

문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구

2023-07

정책연구

Improving the Operation of the
Performance-Based Budgeting
in Cultural Policy

정보람
김윤경
배관표



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

정책연구 2023-07

문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구

Improving the Operation of the Performance-Based Budgeting
in Cultural Policy

정보람·김윤경·배관표



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구 책임

정보람 한국문화관광연구원 부연구위원

공동 연구

김윤경 한국문화관광연구원 연구원

배관표 충남대학교 국가정책대학원 부교수

문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구



연구 개요

1. 서론

가. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 2021년 「국가재정법」 개정으로 5년 단위의 ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 및 연간 ‘추진 계획’ 수립이 의무화되었고, 2022-2026년 재정사업 성과관리 기본계획에서는 부처 단위에서 성과 지향적 재정 관리 강화 요구
- 부처 자체적인 재정사업 성과관리 강화가 요구되는 가운데, 문화체육관광부는 그간 소액 다건형 사업 행태와 재정지원 방식의 불명확성, 보조금 운영·관리 체계 부족, 집행률 저조 등 성과지향적 재정사업 관리 미흡에 대한 지적이 계속
- 재정사업 개수나 예산 규모가 큰 부처는 재정사업 성과관리 시스템(재정사업 결정 및 관리 관련 지침 및 규정, 심의 및 점검 기능 강화, 성과관리 전담 조직 운영, 자체 평가 운영 등)을 구축하고 있어 문체부도 이에 대한 대응 필요

2) 연구 목적

- 재정사업 성과관리는 정책 성과 목표와 범위를 설정하고, 목표를 달성하기 위한 재정사업을 설계하고 효율적·효과적으로 실행하는 일련의 과정을 점검하는 활동이라 할 수 있음
- 여기서 전제되어야 할 중요한 조건은 성과관리 체계가 정책이 지향하는 바를 잘 반영하고 있는가이고 특히 문화 분야는 무형의 결과물이자 외부성이 높은 분야이므로 기획 및 조정기능 강화방안을 보다 중점적으로 모색하고자 함
- 또한 기획-집행-평가까지 부처 내 재정사업 관리 및 재정사업 실행 부서, 그리고 재정사업 실행 전달체계(공공기관)가 성과관리 중요성을 주요 업무로 인지하고, 기본 원칙과 함께 사업 특성, 실행 주체의 전문성을 고려한 지침 마련이 필요함
- 특히 문화체육관광부는 사업 기획 재정지원 수단(직접, 보조, 출연)의 불명확성과 재정 전달체계의 복잡성에 직면, 이에 출연·보조의 합리적 기준을 설정하고 전달체계의 법적 근거 및 전문성에 따라 기능 강화 방안을 마련하는 등 문화재정 사업 실행 및 관리 역량 강화 방안을 모색하고자 함

나. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

- (시간적 범위) 2023년을 기준으로 하되, 재정사업 성과관리 체계 변화 추세에 대한 종단적 분석은 국내에 재정사업 성과관리가 본격 시작된 2003년부터 현재까지 생산된 자료를 중점적으로 분석함
- (대상적 범위) 문화재정의 범위는 「국가재정법」에서 규정하고 있는 예산 과목 구조 16개 중 하나인 ‘문화 및 관광’ 분야를 기준으로 살펴보고, 문화 분야 재정사업 관리 주체는 ‘문화체육관광부’를 대상으로 함
- (내용적 범위) ① 문화재정 성과관리의 개념 및 제도 현황 분석, ② 문화체육관광부 재정사업 관리 주요 쟁점 분석, ③ 국내외 재정사업 관리 체계 사례 분석, ④ 문화재정 구조 및 쟁점 분석, 사례 분석을 종합하여 문화재정 성과관리 체계 개선방안 도출

2) 연구 방법

- 정책 자료를 분석하고, 특히 문화체육관광부의 성과 계획서 및 성과 보고서, 통합 재정사업 평가, 사전 적격성 심사, 예결산 보고서 등 기초 자료를 분석함
- (전문가 자문/세미나) 재정사업 성과관리 제도 변화 방향과 문체부 재정사업 쟁점 진단, 대안을 모색하기 위해 학계 및 현장의 전문가와 자문회의 및 정책 세미나를 실시함
- (설문조사) 문체부 및 주요 부처(복지부, 농림부) 공무원을 대상으로 하는 설문조사를 통해 재정사업 관리 및 운영 현장에서의 애로 사항을 확인하고 대안을 모색함

[그림 1] 연구의 수행 방법 및 과정

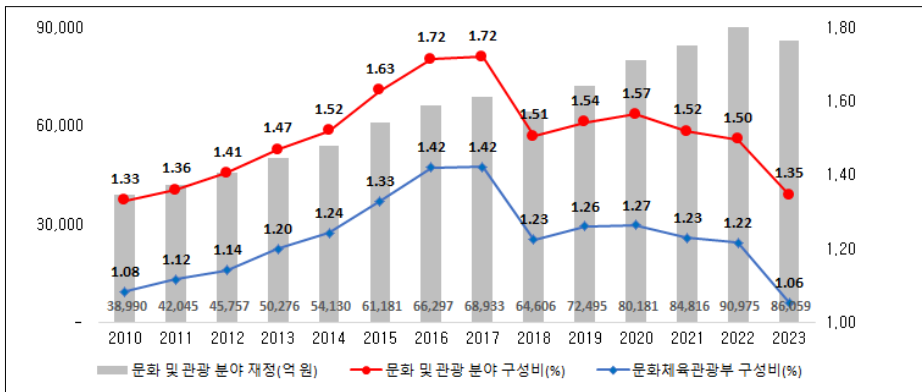
수행 방법	연구 내용
문헌 연구	문화재정 성과관리의 개념 및 제도 현황 분석
전문가 자문회의 주요 부처 설문조사	문화체육관광부 재정사업 관리 주요 쟁점 분석
문헌 연구 전문가 자문회의	국내외 재정사업 관리 체계 사례 분석
전문가 정책 세미나	문화재정 성과관리 체계 개선방안 제안

2. 문화재정 성과관리 체계 개선 필요성

가. 부처 단위 성과관리 대응 요구 강화

- 2022~2026년 재정사업 성과관리 기본계획에서는 성과목표 관리를 통해 부처별 대표 지표 위주의 성과 공개를 강화하고, 세부 사업 단위의 성과평가를 통해 성과 미흡 사업 중심의 지출 구조조정, 제도 개선 추진 등 성과평가 결과 활용을 제도화하는 등 부처 단위에서 성과지향적 재정 관리 강화 요구
- 한편 문화재정 조정 및 지출 효율화로 재정 규모가 급감하였고, 한정된 재정으로 정책 성과를 최대화하는 재정 운용 내실화와 성과관리 개선이 필요함

[그림 2] 문화재정 규모 추이(2010~2023년)

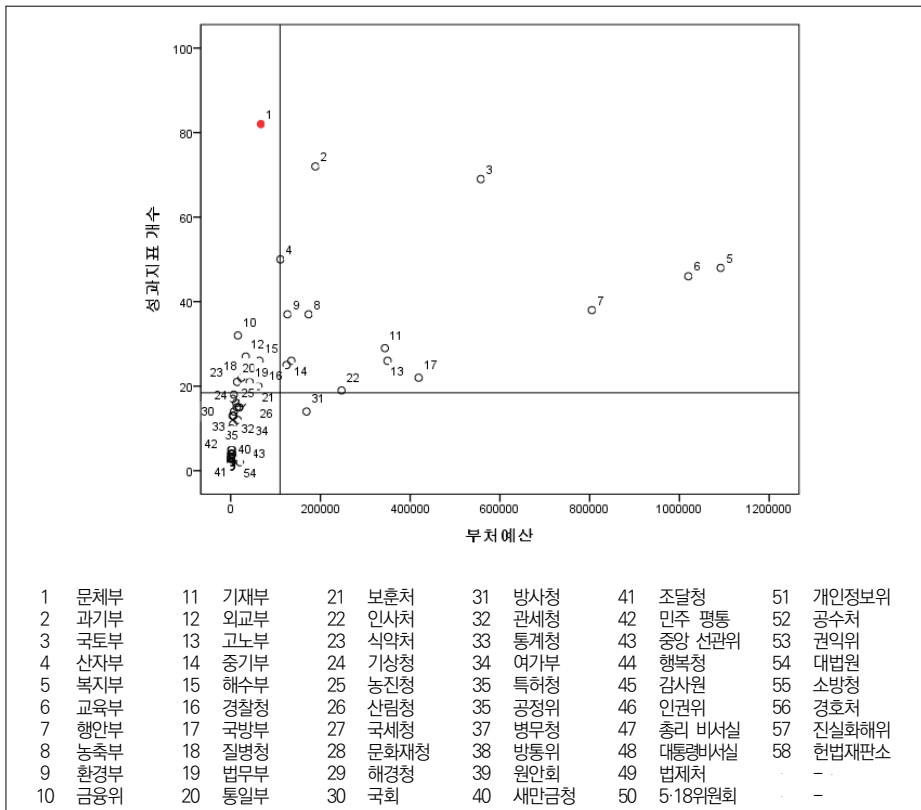


나. 문화재정 특징 및 한계

1) 소액 다건 보조사업과 관리 지표 과다

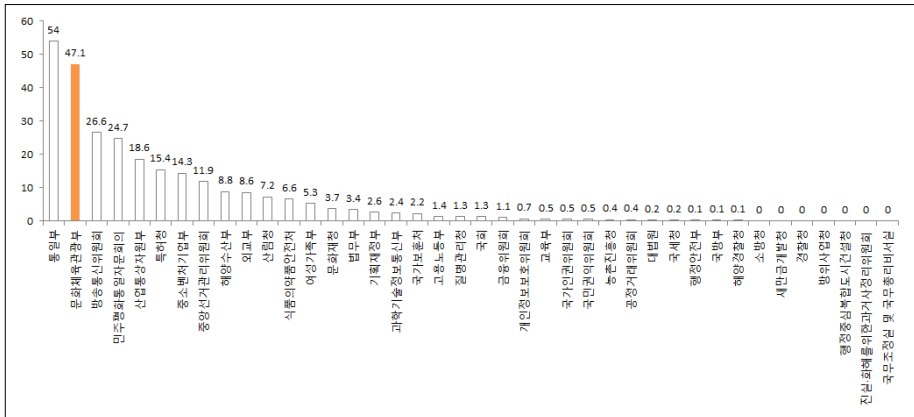
- 문화체육관광부 예산은 정부 총지출 대비 1.6%(6조 7,408억 원)에 불과하면서 보조사업 수는 1,137개로 전 부처에서 가장 많은 보조사업을 가지고 있음. 또 성과 목표 관리 대상 부처 중 예산은 총지출 대비 1.1%임에도 불과하고 성과 지표는 가장 많음
- 소액 다건형 재정사업 구조는 간접 비용(보조금 신청, 교부 결정, 예산 계산, 정산 등)의 증가를 가져오고, 중앙부처로 하여금 타 사업과의 유사 중복 및 기타 재정사업 관리에 필요한 행정력을 충분히 발휘하지 못하게 함으로써 결국 정책적 의사 결정과 정책 성과관리 역력은 부족하게 됨

[그림 3] 부처 예산과 성과 지표 개수



- 한편 문화체육관광부 총지출 대비 민간보조금은 47.1%이고, 부처의 보조금 중 민간보조는 73.7%로 민간보조금이 통일부 다음으로 높은 부처임

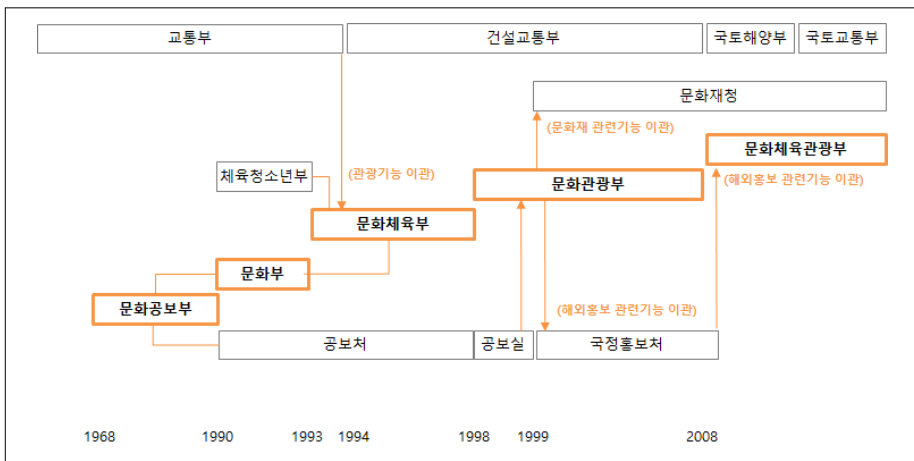
[그림 4] 부처별 민간보조사업 비율



2) 부처 내 기능 칸막이와 전달체계 복잡성

- 문화체육관광부는 태생적으로 복잡한 조직의 병합과 기능 변화를 거치다 보니, 분야와 영역별로 업무 특성이 복잡하고 다단계에 걸치게 되었으며, 재정 구조와 전달 체계 역시 복잡다기함

[그림 5] 문화체육관광부 조직 기능 주요 변화



3. 문화체육관광부 재정사업 주요 쟁점 분석

가. 문화체육관광부 재정사업 성과관리 단계별 평가 분석

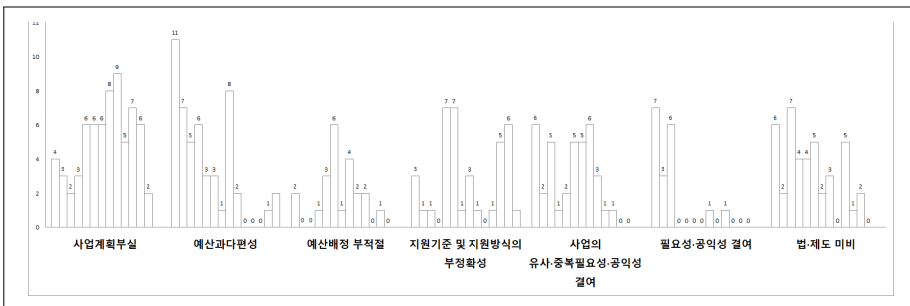
1) 분석 개요

- 2010년부터 가장 최근인 2022년까지 발간된 각 재정사업 관련 보고서들을 분석하여 문화체육관광부 재정사업 관리에 있어 기획-집행-평가 각 단계별로 주요하게 나타나는 평가(지적)를 유형화하고 지적 건수 추이를 살펴봄
- 재정사업 성과 관련 평가 내용을 분석하기 위해 ‘예산안 분석 보고서’, ‘결산 분석 보고서’, ‘재정사업 성과 계획 보고서’, ‘재정사업 평가 보고서(자율평가, 심층평가, 국고보조사업운용평가, 기금사업평가 등)’의 내용을 분석함

2) 주요 결과

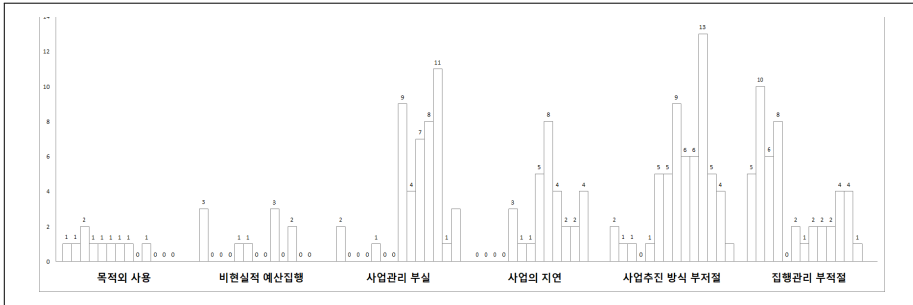
- (기획 단계) ‘사업 계획 부실’에 대한 지적을 가장 많이 받았으며, 그 다음으로 내역 사업에 대한 ‘예산 과다 편성’, ‘범·제도 미비’ 및 ‘지원 기준 및 지원 방식의 부정확성’, ‘사업의 유사·중복’ 등에서 주로 지적됨

[그림 6] 문화체육관광부 재정사업 지적: 기획 단계(2010~2023)



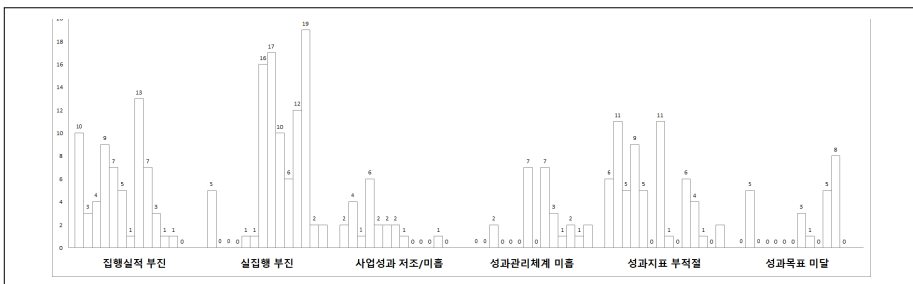
- (집행 단계) ‘사업 추진 방식의 부적절’과 ‘집행 관리 부적절’, ‘사업 관리 부실’ 등 주로 모니터링 차원에서 발견할 수 있는 예산 집행 및 관리에서 주로 지적됨

[그림 7] 문화체육관광부 재정사업 지적: 집행 단계(2010~2023)



- (평가 단계) ‘집행 실적 부진’, ‘실집행 부진’ 등 당초 의도했던 사업이나 정책이 변경·지연 되는 집행 실적 관련 지적이 많았고, ‘성과 지표 부적절’에 대한 개선 요청도 다수 지적됨

[그림 8] 문화체육관광부 재정사업 지적: 평가 단계(2010~2023)



나. 문화체육관광부 재정사업 운영·관리 설문조사

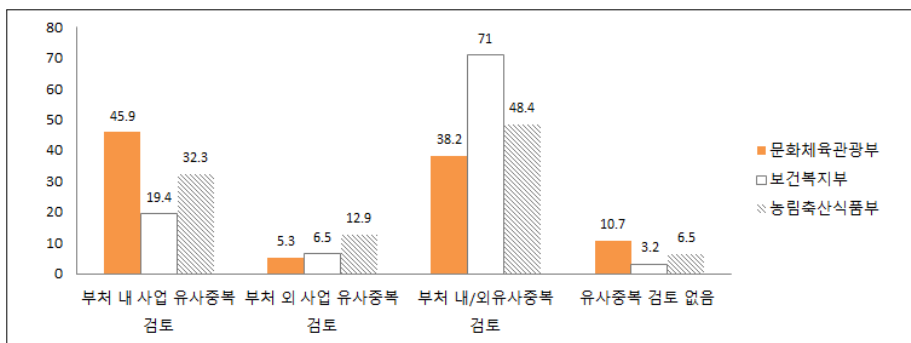
1) 조사 개요

- 주요 정부 부처(문체부, 복지부, 농림부)의 재정사업 관리 현황과 재정사업 모니터링 체계에 대해 조사함
- 조사 방법은 구조화된 설문지를 이용하여 온라인(모바일 병행) 및 이메일 조사로 진행되었다. 조사 기간은 2023년 5월 8일 ~ 6월 2일로 약 25일에 걸쳐 실시되었으며, 총 응답자 수는 400명(문체부 338명, 복지부 31명, 농림부 31명)

2) 주요 결과

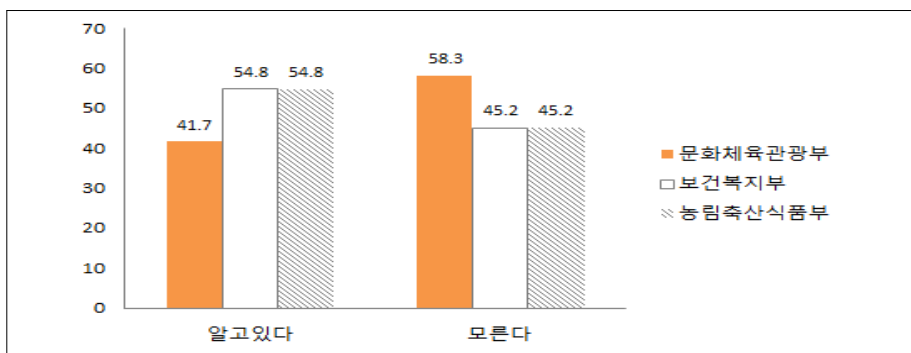
- (유사·중복 검토) 재정사업 계획 수립 시 유사·중복 여부 검토 방법에 대해 ‘문화체육관광부’(45.9%)는 ‘부처 내 사업 유사·중복 검토’가 높고, ‘보건복지부’(71.0%)와 ‘농림축산식품부’(48.4%)는 ‘부처 내/외 유사·중복 검토’가 높음

[그림 9] 재정사업 계획 수립 시 유사·중복 여부 검토 방안



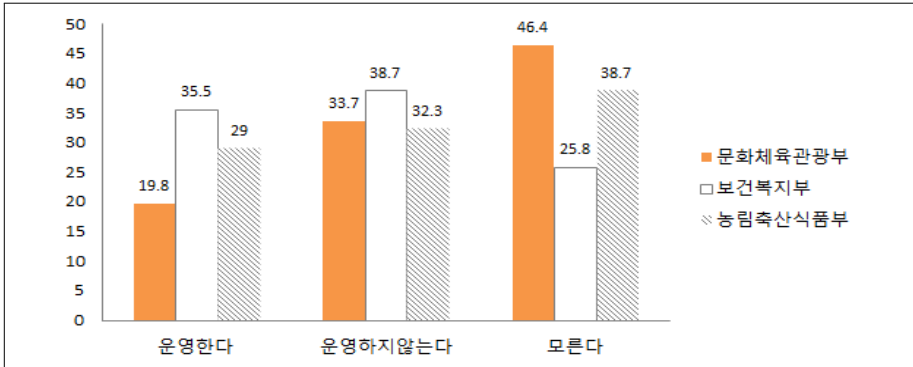
- (사전 적격성 심사) 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부에 대해 ‘문화체육관광부’는 ‘모른다’(58.3%)는 응답이 높고, ‘보건복지부’(54.8%)와 ‘농림축산식품부’(54.8%)는 ‘알고 있다’는 응답이 높음

[그림 10] 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부



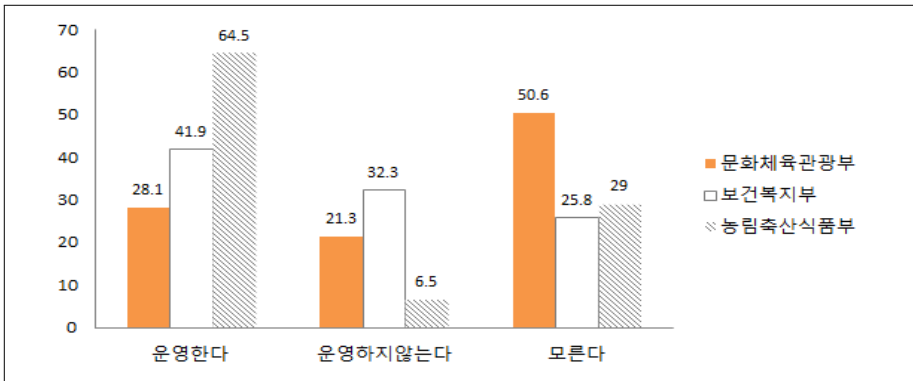
- (보조사업 선정 위원회) 보조사업자 선정 시 위원회를 운영하고 있는지에 대해 문화체육관광부와 농림축산식품부는 ‘모른다’는 응답이 가장 높고 ‘운영하지 않는다’는 응답이 높은 반면, 보건복지부는 ‘운영하지 않는다’는 응답이 높았고 ‘모른다’는 응답은 낮음

[그림 11] 보조사업자 선정 시 위원회 운영 여부



- (보조사업 집행 점검 절차) 보조사업 집행을 점검하는 절차를 운영하고 있는지에 대해 문화체육관광부는 ‘모른다’는 응답이 가장 높은 반면, 보건복지부와 농림축산식품부는 ‘운영한다’는 응답이 가장 높음

[그림 12] 보조사업자 집행에 대한 점검 여부



- (보조사업 모니터링) 보조사업에 대한 모니터링 체계 필요성에 대해 ‘필요하다’라는 응답은 63.8%(필요: 45.3% + 매우 필요: 18.5%), ‘불필요하다’는 5.3%(불필요: 3.0% + 매우 불필요: 2.3%)로 나타났으며, ‘보통’은 31.0%임
- (성과관리 개선 의견) 기획 단계의 과학적 수요 예측과 절차 준수 필요, 집행 단계의 적합한 사업자의 사업 목적에 맞는 예산 집행 관리 필요, 평가 단계의 정확한 성과 측정 및 평가 필요 등이 있음

〈표 1〉 재정사업 성과관리 체계 개선 의견(설문조사 개방형 주요 의견)

사업 기획(예산 편성)	사업 집행(예산 집행)	사업 평가(평가 환류)
<ul style="list-style-type: none"> - 정치적인 결정 - 규정 및 절차 미준수 - 우선순위 낮은 사업 예산 편성 - 사업 타당성 및 수요 예측 미실시 - 과다 예산 편성 	<ul style="list-style-type: none"> - 부적합한 사업자 지원 - 담당자의 사업 관리 부족 - 법규 위반 및 부정 수급 - 사업 목적에서 벗어난 집행 - 사업 집행 지연, 만성적 이월 	<ul style="list-style-type: none"> - 부정확한 성과 측정 및 평가 - 담당자의 성과관리 이해 부족 - 과도한 행정 서류 및 절차 대응 - 과정 관리 체계 부재 - 환류 제도의 미비

다. 문화체육관광부 재정사업 성과관리 주요 쟁점

1) 재정사업 계획 및 전달체계 부실

- 문화체육관광부 재정사업의 기획 단계에서는 주로 ‘사업 계획 부실’과 ‘내역 사업 단위의 예산 과다 편성’이 지적되고 있으며, 이는 그동안 지속 지적받아온 소액 다 건형 사업에 대한 지적과 일맥상통함
- 재정사업이 기획 단계에서 데이터에 기반하여 수요를 적절히 예측하고 수요에 맞는 사업 내용이 효과적인 수단(전달체계)을 통해 추진될 수 있도록 데이터에 기반한 계획 수립이 요구됨
- 한편 문화체육관광부는 타 부처 대비 소속 기관 및 소관 공공기관이 많은 부처인데 출자·출연, 보조의 개념적 기준과 지급 방법 등이 분명하게 구분되어 있지 않아 일부 혼선과 관리 사각지대에 대한 우려가 있음

2) 재정사업 과정 관리 부족

- 문화체육관광부 재정사업 쟁점 분석에서 집행 단계에서는 모니터링 등을 통한 사업 집행 관리 미흡에 대한 지적으로 부처 사업 및 재정지원 방식의 특성을 고려한 체계적인 모니터링 절차 및 내용이 요구됨
- 보조사업이 많은 보건복지부와 농림축산식품부와 비교했을 때 재정사업 모니터링 체계는 부족하고 집행 관리에 대한 취약성이 높게 나타났음

4. 국내외 재정사업 성과관리 체계 사례

가. 국내 재정사업 성과관리 체계 사례

- 농림축산식품부의 「농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정」은 보조금 관리에 국한하지 않고 재정사업 성과관리 측면에서 계획 수립-예산 편성 및 집행-사후 관리-평가 및 환류 체계로 규정화되어 있음

〈표 2〉 「농림축산식품부 재정사업관리 기본규정」 내용

본문(장)	주요 내용
제1장 총칙	제1조~제5조 목적, 정의, 적용 범위, 농림 축산 식품 사업의 분류 및 공개, 사업 시행 지침
제2장 재정사업 관리위원회	제6조~제16조 농림 축산 식품 사업심의위원회의 설치 및 기능, 위원회 구성, 위원장 직무, 회의 소집, 간사, 실무위원회, 전문가위원회 설치 및 기능, 위원회 구성, 위원장 직무, 간사, 준용 규정
제3장 보조금 통합 관리망의 운용	제24조~제31조 보조금 통합 관리망 운용 원칙, 예산 편성, 공모, 정보 취합 계층 이용 지원, 보조금 집행, 정산 보고, 사업 관리 모니터링 및 중요 재산 등록 등, 보조금 부정 수급자 관리
제4장 계획 수립 및 신청	제32조~제42조 농림 축산 식품 사업 신청 방법 공고 및 홍보, 사업 안내, 사업 신청, 사업 신청서 검토, 농업기술센터 사업 성검토, 신용 조사, 사업 신청서 심사, 자금 지원 우선순위안 작성, 선정 위원회 설치 및 운영, 위원회 제척 기피 회피, 심의 결과 공개
제5장 예산 편성	제43조~제52조 예산 및 기금 요구안 편성 원칙, 요구안 작성 고려 사항, 신규 사업 제안, 예산 심사, 전임자 문관제, 시범 사업 실시, 정부 예산안 및 정부 예산 통지, 사업 계획 및 자금 지원 대상자 확정 및 공지
제6장 집행 관리	제53조~제71조 농식품 사업 자금의 예산 배정, 별도 계정, 보조금 교부 결정 및 교부 조건, 농림 축산 식품 사업의 계약, 자금 집행, 실적 보고 및 검증, 중요 재산의 등록, 농식품 사업 자금 확정 및 이월, 집행 잔액 반납, 보조사업자 정보 공시, 용자 조건 결정 및 방법, 용자 한도액 배정 요구 및 배정, 대여 및 대출 실행, 대여금 반납, 이자 납부
제7장 사후 관리	제72조~제88조 사업의 관리 책임, 경영 장부 기록, 집행 점검 및 사후 관리, 감사 및 사후 관리 지도, 중요 재산 사후 관리 및 처분의 제한, 보조금 부정 수급, 보조금 외 농식품 사업 자금의 부정 수급, 농식품 사업 자금의 환수, 강제 징수, 대여금의 반납, 보조금 부정 수급 심의위원회 구성 및 운영, 제재 부가금 부과 결정 절차 및 납부 과정, 과오납의 환급, 보조금 부정 수급자 등 관리, 보조금 부정 수급자 명단공표심의위원회의 구성 및 운영,
제8장 평가 및 환류	제89조~제99조 평가 원칙, 사업 부서의 점검 및 평가, 자율 평가 계획 수립 및 대상 선정, 자율 평가 절차, 자율 평가 결과 후속 조치 및 환류, 재정사업 평가 대응 및 결과 공개, 모니터링, 전담 기관 활용
제9장 보칙	제100조~제101조 정부 사업 집행 관리, 재검토 기한

- 또한 농림축산식품부는 행정규칙 단위의 「농림축산식품 분야 재정사업관리 기본규정」을 통하여 보조금 통합 관리망을 활용한 사업 관리의 모니터링 절차, 내용, 현장 조사 등 모니터링의 정기적 실시 등을 자세하게 정하고 있음
- 보건복지부는 출연기관의 운영에 사용될 출연금에 대한 예산 요구, 출연금 교부 및 지급 신청, 정부 출연금의 관리, 결산 보고, 잉여금 처리 등 전반적인 출연금 사용과 관련한 내용들을 대통령령인 시행령 단위에서 정하고 있음

〈표 3〉 보건복지부 출연기관 관리 규정 주요 내용(시행령 근거)

구분	예산 요구 및 출연금 교부 신청	사업 수행 (사용/결산 보고)	잉여금 처리
한국국제 보건 의료재단	〈예산 요구〉 - 사업 계획서 - 수입 지출 계획서 - 대차 대조표 - 추정 손익 계산서 〈출연금 교부 신청〉 - 분기별 사업 계획서 - 예산 집행 계획서	- 분기별 사업 수행 실적 및 예산 집행 결과 보고(장관)	-
한국의료 분쟁 조정 중재원	- 분기별 예산 집행 계획서	-	- 이월 손실금의 보전 총당, 나머지는 다음 연도로 이월
국립중앙 의료원	〈예산 요구〉 - 사업 계획서 - 추정 재무 상태표 - 추정 손익 계산서 〈출연금 교부 신청〉 - 분기별 예산 집행 계획서	-	- 이월 손실금의 보전 총당, 나머지는 다음 연도로 이월
한국보건복지 인재원	〈예산 요구〉 - 사업 계획서 - 자금 수지 계획서 - 추정 재무 상태표 - 추정 손익 계산서 〈출연금 교부 신청〉 - 분기별 사업 계획서 및 예산 집행 계획서	- 분기별 사업 수행 실적 및 예산 집행 결과 보고(장관)	-
한국보건산업 진흥원	〈예산 요구〉 - 사업 계획서 - 추정 재무 상태표 - 추정 손익 계산서	-	-

- 또한 보건복지부는 한국보건사회연구원에 사회보장재정데이터연구실을 설치하여 사회보장 관련 재정 추계, 재정 배분, 재정 영향 분석, 재정 기능 분담, 재정 정보 관리 등에 관한 연구 및 분석을 수행하고 있음

나. 국외 재정사업 모니터링 및 평가 관리 사례

- 영국 문화, 미디어 및 스포츠부인 DCMS는 2022년 11월 재정 성과 모니터링 전략인 M&E 전략을 발표하였고, 부처 내 부서들의 모니터링 및 평가 활동이 시기적절하게, 그리고 효율적으로 이루어지는 방안을 마련하여 조직 전체 및 해당 사업을 담당하는 자들의 공적 책임성을 향상할 수 있는 성과관리의 과정을 설계하였음

〈표 4〉 영국 DCMS가 추구하는 M&E의 비전, 임무, 결과

비전	
M&E를 통하여 장기적, 지속적인 사업 개선을 가능하게 한다	강력한 증거 기반을 토대로, 이를 잘 유지하여 강력한 평가 문화를 구축하고 알린다
임무	
DCMS가 달성하고자 하는 성과를 전달 하기 위한 목표와 행동 계획을 세운다	고품질, 혁신적, 더 많이 필요로 하는 곳에 쓰일 수 있는 모니터링 및 평가가 부서 전체에 생성되어 정책 설계, 개발, 구현, 입법에 활용될 수 있게 한다
M&E를 통해 얻을 수 있는 결과	
시기 적절성, 우선순위의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • M&E는 적시에 설계, 수행, 제공되어야 하며 가장 큰 영향을 미치는 영역(증거가 더 많이 필요한 영역)을 전략화하여 수행되어야함
정책 의사 결정에의 안정적인 활용성	<ul style="list-style-type: none"> • M&E의 결과 및 시사점은 누구나 접근 가능해야 하며, 명확하게 전달되어야함 • M&E의 결과는 정책 결정 및 정책 전달 프로세스에 확실히 포함되어야 하며, 투명한 과정을 거쳐 평가 결과를 보장할 수 있어야 함
조직 내재성	<ul style="list-style-type: none"> • M&E의 과정을 통해, 부처는 조직 내 통용될 수 있는 평가 내용의 표준을 이해할 수 있게 됨 • 부서의 정책 담당자, 분석가들도 조직 내에서 학습된 M&E를 통해 향후에도 정기적으로 새로운 평가 지식에 접근할 수 있음

- 미국 노동부의 경우 부처 내부에 평가 사무소의 명칭을 단 전담 부서와 더불어 외부 제3의 전문 기관 등을 활용하여 사업의 성과 및 재무 데이터를 모니터링함으로써, 해당 사업의 관리 및 최종 결과를 개선하기 위한 기회를 도모하고 있음

다. 문화체육관광부 재정 성과관리 체계 관련 합의

1) 재정사업 운영 및 관리에 대한 규정화 필요

- 국내 대부분 부처들의 재정사업 운영 및 관리에 대한 법적 기준은 기획재정부의 「국고보조금 통합관리지침」에 의거하여 행정규칙을 제정하고 있으며, 특히 농림축산식품부는 부처 사업 특성을 고려한 재정사업 성과관리 기본규정을 마련하였음
- 한편 전달체계의 재정 관계에 있어서 출연을 통한 재정사업의 운영의 폭을 넓혀야 할 경우, 사업 출연을 결정하기 위해 필요한 엄격한 법적 근거가 개별적으로 제·개정되는 절차를 선제적으로 진행될 필요가 있음

2) 부처 사업 특성을 고려한 모니터링 원칙 및 체계 필요

- 재정사업의 집행 단계 가운데 모니터링을 활용한 사업의 성과관리는 원론적으로 그 필요성과 효과성에 대해 자주 논의되고 있으나, 실제로 이를 제대로 활용할 수 있는 구조와 방법들을 정하는 것은 쉽지 않음
- 부처별로 사업의 재정 수준과 용도, 집행 방식 등이 다양한 만큼, 문화체육관광부의 사업이 갖는 특성을 충분히 이해하고 해당 부처의 특성에 맞게끔 사업을 모니터링할 수 있는 기준과 수행 체계를 정립해 나갈 필요가 있음

3) 재정사업 관리 및 평가의 전문성 제고

- 국내외 사례들은 부처 외 독립적인 전문 기관, 혹은 부처 내 사업 성과관리를 전문적으로 다루는 독립 부서 및 인력들을 배치하여 사업의 성과 및 평가의 고도화된 방식들을 연구 개발하고 있음
- 특히 국외 사례는 부처 내에 재정사업 성과관리 및 평가를 위한 전문 부서 및 인력을 배치하고 조직 내외부적으로 연계되어 있는 재정 관련 상위 부처, 평가 위원회, 사업 담당 내부 공무원, 외부 제3의 기관, 학계 및 실무 전문가 등 다양한 이해관계자들의 거버넌스를 통해 부처의 재정사업 성과관리가 이루어지고 있었음
- 재정사업 전 주기의 성과를 제대로 관리, 평가할 수 있는 적절한 전문 인력 및 관련 기관을 지정하고 오랜 호흡으로 이를 수행할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있음

5. 문화재정 성과관리 체계 개선 방향 및 정책 과제

가. 기본 방향

- 문화재정은 구조적으로 소액 다건형 보조사업, 성과 지표 과다, 전달체계 복잡성, 부처 내 칸막이 등의 한계가 있고, 이로 인해 중앙부처의 행정력이 과다하게 낭비되고 성과관리 관점의 정책 관리는 어려운 실정임
- 이를 개선하기 위해 문화재정 기획·조정 기능 강화 방안과 문화재정 사업실행 및 관리 역량강화 방안을 제시함

〈표 5〉 문화재정 성과관리 개선방안 주요 내용

문화재정 구조(특징)	문화재정 성과관리 주요 쟁점	문화재정 성과관리 개선방안
<ul style="list-style-type: none"> • 소액 다건 보조사업(전 부처 1위) • 성과관리 지표 과다(전 부처 2위) • 전달체계 신뢰·책임 관계 부족 • 부처 내 기능 칸막이 	<p>(기획 단계)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 수요 예측 부족, 예산 과다 편성 • 유사중복 사업 <p>(집행 단계)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진 방식/전달체계 부적절 • 사업 관리 및 집행 관리 부실 <p>(평가 단계)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 집행을 저조 지적 지속 • 전 주기 성과관리 체계 미흡 	<p>1. 문화재정 기획·조정 기능 강화</p> <p>① 재정사업 성과 지향점 전환: 문화 투자(Investment) 전략</p> <p>② 문화분야 부처 간 재정협력기능 강화</p> <p>③ 재정사업 성과 관점 재구조화: 선택과 집중 / 보편적 지원</p> <p>2. 문화재정 사업 실행 및 관리 역량 강화</p> <p>① 전달체계 전문성 및 책임성 강화</p> <p>② 공공기관 간 연계·협력 성과 지표(KPI) 협약</p> <p>③ 전 주기 재정사업 관리 시스템 구축</p>

나. 문화재정 기획·조정 기능 강화

1) 문화재정 사업 성과지향점 전환: 문화 투자(Investment) 전략

- 문화 정책의 변화와 맞물려 재정사업의 성과 지향점도 개별 분야의 개발과 성장에 매몰되는 것이 아닌, 통합적 문화 정책의 목표 달성을 위한 문화 투자(Cultural Investment) 개념으로 전환 필요
- 문화 투자 전략의 핵심은 문화 분야를 진흥이나 지원의 대상이 아닌 미래에 대한 가치와 문화가 가지고 있는 광범위한 영향력을 인정하고 투자의 개념으로 접근하는 것임

- 이는 현재에 보이는 실적보다 미래에 더 큰 성과가 예상되는 재정사업을 계획하고, 연계된 분야와 협력하기 위해 공동의 성과 목표를 개발하는 등 재정수단과 전달 체계 준비가 요구됨

〈표 6〉 정부별 문화 정책 및 문화 재정 운용 변화

구분	노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)	박근혜 정부 (2013~2017 3.)	문재인 정부 (2017. 5~2022 5.)	윤석열 정부 (2022. 5.~현재)
국정 비전	- 참여정부	- 선진 일류 국가	- 국민 행복, 희망의 새 시대	- 국민의 나라 정의로운 대한민국	- 다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라
국정 운영 원칙	- 원칙과 신뢰 - 공정과 투명 - 대화와 타협 - 분권과 자율	- 창조적 실용주의	- 경제 부흥 - 국민 행복 - 문화 융성 - 평화 통일 기반 구축	-	- 국익 - 실용 - 공정 - 상식
문화 정책 기조	- 창의적인 문화 시민, 다원적인 문화 사회, 역동적인 문화 국가	- 품격 있는 문화 국가	- 문화 융성 - 문화가 있는 삶	- 사람이 있는 문화	- 공정하고 자유로운 문화 매력 국가
문화 정책 주요 계획	- 창의 한국 - 문화 강국 (C-Korea) 2010	- 문화 비전 2008-2012	- 제1차 문화 진흥 기본 계획	- 문화 비전 2030	- 제2차 문화 진흥 기본 계획
문화 재정 운용 방향	〈확장〉 - 문화 관련 분야 간 상호 시너지	〈효율〉 - 선택과 집중 - 사후 지원, 간접 지원	〈확장〉 - 문화재정 2% 목표	〈확장·효율〉 - 사회 의제 대응 문화 정책	〈효율〉 - 사회 의제 대응 및 분야 결합 상승 효과
문화재정 비율	-	- (2008) 1.23% - (2009) 1.22% - (2010) 1.33% - (2011) 1.36% - (2012) 1.41%	- (2013) 1.47% - (2014) 1.52% - (2015) 1.63% - (2016) 1.72%	- (2017) 1.72% - (2018) 1.51% - (2019) 1.54% - (2020) 1.57% - (2021) 1.52%	- (2022) 1.50% - (2023) 1.35%

주 1) 정부별 국정 운영 계획 및 문화 정책에서 발표된 계획을 토대로 연구자 작성

2) 문화재정 비율은 기획재정부 재정정보공개시스템을 활용하여 '문화 및 관광' 분야 예산 비율을 작성하였음

2) 문화 분야 부처 간 재정협력기능 강화

- 문화재정에 대한 관심은 양적 확대에서 질적 내실화로 전환되고 있으며, 재정효율화 압박은 강도가 보다 높아질 것으로 보이는 한편, 문화를 접목한 재정사업이 여

리 부처에서 추진되고 있어 문화 투자 측면에서의 통합적 관리 필요

- 프랑스의 경우 재정 분류를 정부 미션별 구분 32개 중 하나로 ‘문화’를 분류하고 있지만, 여러 부처의 문화와 관련된 예산을 ‘문화에 대한 국가 지출’로서 의회 예산안 작성 시 별도 관리하고 있음

- 다부처 협력 재정성과관리 사례로 과학기술정보통신부의 국가연구개발 사업과 행정안전부의 재난 및 안전 사업이 있으며, 문화정책 및 관련 예산의 총괄·조정 기능을 구축하기 위해서는 관련 법 개정과 심의 기구에 대한 검토가 필요함

〈표 7〉 국내 주요 정책 총괄 및 재정 조정 기능

구분		R&D	재난 및 안전
근거 법률		과학기술기본법	재난 및 안전관리기본법
소관 부처		과학기술정보통신부	행정안전부
정책 기획 조정	중장기 전략	수립	없음
	예비 타당성	검토·조정	검토·조정
	조정 기능	예산 배분·조정	예산 사전 검토
예산 심의	심의 대상	각 부처에서 제출한 국가 연구 개발 사업	각 부처에서 제출한 재난 및 안전 관리 사업 (행안부 장관이 기재부 장관과 협의하여 정하는 사업)
	검토 내용	투자 우선순위 중기 사업 계획서 예산 요구서	투자 우선순위 중기 사업 계획서 예산 요구서
	결과 통보	예산 배분 조정 내역(과기부 → 기재부)	검토 결과(행안부 → 기재부)
심의 기구		국가과학기술자문 회의 (대통령 직속)	중앙안전 관리위원회 (국무총리 소속)

주: 법률 내용을 참고하여 연구자 작성

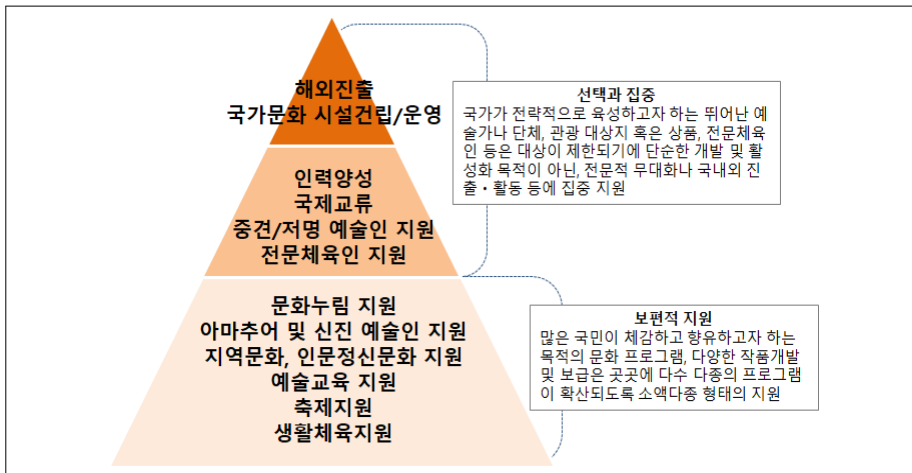
3) 재정사업 성과 관점 재구조화: 선택과 집중 / 보편적 지원

- ‘선택과 집중’은 탁월성과 전문성을 요하는 영역이고, ‘보편적 지원’은 다양성과 보편성을 요하는 영역임. 이 두 가지 구분에 따라 예산 규모와 재정 투자 결과 및 성과가 달리 설계되어야 함
- 재정 운용적 측면에서는 국가 전략적인 분야에 집중 투자하는 것이 유리하나, 문화체육관광부 사업의 특성상 진흥적 성격에 의해 다수를 대상으로 한 SEED 사업으로 소액 다건 지원이 불가피한 구조일 수 있음

- 오히려 무조건적인 통합 구조조정은 소액 다건이 타당한 사업까지 위축시킬 수 있으므로 전략적으로 선택과 집중이 필요한 분야와 소액 다건이 필요한 분야를 분류하여 Two-track으로 접근할 필요가 있음

- 선택과 집중 영역은 다년간 규모화된 예산을 투자하되 자체적인 성과관리와 과정 및 사후 성과평가를 엄격하게 추진해야 하고, 보편적 지원 영역은 소액의 예산을 폭넓은 대상에게 지원하고 실적 제출과 정산에 대해서도 간소화 검토가 필요

[그림 13] 선택과 집중 / 보편적 지원 구분(예시)



다. 문화재정 사업 실행 및 관리 역량 강화

1) 전달 체계 전문성 및 책임성 강화

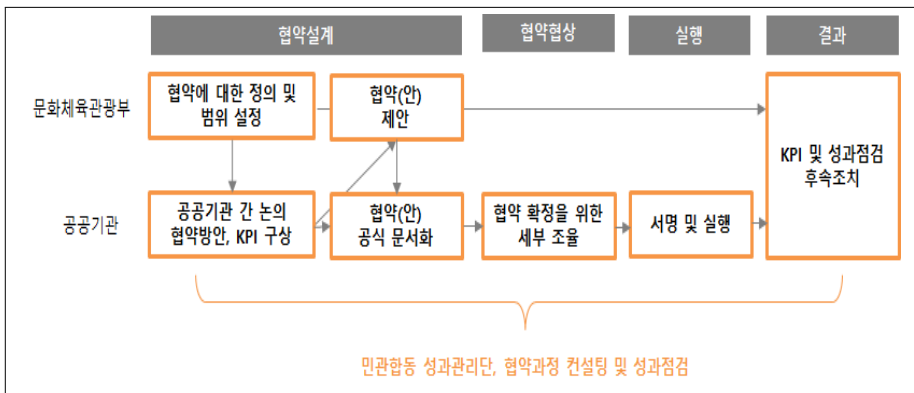
- 문화는 분야 특성상 현장성 또는 생활성, 그리고 전문성이 요구되기 때문에 적합한 기구(문화 기관)에 권한을 위임하되 책임과 성과를 엄격히 하는 방식이 요구됨
- 그동안 문화체육관광부는 민간단체의 국고보조사업 지원과 관련하여 집행의 투명성에 방점을 두고 제도 개선에 노력하여 왔으나, 민간단체들이 적절한 전문성과 효율성을 가지고 사업을 추진할 수 있도록 장려하는 성과관리 시스템 마련이 중요
- 문화 분야 공공기관들을 살펴보면, 문화 분야 공공기관들은 근거 법률을 갖고 고유 사업을 수행하고 있으며, 재정자율성과 책임성을 전제하는 출연기관도 법상으로는

13개가 있으나 연구 기능을 제외한 사업 기능은 보조금을 받고 있어, 출연금 관리 지침 검토 필요

2) 공공기관 간 연계·협력 성과 지표(KPI) 협약

- 문화체육관광부의 민간 전달체계는 문화 서비스 수요가 다양해지면서 필요에 의해 전달 조직의 수가 늘어나 현재 31개의 문체부 소관 공공기관이 운영되고 있으나, 기능별, 장르별로 복잡하게 구성되면서 조직이 영세 성과 분산성을 가지고 있음
 - 2023년 1/4분기 현원 기준, 문화체육관광부 산하 공공기관의 1/3은 50명 미만으로 영세하게 운영되고 있어 효율적인 성과관리에 한계가 있음
- 공공기관은 사업 실행과 함께 평가를 기관 업무의 중요한 영역으로 인식하고 있기 때문에, 기관 간 연계·협력 성과에 인센티브를 부여하는 협약 제도를 마련할 필요
 - 예를 들어 문화와 건강(체육, 보건, 복지 등)을 연계해서 의료비를 절감하는 성과(예방, 치료 측면)를 가져올 수 있고, 문화와 관광(숙박, 프로그램, 상품 등)을 연계해서 지역에 인구를 유입하는 성과

[그림 14] 공공기관 간 연계·협력 성과 지표(KPI) 협약 절차(안)



라. 전 주기 재정사업 성과관리 시스템 구축

1) 문화체육관광부 재정 모니터링 체계 마련

- 정부 재정 자료는 단순히 자금의 지출이 아닌 정책의 계획과 성과를 나타내고, 정부 활동의 분석 및 예측에 중요한 기초 자료로 문화정책에 관심이 고조되는 만큼

체계적인 관리와 모니터링이 필수적임(정보람, 2016).

- 현재의 재정사업 성과관리는 사전 점검과 사후 평가 대응에 집중되고 있으며, 과정 관리에 있어서 보다 강화되고 체계화된 모니터링이 필요함(M&E 전략)
 - 재정사업이 진행되는 과정에서의 각 단계별로 필요한 정보나 업무를 주기적으로 수집, 관리하여 효과적인 사업 관리를 실천하고, 재정사업 담당 공무원과 외부 이해관계자들에게 성과관리에 대한 지식을 제공하는 등의 과정 관리가 필요함
- M&E 전략을 통해 문화체육관광부 내 부서들의 모니터링 및 평가 활동이 시기적절하게, 그리고 효율적으로 이루어지는 방안을 마련하여 조직 전체 및 해당 사업을 담당자의 재정 책임성을 향상할 필요가 있음
- 성과 달성을 위한 목표와 행동 계획을 구체적으로 구상하고, 특히 부처 담당자가 재정 성과관리를 중요한 업무로 여기고 이해를 돕기 위한 지식 교환을 정기적으로 추진하는 것이다. 이를 위해서는 분석 도구 및 지침, 성과관리 교육 프로그램 개발이 뒷받침되어야 함

2) 재정사업 성과관리 전담 조직 운영

- 재정사업 성과관리의 기본은 정책 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 사업의 이행 결과가 목표치를 달성하였는가를 평가하고 특히 재정 운용 과정에 대해 점검하는 과정 관리 기능이 보다 중요함
- 재정사업의 성과관리 체계는 분석을 할 수 있는 데이터를 수집 및 축적 하는 시스템과 성과 분석을 실시할 수 있는 전문가가 재정 수요 예측에서 과정 관리, 성과평가를 전담할 수 있는 조직이 필요
- 전 주기의 성과관리를 위해서는 이와 같은 별도의 전문적인 연구 기관과 같은 조직을 통해 재정수요 예측 및 배분, 과정 관리 및 결과에 대한 데이터 기반 재정 성과평가가 전문성과 체계성을 갖출 필요가 있음

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	7
 제2장 문화재정 성과관리 체계 개선 필요성	 9
제1절 문화재정 성과관리의 개념 및 제도	11
1. 문화재정의 개념	11
2. 재정사업 성과관리 의의 및 제도 현황	19
제2절 재정지원 방식 특징과 현황	34
1. 재정지원 방식의 특징	34
2. 출연/출자/보조 현황	37
제3절 문화재정 현황과 성과관리 필요성	47
1. 문화재정 현황	47
2. 문화재정 성과관리 개선 필요성	65
 제3장 문화체육관광부 재정사업 주요 쟁점 분석	 69
제1절 재정사업 성과관리 단계별 평가 분석	71
1. 분석의 틀	71
2. 기획-집행-평가 단계별 주요 평가	73

제2절 재정사업 운영·관리 설문조사	86
1. 조사 개요	86
2. 분석 결과	88
제3절 문화체육관광부 재정사업 성과관리 주요 쟁점	102
1. 재정사업 계획 및 전달체계 부실	102
2. 재정사업 과정 관리 부족	108
제4장 국내외 재정사업 성과관리 체계 사례	111
제1절 국내 재정사업의 단계별 성과관리 사례	113
1. 분석의 틀	113
2. 기획 단계: 재정지원 방식 기준 사례	115
3. 집행 단계: 재정사업 모니터링 사례	126
4. 평가 단계: 전 주기의 성과관리를 위한 전문 조직·인력 운영 사례	132
제2절 국외 재정사업 모니터링 및 평가 관리 사례	138
1. 분석의 틀	138
2. 영국: 문화, 미디어 및 스포츠부 사례	139
3. 미국: 노동부 사례	144
제3절 문화체육관광부 재정 성과관리 체계 관련 합의	151
1. 재정사업 운영 및 관리에 대한 법적 기반 필요	151
2. 부처 사업의 특성을 고려한 모니터링의 원칙 및 체계 필요	152
3. 재정사업 관리 및 평가의 전문성 제고	153
제5장 문화재정 성과관리 체계 개선 방향 및 정책 과제	155
제1절 기본 방향	157
1. 문화재정 성과관리에 영향을 미치는 환경 변화 반영	157
2. 문화재정 성과관리 체계 개선방안 주요 내용	162
제2절 문화재정 기획·조정 기능 강화	163
1. 문화재정 사업 성과지향점 전환	163
2. 문화 분야 부처 간 재정협력기능 강화	168
3. 재정사업 성과 관점 재구조화	173
제3절 문화재정 사업 실행 및 관리 역량 강화	175
1. 전달체계 전문성 및 책임성 강화	175

2. 공공기관 간 연계·협력 성과 지표(KPI) 협약	180
3. 전 주기 재정사업 관리 시스템 구축	182

참고 문헌 /	187
---------	-----

ABSTRACT /	191
------------	-----

부록 설문지 /	193
----------	-----

표 목차

〈표 1-1〉 조사 문항	6
〈표 1-2〉 국내외 사례 분석 주요 내용	6
〈표 1-3〉 조사 개요	7
〈표 2-1〉 프로그램 예산 체계 분류 기준	14
〈표 2-2〉 프로그램 예산 체계 분류 기준(2023년)	14
〈표 2-3〉 문화재정 관계 조직 및 영역	15
〈표 2-4〉 재정 분류 ‘문화 및 관광’ 부문, 프로그램 및 소관 부처(2022년)	16
〈표 2-5〉 자원 배분 분류 체계 비교	18
〈표 2-6〉 재정사업 성과관리의 변화	22
〈표 2-7〉 국가재정법 주요 개정 사항(성과관리 章)	23
〈표 2-8〉 기획-집행-평가 단계별 재정사업 관리 제도 현황	25
〈표 2-9〉 성과목표 관리의 목표 체계	26
〈표 2-10〉 현행법상 재정사업 성과평가 현황	28
〈표 2-11〉 재정사업 사업 성과평가 대상 및 방법	30
〈표 2-12〉 재정지원 방식 비교	36
〈표 2-13〉 출연·출자·보조 예산 현황(2019년~2023년)	38
〈표 2-14〉 소관 부처별 출연금 예산 규모(2023년 예산안 기준)	39
〈표 2-15〉 소관 부처별 출자금 예산 규모(2023년 예산안 기준)	41
〈표 2-16〉 소관 부처별 보조금 예산 규모(2023년 예산안 기준)	42
〈표 2-17〉 소관 부처별 보조금 예산 비율(2023년 예산안 기준)	44
〈표 2-18〉 소관 부처별 보조사업 수(2023년 예산안 기준)	46
〈표 2-19〉 문화재정 규모 추이(2010~2023년)	48
〈표 2-20〉 문화재정 부문별 추이(2017~2023년)	49
〈표 2-21〉 분야별 프로그램 예산 구조(2023년 기준)	50
〈표 2-22〉 문화재정 보조금 현황	52
〈표 2-23〉 문화재정 보조금 비중(예산 및 기금 기준)	53
〈표 2-24〉 문화재정 보조금 비중(부문별 기준)	54

〈표 2-25〉 2023년 문화체육관광부 산하 공공기관 예산 현황	55
〈표 2-26〉 문화체육관광부 예산 집행률(교부금 대비 집행)	56
〈표 2-27〉 문화체육관광부 성과목표 관리 체계(2023년 기준)	57
〈표 2-28〉 부처별 성과목표 관리 체계 및 지표 현황(2023년)	59
〈표 2-29〉 문화체육관광부 성과목표 관리 체계(2023년 기준)	61
〈표 2-30〉 국가재정법 주요 개정 사항 (성과관리 章)	65
〈표 3-1〉 주요 국고보조사업 수행 부처의 보조금 현황	71
〈표 3-2〉 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2010~2023)	73
〈표 3-3〉 보건복지부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2019~2023)	74
〈표 3-4〉 농림축산식품사업부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2019~2023)	75
〈표 3-5〉 문화체육관광부 재정사업 주요 지적 사항: 기획 단계	76
〈표 3-6〉 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2010~2023)	77
〈표 3-7〉 보건복지부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2019~2022)	78
〈표 3-8〉 농림축산식품부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2019~2022)	79
〈표 3-9〉 문화체육관광부 재정사업 주요 지적 사항: 집행 단계	80
〈표 3-10〉 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2010~2023)	81
〈표 3-11〉 보건복지부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2019~2022)	83
〈표 3-12〉 농림축산식품사업부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2019~2022)	83
〈표 3-13〉 문화체육관광부 재정사업 주요 지적 사항: 평가 단계	84
〈표 3-14〉 조사 개요	86
〈표 3-15〉 조사 문항	87
〈표 3-16〉 응답자의 특성	87
〈표 3-17〉 2023년 기준 담당 재정사업 개수	88
〈표 3-18〉 보조/위탁/출연에 대한 결정 기준	89
〈표 3-19〉 재정사업 보조사업자 공모 여부	90
〈표 3-20〉 공모/지정에 대한 결정 기준	91
〈표 3-21〉 재정사업 효율화 방안 의견	92
〈표 3-22〉 재정사업 계획 수립 시 고려 사항	93
〈표 3-23〉 재정사업 계획 수립 시 유사·중복 여부 검토 방안	94
〈표 3-24〉 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부	94
〈표 3-25〉 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부	95
〈표 3-26〉 보조사업자 선정 시 위원회 운영 여부	96
〈표 3-27〉 보조사업자 집행에 대한 점검 여부	97

〈표 3-28〉 보조사업 모니터링 체계 필요성	98
〈표 3-29〉 예산의 이용·불용 주요 원인	99
〈표 3-30〉 부처 재정사업 성과관리 체계 문제점 의견	100
〈표 3-31〉 부처 보조금 운영·관리 체계 개선 의견	101
〈표 3-32〉 문화체육관광부 소관 법적 출연 근거 현황	104
〈표 3-33〉 보건복지부 소관 법적 출연 근거 현황	105
〈표 3-34〉 농림축산식품부 소관 법적 출연 근거 현황	106
〈표 3-35〉 개별 사업 출연금 정산 규정 현황	107
〈표 3-36〉 재정사업 성과관리 체계 개선 의견(설문조사 개방형 주요 의견)	108
〈표 4-1〉 국내 재정사업 성과관리 체계 사례 분석 개요	114
〈표 4-2〉 타 부처의 재정사업 및 국고보조금 운영·관리 관련 행정규칙 현황	115
〈표 4-3〉 부처별 재정사업 운영·관리 관련 행정규칙 주요 내용의 예	116
〈표 4-4〉 농림축산식품부 재정사업 관리 기본 규정 내용	118
〈표 4-5〉 2020년 사업 출연금으로 예산 과목이 변경된 사업: 과학기술정보통신부 사례	120
〈표 4-6〉 실제 출연기관의 출연 기준 관련 법령 내용: 보건복지부 사례	122
〈표 4-7〉 부처별 국고보조금 관리 중 모니터링에 관한 행정규칙 내용 사례	127
〈표 4-8〉 국고보조금 관리 중 모니터링에 관한 행정규칙 내용: 농림축산식품부 사례	129
〈표 4-9〉 사업 단계별 모니터링 및 결과 사례: 종자수급 조절 사업	132
〈표 4-10〉 부처별 재정사업 성과관리 전담부서 및 주요 업무 현황의 예	133
〈표 4-11〉 한국보건사회연구원의 사회보장재정데이터연구실 주요 기능 및 인력 구성	135
〈표 4-12〉 보건복지부 재정사업 성과관리와 관련한 한국보건사회연구원의 최근 연구	137
〈표 4-13〉 영국 DCMS가 추구하는 M&E의 비전, 임무, 결과	140
〈표 4-14〉 영국 DCMS의 M&E 과정에서의 이해관계자 및 역할	142
〈표 5-1〉 문화재정 성과관리 개선방안 주요 내용	162
〈표 5-2〉 정부별 문화정책 및 문화재정 운용 변화	164
〈표 5-3〉 국가재정운용계획 분야별 중기 재정 배분 계획(연평균 증가율)	165
〈표 5-4〉 문화 접목 타 부처 사업 사례	168
〈표 5-5〉 프랑스의 문화에 대한 국가 지출(관계 부처 통합)	169
〈표 5-6〉 국내 주요정책 총괄 및 재정조정 기능	170
〈표 5-7〉 예산 배분 및 조정 기능과 예산 사전 검토 기능 법적 근거 비교	170
〈표 5-8〉 선택과 집중 / 보편적 지원 구분(예시)	174
〈표 5-9〉 출연금과 보조금 비교	177
〈표 5-10〉 보건복지부 출연기관 관리 규정 주요 내용(시행령 근거)	178
〈표 5-11〉 출연금 관리 규정에 대한 내부규정 보유 공공기관	179

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 수행 방법 및 과정	8
[그림 2-1] 재정의 범위	12
[그림 2-2] 성과관리의 단계	19
[그림 2-3] 핵심 재정사업 성과관리 체계도	31
[그림 2-4] 문화 및 관광 분야 구조(2023년)	47
[그림 2-5] 문화재정 규모 추이(2010~2023년)	48
[그림 2-6] 문화재정 전년 대비 증감률(2010~2023년)	49
[그림 2-7] 연도별 분야별 세부 사업 추이(2010~2023)	51
[그림 3-1] 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2010~2023)	74
[그림 3-2] 보건복지부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2019~2023)	75
[그림 3-3] 농림축산식품사업부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2019~2023)	75
[그림 3-4] 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2010~2023)	78
[그림 3-5] 보건복지부 재정사업 지적: 집행 단계(2019~2022)	79
[그림 3-6] 농림축산식품부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2019~2022)	79
[그림 3-7] 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2010~2023)	82
[그림 3-8] 보건복지부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2019~2022)	83
[그림 3-9] 농림축산식품사업부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2019~2022)	84
[그림 3-10] 2023년 기준 담당 재정사업 개수	88
[그림 3-11] 보조/위탁/출연에 대한 결정 기준	89
[그림 3-12] 재정사업 보조사업자 공모 여부	90
[그림 3-13] 공모/지정에 대한 결정 기준	90
[그림 3-14] 재정사업 효율화 방안 의견	91
[그림 3-15] 재정사업 계획 수립 시 고려 사항(1+2 종합 순위)	92
[그림 3-16] 재정사업 계획 수립 시 유사-중복 여부 검토 방안	93
[그림 3-17] 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부	94
[그림 3-18] 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부	95
[그림 3-19] 보조사업자 선정 시 위원회 운영 여부	96

[그림 3-20] 보조사업자 집행에 대한 점검 여부	97
[그림 3-21] 보조사업 모니터링 체계 필요성	98
[그림 3-22] 예산의 이용·불용 주요 원인	99
[그림 3-23] 부처 재정사업 성과관리 체계 문제점 의견	100
[그림 3-24] 부처 보조금 운영·관리 체계 개선 의견	101
[그림 4-1] 미국 노동부 M&E의 전담 조직 및 활동자 구조	148
[그림 5-1] 부처 예산과 성과 지표 개수	158
[그림 5-2] 문화체육관광부 조직 기능 주요 변화	159
[그림 5-3] 재정사업 유사·중복성 점검 방법	160
[그림 5-4] 부처별 민간보조사업 비율	161
[그림 5-5] 국가재정운용계획 분야별 중기 재정 배분 계획(연평균 증가율)	166
[그림 5-6] 문화재정 투자에 대한 사회 혁신 경로	167
[그림 5-7] 선택과 집중 / 보편적 지원 구분(예시)	174
[그림 5-8] 문화체육관광부 산하 공공기관 인력 수(정규직, 현원, 1/4분기)	180
[그림 5-9] 공공기관 간 연계·협력 성과 지표(KPI) 협약 절차(안)	182

문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

2021년 「국가재정법」 개정으로 5년 단위의 ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 및 연간 ‘추진 계획’ 수립이 의무화되었고, 2022-2026년 재정사업 성과관리 기본계획에서는 부처 단위에서 성과 지향적 재정 관리 강화가 요구되고 있다. 과거의 재정 관리는 행정 부에 대한 국회의 감시와 감독 기능이 강조되었으나, 행정부의 재량과 환경 변화에 따른 융통성이 요구되며, 개별 부처는 성과관리 역량 강화를 요구받고 있는 것이다. 1990년대 말 외환위기 극복을 계기로 시작된 정부 재정 활동 성과관리는 2000년대 제도화를 거치면서 최근보다 체계화되고 강화된 재정 성과관리가 요구되고 있다. 성과목표 관리를 통해 부처별 대표 지표 위주의 성과 공개를 강화하고, 세부 사업 단위의 성과평가를 통해 성과 미흡 사업 중심의 지출 구조조정, 제도 개선 추진 등 성과평가 결과 활용을 제도화하는 등 부처의 성과관리와 평가 업무에 변화가 예상된다.

부처 자체적인 재정사업 성과관리 강화가 요구되는 가운데, 문화체육관광부는 그간 소액 다건형 사업 행태와 재정지원 방식의 불명확성, 보조금 운영·관리 체계 부족, 집행률 저조 등 성과지향적 재정사업 관리 미흡에 대한 지적이 계속되어 왔다. 재정사업 개수나 예산 규모가 큰 부처인 복지부, 농림부 등은 재정사업 성과관리 시스템(재정사업 결정 및 관리 관련 지침 및 규정, 심의 및 점검 기능 강화, 성과관리 전담조직 운영, 자체 평가 운영 등)을 구축하고 있어 문체부도 이에 대한 대응이 시급한 실정이다. 기재부 등 재정 관리 부처에서 요구하는 재정사업 평가에 대한 수동적 시행만으로는 재정 효율화를 달성하기 어려운 것이다. 이에 문화체육관광부 재정사업의 계획 - 집행 - 평가 - 환류로 순환되는 성과관리 체계의 쟁점을 검토하고 성과관리 및 성과 제고 대응 전략을 제시하고자 한다.

2. 연구 목적

가. 문화재정 기획·조정 기능 강화 방안 마련

재정사업 성과관리는 정책 성과 목표와 범위를 설정하고, 목표를 달성하기 위한 재정 사업을 설계하고 효율적·효과적으로 실행하는 일련의 과정을 점검하는 활동이라 할 수 있다. 여기서 전제되어야 할 중요한 조건은 성과관리 체계가 정책이 지향하는 바를 잘 반영하고 있는가이다. 바람직한 성과관리 체계는 정책 주체가 정책을 체계적으로 기획하고 조정하여 효과적인 정책 달성을 추구할 수 있도록 지원하는 형태로 설계되어야 한다. 특히 문화 분야는 성과의 목표가 무형의 결과물로서 직접적 인과관계는 물론 간접적 인과관계와 외부성도 높은 분야이므로 기획 및 조정 기능의 중요성이 더욱 강조된다 하겠다. 이에 본 연구에서는 기획 및 조정 기능 강화방안을 보다 중점적으로 모색하고자 한다.

나. 문화재정 사업 실행 및 관리 역량 강화 방안 마련

본 연구는 개별 재정사업의 타당성이나 효과성, 효율성 판단보다는 향후 재정사업 추진상의 시행착오 예방 및 사업 성과 확보를 지원하는 시스템 마련에 중점을 둔다. 미시적인 사업 구조조정이나 지출 효율화를 제안하는 것이 아닌, 문화체육관광부의 재정사업 성과관리 ‘시스템’ 마련을 제안하여 전 주기에서 성과 중심의 재정 운용을 도모하는 것이다. 또한 정부 업무 및 재정사업을 관리하는 당국(기재부, 국회 등)의 입장이 아닌, 문화체육관광부의 입장에서 재정사업이 부처의 목표 달성을 위해 배분되고 효율적으로 운영·관리 될 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

기획-집행-평가까지 부처 내 재정사업 관리 및 재정사업 실행 부서, 그리고 재정사업 실행 전달체계(공공기관)가 성과관리 중요성을 주요 업무로 인지하고, 기본 원칙과 함께 사업 특성, 실행 주체의 전문성을 고려한 지침 마련이 필요하다. 특히 문화체육관광부는 사업 기획 재정지원 수단(직접, 보조, 출연)의 불명확성과 재정 전달체계의 복잡성에 직면, 이에 출연보조의 합리적 기준을 설정하고 전달체계의 법적 근거 및 전문성에 따라 기능 강화 방안을 마련하는 등 문화재정 사업 실행 및 관리 역량 강화 방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

가. 시간적 범위

본 연구의 시간적 범위는 2023년을 기준으로 하되, 재정사업 성과관리 체계 변화 추세에 대한 종단적 분석은 국내에 재정사업 성과관리가 본격적으로 시작된 2003년부터 현재까지 생산된 자료를 중점적으로 분석한다.

나. 대상적 범위

본 연구의 대상적 범위는 개별 중앙부처에서 관리하는 재정 성과관리 체계이며, 재정 관리 당국보다 개별 부처의 정책 시스템 및 사례를 대상으로 한다. 문화재정의 범위는 「국가재정법」에서 규정하고 있는 예산 과목 구조 16개 중 하나인 '문화 및 관광' 분야를 기준으로 살펴보고, 문화 분야 재정사업 관리 주체는 '문화체육관광부'를 대상으로 한다.

다. 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 문화재정 성과관리의 개념 및 제도 현황을 살펴보고 성과관리 체계 강화 필요성을 도출한다. 재정사업 성과관리 발전 단계에 따른 제도 변화 추세와 최근 성과관리 강화 특징을 분석하고, 재정지원 방식(출연/출자/보조) 구분 및 특징을 분석한다.

둘째, 문화체육관광부 재정사업 관리에서의 주요 쟁점을 분석한다. 문화체육관광부 재정사업 관리 주요 쟁점(기획-집행-평가 단계별)을 살펴보고, 현장의 실질적인 의견을 파악하기 위해 문화체육관광부를 비롯하여 재정사업 관리 업무가 중요한 보건복지부, 농

림축산식품부 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 재정사업 운영·관리 관련 인식 및 의견을 분석한다. 이를 통해 문화체육관광부 재정사업 성과관리 한계 및 대응 방안을 도출한다.

〈표 1-1〉 조사 문항

구분	조사 내용
담당 재정사업 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 재정사업 담당 현황: 담당 사업 개수, 신규/계속 여부 - 재정수단 결정 기준: 보조/위탁/출연 결정 기준, 보조사업자 공모/지정 결정 기준 - 담당 재정사업의 효율화 방안
신규 사업 발굴 및 계획 수립 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 재정사업 계획 수립 시 고려 사항, 유사 중복 검토 방법 - 재정사업 사전 적격성 심사에 대한 인지, 경험, 필요성 의견
예산 편성 및 교부 관리 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 보조사업자 선정 시 위원회 운영 여부, 내용 및 방식 - 보조사업 집행 점검 절차, 내용 및 방식 - 기타 보조사업에 대한 모니터링 체계 구축 여부, 내용 및 방식, 필요성 의견 - 예산의 이용 불용 주요 원인에 대한 의견 - 부처 재정사업 성과관리 체계 문제점, 보조금 운영 관리 체계 개선 사항 의견

셋째, 국내외 재정사업 관리 체계 사례를 분석한다. 재정사업 관리 업무가 중요한 국내 타 분야 재정사업 관리 체계의 특성, 자체 규정 및 관리 체계 등에 관한 사례 분석을 통해서 문화체육관광부 재정사업 성과관리 체계 개선을 위한 시사점을 도출한다. 주요국 사례 분석은 재정 당국 외 개별 부처 단위에서 재정사업 관리(모니터링) 체계와 제도적 특성 등을 살펴보고 이를 토대로 정책적 시사점을 도출한다.

〈표 1-2〉 국내외 사례 분석 주요 내용

주요 쟁점	사례 분석 내용
기획 단계에서의 재정지원 방식의 제도적 기준	<ul style="list-style-type: none"> • (국내) 재정지원 방식을 내용을 담은 법, 행정 규칙, 지침 등의 공식적인 기준에서 공통적으로 포함하고 있는 내용 검토 • (국내) 국고 보조금과는 달리 법적 근거를 통해 이뤄지는 출연과 관련하여, 사업이나 기관 운영에 대한 출연 기준 및 근거에 대한 타 부처의 현황 검토
집행 단계에서의 모니터링을 통한 사업 집행 관리	<ul style="list-style-type: none"> • (국내) 타 부처들이 보유하고 있는 재정사업 모니터링을 위한 법적 근거 • (국내) 농림축산식품부의 재정사업 모니터링의 실재와 이를 통한 예산 집행 성과를 개선 사례 검토 • (국외) M&E 중 모니터링의 과정, 참여자들과 각 역할, 모니터링의 방식, 그리고 모니터링 결과물의 활용
평가 단계에서의 재정사업 전 주기의 성과관리를 위한 전담 조직 및 인력 운영	<ul style="list-style-type: none"> • (국내) 부처에 설치되어 있는 재정사업 관리 및 평가 부서 현황에 대한 검토 • (국내) 보건복지부 및 한국보건사회연구원의 사회보장재정데이터연구실 및 하위 조직들과 전문 인력 현황 분석 • (국외) M&E의 과정에서 사업 평가를 전담으로 관리하는 부처 내 부서의 역할, M&E의 활동에 있어 주된 역할을 하는 집단과 관련 이해관계자들 간의 거버넌스 체계 분석

넷째, 문화재정 성과관리 체계 개선방안을 도출한다. 앞서 제도 분석, 쟁점 분석, 설문조사, 사례 분석을 종합하여 문화재정 성과관리 개선 방향을 설정하고(재정지원 원칙 마련, 재정사업 과정 관리 강화 등), 전문가 그룹 인터뷰(FGI)를 통해 대안의 적절성 및 고려 사항을 검토한다. 최종적으로 문화재정 성과관리 체계 개선방안의 실행을 위한 정책 과제 및 제도 개선방안을 제시한다.

2. 연구 방법

가. 문헌 분석

재정사업 성과관리 관련 문헌, 제도 관련 자료, 문체부 재정사업 성과 관련 자료 등 연구 보고서, 논문, 정책 자료를 분석한다. 특히 문화체육관광부의 성과 계획서 및 성과 보고서, 통합 재정사업 평가, 사전 적격성 심사, 예·결산 보고서 등 기초 자료를 분석한다.

나. 전문가 정책 세미나

재정사업 성과관리 제도 변화 방향과 문체부 재정사업 쟁점 진단, 대안을 모색하기 위해 학계 및 현장의 전문가와 정책 세미나를 실시한다.

다. 설문조사

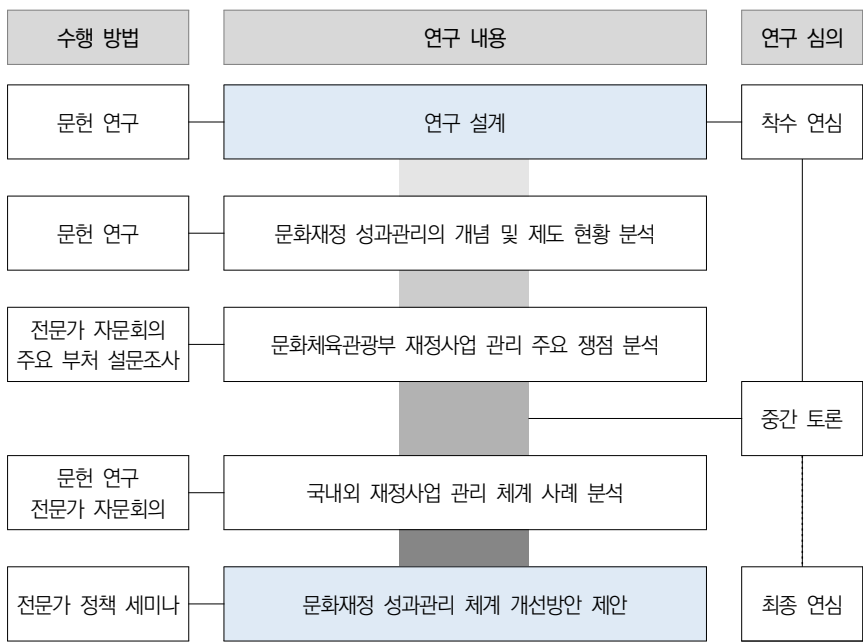
문체부 및 주요 부처(복지부, 농림부) 공무원을 대상으로 하는 설문조사를 통해 재정사업 관리 및 운영 현장에서의 애로 사항을 확인하고 대안 마련을 모색한다.

〈표 1-3〉 조사 개요

구분	내용
조사 대상	3개 중앙부처 공무원(문화체육관광부, 보건복지부, 농림축산식품부) 공무원 (재정 담당 관련 부서, 주요 사업 부서 공무원)
표본 크기	총 400명
조사 기간	2023년 05월 08일 ~ 06월 02일 (약 25일)
조사 방법	구조화된 설문지를 이용하여 온라인(모바일 병행), 이메일 병행

연구 수행 방법 및 과정을 정리하면 다음과 같다.

[그림 1-1] 연구의 수행 방법 및 과정



문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구

제2장

문화재정 성과관리 체계 개선 필요성

제1절 문화재정 성과관리의 개념 및 제도

1. 문화재정의 개념

가. 재정사업의 개념

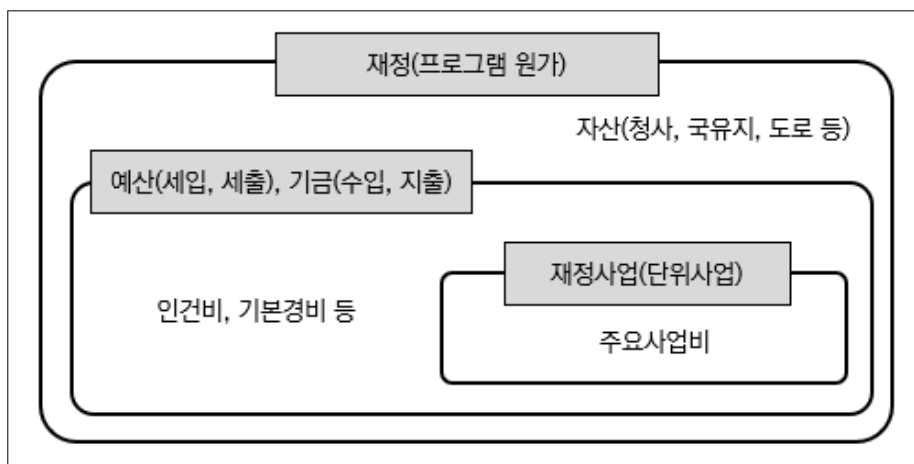
재정(財政)은 화폐 단위로 표시되는 정부의 활동을 뜻한다(하연섭, 2014; 박정수, 2020; 국회예산정책처, 2023). 국민 경제의 주체는 크게 가계, 기업 그리고 정부로 구분해 볼 수 있다. 정부는 가계와 기업으로부터 거둬들인 수입을 활용하여 지출하는데, 이러한 정부 부문의 경제 활동을 통틀어서 재정이라고 말한다. 구체적으로 설명하자면, 정부는 국세와 지방세로 구분되는 조세 부과, 부담금 및 기여금 징수, 보유하고 있는 자산의 매각이나 국공채 발행 등을 통해 재원을 마련하고, 재원을 활용하여 국방·외교·치안부터 교육 및 문화에 이르기까지 다양한 분야에서 공공재와 공공 서비스를 제공하는데, 이 과정에서 다양한 재정활동이 확인된다(국회예산정책처, 2023).

재정은 시장 실패를 보완한다. 그러한 측면에서 재정의 목적을 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다(국회예산정책처, 2023). 첫 번째는 자원의 배분이다. 정부의 수입 활동과 지출 활동을 통해서 자원이 배분된다. 정부는 공공재를 공급하거나 부담금을 부과함으로써 자원이 효율적으로 배분될 수 있도록 노력한다. 두 번째는 소득 재분배이다. 소득 세제를 누진적으로 구성하거나 저소득층을 지원함으로써 소득을 재분배하는 것인데, 이때 중요한 것은 형평성이다. 개인이 가진 조건의 차이로 인해 소득 분배의 불평등이 발생할 때 정부는 이를 완화하기 위해 활동한다. 세 번째는 경기 조절이다. 경제의 안정과 성장을 추구하는 활동으로서 물가 안정, 고용 확대, 성장 동력 확충 등이 포함된다.

한편 재정사업은 엄밀히 말해 재정과는 구분되는 개념이다. 앞서 설명했듯이 재정이 정부가 수행하는 경제 활동으로서 화폐 단위로 표시되는 정부의 수입 및 지출 활동을 뜻하며, 그것은 주로 예산 및 기금으로 관리된다. 예산 및 기금에는 인건비, 기본 경비,

주요 사업비가 모두 포함된다. 그 외 예산 및 기금에는 포함되지 않지만 재정에는 포함되는 것으로 국유지나 청사, 도로와 같은 자산이 있다. 그런데 재정사업은 인건비나 기본 경비를 포함하지 않는다. 재정사업은 단위 사업으로 집행되는 주요 사업비로 한정된다. 결국 재정사업은 재정 활동의 일부라고 말할 수 있다. 이를 그림으로 표현하면 아래의 [그림 2-1]과 같다. 후술하겠지만 여기에서 재정사업이 「국가재정법」에 따른 성과관리 체계 내에서 주로 관리되는 재정 단위이다(국회예산정책처, 2020).

[그림 2-1] 재정의 범위



자료: 국회예산정책처(2020), 「재정 활동의 성과관리 체계 평가」 - 중앙행정기관을 중심으로. 국회예산정책처.

나. 문화재정의 개념 및 범위

정부는 다양한 기능을 수행하고 있는데, 정부의 기능을 이론적으로 정의하기는 어렵다. 정부가 수행하는 기능이 영어로 ‘function’으로 번역되기도 하지만 ‘scope’로 번역되기도 한다는 점에서 알 수 있듯이(예를 들어, Fukuyama, 2004; 문명재·주기완, 2007) 현장에서 관찰되는 정부가 수행하는 다양한 역할들을 묶어서 귀납적으로 분류하여 기능이라고 부를 수 있을 뿐이다(배관표 외, 2021). 게다가 정부 기능을 분류하는 합의된 기준도 없어서, 학자마다 다르게 분류한다. 예를 들어, Clark & Dear(1984)는 자본주의 국가는 합의(consensus) 기능, 생산(production) 기능, 통합(integration) 기능, 집행(execution) 기능을 수행한다고 말하고 있으며,¹⁾ UN은 일반 행정(general public

1) 합의 기능을 담당하는 기구에는 정치(political) 기구, 법(legal) 기구, 억압(repressive) 기구가 있고, 생산

service), 국방(defence), 공공 질서 및 안전(public order and safety), 경제(economic affairs), 환경 보호(environmental protection), 주거(housing and community amenities), 보건(health), 문화 및 종교(recreation, culture and religion), 교육(education), 사회 보장(social protection) 등으로 구분하고 있다.

우리 정부도 2007년부터 「국가재정법」에 의하여 분야별 프로그램 예산 편성 제도인 프로그램 예산 제도(program budgeting system)를 적용하면서 기능을 분류하고 기능별로 예산을 나눠서 관리하기 시작했다. 2007년 이전에는 부처 중심으로 예산이 편성되었는데, 분야별 프로그램 중심의 예산 편성으로 전환함에 따라 유사한 부처 사업이 하나의 프로그램으로 통합되기도 하고, 하나의 부처 사업이 여러 개의 프로그램으로 나뉘기도 했다. 그러다가 최종적으로 총 16개의 분야로 프로그램들을 나눠 예산을 편성하기 시작하였다.²⁾ 주무 부처의 예산으로 재정 규모를 분석하는 것은 정부 조직 개편 시 일관된 시계열 자료를 분석하기 곤란하다는 한계가 있는데 이처럼 분야별 프로그램 중심 예산 편성은 그러한 한계를 극복할 수 있다는 장점이 있다.³⁾

프로그램 예산 제도의 내용과 현황을 자세히 살펴보자면 다음과 같다.⁴⁾ 분야는 정부 기능의 대분류에 해당하고 부문은 정부 기능의 중분류에 해당하는데, 2023년 기준으로 16개 분야와 74개 부문이 있다. 프로그램은 동일한 정책 목표를 달성하기 위한 단위 사업의 묶음으로서 정책적 독립성을 가진 일정 규모의 사업으로서, 2023년 기준으로 651개의 프로그램이 있다. 단위 사업은 원가가 집계되는 원가 대상이자 중간 묶음이며 정책 목표 달성을 위한 수단으로서의 사업이며, 2023년 기준으로 2,758개 단위 사업이 있다. 세부 사업은 투입 품목과 단가를 기준으로 편성되는 재정사업의 기초 단위로서 단위 사업을 구성하는 사업 내역이며, 2023년을 기준으로 8,516개가 있다.

기능을 담당하는 기구에는 공적 생산(public production) 기구, 공적 제공(public provision) 기구, 국고(treasury) 기구가 있다. 통합 기능을 담당하는 기구에는 복지(health, education & welfare) 기구와 이념(information, communication & media) 기구가 있다. 집행 기능을 담당하는 국가 기구에는 관리(administration) 기구와 규제(regulatory) 기구가 있다.

- 2) 분야는 정부 기능의 대분류 및 중분류에 해당하고, 프로그램은 동일한 정책 목표를 달성하기 위한 단위 사업의 묶음으로서 정책적 독립성을 가진 일정 규모의 사업이다.
- 3) 2007년 이전의 문화재정이라 함은 주무 부처인 문화체육관광부의 예산과 동일한 것으로 이해되었지만, 분야별 재정 분류가 도입되면서 문화 관련 사업들이 문화 및 관광 분야로 통합·편성되면서 더 이상 문화재정이 문화체육관광부의 예산과 일치하지 않게 되었다.
- 4) 열린 재정의 프로그램 예산 제도 개요. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/bs/UOPKOBSA05> (검색일: 2023. 06. 17.)

〈표 2-1〉 프로그램 예산 체계 분류 기준

구분	내용	현황(2023년)
분야(function)	정부 기능의 대분류	16개
부문(policy)	정부 기능의 중분류	74개
프로그램(program)	동일한 정책 목표를 달성하기 위한 단위 사업의 묶음	651개
단위 사업(activity)	원가가 집계되는 원가 대상이자 중간 묶음	2,758개
세부 사업(task)	투입 품목과 단가를 기준으로 편성되는 재정사업의 기초	8,516개

자료: 연구자 작성

16개 분야별 현황을 정리해 보자면 다음과 같다.⁵⁾ 총지출은 6,387,278억 원이며 총 부문 수는 74개이다. 총 프로그램 수는 651개이며 총 단위 사업 수는 2,758개이다. 총 세부 사업 수는 8,516개이다. 16개 분야에는 일반·지방 행정, 공공 질서 및 안전, 통일·외교, 국방, 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회 복지, 보건, 농림수산, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역 개발, 과학기술, 예비비가 있다. 일반·지방 행정 분야의 세부 사업 수가 가장 많다. 2023년 기준으로 총지출은 1,121,543억 원이며 부문 수는 6개이다. 프로그램 수는 110개이며, 단위 사업 수는 428개이다. 세부 사업 수는 1,082개이다. 예산 규모가 가장 큰 분야는 사회 복지 분야이다. 2,059,745억 원에 이른다. 부문 수는 12개, 프로그램 수는 72개이다. 단위 사업 수는 36개이며, 세부 사업 수는 815개이다. 반면, 문화 및 관광 분야의 비중은 상대적으로 낮다. 총지출은 86,059억 원이며 5개의 부문, 프로그램 55개, 단위 사업 160개, 세부 사업이 515개이다.

〈표 2-2〉 프로그램 예산 체계 분류 기준(2023년)

분야	총지출(억 원)	부문 수	프로그램 수	단위 사업 수	세부 사업 수
일반·지방 행정	1,121,543	6	110	428	1,082
공공 질서 및 안전	229,311	5	48	181	655
통일·외교	64,092	2	33	99	298
국방	552,860	4	25	107	469
교육	962,730	4	23	79	220
문화 및 관광	86,059	5	55	160	515
환경	122,487	6	27	120	397

5) 열린 재정의 프로그램 예산 제도 현황: <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/bs/UOPKOBSA04>
(검색일: 2023. 06. 17.)

분야	총지출(억 원)	부문 수	프로그램 수	단위 사업 수	세부 사업 수
사회 복지	2,059,745	12	72	363	815
보건	200,288	3	41	188	484
농림수산	243,775	4	49	280	711
산업·중소기업 및 에너지	260,038	7	58	237	957
교통 및 물류	208,207	5	40	198	877
통신	89,853	3	18	99	305
국토 및 지역 개발	41,674	3	17	73	213
과학기술	98,616	4	34	145	517
예비비	46,000	1	1	1	1
합계	6,387,278	74	651	2,758	8,516

자료: 연구자 작성

문화재정의 범위와 소관 부처는 정권 교체 및 조직 개편에 따라 조금씩 달라져 왔다. 2007년까지는 부처별로 예산이 편성되고 관리되어, 문화관광부와 문화재청, 방송위원회 예산이 별도로 편성되고 관리되었다. 그런데 앞서 말한 대로 2007년 프로그램 예산 제도가 도입되면서 변화가 생겼다. 국가재정 분류에서 ‘문화 및 관광’ 분야의 경우, 2007년 이후 2013년까지 문화체육관광부를 비롯하여 문화재청, 방송통신위원회의 예산을 문화재정으로 분류해 왔다. 3개 부처의 예산이 묶음이 된 것이었다. 이후 2014년 미래창조과학부가 신설되고 방송통신위원회의 업무가 이관되면서 현재 문화재정은 문화체육관광부, 문화재청 그리고 미래창조과학부의 일부 예산을 포함하고 있으며 내용적으로 문화예술, 문화재, 관광, 체육, 문화 및 관광 일반 부문 사업을 담고 있다.

〈표 2-3〉 문화재정 관계 조직 및 영역

구분	연도	조직		영역	
부처별 예산 편성	1968-1989	문화공보부	문화재청	공보, 문화예술	문화재
	1990-1993	문화부	문화재청	문화예술	문화재
	1993-1998	문화체육관광부	문화재청	문화예술, 체육	문화재
	1998-2007	문화관광부	문화재청	문화예술, 관광, 체육	문화재
분야별 프로그램 예산 편성	2008-2013	문화체육관광부, 문화재청, 방송통신위원회		문화예술, 관광, 체육, 문화재	
	2013-2017	문화체육관광부, 문화재청, 미래창조과학부		문화예술, 관광, 체육, 문화재	

구분	연도	조직	영역
	2018	문화체육관광부, 문화재청, 과학기술정보통신부, 중소벤처기업부	문화예술, 관광, 체육, 문화재
	2013-현재	문화체육관광부, 문화재청, 과학기술정보통신부	문화예술, 관광, 체육, 문화재

자료: 연구자 작성

문화 및 관광 분야는 다시 5개 부문인 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광 일반으로 나뉜다. 문화예술 부문에는 31개 프로그램이 있는데, 이 중 24개는 문화체육관광부 소관이며, 7개는 과학기술정보통신부 소관으로, 정보통신 방송 기반 조성 프로그램과 같이 방송 산업에 관한 프로그램들이다. 문화재 부문에는 문화재 보존 관리 프로그램 등 12개 프로그램이 있고, 문화재청 소관이다. 그 외 과학기술정보통신부와 문화재청 프로그램 19개를 제외한 나머지 36개 프로그램은 문화체육관광부 소관이다. 지역 문화 진흥 및 문화 기반 조성과 같이 문화체육관광부 본청에서 소관하는 프로그램도 있지만, 국립국악원 운영과 같은 소속기관에서 소관하는 프로그램도 있다.

〈표 2-4〉 재정 분류 ‘문화 및 관광’ 부문, 프로그램 및 소관 부처(2022년)

부문	프로그램명		소관 부처
문화예술	지역 문화 진흥 및 문화 기반 조성 콘텐츠 산업 육성 예술의 창작 역량 및 사회적 가치 제고 문화·관광 행정 지원 아시아 문화 중심 도시 조성 문화 미디어 산업 육성 및 지원 건강한 저작권 생태계 조성 국립국악원 운영 국립국어원 운영 국립민속박물관 운영 국립박물관 운영 국립장애인도서관 운영	국립중앙극장 운영 국립중앙도서관 운영 국립한글박물관 운영 국립현대미술관 운영 국정 홍보 기획 대한민국역사박물관 운영 예술의 진흥 및 생활화, 산업화 종교 문화 지원 창의적 문화 정책 구현 한국예술종합학교 운영 한국정책방송원 운영 해외문화홍보원 운영	문화체육관광부
	디지털 방송 전환 기반 구축 방송 통신 발전 기금 운영비 이용자 보호 및 공정 경쟁	정보 통신 방송 국제 협력 정보 통신 방송 기반 조성 콘텐츠 방송 산업 육성 행복한 방송 통신 환경 조성(KCC)	과학기술정보통신부
관광	관광 산업 활성화 관광 진흥 기반 확충 국내 관광 활성화	외래 관광객 유치 사행산업통합감독위원회 운영	문화체육관광부

부문	프로그램명		소관 부처
체육	생활 체육 육성 국제 스포츠 역량 강화 스포츠 산업 육성	장애인 체육 육성 전문 체육 육성	문화체육관광부
문화재	문화 자원 개발 문화 유산 교육 연구 문화재 보존 관리 문화재 보호 문화재 정책 기반 구축 궁·능원 관리	궁능유적본부 운영 문화재 국제 교류 문화재연구소 운영 문화재 행정 지원 문화재 활용 해양문화재연구소 운영	문화재청
문화 및 관광 일반	기금 운영비	문화·관광 행정 지원	문화체육관광부

자료: 재정정보공개시스템(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>)

한편, 정부는 국가재정을 분류하면서 16대 분야 외에 12대 분야를 함께 활용하고 있다(예산정책처, 2023: 82). 앞서 설명하였듯이 16대 분야는 프로그램 예산 제도의 도입에 따른 구분이다. 기존 장-관-항에서 분야-부문-프로그램으로 전환된 것으로서 정부의 디지털예산회계시스템(dBrain)에서 활용하고 있다. 한편 12대 분야는 나라 살림 및 국가 재정 운영 계획을 수립할 때 재정이 어떻게 배분되는지 설명하기 위한 분류로서 UN의 정부 기능 분류(classification of the functions of government), IMF의 정부 재정 통계 편람(government finance statistics manual) 등을 참고하여 2006년도 예산부터 도입된 것이다. 정부는 12대 분야에 따라 재정을 분류하여 국회에 제출하고 있다.

12대 분야 중 대부분은 16대 분야와 일치한다(예산정책처, 2023: 82). 그러나 일부 분야에서는 별도의 집계 방식을 택하고 있는데, 통신 분야와 예비비 분야는 12대 분야에서 집계되지 않으며, R&D 분야는 과학기술 분야를 포함한 전체 분야에 산재하여 있는 예산들을 재집계하고 있다. 12대 분야의 문화·체육·관광은 16대 분야의 문화 및 관광과 일치한다. 16대 분야는 정부의 디지털 예산 회계 시스템에서 활용되기 때문에 정부의 총지출 금액과 일치하지만, 12대 분야에서는 일부 분야의 집계가 별도로 이루어지기 때문에 총지출과 일치하지 않는다(국회예산정책처, 2023). 결론적으로 문화재정이라 함은 16대 분야에서는 ‘문화 및 관광’ 분야이며, 12대 분야에서는 ‘문화·체육·관광’으로서, 문화체육관광부 및 문화재청 등에서 소관하는 재정이라고 말할 수 있다.

〈표 2-5〉 자원 배분 분류 체계 비교

	12대 분야		16대 분야	
도입 배경	예산 분류에 대한 국민의 이해 증진		프로그램 예산 제도 도입에 따른 예산 체계 개편(장·관·항 → 분야·부문)	
도입 시점	2006년도 예산		2007년도 예산	
특징(장점)	국제 기준을 참고로 하여 만든 체계로서 국가 간 비교 용이		실제 예산 편성 체계(프로그램 예산 제도)와 일치하여 산출 작업 용이	
구분	연번	분야	연번	분야
	1	보건·복지·고용	1	[080] 사회 복지
			2	[090] 보건
	2	교육	3	[050] 교육
	3	문화·체육·관광	4	[060] 문화 및 관광
	4	R&D(별도 통계)*	5	[150] 과학기술
	5	산업·중소기업·에너지	6	[110] 산업·중소기업 및 에너지
	6	SOC	7	[120] 교통 및 물류
			8	[140] 국토 및 지역 개발
	7	농림·수산·식품	9	[100] 농림수산
	8	환경	10	[070] 환경
	9	국방(일반 회계 총계)**	11	[040] 국방
	10	외교·통일	12	[030] 통일·외교
	11	공공 질서·안전	13	[020] 공공 질서 및 안전
	12	일반·지방 행정	14	[010] 일반·지방 행정
			15	[130] 통신
			16	[160] 예비비

* 과학기술 분야 외에, 여타 분야 중 R&D 관련 사업 예산을 중복 계상

** 국방 분야 중 국방부, 방위사업청 소관(병무청 제외) 일반 회계 총계

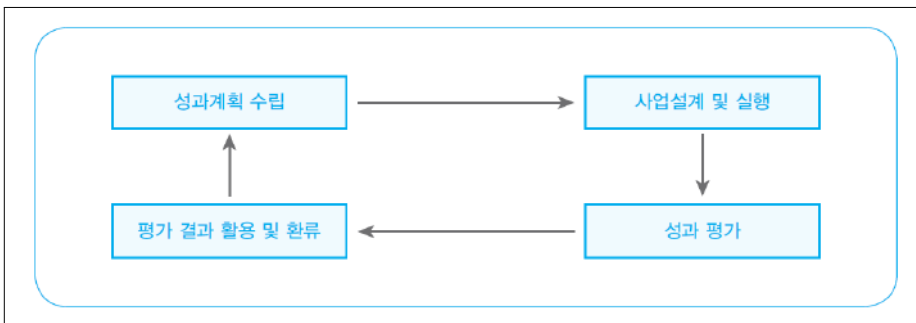
자료: 국회예산정책처(2023)

2. 재정사업 성과관리 의의 및 제도 현황

가. 성과관리의 의의

「정부업무평가 기본법」 제2조(정의)에서 성과관리의 정의를 찾아볼 수 있는데, “기관
의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과 지표를 수립하고, 그 집행 과정 및 결과를
경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”으로 정의하고 있다. 다시 말
해 성과관리란 성과 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 정책 과정을 체계적으로 관리하
기 위한 노력으로 정의해 볼 수 있는데(국회예산정책처, 2020), 이 과정은 ① 성과 계획
(performance planning), ② 사업 설계 및 실행(program design and execution),
③ 성과평가(performance evaluation), ④ 평가 결과 활용 및 환류(feedback)의 네 단
계로 구성된다. 이러한 접근 방식은 투입과 절차뿐만 아니라 결과까지 관리하는 통합된
성과관리 형태로 평가될 수 있으며, 성과관리 전반에 적용될 수 있다.⁶⁾

[그림 2-2] 성과관리의 단계



자료: 국회예산정책처(2020), 재정 활동의 성과관리 체계 평가 - 중앙행정기관을 중심으로. 국회예산정책처.

정부업무의 성과관리는 「정부업무평가 기본법」에 따라 이뤄진다. 이 법은 성과관리의 원칙을 “성과관리는 정책 등의 계획 수립과 집행 과정에 대하여는 자율성을 부여하고 그 결과에 대하여는 책임이 확보될 수 있도록” 하고 “정부업무의 성과·정책 품질 및

6) 공공 조직의 성과에 대한 관점은 세 가지로 구분되는데(국회예산정책처, 2020), 첫째는 전통적 성과관리로서 투입이나 절차가 제대로 이뤄지면 바람직한 산출과 결과가 이뤄질 것이라는 기대에서 투입과 절차를 중심으로 관리한다. 둘째는 결과 지향적 성과관리이다. 구성원에게 요구되는 것은 성과의 달성이며, 그 과정에서 구성원은 재량이 보장될 필요가 있다는 관점이다. 셋째는, 통합적 성과관리이다. 전통적 성과관리와 결과 지향적 성과관리 모두 성과관리의 일면만 강조한다고 보고 투입, 과정, 산출 및 결과 등 정책 과정 전반에 걸쳐 관리되어야 한다는 입장이다.

국민의 만족도가 제고될 수 있도록” 한다고 정하고 있다(제4조). 법에 따라 진행되는 과정을 살펴보면, 중앙행정기관은 5년 단위의 성과관리 전략 계획을 수립하여 기관의 임무와 비전, 전략 목표와 5년 단위 성과 목표를 제시한다. 매년 성과관리 전략 계획의 실행 계획인 성과관리 시행 계획을 수립하여 당해 연도의 성과 목표와 이의 달성을 위한 정책(사업)과 성과 지표를 제시한다. 그리고 중앙행정기관은 다음 해 1월경 연말 실적을 기준으로 자체 평가를 실시하며, 국무조정실은 이를 점검하고 있다.⁷⁾

이상의 정부업무평가가 기관 평가라면 프로그램에 대한 평가도 있는데, 프로그램 단위에서의 재정의 성과관리가 그것이다. 재정의 성과관리는 현대 행정에서 핵심적 역할을 수행하는데,⁸⁾ 재정은 그 자체로 정부가 어떠한 목표를 추구하는지 나타내고, 그 목표를 달성하기 위해서 정부가 어떠한 수단을 활용하는지에 대한 내용까지 담고 있으며, 이것이 회계 단위로 표현되어 비교까지 가능하기 때문이다(하연섭, 2014). 따라서 재정사업 성과관리를 통하여 재정의 책임성과 투명성을 강화할 수 있고, 증거기반 정책 결정의 기초가 되기도 한다(정성호, 2019). 재정사업 성과관리에서 성과관리의 범위는 프로그램 단위로 설정하고,⁹⁾ 프로그램 목표를 달성하기 위한 단위 사업은 부처의 자율성 하에서 그 성과를 관리하도록 하고 있기 때문이다. 재정사업 성과관리는 단위 사업의 성과를 주로 다루지만, 프로그램 단위에서 다뤄지기도 하며 어느 것에 초점을 맞추느냐는 상황과 시점에 따라 달라질 수 있는데, 실질적 효과 확인이 중요하다.¹⁰⁾

- 7) 국무총리 소속 정부업무평가위원회는 중앙행정기관의 목표 체계와 성과 지표의 적절성을 검토하고 조정하는 등 계획 수립을 지원한다. 성과관리 계획과 국정과제, 부처 업무계획 등과의 연계의 강화를 중요시하고 있다. 중앙행정기관은 주어진 자원을 효율적으로 배분하여 정책을 추진하고 과제의 추진 과정과 실적 등 이행 상황을 점검하여 목표 달성에 차질이 없도록 하며, 중앙행정기관은 매년 평가 계획을 수립하고, 연말 실적을 기준으로 다음 해 1월경 자체 평가를 실시한다. 이때 성과관리 시행 계획의 관리 과제와 과제별 성과 지표가 활용된다. 국무조정실은 중앙행정기관이 성과관리와 자체 평가를 차질없이 하고 있는지 점검하여 정부 내 성과관리의 발전을 지원한다. 평가 결과는 기관 차원에서 환류되어 정책 개선과 조직 관리에 활용될 수 있으며 개인 차원에서는 개인 성과 및 인사와 연계될 수도 있다.
- 8) 프로그램 평가는 미국의 루즈벨트 대통령의 뉴딜(New Deal) 정책부터 존슨 대통령의 위대한 사회(Great Society) 정책까지 정부가 사회 문제를 해결하기 위하여 다양한 프로그램을 도입하면서 활성화되었다. 이러한 평가는 의사 결정을 지원하고 책임성을 확보하는 데에 기여하며 프로그램에 대한 이해, 관련 지식의 발전 등에도 긍정적 영향을 미친다(장효진 · 이환성, 2022)
- 9) 재정의 성과관리를 위해서는 재정을 다시 분류해 볼 필요가 있는데, 재정사업의 성과관리 기준은 기능별 재정사업 분류 체계인 프로그램 예산 체계에 따르고 있다. 기획재정부는 프로그램 예산 체계를 ‘동일한 정책 목표를 달성하기 위한 사업의 그룹인 프로그램을 통해 정책과 예산을 연계하는 예산 구조’라고 정의하여 성과관리의 범위를 프로그램 단위로 설정하고 있다.
- 10) 재정사업 성과관리는 국가 및 지방자치단체, 공공기관 등 조직이 목표 달성을 위해 필요한 재정 자원을 합리적·계획적으로 동원, 배분하고 효율적으로 사용·관리하는 과정을 의미한다. 그런데 정부를 비롯한 공

나. 재정사업 성과관리 제도 현황

1) 재정사업 성과관리 제도의 발전 경과

우리나라는 「국가재정법」 제정 이전까지는 재정사업 성과관리 체계가 구축되지 못하였다(박정수, 2020). 다만 미국의 영향을 받아 미국 제도를 도입하려는 노력이 잇따랐다.¹¹⁾ 가령, 미국에서 1940년대와 1950년대에 전성기를 이루었던 원가예산제도(Cost Data Budget)를 한국의 일부 부처가 1962-63년에 시범적으로 도입한 바 있다. 1970년에는 계획예산제도(Planning Programming Budgeting System, PPBS) 도입을 시도한 바 있다. 계획예산제도는 장기적인 계획 수립(planning)과 단기적인 예산 편성(budgeting)을 사업 계획 작성(programming)을 통해 결합하는 제도로, 1961년 케네디 정부에서 국방부에 도입한 것을 시작으로 존슨 정부에서 본격적으로 도입한 제도이다(이종수, 2009). 그런데 이러한 제도들은 번번이 실제적으로 제도화되지 못하고 중단되었다.

우리나라 재정사업 성과관리 제도는 재정 당국의 통제를 강화하는 방향과 일선 관서의 재량을 늘리는 방향의 양대 축으로 발전해 왔다(박정수, 2020). 예산 집행의 신속성을 보장하기 위하여 국회의 의결을 받지 않아도 되는 기금을 도입했고, 회계 연도 독립의 원칙의 예외를 인정하는 제도 등을 도입했다. 한편 재량을 통제하기 위한 제도도 도입하였는데, 재정보고·사업보고 제도, 중기재정계획제도, 공기업 경영 평가 등이 그것이다. 그리고 1999년에는 부처별 균형 성과표(Balanced Score Card, BSC)를 시범 도입하기도 했다. 그러나 기금이 성과관리 범위에서 제외되었고 각종 보고서 및 계획이 공개되지 않아, 1990년대까지의 성과관리는 한계가 있었다(박정수, 2020).

2003년 정부혁신지방분권위원회가 <재정 혁신 로드맵>을 발표하여, 부처는 중장기

공 조직의 성과는 쉽게 정의하기 어렵다(Rogers, 1990). 공조직의 성과는 다차원적이기도 하다(Quinn & Rohrbaugh, 1981). 공공 조직의 성과에 대한 관점은 두 가지로 구분되는데(최현욱, 2017), 첫 번째는 경제적 측면에서 효율성(efficiency)을 강조하는 전통적인 관점이다. 둘째는 보다 넓은 시각에서 국가 전체 구조 내의 다양한 이해관계자를 동시에 고려해야 한다는 입장에서 효율성 외에도 형평성(equity), 반응성(responsiveness) 등 다양한 가치를 중요시한다. 사회 구조가 복잡해지고, 수요는 다양해지면서 국가의 역할은 확대되고 있고, 국가의 확대된 역할과 관련해서는 효율성만으로 성과를 따질 수는 없으며 다양한 차원들이 고려될 필요가 있어, 재정사업의 성과관리의 중요성은 증가하고 있다.

- 11) 미국은 「정부성과평가법(1993)」에 따라 연방 정부 기관들이 매년 성과 계획서와 성과 보고서를 작성하고 있다. 그리고 성과평가의 활용이 강조되면서, 2002년 프로그램 평가(program assessment rating tool)를 도입하기도 했다. 2010년 프로그램 평가를 폐지하고, 「정부성과평가법」 개정을 통해 성과평가 체계를 내실화하고 있다(정성호, 2019).

국가 재정 운영 계획에 맞추되 자율성을 갖고 예산을 편성할 수 있게 되었다. 그리고 이때 일부 부처에서 시범 운영 중이던 성과관리가 전 부처로 확대하게 된다. 2003년 재정사업별로 성과 목표를 지정하고 관리하는 재정 성과목표 관리를 도입했고, 2005년 부처별로 표준화된 성과관리를 위하여 재정사업 자율평가를 도입하였다. 이 제도는 2005년 미국의 프로그램 평가 방법(Program Assessment Rating Tool, PART) 방식으로 도입된 제도인데 그 변화의 과정을 살펴보면 아래의 <표 2-6>과 같다. 더불어 2006년 제정된 「국가재정법」은 “국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가 채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과지향적이며 투명한 재정 운영과 건전 재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로” 제정되었으며(제1조), 현재의 성과관리 체계가 구축되는 법적 기반이 되었다(박정수, 2020).

〈표 2-6〉 재정사업 성과관리의 변화

구분		2006-2007	2008-2010	2011-2015	2016-2017	2018-2020
주요 재정사업 평가명		재정사업 자율평가			통합재정사업 평가	재정사업 자율평가
평가 대상		모든 사업의 1/3을 3년 주기로 점검			전체 사업 점검(2016년은 1/2)	
상위 평가명		메타 평가				핵심사업 평가
평가 대상	일반 재정사업					
	정보화 사업					
	기금 사업					
	연구 개발 사업					
	지특사업					
	국고보조사업					
비고		국가재정법 제정		성과관리 시스템 오픈	재난 안전, 일자리 사업 평가 실시	

주: 2023년 일자리 사업, 중소기업 지원 사업 평가는 자율평가 대상에서 면제됨
 자료: 박정수(2020)

2) 재정사업 성과관리 제도의 현황

재정사업 성과관리 제도는 「국가재정법」 제4장의 2에서 정의하고 있다. 제4장의 2는 2021년 새로이 신설된 장으로서 아래의 표에서 확인할 수 있듯이 성과관리에 대한 규정을 대폭 확대하였다.¹²⁾ 성과관리의 개념과 원칙, 기본계획 외에도 제도 운영과 성과 정

보 공개·활용과 관련하여 자세히 정하고 있다. 「국가재정법」 제4장의 2의 관련 조항들을 국회예산정책처(2023)를 참고하여 정리하자면, 우선 재정사업 성과관리 제도는 제85조의2(개념)에 따라 성과목표 관리와 성과평가로 구분해 볼 수 있다. 성과목표 관리는 재정사업에 대한 성과 목표, 성과 지표 등을 설정하고 그것을 달성하기 위한 집행 과정과 결과를 관리하는 제도를 의미한다. 한편 성과평가는 재정사업의 계획을 수립하고 집행하며, 그 결과에 대해 점검·분석·평가하는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 2-7〉 국가재정법 주요 개정 사항(성과관리 章)

구분		2021년 개정 전(제8조)	2021년 개정 후(제4의2장)
일반 조항	개념 (제85조2)	-	성과목표 관리+성과평가
	원칙 (제85조3)	-	효율·책임성, 전문·공정성, 투명성 확보
	기본계획 (제85조4)	-	5년 단위 기본계획 및 매년 추진 계획 수립 후 국무 회의 보고
성과관리 제도 운영	추진체계 (제85조5)	성과관리 체계 구축 의무화	성과관리 체계 구축 의무화
		-	재정 성과 책임관 운영관, 성과 목표 담당관 지정 등
	성과목표 관리 (제85조6, 제85조7)	성과 계획서·보고서 작성	성과 계획서·보고서 작성
		-	성과 목표·지표 요건 등
	성과평가 (제85조8)	성과 계획서·보고서 제출	성과 계획서·보고서 제출
		재정사업 평가 실시	재정사업 평가 실시
	자료제출 (제85조9)	-	평가 대상 간 중복 최소화
성과 정보 공개·활용	결과 보고 및 반영 (제85조10)	자료제출 등 요구	자료제출 등 요구
		성과목표 관리 결과 국무 회의 보고	성과목표 관리 결과 국무 회의 보고
		평가 결과 재정 운용 반영	평가 결과 재정 운용 반영
		-	조직·예산·인사 및 보수 체계 반영
	역량 강화 (제85조11)	-	성과관리에 따른 표창·포상
		-	교육 등 성과관리 역량 강화
	정보관리 및 공개 (제85조12)	-	성과관리 시스템 구축·운영, 성과 정보 공개 근거 도입

12) 2007년 「국가재정법」 시행 이후 재정 성과관리가 최소한의 법 조항만으로 운영되어, 효율적 자원 배분이나 실효성있는 제도 운용을 뒷받침하기에는 한계가 있다는 지적이 있어 개정이 추진되었다.

「국가재정법」 제85조의3에 따르면, 재정사업 성과관리의 원칙은 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 성과관리 자체의 목적과 관련한 것이다. 정부는 재정사업 성과관리를 통하여 재정 운영에 대한 효율성과 책임성을 높이도록 노력하여야 한다는 것이 첫 번째 원칙이다. 둘째는 성과관리의 과정에 관련한 원칙이다. 정부는 재정사업 성과관리를 시행할 때 전문성과 공정성을 확보하여 평가 결과에 대한 신뢰도를 높여야 한다는 것이다. 마지막 원칙은 성과관리의 결과와 관련한 것이다. 정부는 재정사업 성과관리의 결과를 공개함으로써 재정 운영에 대한 투명성을 확보하는 점이다.

정부는 재정사업 성과관리를 효율적으로 실시하기 위하여 5년마다 재정사업 성과관리 기본계획을 수립하고 있다. 기본 계획에는 성과관리 추진의 기본 방향, 대상 및 방법, 연구 개발, 결과의 활용 및 공개, 관련 인력 및 조직의 전문성과 독립성에 관한 사항 등에 관한 내용이 담겨 있다. 기획재정부 장관은 기본계획에 따라 매년 추진계획을 수립하며, 기본계획과 추진계획은 국무 회의에 보고한다. 2022년에 수립된 재정사업 성과관리 기본계획의 경우 기본 방향을 세 가지로 정하고 있다. 첫째, 선택과 집중을 통해 성과관리 행정 부담을 경감하고자 한다. 둘째, 성과평가 결과의 예산 편성 환류를 제도화하고자 한다. 셋째, 재정 운영 성과 정보의 대국민 공개를 강화하고자 한다(기획재정부, 2023). 이를 실현하기 위한 추진과제는 4개 분야의 13개로 나뉘진다(기획재정부, 2022).

재정사업 성과관리를 위해서 각 중앙행정기관의 장과 기금 관리 주체는 재정성과책임관, 재정성과운영관, 성과목표담당관 등을 지정하고, 성과목표 관리를 위한 성과 계획서 및 성과 보고서를 작성한다. 성과 목표는 기관의 임무 및 상위·하위 목표와 연계되어야 하며, 성과 지표를 통하여 성과 목표의 달성 여부를 측정할 수 있도록 구체적이고 결과 지향적으로 설정되어야 한다. 성과 지표는 명확하고 구체적으로 설정되어야 하며, 성과 목표의 달성을 객관적으로 제 때에 측정할 수 있어야 한다. 각 중앙행정기관의 장은 예산 요구서를 제출할 때 다음 연도 예산의 성과 계획서 및 전년도 예산의 성과 보고서를 함께 제출하여야 하며, 기금 관리 주체는 기금 운영 계획안을 제출할 때 함께 제출한다.

또한 기획재정부 장관은 주요 재정사업에 대한 평가 결과를 재정 운용에 반영하기 위하여 재정 지출 구조의 적절성과 분야별 재정 지출의 우선순위에 대한 분석·평가를 실시할 수도 있다. 그리고 기획재정부 장관은 매년 재정사업의 성과목표 관리 결과를 종합하여 국무 회의에 보고하고, 재정사업 성과평가 결과를 재정 운용에 반영할 수 있으며 성과관리 결과 등이 우수한 중앙행정기관 또는 공무원에게 표창·포상 등을 할 수도 있

다. 중앙행정기관의 장은 재정사업 성과관리의 결과를 조직·예산·인사 및 보수 체계에 연계·반영할 수 있다. 또한 기획재정부 장관은 재정사업 성과목표 관리 및 성과평가 결과 등 성과 정보를 체계적으로 관리하기 위하여 재정사업 성과 정보 관리 시스템을 구축·운영하여야 하며 성과 정보가 공개될 수 있도록 필요한 조치를 마련해야 한다. 한편 각 중앙행정기관의 장은 담당 공무원의 전문성 및 역량 제고를 위하여 교육 프로그램을 개발·운영하며, 기획재정부 장관은 이를 지원할 수 있다.

다. 재정사업 성과관리 대상 및 방법

〈2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본계획〉에 따르면, 재정사업 성과관리 대상은 성과관리의 실익이 있는 전 부처 모든 재정사업이다. 한편 성과관리 방법은 앞서 설명한 대로 ① 재정사업 성과목표 관리, ② 재정사업 성과평가로 구분된다. 전자인 성과목표 관리는 2003년부터 시행된 부처 단위의 재정 성과를 측정하는 것으로, 예산 편성 시 ‘성과 계획서’와 결산 시 ‘성과 보고서’를 각각 국회에 제출하는 것이 핵심이다. 후자인 재정사업 성과평가는 2005년부터 시행된 성과에 기반하여 사업 예산을 편성하는 것으로, 기획재정부 등 6개 부처에서 11개의 사업 성과평가 제도를 운영하고 있다.

〈표 2-8〉 기획-집행-평가 단계별 재정사업 관리 제도 현황

유형	재정사업 성과관리 대상 및 방법
성과 목표 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 부처 단위의 재정 성과 측정(2003년~) - 예산 편성 시 ‘성과 계획서’, 결산 시 ‘성과 보고서’ 국회 제출
사업 성과평가	<ul style="list-style-type: none"> - 성과에 기반한 사업 예산 편성(2005년~) - 기재부 등 6개 부처에서 11개 사업 성과평가 제도 운영 <ul style="list-style-type: none"> (기재부) 자율 평가, 심층 평가, 핵심 사업 평가, 기금 평가, 보조사업 평가, 복권 기금 평가 (과기부) R&D 사업 평가 (고용부) 일자리 사업 평가 (균형위) 균형 발전 평가 (행안부) 재난 안전 평가 (중기부) 중소기업 지원 사업 평가

자료: 연구자 작성

1) 재정사업 성과목표 관리

재정사업 성과목표 관리 제도는 기관의 임무와 연계하여 사업별로 성과 목표와 이를

측정할 수 있는 성과 지표를 설정하고, 성과 지표의 목표치 달성 여부를 평가하여, 그 평가 결과를 재정 운용에 활용하는 제도이다. 성과목표 관리는 성과 계획 수립, 재정 운용, 성과 보고 및 환류 등 3단계로 구분할 수 있다. 성과 계획 수립 단계는 예산 편성 시 성과 목표 및 지표 등을 포함한 계획서를 작성한다. 성과 계획서는 연도별 성과 지표 목표치 등 성과 목표 달성을 위한 구체적인 계획을 담은 자료로, 예산 편성 연도(Y-1년)에 각 부처가 소관 재정사업으로 예산 집행 연도(Y년)에 달성하고자 하는 구체적 목표치를 사전에 제시한다. 목표 체계는 임무, 비전, 전략 목표, 프로그램 목표, 단위 사업의 성과 지표로 구성된다.

〈표 2-9〉 성과목표 관리의 목표 체계

구분	내용
임무	- 「정부조직법」 등 관련 법령에 근거하여 해당 기관의 존재 이유(목적)와 주요 기능을 포괄할 수 있는 내용으로 설정
비전	- 임무 달성을 통해 이루고자 하는 바람직한 미래상으로 성과관리를 통해 구현 가능한 내용 제시
전략 목표	- 국정 목표, 기관의 임무와 비전 등을 감안하여 해당 기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 정책 방향 제시
프로그램 목표	- 전략 목표와 프로그램 목표 간 또는 프로그램 목표와 단위 사업 간 연계성이 확보되고 가급적 업무의 최종적 효과가 파악되도록 결과 지향적으로 제시
단위 사업의 성과 지표	- 단위 사업: 프로그램 목표 달성을 위한 수단으로서 개별 사업 단위이며 업무 추진 및 향후 성과 측정의 대상 - 성과 지표: 성과 지표는 프로그램 목표 또는 단위 사업이 추구하는 목적 달성 여부를 측정하는 도구로서 대표성과 포괄성을 유지하여 설정. 목표 달성 여부를 성과 지표에 의해 판단하고 그 결과를 예산 편성에 환류하게 되므로 올바른 지표 설정은 성과관리의 핵심 요소임

자료: 한국조세재정연구원 웹사이트를 참고하여 연구자 작성(https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info02.do;jsessionid=2AD7C6E7C32DCE86C7DA4454F449CC50, 검색일: 2023. 5. 16.)

다음으로 재정 운용은 성과 계획에 따른 예산 배분 및 집행을 거치고, 최종적으로 성과 보고서를 작성하고 국회에 제출 및 평가 결과 공표 및 환류한다. 성과 보고서는 예산 집행을 완료한 다음 해(Y+1)에 예산 집행 연도(Y)의 성과 보고서를 작성하여 성과 지표의 목표치와 실적치를 비교분석하고 그 결과를 차년도 예산 편성 및 제도 개선에 활용한다.

2) 재정사업 성과평가

기획재정부 장관은 재정사업에 대한 성과평가를 실시한다. 기획재정부 장관은 각 중앙행정기관의 장과 기금 관리주체에게 주요 재정사업을 스스로 평가하도록 요구할 수 있다.

이것을 재정사업 자율평가라고 부른다(예산정책처, 297). 보다 자세히 설명하자면 다음과 같다. 재정사업 자율평가는 「국가재정법」에 따라 재정사업을 수행하는 중앙행정기관이 재정사업을 자율적으로 평가하고, 평가 결과를 재정 운용에 활용하는 평가 제도이다. 2017년까지는 부처 자체평가와 기획재정부 등이 평가 절차와 기준의 준수 여부를 확인·점검하는 메타평가로 이루어진 통합재정사업평가로 운영되었으나, 지침에 따라 일률적인 평가 기준이 적용되고 평가 결과가 예산과 기계적으로 연계되어 부처의 자율성과 책임성을 확보하기 어려운 문제점이 제기되었다. 이에 2018년부터 기획재정부 메타평가를 폐지하고, 미흡 사업에 대한 지출 구조조정 계획 수립을 폐지하는 대신 부처별로 자율적인 환류 계획을 수립하도록 하였으며, 평가 기준, 절차 및 평가 결과는 원칙적으로 모두 대외 공개하도록 개편하였다. 2021년부터는 사업 수와 예산 규모를 반영한 상대 평가를 실시하였는데 우수 20% 이하, 보통 65% 내외, 미흡 15% 이상을 준수하도록 하였다. 또한 미흡 사업 내 성과가 부진한 주요 세부 사업에 대해서는 10% 이상 예산을 삭감하되 평가 대상 사업 총예산의 1%를 삭감하는 지출 구조조정 계획을 마련하도록 하였다.¹³⁾

한편 특정 사업에 대해서는 기획재정부 장관이 심층평가를 시행할 수도 있다. 재정사업 심층평가는 재정사업 자율평가가 리뷰 방식에 근거한 부처 자체평가에 기초하고 있어 개별 사업이나 사업군의 심층적인 평가에 한계를 보임에 따라 도입된 평가 제도로, 전문가로 구성된 심층 평가단이 주요 사업(군) 또는 재정 제도의 성과를 분석 및 평가한다. 2006년~2009년에는 개별 사업에 대한 심층평가가 이루어졌으며, 2010년부터 사업군에 대한 심층평가로 전환되었으며, 심층평가 시행 대상은 매해 다르다. 2021년의 경우 8개 과제를 대상으로 심층평가를 수행하였다.¹⁴⁾ 심층평가 결과는 차년도 예산안에 반영하였다. 평가 대상 사업의 단위에 따라 개별 사업 심층평가, 사업군 심층평가, 핵심 사업평가로 구분하여 수행할 수 있고¹⁵⁾ 재정 운영과 관련된 절차, 법령 및 규정이 사업

13) 기획재정부는 2021년에 「재정사업 자율 평가 지침」을 개정하였는데, 주요 내용을 보면, 지출 구조조정 의무화 폐지 후 성과관리 개선 대책 위주로 수립하는 문제를 개선하고자 부처별 전체 평가 대상 사업 예산 총액의 1% 수준으로 지출 구조조정 계획을 수립하도록 의무화하고, 소액 사업 위주로 미흡 사업을 선정하는 경향을 개선하기 위해 '사업 수'만을 기준으로 상대 평가하던 방식에서 '사업 수 및 예산 규모' 기준으로 상대 평가하도록 변경하였다. 그리고 부처 자체 평가 및 환류 계획의 적정성을 검토하기 위해 기획재정부가 자체 평가 결과를 확인·점검하는 절차를 신설하였다. 2022년(2021년도) 재정사업 자율 평가 지침 변경 내용은 평가의 관대화 경향 및 전략적 왜곡을 방지하기 위해 '사업 수' 기준을 적용하여 상대 평가를 실시하도록 하였다.

14) 범정부 클라우드 전환, 첨단 도로 교통 체계 구축, 고용 안전 선제 대응 패키지, 고졸 취업 활성화, 산업 단지 환경 조성, 스마트 공장 보급·확산, 규제 자유 특구 지원, 위기 극복 정책 금융 지원이다.

(군)의 성과와 밀접한 관련이 있는 경우 제도 개선에 초점을 둔 평가를 실시할 수 있다.

재정사업 성과평가는 「국가재정법」 제85조의8 제1항 및 동법 시행령 제39조의 1에 따라 사업 수행 부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하는 자율평가 및 심층평가 외에도 별도의 법률에 따라 복수의 부처에서 다양하게 운영되고 있다. 크게 자체평가와 개별 평가로 구분할 수 있는데, 자체평가는 중앙행정기관이 소관 재정사업을 스스로 평가하는 것으로 앞서 말한 「국가재정법」에 따른 재정사업 자율평가(일반 재정)가 대표적이다. 이 외에도 R&D, 재난안전, 균형발전사업에 대한 자체평가가 있다. 한편 개별평가는 중앙행정기관이 스스로 평가하는 것이 아니다. 중앙행정기관이 다른 중앙행정기관 및 소속 기관을 평가하는 것으로, 각각의 법률에 따라 기획재정부 장관, 고용노동부 장관, 중소벤처기업부 장관이 평가한다. 따라서 문화 일반 분야는 「국가재정법」에 따라 성과가 관리되는데, 다만 문화 분야에서의 연구개발 사업이나 일자리 사업 등은 각각의 법령에 따라 별도로 성과관리가 되고 있다. 자세한 분류는 아래 <표 2-10>에서 확인할 수 있다.

<표 2-10> 현행법상 재정사업 성과평가 현황

구분	주관 부처	평가명	근거 법령
자체평가	기획재정부	재정사업 자율평가(일반 재정)	「국가재정법」 제85조의8
	과학기술정보통신부	R&D사업 평가	「국가 연구 개발 사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제7조
	행정안전부	재난안전사업 평가	「재난 및 안전관리 기본법」 제10조의3
	국가균형 발전위원회	균형발전사업 평가	「국가균형발전특별법」 제9조
개별평가	기획재정부	보조사업 연장평가	「보조금 관리에 관한 법률」 제15조
		재정사업 심층평가	「국가재정법」 제85조의8
		핵심사업 평가	「재정사업 심층 평가 운영 지침」 제4조
		기금 평가*	「국가재정법」 제82조
	고용노동부	복권기금사업 평가	「복권 및 복권기금법」 제22조
		재정지원 일자리 사업 평가	「고용정책기본법」 제13조의2, 「고용보험법」 제11조의2
	중소벤처기업부	중소기업 지원 사업 평가	「중소기업기본법」 제20조의3

* 기금 운용 평가는 존치 여부에 대한 평가와 운용 실태에 대한 평가로 나뉘며, 후자 역시 기금 운용 평가로 부르기 때문에 기금 존치 평가와 기금 운용 평가를 포괄하여 부를 때는 기금 평가라는 명칭을 사용하기로 한다.

자료: 예산정책처(2023)를 연구진이 수정

15) 핵심사업평가는 심층 평가의 일환으로 재정 당국-사업 부처 간 협업을 통해 일자리·혁신 성장 관련 주요 사업의 성과관리가 필요하여 2018년에 도입되었다.

3) 기타 성과관리 제도

재정사업 성과관리를 협의로 이해하자면, 「국가재정법」 제85조의2에서 정의한 재정사업 성과목표 관리와 성과평가로 한정된다. 그러나 「국가재정법」 상으로도 앞서 설명한 대로 다양한 성과관리 제도가 존재한다. 민간 이전 지출이 많은 문화재정 분야와 관련이 깊은 기금 평가와 보조사업 연장 평가에 대하여 살펴보자면 다음과 같다.

기금은 일반·특별 회계의 세입·세출과 구분되는 것으로서 탄력적 운영을 보장하기 위하여 설치된다.¹⁶⁾ 그리고 「국가재정법」 82조(기금 운용의 평가)에 따라 기금 평가 제도가 시행되고 있으며, 신축성과 자율성을 통제하기 위해 지속적으로 강화되고 있다(박정수, 2020: 47-49). 기획재정부 장관은 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 운용 실태를 조사평가하고, 3년마다 전체 재정 체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가한다. 전자를 기금운용평가라고 부르고 후자를 기금존치평가라고 부른다. 평가 지표를 사업 부처에서 자율적으로 수립한 후 자체 평가 위원회를 구성하여 자체평가를 실시한다. 평가 결과 미흡 사업에 대해서는 지출 구조조정 및 성과관리 개선 계획을 마련하도록 하여 예산 요구 시 지출 구조조정을 반영하여 예산안을 요구하고, 이와 별도로 성과관리 개선 대책을 수립하여 미흡 원인을 분석하고 개선방안을 도출하도록 하고 있다. 한편 3년마다 ① 개별 사업의 적정성, ② 재원 구조의 적정성, ③ 기금 존치의 타당성 등 3개 지표에 대하여 평가하고, 기금의 존치가 부적정하다고 판단되는 경우 해당 기금은 폐지하거나 다른 기금과 통합할 수 있도록 하고 있다.

보조금을 대상으로 하는 평가도 있다. 보조금은 여타 재정 수단과 비교할 때 가장 강한 관리를 받는 범주 중 하나이다(박정수, 2020). 보조금이 확대되는 과정에서 도덕적 해이가 발생하면서 제도적 보완이 반복되었기 때문이다. 보조금 전달 방식이 복잡하며 보조금 활용 사업이 다양하기 때문이기도 하다. 보조사업 연장 평가는 보조사업 존속 기간인 3년¹⁷⁾이 만료되는 보조사업을 대상으로 실효성 및 재정지원의 필요성을 평가하는 제도로, 3년 이내의 범위에서 그 존속 기간을 연장할 수 있다. 보조사업 평가 전문

16) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치)에서 “기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간 부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.”라고 정하고 있다.

17) 「보조금 관리에 관한 법률」 제15조1)에 따라 대통령령으로 정하는 보조사업을 제외한 보조사업의 존속 기간은 3년 이내로 정하고 있음. 대통령령에 따라 존속 기간 설정에서 제외되는 보조사업은 의무 지출 사업, 예비 타당성 조사 등에 따라 사업 타당성이 인정되어 진행 중인 계속 사업, 포괄 보조금으로 편성한 사업 등이며, 이를 제외한 모든 보조사업은 3년 이내의 범위에서 운영된다.

기관을 지정하고 평가위원을 추천받아 위촉구성된 보조사업 평가단을 통해 평가를 실시하며, 보조사업의 타당성과 보조사업 관리의 적정성¹⁸⁾으로 구분하여 평가한다. 보조사업 연장 평가 결과는 소관 부처가 예산 요구 시 반영하고 관련 조치 사항을 명시해야 하고, 기획재정부는 보조사업 연장 평가 최종 결과를 예산 편성 시 반영한다.

〈표 2-11〉 재정사업 사업 성과평가 대상 및 방법

평가 유형	평가 대상	평가 방법	법적 근거
재정사업 자율평가	- 전체 성과관리 대상 재정사업	- 각 부처 자율평가	국가재정법
재정사업 심층평가	- 개별 사업 심층평가: 예산 및 기금 운용 계획의 단위 사업 - 사업군 심층평가: 사업군 - 핵심사업 평가: 일자리 등 5개 분야 80여 개 단위 사업	- 심층평가단 운영 - 심층평가: 주요 재정사업(군) 또는 재정제도의 성과를 심층 분석 및 평가 - 핵심사업평가: 현장 점검 등을 통해 집행애로 해소, 제도 개선 등 3년간 집중 관리	
기금평가	- (기금 존치 평가) 전체 기금의 1/3 이상 기금	- 기금운용 평가단 운영 - 기금 운영 및 자산 운용 실적과 전체 기금의 사업 구조 적정성, 존치 타당성 등을 평가	
보조사업 연장평가	- 존속 기간(3년 이내)이 만료되는 보조사업	- 보조사업 평가단 운영	보조금 관리에 관한 법률

자료: 연구자 작성

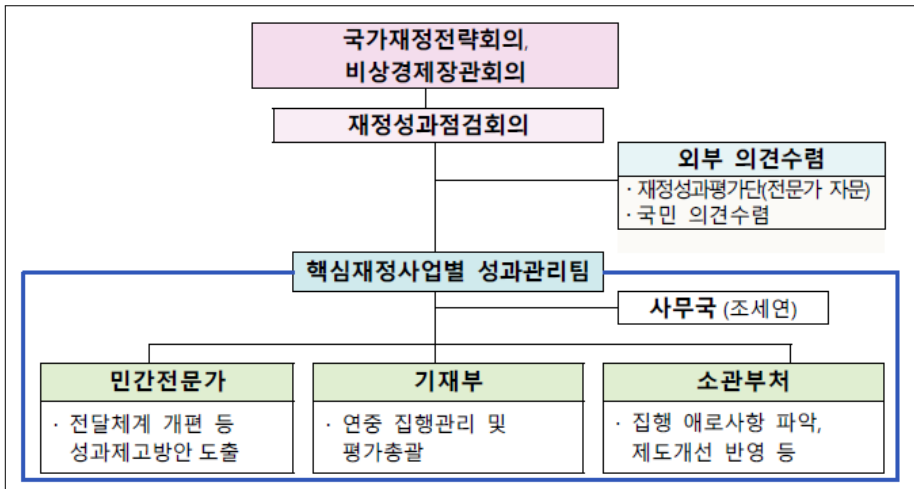
라. 재정사업 성과관리의 최근 변화

최근 재정사업 성과관리의 변화가 확인되고 있다. 2021년 「국가재정법」 개정으로 5년 단위의 <재정사업 성과관리 기본계획> 및 <연간 추진계획> 수립이 의무화되었고, <2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본계획>에서는 부처 단위에서 성과 지향적 재정관리 강화가 요구되고 있다. 특히 성과목표 관리를 통해 부처별 대표 지표 위주의 성과 공개를 강화하고, 세부 사업 단위의 성과평가를 통해 성과 미흡 사업 중심의 지출 구조 조정, 제도 개선 추진 등 성과평가 결과 활용을 제도화하는 등 부처의 성과관리와 평가 업무에 변화가 예상된다.

18) 보조사업 적정성 평가의 경우 재정지원 규모별로 평가 기준을 달리하여 평가를 실시한다.

〈2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본계획〉의 주요 내용을 소개하자면 다음과 같다. 우선 성과목표 관리를 개편하고자 하고 있다. 형식적 보고서 작성은 최소화하고, 부처별 대표 지표 위주의 성과 공개를 강화하여 국민 관심 및 부처 단위 성과 제고를 유도하고자 성과 지표 감축, 대표 지표 선정, 목표 달성도 공개에서 개편을 추진하고 있다. 성과 지표 감축과 관련하여 부처별 성과 지표를 현재의 절반 이하로 축소할 계획이다. 프로그램 1개당 성과 지표 1개를 설정한다는 원칙하에 전 부처 성과 지표를 1,000여 개에서 500개 이하로 감축하겠다는 것이다. 부처별로는 평균 18개이던 성과 지표가 8~9개로 줄 것으로 기대한다. 부처별 2~5개의 대표 성과 지표를 선정하여 인포그래픽으로 국민들에게 공개한다. 대표 지표는 부처별 주요 임무와 관련성이 높은 결과 지표 위주로 선정하여 체감도를 높이고, 성과 달성 등을 한눈에 볼 수 있도록 공개하는 것이 목적이다. 한편 부처별 성과 목표 달성도를 종합하여 국무 회의에 보고하고 성과 미흡 부처를 중심으로 대외 공개도 검토하고 있다.

[그림 2-3] 핵심 재정사업 성과관리 체계도



자료 : 기획재정부. 〈부처별 핵심 임무 성과 지표·달성도 공개 및 12대 핵심 재정사업 집중 관리 등 성과관리 체계 개편 - 「23년 재정사업 성과관리 추진 계획」 국무 회의 보고. 2023.0 1. 03.

재정사업 성과평가도 개편할 것이다. 평가 시기·방식 등을 표준화하여 평가 중복 및 피평가 부담을 최소화하고 미흡 사업 중심의 지출 구조조정 및 제도 개선 강화를 추진한다. 통합 평가 체계 구축과 관련하여, 다양한 개편을 꾀하고 있다. 목표 달성도, 집행을

등 공통 평가 항목을 선별하여 1 회계 연도 1회 자료 제출로 모든 재정사업 평가에서 활용하고자 한다. 예산 순기를 감안하여 모든 평가를 5월 말까지 완료하고자 하며 예산 환류·이력 관리 등이 용이하도록 평가 대상 사업 단위(세부 사업) 및 평가 등급(3등급, 우수-보통-미흡) 일원화하기로 했다. 평가 대상 사업 전수 조사를 통해 ‘사업-평가 관계도(mapping)’를 작성하고 부처 협의를 통해 중복 사업을 최소화하겠다는 계획이다. 한편 중장기적으로 존치 실익이 낮은 평가는 통폐합하고 평가 제도 신설 시 재정 당국 협의를 의무화하고 설치 시 일몰제 도입을 검토할 것이다. 환류 제도화와 관련하여, 6개 부처 11개 평가 제도에 대해 평가 결과에 따른 평가 대상 예산의 일정 비율(예: 최소 1%) 구조조정 원칙을 도입하고 ‘미흡’ 사업 중 예산 삭감이 곤란한 사업은 각 부처의 예산 요구 시 미흡 원인 분석 및 제도 개선 계획 제출을 의무화하고자 한다. 2년 연속 ‘미흡’ 사업은 사업 재설계(부처) 및 컨설팅(재정 당국)을 실시하며 3년 연속 ‘미흡’ 사업은 사업 폐지를 원칙으로 할 것이다.¹⁹⁾

〈2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본계획〉의 방향은 재정 성과관리의 행정 부담을 경감하면서 평가 결과의 예산 편성 환류 및 대국민 공개를 강화한 재정 운용의 책임성 및 투명성 제고이다. 이를 실천하기 위해 2023년 기획재정부 장관은 각 부처가 중점적으로 추진해야 할 국정과제, 주요 임무 등을 국민이 체감하고 이해하기 쉽도록 성과 지표로 설정·공개하기로 했다. 아울러 성과 계획서상 전체 성과 지표수를 축소하기로 했다. 2021년에 8,000개에서 1,000개까지 줄였던 전 부처의 성과 지표를 다시 500개 이하로 감축하기로 했는데, 프로그램당 2~3개이던 성과 지표를 1개로 축소함으로써 성과 관리가 단위 사업이 아니라 프로그램 단위에서 이뤄지도록 하였는데, 이는 재정사업 성과관리의 큰 변화로 평가해 볼 수 있으며, 성과관리의 방향과 방법에 대한 충분한 논의를 거쳐 더 나은 성과를 낼 수 있도록 노력해야 할 것이다.

성과목표 관리에서의 변화 외에 성과평가 자체에서도 변화가 확인된다. ‘1사업 - 1평가’의 원칙하에 성과평가를 중복으로 받는 일이 없도록 제도를 개선해 나가기로 했다. 결국 각 사업별 특성에 가장 잘 맞는 평가를 받을 수 있도록 하는 조치로서 기대를 받고 있다. 제도 개선의 하나로, 2023년부터는 일자리 사업과 중소기업 지원 사업 대상 자율 평가를 면제하기로 하였다. 그리고 이번에 면제된 2개 사업 평가와 기존에도 면제를 받

19) 이 외에도 〈2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본 계획〉에는 핵심 재정사업 성과관리 체계 구축, 성과 관리 인프라 확충 등과 관련한 내용이 담겨 있다.

던 연구개발사업평가, 재난안전평가, 균형발전평가, 복권기금평가의 평가 항목을 공통 항목과 개별 항목의 구성으로 표준화하는 개편도 있었다. 아울러 12대 핵심 재정사업을 선정하여 5년간 밀착 관리하기로 하였는데, 재정이 수반되는 주요 대통령 과제 중에서 선정하였다. 해당 분야 민간 전문가, 기획재정부 및 소관 부처 담당자로 전담 성과관리 팀을 구성하고 연중 성과관리, 투자 방향 도출, 차년도 예산 환류를 추진하기로 했다.

제2절 재정지원 방식 특징과 현황

1. 재정지원 방식의 특징

가. 재정지원 방식의 유형 구분

공공재나 공공 서비스를 제공하는 방식은 크게 두 가지로 나뉘 볼 수 있다. 첫째는 정부가 공공재나 공공 서비스를 직접 제공하는 것이다. 둘째는 정부가 직접 제공하지 않고, 정부 밖의 다양한 조직들이 정부를 대신하여 제공도록 하는 것이다. 정부가 사업을 직접 수행하는 것이 곤란한 경우 정부가 아닌 공공 조직, 예를 들면 공공기관, 지방자치단체, 민간단체를 통해 공공재나 공공 서비스를 제공하는 것이다. 두 번째의 경우 정부는 일반적으로 이들 조직들을 지원하는데 정부의 지원 방식은 다시 행정상 지원 방식과 재정상 지원 방식으로 구분해 볼 수 있다(법제처, 2022). 행정상 지원에는 인력이나 공간을 지원하는 것 등이 있다. 그리고 재정상 지원, 다시 말해 재정지원 방식에는 출연, 출자, 보조, 융자, 위탁 사업비, 계약 등이 있다. 이 외에도 국가가 채무를 인수하거나 보증을 해 주거나 세금을 감면해 주는 것도 일종의 재정지원 방식이라고 말할 수 있다.²⁰⁾ 재정지원은 제1절에서 설명한 재정사업으로 관리되고 있다.

대표적인 재정지원 방식으로는 출연(grants), 출자(contribution), 보조(subsidies)가 있다. 출연은 정부가 직접 수행해야 할 사업을 대행하는 자에게 법률에 근거하여 반대급부 없이 금전적 지원을 제공하는 것을 말한다. 반면 출자는 공익사업을 수행하는 기관의 사업 운영에 필요한 자본을 확충하기 위하여 정부가 해당 법인의 지분을 취득하는 등 투자 형태로 금전적 지원을 제공하는 방식이다. 그리고 보조는 국가 외의 자, 즉

20) 다음과 같은 점에서 민간이전 지출의 필요성이 인정된다. 첫째, 시장 실패 혹은 정부 실패를 예방하거나 보완하며, 외부 효과에 대한 내재화를 기대해 볼 수 있다. 둘째, 정부와 민간의 협력을 촉진하고 거버넌스를 활성화할 수 있다. 셋째, 민간 부문의 독창적 역량을 활용함으로써 재정 자원을 효율적으로 배분하며, 사업성과를 제고할 수 있다.

지방자치단체나 민간 사업자가 국가를 대신하여 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 재원을 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위해 반대급부 없이 금전적으로 지원하는 방식이다. 지방자치단체에 대한 재정지원은 보조가 아니라 출연이라는 지적이 존재하듯이(한국재정학회, 2008), 각각의 개념이 명확하게 구분되는 것은 아니다.

나. 출연·출자·보조 방식 비교

출연·출자·보조 모두 정부가 공익적 활동을 함에 있어 정부가 아닌 법인이나 사업자에게 재정사업으로서 지원한다는 점에서 공통점이 있지만, 법적근거, 사용용도, 집행 후 처리 등에 차이가 있다. 반대급부 없이 지급된다는 점에서 출연과 보조는 유사하며, 증여와 같은 성격을 지닌다. 출자는 주식 또는 출자 증권을 취득하기 때문에 출연이나 보조와 다르다. 보조는 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 지원한다. 그러나 출연과 출자에 관해서는 「보조금 관리에 관한 법률」과 같은 일반법이 존재하지 않는다. 그렇다고 법률 근거 없이 출연이 출자가 가능한 것은 아니다. 출연의 경우 「국가재정법」 제12조, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제5조, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제5조 등에 따라 이뤄지며, 출자는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제45조 등에 따라 이뤄진다.

지원 대상도 달라서, 출연은 정부 출연기관을 대상으로 하며 출자는 통화 금융 기관, 민간·정부 출자 기업체 등 공익 사업 수행 법인을 대상으로 한다. 보조는 지방자치단체와 민간단체를 대상으로 한다. 사용용도 지정의 관점에서도 차이가 있는데 출연은 포괄적 용도로 지급되는데 일부는 사용 용도가 지정될 수 있다. 출자는 사용 용도가 미지정되며 보조는 사용 용도가 지정된다는 특징이 있다. 한편 보조금은 경상 경비로 사용될 수 없다. 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조에서 지출 대상을 시설 자금이나 운영 자금으로 한정하고 있다. 경상 경비는 보조할 수 없기 때문에 보조는 어디까지나 보충적으로 사용되며(법제처, 2022), 이 점은 출연과 구분되는 점이라고 말할 수 있다.

집행 후 처리 방식에 대하여, 보조는 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 보조금 집행에 대한 정산을 실시하고 집행 잔액 및 이자 수입을 반환하여야 한다. 출연의 경우 정부 정책 목적 달성을 위한 연구 개발 출연금에 대해서는 「국가연구개발혁신법」에서 정산 절차를 규정하고 있으나, 비과학 기술 분야 연구 개발 출연금 및 비연구 개발 사업의 출연금(일반 출연금)은 관련 법령에 구체적인 처리 규정이 있으면 이에 따라 처리하도록

하고 있어 일반적으로 예산 편성 지침이나 각 기관의 집행 지침 등에 따라 처리한다. 한편, 출자의 경우 별도의 정산 절차 없이 이자 수입은 해당 기관의 자체 수입으로 처리하며, 출자한 기관은 출자금으로 취득한 지분에 대한 배당 수입을 얻거나 향후 지분을 매각하는 방식으로 출자금을 회수할 수 있다. 출연, 출자, 보조의 차이를 표로 설명하자면 다음 <표 2-12>와 같다.

<표 2-12> 재정지원 방식 비교

구분		출연	출자	보조
개념		정부가 수행해야 하는 사업을 대행하는 자에 대하여 법률 근거에 따라 반대 급부 없이 지급	공익 사업을 수행하는 법인·기관의 주식 또는 출자 증권을 취득하기 위해 지급	국가가 지방자치단체와 민간이 수행하는 사업을 반대 급부 없이 지급
법적 근거	일반	-	-	「보조금 관리에 관한 법률」
	개별	「국가재정법」 제12조, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제5조, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제5조 등	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제45조 등	개별 법률의 지원 근거와 관계없이 예산 편성에 따라 지원 가능(「보조금 관리에 관한 법률」 제9조)
대상		정부 출연기관	통화 금융 기관, 민간-정부출자기업체 등 공익 사업 수행 법인	지방자치단체, 민간
사용 용도 지정		포괄적 용도로 지급되나 일부 사용 용도 지정	미지정	사용 용도 지정
지출 대상 지정		제한 없음	제한 없음	시설 자금, 운용 자금 (경상 경비 사용 불가)

자료: 국회예산정책처(2023), 「2023 대한민국 재정」을 연구진이 보완하여 작성

「국가재정법」 제12조(출연금)에 따르면, “국가는 국가 연구 개발 사업의 수행, 공공 목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 별도로 법률적 근거가 있는 경우 해당 기관에 출연할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 출연금의 근거 규정인 동 조항은 출연금에 대한 개념 정의를 하고 있지 않으며, 출연금의 용도 및 지급 조건을 개략적으로 서술하는 것에 그치고 있다. 그러다 보니 출연금의 정산 및 사후 관리 규정을 출연기관이나 출연 사업별로 마련하는 사례가 많다. 국회예산정책처(2022) 연구에 따르면 출연금은 유형에 따라 정산 및 사후 관리 체계가 상이하게 운영되고 있다.

첫째, 연구개발 출연금은 「국가연구개발사업혁신법」 및 동법 시행령에 따라 관리한

다. 다만, 「국가연구개발사업혁신법」에서는 ‘정책 개발 또는 주요 정책 현안에 대한 조사 연구 등을 목적으로 추진되는 사업’은 연구개발사업 추진 절차, 연구개발비 사용 및 평가 등을 규정한 ‘제2장 국가 연구개발사업의 추진’을 적용하지 않고 있다. 둘째, 기관 운영 출연금과 사업 출연금의 경우 출연금 관리에 관한 법적 규정은 존재하지 않지만, 출연금 정산에 대한 가이드라인을 제시하고 있는 「예산 및 기금 운용 계획 집행 지침」은 사업 출연금의 경우 관련 법령에 구체적인 처리 규정이 있으면 이에 따라 처리하고, 관련 법령에 구체적인 처리 규정이 없는 경우에는 필요 시 주무 부처가 집행 잔액 및 이자 수입에 대한 별도의 처리 지침을 마련하여 통보할 것을 규정하고 있다. 또한, 기관 운영 출연금의 경우 「예산 및 기금 운용 계획 집행 지침」은 집행 잔액 및 이자 수입에 대해 기관 세입에 계상하되, 필요 시 이사회 승인을 거쳐 사용할 수 있도록 하고 있다.

사업 종료 시 출연금에 대한 관리와 정산에 관하여, 연구개발 출연금과 기관 운영 지원 성격의 출연금의 경우 「국가연구개발혁신법」 및 「예산 및 기금 운용 계획 집행 지침」에 따라 비교적 일률적으로 수행되고 있지만, 사업비 출연금은 기관마다 관련 법령이나 소관 부처 및 해당 기관의 지침·규정에 따라 관리하도록 하고 있어 공통적인 규율 체계가 갖추어지지 않고 있다. 공공기관의 출연금 정산 규정 현황을 살펴보면(연구 개발 출연금 제외), 일정한 정산 규정을 두고 이에 따라 사업비를 정산하는 경우에는 ① 법령에 따른 출연 사업 정산, ② 소관 부처의 규정 및 지침에 따른 출연 사업 정산, ③ 위탁 계약 협약에 따른 출연 사업 정산, ④ 정관 또는 회계 규정에 따른 출연 사업 정산, ⑤ 국고 보조금 정산 절차를 준용하여 출연 사업을 정산하는 것으로 구분하고 있다. 또한 하나의 공공기관에서 출연금 사업별로 상이한 정산 체계를 갖추거나 출연금 정산 규정이 없는 공공기관임에도 나름의 정산 절차를 통해 사업비 잔액 및 이에 따른 이자 수익을 국고에 반납하거나 또는 그렇지 않은 기관 등 공공기관별로 또는 출연 사업별로 정산 방식이 상이하다.

2. 출연/출자/보조 현황

2023년 본예산 기준 출연·출자·보조에 편성된 예산은 총 165.2조 원으로, 총지출 638.7조 원의 25.9%를 차지한다. 구체적으로 출연금은 54조 5,577억 원, 출자금은 8조 3,020억 원, 보조금은 102조 3,306억 원이다. 2019년 출연·출자·보조 예산 총액은

120.4조 원이었으며, 2020년에는 137.3조 원, 2021년에는 156.8조 원으로 늘었다. 2022년에는 165.9조 원으로 가장 큰 규모를 기록했다. 2023년 165.2조 원은 3.7조 원가량 줄어든 규모이다. 2023년은 본예산 기준이므로, 변경 가능성은 존재한다.

〈표 2-13〉 출연·출자·보조 예산 현황(2019년~2023년)

(단위: 억 원, %)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
총지출(조 원)	469.6	512.3	558.0	607.7	638.7
출연금	352,703 (7.5)	419,588 (8.2)	483,052 (8.7)	532,635 (8.8)	545,577 (8.5)
출자금	71,969 (1.5)	85,642 (1.7)	105,971 (1.9)	102,428 (1.7)	83,020 (1.3)
보조금	778,979 (16.6)	867,426 (16.9)	978,546 (17.5)	1,023,465 (16.8)	1,023,306 (16.0)

주 1) 괄호()는 비중

2) 해외 이전 보조는 제외

3) 본예산(총지출) 기준

자료: 국회예산정책처. (2023). 「2023 대한민국 재정」.

가. 출연금 현황

2023년 예산에서 편성된 출연금은 2022년 대비 1.3조 원 증가한 54.6조 원이다. 2023년 정부 총지출 예산(638.7조 원)의 지출 항목별 예산 비중을 보면, 출연금은 54.6조 원으로 8.5%를 차지하고 있으며, 자치 단체 이전(37.4%), 민간 이전(19.3%), 경상 경비(12.1%)에 이어 큰 규모를 보이고 있다. 출연금의 구성별 현황을 살펴보면, 2023년 예산의 경우 일반 출연금이 24.7조 원으로 전체 출연금의 45.3%, 연구개발 출연금이 29.9조 원으로 전체 출연금의 54.7%를 차지하고 있다. 연구개발 출연금의 비중이 일반 출연금 비중보다 높음을 알 수 있다. 최근 5년간 출연금 규모는 지속적으로 증가하는 추세이며, 출연금의 연평균 증가율은 11.1%로 정부 총지출의 연평균 증가율인 7.7%를 상회하는 수준이다. 정부 총지출에서 출연금이 차지하는 비중은 2019년 7.6%에서 2020년 이후 8% 수준을 유지하고 있으며, 2023년에는 전년 대비 0.3%p 감소한 8.5%이다.

2023년 출연금 예산을 부처별로 보면, 총 54조 5,577억 원 중 과학기술정보통신부가

12조 41억 원(22.0%)으로 가장 많은 출연금을 소관하고 있으며, 교육부 10조 5,566억 원(19.3%), 산업통상자원부 6조 7,315억 원(12.3%), 국토교통부 5조 7,156억 원(10.5%) 순이다. 일반 출연금이 가장 많은 부처는 6조 6,977억 원의 교육부이고, 연구 개발 출연금이 가장 많은 부처는 9조 8,341억 원의 과학기술정보통신부이다. 문화체육관광부 출연금은 1,809억 원으로 전체 출연금의 0.3% 수준이다. 일반 출연금은 475억 원이며 연구개발 출연금은 1,334억 원으로 연구 개발 출연금이 일반 출연금보다 2.8배 많은 것을 알 수 있다. 과학기술정보통신부는 연구개발 출연금의 비중이 크게 높고, 보건복지부의 비중이 문화체육관광부의 비중과 유사한 수준이다.

〈표 2-14〉 소관 부처별 출연금 예산 규모(2023년 예산안 기준)

(단위: 억 원, %)

부처	일반 출연금		연구개발 출연금		합계
	금액	비중	금액	비중	
합 계	246,909	45.3	298,668	54.7	545,577
과학기술정보통신부	21,700	18.1	98,341	81.9	120,041
교육부	66,977	63.4	38,589	36.6	105,566
산업통상자원부	13,457	20.0	53,858	80.0	67,315
국토교통부	51,614	90.3	5,542	9.7	57,156
방위사업청	0	0.0	43,942	100.0	43,942
고용노동부	32,057	100.0	0	0.0	32,057
중소벤처기업부	8,975	33.7	17,666	66.3	26,641
행정안전부	12,195	93.0	919	7.0	13,115
기획재정부	6,196	51.8	5,764	48.2	11,961
외교부	10,629	100.0	0	0.0	10,629
보건복지부	2,845	28.1	7,268	71.9	10,113
환경부	6,467	70.4	2,718	29.6	9,184
해양수산부	548	7.0	7,305	93.0	7,853
금융위원회	7,828	100.0	0	0.0	7,828
국무조정실 및 국무총리비서실	38	0.7	5,567	99.3	5,605
농림축산식품부	519	18.5	2,292	81.5	2,811
농촌진흥청	371	13.6	2,349	86.4	2,719
경찰청	1,351	67.0	665	33.0	2,017
문화체육관광부	475	26.3	1,334	73.7	1,809
원자력안전위원회	222	18.5	979	81.5	1,201

부처	일반 출연금		연구개발 출연금		합계
	금액	비중	금액	비중	
국방부	0	0.0	805	100.0	805
식품의약품안전처	134	18.2	604	81.8	738
여성가족부	630	100.0	0	0.0	630
공정거래위원회	625	100.0	0	0.0	625
기상청	153	25.1	455	74.9	607
산림청	9	1.7	530	98.3	540
해양경찰청	2	0.4	514	99.6	516
통일부	375	100.0	0	0.0	375
개인정보보호위원회	257	77.4	75	22.6	332
소방청	2	0.9	232	99.1	234
질병관리청	0	0.0	155	100.0	155
문화재청	0	0.0	126	100.0	126
행정중심복합도시건설청	87	100.0	0	0.0	87
특하청	48	100.0	0	0.0	48
관세청	0	0.0	46	100.0	46
국회	42	100.0	0	0.0	42
방송통신위원회	40	100.0	0	0.0	40
새만금개발청	40	100.0	0	0.0	40
조달청	0	0.0	17	100.0	17
대통령경호처	0	0.0	10	100.0	10

주: 비중은 합계 중 출연금 유형별 금액 비중

자료: 국회예산정책처(2023), 「2023 대한민국 재정」.

나. 출자금 현황

2023년도 출자금 예산은 총 8조 3,020억 원으로 총지출 638.7조 원의 1.3%를 차지한다. 구체적으로는 일반 회계 1조 3,938억 원, 특별 회계 1조 9,568억 원, 기금 4조 9,514억 원으로 구성된다. 2022년 말 기준 정부 출자 기관은 총 39개로, 10개 부처 소관 34개 공공기관²¹⁾ 및 비공공기관 5개(서울신문사, 대한송유관공사, 공항철도주식회사, 한국방송공사, 한국교육방송공사)가 있다. 문화체육관광부의 경우 공공기관 정부 출자 기관 1개가 있으며, 한국관광공사이다. 사업 성격에 따라 대상 기관을 구분하면,

21) 공공기관은 각각의 설립 근거 법에 근거하여 정부 등으로부터 출자를 받는데, 해당 출자금은 투자 유가 증권 등으로 국가의 자산을 형성하며, 향후 배당 및 지분 매각 등을 통해 정부 출자 수입의 원천이 된다.

SOC(공항, 철도, 항만 등) 관련 14개, 에너지(가스, 전력, 광물 등) 관련 7개, 금융(은행, 주택 금융 등) 관련 7개, 기타(관광, 조폐 등) 11개 기관이다.

2023년 출자금 예산을 부처별로 보면 13개 부처 총 8조 3,020억 원 규모로, 이 중 국토교통부가 6조 1,346억 원(73.9%)으로 가장 많은 출자금을 소관하고 있으며, 금융위원회 7,468억 원(9.0%), 환경부 3,829억 원(4.6%), 중소벤처기업부 3,135억 원(3.8%) 순이다. 문화체육관광부 출자금은 2,455억 원으로 전체 출자금의 3% 수준이다.

〈표 2-15〉 소관 부처별 출자금 예산 규모(2023년 예산안 기준)

(단위: 억 원, %)

부처	예산	비중
합 계	83,020	100.0
국토교통부	61,346	73.9
금융위원회	7,468	9.0
환경부	3,829	4.6
중소벤처기업부	3,135	3.8
문화체육관광부	2,455	3.0
산업통상자원부	1,642	2.0
기획재정부	1,025	1.2
교육부	849	1.0
농림축산식품부	580	0.7
해양수산부	290	0.3
보건복지부	200	0.2
과학기술정보통신부	165	0.2
고용노동부	35	0.0

자료: 국회예산정책처(2023), 「2023 대한민국 재정」.

다. 보조금 현황

2023년도 국고보조금은 총 102.3조 원으로 총지출 638.7조 원의 16%를 차지한다. 국고보조금을 지급 대상을 기준으로 구분하여 살펴보면 전체 보조금 중 민간보조는 18.8%(19.2조 원), 자치 단체 보조는 81.2%(83.1조 원)를 차지하고 있다. 최근 5년간 국고보조금 규모는 대체로 증가 추세에 있으나, 2023년의 경우 자치 단체 보조금 규모는 증가하였으나 민간보조금 규모가 감소함에 따라 2022년과 동일한 규모를 유지하고

있다. 정부 총지출 규모의 연평균 증가율은 8.0% 수준이나 국고보조금의 연평균 증가율은 7.2%로, 국고보조금의 연평균 증가율이 국가 재정 지출의 증가율보다 낮은 것으로 나타났다.

2023년 국고보조금 예산을 부처별로 보면, 총 102조 3,307억 원 중 보건복지부가 54조 3,307억 원(53.1%)로 가장 많은 보조금을 소관하고 있으며, 농림축산식품부 8조 6,694억 원(8.5%), 국토교통부 8조 6,062억 원(8.4%), 환경부 7조 9,729억 원(7.8%) 순이다. 문화체육관광부 보조금은 4조 3,119억 원(민간보조 3조 1,769억 원, 지자체 보조 1조 1,356억 원)으로 전체 보조금의 4.2% 수준이다. 문화체육관광부는 보조금 지급 대상이 민간보조 73.7%, 지자체 보조 26.3%로 구성되어 있어, 전체 보조금 구성(민간보조 18.8%, 지자체 보조 81.2%)과 비교할 때 민간보조 비중이 높은 편에 속한다.

〈표 2-16〉 소관 부처별 보조금 예산 규모(2023년 예산안 기준)

(단위: 억 원, %)

부처	민간단체 보조금		지방자치단체 보조금		보조금 합계(C)
	금액(A)	비중(A/C)	금액(B)	비중(B/C)	
합 계	191,984	18.8	831,321	81.2	1,023,307
보건복지부	12,547	2.3	530,760	97.7	543,307
농림축산식품부	33,615	38.8	53,080	61.2	86,694
국토교통부	14,820	17.2	71,241	82.8	86,062
환경부	9,851	12.4	69,878	87.6	79,729
문화체육관광부	31,763	73.7	11,356	26.3	43,119
산업통상자원부	20,606	74.9	6,890	25.1	27,496
중소벤처기업부	19,395	90.4	2,052	9.6	21,447
행정안전부	830	3.9	20,451	96.1	21,281
해양수산부	5,669	33.3	11,368	66.7	17,037
기획재정부	9,101	55.9	7,175	44.1	16,277
여성가족부	810	6.0	12,791	94.0	13,601
산림청	1,785	15.4	9,822	84.6	11,606
교육부	4,661	44.0	5,942	56.0	10,603
고용노동부	4,923	58.0	3,561	42.0	8,485
통일부	7,751	94.9	418	5.1	8,169
문화재청	498	6.9	6,681	93.1	7,179

부처	민간단체 보조금		지방자치단체 보조금		보조금 합계(C)
	금액(A)	비중(A/C)	금액(B)	비중(B/C)	
과학기술정보통신부	4,469	84.2	839	15.8	5,308
질병관리청	314	10.5	2,674	89.5	2,988
외교부	2,881	97.6	72	2.4	2,953
농촌진흥청	48	2.1	2,289	97.9	2,338
법무부	1,418	79.1	374	20.9	1,792
국가보훈처	1,390	94.1	87	5.9	1,477
식품의약품안전처	446	38.4	714	61.6	1,160
특허청	830	100.0		0.0	830
중앙선거관리위원회	485	100.0		0.0	485
국방부	432	100.0	1	0.2	432
소방청	1	0.3	375	99.7	376
대법원	35	19.8	142	80.2	177
새만금개발청		0.0	177	100.0	177
금융위원회	172	100.0		0.0	172
방송통신위원회	131	100.0		0.0	131
국회	97	100.0			97
경찰청	19	22.4	66	77.6	85
민주평화통일자문회의	84	100.0		0.0	84
국세청	37	100.0		0.0	37
방위사업청	31	100.0		0.0	31
행정중심복합도시건설청		0.0	26	100.0	26
해양경찰청	21	100.0		0.0	21
진실·화해를위한과거사정리 위원회		0.0	15	100.0	15
공정거래위원회	7	58.3	4	33.3	12
개인정보보호위원회	4	100.0		0.0	4
국무조정실 및 국무총리 비서실	3	100.0		0.0	3
국가인권위원회	2	100.0		0.0	2
국민권익위원회	2	100.0		0.0	2

주: 기획재정부 국고보조금 통합 관리 시스템 자료와 재정정보원(2023)을 기초하여 연구자 작성

부처 총지출 대비 보조금 비중이 높은 부처를 살펴보자면, 가장 높은 부처는 여성가족부로 전체 예산의 88.9%를 차지한다. 그 다음으로 비중이 높은 부처가 문화체육관광부이며 전체 예산의 64.0%를 보조금으로 집행한다. 환경부가 유사한 수준인 63.0%이며, 통일부가 56.9%이다. 민간단체 보조금의 비중만 놓고 살펴보자면, 통일부가 가장 높다. 전체 예산의 54.0%이고 다음으로 높은 부처가 문화체육관광부로 전체 예산의 47.1%이다. 세 번째로 높은 부처는 방송통신위원회 26.6%로 비중에 차이가 있다. 지방자치단체 보조금 비중만 살펴보자면, 여성가족부가 가장 높은 83.6%이다. 예산의 대부분을 지방자치단체 보조금으로 사용한다고 말할 수 있다. 다음으로 높은 부처가 환경부로 55.2%이며 세 번째로 높은 부처가 문화재청 49.5%이다.

〈표 2-17〉 소관 부처별 보조금 예산 비율(2023년 예산안 기준)

(단위: 억 원, %)

부처	민간단체 보조금		지방자치단체 보조금		보조금		총지출(D)
	금액(A)	비중(A/D)	금액(B)	비중(B/D)	금액(C)	비중(C/D)	
합 계	191,984	3.0	831,321	13.0	1,023,307	16.0	6,387,277
보건복지부	12,547	1.1	530,760	48.6	543,307	49.8	1,091,830
농림축산식품부	33,615	19.4	53,080	30.6	86,694	49.9	173,573
국토교통부	14,820	2.7	71,241	12.8	86,062	15.4	557,514
환경부	9,851	7.8	69,878	55.2	79,729	63.0	126,483
문화체육관광부	31,763	47.1	11,356	16.8	43,119	64.0	67,408
산업통상자원부	20,606	18.6	6,890	6.2	27,496	24.8	110,737
중소벤처기업부	19,395	14.3	2,052	1.5	21,447	15.9	135,205
행정안전부	830	0.1	20,451	2.5	21,281	2.6	804,878
해양수산부	5,669	8.8	11,368	17.7	17,037	26.5	64,333
기획재정부	9,101	2.6	7,175	2.1	16,277	4.7	343,698
여성가족부	810	5.3	12,791	83.6	13,601	88.9	15,302
산림청	1,785	7.2	9,822	39.5	11,606	46.7	24,837
교육부	4,661	0.5	5,942	0.6	10,603	1.0	1,019,979
고용노동부	4,923	1.4	3,561	1.0	8,485	2.4	349,505
통일부	7,751	54.0	418	2.9	8,169	56.9	14,358
문화재청	498	3.7	6,681	49.5	7,179	53.1	13,508
과학기술정보통신부	4,469	2.4	839	0.4	5,308	2.8	188,734
질병관리청	314	1.3	2,674	11.2	2,988	12.5	23,831
외교부	2,881	8.6	72	0.2	2,953	8.8	33,580

부처	민간단체 보조금		지방자치단체 보조금		보조금		총지출 (D)
	금액(A)	비중 (A/D)	금액(B)	비중(B/D)	금액(C)	비중 (C/D)	
농촌진흥청	48	0.4	2,289	18.2	2,338	18.6	12,547
법무부	1,418	3.4	374	0.9	1,792	4.2	42,311
국가보훈처	1,390	2.2	87	0.1	1,477	2.4	61,886
식품의약품안전처	446	6.6	714	10.6	1,160	17.1	6,765
특허청	830	15.4	0	0.0	830	15.4	5,388
중앙선거관리위원회	485	11.9	0	0.0	485	11.9	4,067
국방부	432	0.1	1	0.0	432	0.1	418,877
소방청	1	0.0	375	12.1	376	12.2	3,088
대법원	35	0.2	142	0.7	177	0.8	20,887
새만금개발청	0	0.0	177	11.9	177	11.9	1,484
금융위원회	172	1.1	0	0.0	172	1.1	16,037
방송통신위원회	131	26.6	0	0.0	131	26.6	493
국회	97	1.3	0	0.0	97	1.3	7,306
경찰청	19	0.0	66	0.1	85	0.1	124,548
민주평화통일자문회의	84	24.7	0	0.0	84	24.7	340
국세청	37	0.2	0	0.0	37	0.2	19,241
방위사업청	31	0.0	0	0.0	31	0.0	169,072
행정중심복합도시건설청		0.0	26	1.2	26	1.2	2,234
해양경찰청	21	0.1	0	0.0	21	0.1	18,109
진실·화해를위한과거사 정리위원회	0	0.0	15	7.9	15	7.9	191
공정거래위원회	7	0.4	4	0.3	12	0.8	1,596
개인정보보호위원회	4	0.7	0	0.0	4	0.7	589
국무조정실 및 국무총리 비서실	3	0.0	0	0.0	3	0.0	6,763
국가인권위원회	2	0.5	0	0.0	2	0.5	410
국민권익위원회	2	0.5	0	0.0	2	0.5	410

주: 기획재정부 국고보조금 통합 관리 시스템 자료와 재정정보원(2023)을 기초하여 연구자 작성

소관 부처별 보조사업 수를 정리하면 아래 표와 같다. 문화체육관광부의 사업 수가 가장 높은 1,137개로 확인된다. 보조사업 수가 1,000개를 넘는 부처는 문화체육관광부가 유일하다. 다음으로 보조사업 수가 많은 부처는 보건복지부로 790개이며, 농림축산식품부가 557개이다. 국토교통부가 다음으로 많은 409개이며, 해양수산부가 374개, 산업통상자원부가 354개이다. 교육부의 경우 104개에 불과했다.

〈표 2-18〉 소관 부처별 보조사업 수(2023년 예산안 기준)

(단위: 개)

부처	보조사업 수	부처	보조사업 수
대통령 비서실 및 국가안보실	0	식품의약품안전처	33
대통령경호처	0	국가인권위원회	1
국회	15	방송통신위원회	14
대법원	6	공정거래위원회	28
헌법재판소	0	금융위원회	6
중앙선거관리위원회	1	국민권익위원회	8
민주평화통일자문회의	13	원자력안전위원회	0
감사원	0	개인정보보호위원회	1
국가정보원	0	국세청	2
국무조정실 및 국무총리비서실	5	관세청	0
기획재정부	107	조달청	0
교육부	104	통계청	0
과학기술정보통신부	181	병무청	0
외교부	10	방위사업청	0
통일부	32	경찰청	7
법무부	21	소방청	11
국방부	3	문화재청	133
행정안전부	161	농촌진흥청	90
문화체육관광부	1,137	산림청	173
농림축산식품부	557	특허청	18
산업통상자원부	354	질병관리청	81
보건복지부	790	기상청	0
환경부	302	행정중심복합도시건설청	3
고용노동부	81	새만금개발청	4
여성가족부	121	해양경찰청	3
국토교통부	409	가습기살균제 등 특별위원회	0
해양수산부	374	518민주화운동 진상규명조사위원회	0
중소벤처기업부	158	진실·화해를위한과거사정리위원회	3
국가보훈부	97	고위공직자범죄수사처	0
인사혁신처	0	국가교육위원회	0
법제처	0	재외동포청	0

주: 기획재정부 국고보조금 통합 관리 시스템 자료를 기초하여 연구자 작성

제3절 문화재정 현황과 성과관리 필요성

1. 문화재정 현황

가. 일반 현황

문화 및 관광 분야 지출 구조를 자세히 살펴보면, 아래 [그림 2-4]와 같다. 일반회계와 국가균형발전특별회계 등 2개의 특별회계, 국민체육진흥기금 등 9개의 기금으로 구성되어 있다. 운용 규모는 모두 8.6조 원으로 이 예산을 문화체육관광부와 문화재청 그리고 과학기술정보통신부가 소관한다. 문화체육관광부의 6.7조 원이며, 문화재청이 1.4조 원이다. 과학기술정보통신부는 0.5조 원이다. 2023년 기준 문화재정(문화 및 관광 분야)의 78%는 문화체육관광부(6조 7,408억 원) 예산이다. 주요 사업은 관광 산업 융자 지원(융자) 0.5조 원, 문화재 보수 정비(총액 사업, 보조) 0.4조 원, 문화 시설 확충(지역 자율) 0.2조 원 등이다.

[그림 2-4] 문화 및 관광 분야 구조(2023년)



주: 괄호 안은 총계 기준 예산액을 의미

자료: 한국재정정보원(2023), 「2023. 주요 재정 통계」.

정부 재정 기능별 분류(16개 분야) 기준으로 살펴보면 2023년 정부 총지출(638.7조 원) 대비 ‘문화 및 관광’²²⁾ 예산 비중은 1.35%(8조 6,059억 원), 문화체육관광부 예산 비중은 1.06%(6조 7,408억 원)으로 소규모이다. 지난 2008년 이후 현재까지 가장 비중이 높았던 시기는 2016년과 2017년 1.72%이고 비중이 점차 낮아지는 경향을 나타내고 있다. 2023년 문화재정(문화 및 관광 분야)의 비중은 2011년(1.36%) 수준이다.

〈표 2-19〉 문화재정 규모 추이(2010~2023년)

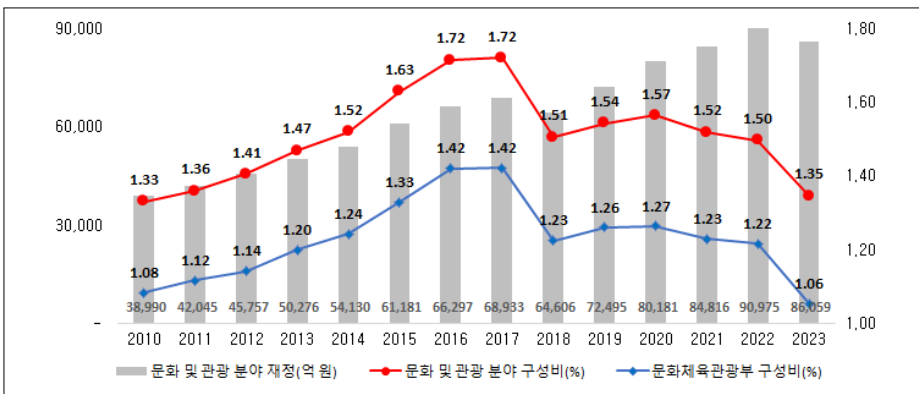
(단위: 억 원, %)

년도	총지출	문화 및 관광 분야	문화체육관광부
2010	2,928,159	38,990 (1.33)	31,747 (1.08)
2011	3,090,567	42,045 (1.36)	34,557 (1.12)
2012	3,254,076	45,757 (1.41)	37,194 (1.14)
2013	3,419,677	50,276 (1.47)	41,048 (1.20)
2014	3,558,051	54,130 (1.52)	44,224 (1.24)
2015	3,754,033	61,181 (1.63)	49,959 (1.33)
2016	3,863,996	66,297 (1.72)	54,948 (1.42)
2017	4,005,459	68,933 (1.72)	56,971 (1.42)
2018	4,288,339	64,606 (1.51)	52,578 (1.23)
2019	4,695,752	72,495 (1.54)	59,233 (1.26)
2020	5,122,503	80,181 (1.57)	64,803 (1.27)
2021	5,579,872	84,816 (1.52)	68,637 (1.23)
2022	6,076,633	90,975 (1.50)	73,968 (1.22)
2023	6,387,278	86,059 (1.35)	67,408 (1.06)

주: 괄호()는 총지출 대비

자료: 재정정보공개시스템 자료를 기초로 연구자 작성

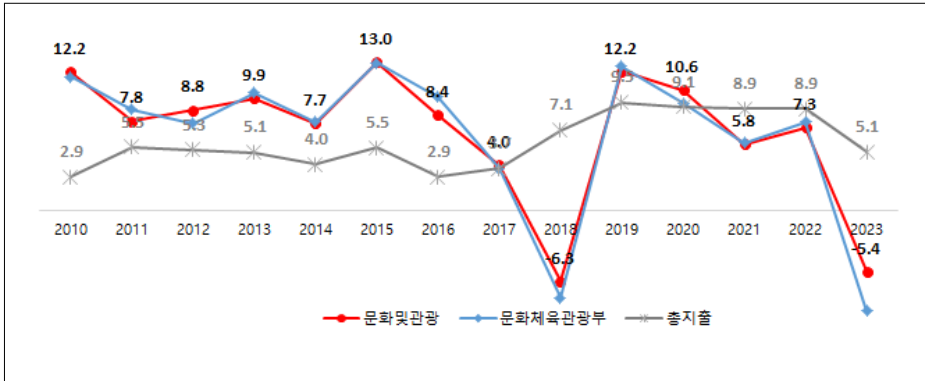
〔그림 2-5〕 문화재정 규모 추이(2010~2023년)



자료: 재정정보공개시스템 자료를 기초로 연구자 작성

22) 문화체육관광부, 문화재청 그리고 미래창조과학부의 일부 예산을 포함하고 있으며, 이 중 문화체육관광부 예산이 78%(2023년 기준)임.

[그림 2-6] 문화재정 전년 대비 증감률(2010~2023년)



자료: 재정정보공개시스템 자료를 기초로 연구자 작성

부문별 추이를 살펴보면 아래와 같다. 문화예술 부문의 경우 2022년 41,423억 원까지 증가하였다가 2023년 40,022억 원으로 줄었다. 체육 부문 역시 2022년 19,303억 원에서 2023년 16,398억 원으로 줄었다. 문화재 부문은 2023년에도 증가하였는데 2022년에는 12,014억 원이었고, 2023년에는 13,508억 원이었다. 관광 부문은 2022년 14,496억 원이었으며 2023년 12,339억 원으로 줄었다. 문화 및 관광 일반 부문은 2022년 3,739억 원이었고 2023년 3,792억 원을 기록했다. 대체로 2022년 모든 부문에서 가장 높은 예산액을 기록하였다가, 2023년 줄어들고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-20〉 문화재정 부문별 추이(2017~2023년)

(단위: 억 원, %)

년도	2017년 결산	2018년 결산	2019년 결산	2020년 결산	2021년 결산	2022년본 예산	2023년 본 예산
문화예술	26,777 (38.6)	26,447 (41.8)	30,685 (42.6)	35,756 (44.0)	37,668 (44.6)	41,423 (45.5)	40,022 (46.5)
체육	15,255 (22.0)	11,868 (18.8)	14,952 (20.8)	17,287 (21.3)	18,799 (22.2)	19,303 (21.2)	16,398 (19.1)
문화재	7,696 (11.1)	7,820 (12.4)	9,031 (12.5)	10,178 (12.5)	10,944 (12.9)	12,014 (13.2)	13,508 (15.7)
관광	16,385 (23.6)	13,761 (21.8)	13,876 (19.3)	14,734 (18.1)	13,766 (16.3)	14,496 (15.9)	12,339 (14.3)
문화 및 관광 일반	3,214 (4.6)	3,344 (5.3)	3,458 (4.8)	3,237 (4.0)	3,362 (4.0)	3,739 (4.1)	3,792 (4.4)
합계	69,327 (100.0)	63,239 (100.0)	72,003 (100.0)	81,192 (100.0)	84,539 (100.0)	90,975 (100.0)	86,059 (100.0)

자료: 디지털 예산 회계 시스템

프로그램 예산 체계는 분야(부문), 프로그램, 단위 사업, 세부 사업 등 기능별로 구분되는데,²³⁾ 2023년 기준 74개 부문, 651개 프로그램, 2,758개 단위 사업, 8,516개 세부 사업이 있다. 1개 단위당 예산은 부문 8조 6,315억 원, 프로그램 9,811억 원, 단위 사업 2,316억 원, 세부 사업 750억 원 수준인데, 분야별로 살펴보면 문화 및 관광 분야는 건당 예산이 가장 작다. 문화 및 관광 분야의 1개 단위당 예산은 부문 1조 7,212억 원, 프로그램 1,565억 원, 단위 사업 538억 원, 세부 사업 167억 원이다.

〈표 2-21〉 분야별 프로그램 예산 구조(2023년 기준)

(단위: 억 원, 개)

분야명	예산 금액	부문 건수	프로그램 건수	단위 사업 건수	세부 사업 건수
합계	6,387,278	74 (86,315)	651 (9,811)	2,758 (2,316)	8,516 (750)
일반·지방 행정	1,121,543	6 (186,924)	110 (10,196)	428 (2,620)	1,082 (1,037)
공공 질서 및 안전	229,311	5 (45,862)	48 (4,777)	181 (1,267)	655 (350)
통일·외교	64,092	2 (32,046)	33 (1,942)	99 (647)	298 (215)
국방	552,860	4 (138,215)	25 (22,114)	107 (5,167)	469 (1,179)
교육	962,730	4 (240,683)	23 (41,858)	79 (12,186)	220 (4,376)
문화 및 관광	86,059	5 (17,212)	55 (1,565)	160 (538)	515 (167)
환경	122,487	6 (20,415)	27 (4,537)	120 (1,021)	397 (309)
사회 복지	2,059,745	12 (171,645)	72 (28,608)	363 (5,674)	815 (2,527)
보건	200,288	3 (66,763)	41 (4,885)	188 (1,065)	484 (414)
농림수산	243,775	4 (60,944)	49 (4,975)	280 (871)	711 (343)
산업·중소기업 및 에너지	260,038	7 (37,148)	58 (4,483)	237 (1,097)	957 (272)
교통 및 물류	208,207	5 (41,641)	40 (5,205)	198 (1,052)	877 (237)
통신	89,853	3 (29,951)	18 (4,992)	99 (908)	305 (295)
국토 및 지역 개발	41,674	3 (13,891)	17 (2,451)	73 (571)	213 (196)
과학기술	98,616	4 (24,654)	34 (2,900)	145 (680)	517 (191)

23) 부처 예산서상 가장 마지막 단위는 세부 사업이고, 세부 사업은 다시 지출 용도에 따라 내역 사업으로 분류되어 관리된다.

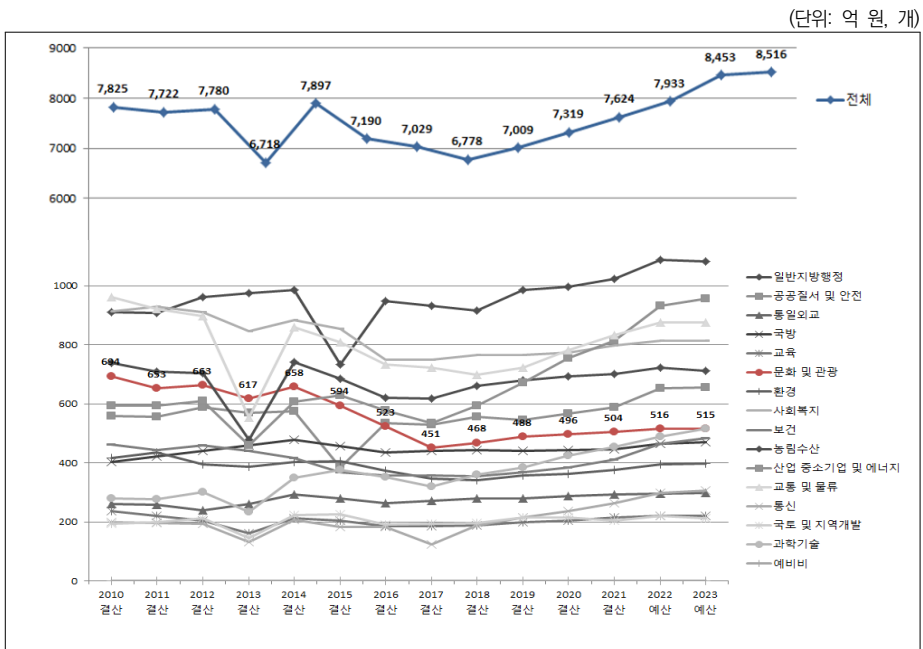
분야명	예산 금액	부문 건수	프로그램 건수	단위 사업 건수	세부 사업 건수
예비비	46,000	1	1	1	1

주: 괄호()는 1건당 예산 금액임

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01?odtId=HN2O6P304008TX5RA1S480262>(검색일: 2023. 5. 16.)

재정사업의 가장 기초 단위이자 성과관리 최소 단위인 세부 사업의 개수 추이를 살펴 보면, 전체 세부 사업 개수는 증가 추세인 반면, 문화 및 관광 분야 세부 사업 개수는 2017년까지 크게 감소세를 보이고 이후 500여 개 수준을 유지하고 있다.

[그림 2-7] 연도별·분야별 세부 사업 추이(2010~2023)



자료: 재정정보공개시스템 자료를 기초로 연구자 작성

나. 문화재정 특징

문화재정의 가장 큰 특징은 ‘소액 다건’ 방식으로 많은 보조사업이 진행되는 점이다. 문화체육관광부 회계 및 기금에서 보조금이 자치하는 비율부터 자세히 살펴보자면 아래 <표 2-22>와 같으며, 회계별로 상당 금액의 보조금이 지출되고 있음을 확인할 수 있다. 보조금 예산은 전년도에 비하여 6.3% 감소한 4,311,866백만 원이었다. 일반 회계의 보

조금은 1,558,477백만 원이고, 문화 예술 진흥 기금의 보조금은 321,076백만 원이다.
국민 체육 진흥 기금의 보조금도 1,512,936백만 원이다.

〈표 2-22〉 문화재정 보조금 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2022년 재정(A)	2023년 재정(B)	증감(B-A)	증감(%)
보조금 예산 총계	4,604,072	4,311,866	-292,206	-6.3%
〈 예산 〉	2,177,283	1,919,645	-257,638	-11.8%
일반회계	1,494,559	1,558,477	63,918	4.3%
- 민간경상보조	1,320,919	1,413,326	92,407	7.0%
- 민간자본보조	34,260	15,895	-18,365	-53.6%
- 자치단체 경상보조	75,872	43,030	-32,842	-43.3%
- 자치단체 자본보조	63,508	86,226	22,718	35.8%
국가균형발전특별회계	616,926	292,699	-324,227	-52.6%
- 민간경상보조	44,608	39,765	-4,843	-10.9%
- 민간자본보조	5,400	14,648	9,248	171.3%
- 자치단체 경상보조	29,663	98,704	69,041	232.8%
- 자치단체 자본보조	537,255	139,582	-397,673	-74.0%
아시아문화중심도시조성특별회계	65,798	68,469	2,671	4.1%
- 민간경상보조	16,288	17,092	804	4.9%
- 자치단체 경상보조	20,895	23,664	2,769	13.3%
- 자치단체 자본보조	28,615	27,713	-902	-3.2%
〈 기금 〉	2,426,789	2,392,221	-34,568	-1.4%
문화예술진흥기금	298,428	321,076	22,648	7.6%
- 민간경상보조	113,528	113,860	332	0.3%
- 자치단체 경상보조	184,900	207,216	22,316	12.1%
영화발전기금	30,772	33,586	2,814	9.1%
- 민간경상보조	29,772	32,286	2,514	8.4%
- 자치단체 경상보조	1,000	1,300	300	30.0%
지역신문발전기금	5,357	4,607	-750	-14.0%
- 민간경상보조	5,357	4,607	-750	-14.0%
언론진흥기금	8,101	6,333	-1,768	-21.8%
- 민간경상보조	8,101	6,333	-1,768	-21.8%
관광진흥개발기금	612,359	513,683	-98,676	-16.1%
- 민간경상보조	485,876	460,310	-25,566	-5.3%
- 민간자본보조	25,722	14,090	-11,632	-45.2%
- 자치단체 경상보조	51,996	21,361	-30,635	-58.9%
- 자치단체 자본보조	48,765	17,922	-30,843	-63.2%
국민체육진흥기금	1,471,772	1,512,936	41,164	2.8%
- 민간경상보조	950,463	947,012	-3,451	-0.4%
- 민간자본보조	63,265	97,032	33,767	53.4%
- 자치단체 경상보조	159,103	198,536	39,433	24.8%
- 자치단체 자본보조	298,941	270,356	-28,585	-9.6%

자료: 문화체육관광부 홈페이지(https://www.mcst.go.kr/kor/s_open/assistance/assistTotal.jsp, 검색일: 2023. 6. 21.)

회계 및 기금별 지출에서 보조금이 차지하는 비중을 살펴보자면, 전체 예산에서 보조금이 차지하는 비율은 앞서 설명한 대로 64.0%이다. 일반회계의 보조금 비중은 36.1%이며, 국가균형발전특별회계 비중은 97.5%이다. 문화예술진흥기금의 보조금 비중은 78.7%이며, 국민체육진흥기금의 보조금 비중은 90.8%이다. 관광진흥기금의 보조금 비중은 48.6%이다. 문화예술진흥기금, 체육진흥기금, 관광진흥기금 등 주요 기금의 보조금 비중이 높으며, 일반회계의 보조금 비중도 상당히 높다고 말할 수 있다.

〈표 2-23〉 문화재정 보조금 비중(예산 및 기금 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	2023년 보조금	2023년 지출	비중(%)
예산 총계	43,119	67,408	64.0
일반회계	15,585	43,175	36.1
국가균형발전특별회계	2,927	3,001	97.5
아시아문화중심도시조성특별회계	685	1,515	45.2
문화예술진흥기금	3,211	4,079	78.7
영화발전기금	336	851	39.5
지역신문발전기금	46	88	52.3
언론진흥기금	63	204	30.9
관광진흥개발기금	5,137	10,580	48.6
국민체육진흥기금	15,129	16,666	90.8

자료: 문화체육관광부 홈페이지(https://www.mcst.go.kr/kor/s_open/assistance/assistTotal.jsp,

검색일: 2023. 6. 21.) 및 예산 회계 관리 시스템

2023년 문화체육관광부의 보조사업 현황을 자세히 살펴보자면, 앞서 확인했듯이 보조사업의 숫자가 1,137개에 이른다. 타 부처와 비교했을 때 독보적으로 많다. 이를 재정 기능별로 구분해서 보자면, 문화 및 관광 분야 사업 수는 총 1,135개이다. 부문별로 살펴보면 문화예술 부문은 648개이며, 관광 부문은 301개, 체육 부문은 173개이다. 문화 및 관광 일반 부문은 15개이다. 보조금액을 살펴보자면 문화예술 부문은 2,081,513백만 원이고 관광 부문은 713,167백만 원이다. 체육 부문은 1,518,882백만 원이며 문화 및 관광 일반 부문은 33,994백만 원이다. 관광 부문은 지방자치단체 자본 보조의 비율이 높은 편이나 다른 부분은 민간단체 경상보조의 비율이 높다. 보조사업 사업 건당 금액을 보면, 문화예술 부문의 경우 32억 원, 관광 부문은 24억 원, 체육 부문은 88억 원, 문화 및 관광 일반 부문은 23억 원이다. 체육 부문의 경우 민간단체 자본보조의 사업당 금액이 높은 편으로 121억 원이다.

〈표 2-24〉 문화재정 보조금 비중(부문별 기준)

(단위: 백만 원, %)

구분		사업		금액		사업당 금액
		총수	비중	총액	비중	
합계		1,135		4,347,556		3,830.4
문화예술	소계	648		2,081,513		3,212.2
	민간경상보조	449	69.3	1,585,890	76.2	3,532.0
	민간자본보조	10	1.5	20,715	1.0	2,071.5
	자치단체 경상보조	78	12.0	335,859	16.1	4,305.9
	자치단체 자본보조	111	17.1	139,049	6.7	1,252.7
관광	소계	301		713,167		2,369.3
	민간경상보조	137	45.5	497,439	69.8	3,630.9
	민간자본보조	9	3.0	23,918	3.4	2,657.6
	자치단체 경상보조	47	15.6	59,416	8.3	1,264.2
	자치단체 자본보조	108	35.9	132,394	18.6	1,225.9
체육	소계	173		1,518,882		8,779.7
	민간경상보조	123	71.1	953,458	62.8	7,751.7
	민간자본보조	8	4.6	97,032	6.4	12,129.0
	자치단체 경상보조	20	11.6	198,036	13.0	9,901.8
	자치단체 자본보조	22	12.7	270,356	17.8	12,288.9
문화 및 관광 일반	소계	15		33,994		2,266.3
	민간경상보조	15	100.0	33,994	100.0	2,266.3
	민간자본보조	0	0.0	0	0.0	0.0
	자치단체 경상보조	0	0.0	0	0.0	0.0
	자치단체 자본보조	0	0.0	0	0.0	0.0

자료: 기획재정부 국고보조금 통합 관리 시스템, 연구자 정리

문화체육관광부의 보조금 비중 47.1%보다 높은 보조금 비중을 보여준 부처인 통일부의 경우 사업 수는 32개에 불과했다. 보조금 총액은 671억 원이며, 사업당 보조금은 21억 원이었다. 문화체육관광부와 기능이 유사한 부처라고 말할 수 있는 교육부의 경우 사업 수가 104개에 불과했다. 보조금 총액은 9,058억 원이며 사업당 보조금은 88억 원이었다. 보건복지부의 경우 사업 수는 790개였고, 보조금 총액은 54조 3,226억 원으로, 687억 원이었다. 다른 부처와 비교했을 때 문화체육관광부는 보조 비율이 높고, 보조금 사업 수가 많아 사업당 보조금 금액도 적으며, 그래서 재정사업이 ‘소액 다건식’으로 이뤄진다고 평가할 수 있다. 문화체육관광부 사업이 ‘소액 다건식’으로 이뤄진다는 점은 정부와 학계가 모두 인정하고 있는 사항이기도 하다(정보람, 2021).

한편 출연의 비율은 낮다. 문화체육관광부 산하 공공기관의 수입을 정리하면 아래 <표 2-25>와 같다. 대부분의 기관의 수입이 보조금에 의존하고 있음을 확인할 수 있다. 기관에 따라 기타 수입이 있는 경우가 있지만, 출연금이나 출자금을 받지는 못하고 있다. 출자금을 받고 있는 기관은 전무하며, 출연금을 받고 있는 기관은 한국콘텐츠진흥원과 한국문화관광연구원 2개 기관뿐이다. 한국콘텐츠진흥원은 정부로부터 6,046억 원을 받는데, 출연금이 1,311억 원이다. 한국문화관광연구원은 277억 원을 받는데, 122억 원이 출연금이다. 두 기관 모두 연구 기능을 갖고 있다는 공통점을 가지고 있다. 한국콘텐츠진흥원은 「문화산업진흥 기본법」 제17조에서 “문화체육관광부 장관은 문화체육관광부 소관 연구 개발을 촉진하기 위한 정책을 수립·시행하고 연구 개발 사업을 수행하는 데에 드는 자금을 예산의 범위에서 지원하거나 출연할 수 있다”고 규정하고, 연구 개발 사업 전문 기관으로 한국콘텐츠진흥원을 지정하고 있다. 그리고 한국문화관광연구원은 「문화기본법」 제11조의2에서 “정부는 연구원의 운영 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연하거나 지원할 수 있다.”라고 규정하여 출연금 형태로 지원을 받고 있다.

<표 2-25> 2023년 문화체육관광부 산하 공공기관 예산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	출연금	보조금	출자금	기타	정부 수입 합계
(재)예술경영지원센터	0	66,084	0	0	66,084
게임물관리위원회	0	12,522	0	1,204	13,726
국립박물관문화재단	0	5,582	0	10,263	15,845
국제방송교류재단	0	38,155	0	0	38,155
그랜드코리아레저(주)	0	0	0	365,000	365,000
대한장애인체육회	0	82,605	0	6,154	88,759
대한체육회	0	461,524	0	4,495	466,019
서울올림픽기념국민체육진흥공단	0	267,397	0	2,571,475	2,838,872
세종학당재단	0	57,205	0	0	57,205
영상물등급위원회	0	6,330	0	4,554	10,884
영화진흥위원회*	0	0	0	0	0
예술의전당	0	32,912	0	33,054	65,966
(재)국악방송	0	17,552	0	0	17,552
태권도진흥재단	0	25,249	0	4,850	30,099
(재)한국공예·디자인문화 진흥원	0	51,511	0	1,822	53,333

(단위: 백만 원, %)

구분	출연금	보조금	출자금	기타	정부 수입 합계
한국관광공사	0	414,025	0	33,902	447,927
한국도박문제예방치유원	0	21,793	0	0	21,793
한국문학번역원	0	16,741	0	8	16,749
한국문화관광연구원	12,195	0	0	15,497	27,692
한국문화예술교육진흥원	0	134,783	0	40	134,823
한국문화예술위원회	0	31,035	0	0	31,035
한국문화정보원	0	26,293	0	0	26,293
한국문화진흥주식회사**	0	0	0	0	0
한국언론진흥재단	0	321	0	108,413	108,734
한국영상자료원	0	17,797	0	0	17,797
한국예술인복지재단	0	106,063	0	0	106,063
한국저작권보호원	0	29,785	0	0	29,785
한국저작권위원회	0	44,942	0	1,504	46,446
한국체육산업개발***	0	0	0	0	0
한국출판문화산업진흥원	0	51,209	0	1,700	52,909
한국콘텐츠진흥원	131,128	451,685	0	20	604,688

* 통화 금융 기관 예치금 회수 77,900 백만 원 / ** 위탁 수수료 10,878 백만 원 / *** 기타 84,020

자료: 공공기관 경영정보공개 시스템

한편, 문화체육관광부는 예산을 편성할 때 당초 의도한 사업이나 정책이 제대로 실행되지 않았기 때문에 나타난 실집행률 저조 문제가 지속되고 있다. 2022년 기준 교부금 대비 집행률은 전체 부처 평균 81.6%인데 문화체육관광부는 79.5% 수준이다.

〈표 2-26〉 문화체육관광부 예산 집행률(교부금 대비 집행)

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
문화체육관광부	89.8	89.2	87.3	88.7	79.5
부처 평균	101.7	98.2	99.7	99.4	81.6

자료: 기획재정부 국고보조금 통합 관리 시스템 <https://www.gosims.go.kr>(검색일: 2023. 2. 13.)

다. 문화체육관광부 성과목표 관리 특징

1) 성과목표 관리 체계

재정사업 성과목표 관리는 각 기관의 임무·전략 목표와 연계된 프로그램 목표 및 이를 측정할 수 있는 성과 지표를 사전에 설정하고 성과 달성 여부를 확인·점검하여 그 결과를 재정 운용에 활용하는 제도이다. 정부의 모든 부처는 「국가재정법」과 「정부업무평가 기본법」에 따라 성과 계획서와 성과관리 시행 계획을 수립하고 있고, 결산 시 성과 보고서를 작성하여 국회에 제출해야 한다. 각각의 계획서는 통합성과관리 체계에 따라 ‘임무-비전-전략목표-성과목표-관리과제-성과지표’로 체계화되는 정책의 목표-수단 관리 구조를 설계, 운용하고 있다. 문화체육관광부의 성과목표 관리 체계와 성과 정보 특성을 살펴보면 다음과 같다. 2023년 문화체육관광부는 ‘문화예술의 창달을 지원하고, 국민의 문화 복지 구현과 문화·체육·관광 산업의 육성을 통해 국민의 삶의 질 향상과 지속 가능한 국가 발전에 기여’를 임무로, ‘자유와 창의가 넘치는 문화 국가’를 비전으로 설정하고 있다. 이를 실천하기 위해 6대 전략 목표와 33개 프로그램 목표로 목표 체계를 구성하고 있다.

〈표 2-27〉 문화체육관광부 성과목표 관리 체계(2023년 기준)

전략 목표	프로그램 목표
I. 삶의 질을 높이는 국민 문화 환경을 조성한다	창의적 문화 정책 구현을 통한 국민 문화 향유 기회 확대
	국립민속박물관 운영으로 민속 문화의 진흥, 보급 및 선양
	대한민국역사박물관 운영으로 근현대사 이해 제고, 국민의 자긍심 고양
	국립한글박물관 운영으로 한글의 가치 보존 및 확산
	지역 문화 진흥 및 문화 기반 조성 확대
	종교 문화 지원으로 종교 문화 자원 보존 및 이용 활성화
	아시아 문화 중심 도시 조성을 통해 광주를 아시아 동시대 문화예술의 창조 플랫폼으로 육성
	국립박물관 운영으로 국민의 역사 문화 향유권 증진 및 만족도 제고
	국어 사용 환경 개선을 통한 국민의 언어생활 만족도 제고
	국립중앙도서관의 효율적 운영으로 도서관 서비스 활용도 및 만족도 제고
	국립장애인도서관 운영을 통한 장애인 지식 정보 평등 환경 구현
II. 문화예술의 창조적 역량을 강화한다	한국 문화의 해외 홍보 활성화를 통한 국가 이미지 제고
	예술의 진흥을 통한 예술 창작 활성화
	예술의 창작 안전망 확대 및 예술 소외 계층 지원 확대
	교육을 통한 문화예술의 창조적 역량 강화

전략 목표	프로그램 목표
	국립중앙극장 운영으로 한국 공연 예술 창작 및 보급 토대 마련
	국립현대미술관 운영으로 미술 문화 향유 증진 및 만족도 제고
	국립국악원 운영으로 다양한 계층의 국악 향유 기회 제공
	문화 콘텐츠 산업과 기술 육성 지원으로 문화 콘텐츠 산업 경쟁력 제고
Ⅲ. 콘텐츠 산업 재도약으로 4차 산업 혁명 시대 국가 경쟁력을 견인한다	문화 창작자 권리 보호와 문화 콘텐츠 공정 이용 환경 구축으로 건강한 저작권 생태계 조성
	문화 미디어 산업 육성, 지원으로 미디어 산업 경쟁력 강화
Ⅳ. 관광의 질적 경쟁력 강화를 통해 국민 행복과 복지를 증진한다	관광 진흥 기반 확충으로 국가 관광 경쟁력 제고
	관광 서비스 산업의 육성을 통한 국내 관광 활성화 촉진
	국제 협력 및 해외 홍보를 통한 외래 관광객 유치 활성화
	관광 산업 혁신 성장 지원으로 관광의 고부가 가치 창출
Ⅴ. 생활 체육 활성화와 스포츠 경쟁력 강화로 국민 행복을 실현한다	생활 체육 참여 활성화로 스포츠를 즐기는 활기찬 삶 실현
	전문 체육 육성을 통해 스포츠 경기력 향상 도모와 선수 권익 증진
	스포츠 산업 육성을 통해 스포츠 산업의 국제 경쟁력 제고
	국제 스포츠 교류를 통한 국제적 위상 제고
	장애인 체육 활성화를 기반으로 장애인 체육 경쟁력 강화
Ⅵ. 대국민 정책 소통을 강화하여 성공적 국정 운영 기반을 마련한다	국민과 함께하는 소통으로 정책 공감대 확대
	한국정책방송원 운영을 통한 정책 소통 강화
	기관 행정 지원을 통한 기관 운영의 효율성 도모

2) 성과 지표 특징

2023년 성과목표 관리 부처 총지출 6조 379억 원에 대한 성과목표 관리를 살펴보면, 전략 목표 181개, 프로그램 목표 476개가 설정되어 있고, 프로그램 목표의 성과 지표는 총 1,069개이다. 성과 지표 성격은 투입 1.06%(17개), 과정 4.9%(52개), 산출 28.4%(304개), 결과 76.4%(817개)로 대체로 산출 및 결과 지표를 설정하고 있으며, 80%(855개)는 정량 지표이다. 이중 문화체육관광부는 총지출 대비 1.1%(6조 7,408억 원) 수준의 재정 규모인데 성과 지표는 전 부처에서 가장 많은 특징으로 성과 목표 단위가 상당히 작다. 문화체육관광부의 6조 7,408억 원에 대한 성과목표 관리를 살펴보면 전략 목표 6개, 프로그램 목표 33개가 설정되어 있고, 프로그램의 성과 지표는 82개이다. 성과 지표 성격은 투입 1.2%(1개), 과정 2.4%(2개), 산출 8.5%(7개), 결과 87.8%(72개)로 전반적으로 재정사업을 통해 최종적으로 달성하고자 하는 결과 단위를 성과 지표로 활용하고 있으며, 61%는 정량 지표이다.

〈표 2-28〉 부처별 성과목표 관리 체계 및 지표 현황(2023년)

(단위: 억 원, 개)

부처	예산 금액	전략 목표	프로그램 목표	성과 지표	성과 지표 성격				정량 지표
					투입	과정	산출	결과	
합 계	6,378,752	181	476	1,069	17 (1.6)	52 (4.9)	304 (28.4)	817 (76.4)	855 (80.0)
문화체육관광부	67,408	6	33	82	1 (1.2)	2 (2.4)	7 (8.5)	72 (87.8)	50 (61.0)
과학기술정보통신부	188,734	6	34	72		1	28	43	51
국토교통부	557,514	6	34	69	2	7	16	44	58
산업통상자원부	110,737	6	23	50	1	1	11	37	46
보건복지부	1,091,830	4	25	48	1		10	37	24
교육부	1,019,979	4	20	46		3	16	27	29
행정안전부	804,878	6	16	38	2		7	29	26
농림축산식품부	173,573	5	16	37			6	31	34
환경부	126,483	6	16	37		3	8	26	35
금융위원회	16,037	4	12	32			25	7	31
기획재정부	343,698	4	15	29	3		9	17	17
외교부	33,580	6	13	27		1	16	10	22
고용노동부	349,505	4	9	26			5	21	25
중소벤처기업부	135,205	5	11	26			1	25	23
해양수산부	64,333	3	13	26	3		5	18	21
경찰청	124,548	3	10	25	1		7	17	15
국방부	418,877	5	10	22		4	2	16	12
질병관리청	23,831	3	9	22			10	12	18
법무부	42,311	5	8	21			7	14	18
통일부	14,358	2	8	21		2	9	10	16
국가보훈처	61,886	5	9	20			5	15	12
인사혁신처	247,025	5	7	19			2	17	7
식품의약품안전처	6,765	5	10	18			4	14	13
기상청	4,697	4	7	17			3	14	16
농촌진흥청	12,547	2	7	16			2	14	11
산림청	24,837	3	7	16		1	6	9	15
국세청	19,241	5	6	15	1			14	11
문화재청	13,508	3	8	15		1	5	9	8
해양경찰청	18,109	5	5	15		22	2	11	14
국회	7,306	2	5	14			9	5	9
방위사업청	169,072	3	7	14			13	1	14
관세청	6,402	4	6	13		1	4	8	10

(단위: 억 원, 개)

부처	예산 금액	전략 목표	프로그램 목표	성과 지표	성과 지표 성격				정량 지표
					투입	과정	산출	결과	
통계청	3,937	3	5	13			5	8	7
여성가족부	15,302	4	5	12			2	10	5
특허청	5,388	2	5	11				11	7
공정거래위원회	1,596	3	4	10			2	8	9
병무청	3,331	4	4	9			2	7	9
방송통신위원회	493	2	4	7				7	2
원자력안전위원회	1,433	2	3	7			2	5	7
새만금개발청	1,484	3	3	5	1	1	1	2	4
조달청	2,631	1	2	5			3	2	5
민주평화통일자문회의	340	1	2	4			2	2	2
중앙선거관리위원회	4,067	1	2	4				4	3
행정중심복합도시건설청	2,234	1	2	4			1	3	3
감사원	1,374	1	2	3			2	1	2
국가인권위원회	410	1	1	3			2	1	2
국무조정실 및 국무총리 비서실	6,763	1	1	3				3	0
대통령비서실 및 국가안보실	985	1	1	3			3		2
법제처	437	1	1	3			1	3	2
5·18민주화운동 진상규명조사위원회	133	1	1	2	-	-	2	-	2
개인정보보호위원회	589	1	1	2				2	2
고위공직자범죄수사처	177	1	1	2			1	1	1
국민권익위원회	950	1	1	2				2	0
대법원	20,887	2	2	2			2		2
소방청	3,088	1	1	2				2	2
대통령경호처	1,163	1	1	1				1	1
진실·화해를위한과거사 정리위원회	191	1	1	1			1		1
헌법재판소	555	1	1	1			1		1

주: 국가정보원(예산 8,526억 원)은 성과목표 관리제 미시행

자료: 재정정보공개시스템 자료를 기초로 연구자 작성

문화체육관광부 성과목표 관리 체계를 구체적으로 살펴보자면 아래 <표 2-29>와 같다. 대부분의 성과 지표가 정량 지표인 관련 프로그램 및 산출물 이용 수와 정성 지표인 만족도로 구성되어 있다. 가령 ‘창의적 문화 정책 구현을 통한 국민 문화 향유 기회 확대 (창의적 문화 정책 구현)’ 프로그램의 경우 프로그램 참여자 수와 참여자 만족도로 구성

되어 있다. 산업과 관련된 프로그램의 경우 생산자 수와 종사자 수와 같이 정량 지표로 성과 측정이 용이한데, 성과가 단기적으로 나타나지 않으며 직접적으로 나타나지도 않는 문화나 예술과 관련된 프로그램의 만족도에 의존할 수밖에 없는 실정이다.

〈표 2-29〉 문화체육관광부 성과목표 관리 체계(2023년 기준)

전략 목표	프로그램 목표	지표명	가중치	성과 분야	목표치	지표 종류	
						성격	방법
1. 삶의 질을 높이는 국민 문화 환경을 조성한다	창의적 문화 정책 구현	문화 진흥 사업 참여자 문화 향유 만족도	0.6	일반 재정	88.1 (점)	결과	정성
		문화 진흥 사업 문화 프로그램 참여자 수	0.4	일반 재정	854 (천 명)	결과	정량
	지역 문화 진흥 및 문화 기반 조성	지역 문화 예술 활동 시설(공간) 이용률	0.6	일반 재정	17.1 (%)	결과	정량
		지역 문화 예술 시설(공간) 프로그램 만족도	0.2	일반 재정	81.6 (점)	결과	정성
		지역 문화 예술 시설(공간) 프로그램 참여율	0.2	일반 재정	49.7 (%)	결과	정량
	종교 문화 지원	종교 문화 행사 참여자 만족도	1.0	일반 재정	89.9 (점)	결과	정성
	아시아 문화 중심 도시 조성	아시아 문화 중심 도시 조성 사업 만족도	0.6	일반 재정	79.00 (점)	결과	정성
		전담 홈페이지 월 평균 이용 건수	0.4	정보화	160 (천 건)	결과	정량
	국립박물관 운영	고객 만족도	0.3	일반 재정	87.5 (점)	결과	정성
		박물관 홈페이지 이용자 만족도	0.3	일반 재정	83.5 (점)	결과	정성
		디지털 콘텐츠 월 평균 이용 건수	0.4	정보화	607 (천 건)	산출	정량
	국립국어원 운영	공공 언어 개선 지원 만족도	0.5	일반 재정	97 (점)	결과	정성
		국어원 홈페이지 월 평균 이용 건수	0.5	일반 재정	181 (만 건)	결과	정량
	국립중앙도서관 운영	이용자 만족도	0.3	일반 재정	83.02 (점)	결과	정성
		디지털 콘텐츠 활용 건수	0.4	일반 재정	729 (천 건)	결과	정량
		대국민 온라인 서비스 이용자 만족도	0.3	일반 재정	83 (점)	결과	정성
	국립장애인도서관 운영	국가 지식 자원(대체 자료) 활용 건수	0.5	일반 재정	378 (천 건)	결과	정량
		대체 자료 제작률	0.5	일반 재정	21 (책)	산출	정량

전략 목표	프로그램 목표	지표명	가중치	성과 분야	목표치	지표 종류	
						성격	방법
	해외문화홍보 원 운영	계기별 문화 교류 행사를 통한 한국 이미지 향상도	0.5	일반 재정	91.8 (%)	결과	정성
		코리아 유튜브 채널 조회수	0.5	일반 재정	2,241 (만 회)	결과	정량
	국립민속박물 관 운영	관람객 수	0.4	일반 재정	1,216 (천 명)	결과	정량
		고객 만족도	0.3	일반 재정	88.6 (점)	결과	정성
		민속 자료 콘텐츠 월 평균 온라인 이용 건수	0.3	정보화	452.6 (천 건)	결과	정량
	대한민국역사 박물관 운영	대한민국역사박물관 관람객 수	0.4	일반 재정	53.5 (만 명)	결과	정량
		대한민국역사박물관 관람객 만족도	0.4	일반 재정	87.7 (점)	결과	정성
		대한민국역사박물관 홈페이지 이용자 만족도	0.2	정보화	84.5 (점)	결과	정성
	국립한글박물 관	국립한글박물관 관람객 수	0.4	일반 재정	29.8 (만 명)	결과	정량
		국립한글박물관 교육 프로 그램 참여자 수	0.4	일반 재정	30.9 (천 명)	결과	정량
		국립한글박물관 홈페이지 방문자 수	0.2	정보화	57.0 (만 명)	결과	정성
II. 문화예술 의 창조적 역 량을 강화한 다	예술 진흥 및 생활화, 산업화	예술인 지원 수혜자 수	0.4	일반 재정	1.0 (점)	결과	정량
		국립 예술 단체 정기 공연 관객 객석 점유율	0.3	일반 재정	84.0 (%)	결과	정량
		문화 예술 교육 참여자 만 족도	0.3	일반 재정	89.1 (점)	결과	정량
	예술의 창작 역량 및 사회적 가치 제고	문화 예술 진흥 기금 참여 국민 만족도	0.6	일반 재정	88.5 (점)	결과	정성
		창작물 유통 확대 성과	0.4	일반 재정	0.0108 (비율)	결과	정량
	한국예술종합 학교 운영	재학생 교육 만족도	0.5	일반 재정	91.8 (점)	결과	정성
		문화 예술 교육 프로그램 수혜자 수	0.5	일반 재정	2,237 (명)	결과	정량
	국립중앙극장 운영	고객 만족도	0.4	일반 재정	90.7 (점)	결과	정성
		국립극장 기획·제작 공연 객석 점유율	0.4	정보화	81.8 (%)	결과	정량
		홈페이지 이용자 만족도	0.2	정보화	79.34 (점)	결과	정성

전략 목표	프로그램 목표	지표명	가중치	성과 분야	목표치	지표 종류	
						성격	방법
	국립현대미술관 운영	관람객 수	0.4	일반 재정	274 (만 명)	결과	정량
		누리집 이용자 만족도	0.2	정보화	80.5 (점)	결과	정성
		홈페이지 온라인 콘텐츠 평균 조회 수	0.4	정보화	11.7 (백만 건)	결과	정량
	국립국악원 운영	국립국악원 이용객 만족도	0.5	일반 재정	88.5 (점)	결과	정성
		국립국악원 공연 객석 점유율	0.5	일반 재정	89.2 (%)	결과	정량
Ⅲ.콘텐츠 산업 재도약으로 4차 산업혁명 시대 국가 경쟁력을 견인한다	콘텐츠 산업 육성	콘텐츠 산업 생산자 수	05	일반 재정	122 (%)	결과	정량
		콘텐츠 산업 종사자 수 증가율	0.5	일반 재정	2.4 (%)	결과	정량
	건강한 저작권 생태계 조성	문화 콘텐츠 공정 이용률	0.5	일반 재정	80.5 (%)	결과	정량
		저작권 교육 횟수	0.3	일반 재정	114.1 (백 회)	산출	정량
		저작권 권리 정보 신규 구축 건수	0.2	일반 재정	8,737 (천 건)	산출	정량
	문화 미디어 산업 육성 및 지원	미디어 산업 매출액 증감률	0.5	일반 재정	3.5 (%)	투입	정성
		드라마 등 방송 영상 콘텐츠 제작 지원	0.5	일반 재정	150 (건)	결과	정성
Ⅳ.관광의 질적 경쟁력 강화를 통해 국민 행복과 복지를 증진한다	관광 진흥 기반 확충	전체 관광 자원 개발 사업지 관광객 수	0.5	일반 재정	300 (백만 명)	결과	정량
		광역 관광 자원 개발 사업 공정률	0.5	일반 재정	31.6 (%)	과정	정량
	국내 관광 활성화	국민 관광 총량	0.7	일반 재정	4.8 (억 일)	결과	정량
		국내 여행 전반적 만족도	0.3	일반 재정	80.8 (점)	결과	정성
	외래 관광객 유치	외래객 방한 여행 만족도	0.6	일반 재정	86.2 (점)	결과	정량
		외래 관광객 재방문율	0.4	일반 재정	89 (천 명)	결과	정량
	관광 산업 활성화	관광 벤처 및 관광 중소기업 매출액	0.6	일반 재정	2,410 (억 원)	결과	정량
		개최 지원 MICE 행사 참가자 수	0.4	일반 재정	89 (천 명)	결과	정량
V.생활 체육 활성화와 스포츠	생활 체육 육성	생활 체육 참여율	0.6	일반 재정	64.0 (%)	결과	정량

전략 목표	프로그램 목표	지표명	가중치	성과 분야	목표치	지표 종류	
						성격	방법
스포츠 경쟁력 강화로 국민 행복을 실현 한다	전문 체육 육성	생활 체육 프로그램 참여자 만족도	0.4	일반 재정	90.0 (%)	결과	정성
		주요 국제 대회 메달 획득률	0.6	일반 재정	11.51 (%)	결과	정량
		체육인 복지 수혜자 만족도	0.2	일반 재정	73 (점)	결과	정성
		스포츠유리센터 신고 사건 처리율	0.2	일반 재정	75 (%)	산출	정량
	스포츠 산업 육성	스포츠 산업 시장 규모	0.7	일반 재정	6,672 (백억 원)	결과	정량
		강소 스포츠 기업 비율	0.3	일반 재정	6.8 (%)	결과	정량
	국제 스포츠 역량 강화	주요 국제 기구(IF) 임원 수	0.5	일반 재정	151 (명)	결과	정량
		태권도원 방문객 수	0.5	일반 재정	296 (천 명)	결과	정량
	장애인 체육 육성	고객 만족도	0.2	일반 재정	80.1 (점)	결과	정성
		장애인 생활 체육 참여율	0.6	일반 재정	26.3 (%)	결과	정량
		국제 대회 경기력 향상도	0.2	일반 재정	22.56 (%)	결과	정량
Ⅵ.대국민 정책 소통을 강화하여 성공적 국정 운영 기반을 마련 한다	국정 홍보 기획	주요 국정 과제 대국민 인지도	0.5	일반 재정	83.8 (%)	결과	정성
		정책 광고를 통한 정책 이해 도움도	0.5	일반 재정	73.0 (%)	결과	정성
	한국정책방송원 운영	KTV 시청률	0.3	일반 재정	0.063 (%)	결과	정량
		뉴미디어 서비스 고객 이용자 수	0.3	일반 재정	1,498 (천 명)	결과	정량
		영상 자료 국민 제공 건수	0.4	일반 재정	24 (천 건)	결과	정량
	문화·관광 행정 지원	문화 정보 서비스 고객 만족도	0.1	정보화	87.3 (점)	결과	정성
		업무 포털 월 평균 페이지 뷰	0.1	정보화	2,330 (만 건)	산출	정량
		사이버 위협(이벤트) 처리 완료율	0.1	정보화	97.05 (%)	산출	정량
		문제부 대표 SNS 채널 구독자 및 팔로워 수	0.1	일반 재정	515 (천 명)	결과	정량
		메타버스 콘텐츠 제작 이행률	0.5	일반 재정	100 (%)	과정	정량
		양성 평등 문화 확산 사업 참여 만족도	0.1	일반 재정	80.0 (점)	결과	정성

2. 문화재정 성과관리 개선 필요성

가. 부처 단위 성과관리 대응 요구 강화

최근 재정사업 성과관리의 변화가 확인되고 있다.²⁴⁾ 2021년 「국가재정법」 개정으로 5년 단위의 ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 및 연간 ‘추진계획’ 수립이 의무화되었고, 2022-2026년 재정사업 성과관리 기본계획에서는 부처 단위에서 성과지향적 재정 관리 강화가 요구되고 있다. 특히 성과목표 관리를 통해 부처별 대표 지표 위주의 성과 공개를 강화하고, 세부 사업 단위의 성과평가를 통해 성과 미흡 사업 중심의 지출 구조 조정, 제도 개선 추진 등 성과평가 결과 활용을 제도화하는 등 부처의 성과관리와 평가 업무에 변화가 예상된다.

〈표 2-30〉 국가재정법 주요 개정 사항 (성과관리 章)

구분		현행(제8조)	개정(제4의2장)
일반 조항	개념 (제85조2)	-	성과목표 관리+성과평가
	원칙 (제85조3)	-	효율·책임성, 전문·공정성, 투명성 확보
	기본 계획 (제85조4)	-	5년 단위 기본 계획 및 매년 추진 계획 수립 후 국무 회의 보고
성과관리 제도 운영	추진 체계 (제85조5)	성과관리 체계 구축 의무화	성과관리 체계구축 의무화
		-	재정성과책임관 운영관, 성과목표담당관 지정 등
		-	재정 성과평가단 구성·운영
	성과목표 관리 (제85조6, 제85조7)	성과 계획서·보고서 작성	성과 계획서·보고서 작성
		-	성과 목표·지표 요건 등
	성과평가 (제85조8)	성과 계획서·보고서 제출	성과 계획서·보고서 제출
		재정사업 평가 실시	재정사업 평가 실시
	자료 제출 (제85조9)	-	평가 대상 간 중복 최소화
		자료 제출 등 요구	자료 제출 등 요구
성과 정보 공개 활용	결과 보고 및 반영 (제85조10)	-	성과목표 관리 결과 국무 회의 보고
		평가 결과 재정 운용 반영	평가 결과 재정 운용 반영
		-	조직·예산·인사 및 보수 체계 반영
	역량 강화 (제85조11)	-	성과관리에 따른 표창·포상
		-	교육 등 성과관리 역량 강화
	정보 관리 및 공개 (제85조12)	-	성과관리 시스템 구축 운영, 성과 정보 공개 근거 도입

24) 기획재정부. 〈부처별 핵심 임무 성과 지표·달성도 공개 및 12대 핵심 재정사업 집중 관리 등 성과관리 체계 개편 - 「23년 재정사업 성과관리 추진 계획」, 국무 회의 보고. 2023. 1. 3.

나. 문화 분야 재정사업의 특징 및 한계

문화재정의 가장 큰 특징은 ‘소액 다건’ 방식으로 많은 보조사업이 진행되고 있다는 점이다. 문화재정의 80% 이상을 소관하고 있는 문화체육관광부 예산은 정부 총지출 대비 1.6%(6조 7,408억 원)에 불과하면서 보조사업 수는 1,137개로 전 부처에서 가장 많은 보조사업을 가지고 있다. 보조사업 수가 1,000개가 넘는 부처는 문화체육관광부가 유일하다. 특히나 문화체육관광부는 보조금 중 민간경상보조가 73.7%로 민간의 보조사업자를 통해 추진되는 사업이 많으며(통일부 다음으로 민간경상보조가 높은 부처임), 이러한 재정사업 구조는 정책의 성과 측면보다 보조사업자의 실적 관리와 정산에 집중하게 되어 중앙부처의 재정 성과관리에 필요한 행정력을 충분히 발휘하지 못하게 한다.

한편 문화 분야에서는 분야별 지원법을 비롯하여 상당히 분절화된 현상이 확인된다. 분야별 지원법들을 살펴보면, 해당 분야에서의 지원을 위하여 공공기관을 설립하게 되어 있으며, 이들 기관이 비록 위원회 조직은 아닐지라도 팔길이 원칙(Arm's length principle)²⁵⁾ 기관으로서 역할을 하고 있다. 가령 한국예술인복지재단은 「예술인 복지법」에 근거하여 ‘예술인 복지사업을 효율적으로 수행’하기 위한 목적으로 설립되었다. 그러나 이 기관은 예술활동증명을 시작으로 예술인 대상 지원사업을 다양하게 하며 크고 작게 재원을 배분하고 있다. 지역 단위에서는 문화재단들도 있는데, 이들 기관들까지 포함할 때 문화 분야에서는 분야별 그리고 지역별로 많은 준정부 기관들(quasi-governmental organizations)이 있으며 이들이 자율성과 전문성을 갖고 정책 사업들을 해 나가는 것이 무엇보다 중요하다고 말할 수 있겠다.

문화 분야에서는 팔길이 원칙을 지키기 위한 노력의 일환으로 독립제 기구가 아닌 협의제 기구, 즉 위원회 조직이 확인되는데 한국문화예술위원회와 영화진흥위원회가 대표적인 예이다. 한국문화예술위원회는 2005년 한국문화예술진흥원을 해산하고 한국문화예술위원회로 설립되었는데, 위원장을 호선으로 뽑고 위원의 직무상 독립을 보장하며, 문화예술진흥기금을 배분하는 기능을 갖고 있다. 영화진흥위원회도 마찬가지로 1999년 영화진흥공사 해체 뒤 설립되었는데, 한국문화예술위원회와 동일한 위원장 선정 방식, 위원의 직무 독립성, 기금 배분 기능 등이 보장된다. 위 두 기관은 최근 기획재정부 지정 공공기관 유형에서 ‘기타 공공기관’으로 분류되면서 기획재정부의 관리 감독을 줄이고자

25) 영국에서 시작된 문화 정책의 원칙으로, 예술과 정치 사이에 거기를 두기 위해 ‘지원’은 하되 간섭하지 않는다’는 문화재정 지원 원칙이다.

하고 있다.

그런데 팔길이 원칙이 중요한 기관임에도 불구하고 대부분의 기관에 대한 재정지원 방식은 보조 형태인 것으로 확인된다. 기획재정부 지원 공공기관의 경우 한국콘텐츠진흥원과 한국문화관광연구원 두 곳만이 출연기관에 불과하다. 그나마 두 기관 모두 연구 기능을 갖고 있기 때문에 근거법에서 출연 가능 조항을 갖추고 출연을 받고 있다. 한국문화관광연구원은 2021년 「문화기본법」 개정을 통해 2023년부터 보조금이 출연금으로 전환되었다. 보조금 사업이 출연금 사업으로 전환된 것은 상당히 이례적으로, 최근 10년 내에는 없었던 사례이다. 재정 당국은 출연금 사업 전환에 대하여 대체로 회의적인데(국회예산정책처, 2010), 한국문화관광연구원은 연구개발 목적 기관으로 분류되고 있기 때문에 가능했던 것으로 판단된다.²⁶⁾

가장 큰 한계로 지적받을 수 있는 것은 보조사업이기 때문에 사업을 통해 계획한 목표를 효과적으로 달성하였는지를 증명해 내야 한다는 점이다. 보조사업 연장평가의 평가 항목을 확인하면 ‘보조사업이 당초에 계획한 대로 집행하고, 계획한 목표를 효과적으로 달성하였는지’를 확인하게 되어 있다(기획재정부 보조사업 평가단, 2023). 이 지표의 배점도 다른 지표와 비교해 볼 때 상당히 높은 편이다. 그러나 문화 분야의 재정사업의 경우 그 성과를 측정하기가 어렵다. 문화 분야는 그 성과가 단기에 관찰되기 어렵고 외부 효과(externality)는 측정하기 어렵다. 장기적이고 포괄적인 관점에서 사업을 운영하여야 함에도 불구하고 보조사업으로는 한계가 있을 수밖에 없다.

보조를 통한 재정지원은 다른 방식에 비하여 상당히 강한 관리 감독을 받는 것으로 평가받고 있다(박정수, 2020). 보조금을 수급하는 과정에서 도덕적 해이가 발생하고 있으며, 이를 방지하고 처벌하기 위한 제도적 보완이 이어졌기 때문이다. 반면 출연은 상대적으로 자율성이 보장된다. 출연의 경우 보조사업 연장 평가 대상이 아니며, 공공기관의 경영 평가를 받거나, 연구 개발 사업은 연구 개발 사업에 맞게 설계된 R&D 사업 평가를 받는다. 출연은 보조와 달리 경상 경비로 사용 가능하며, 결산 잉여금을 활용하여 새로운 사업을 하거나 다년도 사업을 구성하는 데에도 용이하다. 이러한 측면에서 출연은 보조에 비하여 기관 및 사업의 자율성 및 전문성을 더욱 보장한다는 점에서, 문화 분야 재정지원 방식으로서 적절하다고 평가해 볼 수 있다.

26) 문화체육관광위원회, 문화기본법 일부 개정 법률안(의원 번호: 제2105462호) 검토 보고.

문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구

제3장

문화체육관광부 재정사업
주요 쟁점 분석

제1절 재정사업 성과관리 단계별 평가 분석

1. 분석의 틀

가. 분석 대상

본 절에서는 2010년부터 가장 최근인 2022년까지 발간된 각 재정사업 관련 보고서들을 분석하여 문화체육관광부 재정사업 관리에 있어 기획-집행-평가 각 단계별로 주요하게 나타나는 평가(지적)를 살펴보고자 한다. 이때 문화체육관광부를 비롯하여 국고보조금 상위 부처이자 건당 보조금이 작아 보다 큰 성과관리가 요구되는 보건복지부, 농림축산식품부를 비교군으로 하여 분석하고자 한다.

우리나라 국고보조금의 81%는 문화체육관광부를 비롯하여 보건복지부, 국토교통부, 농림축산식품부, 환경부, 중소벤처기업부 등 6개 부처에서 지출되고 있으며, 이 중 건당 보조금이 작은 부처는 문화체육관광부(건당 1.5억 원), 농림축산식품부(건당 3.8억 원), 보건복지부(건당 8.5억 원) 순이다.

〈표 3-1〉 주요 국고보조사업 수행 부처의 보조금 현황

(단위: %, 억 원)

구분		총예산 (a)	보조금 (b)		보조 사업 수 (c)	보조금 비율 (b/a*100)	건당 보조금 (b/c)	
			지자체	민간				
상위 5개 부처	복지부	974,767	488,205	477,433	10,772	57,472	50.1	8.5
	국토부	607,995	92,097	78,872	13,225	6,416	15.1	14.4
	농림부	168,767	80,902	48,483	32,419	21,532	47.9	3.8
	환경부	118,529	76,015	72,600	3,415	8,102	64.1	9.4
	문체부	73,968	46,041	15,005	31,036	30,404	62.2	1.5
	중기부	188,412	44,141	1,080	43,061	3,998	23.4	11.0
정부 전체		6,076,632	1,023,464	794,666	228,796	199,732	16.8	5.1

자료: 기획재정부 국고보조금 통합 관리 시스템, <https://www.gosims.go.kr>(검색일: 2023. 2. 13.)

나. 자료 수집 대상 및 방법

재정사업 성과 관련 평가 내용을 분석하기 위해 ‘예산안 분석 보고서’, ‘결산 분석 보고서’, ‘재정사업 성과 계획 보고서’, ‘재정사업 평가 보고서(자율평가, 심층평가, 국고보조사업 운용평가, 기금사업평가 등)’의 내용을 분석하였다.

최근 재정 성과 정보 공개가 체계화되고 강화된 것이 특징적인데, 재정 성과 정보는 기획재정부의 열린 재정, e-나라 도움 등 여러 웹사이트를 통해 확인이 가능하다. 구체적으로 성과 계획서·보고서, 재정사업 자율 평가, 기금 운용 평가는 열린 재정에서 최종 보고서(한글 또는 PDF 파일)를 공개하고 있고, 보조사업 평가는 e-나라 도움에서 사업별 최종 평가 보고서(PDF 파일)를 공개하고 있다. R&D 평가는 국가과학기술지식정보서비스(NTIS) 시스템에서 사업별 평가 결과를 데이터베이스화하여 인포그래픽 등과 함께 공개(사업별 최종 보고서도 함께 공개)하고 있고, 재난안전, 일자리사업 평가 등은 사업별 평가 결과는 미공개하고 부처 홈페이지에서 보도자료를 공개(사업별 결과는 예산 실에만 송부)하고 있다.

재정사업의 기획-집행-평가 단계별 성과 정보는 다음과 같다. 먼저 기획 단계에서는 예산 편성을 확인할 수 있는 ‘예산안 분석 보고서(중점, 총괄, 종합, 거시 총량, 부처별 등)’를 통해 해당 사업의 기획 내용과 그에 따른 예산 배정액을 확인할 수 있다. ‘결산 분석 보고서’에서도 예산 편성에 관련한 사안들을 확인할 수 있는데, 결산 단계에서 해당 사업의 문제점이 발견되었을 때, 최초 기획 단계에서 편성된 예산 정보를 확인해야 하기 때문이다. 둘째, 집행 단계에서는 예결산 보고서를 비롯하여 성과평가 보고서, 재정사업 평가 보고서 등 대부분의 보고서에서 사업의 예산 집행과 관련된 지적 사항들을 확인할 수 있다. 셋째, 평가 단계는 집행 단계와 마찬가지로 ‘예산 분석 보고서’, ‘결산 분석 보고서’, ‘재정사업 평가 보고서’, ‘성과 계획 평가 보고서’, ‘성과 보고서’ 등 재정사업 관리 현황을 살펴볼 수 있는 대부분의 보고서가 존재한다. 각 보고서들의 발행 시기를 살펴보면, 예산 분석 보고서는 주로 전년도 10월과 11월에, 결산 분석 보고서는 차년도 7월과 8월에 발행된다. 또한, 재정사업 평가 보고서는 차년도 3월에 주로 발행되며, 감사 자료들의 경우에는 발행 시기가 명확하게 정해져 있지 않고 감사 시행, 민원 처리 등의 시기에 따라 수시로 발행된다.

2. 기획-집행-평가 단계별 주요 평가

가. 기획 단계(예산 편성)

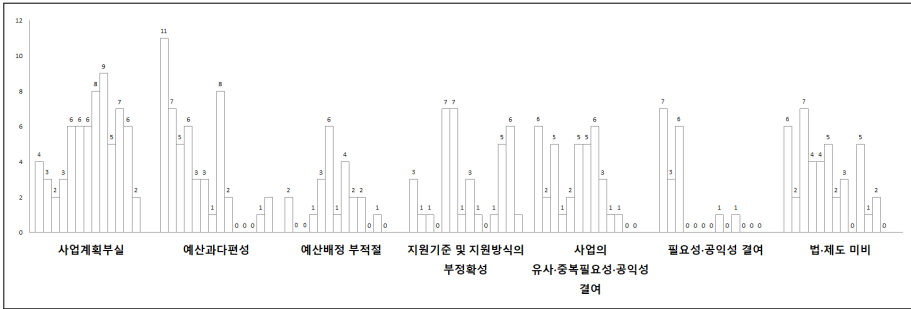
일반적으로 재정사업 기획 단계에서 나타나는 쟁점들은 ‘사업 계획 부실’, ‘지원 기준 및 지원 방식의 부정확성’, ‘필요성·공익성 결여’, ‘사업의 유사·중복’, ‘과다 예산 편성’, ‘사업 관련 법·제도 미비’, ‘사업 타당성 및 수요/비용 예측 조사 미 실시’ 등이다(조세재정연구원, 2013). 이런 문제점들은 문화체육관광부의 재정사업에 대한 분석 및 평가 보고서에서도 동일하게 지적되고 있다.

관련 보고서 분석 결과를 종합한 <표 3-2>를 보면, 기획 단계에서 문화체육관광부의 재정사업은 ‘사업 계획 부실’에 대한 지적을 가장 많이 받았으며, 그 다음으로 내역 사업에 대한 ‘예산 과다 편성’, ‘법·제도 미비’ 및 ‘지원 기준 및 지원 방식의 부정확성’, ‘사업의 유사·중복’ 등에 대한 지적이 많이 나타났다.

〈표 3-2〉 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2010~2023)

연도	세부 유형						
	사업 계획 부실	예산 과다 편성	예산 배정 부적절	지원 기준 및 지원 방식의 부정확성	사업의 유사·중복	필요성·공익성 결여	법·제도 미비
2010	4	11	2	3	6	7	6
2011	3	7	0	1	2	3	2
2012	2	5	0	1	5	6	7
2013	3	6	1	0	1	0	4
2014	6	3	3	7	2	0	4
2015	6	3	6	7	5	0	5
2016	6	1	1	1	5	0	2
2017	8	8	4	3	6	1	3
2018	9	2	2	1	3	0	0
2019	5	0	2	0	1	1	5
2020	7	0	0	1	1	0	1
2021	6	0	1	5	0	0	2
2022	2	1	0	6	0	0	0
2023	0	2	0	1	0	0	0
총계	67	49	22	37	37	18	41

[그림 3-1] 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2010~2023)

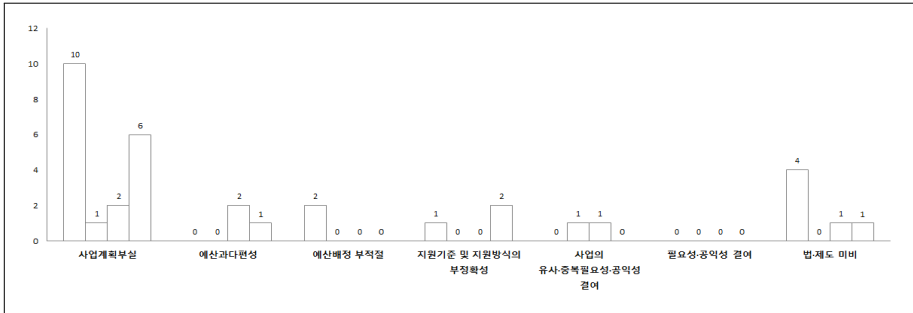


문화체육관광부의 재정사업 기획 단계에서 나타나는 위와 같은 지적 사항들을 타 부처와 비교해 볼 필요가 있는데, <표 3-3>과 <표 3-4>는 보건복지부, 농림축산식품부에서 최근 4년(2019~2022년)간 유사 보고서들을 통해 각 부처별 재정사업의 기획 단계에서 지적된 사항들을 종합한 결과이다. 분석 결과를 살펴보면, 기획 단계에서 타 부처들도 문화체육관광부와 동일하게 ‘사업 계획 부실’이 가장 많은 지적 사항으로 나타났다. 그 외에도 ‘지원 기준 및 지원 방식의 부정확성’, ‘법·제도 미비’와 같이 사업 예산 기획 및 향후 운용에 적용해야 할 기준, 지침, 법적 근거 등이 제대로 수반되지 못하는 문제 또한 타 부처에서도 비슷하게 나타나고 있다. 다만 최근 4년간의 결과를 살펴볼 때, 위와 같은 문제에 대한 지적은 타 부처에 비해 문화체육관광부에서 더 빈번하게 나타나고 있다.

<표 3-3> 보건복지부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2019~2023)

연도	세부 유형						
	사업 계획 부실	예산 과다 편성	예산 배정 부적절	지원 기준 및 지원 방식의 부정확성	사업의 유사·중복	필요성·공익성 결여	법·제도 미비
2019	10	0	2	1	0	0	4
2020	1	0	0	0	1	0	0
2021	2	2	0	0	1	0	1
2022	6	1	0	2	0	0	1
총계	19	3	2	3	2	0	6

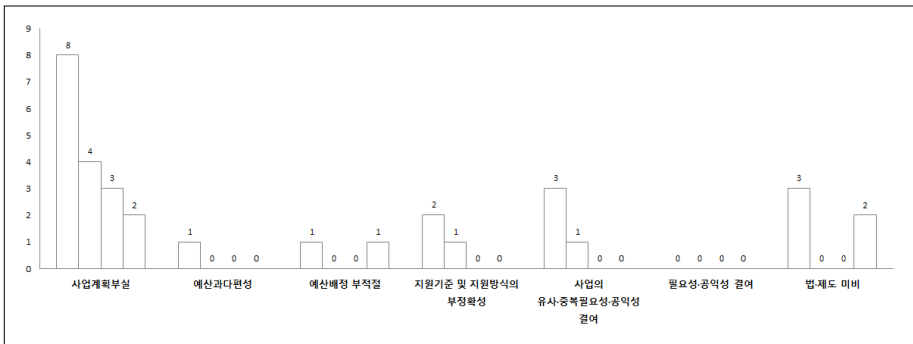
[그림 3-2] 보건복지부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2019~2023)



〈표 3-4〉 농림축산식품사업부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2019~2023)

연도	세부 유형						
	사업 계획 부실	예산 과다 편성	예산 배정 부적절	지원 기준 및 지원 방식의 부정확성	사업의 유사·중복	필요성·공익성 결여	법·제도 미비
2019	8	1	1	2	3	0	3
2020	4	0	0	1	1	0	0
2021	3	0	0	0	0	0	0
2022	2	0	1	0	0	0	2
총계	17	1	2	3	4	0	5

[그림 3-3] 농림축산식품사업부 재정사업 지적 사항: 기획 단계(2019~2023)



〈표 3-5〉는 문화체육관광부 예산안, 결산안, 재정사업 평가, 그리고 감사 결과 보고서에서 기획 단계로 지적된 다양한 사항들을 유형별로 구분하고 대표되는 사례들을 정리하였다. 기획 단계에서 가장 많이 지적된 사항인 ‘사업 계획 부실’의 경우 주로 예산과

결산 보고서에서 다수 나타났는데, 예산 사용에 대해 명확한 사업 계획의 전반적인 부실함을 지적하는 내용에서부터 전년도 시행 결과에서 보완할 점들에 대한 철저한 사업 계획 미비 등을 지적 내용으로 명시하고 있다. 그 외에도 신규 사업을 수행함에 있어 성과 미달성이나 집행 부실을 우려하여 해당 사업의 특성에 적합한 계획을 세울 필요성을 많이 지적하고 있다.

‘예산 과다 편성’은 ‘사업 계획 부실’에 이어 두 번째로 많은 지적 사항으로써, 사업 지연 등으로 인해 전년도 예산이 불용되거나 예상과는 다른 저조한 실적으로 인해 전년도 예산이 이월되는 것을 고려하지 않고 예산을 측정함으로 인해 예산을 증액 편성하는 사례들이 주로 있었다. 그 밖에도 타 부처 또는 문화체육관광부 내 타 사업들과 유사·중복되는 사업이 발생하는 경우, 기획·추진하려는 사업에 대한 법적인 근거나 제도가 마련되지 않은 상황에서 사업을 기획한 사례들도 존재하였다.

〈표 3-5〉 문화체육관광부 재정사업 주요 지적 사항: 기획 단계

세부 유형	연도	검토 자료명	지적 내용의 예
사업 계획 부실	2010	예산안 분석 IV	구체적인 세부 계획조차 수립되지 않아 동 사업에 대해 문화부의 예산이 지원된다고 하여도 집행되기에는 무리가 있음
	2012	결산 부처별 분석 II	사전에 안전 점검 등을 소홀히 하여 지원 사업이 연중 중단. 기존 지원된 사업 활용도 어렵게 되는 등 재정의 낭비를 초래
예산 과다 편성	2010	예산안 분석 IV	공사비 등 요율 적용 부적정(설계비, 감리비 등 과다 계상)
	2018	예산안 분석 종합	타 부처 사업과 비교할 때 지원 금액이 다소 과다
예산 배정 부적절	2010	신규 재정사업 평가	집행 가능성이 없음에도 예산을 배정해 재정의 비효율성 초래
	2019	예산안 분석 종합	기획 평가 관리비의 비중이 과다. 기획 평가 관리비가 관리 예산의 10.5% 수준으로 2018년도 기획 평가 관리비의 비중 5.2%와 비교 시 5.3%p 높은 수준
지원 기준 및 지원 방식의 부정확성	2010	예산안 분석 IV	사업의 지원 대상 선정 시 업체의 경영 성과 등에 대한 분석을 철저히 하고, 기술 개발의 수익성을 높일 방안의 마련이 필요
	2014	결산 부처별 분석 _교육문화체육관광위원회	지원 대상의 선정 기준이 구체적이지 않고 포괄적이어서 기준으로 미흡
유사·중복	2015	예산안 분석	***운영을 문화체육관광부와 경찰청 양 부처에서 지원
	2017	예산안 거시·총량 분석(부록)	기추진 중인 사업과 기능적으로 유사한 측면이 있음

세부 유형	연도	검토 자료명	지적 내용의 예
필요성·공익성 결여	2010	예산안 분석 IV	사업의 필요성 저조. 시범 사업이라는 점에서 일부 지역에 대해서만 동 사업을 수행하는 것은 바람직한 것으로 보이지 않음
	2012	결산 부처별 분석 II	국산 상업 영화에 대해서는 보조금을 지급하지 않는데, 해외 공동 제작 영화만 제작비의 25%를 지원하는 것은 과도한 측면이 있음
법·제도 미비	2013	예산안 분석 종합편	***서는 등록 수입을 받아서 자체적으로 사용하고 있으나, 사용에 관한 법적 근거가 없음
	2019	예산안 분석 종합	***단속' 업무 수행의 법적 근거 없음. 방송통신위원회의 자율 심의 협력 시스템 제도, 방송통신심의위원회 제도 적극 활용 필요

나. 집행 단계

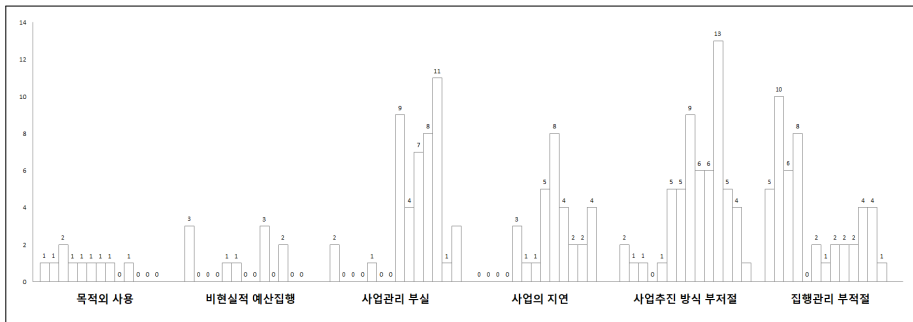
문화체육관광부 재정사업 관리의 집행 단계에서는 주로 예산 사용과 관련하여 ‘목적 외 사용’, ‘비현실적 예산 집행’과 더불어, 예산 집행 및 관리와 연관된 ‘사업 관리 부실’, ‘사업의 지연’, ‘사업 추진 방식 부적절’, ‘집행 관리 부적절’ 등이 관련 보고서에서 지적 사항으로 확인되었다. 그중에서도 ‘사업 추진 방식의 부적절’과 ‘집행 관리 부적절’, ‘사업 관리 부실’ 등 주로 모니터링 차원에서 발견할 수 있는 예산 집행 및 관리 부분이 가장 많이 지적되었다.

〈표 3-6〉 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2010~2023)

연도	세부 유형					
	목적 외 사용	비현실적 예산 집행	사업 관리 부실	사업의 지연	사업 추진 방식 부적절	집행 관리 부적절
2010	1	3	2	0	2	5
2011	1	0	0	0	1	10
2012	2	0	0	0	1	6
2013	1	0	0	0	0	8
2014	1	1	1	3	1	0
2015	1	1	0	1	5	2
2016	1	0	0	1	5	1
2017	1	0	9	5	9	2
2018	0	3	4	8	6	2
2019	1	0	7	4	6	2
2020	0	2	8	2	13	4

연도	세부 유형					
	목적 외 사용	비현실적 예산 집행	사업 관리 부실	사업의 지연	사업 추진 방식 부적절	집행 관리 부적절
2021	0	0	11	2	5	4
2022	0	0	1	4	4	1
2023	-	-	3	0	1	-
총계	10	10	46	30	59	47

[그림 3-4] 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2010~2023)

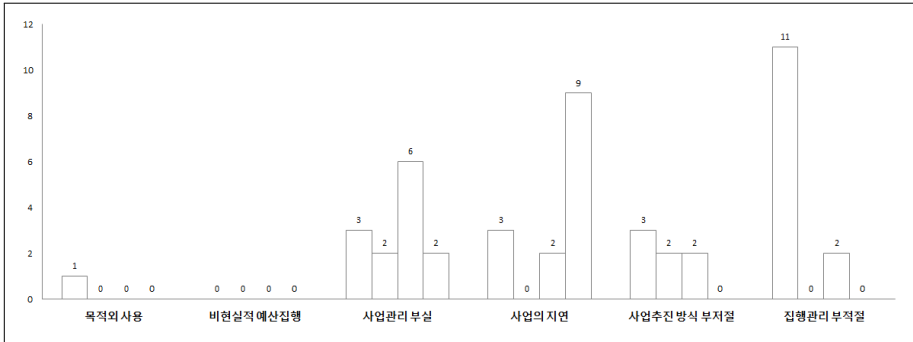


최근 4년간의 보건복지부, 농림축산식품부의 재정사업 관리 중 집행 단계에서 나타나는 지적 사항들은 다음과 같다. 농림축산식품부의 경우 문화체육관광부와 동일하게 ‘사업 추진 방식의 적정성’에 있어 가장 많은 지적을 받은 것을 확인할 수 있었으며, 다음으로 ‘집행 관리 부적절’과 ‘사업 관리 부실’은 보건복지부와 농림축산식품부 모두 많이 지적받는 사항인 것으로 확인되었다.

<표 3-7> 보건복지부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2019~2022)

연도	세부 유형					
	목적 외 사용	비현실적 예산 집행	사업 관리 부실	사업의 지연	사업 추진 방식 부적절	집행 관리 부적절
2019	1	0	3	3	3	11
2020	0	0	2	0	2	0
2021	0	0	6	2	2	2
2022	0	0	2	9	0	0
총계	1	0	13	14	7	13

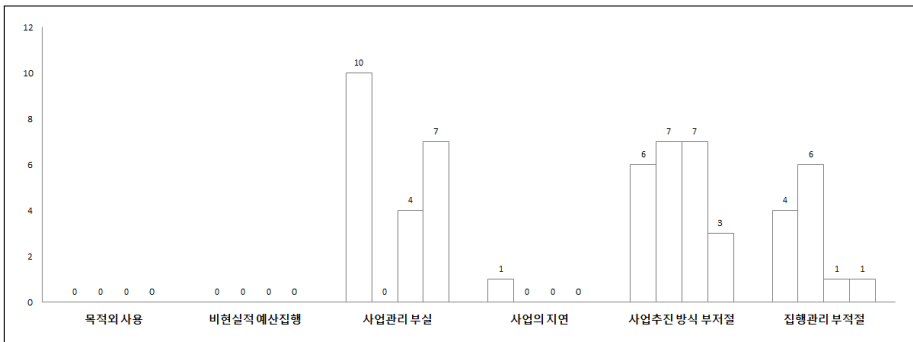
[그림 3-5] 보건복지부 재정사업 지적: 집행 단계(2019~2022)



〈표 3-8〉 농림축산식품부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2019~2022)

연도	세부 유형					
	목적 외 사용	비현실적 예산 집행	사업 관리 부실	사업의 지연	사업 추진 방식 부적절	집행 관리 부적절
2019	0	0	10	1	6	4
2020	0	0	0	0	7	6
2021	0	0	4	0	7	1
2022	0	0	7	0	3	1
총계	0	0	21	1	23	12

[그림 3-6] 농림축산식품부 재정사업 지적 사항: 집행 단계(2019~2022)



〈표 3-9〉는 문화체육관광부 예산안, 결산안, 재정사업 평가, 그리고 감사 결과 보고서에서 집행 단계로 지적된 사항들과 대표 사례들을 정리하였다. 예로, 사업 집행 관리가 부적절함에 따라 발생하는 사업의 지연, 사업 추진 방식의 부적절성으로 인해 사업 대상의 예상 수혜에 있어 당초 계획보다 차이가 발생하거나, 연구 개발 사업의 성과가 저조

해지는 등의 부정적인 성과를 초래하는 경우가 있었다. 결과적으로 집행 단계에서의 재정사업 관리의 소홀함, 부실함은 추후 평가 단계에까지 영향을 미치는 기제가 될 수 있기 때문에, 예산 사용 및 관리 현황을 꼼꼼히 모니터링하고 집행 수준을 관리하는 체계가 매우 중요하다.

〈표 3-9〉 문화체육관광부 재정사업 주요 지적 사항: 집행 단계

세부 유형	연도	검토 자료명	지적 내용
목적 외 사용	2010	예산안 분석 IV	****보존 관리 사업: 목적과 다른 관리 사무소 및 탐방 안내소 건립
	2012	결산 부처별 분석 II	민족 문화 계승이라는 사업 목적에 부합하지 않는 행사를 지원한 사례가 있음.
비현실적 예산 집행	2015	결산 위원회별 분석_교육문화체육관광위원회 소관 (주요 현안 분석)	시장 수요에 따라서만 용자를 지원하고 있으므로 정책 자금 용자의 목적 달성을 위해 정책적 우선순위를 정하여 예산을 집행할 필요
	2018	예산안 분석 종합	서울시 지구 단위 계획 변경에 따라 추가적인 토지 매입이 필요한 상황으로, 집행 가능성에 대한 신중한 검토 필요
사업 관리 부실	2019	예산안 분석 종합	모니터링단 규모 확대에 따른 사후 관리 방안 수립 필요. 모니터링단 인력 증가에도 양질의 모니터링 심사가 유지될 수 있도록, 단계적 추진 또는 관리 방안을 마련할 필요
	2019	결산 분석 종합_문화체육관광부 (개별 사업 분석)	저소득층 **** 장학 사업: 장학금을 일시에 소급하여 지급하는 등 예산을 비효율적으로 집행하지 않도록 주의하고, 동 장학 지원 사업이 당초의 취지대로 운영될 수 있도록 부정 사용 방지 대책을 마련하는 등 사업 관리를 철저히 할 필요
사업의 지연	2017	예산안 거시·총량 분석(부록)	사업이 진행되지 않고 있는 ‘*****’ 사업을 전면 재검토할 것
	2019	예산안 분석 종합	총사업비 조정 등 사업 절차 지연으로 이 사업 집행 부진이 연례적으로 발생되고 있으므로, 공사 경과 상황 등 고려하여 공사비 등 조정 검토 필요
사업 추진 방식 부적절	2012	재정사업 성과평가_사회·행정	지역 여건에 대한 고려 미흡으로 인한 수혜 차이 발생. ****이용 대상자들이 지역적인 여건 등에 따라 수혜의 차이가 발생하지 않도록 이용자의 편의성을 제고하고 문화예술에 대한 접근성을 높일 수 있도록 사업 추진 방식을 개선·보완할 필요
	2014	정부 성과 계획 평가_사회·행정	**** R&D 사업은 다른 R&D 사업에 비하여 특허, 논문 실적 등에서 사업 성과가 미흡하므로 사업 추진 체계와 방향에 대하여 면밀하게 검토한 후 추진할 필요
집행 관리	2017	예산안 거시·총량 분석	2016년도 사업 지연으로 인해 1차 연도 보조금이 집행

세부 유형	연도	검토 자료명	지적 내용
부적절			되지 않아, 사실상 해당 지방자치단체가 1차 연도 보조금을 2017년에 집행할 가능성이 크므로 2017년도 예산안으로 편성된 2차연도 보조금은 집행 가능한 수준으로 조정이 필요
	2019	예산안 분석 종합	운영 종료 시점을 고려한 운영 경비 반영 필요. 종료 시점에 대한 고려 없이 공공 요금 등 경비 반영

다. 평가 단계

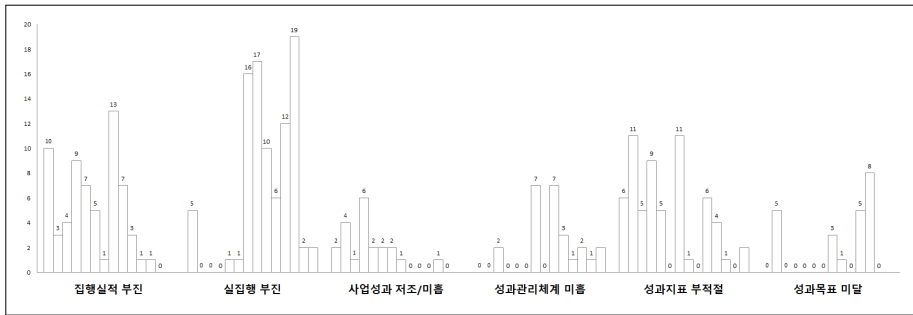
재정사업 관리의 평가 단계는 주로 평가와 환류를 살펴보고 부정확한 사업 평가나 성과 측정, 평가 및 환류 제도의 미비, 평가 결과의 왜곡 등을 살펴보는 단계이다. 최근 14년 동안의 문화체육관광부 예산안, 결산안, 재정사업 평가 및 감사 결과 보고서를 살펴본 결과, ‘집행 실적 부진’, ‘실집행 부진’, ‘사업 성과 저조/미흡’, ‘성과관리 체계 미흡’, ‘성과 지표 부적절’, 그리고 ‘성과 목표 미달’과 같은 사항들이 주 지적 사항으로 확인되었다. 이 중 ‘실집행 부진’이 가장 많은 지적 사항으로 꼽혔고, 그다음 ‘집행 실적 부진’이 많이 지적되었다. 이는 문화체육관광부에서 당초 기획, 의도했던 사업이나 정책이 변경, 지연 등 과정에서 제대로 관리되지 못하여 예산 집행이 부진하게 이루어진 결과로 볼 수 있다. 또한 ‘성과 지표 부적절’에 관한 개선 요청이 재정사업 관련 보고서에서 다수 발견되었는데, 실제 사업의 성과와 연계되지 않는 지표로 인하여 성과가 제대로 측정, 평가되지 못하는 문제점과 더불어 결국 부적절한 지표를 통해 사업 성과가 저조/미흡으로 왜곡되게 나타나는 상황을 지적한 것으로 보인다.

〈표 3-10〉 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2010~2023)

연도	세부 유형					
	집행 실적 부진	실집행 부진	사업 성과 저조/미흡	성과관리 체계 미흡	성과 지표 부적절	성과 목표 미달
2010	10	5	2	0	6	0
2011	3	0	4	0	11	5
2012	4	0	1	2	5	0
2013	9	0	6	0	9	0
2014	7	1	2	0	5	0
2015	5	1	2	0	0	0
2016	1	16	2	7	11	0

연도	세부 유형					
	집행 실적 부진	실집행 부진	사업 성과 저조/미흡	성과관리 체계 미흡	성과 지표 부적절	성과 목표 미달
2017	13	17	1	0	1	3
2018	7	10	0	7	0	1
2019	3	6	0	3	6	0
2020	1	12	0	1	4	5
2021	1	19	1	2	1	8
2022	-	2	-	1	0	-
2023	-	2	-	2	2	-
총계	64	91	21	25	61	22

[그림 3-7] 문화체육관광부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2010~2023)

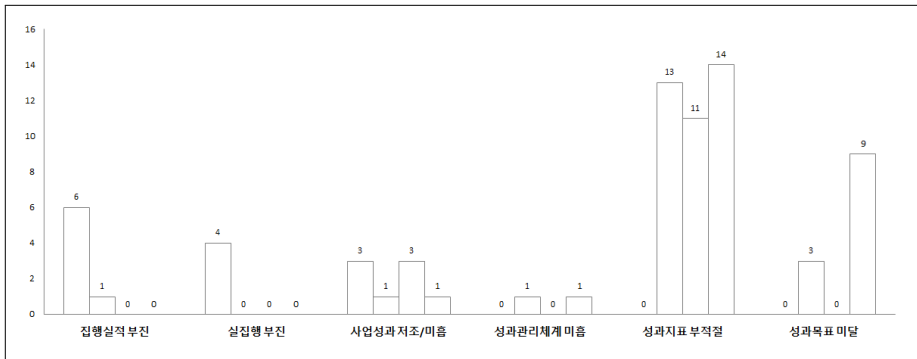


〈표 3-11〉과 〈표 3-12〉는 재정사업 관리의 평가 단계와 관련한 보건복지부, 농림축산식품부의 지적 사항을 정리하였다. 특이한 점은, 보건복지부와 농림축산식품부의 경우 2019~2022년 동일한 시간 기준에서 본 문화체육관광부의 지적 사항과는 다르게 ‘집행 실적 부진’이나 ‘실집행 부진’ 유형보다 오히려 ‘성과 지표 부적절’에서 가장 많은 지적 사항이 발견되었다. 이것이 의미하는 바는, 타 부처의 경우 평가 이전의 기획, 집행 단계에서 재정사업에 대한 관리가 어느 정도 이루어짐을 통해 원활한 예산 집행의 결과물이 도출된 것으로 판단되며, 그 외 실제 평가 단계에서 보다 면밀하게 점검되어야 할 성과 지표의 적절성을 판단받을 수 있는 상황이 가능했던 것으로 유추된다.

〈표 3-11〉 보건복지부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2019~2022)

연도	세부 유형					
	집행 실적 부진	실집행 부진	사업 성과 저조/미흡	성과관리 체계 미흡	성과 지표 부적절	성과 목표 미달
2019	6	4	3	0	0	0
2020	1	0	1	1	13	3
2021	0	0	3	0	11	0
2022	0	0	1	1	14	9
총계	7	4	8	2	38	12

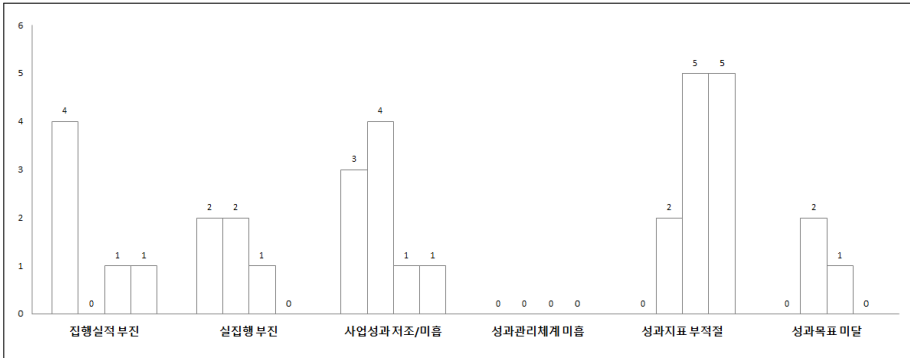
[그림 3-8] 보건복지부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2019~2022)



〈표 3-12〉 농림축산식품사업부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2019~2022)

연도	세부 유형					
	집행 실적 부진	실집행 부진	사업 성과 저조/미흡	성과관리 체계 미흡	성과 지표 부적절	성과 목표 미달
2019	4	2	3	0	0	0
2020	0	2	4	0	2	2
2021	1	1	1	0	5	1
2022	1	0	1	0	5	0
총계	6	5	9	0	12	3

[그림 3-9] 농림축산식품사업부 재정사업 지적 사항: 평가 단계(2019~2022)



〈표 3-13〉은 문화체육관광부 예산안, 결산안, 재정사업 평가, 그리고 감사 결과 보고서에서 평가 단계에 해당되는 지적 사항들과 대표 사례들을 정리하였다. 다수의 사례들은 사업이 중단되거나 지연되어 연례적으로 저조한 실적행률이 지속적으로 나타났으며, 이로 인한 불용액, 이월금 발생에 따라 다음 해 예산 편성에 신중을 기해야 함이 요구되었다. 또한 문화체육관광부 재정사업 관리 평가 단계에서의 지적 사항들은 앞서 계속 언급했듯이, 기획 및 집행 단계에서 필요한 규정이나 지침, 모니터링 체계 등이 부족하여, 최종적으로 예산과 인력 낭비로 평가된 사례들이 존재하는 만큼, 이 문제를 해결하기 위한 방안이 필요할 것으로 예상된다.

〈표 3-13〉 문화체육관광부 재정사업 주요 지적 사항: 평가 단계

세부 유형	연도	검토 자료명	지적 내용
집행 실적 부진	2010	결산 부처별 분석 Ⅲ	연례적 집행을 부진으로 사업 기간 내에 사업을 완료할 수 있을지 검토 필요
	2011	예산안 분석 종합편	총사업비 변경 및 타당성 재조사 등으로 2010년 9월 사업 중단, 실적행액 저조 2011년 기금 계획안 조정 필요
실집행 부진	2010	예산안 분석 Ⅳ	**기금 일부 사업의 실적행 부진. 2009년 계획액인 25억 원의 집행조차 전혀 이루어지지 않은 상황에서 2010년 계획안을 증액한 것은 바람직하지 못한 편성으로 보는데, 계획안의 조정이 필요
	2016	예산안 거시·총량 분석	2015년 9월말 집행률이 50% 미만인 연례적 집행 부진 사업. 전년 대비 예산안이 증액되거나 동일한 보조사업
사업 성과 저조/미흡	2015	결산 위원회별 분석_교육문화체육관광	통합 이후 이용권의 관광 및 체육 부문의 수요는 증가하지 않고 있어, 소외 계층의 문화 체육 관광 분야

세부 유형	연도	검토 자료명	지적 내용
		위원회 소관 (주요 현안 분석)	향유를 확대하려던 당초 취지와 다르게 운영되고 있음
	2015	결산 위원회별 분석_교육문화체육관광 위원회 소관 (주요 현안 분석)	***** 해외 지사를 통한 홍보의 성과가 특정 지역에서는 미흡하게 나타나므로, 그 원인을 분석하여 전략적인 접근이 필요. 영국, 일본, 미국, 독일, 프랑스, 캐나다, 러시아 등은 해외 홍보비 투입에도 불구하고 예산 투입 대비 효과성이 낮음
성과관리 체계 미흡	2018	예산안 분석 종합	성과 개선을 위해 사업 추진 방식을 개편하였다고 하나, 기존 R&D 사업에서도 대규모 다년도 연구를 수행하였다는 점에서 명확한 개선이 이루어졌다고 보기 어려운 측면
	2018	재정사업 자율 평가 결과(2017년 사업)_문체부	성과관리 개선 필요. *****사업은 중앙부처의 사전 적정성 검토 절차 없이 예산이 반영되어 세부 사업 계획 미비, 지방비 확보 미흡, 세부 예산 집행을 저조 등 성과관리에 한계
성과 지표 부적절	2010	성과 계획서 평가	성과 지표의 대표성 미흡. ***와 **** 두 사업의 성과를 측정할 수 있도록 *** 프로그램 참여자 만족도 등의 성과 지표를 추가할 필요
	2011	정부 성과 계획서 평가Ⅲ	성과 목표와의 연계성 및 대표성 부족. *****참여율은 개최 지원의 성과 여부를 확인할 수 있는 성과 지표로 보기에는 한계가 있음
성과 목표 미달	2020	재정사업 자율 평가 보고서	*****수강 인원 저조. 기관의 신청을 받아 운영되기 때문에 신청 기관의 교육 인원 수만을 기준으로 대상 기관을 선정할 수 없는 어려움이 있음
	2021	재정사업 자율 평가 결과	코로나19로 인해 ***** 프로그램 이용자와 국립 문화 시설(박물관·미술관·도서관) 야간 개장 이용자 수 감소로 당초 성과 목표 미달

제2절 재정사업 운영·관리 설문조사

1. 조사 개요

가. 분석 대상 및 방법

본 조사는 주요 정부 부처(문체부, 복지부, 농림부)의 재정사업 관리 현황과 재정사업 모니터링 체계에 대해 부처 공무원의 의견을 수렴하여, 재정사업 성과관리 현장의 실질적 의견을 확인하고 성과관리 체계 개선방안 도출의 기초 자료로 활용하고자 한다. 조사 대상은 문화체육관광부, 보건복지부, 농림축산식품부 등 3개 부처의 재정사업 업무 담당 공무원이다. 조사 방법은 구조화된 설문지를 이용하여 온라인(모바일 병행) 및 이메일 조사로 진행되었다. 조사 기간은 2023년 5월 8일 ~ 6월 2일로 약 25일에 걸쳐 실시되었으며, 총응답자 수는 400명(문체부 338명, 복지부 31명, 농림부 31명)이다.

〈표 3-14〉 조사 개요

구분	내용
조사 대상	3개 중앙부처(문화체육관광부, 보건복지부, 농림축산식품부) 공무원 (재정 담당 관련 부서, 주요 사업 부서 공무원)
표본 크기	총 400명
조사 기간	2023년 05월 08일 ~ 06월 02일 (약 25일)
조사 방법	구조화된 설문지를 이용하여 온라인(모바일 병행), 이메일 병행

조사 문항은 담당 재정사업 현황 및 효율화 방안 의견, 신규 사업 발굴 및 계획 수립 방식, 예산 편성 및 교부 관리 방식에 있어서 현황 및 현행 제도에 대한 인식, 개선방안에 대한 제안을 중심으로 조사하였다. 부처 재정사업 현장의 의견을 확인하기 위해 문화체육관광부 재정사업을 관리하는 부서 공무원을 대상으로 인터뷰를 실시하였고, 이를 기반으로 설문 문항을 설계하였다.

〈표 3-15〉 조사 문항

구분	조사 내용
담당 재정사업 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 재정사업 담당 현황: 담당 사업 개수, 신규/계속 여부 - 재정 수단 결정 기준: 보조/위탁/출연 결정 기준, 보조사업자 공모/지정 결정 기준 - 담당 재정사업의 효율화 방안
신규 사업 발굴 및 계획 수립 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 재정사업 계획 수립 시, 가장 중요하게 고려하는 사항 - 재정사업 계획 수립 시, 유사 중복 여부에 대한 검토 방법 - 재정사업 사전 적격성 심사에 대한 인지, 경험, 필요성 의견
예산 편성 및 교부 관리 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 보조사업자 선정 시 위원회 운영 여부, 내용 및 방식 - 보조사업 집행 점검 절차, 내용 및 방식 - 기타 보조사업에 대한 모니터링 체계 구축 여부, 내용 및 방식 - 보조사업 모니터링 체계 필요성 의견 - 예산의 이용 불용 주요 원인에 대한 의견 - 부처 재정사업 성과관리 체계 문제점 의견 - 부처 보조금 운영 관리 체계에 대한 개선 사항 의견
응답자 기본 정보	- 소속 부처, 담당 부서, 성별, 나이, 직급, 공무원 근속 연수, 담당 업무 근속 연수

나. 응답자의 특성

설문 응답자들의 인구통계학적 특성을 살펴보면 〈표 3-16〉과 같다. 문화체육관광부 338명, 보건복지부 31명, 농림축산식품부 31명이 응답에 참여하였고, 응답자 직급은 5급~9급이 대체로 고르게 응답하였고, 그 중에서도 5급~7급 응답률이 높았다. 근속 연수는 공무원 근속 연수 5년 미만 및 현재 업무 근속 연수 1년 미만이 가장 높지만, 공무원 근속 연수 15년 이상 및 담당 업무 근속 연수 3년 이상으로 경험이 누적된 응답자도 약 25% 수준으로 비교적 고르게 분포하고 있었다. 남성과 여성 성비는 남성 41.5%, 여성 58.5%이고, 연령대는 30대와 40대의 응답률이 가장 높았다.

〈표 3-16〉 응답자의 특성

구분			사례 수	%	구분		사례 수	%
전체			400	100.0	공무원 근속 연수	5년 이하	158	40.6
부처	문화체육관광부	338	84.5	5년 초과~10년		86	22.1	
	보건복지부	31	7.8	10년 초과~15년		51	13.1	
	농림축산식품부	31	7.8	15년 초과		94	24.2	
직급	5급 이상	94	23.5	담당 업무 근속 연수	1년 미만	129	32.6	
	6급	109	27.3		1년 차	118	29.8	
	7급	83	20.8		2년 차	49	12.4	
	8급	41	10.3		3년 이상	100	25.3	
	9급	73	18.3		20대 이하	55	13.8	
성	남성	166	41.5	연령	30대	166	41.5	
	여성	234	58.5		40대	122	30.5	
						50대 이상	57	14.3

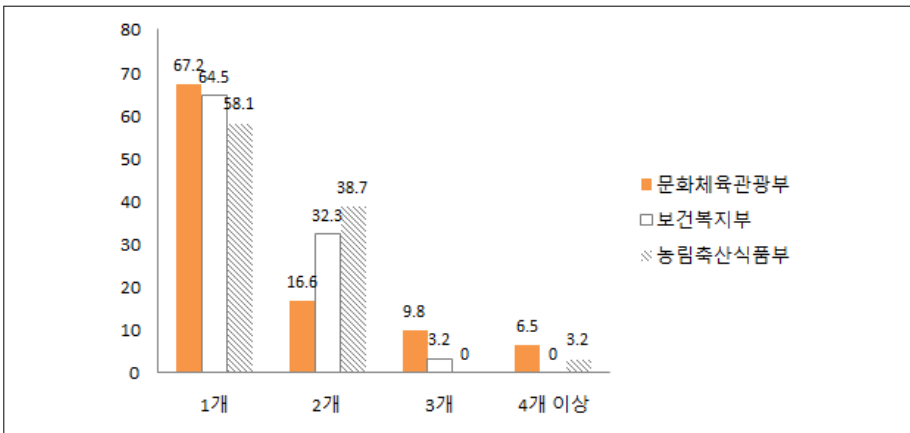
2. 분석 결과

가. 담당 재정사업 현황

1) 재정사업 담당 현황

2023년 기준 담당하는 재정사업 개수는 ‘1개’라는 응답이 66.3%로 가장 높고, 다음으로 ‘2개’(19.5%), ‘3개’(8.5%) 등의 순이며, 평균은 1.7개로 나타났다. 부처별로 살펴보면, ‘문화체육관광부’가 1.75개로 가장 높고, 다음으로 ‘농림축산식품부’(1.48개), ‘보건복지부’(1.39개) 순이다.

[그림 3-10] 2023년 기준 담당 재정사업 개수



〈표 3-17〉 2023년 기준 담당 재정사업 개수

(단위: %, 개)

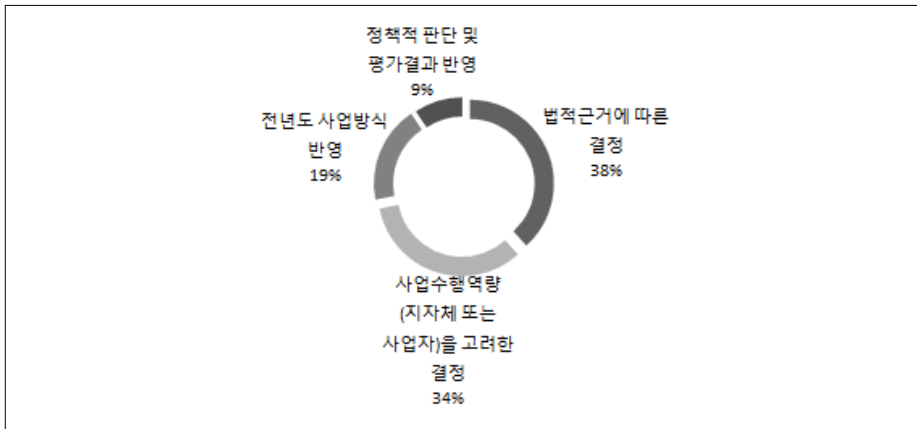
구분		사례 수	1개	2개	3개	4개 이상	평균(개)
전체		400	66.3	19.5	8.5	5.8	1.70
부처	문화체육관광부	338	67.2	16.6	9.8	6.5	1.75
	보건복지부	31	64.5	32.3	3.2	0.0	1.39
	농림축산식품부	31	58.1	38.7	0.0	3.2	1.48

재정사업별 신규/계속 여부에 대해 ‘계속 사업’이 91.1%를 차지하고 있으며, ‘신규 사업’은 8.9%이다. 재정사업 신규 비율을 부처별로 살펴보면, ‘문화체육관광부’(9.7%)가 가장 높고, ‘보건복지부’(6.4%), ‘농림축산식품부’(2.1%)의 순이다.

2) 재정수단 결정 기준

재정수단을 보조/위탁/출연으로 결정하는 기준에 대한 개방형 응답을 유목화한 결과 ‘법적 근거’에 의해 결정하는 경우가 38.3%로 가장 높았고, 다음으로 ‘사업 수행 역량’을 고려한 결정이 33.6% ‘전년도 사업 방식’을 반영하는 결정이 18.8%, ‘정책적 판단 및 평가 결과’를 반영하는 결정이 9.4% 순으로 나타났다.

[그림 3-11] 보조/위탁/출연에 대한 결정 기준



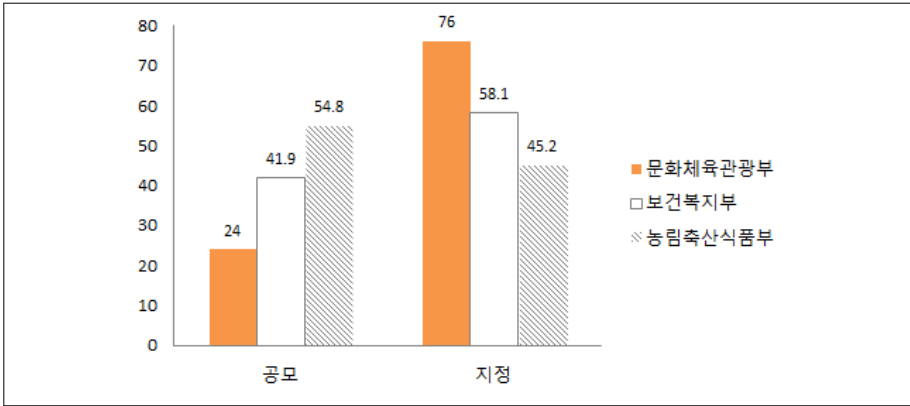
〈표 3-18〉 보조/위탁/출연에 대한 결정 기준

구분	응답 수	%
전체	128	100.0
법적 근거에 따른 결정	49	38.3
사업 수행 역량(지자체 또는 사업자)을 고려한 결정	43	33.6
전년도 사업 방식 반영	24	18.8
정책적 판단 및 평가 결과 반영	12	9.4

주: 보조사업을 담당하는 응답자는 223명이나, 이 중 95명(42.6%)은 무응답으로 128건에 대해 분석함.

보조사업자 공모 여부에 대해 ‘지정’이 67.7%, ‘공모’가 32.3%로 나타났으며, 부처별로 살펴보면 ‘문화체육관광부’(76.0%)와 ‘보건복지부’(58.1%)는 ‘지정’이라는 응답이 높고, ‘농림축산식품부’(54.8%)는 ‘공모’라는 응답이 높게 나타났다.

[그림 3-12] 재정사업 보조사업자 공모 여부



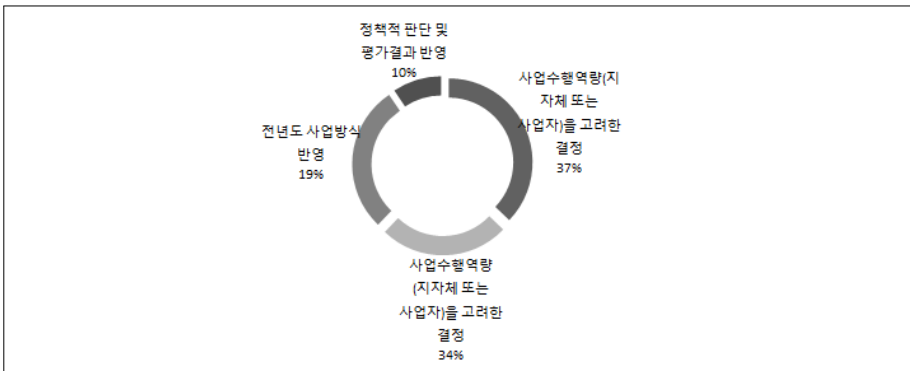
〈표 3-19〉 재정사업 보조사업자 공모 여부

(단위: %)

구분		사례 수	공모	지정
전체		223	32.3	67.7
부처	문화체육관광부	150	24.0	76.0
	보건복지부	31	41.9	58.1
	농림축산식품부	42	54.8	45.2

보조사업자 공모/지정을 결정하는 기준에 대한 개방형 응답을 유목화한 결과 ‘사업 수행 역량’을 고려한 결정이 34%로 가장 높게 나타났다, 다음으로 ‘법적 근거 또는 사업 지침’에 의한 결정이 22.8%, ‘전년도 사업 방식’을 반영하는 결정과 ‘정책적 판단 및 평가 결과’를 반영하는 결정이 각각 8.6% 순으로 나타났다.

[그림 3-13] 공모/지정에 대한 결정 기준



〈표 3-20〉 공모/지정에 대한 결정 기준

구분	응답 수	%
전체	162	100
사업 수행 역량(지자체 또는 사업자)을 고려한 결정	55	34.0
법적 근거 또는 사업 지침에 따른 결정	37	22.8
전년도 사업 방식 반영	42	8.6
정책적 판단 및 평가 결과 반영	14	8.6

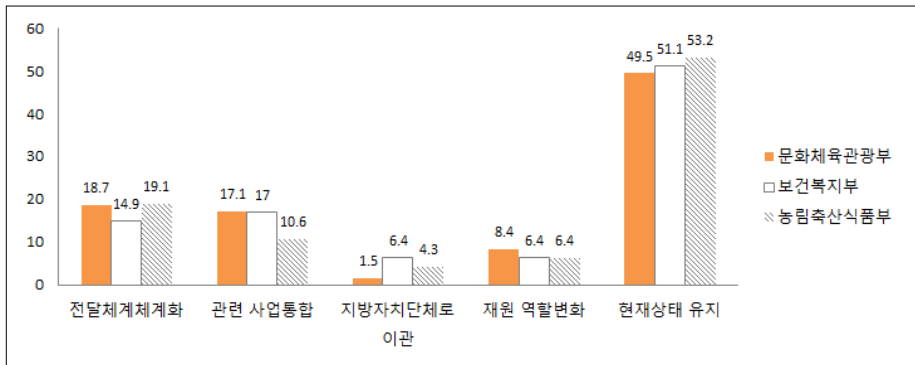
주: 보조사업을 담당하는 응답자는 223명이나, 이 중 35명(23.2%)은 무응답으로 162건에 대해 분석함

종합하면 보조/위탁/출연에 대한 결정은 법적 근거에 의해 결정되는 경우가 많지만, 보조사업자에 대한 공모/지정을 결정하는 기준은 사업 수행 역량에 대한 판단으로 결정하는 경우가 많은 것으로 확인되었다. 여기서 사업 수행 역량은 공공기관(공기업 포함)이나 국제기구와 같이 수행 전문성의 영역이 명확한 경우 또는 지방자치단체의 역할이 요구되어 지방자치단체 매칭을 통한 지원인 경우이다.

3) 재정사업 효율화 방안 의견

담당 재정사업의 효율화 방안에 대해서는 ‘현재 상태 유지’라는 응답이 49.9%로 가장 높고, 다음으로 ‘전달 체계의 체계화’(18.4%), ‘관련 사업의 통합’(16.6%), ‘재원의 역할 변화’(8.1%) 등의 순으로 나타났다. 현재 상태 유지 이외의 의견에 대해 부처별로 비교해 보면, 문화체육관광부는 ‘전달체계 체계화’, ‘재원의 역할 변화’에 의견이 상대적으로 높고, ‘지방자치단체로 이관’은 상대적으로 낮았다.

[그림 3-14] 재정사업 효율화 방안 의견



〈표 3-21〉 재정사업 효율화 방안 의견

(단위: %)

구분		사례 수	전달 체계 체계화	관련 사업 통합	지방자치 단체로 이관	재원 역할 변화	현재 상태 유지	기타
전체		619	18.4	16.6	2.1	8.1	49.9	4.8
부처	문화체육관광부	525	18.7	17.1	1.5	8.4	49.5	4.8
	보건복지부	47	14.9	17.0	6.4	6.4	51.1	4.3
	농림축산식품부	47	19.1	10.6	4.3	6.4	53.2	6.4

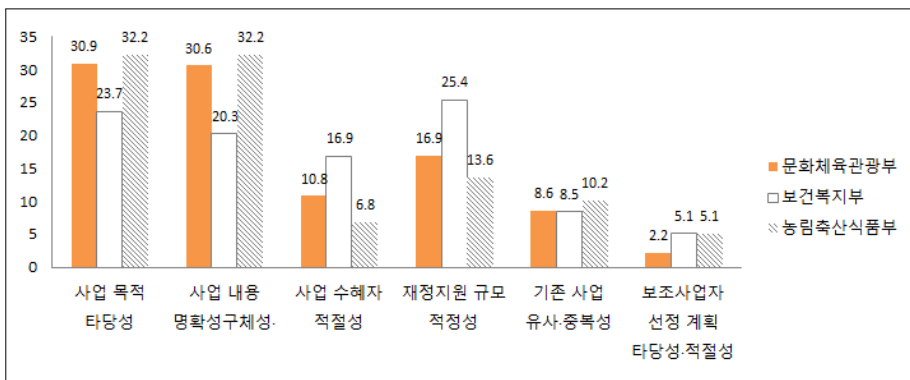
나. 신규 사업 발굴 및 계획 수립 방식

1) 재정사업 계획 수립 시 고려 사항

재정사업 계획 수립 시 고려 사항으로 1순위 응답과 가중 순위 종합 응답이 모두 가장 높은 응답은 ‘사업 목적 타당성’으로 나타났고, 2순위 응답 중 가장 높은 응답은 ‘사업 내용 명확성과 구체성’(33.4%)으로 나타났다.

부처별로 살펴보면, 1순위 응답은 모두 ‘사업 목적 타당성’이 가장 높게 나타났다. 반면 2순위 응답은 부처 간 차이가 있었는데, 2순위 응답 중 가장 높은 응답에 대해 문화체육관광부와 농림축산식품부는 ‘사업 내용 명확성·구체성’이 가장 높은 반면, 보건복지부는 ‘재정지원 규모 적정성’이 가장 높다. 1+2 가중 종합 순위는 문화체육관광부와 농림축산식품부는 ‘사업 목적 타당성’과 ‘사업 내용 명확성·구체성’이 높게 나타난 반면, 보건복지부는 ‘재정지원 규모 적정성’이 높다.

[그림 3-15] 재정사업 계획 수립 시 고려 사항(1+2 종합 순위)



〈표 3-22〉 재정사업 계획 수립 시 고려 사항

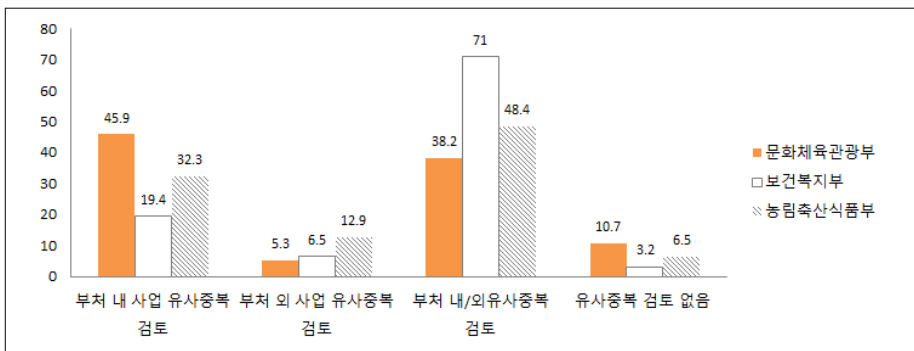
(단위: %)

구분	사례 수	사업 목적 타당성	사업 내용 명확성· 구체성	사업 수혜 자 적절성	재정지원 규모 적정성	기존 사업 유사 중복성	보조사업 자 선정 계 획 타당성· 적절성
1순위	전체	400	46.3	26.8	6.0	16.0	3.8
	문화체육관광부	338	47.9	26.6	5.6	15.4	0.9
	보건복지부	31	32.3	22.6	12.9	25.8	0.0
	농림축산식품부	31	41.9	32.3	3.2	12.9	6.5
2순위	전체	368	13.3	33.4	16.3	18.8	4.1
	문화체육관광부	312	12.5	34.9	16.3	18.6	3.5
	보건복지부	28	14.3	17.9	21.4	25.0	10.7
	농림축산식품부	28	21.4	32.1	10.7	14.3	17.9
1+2 가중 종합 순위	전체	400	30.5	29.9	10.9	17.3	8.7
	문화체육관광부	338	30.9	30.6	10.8	16.9	8.6
	보건복지부	31	23.7	20.3	16.9	25.4	8.5
	농림축산식품부	31	32.2	32.2	6.8	13.6	10.2

2) 재정사업 계획 수립 시 유사 중복 여부 검토

재정사업 계획 수립 시 유사·중복 여부 검토 방법은 ‘부처 내 사업의 유사·중복 검토’가 42.8%로 가장 높고, 다음으로 ‘부처 내/외 유사·중복 모두 검토’(41.5%), ‘부처 외 사업의 유사·중복 검토’(6.0%)로 나타남. ‘유사·중복 검토가 없다’는 응답도 9.8%로 나타났다. 부처별로 살펴보면, ‘문화체육관광부’(45.9%)는 ‘부처 내 사업 유사·중복 검토’가 높게 나타났으며, ‘보건복지부’(71.0%)와 ‘농림축산식품부’(48.4%)는 ‘부처 내/외 유사·중복 검토’가 높다.

〔그림 3-16〕 재정사업 계획 수립 시 유사·중복 여부 검토 방안



〈표 3-23〉 재정사업 계획 수립 시 유사·중복 여부 검토 방안

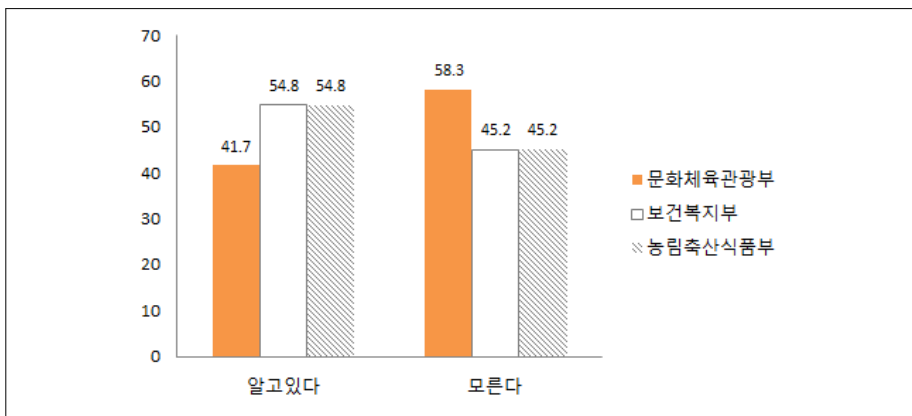
(단위: %)

구분		사례 수	부처 내 사업 유사 중복 검토	부처 외 사업 유사 중복 검토	부처 내/외 유사 중복 검토	유사 중복 검토 없음
전체		400	42.8	6.0	41.5	9.8
부처	문화체육관광부	338	45.9	5.3	38.2	10.7
	보건복지부	31	19.4	6.5	71.0	3.2
	농림축산식품부	31	32.3	12.9	48.4	6.5

3) 재정사업 사전 적격성 심사

재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부에 대해 ‘알고 있다’는 응답이 43.8%, ‘모른다’는 56.3%로 나타남. ‘모른다’는 응답이 ‘알고 있다’는 응답보다 12.5% 높게 나타났다. 부처별로 살펴보면, ‘보건복지부’(54.8%)와 ‘농림축산식품부’(54.8%)는 ‘알고 있다’는 응답이 높게 나타난 반면, ‘문화체육관광부’는 ‘모른다’(58.3%)는 응답이 높게 나타났다.

〔그림 3-17〕 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부



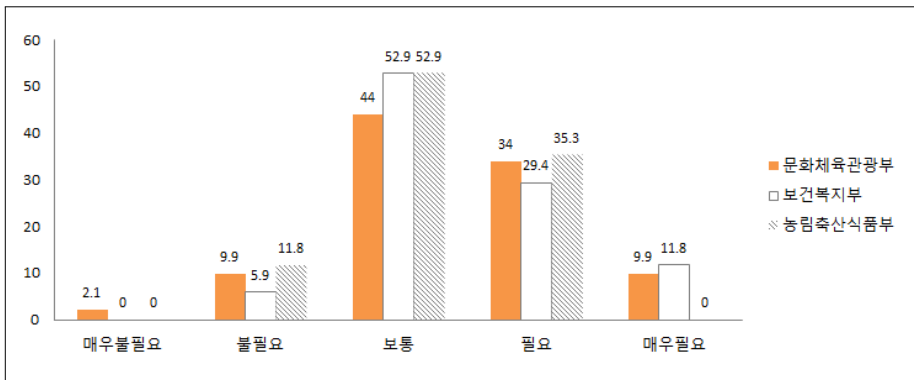
〈표 3-24〉 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부

(단위: %)

구분		사례 수	알고 있다	모른다
전체		400	43.8	56.3
부처	문화체육관광부	338	41.7	58.3
	보건복지부	31	54.8	45.2
	농림축산식품부	31	54.8	45.2

재정사업 사전 적격성 심사 인지자(175명)를 대상으로 한 사전 적격성 심사 필요성에 대한 의견은 ‘보통’이 45.7%로 가장 높게 나타났고, ‘필요하다’는 응답은 42.9%(필요: 33.7% + 매우 필요: 9.1%)로 나타났으며, ‘불필요하다’는 응답은 11.4%(불필요: 9.7% + 매우 불필요: 1.7%)로 나타났다. 재정사업 사전 적격성에 관하여서는 정확한 의사나 판단이 부족한 것일 수 있으나(보통 45.7%), 대체로 필요하다고 인지하고 있는 것으로 해석된다. 재정사업 사전 적격성 필요하다는 이유로는 중복 지원을 검토하고 예산 낭비를 사전에 심사하는 예산 효율화 측면에서의 의견이 대다수로 확인되었고, 불필요하다는 이유로는 과도한 행정 서류 및 절차와 사업 특성이 고려되지 않은 심사 등의 이유가 있었다.

[그림 3-18] 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부



〈표 3-25〉 재정사업 사전 적격성 심사 인지 여부

(단위: %)

구분	사례 수	매우 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요	종합	
							불필요	필요
전체	175	1.7	9.7	45.7	33.7	9.1	11.4	42.9
부처	문화체육관광부	141	2.1	9.9	44.0	34.0	9.9	12.1
	보건복지부	17	0.0	5.9	52.9	29.4	11.8	5.9
	농림축산식품부	17	0.0	11.8	52.9	35.3	0.0	11.8

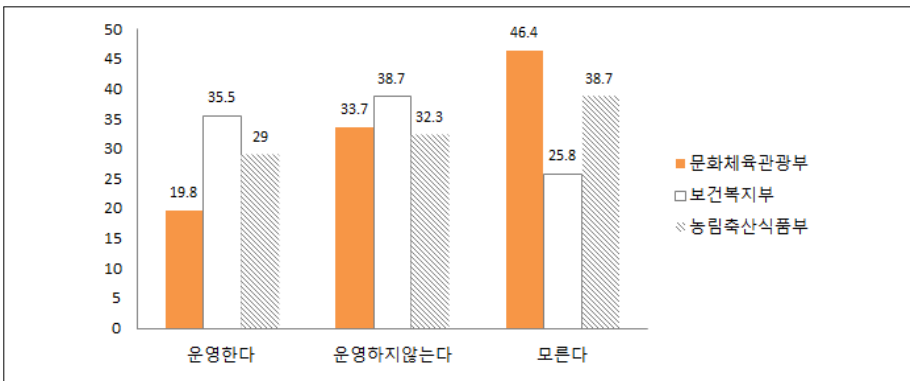
다. 예산 편성 및 교부 관리 방식

1) 보조사업자 선정 위원회 운영

보조사업자 선정 시 위원회를 운영하고 있는지에 대해 ‘모른다’는 응답은 44.3%로 가장 높게 나타났고, ‘운영하지 않는다’는 34.0%, ‘운영한다’는 응답이 21.8%로 나타났다. 부처별로 살펴보면, 문화체육관광부와 농림축산식품부는 모른다는 응답이 가장 높고 운영하지 않는다는 응답이 높은 반면, 보건복지부는 운영하지 않는다는 응답이 높았고 모른다는 응답은 낮았다.

보조사업자 선정 시 위원회 운영의 내용 및 방식에 대한 개방형 의견을 살펴보면, 대체로 분야별 전문가로 구성된 내·외부 심사위원을 구성하여 심사 결과를 반영하는 것으로 확인되었다.

[그림 3-19] 보조사업자 선정 시 위원회 운영 여부



〈표 3-26〉 보조사업자 선정 시 위원회 운영 여부

(단위: %)

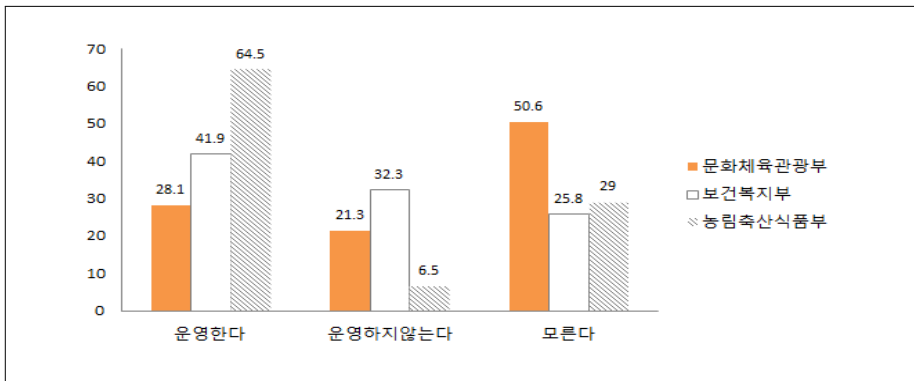
구분		사례 수	운영한다	운영하지 않는다	모른다
전체		400	21.8	34.0	44.3
부처	문화체육관광부	338	19.8	33.7	46.4
	보건복지부	31	35.5	38.7	25.8
	농림축산식품부	31	29.0	32.3	38.7

2) 보조사업 집행 점검 절차

보조사업 집행을 점검하는 절차를 운영하고 있는지에 대해 '모른다'는 응답이 47.0%로 가장 높게 나타났고, '운영한다'는 응답이 32.0%, '운영하지 않는다'는 21.0%로 나타났다. 부처별로 살펴보면, 문화체육관광부는 모른다는 응답이 가장 높은 반면, 보건복지부와 농림축산식품부는 운영한다는 응답이 가장 높았다.

보조사업 집행에 대한 점검 절차 운영 내용 및 방식에 대한 개방형 의견을 살펴보면, e나라 도움 시스템을 통해 수시 점검하거나, 전문가 구성 또는 전문 기관에 의뢰를 통해 현장 점검을 수시/정기적으로 진행하는 것으로 확인되었다.

[그림 3-20] 보조사업자 집행에 대한 점검 여부



〈표 3-27〉 보조사업자 집행에 대한 점검 여부

(단위: %)

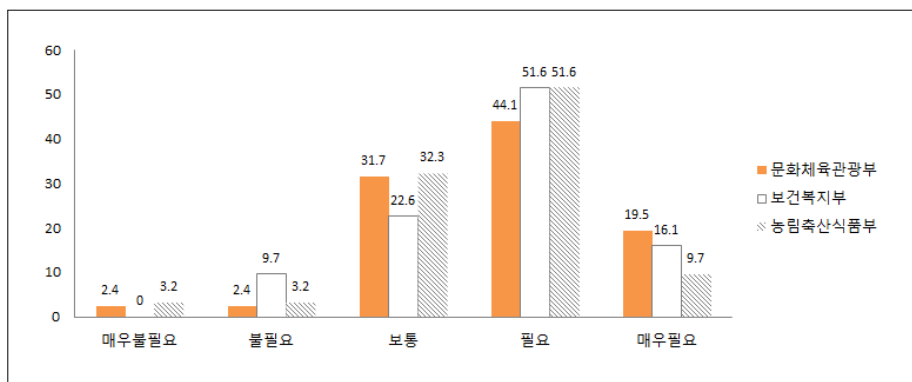
구분		사례 수	운영한다	운영하지 않는다	모른다
전체		400	32.0	21.0	47.0
부처	문화체육관광부	338	28.1	21.3	50.6
	보건복지부	31	41.9	32.3	25.8
	농림축산식품부	31	64.5	6.5	29.0

3) 보조사업 모니터링 체계 필요성

보조사업에 대한 모니터링 체계 필요성에 대해 '필요하다'라는 응답은 63.8%(필요: 45.3% + 매우 필요: 18.5%), '불필요하다'는 5.3%(불필요: 3.0% + 매우 불필요: 2.3%)로 나타났으며, 보통은 31.0%이다.

보조사업 모니터링 체계가 필요하다는 이유로는 과정 관리 차원에서 집행액의 점검, 부정수급 적발, 사업의 목적 달성 등을 관리 감독하기 위해 필요하다는 의견이 대다수로 확인되었고, 불필요하다는 이유로는 과도한 업무 부담과 여러 종류의 평가 제도 대응에도 피로도가 높은 점 등의 이유가 있었다.

[그림 3-21] 보조사업 모니터링 체계 필요성



〈표 3-28〉 보조사업 모니터링 체계 필요성

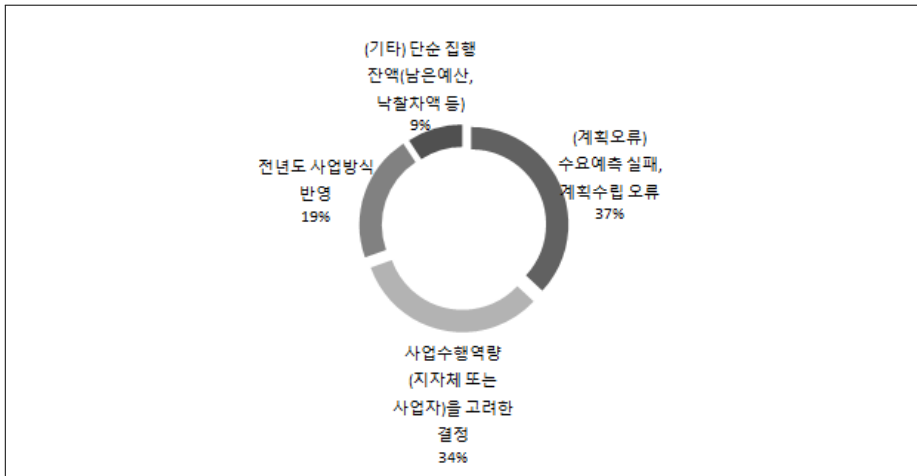
(단위: %)

구분		사례 수	매우 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요	종합	
								불필요	필요
전체		400	2.3	3.0	31.0	45.3	18.5	5.3	63.8
부처	문화체육관광부	338	2.4	2.4	31.7	44.1	19.5	4.7	63.6
	보건복지부	31	0.0	9.7	22.6	51.6	16.1	9.7	67.7
	농림축산식품부	31	3.2	3.2	32.3	51.6	9.7	6.5	61.3

4) 예산 이용·불용 주요 원인

예산의 이용·불용 주요 원인에 대한 개방형 응답을 유목화한 결과 수요 예측 실패와 같은 ‘계획 오류’가 37%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 담당자의 사업 관리 부족과 사업자의 부적합성 등 ‘관리 부실’이 32.6%, 정책 및 사회 환경 변화 및 돌발 변수 발생으로 인한 ‘환경 변화’가 21.2% 순으로 나타났고 기타 단순 잔액이 9.2%순으로 나타났다.

[그림 3-22] 예산의 이용·불용 주요 원인



〈표 3-29〉 예산의 이용·불용 주요 원인

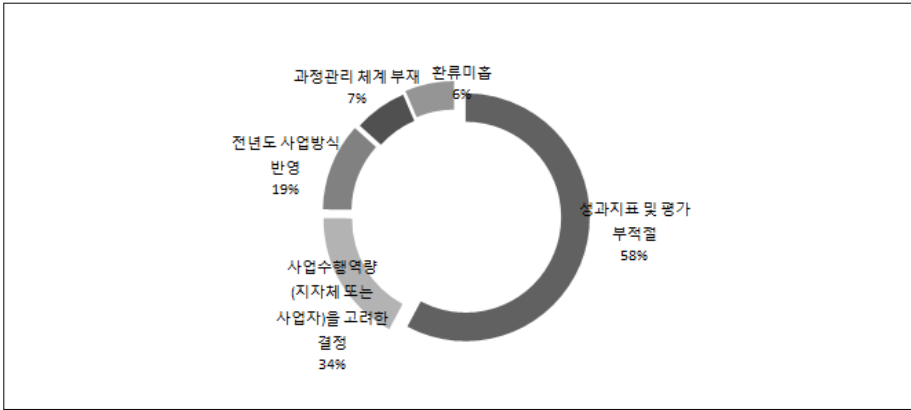
구분	응답 수	%
전체	368	100
(계획 오류) 수요 예측 실패, 계획 수립 오류	136	37.0
(관리 부실) 담당자의 사업 관리 부족 및 부적합한 사업자	120	32.6
(환경 변화) 사업 환경 변화 및 돌발 변수 발생	78	21.2
(기타) 단순 집행 잔액(남은 예산, 낙찰 차액 등)	34	9.2

주: 응답자 총 400명 중 32명(8%)은 무응답으로 368건에 대해 분석함

5) 부처의 재정사업 성과관리 체계 및 보조금 운영·관리 체계 개선 의견

부처 재정사업 성과관리 체계 문제점에 대한 개방형 응답을 유목화한 결과, 사업 특성이 반영되지 못하는 ‘성과 지표 및 평가 부적절’이 57.8%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘과도한 행정 서류 및 절차’가 17.6%, ‘담당자 이해 부족 및 관행적 사업 추진’ 11.5%, ‘과정 관리 체계 부재’ 6.9%, ‘환류 미흡’ 6.4% 순으로 나타났다.

[그림 3-23] 부처 재정사업 성과관리 체계 문제점 의견



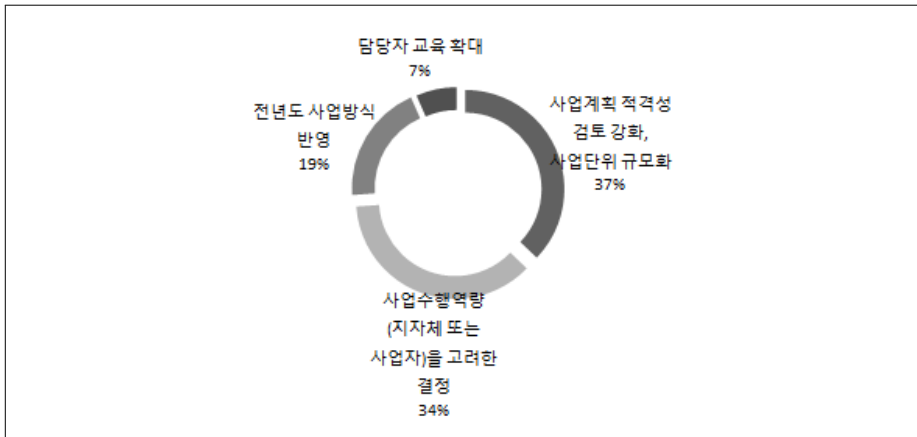
〈표 3-30〉 부처 재정사업 성과관리 체계 문제점 의견

구분	응답 수	%
전체	218	100
성과 지표 및 평가 부적절	126	57.8
과도한 행정 서류 및 절차	38	17.4
담당자 이해 부족 및 관행적 사업 추진	25	11.5
과정 관리 체계 부재	15	6.9
환류 미흡	14	6.4

주: 응답자 총 400명 중 182명(45.5%)은 무응답으로 218건에 대해 분석함.

부처 보조금 운영·관리 체계 개선 의견에 대한 개방형 응답을 유목화한 결과, 사업 계획 수립 단계에서 사업 내용 및 규모, 수행 주체에 대한 엄격한 검토 등 ‘사업 계획 적격성 검토 강화 및 사업 단위 규모화’가 37.2%로 가장 높게 나타났고, ‘과정 관리 및 모니터링 강화’가 36.7%로 나타났다. 다음으로 성과관리에 대응한 인력, 시스템, 조직 등을 전문화하는 ‘성과관리 자원 확충’이 19.5%, 담당자의 잦은 변경과 이해 부족에 의한 ‘담당자 성과관리 교육 확대’가 6.6%로 나타났다.

[그림 3-24] 부처 보조금 운영·관리 체계 개선 의견



〈표 3-31〉 부처 보조금 운영·관리 체계 개선 의견

구분	응답 수	%
전체	226	100
사업 계획 적격성 검토 강화, 사업 단위 규모화	84	37.2
과정 관리 및 모니터링 강화	83	36.7
성과관리 자원(조직, 인력) 확충	44	19.5
담당자 교육 확대	15	6.6

주: 응답자 총 400명 중 174명(43.5%)은 무응답으로 226건에 대해 분석함.

제3절 문화체육관광부 재정사업 성과관리 주요 쟁점

1. 재정사업 계획 및 전달체계 부실

가. 소액 다건형 사업 구조와 사업 계획 부실

문화체육관광부 재정사업의 기획 단계에서는 주로 ‘사업 계획 부실’과 ‘내역 사업 단위의 예산 과다 편성’이 지적되고 있으며, 이는 그동안 지속 지적받아 온 소액 다건형 사업에 대한 지적과 일맥상통하다. 소액 다건형 재정사업 구조는 간접비용(보조금 신청, 교부 결정, 예산 계산, 정산 등)의 증가를 가져오고, 중앙부처로 하여금 타 사업과의 유사·중복 및 기타 재정사업 관리에 필요한 행정력을 충분히 발휘하지 못하게 함으로써 결국 정책적 의사 결정과 정책 성과관리 여력이 부족하게 되기 때문이다.

설문조사 결과를 보면, 유사·중복 검토의 범위도 문화체육관광부는 대체로 부처 내부를 대상으로 하는 유사·중복 검토가 높고, 비교 부처인 보건복지부와 농림축산식품부는 부처 내뿐만 아니라 외부도 동시에 유사·중복을 검토하는 비중이 높다. 문화체육관광부는 ‘부처 내 사업 유사·중복 검토가 45.9%로 높게 나타났으며, 보건복지부와 농림축산식품부는 부처 내/외 유사·중복 검토가 각각 71.0%, 48.4%로 높게 나타났다.

한편 예산의 이용·불용 주요 원인에 대한 개방형 응답을 유목화한 결과 수요 예측 실패와 같은 ‘계획 오류’가 37%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 담당자의 사업 관리 부족과 사업자의 부적합성 등 ‘관리 부실’이 32.6%, 정책 및 사회 환경 변화 및 돌발 변수 발생으로 인한 ‘환경 변화’가 21.2% 순으로 나타났다. 재정사업이 계획 단계에서 데이터에 기반하여 수요를 적절히 예측하고 수요에 맞는 사업 내용이 효과적인 수단(전달 체계)을 통해 추진될 수 있도록 데이터에 기반한 계획 수립이 더욱 요구된다.

나. 재정 전달체계와 신뢰-책임 관계 부족

일반적으로 정부가 공공기관에 정부 예산을 지급하는 대표적인 방법은 출자·출연, 보조가 있다. 출자는 공익사업을 수행하는 기관의 사업 운영에 필요한 자원을 확충하기 위하여 정부가 해당 법인의 지분을 취득하는 등 투자 형태로 금전적 지원을 제공하는 방식을 뜻한다. 출연은 정부가 직접 수행해야 하는 사업을 대행하는 자(출연기관)에게 법률에 근거하여 반대급부 없이 금전적 지원을 제공하는 방식으로, 출연받는 기관의 전문성과 해당 사업에서의 역할이 중요하게 작용한다. 보조는 지방자치단체나 민간이 수행하는 사무 또는 사업에 대해 국가가 이를 조성하거나 재정상 원조를 위해 반대급부 없이 금전적으로 지원하는 방식으로써, 보조사업자를 통해 재정사업을 전달하는 경우에는 중앙 정부 또는 지방자치단체에서 사업을 발굴·기획하고, 민간이 사업을 이행하는 경우가 많다.

문화체육관광부는 타 부처 대비 소속 기관 및 소관 공공기관이 많은 부처인데 정부가 공공기관에 정부 예산을 지급하는 대표적인 방법인 출자·출연, 보조의 개념적 기준과 지급 방법 등이 분명하게 구분되어 있지 않아 일부 혼선과 관리 사각지대에 대한 우려가 있다. 특히 문화체육관광부는 기관에 대한 출연금 지원의 근거가 법적으로 마련되어 있음에도, 실제로 수행하지 못하는 경우들이 다수 발생하여 보다 실효성 있는 제도 마련이나 현행 법·제도의 개선이 필요함을 시사하고 있다.

〈표 3-32〉를 보면 현재 문화체육관광부 소관기관 중에는 관련법을 통해 기관 혹은 관계 조직에 대한 출연의 근거를 마련하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 ‘출연 또는 보조’, ‘출연 또는 지원’ 등 출연금과 보조금 간의 명확한 구분이나 지급 방법, 출연의 목적 등이 명확하지 않다. 결국 문화체육관광부 내에는 법적 출연 근거가 있는 기관이나 사업 수행자는 다수 존재하는 것처럼 보이나, 실제로 한국문화관광연구원과 한국콘텐츠진흥원 외에는 출연에 의한 재정사업 혹은 사업 관련 출연기관이 없는 실정이다. 이것은 〈표 3-33〉에서부터 〈표 3-34〉까지의 타 부처들 소관 법적 출연 근거 현황과 비교해 볼 때, 실제 특정 사업이나 목적 등을 위해 출연을 실현시킨 사례가 훨씬 많은 타 부처의 출연 관련 지침이나 지급 방식, 기준 등을 살펴보고 문화체육관광부 재정 관리 방식에 적용할 필요성이 크다.

〈표 3-32〉 문화체육관광부 소관 법적 출연 근거 현황

법명	관련 조항	관계 조직	출연 여부
국민체육진흥법	제20조(기금의 조성) ①국민 체육 진흥 계정은 다음 각 호의 재원으로 조성하며, 사행 산업 중독 예방 치유 계정은 「사행 산업통합감독위원회법」 제14조의4에서 정하는 바에 따른다. 1. 정부와 정부 외의 자의 출연금(出捐金)	서울올림픽기념국민체육진흥공단	△ (연구 개발 출연금)
만화진흥에 관한 법률	제6조(기술 개발의 촉진) 문화체육관광부 장관은 디지털 만화 웹툰 및 만화 산업과 관련된 기술의 개발을 촉진하기 위하여 기술 개발 사업을 실시하는 자에 대하여 그 소요되는 자금의 전부 또는 일부를 출연 또는 보조할 수 있다.	기술 개발 사업자	-
문화기본법	제11조의2(한국문화관광연구원의 설립) ① 문화예술의 창달, 문화 산업 및 관광 진흥을 위한 연구, 조사, 평가를 추진하기 위하여 한국문화관광연구원(이하 “연구원”이라 한다)을 설립한다. ② 연구원은 법인으로 한다. ③ 연구원은 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 직원을 둔다. ④ 정부는 연구원의 운영 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연하거나 지원할 수 있다.	한국문화관광연구원	○
문화산업진흥 기본법	제17조(기술 및 문화 콘텐츠 개발의 촉진) ① 문화체육관광부 장관은 문화체육관광부 소관 연구 개발(이하 “연구 개발 사업”이라 한다)을 촉진하기 위한 정책을 수립·시행하고 연구 개발 사업을 수행하는 데에 드는 자금을 예산의 범위에서 지원하거나 출연할 수 있다.	연구 개발 사업자	-
문화산업진흥 기본법	제31조(한국콘텐츠진흥원의 설립) ① 정부는 문화 산업의 진흥·발전을 효율적으로 지원하기 위하여 한국콘텐츠진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)을 설립한다. ⑧ 정부는 진흥원의 설립·시설·운영 및 제7항 각 호의 사업 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연 또는 지원할 수 있다.	한국콘텐츠진흥원	○
문화예술진흥법	제17조(문화 예술 진흥 기금의 조성) ①문화 예술 진흥 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부의 출연금	한국문화예술위원회	×
사행산업통합감독위원회법	제14조(한국도박문제예방치유원) ① 사행 산업 또는 불법 사행 산업으로 인한 중독 및 도박 문제 예방과 관련한 다음 각 호의 사업과 활동을 하기 위하여 한국도박문제예방치유원(이하 “예방치유원”이라 한다)을 설립한다. ⑤ 정부와 위원회는 예방치유원에 대하여 필요한 경비를 예산의 범위에서 보조 또는 출연할 수 있다.	한국도박문제예방치유원	×
스포츠산업 진흥법	제8조(연구 개발의 추진) ① 문화체육관광부 장관은 스포츠 산업과 관련된 연구 개발을 추진하기 위한 정책을 수립·시행하고, 연구 개발을 수행하는 데 드는 자금을 예산의 범위에서 지원하거나 출연할 수 있다.	연구 개발 수행	-
신문 등의 진흥에 관한 법률	제32조(운영 재원 등) ① 한국언론진흥재단의 운영 재원은 제34조에 따른 언론 진흥 기금 등으로 하되, 국가는 한국	언론진흥재단	×

법명	관련 조항	관계 조직	출연 여부
	언론진흥재단에 출연하거나 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다.		
애니메이션산업 진흥에 관한 법률	제7조(기술 개발의 촉진) 정부는 애니메이션 산업과 관련된 기술의 개발을 촉진하기 위하여 기술 개발 사업을 실시하는 자에 대하여 그 소요되는 자금의 전부 또는 일부를 예산의 범위 안에서 출연 또는 보조할 수 있다.	기술 개발 사업자	-
예술인 복지법	제10조의2(경비 지원 및 기부 금품의 접수) ① 국가는 재단의 사업과 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연 또는 보조할 수 있다.	예술인복지재단	×
저작권법	제122조(운영 경비 등) ① 위원회의 운영에 필요한 경비는 다음 각 호의 재원(財源)으로 충당한다. 1. 국가의 출연금 또는 보조금	저작권위원회	△ (R&D 출연금)
콘텐츠산업진흥법	제20조의4(기본 재산의 조성) ① 공제 조합의 기본 재산은 공제 사업을 효율적으로 운영하기 위하여 다음 각 호의 재원으로 조성하되, 정부는 예산의 범위에서 출연 또는 보조할 수 있다.	콘텐츠 공제 조합	×

〈표 3-33〉 보건복지부 소관 법적 출연 근거 현황

법명	관련 조항	관계 조직	출연 여부
한국국제보건 의료재단법	제17조(출연금) ①정부는 재단의 설립·운영에 소요되는 경비에 충당하기 위하여 예산의 범위 안에서 출연할 수 있다.	한국국제 보건 의료재단	○
보건의료기술 진흥법	제25조(재원) ② 정부는 한국보건 의료연구원의 사업과 운영에 드는 경비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다	한국보건 의료 연구원	○
의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률	제15조(재원) ① 조정 중재원의 설립·운영 및 업무에 필요한 경비는 다음 각 호의 재원으로 충당한다. 1. 정부 출연금	한국의료 분쟁 조정 중재원	○
국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률	제15조(출연 또는 보조) ① 국가는 국립중앙의료원의 사업과 운영에 드는 경비를 예산의 범위에서 또는 「국민건강증진법」에 따른 국민건강증진기금에서 출연 또는 보조할 수 있다.	국립중앙 의료원	○
국민건강보험법	제114조(출연금의 용도 등) ① 공단은 「국민연금법」, 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」 및 「임금채권보장법」에 따라 국민 연금 기금, 산업 재해 보상 보험 및 예방 기금, 고용 보험 기금 및 임금채권보장기금으로부터 각각 지급받은 출연금을 제14조 제1항 제11호에 따른 업무에 소요되는 비용에 사용하여야 한다.	국민 건강보험 공단	○
한국보건복지인재원법	제11조(출연금) ① 정부는 인재원의 설립·운영에 드는 경비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 출연한다	한국보건복지 인재원	○
한국보건산업진흥원법	제12조(출연금) ① 정부는 진흥원의 사업과 운영에 드는 경비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다.	한국보건산업 진흥원	○

〈표 3-34〉 농림축산식품부 소관 법적 출연 근거 현황

법명	관련 조항	관계 조직	출연 여부
농림과학기술 육성법	제8조(농림식품기술기획평가원 설립) ① 농림 식품 과학 기술 육성을 위한 연구 개발 사업의 기획·관리 및 평가를 효율적으로 지원하기 위하여 농림식품기술기획평가원(이하 “평가원”이라 한다)을 설립한다. <개정 2016. 12. 27.> ⑤ 정부는 예산의 범위에서 평가원의 설립·운영 등에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.	농림식품기술 기획평가원	○
농림과학기술 육성법	제6조(연구 개발 사업의 추진) ③ 농림축산식품부 장관은 연구 개발 사업을 추진하기 위하여 제2항에 따라 연구를 수행하는 기관이나 단체 등에 출연금을 지급할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2016. 12. 27.>	연구 개발 사업자	-
농업·농촌 및 식품산업 기본법	제11조의2(농림수산식품교육문화정보원의 설립) ⑤ 정부는 예산의 범위에서 농정원의 설립·운영 등에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.	농림수산식품 교육문화정보 원	○
농업·농촌 및 식품산업 기본법	제63조의2(농업정책보험금융원의 설립) ⑥ 정부는 예산의 범위에서 농금원의 설립·운영 등에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다	농업정책보험 금융원	× (보조금)
국립농업박물관법	제11조(재원) ① 박물관의 사업 및 운영에 필요한 경비는 다음 각 호의 재원으로 충당한다. 1. 제2항에 따른 국가의 출연금 2. 제3항에 따른 개인·법인 또는 단체의 출연금 또는 기부금 3. 차입금(다만, 장기 차입금의 경우 농림축산식품부 장관의 승인이 필요하다) 4. 박물관의 운영에 따른 수입금 5. 그 밖의 수입금 ② 국가는 예산의 범위에서 박물관의 사업 및 운영에 필요한 경비를 출연할 수 있다. ③ 개인·법인 또는 단체는 박물관의 운영을 지원하기 위하여 박물관에 돈이나 그 밖의 재산을 출연하거나 기부할 수 있다.	국립농업박물 관	○
스마트팜연구개발사업단 운영 규정	제22조(협약 및 출연금) ① 사업단은 전문 기관과 연구 개발 과제의 기획·평가·관리 등에 대한 위탁 등을 내용으로 하는 총괄 협약을 체결하여야 한다. ② 전문 기관은 제1항에 따른 총괄 협약 체결 후 재정 사정에 따라 해당 연도 출연금을 일시 또는 분할하여 사업단에 지급할 수 있다. ③ 사업단장은 제2항에 따라 지급받은 출연금을 소관 법령 및 규정에 따라 선량한 관리자의 주의를 다하여 집행·관리하여야 한다. ④ 전문 기관은 필요한 경우 사업단장이 제3항에 부합되게 출연금을 집행·관리할 수 있도록 감독할 수 있다.	스마트팜 다부처 패키지 혁신 기술 개 발 사업	○ (연구 개발 출연금)

문화체육관광부, 보건복지부, 농림축산식품부 등 3개 부처들 가운데 개별 재정사업에 대해 출연금을 지급받는 공공기관의 출연금 정산 및 사후 관리 규정 현황은 <표 3-35>와 같다. 정산 규정은 크게 ①법령으로 정함, ②규정 및 지침으로 정함, ③계약 협약, ④정관 및 회계 규정에 정함, ⑤보조금 관리 규정을 준용하는 경우로 나뉘 볼 수 있다. 여기에서 문화체육관광부와 관련한 기관으로, 한국콘텐츠진흥원은 「연구개발사업협약 및 수행관리지침」 외에도 별도로 「한국콘텐츠진흥원 연구개발사업협약 및 수행관리지침」을 마련하여 개별 사업 출연금을 정산한 유일한 경우이며, 대부분의 출연기관들은 한국관광공사와 같이 「국고보조금 관리에 관한 규정」을 준용하거나, 출연금 정산에 대해 뚜렷한 규정을 알기 힘든 경우들도 있었다.

〈표 3-35〉 개별 사업 출연금 정산 규정 현황

구분	기관	출연금 정산 및 사후 관리 규정
① 법령	한국국제보건의료재단	「한국국제보건의료재단법 시행령」 제12조(잉여금의 처리)
② 규정 및 지침	한국콘텐츠진흥원	「연구개발사업협약 및 수행관리지침」, 「한국콘텐츠진흥원 연구개발사업협약 및 수행관리지침」 등
③ 계약 협약	해당 사항 없음	-
④ 정관 및 회계 규정	한국보건산업진흥원	한국보건산업진흥원 정관 제16조(잉여금의 처리) 「한국보건산업진흥원 회계 규정」 제71조(잉여금의 처리)
	농림수산물교육문화정보원	농림수산물교육문화정보원 정관 제34조(잉여금의 처리) 및 「회계 규정」 제73조(잉여금의 처리)
⑤ 보조금 관리 규정 준용	한국관광공사	「국고보조금 관리에 관한 규정」 준용
	한국한의학진흥원	「국고보조금 관리에 관한 규정」 준용

자료: 국회예산정책처(2022), 「출연금 현황과 개선 과제」, 표 [개별 기업 출연금 정산 규정 현황] 재구성

2. 재정사업 과정 관리 부족

가. 재정사업 모니터링 체계 미흡

문화체육관광부 재정사업 쟁점 분석에서 집행 단계에서는 모니터링 등을 통한 사업 집행 관리 미흡에 대한 지적으로 부처 사업 및 재정지원 방식의 특성을 고려한 체계적인 모니터링 절차 및 내용이 요구되는 것을 확인하였다. 비교군으로 살펴보았던 보건복지부의 경우, 최근 4년간의 재정사업 결산 및 평가 보고서에 따르면 재정사업 현장 모니터링을 진행하거나 예산 집행 모니터링을 보다 면밀하고 적극적으로 수행하여 사업의 효율성을 높이는 방안들을 제시하는 사례들이 총 18건 발견되었다. 이는 2010년부터 2023년까지 살펴본 문화체육관광부의 14년 치 재정사업 관련 보고서에서 모니터링과 관련한 사항이 단 4건에 그친 것과 비교하면 그 차이가 매우 크다.

부처 설문조사에서도 집행 관리에 대한 취약점을 확인할 수 있었다. 보조사업 집행을 점검하는 절차에 대해서 문화체육관광부는 28.1%만이 운영한다고 응답한 반면, 보건복지부는 41.9%, 농림축산식품부는 64.5%가 운영한다고 응답하여 상당한 차이를 보였다. 보조사업에 대한 모니터링 체계 필요성에 대해서는 ‘필요하다’라는 응답이 63.8%(필요: 45.3% + 매우 필요: 18.5%)로 높게 나타났다. 보조사업 모니터링 체계가 필요하다는 이유로는 과정 관리 차원에서 집행액의 점검, 부정 수급 적발, 사업의 목적 달성 등을 관리 감독하기 위해 필요하다는 의견이 대다수로 확인되었고, 불필요하다는 이유로는 과도한 업무 부담과 여러 종류의 평가 제도 대응에도 피로도가 높은 점 등의 이유가 있었다.

〈표 3-36〉 재정사업 성과관리 체계 개선 의견(설문조사 개방형 주요 의견)

사업 기획(예산 편성)	사업 집행(예산 집행)	사업 평가(평가 환류)
<ul style="list-style-type: none"> - 정치적인 결정 - 규정 및 절차 미준수 - 우선순위 낮은 사업 예산 편성 - 사업 타당성 및 수요 예측 미실시 - 과다 예산 편성 	<ul style="list-style-type: none"> - 부적합한 사업자 지원 - 담당자의 사업 관리 부족 - 법규 위반 및 부정 수급 - 사업 목적에서 벗어난 집행 - 사업 집행 지연, 만성적 이월 	<ul style="list-style-type: none"> - 부정확한 성과 측정 및 평가 - 담당자의 성과관리 이해 부족 - 과도한 행정 서류 및 절차 대응 - 과정 관리 체계 부재 - 환류 제도의 미비

나. 재정사업 전주기 성과관리를 위한 전문 조직·인력 부재

평가 단계에서 문화체육관광부는 타 부처들에 비해 예산 실·집행 실적이 저조하다는 지적을 상대적으로 많이 받고 있다. 지적되고 있는 집행률 저조는 예산안 편성 시 고려하지 못한 리스크에 의해 영향을 받게 되므로, 성과평가는 재정사업 자율평가지침에 따라 집행 실적 외에 집행 실적 제고를 위한 노력²⁷⁾도 고려할 필요가 있다. 그런데 집행 실적 저조는 결국 기획, 집행 단계에서 쟁점으로 분석된 문제들이 개선될 때, 함께 고려될 수 있는 사안이 될 것이다. 따라서 재정사업에 대한 기획(예산 편성), 사업 집행(예산 집행), 사업 평가(결산) 등 전 주기에 대한 성과 중심의 재정 운용이 요구된다. 궁극적으로는 집행 점검이 아닌 성과평가(Performance Evaluation) 대응이 강화되어야 하는 것이다. 타 부처의 경우 평가 이전의 기획, 집행 단계에서 재정사업에 대한 관리가 일정 수준 체계화됨에 따라 집행 점검보다 성과평가 대응이 중요시되고 있다. 즉 집행 실적 외에 재정 성과를 제고할 수 있도록 성과관리를 체계화 및 전문화할 필요가 있으며, 이를 위해서는 재정사업 목표 관리 및 평가 대응을 위한 전문 조직 및 인력이 확보되어야 한다.

27) 기획재정부는 「2022년 재정사업 자율평가 지침(2021회계 연도 평가)」에서 집행을 관련 평가 지표를 '집행률 제고 노력'으로 설정하고, 평가 기준을 '집행 실적 제고를 위한 노력 및 실적 확인'으로 제시하고 있음.

문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구

제4장

국내외 재정사업 성과관리 체계 사례

제1절 국내 재정사업의 단계별 성과관리 사례

1. 분석의 틀

가. 분석 대상

본 절에서는 앞 장에서 검토한 문화체육관광부의 재정사업과 관련한 쟁점들을 사업 단계별로 살펴본 결과를 토대로, 문화체육관광부를 제외한 국내 타 부처들의 재정사업 성과관리 체계를 기획-집행-평가 단계에 따라 현황을 살펴보고, 문화체육관광부 재정사업과 관련한 이슈와 관련하여 시사점을 전달할 수 있는 대표 사례들을 분석해 보고자 한다. 앞 장에서 분석한 문화체육관광부 예산안·결산안·재정사업 평가·감사 결과를 타 부처와 비교해 본 결과, 사업 기획 단계에서의 재정지원의 원칙이 제대로 갖춰지지 못한 점과, 집행 단계에서 예산 실·집행의 과정을 관리할 모니터링 체계가 제대로 마련되어 있지 못한 점, 그리고 마지막 평가 단계에서 재정사업 전 주기의 단계에 걸친 성과관리 및 평가를 전달할 조직 및 인력 확보의 필요성이 주요한 쟁점으로 나타났다. 이에 따라 문화체육관광부의 재정사업 관리 체계에 대해 위 세 개의 주요 쟁점을 중심으로 시사점을 도출할 수 있는 국내외 사례를 분석 대상으로 선정하였다.

나. 분석 내용

재정사업 성과관리 체계에 대한 사례 분석 내용은 주요 쟁점에 따라 나누어 볼 수 있다.

첫째, 기획 단계에서 법, 규정, 지침 등의 재정지원 방식의 제도적 기준과 관련하여 전반적인 부처의 현황을 살펴보고, 재정지원 방식 중 출연과 관련하여 기관 운영 출연 및 사업 출연에 있어 타 부처들이 갖는 제도적 기준의 현황들을 검토해 보고자 한다. 문화체육관광부 재정사업이 갖는 이슈 중 재정지원 방식 기준의 모호성과 관련한 내용으로, 현재 국내 타 부처의 재정지원 방식 및 기준의 제도적 현황을 두루 점검하고, 그

중에서도 출연과 관련하여 사업 출연 및 기관 운영 출연 기준에 대한 타 부처 제도를 검토하고자 한다.

둘째, 집행 단계에서는 재정사업의 관리적 차원에서 모니터링과 관련한 타 부처들의 기본 방식들을 살펴보고, 모니터링을 통해 재정사업의 교부 및 실집행률을 우수하게 달성하고 있는 대표 부처인 농림축산식품부의 사례를 분석해 보고자 한다. 재정사업 분석에서 이슈로 분석된 모니터링 체계 미흡과 관련된 내용으로, 기획재정부의 기본적인 국고보조금 모니터링 체계 및 타 부처의 모니터링과 관련한 제도적 현황을 점검한다. 더불어 타 부처들 가운데 재정사업의 모니터링을 실제적으로 활용하여 성과관리 체계를 구축한 대표 사례로 농림축산식품부의 사례를 좀 더 자세히 검토하도록 한다.

마지막 셋째, 평가 단계에서는 사업의 전 주기에 걸쳐 성과관리 및 평가를 전문적으로 수행할 조직 및 인력의 사례를 살펴보고자 한다. 특히 각 부처별로 재정사업을 관리하고 있는 부처 내 전담 부서의 기능 및 인력 현황을 살펴본다. 재정사업의 전 주기를 전문적으로 전담하고 있는 조직 및 인력 구성과 관련한 내용으로, 타 부처의 현황과 더불어, 성과관리 및 평가에 대한 연구를 전문적으로 전담하고 있는 외부 조직의 구성을 갖춘 보건복지부의 사례를 살펴보도록 한다.

다. 분석 방법

사례 분석은 기본적으로 해당 사례에 대한 문헌 분석이 주를 이룬다. 기획-집행-평가 단계에 이르는 부처별 재정사업 및 국고보조금 관련 제도(법령, 행정 규칙, 지침 등)와 더불어 인터넷 자료, 국회예산정책처 및 각 부처별 재정사업 관련 보고서 등의 문헌들을 두루 살펴보도록 한다.

〈표 4-1〉 국내 재정사업 성과관리 체계 사례 분석 개요

주안점	사례 분석 내용
재정지원 방식의 기준 (법, 규칙, 지침)	• 문화체육관광부를 제외한 타 부처 전반의 재정지원 방식 및 출연 지원 방식에 대해 규정한 법, 행정 규칙, 지침
예산 및 사업 집행 관련 모니터링 체계	• 재정사업의 관리적 차원에서 모니터링과 관련한 타 부처들의 기본 방식 • 모니터링을 통해 재정사업의 교부 및 실집행률을 우수하게 달성하고 있는 농림축산식품부의 대표 사업 분석
재정사업 전 주기의 성과관리 및 평가를 전담할 부서 및 인력 배치	• 각 부처별 재정사업을 관리하고 있는 부처 내 전담 부서의 기능 및 인력 현황 검토 • 독립된 전문 기관을 통하여 부처 재정사업 성과관리의 제도적, 방법론적 연구와 평가 분석을 실시하고 있는 보건복지부 사례

2. 기획 단계: 재정지원 방식 기준 사례

가. 재정지원 방식 및 기준의 제도화에 대한 국내 타 부처의 일반 현황

앞 장에서 분석된 내용과 같이 문화체육관광부는 국고보조금 사업이 여타 부처들 가운데 상대적으로 높은 비율을 차지하고 있는 것에 비해, 국고보조금 사업을 비롯한 재정사업의 선정 및 지원 방식 등 관리 기준의 제도적 체계를 명확히 확립하지 못했다는 지적을 받고 있다. 그래서 본 절에서는 보조금 사업을 중심으로 타 부처들의 재정사업 기획 단계와 연계된 제도, 공식적인 기준의 현황 등을 두루 살펴봄을 통하여 추후 문화체육관광부 재정사업 성과관리에 필요한 시사점을 도출해 보고자 한다.

먼저 앞 장에서 언급한 바, 문화체육관광부와 국방부를 제외한 16개 부처는 재정사업 및 국고보조금 운영·관리 지침 등의 규정을 법제처의 행정규칙으로 정하고 있음을 확인하였다(〈표 4-2〉참고). 문화체육관광부의 경우 국고보조금 ‘문화체육관광부 소관 국고보조금 운영 관리 지침’을 보유하고 있긴 하나 국가 법령으로 제도화된 행정규칙이 아닌 내부 지침이다.

〈표 4-2〉 타 부처의 재정사업 및 국고보조금 운영·관리 관련 행정규칙 현황

부처명	행정규칙명	제정일
기획재정부	국고보조금 통합 관리 지침	2016. 7. 25.
고용노동부	고용 노동 분야 국고보조사업 관리 규정	2016. 1. 22.
과학기술정보통신부	과학기술정보통신부 국고보조금 관리에 관한 규정	2016. 1. 20.
교육부	교육부 국고보조사업 관리 규정	2017. 4. 19.
국토교통부	국토교통 보조사업 관리 규정	2015. 11. 2.
법무부	법무부 국고보조금 관리 규정	2021. 10. 8.
농림축산식품부	농림 축산 식품 분야 재정사업 관리 기본 규정	2014. 1. 1.
보건복지부	보건복지부 소관 국고보조금 관리 규정	2016. 2. 12.
산업통상자원부	산업통상자원부 국고보조금 통합 관리 지침	2017. 1. 1.
여성가족부	여성가족부 국고보조금 관리 규정	2020. 7. 28.
외교부	외교부 민관협력사업보조금 운영에 관한 규칙	2016. 1. 1.
중소벤처기업부	중소벤처기업부 보조사업 관리 규정	2017. 8. 29.
통일부	통일부 소관 국고보조금 관리 규정	2017. 2. 7.
해양수산부	해양수산부 국고보조금 관리에 관한 규정	2017. 5. 25.
환경부	환경부 국고보조금 운영 관리 지침	2016. 2. 24.
행정안전부	지방 보조금 관리 기준	2015. 1. 1.

16개 부처별 재정사업 및 국고보조금 운영·관리 관련 행정규칙의 주요 내용들을 살펴 보면, 크게 기획 단계에서의 사업 및 사업자 선정을 비롯하여 사업 예산의 집행 관리, 보조 및 지원금의 반환 및 제재(부정 수급 방지 및 대응 체계), 사업 사후 관리, 정보 공시 등의 내용을 공통적으로 포함하고 있다. 대부분의 부처들은 기획재정부로부터 내려 오는 「국고보조금 통합관리지침」을 기본 틀로 하고 있다.

〈표 4-3〉 부처별 재정사업 운영·관리 관련 행정규칙 주요 내용의 예

부처명	행정 규칙명	주요 내용
기획재정부	국고보조금 통합 관리 지침	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 관리 위원회 • 보조사업 선정 • 보조사업자 선정 • 보조사업 집행 관리 • 보조금 통합 관리망 운영 기관 협의회 • 보조금의 반환 및 제재 • 보조사업 사후 관리
고용노동부	고용 노동 분야 국고보조사업 관리 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 예산의 관리, 통지 • 보조사업 선정 • 보조사업자 선정 • 보조사업 집행 관리 • 보조사업자 회계 감사 • 보조사업 사후 관리 • 보조사업자 정보 공시 • 부정수급 대응 및 방지 체계
과학기술정보통신부	과학기술정보통신부 국고보조금 관리에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 보조사업 선정 • 보조사업자 선정 • 보조사업 집행 관리 • 보조사업 사후 관리 • 부정수급 대응 및 방지 체계
교육부	교육부 국고보조사업 관리 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 보조사업 선정 • 보조사업자 선정 • 보조사업 집행 관리 • 보조금의 반환 및 제재 • 보조사업 사후 관리
국토교통부	국토교통 보조사업 관리 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 국토교통 국고보조사업 관리 위원회 • 보조사업 및 보조사업자 선정 • 보조사업 집행 관리 • 보조사업 사후 관리 • 부정수급 방지 및 대응 체계
법무부	법무부 국고보조금 관리 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 보조사업 선정 • 보조사업자 선정 • 보조사업 집행 관리 • 보조금의 반환 및 제재 • 보조사업 사후 관리
농림축산식품부	농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정	<ul style="list-style-type: none"> • 재정사업 관리위원회 • 보조금 통합 관리망의 운용 • 계획 수립 및 신청

부처명	행정 규칙명	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> 예산 편성 집행 관리 사후 관리 평가 및 환류
보건복지부	보건복지부 소관 국고보조금 관리 규정	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 선정 및 보조금 교부 보조사업 집행 관리 보조사업 사후 관리 부정수급 대응 및 방지 체계
산업통상자원부	산업통상자원부 국고보조금 통합 관리 지침	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 선정 보조사업자 선정 보조사업 집행 관리 보조금의 반환 및 제재 보조사업 사후 관리
여성가족부	여성가족부 국고보조금 관리 규정	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 선정 보조사업자 선정 보조사업 집행 관리 보조사업 사후 관리
외교부	외교부 민관협력사업보조금 운영에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> 보조금 심의 위원회 보조사업 선정 보조사업자 선정 보조사업 집행 관리 보조금의 반환 및 제재 보조사업 사후 관리
중소벤처기업부	중소벤처기업부 보조사업 관리 규정	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 선정 보조사업자 선정 보조사업 집행 관리 보조금의 반환 및 제재 보조사업 사후 관리
통일부	통일부 소관 국고보조금 관리 규정	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 선정 보조사업자 선정 보조사업 집행 관리 보조금의 반환 및 제재 보조사업 사후 관리
해양수산부	해양수산부 국고보조금 관리에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 선정 보조사업자 선정 보조사업 집행 관리 보조금의 반환 및 제재 보조사업 사후 관리
환경부	환경부 국고보조금 운영 관리 지침	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 선정 보조사업자 선정 보조사업 집행 관리 보조금의 반환 및 제재
행정안전부	지방 보조금 관리 기준	<ul style="list-style-type: none"> 지방 보조금 예산의 교부 신청 및 결정 지방 보조금의 사용 지방 보조사업의 관리 보조사업 사후 관리

다만 농림축산식품부의 「농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정」의 경우 전체 9장

101조로 구성되어 있고 재정 성과관리 측면에서의 내용을 담고 있다. 행정규칙의 전체적인 내용은 기획재정부의 「국고보조금 통합관리지침」을 포함하되, 보조금 관리에 국한하지 않고 재정 성과관리 측면에서 계획 수립-예산 편성 및 집행-사후 관리-평가 및 환류 체계로 규정화되어 있다(〈표 4-4〉 참고).

〈표 4-4〉 농림축산식품부 재정사업 관리 기본 규정 내용

본문(장)	주요 내용
제1장 총칙	제1조~제5조 목적, 정의, 적용 범위, 농림 축산 식품 사업의 분류 및 공개, 사업 시행 지침
제2장 재정사업 관리위원회	제6조~제16조 농림 축산 식품 사업심의위원회의 설치 및 기능, 위원회 구성, 위원장 직무, 회의 소집, 간사, 실무위원회, 전문가위원회 설치 및 기능, 위원회 구성, 위원장 직무, 간사, 준용 규정
제3장 보조금 통합 관리망의 운용	제24조~제31조 보조금 통합 관리망 운용 원칙, 예산 편성, 공모, 정보 취약 계층 이용 지원, 보조금 집행, 정산 보고, 사업 관리 모니터링 및 중요 재산 등록 등, 보조금 부정 수급자 관리
제4장 계획 수립 및 신청	제32조~제42조 농림 축산 식품 사업 신청 방법 공고 및 홍보, 사업 안내, 사업 신청, 사업 신청서 검토, 농업 기술센터 사업 성검토, 신용 조사, 사업 신청서 심사, 자금 지원 우선순위안 작성, 선정위원회 설치 및 운영, 위원회 제척 기피 회피, 심의 결과 공개
제5장 예산 편성	제43조~제52조 예산 및 기금 요구안 편성 원칙, 요구안 작성 고려 사항, 신규 사업 제안, 예산 심사, 전임자문관제, 시범 사업 실시, 정부 예산안 및 정부 예산 통지, 사업 계획 및 자금 지원 대상자 확정 및 공시
제6장 집행 관리	제53조~제71조 농식품 사업 자금의 예산 배정, 별도 계정, 보조금 교부 결정 및 교부 조건, 농림 축산 식품 사업의 계약, 자금 집행, 실적 보고 및 검증, 중요 재산의 등록, 농식품 사업 자금 확정 및 이월, 집행 잔액 반납, 보조사업자 정보 공시, 융자 조건 결정 및 방법, 융자 한도액 배정 요구 및 배정, 대여 및 대출 실행, 대여금 반납, 이자 납부
제7장 사후 관리	제72조~제88조 사업의 관리 책임, 경영 장부 기록, 집행 점검 및 사후 관리, 감사 및 사후 관리 지도, 중요 재산 사후 관리 및 처분의 제한, 보조금 부정 수급, 보조금 외 농식품 사업 자금의 부정 수급, 농식품 사업 자금의 환수, 강제 징수, 대여금의 반납, 보조금 부정 수급 심의위원회 구성 및 운영, 제재 부가금 부과 결정 절차 및 납부 과정, 과오납의 환급, 보조금 부정 수급자 등 관리, 보조금 부정 수급자 명단공표심의위원회의 구성 및 운영
제8장 평가 및 환류	제89조~제99조 평가 원칙, 사업 부서의 점검 및 평가, 자율 평가 계획 수립 및 대상 선정, 자율 평가 절차, 자율 평가 결과 후속 조치 및 환류, 재정사업 평가 대응 및 결과 공개, 모니터링, 전담 기관 활용
제9장 보칙	제100조~제101조 정부 사업 집행 관리, 재검토 기한

자료: 국가법령정보센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2100000210124#>
(검색일: 2023. 7. 28.)

나. 타 부처의 출연 기준의 제도화 및 출연 사례

여기에서는 국고보조금 외에도 재정사업의 대표 지원 방식 중 하나인 출연과 관련하여, 기본적인 출연에 대한 제도적 접근과 동시에 타 부처들의 기관 및 사업에 대한 출연 사례를 살펴봄을 통하여, 재정사업 지원 방식에 대한 제도적 기준의 실재를 추가적으로 파악해 보고자 한다.

기본적으로 출연은 앞의 2장에서 살펴보았듯이 “반대급부가 없는 국가의 재정적 원조”의 특성을 지닌 보조금과는 다른 특성이 있다. 크게 재정의 출연 방식이 갖는 특징은 첫째, 반드시 개별 법률에 출연 교부 근거가 필요하다는 점, 출연금의 사용 용도가 포괄적이고 집행의 재량 정도가 크다는 점, 마지막으로 출연금의 유형에 따라 관리 체계가 다를 수 있다는 점이 있다. 이는 개별 법률에 따른 출연 교부 근거가 필요 없고, 예산의 사용 용도가 반드시 지정된 보조금과 다른 점이라 할 수 있다.

일반 출연금 및 연구개발 출연금 등 출연에 관한 일반적인 근거 법률은 「국가재정법」 및 같은 법에 근거하여 기획재정부가 정한 「예산안 편성 및 기금 운용 계획안 작성 세부 지침」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「특정연구기관육성법」 등을 들 수 있다. 여기에서 일반 출연금은 관련 법령에 의해 출연금으로 편성되는 사업비로, 주로 기관 운영에 필요한 경상 경비 성격의 기관 운영 출연금이나 특정 사업을 추진하기 위해 법령에 의거하여 사업에 운용하는 출연금이 대표적이다. 연구개발 출연금은 정부 R&D 사업으로 지원되는 출연금인데, 가장 큰 예로 국책연구기관을 출연기관으로 정한 정부 R&D 사업에 대해 연구·운영비 지원, 인건비, 경상 경비, 시스템 구축비, 활동비 등을 세목별로 구분하여 출연 예산을 편성하는 것을 들 수 있다.

결국 출연은 명확한 법적 근거를 토대로 특수한 목적을 수행하는 기관 또는 해당 사업에 예산을 지원하는 방식이란 점이 중요하다. 하지만, 국회예산정책처(2022)를 비롯해 앞서 살펴본 많은 선행연구에서 꾸준히 지적되고 있는 쟁점은 출연에 대한 법적 근거가 미흡하거나 모호하다는 점이다. 일부 기관의 경우 출연금 사업비에 대한 정산 규정이 없고, 이들 기관의 경우 사업비 집행 잔액 및 이월에 대한 이자 수익을 어떠한 기준 없이 기관의 자체 수익에 반영하여 기관 운영비에 충당하고 있는 것으로 지적하고 있다. 또한,

동일한 기관에 편성된 출연금이 기금 회계와 일반 회계로 나뉘지는 경우도 발생하면서, 하나의 출연금이 상이한 정산 체계를 갖게 되는 경우도 지적되었다. 특히 사업 출연금의 경우 엄격한 법적 근거가 미비한 상태에서 출연이 결정되는 경우들이 개선되지 않고 있는데, 이럴 경우 이후 사업 출연금의 선정에서부터 집행, 정산에 이르는 과정 속에서 재정사업 관리와 연관된 여러 문제점들을 야기할 수 있는 우려를 낳을 수 있다.

예로, 2019년 국회예산정책처가 발표한 「2020년 예산안 위원회별 분석_과학기술정보방송통신위원회 소관」 보고서에 따르면, 2019년 기준 과학기술정보통신부의 민간경상보조나 민간위탁 사업비 예산으로 편성된 사업 중 33개가 2020년 예산안에 사업 출연금 과목으로 변경되었다(〈표 4-5〉 참고). 하지만 본 사업들이 보조금 및 위탁 사업비에서 출연으로 변경된 이유와 법적 근거가 무엇인지 명확히 밝혀진 바가 없는 상태이다.²⁸⁾ 그렇기 때문에 당시 국회예산정책처(2019)의 분석 결과도 단순히 사업 출연금으로 예산을 변경할 때 정확한 목적과 의도한 바 없이 예산 집행의 간소화 및 재량 확대만을 기대할 경우 사업수행 기관의 관리가 약화될 수 있는 문제가 발생할 수 있음을 지적하였다.

〈표 4-5〉 2020년 사업 출연금으로 예산 과목이 변경된 사업: 과학기술정보통신부 사례

세부 사업명	회계명	출연 이전 예산 과목
페어퍼시스 촉진 지원	정진기금	민간위탁 사업비
인공지능 식별 추적 시스템 구축	정진기금	민간위탁 사업비
지능 정보 산업 인프라 조성	정진기금	민간위탁 사업비
IT 활용 촉진(정보화)	정진기금	민간경상보조
차세대 인터넷 비즈니스 경쟁력 강화	정진기금	민간경상보조
인터넷 이용 환경 고도화	방발기금	민간위탁 사업비
		민간경상보조
빅데이터 플랫폼 및 네트워크 구축	정진기금	민간경상보조
지능 정보 서비스 확산	정진기금	민간위탁 사업비
스마트 빌리지 보급 및 확산	정진기금	민간위탁 사업비
지능형 초연결망 인프라 기반 조성	방발기금	민간경상보조
10Giga 인터넷 서비스 촉진 사업	정진기금	민간위탁 사업비

28) 해당 보고서에 따르면 2018년도 과학기술정보통신부에 대한 국정감사 당시 질의 사항에 따라 2020년도 예산안에 해당 사업들을 출연기관에 대한 보조금 예산이 아닌 사업 출연금으로 변경하였다고 설명하고 있음. 하지만 해당 연도 국정 감사 결과 보고서는 채택되지 않았다(국회예산정책처, 2019).

세부 사업명	회계명	출연 이전 예산 과목
지능 정보 네트워크용 광통신 부품 사용화 실증 확산	정진기금	민간경상보조
블록체인 활용 기반 조성	정진기금	민간경상보조
3D 프린팅 산업 육성 기반 구축	정진기금	민간위탁 사업비
글로벌 ICT 혁신 클러스터 조성	정진기금	민간경상보조
ICT 창의 기업 육성	방발기금	민간경상보조
정보통신 창의 인재 양성	정진기금	민간위탁 사업비
ICT 이노베이션 스퀘어 조성	정진기금	민간위탁 사업비
이노베이션 아카데미	정진기금	민간위탁 사업비
정밀 의료 산업 기반 구축	정진기금	민간경상보조
클라우드 컴퓨팅 산업 육성	방발기금	민간경상보조
SW 산업 기반 확충	정진기금	민간경상보조
SW 산업 해외 진출 역량 강화	일반 회계	민간경상보조
공공 SW 사업 선진화	정진기금	민간경상보조
VRAR 콘텐츠 산업 육성	방발기금	민간경상보조
디지털 콘텐츠 기업 경쟁력 강화	방발기금	민간경상보조
디지털 콘텐츠 산업 생태계 활성화	방발기금	민간경상보조
공정 경쟁 및 이용자 보호 환경 조성	방발기금	민간경상보조
버스 확대 구축	방발기금	민간경상보조
이용자 전화 사기 대응 체계 구축	방발기금	민간경상보조
통신 시장 경쟁 상황 및 품질 평가	방발기금	민간경상보조
네트워크 인프라 구성	방발기금	민간경상보조

자료: 국회예산정책처(2019), 「2020년도 예산안 위원회별 분석_과학기술정보방송통신위원회 소관」.

한편, 기관 운영 출연의 경우 별도의 근거 법을 통하여 세부적인 출연금 신청, 사용, 결산에 대한 내용을 세부적으로 다루고 있는 사례가 있다. 대표적으로 보건복지부의 경우 한국국제보건의료재단, 한국보건의료연구원, 한국의료분쟁조정중재원, 국립중앙의료원, 국민건강보험공단, 한국보건복지인재원, 한국보건사업진흥원과 같은 출연기관의 운영에 사용될 출연금에 대한 예산 요구, 출연금 교부 및 지급 신청, 정부 출연금의 관리, 결산 보고, 잉여금 처리 등 전반적인 출연금 사용과 관련한 내용들을 대통령령인 시행령 단위에서 정하고 있다. 근거 법의 경우 해당 기관의 설립 및 운영, 출연 규정을 위해 만들어진 법인 경우와 해당 분야를 포괄적으로 다루는 상위법 등으로 크게 구분된다. 다만 기관 운영 출연금 사용의 보다 자세한 근거를 파악하기 위하여 관련 기관의 회계 기준, 회계 규정, 운영 기금 관리 규정, 정관 등을 살펴보았으나, 출연금 사용에 대한 세부적인

규정을 찾아보기 힘들었으며, 한국보건의료연구원의 경우 「국가연구개발혁신법 시행령」 제20조제1항과 관련하여 정한 연구개발비 사용용도(별표 2)를 근거로 기관 운영 출연금을 사용하는 것으로 확인되었다.

〈표 4-6〉 실제 출연기관의 출연 기준 관련 법령 내용: 보건복지부 사례

출연기관	출연 관련 법령	관련 조항	세부 조항
한국국제보건의료재단	한국국제보건의료재단법	제17조(출연금) ①정부는 재단의 설립·운영에 소요되는 경비에 충당하기 위하여 예산의 범위 안에서 출연할 수 있다.	<p>한국국제보건의료재단법 시행령</p> <p>제5조(정부의 출연금) ① 보건복지부 장관은 법 제17조제1항에 따라 재단에 출연하려는 경우에는 제2항에 따라 재단이 제출한 출연금 예산 요구서를 검토하여 이를 예산에 반영하여야 한다.</p> <p>② 재단은 매년 3월 30일까지 다음 해의 출연금 예산 요구서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다음 해의 사업 계획서 및 자금 수입·지출 계획서 2. 다음 해의 추정 대차 대조표 및 추정 손익 계산서 3. 그 밖에 출연금 예산 요구서의 내용을 명백히 하는 데에 필요한 서류 <p>③ 보건복지부 장관은 제1항에 따른 출연금 예산이 확정되었을 때에는 재단에 통지하여야 한다.</p> <p>제6조(출연금의 교부) ① 재단은 출연금을 교부받으려면 그 분기가 시작되기 15일 전까지 교부 신청서에 분기별 사업 계획서 및 예산 집행 계획서를 첨부하여 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 보건복지부 장관은 제1항에 따른 출연금 교부 신청에 대하여 분기별 사업 계획 및 예산 집행 계획이 타당하다고 인정될 때에는 출연금을 교부하여야 한다.</p> <p>③ 재단은 매 분기가 끝나는 달의 다음 달 15일까지 분기별 사업 수행 실적 및 예산 집행 결과를 보건복지부 장관에게 보고하여야 한다.</p> <p>[전문 개정 2012. 3. 21.]</p>
한국보건의료연구원	보건의료기술진흥법	제25조(재원) ① 한국보건의료연구원은 정부 출연금, 기부금, 그 밖의 수입금으로 운영한다. <p>② 정부는 한국보건의료연구원의 사업과 운영에 드는 경비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다.</p> <p>③제1항에 따른 정부 출연금의 지급 및 사용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제27조(정부 출연금의 지급 신청) 한국보건의료연구원의 원장은 정부 출연금을 받으려는 경우에는 정부 출</p>	<p>보건의료기술진흥법 시행령</p> <p>제26조(정부 출연금 예산 요구서의 제출 등) 법 제25조제3항에 따라 한국보건의료연구원의 원장은 「국가재정법」 제2조에 따른 회계 연도가 시작되기 8개월 전까지 다음 각 호의 서류를 첨부하여 정부 출연금 예산 요구서를 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 회계 연도의 사업 계획서 2. 회계 연도의 추정 손익 계산서 및 추정 재무 상태표 3. 그 밖에 정부 출연금 예산 요구 내용을 증명하기 필요한 서류 <p>제27조(정부 출연금의 지급 신청) 한국보건의료연구원의 원장은 정부 출연금을 받으려는 경우에는 정부 출</p>

출연기관	출연 관련 법명	관련 조항	세부 조항
			<p>연금 연간 예산 집행 계획서를 첨부하여 출연금 지급 예정일 30일 전까지 보건복지부 장관에게 신청하여야 한다.</p> <p>제28조(정부 출연금의 지급 및 사용) ① 보건복지부 장관은 제27조에 따른 정부 출연금 연간 예산 집행 계획서의 사유가 타당하다고 인정할 경우에는 출연금을 지급한다.</p> <p>② 보건복지부 장관은 정부 출연금 지급이 결정된 경우에는 그 내용을 한국보건 의료연구원의 원장에게 서면으로 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제27조에 따라 한국보건 의료연구원의 원장이 정부 출연금 예산을 받은 경우에는 별도의 계정을 설정하여 관리하여야 한다.</p> <p>④ 한국보건 의료연구원의 원장은 제27조에 따른 연간예산 집행 계획서의 예산 집행에 변경이 발생할 경우 그 변경할 내용과 사유를 보건복지부 장관에게 미리 보고하고 승인을 받아야 한다.</p> <p>제29조(결산 보고) 한국보건 의료연구원의 원장은 「국가재정법」에서 정한 회계 연도가 끝난 때로부터 3개월 이내에 세입·세출 예산서와 다음 각 호의 서류를 첨부하여 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 회계 연도의 손익 계산서 및 재무 상태표 2. 회계 연도의 사업 계획과 그 집행 실적의 대비표 3. 보건복지부 장관이 지정하는 공인 회계사의 의견서와 한국보건 의료연구원 감사의 의견서 4. 그 밖에 결산 내용을 확인할 수 있는 서류 <p>제30조(출연금 지급 규정 등의 준용) 한국보건 의료연구원의 원장이 보건복지부 장관 외의 중앙행정기관으로부터 정부 출연금을 지급받는 경우 정부 출연금 예산 요구서의 제출 등에 관하여는 제26조부터 제29조까지의 규정을 준용한다.</p> <p>제31조(잉여금의 처리) 한국보건 의료연구원의 원장은 회계 연도의 결산 결과 잉여금이 생긴 경우에는 이월 손실금의 보전(補填)에 충당하고, 나머지는 다음 연도로 이월(移越)하여야 한다.</p>
한국의료 분쟁조정 중재원	의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률	<p>제15조(재원) ① 조정중재원의 설립·운영 및 업무에 필요한 경비는 다음 각 호의 재원으로 충당한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부 출연금 2. 조정중재원의 운영에 따른 수입금 <p>② 정부는 조정중재원의 경비를 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다.</p>	<p>의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 시행령 (약칭: 의료 분쟁조정법 시행령)</p> <p>제7조(정부 출연금의 지급 신청) 원장은 법 제15조제1항제1호에 따른 정부 출연금을 받으려면 지급 신청서에 분기별 예산 집행 계획서를 첨부하여 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>제8조(정부 출연금의 관리 등) ① 원장은 법 제15조제2항에 따라 정부 출연금을 받으면 별도의 계정을 설정하여 관리하여야 하고, 정부 출연금을 그 목적 외의 용도로 사용해서는 아니 된다.</p> <p>② 원장은 매 회계 연도의 결산 결과 제1항의 정부</p>

출연기관	출연 관련 법명	관련 조항	세부 조항
		③ 제2항에 따른 정부 출연금의 지급 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	출연금에 잉여금이 생기면 이월 손실금의 보전(補填)에 충당하고, 나머지는 다음 해로 이월하여야 한다.
국립중앙의료원	국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률	제15조(출연 또는 보조) ① 국가는 국립중앙의료원의 사업과 운영에 드는 경비를 예산의 범위에서 또는 「국민건강증진법」에 따른 국민건강증진기금에서 출연 또는 보조할 수 있다. ② 국립중앙의료원은 매 사업 연도의 4월 말까지 다음 연도의 출연금 예산 요구서를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다. <개정 2010. 1. 18.> ③ 개인·법인 또는 단체는 국립중앙의료원의 사업을 지원하기 위하여 국립중앙의료원에 금전이나 그 밖의 재산을 출연할 수 있다.	국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률 시행령 (약칭: 중앙의료원법 시행령) 제4조(출연금 예산 요구서의 제출) 국립중앙의료원은 법 제15조제2항에 따라 다음 연도의 출연금 예산 요구서를 제출할 때에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. 다음 연도의 사업 계획서 2. 다음 연도의 추정 재무 상태표와 추정 손익 계산서 3. 그 밖에 출연금 예산 요구서의 내용을 명백히 하는 데에 필요한 서류 제5조(출연금의 지급 신청) 국립중앙의료원은 출연금을 지급받으려면 출연금 지급 신청서에 분기별 예산 집행 계획서를 첨부하여 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다. 제6조(잉여금의 처리) 국립중앙의료원은 매 사업 연도의 결산 결과 잉여금이 생겼을 때에는 이월 손실금의 보전(補填)에 충당하고, 그 나머지는 다음 연도로 이월하여야 한다.
국민건강보험공단	국민건강보험법	제114조(출연금의 용도 등) ① 공단은 「국민연금법」, 「산업 재해 보상 보험법」, 「고용 보험법」 및 「임금채권보장법」에 따라 국민 연금 기금, 산업 재해 보상 보험 및 예방 기금, 고용 보험 기금 및 임금채권보장기금으로부터 각각 지급받은 출연금을 제14조 제1항 제11호에 따른 업무에 소요되는 비용에 사용하여야 한다. ② 제1항에 따라 지급받은 출연금의 관리 및 운용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	국민건강보험법 시행령 제80조(출연금의 관리) 공단은 법 제114조제1항에 따른 출연금을 각각 별도의 계정을 설정하여 관리하여야 한다. 국민건강보험법(출연기관으로서 공단 업무 관련 내용) 제14조(업무 등) ① 공단은 다음 각 호의 업무를 관장한다. 1. 가입자 및 피부양자의 자격 관리 2. 보험료와 그 밖에 이 법에 따른 징수금의 부과 징수 3. 보험 급여의 관리 4. 가입자 및 피부양자의 질병의 조기 발견·예방 및 건강 관리를 위하여 요양 급여 실시 현황과 건강 검진 결과 등을 활용하여 실시하는 예방 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 5. 보험 급여 비용의 지급 6. 자산의 관리·운영 및 증식 사업 7. 의료 시설의 운영 8. 건강 보험에 관한 교육 훈련 및 홍보 9. 건강 보험에 관한 조사 연구 및 국제협력 10. 이 법에서 공단의 업무로 정하고 있는 사항 11. 「국민연금법」, 「고용 보험 및 산업 재해 보상

출연기관	출연 관련 법명	관련 조항	세부 조항
			<p>보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」, 「임금채권보장법」 및 「석면피해 구제법」(이하 “징수 위탁근거법”이라 한다)에 따라 위탁받은 업무</p> <p>12. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 업무</p> <p>13. 그 밖에 건강 보험과 관련하여 보건복지부 장관이 필요하다고 인정한 업무</p> <p>② 제1항제6호에 따른 자산의 관리·운영 및 증식 사업은 안정성과 수익성을 고려하여 다음 각 호의 방법에 따라야 한다.</p> <p>1. 체신관서 또는 「은행법」에 따른 은행에의 예입 또는 신탁</p> <p>2. 국가·지방자치단체 또는 「은행법」에 따른 은행이 직접 발행하거나 채무 이행을 보증하는 유가 증권에의 매입</p> <p>3. 특별법에 따라 설립된 법인이 발행하는 유가 증권에의 매입</p> <p>4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 신탁업자가 발행하거나 같은 법에 따른 집합투자업자가 발행하는 수익 증권에의 매입</p> <p>5. 공단의 업무에 사용되는 부동산의 취득 및 일부 임대</p> <p>6. 그 밖에 공단 자산의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업</p> <p>③ 공단은 특정인을 위하여 업무를 제공하거나 공단 시설을 이용하게 할 경우 공단의 정관으로 정하는 바에 따라 그 업무의 제공 또는 시설의 이용에 대한 수수료와 사용료를 징수할 수 있다.</p> <p>④ 공단은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 건강 보험과 관련하여 보유·관리하고 있는 정보를 공개한다.</p>
한국보건복지인재원	한국보건복지인재원법	제11조(출연금) ① 정부는 인재원의 설립·운영에 드는 경비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 출연한다 ② 제1항에 따른 출연금의 지급·사용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	<p>한국보건복지인재원법 시행령</p> <p>제2조(정부의 출연금) ① 「한국보건복지인재원법」(이하 “법”이라 한다)에 따른 한국보건복지인재원(이하 “인재원”이라 한다)이 법 제11조제1항에 따른 출연금을 요구하려는 경우에는 매년 4월 30일까지 다음 연도의 출연금예산 요구서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 보건복지부 장관에게 제출해야 한다.</p> <p>1. 다음 연도의 사업 계획서 및 자금 수지 계획서</p> <p>2. 다음 연도의 추정 재무 상태표 및 추정 손익 계산서</p> <p>3. 그 밖에 출연금 예산 요구서의 내용을 명백히 하는 데에 필요한 서류</p> <p>② 인재원이 법 제11조제1항에 따른 출연금을 교부받으려는 경우에는 매 분기 시작 15일 전까지 해당 연도의 출연금 교부 신청서에 분기별 사업 계획</p>

출연기관	출연 관련 법명	관련 조항	세부 조항
			<p>서 및 예산 집행 계획서를 첨부하여 보건복지부 장관에게 제출해야 한다.</p> <p>③ 보건복지부 장관은 제2항에 따른 출연금 교부 신청에 대하여 분기별 사업 계획 및 예산 집행 계획이 타당하다고 인정되면 출연금을 교부하여야 한다.</p> <p>④ 인재원은 교부받은 출연금을 분기별 사업 계획 및 예산 집행 계획에서 정한 용도로만 사용해야 한다.</p> <p>⑤ 인재원은 매 분기가 끝난 후 다음 달 15일까지 분기별 사업 수행 실적 및 예산 집행 결과를 보건복지부 장관에게 보고해야 한다.</p>
한국보건산업진흥원	한국보건산업진흥원법	<p>제12조(출연금) ① 정부는 진흥원의 사업과 운영에 드는 경비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다.</p> <p>② 진흥원은 사업 연도마다 다음 연도의 출연금 예산 요구서를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다.</p>	<p>한국보건산업진흥원법 시행령</p> <p>제2조(출연금예산 요구서의 제출) 한국보건산업진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)은 「한국보건산업진흥법」(이하 “법”이라 한다) 제12조제2항에 따라 매년 4월 30일까지 다음 연도의 출연금예산 요구서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다음 연도의 사업 계획서 2. 다음 연도의 추정 재무 상태표 및 추정 손익 계산서 3. 그 밖에 출연금 예산 요구서의 내용을 명백히 하는 데 필요한 서류

3. 집행 단계: 재정사업 모니터링 사례

가. 재정사업 과정 관리 및 모니터링에 대한 국내 타 부처의 일반 현황

일반적으로 기획재정부의 국고보조금 통합관리시스템은 보조사업의 중복·부정수급과 관련한 예산 누수 및 사회의 불신을 근절하여 재정에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위한 목적으로 추진된 체계이다(윤병태, 2016). 국고보조금 통합관리시스템은 보조사업 집행에 있어 단계별 검증 장치를 도입하여 보조금 사용을 관리하고, 전자 증빙에 기반한 효율적인 정산 업무, 보조사업 운영 현황 및 성과 공개를 통한 투명한 보조금 운영 등 주로 국고보조금의 집행 단계와 관련한 업무들이 주를 이루고 있다.

특히 「국고보조금 통합관리지침」 제45조의2는 시스템을 통해 국고보조사업의 부정수급과 같은 집행 단계의 문제점을 모니터링하여 사업 운영 개선에 필요한 조치를 취할 수 있음을 규정하고 있다. 세부적으로 본 지침은 모니터링을 통해 국고보조금 집행에

문제가 의심되는 사업에 대한 통보, 점검 및 현장 조사, 점검 결과에 따른 조치, 조치 내용의 환류 등과 관련한 내용을 관련 조항에 담고 있다.

기획재정부 「국고보조금 통합관리지침」 중 사업 모니터링과 관련한 조항

제45조의2(부정 수급 모니터링)

- ① 기획재정부 장관은 보조금 시스템을 통해 보조금 부정 수급 모니터링을 실시하여 부정 수급이 의심되는 보조사업은 해당 중앙 관서의 장에게 통보할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 중앙 관서의 장은 자체 점검 계획을 수립하고 그 내용을 보조금 시스템에 등록한 후 점검하여야 하며, 필요한 경우 현장 조사를 실시할 수 있다. 또한 기획재정부 장관은 보조금 시스템 모니터링 결과에 대한 점검 및 현장 조사를 할 수 있다.
- ③ 중앙 관서의 장은 제2항의 점검 결과에 따라 보조금 교부 결정 취소, 보조금 반환, 제재 부가금 부과, 보조사업 수행 배제 등 필요한 조치를 하여야 한다.
- ④ 중앙 관서의 장은 제1항에 따라 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 날로부터 45일 이내 점검을 완료하여야 한다.
- ⑤ 중앙 관서의 장은 제2항 및 제4항에 따른 점검 및 조치를 실시한 즉시, 그 내용을 보조금 시스템에 등록하여 관리하여야 한다.

기획재정부의 기본적인 지침에 의거하여, 각 부처는 국고보조금 사용에 대한 모니터링의 구체적인 방식 등과 관련해 행정규칙상 그 내용을 규정하고 있다. <표 4-7>에 따르면, 다수의 부처들은 모니터링 조치와 관련하여 점검 완료 기한, 현장 조사를 통한 모니터링 세부 내용, 모니터링 이후의 환류 사항 등에 대해 행정규칙상 정해진 국고보조금 집행 관리 방식을 따르도록 한다. 다만 국고보조금 사업에 대한 모니터링의 내용은 부정 수급과 관련한 사업의 문제점을 점검하는 것에 한정되어 있는 양상을 띄고 있다.

<표 4-7> 부처별 국고보조금 관리 중 모니터링에 관한 행정규칙 내용 사례

부처명	행정 규칙명	규정 주요 내용
고용노동부	고용 노동 분야 국고보조사업 관리 규정	제52조의2(부정 수급 모니터링 조치) ① 부서 또는 소속 기관의 장은 기획재정부 장관으로부터 보조금 시스템을 통해 부정 수급 의심 사항을 통보받은 경우 자체 점검 계획을 수립하여 통보받은 날로부터 45일 이내에 점검을 완료하여야 하며, 필요한 경우 현장 조사를 실시할 수 있다. ② 부서 또는 소속 기관의 장은 제1항의 점검 및 현장 조사 결과에 따라 보조금 교부 결정 취소, 보조금 반환, 제재 부가금 부과, 보조사업 수행 배제 등 필요한 조치를 하여야 한다. ③ 부서 또는 소속 기관의 장은 제1항에 따른 점검 및 현장 조사, 제2항에 따른 조치를 실시하고, 지체 없이 그 내용을 보조금 시스템에 등록하여 관리하여야 한다.

부처명	행정 규칙명	규정 주요 내용
산업통상자원부	산업통상자원부 국고보조금 통합 관리 지침	제34조의2(부정 수급 모니터링) ① 기획재정부 장관은 보조금 시스템을 통해 보조금 부정 수급 모니터링을 실시하여 부정 수급이 의심되는 보조사업은 해당 주관 부서의 장에게 통보할 수 있다. 또한 기획재정부 장관은 보조금 시스템 모니터링 결과에 대한 점검 및 현장 조사를 할 수 있다. ② 제1항에 따라 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 주관 부서의 장은 자체 점검 계획을 수립하고 그 내용을 보조금 시스템에 등록한 후 점검하여야 하며, 필요한 경우 현장 조사를 실시할 수 있다. ③ 주관 부서의 장은 제2항의 점검 결과에 따라 보조금 교부 결정 취소, 보조금 반환, 제재 부가금 부과, 보조사업 수행 배제 등 필요한 조치를 하여야 한다. ④ 주관 부서의 장은 제1항에 따라 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 날로부터 45일 이내 점검을 완료하여야 한다. ⑤ 주관 부서의 장은 제2항 및 제4항에 따른 점검 및 조치를 실시한 즉시, 그 내용을 보조금 시스템에 등록하여 관리하여야 한다.
여성가족부	여성가족부 국고보조금 관리 규정	제40조(부정 수급 모니터링) ① 기획재정부 장관으로부터 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 보조사업 부서의 장은 자체 점검 계획을 수립하여 점검하여야 하며, 필요한 경우 현장 조사를 실시할 수 있다. ② 보조사업 부서의 장은 제1항의 점검 결과에 따라 보조금 교부 결정 취소, 보조금 반환, 제재 부가금 부과, 보조사업 수행 배제 등 필요한 조치를 하여야 한다. ③ 보조사업 부서의 장은 제1항에 따라 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 날로부터 45일 이내 점검을 완료하여야 한다. ④ 보조사업 부서의 장은 제1항 및 제3항에 따른 점검 및 조치를 실시한 즉시, 그 내용을 보조금 시스템에 등록하여 관리하여야 한다.
중소벤처기업부	중소벤처기업부 보조사업 관리 규정	제34조의2(부정 수급 모니터링) ① 기획재정부 장관은 보조금 시스템을 통해 보조금 부정 수급 모니터링을 실시하여 부정 수급이 의심되는 보조사업은 해당 중앙 관서의 장에게 통보할 수 있다. ② 제1항에 따라 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 중앙 관서 장은 담당 부서에 통보하여야 하며, 담당 부서는 자체 점검 계획을 수립하여 점검하고, 필요한 경우 현장 조사를 실시할 수 있다. ③ 담당 부서는 제2항의 점검 결과에 따라 보조금 교부 결정 취소, 보조금 반환, 제재 부가금 부과, 보조사업 수행 배제 등 필요한 조치를 하여야 한다. ④ 담당 부서는 제1항에 따라 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 날로부터 45일 이내 점검을 완료하여야 한다. ⑤ 담당 부서는 제2항 및 제4항에 따른 점검 및 조치를 실시한 즉시, 그 내용을 보조금 시스템에 등록하여 관리하여야 한다.
환경부	환경부 국고보조금 운영 관리 지침	제44조의2(부정 수급 모니터링) ① 기획재정부 장관으로부터 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 보조사업 담당 부서장은

부처명	행정 규칙명	규정 주요 내용
		<p>자체 점검 계획을 수립하여 점검하여야 하며, 필요한 경우 현장 조사를 실시할 수 있다.</p> <p>② 보조사업 담당 부서장은 제1항의 점검 결과에 따라 보조금 교부 결정 취소, 보조금 반환, 제재 부가금 부과, 보조사업 수행 배제 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 보조사업 담당 부서장은 제1항에 따라 부정 수급이 의심되는 보조사업을 통보받은 날로부터 45일 이내 점검을 완료하여야 한다.</p> <p>④ 보조사업 담당 부서장은 제1항 및 제3항에 따른 점검 및 조치를 실시한 즉시, 그 내용을 보조금 시스템에 등록하여 관리하여야 한다.</p>

나. 재정사업 집행 관리를 위한 모니터링 활용 사례: 농림축산식품부

재정사업의 집행 단계에서 부정수급 등 사업 수행 절차 중에 발생하는 문제점을 보완하고 올바른 사업 계획의 수행을 도출해 내는 방식으로써 모니터링을 적극 활용하는 대표 사례로 농림축산식품부를 들 수 있다. 농림축산식품부는 행정규칙 단위의 「농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정」을 통하여 보조금 통합관리망을 활용한 사업 관리의 모니터링 절차, 내용, 현장 조사 등 모니터링의 정기적 실시 등을 자세하게 정하고 있다.

〈표 4-8〉 국고보조금 관리 중 모니터링에 관한 행정규칙 내용: 농림축산식품부 사례

행정 규칙명	규정 주요 내용
농림 축산 식품 분야 재정사업 관리 기본 규정	<p>제30조(보조금 통합 관리망을 통한 사업 관리 모니터링, 중요 재산 등록 등) ① 사업 시행 기관의 장은 보조금 통합 관리망의 부정집행탐지시스템(Fraud Detection System)으로부터 메시지를 통보받은 경우 자체 점검 계획을 수립하고 그 내용을 보조금 시스템에 등록한 후 점검하여 검토 또는 조치 결과를 등록하여야 한다. 이 경우 보조사업자 또는 간접 보조사업자에게 관련 자료를 요청하거나 현장 조사를 할 수 있다.</p> <p>② 보조사업자 또는 간접 보조사업자는 제60조에 따른 중요 재산을 취득하였을 경우 15일 이내 보조금 통합 관리망에 등록하여야 한다.</p> <p>③ 사업 시행 기관은 보조사업자 또는 간접 보조사업자로부터 중요 재산에 대한 보고를 받은 경우 1개월 이내 보조금 통합 관리망을 통해 공개하여야 한다.</p> <p>④ 보조사업자 또는 간접 보조사업자는 보조금 통합 관리망에 등록된 중요 재산에 대해 사후 관리 기간이 완료될 때까지 반기별(6월, 12월) 현재액, 증감액 등 중요 재산의 변동 현황을 보고하여야 한다.</p> <p>⑤ 사업 시행 기관의 장은 제61조제4항에 따라 보조금 또는 간접 보조금에 대한 교부확정을 한 후, 「보조금법」 제26조의10에 따른 정보 공시를 보조금 통합 관리망을 통해 보조사업자 또는 간접 보조사업자에게 통지하여야 한다.</p> <p>⑥ 보조사업자 또는 간접 보조사업자는 해당 보조사업 또는 간접 보조사업에 대해 「보조금법」 제26조의10에 따라 해당 회계 연도 종료일로부터 4개월 이내에 보조금 통합 관리망을 통해 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 이 경우 보조사업자 또는 간접 보조사업</p>

행정 규칙명	규정 주요 내용
	<p>업자는 주민 등록 번호, 계좌 번호 등 개인정보는 공개가 되지 않도록 조치하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제34조제1항에 따른 사업 신청서 2. 보조사업 또는 간접 보조사업의 수입 및 지출 내역 3. 정산 보고서 4. 정산 보고서에 대한 검증 결과 5. 보조사업 또는 간접 보조사업 관련 감사 지적 사항 6. 보조사업자 또는 간접 보조사업자에 대한 감사 보고서 또는 감사 관련 보고서 7. 보조사업자 또는 간접 보조사업자의 재무 제표 및 결산서 <p>⑦ 제59조제4항에 따른 회계 감사 대상자는 감사 보고서 제출일부터 1개월 이내 보조금 통합 관리망에 감사 보고서에 대한 정보 공시를 하여야 한다.</p> <p>제98조(모니터링 등) ① 총괄 부서장 및 사업 부서장은 해당 회계 연도 성과 계획서에서 제시한 성과 목표·지표의 달성도, 예산 집행 실적, 사업 방식 등에 대하여 모니터링 및 현장 점검을 정기적으로 실시하여야 한다.</p> <p>② 총괄 부서장은 성과 목표·지표 달성을 위해 재정사업별로 성과관리 컨설팅을 실시할 수 있다.</p>

농림축산식품부가 주관하는 농림축산식품사업 성과평가를 담당하는 한국농촌경제연구원(2020)에 따르면, 농림축산식품부의 재정사업 평가는 크게 ‘계획-관리-결과-환류’의 단계로 이루어지며 이 중 ‘관리’에 해당하는 단계에서는 주로 예산의 집행 상황을 중점적으로 평가하고 있다. 특히 본격적인 재정사업 평가 이전에 사전 평가의 단계에서부터 사업 관리의 적절성과 관련하여, 농림축산식품부는 기존 사업의 모니터링이 잘 시행되고 있는지, 추가적으로 새롭게 점검해야 할 예산 집행 상황의 점검 수행이 가능한지에 대해 비중을 두고 평가하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이를 기반으로 농림축산식품부는 ‘예산 집행률’, ‘사업 모니터링 및 현장 점검 결과’와 같은 지표를 활용하여 재정사업의 집행 관리를 분석하고 있다.

보다 구체적인 예로 농산물 가격 안정 및 수급 조절 사업의 모니터링 과정 및 이를 통한 집행 성과의 개선 사례를 살펴보고자 한다. 농산물 가격 안정 및 수급 조절 사업은 국내에 생산이 부족하거나 품목, 수급 등이 불안한 농산물에 대해 정부가 직접 수급을 하거나 가격 안정을 추진하는 과정을 통해 생산자들의 자율적인 수급 안정 체계를 구축하고 농산물 수급 및 가격 안정을 도모하는 것을 목표로 하는 사업이다(한국농촌경제연구원, 2020). 2020년 기준으로 볼 때 해당 사업에는 총 4개 세부 사업 기준 약 5,138억 원의 예산이 투입된다.

2019년 결산 기준으로 볼 때, 위 사업의 교부 집행률은 99.98%로 매우 높은 수준이

며, 이는 2017년 99.1%, 2018년 99.3%, 2019년 99.98%, 2020년 99.98%로 매년 매우 높은 교부 집행률을 달성하고 있다(한국농촌경제연구원, 2020). 한편, 해당 사업의 예산 실집행률을 살펴보면 2019년 기준 97.4%로 교부 집행률 대비 2.5% 낮은 것으로 나타나는데, 2016년부터의 실집행률 추이를 살펴보면 80.6%에서 계속 하향세를 유지하던 실집행률이 2019년 대폭 상승한 것을 볼 수 있다.

한국농촌경제연구원(2020)은 농산물 가격 안정 및 수급 조절 사업의 집행률이 개선된 원인을 모니터링의 적극적인 활용으로 분석하고 있다. 예를 들어, 세부 사업 중 자조금 지원 사업의 교부 집행률이 2017~2018년에는 90% 초반으로 다른 세부 사업과 비교해 볼 때 상대적으로 낮은 수준이었는데, 과거 예산 집행 과정에서 발생한 문제점을 꾸준히 점검하고 시정할 수 있었던 과정을 통해 2019년 집행률 100%를 달성할 수 있었다. 실 집행률 또한 과거 60~70%대의 다소 낮은 수준을 상회하던 비율을 제고하고자 현장 점검과 모니터링을 적극 실시하여 각 세부 사업의 예산 집행이 적절하게 이루어지고 있는지를 파악하는 노력이 더하여져 실집행률을 끌어올릴 수 있는 결과를 도출한 것으로 보고 있다.

세부 사업의 예를 좀 더 살펴보면, 농산물 가격 안정 및 수급 조절 사업 중 종자 수급 조절 사업은 벼, 보리 등 식량 작물의 고품질 우량 품종 정부 보급종을 필요한 농가로 공급하여 농산물의 품질 증대와 더불어 농업인의 소득 증대를 도모하는 것을 목표로 한다(한국농촌경제연구원, 2020). 2017년도부터 사업 예산 집행의 추이를 볼 때 집행액이 약 650억~710억 원 수준으로 예산 대비 100% 수준의 집행률을 달성하고 있는 것으로 나타나고 있다. 해당 사업의 집행률이 매우 높은 수준인 데에는, 종자 생산 계획 수립에 서부터 채종 포장 관리·운영, 종자 매입, 저장, 보급종 공급, 사후 관리 등 관련 업무 전반에 대한 단계별 현장 모니터링이 체계적으로 실행되고 있는 것에 기인한다. 이로 인해 어느 단계에서 어떤 문제점이 발생하였다는 것을 선제적으로 파악하고 다음 단계로의 사업이 진행되기 이전에 해당 문제점들을 해결할 수 있는 관리 체계가 가능해질 수 있게 된다. 물론 사업의 단계별 현장 세부 모니터링은 사업의 내용적 절차에 집중되고 있으나, 단계별 사업 내용의 충실한 이행이 될 경우 예산이 남용되거나 집행 미흡의 결과로 이어지지 않을 것이라는 예측 하에 사업 내용을 모니터링하는 것은 결국 적절한 예산 집행의 결과로 이어질 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 4-9〉 사업 단계별 모니터링 및 결과 사례: 종자수급 조절 사업

모니터링 단계	모니터링 내용	모니터링 결과
생산·수매	4차 산업 장비인 드론을 활용해 벼 채종포를 상시적으로 점검함으로써 효율적인 채종 포장 관리가 되도록 함	드론으로 촬영한 영상으로 채종포의 생육 상태를 점검하고, 채종 포장에 잡초 등 이형 개체를 식별하는 자동 분석 시스템 개발도 추진함
	키다리병 벼 무병종자 생산을 위해 키다리병 방지를 위한 채종 농가 교육 및 못자리 점검을 실시했고, 키다리병 방제 효과가 우수한 온탕침지 소독법에 대한 기술 지도와 보급을 확대함	불량 종자를 사전에 차단하기 위해 일반 포장 검사 외 특정 병 및 도복 검사를 수행하는 등 검사 체계를 강화함. 그 결과, 포장 검사 합격률(ha)은 2016년산 99.3%, 2017년산 96.5%, 2018년산 98.7%를 기록함
	수매 단계에서 불량 종자의 유입을 사전에 차단하기 위해 순도 검사 및 발아율 점검을 강화함. 특히, 종자 검사를 위한 시료 채취를 세분화하여 시료의 대표성과 검사 결과의 신뢰도를 높이도록 함	종자 검사 결과, 2016년산은 90.1%(21,982톤)의 합격률을 기록했고, 2017년산과 2018년산 합격률은 각각 98.5%(27,190톤), 91.2%(23,474톤)를 달성함
저장·보관	종자 저장·보관 시 종자의 혼종을 방지하기 위해 종자의 품종·품위에 따라 분류해 저장·보관하는 것으로 방식을 개선함	
	저장·보관 된 종자의 품위 상태를 점검하기 위해 주기적으로 발아율 검정을 실시함. 발아율 검정 결과, 발아율이 85~87% 수준으로 낮은 종자는 중점 관리 대상으로 지정해 별도 관리함	
공급·사후 관리	정부 보급종 출고 전 자체 합동 육묘 시험을 통해 정부 보급종의 품질 상태에 대한 최종 점검을 실시함. 출고 후에도 지역 농협(80개소)에 보관 중인 종자의 보관·관리 실태에 대한 사후 조사를 실시함	
	정부 보급종 공급 후 사후 관리 차원에서 주요 공급 지역의 일반 사용 농가, 대량 수요처(육묘장)를 직접 방문해 발아율 등 육묘 상태를 점검함	

자료: 한국농촌경제연구원(2020), 「2020년 농림 축산 식품 사업 성과평가」, 41~43 내용 재구성

4. 평가 단계: 전 주기의 성과관리를 위한 전문 조직·인력 운영 사례

가. 재정사업 성과관리를 위한 전문 조직·인력에 대한 국내 타 부처의 일반 현황

현재 국내 대부분 부처에는 각 부처별 재정사업을 관리하는 전담부서(관, 실)들이 존재하고 있다. 각 부처별 재정사업을 관리하는 부서의 명칭 및 구성 인원은 조금씩 다르긴 하지만 주로 (기획)재정담당관에서 예산 기획부터 편성, 관리, 결산에 이르는 전반적인 업무를 담당하는 것으로 이해할 수 있다. 다만 현재 대다수의 부처가 공식 홈페이지 상에 공개하고 있는 조직도에 따르면, 해당 담당관 내 주요 업무가 주로 예산 기획, 집행 관리, 결산에 집중되어 있으며, 상대적으로 재정사업 평가 업무가 주요하게 진행되지 않는 양상을 보인다. 예를 들어 환경부, 외교부, 국토교통부의 경우 (기획)재정담당관 안에

‘재정사업 성과평가’, ‘재정사업 자율평가’ 업무를 주로 다루는 주무관이 각 1명씩만 배치되어 있었다. 물론 기획재정부와 별개로 국무조정실 중심의 정부업무 성과평가에 대해 각 부처가 별도의 관, 실 단위로 대응하고 평가 업무를 수행하고 있으나, 기획재정부에서 요구하는 재정사업 성과평가의 기조와 방침이 국무조정실의 평가와 조금씩 다른 부분들을 감안할 때, 재정사업 성과평가에 대해 보다 전문적, 체계적으로 대응할 수 있는 조직 구조와 인력 배치가 미흡한 점은 여느 부처들 모두 공통적으로 나타나는 문제점으로 볼 수 있다. 특히 부처 전체의 재정사업 자율 평가 등 평가 관련 업무를 1~2명 수준의 소수의 공무원이 담당하는 것에 대한 업무 적절성 및 전문성 담보의 문제 또한 깊이 생각해 봐야 할 이슈가 될 수 있다.

〈표 4-10〉 부처별 재정사업 성과관리 전담부서 및 주요 업무 현황의 예

부처명	부서명 및 인력 수	주요 업무	부서 내 '평가' 관련 업무 담당 유무
고용노동부	기획 재정 담당관/ 18명	<ul style="list-style-type: none"> 예산 기획, 편성, 집행, 결산 국회 및 정당 관련 협조 업무 관서 운영 경비 자금 수령 및 지급 처리, 관서 운영 경비 출납 증거류 편철, 문서 접수, 분류, 발송 각종 자료 취합 및 문서 편집 	×
과학기술정보통신부	기획 재정 담당관/ 21명	<ul style="list-style-type: none"> 예산 편성 총괄 재정 집행, 기본 경비·공통 비목 편성 및 조정, 집행 결산 업무 ICT 예산, 결산 및 평가 국정 과제, 공유 회의, 사회 관계 장관 회의 등 	○ 1명
교육부	예산 담당관실/ 12명	<ul style="list-style-type: none"> 예산 편성, 기본 경비 편성, R&D, ODA 예산 편성 집행, 기본 경비 결산, 세입 총괄 재정사업 자율 평가, 배정 등 	○ 1명
국토교통부	재정 담당관/ 24명	<ul style="list-style-type: none"> 예산 편성 및 관리, BSC 예산 관련 국회 대응 예비 타당성 조사 및 대상 사업 관리 등 재정 집행, 성과, 결산 기본 경비, 인건비 재정사업 자율 평가, 성과관리, 국고보조금, 재난, 안전 사업 평가 관리 정책 연구 용역 예산낭비신고센터 관리 예산 성과금 	○ 1명
법무부	기획 재정 담당관/ 19명	<ul style="list-style-type: none"> 예산, 지출, 보안 등 총괄 재무 결산, 성과 계획서, 정책 연구 용역 국회 업무 총괄 및 지원, 법령 상용 임금, 인건비 	×

부처명	부서명 및 인력 수	주요 업무	부서 내 '평가' 관련 업무 담당 유무
보건복지부	재정 운용 담당관/ 10명	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 사업의 중장기 계획 수립·조정 • 세입·세출 예산 편성 및 배정, 집행의 조정 및 결산 • 보건 복지 분야 국가재정운용계획 수립·종합 및 조정 • 「국민건강증진법」 제23조에 따른 부담금의 부과·징수 및 체납 처분에 관한 사항 • 국민건강증진기금의 운용 계획 및 재원 편성·지출·결산 평가 • 재정사업 평가에 관한 사항 • 부내 복권 기금의 총괄 등 	○ 2명
산업통상자원부	기획 재정 담당관/ 19명	<ul style="list-style-type: none"> • 예산 편성, 기획, 집행 및 결산 • 국회 대응 • 실, 과 서무, 관서 운영 경비 • 재무 결산 및 행정 지원 등 	×
외교부	기획 재정 담당관/ 15명	<ul style="list-style-type: none"> • 예산 편성, 집행, 결산 • 국회, 국무총리실, 예산 편성 관련 외부 기관 대응 • 대국무총리실 업무 • 일반 예산 집행 원칙 수립 및 조정 • 공동 사업 집행 및 편성 • 인건비 편성, 재정사업 자율 평가 • 재정 집행 계획 수립 및 집행 상황 점검 • 부내 예산 관련 프로그램(D-Brain) 운영 • 예산 성과관리 등 	○ 1명
해양수산부	기획 재정 담당관/ 23명	<ul style="list-style-type: none"> • 예산 기획, 편성, 결산, 총사업비, 예타 • 국회 대응 및 협력 • 재정 집행 관리 등 결산 총괄 및 재정 자율 평가 • 해운, 해사, SOC 분야 예산안 국회 심사 대응, 예산·기금 편성 및 예산 재배정 등 관리 • 수산 예산 편성 • 재정사업 평가 • 예산 업무 관련(총괄 결산 등 관련) 업무 보조 등 	○ 2명
환경부	기획 재정 담당관/ 21명	<ul style="list-style-type: none"> • 예산 기획, 집행, 결산 • 재정사업 성과평가 • 국회 업무 • 재정 관리 • 정책 등 	○ 1명

나. 재정사업 성과관리를 위한 전문 조직·인력 운영 사례: 보건복지부

앞에서 살펴본 대부분의 부처는 재정사업 성과관리를 전담하는 부서와 담당 인력을 부처 내에 설치한 경우들이 일반적이었다. 하지만 그 가운데 농림축산식품부와 보건복지부의 경우 부처와 밀접한 연관이 있는 국무조정실 산하 국책연구기관인 한국농촌경제연구

구원과 한국보건사회연구원 내에 별도 독립된 전문 조직 및 인력들을 통하여 부처 재정 사업의 성과관리 및 평가에 필요한 전문 연구 및 분석을 수행하고 있다. 본 연구에서는 이 중 보건복지부의 사례로 한국보건사회연구원의 사회보장재정데이터연구실의 기능 및 인력 운영 현황을 살펴보고자 한다.

한국보건사회연구원의 사회보장재정데이터연구실은 「사회보장기본법 시행령」 제18조의 2(사회보장재정 추계 및 사회보장통계 등에 대한 민간 위탁 대상 기관)에 근거하여 사회보장 관련 재정 추계, 재정 배분, 재정 영향 분석, 재정 기능 분담, 재정 정보 관리 등에 관한 연구 및 분석을 수행하고 있다. 해당 연구실은 하위 조직으로 5개의 센터 및 팀을 보유하고 있고, 사회보장 정책, 공적 연금 재정 평가, 공공 재정, 소득 보장, 재정 추계 및 분석, 복지 및 보건 재정, 사회 지출, 복지 전달 체계, 재정사업 관리 등에 전문성을 갖추고 있는 석·박사급 연구원 및 전문원 총 49명을 전담 인력으로 배치하고 있다. 위 연구원의 전문 인력들은 부처 내 전담 부서에서 일하는 공무원들과 달리 순환 보직이 아니기 때문에, 큰 변동성이 없는 한 꾸준히 사회보장재정과 관련한 연구와 재정사업 분석 및 평가의 전문성을 담보할 수 있게 된다. 또한 전문 인력들의 연구 결과들을 통해 보건복지부 및 관련 기관들의 재정사업 성과관리 체계에 필요한 지식과 방법 등의 고도화가 더욱 진전될 수 있는 것들이 가능해진다. 한국보건사회연구원 사회보장재정데이터연구실 및 하위 조직의 기능, 인력 구성에 대한 현황은 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 한국보건사회연구원의 사회보장재정데이터연구실 주요 기능 및 인력 구성

조직	주요 기능	인력 구성
사회보장재정데이터연구실	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장 관련 중장기 재정 추계, 재정 배분, 재정 영향 분석, 재정 기능 분담, 재정 정보 관리 등 	14인
사회보장재정 연구 센터	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 사회 복지 지출(SOCX) 산출 • 중장기 사회보장재정 추계 • 사회보장재정 배분 및 재정 영향 분석 • 사회보장재정 지속 가능성 제고 방안 연구 • 국가-지방 정부 사회보장 기능 분담 연구 • 사회보장 통계 생산·관리 및 제공 • 사회보장재정·통계 정보 시스템 구축·관리 	7인
사회보장 정책 평가 조정 지원 센터	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장 정책 성과 분석 및 평가 연구 • 사회보장 정책 영향 평가 및 예측 모형 개발 • 사회보장 행정 데이터 연계 구축 방안 연구 • 사회보장 정책 관련 사회 실험 설계·평가 연구 • 사회보장 정책 신설·변경 협의·조정 지원 	8인

조직	주요 기능	인력 구성
	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙부처 간, 중앙-지방 정부 간 사회보장 정책 조정 지원 • 사회보장 정책 선정·집행 체계 설계 및 표준화 방안 연구 • 사회보장 정책 평가, 연계 및 정합성 제고 방안 연구 • 기타 사회보장 정책 조정 지원 관련 연구 	
정보통계연구센터	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터 통합 연계 방안 연구 및 데이터 관리 시스템 구축·운영 • 보건복지 빅데이터 활용 및 품질 관리 연구 • 최신 빅데이터 분석 방법론 활용을 위한 정책 연구 • 보건 복지 정보화 전략 계획 및 개인정보 보호 관련 연구 • 보건 복지 정보 기술의 융합 연구 • 보건 복지 분야 통계 및 지표 개발 및 연구 • 통계 기반 사회 정책 연구 및 평가 • 사회 조사 연구 방법론 및 통계 분석 방법론 개발 • 국제 통계(WHO, OECD, UN 등) 개발 및 연구 	8인
지역 사회보장 균형 발전지원센터	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 사회보장 추진 현황 분석 • 지역 사회보장 계획 수립·이행 지원 및 분석·평가 • 지역 사회보장 지표 개발·측정 및 통계 수집·분석 • 공공·민간 지역 사회보장 전달 체계 연구 • 지역 사회보장 특구 지정 관련 연구 • 지역 사회보장 거버넌스 개편 관련 연구 • 기타 지역 사회보장 균형 발전 관련 연구 	4인
데이터 조사 관리 팀	<ul style="list-style-type: none"> • 패널 및 일반 조사 데이터 관리 • 조사 데이터 통합 관리 • 표본 설계 및 가중치 산출 • 조사 실사 및 질 관리 • 위탁 조사원 관리 • 패널 가구 관리 	8인

자료: 한국보건사회연구원 홈페이지, 연구 분야, 사회보장재정 데이터 연구실. 내용 참고하여 재구성
<https://www.kihasa.re.kr/research/branch?id=5020000&subld=5020006>(검색일: 2023. 8. 1.)

아울러 해당 조직에서 최근 수행한 연구 보고서를 살펴보면, 특정 사업의 재정사업 성과평가 및 지표 등의 평가 체계 관련 연구, 성과 분석 및 평가를 통한 개선방안 연구, 중장기 단위의 재정사업 영향 분석, 재정사업 관리 체계 등과 관련한 주제의 연구들을 주로 수행해 온 것을 확인할 수 있다. 이와 같이 부처가 아닌 별도의 전문적인 연구 기관과 같은 조직을 통하여 재정사업 성과관리에 필요한 다양한 제도적, 방법적 연구들이 수행됨으로써, 보건복지부 재정사업 성과관리의 고도화 및 전문성이 제고될 수 있는 방안들이 마련될 수 있다.

〈표 4-12〉 보건복지부 재정사업 성과관리와 관련한 한국보건사회연구원의 최근 연구

조직	연도	제목
사회보장재정 연구 센터	2021	사회보장재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정 구조 및 관리 체계의 현황과 진단
	2020	사회보장재정 지출 산출 및 추계 - 제 1부 사회보장재정 지출 산출
	2020	공적 연금 재정 평가 지표 개발을 위한 연구
	2019	중장기 사회보장재정 영향 분석 모형 개발
	2019	중증 응급 질환 지역 네트워크 사업 성과평가 및 개선방안 마련 연구
	2019	사회보장재정 추계 개선방안
	2019	아동 수당 및 출산·양육 지원 체계 발전 방안 연구
사회보장 정책 평가 조정 지원 센터	2022	2022년 중기 사회 재정 전략 수립을 위한 제안
	2021	재산에 대한 건강 보험료 부과 방식 개편 방안에 관한 연구
	2021	보건 의료 재정 지출 효율화를 위한 사례 연구
	2020	사회보장재정 지출의 변동 요인 및 파급 효과 분석
	2020	사회보장재정 지출 산출 및 추계 - 제2부 중장기 사회보장재정 추계
정보 통계 연구 센터	2020	자산 형성 지원 사업 10년의 성과와 한계 및 제도 개편 방안
	2020	공공 사회 복지 지출 변화 요인 및 성과 분석 연구
지역 사회보장 균형 발전 지원 센터	2020	지역 사회 통합 돌봄 사례 관리 재정지원 방안 연구

제2절 국외 재정사업 모니터링 및 평가 관리 사례

1. 분석의 틀

가. 분석 대상

본 절에서는 국외 부처 단위의 재정사업의 성과관리 사례를 살펴보고, 특히 국외에서 보다 안착되어 운영되고 있는 재정사업 모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluation, M&E) 사례를 중점 분석하고자 한다.

해외 부처 가운데 M&E를 통한 성과관리의 전략 체계를 갖추고 있는 영국 문화, 미디어 및 스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS)와 미국 노동부 국제 노동국(Department of Labor, DOL)의 사례를 분석하여 한국의 재정사업 모니터링 및 평가 관리에 함의하는 바를 도출하고자 한다. 두 부처 사례 모두 전 세계적으로 국가 재정사업 관리 및 평가에서 통용하고 있는 증거기반의 M&E 전략을 차용하고 있는 대표 사례이다.

미국 노동부의 경우 부처 내부에 평가 사무소의 명칭을 단 전담부서와 더불어 외부 제3의 전문기관 등을 활용하여 사업의 성과 및 재무 데이터를 모니터링함으로써, 해당 사업의 관리 및 최종 결과를 개선하기 위한 기회를 도모하고 있다. 또 사업 담당자인 공무원들과 지원금을 받고 사업을 실제 수행하는 집단들이 M&E의 계획 단계에서부터 적극적인 참여를 통해 사업 개선을 위하여 실제로 관리되어야 할 사안들을 함께 계획하는 과정을 포함하여, 사업 집행 과정에서 보완되어야 할 사안들에 대한 동의를 구축하는 데 큰 효과를 누리고 있다. 영국 문화, 미디어 및 스포츠부의 M&E 전략 또한 조직 내부에 중앙 및 부처 단위의 전문 분석기들을 배치한 전담 부서와 더불어 정책 공무원, 평가 위원회 등의 역할과 책임을 분산, 강화하여 이들 간의 긴밀한 협력을 강조하고 있다.

또 사업 모니터링 및 평가를 위해 분기별로 업데이트되는 모니터링 시스템을 개발하고 관련 지침, 도구 등을 통해 광범위한 부처 사업이 보다 효율적으로 관리될 수 있는

체계를 구축하는 사례로 볼 수 있다. 영국 문화, 미디어 및 스포츠부는 현재 우리나라의 문화체육관광부와 동일한 수준과 기능을 담당하는 부처라는 점에서, 문화재정 성과관리 체계 및 방식의 중요한 시사점을 던져 줄 것으로 기대할 수 있다.

나. 분석 내용

각 부처별 M&E에 대한 기본적인 철학 및 목표, 전략, M&E의 과정에서 사업 평가를 전담으로 관리하는 부처 내 부서의 역할, M&E의 활동에 있어 주된 역할을 하는 집단과 관련 이해관계자들 간의 거버넌스 체계를 살펴보고자 한다.

다. 분석 방법

사례 분석은 기본적으로 해당 사례에 대한 문헌 분석이 주를 이룬다. 영국 문화, 스포츠 및 미디어부와 미국 노동부의 공식 홈페이지에서 제공하고 있는 M&E의 기본 원칙, 관련 활동 조직 및 이해관계자, 구체적인 M&E의 전략에 대해 소개하는 자료들을 중심으로 해당 내용을 자세하게 분석하고자 한다.

2. 영국: 문화, 미디어 및 스포츠부 사례²⁹⁾

가. M&E에 대한 기본 원칙 및 목표, 전략

영국의 성과관리 체계는 1990년대 후반 노동당 정부가 출범하기 시작하면서 나타난 공공서비스협약제도(Public Service Agreement, PSA)에 따라, 부처 단위의 중앙 정부를 대상으로 거시적인 성과 목표를 설정하고, 이를 다시 미시적인 차원에서 실행시키기 위한 서비스전달협약제도(Service Delivery Agreement, SDA)를 기반으로 하였다(허경선, 2011). 하지만 2010년 정권 변화 이후 하향적(Top-down) 평가 방식의 부정적 측면이 강조되면서 영국의 공공서비스협약제도가 폐지되었고, 이제까지 ‘결과’에 초점을 둔 영국의 성과관리 체계는 점차 각 부처별 정책 ‘과정’에 초점을 두는 집행 평가

29) 영국 문화, 미디어 및 스포츠부, M&E 전략(2022. 11. 10. 발표)

<https://www.gov.uk/government/publications/dcms-monitoring-evaluation-strategy/dcms-monitoring-and-evaluation-strategy#current-dcms-monitoring-and-evaluation-practices>
내용을 토대로 작성함

(Implementation Review)로 변화되기 시작하였다. 통상적으로 영국의 재정사업 성과 관리 체계를 논할 때, 가장 대표적인 제도 중 하나가 지출 검토제(Spending Review)인데, 이 제도 또한 과정 중심의 성과관리 체계가 부각되기 시작되면서 강조된 성과관리 방식이다. 참고로 지출 검토제는 각 부처와 영국 재무부 및 내각 사무처(Cabinet Office)에서 실시하는 정기적인 성과평가와 더불어 부처별 지출을 분석함으로써 정부 재정사업 집행의 과정 및 성과를 체계적으로 관리하고자 했다.

위와 같은 성과관리과 더불어 최근 전 세계적인 공공 재정과 경제 압박의 흐름 속에서, 영국 문화, 미디어 및 스포츠부(Deparment for Culture, Media and Sport, 이하 DCMS)는 강력한 증거 기반을 토대로 효과적인 모니터링과 평가를 발전시키고 이를 정책 결정의 기반으로 활용하고자 노력한 대표적인 부처로 손꼽힌다. DCMS는 M&E 전략을 통해 부처 내 부서들의 모니터링 및 평가 활동이 시기적절하게, 그리고 효율적으로 이루어지는 방안을 마련하여 조직 전체 및 해당 사업을 담당하는 자들의 공적 책임성을 향상할 수 있는 성과관리의 과정을 설계하는 것으로 목표로 한다. DCMS가 추구하는 M&E의 비전, 임무, 결과는 다음 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 영국 DCMS가 추구하는 M&E의 비전, 임무, 결과

비전	
M&E를 통하여 장기적, 지속적인 사업 개선을 가능하게 한다	강력한 증거 기반을 토대로, 이를 잘 유지하여 강력한 평가 문화를 구축하고 알린다
임무	
DCMS가 달성하고자 하는 성과를 전달하기 위한 목표와 행동 계획을 세운다	고품질, 혁신적, 더 많이 필요로 하는 곳에 쓰일 수 있는 모니터링 및 평가가 부서 전체에 생성되어 정책 설계, 개발, 구현, 입법에 활용될 수 있게 한다
M&E를 통해 얻을 수 있는 결과	
시기적절성, 우선순위의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> M&E는 적시에 설계, 수행, 제공되어야 하며 가장 큰 영향을 미치는 영역(증거가 더 많이 필요한 영역)을 전략화하여 수행되어야 한다
정책 의사 결정에의 안정적인 활용성	<ul style="list-style-type: none"> M&E의 결과 및 시사점은 누구나 접근 가능해야 하며, 명확하게 전달되어야 한다 M&E의 결과는 정책 결정 및 정책 전달 프로세스에 확실히 포함되어야 하며, 투명한 과정을 거쳐 평가 결과를 보장할 수 있어야 함
조직 내재성	<ul style="list-style-type: none"> M&E의 과정을 통해, 부처는 조직 내 통용될 수 있는 평가 내용의 표준을 이해할 수 있게 됨 부서의 정책 담당자, 분석가들도 조직 내에서 학습된 M&E를 통해 향후에도 정기적으로 새로운 평가 지식에 접근할 수 있음

위 원칙을 토대로, DCMS는 M&E의 과정을 통해 정부의 재정적 개입의 효과성을 부처 및 전 국민이 이해할 수 있게 돕는 것을 중요하게 보고 있다. 또한 최근 몇 년 동안 부처의 규모가 거치고 정책 사업에 대한 자금 지원 방식 및 전달 체계가 점점 더 고도화되고 있는 상황 속에서, DCMS는 혁신적으로 빠르게 성장하고 있는 부문을 수용하고 비용의 효율성과 사업 품질의 향상, 이 모두를 충족할 수 있는 정책의 개입 방안들을 M&E를 통해 찾고 있다.

나. 주요 활동자 및 이해관계자

DCMS의 M&E 태스크포스(TF)는 영국 내각부(Cabinet Office)와 HM 재무부(HM Treasury) 내에 설립되어 전반적인 M&E 과정을 주도하고 있다. 이를 통해 해당 태스크포스는 향후 사업 운영 및 지출 결정에 필요한 정보를 DCMS에 제공한다. 또한 DCMS의 M&E 태스크포스는 국가 감사원(National Audit Office)와 함께 M&E의 품질과 견고성을 DCMS 조직 내부에 알리고, 사업을 담당하는 조직에 대해 조사하는 활동을 담당하고 있다. 이러한 중앙 차원에서의 감독 및 거버넌스 강화를 통하여 세간이 이목을 집중시키거나 대규모 재원이 지출되는 사업의 경우 철저한 관리가 가능해진다.

하지만 무엇보다도, DCMS의 M&E를 조직적으로 움직이게 하는 원동력은 평가 부서의 담당자들과 사업 담당자인 공무원들의 적극적인 참여와 협업이다. 이는 단순히 M&E 과정에서 필요한 자료나 단순한 사업 진행 상황을 관행적으로 제공하는 수준의 참여와 협력이 아닌, M&E를 통해 진정으로 사업이 개선되고 향후 정책 의사 결정에 대한 강력한 책임과 증거를 제공한다는 임무를 실현하고자 하는 목표와 연계되어 있다. 그래서 DCMS는 이제까지 관행적으로 이루어졌던 M&E 방식을 개선하고자, 다양한 참여 및 학습 방식을 평가 및 사업 담당자들에게 제공하고 있다. 예를 들어, 6주마다 동료 검토 기능을 추가하여 평가 부서, 정책 공무원, 재무 전문가 등 다양한 주체들이 정기적으로 모여 현재 사업에 대해 모니터링 및 평가되고 있는 내용을 공유하거나 업데이트함으로써 성공적인 성과를 추적할 수 있는 기능을 개발하고자 한다. 또 중앙 분석 팀과 부서별로 분산되어 있는 사업 분석 팀 간의 긴밀한 협력을 강화하여 M&E에 필요한 매트릭스, 템플릿, 지침, 평가 도구를 조정하여 DCMS 내 부서 전체적으로 핵심적이고 일관된 M&E가 실행될 수 있도록 한다. 위 내용을 기반으로 DCMS 부처 내 세부적인 M&E의

이해관계자 및 그들의 역할을 <표 4-14>와 같이 정리할 수 있다.

<표 4-14> 영국 DCMS의 M&E 과정에서의 이해관계자 및 역할

이해관계자	주요 역할
부처 고위급 리더	<ul style="list-style-type: none"> • 팀 내에서 평가의 시기적절한 사용 지원 • 팀이 평가에 대한 학습 개발을 수행하도록 권장 • 평가 개발 상황에서 정책 공무원과 분석가의 협력 도모 • 부처 영역별 M&E의 전략 구현 및 준수 여부 감독
중앙 분석 팀	<ul style="list-style-type: none"> • M&E 과정 개선을 위해 정기적인 피드백 수집, 해결 • M&E가 적시에 진행될 수 있게 중앙 평가 팀 내 고위 책임자들에게 도전 과제, 우려 사항 등을 명확히 전달 • 타 정부 부처와의 협력을 통한 M&E의 새로운 방식 학습 • DCMS 내 M&E의 구현 및 영향 모니터링
평가위원회(고문)	<ul style="list-style-type: none"> • DCMS 내 M&E 강조 사항 학습 및 공유 • DCMS 내 M&E 활동 및 분석에 대한 검토, 지원 • M&E 관련 워크숍 참석, 조정, 자문 참여
사업 분석 팀	<ul style="list-style-type: none"> • 학계, 업계 등에서 평가에 전문성 있는 외부 인력 및 자원 활용 • M&E 관련 지침 및 프로세스에 대해 정책 담당자와 공유, 협력
정책 공무원(사업 담당자)	<ul style="list-style-type: none"> • M&E에 대한 인식, 중요성에 대한 이해를 바탕으로 한 학습 • 증거가 기반이 되는 M&E를 통해 평가 요구 사항에 대한 자료 공유 • M&E에 협력할 수 있는 동료와의 협업

다. M&E의 활동 과정

DCMS의 M&E는 증거기반의 모니터링 및 평가 활동을 통하여 단기적으로 부서가 직면하고 있는 사업 관리의 문제점에 신속하게 대응함과 동시에, 장기적으로 부처와 DCMS의 의사 결정을 효과적으로 수행할 수 있는 생태계를 발전시키는 기능을 담당할 것으로 기대한다. 이를 실현하기 위하여, DCMS는 다음의 핵심 목표 및 세부 활동들을 통해 M&E를 통한 재정사업의 성과관리 체계를 구축할 것을 계획하고 있다.

1) 우선순위 지정

DCMS는 본격적인 M&E 활동 이전에, 기초적인 사업 진행 상황 점검을 통하여 현재 DCMS의 지원이 가장 필요하거나 가장 위험한 영역에 대한 이해를 가능하게 한다. 이것은 납세자가 할 수 있는 국민들에게 문화적인 혜택이 시급히 필요한 부분을 정하기 위하여 지금까지 축적된 모니터링 및 평가 정보를 활용하고자 하는 의의와도 연계되어 있다. 기초적인 사업 진행 상황 점검은 다음과 같이 이루어진다. DCMS는 정해진 시기까지

해당 부서들이 사업의 모니터링 및 평가 내용을 공개하고 부처 단위에서 이를 수집하여 전략적 대시 보드를 만들 수 있는 과정을 거친다. 이 전략적 대시 보드를 활용하여 모든 정책 영역에서 지금까지 수행한 모니터링 및 평가 정보를 추적할 수 있는 장치가 마련된다. 이를테면 전체 대시 보드 가운데 사업 관리의 위험성이 포착된 경우 해당 사업이 캡처되어 두드러지게 나타난다. 그래서 M&E의 위험 과제와 논의해야 할 사항들, 성과 관리 및 개선이 가장 필요한 사업 등에 대한 지원이 제공될 수 있는 기제가 마련된다.

2) 모니터링 및 평가 운영

실제 모니터링 및 평가 운영 과정에서 DCMS가 가장 많이 활용하고 있는 방식은 비즈니스 사례 개발 및 영향평가이다. 비즈니스 사례 개발(BC)은 사업을 시행하는 동안과 시행 이후 성과가 어떻게 도출될지를 명확하게 설명해야 하는 것을 강조한다. 이를 위해 비즈니스 사례 개발은 종합 지출 검토, 예산 프로세스 등을 통해 공적 자금 사용의 흐름과 계획, 향후 효과 등을 체계적으로 검토하여 보고하도록 한다. 예를 들어 DCMS는 해당 사업 부서에 정해진 기한까지 비즈니스 사례 개발 템플릿과 지침을 재검토하고 변동된 사항에 대한 업데이트 등을 통해 사업 개선을 위한 모니터링 및 평가 계획을 제출하도록 한다. 또 이전에 중앙 평가 팀 등 평가자로부터 부서가 자체적으로 수행한 M&E에 있어 개선이 필요한 사항들을 실제로 구현한 정도, 상황에 대해서도 평가를 받도록 한다.

영향평가(IA)는 비즈니스 사례 개발과 별개로 경제적, 회계적인 상황에 대해 보다 전문성이 높은 자들이나 규제 관련 위원회 등에 의해 독립적으로 면밀히 조사가 진행되는 방식이다. 특히 DCMS의 영향 평가는 일반적인 M&E의 방식인 프로그램 논리모형을 활용하여, 전문가 및 위원회의 승인을 필수적으로 받을 수 있는 사업 평가 계획을 수립해야 한다. 이후 사업의 진행 상황에 대해 정기적인 결과를 목록화하고 공유하는 과정 속에서 최종적으로 사업이 도달해야 할 목표와 성과를 재검토하고 계획할 수 있는 기회를 갖게 된다.

위 두 방식 외에도 DCMS는 성과관리에 있어 위험이 감지되거나 논쟁의 여지가 있는 사업에 대해 자문을 포함한 모니터링 강화 방식의 품질 보증(QA) 프로세스 등을 통해서 사업의 효과적인 개선을 위한 노력을 수행할 수 있다.

3) 이해관계자의 역량 강화

DCMS는 중앙 및 사업 분석팀과 더불어 평가 위원회, 나아가 부처 직원들의 M&E에 대한 경험, 지식, 역량 강화를 위하여 다양한 부처 내 지원 및 학습 커리큘럼 등을 개발, 제공하고 있다. 특히 중앙 및 사업 분석 팀에 속한 모든 분석가들은 M&E의 고도화된 방식과 새로운 평가들을 꾸준히 학습하기 위해 정기적인 재교육 과정을 이수하도록 한다. 또한 평가 위원회에 속한 전문가들로 하여금 M&E 분석의 기술을 익히고 그들 간의 네트워크를 지원하여, 모니터링과 평가의 작업을 통해 도전적이고 새로운 가치들이 위원회 운영 과정에서 도출될 수 있도록 돕고자 한다.

4) 증거 구축 및 피드백

M&E의 가장 큰 핵심 이자 기반은 바로 증거, 즉 데이터이다. 이 데이터들이 단발적인 것만 사용되는 것이 아닌, 조직에 내재되어 향후 진행될 M&E 및 정책 의사 결정에도 활용될 수 있는 조건을 만들기 위하여, DCMS는 수집된 정보 및 데이터들에 대한 중요도와 활용도에 대한 공개, 홍보 작업을 강조할 계획이다. 특히 부서별로 축적된 M&E의 데이터를 공개함으로써 다른 부서의 성과관리 활동을 학습할 수 있는 기회를 열어 주며, 거시적으로 DCMS의 사업들이 현장에 미치고 있는 영향, 향후 사업 개선을 위해 부처 및 부서가 추구해야 할 방향들에 대해 내재된 학습이 자발적으로 이루어질 수 있는 문화를 구축하는 것을 목표로 한다.

3. 미국: 노동부 사례³⁰⁾

가. M&E에 대한 기본 원칙 및 목표, 전략

미국은 1990년대 초반부터 체계적인 성과관리의 제도 도입을 시작하였는데, 가장 대표적으로 1993년 Government Performance and Results Act of 1993(GPRA)과 2001년 부시행정부 이후 등장한 Program Assessment Rating Tool(PART)과 같은

30) 미국 노동부 홈페이지(<https://www.dol.gov/>), 동일 부처 내 국제 노동국 홈페이지(<https://www.dol.gov/agencies/ilab>) 등의 내용을 토대로 작성함.

제도들이 정부 예산 편성의 우선순위를 결정하고 프로그램에 대한 평가를 실시하였다. 그러다 2009년 오바마 정부 출범 이후 GPRA로 불리는 정부성과결과법은 2011년 개정을 통해 정부성과결과현대화법(GPRA Modernization Act of 2010, GPRAMA)을 출현시켰는데, 이때 주요 개정 내용 중 하나로 연방 정부의 상위 성과 목표 및 개별 단위 사업에 대해서 분기별 성과 점검을 위한 모니터링이 포함되었다(원종학 임소영, 2018). 예를 들어 연방 정부의 상위 목표가 4년마다 한 번씩 수립된다고 보았을 때, 개별 단위 사업들은 분기별 혹은 1년마다 정기적인 모니터링 체계를 거쳐 성과를 점검하고 이를 보고하는 과정을 제도적으로 정하고 있는 것이다. 분기별 사업 모니터링을 통한 성과 점검과 관련한 GPRAMA의 규정은 아래를 참고하도록 한다.

분기별 성과 점검에 대한 GPRAMA의 규정

GPRAMA는 분기별 최소 1회 이상 기관 핵심 성과 목표를 설정해야 하는 모든 연방 기구들이 기관장, COO, PIO(성과관리 전담 직원 및 조직)가 참여하는 성과 점검 회의를 개최하도록 요구하고 있으며, 점검 회의를 통해 아래의 사항을 수행하도록 함

- 각 기관 핵심 성과 목표에 대해 목표 담당자들과 최근 분기 동안의 진행 상황과 추세, 당초 계획된 목표치에 대한 달성 가능성에 대한 점검 수행
- 기관 내부의 관련자들과의 조율을 통해 성과 목표 달성에 기여
- 관련 조직, 프로그램 활동, 규제, 정책 등이 목표 달성에 기여하고 있는지 평가
- 목표 미달성 위험이 있는 목표들을 범주화하고 미달성 가능성이 가장 높은 성과 목표에 대해 규제, 정책, 프로그램 활동 등의 변경이 포함된 성과 개선 전략을 도출

(GPRA Modernization Act of 2010, Sec. 6. Quarterly priority progress reviews and use of performance information. § 1121. Quarterly priority progress reviews and use of performance information.

자료: 원종학 임소영(2018), 21.

위와 같은 범 정부적 기초 하에, 미국 정부의 각 부처 및 연방 기관들은 GPRAMA의 내용 및 OMB에서 제공하는 가이드라인에 따라 부처별 성과관리 및 점검 체계를 구축, 활용하고 있다. 본 연구에서 대표 사례로 보고자 하는 미국 노동부는 부처의 프로그램에 대한 평가 계획, 수행을 위한 핵심 원칙을 통하여 증거 기반의 성과관리 및 평가를 수행하는 것을 목표로 하고 있다.

구체적으로 미국 노동부(Department of Labor, 이하 DOL)는 임금 소득자, 구직자 및 퇴직자의 복지를 육성, 증진 및 개발하는 일을 목표로 하는 부처이다. 이 목표를 토대로, DOL의 성과관리는 평가 수행적인 측면에서 엄격성, 연계성, 투명성, 독립성 및 윤리성 등의 핵심 원칙을 중심으로 이뤄진다.

1) 엄격성

DOL은 성과관리에 있어 법, 예산 및 기타 제약 조건 내에서 가장 엄격한 방법을 적용하는 것을 중요하게 생각한다. 여기서 이야기하는 엄격성이란 주로 평가에서 말하는 내적타당성(원인과 결과에 대한 추론 확립) 및 외적타당성(성과평가 결과의 일반화)과 연관이 크고, 그 외에도 성과를 측정하거나 정확하게 관리하기 위한 도구의 엄격성도 포괄하고 있다.

또한 DOL은 엄격한 성과관리를 전문적으로 계획, 감독하기 위하여 공공 정책, 경제, 사회학과 같은 분야에서 석사 이상의 학위를 갖고 풍부한 경험이 있는 인력을 유지하는 것을 중요시한다. 나아가 성과관리에 있어 피평가 집단이 될 수 있는 내부 직원들도 마찬가지로 성과관리의 최신 기술과 전문성을 개발할 수 있는 기회를 제공하여 성과관리에 적합한 인력 환경을 길러내는 것을 최우선으로 하고 있다.

2) 연계성

DOL이 성과관리에 있어 우선순위로 생각하는 개념들은 해당 사업들과 연계된 입법 요구 사항 외에도 리더십, 특정 기관 및 프로그램의 관심과 필요를 고려해야 하는 상황이다. 즉, DOL의 성과관리는 사업 담당자 및 리더들, 외부의 사업 파트너들, 사업의 수혜자들, 기타 사업과 관련한 다양한 이해관계자들 등 다양한 프로그램, 고객 및 이해관계자들과의 다양성과 연계성을 충분히 포괄할 수 있도록 관리 과정이 설계되어야 할 것을 강조한다.

3) 투명성

DOL은 성과관리의 과정, 관리를 통해 도출된 성과평가의 결과 등에 대한 모든 정보들을 인터넷이나 기타 손쉬운 방법들을 활용하여 일반인들이 손쉽게 접근하는 방식을 구축한다. 특별히 내부 관리나 법률, 집행 절차에서 문제가 제기되지 않는 한, 모든 DOL의 성과관리 및 평가의 결과들은 공개하는 것을 원칙으로 한다. 특히 성과평가의 결과들은 단순한 최종 결과의 내용만을 공개하는 것이 아닌, 평가 과정에서 사용된 데이터까지 공개한다. 또 성과평가의 결과는 결과 보고서 작성 이후 2개월 이내에 발표할 것을 원칙으로 하여 성과관리 결과 공개의 적시성을 담보하도록 한다.

4) 독립성 및 윤리성

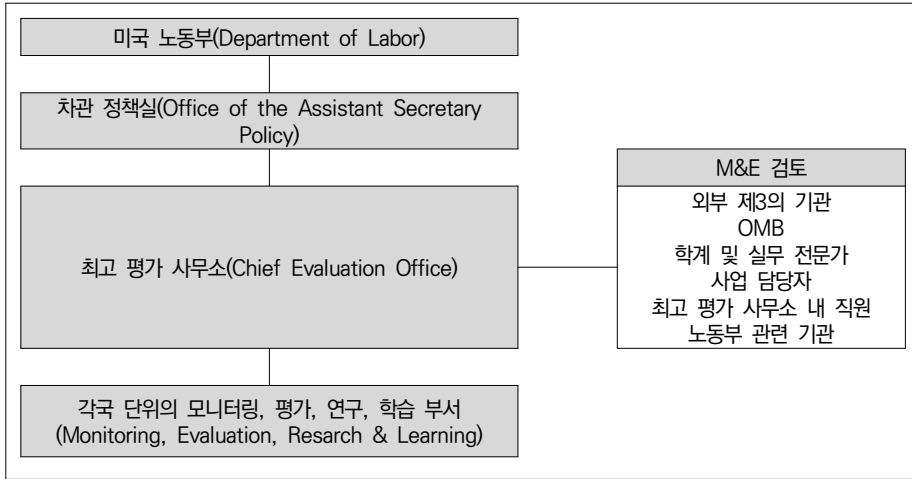
위에서 언급하였지만, 부처 사업의 성과관리를 둘러싸고 있는 이해관계자는 매우 다양하게 존재하고 있고 이들이 성과관리의 과정에 적극적으로 참여하는 것은 매우 중요하다. 하지만 그와 동시에, 성과관리 및 평가의 기능을 현실로부터 격리하고 특정 집단의 영향이나 편향성을 배제하는 작업 또한 중요한 원칙이 될 수 있다. 이를 위해 DOL은 성과관리의 객관성을 제고할 수 있는 성과관리 체계를 설계하고 수행하는 것에 심혈을 기울일 것을 강조한다.

나. 주요 활동자 및 이해관계자

모니터링을 포함한 DOL의 평가 활동 대부분은 OASP(Office of the Assistant Secretary Policy)의 최고 평가 사무소인 CEO(Chief Evaluation Office)에서 감독 관리한다. DOL의 최고 평가 사무소 CEO는 주로 노동부 자체적인 평가 정책에 따라 외부의 제3기관과 계약을 맺고 독립적인 평가와 그에 필요한 연구를 수행, 지원하고 있다. 특히 CEO의 성과평가는 문서업무감축법(Paperwork Reduction Act)에 따른 데이터 수집 방법 및 성과관리 도구를 중심으로 외부 제3기관의 검토, OMB의 검토, 학계 및 성과관리 실무에 능한 전문가들의 검토, 사업 프로그램 담당자 및 CEO 내 직원들, DOL과 관련된 타 기관의 기술적인 검토 등 다양한 이해관계자들의 광범위한 의견과 검토가 수렴된 방식을 따르고 있다.

그 외에도 DOL은 부처 하위에 설치된 국 단위의 조직 안에서 모니터링, 평가, 연구 및 학습(Monitoring, Evaluation, Research & Learning, MERL) 부서를 별도로 설치하여, 사업 및 프로그램이 의도한 성과를 달성하기 위한 진행 상황을 추적하기 위한 모니터링 및 평가 계획의 개발을 촉진하고 성과평가 및 감사, 증명 업무를 감독하고 있다.

[그림 4-1] 미국 노동부 M&E의 전담 조직 및 활동자 구조



다. M&E의 활동 과정: DOL의 국제 노동국 사례

본 절에서는 DOL의 기본적인 성과관리 및 평가의 원칙들이 실제 적용된 사례로, 부처 내 국제 노동국(Bureau of International Labor Affairs, 이하 ILAB)의 M&E 활동 과정 및 내용에 대해 좀 더 자세히 소개하고자 한다. ILAB은 글로벌 노동 기준 강화, 거래 파트너 간의 노동 약속 이행, 인종 및 성 평등 촉진, 국제 아동노동, 강제노동 및 인신매매 방지를 위한 사업을 지원하는 곳이다. 예를 들어, 세계에서 인구나 커뮤니티의 취약성이 큰 국가들을 중심으로 아동노동, 강제노동 및 인신매매를 줄이고, 외국 정부, 기업, 근로자 조직 및 기타 주요 이해관계자와 전략적으로 협력하여 용납할 수 없는 노동 착취 문제를 해결하는 일을 지원하고 있다.

위와 같은 ILAB의 광범위한 사업들의 성과를 효율적, 효과적으로 관리하고 성취도를 올바르게 측정하기 위하여, ILAB는 종합 모니터링 및 평가 계획 또는 앞서 살펴봤던 PDM과 같은 결과 프레임워크를 개발하는 작업을 성과관리의 시작으로 본다. 그래서 ILAB에서 실시하는 다양한 사업들의 성과를 면밀히 모니터링하고, 그 효과를 평가하여 추후 공적 자금이 적절히 관리될 수 있는 방안들을 모색하는 것을 목표로 한다.

특히 ILAB는 상위 부처인 DOL의 평가 정책이 따르고 있는 문서업무감축법(Paperwork Reduction Act)을 기반으로 재무 및 비용 데이터, 설문 조사 통계, 기타

다양한 사업 관련 데이터를 활용한 ‘증거기반의 성과관리’ 방식을 강조하고 있다. 이 방식이 강조되고 있는 것은 단년도로 지원되는 사원보다 점차 중장기적인 연속 지원 사업이 늘어나고 있는 추세 속에서, 성과관리 또한 단발성에 그치는 것이 아닌 축적된 데이터와 증거를 바탕으로 반복적이고 추가적인 학습을 통해 해당 사업이 추후 계속 발전해 나갈 수 있는 길을 모색하기 위함이다.

1) 모니터링

ILAB는 자금 지원 사업에 대한 M&E 계획을 개발함에 앞서, 먼저 실제 해당 사업이나 프로젝트를 실행하고 구현할 자들(한국 상황에서 본다면 사업 담당 공무원이나 보조금을 지급받고 실제 사업을 운영할 주체들)과 공동으로 M&E 계획을 개발한다는 특이점이 있다. 즉 사업과 프로젝트가 본격적으로 수행되기에 앞서 관련된 다양한 이해관계자들의 동의를 구축하여 효과적인 사업의 성과관리를 도모한다는 정당성을 구축할 수 있게 된다는 뜻이다. 더불어 나중에 사업 진행 상황을 보고해야 할 의무가 있는 자들을 계획 개발에 적극적으로 참여시켜, 향후 이들이 어떤 증거를 기반으로 어떤 부분을 모니터링하고 평가하거나 보고해야 할지 그 과정과 내용을 먼저 인지시킨다는 장점도 포함하고 있다. 궁극적으로 ILAB의 모니터링 방식은 증거 기반의 성과관리를 통해 향후 DOL이 최종적으로 의사 결정을 하는 데에도 중요한 자원들을 제공하는 기능을 담당할 수 있다.

또 ILAB의 모니터링은 제3의 전문기관의 감사 및 증명, 모니터링 및 감독의 과정을 통해 해당 사업의 성과와 재무 데이터의 정확성을 보장하는 과정을 거친다. 그래서 공적 자금을 지원받아 사업을 운영하는 자들은 마지막 최종 성과에 도달할 때까지 사업을 관리하고 부족한 부분을 개선할 수 있는 기회를 제공받는다. 이때, 제3의 전문기관 또한 단순히 일방적인 관리 감독의 역할에만 그치는 것이 아닌, 자금을 지원받은 기관과의 협력을 통해 사업이 올바르게 진행될 수 있는 방향을 함께 모색할 역할을 담당해야 한다.

추가적으로, 증거 기반의 모니터링을 더욱 구체적으로 실현하기 위하여, ILAB는 재정 지원 사업 분야와 관련된 세계적 범위의 지식 기반을 늘리기 위한 기본적인 연구, 투자를 지속하고 있다. 그래서 성과관리에 필요한 정확하고 강력한 데이터들을 생성하고, 이를 연구할 수 있는 국가와 전문 연구인들의 역량을 강화하는 작업을 강조한다. 또 ILAB가 주목하고 있는 아동노동, 강제노동, 인신매매와 같은 문제에 대해 제대로 모니터링하

기 위하여 전 세계적으로 통용할 수 있는 표준 데이터와 기준들을 연구하고 확산하는 일을 진행하고 있다.

2) 평가

모니터링 이후 ILAB는 앞서 언급한 상위 부처인 DOL의 성과평가 및 M&E의 기본 원칙에 준수하여 대부분의 재정사업에 대해 사업 수행 기간 동안 최소 1회 이상의 평가를 실시한다. 또 재정적인 성과관리 체계 외에도, ILAB 활동 영역이 갖는 특수성, 이를 테면 아동 노동, 강제 노동, 인신매매의 감소를 위한 다양한 정부 사업과 개입의 효과를 엄격하게 판단하기 위하여 별도의 사업 영향평가를 실시하기도 한다. 예로, 2018년부터 ILAB는 지원 사업들이 의도한 결과를 달성하는 것을 판단하기 위하여, 무작위 대조 시험 영향평가 방식에 대해 연구하고 이를 적용하여 실험군-비실험군 간의 효과 비교를 통해 해당 사업이 갖는 영향, 효과 등을 판단할 수 있는 평가 유형들을 시도하고 있다.

제3절 문화체육관광부 재정 성과관리 체계 관련 함의

1. 재정사업 운영 및 관리에 대한 법적 기반 필요

가. 재정사업 운영 및 관리 규정 미비

문화체육관광부를 제외한 타 부처의 재정지원 방식 및 출연의 기준이 되는 법적 근거를 검토한 결과, 대부분의 부처에서는 법제처의 행정규칙 단위에서 재정사업 운영 및 관리에 대한 규정 및 지침을 정하고 있는 것을 볼 수 있었다. 특히 해당 부처들의 재정사업 운영 및 관리에 대한 법적 기준은 기획재정부의 「국고보조금 통합관리지침」에 의거하여 보조사업 선정에서부터 사후 관리에 이르는 전 주기의 재정사업을 관리할 수 있는 근거를 마련하고 있는 셈이다. 특히 농림축산식품부는 부처의 사업 성격 및 특성을 고려하여 기획재정부의 지침 근거와 더불어 부처에 필요한 관리 규정을 추가하여 부처의 현실에 맞는 재정사업 운영 및 관리를 실행하고 있는 것으로 파악된다. 이와 달리 문화체육관광부는 법령에 근거하여 재정사업을 기획, 관리하지 않고, 아직까지 부처 내 지침 수준에서 국고보조금을 운영, 관리하고 있다. 이로 인해 부처가 사업의 규모나 지원 방식 등을 선정, 기획, 관리하는 데 뒷받침이 될 수 있는 법적 근거가 약하다는 지적을 피할 수 없을 것이다. 그러므로 타 부처와 마찬가지로 법령의 하위 규범 수준에서 문화체육관광부 소관의 법적 근거를 마련하여 실효적인 재정사업 운영 계획을 현실화할 수 있는 방안을 모색해야 할 시점에 이르렀다.

나. 출연기관에 대한 보조사업자 운영 행태 한계, 출연기관 운영 관리 지침 필요

보조금 사업보다 더 확실한 법적 근거가 필요한 출연 지원 방식을 정할 때, 해당 사업이 문화체육관광부 안에서 어떤 특수한 목적을 갖고 출연 방식으로 기획되어야 하는지에 대한 제도적 접근이 명확해야 한다. 앞서 살펴본 국내 타 부처의 경우도 기관 운영

출연에 있어서는 별도의 법령을 마련하여 시행령 단위에서 해당 기관 운영 출연에 필요한 사안을 정한 사례들을 찾아볼 수 있었는데, 사업 단위의 출연은 어떤 명확한 이유나 근거를 제도상에서 드러내어 출연 방식을 정한 경우를 찾는 것이 어려웠다. 그러므로 문화체육관광부 또한 수많은 국고보조금 사업 외에도 출연을 통한 재정사업의 운영의 폭을 넓혀야 할 경우, 사업 출연을 결정하기 위해 필요한 엄격한 법적 근거가 개별적으로 제정되거나, 개정되는 절차를 선제적으로 진행할 필요가 크다.

2. 부처 사업의 특성을 고려한 모니터링의 원칙 및 체계 필요

가. 사업 특성에 맞는 모니터링 체계 미비

재정사업의 집행 단계 가운데 모니터링을 활용한 사업의 성과관리는 원론적으로 그 필요성과 효과성에 대해 자주 논의되고 있으나, 실제로 이를 제대로 활용할 수 있는 구조와 방법들을 정하는 것은 쉽지 않다. 특히 부처별로 사업의 재정 수준과 용도, 집행 방식 등이 다양한 만큼, 통일된 모니터링 방식으로 모든 부처의 사업을 포괄적으로 관리하는 것에도 한계가 존재할 수 있다.

그렇기 때문에 부처의 사업이 갖는 특성을 충분히 이해하고 해당 부처의 특성에 맞게 사업을 모니터링할 수 있는 기준과 수행 체계를 정립해 나가는 것은 매우 중요하다. 본 장에서 분석한 농림축산식품부의 재정사업 모니터링 방식은 위의 시사점을 전달해 줄 수 있는 대표 사례이다. 농림축산식품부는 사전 평가 단계에서부터 예산 집행 상황 및 사업 내용이 절차에 따라 제대로 수행되고 있는지를 현장에서 파악할 수 있는 모니터링 체계를 구축하고 있다. 이로 인해 단계별로 파악될 수 있는 문제점 및 개선안을 토대로 한 선제적인 사업 관리를 통해 궁극적으로 예산 또한 체계적으로 집행할 수 있는 환경을 조성할 수 있게 한다. 이러한 예산 집행 및 사업 모니터링 체계를 잘 수용한 농림축산식품부 재정사업의 경우 매우 높은 예산 집행률을 기록할 수 있었다.

나. 재정사업 성과관리 원칙 미비(목표, 지향점)

해외의 재정사업 모니터링 방식의 경우도 부처마다 각기 강조하고 있는 성과관리의 원칙을 준용하고자 노력하고 있다. 영국 문화, 미디어 및 스포츠부는 성과관리의 원칙으로 시기적절성, 우선순위의 필요성, 의사 결정의 활용성, 조직 내재성을 들고 있으며, 미국 노동부는 엄격성, 연계성, 투명성, 독립성 및 윤리성을 내세우고 있다. 또 두 해외 사례는 해당 사업을 주관하는 부서에서 제시한 데이터 중심의 강력한 증거 기반을 통해 해당 사업의 성과와 재무 상황을 정기적으로 검토할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 그래서 부처 내 수많은 사업들의 예산 및 사업 내용 집행 상황을 한꺼번에 총괄적으로 관리할 수 있는 틀을 갖추고 있다.

위와 같은 국내외 사례들을 살펴볼 때 문화체육관광부도 부처가 가장 강조하거나 우선순위로 하는 재정사업의 목표가 존재한다면 그게 맞는 재정사업 관리의 원칙을 정하는 것이 중요할 것이다. 또한 해당 원칙에 따라 부처의 재정사업들이 제대로 수행, 관리되고 있는지를 살펴볼 수 있는 부처 독립적인 모니터링 방식을 개발하여 부처의 특성을 고려할 수 있는 재정사업 집행 관리 체계를 갖추어 나갈 필요가 있다.

3. 재정사업 관리 및 평가의 전문성 제고

가. 재정사업 성과관리 전문조직 부재

본 장에서 살펴본 국내외 사례들은 부처 외 독립적인 전문기관, 혹은 부처 내 사업 성과관리를 전문적으로 다루는 독립 부서 및 인력들을 배치하여 사업의 성과 및 평가의 고도화된 방식들을 연구하고 개발해 나가고 있다. 국내 사례로 살펴본 보건복지부의 한국보건사회연구원 내 사회보장재정데이터연구실은 하위 부서 5개, 총 49명의 석, 박사급의 연구원들을 배치하여 사회보장, 보건 등과 관련된 재정사업의 성과평가, 평가 지표와 관련된 연구들을 전문적으로 수행하고 있다. 이렇게 부처 외 연구 기관을 통해 해당 부처의 성과관리 및 평가를 위한 연구, 성과관리 도구 및 방법 개발 등이 전문적으로 이루어질 경우, 관련 재정사업 관리 및 평가의 전문성이 제고될 수 있는 방안들이 보다 체계적으로 제시되고 발전될 수 있게 될 것이다.

나. 부처 내 성과관리 역량 및 이해도 부족

해외 사례로 살펴본 미국 노동부 및 영국 문화, 미디어 및 스포츠부의 경우는 부처 내에 재정사업 성과관리 및 평가를 위한 전문부서 및 인력을 배치하고 있는 것으로 확인되었다. 나아가, 해당 부서 외에도 조직 내외부적으로 연계되어 있는 재정 관련 상위 부처, 평가 위원회, 사업 담당 내부 공무원, 외부 제3의 기관, 학계 및 실무 전문가 등 다양한 이해관계자들의 거버넌스를 통해 부처의 재정사업 성과관리가 이루어지는 것을 검토하였다. 특히 영국 문화, 미디어 및 스포츠부의 경우 부처 내 성과관리 전담 부서가 중앙 분석 팀-사업 분석 팀 등 2단계로 이원화된 구조를 통하여 더욱 전문적이고 체계적으로 성과관리의 업무를 분장, 협업하고 있었다.

위의 내용을 종합해 볼 때, 현재 대부분의 부처 및 문화체육관광부가 부처 내 재정 담당관에서 1~2명의 순환 보직 인력으로 재정사업의 성과 및 평가를 관리하는 방식은 전문성을 결여하고 효과적인 성과관리 체계를 갖추지 못한 부분으로 해석될 수 있다. 그러므로 재정사업 전 주기의 성과를 제대로 관리, 평가할 수 있는 적절한 전문 인력 및 관련 기관을 지정하고 오랜 호흡으로 이를 수행할 수 있는 여건을 조성하는 것이 반드시 필요할 것이다.

문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구

제5장

문화재정 성과관리 체계 개선 방향 및 정책 과제

제1절 기본 방향

1. 문화재정 성과관리에 영향을 미치는 환경 변화 반영

가. 문화재정 구조적 특성

문화재정의 가장 큰 특징은 ‘소액 다건’ 방식으로 많은 보조사업이 진행되고 있다는 점이다. 문화재정의 80% 이상을 소관하고 있는 문화체육관광부 예산은 정부 총지출 대비 1.6%(6조 7,408억 원)에 불과하면서 보조사업 수는 1,137개로 전 부처에서 가장 많은 보조사업을 가지고 있다. 보조사업 수가 1,000개가 넘는 부처는 문화체육관광부가 유일하다. 재정사업을 관리하는 단위인 기능별 정부 예산(프로그램 예산) 측면에서 살펴 보아도 문화재정(문화 및 관광 분야)의 건당 사업 예산이 전 부처 통틀어 가장 적다. 문화 및 관광 분야의 1개 단위당 예산은 부문 1조 7,212억 원, 프로그램 1,565억 원, 단위 사업 538억 원, 세부 사업 167억 원이다.

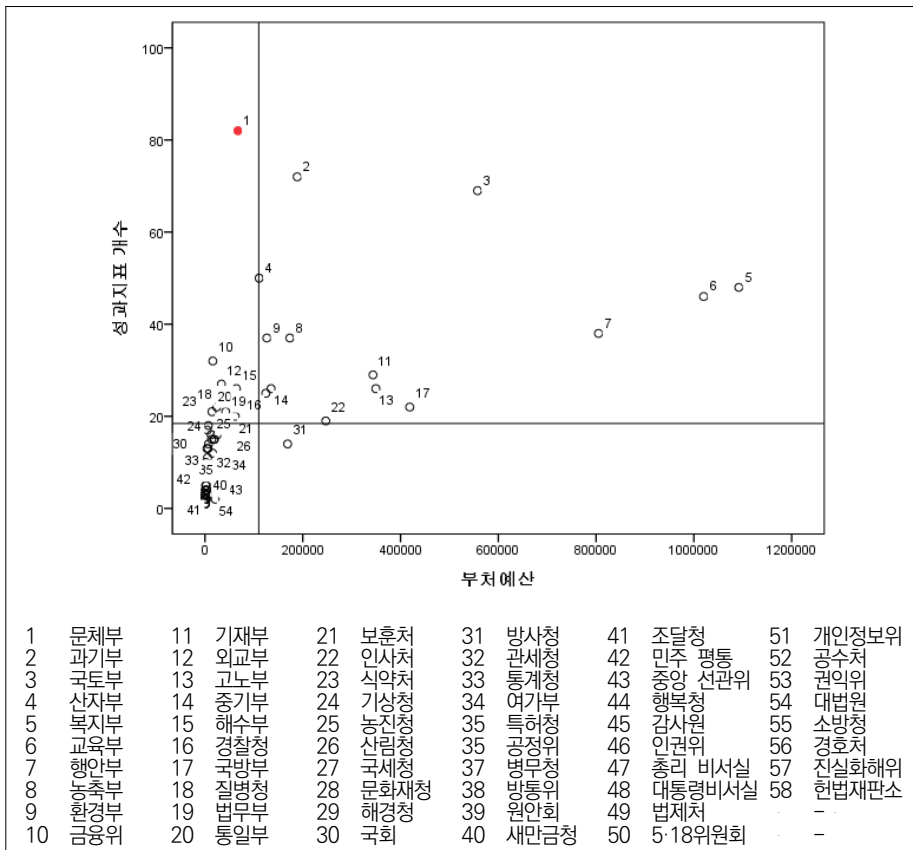
이러한 재정사업 구조는 정책의 성과 측면보다 보조사업자의 실적 관리와 정산에 집중하게 되어 중앙부처의 재정 성과관리에 필요한 행정력을 충분히 발휘하지 못하게 한다. 소액 다건형 재정사업 구조는 간접비용(보조금 신청, 교부 결정, 예산 계산, 정산 등)의 증가를 가져오고, 중앙부처로 하여금 타 사업과의 유사 중복 및 기타 재정사업 관리에 필요한 행정력을 충분히 발휘하지 못하게 함으로써 결국 정책적 의사 결정과 정책 성과관리 역력은 부족하게 되기 때문이다. 중앙 정부의 역할인 정책 수립, 평가, 조정 등 정책적 지원에 집중하지 못하고 보조사업자를 관리하는 데 행정력이 낭비된다는 지적도 계속되어 왔다(한국문화관광연구원, 2018).³¹⁾

실제로 문화체육관광부는 성과목표 관리 대상 부처 중 예산은 총지출 대비 1.1%에 불과하면서 성과 지표는 가장 많은 특징을 가지고 있고, 성과 목표 단위가 상당히 작아

31) 정보람 외 2018, 문화 분야 재정 구조개선 및 신규 과제 발굴

정책의 성과를 기대하기 어려운 구조적 한계를 가지고 있다. 2023년 성과목표 관리 부처 총지출 6조 379억 원에 대한 성과목표 관리를 살펴보면, 전략 목표 181개, 프로그램 목표 476개가 설정되어 있고, 프로그램 목표의 성과 지표는 총 1,069개이다. 이 중 문화체육관광부는 전략 목표 6개, 프로그램 목표 33개가 설정되어 있고, 프로그램의 성과 지표는 82개로 전 부처에서 가장 많은 성과 지표를 가지고 있다.

[그림 5-1] 부처 예산과 성과 지표 개수



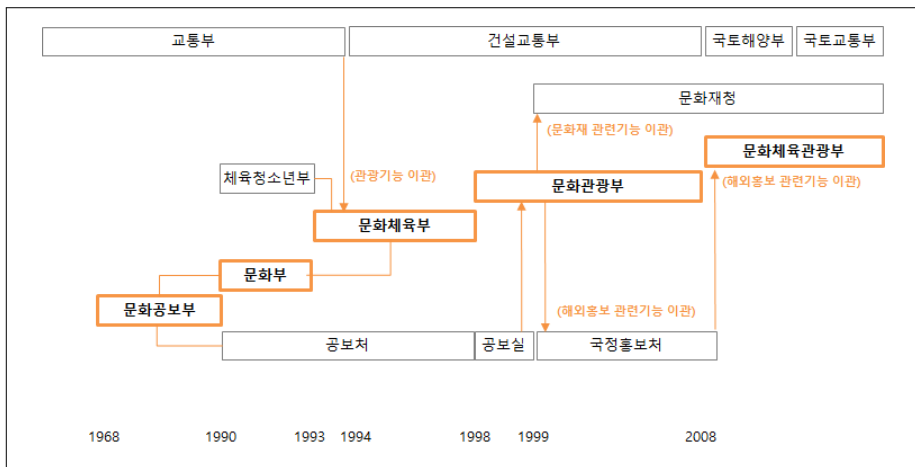
문화재정사업의 특수성과 전문성에 의해 다수의 공공기관을 소관하고 있지만, 재정 성과를 위해 재량과 책무를 부여할 수 있는 재정 구조적 조건이 미흡하다. 예컨대 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률의 근거가 있는 경우에는 기관에 재정사업 운영에 재량과 책무를 부여하는 출연금을 지급할 수 있는데, 문화체육관광부는 법상 규정에도 불구하고 대부분 출연기관에 보조금을 지급하고 있다. 문화체육관광부 소관 법률에서 공공기

관에 출연금을 출연하도록 명시된 기관은 13개 기관이 있으나, 이 중 출연금을 실제로 받고 있는 기관은 2개 공공기관과 1개 위원회에 불과하다. 한국문화관광연구원, 한국콘텐츠진흥원, 저작권위원회가 여기에 해당되는 출연기관(위원회)인데, 이들의 공통점은 모두 연구 기능에 대한 출연금이라는 점이다.

나. 문화체육관광부의 업무 속성

문화정책에 대한 수요가 높아지고 정책의 범위가 확장되면서 문화체육관광부는 기존의 여러 정부 부처의 기능을 흡수 및 병합하는 과정을 거쳐 현재에 이르렀다. 1968년 발족된 문화공보부를 전신³²⁾으로 볼 수 있는데 이 시기 대외 선전에 대한 사무를 주로 관장하다가, 1990년 문화예술에 대한 진흥을 본격적으로 정책에서 다루면서 공보 기능과 문화 진흥 기능을 분리하고 문화부가 발족하였다. 이후 1994년 체육 청소년부와 병합하고 교통부(현재의 국토교통부)에서 관광 기능을 흡수하여 문화체육부로 개편되었고, 1998년에는 문화체육부 외국이 문화재청으로 승격하면서 문화재 기능을 이관하였고, 해외 홍보 관련 기능은 국정홍보처에 이관하였다. 이후 2008년에는 문화, 체육, 관광, 디지털 콘텐츠, 관광 기능을 포괄한 문화체육관광부로 부처 기능 및 명칭을 변경하고 현재까지 유지되고 있다.

[그림 5-2] 문화체육관광부 조직 기능 주요 변화

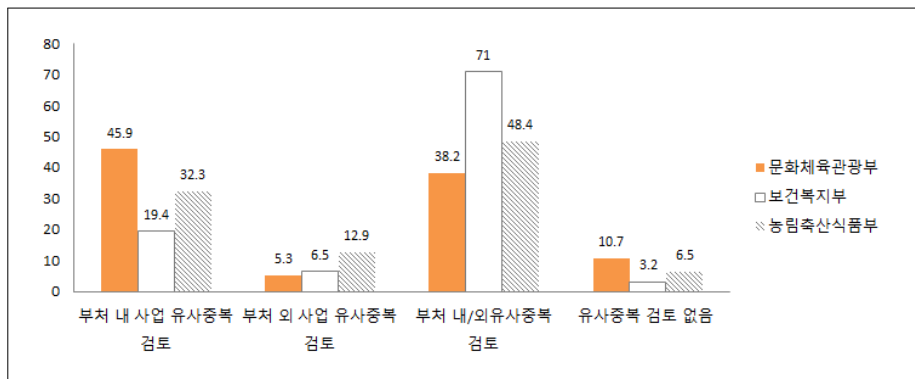


32) 1948년 신설된 공보처 또는 문교부를 문화체육관광부의 전신으로 보기도 한다.

문화체육관광부는 태생적으로 복잡한 조직의 병합과 기능 변화를 거치다 보니, 분야와 영역별로 업무 특성이 복잡하고 다단계에 걸치게 되었으며, 재정 구조와 전달체계 역시 복잡다기하다. 부처는 예산 규모에 비해 사업 개수가 많고 전달체계가 복잡하면 집행 관리에 과도하게 집중하게 된다. 집행 중심의 사업 관리는 단순 예산 투입에 대한 결과를 요구하기 때문에 왜곡된 사업 방향으로 치우치더라도 보정이 어려운 한계가 있다.

또한 삶의 질, 국민 행복, 문화와 관계된 고용 및 고부가 가치 측면에서의 정책 목표를 실행하기 위한 문화·콘텐츠·체육·관광이 연계·협력된 재정사업 구상은 상당히 어려운 것이 현실이다. 조직 내 분야별, 기능별 칸막이는 개별 부서에서 아이템 중심으로 사업을 접근하게 되고 실·국에 소관된 사업이 비슷하게 추진되어 유사 사업 가능성도 높다. 본 연구에서 진행된 3개 부처(문체부, 복지부, 농림부) 설문조사 결과를 살펴보면, 문체부는 타 부처와 달리 신규 사업에 대한 유사·중복성 검토 시 부처 내 유사 중복 검토에 집중하고 있다.

[그림 5-3] 재정사업 유사·중복성 점검 방법



성과관리 체계는 성과관리 주체인 조직의 속성을 정교하게 이해하고 조직 문화와 구조적 한계에도 불구하고 실현 가능하도록 접근해야 한다. 본 연구에서 문화재정 성과관리 체계 개선안은 현실에서 의지를 가지고 실천 가능한 대안이 될 수 있는지를 고려하여 개선방안을 제안하였다.

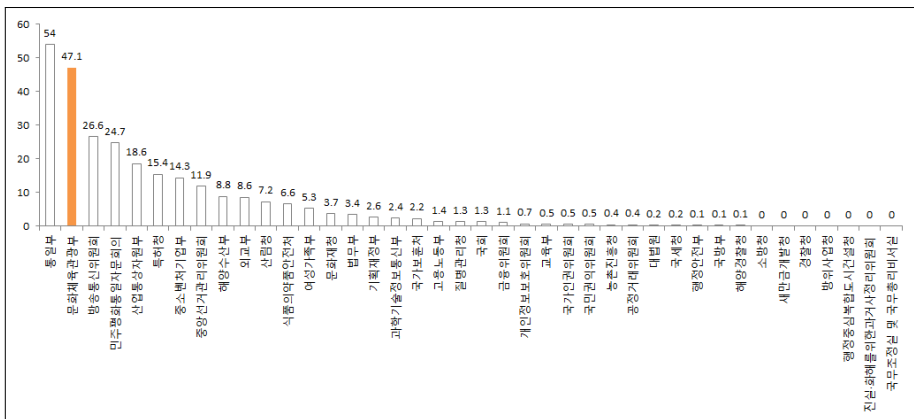
다. 문화재정 성과관리에 영향을 미치는 환경 변화

최근 재정사업 성과관리의 변화가 가속화되고 있으며, 과거 재정성과관리에 대해서는 재정 당국의 업무로 보는 관점에서 개별 부처의 주요 업무 영역으로 보는 관점으로 변화하고 있다. 1990년대 말 외환위기 극복을 계기로 시작된 정부 재정 활동 성과관리는 2000년대 제도화를 거치면서 최근에 보다 체계화되고 강화된 재정성과관리가 요구되고 있다.

2021년 「국가재정법」 개정으로 5년 단위의 ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 및 연간 ‘추진 계획’ 수립이 의무화되었고, ‘2022-2026년 재정사업 성과관리 기본계획’에서는 부처 단위에서 성과 지향적 재정 관리가 강화가 요구되고 있다. 특히 성과목표 관리를 통해 부처별 대표 지표 위주의 성과 공개를 강화하고, 세부 사업 단위의 성과평가를 통해 성과 미흡 사업 중심의 지출 구조조정, 제도 개선 추진 등 성과평가 결과 활용을 제도화하는 등 부처의 성과관리와 평가 업무가 강화된 것이다.

한편 민간보조금에 대해서는 성과 관점보다는 통제와 관리 대상으로 접근하고 있으며, 보조금법 개정을 통해 민간보조금의 선정 및 집행 과정이 강화되고 있다. 국고보조금 감사가 전면 진행되고 있으며, 보조금 관리를 강화하는 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 개정이 추진되고 있다. 문화체육관광부는 부처 총지출 대비 민간보조금은 47.1%이고, 부처의 보조금 중 민간보조는 73.7%로 민간보조금이 통일부 다음으로 높은 부처에 속한다.

[그림 5-4] 부처별 민간보조사업 비율



따라서 문화체육관광부는 보조사업이 많은 부처의 특성을 고려하여 성과관리를 주요 한 부처 업무로 인식할 필요가 있으며 따라서 효과적인 재정 운용을 위해 정책이 의도하는 목표를 달성하기 위한 성과 중심의 지원 방법을 모색할 필요가 있다.

2. 문화재정 성과관리 체계 개선방안 주요 내용

본 연구에서는 문화재정 성과관리에 있어서 구조적 특징과 이로 인한 쟁점과 개선방안을 도출하였다. 문화재정은 구조적으로 소액 다건형 보조사업, 성과 지표 과다, 전달 체계 복잡성, 부처 내 칸막이 등의 한계가 있고, 이로 인해 중앙부처의 행정력이 과다하게 낭비되고 성과관리 관점의 정책 관리는 어려운 실정이다. 이를 개선하기 위해 첫째, 문화재정 기획·조정 기능 강화 방안으로 재정사업 성과 지향점 전환, 문화 분야 부처 간 재정협력기능 강화, 재정사업 성과관리 재구조화를 제안하였다. 둘째 문화재정 사업 실행 및 관리 역량 강화 방안으로 전달체계 전문성 및 책임성 강화, 공공기관 간 연계·협력 성과 지표 협약, 전 주기 재정사업 관리 시스템 구축을 제안하였다. 이를 정리하면 다음 <표 5-1>와 같다.

<표 5-1> 문화재정 성과관리 개선방안 주요 내용

문화재정 구조(특징)	문화재정 성과관리 주요 쟁점	문화재정 성과관리 개선방안
<ul style="list-style-type: none"> • 소액 다건 보조사업(전 부처 1위) • 성과관리 지표 과다(전 부처 1위) • 전달 체계 신뢰-책임 관계 부족 • 부처 내 기능 칸막이 	<p>(기획 단계)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 수요 예측 부족, 예산 과다 편성 • 유사중복 사업 <p>(집행 단계)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진 방식/전달 체계 부적절 • 사업 관리 및 집행 관리 부실 <p>(평가 단계)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 집행을 저조 지적 지속 • 전주기 성과관리 체계 미흡 	<p>1. 문화재정 기획·조정 기능 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 재정사업 성과 지향점 전환: 문화 투자(Investment) 전략 ② 문화분야 부처 간 재정협력기능 강화 ③ 재정사업 성과 관점 재구조화: 선택과 집중 / 보편적 지원 <p>2. 문화재정 사업 실행 및 관리 역량 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 전달 체계 전문성 및 책임성 강화 ② 공공기관 간 연계·협력 성과 지표(KPI) 협약 ③ 전 주기 재정사업 관리 시스템 구축

제2절 문화재정 기획·조정 기능 강화

1. 문화재정 사업 성과지향점 전환

가. 문화재정 사업의 성과관점 변화: 확장 ↔ 효율

문화에 대한 사회 전반의 관심과 수요는 증가하였지만 한정된 정부 예산으로 공공 투자를 함에 있어서 타 분야 재정사업과 비교할 때 반드시 단기간에 더 효과적인 결과를 가져오는 것은 아니다. 동시에 전 국민 보편적 수요로 입증하기도 어렵다. 그럼에도 불구하고 문화는 국가의 명예와 자부심을 높이고 정서적 교감으로 사람과 사람을 연결하는 데 효과적이며, 지역의 경제적 부가 가치를 가져오는 순기능에 의해 반드시 확산되어야 하는 분야이자 미래 세대에 더 큰 수요와 가치가 있는 분야임은 대체로 인정하고 있다.

문화재정 운용 방향을 국가재정운용계획³³⁾이 수립되기 시작한 노무현 정부(참여정부)부터 살펴보면, 노무현 정부에서는 문화를 글로벌 시대의 경쟁력 원천으로 보고 문화재정을 확장적으로 운용하였다. 이후 이명박 정부는 원칙과 효율, 실용적 역할 분담 하에 한정된 재정으로 최대한의 효과를 내고자 하는 효율성을 강조하였다. 그리고 박근혜정부에서는 문화 그 자체의 진흥과 국민의 문화권 보장 측면을 모두 강조하면서 문화재정 2% 목표를 설정하는 등 역대 정부 중 문화재정을 가장 확장적으로 운용하였다. 다음으로 문재인 정부는 문화 그 자체의 육성을 넘어서 문화가 사회 의제를 해결하는 데 적극적인 대응 역할로 문화재정의 개념을 확장하였다. 현 정부인 윤석열 정부는 문화 정책을 지역 및 사회 의제의 대응 역할과 타 분야와 결합하여 상승효과를(고부가 가치, 매력 국

33) 2004년 단년도 예산 편성의 한계를 극복하고 중장기적 시계에서 재정 운용 전략과 자원 배분에 초점을 맞춘 국가재정운용계획을 최초로 수립하고, 2006년 「국가재정법」 제정을 통해 국가재정운용계획 수립과 동 계획의 국회 제출을 의무화하였다.

가 등) 내는 역할에 집중하고 있다. 재정 운용 측면에서는 정부는 민간의 창의성과 역동성을 지원하는 마중물 역할을 강화하는 효율화에 가깝다고 볼 수 있다.

〈표 5-2〉 정부별 문화정책 및 문화재정 운용 변화

구분	노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)	박근혜 정부 (2013~2017.3.)	문재인 정부 (2017.5~2022.5)	윤석열 정부 (2022.5~현재)
국정 비전	- 참여정부	- 선진 일류 국가	- 국민 행복, 희망의 새 시대	- 국민의 나라 정의로운 대한민국	- 다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라
국정 운영 원칙	- 원칙과 신뢰 - 공정과 투명 - 대화와 타협 - 분권과 자율	- 창조적 실용주의	- 경제 부흥 - 국민 행복 - 문화 융성 - 평화 통일 기반 구축	-	- 국익 - 실용 - 공정 - 상식
문화정책 기초	- 창의적인 문화 시민, 다원적인 문화 사회, 역동적인 문화 국가	- 품격 있는 문화 국가	- 문화 융성 - 문화가 있는 삶	- 사람이 있는 문화	- 공정하고 자유로운 문화 매력 국가
문화정책 주요 계획	- 창의 한국 - 문화 강국 (C-Korea) 2010	- 문화 비전 2008~2012	- 제1차 문화 진흥 기본 계획	- 문화 비전 2030	- 제2차 문화 진흥 기본 계획
문화재정 운용 방향	〈확장〉 - 문화 관련 분야 간 상호 시너지	〈효율〉 - 선택과 집중 - 사후 지원, 간접 지원	〈확장〉 - 문화재정 2% 목표	〈확장·효율〉 - 사회 의제 대응 문화 정책	〈효율〉 - 사회 의제 대응 및 분야 결합 상승 효과
문화재정 비율	-	-('08) 1.23% -('09) 1.22% -('10) 1.33% -('11) 1.36% -('12) 1.41%	-('13) 1.47% -('14) 1.52% -('15) 1.63% -('16) 1.72%	-('17) 1.72% -('18) 1.51% -('19) 1.54% -('20) 1.57% -('21) 1.52%	-('22) 1.50% -('23) 1.35%

주 1) 정부별 국정 운영 계획 및 문화정책에서 발표된 계획을 토대로 연구자 작성

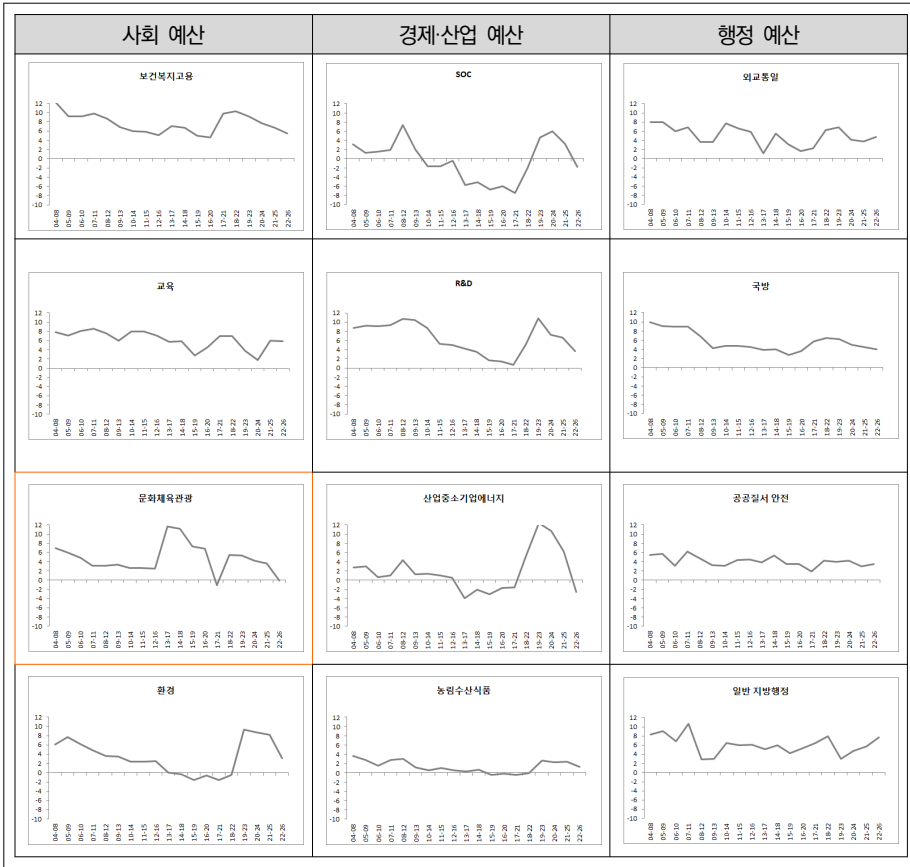
2) 문화재정 비율은 기획재정부 재정정보공개시스템을 활용하여 '문화 및 관광' 분야 예산 비율을 작성하였음

국가재정운용계획에서 수립한 분야별 재정 배분 계획은 다음 <표 5-3>과 같으며, 분야별 재정 운용 방향을 유추할 수 있다. 현 정부 들어서 발표된 국가재정운용계획을 살펴보면 문화체육관광 재정은 2022~2026년 기간 동안 연평균 -0.1%로 보합 또는 약감 소로 계획되어 있다.

〈표 5-3〉 국가재정운용계획 분야별 중기 재정 배분 계획(연평균 증감율)

정부	계획 기간	보건 복지 고용	교육	문화체육 관광	환경	R&D	산업중소 기업 에너지	SOC	농림수산 식품	국방	외교통일	공공 질 서 안전	일반 지 방 행정
윤석열	22~26	5.5	5.9	-0.1	3.2	3.7	-2.6	-1.8	1.3	4.0	4.7	3.5	7.7
문재인	21~25	6.7	6.0	3.6	8.2	6.6	6.2	3.3	2.4	4.5	3.8	3.0	5.7
	20~24	7.7	1.8	4.2	8.7	7.2	10.7	6.0	2.3	5.0	4.1	4.2	4.7
	19~23	9.2	3.8	5.4	9.3	10.8	12.4	4.6	2.6	6.2	6.9	4.0	3.0
	18~22	10.3	7.0	5.5	-0.5	5.2	5.5	-2.0	-0.1	6.5	6.3	4.3	8.0
	17~21	9.8	7.0	-1.0	-1.6	0.7	-1.5	-7.5	-0.5	5.8	2.3	1.9	6.5
박근혜	16~20	4.6	4.5	6.8	-0.6	1.5	-1.7	-6.0	-0.2	3.6	1.7	3.5	5.4
	15~19	5.0	2.8	7.3	-1.5	1.7	-3.0	-6.8	-0.5	2.8	3.2	3.5	4.2
	14~18	6.7	5.9	11.2	-0.3	3.5	-2.1	-5.2	0.7	4.0	5.5	5.4	6.0
	13~17	7.0	5.7	11.7	0.1	4.3	-3.9	-5.7	0.3	3.9	1.2	3.9	5.1
이명박	12~16	5.1	7.1	2.5	2.5	5.0	0.5	-0.5	0.6	4.5	5.9	4.5	6.1
	11~15	5.8	8.0	2.7	2.4	5.3	1.0	-1.7	1.0	4.8	6.6	4.4	6.0
	10~14	5.9	8.0	2.7	2.4	8.7	1.4	-1.7	0.5	4.8	7.7	3.2	6.5
	09~13	6.8	6.0	3.4	3.5	10.5	1.3	2.0	1.2	4.2	3.6	3.3	3.0
	08~12	8.7	7.6	3.1	3.7	10.7	4.4	7.3	3.0	6.9	3.6	4.7	2.9
노무현	07~11	9.7	8.6	3.1	4.9	9.3	1.0	1.9	2.8	9.0	6.9	6.2	10.7
	06~10	9.1	8.1	4.9	6.2	9.1	0.7	1.6	1.6	9.0	6.0	3.1	6.8
	05~09	9.2	7.1	6.0	7.7	9.2	3.0	1.3	2.8	9.1	8.0	5.7	9.1
	04~08	12.2	7.9	7.0	6.1	8.7	2.8	3.1	3.7	9.9	8.0	5.5	8.3

[그림 5-5] 국가재정운용계획 분야별 중기 재정 배분 계획(연평균 증가율)



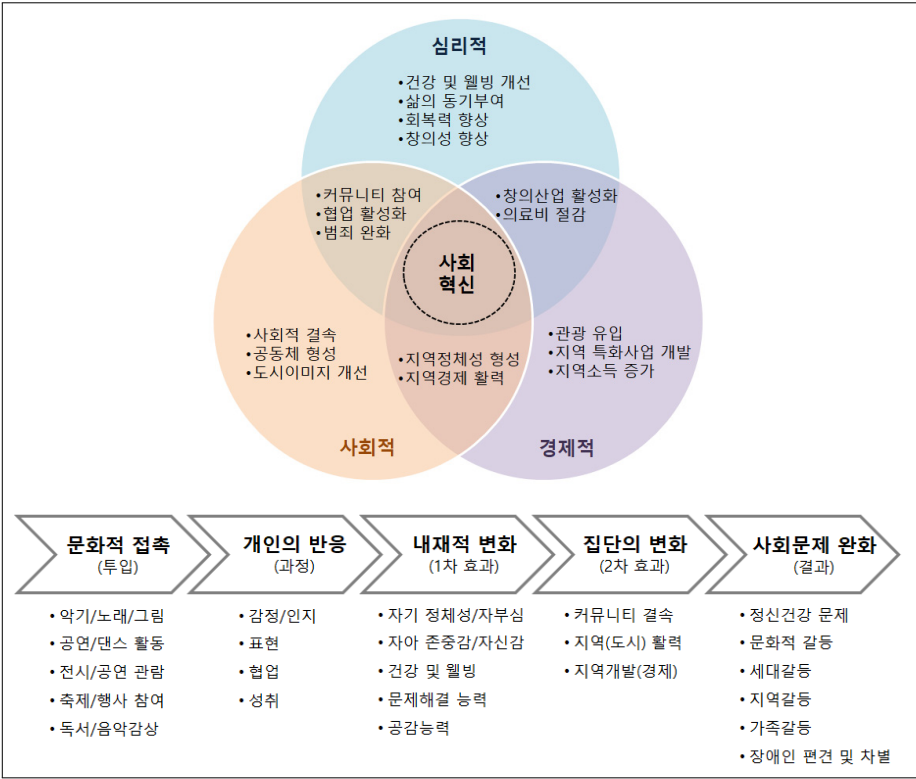
나. 문화 투자(Investment) 전략

문화재정 사업을 단순히 비용을 지출하는 분야로 접근하는 것이 아니라 지출을 잘 하면 사회경제적인 결실을 가져오는 투자의 개념으로 볼 필요가 있다. 문화정책은 과거 문화예술 그 자체의 보존과 진흥에 방점을 두었다가 점차 국민의 기본적인 권리 보장 측면으로 재정 지원을 정당화하였고, 최근에는 사회·경제적인 파급 효과에 대한 논의가 활발해지고 있다. 문화재정 사업을 통해 건강, 삶의 질, 사회적 통합, 혁신, 지속 가능한 지역 개발 등 사회적 효과와 문화를 접목한 신산업들이 각광을 받으면서 일자리와 고부가 가치 등 경제적 효과에 대한 내용들이다.

이러한 문화정책의 변화와 맞물려 재정사업의 성과 지향점도 개별 분야의 개발과 성

장에 매몰되는 것이 아닌, 통합적 문화정책의 목표 달성을 위한 문화 투자(Cultural Investment) 개념으로 전환할 필요가 있다. 문화 분야를 투자적 관점으로 접근이 필요하다는 논의는 OECD, G20 등 회의에서도 문화 및 창조영역(Cultural and Creative Sectors, CCS)에 대한 성과, 사회 경제적 가치 측정에 대한 중요성을 인식하고 정책적 논의로 발전시키고 있는 개념이기도 하다(OECD, 2021). 문화 투자 전략의 핵심은 문화 분야를 진흥이나 지원의 대상이 아닌 미래에 대한 가치와 문화가 가지고 있는 광범위한 영향력을 인정하고 투자의 개념으로 접근하는 것이다. 이는 현재에 보이는 실적보다 미래에 더 큰 성과가 예상되는 재정사업을 계획하고, 연계된 분야와 협력하기 위해 공동의 성과 목표를 개발하는 등 재정 수단과 전달 체계 정비가 요구된다.

[그림 5-6] 문화재정 투자에 대한 사회 혁신 경로



자료: 정보람 외(2022), 사회문제와 문화예술정책, 한국문화관광연구원.

2. 문화 분야 부처 간 재정협력기능 강화

가. 통합적 관점의 문화 분야 재정사업 관리 필요

문화재정에 대한 관심은 양적 확대에서 질적 내실화로 전환되고 있으며, 재정 효율화 압박은 강도가 보다 높아질 것으로 보이는 한편, 문화를 접목한 재정사업이 여러 부처에서 추진되고 있어 문화 투자 측면에서의 통합적 관리가 필요하다. 문화정책에서는 보다 경제 사회 측면에 혜택을 제공하는 방향으로 정책의 범위가 넓어져 왔고 복지, 환경, 농림, 국토 등 사회 정책은 선별주의에서 수요자 기반으로 변모하면서 문화를 접목하는 것이 중요해지고 있다(정보람 외, 2022). 복지부, 중기부, 국토부, 농림부뿐만 아니라 여러 부처에서 문화적 공간, 문화 향유 서비스, 문화 접목 사업화에 대한 육성 지원이 있고 지방자치단체와 민간단체에서도 문화를 접목한 사업을 추진하고 있다. 여러 부처에서 문화를 접목한 서비스(복지) 및 산업 육성 지원 사업을 추진하고 있다 보니, 정부 기능별 구분 중 하나인 ‘문화 및 관광’ 분야 재정에 대한 성과만을 문화재정의 성과로 측정하는 것은 실질적 성과보다 과소 평가될 여지가 있다.

〈표 5-4〉 문화 접목 타 부처 사업 사례

부처명	사업명	주요 내용	문화 연계 특징
복지부	지역 사회 서비스	- 아동·노인·장애인 등 계층별 특성을 고려한 돌봄, 재활, 사회 참여 등 생애 주기별 욕구와 지역 특성을 반영한 다양한 서비스(교육, 의료 문화) 제공	문화 서비스(향유)
중소벤처기업부	지역 가치 창업가(로컬크리에이터)	- 지역의 자연과 문화 특성을 소재로 혁신 기술 또는 아이디어를 결합해 사업적 가치를 창출하는 스타트업 창업가를 발굴·육성(20년~)	문화 콘텐츠(사업화)
국토교통부	도시 재생(특화 재생)	- 역사·문화 등 고유 자산을 활용하여 스토리텔링 및 도시 브랜드화를 추진하고 중심·골목 상권을 활성화하는 사업, 중소 도시에서 중점 추진	지역 문화 공간(재생)-S/W 지방비
농림부	농촌 협약, 농촌 재생	- 농촌 지역에 주거, 일자리 및 사회 서비스가 적정 공급될 수 있도록 관련 사업을 패키지로 지원	농촌 공간+문화 서비스

자료: 정보람 외(2022), 사회문제와 문화예술정책, 한국문화관광연구원

프랑스의 경우 일찍이 70년대부터 문화를 사회 통합의 주요한 매개로 보고 부처 간 교차 정책을 실시했다. 프랑스 재정 분류를 정부 미션별 구분 32개 중 하나로 ‘문화’를 분류하고 있지만, 여러 부처의 문화와 관련된 예산을 ‘문화에 대한 국가 지출’로서 의회

예산안 작성 시 별도 관리하고 있다. 문화와 관련된 직접 예산뿐만 아니라 간접적인 예산까지 문화 관계 예산을 통합 관리함으로써 범부처 정책에서 문화와 결합을 촉진하고 있다.

〈표 5-5〉 프랑스의 문화에 대한 국가 지출(관계 부처 통합)

(단위: 백만 유로)

부처명	2019	2020	2021	2022	2023
농림부	34,17	34,60	32,20	33,10	34,60
국방부	97,10	119,92	102,19	105,49	121,37
환경과 국토부	125,55	142,26	153,82	156,94	141,81
문화부	3,633,09	4,417,78	4,580,54	4,135,56	4,419,88
경제·재정부	117,90	109,73	150,37	43,11	53,10
국가교육, 청소년 및 스포츠부	2,648,81	2,842,18	2,915,10	2,854,28	2,981,40
고등교육, 연구 및 혁신부	602,78	617,85	617,30	597,42	614,03
유럽 외교부	727,96	805,88	763,81	790,66	803,00
내무부	5,51	5,36	4,66	6,16	6,71
법무부	9,24	17,05	34,50	41,13	84,22
해외 영토부	2,96	3,50	6,58	8,00	7,96
총리실	1,55	1,36	2,85	4,35	7,80
추가예산	0,38	0,35	0,35	0,35	0,35
총 일반예산	8,006,92	9,117,47	9,364,23	8,776,55	9,276,29

주 1) 2019~2021년 집행액 기준, 2022년 LFI 기준, 2023년 PLF 기준

주 2) 2019년은 환경부(6,48)와 국토부(119,07) 분리 집계되었으나 이를 합하여 환경과 국토부에 작성하였음

자료: 프랑스 의회, 예산안 발표 자료(Projet de loi de finances pour 2023: Culture)

나. 문화재정 부처 간 협력 강화

사회경제적으로 영향을 미치는 문화정책을 종합적으로 통합 관리하는 동시에 각 부처 및 지자체에서 문화와 관계된 사업에 대해 유사·중복을 개선하기 위해 범정부 종합적인 문화재정을 관리할 필요가 있다. 문화 관련 사업이 여러 부처에 걸쳐 추진되고 있고 앞으로 더 많은 융합과 협업이 요구되는 만큼 문화와 관련된 지원 예산에 대해서 문화체육관광부가 각 부처 예산 편성과 집행을 점검하고 방향을 설정하는 컨트롤 타워 역할이 필요한 것이다.

이러한 다부처 협력 재정 성과관리 사례로 과학기술정보통신부의 국가연구개발 사업

과 행정안전부의 재난 및 안전 사업이 있다. 두 부처는 기본법에 근거하여 관련 정책의 중장기 계획과 타 부처 예산 및 사업 내용에 대한 검토, 예산의 조정 기능을 가지고 있다.

〈표 5-6〉 국내 주요정책 총괄 및 재정조정 기능

구분		R&D	재난 및 안전
근거 법률		과학기술기본법	재난 및 안전관리 기본법
소관 부처		과학기술정보통신부	행정안전부
정책 기획 조정	중장기 전략	수립	없음
	예비 타당성	검토·조정	검토·조정
	조정 기능	예산 배분·조정	예산 사전 검토
예산 심의	심의 대상	각 부처에서 제출한 국가 연구 개발 사업	각 부처에서 제출한 재난 및 안전 관리 사업 (행안부 장관이 기재부 장관과 협의하여 정하는 사업)
	검토 내용	투자 우선 순위 중기 사업 계획서 예산 요구서	투자 우선 순위 중기 사업 계획서 예산 요구서
	결과 통보	예산 배분·조정 내역 (과기부→기재부)	검토 결과 (행안부→기재부)
심의 기구		국가과학기술자문회의 (대통령 직속)	중앙안전관리위원회 (국무총리 소속)

자료: 법률 내용을 참고하여 연구자 작성

예산의 조정 기능에는 두 부처가 차이가 있는데, 과학기술정보통신부는 대통령 소속 국가과학기술자문회의의 심의를 거쳐 예산 배분 및 조정 기능이 있고, 행정안전부는 국무총리 소속 중앙안전관리위원회의의 심의를 거쳐 예산의 사전 검토 기능이 있다. 문화정책 및 관련 예산의 총괄·조정 기능을 구축하기 위해서는 관련 법 개정과 심의 기구에 대한 검토가 필요하다.

〈표 5-7〉 예산 배분 및 조정 기능과 예산 사전 검토 기능 법적 근거 비교

예산 배분·조정	예산 사전검토
과학기술기본법	재난 및 안전관리 기본법
제12조의2(국가 연구 개발 사업 예산의 배분·조정 등) ① 국가 연구 개발 사업과 관련된 중앙행정기관의 장은 해당 기관의 다음다음 연도 국가 연구 개발 사업의 투자 우선 순위에 대한 의견을 매년 10월 31일까지	제10조의2(재난 및 안전 관리 사업 예산의 사전 협의 등) ① 관계 중앙행정기관의 장은 「국가재정법」 제28조에 따라 기획재정부 장관에게 제출하는 중기 사업 계획서 중 재난 및 안전 관리 사업(행정안전부 장

예산 배분·조정	예산 사전검토
<p>지 기획재정부 장관과 과학기술정보통신부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 관계 중앙행정기관의 장은 「국가재정법」 제28조에 따라 기획재정부 장관에게 제출하는 해당 회계 연도부터 5회계 연도 이상의 기간 동안 예정된 신규 사업 및 기획재정부 장관이 정하는 주요 계속 사업 중 국가 연구 개발 사업 관련 중기 사업 계획서를 매년 1월 31일까지 과학기술정보통신부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 과학기술정보통신부 장관은 제2항에 따른 중기 사업 계획서를 검토하고, 과학기술자문 회의의 심의를 거쳐 제7조의2제3항에 따른 국가 연구 개발투자의 방향과 기준을 매년 3월 15일까지 기획재정부 장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게 알려야 한다.</p> <p>④ 관계 중앙행정기관의 장은 「국가재정법」 제31조제1항에 따라 기획재정부 장관에게 제출하는 해당 기관의 예산 요구서 중 국가 연구 개발 사업 관련 예산 요구서를 매년 5월 31일까지 과학기술정보통신부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ 과학기술정보통신부 장관은 제1항·제2항 및 제4항에 따라 관계 중앙행정기관의 장이 각각 제출한 국가 연구 개발 사업의 투자 우선 순위에 대한 의견과 국가 연구 개발 사업 관련 중기 사업 계획서 및 예산 요구서에 대하여 제12조에 따른 국가 연구 개발 사업의 조사·분석·평가와 연계하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 마련하고, 과학기술자문 회의의 심의를 거쳐 그 결과를 매년 6월 30일까지 기획재정부 장관에게 알려야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 연구 개발 사업의 목표 및 추진 방향 2. 국가 연구 개발 사업의 분야별·사업별 투자 우선 순위 3. 국가 연구 개발 사업 예산의 배분 방향 및 대통령령으로 정하는 주요 국가 연구 개발 사업 예산의 배분·조정 내역 <p>3의2. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 국가과학기술연구회 및 과학기술분야과학 기술 분야 정부 출연 연구 기관, 「특정연구기관육성법」에 따른 특정 연구 기관, 「한국해양과학기술원법」에 따른 한국해양과학기술원과 그 밖에 대통령령으로 정하는 연구 기관의 운영에 필요한 경비를 포함하는 예산의 배분·조정 내역</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 유사하거나 중복되는 국가 연구 개발 사업 간의 조정 및 연계 5. 대형 국가 연구 개발 사업의 투자 적정성, 중점 추진 방향 및 개선 방향 6. 다수 부처 관련 국가 연구 개발 사업의 부처별 역할 분담 	<p>관이 기획재정부 장관과 협의하여 정하는 사업을 말한다. 이하 이 조 및 제10조의3에서 같다)과 관련된 중기 사업 계획서와 해당 기관의 재난 및 안전 관리 사업에 관한 투자 우선 순위 의견을 매년 1월 31일까지 행정안전부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 관계 중앙행정기관의 장은 기획재정부 장관에게 제출하는 「국가재정법」 제31조제1항에 따른 예산 요구서 중 재난 및 안전 관리 사업 관련 예산 요구서를 매년 5월 31일까지 행정안전부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 행정안전부 장관은 제1항 및 제2항에 따른 중기 사업 계획서, 투자 우선 순위 의견 및 예산 요구서를 검토하고, 중앙위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항을 매년 6월 30일까지 기획재정부 장관에게 통보하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재난 및 안전 관리 사업의 투자 방향 2. 관계 중앙행정기관별 재난 및 안전 관리 사업의 투자 우선 순위, 투자 적정성, 중점 추진 방향 등에 관한 사항 3. 재난 및 안전 관리 사업의 유사성·중복성 검토 결과 4. 그 밖에 재난 및 안전 관리 사업의 투자 효율성을 높이기 위하여 필요한 사항 <p>④ 기획재정부 장관은 국가 재정 상황과 재정운용 원칙에 부합하지 아니하는 등 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고 제3항에 따라 통보받은 결과를 토대로 재난 및 안전 관리 사업에 관한 예산안을 편성하여야 한다.</p>

예산 배분·조정	예산 사전검토
7. 기초 연구와 지방 과학 기술의 진흥에 관한 사항 8. 중소기업의 기술 혁신 지원에 관한 사항 9. 그 밖에 국가 연구 개발 사업의 투자 효율성을 높이기 위하여 필요한 사항 : ⑧ 기획재정부 장관은 정부 재정 규모 조정 등 특별한 경우를 제외하고는 제5항에 따른 과학기술자문회의의 심의 결과를 반영하여 다음 연도 예산을 편성하여야 한다.	

한편 유사·중복 사업을 사전에 차단하기 위한 제도로써 신설하거나 변경하는 사회보장사업에 대해 예산안을 제출하기 전 보건복지부장관과 사전협의를 의무화하는 제도가 있다. 2013년 12월 시행된 「사회보장기본법」에 따라 2015년부터 각 부처는 사회보장사업을 신설하거나 변경하고자 하는 경우에 보건복지부장관(사회보장위원회)과 사전에 협의를 거쳐야 한다.

다. 통합적 문화재정 사업 성과평가 강화

범부처 관점에서 통합적 재정관리가 필요한 분야에 대해서 사전에 유사·중복 및 사업 타당성에 대해 협의하고 사후에 사업의 효율성 및 효과성을 종합분석하는 부처단위 성과관리가 강화되는 추세이다. 사례로 고용노동부의 재정지원 일자리사업 성과평가, 중소벤처기업부의 중소기업지원사업 성과평가 등이 있다.

2018년부터 재정지원 일자리사업의 효과성을 높이고 제도개선을 지속하고자 일자리사업 평가를 매년 실시하고 있다. 고용노동부는 매년 각 부처에서 제출한 일자리 사업별 실참여자 정보를 행정데이터와 연계하여 유형별 성과지표를 평가하고 있다. 정량지표 평가와 함께 현장모니터링 및 만족도 조사, 외부전문가로 구성된 평가위원회의 정성평가, 실집행률 등을 종합한 데이터 기반 성과평가 방식으로 실시된다. 평가결과에 따라 일자리사업 개선방안을 마련해야 하고 차년도 예산편성에 반영된다.

중소기업지원사업 성과평가는 부처별 중소기업 지원사업 효율성 제고를 위해 2020년부터 시행 중이며, 2023년도 심의회에서는 2022년에 15개 부처에서 지원한 169개 사업을 대상으로 ‘중소기업 지원사업 성과평가 전문가평가단’이 분야별로 평가한 결과에 대해 논의하였다. 중소벤처기업부는 심의회 논의 결과 등을 반영하여 예산반영 및 사업

개선 등을 기획재정부 및 소관 부처에 제공할 계획이다.

통합적 문화재정 사업 성과평가를 위해서는 범부처 측면에서 문화사업의 성과평가 틀이 개발되어야 하며, 기존에 유사한 정책평가인 문화영향평가, 재정사업자율평가, 주요 정책과제 평가에 대한 검토가 선행되어야 한다. 이는 추후 정책과제로 진행될 필요가 있다.

3. 재정사업 성과 관점 재구조화

문화재정이 정부 예산 구조조정 압박으로 규모를 늘리는 데 한계가 있다면 생산성과 효과성을 높이는 데 중점을 두고 성과 관점을 재구조화할 필요가 있다. 이것은 한정된 자원을 집중시키는 ‘선택과 집중’ 전략과 다수와 다중에 대해 기회를 부여하는 ‘보편적 지원’ 영역을 구별하고 성과 목표와 지향점을 달리 요구하는 것이다. 재정 운용적 측면에서는 국가 전략적인 분야에 집중 투자하는 것이 유리하나, 문화체육관광부 사업의 특성상 진흥적 성격에 의해 다수를 대상으로 한 시드(SEED)사업으로 소액 다건 지원이 불가피한 구조일 수 있다. 오히려 무조건적인 통합 구조조정은 소액 다건이 타당한 사업까지 위축시킬 수 있으므로 전략적으로 선택과 집중이 필요한 분야와 소액 다건이 필요한 분야를 분류하여 Two-track으로 접근할 필요가 있는 것이다. ‘선택과 집중’의 경우 정책 사업을 수행할 수 있는 사전 역량이 충분해야 하고 사후 사회경제적 성과에 대한 책무 이행을 기대할 수 있어야 하고, ‘보편적 지원’의 경우 다수에게 기회가 제공되는 것을 가장 우선으로 두어 구분할 수 있다. 동일한 분야에서도 ‘선택과 집중(대규모, 탁월성, 전문성)’과 ‘보편적 지원(소규모, 다양성, 보편성)’으로 예산 규모와 투자 전략이 구분 설계될 수 있다.

‘선택과 집중’은 탁월성과 전문성을 요하는 영역이고, ‘보편적 지원’은 다양성과 보편성을 요하는 영역이다. 이 두 가지 구분에 따라 예산 규모와 재정투자 결과 및 성과가 달리 설계되어야 한다. 현재는 재정투자 규모와 사업 성격에 상관없이 정책의 성과를 요구하고 있다. 선택과 집중 영역은 다년간 규모화된 예산을 투자하되 자체적인 성과관리와 과정 및 사후 성과평가를 엄격하게 추진해야 하고, 보편적 지원 영역은 소액의 예산을 폭넓은 대상에게 지원하고 성과 요구가 아닌 실적 제출과 정산에 대해서도 간소화 검토가 필요하다. 두 가지 전략에 대한 구분은 정부, 민간 전문가 등이 참여한 토론회

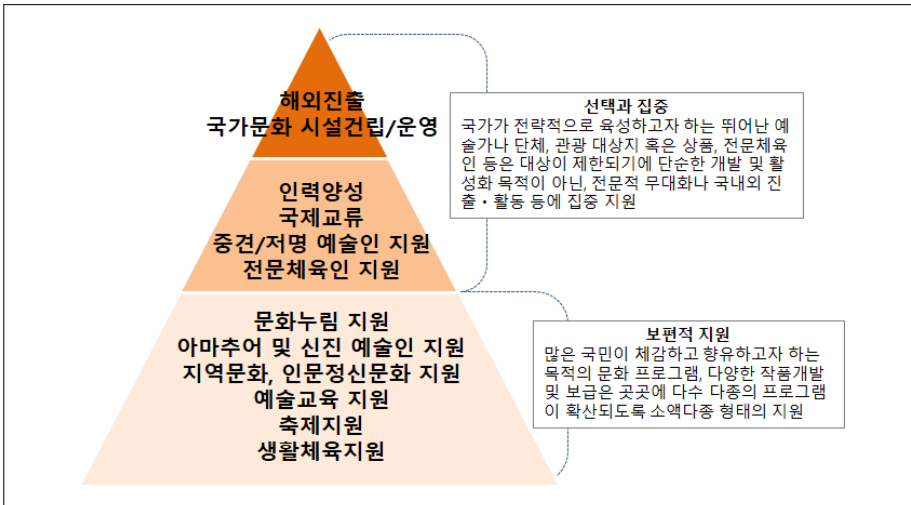
등을 통하여 큰 틀의 방향이나 합의를 도출하는 과정이 필요하며, 전략 유형별 사업 예시는 다음과 같다.

〈표 5-8〉 선택과 집중 / 보편적 지원 구분(예시)

선택과 집중(탁월성, 전문성)	다수의 보편 지원(다양성, 보편성)
<ul style="list-style-type: none"> • 국가가 전략적으로 육성하고자 하는 뛰어난 예술가나 단체, 관광 대상지 혹은 상품, 전문 체육인 등은 대상이 제한되기에 단순한 개발 및 활성화 목적이 아닌, 전문적 무대화나 국내외 진출·활동 등에 집중 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 많은 국민이 체감하고 향유하고자 하는 목적의 문화 복지 프로그램, 다양한 작품 개발 및 보급, 전 국민 여가 편의 증진 등을 위해서는 다수를 대상으로 한 보편적 지원

자료: 연구자 작성

[그림 5-7] 선택과 집중 / 보편적 지원 구분(예시)



제3절 문화재정 사업 실행 및 관리 역량 강화

1. 전달체계 전문성 및 책임성 강화

가. 정부-문화 기관 팔길이 원칙(arm's length principle)

문화는 분야 특성상 현장성 또는 생활성, 그리고 전문성이 요구되기 때문에 적합한 기관에 권한을 위임하되 책임과 성과를 엄격히 하는 방식이 요구된다. 지역이나 현장과의 접점이 많으면서 한편으로 국가를 대표하고 국가 단위 위상을 좌우하는 전문성과 탁월성을 가지고 있는 영역이기 때문이다. 팔길이 원칙(arm's length principle)은 영국 문화부가 예술위원회(arts council)를 설립하면서 ‘지원은 하되 간섭은 하지 않겠다’고 하면서 생긴 표현이다. 중앙부처 중심의 예술행정 구조를 가진 영국이나 한국에서(배관표 외, 2021), 문화 분야에서 특히 중요하게 다뤄지고 있다. 팔길이 원칙은 예술의 자율성과 문화 예술 기관의 전문성, 독립성이 요구되면서 강조된 원칙이다.

정부의 중점 추진 과제는 전달체계를 통해 실현되므로 재정사업의 효과성 및 효율성에는 전달체계의 역할이 크다. 재정사업은 환경 변화와 현장 수요에 따라 기민하게 추진되어야 하며, 특히 문화 분야 사업은 다양한 형태로 나타나기 때문에 현장 수요를 반영하면서 전문성을 갖추 수 있는 전달체계가 필요한 것이다. 전달체계의 역할 강화를 위해서는 문화체육관광부와 공공기관(또는 민간단체)의 권한과 책임의 범위에 대한 합의가 필요하고, 문화체육관광부는 지금보다 공공기관의 세세한 사업에 대한 관심은 줄이고 성과 중심의 접근이 필요하다. 동시에 공공기관은 문화체육관광부에 대해 지금보다 적극적으로 실행 사업에 대한 제안과 기획 능력을 개발해야 하고 단순한 사업 실행을 넘어 성과에 대한 책임이 필요하다.

나. 출연기관 관리 지침 마련

그동안 문화체육관광부는 민간단체의 국고보조사업 지원과 관련하여 집행의 투명성에 방점을 두고 제도 개선에 노력하여 왔으나, 이와 맞물려 민간단체들이 적절한 전문성과 효율성을 가지고 사업을 추진할 수 있도록 장려하는 성과관리 시스템 마련이 중요하다. 중앙부처인 문화체육관광부는 소액 보조사업까지 직접 교부하거나 소규모 민간단체를 지정, 관여할 필요 없이 세부 사업의 성과관리에 집중하고 본연의 업무인 정책 결정 및 사업 평가 관리에 능률을 올릴 수 있기 때문이다. 그런데 정부 재정에 있어서 자율을 부여하는 완전한 신뢰 관계를 형성하는 것이 현실에선 쉽지 않고, 실제로 문화체육관광부 소관 출연기관은 법적 근거로 출연금 형태의 재정 관계가 명시되어 있음에도 불구하고 연구 기능을 가진 조직을 제외하고는 모두 보조금을 받고 있다.

보조 중심의 재정지원은 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 보조금은 경상 경비에 사용할 수 없다. 「보조금 관리에 관한 법률」은 보조금을 시설 자금과 운영 자금으로만 사용할 수 있도록 하여, 경상 경비에 사용할 수 없도록 하고 있다. 문화 분야 공공기관들은 보조사업자로서 보조사업을 집행하고 있는 경우가 많은데, 보조금을 경상 경비에 사용할 수 없으므로 기관 운영에 어려움을 겪고 있다는 의견이 많다. 특히 팬데믹 기간 동안 지원 사업이 급증함에도 불구하고 사업을 운영할 수 있는 보조금으로는 인력을 확보할 수 없어 어려움을 겪는 경우가 많았다. 보조사업만으로는 인력의 안정적 운영이 어렵고 문화 기관 및 사업의 자율성과 전문성은 떨어질 수밖에 없다.

둘째, 보조금은 정산이 필요하다. 보조사업자 또는 간접 보조사업자의 경우 회계 연도가 끝났을 때 정산을 해야 한다. 정산은 세 가지 측면에서 문제가 되는데, 우선 집행 잔액 및 이자 수입을 국고에 반환해야 한다는 점이다. 기관의 탄력적 사업 운영을 제한할 수 있다. 또한 정산으로 인하여 다년도 사업이 어렵다. 보조사업은 회계 연도마다 정산이 이뤄지므로 보조사업을 장기적으로 계획하기가 어렵다. 그리고 정산 과정이 있기 때문에 미시적인 통제가 강화되고 있다. 부정수급 등을 막기 위하여 정산 절차가 복잡화되고 예술인들은 정산 과정에서 어려움을 겪고 있다. 정산 과정에서 중앙부처의 관리 감독은 강화될 수밖에 없으며 기관 및 사업의 자율성과 전문성은 떨어질 수밖에 없다.

보조사업은 보충적인 용도로 진행된다(법제처, 2022). 보충적인 용도이기 때문에 개별 법률에 반드시 지원 근거가 있어야 하는 것이 아니며, 「보조금 관리에 관한 법률」을

통해서 형식적인 측면에 초점을 맞춰 관리된다. 반면 출연은 기관의 고유 목적을 수행하는 데 사용되어야 하며, 따라서 법률 근거가 명확하게 있어야 한다. 고유 목적으로 수행하기 때문에, 지출 내역을 제한하지 않고 집행 잔액 및 이자 수입을 출연기관의 자체 수입으로 사용 가능하도록 한다.

〈표 5-9〉 출연금과 보조금 비교

구분	출연금	보조금
개념	정부가 직접 수행하기 어렵거나 민간이 이를 대행하는 것이 보다 효과적이라고 판단될 경우, 또는 국가가 재정상 원조를 할 목적으로 법령에 근거하여 민간에게 반대 급부 없이 금전적으로 행하여지는 출연으로 교부하는 금액(법적 개념 정의 없음)	국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금 등 상당한 반대 급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금(「보조금 관리에 관한 법률」제2조)
일반법상 근거	없음	「보조금 관리에 관한 법률」
개별법상 근거	반드시 법률상 지원 근거 필요(「국가재정법」제12조)	필수 요소 아님
적용 대상	정부 출연기관 등	지방자치단체, 민간
용도 지정	- 기관 출연금: 사용 용도 비지정 - 목적 출연금: 사용 용도 지정	사용 용도 지정 필수
집행 잔액 처리	- 국가 연구 개발 사업: 「국가연구개발사업혁신법」에 따라 처리 - 각 공공기관 개별 지침에 따름	사후 정산, 국고 반환 처리
이자 수입 처리	- 국가 연구 개발 사업: 「국가연구개발사업혁신법」에 따라 처리 - 각 공공기관 개별 지침에 따름	국고 반환 처리

자료: 장희란(2022), 출연금 현황과 개선 과제, 국회예산정책처.

이러한 관점에서 문화 분야 공공기관들을 살펴보면, 문화 분야 공공기관들은 근거 법률을 갖고 고유 사업을 수행하고 있다. 근거 법률의 개정을 통해 문화 분야 재정사업이 출연으로 이뤄진다면, 출연기관들은 고유 사업을 보다 효과적이고 효율적으로 진행할 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 흐름은 성과 지표의 수를 줄이고, 일부 사업의 경우 자율 평가를 면제하기도 하는 재정사업 성과관리의 최근 변화와도 일맥상통한다.

다만 전달체계의 전문성과 책임성을 강화하는 재정 구조를 위해서는 출연기관에 위임하는 방식이 이상적이나, 이를 위해서는 사업 기획부터 정산까지 체계적이고 투명하게 관리될 수 있는 지침 마련이 선행될 필요가 있다. 출연기관이 사업비 출연금 정산에 대한 규정을 사업 기획 이전부터 명확히 마련하지 못한다면, 출연금의 투명한 정산이 어려

우며, 출연금 집행에 따른 사업비 잔액, 사업비 이월에 따른 예상치 못한 금융성 이자 수익 발생과 더불어 이를 어떠한 기준 없이 기관의 자체 수익으로 처리해 버리는 도덕적 해이를 초래할 수 있다. 그러므로 부처 단위에서 재정사업의 기획 단계에서부터 재정지원 방식을 정하는 기준과 사업 관리 체계에 대한 지침을 명확히 할 필요가 있는 것이다. 또한 경상비를 지원하는 출연금이 확대되는 경우에는 이에 대한 적절한 운용 평가를 통해 재정 누수나 도덕적 해이 등 부정적 결과가 나타나지 않도록 체계적 접근이 필요하다.

앞서 사례 분석에서 살펴보았듯 보건복지부의 경우 한국국제보건의료재단, 한국의료분쟁조정중재원, 국립중앙의료원, 한국보건복지인재원, 한국보건산업진흥원과 같은 연구기관이 아닌 기관의 운영에서 출연금에 대한 예산 요구, 출연금 교부 및 지급 신청, 정부 출연금의 관리, 결산 보고, 잉여금 처리 등 전반적인 출연금 사용과 관련한 내용들을 대통령령인 시행령 단위에서 정하고 있어, 이를 참고하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-10〉 보건복지부 출연기관 관리 규정 주요 내용(시행령 근거)

구분	예산 요구 및 출연금 교부 신청	사업 수행 (사용/결산 보고)	잉여금 처리
한국국제보건 의료재단	〈예산 요구〉 - 사업 계획서 - 수입 지출 계획서 - 대차 대조표 - 추정 손익 계산서 〈출연금 교부 신청〉 - 분기별 사업 계획서 - 예산 집행 계획서	- 분기별 사업 수행 실적 및 예산 집행 결과 보고(장관)	
한국의료분쟁 조정중재원	- 분기별 예산 집행 계획서	-	- 이월 손실금의 보전 충당, 나머지 다음 연도로 이월
국립중앙 의료원	〈예산 요구〉 - 사업 계획서 - 추정 재무 상태표 - 추정 손익 계산서 〈출연금 교부 신청〉 - 분기별 예산 집행 계획서	-	- 이월 손실금의 보전 충당, 나머지 다음 연도로 이월
한국보건복지 인재원	〈예산 요구〉 - 사업 계획서 - 자금 수지 계획서 - 추정 재무 상태표 - 추정 손익 계산서 〈출연금 교부 신청〉 - 분기별 사업 계획서 및 예산 집행 계획서	- 분기별 사업 수행 실적 및 예산 집행 결과 보고(장관)	-

구분	예산 요구 및 출연금 교부 신청	사업 수행 (사용/결산 보고)	잉여금 처리
한국보건산업 진흥원	〈예산 요구〉 - 사업 계획서 - 추정 재무 상태표 - 추정 손익 계산서	-	-

출연기관이 내부규정으로 통해 출연금을 관리하는 기관을 살펴보면, 전체 362개 공공기관 중 9개 부처 소관 24개 공공기관에서 출연금 관리 규정을 내규로 마련하고 있다. 출연금 관리 규정을 마련한 기관의 특징은 국립 병원, 연구 기관, 금융 지원 기관인데, 산업통상자원부의 경우 비R&D 및 투자 사업에 대한 출연금 관리 규정이 있는 것이 특징적이다. 문화체육관광부 소관 공공기관 중 출연금 관리를 내부규정으로 관리하고 있는 기관은 한국문화관광연구원으로 2023년부터 보조금에서 출연금으로 전환된 바 있다.

〈표 5-11〉 출연금 관리 규정에 대한 내부규정 보유 공공기관

부처	기관명	규정명
교육부	강릉원주대학교치과병원	출연금 관리 규정
	강원대학교병원	출연금 관리 규정
	경북대학교병원	출연금 관리 규정
	경북대학교치과병원	출연금 관리 규정
	경상국립대학교병원	출연금 관리 규정
	부산대학교병원	출연금 관리 규정
	부산대학교치과병원	출연금 관리 규정
	서울대학교병원	출연금 관리 규정
	서울대학교치과병원	출연금 관리 규정
	전남대학교병원	출연금 관리 규정
	전북대학교병원	출연금 관리 규정
	제주대학교병원	출연금 관리 규정
	충남대학교병원	출연금 관리 규정
행정안전부	민주화운동기념사업회	출연금 등 처리 규칙
중소벤처기업부	기술보증기금	출연금 관리 기준
금융위원회	서민금융진흥원	금융 회사 출연금 관리 세칙
금융위원회	한국주택금융공사	금융 기관 출연금 관리 기준
산림청	한국임업진흥원	산림 과학 기술 출연 연구 개발 사업 관리 지침
국무조정실	에너지경제연구원	한국수력원자력(주) 출연금 사업 수행 및 관리 지침
과학기술정보통신부	국가과학기술연구회	출연 연구 기관 자체 감사 활동 사항의 심사에 관한 규정 과학 기술 분야 정부 출연 연구 기관 등의 회계 기준 출연연 맞춤형 인력 양성 사업 운영 규칙

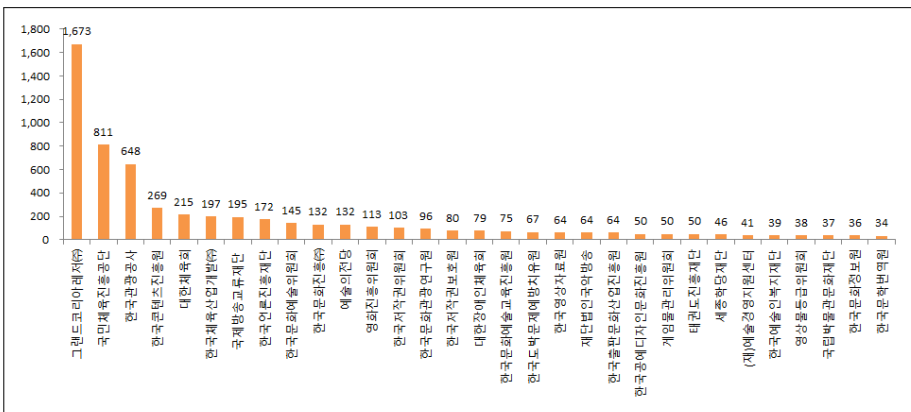
부처	기관명	규정명
문화체육관광부	한국문화관광연구원	출연금 관리 규정
산업통상자원부	한국광해광업공단	출연·출자 회사 등의 운영 및 관리 규정
	한국디자인진흥원	비R&D 출연 사업 예산 집행 지침
	한국에너지공단	에너지 공급자 수요 관리 투자 사업 평가검증 및 출연에 관한 지침

2. 공공기관 간 연계·협력 성과 지표(KPI) 협약

가. 문화체육관광부 산하 공공기관의 영세성 및 분산된 전달체계

효과적인 정책 성과를 도출하기 위해서는 문화체육관광부는 중앙 정부로서의 역할인 정책적 의사 결정과 광역적 관점에서의 사업 추진 노력이 필요하고, 중요한 정책 전달 체계인 공공기관은 정책 목표를 정확히 이해하고 조직의 역량을 최대한 발휘하여 사업을 기획 및 실행하는 노력이 필요하다. 그런데 문화체육관광부의 민간 전달체계는 문화 서비스 수요가 다양해지면서 필요에 의해 전달 조직의 수가 늘어나 현재 31개의 문체부 소관 공공기관이 운영되고 있으나, 기능별, 장르별로 복잡하게 구성되면서 조직이 영세성과 분산성을 가지고 있다. 2023년 1/4분기 현원 기준, 문화체육관광부 산하 공공기관의 1/3 은 50명 미만으로 영세하게 운영되고 있어 효율적인 성과관리에 한계를 내포하고 있다.

[그림 5-8] 문화체육관광부 산하 공공기관 인력 수(정규직, 현원, 1/4분기)



분산된 전달체계는 정책의 성과를 분석하기 어려울뿐더러 재정 전달 기관이 복잡하게 구성될수록 관료주의 행태로 인한 사업 추진의 경직성 및 획일화 가능성도 높아, 효율적이고 효과적인 정책 성과를 위해서는 전달체계의 규모화와 협력 시너지가 필요하다. 특히 문화 사업은 타 분야와 결합하고 융합할 때 성과가 드러나는 영역이다. 예컨대 문화와 건강(체육, 보건, 복지 등)을 연계해서 의료비를 절감하는 성과(예방, 치료 측면)를 가져올 수 있고, 문화와 관광(숙박, 프로그램, 상품 등)을 연계해서 지역에 인구를 유입하는 성과를 가져올 수도 있다.

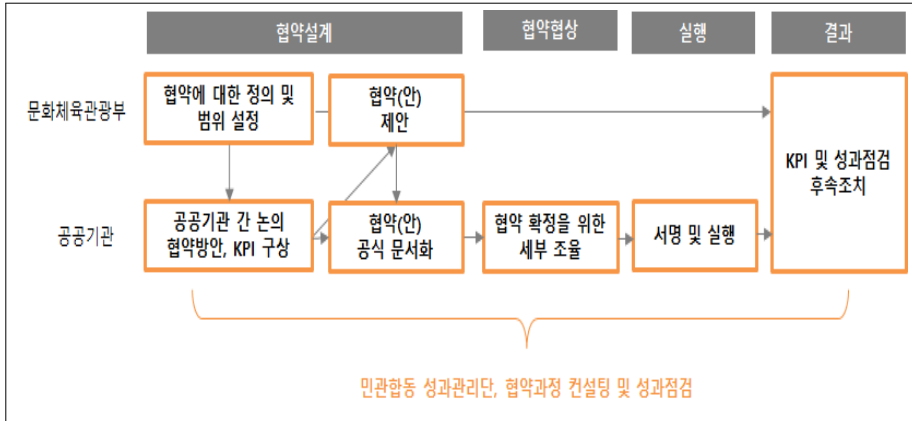
나. 공공기관 간 연계·협력 성과 지표(KPI) 협약 도입

공공기관은 사업 실행과 함께 평가를 기관 업무의 중요한 영역으로 인식하고 있기 때문에, 기관 간 연계·협력 성과에 인센티브를 부여하는 협약 제도를 구상할 수 있다.

공공기관 간 연계·협력에 대해 기대되는 공통의 KPI(Key Performance Indicator)를 설정하고, 이에 대한 성과를 측정하도록 추진하는 것이다. 성과 지표(KPI)는 약 4-5개로 상호 협의하고 서로 다른 기관이 모두 실현 가능한 계획과 타격을 설정하는 것이다. 상호 협약에 대한 합의 과정에서 중앙부처는 세부 실행 사업에 대해서는 관여하지 않고, 사후 평가 단계에서 단순 재무 활동을 넘어 공공기관 단위에서의 목표 달성을 측정하는 것이 기존의 개별 공공기관의 실적 관리와 차별되는 점이다.

공공기관은 성과 지표 설계 과정에서 궁극적으로 정책이 의도하는 투자 관점에서의 방향과 목표를 이해하게 되고, 조직이 정책 목표 달성을 위해 할 수 있는 방안을 구체적으로 계획하게 된다. 이것은 재정사업 전달체계의 기능과 역할, 책무성을 강화하는 효과도 기대할 수 있다. 공공기관 간에 성과 협약이 체결된 이후에는 의사결정자 단위와 실무자 단위에서 각각 정기 회의를 추진하여 협약 이행 및 성과 점검을 모니터링해야 한다. 그리고 회계 연도 사업 종료 시점에서 공공기관 간 협약 내용 이행 상황과 핵심 성과 지표를 평가하여, 평가 결과를 다음 연도 예산에 연동하는 것이다. 단 협약에 의한 관계이기 때문에 평가를 업무의 중요한 영역으로 인식되어야 하며 초기부터 정책의 목표를 공유하고 적절한 성과 목표를 명확하게 협의한 다음 강도 높은 사업 평가와 컨설팅이 연결되어야 한다.

[그림 5-9] 공공기관 간 연계·협력 성과 지표(KPI) 협약 절차(안)



3. 전 주기 재정사업 관리 시스템 구축

가. 문화체육관광부 재정 모니터링 체계 마련

정부 재정 자료는 단순히 자금의 지출이 아닌 정책의 계획과 성과를 나타내고, 정부 활동의 분석 및 예측에 중요한 기초 자료로 문화정책에 관심이 고조되는 만큼 체계적인 관리와 모니터링이 필수적이다(정보람, 2016). 현재의 재정사업 성과관리는 사전 점검과 사후 평가 대응에 집중되고 있으며, 과정 관리에 있어서 보다 강화되고 체계화된 모니터링이 필요하다. 제도적으로 보면 사전 점검(예산 편성)에 대해서는 국가재정운용계획, 예비타당성 조사 등이 있고, 사후 평가에 대해서는 성과목표 관리 제도, 재정사업 자율평가, 핵심사업 평가 및 재정사업 심층평가, 국고보조사업 운용평가, 기금사업평가, 부담금운용평가 등이 있다. 반면 과정 관리는 보조금 관리(지침)가 유일하고, 각 부처에서 기획재정부의 ‘국고보조금 통합관리지침’을 반영하여 국고보조금 운영 관리 관련 행정규칙을 마련하고 있다. 이 지침은 예산의 집행 관리, 보조 및 지원금의 반환 및 제재(부정 수급 방지 및 대응 체계), 사업 사후 관리, 정보 공시 등의 내용을 일반적인 차원에서 명시하고 있어 실효성에 대한 지적이 있다. 4장에서는 국외의 부처 단위 성과관리는 모니터링과 평가로 불리는 M&E 체계를 살펴보고, 부처에서 과정 관리를 보다 체계적으로 강화할 필요가 있음을 시사하였다. 현행 성과평가 제도를 고려할 때 매년 실시하는

자체평가인 재정사업 자율평가에 M&E 체계를 적용하여 성과관리를 효과적으로 수행하는 방안이 검토되어야 한다. 구체적으로 성과평가 거버넌스를 구축하여야 하며, 이를 기반으로 평가목적, 평가시기, 평가자료 제출, 평가방법, 평가결과 보고 등을 내용으로 하는 세부 평가지침을 만들고, 평가단 전문 인력풀을 구성하여 평가위원으로 활용할 필요가 있다.

재정사업 진행되는 과정에서의 각 단계별로 필요한 정보나 업무를 주기적으로 수집, 관리하여 효과적인 사업 관리를 실천하고, 재정사업 담당 공무원과 외부 이해관계자들에게 성과관리에 대한 지식을 제공하는 등의 과정 관리이다. M&E는 사업의 효과성, 적절성, 효율성 등을 사후에 평가하여 사업이 본래 목표한 바와 그 성과를 판단해 왔던 기존의 방식과는 다르게, 사업의 집행 과정을 지속적으로 추적하여 사업의 결과를 관리하는 방식을 뜻한다(World Bank, 2014). M&E는 정책 집행과 평가를 하나의 통합적인 과정으로 인식하여, 사업 종료 이후의 성과에 대해 집중하기보다는, 선제적인(ex-ante) 성과관리를 통하여 사업 집행 과정에서도 꾸준히 성과 지표를 달성하기 위해 노력하는 작업을 중요하게 여긴다(김은주·강길범, 2017). 이를 통해 M&E는 사업의 효율성과 효과성 향상을 통한 책임성 증대를 실천하는 것을 목표로 한다.

한국국제협력단(2016)에 따르면, M&E는 전통적 방식과 성과 중심적 방식으로 구분된다. 전통적 M&E는 ‘투입-활동-산출’ 등 사업 실행 과정 그 자체에 초점을 맞춘 방식이라면, 성과 중심적 M&E는 사업 실행 과정과 더불어 성과, 영향 등 실제 성과관리를 병행해야 하는 방식을 결합한 형태로 이해할 수 있다. 위 두 방식의 차이점은 흔히 행정학 및 정책학에서 거론되는 이론 기반 평가, 변화 이론, 프로그램 논리 모형의 구조를 통해 살펴볼 수 있다. 위 이론 및 개념들이 공통적으로 설명하는 것은 사업의 논리를 규명하고, 이해 당사자들을 개입하여 사업의 전개 과정을 모니터링하면서 궁극적으로 사업의 결과, 성과, 질을 향상하고자 하는 것이다(오철호, 2020). 예를 들어 프로그램 논리 모형은 프로그램, 즉 사업의 목표, 구조, 구성 요소, 목표 달성의 논리를 가시화하여 사업의 기획, 운영, 평가에 이르는 ‘투입-활동-산출-성과’의 전 과정의 효과성을 확보하기 위한 토대가 된다(김동립·이삼열, 2011). 결국 위 과정에서 전통적 M&E는 자원 투입에서부터 산출의 과정까지만을 본다면, 성과 중심적 M&E는 산출을 통해 나타난 사업의 효과, 영향력 등의 성과까지 고려한 것이다.

위 과정을 참고해 볼 때, 결국 M&E는 목표하고자 하는 성과를 달성하기까지 집행되

는 과정의 관리이자 결과의 관리를 동시에 수행하는 것으로 볼 수 있다. World Bank(2014) 및 김은주·강길범(2017)은 M&E의 설계에서 가장 핵심적인 요소들을 꼽고 있는데, 1) 사업 목표의 명확성, 2) 사업 목표와 연계하여 성과를 측정할 수 있는 지표 설정, 3) 최종 성과를 달성한 과정을 추적할 수 있는 중간 성과의 설정, 4) M&E 전체 과정의 명확한 계획 수립이다. 또한 단순히 목표와 성과 지표를 설정하는 것과 더불어, 증거 기반의 평가를 수행하기 위해 관련 데이터들을 수집하는 방법 및 과정에 대한 설정도 함께 고려해야 하는 것이 M&E의 완성을 돕는다. 논리모형을 활용한 M&E는 추후 프로젝트 기획 매트릭스(PDM) 작성 등을 통해 전체적인 사업 발굴에서부터 종료에 이르는 과정을 관리할 수 있는 체계를 형성한다. 구체적으로는 사업 일정 관리, 예산 관리, 위험 관리, 조직 관리, 자원 조달 관리 등을 살펴보고 분석한 내용들을 작성하여 사업 과정상의 성과와 관리 모두를 살펴볼 수 있다.

이러한 M&E 전략을 통해 문화체육관광부 내 부서들의 모니터링 및 평가 활동이 시기 적절하게, 그리고 효율적으로 이루어지는 방안을 마련하여 조직 전체 및 해당 사업을 담당자의 재정 책임성을 향상할 필요가 있다. 성과 달성을 위한 목표와 행동 계획을 구체적으로 구상하고, 특히 부처 담당자가 재정 성과관리를 중요한 업무로 여기고 이해를 돕기 위한 지식 교환을 정기적으로 추진하는 것이다. 이를 위해서는 분석 도구 및 지침, 성과관리 교육 프로그램을 개발이 뒷받침되어야 한다.

나. 재정사업 성과관리 전담 조직 운영

변화되고 있는 재정사업의 성과관리에서 사업의 결과는 단순 예산 투입에 대한 결과(output)가 아닌 사업 운용에 대한 성과(outcome)를 요구한다. 하지만 현실 세계에서 단년 지원으로 가시적 성과를 내기 어렵고, 문화 분야 재정사업과 같이 무형의 생산물일 경우 더욱이 성과를 예측하기 힘들다. 삶의 질 제고, 행복, 사회적 결속과 같은 사회적 효과나 유관 산업에서 경제적 부가 가치가 발생하였다 하더라도, 그것이 문화 분야 사업에 의한 효과로 보기에는 인과성의 오류에 직면하는 것이 사실이다. 이렇다 보니 기획이나 평가 단계에서는 사업 특성에 맞지 않는 왜곡된 목표치를 설정하거나 사업의 목표와 무관하게 참가율, 집행률 등 경직된 지표를 적용하는 경향이 있다.

이러한 이유로 재정사업 성과관리의 기본은 정책 목표를 설정하고 이를 달성하기 위

한 사업의 이행 결과가 목표치를 달성하였는가를 평가하고 특히 재정 운용 과정에 대해 점검하는 과정 관리 기능이 보다 중요해지고 있다. 재정사업의 생성부터 환류까지 일련의 과정에 대한 투자 이력이 누적되면 다년간, 주기별 성과평가 등 사업의 성과 추적과 이력 관리가 가능하여 단년도 사업 지원 체계의 한계점과 집행 위주의 관리 방식 개선에도 도움이 될 수 있기 때문이다.

재정사업의 성과관리 체계는 분석을 할 수 있는 데이터를 수집 및 축적 하는 시스템과 성과 분석을 실시할 수 있는 전문가가 재정 수요 예측에서 과정 관리, 성과평가를 전담할 수 있는 조직이 필요하다. 특히 문화재정 사업과 같이 추적 조사를 통해 일정 기간 이후에 성과가 드러나거나 성과 지표의 인과성 및 포괄성 측면의 딜레마가 있는 경우는 시스템과 조직 체계 구축이 선행되어야 한다. 재정사업의 흐름에 대한 정보는 성과관리에 중요한 자료가 될 수 있고 사업의 연계 및 협력을 위한 기초 자료로 활용 가능하기 때문이다.

앞서 4장에서 분석한 국내외 유관 사례를 살펴보면 공통적으로 전담조직 또는 전문가 그룹을 운영하여 성과관리를 체계적으로 뒷받침하는 확인할 수 있다. 전담기관에서는 주로 특정 사업의 재정사업 성과평가 및 지표 등의 평가 체계 관련 연구, 유사중복을 걸러낼 수 있는 사전적격성 검토, 성과 분석 및 평가를 통한 개선방안 연구, 중장기 단위의 재정사업 영향분석, 재정사업 관리 체계 등과 관련한 주제의 분석과 연구가 진행되었다. 재정사업 성과관리 전 주기에 성과관리를 위해서는 이와 같은 별도의 전문적인 연구 기관과 같은 조직을 통해 재정 수요 예측 및 배분, 과정 관리 및 결과에 대한 데이터 기반 재정 성과평가가 전문성과 체계성을 갖출 필요가 있다.

전담조직은 다음의 기획, 집행, 사후평가와 같은 전 주기에 걸쳐 성과관리가 가능할 것으로 본다. 기획 단계에서는 문화재정 신규사업 개발 시 사전적격성 심사, 사업의 유사중복성과 성과지표의 타당성 등을 검토할 수 있다. 다음으로 집행 단계에서는 문화재정 사업 현장조사와 추적조사를 통해 보다 체계적인 재정사업 모니터링을 할 수 있다. 사후 평가 단계에서는 문화분야 사업군 심층평가 수행 및 지원과 앞서 제안한 통합적 관점에서 문화재정 사업 평가를 수행할 수 있다.

참고 문헌

- 국회예산정책처(2010), 「출연사업 평가」.
- _____(2019), 「2020년도 예산안 위원회별 분석_과학기술정보방송통신위원회 소관」.
- _____(2020), 「재정활동의 성과관리체계 평가 -중앙행정기관을 중심으로」.
- _____(2022), 「출연금 현황과 개선과제」.
- _____(2023), 「2023 대한민국 재정」.
- 기획재정부(2022), 2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본 계획, 2022. 8.
- 기획재정부 보조사업 평가단(2023), 2022 국고보조사업 연장평가 보고서.
- 김동립, 이삼열(2011), 프로그램 논리모형의 개념과 유형화에 관한 소고, 「한국정책학회보」, 20(1), 269-302.
- 김은주, 강길범(2017), 공공행정분야 ODA 사업 모니터링과 평가(M&E)를 위한 성과 지표 체계화 방안에 대한 연구, 「국제개발협력」, 3, 165-193.
- 문명재, 주기완(2007), 정부의 규모(size), 기능(scope), 역량(strength)에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의정부, 참여정부를 중심으로, 「행정논총」, 45(3), 51-80.
- 박정수(2020), dBrain 기반 재정성과관리 지원 강화 방안, 재정정보분석, 한국재정정보원.
- 법제처(2022), 법령입안 심사 기준.
- 배관표, 박종석, 신현기(2021), OECD 회원국들의 문화 행정 체계 비교, 「사회과학연구」, 32(1), 175-194.
- 오철호(2020), 프로그램 논리 모형(이론기반 평가) 제대로 읽기, 「정책분석평가학회보」, 30(3), 1-15.
- 원종학, 임소영(2018), 영·미 국가들의 최근 재정성과관리 주요 이슈, 한국조세재정연구원.
- 윤병태(2016), 보조금 부정 수급 방지 및 투명성 제고로 국민 신뢰 회복, 나라 경제, 2016년 12월호, 44-45.

- 이종수(2009), 행정학 사전 - 계획예산 제도(검색일: 2023. 4. 24.).
- 장효진, 이환성(2022), 개별 평가 생애 주기 관리 방안(I): 신규 평가 사전 협의와 평가 일몰 관리를 중심으로, 한국행정연구원.
- 정보람(2016), OECD 주요 국가의 문화재정 비교, 한국문화관광연구원.
- 정보람, 윤소영, 노영순(2022), 사회문제와 문화예술정책, 한국문화관광연구원.
- 정보람, 이재원(2021), 지역문화 성과협약형 포괄보조 방식 도입 방안 연구, 한국문화관광연구원.
- 정성호(2019), 증거 기반 정책 결정과 성과주의 예산에 관한 소고, 월간 나라 재정, 제36권, 4-13.
- 하연섭(2014), 정부예산과 재무행정, 제2판, 서울: 다산출판사.
- 한국국제협력단(2016), 성과중심 모니터링과 평가, KOICA 평가 심사실_지식 충전 1화.
- 한국농촌경제연구원(2020), 「2020년 농림축산식품 사업 성과평가」, 농림축산식품부.
- 허경선(2011), 해외 주요국 공공기관의 성과관리와 시사점, 재정포럼(2011. 9.), 8-35.
- 한국재정정보원(2023), 2023 주요 재정통계.
- 한국재정학회(2008), 공공기관의 출자·출연·보조 제도의 합리화 방안, 국회예산결산특별위원회 보고서(연구 책임: 옥동석).
- Fukuyama, F. (2004). State-building: governance and world order in the 21st century. Cornell University Press.
- OECD(2021), Economic and social impact of cultural and creative sectors.
- Quinn, R. E. and Rohrbaugh, J. (1981). A competing values approach to organizational effectiveness. Public Productivity Review, 5(2): 122-140.
- Rogers, S. (1990). Performance Management in Local Government. London: Lognman.
- World Bank(2014). Results Framework and M&E Guidance Note 2014. Washington D.C.: World Bank.

[웹사이트]

- 문화체육관광부 홈페이지 : <https://www.mcst.go.kr/>
- 미국 노동부 홈페이지, <https://www.dol.gov/>

- 미국 노동부 국제 노동국 홈페이지, <https://www.dol.gov/agencies/ilab>
- 영국 문화, 미디어 및 스포츠부 홈페이지, <https://www.gov.uk/government/publications/dcms-monitoring-evaluation-strategy/dcms-monitoring-and-evaluation-strategy>
- 재정정보공개시스템, <http://www.openfiscaldata.go.kr/>
- 한국조세재정연구원, <https://www.kipf.re.kr/>

ABSTRACT

Improving the Operation of the Performance-Based Budgeting in Cultural Policy

Boram, Jeong

Lately, there have been significant changes in how budgetary programs are monitored and managed. The 2021 revision of the National Finance Act introduced a requirement to create 5-year master plans and annual implementation plans for managing budgetary program performance. Furthermore, the 2022-2026 Master Plan for Managing Performance of Budgetary Programs emphasizes stricter performance management at the ministry and administration levels. Additionally, there's a call to improve performance management within ministries and administrations. Specifically, the Ministry of Culture, Sports, and Tourism has faced criticism for its non-performance-oriented approach, including its support for numerous small-scale programs, unclear financial support methods, lack of a subsidy operation and management system, and low disbursement rates. Given that ministries and administrations with substantial budgets and many programs are establishing performance management systems, it's essential for the Ministry of Culture, Sports, and Tourism to do the same.

This study aims to explore ways to enhance the implementation of performance-based budgeting in cultural policy. Performance management of budgetary programs involves monitoring policy performance goals, designing programs to achieve these goals, and efficiently implementing them. It's crucial that performance targets align accurately with policy objectives. Since the cultural sector often deals with

intangible outcomes and external factors, this study focuses on improving the Ministry's planning and coordination functions. Moreover, departments responsible for managing and executing programs within ministries and administrations, as well as the public organizations involved, should recognize the importance of managing program performance and establish guidelines that consider program nature and implementing entity expertise.

Given the Ministry of Culture, Sports, and Tourism's uncertainty about financial support methods and the complexity of the support delivery system, this research explores ways to enhance the Ministry's capacity to implement and manage cultural budgetary programs. This includes developing clear criteria for contributions and assistance and improving support functions in line with legal foundations and delivery system expertise.

In the conclusion of this study, we offer several suggestions to strengthen the Ministry's planning and coordination functions, and its capacities to implement and manage cultural budgetary programs. The former includes: (i) shifting the direction of performance management: investment strategy for culture; (ii) improving cooperation among ministries and administrations in cultural budgetary programs; and (iii) restructuring performance management systems: selection and focus / universal support. The latter includes: (i) strengthening the accountability and expertise of the delivery system, (2) agreeing on the Key Performance Indicators (KPIs) for coordination and cooperation among public organizations, and (3) establishing a full-cycle budgetary program management system.

Keywords

Performance-Based Budgeting in Cultural Policy, Performance management, culture-focused investment strategy, accountability and expertise of the delivery system, full-cycle budgetary program management system

문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구

부록

설문지

『재정사업 성과관리』에 대한 공무원 설문조사

안녕하십니까?

문화체육관광부 산하 정책연구기관인 한국문화관광연구원에서는 「문화재정 성과관리체계 개선방안 연구」의 일환으로 '재정사업 성과관리'에 관한 정부부처 공무원 설문조사를 실시하고 있습니다.

본 조사는 주요 정부부처의 재정사업 관리 현황과 재정사업 모니터링 체계에 대해 부처 공무원분들의 의견을 수렴하여, 재정사업 성과관리체계 개선방안을 도출하는데 목적이 있습니다.

본 설문조사 내용은 무기명으로 통계 처리되어 참여자의 신상정보는 일체 공개되지 않으며, 정책자료 목적 외에는 어떠한 목적으로도 사용되지 않고 통계법 33조에 의하여 비밀이 보장됩니다. 설문 소요시간은 약 5분이 소요됩니다. 바쁘시더라도 본 설문조사에 적극 협조해 주실 것을 부탁드립니다.

2023년 5월

- 연구책임 : 한국문화관광연구원 문화정책연구실 정보람 brj@kcti.re.kr
- 조사기간 : 2023. 5. 8. ~ 5. 19.
- 답례품 : 스타벅스 커피 음료 세트권(7,500원 상당)

주관기관



조사기관

현대리서치

[설문 참여 방법 및 조사 문의]

■ 설문참여 방법 : ① QR코드 ② PC 웹 조사 참여 중 택 1

① QR코드 스캔 : 스마트폰 카메라 앱에서 QR코드 스캔을 하면 모바일 설문조사로 바로 연결됩니다.

② PC 웹 : URL을 카피하여 웹브라우저에 붙여넣기(<http://kcti.gopoll.kr>)

■ 조사문의 : 현대리서치 김용운 연구원(02-3213-9635)



SQ1. 귀하께서 속한 부처명은 무엇입니까?

- ① 문화체육관광부 ② 보건복지부 ③ 농림축산식품부

■ 아래 내용을 읽고 응답해 주시기 바랍니다.

- 본 조사에서 재정사업이란 정책을 수행하기 위하여 설정되는 부처 세출예산서 상의 일차적인 사업 단위로서 '세부사업' 단위를 의미합니다.
- 재정사업 성과관리 개념은 국가 및 지방자치단체, 공공기관 등 조직이 목표 달성을 위해 필요한 재정자원을 합리적·계획적으로 동원, 배분하고 효율적으로 사용 관리하는 과정을 의미합니다.

I 담당 재정사업 현황

- 문1. 귀하께서 담당하는 2023년 기준 재정사업 개수는 몇개입니까? ()개
- 문2. 귀하께서는 현재 담당하고 있는 주요 재정사업명을 최대 3개까지 기재하여 주시기 바랍니다.(세부사업 또는 내역사업을 괄호에 표시해주세요. 사업명이 정확하지 않아도 상관없습니다.)

[사업명 예시 : 문화다양성 보호 및 증진(내역) / 문화정책 개발 및 진흥(세부)]

순번	사업명
1	
2	
3	

문2. 귀하께서는 기재한 사업에 대해 응답하여 주시기 바랍니다.

문2-1 신규/계속 여부

- 1) 신규사업 2) 계속사업

문2-2 재정사업 시행방법 및 주체

- 1) 지자체 보조(☐ 문2-3으로)
 2) 민간 보조(☐ 문2-3으로)
 3) 직접 수행(부처 직접)(☐ 문3으로)

문2-3 보조/위탁/출연 여부

- 1) 보조 2) 위탁 3) 출연

문2-3-1. 보조/위탁/출연 결정기준은 무엇입니까?

문2-4 보조사업자 공모여부

- 1) 공모 2) 지정

문2-4-1. 공모/지정 결정기준은 무엇입니까?

문3. 담당 재정사업의 효율화 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 전달체계의 체계화
- 2) 관련 사업의 통합
- 3) 지방자치단체로 이관
- 4) 재원의 역할변화
- 5) 현재상태유지
- 6) 기타()

II 신규사업 발굴 및 계획수립 방식

문1. 재정사업 계획 수립시, 가장 중요하게 고려하는 사항은 무엇입니까?(2순위 우선순위 선택)

- 1) 사업 목적의 타당성
- 2) 사업 내용의 명확성과 구체성
- 3) 사업 수혜자의 적절성
- 4) 재정지원 규모의 적정성
- 5) 기존 사업과 유사 중복성
- 6) 보조사업자 선정계획의 타당성과 적절성
- 7) 기타 의견()

문2. 재정사업 계획 수립시, 유사중복 여부에 대한 검토는 어떻게 이루어지고 있습니까?

- 1) 부처 내 사업의 유사중복 검토
- 2) 부처 외(타부처, 지자체) 사업의 유사중복 검토
- 3) 부처 내/외 유사중복 모두 검토
- 4) 유사중복 검토 없음

문3. 재정사업 사전적격성 심사에 대해 알고 있습니까?

- 1) 예(☑ 문3-1로)
- 2) 아니오(☐ III으로)

문3-1. 사전적격성 심사 수행 경험이 있습니까?

- 1) 있음
- 2) 없음

문3-2. 사전적격성 심사가 필요하다고 생각하십니까?

- 1) 매우 불필요
- 2) 불필요
- 3) 보통
- 4) 필요
- 5) 매우 필요

문3-3. 사전적격성 심사가 필요하거나 또는 불필요하다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

III 예산편성 및 교부관리 방식

문1. 보조사업자를 선정할 때 위원회를 운영하고 있습니까?(예 : 보조사업자 선정위원회)

- 1) 있음(☐ 문1-1로) 2) 없음(☐ 문2로) 3) 모름(☐ 문2로)

문1-1) 보조사업자를 선정할 때 위원회를 운영하고 있다면, 어떠한 내용 및 방식인가요?

문2. 보조사업 집행을 점검하는 절차를 운영하고 있습니까?(예 : 보조사업 점검평가단)

- 1) 있음(☐ 문2-1로) 2) 없음(☐ 문3로) 3) 모름(☐ 문3로)

문2-1) 보조사업 집행을 점검하는 절차를 운영하고 있다면, 어떠한 내용 및 방식인가요?

문3. 보조사업자 선정 및 집행점검 이외 보조사업에 대한 모니터링 체계 구축하고 있습니까?

- 1) 있음(☐ 문3-1로) 2) 없음(☐ 문4로) 3) 모름(☐ 문4로)

문3-1) 보조사업에 대한 모니터링 체계를 구축하고 있다면, 어떠한 내용 및 방식인가요?

문4. 보조사업에 대한 모니터링 체계가 필요하다고 생각하십니까?

- 1) 매우 불필요 2) 불필요 3) 보통
4) 필요 5) 매우 필요

문4-1. 보조사업에 대한 모니터링 체계가 필요하거나 또는 불필요하다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

문5. 예산의 이용·불용 주요 원인은 무엇이라고 생각하십니까?

문6. 부처 재정사업 성과관리 체계에 문제점이 있다면 무엇입니까? 자유롭게 기재하여 주시기 바랍니다.

문7. 부처 보조금 운영·관리체계에 대해 개선할 점이 있다면 무엇입니까? 자유롭게 기재하여 주시기 바랍니다.

IV 응답자 기본 정보

※ 응답자 관련 문항은 통계적 분석 목적으로만 사용됩니다.

부처내 부서명	
성별	① 남 ② 여
나이	만()세
직급	① 1~2급 ② 3급 ③ 4급 ④ 5급 ⑤ 6급 ⑥ 7급 ⑦ 8급 ⑧ 9급
공무원 근속년수	()년 ()개월
담당업무 근속년수	()년 ()개월

본 설문에 성실하게 참여해 주신데 대한 감사의 의미로 모바일 상품권(스타벅스 세트 음료권, 7,500원 상당)을 전송해 드리하고자 합니다.

입력해 주신 번호는 모바일 상품권 발송을 위해서만 사용되어집니다.

모바일 상품권 발송은 본 설문이 종료된 후 모든 응답자들에게 일괄 발송됩니다.

응답자 성명		휴대폰 번호		-		-	
--------	--	--------	--	---	--	---	--

■ 끝까지 설문에 응답해주셔서 감사합니다 ■

집필 내역

연구 책임

정보람 한국문화관광연구원 부연구위원: 제1장, 제2장, 제3장, 제5장, 연구 총괄

연구진

김윤경 한국문화관광연구원 연구원: 제3장 1절 일부, 제4장

배관표 충남대학교 국가정책대학원 부교수: 제2장

연구 자문(가나다순)

고경환 한국보건사회연구원 선임연구위원

권오성 한국행정연구원 선임연구위원

김현아 한국조세재정연구원 재정정책연구실장

안성아 추계예술대학교 문화예술학과 교수

양혜원 한국문화관광연구원 문화연구본부장

오영민 동국대학교 행정학과 교수

오윤섭 감사연구원 사회감사연구팀장

윤소영 한국문화관광연구원 선임연구위원

이영숙 한국보건사회연구원 사회보장재정연구 센터장

장우현 한국조세재정연구원 재정성과평가 센터장

연구 참여

정다해 연세대학교 일반대학원 행정학과 박사 수료

문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구

발행인 김 세 원

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

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

인쇄일 2023년 11월 17일

발행일 2023년 11월 17일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

I S B N 978-89-6035-982-6 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2023.e12>

이 연구 보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

정보람·김윤경·배관표(2023), 문화재정 성과관리 체계 개선방안 연구, 한국문화관광연구원

한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880

www.kcti.re.kr



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2023.e12>



9 788960 359826
ISBN 978-89-6035-982-6