수준에서 차이를 보이고 있으며, 내용 하나하나가 독립적이긴 하나 서로 유기적으로 연계되어 작용하도록 되어 있으며, 실제로 그래야만 큰 효과를 거둘 수 있도록 설계되어 있다. 따라서 제도의 도입은 일시에 한꺼번에 기존의 제도를 대체하는 빅뱅 방식으로 추진한 것은 적절한 선택이었다고 판단된다.

4대 재정개혁의 도입은 거의 동시에 구상되었으며 도입 역시 유사한 시기에 한꺼번에 도입되었다. 하지만, 이 가운데서도 전략적인 예산정책을 위한 중심적인 조치는 중기재정계획의 수립과 총액배분 자율예산편성제도(top-down budgeting)의 도입이다. 중기재정계획제도는 재정운영을 1년 단위가 아니라 중기적인 시야인 5년을 단위로 계획을 수립하여 국가채무 수준을 비롯한 재정운영에 대해 전략적인 목표와 분야별 재정목표를 설정한 후, 중장기 계획에 입각하여 각 연도별 재정운영을 수립해 가는 것이다. '2004-2008년 국가재정운영계획'이 2003년도에 최초로 수립되어 국회에 제출되었다.

중기재정계획제도의 시행과 함께 2004년에는 총액배분 자율예산편성제도(top-down budgeting)가 도입되었다. 종전 예산편성은 사업집행부처가 사업별로 요구한 예산을 재정담당 부처가 심사하여 정부안을 확정하는 아래로부터 위로의 예산 편성 방식이었다. 이러한 아래로부터의 예산편성(bottom-up

budgeting) 방식에서 각 부처는 각 부처의 입장에서 볼 때 예산 확보를 위해 예산 항목에만 관심을 기울이기 때문에 같은 부서 안에서도 정책 및 사업의 우선순위에 대해서는 많은 관심을 기울이지 않은 것도 사실이다.

이에 반해 총액배분 자율예산편성제도는 예산편성에 전략적 자원배분의 관점을 반영한 것으로, 재정당국은 사전에 중기재정계획을 통해 전략적으로 할당된 분야별 예산배분에 따라서 각 부처별로 가용재원을 할당하고, 각 부처는 이 자원범위 안에서 예산요구서를 작성하여 재정당국에 제출하도록 하는 체계이다. 따라서 총액배분 자율예산편성제도가에서 재정 당국은 개별 사업의 심사가 아니라, 전략적인 예산배분 결정에 집중하게 된다. 재정당국의 예산심사는 신규 사업이나, 대형사업, 각 소관별로 할당된 재원을 초과한 예산요구에 대한 심사 등에 한정된다.

나. 프로그램 예산제도 및 디지털 예산회계 시스템(dBrain)

참여정부에서 시작된 재정개혁의 일환으로 2007년 프로그램 예산제도가 도입·시행되었다. 여기서 프로그램(program)이란 동일한 목표를 달성하기 위한 단위사업(activity)의 묶음⁴⁾이며 정책적으로 독립성을 지닌 최소 단위로 정의할 수 있다. 프로그램 예산제도는 프로그램을 통해 정책과 예산을 연계하는 예산구조를 의미하는 것으로, 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법⁵⁾을 말한다.

프로그램 예산제도는 사업별로 성과측정 및 책임소재를 명확히 할 수 있기 때문에 4대 재정개혁으로 동시에 도입된 총액배분 자율예산편성(top-down budgeting)과 성과주의 예산제도 정착을 위한 전제조건이라 할 수 있다.

4) program의 사전적 정의는 다음과 같다. 1. a plan of action to accomplish a specified end 2. a plan or schedule of activities, procedures, etc., to be followed
(출처: <http://dictionary.reference.com/browse/program>, 접속일 2015.8.20)

5) 「프로그램 예산제도의 도입방안 : 지방자치단체의 예산제도를 중심으로」, 임성일, 한국재정학회·한국정부회계학회 공동 특별세미나 「디지털 시대의 정부예산 및 회계제도의 개혁방향」 2004, p. 38 박노옥(2005)에서 재인용

프로그램 예산제도가 성과주의 예산제도로써 그 기능을 충분히 발휘하여 성과관리가 효율적으로 수행되고 사업에 환류되기 위해서는 프로그램 예산제도와 성과목표 관리체계가 일치하여야 하나 현재는 그렇지 못하다. 이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

품목별 예산체계가 ‘장-관-항-세항-세세항’으로 체계가 이어지는 데 비해 프로그램 예산구조는 ‘분야-부문-프로그램-단위사업’의 순으로 예산체계가 작성된다. 품목별 예산체계의 ‘장’이 프로그램 예산체계의 ‘분야’에 해당하며, ‘관’이 ‘부문’, ‘항 - 세항’이 ‘프로그램’, ‘세세항’이 ‘단위사업’에 해당한다. 한편 성과관리체계는 ‘전략목표-성과목표-관리과제’의 체계로 구성되어 있다. 프로그램 예산체계의 부문이 성과관리체계의 전략목표, 프로그램이 성과목표, 단위사업이 관리과제에 대응하도록 되어 있으며, 성과관리를 통한 각 조직의 책임성을 확보하기 위해서는 성과관리 단위와 예산편성·집행 단위를 각 조직이 수행하는 프로그램 및 단위사업의 각 단계에서 일치시킬 필요가 있다.⁶⁾

그러나 실제로는 하나의 프로그램을 여러 부처가 동시에 관여하고 있는 경우도 있으며, 관리과제가 단위사업이 아니라 프로그램인 경우, 혹은 세부사업인 경우도 발생하는 등 양자가 반드시 일치하지는 않고 있다. 이렇듯 프로그램 예산구조와 성과관리 목적의 성과목표체계 사이의 불일치 문제가 발생할 수 있는 소지는 다음과 같은 경우를 생각할 수 있다.

첫째, 프로그램 예산구조와 성과목표체계의 개발 주체가 상이하기 때문이다. 통상적으로 예산은 예산실에서 작성하며, 성과목표체계는 사업을 관리하는 관리국이 작성하므로 양자 사이에 의사소통이 원활히 못할 경우 양자가 일치하지 않게 된다.

둘째, 프로그램 예산구조의 경직성과 성과목표체계의 유연성 간의 충돌로 생기는 양자 간의 괴리 발생 문제이다. 성과목표체계는 비교적 최근에 도입된 것으로 최소 3년에 한 번은 전략을 수정하게 되어 있는 반면, 예산은 과

6) 프로그램 예산제도와 성과관리제도의 체계의 일치화에 관한 부분은 박노옥 외(2008) pp.42~45를 참고로 하여 재작성한 것임.

거로부터의 지속되어 온 것이 많으며 이를 지속적으로 운영해야 하는 부분도 적지 않아 성과목표체계보다 경직적으로 운영되기 때문이다.

여기에 더하여 프로그램 예산제도는 운영 초기의 문제점을 여전히 가지고 있다. 인건비를 포함한 기본경비는 사업비용화되지 못하고 아직 정확한 결산처리지침도 확정되지 않아 프로그램 비용이 여전히 불완전하게 산출되고 있는 실정이다. 또한, 「국가재정법」 제21조는 예산을 소관별, 성질별, 기능별로 장, 관, 항 등으로 구분하여 프로그램 예산제도의 단위인 사업별 구분 근거를 명시하지 않고 있다. 이에 따라 여전히 예산서에는 장(분야), 관(부문), 항(프로그램), 세항(단위사업), 세세항(세부사업) 등으로 표시하여 종전 구분 방식에 프로그램 예산방식을 함께 사용하고 있다.

예산제도의 경우 과거로부터 지속된 부분이 많아 예전의 방식을 고수하려는 경향이 적지 않다. 이러한 예산제도를 선진화하기 위해서는 예산 관련 정보의 과학적 관리가 필수적인 전제이다. 재정 전 부문에 대한 정보를 통일적으로 신속하게 산출하고 이용하여 정책적 의사결정을 지원하기 위해 도입된 것이 디지털 예산회계 시스템(dBrain)이다. dBrain은 세입징수, 예산편성, 집행, 결산, 회계 등 재정 프로세스 전 과정을 포괄하는 시스템으로, 중앙 및 지방 정부만이 아니라 산하기관 및 공기업을 포괄하여 정보를 산출하는 시스템이다.⁷⁾

우리나라에서 디지털 예산회계시스템은 2004년부터 준비기간을 거쳐 2007년에 시행되었다. dBrain을 구축하며 기대한 것으로는,⁸⁾ 예산시스템과 회계시스템을 통합함으로써 시스템적으로는 재정사업의 실시간 집행실적을 조회·분석할 수 있는 기능의 구축, 재정을 중앙정부에 더하여 지방정부 및 공공기관을 연계하여 파악, 국제기준 통계 산출, 부처 전자결재와 시스템이 연계되어 일괄(one-stop) 처리가 가능하다는 것 등을 들고 있다. 예산 및 사업관리 시스템으로서는 총액배분 자율예산편성제도(top-down budgeting) 지원을 위한 부처의 예산 편성·조정 기능의 구축, 중기재정계획하에서 단

7) 배국환(2007), p.26

8) 배국환(2007), pp.27~28

년도 예산편성 및 환류 기능 구축에 더하여 예산의 요구·편성만이 아니라 예비타당성 조사, 총사업비 관리, 재정집행 점검 등 예산 전 과정을 시스템 화함으로써 재정사업의 성과관리 기능의 강화 등을 목표로 하고 있다.

4. 재정성과관리제도 유형과 특징

2015년 현재 우리나라에서 시행되고 있는 재정성과관리제도는 재정성과 목표관리제도, 재정사업 자율평가제도, 그리고 재정사업 심층평가제도의 3가지가 있다.

가. 재정성과 목표관리제도

‘재정성과 목표관리제도’는 모니터링 방식의 성과관리 형태로 수행하는 사업의 성과지표와 목표치를 제시하고 목표치가 사업기간 동안에 달성된 정도를 중심으로 성과를 측정하는 방식이다. 이 방식의 장점은 우선 매우 직관적이고 간단하여 사업을 수행하는 사람과 이를 평가하는 사람이 작성하기 쉽고 이해하기 쉽다는 점이다. 따라서 성과정보의 생산에 많은 비용이 들지 않아 현재 정부가 수행하고 있는 거의 모든 예산사업에 대해 성과 정도를 파악할 수 있으므로, 정부의 정책 및 예산사업 전체를 체계적으로 조망하면서 성과의 달성 여부와 그 문제점에 대한 일차적인 정보를 볼 수 있다는 것이다. 이러한 장점으로 인해 많은 나라에서 모니터링 방식의 성과정보를 생산하고, 수집하여 활용하는 접근법을 취하고 있다.⁹⁾

우리나라에서는 2000~2002년의 3년 동안 일부 정부 부처를 대상으로 시범사업이 실시되었으며, 이 과정에서 성과계획서 및 보고서 작성 방안 등이 실험되었다. 2003년부터는 일부 부처를 대상으로 성과계획서 작성 작업이 이루어지다가, 2006년부터는 전 부처를 대상으로 성과계획서 작성 작업이 이루어졌다. 이렇듯 성과계획서 작성 작업은 2003년부터 단계적으로 범위를

9) 대표적인 사례로는 미국의 GPRA(Government Performance and Results Act)에 의한 성과관리제도를 들 수 있다.

확대하면서 이루어졌으며, 2010년부터는 성과보고서의 작성도 의무화되었다.

그러나 성과계획서 및 성과보고서의 작성이 의무화되어 국회에 제출되고 있는 현재도 이 성과계획서와 성과보고서의 정보를 예산당국이 적극적으로 활용하고 있지는 않는 것이 현실이다. 이는 성과계획서가 담고 있는 정보가 너무 간단하여, 예산 사업 전체의 성과에 관한 모니터링에는 도움이 되나 예산을 편성하기 위한 정보를 충분히 포함하고 있지 못하기 때문이다.

나. 재정사업 자율평가제도

지표와 목표치를 중심으로 한 재정성과 목표관리제도로부터 생성되는 정보가 충분하지 않아 사업의 성과관리로서 충분히 활용되지 못하고 있는 점을 보완하기 위해 나온 것이 개별 사업에 대해 판단 기준을 설정하고 각각의 항목에 대해 검토(review)하는 형식의 성과관리제도이다.

보통의 경우 리뷰 방식은, 여기서 얻어지는 정보를 주로 활용하는 예산당국이 중요하다고 판단하는 사항과 그에 부합하는 판단 기준을 제시하고, 사업 부처에 해당 자료와 증거를 제시할 것을 요구하는 과정으로 이루어진다. 리뷰 방식의 성과정보 생산 방식으로 우리나라에서 시행되고 있는 것이 재정사업 자율평가이다.

리뷰 방식은 기본적으로는 새로운 성과정보를 생산한다고 하기 보다는 이미 있는 성과와 관련된 정보를 체계적으로 분류하고, 수집하여 분석하는 과정이라고 할 수 있다. 이미 존재하는 것이기는 하나 리뷰 방식 역시 성과정보를 분류하고, 수집·분석하는 과정이 포함되어 있으므로, 기존에 사업에 대해 성과관리를 실시하지 않고 있었다고 한다면, 성과관리 과정에서 사업의 성과와 관련된 정보를 새로이 생산해야 하는 경우도 충분히 있을 수 있다. <표 II-2>는 2015년 재정사업 자율평가의 점검사항이다.¹⁰⁾

10) 2004년부터 2014년까지의 재정사업 자율평가의 평가항목의 변화에 대해서는 <부록 2>를 참조하기 바람.

〈표 II-2〉 재정사업 자율평가 공통 점검사항(2015)

단계	평가항목	평가지표	배점
계획 (20점)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2.0
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	3.0
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?	5.0
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5.0
2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되어 있는가?		5.0	
관리 (30점)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가?	15.0
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5.0
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	10.0
성과 /환류 (50점)	성과달성 및 사업평가결과 의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30.0
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?	10.0
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10.0

자료: 기획재정부, 「2015 재정사업 자율평가 지침」, 2015. 1

재정사업 자율평가는 2016년부터 세부사업에 대해서는 개별 부처가 자율적으로 평가를 실시하는 방식으로 변경하여 부처의 자율성과 책임성을 제고하게 되었다. 동시에 그동안 매년 재정사업의 3분의 1씩 평가하던 것을 2016~2017년은 2분의 1씩, 2018년부터는 모든 재정사업을 대상으로 하도록 변경되었다. 이러한 평가대상의 확대에 따라 예상되는 평가부담을 줄이기 위해 그동안 11~15개 정도였던 평가기준 가운데 변별력이 크지 않았던 지표를 중심으로 통합 정리하여 〈표 II-3〉과 같이 4개로 간략화하였다.

각 부처는 소관 재정사업 전체에 대한 사업별 우선 순위를 종합적으로 평가하여 자율적으로 세출구조조정안을 마련하되, 부처의 평가 관대화 경향을 방지하기 위하여 세출구조조정 목표를 평가대상사업 총예산의 1%로 사전적으로 부과하고 있다.¹¹⁾

11) 평가대상사업 총예산의 1%는 그동안의 재정사업 자율평가의 세출조정 방법이었던 미흡 혹은 매우 미흡사업에 대한 10% 삭감에 따른 세출조정방안의 비율이 평균하여 1% 수준이었던 것을 감안하여 설정하였다.

〈표 II-3〉 재정사업 자율평가 2016년 부처 자체 평가지표

단 계	평 가 항 목	평 가 지 표
관 리	사업 관리의 적절성	• (1-1) 예산이 계획대로 집행되었는가?
		• (1-2) 사업추진 과정에서 발생하는 문제점 및 환경변화에 대응하여 사업관리가 적절하게 이루어졌는가?
결 과	목표달성 및 성과 우수성	• (2-1) 계획된 목표는 달성하였는가?
		• (2-2) 사업의 성과는 우수하고, 사업의 내용과 방식은 효과적이었는가?
가 점	(공 통)	• 성과지표를 결과지표(R&D의 경우 질적지표)로 설정한 경우
	(일반재정)	• 예산 절감 및 효율성 제고 노력
	(지역발전)	• 지역일자리 창출, 연계협력 등 지역발전 성과
	(정 보 화)	• 정보시스템 운영 및 업무·서비스 혁신 성과
	(연구개발)	• 혁신도약형 사업에 대한 제도 마련·수행 여부 • 우수성과 100선 선정 여부, 세계적 수준의 우수 성과 창출 • 과제평가의 질적 지표 활용률

출처: 기획재정부, 「2016년 재정사업 통합평가지침(안)」, p.6

다. 재정사업 심층평가제도

마지막으로 각 사업의 성과에 대한 데이터를 구비하여, 사업이 의도한 결과를 달성하였는지, 얼마나 효율적으로 달성하였는지, 만약 달성하지 못하였다면 어떤 이유에 의해 달성하지 못하였는지 등에 대해 과학적인 분석방법을 사용하여 평가하는 사업평가(program evaluation) 방식이 있다. 이러한 사업평가 방식의 성과평가가 재정사업 심층평가이다.

사업평가의 장점은 무엇보다도 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 사업의 성과에 대한 자료를 수집·분석하여 유용한 성과정보를 생산한다는 점이다. 반면에 사업평가에는 시간과 비용이 많이 소요되며, 따라서 사업평가 방식으로 다룰 수 있는 사업의 범위가 지극히 제한적이라는 것이 단점이라 할 수 있다. 따라서 사업평가 방식을 활용해서 정부의 예산사업을 포괄적으로 평가하고 이에 근거하여 구조조정을 실시하는 것은 현실적으로 가능하지 않다. 그러나 쟁점이 있는 사업이나 정책에 대해서는 선별적으로 사업평가

를 실시하고, 주요 사업에 대해서는 주기적으로 사업평가를 자체적으로 실시하는 문화를 정착시키는 것은 의미 있는 일이다. 특히 사업평가 문화가 정착이 되면, 사업의 성과를 평가하기 위해 필요한 정보를 상시적으로 관리해 나가는 일이 이루어질 것으로 기대된다.¹²⁾

재정사업 심층평가제도가 시작될 당시에는 예산당국이 매년 10여개의 개별 사업을 선정하여 사업의 효과성과 운영의 적정성에 대한 평가를 시행하였다. 그러나 개별 사업에 대한 평가만으로는 개별 사업이 속해 있는 보다 큰 단위의 목표¹³⁾에 대한 성과를 측정하기 어렵다는 단점을 극복하기 위해, 2010년부터는 사업군(群)을 대상으로 하여 심층평가를 실시하고 있다.

재정사업 심층평가가 사업군을 대상으로 하게 됨에 따라 개별 사업을 대상으로 심층평가를 할 때에 비해 상위의 정책목표를 달성하는 데 어떠한 사업이 더 효과적으로 기여하고 있는지를 판단할 수 있으며, 사업 간의 유사 중복성을 점검하는 것도 가능해졌다는 점 등은 큰 장점이라고 할 수 있다. 그러나 분석대상 수가 증가함에 따라 개별 사업을 대상으로 할 때와 같은 사업 평가에서 요구되는 분석의 엄밀성은 상대적으로 줄어들었다. 이는 분석에 사용할 수 있는 데이터가 부족하기 때문이기도 하며, 사업군을 대상으로 하는 경우의 분석 방법론이 아직 개발되지 않아 분석이 매우 단순한 형태를 취할 수밖에 없다는 측면도 있다.

결론적으로 사업군을 대상으로 함에 따라 교과서적인 의미에서의 사업평가라기보다는 제도개선이나 예산지출의 효율화 방안을 모색하는 정책평가의 성격이 짙어졌는데, 이러한 변화가 재정성과관리제도의 하나로서 재정사업 심층평가를 도입할 때의 취지에 부합하는지를 검토하여 방향성에 대한 검토를 해야 할 시점에 도달했다고 판단된다.

이상에서 검토한 우리나라 재정사업 성과관리제도의 다른 나라와 구별되는 특징으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 평가조직과 예산편성과의 내부적 분리를 통하여 평가의 중립성 및

12) 홍승현·원종학(2013), p. 43

13) 성과관리체계상 전략목표 이상에 해당하는 목표를 말한다.

독립성을 강조하고 있다. 예산을 편성하는 기획재정부가 성과관리도 아울러 담당하고 있으나, 성과관리본부 및 재정운용실을 예산실과 별도의 조직으로 분리·운영함에 따라 평가의 공정성을 기하고 이 결과가 예산운용에 제대로 반영될 수 있도록 하였다.

둘째, 성과결과를 예산과 직접적으로 연계하였다. 「정부업무평가기본법」 및 「국가재정법」을 근거로 한 예산편성지침을 통하여 평가결과를 차년도 예산편성에 직접적으로 반영함에 따라 성과주의 예산제도를 정착시켰다.

셋째, 재정성과평가에 있어서 심층평가제도를 도입하여 재정성과자율평가를 보완하고 있다. 재정성과자율평가의 경우 지표를 통해 계량적으로 성과에 대한 평가를 함에 따라 정성적인 부분에 대한 평가가 미흡할 가능성이 있다. 따라서 이를 심층평가제도를 통하여 비계량적 요소들에 대한 평가를 하고 이를 통하여 계량적, 비계량적 요소들에 대한 균형 있는 평가가 가능하도록 하였다.

5. 재정성과관리제도 도입 순서와 하부구조

국가재정운용계획, 총액배분 자율예산편성제도, 디지털 예산회계 등과 더불어 4대 재정개혁의 하나로 재정성과관리제도가 도입되었다. 4대 재정개혁으로 도입된 제도는 매우 일관성을 지니고 있다. 정부 예산 과정에 중기적인 시각과 전략적인 접근법을 도입하여 정부 예산 구조를 정책의 목적에 따라 구성하고, 결정된 예산 총액을 일선 부처에 제시하면, 일선 사업 부처에는 성과관리를 통해 스스로 재정운용과 사업 운영 성과를 측정하고 평가하여 예산을 편성하도록 하는 형태를 취하고 있다. 따라서 이상적으로는 재정성과관리제도가 정부의 중기적이고 전략적인 재정운용계획의 적절성에 대한 사후적 판단이 가능하도록 정보를 제공할 뿐 아니라, 개별 사업이 달성하고자 하는 목표를 달성하는 데 얼마나 효과적인지를 판단하는 정보를 제공하는 역할을 수행하도록 되어야 한다. 즉 재정성과관리제도는 정부 예산편성에 있어서 거시적·미시적 편성 과정에 유용한 정보를 제공하는 역할을 담당할 수 있어야 한다.

이렇듯 유기적으로 연계되어 있는 4대 재정개혁은 내용만으로 보면, 각 제도의 도입에 이상적인 순서가 존재한다고 볼 수 있다. 이론적으로 본다면 네가지 제도 가운데 가장 먼저 도입되어야 하는 것은 프로그램 구조 및 비용 회계이다. 왜냐하면 이 두 요소는 정부의 예산을 정부 정책이나 사업의 목표 중심으로 분류하고 동시에 각 정책이나 사업에 소요된 비용정보를 개발하는 것이기 때문이다. 이러한 두 하부구조를 바탕으로, 예산의 중장기적 편성방향, 예산사업의 성과 측정, 그리고 일선 부처의 예산편성의 자율성 부여 수준 결정 등이 이루어질 수 있다.

그러나 4대 재정계획은 단계적으로 도입되었다기 보다는, 앞 절에서 설명한 바와 같이, 재정제도의 도입이 단기간 내에 일제히 도입되는 형태의 소위 빅뱅(big bang)식 접근법으로 도입되었다. 제도별 도입 연도를 보면, 프로그램 예산구조는 2006년에 완전히 도입되었고, 발생주의 회계는 2009년에 도입되었다. 그리고 디지털 예산회계 시스템(dBrain)은 2007년에 도입되었다. 문제는 여러 제도의 적절한 운영을 위한 하부구조의 도입에 앞서 여타의 제도가 도입되었다는 점이다. 예컨대 중기재정운용계획은 2005년부터, 총액배분 자율예산편성은 2004년, 그리고 우리나라 재정성과관리제도의 중요한 축인 재정사업 자율평가제도는 2005년부터 본격적으로 시행되었다. 하부 구조 설정에 앞서 다양한 재정제도의 개혁이 이루어졌음을 알 수 있다.

참여정부의 재정개혁은 이전의 방식과는 상당한 수준에서 차이를 보이고 있으며, 내용 하나하나가 독립적이긴 하나 서로 유기적으로 연계되어 작용하도록 되어 있으며, 실제로 그래야만 큰 효과를 거둘 수 있도록 설계되어 있다. 그러나 제도의 도입은 일시에 한꺼번에 기존의 제도를 대체하는 소위 빅뱅(big bang) 방식이 보다 적절하다고 판단되며, 실제로도 모두를 한꺼번에 도입하는 형태로 추진되었다.

빅뱅식 접근법은 제도의 개혁에 따른 저항을 최소화하여 짧은 기간 내에 제도의 개혁을 이룰 수 있게 하는 장점을 가지고 있다. 반면, 각 제도가 지니고 있는 장점이 서로 융화되지 못하여 조화가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 크다는 점이 단점으로 지적되고 있다. 이는 조직 내의 역량 자체가

언제나 제도의 개혁을 충분히 수행할 정도로 성숙되어 있지는 않기 때문이며, 각 담당조직 간의 의사소통이 반드시 충분한 것은 아니어서 각 제도 간의 정합성 문제까지 단기간 내에 적절하게 점검되기 어렵기 때문이다.

아울러 여러 제도가 그 기능을 적절히 발휘하기 위해서는 제도의 운용을 지원하는 하부구조가 우선 도입되어야 함에도 불구하고, 우리나라의 경우는 반대로 먼저 제도가 도입되고 이를 지원하는 하부구조가 뒤에 도입되었다. 물론 프로그램 예산구조, 디지털 예산회계 시스템 등은 도입에 많은 준비와 노력이 필요한 것은 사실이나 순서로 본다면 이들이 먼저 제도적으로 정착되고 나서 중기재정운용계획이나, 총액배분 자율예산편성제도, 재정성과제도가 도입되었다면 본래의 의도했던 기능을 더욱 충실하게 발휘할 수 있었을 것으로 생각한다.

재정성과관리제도의 경우 재정성과 목표관리제도, 재정사업 자율평가, 재정사업 심층평가의 순으로 제도 자체는 심화하는 방향으로 적절히 도입되었다고 할 수 있다. 그러나 재정성과관리제도의 경우도 재정제도의 개혁과 마찬가지로 원가정보 및 성과정보의 생성 및 프로그램 예산구조와 성과관리체계의 일치화 등 성과관리를 위한 하부구조가 준비되지 않는 상태에서 도입되어 성과관리제도의 도입에 따른 기대효과를 충분히 발휘하고 있지 못하고 있다는 점은 아쉬움으로 남는다. 그러나 프로그램 예산구조와 성과관리체계의 일치화가 많이 진행되고 있다는 점과 원가에 관한 정보와 디지털 회계시스템이 고도화됨에 따라 진전되고 있는 등 성과관리를 위한 하부구조가 갖추어지고 있어 재정성과관리제도가 추구하는 사업의 효과성 제고, 지출 효율화 및 책임성 증가의 효과는 앞으로 더욱 커질 것으로 기대된다.

Ⅲ. 재정성과관리제도의 성과 분석

1. 재정성과 목표관리제도

가. 결과 지향적 재정관리

재정성과 목표관리제도가 2007년에 전 부처로 확대된 이후 각 부처는 매년 회계연도 시작 전에 성과계획서를 작성하고 회계연도 종료 후에 성과보고서를 작성한다. 재정성과 목표관리제도의 도입으로 나타난 대표적인 변화는 부처의 사업관리체계가 성과목표관리체계로 변화하여 공무원들의 성과관리에 대한 관심과 마인드가 향상되었다는 데 있다(오영민, 2014). <표 Ⅲ-1> 자료는 재정성과 목표관리제도 확대 시행 초기인 2007년과 현재인 2015년의 성과목표관리체계를 비교한 현황을 보여준다.

<표 Ⅲ-1> 프로그램목표(성과목표) 및 성과지표의 변화 추이

(단위: 개)

	전략목표	프로그램 목표 (성과목표)	부문	단위사업 (관리과제)	성과지표
2007 (48개 부처)	265	990	일반재정	3,979	6,300
			R&D	185	618
			정보화	362	651
			합 계	4,526	7,479
2015 (52개 부처)	183	508	일반재정	1,770	4,008
			R&D	230	680
			정보화	239	554
			합 계	2,239	5,242

자료: 박노욱 외(2008), 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」
기획재정부, 「2015성과계획서(총괄편)」

2007년 프로그램 수준에 해당했던 성과목표는 990개였지만 2015년에는 508개로 줄어들었다. 단위사업 수준의 관리과제는 일반재정, R&D, 정보화를 포함하여 총 4,526개였지만, 2015년에는 2,239개로 줄어들었다. 성과지표의 경우도 2007년 총 7,479개에서 5,242개로 줄어들었다. 이러한 변화는 정부재정사업의 성과관리에 대한 개념이 확산되면서 효율적인 성과관리를 위해 중복되거나 불필요한 재정사업의 수를 줄였기 때문이다.

또한, 재정성과 목표관리제도를 통해 나타난 변화는 재정사업의 성과목표 관리체계를 수립하여 체계적인 성과관리를 시행함으로써 결과지향적인 행정에 기여하였다는 점이다. <표 Ⅲ-2>의 자료에서 보는 것처럼 제도 시행 초기인 2007년부터 최근 2015년까지 투입(Input), 과정(Process), 산출(Output) 지표의 숫자와 비율이 줄어들고 결과(Outcome)지표가 늘어났다. 결과지표는 2007년 전체 7,915개 성과지표 가운데 2,826개를 차지해 35.7%의 비율이었지만 최근 자료인 2015년에는 전체 5,965개의 지표 중 3,500개가 결과지표에 해당하여 전체 58.6%를 차지했다. 이는 제도 시행 초에 비해 결과지표가 22.9%p 증가한 수치로 재정성과 목표관리제도가 사업의 활동의 양을 측정하는 산출 중심의 관리에서 사업의 실질적인 효과성을 강조하는 결과 중심의 관리로 전환하는 데 기여하고 있음을 보여주는 자료이다.

〈표 Ⅲ-2〉 제도 초기와 현재의 성과지표의 변화 추이

(단위: 개, %)

연도	지표수	투입	과정	산출	결과
2007	7,915	194(2.5)	856(10.8)	4,039(51.0)	2,826(35.7)
2015	5,965	254(4.2)	330(5.5)	1,881(31.5)	3,500(58.6)

주: () 안은 비중임.

자료: 박노욱 외 (2008), 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」
국회예산정책처, 「2015 정부 성과계획평가」 pp.49~50

보다 구체적으로 최근 5년간 자료인 2011~2015년까지 재정성과 목표관리 제도하에서 정부재정사업 성과지표의 유형 변화 추이를 살펴보면 <표 Ⅲ-3>과 <표 Ⅲ-4>와 같다. 먼저, 프로그램단위인 수준의 성과목표에 대한 성과지표 변화추이를 보면 투입지표와 과정지표는 2011년과 2015년 사이에 큰

차이는 없다. 그러나 산출지표는 줄어들고 결과지표는 증가하여 변화의 폭이 컸다. 산출지표의 비율은 2011년 27.7%, 2012년 40.7%에 이르렀다가 2015년 19.2%로 떨어졌다. 결과지표의 경우, 2011년 68.9%, 2012년에는 49.4%에 불과하였지만 2015년에는 71.5%를 기록하여 처음으로 결과지표의 비율이 70%를 넘었다. 투입지표의 경우 2011년에는 전체 487개 사업 중 6개로 전체의 0.5%를 차지했지만, 2015년에는 508개 중 46개로 6.4%에 이르렀다. 투입지표는 사용된 재원의 크기에만 초점을 두기에, 결과 중심의 관리를 위해 투입 성과지표 사용을 줄일 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 최근 5년간 성과목표의 성과지표 유형 현황

(단위: 개, %)

회계연도	성과목표 (프로그램)	성과목표의 성과지표	성격별 분류			
			투입	과정	산출	결과
2011	487	1,273	6	37	353	877
		(100)	(0.5)	(2.9)	(27.7)	(68.9)
2012	479	1,423	28	112	580	703
		(100)	(2.0)	(7.9)	(40.7)	(49.4)
2013	467	656	15	25	158	458
		(100)	(1.5)	(5.3)	(26.9)	(66.3)
2014	454	638	29	20	155	434
		(100)	(4.6)	(3.1)	(24.3)	(68.0)
2015	508	723	46	23	139	515
		(100)	(6.4)	(3.2)	(19.2)	(71.5)

주: () 안은 비중임.

자료: 국회예산정책처, 「2015 정부 성과계획서 평가」 p. 49

다음으로 단위사업의 경우도 결과지표가 최근 5년 동안 꾸준히 증가하였다. 〈표 Ⅲ-4〉에 의하면 결과지표의 비중이 2011년과 2012년 각각 54.4%, 52.5%였지만 5년 후인 2015년에는 56.9%로 증가하였다. 과정지표와 산출지표는 5년 전보다 감소하였다. 과정지표의 경우 2011년에는 7.5%였지만 2015년에는 5.9%로 약 1.6%p 줄어들었다. 산출지표는 2011년 36%였지만 2015년 33.2%로 약 2.8%p 정도 감소하였다. 또, 성과목표에서 투입지표가

증가하였듯이 관리과제의 경우도 투입지표의 비율이 증가하였다. 2011년 2.1%에서 2015년 4.9%로 두배 이상 증가하였기 때문에 개별 부처의 투입지표 사용 증가에 대한 주의가 필요해 보인다.

〈표 Ⅲ-4〉 최근 5년간 관리과제(단위사업)의 성과지표 유형 현황

(단위: 개, %)

회계연도	관리과제 (단위사업)	관리과제의 성과지표	성격별 분류			
			투입	과정	산출	결과
2011	2,087	4,660	98	353	1,676	2,533
		100	(2.1)	(7.5)	(36.0)	(54.4)
2012	2,164	5,084	82	322	2,011	2,669
		100	(1.6)	(6.3)	(39.6)	(52.5)
2013	2,192	5,219	106	270	1,889	2,944
		100	(2.0)	(5.2)	(36.4)	(56.4)
2014	2,184	5,355	215	299	1,917	2,924
		100	(4.0)	(5.6)	(35.8)	(54.6)
2015	2,239	5,242	208	307	1,742	2,985
		100	(4.0)	(5.9)	(33.2)	(56.9)

주: () 안은 비중임.

자료: 국회예산정책처, 「2015년도 정부 성과계획서 평가, p.50

나. 예산체계의 외 일치

재정성과 목표관리제도의 큰 변화는 〈표 Ⅲ-5〉에서 보듯 정부는 2014년부터 예산체계와 성과목표관리체계가 통합되어 프로그램 예산체제를 확립한 것이었다. 기존의 성과목표관리체계에서는 예산단위와 성과관리체계의 단위가 달라, 예산의 환류를 통한 재정사업의 책임성을 명확히 하는 데 한계가 있었다. 그러나 2014년부터 예산코드와 성과관리체계가 통합되면서 성과계획서상의 성과목표와 관리과제가 예산체계인 프로그램이나 단위사업에 일대일로 매칭되었다. 이러한 통합으로 예산분류체계에 맞추어 재정사업의 목표와 성과지표를 설정할 수 있게 되었다. 2014년 성과계획서부터는 조세지출로 프로그램이나 단위사업의 목표를 달성할 수 있는 경우 조세지출 관련 내용을 성과계획서에 기재하도록 하여 세입과 세출의 성과를 연계시켰다.

〈표 III-5〉 성과계획서·보고서 작성체계와 예산코드체계와 일치

	현행		개선
성과관리체계	성과목표 관리과제	통합 ⇨	
예산체계	프로그램 단위사업		
성과계획체계			

자료: 오영민 외(2014) p.43

다. 사업개선 효과

재정성과 목표관리제도의 도입으로 각 부처는 성과계획서와 성과보고서를 매년 국회에 제출하고, 국회는 성과계획서와 보고서를 예산결산특별위원회 홈페이지에 공개하고 있다. 이러한 국회 제출과 대국민 공개는 성과관리의 투명성과 각 사업관리 담당자의 책임성을 높여 사업의 성과를 개선하기 위한 것이다. 이런 의미에서 재정성과 목표관리제도의 최근 2012~2014년까지의 성과를 분석해보면 〈표 III-6〉과 같다. 일단 성과를 달성하지 못한 사업은 전체 성과관리대상 재정사업의 20% 정도로 나타나고 있다. 구체적으로 성과목표의 경우, 2012년에는 전체 696개의 성과지표 중에서 목표치를 달성한 성과지표가 555개(달성률 79.7%)이었고 2014년은 전체 671개의 성과지표 중 527개(달성률 78.5%)로 거의 변화가 없었다. 관리과제 성과지표의 경우 2012년 전체 5,152개의 관리과제 성과지표 중 4,314개의 성과지표가 목표치를 달성하여 83.7%의 비율을 차지했지만 2014년에는 목표치를 달성한 비율은 81.2%로 비율이 다소 감소하였지만 큰 차이는 없었다. 다만, 이러한 자료는 재정사업의 성과가 개선되고 있는지에 대한 명확한 추세를

보여주지 않고 있다. 각 부처가 성과 달성률이 낮은 사업을 신규 지표로 바꾸는 경우가 많기 때문이다.

〈표 III-6〉 2012~2014 성과지표 달성률 변화추이

(단위: 개, %)

유형	연도	지표수 ¹⁾ (A)	달성 (B)	미달성 (C)	달성률 (B/A)	미달성률 (C/A)
성과목표	2012	696	555	141	79.7	20.3
	2013	660	521	139	78.9	21.1
	2014	671	527	144	78.5	21.5
관리과제	2012	5152	4314	838	83.7	16.3
	2013	5205	4268	937	81.9	18.1
	2014	5360	4357	1003	81.2	18.8

주: 1) 3개년 치와의 성과지표별로 동일한 비교를 위해서 3개년동안 성과지표가 동일하게 유지된 지표만을 비교분석대상으로 하였다.

자료: 「중앙부처 성과보고서(2010~2014)」(한국조세재정연구원 내부자료를)를 기반으로 저자가 자체 계산

따라서, 보다 정확한 사업개선 효과를 분석하기 위해서는 동일 성과지표 간에 목표치 미달성사업과 목표치 달성사업의 사이에 성과 개선의 차이가 있는지를 분석해야 한다. 재정성과 목표관리제도의 성과보고서는 사업의 문제점과 개선방안을 적시하도록 하여 사업의 효과성 제고를 목적으로 하고 있기 때문이다. 이러한 분석을 위해 2012년에서 2014년까지 성과지표가 변화지 않은 2,100여개의 관리과제 성과지표를 대상으로 2012년 기준 목표치 달성 성과지표와 미달성 성과지표 간에 목표치 달성률의 변화와 목표값 증감률¹⁴⁾에 차이가 있는지를 평균비교 분석(T-test)을 통하여 분석하였다.

분석결과, 목표치 달성률 변화의 경우 1%의 유의수준에서 2012년 성과달성 지표와 성과미달성 지표에서 2012년 대비 2013년과 2014년의 목표치 달성률에서 통계적으로 유의한 평균 차이가 나타났다. 2012년에 성과를 달성하지 못한 성과지표의 2012년 대비 2013년과 2014년의 목표치 달성 변화율이 동일 기간 동안 성과를 달성한 성과지표의 목표치 달성 변화율보다 높았다. 2012년 목표치를 달성하지 못한 성과지표는 평균적으로 13.3% 정도 목표치 달성률이 높아졌지만 목표치를 달성한 사업의 경우 오히려 목표 달성률이

14) 목표치 달성률 변화율과 목표값 증감률이 200%가 넘는 사업은 극단값(Outlier)으로 간주하고 삭제하였다.

평균 -4.52% 정도 떨어졌다. 이는 성과보고서상의 성과 미달성 사업의 효과성을 개선하기 위해 일선 부처가 많은 노력을 기울이기 때문인 것으로 보인다.

그러나 부처는 목표치를 달성하지 못할 경우 목표치를 익년도에 달성 가능하도록 아예 목표치를 낮추는 경향이 있다. 이 경우, 목표치를 달성하지 못한 성과지표의 목표치가 낮아지기 때문에 목표치 미달성 사업의 목표 달성률이 높을 수 있다. 따라서 목표치 달성 변화율 외에 실제 성과값의 증감률 가지고 동일하게 T-분석을 실시하였다. 분석 결과, 2012년에 목표치를 달성하지 못한 성과지표의 2012~2013년 사이의 성과값 증감률은 11.4%이고 목표치를 달성한 성과지표의 성과값 증감률은 7.06%로서 유의수준 5% 수준에서 목표치를 미달성한 성과지표의 성과값 증감률이 약 3.8%p 정도 높았다. 이는 목표치를 달성하지 못한 사업의 성과 제고를 위해 부처가 더 노력하고 있음을 보여준다. 다만, 2012~2014년 사이의 성과값 증감률은 5.01%와 4.52%로 통계적으로 거의 차이가 없었으며 오히려 목표치를 달성하지 못한 사업들의 성과값 증감률이 더 낮았다. 이는 목표치를 달성하지 못한 첫해에는 부처가 성과 제고를 위해 노력하지만 시간이 갈수록 이런 노력은 약해지고 있다고 추론할 수 있다.

〈표 III-7〉 성과달성 및 미달성 지표사이의 평균차이 분석

변수	연도	목표치 달성여부 ¹⁾	N	평균	표준 편차	편차 오류	유의 확률
달성률 변화	△2012~2013	목표치 달성	1,825	-4.52	32.84	0.769	0.000
		목표치 미달성	318	13.3	27.46	1.540	0.000
	△2012~2014	목표치 달성	1,821	-5.92	34.00	0.797	0.000
		목표치 미달성	316	12.3	28.46	1.160	0.000
성과값 증감률	△2012~2013	목표치 달성	1,819	7.06	29.57	0.694	0.018
		목표치 미달성	309	11.4	32.46	1.847	0.028
	△2012~2014	목표치 달성	1,810	5.01	3.008	7.070	0.615
		목표치 미달성	317	4.52	3.672	2.062	0.662

주: 1) 목표치 달성률이 100%를 넘으면 목표치가 달성된 것임
 차년도 목표치 달성률(100 × 성과값 / 목표치) - 기준년도 목표치 달성률(100 × 성과값 / 목표치)
 성과값 개선: 100 × (차년도 성과값 - 기준년도 성과값) / 기준년도 성과값

자료: 「중앙부처 성과보고서(2010~2014)」(한국조세재정연구원 내부자료를 기반으로 저자가 자체 계산)

라. 시사점

이상의 재정성과 목표관리제도에 대한 운영성과를 분석하면 성과지표의 신뢰성과 타당성 및 예산과의 연계 부분에서 어느 정도 시사점을 얻을 수 있다. 우선, 성과지표의 경우 재정사업의 최종 결과를 측정하는 결과지표의 비중이 늘어나고 투입, 과정, 산출 지표 등이 줄었다는 것은 우리나라 재정사업관리가 국민에게 실질적인 혜택이 돌아가는 결과로서 지향적 관리로 변하고 있다는 것을 의미하는바, 고무적인 현상이라고 볼 수 있다.

이러한 변화를 통해 과거 품목별 예산체제하에서 정해진 사업비의 집행에만 초점을 두었던 사업관리방식에서 벗어나 공무원들에게 사업의 결과를 중요시하는 성과마인드를 제고시켰다고 할 수 있다. 그러나 성과지표의 신뢰성과 타당성 측면에서는 여전히 보완할 점이 있다고 판단된다. 공공부문의 특성상 결과지표의 설정이 어려운 분야가 있기 때문이다. 사업의 특성에 맞도록 결과지표 외에 다양한 지표를 통한 성과측정이 필요하다. 예를 들어 외교, 국방, 안전 등과 같은 절차를 강조하는 분야는 과정지표를 사용할 수 있을 것이다. 또한 발생주의 회계하에서 원가가 정확히 산정된다면 효율성 지표를 통하여 비용 대비 효과를 측정할 필요가 있다.

특히, 성과지표에서 문제가 되는 것은 사업부서의 인위적인 목표치의 조정이다. 이는 재정사업 자율평가에서 목표치의 적절성에서 항목에서 지속적으로 문제가 되었던 항목인데, 본 연구의 분석에서도 간접적으로 문제가 확인되었다. 본 연구의 분석에 의하면 목표치 미달성 사업에서 목표치 달성변화율이 목표치 달성 사업보다 매우 컸는데 이는 사업담당자가 목표치를 미달성했을 경우 사업에 대한 개선을 통하여 실제 성과 목표값을 올리기보다는 차년도에 목표치를 낮게 설정하여 신규 지표를 설정하여 발생했을 가능성이 있다. 또한 목표 미달성 시 아예 신규 지표로 바꾸는 경우도 많다. 따라서 성과계획서 확인 점검에 있어 성과지표의 목표치에 대한 점검과 신규 지표 설정사유에 대한 적절한 확인이 필요한 것으로 보인다.

다른 한편으로, 예산체계의 프로그램과 단위사업, 성과목표체계의 성과목표, 관리과제가 형식적으로는 통일되었다 하더라도 여전히 내용 면에서는

맞지 않는 경우가 많다. 꾸준한 예산과목 개편을 통하여 예산과목과 성과관리체계가 실질적으로 통합되도록 해야 한다. 이렇게 실질적인 통합이 이루어지고 나면 성과정보의 예산 과정에서의 활용도를 높이기 위해 부처의 예산요구서나 국회의 예산심의서에 성과정보를 포함시켜 자연스럽게 예산 과정에서 성과정보를 활용할 수 있도록 유도해야 한다.

2. 재정사업 자율평가

가. 점수 및 등급분포 현황

재정사업 자율평가는 재정사업의 성과를 평가하고 그 결과를 예산에 반영하여 예산 과정의 합리화에 기여했다는 평가를 받고 있다. 재정사업 자율평가는 총계획, 집행, 성과에 걸쳐 11개의 문항(가점 1문항)을 통하여 매년 성과계획서의 성과관리대상사업의 3분의 1을 평가하고 있다. 2005년 재정사업 자율평가를 시작한 이래로 7번에 걸쳐 평가문항과 배점의 개정¹⁵⁾이 있었다. <표 Ⅲ-8>과 같이 가장 최근의 문항 변경은 2012년에 있었으며 모니터링과 문제점 해결문항을 분리하고 사업의 효율성 제고 평가문항을 가점으로 전환하였다. 또한 사업의 효과적인 수행 여부를 묻는 질문을 사업의 효과적인 수행을 위한 평가 실시 여부를 묻는 질문으로 변경하였다.

<표 Ⅲ-8> 최근 3년간(2012~2014년) 평가지표 변화 추이

단계	평가항목	평가지표 (2012년 평가지표)
계획 (20점)	사업계획의 적정성(10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?
	성과계획의 적정성(10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?

15) 첨부 1을 참고

〈표 III-8〉의 계속

단계	평가항목	평가지표 (2012년 평가지표)
관리 (30점)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가? (모니터링체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가?)
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? (사업목적을 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가?) 현재는 가점으로 운영
		가점: 예산절감 또는 효율성 제고 노력
		3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가?
		3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가?
성과 /환류 (50점)	성과달성 및 사업평가결과의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시 하였는가? (사업평가결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?)
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조 개선에 환류하였는가?

자료: 「재정사업 자율평가지침」, 2012, 2013.

〈표 III-9〉의 평가지표별로 최근 3년간 점수추이를 보면 계획, 관리, 성과의 100점 기준 환산점수 중 계획의 점수가 80점 이상으로 가장 높았다. 다음이 관리와 성과의 환산점수는 50~60점 초반으로 비슷하였다. 2014년 기준으로 관리의 환산점수는 61.7점, 성과의 환산점수는 59.7점이었다. 이러한 최근 3년간의 결과는 계획부문의 성과는 각 사업에서 어느 정도 상향 평준화되었으나 관리와 성과부문의 경우 사업효과성 제고를 위해 노력이 더 필요함을 시사해 주고 있다.

계획, 관리, 성과점수 분포를 평가문항별로 구체적으로 분석하면 다음과 같다. 계획의 1-1(사업목적의 명확성), 1-2(유사중복), 1-3(추진방식의 효율성), 2-1(성과지표의 목표 연계성)의 경우 배점은 5점 미만으로 작지만, 100점 환산 기준으로 90점 이상을 획득하여 매우 높은 수준의 점수를 받고 있음을 알 수 있다. 특히 1-1(사업목적의 명확성과 부합성)의 경우 거의 모든 사업에서 100점을 획득하여 평가지표로서 기능을 상실하고 있다. 또한 2-1

(성과지표의 목표 연계성)의 경우도 평균 93점 이상을 획득하여 각 부처의 성과지표의 개발과 관리가 일정 수준에 이르렀음을 보여주고 있다.

다음으로 3-2(집행모니터링 실시), 3-3(집행문제점 해결), 4-1(사업성과) 4-3(평가의 환류)의 경우 100점 환산 기준 70점 정도로 보통 정도의 점수를 받고 있다. 3-2과 3-3는 각각 71점과 69점, 4-1과 4-3은 61점과 77점이 평균 점수였다. 그러나 2-2(목표치의 적절성), 3-1(예산집행률), 4-2(사업평가 실시)는 60점 이하로 매우 낮은 점수를 나타내 이러한 평가항목에 대한 성과 관리가 더 필요함을 보여주고 있다. 보다 구체적으로 2013년 평가에서 2-2(목표치의 적절성)의 경우 100점 환산 기준으로 53점에 불과했다. 이로써 여전히 부처에서 평가 시 좋은 점수를 받기 위해 성과목표치를 낮추려는 유인이 강하다는 것을 알 수 있다. 따라서 성과계획서 단계에서 적절한 목표치를 설정하도록 유도할 필요가 있다. 3-1(예산 집행률)의 경우도 2013년 기준 59점으로서 60점이 되지 않았다. 환경 변화와 같은 불가피한 사정으로 예산을 미집행하는 경우도 있지만 많은 경우 느장집행이나 예산편성 시 과도하게 예산을 배정하는 문제도 있기 때문에 예산집행률에 대한 지속적인 관리가 필요해 보인다.

마지막으로 4-2(사업평가)의 경우도 36점으로 가장 낮은 점수를 받았다. 이는 효과적인 사업평가의 필요성이 부처에 명확하게 정립되지 않아 많은 경우 독립적이고 효과적인 사업평가를 실시하지 않기 때문이다. 더구나 이런 낮은 인식 때문에 부처에서는 사업평가에 대한 별도의 예산을 배정하지 않아 낮은 점수를 받는 요인이 되고 있다. 따라서 일정 규모 이상의 재정사의 경우 의무적으로 사업평가를 받도록 「국가재정법」이나 개별 법령에 의무화하는 것을 검토해야 한다.

〈표 III-9〉 최근 3년간(2012~2014) 평가항목별 점수 추이

(단위: 점)

비고		2014 ¹⁾		2013		2012	
		원점수	100점 환산	원점수	100점 환산	원점수	100점 환산
계획 (20)	1-1 (2)	2.00	100	2.00	100	2.00	100
	1-2 (3)	2.97	99	2.95	98	2.99	100
	1-3 (5)	4.83	97	4.76	95	4.80	96
	2-1 (5)	4.70	94	4.66	93	4.72	94
	2-2 (5)	3.17	63	2.51	50	3.19	64
	계획점수	17.7	88.4	16.9	84.4	17.7	88.5
관리 (30)	3-1 (15)	8.0	53	8.86	59	8.35	56
	3-2 (5)	3.53	71	3.59	72	6.80	68
	3-3 (10)	6.89	69	7.07	71	0.60	12
	3-3(가점)	0.08	3	0.30	10	-	-
	관리점수	18.5	61.7	19.8	66.1	15.8	52.
성과/ 환류 (50)	4-1 (30)	18.24	61	15.31	51	18.68	62
	4-2 (10)	3.92	39	3.62	36	3.96	40
	4-3 (10)	7.68	77	7.79	78	8.70	87
	성과점수	29.8	59.7	26.7	53.4	31.3	62.7

주: 1) 평가시행년도(t)로서 (t-1)에 시행된 성과계획서상 성과관리대상 재정사업을 평가하였다.
 자료: 「재정사업 자율평가 평가점수(2012~2014)」(한국조세재정연구원 내부자료)를 바탕으로 저자가 자체 계산

〈표 III-10〉과 같이 2012년부터 2014년까지 최근 3년간 부처별로 재정사업 자율평가 점수분포를 보면 청이나 위원회 단위의 소규모 부처들이 전체 평균점수에서 높은 점수를 받고 있음을 알 수 있다. 관세청의 경우 75.1점으로 가장 높은 점수를 받았으며 관세청을 포함하여 국무조정실, 국민권의위원회, 농촌진흥청, 산림청의 5개 부처가 70점 이상의 점수를 획득하였다. 또한 3년 평균 60점 이하의 미흡점수를 받은 부서는 국토교통부, 보건복지부, 여성가족부, 행복도시건설청 등 4개 부처였다. 행복도시건설청의 점수가 58.9점으로 가장 낮았으며 국토교통부와 보건복지부가 나란히 59점으로 그 다음으로 가장 낮았다. 이런 결과는 건설 및 SOC관련 사업의 집행률이 낮고, 복지사업의 관리가 어려운 현실을 반영한 결과여서 이 분야에 대한 성과 제고 노력이 필요한 것으로 보인다.

〈표 III-10〉 최근 3년간(2012~2014) 부처별 재정사업 자율평가 점수 분포

(단위: 점)

부처명	사업 수	1-1	1-2	1-3	2-1	2-2	3-1	3-2	3-3	3-3 가점	4-1	4-2	4-3	평균
경찰청	26	2.0	3.0	4.8	4.6	3.1	6.4	4.8	5.5	0.5	19.4	2.7	7.5	64.2
고용노동부	105	2.0	3.0	4.8	4.8	3.2	8.3	3.8	5.3	0.2	17.2	4.2	7.8	64.4
공정거래위	8	2.0	3.0	4.4	5.0	4.3	6.9	4.1	5.9	0.0	25.3	0.0	6.4	67.3
관세청	7	2.0	3.0	5.0	5.0	3.0	10.6	5.6	7.6	0.9	21.1	2.1	9.3	75.1
교육부	90	2.0	2.9	4.6	4.8	3.3	8.5	4.3	3.8	0.0	19.7	2.6	7.4	63.7
국가보훈처	25	2.0	3.0	5.0	5.0	3.7	8.1	4.8	5.3	0.0	19.9	4.0	7.9	68.6
국무조정실	3	2.0	3.0	3.3	5.0	5.0	9.3	2.2	2.7	0.0	33.3	-	8.3	74.2
국민권익위	6	2.0	3.0	5.0	5.0	4.2	8.2	5.0	3.8	1.5	23.8	0.8	7.9	70.1
국방부	46	2.0	3.0	4.7	4.9	3.4	6.6	5.2	5.4	0.9	16.4	2.6	8.4	63.3
국세청	10	2.0	3.0	5.0	5.0	3.7	9.0	4.2	5.7	0.0	19.8	1.5	7.1	66.0
국토교통부	184	2.0	3.0	4.3	4.6	2.7	7.9	4.1	4.3	0.2	15.6	3.3	7.1	59.0
금융위원회	14	2.0	3.0	3.9	5.0	3.2	6.7	4.8	5.1	0.3	19.2	4.3	8.7	66.2
기상청	16	2.0	3.0	5.0	4.8	3.7	8.4	3.8	5.2	0.0	21.4	1.8	8.4	67.5
기획재정부	11	2.0	3.0	5.0	4.7	1.3	8.4	5.4	6.2	0.0	13.3	3.6	8.2	61.0
농림식품부	83	2.0	3.0	4.8	4.6	3.2	8.2	4.4	4.2	0.2	16.1	6.4	8.0	65.1
농촌진흥청	16	2.0	3.0	4.7	4.1	2.6	10.8	5.8	5.9	1.1	16.9	5.9	8.8	71.7
문화재청	26	2.0	3.0	5.0	4.8	2.9	7.6	5.0	4.7	0.3	16.3	2.5	8.0	62.0
문화체육부	104	2.0	2.9	4.8	4.5	2.9	8.0	4.2	4.4	0.0	18.5	2.5	7.6	62.3
방송통신위	36	2.0	2.8	4.4	4.7	3.2	9.9	4.1	4.0	0.0	21.5	0.8	6.8	64.4
법무부	23	2.0	3.0	4.8	5.0	3.0	8.4	5.0	4.5	0.1	16.5	3.3	7.6	63.1
법제처	8	2.0	3.0	5.0	4.4	2.5	9.6	3.4	6.3	0.0	22.2	0.0	10.3	68.7
병무청	4	2.0	3.0	5.0	5.0	3.8	8.3	5.6	4.4	0.0	25.0	0.0	7.5	69.5
보건복지부	155	2.0	2.9	4.5	4.2	1.8	7.7	4.7	5.3	0.0	13.9	4.1	8.0	59.0
산림청	22	2.0	3.0	5.0	4.3	2.9	8.7	5.3	6.6	0.4	17.3	7.4	9.9	72.8
소방방재청	16	2.0	2.8	4.1	4.5	3.2	8.6	4.9	3.2	0.0	22.7	4.3	6.8	67.0
식품안전처	17	2.0	3.0	5.0	4.7	3.5	7.7	3.4	3.4	0.0	22.7	4.2	7.4	66.9
여성가족부	32	2.0	3.0	4.8	4.8	1.7	10.4	4.1	4.2	0.4	14.2	3.4	7.0	60.0
외교통상부	39	2.0	2.9	4.9	4.9	2.9	7.6	4.3	4.9	0.0	17.1	3.7	8.6	63.5
조달청	5.0	2.0	3.0	5.0	4.0	1.0	5.0	5.9	6.3	1.2	11.5	8.0	8.5	61.4
중소기업청	48	2.0	3.0	5.0	4.7	2.1	10.7	4.3	5.2	0.0	14.8	4.0	8.5	64.3
지식경제부	89	2.0	2.8	4.6	4.7	2.9	10.0	4.1	3.4	0.1	16.7	3.3	6.5	60.9
통계청	14	2.0	3.0	5.0	4.6	3.3	8.4	4.6	6.3	0.0	17.6	3.0	6.1	63.8
통일부	19	2.0	3.0	5.0	3.5	2.0	8.8	4.6	5.2	0.0	17.3	1.7	8.7	61.8

〈표 III-10〉의 계속

부처명	사업 수	1-1	1-2	1-3	2-1	2-2	3-1	3-2	3-3	3-3 가점	4-1	4-2	4-3	평균
특허청	15	2.0	3.0	5.0	4.6	2.0	9.6	5.1	6.4	0.5	16.0	3.7	8.1	66.0
해양경찰청	12	2.0	3.0	5.0	4.6	3.9	5.2	3.8	5.8	0.3	20.9	3.8	8.3	66.5
해양수산부	36	2.0	2.9	4.2	4.7	3.1	7.8	4.5	4.3	0.2	19.6	1.9	7.6	62.8
행복도시청	7	2.0	3.0	5.0	4.3	3.6	7.4	5.0	5.0	0.0	12.3	-	11.2	58.9
환경부	73	2.0	2.9	4.8	4.6	3.2	6.4	3.7	3.7	0.0	21.3	3.7	6.5	62.8
미래부	621	2.0	2.9	4.6	4.5	2.4	8.4	3.2	6.3	0.4	15.4	3.1	7.0	60.3
산업통상부	504	2.0	3.0	4.6	4.7	3.2	8.4	6.3	1.1	0.0	18.8	3.9	8.6	64.5
안전행정부	15	2.0	2.8	4.3	5.0	3.6	8.7	3.2	5.4	0.0	20.3	3.1	7.8	66.2
해양수산부	36	2.0	3.0	4.9	4.8	3.8	5.5	3.6	6.9	0.1	20.5	5.0	7.6	67.7
평균	50	2.0	3.0	4.7	4.7	3.0	8.3	4.5	5.0	0.2	18.8	3.2	8.0	65.2
100점환산		99.9	99.1	94.8	93.1	60.4	55.1	90.2	49.7	7.9	62.7	31.9	79.6	65.1

자료: 「재정사업 자율평가 평가점수(2012~2014)」(한국조세재정연구원 내부자료)를 바탕으로 저자가 자체 계산

재정사업 자율평가에 대한 등급별 점수도 과거 10여년 동안 변해왔다. 재정사업 자율평가의 등급은 매우우수, 우수, 보통, 미흡, 매우미흡으로 분류되며 80점 이상은 우수와 매우우수(90점 이상), 60점 이하¹⁶⁾는 미흡과, 매우미흡(50점 이하)로 등급이 매겨진다. 〈표 III-11〉은 과거 10년간 등급별 분포를 보여주는데, 제도 시행 초기인 2005~2007년에는 우수 이상 비율(21.3~36%)이 높고 미흡 이하의 비율(5.3~15.7%) 낮았다. 그러나 최근 자율평가에서는 우수 이상 비율이 10% 이내로 줄어들고 미흡 이하가 약 20% 내외로 높아졌다. 이는, 초기 평가의 관대화 경향에서 벗어나 좀 더 엄격하게 재정사업을 평가한 결과라 할 수 있다.

〈표 III-11〉 재정사업 평가 등급별 점수 분포

(단위: 개, %)

평가연도	사업개수	우수 이상	보통	미흡 이하
2005	555 (100)	131 (23.6)	337 (60.7)	87 (15.7)
2006	577 (100)	124 (21.3)	388 (67.24)	65 (11.3)

16) 2008년 전은 50점 이하의 사업이 미흡사업이었으나 2008년부터 50~60점은 미흡, 50점 이하는 매우미흡사업으로 분류되었다.

〈표 III-11〉의 계속

평가연도	사업개수	우수 이상	보통	미흡 이하
2007	585 (100)	212 (36.2)	342 (58.5)	31 (5.3)
2008	384 (100)	55 (14.4)	226 (58.9)	103 (26.8)
2009	440 (100)	36 (8.2)	311 (70.7)	93 (21.2)
2010	552 (100)	26 (4.7)	393 (71.2)	133 (24.1)
2011	482 (100)	33 (6.8)	317 (65.8)	132 (27.4)
2012	474 (100)	32 (6.8)	330 (69.6)	112 (23.6)
2013	597 (100)	29 (4.9)	424 (71.0)	114 (24.1)
2014	400 (100)	27 (6.7)	298(74.5)	75(18.7)

주: () 안은 비중임.
 자료: 「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」(한국조세재정연구원 내부자료)를 바탕으로 저자가 자체 계산

나. 재정사업 자율평가의 예산연계에 대한 효과

1) 미흡사업의 예산 삭감

재정사업 자율평가의 효과로서 가장 주목을 받는 것은 평가점수를 근거로 예산을 삭감한 것이다. 재정사업 자율평가에서 미흡 이하의 점수를 받은 사업의 경우 익년도(t+1) 예산에서 사업비의 10%를 자동적으로 삭감하였다. 이러한 강제적 예산 삭감으로 인하여 2005년부터 2014년까지 약 4조 8,800 억원의 예산을 삭감한 것으로 파악된다. 〈표 III-12〉에 의하면 정부안 기준으로 미흡으로 판정된 재정사업의 경우 매년 평균 10~20%의 예산이 삭감됨을 알 수 있다. 국회 확정 예산 기준일 경우 국회 예산심의 과정에서 삭감되었던 예산이 증액되는 경향이 있기 때문에 정부안보다 삭감률이 낮은 편이다.

〈표 III-12〉 과거 10년간 미흡 이하 사업에 대한 예산삭감 현황

(단위: 개, 억원, %)

평가연도	미흡 이하 사업 수	t예산	t+1 예산		예산증감률	
			정부안	국회 확정	정부안 기준	국회 확정 기준
2005	87	34,206	29,911	30,435	-12.6	-11.0
2006	65	11,463	5,428	5,408	-52.6	-52.8
2007	31	3,949	3,451	3,597	-12.6	-8.9

〈표 III-12〉의 계속

평가연도	미흡 이하 사업 수	t예산	t+1 예산		예산증감률	
			정부안	국회 확정	정부안 기준	국회 확정 기준
2008	104	56,855	46,610	45,896	-18.0	-19.3
2009	70	28,245	26,134	26,311	-7.5	-6.8
2010	116	38,232	33,104	33,445	-13.4	-12.5
2011	117	42,539	37,108	38,121	-12.8	-10.4
2012	97	18,161	14,695	14,704	-19.1	-19.0
2013	126	104,905	93,806	95,413	-10.6	-9.0
2014	75	37,905	34,266	34,331	-9.6	-9.4

자료: 한국조세재정연구원 내부자료인 「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」와 「정부 및 국회 확정 예산안(2006~2015)」을 바탕으로 저자가 자체 계산

2) 최근 5년간 재정사업 자율평가 점수와 예산 변화율과의 실증분석

과거의 많은 국내외의 선행 연구들이 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율과 통계적으로 유의미한 관계가 있음을 밝혀내었다. 대부분의 연구¹⁷⁾는 재정사업 자율평가에서 미흡을 받은 사업의 경우 정부 예산 변화율과 국회 예산 변화율에서 음(-)의 증가율을 보여주었다. 이러한 연구결과의 대부분은 사업규모(대규모/소규모사업), 사업수행방식(직접수행/간접수행), 사업성격(경제사업/복지사업), 사업수행기간(장기/단기사업)과 사업특성변수를 통제했을 때, 재정사업 자율평가에서 미흡을 받은 사업의 차년도 예산증감률이 통계적으로 유의하게 감소하는 것을 보여주고 있다. 미국의 PART와 예산 변화율과의 관계를 분석한 외국논문¹⁸⁾들도 PART 점수가 국회의 예산 변화율에 영향을 미치고 있음을 밝혀내었다.

우리나라와 외국논문이 다른 점은 우리나라의 재정사업 자율평가의 미흡 사업이 예산이 삭감되어 음(-)의 예산 변화율 보이는 데 비하여 미국의 PART는 점수가 높을수록 오히려 예산이 증가율이 높음을 보여주고 있다. 이러한 차

17) 박노욱, 2005; 박노욱 외, 2008; 방문규, 2008; 윤기웅·공동성, 2012; Park and Choi, 2010

18) GAO, 2004; Gilmour and Lewis, 2006

이가 발생하는 이유는 우리나라의 경우 미흡 시 10% 삭감의 기준이 있어 미흡사업의 경우 강제적으로 예산 삭감이 이루어졌지만 미국 PART의 경우 이런 삭감규정이 없어 보다 신축적으로 사업성과 결과를 예산에 반영했을 가능성이 있기 때문이다.

자율평가점수와 정부 및 국회 예산 증감률과의 관계에서 흥미로운 점은 자율평가점수에서 미흡을 받은 사업의 경우 국회 최종 확정안보다 정부 요구안에서 더 많은 감소율을 보이고 있다는 점이다. 이는 정부 예산안에서는 미흡 이하 사업예산이 예산당국에 의해 10% 의무적으로 삭감되지만 예산심의 과정에서 정치적 고려가 일어나는 국회 최종 예산안에서는 정부 요구안 원안에 비해 많은 수정이 일어나기 때문이다. 미국의 연구결과도 비슷하여 PART 결과는 의회의 예산심의에서 거의 활용되지 않는 것으로 분석되었다. 특히 Frisco and Stalebrink(2008)는 연구도 미 의회 예산심의 회의록을 분석한 결과, 대부분의 의원들이 PART의 평가결과를 예산심의 및 편성에 활용하지 않았다는 것을 밝혀 내었다.

본 연구에서 이와 같은 우리나라와 미국의 선행연구를 참고하여 과거 선행연구에서 분석되지 않았던 최근 5년간(2010~2014년) 재정사업 자율평가의 등급이 정부와 국회의 예산 증감률에 통계적으로 유의하게 영향을 끼쳤는지를 회귀분석을 통해 분석한다. 본 연구의 분석은 최신 자료에 대한 통계분석을 통해 재정사업 자율평가의 결과가 여전히 정부와 국회의 예산편성에서 환류되고 있는가를 확인한다는 취지에서 시도되었다. 더불어 최신 자료에 대한 분석을 통하여 최근 추진되고 있는 재정사업 자율평가의 제도적 개선에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

(1) 모델 및 변수

먼저, 분석에 사용될 모델은 다음과 같은 식을 통하여 분석되었다.

$$Y=a+BX+CZ+e$$

여기서 X는 재정사업 자율평가의 평가등급이고 Z는 정부와 국회의 예산

변화율에 영향을 끼칠 수 있는 기타요인인 통제변수를 뜻한다. Y는 정부와 국회의 예산 증감률을 의미하는데 자율평가 대상사업의(t+1)년도의 정부 요구 예산액과 국회 확정 예산액이 t년도의 예산액보다 얼마나 증가했는지를 나타낸다. 이를 식으로 나타내면 다음과 같다. 먼저 'β'를 특정 단위사업의 예산액으로 가정할 때 정부 요구 예산 증감률과 국회 확정 예산 증감률은 다음의 식으로 표현된다. 따라서 정부 요구 예산 증감률과 국회 확정 예산 증감률이 본 연구의 분석모델의 종속변수이다.

$$Y1(\text{정부 요구 예산 증감률}) = (\beta a(t+1) - \beta(t)) / \beta(t)$$

$$Y2(\text{국회 확정 예산 증감률}) = (\beta b(t+1) - \beta(t)) / \beta(t)$$

다음으로 분석에 사용된 설명변수는 재정사업 자율평가 등급, 경제사업 및 복지사업 등 사업의 성격, 직접사업 등 사업의 수행방법, 대규모 소규모 등 사업의 규모를 사용하였다. 먼저 독립변수는 재정사업 자율평가 등급을 사용하였는데, 재정사업 자율평가는 매우우수(90점 이상), 우수(80점 이상) 등급을 받은 사업을 '우수 이상' 사업으로서 "1"로 코딩하여 더미변수 처리하였다. 유사하게 미흡이하(60점 이하), 매우미흡(50점 이하)를 미흡 이하 등급으로 더미변수 처리하였다.

평가등급 외의 통제변수는 사업의 성격, 사업의 수행방식, 사업의 규모를 가지고 측정하였다. 먼저 사업의 성격은 재정사업 자율평가 평가대상 사업의 성격이 경제사업과 복지사업을 판별하여 더미변수 처리하여 사용하였다. 사업의 성격을 분류하는 방식은 일반적으로 UN의 정부기능 분류(COFOG: Classification of the Functions of Government)를 사용하지만 본 연구에서는 5개년 평가대상 사업 2,000개를 이 기준에 따라 분류하는 것이 어려워 박노욱 외 (2008)의 연구를 따라 경제 관련 사업을 주로 주관하는 부처의 평가대상 사업을 경제사업, 복지 관련 사업을 주로 수행하는 부처의 평가대상 사업을 복지사업으로 분류하여 측정하였다. 경제관련 부처는 건설교통부, 농림부, 산업자원부, 미래창조과학부, 해양수산부이며 복지관련 부처는 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부가 해당된다.

또한 사업의 수행방식에 따라 자율평가 점수가 달라질 수 있고 이에 따라 예산 변화율에 차이가 있을 수 있다. 또한 직접수행방식의 경우 정부가 직접 수행하기 때문에 예산을 유지하거나 삭감하더라도 폭을 줄이는 경우가 많다. 따라서 재정사업 자율평가 대상사업의 수행방식을 직접사업과 간접사업으로 나누고 직접사업을 '1'로 더미변수 처리하여 사용하였다.

마지막으로, 사업의 규모를 대규모 사업과 소규모 사업으로 구분하고 이를 더미변수로 처리하였다. 대규모 사업의 경우 대마불사(Too big to fail) 때문에 사업의 성과가 나쁘더라도 예산이 삭감되지 않은 경우가 많다. 또한 소규모 사업보다 전년도에 비해 예산이 큰 규모로 증가하였다 하더라도 비율상으로 크지 않을 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 박노옥 외(2008)의 기준을 따라 300억원 이상의 사업을 대규모 사업, 25억원 이하인 사업을 소규모 사업으로 정의하였다.

(2) 분석절차 및 결과

분석은 정부와 국회의 예산 변화율 종속변수로 하고 재정사업 자율평가의 우수 이상과 미흡 이하 사업을 독립변수로 하는 OLS(Ordinary Least Square) 회귀분석을 사용하여 분석하였다. 분석연도는 최근 5개년간(2010~2014년도: 평가년도 기준) 자율평가 대상사업을 기준으로 하였다. 분석 전에 OLS 회귀 분석의 기본가정¹⁹⁾ 충족 여부를 점검하였다.

분석결과는 선행연구 결과와 크게 다르지 않다. 우선 우수 이상 사업의 경우 어느 연도에도 우수 이상 등급의 결과가 차년도의 예산 변화율에 통계적으로 유의하게 영향을 끼치지 않았다. 이는 PART점수 결과가 예산 증액에 유의하게 영향을 끼쳤던 외국의 연구결과와 다른 점이며 재정사업 자율평가의 환류방식이 예산 삭감 위주의 네거티브 방식에 의존해 왔음을 의미하는 결과이다.

미흡 이하의 사업의 경우 2011년을 제외하고 모든 연도에서 5% 유의수준

19) 다중공선성은 VIF가 2 미만(기준 10)으로 기준 이하였으며 잔차(Residual)의 정규분포성(Normality)과 분산의 이질성(Heteroscedecity)은 없는 것으로 분석되었다.

에서 정부 요구 예산안 변화율에 통계적으로 유의하게 영향을 끼쳤다. 이는 재정사업 자율평가 평가결과가 중앙 예산기관의 예산편성에 환류되고 있다는 증거이다. 미흡 이하의 사업예산을 10% 삭감하는 규정이 정부 예산 편성 시에는 어느 정도 지켜졌기 때문이다. 국회가 확정된 최종 예산안에서는 예산 삭감에서 통계적으로 일관된 흐름을 보여주지 않는다. 2011~2012년 재정사업 자율평가의 미흡 이하 사업등급은 국회 최종 예산 증감률을 감소시켰을지라도 이는 통계적으로 유의하지 않았다. 2011년에는 P-Value는 0.122 이었고 2010년과 2013년의 P-Value는 각각 0.065와 0.099로 통계적 유의수준인 0.05를 넘었다. 이는 전술한 대로, 국회의 예산심의 과정에는 자율평가 점수 외에 다양한 정치적인 요소가 작용하고 있으며 이런 정치적 요소가 자율평가 점수의 예산 삭감 효과를 상쇄시켰기 때문이다.

통제변수의 경우, 크게 정부와 국회의 예산 증가율에 크게 영향을 끼치는 변수는 발견되지 않았다. 다만, 2010년에는 대규모 사업의 예산 변화율이 통계적으로 유의하게 컸으나 2012년 이후 소규모 사업의 예산 변화율이 큰 것으로 나타났다. 이는 과거에 비해 대마불사 현상이 심화되어 예산규모가 큰 대규모 사업의 예산은 조정하지 못하고 상대적으로 규모가 작아 정치적인 영향력이 약한 소규모 사업의 예산을 위주로 예산 조정이 이루어졌음을 추론할 수 있는 부분이다.

〈표 III-13〉 2010년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율

	정부		국회	
	추정계수	p-value	추정계수	p-value
우수 이상	0.002	0.990	0.199	0.912
미흡 이하	-0.199	0.045	-0.021	0.065
경제사업	0.033	0.753	-0.184	0.512
복지사업	0.192	0.142	0.070	0.165
직접사업	0.154	0.089	0.183	0.067
대규모	-0.216	0.029	0.167	0.015
소규모	-0.074	0.481	-0.243	0.422
상수	0.183	0.019	-0.085	0.012
adj. rsq	0.018		0.019	
obs	439			

자료: 한국조세재정연구원 내부자료인 「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」와 「정부 및 국회 확정 예산안(2006~2015)」을 바탕으로 저자가 자체 계산

〈표 III-14〉 2011년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율

	정부		국회	
	추정계수	p-value	추정계수	p-value
우수 이상	-0.014	0.965	-0.044	0.886
미흡 이하	-0.230	0.208	-0.277	0.123
경제사업	0.088	0.656	0.110	0.568
복지사업	0.319	0.140	0.466	0.028
직접사업	-0.209	0.230	-0.292	0.088
대규모	-0.126	0.511	-0.154	0.415
소규모	0.425	0.036	0.551	0.006
상수	0.126	0.471	0.179	0.296
adj. rsq	0.008		0.030	
obs	381			

자료: 한국조세재정연구원 내부자료인 「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」와 「정부 및 국회 확정 예산안(2006~2015)」을 바탕으로 저자가 자체 계산

〈표 III-15〉 2012년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율

	정부		국회	
	추정계수	p-value	추정계수	p-value
우수 이상	0.037	0.682	0.076	0.562
미흡 이하	-0.177	0.003	-0.139	0.099
경제사업	0.015	0.788	0.110	0.159
복지사업	-0.047	0.433	-0.092	0.282
직접사업	-0.047	0.322	-0.083	0.227
대규모	-0.078	0.156	-0.141	0.073
소규모	0.118	0.043	0.154	0.066
상수	0.144	0.008	0.198	0.012
adj. rsq	0.024		0.021	
obs	384			

자료: 한국조세재정연구원 내부자료인 「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」와 「정부 및 국회 확정 예산안(2006~2015)」을 바탕으로 저자가 자체 계산

〈표 III-16〉 2013년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율

	정부		국회	
	추정계수	p-value	추정계수	p-value
우수 이상	-0.063	0.527	-0.051	0.610
미흡 이하	-0.218	0.000	-0.190	0.000
경제사업	0.055	0.291	0.017	0.742
복지사업	0.002	0.969	0.012	0.830
직접사업	0.101	0.024	0.075	0.095
대규모	-0.019	0.682	-0.016	0.733
소규모	0.025	0.669	0.030	0.610
상수	-0.021	0.675	0.011	0.824
adj. rsq	0.041		0.026	
obs	492			

자료: 한국조세재정연구원 내부자료인 「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」와 「정부 및 국회 확정 예산안(2006~2015)」을 바탕으로 저자가 자체 계산

〈표 III-17〉 2014년 재정사업 자율평가 결과와 예산 변화율

	정부		국회	
	추정계수	p-value	추정계수	p-value
우수 이상	0.062	0.618	0.079	0.528
미흡 이하	-0.166	0.039	-0.184	0.024
경제사업	-0.090	0.270	-0.109	0.188
복지사업	-0.008	0.918	0.010	0.891
직접사업	0.078	0.236	0.065	0.324
대규모	-0.011	0.875	-0.005	0.948
소규모	0.161	0.054	0.184	0.029
상수	0.021	0.773	0.024	0.745
adj. rsq	0.014		0.020	
obs	394			

자료: 한국조세재정연구원 내부자료인 「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」와 「정부 및 국회 확정 예산안(2006~2015)」을 바탕으로 저자가 자체 계산

다. 시사점

이상에서 재정사업 자율평가에 대한 운영성과가 주는 시사점은 다음과 같다. 우선, 재정사업 자율평가는 미흡 이하 사업의 예산을 10% 감액함으로써 성과에 기반하여 예산을 배정하는 성과주의 예산의 원칙을 확립하는 데 기여하였다. 다만, 실증분석 결과가 보여주듯, 국회의 예산심의 과정에서 여러 정치적인 요인으로 인하여 그 효과가 줄어들었기 때문에, 이에 대한 제도적 보완이 필요한 것으로 보인다.

또 다른 문제는 예산 삭감의 규모가 크지 않은 데 비하여 평가를 준비하는 부처에 많은 부담을 주었다는 사실이다. 전술한 대로 제도가 시행된 2005년부터 지금까지 미흡 이하 사업 예산 약 4조 8천억원이 국회 최종 예산에서 삭감되어 왔다. 이를 10년 평균으로 환산할 때 매년 4,800억원이 삭감된 것으로서 이는 2013년도 정부 예산안 346조 6천억원 대비 0.14%에 불과한 액수이다. 그나마 Top-down 예산제하에서 부처의 재정총량이 미리 주어지기 때문에, 전체 지출 규모를 줄였다기보다는 부처 내에서 단위사업 간 재원이 크기가 평가결과에 의해 달라졌을 가능성이 높다. 따라서 재정당국은 외국과 같이 'Strategic Review'나 'Spending Review'를 통하여 상위 단계인 부문이나 분야별 성과와 우선순위를 평가하여 지출구조조정의 범위를 정하고 단위사업 수준에서의 성과평가는 부처에 위임하여 자율적으로 평가하는 방법을 강구할 필요가 있다.

다음으로, 재정사업 자율평가의 문제는 집행단계의 성과관리제도가 부족하다는 점이다. 자율평가를 통해 모니터링 여부와 모니터링 결과의 환류를 평가하지만 이는 사후평가로서, 집행단계에서 성과 제고를 위한 수단은 아니다. 최근 기획재정부는 PI 보드를 통해 집행단계의 성과관리시스템을 구축했지만 너무 많은 대상사업의 존재와 분기별 과정지표 설정의 어려움 때문에 제도 정착에 어려움을 겪고 있다. 이에, 부처별로 핵심사업의 지표에 대해서만 집행성과관리시스템을 도입하고, 나머지 단위사업에 대해서는 주기적인 점검을 통해 문제가 발견되는 사업에 대해 재정당국이 집중적으로 조사하는 시스템을 도입할 필요가 있다.

3. 재정사업 심층평가

가. 평가 현황

재정사업 심층평가는 문제가 있는 재정사업에 대한 심층적인 분석을 통해 제도적 개선을 도모하기 위해 2005년부터 실시되어 왔다. 심층평가를 위해 각 분야의 전문가로 구성된 평가단이 적절성(정부 개입의 필요성), 효과성(사업효과), 효율성(비용 대비 효과)의 평가기준에 의하여 문제 사업에 대해 심층적인 평가를 해왔다. 특히 2010년부터는 개별 사업의 평가에서 사업군에 대한 평가로 전환되었다.

〈표 III-18〉 재정사업 심층평가 시행 현황

(단위: 건)

연도	고용·노동	보건·복지	교육	농림·수산	SOC	산업·경제	기타	합계
2005	1					2		3
2006	1	1		3	2	2	1	10
2007	1		1	3		2	2	9
2008	1	2	2	2	1	2	1	12
2009	1	2	1	1	-	3	2	10
2010	5	-	-	-	-	2	-	7
2011	-	1	1	1	1	1	-	5
2012	2	1	-	1	1	3	2	10
2013	1	1	1	1	1	1	2	8
2014	-	2	-	-	-	2	3	7
소계	9	10	5	10	7	11	22	74

자료: 한국조세재정연구원 심층평가결과 관련 내부자료를 근거로 저자가 자체계산

위의 〈표 III-19〉에서 보듯 2005년부터 지금까지 74건의 개별 사업 및 사업군에 대한 평가가 실시되어 왔다. 이를 분야별로 살펴보면, 산업·경제, 농림·수산, 보건·복지, 고용·노동분야에서 집중적으로 심층평가가 실시되었다. 가장 심층평가를 많이 받은 분야는 산업·경제분야로서 지금까지 11건의 심층평가가 실시되어 왔다. 그다음으로 심층평가를 많이 받은 분야는

보건·복지, 농림·수산분야로서 총 10건의 심층평가가 실시되었다. 교육 분야는 상대적으로 적어 5건의 심층평가를 받았다. 이러한 현황은 재정사업 자율평가에서 복지 분야 및 농업부문의 사업성과가 낮게 평가받아온 결과와 유사한 것으로 보인다.

구체적으로 <표 Ⅲ-20>은 2005년에서 2011년까지 재정사업 심층평가가 실시된 52개 평가대상 사업에 대한 분석결과를 보여준다. 대부분의 평가에서 사업개요는 언급되었지만 선행연구와 해외사례는 각각 21개와 35개의 평가에서만 언급되었다. 사업의 성과를 기술한 평가는 15개에 불과하였다. 유사사업은 26개 평가에서 언급되었으나 2010년부터는 사업군에 대한 평가로 전환되었기 때문에 2010년 평가 이후부터는 대부분의 보고서에서 유사중복 사업의 문제가 분석되었다. 사업평가의 유형을 보면 대부분의 평가에서 지침에서 규정하고 있는 적정성, 효과성, 효율성에 대한 평가를 실시하였다. 그러나 정부 개입의 적절성을 묻는 적정성 평가는 모든 평가에서 실시했지만 효율성에 대한 평가는 43개의 평가에서만 실시되었다. 이는 적정성의 평가는 정성적 평가로서 별다른 자료 없이 평가자의 주관적인 판단에 의해 평가가 가능하지만 효율성 평가는 비용을 산정하기 위한 자료를 구하기가 어려워 제한적으로 실시되었음을 알 수 있는 결과이다.

<표 Ⅲ-19> 2005~2011년 재정사업 심층평가 대상 사업(군)의 분석내용

(단위: 개)

사업내용						사업평가		
사업개요	전달체계	선행연구	해외사례	유사사업	사업성과	적정성	효과성	효율성
52	38	21	35	26	15	52	49	43

자료: 한국조세재정연구원 심층평가결과 관련 내부자료를 근거로 저자가 자체계산

다음으로, 심층평가에 대한 평가방법론을 분석하면 대분의 평가에서 문헌 조사, 설문조사, 전문가 조사 등 정성적 평가방법에 의존하고 있음을 알 수 있다. 정량적 평가방법인 회귀(패널)분석, 이중차감, 준실험 모형은 상대적으로 적었으며 사업의 효과를 가장 정확하게 측정할 수 있는 무작위 추출방식의 진실험 평가는 한 차례도 실시되지 않았다. 가장 많은 평가방법은 문

현조사로서 19개의 평가에서 실시되어 전체 평가의 31.1%를 차지했다. 다음이 설문조사로서 11개에서 평가에서 사용되었다. 정량평가인 회귀(패널)분석과 이종차감법(Difference in Difference)를 사용한 평가는 각각 6개와 5개로서 전체의 9.8%와 8.2%를 차지했다. 준실험 모형으로 평가한 것은 1건이었으며 준실험 모형이 아니더라도, 비교집단을 구성하고 사전/사후 비교평가를 실시한 평가에 기타에서 3건 정도 있었다.

〈표 III-20〉 2005~2011년 재정사업 심층평가 방법론 유형

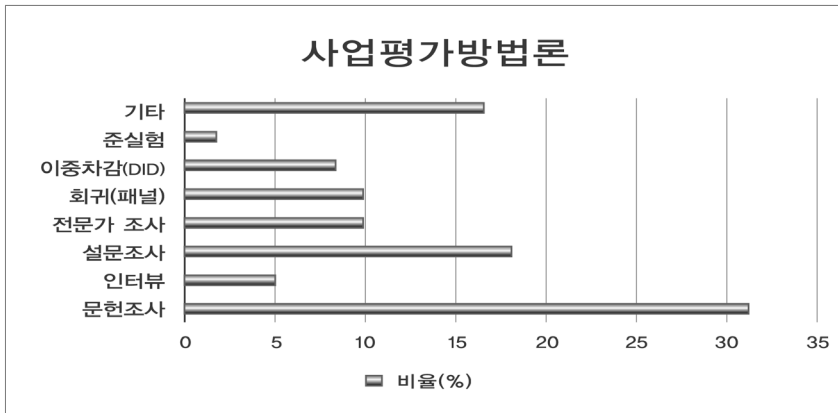
(단위: 회, %)

방법	문헌조사	인터뷰	설문조사	전문가 조사 (AHP, 델파이)	회귀(패널) 분석	이종차감 (DID)	준실험 모형	기타
횟수 ¹⁾	19	3	11	6	6	5	1	10
비율	31.1	4.9	18.0	9.8	9.8	8.2	1.6	16.4

주: 1) 하나의 평가에서 여러개의 평가방법론이 사용되어 중복이 허용되었다.

자료: 한국조세재정연구원 내부자료 「심층평가보고서(2005~2011)」를 바탕으로 저자가 자체 계산

〔그림 III-1〕 재정사업 심층평가 사업평가방법론 비율



자료: 한국조세재정연구원 내부자료 「심층평가보고서(2005~2011)」를 바탕으로 저자가 자체 계산

나. 재정사업 심층평가의 효과

재정사업 심층평가는 비효과적인 사업의 폐지나 축소를 통한 예산 절감과 사업 개선사항에 대한 권고를 통하여 사업의 효과성 제고에 기여해 왔다.

〈표 Ⅲ-21〉은 기획재정부가 발표한 재정사업 심층평가의 운영성과를 나타내고 있는데 2007년부터 2012년에 걸쳐 약 24개 사업의 비효과적인 사업에 대하여 약 1.3조원의 예산삭감이 이루어져 왔다. 또 비효과적이고 성과가 낮은 사업의 성과개선을 위해 2008년부터 2012년까지 329개의 개선사항이 심층평가를 통해 발굴되어 사업의 성과개선을 위해 각 부처에 권고되었다. 이러한 329개의 개선 권고사항 중 166개의 제도개선 권고사항은 사업의 성과제고를 위해 이미 반영되었다. 또한 144개는 제도개선을 위한 후속조치를 이행중이고 19개 사항은 추후 제도개선 시행 여부를 검토하는 것으로 환류되었다.

〈표 Ⅲ-21〉 재정사업 심층평가 운영성과

환류형태	운영성과
예산반영	2007~2012년 24개 사업 약 1.3조원 감액
사업개선	2008~2012년 329개 개선사항 제시 : 166개 사항 제도개선 정책반영 완료 144개 사항 제도개선 후속조치 시행 중 19개 사항 제도개선 추후 시행

자료: 하연섭 외(2013) p.45; 박노욱(2015) 한국조세재정연구원 출장보고서

재정당국에 의해 재정사업 심층평가의 예산절감 및 사업개선의 효과가 개략적으로 발표되고 있지만, 자료를 통해 면밀하게 심층평가의 효과를 분석한 자료는 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 2012년 재정사업 심층평가 결과의 사업개선에 대한 효과를 심층평가 대상 사업들의 성과목표치와 실제 성과값의 변화를 통해 간접적으로 분석하였다. 심층평가 대상 사업들의 성과값이 심층평가 후에 높아졌다면 심층평가가 사업개선에 효과가 있는 것으로 판단할 수 있기 때문이다. 우선 2012년에 심층평가를 받은 관리과제들을 52개 부처의 성과계획서를 통해 확인한 후 해당 관리과제의 성과지표의 성과값이 평가 실시 후인 2013년과 2014년에 어떻게 변화하였는가를 분석하였다. 또한 심층평가 대상 관리과제 성과지표의 목표치 달성 변화율²⁰⁾ 및 성과값 증감률을 심층평가를 받지 않은 일반관리과제의 성과지표의 목표치

달성 변화율과 성과값 증감률과도 비교²¹⁾하였다.

분석결과는 2012년에 심층평가를 받은 관리과제 성과지표의 목표치 달성 변화율이 일반관리과제 성과지표 목표치 달성 변화율보다 높았다. 심층평가 대상 사업의 2012년 대비 2013년 목표치 달성 변화율은 0.55%였지만 일반 관리과제 사업의 목표치 달성 변화율은 -1.98%로서 심층평가 대상사업의 목표치 달성률 변화율이 2.63% 높았다. 2012년 대비 2014년 목표치 달성 변화율도 모든 사업의 성과지표에서 음(-)의 값으로 나타났지만 심층평가 대상 사업의 목표치 달성 변화율 감소가 일반관리과제 대상사업보다 낮았다.

〈표 III-22〉 심층평가 대상 성과지표 목표치 달성 변화율 및 성과값 증감률 비교

(단위: 개, %)

변수	연도	심층평가대상 여부	N	평균
목표치 달성 변화율	△2012~2013	심층평가대상 관리과제	91	0.55
		일반관리과제	2038	-1.98
	△2012~2014	심층평가대상 관리과제	91	-0.41
		일반관리과제	2036	-3.35
성과값 증감률	△2012~2013	심층평가대상 관리과제	91	6.04
		일반관리과제	2052	7.76
	△2012~2014	심층평가대상 관리과제	91	7.20
		일반관리과제	2046	4.76

주: 차년도 목표치 달성률(100×성과값/목표치) - 기준년도 목표치 달성률(100×성과값/목표치)
성과값 개선: 100×(차년도 성과값 - 기준년도 성과값)/기준년도 성과값

자료: 한국조세재정연구원 내부자료 「심층평가보고서(2005~2011)」를 바탕으로 저자가 자체 계산

그러나 재정성과 목표관리제도의 목표치 미달성 사업에서의 효과분석에서 알 수 있듯이 심층평가 대상이 된 사업들의 경우 익년도 평가에서 성과지표의 목표치를 낮추어 목표치 달성률을 높게 만들 수 있다. 따라서 보다

20) 재정성과목표관리제도에 대한 분석과 마찬가지로 목표치 달성 변화율과 성과값 증감률이 200%를 넘을 경우 극단값(outlier)으로 간주하고 삭제하였다.

21) 일반적으로 두 집단 간의 비교는 평균비교분석(T-test)을 통해 실시하는 것이 일반적이거나 심층평가 대상 관리과제의 성과지표가 91개로서 전체 분석대상 성과지표의 4%에 불과하여 평균분석을 실시하지 않고 단순 평균값만을 비교하였다.

정확한 비교를 위해 실제 2012년 대비 2013과 2014년의 성과값 증감률을 심층평가대상 관리과제 성과지표와 일반관리과제 성과지표 간에 비교하였다. 비교 결과 2012년에서 2013년 사이에는 일반 관리과제사업의 성과지표 성과값 증감률(7.76%)이 오히려 심층평가 대상 사업의 성과지표의 성과값 증감률(6.04%)보다 높았다. 그러나 2012년 대비 2014년의 성과값 증감률의 경우에는 심층평가 대상사업의 성과값 증감률이 7.20%이고 일반관리과제사업의 성과값 증감률이 4.76%로서 심층평가 대상사업의 증감률이 약 2.44%p 정도 높았다. 이는 보통 심층평가의 수행기간이 1년 이상이 소요되어 2012년 심층평가의 경우 2013년에 평가가 종료되었고 그 결과 심층평가의 효과가 그다음해인 2014년에 나타날 수 있기 때문인 것으로 추론할 수 있다.

다. 시사점

이상의 심층평가에 대한 운영성과 분석을 종합하면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 먼저 심층평가 대상사업의 선정 과정이 산업/경제, 보건/복지, 농림/수산등 특정 분야에서 선정된다는 것이다. 물론 이 분야의 재정사업의 성과가 낮은 것은 사실이지만 보다 넓게 심층평가 대상사업을 발굴할 필요가 있어 보인다. 사전예고제를 통해 문제가 있는 사업이나 사업군에 대한 적극적인 사전조사가 필요하다. 하나의 방법으로 성과보고서나 자율평가에서 연속적으로 미흡을 받는 사업에 대한 풀(pool)을 구성하여 이를 사전조사에서 상세히 분석하여 제도 간 연계성을 높일 수 있을 것이다.

다음으로, 문헌조사 및 설문조사 위주의 제한적인 평가방법론이 한계라 할 수 있다. 이는 심층평가 시 자료의 접근이나 획득이 매우 제한적이기 때문에 발생하는 문제이다. 따라서 부처의 자료 제공이나 생성의무를 강화할 필요가 있다. 또한 정책실험과 같이 엄밀한 심층평가를 위해 사업 도입 시 평가를 위한 사전설계를 정교하게 하거나 현행 사업군으로 되어 있는 평가대상 범위를 문제가 되는 대규모 개별 사업으로 넓히는 것도 고려할 수 있을 것이다.

마지막으로, 분석결과는 단일회계연도의 심층평가가 부분적으로 사업의 성과 개선에 효과가 있는 것으로 분석되었지만 이는 여러 회계연도에 걸쳐 통계적인 기법을 사용하여 엄밀하게 분석한 결과가 아니다. 따라서 심층평가의 효과성을 검증하기 위해 심층평가를 받은 대상사업들의 예산 절감 및 사업개선 효과에 대한 자료를 관리하고 이를 공개하여 심층평가 환류의 실효성을 높일 필요가 있다.

IV. 재정사업에 대한 성과 변화 추이분석

제Ⅲ장에서 우리나라 재정성과관리제도의 양적 자료를 이용하여 제도 도입 이후의 성과를 분석하고 제도별로 개선을 위한 시사점을 도출하였다. 본 장에서는 과거 재정성과관리제도 연구에서 시도되지 않았던 동일 사업에 대한 시간적 성과 변화의 추이를 분석하고자 한다. 우선, 재정사업 자율평가 자료를 이용하여 재정사업 성과평가를 여러 번 받은 사업의 성과 변화 추이를 개괄적으로 분석하여 재정사업 성과관리 제도 도입 후 양적인 측면에서 성과가 전반적으로 향상되었는지를 점검한다. 또한, 시계열 자료를 통한 개괄적인 추이분석 외에, 개별 사업의 성과가 재정사업 성과관리제도에 의해 어떻게 변화해 왔는지를 사례를 통하여 소개하고자 한다.

1. 재정사업의 정량적 성과 추이 변화

가. 분석 개요 및 방법

본 절에서는 재정사업 자율평가 결과의 변화 추이 분석을 통해 재정성과관리제도가 개별 재정사업의 성과 향상에 기여한 효과를 정량적으로 살펴보고자 한다. 재정사업 자율평가를 전체적인 성과 변화 추이를 파악하기 사용한 이유는 재정사업의 성과를 체크리스트 방식으로 점검하여 점수와 등급으로 산출하여 매년 공개하기 때문이다. 이러한 평가결과는 개별 재정사업의 성과수준을 진단하는 잣대가 되며, 평가점수 및 평가등급의 상향은 해당 사업의 성과 향상을 의미한다고 볼 수 있다. 현재, 재정사업 자율평가가 실시된 지 10년이 경과하였기 때문에, 복수의 재정사업 자율평가를 받은 사업이 상당수 존재하고 이들 사업의 성과점수 변화 추이가 재정사업 성과의 정량적 성과 추이 변화를 의미한다고 할 수 있다.

재정사업 자율평가는 2005년에 처음으로 시행되어 2015년까지 총 11회에 걸쳐 실시되었다. 평가지침에 따라 성과계획서상 전체 프로그램목표(성과목표) 중에서 3분의 1에 해당하는 프로그램목표 내 단위사업(관리과제)이 평가대상 사업으로 선정되어 3년마다 1회의 주기로 평가된다. 제도 운영기간과 평가주기를 고려했을 때 과거부터 계속 수행된 사업의 경우는 최소 3~4회 평가가 실시되었음을 짐작할 수 있다. 평가결과의 변화 추이를 분석하기 위해서 분석대상은 2005년부터 2014년까지 기간에 평가된 일반재정사업 중에서 2회 이상 평가실적이 있는 사업으로 선정하였다. 재정사업 자율평가가 사업별 전수 확인·점검방식에서 메타평가방식으로 전환된 시기인 2015년의 평가결과 자료는 분석의 편의를 위해 제외하였다. 분석에 활용된 재정사업 개수는 전체 1,055개이며, <표 IV-1>은 분석에 활용된 재정사업들의 평가 실시 횟수 현황을 보여준다. 평가 경험이 2회인 경우가 610개(57.9%)로 가장 많았고, 평가횟수가 많아질수록 해당되는 사업개수는 계속 감소하여 5회 이상 평가 경험이 있는 사업의 경우는 15개(1.4%)로 가장 낮은 비중을 보였다. 평가 경험이 2회인 사업의 비중이 높은 이유는 제도 운영기간은 11년이지만 그동안 새롭게 사업이 신설되거나 기존 사업이 폐지되는 경우가 있고, 세부사업의 이관 및 신설 등 과목구조 개편에 따라 사업내용이 기존과 크게 달라지는 경우가 있기 때문으로 보인다. 또한 비중은 크게 낮지만 평가 경험이 5회 이상인 사업의 경우도 일부 나타나고 있는데, 이는 미흡 이하 사업에 대해 실시되는 수정평가와 평가주기 미도래 시에도 성과지표 보완 등 성과정보 변경이 있는 경우 수정평가가 가능하기 때문으로 보인다.

<표 IV-1> 분석에 활용된 재정사업의 평가실시 횟수 현황

(단위: 개, %)

	합계	2회	3회	4회	5회 이상
개수	1,055	610	318	112	15
비율	100.0	57.9	30.1	10.6	1.4

자료: 한국조세재정연구원 내부자료 (「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」)를 바탕으로 저자가 자체 계산

나. 분석 결과

재정사업 자율평가 결과는 평가점수와 평가등급으로 산출되므로 평가결과
의 변화 추이 분석도 점수와 등급에 대해 각각 실시하였다.

먼저, 평가점수의 변화 추이를 분석하기 위해 평가결과의 변화 양상을 증
가, 감소, 일정(steady), 변동 큰 경우 네 그룹으로 분류하였다. 증가 그룹은
평가점수가 직전 평가결과보다 지속적으로 증가한 사업이 해당되며, 감소
그룹에는 평가점수가 직전 평가결과보다 지속적으로 감소한 사업이 포함된
다. 평가점수의 변동 폭이 낮은 일정(steady) 그룹은 직전 평가결과와 비교
시 평가점수가 ± 5 점 미만에서 변동되는 사업으로 분류하였고, 위의 세 가지
그룹에 해당되지 않는 경우를 변동이 큰 경우로 분류하였다.

〈표 IV-2〉 재정사업 자율평가 평가점수의 변화 추이

(단위: 개, %)

	전체	증가	감소	일정 (변동폭 5점미만)	변동 큰 경우
개수	1,055	456	258	27	314
비율	100.0	43.2	24.5	2.6	29.8

자료: 한국조세재정연구원 내부자료 (「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」)를 바탕으로 저자가 자체 계산

위의 〈표 IV-2〉는 재정사업 자율평가 점수의 변화 추이를 정리한 표이다.
평가점수가 지속 증가한 경우가 456개(43.2%)로 가장 많았고, 감소 그룹은
258개(24.5%), 변동 폭이 일정한 경우가 27개(2.6%)로 가장 적게 나타났다.
재정사업 자율평가 점수가 지속 상향하는 경우 개별 재정사업의 성과도 지
속 향상되는 것을 의미하므로, 증가 그룹의 비중이 높다는 점은 정부가 추
진하는 재정사업의 정량적인 성과점수가 높아졌다는 것을 의미한다. 다만,
정량적인 점수가 높아졌다는 것이 실제 사업의 성과가 개선되었는지, 반복
평가의 학습효과의 결과로서 평가점수가 높아졌는지는 알 수 없기 때문에
추가적인 분석이 필요하다. 더 구체적인 분석을 위해 그룹별로 재정사업
자율평가 평가단계별 점수 변화 추이를 〈표 IV-3〉 자료로 정리하였다. 사업

관리 점검 강화를 위해 2011년 평가부터 평가단계별 배점에 일부 변경이 있어, 분석의 편의를 위해 각 평가단계별 점수는 100점 만점으로 환산하였다.²²⁾

〈표 IV-3〉 재정사업 자율평가 평가단계별 점수의 변화 추이(평가점수)

	전체	증가	감소	일정 (변동폭 5점미만)	변동 큰 경우
개수(개)	1,055	456	258	27	314
계획 단계 (점)	8,681 (20,419)	16,297 (17,720)	-4,984 (18,512)	3,864 (20,259)	9,265 (19,778)
관리 단계 (점)	-9,069 (26,109)	-3,957 (25,632)	-11,964 (26,848)	-4,200 (21,251)	-14,532 (25,181)
성과/환류 단계(점)	8,741 (21,458)	20,110 (16,657)	-10,763 (16,116)	2,097 (10,262)	8,827 (20,480)

주: 1. 평가단계별 점수는 100점 만점으로 환산

2. () 안은 표준편차

자료: 한국조세재정연구원 내부자료 (「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」)를 바탕으로 저자가 자체 계산

전체적으로 보면 계획단계 및 성과/환류 단계에서는 8점 이상 상향되었고 관리단계에서는 9점이 감소하였다. 이는 예산집행실적과 모니터링체계 구축 및 문제점 해결 실적을 점검하는 관리단계의 평가기준을 강화하고 배점을 높인 것에 기인한다고 볼 수 있다.

증가그룹의 경우 전체 변화 추이와 비교 시 관리단계에서 점수가 소폭 감소하였고, 계획단계 및 성과/환류 단계에서 평가점수가 2배 이상 크게 상향된 것으로 나타났다. 성과계획과 이와 연계되는 성과 달성도에서 개선된 점이 주요 원인으로 찾을 수 있는데, 이는 재정성과 목표관리제도하의 부처별 성과계획서에 대하여 그간 기획재정부가 성과지표에 대한 사전 컨설팅을 실시하면서 결과지표 설정을 유도하였고, 평가 시스템상에서 목표치의 합리적 설정을 강화한 노력이 반영된 결과이다.

반면 감소그룹의 경우는 전체 변화 추이와 비교 시 관리단계에서도 점수

22) 2010년 평가까지 계획단계는 30점, 관리단계는 20점, 성과/환류 단계는 50점으로 평가 점수가 배점되었으나, 관리단계 점검 강화를 위해 2011년부터 계획단계가 20점, 관리단계가 30점으로 배점이 변경되었다.

가 더 감소한 모습을 보이며, 계획 단계 및 성과/환류 단계에서 점수가 하락한 것으로 나타났다. 재정사업 자율평가 평가점수의 변화추이를 <표 IV-4>를 통해 살펴보았다. 증가그룹의 비중이 높은 부처는 법제처, 병무청, 특허청, 방송통신위원회, 교육부 순으로 나타났다. 반면 감소그룹의 비중이 높은 부처는 기획재정부, 금융위원회, 통계청, 여성가족부, 국세청 순으로 나타났다.

<표 IV-4> 부처별 재정사업 자율평가 평가점수의 변화 추이

(단위: 개, %)

	합계	개수				비율			
		증가	감소	일정	변동↑	증가	감소	일정	변동↑
전체	1,055	456	258	27	314	43.2	24.5	2.6	29.8
경찰청	20	7	5	0	8	35.0	25.0	0.0	40.0
고용노동부	73	36	9	1	27	49.3	12.3	1.4	37.0
관세청	6	1	0	1	4	16.7	0.0	16.7	66.7
교육부	42	23	11	2	6	54.8	26.2	4.8	14.3
국가보훈처	15	8	4	0	3	53.3	26.7	0.0	20.0
국방부	34	11	8	0	15	32.4	23.5	0.0	44.1
국세청	7	1	3	0	3	14.3	42.9	0.0	42.9
국도교통부	81	30	18	1	32	37.0	22.2	1.2	39.5
금융위원회	4	2	2	0	0	50.0	50.0	0.0	0.0
기상청	8	2	3	0	3	25.0	37.5	0.0	37.5
기획재정부	11	2	7	0	2	18.2	63.6	0.0	18.2
농림축산식품부	83	33	22	3	25	39.8	26.5	3.6	30.1
농촌진흥청	15	8	4	2	1	53.3	26.7	13.3	6.7
문화재청	24	12	6	1	5	50.0	25.0	4.2	20.8
문화체육관광부	85	33	25	3	24	38.8	29.4	3.5	28.2
미래창조과학부	15	5	5	1	4	33.3	33.3	6.7	26.7
방송통신위원회	24	14	6	0	4	58.3	25.0	0.0	16.7
법무부	14	2	2	0	10	14.3	14.3	0.0	71.4
법제처	1	1	0	0	0	100.0	0.0	0.0	0.0
병무청	4	3	1	0	0	75.0	25.0	0.0	0.0
보건복지부	107	50	19	5	33	46.7	17.8	4.7	30.8

〈표 IV-4〉의 계속

	합계	개수				비율			
		증가	감소	일정	변동↑	증가	감소	일정	변동↑
산림청	28	15	10	0	3	53.6	35.7	0.0	10.7
산업통상자원부	83	33	25	1	24	39.8	30.1	1.2	28.9
소방방재청	10	4	2	1	3	40.0	20.0	10.0	30.0
식품의약품안전처	9	4	3	0	2	44.4	33.3	0.0	22.2
여성가족부	24	11	11	1	1	45.8	45.8	4.2	4.2
외교부	19	10	2	1	6	52.6	10.5	5.3	31.6
조달청	3	1	1	1	0	33.3	33.3	33.3	0.0
중소기업청	38	18	9	0	11	47.4	23.7	0.0	28.9
통계청	13	5	6	0	2	38.5	46.2	0.0	15.4
통일부	14	4	5	0	5	28.6	35.7	0.0	35.7
특허청	9	6	2	0	1	66.7	22.2	0.0	11.1
해양경찰청	10	4	0	0	6	40.0	0.0	0.0	60.0
해양수산부	45	21	9	1	14	46.7	20.0	2.2	31.1
행정안전부	36	15	11	1	9	41.7	30.6	2.8	25.0
환경부	41	21	2	0	18	51.2	4.9	0.0	43.9

자료: 한국조세재정연구원 내부자료 (「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」)를 바탕으로 저자가 자체 계산

재정사업 자율평가 평가점수 변화 추이를 종합 분석하면, 평가점수가 지속 상향된 증가그룹의 비중이 높다는 것은 개별 재정사업의 성과가 실질적으로 향상된 것을 정확히 판단하기는 어려우나 재정사업 성과평가에 있어 성과목표관리 및 예산에 환류되는 평가시스템 구축을 통해 이러한 재정사업의 성과점수 향상이 일정 부분 이루어졌음을 시사해 주고 있다.

두 번째로 재정사업 자율평가 평가등급의 변화 추이를 분석하였다. 재정사업 자율평가는 평가결과가 점수와 등급으로 산출되지만 평가결과의 환류 단계에서는 평가등급이 주로 활용되기²³⁾ 때문에 실제 사업의 성과 향상 정도를 평가등급의 개선 여부로 분석하는 것이 또한 필요하다. 현재 재정사업

23) 재정사업 자율평가 지침에 의하면, 미흡 이하 등급 사업은 원칙적으로 예산을 10% 이상 삭감하고 우수 이상 등급 사업은 원칙적으로 예산을 증액하도록 되어 있다.

자율평가의 평가등급은 매우우수, 우수, 보통, 미흡, 매우미흡의 5단계로 등급화되어 있지만, 2008년 평가까지는 우수, 다소 우수, 보통, 미흡의 4단계로 등급화되어 있었다. 평가등급의 일관성과 분석의 편의를 위해 본 연구에서는 평가등급을 매우우수, 우수, 보통, 미흡 이하 4단계 등급으로 분류하였다.

평가점수의 변화 추이 분석과 마찬가지로 평가등급의 변화 양상을 증가, 감소, 일정, 변동 큰 경우 네 그룹으로 분류하였다. 증가그룹은 평가등급이 직전 평가등급보다 지속적으로 개선된 사업이 해당되며, 감소그룹에는 평가등급이 직전 평가결과보다 지속적으로 하락한 사업이 포함된다. 평가등급의 변화가 없는 그룹을 일정 그룹으로 분류하였고, 위의 세 가지 그룹에 해당되지 않는 경우를 변동이 큰 경우로 분류하였다.

〈표 IV-5〉 재정사업 자율평가 평가등급의 변화 추이

(단위: 개, %)

	전체	증가	감소	일정	변동 큰 경우
개수	1,055	172	146	407	330
비율	100.0	16.3	13.8	38.6	31.3

자료: 한국조세재정연구원 내부자료 (「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」)를 바탕으로 저자가 자체 계산

위의 〈표 IV-5〉는 재정사업 자율평가 평가등급의 변화 추이를 정리한 표이다. 평가등급이 개선된 증가그룹은 172개(16.3%), 평가등급이 하락한 감소그룹은 146개(13.8%)²⁴⁾, 변동이 큰 경우가 330개(31.3%)로 나타났다. 눈에 띄는 점은 평가등급이 일정한 그룹이 407개(38.6%)로 평가점수의 변화 추이에 나타난 일정 그룹의 비중 27개(2.6%)보다 크게 상승하였다는 점이다. 또한 증가그룹 및 감소그룹의 비중도 낮아졌는데, 이는 재정사업 자율평가 점수에 변동이 있더라도 동일한 평가등급 안에서 변동이 발생하였기 때문이다.

보다 구체적인 분석을 위해 각 그룹별로 재정사업 자율평가 평가단계별 점수 변화 추이를 살펴보았다. 평가단계별 배점의 일부 변경사항을 반영하

24) 감소그룹에서 가장 최근의 평가결과가 미흡 이하로 떨어진 사업은 91개(8.6%)이지만 3회 이상 평가경험을 갖는 사업의 경우로 한정하면 10개(0.9%)로 줄어든다.

여 각 평가단계별 점수는 100점 만점으로 환산하였고 조사한 결과를 <표 IV-6>에 정리하였다.

전체 사업의 변화 추이는 앞서 보인 <표 IV-3> 자료와 동일하다. 증가그룹의 경우 전체 변화 추이와 비교 시 각 단계별 점수가 모두 상향된 것으로 나타났다. 계획단계 및 성과/환류 단계뿐만 아니라 관리단계에서도 점수가 크게 오른 것을 볼 수 있는데, 이는 평가등급을 높이고 사업의 성과를 향상 시키기 위해서는 사업관리 강화를 통한 관리단계의 개선이 기초가 되어야 함을 보여주고 있다.

감소그룹의 경우는 전체 사업의 변화 추이보다 점수가 모두 하락한 것으로 나타났다. 평가등급에 변화가 없는 일정 그룹과 변동이 큰 그룹의 평가 단계별 점수 변화 추이는 전체 사업의 변화 추이와 변동 크기에 다소 차이가 있지만 변동 방향은 동일하게 나타났다.

<표 IV-6> 재정사업 자율평가 평가단계별 점수의 변화 추이(평가등급)

	전체	증가	감소	일정 (변동폭 5점미만)	변동 큰 경우
개수(개)	1,055	172	146	407	330
계획 단계 (점)	8,681 (20.419)	20,477 (17.704)	-9,067 (19.534)	10,134 (17.668)	8,594 (20.103)
관리 단계 (점)	-9,069 (26.109)	3,817 (21.072)	-10,920 (26.307)	-10,023 (26.363)	-13,790 (26.049)
성과/환류 단계(점)	8,741 (21.458)	22,833 (18.293)	-10,941 (17.619)	11,265 (17.546)	6,990 (22.310)

주: 1. 평가단계별 점수는 100점 만점으로 환산
 2. () 안은 표준편차
 자료: 한국조세재정연구원 내부자료 (「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」)를 바탕으로 저자가 자체 계산

재정사업 자율평가 평가등급의 변화 추이를 <표 IV-7> 자료를 통해 살펴 보았다. 증가그룹의 비중이 높은 부처는 법제처, 특허청, 중소기업청, 국가보훈처, 방송통신위원회 순으로 나타났다. 반면 감소그룹의 비중이 높은 부처는 조달청, 통계청, 산림청, 통일부, 국세청 순으로 나타났다.

〈표 IV-7〉 부처별 재정사업 자율평가 평가등급의 변화 추이

(단위: 개, %)

	합계	개수				비율			
		증가	감소	일정	변동↑	증가	감소	일정	변동↑
전체	1,055	172	146	407	330	16.3	13.8	38.6	31.3
경찰청	20	2	2	6	10	10.0	10.0	30.0	50.0
고용노동부	73	15	5	28	25	20.5	6.8	38.4	34.2
관세청	6	1	0	2	3	16.7	0.0	33.3	50.0
교육부	42	6	5	23	8	14.3	11.9	54.8	19.0
국가보훈처	15	4	2	5	4	26.7	13.3	33.3	26.7
국방부	34	5	4	13	12	14.7	11.8	38.2	35.3
국세청	7	0	2	3	2	0.0	28.6	42.9	28.6
국토교통부	81	17	8	28	28	21.0	9.9	34.6	34.6
금융위원회	4	0	1	3	0	0.0	25.0	75.0	0.0
기상청	8	0	0	5	3	0.0	0.0	62.5	37.5
기획재정부	11	1	2	5	3	9.1	18.2	45.5	27.3
농림축산식품부	83	9	15	33	26	10.8	18.1	39.8	31.3
농촌진흥청	15	3	4	7	1	20.0	26.7	46.7	6.7
문화재청	24	1	3	14	6	4.2	12.5	58.3	25.0
문화체육관광부	85	15	17	34	19	17.6	20.0	40.0	22.4
미래창조과학부	15	2	1	4	8	13.3	6.7	26.7	53.3
방송통신위원회	24	6	4	7	7	25.0	16.7	29.2	29.2
법무부	14	1	1	2	10	7.1	7.1	14.3	71.4
법제처	1	1	0	0	0	100.0	0.0	0.0	0.0
병무청	4	0	0	3	1	0.0	0.0	75.0	25.0
보건복지부	107	19	9	45	34	17.8	8.4	42.1	31.8
산림청	28	5	8	11	4	17.9	28.6	39.3	14.3
산업통상자원부	83	11	14	32	26	13.3	16.9	38.6	31.3
소방방재청	10	2	1	3	4	20.0	10.0	30.0	40.0
식품의약품안전처	9	1	1	5	2	11.1	11.1	55.6	22.2
여성가족부	24	5	4	12	3	20.8	16.7	50.0	12.5
외교부	19	4	1	6	8	21.1	5.3	31.6	42.1
조달청	3	0	2	1	0	0.0	66.7	33.3	0.0
중소기업청	38	12	5	9	12	31.6	13.2	23.7	31.6
통계청	13	2	4	4	3	15.4	30.8	30.8	23.1
통일부	14	1	4	6	3	7.1	28.6	42.9	21.4
특허청	9	3	0	4	2	33.3	0.0	44.4	22.2
해양경찰청	10	1	1	1	7	10.0	10.0	10.0	70.0
해양수산부	45	8	5	13	19	17.8	11.1	28.9	42.2
행정안전부	36	5	8	12	11	13.9	22.2	33.3	30.6
환경부	41	4	3	18	16	9.8	7.3	43.9	39.0

자료: 한국조세재정연구원 내부자료 (「재정사업 자율평가 평가점수(2005~2014)」)를 바탕으로 저자가 자체 계산

2. 개별 재정사업의 성과 변화 추이 사례분석

재정사업 자율평가 자료를 통한 정량적 성과 변화 추이에서 전반적으로 평가점수가 증가한 사업의 비율이 가장 높다고 할지라도 이것이 실제 성과 개선에 의한 점수 상승인지, 평가반복의 학습효과로 인한 상승인지는 판단하기 어렵다. 따라서 실제 개별 사업에 대한 사례분석을 통하여 완전하지는 않더라도 재정성과평가제도가 실제 사업의 성과 개선에 어떤 영향을 끼쳤는지를 정성적으로 제시하고자 한다. 사례분석은 행정, 사회, 경제사업에서 성과 개선이 이루어지고 있는 재정사업을 하나씩 선택하였다. 사례분석 결과 이들 사업은 유사중복, 성과지표 개선, 집행률 개선, 모니터링 및 사업평가 방식 개선, 사업추진체계개선에 의해 성과가 개선된 것으로 분석되었다.

가. 행정분야 재정사업 성과개선사례: 외교부 국제협력 네트워크사업

1) 사업개요

외교부의 국제협력 네트워크사업은 해외 주요 인사 교류, 글로벌 인턴십 지원을 통해 인적 네트워크 강화를 강화하고 해외정책연구소의 한국 관련 연구 활동 및 국내 민간외교단체의 국제교류활동 지원, 국제 양·다자 포럼의 정례화된 대화채널로의 발전 등을 통해 국제사회와의 신뢰네트워크를 구축할 목적으로 1992년부터 계속 사업으로 수행되고 있다. 글로벌 인사교류, 정책연구 및 민간단체 지원, 포럼 및 지역협력, 글로벌 협력 강화의 4개 세부사업으로 구성되어 있으며,²⁵⁾ 기존에 별개의 단위사업을 구성하던 인사교류사업이 2014년부터 국제협력 네트워크사업으로 통합되고 글로벌 협력강화사업이 신규 사업으로 도입되면서 현재의 국제협력 네트워크사업을 구성하고 있다.

본 사업의 지원대상은 해외 각계 여론 및 정책주도층 인사, 국내/외국 청소년, 해외정책연구소, 국내외교단체와 학술연구기관 및 단체, 대학(원)생,

25) 2016년도 성과계획서

다문화 가정 청소년 등이며, 한국국제교류재단이 직접 또는 민간보조²⁶⁾의 방식으로 수행하고 있다.

〈표 IV-8〉 사업예산 개요

(단위: 억원)

구 분	2011 예산	2012 예산	2013 예산	2014 예산	2015 예산	비고
□ 국제협력네트워킹	72.08	68.30	71.39	113.12	119.10	
• 글로벌 인사교류				30.89	42.4	
• 정책연구 및 민간단체지원	46.38	42.73	44.59	40.30	45.7	
• 포럼 및 지역협력	25.70	25.57	26.80	25.02	17.0	
• 청소년 교류				16.91	0	
• 글로벌 협력 강화	-	-	-	0	14	15년 신규

주: 인사교류 단위사업(글로벌인사교류, 청소년 교류)이 2014년부터 국제협력네트워킹사업으로 통합됨

자료: 외교부 「성과계획(2015년)」을 바탕으로 저자가 재구성

2) 성과평가점수 변화 추이

동 사업은 총 다섯 차례의 재정사업 자율평가를 받았으며, 이 중 2007년과 2014년도의 평가는 전년도 평가 결과 ‘매우미흡’ 등급을 받아 수정평가를 받은 경우에 해당된다. 다섯 차례의 재정사업 자율평가를 거치면서 평가결과에 영향을 받아 눈에 띄게 개선된 부분으로 유사·중복 문제의 해결, 성과지표의 개선, 예산 집행률 제고 및 모니터링체계 구축 등을 짚어볼 수 있다.

〈표 IV-9〉 사업성과 변화 추이

연도	사업명	사업계획	성과계획		관리		성과/환류		결과
		유사·중복 문제	성과 지표	목표치 합리성	예산 집행률	모니 터링	목표치 달성	사업 평가/환류	
2006	인적 교류	아니오	아니오	아니오	아니오	아니오	어느 정도	예	1 (48.7)
2007	인적 교류	아니오	예	아니오	아니오	예	어느 정도	예	2 (67.0)

26) 정책연구 및 민간단체 지원사업이 민간경상보조 집행내역에 속함

〈표 IV-9〉의 계속

년도	사업명	사업계획	성과계획		관리		성과/환류		결과
		유사·중복 문제	성과 지표	목표치 합리성	예산 집행률	모니 터링	목표치 달성	사업 평가/환류	
2010	인적 교류	예	예	아니오	아니오	예	어느 정도	아니오	보통 (60.5)
2013	인사 교류	예	예	아니오	상당한 정도	어느 정도	어느 정도	예	보통 (64.5)
	국제협력 네트워킹	예	예	아니오	어느 정도	어느 정도	어느 정도	어느 정도	매우 미흡 (49.5)
2014	국제협력 네트워킹	예	예	예	상당한 정도	예	상당한 정도/예	어느 정도	보통 (79.5)

자료: 외교부 「재정사업 자율평가 보고서(2006~2014년)」를 바탕으로 저자가 재구성

3) 사업성과 개선 요인

(1) 유사·중복 문제의 해결

동 사업은 2006년, 2007년 재정사업 자율평가에서 문화관광부와 교육부의 국제교육교류사업 등과 유사성이 지적되어 ‘아니오’ 평가를 받았으며, 사업의 차별화 내지 민간 이전 방안 등의 제도 개선을 권고하였다. 외교부는 개선을 위해 해외언론인 초청사업 관계기관들과 회의를 매년 실시하는 등 조정 노력과 함께 2008년부터 인적교류사업을 한국국제교류재단으로 대폭 이관하여 유사·중복 문제를 해결하였다.

(2) 성과지표 개선

2006년 재정사업 자율평가 시 성과지표는 ‘해외유력인사 초청방한 수’였으며, 이는 단순 산출지표에 해당되어 평가점수는 ‘예’임에도 불구하고, 결과지표로서 ‘방한인사의 한국에 대한 인식 변화도’를 활용할 것을 제도개선 권고 차원에서 지적하였다. 외교부는 이 권고를 받아들여 2007년 성과계획서 작성 시 ‘방한인사의 한국에 대한 인식 변화도’를 신규 성과지표로 도입하였으며, 추가적으로 외부 전문컨설팅을 통해 ‘네트워킹 후속성과’라는 신규 결과지표를 2009년도 성과계획서에 도입하여 성과지표의 질을 개선했다.

또한 2010년 재정사업 자율평가 시 ‘정책고객 만족도’ 지표의 측정대상이 추천기관 또는 일부 방한인사에만 국한되므로 세부사업의 사업대상 전체를 대상으로 측정하여 지표의 대표성을 높여야 한다는 지적이 제시된 바 있다. 당시 인사교류사업과 국제협력 네트워크사업이 분리되면서 해당 지표가 삭제되었기에 즉시 반영되지는 않았으나, 2015년도 ‘국제협력 네트워크 고객만족도’지표가 도입되면서 재단 주관 전체 사업을 대상으로 측정대상이 확대 반영되었다.

〈표 IV-10〉 성과지표 개선 변화 추이

년도	성과지표	측정방법	자율평가 평가내용 / 권고 사항
06	해외 유력인사 초청방한 수	재단 초청 또는 지원으로 방한하는 외국 유력인사(그룹 초청 포함) 수를 기준으로 함	성과지표로 방한인사의 한국에 대한 인식 변화도를 결과 지표로 활용할 것을 권고
07	해외인사 방한초청 수	(해외 지도급 인사 + 차세대지도자 교류사업 외국인 수(일본대학생 포함) + 외국교육자 초청 연수사업 외국인 수 + 포럼사업 외국인 수(해외 개최 시 포함))	
	추천기관 사업성과 만족도	추천기관 대상 성과만족도 설문조사	
10	정책고객 만족도	· $\Sigma(\text{평가점수} \times \text{응답수}) / \text{총응답자 수}$ 전반적 만족도와 차원만족도 (내용품질, 전달품질, 사회적 기여도) 값을 각50:50 반영 · 추천기관(재외공관, 국내 기관 등) 대상 설문조사 및 분석결과 보고서를 통해 만족도 측정	지표의 측정 대상이 추천기관 또는 일부 방한인사에 국한되므로 해당 세부사업의 사업대상 전체로 하여 지표의 대표성을 높일 필요
	방한인사 한국인식 향상도	· $\Sigma(\text{평가점수} \times \text{응답수}) / \text{총응답자수}$ · 방한인사 대상 설문조사 및 분석결과 보고서를 통해 분야별 (경제/사회/문화) 한국인식 향상도 측정	
	네트워크 후속성과	· $\Sigma(\text{후속성과건수}) / \text{총방한인사(사업건수)}$ · 방한인사 및 추천처를 대상으로 후속성과 조사(현지 언론기고, 강연, MOU 등 협약 체결 등)	

〈표 IV-10〉의 계속

년도	성과지표	측정방법	자율평가 평가내용 / 권고 사항
13	인사교류 사업 후속성과	· ∫(후속성과건수)/초청사업건수 · 후속성과건수: 현지언론 노출, 강연, 좌담회, MOU 등 협약체결 등	
	국제협력 네트워킹 성과(건)	사업성과건수/예산총액(1억원당)	
14	국제협력 네트워킹 성과(건)	국제협력 향상도	'15 성과계획서 검토 결과에 따라 만족도의 향상 여부는 목표치를 통해 확인할 수 있으므로 국제협력 향상도 지표를 '15년도 성과계획서부터 '국제협력 네트워킹 고객만족도(점)' 지표로 수정 (각 사업별 참가자 만족도 평균: 재단 주관, 지원포럼, 세미나 및 국제교류, 민간외교단체 사업 참가자 만족도 조사)
		사업참가자 만족도×0.4+만족도 향상도×0.6	
	국제협력 네트워킹 성과(건)	사업성과건수/예산총액(1억원당)	

자료: 외교부 「재정사업 자율평가 보고서(2006~2014년)」를 바탕으로 저자가 재구성

(3) 집행률 제고

동 사업은 2005년도, 2010년도에 각각 82%와 87.4%로 집행률이 부진하게 나타났으며, 사업의 특성상 국가별 포럼의 상대국과 협력기관의 사정(예: 경제위기에 따른 재정곤란 등)에 따라 돌발적인 개최 연기 및 취소사유가 발생하는 등의 문제가 계속되어 재정사업 자율평가의 집행률 항목에서 지속적으로 '아니오' 평가를 받아 왔다. 또한 2010년 예결위 결산 검토에서도 같은 내용의 집행률 부진 문제가 지적된 바 있었다.

2007년 자율평가제도 개선 권고에서는 이러한 예산 미집행에 대비하여 예산계획보다 초청대상자를 1.2배수 이상 상향 선정하거나 자국 내 일정상 방한을 취소하는 외국 유력인사 발생 시 인력풀을 활용하여 대체 인원을 초청하며, 만기별로 시행중인 사업심사분석을 철저히 하는 등의 대책을 제시하였다. 부처 사업담당자가 직접 작성한 재정사업 자율평가 보고서에 따르면 해당 제도개선 권고사항을 집행률 제고에 활용하고 있는 것으로 나타났으며, 집행률이 2010년도 이후에는 지속적으로 개선되어²⁷⁾ 제도개선 권고가

실제 사업수행 시 실효성 있는 역할을 수행한 것으로 파악된다

〈표 IV-11〉 집행률 개선 변화 추이

(단위: 억원, %)

	단위사업명	예산	예산현액(A)	결산(B)	집행률(B/A)
'05	인적교류	22		18	82
'06	인적교류	33		30	91
'07	인적교류	38		38	98.6
'08	인적교류	67		63	94.4
'09	인적교류	137		130	95.2
'10	국제협력네트워킹	88.1	93.2	81.5	87.4
'11	국제협력네트워킹	72.1	75.9	73.5	96.8
'12	국제협력네트워킹	68.3	68.4	68.0	99.4
'13	국제협력네트워킹	71.39	71.07	69.38	97.6

주: '10~'13년도 국제협력네트워킹사업의 집행률은 인적교류사업에서 분리된 인사교류사업을 제외
 자료: 외교부 「재정사업 자율평가 보고서(2006~2014년)」를 바탕으로 저자가 재구성

(4) 모니터링체계 구축

동 사업의 모니터링체계는 재정사업 자율평가를 거치면서 구축되었고, 지적사항을 반영하면서 보완·개선해 온 것으로 평가된다. 2006년 재정사업 자율평가에서는 단순 실적점검만을 제시하여 사업의 문제점 파악 및 대안 마련을 위한 모니터링 요건에 미치지 못해 '아니오' 평가를 받았다. 이듬해 수정평가에서는 2007년 수정평가에서 피초청인사 대상 만족도 조사, 추천기관 대상 사업프로그램 내용 및 추진절차, 이용시설, 개선사항 등 점검, 사업심사 분석 등 모니터링체계를 구축하여 '예' 평가를 받을 수 있었다.

2010년 재정사업 자율평가 당시 사업 운영 전반에 대한 재단의 기획조정실 성과관리팀에서 상·하반기 심사 분석 및 성과관리 점검 시행, 부서 자체적인 주안평가 실시 및 세부사업별 방한인사에 대한 고객만족도 조사를 실시하여 '예'를 받았으나, 제도개선 권고로서 '중간평가, 만족도 조사 등을 통해 발견된 문제점이나 개선되어야 할 사항들이 연내에 반영되었는지 확인할 수 있는 정기적인 피드백체계 마련이 필요'하다는 지적이 제시된 바 있다. 2013년 재정사업 자율평가에서는 이러한 지적이 반영되어 계획(P)-실행

27) 2010년: 87.4% → 2011년: 96.8% → 2012년: 99.4% → 2013년: 97.6%

(D)-평가 및 점검(C)-환류(A) 체계를 갖춘 사업 사전기획/사후 평가 시스템을 도입하여 모니터링체계가 개선되었다. 다만, 평가결과 네트워크 성과 제고를 위한 모니터링체계가 미흡하여 ‘어느 정도’ 등급을 받게 되었다. 하지만 이듬해 수정평가에서는 네트워크 성과 제고를 위한 모니터링체계 역시 보완하여 ‘예’ 평가를 받게 되었다.

〈표 IV-12〉 국제협력네트워크사업 수행 및 모니터링체계(2015년도 현재)

단계	구분	세부내용
계획(P)	전략 및 중점과제 수립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대내외 여건 및 SWOT 분석 ○ 중장기 전사 전략 및 사업 전략방향 수립 ○ 자체평가 및 외부지적을 반영한 중점 과제 설정
	수요조사, 심의 및 연간 사업계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재외공관 수요조사 (매년) ○ 국내외 사업 신청 접수 (전년) ○ 사업심의 (전년) <ul style="list-style-type: none"> - 1차: 외부전문가 분야별 심의 - 2차: 공공외교사업 분과위원회(외부) 심의 ○ 심의결과 및 전략방향 반영, 사업계획 수립 ○ 재단 이사회, 외교부 정책협의회에서 사업계획 검토
↓		
실행(D)	국제협력네트워킹	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내외 유관기관, 재외공관 등과 협력을 통한 사업수행 (사업세부내용 협의/양해각서 체결/필요자원배분/사업시행 및 지원금지급 등) ○ 사업 종료 후 결과보고
↓		
평가 및 점검(C)	예산집행 현황 점검	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재단 내부 통합정보 시스템을 통한 예산집행을 실시간 점검 ○ 예산집행 월간 점검
	만족도조사	○ 사업 수혜자/참가자 대상 고객만족도 조사
	개별 사업 추진현황 및 결과 점검	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서회의, 간부회의, 임원진 수시 보고 ○ 사업시행기관(피지원체)간 사업추진현황 점검(수시) ○ 사업시행결과보고서 작성 및 접수 ○ 사업시행결과 외부심의/평가
	현안점검, 문제해결	<ul style="list-style-type: none"> ○ 간부회의 (주간) ○ 부서회의 (주간)
	성과점검	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전사 성과점검회의(월간): 계량·비계량 지표 및 주요과제 추진현황 점검 ○ 사업별 심층평가 (매 3년)
	외부평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외교부 산하기관 경영평가 (매년) ○ 재정사업 자율평가, 기금준차평가 (매 3년)
↓		
환류(A)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서별 워크숍: 효율성 제고 방안 모색 및 우수사례 공유(반기별) ⇒ 익년 사업에 반영 ○ 자체평가, 외부지적, 이해관계자 및 고객 의견(VOC) ⇒ 익년 사업에 반영 	

자료: 외교부 「재정사업 자율평가 보고서(2015)」를 바탕으로 저자가 재구성

4) 시사점

위에서 제시한 국제협력 네트워크사업의 유사중복 문제 해결, 성과지표 개선, 모니터링체계의 구축 등의 개선 사례를 볼 때, 재정사업 자율평가의 평가 결과 내지 제도 권고 내용은 부처의 사업관리와 성과관리 노력 제고에 영향력이 있음을 확인할 수 있다. 특히, 평가 시 점수에 영향을 주거나 필수적이지 않더라도 평가자가 평가 내용과 함께 제도개선 권고를 한 경우 이후 사업 수행에 개선 반영되었다는 점을 볼 때 평가자가 사업에 대해 잘 이해하고 적절한 제도개선 권고를 한다면 사업 수행방식 개선과 성과 제고에 어느 정도 기여할 수 있다는 점을 알 수 있다. 동 사업의 경우 수정 평가를 2007년, 2014년 두 차례에 걸쳐 받게 되면서 미흡했던 부분이 상당부분 개선되어 2014년도에는 우수 등급 점수에 근접하는 79.5점을 받게 되었다. 이를 볼 때, 수정평가는 단기간 동안 미흡 사업의 문제점을 집중적으로 개선할 수 있는 기회가 되므로 재정사업 자율평가의 실효성 제고에 어느 정도 도움이 된다.

나. 사회분야 재정사업 성과개선사례: 문화체육관광부 소외계층문화역량강화 사업

1) 사업개요

문화체육관광부의 소외계층문화역량강화사업은 생활속예술활성화(Ⅱ-2-일 반재정(9))의 단일 세부사업으로서, 사회 취약계층(문화소외지역 및 저소득층 등)의 예술 향유기회 제공과 확대를 통해 문화 양극화를 해소하고 삶의 질을 개선하고자 함에 그 목적이 있다. 동 사업은 민간보조와 지자체보조의 방식으로 지원되며, 지원방식은 중앙과 지방간 지방비 매칭, 사업규모별 차등지원 등이다. 동 사업은 2016년 성과계획서상 통합문화이용권사업, 사랑티켓, 소외계층문화순회, 방방곡곡문화공감, 생활문화공동체만들기 등 5개의 내역사업으로 구성되어 있는데, 5개 내역사업 중 통합문화이용권은 제외한 4개 사업은 성과계획서상 ‘(소외계층)문화나눔’으로 통합·분류된다.

[그림 IV-1] 소외계층문화역량강화사업 내 내역사업 변경

단위사업	생활속예술활성화(II-2-일반재정(9))					
세부사업	소외계층문화역량강화					
내역사업 변경		2013	2014	2015	2016	
	문화바우처		통합문화이용권			
	소외계층문화순회					
	사랑티켓					
	지방문화회관특별공연프로그램	방방곡곡 문화공감				
	우수문학도서보급					
	박물관·미술관특별전시프로그램					
	장애인창작 및 표현활동지원					
	소외 계층 문화 나눔	생활문화공동체				

주: 상세 내역사업 변경은 <부록 1> 참조
 자료: 문화체육관광부 「성과계획서(2013~2016)」을 근거로 저자가 재구성

통합문화이용권 사업은 기초생활수급자 및 차상위 계층을 대상으로 문화 예술관람 및 국내여행, 스포츠 관람이 가능한 전용 이용권 카드 발급, 복지 시설 거주자 또는 자발적 이용권 카드 사용이 어려운 대상자를 위한 지역별 맞춤형 기획 프로그램 운영 등을 내용으로 한다. 소외계층 문화 나눔으로 대변되는 소외계층 문화순회와 사랑티켓, 방방곡곡문화공감, 그리고 생활문화공동체 사업은 사회적·경제적·지리적인 어려움으로 인해 문화예술을 향유하지 못하는 교정시설, 혹은 복지시설 등에 거주하는 소외계층에게 우수한 문화예술 프로그램을 지원하여 문화예술을 누릴 수 있도록 하는 문화복지사업이다.

〈표 IV-13〉 세부사업 내용

사업명	사업내용
□ 소외계층문화역량강화	
▪ 통합문화이용권	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화예술관람 및 국내여행, 스포츠관람이 가능한 전용 이용권카드 발급 - 대상자격: 중위소득 50% 이하 저소득 계층 - 지원규모: 연간 개인당 5만원 - 사용범위: 문화예술·여행·스포츠관람 프로그램 및 관련 상품 구매(전국 관련 매장 및 주요 온라인 사이트) - 신청방법: 읍·면·동 주민센터 방문 또는 통합문화이용권 홈페이지 이용 신청
▪ 공연나눔	
- 소외계층문화순회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화 인프라 시설이 부재한 문화소외지역 및 소외계층을 찾아가 문화예술 향유 및 참여 프로그램 제공 - 사회복지시설: 복지시설, 특수학교, 다문화시설, 청소년쉼터 - 농산어촌: 특별시, 6대 광역시를 제외한 전국 농산어촌 지역 및 학교 - 임대주택: 전국 영구임대아파트 단지 - 군부대: 육·해·공군 대대급 부대 - 교정시설: 교도소, 구치소, 보호관찰소, 소년원 - 기타: 북한이탈주민정착지원소, 중소기업 근로자 및 산업단지 등
- 사랑티켓	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회문화적 소외계층(노인, 아동·청소년)의 공연·전시 관람료 (공연 [개인] 8세 이상 10천원, 7세 이하 5천원, [단체] 8세 이상 7천원, 7세 이하 3천원, 전시 5천원 연 10회) 일부 지원
- 방방곡곡문화공감	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우수공연을 선정하고 지방 문예회관의 시설 특성 등을 고려하여 이에 적합한 수준 높은 프로그램 공급 → 지역민의 문화향수권 신장 및 지방문예회관의 운영 활성화 지원
▪ 창작나눔	
- 생활문화공동체만들기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화소외지역(임대아파트 단지, 농산어촌 등)에 거주하는 주민 대상으로 자생적인 문화예술 활동 및 문화공동체 형성 지원

자료: 문화체육관광부 「성과계획서(2013~2016)」을 근거로 저자가 재구성

동 사업의 2015년 각 내역사업별 예산내역은 아래 〈표 IV-14〉와 같다. 전체 단위(세부)사업 예산 중 통합문화이용권에 60% 이상의 예산이, 공연나눔(소외계층문화순회, 사랑티켓, 방방곡곡 문화공감)에 대략 30~35%의 예산이, 창작나눔(생활문화공동체)에 2% 내외의 예산이 집행·배정되고 있다.

〈표 IV-14〉 관련 예산사업 내역

(단위: 백만원, 개)

	회계 구분	2014 결산	2015 예산	2016 예산안	비고 (세부사업수)
(1) 생활속예술활성화(1663)	문화예술 진흥기금	61,135	63,121	66,646	(1)
소외계층문화역량강화(300)	문화예술 진흥기금	61,135	63,121	66,646	
■ 통합문화이용권		40,808	42,643	41,363	
■ 공연나눔		19,127	19,278	24,119	
- 소외계층문화순회		9,927	10,000	13,000	
- 사랑티켓		1,217	1,278	1,119	
- 방방곡곡문화공감		7,983	8,000	10,000	
■ 창작나눔		1,200	1,200	1,164	
- 생활문화공동체		1,200	1,200	1,164	

자료: 2015년 예산 수정 자료, 2016년 성과계획서 및 예산안 요구 설명자료

2) 성과평가점수 변화 추이

동 사업은 4차례의 재정사업 자율평가, 심층평가, 복권기금 평가, 문화예술진흥기금 평가를 통해 사업계획 및 성과계획, 사업관리에서의 개선이 있었다. 이를 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사업계획방식의 변화와 관련하여, 각 기금별 따로 운영되었던 바우처 사업의 통합을 통해 유사중복 문제가 해소되었다.²⁸⁾ 또한 소외지역 주민수요 사전반영, 홈페이지 등을 통한 순회희망시설 신청제 도입 등으로 수혜대상 선정의 적합성 및 수요자와의 연계성을 제고하였다. 관련하여, 성과계획 단계에서도 성과지표가 단순 관람객 수에서 수혜자 수로 변경되었으며, 목표치도 외부환경 변화(인구 수

28) 특히 전체 단위(세부)사업 예산 중 가장 많은 비중(60% 이상)이 배정되는 통합문화이용권사업과 관련하여, 동 사업의 운영이 문화체육관광부, 한국문화예술위원회, 지방자치단체(광역 및 기초), 각 지역주관처에 의해 추진되는 일원화된 계층구조로 갖추게 되어 유사·중복의 문제가 해결되었다. 구체적으로 문화체육관광부는 전체적인 사업을 총괄, 한국문화예술위원회는 세부운영계획 수립, 지방자치단체는 지역별 주관처를 관리·감독, 17개 지역 주관처는 사업운영을 담당한다. 또한 우수 문화도서 보급, 공공박물관·미술관 전시프로그램 지원은 2013년, 장애인 창작 및 표현활동 지원사업의 경우 2014년에 국고사업으로 통합되었다.

등), 과거 실적 추세치, 사업추진 과정상의 미흡점 등을 종합적으로 고려하는 방식으로 변화하였다. 나아가 성과계획의 이행을 위해 정기적인 모니터링과 재정성과평가제도의 활용 등을 통해 운영상의 문제점과 제도개선 권고 사항이 사업에 반영되도록 하였다.

그간 재정사업 자율평가 점수 변화는 아래의 <표 IV-15>와 같다. 본 보고서에서 다루는 생활속예술활성화사업은 과거 문화소외지역전국순회사업, 특수소외계층문화권신장 사업 등이 통합된 것으로, 여기서는 동일 사업의 연속으로 간주하여 함께 분석하였다. 이들 사업에 대한 등급은 ‘보통’으로 유지되었으나 계획부문에서의 점수 상승이 있었다. 동 사업의 초기에는 사업 계획부문에서 유사·중복, 사업방식, 목표치 설정 등이 감점요인으로 작용하였으나, 2012년도 재정사업 자율평가에서는 계획부문에서 총점 대비 만점을 받아 기존의 감점요인이 어느 정도 해소되었음을 알 수 있다.

<표 IV-15> 연도별·부문별 재정사업 자율평가 점수 변화

(단위: 점)

평가 연도	사업명	계획			집행			성과환류			총점 (등급)
		점수	만점	감점요인	점수	만점	감점요인	점수	만점	감점요인	
'05	문화소외 지역전국 순회	19.0	30.0	유사중복/ 사업방식/ 목표치 설정	16.7	20.0	효율성 제고	26.7	50.0	성과 달성/ 고객만족도	62.4 (보통)
'06	특수소외 계층문화권 신장	25.0	30.0	목표치 설정	13.3	20.0	모니터링/ 예산절감	28.3	50.0	성과 달성/ 고객만족도/ 평가결과 환류	66.7 (보통)
'08	예술의사 회적역할 확대	22.5	30.0	목표치 설정	16.0	20.0	효율성 제고/성과 달성	23.3	50.0	성과 달성	61.8 (보통)
'12	생활속의 예술활성화	20.0	20.0		20.0	30.0	예산집행/ 효율성 제고	25.0	50.0	목표치달성/ 사업평가/ 평가결과 환류	65.0 (보통)

자료: 문화체육관광부 「재정사업 자율평가 보고서(2005, 2006, 2008, 2012)」의 평가점수를 저자가 자체계산

다만 <표 IV-15>의 집행부문과 성과환류부문에 대한 부문 점수는 담보하는 수준이거나, 사업통합으로 인하여 그 추이에 대한 일괄적인 평가가 어렵다.

그러나 아래 <표 IV-16>의 지표별 세부질의에 대한 답변이 ‘아니오’ → ‘예’, 또는 ‘아니오’ → ‘어느정도’로 개선되는 경향성이 발견된다. 이는 동 사업의 초기에 사업계획부문에서의 유사·중복 문제와 사업방식의 문제, 성과계획 부문에서의 목표치의 합리성, 사업관리부문에서의 모니터링에 대한 지적사항이 어느 정도 반영되어 개선되고 있음을 시사한다.

<표 IV-16> 재정사업 자율평가 부문별 개선 추이

평가 연도	사업명	사업계획		성과계획		관리		성과/환류		결과
		유사· 중복 문제	사업 방식	성과 지표	목표치 합리성	예산 집행률	모니터 링	목표치 달성	사업 평가/ 환류	
'05	문화소외 지역전국 순회사업	아니오	아니오	예	아니오	예	예	어느정도	예	62.4 (보통)
'06	특수소외 계층문화 권신장	예	예	예	아니오	예	아니오	상당한 정도	아니오	66.7 (보통)
'09	예술의사 회적역할 확대	예	예	예	아니오	예	예	어느정도	예	61.8 (보통)
'12	생활속의 예술 활성화	예	예	예	예	상당한 정도	예	상당한 정도	어느정도	65.0 (보통)

자료: 문화체육관광부 「재정사업 자율평가 보고서(2005, 2006, 2008, 2012)」를 근거로 저자가 재구성

3) 사업성과 개선 요인

(1) 유사·중복 문제의 해결

2005년도 자율평가에서 사업계획과 관련 ‘소외지역 직접순회’ 사업은 문화 예술 보급 확대 차원에서 정부 및 타 기금 사업과 차별화되어 있으나, 문화 소관 일반회계 ‘소외계층문화지원사업’ 등과 유사하여 유사·중복에 대한 지적이 있었다. 문화부는 이에 대한 개선을 위해 기존에 분리되어 있던 문화 소외지역 전국사업, 바우처 사업 등을 ‘생활속 예술활성화’로 통합하여 하나의 단위사업으로 운영하였다. 이를 통해 비슷한 성격의 사업들이 중복 운용

됨으로써 발생할 수 있는 예산 낭비를 차단하였고, 내역사업 중에서도 ‘소외 계층 문화순회사업’의 경우 사업계획 수립단계에서 국고사업 및 지방문예진흥기금(지방비) 사업과 지역적·대상적 중복을 피해 설계함으로써 유사 국고사업인 ‘국립예산단체와 함께하는 방방곡곡 문화공감’ 지역문화재단의 사업과의 차별화를 꾀했다.

(2) 목표치 설정방식의 개선

2005년, 2006년, 2009년도 자율평가에서 목표치 설정 산출 근거의 미흡, 지표별로 추세치를 고려하지 않은 일괄적인 목표치 설정 등의 사유로 목표치 합리성 측면에서 지속적으로 ‘아니오’로 평가받았다. 그러나 2012년도의 평가에서는 각 성과지표별 목표치 수준의 예산 증감, 예측가능한 외부환경 변화 및 과거 실적 추세치 반영, 사업추진 과정상의 미흡점에 대한 고려 등을 통해 성과지표 목표치가 보다 구체적이고 합리적으로 개선된 것으로 평가되었다.

〈표 IV-17〉 성과지표 및 목표치 설정 근거

연도	성과지표	목표치 설정 근거
'09	① 참여 관람객 수 ② 참여자 만족도 ③ 지원 대상 만족도	① '07년 결과치의 예산증감률 및 선정건수 증감률에 2% 증가율 적용 ② '07년 결과치의 2% 증가율 적용 ③ '07년 결과치의 2% 증가율 적용
'12	① 수혜자 수 ② 수혜자 만족도	① 수혜자 수는 '10년도 전체 문화소의 계층 인구 수 대비 12.7% 수혜자 수를 '11년도는 '10년도 계획대비 70% 증가, '10년 실적(2,717,565명) 대비 110% 이상 증가 수준인 3백만명을 목표치로 하여 인구수의 21.6% 수준으로 설정 ② 수혜자 만족도는 '08년 82.9점, '10년 85.4점 추세 감안시 평균 1.3% 상승이며 '10년도가 '09년대 대비 다소 저조한 수치이나 적극적 목표달성을 위해 전년실적 대비 2.2% 상향하여 87.1점으로 설정

자료: 문화체육관광부 「성과계획서(2009~2012)」

(3) 사업 추진방식 개선

2005년도 자율평가는 동 사업에 대해 소외지역 주민들의 수요를 사전에 반영하기 위해 공모선정 사업에 대한 수혜자의 직접 신청 확대와 공급자와

수요자의 연계를 적극적으로 추진할 것을 권고하였다. 또한 향후 기획초청 사업을 기존에 추진해 오던 관객개발사업으로 이관하여 집중 지원하도록 요구했다. 이와 관련한 지적사항을 반영하여 순회대상처 선정은 신나는 예술여행(www.artstour.or.kr) 홈페이지를 통해 순회희망시설의 신청을 받아 한국문화예술위원회와 협력기간이 확정하여 예술단체에 배정하는 방식으로 변화되었다. 이로써 수혜대상 설정 및 선정의 적합성을 기할 수 있게 되었다. 또한 기타순회 사업은 정기공모사업이 아닌 공모 선정단체 중 순회대상처(공연 관람 시설 및 지역) 및 협력기관 협의를 통해 추가 순회 형태로 추진하여 수요조사를 통해 발생할 수 있는 사각지대 해소방안도 함께 고려하였다.

(4) 모니터링체계 개선

2006년도 자율평가에서 특수소외계층 문화권 신장사업에서 모니터링 실적 부진으로 '아니오' 평가를 받았으나, 2009년 자율평가부터 각 사업별로 정기적인 모니터링 실적을 제시하여 사업의 진행사항 및 개선점을 모색하고, 사업 수혜단체별로 성과 점검을 실시하였으며, 현장 발생 민원을 개선사항에 반영한 것을 확인할 수 있다. 구체적으로 2009 재정사업 자율평가에서 각 세부사업별로 소외지역 찾아가는 문화순회(216회), 사랑터켓(229회), 문화바우처(26회) 등 다수의 모니터링 실적을 제시하였다. 2012년에도 문화나눔 9개 세부사업에 대한 주간·월간 업무보고, 현장 및 서면평가, 현장방문, 고객관리센터 운영 등 다각적인 모니터링을 실시하여 기존에 비해 향상된 평가점수를 받았다. 점검 시기 및 방법에 있어서도 과거에 비해 단순 집행 실적 등의 진도 점검 외에도 운영상의 문제점을 파악할 수 있는 체계로 진화되었고, 운영상의 문제점 등을 파악하여 사업계획 등에 반영하고자 하는 노력이 엿보인다.

4) 시사점

앞서 해당 단위사업의 재정사업 자율평가의 점수 변화와 부문별·지표별 지적사항 및 사업개선 내용에 대해 살펴보았다. '생활속예술 활성화' 사업의

유사·중복, 성과지표의 목표치 설정, 모니터링체계 구축에서의 개선내용을 통해 재정사업 자율평가의 결과 또는 권고사항이 부처의 사업관리와 성과관리 향상에 긍정적으로 작용함을 확인할 수 있다. 사업평가 시 점수와 등급에 큰 영향력을 미치지 않는다 하더라도 세부지표별 평가 답변 및 제도개선 권고사항 등이 사업 내용에 반영되면서 사업이 보다 바람직한 방향으로 발전해 나가고 있다.

5) 기타 재정사업평가에서의 지적사항과 성과개선

본 사업은 재정사업 자율평가 외에 문화예술진흥기금 평가, 심층평가 문화여가 지원 사업군(12. 11), 복권기금 사업평가(13, 14, 15), 문화예술진흥기금 존치평가(10)에서도 많은 지적을 받았고 지적에 대응하여 성과 개선노력을 기울였기 때문에 추가로 타 재정사업평가에 의한 성과 개선내용에 소개한다.

(1) 평가에서의 개선 요청사항

먼저 본 사업은 2010년도 문화예술진흥기금평가에서 사업수요 대상의 불명확성을 지적받았다. 사업지원 대상 범위가 지나치게 광범위하여 사업목적에 부합하는 대상을 선정하는 세부조건이나 기준이 명확하지 않다는 것이다. 소외계층에 '연령'이나 '거주 지역'을 고려하면서 경제적인 기준 없이 연령·지역으로 인하여 문화 향유가 어려운 사람도 문화소외계층에 포함시킴으로써 사업수요 대상 기준에 혼란을 초래하였다고 평가하였다. 정책대상자가 분명히 설정되지 않은 채 사업이 수행될 경우 그 효과는 물론이고 구체적인 사업의 추진방향을 설정하는 데에도 무리가 있을 것이다. 또한 유사·중복으로 인한 사업효과의 비효율성과 관련하여, 지원대상이 불명확하기 때문에 내역사업 간에 사업대상의 중복이 나타나고 있음을 지적하였다. 사업대상을 명확하게 구분하지 않은 상태에서 사업 대상과 효과가 유사한 사업이 존재하는 것은 원칙 없이 예산을 낭비할 우려가 있다는 것이다.

둘째, 문화여가지원사업군 심층평가(2012. 11)도 본 사업의 문제점을 지적

하였다. 문화여가지원사업군 심층평가에서는 대상자 발굴의 어려움, 지원금 수준 및 범위의 한계, 문화예술계와 복지계간 상호 협력 부족, 사업 중복, 홍보의 문제에 대해 지적하였다. 사회적 취약계층에게는 생계를 유지하는 일이 문화생활을 영위하는 것보다 더 긴급한 사안이기 때문에 대상자 발굴을 통해 문화복지 서비스를 받게 하는 일이 쉬운 일은 아니며, 일부 대상자들은 낙인감을 갖게 되어 서비스 신청을 주저하거나 해당 지역이 아닌 곳에서 서비스를 사용하는 경우가 발생하기도 한다. 심층평가에서는 이러한 취약계층의 문화향유 기회를 확대하기 위한 대상자 발굴과 서비스 사용 독려의 어려움을 지적하면서 이에 대한 개선이 필요함을 강조하였다. 또한 문화바우처로 제공되는 연간 5만원의 금액은 문화생활을 영위하기에 충분하지 않으며, 고급문화를 누리기에는 턱없이 부족한 실정이고, 중증장애인의 경우, 차량이나 동반자 등의 지원 부족으로 부대 서비스 지원이 부족하다는 지적이 있었다. 문화바우처 프로그램 내에서는 중복이 없으나 큰 틀에서는 정부와 지자체, 민간 간의 사업에서 유사성이 발견되며, 부처 간 사업에서도 중복되는 사업이 존재하는 것이 문제점으로 지적되었다. 마지막으로 여전히 사업에 대한 이해 부족으로 적절한 선택을 하지 못하는 다수의 수혜대상이 있음을 지적하면서 홍보의 개선이 필요함을 강조하였다.

셋째 2013년, 2014년, 2015년도 복권기금 사업평가는 유사·중복과 추진체계와 관련한 문제점을 지적하였다. 문화관광부 내 혹은 지자체, 기타 부처와 사업목적 및 추진방식이 유사한 사업 간 통합방안을 모색할 것을 권고하였다. 특히, 사랑 티켓과 문화바우처 사업, 소외계층 문화순회사업과 지방문예회관 공연 프로그램지원 등의 사업은 사업의 내용과 수혜대상이 유사하여 사업 간 중복을 피할 것을 지적하였다. 또한 복잡한 사업추진체계로 인해 형식적 의사소통의 우려가 있으므로 사업추진체계 개선을 통한 원활한 의사소통 및 협력체계로의 개선을 권고하였다.

마지막으로 문화예술진흥기금 존치평가(2010)는 소외계층 문화역량 강화 사업이 일반회계 예산사업과 상당한 정도 중복되고 있는 것으로 판단되므로 예산사업과 기금사업 간의 차별화를 분명히 할 것을 권고하였다. 현실적으

로 소외계층을 위한 사업비는 복권기금으로 충당되고, 관련 사업비는 문예진흥기금으로 충당된다. 실제 기금운영단과 문화부와 정책결정 과정에서 분명한 구분이 안될 경우, 기금으로 인한 사업추진의 정당성은 상당히 약화될 수 있음을 지적하였다.

(2) 사업성과 개선

문화체육관광부는 이러한 평가의 지적사항을 수용하여 통합문화이용권을 제도화하여 유사·중복문제를 해결하고 추진체계와 관리감독과 홍보를 강화하였다.

먼저, 통합문화이용권 사업을 통해 평가의 요청사항인 유사·중복 문제를 해결하였다. 통합문화이용권 사업은 문화이용권 사업, 여행이용권 사업, 스포츠관람이용권 사업이 별도로 운영됨에 따라 나타난 한계를 극복하고, 2014년 3개 사업의 통합을 통해 유사·중복 문제를 해결하고 행정적 효율성이 향상되었다. 평가결과를 반영하여 개선된 사업내용을 살펴보면, 첫째, 청소년 카드발급 연령을 만 6~19세로 확대하였고, 둘째, 원활한 잔액소진을 위해 충전 및 동일세대 내 카드 합산이 가능하도록 하였으며, 셋째, 자격 및 세대정보를 실시간 연계하고, 넷째, 지자체별 카드사업비 및 기획사업비를 탄력적으로 편성하였다. 마지막으로 기획사업 참여대상자 기준을 완화하여 수혜대상의 범위를 넓혔다.

다음으로, 조직을 일원화하여 사업수행체계를 개선하였다. 2013년 문화이용권은 여행이용권, 스포츠관람이용권 사업의 운영주체가 ‘한국문화예술위원회’로 일원화되면서, 조직체계의 일원화가 이루어졌다. 또한 효율적인 사업추진을 위해 예산교부 및 사업운영을 현행 문화이용권 전달체계인 예술위-지자체(광역시 및 기초) 문화과-지역 주관처의 체계로 통합하여 운영하기 시작하였다. 또한 수혜자 범위를 확대하는 한편, 수혜자의 편의를 고려하여 서비스 전달방식을 단일카드(문화누리카드) 발급으로 변경하였다.

끝으로 관리감독 강화 및 홍보를 강화하였는데 사업 누수 방지와 정보 사각지대를 해소하고자 복지시설 관리·감독을 강화하여 복지시설 문화누리카

드 사용에 관한 가이드라인을 제공하며, 연 1회 복지시설에 대한 모니터링을 추진하였다. 또한 복지부 사회보장정보시스템(행복e음)과 연계하여 실시간 자격검증을 실시하고, 사망자 등 자격 변동자의 사후 자격관리도 이루어지고 있다. 안전행정부 세대망 연계로 세대정보에 대한 검증도 수월하게 되었다. 정보 사각지대 해소를 위해 전체 대상자에게 SMS나 홍보물 발송 등의 홍보 강화 방안도 마련하였다.

다. 경제분야 재정사업 성과개선사례: 국토교통부의 댐운영지원 사업

1) 사업개요

국토부의 ‘댐운영지원 사업’은 첫째, 다목적댐 운영 및 시설물 유지관리를 위한 투자나 기술개발을 강화하여 물관리 능력 향상 및 효율적인 홍수조절을 통해 국민 복지 증진에 기여하고 둘째, 오염이 심각한 금호강 유역 및 낙동강의 수질개선을 도모하기 위한 하천유지용수를 공급하며 셋째, 북한 임남댐 및 황강댐 완공 이후 발생할 수 있는 만일의 사태를 대비하기 위하여 건설된 홍수 전용댐인 평화의 댐 및 군남홍수조절지의 유지관리, 마지막으로 기존댐 주변 지역의 정비사업을 시행하여 경제진흥과 생활환경 개선을 도모하는 다양한 사업목적을 가진다. ‘댐운영지원 사업’은 크게 3가지 세부 사업으로 나누어져 있으며 각 세부사업의 사업내용은 아래 <표 IV-18>, <표 IV-19>와 같다.

<표 IV-18> ‘댐운영지원 사업’의 세부사업별 사업내용

	세부사업명(1)	세부사업명(2)	세부사업명(3)
■ 사업명	댐 유지관리	댐 연구 및 운영체계 개선	기존 댐주변지역 정비사업
■ 사업내용	- 16개 다목적댐 및 군남, 평화의 댐 홍수부문 유지관리 - 금호강 하천유지용수공급	- 기상, 하천 및 사회 환경의 변화등을 반영하여 댐이 하류하천 등에 미치는 영향을 분석하고, 효율적인 댐 운영체계를 연구	- 기존댐(소양강댐 등 9개 다목적댐) 건설 주변지역의 경제진흥 및 생활환경 개선
■ 사업기간	계속(매년)	계속	(’15) ’03 ~ ’15 → (’16) ’03 ~ ’16

〈표 IV-18〉의 계속

	세부사업명(1)	세부사업명(2)	세부사업명(3)
▪ 지원대상	일반국민	일반국민	일반국민
▪ 지원형태	직접수행	직접수행	자치단체수행
▪ 지원조건	-	-	보조(국고 24.3%)
▪ 시행주체	국토해양부장관 (한국수자원공사 대행)	국토해양부장관 (한국수자원공사 대행)	지방자치단체장(전라북도)
▪ 비고		'16년 현재 사업 중단	

자료: 국토교통부 「성과계획서(2015)」를 기초로 저자가 재구성

〈표 IV-19〉 ‘댐운영지원 사업’의 세부사업별 예산현황

(단위: 억원)

구 분	2013 예산	2014 예산	2015 예산(B)
□ 댐 운영지원	251	336	381
▪ 댐 유지관리	192	312	333
▪ 댐 연구 및 운영체계 개선	4	4	0
▪ 기존 댐주변지역 정비사업	55	20	48

자료: 국토교통부 「성과계획서(2015)」를 기초로 저자가 재구성

2) 성과점수 개선추이

국토부의 댐운영 지원사업은 총 3차례의 재정사업 자율평가를 받았으며 2007년과 2008년에서 미흡과 매우미흡으로 평가되었으나 2013년 평가에서는 보통으로 성과점수가 향상되었다. 미흡의 이유를 살펴보면 성과지표와 목표치의 합리성에서 매우 낮은 점수를 받았고 이는 합리적인 성과지표 설정에 대한 담당공무원들의 관심과 지식이 부족하여 발생하였다. 또한 사업 평가의 경우도 2007년과 2010년에 아니며 등급을 받아 사업에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않았으나 2013년 평가에는 ‘어느 정도’를 받아 사업부서가 사업의 성과를 적절히 평가하려고 다소 노력을 기울였음을 알 수 있다.

〈표 IV-20〉 성과점수 변화 추이

자평 시행 년도	사업명	사업계획	성과계획		관리		성과/환류			결과
			성과 지표	목표치 합리성	예산 집행률	모니 터링	목표치 달성	사업 평가	환류	
2007	댐운영 지원	예	아니오	아니오	예	예	어느 정도	아니오	예	미흡 (50.0)
2010	댐운영 지원	예	아니오	아니오	예	예	어느 정도	아니오	예	매우 미흡 (48.0)
2013	댐운영 지원	예	예	아니오	예	예	어느 정도	어느 정도	어느 정도	보통 (60.0)

자료: 국토교통부 「재정사업 자율평가 보고세(2007, 2010, 2013)」을 근거로 저자가 재구성

2) 성과 개선 요인

(1) 성과지표의 변화 및 개선

‘댐운영지원 사업’은 성과지표에 대한 2007년 재정사업 자율평가 결과 사업의 목적을 포괄하는 결과지표 미흡 사유로 ‘아니오’ 평가를 받았고 이에 대해 2007년(평가시행연도) 자율평가와 2008년 성과계획서에서의 권고사항으로 해당 사업부처는 세부사업인 댐유지관리, 댐연구 및 운영체계 개선, 기존 댐주변지역정비 사업의 궁극적인 목표달성 정도를 보여주는 결과지표 제시를 권고받은 바 있다. 또한 2010년 자율평가에서도 2007년 자율평가 지적 사항(포괄적인 결과지표 미흡)과 동일한 지적을 받아 ‘아니오’ 평가를 받았다. 2010년 자율평가 및 2011년 성과계획서에서 지표 선정의 문제점 지적에 따라 댐운영체계 개선 관련 성과지표, 기존댐 주변지역정비사업의 주민지원 사업 효과를 측정할 수 있는 성과지표 제시를 권고받아 해당 사업부처는 2011년 성과계획서에 기존댐 홍수조절용량 유지, 금호강 수질개선(BOD), 기존 댐주변지역정비사업만족도(100점 만점)으로 다양한 신규 성과지표를 도입하였다. 하지만 2012년 성과계획서 검토 시 기존댐 홍수조절용량 성과지표의 지표명과 측정산식 간 연관성 미흡 및 지표 적정성 판단 필요 의견 권고로 해당 지표 삭제 조치하였다.

이러한 권고조치 이행으로 2013년 자율평가 시 성과지표가 사업목적과

명확한 연계성을 가지는지 여부에 대해 ‘예’ 평가를 받았다. 또한, 2013년 성과보고서에서 전체 단위사업 중 특정 세부사업에 대한 성과지표(금호강 수질개선, 기존 댐주변지역정비사업 만족도)만 존재에 대한 지적사항이 있어 이에 대한 조치사항으로 해당 사업부처에서 홍수기 다목적댐 설계 홍수조절 확보율 성과지표를 추가 설정함으로써 성과지표 변화를 통해 사업목적과 명확한 연계성과 궁극적인 목표달성 여부를 판단하는 것에 대해 기여했음을 알 수 있다. 성과지표의 세부적인 변화추이는 아래 <표 IV-21>과 같다.

〈표 IV-21〉 ‘댐운영지원 사업’의 성과지표 변화추이

연도	성과지표	측정산식
2007년 (평가시행) 자평보고서	댐운영지원 계획 대비 공정률(%)	[평가시점까지의 개별 사업 당해 연도 투자실적치/당해 연도 총사업비]×100
2010년 (평가시행) 자평보고서	댐운영지원 공정률(%)	[평가시점까지의 개별 사업 당해 연도 투자실적치/당해 연도 총사업비]×100
2011년 성과계획서	기존댐 홍수조절용량 유지(억m ³)	(당해 집행실적/당해 투자계획)× (기존댐 홍수조절용량)
	금호강 수질개선 (BOD 수질등급)	강창교 지점 BOD농도
	기존댐주변지역정비사업 만족도	지역주민 만족도 조사
2013년 (평가시행) 자평보고서	금호강 수질개선 (BOD 수질등급)	강창교 지점 BOD농도
	기존댐주변지역정비사업 만족도	지역주민 만족도 조사
2014년 성과계획서	홍수기 다목적댐 설계 홍수조절을 확보율	(홍수기 홍수조절률) / (설계 홍수조절률) × 100
	금호강 수질개선 (BOD 수질등급)	강창교 지점 BOD농도
	기존댐주변지역정비사업 만족도	지역주민 만족도 조사

자료: 국토교통부 「재정사업 자율평가 보고서(2007, 2010, 2013)」 및 「성과계획서(2011, 2014)」를 근거로
저자가 재구성

(2) 모니터링의 변화 및 개선

‘담운영지원 사업’ 모니터링은 한국수자원공사와 대행역무계약 후 매월 집행실태를 관리·조사하고, 부진 시 적극적인 사업관리 방안 및 해결책을 모색하고 수시 전담반 회의 및 현장방문을 통해 추진상황 지도 및 감독 실시 및 매월 공정보고 및 해당연도 결산 전 집행 점검 등 적극적인 사업추진실태 관리체계를 마련함에 따라 2007년, 2010년 자율평가 시 모니터링체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가에 대해 ‘예’ 평가를 받은 바 있다. 2013년 자율평가에서도 성과지표 변화와 개선에 따라 ‘중앙 품질·안전점검’, ‘건설사업 심사평가’ 모니터링을 추가하여 사업 추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는지 여부에 대해 ‘예’ 평가를 받고 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는지에 대한 여부에서는 일부 문제에 대해서만 해결한 것에 해당하여 ‘어느정도’ 평가와 함께 모니터링체계 강화에 대한 지적사항을 받았다.

해당 사업부처는 이에 대한 조치로 사업목적에 부응하는 성과모니터링 항목을 기존 3개에서 6개로 추가 설정하여 해당 사업목적 달성 및 산출의 질적 제고를 향상시키고 모니터링체계 운영을 통해 발굴된 문제점에 대해 적절히 대응 및 해결하는 데에 기여했다고 볼 수 있다.

(3) 사업평가의 변화 및 개선

‘담운영지원 사업’ 사업평가에 관해 2007년 자율평가에서는 홍수기 댐간 연계운영시스템 구축 계획에 대한 연구심의 위원회의 서면심의 등 일부분에 대해서만 평가 실시는 종합적인 평가로 보기 곤란하여 ‘아니오’로 평가하였고 2010년 자율평가 또한 단순 댐건설사업 공정추진 실적으로 종합적인 사업평가로 판단할 수 없어 ‘아니오’ 평가를 받은 바 있다. 2013년 자율평가에서도 사업평가를 실시하였으나, 평가대상 사업이 전체가 아닌 일부 사업에 대해 실시되고 지침 점수 기준 변경으로 인해 ‘어느정도’ 평가를 받았다. 이러한 2013년 자율평가 결과 사업평가 강화에 대한 지적사항으로 인해 해당 부처는 이에 대한 조치로 매년 담운영보고서 발간 등 사업평가를 강화함으로써 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하는 데에 기여하였다고 볼 수 있다.

4) 시사점

국토부의 ‘댐운영지원 사업’은 성과관리제도의 꾸준한 자율평가, 성과계획서 및 성과보고서 검토를 통해 성과지표는 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 사업목적을 전체적으로 포괄하는 궁극적인 목표달성 정도를 보여주는 결과지표가 설정되었다. 이에 따라 첫째, 홍수조절 및 하천유지 등 댐의 필수 기능 유지를 위해 적정 소요예산 집행을 통한 효율적인 물 관리에 기여하며, 둘째, 금호강 유역의 하천유지용수 공급을 통해 지속적인 하천 수질의 Ⅲ등급 유지, 셋째, 기존댐 주변지역의 정비사업 홍보와 지자체 사업담당자와의 유기적인 협조로 고객만족도에 기여 등 부처의 사업관리와 성과관리 노력에 어느 정도 영향을 끼친 것으로 판단된다. 또한, 해당 부처는 모니터링 및 사업평가에 대한 자율평가 시 지적인 사항에 대해 사업목적에 부응하는 모니터링체계를 3개에서 6개로 증가하고, 매년 댐 운영보고서 발간 등 사업평가 강화 등 부처의 사업관리와 성과관리에 어느 정도 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인다.

V. 정책적 시사점과 결론

1. 재정성과관리제도의 성과와 개선 방향

재정성과관리제도의 목적은 투명성과 책무성 제고, 사업의 효과성 및 효율성 개선, 자원 배분의 합리성 제고를 들 수 있다. 본 연구에서는 평가 결과의 예산 편성에의 활용 정도를 분석하고, 평가를 받은 사업의 개선 정도를 추적하여 점검하는 작업을 시도하였다. 그 결과, 평가 결과 미흡 이하 등급의 판정을 받은 사업은 예산 삭감을 요구받고 실제 예산 삭감이 이루어지고 있음을 볼 수 있었다. 그리고 평가받은 사업의 이력 추적 결과에 따르면, 다수의 사업이 평가 이후 개선이 이루어지고 있음을 볼 수 있었다. 평가 점수의 상향뿐 아니라, 구체적인 성과정보의 개선, 사업관리의 개선 그리고 의도한 목표치의 달성도 등에 있어서 상당한 개선이 이루어지고 있었다. 이러한 발견들은 일차적으로 재정사업 성과관리제도가 현실에 영향을 주지 않는 단순 행정절차에 그치지 않고 있음을 시사한다.

이러한 긍정적인 일차적인 발견에도 불구하고, 개선의 여지는 여전히 남아있다. 먼저 투명성과 책무성 측면에서 개선의 여지가 있다. 재정성과관리제도의 기반이 되는 프로그램 예산구조 자체의 개선의 여지가 있다. 성과관리의 목적에 부합하게 구조화되어 있지 못한 사례가 적지 않다. 프로그램 예산구조와 성과목표 관리체계의 형식적 일치화는 이루어졌지만, 실제 성과관리 및 평가 목적의 프로그램 예산구조로서는 한계를 가지고 있다. 그리고 중요한 문제 중의 하나는 사업의 이력 추적이 용이하지 않다는 것이다. 이번 연구에서 평가를 받은 개별 사업의 이력 추적을 시도하는 과정에서 발견된 사실은, 프로그램명의 변경을 통하여 유사한 프로그램이 새로운 프로그램으로 변화한다는 것이다. 그러므로 개별 사업의 이력 관리를 통한 사업의

변화를 추적하고, 예산 편성에 반영하는 것이 용이하지 않다는 것이다. 사업 명의 변경 및 신규 사업 도입 시, 기존 프로그램 예산구조와의 연계성 및 정합성을 고려하고 점검하는 체제가 필요하다. 신규 사업의 코딩과 사업명을 사업 부처가 임의로 정함으로 인해서, 사업 이력 추적을 곤란하게 하는 문제가 발생하고 있으므로, 신규 사업명과 코딩에 대한 중앙에서의 관리가 필요하다. 이는 재정사업 성과관리의 투명성을 저해하는 문제를 초래한다.

책무성과 관련하여서는 범정부적인 재정사업 성과평가 정책 수립이 필요하다. 현재의 재정사업 성과관리제도는 실무자 수준에서 운영되고 있다. 고위 의사결정자는 재정사업 성과관리제도 자체에 대해 알고 있지 못한 경우도 있으며, 성과정보 자체를 활용한 의사결정도 제대로 이루어지지 않고 있다. 규칙에 의해 예산 삭감이 이루어지는 수준의 활용에 그치고 있다. 따라서 각 부처의 고위 의사결정자에게 성과정보 생산과 활용에 대한 책무를 명시적으로 부과하고 구체적인 유인과 연계시키는 것이 필요할 수 있다. 캐나다의 Management Accountability Framework과 같이 조직의 경영 시스템의 수립과 활용에 대한 평가를 실시하고 고위 의사결정자의 성과급에 연계시키는 방안도 검토할 수 있다. 현재의 중앙집권적인 재정성과관리제도를 부처에 더욱 많은 권한과 책임을 이양하는 형태로 개선할 필요성도 있다. 이제 10여년의 제도 운영 경험이 축적되었으므로, 부처 자체의 주인의식과 역량을 강화할 시점이 되었다. 중앙집권적 형태의 제도 운영을 통해, 제도 도입 초기의 혼란과 어려움을 헤쳐 왔으므로, 제도의 실효성 제고와 지속성 강화를 위해 부처 자체의 평가 능력 함양과 부처 내부에서의 평가 결과 활용 및 사업개선 방안 마련 체제를 강화할 필요가 있다. 심층평가와 같은 제도 운영 시, 부처의 적극적인 참여와 주인의식이 없이는 데이터의 체계적 생산과 실효성 있는 제도 개선 방안 도출이 어렵다는 문제가 지속적으로 부각되고 있다. 재정사업 자율평가와 심층평가 과정에서 부처의 적극적인 역할과 권한을 부여하는 체제 마련이 필요하다.

두 번째로, 사업의 효과성과 효율성 개선과 관련하여서도 개선의 여지가 있다. 현재 발생주의 회계가 도입되었음에도 불구하고 사업의 효율성에 대

한 정보의 생산과 활용이 이루어지고 있지는 않다. 발생주의 회계에서 생산되는 원가정보가 프로그램 수준에서 머무르고 있고, 일반회계에서는 간접비의 배부가 이루어지지 않고 있기 때문에, 실제 관리 대상인 단위사업 수준에서의 원가정보가 없다. 포괄적 발생주의 회계 도입의 주요 목적 중의 하나가, 재정성과관리제도에서의 비용정보의 활용이므로, 이에 대한 개선이 추진되어야 한다. 시범적으로 원가정보의 개선 노력이 이루어졌지만, 아직 이에 대한 체계적인 방침이 수립되어 있지는 못한 한계를 극복해야 할 것이다.

사업의 효과성 개선과 관련하여서는, 사업의 성과정보 개선, 사업 관리체계의 개선, 목표치 달성도의 개선 등이 상당히 이루어지고 있다. 재정성과관리제도가 외부적 압력으로 작용하여 결과 중심의 사업 관리가 이루어지도록 하는 효과를 창출하고 있다고 판단된다. 그러나 정부 인력 운용체제상, 거의 일년 단위의 순환보직이 이루어짐에 따라 사업 개선을 책임 있게 할 유인이 상당히 약하다고 판단된다. 서류상으로 보일 수 있는 사업 개선 방안은 수립되고 추진되지만, 개선 방안이 제대로 뿌리내릴 수 있도록 모니터링하고 환류하는 체제로까지는 발전하고 있지 않다. 가시적이고 실적주의에 가까운 개선 방안 중심으로 추진될 위험이 존재한다. 사업의 효과성을 개선하기 위해 해결해야 할 근본적인 문제에 대한 접근보다는 피상적인 수준의 개선이 이루어지는 경우가 많다. 그러므로 재정성과관리제도를 통한 사업 개선이 효과적으로 이루어지기 위해서는, 정부 내의 인력 운용체제의 개선이 있어야만 보다 근본적인 사업 개선이 이루어질 것으로 판단된다.

마지막으로 재원 배분의 합리성 제고 목적에 있어서, 재정성과관리제도가 어느 정도 상징적인 기여는 하고 있다고 판단된다. 미흡 이하 등급을 받은 사업에 대한 예산 삭감이 이루어지고 있다. 그러나 이러한 방식의 예산 삭감은 개별 사업에 대해 징벌적 유인을 제공하는 데에 그치고 있다는 한계가 있다. 실제 세출구조조정의 관점에서 보면, 매년 평가대상 사업의 총액 중 0.3% 수준의 예산 삭감이 이루어지는 수준이다. 개별 사업의 관점에서는 10% 이상의 삭감이 이루어지는 큰 벌칙이지만, 전체 평가대상 사업의 총액

관점에서 보면 상당한 수준의 세출구조조정이 이루어지는 것은 아니다. Park(2012)에 의하면, 시간이 경과하면서 미흡 판정을 받는 사업의 예산 규모가 다른 등급 사업의 예산 규모보다 작아지는 경향이 있다는 것이 발견되었다. 다시 말해, 소액 사업이 미흡 판정을 받는 경향이 시간이 지나면서 강화된다는 것이다. 이는 사업부처의 전략적 행동의 결과일 수도 있다. 이러한 발견이 시사하는 바는 세출구조조정 또는 예산 재배분이라는 관점에서의 재정성과관리제도의 효과는 강하다고 보기는 어렵다는 것이다. 이러한 한계는 제도 도입 배경과도 관련이 있다. 우리나라에 재정성과관리제도가 도입될 때, 하향식 자율예산편성제도에 대응되는 사업부처의 책무성을 확보하는 수단으로 도입된 경향이 있기 때문에 재원의 재배분 수단으로서의 제도 디자인이 제대로 이루어지지 못한 측면이 있다. 제도 도입 당시에는 재정여건이 악화되는 상태는 아니었으므로, 예산 재배분 수단으로서의 목적이 강조되지 않았지만, 10여년이 경과한 현 시점에서는 재원 재배분의 목적이 중요하게 부각되고 있다. 왜냐하면 복지 프로그램의 급속한 확대와 경제성장의 둔화에 따라, 기존 재정지출에 대한 근본적인 재점검의 필요성이 증대하고 있기 때문이다. 새로운 정부의 정책 어젠더를 예산에 담기 위한 재정 공간의 창출 필요성도, 새로운 정부가 들어설 때마다 더욱 부각되고 있다. 이러한 재정공간 창출 목적의 제도 운영을 위해서는 기존의 개별 단위사업 중심의 성과평가 및 관리체제를 개선할 필요가 있다.

재정위기에 대응하기 위해 다수의 국가들이 수행한 지출검토(Spending Review) 방식을 검토할 필요가 있다. 기존 재정지출에 대한 근본적인 재검토를 통해 재정공간을 창출하는 시나리오를 객관적으로 도출하는 체제를 수립할 필요가 있다. 현재 우리나라의 재정성과관리제도의 지출구조조정 기능에 한계가 있으며, 우리나라의 국가재정운용계획이 실제 사업과 연계된 구체적인 지출계획이 아니므로, 이러한 지출검토 제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 개별 사업 단위의 평가가 아니라, 분야나 부문 수준의 분석을 통해 재정공간을 창출해내는 체제를 마련할 필요가 있다는 것이다. 다음 절에서는 재원배분의 효율성 제고 효과 개선을 위한 수단으로서의 지

출 검토(가칭)제도 도입 방안에 대해 간략히 논의함으로써 본 보고서의 결론을 대신하고자 한다.

2. 자원 재배분 수단으로서의 지출 검토(가칭) 도입 방안

지출 검토(Spending Review)는 중앙 예산당국이 재정성과관리 체제를 수립하고 운영하면서, 모니터링이나 사업평가 정보만으로는 예산당국의 주된 의사결정인 자원배분이나 지출절감에 활용하기가 곤란하다는 한계를 인식하고, 추가적으로 활용하는 과정이다.

재정여건에 따라 예산당국이 기존 재정사업에 대한 대폭적인 지출구조조정을 시행하는 경우가 발생하므로, 지출 검토가 별개로 존재하는 과정이 아니라 통상적인 예산편성 과정의 한 형태로 보는 시각이 있을 수도 있다. 그러나 지출검토가 통상적인 재정위기 상황에 직면하여 대폭적인 지출구조조정을 추진하는 예산편성과정과 다를 수 있는 점은, 구조조정 방안의 내용과 추진체계에 있다.

지출구조조정은 크게 효율성 절감(Efficiency Saving)과 전략적 절감(Strategic Saving)으로 구분할 수 있는데, 재정위기 상황에서 이루어지는 통상적인 대폭적인 재정절감은 특정 성격의 경비나 인건비에 대한 일률적인 삭감에 기초하여 이루어진다.(박노욱, 2013) 다시 말해, 초보적인 수준에서의 효율성 절감 방안 도출인 것이다. 반면에, 성숙한 지출검토제도에서는 일률적 예산 삭감이 아니라 정책 환경 변화, 정책적 우선순위, 정책 수단의 변화, 서비스 전달체계의 개선 등을 포함하여, 효율성 절감과 전략적 절감을 포함한 지출구조조정 방안을 도출하게 된다. 통상적인 획일적 지출 삭감은 부작용을 발생시켜서 지속가능하지 않다는 한계를 가지고 있지만, 적절한 지출검토를 통한 지출구조조정 방안은 구조조정의 폭이 클 뿐 아니라 부작용 발생 위험성도 사전에 분석하여 의사결정을 한다는 특징이 있다. 적절한 지출검토를 통한 지출구조조정 방안은 위험 요소에 대한 분석을 포함하여 의사결정자들에게 제시하게 되면, 정치적 의사결정자들은 정책 선호에 부합하는 방안을 채택하게 된다.

통상적 예산편성과정과 지출검토가 다를 수 있는 점은 추진체계의 차이에 있을 수 있다. 효율성에 대한 검토 뿐 아니라 전략적 검토를 포함하는 지출 검토를 위해서는, 지출검토 과정이 공개적이고 공식적일 필요성이 있다. 전략적 지출검토는 정책 환경·우선순위·정책 수단의 변경 등을 반영하는 근본적인 재검토를 포함하므로, 다양한 이해관계자의 참여를 포함하는 추진체계의 수립이 필수적이다.

이렇게 지출검토는 검토 내용의 깊이와 추진체계에 있어서 통상적인 예산편성 과정과 차이가 있으며, 실제 지출검토를 실시하는 국가들의 대부분은 통상적인 예산편성과정과 별도로 지출검토 과정을 운영한다.²⁹⁾

우리나라의 현재의 재정관리와 예산편성 시스템에 지출검토 과정을 도입하고자 한다면, 아래의 쟁점을 중심으로 검토가 필요하다. 첫 번째, 기존 사업에 대한 근본적 지출검토가 이루어지기 위해서는, 예산 과정에 관계된 모든 이해관계자들의 역량 문제가 개선되어야 한다. 역량과 관련하여서는 사업부처와 중앙 예산당국이 기존 사업에 대한 근본적 재검토를 수행할 수 있는 정보를 생산하고 대안을 개발할 수 있는 역량 확보가 중요한 출발점이다. 기존 사업을 근본적으로 재검토하여 지출구조조정안을 도출하기 위해서는, 기존 개별 사업 자체의 효율성과 효과성에 관한 정보를 생산하고 분석하는 역량 뿐 아니라, 정책 환경 변화, 정책 우선 순위 변화, 정책 목표 달성 수단 대체 가능성, 사업 추진 방식의 변화 등에 대한 근본적 재검토를 통한 지출구조조정 시나리오를 도출해 낼 수 있는 정보 생산 및 분석 역량이 필요하다.

예산당국의 운영하는 재정성과평가제도가 예산과정에 실질적인 영향을 미치기 위해서는, 개별 사업에 대한 효율성이나 효과성 평가 뿐 아니라, 이러한 근본적 지출검토를 통한 지출구조조정안 도출이 가능하도록 하는 정보

29) 영국과 영국을 벤치마킹한 아일랜드가 거의 유일하게 지출검토를 다년도 예산편성 과정의 일부로 운영하고 있다. 그리고 영국의 지출검토 과정은 통상적인 의미에서의 지출검토 과정이라기 보다는 예산편성과정에 가깝다고 볼 수 있다. 그러나 연간 예산편성 과정이 아니라 다년도 예산편성과정이라는 점에서, 연간 예산편성과정에서의 기존 사업에 대한 검토 보다는 폭넓은 검토가 이루어진다고 볼 수 있다.

생산이 필요하다. 현재 우리나라의 재정성과관리제도의 설계 자체가 이러한 분석에 적합하지 않다는 한계의 개선 뿐 아니라, 이러한 분석을 수행할 정보의 생산 체제와 생산 주체의 부재 문제의 해결이 필요하다. 현재의 재정사업 심층평가나 국가재정운용계획 수립과정에서 구체적인 지출구조조정안을 도출하고자 하는 시도가 전혀 없지는 않았으나, 실현되지 못한 가장 큰 요인은 정부 내의 역량 부족 문제이다.³⁰⁾ 사업 부처나 예산 당국 내에 이러한 정보 생산과 분석을 수행할 체제가 인력이 존재하지 않는다는 것이다. 이러한 한계를 그 동안 많은 경우, 외부 전문가나 연구기관을 통해 보완해 왔으나, 지출 검토를 통한 지출구조조정안 도출은 예산사업 관련 정책 실무자들의 참여가 필수적이다. 현실성 있는 지출구조조정안 도출을 추진하는 국가의 경우, 이러한 과정이 정부 내부 인력으로 수행되는 경향이 관찰되고 있다. 정부 외부 전문가들이 개별 사업에 관한 정보에 접근하여 현실성 있는 지출구조조정안을 도출하는 것은 어렵기 때문이다. 현재의 우리나라의 정부 인력 충원과 운용방식으로는 정부 내에 이러한 전문성 확보가 용이하지 않다는 점을 인식하고 대처 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 전략적 절감 방안을 포함한 지출 검토를 추진하기 위해서는 기존 제도들과의 관계 정립 또는 연계 방안의 검토가 필요하다. 특히 기존의 재정사업평가제도 중 재정사업 심층평가와의 관계 정립이 필요하고, 국가재정운용계획도 연계방안을 검토할 필요가 있다.

기존 제도와의 관계정립은 지출검토제도의 추진 체계와 적용 범위의 문제와 연계되어 있다. 지출검토의 검토 대상 범위에 따라 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 모든 분야의 사업을 대상으로 포함하는 포괄적 지출검토가 있으며, 쟁점이 있는 특정 분야의 사업을 대상으로 하는 선택적 지출검토가 있다.³¹⁾ 선택적 지출검토는 재정사업 심층평가와의 연계 가능성이 높다. 재

30) 정책담당자의 의지에 따라 구체적인 지출구조조정방안 도출을 작업에 포함하려는 시도는 있었으나, 추진체계와 역량의 한계로 인해 실현 되지는 못했다.

31) 지출검토의 대상이 재량적 지출에만 국한되는지, 의무지출과 조세지출을 포함하는 지에 따른 분류도 가능하다. 가장 포괄적인 지출검토는 재량적 지출, 의무지출, 조세지출을 모두 포괄한다.

정사업 심층평가의 일부로 선택적 지출검토를 수행할 수 있다. 다만, 기존의 재정사업 심층평가에서 구체적인 지출구조조정안 도출이 용이하지 않았으므로, 추진체계의 변경이 필요하다. 그리고 선별적 지출검토의 결과는 국가재정운용계획에서 필요에 따라 활용될 수 있으나, 상호 연계가 체계적이기는 어렵다고 판단된다.

구체적인 지출구조조정안이 도출되기 위한 추진체계가 되기 위해서는 기존 심층평가 추진체계에서 두 가지의 개선이 필요하다. 첫째는, 지출구조조정안이 구체적으로 도출되기 위해서는 검토 대상 분야/부문/프로그램의 검토 어젠더가 사전에 구체적으로 도출될 필요가 있으며, 예산당국 뿐 아니라 관계부처들의 고위 의사결정자들이 사전에 합의를 하는 과정이 필요하다. 이상적으로는 장관급 회의에서의 의결이 바람직하다. 지출검토의 어젠더는 지출절감 목표 비율이나 금액이 포함될 수도 있고, 해당 분야의 새로운 사업이 도입될 경우의 기존 사업의 지출구조조정 방안이 될 수도 있고, 유사 사업간의 통폐합, 서비스 전달과정의 효율화 등 다양한 어젠더가 설정될 수 있다. 이러한 어젠더가 범부처 차원에서 합의가 되어 추진되어야, 구체적인 지출구조조정 방안 도출을 위한 이해관계자들의 작업이 추진력을 얻을 수 있다. 둘째, 구체적인 지출구조조정안이 도출이 실효성이 있기 위해서는 사업부처의 적극적인 참여와 주인의식이 중요하다. 지출검토를 수행하는 국가들의 대다수의 경험을 보면, 주어진 어젠더에 부합하는 지출구조조정안을 도출하는 기초작업은 사업부처가 수행한다. 중앙 예산당국이 일방적으로 하향식으로 수행한 지출검토는 실효성이 미약하다고 보고되고 있다. 현재의 재정사업 심층평가의 경험을 보면, 부처의 참여는 기본적으로 방어적이며 소극적인 경향이 있다. 그리고 심층평가 과정에 부처가 협업을 하고, 부처에 도움이 되는 개선방안을 얻는 것이 아니라, 심층평가 과정에서 도출되는 쟁점을 부처 내부에서 별도로 개선방안을 도출하고 발표하는 양상을 보이고 있다. 사업 부처의 적극적 참여를 유도할 수 있는 유인을 제공하는 것이 중요하다. 만약 지출검토제도에서 도출된 지출구조조정안을 통해 부처에게 중기적인 예산계획의 예측가능성이 높아진다면, 부처의 입장에서도 지출검토

제도 과정에 주인의식을 가지고 참여할 유인이 커진다고 볼 수 있다. 현재는 개별부처가 주요 분야나 부문별로 중기재정계획을 수립하지만, 실질적인 의미는 미약하고 선언적이 의미에 그치고 있다. 왜냐하면 중앙 예산당국이 합의한 계획이 아니기 때문이다. 지출검토제도의 결과가 부처의 중기재정계획에 반영되고 중앙 예산당국의 합의가 수반된다면, 부처 입장에서도 지출검토 과정에 적극적으로 참여할 것이라고 판단된다.

포괄적 지출검토제도는, 재정사업 심층평가와 별도의 제도로 운영되어야 할 것이며, 국가재정운용계획과 연계된 과정으로 운영되는 것이 바람직하다. 다만 포괄적 지출검토는 매년 수행하기도 용이하지 않고, 수행할 필요도 없다. 새로운 정부의 초기에 수행하여 새로운 정부의 정책 목표에 부합하도록 기존 재정사업을 근본적으로 구조조정하기 위해 수행할 수 있다. 또 다른 방안은, 선거 직전에 수행하여 개별 정당의 선호가 반영된 지출구조조정안을 다수 도출하여, 선거 이후에 새로운 정부가 본인들의 정책 우선 순위에 부합하는 안을 활용하도록 하는 것이다. 지출검토의 수행에는 관계자들의 역량 강화가 필수적이므로, 제도 시행 초기에는 선별적 지출검토를 통해 방법론을 개발하고 관계자들의 역량을 키워나가도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

셋째, 지출검토제도는 기존 사업에 대한 근본적인 재검토를 추진하게 되므로, 정치적 의사결정 과정과의 연계도 중요할 수 있다. 지출검토제도가 적극적으로 운영되고 있는 국가는 대부분 의원내각제이다. 행정부의 지출검토 과정 자체가 입법부의 지지 하에 수행된다는 것이다.

대통령제인 우리나라에서는 제도 시행 초기에는 행정부 내부에서 지출구조조정안을 도출해 내는 선별적 과정으로 운영하여 행정부 예산안에 반영하되, 궁극적으로는 입법부와의 협의가 필요한 제도가 될 것이라고 판단된다. 지출검토 어젠더 설정에 입법부와의 협의가 이루어질 수도 있고, 행정부 내부에서 독립적으로 가능한 다양한 지출구조조정 시나리오를 도출하여 입법부와 사후적으로 협의하는 과정으로 운영할 수도 있다. 제도 시행 초기에는 행정부 내부의 독립적 과정으로 선별적 지출검토제도를 운영하고, 제도의

신뢰성과 지속가능성이 확보된 이후 입법부의 의사결정과정과의 연계 방안을 검토하는 것이 현실적이다.

기존 사업의 근본적 재검토를 통한 지출구조조정 방안을 도출해내는 지출 검토제도가 도입되면, 자원 배분의 효율성이 향상될 수 있을 것으로 기대된다. 자원배분의 효율성 향상 목적으로 운영되고 있는 재정사업 성과관리제도는 단위사업 수준의 징벌적 예산 삭감과 사업 통폐합에 초점이 있고, 보다 상위 단위인 분야 부문 수준의 중기적 자원배분 문제를 다루는 국가재정 운용계획은 구체성과 실질적 구속력이 미약하다는 한계를 가지고 있는 상황이 개선될 것으로 예상된다. 지출검토제도는 도입 초기에는 심층평가의 한 부분으로 선별적으로 시행해 나가면서, 추진체계와 방법론을 개발해 나가는 것이 현실적이다. 추후 선별적 지출검토제도가 정착되면, 재정 상황 또는 정치적 주기에 따라 포괄적 지출검토제도를 추진할 수 있다. 마지막으로 지출 검토제도는 정치권에서 개발되는 공약들을 현재의 재정 여건에 어떻게 수용할 수 있는지에 대한 행정부의 의견을 제시하는 과정으로 발전할 여지도 있다. 행정부에서는 주어진 재정여건과 기존 사업들과 새로운 공약과의 관계를 분석하는 지출검토를 수행할 수 있는 것이다. 이러한 과정이 제도화되면, 정치권의 비현실적 공약으로 인한 재정운용의 혼란 발생도 최소화 될 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 공동성, 『성과관리 - 한국제도편』, 도서출판 대영문화사, 2013.
- 국회예산정책처, 「2015 정부 성과계획평가」, 2015.
- 국회예산정책처, 「2015년도 정부 성과계획 평가(총괄·다부처)」, 2014. p.26
- 기획재정부, 「2012 재정사업 자율평가지침」, 2012.
- _____, 「2013 재정사업 자율평가지침」, 2013.
- _____, 「2015 성과계획서 총괄편」, 2015.
- _____, 「2014 성과계획서 작성지침」, 2014.
- _____, 「2015 재정사업 자율평가 지침」, 2015.
- _____, 「2015 성과계획서 작성지침」, 2015.
- _____, 「2016 재정사업 통합평가지침(안)」, 2016
- _____, 「PI보드 시범실시 지침」, 2014. 3.
- _____, 「복권기금 성과평가 보고서」, 2013~2015.
- 박노옥, 『공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구: 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로』, 한국조세연구원, 2005.
- _____, 「지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제」, 『재정포럼』 208호, 한국조세재정연구원, 2013. 10.
- _____, 한국조세재정연구원 출장보고서(내부자료), 2015.
- 박노옥·원종화·김진·박명호, 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 연 구보고서 08-09, 한국조세연구원, 2008.
- 방문규, 「재정사업 자율평가 결과가 예산결정에 미치는 영향 분석」, 성균관 대학교 박사학위 논문, 2008.
- 배국환, 『최근 재정개혁과 향후과제』, 기획예산처, 2007.
- 오영민·봉재연·백종선, 『성과와 예산의 연계에 관한 연구』, 기획재정부, 2014.

- _____, 「재정성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안」, 『재정포럼』 12월호, 한국조세재정연구원, 2014.
- 윤기용·공동성, 「성과와 예산 간 연계성 분석: 2008~2010년 재정사업 자율 평가결과를 중심으로」, 『한국행정연구』, 21(2), 한국행정연구원, 2012, pp.165~197.
- 하연섭·김영록·신가희, 『사업평가 고도화를 위한 평가제도 개편과 국회예산정책처 사업평가국의 역할 강화에 관한 연구』, 국회예산정책처, 2013.
- 홍승현·원종학 『적극적 노동정책의 재정 효율성 평가방법에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2013.
- Frisco, V. & Stalebrink, O. J., Congressional Use of the Program Assessment Rating Tool. *Public Budgeting & Finance*, 28(2), 2008, pp.1~19.
- GAO(Government Accountability Office), Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget. GAO-04-174, 2004.
- Gilmour, J. B. & Lewis, D. E., Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size. *Journal of Public Research and Theory*, 16(2), 2006, pp.169~186.
- Park, M. J. & Choi, S. R., Analysis of the Impact of the Program Assessment Rating Tool on Program Budget Reduction. *International Review of Public Administration Review*. 14(3), 2010, pp.25-35.
- Park, Nowook, “Does More Information Improve Budget Allocation?” Evidence from Performance Budgeting in Korea, Working Paper Presented at the Congress of International Institute of Public Finance, Dresden, Germany, 2012.

부 록

부록 1: 소외계층문화역량강화사업 주요 성과평가 요약

〈부표 1〉 소외계층문화역량강화 사업내용 변경

	2013년	2014년	2015년	2016년
통합 문화 이용 권	<p>(문화바우처) 경제적 여건 등으로 인해 문화활동에 제약을 받고 있는 저소득층(기초생활수급자, 차상위계층 가구 및 해당 청소년)에게 원하는 공연·전시·영화 관람 및 도서음반 구입지원</p> <p>- 사업대상: 170만 가구, 327만명</p> <p>- 1인당 연간 5만원 한도</p> <p>- 16개 시도 지자체 매칭: 30%</p>	<p>(통합문화이용권) 문화이용권의 범위를 확대(가구당 10만원/청소년 5만원 추가 지원)하여 문화·국내여행·스포츠관람 분야 제한 없이 자유롭게 선택하여 이용 확대</p>	<p>(통합문화이용권) 문화예술 관람 및 국내여행, 스포츠 관람이 가능한 전용 이용권 카드 발급</p> <p>- 대상자격: 기초생활수급자 및 차상위 계층</p> <p>- 지원규모: 연간 개인당 5만원</p> <p>- 사용범위: 문화예술·여행·스포츠 관람 프로그램 및 관련 상품 구매(전국 관련 매장 및 주요 온라인 사이트)</p> <p>- 신청방법: 읍면동 주민센터 방문 또는 통합이용권 홈페이지 이용 신청</p>	<p>(통합문화이용권) 문화예술관람 및 국내여행, 스포츠관람이 가능한 전용 이용권 카드 발급</p> <p>- 대상자격: 중위소득 50% 이하 저소득 계층</p> <p>- 지원규모: 연간 개인당 5만원</p> <p>- 사용범위: 문화예술·여행·스포츠 관람 프로그램 및 관련 상품 구매(전국 관련 매장 및 주요 온라인 사이트)</p> <p>- 신청방법: 읍면동 주민센터 방문 또는 통합문화이용권 홈페이지 이용 신청</p>

	2013년	2014년	2015년	2016년
공연 나눔	<p>(소외계층문화순회) 엄선한 양질의 문화예술프로그램을 가지고 직접 문화사각지대(복지시설, 교정시설 등)의 주민들을 찾아가는 사업</p> <p>(사랑티켓) 문화소외계층(만 24세 이하, 65세 이상) 공연관람료 지원(7천원), 전시관람료 지원(5천원)</p> <p>(지방문예회관특별공연프로그램지원) 지방 문예회관이 유치하는 우수 공연 프로그램의 경비를 지원하여, 지역 문화예술기관 활성화를 돕고 지역민이 저렴한 비용으로 양질의 공연을 관람할 수 있는 기회 제공</p>	<p>(소외계층문화순회) 문화 인프라 시설이 부족한 문화소외지역(사회복지시설, 농산어촌, 임대주택, 교정시설, 군부대, 북한이탈주민정착지원소 등) 및 소외계층을 찾아가 문화예술 향유 및 참여 프로그램 제공</p> <p>(사랑티켓) 문화소외계층(만 24세 이하, 65세 이상) 공연관람료 지원(7천원), 전시관람료 지원(5천원)</p> <p>(지방공공 문화공간) 우수공연을 선정하고 지방 문예회관의 시설 특성 등을 고려하여 이에 적합한 수준 높은 프로그램 공급→지역민의 문화향수권 신장 및 지방문예회관의 운영 활성화 지원</p>		

	2013년	2014년	2015년	2016년
문학 나눔	<p>—우수문학도서보급</p>	<p>(우수문학도서보급) 우수문학도서를 선정하여 지역아동센터, 교정시설, 작은도서관 등에 배포함으로써 소외계층의 문학향수를 증진하는 사업</p>		

	2013년	2014년	2015년	2016년
전시 나눔 및 창작 지원	<p>(공공박물관·미술관 전시 프로그램 지원)</p>	<p>(박물관미술관특별 전시 프로그램 지원) 박물관·미술관이 기획한 특별전시를 지원하여 지역 문화 예술</p>		

	2013년	2014년	2015년	2016년
전시 나눔 및 창작 지원	(장애인창작 및 표현 활동 지원)	(장애인창작 및 표현 활동지원) 문학, 시 각예술, 공연예술, 전통예술 등 각 분 야의 장애예술가 개 인 또는 장애인으로 구성된 예술단체의 예술창작 활동에 필 요한 경비를 지원하 는 사업	(생활문화공동체) 문화소외지역(임대아파트 단지, 농산어촌 등)에 거주하는 주민 대상 으로 자생적인 문화예술 활동 및 문화공동 체 형성 지원 (생활문화공동체)	
		(생활문화공동체만 들기) 농어촌, 임대아파트 단지 등 문화사각지 대 주민들의 자생적 인 문화예술 활동 및 문화공동체 조성 을 위한 커뮤니티 아트 프로그램을 지 원하는 사업		
	(생활문화공동체지원)			

자료: 문화체육관광부 「성과계획서(2013~2016)」를 바탕으로 저자가 재구성

〈부표 2〉 연도별 · 세세부사업별 복권기금사업 성과평가 평가결과 요약

평가 연도	사업명	평가결과
2013년	문화 바우처 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 사업목적 및 내용은 바람직하나 사업대상자가 많아 서비스지원 체계를 강화하고, 모니터링 효과를 높이기 위한 관리점검 체계가 필요함. 또한 성과 여부를 분석하여 독립적으로 이루어지고 있는 특정 지원사업들을 바우처 사업을 중심으로 점진적으로 통합해 나갈 필요 있음 - 사업수혜자가 전국에 산재해 있고, 사업규모가 크기는 하지만, 사업 추진체계가 복잡하여 추진체계 내의 의사소통이나 협조가 형식적으로 될 우려가 있으므로 사업추진체계의 적정성에 대한 비판적 검토를 통한 개선 필요
	사랑티켓 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 사업목적과 추진방식이 문화바우처 사업과 매우 유사하여 사업간 중복을 피하고 통합운영방안 모색도 적극적으로 검토해 볼 필요 있음 - 사업추진체계가 복잡하여 추진체계 내의 의사소통이나 협조가 형식적이라는 점, 유사 또는 일부 중복 사업들의 추진체계와의 협조체계가 미흡한 점, 추진체계 내에 수혜자의 의견을 투입할 수 있는 통로가 불충분한 점 등을 보완할 수 있도록 추진체계를 개선할 필요, 사업추진 관련 사전 수요조사는 미흡한 편이며, 이해관계자나 전문가들의 의견수렴도 제한적임
	소외계층 문화순회	<ul style="list-style-type: none"> - 사업내용이 바람직하며 구체성이 있으나, 문화체육관광부가 주관하는 유사한 성격의 사업이 다수 존재한다는 점을 고려하면 사업목적의 구체화가 미흡하며 사업의 차별화가 어려우므로 관련 사업들과의 통합가능성을 고려할 필요가 있음 - 복권기금의 월별지출계획과 실행 간에는 월별 편차가 많이 발생하고 있으므로 자금소요계획을 반영한 계획과 집행간의 정합성을 제고시킬 예산운영방안 마련이 필요한 것으로 판단됨 - 최종수혜계층을 대상으로 한 조사는 실시되지 않아 사업 효과성이 저하될 수 있으므로 이에 대한 보완 필요, 협력기관과의 협업관계 유지, 성과보고서에 의한 보고 등의 체계 구축은 바람직하나, 기본적으로 서면보고체계에 그치고 있다는 점에서 보완 필요.
	지방문화예술포럼	<ul style="list-style-type: none"> - 지역문화소외계층의 대상 범위 확대 노력 요구와 함께, 사업 목적이 유사하다는 점을 고려하여 소외계층 문화순회 사업과 연계하여 운영하는 방안 고려할 필요 - 수행부서의 사업 운영체계와 성과에 대한 평가, 그리고 개선과제 도출 활동이 병행될 필요 있으며, 만족도 조사결과에서 지적된 바와 같이, 공연/전시의 질적인 제고에 관심 필요
	문학나눔	<ul style="list-style-type: none"> - 사업계획 수립에 있어서 사업별 사전조사가 미흡하고, 사업의 타당성에 대한 분석 노력이 미흡하여 사업 개선을 기하기 어려움

〈부표 2〉의 계속

평가 연도	사업명	평가결과
	<p>공공 박물관· 미술관 특별전시 프로그램 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 실제 사업에서 소외계층의 유치 노력이 부족함. 소외계층의 구분 및 대상별 차별화전략을 어떻게 운영하는지 여부 등에 대해 명확히 할 필요 있음 - 문화소외계층에 대한 단계별 대상 현황 분석은 이루어졌으나 특성 분석을 기초로 한 의견수렴 실적은 제시되지 않음. 문화소외계층에 대한 의사소통을 강화하고 의견 전반의 효과성에 대한 정기적·정교한 평가가 필요함
	<p>생활문화 공동체 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 문화소외지역을 대상으로 하는 자자체의 일부 사업들과 유사한 경우 있음. 관련 사업들을 고려하여 사업목적의 차별화를 기하는 것이 바람직하고, 지자체 및 관련 사업들 간 연계 활성화를 도모하면 시너지 효과가 발생할 수 있을 것임
	<p>장애인 문화예술 역량 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 사업내용이 바람직하나, 사업추진방식이 비교적 단순하고 사업규모가 적어 사업의 목적달성을 위한 세부 성과지표와의 연계를 명확히 제시할 필요 있음 - 수혜자의 지역별·계층별·장애유형별 특성 분석 등을 기초로 의견수렴을 강화하고 적극 반영하여 수요자 중심의 사업 운영 필요
	<p>문화이용권 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체를 통해 사업이 수행되기 때문에 가능하면 단순한 행정 이 이루어질 수 있도록 사업내용 정비 필요 - 취약계층이 선택권을 갖는 직접 서비스라는 점을 고려할 때, 향후 성과 여부를 분석하여 영역별로 독립적으로 이루어지고 있는 특정 지원사업들을 바우처 사업을 중심으로 점진적으로 통합할 필요 - 사업추진체계가 복잡하여 추진체계 내 협조가 형식적으로 이루어질 우려가 있으므로 서비스 전달체계의 적정성에 대한 개선방안 모색이 필요하고, 바우처 지원사업 간의 긴밀한 협조·조정체계를 보다 강화할 필요 있음.
	<p>소외계층 문화순회 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 내용이 바람직하고 구체성이 있으나, 문화체육관광부가 주관하는 유사한 성격의 사업이 다수 존재하는 점을 감안하여 관련 사업들과의 중복을 피하고 효과성을 극대화할 수 있는 통합·연계 노력 필요 - 소외계층 문화순회사업과 유사한 것으로 방방곡곡문화공감, 찾아가는 문화활동 사업에 대해 분석하였으나 소외계층 대상범위가 넓어 중복이 없다는 주장은 설득력이 낮으므로 좀더 적극적인 연계·협조 방안 고려 필요

〈부표 2〉의 계속

평가 연도	사업명	평가결과
2014년	사랑티켓 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 사업목적과 추진방식이 문화바우처 사업과 매우 유사하여 사업간 중복을 피하고 통합운영하는 방안 모색도 적극적으로 검토해 볼 필요 있음 - 서비스전달체계의 적정성에 대한 비판적 검토를 통한 개선방안 모색 필요. 두 개의 기금으로 구성되는 지원자금의 특성상 한국문화예술 위원회가 지원금 교부 및 정산 등의 업무를 맡고 있지만, 다소 형식적인 역할에 머물고 있으며, 실제 시행주체인 지자체를 중심으로 협업체제 재조정을 통해 서비스 전달체계의 효율성 및 효과성을 제고할 필요 있음 - 부정사용, 부당집행 등 서비스 누출 방지 위한 제도적 장치가 오히려 다단계 행정처리와 중복적 점검활동에 따른 행정력 낭비라는 비판의 소지가 있음
	지방문화회관 특별프로그램 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 특성상 많은 기관이 관여될 수밖에 없는 사업인 만큼 사업의 단순화가 필요하며, 여러 이해관계자가 개입될 때의 문제점을 미연에 방지하는 노력 필요 - 지방비가 매칭되는 지원자금의 구성 특성상 별도 사업으로 구분해 시행하고 있지만, 서비스 전달체계 관점에서는 소외계층 문화사회 사업과 유사한 사업구조 특성을 지니고 있음. 문화체육관광부와 한국문화예술위원회는 지방자치단체와 문화예술단체가 중심이 되어 지방문화회관 공연프로그램, 소외계층 문화사회사업 등이 포함된 관련 유사사업을 통합서비스 관점에서 제공하는 사업추진체계가 더 적합한지 검토할 필요 있음
	문화누눔 사업(우수문학 도서 보급)	<ul style="list-style-type: none"> - 우수문학도서 보급사업의 경우, 사업의 목적이 우수문학도서 보급인지, 아니면 오지나 벽지 등에 있는 소외지역의 문화격차 해소인지에 따라 그 평가가 달라질 수 있음. 우수문학도서 보급에 방점이 찍혀 있다면 현행 체계가 바람직할 수 있지만, 소외지역의 문화격차 해소라면 직접적인 수혜대상 대표자의 의견이 반영될 수 있는 통로를 보완해 보급대상 도서 선정시 반영될 필요 있음. - 사전조사가 제한적인 의견수렴에 그치고 있다는 한계가 있음. 최종 수혜자(지역주민) 및 소외보급처의 의견이 보급대상 도서선정 시 체계적으로 반영될 수 있는 제도적 경로를 활성화할 필요 있음
전시나눔 (박물관· 미술관 전시프로그램 지원)	<ul style="list-style-type: none"> - 생업에 바쁜 사업 수혜대상자들이 전시회에 와서 문화를 최대한 향유하려고 할 수 있도록 할 정부 차원의 경제적 사회장치가 필요함. 그렇지 않으면 공급자를 위한 사업이 되어 타당성이 떨어질 수 있음 - 심사 및 평가과정에서 전문가를 활용하고 있지만 정책계획 수립단계는 물론 원활한 사업진행을 위해 연관분야 전문가 및 이해관계자를 정례적으로 참여시키는 기능을 강화할 필요성 있음 - 사업예산 규모를 감안할 때 수혜자의 발굴 및 확대 외에 사업참여 계층 유형과 특성을 체계적으로 분석한 결과를 기초로 설정된 핵심 수혜자를 중심으로 운영하는 방안을 검토할 필요 	

〈부표 2〉의 계속

평가연도	사업명	평가결과
	생활문화 공동체 지원	- 수요조사, 타당성 분석 등이 이루어지지 않음, 사업수행의 효율성 제고를 위해 유사한 성격을 갖는 사업들을 통합하여 운영하는 방안을 모색할 필요 있음
	장애인 창작 및 표현활동 지원	- 장애인 예술가와 장애인 예술단체 지원의 의미가 혼재해 있어 사업 목적이 애매한 부분이 있음, 사업내용이 바람직하나 사업추진방식이 비교적 단순하고 사업규모가 적어 사업의 목적달성을 위한 세부 성과지표와의 연계를 명확히 제시할 필요 있음 - 수요자 중심의 사업 내용 필요
2015년	통합문화이용권	- 지방자치단체를 통해 사업을 수행하기 때문에 이중지원이나 지원누락 등 복지서비스 중복과 사각이 발생할 수 있으므로 모니터링 프로세스를 지속적으로 강화할 필요 있음 - 일부 지표의 목표치 산정근거(예, 문화누리카드 이용률)가 임의적인 측면 있음 - 문화누리카드와 '사랑티켓' 대상자가 중첩될 수 있으므로 중복지원을 최소화할 수 있는 방안 강구할 필요
	소외계층 문화소회 사업	- 사업의 지역별 배분, 대상자 선정기준, 문화예술단체 배정, 신규 예술단체 육성 등에 관한 구체적인 추진방향(중복과 사각)을 파악하기 어려움 - 사업 시행 이후 대상자의 만족요인과 불만요인에 대한 평가분석을 통해 사업기획에 구체적으로 반영하는 피드백 절차를 강화할 필요 있음 - 최종수혜자인 소외계층을 대상으로 어떤 문화에 대한 수요가 있는지 체계적인 의견 수렴을 통해 사업기획에 반영하는 노력 필요
	사랑티켓 사업	- 통합문화이용권 사업 등과 사업목적이나 추진방식이 사실상 유사하므로 효율성 제고 방안을 적극적으로 마련할 필요 - 문화부, 한국문화예술위원회, 지자체, 지역사랑티켓센터 등 추진주체가 복잡다양하므로 전달체계를 효율화하기 위한 노력을 지속적으로 강화할 필요
	방방곡곡 문화공감 사업	- 지역 문화회관의 가동률을 높이기 위한 지원을 확대하거나 권역별로 공동프로그램을 제공하는 등의 보완 수단을 강구할 필요 - 수요자 지향적인 사업계획을 수립할 필요(예, 오지지역에서 정통 발레공연 실시는 수요자 요구에 부합하지 않을 수 있음)
	생활문화 공동체 만들기 사업	- 생활문화 공동체가 무엇인지에 대한 구체적인 개념과 사업의 활동 범위 내용 등이 명확하지 않음 - 사업내용에 해당하는 참여활동형 프로그램이 무엇인지 불명확하고 그간 이루어진 성과에 대한 객관적 평가, 장애요인 및 극복방안 등을 심도있게 분석할 필요, 사업성격이 모호한 만큼 타 부처가 추진하는 유사사업과의 협력방안을 적극적으로 강구하는 것이 바람직할 것으로 보임

자료: 기획재정부 「복권기금 성과평가 보고서(2013~2015)」를 기반으로 저자가 재구성

부록 2: 재정사업 자율평가 평가항목 변화

평가 항목	2005	2006~2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013~2014
계획	1. 사업목적이 명확하며 정부가 해야 하는 일인가?	1-1. 사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가?						
	2. 재정지출이 필요한 사업인가?	1-2. 정부의 재정지출이 필요한가?	1-1. 정부의 재정지출이 필요한지 여부		1-1. 사업목적이 명확하고 타당한가?	1-1. 사업목적이 명확하고 추진방식이 효율적인가?	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?
	3. 정부내 다른 사업과 중복되지 않는가?	1-3. 다른 사업과 중복 · 유사하지 않게 사업이 설계되었는가?	1-2. 다른 사업과 중복 · 유사하지 않게 사업이 설계되었는지 여부	1-1. 다른 사업과 중복 · 유사하지 않게 사업이 설계되었는지 여부	1-2. 다른 사업과 중복되지 않는가?	1-2. 다른 사업과 중복되지 않는가?	1-2. 다른 사업과 중복되지 않는가?	1-2. 다른 사업과 중복되지 않는가?
	4. 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가?							
성과 계획	5. 현재 지출방식이 가장 효율적인 방식인가?	1-4. 현재 사업방식이 가장 효율적인가? 1-5. 성과목표/성과지표가 구체적으로 설정되어 있는가?	1-3. 현재 사업방식이 가장 효율적인지 여부	1-2. 현재 사업방식이 효율적인지 여부	1-3. 사업내용 및 추진방식이 효율적이고 적절한가?	1-3. 사업내용 및 추진방식이 효율적이고 적절한가?	1-3. 사업내용 및 추진방식이 효율적이고 적절한가?	1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?
	6. 성과지표와 성과목표의 설정이 합리적으로 설정되었는가?	1-6. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	1-4. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는지 여부	1-4. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는지 여부	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?

〈부록 2〉의 계속

평가 항목	2005	2006~2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013~2014
	1-7. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	1-5. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는 지 여부	1-5. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는 지 여부	1-5. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는 지 여부	2-2. 성과의 목표치가 의욕적인가?	2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?
	7. 사업이 계획대로 집행되고 있는지 모니터링하고 있는가?	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는 지 여부	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는 지 여부	3-2. 모니터링을 통해 운영하여 문제를 개선하고 있는가?	3-2. 모니터링을 통해 운영하여 문제를 개선하고 있는가?	3-2. 모니터링을 통해 운영하여 문제를 개선하고 있는가?	3-2. 사업추진 상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?
		2-2. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	2-2. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는지 여부	2-2. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는지 여부	제점을 개선하고 있는가?	제점을 개선하고 있는가?	제점을 개선하고 있는가?	3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?
진행	8. 재원이 계획대로 집행되고 의도된 목적에 따라 사용되는가?	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는지 여부	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는지 여부	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는지 여부	3-1. 재원이 계획대로 집행되었는가?	3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가?	3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가?	3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가?
	9. 집행절차의 개선을 통해 예산절감 및 집행효율성을 제고하였는가?	2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는지 여부	2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는지 여부	2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는지 여부	4-3. 성과목표를 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가?	3-3. 사업목적에 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가?	3-3. 사업목적에 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가?	3-3. 사업목적에 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가?
성과/평가 회무	10. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는지 여부	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는지 여부	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는지 여부	3-3. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	4-2. 사업평가결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?	4-2. 사업평가결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?	4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가 실시하였는가?

〈부록 2〉의 계속

평가 항목	2005	2006~2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013~2014
11. 당초 계획된 성과를 달성하였는가? 12. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가? 13. 평가결과를 제 도개신 및 예산자 율편성에 활용하고 있는가?	3-2. 계획된 성과 3-2. 계획된 성과를 달성하였는지 여부	3-2. 계획된 성과를 달성하였는지 여부	3-2. 계획된 성과를 달성하였는지 여부	3-2. 계획된 성과를 달성하였는지 여부	4-1. 계획된 성과 지표의 목표치를 달성하였는가?	4-1. 계획된 성과 지표의 목표치를 달성하였는가?	4-1. 계획된 성과 지표의 목표치를 달성하였는가?	4-1. 계획된 성과 지표의 목표치를 달성하였는가?
	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?				
	3-4. 평가결과를 제 도개신 및 예산자 율편성에 활용하고 있는가?	3-4. 평가결과를 제 도개신 및 예산자 율편성에 활용하고 있는가?	3-4. 평가결과를 제 도개신 및 예산자 율편성에 활용하고 있는가?	3-3. 평가결과를 제 도개신 및 예산자 율편성에 활용하고 있는가?	4-4. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조 개선에 활용하였는가?	4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조 개선에 활용하였는가?	4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조 개선에 활용하였는가?	4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조 개선에 활용하였는가?
13개 공통질문 + 2개 유형별 질문 * 사업유형(8개): SOC, 대형시설 장비 구매, 서비스·조 용자, 민원보조, 지 체보조, R&D * R&D 사업은 성과 평가 시기에 걸쳐 발생하는 특성에 따라 별도 평가 체계를 구축(동 평 가결과 활용)	15개 공통질문 + 사업유형별 1~4개 추가질문	17개 공통질문 + 사업유형별 1~4개 추가질문	11개 공통질문 + 사업유형별 1~3개 추가질문	12개 공통질문 + 사업유형별 1~3개 추가질문	12개 공통질문 + 사업유형별 1~2개 특성지표	10개 공통지표 + 사업유형 부문·유형별 1~2개 특성지표	11개 공통지표 + 정보화 2개 특성지표	11개 공통지표 + 정보화 2개 특성지표

〈부록 2〉의 계속

평가 항목	2005	2006~2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013~2014
	<p>1-SOC. 사업추진 상 장애요인을 점검·반영하였는가? 1-시설·장비구매, 시설·장비구매의 적정시점인가? 1-기타. 사업의 지속 여부에 대한 검토가 있었는가? 1-출연·출자, 시업수행 기관의 수 등 경영상황을 점검하였는가? 1-지자체보조, 자차의 사업여건을 검토·반영하였는지 여부 1-출연·출자, 시업수행 기관의 수 등 경영상황을 점검하였는가? 1-지자체보조, 자차의 사업여건을 검토·반영하였는지 여부 1-출연·출자, 시업수행 기관의 수 등 경영상황을 점검하였는가? 1-지자체보조, 자차의 사업여건을 검토·반영하였는지 여부</p>	<p>1-출연출자, 대상기업의 지원여부 1-민간보조, 다년간 지원된 사업의 지원 필요성을 재검토하였는지 여부 1-지자체보조, 지자체 사업여건을 검토·반영하였는지 여부 1-기타직접1, 사업을 지속해야 할 필요성이 높은가? 2-SOC. 총 사업비 관리가 적정하지 여부 2-용자1. 대출 조건의 설정은 합리적인지 여부 2-용자2. 자금회수계획 대비 자금회수율은 양호한지 여부 2-민간보조, 민간사업자에 대한 관리·감독은 충실한지 여부 2-지자체보조, 지자체 단계 집행이 효율화도도록 노력하고있는지 여부</p>	<p>1-SOC. 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 가졌는지 여부 1-출연출자, 대상기업의 경영상황 점검결과와 적정규모의 지원여부 1-민간보조, 다년간 지원된 사업의 지원 필요성을 재검토하였는지 여부 1-지자체보조, 지자체 사업여건을 검토·반영하였는지 여부 1-출연·출자, 시업수행 기관의 수 등 경영상황을 점검하였는가? 1-지자체보조, 자차의 사업여건을 검토·반영하였는지 여부 1-출연·출자, 시업수행 기관의 수 등 경영상황을 점검하였는가? 1-지자체보조, 자차의 사업여건을 검토·반영하였는지 여부</p>	<p>1-SOC. 사업추진 상 장애요인을 점검·반영하였는가? 1-시설·장비구매, 시설·장비구매의 적정시점인가? 1-기타. 사업의 지속 여부에 대한 검토가 있었는가? 1-출연·출자, 시업수행 기관의 수 등 경영상황을 점검하였는가? 1-지자체보조, 자차의 사업여건을 검토·반영하였는지 여부 1-출연·출자, 시업수행 기관의 수 등 경영상황을 점검하였는가? 1-지자체보조, 자차의 사업여건을 검토·반영하였는지 여부</p>	<p>1-정보화. 사업계획 수립 시 재반여건을 검토하였는가? 1-투자. 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤으며 타당성이 입증되었는가? 1-시설장비구매. 구매 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가? 1-민간보조. 보조 지속 여부를 재검토하고, 수혜대상 선정 및 매칭여건을 적절하게 고려하였는가? 1-지자체보조. 지자체 사업여건을 검토·반영하였는가? 1-용자. 지원조건이 적절하게 설정되었는가? 1-출연출자. 대상기업의 경영상황 점검결과 적정규모의 지원인가? 3-투자사업. 총사업비 관리가 적정하게 이뤄지고 있는가? 3-용자. 자금회수계획 대비 자금회수율이 양호하고 신뢰할 수 있는 비용 및 위험 추정방식을 활용하고 있는가? 3-민간보조. 민간사업자에 대한 관리·감독은 충실한가? 3-지자체보조. 지자체단계 집행이 효율화도도록 노력하고 있는가?</p>			

〈부록 2〉의 계속

평가 항목	2005	2006~2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013~2014
	2-민간보조2. 민간사업자에 대한 관리·감독은 충실히가? 2-지자체보조. 지자체단위 집행이 효율화 되도록 노력하고 있는가? 3-지자체보조. 지역균형발전(지역혁신)에 기여하였는가?							

자료: 「재정사업 자율평가지침(2015~2014)」의 평가 항목을 저자가 표로 재구성

재정성과관리제도 운영의 성과 분석과 정책과제

박노옥 · 오영민 · 원종학

본 연구는 도입하여 운영한 지 10여년이 경과한 우리나라의 재정성과관리제도를 진단하고 개선방향을 논의하는 것을 목적으로 수행되었다. 재정성과관리제도의 주된 목적은, 투명성과 책무성 제고, 자원배분의 효율성 제고, 그리고 재정사업의 효율성 제고로 나누어 볼 수 있다. 본 보고서에서는 이러한 세 가지의 목적을 기준으로 현황을 진단하고 개선방향을 논의하였다.

첫째, 정부 사업의 투명성과 책무성 제고라는 목적에 비추어 평가해 보면, 재정사업 성과관리의 기반이 되는 프로그램 예산구조의 개발과 성과정보의 생산이 이루어지고 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 한계로서는 프로그램 예산구조가 사업의 성과관리 목적에 부합하게 적절히 설정되지 못한 부분이 존재하며 개선의 측면이 있다는 것이다. 재정사업 평가에 대한 정보도 공개는 되고 있으나, 체계적으로 포털 형식으로 공개되고 있지는 않으므로 이에 대한 개선도 필요하다.

둘째, 기술적 효율성의 개선, 즉 사업의 성과개선이라는 관점에서 살펴보면, 어느 정도의 개선이 이루어졌다. 평가받은 사업들은 추후에 사업 결과의 개선도 이루어지는 경향이 관찰되고 있다. 다만, 이러한 성과에도 불구하고 한계라고 볼 수 있는 것은, 비용정보를 활용하여 재정사업의 효율성을 제고하는 작업이 체계적으로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 모든 재정사업

에 대해 효율성을 점검할 수는 없으나, 특정 유형의 재정사업에 있어서는 효율성 점검이 필요할 수 있다.

셋째, 세출구조조정의 목적에서 재정사업 성과관리제도를 살펴보면, 그 효과는 제한적이라고 볼 수 있다. 개별 단위사업 중심의 성과관리 및 평가 체제로서, 평가 결과가 미흡한 사업에 대한 예산 삭감이 이루어지고는 있지만, 전체 평가대상 사업 예산 규모로 보면 1%에 훨씬 미치지 못하는 한계를 가지고 있다. 재정여건이 어려워지고 세출구조조정이 중요한 정책 목표로 자리매김한다면, 현행 재정사업 성과관리 및 평가체제는 근본적인 개편이 필요하다고 판단된다. 본 보고서에서는 전략적 세출구조조정 목적의 전략적 지출검토제도 도입 방안을 제시하였다.

Assessment of the Performance management system of Budgetary Programs in Korea

No Wook Park
Youngmin Oh
Jong-Hak Weon

This paper tries to assess the performance management system of budgetary programs in the Korean central government. Since this system has been operated more than 10 years and its environments has been changing, we need to assess its achievements and identify its limitations. We assessed it from its 3 main goals: improving transparency and accountability of government spending, improving allocative efficiency and technical efficiency.

First, it improved transparency and accountability of government spending by providing information on program structure and corresponding performance information, but there is room for improvement in that program structure needs to be improved and performance information needs to be systematically open to the public. Second, its impact on allocative efficiency is limited in that it mostly aims at cutting budgets for ineffective individual programs rather than focusing on strategic savings. Third, it brought about program improvement by providing recommendations to line ministries. However, systematic assessment of program efficiency based on cost information is warranted.

■ 저자약력

박노옥

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Michigan 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장

오영민

연세대학교 행정학과 졸업
미국 Florida State University 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원/평가제도팀장

원종학

연세대학교 경제학과 졸업
일본 一橋대학교 경제학 석박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원/성과관리팀장

연구보고서 15-18

재정성과관리제도 운영의 성과 분석과 정책과제

발행	행	2015년 12월 31일
저자	자	박노옥 · 오영민 · 원종학
발행인	인	박형수
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	6,000원
조판 및 인쇄	인쇄	일지사 (02)503-6971
I S B N		978-89-8191-804-0 93320
