

전략연구 2018-

충청남도 재정 성과관리 강화를 위한 주요재정사업 평가제도 개선방안

최 응 선



연구 요약

1. 연구의 필요성과 목적

2014년에 지방재정법 개정으로 2015년부터 광역 지방자치단체의 장은 총사업비 5억원 이상 투자사업, 공연·축제 등 행사성 사업을 대상으로 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운영에 반영하도록 의무화되었다. 재정사업의 성과를 예산에 연계하도록 한 것은 지방자치단체에도 재정사업에 대한 성과관리체계가 도입된 것을 의미한다.

2015년에 주요재정사업평가가 의무화됨에 따라, 충청남도는 2015년에 전년도 80개 재정사업을 대상으로 평가를 실시하였고, 2016년에 120개, 2017년에 252개 사업을 대상으로 평가를 실시해 오고 있다. 행정안전부 지침상 대상사업의 10% 이상을 '미흡' 이하 등급으로 평가하여 10% 이상의 예산을 삭감조치해야 함에 따라 유효한 성과관리제도로 활용되고 있다. 그런데 제도 시행 과정에서 1차 자율평가의 관대화, 민간위원회가 진행하는 2차 평가의 실효성 문제, 평가결과에 대한 수용성 불투명, 평가결과의 예산반영 어려움 등의 문제점이 노출되어 제도도입의 효과가 충분히 발휘되기 어려운 상황이다. 따라서 이러한 문제점을 체계적으로 분석하여 재정사업평가의 목적을 달성할 수 있는 개선방안을 제시할 필요가 있다. 또한 행정안전부의 지침에 의하면, 지방자치단체 차원에서 재정사업평가 운영방안을 마련하는 것은 필요한 과제라고 할 수 있다. 행정안전부는 '지방자치단체 주요 재정사업 평가기준'을 마련하여 지방자치단체에 배포하였으나, 평가진행, 평가기준 등에 대한 세부사항을 지방자치단체가 조정할 수 있도록 하였다.

이상의 논의를 통해, 충청남도에서 재정사업 평가가 소기의 목적대로 운영되기 위해서는 충청남도의 여건에 맞는 운영방안이 설정되어야 함을 확인할 수 있다. 따라서 이 연구는 충청남

도 재정사업 평가의 운영 실태를 살펴보고 문제점을 체계적으로 분석한 후, 재정사업 평가제도의 도입취지를 달성하기 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 충청남도 주요재정사업 평가제도의 운영성과 및 문제점

충청남도 주요재정사업 평가의 운영현황을 분석하기 위해 이론적 논의와 선행연구 검토를 통해 분석틀을 설정하였다. 분석틀에 맞춰 충청남도 주요재정사업 평가의 운영현황을 분석하였다. 문헌자료를 통해 운영현황을 파악하고, 설문조사와 인터뷰조사를 실시하여 문헌자료를 통해 파악하기 어려운 부분을 조사하였다. 이를 통해 충청남도 주요재정사업평가의 운영 성과와 문제점을 도출하였다.

1) 운영성과

충청남도는 4년간 주요재정사업 평가를 운영하면서 평가제도의 고도화를 위한 노력을 기울여 상당한 성과를 내고 있고, 선진적인 시스템을 갖추어나가고 있다고 할 수 있다. 전반적인 성과 측면에서, 충청남도 주요재정사업 평가 운영은 성과중심의 재정운용에 관한 인식을 높이고 재정사업 성과를 제고시키는 촉매제 역할을 해왔다고 할 수 있다. 사업담당자를 대상으로 실시한 설문조사 결과에서, 응답자의 66.5%가 주요재정사업 평가제도가 필요한 제도라고 응답한 결과에서 이러한 성과를 확인할 수 있다.

다음으로, 충청남도는 2015년에 주요재정사업 평가를 실시한 이후 매년 제도의 정착 수준이 높아지고 있고, 그 과정에서 평가의 실효성을 높이기 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 판단된다. 우선, 평가대상 선정 측면에서 내실 있는 운영을 위한 노력을 기울이고 있다. 충청남도는 제도운영과정에서의 학습이나 선진사례 벤치마킹을 통해 행정운영경비, 재무활동 외에 종료 사업, 기타 평가실익이 없는 사업을 추가적으로 제외하고 있다. 이를 통해 평가의 효율성과 실효성 확보를 도모하고 있다.

둘째, 평가결과의 공정성과 객관성을 제고하기 위해 평가방법을 지속적으로 개선하고 있다. 대표적으로 충청남도는 평가의 공정성과 객관성을 높이기 위해 전문가로 민간위원회를 구성하여 자체평가결과를 확인·점검하고 있다. 2018년에는 전년도 민간위원회 운영경험을 통해

심사의 전문성을 제고할 필요성을 인식하고, 재정계획 및 재정공시심의위원회 위원을 민간위원회로 구성하였다.

셋째, 평가지표와 배점을 개선하여 객관적인 평가결과를 도출하고 사업담당자의 수용성을 높이고자 하였다. 넷째, 평가결과의 환류를 위해 1차 자체평가 이후 미흡사업에 대한 환류방안을 지출구조조정, 성과관리개선대책, 제도개선대책의 3가지 유형 중 하나를 선택하여 작성하도록 하였다.

2) 문제점

분석틀에 맞춰 충청남도 주요재정사업 평가의 문제점을 평가대상, 평가절차 및 방법, 평가지표 및 배점, 평가결과 산출 및 환류의 4가지 측면으로 구분하여 도출하였다.

평가대상 측면에서 대상사업의 선정의 세부적인 기준이 명확하게 설정되지 않은 부분이 있다. 충청남도는 행정안전부의 지침과 평가의 실효성의 기준을 적용하여 평가대상사업을 선정하고 있다. 그에 따라 최대한 국고보조사업은 제외하고 있으나, 지역발전특별회계, 특별교부세, 소방안전교부세 등의 국비가 포함되는 사업은 평가대상으로 선정되고 있다. 이러한 기준을 사전에 명시하여 사업을 수행하는 부서의 예측가능성을 높이고 평가준비를 하는데 도움을 줄 필요가 있을 것이다.

평가절차 및 방법 측면에서는 네 가지 문제점이 나타났다. 첫째, 사업부서의 성과관리 역량이 부족하여 성과목표나 성과지표뿐만 아니라 주요재정사업 평가에 대한 이해가 부족한 문제가 반복적으로 나타나고 있다. 둘째, 1차 평가의 관대화 경향이 나타나 평가의 객관성을 저해할 수 있으므로, 이를 개선할 필요가 있다. 셋째, 1차 평가에서 '미흡' 등급 사업 비율을 의무화하지 않아 전략적 왜곡이 발생할 소지가 있다. 사업부서는 사업예산의 삭감을 막기 위해 삭감이 불가능한 사업에 '미흡' 등급을 부여하려는 동기가 발생할 수 있다. 넷째, 2차 평가의 전문성이 강화될 필요가 있다. 충청남도는 2차 평가의 전문성을 제고하기 위해 2018년에 민간위원회 구성을 관련 전문가로 새롭게 구성하였다. 그러나 설문조사 결과, 2차 평가에서 보완되어야 할 사항으로 '전문적인 평가위원 선정'이 가장 많은 응답 비중을 차지하였다. 충청남도 평가담당부서는 이러한 문제를 인식하고 상당히 많은 노력을 기울이고 있지만, 이를 개선하기 위한 추가적인 노력이나 대안이 필요한 것으로 판단된다.

평가지표 및 배점 측면에서 네 가지 문제점이 도출되었다. 첫째, 평가대상사업은 크게 투자사업과 행사성사업으로 구분되고 세부적으로도 다양한 유형으로 분류할 수 있으므로, 평가운영 비용 등을 고려하여 사업유형별 평가지표를 보완할 필요가 있다. 둘째, 현재의 평가지표 및 배점 구조에서는 평가를 통한 사업구조 조정이 어려운 측면이 있다. 주요재정사업 평가의 목적이 사업의 성과개선 및 사업구조 조정 등을 통한 재정운용의 성과를 높이는 것이다. 이를 위해 사업구조를 조정할 수 있는 평가지표와 측정기준을 마련하여야 한다. 셋째, 사업에 따라 특성이 다르기 때문에 평가지표별 배점 또한 합리적으로 설정되어야 하지만 아직까지 이에 대한 체계가 미비하다. 넷째, 평가지표에서 관리단계에 40점을 부여하고 있는 현재의 배점 구조는 평가자의 객관성 확보 차원에서 장점이 있으나, 평가제도의 운영목적을 저해할 수 있다. 관리단계에서는 예산집행에 대한 평가가 이루어지기 때문에, 관리단계의 배점을 높일 경우 평가가 산출측면에 초점을 두도록 하기 때문이다.

평가결과 산출 및 환류 측면에서는 두 가지 문제점이 나타났다. 첫째, 평가결과가 사업의 성과개선을 위해 잘 활용되지 못하고 있다. 주요재정사업 평가 제도는 사업의 계획부터 성과·환류단계까지의 리뷰를 통해 성과정보를 도출하도록 되어 있으나, 현재는 단지 평가등급을 결정하고 그에 따라 예산을 삭감하는 방식으로 한정하여 제도를 운영하고 있다. 충청남도는 2차 평가를 통해 평가의견을 사업담당자에게 전달하고 있으나, 사업담당자가 큰 도움을 받지 못하는 것으로 나타났다. 둘째, 성과관리를 통해 재정사업의 효과를 제고하기 위해서는 '미흡' 등급 사업에 대한 지출구조조정이나 성과관리개선대책 수립 등을 적용하기 이전에 평가결과가 '미흡'한 원인에 대한 객관적이고 전문적인 분석이 선행되어야 한다.

3. 사례조사

1) 사례조사 개요

충청남도 주요재정사업 평가의 개선방안을 마련하기 위해 중앙정부와 타 지방자치단체의 재정사업 평가 사례를 조사하였다. 주요재정사업 평가의 모태라고 할 수 있는 중앙정부의 재정사업 자율평가 제도를 우선적인 조사대상으로 선정하였고, 최근에 도입된 핵심사업 평가제

도를 조사대상으로 하여 최근의 동향을 살펴보고자 하였다. 지방자치단체 사례로는 선진사례로 알려진 경기도와 전라북도 사례를 조사대상으로 하였다. 분석틀에 맞춰 평가대상, 평가절차 및 방법, 평가지표, 평가결과 산출 및 활용으로 구분하여 조사를 실시하고 시사점을 도출하였다.

2) 사례조사의 시사점

주요재정사업 평가제도의 전반적인 내용은 평가의 실효성을 제고하기 위한 방향으로 구성될 필요가 있다. 평가대상사업 선정, 평가절차 및 방법, 평가지표, 평가결과 환류는 실제 사업의 개선에 도움이 될 수 있도록 맞춰져야 한다. 평가대상 측면에서 평가의 실효성을 확보하기 위해 평가대상 사업의 선정범위를 명확하게 할 필요가 있다.

평가절차 및 방법 측면에서는 세 가지 시사점을 도출하였다. 첫째, 재정사업 평가에서 자체 평가 이후에 실시되는 2차 평가의 객관성과 전문성을 제고할 필요가 있다. 피평가자가 평가결과를 수용하고, 평가정보를 사업에 환류하여 사업을 개선하기 위해서는 평가의 객관성과 신뢰성, 그리고 전문성이 확보되어야 한다. 평가의 객관성과 전문성이 확보되어야 타당한 평가결과를 도출할 수 있기 때문이다. 둘째, 재정사업 평가에도 지역주민이 참여하도록 하여 평가의 투명성과 신뢰성을 제고할 필요가 있다. 참여민주주의가 확산되고, 이를 통해 공공의 책임성을 제고하려는 노력이 공공부문 전반에 확대됨에 따라 재정사업에 대한 성과관리에서도 국민이나 지역주민의 참여가 증가하고 있다. 셋째, 평가과정에서 평가자와 피평가자 간 소통을 통해 평가 및 평가결과에 대한 피평가자의 수용성을 제고하여야 한다.

평가지표 측면에서는, 주요재정사업 평가의 효과성을 높이기 위해 평가지표에서 사업의 유지필요성을 판단할 수 있는 평가지표를 구성할 필요가 있다. 주요재정사업 평가의 목적 중 하나는 사업구조조정을 통한 재정운용의 성과 제고이므로, 사업구조조정이 적극적으로 이뤄질 수 있는 수단으로서 평가지표가 구성되어야 한다.

평가결과 산출 및 환류 측면에서, 재정사업 평가는 사업의 개선을 위한 의미 있는 성과정보를 제공하고 이를 통해 재정운용의 성과가 제고될 수 있도록 하여야 한다. 조사대상 조직은 재정사업평가를 단순히 예산삭감을 위한 수단만으로 사용하지 않고 성과정보의 환류를 통해 사업개선과 성과향상을 위한 도구로 보고 있다.

이외에 재정사업의 성과제고를 위해 핵심사업 평가제도 도입을 고려할 필요가 있다. 중앙정부의 핵심사업 평가제도는 장점이 많은 만큼, 효과적으로 운영할 경우 사업의 성과달성도를 획기적으로 제고할 수 있고, 정부 성과관리에 큰 영향을 미칠 수 있을 것이다. 소수 사업을 대상으로 전문적이고 세밀한 집행관리를 수행하고 장기적인 관점에서 결과목표(outcome)에 대한 평가를 실시함으로써 해당 사업의 높은 성과달성을 기대할 수 있도록 한다. 또한, 평가를 통해 사업구조를 재설계하거나 재정투입방향을 도출함으로써, 재정운용의 성과를 실질적으로 제고할 것이다. 아울러 조직의 핵심사업을 평가대상으로 하므로 조직 전체에 영향을 미치고 조직의 성과달성도를 제고할 수 있도록 할 것이다.

4. 충청남도 주요재정사업 평가제도의 개선방안

1) 평가대상

우선, 주요재정사업 평가의 대상사업을 선정하는 기준이 보다 구체적으로 제시될 필요가 있다. 현재 적용되고 있는 행정안전부 지침상 기준과 평가의 실효성 기준을 좀 더 구체화시키면 좋을 것으로 판단된다. 국비 사업 중 포함되는 평가대상에서 제외되는 경우와 포함되는 경우를 구체적으로 제시하여 평가를 받는 사업담당자의 예측가능성을 높이고 사업수행시 성과관리를 보다 엄두에 두고 진행할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 행사성사업에 대한 불필요한 평가를 줄이기 위해서 행사성사업의 금액 구간을 설정하는 것이 적절할 수 있다. 2018년에 평가된 행사성사업의 경우 1천만원 미만의 소액사업이 전체 124개 사업 중 58개에 이르고 있다. 이를 위해서는 기본적으로 행정안전부 지침을 수정해야 하므로, 단기적으로 행정안전부 건의사항으로 고려하고 장기적으로는 이러한 방향으로 평가대상사업을 한정하는 것이 바람직하다.

2) 평가절차 및 방법

(1) 평가에 대한 사전 설명 제공

충청남도 주요재정사업 평가 과정에서 우선적으로 보완되어야 할 부분은 평가대상사업 담당자에 대한 사전설명 제공이다. 평가 시작 시점에서 실국의 피평가자를 대상으로 주요재정사업 평가에 대한 설명과 함께, 평가진행과정, 평가방법, 1차 평가시 보고서 작성 방법, 평가결과의 활용 등 제도 전반에 대한 설명을 제공하여야 한다. 이를 위해 별도의 설명회를 개최하거나 세부적인 설명서를 작성하여 배부하는 것이 필요하다.

(2) 2차 평가의 전문성 제고

현재 민간위원회에서 실시하고 있는 2차 평가의 전문성을 제고할 필요가 있다. 재정사업평가를 통해 재정사업의 성과를 높이기 위해서는 피평가자가 평가결과를 수용해야 하고 평가결과를 사업계획에 반영하여 성과 향상으로 이어져야 한다. 이를 위해서는 평가자가 전문적이고 공정하게 평가를 진행해야 하고, 사업효과를 개선할 수 있는 전문적인 의견이나 컨설팅이 제공될 필요가 있다. 충청남도는 이를 위해 2018년부터 투자사업에 대해서는 재정계획 및 재정공시심의위원회로 민간위원회를 구성하여 2차 평가를 실시하였다. 평가횟수가 누적될수록 2차 평가의 전문성은 향상될 가능성이 높다. 그럼에도 위원회방식의 평가단 운영은 위원의 연속성 결여, 위원회의 책임성 미흡 등으로 인해 평가의 전문성을 확보하는데 한계점이 존재할 수 있다. 향후 민간위원회 운영 방식에서 이러한 한계점이 드러날 경우 외부전문기관을 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 경기도 사례에서 나타난 바와 같이, 외부전문기관은 평가의 전문성뿐만 아니라 평가진행에서 효율성을 확보할 수 있도록 할 수 있다.

(3) 평가자와 사업부서와의 적극적 소통

2차 평가시 사업부서와의 면접 및 이의신청 접수를 확대하여 평가자와 사업담당자 간 적극적인 소통이 이뤄질 수 있도록 하여야 한다. 충청남도는 현재 2차 평가시 민간위원회가 선택적으로 면접을 실시하고 있고, 여러 차례 이의신청을 받고 있다. 그럼에도, 설문조사 결과에서는 2차 평가에서 보완되어야 할 사항에 대한 질문에서 '사업담당자와 평가위원의 소통'이 두 번째로 높은 응답빈도를 나타냈다. 이는 현재의 면접과 이의신청 접수 과정이 좀더 개선될 필요가 있다는 것으로 판단된다.

(4) 다면적 평가를 통한 평가에 대한 신뢰성 제고

충청남도 재정사업의 수혜자는 지역주민이므로 지역주민을 평가과정에 참여시켜 지역주민의 의견을 평가결과에 반영하는 것을 고려할 필요가 있다. 이를 통해 도정 및 평가에 대한 투명성과 신뢰성을 높일 수 있다. 민주주의 원리상 지역주민은 지방자치단체의 정책에 대해 평가하거나 의견을 제시할 권리를 가지고 있으므로, 이에 대한 실천 차원에서도 필요하다고 볼 수 있다. 또한, 실무적으로 전문가에 의한 평가로 인해 발생할 수 있는 단면적인 평가를 다면적으로 전환할 수 있다.

지역주민의 평가참여는 일반주민의 관점에서 평가의견을 수집하기 위한 것이므로, 전문가 평가단에서 사용하는 평가지표를 사용하도록 하는 것은 적절하지 않다. 따라서 일반적인 주민의 관점에서 평가가 이뤄질 수 있도록 별도의 평가지표를 마련하여 평가를 수행할 필요가 있다.

(5) 재정사업 평가 거버넌스 고려

향후, 민간위원회를 활용한 평가방식에서 한계점이 노출될 경우, 장기적으로 경기도 사례와 같이 외부전문기관을 이용한 평가진행을 고려할 필요가 있다. 외부전문기관을 활용하고 지역주민을 평가에 참여시킬 경우, 다양한 주체가 연결되는 재정사업평가 거버넌스를 형성하게 된다. 그러한 거버넌스 내에서 충청남도 평가담당부서는 외부전문기관에 평가수행을 위탁한다. 외부전문기관은 충청남도 평가담당부서와 재정사업 평가에 대한 방향이나 이슈를 공유하고, 협의를 거쳐 평가절차 및 방법, 평가지표, 평가결과 산출 등의 평가추진체계를 설계한다. 실국 사업담당자는 자체평가를 실시하고, 평가관련 자료를 작성하여 외부전문기관에 제출한다. 외부전문기관은 조직 내외부의 전문가 및 주민대표로 구성된 주요재정사업 평가단을 구성한다. 외부전문기관은 내외부 전문가와 주민대표를 대상으로 워크숍을 진행하여 평가진행 내용 및 이슈를 공유한다. 평가단은 실국의 재정사업을 평가하고, 전문가가 중심이 되어 사업담당자를 대상으로 컨설팅을 실시한다. 외부전문기관은 충청남도 평가담당부서에 대해서는 평가결과뿐만 아니라 제도개선방안 및 현안에 대한 해결방안 등을 제시한다.

3) 평가지표 및 배점

우선, 평가결과의 타당성을 높이기 위해서는 사업유형별로 평가지표를 차별적으로 구성하여야 한다. 그런데 사업유형을 세분할 경우 평가지표 설정의 기준이 불명확해져 오히려 평가결과를 왜곡시킨다는 비판을 받을 수 있다. 따라서 사업유형에 따른 평가지표는 그 차이가 명확한 투자사업과 행사성사업에 설정하는 것이 합리적일 수 있다. 두 유형의 특성을 고려할 때, 투자사업에 대해서는 투자심사 지표를 활용할 필요가 있고, 행사성사업에 대해서는 계약요소가 강하기 때문에 계약심사 기준을 적용하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 행사성사업은 직접적인 수혜자를 분별할 수 있기 때문에 수혜자 만족도 지표를 추가하는 것도 적절할 수 있다.

다음으로, 사업의 유지 필요성 지표를 추가하여 직접적으로 사업폐지를 판단할 수 있도록 할 필요가 있다. 사업목적이 불명확하거나, 사업의 효과가 낮다고 판단되거나, 사업의 필요성이 사라졌다고 판단되는 사업에 대해서는 평가점수와 무관하게 사업폐지하고 필요한 사업을 추진할 수 있도록 하여야 한다.

4) 평가결과 산출 및 활용

첫째, 평가제도를 문제해결 지향적 방식으로 운영하기 위해, 사업의 개선방안이 충실하게 작성되도록 하여야 한다. 충청남도는 '미흡' 등급 사업에 대한 성과를 개선하기 위해 사업담당자가 성과관리개선대책이나 제도개선대책을 마련하도록 하고 있다. 그러나 대부분의 사업부서에서는 이러한 대책들을 마련하지 않거나 부실하게 작성하고 있다. 사업부서에서 성과관리개선대책을 스스로 충실하게 작성할 경우, 약식이지만 사업에 대한 심층분석을 실시할 수 있는 기회를 갖게 되고 실제 사업수행에서 대책이 반영될 가능성이 높아진다. 따라서 이러한 환류가 충실하게 이행될 수 있도록 성과관리개선대책이나 제도개선대책 작성을 강화할 필요가 있다. 2차 평가에서 '미흡' 이하로 결정된 사업에 대해서는 사후적으로 작성하도록 하여야 한다. 그리고 전문가 평가단은 이러한 개선대책 작성을 확인·점검한 후, 부족한 부분을 보완하는 역할을 담당해야 한다. 개선대책에는 성과부진 원인, 성과관리개선대책의 주요내용, 주요 추진 일정을 포함하도록 하여 차년도에 확인·점검할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 환류가 실제 업무현장에 일어날 수 있도록 환류관리 계획이 실시되어야 한다. 평가결과가 사업에 반영되어 사업 및 재정성과 개선으로 이어지기 위해서는 기초적으로 사업담당자가 그러한 환류작업을 실시하여야 한다. 그러나 현재 충청남도는 자체평가 지표상의 환류 평가항목을 통해 점검 및 평가를 하고 있다. 환류에 대한 관리는 구체적으로 전년도 평가내용이 무엇이고, 평가등급이 결정된 이유, 개선요구사항 등에 대한 자료를 바탕으로 금년도에 개선사항이 되었는지에 대한 확인·점검으로 이루어져야 한다. 이러한 환류 관리를 위해서는 평가자료에 대한 추적 및 관리가 충실하게 뒷받침되어야 한다.

5) 기타(평가업무 효율화를 위한 통합평가체계 도입)

우선, 주요재정사업 평가는 지방보조금사업 평가 업무와 연계하여 처리하는 것을 고려할 필요가 있다. 재정사업평가가 오히려 업무부담을 가중하여 조직의 생산성이 저하되는 것은 바람직하지 않으므로, 평가업무를 효율적으로 추진할 필요가 있다. 지방보조금사업 평가와 주요재정사업 평가는 모두 세부사업 단위로 처리된다는 공통점이 있다. 업무현장에서는 지방보조금사업 평가 대상사업과 주요재정사업 평가의 평가대상이 통계목상 구분될 뿐 사업 특성에서 큰 차이를 느끼지 못하고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 지방보조금사업 평가에 사용되는 평가지표와 주요재정사업 평가의 평가지표는 유사한 구조로 설정되어 있다. 따라서 두 평가를 통합하여 사업담당자가 주업무에 집중할 수 있도록 하여야 한다.

다음으로, 사업부서에서 특정 사업에 대한 결과보고서를 작성해야 하는 경우, 보고서의 양식을 주요재정사업 평가보고서와 유사하게 설정하여 사업담당자의 업무부담을 최소화하여야 한다.

6) 핵심사업 평가제도 도입

핵심사업 평가제도를 활용하여 충청남도 주요사업의 성과달성도를 제고할 필요가 있다. 핵심사업 평가는 소수 핵심적인 사업들을 선별하여 집중행과정과 결과를 집중적으로 관리하여 사업의 성과목표를 100% 달성하고자 한 것이다. 이 제도는 기존 사업평가와 중기적인 관점에서 결과목표에 대한 평가를 병행하기 때문에 사업을 통해 궁극적으로 달성하고자 한 정책목표

달성 여부를 파악할 수 있도록 하고 중간과정에서 모니터링을 지속적으로 실시하기 때문에 목표달성 가능성을 높일 수 있는 장점을 기대할 수 있다. 또한 원인분석을 통한 예산조정, 사업구조재설계 및 제도개선 등 합리적 환류계획을 마련함으로써 정부의 지출혁신을 유도할 수 있는 장점이 있다.

지방자치단체의 재정규모가 작지만, 많은 사업들은 2년 이상의 중장기적으로 수행되고 있고 정책목표 달성여부를 단기간에 파악하기 어렵다. 따라서 핵심사업 평가를 도입하여 충청남도 도정에 중요한 사업의 정책목표 달성을 확보하기 위한 수단으로 활용할 필요가 있다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구범위와 방법	3
1) 연구범위	3
2) 연구방법	3
3. 연구의 흐름과 보고서 구성	4
제2장 재정사업평가에 관한 이론적 논의와 현황	7
1. 성과주의 예산과 재정사업평가에 대한 이론적 논의	7
2. 지방자치단체 재정사업평가제도의 도입과정 및 의의	9
3. 주요재정사업 평가제도의 주요 내용	12
1) 평가대상	12
2) 평가절차 및 방법	12
4) 평가지표 및 배점	15
5) 평가결과 산출 및 활용	16
4. 선행연구 검토	17
5. 분석틀	22

제3장 충청남도 주요재정사업 평가의 운영현황 및 문제점 25

1. 충청남도 주요재정사업 평가의 운영현황	25
1) 평가대상	25
2) 평가절차 및 방법	29
3) 평가지표 및 배점	31
4) 평가결과 산출 및 활용	34
2. 충청남도 주요재정사업 평가에 대한 설문조사	37
1) 조사개요	37
2) 조사결과	37
3. 충청남도 주요재정사업 평가의 성과 및 문제점	50
1) 성과	50
2) 문제점	52

제4장 사례조사 57

1. 사례조사 개요	57
2. 중앙정부 재정사업평가 제도 사례	57
1) 재정사업 자율평가 제도의 개편	57
2) 재정사업 자율평가의 대상 사업	60
3) 재정사업 자율평가의 절차 및 방법	61
4) 재정사업 자율평가의 평가지표 및 배점	64
5) 재정사업 자율평가의 평가결과 산출 및 환류	66
6) 핵심사업 평가제도의 주요 내용	67
7) 중앙정부 재정사업 자율평가 제도의 특성	70
3. 경기도 사례	71

1) 평가개요	71
2) 평가대상	72
3) 평가절차 및 방법	72
4) 평가지표 및 배점	74
5) 평가결과 산출 및 환류	76
6) 경기도 주요재정사업 평가의 주요 특징	76
4. 전라북도 사례	78
1) 평가개요	78
2) 평가대상	79
3) 평가절차 및 방법	79
4) 평가지표 및 배점	81
5) 평가결과 산출 및 활용	82
6) 전라북도 주요재정사업 평가의 특징	83
5. 사례조사의 시사점	84
1) 평가대상	84
2) 평가절차 및 방법	84
3) 평가지표 및 배점	85
4) 평가결과 산출 및 환류	85
5) 기타(재정사업의 성과제고를 위한 핵심사업 평가제도 도입)	86
제5장 충청남도 주요재정사업 평가제도의 개선방안	87
1. 기본방향	87
2. 평가대상	88
3. 평가절차 및 방법	88
1) 평가에 대한 사전 설명 제공	88

2) 2차 평가의 전문성 제고	89
3) 평가자와 사업부서와의 적극적 소통	90
4) 다면적 평가를 통한 평가에 대한 신뢰성 제고	91
5) 재정사업 평가 거버넌스 고려	92
4. 평가지표 및 배점	93
5. 평가결과 산출 및 활용	95
6. 기타(평가업무 효율화를 위한 통합평가체계 도입)	96
7. 핵심사업 평가 제도 도입	97
 제6장 결론	99
1. 요약 및 결론	99
2. 연구의 한계와 향후 연구과제	101
 참고문헌	103

표 목 차

<표 2-1> 행사성사업에 대한 사전심사 진행절차	13
<표 2-2> 투자사업에 대한 사후평가 진행절차	14
<표 2-3> 행사성사업에 대한 사후평가 진행절차	14
<표 2-4> 주요재정사업 평가지표	15
<표 2-5> 주요재정사업 평가점수 및 등급	16
<표 2-6> 지방자치단체 주요재정사업 평가에 관한 선행연구	18
<표 2-7> 재정사업 평가의 실태 분석틀	23
<표 3-1> 충청남도 2018년 주요재정사업 평가의 대상 통계목	25
<표 3-2> 충청남도 2018년 주요재정사업 평가 제외사업	26
<표 3-3> 충청남도 2018년 주요재정사업 평가 대상사업(당초계획)	27
<표 3-4> 충청남도 2018년 주요재정사업 평가 대상사업(과목별)	28
<표 3-5> 1차 평가보고서의 미흡사업 환류방안 유형	29
<표 3-6> 충청남도 2018년도 주요재정사업 평가지표 및 배점	31
<표 3-7> 충청남도 주요재정사업 평가지표 배점 조정	32
<표 3-8> 충청남도 주요재정사업 평가의 메타평가 기준표	33
<표 3-9> 평가대상 사업수에 따른 상대평가 배분 기준	35
<표 3-10> 충청남도 2018년 주요재정사업 평가결과 활용 기준	35
<표 3-11> 충청남도 2018년도 주요재정사업 평가 최종결과	36
<표 3-12> 조사대상의 일반 사항	38
<표 3-13> 올해 평가받은 사업 유형	38
<표 3-14> 주요재정사업 평가제도에 대한 인식	39
<표 3-15> 주요재정사업 평가와 타 평가와의 중복 여부	40
<표 3-16> 주요재정사업 평가의 대상사업에 대한 인식	41
<표 3-17> 주요재정사업 평가시 발생하는 문제점에 대한 인식	41
<표 3-18> 사전설명 필요성에 대한 인식	42

<표 3-19> 사전설명 방법에 대한 인식	42
<표 3-20> 1차 자체평가의 공정성과 객관성에 대한 인식	43
<표 3-21> 1차 자체평가의 공정성과 객관성 저해 원인	43
<표 3-22> 2차 평가의 공정성과 객관성에 대한 인식	44
<표 3-23> 2차 자체평가의 공정성과 객관성 저해 원인	45
<표 3-24> 2차 평가에서 보완되어야 할 사항	46
<표 3-25> 평가지표의 적합성에 대한 인식	47
<표 3-26> 평가지표 측정방법 및 측정기준의 적절성에 대한 인식	48
<표 3-27> 평가지표 측정방법 및 측정기준의 부적절 이유	48
<표 3-28> 2차 평가에서 제시하는 의견의 업무 도움 정도	49
<표 3-29> 2차 평가에서 제시하는 의견의 비실효성 원인	49
<표 3-30> 충청남도 2018년도 주요재정사업 1차 평가 결과	54
<표 4-1> 2018년 재정사업 자율평가 주요 변경 사항	59
<표 4-2> 재정사업 자율평가의 평가대상 제외기준	60
<표 4-3> 2018년 재정사업 자율평가 일정	61
<표 4-4> 2017년 재정사업 자율평가 메타(상위)평가 지표(일반재정사업 분야)	63
<표 4-5> 2015년 재정사업 자율평가 제도의 부처 자체평가 지표 및 배점	65
<표 4-6> 2017년 재정사업 자율평가 제도의 부처 자체평가 지표 및 배점	66
<표 4-7> 핵심사업 평가대상 개괄	67
<표 4-8> 경기도 주요재정사업 평가 진행 절차	74
<표 4-9> 경기도 주요재정사업 평가의 자체평가 지표	75
<표 4-10> 경기도 주요재정사업 평가 결과의 등급	76
<표 4-11> 전라북도 주요재정사업 평가 등급 및 상대평가 비율	81
<표 4-12> 전라북도 주요재정사업 평가의 자체평가 지표	82
<표 4-13> 전라북도 주요재정사업 평가 결과의 등급	83
<표 4-14> 전라북도 주요재정사업 평가 전문가평가단 의견	83
<표 5-1> 사업폐지 판단을 위한 자료작성표(예시)	94
<표 5-2> 사업별 성과관리개선대책 양식(예시)	95
<표 5-3> 환류관리를 위한 평가표(예시)	96

그림 목 차

<그림 1-1> 연구흐름도	5
<그림 2-1> 성과주의 예산제도의 운영 체계와 절차	8
<그림 3-1> 충청남도 주요재정사업 평가 진행절차	29
<그림 4-1> 중앙정부 재정사업 평가제도 개편 주요내용	58
<그림 4-2> 핵심사업 평가 과정	68
<그림 4-3> 경기도 주요재정사업 평가 체계	72
<그림 4-4> 전라북도 주요재정사업 평가 과정(2018년 기준)	80
<그림 5-1> 충청남도 주요재정사업 평가 거버넌스(안)	93
<그림 5-2> 핵심사업 평가 과정	98

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적

2014년에 지방재정법 개정으로 2015년부터 광역 지방자치단체의 장은 총사업비 5억원 이상 투자사업, 공연·축제 등 행사성 사업을 대상으로 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운영에 반영하도록 의무화되었다. 재정사업의 성과를 예산에 연계하도록 한 것은 지방자치단체에도 재정사업에 대한 성과관리체계가 도입된 것을 의미한다. 2016년에 도입된 재정성과목표관리제와 함께 주요재정사업 평가제도는 성과예산제도가 작동하도록 하는 핵심요소인 것으로 보인다.

재정성과목표관리제는 실국별로 재정의 목표체계를 설정하도록 하고, ‘과’ 단위로 설정되는 정책사업을 중심으로 성과를 관리하도록 한 것이다.¹⁾ 이러한 재정성과목표관리제도는 재정사업의 목표와 방향을 제시한다는 점에서 성과예산에서 중요한 역할을 담당함에도 불구하고, 정책사업목표에 대한 성과를 평가하고 관리하도록 함에 따라 사업에 대한 성과정보를 제공하지 못해 성과와 예산을 연계하기 어렵다는 한계를 내포하고 있다. 주요재정사업 평가는 ‘팀’ 단위에서 수행하는 세부사업이나 단위사업을 대상으로 성과를 평가하고, 그 결과를 예산에 반영할 수 있도록 함에 따라 그러한 한계를 보완할 수 있도록 하는 제도이다.

2015년에 주요재정사업평가가 의무화됨에 따라, 충청남도는 2015년에 전년도의 80개 재정사업을 대상으로 평가를 실시하였고, 2016년에 120개, 2017년에 252개 사업을 대상으로 평가를 실시해 오고 있다. 행정안전부 지침상 대상사업의 10% 이상을 ‘미흡’ 이하 등급으로 평가하여 10% 이상의 예산을 삭감조치해야 함에 따라 유효한 성과관리제도로 활용되고 있다. 주요

1) 재정 성과목표관리제도는 자치단체가 부서별로 성과목표·지표를 사전에 설정하고 목표치 달성여부 등의 성과정보를 재정운영에 활용하는 제도이다. 지방자치단체가 예산의 내용을 반영한 전략목표 및 해당연도 정책사업목표를 수립하고 매년 이에 대한 성과관리를 실시하는 제도이다. 정책사업목표는 사업예산서 상의 정책사업을 통해 달성하고자 하는 목표를 기술한 것이다. 사업예산서는 정책사업-단위사업-세부사업 구조로 이루어진다.

재정사업 평가는 악화된 지방재정 여건에 대응할 수 있는 유용한 수단으로서 그 필요성은 더욱더 높아질 것으로 예상된다. 최근 저출산·고령화가 심화되어 복지수요가 크게 증가하는 가운데, 저성장, 세원불균형 등의 영향으로 지방자치단체는 지출수요 증가와 세입증가 정체라는 이중고에 봉착하였다. 이를 해결할 수 있는 방법은 재원을 효율적으로 활용하여 성과를 제고하는 것이다(서정섭, 2015). 즉, 유사·중복사업은 통폐합하고, 비효율적인 사업은 효율적인 방식으로 개선하며, 성과가 미흡한 사업은 중단하거나 축소함으로써 재정운영의 효과성을 제고할 수 있다.

그런데 제도 시행 과정에서 1차 자율평가의 관대화, 민간위원회가 진행하는 2차 평가의 실효성 문제, 평가결과에 대한 수용성 불투명, 평가결과의 예산반영 어려움 등의 문제점이 노출되어 제도도입의 효과가 충분히 발휘되기 어려운 상황이다. 여러 선행연구들(조경훈·박충훈, 2016; 황소하 외, 2016; 설홍수·박성덕, 2016)은 지방자치단체의 주요재정사업 평가제도 운영과정에서 발생하는 다양한 문제점을 보고하고 있다. 그러한 문제점은 재정사업 평가를 통해 달성하고자 하는 재정사업의 효과성 제고와 재정운영의 효율성 향상을 저해한다. 따라서 이러한 문제점을 체계적으로 분석하여 재정사업평가의 목적을 달성할 수 있는 개선방안을 제시할 필요가 있다. 또한 행정안전부의 지침에 의하면, 지방자치단체 차원에서 재정사업평가 운영방안을 마련하는 것은 필요한 과제라고 할 수 있다. 행정안전부는 ‘지방자치단체 주요 재정사업 평가기준’을 마련하여 지방자치단체에 배포하였으나, 평가진행, 평가기준 등에 대한 세부사항을 지방자치단체가 조정할 수 있도록 하였다. 행정안전부에서 제시한 평가기준과 방법은 표준적인 가이드라인의 역할을 하고, 지방자치단체가 지역특성과 재정운영방향에 맞춰 평가제도를 조정하여 운영하도록 한 것이다(서정섭, 2015).

이상의 논의를 통해, 충청남도에서 재정사업 평가가 소기의 목적대로 운영되기 위해서는 충청남도의 여건에 맞는 운영방안이 설정되어야 함을 확인할 수 있다. 따라서 이 연구는 충청남도 재정사업 평가의 운영 실태를 살펴보고 문제점을 체계적으로 분석한 후, 재정사업 평가제도의 도입취지를 달성하기 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

성과와 예산을 연계하여 재정사업의 효과성을 제고하기 위해서는 문제가 되는 사업에 대한 전문적인 평가를 통해 개선방안을 제시하여야 하고, 사업부서는 평가결과를 수용하여 차년도 사업관리에서 성과를 제고하기 위한 노력을 기울여야 한다.

2. 연구범위와 방법

1) 연구범위

이 연구에서 공간적 범위는 충청남도 본청이다. 대상범위를 넓혀 시와 군 자치단체까지 포괄할 경우 연구결과를 일반화할 수 있는 장점이 있지만, 특정 대상에 대한 구체적인 정책적 시사점을 제시하는 데에는 제약이 있다. 이 연구는 특정 자치단체에 정책적으로 기여하고자 한 것이므로, 연구대상을 특정 자치단체로 한정한다. 다만, 사례조사를 위해 몇몇 타 자치단체를 연구대상에 포함한다.

이 연구의 시간적 범위는 2015년부터 2018년이다. 충청남도는 2015년부터 주요재정사업 평가를 실시하여 2018년까지 4년간 실시해오고 있으므로 충청남도의 현황조사는 그 동안의 전체 운영기간으로 한다. 충청남도 주요재정사업 평가제도의 개선방안은 2019년을 가정하기 때문에 시간적 범위를 2019년으로 한다. 단, 타 자치단체 사례조사는 자료구득의 한계를 고려하여 2018년을 대상으로 한다.

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다.

- 재정사업평가에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토
- 충청남도 주요재정사업 평가의 현황 및 실태분석
- 중앙정부 및 타 자치단체 재정사업 평가 사례분석
- 충청남도 주요재정사업 평가 개선방안 제시

2) 연구방법

본 연구는 충청남도의 재정 성과관리 강화를 위한 주요 재정사업평가 개선방안을 제시하기 위한 것으로서, 연구방법은 문헌조사, 설문조사, 인터뷰, 사례조사, 전문가 자문 등을 활용한다. 문헌조사 방법은 연구의 방향을 설정하고, 재정사업평가 및 성과관리 등에 관한 이론적 내용 및 충청남도 현황을 조사하는 데에 활용한다. 설문조사 방법은 충청남도 재정사업 평가 운영현황을 살펴보는데 활용한다. 피평가자를 대상으로 재정사업 평가의 실효성, 평가방법, 평

가지표 등에 대한 인식을 조사하고자 한다. 더불어, 제도운영과 관련한 개선방안에 대해 피평가자의 인식을 조사하여 운영방안 마련에 활용하고자 한다.

충청남도 운영현황을 심층적으로 분석하기 위해 재정사업 평가 담당공무원과 를 대상으로 인터뷰조사를 실시한다. 충청남도 재정사업 평가 운영방안에 대한 시사점을 도출하기 위해 평가제도 운영에 있어서 선진적인 자치단체를 대상으로 사례조사 방법을 적용한다. 사례조사시 해당 자치단체의 평가담당부서 공무원을 대상으로 인터뷰조사를 수행한다. 연구의 방향 설정, 개선방안 마련 등을 위해 관련 전문가를 대상으로 자문회의를 실시한다.

3. 연구의 흐름과 보고서 구성

본 연구는 아래의 그림과 같은 절차로 수행된다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구수행방법 등 전체적인 연구개요를 제시한다.

제2장에서는 재정사업 평가에 관한 이론적 배경에 대해 살펴보고 선행연구에 대해 검토할 것이다. 재정사업평가의 의의에 대해 정리하고, 재정사업평가의 도입 및 전개과정에 대해 살펴볼 것이다. 다음으로 우리나라 지방자치단체 주요재정사업 평가 제도에 대해 구체적으로 살펴볼 것이다. 마지막으로 선행연구를 검토하여 기존 연구의 주요 내용을 정리하고 본 연구와의 차이점을 정리할 것이다.

제3장에서는 충청남도 주요재정사업 평가의 운영 현황을 제시한다. 우선 2018년을 기준으로 평가대상, 평가절차 및 방법, 평가지표, 평가결과 산출 및 활용 등에 대해 정리한다. 다음으로 사업부서의 피평가자를 대상으로 주요재정사업 평가에 대한 설문조사 결과를 분석한다. 마지막으로, 평가담당 공무원을 대상으로 인터뷰한 내용과 앞의 운영현황 분석 내용에 근거하여 충청남도 주요재정사업 평가제도 운영의 성과와 문제점을 정리할 것이다.

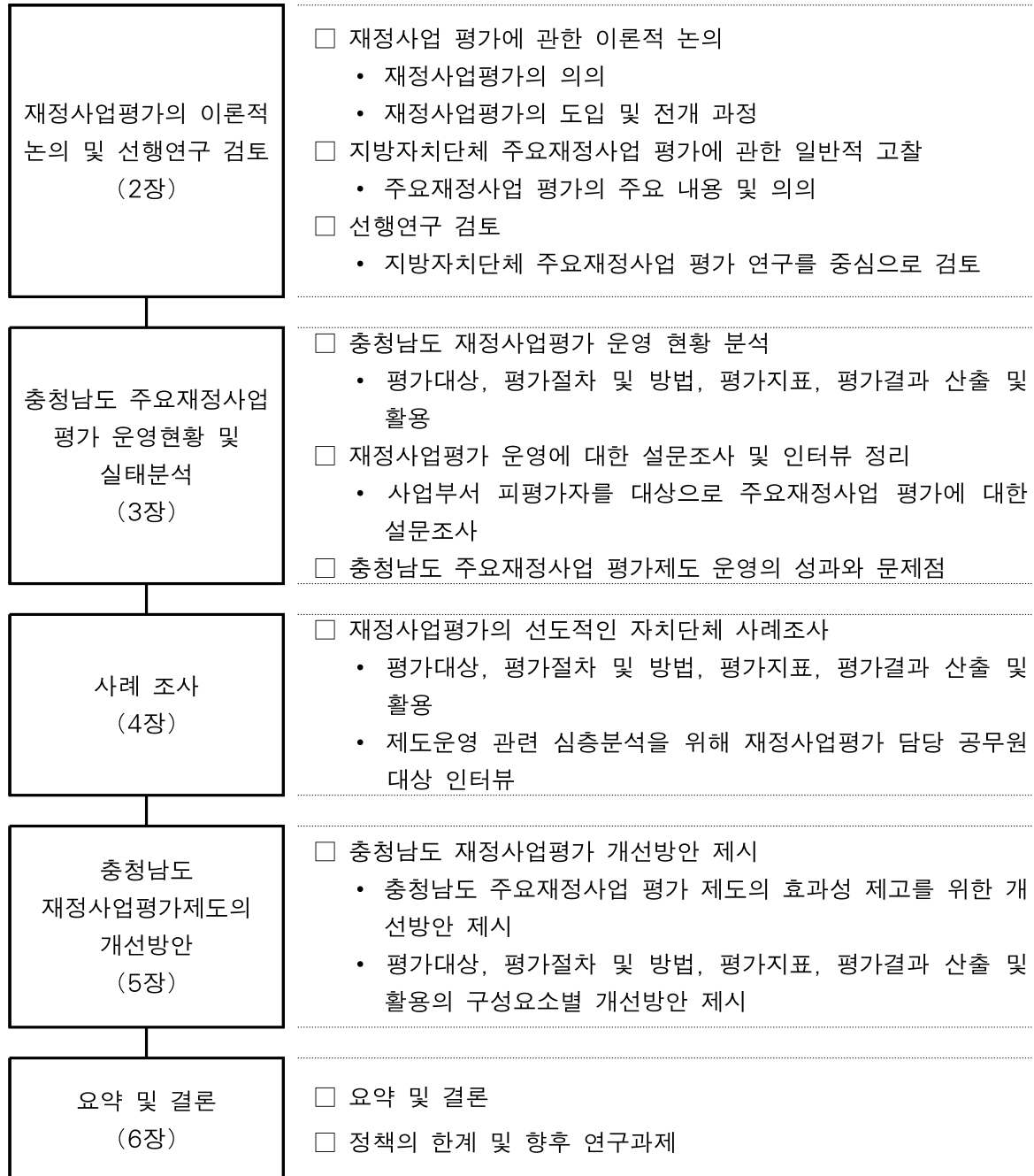
제4장에서는 충청남도 주요재정사업 평가에 대한 개선방안을 도출하기 위한 근거자료로 사례조사 내용을 정리한다. 중앙정부와 2개 광역자치단체의 사례를 정리하여 시사점을 도출한다.

제5장에서는 충청남도 주요재정사업 평가의 운영 현황 분석과 사례조사에 근거하여 충청남도 주요재정사업 평가에 관한 개선방안을 제시한다.

제6장에서는 연구결과를 요약한 후 결론을 제시하고, 아울러 이 연구가 갖는 한계와 향후

연구과제를 밝힌다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도



제2장 재정사업평가에 관한 이론적 논의와 현황

1. 성과주의 예산과 재정사업평가에 대한 이론적 논의

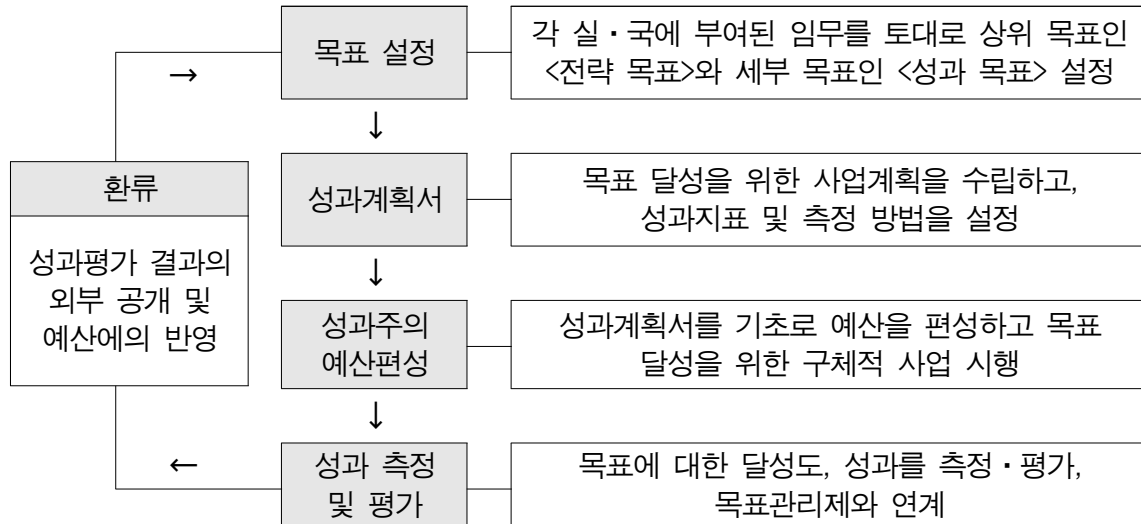
성과주의 예산제도는 “주어진 예산제약 하에서 재정자원을 보다 더 잘 활용하고 예산관리를 더 잘 하고자 하는 예산접근으로 성과정보를 예산과정에 접목해서 활용하는”(임성일·이효, 2015: 9) 제도라고 할 수 있다. 쉽게 표현하면, “예산의 의사결정 과정에 어떤 방식으로든 성과정보(performance information)를 연계시키는 예산접근방식이다”(NASBO, 2013, 임성일·이효, 2015: 9 재인용). 이러한 성과주의 예산제도는 1950년대 등장했지만, 제도를 실행할 수 있는 기반이 갖춰지지 못해 제대로 활용되지 못했다. 40년이 흐른 이후, 공공부문의 효율성 제고를 위한 수단으로 관심을 받으면서 최근에는 중심적인 예산제도로 정착되어가고 있다.

1990년대 정부의 비효율과 재정적자를 해소하고 책임성을 강화하기 위해 성과관리제도가 도입되었고, 그 과정에서 성과주의 예산은 정부개혁을 위한 수단으로 도입되었다. 성과관리는 조직의 임무(mission)에 기초한 비전이나 목표를 효율적·효과적으로 달성하기 위해 조직 및 개인의 성과를 체계적으로 집계·관리·환류하는 제반 활동이나 과정을 의미한다(이윤식, 2014:126). 정부의 성과관리는 공공서비스를 공급하는데 있어서 책임성과 효율성을 높이는 활동이므로, 필연적으로 예산제도의 개혁과 연계되었다. 즉, 예산운영 또한 정부의 책임성과 효율성을 높이기 위해 투입지향적인 구조에서 결과지향적인 구조로 전환되었다. 그에 따라, 1990년대 이후의 성과주의 예산은 성과관리와 예산운영이 통합된 제도로서, 조직의 목적을 달성하기 위한 정책과 사업을 구상하고 사업별로 성과 목표치와 그것을 달성하는 데 소요되는 원가를 연계하는 계량적 자료를 제시하는 구조가 되었다(신무섭, 2014: 480). 그러한 의미에서 최근의 성과주의 예산은 성과관리 예산이라고 할 수 있다.

성과주의 예산제도의 기본구조는 ①목표설정, ②성과계획서의 작성, ③성과주의 예산 편성, ④성과의 측정 및 평가, ⑤환류의 요소로 구성된다(윤영진, 2015: 362). 성과관리와 예산제도의 연계는 성과계획서와 예산서를 통합한 성과예산서에 의해 실현되며, 성과예산서를 바탕으로

성과보고서를 작성하고 책임과 성과를 지향하게 된다(원구환, 2014: 308).

〈그림 2-1〉 성과주의 예산제도의 운영 체계와 절차



자료 : 윤영진(2015), p. 363. 수정

성과주의 예산은 재정활동의 성과에 초점을 두기 때문에 예산집행 이후 어느 정도의 성과가 달성되었는지를 측정하고, 평가하여 다음 연도 사업계획에 반영하는 것이 중요하다. 그에 따라 성과주의 예산은 성과를 측정하고 분석·평가하는 도구를 필요로 한다. 성과보고서가 그러한 도구 중 하나이지만, 보통 성과보고서는 상위목표에 대한 달성도와 성과정보를 다루기 때문에 사업 단위의 성과를 측정·평가하기 위해서 재정사업평가가 활용된다. 성과주의 예산에서 사업은 재정사업을 의미하는데, 이는 “인건비 등 품목별로 재원이 배분되는 것이 아니라 ‘공립 문화기반시설 구축’과 같이 예산 및 기금을 통해 특정사업단위로 배분된 재원으로 수행하는 사업을 의미”한다(기획재정부, 2006: 134)

재정사업을 평가하는 목적은 재정사업에 대한 성과정보를 도출하여 예산에 대한 의사결정이나 재정사업의 개선 및 변경·폐지 등에 활용하는 것이다. 이를 통해 재정운용의 책임성과 효율성, 효과성을 제고할 수 있기 때문이다. 그러나 현실에서는 성과정보가 의도한 바대로 활용되지 못하고 있다. 미국의 경우 연방정부 성과목표관리제도인 Government Performance Result Act(GPRA: 정부성과및결과법)와 재정사업평가제도인 Program Assessment Rating Tool(PART: 사업평가평정도구)의 성과정보는 성과측정이나 성과목표설정과 같은 한정된 범

위에서 활용될 뿐, 사업개선, 우선순위 설정, 자원배분, 보수 및 승진 등의 적극적인 수준에서 활용되지 못하고 있다(Moynihan and Stephane, 2012; 오영민·박노옥, 2014 재인용).

현실에서 재정사업의 성과정보를 재정운용이나 조직운영에 활용하는 데에는 많은 어려움이 존재한다. 예를 들어, 조직의 성과를 제고하기 위해서 성과가 좋지 않은 사업에 예산을 삭감하고 성과가 좋은 사업에 예산을 증액해야 하는지, 아니면 예산이 부족해서 성과가 좋지 않았기 때문에 오히려 예산을 증액해야 하는지를 판단하는 것은 어려운 문제이다. 특히, 성과정보가 부정확할 경우 성과정보의 활용은 오히려 재정운용의 효율성, 효과성, 책임성, 그리고 직원의 사기를 저하시키는 역기능을 유발할 수 있다.

우리나라의 경우에는 중앙정부와 지방자치단체에서 모두 재정사업평가를 통해 성과가 낮은 사업에 예산을 삭감하는 방식으로 성과정보를 활용하고 있다. 그러나 재정사업평가의 목적이 사업개선을 통한 성과향상에 있다는 점을 고려할 때, 예산삭감 위주의 성과정보 활용은 적절하지 않을 수 있다(오영민·박노옥, 2014). 성과가 낮은 사업에 대한 원인에 대한 고려없이 일률적으로 예산을 삭감하게 되면 오히려 정부의 전체 성과를 낮출 수 있다. 또한 재정사업평가에 대한 신뢰도가 낮아져 평가자체에 대한 부정적인 인식이 확산되고 정치적 영향력을 통한 예산 유지나 성과정보 왜곡과 같은 부작용이 발생할 가능성이 높아진다.

성과정보가 활용되지 않는 또다른 이유는 성과평가의 신뢰성과 객관성이 부족하기 때문이다(오영민·박노옥, 2014). 신뢰성과 객관성을 높이기 위해서 외부전문기관에서 평가를 담당하도록 하거나 평가부서가 평가단에 직접 참여하게 하는 방법 등이 대안이 될 수 있다(오영민·박노옥, 2014).

2. 지방자치단체 재정사업평가제도의 도입과정 및 의의

이상에서 살펴본 바와 같이 재정사업평가는 성과주의 예산의 필수적인 구성요소이다. 우리나라의 재정사업평가제도는 중앙정부와 지방자치단체 모두 성과주의 예산제도 구축 과정에서 제도화되었다. 다만, 우리나라의 중앙집권화된 구조로 인해, 중앙정부가 우선적으로 재정사업평가제도를 실시한 이후 이를 지방자치단체로 확대한 면이 있다.

우리나라 중앙정부는 1999년부터 ‘성과주의 예산제도’ 도입을 시도하여 2003년에 ‘재정성과 관리제도’라는 이름으로 성과주의 예산을 정착시키기 시작하였다. 이 제도는 정부기관이 주요

재정사업(예산+기금)의 성과목표와 성과지표를 사전에 설정하고 지표에 의한 평가결과에 따라 재정사업을 관리하는 제도이다(최웅선, 2017). 재정성과관리제도의 도입으로 인해, 성과 중심으로 예산을 편성하고 재정운용을 수행할 수 있는 기반이 마련되었다. 그러나 성과목표와 성과지표만으로 성과와 예산을 연계시키는데 한계가 있었다. 성과지표만으로는 사업단위의 성과, 사업의 특성, 집행상의 문제점, 성과부진 사유 등에 대한 구체적인 정보를 제공하지 못해 성과주의 예산을 작동시키지 못한다는 한계점이 노출되었다(기획예산처, 2006:2).

미국에서는 우리나라에 앞서 정부성과관리제도인 Government Performance And Results Act(GPRA:정부성과및결과법)를 도입하였으나 성과정보와 예산의 연계가 어렵다는 문제를 경험하였다. 이를 보완하기 위해 Program Assessment Rating Tool(PART:사업평가평정도구)을 도입하였다. 2005년에 기획예산처는 재정사업성과관리제도의 한계점을 보완하기 위해 미국의 PART제도를 참고하여 우리나라 여건에 적합하게 변형한 “재정사업 자율평가제도”를 도입하였다. 이를 통해 사업의 성과와 예산을 연계시키는데 필요한 성과정보의 생성하고 사업의 성과를 개선하는데 도움이 되는 평가정보를 제공함으로써, 궁극적으로는 성과중심의 재정운영, 투명한 재정운영, 효율적인 사업추진 등의 효과를 기대하였다(서정섭, 2015).

지방자치단체의 성과주의 예산제도는 서울특별시에서 중앙정부보다 먼저 도입되었다. 서울특별시의 사례는 중앙정부의 성과주의 예산제도 도입에 영향을 미쳤으나 타 지방자치단체에는 큰 영향을 주지 못했다. 그에 따라, 중앙정부가 전국 지방자치단체의 성과주의 예산제도 도입을 주도하였다. 2008년에 행정안전부는 지방자치단체 예산구조를 이전의 품목별 예산에서 사업예산으로 전환한 후, 본격적으로 성과와 예산을 연계한 성과관리 예산체계를 구축하기 위한 계획을 추진하였다. 사업예산 성과관리 선도기관(서울, 강원, 전북)을 선정하여 사업예산 성과관리계획을 작성하도록 하는 등 성과관리예산제도의 도입과 관련한 기반을 조성하였다. 이후 2013년에는 모든 자치단체를 대상으로 성과예산서 시범 작성 사업을 실시하였고, 그 과정을 통해 개선과제들을 도출하였다. 이를 바탕으로, 당시 안전행정부는 2014년 5월에 「지방재정법」을 개정하여 예산의 성과계획서와 성과보고서를 작성하도록 하는 재정성과목표관리제도를 도입하였다.²⁾

2014년에 「지방재정법」을 개정하면서 제5조 제3항을 신설하여 주요재정사업 평가의 근거

2) 2016회계연도부터 성과계획서와 성과보고서를 의회에 제출하도록 하였다.

를 마련하였다. 법 조항에서는 “지방자치단체장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 재정 사업을 평가하고 그 결과를 재정 운용에 반영할 수 있다”라고 규정하였다. 이후 2014년 11월에 「지방재정법시행령」 제1조의2를 신설하여 제도를 본격적으로 도입하였다. 이 조항에서는 주요재정사업 평가의 대상을 제시하고, 세부 사항은 행정자치부 장관에 위임하였다. 2015년 2월에 행정자치부는 「지방재정법시행령」 제1조의2에 따라 「지방자치단체 주요재정사업 평가기준」을 제정하여 지방자치단체에 통보하였다. 이 기준에는 주요 재정사업의 평가대상·방법 및 절차 등이 규정되었다. 2015년부터 지방자치단체는 주요재정사업 평가를 의무적으로 시행하게 되었다.³⁾

지방자치단체 주요재정사업 평가제도는 지방자치단체의 사업수행 부서가 재정사업을 스스로 평가하고 예산부서가 확인·점검한 평가결과를 지방재정 운용에 활용하는 제도이다. 재정사업평가는 재정사업 자율평가와 유사하게 평가지표, 평가체크리스트 등의 평가틀에 의해 이루어지고, 평가결과는 차년도 재정사업의 예산규모 결정 등에 활용된다.

“재정사업평가는 향후 지속적인 예산증가가 예상되는 사업 등에 대해 객관적인 성과와 정책효과를 검증하여 지출효율화를 제고하거나, 재정운영과정에서 사업분석을 통해 성과 점검의 필요성이 있는 사업에 대해 평가를 실시하도록”(서정섭, 2015) 하는 유용한 제도이다. 평가결과에서 사업성과 부진, 유사사업 중복, 목표달성 효과 미흡, 추진방식 부적절 등으로 평가된 재정사업에 대해서는 사업의 축소·중단, 업무통합권고, 추진방식 전환 권고 등의 조치를 취할 수 있다(서정섭, 2015)

주요재정사업 평가의 모태인 “재정사업자율평가는 재정사업 시행 후에 계획, 집행, 성과에 대한 리뷰를 통하여 종합적으로 사업의 성과달성 여부를 파악한다(오영민, 2014).” 그에 따라, 주요재정사업 평가 또한 성과달성 여부만을 파악하는 것이 아니라 사업 및 성과의 계획, 집행 과정, 환류까지 평가하는 종합평가라고 할 수 있다. 이는 근본적으로 재정사업평가 과정을 통해 성과관리에 대한 인식과 역량을 제고하여 조직 전반의 성과를 제고하려는 의도를 내포하고 있다고 할 수 있다. 사업이나 정책의 효과를 어느 정도 달성했는지를 파악하기보다는 관리적 성격이 크다고 할 수 있다.

3) 몇몇 자치단체에서는 2014년에 「지방재정법」 상의 근거가 마련되기 이전에 자율적으로 재정사업평가제도를 도입하여 운영하였다. 대구광역시 2006년부터 이 제도를 시행해오고 있다(설홍수·박성덕, 2016). 전라북도는 2008년부터 중앙정부의 평가방식을 준용하여 자체적으로 시행해오고 있다(조경훈·박충훈, 2016).

3. 주요재정사업 평가제도의 주요 내용

1) 평가대상

행정안전부는 주요재정사업 평가의 대상사업을 크게 투자사업과 행사성 사업으로 구분하고, 투자사업에 대해서는 광역자치단체와 기초자치단체 간 평가대상 사업의 규모에 차이를 두었다. 시·도는 총사업비 5억원 이상의 투자사업과 모든 공연·축제 등 행사성 사업으로 하고, 시·군 및 자치구는 총사업비 2억원 이상의 투자사업과 모든 공연·축제 등 행사성 사업으로 하였다. 다만, 행사성 사업비 전액이 실비보상금(급량비 및 교통비)인 경우는 제외하도록 하였다. 평가실익을 고려하여 평가대상을 한정하려는 조치인 것으로 보인다.

2015년에 제도가 시행된 시점에는 행사성 사업의 범위를 시·도 5천만원 이상, 시·군·구 2천만원 이상으로 한정하였다. 2016년 6월에 지방재정법 시행령을 개정하여 행사성사업의 범위를 모든 사업으로 확대하였다. 지방자치단체의 행사성 사업이 소액의 예산으로 수행되어, 규모를 한정할 경우 당초의 제도도입의 목적을 달성하지 못했기 때문인 것으로 보인다.

행정안전부는 동일한 사업에 대한 평가가 중복되는 것을 방지하기 위해 지방재정법 제32조의2제1항에 지방보조사업 또는 법령에 따라 의무적으로 경비를 부담하여야 하는 사업은 제외한다는 규정을 두었다. 예를 들어, 지방보조사업 관리기준에 따라 평가를 실시하였을 경우 재정사업 평가는 제외되도록 하였다.

2) 평가절차 및 방법

지방자치단체 주요재정사업 평가의 절차와 방법은 사업 유형에 따라 다르게 적용된다. 투자사업에 대해서는 다음 해에 전년도 실적에 대해 부서의 자체평가와 평가담당부서의 확인·점검 형태로 평가가 진행된다. 그에 반해, 행사성사업에 대해서는 민간위원회 평가가 의무화되어 있고, 2018년부터 신규 행사성사업에 대해 사전심사가 추가되었다. 2017년까지 사업수행 이후 실시하는 사후평가만 규정되어 있었으나 2017년 7월에 「2018년도 지자체 예산편성 운영기준」 개정으로 기준경비에서 제외되는 '행사축제경비'에 대해 사전심사를 통해 보완할 필요성이 발생하였다. 즉, '행사·축제예산 총액한도'는 폐지하되, 사전심사 규정을 '재정사업 평가기

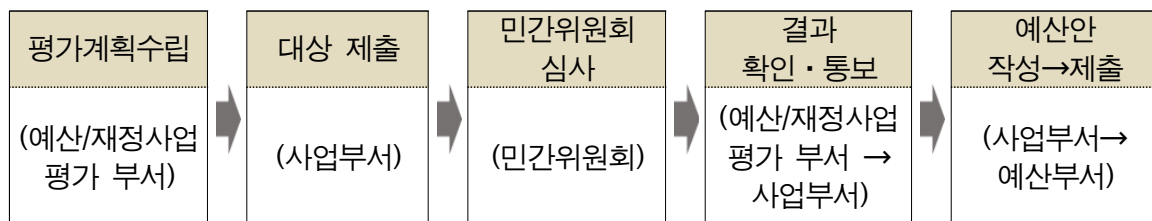
준'에 명시하여 무분별한 행사·축제에 대해 지방자치단체가 자율적으로 통제하도록 한 것이다.

(1) 주요재정사업의 사전심사

사전심사는 신규 행사·공연·축제 등 행사성 사업에 대해서만 실시된다. 단, 정부 승인 국제 행사, 투자사업 심사대상, 법령에 따라 의무적으로 경비를 부담하여야 하는 사업, 다른 기준에 따라 예산편성전 사전심사를 기 시행한 사업, 행사성 사업비 전액이 참가 민간인에 대한 실비 보상적 경비(식비, 교통비, 숙박비 등)인 경우는 사전심사에서 제외할 수 있도록 하였다.

평가는 15명 이내로 구성된 민간위원회에서 수행한다. 민간위원회에서 민간인 3/4이상으로 구성되어야 하였다. 주요 재정사업평가 민간위원회는 지역축제위원회, 지방보조금심의위원회 등 기존 민간위원회를 활용할 수 있도록 하였다. 민간위원회에서 실시하는 사전심사는 신규 행사성 사업의 목적성·타당성·사업비 적정성 등에 대한 평가로 이루어진다. 민간위원회의 객관성 있는 사전심사를 통해 선심성·낭비성 행사·축제의 신설을 억제할 수 있도록 하였다.

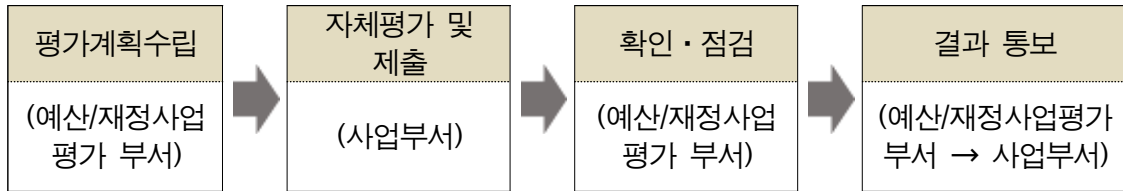
〈표 2-1〉 행사성사업에 대한 사전심사 진행절차



(2) 주요재정사업의 사후평가

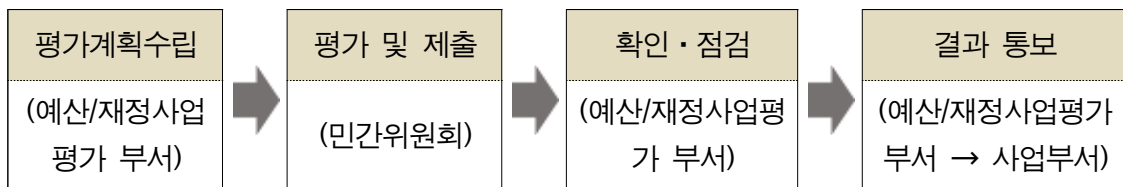
사후평가는 투자사업과 행사성사업에 동일하게 적용된다. 우선, 투자사업에 대한 평가는 자체평가 및 예산부서 확인·점검 등 순차적으로 진행된다. 구체적으로 재정사업평가 부서에서 평가계획을 수립하여 평가대상 사업부서에 통지한다. 사업부서에서는 대상사업에 대해 자체 평가를 실시한 후, 평가결과를 평가 부서에 제출한다. 평가부서는 평가결과를 확인·점검한 후 평가점수를 결정하여 사업부서에 통보된다.

〈표 2-2〉 투자사업에 대한 사후평가 진행절차



다음으로, 행사성 사업에 대한 평가는 민간위원회 사후평가 및 예산부서 확인·점검 등 순차적으로 진행된다. 평가부서는 평가계획을 수립한 후 민간위원회에서 평가를 실시한다. 평가결과를 평가 부서에 제출하면 확인·점검 과정을 통해 최종 평가점수가 결정된다.

〈표 2-3〉 행사성사업에 대한 사후평가 진행절차



투자사업 중 자체평가는 광역자치단체(실국 단위)와 기초자치단체(실과 단위)의 해당 사업부서에서 실시하되, 필요할 경우 전문연구기관의 지원을 받을 수 있고 현장 실사 또한 병행할 수 있도록 하였다. 행사성 사업은 민간위원회를 구성하여 사후 평가를 실시하되, 지역여건을 고려하여 지역축제위원회, 지방보조금심의위원회⁴⁾ 등 기존 민간위원회를 활용할 수 있도록 하였다. 투자사업에 대해서는 자치단체 특성에 따라 사업부서의 자체평가 없이 예산부서가 총괄하여 평가하고 이를 확정할 수 있다.

사업부서의 투자사업에 대한 자체평가와 민간위원회의 행사성사업 평가는 상대평가 방식으로 실시된다. 다만, 행사성 사업 경비가 5천만원 미만일 경우에만 상대평가를 적용하고, 5천만원 이상일 경우에는 절대평가를 실시한다. 이러한 평가방식은 사업부서의 관대화 평가 경향을 완화하고 평가제도의 실효성 확보하기 위한 장치이다. 한편, 상대평가방식의 적용상 어려움을 완화하기 위해 평가대상 사업수가 5개 미만인 사업부서는 상대평가 대상에서 제외할 수 있도록 하였다.

4) 민간위원회는 15명 이내로 구성하되, 민간인이 3/4 이상이어야 한다.

4) 평가지표 및 배점

주요재정사업 평가의 지표는 계획, 관리, 성과·환류 단계로 구분하여 11개 지표로 구성된다.

〈표 2-4〉 주요재정사업 평가지표

단계	평가항목	평 가 지 표	평가 배점	평가 방법
계획 (20)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2	yes, no
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	3	
		1-3. 사업내용이 적당하고 추진방식이 효율적인가?	5	
		소계	10	
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5	yes, no
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	5	
소계		10		
관리 (30)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	15	4단계 배점
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5	3단계 배점
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	10	3단계 배점
		소계	30	
성과· 환류 (50)	성과달성 및 사업평가 결과의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30	4단계 배점
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?	10	3단계 배점
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10	3단계 배점
		소계	50	
계			100	

자료: 행정안전부(2017). 지방자치단체 주요재정사업 평가기준. 수정

계획 단계에서는 사업계획의 적정성과 성과계획의 적정성을 평가하고, 관리 단계에서는 사업관리의 적정성을 평가하며, 성과·환류 단계에서는 성과달성 및 사업평가결과의 환류를 평가한다. 계획 단계에서는 20점이 배점되어 있는데, 사업계획의 적정성과 성과계획의 적정성에 각각 10점씩 배점되어 있다. 관리 단계에는 30점이 배점되어 있고, 성과·환류 단계는 50점이 배점되어 있다. 그리고 각 지표별로도 세부적으로 배점이 되어 있다. 이러한 지표는 사업부서의 자체평가에서 1차적으로 활용되고, 재정사업 평가 부서에서 재차 활용된다.

행정안전부는 주요재정사업 평가의 지표와 평가배점을 활용하는 자치단체가 필요한 경우 이를 자율적으로 조정할 수 있도록 하였다.

행정안전부 평가지침에는 각 지표별로 세부적인 측정기준이 제시되어 있다. 측정기준에 따른 평가방법은 예/아니오, 3,4단계 배점인데, 정량적인 방법이라고 할 수 있다.

5) 평가결과 산출 및 활용

평가결과는 평가지표별 점수를 종합하여 산출하는데, 사업별로 5단계로 등급화한다. ‘우수’ 이상 사업비율은 20% 이내로, ‘미흡’ 이하 사업비율 10% 이상을 의무화하였다.

〈표 2-5〉 주요재정사업 평가점수 및 등급

등급	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
점수	(90점 이상)	(89~80점)	(79~70점)	(69~60점)	(60점 미만)
비율	20%		70%	10%	

평가결과는 평가 다음 연도 예산에 반영하도록 되어 있다. 예산 반영시 사업특성 및 평가지표별 특성을 종합적으로 고려하도록 하였다. ‘우수’ 이상 등급 사업은 원칙적으로 예산을 증액하거나 유지한다. ‘미흡’ 이하 등급 사업은 ‘예산 10%이상 삭감 원칙’을 적용한다. 단, 기초생활보장급여 등 의무지출사업, 연도별 지출소요가 확정된 사업 등은 사업특성을 고려하여 이러한 원칙을 적용하지 않을 수 있도록 한다. ‘매우 미흡’ 등급 사업은 재평가를 통한 등급 개선이 없는 경우 원칙적으로 예산을 반영하지 않도록 한다. ‘보통’ 이상 등급 사업이라도 평가지표의 특성 및 평가결과를 감안하여, 사업 재검토, 통합·조정 등의 제도개선을 권고할 수 있다. 예

를 들어, 사업목적이 불명확할 경우 사업 재검토를 권고하고, 유사·중복된 사업에 대해서는 사업 통폐합 또는 연계 강화 권고를 제시하며, 연례적 집행부진인 경우에는 불용실적을 감안한 예산삭감을 권고한다.

4. 선행연구 검토

지방자치단체의 주요재정사업 평가에 관한 연구는 제도도입이 최근에 이루어짐에 따라 아직까지 소수에 불과하다. 그럼에도 이 연구는 선행연구 검토 범위를 지방자치단체 재정사업평가 연구로 한정하였다. 지방자치단체 재정사업평가에 관한 연구들은 2015년의 제도도입 전후에 수행되어 시의적절한 시사점을 도출하는데 적합성이 높기 때문이다. 또한, 최근의 연구들은 개별 자치단체의 평가제도 운영방안이나 제도정착을 위한 개선방안을 도출하기 위한 연구로서 본 연구의 목적과 유사성이 높아 선행연구 검토의 의의가 높기 때문이다.

재정사업평가라는 관점에서 중앙정부의 재정사업자율평가와 지방자치단체의 주요재정사업 평가는 유사한 측면이 있다. 그러나 제도운영에 있어서 양자간 차이가 크게 나타난다. 특히, 중앙정부의 재정사업자율평가는 이미 제도가 정착되어 최근에 제도의 명칭이 재정사업자율평가에서 통합 재정사업 평가로 변경되었고, 최근에는 핵심사업에 대한 심층평가 방식으로 전환될 정도로 평가방식과 평가지표에도 큰 변화가 발생하였다. 지방자치단체 주요재정사업 평가에 관한 선행연구는 2015년에 제도가 의무화된 이후, 각 자치단체에서 제도수행 과정 중 나타나는 문제점에 대한 개선방안을 도출하기 위한 목적으로 수행된 경우가 대부분이다.

서정섭(2015)은 지방자치단체가 재정사업 평가를 수행할 때 고려해야 할 중점내용과 방향을 제시하였다. 황소하 외(2016)는 수원시에서 2016년부터 시행된 주요 재정사업 평가에 대한 평가방법 및 기준 등을 제시하였다. 조경훈·박충훈(2016)은 A 지방자치단체를 대상으로 지방자치단체의 재정사업평가제도운영의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하였다. 설홍수·박성덕(2016)은 대구광역시의 재정사업평가제도의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하여 보다 합리적이고 객관적인 평가방안을 마련하고자 하였다. 전지성(2016)은 강원도의 재정사업평가에 대한 체계적인 운영방안을 제시하고자 하였다. 조경훈(2016)은 평가자와 피평가자 사이에 존재하는 주관적 인식의 간격을 확인하고 이로부터 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 궁극적으

로는 수용성을 높일 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 박주형 외(2017)는 경상북도 재정사업의 성과관리 실태를 분석하고 평가결과에 영향을 미치는 요인들을 조사하였다. 각 선행연구에서 제시한 의견은 아래 표와 같다.

〈표 2-6〉 지방자치단체 주요재정사업 평가에 관한 선행연구

연구자	연구내용	분석내용 또는 제안내용
서정섭 (2015)	재정사업 평가시 고려해야 할 중점내용과 방향	• 재정사업평가의 효과를 제고하기 위한 제언 9가지 (1) 정확한 성과목표와 성과지표의 설정 (2) 재정지표별 평가방식에서 yes, no보다는 배점방식을 활용 (3) 지역 및 사업의 특성을 고려하여 평가지표 및 배점을 조정 (4) 형식적인 평가를 막기 위해 평가대상 사업량과 주기를 조정 (5) 사업부서의 자율평가 결과의 객관성을 확보하기 위해 2차 평가시 민간평가단이나 전문기관을 활용 (6) 재정사업평가의 객관성을 확보하거나 실질적인 성과를 측정하기 위해 주요사업에 대한 수혜자 만족도 조사를 수행 (7) 사업 유형별로 집중 평가 방식을 사용 (8) 지방재정운영의 투명성 차원에서 재정사업평가결과와 예산과의 연계결과 등을 홈페이지를 통해 공개 (9) 다른 사업평가와의 관계 설정
황소하 외 (2016)	수원시 주요재정사업 평가제도의 개선방안	• 크게 평가체계, 평가방법, 평가결과의 도출 및 활용 방식, 평가 지원체계의 4가지 측면에서 개선방안을 제시 • 평가체계 측면에서는 객관적이고 전문적인 평가수행 체계가 구축되어야 하고 평가결과의 수용성을 제고하기 위한 조정기제가 마련되어야 하며 평가의 타당성을 제고하기 위해 다양한 평가방식이 마련되어야 함 • 평가방법 측면에서는 평가대상을 명확화하고 평가지표를 개선하여야 함 • 평가결과의 도출 및 활용방식 측면에서는 상대평가의 무화를 통해 자체평가가 강화되어야 한다는 점과 평가결과 환류방식의 명확화 • 평가 지원체계 측면에서는 평가에 대한 사전교육 실시 및 매뉴얼 배포와 전반적인 성과관리 체계의 구축

연구자	연구내용	분석내용 또는 제안내용
설홍수 · 박성덕 (2016)	대구광역시 주요재정사업 평가제도의 개선방안	· 사업유형별 평가, 사업기간에 따른 배점 구분, 측정방법의 세분화 · 정량화 · 명확화를 제시 · 즉, 평가대상사업을 시설확충 및 개선, 행사, SOC 등 세가지로 구분하고, 유형별로 사업을 비교 · 평가하여 순위를 선정하여야 함 · 대상사업을 단년도와 다년도 사업으로 구분하고, 계획, 관리, 성과 · 환류 지표의 배점을 차등 부여 · 지표내용을 세분화하여 측정하고, 정량적 측정방법을 도입하거나 세부내용을 명확히 하여 부서별 평가자가 지표에 적합한 내용을 작성하도록 유도 · 평가제도 운영 개선과 관련하여, 평가위원회를 구성하여 부서별 자체평가 결과를 검토하고, 사업별 평가등급을 결정
조경훈 · 박충훈 (2016)	A지방자치단체의 제도운영상 문제점 및 개선방안	· 첫째, 행정안전부에서 제안한 공통지표 외에 존치여부에 대한 지표를 추가 · 둘째, 평가제도의 효과성을 높이기 위해 대상사업 선정을 자치단체 여건에 맞춰 탄력적으로 적용. 구체적으로 ‘재정사업평가 대상사업 선정위원회’ 와 같은 기구를 활용 · 셋째, 자체평가서가 불성실하게 관리되는 것을 방지하기 위해 그에 대한 페널티를 부여 · 자체평가점수의 타당성을 확보하기 위해 사업담당자가 재정사업평가의 의미와 중요성에 대해 높은 이해를 가질 수 있도록 적극적인 홍보를 실시할 것과 자체평가점수 부여에 대한 타당성 평가를 통해 자체평서의 충실성을 제고
전지성 (2016)	강원도 주요재정사업평 가의 운영방안	· 강원도 재정사업평가 운영방안 및 평가기준을 제시 · 운영방안 측면에서는 평가의 주체, 평가의 대상, 평가시 중요 관점, 평가시기, 평가결과의 활용에 대한 의견 제시 · 평가주체에 대해서는 강원도가 담당하되, 실무기관으로 외부 연구기관을 활용하는 것이 바람직 · 평가대상에 대해서는 모든 사업을 매년 실시하는 것이 적절

연구자	연구내용	분석내용 또는 제안내용
		· 평가시 중요 관점은 효율성과 효과성에 두는 것이 적절 · 평가시기는 사후평가가 바람직 · 평가기준을 분석한 결과에서는 공통지표안과 개별지표안을 제시. 이와 함께 지표의 평가등급 부여방법을 제시
조경훈 (2016)	재정사업평가에 대한 피평가자와 평가자의 인식유형 분석	· 피평가자 집단에서는 3가지 유형의 인식이, 평가자 집단에서는 2가지 유형의 인식이 발견됨 · 피평가자 집단의 유형 1과 2는 평가제도에 대한 신뢰가 낮음 · 피평가자 집단의 유형 3은 평가과정과 결과의 활용 등 전반적으로 현재의 평가제도에 대하여 상당한 신뢰를 보임 · 한편, 평가자 집단에서는 2개의 유형이 발견됨 · 유형 1은 재정사업평가의 결과를 결정하는 데 사업의 성과가 특히 중요하다고 보고, 유형 2는 성과뿐만 아니라 사업의 다면적인 측면을 고려하는 것이 필요하다는 인식이 나타남 · 평가결과인 점수의 총점이 기계적으로 사업예산의 감액 또는 일몰로 연결되는 것이 아니라, 사업의 특성과 평가의 내용 등을 종합적으로 고려하여 사업의 운용을 결정할 필요 · 평가를 관리하는 평가 담당 부처와 평가를 수행하는 전문가가 평가제도를 운영하는 기준과 절차에 대해 피평가자에게 충분한 설명을 제공하고 인식을 공유. 이를 위해 평가제도의 설계에 피평가자 참여
박주형 외 (2017)	경상북도 재정사업자율평가 분석, 평가결과에 영향을 미치는 요인 분석	· 경상북도 재정사업 자율평가 결과를 살펴보고, 평가결과에 영향을 미치는 요인들을 파악 · 분석결과를 바탕으로 정책적 함의 제시 · 사업담당자들이 재정사업평가에 대해 이해할 수 있도록 사전교육을 제공하고, 시범운영을 실시하여 제도에 대한 적응력 제고 · 지방자치단체의 특성을 반영한 재정사업 평가제도의 구축이 필요 · 지방자치단체와 민간보조사업자가 함께 실질적인 성과관리를 수행하도록 유도 · 평가의 일관성을 개선

본 연구는 이상의 선행연구들의 시사점을 바탕으로 충청남도 주요재정사업 평가를 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다. 선행연구 중 일부는 제도운영의 개선방안을 제시했지만, 본 연구는 몇 가지 점에서 차별된다. 첫째, 이 연구는 이론적 논의를 바탕으로 주요재정사업 평가의 주요한 목적이 성과정보의 환류를 통한 사업의 성과제고라고 판단하고 이를 위한 개선방안을 도출하는데 초점을 두었다. 설홍수·박성덕(2016), 전지성(2016), 조정훈·박충훈(2016), 황소하 외(2016)와 같은 선행연구들은 각각 개별 자치단체의 재정사업 평가제도의 정착에 초점을 맞추고 있다. 대부분 연구는 제도가 의무화된 지 1년이 지난 2016년에 수행된 점을 보아, 제도 시행 이후 초기에 나타나는 문제점을 개선하여 제도정착에 기여하기 위한 연구들이라는 점을 유추할 수 있다. 그에 반해, 이 연구에서는 주요재정사업 평가의 근본적인 목적과 충청남도의 4년간의 제도운영을 고려하여 제도를 고도화시킬 수 있는 방안을 제시하는데 초점을 둔다. 즉, 평가의 전문성, 객관성 확보와 평가정보의 환류를 통하여 사업개선, 지출구조조정, 제도개선이 이루어질 수 있는 개선방안을 제시하고자 하였다. 특히, 평가과정 및 평가결과의 객관성과 전문성을 높일 수 있는 거버넌스 모형이나 평가결과 환류의 확보방안 등을 제시하고자 한다.

둘째, 본 연구는 보다 객관적이고 신뢰성 높은 분석결과를 제시할 수 있을 것으로 예상된다. 기존의 연구는 현황을 분석하고 제도개선방안을 제시하기 위한 방법으로 문헌고찰과 인터뷰를 주로 활용함으로써 객관성에서 다소 부족한 측면이 있었다. 그에 반해, 이 연구에서는 설문조사 방법을 활용함으로써 분석결과의 객관성을 제고하고자 한다.

셋째, 본 연구는 충청남도 및 타 자치단체의 주요 재정사업평가에 대한 현황 분석에 명확한 분석틀을 적용한다. 선행연구들에서는 현황분석 및 사례조사에서 명확한 분석틀이 제시되지 않고 있다. 이는 원칙과 기준이 제시되지 않은 채 문제점이 분석되고, 그에 근거하여 개선방안이 제시되는 것과 동일하다. 그에 따라, 제시되는 개선방안의 신뢰성과 타당성이 충분하게 확보되지 못하는 측면이 있다. 이 연구에서는 성공적인 제도운영의 기준을 분석틀을 설정하기 위한 요소로 사용하여 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다.

5. 분석틀

충청남도 주요재정사업 평가의 운영 현황 및 실태를 분석하기 위한 분석틀을 설정하였다. 앞의 이론적 논의와 선행연구 검토를 통해 도출된 주요재정사업 평가의 구성요소 및 주요 문제점을 근거로 분석범위를 설정하였다. '지방자치단체 주요재정사업 평가기준'(행정자치부예규 제11호, 2017. 9. 11.)에 의하면, 제도운영의 주요 구성요소는 평가대상, 평가주체, 평가절차, 평가지표, 평가방법, 평가결과 산출 및 활용 등이다. 선행연구들에서는 이러한 구성요소를 다양하게 구분하여 실태분석을 실시하였다. 황소하 외(2016)는 평가주체, 평가대상, 평가지표, 평가결과와의 도출 및 활용, 평가수행의 5가지 분야로 구분하여 문제점을 분석한 후, 평가체계, 평가방법, 평가결과와의 도출 및 활용 방식, 평가지원체계의 측면에서 개선방안을 제시하였다. 설홍수·박성덕(2016)은 평가대상, 평가지표, 평가결과 및 조치의 3가지 측면에서 현황을 분석한 후, 평가대상, 평가방식, 평가결과 조치 측면에서 개선방안을 제시하였다. 전지성(2016)은 평가주체, 평가대상, 평가의 주요 관점, 평가시기, 평가결과 활용, 평가지표, 평가방법의 7가지 측면으로 구분하여 개선방안을 제시하였다. 이창균 외(2012)는 도비보조사업 평가모형의 구성요소로 평가주체, 평가대상, 평가내용, 평가지표, 평가시기와 횟수, 평가결과활용의 6가지로 구분하고, 각 대안별 선택기준을 제시하였다.

이러한 선행연구에서 제시한 구성요소별 주요내용은 재정사업 평가제도나 평가모형이 성공적으로 운영되기 위한 조건을 의미한다. 본 연구는 선행연구 내용을 바탕으로, 재정사업 평가의 구성요소별 운영기준을 도출하였다. 우선 재정사업 평가의 구성요소를 평가대상, 평가절차 및 방법, 평가지표 및 배점, 평가결과 산출 및 활용의 4가지 영역으로 구분하고, 다음으로 각 영역별 운영기준을 통해 실태분석 및 문제점 분석을 실시하였다. 실태분석은 현황조사와 설문조사를 통해 이루어진다. 문헌자료에 근거한 현황조사에서 파악하기 어려운 실태는 설문조사를 통해 보완하였다. 구체적으로, 평가제도의 실효성, 평가의 주요 요소별 적정성, 평가의 객관성과 타당성을 저해하는 요소 등에 대해 조사하였다. 아울러, 연구의 전체구성의 일관성을 위해 구성요소별 운영기준을 다음 장에서 이어지는 사례분석에도 적용하였다.

〈표 2-7〉 재정사업 평가의 실태 분석틀

구분	운영 기준	세부 분석내용
평가대상	• 대상사업 선정기준 • 범위의 적절성	• 평가대상 사업의 범위와 현황 • 제도운영 목적에 부합하는 대상사업을 선정하는 기준 유무 • 제도의 목적달성을 위한 범위의 충분성
평가절차 및 방법	• 평가의 객관성 • 평가의 전문성 • 피평가자의 수용성	• 전체 평가절차 구성 • 평가의 공정성과 객관성 확보 방안 • 평가의 전문성 확보 방안 • 2차 평가의 주체 • 평가 및 평가결과에 대한 피평가자의 수용성 제고 장치
평가지표 및 배점	• 평가지표의 타당성 • 사업별 특성화 지표 • 측정의 객관성 및 적절성	• 평가목적에 맞는 평가지표의 구성 • 사업유형별로 특성화된 지표 구성 • 측정의 적절성 • 측정방법 명확화
평가결과 산출 및 활용	• 평가결과 산출 방법 • 활용의 적절성	• 평가결과의 산출 방법 • 평가결과의 활용 및 환류 방법

제3장 충청남도 주요재정사업 평가의 운영현황 및 문제점

1. 충청남도 주요재정사업 평가의 운영현황

1) 평가대상

충청남도는 행정안전부에서 제시한 기준에 따라, 전체사업(일반+특별회계) 중 총사업비 기준 5억원 이상 투자사업과 행사성사업 전체를 평가대상으로 하였다. 평가대상 사업은 통계목상으로 11개 항목에 해당된다. 구체적으로 투자사업의 통계목에는 연구용역비, 전산개발비, 시험연구비, 예술단원 운동부등보상금, 출연금, 민간위탁금, 시설비, 공기관등에대한 자본적대행사업비, 자산및물품취득비가 포함된다.

〈표 3-1〉 충청남도 2018년 주요재정사업 평가의 대상 통계목

구분	통계목
투자사업(9)	연구용역비(207-01)
	전산개발비(207-02)
	시험연구비(207-03)
	예술단원운동부등보상금(301-10)
	출연금(306-01)
	민간위탁금(307-05)
	시설비(401-01)
	공기관등에대한자본적대행사업비(403-02)
	자산및물품취득비(405-01)
행사성 사업(2)	행사운영비(201-03)
	행사관련시설비(401-04)

자료: 충청남도 내부자료

행사성사업에는 행사운영비와 행사관련시설비가 포함된다. 2017년까지는 행사실비보상금(301-09)를 포함하였으나, 2017년 9월에 행정안전부의 「지방자치단체 주요재정사업 평가기준」이 개정되어 행사 실비보상금이 평가대상에서 제외됨에 따라 2018년부터는 제외되었다.

이상의 통계목에 포함되더라도 평가의 실익을 고려하여 지방보조사업, 의무적 경비 등은 대상사업에서 제외하고 있다. 행정안전부 지침에 따라 지방보조사업과 의무적 경비를 평가대상에서 제외하고 있는데, 충청남도는 제도운영과정에서의 학습을 통해 행정운영경비, 재무활동 외에 종료 사업, 기타 평가실익이 없는 사업을 평가에서 제외하고 있다. 이를 통해 평가의 효과성을 높이고 있다.

〈표 3-2〉 충청남도 2018년 주요재정사업 평가 제외사업

- | |
|---|
| <p>① 『지방보조금』 평가대상 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (공공단체 보조) 자치단체자본·경상보조, 예비군육성지원자본·경상보조, 교육기관에 대한 보조 ○ (민간 보조) 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조 <p>② 행정운영경비(인력운영비, 기본경비)</p> <p>③ 재무활동(내부거래, 보전지출)</p> <p>④ 법령에 따라 의무적으로 예산을 부담하는 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기준경비 및 징수교부금, 예비비, 반환금 등 <p>⑤ 단년도 종료 사업(단, 2년 또는 3년 주기로 반복되는 사업은 평가대상)</p> <p>⑥ 그밖에 평가 실익이 적다고 판단되는 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> - 예산담당관실과 협의를 거쳐 평가 제외 가능 |
|---|

충청남도 2018년 주요재정사업 평가 계획에 의하면, 대상사업은 총 299개이고, 그 중 투자사업이 157개, 행사성 사업이 142개를 차지하였다. 그 동안 충청남도의 주요재정사업 평가의 대상사업 수는 지속적으로 증가하였다. 주요재정사업 평가를 시작한 2015년에는 80개 사업(2014년 사업)을 대상으로 하였고, 이후 2016년에 120개(2015년 사업), 2017년에 252개(2016년 사업)로 확대하였다. 그리고 2018년에는 2017년보다 47개 사업을 추가하였다.⁵⁾

5) 그러나 2018년의 299개는 계획상의 사업수이고, 최종 평가대상 사업은 249개로 조정되어 오히려 전년보다 줄어들었다.

2018년도 평가의 대상사업의 전체 예산액은 약 2,992억원이다. 그 중 투자사업은 약 2,957억 원을 차지하고 행사성사업은 34억원을 차지한다. 실국별로 대상사업을 살펴보면, 국토교통국의 사업수가 48개로 가장 많고, 다음으로 농업기술원(37개), 소방본부(34개), 자치행정국(25개) 등의 순으로 사업수가 많다. 투자사업으로 한정하면, 국토교통국의 사업수가 47개로 가장 많고, 다음으로 소방본부(15개), 기후환경녹지국(15개), 문화체육관광국(15개), 미래성장본부(13개) 등의 순으로 많다. 행사성사업으로 한정하면, 농업기술원의 사업수가 34개로 가장 많고, 다음으로, 자치행정국(22개), 소방본부(19개), 미래성장본부(9개) 등의 순으로 많다. 예산액 기준으로 살펴보면, 국토교통국의 예산액이 약 1,202억원으로 가장 많고, 다음으로 재난안전실(약 561억원), 소방본부(약 404억원), 문화체육관광국(약 393억원) 등의 순으로 예산액이 많다.

〈표 3-3〉 충청남도 2018년 주요재정사업 평가 대상사업(당초계획)

연 번	실국명	대상사업 건수(개)			대상금액(천원)		
		합계	투자 사업	행사성 사업	합계	투자사업	행사성 사업
	합 계	299	157	142	410,372,448	406,854,056	3,518,392
1	여성가족정책관	4	2	2	2,658,047	2,596,047	62,000
2	기획조정실	11	5	6	14,290,740	14,200,000	90,740
3	재난안전실	12	6	6	56,148,000	55,997,000	151,000
4	미래성장본부	22	13	9	27,343,200	26,949,500	393,700
5	경제통상실	7	3	4	2,190,900	2,150,000	40,900
6	자치행정국	25	3	22	4,135,400	3,780,000	355,400
7	문화체육관광국	21	15	6	39,307,239	39,188,239	119,000
8	농정국	12	7	5	18,202,529	18,145,529	57,000
9	복지보건국	18	12	6	31,035,419	30,922,867	112,552
10	기후환경녹지국	23	15	8	17,410,574	17,330,174	80,400
11	국토교통국	48	47	1	120,185,579	120,180,579	5,000
12	해양수산국	13	7	6	26,280,100	25,463,000	817,100
13	소방본부	34	15	19	40,387,121	39,839,121	548,000
14	의회사무처	5	-	5	78,200	-	78,200
15	감사위원회	3	-	3	13,900	-	13,900
16	농업기술원	37	3	34	7,146,500	6,553,000	593,500
17	공무원교육원	1	1	-	1,000,000	1,000,000	-
18	보건환경연구원	3	3	-	2,559,000	2,559,000	-

자료: 충청남도 내부자료

투자사업에서는 국토교통국의 예산액이 약 1,202억원으로 가장 많고, 다음으로 재난안전실(약 560억원), 문화체육관광국(약 392억원), 소방본부(약 398억원) 등의 순으로 예산액이 많다. 행사성사업에서는 해양수산국의 예산액이 약 8억원으로 가장 많고, 다음으로 농업기술원(약 6억원), 소방본부(약 5억원), 미래성장본부(약 4억원)의 순으로 많다.

대상사업을 통계목별로 구분하면 11개 목에 대해 분포를 확인할 수 있다. 2017년 기준으로 투자사업은 9개목으로 구성됨. 물건비(200그룹 중 207 연구개발비), 경상이전(300그룹), 자본지출(400그룹)이다. 행사성 사업은 2개목으로 구성되고, 세부적으로 행사운영비(201-03)와 행사관련시설비(401-04)로 구성된다.

투자사업 중에서는 시설비 과목이 88개로 가장 많고, 예산액 또한 약 2,588억원으로 가장 많다. 행사성 사업 중에서는 행사운영비가 대부분을 차지한다.

〈표 3-4〉 충청남도 2018년 주요재정사업 평가 대상사업(과목별)

구 분		대상사업	대상금액(천원)
총 계		299	410,372,448
투자사업	소계	157	406,854,056
	연구용역비(207-01)	3	2,997,286
	전산개발비(207-02)	1	507,400
	시험연구비(207-03)	1	802,996
	예술단원운동부등보상금(301-10)	1	2,000,000
	출연금(306-01)	34	72,871,080
	민간위탁금(307-05)	8	10,826,867
	시설비(401-01)	88	258,825,952
	공기관등에대한자본적대행사업비(403-02)	5	22,033,000
	자산및물품취득비(405-01)	16	35,989,475
행사성 사업	소계	142	3,518,392
	행사운영비(201-03)	140	3,379,292
	행사관련시설비(401-04)	2	139,100

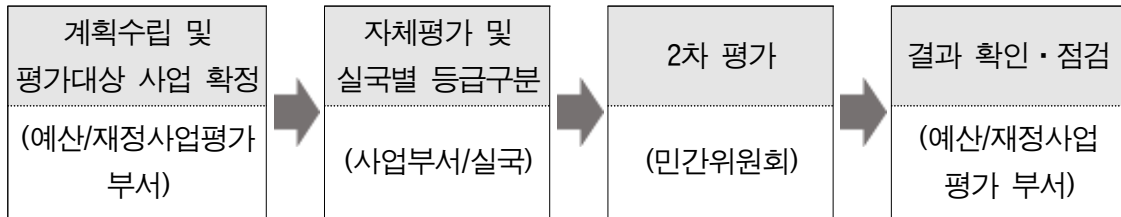
자료: 충청남도 내부자료

주) 표의 내용은 평가계획상의 수치이고, 최종 평가 대상사업의 수와 금액은 조정되었다.

2) 평가절차 및 방법

충청남도 재정사업 평가의 절차는 기본적으로 행정안전부의 평가기준에 따라 사업부서의 1차 자체평가와 예산/재정사업평가 부서의 2차 평가로 구성된다.

〈그림 3-1〉 충청남도 주요재정사업 평가 진행절차



우선, 재정사업평가 담당부서는 평가계획을 수립한 후 평가대상사업을 선정하는데 사업부서로부터 평가대상사업의 해당여부를 확인하는 절차를 거쳐 최종 확정한다. 다음으로, 사업부서는 평가대상으로 확정된 사업에 대해 1차적으로 자체평가를 실시한다. 1차 자체평가는 실·국별로 배부된 평가지표를 통해 실시되고, 실·국별로 자체평가 보고서를 작성하여 평가담당부서에 제출한다. 그 동안 실국별 자체평가가 관대하게 실행됨에 따라 평가담당부서는 2018년부터 실국에 1차 평가시 상대평가를 실시하도록 권고하고 있다.

실국별 자체평가 결과보고서에는 투자사업과 행사성사업의 개수, 사업비, 평가점수, 평가등급, 미흡사업 환류방안을 작성하도록 하였다. 미흡사업 환류방안은 지출구조조정, 성과관리개선대책, 제도개선대책의 3가지 유형 중 하나를 선택하여 제시하도록 하였다.

〈표 3-5〉 1차 평가보고서의 미흡사업 환류방안 유형

구분	내용
A-지출구조조정	사업비 삭감을 통해 다음해 예산요구시 감액요구하는 경우
B-성과관리개선대책	평가결과에 따른 조치계획(성과지표 및 목표치 변경, 모니터링체계 마련 등)
C-제도개선대책	사업통폐합, 추진방식변경, 실행행률 제고를 위한 개선방안 마련 등 제도개선

자료: 충청남도 내부자료

실국에서 자체평가 결과를 재정사업평가 담당부서에 제출하면, 민간위원회가 2차 평가를 실시한다. 민간전문가로 구성된 평가위원은 자체평가결과 보고서에 근거하여 2차 평가를 실시한다. 2차 평가가 완료되면, 재정사업평가 담당부서에서 평가결과를 취합하고 조정한다. 최종 평가결과는 민간위원회를 통해 확정된다. 자체평가 결과에 대해 평가위원회는 '매우 우수', '우수', '보통', '미흡', '매우 미흡'의 5단계로 등급을 구분하는데, 등급 비율을 강제하도록 하여 상대평가가 이루어지도록 한다.

충청남도는 2017년부터 민간전문가로 구성된 평가위원회를 구성하여 2차 평가를 수행하고 있다. 2016년에는 예산부서에서 2차 평가를 실시한 후 예산 전문가의 의견을 수렴하는 수준이었으나, 2차 평가의 객관성과 전문성을 제고하기 위해 2017년부터 민간전문가로 평가위원회를 활용하기 시작하였다. 2018년에는 사업유형에 따라 민간위원회를 차별적으로 구성하였다. 투자사업에 대해서는 재정사업 심사의 전문성을 갖춘 민간위원을 구성하기 위해 재정계획 및 재정공시심의위원회 민간위원으로 구성하였다. 행사성사업에 대해서는 지방보조금 심의위원회 위원을 민간위원으로 구성하였다.

이는 2차 평가의 전문성과 일관성을 높이기 위해 전년도에 구성방식을 변화시킨 것이다. 2017년의 외부 민간위원은 투자사업과 행사성사업을 구분하지 않고 구성되었다. 위원은 총 14명이었는데, 도 정책자문위원회의 정책특보 6명과 연구기관 연구원, 대학 교수, 시민단체 활동가 등으로 구성되었다. 그러나 민간위원회를 통해 2차 평가를 실시한 결과, 사업에 대한 정보나 전문성이 부족하여 내실 있는 평가가 이루어지기 어렵다는 문제가 발생하였다. 계획, 관리, 성과·환류의 3개 분야의 평가항목 중 성과·환류 항목에서 평가의 어려움이 크게 나타났다. 그리고 예산 집행률 등 객관적 자료에 의존하여 평가할 수밖에 없는 점이 한계점으로 나타났다. 그 외에 평가위원의 성향에 따라 동일한 사업에 대한 평가결과가 크게 나타나는 문제가 나타났다.⁶⁾ 그에 따라, 2017년에 재정사업 평가담당 부서는 이러한 문제를 개선하기 위해 우선 평가위원 구성을 확대하고, 외부 전문기관에 평가 위탁이 필요하다는 의견을 제시하였다. 또한 성과와 예산이 유기적으로 연계될 수 있도록 평가지표와 평가방식을 개선할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

6) 이 문제는 평가 위원별 평가결과를 최종 회의에서 조정함으로써 해결하였다.

3) 평가지표 및 배점

충청남도 주요재정사업 평가의 지표는 행정안전부의 지침에 따라 크게 계획, 관리, 성과·환류의 3단계로 구성되는 점은 동일하지만, 행정안전부에서 제시한 기본 지표체계에 몇 가지 보완을 하여 평가에 적용하고 있다.

〈표 3-6〉 충청남도 2018년도 주요재정사업 평가지표 및 배점

단계	평가항목	평가지표	배 점			
계획 (30점)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	5	4	3	2
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	5	4	3	2
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?	5	4	3	2
	성과계획의 적정성 (20)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	10	8	6	4
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	5	4	3	2
		소 계	30			
관리 (40점)	사업관리의 적정성 (40)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?				
		3-1-a. 예산 집행계획 수립 및 준수 여부	5	4	3	2
		3-1-b. 예산집행율	15	12	10	8
		3-1-c 예산 목적외 사용 (감점 -2)				
		3-1-d. (투자사업) 집행율 제고 노력 (가점 +2)				
		3-1-e. (행사성사업) 예산절감율 (가점 +2)				
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	10	8	6	4
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	10	8	6	4
		소 계	40			
성과 /환류 (30점)	성과달성 및 사업평가 결과의 환류 (30)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	20	15	10	5
		4-2. 사업 효과 측정을 위한 사업평가를 실시하였는가?	5	4	3	2
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	5	4	3	2
		소 계	30			
계			100			

자료: 충청남도 내부자료

관리 단계의 성과지표인 “예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가”를 “예산 집행계획 수립 및 준수 여부”와 “예산집행을”로 세분하여 지표를 설정하고, 예산 목적외 사용(감점 -2), (투자사업)집행을 제고 노력 (가점 +2), (행사성사업)예산절감율(가점 +2)이라는 3개의 가감점 지표를 추가하였다.

2017년의 평가지표에는 성과·환류 단계에서 “계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가”의 지표가 “성과지표 목표치 달성도”와 “성과목표와의 연관성”이라는 2개의 세부지표로 구분되었다. 그런데 세부지표 중 “성과목표와의 연관성” 지표가 계획분야의 성과계획의 적정성 평가와 중복된다는 문제점이 제기되어 2018년에 이 지표를 제외하였다.

지표별 배점 또한 행정안전부 지침과 다르게 조정하였다. 계획, 관리, 성과·환류의 3단계에 대해 행정안전부는 각각 20점, 30점, 50점으로 배점한 반면, 충청남도는 30점, 40점, 30점으로 배점하였다. 계획 단계와 관리 단계의 점수를 높인 반면, 성과·환류 단계의 점수를 낮췄다. 세부적으로 계획 단계에서 성과계획의 적정성 항목을 10점에서 20점으로 높였고, 관리 단계를 30점에서 40점으로 높였으며, 성과·환류 단계를 50점에서 30점으로 낮췄다. 이는 2017년 평가수행에서 성과·환류 단계의 평가가 어렵다는 민간위원의 의견을 수용한 것이다.

〈표 3-7〉 충청남도 주요재정사업 평가지표 배점 조정

분야	행정안전부 지침	충청남도 ' 17년 지표	충청남도 ' 18년 지표
계획	20	20	30
관리	30	30	40
성과환류	50	50	30

충청남도는 사업부서의 1차 평가시 사업담당자가 평가를 용이하게 수행할 수 있도록 배점 단계를 지정하였다. 그러나 이는 평가서의 배점 기준에 의해서만 평가가 이루어지도록 하여 평가의 공정성을 저해하는 요소가 될 수도 있는 점에서 바람직하다고 할 수는 없을 것이다.

충청남도는 평가의 공정성과 객관성을 제고하기 위해 사업별로 2인 이상이 평가를 실시하도록 하였다. 또한 위원별로 상대평가 비율을 배분함으로써 평가결과의 관대화 경향을 사전에 억제하고자 하였다.

2018년부터 민간위원회에서 실시하는 2차 평가는 사업별 상대평가와 실국 평가결과에 대한 메타평가로 구성된다. 사업별 상대평가지에는 1차 자체평가와 동일한 평가기준을 적용하지만, 메타평가에는 별도의 평가항목이 적용된다. 메타평가에서는 평가과정의 충실성과 평가결과의 적정성의 2가지에서 각각 2개, 3개의 평가지표가 설정되었다. 평가과정의 충실성 항목에는 ‘보고서, 증빙자료 등 자료작성 충실성’과 ‘사후평가 대응도’ 지표를 설정하였고, 평가결과의 적정성 항목에는 ‘평가기준 적용의 적정성’, ‘상대평가 준수여부’, ‘전략적 왜곡 여부’ 지표를 설정하였다.

〈표 3-8〉 충청남도 주요재정사업 평가의 메타평가 기준표

평가항목	평가지표	판단기준	
평가과정의 충실도 (40)	보고서, 증빙자료 등 자료작성 충실성(20)	우수(20)	자체평가 보고서 작성 및 관련 증빙자료의 충실성 등 판단
		보통(15)	
		미흡(10)	
	사후평가 대응도(20)	우수(20)	민간위원회 사후평가 시 사업설명, 자료제공 등 대응의 적극성 판단
		보통(15)	
		미흡(10)	
평가결과의 적정성 (60)	평가기준 적용의 적정성(30)	우수(30)	예산집행, 성과지표 적극성 및 달성도 판단, 외부기관의 평가 등에 대한 판단의 적정성(측정기준대로 정확히 적용했는지 여부)
		보통(20)	
		미흡(10)	
	상대평가 준수여부(20)	적절(20)	우수/미흡 사업비율 준수
		부적절(10)	우수/미흡 사업비율 미준수
	전략적 왜곡 여부(10)	적절(10)	왜곡 없음
		부적절(0)	왜곡 발견(삭감불가능사업 삭감 계획 등)
가감점	성과지표 최우수 부서	+5점	양적·결과지표의 비중이 높은 부서에 부여
	제출기한 미준수	△5점	

주) 상대평가 미실시 실국의 경우, ‘상대평가 준수여부’를 제외한 점수의 합(만점: 80점)을 환산(만점: 100점) 후 가감점 적용

자료: 충청남도 내부자료

배점은 우선 평가항목에 부여되고, 다음으로 지표별로 부여된다. 평가항목 중 평가과정의

충실성에 40점, 평가결과의 적정성 항목에 60점이 부여된다. 각 지표별로는 '보고서, 증빙자료 등 자료작성 충실성' 지표에 20점, '사후평가 대응도' 지표에 20점, '평가기준 적용의 적정성' 지표에 30점, '상대평가 준수여부' 지표에 20점, 그리고 '전략적 왜곡 여부' 지표에 10점이 부여된다. 지표별 점수는 우수, 보통, 미흡의 3단계 또는 적절, 부적절의 2단계로 구분하여 주도록 하였다. 이러한 지표 외에 '성과지표 최우수 부서'와 '제출기한 미준수' 지표를 가감점을 부여하기 위한 기준으로 활용하였다.

2017년에는 2차 평가에서도 1차 평가와 동일한 평가기준과 지표에 의해서만 평가가 수행되었다. 그 결과, 사업부서가 1차 평가보고서를 부실하게 작성하여 제출하는 문제를 개선하기 어려웠다. 이는 민간위원회가 사업부서에 추가자료나 면담 요청시 불성실하게 대응하는 문제로 이어질 가능성을 야기하였다. 그리고 2018년부터 각 실국별로 상대평가를 요청함에 따라 그에 대한 준수여부도 중요한 문제가 되었다. 실국별로 상대평가가 실시됨에 따라 실국은 예산삭감을 막기 위해 삭감이 불가능한 사업을 '미흡' 이하 등급으로 처리하는 등의 전략적 왜곡을 시도할 가능성도 고려해야 했다. 그에 따라 그러한 문제점을 해소하기 위해 2018년에 메타평가를 도입한 것이다.

4) 평가결과 산출 및 활용

민간위원회는 2차 평가를 실시한 후, 사업별 점수를 산출하고 실국별 상대평가를 적용하여 사업별로 등급을 결정한다. 사업별 등급은 행정안전부의 지침에 따라 '우수'이상 사업 비율은 20% 이내로 하고, '미흡'이하 사업 비율은 10% 이상으로 정해진다. 또한 사업별 평가 점수에 따른 등급 또한 행정안전부의 지침에 따라 90점 이상은 '매우 우수', 89~80점은 '우수', 79~70점은 '보통', 69~60점은 '미흡', 그리고 60점 미만은 '매우 미흡' 등급으로 결정된다. 그런데 실국별로 사업수가 소수일 경우 이러한 등급 결정이 불가능하기 때문에 사업수에 따라 등급배정을 차별화하였다. 사업수가 12개 이하일 경우에는 5단계 등급이 아닌, 3단계 등급을 적용하였다.

〈표 3-9〉 평가대상 사업수에 따른 상대평가 배분 기준

등 급 사업수	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
점 수	90점 이상	89~80점	60~79점	50~59점	50점 미만
사업수 비율	5% 이내	15% 이내	-	10% 이상	
6	1		4	1	
7	1		5	1	
8	2		5	1	
9	2		6	1	
10	2		7	1	
11	2		8	1	
12	2		9	1	
13~19	1	2	8~14	1	1

자료: 충청남도 내부자료

사업별 평가결과가 확정되면, 그 결과는 차년도 예산에 반영하여 사업성과와 예산이 연계되도록 한다. ‘미흡’ 이하 사업에 대해서는 5%이상의 예산을 삭감하거나 미편성을 추진한다. ‘매우 미흡’ 사업의 경우, 개선의 여지가 없는 경우 예산을 반영하지 않는다는 계획을 수립하였다.⁷⁾ 단, 평가결과와 사업별 특성을 종합적으로 고려하여 예산 반영을 결정하게 된다. 예를 들어, 연도별 지출소요가 확정된 사업 등은 예산 삭감이나 증액을 적용하기 어렵기 때문이다. ‘매우 우수’ 등급 사업에 대해서는 사업을 유지하거나 사업비 증액을 고려하고 ‘우수’ 및 ‘보통’ 등급 사업에 대해서는 필요할 경우 제도개선을 권고하도록 하였다. 이는 ‘보통’ 이상의 사업의 경우에도, 민간평가위원의 의견을 반영하여 사업을 추진하도록 한 것이다.

〈표 3-10〉 충청남도 2018년 주요재정사업 평가결과 활용 기준

등 급	매우 우수	우 수	보 통	미 흡	매우 미흡
결과	90점 이상	89~80점	79~70점	69~60점	60점 미만
활용	유지 또는 사업비 증액	필요시 제도개선 권고	필요시 제도개선 권고	5%삭감	예산 미반영

자료: 충청남도 내부자료

7) 그러나 최종 감액 규모는 2019년 예산편성 과정에서 확정된다.

메타평가결과는 인센티브나 페널티를 부여하는데 활용된다. 평가점수 상하위 부서에 사무관리비를 10% 이내에서 증가시키거나 감소시켜준다.

2018년에 실시한 주요재정사업 평가결과는 아래 표와 같다. 세부적으로 살펴보면, 249개 사업 중 '매우 우수' 등급 사업은 31개(12.4%)이고, '우수' 등급 사업은 52개(20.9%), '보통' 등급 사업은 133개(53.4%), '미흡' 등급 사업은 30개(12.1%)이고, '매우 미흡' 등급 사업은 3개(1.2%)이다. '미흡' 이하 사업은 총 33개(13.3%)이고, 이들 사업의 예산은 총 654억원이다. 사업을 유형별로 구분하여 살펴보면, 우선 투자사업은 총 125개이고, 이 중 '매우 우수' 등급 사업은 16개(12.8%)이고, '우수' 등급 사업은 24개(19.2%), '보통' 등급 사업은 66개(52.8%), '미흡' 등급 사업은 18개(14.4%)이고, '매우 미흡' 등급 사업은 1개(0.8%)이다. 다음으로 행사성사업은 총 124개이고, 이 중 '매우 우수' 등급 사업은 15개(12.1%)이고, '우수' 등급 사업은 28개(22.6%), '보통' 등급 사업은 67개(54.0%), '미흡' 등급 사업은 12개(9.7%)이고, '매우 미흡' 등급 사업은 2개(1.6%)이다.

이러한 최종 평가결과는 실국의 자체평가 결과와 매우 다르게 나타났다. 실국 자체평가 결과에서는 '매우 우수' 사업이 164개(66.3%)이고 '미흡' 이하 사업 1개(0.4%)로 나타나, 평가결과가 전체적으로 높게 나타났고 상대평가 기준 또한 준수하지 않고 평가결과를 제출하였다.

〈표 3-11〉 충청남도 2018년도 주요재정사업 평가 최종결과

구분	총계	평가등급				
		매우 우수	우수	보통	미흡	매우미흡
전체 사업	249 (100%)	31 (12.4%)	52 (20.9%)	133 (53.4%)	30 (12.1%)	3 (1.2%)
투자사업	125 (100%)	16 (12.8%)	24 (19.2%)	66 (52.8%)	18 (14.4%)	1 (0.8%)
행사성사업	124 (100%)	15 (12.1%)	28 (22.6%)	67 (54.0%)	12 (9.7%)	2 (1.6%)

자료: 충청남도 내부자료

2. 충청남도 주요재정사업 평가에 대한 설문조사

1) 조사개요

앞의 1절에서 실시한 충청남도 주요재정사업 평가의 운영현황 분석은 문헌자료에 근거하였기 때문에, 운영실태와 문제점을 파악하는데 한계점이 있다. 특히, 평가과정에서 느끼는 어려움은 피평가자의 인식을 통해 파악할 수 있는 부분이므로, 문헌자료에 근거한 현황분석을 보완할 수 있는 의견조사가 추가될 필요가 있다. 문헌자료 분석에서 발생하는 한계점을 보완하기 위해 사업담당자를 대상으로 충청남도 주요재정사업 평가의 운영, 문제점 등에 대한 설문조사를 실시하였다. 설문대상은 2018년에 주요재정사업 평가를 받은 사업담당자로 하였다. 설문조사는 구조화된 설문지를 작성한 후 충청남도 예산담당관 재정지원팀의 협조를 얻어 실시되었다. 충청남도 본청 실국과 충청남도농업기술원 사업담당자를 대상으로 2018년 11월에 2주 간에 걸쳐 170부의 설문지를 배부하여 131부의 설문지를 회수하였다. 2018년에 평가대상이 249개였으므로 131부의 설문지는 사업담당자의 의견을 파악하기 위한 표본으로 충분하다고 판단하였다.

분석틀에 맞춰, 평가대상, 평가절차 및 방법, 평가지표 및 배점, 평가결과 산출 및 활용의 4개 분야별로 구분하여 설문문항을 구성하였다. 평가제도 운영의 성과를 파악하기 위해 이러한 4가지 분야 이외의 부분에 대한 문항을 몇 가지 추가하였다.

2) 조사결과

설문응답자의 성별은 남성이 55.7%(73명)을 차지하고 여성이 44.3%(58명)을 차지하였다. 응답자의 직급은 5급부터 9급까지 다양하게 분포하였는데, 7급과 6급이 각각 36.2%(43명), 33.9%(43명)를 차지하여 가장 많은 비율을 나타냈다.

〈표 3-12〉 조사대상의 일반 사항

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	73	55.7
	여성	58	44.3
	합계	131	100.0
직급	5급	8	6.3
	6급	43	33.9
	7급	46	36.2
	8급	12	9.4
	9급	18	14.2
	합계	127	100.0

응답자들이 올해 평가받은 사업은 총사업비 5억원 이상 투자사업이 55%(55명)를, 공연·축제 등 행사성사업이 45%(45명)를 차지하였다. 이러한 결과는 설문대상이 어느 유형의 사업 담당자에게 집중되지 않고 적절하게 분배되어 조사되었다는 것을 보여준다.

〈표 3-13〉 올해 평가받은 사업 유형

구분	빈도(명)	비율(%)
총사업비 5억원 이상 투자사업	55	55.0
공연·축제 등 행사성사업	45	45.0
합계	100	100.0

충청남도 주요재정사업 평가제도가 재정사업에 대한 성과관리 수준을 제고하는데 기여하였는지를 사업담당자의 인식을 통해 조사하였다. 우선, 주요재정사업 평가가 필요한 제도라고 생각하는지에 대한 질문에 대해 응답자의 66.4%(87명)가 긍정적으로 응답하였고, 7.6%(10명)가 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.66점으로 나타났다. 두 번째로, 주요재정사업 평가가 사업의 성과를 높이는데 도움이 되는지에 대한 질문에 대해 응답자의 49.6%(65명)가 긍정적으로 응답하였고, 16.0%(21명)가 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.39점으로 나타났다. 세 번째로, 주요재정사업 평가가 사업의 목표를 분명하게 인식하도록 하는지에 대한 질문에 대해 응답자의 58.0%(76명)가 긍정적으로 응답하였

고, 15.3%(20명)가 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.47점으로 나타났다.

〈표 3-14〉 주요재정사업 평가제도에 대한 인식

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
필요한 제도라고 생각한다	2 (1.5%)	8 (6.1%)	34 (26.0%)	75 (57.3%)	12 (9.2%)	131 (100%)	3.66
사업의 성과를 높이는데 도움이 된다	3 (2.3%)	18 (13.7%)	45 (34.4%)	55 (42.0%)	10 (7.6%)	131 (100%)	3.39
사업의 목표를 분명하게 인식하도록 한다	2 (1.5%)	18 (13.7%)	35 (26.7%)	68 (51.9%)	8 (6.1%)	131 (100%)	3.47
사업을 보다 효율적으로 추진하도록 한다	2 (1.5%)	20 (15.4%)	47 (36.2%)	53 (40.8%)	8 (6.2%)	130 (100%)	3.35
사업진행 과정에서 보다 많은 노력을 기울이게 한다	3 (2.3%)	12 (9.2%)	42 (32.1%)	60 (45.8%)	14 (10.7%)	131 (100%)	3.53
성과지표의 목표치 달성에 더 관심을 갖도록 한다	4 (3.1%)	12 (9.2%)	49 (37.4%)	53 (40.5%)	13 (9.9%)	131 (100%)	3.45
성과관리에 대한 인식을 높이는데 도움이 된다	3 (2.3%)	17 (13.0%)	46 (35.1%)	58 (44.3%)	7 (5.3%)	131 (100%)	3.37

네 번째로, 주요재정사업 평가가 사업을 보다 효율적으로 추진하도록 하는지에 대한 질문에 대해 응답자의 46.9%(61명)가 긍정적으로 응답하였고, 16.9%(22명)가 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.35점으로 나타났다. 다섯 번째로, 주요재정사업 평가가 사업집행 과정에서 보다 많은 노력을 기울이도록 하는지에 대한 질문에 대해 응답자의 56.5%(74명)가 긍정적으로 응답하였고, 11.5%(15명)가 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.53점으로 나타났다. 여섯 번째로, 주요재정사업 평가가 성과지표의 목표치 달성에 더 관심을 갖도록 하는지에 대한 질문에 대해 응답자의 50.4%(66명)가 긍정적으로 응답하였고, 12.2%(16명)가 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.45점으로 나타났다. 마지막으로, 주요재정사업 평가가 성과관리에 대한 인식을 높이는데 도움을 주는지에

대한 질문에 대해 응답자의 49.6%(65명)가 긍정적으로 응답하였고, 15.3%(20명)가 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.37점으로 나타났다.

이상의 분석결과에서, 피평가자인 사업담당자가 평가의 필요성을 대체적으로 인정하고 있고 나머지 항목에서도 '보통' 이상의 응답을 보여주고 있다. 이러한 분석결과는 충청남도 주요 재정사업 평가제도가 재정사업의 성과관리를 제고하는데 어느 정도 기여하였다는 것을 보여 준다. 그럼에도 사업의 효율성 제고, 성과관리에 대한 인식제고, 사업의 성과제고 등에 대해서는 상대적으로 긍정적이지 않은 것으로 나타나고 있다. 이는 주요재정사업 평가 제도가 보완되어야 할 부분이 있음을 시사한다.

주요재정사업 평가가 타 평가와 중복되는지를 조사하였다. 응답자의 75.4%(92명)는 중복되지 않는다고 응답하였고, 24.6%(30명)는 중복된다고 응답하였다. 이는 주요재정사업 평가가 타 평가제도와 중복되는 문제는 심각한 수준은 아니라는 것을 제시한다.

〈표 3-15〉 주요재정사업 평가와 타 평가와의 중복 여부

중복 여부	빈도	비율
① 예	30	24.6%
② 아니오	92	75.4%
합계	122	100%

주요재정사업 평가의 대상으로 선정되는 사업에 대해 사업담당자의 인식을 조사하였다. 평가 필요성이 높지 않은 사업이 평가되고 있는지에 대해서는 응답자의 54.2%(71명)가 긍정적으로 응답하였고, 6.9%(9명)만이 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.58점으로 나타났다. 다음으로, 평가필요성이 높은 사업이 제외되고 있는지에 대해서는 응답자의 23.7%(31명)만이 긍정적으로 응답하였고, 19.1%(25명)은 부정적으로 응답하였으며, 나머지는 보통이라고 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.07점으로 나타났다. 이상의 두 가지 결과를 종합적으로 해석하면, 응답자들의 상당수는 평가대상사업의 선정이 적절하지 못한 것으로 인식하는 것으로 판단된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 평가대상사업의 선정에 있어서 보다 명확한 기준이 마련되어야 할 것이다.

〈표 3-16〉 주요재정사업 평가의 대상사업에 대한 인식

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
평가 필요성이 높지 않은 사업이 평가되고 있다	0 (0.0%)	9 (6.9%)	51 (38.9%)	57 (43.5%)	14 (10.7%)	131 (100%)	3.58
평가 필요성이 높은 사업이 제외되고 있다	2 (1.5%)	23 (17.6%)	75 (57.3%)	26 (19.8%)	5 (3.8%)	131 (100%)	3.07

주요재정사업 평가에서 사업담당자가 겪을 수 있는 문제점에 대한 인식을 조사하였다. 평가에 대해 잘 모르는 상태에서 평가를 받는지에 대해서는 응답자의 64.3%(83명)가 긍정적으로 응답하였고, 6.2%(8명)만이 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.71점으로 나타나 상당히 높은 점수가 나타났다. 이는 주요재정사업 평가가 시행된지 4년이 지났음에도 사업담당자가 여전히 평가에 대해 구체적으로 알지 못하는 경우가 많다는 것을 보여준다. 따라서 평가전에 평가제도 전반에 대한 설명이 필수적으로 제공되어야 할 것이다.

다음으로, 평가준비에 많은 시간과 비용이 소요되는지에 대해서는 응답자의 65.6%(86명)가 긍정적으로 응답하였고, 4.6%(6명)만이 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.75점으로 나타났다. 이러한 결과는 평가과정이 보다 효율적으로 진행되어야 한다는 점을 시사한다. 불필요한 과정이나 요청사항이 있는지를 점검하여 사업담당자의 부담이 커지지 않도록 하여야 할 것이다.

〈표 3-17〉 주요재정사업 평가시 발생하는 문제점에 대한 인식

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
평가에 대해 잘 모르는 상태에서 평가를 받는다	0 (0.0%)	8 (6.2%)	38 (29.5%)	67 (51.9%)	16 (12.4%)	129 (100%)	3.71
평가준비에 많은 시간과 비용이 소요된다	0 (0.0%)	6 (4.6%)	39 (29.8%)	68 (51.9%)	18 (13.7%)	131 (100%)	3.75

사업담당자를 대상으로 주요재정사업 평가의 진행과정에 대해 사전에 충분한 설명이 제공될 필요가 있는지를 조사하였다. 응답자의 70.3%(92명)이 긍정적으로 응답하였고, 12.2%(16명)가 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도의 평균값은 3.70으로 상당히 높게 나타났다. 사업담당자가 평가에 대해 잘 모르는 상태에서 평가를 받는다는 앞의 설문분석 결과와 동일한 맥락의 설문결과이다.

〈표 3-18〉 사전설명 필요성에 대한 인식

구분	빈도	비율
전혀 그렇지 않다	2	1.5%
그렇지 않다	14	10.7%
보통이다	23	17.6%
그렇다	75	57.3%
매우 그렇다	17	13.0%
합계	131	100%
평균	3.70	

사전설명의 필요성에 대한 응답에서 ‘보통’ 이상에 응답한 115명을 대상으로 적합한 사전설명 방법에 대해 조사하였다. 응답이 특정항목에 제한되지 않도록 하기 위해 복수응답이 가능하도록 하였다. 조사결과, 응답의 42.5%(57개)는 ‘평가 매뉴얼 배부’로 나타났고, 35.8%(48개)는 ‘설명회 개최’로 나타났다.

〈표 3-19〉 사전설명 방법에 대한 인식

보완 사항	빈도	비율
① 설명회 개최	48	35.8%
② 공무원 교육과정에 포함	28	20.9%
③ 평가 매뉴얼 배부	57	42.5%
④ 기타	1	0.7%
합계	134	100%

사업부서에서 실시하는 1차 자체평가의 공정성과 객관성에 대한 인식을 조사하였다. 응답자의 48.1%(63명)은 긍정적으로 응답하였고, 14.5%(19명)는 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.37로 나타났다. 긍정 응답이 절반 가까이로 나타났지만 비긍정 응답 또한 절반 이상으로 나타났다.

〈표 3-20〉 1차 자체평가의 공정성과 객관성에 대한 인식

구분	빈도	비율(%)
전혀 그렇지 않다	5	3.8
그렇지 않다	14	10.7
보통이다	49	37.4
그렇다	53	40.5
매우 그렇다	10	7.6
합계	131	100.0
평균	3.37	

1차 자체평가의 공정성과 객관성에 대한 질문에서 부정적으로 응답한 19명을 대상으로 그 원인에 대한 인식을 조사하였다. 특정 원인에 국한되지 않도록 복수응답을 허용하였다.

〈표 3-21〉 1차 자체평가의 공정성과 객관성 저해 원인⁸⁾

객관성 및 공정성 저해 원인	빈도	비율
① 자체평가에 평가자의 주관이 개입되어 객관적이지 못함	13	56.5%
② 평가지표가 부적합하여 사업의 운영성과를 제대로 평가하지 못함	2	8.7%
③ 사업담당자의 노력이나 능력 이외에 다른 요인이 사업의 성과에 영향을 미침	2	8.7%
④ 사업의 특성을 고려하지 않고 평가지표가 동일하게 적용함	6	26.1%
합계	23	100%

8) 객관성과 공정성에 부정적으로 응답하지 않은 담당자의 응답(23개)까지 포함하여 분석한 결과에서는 1번 원인이 37%(17)를 차지하였고, 4번 원인이 30.4%(14)를 차지하였다. 이는 평가지표의 부적정성에 대한 인식을 보여주는 결과이다.

응답의 56.5%(13개)는 '자체평가에 평가자의 주관이 개입되어 객관적이지 못하다'로 나타났고, 26.1%(6개)는 '사업의 특성을 고려하지 않고 평가지표가 동일하게 적용한다'로 나타났다. 피평가자는 '미흡' 이하 등급 결과를 받지 않으려는 동기가 가장 크기 때문에 1차 자체평가의 공정성과 객관성을 확보하는 것은 본질적으로 쉽지 않은 문제일 수 있다. 한편으로, 다양한 유형의 사업에 대해 동일한 평가지표를 적용하는 것 또한 적절하지 않을 수 있다. 따라서 이러한 문제들을 방지하기 위해서는 1차 평가시 상대평가를 의무화하고, 사업 특성을 고려한 평가지표를 적용할 필요가 있다.

민간위원회에서 실시하는 2차 평가의 공정성과 객관성에 대한 인식을 조사하였다. 응답자의 29.8%(39명)은 긍정적으로 응답하였고, 15.3%(20명)는 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.10으로 나타났다. 이러한 결과는 전문가로 구성된 민간위원회의 2차 평가에 대해 사업담당자가 대체로 신뢰하지 못하고 있음을 보여준다. '매우 그렇다'의 응답이 전혀 나타나지 않았다는 점은 이를 뒷받침한다.

〈표 3-22〉 2차 평가의 공정성과 객관성에 대한 인식

구분	빈도	비율(%)
전혀 그렇지 않다	6	4.6%
그렇지 않다	14	10.7%
보통이다	72	55.0%
그렇다	39	29.8%
매우 그렇다	0	0.0%
합계	131	100%
평균	3.10	

민간위원회의 2차 평가의 공정성과 객관성에 대한 질문에서 부정적으로 응답한 20명을 대상으로 그 원인에 대한 인식을 조사하였다. 특정 원인에 국한되지 않도록 복수응답을 허용하였다. 응답의 56.5%(13개)는 '2차 평가를 수행하는 민간위원회가 사업내용에 대해 충분히 이해하지 못한다'로 나타났고, 34.8%(8개)는 '사업의 특성을 고려하지 않고 평가기준을 동일하게 적용한다'로 나타났다. 이러한 결과는 사업담당자가 2차 평가위원의 전문성에 대해 신뢰하지

못한다는 것을 보여준다. 충청남도는 이러한 문제를 해결하기 위해 2018년부터 재정계획 및 재정공시 심의위원회와 보조금심의위원회를 민간위원회로 활용하고 있음에도 사업담당자는 평가위원의 공정성과 객관성이 부족하다고 인식하고 있다. 따라서 평가대상 사업에 대한 전문가를 평가위원으로 구성할 수 있는 방안을 마련하거나, 평가위원의 사전학습을 유도하여 평가의 전문성을 제고할 필요가 있다.

〈표 3-23〉 2차 자체평가의 공정성과 객관성 저해 원인⁹⁾

객관성 및 공정성 저해 원인	빈도	비율
① 1차 자체평가 자료가 불충분하거나 부정확함	3	13.0%
② 2차 평가를 수행하는 민간위원회가 사업내용에 대해 충분히 이해하지 못함	13	56.5%
③ 사업의 특성을 고려하지 않고 평가기준을 동일하게 적용함	8	34.8%
④ 2차 평가과정이 세밀하게 진행되지 못함	1	4.3%
⑤ 기타(민간위원의 전문성 부족)	1	4.3%
합계	23	100%

민간위원회에서 실시하는 2차 평가에서 보완되어야 할 사항에 대해 사업담당자의 의견을 조사하였다. 특정 사항에 국한되지 않도록 복수응답을 허용하였다. 전체 응답 중 29.6%(56개)는 '전문적인 평가위원 선정'으로 나타났고, 이어서 24.3%(46개)는 '사업담당자와 평가위원의 소통'으로, 20.1%(38개)는 '사업성과에 대한 심층적인 분석'으로 나타났다. 응답비율이 높은 이러한 세 가지는 2차 평가의 전문성, 정확성, 공정성 등과 관련되어 있다. 즉, 사업담당자는 현재의 2차 평가에서 이러한 부분들이 부족한 것으로 인식하고 있음을 간접적으로 보여준다. 따라서 앞에서 분석한 설문결과와 같은 맥락에서, 민간위원회의 2차 평가에서 사업에 대한 이해도를 높여 전문적이고, 객관적인 평가결과가 도출될 수 있는 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

9) 객관성과 공정성에 부정적으로 응답하지 않은 담당자의 응답(21개)까지 포함하여 분석한 결과에서는 2번 원인이 40.9%(18)를 차지하였고, 3번 원인이 34.1%(15)를 차지하였다. 많은 사업담당자가 민간위원의 전문성이 낮다고 생각한다는 것을 보여준다.

〈표 3-24〉 2차 평가에서 보완되어야 할 사항

보완 사항	빈도	비율
① 사업담당자와 평가위원의 소통	46	24.3%
② 전문적인 평가위원 선정	56	29.6%
③ 현장 실사	24	12.7%
④ 사업성과에 대한 심층적인 분석	38	20.1%
⑤ 사업의 수혜자 등 재정사업 이해관계자의 참여	23	12.2%
⑥ 기타 ^{주)}	2	1.1%
합계	189	100%

주) 기타 의견은 해당 사업지역의 민간위원 배제와 사업추진방식을 고려한 평가 필요가 제시됨

다음은 주요재정사업 평가에서 사용되는 평가지표의 적합성에 대해 사업담당자의 의견을 조사하였다. 사업의 계획, 관리, 성과/환류 단계별 11개 지표별로 적합성을 조사한 결과, 대부분 지표에서 긍정응답 비율이 높게 나타났다. 5점 리커트 척도의 평균값 또한 모든 지표에서 3.5 이상으로 나타났다. 점수가 가장 높은 지표는 ‘예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?’이고, 다음으로 ‘다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?’, ‘계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가’의 순으로 나타났다. 반면, 점수가 가장 낮은 지표는 ‘사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?’이고, 이어서 ‘성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?’, ‘평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?’로 나타났다. 전체적으로 지표의 적합성에 대해 긍정적으로 응답하였지만, 지표간 점수 차이가 약간 나타났다. 상대적으로 점수가 높은 지표는 명확성과 현실적용가능성인 것으로 보인다. 반면, 상대적으로 점수가 낮은 지표는 추상적인 개념이 적용되거나 업무현장에서 적용하기 어려운 지표인 것으로 보인다. 이러한 결과는 성과지표를 개선할 경우 명확성과 현실적용가능성을 고려하여야 함을 시사한다.

〈표 3-25〉 평가지표의 적합성에 대한 인식

평가지표	매우 부적합	부적합	보통	적합	매우 적합	합계	평균
사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	0 (0.0%)	4 (3.1%)	50 (38.2%)	69 (52.7%)	8 (6.1%)	131 (100%)	3.62
다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	0 (0.0%)	2 (1.5%)	46 (35.1%)	73 (55.7%)	10 (7.6%)	131 (100%)	3.69
사업내용이 적당하고 추진방식이 효율적인가?	1 (0.8%)	4 (3.1%)	45 (34.4%)	75 (57.3%)	6 (4.6%)	131 (100%)	3.62
성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	1 (0.8%)	1 (0.8%)	56 (42.7%)	66 (50.4%)	7 (5.3%)	131 (100%)	3.59
성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	2 (1.5%)	6 (4.6%)	53 (40.5%)	55 (42.0%)	15 (11.5%)	131 (100%)	3.57
예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	1 (0.8%)	2 (1.5%)	48 (36.6%)	62 (47.3%)	18 (13.7%)	131 (100%)	3.72
사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	0 (0.0%)	3 (2.3%)	53 (40.5%)	67 (51.1%)	8 (6.1%)	131 (100%)	3.61
사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	0 (0.0%)	5 (3.8%)	51 (38.9%)	65 (49.6%)	10 (7.6%)	131 (100%)	3.61
계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	1 (0.8%)	1 (0.8%)	54 (41.2%)	60 (45.8%)	15 (11.5%)	131 (100%)	3.66
사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?	0 (0.0%)	5 (3.8%)	58 (44.3%)	57 (43.5%)	11 (8.4%)	131 (100%)	3.56
평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	0 (0.0%)	3 (2.3%)	61 (46.6%)	54 (41.2%)	13 (9.9%)	131 (100%)	3.59

다음으로, 평가지표의 측정방법과 측정기준이 적절한 지에 대해 조사하였다. 조사결과, 응답자의 48.9%(64명)는 긍정적인 응답을 하였고, 7.6%(10명)만이 부정적인 응답을 하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.43으로 나타났다. 응답자의 50% 정도는 평가지표의 측정방법과 측정기준이 적절하다고 응답하였으나, 50% 정도는 적절하다는 응답을 하지 않았다.

〈표 3-26〉 평가지표 측정방법 및 측정기준의 적절성에 대한 인식

구분	빈도	비율
전혀 그렇지 않다	2	1.5%
그렇지 않다	8	6.1%
보통이다	57	43.5%
그렇다	60	45.8%
매우 그렇다	4	3.1%
합계	131	100%
평균	3.43	

평가지표의 측정방법과 측정기준의 적절성에 대해 부정적으로 응답한 10명을 대상으로 측정방법의 모호성과 측정기준의 정량화에 대한 의견을 조사하였다. 조사결과, 모두 긍정응답이 높게 나타났다.

〈표 3-27〉 평가지표 측정방법 및 측정기준의 부적절 이유

평가지표	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
1) 평가지표의 측정방법이 모호하다	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (40.0%)	3 (30.0%)	10 (100%)	4.30
2) 측정기준이 정량화되지 않아 객관적 판단이 어렵다	0 (0.0%)	1 (10.0%)	1 (10.0%)	4 (40.0%)	4 (40.0%)	10 (100%)	4.10

민간위원회가 2차 평가 후 제시하는 사업에 대한 문제점이나 개선사항이 업무에 도움이 되는지에 대해 조사하였다. 응답자의 32.8%(43명)은 긍정적으로 응답하였고, 12.3%(16명)는 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도 점수의 평균값은 3.18로 나타났다. 사업담당자 일부는 민간위원회가 제시하는 의견이 업무에 도움이 된다고 하지만, 상당수의 응답자는 도움을 받지 못하는 것을 보여준다. ‘매우 그렇다’의 응답이 전혀 나타나지 않았다는 점 또한 2차 평가의 의견이 개선될 필요가 있음을 제시한다.

〈표 3-28〉 2차 평가에서 제시하는 의견의 업무 도움 정도

구분	빈도	비율
전혀 그렇지 않다	4	3.1%
그렇지 않다	12	9.2%
보통이다	72	55.0%
그렇다	43	32.8%
매우 그렇다	0	0.0%
합계	131	100%
평균	3.18	

민간위원회가 2차 평가 후 제시하는 사업에 대한 문제점이나 개선사항이 업무에 도움이 되지 않는다고 16명을 대상으로 그 원인에 대한 인식을 조사하였다. 특정 원인에 국한되지 않도록 복수응답을 허용하였다. 응답의 45.0%(9개)는 '제시된 문제점과 개선사항이 적합하지 않다'로 나타났고, 30.0%(6개)는 '제시된 개선사항을 업무수행 과정에서 활용할 여유가 없다'로 나타났다. 이러한 결과는 사업담당자가 2차 평가위원의 전문성에 대해 신뢰하지 못한다고 응답한 바와 같이 제시된 문제점과 개선사항이 사업의 내용에 부합하지 않을 수 있음을 보여준다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 보다 전문성이 높은 민간위원회를 구성하거나, 민간위원이 사업의 성과개선을 위한 적절한 의견을 제시할 수 있는 여건을 마련하여야 할 것이다.

〈표 3-29〉 2차 평가에서 제시하는 의견의 비실효성 원인¹⁰⁾

실효성 저하 원인	빈도	비율
① 제시된 문제점과 개선사항이 적합하지 않음	9	45.0%
② 사업이 종료되어 개선사항을 반영하기 어려움	2	10.0%
③ 제시된 개선사항을 업무수행 과정에서 활용할 여유가 없음	6	30.0%
④ 개선사항 이외에 사업성과를 제고할 수 있는 방법을 알고 있음	0	0.0%
⑤ 개선사항을 적용하는데 지나치게 많은 노력이 필요함	3	15.0%
합계	20	100%

10) '보통이다' 또는 '그렇다'를 선택한 사업담당자의 응답(20개)까지 포함하여 분석한 결과에서는 3번 원인이 47.5%(19)를 차지하였고, 1번 원인이 25.0%(10)를 차지하였다.

3. 충청남도 주요재정사업 평가의 성과 및 문제점

이상의 충청남도 주요재정사업 평가의 운영현황, 설문조사 결과와 함께 인터뷰 조사 내용을 바탕으로 충청남도 주요재정사업 평가의 성과와 문제점을 정리하였다. 본 연구는 충청남도 주요재정사업 평가의 운영에 대한 평가담당자의 의견을 수집하기 위해 인터뷰조사는 실시하였다. 2018년 현재 충청남도에서 주요재정사업 평가 업무를 담당하고 있는 부서는 예산담당관 재정지원팀이다. 2018년 11월에 충남도청에 방문하여 주요재정사업 평가를 담당하는 공무원과 과거에 업무를 담당했던 공무원을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다.

1) 성과

충청남도는 4년간 주요재정사업 평가를 운영하면서 평가제도의 고도화를 위한 노력을 기울여 어느 정도의 성과를 내고 있고, 선진적인 시스템을 갖추나가고 있다고 할 수 있다.

(1) 재정사업에 대한 성과관리 인식 제고

충청남도 주요재정사업 평가는 성과중심의 재정운용에 관한 인식을 높이고 재정사업 성과를 제고시키는 촉매제 역할을 해왔다고 할 수 있다. 사업담당자를 대상으로 실시한 설문조사 결과에서, 응답자의 66.5%가 주요재정사업 평가제도가 필요한 제도라고 응답한 결과에서 이러한 성과를 확인할 수 있다. 주요재정사업 평가에 대한 전반적인 인식 또한 긍정 응답이 부정 응답보다 높게 나타났다는 점은 성과중심의 재정운용에 대한 인식이 어느 정도 제고되었음을 보여준다.

(2) 주요재정사업 평가의 실효성을 제고하기 위한 운영개선

충청남도는 2015년에 주요재정사업 평가를 실시한 이후 매년 제도의 정착 수준이 높아지고 있고, 그 과정에서 평가의 실효성을 높이기 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 판단된다. 우선, 평가대상 선정 측면에서 내실 있는 운영을 위한 노력을 기울이고 있다. 충청남도는 행정안전부 지침에 따라 지방보조사업과 의무적 경비를 평가대상에서 제외하고 있는데, 제도운영과정

에서의 학습이나 선진사례 벤치마킹을 통해 행정운영경비, 재무활동 외에 종료 사업, 기타 평가실익이 없는 사업을 추가적으로 제외하고 있다. 이를 통해 평가의 효율성과 실효성 확보를 도모하고 있다.

둘째, 평가결과의 공정성과 객관성을 제고하기 위해 평가방법을 지속적으로 개선하고 있다. 행정안전부의 지침상, 투자사업에 대한 2차 평가시 민간위원회를 활용하는 것은 선택사항이다. 그럼에도 충청남도는 평가의 공정성과 객관성을 높이기 위해 전문가로 민간위원회를 구성하는 것이 필요하다고 판단하여 2017년부터 민간위원회를 통해 자체평가결과를 확인·점검하고 있다. 2018년에는 전년도 민간위원회 운영경험을 통해 심사의 전문성을 제고할 필요성을 인식하고, 재정계획 및 재정공시심의위원회 위원을 민간위원회의 구성하였다. 이와 함께, 2차 평가에서 빈번하게 나타나는 평가위원의 성향에 따른 점수 편차를 방지하기 위해 사업별 2인 이상 평가를 실시하도록 하였다.

사업부서가 자체평가를 부실하고 관대하게 실시하는 것을 방지하기 위해 사업 유형별로 필수제출 자료를 규정하였다. 예를 들어, 출자·출연 사업, 투자사업 등에 대해 문제해결 실적을 제출하는 것을 의무화하였다. 아울러, 1차 평가의 관대화를 막기 위해 1차 평가시 ‘미흡’ 사업을 10% 이상 분류하도록 권고하였다.

셋째, 평가지표와 배점을 개선하여 객관적인 평가결과를 도출하고 사업담당자의 수용성을 높이하고자 하였다. 행정안전부는 지침을 통해 주요재정사업 평가지표와 평가방법을 제시하였지만 정성지표가 많고 측정방법이 모호한 측면이 많아 평가과정에서 어려움이 발생하고 있다. 그에 따라 충청남도는 정량적인 평가가 이루어질 수 있도록 예산집행률과 같은 정량지표를 도입하여 사용하고 있다. 또한 정량지표에 많은 배점이 되도록 하여 정성지표로 인해 발생하는 평가결과에 대한 불신을 해소하고자 하였다.

이와 함께 평가지표가 중복적으로 나타는 문제를 개선하여 평가결과의 정확성을 높이하고자 하였다. 2017년에 성과·환류 단계의 지표가 계획 단계의 지표와 중복된다는 문제가 제기되자, 2018년에 계획 단계의 ‘성과계획 적정성 평가’ 지표로 일원화하였다.

넷째, 평가결과의 환류를 위해 중앙정부의 재정사업 자율평가를 벤치마킹하여 1차 자체평가 이후 미흡사업에 대한 환류방안을 지출구조조정, 성과관리개선대책, 제도개선대책의 3가지 유형 중 하나를 선택하여 작성하도록 하였다. 이는 사업부서 스스로 사업평가에 대한 개선책을 마련하도록 하여 예산부서의 조치결과를 수용할 수 있도록 한 것으로 판단된다. 그러나 대

부분의 사업부서에서 이행하지 않고 있어 형식화되고 있다.

2) 문제점

(1) 평가대상

충청남도는 평가의 실효성을 제고하기 위해 대상사업 범위를 설정하고 있으나, 대상사업의 선정의 세부적인 기준이 명확하게 설정되지 않은 부분이 있다. 충청남도는 행정안전부의 지침에 따라 원칙적으로 총사업비 5억원 이상 투자사업과 전체 행사성사업을 평가대상으로 하고 있고, 평가의 실효성을 위해 평가실익이 없는 사업들은 제외하고 있다. 또한 평가결과에 따라 예산 삭감 조치를 반영하기 위해 최대한 국고보조사업은 제외하고 있다. 사업에 국비가 포함되는 경우에는 지역발전특별회계, 특별교부세, 소방안전교부세 등의 국비가 포함되는 사업 위주로 평가대상을 선정하고 있다. 그럼에도 전체 249개 평가대상 사업 중 73개 사업에 국비가 포함되어 있다. 어떠한 기준에 의해서 이러한 사업들이 포함되었는지에 대한 명확한 기준을 제시하여 사업을 수행하는 부서의 예측가능성을 높이고 평가준비를 하는데 도움을 줄 필요가 있을 것이다.

(2) 평가절차 및 방법

절차 및 방법 측면에서 충청남도 주요재정사업 평가는 평가에 대한 피평가자의 수용성, 평가의 객관성 및 전문성을 저해하는 부분이 있다. 첫째, 사업부서의 성과관리 역량이 부족하여 성과목표나 성과지표뿐만 아니라 주요재정사업 평가에 대한 이해가 부족한 문제가 반복적으로 나타나고 있다. 민간위원회가 1차 평가 보고서를 검토한 이후, 사업담당자가 재정사업의 성과목표를 고려하지 않고 사업계획을 수립하여 사업계획과 목표의 연계성이 미흡한 경우와 부적절한 성과지표를 설정하여 사업의 성과를 측정하기 곤란한 경우가 나타나고 있다는 의견을 제시하고 있다. 이러한 문제의 원인은 근본적으로 사업담당자가 성과관리를 업무수행의 원리나 기준으로 인식하지 않고 평가시기에만 들여다보는 업무 중 하나로 치부하기 때문일 것이다. 성과목표에 대해 이해하지 못하고 1차 평가 보고서를 작성한 사례가 다수 보고서에서 나타나는 것을 통해 이를 유추할 수 있다. 사업담당자가 성과관리에 대한 이해가 부족하기 때문

에 사업을 추진할 경우 사업의 목적과 달성목표를 고려하지 않게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사업담당자의 성과관리에 대한 이해를 높이고 관리자의 성과관리 역량을 높이기 위한 주기적인 교육훈련이 필요하다. 직접적으로는 예산 편성 단계부터 사업의 성과체계 검증이 가능하도록 성과지표 및 추진계획 설정을 요구하고 사업 수행시 성과와 연계하여 사업을 추진하도록 점검하여야 한다. 다른 한편으로, 주요재정사업 평가 시기에 사업담당자에 대한 성과관리 컨설팅을 병행하는 것도 하나의 대안이다.

1차 평가 보고서가 부실하게 작성되는 표면적인 이유는 주요재정사업 평가에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 제도가 시행된지 4년이 지나고 있지만, 계급제에 기반한 순환보직 인사원칙에 따라 매년 주요재정사업 평가에 대해 학습할 수 있는 여건이 조성되지 못하고 있다. 이와 함께 재정사업평가 담당부서는 피평가자에게 충분한 설명을 제공하지 못하고 있다는 점도 이러한 문제를 야기하는 원인이 되고 있다. 설문조사 결과에서 평가에 대해 잘 모르는 상태에서 평가를 받는다고 응답한 비율이 64.3%로 나타난 부분에서 이를 확인할 수 있다. 사전 설명의 필요성에 대한 인식 조사에서는 70.3%가 필요하다고 응답하여 이러한 문제가 필수적으로 개선되어야 할 부분임을 보여준다.

둘째, 1차 평가의 관대화 경향이 나타나 평가의 객관성을 저해할 수 있으므로, 이를 개선할 필요가 있다. 주요재정사업 평가는 사업부서가 재정사업을 스스로 평가하도록 사업부서의 자체평가(1차 평가)를 규정하고 있다. 이는 사업담당자의 성과관리에 대한 이해를 높이고 성과제고를 위한 동기부여에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 평가 관대화 문제를 동시에 발생시키고 있다. 충청남도 또한 이러한 문제에서 자유롭지 못하고 매년 반복되고 있다. 2018년에 실시된 주요재정사업 평가의 1차 평가 결과에서 평가등급 비율을 살펴보면, '매우우수' 등급 사업이 51.4%(153개)를, '우수' 등급 사업이 18.1%(45개)를 차지하여 '우수' 이상 등급이 79.5%(를 차지한 반면, '미흡' 이하 등급은 2.4%(6개)에 불과하였다. 이러한 평가관대화 경향은 행사성사업에서 더 두드러지게 나타났다. 행사성사업에서 '우수' 이상 등급 사업은 88.7%(110개)를 차지하였고, '미흡' 이하 등급 사업은 1.6%(2개)에 불과하였다. 1차 평가 결과가 최종 평가결과로 이어지지는 않지만, 평가를 통한 재정사업 성과관리 개선을 위해서는 1차 평가부터 엄격한 평가가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 따라서 이를 개선하기 위한 방안이 엄격하게 추진될 필요가 있다.

〈표 3-30〉 충청남도 2018년도 주요재정사업 1차 평가 결과

구분	총계	평가등급				
		매우 우수	우수	보통	미흡	매우미흡
전체 사업	249 (100.0%)	153 (61.4%)	45 (18.1%)	45 (18.1%)	5 (2.0%)	1 (0.4%)
투자사업	125 (100.0%)	65 (52.0%)	23 (18.4%)	33 (26.4%)	4 (3.2%)	0 (0.0%)
행사성사업	124 (100.0%)	88 (71.0%)	22 (17.7%)	12 (9.7%)	1 (0.8%)	1 (0.8%)

셋째, 1차 평가에서 ‘미흡’ 등급 사업 비율을 의무화하지 않아 전략적 왜곡이 발생할 소지가 있다. 사업부서는 사업예산의 삭감을 막기 위해 삭감이 불가능한 사업에 ‘미흡’ 등급을 부여하려는 동기가 발생할 수 있다. 실제 일부 실국에서는 2017년에 사업이 종료되었거나 2018년에 예산이 편성되지 않은 사업에 ‘미흡’ 등급을 부여하였다. 사업부서에서 평가 제도의 취지에 맞게 평가결과가 좋지 못한 사업에 ‘미흡’ 이하 등급을 부여하고, 해당사업의 성과를 개선하기 위한 조치를 마련할 수 있도록 유도하여야 한다.

넷째, 2차 평가의 전문성이 강화될 필요가 있다. 충청남도는 2차 평가의 전문성을 제고하기 위해 2018년에 민간위원회 구성을 관련 전문가로 새롭게 구성하였다. 그러나 설문조사 결과, 2차 평가에서 보완되어야 할 사항으로 ‘전문적인 평가위원 선정’이 가장 많은 응답 비중을 차지하였다. 2차 평가의 공정성과 객관성에 대한 직접적인 설문에서는 긍정 응답비율이 30%에 미치지 못했다. 1차 평가의 공정성과 객관성에 대한 설문분석 결과와 비교하면 2차 평가의 공정성과 객관성에 대한 사업담당자의 인식수준이 낮다는 것을 확인하게 된다. 1차 평가에 대해서는 긍정응답이 48.1%인 반면, 2차 평가에 대해서는 긍정응답이 29.8%에 불과하였다. 더욱이 ‘매우 그렇다’의 응답은 전혀 제시되지 않았다. 충청남도 평가담당부서는 이러한 문제를 인식하고 상당히 많은 노력을 기울이고 있지만, 이를 개선하기 위한 추가적인 노력이나 대안이 필요한 것으로 판단된다.

(3) 평가지표 및 배점

평가결과의 타당성을 확보하기 위해 평가지표의 적합성과 배점의 적절성을 제고할 필요가

있다. 첫째, 사업특성을 고려한 평가지표를 구성할 필요가 있다. 평가대상사업은 크게 투자사업과 행사성사업으로 구분되는데, 이러한 큰 분류상에서도 두 유형의 사업에는 큰 차이가 나타난다. 예를 들어, 투자사업과 달리 행사성사업은 대부분 용역으로 수행되기 때문에 사업수행에 있어서 계약이 중요한 요소가 된다. 사업특성을 고려하지 않고 동일한 평가지표를 통해 평가를 진행할 경우 평가의 공정성을 확보할 수 없고(김영록, 2013), 의미있는 성과정보를 도출하기 어렵다. 따라서 사업의 특성을 고려한 평가지표의 설정이 필요하다. 충청남도는 이를 고려하여 사업관리의 적정성 항목에서 투자사업과 행사성사업별로 지표를 달리 설정하고 있다. 그럼에도 해당지표는 가감점 지표에 불과하여 사업별 특성을 반영하기에는 부족한 실정이다.

둘째, 현재의 평가지표 및 배점 구조에서는 평가를 통한 사업구조 조정이 어려운 측면이 있다. 주요재정사업 평가의 목적이 사업의 성과개선 및 사업구조 조정 등을 통한 재정운용의 성과를 높이는 것이다. 이를 위해 사업구조를 조정할 수 있는 평가지표와 측정기준을 마련하여야 한다. 그러나 현재의 평가지표와 배점 구조에서는 유지될 필요가 없다고 판단되는 사업을 폐지하기 어렵다. 사업이 성과목표와 무관하게 진행되거나 사업의 효과가 현저하게 낮다고 판단되는 경우 등에 대해서는 사업을 폐지하여 다른 사업으로 대체하는 것이 재정운용의 성과를 높이는데 있어서 바람직하다. 그러나 현재의 평가점수 산정 구조는 세부 지표의 총점을 합산하여 평가등급을 결정하므로 유지필요성이 없는 사업을 폐지하지 못하는 모순이 발생할 수 있다. 따라서 '사업의 유지 필요성' 지표를 추가하여 사업 폐지를 판단할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 사업에 따라 특성이 다르기 때문에 평가지표별 배점 또한 합리적으로 설정되어야 하지만 아직까지 이에 대한 체계가 미비하다. 계속사업의 경우 계획단계의 지표보다는 관리와 성과/환류 단계의 지표에 많은 배점을 부여하는 것이 적절하고, 신규사업의 경우 계획단계의 지표에 많은 배점을 부여하는 것이 적절할 것이다.

넷째, 평가지표에서 관리단계에 40점을 부여하고 있는 현재의 배점 구조는 평가자의 객관성 확보 차원에서 장점이 있으나, 평가제도의 운영목적을 저해할 수 있다. 관리단계에서는 예산집행에 대한 평가가 이루어지기 때문에, 관리단계의 배점을 높일 경우 평가가 산출측면에 초점을 두도록 한다. 그에 반해 성과/환류 단계에 측정되는 사업의 성과달성의 비중이 줄어들게 된다. 현재의 배점구조는 사업담당자가 사업성과보다는 예산집행에 더 관심을 갖도록 유도할

수 있으므로, 성과/환류 단계의 배점을 높이는 것을 고려할 필요가 있다.

(4) 평가결과 산출 및 환류

평가결과 산출 및 환류 측면에서 충청남도 주요재정사업 평가는 효과적인 환류가 실시되기 어려운 부분이 존재한다. 첫째, 평가결과가 사업의 성과개선을 위해 잘 활용되지 못하고 있다. 주요재정사업 평가 제도는 사업의 계획부터 성과·환류단계까지의 리뷰를 통해 성과정보를 도출하도록 되어 있으나, 현재는 단지 평가등급을 결정하고 그에 따라 기계적으로 예산을 삭감하는 방식으로 한정하여 제도를 운영하고 있다. 이러한 실태는 재정활동의 성과관리체계를 구축하기 위한 제도의 취지를 살리지 못하고 있음을 보여주는 것이다. 설문조사 결과, 2차 평가에서 제시하는 의견이 도움이 된다고 응답한 비율은 30% 정도에 불과하다. 2차 평가의 의견이 사업개선에 도움이 되지 못하는 이유는 여러 가지일 수 있는데, 그 중 하나는 평가의견의 전문성 부족이다. 2018년 평가결과에서 제시된 의견은 ‘예산집행실적 미흡 및 보고서 자료 미흡’, ‘사업평가 환류 미흡’, ‘예산집행저조, 실적 저조’ 등과 같이 표면적인 분석에 불과하여 사업의 성과개선을 위한 전문적 의견으로 보기 어렵다. 또 다른 원인은 사업담당자가 성과개선을 위한 의지가 부족하다. 충청남도는 평가결과의 환류를 위해 중앙정부의 재정사업 자율평가를 벤치마킹하여 1차 자체평가 이후 미흡사업에 대한 환류방안을 지출구조조정, 성과관리개선대책, 제도개선대책의 3가지 유형 중 하나를 선택하여 작성하도록 하였다. 이는 사업부서 스스로 사업평가에 대한 개선책을 마련하도록 하여 예산부서의 조치결과를 수용할 수 있도록 한 것으로 판단된다. 그러나 대부분의 사업부서에서 이행하지 않고 있어 형식화되고 있다. 재정사업 평가의 근본적인 목적이 사업개선을 통한 성과향상이라는 점을 감안하면 성과평가 결과가 사업개선에 유용한 정보로 활용될 수 있는 방안이 필요하다.

둘째, 성과관리를 통해 재정사업의 효과를 제고하기 위해서는 ‘미흡’ 등급 사업에 대한 지출구조조정이나 성과관리개선대책 수립 등을 적용하기 이전에 평가결과가 ‘미흡’한 원인에 대한 객관적이고 전문적인 분석이 선행되어야 한다. 현재와 같이 ‘미흡’ 등급 이하 사업에 대한 예산삭감 위주의 네거티브 방식은 사업부서에서 발생하고 있는 1차 평가의 관대화나 전략적 왜곡과 같은 부작용을 더욱 부추길 수 있다(오영민, 2014). 따라서 성과가 미진한 사업에 원인을 분석할 수 있는 분석체계 도입이 필요하다.

제4장 사례조사

1. 사례조사 개요

충청남도 주요재정사업 평가의 개선방안을 마련하기 위해 중앙정부와 타 지방자치단체의 재정사업 평가 사례를 조사하였다. 중앙정부의 재정사업평가 제도는 주요재정사업 평가 제도의 모태라고 할 수 있고, 우리나라 전체의 재정사업 평가의 틀을 제공하는 역할을 하기 때문에 필수적인 검토대상으로 판단하였다. 더욱이 중앙정부의 제도변화는 시차를 두고 지방자치단체에 확대되기 때문에 동향과악 차원에서도 필수적으로 검토되어야 한다고 보았다. 지방자치단체 사례로는 경기도와 전라북도를 조사대상으로 하였다. 이러한 두 자치단체는 재정사업평가에 있어서 선진적인 사례로 평가되고 있기 때문이다(황소하, 2016).

주요재정사업 평가의 구성요소가 평가대상, 평가절차 및 방법, 평가지표 및 배점, 평가결과 산출 및 활용이므로, 조사 내용도 이러한 요소에 맞춰 구성하였다. 조사와 함께 각 사례의 주요한 특징을 정리하고 최종적으로 시사점을 제시하였다.

2. 중앙정부 재정사업평가 제도 사례

1) 재정사업 자율평가 제도의 개편

중앙정부의 재정사업 자율평가 제도는 2005년에 당시 기획예산처가 미국의 사업평가등급제도(Program Assessment Rating Tool, PART)를 우리나라의 여건에 맞게 수정하여 도입한 제도이다. 재정성과와 예산을 연계하여 재정운영의 효율성을 제고하기 위해 2003년에 도입된 재정성과관리제도가 성과목표와 성과지표 중심으로 운영됨에 따라 사업의 특성, 집행상의 문제점, 성과부진 사유 등에 대한 구체적인 정보를 제공하지 못해 성과예산을 작동시키지 못하는 한계점이 있었다(기획예산처, 2006: 2). 그러한 문제점을 해결하기 위해 사업단위 평가를

통해 사업의 성과정보를 도출하고 예산에 활용하는 재정사업 자율평가제도가 도입된 것이다. 이 제도는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 평가결과를 재정운용에 활용하는 평가제도이다. 평가대상은 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업으로 한다. 평가절차는 크게 자체평가위원회 구성, 자체평가, 평가결과 회신의 3단계로 구성된다. 그리고 평가결과에서 '미흡'사업에 대해서는 지출구조조정이나 제도개선 방안을 마련하도록 한다.

기획재정부는 재정사업 자율평가제도를 2005년에 도입한 이후 지속적으로 제도개선을 통해 현재까지 운영하고 있다. 그런데 최근 2017년에 재정사업 자율평가의 실효성이 높지 않다는 판단 하에 재정관리점검회의를 거쳐 평가체계를 대폭 수정하였다. 그 동안 재정사업 자율평가 제도가 성과중심의 재정운용에 관한 인식을 높이고, 재정사업 성과를 제고시키는 촉매제 역할을 해왔다는 점에서 성과가 있었지만, 환류구조의 문제, 평가중복 등 환경변화에 대응한 효율적인 제도로 자리매김하는 데는 미흡한 측면이 있었다고 판단한 것이다. 구체적으로 자율평가는 지침에 따라 일률적인 평가기준이 적용되고 평가결과가 예산과 기계적으로 연계되어 부처의 자율성과 책임성을 확보하기 어려웠다고 보았다. 그리고 기획재정부의 메타평가는 각 부처 지출구조조정계획에 대한 확인·점검 중심으로 이루어져 개별사업의 실질적인 성과를 제고하고 지출을 효율화하는 데 한계가 있었다고 판단하였다. 그에 따라, 기획재정부는 크게 2가지 내용으로 재정사업 자율평가제도를 개편하였다. 첫째, 부처의 자율평가가 실질적으로 자율적으로 운영될 수 있도록 하는 것이다. 둘째, 기획재정부는 메타평가를 폐지하는 대신 핵심사업을 별도로 선정하여 직접 평가·분석하는 체계를 도입하는 것이다.

〈그림 4-1〉 중앙정부 재정사업 평가제도 개편 주요내용

현 행	개편방안
자체평가 (사업부처)	자체평가 (사업부처)
메타평가 (기재부)	(메타평가 → 폐지)
	핵심사업 평가제도 → 도입

자료: 기획재정부 보도자료(핵심사업 집중 관리를 통해 재정혁신 뒷받침) 2018.1.11

이러한 개편방향 중 첫 번째 자율평가체계 구축과 관련된 구체적인 특징은 크게 3가지로 요약된다. 첫째, 사업부처의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 자체평가 중심으로 평가제도를 운영하고 기획재정부의 메타평가는 폐지하는 것이다. 둘째, “미흡” 사업에 대해 기계적·일률적으로 예산을 삭감하는 방식으로 지출구조조정 계획을 수립하는 것을 폐지한다는 것이다. 셋째, 재정운영의 투명성을 제고하기 위해 평가기준·절차 및 평가결과는 원칙적으로 모두 대외 공개한다는 것이다.

〈표 4-1〉 2018년 재정사업 자율평가 주요 변경 사항

연도	2017년	2018년
평가 대상	전체 성과관리대상 재정사업	전체 성과관리대상 재정사업
자체평가	■ ‘예산 규모 기준’ 상대평가 - 3단계(우수/보통/미흡)로 등급화 ■ 관리, 결과 단계의 3개 지표로 간소화 ■ 분야별 평가지표를 통합하되, 특성화 지표를 활용	■ ‘사업 수 기준’ 상대평가 (소액사업 위주로 ‘미흡’ 평가를 받지 않도록 예산규모도 상대평가 준수 권고) - 3단계(우수/보통/미흡)로 등급화 ■ 평가지표는 사업부처에서 자율적으로 설정 ■ R&D, 재난, 지역발전 등 분야는 소관 평가기관(과기정통부, 행안부, 지역위) 지침에 따라 평가
메타(상위) 평가	■ 분야별 평가를 통합하여 부처 단위의 종합적 평가 ■ 메타평가협의회를 통해 분야별, 부처별 메타(상위)평가 실시	■ 폐지
평가결과 환류	■ 부처단위의 종합적인 지출구조조정 실시 - ‘16년 평가대상사업 예산의 1% 수준 ■ 세출구조조정안 마련 - 개별 미흡사업에 대한 구조조정 규모를 부처가 자율적 결정 ■ 기관별 인센티브 및 페널티 부여	■ 부처단위 자율적 환류계획 마련 - 미흡사업에 대한 기계적 지출구조조정 계획 수립 폐지 - 성과제고를 위한 제도개선 중심으로 평가결과 환류계획 마련

자료: 기획재정부. 2018년 재정사업 자율평가 지침

2) 재정사업 자율평가의 대상 사업

재정사업 자율평가의 대상사업은 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 성과관리대상 재정사업이다. 평가사업의 단위는 ‘단위사업’이다. 다만, 평가중복 방지와 평가실익 확보 차원에서 일부 사업은 재정사업 자율평가 대상에서 제외한다. 우선, 평가중복 최소화를 위해 R&D, 재난안전, 지역발전 사업 및 복권기금 사업 중 소관 평가기관¹¹⁾의 지침에 따라 선정된 사업은 평가대상에서 제외한다. 단, 보조금 평가, 핵심사업 평가, 심층평가 대상은 제외대상이 아니다. 다음으로, 인건비, 기본경비 및 소액사업(10억원 미만) 등은 평가의 실익이 적기 때문에 평가 대상에서 제외한다. 그러나 평가제외 대상 사업이라도 소관부처에서 평가 필요성이 있다고 판단할 경우에는 재량에 따라 평가 가능하다.

〈표 4-2〉 재정사업 자율평가의 평가대상 제외기준

- 성과관리대상사업이 아닌 사업(성과계획서 작성지침에 따름)
- 기타 평가의 실익이 적다고 판단되는 경우로서 아래에 해당하는 경우
 - 평가대상 회계연도 또는 이전에 사업이 종료된 완료사업
 - 단위사업 내 일부 세부사업이 평가대상 제외 사업으로써 일부를 제외한 나머지 사업만으로는 평가실익이 없는 경우*
 - * 제외대상 사업을 제외한 나머지 사업이 10억원 미만의 소액사업이거나 인건비·기본경비 사업만 남은 경우 등
 - 기관운영 사업으로 별도 기관평가(책임운영기관 평가 등)를 받고 있는 경우 등

2015년까지 평가대상은 재정사업 중 일부에 한정되었으나 2016년에 세출구조조정 강화를 목적으로 평가대상 사업을 현재와 같이 전체 재정사업으로 확대하였다. 2015년까지는 성과계획서상 전체 성과목표 중 1/3에 해당하는 성과목표 내 전체 관리과제(단위사업)를 평가대상사업으로 선정하여 3년마다 1회의 주기로 평가가 이루어지도록 하였다.

11) 과학기술정보통신부, 행정안전부, 지역발전위원회, 복권위원회이다. R&D, 재난안전, 지역발전 사업 등에 대한 평가지침은 소관 평가기관에서 별도로 시달한다.

3) 재정사업 자율평가의 절차 및 방법

재정사업 자율평가의 절차는 크게 평가준비, 자체평가, 평가결과 공개의 3단계로 진행된다. 우선 기획재정부는 평가수행 전년도 말에 평가준비 활동을 수행하는데, 평가준비는 평가지침을 확정하고 부처 자체평가 담당자를 대상으로 합동설명회를 개최하는 것으로 이루어진다. 평가 연도에 들어서면 곧바로 각 부처에서 자체평가 계획을 수립한 후 자체평가를 실시한다. 각 부처는 자체평가 수행 후, 결과보고서를 작성하여 기획재정부에 제출한다. 기획재정부는 제출된 평가보고서를 검토하여 자체평가결과의 오류를 수정한 후 예산실에 송부한다. 수정되는 오류는 단순수치오류, 제출서류 누락, 사실관계 불일치 등과 같은 기본적인 사항들로 한정된다. 마지막으로 기획재정부에서 평가결과를 대외에 공개함으로써 평가절차는 종료된다.

〈표 4-3〉 2018년 재정사업 자율평가 일정

구 분	일 시	내 용
평가준비	‘17.12월	평가지침 확정
		부처 자체평가 담당자 합동설명회(서울, 세종 총 2회)
자체평가	‘18.1월	부처 자체평가 계획 수립(각 부처)
	‘18.1~3월	각 부처 자체평가 실시
	4.30.	자체평가결과 제출 (각 부처 → 기재부)
메타(상위) 평가	5.1~5.15.	자체평가결과 오류 수정 - 평가기준·절차 준수여부를 점검했던 기존의 메타평가와 달리 단순수치오류, 제출서류 누락, 사실관계 불일치 등 기본 오류 사항을 확인
	5.15.	평가결과 예산실 송부
	5.20.	평가결과 공개

각 부처 내에서 이루어지는 자체평가는 자체평가위원회 구성, 평가대상 선정 및 평가지표 설정, 평가수행, 환류계획 마련, 평가결과 제출의 5단계 절차를 통해 이루어진다. 즉, 각 부처는 자체평가위원회를 구성하여 소관 재정사업에 대한 자체평가를 실시한다. 위원회는 위원장을 포함하여 10인 이내로 구성된다. 위원장은 차관급 공무원(청단위는 차장급 공무원) 또는

정부업무평가기본법상 자체평가위원회의 위원장이 맡는다. 위원은 평가의 공정성, 전문성 등을 고려하여 소관부처에서 자유롭게 구성하되 민간위원을 1/2이상 포함되는 것은 권고사항이다. 이러한 위원회 운영 지침은 부처에 부담을 줄 수 있으므로, 이를 최소화하기 위해 정부업무평가기본법상 자체평가위원회로 위원회를 대체할 수 있도록 하였다. 그리고 자체평가위원회의 운영 방식은 소관부처 사정에 따라 자유롭게 구성된다.

기획재정부의 2차 평가는 최근 큰 변화가 있었다. 2014년까지 기획재정부는 각 부처 자체평가결과를 사업별로 전수 확인·점검하는 방식을 사용하였다. 이러한 방식은 2015년에 메타평가 방식으로 전환되고 사업별 확인·점검은 필요시 선별적으로 사용되었다. 메타평가는 부처의 평가내용에 대해 평가과정의 충실도, 평가결과의 적정성, 사업별 환류방안의 합리성 등을 종합적으로 검토하는 방식으로 적용되었다. 메타평가는 부처 단위로 이루어지므로, 부처를 대상으로 평가결과가 도출되고 이는 부처에 대한 인센티브 및 페널티 부과의 근거로 활용될 수 있었다. 2018년에 사업부처의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 자체평가 중심으로 평가제도를 운영하는 방향으로 제도가 개편되고 핵심사업 평가가 도입되면서 메타평가 방식은 폐지되었다.

전략적인 왜곡의 판단기준은 크게 의도적인 평가결과 왜곡과 지출구조조정 계획의 왜곡이다. 우선, 의도적으로 평가결과를 왜곡한다는 것은 성과목표의 적극성이 명백히 미흡함에도 적극적인 경우로 점수를 부여하거나, 성과지표를 달성하지 못하였는데 합리적인 사유없이 달성률을 높게 인정한 경우 등을 말한다. 다음으로 지출구조조정 계획의 왜곡은 완료사업이나 법정의무지출 사업과 같이 지출구조조정이 불가능한 사업에 대해 지출구조조정 계획을 마련한 경우, 세부사업 또는 내역사업을 단순히관하면서 지출구조조정 계획으로 산입한 경우, 연차별 계획 등에 따라 삭감이 예정되어 있는 사업의 삭감액을 지출구조조정 계획으로 산입한 경우 등을 말한다.

〈표 4-4〉 2017년 재정사업 자율평가 메타(상위)평가 지표(일반재정사업 분야)

평가항목	평가지표	판단기준	
평가과정의 충실도(30)	자체평가위원회 구성 (10)	적절(10)	위원회 기준 부합
		부적절(5)	위원회 기준 미부합
	자체평가위원회 운영 (20) *개최실적, 위원 의견수렴 및 반영여부, 구체적 조정실적	우수(20)	개최실적(구체적 회의록, 회의내용), 위원들 간 의견 수렴 및 담당부서 의견(논의내용), 위원 의견에 대한 반영여부 및 미반영시 합리적 사유 등을 검토하여 자체평가위원회의 평가충실도를 평가
		보통(15)	
		미흡(10)	
평가결과의 적정성(40)	평가기준 적용의 적정성(20)	우수(20)	예산집행, 성과지표 적극성 및 달성도 판단, 외부기관의 평가 등에 대한 판단의 적정성 (측정기준대로 정확히 적용했는지 여부)
		보통(12.5)	
		미흡(5)	
	상대평가 준수여부 (20)	우수(20)	예산규모, 사업수 기준 모두 준수
		보통(15)	예산규모 또는 사업수 기준 중 하나만 준수
		미흡(10)	모두 미준수 * 성과지표 달성 왜곡 등 명백한 평가결과 왜곡시 '미흡' 처리
지출구조 조정의 적정성(30)	지출구조조정 규모의 적정성(10)	적절(10)	전체 예산규모의 1% 이상 지출구조조정
		부적절(0)	전체 예산규모의 1% 미만 지출구조조정
	지출구조조정 노력도(10)	우수(10)	부처별 순위에 따른 상위 25% * 평가대상사업 총액 대비 지출구조조정 금액 비중
		보통(7)	부처별 순위에 따른 상위 25~75%
		미흡(4)	부처별 순위에 따른 하위 25% * 예산요구안과 비교검증하여 합리적 사유없이 지출구조조정안과 예산안이 불일치하는 경우 0점 처리
	전략적 왜곡 여부(10)	적절(10)	왜곡 없음
		부적절(0)	왜곡 발견(삭감불가능사업 삭감 계획 등)
가감점	성과지표 최우수 부처	+5점	양적·결과지표의 비중이 높은 부처에게 부여
	제출기한 미준수	△5점	

4) 재정사업 자율평가의 평가지표 및 배점

기획재정부는 2018년부터 재정사업 자율평가 제도 운영에서 부처의 자율성을 강화하기 위해 부처가 평가지표를 자율적으로 설정하도록 하였다. 단, 사업부처에서 자율적으로 수립한 후 자체평가위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 평가지표는 사업의 특성을 반영하여 성과목표 달성 및 우수성 등을 종합적으로 평가할 수 있도록 설정되어야 한다. 그리고 몇 가지 세부 기준에 따라 설정하도록 권고하였다. 첫째, 정량지표를 중심으로 평가지표를 설정하되, 정량·정성 비율은 부처의 특성을 고려하여 자율적으로 결정한다. 둘째, 공통기준을 적용하기 어려운 경우 가감점 지표를 활용하되, 전체 배점의 5%를 넘지 않는 수준에서 설정한다. 셋째, 핵심사업 평가, 심층평가, 보조금 평가, 국회·감사원 지적 등 외부평가를 고려할 수 있도록 설정한다.

재정사업 자율평가 제도의 부처 자체평가 지표는 2015년까지는 계획, 관리, 성과/환류의 3단계별로 11개 지표로 구성되었다. 2016년에 평가대상이 확대되어 부처의 평가부담이 늘어나자 부처의 평가부담을 완화하기 위해 평가지표를 대폭 간소화하였다. 즉, 이전의 3단계 11개 지표 구조를 관리, 결과의 2 단계, 4개 지표로 변경하였다. 2017년에는 4개 지표 체계마저 관리단계의 1개 지표를 제외하여 3개 지표 체계로 더욱 간소화되었다.

2015년까지 사용된 평가지표는 주요재정사업 평가의 지표와 동일하게 3단계, 4개 평가항목, 11개의 평가지표로 구성되었고, 점수 또한 동일하게 각 단계별로 20점, 30점, 50점으로 배분되었다. 주요재정사업 평가에서 2015년까지의 재정사업 자율평가 지표를 사용한 것이다.

〈표 4-5〉 2015년 재정사업 자율평가 제도의 부처 자체평가 지표 및 배점

단계	평가항목	평가지표	배점	
			일반 재정	정보 화
계획 (20점)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2.0	2.0
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	3.0	3.0
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?	5.0	5.0
		소 계	10.0	10.0
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5.0	5.0
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되어 있는가?	5.0	5.0
		소 계	10.0	10.0
관리 (30점)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가?	15.0	12.0
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5.0	4.0
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	10.0	8.0
		3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 개선하고 있는가?	-	3.0
		3-정보화②. 정보시스템에 대한 정보보호기반이 마련되어 있으며 관련 조치를 충실히 이행하였는가?	-	3.0
		소 계	30.0	30.0
성과 /환류 (50점)	성과달성 및 사업평가결과 의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30.0	30.0
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업 평가를 실시하였는가?	10.0	10.0
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10.0	10.0
		소 계	50.0	50.0
계		100		

2017년도의 평가지표는 크게 관리와 결과 단계로 구분된다. 관리단계에서는 사업관리의 적절성이 계획 대비 예산 집행을 통해 평가되고, 결과 단계에서는 목표달성 및 성과우수성이 평가된다. 이전 지표체계에서 예산집행률과 목표달성도 지표만 유지하고, 성과의 우수성 지표가 추가된 것이다. 그리고 사업특성에 맞는 가점지표를 추가하여 사업유형간 차이를 고려하였다.

〈표 4-6〉 2017년 재정사업 자율평가 제도의 부처 자체평가 지표 및 배점

단계	평가 항목	평가 지표	배점
관리	사업 관리의 적절성	●(1-1) (일반재정·정보화) 예산이 계획대로 집행되었는가? (R&D) 사업이 효율적으로 운영되고 있는가?	30
결과	목표달성 및 성과 우수성	●(2-1) 계획된 목표는 달성하였는가?	50
		●(2-2) (일반재정·정보화) 사업의 성과가 우수한가? (R&D) 사업이 상위전략 및 프로그램 목표 달성에 기여하고 있는가?	20
계			100
가점	(일반재정)	●예산 절감 및 효율성 제고 노력	4
	(정 보 화)	●정보시스템 운영 및 업무·서비스 혁신 성과	4
	(지역사업)	●지역일자리 창출, 연계협력 등 지역발전 성과	4
	(R&D)	●성과지표를 질적지표로 설정한 경우	4

* 지역R&D에 지역일자리 창출 등 지역발전 성과 가점 적용. 단, 일반R&D 가점은 적용 배제

5) 재정사업 자율평가의 평가결과 산출 및 환류

평가결과는 평가지표별 점수(100점 만점 ± 가감점)를 종합하여 3단계로 등급화되어 제시된다. 이러한 상대평가는 대상사업 수가 10개 이상인 부처를 대상으로 분야에 상관없이 전체 대상사업에 대해 ‘사업 수’ 기준으로 실시된다. 또한 소액사업 위주로 ‘미흡’평가를 받지 않도록 예산규모도 상대평가를 준수하도록 권고된다. 상대평가 비율은 우수 20% 이하, 보통 65% 내외, 미흡 15% 이상을 준수하여야 한다. 평가대상 사업 수가 10개 미만인 부처에 대해서는 별도 상대평가 기준이 적용된다.

각 부처는 평가결과를 도출한 후, 자율적인 환류계획을 수립하여 추진한다. 환류 형태는 크게 지출구조조정과 성과관리개선으로 구분된다. 사업부처는 우선적으로 지출구조조정 계획을 자율적으로 마련한다. 평가결과 미흡하거나 제도개선이 필요한 단위사업에 대해서는 성과관리개선대책 중심으로 환류계획을 수립한다. 지출구조조정 계획을 수립하지 않을 경우에는 성과관리개선대책을 반드시 수립하여야 한다. 기획재정부는 재정관리점검회의를 통해 부처의 자율적 환류계획의 이행여부를 받기 또는 분기별로 확인·점검한다. 2015년까지는 ‘미흡’이

하 사업에 대해서는 10%예산삭감 원칙을 적용하였으나 2016년에 평가대상 사업예산 1% 내에서 부처가 자율로 지출구조조정안을 제출하는 방식으로 전환되었다. 2018년에 이마저도 폐지하고 부처가 자율적으로 환류계획을 마련하도록 하였다.

각 부처는 평가결과를 기획재정부의 제출양식에 따라 자체평가위원회 구성, 평가기준(평가지표), 평가대상 리스트, 대상사업별 평가결과, 환류계획 등을 작성한 후 기획재정부로 제출해야 한다. 기획재정부는 각 부처의 평가기준·절차·결과를 모두 공개한다.

6) 핵심사업 평가제도의 주요 내용

기획재정부는 2018년 1월에 핵심사업 평가제도의 내용을 발표하였다. 이 제도는 평가 및 성과관리 역량을 80대 핵심사업에 집중하고, 평가방식 혁신으로 성과제고·지출혁신을 뒷받침하며, 평가 전주기에 걸쳐 국민의 참여를 확대하는 것을 주요한 골자로 한다.

(1) 평가대상

기존의 재정사업 자율평가에서는 1,415개(2017년) 사업에 대한 사업 부처의 자체 평가결과를 기획재정부가 사후적으로 확인·점검하는 데 그쳤으나, 새롭게 도입된 평가제도에서는 일자리, 성장동력 확충, 안심국가 등 80개 핵심사업을 선별하여 집행과정·결과까지 중점관리한다.

〈표 4-7〉 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

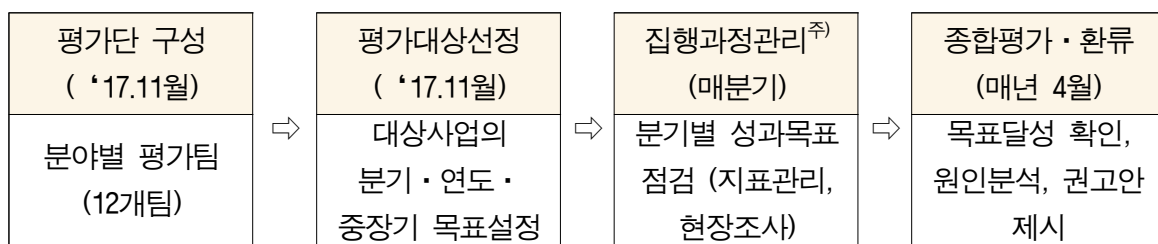
주) 평가대상의 구분은 평가의 편의를 위해 가장 관련성이 높은 구분으로 분류
자료: 기획재정부 보도자료(핵심사업 집중 관리를 통해 재정혁신 뒷받침) 2018.1.11

핵심사업은 정부 역점사업, 대규모 재정사업, 유사중복 우려 사업, 전문가·국민 의견 등을 종합적으로 고려하여 선정된다. 국민 의견이 반영될 수 있도록 한 점은 그 동안 재정당국이 주도한 대상사업 선정에 국민이 참여할 수 있도록 한 것이다. 이는 전체 평가과정에 국민을 참여할 수 있도록 하기 위한 하나의 방안이다. 평가대상사업의 1/2이상을 유관단체·협회와 일반국민이 동시에 선정한 사업 중에서 선정함으로써 국민참여를 실시한다.

(2) 평가절차 및 방법

기존의 재정사업 자율평가는 1년에 한번 전년도 성과를 서류 중심으로 확인·점검하는 방식으로 운영되었다. 그에 반해, 핵심사업 평가는 집행과정에 초점을 두고 현장중심으로 지속적으로 평가하는 방식으로 진행된다. 3년간 매분기 지표관리(집행률, 성과목표), 현장조사 등을 통해 대상사업의 집행률·성과목표 및 당초 취지를 달성하도록 뒷받침한다. 정교한 제도설계가 요구되는 신규사업에 대해서는 사업초기에 적극적으로 현장 모니터링을 실시하여 제도 정착을 지원한다. 모니터링 과정에서 나타난 문제점은 현장에서 신속하게 해결될 수 있도록 한다. 이러한 방식은 평가가 사업의 취지달성으로 연결될 수 있도록 하기 위한 조치라고 할 수 있다.

〈그림 4-2〉 핵심사업 평가 과정



주) 기존 재정사업 평가제도는 사후적 성과평가를 중심으로 이루어지나, 핵심사업 평가는 집행과정 모니터링을 상대적으로 중시

자료: 기획재정부 보도자료(핵심사업 집중 관리를 통해 재정혁신 뒷받침) 2018.1.11.

핵심사업 평가는 재정관리점검회의를 중심으로 운영된다. 사업부처와 협의하여 매분기 초에 현장조사 계획을 수립하고, 현장조사를 실시한 후에는 다음분기 초월까지 재정전략협의회에 결과를 보고한다. 현장조사는 핵심사업 평가단과 합동현장조사단에 의해 실시된다. 합동현

장조사단은 정책관계자, 민간전문가, 평가전문기관(조세재정연구원, 정보화진흥원), 지방자치단체, 사업부처, 기획재정부로 구성된다. 조세재정연구원 재정성과관리센터는 합동현장조사의 실무를 지원한다. 합동현장조사단은 분기별로 현장조사를 실시하고 성과를 측정한다. 재정관리점검회의에서는 매분기 평가결과 및 현장조사를 통해 발굴된 제도개선 과제 등의 이행여부 등을 확인·점검하고, 평가결과를 토대로 핵심사업 평가단에서 마련한 제도개선 및 예산조정 방향을 확정하게 된다.

이러한 집행과정에 대한 관리가 실효적으로 운영되기 위해 합동현장조사단에는 정책관계자 또한 포함된다. 이는 사업부처 및 정책관계자와 협업을 통해 제도개선을 포함한 성과제고방안을 마련하기 위한 것이다. 정책관계자가 참여함으로써, 수요자 입장에서 사업의 문제점을 신속하게 식별하고 대안을 제시할 수 있기 때문이다. 현장조사에서는 정책관계자의 의견을 수렴한다.

(3) 평가지표

그 동안 재정사업 평가는 단기(1년)의 직접적인 산출목표(output) 중심으로 평가가 이루어졌지만, 핵심사업 평가에서는 성장·분배 선순환 등 정부 정책방향을 평가할 수 있도록 중기(3년) 결과목표(outcome)에 대한 평가를 병행한다. 예를 들어, 사회보험 사각지대 해소에 대한 성과지표는 '사회보험료 지원 사업장·수혜자 수'였으나 '10인 미만 사업장 고용보험·건강보험 가입률'과 같은 형태로 개선한다는 것이다. 이와 함께, 정량적 결과목표 설정이 어려운 사업의 경우에는 정성적으로 정책방향에 대한 기여도를 평가할 예정이다.

(4) 평가결과 및 환류

재정사업 자율평가에서는 개별사업에 대한 평가결과(우수/보통/미흡)에 따라 예산을 삭감하는데 치중했다면, 핵심사업 평가에서는 집행과정에 대한 모니터링을 통해 사업구조를 재설계하거나 재정투입방향을 도출하는데 중점을 둔다. 이는 기계적 예산삭감 방식을 탈피하여 평가결과를 합리적 지출조정 및 제도개선을 위한 근거로 활용하는 것이다. 이를 위해 집행과정 모니터링을 통해 민간시장·타재정사업에 직·간접적으로 미치는 효과(대체, 보완, 중복 등)

를 종합적으로 고려하여 평가결과를 도출한다.

평가결과는 관련규정이나 지침을 개정하고 집행절차에 대한 개선방안을 마련하는 데 활용된다. 또한 양적 지출구조조정을 포함하여 사업구조를 개편하는 등 질적 구조조정 방향을 마련한다. 그리고 국민들이 체감하는 현장의 체감성과를 반영하기 위해 정책수혜자, 언론, 국회, 시민단체 등의 평가도 평가결과 및 환류에 적극 고려된다.

7) 중앙정부 재정사업 자율평가 제도의 특성

첫째, 중앙정부의 재정사업 평가는 사업수행부처의 자율성을 확대하는 방향으로 전환되고 있다. 2014년까지는 부처의 자체평가 이후 기획재정부가 2차 평가를 실시하여 1차 평가 사업에 대해 전수 확인·점검한 후 점수를 확정하였다. 2015년에는 메타평가를 도입하여 부처의 평가과정 전반의 적정성을 평가하고, 전체 사업 대신 일부 사업에 대해 선별적으로 확인·점검하였다. 2018년에는 이러한 메타평가마저 폐지하고 사업부처의 자율성과 책임성을 강화하고, 핵심사업 평가를 도입하였다. 그에 따라, 새로운 평가제도에서는 재정사업평가 부처인 기획재정부의 관여가 이전보다 더욱 줄어들고 각 부처가 자율적으로 평가계획을 수립하고 평가지표 또한 자율적으로 설정할 수 있게 되었다. 또한, 예산삭감이 의무화되지 않아 부처가 자율적으로 환류계획을 수립할 수 있게 되었다. 단, 국민에 대한 책임성을 확보하기 위해 평가결과, 평가기준, 평가절차 등을 대외에 공개된다.

둘째, 실질적인 성과제고를 위한 방향으로 제도를 수정하였다. 재정사업 자율평가 제도를 대폭 수정하고 핵심사업 평가제도를 도입한 목적은 재정운용 성과를 실질적으로 제고하기 위한 조치라고 할 수 있다. 그 동안 재정사업 자율평가 제도의 운영과정에서 환류가 제대로 이루어지지 않고, 실질적인 지출구조조정이 일어나지 않으며, 평가가 중복되는 등의 문제로 인해 재정사업의 성과개선이 부족하다는 판단하였다. 새로운 자율평가 제도에서 각 부처는 평가결과에 따라 지출구조조정 또는 성과관리개선대책을 수립하여 시행해야 한다. 기획재정부는 그 이행여부를 주기적으로 확인·점검함으로써 성과를 제고하고자 한다. 핵심사업 평가에서는 사업의 집행과정을 현장중심으로 점검하고 제도를 개선하여 사업의 성과가 도출될 수 있도록 지원하는 구조를 마련하였다. 또한 단기목표에 매몰되지 않고 중장기적인 관점에서 목표를 달성하기 위해 3년 단위로 결과(outcome) 중심으로 성과를 측정하도록 하였다.

셋째, 재정사업 평가에서 전문가평가단 또는 민간위원회를 적극적으로 활용하여 전문성, 객관성, 공정성을 제고하고 있다. 재정사업 자율평가뿐만 아니라 핵심사업 평가에서 전문가 집단 또는 전문기관은 중요한 성과관리 지원 기능을 수행하고 있다. 특히, 중앙정부 출연연구기관인 한국조세재정연구원은 평가전문기관으로서 과거 재정사업 자율평가에서 기획재정부와 함께 부처의 평가결과를 확인·점검하였다. 최근에는 메타평가 위원과 핵심사업 평가의 현장조사단 구성원으로 참여하여 직접적인 지원역할을 담당하고 있다. 또한 재정사업 평가제도 개선 의견, 컨설팅, 성과관리 교육 등으로 간접적인 지원기능을 수행하고 있다.

넷째, 환류방식을 기존의 기계적이고 일률적인 예산삭감이라는 지출구조조정 위주에서 성과관리개선대책 중심으로 수정하였다. 그에 따라 과거의 지출구조조정은 필요에 따라 적용하는 선택사항이 되었고, 각 부처는 성과관리개선대책을 마련하게 됨으로써 예산삭감이라는 부담에서 벗어날 수 있게 되었다. 기획재정부는 성과관리개선대책의 실효성을 제고하기 위해 성과관리개선대책에 성과부진사유, 성과관리개선대책 주요내용, 주요 추진일정 등을 기재하여 제출하도록 하였다. 이에 기반하여 분기 또는 반기별로 확인·점검을 실시한다.

3. 경기도 사례

1) 평가개요

경기도는 2015년부터 주요재정사업 평가를 실시하여 2018년 현재 4년째 제도를 운영해오고 있다. 경기도는 경기연구원에 주요재정사업 평가를 위탁하여 평가를 전문적으로 수행하고 있다. 경기도는 주요재정사업 평가의 추진방향을 재정운영의 합리성과 효율성으로 설정하고 있다. 재정운영의 합리성은 주요재정사업 평가를 통해 투자우선순위를 조정하고, 평가과정에서 소통/협의를 통한 예산편성관행을 정착하며, 공공기관, 시군, 의회와의 재정협력을 유도하는 것을 의미한다. 재정운영의 효율성은 주요재정사업 평가를 통해 경상예산을 절감하고 사업비 증액을 방지하고, 유사중복 및 비효율사업을 통폐합하며, 성과중심 예산배분 경쟁시스템을 정착시키는 것을 의미한다.

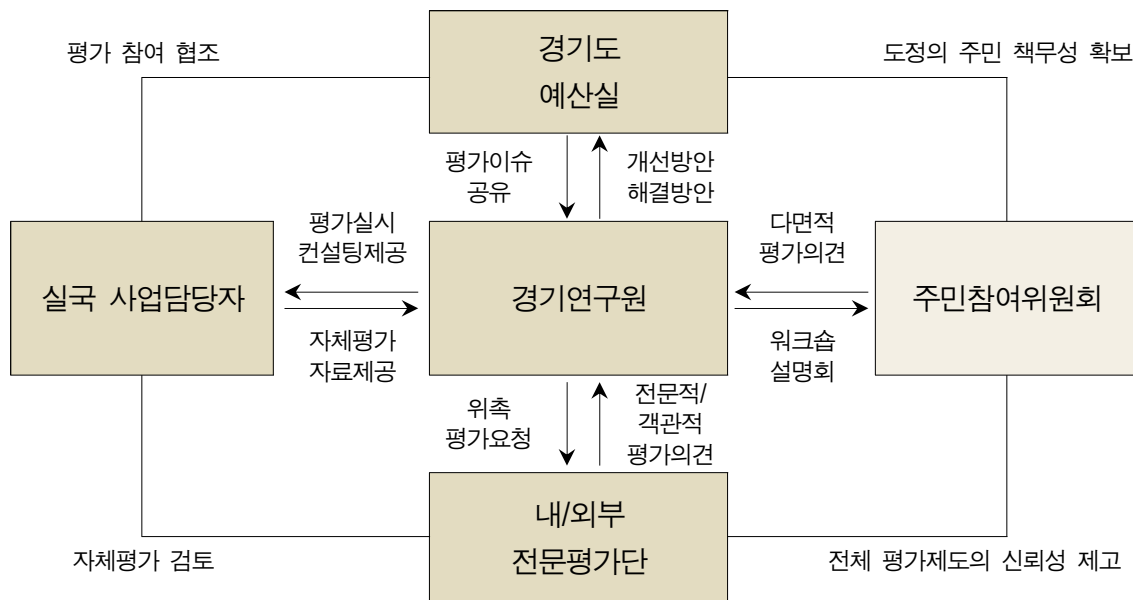
2) 평가대상

경기도는 행정안전부 지침에 따라 기본적으로 5억원 이상 투자사업과 행사성사업을 주요재정사업 평가대상으로 한다. 그런데 평가의 실익을 고려하여 50억원 이상 투자사업은 모두 평가대상으로 하지만, 50억원 미만 5억원 이상 투자사업에 대해서는 자체사업만을 평가대상으로 한다. 국고보조사업을 평가대상으로 할 경우 평가결과를 사업계획에 반영하여 예산을 삭감하기 어렵기 때문이다. 이러한 투자사업과 행사성사업 외에 오디션사업을 평가대상으로 한다.

3) 평가절차 및 방법

경기도 주요재정사업 평가는 경기도청 예산실에서 담당하지만, 실제 평가업무는 외부전문기관인 경기연구원을 활용하여 수행하고 있다. 경기연구원은 다양한 분야의 사업에 대한 평가를 수행하기 위해 경기연구원 내외부의 전문가로 구성된 전문평가단을 구성한다. 전문평가단을 구성함으로써 객관적이고 전문적인 평가가 가능하도록 한다. 그리고 평가과정에 지역주민의 의견을 반영하기 위해 주민참여예산위원회를 참여시킨다.

〈그림 4-3〉 경기도 주요재정사업 평가 체계



자료: 경기연구원. (2018). 2018년 재정사업평가 설명회

경기연구원이 평가과정에서 중심적인 역할을 수행하지만, 참여 주체들과 긴밀한 협조관계를 통해 평가를 진행한다. 경기도 예산실은 실제 평가업무를 담당하는 조직으로서 경기연구원에 평가를 의뢰한 부서이다. 그에 따라, 경기연구원은 경기도 예산실과 평가이슈를 공유하는 것이 무엇보다 중요하다.

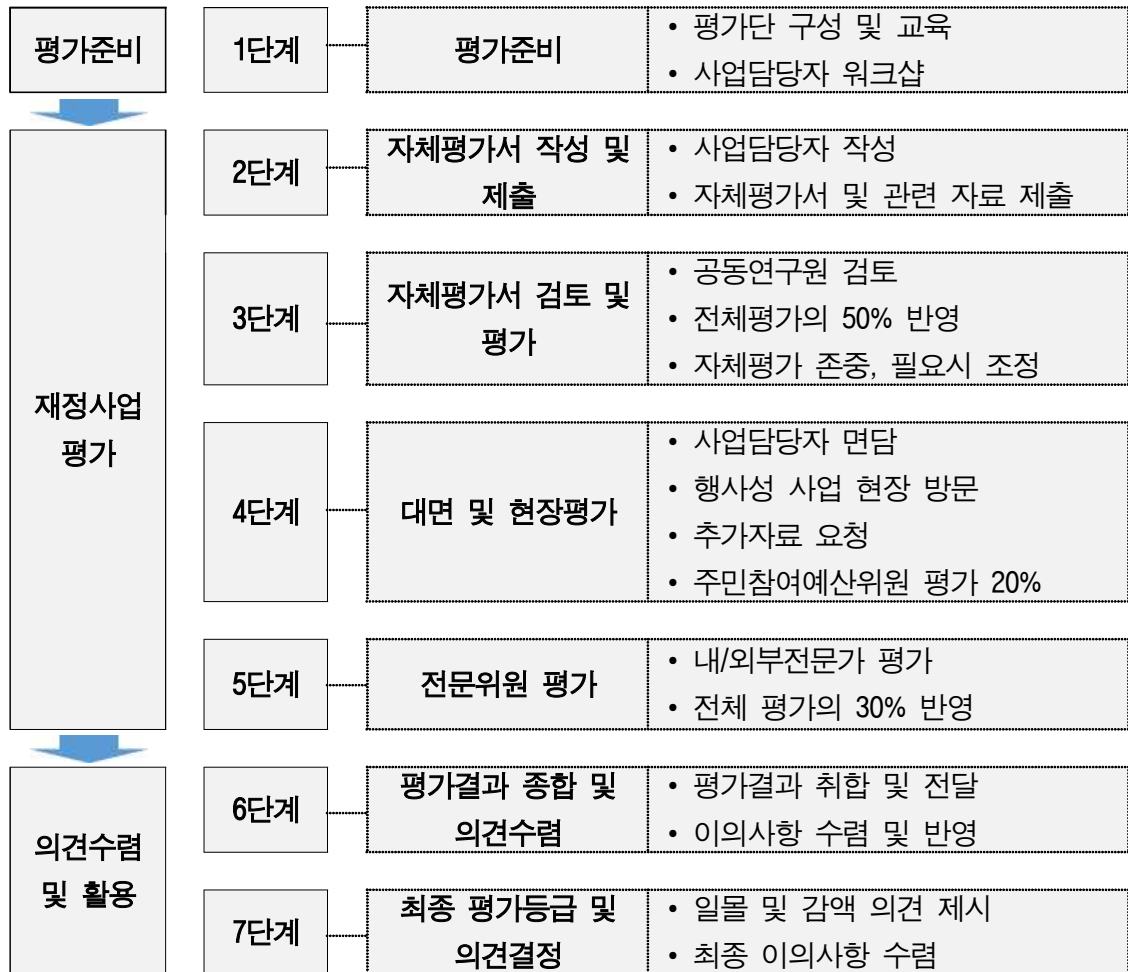
경기도는 주요재정사업 평가를 크게 평가준비, 재정사업평가, 의견수렴 및 활용의 3단계를 통해서 수행하고 세부적으로는 7단계를 거친다. 평가준비 단계에서는 평가단을 구성하여 교육을 실시하고 사업담당자를 대상으로 워크숍을 개최하여 재정사업평가에 대해 설명한다. 세부적으로는 재정사업평가의 추진 일정 및 평가방법을 설명하고, 재정사업평가 담당자 면담 및 현장방문 계획을 소개한다. 아울러 평가와 관련한 협조사항을 전달하고, 건의사항을 수집하는 기회로 활용한다.

준비단계 이후 본격적으로 평가가 진행되는데, 사업담당자는 자체평가서를 작성하여 평가단에 제출한다. 평가단은 자체평가서를 검토한 후 적절하지 않을 경우 조정 작업을 실시한다. 면접이나 현장조사가 필요하다고 판단되는 사업에 대해서는 대면평가와 현장실사를 실시한다. 대면평가에서는 평가대상 사업 담당자 전체와 면담을 실시하고, 자체평가서 검토사항을 논의하며, 추가자료 필요시 요청한다. 현장조사는 기본적으로 축제/행사성 사업을 대상으로 하지만, 필요할 경우 투자사업 및 오디션 사업 또한 대상으로 한다. 행사성사업의 경우 도민 참가 행사 위주로 대상을 선별하여 실사를 진행한다. 분야별 평가시 50억 이상 투자사업과 행사성사업에 대해서는 사업의 규모와 특성을 반영하여 주민참여예산위원이 평가에 참여한다. 행사성사업에 대해서는 주민참여예산위원이 현장방문을 실시하기도 한다.

전문가와 주민참여예산위원의 평가를 통해 평가결과가 산출된다. 그에 따라, 50억원 이상 투자사업과 행사성사업에 대해서는 자체평가에 50%, 전문평가에 30%, 주민참여예산위원평가에 20%의 점수비율을 반영한다. 5억원 이상 도 자체사업과 오디션사업에 대해서는 자체평가와 전문평가에 각각 50%의 점수비율을 적용한다.

주민참여예산위원과 전문위원의 평가가 완료되면 평가결과를 취합한 후 사업부서에 전달한다. 사업부서에서 평가결과에 대해 이의사항을 제기할 경우 이를 반영하여 최종 평가등급을 결정한다. 평가등급에 따라 일부 사업에 대해 일몰 또는 감액 의견이 제시된다. 이 단계에서 다시 한번 사업부서의 이의사항을 수렴하는 과정을 거친다.

〈표 4-8〉 경기도 주요재정사업 평가 진행 절차



자료: 경기연구원. (2018). 2018년 재정사업평가 설명회

평가과정에서 사업부서에서 제출하는 자체평가서를 검토하는 서면평가 이후에 대면평가와 현장평가를 실시하는 이유는 현장의 목소리를 청취하여 평가의 타당성 및 수용성을 제고하기 위한 것이다.

4) 평가지표 및 배점

경기도는 행정안전부 지침의 평가지표를 활용하여 자체평가를 실시하고 있다. 모든 사업에 대해 이 지표를 공통적으로 적용하는데, 이는 공통된 지표를 활용하여 평가의 통일성을 유지

하고 사업 간 비교가 가능하도록 하기 위해서이다.

〈표 4-9〉 경기도 주요재정사업 평가의 자체평가 지표

단계	평가항목	평 가 지 표	배점
계획 (20)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	3
		1-3. 사업내용이 적당하고 추진방식이 효율적인가?	5
		소계	10
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	5
소계		10	
관리 (30)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	15
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	10
		소계	30
성과 · 환류 (50)	성과달성 및 사업평가 결과의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?	10
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10
		소계	50
계			100

전문가 평가단이 실시하는 2차 평가에서는 자체평가서 검토 외 사업타당성, 성과 등을 적절성, 효율성, 지속성, 효과성의 4가지 기준으로 평가하여 의견을 제시한다. 적절성 기준은 사업이 정부의 역할로서 적절한가, 해당사업의 전반적인 운영이 사업목적 및 정책목적에 부합하고 있는가를 평가하는 것이다. 효율성 기준은 주어진 투입자원으로 얼마나 많은 성과물을 창출하였는가와 사업목표 달성을 위해 사업운영 방식 등은 얼마나 개선하였는가를 평가하는 기준이다. 지속성 기준은 해당 사업수행이 도민 삶의 질 향상에 기여하였는가와 해당사업의 수행을 통해 사업대상 또는 수혜자를 어느 정도 만족시키고 있는가를 평가하는 기준이다. 마지막으로 효과성 기준은 해당사업이 당초 설정된 사업목표를 어느 정도 달성하였는가를 평가하는 기준이다. 이와 같이 1차 평가와 2차 평가 방식을 통해 평가의 전문성, 타당성, 및 객관성을 확보한다.

5) 평가결과 산출 및 환류

평가결과는 자체평가와 전문가평가단의 점수를 각각 50%의 비율로 합산하여 산출된다. 자체평가 점수에 50%의 비율을 부여한 것은 실국의 자체평가를 존중한다는 의미가 내포되어 있다. 전문가평가단의 점수는 최종점수의 50%로 반영되지만 50억원 이상 투자사업과 행사성사업에 대해서는 30%만 반영된다. 이는 주민참여위원의 평가점수가 20%를 차지하기 때문이다.

경기도는 행정안전부의 지침과 동일하게 평가등급을 5단계로 나누지만, 미흡 이하 사업의 비율을 20%로 하여 행정안전부 지침보다 많은 비율을 미흡 이하로 배정하고 있다.

〈표 4-10〉 경기도 주요재정사업 평가 결과의 등급

등급	매우 우수 (S)	우수 (A)	보통 (B)	미흡 (C)	매우 미흡 (D)
점수	90점 이상	89~80점	79~70점	69~60점	60점 미만
비율	5% 이하	15% 이하	60% 미만	10% 이상	10% 이상

자료: 경기연구원. (2018). 2018년 재정사업평가 설명회

미흡 등급 사업에 대해서는 10% 이상 감액을 하고, 매우 미흡 등급 사업은 일몰 조치한다. 이를 통해 불필요하거나 부적절한 사업을 축소하거나 폐지하여 예산운용의 효율성을 제고하고자 한다. 미흡 등급 이하 사업의 감액과 일몰을 통해 절감된 예산은 신규사업을 개시하거나 기존 사업을 확장하는데 활용된다. 이는 경기도 사업 운용의 효과성을 신장시키는데 기여하게 된다.

6) 경기도 주요재정사업 평가의 주요 특징

경기도는 행정안전부의 평가지침에 기반하여 평가제도를 운영하고 있지만, 경기도 실정에 맞춰 평가체계를 고도화하고 있다.

첫째, 경기도는 외부전문기관을 통해 주요재정사업에 대한 평가를 수행하여 평가의 전문성, 객관성, 공정성을 제고하고 있다. 경기도는 주요재정사업 평가에서 객관성과 공정성을 확보하

기 위해 외부전문기관에 평가를 의뢰하였다. 외부전문기관은 평가를 수행하면서 매년 평가자료 및 노하우를 축적함에 따라 높은 전문성을 확보하게 되었다고 판단하고 있다.

둘째, 외부전문기관을 통해 평가를 수행하지만, 평가수행과정에서 기관 내외부의 전문가로 평가단을 구성하고 사업의 최종수혜자인 지역주민 또한 평가에 참여시키고 있다. 이를 통해 평가의 전문성과 객관성뿐만 아니라 타당성까지 제고하고 있다. 각 분야별 전문가로 구성된 평가단은 피평가자의 신뢰성을 높여 평가결과에 대한 수용성을 높이는 효과를 낸다. 또한 일반 지역주민으로 구성된 주민참여예산위원을 50억원 이상 투자사업과 행사성사업에 대한 2차 평가에 참여시킴으로써 사업담당자의 책임성과 사업운영에 대한 투명성을 확보할 수 있도록 한다.

셋째, 평가결과 도출하기 이전에 평가자는 피평가자 간 면담 기회를 마련하여 평가결과에 대한 갈등과 피평가자의 불만을 예방한다. 평가기관은 1차 평가결과를 검토한 후에 사업담당자와 면담을 실시하여 사업 내용을 심도있게 파악하고 현장조사를 통해 평가결과에 대한 근거 자료를 확보한다. 2차 평가결과(안)이 정리되면 사업부서에 전달하여 이의신청 기회를 제공한다. 이 과정에서 평가결과에 대한 설명과 평가오류에 대한 의견을 수렴하여 평가결과를 조정한다. 이를 통해 평가결과에 대한 사업부서의 수용성을 높이고 있다.

넷째, 주요재정사업 평가를 단순히 사업에 대한 평가등급을 도출하는 수단이 아닌 사업개선 및 컨설팅 수단으로 활용하고 있다. 사업에 대한 개선방안을 제시하여 차년도 계획에 활용할 수 있도록 하고, 장기적으로 재정운용의 성과개선을 유도한다. 평가자와 피평가자간 여러 차례의 면담과 현장조사를 통해 사업 실무 개선을 위한 컨설팅 및 학습기회를 제공한다. 이를 통해 사업수행부서가 자발적으로 역량을 제고할 수 있도록 한다. 아울러 사업수행상의 문제점과 개선방안을 고려하여 성과체계를 개선하고 있다.

다섯째, 외부전문기관은 평가진행 초기에 사업수행부서 및 평가담당부서를 대상으로 사전 설명회를 개최하여 평가제도, 평가추진계획, 평가운영체계, 공지 및 협조사항 등을 전달함으로써 평가가 원활하게 진행될 수 있도록 한다. 주요재정사업 평가제도에 대한 설명과 함께 평가 목적, 평가내용, 평가의 주안점을 설명한다. 평가진행절차와 함께 평가방법 및 평가결과 활용 방법 등을 설명함으로써 피평가자가 평가에 적절하게 대응할 수 있도록 유도한다. 특히, 1차평가보고서의 작성방법 및 제출 자료 등을 세부적으로 설명하여 보고서가 충실하게 작성될 수 있도록 한다. 충실한 보고서 작성을 강제하기 위해 부실하게 작성하여 제출하는 경우 페널티

부여한다. 자체평가서 제출이 지연될 경우 제출기한 1일 지연마다 -1점을 부여하고, 미제출된 사업에 대해서는 원칙적으로 일몰 조치를 적용한다.

이외에 적절한 성과목표와 지표 설정을 유도하기 위해 부적절한 성과목표 및 지표를 설정한 경우에는 ‘성과계획’ 부분 평가지표 점수를 대폭 삭감한다. 자체평가서 작성시 감액/일몰을 피하기 위해 자체평가 점수를 실국에 유리하게 배분하거나, 감액/일몰 가능성이 큰 사업에 높은 점수를 부여하는 전략적 왜곡에 대해서도 패널티를 부여한다. 이러한 설명회는 평가지표에 대해 학습할 수 있도록 하여 정책목표 실현 중심으로 사업을 운영하도록 한다.

여섯째, 행정안전부의 평가지표 외에 별도의 평가지표를 설정하여 사업의 유지필요성을 검토한다. 경기도는 1차 평가시 사업부서에서 작성하는 자체평가서를 별도로 고안하였는데, 2차 평가에서 평가할 항목들이 포함되도록 하였다. 사업개요에 ‘사업목적’과 ‘추진근거 및 추진배경’을 작성하도록 하여 사업의 필요성을 자체적으로 검토하도록 하였다. 또한, ‘사업 지속필요성’ 항목을 통해 사업을 유지해야 할 필요성과 사업 중단시 예상되는 문제점을 기술하게 함으로써 사업의 필요성에 대해 근본적인 검토를 실시하도록 하고 있다. ‘사업의 중복성’ 항목에서는 중앙정부와 시군의 유사중복사업이 있는지를 검토하고, 있을 경우에 개선방안을 제시하도록 하였다. 이러한 일련의 지표들은 재정운용의 효율성을 극대화하기 위해 포함된 것들이다. 이러한 1차 평가 보고서의 내용을 바탕으로 2차 평가에서는 사업의 적절성, 효율성, 효과성, 지속성 지표를 적용하여 사업에 대해 평가한다. 2차 평가를 통해 사업의 유지 여부가 결정된다.

일곱째, 평가결과가 사업수행에 환류될 수 있도록 1차 평가보고서에 ‘사업추진체계 및 피드백’을 구체적으로 작성하도록 하고, 전년도 평가 내용이 금년도에 반영되었는지를 검토하는 항목을 포함하고 있다. 이는 평가결과의 환류를 통해 평가가 사업성과 개선으로 이어지도록 하기 위한 것이다.

4. 전라북도 사례

1) 평가개요

전라북도는 2008년부터 자치단체장의 강력한 의지에 의해 재정사업 평가제도를 시행해오고 있다. 전라북도는 도지사의 의지에 따라 평가범위를 중앙정부의 기준보다 넓게 설정해왔고, 평가결과의 활용 측면에서도 엄격한 적용을 유지해오고 있다. 평가의 객관성과 전문성을 확보하기 위해 2차 평가시 민간전문가로 구성된 평가단을 활용하고 있고, 평가의 내실을 기하기 위해 면접 및 현장확인 평가를 포함하고 있다.

2) 평가대상

전라북도는 행정안전부 지침에 따라 총사업비 5억원 이상 투자사업과 공연·축제 등 모든 행사성 사업을 평가대상으로 하고 있다. 단, 「지방재정법」 제32조의2제1항에 따른 지방보조사업, 법령에 따라 의무적으로 예산을 부담해야 하는 사업¹²⁾, 행사성 사업비 전액이 실비보상금(급량비 및 교통비)인 경우는 대상에서 제외하고 있다. 즉, 민간보조사업, 자치단체보조사업과 국고보조, 기금보조 등 국비보조에 따라 지방비 부담의무가 따르는 사업은 제외한다.

2018년에는 155개의 사업을 평가대상으로 하였다. 투자사업은 20개로 약 772억원 정도이고, 행사성사업은 135개로 약 32억원 정도이다. 전체 사업 중 행사성 사업이 87%를 차지할 정도로 대부분을 차지한다. 이는 평가결과가 예산에 실질적으로 반영될 수 있도록 하기 위해 평가대상 사업을 도비 자체사업으로 한정하였기 때문이다.

전라북도는 2017년 이전까지 주요재정사업 평가의 실효성을 확보하기 위해 평가대상 사업을 「지방재정법」 상의 대상사업보다 범위를 넓혀 선정하였다. 2016년에 「지방재정법」이 개정되기 이전에 대상사업은 총사업비 5억원 이상 투자사업과 총사업비 5천만원 이상 행사성 사업이었으나, 전라북도는 총사업비 3천만원 이상 투자사업과 2천만원 이상 행사성 사업으로 범위를 보다 넓게 설정하였다. 2015년에는 총사업비 5천만원 이상 투자사업과 총사업비 3천만원 이상 행사성 사업으로 대상범위를 설정하였으나, 2016년에 그 범위를 넓힌 것이다.

3) 평가절차 및 방법

12) 국고보조사업을 평가대상으로 할 경우, 평가결과에 따라 예산을 삭감할 경우 정률보조 원칙에 따라 국비까지 삭감되는 문제가 발생한다.

전라북도의 주요재정사업 평가는 크게 1차 자체평가와 예산부서의 확인·점검으로 구성된다. 예산실의 평가담당부서는 매년 3월까지 재정사업평가 추진계획을 수립하여 실국에 평가대상사업과 일정 등을 통보한다.

〈그림 4-4〉 전라북도 주요재정사업 평가 과정(2018년 기준)



자료: 전라북도 내부자료

실국은 자체평가를 수행하기 위해 주민참여위원회, 지방보조금심의위원회 등 기존 민간위원회를 활용하여 재정사업평가 민간위원회를 구성한다. 사업부서는 행정안전부의 평가지표를 사용하여 평가대상사업에 대한 평가서를 작성하고 증빙자료를 마련한 후, 자체평가보고서를 평가담당부서에 제출한다. 이 때 사업부서의 평가 관대화 경향을 완화하고 평가의 실효성을 확보하기 위해 실국 단위로 상대평가가 적용된다. 또한 상대평가 대상에서 종료사업은 제외하고, 계속사업만으로 상대평가를 실시한다. 행정안전부의 지침에 따라, '우수' 이상 사업비율은

20% 이내로 하고, '미흡'이하 사업비율은 10% 이상으로 의무화하였다. 단, 행사성사업의 경우, 경비 5천만원 미만은 상대평가를 적용하지만 5천만원 이상은 절대평가를 적용한다.

〈표 4-11〉 전라북도 주요재정사업 평가 등급 및 상대평가 비율

평가 등급		배분 비율	조치 계획
매우우수	90점 이상	평가대상의 20% 이내 (종료사업 미포함 비율)	계속지원 필요시 예산 증액 검토
우수	89점~80점		
보통	79점~70점	평가대상의 70% 이내 (종료사업 미포함 비율)	계속지원 가능 제도개선 권고 가능
미흡	69점~60점	평가대상의 10% 이내 (종료사업 미포함 비율)	예산 10%이상 삭감
매우미흡	60점 미만		지원중단(원칙)

자체평가결과가 제출되면, 예산부서는 2차 평가를 위해 민간전문가 평가단을 구성한다. 민간평가단은 3개 분야로 구분되어 사업부서의 자체평가보고서에 대한 확인·점검을 실시한다. 평가단은 재정 또는 분야와 관련된 6명의 전문가로 구성된다. 위원별로 평가 대상사업을 분배하여 책임평가가 이뤄질 수 있도록 하고 있다. 평가는 서면평가, 면접평가, 현장확인 등으로 구성된다. 평가단은 우선 실국 자체평가 결과를 평가지표별 근거자료에 의해 서면평가를 실시한다. 사업부서의 자체평가 증빙자료를 확인·점검할 필요가 있을 경우 인터뷰를 실시한다. 이를 통해 사업별 제도개선사항, 건의사항 등에 대한 의견을 수렴한다. 또한 주요재정사업 평가 대상 사업 중 현장 확인이 필요한 사업을 선별하여 예산부서와 민간평가단이 합동으로 사업장 확인평가를 실시한다. 현장확인에서는 진행 중인 사업에 대해서는 사업 진척도를, 완료사업에 대해서는 사후관리 및 활용도를 중점적으로 평가한다.

민간전문가 평가단은 서면 및 면접평가, 현장확인 평가를 종합하여 사업별로 평가결과를 산출한다. 다음으로 민간평가단 전체위원과 평가담당 과장이 참여하여 종합토론을 실시한 후 평가결과를 최종 확정한다.

4) 평가지표 및 배점

전라북도는 행정안전부 지침의 평가지표를 활용하여 자체평가를 실시하고 있다. 전라북도는 계획, 관리, 성과·환류 3단계로 구분하여 11개 지표를 사용하고 있다. 배점 또한 행정안전부 지침과 동일하게 구성하고 있다.

〈표 4-12〉 전라북도 주요재정사업 평가의 자체평가 지표

단계	평가항목	평 가 지 표	배점
계획 (20)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	3
		1-3. 사업내용이 적당하고 추진방식이 효율적인가?	5
		소계	10
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	5
소계		10	
관리 (30)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	15
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	10
		소계	30
성과 · 환류 (50)	성과달성 및 사업평가 결과의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?	10
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10
		소계	50
계			100

5) 평가결과 산출 및 활용

최종 평가결과는 평가지표별 점수를 종합한 후, 사업별로 5단계로 등급하여 제시된다. ‘우수’ 이상 사업비율은 20% 이내로, ‘미흡’ 이하 사업비율은 10%이상으로 설정하도록 한다. ‘우수’ 이상 등급 사업은 유지 또는 필요시 예산증액을 검토하고, ‘미흡’ 이하 등급 사업은 ‘예산 10%이상 삭감’ 또는 예산 미반영 조치를 한다. 평가결과를 예산 반영시 사업의 특성 및 평가지표별 특성을 종합적으로 고려한다. 예를 들어, 기초생활보장급여 등 의무지출사업, 연도별 지출소요가 확정된 사업 등은 사업 특성을 고려하여 예외적으로 삭감 대상에서 제외할 수 있다.

〈표 4-13〉 전라북도 주요재정사업 평가 결과의 등급

등급	매우 우수 (S)	우수 (A)	보통 (B)	미흡 (C)	매우 미흡 (D)
점수	90점 이상	89~80점	79~70점	69~60점	60점 미만
비율	20% 이내		70% 이내	10% 이상	

그리고 ‘보통’ 이상인 사업이라도 필요시 사업 재검토, 통합·조정 등 제도 개선을 검토할 수 있다. 전문가 평가단은 사업에 대해 의견을 제시할 수 있는데, 아래와 같이 계획대로 추진, 사업변경, 사업축소, 국비사업전환, 추진방식 개선 등의 의견을 제시한다.

〈표 4-14〉 전라북도 주요재정사업 평가 전문가평가단 의견

구분	내용
계획대로 추진	금년 지원수준 도는 증액 반영 검토사업
사업 변경	신규시책 대체, 유사·중복사업 통폐합 등
사업 축소	지원범위 조정, 지원율 재조정 등
국비사업 전환	자체사업을 지특사업 등으로 확대 추진
추진방식 개선	사업 효율성 제고 위한 개선 의견 제시

6) 전라북도 주요재정사업 평가의 특징

첫째, 전라북도는 평가결과가 실제 예산조정에 반영될 수 있도록 하기 위해 국비가 포함되는 사업을 제외한 자체예산 사업만을 평가대상으로 하고 있다. 그 결과, 2018년의 155개 평가 대상 사업 중 투자사업이 20개에 불과하다. 평가결과를 예산에 적용하기에 용이할 수 있으나 평가를 통해 사업의 성과를 제고하는 본래의 목적 달성에는 적절하지 않을 수 있다.

둘째, 민간평가단을 구성하여 2차 평가를 실시함으로써 평가의 객관성, 전문성, 공정성을 확보하고자 하고 있다. 특히, 평가단의 임기를 한정하지 않아, 평가위원의 전문성을 제고할 수 있다. 2017년까지는 교수 위주로 구성하였으나 2018년에는 세무사, 회계사를 포함시켜 평가의 신뢰성을 더욱 높이고자 하였다.

셋째, 2차 평가시 평가자가 사업담당자를 인터뷰하여 평가의 정확성을 높이고 사업별 제도 개선사항 및 건의사항을 수집함으로써 평가결과의 실효성을 높이고 있다. 사업담당자를 대상으로 한 인터뷰는 필요한 경우 여러 차례 시도되어 평가의 공정성과 평가결과의 수용성을 높이는 데 긍정적인 영향을 주고 있다.

넷째, 전문가평가단은 사업에 대한 의견을 제시하여 사업의 구조조정이 이뤄질 수 있도록 하고 있다. 전문가 평가단은 평가결과에서 각 사업에 대해 유지, 변경, 축소, 국비사업 전환, 추진방식 개선 등의 의견을 제시함으로써 재정운용의 성과가 높아질 수 있도록 한다. 특히, '보통' 등급 이상 사업에 대해서도 의견을 제시할 수 있도록 함으로써 전문가평가단에 강한 권한을 부여하고 있다.

5. 사례조사의 시사점

주요재정사업 평가제도의 전반적인 내용은 평가의 실효성을 제고하기 위한 방향으로 구성될 필요가 있다. 평가대상사업 선정, 평가절차 및 방법, 평가지표, 평가결과 환류는 실제 사업의 개선에 도움이 될 수 있도록 맞춰져야 한다.

1) 평가대상

평가의 실효성을 확보하기 위해 평가대상 사업의 선정범위를 명확하게 할 필요가 있다. 경기도와 전라북도 모두 평가결과에 따른 지출구조조정을 위해 국고보조사업은 평가대상에서 제외하고 있다. 국고보조사업의 경우 국비와 지방비가 매칭되기 때문에 예산을 삭감할 경우 국비까지 감소하여 지방자치단체 전체 재정을 감소시키게 된다. 이러한 이유로 국고보조사업은 평가대상 사업으로 적절하지 않다고 보고 있다.

2) 평가절차 및 방법

첫째, 재정사업 평가에서 자체평가 이후에 실시되는 2차 평가의 객관성과 전문성을 제고할 필요가 있다. 피평가자가 평가결과를 수용하고, 평가정보를 사업에 환류하여 사업을 개선하기

위해서는 평가의 객관성과 신뢰성, 그리고 전문성이 확보되어야 한다. 평가의 객관성과 전문성이 확보되어야 타당한 평가결과를 도출할 수 있기 때문이다. 재정사업에 대한 평가시 부서의 1차 자체평가 이후 평가담당부서에서 확인·점검하는 과정은 중앙정부뿐만 아니라 타 자치단체에서도 동일하게 수행되고 있다. 확인·점검 과정에서 객관성과 전문성을 제고하기 위해 전문가로 구성된 평가단을 구성하거나 외부전문기관에 평가를 의뢰하기도 한다.

둘째, 재정사업 평가에도 지역주민이 참여하도록 하여 평가의 투명성과 신뢰성을 제고할 필요가 있다. 참여민주주의가 확산되고, 이를 통해 공공의 책임성을 제고하려는 노력이 공공부문 전반에 확대됨에 따라 재정사업에 대한 성과관리에서도 국민이나 지역주민의 참여가 증가하고 있다. 중앙정부는 핵심사업 평가의 전과정에 국민을 참여시키는 계획을 수립하였고, 경기도는 주요재정사업 평가에 주민참여예산위원을 참여시키고 있다.

셋째, 평가과정에서 평가자와 피평가자간 소통을 통해 평가 및 평가결과에 대한 피평가자의 수용성을 제고하여야 한다. 평가과정 초기에 피평가자에게 평가제도에 대한 소개와 함께 의견수렴의 기회를 갖고 이를 평가과정 개선이나 평가결과 산출 및 환류에 반영할 경우 피평가자의 평가에 대한 신뢰도를 높아질 수 있다. 또한 평가과정에서 피평가자가 다양한 경로와 기회를 통해 사업성과에 대해 소명할 수 있도록 하면 최종 평가결과에 대한 신뢰도는 높아지게 된다.

3) 평가지표 및 배점

주요재정사업 평가의 효과성을 높이기 위해 평가지표에서 사업의 유지필요성을 판단할 수 있는 평가지표를 구성할 필요가 있다. 주요재정사업 평가의 목적 중 하나는 사업구조조정을 통한 재정운용의 성과 제고이므로, 사업구조조정이 적극적으로 이뤄질 수 있는 수단으로서 평가지표가 구성되어야 한다. 경기도는 이러한 지표를 구성하여 평가의 효과성을 높이고 있다.

4) 평가결과 산출 및 환류

재정사업 평가는 사업의 개선을 위한 의미있는 성과정보를 제공하고 이를 통해 재정운용의 성과가 제고될 수 있도록 하여야 한다. 기획재정부는 핵심사업 평가를 도입한 목적으로 재정

사업 자율평가 방식의 기계적 예산삭감 방식에서 탈피하여 원인분석을 통한 예산조정, 사업구조재설계 및 제도개선 등 합리적 환류계획 마련이라고 밝혔다. 또한 재정사업의 성과목표 달성을 위해 집행과정을 통해 문제점을 도출하고 해결방안을 제시할 것이라고 하였다. 경기도는 주요재정사업 평가를 사업개선과 이를 위한 컨설팅 중심으로 운영하고 있다. 이러한 사례들은 모두 재정사업평가를 단순히 예산삭감을 위한 수단만으로 사용하지 않고 성과정보의 환류를 통해 사업개선과 성과향상을 위한 도구로 보고 있다는 것을 보여준다. 이는 재정사업 성과관리제도의 목적에서 매우 타당한 방식이라고 할 수 있다.

5) 기타(재정사업의 성과제고를 위한 핵심사업 평가제도 도입)

중앙정부의 핵심사업 평가 제도는 그 장점이 크다고 할 수 있으므로, 지방자치단체도 이러한 제도를 벤치마킹하여 도입할 필요가 있다. 중앙정부의 재정사업 자율평가제도는 환류의 어려움, 단기적인 성과평가, 다수 사업으로 인한 세밀한 관리의 어려움 등으로 사업의 성과개선에 한계점이 존재한다. 이러한 한계를 극복하기 위해 도입된 핵심사업 평가제도는 효과적으로 운영될 경우 사업의 성과달성도를 획기적으로 제고할 수 있고, 정부 성과관리에 큰 영향을 미칠 수 있을 것이다. 소수 사업을 대상으로 전문적이고 세밀한 집행관리를 수행하고 장기적인 관점에서 결과목표(outcome)에 대한 평가를 실시함으로써 해당 사업의 높은 성과달성을 기대할 수 있도록 한다. 또한, 평가를 통해 사업구조를 재설계하거나 재정투입방향을 도출함으로써, 재정운용의 성과를 실질적으로 제고할 것이다. 아울러 조직의 핵심사업을 평가대상으로 하므로 조직 전체에 영향을 미치고 조직의 성과달성도를 제고할 수 있도록 할 것이다. 이러한 장점을 고려할 때, 지방자치단체에 이러한 평가제도를 도입할 경우 많은 긍정적인 효과를 가져올 수 있을 것이다. 특히, 광역자치단체는 대규모사업을 추진하는 경우가 상대적으로 많기 때문에 이러한 제도도입을 통해 사업성과의 극대화 및 재정운용의 성과제고를 도모할 수 있다.

제5장 충청남도 주요재정사업 평가제도의 개선방안

1. 기본방향

재정사업 평가의 목적은 성과정보를 생산하여 성과와 예산을 연계하고 사업개선에 활용함으로써 재정운용의 효율성과 효과성을 높이는데 있다. 충청남도 주요재정사업 평가가 이러한 목적에 맞춰 운영될 수 있도록 제도상 미흡한 부분을 개선·보완할 필요가 있다.

첫째, 주요재정사업 평가에서 환류기능을 강화하는 방향으로 개선방안을 마련하여야 한다. 평가결과를 도출하여 예산을 삭감하거나 불필요한 사업을 퇴출하는데 그치지 않고, 평가결과가 환류되어 사업을 개선하는데 효과적으로 활용되어야 하기 때문이다. 그 과정에서 사업담당자의 적극적인 참여를 유도하고 장기적으로 사업성과를 제고하여야 할 것이다.

둘째, 평가를 통해 재정사업의 성과를 제고하기 위해서는 평가결과의 전문성과 객관성이 전제되어야 하므로, 2차 평가의 전문성을 제고할 수 있는 개선방안이 마련되어야 한다. 또한 2차 평가가 사업성과 개선에 기여할 수 있도록 2차 평가위원의 역할을 확대할 필요가 있다.

셋째, 평가를 통해 사업의 성과가 개선되기 위해서는 일차적으로 피평가자가 평가결과에 대해 적극적으로 수용하도록 하여야 한다. 피평가자의 수용성을 저해하는 원인에 대한 이해를 바탕으로 평가과정이나 평가방법에 대한 설계를 조정하여야 한다.

넷째, 타 평가제도를 벤치마킹하여 충청남도 도정의 성과를 제고하는데 활용하여야 한다. 중앙정부의 핵심사업 평가제도는 그 동안의 재정사업 평가에 대한 경험을 토대로 고안한 제도로서 효과성이 높을 것으로 예상되고 있다. 또한, 국민의 참여를 보장함으로써 책무성을 확보할 수 있도록 하는 등 많은 장점을 내포하고 있다. 이러한 평가제도를 벤치마킹하여 충청남도 재정사업의 효과성, 타당성, 효율성 등을 제고하여야 한다.

2. 평가대상

우선, 주요재정사업 평가의 대상사업을 선정하는 기준이 보다 구체적이고 명시적으로 제시될 필요가 있다. 충청남도는 행정안전부 지침에 따라 총사업비 5억원 이상 투자사업과 모든 행사성사업을 기본적인 선정기준으로 하고 있다. 여기에 평가의 실효성 기준을 적용하여 평가 실효가 없는 사업들을 제외하고 있다. 그 기준에 따라 지방비를 매칭해야 하는 일반적인 국고보조사업은 제외하고, 지역발전특별회계, 특별교부세, 소방안전교부세 등과 같은 국비 사업은 포함하고 있다. 그럼에도 이러한 기준이 현재 명시적으로 드러나지 않고 있고, 실제 일부 사업은 국고보조사업이 포함되어 있는 것으로 보인다. 평가를 받는 사업담당자의 예측가능성을 높이고 사업수행시 성과관리를 보다 염두에 두고 진행할 수 있도록 구체적인 기준을 제시하는 것이 바람직할 것이다.

평가결과에 따른 지출구조조정이 강제규정이 아니라면, 충청남도의 재정운용의 성과를 높이기 위해서 국고보조사업을 평가대상에 포함시킬 필요가 있다. 국고보조사업 또한 지역주민에 대한 공공서비스를 제공하는 것이므로 국고보조사업은 재정성과 관리대상에서 제외하기 어려운 부분이라 할 수 있다.

둘째, 행사성사업에 대한 불필요한 평가를 줄이기 위해서 행사성사업의 금액 구간을 설정하는 것이 적절할 수 있다. 2018년에 평가된 행사성사업의 경우 1천만원 미만의 소액사업이 전체 124개 사업 중 58개에 이르고 있다. 이러한 소규모사업에 대한 평가는 전체 재정에서 차지하는 비중이 지나치게 작기 때문에 평가를 통해 얻는 효과보다는 평가과정에서 투입되는 비용이 더 클 수 있다. 따라서 일정규모 이상의 행사성사업만을 평가대상으로 하거나 2차평가 대상에서 제외하는 등의 방안이 필요하다. 이를 위해서는 기본적으로 행정안전부 지침을 수정해야 하므로, 단기적으로 행정안전부 건의사항으로 고려하고 장기적으로는 이러한 방향으로 평가대상사업을 한정하는 것이 바람직하다.

3. 평가절차 및 방법

1) 평가에 대한 사전 설명 제공

충청남도 주요재정사업 평가 과정에서 우선적으로 보완되어야 할 부분은 평가대상사업 담당자에 대한 사전설명 제공이다. 평가 시작 시점에서 실국의 피평가자를 대상으로 주요재정사업 평가에 대한 설명과 함께, 평가진행과정, 평가방법, 1차 평가시 보고서 작성 방법, 평가결과의 활용 등 제도 전반에 대한 설명을 제공하여야 한다. 이를 위해 별도의 설명회를 개최하거나 세부적인 설명서를 작성하여 배부하는 것이 필요하다.

충청남도에서 주요재정사업 평가를 실시한 지 4년이 지났지만, 아직까지 주요재정사업 평가에 대해 잘 이해하지 못하는 사업담당자가 있다. 제도에 대한 이해부족은 1차 평가가 부실하게 시행되도록 하여 2차 평가가 충실하게 진행되는데 장애가 된다. 또한 사업담당자가 1차 평가를 통해 재정사업 성과관리에 대해서 충실하게 학습하지 못하고 있다. 결과적으로, 사업담당자의 제도에 대한 이해부족은 재정사업평가를 통해 재정운용의 성과를 제고하려는 목적달성에 부정적 영향을 미치게 된다.

중앙정부의 재정사업평가의 경향은 사업부처의 자율성을 강화하는 것이다. 이러한 방향이 의도한 바대로 진행되기 위해서는 사업담당자의 성과관리 역량이 일정수준 이상으로 향상되어야 한다. 재정사업 평가에 대한 사전 설명은 사업담당자가 성과관리에 대해 학습할 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

타 자치단체 사례와 사업담당자에 대한 설문조사 결과에 비추어 보았을 때, 설명자료 배포보다는 설명회를 제공하는 것이 효과적이다. 설명회를 통해 면대면 질의응답을 하게 되면 이해도를 높일 수 있고 평가과정에서 중요한 부분들을 전달할 수 있으며, 평가에 대한 의견을 취합할 수 있기 때문이다.

2) 2차 평가의 전문성 제고

현재 민간위원회에서 실시하고 있는 2차 평가의 전문성을 제고할 필요가 있다. 재정사업평가를 통해 재정사업의 성과를 높이기 위해서는 피평가자가 평가결과를 수용해야 하고 평가결과를 사업계획에 반영하여 성과 향상으로 이어져야 한다. 이를 위해서는 평가자가 전문적이고 공정하게 평가를 진행해야 하고, 사업효과를 개선할 수 있는 전문적인 의견이나 컨설팅이 제공될 필요가 있다. 충청남도는 이를 위해 2018년부터 투자사업에 대해서는 재정계획 및 재정공시심의위원회로 민간위원회를 구성하여 2차 평가를 실시하였다. 그러나 설문조사 결과에서

상당수의 사업담당자가 2차 평가의 객관성과 공정성을 신뢰하지 않는 것으로 나타났다. 그 이유로 민간위원회가 사업내용에 대해 잘 모르기 때문이라는 응답이 가장 많은 비율을 차지하였다. 2차 평가에서 가장 보완되어야 할 사항 또한 민간위원회의 전문성 강화로 나타나 2차 평가의 전문성 제고가 필요하다는 것을 확인할 수 있었다.

재정계획 및 재정공시심의위원회가 민간위원회로 구성된 지 1년밖에 지나지 않았기 때문에, 평가횟수가 누적될수록 2차 평가의 전문성은 향상될 가능성이 높다. 그러나 위원회방식의 평가단 운영은 몇 가지 한계점이 존재한다. 우선, 위원의 임기가 종료될 경우, 위원회의 연속성이 사라지게 되므로 평가의 전문성을 확보하기 어렵다는 문제가 발생한다. 또한, 2차 평가시 필요한 평가담당부서와의 교류 및 사업담당자에 대한 컨설팅 등에서 한계점이 나타날 수 있다. 2차 평가단은 평가담당부서와 평가방향을 공유한 상태에서 평가를 진행해야 하고, 사업담당자에게 컨설팅을 제공하는 것 또한 필요할 수 있다. 그러나 위원회는 이러한 업무에 전념하기 어려운 느슨한 조직이므로 한계가 존재한다. 평가부서의 공무원 또한 인사규정상 일정한 기간을 두고 교체될 수밖에 없다. 그로 인해 평가업무의 전문성을 확보하기가 매우 어려워질 수 있다.

향후 민간위원회 운영 방식에서 이러한 한계점이 드러날 경우에는 경기도의 사례와 같이 외부전문기관을 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 경기도 사례에서 나타난 바와 같이, 외부전문기관은 여러 가지 측면에서 장점이 있다. 외부전문기관은 평가의 전문성뿐만 아니라 평가진행에서 효율성을 확보할 수 있도록 할 수 있다.

3) 평가자와 사업부서와의 적극적 소통

2차 평가시 사업부서와의 면접 및 이의신청 접수를 확대하여 평가자와 사업담당자 간 적극적인 소통이 이뤄질 수 있도록 하여야 한다. 충청남도는 현재 2차 평가시 민간위원회가 선택적으로 면접을 실시하고 있고, 여러 차례 이의신청을 받고 있다. 그럼에도, 설문조사 결과에서는 2차 평가에서 보완되어야 할 사항에 대한 질문에서 ‘사업담당자와 평가위원의 소통’이 두 번째로 높은 응답빈도를 나타냈다. 이는 현재의 면접과 이의신청 접수가 실효적으로 이뤄지지 않고 있다는 의미일 수 있다.

주요재정사업 평가는 11개 평가지표를 활용하여 점수를 산출하는 방식으로 운영되기 때문

에 개별 사업에 대한 심층적인 평가정보를 생산하기 어렵다. 이러한 1차 평가의 한계를 보완하여 평가결과의 객관성과 공정성을 확보하기 위해서는 평가위원이 사업담당자와의 심층면접을 통해 사업에 대한 이해를 높일 필요가 있다. 현장에 대한 이해가 낮은 상태에서 사업성과를 평가할 경우, 평가의 타당성이 낮아지기 때문이다. 무엇보다도, 사업수행 과정에서 발생하는 문제점에 대한 관리 및 컨설팅을 통해 사업의 성과를 실질적으로 개선하는데 한계가 있다(오영민, 2017)는 점에서 피평가자와의 소통이 중요하다.

평가위원과 사업담당자와의 적극적인 소통이 이뤄지고, 사업담당자가 적극적으로 의견을 제시할 수 있도록, 인터뷰조사를 의무화할 필요가 있다. 사업담당자 면접이 실효성을 갖출 수 있도록, 사업의 이해에 필수적인 조사항목을 설정하여 조사양식을 마련하는 것도 고려할 수 있다.

현재, 평가결과에 대한 사업담당자의 의견은 여러 차례 받고 있다. 의견접수를 체계적으로 하기 위해서는 정기적 의견접수를 마련하여 진행하는 것이 효율적일 수 있다. 우선, 평가위원이 1차 평가보고서에 대한 확인 이후 사업담당자를 대상으로 면접을 수행하면서 의견을 접수하고, 다음으로 사업별 평가결과(안)를 사업담당자에게 전달한 이후 이차적으로 이의신청을 받도록 하여야 한다. 이의신청을 접수한 후, 타당하다고 인정되는 의견은 평가에 반영하여 평가결과를 조정한다. 조정된 평가결과를 사업담당자에게 다시 전달한 후 재차 이의신청을 접수한다. 이러한 과정을 통해 사업담당자가 평가결과에 대해 소명할 수 있는 기회를 적극적으로 보장해야 한다.

4) 다면적 평가를 통한 평가에 대한 신뢰성 제고

충청남도 재정사업의 수혜자는 지역주민이므로 지역주민을 평가과정에 참여시켜 지역주민의 의견을 평가결과에 반영하는 것을 고려할 필요가 있다. 이를 통해 도정 및 평가에 대한 투명성과 신뢰성을 높일 수 있다. 민주주의 원리상 지역주민이 지방자치단체의 정책에 대해 평가하거나 의견을 제시하는 것은 권리에 해당되므로, 이에 대한 실천 차원에서도 필요하다고 볼 수 있다. 실무적인 측면에서 전문가에 의한 평가로 인해 발생할 수 있는 단면적인 평가를 다면적으로 전환할 수 있다.

최근 참여민주주의에 대한 사회적 관심이 높아지고, 정부의 국민에 대한 책임성이 강조되어

재정사업 평가에 지역주민의 참여가 확대되고 있다. 기획재정부가 새롭게 도입한 핵심사업 평가에서는 평가 전주기에 걸쳐 국민을 평가참여자로 구성하였다. 이를 통해 국정 및 평가에 대한 투명성을 높이고자 한 것이다. 경기도는 50억원 이상 투자사업과 모든 행사성사업에 대한 평가에서 주민참여예산위원을 참여시키고 있다. 50억원 이상 투자사업으로 한정된 이유는 평가진행의 효율성과 효과성 측면을 고려한 것으로 보인다. 충청남도는 재정성과목표관리제도에서 2차 평가시 주민참여예산위원을 참여시켜 다면적인 평가를 수행하고 있다.

지역주민의 평가참여는 일반주민의 관점에서 평가의견을 수집하기 위한 것이므로, 전문가 평가단에서 사용하는 평가지표를 사용하도록 하는 것은 적절하지 않다. 따라서 일반적인 주민의 관점에서 평가가 이뤄질 수 있도록 별도의 평가지표를 마련하여 평가를 수행할 필요가 있다.

5) 재정사업 평가 거버넌스 고려

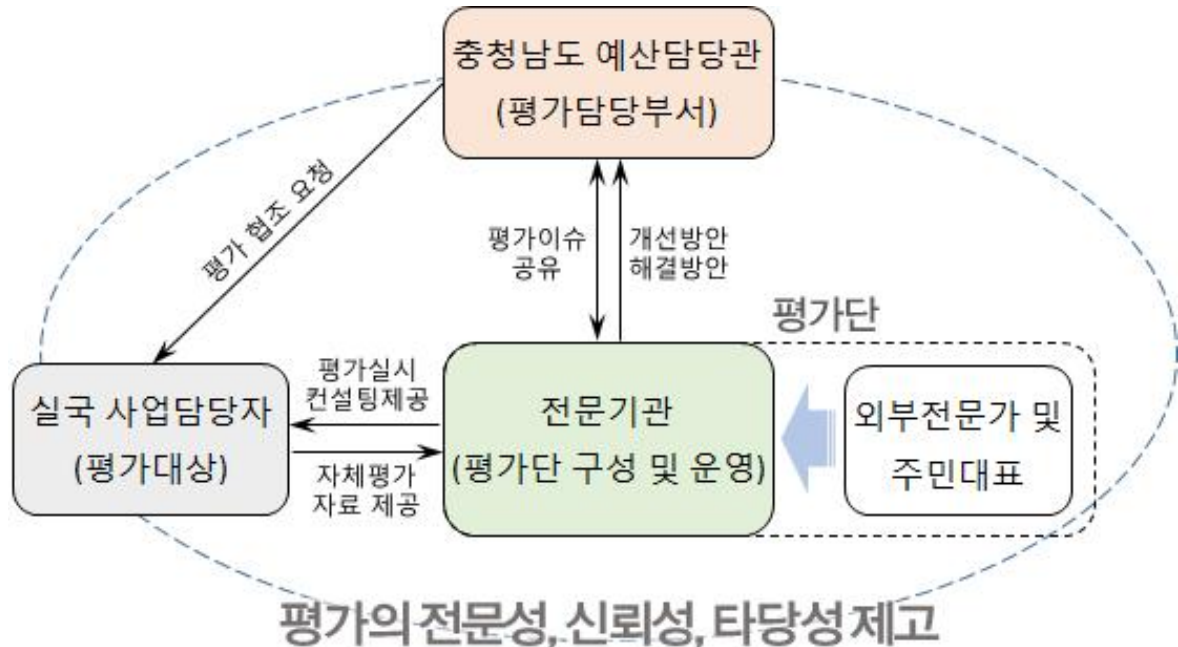
향후, 민간위원회를 활용한 평가방식에서 한계점이 노출될 경우, 장기적으로 경기도 사례와 같이 외부전문기관을 이용한 평가진행을 고려할 필요가 있다. 외부전문기관을 활용하고 지역주민을 평가에 참여시킬 경우, 다양한 주체가 연결되는 재정사업평가 거버넌스를 형성하게 된다. 본 연구에서는 이러한 거버넌스의 운영모델을 제시하고자 한다.

충청남도 예산부서 내 평가담당부서는 외부전문기관에 평가수행을 위탁한다. 외부전문기관은 충청남도 평가담당부서와 재정사업 평가에 대한 방향이나 이슈를 공유하고, 협의를 거쳐 평가절차 및 방법, 평가지표, 평가결과 산출 등의 평가추진체계를 설계한다. 실국 사업담당자는 자체평가를 실시하고, 평가관련 자료를 작성하여 외부전문기관에 제출한다. 외부전문기관은 조직 내외부의 전문가 및 주민대표로 구성된 주요재정사업 평가단을 구성한다. 외부전문기관은 내외부 전문가와 주민대표를 대상으로 워크숍을 진행하여 평가진행 내용 및 이슈를 공유한다. 평가단은 실국의 재정사업을 평가하고, 전문가가 중심이 되어 사업담당자를 대상으로 컨설팅을 실시한다. 외부전문기관은 충청남도 평가담당부서에 대해서는 평가결과뿐만 아니라 제도개선방안 및 현안에 대한 해결방안 등을 제시한다.

이러한 평가거버넌스는 다양한 주체의 협력과 참여를 통해 평가의 전문성, 공정성, 신뢰성 등을 확보한다. 특히, 평가수행과정을 통해 평가자료 및 정보가 누적됨에 따라 전문성을 확보

할 수 있고, 그에 따라 실국 사업담당자에게 실제로 도움이 되는 평가결과나 의견을 제시할 수 있게 된다.

〈그림 5-1〉 충청남도 주요재정사업 평가 거버넌스(안)



4. 평가지표 및 배점

우선, 평가결과의 타당성을 높이기 위해서는 사업유형별로 평가지표를 차별적으로 구성하여야 한다. 투자사업과 행사성사업의 특성은 상이하고, 투자사업 내에서도 실국이나 사업규모에 따라 특성 차이가 나타나고 있다. 현재 충청남도에서는 행사성사업의 경우 1,000만원 이상 사업은 대부분 용역으로 처리되고 있어, 사업수행이라고 보기 어렵다. 그럼에도 행정안전부는 투자사업과 행사성사업에 동일한 지표를 제시하였고, 충청남도에서도 사업유형에 따른 별도의 평가지표를 마련하지 못하고 있다.

사업유형에 따른 평가지표는 평가의 타당성 확보 차원에서 필요하다. 하지만 사업간 특성 차이를 어느 정도까지 반영하여 평가지표를 설정해야 할지에 대한 기준이 명확하지 않기 때문에, 오히려 평가결과를 왜곡시킨다는 비판을 받을 수 있다. 따라서 사업유형에 따른 평가지표

는 그 차이가 명확한 투자사업과 행사성사업에 설정하는 것이 합리적일 수 있다. 두 유형의 특성을 고려할 때, 투자사업에 대해서는 투자심사 지표를 활용할 필요가 있고, 행사성사업에 대해서는 계약요소가 강하기 때문에 계약심사 기준을 적용하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 행사성사업은 직접적인 수혜자를 분별할 수 있기 때문에 수혜자 만족도 지표를 추가하는 것도 적절할 수 있다.

다음으로, 사업의 유지 필요성 지표를 추가하여 직접적으로 사업폐지를 판단할 수 있도록 할 필요가 있다. 사업목적이 불명확하거나, 사업의 효과가 낮다고 판단되거나, 사업의 필요성이 사라졌다고 판단되는 사업에 대해서는 평가점수와 무관하게 사업폐지하고 필요한 사업을 추진할 수 있도록 하여야 한다. 사업폐지는 사업담당자의 큰 저항을 유발할 수 있기 때문에 사업담당자가 스스로 판단할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해 1차 평가 결과보고서에 사업담당자가 사업목적, 추진근거, 추진배경, 사업의 지속필요성에 대해 작성하도록 하여 일차적으로 자체점검을 실시하도록 하여야 한다. 이러한 1차 작성 자료가 2차 평가단에 제출되면, 평가위원이 인터뷰를 통해 확인하고 추가적인 정보를 수집하여 최종적으로 판단하도록 하여야 한다.

〈표 5-1〉 사업폐지 판단을 위한 자료작성표(예시)

구분	주요 내용
사업목적	
추진근거	※ ○○법 제○조 제○항, 도지사공약 제○호, 도지사 지시사항 제○호 등
추진배경	※ 전년도 평가에 따른 금년도 개선내용 및 변경사항 기술
사업의 지속필요성	○ 사업을 유지해야 할 필요성 - ○ 사업 중단시 예상되는 문제점 -

5. 평가결과 산출 및 활용

첫째, 평가제도를 문제해결 지향적 방식으로 운영하기 위해, 사업의 개선방안이 충실하게 작성되도록 하여야 한다. 충청남도는 평가결과가 낮은 사업에 대해서 예산 삭감 원칙을 적용하지만, 한편으로 ‘미흡’ 등급 사업에 대한 성과를 개선하기 위해 사업담당자가 성과관리개선 대책이나 제도개선대책을 마련하도록 하고 있다. 그러나 대부분의 사업부서에서는 이러한 대책들을 마련하지 않거나 부실하게 작성하고 있다. 사업부서에서 성과관리개선대책을 스스로 충실하게 작성할 경우, 약식이지만 사업에 대한 심층분석을 실시할 수 있는 기회를 갖게 되고 실제 사업수행에서 대책이 반영될 가능성이 높아진다. 따라서 이러한 환류가 충실하게 이행될 수 있도록 성과관리개선대책이나 제도개선대책 작성을 강화할 필요가 있다. 2차 평가에서 ‘미흡’ 이하로 결정된 사업에 대해서는 사후적으로 작성하도록 하여야 한다. 그리고 전문가 평가단은 이러한 개선대책 작성을 확인·점검한 후, 부족한 부분을 보완하는 역할을 담당해야 한다.

개선대책에는 성과부진 원인, 성과관리개선대책의 주요내용, 주요 추진일정을 포함하도록 하여 차년도에 확인·점검할 수 있도록 하여야 한다.

〈표 5-2〉 사업별 성과관리개선대책 양식(예시)

부처명			사업명			평가결과		
성과부진 원인								
성과관리 개선대책 주요내용								
주요 추진일정	1분기							
	2분기							
	3분기							
	4분기							
비고								

둘째, 환류가 실제 업무현장에 일어날 수 있도록 환류관리 계획이 실시되어야 한다. 평가결과가 사업에 반영되어 사업 및 재정성과 개선으로 이어지기 위해서는 기초적으로 사업담당자가 그러한 환류작업을 실시하여야 한다. 그러나 현재 충청남도농업기술원 자체평가 지표상의 환류 평가항목을 통해 점검 및 평가를 하고 있다. 환류에 대한 관리는 구체적으로 전년도 평가내용이 무엇이고, 평가등급이 결정된 이유, 개선요구사항 등에 대한 자료를 바탕으로 금년도에 개선되었는지에 대한 확인·점검으로 이루어져야 한다. 이러한 환류 관리를 위해서는 평가자료에 대한 추적 및 관리가 충실하게 뒷받침되어야 한다.

〈표 5-3〉 환류관리를 위한 평가표(예시)

구분	주요내용
전년도 재정사업 평가내용	○ 전년도 평가등급: ○ 전년도 평가점수:
	○ 평가주요사항 - ○ 등급결정이유 - ○ 개선요구사항 및 평가의견 -
금년도 사업 개선사항	※ 전년도 평가에 따른 금년도 개선내용 및 변경사항 기술

6. 기타(평가업무 효율화를 위한 통합평가체계 도입)

우선, 주요재정사업 평가는 지방보조금사업 평가 업무와 연계하여 처리하는 것을 고려할 필요가 있다. 재정사업평가가 오히려 업무부담을 가중하여 조직의 생산성이 저하되는 것은 바람직하지 않으므로, 평가업무를 효율적으로 추진할 필요가 있다. 그런데 주요재정사업 평가에 많은 시간과 비용이 소요되는지를 사업담당자를 대상으로 조사한 결과, 65.6%가 긍정응답을

하였다. 이러한 응답이 나오는 이유 중 하나는 사업부서에서 사업별로 보조금심의와 주요재정사업 평가를 수행함으로써 평가에 많은 시간과 노력을 기울여야 하기 때문인 것으로 조사되었다.¹³⁾

지방보조금사업 평가와 주요재정사업 평가는 모두 세부사업 단위로 처리된다는 공통점이 있다. 업무현장에서는 지방보조금사업 평가 대상사업과 주요재정사업 평가의 평가대상이 통계목상 구분될 뿐 사업 특성에서 큰 차이를 느끼지 못하고 있는 것으로 조사되었다.¹⁴⁾ 그리고 지방보조금사업 평가에 사용되는 평가지표와 주요재정사업 평가의 평가지표는 유사한 구조로 설정되어 있다. 따라서 두 평가를 통합하여 사업담당자가 주업무에 집중할 수 있도록 하여야 한다.

다음으로, 사업부서에서 특정 사업에 대한 결과보고서를 작성해야 하는 경우, 보고서의 양식을 주요재정사업 평가보고서와 유사하게 설정하여 사업담당자의 업무부담을 최소화하여야 한다. 행사성사업의 경우 충청남도 일부 시군에서는 평가보고서를 작성하도록 하고 있는데, 주요재정사업 평가와 연계되지 않아 사업담당자의 업무부담만 증가하는 상황이다. 평가제도는 그 자체로 피평가자에게 부정적 인식을 주기 때문에 추가적인 업무부담은 평가제도 자체에 대한 불만과 불신을 초래할 수 있다. 따라서 조직 전체적으로 평가제도를 정비할 수 있도록 특정 부서에 평가제도 전반을 조정하는 권한을 부여하여 각종 평가보고서 및 사업결과보고서 작성이 효율적으로 작동할 수 있도록 하여야 한다.

7. 핵심사업 평가 제도 도입

핵심사업 평가제도를 활용하여 충청남도 주요사업의 성과달성도를 제고할 필요가 있다. 핵심사업 평가는 소수 핵심적인 사업들을 선별하여 집중행과정과 결과를 집중적으로 관리하여 사업의 성과목표를 100% 달성하고자 한 것이다. 이 제도는 기존 사업평가와 중기적인 관점에서 결과목표에 대한 평가를 병행하기 때문에 사업을 통해 궁극적으로 달성하고자 한 정책목표 달성 여부를 파악할 수 있도록 하고 중간과정에서 모니터링을 지속적으로 실시하기 때문에

13) 인터뷰조사에서 나온 내용이다.

14) 인터뷰조사에서 나온 내용이다.

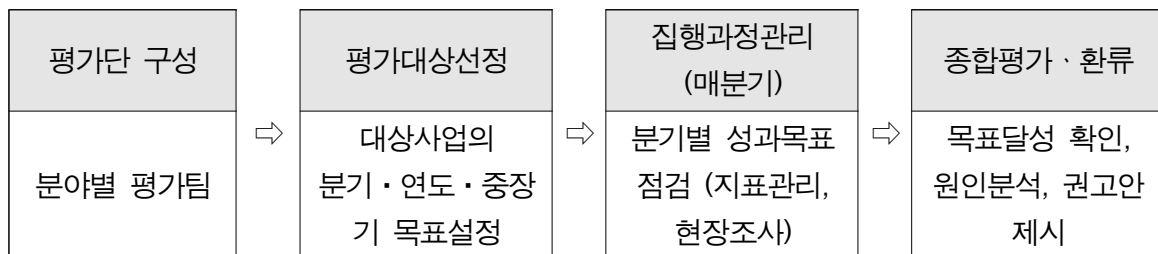
목표달성 가능성을 높일 수 있는 장점을 기대할 수 있다. 또한 원인분석을 통한 예산조정, 사업구조재설계 및 제도개선 등 합리적 환류계획을 마련함으로써 정부의 지출혁신을 유도할 수 있는 장점이 있다.

지방자치단체의 재정규모가 작지만, 많은 사업들은 2년 이상의 중장기적으로 수행되고 있고 정책목표 달성여부를 단기간에 파악하기 어렵다. 따라서 핵심사업 평가를 도입하여 충청남도 도정에 중요한 사업의 정책목표 달성을 확보하기 위한 수단으로 활용할 필요가 있다.

평가대상사업은 도지사 공약 사업, 사업규모, 사업의 파급효과 등을 고려하여 실국 단위 또는 정책분야별로 1~2개 사업을 설정하는 것이 적절할 것이다. 지나치게 많은 사업을 선정할 경우 관리에 지나치게 많은 자원과 비용이 투입되어 오히려 조직 전체의 업무효율성을 낮출 수 있다.

핵심사업 평가는 전문성, 객관성, 책임성 등을 필요로 하기 때문에 다양한 이해관계자를 평가단으로 구성하여 평가를 수행할 필요가 있다. 정책관계자, 사업부서, 평가 및 사업분야 민간 전문가, 시군지방자치단체, 실무지원 전문기관 등으로 구성하여 사업단을 구성하는 것이 적절하다. 평가절차는 중앙정부의 핵심사업 평가 과정을 벤치마킹하여 수립되는 것이 적절하다.

〈그림 5-2〉 핵심사업 평가 과정



자료: 기획재정부. (2018). 2018.1.11. 보도자료, 80대“핵심사업 평가”추진계획.

평가에서 중요한 부분은 사업별 적절한 성과지표를 설정하는 것이다. 핵심사업 평가는 사업의 결과에 초점이 맞춰져 있기 때문에 산출지표가 아닌 결과지표로 설정되어야 하고, 이를 위해 정량적, 정성적 지표를 모두 활용하도록 하는 것이 필요하다.

핵심사업 평가는 모니터링 과정을 통해 주기적인 환류과정이 중요하기 때문에 모니터링계획과 환류실행 여부를 환인·점검하는 수단을 사전에 필수적으로 마련하여야 한다.

제6장 결론

1. 요약 및 결론

이 연구는 충청남도 재정사업 평가의 운영 실태를 살펴보고 문제점을 체계적으로 분석한 후, 재정사업 평가제도의 도입취지를 달성하기 위한 개선방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 문헌자료와 설문조사를 통해 충청남도 주요재정사업 평가 운영 현황을 분석하였다. 다음으로 중앙정부, 경기도 그리고 전라북도를 대상으로 재정사업평가에 대한 사례조사를 실시하여 충청남도 주요재정사업 평가의 개선방안을 마련하기 위한 시사점을 도출하였다. 주요재정사업 평가제도는 평가대상, 평가절차 및 방법, 평가지표, 평가결과 산출 및 활용 등의 요소로 구성되어 있으므로, 각 분야별로 개선방안을 제시하였다.

우선, 평가대상 측면에서는 평가대상사업의 선정기준을 보다 구체적이고 명시적으로 제시하여 사업부서에서 평가에 적절하게 대응할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 행사성사업에 대한 불필요한 평가를 줄이기 위해서 평가대상 행사성사업의 금액 구간을 설정하는 것을 고려하여야 한다.

둘째, 평가절차 및 방법 측면에서는 평가에 대한 사전 설명 제공, 2차 평가의 전문성 제고, 평가자와 사업부서와의 적극적 소통, 다면적 평가를 통한 평가에 대한 신뢰성 제고, 재정사업 평가 거버넌스 고려 등이 필요한 것으로 나타났다. ①평가 시작 시점에서 실국의 피평가자를 대상으로 주요재정사업 평가에 대한 설명과 함께, 평가진행과정, 평가방법, 1차 평가시 보고서 작성 방법, 평가결과의 활용 등 제도 전반에 대한 설명을 제공하여야 한다. 이를 위해 별도의 설명회를 개최하거나 세부적인 설명서를 작성하여 배부하는 것이 필요하다. ②현재 민간위원회에서 실시하고 있는 2차 평가의 전문성, 객관성, 공정성을 제고할 필요가 있다. 재정사업평가를 통해 재정사업의 성과를 높이기 위해서는 피평가자가 평가결과를 수용해야 하고 평가결과를 사업계획에 반영하여 성과 향상으로 이어져야 하기 때문이다. 그리고 향후 민간위원회 운영 방식에서 한계점이 드러날 경우에는 외부전문기관을 활용하는 방안을 고려할 필요가 있

다. ③2차 평가시 사업부서와의 면접 및 이의신청 접수를 확대하여 평가자와 사업담당자 간 적극적인 소통이 이뤄질 수 있도록 하여야 한다. ④충청남도 재정사업의 수혜자는 지역주민이므로 지역주민을 평가과정에 참여시켜 지역주민의 의견을 평가결과에 반영하는 것을 고려할 필요가 있다. ⑤향후 민간위원회를 활용한 평가방식에서 한계점이 노출될 경우, 장기적으로 외부전문기관을 활용하고 지역주민을 포함한 다양한 주체가 연결되는 재정사업평가 거버넌스를 구축하는 것을 고려하여야 한다.

셋째, 평가지표 측면에서는 우선, 평가결과와 타당성을 높이기 위해서는 사업유형별로 평가지표를 차별적으로 구성할 필요가 있다. 다음으로, 사업의 유지 필요성 지표를 추가하여 직접적으로 사업폐지를 판단할 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 평가결과 산출 및 활용 측면에서 두 가지 개선방안을 제시하였다. 우선, 평가제도를 문제해결 지향적 방식으로 운영하기 위해, 사업의 개선방안이 충실하게 작성되도록 하여야 한다. 다음으로, 실제 업무현장에 환류가 일어날 수 있도록 환류관리 계획이 실시되어야 한다.

다섯째, 기타 분야로서, 주요재정사업 평가는 지방보조금사업 평가 업무와 연계하여 처리하고 재정사업에 대한 결과보고서의 양식을 주요재정사업 평가와 유사하게 설정하는 것을 고려할 필요가 있다. 재정사업평가가 오히려 업무부담을 가중하여 조직의 생산성이 저하되는 것은 바람직하지 않으므로, 평가업무를 효율적으로 추진할 필요가 있기 때문이다.

여섯째, 핵심사업 평가제도는 많은 장점을 내포하고 있으므로, 이를 충청남도의 주요 재정사업의 목표달성도를 높이는데 활용하는 방안을 적극적으로 고려하여야 한다.

이상의 개선방안 중 제도도입을 취지를 달성하는데 있어 가장 중요한 부분은 실효성 있는 환류라고 할 수 있다. 이를 위해 2차 평가위원의 전문성 강화와 내실 있는 환류계획 수립에 중점을 두고 제도개선을 시도하여야 할 것이다. 그리고 앞에서 제시한 개선방안은 실제 업무에 적용하는 과정을 통해 보다 효율적인 방안으로 다듬어져야 한다.

그리고 일반적으로 지방자치단체는 지역주민이 원하거나 필요한 사업을 실시하는데 많은 관심을 두고, 실시된 사업의 성과를 높이는 데에는 관심이 높지 않다. 재정사업 평가제도의 도입 취지뿐만 아니라 재정에 대한 책무성 측면에서 관리자가 보다 많은 관심을 기울여야 한다.

2. 연구의 한계와 향후 연구과제

본 연구는 주요재정사업 평가만을 대상으로 하여 충청남도에서 시행되고 있는 타 성과평가 제도와의 연계를 고려하지 못했다. 재정사업평가 제도의 실효성을 높이기 위해서는 평가결과가 조직 및 인사 관리와 연계되어야 한다. 이러한 부분에 대한 분석과 대안제시가 이루어지지 않은 부분은 본 연구의 한계점이라고 할 수 있다. 이러한 연구는 추후 연구과제를 통해 필히 다루어져야 할 부분이다.

참고문헌

- 기획예산처. (2006). 「2006년도 재정사업 자율평가 지침」.
- _____. (2018). 「2018년도 재정사업 자율평가 지침」.
- 김영록. (2013). 재정사업 자율평가의 성과지표 적합성 분석 및 정책적 시사점. 「한국사회와 행정연구」, 24(3): 105-127.
- 남승하·박충훈. (2016). 지방자치단체 축제·행사성 사업의 효율적 재정관리 방안. 「감사논집」, 27: 81-100.
- 박기묵·최준호. (2016). 지방자치단체의 '재정사업자율평가제' 도입의 필요성에 관한 논의: 경상북도 재정사업자율평가를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 23(3): 229-250.
- 박주형·김병규·윤기웅. (2017). 지방자치단체 재정사업 자율평가 결과 분석: 경상북도를 중심으로. 「한국행정연구」, 26(1): 37-63.
- 서정섭. (2015). 지방자치단체 재정사업 평가방향에 대한 소고. 2015년도 지방재정학회 추계학술대회 발표논문집, 105-120.
- 설홍수·박성덕. (2016). 대구광역시 재정사업자율평가제도 개선방안. 대구경북연구원.
- 신무섭. (2014). 재무행정학(개정7판). 대영문화사.
- 오영민. (2014). 재정사업성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안. 「재정포럼」, 222: 6-22.
- _____. (2017). 우리나라 재정사업평가제도 현황과 제도개선을 위한 정책과제. 「조세·재정 BRIEF」, 제58호.
- 오영민·박노욱. (2014). 재정사업성과평가제도 10년의 운영 현황, 성과 그리고 발전방향. 「한국정책학회 하계학술발표논문집」, 576-597.
- 원구환. (2014). 재무행정론. 대영문화사.
- 윤영진. (2014). 새 재무행정학 2.0. 대영문화사.
- 이운식. (2014). 정책평가론(제2판). 대영문화사.
- 이창균 외. (2012). 도비보조사업 평가모형 설계. 한국지방재정학회.

- 임성일·이효. (2015). 성과관리와 사업예산제도의 연계 강화. 한국지방행정연구원.
- 전지성. (2016) 강원도 재정사업평가 운영방안에 대한 연구. 강원발전연구원.
- 조경훈. (2016). 평가제도에 대한 다면적 이해: 재정사업평가제도에 대한 이해관계자의 주관적 인식을 중심으로. 「감사논집」, 27: 81-100.
- 조경훈·박충훈. (2016). 지방자치단체 재정사업평가의 개선방안에 대한 연구. 「국정책학회」, 16(4): 53-69.
- 최웅선. (2017). 충청남도 사업예산제도의 성과관리 강화방안. 충남연구원.
- 황소하 외. (2016). 수원시 중기지방재정 운영 및 지방재정사업 평가방안. 수원시정연구원.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 최웅선 충남연구원 책임연구원

전략연구 2018-00 · 충청남도 재정 성과관리 강화를 위한 주요재정사업 평가제도 개선방안

글쓴이 · 최웅선

발행자 · 윤 황 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2018년 12월 31일 / 발행 · 2018년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1235(행정복지연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1239

ISBN ·

<http://www.cni.re.kr>

© 2018. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.