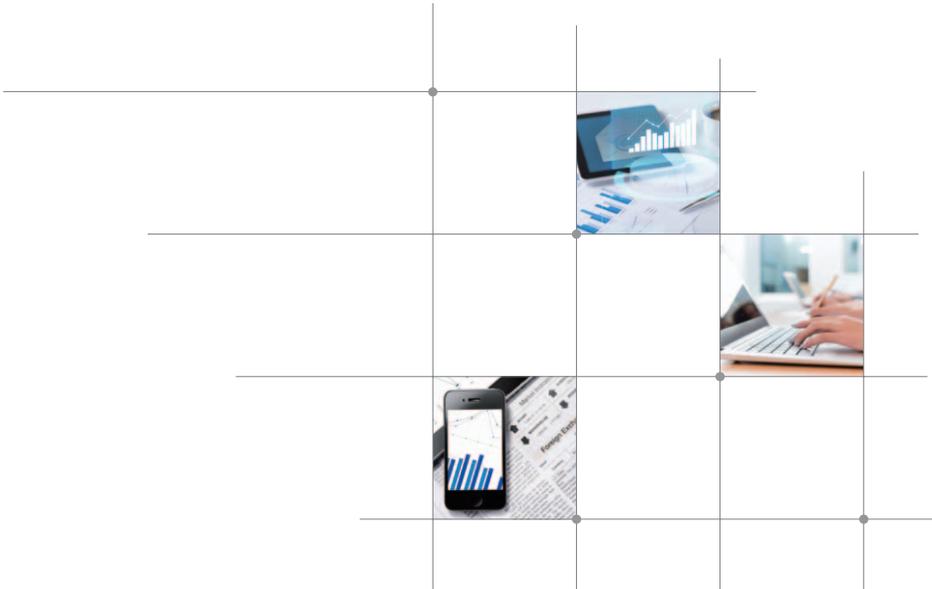


# 재정성과평가제도 환류방안에 관한 연구

2018. 12

강희우 · 박한준 · 권남호 · 오영민



# 재정성과평가제도 환류방안에 관한 연구

2018. 12

강희우 · 박한준 · 권남호 · 오영민



## 서 언

최근 우리나라는 저출산·고령화 사회로 진입하기 시작했고 사회복지 분야에 대한 정부 역할의 확대에 의해 재정지출 수요가 꾸준히 증가하고 있다. 근래 몇 년 동안 이어진 세수증가에도 불구하고 이러한 재정지출의 수요를 충족하기에 재정수입이 턱없이 부족한 것이 사실이고 이러한 배경하에서 정부 재정지출의 효율화를 주장하는 목소리가 설득력을 얻고 있다.

재정지출의 효율화를 추구하기 위해서 기존 재정지출의 성과를 평가하고 이를 바탕으로 지출 규모와 방식을 결정해야 한다. 이러한 취지에서 과거 참여정부에서 재정개혁을 단행했는데, 이 중 재정성과평가제도는 재정성과를 예산과 연계해 일선 부처에 재정지출의 자율성과 책임성을 부여한 제도이다. 재정지출의 효율화를 위해서 재정성과평가제도의 환류 기능이 본래 목적에 맞게 작동해야 하지만, 기존의 선행연구는 일관적으로 재정성과평가제도의 환류 기능에 한계가 있음을 지적하고 있다.

현재 우리나라 재정성과평가제도는 재정성과목표관리제도, 핵심사업평가제도, 재정사업심층평가제도로 구성되어 있다. 재정성과목표관리제도는 성과지표와 목표치를 설정하여 재정사업의 성과를 측정 및 관리하는 모니터링 시스템의 평가제도이고, 2018년부터 도입한 핵심사업평가제도는 기획재정부가 선정한 핵심사업을 대상으로 전문가 심층인터뷰, 현장조사, 수혜자 만족도 조사 등을 통해 사업의 성과 제고를 유도하는 평가제도이다. 마지막으로 재정사업심층평가제도는 보다 객관적인 자료분석을 바탕으로 사업의 적절성, 효과성, 효율성 등의 성과정보를 생산하는 평가제도이다.

이러한 세부평가제도가 본래 취지에 따라 작동하려면 평가목적 및 평가방법을 적절히 설정해야 하며, 평가대상 사업의 목적도 분명히 파악해 이에 따라 사업 성과를 측정·평가해야 한다. 또한 평가목적 및 사업의 특성에 따라 성과지표 및 목표치를 제시해야 하며, 재정사업의 효율적 집행과 평가

목적에 맞는 평가업무 수행을 위해 평가제도 운영 거버넌스의 면밀한 설계가 필요하다.

이러한 측면에서 현재 우리나라 재정성과평가제도의 현황과 문제점을 분석하고 환류기능 강화를 위한 정책적 시사점 제시를 위해 본 연구를 수행했다. 재정성과평가제도의 운영 지원과 연구를 맡고 있는 본원의 재정성과평가센터의 연구진이 주축이 되어 본 연구를 수행하였으며, 선행연구를 바탕으로 재정성과평가제도의 환류 기능이 갖추어야 할 특성을 정리하고 문제점을 도출했다. 또한 관련 전문가 및 공무원을 대상으로 재정성과평가제도 환류기능의 문제점과 개선방안에 대한 설문조사를 실시함으로써 보다 실효성 있는 정책적 시사점을 제시하고자 노력했다.

본원의 강희우 부연구위원이 연구총괄을 담당했으며, 박한준 연구위원과 권남호 부연구위원이 각각 재정사업심층평가제도와 핵심사업평가제도를 맡아 문제점 및 개선방안 도출에 기여했다. 그리고 본원의 재정성과평가센터에서 근무한 동국대학교 오영민 교수가 재정성과목표관리제도 분야의 연구를 수행했다. 저자들은 본 연구 수행을 위해 자료 수집 및 정리에 도움을 준 재정성과평가센터의 연구원 그리고 보고서 편집 및 출판을 위해 애써준 센터 행정원과 출판팀에 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서에 담긴 의견은 본원의 공식적인 입장이 아닌 연구진의 개인적인 의견임을 밝힌다.

2018년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

## 요약 및 정책적 시사점

우리나라는 2000년대 중반 재정지출 효율화를 목적으로 중기재정계획, 총액배분자율편성 예산제도, 성과주의 예산제도, 디지털 예산회계 시스템 구축으로 정의되는 4대 재정개혁을 단행했다. 이는 재정당국이 재정운용의 기본방향과 분야별 자원배분계획을 제시하고 일선 부처로 하여금 그 계획하에서 자율적으로 재정사업을 운영할 수 있도록 한 예산제도 개혁이다. 특히 재정지출을 크게 늘릴 수 없는 상황에서 재정사업의 성과를 극대화하기 위해서는 재정당국이 일선 부처에 자율성을 부여하는 대신 성과를 토대로 사업운영의 책임을 지게 하는 성과주의 예산제도의 도입이 필요했다. 성과주의 예산제도에서 재정성과평가제도는 평가대상의 사업 선정부터 평가, 환류의 역할을 담당하고 있으며, 2018년 현재 운영되고 있는 재정성과목표관리제도, 핵심사업평가제도, 재정사업심층평가제도를 포함하고 있다.

재정성과목표관리제도는 재정사업의 성과목표를 설정하고 목표의 달성 여부를 성과지표의 설정과 측정을 통해 점검하는 모니터링 방식의 평가제도로서, 재정사업의 성과정보를 생산하여 이를 예산편성 및 결산심사에 활용해 궁극적으로 재정의 책임성을 높이는 것이 목적이다. 하지만 재정성과목표관리제도에서 생성되는 성과정보를 적극적으로 활용해야 함에도 불구하고 제도적으로 환류에 대한 규정이 명확하게 제시되지 않고 있다. 또한 제도에 대한 선행연구 및 관련 자료에 대한 조사결과, 재정성과목표관리제도의 환류는 성과정보를 성과관리 및 평가제도의 운영과 유지를 위해 사용하는 소극적 환류수준에 머물러 있는 것으로 분석되었다. 그리고 이러한 재정성과목표관리제도에서 소극적 환류의 원인으로 제도의 목적에 따른 한계, 제도의 중복으로 인한 부담, 성과관리대상 단위의 분류와 선정의 체계성 부족, 환류에 대한 공개와 인센티브의 부족, 국회 및 관리자의 무관심, 명확한 환류규정의 미비, 제도 간 연계 부족, 낮은 성과정보의 질을 들 수 있다.

2018년도에 새로 도입된 핵심사업평가제도의 전신이라고 할 수 있는 재정사업자율평가제도는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 평가결과를 재정운용에 활용하는 평가제도로서 체크리스트 점검에 의한 검토(review) 방식을 사용했다. 하지만 재정사업자율평가제도는 평가지표의 낮은 타당성, 체크리스트 점검 방식을 통한 사업 개선방안 도출의 한계, 같은 사업에 대한 중복 평가, 적극적인 평가 및 환류에 대한 인센티브 부족, 낮은 성과정보의 질 등의 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제점에 대한 원인으로 불명확한 평가결과 활용 및 환류의 목적, 평가지표와 사업성과 간의 연계성 부족, 중복된 평가로 인한 행정부담 증가, 예산환류와 사업개선이라는 평가 목적 간의 상충, 기획재정부와 사업부처 간 서로 다른 인센티브로 인한 전략적 행태의 가능성, 사업집행 시기와 환류시기 사이의 차이를 들 수 있다.

핵심사업평가제도는 사업의 성과 제고와 재정지출 효율화를 목적으로, 3년을 평가기간으로 하여 당초 제시한 성과목표가 달성되었는지를 확인하고 주요 핵심 재정사업과 관련된 제도개선 및 적정 예산규모 권고를 통해 재정지출을 효율화하고자 도입된 평가제도이다. 하지만 핵심사업평가제도는 성과지표, 목표치 및 측정수단에 관한 명확하고 구체적인 지침 부재, 모호한 평가대상 사업 선정 방식, 평가팀 내 불명확한 업무분장으로 인한 유기적인 협력 부재, 평가목적의 불확실성으로 인한 사업부처의 협조 부재, 환류시기 및 방법의 구체성 부족, 낮은 성과정보의 질 등의 문제점이 예상된다. 이러한 문제점은 지나치게 광범위한 평가목적의 설정, 평가지표 설정 방법에 대한 구체적인 지침 부재, 지나치게 과중한 평가업무, 평가목적의 불확실성으로 인한 평가주체와 피평가자 사이의 서로 다른 인센티브, 환류 절차 및 시기에 대한 규정 부재 등이 원인으로 파악된다.

재정사업심층평가제도는 주요 재정사업(군)을 대상으로 재정사업이 원래 지향하였던 성과를 달성하는 데 얼마나 기여하였는지를 다양한 과학적 기법을 사용하여 분석하고, 그 성공요인과 실패요인을 파악하여 사업운영체계를 개선하는 등을 목적으로 실시하고 있다. 재정사업심층평가제도는 성과정보 생산에 많은 비용과 시간이 소요되는 단점이 있지만, 정책의 인과관계를 분석하여 정책성적을 견인할 수 있는 성과정보를 생산할 수 있다는 장점을 지니고

있다. 이 평가제도는 평가대상 사업(군) 선정 및 평가방향 결정, 평가수준의 차이 발생, 평가자(기관) 및 관계 부처 간 협조수준, 평가품질 관리 등에 있어서 개선할 점들이 있는 것으로 판단된다. 그리고 재정사업심층평가제도 하에서 환류의 실효성 강화를 위해 평가대상 사업(군) 선정 방식과 평가관리 부서 및 예산심의·편성 부서 간의 협업 방식의 개선, 평가담당자의 전문성 및 평가에 활용되는 자료와 정보의 확보 노력 제고 등이 필요하다.

이러한 내용을 바탕으로 실제 재정성과평가제도의 각 세부평가제도가 지니고 있는 문제점과 개선방안을 살펴보기 위해 공무원 145명 및 평가에 참여한 경험이 있는 전문가 38명을 대상으로 설문조사를 실시했다. 평가문항은 재정성과평가제도 환류의 문제점, 전반적인 환류 실태 및 필요성, 환류상 문제점의 원인, 그리고 각 세부 평가제도별 특수 문항으로 구성했다.

설문조사 결과, 설문 참여자는 재정성과평가제도의 환류가 필요하다고 답했고 환류 실태도 비교적 긍정적이라고 판단했으나, 현재 본 제도는 그 필요성만큼 환류가 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 이러한 상황의 주요 이유로 설문 참여자들은 주요 의사결정자의 평가결과 활용 유인의 부족 및 평가담당자의 질 높은 평가결과 생산 유인 부족을 들었으나, 평가예산이 부족하다고 생각하는 응답자는 많지 않았다.

각 세부제도별 결과를 살펴보면, 재정성과목표관리제도는 평가 중복에 따른 부담이 과중하고 평가전문인력 교육이 필요하며 질 높은 평가결과 생산 유인이 부족한 것으로 나타났다. 또한 성과목표치 미달성 시에 특별한 불이익이 없는 것으로 나타났으며, 평가를 위한 사업분류체계의 개선이 필요하다고 답한 응답자가 많았다. 재정성과목표관리제도의 환류기능 강화를 위해 평가대상 사업 수의 축소가 필요하다고 답했으며, 성과계획서와 예산요구서, 성과보고서와 국가결산서의 통합 작성에 대해 긍정적으로 답한 응답자가 많았다.

핵심사업평가제도에 대해 응답자는 평가대상 사업 수가 너무 많고 분기별 평가가 너무 잦다고 인식하고 있었다. 현장조사의 실효성에 대한 공무원 및 전문가 사이의 의견을 갈렸으나, 구체적인 현장조사 지침은 두 집단 모두 필요하다고 인식하고 있었다. 그리고 환류를 위해 평가지표 설정이 중요하

지만, 현재 설정된 지표는 적절하지 않다고 생각하는 응답자가 많았다.

재정사업심층평가제도에 대해 평가를 위한 질 높은 정보 및 자료 부족이 가장 광범위하게 인식되고 있는 문제점으로 나타났다. 이에 더해 평가부담, 인력부족의 문제, 미흡한 유인체계 등의 문제점들이 심층평가 수행과정의 쟁점으로 인식되고 있었다. 또한 담당 및 수행경험이 있는 응답자의 경우, 법적 근거의 부재를 중요한 문제점으로 인식하고 있었다.

선행연구와 설문조사 결과를 바탕으로 재정성과평가제도의 환류기능 강화를 위한 방안을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 제도 전반적으로 평가목적을 분명히 설정해 세부평가제도가 서로 상호보완적으로 작동할 수 있도록 해야 한다. 그리고 이러한 평가목적에 따라 적절한 평가 방법을 채택해야 한다. 그리고 평가대상 사업의 목적도 분명히 하여 평가수행 시 이를 바탕으로 해야 하며, 평가대상 사업의 특성 및 평가의 목적에 따라 적절한 평가대상 사업 선정 기준의 제시가 필요하다. 그리고 정확한 성과측정이 가능하고 성과정보의 유용성을 높여 환류의 실효성을 제고할 수 있도록 평가 목적과 사업의 목적에 부합하는 성과지표를 설정해야 한다. 그리고 중앙 재정당국과 일선 사업부처, 국회, 재정당국 내 평가담당조직과 예산조직에 적절한 인센티브를 제공하여 평가와 환류를 위한 업무 협조 관계를 체계적으로 수립해야 할 필요성이 있다. 그리고 평가결과의 질 향상과 환류기능 강화를 위해 조직 내 성과평가에 대한 관심 및 역량 제고가 필요하다.

재정성과목표관리제도의 환류기능 강화를 위해 성과관리시행계획과의 통합, 성과관리대상 사업 분류와 선정방식의 체계화, 평가결과의 공개 확대와 재정성과포털 구축, 성과정보 환류에 대한 제도 개선 및 인센티브 강화, 타 평가제도 및 예결산 절차와의 연계 강화, 성과정보의 품질 제고가 필요하다.

핵심사업평가제도는 평가목적이 지나치게 광범위하고 모호하게 설정되어 있는바, 본래의 도입 취지에 맞게 평가결과의 예산환류보다는 사업성과 향상, 사업제도 개선, 실효성 있는 후속조치 등을 그 평가목적으로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 각 평가시기별 성과지표의 설정을 위한 평가자와 피평가자 사이의 논의를 통해 생산해야 하는 성과정보를 구체적으로 설정해 평가부담을 줄이고 성과정보의 질을 제고해야 한다. 또한 핵심사업

운영을 위한 구체적인 평가지침 마련이 필요하며, 핵심사업 평가팀 내 업무 분장을 명확히 해 평가수행 과정에 발생할 수 있는 불협화음을 줄여나가야 한다. 또한 민간 전문가 풀의 체계적인 관리, 평가자와 피평가자 간 정보공유 및 제공 협력 제고, 평가결과 및 환류과정의 공개가 필요하다.

재정사업심층평가제도의 경우 환류기능 강화를 위해 평가목적 및 방향의 명확화, 평가품질 제고, 평가전문가 역량 강화가 필요하다. 그리고 재정당국-사업부처-평가연구진 간, 그리고 평가담당부서-예산편성부서-사업담당부서 간 협업체계를 강화해야 하며, 평가결과, 후속조치 및 이행실적의 대국민 공개 폭을 넓히고 환류체계를 공식화해야 한다.



## 목 차

I. 서론 .....	19
II. 재정성과평가제도의 특징 및 환류의 중요성 .....	21
1. 재정성과평가제도의 정의 및 의의 .....	21
2. 우리나라 재정성과평가제도 개요 .....	24
3. 재정성과평가제도의 환류상 문제점: 선행연구 .....	27
가. 재정성과평가제도의 환류 기능과 관련한 선행연구 .....	27
나. 성과정보 활용에 관한 선행연구 .....	31
다. 기타 선행연구 .....	32
III. 재정성과목표관리제도의 현황 및 문제점 .....	34
1. 제도의 목적 및 변천과정 .....	34
2. 환류현황 및 실태 분석 .....	36
가. 제도상 환류근거 .....	36
나. 환류현황과 실태 분석 .....	39
3. 환류의 문제점과 원인 .....	44
가. 제도 자체의 목적에 따른 한계 .....	45
나. 제도의 중복운영으로 인한 평가부담 .....	45
다. 성과관리대상 단위의 분류와 선정의 체계성 부족 .....	46
라. 환류에 대한 공개 및 인센티브 부족 .....	47
마. 국회 및 관리자의 관심 부족 .....	48
바. 명확한 환류규정의 미비 .....	48
사. 제도 간 연계와 통합의 부족 .....	49
아. 성과정보의 낮은 질과 역량부족 .....	50

---

IV. 재정사업자율평가제도 및 핵심사업평가제도의 현황 및 문제점	52
1. 재정사업 자율평가	52
가. 재정사업 자율평가제도의 목적 및 변천과정	52
나. 재정사업 자율평가제도의 환류현황 및 실태	54
다. 재정사업 자율평가제도의 환류의 문제점과 원인	63
2. 핵심사업 평가	67
가. 핵심사업 평가제도의 목적 및 변천과정	67
나. 핵심사업 평가제도의 환류현황 및 실태	68
다. 핵심사업 평가제도의 환류의 문제점과 원인	74
V. 재정사업심층평가제도의 현황 및 문제점	78
1. 재정사업 심층평가의 목적 및 변천과정	78
가. 개요	78
나. 변천과정	79
2. 재정사업 심층평가제도의 환류와 쟁점	81
가. 평가체계	81
나. 환류	82
다. 쟁점과 한계	83
라. 환류과정의 쟁점과 한계	84
VI. 설문조사	86
1. 설문조사 개요	86
가. 설문조사 대상의 특성	86
나. 설문조사 문항의 특성	89
2. 설문조사 주요 결과	91
가. 제도 일반	91

---

나. 재정성과목표관리제도 .....	98
다. 재정사업자율평가제도 .....	103
라. 핵심사업 평가제도 .....	109
마. 재정사업심층평가제도 .....	116

## VII. 재정성과평가제도의 환류 기능 강화를 위한 제언 ..... 133

1. 제도 일반 .....	133
가. 평가 목적 및 평가 방법의 설정 .....	133
나. 평가대상 사업 목적의 명확화 및 평가대상 사업 선정 .....	134
다. 성과지표 설정 .....	135
라. 평가제도 거버넌스 .....	136
마. 조직 문화 및 평가 역량 .....	137
2. 재정성과목표관리제도 .....	138
가. 성과관리시행계획과의 통합 .....	138
나. 성과관리대상 사업 분류와 선정의 체계화 .....	139
다. 재정사업 공개 확대와 재정성과포털 구축 .....	140
라. 성과정보 환류에 대한 제도적 규정 및 인센티브 강화 .....	141
마. 기타 평가제도 및 예·결산 절차와의 연계강화 .....	143
바. 성과정보의 품질제고 .....	145
3. 재정사업자율평가제도 및 핵심사업평가제도 .....	146
가. 재정사업 자율평가 .....	146
나. 핵심사업 평가 .....	149
4. 재정사업심층평가제도 .....	154
가. 평가품질의 제고 .....	154
나. 소통품질의 제고 .....	155
다. 투명성 제고 .....	155
라. 환류체계의 공식화 .....	156

---

## CONTENTS

---

참고문헌 .....	157
부록 1. 성과보고서와 통합재정사업 평가보고서의 통합 .....	160
부록 2. 설문조사 문항 .....	161

---

## 표목차

〈표 II-1〉 우리나라 재정성과평가제도 변천 과정 요약 .....	26
〈표 II-2〉 예산운용의 장단점 비교 .....	28
〈표 II-3〉 박형수 외(2012)의 재정성과평가제도 관련 내용 정리 .....	30
〈표 III-1〉 재정성과목표관리제도의 개선 .....	35
〈표 III-2〉 성과보고서의 내부 및 외부 지적에 대한 조치결과 및 계획 .....	38
〈표 III-3〉 성과정보 환류의 유형 .....	40
〈표 III-4〉 성과지표 유형의 변화 .....	40
〈표 III-5〉 재정성과목표관리제도 미달성 관리과제 신규지표 비중 .....	41
〈표 III-6〉 재정성과목표관리제도 및 재정사업자율평가 예산환류 비교 .....	41
〈표 III-7〉 재정성과목표관리제도 사업개선 환류 .....	42
〈표 III-8〉 재정성과목표관리제도의 도구적 환류 실증분석 .....	43
〈표 III-9〉 재정사업성과목표관리제도에 대한 학습과 의사소통 수준 .....	44
〈표 III-10〉 재정사업 담당자의 성과 관련 교육훈련 참가횟수 .....	51
〈표 IV-1〉 연도별 재정사업 자율평가 평가지표 .....	56
〈표 IV-2〉 연도별 재정사업 자율평가 평가결과 산출방식 .....	57
〈표 IV-3〉 재정사업 자율평가결과 미흡 이하 사업에 대한 예산삭감 현황 (2005~2014년) .....	62
〈표 IV-4〉 재정사업 평가제도 비교 .....	68
〈표 IV-5〉 핵심사업 평가대상 개괄 .....	70
〈표 V-1〉 재정사업심층평가 분야별 수행 현황(2005~2018년) .....	80
〈표 V-2〉 재정사업 심층평가 운영성과 .....	83

---

〈표 VI-1〉 설문조사 개요 .....	86
〈표 VI-2〉 설문조사 응답자 전체 특성 .....	87
〈표 VI-3〉 설문조사 응답자 중 공무원의 특성 정리 .....	88
〈표 VI-4〉 설문조사 응답자 중 민간 전문가의 특성 정리 .....	89
〈표 VI-5〉 설문조사 문항 구성 .....	90
〈표 VI-6〉 재정성과평가제도에서 환류의 필요성에 대한 인식 .....	92
〈표 VI-7〉 재정성과평가제도의 전반적인 환류 현황에 대한 인식 .....	93
〈표 VI-8〉 재정성과평가제도의 환류 실태에 관한 문항의 평균 점수(5점 척도) ...	94
〈표 VI-9〉 재정성과평가제도의 환류 문제점의 원인에 관한 문항의 평균 점수 (5점 척도) .....	96
〈표 VI-10〉 환류에 대한 일반적 인식 .....	98
〈표 VI-11〉 환류 현황 및 실태에 대한 인식 .....	100
〈표 VI-12〉 환류의 문제점과 원인에 대한 인식 .....	102
〈표 VI-13〉 환류의 개선방향에 대한 인식 .....	103
〈표 VI-14〉 재정사업 자율평가제도에서 환류의 필요성에 대한 인식 .....	104
〈표 VI-15〉 재정사업 자율평가제도의 전반적인 환류 현황에 대한 인식 .....	104
〈표 VI-16〉 재정사업 자율평가제도에서 환류 실태 및 문제점에 대한 인식 .....	105
〈표 VI-17〉 재정사업 자율평가제도에서 환류상 문제점의 원인에 대한 인식 .....	107
〈표 VI-18〉 재정사업 자율평가제도: 예산삭감 원칙과 메타평가에 관한 인식 ...	108
〈표 VI-19〉 핵심사업 평가제도에서 환류의 필요성에 대한 인식 .....	109
〈표 VI-20〉 핵심사업 평가제도의 전반적인 환류 현황에 대한 인식 .....	110
〈표 VI-21〉 핵심사업 평가제도에서 환류 실태 및 문제점에 대한 인식 .....	111
〈표 VI-22〉 핵심사업 평가제도에서 환류상 문제점의 원인에 대한 인식 .....	112
〈표 VI-23〉 핵심사업 평가제도: 기타 문항에 대한 인식조사 .....	114
〈표 VI-24〉 재정사업심층평가 환류 필요성에 대한 인식 .....	116
〈표 VI-25〉 재정사업심층평가 환류품질(원활성)에 대한 인식 .....	117
〈표 VI-26〉 재정사업심층평가 결과공개의 투명성 수준에 대한 인식 .....	118

---

〈표 VI-27〉 재정사업심층평가 후속조치 및 이행실적 공개에 대한 인식	118
〈표 VI-28〉 평가품질의 우수성에 대한 인식	119
〈표 VI-29〉 평가의 정확성에 대한 인식	120
〈표 VI-30〉 주무부처의 활용수준	121
〈표 VI-31〉 후속조치의 실효성에 대한 인식	121
〈표 VI-32〉 평가결과의 예산 반영수준에 대한 인식	122
〈표 VI-33〉 제도개선 반영수준에 대한 인식	122
〈표 VI-34〉 사업담당자 성과평가 반영수준에 대한 인식	123
〈표 VI-35〉 담당사업부서의 성과향상 수준에 대한 인식	123
〈표 VI-36〉 대상사업 성과 개선수준	124
〈표 VI-37〉 평가목적의 불명확성	125
〈표 VI-38〉 평가제도의 중복적 운영	126
〈표 VI-39〉 과중한 평가부담	126
〈표 VI-40〉 평가수행을 위한 예산부족	127
〈표 VI-41〉 평가수행을 위한 전문 인력부족	128
〈표 VI-42〉 평가수행에 필요한 자료부족	128
〈표 VI-43〉 고위당국자에 대한 유인부족	129
〈표 VI-44〉 평가결과 품질제고에 대한 유인부족	130
〈표 VI-45〉 예산주기 및 시스템과 불일치성	130
〈표 VI-46〉 평가결과의 반영 부적합성	131
〈표 VI-47〉 평가결과 환류의 법적 근거 부족	132
〈표 VII-1〉 환류 및 인센티브 강화를 위한 성과보고서 개편안 예시	142
〈표 VII-2〉 성과계획서와 세입세출예산안 설명서 통합안 예시	144
〈표 VII-3〉 성과보고서와 국가결산보고서의 통합안 예시	144
〈표 VII-4〉 재정사업 심층평가의 필요성	154
〈표 VII-5〉 정보 및 자료의 원활한 공유수준	155

---

## 그림목차

[그림 II-1] 성과관리체계 .....	22
[그림 III-1] 예산과정에서 재정성과목표관리제도의 위상 .....	36
[그림 III-2] 재정성과목표관리제도의 구조 .....	38
[그림 IV-1] 재정사업 자율평가제도의 주요 변천과정 .....	54
[그림 IV-2] 재정사업 자율평가의 체계 1: 2005~2014년 .....	59
[그림 IV-3] 재정사업 자율평가의 체계 2: 2016~2017년 .....	60
[그림 IV-4] 재정사업 자율평가의 체계 3: 2018년 .....	61
[그림 IV-5] 핵심사업 평가보고서 작성예시 .....	69
[그림 IV-6] 핵심사업 평가 과정 .....	72
[그림 IV-7] 핵심사업 평가 추진체계도 .....	72
[그림 VI-1] 재정성과평가제도의 환류 실태에 관한 문항의 평균 점수(5점 척도) .....	95
[그림 VI-2] 재정성과평가제도의 환류 문제점의 원인에 관한 문항의 평균 점수 (5점 척도) .....	97

---

---

# I. 서론

---

우리나라는 최근 저출산·고령화, 낮은 경제성장률, 소득 양극화 등의 문제 해결을 위해 정부에 적극적인 재정지출을 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 근래 몇 년 동안 세수가 증가했지만, 사회 각 분야의 재정수요를 충족 시키기에는 턱없이 부족한 것이 사실이다. 이로 인해 재정지출의 효율화를 추진해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

2000년대 중반 노무현 정권에서 시행한 재정개혁은 재정당국이 거시경제 상황과 주요 정책을 고려해 재정운용의 방향과 자원배분방안을 결정하면 일선 부처에서 재정사업을 자율적으로 운용하도록 유도하고자 시행한 것이다. 특히 재정성과평가제도는 일선 부처에 책임성과 자율성을 부여해 성과 위주로 재정사업을 운용하도록 설계되었다. 따라서 현재 추진하고 있는 재정지출의 효율화 과정에서 재정성과평가제도가 적절한 역할을 수행해야 함에도 불구하고, 여러 선행연구는 재정성과평가제도가 예산편성 과정의 환류 기능에 한계가 있음을 지적하고 있다.

물론 예산은 정치적인 과정의 산출물이기 때문에 재정성과평가제도의 환류에 일정 부분 한계가 존재할 수 있다. 하지만 전반적인 재정지출의 효율화 추진이 필요한 시점에서 재정성과평가제도가 예산편성과 사업운영 방식 등에 유용한 정보를 적절한 시점에 제시하고 있는지 검토하는 작업은 의미가 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 재정성과평가제도의 환류를 중심으로 문제점을 파악하고 성과정보의 생산 및 구체적인 환류방안에 대해 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해서 먼저 재정성과평가제도의 도입 취지와 역할을 재정리하고 구체적으로 재정성과목표관리제도, 핵심사업평가제도(재정사업통합평가제도), 재정사업심층평가제도의 현황과 문제점, 시사점을 도출한다. 그리고 본 연구

의 주요 결론에 대해 재정당국과 일선 부처의 공무원, 평가과정에 참여한 전문가 등을 대상으로 설문조사를 실시해 보다 설득력 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

---

## Ⅱ. 재정성과평가제도의 특징 및 환류의 중요성

---

### 1. 재정성과평가제도의 정의 및 의의

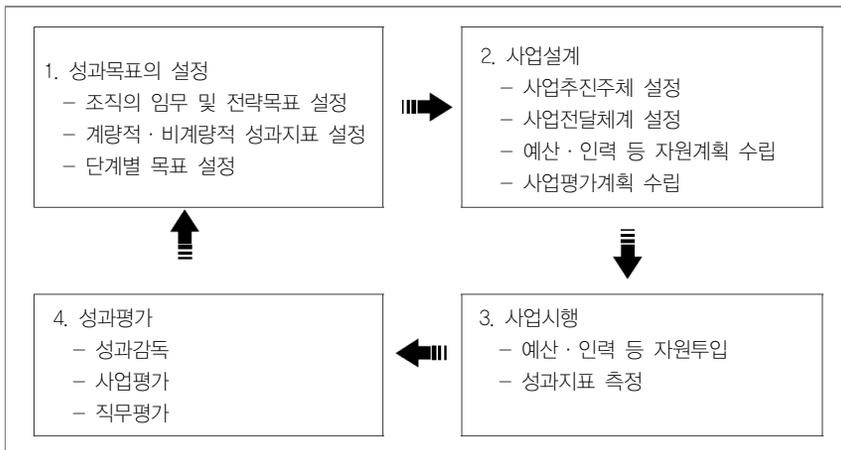
재정성과평가제도를 정의하기 위해 본 제도가 도입된 배경을 이해할 필요가 있다. 20세기 후반부터 주요 선진국에서 경제성장률 저하가 지속된 반면, 경기 회복 지원 및 정부의 기능 확대에 따라 재정지출은 급격하게 늘어나게 되었다. 재정수입을 크게 늘릴 수 없는 상황에서 재정지출의 압박이 커지자 많은 선진국에서 재정사업의 효율성을 제고해야 할 필요성이 대두되기 시작했다. 본래 정부의 재정사업은 그 결과의 계량화가 어렵고 다양한 목표를 지니고 있기 때문에 성과를 측정하고 효율성 측면에서 관리하는 것보다 투입과 과정, 절차를 중시하는 특성이 있었다. 기존의 투입 위주의 예산관리는 일선 부처에 재정 성과를 극대화하고자 하는 유인과 이에 필요한 정보를 제공하지 못했다. 국가 경제와 정부 재정의 거시적인 환경 변화로 인해 정부의 재정관리는 기존의 투입 중심 관리에서 결과 및 효율성을 중시하는 문화로의 변화를 추구하게 되었다.

이러한 배경하에 주요 선진국은 20세기 후반부터 성과주의 예산제도(performance budgeting)를 도입하기 시작했다. 나라마다 운영 방식의 차이는 있지만 성과주의 예산제도는 기본적으로 재정사업의 성과를 예산과 연동해 일선 부처에 사업 운영의 자율성을 부여하는 대신에 예산배분의 근거를 성과에 뒀으로써 재정지출의 효율성과 책임성을 높이고자 한 제도이다. 성과주의 예산제도를 도입하려면 예산과 연동하기에 앞서 재정사업의 성과를 측정하고 이를 바탕으로 재정사업을 관리할 수 있는 성과관리(performance management) 체계 수립이 필수적이다.

고영선 외(2004)는 성과관리체계, 전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업

을 설계·시행하고, 목표한 산출과 결과를 달성했는지 점검하고 이를 의사 결정에 환류하는 과정으로 정의했다. 고영선 외(2004)에 따르면 성과관리체계는 총 4단계로 나누어 볼 수 있는데, 첫 단계는 성과목표의 설정으로 조직의 임무 및 전략목표를 설정하고, 계량적·비계량적 성과지표를 설정하며, 단계별 목표를 설정하는 단계이다. 두 번째 단계는 사업설계로 사업추진주체 및 전달체계를 설정하고 예산·인력 등 자원계획 및 사업평가계획을 수립하는 단계이다. 세 번째는 사업시행 단계로 예산 및 인력 등 자원을 투입해 사업을 운영하고 성과지표를 측정하는 단계이다. 마지막으로 성과평가 단계에서는 성과감독, 사업평가, 직무평가 등의 평가수단과 측정된 성과지표를 바탕으로 사업의 성과를 평가하는 단계이며, 그 결과를 이용해 성과목표를 수정하거나 사업설계를 변경한다.

[그림 II-1] 성과관리체계



자료: 고영선 외(2004), p. 40. [그림 2-3]

따라서 성과평가는 주어진 성과관리체계에서 사업의 목표 및 성과지표에 따라 사업이 유발한 결과의 변화를 측정하는 작업으로 정의할 수 있다. 이에 더해 사업설계를 변경하거나 성과목표를 수정하는 등 사업운영 및 예산 배분 방식에 평가결과를 환류하기 위해서는 평가대상 사업과 측정 결과 변화

사이의 인과관계를 분석하는 작업 또한 필요하다. 홍중현(2015)은 정책 또는 사업의 성공 여부와 관련된 가치판단은 물론 그 원인을 규명하기 위하여 체계적인 방법을 사용하여 증거를 수집하는 과정으로 평가를 정의했다.

따라서 재정성과평가제도는 국가 재정이 투입된 사업의 성과를 목표와 성과지표를 통해 측정하고 투입된 자원과 사업의 성과 사이에 인과관계를 밝혀내기 위한 제도라고 정의할 수 있다. 그리고 이러한 재정성과평가제도는 재정사업의 효율성 및 생산성 제고를 위해 성과관리체계 내에서 사업운영방식, 자원투입방식 등에 평가결과를 환류하는 것이 그 궁극적인 도입 목적이라고 할 수 있다.

재정성과평가제도는 주인-대리인 모델 측면에서도 그 도입 의의를 찾을 수 있다. 기본적으로 국가의 재정사업은 재정당국(또는 국민)을 주인, 사업 운영 및 집행을 담당하는 일선 부처를 대리인으로 해석할 수 있다. 일반적으로 사업과 관련한 정보는 재정당국보다 일선 부처가 더 많이 갖고 있으므로, 재정당국과 일선 부처 사이에는 비대칭정보 문제가 존재한다. 예를 들어, 일선 부처는 하나의 사업이 성과를 내기 쉬운 사업인지 혹은 자신이 어느 정도의 노력을 투입해 사업을 운영·관리하고 있는지에 관한 정보를 재정당국보다 더 정확히 알고 있다. 이러한 비대칭정보로 인해 일선 부처는 도덕적 해이의 유인을 지니고 있으며, 이는 예산 낭비로 이어질 수 있다.

이러한 재정사업 운영에서 비대칭정보 문제를 해결하는 방법 중에 하나가 사업 성과를 바탕으로 일선 부처에 지급하는 보상(예를 들어, 예산)을 결정하는 성과주의 예산제도이다. 즉, 성과주의 예산제도는 일선 부처의 도덕적 해이 현상을 방지하기 위해 사업의 성과와 예산을 연계하는 제도로 이해할 수 있으며, 이때 재정성과평가제도는 재정사업의 성과를 어떤 방식으로 측정하고 어떻게 환류할 것인지를 결정하는 제도라고 할 수 있다.

종합하자면 재정성과평가제도는 재정사업의 성과를 사업의 목표에 따라 측정해 예산배분 및 사업운영방식에 환류함으로써 재정사업의 효율성을 제고하고자 하는 목적뿐만 아니라, 일선 부처의 도덕적 해이 현상을 방지하고자 하는 목적도 지니고 있다고 할 수 있다. 재정성과평가제도는 예산이라는

제한된 자원을 효율적으로 사용하고 있는지 점검하고, 그 결과에 따라 예산 배분의 올바른 방향을 제시할 수 있어야 한다. 또한 재정성과평가제도를 통해 사업운영방식이나 전달체계 등을 개선할 수 있으며, 사업 담당자 또는 담당부서의 책임성을 제고할 수 있다. 재정사업 결과를 예산배분 및 사업운영방식에 환류하는 과정은 재정성과평가제도를 이용해 투입 및 과정 중심이 아닌 산출 및 결과 중심으로 재정사업을 관리하기 위한 도구인데, 이 때 사업 담당자의 자율성과 책임성을 확보하는 것이 필수적이다.

## 2. 우리나라 재정성과평가제도 개요

우리나라는 1990년대 후반 외환위기를 겪으며 재정지출 확대의 필요성이 대두되었으나, 한편으로는 이전과 같은 높은 성장률을 달성하기 어려운 환경에 처했다. 이로 인해 서구 선진국과 같이 재정지출 효율화의 필요성이 제기되어 1990년대 후반부터 준비기간을 거쳐 2000년대 중반에 4대 재정개혁을 단행했다. 중기재정계획, 총액배분자율편성 예산제도, 성과주의 예산제도, 디지털 예산회계 시스템 구축으로 정의되는 4대 재정개혁은 재정당국이 재정운용의 기본방향과 분야별 자원배분계획을 제시하고 일선 부처로 하여금 그 계획하에서 자율적으로 재정사업을 운영할 수 있도록 한 예산제도 개혁이다. 특히 재정지출을 크게 늘릴 수 없는 상황에서 재정사업의 성과를 극대화하려면 재정당국이 일선 부처에 자율성을 부여하는 대신 성과를 토대로 사업운영의 책임을 지게 하는 성과주의 예산제도의 도입이 필요했다고 할 수 있다.

성과주의 예산제도에서 재정성과평가제도는 평가대상의 사업 선정부터 평가, 환류의 역할을 담당하고 있으며, 2018년 현재 운영되고 있는 재정성과 목표관리제도, 핵심사업평가제도, 재정사업심층평가제도를 포함하고 있다. 이들 제도의 법적 근거는 「국가재정법」에 두고 있는데, 「국가재정법」 제1조에 따르면 이 법의 목적은 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것이다. 따라서 「국가재정법」에 근거를 둔 재정성과평가제도 또한 효율적이고 성과 지향적인 재정운용에 기여해야 하는

목적은 지니고 있다고 할 수 있다. 보다 구체적으로 「국가재정법」 제8조 제1항에서 각 중앙정부 기관의 성과관리체계 구축을 의무화하고 있으며, 동법 제8조 제6조에는 기획재정부가 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다고 명시해, 재정성과평가제도의 기본적인 틀을 제공하고 있다.

그중 재정성과목표관리제도는 성과지표와 목표치를 이용해 사업 성과를 측정·관리하는 모니터링 방식의 평가제도로 2003년에 일부 부처를 대상으로 시행되기 시작했다. 이 제도는 관리대상사업의 성과목표 및 성과지표를 설정하도록 하고 목표치 달성 여부와 그 정도에 따라 사업의 성과를 측정하는 비교적 간단한 방식으로 성과정보를 생산하고 있다.

핵심사업평가는 기존의 재정사업자율평가제도와 재정사업통합평가제도를 대체한 제도로서 기획재정부가 선정한 핵심사업을 대상으로 전문가 심층인터뷰, 현장조사, 수혜자 만족도 조사 등을 실시해 사업의 성과 제고를 유도하는 평가제도이다. 기존의 재정사업통합평가제도는 각 부처가 계획·집행·성과단계별 체크리스트에 따라 직접 사업의 성과를 검토(review) 방식으로 평가한 뒤 기획재정부가 평가절차와 기준 준수 여부 등을 확인·점검하는 메타평가 방식으로 운영되었다. 하지만 미흡 사업에 대해 기계적으로 예산을 10% 감액하는 방식으로는 부처의 자율성과 책임성 확보가 어렵고, 메타평가 방식이 사업의 성과를 높이는 데 한계가 있다는 지적에 따라 2018년부터 메타평가 방식을 폐지하고 평가기준에 따른 부처의 자율평가 과정과 그 결과에 기획재정부는 더 이상 개입하지 않고 있다. 대신 일부 중요 사업에 대해 기획재정부, 한국조세재정연구원, 외부연구진이 평가단을 꾸려 현장점검 등을 통해 사업성과를 제고하는 것을 목표로 한 핵심사업평가제도를 도입했다.

재정사업심층평가제도는 2006년에 도입된 사업평가 방식의 제도로 객관적·과학적인 방법을 사용해 사업의 적절성·효과성·효율성 등에 관해 보다 심도있는 성과정보를 생산하는 평가제도이다. 제도 도입 초기에는 개별 사업을 평가대상으로 했으나, 2010년부터 사업군으로 그 대상을 확대했다.

이러한 재정성과평가제도의 변천 과정을 요약하면 <표 II-1>과 같다. 우

리나라는 1999년 성과주의 예산제도 시범사업을 실시했으며, 2003년에 재정 성과목표관리제도를 시작으로 재정성과평가제도를 도입했다. 이후에 재정성과목표관리제도를 보완하기 위한 목적으로 재정사업자율평가제도를 2005년에 도입했으며, 그 이듬해 「국가재정법」 제정을 바탕으로 재정사업심층평가제도를 도입해 현재의 재정성과평가제도의 기틀을 만들었다. 그 이후 성과관리체계와 프로그램 예산체계를 일치화하는 작업을 시작했으며, 재정사업자율평가제도는 대상 사업 선정 방식 등의 변화를 거쳐 2015년 메타평가 방식을 적용하기도 했으나, 2018년부터 메타평가 방식을 폐지해 부처 자율로 넘긴 대신 핵심사업평가제도를 도입해 운영 중이다.

〈표 II-1〉 우리나라 재정성과평가제도 변천 과정 요약

일자	추진내용
1999.1.~2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과주의 예산제도 도입 및 추진계획 마련(16개 기관을 선정하여 시범사업 실시)</li> <li>• 부처별 성과지표 개발(정부조직 경영진단)</li> </ul>
2000.3.~4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16개 시범사업기관의 성과계획서를 기획예산처 홈페이지를 통해 일반 국민에게 공개</li> <li>• 2001년도 예산과 관련한 시범사업 추진방침을 예산안 편성지침을 통하여 통보(기존의 16개 시범기관 외 12개 기관을 추가로 선정, 총 28개 기관)</li> </ul>
2001.6.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002년도 성과계획서 및 2000년도 성과보고서 작성지침 통보 (11개 기관을 시범사업 대상기관으로 추가 선정, 총 39개 기관)</li> </ul>
2003.5.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과중심의 재정운용으로 전환하기 위해 재정성과목표관리제도 도입</li> </ul>
2004.5.~11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004년도 성과관리제도 시행지침 시달</li> <li>• 정책 및 성과 중심의 프로그램 예산체계 도입</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과관리제도의 보완을 목적으로 재정사업자율평가제도 도입</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국가재정법」 제정으로 재정사업심층평가제도 도입</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과계획과 성과관리시행계획 통합</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과계획서 최초로 국회 제출</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과계획과 성과관리시행계획 분리</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과보고서 최초로 국회 제출</li> <li>• 2010년부터 성과관리체계와 프로그램 예산체계 일치화 작업 추진</li> <li>• 사업군 단위로 심층평가 대상 확대</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011 회계연도부터 예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서의 사업내용 및 사업비 등이 일치하도록 노력할 것을 의무화</li> </ul>

〈표 II-1〉의 계속

일자	추진내용
2013	• 2014년도 성과계획서부터 정부 성과계획서 및 성과보고서에 대한 총괄적인 요약·분석보고서를 국회에 제출
2014	• 2015년도 성과계획서부터 성과관리체계(성과목표-관리과제)를 예산·기금상 프로그램 및 단위사업과 일치시켜 성과계획 수립 • 2015년도 성과계획서부터 성과계획서 작성 시 단위사업과 연관된 조세지출 병행 작성 • RBOD 시범실시
2015	• 사업별 전수 확인점검 방식에서 메타평가 방식으로 재정사업자율평가제도 개편
2018	• 메타평가 폐지 및 핵심사업평가제도 도입

자료: 박노욱·오영민·원종해(2015), p. 21, 〈표 II-1〉; 국회예산정책처(2018), p. 141, 〈표 1-78〉을 바탕으로 저자 정리

### 3. 재정성과평가제도의 환류상 문제점: 선행연구

#### 가. 재정성과평가제도의 환류 기능과 관련한 선행연구

전술하였듯이 재정성과평가제도는 투입 위주가 아닌 성과 위주의 재정운용을 위한 제도이다. 재정사업의 성과를 재정운용에 반영하려면 적절한 환류방법을 설계해야 한다.

하지만 현재까지 재정성과평가제도를 운영하면서 환류 측면에서 다양한 문제점이 드러나고 있다. 하연섭(2010)은 먼저 성과 위주의 재정운용이 기술적 효율성을 제고할 수 있지만, 성과정보 생산에 과다한 비용과 시간이 필요하고 정확한 측정이 어렵다고 정리했다. 〈표 II-2〉와 같이 투입 위주의 재정사업 관리는 재정당국 입장에서 총지출 통제가 용이하고 이해하기 쉽다는 장점이 있는 반면, 사업의 성과를 알 수 없기 때문에 효율성을 제고하기 어렵고 장기적인 사업 운영에 부적절하다는 단점이 있다. 반면 산출(output) 또는 결과(outcome) 위주의 재정운용은 효율성을 제고하고 정책결정에 보다 직접적인 정보를 생산해 활용할 수 있다는 장점이 있지만, 이러한 정보를 생산하기 위해 많은 비용과 시간이 필요하고, 효율성을 측정하기 위한

사업비용 정보 또한 요구되며, 성과·비용 측정이 용이한 사업 위주로 사업을 관리하게 되는 단점 또한 존재한다.

〈표 II-2〉 예산운용의 장단점 비교

구분	장점	단점
투입(input)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해하기 쉽고 적용에 비용이 들지 않음</li> <li>• 총지출의 통제가 용이</li> <li>• 통제지향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효율성 제고 곤란</li> <li>• 신축적이지 않음</li> <li>• 단기적인 시각</li> </ul>
산출(output)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효율성 제고</li> <li>• 책무성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초점의 왜곡</li> <li>• 측정의 문제</li> <li>• 요구되는 정보의 과다</li> <li>• 비용측정 필요</li> </ul>
결과(outcome)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재배분 용이</li> <li>• 정책결정과 정책조정 지원</li> <li>• 장기적 전망에 기초</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 측정의 문제</li> <li>• 책무성의 문제</li> <li>• 요구되는 정보의 과다</li> <li>• 비용측정 필요</li> </ul>

자료: OECD(2005)를 인용한 하연섭(2010), p. 289, 〈표 12-5〉를 재인용

또한 하연섭(2010)은 예산과정이 본질적으로 정치적인 과정임을 강조하며, 성과주의 예산제도에 따른 성과정보만으로 예산을 편성할 수 없다고 주장한다. 성과주의 예산제도의 합리성이 예산의 정치적 특성을 전부 대체할 수 없으며, 부문 간 우선순위 설정에 성과주의 예산제도로 생산한 정보를 사용하는 것은 한계가 있다고 지적했다.

박형수 외(2012)는 보다 구체적으로 성과정보와 관련한 이슈를 정리했다. 먼저 재정성과목표관리제도는 성과정보를 생산하기에 상대적으로 용이하지만, 성과지표의 변화에 다양한 요인이 영향을 미칠 수 있기 때문에 재정사업의 영향을 정확히 추정하기 쉽지 않으며 결과적으로 성과정보를 예산 등에 환류하기 어렵다고 지적했다. 반면 재정사업심층평가는 다양한 데이터와 과학적인 분석방법에 기반해 재정사업의 성과를 보다 정확하게 측정할 수 있다. 하지만 심층평가는 많은 비용과 시간이 필요하기 때문에 적시에 환류하기 어렵다는 단점이 있다. 박형수 외(2012)는 재정사업자율평가제도는 재정성과목표관리제도와 재정사업심층평가제도의 중간 정도의 성과정보를 생산

하고 적시에 환류가 가능하다는 측면에서 긍정적으로 평가하기도 했다.

또한 재정사업평가제도하에서 일선 부처는 담당하고 있는 재정사업에 대해 자율성과 책임성을 부여받고 사업의 성과로 평가받기 때문에 투입지표보다 산출 또는 결과지표의 사용이 적절하다고 할 수 있다. 결과지표는 정확한 해석을 위해 추가적으로 객관적인 평가를 수행해야 하는 부담이 있지만 전 세계적으로 결과지표의 사용 추세가 늘어나고 있다고 언급했다.

박형수 외(2012)는 평가결과의 적절한 환류를 위해서 평가단위의 설정도 중요하다고 주장했다. 특히 예산편성과정에 성과정보를 반영하려면 같은 목적을 지닌 정책, 사업 등을 하나로 평가해야 한다. 또한 분야 또는 부문 간 자원배분을 위한 성과정보의 생산은 상대적으로 어렵다는 것이 주요 국가의 사례에서 드러나고 있으므로 미시적인 자원배분을 위해 평가단위를 적절히 조정해야 한다고 주장했다.

그리고 국가 재정사업을 하나의 틀로 평가해야 상위 레벨에서 예산조정 등에 반영할 수 있기 때문에 중앙집권적 평가시스템이 필요하지만, 지나친 평가의 중앙집권화는 부처 또는 사업의 특수성을 반영하기 어려워 평가자의 재량개입 여지가 줄어들 수 있다. 그리고 보다 전문적인 평가 업무 수행을 위해 별도의 평가조직을 두는 것이 필요하지만, 이는 예산조직 등 환류의 목적이 되는 조직과의 분리를 뜻하므로 환류가 어려워지는 단점도 존재한다. 그리고 우리나라는 공무원의 순환보직으로 인해 평가전문 조직을 두더라도 책임성과 전문성을 제고하는 데 한계가 있을 수 있다. 그리고 생산한 성과정보를 예산 등에 연계하는 방식 또한 중요하다. 환류를 강화해 평가제도의 실효성을 제고하기 위해서는 기계적인 연계 방법도 있지만, 이는 환류의 경직성으로 인해 평가 및 환류 과정에서 일선 부처의 반발이 생길 우려가 있다.

〈표 II-3〉 박형수 외(2012)의 재정성과평가제도 관련 내용 정리

이슈	주요 내용
성과측정 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정성과목표관리제도: 성과정보의 생산이 용이하지만, 재정사업의 영향을 추정하기 어려우며 따라서 예산편성에 환류가 쉽지 않음</li> <li>재정사업심층평가제도: 보다 객관적이고 과학적인 방법으로 재정사업의 성과를 측정할 수 있지만, 비용과 시간이 많이 들며 적시에 환류하기 어려움</li> <li>재정사업지출평가제도: 체크리스트를 통해 사업의 성과를 평가하는 프로그램 검토방식으로, 재정성과목표관리제도와 재정사업심층평가제도와 비교했을 때 중간 정도 수준의 성과정보를 생산함</li> </ul>
성과지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>결과(outcome) 중심의 성과지표는 해석을 위해 추가적인 평가작업이 필요하지만, 성과주의 예산제도의 취지와 부합해 전 세계적으로 사용이 늘고 있음</li> </ul>
평가단위	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정 목적을 위한 정책, 사업, 활동을 하나의 단위로 평가하는 것이 환류에 적절함</li> <li>거시적인 자원배분을 위한 성과정보의 생산은 쉽지 않다는 것이 주요 국가 사례의 교훈임</li> <li>다부처 사업의 경우 책임소재 파악이 어려워 정확한 성과측정 및 환류를 위해 추가적인 시스템 보완이 필요함</li> </ul>
평가의 분권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정성과평가제도는 중앙집권적 평가시스템으로 체계적이고 일관성 있는 평가정책 추진이 가능하지만, 지나친 획일성으로 인해 평가자의 재량이 개입할 여지가 크지 않음</li> </ul>
성과관리 조직의 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙집권적인 평가(성과관리) 시스템은 주로 별도의 조직으로 운영되어 평가역량을 제고하는 장점이 있지만, 예산편성 등에 환류하기 어려운 단점이 존재함</li> <li>우리나라는 공무원 순환보직으로 인해 책임성과 전문성을 확보하기 어려움</li> </ul>
성과정보 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과정보의 수준을 제고하는 것이 실효성 있는 환류를 위해 중요하지만, 차선책으로 성과정보와 예산을 기계적으로 연계할 수 있음</li> </ul>

자료: 박형수 외(2012), 제4장을 참고하여 저자 작성

김상헌(2013)은 재정성과관리제도의 문제점으로 프로그램 예산제도와 연계 부족, 총액배분 자율편성 예산제도(Top-down)와의 조화 미흡을 지적했다. 올바른 성과정보와 비용정보를 측정하려면 위해서는 사업을 체계적으로 분류하는 작업이 선행되고, 이를 바탕으로 성과지표를 설정하고 비용정보를 도출해야 한다. 이러한 역할을 프로그램 예산제도가 담당해야 하지만, 현재 프로그램 예산제도는 각 부처의 사업을 단순 나열하는 데 그쳐 재정성과평가제도와의 연계에 한계점을 드러내고 있다고 주장했다. 그리고 재정성과지출평가제도를 통해 생산한 성과정보를 예산안에 반영해도 국회의 예산심의 과정에서 수정되는 경우가 생겨 재정성과평가제도의 실효성이 저하되고

있음을 지적했다. 그리고 총액배분 자율편성 예산제도하에서 일선 부처가 지출한도를 준수하지 않아 성과평가의 실효성이 저하되고 있다고 주장했다.

또한 김상헌(2013)은 재정성과평가제도 본연의 문제로 평가대상 사업의 수 및 선정방법, 평가수행을 위한 자원 부족, 사전적 평가제도와의 연계성 부족, 주기적이고 상시적인 모니터링 체계의 결여, 재정성과평가제도의 평가 결과에 대한 신뢰성 부족, 사업집행에 대한 관심 부족을 들고 있다. 더불어 성과평가 결과의 환류에 있어 일선 부처 내부에서 예산 증액을 위해 성과정보를 후하게 측정하고 있는 등 부처 내 정확하고 실효성 있는 환류를 위한 유인이 부족하다고 언급하고 있다. 그리고 김상헌(2013)에 따르면 성과정보 생산 과정에서 국회가 참여하고 있지 않으며, 재정성과목표관리제도를 통해 성과계획서와 성과보고서를 국회에 전달하는 데 그치고 있는 등 국회의 참여 및 관심이 부족하며, 이는 성과관리 흐름의 단절을 불러오고 있다.

김상헌(2013)은 이러한 문제점의 원인으로 재정당국 내 성과담당자와 예산담당자 간의 연계 부족, 재정성과평가제도 간 연계성 부족과 중복 운영으로 인한 사업부처의 낮은 호응, 재정성과평가제도하에서 국회의 관심 및 참여 부족으로 인한 평가 결과 환류의 실효성 저하를 들고 있다. 또한 지나치게 획일적인 평가제도, 성과관리에 대한 전문성 부족, 신뢰성 확보를 위한 평가결과의 공개 노력 부족, 일반 국민의 재정성과평가제도에 관한 관심 부족도 재정성과평가제도 환류 기능의 약화를 불러오고 있다.

#### 나. 성과정보 활용에 관한 선행연구

최형준·이정욱(2016)은 사업개선, 자원배분의 합리성 제고, 책무성 확보라는 성과관리의 목적을 달성하기 위해서는 성과정보의 활용이 필요하므로, 이러한 성과정보 활용에 영향을 미치는 요인을 설문조사를 통해 분석했다. 저자는 그 요인을 크게 관리적 요인, 조직 특성적 요인, 외부 환경적 요인으로 분류하고 40개 중앙 행정기관의 공무원을 대상으로 설문조사를 실시했다. 그 결과 관리적 요인의 경우 조직 구성원의 참여와 관심이 가장 큰 영향을 미치고 있었다. 더불어 적절한 성과지표의 설정, 리더의 관심, 성과정

보의 질, 성과문화, 의회의 관심 등이 성과정보의 활용에 영향을 미치고 있다고 주장했다.

강영철(2008)은 위 연구와 마찬가지로 설문조사를 통해 성과평가 결과의 활용에 대한 공무원의 인식에 영향을 미치는 요인을 분석했다. 중앙행정기관 공무원을 대상으로 한 설문조사에서 저자는 합리·발전문화, 성과중심의 의사소통, 성과지표의 유용성, 조직 관리자의 리더십이 성과평가 결과 활용에 유의미한 영향을 미친다고 결론지었다. 박해육·장혜윤·최정우(2013)는 설문조사를 통해 획득한 자료를 이용해 지방자치단체가 성과평가 결과를 활용하는 데 미치는 영향 요인을 실증적으로 분석했다. 저자는 이러한 요인을 제도적 요인, 조직환경적 요인, 개인적 요인으로 구분했는데, 모든 요인은 성과정보 활용에 영향을 미쳤으나, 성과정보 활용 분야마다 그 영향력이 다르게 나타났다. 저자는 이러한 결과를 성과정보가 활용 분야마다 조직구성원의 성과정보에 대한 인식이 다르고 분야마다 활용하는 성과정보의 특성이 다르기 때문이라고 주장했다. 그리고 평가결과를 강제적으로 활용하도록 한 규정이 성과정보 활용에 긍정적인 영향을 주고 있음을 확인했다.

#### 다. 기타 선행연구

Jean Tirole(1994)은 공공조직 내 유인구조를 경제학적으로 분석하며 재정사업의 특징을 다음과 같이 정리했다. 재정사업의 주체인 정부는 민간 부문의 기업과는 달리 기관 운영의 목적 또는 기관의 임무가 다양하다. 민간 기업은 이윤극대화라는 명확하고 유일한 목표를 가지고 운영되고 있으나, 정부는 이윤극대화를 목표로 하고 있지 않을뿐더러, 정부가 관리하고 있는 사업 또는 제도는 하나의 목표로 규정하기 어려운 경우가 많다. 민간 부문의 기업 목표는 이윤극대화가기 때문에 사업 성과를 이윤을 통해 객관적으로 계량화할 수 있다. 하지만 재정사업의 성과는 이윤과 같이 객관적으로 계량화하는 것이 불가능한 경우가 많다. 그리고 재정사업의 성과는 목표에 따라 다양하게 정의할 수 있기 때문에 다양한 목표들 사이에 비중(weight)을 어떻게 책정하느냐에 따라 달라질 수 있다. 그리고 정부가 운영하는 재정사업

은 대부분 민간 부문에서 동일하거나 또는 유사한 비교 대상을 찾기 어렵기 때문에, 재정사업의 성과를 비교 측정하는 것이 거의 불가능하다. 또한 선거 결과에 따라 정부 운영 주체가 달라지는 민주사회에서 정부는 국민의 대리인(agent)이며, 주인(principal)인 국민의 선호가 중요하다. 민간 부문 기업의 목표인 이윤극대화는 시간의 흐름과 무관하게 일관적이지만, 국민의 선호는 매우 다양하고 시간에 따라 변하기 때문에 정부가 재정사업의 목표를 하나로 규정하기 어려울뿐더러 장기적인 계획을 마련하는 것이 쉽지 않다.

이러한 정부 구성과 재정사업의 특징은 재정사업의 성과를 평가하고 그 결과를 환류하는 데 있어 몇 가지 시사점을 제시한다. 먼저 재정사업의 적절한 비교대상이 없다는 사실은 성과를 정확히 측정할 수 없다는 의미이고, 이에 따라 성과에 따른 강한 유인구조 제공이 기본적으로 매우 어렵다. 다시 말해, 비교 대상이 없는 재정사업은 성과가 좋더라도 그에 따른 보상을 충분히 크게 제공할 수 없으며, 반대로 성과가 나쁘더라도 그 책임을 강하게 물을 수 없다. 또한 재정사업의 목표가 다양함에 따라 계량적으로 측정 가능한 성과지표가 있고 그렇지 않은 성과지표가 있는데, 이러한 두 지표가 상충관계에 있다면 성과지표 설정에 주의해야 한다. 정부 재정사업에서는 계량화하기 어려운 지표가 더 중요한 경우가 많은데, 이러한 사업의 성과지표로 계량화가 가능한 지표만을 사용하면 질(quality)과 관련된 사업의 성과가 저해될 우려가 높다. 그리고 이렇게 사업의 성과를 측정하기 어렵고 측정이 가능하더라도 다른 지표와 상충이 우려되는 경우 사업의 설계 및 집행 과정을 모니터링(monitoring)하는 작업을 필수적으로 병행해야 한다.

---

### Ⅲ. 재정성과목표관리제도의 현황 및 문제점

---

#### 1. 제도의 목적 및 변천과정

재정성과목표관리제도는 노무현 정부 시절 시행된 4대 재정개혁(중기재정계획, 톱다운 예산제도, 재정성과관리제도, 디지털 회계예산제도)의 하나로 도입되었다. 재정성과목표관리제도는 재정사업의 성과목표를 설정하고 목표의 달성 여부를 성과지표의 설정과 측정을 통해 점검한다. 재정성과목표관리제도는 미국의 GPRA를 벤치마킹해서 재정사업의 성과정보를 생산하여 국회의 예·결산 심사를 지원하기 위해 도입되었다. 재정성과목표관리제도의 성과정보는 재정의 책무성과 투명성을 제고하기 위해 국민에게 공개되고 있다.

재정성과목표관리제도하에서 각 중앙부처는 매년 성과계획서( $t+1$ 년도)와 성과보고서( $t+1$ )를 작성하여 기획재정부에 제출한다. 기획재정부는 예·결산 심의를 위해 부처에서 제출한 성과계획서와 성과보고서를 한국조세재정연구원의 확인점검을 거쳐 국회에 제출한다. 성과계획서에서 성과 측정과 관리가 필요한 재정사업은 성과관리대상사업으로 지정되며 부처는 비전, 미션, 전략목표, 프로그램, 단위사업으로 구성된 성과목표관리체계를 개발한다. 프로그램과 단위사업에는 성과지표가 설정된다. 성과계획서상의 성과목표관리체계는 예산분류체계에 일대일로 연계되어 있다. 각 중앙부처는 성과계획서에 의거하여 재정사업을 집행한 후 성과보고서를 작성한다. 성과보고서에서 부처는 재정사업의 예산집행 및 성과지표 목표치 달성 현황을 공개하고 개별 단위사업의 문제점, 원인분석, 향후 개선사항 등을 기술한다.

재정성과목표관리제도는 2007년도 도입된 이후 여러 가지 제도적 개선을 통해 발전해 왔다. 2014년에는 성과계획서의 성과관리체계와 예산분류체계

를 일치시켰다. 이에 따라 성과계획서의 성과목표와 관리과제가 예산분류체계인 프로그램과 단위사업에 일대일<sup>1)</sup>로 연계되었다. 2016년에는 성과계획서와 성과보고서상에 성과지표를 설정하고 사업의 성과를 보고해야 하는 성과관리대상사업을 축소하였다. 성과관리의 실익이 적은 신규사업, 지원사업, 소규모사업, 타 평가 중복 사업 등은 성과관리대상사업에서 제외하여 부처의 부담을 덜어주고자 노력하였다.

또한, 재정사업 통합평가제도의 평가대상사업 수가 전체사업 수로 확대됨에 따라 부처의 부담을 줄여주기 위하여 성과보고서와 재정사업통합평가보고서를 통합하였다. 보고서가 통합됨에 따라 기존 성과보고서의 항목인 성과분석과 향후 개선사항에 재정사업통합평가의 평가지표인 예산집행실적과 사업의 성과우수성 항목이 추가되었다. 재정성과목표관리제도는 재정사업평가제도의 기본 골격인 제도로서 재정사업의 성과를 관리함으로써 재정집행의 결과지향적 관리를 강화하고 책임성을 높이는 데 기여했다는 평가를 받고 있다.

〈표 III-1〉 재정성과목표관리제도의 개선

연도	개선사항	내용
2014	예산분류체계 및 성과관리체계 일치	성과목표관리체계의 비전, 미션, 전략목표, 성과목표, 관리과제, 분야, 부문, 프로그램, 단위사업과 매칭됨
2016	성과관리대상사업축소	1,636개의 성과관리대상사업이 1,372개 사업으로 축소됨
2016	성과보고서와 재정사업 통합평가보고서 통합	성과보고서의 기술항목이 재정사업통합평가제도의 평가항목을 반영하여 사업 개요, 예산집행실적 현황 및 분석, 성과분석, 사업의 성과 우수성 여부, 향후개선사항으로 개편됨

자료: 저자 작성

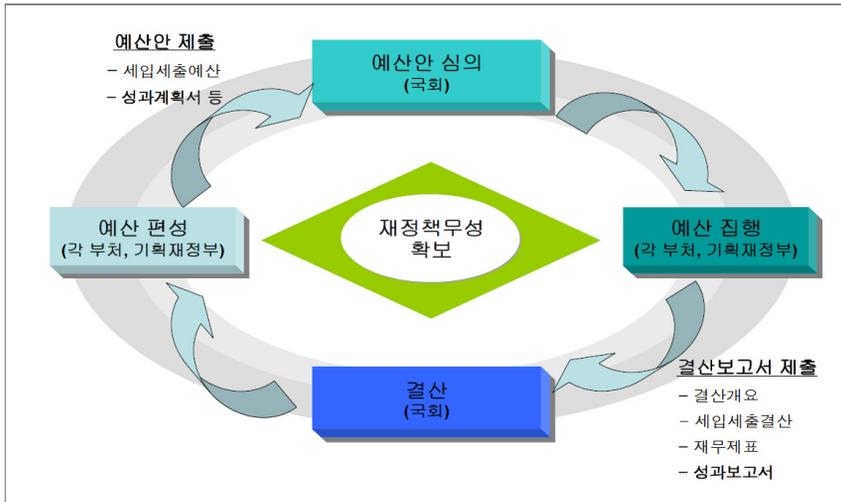
1) 과거 복수의 관리과제가 하나의 단위사업에 매칭되거나 하나의 관리과제에 복수의 단위사업이 매칭되는 문제점이 있었으나 일대일 매칭으로 이러한 문제점이 해소되었다. 다만, 형식적으로 연계가 되었으나 내용상 이질적인 단위사업이나 세부사업이 하나의 프로그램이나 단위사업에 속해 실질적인 연계는 개선의 여지가 많다.

## 2. 환류현황 및 실태 분석

### 가. 제도상 환류근거

전술하였듯이 재정성과목표관리제도의 도입 목적은 재정사업의 성과에 관한 정보를 생산하여 이를 예산편성 및 결산심사에 활용하여 궁극적으로 재정의 책임성을 높이는 데 있다. 유승현(2012, p. 90)은 재정성과목표관리 제도는 국민에 대한 책임성 강화를 위해 도입되었으며, 책무성 관점의 제도 하에서 생성되는 성과정보는 예산활용의 투명성 제고, 국회의 예산과정에 성과정보 제공, 기관의 성과중심 문화 확산, 기관의 중장기 비전 설정 및 전략관리 촉진, 기업의 사업/업무개선을 위한 정보제공을 위해 환류되어야 한다고 하였다.

[그림 III-1] 예산과정에서 재정성과목표관리제도의 위상



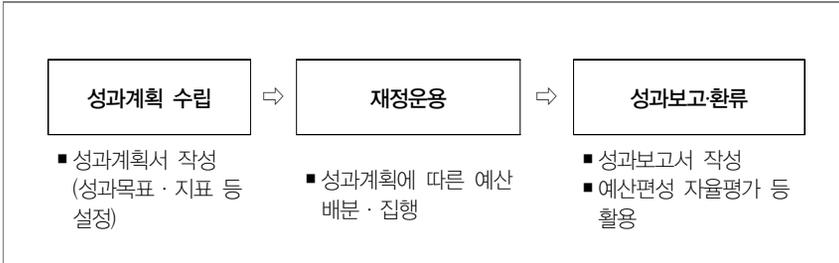
자료: 유승현(2012), p. 89

재정의 책무성 측면에서 재정성과목표관리제도에서 생성되는 성과정보를 적극적으로 활용해야 함에도 불구하고 제도적으로 환류에 대한 규정이 명확하게 제시되지 않고 있다. 우선, 재정성과목표관리제도의 법적 근거인 「국가

재정법」 제8조<sup>2)</sup>는 재정당국의 성과관리체계 구축을 규정하고 중앙부처의 성과계획서와 성과보고서 작성을 의무화하고 있다. 다만, 제도운영과정에서 발생하는 성과정보에 대한 환류는 명확하게 규정되어 있지 않고 ‘8조 6항’에서 임의규정으로 재정사업 평가결과를 재정운영에 반영할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 성과정보 환류에 대한 명확한 법적 근거가 부재한 것과 더불어 실무에서 사용되는 작성지침이나 성과보고서에서도 환류에 대한 직접적인 규정이나 내용은 제시되지 않고 있다. 다만, 기획재정부와 각 부처가 작성하는 실제 성과보고서에서는 환류에 대한 내용과 실제 사업부서의 환류조치 내용이 간접적으로 제시되고 있다. 먼저 기획재정부 성과보고서 총괄편에는 재정사업목표관리제도의 구조를 설명하면서 관련 성과보고서의 성과정보가 [그림 Ⅲ-2와 같이 예산편성 및 자율평가에 활용되는 것으로 규정하고 있다.

- 
- 2) 제8조(성과중심의 재정운영) ① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운영하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 “기금관리주체”라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.
- ② 각 중앙관서의 장은 제31조 제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2008.12.31.>
- ③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 예산 및 기금의 성과보고서를 작성하여야 한다. <개정 2008.12.31.>
- ④ 삭제 <2008.12.31.>
- ⑤ 기획재정부장관은 제2항에 따른 성과계획서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2008.12.31.>
- ⑥ 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운영에 반영할 수 있다. <개정 2008.2.29.>
- ⑦ 삭제 <2014.1.1.>
- ⑧ 기획재정부장관은 제6항의 규정에 따른 평가를 행함에 있어 필요하다고 인정하는 때에는 관계 행정기관의 장 등에 대하여 평가에 관한 의견 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 등은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 한다. <개정 2008.2.29.>
- ⑨ 제33조에 따른 예산안, 제35조에 따른 수정예산안, 제68조제1항에 따른 기금운용계획안, 제70조제2항에 따른 기금운용계획변경안 및 제89조제1항에 따른 추가경정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서는 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치하도록 노력하여야 한다. <신설 2009.5.27.>
- 국가법령정보센터, 「국가재정법」, 법률 제15342호(검색일자: 2018. 7. 18).

[그림 III-2] 재정성과목표관리제도의 구조



자료: 기획재정부(2013), 『2013년 성과보고서 총괄편』, 내부자료

개별부처의 성과보고서에도 성과보고서 작성지침은 내부 및 외부지적에 대한 조치결과 및 계획을 기술항목으로 규정하고 있어 각 부처는 지침에 의거하여 전년도 성과보고서와 외부 지적사항을 기술하고 이에 대한 환류조치를 성과보고서를 통해 보고 해야 한다.

〈표 III-2〉 성과보고서의 내부 및 외부 지적에 대한 조치결과 및 계획

구 분		지적사항	개선사항(조치결과 및 계획)
성과 목표	전년도 성과보고서	0 -	0 -
	국회, 감사원 등	0 -	0 -

자료: 기획재정부(2014), 『2014 회계년도 성과보고서 작성지침』, p. 22, 내부자료

문제는 성과보고서 작성지침과 실제 성과보고서상에 환류에 대한 내용이 있지만 성과정보 환류에 대한 일반적인 내용을 기술하거나 개별사업의 환류 활동을 단순히 보고하는 수준에 그치고 있다는 점이다. 이는 부진사업의 예산을 실제로 조정하여 환류의 실효성을 높이는 재정사업 통합평가 및 재정사업심층평가와 환류가 다른 점이다. 따라서 재정성과목표관리제도에서 만들어진 성과정보의 환류방법이나 부서나 부서의 환류에 인센티브 규정을 명확하게 제시하여 재정성과목표관리제도의 환류기능을 강화하는 것은 중요한 정책과제이다.

## 나. 환류현황과 실태 분석

전술한 바와 같이 재정성과목표관리제도는 재정사업의 성과관리체계를 구축하여 재정의 책임성을 높이고 공공부문에 결과 지향적 마인드를 높였다는 평가가 있다(박노옥 외, 2015). 다만, 실무에서는 매년 작성하는 성과계획서와 성과보고서 작성에 부담을 느껴 보고서를 형식적으로 작성하는 경우가 많다. 보고서가 다소 형식적으로 작성되기 때문에 수록된 성과정보는 예산환류나 사업의 개선에 의미 있는 환류의 도구로 사용되는 사례는 많지 않다. 선행연구에서는 성과평가제도가 성공적으로 작동하기 위해서는 평가를 통해 생산된 정보가 다양하게 환류되어야 한다고 주장하였다(오영민, 2016; Moynihan & Lavertu, 2012).

성과관리나 평가 제도를 통해 생성된 성과정보는 <표 Ⅲ-3>과 같이 크게 소극적, 도구적, 개념적 환류 등 세 가지 방법으로 환류될 수 있다(오영민, 2016). 소극적 환류는 성과정보를 제도의 운영과 유지를 위해서만 소극적으로 활용하며 성과평가결과는 측정수단이나 목표치를 개선하는 데 사용된다. 도구적 환류는 성과정보를 의사결정을 위한 중요한 정보로 활용하는 것으로 평가결과는 인사, 예산, 조직, 목표, 사업개선의 의사결정을 위한 도구적 수단으로 적극적으로 환류된다. 끝으로 개념적 활용은 성과정보의 환류가 조직구성원들 사이에서 내재화된 단계로 성과정보 환류를 위해 활발한 의사소통이 일어난다. 결국 성과정보는 조직원들의 인식과 행동변화를 유도하고 조직의 문화를 바꾸는 데까지 환류된다.

본 장에서는 선행연구에서 제시된, 환류의 세가지 유형을 기초로 재정성과목표관리제도에서 생성된 성과정보가 어떻게 환류되고 있는지를 분석한다. 다만, 재정성과목표관리제도를 운영하는 담당자에 대한 직접조사가 실시되기 전이고 실제 환류 여부에 대한 객관적인 자료가 부족하기 때문에 한국조세재정연구원 내부자료와 선행연구의 연구결과를 제시함으로써 환류실태를 분석하고자 한다.

〈표 III-3〉 성과정보 환류의 유형

활용의 유형	주요 개념과 예시
소극적 환류	성과정보를 성과관리 및 평가제도의 운영과 유지를 위해 사용 예) 측정수단 개선, 성과지표 및 목표치의 수립 및 개선에 사용
도구적 환류	성과정보를 적극적으로 활용하여 사업, 예산, 인사, 조직에 걸쳐 실질적인 변화를 도출하기 위한 수단으로 사용 예) 예산변경, 사업추진방식변경, 인사보상, 조직개편을 위해 사용
개념적 환류	성과정보를 통해 조직구성원의 인식과 행동, 조직문화의 변화를 유도 예) 학습, 아이디어 창출, 지식공유를 위해 사용

자료: 오영민(2016), p. 554를 재구성

첫째, 성과정보의 소극적 환류는 성과정보가 지표나 목표치 개선 등 제도 유지를 위해서만 소극적으로 환류되는 경우이다. 이를 토대로 재정성과목표 관리제도에서 생성된 성과정보가 소극적으로 환류되었는지를 확인하기 위하여 성과지표의 개선이나 변화를 분석하였다. 먼저 〈표 III-4〉와 같이 성과지표로 분석했을 경우 제도 도입 초기보다 산출지표는 17.2%p 감소하고 결과지표는 17.8%p 증가하여 상당한 수준으로 지표개선이 이루어진 것으로 판단된다. 이는 제도 내에서 성과지표의 질을 개선하기 위한 소극적 환류이지만 긍정적인 변화이다.

〈표 III-4〉 성과지표 유형의 변화

(단위: %)

회계연도	투입(Input)	과정(Process)	산출(Output)	결과(Outcome)
2007	2.5	10.8	51.0	35.7
2013	2.1	5.0	34.8	57.9
증감	-0.4	-5.8	-17.2	+17.8

자료: 오영민(2014a), p. 11

다만, 결과지표수의 확대와 같은 긍정적인 변화에도 불구하고 성과를 달성하지 못했을 경우 성과개선을 위해 적극적으로 노력하기보다는 목표치를 보다 쉽게 달성할 수 있는 지표로 바꾸는 경향이 있다. 비록 2012년 자료에 국한되지만 성과목표치를 달성하지 못한 563개 관리과제 중 237개의 성과지표가 신규지표로 대체되어 그 비율이 42%에 이르고 있다. 물론 지표의 타당성이 떨어져 신규지표로 전환한 사례도 있지만 상당수는 목표치를 미달성

한 성과지표를 달성이 가능한 신규지표로 전환한 것으로 판단된다.

〈표 III-5〉 재정성과목표관리제도 미달성 관리과제 신규지표 비중

(단위: 개, %)

전체지표 수		기존지표 수		신규지표 수	
개수	비율	개수	비율	개수	비율
563	100	326	58	237	42

자료: 한국조세재정연구원 내부자료를 기초로 저자 작성

도구적 환류는 성과정보를 의사결정의 수단으로 적극 활용하는 것을 말한다. 재정성과목표관리제도는 재정사업의 성과를 측정하고 관리함으로써 재정성과정보를 생산하고 이를 예산심사와 결산심사 과정에 제공함으로써 재정의 책임성을 높이려는 목적으로 도입되었다. 따라서 제도하에서 만들어진 성과정보는 예산편성이나 사업의 효과성 개선을 위해 적극적으로 활용될 때 도구적 환류수준이 높아지게 된다. 도구적 환류의 중요성에도 불구하고 재정성과목표관리제도의 도구적 환류수준은 그다지 높지 않은 것으로 판단된다. 먼저 재정성과목표관리제도는 예산결정에 거의 환류되지 않는 편이다. 2012년도 목표치 미달성 과제들의 예산변화율을 분석한 결과 1% 내외의 증가율을 보여 예산결정에 영향을 거의 미치지 못하고 있다. 이는 동일 연도 재정사업자율평가 미흡사업들의 예산 증감률이 -20%에 이르러 매우 높은 예산 환류를 보인 것과는 다른 결과이다. 〈표 III-8〉과 같이 통제변수를 추가한 실증분석 모형에서도 재정사업목표관리제도에서 목표치를 미달성한 과제들이 예산증감에 통계적으로 유의하게 영향을 미치지 않아 예산환류가 거의 이루어지지 않은 것을 알 수 있다.

〈표 III-6〉 재정성과목표관리제도 및 재정사업자율평가 예산환류 비교

(단위: 억원)

구분	개수	t예산	t+1 예산		증감률	
			정부안	국회 확정	정부안	국회 확정
목표치 미달성 관리과제	517	825,149	827,310	833,718	0.26%	1.03%
재정사업자율 평가 미흡사업	97	18,161	14,695	14,704	-19.1%	-19.0%

자료: 한국조세재정연구원 내부자료를 기초로 저자 작성

재정성과목표관리제도의 성과정보는 사업의 성과개선을 위해서도 적극적으로 환류되고 있지 않은 것으로 보인다. 대부분의 부서나 실무자가 성과계획서나 보고서를 「국가재정법」에 따라 의무적으로 작성해야 하는 문서로 여길 뿐 사업개선을 위한 성과정보를 생산하는 의미 있는 도구로 여기지 않기 때문이다. 재정성과목표관리제도 성과정보가 사업의 성과개선을 위해 적절히 환류되고 있는지를 목표치 미달성 사업의 성과개선 여부를 통해 간접적으로 알아볼 수 있다. 목표치를 달성하지 못한 사업의 경우에 부서에서 사업의 성과제고를 위해 더 많은 성과정보를 환류할 수 있기 때문이다. 2012년도 성과보고서상 목표치 미달성 사업이 다음 연도에 성과가 개선되었는지를 보면 목표치 미달성 사업 전체 326개에서 290개 사업의 목표치 달성률이 개선되어 달성사업의 개선율인 69.4%보다 높은 수준이다. 다만, 목표치 달성률<sup>3)</sup>은 실제 사업의 성과개선과 관계없이 분모인 목표치를 낮춰도 개선될 수 있기 때문에 실적치를 비교함으로써 정확한 환류수준을 알 수 있다. 실적치를 비교했을 때 목표치를 달성한 사업과 달성하지 못한 사업의 다음 연도 실적치 개선율은 각각 39.5%, 42.6%으로 차이가 없다. <표 Ⅲ-8>과 같이 통제변수를 활용하여 더 정교한 분석을 시도한 오영민(2016)의 연구에서도 목표치를 달성하지 못한 성과지표의 실적치 증감률이 목표치 달성 성과지표의 실적치 증감률보다 통계적으로 유의미하게 높은 것으로 분석되지 않았다. 이는, 실제 부서에서 목표치를 달성하지 못한 성과지표에 대한 성과관리를 통해서 사업의 성과를 제고하기 위하여 노력하기보다는 신규성과 지표를 설정하거나 목표치를 낮추려는 유인이 더 강하다는 것을 간접적으로 보여주는 결과라 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 재정성과목표관리제도 사업개선 환류

성과지표목표치 달성여부	개수	t+1 목표치 달성률 개선과제		t+1 실제 실적치 개선과제	
		개수	비율	개수	비율
미달성	326	290	88.9%	139	42.6%
달성	1743	1110	69.4%	690	39.5%

자료: 한국조세재정연구원 내부자료를 기초로 저자 작성

3) 목표치 달성률 = 100×실적치/목표치.

〈표 III-8〉 재정성과목표관리제도의 도구적 환류 실증분석

독립변수	예산환류		사업개선환류	
	정부예산증감률	국회예산증감률	달성율 증가률	실적치 증감률
	B (S.E)	B (S.E)	B (S.E)	B (S.E)
목표치 미달성 관리과제 / 성과지표	-1.714 (1,690)	-1.690 (1,730)	16.70 (1,956)**	-0.302 (1,900)
자율평가대상	-11.035(2,878)**	-8.687 (2,946)**	2,481 (2,803)	-2,898 (2,706)
심층평가대상	2,227 (4,237)	2,888 (4,349)	0,707 (3,585)	-3,398 (3,474)
직접사업	5,678 (3,059)	3,009 (3,128)	-0,286 (2,879)	3,882 (2,786)
민간보조사업	1,839 (3,112)	3,188 (3,185)	-2,878 (2,881)	-2,512 (2,789)
경제사업	-2,456 (1,875)	-2,377 (1,917)	-0,981 (1,737)	-2,955 (1,673)
복지사업	-1,274 (2,180)	-1,886 (2,238)	-0,534(2,002)	-4,268 (1,929)*
사업규모	-1,077 (1,686)	-1,130 (1,726)	2,157 (1,538)	2,490 (1,486)
부 사업	-1,444 (1,831)	-0,635 (1,870)	0,826 (1,676)	-0,388 (1,620)
N	1742	1725	1949	1941
F-Value	3,132	2,076	8,990	1,834
R-square	0,016	0,011	0,040	0,008

주: \*는 p<.05, \*\*는 p<0.1

자료: 오명민(2016), p. 567; p. 569를 저자가 일부 수정

마지막으로, 개념적 환류는 성과정보가 가장 많이 활용되는 단계이다. 성과정보가 개념적 환류단계에 이르면 제도에 의해서 생성된 성과정보에 대한 의사소통과 조직학습이 활발히 일어나게 된다. 우수 성과관리 사례나 문제점이 조직학습을 통해 공유되고 성과정보에 대한 환류가 조직구성원들의 인식과 행동에 자발적으로 내재화된다. 이를 통해 궁극적으로 보수적인 조직 문화가 성과와 혁신을 강조하는 문화로 변화되어 조직 전체에 성과향상에 기여하게 된다. 개념적 환류 측면에서 재정성과목표관리제도를 분석해 보면, 성과계획서와 성과보고서의 성과정보는 정부부처 실무자의 의식이나 행동변화에 영향을 미칠 정도로 활발하게 환류되고 있다고 보기 힘들다. 재정성과목표관리제도 성과정보의 개념적 환류에 대한 직접적인 조사는 아니지만 유승현(2012)의 연구<sup>4)</sup>는 중앙부처와 실무부서에서 재정성과목표관리제도에 대

4) 성과보고서 작성 담당자에 대한 인식조사 Likert 7점 척도.

한 충분한 교육훈련과 커뮤니케이션이 일어나지 않는 것을 보여주고 있다.

〈표 III-9〉 재정사업성과목표관리제도에 대한 학습과 의사소통 수준

문항	해당기관의 재정성과목표관리제도에 대한 충분한 교육훈련 및 커뮤니케이션	해당부서의 재정성과목표관리제도에 관한 충분한 교육훈련 및 커뮤니케이션
전체	4.43	4.44
전문가	4.00	3.94
공무원	4.47	4.48

자료: 유승현(2012), p. 105

이상에서, 제도에 대한 선행연구 및 관련 자료에 대한 조사결과 재정성과목표관리제도의 환류 수준은 소극적 환류 수준에 머물러 있는 것으로 파악된다. 여러 분석자료는 「국가재정법」에 의해 성과계획서와 성과보고서가 작성되지만 여기서 생성된 정보가 성과지표의 변화와 개선 외에는 예산환류, 사업개선, 조직학습에 거의 활용되지 않는 것을 보여주기 때문이다. 따라서 재정성과목표관리제도의 성과정보가 원활하게 환류되지 않는 원인을 파악하고 이에 대한 정책적 개선안을 제시하는 것은 제도운영의 실질적인 효과를 제고하기 위한 의미 있는 과제라는 시사점을 주고 있다.

### 3. 환류의 문제점과 원인

이상의 실태분석 결과는 재정사업성과목표관리제도의 성과정보가 기관이나 부서의 중요한 의사결정에 실질적으로 환류되지 않는 문제점을 보여주고 있다. 이러한 환류 부족에 대한 문제점을 개선하고 제도가 도입 목적에 맞도록 운영되도록 유도하기 위해서는 환류의 문제점과 관련 성과정보가 기관 및 부서에서 활용되지 않은 원인을 명확하게 밝히는 것이 필요하다. 본 장에서는 재정성과목표관리제도의 환류문제점과 그 발생 원인을 ① 제도의 목적에 따른 한계 ② 제도의 중복으로 인한 부담 ③ 성과관리대상 단위의 분류와 선정의 체계성 부족 ④ 환류에 대한 공개와 인센티브의 부족 ⑤ 국회

및 관리자의 무관심 ⑥ 명확한 환류 규정의 미비 ⑦ 제도 간 연계부족 ⑧ 낮은 성과정보의 질 측면에서 고찰하고자 한다.

### 가. 제도 자체의 목적에 따른 한계

우선, 재정성과목표관리제도의 성과정보가 제한적으로 환류되는 이유는 제도 도입 목적의 한계 때문이다. 재정사업자율평가제도나 재정사업 심층평가제도는 평가결과를 제도개선과 예산에 환류하기 위해 도입되었다. 그러나 재정성과목표관리제도는 재정성과평가제도의 근간이 되는 제도로서 성과정보 활용보다는 재정사업의 기본적인 성과목표관리체계를 구축하는 데 목적이 있었기 때문이다. 이는, 품목별 예산주의 제도를 성과주의 예산제도로 전환하는 과정에서 부처의 기본적인 성과관리 체계를 구축하는 것이 중요한 정책적 과제였기 때문이다. 다만, 제도가 도입된 지 10년이 지나 부처 및 사업별로 기본적인 성과관리체계는 구축이 되었기 때문에 많은 시간과 비용을 들여 작성하고 있는 성과계획서와 성과보고서의 성과정보를 어떻게 의미 있게 활용할 것인지에 대한 근본적인 고민이 필요한 때이다.

### 나. 제도의 중복운영으로 인한 평가부담

우선, 재정성과목표관리제도에서 만든 성과정보가 환류되지 않는 이유는 부처의 재정사업 담당자가 인식하는 문서작성의 부담이 상당히 높다는 데 있다. 일단, 부처의 담당자 측면에서 성과평가와 관리에 관하여 작성하고 준비해야 할 제도들이 너무 많다. 재정사업 평가체계 내에서도 성과계획서와 성과보고서의 작성의무에 외에 재정사업자율평가를 준비해야 한다. 또한 담당사업이 핵심평가나 재정사업 심층평가의 대상으로 선정되면 평가준비와 문서작성의 부담은 더욱더 늘어나게 된다. 특히, 우리나라는 세계에서 유례가 없을 정도로 국무총리실의 정부업무평가와 기획재정부의 재정사업평가체제로 이원화되어 있다. 사실 부처 입장에서 정부업무평가체계의 성과관리시행계획과 재정사업평가체계의 성과계획서는 형식과 내용이 유사한 측면이

많아 중복 작성에 따른 부담이 많다. 사업과 정책의 문제점과 성과를 이중으로 작성해야 하는 수고가 발생하는 것이다. 또한 각종 개별 정책영역의 시행계획은 성과계획서와 유사한 내용과 성과지표를 요구하고 있다. 물론 제도가 오랫동안 시행해 오면서 관련 내용과 정부가 축적되어 문서 작성에 대한 부담은 줄어들었지만 업무중복에 의한 부담과 유사 평가제도에 관한 보고서 준비부담은 여전하다. 이렇듯 너무 많은 성과 관련 제도 때문에 부처나 부서에서는 법에 따른 성과계획서와 성과보고서를 형식적으로 작성하고 거의 활용하지 않게 된다.

#### 다. 성과관리대상 단위의 분류와 선정의 체계성 부족

다음으로, 성과계획서와 성과보고서 작성의 기본이 되는 단위의 분류와 선정의 체계성이 부족하다는 점이다. 현재, 성과계획서에 성과지표를 설정하고 사업의 성과를 보고하는 기본단위는 단위사업이다. 그러나 현재 프로그램 예산체계 내에서 단위사업의 분류는 체계적이지 못하다. 이질적인 세부사업이 하나의 단위사업에 배치되어 있거나 중요하고 핵심적인 사업이 세부사업으로 분류되어 체계적으로 성과관리가 안 되고 있다. 작성의 기본단위가 단위사업으로 되어 있어 중요하고 핵심적인 세부사업이나 내역사업의 성과정보가 누락되는 경우가 발생하기도 한다. 또한 기능별로 단위사업이 명확하게 분류되어 있지 않고 포괄적으로 분류되어 사업의 성과를 명확하게 알기 힘든 경우도 많다. 따라서 성과관리의 기본이 되는 예산분류체계를 합리적으로 재조정하여 체계적으로 성과정보를 생산하고 이의 활용도를 높일 필요가 있다.

다른 한편으로, 성과계획서에서 관리해야 할 대상사업도 매우 많은 편이다. 우선 성과관리 대상사업이 단위사업으로 정해져 있기 때문에 국민의 생활과 직접 연계되지 않는 미시적인 사업까지도 성과관리의 대상으로 포함된

---

5) 국토교통부의 시설유지 보수 단위사업은 포괄적으로 설정되어, 도로시설관리, 교량시설관리, 하천시설관리 등 기능별로 분류되어 성과계획서나 성과보고서에서 세부적인 성과정보를 알 수 없도록 구성되어 있다.

다. 전술한 것처럼 기획재정부는 지속적으로 성과계획서와 성과보고서의 작성대상이 되는 성과관리대상사업 수를 줄여오고 있지만 부처 입장에서는 여전히 관리해야 할 사업이 많은 편이다. 프로그램 수준에서 성과지표를 설정하는 호주나, Agency priority goal을 설정하여 핵심목표와 일반목표를 구분하여 관리하고 있는 미국의 사례를 참고하여 성과관리 대상 사업을 줄여 부처의 부담을 줄이고 책임성을 강화함으로써 성과정보에 대한 환류수준을 높이는 것을 검토할 필요가 있다.

### 라. 환류에 대한 공개 및 인센티브 부족

재정사업목표관리제도에서 생성되는 성과정보의 환류수준이 낮은 이유는 관련 성과정보의 공개수준이 미흡하고, 환류에 대한 인센티브가 부족하기 때문이다. 정부업무평가 결과는 부처별로 평가에 대한 등급이 결정되고 평가결과가 공개되기 때문에 기관장 및 내부 구성원이 관심을 갖고 평가결과를 적극적으로 환류할 유인이 발생한다. 그에 비하여 재정사업성과목표관리제도의 성과계획서나 성과보고서의 성과정보는 공개의 내용과 방법이 미흡하다. 성과계획서와 성과보고서가 예결산 부속서류로 국회에 제출되어 홈페이지를 통해 공개되지만 부처별로 사업별로 구분하기 어려운 수백 페이지에 달하는 문서가 PDF 파일형식으로 링크될 뿐이다. 부처별로 성과목표치 달성 수준을 비교하거나 과거 대비 성과를 확인할 수 있는 통합 및 시계열적인 성과정보도 제공되지 않는다. 일반 국민 입장에서는 성과계획서와 성과보고서에 실린 성과정보를 활용하려면 불편하고 어렵게 관련 자료를 검색해야 하며 막상 관련 자료에 접근하더라도 의미 있는 정보를 얻기 어렵다.

재정성과목표관리제도의 성과정보 공개가 제한적이기 때문에 부처 입장에서 성과계획서와 성과보고서의 성과정보를 적극적으로 환류할 인센티브가 없다. 성과정보가 다양한 형태로 폭넓게 공개될 때 부처는 사업의 성과에 대해 부담을 느끼고 의미 있는 성과정보를 생산하고 이를 적극적으로 환류할 유인이 생기기 때문이다. 더구나 부처나 사업담당자가 계획된 성과목표치를 달성하거나 달성 못했을 경우 발생하는 긍정적 또는 부정적 인센티

브도 없다. 부처 및 사업담당자 입장에서는 성과계획서와 성과보고서가 「국가재정법」상에서 법적인 의무로 작성해야 할 여러 가지 귀찮은 업무 중의 하나로 인식되는 경향이 높다. 결과적으로 이러한 공개의 미흡과 인센티브 부족은 재정성과목표관리제도의 성과정보를 형식적으로 작성하고 환류하게 되는 원인이 되는 것이다.

#### 마. 국회 및 관리자의 관심 부족

성과계획서와 성과보고서가 「국가재정법」상의 예산 및 결산의 부속서류이지만 국회에서의 활용도는 매우 낮은 편이다. 국회의원들이나 보좌관도 예산 및 결산 심사 시 성과계획서와 성과보고서를 참고하는 경우는 매우 드문 편이다. 언론보도, 감사, 성과평가에서 문제가 된 사업의 경우 이들 서류를 활용하여 지적이나 질문을 하기보다는 직접 부처 담당자를 호출하거나 별도의 추가 자료를 받는다. 이는 성과계획서와 성과보고서의 가독성이 낮고 수록된 성과정보의 질이 높지 않는 것이 원인이지만 법정문서에 대한 국회의 관심 부족이 근본적인 원인이다. 국회의원이나 보좌관들은 공식적으로 제출되는 법정제출 서류를 확인하거나 분석하기보다는 부처로부터 직접 보고나 자료를 제출받는 것이 편리하고 보다 상세한 정보를 얻을 수 있기 때문이다. 국회에서의 관심이 낮다 보니, 재정성과목표관리제에 책임을 지고 있는 기관장이나 국장급 이상의 고위 관료는 성과계획서와 성과보고서의 내용에 거의 관심을 가지지 않는다. 의례적으로 부처의 단위사업 담당자가 작성한 성과계획서와 성과보고서의 내용이 재정운용담당관실에서 취합된 후 결재를 거쳐 재정당국과 국회에 제출된다. 이 과정에서 목표치를 달성하지 못했거나 성과가 낮은 사업에 대해 기관장에게 별도로 보고하거나 관련 논의를 진행하는 경우는 거의 없다.

#### 바. 명확한 환류규정의 미비

법정의무에 의해 성과계획서와 성과보고서를 작성하더라도 여기서 생성

된 정보를 환류하는 제도적 규정이 부재하다. 과거 재정사업 자율평가는 미흡사업에 대해 10%를 감액하는 환류제도가 존재하였다. 물론 기본적인 성과 목표관리체계를 구성하는 기본 골격에 해당하는 재정성과목표관리에 의무적 환류규정을 도입하는 것은 무리가 있다. 더구나 주요 해외국은 'Performance-informed budgeting'을 강조하는 세계적인 추세에 따라 성과정보 환류에 대해 자율성을 부여하고 있다. 호주는 성과정보의 환류에 대해 부처 자율에 맡기되 성과정보와 예산정보를 연계하여 공개하고 있다. 미국도 'Quarterly Review'를 통해 부처의 성과정보에 대한 환류활동을 주기적으로 점검하고 있다. 우리나라도 제도 도입의 취지에 맞도록 재정성과목표관리제도의 성과정보를 부처가 자율적으로 활용하도록 별도의 의무적 환류 규정을 두지 않되 성과목표치를 달성하지 못한 사업에 대해 부처의 자율적인 환류 여부를 확인할 수 있는 제도적 장치를 검토할 필요가 있다. 환류내용을 상세하게 기재하는 세부항목을 신설하거나 재정사업통합평가와 같이 목표치 미달사업에 대하여 성과개선계획서를 제출하게 하거나 성과부진사업이 어떻게 환류되었는지를 확인하는 세부항목을 추가하는 것을 검토해 볼 수 있다.

#### 사. 제도 간 연계와 통합의 부족

재정성과목표관리제도와 기타 재정사업성과평가제도 및 예결산제도와와의 연계성도 미흡한 수준이다. 우선 재정성과목표관리제도의 성과정보와 기금평가, 보조금 평가, 재정사업핵심평가 및 심층평가와 성과정보의 연계는 거의 없는 편이다. 연례적이고 구조적으로 목표치를 달성하지 못하거나 성과가 저조한 사업을 핵심평가나 심층평가의 대상사업으로 선정하는 연계과정은 없다. 또한 보조금 평가, 재정사업 자율평가에 지적을 받거나 미흡을 받은 사업을 성과보고서에서 심층적으로 분석하지 않는 편이다. 단순히 '내·외부 지적에 대한 조치결과 및 계획'에 대한 개선사항을 포괄적으로 보고하는 항목만 존재하여 타 재정사업평가결과를 심층적으로 보고하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 연계는 부족한 편이다.

타 재정사업평가와 연계가 부족한 것도 문제지만 재정성과목표관리제도

의 성과정보는 예산 및 결산서에 직접 연계되지 않는 것은 큰 문제이다. 성과주의 예산제도가 실질적으로 효과를 발생하려면 재정사업평가제도에서 생산된 다양한 성과정보가 예·결산과정에 활용되어 예산과정의 합리성이 높아져야 하기 때문이다. 현 제도하에서 예산안 사업설명서와 국가결산서에 성과정보를 포함하는 항목은 없다. 물론 성과계획서와 성과보고서가 부속서류 형태로 제출되지만 양이 방대하고 내용도 부족하기 때문에 실제 예·결산심사에서 성과계획서와 성과보고서의 성과정보를 하나하나 확인하면서 관련 성과정보를 환류하는 경우는 드물다. 따라서 예산 요구서 및 국가 결산서에 주요 사업의 성과정보를 직접 연계하는 방법을 검토해 볼 필요가 있다.

#### 아. 성과정보의 낮은 질과 역량부족

사실, 재정성과목표관리제도의 성과정보를 환류하려 해도 내용적으로 의미 있는 정보를 찾기 어렵다. 이는 재정성과목표관리제도에 포함된 성과정보의 질이 높지 않기 때문이다. 원래 재정성과목표관리제도는 재정성과관리부처의 기본제도이고 환류를 위한 심층적인 성과정보는 재정사업자율평가와 재정사업심층평가를 통해 생산하였다. 다만, 재정사업 자율평가를 폐지하고 시행하고 있는 핵심사업평가나 심층평가로는 전체 사업에 대한 구체적이고 심층적인 성과정보를 생산할 수 없기 때문에 성과계획서와 보고서의 내용을 지금보다 더 충실히 작성하여 성과정보의 환류수준을 높일 필요성이 존재한다.

재정성과목표관리제도에서 성과정보의 질이 낮은 이유는 성과정보의 기본이 되는 성과지표의 질이 낮고 담당자의 성과관리에 대한 전문성이 부족하기 때문이다. 우선, 낮은 성과지표의 질도 문제가 되고 있다. 성과지표는 재정사업의 기본적인 성과를 파악할 수 있는 핵심 성과정보이지만 부처의 성과지표 설정과정은 체계적이고 전문적이지 못하다. 대부분 일선 부처담당자가 성과지표를 만들지만 사업의 성과를 정확하게 반영하지 못하는 부실한 성과지표가 많은 편이다. 따라서 부처 성과지표의 품질을 높일 수 있는 다양한 제도적 장치를 고민해 볼 필요가 있다.

부처에서 좋은 내용의 성과지표 및 성과정보를 만들어 낼 역량과 전문성

도 높지 않은 편이다. 대부분의 사업담당자와 책임자가 2년 이내에 다른 부서로 이동한다. 게다가 매우 짧은 순환보직체계를 가지고 있지만 의미 있는 성과정보를 생산하기 위한 사업의 성과관리, 성과측정, 성과평가에 대한 전문성을 키울 수 있는 교육훈련도 매우 부족하다. 오영민 외(2017)의 연구에 의하면 재정성과평가담당자의 교육훈련 평균교육 횟수는 1회를 넘지 않았다. 특히 재정성과목표관리제도에서 사업개선을 위한 도구적 환류의 수준을 높일 수 있는 사업평가 활용 및 성과관리에 대한 교육훈련을 한 번도 받지 않은 비율이 70%를 넘고 있다. 이와 같은 낮은 전문성 때문에 성과계획서와 성과보고서의 질을 낮아 질 뿐만 아니라 담당자는 제도에 의해 만들어진 성과정보를 적절하게 활용하는 방법을 모르게 된다.

〈표 III-10〉 재정사업 담당자의 성과 관련 교육훈련 참가횟수

(단위: %)

교육 참가횟수 및 교육내용	0회	1회	2회	3회	4회	5회 이상
성과지표 설정 및 측정방법 교육훈련	56.6	29.3	10.2	3.4	0.5	0.0
사업평가 기법 및 활용 교육훈련	72.6	21.6	5.3	0.5	0.0	0.0
전략목표, 프로그램, 단위사업 목표 설정 및 사업관리 교육훈련	61.6	30.5	6.8	0.5	0.5	0.0
사업 및 과제 성과 관리 교육훈련 (위험관리, 수요조사, 모니터링 등)	74.2	17.9	6.3	1.1	0.0	0.5

자료: 오영민 외(2017), p. 106

---

## IV. 재정사업자율평가제도 및 핵심사업평가제도의 현황 및 문제점

---

### 1. 재정사업 자율평가

#### 가. 재정사업 자율평가제도의 목적 및 변천과정

##### 1) 목적 및 근거

재정사업 자율평가는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 평가결과를 재정운용에 활용하는 평가제도로서(기획재정부, 2018a, p. 1), 「국가재정법」 제1조(목적)에 따르면, “효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적”으로 한다.

재정사업 자율평가는 미국의 PART(program assessment rating tool)를 벤치마킹한 제도라 볼 수 있다. 재정사업 자율평가는 체크리스트 점검에 의한 검토(review) 방식을 통해 성과정보를 생산하는 재정사업 성과가 ‘예산에 환류’되는 성과주의 예산제도를 이론적 근거로 두고 있다. 재정사업 자율평가는 성과목표관리제도와 마찬가지로 정부의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 제도이지만, 성과목표관리제도에서는 투명성(transparency)이 강조되는 반면에, 재정사업 자율평가제도에서는 책임성(accountability)이 더욱 강조된다고 볼 수 있다(한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 2018, p. 30). 현재 재정사업 자율평가의 법적 근거로 2007년 1월 1일 시행된 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용) 제6항<sup>6)</sup>과 「국가재정법 시행령」 제3조(재정사업의 성과평가)<sup>7)</sup>를 들 수 있다.

---

6) 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용) 제6항은 “기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다”고 규정하고 있음.

7) 「국가재정법 시행령」 제3조(재정사업의 성과평가)는 “기획재정부장관은 법 제8조 제6항에

## 2) 변천과정

2005년 처음 도입된 재정사업 자율평가는 체크리스트 검토(review) 방식으로서 재정성과관리제도의 중심적 역할을 수행해 왔다. 부처소관 사업을 매년 1/3씩 자율평가하였는데 2005년에는 약 35조원 규모의 555개 사업이 그 대상이었다. 2015년 재정사업 자율평가가 기존 기재부의 사업별 전수확인·점검 방식에서 메타평가 방식으로 전면 개편되었다. 2005년 도입된 이후 재정사업 자율평가는 제도의 수행과정에서 드러난 운영상의 문제점에 대하여 지속적으로 보완하고 개선해 왔으며, 이에 따라 재정사업 자율평가제도의 개념도 제도 변화에 따라 변화되어 왔다(한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 2018, pp. 27~29; pp. 40~42).

재정사업 자율평가 도입 이후 부처들의 자체평가에서 관대화 경향이 지속적으로 문제되었으며, 이에 기획재정부는 2010년 페널티 제도, 2011년 상대평가를 도입하였다. 그러나 상대평가 이후 미흡등급의 사업을 소액사업 혹은 경직성(의무적) 지출로 선정하는 등 예산삭감을 어렵게 하는 부처의 전략적 행동이 나타나게 되었다.

이에 기획재정부는 2015년부터 개별 사업에 대한 전수 확인·점검방식을 탈피하여, 부처 자체평가 과정의 충실도, 평가결과의 적정성, 사업별 환류방안의 합리성을 종합적으로 고려하는 메타평가를 도입하였다. 그러나 분야별 칸막이 평가로 인해 부처 단위의 종합적인 평가가 이루어지지 않고 평가중복이 발생하는 등의 문제점은 여전히 존재하는 것으로 보인다.

2016년에는 분야별 칸막이 평가를 단일평가로 통합하는 '통합 재정사업 평가'로 전환하여 2017년까지 운영하였다. 통합 재정사업 평가는 사업부처가 자율적으로 분야별로 부처 전체의 사업 성과를 평가하고, 이 평가결과를 메타평가(상위평가)기관이 확인 점검하여 재정운영에 활용하는 제도이다. 2016년 통합 재정사업평가가 실시되어 분야별(일반재정, R&D, 지역사업) 칸막

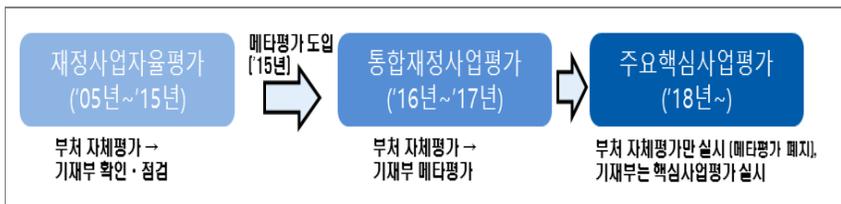
---

따라 각 중앙관서의 장과 법 제8조 제1항에 따른 기금관리주체(이하 "기금관리주체"라 한다)에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 "재정사업자율평가"라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다"고 규정하고 있음.

이 식으로 운영되어 왔던 성과평가제도를 통합하였다. 동시에 매년 전체 재정사업의 1/3씩 평가 대상이 되던 것이 2016~2017년은 1/2씩, 2018년부터는 모든 재정사업을 대상으로 하도록 변경되었다(박노옥 외, 2015, p. 29). 이는 2017년 통합 재정사업평가 시 성과관리제도와와의 정합성 제고 및 세출구조조정 확대를 목적으로 평가대상사업을 전체 성과관리 대상사업으로 확대한 것이다. 그뿐만 아니라, 기존의 재정사업 자율평가 보고서와 성과보고서를 통합하여 작성토록 함으로써 부처들의 행정적 부담을 완화하였다. 그러나 통합 재정사업 평가는 여전히 환류구조의 문제, 평가부담 등의 문제로 미흡한 측면이 있었던 것으로 판단된다.

결국, 2018년 재정사업자율평가에 있어 부처의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 목적으로 재정사업평가에서 부처 자체평가는 실시하되, 메타평가는 폐지되었다. 대신 2018년 기획재정부는 사업의 모니터링(monitoring)에 더 많은 중점을 두는 제도로서 ‘핵심사업 평가’를 도입하였다(기획재정부 보도 자료, 2018. 1. 11).

[그림 IV-1] 재정사업 자율평가제도의 주요 변천과정



자료: 원종혁(2018), 『한국 재정성과관리제도의 변화와 최근 동향 교육 PPT자료』, p. 14; 한국조세재정연구원 재정성과평가센터(2018), 『재정사업 자율평가 2005~2018』, p. 40 재인용

## 나. 재정사업 자율평가제도의 환류현황 및 실태

### 1) 사업의 성과 측정 수단 및 지표

재정사업 자율평가의 성과 측정은 평가대상 사업별로 평가지표에 대한 체크리스트 점검(checklist review) 방식으로 이루어져 왔으며, 지표별 평가결과는 100점 만점으로 중합점수화되어 평가등급으로 변환된다. 이때, 평가지

표 항목은 공통지표를 기준으로 크게 사업계획, 성과계획, 집행 및 관리, 성과 및 환류 등 4개로 구분할 수 있으며, 2016년 이후 평가지표는 대폭 간소화되었다.

2005년 재정사업 자율평가 도입 이후 2015년까지 평가지표의 변화는 크게 나타나지 않으나, 2016년 통합 재정사업 평가에 따른 메타평가의 전면적 확대에 따라 평가지표가 대폭 간소화되었다. 또한, 2018년부터는 개별 사업 부처가 자율적으로 평가지표를 설정하고 있다(한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 2018, pp. 42~44).

등급화와 관련하여 지표별 평가결과는 점수 종합에 따른 등급으로 변환되고 있으며, 2011년부터 상대평가제도가 도입되어 적용되고 있다. 2005년 재정사업 자율평가 도입 이후 2007년까지 평가등급은 4단계(우수, 다소 우수, 보통, 미흡)로 유지되어 왔고 2008년부터 2015년까지는 5단계(매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡)로 확대되어 운용되어 왔으나, 2016년 이후 등급이 3단계(우수, 보통, 미흡)로 축소되었다. 또한, 2011년 상대평가 도입 이후 2015년까지 점수구간별 등급배분기준이 존재하였으나, 2016년부터는 점수구간별 등급배분기준이 삭제되었다.

〈표 IV-1〉 연도별 재정사업 자율평가 평가지표

평가지표	연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	공통지표 수	15	15	15	13	11	12	10	11	11	11	11	4	3
계획 (사업 계획)	1-1. 사업목적의 명확성	●	●	●	×	×	●	○	●	●	●	●	×	×
	1-2. 정부지출의 필요성	●	●	●	●	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	1-3. 유사·중복 해당 여부	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×
	1-4. 사업내용 및 추진방식의 효율성	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	×
성과 계획	2-1. 성과목표·지표의 구체성	●	●	●	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	2-2. 성과목표·지표 간 연계성	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	가점	×
	2-3. 성과지표 목표치 설정의 합리성	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×	×
집행 / 관리	3-1. 모니터링 운영 실적	●	●	●	●	●	○	○	○	●	●	●	●	●
	3-2. 사업 추진 중 제점 해결	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○
	3-3. 계획된 예산의 집행 여부	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	3-4. 집행 효율성 제고 실적	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○
성과 환류 / 결과	4-1. 객관적, 종합적 평가 실시 여부	●	●	●	●	●	○	○	×	●	●	●	×	×
	4-2. 평가결과에 의한 효과성 여부	×	×	×	×	×	●	●	●	×	×	×	○	×
결과	4-3. 계획된 목표/성과 달성	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	4-4. 성과 우수성	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○
	4-5. 사업고객의 만족도	●	●	●	●	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	4-6. 평가결과의 환류	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×

주: 1. ●는 한 개의 지표가 존재함, ○는 다른 지표와 통합되어 존재함, ○는 다른 영역에 해당 지표가 존재함을 의미  
 2. 2-2 성과목표·성과지표 간 연계성 항목은 공통지표로 존재하다가 결과지표 설정 관련 지침지표로 변경(FY15)되었으며, 3-4 예산절감 및 효율성 제고 노력항목 또한 공통지표의 하나로 존재하다가 가점항목으로 변경(FY12~FY16)되었음

자료: 한국조세재정연구원 재정성과평가센터(2018), p. 43

〈표 IV-2〉 연도별 재정사업 자율평가 평가결과 산출방식

연도	평가등급	평가결과 산출방식
2005 ~ 2007	4단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 항목별 평가결과를 종합점수화하고 점수구간별 등급화하여 평가결과를 산출</li> </ul>
	우수   다소 우수   보통   미흡 (85점 이상) (84~70점) (69~50점) (50점 미만)	
2008 ~ 2015	5단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 2011년부터는 상대평가제를 도입하여 등급 간 점수 및 '시업수 기준' 비율에 따라 평가결과를 산출                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '우수' 이상 20% 이상, '미흡' 이하 10% 이상</li> </ul> </li> <li>◇ 2015년에는 상대평가 등급기준을 세분화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 매우 우수(5%), 우수(15%), 보통(65%), 미흡(10%), 매우 미흡(5%)</li> </ul> </li> </ul>
	매우 우수   우수   보통   미흡 (90점 이상) (90~80점) (80~60점) 매우 미흡 (60~50점) (50점 미만)	
2016 ~ 2018	3단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 2016년부터 상대평가 시 점수구간별 기준은 없으나, 상대평가 시 '예산규모 기준' 혹은 '시업수 기준'으로 지침에 제시된 비율에 따라 평가결과를 산출                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (2016년) 상대평가 시 '예산규모 기준'으로 '우수' 이상 20% 이상, '보통' 65% 이내, '미흡' 이하 15% 이상으로 상대평가 실시</li> <li>- (2017년) 상대평가 시 '예산규모 및 시업수 기준'으로 '우수' 이상 20% 이상, '보통' 65% 이내, '미흡' 이하 15% 이상으로 상대평가 실시</li> <li>- (2018년) 상대평가 시 '시업수 기준'으로 '우수' 이상 20% 이상, '보통' 65% 이내, '미흡' 이하 15% 이상으로 상대평가 실시</li> </ul> </li> </ul>
	우수   보통   미흡 (등급구간별 점수기준 없음)	

자료: 한국조세재정연구원 재정성과평가센터(2018), pp. 45~46

## 2) 평가대상 사업의 선정

재정사업 자율평가는 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 성과관리대상 재정사업을 평가대상으로 하나 평가범위, 평가 적용제외 사업과 평가단위는 시기별로 변화가 있었다.

재정사업 자율평가의 범위는 2005년부터 2015년까지는 3년을 평가주기로 하여 매년 전체 평가대상 사업의 1/3을 사업비와 사업수를 고려하여 선정하였으나, 2016년부터는 1년을 평가주기로 하면서 평가대상 사업의 범위가 확대되었다. 2017년부터는 전체 성과관리대상 재정사업으로 그 범위가 확대되었다.

재정사업 자율평가의 대상이 되지 않는 사업들도 존재한다. 일반적으로 평가 적용이 제외되는 사업에는 평가의 실익이 적은 인건비 및 기본경비, 포괄보조사업 등 10억원 미만의 소액사업이 포함되나, 구체적인 기준은 연도별로 변화가 있으며, 예시의 형태로 제시되어 왔다. 또한, 사업 특성을 고려하여 기획재정부와 부처 간 협의를 통해 평가 적용제외 사업이 결정되는 경우도 있었다. 2015년 이후 평가중복 문제를 이유로 책임운영기관 평가 등 별도로 평가를 받는 사업은 평가대상에서 제외되었다. 2016년에는 부처에 대한 인센티브 차원에서 전년도 재정사업 자율평가 '우수' 등급 사업이 평가대상에서 제외되기도 하였다.

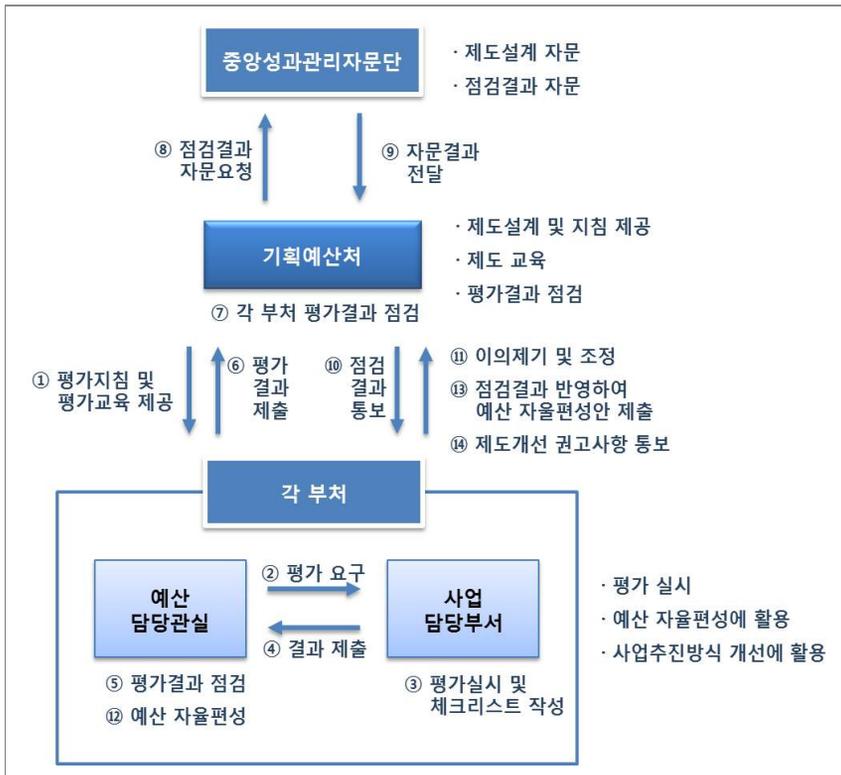
프로그램 예산제도 도입 전인 2005년과 2006년의 재정사업 자율평가의 평가단위는 원칙적으로 '세세항'이라는 예산과목을 기준으로 하였다. 2007년 「국가재정법」 시행으로 프로그램 예산제도가 도입된 이후, 재정사업 자율평가의 평가단위는 원칙적으로 프로그램 예산체계상의 '단위사업'을 기준으로 하면서 평가 실익에 따라 사업을 재조정할 수 있게 되었다(한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 2018, p. 72).

## 3) 평가결과 환류

재정사업 자율평가는 평가 및 환류 거버넌스, 평가주기, 평가결과 환류 방

법에 있어 시기별로 변모되어 왔다. 재정사업 자율평가의 평가 및 환류 거버넌스 체계는 크게 메타평가가 도입된 2015년 전후와 메타평가 폐지된 2018년을 기준으로 구분할 수 있다. 재정사업 자율평가가 도입된 2005년부터 2014년까지는 각 부처 자체평가에 대한 기획재정부(구. 기획예산처) 확인 점검 방식으로 평가가 이루어졌으며, 최종 확정된 평가결과는 예산 자율편성안에 반영되도록 설계되었다.

[그림 IV-2] 재정사업 자율평가의 체계 1: 2005~2014년

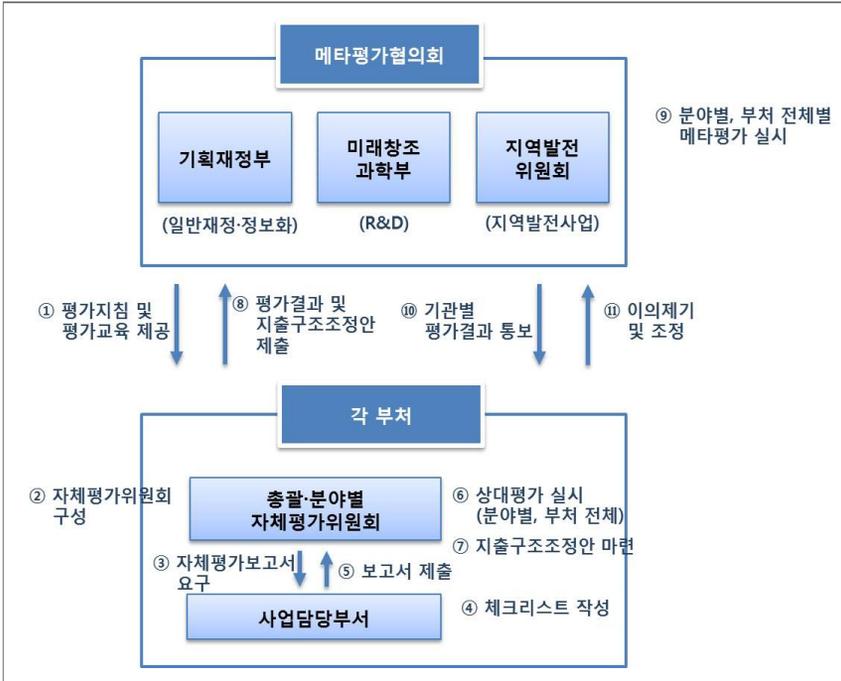


자료: 기획예산처(2006), p. 7; 한국조세재정연구원 재정성과평가센터(2018), p. 50 재인용

2015년 메타평가가 도입된 이후 2016년과 2017년에는 통합 재정사업 평가를 통해 재정사업 자율평가의 체계가 구성되었으며, 각 부처 자체평가의

원회가 설치되었고 지출구조조정 목표액이 사전에 설정되기도 하였다.

[그림 IV-3] 재정사업 자율평가의 체계 2: 2016~2017년

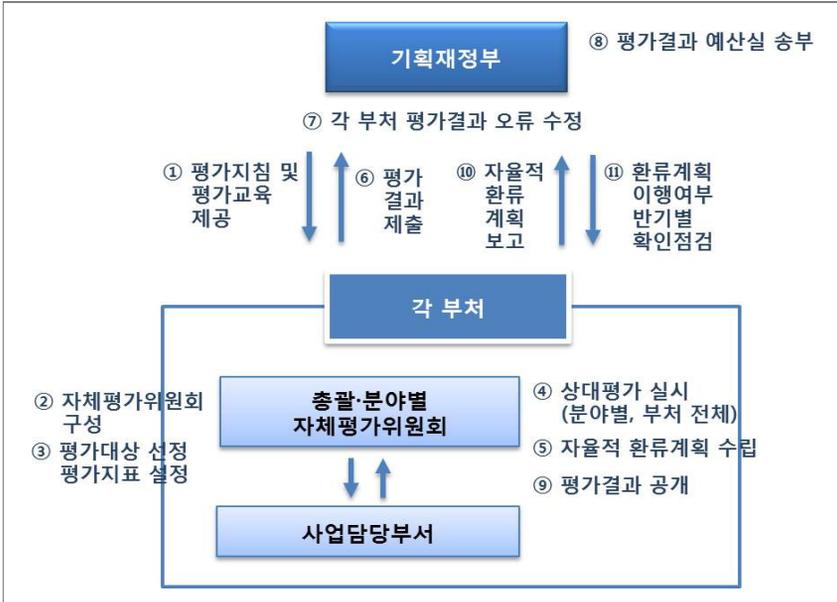


자료: 한국조세재정연구원 재정성과평가센터(2018), p. 54

전술한 바와 같이, 2018년 재정사업 자율평가제도에서 메타평가가 폐지되었고 부처의 자율성을 제고하면서 책임성을 강화하도록 제도가 변경되었다.

평가 및 환류 주기도 시기에 따라 변화하였다. 평가는 재정사업 자율평가가 처음 도입된 2005년(4~9월)을 제외하고는 매년 1월에서 5월/6월에 이루어져 왔으며, 평가주기는 평가대상 사업에 대한 평가범위와 맞물려 있다. 2005~2015년에는 3년을 평가주기로 하여 매년 전체 평가대상 사업의 1/3을 평가하였으나, 2016년 통합 재정사업 평가 도입 이후 매년 전체 평가대상 사업을 평가범위로 하고 있다.

[그림 IV-4] 재정사업 자율평가의 체계 3: 2018년



자료: 한국조세재정연구원 재정성과평가센터(2018), p. 58

재정사업 자율평가는  $(t-1)$ 연도 사업에 대한  $t$ 년 실시 평가결과가  $(t-1)$ 연도 사업 예산에의 환류를 기본으로 하고 있으며, 제도개선방안을 제시하도록 하고 있는데, 시기별로 환류 방법에 변화가 있었다. 2005년부터 2010년까지는 재정사업 자율평가 결과는 10% 세출 구조조정의 기초자료로 활용되어 왔으며, ‘우수’ 사업에 대해서는 증액, ‘미흡’ 사업에 대해서는 10% 이상 삭감하도록 하였다. 그러나 평가결과에 대한 인센티브 및 페널티가 확실적이고 형식적으로 운영되어 왔다는 지적에 따라(기획재정부 보도자료, 2011. 1. 18), 2011년 재정사업 자율평가 제도 개선을 통해 실질적인 예산 삭감이 어려웠던 미흡한 정책사업 및 의무지출사업에 대해서는 사업 관련 운영비를 삭감하도록 하였고, 우수 사업의 사업 종료 등을 이유로 예산증액이 어려운 경우는 사업 담당자에 대한 포상이 이루어지도록 하였다. 2011년 관대한 평가관행을 개선하기 위해 부처 자체평가에 상대평가제를 도입하였고, 사업 유형 및 미흡 원인별로 페널티를 다양화하였다(한국조세재정연구원 재정성과평가

센터, 2018). ‘우수’ 이상 등급 비중을 전체 사업의 20% 이내로 제한하였으며, ‘미흡’ 이하 등급을 전체 사업의 10% 이상을 할당하도록 한 것이 그것이다. <표 IV-3>은 2005년부터 10년간 미흡 이하 사업에 대한 예산 삭감 현황을 보여주고 있다.

〈표 IV-3〉 재정사업 자율평가결과 미흡 이하 사업에 대한 예산삭감 현황  
(2005~2014년)

(단위: 개, 억원, %)

평가연도	미흡 이하 사업 수	t 예산	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
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: 박노옥 외(2015), pp. 49~50

2012년 자체평가 수준이 일정기준을 넘는 모범부처를 선별하여 자율평가 확인 및 점검을 면제하였다. 부처의 자율평가 실적, 자체평가위원회 활동실적 등을 통해 면제기관을 선정하여 평가대상 기관수의 50% 수준까지 모범부처를 선정하였다. 2014년 평가결과 활용방안을 다각적으로 보완하였는데, 평가결과의 예산반영뿐만 아니라, 제도개선을 권고하고 체계적인 이행실적의 관리 및 점검을 강화한 것을 대표적으로 들 수 있다.

2015년 메타평가가 도입되고 2016년 통합 재정사업 평가가 적용됨에 따라 ① 각 부처의 사업별 자체평가결과에 따라 사업별 우선순위를 도출하고 자율적인 세출구조조정안을 마련하는 환류 경로와 ② 기획재정부의 메타평

가결과에 따라 우수 및 미흡 부처를 선정하고 기관별로 인센티브 및 페널티를 부여하는 환류 경로로 분화되었다(한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 2018, pp. 139~140). 그리고 2018년 메타평가가 폐지됨에 따라, 기획재정부의 역할이 부처의 자율적 환류계획 이행 여부의 확인 점검에 그치게 된 반면 부처의 재정사업 자율평가에서의 자율성과 책임성을 강화하는 방식으로 변모되었다.

#### 4) 평가역량 강화

재정사업 자율평가는 평가지침 및 평가교육 제공을 통해 시작되며, 2006년부터 기획재정부(구. 기획예산처)는 거의 매년 1월 평가담당자들에 대한 지침 교육을 시행하여 왔다(한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 2018, p. 61). 이는 평가역량 강화 방안의 일환이라 볼 수 있다.

### 다. 재정사업 자율평가제도의 환류의 문제점과 원인

#### 1) 평가 목적 및 수단

재정사업 자율평가의 결과를 예산형성 과정에 환류하고 사업개선을 실현하기 위해 그 평가가 타당성(validity)이 약한 평가지표들에 대한 체크리스트 점검 방식으로 이루어지고 있다. 평가지표는 크게 사업계획, 성과계획, 집행 및 관리, 성과 및 환류 등으로 구분할 수 있는데, 이러한 평가지표들이 실질적인 사업효과를 측정할 수 있는 것인지에 대한 비판이 있다. 만약, 이러한 평가지표들이 사업의 실질적인 효과를 측정하지 못한다면 평가결과를 예산에 환류하기 위한 당위성이 감소하기 때문이다. 성과 및 환류에 관한 지표들은 주로 계획된 목표에 대한 성과 달성 여부에 의존하는 것으로 보이는데, 이는 사업목표의 설정 단계에서부터 부처의 전략적 행태가 나타날 유인을 제공한다.

재정사업 자율평가제도의 측정수단인 체크리스트 점검 방식은 구체적인 정보를 산출하지 못한다는 점에서 사업개선을 위한 타당한 증거를 산출하는

데 자체적으로 한계가 있다고 볼 수 있다. 사업개선을 위한 방안 등의 도출은 정확한 사업의 효과성 판단을 전제로 하며, 사업의 작동 구조가 파악되지 못하면 형식적인 수준에 머물 가능성이 크기 때문이다.

재정사업 자율평가의 목적, 즉 평가결과 활용 및 환류의 목적이 명확히 설정되어 있지 않다. 재정사업 자율평가가 의도하는 목적이 예산에의 환류인지 사업개선을 위한 성과정보의 도출인지 평가의 우선순위를 명확히 할 필요가 있다(박노옥, 2015, pp. 12~13).

현 재정사업 자율평가제도는 환류방식을 다양화하였는데, 이들 간 우선순위가 명확히 설정되어 있지 않다면 혹은 있더라도 우선순위가 작동하지 않는다면, 평가목적 간 모호성과 상충의 문제가 발생할 수 있어 오히려 부작용만 야기할 수 있다.

## 2) 평가대상 사업 선정

평가대상 사업 선정이 2016년부터 그 범위가 성과관리대상 재정사업 전체로 확대되어 사업선정 과정에서의 전략적 행태를 어느 정도 감소시킬 수 있었지만, 평가중복 및 평가부담의 문제는 여전히 존재하는 것으로 보인다. 2015년 이후 평가중복의 문제를 이유로 책임운영기관 평가 등 별도의 평가를 받는 사업은 평가대상에서 제외되고 있지만, 여전히 보조금사업 평가, 기금사업 평가와의 중복 문제가 발생하고 있다. 평가마다 평가목적과 활용방안이 상이하다는 점에서 복수의 평가가 동일한 사업에 적용되는 것 자체는 문제가 되지 않으나, 평가제도 간의 차별성과 연계성이 강하지 않은 상황에서(박노옥, 2015, p. 10) 평가중복에 따른 평가부담의 문제가 나타나고 있다.

## 3) 평가지표와 평가중복

사업 성과를 측정하는 재정사업 자율평가의 평가지표가 적절하지 않다는 점에서 재정사업 자율평가의 활용성이 저해되고 있다. 사업계획, 성과계획, 집행 및 관리에 대한 평가지표 자체는 사업집행을 위한 참고자료로 활용할 수 있으나, 사업 성과를 직접 측정할 수 있는 평가지표가 아니다. 성과 및

환류에 대한 평가지표는 목표달성도 수준에 머물고 있다는 점에서 실질적인 사업성고를 보여주기 어렵다. 그뿐만 아니라 목표달성도 지표는 사업목표의 설정 자체에서 부처의 전략적 행태를 유발할 수 있다.

재정사업 자율평가 외 보조금사업 평가, 기금사업 평가, 그리고 최근에 도입된 핵심사업 평가 등에 대한 차별성이 강하지 않은 상태에서 동일한 사업에 대한 평가중복 문제가 나타남에 따라 평가부담이 가중되고 있는 실정이다. 특히, 재정사업 자율평가의 평가범위가 성과관리대상 재정사업 전체로 확대됨에 따라 평가중복의 문제가 심화되고 있다. 다만, 재정사업 자율평가에서 메타평가가 폐지되고 부처의 자율성과 책임성이 강화됨에 따라 평가부담의 문제가 약화된 측면이 있지만, 대신에 핵심사업 평가가 도입됨에 따라 평가부담의 문제는 여전히 상존하는 것으로 판단된다. 핵심사업 평가가 모니터링 방식을 추구한다는 점에서 검토(review) 방식인 재정사업 자율평가와 차별성이 있으나, 사업개선이 목적이라는 점에서 평가목적의 중복이 존재한다고 볼 수 있다.

#### 4) 평가 및 환류 거버넌스

평가주체인 기획재정부는 재정사업 자율평가의 목적 중 예산삭감보다는 실질적인 사업 개선방안을 도출하고 방안의 적용 및 그 결과를 추적하는 것에 보다 많은 관심을 가지고 역량을 투입해야 할 것이다. 하지만 기획재정부 내에서도 재정관리국과 예산실 간의 적극적인 협업이 나타나고 있지 않아 예결산과 성과정보의 연계가 미흡한 것으로 보인다(박노욱, 2015, p. 12). 피평가주체인 각 사업부처는 예산삭감에 대응하여 평가 및 환류에 있어 전략적 행태를 보이며, 결국 미흡한 사업에 대한 사업개선 방안은 예산삭감에 종속되어 형식적으로 이루어지는 경향을 보인다.

이렇듯, 재정사업 자율평가에서 평가주체와 피평가주체의 적극적인 평가와 환류 행태가 잘 나타나지 않으며, 기획재정부와 각 부처 간 업무협조가 미약한 측면이 있는 것으로 판단된다.

예산환류와 사업개선이라는 재정사업 자율평가의 목적 간에 상충성이 존

재하고 평가주체와 피평가주체 간 목적함수의 차이로 인해 기획재정부와 각 부처의 적극적인 평가 및 환류를 위한 유인이 작동하지 못하고 있다. 즉, 평가주체인 기획재정부는 본질적으로 보수적 예산운용이 목적이라고 가정한다면, 사업 개선방안의 도출 및 적용보다는 재정지출 효율화를 위한 예산절감에 더 많은 가중치를 둘 여지가 있다. 사업개선은 사업방식의 변경 등 예산에 중립적인 방식으로 이루어질 수도 있지만, 사업개선은 사업예산의 증액을 전제로 이루어지는 경우가 있기 때문이다. 반면에 피평가주체인 각 사업 부처는 예산 증액을 통한 사업개선을 추구하는 경향이 있어 예산삭감의 대상이 되는 미흡 사업의 도출에 전략적 행태를 보일 여지가 있다.

#### 5) 환류 방법 및 시기

2018년 이전까지는 재정사업 자율평가의 환류계획 이행 여부에 대한 확인 점검이 절차적으로 명시되어 있지 않았으며,  $(t-1)$ 년도 사업에 대한 평가 결과가  $(t-1)$ 년도 사업예산에 반영된다는 점에서 환류시기에 문제가 있다.  $(t-1)$ 년도 사업에 대한  $t$ 년 실시 재정사업 자율평가 결과에 의해  $(t-1)$ 년도 사업예산에 반영됨에 따라 사업개선과 예산환류의 시기 불일치가 나타나고 있다. 즉, 평가의 대상이 되는 사업의 실질적인 평가 대상은  $(t-1)$ 년도이고, 이 평가를 통한 정보가  $(t+1)$ 년도의 사업예산에 반영될 때 2년 여의 시차가 존재하게 된다. 모든 평가와 그 평가의 결과를 이용한 예산에의 환류에는 시차가 존재할 수밖에 없지만 2년이라는 시차가 적절한지에 대한 판단이 필요하다.

재정사업 자율평가의 목적 중 하나인 사업개선은 환류계획의 수립 및 이행에 의해 실질적으로 달성될 수 있는데, 2018년 이전까지는 환류계획에 대한 확인 점검이 명시되어 있지 않음에 따라 사업개선을 위한 환류 실태를 파악할 수 있는 자료가 부재하다.

#### 6) 성과정보

재정사업 자율평가가 산출하는 성과정보가 환류에 활용되기에는 양과 질

모두에서 부족한 면이 있다. 평가지표가 진정한 사업성과를 측정하는 데 있어 한계가 있어 질적인 문제가 있고, 사업개선을 위한 자료로 활용하기에는 양적 측면에서 볼 때, 산출된 성과정보의 구체성과 깊이가 낮게 나타나고 있다. 또한, 성과평가 데이터베이스 등이 구축되어 있지 않아, 다른 재정사업 평가제도와 평가 결과 정합성을 판단하고 성과정보 결합을 통한 의미 있는 성과정보의 산출이 제약되고 있다. 이에 재정사업 자율평가의 환류 작동을 위한 재정사업 자율평가 결과에 대한 신뢰성이 저해되고 있다. 그뿐만 아니라, 성과평가 데이터베이스가 구축되어 있지 않고 성과평가 결과의 이력을 추적할 수 없다는 점에서 산출되는 성과정보의 활용이 더욱 어려운 측면이 있다(박노옥, 2015, p. 11).

## 2. 핵심사업 평가

### 가. 핵심사업 평가제도의 목적 및 변천과정

#### 1) 목적 및 근거

핵심사업 평가는 사업의 성과제고와 재정지출 효율화를 목적으로, 3년을 평가기간으로 하여 당초 제시한 성과목표가 달성되었는지를 확인하고 핵심 재정사업과 관련된 제도개선 및 적정 예산규모 권고를 통해 재정지출을 효율화하고자 도입한 평가제도이다(기획재정부 재정관리국, 2017. 11. 27, pp. 1~2; 관계부처 합동, 2018. 1. 11, pp. 3~6). 재정사업자율평가의 원형인 미국의 PART(program assessment rating tool)가 평가제도로서의 한계로 인해 2010년 폐지되고 특정 중요 정책을 상시 모니터링하는 방식으로 평가제도를 개편하였는데, 성과중심 재정운용 기조에서 이를 벤치마킹한 것으로 보인다.

핵심사업 평가의 법적 근거는 재정사업 자율평가와 마찬가지로 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용) 제6항<sup>8)</sup>과 「국가재정법 시행령」 제3조(재

8) 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용) 제6항은 “기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다”고 규정하고 있음.

정사업의 성과평가)<sup>9)</sup>로 볼 수 있다.

핵심사업 평가의 원칙으로 ① 중장기 시계를 고려하고 평가대상을 선택하고 집중하는 전략지향, ② 사업현장의 시각에서 사업을 조사, 분석 및 평가하는 현장중심, ③ 평가대상 선정, 집행관리 등 평가 전주기에 걸친 국민 참여가 제시되었다.

〈표 IV-4〉 재정사업 평가제도 비교

구분	주요 핵심사업 평가	자율평가(자체+메타)	심층평가
평가주관	기재부	소관부처 + 기재부	기재부
평가단위	단위사업	모든 단위사업	개별사업 or 사업군
평가내용	집행과정(1Q~4Q) + 결과(T년도)	결과	결과

자료: 기획재정부 재정관리국, 2017. 11. 27, p. 3

## 2) 도입과정

2017년 재정사업 자율평가제도 개편을 추진하면서 재정사업 자율평가제도에서 메타평가를 폐지하는 대신 집행과정 모니터링을 중시하는 핵심사업 평가제도를 2018년부터 도입하였다(기획재정부 재정관리국, 2017. 11. 27, p. 1; 관계부처 합동, 2018. 1. 11, p. 1). 재정사업 자율평가제도 개편과 핵심사업 평가제도 도입 과정에서 전문가 의견 수렴, 관계부처 사전 설명회 등이 진행되었다.

### 나. 핵심사업 평가제도의 환류현황 및 실태

#### 1) 사업성과 측정수단 및 지표

핵심사업 평가의 사업성과 측정방법은 크게 정량평가와 정성평가로 구분

9) 「국가재정법 시행령」 제33조(재정사업의 성과평가)는 “기획재정부장관은 법 제83조제6항에 따라 각 중앙관서의 장과 법 제83조 제1항에 따른 기금관리주체(이하 “기금관리주체”)에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 “재정사업자율평가”라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다”고 규정하고 있음.

되며, 평가결과는 사업성과 제고를 위한 제도 및 예산 권고안으로 연결된다 (기획재정부 재정관리국, 2017. 11. 27, pp. 6~7).

정량평가는 연초 예산계획 대비 예산집행실적과 성과지표별로 분기, 연도, 중장기(3년) 성과목표 달성도를 중심으로 분석하는 것인데, 성과지표와 성과목표는 소관부처 협의를 거쳐 평가팀에서 직접 설정하도록 하고 있다. 이러한 정량적 성과지표는 사업별 특성, 분기별, 연도별 평가 필요항목 등을 고려하여 투입, 과정, 산출, 결과지표를 혼합하여 구성하는데 집행현장조사와 연계된 성과지표의 정교화를 의도하고 있다. 분기별 성과지표는 투입·과정·산출지표 중심이고, 연도별 성과지표는 산출·결과지표 중심이다. 그리고 중장기 성과지표는 결과지표 중심이라고 할 수 있다. 성과목표는 국제비교, 최근 지표 변화 추이, 기존 성과계획서상의 성과목표 달성도 등을 고려하여 적극적으로 설정하도록 하고 있다.

[그림 IV-5] 핵심사업 평가보고서 작성예시

〈 목 차 〉

I. 사업개요	
II. 성과지표 및 성과목표	
1. 성과지표 및 성과목표 개괄	
2. 지표의 적절성 및 측정의 객관성	
III. 분기별 평가	
1. 1분기 확인·점검 결과	
① 집행률	② 성과목표 달성도
③ 언론보도 및 외부기관 평가	④ 현장조사 결과
⑤ 주요 조치사항	⑥ (필요시) 관련 해외사례
2. 2분기 확인·점검 결과	
3. 3분기 확인·점검 결과	
4. 4분기 확인·점검 결과	IV. 종합 평가
1. 총평	
2. 집행률 및 성과목표 달성도	
3. 세부성과 분석	
① 성과지표 분석	② 정책비전·전략목표 달성 기여도
③ 기타성과	
4. 제도개선 및 예산반영 권고안	

자료: 관계부처 합동(2018. 1. 11), p. 15

정성평가에서는 성과지표별로 목표 달성 또는 미달성 원인을 분석하고 사업별 상위목표 달성 기여 여부, 부수적 성과 등을 평가한다. 상위목표 달성 기여 여부에 대한 평가는 성과관리체계상 상위목표인 비전 및 전략목표 달성 여부를 입체적으로 평가하는 것이라 할 수 있다. 정성평가는 수혜대상·수혜요건·전달체계의 적정성 여부, 사업운영의 효율성 여부, 예산규모의 적정성 여부를 고려하는 방식으로 이루어진다. 위의 평가결과를 토대로 사업성과 제고를 위한 제도개선 및 예산반영 권고안을 마련하도록 하고 있다.

## 2) 평가대상 사업의 선정

2018년 현재 일자리, 성장동력 확충, 소득기반 확충, 안심국가, 그리고 인적자원 개발로 구분된 12개 분야에 대한 80개 핵심사업을 평가대상으로 한다. 3년 주기의 평가대상 사업 선정에 있어 관계부처 협의 및 국민·전문가 의견 수렴 절차가 있다(기획재정부 재정관리국, 2017.11.27, p. 3; 관계부처 합동, 2018.1.11, p. 3).

〈표 IV-5〉 핵심사업 평가대상 개괄

구분	일자리	성장동력 확충	소득기반 확충	안심국가	인적자원 개발
평가대상 수 (80개)	15개	18개	10개	23개	14개
예산규모 (23.1조원)	7.8조원	4.2조원	3.5조원	5.8조원	1.8조원
관련부처 (26개)	고용부 등 6개	중기부 등 10개	복지부 등 6개	국방부 등 14개	교육부 등 7개

자료: 관계부처 합동(2018. 1. 11), p. 3

위에서 본 12개 분야는 ① 노동, ② 사회복지, ③ 보건, ④ 교육, ⑤ 문화·관광·체육, ⑥ 산업·중기·에너지, ⑦ 농림·수산·식품, ⑧ SOC·국토·물류, ⑨ 과학기술·통신, ⑩ 환경, ⑪ 국방·외교·통일, ⑫ 공공질서·안전·행정이다.<sup>10)</sup>

핵심사업 평가 대상은 새 정부 역점사업, 대규모 재정사업, 유사중복 우려

사업, 전문가·국민 의견 등을 종합 고려하여 신규사업 중 사업초기에 정교한 제도설계가 요구되는 사업을 그 기준으로 하여 재정관리점검회의(위원장 2차관)에서 최종 선정한다(기획재정부, 2018b, 『80대 주요 핵심사업 평가 추진계획』, p. 3). 다만, 평가중복 문제가 있거나 평가실익이 낮은 사업은 제외하는 것을 원칙으로 한다. 예를 들어, 공공기관 경영평가와 사실상 평가가 중복되는 사업출연금·보조금 등을 들 수 있다. 평가실익이 낮은 사업에 해당하는 부분은 인건비, 기본경비, 기관운영출연금 사업 또는 2017년 완료사업 등을 들 수 있다.

핵심사업 평가의 단위는 원칙적으로 예산 기능별 분류에 따른 ‘단위사업’이나, 필요시 대상사업과 연관된 단위사업 및 세부사업도 함께 평가할 수 있다.

### 3) 평가결과 환류

핵심사업의 평가결과는 예산편성 시 기초자료, 재정운용의 투명성 제고, 우수 부처 및 우수 재정사업에 대한 대외 홍보로 활용되는데, 12개 분야별 평가팀을 구성하고 분기별 집행과정관리와 연도별 종합평가를 통해 평가와 보고가 이루어진다(기획재정부 재정관리국, 2017.11.27, pp. 4~5; p. 8; 관계 부처 합동, 2018.1.11, p. 5; p. 8).<sup>10)</sup>

핵심사업 평가는 기존의 재정사업 평가제도가 사후적 성과평가를 중심으로 이루어진 것과 달리, 사업의 집행과정 모니터링을 상대적으로 중시하는 것이 특징 중 하나이다. 즉, 3년간 매분기 집행을 및 성과목표에 대한 지표 관리, 현장조사 등을 통해 대상사업의 집행을·성과목표 및 당초 취지 달성을 뒷받침하는 것을 의도하고 있다(기획재정부, 2018b, p. 5).

10) 12개 분야는 16대 예산분류체계를 재조정하여 도출된 것이다.

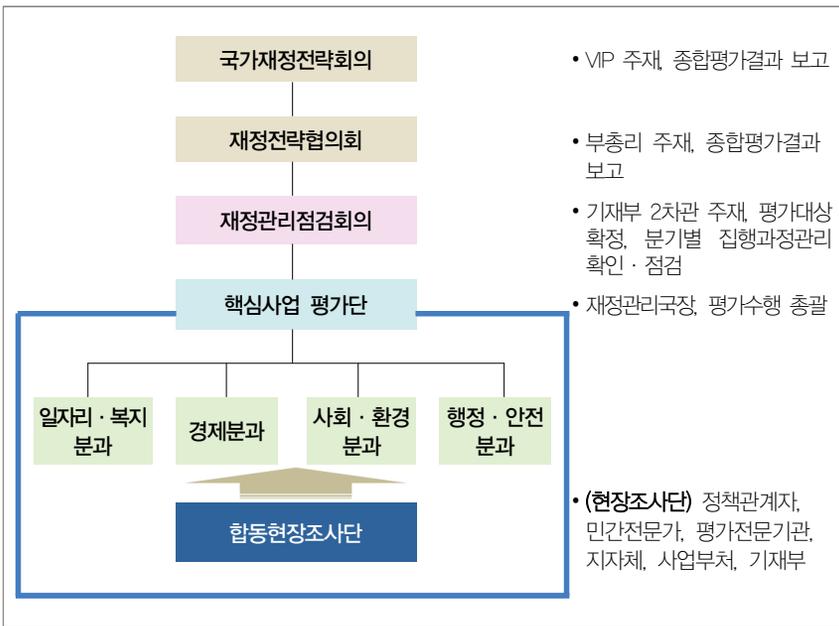
11) 핵심사업 평가의 환류 목표는 ‘평가결과를 토대로 적극적 제도개선 및 예산조정 방향을 마련하는 것이다.’

[그림 IV-6] 핵심사업 평가 과정



자료: 관계부처 합동(2018. 1. 11), p. 5를 저자가 재구성

[그림 IV-7] 핵심사업 평가 추진체계도



자료: 관계부처 합동(2018. 1. 11), p. 7

핵심사업 평가반은 재정관리국장을 평가반장으로 하고, 12개 분야별 평가팀으로 구성되는데, 각 평가팀은 기획재정부 재정관리국 사무관 또는 주무관 1~2명, 민간전문가 1~2명, 한국조세재정연구원 연구지원 1명으로 구성되며, 평가팀은 기획재정부 재정관리국 사무관/주무관, 민간전문가, 한국조세재정연구원 연구원으로 구성되며 각자의 역할 분담이 이루어지도록 되어있다.

사무관/주무관은 평가총괄로서 분기별 현장조사 주관, 성과지표·목표 관리, 핵심가치 달성 여부 평가를 담당하며, 제도개선 및 예산조정 권고안 마련, 과정관리 결과 및 종합평가 결과보고서 작성 등을 수행한다. 민간전문가는 성과분석가로서 성과목표·성과지표 설정의 적절성 검토, 핵심가치 달성 여부의 과학적·객관적 근거를 지원하며, 제도개선 및 예산조정 권고안 제시 등을 수행한다. 조세재정연구원 연구원은 평가지원자로서 성과목표·성과지표 설정 지원, 통계·자료 수집, 외부기관 평가자료 수집, 현장조사 예비조사 등을 수행한다.

핵심사업의 평가 및 환류는 3년을 기준으로 이루어질 예정이다. 3년 주기로 선정된 평가대상 사업에 대하여 분기별 집행과정관리(1Q~4Q)와 연도별 종합평가에 대응하여 평가에 대한 보고가 이루어진다. 분기별 집행과정관리는 집행률, 과정·산출지표 및 현장조사 중심으로 이루어지며, 매분기 재정관리점검회의에 과정관리 확인 점검 결과가 보고된다. 과정관리를 토대로 연도별 종합평가가 수행되고 3년 단위로 중장기 시계에서의 성과도 평가가 결과지표 달성 여부 및 핵심가치 달성 여부 중심으로 이루어지는데, 매년 3월 재정관리점검회의에 종합평가 결과를 보고하도록 되어 있으며, 필요 시 국가재정전략회의에 종합평가 결과 보고를 할 수 있다.

평가결과는 재정관리점검회의 등을 통해 그 내용이 확정되며 제도개선과 구조조정에 활용된다. 제도개선은 관련규정·지침 개정 및 집행절차 등 개선안 마련을 통해 이루어지고, 구조조정은 양적 지출구조조정을 포함하며 사업구조 개편 등 질적 구조조정 반향을 마련하는 것도 포함한다(기획재정부, 2018b, p. 8).

#### 4) 평가역량 강화 방안

평가역량 강화를 위한 별도의 교육 프로그램은 제공되지 않으나, 민간전문가와 한국조세재정연구원의 연구원 자원을 활용한다는 점에서 일정한 수준의 평가역량이 달성되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## 다. 핵심사업 평가제도의 환류의 문제점과 원인

### 1) 평가 목적 및 수단

핵심사업 평가는 전략지향, 현장중심, 국민참여를 원칙으로 한다. 이러한 원칙을 바탕으로, 핵심사업 평가는 사업성과의 제고와 재정지출 효율화를 목적으로 하고 있다. 하지만 평가지표 및 측정수단에 관한 명확하고 구체적인 지침이 미비한 상황이다.

사업성과 측정방법으로 정량평가와 정성평가가 제시되고 있으나, 핵심사업 대상이 다양하고, 평가목적이 광범위한 데 반해 성과지표와 성과목표 설정이 구체적인 근거 없이 소관부처 협의를 거쳐 평가팀에서 직접 설정하고 있다.

핵심사업 평가의 목적이 지나치게 광범위하고 명확히 설정되어 있지 않다. 사업의 성과제고와 재정지출 효율화를 목적으로 하면서 평가결과의 환류 역시 예산편성 시 기초자료, 재정운용의 투명성 제고, 우수 부처 및 우수 재정사업에 대한 대외 홍보로의 활용으로 모호하게 설정되어 있다. 이러한 상황에서 핵심사업 평가는 의도하는 목적과 달리, 형식적인 제도개선 및 예산반영 권고안을 산출할 가능성이 있다.

### 2) 평가대상 사업 선정

평가대상 사업 선정은 새 정부 역점사업, 대규모 재정사업, 유사중복 우려 사업, 전문가·국민 의견 등이 종합적으로 고려(기획재정부, 2018b, p. 3)되는데, 지나치게 많은 기준이 비체계적으로 적용되고 있는 것으로 판단된다. 즉, 평가대상 사업 선정 기준이 지나치게 많고 모호함에 따라 오히려 평가대상 사업 선정의 기준이 실제로 작동하지 못하고 있다. 특히, 고려되는 전문가 및 국민 의견의 수렴 및 범위 설정이 구체화될 필요가 있다.

### 3) 평가지표 및 평가중복

성과지표는 분기별, 연도별, 중장기로 구분되고 각 구분에서 투입, 과정, 산출, 결과지표가 혼합되어 사업별로 구성되는데, 명확하고 구체적인 기준이

부재한 상황에서 세분화된 평가지표의 설정은 평가부담만 가중시키고 의미 있는 정보를 포함하지 못하도록 할 수 있다. 분기별, 연도별, 중장기 등의 구분 자체에 문제가 있는 것은 아니나, 평가지표 설정을 위한 구체적인 논의 및 확정을 전제로 핵심사업 평가제도를 시행할 필요가 있던 것으로 보인다.

평가중복 또는 평가실익이 문제되는 사업은 평가대상에서 제외하고 있지만, 핵심사업 평가가 구체적인 규정 없이 광범위하고 구체적인 정보의 산출을 시도하고 있다는 점에서 평가부담을 가중시키고 있는 것으로 보인다. 모호하고 광범위한 평가목적, 평가수단, 평가지표로 분기별, 연도별, 중장기 평가결과를 도출하는 것은 제한된 평가인력에게 과중한 평가부담을 야기하여 평가의 질을 훼손할 수 있다.

#### 4) 평가 및 환류 거버넌스

핵심사업 평가는 기획재정부 재정관리국 사무관/주무관, 민간전문가, 한국조세재정연구원 연구원으로 구성되는 평가팀의 주도로 이루어지는데, 인력이 제한된 상황에서 명확한 업무분장이 존재하지 않아 평가팀원들의 기능조정이 약한 경향이 있다.

평가주체인 평가팀은 제한된 평가인력에게 여러 개의 사업에 대한 상시적인 모니터링 업무가 주어져 있으면서 업무분장이 명확하지 않아 평가팀 내부적으로 유기적인 협조가 저해될 여지가 크다. 또한, 민간전문가 선정에서도 명확한 기준이 존재하지 않아 해당 분야에 대한 전문성이 부족한 인력이 전문가로 선정되거나 사업부처와 밀접히 연계된 전문가가 평가팀에서 활동함에 따라 평가의 정확성 및 객관성이 훼손될 여지가 있다.

피평가주체 입장에서 핵심사업 평가는 실익(benefit)이나 불이익(penalty)이 명확하지 못한 상황이다. 즉, 자신들이 수행하는 핵심사업 평가 결과가 좋으면 받을 실익과 나쁘면 받을 불이익이 규정상 명확하지 않다는 뜻이다. 이러한 상황에서 현실적으로 피평가주체의 협조를 이끌어내기는 힘들다. 특히, 현장에서는 실시간 정보가 중요하나 피평가주체의 입장에서는 강행규정 없는 상황에서 핵심평가를 위한 적극적 정보 제공 및 협조를 할 유인을 찾

기 어렵다. 즉, 핵심사업의 목적인 사업의 성과제고와 재정지출 효율화는 피평가주체와 평가주체의 목적함수 차이로 상이하게 이해될 수 있으며, 이 경우 핵심사업 평가 목적 간의 상충 문제가 발생할 수 있다. 즉, 평가주체인 기획재정부는 재정지출 효율화를 핵심사업 평가의 주목적으로 상정할 가능성이 크며, 효율화 내용을 해당 사업예산의 삭감으로 한정하여 받아들일 여지가 있다. 반면, 피평가주체인 각 사업부처는 예산 증액을 통한 사업개선을 추구하는 경향이 있어 사업의 성과제고 및 사업 효율화를 위한다는 명분으로 예산증액을 요구할 가능성이 높다.

### 5) 환류 방법 및 시기

평가결과가 예산편성 시 기초자료로 활용될 수 있음을 의도하면서 분기별로 평가결과를 산출하고 있으나, 환류방법에 대한 명시적이고 구체적인 규정이 없어 그 실효성이 의심된다. 물론, 분기별 평가로 인해 사업집행과 환류 간의 시기 불일치 문제는 규정의 변경으로 해소될 수 있는 여지가 있으나, 환류방법이 구체적이지 않아 평가결과의 실질적 활용 가능성이 저해되고 있다.

분기별 현장점검을 통한 과정관리가 존재함에 따라 핵심사업 평가에서는 사업집행과 환류에 있어 시기 불일치 문제가 해소될 여지가 있으나, 명확한 환류 절차 및 내용이 규정되어 있지 않아 그 실효성이 의심된다. 즉, 환류 절차 및 내용에 대한 구체성이 전제되지 않는다면, 분기별 과정관리가 산출하는 정보에 대한 활용가능성이 저해될 수 있으며, 연도별, 중장기 성과정보 역시 마찬가지일 것이다.

### 6) 성과정보

평가지표가 세분화되어 있고 평가부담이 높은 상황에서 구체적이고 실효성 있는 성과정보가 산출될 가능성은 낮다. 또한, 평가부담이 높으면 여러 개의 평가지표를 측정할 여력이 약해짐에 따라 평가지표 간 차별성이 약화될 수 있으며 산출되는 성과정보의 질이 저하될 수 있다.

전술한 바와 같이, 평가지표가 세분화되어 있고 평가부담이 높은 상황에서

구체적이고 실효성 있는 성과정보가 산출될 가능성이 낮다. 또한, 평가부담이 높으면 평가지표 간 차별성이 약화될 수 있으며 산출되는 성과정보의 질이 저하될 수 있다. 사업성과의 측정, 사업개선을 위한 증거 산출의 측면에서 부실한 평가지표 설정 및 평가지표 간 체계성 결여는 의미 있는 성과정보를 도출하는 데 걸림돌이 된다. 의미 있는 성과정보가 산출되지 못한다면, 핵심사업 평가는 평가자 및 피평가자의 평가부담만을 가중시킬 우려가 있다. 그뿐만 아니라 성과평가 데이터베이스 구축이 전제되지 않는다면, 성과정보의 활용은 더욱 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

---

## V. 재정사업심층평가제도의 현황 및 문제점

---

### 1. 재정사업 심층평가의 목적 및 변천과정

#### 가. 개요

재정사업 심층평가제도는 「국가재정법」<sup>12)</sup>에 따라 주요 재정사업(군)의 성과를 심층 분석·평가하여 재정운용에 반영하기 위하여 2005년 하반기부터 운영되고 있다. 재정사업이 원래 지향하던 성과를 달성하는 데 얼마나 기여하였는지를 다양한 과학적 기법을 사용하여 분석하고, 그 성공요인과 실패요인을 파악하여 사업운영체계 개선 등을 목적으로 실시하고 있다(한국개발연구원, 2006). 이를 통해 사업성과의 인과관계를 파악하면 정책형성 및 결정과정에 도움이 되는 정보를 환류함으로써 정책 및 사업의 품질제고에 기여할 수 있다.

재정사업 심층평가 제도 도입 이전에는 일단 정부의 재정사업으로 시작된 사업은 성과와 크게 관련이 없이 중단되지 않고 지속된다는 점이 지적되어 왔다. 과거 사업의 성과에 대한 관심보다 재정사업 편성 여부에 초점이 맞추어졌으나, 재정규모가 확대됨에 따라 사업의 실효성이나 예산낭비에 대한 논란 등으로 인해 평가의 필요성이 더욱 강조되었다.

재정사업 심층평가제도는 쟁점 사업을 중심으로 사업운영성과를 심층적으로 분석 및 평가하며, 유사·중복, 비효율적인 사업추진으로 예산낭비 우려가 있는 사업, 지속적인 지출증가가 예상되어 지출효율화가 필요한 사업 등에 초점을 두고 수행되는 것이 일반적이다. 운영성과뿐만 아니라 제도 및 사업의 구조적 측면도 함께 분석함으로써 개선방향을 제시하도록 하고 있다.

---

12) 「국가재정법」 제8조에서는 기획재정부장관은 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고, 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있도록 규정하고 있음.

구체적으로 평가결과에 따라 사업의 축소·조정·폐지와 같은 구조조정, 성과향상을 위한 제도적 개선방안, 유사중복사업 조정과 같은 개선책이 제시되고 있다. 제도개선을 통해 재정운용 효율성 및 책임성을 함께 제고하는데 심층평가의 의의가 있다고 하겠다. 종합적으로 재정사업 심층평가는 현장에서 정책평가의 이론과 활용에 가장 큰 기여를 한 제도로 평가되고 있다(오영민, 2014a).

평가는 기준에 따라 정부개입의 적절성 분석, 효과성 분석, 집행성과 분석으로 구분할 수 있다. 적절성 분석은 정부개입의 적절성, 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 적절성, 사업(군)의 계층구조 파악 및 적절성을 평가하는데 초점을 맞추고 있다. 효과성 분석은 성과지표와 비교기준에 따른 평가모형을 제시하여 평가하는 것이며, 집행성과 분석은 인과이론, 집행체계 등에 대해 효과성 분석과 연계하여 성과를 분석하는 데 초점을 두고 있다.

## 나. 변천과정

심층평가는 2005년 시범평가로 출발하였으며, 2006년부터 개별 정책사업에 대한 심층평가가 본격적으로 진행되었다. 2010년부터는 개별사업보다는 사업군(群)에 대한 심층평가로 전환되었다.

2010년부터 사업군(群) 평가방식을 적용함으로써 사업 간 유사·중복, 우선순위 및 자원배분 방향, 부처 간 역할 분담 등에 대해 좀 더 폭넓은 시각에서 종합적으로 검토하기 시작하였다. 2012년에는 대상사업 선정주기를 체계화(상·하반기 정례화)하였으며, 평가추진에 필요한 수행체계와 절차 등을 규정하는 ‘심층평가 운용지침’을 마련하였다. 재정사업 심층평가제도는 재정사업자율평가가 리뷰방식에 근거한 부처 자체평가에 기초하고 있어 개별사업이나 사업군의 심층적인 평가에 한계가 있다는 지적에 따라 도입되었다.<sup>13)</sup> 매년 10개 내외의 사업(군)을 대상으로 심층평가를 실시하고 있으며, 사업의 성과를 계량적·비계량적 방법을 통하여 정책효과를 평가하고 있다.

13) 오영민·박노옥, 「재정사업성과평가제도 10년의 운영 현황, 성과, 그리고 발전방향」, 『한국정책학회 하계학술대회 논문집』, 2014, p. 582.

2005년부터 2018년 현재까지 수행된 재정사업 심층평가 규모는 총 112개이며, 그 가운데 보건·복지·노동 분야<sup>14)</sup> 재정사업(群)에 대한 과제가 33건 수행되었다. 이는 현재까지 이루어진 심층평가 가운데 29.5%에 해당하는 비중이며, 매년 이와 관련된 평가가 이루어진 것으로 관찰된다. 보건·복지·노동 분야가 가장 중요한 정책영역을 확인할 수 있다. 이 밖에도 산업·중기·에너지, 농림·수산·식품 분야에서도 각각 19개, 16개의 재정사업에 대한 평가가 실시되어 왔다. 이상의 3개 영역에서 지난 14년간 68건, 전체 재정사업 심층평가 112건의 60.7%가 수행되었다. 그 밖에 SOC, 교육, 문화·체육·관광 분야에서는 평균적으로 2년에 1회 정도 관련 사업군(群)에 대한 평가가 수행된 것으로 나타났다. 상기 언급한 바와 같이 매년 10개 내외의 평가가 이루어지고 있으나, 최근에는 8개 내외로 전체적인 규모는 다소 줄어들고 있으며, 여전히 보건·복지·노동, 산업·중기·에너지 분야에 집중되어 있는 것으로 확인된다.

〈표 V-1〉 재정사업심층평가 분야별 수행 현황(2005~2018년)

(단위: 건)

연도	보건·복지·노동	산업·중기·에너지	농림·수산·식품	SOC	교육	문화·체육·관광	환경	R&D	기타 <sup>2)</sup>	계
2005 <sup>1)</sup>	2	1	-	-	-	-	-	-	-	3
2006	3	2	3	1	-	2	-	-	-	11
2007	2	1	3		1	-	1	1	-	9
2008	5	1	2	1	1	-	-	-	2	12
2009	3	3	1	-	1	-	-	-	2	10
2010	2	1	1	-	-	-	-	-	-	4
2011	3	2	1	-	1	-	-	-	1	8
2012	3	1	1	1	-	2	1	-	1	10
2013	2	1	1	1	1	-	-	-	2	8
2014	2	1	-	-	-	-	-	1	3	7
2015	1	-	-	1	-	1	-	-	5	8

14) 12대 재정 분야에 따라 분류하였으며, 연도별 평가과제 수는 담당 주무부처를 기준으로 구분하였다.

〈표 V-1〉의 계속

(단위: 건)

연도	보건·복지·노동	산업·중기·에너지	농림·수산·식품	SOC	교육	문화·체육·관광	환경	R&D	기타 <sup>2)</sup>	계
2016	1	1	1	2	1	-	-	-	2	8
2017	3	2	2	-	-	1	-	-	-	8
2018	1	2	-	-	1	-	1	1	-	6
계	33	19	16	7	7	6	3	3	18	112

주: 1) 2005년은 시범사업

2) 기타에는 외교·통일, 국방, 공공질서·안전, 일반행정·지방행정 등을 포함

자료: 재정사업 심층평가 과제리스트를 활용하여 저자 작성

## 2. 재정사업 심층평가제도의 환류와 쟁점

### 가. 평가체계

재정사업 심층평가는 평가진행 단계를 7단계로 구분하여 수행토록 하고 있다. ① 평가준비, ② 평가범위 설정, ③ 사업논리모형 설정, ④ 평가질문 개발, ⑤ 평가방법 설정과 자료수집, ⑥ 자료분석 및 평가, ⑦ 정책제언의 도출 등의 과정을 거치도록 하고 있다. 평가준비단계에서는 성과계획서, 예산요구서, 성과보고서 및 재정사업 자율평가 및 핵심평가 등을 통해 확인된 쟁점과 감사결과 등을 참고하여 평가 가능성에 대해 점검하고, 평가대상 사업군(群)의 쟁점을 파악하고, 평가를 통해 분석하고자 하는 문제점을 명확하게 하여야 한다. 2단계 평가범위 설정 및 3단계 사업의 논리모형 개발단계에서는 실제 평가 대상이 되는 사업의 범위를 구체적으로 정의하고, 사업목적 달성을 위한 집행전략과 구조를 파악하기 위한 논리모형과 관련 변수를 정의하여야 한다. 4단계에서는 평가질문을 제시하고, 이에 따른 평가방법을 선정하고 자료를 수집(5단계)하여야 한다. 이후 자료 분석 및 평가(6단계)를 수행하고, 정책제언을 도출(7단계)하는 과정을 거치게 된다.

이러한 평가과정에서는 평가주체 및 피평가사업 담당자의 협의와 소통이 매우 중요하다. 평가범위, 사업논리모형, 평가질문 등을 설정하거나 개발하

는 과정에서 평가방향을 구체적으로 공유하여야 할 필요가 있기 때문이다. 다만, 이러한 과정은 피평가사업 담당자의 의도에 따른 왜곡이 아닌 평가체계 및 기준에 대해 동일한 이해가 전제되어야 하고, 평가에 필요한 자료 및 데이터 확보가 필수적이기 때문이다.

## 나. 환류

재정사업 심층평가는 상당한 비용과 시간이 소요되는 단점에도 불구하고 정책의 인과관계를 분석하여 정책성과를 견인할 수 있는 성과정보를 생산 및 제공할 수 있다는 점에서 의미를 가진다. 현행 심층평가의 결과는 재정관리점검회의에 보고되고, 관계 부처에 통보하여 제도개선과 사업구조조정에 활용토록 권고되고 있다.

심층평가를 통해 생산된 정보는 기존사업의 추진 체계 및 방식을 합리적으로 조정하는 데 활용되며, 평가결과를 예산배분의 기초자료로 참고할 수 있다. 성과와 예산을 직접 연계하는 경우는 많지 않지만, 자원배분의 효율성을 확보하기 위해서는 평가결과를 반영한 조정이 필수적이다. 이와 함께 심층평가는 국민의 세금으로 집행되는 다양한 정부의 재정사업에 대해서 정부와 국민 사이, 정부 내부의 책임구조를 확립해 책임성을 강화하는 수단 가치를 가진다. 즉, 심층평가는 이러한 환류와 책임구조를 완성시키는 평가로서 의미를 가진다고 하겠다.

박노욱 외(2015)에 따르면, 2007년부터 2012년에 걸쳐 약 24개 사업에 대한 조정이 있었던 것으로 발표되었다. 2007~2012년 동안 약 24개 사업에 대해 1.3조원의 예산이 삭감되었거나, 2008~2012년 동안 329개 개선방안을 도출하여 주무부처에 권고하였다. 그 가운데 166개 제도개선 권고사항이 반영되고, 이 밖에 144개 개선권고에 대해서는 후속조치 이행 중, 19개 사항은 추후 제도개선 시행 여부를 검토하는 것으로 발표되었다(박노욱·오영민·원종학, 2015, p. 61).

〈표 V-2〉 재정사업 심층평가 운영성과

환류형태	운영성과
예산반영	2007~2012년 24개 사업 약 1.3조원 감액
사업개선	2008~2012년 329개 개선방안 제시 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 166개 사항 제도개선 정책반영 완료</li> <li>○ 144개 사항 제도개선 후속조치 시행 중</li> <li>○ 19개 사항 제도개선 추후시행 검토</li> </ul>

자료: 박노욱 외(2015), 「재정성과관리제도 운영의 성과분석과 정책과제」, p. 61

이렇게 재정사업 심층평가를 통해 성과가 부진하거나 확인할 수 없는 사업의 축소 및 폐지와 연계하여 재정의 효율적 운용에 기여하도록 하고 있으나, 제도운영과정에서 발생하는 문제점 및 한계도 존재한다.

#### 다. 쟁점과 한계

심층평가 수행과정에서 평가대상 사업(군) 선정 및 평가방향 결정, 평가 수준의 차이 발생, 평가자(기관) 및 관계 부처 간 협조수준, 평가품질 관리 등 영역에서 다양한 장애요인들이 관찰되고 있다. 먼저, 현재 예산실 및 국책연구기관 등 수요조사를 통해 평가대상 과제를 선정하고 있으나, 전문성을 갖춘 전담기관 중심으로 좀 더 체계적으로 관리하고 운영할 필요성 있다. 이를 통해 사전적 평가준비의 완결성을 제고할 수 있으며, 평가가 원활하게 수행될 가능성이 높아진다. 따라서 평가품질을 확보할 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

재정사업 운영과 수행지침이 있으나, 활용도가 낮아 평가의 일관성뿐만 아니라, 일정 관리에 어려움이 발생한다. 평가의 적정성과 일관성을 유지하려면 평가지침에 따라 평가가 이루어져야 하나, 평가연구자(기관)에 따라 지침활용 수준에 차이가 있으며, 이에 따른 평가내용의 차이 등이 발생할 수 있다. 주기적인 지침 고도화를 통해 지침의 실용성을 강화하여 평가연구자(기관)들의 활용을 제고할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다.

대상사업 주무부처, 관련 부처 및 기관의 협조를 확보할 수 있도록 심층평가에 참여하는 이해관계자 및 조직의 협업체계를 강화할 필요성이 있다.

핵심 평가대상 관련 데이터 및 자료 확보의 어려움으로 인한 평가일정 지연 및 직접 평가의 어려움이 평가품질에 영향을 미칠 수 있다. 부처의 소극적 협조와 소통부재로 인한 자료획득의 어려움과 평가지연은 평가의 정확성 및 실효성을 반감시킬 우려가 있다. 이를 개선하기 위한 방안으로 부처담당자를 연구진에 포함하는 방안, 참여 공무원에 대해 인사상의 불이익을 배제하는 제도적 장치를 마련하는 대안을 고려할 필요도 있다(오영민, 2014a).

## 라. 환류과정의 쟁점과 한계

평가계획 및 수행과정에서 관찰되는 일반적 쟁점뿐만 아니라 평가 이후 결과환류체계의 효과성 제고를 위한 논의에 주목할 필요가 있다. 실제로 심층평가의 가치와 영향은 평가 이후에 환류과정에서 결정되기 때문이다. 성과평가결과가 예산과정에 환류가 되도록 권고하고 있으나, 여전히 환류수준에 대해 미흡하다는 평가가 있다. 현업 사업부처에서 실제로 어느 정도 활용되고 있는지, 어떻게 반영되었는지를 사후적으로 추적하여 점검하고 보고하는 시스템이 공식적으로 구축되어 있지 않기 때문이다. 지속적으로 심층평가의 실효성을 제고하려면 예산환류체계를 강화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이와 함께 사업수행체계 관련 제도개선 권고사항에 대해서도 관련 부처의 수용 및 이행수준을 제고할 수 있도록 구속력이 있는 대안을 마련하는 것에 대한 심도 있는 논의도 필요하다.

평가결과가 예산과정에서 공식적으로 검토되거나 환류될 수 있는 절차 및 전달체계의 공식화 수준이 아직 미흡한 것으로 지적하는 경우도 있으며, 이에 대한 심층평가 체계 및 제도개선 방안에 대한 전반적 재논의의 필요성이 있다. 심층평가와 예산심의의 관리주체가 상이한 거버넌스 구조와 함께 거시적 예산과정에서 심층평가의 실효성 제고방안을 모색하여야 한다. 사후심층평가 대상사업군(群) 선정과정에서부터 평가관리부처와 예산심의 및 편성부처의 긴밀한 협업과 지속적인 소통채널을 공식화 및 강화할 필요가 있다.

그 밖에 평가수행 결과에 따른 지출효율화 방안의 세부 추진과제가 예산과 무관하거나, 구체성이 떨어져 예산에 환류하기에 제한적이라는 지적도

존재한다. 이러한 문제점은 평가결과의 품질과 관련이 있으며, 이에 대해 평가자의 전문성 제고와 평가과정에 투입되는 정보와 자원을 충분히 확보하기 위한 노력을 강화하여야 한다.

종합하면, 이러한 환류과정의 문제점과 한계를 극복하기 위해서는 제도목적 실현하기 위한 평가 이후 환류체계가 아직 공식화되어 있지 않은 점, 예산 심의주체와 심층평가 관리주체가 상이한 점, 기본적으로는 평가의 품질을 결정할 수 있는 양질의 데이터와 정보 확보가 어려운 점 등이 해소될 필요가 있다.

## VI. 설문조사

### 1. 설문조사 개요

재정성과평가제도 운영상 환류의 실태, 문제점 및 원인 등에 관한 담당 공무원 및 전문가의 인식을 알아보기 위해 설문조사를 실시했다. 구체적인 설문대상은 재정성과평가제도와 관련해 예산 및 평가를 총괄했거나, 평가대상 사업을 운영한 경험이 있는 공무원과 재정사업 평가에 참여한 적이 있는 전문가로 한정했다. 설문 문항은 재정성과평가제도의 세부제도별로 실태, 문제점 및 원인에 관한 인식을 파악할 수 있도록 설계했다. 본 설문조사는 2018년 10월 10일부터 10월 31일까지 3주에 걸쳐 온라인(E-mail)을 통해 진행되었으며, 이 기간 동안 공무원 145명, 전문가 38명이 조사에 응했다.

〈표 VI-1〉 설문조사 개요

조사기간	2018년 10월 10일 ~ 2018년 10월 31일
조사방법	온라인(E-mail) 조사
설문대상	재정성과평가제도 관련 업무를 담당할 경험 있는 공무원과 민간 전문가
표본 수	총 183명(공무원 145명/ 전문가 38명)

자료: 저자 작성

#### 가. 설문조사 대상의 특성

〈표 VI-2〉는 본 설문조사에 응한 공무원 145명과 전문가 38명의 특징을 정리한 것이다. 이 중 약 70%는 최근 재정성과평가제도 관련 업무를 담당 한 시기가 2018년도 또는 현재라고 답했다. 응답자의 약 80%는 자신의 재정성과평가제도 관련 전문성의 수준을 보통 이상이라고 답했으며, 재정성과 목표관리제도와 재정성과자율평가제도 및 일반재정사업관리를 담당하는 응답

〈표 VI-2〉 설문조사 응답자 전체 특성

(단위: 명, %)

응답자 특성		응답자 수	비중
전체		183	100.0
소속	공무원	145	79.2
	전문가	38	20.8
최근 재정성과평가제도 담당 시기 (업무 종료 시점 기준)	2018년 또는 현재	128	69.9
	2016~2017년	29	15.8
	2014~2015년	16	8.7
	2013년 이전	10	5.5
자신이 생각하는 재정성과평가제도 관련 전문성 수준	낮음	40	21.9
	보통	91	49.7
	높음	52	28.4
담당 업무 관련 제도 (복수 응답 가능)	재정성과목표관리제도	82	44.8
	재정사업자율평가제도	75	41.0
	핵심사업평가제도	50	27.3
	재정사업심층평가제도	44	24.0
	일반 재정사업 관리	57	31.1
	기타	6	3.3

자료: 저자 작성

자가 많은 것으로 나타났다.

그중 공무원은 5급 및 6급에 해당하는 응답자가 다수를 차지했으며, 경제 부처 근무자가 많았으나 업무담당 기간은 1년 미만이 가장 많았고 3년 이상 경력자도 전체 공무원 응답자의 약 21%를 차지하였다. 그리고 상대적으로 재정성과목표관리제도와 재정사업자율평가제도 관련 업무를 담당한 적이 있다고 답한 공무원의 비중이 큰 것을 확인할 수 있었다.

〈표 VI-3〉 설문조사 응답자 중 공무원의 특성 정리

(단위: 명, %)

공무원		응답자 수	공무원 응답자 내 비중
총응답자 수		145	100.0
직급	8급 이하	2	1.4
	7급	25	17.2
	6급	50	34.5
	5급	57	39.3
	4급 이상	11	7.6
업무 (복수응답 가능)	예산총괄	59	40.7
	평가총괄	45	31.0
	일반 재정사업 담당	51	35.2
	기타	11	7.6
소속기관	경제부처	98	67.6
	사회부처	6	4.1
	행정부처	17	11.7
	기타부처	24	16.6
업무담당 기간	1년 미만	53	36.6
	1년 이상 2년 미만	42	29.0
	2년 이상 3년 미만	19	13.1
	3년 이상 4년 미만	15	10.3
	4년 이상	16	11.0
담당 업무 관련 제도 (복수 응답 가능)	재정성과목표관리제도	77	53.1
	재정사업자율평가제도	69	47.6
	핵심사업평가제도	33	22.8
	재정사업심층평가제도	22	15.2
	일반 재정사업 관리	50	34.5
	기타	5	3.4

주: 경제부처(방통위, 공정위, 금융위, 원안위, 과기부, 농림부, 산업부, 환경부, 국토부, 해수부, 행복청, 새만금청, 기상청, 중소기업벤처부, 특허청, 농진청, 특허청, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 식약처), 사회부처(교육부, 문화부, 복지부, 고용부, 여가부, 문화재청), 행정부처(인권위, 국민안전처, 인사혁신처, 법제처, 국가보훈처, 국민권익위, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 검찰청, 병무청, 방사청, 경찰청)  
자료: 저자 작성

민간 전문가는 대부분 재직기간이 5년 이상이었으며, 15년 이상 재직한 응답자도 전문가의 약 42%를 차지했다. 공무원 응답자 집단과는 다르게, 전문가 응답자는 핵심사업평가제도와 재정사업심층평가제도를 경험한 비중이

크게 나타난 것을 확인할 수 있는데, 이는 핵심사업평가제도와 재정사업심층평가제도가 다른 두 평가제도에 비해 전문가의 참여가 필수적이기 때문에 나타난 현상으로 사료된다.

〈표 VI-4〉 설문조사 응답자 중 민간 전문가의 특성 정리

(단위: 명, %)

공무원		응답자 수	공무원 응답자 내 비중
총응답자 수		38	100.0
업무담당 기간	5년 미만	3	7.9
	5년 이상 10년 미만	14	36.8
	10년 이상 15년 미만	5	13.2
	15년 이상	16	42.1
담당 업무 관련 제도 (복수 응답 가능)	재정성과목표관리제도	5	13.2
	재정사업자율평가제도	6	15.8
	핵심사업평가제도	17	44.7
	재정사업심층평가제도	22	57.9
	일반 재정사업 관리	7	18.4
	기타	1	2.6

자료: 저자 작성

#### 나. 설문조사 문항의 특성

본 설문조사는 재정성과평가제도의 환류 기능에 초점을 맞추어 그 현황과 문제점 및 원인에 관한 인식을 정리하고자 했다. 재정성과평가제도의 세부 제도별로 환류의 현황 및 문제점을 조사했으며, 환류가 잘 이루어지지 않는다고 생각하는 경우 그 원인이 무엇이라고 생각했는지 질문했다. 응답자의 의견을 묻는 문항은 ‘매우 부정’, ‘부정’, ‘보통’, ‘긍정’, ‘매우 긍정’의 총 5단계로 답할 수 있게 설계했다.

설문조사는 크게 두 개의 장으로 구성되어 있는데, 첫 번째 장에서는 4개의 세부제도 모두에 해당할 수 있는 문항으로 구성했다. 1장은 ‘1.1 환류 기능의 문제점’, ‘1.2 전반적인 환류 실태 및 필요성’, 그리고 ‘1.3 환류상 문제점의 원인’을 묻는 부분으로 짜여져 있다. ‘1.1 환류 기능의 문제점과 ‘1.2

전반적인 환류 실태 및 필요성'은 문항당 4개의 세부제도별로 답을 하도록 구성했으며, 이들 문항은 각 응답자의 세부제도 경험과 무관하게 모든 세부제도에 대해 답을 할 수 있도록 했다. 반면 '1.3 환류상 문제점의 원인'은 문항 16번 "전반적으로 평가결과의 환류가 잘 이루어지고 있다"에서 '매우 그렇지 않다', '그렇지 않다', 또는 '보통이다'라고 답한 세부제도에 대해 답을 하도록 설계했다. 따라서 1.3의 총응답자 수는 전체 응답자 수보다 적을 수 있음을 미리 밝힌다. 2장은 세부제도별로 제도 특징을 고려한 문항으로 구성했다.

설문조사 문항의 개요는 <표 VI-5>와 같으며, 구체적인 설문 문항과 구조는 부록을 참고하길 바란다.

<표 VI-5> 설문조사 문항 구성

구분	평가영역	세부문항 개요
1장. 제도 공통	1.1 환류 기능의 문제점	세부제도별로 아래의 세부기준에 따라 평가결과 환류의 문제점 점검 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 평가결과 및 후속조치/이행실적의 대국민 공개 여부</li> <li>· 실효성 있는 후속조치 마련 여부</li> <li>· 예산편성 및 국회 예산심의과정에서 활용 여부</li> <li>· 사업제도개선 및 우선순위 설정에 반영 여부</li> <li>· 평가결과의 우수성 및 정확성</li> <li>· 평가 이후 사업 및 담당부서의 성과 향상 여부</li> </ul>
	1.2 전반적인 환류 실태 및 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정성과평가제도에서 환류의 필요성</li> <li>· 전반적인 환류 실태</li> </ul>
	1.3 환류 상 문제점의 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 평가제도의 중복 운영</li> <li>· 평가 목적의 불명확성</li> <li>· 과중한 평가 업무 부담</li> <li>· 평가 예산 및 자료의 부족</li> <li>· 평가 전문인력의 부족</li> <li>· 주요 의사결정자의 평가결과 반영 유인 부족</li> <li>· 평가결과 질 향상의 유인 부족</li> <li>· 평가결과 환류에 관한 법적 근거 부족</li> <li>· 평가결과와 현행 예산제도와와의 정합성 부족</li> <li>· 평가결과 반영의 부적절성</li> </ul>
2장. 개별 제도	2.1 재정성과목표관리제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업분류체계의 적절성</li> <li>· 성과지표 미달성 시 대응 실태</li> <li>· 성과관리 대상 사업 개편 방안</li> <li>· 성과계획서 및 성과보고서 개편 방안</li> </ul>

〈표 VI-5〉의 계속

구분	평가영역	세부분항 개요
2장. 개별 제도	2.2 재정사업자율평가제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 평가결과의 기계적인 예산반영에 관한 의견</li> <li>· 메타평가 폐지에 관한 의견</li> </ul>
	2.3 핵심사업평가제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대상사업 수, 평가주기, 평가기간, 평가과정 및 일정의 적절성</li> <li>· 현장조사의 실효성</li> <li>· 합동현장조사단 운영 방안</li> <li>· 주무부처의 협조 실태</li> <li>· 평가사업단위 및 성과지표의 적절성</li> <li>· 평가결과 공개의 적절성</li> </ul>
	2.4 재정사업심층평가제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 심층평가의 필요성</li> <li>· 사업 선정의 적절성</li> <li>· 평가기준, 가이드라인, 평가매뉴얼의 명확성</li> <li>· 인력, 예산, 정보, 자료의 충분성</li> <li>· 기획재정부의 인센티브 및 의지의 충분성</li> <li>· 주무부처의 협조 여부</li> <li>· 평가연구진의 전문성 및 객관성</li> <li>· 사업성과 평가 방법의 적절성</li> <li>· 주무부처의 결과 활용 여부</li> <li>· 심층평가의 성과</li> </ul>

자료: 저자 작성

## 2. 설문조사 주요 결과

### 가. 제도 일반

여기서는 재정성과평가제도의 세부제도별로 설문조사 결과를 구체적으로 살펴보기에 앞서, 환류의 필요성 및 현황, 문제점, 원인에 대한 결과를 간략히 소개한다. 설문조사 결과의 신뢰성을 높이기 위해 해당 제도에 관한 경험이 있다고 답한 응답자의 설문결과를 중심으로 소개한다.

#### 1) 재정성과평가제도에서 환류의 필요성 및 현황

설문조사 결과 응답자의 다수는 재정성과평가제도의 세부제도별로 환류 기능이 필요하다고 인식하고 있었다. ‘매우 부정’을 1점, ‘매우 긍정’을 5점으로 해 5점 척도로 세부제도별로 계산한 평균점수는 모두 3.5보다 크게 나와

전반적으로 설문조사 응답자는 재정성과평가제도에서 환류 기능이 필요하다고 생각하고 있었다.

〈표 VI-6〉 재정성과평가제도에서 환류의 필요성에 대한 인식

(단위: 명, %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균
환류 필요성	재정성과목표관리제도	2.4	7.3	34.1	43.9	12.2	3.56
	재정사업지출평가제도	1.3	2.7	33.3	50.7	12.0	3.69
	핵심사업평가제도	2.0	2.0	12.0	56.0	28.0	4.06
	재정사업심층평가제도	2.3	0.0	18.2	50.0	29.5	4.05

주: 문항 15번 “재정성과평가제도 운영에 있어 평가결과 환류가 필요하다”에 대한 세부제도별 응답 결과임  
자료: 저자 작성

하지만 재정성과평가제도의 전반적인 환류 현황에 대해서는 필요성보다 낮은 점수를 주고 있음을 확인할 수 있었다. 문항 16번 “전반적으로 평가결과와의 환류가 잘 이루어지고 있다”라는 문항에 대해 평균점수는 여전히 3점보다 커 긍정적인 반응이 조금 더 많음을 알 수 있지만, 재정성과평가제도에서 환류 기능의 필요성에 대한 인식보다는 점수가 낮아 현실에서 환류 기능은 이상적인 필요성에 미치지 못함을 알 수 있다.

재정성과평가제도의 환류 실태와 관련해서는 대부분의 문항에서 평균 3점 이상의 긍정적인 답변을 내놓았다. 하지만 평균점수가 아닌 문항 간 평균점수의 차이를 살펴보면 환류 기능이 잘 발휘되지 않는 영역을 확인할 수 있다. 먼저 각 세부제도에서 공통적으로 평가결과를 사업담당자의 성과평가 반영 여부를 묻는 문항에서 다른 문항에 비해 낮은 점수를 주고 있음을 확인할 수 있다. 재정사업의 평가결과를 사업담당자의 성과평가에 반영하는 것이 올바른 것인지 가치판단을 뒤로하고, 현실에서는 사업의 성과평가 결과를 다른 영역에 비해 사업담당자의 성과평가에 덜 반영하고 있다고 말할 수 있다.

〈표 VI-7〉 재정성과평가제도의 전반적인 환류 현황에 대한 인식

(단위: 명, %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균
환류가 잘 이루어지고 있음	재정성과목표관리제도	1.2	12.2	52.4	25.6	8.5	3.28
	재정사업자율평가제도	4.0	10.7	42.7	33.3	9.3	3.33
	핵심사업평가제도	4.0	14.0	32.0	42.0	8.0	3.36
	재정사업심층평가제도	4.5	15.9	36.4	36.4	6.8	3.25

주: 문항 16번 “전반적으로 평가결과의 환류가 잘 이루어지고 있다”에 대한 세부제도별 응답 결과임  
 자료: 저자 작성

그리고 재정성과목표관리제도를 제외한 3개의 세부제도에서 다른 문항에 비해 사업평가의 결과를 예산편성에 반영하고 있는지를 묻는 문항에 긍정적인 답변 비중이 높게 나타났다. 또한 재정성과목표관리제도와 재정사업자율평가제도에서 평가결과와 후속조치 및 이행실적의 대국민 공개, 국회 예산심의 과정에서 평가결과의 활용, 주요 의사결정자의 평가결과 반영 의지와 관련한 문항에서 다른 문항에 비해 긍정적인 답변 비중이 높았다. 반대로 재정사업심층평가에서는 평가결과와 후속조치 및 이행실적의 대국민 공개 관련 문항에서 긍정적인 답변 비중이 다른 문항에 비해 낮게 나타났다.

이러한 평가결과의 환류와 관련한 문제점의 원인에 대한 설문결과를 〈표 VII-9〉에 요약했다. 모든 세부제도에 공통적으로 지적된 원인으로 주요 의사결정자의 평가결과 활용 유인의 부족이 있다. 질 높은 평가결과 생산 유인 부족에도 많은 응답자가 공감 의사를 표현했으며, 반대로 평가예산이 부족하다는 지적에는 공감대가 크지 않았다. 핵심사업평가제도와 재정사업심층평가제도에 대해서는 환류를 위한 법적 근거가 필요하다는 인식도 있었으며, 특히 재정사업심층평가제도에서 평가수행을 위한 자료협조가 필요하다는 의견이 많은 공감을 얻었다.

〈표 VI-8〉 재정성과평가제도의 환류 실태에 관한 문항의 평균 점수(5점 척도)

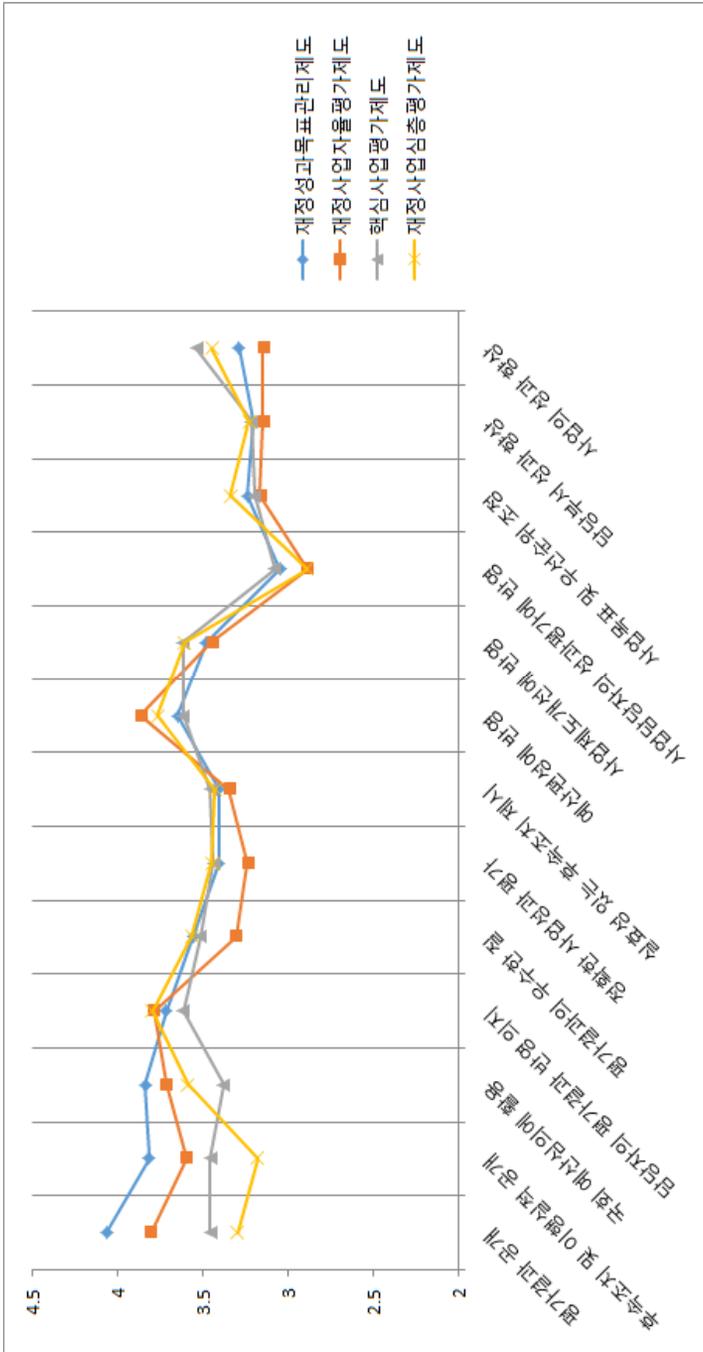
(단위: 점)

구분	평가결과 공개	후속조치 및 이행실적 공개	국회 예산심의에 활용	담당자의 평가결과 반영 의지	평가결과의 우수한 질	정확한 사업성과 평가	실효성 있는 후속조치 제시	예산편성 에 반영	사업제도 개선에 반영	사업 담당자의 성과평가 에 반영	사업목표 및 우선순위 조정	담당부서 성과 향상 성과 향상	사업의 성과 향상
재정성과목표 관리제도	4.07	3.82	3.84	3.72	3.56	3.41	3.41	3.65	3.48	3.05	3.24	3.21	3.29
재정사업지율 평가제도	3.81	3.60	3.72	3.79	3.31	3.24	3.35	3.87	3.45	2.89	3.17	3.15	3.15
핵심사업 평가제도	3.46	3.46	3.38	3.62	3.52	3.44	3.46	3.62	3.62	3.08	3.20	3.22	3.54
재정사업심층 평가제도	3.30	3.18	3.59	3.80	3.57	3.45	3.43	3.77	3.61	2.89	3.34	3.23	3.45

주: 구체적인 문항은 부록 참고

자료: 저자 작성

[그림 VI-1] 재정성과평가제도의 환류 실태에 관한 문항의 평균 점수(5점 척도)



자료: 저자 작성

〈표 VI-9〉 재정성과평가제도의 환류 문제점의 원인에 관한 문항의 평균 점수(5점 척도)

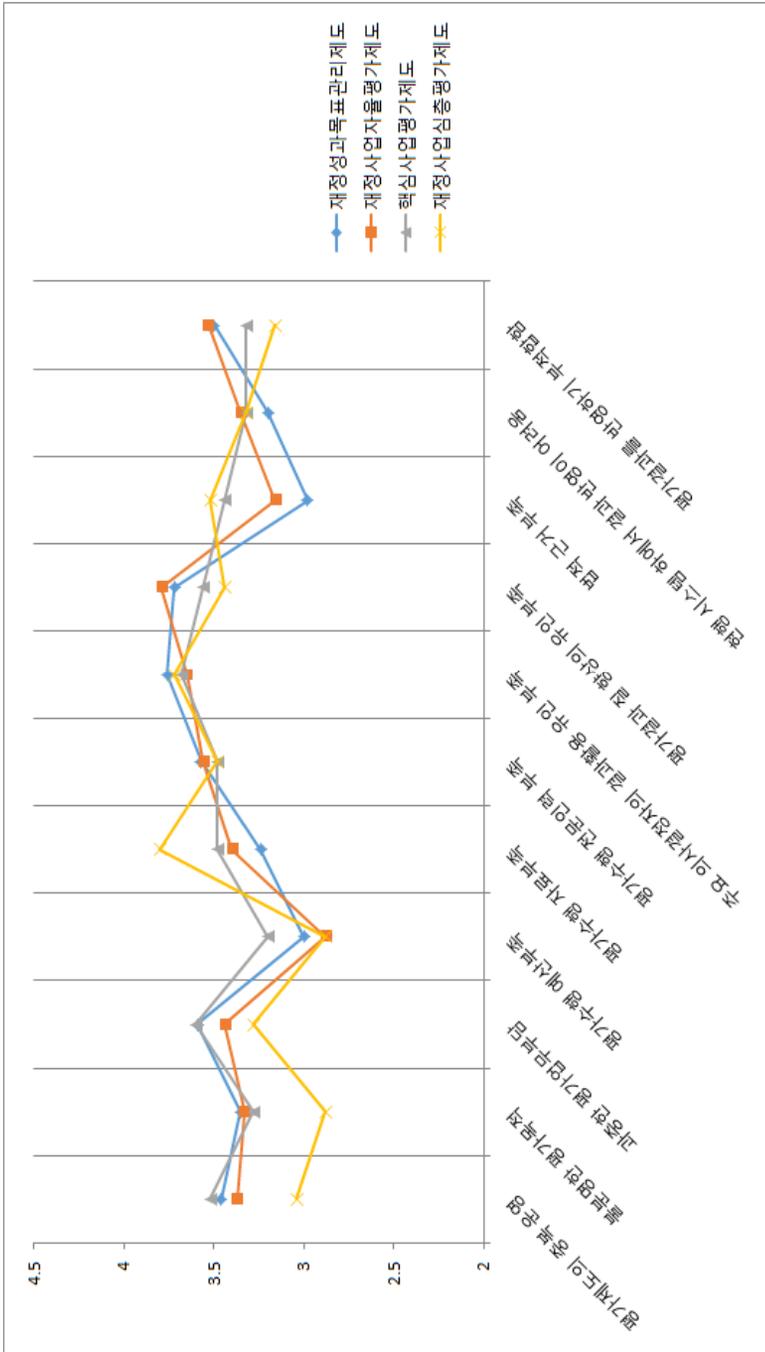
(단위: 점)

구분	평가제도의 중복 운영	불분명한 평가목적	과중한 평가업무 부담	평가수행 예산부족	평가수행 자료부족	평가수행 전문인력 부족	주요 의사결정의 결과활용 유인 부족	평가결과 질 향상의 유인 부족	법적 근거 부족	현행 시스템 하에서 결과 반영이 어려움	평가결과를 반영하기 부적합함
재정성과목표 관리제도	3.46	3.35	3.59	3.00	3.24	3.57	3.76	3.72	2.98	3.20	3.50
재정사업자들 평가제도	3.37	3.33	3.44	2.88	3.40	3.56	3.65	3.79	3.16	3.35	3.53
핵심사업 평가제도	3.52	3.28	3.60	3.20	3.48	3.48	3.68	3.56	3.44	3.32	3.32
재정사업심층 평가제도	3.04	2.88	3.28	2.88	3.80	3.48	3.72	3.44	3.52	3.32	3.16

주: 구체적인 문항은 부록 참고

자료: 저자 작성

[그림 VI-2] 재정성과평가제도의 환류 문제점의 원인(5)에 관한 문항의 평균 점수(5점 척도)



자료: 저자 작성

## 나. 재정성과목표관리제도

전반적인 재정성과평가제도의 환류에 대한 설문조사에 이어 재정성과목표관리제도에 대한 세부적인 설문조사 결과를 분석하였다. 설문조사 분석은 재정성과목표관리제도의 환류에 대한 일반적인 인식, 환류 현황 및 실태, 환류의 문제점, 환류개선방안 문항을 분석하는 순으로 진행하였다.

### 1) 환류에 대한 일반적 인식

재정성과목표관리제도의 환류에 대한 일반적 인식은 전체 183명이 응답하였다. 공무원은 145명이 참가하였고 전문가는 38명이 설문조사에 응하였다. 설문을 분석하면 환류의 필요성은 높지만 환류는 잘 이루어지지 않는 것으로 분석되었다. 환류 필요성에 대한 인식은 평균 3.75(그렇다 이상: 66.1%)로 매우 높은 수준이었지만 환류가 잘 이루어지고 있다고 응답한 비율은 3.15(그렇다 이상: 30.0%)로 환류 필요성에 비해 낮은 수준이었다. 특히 전문가들은 환류의 필요성이 매우 높다고 인식하였지만(4.13) 높은 필요성에 비해 환류가 잘 이루어지지 않는다고 인식(3.03)하여 필요성과 실제 환류수준에 대한 인식차이가 매우 큰 것으로 나타났다.

〈표 VI-10〉 환류에 대한 일반적 인식

(단위: %, 점)

설문조사 문항의 질문요지	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
환류 필요성	1.1	3.8	29.0	50.8	15.3	3.75	3.66	4.13
환류가 잘 이루어지고 있음	1.6	15.3	53.0	26.2	3.8	3.15	3.19	3.03

자료: 저자 작성

### 2) 환류 현황 및 실태

다음으로, 설문조사는 재정성과목표관리제도가 어떻게 환류되고 있는지를

공무원과 전문가에게 물었다. 환류 현황 및 실태에 관한 조사는 성과정보에 대한 공개, 국회예산심의와 의사결정자의 활용 여부, 성과정보의 우수성과 후속조치의 실행 여부, 성과정보의 예산, 인사, 사업방식, 목표에의 활용 여부 등을 조사하였다.

먼저 성과정보의 공개는 3.39(그렇다 이상: 44.2%)로 어느 정도 공개되는 것으로 나타났다. 다만, 공무원과 전문가의 성과정보 공개에 대한 인식이 매우 달랐다. 공무원은 성과정보가 충분히 공개된다고 인식(3.50)했지만 전문가는 성과정보가 제대로 공개되지 않는다고 인식(3.00)한 것으로 나타났다. 이러한 차이는 공무원은 형식적 공개에 초점을 둔 반면 전문가는 전술한 것처럼 공개 방법과 국민의 접근성에 초점을 두어 공개수준이 낮다고 판단한 결과로 보인다.

다음으로 국회예산심의와 의사결정자의 활용 측면에서 전반적으로 활용수준이 높은 것으로 나타났다. 국회예산심의에서의 활용수준은 3.61, 의사결정자의 평가결과 반영은 3.60으로 재정성과목표관리제도에서 만들어진 성과정보가 비교적 높게 활용되는 것으로 인식되고 있음을 보여주는 결과이다. 이는 기존 선행연구에서는 실증분석결과를 통하여 예산심의 과정과 의사결정자에게 재정성과목표관리제도의 성과정보가 활용수준이 높지 않다는 것을 지적하고 있는 것과 다른 결과이다. 이는 제도를 담당하는 일선 공무원들의 환류에 대한 높은 기대수준을 반영한 결과로 볼 수 있다. 성과평가 정보의 우수성과 후속조치의 실행 여부를 묻는 질문에 대하여 응답자들은 보통의 평가를 내렸다. 성과평가정보의 우수성에 대한 인식점수는 3.38이었으며 성과평가정보의 후속조치가 충분히 실행된다고 믿는 인식은 3.27이었다.

국회예산심의와 의사결정자 활용 외에 재정성과평가제도의 성과정보가 예산, 인사 등 도구적으로 어느 정도 환류되고 있는지를 설명조사 문항을 통해 추가로 조사하였다. 먼저 재정성과목표관리제도의 성과정보 예산에 어느 정도 반영되고 있는지를 조사하였는데 3.61(그렇다 이상: 57.4%)로 비교적 재정성과목표관리제도가 예산에 높게 환류된다고 인식하고 있었다. 이는 전술한 것처럼 선행연구의 실증분석 결과와 다른 결과로서 인식수준과 실제

제도운영의 괴리 수준을 줄여야 한다는 시사점을 주고 있다. 다음으로, 성과 정보가 개인의 인사관리에 어느 정도에 활용되었는지를 묻는 질문에 인식평균은 3.01로 낮게 나왔다. 재정성과목표관리제도의 목적이 예산환류에 있는 것을 고려하여 대답한 결과로 보인다. 성과평가정보가 사업추진방식이나 전달체계 개편에 적절히 활용되고 있는지를 묻는 질문에는 3.39로 조사되어 비교적 높은 것으로 조사되었다. 다만 전문가는 3.26으로 높지 않게 나와 공무원 인식수준(3.42)보다 낮았다. 마지막으로 성과평가결과가 사업의 우선순위와 목표수정에 어느 정도 환류되고 있는지를 묻는 질문에는 3.16로 조사되어 비교적 근본적이고 변화가 부담스러운 사업의 목표수정에는 크게 활용되지 않는 것으로 조사되었다.

〈표 VI-11〉 환류 현황 및 실태에 대한 인식

(단위: %, 점)

설문조사 문항의 질문요지	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
후속조치 이행실적공개	2.2	12.6	41.0	32.2	12.0	3.39	3.50	3.00
국회예산 심의활용	0.5	6.6	37.7	42.1	13.1	3.61	3.63	3.53
의사 결정자의 평가결과반영	5.5	39.3	44.8	10.4	5.5	3.60	3.63	3.50
성과평가 정보의 우수성	2.2	6.0	50.8	33.9	7.1	3.38	3.36	3.45
성과평가결과 후속조치 실행	2.7	9.8	51.9	29.0	6.6	3.27	3.28	3.21
평가결과의 예산반영	0	6.0	36.6	48.1	9.3	3.61	3.63	3.50
평가결과의 인사평가반영	3.8	21.3	49.2	21.9	3.8	3.01	2.99	3.08
평가결과의 전달체계 개선 반영	9.3	48.1	37.2	5.5	9.3	3.39	3.42	3.26
평가결과의 우선순위 목표 반영	2.2	16.9	49.2	26.8	4.9	3.15	3.16	3.13

자료: 저자 작성

### 3) 환류의 문제점과 원인

설문조사는 환류의 문제점과 원인도 긍정과 부정을 혼합한 여러 문항으로 조사하였다. 우선 재정성과평가제도가 다른 제도와 중복적으로 운영되고 있는지와 제도운영에 부담이 있는지를 조사하였는데 각각 3.38과 3.30으로 나타나 제도가 중복적이고 그에 따라 평가 부담이 높다고 인식하고 있었다. 다만, 공무원과 전문가의 인식(제도중복: 공무원(3.47), 전문가(3.07); 평가부담: 공무원(3.38), 전문가(3.00))이 매우 달랐는데 이는 제도를 실제 운영하고 있는 공무원들이 제도가 중복적이기 때문에 더 많은 부담으로 느끼고 있는 것을 보여주는 결과이다.

다음으로, 제도운영의 전문인력 부족, 의사결정자의 평가결과 활용과 평가의 질 제고 유인의 부족, 목표치 미달성에 대한 불이익, 법적 근거의 부족에 관한 공무원과 전문가의 인식수준을 조사하였다. 먼저, 공무원과 전문가는 제도운영의 전문 인력이 부족하다는 질문에 44.6%가 “그렇다 이상”으로(평균: 3.45) 대답하여 전문성 개선을 위한 교육훈련이 더 필요한 것으로 나타났다. 다음으로 의사결정자의 평가결과 활용과 평가의 질 제고를 위한 유인이 부족한지를 묻는 질문에는 각각 50%(3.58), 48.4%(3.53)가 “그렇다 이상”으로 대답하여 좋은 성과평가정보를 생산할 유인이 매우 부족하다는 것을 보여주고 있다. 또한 목표치를 달성하지 못했을 경우 불이익이 발생하는지에 대한 질문에는 28.9%(3.01)만이 “그렇다 이상”으로 대답하여 성과목표치를 달성하지 못했을 경우라도 별다른 불이익이 없어 성과제고에 대한 인센티브가 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로 평가환류에 대한 법적 근거 부족에는 24.3%만이 “그렇다 이상”(3.13)으로 대답하였다. 이는 성과계획서와 성과보고서의 작성이 「국가재정법」에 명시되어 있음을 반영한 결과로 보인다.

환류를 위한 기본단위인 사업분류체계의 정확성에 대한 인식은 3.33으로 조사되었다. 다만 전문가는 사업분류체계의 정확성에 대하여 3.05를 보여주어 사업분류체계를 개선해야 할 필요성이 있는 것으로 나타났다. 성과지표에 대한 자문과 연구용역의 활용 여부는 3.27로 조사되었다. 다만, 공무원(3.23)이 전문가(3.42)에 비해 전문가 활용이 낮은 것으로 대답하여 성과지표

품질개선을 위한 지속적인 노력이 필요함을 보여주고 있다.

〈표 VI-12〉 환류의 문제점과 원인에 대한 인식

(단위: % 점)

설문조사 문항의 질문요지	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
제도의 중복적 운영	0.0	10.9	50.0	28.9	10.2	3.38	3.47	3.07
제도운영의 부담 과중	3.1	13.3	44.5	28.9	10.2	3.30	3.38	3.00
제도운영의 전문인력 부족	2.3	3.9	49.2	35.2	9.4	3.45	3.44	3.48
의사결정자의 평가결과 활용의 유인 부족	1.6	3.1	45.3	35.9	14.1	3.58	3.55	3.69
평가의 질 제고를 위한 유인부족	1.6	3.9	46.1	36.7	11.7	3.53	3.56	3.45
평가환류에 대한 법적 근거 부족	2.3	12.5	60.9	18.8	5.5	3.13	3.08	3.28
사업분류체계의 정확성 수준	2.2	6.0	55.2	30.1	6.6	3.33	3.40	3.05
성과지표 품질에 대한 자문 및 영역	2.2	13.7	45.4	32.8	6.0	3.27	3.23	3.42
목표치 미달성 시 불이익 발생	3.3	23.0	44.8	27.3	1.6	3.01	2.99	3.08

자료: 저자 작성

#### 4) 환류개선 방향

끝으로 환류를 개선하기 위한 제도적 방향에 대한 인식을 조사하였다. 우선 평가단위의 변경에 대해서는 대다수 공무원과 전문가가 평가단위를 프로 그램으로 상향(2.79)하거나 세부사업으로 하향(2.79)하는 것보다는 평가대상 사업 수를 축소하는 것이 바람직하다고 응답하였다(그렇다 이상: 44.3%, 3.43). 이는 평가단위를 전면적으로 바꾸는 것보다 평가실익이 높은 사업을 대상으로 성과정보를 작성하여 평가단위를 유동적으로 조정하는 것이 바람직하다는 것을 보여주는 결과이다. 다음으로 성과계획서와 예산요구서를 통합하여

작성하는 것(그렇다 이상: 48.1%, 3.52)과 성과보고서를 국가결산서와 통합하여 작성하는 것(그렇다 이상: 44.8%, 3.43)에 대한 긍정적인 인식이 높게 나타났다. 특히 실무를 담당하는 통합에 어느 정도 부담을 느끼는 공무원보다 전문가 그룹은 통합에 대한 필요성을 매우 높게 인식(예산서 통합: 3.92, 결산서 통합: 3.82)하고 있어 제도개선이 필요한 것으로 보인다.

〈표 VI-13〉 환류의 개선방향에 대한 인식

(단위: % 점)

설문조사 문항의 질문요지	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
평가단위상향 -프로그램	9.8	24.0	45.9	17.5	2.7	2.79	2.74	2.97
평가단위하향 -세부사업	11.5	22.4	45.4	16.9	3.8	2.79	2.79	2.82
평가대상 사업수 축소	1.6	10.4	43.7	31.7	12.6	3.43	3.41	3.53
성과계획서 예산요구서와 통합작성	1.6	7.1	43.2	33.3	14.8	3.52	3.42	3.92
성과보고서 국가결산서와 통합작성	1.6	8.7	44.8	34.4	10.4	3.43	3.33	3.82

자료: 저자 작성

## 다. 재정사업자율평가제도

### 1) 환류의 필요성 및 현황

설문조사 결과 응답자의 다수는 재정사업 자율평가제도의 환류 기능이 필요하다고 인식하고 있었다. ‘매우 그렇지 않다’를 1점, ‘매우 그렇다’를 5점으로 해 5점 척도로 세부제도별로 계산한 평균점수는 3.73으로 설문조사 응답자는 전반적으로 재정사업 자율평가제도에서 환류 기능이 필요하다고 생각하고 있었다. 특히, 전문가 그룹이 환류의 필요성에 대해 더 긍정적인 것으로 나타났다.

〈표 VI-14〉 재정사업 자율평가제도에서 환류의 필요성에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
환류 필요성	1.1	4.4	29.0	51.9	13.7	3.73	3.63	4.08

주: 문항 15번 “재정성과평가제도 운영에 있어 평가결과 환류가 필요하다”에 대한 응답 결과임  
자료: 저자 작성

하지만 재정사업 자율평가제도의 전반적인 환류 현황에 대해서는 필요성보다 낮은 점수를 주고 있음을 확인할 수 있었다. 문항 16번 “전반적으로 평가결과의 환류가 잘 이루어지고 있다”라는 문항에 대해 평균점수는 3.22로 여전히 3점보다 커 긍정적인 반응이 조금 더 많음을 알 수 있지만, 재정사업 자율평가제도에서 환류 기능의 필요성에 대한 인식보다는 점수가 낮아 (3.73 vs 3.22) 현실에서 환류 기능은 이상적인 필요성에 미치지 못함을 알 수 있다. 특히, 환류의 필요성에 대해 가장 긍정적으로 대답하였던 전문가 그룹이 환류 현황에 대해서는 가장 낮은 점수를 주었다.

〈표 VI-15〉 재정사업 자율평가제도의 전반적인 환류 현황에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
환류가 잘 이루어지고 있음	3.3	13.7	47.5	29.0	6.6	3.22	3.26	3.08

주: 문항 16번 “전반적으로 평가결과의 환류가 잘 이루어지고 있다”에 대한 응답 결과임  
자료: 저자 작성

## 2) 환류 실태 및 문제점

재정사업 자율평가의 환류 실태에 관한 설문조사 결과를 살펴보고자 한다. 먼저, 설문조사 결과에 의하면 현재 재정사업 자율평가의 결과가 환류에 상대적으로 활발하게 적용되는 부분으로 예산심의과정에서의 활용(문항4: 3.66

결과 예산편성에 반영[문항9: 3.74점을 들 수 있다. 이 결과는 기본적으로 재정사업 자율평가 결과를 통해 '우수' 사업에 대해서는 증액, '미흡' 사업에 대해서는 예산의 삭감을 일률적으로 시행해 왔기에 합당한 설문결과로 보인다.

그리고 결과의 공개[문항2: 3.57점과 평가결과의 반영[문항5: 3.70점도 상대적으로 많은 설문 응답자들이 잘 이루어지고 있다고 대답하였다. 하지만 실효성 있는 후속조치[문항8: 3.28점은 결과의 공개와 평가결과의 반영보다 잘 이루어지고 있지 않은 것으로 나타났다. 그뿐만 아니라, 실질적인 환류에 관한 문항에서 상대적으로 적은 설문응답자들이 긍정적인 인식을 보이고 있다. 예를 들어, 평가결과가 사업의 목표, 우선순위를 변경하는 정도가 낮다 [문항12: 3.12점]. 또한, 평가 이후 사업담당부서의 성과 향상 정도가 낮으며 [문항13: 3.07점], 평가로 인해 사업성과가 향상되는 정도도 높지 않은 것으로 나타났다[문항14: 3.16점].

〈표 VI-16〉 재정사업 자율평가제도에서 환류 실태 및 문제점에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
문항2. 결과 공개 투명성	1.1	10.4	34.4	38.8	15.3	3.57	3.68	3.16
문항3. 후속조치 공개 투명성	2.2	12.6	40.4	32.8	12.0	3.40	3.51	2.97
문항4. 결과 예산심의 과정 활용	0.5	5.5	33.9	48.1	12.0	3.66	3.72	3.42
문항5. 평가결과 반영	3.3	36.1	48.1	12.6	3.3	3.70	3.73	3.58
문항6. 평가결과의 질	3.3	10.4	47.0	31.1	8.2	3.31	3.30	3.34
문항7. 성과평가 정확성	3.3	14.8	47.5	27.9	6.6	3.20	3.21	3.16
문항8. 실효성 있는 후속조치	3.3	11.5	45.4	33.9	6.0	3.28	3.31	3.16
문항9. 결과가 예산편성 반영	5.5	27.9	54.1	12.6	5.5	3.74	3.81	3.47
문항10. 결과가 사업제도 개선반영	0.5	9.8	42.6	42.1	4.9	3.41	3.46	3.21
문항11. 결과가 사업담당자 성과반영	3.8	24.0	45.9	21.9	4.4	2.99	2.96	3.11
문항12. 결과가 사업의 목표, 우선순위 변경	2.7	19.1	47.5	24.6	6.0	3.12	3.16	2.97

〈표 VI-16〉의 계속

(단위: % 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
문항13. 평가 이후 사업담당 부서 성과향상	3.8	18.0	49.7	24.0	4.4	3.07	3.09	3.00
문항14. 평가로 사업성과 향상	2.2	14.8	51.4	28.4	3.3	3.16	3.17	3.13

주: 1. “매우 그렇지 않다”, “그렇지 않다”, “보통이다”, “그렇다”, “매우 그렇다”는 응답자 전체의 응답을 이용한 결과임

2. 각 줄에 해당하는 설문지의 실제 문항의 번호와 내용은 아래와 같음

문항2: 평가결과는 국민들에게 투명하게 공개되고 있다

문항3: 평가결과에 따른 후속조치 및 이행실적이 국민들에게 투명하게 공개되고 있다

문항4: 평가결과는 국회 예산심의과정에서 활용되고 있다

문항5: 사업담당자 및 주요 의사결정자들은 평가결과를 반영하고 있다

문항6: 평가결과의 질(quality)은 우수한 편이다

문항7: 사업의 성과가 정확히 평가되고 있다

문항8: 평가를 통해 실효성 있는 후속조치가 제시되고 있다

문항9: 평가결과가 다음 예산편성에 반영되고 있다

문항10: 평가결과가 사업제도개선(전달체계 개선 등)에 반영되고 있다

문항11: 평가결과는 사업담당자의 성과평가에 반영되고 있다

문항12: 평가결과를 토대로 사업의 목표와 우선순위를 바꾸고 있다

문항13: 평가 이후 사업담당부서의 성과가 향상되었다

문항14: 평가를 통해 사업의 성과가 향상되었다

자료: 저자 작성

### 3) 환류상 문제점의 원인

많은 설문 응답자들이 재정사업 자율평가제도의 환류가 잘 이루어지지 않는 원인 중 평가수행에 필요한 예산의 부족(문항20: 2.86점)과 평가결과의 환류에 관한 법적 근거 부족(문항25: 3.08점)은 상대적으로 중요하지 않다고 대답하였다. 또한, 설문조사 결과를 통해 현재의 예산주기와 평가주기가 평가결과의 환류에 부정적 영향을 주는 것으로 판단하기는 어렵다(문항26: 3.16점).

설문조사 결과, 환류를 어렵게 하는 원인 중 눈에 띄는 것은 질 높은 평가결과를 생산할 유인의 부족(문항24: 3.53점)이다. 설문에 제시된 환류를 저해할 수 있는 11개의 원인들 중 설문응답자들이 가장 높은 비율로 질 높은 평가결과를 생산할 유인의 부족을 뽑고 있다. 이와 관련하여, 재정사업 관련 주요 의사결정자가 평가결과를 충분히 활용할 유인의 부족도 평가결과가 제대로 환류되지 못하는 원인으로 지목되고 있다(문항 23: 3.42점).

〈표 VI-17〉 재정사업 자율평가제도에서 환류상 문제점의 원인에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
문항17. 다른 평가제도와 중복	1.7	9.3	54.2	26.3	8.5	3.31	3.32	3.26
문항18. 평가목적 불분명	1.7	17.8	43.2	30.5	6.8	3.23	3.27	3.07
문항19. 평가업무 부담 과중	2.5	13.6	50.8	22.9	10.2	3.25	3.32	3.00
문항20. 평가수행 예산 부족	4.2	26.3	51.7	14.4	3.4	2.86	2.86	2.89
문항21. 평가수행 자료 부족	0.8	12.7	53.4	26.3	6.8	3.25	3.22	3.37
문항22. 평가 관련 전문인력 부족	14.4	45.8	32.2	7.6	14.4	3.33	3.38	3.15
문항23. 의사결정자 결과 활용유인 부족	0.8	9.3	50.0	26.3	13.6	3.42	3.35	3.67
문항24. 질 높은 평가 유인 부족	10.2	40.7	34.7	14.4	10.2	3.53	3.49	3.67
문항25. 결과환류에 관한 법적 근거 부족	3.4	16.9	55.9	16.1	7.6	3.08	3.02	3.26
문항26. 예산주기 시스템 등으로 결과 반영 어려움	1.7	16.1	54.2	20.3	7.6	3.16	3.19	3.07
문항27. 결과가 예산, 사업운영 반영 부적합	0.8	13.6	51.7	24.6	9.3	3.28	3.32	3.15

주: 1. “매우 그렇지 않다”, “그렇지 않다”, “보통이다”, “그렇다”, “매우 그렇다”는 응답자 전체의 응답을 이용한 결과임

2. 각 줄에 해당하는 설문지의 실제 문항의 번호와 내용은 아래와 같음
  - 문항17: 재정성과평가제도가 다른 평가제도와 중복적으로 운영되고 있다
  - 문항18: 평가의 목적이 불분명하다
  - 문항19: 평가 업무 부담이 과중하다
  - 문항20: 평가수행을 위한 예산이 부족하다
  - 문항21: 평가수행을 위한 자료가 부족하다
  - 문항22: 평가와 관련한 전문 인력이 부족하다
  - 문항23: 재정사업 관련 주요 의사결정자가 평가결과를 충분히 활용할 유인이 부족하다
  - 문항24: 질 높은 평가결과를 생산할 유인이 부족하다
  - 문항25: 평가결과 환류에 관한 법적 근거가 부족하다
  - 문항26: 예산주기 등 현행 시스템하에서 평가결과를 반영하기 어렵다
  - 문항27: 평가결과가 예산, 사업운영방식 등에 반영하기 적합하지 않다

자료: 저자 작성

#### 4) 기타

많은 연구자들이 지적하고 있는 평가결과에 따른 일률적인 사업 예산의 증·감은 전반적으로 많은 설문 응답자들이 바람직하지 못한 것으로 인식하고 있다(문항38: 2.60점). 여기서 흥미로운 결과는, 설문 응답자들 중 공무원들이 전문가 집단보다 더 높은 비율로 사업 예산의 일률적인 증·감에 대해 부정적이라는 사실이다.

2018년부터 폐지된 메타평가에 대한 설문 결과도 흥미롭다. 전반적으로 다수의 설문 응답자들이 메타평가 폐지는 바람직한 방향으로 인식하는 것처럼 보인다(문항39: 3.52점). 하지만 공무원 집단과 전문가 집단 사이에 큰 차이가 존재하는 것을 볼 수 있다. 공무원들은 상대적으로 다수가 메타평가의 폐지가 바람직한 방향으로 인식하고 있는 데 반해, 전문가들은 그렇지 않은 것으로 나타났다.

〈표 VI-18〉 재정사업 자율평가제도: 예산삭감 원칙과 메타평가에 관한 인식

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
문항38. 기존의 일률적인 예산 증/감 바람직함	18.0	32.2	24.6	22.4	2.7	2.60	2.46	3.11
문항39. 메타평가 폐지 바람직함	6.0	10.4	25.7	41.0	16.9	3.52	3.68	2.95

주: 1. “매우 그렇지 않다”, “그렇지 않다”, “보통이다”, “그렇다”, “매우 그렇다”는 응답자 전체의 응답을 이용한 결과임

2. 각 줄에 해당하는 설문지의 실제 문항의 번호와 내용은 아래와 같음

문항17: 재정사업 자율평가제도하에서 우수 이상 사업은 예산을 증액하고 미흡 이하 사업은 원칙적으로 전년(-1) 예산규모 대비 10% 이상 삭감하도록 하였다. 이러한 일률적인 예산 증액과 감액이 바람직하다

문항18: 2018년 현재 재정사업 자율평가제도는 재정사업평가의 부처 자체평가는 실시하되 기획재정부의 메타평가가 폐지되었습니다. 이는 바람직한 방향이다

자료: 저자 작성

## 라. 핵심사업 평가제도

### 1) 환류의 필요성 및 현황

먼저, 핵심사업 평가제도의 환류 실태에 관한 설문결과를 해석할 때 핵심사업 평가가 2018년부터 시작되었다는 점을 인식하고 있어야 한다. 본 연구가 진행되는 2018년 10월 현재 본격적으로 환류가 진행되었다고 보기 어렵다. 즉, 핵심사업 평가제도의 환류에 대한 실태를 보다 정확히 파악하기 위해서는 어느 정도의 시간이 흘러 자료의 축적이 필요하다. 그럼에도 본 연구를 통해 수행된 설문조사는 적지 않은 정책적 시사점을 주는데, 이는 아래에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

설문조사 결과 응답자의 다수는 핵심사업 평가제도의 환류 기능이 필요하다고 인식하고 있었다. ‘매우 그렇지 않다’를 1점, ‘매우 그렇다’를 5점으로 해 5점 척도로 세부제도별로 계산한 평균점수는 3.77로 전반적으로 설문조사 응답자는 핵심사업 평가제도에서 환류 기능이 필요하다고 생각하고 있었다. 특히, 전문가 그룹이 환류의 필요성에 대해 89.5%가 “그렇다” 또는 “매우 그렇다”로 답변하였다.

〈표 VI-19〉 핵심사업 평가제도에서 환류의 필요성에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
환류 필요성	1.6	3.3	27.3	51.9	15.8	3.77	3.65	4.24

주: 문항15번 “재정성과평가제도 운영에 있어 평가결과 환류가 필요하다”에 대한 응답 결과임  
자료: 저자 작성

하지만 핵심사업 평가제도의 전반적인 환류 현황에 대해서는 필요성보다 낮은 점수를 주고 있음을 확인할 수 있었다. 문항16번 “전반적으로 평가결과의 환류가 잘 이루어지고 있다”라는 문항에 대해 평균점수는 3.22로 여전히 3점보다 커 긍정적인 반응이 조금 더 많음을 알 수 있지만, 핵심사업 평가제도에서 환류 기능의 필요성에 대한 인식보다는 점수가 낮아(3.77 vs.

3.22) 현실에서 환류 기능은 이상적인 필요성에 미치지 못함을 알 수 있다. 특히, 환류의 필요성에 대해 가장 긍정적으로 대답한 전문가 그룹이 환류 현황에 대해서는 가장 낮은 점수를 주었다(평균 3.18).

〈표 VI-20〉 핵심사업 평가제도의 전반적인 환류 현황에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
환류가 잘 이루어지고 있음	2.2	13.1	50.8	28.4	5.5	3.22	3.23	3.18

주: 문항 16번 “전반적으로 평가결과의 환류가 잘 이루어지고 있다”에 대한 응답 결과임  
자료: 저자 작성

## 2) 환류 실태 및 문제점

핵심사업 평가의 환류 실태 및 문제점에 관한 설문조사 결과는 재정사업 자율평가제도의 설문조사 결과와 유사한 점들이 발견된다. 먼저, 설문 응답자의 높은 비율이 평가결과가 예산심의과정[문항4: 3.48점과 예산편성 과정[문항9: 3.59점]에 상대적으로 잘 활용되고 있다고 응답하였다. 그리고 평가 결과를 활용하여 실효성 있는 후속조치를 취하고 있느냐에 관한 문항에는 다소 낮은 긍정적인 인식을 보여주고 있다[문항8: 3.32점].

설문조사 결과, 평가 결과가 사업담당자의 성과를 반영하는 데는 한계를 가지는 것으로 나타났대[문항11: 2.99점]. 또한, 평가결과를 토대로 사업의 목표와 우선순위를 바꾸는 정도는 높지 않은 것으로 나타났대[문항12: 3.19점]. 그리고 평가 이후 사업담당부서의 성과 향상을 기대하기는 어려운 것으로 나타났대[문항13: 3.11점].

〈표 VI-21〉 핵심사업 평가제도에서 환류 실태 및 문제점에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
문항2. 결과 공개	1.6	12.6	40.4	35.5	9.8	3.39	3.46	3.16
문항3. 후속조치 공개	2.2	15.8	42.1	29.5	10.4	3.30	3.39	2.95
문항4. 결과 예산심의 과정활용	1.1	8.2	43.7	36.1	10.9	3.48	3.49	3.42
문항5. 평가결과 반영	1.1	4.4	40.4	45.4	8.7	3.56	3.57	3.53
문항6. 평가결과의 질	3.3	10.4	47.0	31.1	8.2	3.31	3.29	3.61
문항7. 성과평가 정확성	2.2	9.3	51.9	31.7	4.9	3.28	3.24	3.42
문항8. 실효성 있는 후속조치	3.3	7.7	49.7	32.8	6.6	3.32	3.27	3.50
문항9. 결과가 예산편성 반영	1.1	4.9	37.2	47.5	9.3	3.59	3.59	3.58
문항10. 결과가 사업제도 개선반영	1.1	6.6	43.2	42.1	7.1	3.48	3.46	3.55
문항11. 결과가 사업담당자 성과반영	4.4	23.0	44.8	24.6	3.3	2.99	2.99	3.03
문항12. 결과가 사업의 목표, 우선순위 변경	2.2	16.9	45.4	30.6	4.9	3.19	3.20	3.16
문항13. 평가 이후 사업담당부서 성과향상	2.7	16.4	51.4	26.2	3.3	3.11	3.10	3.13
문항14. 평가로 사업성과 향상	1.6	11.5	49.2	34.4	3.3	3.26	3.21	3.47

주: 1. “매우 그렇지 않다”, “그렇지 않다”, “보통이다”, “그렇다”, “매우 그렇다”는 응답자 전체의 응답을 이용한 결과임

2. 각 줄에 해당하는 설문지의 실제 문항의 번호와 내용은 아래와 같음

- 문항2: 평가결과는 국민들에게 투명하게 공개되고 있다
- 문항3: 평가결과에 따른 후속조치 및 이행실적이 국민들에게 투명하게 공개되고 있다
- 문항4: 평가결과는 국회 예산심의과정에서 활용되고 있다
- 문항5: 사업담당자 및 주요 의사결정자들은 평가결과를 반영하고 있다
- 문항6: 평가결과의 질(quality)은 우수한 편이다
- 문항7: 사업의 성과가 정확히 평가되고 있다
- 문항8: 평가를 통해 실효성 있는 후속조치가 제시되고 있다
- 문항9: 평가결과가 다음 예산편성에 반영되고 있다
- 문항10: 평가결과가 사업제도개선(전달체계 개선 등)에 반영되고 있다
- 문항11: 평가결과는 사업담당자의 성과평가에 반영되고 있다
- 문항12: 평가결과를 토대로 사업의 목표와 우선순위를 바꾸고 있다
- 문항13: 평가 이후 사업담당부서의 성과가 향상되었다
- 문항14: 평가를 통해 사업의 성과가 향상되었다

자료: 저자 작성

### 3) 환류상 문제점의 원인

설문조사 결과, 환류상 문제점의 가능한 여러 원인들 중 평가수행을 위한 예산 부족은 가장 적은 공감을 나타냈다(문항20: 3.05점). 재정사업 자율평가 제도의 설문조사 결과와 마찬가지로 결과환류를 위한 법적 근거가 부족한 것을 문제시하는 설문 응답자 비율은 높지 않았다(문항25: 3.26점).

환류를 어렵게 하는 원인들 중 가장 눈에 띄는 것은 의사결정자의 평가결과 활용유인 부족(문항23: 3.44점)과 질 높은 평가결과를 생산할 유인 부족(문항24: 3.43점)이다. 흥미로운 사실은, 위 두 문항이 앞에서 살펴본 것처럼 재정사업 자율평가의 환류를 상대적으로 강하게 저해하는 요인으로도 지적되었다는 사실이다.

〈표 VI-22〉 핵심사업 평가제도에서 환류상 문제점의 원인에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
문항17. 다른 평가제도와 중복	11.6	49.6	28.1	10.7	11.6	3.38	3.44	3.13
문항18. 평가목적 불분명	1.7	15.7	47.9	24.8	9.9	3.26	3.37	2.79
문항19. 평가업무 부담 과중	0.8	9.9	53.7	25.6	9.9	3.34	3.37	3.21
문항20. 평가수행 예산 부족	2.5	19.8	54.5	16.5	6.6	3.05	3.03	3.13
문항21. 평가수행 자료 부족	0.8	14.9	50.4	25.6	8.3	3.26	3.21	3.46
문항22. 평가 관련 전문인력 부족	0.8	10.7	46.3	32.2	9.9	3.40	3.37	3.50
문항23. 의사결정자 결과 활용유인 부족	9.9	46.3	33.9	9.9	9.9	3.44	3.39	3.63
문항24. 질 높은 평가 유인 부족	0.8	5.8	52.9	30.6	9.9	3.43	3.47	3.25
문항25. 결과환류에 관한 법적 근거 부족	10.7	62.8	16.5	9.9	10.7	3.26	3.27	3.21

〈표 VI-22〉의 계속

(단위: % 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
문항26. 예산주기 시스템 등으로 결과반영 어려움	0.0	14.9	55.4	21.5	8.3	3.23	3.27	3.08
문항27. 결과가 예산, 사업운영 반영 부적합	0.8	12.4	54.5	23.1	9.1	3.27	3.34	3.00

주: 1. “매우 그렇지 않다”, “그렇지 않다”, “보통이다”, “그렇다”, “매우 그렇다”는 응답자 전체의 응답을 이용한 결과임

2. 각 줄에 해당하는 설문지의 실제 문항의 번호와 내용은 아래와 같음
  - 문항17: 재정성과평가제도가 다른 평가제도와 중복적으로 운영되고 있다
  - 문항18: 평가의 목적이 불분명하다
  - 문항19: 평가 업무 부담이 과중하다
  - 문항20: 평가수행을 위한 예산이 부족하다
  - 문항21: 평가수행을 위한 자료가 부족하다
  - 문항22: 평가와 관련한 전문 인력이 부족하다
  - 문항23: 재정사업 관련 주요 의사결정자가 평가결과를 충분히 활용할 유인이 부족하다
  - 문항24: 질 높은 평가결과를 생산할 유인이 부족하다
  - 문항25: 평가결과 환류에 관한 법적 근거가 부족하다
  - 문항26: 예산주기 등 현행 시스템하에서 평가결과를 반영하기 어렵다
  - 문항27: 평가결과가 예산, 사업운영방식 등에 반영하기 적합하지 않다

자료: 저자 작성

#### 4) 기타

설문조사 결과, 전반적으로 응답자들은 핵심사업 평가대상 사업수가 많고 [문항40: 3.56점], 매 분기당 시행하는 평가가 너무 잦다고 [문항41: 3.69점] 인식하고 있다. 총 3년간 진행되는 일정에 대해서는 전문가 집단보다 공무원 집단이 상대적으로 이 기간이 너무 길다고 인식하고 있다 [문항42: 3.26점 vs 2.76점].

매 분기마다 시행하는 현장조사의 실효성에 대한 두 집단의 인식 차이도 발견할 수 있다 [문항43: 3.10점 vs 3.74점]. 공무원 집단은 그 실효성이 크지 않다는 입장이며, 전문가 집단은 그 실효성이 크다는 입장이다. 현장조사를 위한 합동현장조사단의 구성 및 운영을 위한 구체적인 매뉴얼의 필요성에 대해서는 두 집단 모두 동의하는 것으로 나타났다. 두 집단 모두 구체적인 매뉴얼의 필요성을 높게 평가하였대 [문항45: 3.56점 vs 3.95점].

핵심사업 평가 대상으로서 단위사업과 세부사업 중 어느 하나가 다른 하나보다 압도적으로 높은 비율로 적합하다는 의견은 없었다(문항48 & 49).

설문결과는 핵심사업 평가결과의 환류에 있어 평가지표의 설정이 중요함을 보여준다(문항50: 3.51점). 특히, 전문가 집단은 아주 높은 비율로 평가지표가 환류를 위해 적합하게 설정되어야 한다고 인식하고 있다(문항50: 4.11점). 하지만 설문조사 결과, 현재 핵심사업 평가의 평가지표는 환류에 적합하게 설정되었다고 보기 힘들다(문항51: 3.21점).

마지막으로, 평가결과의 공개에 관한 설문결과를 살펴보자. 전반적으로, 분기별 평가결과를 대중에 공개하여야 한다는 주장에 대해서는 중립적인 것으로 보인다(문항52: 2.90점). 하지만 연말 평가결과 보고서는 대중에 공개되어야 한다고 보는 응답자 비율이 높았다(문항53: 3.33점). 또한, 공무원 집단과 전문가 집단을 비교하면, 후자가 연말 평가결과의 대중 공개 필요성을 더 크게 인식하고 있다(문항53: 3.16점 vs. 3.97점).

〈표 VI-23〉 핵심사업 평가제도: 기타 문항에 대한 인식조사

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
문항40. 평가대상 사업 수 과다함	1.6	11.5	33.9	35.5	17.5	3.56	3.59	3.45
문항41. 매 분기 평가가 너무 잦음	1.6	9.3	29.0	38.3	21.9	3.69	3.72	3.58
문항42. 총 3년간 평가 너무 김	2.7	24.0	41.0	19.7	12.6	3.15	3.26	2.76
문항43. 현장조사의 실효성 큼	5.5	12.0	44.8	29.5	8.2	3.23	3.10	3.74
문항44. 합동현장조사단 구성·운영 바람직함	3.3	8.2	43.7	33.9	10.9	3.41	3.31	3.79
문항45. 합동현장조사단 구성·운영에 매뉴얼 필요함	1.1	3.8	38.3	43.7	13.1	3.64	3.56	3.95
문항46. 주무부처 평가에 협조적임	1.1	8.2	58.5	27.3	4.9	3.27	3.28	3.24

〈표 VI-23〉의 계속

(단위: %, 점)

문항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	5점 평균: 전체	5점 평균: 공무원	5점 평균: 전문가
문항47. 평가 과정과 일정 적절함	3.3	8.2	56.3	30.6	1.6	3.19	3.17	3.29
문항48. 평가 단위로 단위사업이 적합	6.0	17.5	45.4	30.1	1.1	3.03	2.99	3.16
문항49. 평가 단위로 세부사업이 적합	3.3	23.0	40.4	27.3	6.0	3.10	3.12	3.03
문항50. 평가지표 설정이 환류에 중요	2.2	5.5	39.9	43.7	8.7	3.51	3.36	4.11
문항51. 현재 성과지표 환류에 적합	1.1	8.2	62.3	25.1	3.3	3.21	3.23	3.16
문항52. 분기별 결과 대중에 공개해야 함	7.1	24.0	44.8	20.2	3.8	2.90	2.85	3.08
문항53. 연말 결과 대중에 공개해야 함	4.4	11.5	40.4	34.4	9.3	3.33	3.16	3.97

- 주: 1. 응답자 수(전체: 143명, 공무원: 113명, 전문가: 30명)  
 2. “매우 그렇지 않다”, “그렇지 않다”, “보통이다”, “그렇다”, “매우 그렇다”는 응답자 전체의 응답을 이용한 결과임  
 3. 각 줄에 해당하는 설문지의 실제 문항의 번호와 내용은 아래와 같음  
 문항40: 2018년 핵심사업 평가제도 평가대상은 총 12개 분야 80개 재정사업으로 대상 사업수가 너무 많다  
 문항41: 매 분기 지표관리, 현장조사 등을 통해 집행과정을 평가하는 것은 너무 잦은 평가이다  
 문항42: 핵심사업 평가가 대상사업에 대해 총 3년간 평가하는 것이 너무 긴 기간 동안의 평가이다  
 문항43: 핵심사업 평가의 현장조사의 실효성이 크다  
 문항44: 기획재정부, 정책관계자, 민간전문가, 평가전문기관, 지자체, 사업부처 등으로 구성되는 분기별 현장조사를 위한 합동현장조사단의 구성·운영이 바람직하다  
 문항45: 합동현장조사단의 구성·운영에 있어 구체적인 평가 매뉴얼이 필요하다  
 문항46: 주무부처는 핵심사업 평가 수행에 협조적이다  
 문항47: 핵심사업의 평가 과정과 일정이 적절하다  
 문항48: 핵심사업 평가의 사업 단위로 단위사업이 적절하다  
 문항49: 핵심사업 평가의 사업 단위로 세부사업이 적절하다  
 문항50: 핵심사업 평가의 성과지표의 설정이 평가 결과의 환류를 위해 매우 중요하다  
 문항51: 핵심사업 평가의 성과지표가 평가 결과의 환류를 위해 잘 설정되어 있다  
 문항52: 분기별 핵심사업 평가결과를 대중에 공개해야 한다  
 문항53: 연말 핵심사업 평가결과를 대중에 공개해야 한다

자료: 저자 작성

## 마. 재정사업심층평가제도

### 1) 환류의 필요성

재정사업 심층평가의 환류에 대한 설문조사의 응답결과에 따르면, 평가결과와 환류 필요성에 대해 평균 3.80점으로 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 일반적으로 공무원(3.66)과 전문가(4.34) 그룹 모두 환류의 필요성에 대해서는 긍정적으로 평가하며, 설문에 응답한 전문가의 경우 모두가 필요성에 대해 긍정적으로 평가한 것으로 관찰되었다. 다만, 심층평가를 직접 경험한 담당자 및 수행연구진만 추출하여 비교하면, 환류의 필요성에 대해 공무원 그룹보다는 좀 더 긍정적으로 평가하나 전문가 그룹보다는 소극적인 입장인 것으로 관찰되고 있다.

〈표 VI-24〉 재정사업심층평가 환류 필요성에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
환류 필요성	전체	1.1	3.3	26.8	51.9	16.9	3.80
	공무원 그룹	1.4	4.1	32.4	51.0	11.0	3.66
	전문가 그룹	0.0	0.0	5.3	55.3	39.5	4.34
	담당·수행경험	2.3	0.0	18.2	50.0	29.5	4.05

자료: 저자 작성

환류의 품질(3.25)에 대한 설문에 대해서도 보통수준 또는 다소 긍정적으로 평가하는 의견이 일반적이었다. 공무원(3.23)과 전문가(3.32) 그룹 간에 거의 의견의 차이가 거의 없는 것으로 나타났다. 다만, 공무원의 경우 긍정적인 시각보다는 환류품질이 보통수준에 머물고 있다는 의견이 과반 이상으로 가장 많았으며, 전문가의 경우 유보(보통)적인 의견보다는 다소 긍정적으로 평가하는 것으로 관찰되었다. 하지만 심층평가를 직접 담당하였거나 수행경험이 있는 공무원과 전문가의 평가적 의견만을 추출하였을 때는 부정적 시각도 20.5%가 관찰되어 상대적으로 환류가 좀 더 원활하게 개선될 필요성이 있음을 암시해 준다.

〈표 VI-25〉 재정사업심층평가 환류품질(원활성)에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
환류가 잘 이루어지고 있음	전체	2.2	11.5	49.7	32.8	3.8	3.25
	공무원 그룹	2.8	9.7	52.4	32.4	2.8	3.23
	전문가 그룹	0.0	18.4	39.5	34.2	7.9	3.32
	담당·수행경험	4.5	15.9	36.4	36.4	6.8	3.25

자료: 저자 작성

전반적으로 환류의 필요성에 비해 환류품질에 대한 평균점수가 낮은 것으로 나타난 점은 현재의 환류과정에서 개선의 여지가 있다는 점을 간접적으로 암시하고 있는 것으로 판단된다.

## 2) 심층평가 환류과정의 주요 현황

재정사업 심층평가 환류의 가장 기본적인 형태인 평가결과의 공개 여부에 대해 전체 평균점수는 3.42점으로 부정적 의견보다는 다소 긍정적인 인식이 많은 것으로 관찰되고 있다. 일반적으로 공무원(3.50)은 상대적으로 전문가(3.13)보다는 심층평가 결과의 공개가 투명하게 이루어지고 있다고 평가하고 있다. 투명성 수준에 대해 긍정적으로 평가하는 공무원은 응답자 가운데 49.7%로, 전문가에 비해 공무원 그룹이 투명성에 대해 어느 정도 국민에게 효과적으로 전달되고 있다고 평가하고 있는 것으로 보인다. 재정심층평가를 직접 수행한 경험이 있는 담당자 및 수행연구진은 평가결과 공개수준에 대해 공무원 그룹보다는 좀 더 보수적으로 평가하고 있다. 전문가 그룹과 이들의 평가적 의견을 고려한다면, 심층평가 결과의 공개수준을 좀 더 확대할 여지가 있는 것으로 해석할 수도 있다.

〈표 VI-26〉 재정사업심층평가 결과공개의 투명성 수준에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항2. 결과 공개 투명성	전체	1.6	11.5	40.4	36.1	10.4	3.42
	공무원 그룹	1.4	9.0	40.0	37.9	11.7	3.50
	전문가 그룹	2.6	21.1	42.1	28.9	5.3	3.13
	담당·수행경험	2.3	15.9	36.4	40.9	4.5	3.30

자료: 저자 작성

평가결과에 따른 후속조치와 이행실적이 투명하게 공개되고 있는지에 대한 전반적인 평가는 공무원 그룹과 전문가 그룹 사이에 다소 차이가 있는 것으로 관찰되고 있다. 이들은 보통수준에서 각각 다소 부정적이거나 긍정적인 입장을 취하고 있었다. 특히 전문가 그룹은 후속조치와 이행실적 공개 수준에 대해 부정적인 평가(2.87)가 약간 우세하였다. 공무원 그룹과 달리 전문가 그룹은 긍정적(23.7%)으로 답변한 응답자 비중보다 부정적(36.8%)으로 평가한 비중이 더 높게 확인되었다. 평가결과 공개수준에서 관찰된 바와 같이 직접 심층평가를 담당하던 공무원과 평가연구진은 전문가 그룹과 더 가까운 응답경향을 보이고 있다.

〈표 VI-27〉 재정사업심층평가 후속조치 및 이행실적 공개에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항3. 후속조치 공개 투명성	전체	2.2	14.8	41.5	31.7	9.8	3.32
	공무원 그룹	2.1	9.7	42.1	34.5	11.7	3.44
	전문가 그룹	2.6	34.2	39.5	21.1	2.6	2.87
	담당·수행경험	0.0	22.7	40.9	31.8	4.5	3.18

자료: 저자 작성

투명성 수준과 후속조치 및 이행실적 평가결과에 따른 후속조치와 이행실적의 투명할 공개 여부에 대한 전반적인 평가는 공무원 그룹과 전문가 그룹 사이에 다소 차이가 있으나, 직접 수행한 경험이 있는 담당자와 전문가 그

룹의 경우 심층평가 종료 이후 공개과정에서 개선의 여지가 있음을 보여주고 있다. 특히, 평가결과의 공개보다 후속조치 및 이행실적 공개에 대한 평가가 다소 낮게 관찰되고 있는 점도 주목할 필요가 있다.

환류에 따른 심층평가의 중국적 성과를 견인하기 위해서는 평가의 우수한 품질이 전제되어야 한다. 전반적으로 평가품질에 대해서는 다소 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 관찰되고 있으나, 전문가 그룹의 인식수준에 비해 공무원 그룹과 담당·수행경험자들의 인식수준에는 다소 차이가 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 VI-28〉 평가품질의 우수성에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항6. 평가결과의 질	전체	3.3	3.8	46.4	36.6	9.8	3.46
	공무원 그룹	4.1	4.8	51.7	31.7	7.6	3.34
	전문가 그룹	0.0	0.0	26.3	55.3	18.4	3.92
	담당·수행경험	2.3	4.5	38.6	43.2	11.4	3.57

자료: 저자 작성

평가품질에 대한 평가는 평가품질 자체의 문제라기보다 평가과정에서 이루어지는 소통의 문제일 개연성이 높다. 부정적인 의견의 비중이 낮음에도 불구하고, 공무원 그룹이나 경험자의 경우 응답자의 상당수가 중위 값에 집중되어 있다. 긍정적 평가의 비중이 상대적으로 높게 관찰되고 있으나, 평균 값은 4.0에는 미치지 못하고 있다. 다만, 전문가 그룹은 긍정적 답변비중이 73.7% 수준으로 평가하고 있었다.

이러한 비중분포와 이해관계가 있는 그룹 간 인식의 차이는 소통부재에서 기인하였을 개연성이 높다. 평가우수성은 평가내용의 방법론적 우수성, 평가내용의 우수성과 별개로 평가참여자 간의 평가방향 공유와 신뢰확보의 중요성을 암시해 준다. 참여자 사이의 낮은 신뢰는 평가의 가치를 퇴색시킬 우려가 있으며, 이는 심층평가를 통해 제안된 개선안들의 추진동력을 약화

시킬 우려가 크다. 따라서 평가연구진과 재정당국, 사업당국 간의 소통과 이해를 제고할 수 있는 심층평가 수행체계 및 소통체계의 원활한 작동방안을 모색할 필요가 있다.

〈표 VI-29〉 평가의 정확성에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항7. 성과평가 정확성	전체	2.2	8.7	45.4	35.5	8.2	3.39
	공무원 그룹	2.8	9.0	51.0	31.7	5.5	3.28
	전문가 그룹	0.0	7.9	23.7	50.0	18.4	3.79
	담당·수행경험	0.0	15.9	34.1	38.6	11.4	3.45

자료: 저자 작성

평가의 정확성에 대한 질문에 대해 공무원 그룹과 심층평가를 담당하였거나 수행경험이 있는 응답자들의 평균점수가 각각 3.28점, 3.45점으로 다소 긍정적인 평가를 하고 있으나, 여전히 정확성을 개선할 여지가 있음을 보여 주고 있다. 평가정확성에 대한 논의는 평가의 우수성(품질) 문제와도 연계되며, 상기 평가품질과 관련하여 언급한 것과 동일한 문제를 발생시킬 우려가 있다.

즉, 평가품질의 우수성과 정확성에 대한 평가에서 모든 그룹의 부정적 평가 비중은 유사하며, 큰 차이를 보이지 않으나, 긍정적 평가에서 그룹별 비중의 차이가 크게 나타나고 있는 것은 실제로 평가 자체의 품질보다는 평가 과정의 소통의 문제일 개연성이 높다.

주무부처에서 심층평가 결과물의 적극적 활용 여부에 대해 보통수준(3.01)에서 활용되고 있다는 인식이 일반적인 것으로 확인되었다. 공무원 그룹에서 평균점수는 3점에 못 미치고 있는 것으로 확인되고 있으며, 이는 정책사업을 수행하는 주무부처에서 적극적으로 활용되지 않고 있음을 암시하고 있다. 특히 담당 경험이 있는 응답자들의 평균점수가 가장 낮게 관찰되는 것도 이러한 해석을 뒷받침한다.

〈표 VI-30〉 주무부처의 활용수준

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항46. 주무부처 평가에 협조적임	전체	4.4	11.5	65.0	16.9	2.2	3.01
	공무원 그룹	5.5	8.3	69.7	15.2	1.4	2.99
	전문가 그룹	0.0	23.7	47.4	23.7	5.3	3.11
	담당·수행경험	6.8	20.5	50.0	18.2	4.5	2.93

자료: 저자 작성

심층평가를 담당할 경험이 있는 응답자의 경우, 다른 응답자 그룹과 달리 긍정적(22.7%) 의견보다 부정적(27.3%) 의견의 비중이 다소 높게 관찰되고 있는 점도 주무부처에서 좀 더 적극적으로 활용함으로써 환류활동을 진작할 여지가 있음을 보여준다.

그럼에도 후속조치의 실효성에 대해서는 다소 긍정적인 평가가 일반적인 것으로 관찰되고 있다. 상기 주무부처의 활용수준을 고려한다면, 주무부처의 활용은 매우 활발한 수준은 아니나, 일단 심층평가를 통해 제안된 개선안과 후속조치들은 어느 정도 효과가 있는 것으로 평가받는 것으로 추측된다. 다만 전체(3.31), 그리고 그룹별 평균점수는 높지는 않은 수준에 유의할 필요도 있다.

〈표 VI-31〉 후속조치의 실효성에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항8. 실효성 있는 후속조치	전체	3.8	7.1	46.4	37.7	4.9	3.33
	공무원 그룹	4.8	6.2	51.0	33.8	4.1	3.26
	전문가 그룹	0.0	10.5	28.9	52.6	7.9	3.58
	담당·수행경험	4.5	4.5	38.6	47.7	4.5	3.43

자료: 저자 작성

응답자들은 심층평가 결과의 환류 유형 가운데 제도개선보다는 예산반영 수준에 대해 상대적으로 더 긍정적인 평가를 내리고 있는 것으로 관찰되고

있다. 전체적으로 평균점수는 5점 척도 대비 3.71점으로 4점에 근접한 것으로 나타났으며, 이는 제도개선 반영수준 3.54점보다 0.17점 높은 것이다.

〈표 VI-32〉 평가결과의 예산 반영수준에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항9. 결과가 예산편성 반영	전체	3.3	32.2	54.6	9.8	9.8	3.71
	공무원 그룹	3.4	34.5	52.4	9.7	9.7	3.68
	전문가 그룹	2.6	23.7	63.2	10.5	10.0	3.82
	담당·수행경험	4.5	27.3	54.5	13.6	15.2	3.77

자료: 저자 작성

예산 반영수준에 대해서는 대부분 긍정적으로 평가하고 있으며, 긍정적으로 평가한 응답자 비중 가운데 심층평가를 담당하였거나 수행경험이 있는 응답자들이 가장 큰 것으로 확인되었다(73.7%).

제도개선 수준에 대해서 매우 부정적으로 인식하는 응답자는 모든 그룹에서 관찰되지 않았다. 평균점수(3.54)로 볼 때 긍정적인 평가가 우세하기는 하지만, 상당수 응답자들이 보통 및 다소 긍정적 평가범주에 집중되어 있어, 향후 적극적 제도개선을 통해 환류를 개선할 여지가 있는 것으로 추측된다.

〈표 VI-33〉 제도개선 반영수준에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항10. 결과가 사업제도 개선반영	전체	0.0	6.6	39.9	46.4	7.1	3.54
	공무원 그룹	0.0	5.5	43.4	44.8	6.2	3.52
	전문가 그룹	0.0	10.5	26.3	52.6	10.5	3.63
	담당·수행경험	0.0	11.4	29.5	45.5	13.6	3.61

자료: 저자 작성

심층평가의 환류과정에서 예산반영이나 제도개선 수준에 대한 점검과 함께 주목할 수 있는 부분은 해당사업을 집행 및 관리하는 담당자 및 부서의

성과와 연계하는 관리영역에 대한 점검이다. 심층평가의 결과를 사업담당자의 성과평가 반영 여부에 대한 설문에 대해서는 5점 대비 평균 3.01점인 것으로 나타났다. 공무원그룹, 전문가그룹, 담당 경험이 있는 응답자 모든 그룹의 응답수준을 고려할 때, 성과평가에 적극적으로 반영되지 않는 것으로 추측할 수 있다.

〈표 VI-34〉 사업담당자 성과평가 반영수준에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항11. 결과가 사업 담당자 성과반영	전체	3.8	22.4	47.0	23.0	3.8	3.01
	공무원 그룹	4.1	20.7	49.0	23.4	2.8	3.00
	전문가 그룹	2.6	28.9	39.5	21.1	7.9	3.03
	담당·수행경험	6.8	27.3	43.2	15.9	6.8	2.89

자료: 저자 작성

개별 담당자의 성과평가 반영 및 연계 수준에 대해서는 다소 소극적으로 나타난 것에 비해, 담당부서의 성과향상에는 상대적으로 다소 기여하고 있는 것으로 확인되었다. 심층평가 결과 사업부서의 성과향상 기여 여부에 대해서는 5점 대비 평균 3.15점인 것으로 나타났다.

〈표 VI-35〉 담당사업부서의 성과향상 수준에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항13. 평가 이후 사업담당부서 성과향상	전체	2.7	15.3	50.8	26.2	4.9	3.15
	공무원 그룹	3.4	15.2	52.4	26.2	2.8	3.10
	전문가 그룹	0.0	15.8	44.7	26.3	13.2	3.37
	담당·수행경험	4.5	11.4	52.3	20.5	11.4	3.23

자료: 저자 작성

개별 담당자의 성과연계 여부에 대한 긍정답변 비중과 담당부서의 성과향상 수준에 대한 긍정답변 비중에는 큰 차이가 없었으나, 담당부서 성과향상

수준에 대한 응답의 경우 부정적 응답의 비중이 담당자 성과평가 반영 여부에 대한 질문에 비해 상대적으로 낮은 것이 이들 2개 문항의 평균적인 인식 수준의 차이를 가져온 것으로 볼 수 있다.

〈표 VI-36〉 대상사업 성과 개선수준

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항14. 평가로 사업성과 향상	전체	1.6	10.9	47.0	36.1	4.4	3.31
	공무원 그룹	2.1	11.0	51.0	33.1	2.8	3.23
	전문가 그룹	0.0	10.5	31.6	47.4	10.5	3.58
	담당·수행경험	0.0	11.4	38.6	43.2	6.8	3.45

자료: 저자 작성

평가대상 사업들이 평가를 통해 성과가 향상되었는지 여부에 대한 전체 응답자들의 평가는 5점 대비 3.31점으로 나타났다. 전체 응답자의 40.4%, 담당 및 수행경험이 있는 응답자들의 경우 57.9%가 긍정적으로 답변하였다. 다만, 부정적 의견 비중에는 그룹별 차이가 크지 않으나 긍정적 답변비중에서는 전문가 그룹과 공무원 그룹 사이에 차이가 있는 것으로 관찰되고 있다.

재정사업 심층평가의 환류과정 현황과 쟁점에 대한 인식조사를 통해 환류 과정에 일반적으로 다소 긍정적인 평가를 하고 있으나, 투명성과 관련된 쟁점, 주무부처의 활용수준과 사업부처 내부의 성과관리 체계와의 연계 등에 대해서는 부정적이거나 유보적인 시각이 상당히 존재하고 있음을 확인할 수 있었다. 또한, 제도의 가치, 간접 경험을 통해 환류과정 쟁점에 대해 평가 의견을 제시한 외부전문가 그룹의 평가보다 심층평가 업무를 직접 담당하였거나 평가연구진으로 참여한 응답자들의 평균점수가 낮게 관찰되고 있다. 이러한 점들을 고려하면, 종합적으로 심층평가의 가치와 의의를 확인할 수 있으며, 지속적인 환류과정에서 개선을 통해 심층평가제도가 핵심적인 재정성과 관리제도로서 활용될 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

### 3) 문제점

심층평가의 고도화와 환류과정의 품질제고를 위해서는 심층평가의 제도적 측면, 운영 구조적 측면 등에서 문제가 되는 쟁점을 점검할 필요가 있다. 심층평가제도의 운영상 문제점에 대한 공무원, 담당자, 전문가의 평가 의견은 다음과 같이 정리할 수 있다. 1차적으로 대부분 쟁점설문에 대한 평균점수가 보통수준인 3점 내외에서 관찰되고 있어 응답자들의 의견 성향을 평가하기에 신중할 필요가 있으나, 2차적으로 긍정적 응답비중과 부정적 응답성향의 비중의 차이를 통해 문제점에 대한 응답결과를 분석하였다.

먼저 평가목적의 불명확성 수준에 대한 설문을 실시하였다. 평가의 성과는 목적이 사전적으로 명확하게 설정되었을 때 제고될 수 있기 때문이다. 평가목적이 불확실할 경우 평가방향과 기준 선정에도 부정적인 영향을 미치며, 참여자들 간의 소통 불명확성으로 이어질 우려가 크다. 또한, 환류의 실효성을 강화하기 위한 실질적인 제도개선방안과 예산효율화의 방향을 제시하기 어려워진다.

〈표 VI-37〉 평가목적의 불명확성

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항18. 평가목적 불분명	전체	2.6	19.8	51.7	17.2	8.6	3.09
	공무원 그룹	1.1	12.8	55.3	20.2	10.6	3.27
	전문가 그룹	9.1	50.0	36.4	4.5	0.0	2.36
	담당·수행경험	12.0	24.0	36.0	20.0	8.0	2.88

자료: 저자 작성

전체 응답자들은 불명확성이 보통수준인 것으로 답변하였으며, 불명확하다고 인식하는 비중은 약 25.9%로 관찰되었다. 다만, 공무원 그룹의 30.9%, 심층평가를 담당하였거나 평가연구진으로 참여했던 응답자들의 28.0%가 불명확성이 있다고 밝히고 있어, 평가목적의 명확성 확보를 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다.

평가제도의 중복성에 대한 논란도 재정사업 심층평가의 환류 필요성에 대

해 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 다양한 재정사업의 성과를 관리하고 점검하는 제도들이 중복적으로 인식될 경우, 평가제도가 불필요하다는 근거로 제시될 수 있기 때문이다. 재정사업 심층평가에 대해 전체 응답자의 31.0%가 다른 재정사업에 대한 평가제도와 중복적으로 운영되고 있다고 답변하였다. 이는 그렇지 않다고 응답한 18.1%에 2배 가까운 규모이다. 전문가 그룹은 중복적으로 운영되고 있다고 생각하지 않는 비중이 더 높았으며(45.5%), 이에 반해 공무원 그룹 응답자들은 중복성을 지적하는 의견이 많았다(36.0%).

〈표 VI-38〉 평가제도의 중복적 운영

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항17. 다른 평가제도와 중복	전체	2.6	15.5	50.9	21.6	9.5	3.20
	공무원 그룹	1.1	10.6	56.4	21.3	10.6	3.30
	전문가 그룹	9.1	36.4	27.3	22.7	4.5	2.77
	담당·수행경험	8.0	28.0	28.0	24.0	12.0	3.04

자료: 저자 작성

평가의 중복성은 과중한 평가부담과 함께 논의되는 것이 일반적이다. 평가부담에 대해서는 5점 척도기준으로 모든 그룹에서 3점을 조금 넘어서는 점수를 보이고 있어, 다소 평가부담이 있는 것으로 추측할 수 있다. 공무원 그룹(3.29), 전문가 그룹(3.18), 담당·수행경험이 있는 응답자의 평균점수가 거의 유사하게 나타났다(3.28).

〈표 VI-39〉 과중한 평가부담

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항19. 평가업무 부담 과중	전체	1.7	13.8	50.0	25.0	9.5	3.27
	공무원 그룹	2.1	12.8	50.0	24.5	10.6	3.29
	전문가 그룹	0.0	18.2	50.0	27.3	4.5	3.18
	담당·수행경험	4.0	16.0	44.0	20.0	16.0	3.28

자료: 저자 작성

심층평가 수행을 위한 예산과 관련하여 예산이 부족하다는 의견보다는 부족하지 않다고 인식하는 응답자 비중이 조금 높았다. 5점 기준 대비 전체 응답자의 평점은 2.97점으로 3점을 조금 하회하였으며, 담당 및 수행경험이 있는 응답자들의 평점은 2.88점으로 관찰되고 있다. 즉, 심층평가 예산과 관련하여 큰 현안 쟁점은 없는 것으로 보인다.

〈표 VI-40〉 평가수행을 위한 예산부족

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항20. 평가수행 예산 부족	전체	2.6	21.6	56.9	13.8	5.2	2.97
	공무원 그룹	3.2	21.3	58.5	10.6	6.4	2.96
	전문가 그룹	0.0	22.7	50.0	27.3	0.0	3.05
	담당·수행경험	8.0	32.0	32.0	20.0	8.0	2.88

자료: 저자 작성

설문결과에 따르면, 심층평가와 관련해서는 예산부족보다는 과중한 평가 관련 업무 부담이 더 큰 문제로 인식되고 있는 것을 알 수 있다. 담당 및 수행경험이 있는 응답자의 답변비중을 살펴보면, 평가부담을 지적한 비중(36%)은 부담이 크지 않다는 의견을 보인 비중(20%)보다 2배 가까이 많았으며 이는 평가예산이 부족하다고 의견을 표시한 답변비중(28%)보다 크게 관찰되고 있기 때문이다.

평가부담에 대한 지적과 함께 쟁점으로 확인된 것은 평가수행을 위한 전문 인력의 부족이다. 설문결과에 따르면, 5점 기준 전체 응답자들의 평균점수는 3.31점이며, 담당 및 수행경험이 있는 응답자들의 평균점수는 3.48점이었다. 일반적으로 전문 인력이 부족하다는 의견이 조금 우세하였으며, 직접 참여한 경험이 있는 응답자들이 좀 더 크게 인지하고 있었다. 전문 인력이 부족하다고 인식하지 않은 응답자 비중(11.2%) 대비 부족현상을 지적하는 응답자들의 비중(32.8%)은 3배 가까이 큰 것으로 관찰되었다. 담당 및 수행경험이 있는 경우에도 부족현상을 우려하는 응답자 비중(48.0%)은 그렇지 않은 경우(16.0%)의 3배 수준이었다.

〈표 VI-41〉 평가수행을 위한 전문 인력부족

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항22. 평가 관련 전문인력 부족	전체	0.0	11.2	56.0	23.3	9.5	3.31
	공무원 그룹	0.0	8.5	60.6	22.3	8.5	3.31
	전문가 그룹	0.0	22.7	36.4	27.3	13.6	3.32
	담당·수행경험	0.0	16.0	36.0	32.0	16.0	3.48

자료: 저자 작성

평가수행과정에서 쟁점이 되는 것은 평가수행에 필요한 자료와 정보가 부족하거나 차단되는 문제이다. 심층평가과정에서도 여기에 대한 문제점이 평가연구진에 의해 종종 지적되고 있으며, 설문조사 결과를 통해서도 확인되었다. 설문결과에 따르면, 5점 기준 전체 응답자들의 평균점수는 3.40점이며, 전문가 그룹에서는 평균점수 4.09점으로 자료부족이 심층평가의 중요 문제임을 암시하고 있다. 역시 담당 및 수행경험이 있는 응답자들의 평균점수도 3.80점으로 전체 평점이나 공무원 그룹의 응답성향과 차이를 보이며, 원활한 평가수행을 위해 해소되어야 할 문제점임을 보여주고 있다. 응답자 비중으로 비교하여도, 정보나 자료부족에 대해 크게 문제로 생각하지 않은 응답자(12.1%)에 비해 문제를 지적하는 응답자(37.9%) 비중이 3배 이상인 점도 정보 및 자료 부족 문제가 광범위하게 인식되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 VI-42〉 평가수행에 필요한 자료부족

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항21. 평가수행 자료 부족	전체	0.0	12.1	50.0	24.1	13.8	3.40
	공무원 그룹	0.0	12.8	59.6	19.1	8.5	3.23
	전문가 그룹	0.0	9.1	9.1	45.5	36.4	4.09
	담당·수행경험	0.0	20.0	16.0	28.0	36.0	3.80

자료: 저자 작성

담당 및 수행경험이 있는 응답자로 한정하여 비교하여도 전문 인력 부족을

지적인 응답자 비중(48.0%), 자료부족을 지적하고 있는 응답자 비중(44.1%)이 유사한 수준임을 확인하였다. 특히, 전문가 그룹은 자료부족의 문제점을 지적하는 비중이 81.8% 수준에 이르고 있어, 자료부족이 심층평가의 가장 보편적인 문제점으로 인식되고 있음을 암시하고 있다.

심층평가의 환류 품질을 제고하려면 평가품질의 우수성 확보를 위한 자원의 투입과 전문성 등이 중요한 요인으로 작용하고 있으나, 성공적인 심층평가 수행을 위한 합리적인 유인체계의 작동이 병행될 필요가 있다. 본 설문조사 결과에 따르면, 정부부처의 주요 의사결정자 및 고위당국자 등이 심층평가 결과를 충분히 활용할 유인이 부족한 것으로 확인되고 있다. 전체 응답자들의 평균점수는 5점 기준 3.40점으로 관찰되고 있으며, 담당 및 수행경험이 있는 응답자들의 평균점수는 이보다 높은 3.80점이었다. 응답성향의 비중으로 비교하면, 유인부족이 주요 문제점 가운데 하나라는 점을 다시 한번 확인할 수 있다. 유인부족 문제를 우려하는 응답자 비중(39.3%)은 그렇지 않은 응답자(10.1%) 대비 3배 이상이었으며, 담당 및 수행경험 응답자로 한정할 경우에는 65.0% 대비 10.0%로 우려하는 응답자의 비중이 6배 이상인 점을 확인할 수 있다.

〈표 VI-43〉 고위당국자에 대한 유인부족

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항23. 의사결정자 결과 활용유인 부족	전체	0.9	10.3	54.3	24.1	10.3	3.33
	공무원 그룹	1.1	9.6	59.6	21.3	8.5	3.27
	전문가 그룹	0.0	13.6	31.8	36.4	18.2	3.59
	담당·수행경험	0.0	12.0	28.0	36.0	24.0	3.72

자료: 저자 작성

심층평가 수행과정에서 평가결과 품질 제고를 위한 유인에 대해서도 부족하다는 의견이 일반적이었다. 전체응답자의 평균점수는 5점 기준 3.33점이었으며, 담당 및 수행경험이 있으면 이보다 조금 높은 3.44점 수준으로 나타났다. 평균점수로는 보통을 조금 상회하는 수준이나, 답변비중의 차이를 관찰

하면 평가결과의 질을 높이기 위한 유인이 부족하다는 점을 확인할 수 있다. 유인이 부족하다는 설문에 부정적인 평가를 한 응답자 비중(10.3%)보다 유인부족을 지적한 응답자 비중(34.5%)이 3배 이상 컸으며, 담당 및 수행경험이 있는 응답자도 20.0% 대비 52.0%로 역시 2배 이상 큰 것으로 나타났다.

〈표 VI-44〉 평가결과 품질제고에 대한 유인부족

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항24. 질 높은 평가 유인 부족	전체	0.9	9.5	55.2	25.0	9.5	3.33
	공무원 그룹	0.0	6.4	60.6	23.4	9.6	3.36
	전문가 그룹	4.5	22.7	31.8	31.8	9.1	3.18
	담당·수행경험	4.0	16.0	28.0	36.0	16.0	3.44

자료: 저자 작성

심층평가 결과를 예산주기 등 현행 시스템하에서는 반영이 어렵다는 긍정 평가는 24.1% 수준으로 부정평가 14.7%보다 조금 크게 확인되고 있다. 평점으로는 5점 기준 3.17점으로 나타났으며, 이러한 관찰결과는 담당 및 수행경험이 있는 경우 상대적으로 더 명확하게 나타나고 있다. 이들로 응답자를 한정하면, 평균점수는 5점 기준 3.32점이었으며, 어려움이 없다고 응답한 비중(24.0%) 대비 어려움이 있다고 응답한 비중(40.0%) 사이에는 약 16%p 차이가 확인되었다.

〈표 VI-45〉 예산주기 및 시스템과 불일치성

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항26. 예산주기 시스템 등으로 결과 반영 어려움	전체	0.0	14.7	61.2	16.4	7.8	3.17
	공무원 그룹	0.0	11.7	64.9	16.0	7.4	3.19
	전문가 그룹	0.0	27.3	45.5	18.2	9.1	3.09
	담당·수행경험	0.0	24.0	36.0	24.0	16.0	3.32

자료: 저자 작성

심층평가 결과가 예산이나 사업의 운영방식에 반영하기 적합하지 않다는 의견에 대한 동의 여부를 묻는 설문에 대해 전체 응답자의 평균점수는 5점 기준 3.12점이었다. 담당 및 수행경험이 있는 경우로 응답자를 한정하면 평균점수는 3.16점으로 거의 차이가 없었다. 답변비중으로 비교하면, 전체 응답자 가운데 부적합성에 대해 긍정적 응답을 한 비중(23.3%)이 부정적 응답 비중(15.5%)보다 컸으며, 담당경험이 있는 경우에 응답자를 한정하여 비교하여도 유사한 차이를 보이는 것으로 관찰되고 있다.

〈표 VI-46〉 평가결과의 반영 부적합성

(단위: %, 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항27. 결과가 예산, 사업운영 반영 부적합	전체	1.7	13.8	61.2	17.2	6.0	3.12
	공무원 그룹	0.0	9.6	66.0	18.1	6.4	3.21
	전문가 그룹	9.1	31.8	40.9	13.6	4.5	2.73
	담당·수행경험	4.0	24.0	36.0	24.0	12.0	3.16

자료: 저자 작성

심층평가 적극적 환류체계를 구축하기 위해서는 법적 근거의 부족이 문제로 인식되고 있는지를 확인하기 위한 설문에서 전체 응답자의 평균점수는 5점 기준 3.12점이었으며, 문제로 인식하지 않는 응답자 비중(18.1%)보다 문제로 인식하는 응답자 비중(21.6%)이 조금 큰 것으로 관찰되었다. 이러한 결과를 통해서는 법적 근거 부족이 주요 쟁점이 아닌 것으로 판단할 수도 있으나, 담당 및 수행경험이 있는 응답자로 한정하면 문제로 인식하는 응답자 비중(44.0%)이 그렇지 않은 경우(16.0%)에 비해 3배 가까이 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 점을 고려한다면, 환류의 법적 근거가 필요하다는 평가도 가능하다.

〈표 VI-47〉 평가결과 환류의 법적 근거 부족

(단위: % 점)

문항	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
문항25. 결과환류에 관한 법적 근거 부족	전체	1.7	16.4	60.3	11.2	10.3	3.12
	공무원 그룹	2.1	13.8	62.8	12.8	8.5	3.12
	전문가 그룹	0.0	27.3	50.0	4.5	18.2	3.14
	담당·수행경험	0.0	16.0	40.0	20.0	24.0	3.52

자료: 저자 작성

상기 재정사업 심층평가과정에서 논란이 되고 있는 문제점에 대해 공무원, 전문가 그룹의 의견을 통해 문제의 심각성 인식수준 등을 관찰할 수 있었다. 무엇보다도 정보 및 자료 부족이 가장 광범위하게 인식되고 있는 문제점이었으며 평가부담, 인력부족의 문제, 미흡한 유인체계 등의 문제점이 심층평가 수행과정의 쟁점으로 인식되고 있었다. 또한 전반적인 응답결과에서는 법적 근거의 부재를 문제로 크게 인식하고 있지 않은 것으로 나타났으나, 담당 및 수행경험이 있는 응답자로 한정하면, 법적 근거의 부재를 중요한 문제점으로 인식하고 있다는 점에 대해서도 주목할 필요가 있다.

---

## VII. 재정성과평가제도의 환류 기능 강화를 위한 제언

---

### 1. 제도 일반

앞서 언급한 바와 같이 재정성과평가제도는 재정사업의 효율성을 제고하고 사업담당자의 책임성을 제고하는 역할을 지니고 있다. 이러한 역할을 제대로 수행하려면 실효성 있는 환류가 이루어져야 한다. 아무리 평가결과가 정확해도 이러한 평가결과를 사업운영방식, 예산 등에 적절히 반영하지 못한다면, 평가제도 자체가 유명무실해지기 때문이다.

하지만 평가결과의 환류는 평가결과를 생산하고 전달하는 것만으로 이루어지지 않는다. 평가결과 환류의 실효성을 제고하려면 평가결과의 품질도 제고해야 하며, 평가 및 환류 주기와 시기가 맞아떨어져야 하며, 사업담당자가 평가결과를 인정하고 반영할 수 있는 환경을 만들어주어야 한다. 그뿐만 아니라 평가대상 사업 선정부터 평가진 구성, 평가방법의 선정, 성과지표 설정, 환류 방법 등 여러 조건이 충족되어야 한다.

이 절에서는 기존 연구와 설문조사 결과를 바탕으로 재정성과평가제도의 환류 기능 강화를 위한 일반적인 조건을 정리하고 그 후 세부제도별 환류 강화 방안을 살펴본다.

#### 가. 평가 목적 및 평가 방법의 설정

재정성과평가제도는 기본적으로 사업의 산출 및 결과를 사후적으로 점검하는 과정이다. 하지만 재정사업은 사업의 성과를 정확히 측정하기 위한 비교대상이 존재하지 않는 경우가 많을뿐더러, 성과를 계량적으로 측정하기 어려운 경우가 일반적이다. 또한 사업 담당 조직의 도덕적 해이 현상을 예방하기 위한 목적으로 사후 평가가 아닌 계획 수립 및 집행 과정의 평가도

필요한 것이 사실이다. 따라서 재정 당국은 성과평가의 목적을 분명히 설정해야 하며, 필요하다면 다양한 평가제도를 상호보완적으로 운영해야 한다.

이러한 평가 목적에 따라 평가방법이 달라질 것이다. 사업의 집행과정 및 목표 달성 여부를 확인하려면 성과지표를 설정해 사업의 시작 단계부터 주기적으로 점검하는 것이 필요하다. 단순한 목표 달성 여부가 아닌 사업의 투입과 산출 사이의 인과관계를 보다 명확히 규명하기 위해서는 객관적인 데이터와 과학적인 방법을 이용한 프로그램 평가방법을 사용해야 한다. 이와 같이 재정당국은 성과관리체계 내에서 필요한 평가의 목적 및 기능을 설정하고 이를 바탕으로 적절한 평가 방법을 설계해야 한다.

#### 나. 평가대상 사업 목적의 명확화 및 평가대상 사업 선정

환류의 실효성 제고를 위해 사업의 목적 설정과 명확화 또한 필요하다. 재정사업의 성과가 사업으로 인해 발생한 모든 결과의 변화를 뜻하는 것은 아니다. 본래 사업의 목적과 부합한 결과의 변화만을 그 사업의 성과라고 정의하는 것이 타당할 것이다. 김상헌(2013)도 가장 일반적인 성과의 개념을 조직이 설정한 목표 달성의 정도를 의미하는 것으로 정의하고 있다. 따라서 성과를 제대로 측정하고 그 결과를 환류하기 위해서는 사업 목적을 조직의 임무 및 전략목표에 부합하게 설정하는 것이 필수적이라고 할 수 있다.

이와 함께 평가대상 사업의 선정방식 및 기준도 환류에 영향을 미친다. 세부사업과 같이 작은 단위의 사업을 평가대상으로하면 평가대상 사업의 수가 지나치게 늘어나 실효성 있는 평가 및 환류를 위해서는 평가인력 및 예산을 크게 늘리거나 평가대상 세부사업 선정 기준을 마련해야 한다. 또한 지나치게 작은 단위의 사업을 평가대상 사업으로하면 궁극적인 사업 목표와의 인과관계 입증에 쉽지 않아 평가결과의 환류가 어려워질 수도 있고, 여러 세부사업이 공통의 목적을 위해 운영되는 경우 이러한 사업을 추가적으로 함께 분석해야 하는 부담이 늘어날 수도 있다. 반면, 우리나라 프로그램 예산체계의 프로그램과 같이 평가대상을 큰 단위로 설정하게 되면 다양한 조직이 평가대상 사업에 관여하기 때문에 책임소재 파악이 쉽지 않을 수 있다.

그리고 현재 우리나라의 재정사업심층평가제도와 같이 임의로 사업군을 선정해 평가하는 것은 기존의 프로그램 예산체계와 맞지 않는 경우 예산으로의 환류가 어려워질 수 있으며, 평가대상 사업 선정의 기준이 명확하지 않으면 평가 및 환류의 실효성이 떨어질 수도 있다. 따라서 평가대상 사업의 특성 및 평가의 목적에 따라 적절한 평가대상 사업 선정 기준의 제시가 필요하다.

#### 다. 성과지표 설정

실효성 있는 평가결과의 환류를 위해서는 평가 목적과 사업 목적에 부합하는 성과지표를 설정해야 한다. 기본적으로 사업 목적에 부합하는 성과지표를 설정해야 정확한 성과측정이 가능하고 성과정보의 유용성을 높여 환류의 실효성을 제고할 수 있다.

재정성과평가제도 본연의 목적은 재정사업의 효율성을 제고하고 사업의 성과에 따라 사업담당자의 책무성을 확보하는 것이므로, 성과지표는 투입 또는 과정 지표보다 결과 또는 산출 지표를 사용하는 것이 적절하다. 하지만 앞서 언급하였듯이, 사업을 담당하는 일선 부처의 도덕적 해이 현상을 방지하는 등 평가의 목적에 따라 투입 또는 과정 지표를 설정해 모니터링 하는 것이 필요할 수도 있다. 또한 산출지표는 사업의 직접 효과를 측정할 수 있다는 장점이 있지만, 사업의 궁극적인 목적과 관련성이 깊은 결과 지표와의 연관성이 떨어지면 평가 및 환류의 실효성도 떨어질 우려가 있다. 반대로 결과 지표는 사업의 궁극적인 목적과 가장 부합하는 지표이지만, 여러 외부 요인으로 인해 사업이 미친 영향을 정확히 분리해내는 것이 쉽지 않을 수 있다.

성과지표와 목표치 설정을 통한 성과측정은 모니터링과 목표달성 여부를 판별할 수 있다는 장점이 있지만, 해당 사업이 목표치 달성에 어느 정도 기여했는지 분석하는 것은 추가적인 평가작업없이 불가능하다는 단점 또한 존재한다. 따라서 단순한 성과지표 설정을 통한 성과평가는 사업의 전반적인 현황 및 대략적인 영향력을 파악하는 데 도움을 주기 때문에 사업부처의

모니터링 용도로 적절하지만, 재정당국이 이를 바탕으로 예산배분을 결정하는 것은 상당히 어렵다. 그리고 성과지표를 통해서서는 사업의 계획, 집행, 운영 과정을 면밀히 검토하는 것 또한 쉽지 않다.

이러한 단점을 극복할 수 있는 방법 중 하나가 체크리스트를 통한 사업 리뷰 방식이다. 이는 성과지표보다 사업의 계획, 집행, 운영 과정을 보다 체계적으로 검토할 수 있는 틀을 제공하고, 성과정보를 상대적으로 빨리 생산할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 평가자의 주관이 개입될 여지가 크고 사업의 궁극적인 성과와 사업의 계획 및 집행 사이에 인과관계를 밝혀내는 목적으로는 부족한 면을 지니고 있다.

단, Tirole(1994)이 지적한 바와 같이, 복수의 목적을 지닌 사업에서 측정 가능한 성과지표에 치중하는 것은 공공서비스의 질 향상과 같은 측정 불가능한 사업 목적 달성을 저해하는 결과를 야기할 수 있다. 따라서 사업 목적을 다방면으로 검토해 성과평가 결과를 환류했을 시 사업운영 방식의 효율성을 제고할 수 있는 성과지표를 설정해야 한다.

## 라. 평가제도 거버넌스

재정성과평가제도의 거버넌스를 설계할 때 고려해야 할 관계로 중앙 재정당국과 일선 사업부처를 들 수 있다. 특히나 총액배분 자율편성 예산제도를 택하고 있는 우리나라에서는 예산제도 및 성과평가 제도가 중앙집권적인 특성을 지니는 것은 필연적이다. 하지만 김상현(2013)이 지적하였듯이, 일선 사업부처의 특성을 고려하지 않는 지나치게 획일화된 성과평가제도 운영은 사업부처가 수동적으로 평가에 참여하게 됨으로써 평가의 실효성이 저하될 우려가 있다. 따라서 현재 성과평가제도가 중앙집권적으로 운영됨에 따라 부작용이 발생하고 있지 않은지 점검이 필요하다.

그리고 재정당국 내 성과평가 담당 조직과 예산조직 간의 업무 협조 관계도 살펴보아야 한다. 성과평가 업무의 전문화를 위해 전담 조직을 설립하는 것은 피할 수 없을 것으로 보인다. 하지만 두 조직 간 업무 협조가 원활하지 않으면 평가결과의 환류 기능은 약화될 수밖에 없으며, 이는 평가 실효

성 저하로 이어질 것이다. 일정한 환류 기능 유지를 위해 기계적인 예산 환류 방식을 취할 수도 있으나 이는 근본적인 해결책이라고 할 수는 없을 것이다. 우리나라의 재정성과평가제도를 운영하면서 조직 간 칸막이로 인해 평가 및 환류의 실효성이 저하되고 있는지 검토해야 하며, 이 경우 미국의 OMB처럼 예산조직의 인력이 평가 과정에 참여하게 하는 등의 방안을 고려해야 할 것이다.

재정성과평가제도 내에서 국회가 보다 적극적으로 참여할 수 있는 시스템을 구축하는 것도 필요하다. 현재와 같이 국회가 성과평가 결과를 고려하지 않은 채 예산을 심의하는 행태가 지속된다면, 성과평가제도가 본연의 역할을 제대로 수행할 수 없을 것이다. 이러한 문제점에 대한 대책으로 국회가 성과평가제도 내에서 일정한 역할을 수행하게 함으로써 성과평가의 결과를 국회가 존중할 수 있는 제도 개선 방안을 검토해야 한다.

한편 평가제도 간 중복 문제도 살펴보아야 한다. 재정사업의 다차원적인 특징으로 인해 다양한 평가를 통해 사업 성과를 점검하고 그 결과를 환류할 필요성이 있는 것은 분명하다. 하지만 평가제도 간 지나친 중복 문제는 평가결과 환류 시 상충 문제를 야기할 수 있을 뿐만 아니라 평가업무 부담 가중으로 인해 본래 사업의 운영 및 관리를 방해할 수도 있다. 따라서 평가목적에 따라 다양한 평가제도를 조율하고 평가업무 부담을 줄여주는 것이 필요하다.

#### 마. 조직 문화 및 평가 역량

성과정보의 활용과 관련한 선행연구에서 공통적으로 지적하고 있는 점 중 하나는 조직 내 리더와 구성원의 성과평가에 대한 관심이 성과정보 활용의 정도에 영향을 미친다는 것이다. 이러한 조직 문화는 국가의 공직 문화 등이 영향을 미칠 수도 있지만, 조직의 리더와 구성원에게 적절한 유인을 제공함으로써 어느 정도 해결할 수 있을 것이다. 예를 들어, 지나치게 획일적인 성과평가제도 운영으로 인해 일선 사업부처의 조직 구성원이 평가와 환류 과정에 관심을 두고 있지 않을 수도 있다. 또는, 성과지표 또는 평가결과

의 질의 저하로 실효성 있는 평가가 어려워지면 조직 구성원의 참여도가 떨어질 수도 있다. 이러한 경우 제도운영의 유연화나 평가결과의 품질 제고 등을 통해 조직 내 리더와 구성원이 성과평가의 결과와 그 환류에 관심도를 높이게끔 유도할 수 있을 것이다.

평가 관련 역량 구축도 재정성과평가제도 운영에 중요한 요소이다. 특히 우리나라는 공무원 순환보직제를 채택하고 있기 때문에 평가역량뿐만 아니라 책무성도 떨어질 우려가 있다. 따라서 평가역량 저하로 인한 평가 및 환류기능이 떨어지고 있는 것이 아닌지 점검이 필요하고, 이에 따라 평가업무 교육 강화나 평가업무의 전문직화 등을 고려해야 한다.

## 2. 재정성과목표관리제도

### 가. 성과관리시행계획과의 통합

전술하였듯이, 재정성과목표관리제도의 가장 큰 문제 중 하나는 담당자들이 비슷한 유형의 성과관리문서들을 중복해서 작성한다는 점이다. 성과관리 문서 및 평가보고서 작성의 부담은 담당자들이 형식적으로 제도를 운영하여 환류가 제한적으로 일어나는 직접적인 원인이다. 우선, 이러한 부담을 줄이기 위해 검토해 볼 수 있는 것은 재정사업성과목표관리제도의 성과계획서와 성과보고서를 각각 정부업무평가의 성과관리시행계획 및 자체평가보고서와 통합하는 것이다. 즉, 이 두 기관의 문서를 통합하여 성과관리계획서와 자체 성과평가보고서의 단일문서를 만든다. 다만, 문서통합에는 ① 책임담당기관 및 법적 근거의 변경 ② 비재정사업의 통합이라는 문제가 있다.

먼저, 성과계획서와 성과보고서는 「국가재정법」에 근거가 있으며 기획재정부는 관련 업무를 총괄하고 있다. 성과관리시행계획과 자체평가보고서는 「정부업무평가기본법」에 법적 근거가 있으며 국무총리실 국무조정실이 총괄 기관이다. 법적 근거가 다르고 관련 업무가 부처의 핵심 업무이기 때문에 두 문서를 통합할 경우 법률개정과 부처의 업무변경과정에서 관련 부서의 반대가 클 것이다. 해외사례<sup>15)</sup>를 참고하면 대다수의 국가에서 예산이라는

환류수단을 가지고 있는 재정당국에서 성과 관련 계획서와 성과보고서를 작성하고 있기 때문에 ‘통합성과관리계획서와 자체성과평가보고서’를 「국가재정법」에 규정하고 기획재정부가 책임기관을 맡는 것이 타당해보인다. 더구나 관련 성과정보의 환류 측면에서도 예산이라는 실질적 환류수단을 가지고 있는 기획재정부가 관련 성과정보의 환류수준을 높일 수 있기 때문에 바람직해 보인다. 물론, 헌법 개정으로 국무총리가 부처에 실질적인 책임을 지는 의원내각제나 이원집정부제가 도입된다면 실질적인 권한을 가지고 있는 국무총리실에서 성과관련 문서작성을 총괄하는 것이 성과정보에 대한 환류수준을 높이는 데 바람직할 수도 있다(오영민 외, 2017).

한편 정부업무평가의 성과관리 시행계획과 자체평가보고서에 규제정책과 같은 비재정사업이 포함되어 있기 때문에 완전한 통합이 어렵다. 따라서 통합성과관리계획서와 자체성과평가보고서를 규제와 같은 비재정사업에 포함해 작성할 필요가 있다. 비재정사업의 경우 관련 사업예산은 기재하지 않고 필요하면 인건비와 경상경비 등의 예산을 기재하여 재정사업과 형식상 정합성을 유지할 수 있다.

#### 나. 성과관리대상 사업 분류와 선정의 체계화

성과 관련 중복문서 작성과 함께 실질적인 환류를 어렵게 하는 것은 성과관리 대상사업이 체계적으로 분류되어 있지 않다는 사실이다. 이를 위해 성과관리 대상 사업의 기본체계인 프로그램 예산체계를 전면적으로 개편할 필요가 있다. 이질적인 내용이 동시에 포함된 단위사업들의 사업내역을 재조정하고 포괄적인 내용을 가진 단위사업을 국민이 관련 성과정보를 쉽게 알 수 있도록 여러 단위 사업으로 쪼개야 할 필요가 있다. 또한, 성과관리의 필요성이 높은 핵심 세부 및 내역 사업은 이를 단위사업으로 변경하고 이를 성과관리대상 사업으로 선정함으로써 성과계획서 및 보고서에 중요하고 필요한 성과정보를 포함하도록 해야 한다.

15) 미국, 영국, 프랑스, 캐나다 등 대부분의 나라에서 재무부 또는 예산조직에서 성과계획서와 같은 성과관리 문서를 총괄하고 있다(오영민 외, 2017).

단위사업에 대한 사업분류체계와 함께 보다 근본적으로 성과관리 대상사업의 단위를 프로그램 단위로 높여 부처의 성과관리에 대한 부담을 줄이고 성과관리에 대한 책임성을 높일 필요가 있다. 프로그램 단위에서의 성과가 국민과 직접 관련이 있는 결과지향적 성과이고 부처 입장에서는 이러한 상위단계의 성과를 달성하기 위해 미시적인 단위사업이나 세부사업의 성과를 높이기 위해 자율적으로 노력할 것이기 때문이다. 물론, 국민이 성과를 직접 알아야 할 중요하고 핵심적인 단위사업은 별도로 성과관리대상 사업으로 지정하고 이를 성과계획서와 성과보고서에 포함시킬 필요가 있다. 성과관리대상 단위를 프로그램으로 높이고 핵심적인 사업정보를 성과관리대상사업에 포함시키기 위해 미국 GPRAMA의 ‘Agency priority goal’ 체계를 검토할 필요가 있다. 프로그램을 성과관리 대상 사업으로 하여 성과관리의 범위를 상향하되 여러 프로그램 중에서 ‘핵심 성과관리 프로그램’을 지정하고 하위 단위사업의 성과정보를 세부적으로 공개하는 방법이다. 이를 통해 성과관리의 단위를 높이면서 동시에 중요한 사업에 대한 성과관리를 심층적으로 할 수 있게 된다.

#### 다. 재정사업 공개 확대와 재정성과포털 구축

재정성과목표관리제도의 환류를 강화하려면 제도를 통해 생산되는 성과정보에 대한 공개를 확대해야 한다. 공개를 확대하기 위해서는 공개되는 정보의 양이 많아져야 하겠지만 국민이 관련 성과정보를 쉽게 알 수 있도록 접근성이 높아져야 한다. 문제는, 현재 PDF 방식의 문서공개는 국민입장에서 매우 불편하고 접근성이 낮다. 따라서 국민의 성과관리대상 재정사업의 성과를 한눈에 알 수 있도록 ‘재정성과포털’을 구축할 필요가 있다. 재정성과포털에는 부처별로 모든 성과관리대상 사업의 성과정보를 세부적으로 탑재하여 국민이 자유롭게 관련 재정사업의 성과정보를 검색하도록 한다.

세부적으로 연도별로 성과지표의 성과목표치 달성 시계열 자료를 제시하고 사업별 환류계획 및 현황을 공개한다. 물론, 이러한 성과정보는 국민이 이해하기 쉽도록 가능한 한 쉬운 용어로 제공하고 인포그래픽을 사용하여

가독성을 높여야 한다. 종적인 시계열 자료 외에 횡적인 성과비교를 위해 가능한 한 국제비교 자료를 많이 탑재할 필요가 있다. 더불어 성과계획서와 성과보고서 외에 예·결산 정보, 기금평가, 보조사업평가, 핵심사업평가, 재정사업심층평가에 관한 성과정보를 동시에 탑재하여 국민이 성과관리 대상 재정사업에 대한 모든 성과정보를 통합적으로 검색할 수 있도록 해야 한다.

## 라. 성과정보 환류에 대한 제도적 규정 및 인센티브 강화

성과정보의 환류수준을 높이기 위해서는 환류에 대한 제도적인 규정과 인센티브를 일정 부분 강화할 필요가 있다. 우선적으로 검토해 볼 수 있는 것은 성과목표치를 달성하지 못한 사업에 대한 환류계획과 활동을 성과보고서 상에서 확인할 수 있는 항목을 새로 만드는 것이다. 재정사업자율평가가 부처자율시행으로 바뀌었기 때문에 성과목표치 달성 여부를 확인할 수 있는 공식적인 수단은 성과보고서다. 과거 재정사업 자율평가와 같이 성과목표치 미달성 사업에 대하여 예산을 삭감하는 것을 지침에 명시할 수 있지만 이는 재정성과목표관리제도의 도입 목적에 맞지 않고, 외부요인 등 목표치에 영향을 미치는 변수가 너무 많기 때문에 고려하기에 부담스러운 방법이다. 따라서 성과목표치를 달성하지 못한 재정사업을 ‘중점성과관리대상사업’으로 정하고 이에 대한 환류를 강화할 필요가 있다. 구체적으로, 현재와 과거의 성과목표치를 달성하지 못한 사업에 대해 성과/제도 개선 계획서(당해연도 미달성 사업)와 성과/제도개선 환류보고서(전년도 미달성 사업)와 같은 환류 항목을 성과보고서에 새로 포함시켜 성과목표 미달성 사업을 체계적으로 관리할 필요가 있다.

환류에 대한 제도적 항목 명시와 더불어 환류와 관련된 내적 및 외적 인센티브를 강화할 필요가 있다. 현재, 재정성과목표관리제도의 성과계획서와 성과보고서 작성업무는 활용도와 상관없이 작성해야 하는 법정업무로 업무 완성도에 인센티브가 거의 없는 실정이다. 따라서 성과계획서와 성과보고서를 총괄하고 있는 기획재정부는 부처의 성과계획서와 성과보고서의 활용 및 환류 활성화 수준을 정기적으로 점검하여 환류실적이 우수한 부처를 포상하

는 방법을 검토할 수 있다. 또 하나의 방법으로는 현재 폐지된 재정사업통합평가의 메타평가를 부활하여 성과계획서와 성과보고서의 성과정보 환류실적을 평가하는 항목을 추가할 수도 있다.

다른 한편으로, 성과계획서 및 보고서 작성의 환류를 위해 담당자의 실명을 공개하는 ‘사업실명제’를 검토해 볼 필요가 있다. 사업실명제는 담당자를 공개함으로써 사업의 책임성을 높여 사업 성과를 높이는 제도이다. 재정사업 담당자의 부서, 직위, 이름, 전화번호가 공개된다면 담당자 입장에서는 부담스러울 수 있지만, 사업 성과에 대해 더 고민하고 사업의 개선을 위해 노력하게 된다. 자연스럽게 사업의 개선을 위해 성과정보를 더 많이 환류하게 되고 사업의 성과는 높아질 수 있다.

〈표 VII-1〉 환류 및 인센티브 강화를 위한 성과보고서 개편안 예시

기존 성과보고서	개선 성과보고서
제1장 2016회계연도 성과목표관리체계 제2장 2016회계연도 성과보고 제3장 과제별 성과달성 현황 및 분석 1. 전략목표 2. 프로그램목표 3. 단위사업 (1) 사업개요 - 단위사업 목적 및 주요 내용 (2) 예산집행실적 현황 및 분석 - 당초 계획대로 집행 여부 - 예산절감 및 효율성 제고 노력 (3) 성과분석 - 성과지표 달성 현황(목표달성) - 원인분석 - 자료수집 방법 및 품질확인 (4) 사업의 성과 우수성 여부 - 사업운영의 우수성 • 목표달성 과정 및 방법 - 사업효과의 우수성 • 프로그램목표 달성 기여도 • 대표 성과의 우수성 * 사업평가 결과, 외부 수상실적, 전문가(학계) 및 고객만족도, 획기적 제도개선 등	제1장 2016회계연도 성과목표관리체계 제2장 2016회계연도 성과보고 제3장 과제별 성과달성 현황 및 분석 1. 전략목표 2. 프로그램목표 3. 단위사업 (1) 사업개요 - 단위사업 목적 및 주요 내용 (2) 예산집행실적 현황 및 분석 - 당초 계획대로 집행 여부 - 예산절감 및 효율성 제고 노력 (3) 성과분석 - 성과지표 달성 현황(목표달성) - 원인분석 - 자료수집 방법 및 품질확인 (4) 사업의 성과 우수성 여부 - 사업운영의 우수성 • 목표달성 과정 및 방법 - 사업효과의 우수성 • 프로그램목표 달성 기여도 • 대표 성과의 우수성 * 사업평가 결과, 외부 수상실적, 전문가(학계) 및 고객만족도, 획기적 제도개선 등

〈표 VII-1〉의 계속

기존 성과보고서	개선 성과보고서
(5) 향후 개선사항 - 내·외부 지적에 대한 조치결과 및 계획	(5) 향후 개선사항 - 내·외부 지적에 대한 조치결과 및 계획 (6) 당해 연도 성과목표치 미달성 사업에 대한 성과 및 제도개선 계획 (or 전년도 성과목표치 미달성 사업에 대한 성과 및 제도개선 환류보고) ※ 사업실명제: 소속, 직위, 실명, 전화번호 국토교통과, 과장, 홍길동, 044-333-3333

자료: 오영민·박노욱(2016), 「재정성과목표관리제도의 효율화 방안」, p. 95를 재수정

### 마. 기타 평가제도 및 예·결산 절차와의 연계강화

재정성과평가제도에서 지속적으로 지적을 받고 있는 문제점은 평가제도 간 연계이다. 사실 3대 기본제도인 재정성과목표관리제도와 핵심사업평가 및 재정사업심층평가는 별개의 제도로서 유기적인 연계없이 분리되어 운용되고 있다. 따라서 이들 평가제도 간 연계를 위한 제도적 장치를 공식적으로 마련할 필요가 있다. 우선 검토해 볼 수 있는 것은 구조적이고 연례적으로 성과목표치를 달성하지 못하는 단위사업이나 프로그램을 핵심사업평가나 심층평가 대상사업으로 공식화하는 것이다. 현 핵심평가나 심층평가 대상사업의 선정기준이 모호하고 체계적이지 않다는 지적이 많다(박노욱 외, 2015). 따라서 핵심사업과 심층평가 지침에 3년 이상 성과목표치를 달성하지 못하거나 외부의 지적을 연속해서 받은 사업은 자동적으로 핵심평가나 심층평가의 대상사업이 되도록 지침에 명시할 필요가 있다.

평가제도에 대한 연계 외에 예·결산 문서와의 통합도 필요하다. 문제점에서 전술했듯이, 성과계획서와 성과보고서가 예·결산 부속서류로 제출되기 때문에 국회심의과정에서 활용도도 낮고 그에 따라 기관장의 관심도 낮은 편이다. 따라서 성과계획서를 세입세출예산안 설명서와 통합하고 성과보고서를 국가결산서와 통합하여 성과정보의 국회 예·결산심사 과정에서 활용도를 높여야 한다. 구체적으로 통합 성과계획서와 예산안 설명서를 통합하여 ‘세입세출 예산 성과 계획 설명서’를 만들고 사업별 설명서에 기재되는

예산정보에 성과정보(성과목표관리체계, 성과지표와 목표치)를 포함해 문서를 작성하도록 한다.

〈표 VII-2〉 성과계획서와 세입세출예산안 설명서 통합안 예시

구분	현행	개편(안)
본서류	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 정부예산안</li> <li>▷ 기금운용계획안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 정부예산안</li> <li>▷ 기금운용계획안</li> </ul>
첨부서류	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 세입세출예산사업별 설명서</li> <li>▷ 기금운용계획안 첨부서류</li> <li>▷ 성과계획서</li> <li>▷ 기타첨부 서류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 성과계획서 및 세입세출예산사업별 설명서</li> <li>▷ 기금운용계획안 첨부서류</li> <li>▷ 기타첨부 서류</li> </ul>

자료: 오영민(2014b), 『성과목표관리제도와 예산·결산 연계방안』, p.51

다음으로 성과보고서와 국가결산서를 통합하여 ‘국가결산성과보고서’를 만들 수 있다. 현행 국가결산보고서에서는 세입세출결산보고서와 재무제표가 포함되지만 회계적인 숫자만 기록되어 주요 사업의 성과나 문제점을 파악할 수 있는 정성적인 정보가 제공되지 않아 활용도가 매우 떨어진다. 따라서 별도로 작성되고 있는 성과보고서를 작성하지 않고 세출사업별 결산보고서에 성과지표 달성 현황과 문제점 등을 작성하게 하면 부처의 부담도 줄이고 결산보고서에 정성적 성과정보가 포함되어 국회 및 감사원의 결산심사 및 회계감사에서의 활용도가 높아질 수 있을 것이다.

〈표 VII-3〉 성과보고서와 국가결산보고서의 통합안 예시

구분	현행	개편(안)
결산 보고서	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 결산개요</li> <li>▷ 세입세출결산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세입결산보고서</li> <li>- 세출결산보고서</li> </ul> </li> <li>▷ 재무제표                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정상태표</li> <li>- 재정운영표</li> <li>- 순자산변동표</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 결산개요</li> <li>▷ 세입세출결산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세입결산보고서</li> <li>- 세출사업별 결산·성과보고서</li> <li>- 주요 재정사업 성과</li> </ul> </li> <li>▷ 재무제표                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정상태표</li> <li>- 재정운영표</li> <li>- 순자산변동표</li> </ul> </li> </ul>

〈표 VII-3〉의 계속

구분	현행	개편(안)
성과 보고서	▷성과목표관리체계 ▷성과보고 ▷과제별 성과달성 현황 및 분석	※ 작성하지 않음 - 성과목표관리체계는 성과계획서 같음 - 성과보고의 주요 재정사업성과와 과제별 성과달성 현황은 결산보고서에 기재

자료: 오영민(2014b), 『성과목표관리제도와 예산·결산 연계방안』, p.60을 재수정

## 바. 성과정보의 품질제고

마지막으로 성과계획서와 성과보고서의 품질을 제고하기 위한 재정당국과 부처의 노력이 필요하다. 재정성과목표관리제도하에서 생성되는 성과정보가 구체적인 내용과 유의미한 정책대안을 포함하고 있다면 관련 정보는 자연스럽게 내외부에서 활용될 수 있기 때문이다. 성과정보의 질을 높이기 위해서는 가장 기본이 되는 성과지표의 타당성과 성과목표치의 도전성이 확보되어야 한다. 기획재정부는 성과지표의 타당성을 높이기 위해 한국조세재정연구원의 재정성과평가센터를 통하여 성과지표를 점검하고 있지만 강제성이 없기 때문에 부처는 자신들이 관리하기 편한 지표를 사용하는 경향이 높다. 과거 재정사업자율평거나 통합평가에서는 성과지표를 평가하는 항목이 있었지만, 재정사업자율평가가 부처자율로 시행되고 성과지표를 평가하는 항목이 없어진 현 제도에서는 재정사업의 성과지표가 부실하게 관리될 확률이 높다.

따라서, 일차적으로 부처 스스로 성과지표의 질을 높일 수 있도록 성과지표 관련 자문 및 연구용역을 확대하거나 부처 담당자의 성과지표 작성에 대한 전문성을 높일 필요가 있다. 다만, 부처의 자율적인 노력으로는 한계가 있기 때문에 재정당국은 성과지표 설정에 대한 체계적인 교육프로그램을 부처담당자에게 제공할 필요가 있다. 현재 기획재정부는 성과계획서 작성을 위해 단발성으로 1시간의 성과지표 작성교육을 실시하고 있으나 전문성을 키우기에는 매우 부족한 편이며 적어도 1~3일간의 실습을 포함한 체계적인 교육프로그램을 제공해야 한다. 자율적인 개선과 교육 외에 부적절한 성과

지표를 제재할 필요도 있다. 앞서 전술한 환류현황 점검에 성과지표 점검을 포함하거나 과거처럼 재정사업통합평가의 메타평가를 부활시켜 성과지표 적절성에 메타평가결과에 연동하는 방법을 검토해 볼 수 있다.

성과지표에 대한 교육 강화에서 언급되었듯이 재정성과목표관리제도하에서 생성되는 성과정보의 질을 높이려면 사업 담당자의 직접적인 성과관리 및 평가에 대한 전문성 제고가 우선적으로 필요하다. 전문성 제고를 위해 전술한 성과지표 작성교육 외에, 사업의 성과관리기법, 성과평가방법, 해외의 성과 관리 등에 관한 다양한 전문 교육프로그램을 개발하고 사업 담당자가 이들 교육과정을 이수토록 해야 한다. 물론 성과관리 및 평가에 관한 전문교육의 활성화를 위해 관련 직원에 대한 포상을 실시하거나 기타 교육훈련의 확대 여부를 재정사업평가의 평가지표로 선정하여 부처의 적극적인 참여를 유도하는 방법을 검토해 볼 수 있다. 보다 장기적으로 성과평가 직군을 전문직제화하여 순환보직을 제한하고 전문성을 높이는 방법도 검토될 수 있다.

### 3. 재정사업자율평가제도 및 핵심사업평가제도

#### 가. 재정사업 자율평가

##### 1) 평가목적

재정사업 자율평가의 목적, 즉 평가결과 활용 및 환류의 목적을 명확히 설정하여야 한다. 본 연구의 설문조사 결과를 살펴보면, 설문 응답자들이 재정사업 자율평가의 평가목적에 불분명한 면이 있다고 답하였음을 알 수 있다. 재정사업 자율평가가 의도하는 목적이 예산에의 환류인지 사업개선을 위한 성과정보의 도출인지 여부와 평가의 우선순위를 명확히 할 필요가 있다(박노옥 외, 2015). 재정사업 자율평가제도의 측정수단인 체크리스트 점검 방식은 구체적인 정보를 산출하지 못한다고 가정한다면 사업개선을 위한 타당한 증거를 산출하는 데 자체적으로 한계가 있다고 볼 수 있다. 이 경우, 사업개선을 위한 성과정보는 다른 평가를 통해 도출하고 재정사업 자율평가

는 그 목적을 예산에의 환류에 국한하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 본 연구의 설문조사 결과도 재정사업 자율평가결과가 가장 잘 환류되는 분야로 예산편성에의 반영을 들고 있다. 반면, 평가결과를 통해 사업성과가 향상되었다고 대답한 응답자는 많지 않았다. 만약, 재정사업 자율평가의 목적을 예산 환류에 국한한다면 그에 따른 환류 방안, 해당 공무원 교육·훈련 방법과 내용도 함께 달라져야 할 것이다.

## 2) 중복 평가에 따른 부담

2015년 이후 평가중복의 문제를 이유로 책임운영기관 평가 등 별도의 평가를 받는 사업은 평가대상에서 제외되고 있지만, 여전히 보조금사업 평가, 기금사업 평가와의 중복 문제가 발생하고 있다. 평가마다 평가목적과 활용방안이 상이하다는 점에서 복수의 평가가 동일한 사업에 적용되는 자체는 문제가 되지 않을 것이다. 다만, 평가제도 간의 차별성과 연계성이 낮은 상황에서 평가중복은 평가자와 피평가자 모두에게 평가부담을 지우는 것이다.

2018년 재정사업 자율평가에서 메타평가가 폐지되고 부처의 자율성과 책임성이 강화됨에 따라 평가부담의 문제가 약화된 측면이 있지만, 대신에 핵심사업 평가가 도입되면서 평가부담의 문제는 여전히 상존하고 있는 것으로 판단된다.

따라서 재정사업 자율평가와 중복되는 평가들을 살펴보고, 그 평가들과 재정사업 자율평가의 차별성을 강조할 필요가 있다. 또한, 중복된 평가를 없애는 작업과 함께, 각 평가들 사이에 연계를 강화하여 평가업무의 경감과 평가결과 질의 향상을 도모해야 한다.

## 3) 환류 목적 및 방식의 우선순위

현 재정사업 자율평가제도는 환류방식을 다양화하였는데, 이들 간 우선순위가 명확히 설정되어 있지 않다면 혹은 있더라도 우선순위가 작동하지 않는다면, 평가목적 간 모호성과 상충의 문제가 발생할 수 있어 오히려 부작용만 야기할 수 있다. 따라서 재정사업 자율평가제도가 우선시하는 환류

목적 및 방식을 명확히 설정해야 한다. 재정사업 자율평가의 목적과 그 평가 방식(체크리스트)을 감안할 때 구체적인 사업개선을 위한 환류보다는 예산환류에 우선순위를 두는 방안의 검토가 필요하다.

#### 4) 인센티브 구조

평가결과가 환류되는 과정에서 부처에 대한 인센티브 및 페널티가 충분히 작동하고 있지 못하며, 오히려 부처의 전략적 행태를 방지하지 못하는 측면이 있다. 단, 2018년 재정사업 자율평가에 있어 메타평가가 폐지되고 재정사업 자율평가를 공개하도록 함으로써 부처의 전략적 행태는 완화될 것으로 예상할 수 있다.

본 연구의 설문조사 결과는 재정사업 자율평가 결과의 환류를 저해하는 요인들로 재정사업 관련 주요 의사결정자가 평가결과를 충분히 활용할 유인이 부족하며, 질 높은 평가결과를 생산할 유인이 부족하다는 점을 지적한다. 따라서 평가자가 질 높은 평가결과를 생산하고, 의사결정자가 평가결과를 활용할 유인구조를 설계하는 것이 필요하다. 이를 위해, 평가결과와 그 평가결과의 활용 정도를 해당 공무원의 인사평가나 보수에 연계하는 방안을 들 수 있다.

#### 5) 환류 방법 및 경로 구체화

평가결과가 예산 및 사업개선에 반영되는 규칙(rule) 및 과정이 구체적으로 명시되어 있지 않다. 평가결과에 따라 산출된 성과정보가 의사결정 과정으로 반영되는 규칙(rule)이 명시화되지 않는다면, 성과정보가 활용될 여지는 그만큼 줄어들 것이다(박노옥 외, 2015). 따라서 평가결과를 어떤 분야에 어떤 방법으로 쓸 것인지에 대한 구체적인 규정을 제정하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

## 6) 평가지표 개발과 성과정보 관리

재정사업 자율평가의 평가지표가 적절하지 않다는 점에서 재정사업 자율평가의 활용성이 저해되고 있다. 사업계획, 성과계획, 집행 및 관리에 대한 평가지표 자체는 사업집행을 위한 참고자료로 활용할 수 있으나, 사업의 성과를 직접 측정할 수 있는 평가지표라고 말하기는 어렵다. 실질적인 사업성과를 측정하기 위한 평가지표 개발을 소홀히 해서는 안 될 것이다. 이러한 평가지표 개발을 사업의 설계 단계부터 재정당국과의 협의하에 추진할 필요가 있다. 또한 사업이 추구하는 구체적인 목표와 이를 평가하기 위한 지표 및 데이터를 사전에 제시하고 이에 대한 주기적인 정보를 생산하는 것을 의무화한다면 평가결과의 질을 획기적으로 제고할 수 있을 것이라 기대한다.

위에서 언급한 여러 이유들(평가 목적의 모호성, 부적절한 평가지표, 환류 시기의 문제, 평가결과 활용 유인 부족 등)로 재정사업 자율평가가 산출하는 성과정보의 질이 낮게 나타나고 있다. 만약, 성과평가의 데이터베이스가 제대로 구축되지 않는다면 그 활용성은 더욱 낮아질 것이다. 따라서 평가결과의 효율적 관리와 활용을 위해 데이터베이스화가 필요하다.

## 나. 핵심사업 평가

### 1) 평가목적

핵심사업 평가는 전략지향, 현장중심, 국민참여를 원칙으로 하는데, 평가의 목적이 지나치게 광범위하고 명확히 설정되어 있지 않다. 사업의 성과제고와 재정지출 효율화를 목적으로 하면서 평가결과의 환류 역시 예산편성 시 기초자료, 재정운용의 투명성 제고, 우수 부처 및 우수 재정사업에 대한 대외 홍보 활용으로 모호하게 설정되어 있다. 만약, 기획재정부의 예산삭감 의지가 강하게 반영되면, 동일한 성과정보가 사업개선의 근거로 활용되기보다는 예산삭감을 위한 근거로 활용될 가능성이 크다. 즉, 핵심사업 평가 결과를 재정절약 관점에서 예산감액 요소의 발굴에만 집중적으로 이용한다면 핵심사업 평가의 도입 취지에 반하는 결과를 가져올 것이다. 따라서 핵심사

업 평가의 도입 목적을 달성하기 위해서는 이 평가가 집중적으로 추구하는 목적을 보다 명확히 할 필요성이 있다. 이러한 명확한 평가의 목적이 설정되면, 평가자와 피평가자 모두 불확실성의 감소로 보다 효율적인 평가가 가능할 것이며, 보다 질 높은 평가 결과의 생산과 그것을 통한 의미 있는 환류를 기대할 수 있다. 핵심사업 평가는 본래의 도입 취지에 맞게 평가결과의 예산환류보다는 사업성과 향상, 사업제도개선, 실효성 있는 후속조치 등을 그 평가목적으로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 핵심사업 평가의 평가주기(매 분기, 3년 동안)나 평가 방법(현장점검, 자료분석 등) 등을 고려했을 때 핵심사업 평가를 통해 사업의 성과 향상이나 어떠한 후속조치를 취하기 위한 정보를 적절한 시기에 생산할 수 있기 때문이다.

## 2) 평가 지표 및 평가 부담

2018년 현재 핵심사업 평가의 성과지표는 분기별, 연도별, 중장기로 구분되고 각 구분에서 투입, 과정, 산출, 결과 지표가 혼합되어 사업별로 구성된다. 문제는 명확하고 구체적인 기준이 부재한 상황에서 세분화된 평가지표의 설정으로 평가부담만 가중시키고 의미 있는 성과정보를 생산하지 못할 수 있다. 따라서 시기별(분기, 연도, 중장기) 성과지표의 설정을 위한 평가자와 피평가자 사이의 논의가 필요하다.

또한, 핵심사업 평가가 구체적인 규정없이 광범위하고 구체적인 정보의 산출을 시도하고 있다는 점에서 평가부담을 가중시킬 수 있다. 모호하고 광범위한 평가목적, 평가수단, 평가지표로 분기별, 연도별, 중장기 평가결과를 도출하는 것은 제한된 평가인력에게 과중한 평가부담을 야기하여 평가의 질을 훼손할 수 있다. 따라서 핵심사업 평가를 통해 생산할 성과정보를 구체적으로 설정하여 평가부담도 줄이고 성과정보의 질도 높일 필요가 있다.

## 3) 구체적인 운영 지침

명확하고 구체적인 지침이 부재한 상황에서 사업부처와 기획재정부 간 목적함수의 차이는 평가운영상의 효율성과 산출되는 성과정보의 정확성 및 타

당성을 저해할 수 있다. 핵심사업 평가는 집행과정을 분기별로 모니터링하여 사업구조 개선과 재정투입방향 제시라는 목적을 가지고 있다. 분기별 과정관리상 합동현장조사 대상인 “현장” 선정 자체에 문제가 있다면 현장조사를 통해 핵심평가 대상사업에 존재하는 실질적인 문제점을 발굴하기 어렵다. 예를 들어, 예산증액을 목적으로 하는 사업부처는 문제점이 있는 현장을 조사의 대상이 되는 것을 회피하며, 애초에 성과향상을 기대할 수 없는 현장을 선정되도록 유도할 수 있다.<sup>16)</sup> 이렇듯, 핵심사업 평가의 운영을 위한 구체적인 지침이 마련되어야 한다. 본 연구의 설문조사 결과도 이 주장을 뒷받침하고 있다. 합동현장조사단의 구성 및 운영에 쓰일 매뉴얼이 필요하냐의 질문에 많은 응답자가 긍정적인 대답을 하였다.

#### 4) 핵심사업 평가팀 업무분장

분기별 과정관리 등의 업무분장이 명확히 규정되어 있지 않아, 과정관리 운영상의 효율성이 저해되고 있다. 2018년 현재 기획재정부 재정관리국은 핵심사업 평가 수행에 있어 사무관, 민간 전문가, 한국조세재정연구원 연구원이 각자 역할 분담을 정하고 있으나, 역할 및 평가 과정이 명확히 규정되어 있지 않아 합동현장조사단별로 운영상의 차이가 크고 업무 수행에 있어 “눈치 보기” 문제가 발생하여 업무추진상의 효율성이 저해되고 있다. 이와 관련하여, 분기별 과정관리 결과보고서의 작성에 관한 업무분담 또는 작성 과정이 조사단(또는 사업)별로 상이하게 나타나고 있다. 만약, 민간 전문가가 보고서 작성을 담당하고 있고 민간 전문가를 통제하기 어렵다면 분기별 과정관리 결과보고서 작성에 애로사항이 존재할 수 있다. 이는 또한 기획재정부 사무관이 결과보고서 작성을 통해 사업의 내용을 파악하고 개선점을 도출하는 핵심사업 평가제도의 도입 취지에도 반한다. 평가반 내부적으로 명확한 업무분장 및 기능조정이 이루어지지 않으면, 성과정보의 포착에 어려움이 발생하고 사업개선을 위한 실질적이고 구체적인 논거 및 근거가 도

16) 반대로 문제점이 존재하는 현장을 선정하되, 그 문제점이 예산부족에 기인한 곳을 선정할 유인도 존재한다.

출되지 않을 수 있다. 평가팀 각 참여자의 위치와 능력을 고려한 비교우위에 입각한 업무 할당이 이루어지도록 하여, 평가자 간 불협화음 및 불만을 줄이고 보다 활발한 논의와 효율적인 협업을 가능하도록 해야 한다. 비교우위에 입각한 업무 분담의 예로, 민간 전문가는 자료를 이용해 사업의 공과를 분석하고 이를 바탕으로 사업성과 향상이나 제도개선 방향 등을 제시할 수 있다. 그리고 기획재정부 사무관은 사업과 그 사업의 담당 부처, 그리고 기획재정부와의 관계를 고려한 후속조치방안 등을 제시할 수 있다.

### 5) 민간 전문가

핵심사업 합동현장조사단을 구성하고 있는 “민간 전문가”의 선정과 통제상의 문제점이 존재한다. 현재 민간 전문가 선정에 명확한 기준이 존재하지 않아, 해당 분야에 대한 전문성이 부족한 전문가 및 사업부처와 밀접히 연계된 전문가가 평가단에서 활동함에 따라 평가의 정확성 및 객관성이 충분히 확보되지 못하고 있다.

2018년 현재 진행되고 있는 핵심사업 평가는, 그 준비 시기도 길지 않았고 전문가 집단의 풀(pool)도 구체적으로 형성하기 전이었다. 따라서 장기적인 관점에서 핵심사업 평가를 수행하는 전문가 집단의 역량 강화와 전문성 컨트롤을 위해 전문가 집단의 풀을 체계적으로 관리할 필요가 있다. 또한, 전문가들이 서로의 지식과 경험 등을 공유할 수 있는 장을 마련하는 것도 중요하다. 또한 핵심사업 평가에 참여하는 민간 전문가들이 정부의 성과평가 체계나 핵심사업 평가 자체에 대한 지식이 부족할 경우를 대비해, 이에 대한 간단한 교육 프로그램이나 관련 책자 등을 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면, 특정 분야(예를 들어, 원자력이나 환경보호)에 대한 지식을 가진 민간 전문가도 정부의 성과평가의 전반적 체계와 핵심사업 평가 자체에 대한 내용을 모른다면 민간 전문가로서 이 평가의 역할을 제대로 수행하기 어렵기 때문이다.

## 6) 정보 제공 및 공유

분기별 과정관리의 핵심이 되는 현장조사에 있어 평가자와 피평가자 간 정보공유 및 밀착에 관한 문제가 발생할 수 있다. 현장조사가 그 기능을 제대로 수행하려면 평가자가 사업에 대한 충분한 정보를 가지고 있어야 하나, 피평가자와 평가자 간의 정보비대칭성이 존재한다. 더욱이 피평가자가 공정하고 정확한 핵심사업 평가를 자발적으로 평가자에게 정보를 제공할 유인이 거의 없는 상황이다. 평가자와 피평가자의 정보 공유에 관한 규정을 보다 명확히 하여 이러한 정보비대칭의 문제를 완화시켜야 한다. 또한, 핵심사업 평가의 대상사업 수가 평가인력에 비하여 과도하게 많은 측면이 있어 평가자의 정보 문제의 해결이 더욱 쉽지 않은 상황이다. 평가자가 파악하고 확보할 수 있는 정보의 양 및 질을 고려할 때, 관리 빈도, 평가인원당 담당사업 수를 조절할 필요가 있는 것으로 본다. 이러한 노력을 통해 보다 효율적으로 평가를 수행하고 더 나은 성과정보를 생산할 수 있을 것이다.

## 7) 평가결과의 공개

분기별 과정관리 및 종합평가 결과 모두 보도자료 및 열린 재정을 통하여 대외적으로 공개되는 경우, “공개 자체”가 평가 결과의 영향력을 강화할 것으로 기대할 수 있다.<sup>17)</sup> 평가 결과가 공개된다면 평가자와 피평가자 모두 보다 양질의 성과자료를 생산하고자 노력할 것이다. 또한, 평가 결과가 공개 되면 향후 환류가 진행되는 과정도 어느 정도 모니터링하는 효과도 기대할 수 있다. 본 연구의 설문조사 결과도 핵심사업 평가의 결과(분기별 결과보다는 연말 결과)를 대중에 공개해야 한다는 의견이 다수를 이룬다.

---

17) 핵심사업 평가의 결과는 공개하는 것이 원칙이다. 기밀사항 또는 공개가 현저히 곤란한 경우 비공개할 수 있다.

## 4. 재정사업심층평가제도

### 가. 평가품질의 제고

평가의 중복성 쟁점에도 불구하고, 재정사업 심층평가의 필요성에 대해서는 전반적인 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있다. 전체 응답자의 53.0%, 전문가 그룹의 84.2%, 그리고 담당 및 수행경험이 있는 응답자의 70.5%는 재정사업 심층평가의 필요성에 대해 동의하였다. 심층평가의 필요성과 존재 가치에 대한 일반적인 공감대가 형성되었다면, 제도운용의 실효성을 제고하기 위한 환류체계를 고도화하여야 한다.

〈표 VII-4〉 재정사업 심층평가의 필요성

(단위: %, 점)

구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
전체	3.8	5.5	37.7	42.6	10.4	3.50
공무원 그룹	4.8	6.2	44.1	40.7	4.1	3.33
전문가 그룹	0.0	2.6	13.2	50.0	34.2	4.16
담당·수행경험	6.8	0.0	22.7	40.9	29.5	3.86

자료: 저자 작성

환류체계를 고도화하려면 우선 평가 목적과 방향을 명확하게 해야 한다. 쟁점사업군(群)에 대한 평가목적을 명확하게 제시하여 평가 방향과 기준 등을 제시하여야 한다. 다음으로 평가품질의 우수성이 전제되어야 한다. 평가품질의 우수성을 확보화하려면 전문역량을 갖춘 객관적인 평가연구진을 구성하는 작업이 필요하다. 전문성을 갖춘 평가연구진의 경우 대상 사업에 대해 우호적인 시각을 가질 수가 있는데, 이러한 사전적 편향성을 차단하기 위해서는 재정적 관점에서 사업에 대한 전문성을 갖춘 전문가를 중심으로 사업전문가들이 균형있게 포함된 평가팀을 조직하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 전문가 풀을 다양한 영역에서 사전적으로 구축하여 관리하는 것이 필요하다.

## 나. 소통품질의 제고

또한 평가품질은 평가과정에서 활용하는 정보와 자료의 품질과 직접적인 상관관계가 있다. 따라서 재정당국뿐만 아니라, 사업부처, 사업기관, 평가연구진의 협업체계를 공식화하여 평가팀을 구성하거나, 소통체계를 정례화하여 원활한 의사소통을 강화하는 것도 평가품질에 긍정적인 기여를 할 것으로 본다. 소통을 통한 신뢰관계가 구축된다면, 평가가 완료된 이후 환류단계에서도 평가결과의 적용 및 활용수준이 제고될 수 있다.

〈표 VII-5〉 정보 및 자료의 원활한 공유수준

(단위: %, 점)

구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
전체	6.0	15.3	66.1	12.0	0.5	2.86
공무원 그룹	4.8	10.3	73.1	11.7	0.0	2.92
전문가 그룹	10.5	34.2	39.5	13.2	2.6	2.63
담당·수행경험	13.6	29.5	43.2	11.4	2.3	2.59

자료: 저자 작성

이와 함께 평가주관부서, 예산편성부서, 사업부처 간의 소통과 협업체계를 강화할 필요가 있다. 평가부서, 예산부서, 사업부처의 이해관계와 책임범위가 상이하여 평가결과에 따른 제도개선 및 예산반영 방안에 대한 해석과 이해관계가 다를 수가 있기 때문이다. 자칫 부처할거주의가 환류과정을 왜곡시킬 개연성을 예방함으로써 환류를 활성화할 수 있다.

## 다. 투명성 제고

본 연구의 설문조사를 통해서도 평가결과, 후속조치 및 이행실적 공개의 필요성에 대해 긍정적인 의견을 확인할 수 있었다. 평가결과 및 이행실적 등의 공개는 환류의 가장 기본적인 활동으로서 국민의 알 권리를 충족시킬 뿐만 아니라, 국민의 모니터링을 가능하게 하여 심층평가 과정뿐만 아니라 재정사업 수행과정의 효율성 및 효과성 제고를 위한 자율적 유인수단으로

작동할 수 있기 때문이다. 이를 위해 온라인 등을 활용한 구체적인 공개 수단과 범위 등을 공식화할 필요가 있다.

#### 라. 환류체계의 공식화

투명성에 대한 논의 이전에 환류체계의 공식화도 환류기능 강화를 위해 논의할 필요가 있다. 평가 이후에 후속조치가 어떻게 적용되고 있으며, 이행 실적이 어떤지 점검하는 단계를 심층평가과정의 일부분으로 포함하는 방안도 고민할 필요가 있다. 환류기능을 의무화함으로써 평가를 위한 평가가 아닌 재정사업의 개선을 위한 실효성이 있는 대안을 제시할 수 있는 평가활동이 되도록 유도하여야 한다. 설문조사에서 관찰된 환류의 법적 근거가 필요하다는 의견도 이러한 관점을 강조한 것으로 볼 수 있다.

---

## 참고문헌

---

- 강영철, 「공공조직 구성원의 성과평가결과 활용에 대한 인식과 영향요인 분석: 조직특성적 요인을 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 제12권, 제3호, 한국정책과학학회, 2008, pp. 245~273.
- 고영선·윤희숙·이주호, 『공공부문의 성과관리』, 한국개발연구원, 2004.
- 관계부처합동, 『재정혁신을 뒷받침하는 80대 “핵심사업 평가” 추진계획』, 2018. 1. 11.
- 국가법령정보센터, 「국가재정법」, 법률 제15342호, 시행 2018. 4. 17.,  
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=201133&efYd=20180417#0000>,  
검색일자: 2018. 7. 18.
- \_\_\_\_\_, 「국가재정법 시행령」, 대통령령 제29090호, 시행 2018. 8. 14.,  
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=204232&efYd=20180814#0000>,  
검색일자: 2018. 7. 18.
- 국회예산정책처, 『대한민국 재정 2018』, 2018.
- 기획예산처, 『2006년도 재정사업 자율평가 지침』, 2006. 1.
- 기획재정부, 「재정사업 성과관리제도 개선방안 마련」, 2011. 1. 18. 보도자료.
- \_\_\_\_\_, 『2013년 성과보고서 총괄편』, 2013. 내부자료.
- \_\_\_\_\_, 『2014 회계연도 기획재정부 성과보고서 작성지침』, 2014. 내부자료.
- \_\_\_\_\_, 「2018년도 재정사업 자율평가 지침: '17 회계년도 평가」, 2018a.
- \_\_\_\_\_, 『80대 주요 핵심사업 평가 추진계획』, 2018b.
- \_\_\_\_\_, 「핵심사업 집중 관리를 통해 재정혁신 뒷받침 - 80대 “핵심사업 평가” 실시」, 2018. 1. 11.
- 기획재정부 재정관리국, 『주요 핵심사업 평가 가이드라인』, 2017. 11. 27. 보도자료.

- 김상현, 『재정성과관리제도 정착을 위한 재정제도와외의 조화방안』, 기획재정부, 연구용역보고서, 2013.
- 박노옥, 『재정사업 성과평가제도 개선』, 기획재정부 연구용역 보고서, 2015.
- 박노옥·오영민·원종학, 『재정성과관리제도 운영의 성과 분석과 정책과제』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 박해욱·장혜운·최정우, 「성과정보 활용의 영향요인에 관한 실증분석」, 『지방행정연구』, 제27권 제3호, 한국지방행정연구원, 2013, pp. 353~383.
- 박형수·류덕현·박노옥·백용기·홍승현, 『재정제도 및 재정운용 시스템의 개선』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 오영민, 「재정성과평가제도 운영성과와 제도적 개선방안」, 『재정포럼』, 12월호, 한국조세재정연구원. 2014a, pp. 6~22.
- \_\_\_\_\_, 『성과목표관리제도와 예산·결산 연계방안』, 기획재정부 연구용역보고서, 2014b.
- \_\_\_\_\_, 「우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구 - 재정성과목표관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제25권, 제1호, 한국정책학회, 2016, pp. 551~576.
- 오영민·박노옥, 「재정사업성과평가제도 10년의 운영 현황, 성과, 그리고 발전방향」, 『한국정책학회 하계학술대회 논문집』, 한국행정학회, 2014, pp. 576~597.
- \_\_\_\_\_, 『재정성과관리제도 효율화 방안』, 한국조세재정연구원, 2016.
- 오영민·이광희·오운섭·이삼열, 『우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 원종학, 「한국재정성과관리제도의 변화와 최근 동향 교육 PPT 자료」, 한국조세재정연구원, 2018. 내부자료.
- 유승현, 「정부기관의 책무성 관점에서 재정성과목표관리제도의 실효성 분석 - 중앙관서 실무자와 전문가의 인식을 중심으로」, 『한국공공관리학회보』, 제26권, 제4호, 한국공공관리학회, 2012, pp. 85~118.
- 최형준·이정욱, 「공공조직 성과정보 활용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」,

- 『정부학연구』, 제22권 제1호, 고려대학교 정부학연구소, 2016, pp. 51~81.
- 하연섭, 『정부예산과 재무행정』, 다산출판사, 2010.
- 한국개발연구원, 『재정사업심층평가지침』, 한국개발연구원, 2006.
- 한국조세재정연구원 내부자료.
- 한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 『재정사업 자율평가 2005-2018』, working paper, 2018. 10. 4.(2019년 1월 출판예정)
- 홍종현, 「재정사업 성과평가제도에 대한 재정법적 검토」, 『한국행정학회 학술 발표논문집』, Vol. 2015 No. 12, 한국행정학회, 2015, pp. 3424~3459.
- Jean Tirole, “The Internal Organization of Government,” *Oxford Economic Papers*, New Series, 46(1), 1994, pp. 1~29.
- Moynihan, D. P., and Lavertu, S., “Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART,” *Public Administration Review*, 72(4), 2012, pp. 592~602.
- OECD, *Modernising Government: The way Forward*, Paris, 2005.

# 부 록

## 1. 성과보고서와 통합재정사업 평가보고서의 통합

### 〈 기존 성과보고서 〉

제1장 2016회계연도 성과목표관리체계  
 제2장 2016회계연도 성과보고  
 제3장 과제별 성과달성 현황 및 분석

1. 전략목표
2. 프로그램목표
3. 단위사업

(1) 주요 내용

- 단위사업 목적 및 주요 내용
- 성과지표 달성 현황

(2) 성과분석 및 향후 개선사항

- 1) 성과분석
  - 프로그램목표 달성 기여도
  - 목표달성 과정 및 방법
  - 원인분석
  - 자료수집 방법 및 품질확인
- 2) 향후개선사항

(3) 내부 및 외부 지적에 대한 조치결과 및 계획

+

### 〈 재정사업통합보고서 〉

- ① 평가종합
- ② 예산현황
- ③ 성과계획
- ④ 사업개요
- ⑤ 평가결과(평가지표에 따른 자체평가)
  1. 사업관리의 적절성(집행률, 모니터링)
  2. 목표달성 및 성과우수성(성과지표)
  3. 가점요인(예산절감 노력 등)

### 〈 통합성과보고서 〉

제1장 2016회계연도 성과목표관리체계  
 제2장 2016회계연도 성과보고  
 제3장 과제별 성과달성 현황 및 분석

1. 전략목표
2. 프로그램목표
3. 단위사업
  - (1) 사업개요
    - 단위사업 목적 및 주요 내용
  - (2) 예산집행실적 현황 및 분석
    - 당초 계획대로 집행 여부
    - 예산절감 및 효율성 제고 노력
  - (3) 성과분석
    - 성과지표 달성 현황(목표달성)
    - 원인분석
    - 자료수집 방법 및 품질확인
  - (4) 사업의 성과 우수성 여부
    - 사업운영의 우수성
      - 목표달성 과정 및 방법
    - 사업효과의 우수성
      - 프로그램목표 달성 기여도
      - 대표 성과의 우수성

\* 사업평가 결과, 외부 수상실적, 전문기(학계) 및 고객만족도, 획기적 제도개선 등

(5) 향후 개선사항

- 내·외부 지적에 대한 조치결과 및 계획

⇒

자료: 오영민·박노옥(2016), 『재정성과관리제도 효율화 방안』, p. 95

## 2. 설문조사 문항

ID					
----	--	--	--	--	--

### 재정성과평가제도의 환류에 대한 연구 설문지

안녕하십니까?

본 조사는 “재정성과평가제도 환류방안에 관한 연구”의 일환으로서 우리나라 재정성과평가제도(재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 핵심사업평가제도, 재정사업심층평가제도)의 환류와 관련하여 제기되고 있는 문제점들을 조사하고 개선방안을 마련하기 위한 설문조사입니다.

귀하의 정확하고도 성실한 답변은 향후 재정성과평가제도의 발전에 귀중한 자료가 될 것입니다. 다소 번거로우시더라도 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

본 조사에서 응답하신 귀하의 개인정보는 연구자가 전혀 알 수 없도록 조사되고 있으므로, 우리나라의 재정성과평가제도가 올바른 방향으로 개선될 수 있도록 솔직하게 모든 문항들에 답변해 주실 것을 간곡히 부탁드립니다.

2018. 10.

연구책임자: 한국조세재정연구원 강희우

## 〈안 내〉

1. 본 설문조사에서 ‘재정성과평가제도’는 「국가재정법」에 따라 시행 중인 재정성과 목표관리제도(성과계획서 및 성과보고서 작성), 재정사업자율평가제도, 핵심사업평가제도 및 재정사업심층평가제도를 뜻합니다.
  - 재정성과목표관리제도는 성과계획서를 통해 주요 재정사업의 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고, 성과보고서를 통해 성과지표의 목표치 달성 여부를 평가하여 그 결과를 재정운용에 활용하는 제도입니다.
  - 재정사업자율평가제도는 사업수행부처가 평가지침/평가지표에 따라 소관 사업을 평가하고, 미흡사업에 대해 지출구조조정 또는 성과개선방안을 마련하도록 한 제도입니다. (2017년까지 통합재정사업평가제도로 운영되었으며, 2018년 현재 기획재정부의 메타평가 절차 없이 부처가 자율적으로 운영하고 있습니다).
  - 핵심사업평가제도는 기획재정부가 핵심사업을 별도로 선정해 전문가 심층인터뷰, 현장조사, 수혜자 만족도 조사 등을 종합적으로 고려해 재정사업 집행 상황을 점검하고 그 결과를 평가하는 제도입니다.
  - 재정사업심층평가제도는 기획재정부가 외부전문가를 통해 적절성, 효과성, 효율성 등 주요 재정사업의 운용성과를 점검하는 사후적인 성과평가제도입니다.
2. 본 설문조사에서 ‘평가결과’ 또는 ‘성과정보’는 재정성과평가제도를 통해 생산된 재정사업의 투입, 과정, 산출, 효과성 등에 관한 모든 정보를 통칭한 용어입니다.
3. 본 설문조사는 1부 재정성과평가제도 일반, 2부 각 세부 평가제도로 구성되어 있습니다. 귀하께서 경험하셨거나 알고 계신 내용을 바탕으로 답해주시기 바랍니다.

0	사전조사
---	------

1. 귀하가 현재 담당하고 있는 또는 과거에 담당했던 업무와 관련된 재정성과평가 제도는 무엇입니까? (복수응답 가능)

- ① 재정성과목표관리제도(성과계획서, 성과보고서)
- ② 재정사업자율평가제도
- ③ 핵심사업평가제도
- ④ 재정사업심층평가제도
- ⑤ 일반 재정사업 관리
- ⑥ 기타

I	재정성과평가제도 일반
---	-------------

다음은 재정성과평가제도의 환류 실태 및 문제점에 관한 문항입니다.

질문	세부제도	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
2. 평가결과는 국민들에게 투명하게 공개되고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
3. 평가결과에 따른 후속조치 및 이행실적이 국민들에게 투명하게 공개되고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
4. 평가결과는 국회 예산심의과정에서 활용되고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤

질문	세부제도	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
5. 사업담당자 및 주요 의사결정자들은 평가결과를 반영하고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
6. 평가결과의 질(quality)은 우수한 편이다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
7. 사업의 성과가 정확히 평가되고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
8. 평가를 통해 실효성 있는 후속조치가 제시되고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
9. 평가결과가 다음 예산편성에 반영되고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
10. 평가결과가 사업제도개선(전달체계 개선 등)에 반영되고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
11. 평가결과는 사업담당자의 성과평가에 반영되고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤

질문	세부제도	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
12. 평가결과를 토대로 사업의 목표와 우선순위를 바꾸고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
13. 평가 이후 사업담당부서의 성과가 향상되었다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
14. 평가를 통해 사업의 성과가 향상되었다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤

다음은 재정성과평가제도 환류의 문제점 및 필요성에 관한 문항입니다.

질문	세부제도	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
15. 재정성과평가제도 운영에 있어 평가결과 환류가 필요하다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
16. 전반적으로 평가결과의 환류가 잘 이루어지고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤

다음은 재정성과평가제도 환류상 문제점의 원인에 관한 문항입니다(위의 마지막 질문에서 ①, ②, ③을 선택하신 분에 한해 답변해주시시오).

질문	세부제도	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
17. 재정성과평가제도가 다른 평가제도와 중복적으로 운영되고 있다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
18. 평가의 목적이 불분명하다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
19. 평가업무 부담이 과중하다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
20. 평가수행을 위한 예산이 부족하다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
21. 평가수행을 위한 자료가 부족하다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
22. 평가와 관련한 전문 인력이 부족하다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤

질문	세부제도	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
23. 재정사업 관련 주요 의사결정자가 평가결과를 충분히 활용할 유인이 부족하다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
24. 질 높은 평가결과를 생산할 유인이 부족하다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
25. 평가결과 환류에 관한 법적 근거가 부족하다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
26. 예산주기 등 현행 시스템 하에서 평가결과를 반영하기 어렵다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤
27. 평가결과가 예산, 사업운영 방식 등에 반영하기 적합하지 않다.	재정사업목표관리제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업자율평가제도	①	②	③	④	⑤
	핵심사업평가제도	①	②	③	④	⑤
	재정사업심층평가제도	①	②	③	④	⑤

II	재정성과평가제도 세부제도별 문항
----	-------------------

다음은 재정성과목표관리제도에 관한 문항입니다.

질문	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
28. 성과계획서와 성과보고서의 사업분류체계는 사업의 성과를 알 수 있도록 정확하게 분류되어 있다.	①	②	③	④	⑤
29. 성과지표를 달성하지 못했을 경우 목표치 달성을 위해 별도의 노력을 기울이고 있다.	①	②	③	④	⑤
30. 성과지표를 달성하지 못했을 경우 담당직원이나 담당부서에 불이익이 발생한다.	①	②	③	④	⑤
31. 성과지표를 달성하지 못했을 경우 성과지표를 수정한다.	①	②	③	④	⑤
32. 성과지표의 타당성 제고를 위해 외부전문가의 용역이나 자문을 받고 있다.	①	②	③	④	⑤
33. 성과관리대상 사업 단위를 현재 단위사업에서 프로그램으로 상향해야 한다.	①	②	③	④	⑤
34. 성과관리대상 사업 단위를 현재 단위사업에서 세부사업으로 세분화해야 한다.	①	②	③	④	⑤
35. 성과관리대상 사업 단위를 현재 단위사업으로 유지하되 대상 사업 수를 줄여야 한다.	①	②	③	④	⑤
36. 성과계획서(성과지표와 목표치 등)는 예산요구서와 통합되어 작성되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
37. 성과보고서(성과목표치 달성 여부, 문제점 및 개선방안 등)는 국가 결산서와 통합되어 작성되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

다음은 재정사업자율평가제도에 관한 문항입니다.

질문	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
38. 재정사업 자율평가제도하에서 우수 이상 사업은 예산을 증액하고 미흡 이하 사업은 원칙적으로 전년 (t-1) 예산규모 대비 10% 이상 삭감하도록 하였다. 이러한 일률적인 예산 증액과 감액이 바람직하다.	①	②	③	④	⑤

질문	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
39. 2018년 현재 재정사업 자율평가제도는 재정사업평가의 부처 자체평가는 실시하되 기획재정부의 메타평가가 폐지되었습니다. 이는 바람직한 방향이다.	①	②	③	④	⑤

다음은 핵심사업평가제도에 관한 문항입니다.

질문	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
40. 2018년 핵심사업 평가제도 평가대상은 총 12개 분야 80개 재정사업으로 대상 사업 수가 너무 많다. (참고: <부표 1>)	①	②	③	④	⑤
41. 매 분기 지표관리, 현장조사 등을 통해 집행과정을 평가하는 것은 너무 잦은 평가이다.	①	②	③	④	⑤
42. 핵심사업 평가가 대상사업에 대해 총 3년간 평가하는 것이 너무 긴 기간 동안의 평가이다.	①	②	③	④	⑤
43. 핵심사업 평가의 현장조사의 실효성이 크다.	①	②	③	④	⑤
44. 기획재정부, 정책관계자, 민간전문가, 평가전문기관, 지자체, 사업부처 등으로 구성되는 분기별 현장조사를 위한 합동현장조사단의 구성·운영이 바람직하다.	①	②	③	④	⑤
45. 합동현장조사단의 구성·운영에 있어 구체적인 평가 매뉴얼이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
46. 주무부처는 핵심사업 평가 수행에 협조적이다.	①	②	③	④	⑤
47. [부도 1]은 2018년 핵심사업 평가과정과 일정이다. 평가과정과 일정이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
48. 핵심사업 평가의 사업 단위로 단위사업이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
49. 핵심사업 평가의 사업 단위로 세부사업이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
50. 핵심사업 평가의 성과지표의 설정이 평가 결과의 환류를 위해 매우 중요하다.	①	②	③	④	⑤
51. 핵심사업 평가의 성과지표가 평가 결과의 환류를 위해 잘 설정되어 있다.	①	②	③	④	⑤
52. 분기별 핵심사업 평가결과를 대중에 공개해야 한다.	①	②	③	④	⑤
53. 연말 핵심사업 평가결과를 대중에 공개해야 한다.	①	②	③	④	⑤

〈부표 1〉 핵심사업평가제도 평가대상 사업 수와 예산규모

구분	일자리	성장 동력 확충	소득기반 확충	안심국가	인적자원 개발
평가대상 수 (80개)	15개	18개	10개	23개	14개
예산규모 (23.1조원)	7,8조원	4.2조원	3.5조원	5.8조원	1.8조원
관련부처 (26개)	고용부 등 6개	중기부 등 10개	복지부 등 6개	국방부 등 14개	교육부 등 7개

자료: 관계부처합동(2018. 1. 11), p. 3를 인용

[부도 1] 핵심사업평가제도 평가일정



자료: 관계부처합동(2018. 1. 11), p. 5를 인용

다음은 재정사업심층평가에 관한 문항입니다.

질문	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
54. 심층평가의 필요성에 대해 공감한다.	①	②	③	④	⑤
55. 심층평가 대상사업은 중요한 쟁점사업(군)을 중심으로 의미있게 선정되고 있다.	①	②	③	④	⑤
56. 심층평가를 위한 평가기준이 명확하게 제시되어 있다.	①	②	③	④	⑤
57. 심층평가를 위한 명확한 가이드라인(지침) 및 평가매뉴얼이 있다.	①	②	③	④	⑤
58. 심층평가를 위한 담당인력이 충분하다.	①	②	③	④	⑤
59. 심층평가를 위한 예산이 충분하다.	①	②	③	④	⑤
60. 기획재정부에게 심층평가 실효성 제고를 위한 인센티브가 부족하다.	①	②	③	④	⑤

질문	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
61. 심층평가에 대한 기획재정부의 의지가 미흡하다.	①	②	③	④	⑤
62. 주무부처는 심층평가 수행에 협조적이다.	①	②	③	④	⑤
63. 전문성이 있는 평가연구진을 구성하기 어렵다.	①	②	③	④	⑤
64. 객관적인 입장에서 평가할 수 있는 평가연구진을 구성하기 어렵다.	①	②	③	④	⑤
65. 심층평가를 위한 정보 및 자료가 원활하게 공유되고 있다.	①	②	③	④	⑤
66. 심층평가 대상사업의 성과에 대한 과학적 평가가 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤
67. 주무부처는 심층평가 결과를 사업개편 및 성과 개선을 위해 적극적으로 활용하고 있다.	①	②	③	④	⑤
68. 그동안 심층평가의 성과가 가장 크게 나타나는 영역은 무엇인지요?(우선순위? 또는 가장 중요한 것 선택?)	사업 우선순위 조정	유사중복 사업 구조조정	사업구조 · 전달체 계 개선	예산 규모 효율화	

Ⅲ	주관식 설문
---	--------

69. 재정성과평가제도의 문제점, 원인, 대안 등에 관한 의견이 있으시면 남겨주시기 바랍니다.

재정성과평가제도 전반	
재정사업목표관리 제도	
재정사업지출평가 제도	
핵심사업평가제도	
재정사업심층평가 제도	

IV 응답자의 일반적인 사항

1. 귀하의 현재 소속기관은 어디입니까?

- ① 정부부처 ② 국책연구기관 ③ 민간연구기관 ④ 대학 등 고등교육기관  
⑤ 기타 (기입: )

1-1-1. 귀하의 소속기관이 정부부처인 경우 직급은 무엇입니까?

- ① 9급 이하 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급 ⑤ 5급 ⑥ 4급 ⑦ 3급 이상

1-1-2. 귀하의 소속기관이 정부부처인 경우 재정성과평가제도와 관련한 귀하의 업무는 무엇입니까 (과거 경험이 있는 경우 관련 업무는 무엇이었습니다)? (복수 응답 가능)

- ① 예산 총괄 ② 평가 총괄 ③ 일반 재정사업 담당자 ④ 기타 (기입: )

1-1-3. 귀하의 소속기관이 정부부처인 경우 소속은 어디입니까?

- ① 경제부처 ② 사회부처 ③ 행정부처 ④ 기타부처

- 경제부처: 방통위, 공정위, 금융위, 원안위, 과기부, 농림부, 산업부, 환경부, 국토부, 해수부, 행복청, 새만금청, 기상청, 중소기업벤처부, 특허청, 농진청, 특허청, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 식약처  
-사회부처: 교육부, 문화부, 복지부, 고용부, 여가부, 문화재청  
-행정부처: 인권위, 국민안전처, 인사혁신처, 법제처, 국가보훈처, 국민권익위, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 검찰청, 병무청, 방사청, 경찰청

1-1-4. 귀하의 소속기관이 정부부처인 경우 귀하가 재정성과평가제도 관련 업무를 담당할 기간은 얼마입니까?

(    년    개월)

1-2. 귀하의 소속기관이 국책연구기관 또는 민간연구기관인 경우 재직기간을 말씀해주시시오 (기입:       년)

1-3. 귀하의 소속기관이 대학 등 고등교육기관인 경우 재직기간을 말씀해주십시오 (기입:       년)

2. 최근 귀하가 재정성과평가제도 관련 업무를 담당한 시기는 언제입니까?  
(해당 업무를 마감한 시점 기준)

- ① 2018년도 또는 현재
- ② 2016~2017년
- ③ 2014~2015년
- ④ 2013년 이전

3. 귀하의 재정성과평가제도 관련 전문성의 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 낮다 ② 낮다 ③ 보통이다 ④ 높다 ⑤ 매우 높다

## 재정성과평가제도 환류방안에 관한 연구

---

강희우 · 박한준 · 권남호 · 오영민

본 연구는 재정성과평가제도의 환류 실태 및 문제점, 개선방안을 살펴보았다.

재정성과목표관리제도는 제도적으로 환류에 대한 규정이 명확하게 제시되지 않고 있으며, 환류는 소극적인 수준에 머물러 있다. 그리고 이러한 재정성과목표관리제도에서 소극적 환류의 원인으로 제도의 목적에 따른 한계, 타 평가제도와 중복, 성과관리대상 단위의 분류와 선정의 체계성 부족, 환류에 대한 공개와 인센티브의 부족, 국회 및 관리자의 무관심, 명확한 환류 규정의 미비, 제도 간 연계부족, 낮은 성과정보의 질을 들 수 있다.

핵심사업평가제도는 성과지표·목표치 및 측정수단에 관한 명확한 지침 부재, 모호한 평가대상 사업 선정 방식, 평가팀 내 불명확한 업무분장, 평가목적의 불확실성, 환류시기 및 방법의 구체성 부족, 낮은 성과정보의 질 등의 문제점이 예상된다. 이러한 문제점은 지나치게 광범위한 평가목적의 설정, 평가지표 설정 방법에 대한 구체적인 지침 부재, 지나치게 과중한 평가업무, 평가목적의 불확실성으로 인한 평가주체와 피평가자 사이의 서로 다른 인센티브, 환류 절차 및 시기에 대한 규정 부재 등이 원인으로 파악된다.

재정사업심층평가제도는 평가대상 사업(군) 선정 및 평가방향 결정, 평가수준의 차이 발생, 평가자(기관) 및 관계 부처 간 협조 수준, 평가품질 관리

등에 있어서 개선할 점들이 있는 것으로 판단된다.

실제 재정성과평가제도의 문제점과 개선 방안을 살펴보기 위해 설문조사를 실시한 결과 현재 본 제도는 그 필요성만큼 환류가 이루어지고 있지 않은 것으로 나타났다. 그 주요 이유로 설문 참여자들은 주요 의사결정자의 평가결과 활용 유인의 부족 및 평가담당자의 질 높은 평가결과 생산 유인 부족을 들었다.

재정성과평가제도의 환류 기능 강화를 위해 본 연구는 평가목적 및 방법의 명확화, 평가대상 사업 목적 및 특성에 따른 적절한 평가대상 선정 기준 마련, 평가 목적과 사업의 목적에 부합하는 성과지표 설정, 평가와 환류를 위한 업무 협조 관계를 위한 적절한 인센티브 제공, 조직 내 성과평가에 대한 관심 및 역량 제고가 필요하다고 주장했다.

재정성과목표관리제도의 경우 성과관리시행계획과의 통합, 성과관리대상 사업 분류와 선정방식의 체계화, 평가결과의 공개 확대와 재정성과포털 구축, 성과정보 환류에 대한 제도 개선 및 인센티브 강화, 타 평가제도 및 예결산 절차와의 연계 강화, 성과정보의 품질 제고가 필요하다. 핵심사업평가 제도는 성과정보의 구체화 및 성과정보의 질 제고, 구체적인 평가지침 마련, 평가팀 내 명확한 업무분장, 민간 전문가 풀의 체계적인 관리, 평가자와 피평가자 간 정보공유 및 제공 협력 제고, 평가결과 및 환류과정의 공개가 필요하다. 재정사업심층평가제도의 경우 평가목적 및 방향의 명확화, 평가품질 제고, 평가전문가 역량 강화, 평가 당사자 간 협업체계 강화, 평가결과, 후속조치 및 이행실적의 대국민 공개가 필요하다.

## A Study on Usage of Performance Information under Performance Management System of Budgetary Programs in Korea

---

Heewoo KANG · Hanjun PARK · Namho KWON · Youngmin OH

This paper tries to present the current state of usage of performance information (PI) and its issues and to suggest how to improve the effectiveness of performance information.

In case of the Performance Goal Management System, an institutional rule for usage of PI is not provided and PI has been utilized only in a passive way. This limited usage of PI is caused by ambiguous purpose of evaluation, duplication with other evaluation systems, limitation in systematic classification and selection of targeted budgetary programs, limited incentives for improvement in evaluation and usage of PI, political apathy, no clear rule for the usage, weak connection between evaluation and budgetary systems, and low levels of performance evaluation.

The Core Program Evaluation System may face issues such as lack of clear guidance on performance indicators, targets and measurement methods, ambiguity of program selection methods, unclear work assignment in evaluation team, uncertainty of evaluation purpose, lack of specificity of feedback period and method and low quality of PI. These problems may be caused by too broad evaluation objective, the lack of specific guidance

on how to set up the evaluation indicators, heavy evaluation workload, the different incentives between the evaluator and the program executive branch, and no rule for feedback period and procedure.

The In-depth Evaluation System is considered to have improvement points in selection of the evaluation target business (group), different level of evaluation, level of cooperation between evaluator and related departments, and evaluation quality control.

In order to verify issues and improvement measures for better usage of PI, a survey is implemented to experts and government employees. As a result of the survey it was found that PI is not utilized as necessary under the present system. The main reasons for this were the lack of incentives to utilize the PI for major decision makers and the lack of incentives of producing quality PI for the evaluators.

In order to strengthen the feedback function of Performance Management System of Budgetary Programs, it is necessary to clarify the purpose and method of the evaluation, to establish appropriate criteria of selection according to the purpose and characteristics of budgetary programs, to set the performance indicators that meet the purpose of evaluation and budgetary programs, to provide appropriate incentives for cooperation between stakeholders, and to raise interest and competence in performance evaluation within the organization. In the case of Performance Goal Management System, it is recommended to integrate with performance management implementation plan, to prepare systematic classification and selection methods for budgetary programs to be evaluated, to publicize the evaluation result, to establish so-called Performance Results Portal, to improve institutional system for performance information feedback, to strengthen cooperation with other national evaluation system and budgetary procedures, and to improve the quality of PI. For The Core

Program Evaluation System it is necessary to improve quality of PI, to prepare specific evaluation guidelines, to clarify work assignment in evaluation team, to systematically manage private expert pool, to share information between evaluators and program executive branch, and to disclose the evaluation results and the feedback procedures. In the case of the In-depth Evaluation System, it is necessary to clarify the purpose and direction of evaluation, to enhance the quality of PI, to strengthen the capacity of evaluation experts, to strengthen the cooperation system between the evaluation parties, and to disclose the evaluation results, follow-up measures and the feedback results.

## ■ 저자약력

### 강희우

서강대학교 수학·경제학 복수 전공  
미국 University of Wisconsin\_Madison 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

### 박한준

한국외국어대학교 행정학과 졸업  
미국 Indiana University Bloomington 행정학 석·박사  
OECD 공기업 작업반 Bureau  
현, 한국조세재정연구원 연구위원

### 권남호

서울대학교 지구환경시스템공학 & 경제학과 학사  
서울대학교 행정대학원 석사  
Carnegie Mellon University 석·박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

### 오영민

연세대학교 행정학과 졸업  
미국 Florida State University 행정학 박사  
전 한국조세재정연구원 부연구위원  
현, 동국대학교 행정학과 교수

연구보고서 18-14

## 재정성과평가제도 환류방안에 관한 연구

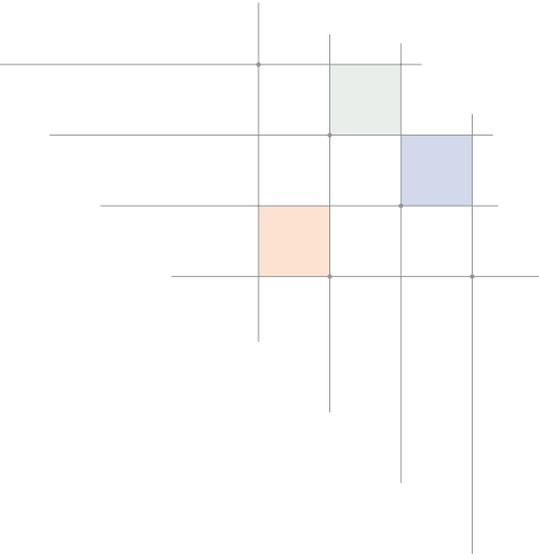
---

---

발행	행	2018년 12월 31일
저자	자	강희우·박한준·권남호·오영민
발행인	인	김유찬
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	9,000원
조판 및 인쇄	쇄	일지사
I S B N		978-89-8191-962-7

---

© 한국조세재정연구원 2018 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



KOREA INSTITUTE  
OF PUBLIC FINANCE

**kipf 한국조세재정연구원**

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114(代) [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

