

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

기후위기대응 사업의 성과에 관한 메타평가

원종학 한국조세재정연구원 선임연구위원 / jweon@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
- 02 기후위기대응 사업에 대한
메타평가
- 03 정책제언
- 04 나가는 글
참고문헌

2024. 11. 14.

No.173



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 2015년 파리에서 열린 유엔 기후 변화 협약 당사국총회에서 195개 참가국 만장일치로 기후변화 대응 합의문(파리협정)이 채택됨
 - 파리협정에 따라 우리나라는 2030년 탄소배출량을 2018년 대비 40% 감축한 436.6백만톤으로 설정함
- 우리나라 정부는 국제사회에 약속한 감축량을 달성하기 위해 기후위기대응 기금 설치를 비롯하여 많은 정책을 시행하고 있음
 - 2023년 현재 우리나라 재정사업 가운데 기후위기대응, 온실가스 감축을 목적으로 하는 사업은 총 288개며 예산 규모는 약 11.9조원임
 - 동일한 목적의 사업이 효과적으로 수행되고 있는지 메타평가를 통해 검토한 결과 설정된 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 보다 적극적이고 체계적인 성과중심의 사업관리가 필요하다는 것을 확인할 수 있었음
- 메타평가 결과를 바탕으로 기후위기대응 사업의 효율적인 성과관리를 위한 정책방향을 제시함
 - 사업목표의 재정립 및 사업 분류의 명확화
 - 적절한 성과지표와 목표치 설정
 - 기후위기대응 사업의 컨트롤타워 설치

※ 본 조세재정브리프는 '원종학, 『기후위기대응 사업의 성과에 관한 메타평가』, 한국조세재정연구원, 2023.' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 2015년 파리에서 열린 유엔 기후 변화 협약 당사국 총회에서는 195개 참가국 만장일치로 기후변화 대응 합의문(파리협정)이 채택됨
 - 파리협정은 지구온난화를 방지하기 위해 온실가스를 줄이자는 전 지구적 합의안으로, 국제사회가 함께 공동으로 합의한 최초의 기후 합의(aggrement)임
 - 합의의 주된 내용으로는, 회원국은 지구평균기온 상승을 산업화 이전 대비 2°C 이내로 억제하고, 추가적인 노력을 통해 1.5°C 이내로 제한할 것, 후속논의를 통해 2050년까지 탄소배출 제로를 목표로 국가별로 중장기 기후변화 대응전략을 수립하도록 한다는 것을 들 수 있음
- 파리협정에 따라 우리나라는 2030년 탄소배출량을 2018년 대비 40% 감축한 436.6백만톤으로 설정함
 - 이 목표치는 2018년 국가온실가스감축목표(NDC: Nationally Determined Contributions) 대비 26.3% 감축하겠다는 것을 40%로 상향 조정한 것임
 - 예산과 관련하여서는 “2023회계연도 예산안”부터 온실가스감축인지 예산서를, 기금에 대해서는 온실가스감축인지 여부를 기금운용계획서를 작성하여 예산안 및 기금운용계획안의 첨부 서류로 국회에 제출하도록 함

- 이러한 정부의 노력이 성과를 거두기 위해서는 기후 위기대응 사업이 구체적으로 어떠한 형태로 진행되고 해당 사업들이 소기의 목적을 적절히 달성하고 있는지 보다 효율적인 사업 집행을 위해서는 어떠한 노력이 필요한지 등 면밀한 검토가 필요함
- 이에 본고에서는 현재 우리나라에서 집행 중인 기후 변화대응 사업의 성과평가 현황을 살펴보고 환경 관련 사업들이 ‘기후위기대응’이라는 거시적 정책목표 달성에 이바지하도록 설계되고 성과를 거두고 있는지 검토하고자 함
 - 분석에 사용한 방법론은 현재 시행되고 있는 평가에 대한 평가, 즉 메타평가를 사용함

02 기후위기대응 사업에 대한 메타평가

1. 메타평가 수행방식

- 개별사업 단위로 실시되고 있는 우리나라의 기후변화대응 사업을 메타평가 수단을 통해 재검토하여, 현재 실시되고 있는 사업의 현황 및 문제점을 살펴보고 개선방안을 모색함
- 2023년 현재 우리나라 재정사업 가운데 기후대응, 온실가스 감축을 목적으로 하는 사업은 총 288개며 예산 규모는 약 11.9조원임
 - 이들 사업은 기후변화대응이라는 공통의 목적을 가지고 있음에도 불구하고, 개별 재정사업 단위로 평가 받고 있음
 - 물론 이러한 각종 평가는 사업의 효율성 제고라는 근본적인 목적은 동일하다고 할 수 있으나, 평가별 중점 사항이 달라질 수 있음
 - 이러한 문제를 해결하기 메타평가를 사용했으며, 이는 동일한 척도로 기존 사업을 분석하여 문제점과 해결방안을 모색하고 사업 목적을 효과적으로 달성하기 위한 방안을 마련하는 데 유용한 방법론이라고 할 수 있음
- 본 연구에서는 아래의 8개 기준으로 288개 사업을

새롭게 평가함

- ① 각 개별사업의 목표가 상위목표(정책목표)와 논리적으로 연계되어 있는가?
- ② 사업목적이 구체적인가(구체적으로 설정되어 있는가)?
- ③ 성과지표는 사업의 최종목적을 반영하도록 적절히 설정되어 있는가?
- ④ 성과지표의 측정산식은 적절한가?
- ⑤ 성과지표의 목표치는 적절히 설정되어 있는가?
- ⑥ 사업집행과정에서 문제점을 발견하고 해결하기 위한 체계를 갖추고 있는가? (모니터링을 위한 체계를 갖추고 있는가?)
- ⑦ 계획된 목표치가 달성되었는가?
- ⑧ 평가결과에 대한 환류가 이루어졌는가?

2. 분석결과

- 상위목표와의 연계성
 - 전체 288개 사업 가운데 92.7%인 267개 사업은 상위목표와의 연계성이 적절한 것으로 나타났으나, 21개 사업은 연계성이 낮은 것으로 나타남
 - 연계성 미약의 경우 사업의 감축목적이 명확하게 제시되지 않고, 정성사업이지만 감축경로(본 사업을 통

해 감축효과가 유발되는 과정)나 감축수단이 제시되지 않아 온실가스감축 효과를 수반한다고 판단하기 어려운 경우임

○ 사업목적의 구체성

- 사업목적의 구체성 항목이 적절하지 않은 것으로 평가된 사업은 총 8개로 전체 288개 사업 중 2.78%에 해당됨
- 온실가스감축인지 사업들 중에서 사업목적의 구체성이 떨어지는 이유는 사업이 어떠한 특성의 목적이 있었으나 기후위기대응 목적을 부가적으로 중첩시키면서 사업목적의 구체적이지 못하게 된 경우가 대부분인 것으로 판단됨

○ 성과지표 적절성

- 성과지표가 적절하다고 메타평가된 사업은 169개로 전체의 58.7%이며, 적절하지 않은 경우는 전체의 41.3%인 119개 사업임
- 성과지표는 사업의 궁극적 목적인 결과(outcome)를 반영하도록 설정되어야 하나, 세부사업 수준에서 결과지표를 제시하는 것이 어려운 경우나 사업예산 규모나 수행기간 등 사업특성을 고려하여 산출(output) 지표나 과정지표도 적절하다고 인정하였음
- 그럼에도 불구하고 지표의 적절성이 절반을 겨우 넘겼다는 점은 온실가스감축인지 예산제도를 성과지향적으로 개선하여 재정성과관리 측면에서 더욱 체계적으로 관리할 필요가 있다는 것을 보여줌
- 특히 사업목표의 설정은 구체적이나 성과지표의 설정이 적절하지 못하다는 분석결과는 그동안의 성과평가 수행 경험을 고려할 때, 부처의 적절한 성과지표 설정에 대한 인식이나 능력의 부족에 기인한다기보다는, 오히려 기후변화대응이라는 시급하며 중요한 과제에서 해당 사업이 예산삭감으로 이어지지 않을 것이라는 도덕적 해이가 발생하고 있을 가능성을 시사한다고 할 수 있음

○ 측정산식의 적절성

- 측정산식이 적절하다고 메타평가된 사업은 전체의 61.5%인 177개 사업임
- 성과지표의 적절성 항목과 측정산식의 적절성 항목은 유기적으로 연계되어 있지만, 인과적 관계로 판단하지

않아 성과지표가 적절하지 않더라도 측정산식이 적절한 경우 '예'로 평가하였으며, 지표가 적절하더라도 지표가 측정하고자 하는 바를 측정할 수 있도록 측정산식이 구성되어 있지 못한 경우 '아니오'로 판단하였음

- 측정산식이 적절하지 않은 경우는 대부분 측정대상 및 방법, 측정시기 등 성과지표를 측정하는 데 필요한 구성 요소들이 작성되어 있지 않거나, 단순히 성과지표명을 동어반복하는 수준에서 측정방법을 나열하는 경우임

○ 성과지표 목표치 설정의 적절성

- 성과지표의 목표치 설정이 적절하다고 메타평가된 사업은 20개로 전체의 7% 미만에 그치고 있어, 매우 낮은 것으로 나타남
- 목표치 설정의 적절성이 낮은 이유로는, 거의 대부분의 사업에서 설정 방식을 구체적으로 제시하고 있지 않아 목표치가 어떠한 합리적 근거에 의거하여 설정된 것인지, 사업을 의욕적으로 수행할 경우 달성되는 수준인지를 제시하지 못하였기 때문임
- 성과평가에서 두 개의 축이 지표와 목표치라고 할 때 90% 이상 목표치가 적절하게 설정되지 않았다는 것은 대부분의 사업이 적절하게 관리되고 있지 못하다는 것을 보여주는 것으로 최대한 빠른 개선이 요구되는 항목이라고 봄

○ 모니터링 운영 실적

- 모니터링을 적절하게 운영하고 있다고 메타평가된 사업은 174개로 전체의 60.42%이나, 동 항목의 경우 '모르겠음'으로 평가된 사업들이 15.28%를 차지하는데 이는 2023년도에 시작된 신규사업이거나 예산안 설명자료에 모니터링 체계에 대한 사항이 파악되지 않는 경우가 있어 '모르겠음'으로 평가된 사업들임
- 모니터링 체계는 단순히 집행률을 점검하는 수준에 그치지 않고, 사업을 정기적으로 점검하여 사업이 추진되는 과정에서 발생하는 문제점을 파악하여 해결책을 마련하고 사업의 이해관계자를 조율하여 사업추진을 원만하게 수행하는 일련의 모든 활동을 의미함
- 집행이 부진한 경우 1차적인 문제가 발생하였다고 볼 수 있으며, 집행률이 90% 이하이거나, 연례적으로 집행률이 부진한 경우 '아니오'로 평가하였으며, 또한 예산집행이 정상적으로 이루어졌다 하더라도 집행효

울성을 높여야 한다는 외부지적이 있거나, 집행 이외의 모니터링 체계에 대한 문제가 지적된 경우에도 '아니오'로 평가하였음

○ 계획된 성과 달성

- 계획된 성과가 '달성'되고 있다고 메타평가된 사업은 75개로 전체의 26%를 차지한 반면 '미달성'된 경우가 51%, '모르겠음'이 22.9%로 나타남
- '미달성'의 이유를 분석해보면, 먼저 2023년도 온실가스감축인지 예산서에 기재한 이행지표와 2024년도 온실가스감축인지 예산서에 기재한 이행지표가 상이한 경우로 부처가 제출한 이행지표의 성과 측정 여부를 사전적으로 검토하여 보다 정확한 이행지표를 개발할 수 있도록 재정당국의 지원이 필요하다고 여겨짐
- 다음으로 이행지표는 연속성 있게 제시되었지만 과거 실적치를 기재하지 않고 예산안 설명 자료에도 해당 지표가 사용되지 않아 성과 달성도를 파악하기 어려

운 경우가 있는데 이는 단순 오류로 볼 수 있으나 개선이 필요하며 상당수의 경우가 이에 해당됨

○ 평가결과의 환류

- 평가결과가 환류되고 있다고 평가된 사업은 112개로 전체의 38.9%였으며, '아니오'는 3.8%인 11개 사업, '모르겠음'은 165개로 57.3%로 절반을 넘음
- 사업평가의 결과를 사업 집행과정에 환류하는 작업은 사업의 효율성을 제고하기 위해 꼭 필요한 작업이지만, 환류가 적절히 이루어지고 있다고 평가하기 어려운 결과는 사업의 효율성 제고를 위해서는 시급히 개선이 필요한 항목이라고 판단됨
- 재정성과관리의 환류체계는 그 중요성에도 불구하고 제도적으로 환류에 대한 규정이 명확하게 제시되지 않고 있어 국회 및 관리자의 무관심, 제도 간 연계부족, 낮은 성과정보의 질 등 다양한 이유로 소극적 환류수준에 머무르고 있는 실정임

03 정책제언

(제언1) 사업목표의 재정립 및 사업 분류의 명확화

- 온실가스감축인지 사업을 대상으로 8가지 항목별로 메타평가를 수행한 결과, 상위목표와의 연계성 항목에서 대상 사업 중 7.29%의 사업은 온실가스감축과 연계성을 명시적으로 제시하지 못한 것으로 평가됨
- 상위목표와의 연계성을 명시적으로 제시하지 못한 이유로는, 원래 사업목적이 온실가스감축과 연계성이 미약하거나, 온실가스감축인지 사업으로 분류되어 있으나 예산의 비중이 작은 내역 사업의 일부만이 온실가스감축과 관련되어 있어 단위사업의 목표와

일치하지 않을 가능성을 생각할 수 있음

- 전자의 경우라면 사업의 목표를 재정립해야 할 필요가 있으며, 후자라면 해당 내역 사업을 분리하는 것이 타당할 것으로 판단됨

(제언2) 적절한 성과지표와 목표치 설정

- 성과지표와 목표치는 효과적이며 효율적인 성과관리를 위한 가장 중심이 되는 항목임

- 메타평가 결과 성과지표가 적절하다고 평가된 사업은 절반 정도로 나타났는데, 사업목표의 설정은 구체적이나 성과지표의 설정이 적절하지 못하다는 분석 결과는 그동안의 성과평가 수행 경험을 고려할 때 매우 낮은 수준이라고 할 수 있음
- 목표치 설정의 경우 적절하다고 여겨지는 사업의 비율은 전체의 7% 미만으로 온실가스감축인지 사업에 대한 재정성과관리가 작동되고 있지 않다고 간주되는 수준임
- 우리나라는 2030년 2018년 대비 40%의 온실가스를 감축하겠다는 목표를 국제사회에 제시하였음
 - 파리협약에 대응하는 정부의 정책 대응은 매우 구체적으로 제시되었으나, 실제 온실가스감축 예산에는 이러한 정책목표 달성을 위한 관리 체계를 갖추고 있다고 판단되는바, 지표와 목표치를 적절하게 설정하는 노력은 다른 어떤 항목에 비해 최대한 빠른 개선이 요구되는 항목이라고 봄

(제언3) 기후위기대응 사업의 컨트롤타워 설치

- 기후위기 대응 사업은 그 목적이 명확하고 실제 감축해야 할 부문별 목표도 국가 수준에서 구체적으로 설정되어 있음에도 불구하고 메타평가 결과, 전체의 목표와 연계된 지표와 목표치의 조정이 전혀 이루어지지 않고 있는 것이 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있음
- 이는 사업이 각 부처별로 따로 수행되고 있어 총괄적으로 조정과 배분이 이루어지고 있지 않기 때문이라고 여겨지는바, 이를 개선하기 위해서는 기후변화대응을 위한 온실가스의 감축이라는 달성해야 할 공통의 목적이 있으므로, 관련 사업은 개별 부처가 담당한다고 하더라도 기후위기대응 사업을 하나의 묶음으로 관리하고 평가하기 위한 컨트롤타워의 설치가 필요하다고 판단됨

04 나가는 글

- 파리협정 이후 전 세계적으로 기후위기에 대응하고자 노력하고 있으며, 우리나라도 2030년까지 온실가스 배출량을 2017년에 비해 24.4% 삭감하겠다는 매우 적극적인 감축안을 제시하였음
- 본고에서는 기후위기대응을 위한 정부의 노력이 구체적으로 어떠한 사업 형태로 진행되고 있으며, 해당 사업들이 소기의 목적을 적절히 달성하고 있는지 등 메타평가를 통해 현재 수행되고 있는 환경 관련 사업이 본연의 목적을 적절히 달성하기 위해서는 어떠한

평가항목과 평가체계를 갖추어야 하는지에 대한 방안을 모색함

- 정부 스스로가 국제사회에 약속한 감축량을 달성하기 위해 기후위기대응 기금 설치를 비롯하여 많은 정책을 시행하고 있으나, 현행 사업에 대한 메타평가 결과, 설정된 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 현재보다 효과적인 성과중심의 사업관리가 필요하다는 것을 확인할 수 있었음

참고문헌

- 강희우·박한준·권남호·오영민, 『재정성과평가제도 환류 방안에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2018.
 - 관계부처합동, 「2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안」, 2021.
 - 국회예산정책처, 『2023년도 온실가스감축인지 예산서 분석』, 2022.
 - 오영민·이광희·오윤섭·이삼열, 『우리나라 정부성과평가 제도에 대한 메타평가 연구』, 한국조세재정연구원, 2017.
 - 한국조세재정연구원, 『해외 주요국의 탄소인지예산 연구』, 한국조세재정연구원, 2021.
 - 허경선, 「온실가스감축인지예산제도(탄소인지예산제도)의 도입과 적용 방안」, 『재정포럼』, 300권, 한국조세재정연구원, 2021.
 - Cook, Thomas D., Gruder Charles L., “Metaevaluation Research,” *Evaluation Quarterly*, Vol. 2 No.1, 1978, pp. 5~51.
 - Scriven, M. “An Introduction to meta-evaluation,” *Educational Products Report*, Vol. 2, 1969, pp. 36~38.
 - Stufflebeam, D. L., Shinkfield, A. J., *Evaluation Theory, Models and Applications*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2007.
 - Wingate, L. A., “Meta-evaluation: Purpose, Prescription, and Practice,” 2010.
- 〈웹 사이트〉
- <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/European%20Union%20Green%20Budgeting%20Reference%20Framework.pdf> (검색일자: 2023. 8. 16.)
 - https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/2.%20Spain_Green%20Budgeting_1.pdf (검색일자: 2023. 8. 18.)

kipf