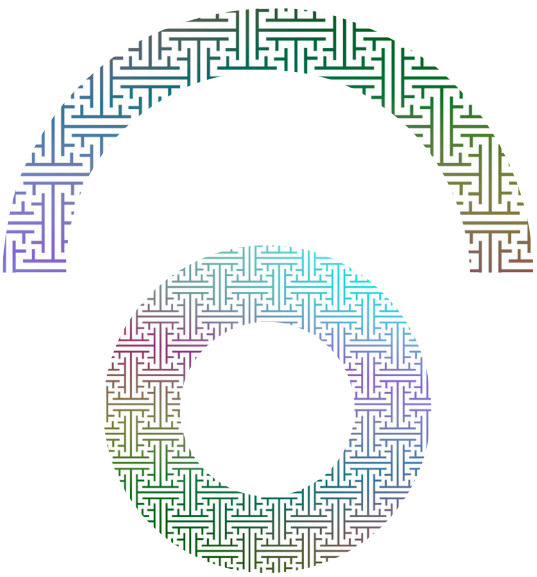
정책연구 2016-24

지방자치단체 주요 재정사업 평가 개선방안



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

이삼주(한국지방행정연구원 선임연구위원)
김성주(한국지방행정연구원 수석연구원)

연구 요약

❍ 본 연구는 2014년에 도입된 주요 재정사업 평가제도가 우수한 장점에도 불구하고, 시행과정에서 야기되고 있는 다양한 쟁점들을 발굴하고 대안을 모색하는데 목적이 있음

– 주요 지방재정사업평가의 대상은 지방재정법 시행령 제1조의2에 의거, 시·도의 경우는 총사업비 5억원 이상의 투자사업과 행사성 사업임

❍ 이를 위해, 주요 재정사업평가제도와 유사한 평가기제 그리고 사례 지역인 인천광역시와 경기도 및 전라북도의 주요 재정사업평가체계를 비교분석하였음

❍ 현황분석 결과, 제도적으로 개선될 부분은, 사업대상의 범위, 평가결과의 활용 등에서 다양한 쟁점이 도출되었음

❍ 먼저 사업대상의 범위와 관련해서는, 주요 재정사업평가 대상이 총사업비 5억원 이상 투자사업으로 되어 있는데, 투자사업의 정의, 총사업비의 범위 그리고 사업비에 제외경비가 혼재되어 있는 경우 총사업비의 범위 등에서 혼란이 야기될 수 있음

– 이러한 쟁점과 관련하여, 주요 지방재정사업평가 대상은 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업으로 이해하는 것이 필요함

– 주요 재정사업 평가에서 투자사업과 행사성 사업을 구분한 이유는 행사성 사업을 좀 더 엄밀히 관리하기 위해 재정사업을 구분한 것으로 해석하는 것이 필요함

– 이 경우 사업비는 각 개별사업별로 작성, 예산부서에 제출하여 최종적으로 승인된 사업비를 의미함

– 투자심사에 대상이 되는 사업비는 사업비의 세부내역을 구분하고 있으나, 주요 재정사업평가에서의 사업비는 각 사업비의 세부내역을 구분하는 것이 아니라 각 사업별 승인된 예산액을 기준으로 한다는 점에서 차이가 있음

○ 둘째, 주요 재정사업 평가의 경우 평가기준에는 예산삭감이나 미반영 등에 대해 언급하고 있을 뿐 예산편성 지침에는 별도 명시가 되어 있지 않아서 평가결과에 대한 이행이 미진한 실정임

- 중앙정부에서는 2017년도 예산편성지침에 성과평가와 관련하여 예산편성 요령을 별도로 적시하고 있음
- 중앙정부의 예산편성지침에는 기본원칙으로 세출구조조정 등에 기여할 수 있도록 예산과의 연계를 강화하고 지속적인 재정지원 필요성이 없거나 유사중복 등으로 평가받은 사업의 경우 추진여부를 재검토하며 사업별 평가결과를 제도개선 등에 적극 활용토록 명시하고 있음
- 예산연계 기준에는 재정사업 자율평가, 심층평가결과를 반영하여 예산요구를 하도록 되어 있음
- 주요 재정사업 평가의 경우에도 그 결과를 예산에 반영할 수 있도록 지방자치단체 예산편성지침에 적시할 필요가 있음
- 이 경우 예산편성지침에 적시할 내용은 주요 재정사업 평가기준의 결과활용과 동일하게 기술할 필요가 있음

○ 셋째, 성과목표 설정시점이 명확하지 않아 사후적으로 평가지표를 설정하고, 이를 바탕으로 평가를 실시하고 있어, 평가의 효율성이 저해되고 있음

- 즉, 주요재정사업 평가지표는 계획(20), 관리(30), 성과환류(50)단계로 구분되어 있으며, 이 중 계획과 성과환류단계의 평가지표는 성과지표와 관련하여 평가하도록 되어 있음
- 그러나 성과목표의 설정시점이 사업계획 단계가 아닌 사업 시작 이후 평가시즌에 설정하고 있는 상태임
- 행정자치부의 예규에 성과목표의 설정시점을 규정하는 것이 필요하며, 이 경우 사업계획 단계에서 설정할 수 있도록 하는 것이 필요함

○ 넷째, 사업평가 결과의 활용 측면에서도 다양한 문제가 제기되고 있음

- 주요 재정사업평가의 지표가 '존치'여부가 아닌 운영과 성과에 대한 평가임에도, 평가결과를 사업의 일몰 및 감액으로 연결하는 것에 대한 한계가 존재함

- 또 미흡 이하의 상대평가 비중이 지켜지지 않고 있으며, 계속사업의 경우, 미흡 이하로 평가되어 예산이 삭감될 경우 사업추진이 곤란할 수 있는 문제도 나타나고 있음
- 이러한 문제에 대응하기 위해서는, 행정자치부에서 권고하고 있는 공통지표는 사업의 운영과 성과를 평가하기 위한 것이므로, 공통지표만 활용하여 사업을 평가하고 일몰·삭감을 결정하는 것에 대해서 존치평가로 대체하는 것이 필요함
- 존치평가는 운영·성과평가 이전 시점에서, 평가결과에도 불구하고 반듯이 추진해야 하는 사업을 선정하기 위한 과정임

❍ 다섯째, 사전에 상대평가 비중을 설정하고 있지만 이를 준수하지 않는 경향이 발견되고 있음

- 상대평가 비중을 준수되지 않는 문제는, 각 자치단체에서 자율적으로 시행하되, 결과활용과 관련해서는 중앙단위에서 보다 구체적이고 명확한 원칙 수립이 필요함
- 중앙단위에서는 상대평가 비중의 준수 여부를 지방교부세 감액 대상으로 편입하는 방안을 고려해 볼 수 있음

❍ 여섯째, 주요 재정사업의 평가결과가 미흡 이하로 도출되었을 경우, 예산이 삭감되도록 하고 있는데, 예산이 삭감될 경우 사업추진이 어려워 주요 재정사업평가로 인해 사업추진의 비효율이 발생할 여지도 있음

- 이와 관련해서는, 평가결과를 바로 적용하기 보다는 유예기간을 두거나 현재 시점에서 재평가를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 필요함
- 유예기간을 적용하는 경우, 1년 정도의 기간을 두고 평가하여 동일한 결과가 도출되었을 때에 일몰 및 예산삭감을 적용하는 방식임
- 현재 시점에서 재평가하는 제도는 문제사업에 대해서 심층평가 방식과 동일함

❍ 운영적 측면에서는, 자체평가를 각 사업부서가 담당하고 있어 객관적인 평가를 기대하기 어려운 상황임

- 자체평가서를 부실하게 작성하거나 제출하지 않는 행태의 경우는 제출기한을 엄수하지 않거나 필수적인 정보를 누락하고 제출하는 현상으로 나타나고 있음
- 자체평가부서의 소극적 행태를 완화하기 위해서는 내부와 외부의 통제기제를 동시에 활용하는 것이 필요함
- 내부통제 방식은 확인평가 과정에서 문제가 발생할 경우 패널티를 부여하는 것이며, 외부통제 방식은 자체평가 결과로부터 최종평가가 도출되는 전체과정을 공시대상에 포함하는 방안임

❍ 두 번째, 자체평가의 확인과정이 매우 단순하게 설정되어 있어, 결과의 수용성이 저하되고 있는 점임

- 실제로 확인평가는 서면 중심의 평가를 실시하고 있으며, 대부분의 자치단체에서는 내부조직에서 담당하고 있어 평가결과를 수용하는데 저항이 야기될 수 있는 소지를 안고 있음
- 평가결과의 타당성을 확보하기 위해서는 평가과정을 다양화하는 것이 필요한 바, 이러한 과정으로는 서면평가 외에 심층평가, 현장평가, 담당자 인터뷰 등이 고려될 수 있음
- 뿐만 아니라 평가의 신뢰성을 확보하기 위해서는 외부의 전문성을 활용하는 것이 필요한 바, 이와 관련해서는 전라북도 모델과 경기도 모델이 상정될 수 있음
- 경기도 모델은 산하연구원에 일괄위탁하는 방식이며, 전라북도 모델은 외부인사로 구성된 평가단을 운영하는 방식임
- 지자체에서 외부 전문가를 활용할 경우 산하연구원에 일괄 위탁하는 방식이 적합할 것으로 판단됨
- 산하 연구원에 일괄위탁시 평가방법 및 평가지표에 대한 연구가 가능하며, 평가담당자가 변경될 때에도 지속성을 담보할 수 있는 장점이 있음

차 례

제1장 서론 ····· 1

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 6

제2장 지방자치단체 주요재정사업평가제도의 의의 및 체계 ····· 9

1. 주요재정사업평가의 의의 ····· 11
2. 주요재정사업 평가체계 ····· 12
3. 유사 평가제도와 비교 ····· 15

제3장 인천광역시 주요 재정사업 평가 현황 ····· 25

1. 주요 재정사업 평가 체계 현황 ····· 27
2. 주요 재정사업 평가 운영 현황 ····· 30
3. 타 자치단체의 주요 재정사업 평가체계와 비교 ····· 33

제4장 주요 재정사업 평가제도의 쟁점 및 개선방안 ·· 39

1. 기본방향 ····· 41
2. 제도적 측면의 쟁점 및 개선 방안 ····· 43
3. 운영적 측면의 쟁점 및 개선 방안 ····· 53

제5장 요약 및 정책건의 ····· 65

1. 요약 ····· 67
2. 정책건의 ····· 72

참고문헌 ····· 76

표 차 례

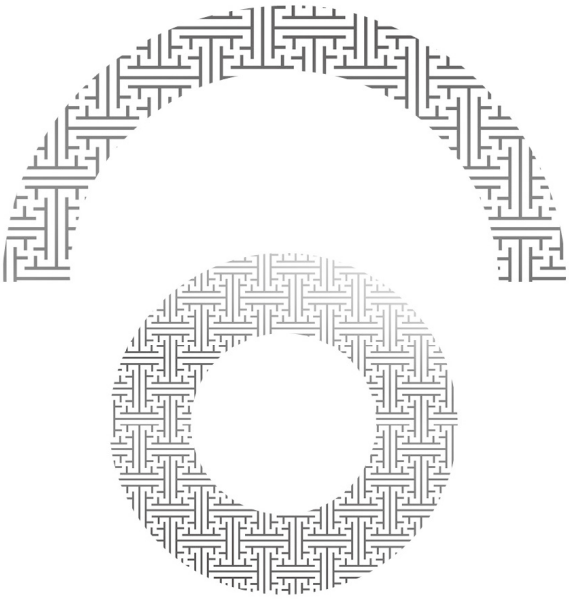
<표 2-1> 행정자치부 주요재정사업 평가지표 및 배점 … 13
<표 2-2> 기획재정부 재정사업 자율평가 지표 …… 17
<표 2-3> 지방보조사업 평가 기준 …… 20
<표 2-4> 기획재정부 국고보조사업 운영평가 기준 …. 22
<표 2-5> 국고보조사업 운용평가 종합판정결과 활용 .. 23
<표 2-6> 주요 재정사업 평가와 유사 평가제도간의 평가대상 비교 …… 23
<표 2-7> 주요 재정사업 평가와 유사 평가제도간의 평가방법 비교 …… 24
<표 2-8> 주요 재정사업 평가와 유사 평가제도간의 활용방법 비교 …… 24
<표 3-1> 인천광역시의 주요 재정사업 평가 대상 …… 27
<표 3-2> 확인평가 지표 …… 29
<표 3-3> 절대평가 등급별 점수 …… 30
<표 3-4> 상대평가 등급별 비율 …… 30
<표 3-5> 인천광역시 2016년 주요 재정사업 평가 대상 … 31
<표 3-6> 2016년 주요 재정사업 평가대상에 대한 실국 자체평가 결과 …… 32
<표 3-7> 2016년 주요 재정사업 평가대상에 대한 부서별 자체평가 결과 …… 32
<표 3-8> 경기도의 주요 재정사업 평가체계 …… 34
<표 3-9> 인천광역시의 주요 재정사업 평가와 타 지자체의 평가체계 비교 …… 37
<표 4-1> 지방자치단체 주요 재정사업 평가와 중앙의 재정사업 자율평가 비교 …… 45
<표 4-2> 주요 재정사업 평가결과 활용성 부분의 쟁점 및 대안 요약 …… 53

<표 4-3> 전라북도 모델과 경기도 모델의 유사성 및 차이점 ····· 56
<표 4-4> 평가의 신뢰성 확보 부분의 쟁점 및 대안 요약 ····· 58
<표 4-5> 평가지표 및 배점 ····· 63
<표 5-1> 주요 재정사업 평가와 유사 평가제도의 비교 ·· 68
<표 5-2> 인천광역시의 주요 재정사업평가와 차별화된 부분 ····· 70

그 림 차 례

<그림 2-1> 지방자치단체 주요 재정사업 평가 절차 ·· 14
<그림 3-1> 주요 재정사업평가 일정 ····· 28
<그림 3-2> 자체평가 과정 ····· 28
<그림 4-1> 성과계획서 및 성과보고서 체계 ····· 47
<그림 4-2> 주요 재정사업 평가의 시점 ····· 49

제1장
서 론



제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

□ 연구의 배경

○ 최근 지방자치단체의 재정은 열악한 상황에 있으며, 이러한 상황은 국가경제 저성장, 저출산·노령화 등으로 인해 향후 더욱 가중될 것으로 예상됨

○ 예견되는 재정압박에 대처하기 위해서는 재정적 공간(fiscal space)을 조성할 필요가 있으며, 획기적 세입증대를 모색하기 어려운 상황에서는 지출의 효율성이 유익한 대안으로 부각됨

– 이를 통해 재정지출, 채무, 재정수지 등에서 중장기 건전성을 확보하고, 재정의 지속가능성을 유지할 필요가 있음

○ 이러한 인식을 기저로, 정부에서도 2014년 주요 재정사업 평가제도를 도입하여 지방자치단체의 재정활동에 대하여 성과관리체계로 전환하였음

– 지방재정법에 지방자치단체의 재정활동에 대하여 성과관리체계의 구축을 천명하고, 예산의 성과계획서 및 성과보고서 작성 그리고 주요 재정사업 평가 및 그 결과의 재정운용 반영에 대한 규정을 신설하였음(동법 제 5조)

○ 주요 재정사업 평가제도는 성과와 예산을 직접적으로 연계할 수 있는 체계임

– 재정사업의 성과평가를 효과적으로 추진하기 위해서는 성과와 예산을 연계시킬 수 있는 체계가 필수불가결한 요소임

– 그러나 성과계획서와 성과보고서만으로는 예산과의 연계가 미흡하여, 주요 재정사업 평가제도가 도입됨으로써 그 결과의 반영이 가능하게 되었음

○ 주요 재정사업 평가제도 운영에 대해 지방재정법 시행령과 행정자치부령이 제정됨으로써 법체계를 갖추게 되었음

- 지방재정법 시행령에 평가대상을 규정하고 있으며(동법 시행령 제1조의2), 기타 방법 및 절차 등에 관한 사항은 행정자치부 예규에서 기준을 제시하고 있음(지방자치단체 주요 재정사업 평가기준: 행정자치부예규 제14호)

○ 향후 사업평가의 의무성 그리고 평가결과의 활용성 등을 고려할 때, 주요 재정사업 평가제도는 보다 정교한 제도 설계가 필요함

□ 연구의 목적

○ 주요 재정사업에 대한 평가결과는 차년도 예산에 반영토록 하고 있는 바, 성과가 미흡한 사업은 감액, 중단, 우수한 사업은 예산 증액 및 유지되도록 하고 있음

- 또한 유사중복사업은 통폐합, 사업추진이 비효율적인 사업은 효율적인 방식으로 개선 등 다양하게 활용범위를 설정하고 있음

○ 그러나 주요 재정사업 평가제도가 보유하고 있는 다양한 장점에도 불구하고, 동 제도와 관련하여 다양한 쟁점들이 제기되고 있음

○ 먼저 평가과정과 관련하여, 현재 사업부서가 중심이 되어 자율평가체제로 운영되고 있으나, 사업부서는 동 사업을 추진하는 부서라는 점에서 객관적인 평가를 기대하기 어려운 구조임

- 뿐만 아니라 지방재정사업에 대한 사업부서는 당해 지방자치단체 내의 여러 부서로 분산되어 있기 때문에 일관성 있는 평가가 곤란한 상황임

○ 둘째, 평가결과의 활용과 관련하여, 주요 재정사업 평가 결과는 차년도 예산에 반영토록 하고 있으며, 우수등급 이상은 예산의 증액 또는 유지, 미흡등급 이하는 예산 10% 삭감 등으로 활용되고 있음

- 그 결과 현재는 일정 등급을 상회할 경우 필요하지 않은 사업에 대해서도 지속적으로 추진해야 하는 문제가 발생할 수 있음
- 이러한 활용 방식은 당해 자치단체의 재정상황과 연계되지 못할 뿐만 아니라 탄력적으로 재정을 운영하는데 장애가 될 수 있음

○ 셋째, 현재 주요 재정사업 평가는 시행령에서 정한 일정규모 이상의 사업을 매년 평가하도록 하고 있음

– 지방자치단체에서 매년 모든 사업을 평가할 경우 사업 과다로 형식적인 평가 및 비효율이 야기될 수 있어 평가대상 사업량과 주기를 조정할 필요가 있음

○ 넷째, 다른 사업평가와의 관계에서, 2014년 지방재정법 개정으로 지방자치단체는 지방재정사업에 대한 3가지 유형의 평가가 새로이 신설되었음

– 이는 지방재정법 제5조 제3항의 주요 재정사업 평가, 동법 제27조의6의 지방재정영향평가, 동법 제32조의7의 지방보조사업의 운용평가 등임

– 지방재정영향평가는 국내, 국제경기 및 축제·행사, 공모사업 유치에 따라 지방재정에 미칠 영향을 사전에 평가하여 투자심사 자료로 활용하기 위해 도입되었고, 지방보조사업의 운용평가는 지방보조금, 특히 민간보조금의 관리강화를 위해 도입되었음

– 주요 재정사업 평가에서는 지방보조사업과 법령에 따라 의무적으로 경비를 부담해야 하는 사업은 제외하도록 하고 있음

– 지방보조사업의 경우, 평가를 별도로 시행하도록 하고 있으나 계획서와 결과보고서 체계가 주요 재정사업 평가에 비해 느슨하게 운영되고 있음

– 이 경우 일부 사업을 지방보조금 사업으로 추진할 경우 주요 재정사업 평가의 대상에서 제외되는 문제가 발생할 수 있음

○ 주요 재정사업 평가는 지속적인 예산증가가 예상되는 사업에 대해 객관적인 성과와 정책효과를 검증하여 예산지출의 효율성을 제고하기 위한 제도임

– 그러므로 주요 재정사업 평가를 통해 사업의 효율성·효과성을 제고하고 건전재정을 위한 선순환 구조를 정착시키기 위한 시스템으로 자리매김할 필요가 있음

○ 이러한 인식을 출발점으로 본 연구에서는 다음과 같은 대안을 탐색함

○ 첫째, 주요 재정사업 평가의 객관성과 중립성을 제고할 수 있는 방안을 모색함

- 이를 위해 주요 재정사업 평가에 관여하는 조직 및 관리체계를 개선하여 평가결과의 신뢰성을 제고함

○ 둘째, 평가결과의 활용 방안을 모색함
- 이를 위해 유사 평가제도와의 연계성 및 지역특성에 적합한 활용 방안을 모색함

2. 연구의 범위 및 방법

□ 연구의 범위

○ 연구의 범위는 분석대상과 대안모색의 대상 등으로 구분함

○ 분석대상은 지방재정에 대한 다양한 평가제도중 지방재정법 제5조 제3항에 규정된 주요 재정사업 평가를 대상으로 함
- 따라서 지방재정영향평가와 지방보조사업 평가는 대상에서 제외함
- 재정영향 평가는 특정 사업을 대상으로 투융자심사에 활용하기 위한 평가라는 점에서 일부 사업에 국한되어 있으며, 지방보조사업 평가는 대상 및 평가체계가 상이한 제도로 이러한 평가제도를 모두 포함할 경우 대안간의 일관성을 유지하기 곤란하기 때문임

○ 두 번째, 대안은 제도적인 측면과 운영적인 측면으로 구분하여 모색함
- 제도적인 측면은 법·제도적인 대안으로, 타 자치단체에서도 유사한 쟁점이 나타나는 현상에 대한 전국적, 표준적 개선방안임
- 운영적 측면은 사례 자치단체에서 자율적으로 활용 가능한 대안임
- 대안을 이원화하는 이유는 현행 주요 재정사업 평가의 경우 자치단체의 자율평가를 기본으로 하고 있으며, 행정자치부가 제시한 재정사업 평가기준과 방법은 표준적인 가이드라인의 역할을 하기 때문에 지방자치단체 스스로 기준과 방법을 조정할 수 있다는 점에 근거함

○ 다만 주요 재정사업 평가의 지표와 관련된 부분은 시간과 인력 등 물리적 요인에 의해 본 연구의 범위에서 제외함

□ 방법

○ 연구방법은 문헌검토, 사례분석, 인터뷰 조사로 구분됨

○ 이 중 사례검토는 사례 자치단체의 주요 재정사업 평가 체계 및 평가결과를 타 자치단체와 상호비교하는 방법으로 분석함

○ 마지막으로 인터뷰 조사는 사업부서 및 예산부서 그리고 평가관련 부서 실무공무원을 대상으로 하며, 필요할 경우 조사표 조사를 병행함

제2장
지방자치단체 주요 재정사업 평가제도의 의의 및 체계

제2장 지방자치단체 주요 재정사업 평가제도의 의의 및 체계

1. 주요재정사업평가의 의의

○ 재정사업평가는 성과관리 전체 시스템 내에서 성과와 예산을 직접적으로 연계할 수 있는 체계 중의 하나임(서정섭, 2015)

– 다시 말해 재정사업평가는 부처 스스로 사업별 자율평가를 통해 사업목표를 명확히 인식하고 성과평가 결과를 예산편성 및 제도개선에 반영시켜 재정운용을 성과중심으로 전환하는 것을 의미함(김다경 외, 2016)

○ 재정사업평가제도는 사업의 수행기관이 자율적으로 사업의 성과를 평가하고 확인평가 기관이 확인·점검한 결과를 재정운용에 활용하는 제도임

○ 재정사업평가제도는 중앙행정기관을 대상으로 2005년부터 시행되었음

– 제도 시행초기에는 시행지침에 따라 운영되었지만, 2006년 「정부업무평가기본법」과 「국가재정법」이 제정됨에 따라 제도 운영의 법적 근거를 마련하였음

○ 도입 초기의 재정사업 성과관리제도는 성과지표 개발이 중심을 이루어, 재정사업을 평가할 수 있는 기초를 마련하였으나, 성과와 예산을 연계시킬 수 있는 구체적인 체계는 마련되어 있지 않았음(서정섭, 2015)

– 즉, 성과지표만으로는 예산과의 연계가 쉽지 않은 문제를 보완하기 위해 재정사업 성과관리제도의 하나로 “재정사업 자율평가제도”를 도입하였음

○ 재정사업 자율평가 제도는 2015년부터 지방재정법 시행령의 개정으로 그 범위가 지방자치단체로 확대되었음

○ 재정사업평가는 지속적인 예산증가가 예상되는 사업 등에 대해 객관적인 성과와 정책효과를 검증하여 지출효율성을 제고하거나, 재정운영과정에서 사업분석을 통해 성과 점검의 필요성이 있는 사업에 대해 평가를 실시하는 제도임

– 평가결과는 향후 재정사업의 예산규모 결정 등에 활용됨

2. 주요 재정사업 평가체계

가. 평가대상사업

○ 주요 재정사업 평가제도는 2014년 5월 지방재정법 제5조3항이 신설됨에 따라 2015년부터 재정사업에 대한 평가가 시행되었음

○ 주요 재정사업 평가의 대상은 지방재정법 시행령 제1조의2에 의거, 시·도의 경우는 총사업비 5억원 이상의 투자사업과 모든 행사성 사업임

- 한편 시·군 및 자치구의 경우는 총사업비 2억원 이상의 투자사업과 모든 행사성 사업으로 제한하고 있음
- 특히 2017년부터는 행사성사업의 관리 강화를 위해 「지방재정법시행령」 개정(2016년 6월 28일)을 통해 규모와 상관없이 모든 행사성 사업에 대해 주요 재정사업 평가를 시행하도록 평가의 범위가 대폭 확대되었음

나. 평가지표

○ 지방자치단체 주요재정사업 평가기준(행정자치부예규 제14호)에 따르면 주요 재정사업 평가를 계획, 관리, 성과·환류의 3단계로 구분하여 11개 지표를 설정하고 있음

○ 각 분야별 평가항목은 계획단계에서 사업계획의 적정성과 성과계획의 적정성, 관리단계에서 사업관리의 적정성, 성과·환류단계에서 성과달성 및 사업평가 결과의 환류 등으로 구성되어 있음

○ 평가배점은 계획 20점, 관리 30점, 성과·환류 50점으로 구성되어 있음

<표 2-1> 행정자치부 주요재정사업 평가지표 및 배점

단계	평가항목	평가지표	평가배점	평가방법
계획(20점)	사업계획의 적정성(10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2	yes, no
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	3	
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?	5	
		소 계	10	
	성과계획의 적정성(10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5	yes, no
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	5	
		소 계	10	
관리(30점)	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
		소 계	30	
성과/환류(50점)	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
		소 계	50	
계		100		

다. 평가절차 및 방법

○ 지방자치단체의 주요 재정사업 평가는 자체평가 및 예산부서의 확인·점검 등을 순차적으로 진행토록 하고 있음

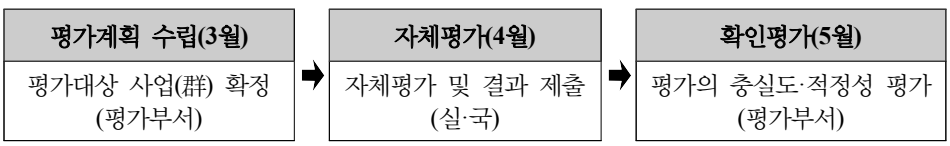
○ 평가절차는 매년 평가계획을 수립하고, 평가대상 사업을 선정하며(3월), 사업부서에서 자체평가하여 평가결과를 예산(평가)부서에 제출하고(4월), 예산부서는 확인·점검을 통해 평가결과를 확정하여 보고(5월)하는 과정으로 진행됨

– 이후 사업별로 제도개선 권고사항을 마련하여 사업부서에 통보하고, 평가결과를 다음연도 예산에 반영하는 절차로 이루어짐

○ 자체평가는 광역(실국 단위), 기초(실과 단위)의 해당 사업부서에서 실시하되, 필요시 전문연구기관의 지원 및 현장 실사 병행이 가능함

– 지방자치단체 특성에 따라 사업부서의 자체평가 절차 없이 예산부서에서 총괄하여 평가하고 이를 확정할 수도 있도록 융통성을 부여하고 있음

<그림 2-1> 지방자치단체 주요 재정사업 평가 절차



○ 사업부서의 자체평가 방식은 상대평가 방식으로 '우수' 이상 사업비율 20% 이내, '미흡' 이하 사업비율 10% 이상을 의무화하도록 하고 있음

– 이는 사업부서의 관대화 평가 경향을 완화하고 평가제도의 실효성을 확보하기 위해서임

라. 평가결과 산출 및 활용

○ 사업별 평가결과 산출은 평가지표별 점수를 종합하여 사업별로 5단계로 등급화하고 있음

- 5등급은 매우 우수(90점 이상), 우수(89점~80점), 보통(79점~70점), 미흡(69점~60점), 매우 미흡(60점 미만)으로 설정되어 있음

❍ 평가결과의 예산 반영에의 활용은 사업특성 및 평가지표별 특성을 종합적으로 고려하여, 우수 이상 등급은 예산 증액 또는 유지를 하도록 하고 있음

- 미흡 이하 등급 사업은 재평가를 통해 등급 개선이 없는 경우 원칙적으로 예산을 미반영함
- 보통 이상 등급의 사업이라 하더라도 평가결과를 고려하여 사업 재검토, 통합·조정 등 제도 개선을 하도록 하고 있음

3. 유사 평가제도와 비교

가. 재정사업자율평가

1) 개관

❍ 재정사업자율평가는 국가재정법에 근거를 두고 있으며, 2005년에 도입되어 현재까지 운영되어오고 있음

- 재정사업자율평가제도는 국가재정법 제8조 제6항 및 동법시행령 제3조에 근거하여 각 부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 재정부가 이를 확인·점검하여 재정운용에 활용하는 제도임

❍ 각 부처는 성과계획서상의 성과목표 중 매년 1/3을 선정하여 해당 성과목표에 포함된 모든 관리과제(단, 경상경비 등 평가실익이 없는 사업은 제외)를 재정사업자율평가 지침의 평가기준에 따라 자체적으로 평가함

❍ 기획재정부는 이 과정에서 평가의 기준, 즉 11개의 공통지표와 2개의 특성지표(정보화 사업만 해당)로 구성된 체크리스트를 지침의 형태로 미리 제시하고 이에 맞춰 각 부처 사업담당자들이 스스로 평가한 결과를 확인·점검하는 역할로 구성되어 있음

○ 평가목적은 사업의 성과를 개선하고 사업의 성과와 예산을 연계시키기 위한 보다 정확한 성과정보의 생산 및 궁극적으로 성과 중심의 재정운영, 투명한 재정운영, 효율적인 사업추진 등임

2) 평가체계

○ 평가주체는 각 부처가 되며 기획재정부가 확인하는 절차로 진행되고 있음

○ 평가내용은 투입-과정-산출로 연계된 제반 과정에 대하여 평가하고 있음

○ 평가대상은 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업임

○ 평가지표는 계획(20점), 관리(30), 성과 및 환류(50) 등으로 단계를 구분하고, 사업계획의 적정성(20), 사업관리의 적정성(30), 성과달성 및 사업평가결과의 환류(50)의 평가지표를 설정하고 있음

<표 2-2> 기획재정부 재정사업 자율평가 지표

단계	평가항목	평가지표	배점	
			일반재정	정보화
계획(20점)	사업계획의 적정성(10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2.00	2.00
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	3.00	3.00
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?	5.00	5.00
		소 계	10.00	10.00
	성과계획의 적정성(10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5.00	5.00
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	5.00	5.00
		소 계	10.00	10.00
관리(30)	사업관리의 적정성(30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	15.00	12.00
		3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가?	10.00	5.00
		3-3. 사업목적을 달성하는데 있어 효율성을 제고하였는가?	5.00	5.00
		3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가?	-	8.00
		3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가?	-	가점(+3)
		소 계	30.00	30.00
성과/환류(50)	성과달성 및 사업평가 결과의 환류(50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30.00	30.00
		4-2. 사업평가결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?	10.00	10.00
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10.00	10.00
		소 계	50.00	50.00
계		100		

자료: 기획재정부(2012), 「재정사업자율평가지침」

3) 활용

○ 재정사업자율평가의 평가결과는 사업별로 5단계로 등급화 (매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡)되며 예산 반영시 사업특성 및 평가지표별 특성을 종합적으로 고려하여 결정함

○ 우수 이상의 등급을 받는 사업은 원칙적으로 예산 증액의 대상이 되며, 미흡 이하 사업은 예산 10% 삭감을 원칙으로 함

– 다만 의무지출사업 및 연도별 지출소요가 확정된 사업의 경우 사업특성을 고려하여 예외가 인정됨

– 보통 이상의 등급을 받는 사업이라도 평가지표의 특성 및 평가결과를 감안하여 사업 재검토 및 통합·조정 등 제도개선 권고가 내려질 수 있음

나. 지방보조금 성과평가

1) 평가체계

○ 대상 및 시기

– 지방보조사업의 경우 민간 보조사업, 자치단체 보조사업에 대하여 사업완료 후 다음 연도 5월말까지 매년 평가하도록 하고 있음

○ 예외

– 국고 및 시도비보조사업 또는 국가직접지원(공모 등) 보조사업, 국제행사 또는 전국 단위 시도순회 행사에 따른 보조사업, 예비군육성지원보조사업, 운수업계보조사업, 교육기관보조사업은 원칙적으로 평가대상에서 제외할 수 있음

– 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대해서는 3년 단위 유지 필요성 평가를 실시하여야 함

○ 활용
- 평가결과는 지방재정법령(제32조의7, 제60조, 영 제37조의4)에 의해, 다음 연도 예산편성시 반영토록 하고 있음
- 평가등급이 '미흡' 이하인 사업은 관련 예산 삭감 또는 지원 중단을 원칙으로 하고 있으나, 점수를 기준으로도 활용할 수 있도록 탄력성을 부여하고 있음

2) 평가기준

○ 지방보조사업의 평가기준은 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 평가하고 있음
- 각 분야별 배점은 사업계획 15점, 사업관리 25점, 사업성과 60점 등으로 구성되어 있음

○ 이 중 사업계획분야는 유사·중복, 사업계획의 효율성, 사업관리분야는 주기적 관리, 계획성, 예산절감 등을 평가하면서 예산낭비가 있을 경우 패널티를 대폭(20점) 적용하고 있음
- 사업성과분야는 목표 달성과 지속적 지원 필요성으로 구분되어 있으며, 이중 성과달성 부분이 40점으로 가장 중요한 평가지표로 설정되어 있음

○ 평가결과의 배점은 5개 등급으로 설정하고 있음
- 매우 우수: 90점이상, 우수: 90~80점, 보통: 80~60점, 미흡: 60~50점, 매우 미흡: 50점미만
- 다만 각 분야의 운영내용 및 배점은 분야별 총배점 범위 내에서 자치단체별 특성에 맞게 조정 가능토록 하고 있음
- 이 외에도 3년 단위로 유지필요성을 평가하는 사업에 대해서는 별도로 배점 기준을 정할 수 있도록 하고 있음

<표 2-3> 지방보조사업 평가 기준

분야	운 영 내 용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가? 1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	10 5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 예산집행률, 기타 집행실적 등을 감안 2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가? 2-4. 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	5 15 5 -20
사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가? 3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	40 20

다. 국고보조사업 운용평가

1) 개관

○ 법적 근거: 국고보조사업의 운용평가는 보조금 관리에 관한 법률에 법적 근거를 두고 있음

○ 평가절차: 서면평가 1회, 대면평가 2회(사업담당자 및 예산담당자 중심) 후 평가단의 조정회의를 거쳐서 결정함

○ 1차 평가(서면 평가)
- 대상 사업: 국고보조금 사업
- 평가 내용: 자체평가보고서의 검토, 기초조사보고서(한국조세재정연구원 탑재)의 검토
- 평가자: 사업당 평가위원 2인이 독립적으로 평가
- 판정 유형: 합의를 원칙으로 하되 합의가 안 되는 경우 심층평가

○ 2차 평가(심층평가, 대면평가)
- 대상사업: “심층평가 필요” 사업

- 평가내용: 추가자료 및 질의 답변
- 평가자: 해당사업 평가위원(2인), 간사/총괄간사
- 판정 유형: 정상추진 / 조건부 존치(단계적 감축, 사업내용 및 방식 변경, 기타 개선) / 폐지
- 조치사항: “조건부 존치” 사업의 경우, 상응한 개선내용을 포함한 “사업개선보고서” 제출 통보(차년도 재심사 대상) / “폐지” 사업의 경우 “소명의견서” 제출 통보

❍ 3차 평가(대면평가)

- 대상사업: “조건부 존치” 및 “폐지” 판정 사업
- 평가내용: 사업개선보고서/소명의견서, 질의 답변
- 평가자: 해당사업 평가위원(2인), 간사/총괄간사
- 판정 유형: 정상추진 / 조건부 존치(추가로 개선안을 요구할 수 있음) / 단계적 감축 / 사업내용, 방식 변경 / 기타 개선 / 폐지 (사업개선안 불승인)
- 조치사항: 소명의견서, 사업개선보고서(수정안) 제출 통보

2) 평가기준

❍ 평가는 사업추진의 타당성과 필요성, 재정지원의 타당성과 필요성, 사업내용·추진방식·관리의 적절성 등 크게 3가지의 평가기준 아래 8개 세부지표에 따라 실시함

<표 2-4> 기획재정부 국고보조사업 운영평가 기준

국고보조사업 운영평가기준	평가자 체크란	
	예	아니오
1. 사업추진의 타당성/필요성		
① 사업목적이 명확하고 구체적이다		
② 사업의 법적 근거가 분명하다		
③ 차년도 및 그 이후에도 국가적으로 필요한 사업이다		
2. 재정지원의 타당성/필요성		
① 차년도 및 그 이후에도 중앙의 재정지원이 필요하다		
② 재정지원의 규모가 적정하다		
3. 사업내용, 추진방식, 관리의 적절성		
① 사업내용(세부사업, 세부과제)이 명확하고 구체적이다		
② 사업추진방식이 적절하다		
③ 사업수행에 대한 관리·감독을 실시하고 있으며, 적절한 통제수단을 구비하고 있다		

3) 평가결과의 활용

❍ 평가결과는 평가자가 평가기준에 따라 종합적으로 검토하여 정상추진, 조건부 존치, 폐지로 나누어 선택하도록 함

❍ 조건부 존치의 경우 단계적으로 감축해 나갈 사업과 사업내용이나 방식을 변경하여 추진하는 사업을 구분하도록 함

❍ 폐지사업의 경우도 다음 연도에 즉시 폐지사업과 폐지연도를 별도 표기하여 단계적으로 폐지할 사업, 다른 사업과 통폐합 할 사업으로 평가하도록 함

<표 2-5> 국고보조사업 운용평가 종합판정결과 활용

정상추진	조건부 존치		폐지		
	단계적 감축	사업내용/방식 변경	즉시폐지 (차년도)	단계적 폐지 (*해당연도 표기)	통폐합

라. 주요 재정사업 평가와 유사 평가제도와의 비교

○ 재정사업을 평가하는 제도는 매우 다양한 바, 이들간의 대상, 평가방법, 결과활용 등을 비교해 보면 다음과 같음

○ 먼저, 주요 재정사업 평가와 유사한 평가제도 간의 평가대상을 비교해 보면, 타 사업의 경우 관련되는 모든 사업을 포괄적 대상으로 하고 있는데 반해, 주요 재정사업 평가만이 유일하게 금액과 용도를 기준으로 제한하고 있음

– 이러한 제한을 두고 있는 이유는 지방자치단체의 재정사업이 과다하기 때문에 이를 모두 포함시킬 경우 성과관리의 비효율이 발생할 수 있기 때문으로 풀이됨

<표 2-6> 주요 재정사업 평가와 유사 평가제도간의 평가대상 비교

주요 재정사업 평가	재정사업 자율평가	지방보조금 평가	국고보조사업 운영평가
- 시·도: 총사업비 5억원 이상의 투자사업과 모든 행사성 사업 - 시·군 및 자치구: 총사업비 2억원 이상의 투자사업과 모든 행사성 사업	예산 및 기금이 투입되는 모든 재정사업	지방보조사업	국고보조사업

○ 평가방법은 모두 평가기준에 의한 평가를 하고 있으나, 평가과정은 체계별로 차별화되고 있음

○ 주요 재정사업 평가를 포함한 재정사업평가는 자체평가와 확인평가로 구성되어 있는데 반해, 지방보조금은 자체평가만으로 구성되어 있음

○ 국고보조사업운영평가는 자체평가와 외부평가로 구성되며, 외부평가의 경우는 대면평가와 심층평가를 실시토록 하고 있어, 평가의 신뢰성이 제고될 수 있도록 하고 있음

<표 2-7> 주요 재정사업 평가와 유사 평가제도간의 평가방법 비교

주요 재정사업 평가	재정사업자율평가	지방보조금 평가	국고보조사업운영평가
- 자체평가 - 확인평가	- 각 부처평가 - 기획재정부 확인 평가	자체평가	- 자체평가(서면평가) - 외부평가(대면평가) - 외부평가(심층평가)

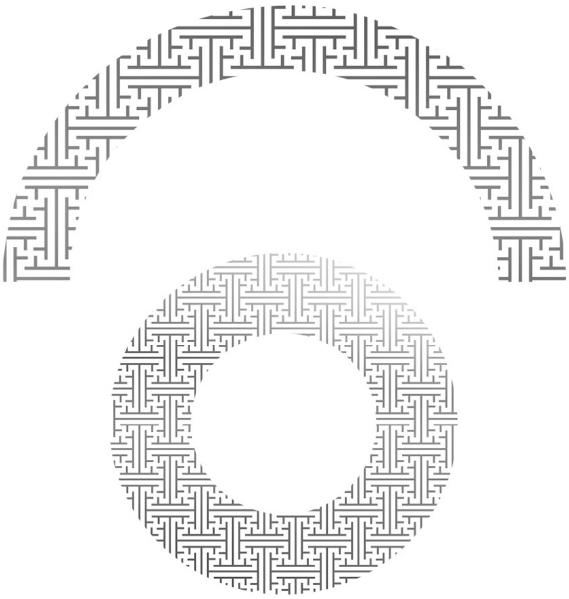
○ 평가결과의 활용 측면에서 각 평가제도간을 비교해 보면, 등급은 대체로 5-6등급으로 구분되어 있으며, 모든 평가제도가 그 결과를 예산에 반영토록 하고 있음

– 주요 재정사업 평가의 경우 미흡 이하일 경우 원칙적으로 예산에 반영하지 않는데 반해 재정사업자율평가는 10%의 예산삭감으로 규정하고 있어, 주요 재정사업 평가가 중앙부처의 재정사업자율평가 보다 강력한 규제수단으로 활용되고 있는 것으로 판단됨

<표 2-8> 주요 재정사업 평가와 유사 평가제도간의 활용방법 비교

구분	주요 재정사업 평가	재정사업자율평가	지방보조금 평가	국고보조사업운영평가
등급	5등급	5등급	5등급	3등급 (세부적으로는 6등급)
활용	- 우수 이상: 예산 증액 또는 유지 - 미흡 이하: 원칙적으로 예산 삭감 반영	- 우수 이상: 예산 증액 대상 - 미흡 이하: 예산의 10% 삭감	- 미흡 이하: 예산 삭감 또는 지원중단	- 조건부 존치: 단계적 감축 - 폐지: 즉시 폐지 및 단계적 폐지

제3장
인천광역시 주요 재정사업 평가 현황



제3장 인천광역시 주요 재정사업 평가 현황

1. 주요 재정사업 평가 체계 현황

가. 평가대상

○ 인천광역시의 주요 재정사업 평가대상은 일반회계, 기타특별회계, 공기업 특별회계 사업 중 예산이 투입되는 모든 재정사업을 평가대상으로 하고 있음

○ 평가대상사업의 선정기준은 제외경비를 제외한 총사업비가 기준액 이상인 사업을 대상으로 하고 있음

○ 평가대상 선정과 관련하여 단위사업 평가가 곤란한 경우 각각의 세부사업으로 대상을 선정하고 있으며 세부사업 평가시에는 기준액을 하향 조정하고 있음

- 다시 말해 세부사업도 선정대상에 포함하고 있으며, 행정자치부 지침에서 제시하고 있는 기준액 5억원을 하향 조정하여, 2억원 규모의 사업도 대상에 포함하고 있음
- 사업단위와 관련해서는 재정사업의 경우 단위사업 기준으로 평가하되 필요시 세부사업으로 평가하며, 행사성 사업은 세부사업 기준으로 평가한다는 기준을 명문화하고 있음

<표 3-1> 인천광역시의 주요 재정사업 평가 대상

구 분	지방재정사업		행사성사업
평가단위	단위사업	세부사업	개별사업
사업비 기준액 ('15년 기준)	5억원 이상사업	2억원 이상사업	0.5억원 이상
대상 통계목	제외경비를 제외한 모든 항목		201-03, 401-04

나. 평가과정

○ 재정사업평가는 매년 3월에 평가계획을 수립하고 4월에 실·국 자체평가 후 평가부서에서 5월에 확인평가를 실시하고 있음

<그림 3-1> 주요 재정사업평가 일정

평가계획수립(3월)	→	자체평가(4월)	→	확인(메타)평가(5월)
평가대상 사업(群) 확정 (평가부서)		자체평가 및 결과 제출 (실·국)		평가의 충실도·적정성 평가 (평가부서)

○ 자체평가는 실·국 단위로 추진되며, 이 과정에서 각 실·국은 자체평가위원회를 구성하여 소관 재정사업에 대한 평가를 실시하고 있음

– 자체평가위원회는 실·국장(위원장) 책임 하에 소관 부서장으로 위원회를 구성하되, 관련분야 민간위원(전문가)을 포함하여 운영하고 있음

<그림 3-2> 자체평가 과정

평가보고서 작성	→	자율평가 실시	→	평가위원회	→	평가결과 확정
사업담당별 작성 → 지표 증빙제출 (사업부서)		자체평가단 운영 → 절대평가 (주무과)		실·국장 책임평가 → 상대평가 (주무과)		평가결과 제출 → 평가부서 (주무과)

○ 확인평가는 평가담당관실 주관 하에 직접 자체평가단을 구성하여 운영하며, 실·국 평가과정의 충실도, 평가결과의 적정성, 지출구조의 적정성 등 4개 항목 등 8개 평가지표를 설정하고 있음

<표 3-2> 확인평가 지표

평 가 항 목	평 가 지 표
1. 평가 대응 체계	1-1. 실·국 평가대응체계 적정성
	1-2. 평가보고서 및 평가결과 작성 완성도
2. 평가과정의 충실도	2-1. 자체평가 위원회 구성 및 운영 계획의 적절성
	2-2. 자체평가 위원회 운영의 적절성
3. 평가결과의 적정성	3-1. 절대평가의 합리성
	3-2. 상대평가의 이행도
4. 지출구조조정의 적정성	4-1. 지출구조 조정규모 달성도
	4-2 지출구조조정 내역의 적정성
(감점)	평가보고서 제출기한 미준수

○ 확인평가에서는 원칙적으로 평가부서에서 사업별로 확인·점검은 실시하지 않지만, 예외적으로 필요할 경우에 한해 사업별·평가지표별로 평가를 실시하고 있으며, 평가결과의 객관성과 신뢰도를 제고하기 위하여 주요 재정사업 평가 자문위원회를 운영하고 있음

다. 환류

○ 평가등급은 절대평가와 상대평가를 병행 운영하고 있으며, 절대평가 등급은 지표별 점수를 종합하여 사업별로 5단계 등급을 부여하고, 상대평가 등급은 절대평가점수를 비교하여 사업별로 5단계 등급을 부여하고 있음

- 절대평가결과를 다시 상대평가하는 이유는 실·국의 자체평가에서 나타나는 관대화를 사전에 차단하기 위함임
- 이 과정에서 우수 이상 사업비율 20% 이내, 미흡 이하 비율을 15% 이상으로 의무화하고 있음

<표 3-3> 절대평가 등급별 점수

* 5등급 :	S	/	A	/	B	/	C	/	D
	(90점 이상)		(89~80점)		(79~70점)		(69~60점)		(60점 미만)

<표 3-4> 상대평가 등급별 비율

* 5등급 :	매우 우수	우 수	보 통	미 흡	매우 미흡
	상위 5% 이내	상위 15% 이내	± 65% 내외	하위 15% 이상 및 C등급 이하	

○ 평가결과는 등급별로 별도 대책을 마련하고 있는 바, 우수 이상은 원칙적으로 예산 증액 또는 유지하며, 미흡은 예산 10% 이상 삭감을 원칙으로 하고 있음

– 매우 미흡은 재평가 후 개선이 없는 경우 원칙적으로 예산에 미반영하여, 사업의 중단·폐지, 일몰 등으로 관리하도록 하고 있음

2. 주요 재정사업 평가 운영 현황

가. 평가대상

○ 인천광역시의 2016년 주요 재정사업 평가 대상은 92개 사업, 6,765억원 규모임

○ 사업수로는 문화관광체육국의 사업이 19개로 가장 많으며, 사업비로는 경제자유구역청사업이 39.1%를 점유하면서 가장 많은 비중을 차지하고 있음

<표 3-5> 인천광역시 2016년 주요 재정사업 평가 대상

(단위: 억원, %)

구분	사업수	16년 예산	사업수 비중	예산비중
총계	92	6,765	100.0	100.0
대변인실	4	75	4.3	1.1
기획조정실	4	76	4.3	1.1
행정관리국	1	16	1.1	0.2
여성가족국	9	212	9.8	3.1
문화관광체육국	19	726	20.7	10.7
도시계획국	2	14	2.2	0.2
환경녹지국	11	1,194	12.0	17.7
경제산업국	10	506	10.9	7.5
건설교통국	11	376	12.0	5.6
해양항공국	2	10	2.2	0.1
보건환경연구원	2	10	2.2	0.1
경제자유구역청	12	2,645	13.0	39.1
상수도사업본부	3	785	3.3	11.6
종합건설본부	2	121	2.2	1.8

출처: 인천광역시 내부자료.

나. 평가결과

○ 2016년 인천광역시의 주요 재정사업 평가 대상에 대한 실국의 자체평가 결과는 총 92개 사업 중 S등급이 55.4%를 점유하며, A등급은 28.3%임

– 반면 C등급은 2건이며, D등급은 없는 것으로 평가되었음

○ 이러한 현상은 인천광역시의 주요 재정사업 평가 지침에서 미흡 이하 비율을 15% 이상 의무화하고 있음에도 이러한 기준이 제대로 지켜지지 않고 있음을 반증하는 사례로, 국내 많은 자치단체에서도 유사하게 발생하고 있는 현상임

<표 3-6> 2016년 주요 재정사업 평가대상에 대한 실국 자체평가 결과

(단위: 개, %)

구분	소계	S	A	B	C	D
사업수	92	51	26	13	2	0
비중	100.0	55.4	28.3	14.1	2.2	0.0

출처: 인천광역시 내부자료.

○ 실국에서 진행중인 사업 전체에 대하여 S등급을 부여한 부서는 여성가족국(9건), 대변인실(4건), 기획조정실(4건), 도시계획국(2건), 해양항공국(2건) 등임

<표 3-7> 2016년 주요 재정사업 평가대상에 대한 부서별 자체평가 결과

(단위: 개, %)

구분	사업수	소계	s	a	b	c	d
총계	92	92	51	26	13	2	0
대변인실	4	4	4				
기획조정실	4	4	4				
행정관리국	1	1		1			
여성가족국	9	9	9				
문화관광체육국	19	19	6	7	4	2	
도시계획국	2	2	2				
환경녹지국	11	11	8	3			
경제산업국	10	10	8	2			
건설교통국	11	11	3	4	4		
해양항공국	2	2	2				
보건환경연구원	2	2		2			
경제자유구역청	12	12	5	4	3		
상수도사업본부	3	3		1	2		
종합건설본부	2	2		2			

출처: 인천광역시 내부자료.

3. 타 자치단체의 주요 재정사업 평가체계와 비교

가. 비교대상 자치단체

1) 비교대상

○ 지방자치단체에서는 지방재정법에 명문화되기 이전부터 주요 재정사업 평가라는 명칭으로 경기도, 전라북도 등 일부 자치단체에서 자발적으로 시행중에 있었음

○ 이들 자치단체는 주요 재정사업 평가에 대한 선도적 자치단체로써, 행정자치부 뿐만 아니라 후발 자치단체의 벤치마킹 대상이 되고 있음

○ 본 연구에서도 인천광역시의 주요 재정사업 평가 위상을 진단하기 위하여, 경기도, 전라북도의 사례와 비교함

2) 경기도

○ 경기도의 주요 재정사업 평가 대상은 5억 원 이상의 일반재정사업 및 행사성 사업으로, 행정자치부 예규에서 정한 기준을 준용하고 있음

○ 평가방식은 기본평가, 심층평가 및 보조사업 평가로 구분하여 시행하고 있으며, 이 중 기본평가는 평가 대상사업(재정사업, 보조사업 등)에 대한 사업부서의 자체평가 결과를 바탕으로 서면평가를 진행하는 것을 의미함

- 심층평가는 주요 축제 및 이벤트성 사업에 대하여 특별히 심층분석이 필요하다고 선정한 사업을 대상으로, 재정사업 기본평가 결과 추가적 평가가 필요한 사업을 선정하여 사업의 효과성·효율성·적정성 등에 대하여 심층적으로 평가하는 것을 의미함
- 보조사업 평가대상은 1억원 이상, 5억 원 미만의 보조사업을 대상으로 하고 있음

○ 각 등급별 평가점수는 행정자치부의 S, A, B, C, D기준을 준용하고 있음

<표 3-8> 경기도의 주요 재정사업 평가체계

등급	매우우수	우수	보통	미흡	매우미흡
점수	90점 이상	89~80점	79~70점	69~60점	60점 미만
비율	10%	20%	40%	20%	10%

자료: 김다경 외 (2016)에서 재인용.

○ 평가는 자체평가와 확인평가 그리고 서면평가로 구분되며, 이 중 확인평가는 외부전문기관에 위탁하여 사업부서의 평가결과에 대한 확인평가 및 분석을 수행하고 있음

– 현장평가는 서면평가의 한계를 보완하기 위해 실시하고 있으며, 현장방문을 통해 사업실적을 확인하고 고객의 의견청취를 통해 평가의 신뢰성을 제고하고 있음

○ 자체평가에서는 각 실·국 소관 재정사업을 대상으로 상대평가를 실시하도록 하고, '우수' 이상은 전체의 20% 이내로, '미흡' 이하 사업은 10% 이상으로 등급별 비율을 준수하여 사업을 배정하고 있음

○ 자체평가와 전문평가단의 평가 결과 도출된 종합점수는 5단계로 등급화하여 예산편성에 반영하도록 하고 있는데, 이 경우 자체평가(65%)와 전문가평가(35%) 종합점수를 등급화하여 차등지원, 감축 및 일몰 등의 형태로 예산편성 시 반영하도록 하고 있음

○ 평가결과를 도출하는 과정에서 외부 평가기관은 사업부서 담당자와의 인터뷰를 통해 전체 사업의 내용을 파악하고 평가결과에 대해 피평가 부서와 협의·조정함으로써 평가자-피평가자 간의 갈등의 소지를 최소화하고 있음(김다경 외, 2016)

3) 전라북도

○ 전라북도는 타 지자체에 비해 이른 시기인 2008년부터 지방재정사업에 대한 평가를 실시하고 있으며, 평가대상은 총사업비 3천만 원 이상의 투자사업과 총사업비 2천만 원 이상의 행사성 사업임

– 전라북도는 주요 재정사업 평가의 실효성 확보를 위해 평가대상 사업을 지방재정법 시행령 제1조의2제1항 대상사업보다 넓은 범위의 평가대상을 선정하고 있음

○ 평가과정은 먼저 실국 단위로 해당 사업부서에서 자체평가를 실시한 후 예산부서에서 민간전문가 평가단을 구성하여 확인·점검 및 현장실사를 순차적으로 진행하고 있음

– 자체평가는 실국 단위로 상대평가 방식으로 운영하고 있으며 상대평가 방식에 따라 '우수' 이상 사업비율을 25% 이내로 하고 '미흡' 이하의 사업비율을 30% 이상으로 배정하도록 하고 있음

– 전문가로 구성된 민간평가단이 자체평가 결과를 확인·검토하는 서면평가와 평가대상 담당자에 대한 면접평가를 시행하는데, 3개 분야(행정경제환경복지, 농수산문화예술, 건설교통소방) 6명으로 평가단을 구성(재정전문가 및 분야별 전문가)하고 위원별로 평가 대상사업을 분배하는 등 책임평가를 실시하고 있음

○ 1차 서면평가는 실국 자체평가 결과에 대해 전문가 평가단에서 평가지표별 근거자료로 평가함

– 2차 면접평가에서는 부서 자체평가 증빙자료 확인 및 점검이 필요사항에 대한 인터뷰와 사업별 제도개선사항이나 건의사항에 대한 의견을 수렴하는 과정을 거치도록 하고 있음

– 마지막으로 민간전문가 평가단이 서면 및 면접평가, 현장확인 평가를 종합하여 평가하고, 민간평가단의 평가위원 전원과 해당 과장 및 실국장이 참여하여 종합토론을 진행한 후 평가결과를 최종확정하게 됨

○ 평가결과는 평가지표별 점수를 종합하여 사업별로 5단계(매우우수, 우수, 보통, 미흡, 매우미흡)로 등급화 하여 산출하고 있음

- 평가결과를 예산반영 시에는 '우수' 이상의 등급을 받은 사업에 대해서는 유지 또는 필요시 예산증액을 검토하고, '미흡' 이하 등급의 사업은 예산 20%이상 삭감 또는 예산 미반영 조치를 취하고 있음
- '보통' 이상인 사업이라도 평가지표의 특성 및 평가결과를 감안하여 계속 지원 가능여부를 검토하고 필요시 예산삭감 검토 및 제도개선을 권고하도록 하고 있음

나. 인천광역시와의 비교

○ 경기도와 전라북도의 주요 재정사업 평가도 인천광역시와 동일하게 실국의 자체평가로부터 출발하고, S, A, B, C, D 등급으로 구분한 후 그 결과를 차년도 예산에 반영하고 있음

○ 인천광역시와 차별화되어 나타나는 부분은 평가대상, 상대평가 비중, 평가주체, 평가방식 등임

○ 먼저, 평가대상의 경우, 인천은 재정사업 2억원 이상, 행사성 사업 5천만원 이상(2017년 이전)으로 행정자치부의 기준금액(재정사업 5억원 이상) 보다 낮은 기준을 설정하고 있음

- 전라북도는 인천시보다 낮은 수준인 재정사업 3천만원 이상, 행사성 사업 2천만원 이상으로 설정하여 평가대상을 크게 확대하고 있음
- 경기도는 행정자치부의 기준을 그대로 적용하고 있음

○ 둘째, 상대평가 비중의 경우, 인천광역시는 우수 이상 20% 이내, 미흡 이하 15% 이상으로 책정하고 있는데 반해, 전라북도는 우수 이상 25% 이내, 미흡 이하 30% 이상으로 설정하여 평가결과의 중요성을 크게 강화하고 있음

- 경기도는 우수 이상 20% 이내, 미흡 이하 10% 이상으로 책정하고 있음

○ 셋째, 평가방식과 관련하여, 인천광역시는 자체평가와 확인평가 등 행정자치부의 기준을 그대로 수용하고 있고, 타 자치단체의 경우는 자체평가 외에 서면평가, 심층평가, 현장평가 등의 평가방식을 적용하고 있음

○ 넷째, 평가주체의 경우, 인천광역시는 실국에서 자체평가를 사전에 실시한 후 이를 평가담당관실에서 확인한 후 재정평가자문위원회의 검증을 거치는 과정으로 진행되고 있음

– 경기도는 외부위탁, 전라북도는 민간전문평가단 운영 등 민간의 전문성을 활용하고 있음

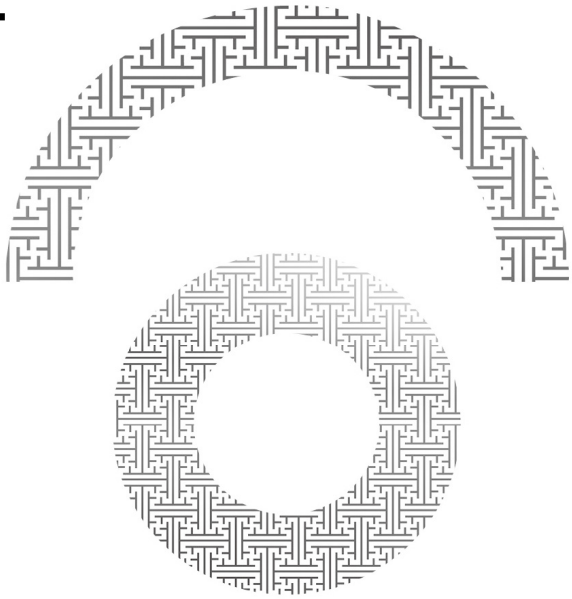
○ 자치단체 간에 차별화되어 있는 부분 중 앞의 두가지(평가대상과 상대평가 비중)는 주요 재정사업 평가에 대한 적극성 정도의 발현이라면, 뒤의 두 가지 (평가방식과 평가주체)는 평가결과의 신뢰성과 관련된 부분으로 판단됨

○ 이를 기초로 판단했을 때, 인천광역시는 1차 사업부서 자체평가, 2차 평가담당관실의 확인·검증, 3차 재정평가자문위원회의 재검증 등 단계적으로 운영되고 있으며 향후 좀 더 객관화되고 내부적인 갈등의 여지를 최소화하기 위해서는 외부 전문연구기관에 의뢰하는 것도 고려해 볼 필요가 있음

<표 3-9> 인천광역시의 주요 재정사업 평가와 타 지자체의 평가체계 비교

구분	인천광역시	경기도	전라북도
평가 대상	- 재정사업: 2억원 이상 - 행사성 사업: 5천만원 이상	- 재정사업: 5억원 이상 - 행사성 사업: 5천만원 이상	- 재정사업: 3천만원 이상 - 행사성 사업: 2천만원 이상
상대 평가 비중	- 우수이상: 20% 이내 - 미흡이하: 15% 이상	- 우수이상: 20% 이내 - 미흡이하: 10% 이상	- 우수이상: 25% 이내 - 미흡이하: 30% 이상
평가 방식	- 자체평가 - 확인 및 점검	- 자체평가 - 기본평가(서면평가) - 심층평가 - 현장평가	- 자체평가 - 확인 및 점검 - 현장실사
평가 주체	- 자체평가: 해당 실국 - 확인: 평가담당관실 (평가위원회 검증)	- 자체평가: 해당 실국 - 기본평가(서면평가): 외부위탁 - 심층평가: 외부위탁 - 현장평가: 외부위탁	- 자체평가: 해당 실국 - 확인 및 점검: 민간전문평가단 - 현장실사: 민간전문평가단

제4장
주요 재정사업 평가제도의 쟁점 및 개선방안



제4장 주요 재정사업 평가제도의 쟁점 및 개선방안

1. 기본방향

○ 재정사업을 평가하는 기본적 취지는 평가를 통해 재정사업 운영의 효율성을 제고하는 동시에 예산결정에 긍정적 영향력을 미칠 수 있으리라는 기대에 근거함(Greitens & Joaquim, 2010; Radin, 2006: 김다경 외, 2016에서 재인용)

○ 지방자치단체의 주요 재정사업 평가 제도가 도입된 이유 역시 객관적인 성과와 정책효과를 검증하여 재정사업을 효율화하기 위함임

○ 동 제도가 보유하고 있는 긍정적 취지에도 불구하고 사전준비가 다소 미흡한 상황에서 도입되었으며, 운영 기간이 2년에 불과하여 각 지방자치단체에서 많은 혼란이 야기되고 있음

○ 주요 재정사업 평가제도에 대해 쟁점과 대안을 인식하는 시각은 다양하게 나타날 수 있으나, 본 연구에서는 성과관리시스템과 자율평가라는 두가지 관점을 견지함

○ 첫째, 성과관리시스템 측면에서, 주요 재정사업 평가는 별개의 평가제도라기보다는 성과관리시스템의 전체 틀 내에서 각 제도들이 연계되어 작동하는 하나의 도구임[1)]

  – 동 제도를 이해하기 위해서는 성과관리시스템과 연계하여 인식할 필요가 있음

1) 당초 주요 재정사업 평가제도는 성과관리시스템의 일환으로 도입되었음. 지방재정법에서는 예산의 성과계획서와 성과보고서를 작성·제출하도록 의무화하였으며, 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운영에 반영하도록 하고 있다는 점에서, 주요 재정사업 평가제도가 성과관리시스템과 연계된 것으로 이해될 수 있음. 그러나 실제 운영하는 과정에서는 양 제도가 연계되어 작동하고 있지 않음. 그럼에도 불구하고 주요 재정사업 평가제도의 도입 취지가 성과관리시스템이라는 점을 고려함

- 주요 재정사업 평가를 통한 성과관리가 계획적이고 효율적인 자원재분에 기여하는데 장애요인을 탐색하고 대안을 모색함

○ 둘째, 자율평가 측면에서, 동 제도는 행정자치부의 「지방자치단체 주요재정사업 평가기준」에 의해 운용되고 있으나, 지방자치단체가 평가기준이나 방법 등을 탄력적으로 조정할 수 있도록 하고 있음(서정섭, 2015)

- 따라서 동 제도의 기본적인 틀은 행정자치부의 기준을 준수하는 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 개선이 가능한 쟁점과 대안을 발굴함

○ 현황분석에 의하면, 많은 자치단체에서 주요 재정사업 평가를 적극적으로 운영하고자 하는 의지는 있으나 평가의 신뢰성 및 결과의 수용성 측면에서 미흡한 부분이 발견되었음

○ 이는 주요 재정사업 평가 체계의 관리과정에서 나타나는 부분이라는 점을 고려하여, 주요 재정사업 평가 제도의 관리측면에서의 쟁점을 발굴하고 대안을 모색함

○ 이러한 방향 하에서 개선방안의 모색은 제도적 측면의 개선과 운영적 측면의 개선으로 구분함

○ 제도적 개선은 법과 매뉴얼의 변경과 관련된 부분이며, 운영적 측면은 지방자치단체에서 주요 재정사업 평가제도를 관리하는 과정에서 개선이 필요한 부분임

- 운영적 측면 개선은 지방자치단체의 재량적 행위에 해당하는 바, 지방의 특성에 따라 선택이 가능한 부분임

2. 제도적 측면의 쟁점 및 개선 방안

가. 평가대상 사업범위의 명확화

1) 쟁점

○ 주요 재정사업 평가는 지방재정사업을 대상으로 평가해야 함에도, 지방재정법 시행령에서는 평가대상을 “총사업비 5억원 이상 투자사업”으로 규정(동 법 시행령 제1조의2)하고 있어, 대상을 선정하는데 혼선이 야기될 소지가 있음

– 투자사업에 대해서는 법, 예규 등에 별도의 정의가 명시되어 있지 않은 상황에서, 일부에서는 투자사업의 원론적 정의에 입각해서 “원금과 수익을 획득할 수 있는 사업”으로 해석하고, 그에 따른 사업선정이 이루어져야 하는 것으로 주장할 여지가 있음

○ 둘째, 총사업비에 대한 명확한 기준이 설정되어 있지 않음

– 일례로 투융자심사 지침에서는 총사업비를 공사비(낙찰차액미적용), 보상비, 설비비(시설부대경비, 장비구축구입비 등), 용역비(설계비, 감리비, 입찰공고비 등), 제세공과금, 예비비(공사비+보상비+설비비+용역비+제세공과금의 10%) 등과 관련된 모든 경비를 포함하고 있음

– 반면에 주요 재정사업 평가와 관련해서는 “제외경비를 제외한 총사업비가 기준액 이상인 사업”으로만 제시하고 있어, 총사업비를 두고 평가부서와 사업부서 간에 갈등이 발생할 여지가 있음

○ 셋째, 주요 재정사업 평가의 대상은 단위사업이지만, 단위사업에 제외경비가 혼재되어 있는 경우 그리고 단위사업에 성격이 다른 세부사업들이 혼재되어 있는 경우, 사업선정시 혼란이 야기될 수 있음

– 다시 말해 평가단위에 투자성 경비, 경상적 경비, 보조사업, 의무지출경비가 혼재되어 있는 경우 대상 선정이 모호해 질 수 있음

2) 개선방안

❍ 지방재정법 시행령 제1조의2제1항에 따르면 주요 재정사업 평가의 대상사업을 투자사업과 행사성 사업으로 구분하였는데, 이는 민선지자체의 특성상 행사성 사업을 좀 더 엄밀히 관리하겠다는 취지에서 사업비 기준을 달리하여 평가대상을 적시한 것임

❍ 사업부서에서는 '투자'의 개념에 대해 서로 해석을 달리하여 투자사업이 아니거나 총사업비가 기준액 미만인 경우 평가대상사업이 아니므로 자체평가 등의 과정을 밟지 않아도 된다는 이의제기가 되고 있는 상황임

❍ 이와 관련하여, 주요 재정사업 평가기준에는 예산부서에서 확인 절차를 거치도록 하고 있는데 이는 평가결과와 예산반영의 연계를 위한 것이므로 인천도 향후 예산부서에서 주요 재정사업 평가를 담당하는 것을 고려해 볼 필요가 있음

❍ 주요 재정사업 평가가 기초로 하고 있는 중앙의 재정사업 자율평가 지침(국가재정법 제8조제6항 및 동법시행령 제3조에 의해 실시)에서 제시하는 평가대상사업은 '원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업'이라고 정의하고 있음

❍ 주요 재정사업 평가 대상도 예산, 기금이 투입되는 모든 지방재정사업을 의미함
- 행사성 사업을 좀 더 엄밀히 관리하기 위해 재정사업을 투자사업과 행사성 사업으로 구분한 것에 불과한 것으로 판단됨
- 즉, 사업의 효율적 관리를 위해 투자사업은 2억원 이상, 행사성 사업은 5천만원 이상의 사업만 평가대상에 포함됨

❍ 또 하나 논란이 되고 있는 총사업비의 범위는 사업부서에서 각 개별사업별로 작성, 예산부서에 제출하여 최종적으로 승인된 사업비를 의미함
- 그러나 주요 재정사업 평가에서의 사업비는 각 사업비의 세부내역을 구분하는 것이 아니라 각 사업별 승인된 예산액을 기준으로 한다는 점에서 차이가 있음

<표 4-1> 지방자치단체 주요 재정사업 평가와 중앙의 재정사업 자율평가 비교

제도	주요 재정사업 평가	재정사업 자율평가
목적	지방자치단체 자체적으로 내부의 사업수행 부서가 재정사업을 스스로 평가하고 예산부서가 확인 점검한 평가결과를 지방재정 운용에 활용하는 제도	사업 수행부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 기획재정부가 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용하는 제도
시행	2016	2005
근거	「지방재정법」 제5조제3항* 및 같은 법 시행령 제1조의2제2항	국가재정법 제8조제6항 및 동법시행령 제3조
평가지표	계획, 관리, 성과·환류 단계로 구분하여 11개 지표 사용	계획, 관리, 성과·환류 단계로 구분하여 11개 지표 사용
평가대상사업	○ 평가대상 사업은 총사업비를 기준으로 설정 - 투자사업 : 시·도 5억원 이상/ 시·군·구 2억원 이상 - 행사성 사업 : 시·도 및 시·군·구 공연·축제 등 ○ 다만, 지방보조사업 또는 법령에 따라 의무적으로 경비를 부담하여야 하는 사업은 제외	원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업은 평가대상 사업에 해당
추진일정	2월: 계획수립 5월: 평가대상 사업확정 및 평가 실시 7월: 자체평가결과 확인, 점검 및 보고 8월: 사업별 제도개선 권고사항 마련 및 각 사업부서 통보 12월: 평가결과 반영	1월: 평가지침 및 대상사업 통보 1~2월말: 자체평가 및 평가결과 제출 3~4월말: 확인, 점검 실시 5월중: 정부업무평가위원회 보고 5월중: 확인, 점검결과 및 제도개선 권고사항 통보

나. 성과관리시스템과 연계혼선 해소

1) 쟁점

❍ 주요 재정사업 평가제도가 성과관리 전체 시스템 내에서 성과와 예산을 직접적으로 연계할 수 있는 체계 중의 하나라고 할 경우에는, 평가결과와 성과관리시스템이 연계될 수 있어야 함

❍ 다시 말해 성과관리시스템의 성과지표 만으로는 예산과의 연계가 용이하지 않기 때문에 성과관리제도의 하나로 주요 재정사업 평가 제도를 도입하게 되었음

❍ 이러한 인식을 바탕으로 현행 성과보고서 체계를 살펴보면, 성과지표의 목표달성도는 단위사업을 기초로 구성되어 있음

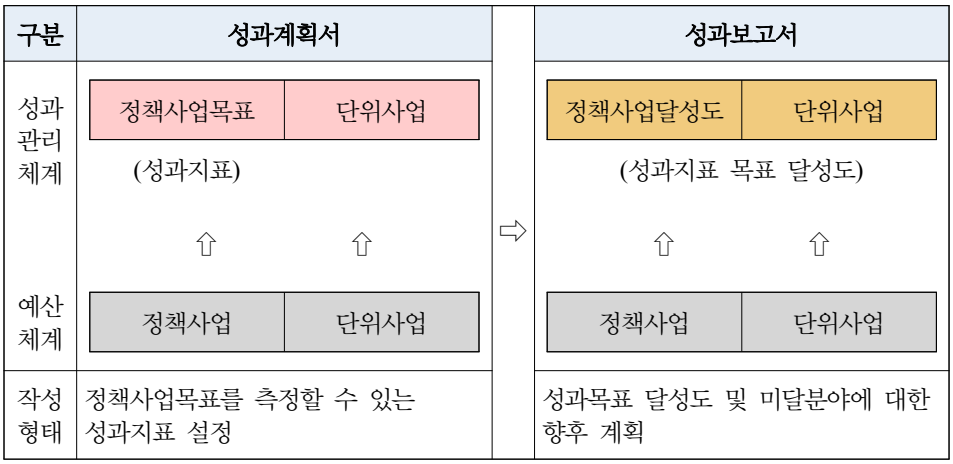
– 다시 말해 성과보고서의 최하단위는 단위사업임

❍ 현행 지방회계법 제16조 ④ 에 의하면 성과보고서는 지방재정법 제5조제2항에 따른 성과계획서에서 정한 성과목표와 실적을 대비하여 작성하도록 하고 있음

– 이에 따라 성과계획서상의 정책사업목표와 단위사업은 성과보고서 상의 정책사업달성도와 단위사업이 각각 1:1로 일치되게 작성해야 함

❍ 따라서 성과계획서와 성과보고서 모두 단위사업을 중심으로 작성토록 하고 있음

<그림 4-1> 성과계획서 및 성과보고서 체계



○ 그러나 현행 주요 재정사업 평가의 대상은 단위사업과 세부사업이 혼재되어 선정되고 있음

○ 행정자치부 예규에 따른 대상범위는 사업평가의 단위가 명확하지 않아 현재는 세부사업을 단위로 평가하는 경우도 발생하고 있음

– 평가단위를 편성목으로 설정할 경우, 성과목표 중심의 행정자치부 평가지표(안)을 적용하기 어려운 문제가 있음

– 뿐만 아니라 평가결과를 예산에 반영하기 어려운 문제가 발생할 수 있음

○ 세부사업의 평가결과는 성과관리시스템과 직접적으로 연계되기 어렵다는 점에서, 주요 재정사업 평가의 근본적 도입취지에 적합하지 않음

○ 따라서 평가결과를 예산 및 지출구조조정에 반영할 수 있는 평가단위를 설정하는 것이 필요함

2) 개선방안

○ 성과계획서 및 성과보고서 작성 후 결산서의 첨부서류로써 의회에 제출하는 성과관리시스템은 2016년도부터 의무화되어 있음

– 이러한 성과관리제도는 정책-단위-세부사업으로 구분되어 이 중 정책사업별로 성과목표를, 단위사업별로 성과지표를 설정하여 달성도를 작성토록 하고 있음

○ 성과관리제도 내에서의 사업이라는 개념과 주요 재정사업 평가 제도 내에서의 사업의 개념에 대해 혼동양상이 나타나고 있음

– 주요 재정사업 평가에서의 사업은 각각의 개별사업으로서 성과관리제도에서의 정책, 단위, 세부사업과는 다른 의미임

○ 각각의 개별사업은 단위사업일 수도, 세부사업일 수도, 내역사업일 수도 있을 것이므로 평가결과의 적용이 단위사업에 적용될 수도, 세부사업에 적용될 수도 있을 것임

– 즉, 주요 재정사업 평가제도에 따른 개별사업 평가결과는 개별사업의 규모나 사업목적에 따라 성과평가의 측정단위인 단위사업에 영향을 미칠 수도, 단위사업을 구성하고 있는 세부사업에 영향을 미칠 수도 있으며 세부사업을 구성하고 있는 내역사업에 영향을 미칠 수도 있을 것이므로 이에 대해 혼란을 가질 필요가 없을 것임

– 다시 말해서 성과평가는 큰 틀에서의 성과에 대한 평가이고 주요 재정사업 평가는 각각의 개별사업의 운영에 대한 평가로서 재정사업 평가결과가 성과를 평가하는데 하나의 요소가 될 것임

다. 평가결과의 활용성 제고

1) 쟁점

○ 주요 재정사업 평가결과를 활용하는데 근본적 제약요인은 시기적인 부분임

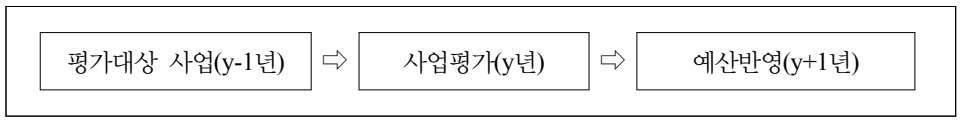
○ 다시 말해, 성과목표관리제도는 부서별로 성과목표·지표를 사전에 설정하고 목표치 달성여부 등의 성과정보를 재정운용에 활용하는 제도임

– 이 과정에서 주요 재정사업 평가는 목표치 달성 여부를 판단하는 장치임

○ 이를 위해서는 전년도 사업에 대한 분석결과가 다음 해 예산에 반영되어야 하지만 현행 체계는 이와 다르게 설계되어 있음

– 예를 들어, 2015년 운영되었던 사업을 대상으로 한 평가는 2016년에 이루어지는데, 그 결과가 2017년 사업 예산에 영향을 미치게 됨

<그림 4-2> 주요 재정사업 평가의 시점



○ 즉, 2015년 사업의 운영 및 성과평가결과가 2017년 예산으로 이어지는 것인데, 평가결과가 이어지는 예산에 곧바로 영향을 미치는 것이 아니라 그 다음해 예산에 영향을 미치게 되는 miss-matching이 지속적으로 발생하게 됨

○ 이러한 결과는 평가결과를 그대로 활용하는데 장애가 될 뿐만 아니라 사업 담당자로 하여금 평가결과가 예산에 영향을 미치는 것에 대한 거부감으로 표출될 수 있음

– 이는 평가결과를 활용하는 시점에서 변화된 상황을 반영하지 못하기 때문임

○ 이러한 시점에 대한 근본적 한계를 기본전제로 하면서, 활용에 대한 효율적 방안을 모색하는 것이 필요함

○ 주요 재정사업의 평가결과를 활용하는 과정에서 나타나는 문제는, 첫째, 주요 재정사업 평가의 평가지표가 '존치'여부가 아닌 운영과 성과에 대한 평가임에도, 평가결과를 사업의 일몰 및 감액으로 연결하는 것에 대한 한계가 존재함

- 일례로, 사업의 특성에 따라 주민의 안전과 안녕에 필수적인 사업이지만 성과가 낮은 경우가 있을 것이고, 필수적이지 않은 축제·행사성 사업이지만 설정된 성과목표를 달성한 경우가 있을 수 있음
- 성과가 낮다는 이유로 필수적인 사업에 대한 일몰·삭감이 이루어지는 것은 바람직하지 않으며, 다른 한편으로는 성과가 낮지만 존치시켜야 하는 이유로 높은 평가를 내리는 것도 바람직하지 않을 것임

○ 둘째, 미흡 이하의 상대평가 비중이 지켜지지 않고 있음

- 대부분의 자치단체가 주요 재정사업 평가 결과 중 일정비율 이상을 미흡 이하로 평가하도록 내부지침을 설정하고 있음
- 이러한 상대평가 비중은 1차적으로 각 사업부서에서 판단하도록 하고 있는데, 실제로 사업부서에서는 이를 준수하지 않고 있으며, 이는 대부분의 자치단체에서 나타나고 있는 현상임
- 그 결과 주요 재정사업 평가의 실효성 측면에서 의문이 제기될 수 있는 상황임

○ 셋째, 계속사업의 경우, 미흡 이하로 평가되어 예산이 삭감될 경우 사업추진이 곤란할 수 있음

- 주요 재정사업 평가는 5억원 이상의 계속사업을 평가대상으로 하고 있음
- 문제는 평가결과 미흡 이하로 판단된 사업에 대하여 일몰을 적용하거나 예산을 삭감할 경우, 동 사업의 추진은 더욱 열악하게 될 가능성이 있다는 점임
- 주요 재정사업 평가 제도의 근본 취지는 지방재정사업의 효율적 추진임에도 오히려 평가제도로 인해 지방재정사업의 비효율성이 가속화되는 현상이 나타날 개연성이 있음

2) 개선방안

○ 주요 재정사업 평가 결과의 활용과 관련하여 나타나는 근본적인 문제는 평가대상 사업의 추진시기와 평가시점 그리고 예산반영 시점의 괴리로부터 연유함

– 그러므로 평가결과를 바로 적용하는 것 보다는 융통성을 발휘할 수 있는 방안의 모색이 필요함

– 이러한 인식을 출발점으로 하여 평가결과의 활용과 관련하여 제기되는 쟁점에 대한 개선방안을 모색함

○ 첫째, 주요 재정사업 평가의 평가지표와 활용 간의 괴리 문제는, 현재와 같이 운영·성과에 대한 평가 외에 존치 여부에 대한 평가를 병행하는 것이 필요함

– 행정자치부에서 권고하고 있는 공통지표는 사업의 운영과 성과를 평가하기 위한 것이므로, 공통지표만 활용하여 사업을 평가하고 일몰·삭감을 결정하는 것에 대해서 존치평가로 개선하는 것이 필요함

– 존치평가는 운영·성과평가 이전 시점에서, 평가결과에도 불구하고 반드시 추진해야 하는 사업을 선정하기 위한 과정임

– 다시 말해 현재의 평가지표는 '존치'여부가 아닌 운영과 성과에 대한 평가임에도 일몰 등 존치에 활용되어 전체 활용에 지장을 초래하고 있는 문제는 사업의 '운영·성과'에 대한 평가와 더불어 '존치 여부'에 대한 평가가 이루어지도록 개선함으로써, 문제를 완화할 수 있는 여지가 있음

– 존치평가 대상은 각 사업부서에서 선정하되, 평가의 일환으로 추진된다는 점에서, 명확한 근거를 제시할 수 있어야 함

– 전체 사업 중 일정 비율을 사전에 획정하여 시달(약 10% 미만)할 필요가 있음

– 현재와 같은 운영·성과평가 이외에 존치 평가를 사전에 시행할 경우, 일부 사업의 경우 운영·성과평가에서 제외된다는 점에서 선택과 집중으로 인한 효율적 평가가 가능할 뿐만 아니라 평가점수를 의도적으로 조정하는 행위를 사전에 차단할 수 있는 부수적 효과도 기대할 수 있음

○ 둘째, 상대평가의 비중이 준수되지 않는 문제는, 현실적으로 각 사업부서에서는 본인이 추진하고 있는 지방재정사업에 대하여 특별한 경우를 제외하고는 낮은 점수를 부여하는 것을 망설일 수 밖에 없음

– 주요 재정사업 평가가 자율평가이기는 하지만 평가는 각 자치단체에서 자율적으로 시행하되 결과활용과 관련해서는 중앙단위에서 보다 구체적이고 명확한 원칙 수립이 필요함

– 이러한 인식에서 출발할 때, 상대평가 비중의 준수 여부는 지방교부세 감액대상으로 편입하는 방안을 고려해 볼 수 있음

– 지방교부세 감액대상에 포함하는 이유는 각 사업부서의 판단을 객관화하기 위함임

○ 셋째, 미흡 이하로 평가되어 예산이 삭감될 경우 사업추진이 어려워 주요 재정사업 평가로 인해 사업추진의 비효율이 발생할 여지가 있는 부분과 관련해서는, 원론적으로 주요 재정사업 평가는 각 개별사업의 운영 및 성과를 평가하고 그 결과에 따라 조치하는 것이 근본 취지임

– 그러나 사업추진 시점, 평가시점, 예산반영 시점 등이 상이하여, 평가시점에서는 효율성이 낮았으나, 이후 성과가 나타날 수도 있는 점을 감안하여, 평가결과를 바로 적용하기 보다는 유예기간을 두거나 현재 시점에서 재평가를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 필요함

– 유예기간을 적용하는 경우, 1년 정도의 기간을 두고 평가하여 동일한 결과가 도출되었을 때에 일몰 및 예산삭감을 적용하는 방식임

– 동일한 결과 도출이라는 점에서 사업부서의 수용성이 제고될 수 있을 뿐만 아니라, 일몰 및 삭감에 대비한 준비기간을 부여한다는 점에서 충격을 완화할 수 있을 것으로 판단됨

– 반면에 현재 시점에서 재평가하는 제도는 시차극복을 완화하고, 소수의 사업을 대상으로 보다 정밀하게 평가했다는 점에서 대외적인 신뢰성이 제고될 수 있을 것으로 판단됨

<표 4-2> 주요 재정사업 평가결과 활용성 부분의 쟁점 및 대안 요약

분야	쟁점	대안
평가지표	· 운영 및 성과에 대한 평가임에도 존치 여부로 활용 · 필수적인 사업에 낮은 점수 및 비효율적 사업에 높은 점수 부여	· 운영 및 성과평가 외에 존치평가 병행 · 운영 및 성과평가 이전에 사업부서에서 진행
상대평가 결과	· 미흡 이하 상대평가 비중 미준수	· 지방교부세 감액대상 편입
사업 추진의 효율성	· 평가결과의 즉시 적용으로 사업의 비효율성 가중	· 유예기간 적용 · 현재 시점에서 재평가

3. 운영적 측면의 쟁점 및 개선 방안

가. 평가의 신뢰성 확보

1) 쟁점

○ 주요 재정사업 평가의 기본구조는 사업수행을 담당하는 부서에서 자체평가하고, 이를 다른 부서에서 확인하도록 설계되어 있음

– 인천광역시의 경우는 실국단위의 자체평가결과를 평가담당관실에서 평가위원의 확인 및 점검하는 절차로 진행되고 있음

○ 실국의 자체평가는 각 사업부서가 담당하고 있으나, 사업부서는 동 사업을 추진하는 부서라는 점에서 객관적인 평가를 기대하기 어려운 구조임

○ 자체평가서와 관련하여 나타나는 문제는 자체평가서를 부실하게 작성하거나 제출하지 않는 행태와 자체평가 점수를 임의대로 결정하는 문제 등으로 요약할 수 있음

○ 자체평가서를 부실하게 작성하거나 제출하지 않는 행태의 경우는 제출기한을 엄수하지 않거나 필수적인 정보를 누락하고 제출하는 현상으로 나타나고 있음

– 일부 자치단체에서는 전년도 평가에서 작성하였던 자체평가서를 그대로 제출한 경우도 발견됨

○ 일부 자치단체의 경우, 우수 이상과 미흡 이하의 비중설정에 대응하여 일몰·감액이 어려운 사업에 점수를 낮게 주고, 일몰·감액의 위험성이 높은 사업에 점수를 높게 주는 행태로 나타나고 있음

○ 뿐만 아니라 사업부서는 당해 지방자치단체 내의 여러 부서로 분산되어 있기 때문에 일관성 있는 평가가 곤란한 상황임

○ 이러한 문제는 다음 단계로 이어지는 확인평가 과정에서 기본적인 정보를 제공하지 못하도록 하여, 충실하고 적실한 평가에 장애가 되고 있음

2) 개선방안

가) 외부전문가 활용방안

○ 평가의 신뢰성을 저하시키는 요인은 평가제도의 미정착, 이로 인한 객관적 평가체계의 미비, 자체평가부서의 비협조, 평가확인부서 업무의 과중 등으로 요약할 수 있음

○ 이 중 객관적 평가체계의 미비, 자체평가의 부실 등은 외부 전문가를 활용하는 것으로 보완할 수 있는데, 인천시의 경우 재정평가자문위원회를 운용하며 이를 해소하고 있고, 자체평가부서의 비협조 및 확인평가부서 업무의 과중은 자체평가부서의 적극성 유도 방안으로 문제를 완화할 수 있을 것으로 판단됨

○ 특히 인천시의 경우 외부전문가 그룹인 재정평가자문위원회 외에도 전라북도 모델과 경기도 모델을 벤치마킹한다면 좀 더 객관성과 신뢰성을 높일 것으로 판단됨

– 전라북도 모델은 전라북도가 자체적으로 외부 민간전문가로 평가단을 구성하여 평가하는 방식이며, 경기도 모델은 산하 연구원(경기연구원)에 확인평가를 일괄하여 위탁하는 방식임

○ 전라북도의 경우, 자치단체의 현황 및 재정사업에 대한 이해도가 높은 지역의 재정분야 및 관련분야 전문가(교수, 연구자, 실무자 등)로 전문평가단을 구성하여 서면평가, 면접평가 등을 실시하고 있음

- 이 중 서면평가는 평가지표별 근거자료에 의하여 자체평가 결과를 확인·검토하는 과정임
- 면접평가는 사업부서 담당자에 대한 인터뷰를 통해 부서 자체평가 증빙자료 확인 및 점검 그리고 사업별 제도개선사항이나 건의사항에 대한 의견을 수렴하는 과정임
- 평가단은 행정·경제·환경·복지, 농수산·문화·예술, 건설·교통·소방 등 3개 분야의 소위원회로 구분하고, 각 소위원회는 6명의 평가위원을 배치하고 있음

○ 경기도의 경우, 예산부서가 아닌 외부 용역기관(경기연구원)을 활용하여 재정사업을 평가하고 있음

- 경기연구원에서는 사업부서의 평가결과에 대한 확인평가 및 분석을 수행하고 있음

○ 전라북도 모델과 경기도 모델 모두 외부의 전문성을 활용하며, 자체평가 결과를 확인하는 기능 위주로 구성되어 있다는 점에서 유사함

○ 양 모델의 차별성은 운영주체, 대상사업별 특성을 고려하는지 여부, 그리고 평가부서의 업무 등에서 발생함

- 운영주체의 경우, 평가기관을 지방자치단체 집행기관 내부에 설치하는지 아니면 외부에 설치하는지의 차이로, 평가기관 운영의 탄력성과 관련됨
- 대상사업별 특성의 경우, 현행 주요 재정사업평가가 단일의 평가지표에 의해 평가하고 있어 사업별 특성을 반영하지 못하고 있는 문제를 완화할 수 있는지와 관련됨
- 평가부서 업무의 경우, 평가결과 확인 및 검증 외에 부서의 별도 업무로 인해 업무가 과중한 상태임

○ 외부 전문가를 좀 더 활용한다면 지자체 산하연구원에 일괄 위탁하는 방식이 적합할 것으로 판단됨

○ 산하 연구원에 일괄위탁시 예상되는 문제는 사업별 유형화가 곤란할 수 있다는 것인데, 산하 연구원에서는 평가방법 및 평가지표에 대한 연구가 가능하며, 이 과정에서 사업별 유형화에 대한 연구도 수행 가능할 것으로 판단됨

- 실제로 경기도의 경우 경기연구원에서 개발한 평가유형별 차별적인 평가지표를 사용하여 평가하고 있음
- 뿐만 아니라 경기 연구원에서는 사업부서 자체평가에 대한 확인·점검 뿐 아니라 현장평가, 심층평가 등 평가를 다층적으로 실시하고 있다는 점에서 평가과정에 대한 우려도 불식할 수 있을 것으로 판단됨
- 이외에도 경기도 방식은 평가담당자가 변경될 때에도 지속성을 담보할 수 있는 장점이 있음

<표 4-3> 전라북도 모델과 경기도 모델의 유사성 및 차이점

구분		전라북도 모델	경기도 모델
유사성	목적	외부 전문가 활용	
	기능	자체평가 확인	
차별성	운영(평가)주체	내부	외부
	대상 사업별 유형화	소위원회	일괄
	평가부서의 업무	위원회 관리 분석결과 확인	분석결과 확인

나) 자체평가부서의 적극성 유도 방안

○ 주요 재정사업 평가는 원칙적으로 각 사업부서의 자체평가로부터 출발하며, 첫 단계의 평가가 적정하게 이루어지지 못할 경우 이후의 과정이 불안정하게 추진된다는 점에서 자체평가의 중요성이 부각됨

❍ 자체평가 과정에서 야기되는 문제는 평가의 자의성, 소극적 대응 등으로 대별되는 바, 이를 완화하기 위해서는 내부와 외부의 통제제도를 동시에 활용하는 것이 필요함

❍ 내부통제 방식은 확인평가 과정에서 문제가 발생할 경우 패널티를 부여할 수 있도록 하는 것이 필요함
- 지방재정분석에서도 유사한 문제에 대응하기 위해, 2016년 분석부터 재정분석 자료입력의 신속성 및 정확성 등 재정분석 대응도를 평가대상에 포함하고 있음
- 주요 재정사업평가의 경우도 제출기한 및 공정하지 못한 평가에 대하여 패널티를 부여할 수 있도록 하는 것이 필요함

❍ 외부통제 방식은 자체평가 결과로부터 최종평가가 도출되는 전체 과정을 공시대상에 포함하는 방안을 검토할 수 있음
- 현재 지방보조금 평가결과는 공시대상에 포함하고 있으나 재정사업의 평가결과는 공시대상에서 제외하고 있음
- 재정공시에 포함하는 이유는 타 부서 및 지역주민의 감시를 받도록 하여 감정에 의한 평가를 개선하기 위함임
- 현재 지방보조금 평가결과는 재정공시 항목에 포함되어 있는데 반해 주요 재정사업 평가 결과는 제외되어 있는 이유를 발견하기 어려움

다) 기대효과

❍ 주요 재정사업 평가 과정에서 자체평가에 대한 내·외부통제를 강화하고, 외부전문가를 활용하는 근본적 이유는 객관적이고 체계적인 평가체계를 구축하여 평가결과의 신뢰성을 제고하기 위함임

○ 주요 재정사업 평가 과정에서 빈번히 발생하고 있는 문제는 사업부서와 평가부서간의 마찰, 평가결과에 대한 사업부서의 수용도 저하, 그리고 평가부서의 업무 과중 등임

○ 이러한 문제의 기저에는 평가결과에 대한 신뢰성 저하가 가장 큰 요인으로 자리하고 있다는 점에서, 자체평가의 타당성 및 이에 대한 외부전문가의 검증을 통한 신뢰성 강화방안은 조직 내부에서 발생하는 많은 문제의 해결을 위한 대안으로 판단됨

<표 4-4> 평가의 신뢰성 확보 부분의 쟁점 및 대안 요약

분야	쟁점	대안	
사업부서의 적극성 유도	· 자체평가서 부실 · 평가점수 임의적 부여	· 패널티 부여 · 재정공시 대상에 포함	
외부전문가 활용	· 평가의 일관성 미흡 · 확인평가부서의 업무 과중	경기도 모델	시도연구원 활용
		전라북도 모델	평가단 활용

나. 확인·점검과정의 다양화

1) 쟁점

❍ 인천광역시의 확인·점검 과정은 국내 다른 자치단체와 유사한 과정으로 설정되어 있음

– 확인·점검은 원칙적으로 사업별 확인·점검보다는 서면중심의 평가를 실시하고 있음

❍ 실제로 확인과정을 인천광역시청 내부의 조직과 평가위원회에서 담당하고 있으며, 재정사업의 효율성에 대한 판단보다는 관리과정에 초점을 두고 평가하고 있음

❍ 이러한 현상이 나타나는 이유는 조직내부의 평가제도가 갖고 있는 한계로, 보다 명확하게 확인할 수 있는 대상을 중심으로 평가할 수 밖에 없는 구조적 이유 때문임

❍ 그 결과 평가의 신뢰성에 대한 의문은 물론이고 각 실국에서 이를 수용하는데 저항이 야기될 수 있는 소지를 안고 있음

2) 개선방안

○ 확인·점검의 신뢰성을 담보하기 위해서는 보다 다양한 평가과정을 구비할 필요가 있음

○ 이러한 과정으로는 서면평가 외에 심층평가, 현장평가, 담당자 인터뷰 등이 고려될 수 있음

– 담당자 인터뷰 및 현장방문 평가는 실제 사업 내용과 성과를 파악하는 방법이며, 심층평가는 집중적 분석·관리가 필요한 일부 사업을 대상으로 보다 구체적으로 분석하는 과정임

○ 인천광역시에서 채택할 수 있는 확인·점검 방식은 국내에서 실제 추진되고 있는 확인·점검 방식을 벤치마킹하는 것이 새로운 제도 도입에 따른 시행착오를 최소화할 수 있다는 점에서, 현재 중앙에서 실시 중인 국고보조사업 평가방식을 참고할 수 있음

○ 먼저, 국고보조사업 평가절차는 서면평가 1회, 대면평가 2회(사업담당자 및 예산담당자 중심) 후 평가단의 조정회의를 거쳐서 결정하고 있음

○ 1차 평가(서면 평가)는 자체평가보고서의 검토, 기초조사보고서의 검토 등이 이루어지며, 사업당 평가위원 2인이 독립적으로 평가하고, 합의를 원칙으로 하되 합의가 안되는 경우 심층평가 대상으로 이관하고 있음

○ 2차 평가(심층평가, 대면평가)는 심층평가가 필요한 사업을 대상으로, 추가 자료 요구 및 질의 답변 등 실무자 인터뷰를 통해 평가하며, 그 결과가 조건부 존치 사업인 경우, 상응한 개선내용을 포함한 “사업개선보고서”를 제출통보(차년도 재심사 대상) 하고, 폐지 사업의 경우 소명의견서를 제출하도록 하고 있음

○ 3차 평가(대면평가)는 “조건부 존치” 및 “폐지” 판정 사업을 대상으로, 사업개선보고서와 소명의견서, 질의 답변 등으로 통해 정상추진, 조건부 존치, 단계적 감축, 사업내용, 방식 변경, 폐지 등을 결정하고 있음

○ 마지막으로, 조정회의에서는 전체 사업을 대상으로 3차 평가의견서, 소명의견서, 사업개선보고서(수정안)에 대하여 평가하고 최종평가보고서를 작성하는 과정으로 마무리하고 있음

○ 다만 현재의 인천광역시 자체에서 추진하는 방식으로는 이러한 다양한 과정을 감당하기에는 한계가 있을 수 있기 때문에, 인천발전연구원에 위탁하는 것을 전제로 실행할 수 있는 방법임

다. 기타 운영측면의 개선 방안

1) 통합 주요 재정사업 평가체제 운영

□ 쟁점

○ 현재 지방자치단체의 재정과 관련된 평가는 주요 재정사업 평가, 기금평가, 지방보조금 평가, R&D 평가 등 다양하게 운영되고 있음

○ 부서별로 많은 평가를 수행하는 과정에서 평가결과의 상이성, 평가부담 발생 등 적지 않은 문제들이 나타나고 있음

○ 그러므로 가능한 범위 내에서 각 평가들을 통합하여 운영할 수 있는 체제를 설계하는 것이 필요함

– 이를 통해 평가결과의 일관성 유지 및 평가에 대한 부담 완화, 그리고 시간과 비용을 절감할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요함

○ 일례로, 2016년도에 경기도에서는 주요 재정사업 평가를 수행할 때, 181개의 보조사업에 대해서도 평가대상에 포함하여 평가를 진행한 바 있음

□ 대안

○ 장기적으로는 주요 재정사업 평가, 기금평가, 지방보조금 평가, R&D 평가 등 유사 평가제도의 통합관리 방안을 마련하는 것이 필요함

○ 그러나 모든 평가제도를 동시에 진행하기에는 물리적으로 한계가 있을 수 있다는 점을 고려하여, 단기적으로 가장 유사한 평가제도의 통합을 모색하는 것이 필요함

○ 이러한 인식을 기초로 할 때, 우선적으로 통합을 고려할 수 있는 평가제도는 지방보조금 평가로 판단됨

○ 지방보조사업의 경우 지방보조사업 운영평가를 별도로 시행하도록 하고, 매년 성과평가를 실시하여, 평가결과를 예산편성에 반영하도록 의무화하고 있음

– 지방보조사업의 평가방식은 주요 재정사업 평가와 매우 유사함

○ 다만 지방재정법 시행령 제1조2의 규정 따르면 주요 재정사업 평가시 지방보조사업과 법령에 따라 의무적으로 경비를 부담해야 하는 사업은 제외하도록 하고 있어, 양자를 통합하기 보다는 병렬형식으로 진행하는 것이 바람직함

○ 병렬방식은 양 평가 모두 현재와 같이 사업부서에서 1차평가를 하고, 지방재정사업에 대해서는 심층평가를 포함한 다양한 확인·점검을 중심으로, 그리고 지방보조사업은 자체평가에 대한 확인·점검을 중심으로 진행하는 것을 의미함

○ 현 단계에서 모든 사업에 대한 확인·점검으로 확대하는 것은 사업담당자의 평가업무에 대한 과중한 부담으로 이어질 수 있으므로 병렬방식으로 진행하되, 추후 주요 재정사업 평가에 대한 충분한 정착이 이루어진 이후에는 전체 사업으로 확대하는 것이 필요함

2) 자체평가시 평가담당부서의 의견반영 통로 마련

□ 쟁점

○ 주요 재정사업에 대한 1차 평가는 전적으로 사업부서에서 담당하고 있음

– 이 과정에서 총괄부서(예산부서 또는 평가담당 부서)의 의견이 개진될 여지가 별로 없음

○ 주요 재정사업 평가와 관련하여 빈번하게 나타나는 문제 중의 하나는 사업의 중복성임

– 주요 재정사업 평가체계 내에는 유사·중복사업에 대한 평가를 하도록 구성되어 있음

○ 그러나 유사·중복의 개념이 매우 광범위하기 때문에 판단을 명확하게 하는데 한계가 있음

○ 중복적인 사업이 나타나는 또 다른 요인 중의 하나는 동 사업이 중복적인지 여부를 판단하는 부서가 존치되어 있지 않기 때문임

– 다시 말해 사업부서가 분산되어 있기 때문에 전체적인 시각에서 중복여부를 판단하는데 한계가 있음

○ 실제로 타 자치단체의 경우에도 부서별로 평가가 추진되기 때문에 유사·중복성을 적절하게 평가하는데 한계가 나타나고 있음(전지성, 2016)

□ 대안

○ 이러한 문제에 대한 대안으로 사업의 중복성 여부를 사업부서(1차 검증) 외에 총괄부서(2차 검증)에서도 판단할 수 있도록 하는 것이 필요함

○ 이 경우, 1단계에서는 관심이 필요한 사업, 다시 말해 유사·중복 가능성이 있는 사업을 추려냄

– 이 과정은 사업계획서를 기준으로 판단함

○ 2단계는 1차 발췌된 사업을 대상으로 당해 지방자치단체 사업부서 및 총괄부서 공무원의 확인 과정임

– 이 과정은 서류만으로 판단했을 때 나타날 수 있는 오류를 최소화하고, 당해 지방자치단체의 현실을 고려하지 못할 위험성이 있다는 점을 고려한 과정임

○ 사업부서와 총괄부서에서 2차로 분석하는 과정은 1차로 진행된 서류분석 결과와 어떠한 차이가 있는지를 탐색하는 과정으로, 1차에서 분석된 대상사업, 유사·중복이라고 판단한 이유 그리고 조정방향 등을 미리 공지하고 이에 대한 의견을 기록하도록 하는 방식으로 진행하는 것이 필요함

<표 4-5> 평가지표 및 배점

사업명		
서류분석 결과	유사·중복이라고 판단한 이유	
	조정 방향	
사업부서 의견	조정 방향	
	차이가 발생하는 이유	
총괄부서 의견	조정 방향	
	차이가 발생하는 이유	

○ 이 과정에서 사업부서가 먼저 의견을 개진하고 다음에 총괄부서의 의견을 개진토록 하는 것이 필요함

○ 그 이유는 사업부서에서는 개별사업에 대한 판단에 치중하게 되며, 사업을 계속 추진하고자 하는 경향이 나타날 수 있고 또 총괄부서의 의견에 대응하는 견해를 보일 수 있기 때문임

○ 2차분석 결과에 의해 나타날 수 있는 문제는 사업부서와 총괄부서의 판단이 다를 경우에 어떻게 처리할 지에 대한 부분임

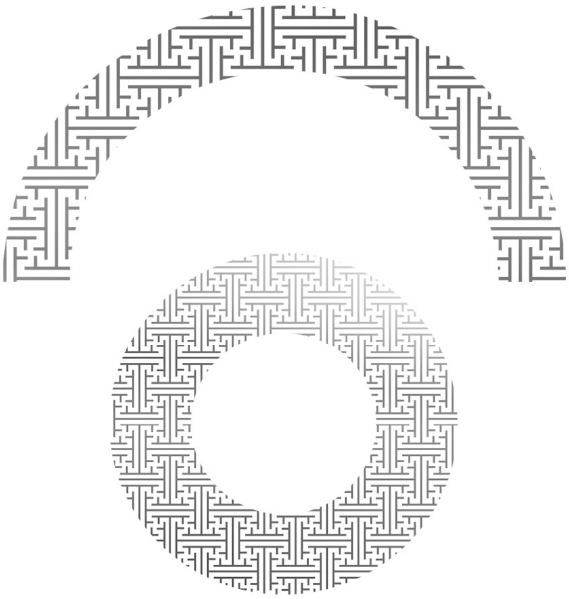
○ 이는 당해 자치단체의 내부적인 이해관계의 충돌이며 또 시각적으로는 미시적인 시각과 거시적인 시각간의 충돌로, 어느 한 부서의 판단이 적정하다고 결론을 맺는데 한계가 있을 수 있음

❍ 따라서 이 경우에는 심의위원회의 안건으로 상정토록 하여 동 위원회에서 심의할 수 있도록 하는 것이 갈등을 최소화하는 방안으로 판단됨

❍ 뿐만 아니라 심의위원회에서도 중복여부를 판단(3차 검증)할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 이 경우 모든 지방재정사업에 대하여 중분류 수준에서 유사사업의 종류를 표로 정리하여 심의위원회에 상정하고, 확인할 수 있도록 하는 것이 필요함

– 이 표에는 사업명, 사업목적, 사업대상, 추진기간, 근거법령 등을 명기하도록 하여 유사·중복여부 검토할 수 있도록 함

제5장
요약 및 정책건의



제5장 요약 및 정책건의

1. 요약

○ 본 연구는 2014년에 도입된 주요 재정사업 평가제도가 보유하고 있는 우수한 장점에도 불구하고, 시행과정에서 야기되고 있는 다양한 쟁점들을 발굴하고 대안을 모색하는데 목적이 있음

○ 주요 재정사업 평가제도는 2014년 5월 지방재정법 제5조3항이 신설됨에 따라 2015년부터 시행되었음

- 주요 재정사업평가의 대상은 지방재정법 시행령 제1조의2에 의거, 시·도의 경우는 총사업비 5억원 이상의 투자사업과 행사성 사업임
- 시·군 및 자치구의 경우는 총사업비 2억원 이상의 투자사업과 행사성 사업으로 제한하고 있음
- 평가기준은 계획, 관리, 성과·환류의 3단계로 구분하여 11개 지표로 구성되어 있으며, 자체평가 및 예산부서의 확인·점검 등을 순차적으로 진행토록 하고 있음
- 사업별 평가결과 산출은 평가지표별 점수를 종합하여 사업별로 5단계 등급화하여, 미흡 이하 등급은 등급 개선이 없는 경우 원칙적로 예산을 미반영하도록 하고 있음

○ 주요 재정사업 평가제도의 위상을 분석하기 위해 중앙정부의 재정사업 자율평가제도, 지방보조금 평가제도, 그리고 국고보조사업 운영 평가제도 등 유사평가제도와 비교분석한 결과는 다음과 같음

- 평가대상 부분에서는, 타 사업의 경우 관련되는 모든 사업을 포괄적 대상으로 하고 있는데 반해, 주요 재정사업 평가는 유일하게 금액과 용도를 기준으로 제한하고 있음

<표 5-1> 주요 재정사업 평가와 유사 평가제도의 비교

구분	주요 재정사업 평가	재정사업자율평가	지방보조금평가	국고보조사업운영평가
대상	- 시·도: 총사업비 5억원 이상의 투자사업과 모든 행사성 사업 - 시·군 및 자치구: 총사업비 2억원 이상의 투자사업과 모든 행사성 사업	예산 및 기금이 투입되는 모든 재정사업	지방보조사업	국고보조사업
과정	- 자체평가 - 확인평가	- 각 부처평가 - 기재부 확인평가	자체평가	- 자체평가(서면평가) - 외부평가(대면평가) - 외부평가(심층평가)
등급	5등급	5등급	5등급	3등급 (세부적으로는 6등급)
활용	- 우수 이상: 예산 증액 또는 유지 - 미흡 이하: 원칙적로 예산 미반영	- 우수 이상: 예산 증액 대상 - 미흡 이하: 예산의 10% 삭감	미흡 이하: 예산 삭감 또는 지원중단	- 조건부 존치: 단계적 감축 - 폐지: 즉시 폐지 및 단계적 폐지

- 평가방법은 모두 평가기준에 의한 평가를 하고 있으나, 평가과정은 체계별로 차별화되고 있음
- 다시 말해, 주요 재정사업평가를 포함한 재정사업평가는 자체평가와 확인·점검으로 구성되어 있는데 반해, 지방보조금은 자체평가 만을 하고 있음
- 평가결과의 활용 측면에서는, 등급은 대체로 5-6등급으로 구분되어 있으며, 모든 평가제도가 그 결과를 예산에 반영토록 하고 있음
- 주요 재정사업평가의 경우 미흡 이하일 경우 원칙적으로 예산에 반영하지 않는데 반해 재정사업자율평가는 10%의 예산삭감을 규정하고 있음
- 결과적으로 주요 지방재정사업평가제도가 타 평가기제보다 강력한 규제수단으로 활용되고 있는 것으로 판단됨

○ 두 번째 분석은 인천광역시의 주요 재정사업 평가체계를 경기도 및 전라북도와 비교분석하였음

- 경기도와 전라북도의 주요 지방재정사업 평가체계는 인천광역시와 동일하게 실국의 자체평가로부터 출발하고, S, A, B, C, D 등급으로 구분한 후 그 결과를 차년도 예산에 반영하고 있음
- 다만 두 자치단체 모두 평가를 외부 전문가를 활용하고 있다는 점에서 인천시와 차별화되고 있는데, 경기도는 경기연구원에 일괄위탁하고 있으며, 전라북도는 별도의 평가단을 운영하고 있음

○ 인천광역시와 차별화되어 나타나는 부분은 평가대상, 상대평가 비중, 평가주체, 평가방식 등임

- 평가대상의 경우, 인천은 재정사업 2억원 이상, 행사성 사업 5천만원 이상으로 행자부의 기준금액(재정사업 5억원 이상) 보다 낮은 기준을 설정하고 있는데 반해, 경기도는 행자부의 기준을 그대로 적용하고 있으며, 전북은 이보다 낮은 수준인 재정사업 3천만원이상, 행사성 사업 2천만원 이상으로 설정하여 평가대상을 크게 확대하고 있음
- 상대평가 비중의 경우, 인천시는 우수 이상 20% 이내, 미흡 이하 15% 이상으로 책정하고 있고, 전북은 우수 이상 25% 이내, 미흡 이하 30% 이상으로 설정하여 평가결과를 강화하고 있으며, 경기도는 우수 이상 20% 이내, 미흡 이하 10% 이상으로 책정하고 있음
- 평가방식과 관련하여, 인천광역시는 자체평가와 확인평가 등 행자부의 기준을 그대로 수용하고 있고, 타 자치단체의 경우는 자체평가 외에 서면평가, 심층평가, 현장평가 등의 방식을 적용하고 있음
- 평가주체의 경우, 인천광역시는 실국에서 자체평가한 후 이를 평가담당관실 및 평가위원회를 중심으로 확인·점검하고 있는데 반해, 경기도는 외부위탁, 전북은 민간전문평가단 운영 등 민간의 전문성을 활용하고 있음

<표 5-2> 인천광역시의 주요 재정사업평가와 차별화된 부분

구분	인천	경기	전북
평가 대상	- 재정사업: 2억원 이상 - 행사성 사업: 모든 사업*	- 재정사업: 5억원 이상 - 행사성 사업: 모든 사업	- 재정사업: 3천만원 이상 - 행사성 사업: 모든 사업
상대평가 비중	- 우수이상: 20% 이내 - 미흡이하: 15% 이상	- 우수이상: 20% 이내 - 미흡이하: 10% 이상	- 우수이상: 25% 이내 - 미흡이하: 30% 이상
평가 방식	- 자체평가 - 확인	- 자체평가 - 기본평가(서면평가) - 심층평가 - 현장평가	- 자체평가 - 확인 및 점검 - 현장실사
평가 주체	- 자체평가: 해당 실국 - 확인: 평가담당관실 및 평가위원회	- 자체평가: 해당 실국 - 기본평가(서면평가): 외부위탁 - 심층평가: 외부위탁 - 현장평가: 외부위탁	- 자체평가: 해당 실국 - 확인 및 점검: 민간전문평가단 - 현장실사: 민간전문평가단

* 행사성 사업의 경우 2016년까지 시·도 5천만원 이상, 시·군·구 2천만원 이상이나 2017년부터는 모든 사업으로 대상이 확대되었음.

○ 자치단체 간에 차별화되어 있는 부분중 앞의 두가지(평가대상과 상대평가 비중)는 주요 재정사업 평가제도에 대한 적극성 정도의 발현이라면, 뒤의 두 가지(평가방식과 평가주체)는 평가결과의 신뢰성과 관련있는 부분으로 판단됨

○ 본 연구에서는 주요 재정사업의 현황분석을 토대로 제도적 측면의 개선과 운영적 측면의 개선으로 구분하여 쟁점을 발굴하고 대안을 모색하였음

– 제도적 개선은 법과 매뉴얼의 변경과 관련된 부분이며, 운영적 측면은 지방자치단체에서 주요 재정사업 평가제도를 관리하는 과정에서 개선이 필요한 부분임

– 그러므로 운영적 측면 개선은 지방자치단체의 재량적 행위에 해당하는 바, 지방의 특성에 따라 선택이 가능한 부분임

○ 먼저 제도적 측면에서의 쟁점은 평가대상 사업범위와 관련하여 제기됨
- 다시 말해 주요 재정사업평가는 총사업비 5억원 이상 투자사업으로 규정하고 있는 바, 투자사업의 정의, 총사업비의 범위 그리고 사업비에 제외경비가 혼재되어 있는 경우 총사업비의 범위 등에서 혼란이 야기될 수 있음

○ 둘째, 주요 재정사업 평가의 경우 평가기준에는 예산삭감이나 미반영 등에 대해 언급하고 있을 뿐 예산편성 지침에는 별도 명시가 되어 있지 않아서 평가결과에 대한 이행이 미진한 실정임
- 중앙정부에서는 2017년도 예산편성지침에 성과평가와 관련하여 예산편성 요령을 별도로 적시하고 있음
- 중앙정부의 예산편성지침에는 기본원칙으로 세출구조조정 등에 기여할 수 있도록 예산과의 연계를 강화하고 지속적인 재정지원 필요성이 없거나 유사중복 등으로 평가받은 사업의 경우 추진여부를 재검토하며 사업별 평가결과를 제도개선 등에 적극 활용토록 명시하고 있음
- 예산연계 기준에는 재정사업 자율평가, 심층평가결과를 반영하여 예산요구를 하도록 되어 있음

○ 셋째, 성과목표 설정시점이 명확하지 않아 사후적으로 평가지표를 설정하고, 이를 바탕으로 평가를 실시하고 있어, 평가의 효율성이 저해되고 있음
- 즉 주요재정사업 평가지표는 계획(20), 관리(30), 성과환류(50)단계로 구분되어 있으며, 이 중 계획과 성과환류단계의 평가지표는 성과지표와 관련하여 평가하도록 되어 있음
- 그러나 성과목표의 설정시점이 사업계획 단계가 아닌 사업 시작 이후 평가시즌에 설정하고 있는 상태임

○ 넷째, 사업평가 결과의 활용 측면에서도 다양한 문제가 제기되고 있음
- 주요 재정사업평가의 평가지표가 '존치'여부가 아닌 운영과 성과에 대한 평가임에도, 평가결과를 사업의 일몰 및 감액으로 연결하는 것에 대한 한계가 존재함

- 또 미흡 이하의 상대평가 비중이 지켜지지 않고 있으며, 계속사업의 경우, 미흡이하로 평가되어 예산이 삭감될 경우 사업추진이 곤란할 수 있는 문제도 나타나고 있음

❍ 운영적 측면의 쟁점은 평가의 신뢰성 및 타당성을 확보하는데 어려움이 도출되고 있는 것으로 요약할 수 있음

❍ 먼저, 평가의 신뢰성 측면은 자체평가를 각 사업부서가 담당하고 있어 객관적인 평가를 기대하기 어려운 상황이며, 자체평가서를 부실하게 작성하거나 제출하지 않는 행태와 자체평가 점수를 임의대로 결정하는 문제 등임

- 자체평가서를 부실하게 작성하거나 제출하지 않는 행태의 경우는 제출기한을 엄수하지 않거나 필수적인 정보를 누락하고 제출하는 현상으로 나타나고 있음
- 일부 자치단체에서는 전년도 평가에서 작성하였던 자체평가서를 그대로 제출한 경우도 발견됨

❍ 두 번째, 평가의 타당성 측면은, 자체평가의 확인과정이 매우 단순하게 설정되어 있어, 결과의 수용성이 저하되고 있는 점임

- 실제로 확인평가는 서면중심의 평가를 실시하고 있으며, 대부분의 자치단체에서는 내부조직에서 담당하고 있어 평가결과를 수용하는데 저항이 야기될 수 있는 소지를 안고 있음

2. 정책건의

❍ 본 연구에서는 분석과정에서 제기된 쟁점에 대하여 제도적 부분과 운영적 부분으로 구분하여 정책건의함

- 제도적 측면에서는 사업범위와 관련된 부분, 주요 재정사업 평가제도와 성과관리시스템과의 관계, 평가결과의 활용 등에 대하여 대안을 제시하였음
- 운영적 측면에서는 평가의 신뢰성 및 타당성 확보를 제고할 수 있는 방안을 제시하였음

❍ 먼저 제도적 부분 중 사업범위와 관련된 부분은 주요 재정사업평가 대상과 관련하여 쟁점이 제기되고 있음

– 다시 말해, 주요 재정사업의 대상 중 투자사업의 정의, 총사업비의 범위 그리고 행정자치부 예규에 따른 대상범위의 단위가 명확하지 않은 부분에서 쟁점이 발생하고 있음

– 이러한 쟁점과 관련하여, 주요 지방재정사업 평가대상은 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업으로 이해하는 것이 필요함

– 주요 재정사업 평가에서 투자사업과 행사성 사업을 구분한 이유는 행사성 사업을 좀 더 엄밀히 관리하기 위해 재정사업을 구분한 것으로 해석하는 것이 필요함

– 즉, 사업의 효율적 관리를 위해 투자사업은 시·도 5억원 이상, 시·군·구 2억원 이상, 행사성 사업은 전 사업이 평가대상에 포함되며, 각 개별사업별로 작성, 예산부서에 제출하여 최종적으로 승인된 사업비를 의미함

– 투자심사에 대상이 되는 사업비는 사업비의 세부내역을 구분하고 있으나, 주요 재정사업평가에서의 사업비는 각 사업비의 세부내역을 구분하는 것이 아니라 각 사업별 승인된 예산액을 기준으로 한다는 점에서 차이가 있음

❍ 둘째, 평가결과의 활용 측면에서는, 주요 재정사업 평가결과를 예산에 반영할 수 있도록 지방자치단체 예산편성지침에 적시할 필요가 있음

– 이 경우 예산편성지침에 적시할 내용은 주요 재정사업 평가기준의 결과활용과 동일하게 기술할 필요가 있음

❍ 셋째, 주요 재정사업평가의 평가지표와 활용 간의 괴리 문제는, 현재와 같이 운영·성과에 대한 평가 외에 존치 여부에 대한 평가를 병행하는 것이 필요함

– 행정자치부에서 권고하고 있는 공통지표는 사업의 운영과 성과를 평가하기 위한 것이므로, 공통지표만 활용하여 사업을 평가하고 일몰·삭감을 결정하는 것에 대해서 존치평가로 개선하는 것이 필요함

– 존치평가는 운영·성과평가 이전 시점에서, 평가결과에도 불구하고 반드시 추진해야 하는 사업을 선정하기 위한 과정임

○ 넷째, 상대평가의 비중이 준수되지 않는 문제는, 각 자치단체에서 자율적으로 시행하되, 결과활용과 관련해서는 중앙단위에서 보다 구체적이고 명확한 원칙 수립이 필요함

– 중앙단위에서는 상대평가 비중의 준수 여부를 지방교부세 감액 대상으로 편입하는 방안을 고려해 볼 수 있음

○ 다섯째, 미흡 이하로 평가되어 예산이 삭감될 경우 사업추진이 어려워 주요재정사업평가로 인해 사업추진의 비효율이 발생할 여지가 있는 부분과 관련해서는, 평가결과를 바로 적용하기보다는 유예기간을 두거나 현재 시점에서 재평가를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 필요함

– 유예기간을 적용하는 경우, 1년 정도의 기간을 두고 평가하여 동일한 결과가 도출되었을 때에 일몰 및 예산삭감을 적용하는 방식임

– 현재 시점에서 재평가하는 제도는 문제사업에 대해서 심층평가 방식과 동일함

○ 마지막으로, 성과목표의 설정시점은 사업제안 시점 또는 연초에 설정할 수 있도록 명문화할 필요가 있음

○ 운영적 측면에 대한 개선방안 중 평가의 신뢰성을 확보하기 위해서는 외부의 전문성을 활용하는 것이 필요한 바, 이와 관련해서는 전라북도 모델과 경기도 모델이 상정될 수 있음

– 경기도 모델은 산하연구원에 일괄위탁하는 방식이며, 전라북도 모델은 외부인사로 구성된 평가단을 운영하는 방식임

– 지자체에서 외부 전문가를 활용할 경우 산하연구원에 일괄 위탁하는 방식이 적합할 것으로 판단됨

– 산하 연구원에 일괄위탁시 평가방법 및 평가지표에 대한 연구가 가능하며, 평가담당자가 변경될 때에도 지속성을 담보할 수 있는 장점이 있음

○ 둘째, 자체평가부서의 소극적 행태를 완화하기 위해서는 내부와 외부의 통제기제를 동시에 활용하는 것이 필요함

- 내부통제 방식은 확인평가 과정에서 문제가 발생할 경우 패널티를 부여하는 것이며, 외부통제 방식은 자체평가 결과로부터 최종평가가 도출되는 전체 과정을 공시대상에 포함하는 방안임

○ 셋째, 평가결과의 타당성을 확보하기 위해서는 평가과정을 다양화하는 것이 필요한 바, 이러한 과정으로는 서면평가 외에 심층평가, 현장평가, 담당자 인터뷰 등이 고려될 수 있음

- 담당자 인터뷰 및 현장방문 평가는 실제 사업 내용과 성과를 파악하는 방법이며, 심층평가는 집중적 분석·관리가 필요한 일부 사업을 대상으로 보다 구체적으로 분석하는 과정임

○ 이 외에도 유사한 평가를 통합운영하여 평가에 대한 피로를 줄일 수 있도록 하고, 자체평가 과정에서도 평가담당부서의 의견이 개진될 수 있도록 하는 것이 필요함

【참고문헌】

공동성·방문규·윤기웅, 재정사업 평가결과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구, 정책분석평가학회보, 2006.

김다경·황소하, 지방재정사업 평가제도의 운영현황과 발전방안에 관한 연구, 한국지방재정학회 발표논문, 2016.

서정섭, 지방자치단체 재정사업 자율평가제도 도입, 미발표, 2011.

유금록, 재정사업자율평가제도 평가지표의 타당성 및 신뢰성 분석. 정책분석평가학회보, 2011.

조경훈, 2016년 경기도 재정사업평가, 한국정책분석학회 세미나 발표논문, 2016

하연섭, 사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구. 한국행정연구, 2013

기획재정부, 재정사업자율평가지침

지방재정법 및 지방재정법시행령

행정자치부, 지방자치단체 주요 재정사업 평가기준