creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

예산 불용액의
상대적 건전성 검토

– 사업 집행률과 재정성과목표
달성률을 중심으로 –

2023년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

조 신 형

예산 불용액의 상대적 건전성 검토

– 사업 집행률과 재정성과목표 달성률을 중심으로 –

지도 교수 고 길 곤

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2022년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
조 신 형

조신형의 정책학석사 학위논문을 인준함
2022년 12월

위 원 장 이 석 원 (인)

부위원장 전 소 희 (인)

위 원 고 길 곤 (인)

초 록

공공부문의 예산 불용을 바라보는 그간의 주요 논의에 따라, 예산 불용은 재정 민주주의의 훼손이자, 배분적 · 기술적 측면에서 비효율적인 재정운용의 결과로 인식되어 왔다. 그 결과 예산 조기집행정책, 예산 불용에 따른 예산 삭감 등 예산 불용을 최소화하기 위한 여러가지 제도들이 생겼고, 사업 실무자들의 예산 불용에 대한 부담은 더욱 커져갔다.

예산 조기집행 목표 달성을 위해, 또 예산 불용에 따른 여러 제도적 불이익을 회피하기 위해 사업 실무자에게는 비효율적 · 비효과적 예산집행에 대한 유인이 발생하게 된다. 만약 그렇다면, 예산 불용을 기존의 연구와 같이 재정 운용 비효율성의 지표로 삼는 것이 적절한지, 또 만약 비효율적 · 비효과적 예산 집행이 발생한다면, 오히려 재원이 보전되는 예산 불용이 상대적으로 건전한 예산 행위가 아닌지 의문이 든다.

본 논문에서는 예산 불용을 재정운용의 비효율성의 지표로 삼는 것이 적절한지 살펴보기 위해 연도별 예산집행률이 재정성과목표 달성률에 끼치는 영향을 파악해보았다. 또한 1분기와 4분기의 예산집행률이 각각 재정성과목표 달성률에 어떠한 영향을 끼치는지 확인하여, 비효율적 · 비효과적 예산집행이 발생하지는 않는지 확인해보았다.

연도별 예산집행률과 1분기, 4분기 예산집행률을 각각 독립변수로 설정하여 분석한 결과, 먼저 연도별 예산집행률은 재정성과목표 달성률에 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 예산불용을 재정운용 비효율성을 측정하기 위한 지표로 삼는 것이 적절하지 않을 수 있음을 보여준다.

1분기 예산집행률 역시 재정성과목표 달성률에 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타난 반면, 4분기 예산집행률은 재정성과목표 달성률에 유의한 양(+)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 이를 통해 예산 조기집행정책으로 인해 일부 비효율적 · 비효과적 예산 집행이 발생하고 있음을 유추할 수 있다.

이러한 연구의 결과는 예산 불용을 바라보는 기존의 시각을 다시 한번 살펴볼 필요성을 제시해준다. 사전 조사 및 집행 계획 부재, 충실하지 못한 예산 집행 등의 비효율적인 재정운용으로 인해 예산

불용이 발생할 수 있다. 하지만 낭비적 예산 집행 등의 비효율적 재정운용으로 인해 오히려 예산 불용이 감소할 수도 있기 때문에 재정운용의 효율성을 판단하는 지표로 예산 불용을 선택하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 실제로 연도별 예산집행률과 재정성과목표 달성률이 비례하지 않는 분석 결과를 볼 때 이러한 주장에 타당성이 더해진다.

앞서 언급한 낭비적 예산집행이 실제로 발생하는 것 또한 분석을 통해 확인할 수 있었다. 이와 같은 낭비적 예산집행은 기술적 효율성 측면에서 비효율적인 재정운용의 결과이자, 재정 민주주의의 더 큰 훼손을 불러일으킨다. 실제로 예산 불용은 세계잉여금의 형태로 다른 용도에 사용되거나 차기 재원에 이입된다. 하지만 낭비적 예산집행은 집행에 따른 성과를 얻지 못한 채 재원이 소멸된다는 점에서 예산 불용보다 더욱 비효율적인 예산 행위이자, 재정 민주주의의 훼손이라고 볼 수 있으며, 오히려 예산 불용으로 남기는 것이 상대적으로 건전한 예산 행위라고 볼 수 있다.

예산 불용에 대한 제도적 불이익의 부작용으로 발생하는 낭비적 예산집행의 방지와 재정 운용의 효율성 개선을 위해서는 예산 심의 기관의 전문성 확보가 필수적이며, 철저한 분석을 바탕으로 한 현실적인 조기집행목표 설정, 평가기준으로서의 예산 조기집행목표, 사업 예산집행률 및 불용액 목표의 재검토가 동반되어야 할 것이다. 이와 함께 예산집행기간의 연장, 다년도 예산제도, 예산집행에 대한 사업담당자의 자유재량권 강화 및 예산절약 인센티브 프로그램의 도입 등을 통해 예산 집행에 대한 사업실무자의 재량권을 강화하고 예산 절약에 대한 유인을 제공하여 재정 운용의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

주요어 : 예산 불용, 재정 운용의 효율성, 성과, 재정 건전성, 비효율적 예산 집행
학 번 : 2019-21443

목 차

제 1 장 서 론 1

제 1 절 연구의 목적 및 필요성 1

제 2 절 연구의 대상 및 범위 3

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토 6

제 1 절 성과에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토 6

1. 성과에 관한 이론적 논의 6

2. 재정성과목표관리제도 10

3. 성과평가제도에 관한 선행연구 검토 17

4. 성과의 결정요인에 관한 선행연구 검토 19

제 2 절 예산에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토 23

1. 재정운용 과정 및 예산 구조 23

2. 예산에 관한 이론적 논의 26

3. 불용에 관한 이론적 논의 28

4. 비효율적인 예산 집행에 관한 선행연구 검토 32

5. 불용의 영향요인에 관한 선행연구 검토 34

제 3 절 선행연구의 한계 38

제 3 장 연구설계 및 분석방법 39

제 1 절 연구문제 및 연구가설 설정 39

1. 연구문제 39

2. 연구가설 설정 39

제 2 절 연구설계 42

1. 종속변수 42

2. 독립변수 43

3. 통제변수 45

4. 분석방법 47

제 4 장 실증분석 결과 49

제 1 절 기술통계량 및 상관관계분석 결과 49

1. 기술통계량 49

2. 상관관계분석 결과 51

제 2 절 다중회귀분석 결과 55

제 5 장 결론 58
제 1 절 연구결과 요약 및 시사점 58
제 2 절 연구의 한계 61

[부록] 기타 상관관계분석 결과 63

참고문헌 68

Abstract 74

표 목차

[표 2-1]재정사업 성과관리제도 체계 11
[표 2-2]프로그램 목표 성과지표 예시..... 15
[표 2-3]단위사업 성과지표 예시 15
[표 2-4]프로그램 예산 구조..... 25
[표 2-5]프로그램 예산체계 예시 26
[표 2-6]연례적 집행실적 부진 사업의 부진 사유 유형별 현황..... 37
[표 3-1]분석시기별 재정성과목표관리제도 수행 기관 43
[표 3-2]정책유형별 재정성과목표관리제도 수행 기관..... 46
[표 3-3]변수의 정의 47
[표 4-1]기술통계량..... 49
[표 4-2]모형 1 상관관계분석 결과 52
[표 4-3]모형 1 다중회귀분석 결과 55
[표 4-4]모형 2-1 다중회귀분석 결과 56
[표 4-5]모형 2-2 다중회귀분석 결과 57
[부록 1]모형 2-1 상관관계분석 결과..... 64
[부록 2]모형 2-2 상관관계분석 결과..... 66

그림 목차

[그림 2-1]재정성과목표관리제도의 기본구조..... 12
[그림 2-2]목표달성체계 예시 14
[그림 2-3]세계잉여금 처리 절차..... 24
[그림 2-4]예산 불용액 및 불용률 추이..... 31
[그림 3-1]모형 1 다중선형회귀모형 48
[그림 3-2]모형 2-1, 2-2 다중선형회귀모형..... 48

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

본 논문은 예산 집행률을 높이기 위한 '억지 지출'이 발생하는 실태에서, 차라리 재원이 보전되는 예산 불용이 오히려 건전한 예산 행위라는 생각에서 시작되었다. 예산 불용액이 비효율적·비효과적 예산 행위의 산물이라는 기존의 시각에서 벗어나 예산 불용액의 상대적 건전성을 검토해보고자 한다.

2002년부터 정부는 강력한 예산 조기집행정책을 추진하여 상반기 예산 집행률을 높여 확장적 재정집행의 효과를 극대화하고, 사업 초기부터 예산 집행 상황을 점검하여 최종 예산 집행률까지 제고하기 위해 노력하고 있다. 이와 같은 예산 조기집행에 대한 강조는 더욱 커지고 있는데, 특히 2021년 COVID-19와 이에 따른 경기 침체에 대응하는 과정에서 역대 최고의 조기집행 실적 달성 및 성과를 강조하면서, 향후에도 더욱 강력한 예산 조기집행정책을 펼칠 것을 공표했다.[1] 이와 함께 낮은 예산 집행률이 결산·감사 시 국회·감사원의 주요 지적사항[2]이 됨에 따라 사업의 예산 집행률 자체가 실무자와 사업 부서를 평가하는 지표가 되었다. 또한 예산 편성 시점에서 과거 불용액의 발생은 사업 예산 삭감의 원인이 되기도 한다. 이를 통해 예산 집행률을 최대한 높이고, 예산 불용을 최소한으로 줄이려는 정부의 의지를 엿볼 수 있으며, 이를 위해 사업 실무자들은 예산 집행률 제고를 위한 다양한 방안을 고심하게 된다.

예산 집행률을 높이고 불용을 최소화하려는 정부의 의지에서 알 수 있듯, 예산 불용액은 주로 재정민주주의의 훼손이자(민기, 2019; 김봉환·안중기·이권희, 2020), 재정운용 측면의 비효율성으로 인식된다 (안철진·이윤석, 2018; 김봉환·이권희, 2019; 장혜윤 외, 2019). 먼저 재정민주주의 측면에서, 국민들을 대표하는 국회가 심의·확정한 예산이 계획대로 집행되지 않고 불용이 발생하는 것은 재정민주주의의 원칙이 훼손되는 것이다 (민기, 2019). 또한 재정운용의 비효율성의 관점을 살펴보았을 때 예산 불용은 크게 두 가지로

[1] 출처: '22년 재정조기집행 계획. 관계부처 합동, 2022. 1. 6.
[2] 출처: 제21대국회 제400회 제2차 예산결산특별위원회 회의록. 2022. 9. 2.

구분되는데, 먼저 배분적 효율성 측면에서 예산 불용은 예산 과다편성으로 인해 민간·공공 부문에서 소비·투자의 기회를 앗아간 기회비용을 의미하며, 또 다른 측면에서는 재정 집행이 계획대로 이루어지지 않은 기술적 비효율성을 의미하기도 한다 (박정수, 2019).

이와 같은 예산 불용액에 대한 부정적인 인식과 불용에 따른 여러 제도적 불이익으로 인해 필요하지 않은 예산의 집행까지도 감행되고 있다 (권해수, 2006). 보도블럭 교체에 대한 뉴스는 수십 년 된 단골 기사[3] 이며, 그 외에도 불용예산을 줄이기 위한 비효율적인 예산 집행을 다루는 기사는 쉽게 찾아볼 수 있다.[4] 이러한 예산 집행 행태를 고려할 때, 불용에 대한 여러 제도적 불이익이 더욱 효율적·효과적인 예산행위를 도출하는가에 대한 의구심이 든다. 차년도 예산은 그 성질상 미래에 대한 추정을 바탕으로 편성된다. 그에 따라 불가피하게 예측오차가 발생할 수밖에 없는데, 이러한 예측오차가 곧 불용액에 해당한다 (안중기, 2021). 불용액이 민간·공공 부문에서 기회비용 측면의 배분적 비효율성을 야기한다는 점은 부정할 수 없다. 하지만 집행 시점에서의 불가피한 사유로 인한 미집행, 집행률 제고를 위한 비효율적·비효과적인 예산 집행 행태 등을 고려했을 때, 기술적 비효율성이 불용액에 끼치는 영향에 대해서 추가적으로 살펴보아야 할 것이다. 특히 불용에 따른 제도적 불이익을 회피하기 위해 낭비적 예산 집행이 발생한다면, 오히려 재원이 보전되는 예산 불용이 재정민주주의 측면과 재정운용의 효율성 측면에서 상대적으로 건전한 예산 행위일 것이다.

최근 저출산·고령화의 사회적 문제, 미·중 무역갈등, COVID-19, 우크라이나 사태 등 전 세계 경제를 뒤흔드는 다양한 사건들이 끊임없이 일어나고 있는 가운데, 정부 지출의 중요성과 규모가 지속적으로 커지고 있으며, 이에 따라 정부 지출의 효율성과 효과성에 대한 연구의 필요성도 더욱 커지고 있다.

이와 관련하여, 정부 지출의 효율성에 관한 지금까지의 주된 논의는 예산 불용은 재정민주주의의 훼손이자 비효율적인 재정운용의 결과이기에 예산을 효율적으로 집행하여 불용을 최소화해야 한다는 당위적인 주장에 그치고 있으며, 이러한 측면에서 앞서 언급한 불용액의 부정적 함의, 다양한 측면에서의 불용액의 발생 원인과 불용 감소 방안 등에 대한 사례 연구가 주를 이루고 있으나 불용액에 대한 명확한

3) "멀쩡한 보도블럭 교체 수십년간 근절되지 않는 이유는?", 노컷뉴스, 2022-04-07
4) "교육당국 떠넘기기식 예산집행…" 자원낭비 심각, 학교 자율성 필요"", 굿모닝충청, 2021-11-29

이해를 하기에는 아직 연구가 미흡한 실정이다. 이에 따라 불용액에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 각도에서 불용액을 바라볼 수 있는 연구가 필수적이며, 불용액에 대한 높아진 이해도가 바탕이 되어야 더욱 효율적·효과적인 예산 활동을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 기존의 인식과는 다른 측면에서 불용액을 살펴보고, 불용액의 상대적 건전성을 파악해보고자 한다. 먼저 단위사업의 예산 집행률이 단위사업의 재정성과목표 달성률로 정의된 성과에 어떠한 영향을 끼치는지 분석하여 예산 불용 현상을 재정운용의 비효율성으로 해석하는 것이 적절한지 살펴보고자 한다.

또한 예산 불용이 기회비용 측면에서의 비효율성을 야기한다는 점은 인정하되, 정부의 조기집행정책으로 인해 예산이 가장 많이 집행되는 1분기의 예산 집행률과 불용 최소화를 위한 연말 예산집행 집중 현상이 발생할 것으로 예상되는 회계연도 종료 직전 4분기의 예산 집행률이 단위사업의 재정성과목표 달성률에 어떠한 영향을 끼치는지 파악하여 비효율적·비효과적 예산 집행이 발생하지는 않는지 살펴볼 것이다. 본 연구는 예산 집행률과 불용이 단위사업의 재정성과목표 달성률에 미치는 영향을 다양한 각도에서 계량적으로 분석하여 예산 불용에 대한 기존 주류의 인식과는 다른 시각을 실증적으로 분석해보는데 의의가 있다.

제 2 절 연구의 대상 및 범위

본 연구는 2018년부터 2021년까지의 4개년 간 국가재정법상 재정성과목표관리제도의 성과 측정 대상이 되는 모든 단위사업을 대상으로 하여, 단위사업의 예산 집행률이 재정성과목표관리제도 상 단위사업의 재정성과목표 달성률에 미치는 영향을 연구하였다.

분석의 대상기간인 2018년부터 2021년은 COVID-19의 확산 시점 전후 2년에 해당하는 기간이며, 또한 동일 정권 내의 기간이다. 동일 정권 내의 분석을 통해 정치적 영향력이 가장 크다고 볼 수 있는 대통령, 선거 및 정권 교체라는 정치적·역사적 요인 변수를 통제하였으며, COVID-19의 유행 전후 2년간의 분석을 통해 COVID-19에 따른 영향도 함께 확인해보았다.

재정성과목표관리제도는 원칙적으로 모든 재정사업을 대상으로 한다. 이 때 '재정사업'이란 국가 재정이 투입되는 사업을 말하는데, 여기서 재정이란 정부가 공공재와 공공서비스의 제공을 위해 재원을 조달, 관리,

지출하는 모든 경제활동을 의미한다. 이러한 재정활동의 재원은 조세(국세, 지방세)·부담금·기여금 징수·국가 보유자산 매각·국공채 발행 등이 있으며, 재정은 운용방식에 따라 일반회계, 특별회계, 기금으로 구분된다.[5] 이처럼 재정사업은 정부의 공공 활동 전반을 보여주는 사업으로 볼 수 있다.

재정사업은 성과목표 체계와 프로그램 예산체계에 대입했을 때 '프로그램-단위사업' 등의 수직적 구조로 구분이 가능하다. 프로그램은 하나의 정책 목표를 달성하기 위한 단위사업의 묶음이자, 정책적 독립성을 가진 일정 규모의 사업으로 볼 수 있는데, 기관의 상위 임무·비전·전략 목표의 방향에 맞게 설정된다. 단위사업은 이러한 프로그램의 목표를 달성하기 위한 수단이 되는 사업으로, 원가의 집계 및 성과 측정의 대상이 되는 가장 기본 단위의 사업이다.[6] 물론 프로그램 단위에서도 원가 집계 및 성과 측정이 가능하지만, 여러 개의 단위사업의 묶음으로 이루어져 있기에 프로그램 단위로 분석을 수행할 경우 분석의 유효성이 떨어질 것이다. 이에 따라 분석의 단위는 단위사업으로 설정하였다.

본 분석에서는 대상기간 동안 재정성과목표관리제도를 수행하는 모든 기관의 재정성과목표관리제도의 대상이 되는 단위사업 전체를 대상으로 하고 있는데, 이는 곧 2018년 53개의 중앙관서가 담당하는 1,839개의 단위사업, 2019년 53개의 중앙관서가 담당하는 1,771개의 단위사업, 2020년 55개의 중앙관서가 담당하는 1,774개의 단위사업 그리고 2021년 56개의 중앙관서가 담당하는 1,769개의 단위사업을 포함한다. 다만, 성과보고서 상의 단위사업 분류와 단위사업 예산 집행률을 확인할 수 있는 '월별 지출집행상황' 상의 단위사업 분류가 일부 상이한 부분이 있어 분석의 대상이 되는 4개년 총 7,153개의 단위사업 중 확인이 제한되는 단위사업 237개는 분석에서 제외하였다.

단위사업 예산 집행률 자료는 '열린재정'의 '월별 지출집행상황' 자료를 통해 확인하였고, 단위사업의 성과를 정의함에 있어서는 재정성과목표관리제도의 산출물인 성과보고서에 측정되어 있는 단위사업 성과 달성률을 사용하였다.

연구방법은 문헌연구와 통계분석을 사용하였으며, 주제와 관련된 선행연구와 이론적 논의를 다양한 측면에서 검토하여 본 연구의

---

5) 출처: 열린재정, https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/us/UOPKOUSA02

6) 출처: 열린재정, https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/bs/UOPKOBSA05
재정성과평가센터, https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info02.do

독창성과 학문적 의의를 밝히고 있다. 신공공관리론, 합리주의적 예산이론 및 성과와 불용에 관한 기존의 이론들을 바탕으로 가설을 도출하였으며, SPSS 통계패키지를 통해 다중선형회귀분석을 적용하여 가설을 검증하였다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

본 연구와 관련된 기존의 이론들과 선행연구를 검토하여 본 연구의 독창성과 학문적 의의를 확인할 수 있으며, 이를 통해 본 연구 문제의 학술적 가치와 지식 성장에 대한 기여도를 보일 수 있다 (김병섭, 2010). 이에 따라 본 연구문제의 주요 변수인 성과와 예산에 관한 이론적 논의 및 선행연구들을 검토하였다. 먼저 성과와 관련된 이론적 논의 및 선행연구 검토를 통해 성과와 성과관리제도에 대한 기존의 논의를 살펴보았으며, 현재 우리나라에서 시행 중인 다양한 성과관리제도들, 특히 본 논문에서 사용한 재정성과목표관리제도를 소개하고 성과 영향 요인에 관한 선행연구들을 살펴보았다. 이는 종속변수 선정의 의의를 살피고, 종속변수에 영향을 끼치는 기타 통제변수들을 식별하여 모형의 적합성을 제고하기 위함이다. 두 번째로 예산에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토 부분에서 현재 우리나라의 재정운용 과정 및 예산 구조를 살펴보고 예산과 불용에 관한 이론적 논의를 펼친 후 이 과정에서 발생하는 비효율적인 예산 집행과 불용에 대한 선행연구를 검토하였다. 이를 통해 본 분석의 주요 변수인 불용에 관한 기존의 부정적 논의들을 정리하는 한편, 실제로 불용이 재정운용과정 내에서 어떻게 처리되는지, 또 비효율적인 예산 집행의 발생 양상에 대한 기존의 논의를 살펴보아 불용에 대한 기존의 부정적 논의를 비판적으로 검토하고 이를 보완하는 연구문제를 설정한다.

제 1 절 성과에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 성과에 관한 이론적 논의

우리가 일상적으로 사용하고 있는 성과(performance)라는 용어의 사전적 정의로는 '이루어 낸 결실', '일이 이루어진 결과' 등이 있다.[7] 하지만 이와 같이 단순한 사전적 정의에도 불구하고 성과에 대한 용어는 매우 복합적인 의미를 내포하고 있다 (Rogers, 1990). 공공부문의 성과를 정의함에 있어서 Rogers(1990)는 정부가 설정한 목표치 대비 정부 활동을 통한 달성도라고 정의하였고, Schick(2003)는

[7] 출처: 표준국어대사전, 고려대한국어대사전

정부의 효율적인 서비스 제공 및 정부 운영이 성과의 기본적인 아이디어라고 정의한다. 이 밖에도 여러 학자들이 성과를 정의하고 있는데 공통적으로 성과를 정부가 제공하는 서비스의 효율성 및 효과성을 포함하는 개념으로 정의하고 있다.

정부의 영역에 효율성과 효과성의 개념이 본격적으로 도입된 것은 신공공관리론의 등장과 함께 시작되었다. 신공공관리론(New Public Management, NPM)은 1970년대 두 차례의 오일 쇼크로 인한 경제 위기와 큰 정부에 따른 부작용에 대응하기 위해 영국의 마거릿 대처 정부와 미국의 도널드 레이건 정부가 추진한 시장지향적 행정 개혁에서 비롯되었다 (Hood, 1991).

정부에 시장주의적 경쟁원리를 도입하고 관리의 자율성을 강화하여 기존의 정부실패를 극복하려는 것이 핵심으로 (정정길, 2000), 기존의 정부 조직은 너무 복잡하고, 너무 관료적이며, 너무 비효율적이고 비생산적이기 때문에 시민들이 원하는 효율적인 결과를 낳을 수 없다고 비판한다. 이에 따라 비대한 정부 조직을 축소하고, 일선 관료들에게 자율성을 부여한다면 그들이 가장 효율적이고 효과적인 방식을 적용하여 업무를 수행할 것이라 주장한다. 이 때 조직의 구체적인 목표를 설정하면 업무 효율성과 함께 조직원들의 책무성 또한 확보할 수 있다는 논리이다 (Behn,1997).

신공공관리론에는 다음과 같은 이론적 구성요소가 포함되어 있다. 먼저 조직을 이끌어 나가는 지도층에게 능동적이고 자율적인 통제 권한을 부여하는 것이다. 권한을 명확하게 부여함으로써 책무성을 제고할 수 있다는 의미이다. 두 번째 요소는 구체적인 성과 목표 및 평가 지표의 설정이다. 특히 객관적인 수량 지표를 적용하면 책무성을 더욱 높일 수 있을 것이다. 세 번째로 성과에 따른 자원과 포상의 분배인데, 이는 곧 과정보다는 결과에 대한 강조라고 볼 수 있다. 그 다음 요소로는 '분절화'를 통해 관리가 용이한 단위를 설정하는 것이다. 그 외 기간제 계약 및 공개 입찰 등을 통한 경쟁 요소의 도입, 채용과 보상의 유연성 강화 등의 민간 부문 경영 스타일 도입, 규율에 따른 비용 지출 등이 포함된다 (Hood, 1991).

이러한 신공공관리적 개혁의 성공과 지속을 위해서는 체계적인 성과관리제도가 반드시 필요하다. 성과관리제도는 성과를 중심으로 공공부문을 관리, 경영하기 위한 제도인데 (임유미 · 하연섭, 2014), Wholey · Hatry(1992)는 성과관리 시스템을 제공하는 서비스의 품질과 그 결과(outcome)에 대한 측정으로, 최소 1년에 한번 이상, 규칙적으로

모니터링하는 것으로 정의한다. Pollitt(2001)은 예산 등 자원의 배분을 위해서는 성과관리가 필수적이라고 이야기하면서, 성과관리제도가 '사업의 목적 및 목표 설정 → 사업 책임자에 대한 자율권 부여 → 목표 대비 실제 성과의 측정 → 성과 측정 결과에 따른 자원 분배, 사업 계획 조정 등 → 검토 내역에 대한 외부 보고' 등의 과정으로 이루어져 있다고 이야기한다. 이와 유사하게 고영선 외(2004)는 성과관리체계를 '전략목표, 성과목표 및 성과지표 설정 → 사업설계 → 사업시행 → 성과평가 및 의사결정에 환류'의 과정으로 정의했다. 또한 Robinson(2007), 하연섭(2010) 등은 성과관리의 기본적인 논리모형을 '투입(input) → 활동(activity) → 산출(output) → 결과(outcome)'의 과정으로 설명하고 있다. 이 때 투입은 사업 수행 시 소요되는 자원, 시간, 인력 등을 의미하며, 활동은 수행 과업을 의미한다 (하연섭, 2010). 산출은 정부가 제공하는 재화, 서비스를 의미하며, 결과는 산출에 따른 궁극적인 영향으로 정의할 수 있다 (임유미 · 하연섭, 2014). 여러가지 논의를 종합해보면 재정성과평가제도는 국가재정사업의 성과를 목표와 성과지표를 통해 측정하고, 투입된 자원과 성과 사이에 인과관계를 밝히기 위한 제도로 볼 수 있으며, 국가재정사업의 효율성과 효과성 제고를 위해 사업 평가결과를 의사결정 과정에 환류 하는 것이 그 도입 목적이라고 할 수 있다 (강희우 외, 2018).

이러한 재정성과평가제도는 주인-대리인 이론 측면에서도 의의가 있다. 국가 재정사업에 있어서 예산심의기관과 국민을 주인으로, 예산지출부서를 대리인으로 볼 수 있다. 이 때 직접 사업을 운영하고 예산을 집행하는 부서가 사업 관련된 정보를 더 많이 가지고 있으므로, 주인과 대리인 사이에서 정보의 비대칭성 문제가 발생한다. 이에 따라 도덕적 해이의 문제가 발생할 수 있으며, 이는 곧 예산 과다 편성, 예산 낭비의 문제로 이어질 수 있다. 이 때, 성과주의 예산제도를 통해 정확하게 성과를 측정하고, 이를 예산과 연계하면, 일선 부처의 도덕적 해이 현상을 방지할 수 있다 (강희우 외, 2018).

이와 같은 성과관리에 있어서 성과측정은 매우 중요한 부분이며, 정확한 성과측정이 바탕이 되어야 공공서비스 효율성 · 효과성의 제고 또한 달성할 수 있다. 이 때, 정확한 성과측정을 위해서는 정확한 성과지표의 개발이 매우 중요한데, 성과지표를 설정하는 것은 쉽지 않은 일이며, 특히 공공부문의 특성을 고려했을 때, 결과 중심의 성과지표를 설정하는 것은 더욱 어렵다 (임유미 · 하연섭, 2014).

기본적인 성과관리 논리모형 상의 개념을 차용했을 때, 성과지표 또한 투입(input), 활동(activity), 산출(output), 결과(outcome)와 관련된 성과지표로 분류할 수 있다. 이 때 산출은 효율성의 개념이며 결과는 효과성에 관한 개념으로 볼 수 있는데, 결과가 산출보다 상위의 개념으로 볼 수 있으며, 궁극적으로 측정되어야 하는 개념이다 (Robinson, 2007).

공공부문 서비스의 정확한 결과 측정과 이에 따른 예산 배분이 이루어졌을 때, 정부 활동의 효율성과 효과성 모두 확보할 수 있으며 책무성 또한 증대될 수 있을 것이다. 하지만 결과의 측정과 비교는 정부의 노력에도 불구하고 매우 어려운 작업이다 (Perrin, 2006).

먼저, 사업 결과를 정의, 혹은 사업 결과를 구분을 하는 것 자체가 어렵다. 공공부문의 경우, 서비스를 생산, 제공하는 단계가 명확하게 구분되지 않고, 다양한 형태의 산출물이 중간 과정에서 계속 발생하는 경우가 많다 (박중훈 · 이광희, 2008). 또한 산출이 복수의 결과를 낳기도 하며, 반대로 다양한 산출이 비슷한 결과로 귀결될 때도 있다(Robinson, 2007). 이에 따라 개별 사업의 결과를 명확하게 구분하고 그 효과를 파악하는 것이 제한적일 수 있다.

이에 더해 공공부문 사업은 여러 이해관계자를 가지고 있으며, 경우에 따라 이해가 충돌되므로 목표에 대한 합의를 도출해내기 어려운 측면이 있다. 이러한 어려움을 피하기 위해 목표 자체가 모호하게 설정되는 경우가 많다 (Nutt · Backoff, 1992).

또한 결과 측정을 위한 정보를 얻기가 매우 어렵고, 많은 비용과 시간이 소요된다 (OECD, 2007). 결과는 사회, 경제, 환경적 요인 등 다양한 외부적 요인의 영향을 많이 받는데, 이러한 외부적 요인의 영향을 식별하고 통제하는 것 역시 매우 어렵다 (Perrin, 2006). 그리고 민간 부문의 매출액, 수익률 등의 지표와는 달리, 공공 정책의 효과, 결과는 계량화하기 어렵고, 여러가지 형태를 가지고 있기 때문에 측정의 객관성이 떨어지는 측면 또한 존재한다 (김민하, 2015).

이 외에도 어떤 결과들은 적절한 측정지표 자체가 없을 수도 있고, 또 여러 사업들의 결과를 측정하였더라도, 예산 등의 자원을 배분하기 위해서는 그 결과의 우열이 있어야 할 텐데, 사회적 가치들의 상대적 비교 또한 매우 어려운 일이다 (Robinson, 2007).

이처럼 사업들의 결과를 측정하고, 그 결과를 비교하는 일은 매우 어려운 일이다. 이로 인해 성과관리와 관련된 문제들이 발생하고 있는데, Schwarz · Mayne(2005)은 이러한 문제를 크게

"탈동조화(decoupling)"와 "포획현상(colonization)"으로 구분하고 있다. 탈동조화 문제는 성과관리가 현실적으로 실행 불가능하거나, 성과향상에 기여하지 못한다고 인식될 때, 성과향상이라는 성과관리의 본래의 목적과 무관하게 형식적으로 운영되는 문제를 뜻하며, 포획현상이란 성과 결과에 대한 제도적 상벌에 담당자들이 포획되어 성과측정에 왜곡이 발생하는 문제를 말한다.

또한 성과관리제도를 도입한 많은 나라들은 결과지표보다 비교적 식별과 측정이 용이한 산출지표에 초점을 맞추기도 하는데, 많은 시간과 비용을 들여 결과를 식별, 측정하는 것에 비해 산출을 이용하는 것이 더욱 효율적이기 때문이다 (Schick, 2003). 이와 유사하게 측정과 달성이 어려운 성과지표를 설정하는 대신, 측정과 달성이 용이한 성과지표만을 설정하는 폐해가 등장하기도 한다 (김민하, 2015).

우리나라도 IMF 이후 국민의 정부에서 재정사업 성과관리제도로 성과주의 예산제도를 시범 추진하였고, 이후 참여정부에서 성과주의 예산제도가 본격적으로 도입되어 프로그램 예산체계와 재정성과목표 관리제도 · 재정사업자율평가제도(현, 핵심사업평가제도) · 재정사업심층평가제도가 본격적으로 시행되었다 (금재덕·임소영, 2014). 『국가재정법』 제85조에서는 재정사업 성과관리의 시행 · 원칙 · 기본계획 수립, 성과목표관리제도를 위한 성과계획서 및 성과보고서의 작성과 제출, 재정사업 성과평가 등에 대해 규정하고 있으며, 특히 제85조 제10항 제2호에서는 재정사업의 성과평가 결과를 재정운용에 반영할 수 있다고 명시해, 성과평가 결과로 인해 예산이 조정될 수 있음을 언급하고 있다.

2. 재정성과목표관리제도

IMF 경제 위기 이후 기존 정부 재정 운영의 폐해를 극복하고 효율적인 공공서비스를 제공하기 위해 성과주의 예산제도를 비롯한 다양한 재정성과관리제도를 도입했다 (금재덕·임소영, 2014). 우리나라의 재정성과평가제도는 '재정성과목표관리제도', '재정사업자율평가제도', '재정사업심층평가제도'로 구성되었다가, 2018년부터 기존 재정사업자율평가제도의 메타평가가 폐지되면서 '핵심사업평가제도'로 대체되었다 (강희우 외, 2018).

재정성과목표관리제도는 미국의 정부업무수행성과법(Government

Performance and Results Act, GPRA)을 벤치마킹한 제도로, 성과정보를 국민에게 투명하게 공개하여 재정의 책무성과 투명성을 제고하고 국민의 신뢰를 얻고자 한다. 또한 설정된 목표와 성과지표를 통해 측정된 성과정보를 국회에 제출하여 국회 예·결산 심의에 사용한다 (오영민·박노욱, 2014). 핵심사업 평가제도는 미국의 사업평가측정기법(Program Assessment Rating Tool, PART)을 벤치마킹하여 도입된 재정사업자율평가제도를 대체하는 성과평가제도로 (강희우 외, 2018), 새 정부 핵심사업의 취지 달성을 위한 현장밀착형 재정성과평가체계로 볼 수 있다. 선정된 핵심사업에 대해 3년의 평가기간을 갖고 성과를 평가하여 재정지출의 효율화를 도모하고자 도입한 제도이다.[8] 재정사업 심층평가제도는 재정사업의 성과를 다양한 과학적 기법을 통해 객관적으로 분석하고, 성공 요인과 실패 요인을 파악하여 재정사업 개선을 목적으로 한다 (한국개발연구원, 2006).

<표 2-1> 재정사업 성과관리제도 체계

구분	재정성과 목표관리제도	핵심사업 평가제도	재정사업 심층평가제도
내용	성과지표와 목표치를 이용, 사업 성과를 측정·관리하는 모니터링 방식	기획재정부·한국조세재정연구원·외부연구진으로 구성된 평가단이 직접 평가	주요 재정사업(군) 성과 달성 여부를 객관적·과학적으로 심층분석
대상 사업	원칙적으로 모든 재정사업	기획재정부 선정 80여개 재정사업	일부 주요 재정사업(군)

(출처: 재정성과평가센터 https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info02.do)

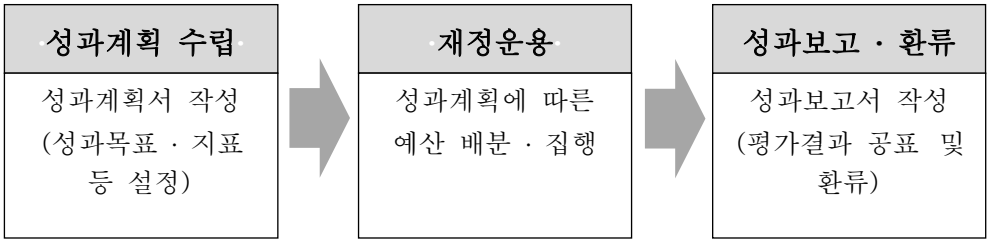
이와 같은 재정성과관리제도의 목적으로는 정부 예산의 투명성 및 책무성 제고, 재정사업의 효율성 및 효과성 제고, 예산 재배분을 통한 배분적 효율성 제고를 꼽을 수 있다.[9]

그 중 재정성과목표관리제도는 기관의 임무목표와 연계하여 사업별로 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고, 성과지표의

[8] 출처: 재정혁신을 뒷받침하는 80대 "핵심사업 평가" 추진계획. 관계부처 합동, 2018. 1. 11.
[9] 출처: 재정성과평가센터 (https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info01.do)

목표치 달성여부를 평가하여 그 평가결과를 재정운용에 활용하는 제도로, 원칙적으로 모든 재정사업이 평가의 대상이다. 재정성과목표관리제도의 기본구조는 '(Y-1)년의 성과목표·성과지표 등을 포함하고 있는 성과계획서 작성 → Y년도의 성과계획에 따른 예산 배분 및 집행 → (Y+1)년도의 성과보고서 작성, 평가결과 공표 및 환류'의 과정으로 이루어져 있다. 각 기관은 성과계획서에 따라 사업 집행을 한 후 성과보고서를 작성하는데, 이 때 성과보고서에는 사업 예산집행, 성과목표치 달성 현황, 개별 단위사업의 문제점, 원인분석 및 향후 개선사항 등의 내용이 포함된다. 기획재정부는 예·결산 심의를 위해 부처가 제출한 성과계획서·성과보고서를 한국조세재정연구원의 확인점검을 거쳐 국회에 제출한다 (강희우 외, 2018).

<그림 2-1> 재정성과목표관리제도의 기본구조



(출처: 재정성과평가센터 https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info02.do)

재정성과목표관리제도의 성과목표 체계는 부처가 개발한 '임무-비전-전략목표-프로그램목표-단위사업'의 수직적 구조로 이루어져 있으며, 성과지표는 프로그램목표 또는 단위사업이 추구하는 목적의 달성 여부를 측정하는 도구로서 대표성과 포괄성을 유지하여 설정하게 된다. 또한 성과계획서상의 성과목표관리체계는 예산분류체계와 일대일로 연계되어 있다 (강희우 외, 2018).

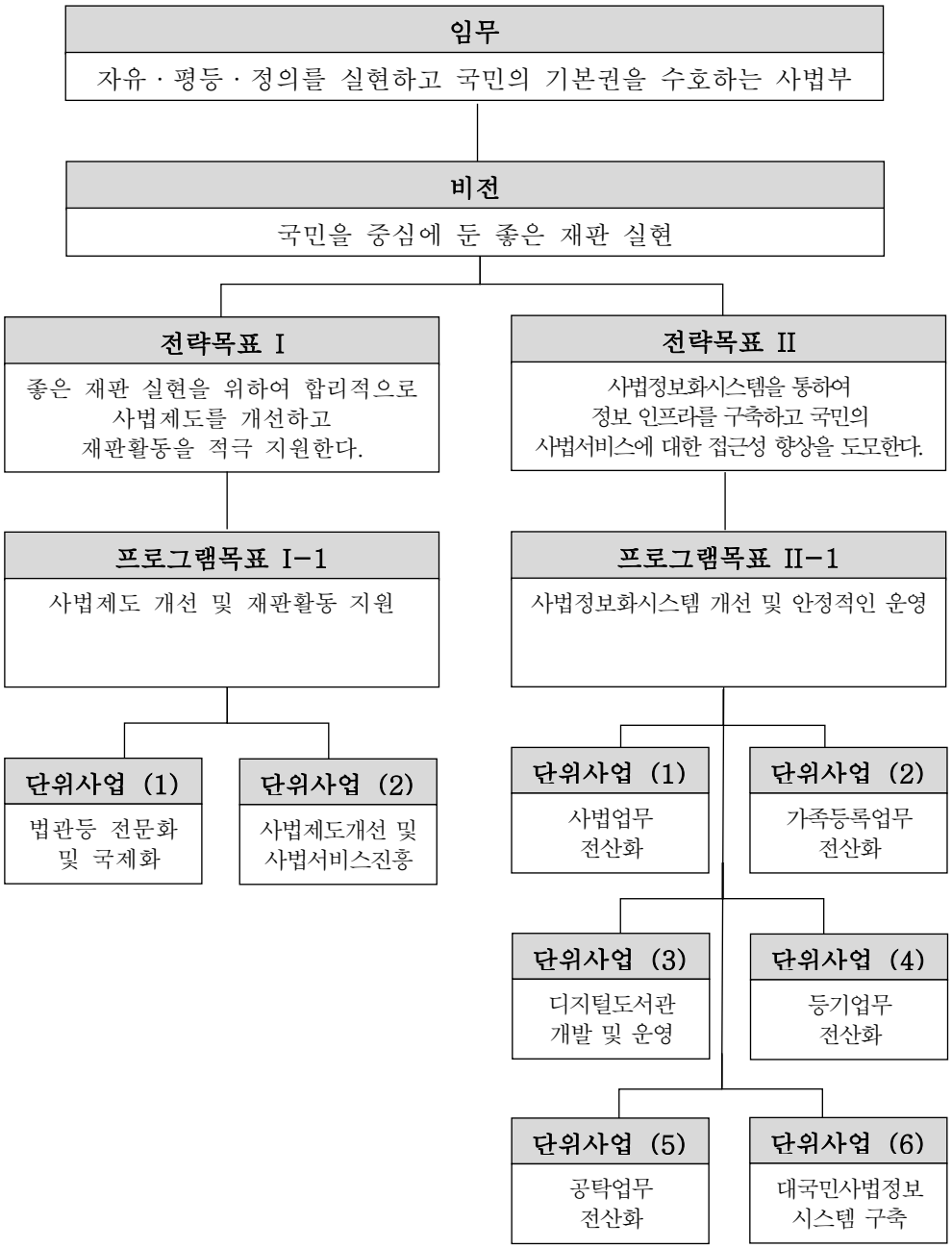
성과목표 체계의 가장 상위 목표인 임무는 해당 기관의 존재이유와 주요 기능을 담고 있으며, 비전은 이와 같은 임무 달성을 통해 성취하고 싶은 바람직한 미래상이다.[10] 전략목표는 정부의 국정 목표와 임무, 비전 등을 고려하여 기관이 중점적으로 추진해야 할 정책 방향으로 장기적인 시계가 가지고 실·국 차원에서 추진하는 거시적인 목표로 볼 수 있다. 프로그램 목표는 전략목표와 단위사업의 가교 역할을 하는

10) 출처: 재정성과평가센터 (https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info02.do)

목표로 볼 수 있으며, 사업의 최종 효과가 파악될 수 있도록 설정되어야 한다. 단위사업은 프로그램목표 달성을 위한 수단이자 업무 추진 및 성과측정의 대상으로, 과 단위에서 추진하는 가장 기본적인 재정사업을 의미하며 업무 수행의 미시적 지표로 볼 수 있다 (허예슬, 2017).

(다음 쪽에 계속)

<그림 2-2> 목표달성체계 예시: 2021회계연도 대법원



(출처: 2021 회계연도 대법원 성과보고서)

예를 들어 2021회계연도 법무부의 가장 상위 목표인 임무(mission)는 '자유 · 평등 · 정의를 실현하고 국민의 기본권을 수호하는 사법부'이며, 하위 비전(vision)으로 '국민을 중심에 둔 좋은 재판 실현'을 가지고 있다. 임무와 비전을 달성하기 위한

전략목표는 총 두 가지를 설정하였으며, 각각의 전략 목표를 달성하기 위해 프로그램 목표와, 해당 프로그램 목표를 달성하기 위한 단위사업들을 설정하였다. 특히 프로그램 목표와 단위사업들에 대해서는 달성 여부를 파악하기 위해 성과지표를 설정하여 그 현황을 살피고 있다.

<표 2-2> 프로그램 목표 성과지표 예시:
2021회계연도 대법원 프로그램 목표 I-1
사법제도 개선 및 재판활동 지원

성과지표	측정산식 (또는 측정방법)	목표대비 달성률	'18년	'19년	'20년	'21년
①전체 사건처리율(%)	(전체 처리사건수/전체 접수사건수)*100	목표	100	100	100	100
		실적	100.5	99.5	99.3	100.2
		달성률(%)	100.5	99.5	99.3	100.2

(출처: 2021 회계연도 대법원 성과보고서)

계속해서 2021회계연도 대법원의 '좋은 재판 실현을 위하여 합리적으로 사법제도를 개선하고 재판활동을 적극 지원한다.'라는 전략목표 I을 달성하기 위한 프로그램 목표 I-1로는 '사법제도 개선 및 재판활동 지원'이 설정되었는데 해당 목표 달성 수준을 측정하기 위한 산식으로 전체 사건처리율을 지표로 설정하여 목표 대비 달성률을 파악하고 있다.

<표 2-3> 단위사업 성과지표 예시:
2021회계연도 대법원 단위사업: 법관등 전문화 및 국제화

성과지표	가중치	측정산식 (또는 측정방법)	목표대비 달성률	'18년	'19년	'20년	'21년
①개발도상국 법조인 초청 참석자 수(명)	0.3	초청 참석자 수(명)	목표	23	25	26	26
			실적	26	24	0	20
			달성률(%)	**113.0**	**96.0**	**0.0**	**76.9**
②법관등 장단기 해외연수 만족도(점수)	0.7	설문조사 합산 점수 / 응답자 수	목표	83	87	87	87
			실적	86.5	81.7	77.8	79
			달성률(%)	**104.2**	**93.9**	**89.4**	**90.8**

(출처: 2021 회계연도 대법원 성과보고서)

마찬가지로 2021회계연도 대법원의 프로그램 목표 I-1을 달성하기 위한 단위사업은 총 두 개가 설정되었는데, 이 중 '법관등 전문화 및 국제화'라는 단위사업에는 '개발도상국 법조인 초청 참석자 수'와 '법관 등 장단기 해외연수 만족도'라는 두 가지의 성과지표가 설정되었다. 각각의 성과지표의 목표대비 달성률을 측정하고 이에 성과지표별 가중치를 반영하여 단위사업의 최종 목표대비 달성률을 산출한다.

재정성과목표관리제도는 다른 성과관리제도와는 달리 원칙적으로 모든 재정사업을 대상으로 매년 실시한다. 행정부, 사법부, 입법부의 사업을 모두 망라하고 있으며, 일반회계, 특별회계 및 기금 사업을 모두 포함하고 있기에 다른 재정성과관리제도의 근간이 되는 제도라고 볼 수 있다 (유승현, 2012). 매년 실시하기에 동일 사업의 연도별 성과 추이를 파악하는데도 용이한데, 2016년부터는 성과관리의 실익이 적은 신규사업, 지원사업, 소규모 기타사업 및 타 평가 중복 사업 등은 성과관리사업에서 제외하여 부처의 부담을 줄이고자 하였다 (강희우 외, 2018). 또한 성과계획서와 성과보고서가 국회에 제출되고, 예·결산 심의에 활용되기 때문에, 재정성과목표관리제도의 성과지표 설정과 측정에도 많은 관심과 노력이 투입된다 (유승현, 2013). 이를 통해 공공부문 내 성과마인드 확산에도 큰 기여를 하였으며 (오영민·박노욱, 2019), 계량화 된 지표의 설정과 측정을 통해 평가에 주관이 개입될 여지가 적고, 객관성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 이를 바탕으로 책무성 관점에서 국가재정운용성과 제고, 예산활용의 투명성 제고, 국회 예산과정에 성과정보 제공, 그리고 기관 내 성과중심 조직 문화 확산 및 기관 중장기 비전 등에 기여할 수 있다 (유승현, 2012).

하지만 앞서 언급한 것과 같이 공공부문의 성과를 측정하는 것은 대단히 어려운 일이다. 재정성과목표관리제도 또한 공공부문의 성과를 측정하는 데 다양한 병리현상을 보여주고 있다. 유승현(2013)의 연구에 따르면, 먼저 성과체계 계획 단계 중 성과지표 설정 단계에서, 장기적 전략 목표를 위한 성과지표 설정 대신 단기적으로 달성이 용이한 성과를 위한 성과지표에 초점을 맞추는 근시안적 관리가 나타날 수 있으며, 측정이 용이한 성과지표를 선정하는 터널효과, 향후 성과평가에 유리한 성과지표를 선정하는 전략적 지표 변경 등의 행태가 나타날 수 있다. 또한 성과체계 계획 단계 중 목표치 설정과 관련하여서는 성과평가를 잘 받기 위해 목표치를 낮추는 톱니효과, 향후 유리한 성과평가를 위해 과거에 설정된 목표치를 수정하는 전략적 행태가 나타날 수 있다.

집행 단계에서는 담당자가 성과 측정이 용이한 업무에만 매달리는 산출왜곡 문제, 이미 이전에 설정된 목표치를 초과한 업무에 대해서는 추가적인 노력을 기울이지 않는 문턱효과 등의 문제가 나타날 수 있다.

성과 측정 단계에서는 산출된 성과자료를 성과평가에 유리하게 해석하려는 왜곡된 해석 문제, 성과자료를 성과평가에 유리하게 가공하거나 불리한 자료를 누락시키는 왜곡된 보고 행태가 나타날 수 있다고 한다.

마지막으로 환류 단계에서는 변화하는 환경에 맞춰 성과 체계를 적시에 수정하지 못하는 경직화 문제가 나타날 수 있다고 한다.

이 외에도 오영민(2016)은 재정성과목표관리제도의 성과정보와 예산 변화율 및 증감율 간에 유의한 상관관계가 존재하지 않음을 보여주었고, 조선일(2016) 역시 재정성과목표관리제도를 수행하는 인원들의 전문성 부족 및 관리자들의 리더십 부재 등을 지적하며 재정성과목표관리제도의 실효성에 의문을 제기했다.

하지만 이러한 재정성과목표관리제도의 병리현상들 또한 점차 개선되어 재정성과목표관리제도의 유효성 또한 커지고 있다. 오영민 · 박노욱(2014)은 2007년과 2013년의 재정성과목표관리제도를 비교하였는데 성과지표 설정에 있어서, 투입, 과정, 산출 지표의 비중은 줄고 사업 활동의 최종 결과를 측정하는 결과지표가 비중이 크게 증가하여 재정성과목표관리제도 성과결과의 타당성이 커지는 것을 보여주었다. 또한 윤기웅 · 유승현(2018)은 여전히 재정성과목표관리제도의 병리현상이 존재하고 있지만, 과거에 비해 그 병리현상이 상당 부분 개선된 것을 보여주었는데, 이는 지난 20년간 재정성과목표관리제도를 운영하면서 발견된 문제점들을 개선하려는 기획재정부와 감사원의 노력의 결과라고 이야기하였다.

정리하면 재정성과목표관리제도는 다른 성과관리제도의 근간이 되며, 재정 책무성 관점에서도 중요성을 가지고 있다. 물론 성과 측정의 현실적인 어려움과 함께 다양한 병리현상 또한 나타나고 있지만, 지금까지 축적된 경험을 바탕으로 그 병리현상도 상당 부분 개선해 나가고 있다.

3. 성과평가제도에 관한 선행연구 검토

하연섭(2010)의 연구에 따르면, 결과(outcome) 또는 산출(output) 위주의 성과 측정과 이에 따른 재정운용은 재정사업의 효율성을 높이고,

의사결정에 직접적으로 필요한 정보를 생산한다는 장점이 있지만, 정보 생산에 많은 비용과 시간이 필요하고, 또한 성과 측정이 용이한 사업 위주로 재정운용을 하게 된다는 단점이 있다고 한다. 반면, 투입(input) 위주의 재정운용은 지출 통제가 용이하며, 성과 측정에 비용과 시간이 적게 든다는 장점이 있지만, 사업 효율성 향상 측면에서 실익이 없다는 결정적인 단점이 있다.

박형수 외(2012)는 다양한 재정성과평가제도를 비교분석하였는데, 재정성과목표관리제도는 성과정보의 생산 자체는 상대적으로 용이하나 성과지표 변화에 영향을 끼칠 수 있는 요인들이 많아 결국 사업의 정확한 결과를 파악하기 쉽지 않고, 이에 따라 성과정보를 예산에 반영하기 어렵다고 주장했다. 반면 재정사업심층평가제도는 객관적이고 과학적인 분석을 통해 상대적으로 정확하게 성과를 측정할 수 있으나 많은 비용과 시간이 소요되기에 정보 활용의 적시성이 떨어진다고 지적했다. 한편 과거의 재정사업자율평가제도에 대해서는 재정성과목표관리제도와 재정사업심층평가제도의 중간 수준의 성과 정보를 제공하고, 비교적 적시에 정보 활용이 가능하다는 측면에서 긍정적으로 평가하기도 했다.

추가로 박형수 외(2012)는 재정사업평가제도는 재정사업을 담당하고 있는 일선 관료들에게 자율성과 책임성을 부여하고, 그에 따른 성과를 평가하기 때문에 성과지표로는 투입(input) 관련 지표보다는 산출(output) 또는 결과(outcome) 지표의 사용이 적절하다고 주장하였으며, 전 세계적으로 결과지표의 사용이 증가하는 추세라고 언급했다.

박형수 외(2012)에 따르면, 성과 정보의 환류를 위해서는 평가 단위도 중요하다고 주장했는데, 특히 같은 목적을 지닌 사업들은 단일 유닛으로 묶어서 평가해야 한다고 주장했다. 또한 평가의 일관성과 그에 따른 예산조정을 위해 중앙집권적 평가 체계는 필요하나 지나친 중앙집권화는 사업의 특수성을 반영하기 어렵다는 단점이 있다고 주장한다. 그리고 전문적인 평가를 위한 별도의 조직은 필요하지만, 이러한 별도의 평가 조직으로 인해 예산과의 연계가 떨어질 수 있으며, 특히 공무원의 순환보직을 고려했을 때 평가조직의 전문성 제고에 한계가 있을 수도 있다고 지적했다.

김상헌(2013)은 연구를 통해, 재정성과평가제도를 통해 측정한 성과를 반영하여 예산안을 편성해도 국회 심의 과정에서 수정되는 경우가 생기는 것을 확인하며, 이에 따라 성과평가제도의 실효성 저하가

발생하고 있음을 지적했다. 또한 총액배분 자율편성 예산제도에서 예산을 편성하는 일선 부처가 지출한도를 지키지 않아 성과평가의 실효성이 저하되고 있음을 지적했다.

또한 김상헌(2013)은 재정성과평가제도의 현실적 문제로 평가 업무를 위한 자원 부족, 사전 평가제도와의 연계성 부족, 상시 모니터링 시스템 부재, 평가 결과에 대한 신뢰성 부족, 관심 부족 등을 꼽고 있다. 또한 일선 관료들이 예산 증액을 위해 성과를 관대하게 측정하는 경우 등을 지적하였으며 성과계획서와 성과보고서를 수령하는 것 외 성과평가 과정에 참여하지 않는 국회의 낮은 관심도를 지적하였다. 이와 같은 문제의 원인으로는 재정당국 내 성과 평가 부서와 예산 부서 간의 연계성 부족, 성과평가제도 간의 연계성 부족 및 중복 운영과 이로 인한 사업부처의 낮은 호응도, 성과평가과정에 있어서의 국회의 낮은 참여도 등을 꼽았다. 또한 지나치게 일률적인 평가제도와 성과관리 전문성 부족, 평가 결과에 대한 신뢰성 확보를 위한 노력 부족, 성과평가제도에 대한 국민들의 낮은 관심도 또한 재정성과평가제도의 환류 기능 약화를 야기한다고 주장했다.

4. 성과의 결정요인에 관한 선행연구 검토

성과에 영향을 끼치는 요인은 매우 다양하며, 이와 관련된 국내외의 연구들을 종합했을 때 성과에 끼치는 요인을 크게 다음과 같은 네 가지로 구분할 수 있다.

1) 사업 특성: 사업 분야, 성과 지표의 수, 사업 규모, 나이, 부처예산 대비 단위사업 규모

유승현 외(2015)는 사업 분야(R&D·정보화·일반재정)에 따른 사업 목표치 달성도의 차이를 분석했는데, 정보화 사업이 R&D나 일반재정 사업에 비해 목표치 달성도가 높은 것으로 나타났다. 그 이유로는 정보화 분야의 성과 측정 지표로 '사용자의 정보시스템 만족도', '이용률' 등 목표치 달성이 용이한 지표들이 사용되기 때문이라고 주장하며 성과지표의 적정성에 대해 검토할 필요가 있다고 주장한다.

또한 하연섭(2013)은 "지표의 수가 많을수록 사업추진 주체가 사업의 성격을 다각적으로 파악하고 성과달성을 위해 노력하는 것을 의미하므로 평균 점수가 높을 것이다." 라는 가설의 타당성을 연구를 통해 보여주었다. 또한 임유미·하연섭(2014)도 지표의 수가 많을수록

성과평가 결과가 긍정적으로 나타나는 것을 보여주었는데, 이와 함께 순수한 사업의 성과보다는 지표를 만들기 용이한 사업이 좋은 성과평가 결과를 보이는 문제의 가능성도 언급했다.

Jung · Rainey(2009)는 프로그램 유형에 따라 각기 다른 정치적 상황과 정책과정을 마주하고, 또 담당자에게 부여되는 재량권의 수준도 다르기 때문에 프로그램 유형에 따라 성과가 다를 것이라는 가설을 실증적으로 분석하여 가설이 타당함을 보여주었다. 뿐만 아니라 프로그램 규모 또한 통제변수로 설정했는데, 그 결과 소규모 프로그램에 비해 중규모 · 대규모 프로그램이 더 좋은 성과를 보여주는 것으로 나타났다. 국내의 윤기웅 · 공동성(2008, 2012), 임유미 · 하연섭(2014) 등의 연구에서도 비슷한 결과가 나타났는데, 사업의 예산 규모가 클수록 평가결과에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 확인하였다.

또한 김봉환 · 이권희(2019)의 연구에서는 부처 예산 대비 사업 예산의 비중이 큰 사업의 경우 불용액 비율이 낮게 나타났는데, 이는 부처 예산 대비 사업 예산의 비중은 부처에서 해당 사업이 차지하는 중요성을 보여주고, 중요한 사업일수록 사업의 효율적 집행을 위해 노력을 기울임에 따라 불용액이 적게 나타나는 것이라고 추정하였다.

2) 조직 특성: 조직의 인적 규모, 예산 규모, 기관 유형, 정책 유형

김영록(2011)은 조직의 규모와 구조가 성과 관리에 있어 주요한 변수로 작용하고 있음을 밝혔는데, 이는 인적 규모, 예산 규모가 크고 조직의 구조가 복잡할수록 성과관리와 조직목표 명확성에 부정적인 영향을 끼치기 때문이다. 조직의 규모뿐만 아니라, 다수의 목표가 존재할 때 성과관리에 어려움이 더해진다.

기관의 유형에 따른 목표치 달성도의 차이를 분석해본 연구들도 존재하는데, 먼저 상대적으로 성과관리의 경험이 풍부한 행정부 소속 기관들이 성과관리 경험이 적은 입법부 · 사법부보다 높은 목표치 달성도를 보였다 (윤기웅 · 유승현, 2014). 또한 행정부 소속 기관 중에서도 부·위원회가 처·청에 비해 높은 목표치 달성도를 보여주는 것으로 나타났다 (유승현 · 윤기웅 · 공동성, 2015).

비슷한 해외연구에서도 성과평가 경험이 많은 기관은 다양한 평가 관련 노하우를 보유하고 있어, 경험이 부족한 기관에 비해 우월한 평가 결과를 보인다는 연구도 존재한다 (Norcross · Adamson, 2007; Gilmour, 2007).

김민하(2015)는 재정사업 성과에 영향을 끼치는 요인을 분석함에

있어서 재정사업 수행기관의 정책유형별 특성을 통제변수로 설정하여 분석하였다. 이는 곧 국가 정책은 사회적 필요에 대한 이익집단과 정치 참여자들의 상호작용에 의해 형성된다는 다원주의적 시각(Alford · Friedland, 1986)을 바탕으로, 정책의 유형에 따라 정책 과정에서 이익집단들이 달리 행동하며, 또한 정책수행기구가 상이하게 운영된다는 점을 강조하는 Lowi(1972)의 이론에 근거한다. 해당 연구에서는 재정사업 수행기관을 정용덕(2002)의 실증분석 연구를 참고하여 Lowi · Ginsberg(1998)의 분류에 따라 고객기관(분배정책), 재분배기관(재분배정책), 규제기관(규제정책), 국가유지기관(구성정책)으로 나누어 분석했는데, 이 때 분배정책은 국가가 국민들에게 재화와 서비스를 배분하는 정책을 말한다(정용덕, 2002). 재분배정책은, 분배정책과 마찬가지로, 국민들에게 재화와 용역을 배분하는 정책이지만, 분배정책과 달리 편익의 수혜자와 비용의 부담자가 비교적 명확하게 구분되며, 제로섬 게임(zero-sum game)의 형태로 나타난다. 주로 고소득층에서 저소득층의 부의 일부 이전을 목적으로 한다(정용덕, 2002; 김민하, 2015). 규제정책은 규제를 통한 행동 변화를 통해 다수를 보호하고 사회적 편익을 재분배하는 정책을 말하며, 재분배정책과 마찬가지로 제로섬 게임의 양상이 나타난다(정용덕, 2002; 김민하, 2015). 마지막으로 구성정책은 국가 기구 구조의 조직화와 운영에 관한 정책(Lowi, 1972; 정정길, 1999)으로 볼 수 있다. 이러한 분류를 바탕으로 분석을 수행한 결과 재분배기관과 규제기관의 성과가 타기관에 비해 유의하게 높게 나타났다.

3) 환경적 특성: 미디어 관심도, 정치적 요소, 경제성장률, 지지율, 환경 복잡성, 환경 역동성, 자원가용성

김영록(2011)은 사업을 감싸고 있는 주변 환경이 성과에 미치는 영향을 파악해보았는데, 미디어의 관심도가 높고, 정치적 · 이념적 대립이 첨예한 사업일수록 외부 효과에 영향을 많이 받고, 그만큼 성과관리에 불리한 상황에 놓이는 것을 확인했다.

허민녕(2015)은 연구를 통해 재정사업 지원대상의 범위로 판단하는 환경적 복잡성과 재정사업 소관부처의 동일성으로 판단하는 환경적 역동성, 그리고 주변 환경의 자원가용성이 성과에 미치는 다양한 양상을 보여주었다. 분석 결과 평가 점수 상위 25% 집단과 하위 25% 집단에서는 환경적 복잡성과 역동성이 별 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났으나 평가 점수 중간 집단에서는 복잡성과 역동성이 낮을수록

사업의 성과도 떨어진다는 결과를 확인할 수 있었다. 또한 평가점수 하위 25% 집단과 중간 집단에서는 자원가용성과 성과 간에 뚜렷한 관계가 나타나지 않았으나, 평가점수 상위 25% 집단에서는 자원가용성이 높은 경우 오히려 성과가 낮아지는 것으로 나타났다.

4) 기관장 및 사업 책임자의 특성: 기관장의 교체, 공백, 성과평가 관심도

Fiedler(1967)가 조직의 성패에 있어서 리더십의 중요성을 역설한 이래로 다양한 연구들이 관리자, 리더의 특성이 조직 성과에 끼치는 영향에 대하여 분석했다.

정치적으로 임명된 기관장이 교체될 때 정책 방향의 일관성 상실, 팀워크의 훼손, 정치적 통제력의 상실, 후임자를 찾기 위해 소요되는 대통령의 자원 낭비 등의 다양한 비용이 발생하며 (Kettl · Fesler, 2005), 또한 기관 수준에서의 경험 축적 기회 상실이 발생하는데 (Wood · Marchbanks, 2008), 이러한 비용은 결국 개인과 조직 수준에서 성장의 단절을 야기하게 된다.

또한 김민하(2015)에 따르면 정치적으로 지명된 기관장의 빈번한 교체는 리더십의 공백, 연속성의 부재, 프로그램 우선순위의 변경, 프로그램과 기능적으로 연계된 기관간 또는 기관내 부서간 업무 혼란 등 다양한 부작용을 야기할 수 있으며, 이와 반대로 기관장(장관)의 높은 관리 전문성은 재정사업 성과에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 한다.

기관장의 성과관리제도에 대한 관심도에 따라 평가결과가 달라지는 것을 확인한 연구에 따르면, 기관장이 성과평가를 중요하게 고려하며, 성과평가 결과 향상을 위해 신경 쓸수록 평가결과가 좋다는 주장도 있다 (Norcross · Adamson, 2007; Gilmour, 2007).

이러한 선행연구에서 알 수 있듯, 사업 성과에 영향을 끼치는 요인은 매우 다양하며, 그 효과 또한 복잡한 양상으로 나타난다. 특히 동일한 사업 내부적 요인도 주어진 상황이나 주변 환경에 따라 다른 효과를 보일 수 있으며, 외적 요인이 같더라도 대상 표본에 따라 다른 양상으로 나타날 수 있다. 따라서 변수의 정확한 효과를 측정하기 위해서는 내부적 요인과 외부적 요인을 모두 고려해야 하며, 또한 표본 집단을 세분화하여 조절효과를 고려할 필요가 있을 것이다.

제 2 절 예산에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 재정운용 과정 및 예산 구조

중앙재정의 운용 절차는 크게 ‘예산안 편성 → 예산안 심의·확정 → 집행’으로 이루어진 예산절차와 집행 이후 결산보고서 작성 및 심사 등으로 이루어진 결산절차로 구분된다.

예산안 편성 시점에서 각 부처는 중기사업계획서를 작성하는데 이는 사업 부서 내부에서 예산을 계획하는 과정으로 볼 수 있으며, 예산안 심의·확정은 국회가 예산안을 심의, 의결하는 절차로 예산에 국민의 의사를 반영하는 과정으로 볼 수 있다. 국회에서 확정된 예산안에 따라 재원을 조달하고 집행하는 것을 예산 집행이라고 볼 수 있으며, 결산 과정은 이러한 예산 집행을 사후적으로 심사하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 재정운용 절차에는 성과평가제도가 다양하게 반영되어 있다. 먼저 국가재정법 제85조의7에 따르면 예산안 편성 단계에서 각 중앙관서가 차년도 예산요구서를 작성하여 기획재정부에 제출할 때 중앙관서의 차년도 성과목표 체계 및 성과 측정 지표를 담은 성과계획서와 전년도의 성과목표 체계에 대한 평가 결과를 담은 성과보고서가 제출하게 되어 있다.

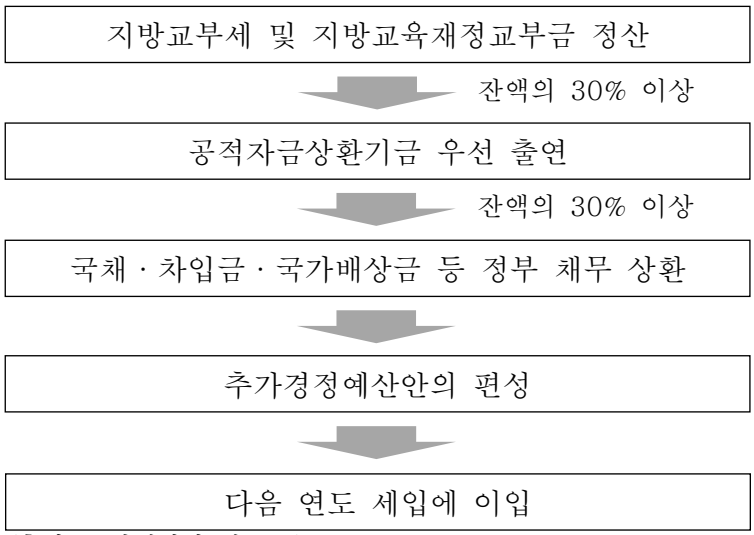
이 후 예산안 심의·확정 단계에서 기획재정부가 각 중앙관서의 예산요구서와 함께 성과계획서, 성과보고서를 검토한 뒤 정부 예산안을 작성하여 해당 예산안, 성과계획서, 성과보고서를 국회에 제출하게 된다. 이후 국회에서 차기 예산안 심의 시에 해당 성과계획서와 성과보고서를 참고하게 된다.

또한 국가재정법 제85조의10에 따르면, 기획재정부 장관은 매년 재정사업 성과목표관리 결과를 종합하여 국무회의에 보고하여야 하며, 성과평가 결과를 재정운용에 반영할 수 있다. 또한 중앙관서의 장은 재정사업 성과관리의 결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영할 수 있으며, 정부는 재정사업 성과관리 결과 등이 우수한 중앙관서 또는 공무원에게 표창이나 포상을 할 수 있다.

확정된 예산 중 집행되거나 이월되지 않은 잔액이 예산 불용액에 해당하는데, 예산 불용액은 예산을 초과해 수납된 초과세입과 함께 세계잉여금을 구성한다. 국가재정법 제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용계획)에서는 세계잉여금의 사용 우선순위와 사용처를 제한하고 있는데, 이에 따르면 세계잉여금은 아래 <그림 2-3>과 같은 순서로

사용된다. 이러한 세계잉여금의 사용은 국가회계법 제13조 제3항에 따라 국가결산보고서에 대한 대통령의 승인을 얻은 때부터 가능하다.

<그림 2-3> 세계잉여금 처리 절차



(출처: 국가재정법 제90조)

국가재정법 제90조를 좀 더 살펴보면, 지방교부세 등의 정산, 공적자금상환기금 우선 출연, 정부 채무 상환 등은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다. 이는 곧 세계잉여금의 처리에 있어서 행정부의 재량권이 크게 인정하는 것이며, 오히려 본예산을 심의 · 확정하는 국회의 역할은 크지 않다.

하지만 세계잉여금은 본질적으로 초과세입과 예산 불용액이라는 점을 고려했을 때, 세계잉여금의 처리 또한 국회의 심의 · 확정의 대상이 되는 것은 당연하며, 이에 따라 세계잉여금도 국회가 심의하고 확정할 수 있도록 하고, 세계잉여금의 집행내역 또한 국회에 보고될 필요가 있다 (임주영, 2011).

상기 과정을 거친 예산안은 프로그램 예산의 구조를 가지고 있다. 프로그램 예산제도(Program Budgeting System)란 2007년 참여정부가 성과주의 예산제도 구현을 위해 도입한 성과지향의 예산체계로 사업별로 예산을 운용하여 전략적으로 재원을 배분하고 재정효과를 극대화하며, 사업 성과를 측정하여 이를 예산에 반영하기 위한 제도이다.

<표 2-4> 프로그램 예산 구조 (2022년 기준)

분류 구분		항목 수		
소관별 분류	소관	58개		
회계별 분류	회계	일반회계	특별회계	기금
		1개	20개	67개
기능별 구분	분야	16개		
	부문	74개		
	프로그램	656개		
	단위사업	2,767개		
	세부사업	8,453개		
성질별 구분	지출목	26개		
	지출세목	113개		

(출처: 열린재정, https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/bs/UOPKOBSA05;)

이전까지는 '장-관-항-세항-세세항-목-세목' 체계의 품목별 예산제도를 운영하였는데, 프로그램 예산체계는 중앙정부의 기능을 중심으로 '분야-부문-프로그램-단위사업-지출목-지출세목'의 수직적 상하구조에 따라 예산을 편성한다. 이 중 분야와 부문은 정부 기능의 대분류와 중분류로 볼 수 있으며, 프로그램은 정책적 독립성을 가진 단위사업의 묶음, 그리고 단위사업은 원가 집계 대상이자 정책목표 달성의 수단으로 프로그램과 세부사업 중간 수준의 사업에 해당한다. 세부사업은 사업의 기초 단위로 품목과 단가를 기준으로 편성된다.[11] 앞서 살펴보았던 재정성과목표관리제도의 성과목표 체계 상 단위사업 예시 '법관등 전문화 및 국제화'를 프로그램 예산체계에서 살펴보면 다음과 같다.

(다음 쪽에 계속)

[11] 출처: 열린재정, https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/bs/UOPKOBSA05

<표 2-5> 프로그램 예산체계 예시:
2021회계연도 대법원 단위사업: 법관등 전문화 및 국제화

분류 구분		항용
소관별 분류	소관	대법원
회계별 분류	회계	일반회계
기능별 구분	분야	공공질서및안전
	부문	법원및헌재
	프로그램	재판활동지원
	단위사업	법관등 전문화 및 국제화

(출처: 월별 지출집행상황,
https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01)

프로그램 예산구조 및 성과관리체계가 처음 도입된 참여정부 시기에는 성과관리체계와 프로그램 예산구조의 대응성이 떨어졌고, 각자 병렬적으로 존재하여 그 연계성이 떨어졌다 (금재덕 · 임소영, 2016).

이후 등장한 이명박 정부 초기에도 이와 같은 병렬적 구조가 유지되었으나 프로그램 예산구조와 성과목표체계 간의 불일치로 인해 발생하는 비효율 문제가 성과관리제도의 성숙과 함께 점점 심화되었다. 이에 따라 2010년엔 원칙적으로 프로그램 예산구조와 성과계획서의 내용이 일치되도록 하는 내용이 국가재정법에 추가되었으며, 이에 따라 2015년부터 성과관리체계(성과목표-관리과제)와 예산체계(프로그램-단위사업)가 일대일로 대응이 되도록 하였다 (금재덕 · 임소영, 2016). 그렇지만 결과주의 기반 예산구조화의 미흡 등 실질적인 내용상 불일치가 여전히 지적되었다 (임소영, 2015).

박근혜 정부에서도 성과관리체계와 예산체계의 병렬적 구조는 계속되었다. 다만 성과관리체계와 예산체계의 연계성을 강화하기 위해 기존 성과관리체계의 성과목표-관리과제의 상하 구조를 예산체계와 동일하게 프로그램-단위사업의 구조로 일치시켰다 (금재덕 · 임소영, 2016).

2. 예산에 관한 이론적 논의

신공공관리론의 개념이 예산 분야에 도입되면서 성과주의 예산제도가 등장했다. 성과주의 예산제도의 기본 운영체계는 '기관의

임무 및 목표의 설정 → 업무별 성과목표의 설정 → 성과평가의 항목과 지표의 개발 → 예산의 편성 및 집행 → 성과의 측정과 평가 → 환류' 의 과정으로 구성되며 (이남국, 2003), 실제 성과나 기대 효과를 예산에 반영하여 정부의 효율성·효과성을 제고할 수 있다 (Robinson, 2007; Schick, 2007; 하연섭, 2010). 기존의 품목별 예산제도에서는 예산의 집행에 따른 성과 파악이 제한됐지만, 성과주의 예산제도는 기능, 사업별로 예산을 편성하기 때문에 예산 집행에 따른 성과 파악이 용이하다.

결과를 강조하는 성과주의 예산제도에서는 예산을 품목별이 아닌 사업별로 편성하기 때문에 목표 설정 및 이를 위한 실행계획 수립이 용이하고, 사업 집행 결과 측정된 성과를 차기 예산 편성에 반영할 수 있다 (이세구, 2003). 사업별 예산 편성을 통해 배분적 효율성과 예산의 투명성을 제고할 수 있으며, 예산 집행에 따른 성과 파악을 통해 국민에 대한 책무성 또한 높일 수 있다 (배득종, 2005).

이와 같은 성과주의 예산제도는 합리주의적 예산이론의 하나로 볼 수 있는데 (하연섭, 2014), 합리주의적 예산이론은 제한된 자원을 효율적으로 배분하기 위해 집행의 효과성과 예산을 연계시켜야 한다고 주장한다 (Lewis, 1952). 성과주의 예산제도 하에서 생성되는 재정성과 정보는 합리적인 예산 배분을 위한 직접적인 도구가 되며, 재정성과정보가 직접적으로 예산 과정에서 활용되어야 한다는 이론적 근거를 제시한다 (오영민, 2016).

하지만 성과주의 예산제도가 현실적으로 성공하기 어려운 이유들에 대한 다양한 논의들이 존재한다. Rubin(1993)은 예산 과정은 정치적이기 때문에 성과 평가 과정의 신뢰성이 훼손될 수 있으며, 예산 결정자들이 각 부서의 성과 평가 결과를 예산 편성 시 중요하게 고려하지 않는다고 주장한다. 또한 성과주의 예산제도의 복잡성으로 인해 그 활용도가 떨어진다는 지적도 존재하며(Lauth, 1992; Connelly·Thompkins, 1993; GAO, 1993), 이에 따라 성과주의 예산제도에 따른 예산 배분은 이루어지지 않고, 결국 과거 기획예산제도나 영기준예산제도가 실패했던 것처럼, 정치적 타협의 결과 점증주의적으로 예산이 배분될 것이라는 주장 또한 다수 존재한다 (Mikesell, 1978; Rubin, 1997; Lauth, 1978; Wildavsky, 1988).

한편, Niskanen(1971)은 관료주의 모델을 제시하면서, 관료들의 예산 극대화 경향을 설명하였다. 모형에 따르면 관료가 개인의 이익만을 쫓는 이기적인 존재는 아니나, 효율적인 예산 집행을 통한 예산 절감

유인이 없고, 오히려 예산 불용이 발생할 경우 차기 예산이 삭감될 수 있기 때문에, 관료들은 연말 예산집행 집중 현상 등의 비효율적인 공공서비스 제공을 감수하더라도 불용을 최소화하고 차기 예산을 극대화하여 자신들의 영향력을 키우고자 한다. 이 때, 예산은 곧 영향력을 행사하기 위한 수단이자 영향력의 척도가 된다 (Niskanen, 1971; LeLoup·Moreland, 1978; 박서정·문성암, 2010; 김봉환·이권희, 2019; 김성주·전성만, 2020).

또한 배석주(2016)의 연구에 따르면, 관료들은 자신들이 요구한 예산안이 정치적으로나 법적으로 바람직한 것으로 받아들여지도록 전략을 고안하는데 '가상적인 균형예산(phantom balance budget)'의 기법도 이러한 전략에 해당한다. 이는 지나친 예산 요구로 인해 예산 적자 발생의 우려가 있는 경우 인위적으로 차기 세수를 과대 예측하거나, 자본예산(capital budget) 시스템을 운영하고, 혹은 차년도의 세금을 미리 징수하거나 다년도 사업의 경우 예산의 집행을 차기로 이월시키는 방법 등을 말한다 (Mikesell, 1978). 관료들은 이와 같이 확장적인(self-aggrandizing) 예산 행태를 보이고 있으며, 더 나아가 차후 예산 심의 시 삭감될 것까지 고려하여 더 많은 예산을 편성한다. 또한 예산안을 관철시키기 위해 정치적인 측면에서의 필요성을 강조하기도 한다 (신해룡, 1989).

3. 불용에 관한 이론적 논의

예산은 한정된 세입과 잉여금을 정치적, 경제적 우선순위에 따라 배분한 계획이자 정부의 국정철학과 의지의 표현이다 (Buck, 1929; 양인용 · 배기수, 2019). 따라서 예산의 집행은 정부의 정책 목표를 실현하기 위한 과정이며 (하연섭, 2018), 예산을 전액 집행하는 것이 예산을 최종 확정한 입법부의 의도를 실현하기 위한 최소한의 전제조건일 것이다 (안중기, 2021).

불용액은 세출예산현액으로 편성되었으나 해당 회계연도 내에 집행되거나 차기 회계연도로 이월되지 않은 미집행금액을 의미한다 (허웅 · 윤성식, 2014). 이렇게 남은 불용액은 세출예산을 초과한 세입과 함께 세계잉여금의 형태로 차년도로 이월되고, 지방교부세 및 지방교육재정교부금, 공적자금상환기금 출연, 국채 등의 채무상환에 우선 사용되며 남은 금액은 추가경정예산 편성에 사용되거나 차기 회계연도 세입에 이입된다.

이와 같은 예산 불용은 편성 시점에서의 예측치와 집행 시점에서의 실제치 사이에서의 괴리로 인해 불가피하게 발생하는 예측오차로 볼 수 있다 (하연섭, 2018; 안중기, 2021). 정부는 이러한 예측 오차를 유연하게 대응하기 위해 국가재정법상 다양한 제도들을 명시하고 있는데, 분야 · 부문 · 프로그램 등 입법과목 사이에 융통인 예산의 전용, 단위사업 · 목 등 행정과목 간의 융통인 예산의 이용 등이 대표적이며, 그 밖에 이체, 이월, 예비비와 추가경정예산 등의 제도가 있다. 이 때 불용액은 이러한 제도적 장치에도 불구하고 집행되지 못한 부분에 해당한다 (김봉환 · 안중기 · 이권희, 2020; 이태호 · 엄태호, 2020).

지금까지 불용에 대한 논의들은 주로 재정민주주의 측면과 재정운용의 효율성 측면에서 다뤄졌다. 먼저 재정민주주의 측면에서, 예산 불용은 재정민주주의의 원칙을 훼손한다 (민기, 2019). 국민을 대표하는 국회가 행정부가 편성한 예산을 심의 · 확정하는 것은 재정민주주의를 확보하는 과정이다 (김봉환 · 안중기 · 이권희, 2020). 이 때 행정부의 예산 집행은 국회가 확정한 정책과 사업을 구체화하는 것인데, 행정부가 예산을 합리적으로 운용하지 못해 불용이 발생한 것은 국민의 대의기관인 국회의 본질적 기능을 약화시키고, 재정민주주의의 원칙을 훼손하는 것이라 할 수 있다 (민기, 2019).

또한 예산 불용액은 주로 비효율적인 재정운용의 결과로 인식된다 (안철진 · 이윤석, 2018; 김봉환 · 이권희, 2019; 장혜윤 외, 2019). 이창균 · 하능식(2008)은 재정운용의 효율성이란 최소의 정부 지출로 일정 수준의 공공 서비스를 제공하거나, 일정 수준의 지출로 정부 서비스 효용의 극대화를 달성하는 것이며, 이와 유사하게 임성일(2008)은 예산 절감하여 저비용 고품질의 공공서비스를 제공하는 것이라고 보았다. 또한 차주현(2011)은 “행정서비스의 질을 높이고 양을 확대하기 위해 가장 바람직한 모형을 설정하여 이에 준거한 예산을 집행하는 것”이라고 정의하였다. 이러한 재정운용의 효율성은 크게 배분적 효율성 측면과 기술적 효율성 측면에서 살펴볼 수 있다.

배분적 효율성 관점에서, 예산 과다편성으로 인한 불용액의 발생은 국민의 불필요한 조세 부담이자, 민간에서 소비나 투자의 용도로 쓰일 재원을 국가가 앗아간 것으로 볼 수 있으며, 또한 정부 내에서도 다른 곳에 배분될 수 있는 재원을 적절하게 집행하지 못한 기회비용으로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 불용액의 발생으로 인해 자원배분 및 경제안정화 기능의 저하가 발생할 수 있다 (김봉환 · 안중기 · 이권희, 2020; 박인환, 2021). 이러한 배분적 비효율성의 원인으로는 관행적

예산 편성, 사전조사 부족, 중복 사업 및 투자, 이월예산 미반영, 세입예산 추계 오차, 규정 위반 예산 편성 등이 있다 (박노욱 외, 2013).

예산의 집행과 관련된 기술적 효율성의 관점에서도 불용을 살펴볼 수 있다. 기술적 효율성이란 국가 재정사업의 집행 과정에서 불필요한 비용 발생 요인을 제거하여 집행의 효율성을 극대화하는 것이다. 경쟁이 치열한 민간부문과는 달리 공공부문은 본래 기술적 효율성이 취약할 수밖에 없다 (박정수, 2019). 정확한 수요예측을 바탕으로 적절한 예산이 편성되었더라도 예산 집행 과정에서 사업의 지연, 관료의 전문성 부족 등으로 인해 적절한 집행이 이루어지지 못한 경우 기술적 비효율성으로 볼 수 있으며, 이와 같은 경우에도 예산 불용이 증가할 것이다 (장혜윤 외, 2019; 이태호 · 엄태호, 2020).

물론 적극 행정, 세출예산 절감 등의 사유로 예산을 절감하는 것은 매우 바람직한 일이며, 예산절감으로 인한 불용액 발생은 권장되고 있지만 (송기창, 2015; 김성주 · 전성만, 2020; 이태호 · 엄태호, 2020), 조사에 따르면 예산절감으로 인한 불용액의 비중은 매우 낮은 것으로 나타나고 있어 불용액을 효율적 재정운용의 결과로 보기는 어렵다 (이태호 · 엄태호, 2020). 현실적으로 관료들에게 예산 절감에 대한 유인이 부재하고, 불용에 따른 여러가지 제도적 불이익을 고려할 때, 오히려 비효율적인 예산 집행을 감행해서라도 불용을 최소화하고 예산을 극대화하여 관료 개인과 부서의 영향력을 확대하고자 하는 유인이 더욱 클 것이다 (Niskanen, 1971).

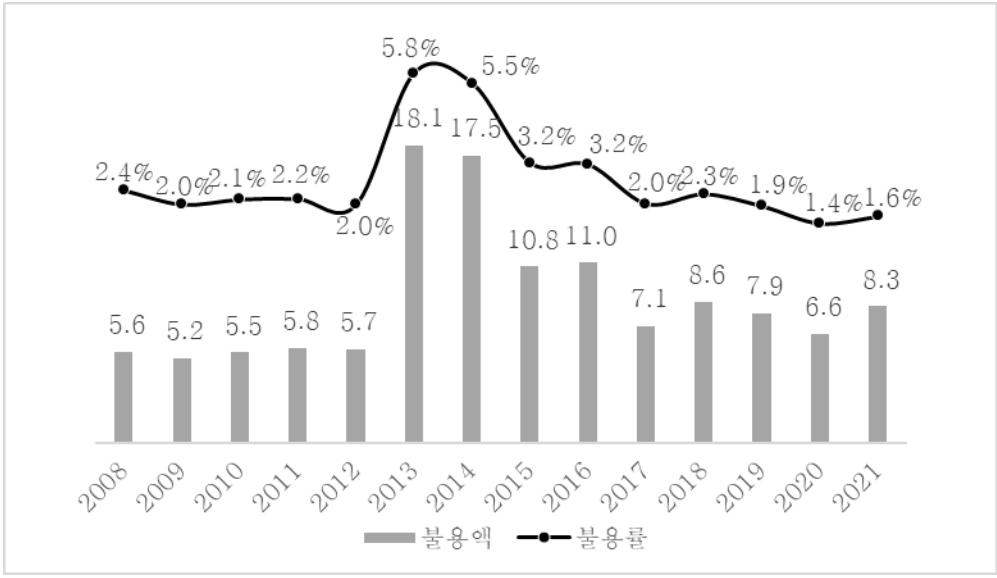
정부도 이러한 이론적 논의와 같은 측면에서 예산 불용을 최소화하기 위한 다양한 제도를 두고 있다. 예산 불용액은 감사원, 국회의 예산 결산 시 주요 지적사항이며(김봉환 · 안중기 · 이권희, 2020), 집행률 자체가 개인과 부처의 성과 평가 기준이 되기도 한다. 과거 재정사업사업자율평가제도에선 사업의 예산 집행률이 사업 성과를 판단하는 기준이기도 하며, 예산 불용액은 차기 예산 편성시 예산 삭감의 주된 근거가 되는데 (김봉환 · 안중기 · 이권희, 2020; 김성주 · 전성만, 2020), 구체적으로 국가재정법 제85조의10에 따르면, 기획재정부 장관은 성과평가 결과를 재정운용에 반영할 수 있다고 명시하고 있으며, 이에 따라 예산 불용에 따른 예산 삭감이 가능하다.

하지만 예산 불용의 발생을 비효율적인 재정운용의 결과로만 해석하는 것은 적절하지 않다. 앞서 언급한 기술적 비효율성으로 인해 예산 불용이 증가하는 측면도 있으나, 오히려 기술적 비효율성으로 인해 예산 불용이 감소하는 행태도 충분히 가능하다. 집행 과정에서 불필요한

비용 발생 요인을 제거하여 집행 효율성을 제고하는 것을 기술적 효율성이라고 정의할 때, 당초 목적 이외의 집행, 낭비적이고 비효과적인 집행, 불법적 집행, 유사·중복 사업의 시행 등 또한 기술적 비효율성의 정의를 충족할 것이다(박노욱 외, 2013; 박정수, 2019). 이러한 기술적 비효율성은 오히려 예산 불용을 감소시킬 것이며, Niskanen이 언급한 예산 극대화 행태도 기술적 비효율성의 증대가 예산 불용을 감소시키는 현상이라고 볼 수 있을 것이다.

<그림 2-4> 예산 불용액 및 불용률 추이

(단위: 조원)



(출처: 열린재정 회계별 세출 결산 현황, https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01)

<그림 2-4>는 2007년부터 2021년까지의 예산 불용액 및 불용률 추이를 보여주고 있다. 막대한 세수결손이 발생하여, 의도적으로 불용을 발생시킨 것으로 추측되는 박근혜 정부 시기를 제외하고는[12] 예산 불용률이 2% 내외로 관리되고 있으며, 특히 COVID-19 발병 및 확산 이후인 2020년부터는 1% 중반대의 낮은 예산 불용률을 보여주고 있다. 물론 박근혜 정부 이전 시기에 비해 최근 예산 불용액 수준이 증가하였으나, 이는 예산 규모 자체가 과거에 비해 크게 증가하여 불용액 수준도 증가한 것이며, 예산 대비 불용액 비율을 봤을 때는

12) "사상초유의 재정불용액 18조원, 재정집행률 92%", 글로벌뉴스통신, 2014-02-10
"10년간 안 쓴 예산 92조원, 어디서 얼마나 안 썼나?", 머니투데이, 2018-11-21

오히려 낮은 비율을 보여주고 있다.

위와 같이 낮은 불용률은 앞서 언급한 관료들의 예산 극대화 유인의 결과이기도 하다. 관료들은 연말에 남은 예산 잔액을 최소화하고 불용률을 낮추기 위해 과도하게 예산을 집행하기도 한다 (권해수, 2006; Liebman · Mahoney, 2017 등). 불용 예산이 회수되고, 불용 발생에 따라 차년도 예산이 삭감되는 제도를 가진 OECD 국가 내에서도 연말 예산집행 집중 현상이 나타났고, 이는 '12월의 열기(December fever)' 현상이라고 표현된다 (총무처 직무기획분석단, 1997). 우리나라의 경우 2002년부터 실시된 조기집행정책으로 인해, '12월의 열기' 현상과 함께 상반기 예산집행 집중 현상 발생할 수 있으며, 실제로 조기집행정책의 결과 1분기에 가장 많은 집행이 이루어지는 것으로 나타났다.

4. 비효율적인 예산 집행에 관한 선행연구 검토

예산 집행 관련 초기의 연구들은 주로 '12월의 열기(December fever)라고 불리는, 예산 불용으로 인한 차기 예산 감액을 피하고자 연말에 예산 잔액을 소진하는 연말 예산집중 집행 현상에 집중하였다 (Zimmerman, 1976; 이성욱 · 윤석중, 2013; 홍윤표, 2020).

Liebman · Mahoney(2017)는 미 연방정부의 조달 예산을 분석하여, 회계연도 마지막 주차의 집행액이 다른 주차의 평균 집행액에 비해 4.9배가 크며, 연도 말에 계약이 체결된 IT 프로젝트의 성과가 다른 시기에 체결된 IT 프로젝트의 성과에 비해 낮은 것을 밝혀, 연도 말에 비효율적인 예산 집행이 발생하는 것을 보여주었다. 이에 따라 연말에 비효율적인 집행이 과다하게 발생하는 것을 막기 위해 일정 수준의 지출 유예기간이 필요하다고 주장했다.

국내 연구에 있어서 권해수(2006, 2008)는 설계비, 자산취득비, 시설비, 감리비 등의 예산 집행이 12월에 특히 많아지는 것을 보여주며 이러한 현상의 다양한 원인들을 분석하였는데, 특히 집행률에 따른 성과평가 제도와 이로 인한 예산 절약 유인의 부재를 원인의 하나로 꼽았다. 이를 통해 연도 말 비효율적인 예산 집행이 발생하고 있다는 것을 알 수 있다. 이와 함께 연말 예산지출 행태 개선을 위해 예산 집행기간의 연장, 예산총액 목표제도 및 다년도 지출 · 재정계획 도입, 다년도 예산제도, 일선 관료에게 예산집행의 재량권 부여, 성과예산제도의 도입, 예산 절약 인센티브의 도입 등을 제시했다.

박서정·문서암(2010)의 연구는 육군 예산 담당자들을 대상으로 예산의 유지의도가 불필요지출 행태에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 예산 집행경험, 평가 경험, 평가 제도에 대한 인식이 예산의 유지의도에 영향을 끼치는데, 예산 집행경험이 풍부하고 평가 제도에 대한 인식이 강할수록 불필요 지출이 증가하고, 예산의 평가 경험이 많을수록 불필요 지출이 감소하는 것으로 나타났다.

박인환(2021)은 조기집행정책으로 인해 연말 예산 집행 효과가 완화되고 있음을 밝히면서, 이와 함께 무리한 조기집행 목표 설정 및 집행으로 인해 밀어내기식의 집행이 발생하여 비효율이 발생할 수 있음을 경고했다. 구체적으로 조기집행 목표가 지나치게 높을 경우 제도 운용의 부작용이 더욱 커질 수 있으므로, 경제상황, 예산집행 절차 등을 고려하여 합리적인 수준의 조기집행 목표를 설정해야 한다고 주장했다.

박노욱 외(2013)는 2012회계연도, 2013회계연도에 대한 예산결산특별위원회, 감사원, 국회예산정책처 등의 자료 및 주요 신문기사를 검토하여 총 878개의 비효율적 재정사업을 선정, 분석하였다. 그 결과 집행 단계의 비효율 문제가 618건으로 가장 큰 비중을 차지했고, 그 중 비효과적 집행, 목적 외의 집행 등이 각각 336건, 122건으로 가장 큰 비중을 차지한 것을 보여주어 다양한 행태의 비효율적 예산 집행이 발생하고 있음을 확인하였다.

권오성 외(2021)는 부적정 지출을 위법한 지출, 비효율적 지출, 비효과적 지출 등 3개 유형으로 분류하여 그 실태를 조사하였다. 2019회계연도의 총 657개 사업을 대상으로 분석하였을 때, 중복 지적을 포함하여 총 868건의 지적사항을 정리하였으며, 이 중 위법 지출이 약 29%, 비효율적 지출이 40%, 비효과적 지출이 약 31%가량 차지하는 것으로 나타났다.

박상원(2010)의 연구에 따르면, 차년도 불용에 따른 예산 삭감이 없을 때, 관료는 불필요 지출에 대한 유인이 줄어 효율적인 예산 집행을 실시한다. 하지만, 예산을 직접 편성하고 지출하는 관료가 예산 심의 기관에 비해 정보의 우위가 있는 경우, 이러한 정보의 우위를 바탕으로 관료는 필요 이상의 예산 편성을 요구하고, 결국 예산이 과다 편성되게 된다. 이러한 과다편성 효과가 예산 절감 효과를 상회하여 예산이 낭비될 여지가 있음을 모형을 통해 입증하였다.

비효율적 예산 집행에 관한 선행연구에 관해서는 더 많은 논의와 연구가 필요하다. 정확한 성과 측정이 어려운 것과 같이 집행의 효율성을 파악하는 것 또한 매우 어려운 부분이며, 이에 따라

선행연구는 주로 사례 연구, 인터뷰 등의 질적연구를 통해 비효율적 예산 집행을 파악하고 있다. 이러한 질적연구는 당사자들의 주관이 반영되어 왜곡이 발생할 수 있으며, 제한된 사례 검토로 인해 일반화가 어렵다는 단점이 있다. 본 연구에서는 예산 집행률이 성과에 미치는 영향을 파악하여 비효율적 예산 집행을 식별하고자 하며, 이를 통해 기존의 선행연구의 단점을 보완하고자 한다.

5. 불용의 영향요인에 관한 선행연구 검토

재정운용의 비효율로 인해 불용액이 발생한다고 보는 연구들은 사례분석을 통해 불용액의 발생 원인을 파악하였다. 이창균 · 하능식(2008)의 연구는 지방자치단체 사례를 분석하여, 배분적 효율성 관점에서 사업 적정성 검토 등이 불용액에 끼치는 영향, 또한 기술적 효율성 관점에서 사업집행관리 등이 불용액에 끼치는 영향을 파악하였다. 윤기웅 · 공동성(2012)은 지방자치단체 국고보조사업의 사례를 분석하였는데, 부실한 사전 계획, 주민동의 미확보, 국고보조금 교부 및 행정 절차 지연, 사업 이해관계자 간 갈등 등으로 인해 불용액이 증가할 수 있다고 보았다.

김봉환·이권희(2019)는 예산 과정에서의 정치성이 예산의 효율성에 어떠한 영향을 끼치는지 정권 연차별 불용액의 수준을 통해 알아보았다. 분석 결과 불용액은 정치적 요인이 크게 나타나는 정권 1년차에 가장 크게 발생하는 것으로 나타났으며, 또한 국회 예산심의과정에서 증액된 사업의 경우, 예산증가율과 불용액 비율 사이에 양의 상관관계가 나타나는 것을 보여주었다.

김봉환·안중기·이권희(2020)의 연구에서는 추가경정예산을 대상으로 예산심의기간과 불용액 수준으로 측정되는 합리성 사이의 관계를 분석하였다. 그 결과, 심의기간이 증가하면 예산심의의 합리성이 제고되어 불용액 비율이 낮아지는 것으로 나타났으며, 이러한 효과는 신규사업보다는 과거 경험이 축적된 기존사업에서 더 크게 나타나는 것으로 나타났다.

안중기(2021)는 추가경정예산을 대상으로 예산집행기간의 변화가 불용액에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 예산집행기간이 증가하면 체계적인 지출 계획을 바탕으로 합리적인 예산 집행을 하여 불용액 비율이 감소할 것이라는 기존의 이론도 존재하였으나, 실증 분석 결과 예산집행기간의 증가는 불용액의 증가에 영향을 끼치는 것으로

나타났다. 이는 단기의사결정에 비해 장기의사결정의 정확성이 떨어져 오히려 예산집행기간이 증가할 경우 예산 집행의 합리성이 떨어질 것이라는 주장과 일치하였다. 이러한 효과는 예산심의기간이 감소하거나 심의기간 중 거시적 불확실성이 확대될 경우 더욱 커지는 것으로 나타났다.

일선 관료들을 둘러싼 정책환경의 불확실성이 예산 집행에 미치는 영향을 분석한 연구에 따르면, 일선 관료가 불확실한 정책환경에 놓여있을 경우, 예산 미집행에 대한 책임 소재 또한 불분명해지고, 이에 대한 책임이 일선 관료들에게 돌아갈 가능성 또한 낮아져 예산 집행이 미진할 가능성이 높다는 것을 확인했다. 이와 반대로 확실한 정책환경에 놓여있을 경우, 예산 미집행에 대한 책임 소재 또한 명확해지기에, 일선 관료들이 보다 적극적으로 예산 집행을 추진할 수 있다 (최임광 · 김대진, 2014).

우명숙(2011)은 단위학교를 대상으로 불용액의 발생 원인을 살펴보았는데, 교수 · 학습활동비에서 가장 큰 불용이 발생하였으나, 우수학교에서는 외부로부터 추가 교육비를 확보한 후 다양한 활동 지원을 통해 교수 · 학습 활동비의 불용이 줄어드는 것을 확인하였다. 또한 학기초 인사이동, 편성과 집행 사이의 시차 등 구조적 요인과 이 · 전용, 예비비 제도 등의 미활용으로 인해 불용이 발생하는 것을 확인하였다.

부서 내 혹은 부서 간의 갈등을 인해 불용이 발생할 수 있는데, 먼저 할거주의의 문제가 발생할 수 있다. 구체적으로 사업을 집행하는 일선부서들 간의 갈등과 경쟁이 정책 집행을 위한 협력조차 좌절시켜 적절한 예산 집행에 실패하고, 결국 정책 실패가 발생할 수 있다 (정정화, 2003; 정정길, 2006). 또한 부서 · 조직 내에서 정책 관련 주요 결정을 내리는 상위 직급과 실제로 정책 집행을 담당하는 하위 직급 간의 소통이 원활하게 이루어지지 않아 정책 집행이 부진하고, 불용이 발생할 수 있다. 마지막으로 상위 직급에서 결정한 정책이 집행 불가능하거나, 혹은 하위 직급의 상위 직급에 대한 보고가 하위 직급에게 불이익이 될 때, 정책 집행을 담당하는 하위 직급이 자의적으로 사업을 수행할 수 있으며, 이에 따라 집행 부진 및 정책 실패가 나타날 수 있다. 이러한 경향은 상위직급과 하위직급 사이 정보의 비대칭이 존재할 때 더욱 크게 나타날 수 있다 (손호중 외, 2005).

지방자치단체의 불용액 발생 실태 연구와 관련하여, 김성주 ·

전성만(2020)은 불용액 발생 원인을 내부적 요인과 외부적 요인으로 나누어 파악했는데, 먼저 내부적 요인으로는 사업부서의 무리한 예산 확보 관행, 예측 · 계획이 부재한 상태에서의 관행적인 예산 편성, 지방의회의 쪽지예산, 순환보직으로 인한 담당자의 전문성 부족 등을 꼽았고, 외부적 요인으로는 법정 특별회계로 인한 불용, 중앙부처의 관례적 행위에 따른 불용, 공모사업시기로 인한 불용 등을 확인하였다. 또한 지방자치단체의 선심성 지역예산과 관련된 연구에 따르면, 선심성 지역예산의 경우 본래의 정책 · 사업 목표 달성보다 예산 확보 자체에 더욱 초점을 맞추기에, 예산이 확보된 후 사업의 집행은 오히려 미진하여 불용이 발생할 수 있다는 것을 확인하였다 (민기 · 류춘호 · 홍주미, 2018).

장혜윤 · 장현경 · 박충훈(2019)은 지방자치단체 신속집행제도가 불용액에 끼치는 영향에 대한 연구를 진행하였다. 경기도의 일반회계 사업을 대상으로 분석해본 결과, 신속집행대상사업의 불용액 비율이 낮은 것으로 나타났으며, 또한 소규모사업에 비해 대규모사업이, 직접사업에 비해 간접사업이 낮은 불용률을 보여준 반면, 개발정책은 재분배정책 · 할당정책에 비해 높은 불용률을 보여주었다. 이러한 결과를 바탕으로 신속집행제도가 재정집행의 효율성이 제고한다고 주장했다. 안철진 · 이윤석(2018), 최정우 · 신유호(2018) 또한 재정조기집행 제도가 불용액을 감소시켜 재정운용의 효율성을 높이는 것을 보여주었다.

예산의 규모가 예산 집행률 및 불용에 어떤 영향을 미치는지 파악한 연구에서는 상반된 결과가 나왔는데, 일반적으로 예산 규모가 큰 사업의 경우, 중점사업에 대한 높은 관심도를 바탕으로 체계적인 모니터링, 관리 등을 통해 집행률이 높을 수 있다. 반면, 예산의 규모가 큰 경우 그만큼 업무의 복잡성도 높아져서, 오히려 예산 집행률이 저조하고 불용률이 높을 수 있다는 측면도 존재한다 (Uang · Liang, 2012).

아래 <표2-6>는 국회예산정책처가 각 부처에서 제출한 자료를 바탕으로 정리한 예산현액 기준 연례적 집행실적 부진 사업의 부진사유 유형별 현황이다. 연례적 집행부진 사업이란 최근 4년간 예산현액 대비 평균 집행률이 70% 미만이면서, 당해 사업 집행률이 70% 미만이 사업을 뜻한다. 해당 표에 따르면 집행 부진은 주로 사업 진행 단계의 이유로 인해 주로 발생하는 것으로 나타났으며, 남북관계 경색, COVID-19 등의 대외적 요인으로 인한 집행 부진의 비중 또한 점차 커져가고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-6> 연례적 집행실적 부진 사업의 부진 사유 유형별 현황

(단위: %)

사유		2018	2019	2020	2021
사업 준비 단계	예산 추계 등 부적정	2.8	0.0	0.0	12.9
	사전 사업계획 미비	2.2	2.9	1.5	1.0
	소계	**5.0**	**2.9**	**1.5**	**13.9**
사업 진행 단계	지방비 미확보	1.1	0.0	1.5	0.3
	관계기관 간 협의 지연	15.6	15.2	16.8	5.2
	사업추진 지연	39.7	37.7	33.6	23.2
	집행사유 미발생	14.5	13.8	14.6	13.1
	수요 감소	6.7	7.2	9.5	0.7
	갈등	4.5	5.1	5.8	1.0
	소계	**82.1**	**79.0**	**81.8**	**43.5**
기타 대외적 요인 (남북관계 경색, COVID-19 등)		12.9	18.1	16.8	42.7
합계		**100**	**100**	**100**	**100**

(출처: 국회예산정책처 2018~2021회계연도 결산 총괄분석)

제 3 절 선행연구의 한계

공공부문의 성과와 관련된 선행연구들은 주로 공공부문 성과 측정의 어려움, 성과관리제도의 여러 병리현상, 또한 다양하게 정의된 공공부문 성과에 영향을 끼치는 요인들에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 특히 성과에 대한 영향요인을 분석하는 연구는 사업 개별 특성 · 사업 조직 특성 · 환경적 특성 등 다각도에서 시도되었으나 예산 집행률/불용 수준이 사업 성과에 어떠한 영향을 끼치는지에 대한 계량적 연구는 드물며, 오직 허예슬(2017)의 연구에서 예산 집행률이 통제변수로써 성과에 끼치는 영향을 단편적으로 확인할 수 있다. 이는 예산 불용이 재정운용 비효율로 결과로 인식되며, 당위적으로 예산 불용은 성과에 악영향을 끼친다는 인식에 기인한다.

이와 같은 인식은 예산 불용에 대한 기존의 논의들은 바탕으로 한다. 기존의 논의들은 예산 불용을 주로 재정민주주의 측면과 재정운용의 효율성 측면에서 다루고 있다. 즉, 예산 불용은 국민들의 대표인 국회가 심의 · 확정한 예산을 충실히 사용하지 못해서 발생한 재정민주주의의 훼손이자 또한 재정운용 과정에 있어서 발생한 배분적 · 기술적 비효율성의 결과로 인식하고 있다. 이와 관련된 선행연구들은 위와 같은 인식을 바탕으로 예산 불용에 영향을 끼치는 다양한 요인들을 살펴보는 연구들이 주를 이루고 있다.

기존의 논의들과 선행연구들을 살펴보았을 때, 공공부문에서 사업의 예산 집행률에 따라 공공 사업의 성과가 어떻게 달라지는 지에 대한 연구는 미비하며, 특히 이러한 과정에서, 기존 주류의 논의를 떠나 비효율적인 예산 집행을 실증적으로 파악해보고 차라리 재원이 보전되는 예산 불용의 상대적 건전성을 살펴보는 연구 또한 부재한 상황이다. 따라서 예산 집행이 성과에 미치는 영향을 계량적으로 분석하여, 예산 집행의 효율성 · 효과성을 살펴보고, 이를 통해 예산 불용에 대한 기존의 논의를 다시 한번 살펴볼 수 있다.

제 3 장 연구설계 및 분석방법

제 1 절 연구문제 및 연구가설 설정

1. 연구문제

본 연구의 연구문제는 '공공부문 사업의 예산 집행률이 성과에 어떤 영향을 끼치는가'이다. 공공부문 사업의 예산 집행률이 단위사업의 재정성과목표 달성률에 미치는 영향을 다각도에서 조명해보고, 예산 운용의 효율성의 지표로 불용액을 설정하는 것이 적절한지, 또 그 과정에서 비효율적·비효과적인 예산 집행이 발생하지는 않는지 살펴본다.

이를 통해 예산 불용액을 바라보는 기존 주류의 인식과는 다른, 예산 불용의 상대적 건전성을 이야기해보고자 한다.

2. 연구가설 설정

정부의 실패와 함께 신공공관리론이 등장하면서 공공부문에서도 효율성과 효과성의 개념이 본격적으로 도입되었다. 신공공관리론의 핵심적인 요소로 명확한 권한 부여를 통한 책무성 제고, 구체적인 성과목표 및 평가 지표의 설정, 성과에 따른 자원과 포상의 분배, 분절화를 통한 관리 단위 설정 등을 꼽을 수 있는데(Hood, 1991), 이를 위해 체계적인 성과관리제도의 운영이 필요하다.

이러한 성과관리제도가 도입된 이래로, 공공부문에서도 성과에 영향을 끼치는 요인들에 대한 연구가 다각도에서 활발하게 진행되었다. 구체적으로 공공부문 개별 사업적 특성이나 사업을 수행하는 조직과 리더의 특성, 또는 거시 환경적 특성 등이 사업의 성과에 어떠한 영향을 끼치는 지를 분석하는 연구는 많았지만, 예산 집행률이 성과에 어떤 영향을 끼치는지를 분석하는 연구는 미비했다.

이는 예산 집행률의 저조, 즉 예산 불용의 발생은 재정민주주의의 훼손이자 비효율적인 재정운용의 결과로 보는 인식이 지배적이었기 때문이라고 볼 수 있다. 구체적으로, 국민을 대표하는 국회가 심의·확정한 예산을 충실하게 집행하지 못하고 불용액을 남기는 것은

재정민주주의의 훼손이라는 측면에서의 논의와 함께, 예산 불용은 비효율적인 재정운용의 결과로 인식하는 연구가 지배적이었다. 특히 재정운용의 비효율성을 다루는 연구는 예산 편성 측면의 배분적 효율성과 예산 집행 측면의 기술적 효율성으로 나누어서 바라볼 수 있는데, 예산 불용은 결국 예산 과다 편성으로 인한 배분적 비효율성의 결과이자, 재정 집행을 충실하게 이행하지 못한 기술적 비효율성으로 인식되고 있다.

실제로 여러 학자들은 사례 분석을 통해 배분적 · 기술적 측면에서 비효율적인 예산 운용이 예산 불용을 야기할 수 있음을 보여주었다. 배분적 효율성 측면에서 부실한 사업 적정성 검토 및 계획 미비 등의 요인이, 또 기술적 효율성 측면에서 사업집행관리 부실, 사업 이해관계자의 갈등 등의 요인이 예산 불용을 증가시킬 수 있는 것을 보여주었다 (이창균 · 하능식, 2008; 윤기웅 · 공동성, 2012).

이러한 연구와 인식을 바탕으로 일부 연구들이 예산 불용액을 재정운용의 합리성 · 효율성의 척도로 설정하여 분석을 진행하였다. 해당 연구들을 정치적 요인이나 재정적 요인이 불용액으로 측정되는 재정운용에 합리성에 어떠한 영향을 끼치는지 분석하고 있으며, 또한 중앙정부의 조기집행정책이나 지방정부의 신속집행제도가 불용액과 재정운용의 효율성에 어떠한 영향을 끼치는지 실증적으로 분석하고 있다 (김봉환 · 이권희, 2019; 이태호 · 엄태호, 2020; 장혜윤 외, 2019; 안철진 · 이윤석; 2018, 최정우 · 신유호, 2018).

하지만 이와 반대로 낭비적 예산 집행 등의 비효율적인 재정운용으로 불용이 감소하는 경우도 충분히 생각해볼 수 있다. 현재 사업의 불용은 예산 삭감의 근거가 되며, 사업 실무자 및 사업 조직의 평가의 잣대가 되고 있다. 또한 예산 불용은 예산 결산, 감사 시 국회와 감사원의 지적사항이 되기도 한다 (박상원, 2010; 최정우 · 신유호, 2018; 김봉환 · 이권희, 2019). 이렇듯 예산 불용에 따른 다양한 제도적 불이익으로 인해 실무자들은 연말 예산 집중 집행 행태를 보이기도 하며, 예산 조기집행제도가 정착된 우리나라에서는 상반기 예산 집중 집행 행태를 보이기도 한다. 이를 통해 예산 불용을 최소화하고, 차기 예산을 극대화를 하여 사업 실무자와 조직의 영향력을 더욱 키우고자 한다 (Niskanen, 1971).

이를 종합하면, 배분적 비효율성으로 인해 예산 불용이 증가하는 것은 명확하지만, 기술적 비효율성은 예산 불용의 증가와 감소 모두에 영향을 끼칠 수 있다. 이에 따라 예산 불용을 재정운용 효율성의 판단

척도로 삼는 것은 적합하지 않을 수 있으며, 본 연구에서는 이를 실증적으로 확인하기 위해 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 1. 단위사업의 연도별 예산 집행률이 높을수록 단위사업의 재정성과목표 달성률이 높을 것이다.

또한 앞서 말한 기술적 비효율성의 측면에서 낭비적 예산 집행 등으로 인해 예산 불용이 감소하는 경우가 실제로 발생하는지 확인해보고자 한다.

우리나라는 조기집행정책을 강력하게 추진하며 상반기 예산 집행률 제고에 힘쓰고 있다. 이는 정부 지출의 중요성과 규모가 지속적으로 커지고 있는 가운데, 선제적 재정 집행을 통해 확장 재정의 효과를 극대화하고, 사업 초기부터 예산을 관리하여 최종 예산 집행률까지 제고하기 위함이다.

이러한 조기집행제도와 함께, 앞서 언급한 것과 같이 예산 불용에 대한 다양한 제도적 불이익이 존재한다. 국회, 감사원 등 상급 기관의 주요 지적사항이 되고, 예산 삭감의 원인이 되는 예산 불용을 최소화하기 위해 사업의 예산 불용 수준은 사업 실무자와 사업 부서를 평가하는 잣대가 되었으며, 이로 인해 사업 담당자는 예산 불용을 최소화하기 위한 여러가지 유인을 가지게 된다.

이에 본 연구에서는 조기집행정책으로 인해 예산이 가장 많이 집행되는 1분기의 예산 집행률과 예산 불용 최소화를 위한 연말 예산 집중 집행 행태가 발생하는 4분기의 예산 집행률을 각각의 독립변수로 설정하여, 해당 기간의 예산 집중 집행 행태 중 비효율적·비효과적인 예산 집행이 발생하지는 않는지, 즉 불용을 감소시키는 기술적 비효율성이 발생하지는 않는지 살펴보고자 한다. 만약 예산 불용을 줄이기 위한 낭비적 예산 집행이 나타난다면, 차라리 재원이 보전되는 예산 불용이 더욱 건전한 예산 행위일 것이다. 이를 확인하기 위해 다음과 같이 가설을 설정한다.

가설 2-1. 단위사업의 1분기 예산 집행률이 높을수록 단위사업의 재정성과목표 달성률이 높을 것이다.

가설 2-2. 단위사업의 4분기 예산 집행률이 높을수록 단위사업의 재정성과목표 달성률이 높을 것이다.

제 2 절 연구설계

1. 종속변수

본 연구의 종속변수는 '재정성과목표 달성률'이다. 재정사업의 성과를 정확히 측정하는 것은 대단히 어려운 일이고, 또 현재의 재정성과관리제도 하에서 다양한 성과평가 제도가 시행되고 있는데, 본 논문에서는 재정사업의 성과를 측정함에 있어서 재정성과목표관리제도의 성과보고서에 정리되어 있는 단위사업별 성과 달성률을 사용하였다.

이야기한 것과 같이 공공부문의 성과를 측정하는 것은 매우 어려운 일이며, 여러가지 병리현상을 고려했을 때 재정성과목표관리제도 상의 성과 달성률이 사업의 효과를 적절하게 측정하는지에 대한 지적이 제기될 수 있다.

재정성과목표관리제도는 매년, 원칙적으로 모든 프로그램과 단위사업을 대상으로 각각의 목표와 성과지표를 설정하고, 예산 집행이 완료된 후 성과지표의 목표치를 어느 정도 달성하였는지를 측정한다. 이를 통해 단일 사업의 성과를 연속된 시기에 걸쳐 비교해볼 수 있으며, 또 재정사업자율평가가 핵심사업평가제도로 대체된 현재 시점에서 충분한 표본을 확보할 수 있는 유일한 제도이기도 하다. 또한 재정성과목표관리제도의 성과결과는 다른 성과평가제도의 근간이 되며, 지금까지 운영해온 경험을 바탕으로 그간의 병리현상 또한 개선해 나가고 있다. 이에 본 논문에서는 재정성과목표관리제도 성과보고서 상 단위사업의 재정성과목표 달성률을 종속변수로 사용하여, 보다 정확한 독립변수의 영향을 파악하고자 한다.

재정성과목표관리제도의 수행주체가 되는 중앙관서는 매년 정부조직 개편 등에 따라 달라지는데, 본 분석의 연구 대상 기간인 2018년부터 2021년까지의 재정성과목표관리제도의 수행기관은 하기 <표 3-1>과 같으며, 본 분석에서는 해당 기관 전체를 대상으로 분석을 수행하였다.

(다음 쪽에 계속)

<표 3-1> 분석시기별 재정성과목표관리제도 수행 기관

분석시기	중앙관서	총(개)
2018년 ~ 2021년	감사원, 경찰청, 고용노동부, 공정거래위원회, 과학기술정보통신부, 관세청, 교육부, 국가보훈처, 국가인권위원회, 국무조정실 및 국무총리비서실, 국민권익위원회, 국방부, 국세청, 국토교통부, 국회, 금융위원회, 기상청, 기획재정부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 대법원, 대통령경호처, 대통령비서실 및 국가안보실, 문화재청, 문화체육관광부, 민주평화통일자문회의, 방송통신위원회, 방위사업청, 법무부, 법제처, 병무청, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 새만금개발청, 소방청, 식품의약품안전처, 여성가족부, 외교부, 원자력안전위원회, 인사혁신처, 조달청, 중소벤처기업부, 중앙선거관리위원회, 통계청, 통일부, 특허청, 해양경찰청, 해양수산부, 행전안전부, 행정중심복합도시건설청, 헌법재판소, 환경부	53
2020년 ~ 2021년	질병관리청	1
2020년	가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회	1
2021년	5·18민주화운동 진상규명조사위원회, 개인정보보호위원회	2

(출처: 2018~2021회계연도 재정성과목표관리제도 성과보고서)

2. 독립변수

본 연구에서 가장 중요한 독립변수는 예산 집행률이다. 단위사업의 예산 집행률은 열린재정의 '월별 지출집행상황' 자료를 통해 확인하였는데, 예산 집행률은 단위사업의 당초지출계획액(세출예산액)에 이·전용 등 기중 예산변동액을 반영한 세출예산현액 대비 예산

집행액으로 측정하였다.

1) 단위사업의 연도별 예산 집행률

예산 불용을 비효율적인 재정운용의 결과로 인식하는 기존의 논지를 살펴보기 위해 단위사업의 연도별 예산 집행률을 독립변수로 설정하고자 한다.

재정운용의 효율성의 관점에서 예산 불용을 바라보는 기존의 연구들은 주로 사례분석을 통해 비효율적인 재정운용으로 인한 불용액 증가를 보여주고 있으며, 이러한 인식을 바탕으로 재정운용 합리성의 지표로 불용액을 설정한 연구들이 주를 대부분이다.

하지만 낭비적 예산 집행 등의 비효율적인 재정운용을 통해 예산 불용이 감소하는 양상도 충분히 가능하기에, 재정운용의 효율성을 판단하는 척도로 예산 불용을 선택하는 것을 적합하지 않을 수 있다.

공공부문에서 예산 집행률이 사업의 성과에 어떠한 영향을 끼치는지 실증적으로 분석한 연구는 미비한데, 이에 따라 본 논문에서는 단위사업의 연도별 예산 집행률을 독립변수로 설정하여 예산 집행률이 사업의 성과에 어떠한 영향을 끼치는지 실증적으로 분석해고자 한다. 이를 통해 재정운용 합리성의 잣대로 예산 불용을 인식하는 기존의 논의를 다시 한번 살펴본다.

2) 단위사업의 1분기 예산 집행률

국가 경제에서 정부 지출의 중요성이 점차 증대되면서, 선제적 재정집행을 통한 확장 재정의 효과를 극대화하기 위한 예산 조기집행정책이 더욱 강조되고 있다. 이러한 정책 기조로 인해 상반기, 특히 1분기에 연중 가장 많은 재정 집행이 이루어지고 있다.

조기집행 목표 달성을 위해 예산 집행이 집중적으로 이루어지는 1분기의 예산 집행률을 독립변수로 설정하여 성과 달성에 비효율적 · 비효과적인 예산 집행이 발생하지는 않는지 살펴보고자 한다.

3) 단위사업의 4분기 예산 집행률

차년도 예산 삭감을 포함한 예산 불용에 따른 여러가지 제도적 불이익으로 인해 여러 나라에서 연말 예산집행 집중 현상이 나타나고

있다. 우리나라의 경우 조기집행 정책 덕분에 연말 예산집행 집중 현상이 완화되는 양상을 보이나 (박인환, 2012), 그럼에도 연도말 예산 불용 최소화를 위한 예산 집행이 발생할 수 있다.

이에 예산 불용 최소화를 위한 예산 집행이 발생할 것으로 예상되는 4분기의 예산 집행률을 독립변수로 설정하여 성과 달성에 비효율적 · 비효과적인 예산 집행이 발생하지는 않는지 살펴보고자 한다.

3. 통제변수

연구의 내적타당성 제고를 위해 독립변수 외에도 부처의 성과에 영향을 미치는 요인들을 통제변수로 설정하여 함께 분석했다. 단위사업의 성과에 영향을 끼치는 요인은 다양하게 존재할 수 있는데, 성과의 결정요인에 관한 선행연구들을 참고하여 사업 특성 중 사업 분야, 성과 지표의 수, 예산 규모, 예산 비중을 통제변수로 설정하였고, 조직 특성 중에선 조직의 기관 유형별 분류와 정책 유형별 분류를 통제변수로 선택하였으며, 그 외 이전용률을 통제변수에 추가하였다. 정권 교체 등 정치적 환경의 변화는 동일 정권 내의 분석을 통해 통제하였으며, 대통령 지지율, 경제성장률 외 관찰되지 않은 고정효과(unobserved fixed effect)는 연도를 통제변수로 설정하여 함께 통제하였다.

(다음 쪽에 계속)

<표 3-2> 정책유형별 재정성과목표관리제도 수행 기관

정책유형	중앙관서	총(개)
고객기관	과학기술정보통신부, 교육부, 국토교통부, 기상청, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 문화재청, 문화체육관광부, 산림청, 산업통상자원부, 새만금개발청, 여성가족부, 중소벤처기업부, 해양수산부, 행정중심복합도시청	15
재분배기관	고용노동부, 보건복지부, 질병관리청	3
규제기관	5·18민주화운동 진상규명조사위원회, 개인정보보호위원회, 공정거래위원회, 국가인권위원회, 금융위원회, 방송통신위원회, 식품의약품안전처, 원자력안전위원회, 특허청, 환경부, 가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회	11
국가유지기관	감사원, 경찰청, 관세청, 국가보훈처, 국무조정실 및 국무총리비서실, 국민권익위원회, 국방부, 국세청, 국회, 기획재정부, 대법원, 대통령경호처, 대통령비서실 및 국가안보실, 민주평화통일자문회의, 방위사업청, 법무부, 법제처, 병무청, 소방청, 외교부, 인사혁신처, 조달청, 중앙선거관리워원회, 통계청, 통일부, 해양경찰청, 행정안전부, 헌법재판소	28

(출처: 정용덕(2002). 『한·일 국가기구 비교연구』 참고)

본 연구의 대상이 되는 기관의 분류는 정용덕(2002)의 실증분석 연구를 참고하여 상기 <표 3-2>와 같이 분류하였다.

(다음 쪽에 계속)

<표 3-3> 변수의 정의

항목	변수명	측정지표	출처
종속변수	성과 달성률	재정성과목표 달성률(%)	성과보고서
독립변수	연도별 예산집행률	단위사업 연도별 예산집행률(%)	월별 지출 집행상황
	1분기 예산집행률	단위사업 1분기 예산집행률(%)	
	4분기 예산집행률	단위사업 4분기 예산집행률(%)	
통제변수	연도	연도 가변수: 2018년(준거), 2019년, 2020년, 2021년	-
	기관유형 분류	기관유형 분류 가변수: 원/부/위원회/실(준거), 처/청, 입법부, 사법부	성과보고서
	사업분야 분류	사업분야 분류 가변수: 일반재정(준거) / R&D / 정보화	
	정책유형 분류	정책유형 분류 가변수: 고객기관(분배정책, 준거) / 재분배기관(재분배정책) / 규제기관(규제정책) / 국가유지기관(구성정책)	정용덕(2002)의 연구 참고
	예산 규모	ln(단위사업 예산 규모) (원)	월별 지출 집행상황
	예산 비중	부처 전체 예산 중 단위사업 예산 비중(%)	
	이전용률	세출예산 대비 이전용액 (원)	
	성과 지표의 수	단위사업 성과 지표의 수	성과보고서

4. 분석방법

본 연구는 공공부문 단위사업의 예산집행률과 재정성과목표 달성률의 다양한 기술통계 분석을 통해 대략적인 특성을 파악하고, 예산집행률에 따른 재정성과목표 달성률의 변화에 대해 다중회귀분석을 실시한다. 가설들을 검증하기 위한 다중선형회귀모형은 아래와 같다.

<그림 3-1> 모형 1 다중선형회귀모형

(성과 달성률) = β_0+ β_1*(연도별 예산집행률) + β_2*(연도 더미) + β_3*(기관유형 더미) + β_4*(사업분야 더미) + β_5*(정책유형 더미)+ β_6*(예산 규모)+ β_7*(예산 비중) + β_8*(이전용률) + β_9*(성과 지표의 수)+ϵ

모형 1은 재정운용의 효율성을 판단하는 척도로 불용액을 설정하는 것이 적절한지를 살펴보는 가설 1을 검증하기 위한 모형이다. 독립변수로 설정된 단위사업의 연도별 예산집행률이 단위사업의 재정성과목표 달성률에 어떤 영향을 끼치는지 살펴보아 가설 1을 검증해본다.

<그림 3-2> 모형 2-1, 2-2 다중선형회귀모형

(성과 달성률) = β_0+ β_1*(1분기 예산집행률) + β_2*(연도 더미) + β_3*(기관유형 더미) + β_4*(사업분야 더미) + β_5*(정책유형 더미)+ β_6*(예산 규모)+ β_7*(예산 비중) + β_8*(이전용률) + β_9*(성과 지표의 수)+ϵ

(성과 달성률) = β_0+ β_1*(4분기 예산집행률) + β_2*(연도 더미) + β_3*(기관유형 더미) + β_4*(사업분야 더미) + β_5*(정책유형 더미)+ β_6*(예산 규모)+ β_7*(예산 비중) + β_8*(이전용률) + β_9*(성과 지표의 수)+ϵ

모형 2-1과 모형 2-2는 예산 집중 집행 시기에 비효율적·비효과적인 예산 집행이 발생하지는 않았는지 확인해보는 가설 2-1과 가설 2-2를 검증하기 위한 모형이다. 각각 예산 조기집행과 연말 예산 잔액 최소화를 위한 예산 집중 집행이 발생하는 1분기와 4분기의 예산집행률을 독립변수로 설정하고, 해당 독립변수가 단위사업의 재정성과목표 달성률에 미치는 영향을 파악하여 가설 2-1, 2-2를 검증해보고자 한다.

제 4 장 실증분석 결과

제 1 절 기술통계량 및 상관관계분석 결과

1. 기술통계량

<표4-1>은 본 연구의 다중회귀분석을 위한 변수들의 기술통계량이다. 2018년부터 2021년까지 4개년간 재정성과목표관리 제도의 대상이 되는 단위사업 총 7,153개를 표본으로 선정하였으나, 성과보고서 상의 단위사업 분류와 단위사업 예산 집행률을 확인할 수 있는 '월별 지출집행상황' 상의 단위사업 분류가 일부 상이하여 확인이 제한되는 237개는 분석에서 제외되어 총 6,916개의 표본이 분석 대상으로 선정되었다.

<표 4-1> 기술통계량

변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
성과 달성률	6,916	1.4172	27.1280	-25.6072	2,256.3458
연도별 예산집행률	6,916	0.9430	0.1178	0.0000	1.0000
1분기 예산집행률	6,916	0.3193	0.2427	0.0000	1.1116
4분기 예산집행률	6,916	0.1981	0.1640	-1.0000	1.0000
연도=2019년	6,916	0.2481	0.4320	0	1
연도=2020년	6,916	0.2471	0.4314	0	1
연도=2021년	6,916	0.2470	0.4313	0	1
기관유형=사법부	6,916	0.0046	0.0679	0	1
기관유형=입법부	6,916	0.0093	0.0958	0	1
기관유형=처/청	6,916	0.1729	0.3782	0	1
사업분야=R&D	6,916	0.1066	0.3086	0	1
사업분야=정보화	6,916	0.1047	0.3062	0	1
정책유형=국가유지기관	6,916	0.2484	0.4321	0	1
정책유형=규제기관	6,916	0.0816	0.2734	0	1
정책유형=재분배기관	6,916	0.1301	0.3365	0	1
예산 규모	6,916	23.8509	1.8569	16.3004	31.0043
예산 비중	6,916	0.0138	0.0464	0.0000	0.9611
이전용률	6,916	0.0008	0.0250	0.0000	1.1772
성과지표의 수	6,916	2.6270	1.2883	1.0000	10.0000

분석 기간 동안의 평균 재정성과목표 달성률은 141.7%가량으로 높은 수준을 보여주고 있으나, 표준편차와 최솟값, 최대값을 고려했을 때 그 편차가 매우 심한 것을 알 수 있다. 해당 기간 동안 재정성과목표 달성률이 0%보다 작게 나타난 단위사업은 2019년 산업통상자원부의 '중저준위방사성폐기물관리'와 2019년 보건복지부의 '기초생활급여'로 나타났다. '중저준위방사성폐기물관리'의 경우 성과지표로 '산업 종사자의 피폭선량'이 포함되어 있었는데, 해당 성과지표의 목표 피폭선량보다 실제 피폭선량이 더 높게 나타나 음(-)의 달성률을 보여주었고, '기초생활급여'의 경우 '가구당 평균 생계급여 증가율'이 성과지표로 포함되어 있었는데 전년 대비 평균 생계급여액이 낮아지면서 음(-)의 달성률을 보여주었다.

모형 1의 독립변수인 단위사업 연도별 예산집행률은 평균 94.3% 수준이었으며, 단위사업은 전체 6,916개의 단위사업 중 2,125개의 단위사업이 100.0%의 집행률을 보였으나 6개의 사업은 0.0%의 집행률을 기록했다.

모형 2-1의 독립변수인 단위사업 1분기 예산집행률은 평균 31.9% 수준이었으며, 연도별 예산집행률에 비해 더 높은 표준편차를 보여주고 있다. 2020년 교육부의 '장애인교육지원' 단위사업의 경우 1분기 예산집행률이 111.2%로 나타났지만 2분기에 집행 취소 발생하여 최종 예산집행률은 99.6%로 나타났다.

모형 2-2의 독립변수인 단위사업 4분기 예산집행률의 경우 평균 19.8%의 예산집행률을 보여주고 있다. 2018년 국토교통부의 '도시BRT(지특)' 사업의 경우 12월에 집행내역이 모두 취소·변경되면서 4분기 예산집행률이 -100%을 보여주었고, 이 외에도 37개 단위사업이 일부 집행 취소 등으로 인해 4분기 음(-)의 예산집행률을 보여주었다.

기타 통제변수들의 경우, 2021년에는 총 1,708개의 단위사업이 포함되었고, 2020년에는 1,709개, 2019년에는 1,716개 그리고 2018년에는 1,783개의 단위사업이 포함되었다. 대상기간 동안 행정부 중 원·부·위원회·실 소속의 단위사업 개수는 총 5,624개, 처·청 소속의 단위사업 개수는 총 1,196개였으며, 그 외 사법부는 32개, 입법부는 64개의 단위사업을 포함하였다. 사업분야와 관련하여 일반재정으로 분류된 사업들은 총 5,455개였으며, 정보화 사업은 총 724개, R&D 사업은 총 737개에 해당하였다. 정책유형별로 살펴보면, 고객기관 소속의 단위사업은 총 3,734개, 재분배기관에 속하는

단위사업은 총 900개였으며, 규제기관과 국가유지기관이 담당하는 단위사업의 개수는 각각 564개, 1,718개였다. 그 외 예산 규모를 자연로그한 값의 평균은 약 23.8509원이었고, 부처 전체 예산 대비 단위사업의 예산 비중 평균은 약 1.4%였다. 평균적으로 0.1%의 이전용률을 보여주었으며, 성과 달성률 측정을 위한 성과지표는 평균 2.63개였다.

2. 상관관계분석 결과

회귀분석을 통한 독립변수와 종속변수 간의 인과관계 분석에 앞서, 변수들 간의 관계를 살펴보기 위해 상관관계분석을 실시하였다. 각 가설을 위한 모형들을 대상으로 상관관계분석을 한 결과는 아래 <표 4-2>부터 <부록 1>, <부록 2>에서 확인할 수 있다.

먼저 연도별 예산집행률을 독립변수로 하는 모형 1에서는 재정성과목표 달성률과 연도별 예산집행률 간 유의한 상관관계가 발견되지 않았다. 오히려 통제변수인 정보화 사업 변수와 성과지표의 수 변수, 정책유형 중 규제기관 변수가 각각 재정성과목표 달성률과 유의한 양(+)의 상관관계를 보여주었으며, 그 외에도 갑작스러운 COVID-19 사태가 발생한 2020년도의 연도 더미 변수와 재정성과목표 달성률 간에도 유의한 양(+)의 상관관계가 나타났다.

그 다음 1분기 예산집행률을 독립변수로 하는 모형 2-1에서도 모형 1과 통계적으로 동일한 상관관계 결과가 나타났는데 1분기 예산집행률과 재정성과목표 달성률 간에 유의한 상관관계가 나타나지 않았다.

한편 4분기 예산집행률을 독립변수로 하는 모형 2-2에서는 조금 다른 양상이 나타났다. 즉, 유의수준 5% 하에서 4분기 예산집행률과 재정성과목표 달성률 간 유의한 양(+)의 상관관계가 나타났으며, 약 0.039의 상관계수를 보였다.

(다음 쪽에 계속)

<표 4-2> 모형 1 상관관계분석 결과

	성과 달성률	연도별 예산집행률	2019년	2020년	2021년	사법부	입법부	처/청	R&D	정보화	국가 유지기관	규제기관	재분배 기관
성과 달성률	1												
연도별 예산집행률	0.004	1											
2019년	−0.007	0.036**	1										
2020년	0.021**	−0.008	−0.329***	1									
2021년	−0.007	−0.040***	−0.329***	−0.328***	1								
사법부	−0.001	−0.020**	0.000	0.000	0.005	1							
입법부	−0.001	−0.070***	0.000	0.001	0.001	−0.007	1						
처/청	−0.006	−0.007	−0.002	0.005	0.013	−0.031**	−0.044***	1					
R&D	−0.003	0.115***	−0.002	0.004	−0.001	−0.024**	−0.033**	−0.002	1				
정보화	0.035**	0.037**	−0.004	0.000	0.001	0.144***	0.046***	−0.005	−0.118***	1			
국가유지기관	−0.007	−0.158***	0.002	0.004	0.006	0.119***	0.168***	0.245***	−0.155***	0.114***	1		
규제기관	0.040***	0.026**	0.003	0.004	−0.002	−0.020**	−0.029**	0.016*	−0.041***	−0.009	−0.171***	1	
재분배기관	−0.005	0.041***	−0.002	0.005	−0.005	−0.026**	−0.037**	−0.146***	−0.085***	−0.055***	−0.222***	−0.115***	1
ln(기말예산)	−0.012	0.056***	−0.016*	0.028**	0.063***	−0.019*	−0.071***	−0.105***	0.083***	−0.217***	−0.144***	−0.019*	0.073***
예산비중	−0.004	−0.040***	−0.006	0.013	0.009	0.018*	0.011	0.205***	0.005	−0.019*	0.069***	0.108***	−0.049**
이전용률	0.000	−0.001	−0.016*	0.004	−0.014	−0.002	−0.003	−0.012	−0.010	0.011	−0.012	−0.007	0.005
성과지표 수	0.023**	0.069***	0.005	0.021**	0.020**	0.021**	−0.019*	−0.047***	0.148***	−0.027**	−0.042***	0.081***	0.017

주: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

<표 4-2> 모형 1 상관관계분석 결과 (계속)

	ln(기말예산)	예산비중	이전용률	성과지표 수
성과 달성률				
연도별 예산집행률				
2019년				
2020년				
2021년				
사법부				
입법부				
처/청				
R&D				
정보화				
국가유지기관				
규제기관				
재분배기관				
ln(기말예산)	1			
예산비중	0.218***	1		
이전용률	−0.013	−0.008	1	
성과지표 수	0.151***	0.132***	−0.025**	1

주: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

이와 같은 결과는 기존의 통념과는 달리 단위사업의 예산집행률과 재정성과 간의 관계를 단편적으로 판단할 수 없음을 보여준다. 연도별 예산집행률과 재정성과목표 달성률 간 상관관계의 부재는 재정 운용의 합리성의 지표로 예산집행률, 혹은 불용률을 삼는 것이 적절하지 않을 수 있음을 간접적으로 보여준다.

연도별 예산집행률과 마찬가지로 1분기 예산집행률도 재정성과목표 달성률과 유의한 상관관계가 보여주지 않은 반면, 4분기 예산집행률과 재정성과목표 달성률 간에서는 유의한 양(+)의 상관관계가 나타났다. 이를 통해 1분기 예산집행에 있어서 일부 비효율적·비효과적 예산집행이 발생하는 것을 간접적으로 알 수 있다.

그렇지만 상관관계분석은 독립변수 외 기타 변수들을 통제하지 않은 상태에서 변수 간의 관계를 분석한 것이며, 더욱 정확한 분석을 위해서는 기타 변수들을 통제한 상태에서 독립변수가 종속변수에 어떠한 영향을 끼치는지 분석할 필요가 있다. 이는 다중회귀분석을 통해 확인해보고자 한다.

이와 함께 변수들 간 다중공선성 문제 또한 검토해보아야 한다. 다중공선성의 문제는 특정 변수들이 지나치게 높은 상관관계를 보이면서, 회귀계수 추정에 오류가 발생하는 것을 말한다. 높은 상관관계를 가지는 두 변수는 실질적으로 동일한 변수로 볼 수 있는데, 동일한 변수를 넣을 경우 회귀분석의 설명력이 떨어지고 표준오차가 증가한다는 문제가 발생한다.

본 연구의 상관관계 분석 결과, 상관계수의 절댓값이 0.4를 넘는 경우가 없어 다중공선성 문제의 발생가능성은 낮으며, 보다 정확한 확인을 위해 VIF(Variance Inflation Factor) 값을 검토해보았다. VIF는 변수간 높은 상관관계로 인해 회귀분석의 표준오차가 커지는 정도를 측정하는 값이다. 보통 VIF가 10보다 크면 다중공선성의 문제가 있다고 판단된다.

본 분석 대상 변수들의 VIF 값을 측정해본 결과 모두 2 미만의 수치로 나타나고 있어 상관관계 분석 결과와 마찬가지로 다중공선성의 문제는 발생하지 않음을 확인하였다.

제 2 절 다중회귀분석 결과

앞선 기술통계량 및 상관관계분석을 넘어, 좀 더 세밀한 분석을 위해 다중회귀분석을 시행하였다. 먼저 첫 번째 가설을 검증하기 위한 모형 1의 다중회귀분석 결과는 <표 4-6>과 같다.

가설 1. 단위사업의 연도별 예산 집행률이 높을수록 단위사업의 재정성과목표 달성률이 높을 것이다.

<표 4-3> 모형 1 다중회귀분석 결과 (가설 1)

변수	회귀계수	표준오차
연도별 예산집행률	-0.148	2.840
연도=2019년	-0.065	0.918
연도=2020년	1.230	0.920
연도=2021년	-0.063	0.923
기관유형=사법부	-2.248	4.895
기관유형=입법부	-0.514	3.480
기관유형=처/청	-0.282	0.928
분야분류=R&D	-0.019	1.107
분야분류=정보화	3.188**	1.116
정책유형=국가유지기관	-0.156	0.859
정책유형=규제기관	3.844**	1.246
정책유형=재분배기관	-0.020	1.022
예산 규모	-0.090	0.191
예산 비중	-4.902	7.537
이전용률	-0.334	13.047
성과지표의 수	0.468*	0.262
(상수)	1.736	5.180

주: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

가설 1을 검증하기 위한 모형 1을 대상으로 다중회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 연도별 예산집행률이 재정성과목표 달성도에 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났으며, 그 외 정보화 분야의 사업들과 규제기관의 사업들의 재정성과목표 달성도가 기타 분야와 기타 기관의 사업들에 비해 유의하게 높은 것으로 나타났다. 또한 성과지표가

많을수록 재정성과목표 달성도가 높은 것으로 나타났다.

가설 2-1. 단위사업의 1분기 예산 집행률이 높을수록 단위사업의 재정성과목표 달성률이 높을 것이다.

<표 4-4> 모형 2-1 다중회귀분석 결과 (가설 2-1)

변수	회귀계수	표준오차
1분기 예산집행률	-2.139	1.446
연도=2019년	-0.039	0.918
연도=2020년	1.297	0.921
연도=2021년	-0.011	0.923
기관유형=사법부	-2.449	4.896
기관유형=입법부	-0.652	3.478
기관유형=처/청	-0.364	0.928
분야분류=R&D	0.450	1.148
분야분류=정보화	3.161**	1.112
정책유형=국가유지기관	-0.326	0.861
정책유형=규제기관	3.814**	1.246
정책유형=재분배기관	-0.035	1.022
예산 규모	-0.095	0.191
예산 비중	-5.063	7.525
이전용률	-0.970	13.052
성과지표의 수	0.488*	0.262
(상수)	2.313	4.606

주: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1, 계수(표준오차)

<표 4-7>은 가설 2-1을 검증하기 위한 모형 2-1의 다중회귀분석 결과이다. 분석 결과, 1분기 예산집행률은, 연도별 예산집행률과 마찬가지로, 재정성과목표 달성도에 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다.

가설 2-2. 단위사업의 4분기 예산 집행률이 높을수록 단위사업의 재정성과목표 달성률이 높을 것이다.

<표 4-5> 모형 2-2 다중회귀분석 결과 (가설 2-2)

변수	회귀계수	표준오차
4분기 예산집행률	7.238**	2.129
연도=2019년	-0.043	0.917
연도=2020년	1.299	0.920
연도=2021년	0.099	0.923
기관유형=사법부	-2.676	4.892
기관유형=입법부	-0.834	3.475
기관유형=처/청	-0.628	0.932
분야분류=R&D	0.758	1.125
분야분류=정보화	2.915**	1.114
정책유형=국가유지기관	-0.590	0.862
정책유형=규제기관	3.745**	1.245
정책유형=재분배기관	-0.117	1.021
예산 규모	-0.070	0.191
예산 비중	-5.321	7.520
이전용률	-3.675	13.073
성과지표의 수	0.501*	0.262
(상수)	-0.315	4.614

주: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1, 계수(표준오차)

<표 4-8>은 가설 2-2을 검증하기 위한 모형 2-2의 다중회귀분석 결과이다. 분석 결과, 연도별 예산집행률과 1분기 예산집행률이 재정성과목표 달성률에 유의한 영향을 끼치지 못했던 것과는 달리, 4분기 예산집행률은 재정성과목표 달성률에 유의한 영향을 끼치는 것으로 나타났다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과 요약 및 시사점

공공부문의 예산 불용을 바라보는 기존의 논의에 따르면, 예산 불용은 재정 민주주의의 훼손이자, 배분적 · 기술적 측면에서 비효율적인 재정운용의 결과로 인식되어 왔다. 이에 따라 예산 조기집행정책, 예산 삭감 등 예산 불용을 최소화하기 위한 여러가지 제도들이 생겼고, 사업 실무자들의 예산 불용에 대한 부담은 더욱 커져갔다.

물론 철저한 사전 조사 및 계획 수립을 바탕으로 예산을 편성하고, 해당 예산을 충실하게 집행하여 예산 불용이 발생하지 않는 것이 이상적일 것이다. 하지만 정기 인사 이동 등으로 인한 담당자의 전문성 부족, 관행적 예산 편성, 예측 시점과 집행 시점의 거시적 환경 변화 등 다양한 사유로 인해 현실적으로 불용이 발생할 수밖에 없다. 한편 예산 불용이 국회 · 감사원 등의 지적사항이 될 수 있기 때문에 예산 불용이 사업 실무자와 사업 조직을 평가하는 기준이 되기도 하고, 예산 불용이 발생할 경우 차년도 예산 삭감의 근거가 되는 것을 고려했을 때, 예산 불용을 줄이기 위한 비효율적 · 비효과적 예산 집행에 대한 유인도 크게 발생하고 있다.

이러한 상황에서 본 논문은 예산을 바라보는 기존의 인식이 타당한지 다시 한번 검토해보았다. 즉, 예산 불용을 재정운용의 비효율성의 지표로 삼는 것이 적절한지 살펴보기 위해 연도별 예산집행률이 재정성과목표 달성률에 끼치는 영향을 파악해보았다. 또한 1분기와 4분기의 예산집행률이 각각 재정성과목표 달성률에 어떠한 영향을 끼치는지 확인하여, 비효율적 · 비효과적 예산집행이 발생하지는 않는지 살펴보고, 오히려 재원이 보전되는 예산 불용의 상대적 건전성에 대해서도 파악해보았다.

다중회귀분석결과, 연도별 예산집행률은 재정성과목표 달성률에 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 예산 불용을 재정 운용 비효율성의 지표로 삼는 것은 적절하지 않을 수 있음을 보여준다. 예산 과다 편성 및 예산 부실 집행 등의 비효율적인 재정 운용으로 인해 예산 불용이 증가할 수 있지만, 마찬가지로 낭비적

예산 집행 등의 비효율적 재정 운용 행태로 인해 예산 불용이 감소할 수도 있다는 점을 고려했을 때 예측할 수 있는 결과이다.

이와 같은 낭비적 예산 집행이 실제로 발생하는지 확인하기 위해 1분기 예산집행률과 4분기 예산집행률을 각각 독립변수로 설정하여 다중회귀분석을 실시하였다. 1분기는 예산 조기집행정책으로 인해 예산이 가장 많이 집행되는 시기이고, 4분기는 예산 불용 최소화를 위해 연말 예산 집중 집행이 발생하는 시기이다.

분석 결과, 1분기 예산집행률은 재정성과목표 달성률에 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 예산 조기집행정책으로 인한 예산 집행 중에는 비효율적이고 비효과적인, 조기집행 목표 달성을 위한 낭비적 집행이 일부 포함되어 있음을 보여준다.

한편 4분기 예산집행률을 독립변수로 설정하여 분석해본 결과, 4분기 예산집행률이 높을수록 재정성과목표 달성률 또한 높은 것으로 나타났다. 예산 불용에 따른 예산 삭감 제도가 존재하는 대부분의 나라에서는 비효율적·비효과적인 연말 예산집행 집중 현상이 나타나는데, 우리나라의 경우에는 예산 조기집행정책으로 인해 비효율적·비효과적인 연말 예산집행 집중 현상이 완화되어 4분기 예산집행의 효율성·효과성이 증대된 것으로 볼 수 있다.

이러한 연구 결과는 예산 불용을 바라보는 기존의 시각을 다시 한번 살펴볼 필요성을 제시해준다. 앞서 언급한 것과 같이 사전 조사 및 집행 계획 부재, 충실하지 못한 예산 집행 등의 비효율적인 재정 운용으로 인해 예산 불용이 발생할 수 있다. 하지만 낭비적 예산 집행 등의 비효율적 재정 운용으로 인해 오히려 예산 불용이 감소할 수도 있기 때문에 재정 운용의 효율성을 판단하는 지표로 예산 불용을 선택하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 실제로 연도별 예산집행률이 높을수록 재정성과목표 달성률이 높게 나타나지 않는 분석 결과를 볼 때 이러한 주장에 타당성이 더해진다.

앞서 언급한 낭비적 예산집행이 실제로 발생하는 것 또한 분석을 통해 확인할 수 있었다. 이와 같은 낭비적 예산집행은 기술적 효율성 측면에서 비효율적인 재정 운용의 결과이자, 재정 민주주의의 더 큰 훼손을 불러일으킨다. 실제로 예산 불용은 세계잉여금의 형태로 다른 용도에 사용되거나 차기 재원에 이입된다. 하지만 낭비적 예산집행은 집행에 따른 성과는 얻지 못한 채 재원이 소멸된다는 점에서 예산

불용보다 더욱 비효율적인 예산 행위이자, 재정 민주주의의 훼손이라고 볼 수 있으며, 오히려 예산 불용으로 남기는 것이 상대적으로 건전한 예산 행위라고 볼 수 있다.

물론 이러한 결과를 바탕으로 예산 불용에 대한 제도적 불이익을 철폐해야 한다고 주장하기는 어렵다. 박상원(2010)의 연구는 예산 불용에 따른 예산 삭감 등의 제도적 장치가 없을 경우 지출부서는 심의기관 대비 우월한 정보를 바탕으로 처음부터 많은 예산을 편성하여 더 많은 지출을 일으키고 더 큰 비효율을 야기한다는 것을 확인해주었다. 이에 따라 기타 보완 장치 없이 예산 불용의 제도적 불이익을 철폐하는 것은 더욱 큰 문제를 야기할 것이다.

낭비적 예산집행, 즉 예산 불용에 대한 제도적 불이익의 부작용을 최소화하기 위해 가장 먼저 필요한 부분은 예산 편성기관과 예산 심의기관 사이의 정보 비대칭 해소일 것이다. 일부 예산 편성기관은 우월한 정보를 바탕으로 자신들의 영향력 극대화를 위해 비효율적인 예산 행위를 하기도 한다. 한편 정보의 열위에 있는 예산 심의기관은 예산 과다편성과 같은 문제도 적절하게 거르지 못하고, 예산 불용의 타당성도 판단하지 못하게 된다. 따라서 무엇보다 예산 심의기관의 정보의 확보와 심의 전문성 제고가 가장 필요한 부분일 것이다.

또한 예산 조기집행목표, 사업의 예산집행률이 사업부서와 사업담당자를 평가하는 잣대가 되어가는 상황을 다시 한번 살펴보아야 할 필요가 있다. 조기집행목표 달성률, 사업 예산집행률 및 불용액을 표면적으로 인식하여 사업부서와 사업담당자를 평가하는 것은 낭비적 예산집행을 야기할 수 있다. 따라서 조기집행목표 달성률, 예산집행률 및 불용액 등의 현상에 대한 철저한 원인 분석이 선제적으로 이루어진 후 이를 바탕으로 사업부서와 사업담당자를 평가해야 할 것이다.

이와 함께 사업부서가 현실적인 조기집행목표를 설정할 필요가 있다. 주먹구구식의 조기집행목표 설정, 상부의 압박으로 인한 무리한 조기집행목표 설정을 지양하고, 목표 설정 주체인 사업부서가 조기집행의 효과를 면밀하게 분석하여 현실적인 목표를 설정해야 할 것이다.

그 외에도 예산집행기간의 연장, 다년도 예산제도, 예산집행에 대한 사업실무자의 자유재량권 강화, 예산절약 인센티브 프로그램 도입 등을 통해 낭비적 예산 집행을 줄일 수 있을 것이다. 예산집행기간의 연장은 당해 승인 예산 중 절약분의 차년도 집행을 허용하는 것이며, 다년도

예산제도란 중기재정과 같은 개념에 법적 구속력을 부여하는 것으로 볼 수 있다. 사업실무자의 자유재량권 강화는 능력, 법적 적합성, 사업 성과 등을 기초로 사업실무자에게 업무 재량권을 부여하는 제도로 예산절약 인센티브 프로그램과 연계하여 시행할 경우 그 효과가 극대화될 수 있다. 이러한 제도들을 통해 예산 집행에 대한 사업 실무자의 재량권 · 융통성을 강화하고, 예산 절약에 대한 유인을 제공하여 낭비적 예산 집행을 막고, 예산 집행의 효율성과 효과성을 제고할 수 있을 것이다 (권해수, 2006).

본 연구는 공공부문에서 사업의 예산 집행률에 따라 사업의 성과가 어떻게 달라지는 지에 대한 연구가 미비한 상황에서 예산집행률이 재정성과목표 달성률로 정의한 사업의 성과에 어떠한 영향을 끼치는지 실증적으로 파악해보고, 기존의 시각과는 다른 예산 불용의 상대적 건전성을 살펴본다는 점에서 의의를 가진다.

제 2 절 연구의 한계

본 연구의 가장 큰 한계로는 성과관리제도의 적절성을 꼽을 수 있을 것이다. 본 연구에서는 다양한 성과관리제도 중 재정성과목표관리제도를 선택하여 해당 제도 상의 재정성과목표 달성률을 통해 사업의 성과를 측정하였다.

앞서 언급한 것과 같이 공공부문의 성과는 공공부문의 특성상 측정하기 대단히 어렵다. 공공사업의 경우 다양한 이해관계자를 가지고 있다 보니 이해상충을 피해 성과를 정의, 구분하는 것 자체도 어렵고, 사업을 둘러쌓고 있는 외부적 요인에 영향을 많이 받는다. 또한 민간부문의 다양한 수익 지표들과 달리 계량화하기 어려움 측면도 있으며, 이에 따라 성과를 측정하는데 많은 비용과 시간이 소요된다.

성과관리제도 또한 그 자체로 다양한 병리현상을 가지고 있다. 크게 탈동조화(decoupling) 현상과 포획(colonization) 현상이 성과체계 계획 단계, 예산 집행 단계, 성과 측정 단계, 환류 단계에서 각각 다양하게 나타날 수 있으며, 이에 따라 성과관리제도를 통해 측정된 성과가 왜곡될 수 있다.

이에 따라 본 연구에서 성과의 척도로 선정한 재정성과목표 달성률 또한 사업 본래의 성과를 적절하게 반영하지 못할 수 있다는 한계를

가진다. 하지만 지금까지 재정성과목표관리제도가 오랜 기간 운영해오면서 쌓여온 경험을 바탕으로 제도의 병리현상 또한 개선되고 있다. 이에 따라 향후에는 더욱 정확하게 공공부문의 사업을 측정할 수 있을 것이며, 이를 바탕으로 추가적인 연구를 수행할 필요가 있을 것이다.

[부록] 기타 상관관계분석 결과

(다음 쪽에 계속)

<부록 1> 모형 2-1 상관관계분석 결과

	성과 달성률	1분기 예산집행률	2019년	2020년	2021년	사법부	입법부	처/청	R&D	정보화	국가 유지기관	규제기관	재분배 기관
성과 달성률	1												
1분기 예산집행률	−0.015	1											
2019년	−0.007	−0.009	1										
2020년	0.021**	0.034**	−0.329***	1									
2021년	−0.007	0.015	−0.329***	−0.328***	1								
사법부	−0.001	−0.049***	0.000	0.000	0.005	1							
입법부	−0.001	−0.058***	0.000	0.001	0.001	−0.007	1						
처/청	−0.006	−0.095***	−0.002	0.005	0.013	−0.031**	−0.044***	1					
R&D	−0.003	0.316***	−0.002	0.004	−0.001	−0.024**	−0.033**	−0.002	1				
정보화	0.035**	−0.066***	−0.004	0.000	0.001	0.144***	0.046***	−0.005	−0.118***	1			
국가유지기관	−0.007	−0.210***	0.002	0.004	0..006	0.119***	0.168***	0.245***	−0.155***	0.114***	1		
규제기관	0.040***	0.003	0.003	0.004	−0.002	−0.020**	−0.029**	0.016*	−0.041***	−0.009	−0.171***	1	
재분배기관	−0.005	0.013	−0.002	0.005	−0.005	−0.026**	−0.037**	−0.146***	−0.085***	−0.055***	−0.222***	−0.115***	1
ln(기말예산)	−0.012	0.050***	−0.016*	0.028**	0.063***	−0.019*	−0.071***	−0.105***	0.083***	−0.217***	−0.144***	−0.019*	0.073***
예산비중	−0.004	−0.034**	−0.006	0.013	0.009	0.018*	0.011	0.205***	0.005	−0.019*	0.069***	0.108***	−0.049***
이전용률	0.000	−0.033**	−0.016*	0.004	−0.014	−0.002	−0.003	−0.012	−0.010	0.011	−0.012	−0.007	0.005
성과지표 수	0.023**	0.100***	0.005	0.021**	0.020**	0.021**	−0.019*	−0.047***	0.148***	−0.027**	−0.042***	0.081***	0.017*

주: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

<부록 1> 모형 2-1 상관관계분석 결과 (계속)

	ln(기말예산)	예산비중	이전용률	성과지표 수
성과 달성률				
1분기 예산집행률				
2019년				
2020년				
2021년				
사법부				
입법부				
처/청				
R&D				
정보화				
국가유지기관				
규제기관				
재분배기관				
ln(기말예산)	1			
예산비중	0.218***	1		
이전용률	−0.013	−0.008	1	
성과지표 수	0.151***	0.132***	−0.025**	1

주: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

<부록 2> 모형 2-2 상관관계분석 결과

	성과 달성률	4분기 예산집행률	2019년	2020년	2021년	사법부	입법부	처/청	R&D	정보화	국가 유지기관	규제기관	재분배 기관
성과 달성률	1												
4분기 예산집행률	0.039**	1											
2019년	−0.007	0.018*	1										
2020년	0.021**	−0.003	−0.329***	1									
2021년	−0.007	−0.048***	−0.329***	−0.328***	1								
사법부	−0.001	0.053***	0.000	0.000	0.005	1							
입법부	−0.001	0.059***	0.000	0.001	0.001	−0.007	1						
처/청	−0.006	0.150***	−0.002	0.005	0.013	−0.031**	−0.044***	1					
R&D	−0.003	−0.250***	−0.002	0.004	−0.001	−0.024**	−0.033**	−0.002	1				
정보화	0.035**	0.122***	−0.004	0.000	0.001	0.144***	0.046***	−0.005	−0.118***	1			
국가유지기관	−0.007	0.230***	0.002	0.004	0.006	0.119***	0.168***	0.245***	−0.155***	0.114***	1		
규제기관	0.040***	−0.001	0.003	0.004	−0.002	−0.020**	−0.029**	0.016*	−0.041***	−0.009	−0.171***	1	
재분배기관	−0.005	−0.018*	−0.002	0.005	−0.005	−0.026**	−0.037**	−0.146***	−0.085***	−0.055***	−0.222***	−0.115***	1
ln(기말예산)	−0.012	−0.106***	−0.016*	0.028**	0.063***	−0.019*	−0.071***	−0.105***	0.083***	−0.217***	−0.144***	−0.019*	0.073***
예산비중	−0.004	0.037**	−0.006	0.013	0.009	0.018*	0.011	0.205**∗	0.005	−0.019∗	0.069***	0.108***	−0.049***
이전용률	0.000	0.072***	−0.016*	0.004	−0.014	−0.002	−0.003	−0.012	−0.010	0.011	−0.012	−0.007	0.005
성과지표 수	0.023**	−0.084***	0.005	0.021**	0.020**	0.021**	−0.019*	−0.047***	0.148***	−0.027**	−0.042***	0.081***	0.017*

주: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

<부록 2> 모형 2-2 상관관계분석 결과 (계속)

	ln(기말예산)	예산비중	이전용률	성과지표 수
성과 달성률				
4분기 예산집행률				
2019년				
2020년				
2021년				
사법부				
입법부				
처/청				
R&D				
정보화				
국가유지기관				
규제기관				
재분배기관				
ln(기말예산)	1			
예산비중	0.218***	1		
이전용률	−0.013	−0.008	1	
성과지표 수	0.151***	0.132***	−0.025**	1

주: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

참고 문헌

<국내문헌>

강혜진(2017). 부처 예산과정에 대한 장관의 영향과 전략에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문

권오성 외(2021). 뉴노멀 시대의 부적정 지출의 방지를 위한 재정관리체계 구축. 한국행정연구원

권해수(2006). 연말 예산 무더기 · 졸속 집행 실태 및 개선방안. 각회예산결산특별위원회 연구용역보고서

김민하(2015). 재정사업 성과의 결정요인에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

김봉환 · 안중기 · 이권희(2020). 예산심의기간과 예산심의의 합리성. 재정학연구, 13(1), pp.121-153

김봉환 · 이권희(2019). 불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성. 재정학연구, 12(1), pp.27-53

김성주 · 전성만(2020). 지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선연구. 한국 지방행정연구원

김영록(2010). 재정사업 자율평가의 정부 부처별 적합성 분석: 성과측정 적합도 개발과 적용을 중심으로

김영록(2011). 중앙부처 성과관리에 영향을 미치는 요인 분석: 교육과학기술부와 국토해양부 사례분석을 중심으로. 행정논총, 49(4), pp.83-109

민기(2019). 예산의 이월 및 불용 원인과 효과적인 관리 방안의 모색. 월간 나라재정, 26(2), pp.26-29

민기 · 류춘호 · 홍주미(2018). 지방자치단체 세출예산 이월 원인과 억제 방안: 제주특별자치도 이월예산 사례를 중심으로. 한국지방자치학회보, 30(1), pp.81-109

박노욱 · 오영민 · 이보화(2013). 재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선 방안. 서울: 한국조세재정연구원

박상원(2010). 정치경제학 모형을 통한 예산보장의 효과분석. 재정학연구, 3(20, pp.26-61

박서정 · 문서암(2010). 예산집행과정의 행태에 관한 연구. 한국행정논집, 22(4), pp.1091-1108

박인환(2021). 재정 조기집행 제도의 현황과 개선과제. 국회입법조사처

박정수(2019). 효율적 재정운용을 위한 불용 미 이월관리. 월간 나라재정, 26(2), pp.20-25
박형수 · 류덕현 · 박노욱 · 백웅기 · 홍승현(2012). 재정제도 및 재정운용 시스템의 개선. 한국조세재정연구원
배득종 · 유승원(2005). 신재무행정. 제2개정판. 서울: 박영사
손호중 · 채원호(2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. 한국행정학보, 29(3), pp.115-138
송기창(2015). 시 · 도교육비특별회계 이월 · 불용액 발생실태와 개선과제. 교육재정경제연구, 24(1), pp.115-138
안중기(2021). 예산집행기간 변화가 불용액에 미치는 영향. 재정학연구, 14(2), pp.109-138
안철진 · 이윤석(2018). 과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서. 경영컨설팅연구, 18(2), pp.303-312
양인용 · 배기수(2019). 중앙정부의 불용액과 이월액에 대한 효율적 관리방안. 한국경영교육학회, 34(1), pp.341-363
오영민(2016). 우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구: 재정성과목표관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로. 한국정책학회보, 25(10, pp.551-576
우명숙(2011). 단위학교의 재정운용 사례 분석: 불용액의 발생 원인을 중심으로. 교육행정학연구, 29(1), pp.203-226
유승현(2012). 정부기관의 책무성 관점에서 재정성과목표관리제도의 실효성 분석. 한국공공관리학보, 26(4), pp.341-363
유승현 · 윤기웅 · 공동성(2015). 재정사업 목표치 달성도에 영향을 미치는 비평가 요인 분석: 재정성과목표관리제도를 중심으로. 한국행정연구, 24(2), pp.1-28
윤기웅 · 공동성(2012). 사업평가에 영향을 미치는 요인 탐색 및 제도적 고찰: 2008~2010년 재정사업 자율평가결과를 중심으로. 한국정책학회보, 21(2), pp.91-122
윤기웅 · 유승현(2018). 재정성과목표관리제도의 병리현상과 이에 영향을 미치는 요인에 대한 연구. 국정관리연구, 13(3), pp.59-90
이남국(2003). 한국 정부회계제도개혁과정에 관한 분석: Luder의

상황모형 적용을 중심으로. 한국행정학보, 37(4), pp.193-213
이성욱 · 윤석중(2013). 우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산 집행행태에 관한 연구. 한국관리회계학회, 13(2), pp.99-129
이세구(2003). 성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과 관리방안 : 서울시 사례를 중심으로. 한국지방재정논집, 8(1), pp.135-159
이창균 · 하능식(2008). 지방자치단체 재정효율성 제고방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제, p1-155
이태호 · 엄태호(2020). 지방자치단체의 불용액 발생의 영향요인 탐색: 교육감의 정치적 영향요인을 중심으로. 지방정부연구, 24(1), pp.95-117
임성일(2008). 재정분권과 성장: 지역경제 성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색. 응용경제, 10(2), pp.35-73
임유미 · 하연섭(2014). 사업의 특성이 재정사업자율평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구. 한국정책학회, 춘계학술발표논문집 2014권, pp.208-230
임유미 · 하연섭(2015). 정부 재정사업의 평가결과 활용과 성과 향상에 관한 연구:재정사업자율평가제도를 중심으로. 현대사회와 행정, 25(2), pp.359-384
장혜윤 · 장현경 · 박충훈(2019). 사업특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석: 불용률을 중심으로. 지방행정연구, 33(2), pp.111-136
정도진 외(2017). 발생주의 국가회계 재정정보의 유용성과 활용. 세종: 한국조세재정연구원
정용덕(2002). 한 · 일 국가기구 비교연구. 대영문화사
정정길(2006). 행정학의 새로운 이해. 서울: 대명출판사
정정화(2003). 정부와 NGO의 관계 분석모형. 한국행정논집, 15(3), pp.621-642
차주현(2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석. 한국행정학보, 24(4), pp.117-150
총무처 직무분석기획단(1997). 신정부혁신론: OECD국가를 중심으로. 서울: 동명사
최임광 · 김대진(2014). 지방정부의 정책실패에 관한 연구:

한강르네상스사업을 중심으로. 정책개발연구, 14(2), pp.115-145
최정우 · 신유호(2018). 지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석. 한국지방재정학회, 23(3), pp.53-73
하연섭(2018). 정부예산과 재무행정. 서울: 다산출판사
허민녕(2016). 재정사업의 과업환경이 재정사업의 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 2013년 재정사업 자율평가를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문
홍윤표(2020). 국회 예산심의과정에서의 정치적 배분과 예산집행. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문

<해외문헌>

Behn, R. D. (1997). The dilemmas of innovation in American government. Innovation in American Government. Challenges, Opportunities, and Dilemmas, pp.3-37
Behn, R. D. (1998). The new public management paradigm and the search for democratic accountability. International Public Management Journal, 1(2), pp.131-164
Buck, A. E. (1929). Public Budgeting. Harpers&Brothers
Gilmour, J. B. & Lewis, D. E. (2006). Does performance budgeting work? An examination of the office of management and budget's PART scores. Public Administration Review, 66(5), pp.742-752
Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. Public Administration, 69(1), pp.3-19
Jung, C. S. & Rainey, H. G. (2009). Program Types, Goal Ambiguity, and Performance in U.S. Federal Programs. Biannual Conference. Columbus, OH.
Lauth, Thomas P. (1992). Performance evaluation in the Georgia budgetary process. Public Budgeting and Finance, 15(5), pp.1067-1096
LeLoup, L. T. & Moreland, W. B. (1978). Agency Strategies and Executive Review: The Hidden Politics of Budgeting. Public Administration Review, 38(3), pp.232-239

Lewis, V. B. (1952). Toward a Theory of Budgeting. Public Administration Review, 12(1), pp.42-54

Liebman, J. B. & Mahoney, N. (2017). Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement. American Economic Review, 107(11), pp.3510-3549

Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review, 32(4), pp.298-310

Mikesell, J. L. (1978). Government decisions in budgeting and taxing: The economic logic. Public Administration Review, 38, pp.511-513

Niskanen, W. A. (1971) Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine

Norcross, E. & Adamson, J. (2007). An Analysis of the Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool (PART) for the Fiscal Year 2008. Working Paper. Goerge Mason University: Mercatus Center.

Pollitt, C. (2001). Integrating Financial Management and Performance Management. OECD Journal on Budgeting, 1(2), pp.7-38

Robinson, M. (2007). Performance Budgeting: Linking Funding and Results. New York: Palgrave Macmilan

Rogers, S. (1990). Performance Management in Local Government. London: Longman.

Rubin, I. (1993). The Politics of Public Budgeting. New Jersey: Chatham House Publishers

Schwartz, R. & J. Mayne (2005). Assuring the Quality of Evaluative Information: Theory and Practice. Evaluation and Program Planning, 28(4), pp.1-14

Selznik, P. (1957). Leadership in administration: A sociological interpretation. Berkeley.

Uang, J. Y. · Liang, C. W. (2012). Does Monitoring Frequency Affect Budget Excution Patterns? Asia Pacific

Management Review, 17(1), pp.59-75

Wholey J. S. & Hatry H. P. (1992). The Case for Performance Monitoring. Public Administration Review, 52(6), pp.604-610

Wildavsky, A. B. (1997). The New Politics of the Budgetary Process. Addison Wesley Publishing Company

Wood, B. D. & Marchbanks, M. P. (2008). What determines how long political appointees serve?. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(3), pp.375-396

Zimmerman, J. L. (1978). Budget Uncertainty and the Allocation Decision in a Nonprofit Organization. Journal of Accounting Research, 14(2), pp.301-319

Abstract

The review of relative soundness of unused budget

– Focusing on budget execution rate and K-GPRA –

Shinhyung Cho

Dept. of Public Administration, Public Policy Major

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Previous studies on unused budget in the public sector recognized unused budget as a result of inefficient fiscal management in terms of budget allocation and budget execution as well as a threat to fiscal democracy. As a result, various policies such as preemptive budget execution policy and next-year budget cut based on the amount of unused budget, were adopted to minimize unused budget.

In order to achieve the preemptive budget execution goal, and to avoid disadvantages due to unused budget, public officials are encountered with the incentives to execute budget ineffectively and efficiently. If so, is it appropriate to use unused budget as an indicator of fiscal management efficiency? And if ineffective and inefficient budget execution occurs, unused budget can be relatively sound budget behavior for its financial resources can be preserved.

This paper analyzes the effect of the annual budget execution rate on government performance achievement rate to see if it's appropriate to use unused budget as an indicator of fiscal management efficiency. And it also examines the effect of the budget execution in the first and the fourth quarter on government

performance achievement rate to see if any ineffective and inefficient budget execution occurs.

The analysis showed that the annual budget execution rate appeared not to have any effect on the performance achievement rate. This implies that it maybe inadequate to use annual budget execution rate as an indicator of fiscal management efficiency. And this could be a valid point considering that different forms of inefficient fiscal management like wasteful budget execution can decrease the amount of unused budget.

Also, it is revealed that the budget execution rate of the first quarter does not have any effect on the performance achievement rate, and the execution rate of the fourth quarter has positive impact on the achievement rate. And we can infer from this result that on some level, ineffective and inefficient budget execution are being made.

These results suggest the necessity to look over the existing mainstream perspective on unused budget again. Ineffective and inefficient budget execution is another form of inefficient fiscal management and a bigger threat to fiscal democracy for its resources cannot be preserved. Rather we can recognize unused budget as a relatively sound budget behavior.

Keywords : unused budget, budget efficiency, performance, fiscal soundness, wasteful budget execution
Student Number : 2019-21443