재정사업 심층평가 지침

[제2판]

2007

고영선 · 김정호

한국개발연구원

목 차

요 약 ····· 1

제 I 장 서 론 ····· 25

제 II 장 성과관리와 재정사업 심층평가 ····· 27

제1절 성과관리 ····· 27

1. 성과관리의 의의와 절차 ····· 27

2. 성과관리의 수단 ····· 29

3. 성과정보의 활용 ····· 33

가. 사업설계 및 추진방법의 합리화 ····· 33

나. 예산배분의 효율성 제고 ····· 34

다. 책임성의 확보 ····· 35

제2절 재정사업 심층평가의 추진체계 ····· 37

제3절 재정사업 심층평가의 주요 논점 ····· 41

1. 사업평가의 특성 ····· 41

2. 사업의 개입논리 ····· 42

3. 사업평가의 주요 평가요소 ····· 44

가. 세 가지 단계 ····· 44

나. 다섯 가지 평가요소 ····· 45

다. 사중손실・대체효과・치환효과 ····· 48

4. 사업평가의 종류 ····· 49

가. 운영평가와 효과평가 ····· 50

나. 중간평가와 사후평가 ····· 50

다. 내부평가와 외부평가 ····· 50

제Ⅲ장 재정사업 심층평가를 위한 기초작업 ····· 52
제1절 사업내용의 파악 ····· 52
1. 사업개요 ····· 52
2. 사업전달체계 ····· 52
3. 사업예산 ····· 54
4. 사업성과 ····· 55
5. 유사사업 ····· 55
제2절 사업목적과 개입논리의 파악 ····· 55
1. 사업목적의 파악 ····· 55
2. 개입논리의 파악 ····· 56
제3절 해외사례 조사 ····· 58
제4절 평가의 쟁점·목적·범위의 설정 ····· 58
1. 주요 쟁점의 파악 ····· 58
2. 평가목적의 설정 ····· 59
3. 평가범위의 설정 ····· 60

제Ⅳ장 적절성 평가 ····· 61
제1절 정부역할로서의 적절성 평가 ····· 61
1. 사유재산권의 보호 ····· 62
2. 시장실패의 교정 ····· 62
가. 시장실패의 이유 ····· 62
나. 죄수의 딜레마로서의 시장실패 ····· 68
다. 정부의 직접적 개입이 갖는 한계 ····· 70
라. 민간을 통한 공공서비스의 공급 ····· 74
마. 소 결 ····· 76
3. 가치재의 공급 ····· 77
가. 가치재의 개념적 근거 ····· 77
나. 문화예술부문에 대한 정부지원 ····· 78
다. 소 결 ····· 80

4. 소득과 부의 재분배 ····· 81
가. 재분배정책의 의미 ····· 81
나. 재분배정책의 수단 ····· 83
다. 재분배정책이 경제성장에 미치는 영향 ····· 86
라. 복지국가의 발전단계 ····· 90
마. 여러 가지 사회모형 ····· 93
바. 경제사회여건의 변화 ····· 103
사. 최근의 해외동향 ····· 111
아. 소 결 ····· 127
5. 거시경제의 안정화 ····· 129
가. 안정화 정책의 의미 ····· 129
나. 통화정책 ····· 132
다. 환율정책 ····· 139
라. 재정정책 ····· 143
마. 소 결 ····· 150
제2절 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 적절성 평가 ····· 150
1. 중앙정부와 지방정부의 역할분담 ····· 150
가. 재정대응성: 외부효과와 내부효과 ····· 150
나. 추가적인 고려사항 ····· 152
다. 역할분담과 사업형태의 적정성 평가 ····· 158
2. 중앙정부와 지방정부의 재정적 관계 ····· 160
가. 외부효과의 시정 ····· 160
나. 지역 간 재정력 격차의 해소 ····· 160
다. 조세제도의 효율성 증진 ····· 164
제3절 정부역할 수행방법에 대한 적절성 평가 ····· 165

제Ⅴ장 효과성 평가 ····· 170
제1절 성과지표 및 비교기준의 설정 ····· 170
1. 바람직한 성과지표의 성격 ····· 170
2. 투입·산출·결과·효율성지표 ····· 176

3. 비교기준 ····· 178
제2절 평가모형의 수립 ····· 180
1. 평가모형의 종류 ····· 180
가. 이상적인 평가모형 ····· 180
나. 무작위 실험모형과 준실험모형 ····· 181
다. 암묵적 모형 ····· 182
라. 인과관계 분석의 정당성 ····· 182
2. 무작위 실험모형 ····· 184
가. 고전적 무작위 비교모형 ····· 184
나. 사후 무작위 비교모형 ····· 185
다. 무작위 구획설정모형 ····· 185
라. 장점과 단점 ····· 186
3. 準실험모형 ····· 186
가. 사업시행 전후 비교모형 ····· 187
나. 시계열모형 ····· 188
다. 사업시행 후 분석모형 ····· 189
라. 장점과 단점 ····· 191
4. 암묵적 모형 ····· 191
가. 사업시행 후 이론적 비교집단모형 ····· 192
나. 사업시행 후 소급측정모형 ····· 192
다. 사업시행 후 차이측정모형 ····· 193
라. 사례분석 ····· 193
마. 장점과 단점 ····· 194
5. 요 약 ····· 194
제3절 자료수집 ····· 195
1. 자료의 종류 ····· 195
2. 자료수집방법 ····· 195
가. 문헌조사 ····· 195
나. 문서검토 ····· 196

다. 외부통계의 활용 ····· 197
라. 설문조사 ····· 197
마. 전문가의견조사 ····· 199
바. 자연관측 ····· 201
사. 전문관찰 ····· 201
아. 특수측정기계 ····· 203
자. 내용검토 ····· 204
제4절 분석방법 ····· 205
1. 통계분석 ····· 205
가. 기술적 통계분석 ····· 205
나. 통계적 추론 ····· 206
2. 비용편익분석 및 비용효과분석 ····· 211
3. 조건부 가치추정모형 및 컨조인트 분석법 ····· 213
4. 여러 가지 모형의 사용 ····· 214
가. 시뮬레이션모형 ····· 214
나. 거시경제모형 ····· 215
다. 미시경제모형 ····· 215
라. 투입산출모형 ····· 216
5. 정성적 정보의 분석 ····· 217
6. 중장기적 사업결과의 분석 ····· 218
제5절 효용성 및 지속 가능성 평가 ····· 219
가. 효용성 평가 ····· 219
나. 지속 가능성 평가 ····· 220

제Ⅵ장 사업체계 분석 ····· 222

참고문헌 ····· 233

【부록】 성과지표의 설정이 어려운 경우에 대한 대처방안 ····· 243

표 목 차

<표 Ⅱ-1> 재정사업 자율평가의 15개 공통 평가지표 ····· 30
<표 Ⅱ-2> 성과관리의 각 수단별 특징 비교 ····· 31
<표 Ⅱ-3> 성과관리의 법적 근거 ····· 32
<표 Ⅱ-4> 연구일정 ····· 39
<표 Ⅱ-5> 최종보고서의 대략적인 목차와 내용 ····· 40

<표 Ⅳ-1> G7 국가의 총재정규모와 사회보장지출 ····· 82
<표 Ⅳ-2> 사회지출의 분류 ····· 84
<표 Ⅳ-3> OECD 국가의 항목별 사회지출(2001년) ····· 85
<표 Ⅳ-4> 네 가지 사회모형별 복지지출 ····· 95
<표 Ⅳ-5> 네 가지 국가유형별 주요 지표 ····· 98
<표 Ⅳ-6> 주요국의 사회지출 구성(2000년 전후) ····· 99
<표 Ⅳ-7> 스웨덴의 노령연금 및 기타 사회보장 수혜자와 취업자 ····· 101
<표 Ⅳ-8> G-7 국가의 연평균 경제성장률 ····· 104
<표 Ⅳ-9> G-7 국가와 우리나라의 중앙정부 세율 변화 ····· 112
<표 Ⅳ-10> OECD 국가의 항목별 세수비중 ····· 113
<표 Ⅳ-11> 소득대체율의 변화 ····· 114
<표 Ⅳ-12> 빈곤인구 1인당 복지지출과 1인당 실질 GDP의 연평균 증가율 ····· 114
<표 Ⅳ-13> 고령 및 실업인구 1인당 복지지출의 연평균 증가율 ····· 115
<표 Ⅳ-14> OECD 국가의 GDP 대비 의료지출 추이 ····· 119
<표 Ⅳ-15> 확정기여형 연금을 도입한 나라 ····· 121
<표 Ⅳ-16> 주요국의 물가상승률 목표정책 ····· 137
<표 Ⅳ-17> 물가상승률 목표정책을 택하고 있는 나라 ····· 138
<표 Ⅳ-18> 선진 각국의 재정규칙 ····· 149
<표 Ⅳ-19> 중앙정부와 지방정부의 역할분담 ····· 159
<표 Ⅳ-20> 다양한 서비스 공급형태 ····· 166
<표 Ⅳ-21> 서비스 공급의 소유형태에 영향을 미치는 요인 ····· 167

<표 Ⅴ-1> 영국 재무부가 제시하는 성과지표의 바람직한 성격 ····· 172
<표 Ⅴ-2> 장기실업자 대상 직업훈련사업의 목표와 성과지표 ····· 176
<표 Ⅴ-3> 자동응답시설 도입 전후의 평균응답시간 비교 ····· 179
<표 Ⅴ-4> 병원 1과 병원 2의 치료율 비교 ····· 179
<표 Ⅴ-5> 내부적 정당성과 외부적 정당성에 대한 위협요인 ····· 183

<표 Ⅴ-6> 시설이용자에 대한 설문 ····· 198
<표 Ⅴ-7> 전문가의견조사의 장단점 ····· 200
<표 Ⅴ-8> 평가기준의 설명방법 ····· 202
<표 Ⅴ-9> 거리 청결도의 평가기준 ····· 203
<표 Ⅴ-10> 내용검토의 장단점 ····· 204
<표 Ⅴ-11> 기술적 통계분석의 예 ····· 206

<표 Ⅵ-1> 사업체계 분석의 주안점 ····· 222

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 성과관리의 절차 ····· 28
[그림 Ⅱ-2] 여러 가지 책무관계 ····· 36
[그림 Ⅱ-3] 재정사업 심층평가 추진단 ····· 37
[그림 Ⅱ-4] KDI 공공투자관리센터의 조직 ····· 38
[그림 Ⅱ-5] 사업의 개입논리 ····· 43
[그림 Ⅱ-6] 사업평가의 주요 평가요소 ····· 45
[그림 Ⅱ-7] 장기실업자들에 대한 교육훈련사업의 예 ····· 47

[그림 Ⅲ-1] 농어촌의료서비스개선사업의 전달체계 ····· 53
[그림 Ⅲ-2] 논리모형: 교통안전 홍보사업 ····· 57
[그림 Ⅲ-3] 논리모형: 금연교육사업 ····· 57
[그림 Ⅲ-4] 논리모형: 청소년직장체험연수제 ····· 58
[그림 Ⅲ-5] 주요 쟁점의 파악 ····· 59

[그림 Ⅳ-1] 공공재의 개념 ····· 64
[그림 Ⅳ-2] 독점가격과 경쟁가격 ····· 65
[그림 Ⅳ-3] 공해에 대한 피해보상이 이루어질 때의 생산량 및 가격 변화 ····· 67
[그림 Ⅳ-4] 죄수의 딜레마 ····· 69
[그림 Ⅳ-5] 금융연관비율 추이 ····· 72
[그림 Ⅳ-6] 일반은행의 형태별 원화대출금 ····· 73
[그림 Ⅳ-7] 회사채(장외, 3년, 우량물) 금리 ····· 73
[그림 Ⅳ-8] 유럽의 사회모형 ····· 95
[그림 Ⅳ-9] 고용률과 빈곤탈출확률 ····· 96
[그림 Ⅳ-10] 고용보호법률의 경직성과 실업급여 수혜자의 비율 ····· 96
[그림 Ⅳ-11] 스웨덴과 우리나라의 1인당 국민소득(GNI) ····· 100

[그림 Ⅳ-12] 남성 근로연령층(15~64세)의 경제활동참가율 ····· 104
[그림 Ⅳ-13] 여성 근로연령층(15~64세)의 경제활동참가율 ····· 105
[그림 Ⅳ-14] 고령층(55~64세)의 경제활동참가율 ····· 105
[그림 Ⅳ-15] G-7 국가의 일반정부 재정수지 ····· 107
[그림 Ⅳ-16] OECD 국가의 일반정부 총부채(2005년 말) ····· 108
[그림 Ⅳ-17] OECD 국가의 조세부담률 ····· 108
[그림 Ⅳ-18] 노인인구(65세 이상)의 비중 ····· 109
[그림 Ⅳ-19] 영국의 소비자물가지수(1264년=100) ····· 132
[그림 Ⅳ-20] OECD 국가들의 물가상승률과 경제성장률 ····· 134
[그림 Ⅳ-21] 물가상승률과 실업률 ····· 136
[그림 Ⅳ-22] 각 환율제도를 택하고 있는 나라의 비중 ····· 139
[그림 Ⅳ-23] 자본계정거래를 자유화한 국가의 비율 ····· 141
[그림 Ⅳ-24] 정보통신비용의 급감과 인터넷 사용의 확대 ····· 141
[그림 Ⅳ-25] 해외자산과 해외부채 ····· 142
[그림 Ⅳ-26] OECD 국가들의 물가상승률과 환율절하율(1970~2004년 연평균) ····· 143
[그림 Ⅳ-27] 일본의 재정추이 ····· 144
[그림 Ⅳ-28] 도로건설의 외부효과 ····· 151
[그림 Ⅳ-29] 이탈리아의 지역별 취업자 1인당 산출 ····· 162

[그림 Ⅴ-1] 성과지표: 교통안전 홍보사업 ····· 171
[그림 Ⅴ-2] 성과지표: 금연교육사업 ····· 171
[그림 Ⅴ-3] 성과지표: 청소년직장체험연수제 ····· 171
[그림 Ⅴ-4] 이상적인 평가모형 ····· 181
[그림 Ⅴ-5] 축약된 이상적인 평가모형 ····· 181
[그림 Ⅴ-6] 고전적 무작위 비교모형 ····· 184
[그림 Ⅴ-7] 사후 무작위 비교모형 ····· 185
[그림 Ⅴ-8] 사업시행 전후 상이비교집단모형 ····· 187
[그림 Ⅴ-9] 사업시행전후 동일비교집단모형 ····· 187
[그림 Ⅴ-10] 기본 시계열모형 ····· 189
[그림 Ⅴ-11] 상이비교집단 시계열모형 ····· 189
[그림 Ⅴ-12] 사업시행 후 상이비교집단모형 ····· 190
[그림 Ⅴ-13] 사업시행 후 다수실험집단모형 ····· 190
[그림 Ⅴ-14] 암묵적 모형 ····· 191
[그림 Ⅴ-15] 사업시행 후 이론적 비교집단모형 ····· 192
[그림 Ⅴ-16] 사업시행 후 소급측정모형 ····· 193
[그림 Ⅴ-17] 사업시행 후 차이측정모형 ····· 193
[그림 Ⅴ-18] 담배소비세가 담배가격과 물량에 미치는 영향 ····· 216
[그림 Ⅴ-19] 산출과 결과 ····· 218

요 약

1. 서 론

□ 성과평가와 관련하여 공공부문은 민간부문과 다른 특성을 지님.
  ○ 민간기업이 생산하는 상품은 시장의 평가를 받음.
    – 만일 경쟁기업에 비해 상품의 질이 낮거나 가격이 높다면 이러한 상품을 생산하는 기업은 시장에서 도태됨.
  ○ 반면 공공기관은 기본적으로 독점적인 성격을 갖기 때문에 이들이 생산하는 서비스는 시장의 평가를 받지 못함.
    – 이로 인해 공공기관은 효율성이 낮아지고 책임성이 약해지기 쉬움.

□ 따라서 공공기관에 대해서는 인위적인 평가가 필요함.
  ○ 정부는 성과평가를 통해 공공기관의 효율성과 책임성을 제고할 수 있음.

2. 성과관리와 재정사업 심층평가

가. 성과관리

□ 성과관리는 다음과 같은 일련의 과정을 의미
  ○ 성과목표 설정 → 사업설계 → 사업시행 → 성과평가 → 의사결정에 환류

□ 우리나라에서 성과관리는 재정사업 성과관리, 재정사업 자율평가, 재정사업 심층평가를 중심으로 이루어지고 있음.
  ○ 재정사업 성과관리: 사업의 성과를 나타내는 성과지표를 설정한 후, 이를 주기적으로 측정하고 목표치 또는 기대치와 비교
    – 장점: 비교적 적은 비용으로 비교적 빠른 시간 내에 산출 및 결과에 대한 정보를 생산해낼 수 있음.

- 단점: 투입과 산출 및 결과 사이의 인과관계를 보여주기 어려움.

○ 재정사업 자율평가: 사업의 계획, 집행, 성과에 관한 정형화된 일련의 질문을 통해 사업을 평가하고 그 결과를 예산에 반영

○ 재정사업 심층평가: 사업이 기대했던 성과를 달성하는 데 얼마나 기여했는지를 여러 가지 과학적 기법을 사용하여 분석하고, 그 성공요인 또는 실패요인을 파악하여 사업운영체계를 개선하는 등의 용도에 활용

- 장점: 인과관계를 파악하여 정책형성에 도움을 줄 수 있음.
- 단점: 상당한 비용과 시간이 소요됨.

○ 이러한 세 가지 제도는 「국가재정법(제8조)」 및 「국가재정법 시행령(제3조)」에 법적 근거를 두고 있음.

□ 성과정보의 활용

○ 사업설계 및 추진방법의 합리화

- 실제 사업설계 및 추진을 담당하는 기관과 조직이 사업내용이나 사업추진방법을 개선해 나가는 데 자발적으로 성과관리의 결과를 활용

○ 예산배분의 효율성 제고

- 성과평가의 결과를 예산배분의 참고자료로 활용
- 성과와 예산을 직접 연계시키는 경우는 드물지만, 성과관리는 예산의 효율성과 효과성을 높이기 위해 반드시 필요

○ 책임성의 확보

- 정부와 국민 사이, 그리고 정부 내에는 다양한 책무관계(accountability relationship)가 존재하는데, 이러한 책임성을 확보하는 장치로 성과관리를 활용

나. 재정사업 심층평가의 추진체계

□ 심층평가 대상사업 선정 및 연구진 구성

○ 대상사업 선정: 기획예산처는 기획예산처 내부 및 일선 부처, 그리고 KDI의 의견을 수렴하여 대상사업을 선정하고, 전 부처가 참여하는 「재정관리점검단」이 최종적으로 대상사업을 확정

○ 연구진 구성: 각 사업별로 연구진 및 관련 부처 담당자가 함께 참여하는 심층평가 태스크포스(T/F)를 구성하며, T/F의 팀장은 기획예산처의 소관과장과 연구책임자(project manager)가 공동으로 맡음.

○ 지원조직: 여러 T/F의 실무적인 관리·감독은 KDI 공공투자관리센터에서 담당하며, 기획예산처 성과관리본부장은 KDI 공공투자관리센터 및 기획예산처 재정사업평가팀의 지원을 받아 재정사업 심층평가를 총괄적으로 관리·감독

□ 연구일정

○ 중간보고 및 최종보고 과정에서 부처와 긴밀히 협의

□ 최종보고서

○ 평가보고서는 독자들이 이해하기 쉽도록 명쾌하게 서술해야 함.

○ 내용상으로는 자체완결적(self-contained)이어야 하는바, 어느 정도 학식을 가진 사람이라면 비전문가일지라도 평가보고서만으로 사업의 내용을 파악하고 평가결과를 이해할 수 있도록 해야 함.

최종보고서의 대략적인 목차와 내용

목 차	내 용
요 약	
서 론	• 사업개요, 평가 필요성, 주요 쟁점사항 등
사업내용	• 사업개요: 사업목적, 사업배경 및 연혁, 법적 근거 및 상위계획 • 사업전달체계: 사업주체, 직접적·간접적 대상, 기타 이해관계자 • 사업예산: 연도별·세부사업별 예산과 예산집행률, 국가재정운용계획상의 중기투자계획 • 사업성과: 성과계획서상의 성과목표 및 성과지표 재정사업 자율평가결과, 기타 기존 평가결과 • 유사사업
주요 쟁점과 평가방법	• 사업목적과 개입논리 • 주요 쟁점 • 평가의 목적 및 범위
해외사례	• 주요 쟁점에 초점을 맞춘 해외 유사사업에 대한 소개
적절성 평가	• 정부역할로서의 적절성 • 중앙정부의 역할로서의 적절성 • 정부역할 수행방법의 적절성
효과성 평가	• 성과지표와 비교기준 • 평가모형 • 자료분석결과 • 효용성 및 지속 가능성 평가
사업체계 분석	• 사업성과에 영향을 미치는 여러 요인들에 대한 분석
요약 및 정책제언	• 평가결과 요약 및 정책제안
참고문헌	
부록 및 부표	• 자료에 대한 상세설명(설문조사지 등), 용어설명

다. 재정사업 심층평가의 주요 논점

□ 사업의 개입논리

○ 투입 → 산출 → 중간결과 → 최종결과 사이의 개념적 고리

– 투입: 사업추진에 소요된 인적 및 물적 자원

– 산출: 사업이 직접 생산한 재화와 용역

• (예) 다리건설사업: 건설된 다리의 길이 및 차선 수

– 중간결과: 사업의 일차적 영향

• (예) 다리건설사업: 새로 건설된 다리를 이용하는 차량 수, 화물량, 사람 수 또는 이들의 기회비용을 포함한 교통절감비용 등

– 최종결과: 사업의 보다 장기적인 영향

• (예) 다리건설사업: 지역경제 활성화, 후생수준의 증대 등

○ 심층평가의 핵심적 과제는 개입논리의 정당성을 밝히는 데 있음.

□ 심층평가의 주요 평가요소

○ 적절성(relevance): 사업은 정부의 역할로서 적절한가? 중앙정부와 지방정부의 역할 가운데 어느 것의 역할에 해당하는가? 사업수행방식은 적절히 설계되어 있는가?

○ 효과성(effectiveness): 사업의 결과로서 사업의 특정목표 및 일반목표가 달성되었는가?

○ 효율성(efficiency): 여러 투입이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출 및 중간결과로 전환되었는가?

○ 효용성(utility): 사업의 결과 실제로 사업에 대한 수요가 얼마나 충족되었는가?

○ 지속 가능성(sustainability): 사업이 중단되었을 때 사업으로 인한 긍정적인 변화가 얼마나 오랫동안 지속될 수 있을 것인가?

□ 효과성 평가

○ 정량적·분석적 방법을 통해 사업의 순효과를 파악하는 일

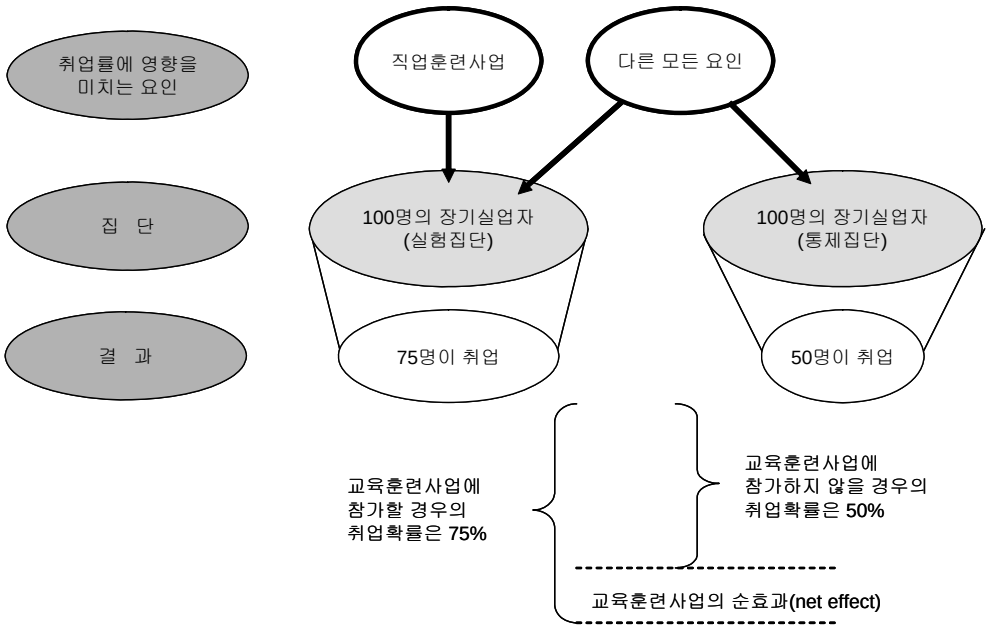
– 효과성 평가는 심층평가를 다른 종류의 평가와 구분 짓는 특징

○ (예) 장기실업자에 대한 직업훈련사업

– 실험집단과 통제집단은 각각 100명의 장기실업자로 구성되어 있고, 학력·연령·경력 등의 차이는 없음.

– 직업훈련사업을 실시한 결과 실험집단의 취업확률은 75%, 통제집단의 취업확률은 50%였다면, 양자 간의 차이인 25%가 직업훈련사업의 순효과

[그림 1] 장기실업자들에 대한 교육훈련사업의 예



자료: European Commission(1997).

□ 사중손실・대체효과・치환효과

○ 사중손실(deadweight loss): (예) 장기실업자를 위한 직업교육사업 – 사업이 없을 경우 민간 교육기관에서 직업훈련을 받았을 사람들도 직업교육의 혜택을 받는다면 이는 사중손실에 해당

○ 대체효과(substitution): (예) 취업보조금 제공사업 – 취업보조금을 받지 않았더라면 기업이 A라는 근로자를 고용하였을 것이지만, 이것을 받음으로 인해 A 대신 B를 고용하였다면, 이는 대체효과에 해당

○ 치환효과(displacement): (예) 취업보조금 제공사업 – C라는 기업은 취업보조금의 혜택을 받고 D라는 기업은 혜택을 받지 않는다고 할 때, 취업보조금으로 인해 C가 D로부터 일감을 빼앗아가서 C는 고용을 늘리고 D는 고용을 줄였다면 이는 치환효과에 해당

□ 심층평가의 종류

○ 운영평가(formative evaluation)와 효과평가(summative evaluation)

○ 중간평가(intermediate evaluation)와 사후평가(ex post evaluation)

○ 내부평가(internal evaluation)와 외부평가(external evaluation)

3. 재정사업 심층평가를 위한 기초작업

가. 사업내용의 파악

□ 사업개요: 사업목적, 사업배경 및 연혁, 법적 근거 및 상위계획

□ 사업전달체계: 조달된 재원을 바탕으로 구체적으로 사업이 실시되는 경로
- ○ 사업계획 수립, 예산배분, 예산집행, 사업관리 등의 과정을 파악
- ○ 사업주체, 직접적·간접적 대상, 기타 이해관계자를 파악
- ○ 지원대상기관에 대한 평가의 적절성·엄격성·활용도를 파악

□ 사업예산: 연도별·세부사업별 예산과 집행률, 국가재정운용계획상의 투자계획

□ 사업성과: 성과계획서상의 성과목표 및 성과지표, 재정사업 자율평가결과, 기타 기존의 평가결과

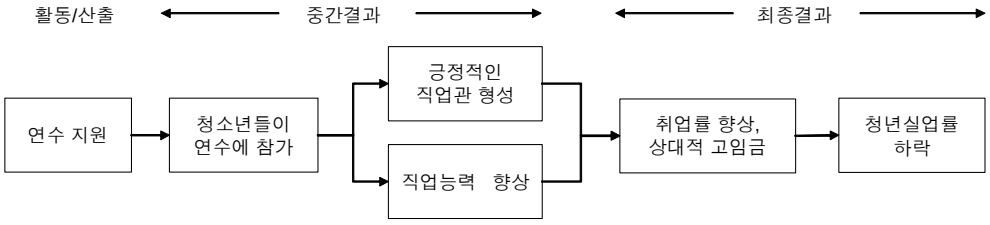
□ 유사사업: 같은 부처 내의 다른 실·국, 다른 부처, 지방자치단체, 민간 등에서 실시하는 유사한 사업을 파악

나. 사업목적과 개입논리의 파악

□ 사업목적의 파악
- ○ 담당부처가 명시적으로 제시하는 사업목적 외에 암묵적인 별도의 사업목적이 있는지, 여러 목적이 상충하는지, 이들 간의 우선순위는 무엇인지를 파악

□ 개입논리의 파악
- ○ 담당부처가 개입논리를 명확히 제시하지 못하는 경우, 연구진은 논리모형(logic model)을 사용하여 개입논리를 도식화할 필요

[그림 2] 논리모형의 예시: 청소년직장체험연수제



다. 해외사례 조사

□ 해외에서 실시되고 있는 유사사업의 현황을 정리하여 참고
  ○ 적절성・효과성・효율성 등을 평가하기 위한 준거(benchmark)를 제공
  ○ 사업성과 제고방안을 모색하는 데 있어서도 유용한 정보를 제공

라. 평가의 쟁점・목적・범위의 설정

□ 주요 쟁점의 파악
  ○ 사업의 개입논리, 해외사례, 주요 이해관계자들의 의견 등을 참조하여 심층평가의 주요 쟁점을 정리

□ 평가목적의 설정
  ○ 집행체계 개선, 책임성 확보, 예산배분의 효율성 제고 등 여러 목적 가운데 어디에 초점이 맞추어져 있는지 설명

□ 평가범위의 설정
  ○ 조직 또는 기구적 측면(국가 또는 지방자치단체), 시간적 측면(분석대상 기간), 그리고 지리적 측면(분석대상 지역)에서 평가범위를 설정

4. 적절성 평가

가. 정부역할로서의 적절성 평가

□ 사업의 적절성을 평가하기 위해서는 먼저 해당사업이 정부역할에 해당하는지 살펴보아야 함.
  ○ 전통적으로 정부의 역할은 ① 사유재산권의 보호, ② 시장실패의 교정, ③ 가치재의 공급, ④ 소득과 부의 재분배, ⑤ 거시경제의 안정화로 구분됨.

1) 사유재산권의 보호

□ 사유재산권의 보호는 시장기구의 작동을 위한 필수요건이며, 보다 광범위한 개인의 자유를 보호하는 일과도 밀접한 관계
  ○ 사유재산권의 보호는 때로 다른 정부역할과 상충하기도 하는데, 특히 조세부과, 가치재의 공급, 소득 및 부의 재분배는 사유재산권 및 개인자유를 침해할 가능성

2) 시장실패의 교정

□ 해당사업의 목적이 시장실패의 교정에 있다면 구체적으로 어떤 종류의 시장실패를 교정하고자 함인지 밝힐 필요

○ 공공재(public goods): 공공재는 시장에 공급을 맡길 경우 소비의 非경합성(non-rivalry)으로 인해 사회적 후생 극대화에 미달하는 수준에서 공급이 이루어지는 특성을 가짐.

– 여기에 非배제성(non-excludability)까지 발생하면 전혀 공급이 이루어지지 못함.

○ 규모의 경제(economies of scale): 대규모 자본투자로 인해 생산규모가 늘어날수록 평균비용이 줄어드는 산업의 경우 한 사업자가 시장을 완전히 장악하여 독점적 시장구조를 형성

○ 외부효과(externalities): 시장기구를 통하지 않고 다른 사람에게 이익을 주는 것(외부경제, external economies) 또는 불이익을 주는 것(외부 非경제, external diseconomies)

○ 정보의 비대칭성(asymmetric information): 어느 한 경제주체가 다른 경제주체보다 더 많은 또는 더 적은 정보를 가지고 있음으로 인해 이들 간에 사회적으로 바람직한 수준의 거래가 이루어지지 않음.

– 정보의 비대칭성은 逆선택(adverse selection) 또는 도덕적 해이(moral hazard)를 유발하여 시장의 형성을 불가능하게 만들기도 함.

○ 시장의 불완전성(incomplete market): 여러 가지 이유로 시장이 형성되지 못하여 서비스가 제공되지 못함.

– 예를 들어, 민간 금융시장이 충분히 발달되지 못하여 대규모 공공사업에 대한 투자가 이루어지지 못하거나, 천재지변에 대한 민간 보험시장이 형성되지 못함.

○ '죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)'로서의 시장실패: 이상과 같은 시장실패의 본질은 개인이 시장을 통해 서로에게 보다 유익한 거래를 이룰 수 없다는 데 있음.

– 이처럼 개인 간의 자발적 조정(coordination)이 불가할 때 정부는 강제력을 통해 조정이 이루어지도록 할 수 있음.

□ 정부의 직접적 개입이 갖는 한계도 분명히 고려할 필요

○ 정부실패(government failure)로 인해 정부개입이 시장실패보다 더 나쁜 결과를 초래할 가능성

– 정부실패는 공공부문의 책임성 결여, 내재적 비효율성, 정보부족 등에 기인

○ 정부가 개입하지 않더라도 시장은 자율적으로 자신의 실패를 교정하는 경향
- 기술진보 및 수요의 다변화에 따라 많은 공공재가 비공공재로 전환
- 시장확대의 결과 자연독점이 사라지고 있으며, 독점이 유지되는 분야에서도 시장진입의 벽이 낮아지면서 경쟁 가능성(contestability)이 증가
- 경제규모의 확대에 따라 시장의 불완전성이 감소
  - 특히 우리나라에서는 과거 몇 십년간 금융시장이 급격히 발달하면서, 정부가 민간에 대해 금융지원을 제공할 이유가 크게 감소

○ 국가 간 정책조율이 확대되어 정부가 자의적으로 시장에 개입할 여지가 축소

□ 민간을 통한 공공서비스의 공급

○ 정부의 역할이 인정되더라도, 정부가 직접 서비스를 공급하기보다 민간기업이 공급하도록 하고 정부는 이들에게 자금을 제공하거나 정책목표 달성을 위해 이들을 규제하는 등의 간접적 역할을 담당할 가능성을 검토

○ 계약의 불완전성으로 인해 민간기업이 잘못된 비용절감의 유인을 가질 수 있으나, 다음의 경우에는 이런 유인이 크지 않으며 민간을 통한 공급이 더 우월
- 혁신능력이 중요한 고려사항이 되는 경우(예: 무기생산)
- 공급자들 사이에 경쟁이 존재하는 경우(예: 병원)
- 평판(reputation)을 쌓는 일이 중요한 경우(예: 교도소)

3) 가치재의 공급

□ 가치재(merit goods)란 정부가 보기에 국민들의 소비가 그 자체로서 바람직하기 때문에 생산하여 공급하는 재화인데, 이는 개념적으로 쉽지 않은 문제를 제기

○ 개인적 후생과는 무관한 별도의 사회적 후생이 존재한다고 가정하고 논의를 시작함에 따라 개인적 자유(individual freedom) 또는 소비자 주권(consumer sovereignty)에 반하는 결과를 초래
- 정부가 결국 개인적 의사의 집합체에 불과하다고 할 때, 이러한 집합체가 개인의 선호를 무시하고 집합체 자신의 선호를 강제한다는 것은 전체주의(totalitarianism)를 연상시킬 수 있음.
- 또한 개개인이 스스로 자신에게 필요한 재화가 무엇인지 제대로 모르는 반면 정부가 더 잘 안다고 하는 것은 소비자들이 비합리적이라는 것을 의미

□ 가치재의 논거가 적용되는 대표적인 부문은 문화예술

○ 문화예술부문에 대한 정부지원의 논거로는 ① 소비의 외부성, ② 후천적 또는 훈련된 기호, ③ 생산기출 측면의 특성, ④ 소득재분배 등이 제시되나, 궁극적으로는 가치재의 논거에 기초

○ 그러나 가치재는 개념상 적지 않은 문제를 내포하므로 이에 근거하여 문화예술활동을 지원할 때는 신중을 기할 필요

4) 소득과 부의 재분배

□ 재분배정책은 사회구성원들이 원한다는 이유만으로 추진되기 때문에 가치재의 성격을 가지며, 이에 따라 개인적 자유와 소비자 주권에 반할 가능성을 내포

○ 대부분의 국가에서 재분배정책은 정부의 고유한 역할로서 확고히 정립되어 있으나, 재분배정책이 과연 정당한가, 어느 정도까지의 재분배가 바람직한가, 어떠한 방식으로 재분배정책을 수행해야 하는가 등에 대한 논란은 상존

□ 실제로 어느 정도의 재분배가 어떤 수단과 방법으로 이루어져야 하는지에 대한 판단은 시대에 따라 또 나라에 따라 다른 모습을 보이고 있음.

○ 시대별로는 실험기·정착기·확장기·재편기를 거치며 정책의 목표가 변화

– 재분배정책은 당초 공통적 위험에 대한 사회적 대처라는 목적에서 시작되었으나 실험기와 정착기를 거쳐 확장기에 이르러서는 개별적 위험에 대한 대처와 여러 집단 간의 차이 축소에 초점

– 또 재편기에는 재분배정책에 대한 비관론이 확산되고 있는데, 특히 재분배정책이 고용과 성장에 미치는 부정적 영향이 부각되고, 재분배정책으로 인해 재정의 지속 가능성이 심각한 위협을 받으면서 재분배정책에 대한 심각한 반성이 제기

– 그럼에도 불구하고 복지국가의 급격한 후퇴보다는 다양한 형태의 구조개혁과 재분배정책의 부분적 축소가 진행되고 있음.

○ 나라별로는 복지국가를 북구형·영미형·대륙형·지중해형 등으로 구분 가능

– 북구형은 형평성과 효율성 모두가 높은 반면 지중해형은 형평성과 효율성 모두 낮으며, 영미형은 형평성은 낮고 효율성은 높으며, 대륙형은 형평성은 높고 효율성은 낮음.

– 그러나 특정 유형의 정책이 반드시 특정의 경제적·분배적 성과를 낳았다고 말할 수는 없으며, 복지국가의 유형에 관한 논의는 단지 가치재로서 재분배정책이 다양한 형태를 띨 수 있음을 보여줄 뿐임.

– 그럼에도 불구하고 개별 정책이 상호작용을 통해 한 국가의 경제적·분배적 성과에 미치는 영향에 대해서는 지속적인 연구가 필요

□ 최근 많은 나라에서는 실업증가·성장둔화·재정악화 등의 문제에 직면하여 재분배정책을 재편하고 있는 중인데, 구체적으로는 한계세율 인하, 소득보장 축소, 근로촉진복지정책 도입, 민간과의 역할분담 확대, 시장형 기제의 도입 등을 추진

○ 복지지출 자체는 완만하게나마 계속 증가하고 있는 가운데 이러한 내용상의 재편은 거의 모든 유형의 복지국가에서 나타나는 현상
○ 특히 시장형 기제는 아직 양적으로는 전체 사회서비스의 공급에서 큰 부분을 차지하고 있지 않다 하더라도, 질적으로는 복지국가의 기본이념에 큰 변화를 초래하고 있다고 말할 수 있음.
  – 즉, 사회적 형평성과 함께 소비자주의, 개인의 권리, 개인의 창의 등에도 높은 가치가 두어지고 있음을 시사

□ 심층평가에 있어 재분배정책의 적절성을 검토할 때는 단순히 모든 재분배정책은 정부역할에 합당하므로 적절성에 아무런 문제가 없다고 쉽게 결론내리지 말아야 하며, 다음의 관점에서 사업의 적절성을 판단할 필요
○ 해당사업은 재분배 목적을 가지고 있는가? 재분배가 목적이라면 대상계층의 어떠한 욕구를 해결하고자 함인가?
  – 해당사업의 목적과 대상계층이 분명치 않다면 적절성에 대해 부정적 판단을 내려야 함.
○ 대상계층의 이러한 욕구를 정부가 해결해야 한다는 사회적 수요가 실제로 존재하는가?
  – 예를 들어, 특정 계층의 빈곤이 다른 계층의 빈곤이나 외국의 사례를 참조할 때 그리 심각하지 않다면 사회적 수요가 크지 않은 것으로 판단해야 함.
  – 전반적 소득의 증가, 시장공급의 확대, 재정여건의 악화 등의 여건변화로 인해 사업도입 이후 사회적 수요가 달라졌을 가능성도 고려해야 함.
○ 해당사업이 경제의 원활한 작동에 어떤 종류의 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 수 있는가?
  – 긍정적 영향: 시장실패의 교정, 시장에서 공급되지 않는 보험기능의 수행, 경제개혁이 원활히 추진될 수 있는 여건의 제공, 사회통합의 제고 등
  – 부정적 영향: 노동수요·노동공급·저축·투자유인의 왜곡, 복지의존성 배태, 세대 간 소득이전에 따른 저축·투자 저해 등
  – 동일한 재분배 효과를 가지면서 경제성장에 더 많은 긍정적인 영향을 미치는 정책에 더 높은 우선순위를 부여해야 함.
○ 목적달성을 위한 수단을 선택하는 과정에서 민간과의 역할분담이나 시장형 기제의 활용이 적절히 고려되고 있는가?
  – 민간에서 이미 공급되고 있거나 장래 공급될 가능성이 있는 서비스를 정부가 직접 공급함으로써 민간의 영역을 침범하고 있거나 민간과 보완관계가 아닌 경합관계를 가지고 있다면 적절치 않은 것으로 판단해야 함.

- 또 시장형 기제를 통해 역동적인 서비스혁신과 비용절감을 도모할 수 있으며, 소비자들의 선호에 부합하는 보다 다양한 서비스가 제공되도록 할 수 있는지의 여부도 살펴보아야 함.

5) 거시경제의 안정화

□ 다른 정부역할과 마찬가지로 거시경제의 안정화를 위한 정부역할에 있어서도 뚜렷한 추세는 정부의 재량적인 통화·환율·재정정책의 운용이 줄어들고 있다는 것

○ 과거에는 단기적 총수요관리가 중요한 정부역할로 인식되었으나, 이러한 단기적 안정화로 인해 중장기적으로 물가 및 환율의 안정과 재정건전성에 문제가 발생할 수 있다는 사실이 인식되기 시작

○ 또 장기적으로 소득수준은 시장환경, 제도 및 정책 등의 구조적 요인에 의해 영향을 받는다는 믿음이 확산되면서 각국은 단기적 안정화를 위한 정부개입을 자제하는 방향으로 나아가고 있음.

○ 특히 거시경제정책의 예측 가능성과 투명성·신뢰성, 그리고 여러 수단들 사이의 정합성을 확보하기 위해 물가상승률 목표제도 도입, 경성 고정환율제도 또는 자유변동환율제도 도입, 재정규칙 도입 등을 추진

□ 심층평가에 있어서도 해당 사업이 만일 이러한 추세와 어긋나는 방향으로 기획되어 있는지를 검토할 필요

나. 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 적절성 평가

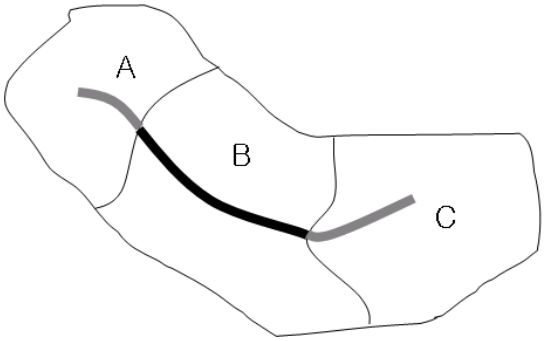
1) 중앙정부와 지방정부의 역할분담

□ 재정대응성(fiscal equivalence): 공공서비스의 혜택이 발생하는 지역적 범위가 그 공급을 담당하는 정부의 지역적 범위와 일치해야 함.

○ 외부효과(externalities): 공공서비스 혜택의 지역적 범위가 정부의 지역적 범위보다 넓어 재정대응성의 원칙에 위배되는 경우

- 예: 도로건설, 거시경제정책, 환경정책
- 이 경우 지방정부에 공공서비스의 공급을 맡긴다면 과소공급할 가능성이 있어 중앙정부와 같은 상위정부가 담당하는 것이 적절

[그림 3] 도로건설의 외부효과



주: B지역의 지방정부가 도로를 건설하면 그 혜택은 A 및 C지역의 주민들에게도 돌아감.

○ 내부효과(internalities): 공공서비스 혜택의 지역적 범위가 정부의 지역적 범위보다 좁은 경우
  – 혜택을 보지 못하는 지역의 주민들도 비용을 분담하기 때문에 공공서비스가 과다공급되어 재정규모의 팽창과 재정적자의 누적을 초래할 가능성(공유의 비극, tragedy of commons)
  – 이 경우 가능한 한 분권화하는 것, 즉 지방정부에 사업추진 권한과 더불어 재원조달 책임을 넘기는 것이 바람직

□ 추가적인 고려사항
○ 규모의 경제: 규모의 경제가 있는 공공서비스는 평균비용을 최소화할 수 있는 수준에서 공급함으로써 경제적 효율성을 극대화(예: 상수도 사업)
○ 지역 간 선호의 이질성: 공공서비스에 대한 주민들의 선호와 서비스 공급여건(예: 공급비용)은 지역에 따라 다를 수 있는데, 이 경우 중앙정부가 획일적인 서비스를 공급하는 것보다 지방정부가 차별화된 서비스를 공급함으로써 국민전체의 후생을 증대시킬 수 있음(분권화 정리, Decentralization Theorem)
○ 납세자의 이동성: 납세자의 이동성이 높을 경우 지방정부는 주민들을 끌어들이기 위해 조세부담을 낮출 수밖에 없으며, 그만큼 서비스의 공급도 줄이게 됨(나락을 향한 경주, race to the bottom)
  – 중앙정부가 모든 지방정부의 세율을 일원화(조세동조화, tax harmonization)하고, 전국적으로 일률적인 서비스를 제공(예: 사회복지사업)
  – 그러나 많은 경우 지방정부는 다른 지역의 주민들에 대해 공공서비스의 혜택을 배제하는 일이 가능하며, 이 경우 지방정부는 편익세(benefit tax)를 부과함으로써 주민들의 수요에 맞추어 공공서비스를 제공할 수 있음(예: 교

육재정과 관련한 지방자치단체의 역할 강화)

○ 실험과 모방: 분권화는 여러 지방정부가 다양한 형태의 정책을 실험할 수 있는 여건을 제공함으로써 정책의 품질을 개선하는 데 기여할 가능성

○ 정부팽창을 억제하는 장치로서의 지방정부 간 경쟁: 지방분권은 지방정부 간의 경쟁을 촉발함으로써 공공부문의 비대화를 막는 한편 효율적 시장경제를 창출하고 유지하는 데 기여할 수 있음.

□ 역할분담과 사업형태의 적정성 평가

○ 중앙정부와 지방정부의 역할분담을 결정하는 일차적 기준은 재정대응성이나, 그 외에 규모의 경제, 지역 간 선호의 이질성, 납세자의 이동성, 실험과 모방의 중요성, 정부팽창과 시장개입의 야기 가능성 등을 고려하여 역할분담을 결정

○ 이러한 여러 기준은 때로 상충할 수 있으며, 종합적인 판단은 전문가적 식견과 지식에 의존할 수밖에 없음.

〈표 1〉 중앙정부와 지방정부의 역할분담

기 준		분권화	집중화	정책적 함의
재정대응성	외부효과	소	대	중앙정부 보조금, 지방정부 연합체 등으로 외부효과 시정
	내부효과	대	소	중앙정부 보조금 지원 없이 지방정부가 자체적으로 재원조달
규모의 경제		소	대	규모확대로 인한 비용절감이 큰 경우 내부효과의 발생 허용
지역 간 선호의 이질성		대	소	이질성이 큰 경우 서비스공급 분할, 외부효과는 보조금 등으로 해결, 규모의 경제 미실현
납세자의 이동성		소	대	조세동조화, 중앙정부가 징세업무 대행, 기본서비스 공급을 위한 일반목적 보조금 지급
실험과 모방의 중요성		대	소	정보의 외부성을 해소하기 위한 보조금 지급
정부팽창과 시장개입의 야기 가능성		대	소	경제정책에 대한 권한을 지방정부로 이양, 경성예산제약 확립(중앙정부 보조금 지양, 지방채에 대한 시장평가기능 확립)

2) 중앙정부와 지방정부의 재정적 관계

□ 일반적으로 중앙정부의 보조금은 ① 외부효과의 시정, ② 지역 간 재정력 격차의 해소, ③ 조세제도의 효율성 증진이라는 세 가지 역할을 수행

□ 외부효과의 시정

○ 앞에서 논의한 바와 같이 외부효과의 시정을 위해 중앙정부가 지방정부에 보조금을 제공할 수 있는데, 이때의 보조금은 조건부 보조금(conditional grants)

○ 조건부 보조금은 '대응자금(matching grant)'의 형태를 띠는 것이 바람직한데, 대응비율은 외부효과가 클수록 높아짐.

□ 지역 간 재정력 격차의 해소

○ 지역 간 재정력의 균등화를 위한 보조금(equalizing grants)은 주로 '무조건부 보조금(unconditional grants)'의 형태를 띰.

○ 많은 나라에서 균등화 보조금이 제도화되어 있기는 하나 그 이론적·실증적 근거는 명확하지 않음.

- 소득재분배를 위해서는 가난한 지역에 보조금을 지급할 것이 아니라 가난한 가계에 소득이전을 제공해야 하는데, 이는 가난한 지역일지라도 부유한 가계가 있으며, 부유한 지역일지라도 가난한 가계가 있기 때문
- 효율성 측면에서도 균등화 보조금의 타당성에 의문이 제기되는바, 新경제지리학(new economic geography)에서는 규모에 대한 수익체증이 존재하여 지역 간 소득격차가 커지고 있다는 논의가 있으나, 전반적인 경제성장을 위해서는 오히려 수익체증을 실현하는 것이 바람직
- 실제로 정부가 소득격차를 해소할 능력이 있는지도 불확실한데, 유럽국가에서는 재정지원만으로 지역균형발전이 달성되기 어렵다는 사실을 인식하고 경쟁정책·금융정책·노동시장정책 등 각종 정책의 종합적 활용과 지방의 내생적 성장잠재력 배양에 초점을 맞추는 전략으로 전환하는 중

○ 현실적으로 균등화 보조금은 지역 간 형평성에 대한 정치적 요구를 반영하는 측면이 큰 것으로 보임.

□ 조세제도의 효율성 증진

○ '나락으로의 경주'를 막기 위해 조세동조화를 추진

○ 그러나 이러한 중앙정부의 개입은 지나치지 말아야 함.

- 중앙정부의 개입은 지방의 중앙 의존도를 높이고 지방정부 간의 건전한 경쟁을 저해할 수 있으며, 내부효과를 발생시킬 수 있음.

다. 정부역할 수행방법에 대한 적절성 평가

□ 정부역할 수행방법 가운데 가장 대표적인 것은 규제이며, 그 외에도 여러 가지 방법을 택할 수 있음.

○ 직접적·간접적 서비스 공급(예: 치안, 보건, 교육), 정부조달(예: 노인정 건설), 지방정부에 대한 보조금(예: 균등화 보조금), 기업에 대한 보조금(예: R&D 지원), 가계에 대한 소득이전(예: 공적부조), 금융지원(예: 신용보증, 정책융자, 이차보전), 조세 등

○ 이 가운데 직접적·간접적 서비스 공급은 다시 여러 형태를 띨 수 있는데, 공무원을 통한 직접적 서비스 제공(예: 치안), 구매자/공급자 분리(purchaser/provider split, 예: 보육지원), 공기업 운영 등이 여기에 포함

– 구매자/공급자 분리모형에는 경쟁입찰과정을 거친 계약(예: 학교 청소), 보조금(예: 국립극장), 암묵적 바우처(예: 유아원), 그리고 명시적 바우처(예: 주택 바우처) 등이 포함

□ 어떤 정책수단이 바람직한가에 대한 판단은 효과성·효율성·형평성 등에 대한 종합적 고려를 통해 내려야 하는데, 여기에는 여러 요인이 영향을 미침.

○ 예를 들어, 서비스 공급을 정부가 담당할 것인지 아니면 민간이 담당하도록 할 것인지 결정할 때에는 유인체계·거래비용·시장구조를 고려할 필요

〈표 2〉 서비스 공급의 소유형태에 영향을 미치는 요인

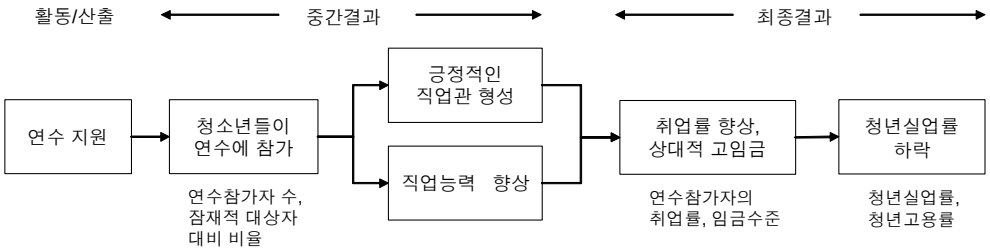
요 인		세부요인	특성에 따른 바람직한 소유형태	
내부요인	유인체계	계약이 불가능한 특성의 존재	일부에 국한	광범위하게 존재
		공급자의 혁신능력	매우 중요	별로 중요하지 않음.
	거래비용	감독비용(agency costs)	낮음.	높음.
		공직자의 사적 이익 추구 가능성	높음.	낮음.
외부요인		법적·제도적 환경	잘 발달되어 있음.	발달되어 있지 못함.
	시장구조	공급자 간의 경쟁 가능성	높음.	낮음.
		평판 유지를 위한 공급자의 노력	높음.	낮음.
		기업경영에 대한 자본시장의 규율	잘 발달되어 있음.	발달되어 있지 못함.
바람직한 소유형태			민간	정부

5. 효과성 평가

가. 성과지표 및 비교기준의 설정

□ 개입논리에 따라 각 단계별로 성과지표를 설정

[그림 4] 성과지표의 예시: 청소년직장체험연수제



□ 바람직한 성과지표의 성격

- ○ 적절성(relevance): 성과지표는 해당조직이 달성하고자 하는 목표를 설명하는데 적절해야 함.
- ○ 왜곡된 유인(perverse incentives)의 회피: 성과지표는 바람직하지 않거나 낭비적인 행위를 촉발하지 말아야 함.
- ○ 영향파악 가능성(attributable): 성과지표는 해당조직이 영향력을 미칠 수 있는 성과를 측정해야 하며, 성과의 책임이 누구에게 귀속되는지를 명확히 보여주어야 함.
- ○ 명확성(well-defined): 자료가 일관된 방식으로 수집될 수 있도록 성과지표는 명확하게 정의되어야 하며 쉽게 이해되고 사용될 수 있어야 함.
- ○ 적시성(timely): 성과지표는 빈번하게 측정됨으로써 사업진행상황의 파악에 도움을 주어야 하며, 빠른 시간 내에 생산됨으로써 자료로서의 유용성을 가져야 함.
- ○ 신뢰성(reliable): 성과지표는 당초 원하던 정보를 정확히 제공해야 하며, 성과의 변화를 민감히 파악할 수 있도록 해주어야 함.
- ○ 비교 가능성(comparable): 성과지표는 현재의 성과를 과거의 성과나 다른 사업의 성과와 비교할 수 있도록 해주어야 함.
- ○ 검증 가능성(verifiable): 적절한 과정을 거쳐 성과지표가 측정되었는지를 검증할 수 있도록 분명한 근거자료를 구비해야 함.

□ 투입・산출・결과・효율성 지표

○ 투입지표: 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 매우 부적절하므로, 사업부서가 관리목적으로 사용할 수 있으나 심층평가에서는 사용하지 말아야 함.

○ 결과지표: 적절히 설정된 경우 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 가장 바람직한 성과지표가 되지만, 영향파악 가능성, 명확성, 적시성, 신뢰성, 비교 가능성, 검증 가능성 등에 주의를 기울일 필요

○ 산출지표: 투입지표와 결과지표 사이의 특성을 가지는데, 대부분의 경우 그 자체로서 사업의 성과를 모두 나타내주지는 않으므로 반드시 결과지표와 함께 사용할 필요

○ 효율성 지표: 사업의 비용효과성을 나타낼 수 있다는 장점이 있으므로 가능한 범위 내에서 효율성지표를 발굴하여 사용할 필요

□ 비교기준의 설정

○ 심층평가를 위해서는 사업의 성과가 좋았는지 아니면 나빴는지에 대한 가치판단을 내려야 하는데, 이러한 가치판단이 자의적이 되지 않도록 하기 위해서는 사전에 투명한 비교기준(benchmark)을 설정해 놓아야 함.

○ 예: 당초의 사업목표, 동일한 또는 관련된 분야의 다른 정책수단의 성과, 과거의 성과, 다른 지역에서 실시된 동일한 또는 유사한 사업의 성과, 時空과는 무관한 일반적 기준(예: 식용수의 질)

나. 평가모형의 수립

□ 이상적인 평가모형: 사업의 성과를 '$0_3 - 0_4$'로 측정

	사업시행 전의 관찰결과	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	0_1	X	0_3
통제집단	0_2		0_4

□ 무작위 실험모형: 이상적 평가모형에 가장 가까운 평가모형

○ 종류: 고전적 무작위 비교모형, 사후 무작위 비교모형, 무작위 구획설정모형

○ 장단점: 사업효과의 인과관계를 파악하기 위한 가장 좋은 평가모형이나 실제로 이를 적용하기 어려운 경우가 많으며, 외부적 정당성의 위협요인에 그대로 노출되어 있음.

□ 準실험모형: 표본의 무작위 추출이 불가능할 경우 활용
  ○ 종류: 사업시행 전후 비교모형, 시계열모형, 사업시행 후 분석모형
  ○ 장단점: 매우 엄밀한 평가결과를 도출할 수 있도록 해주며, 무작위 실험모형보다 비용이 적게 들지만, 각각의 경우에 특수하게 제기되는 위협요인을 충분히 파악하고 대처하지 못할 경우 내부적 정당성이 확보될 수 없음.

□ 암묵적 모형: 엄밀성이 가장 낮은 모형
  ○ 종류: 사업시행 후 이론적 비교집단모형, 사업시행 후 소급측정모형, 사업시행 후 차이측정모형, 사례분석
  ○ 장단점: 매우 신축적이며 거의 모든 상황에서 거의 모든 주제에 대해 사용될 수 있다는 장점을 가지나, 대부분의 경우 암묵적 모형만을 가지고서는 내부적 정당성의 위협요인에 적절히 대처하기가 매우 어려움.

□ 평가자는 논리적 엄밀성이 낮은 모형을 사용할수록 인과관계 분석의 정당성 확보를 위해 더 많은 노력을 기울여야 함.

〈표 3〉 내부적 정당성과 외부적 정당성에 대한 위협요인

정당성	위협요인	설 명
내부적 정당성	역사요인(history)	사업 이외의 다른 요인이 성과에 영향을 미칠 가능성
	숙성요인(maturation)	사업이 시행되지 않았더라도 시간이 지남에 따라 성과가 나타난 것으로 보일 가능성
	중도탈락(mortality)	실험 도중에 표본의 일부가 실험에서 탈락하여 성과에 차이가 발생
	표본추출편의 (selection bias)	실험집단과 통제집단이 당초에 서로 다른 특성을 가진 표본으로 구성되어 성과에 차이가 발생
	假性回歸 (regression artifacts)	표본들이 당초 극단적인 값을 가지고 있었으나 시간이 지남에 따라 평균적인 값으로 수렴
	통제의 실패 (diffusion)	실험집단에만 제공되어야 할 정보가 통제집단에도 전달됨으로써 통제집단이 실험집단을 모사(imitate)할 가능성
외부적 정당성	실험편의 (testing bias)	평가를 위한 측정 또는 관찰이 실험집단이나 통제집단의 행동에 영향을 미칠 가능성(Hawthorn effect)
	표본의 대표성 (selection)	표본이 모집단(population)을 대표하고 있지 않아 평가결과를 모집단에 일반화시키기 어려울 가능성
	상황의 특수성 (setting)	실험이 이루어진 상황이 특수하였기 때문에 사업이 전면적으로 실시되었을 때 다른 결과가 나타날 가능성
	상황의 변화 가능성 (history)	실험이 이루어진 상황이 앞으로 유지되지 않아 차후에 다른 결과가 나타날 가능성

다. 자료수집

□ 자료의 종류
- ○ 정량적(quantitative) 자료와 정성적(qualitative) 자료
- ○ 주관적(subjective) 자료와 객관적(objective) 자료
- ○ 시계열(longitudinal) 자료와 횡단면(cross-sectional) 자료
- ○ 1차(primary) 자료와 2차(secondary) 자료

□ 자료수집의 방법
- ○ 문헌조사
- ○ 문서검토
- ○ 외부통계의 활용
- ○ 설문조사
- ○ 전문가의견 조사
- ○ 자연관측
- ○ 전문관찰
- ○ 특수측정기계
- ○ 내용검토

라. 분석방법

□ 통계분석
- ○ 기술적 통계분석: 자료를 간결하고 의미 있는 형태로 제시
- ○ 통계적 추론: 변수들 간의 관계를 추론하고 그 결과를 모집단(population)에 일반화
- ○ 통계적 추론에서는 흔히 *t*-검정 또는 회귀분석을 사용
- ○ 내생성(endogeneity): 회귀분석에서 잔차항과 독립변수들 사이의 상관관계가 영(0)이라는 회귀분석의 기본가정이 위배됨으로 인해 계수추정치의 일치성이 보장되지 않는 문제로서, 다음과 같은 세 가지에 기인할 수 있음.
  - – 누락변수(omitted variables)의 문제: 다른 독립변수와 상관관계를 갖는 변수가 누락되어 발생하는 것으로서, 이를 막기 위해서는 가능한 한 모든 독립변수를 회귀분석에 포함시킬 필요
    - • 누락변수 문제의 한 형태는 표본추출편의(selection bias) 또는 자기선택(self-selection)의 문제

- 추정오차(measurement error): 어느 변수가 정확히 계측될 수 없어 그 대리변수가 사용된 경우, 그리고 이 대리변수와 잔차항 간에 상관관계가 존재하는 경우
- 동시성(simultaneity): 독립변수 중 일부가 종속변수와 동시에 결정될 경우

□ 비용편익 및 비용효과분석

○ 비용편익분석(cost-benefit analysis)에서는 편익을 화폐가치로 환산하여 비용과 비교하고, 비용효과분석(cost-effectiveness analysis)에서는 편익을 非화폐적 단위(예: 사망자 수 감소폭)로 측정하여 비용과 비교

○ 비용편익분석과 비용효과분석은 사업의 가치를 평가하는 중요한 수단이 되기는 하지만, 계산된 비용편익비율 또는 비용효과비율에 대한 신뢰를 확보하기 위해서는 민감도 분석이 필요

□ 조건부 가치추정모형 및 컨조인트 분석방법

○ 조건부 가치측정법(Contingent Valuation Method: CVM): 사람들이 비시장재화에 부여하고 있는 가치를 직접적으로 이끌어내는 방법

○ 컨조인트 분석법(Conjoint Analysis Method): 다중속성(multiple attributes)으로 구성된 환경영향과 응답자의 지불의사액 간의 상충관계를 동시에 추정

□ 여러 가지 모형의 사용

○ 시뮬레이션 모형

○ 거시경제모형

○ 미시경제모형

○ 투입산출모형

□ 정성적 정보의 분석

○ 내용분석(content analysis), 사례연구 분석, 귀납적 분석(유형화 등), 논리적 분석 등을 통해 자료에 나타난 유형・추세・특색・주제 등을 파악하며, 이에 대한 해석과 설명을 제공

□ 중장기적 사업결과의 분석

○ 사업의 영향이 충분히 나타나기 위해서는 상당히 긴 시간이 소요되거나, 사업의 영향이 상당히 광범위한 분야에 걸쳐 다양하게 나타날 경우, 기존의 연구와 조사를 활용하여 사업결과를 분석

마. 효용성 및 지속 가능성 평가

□ 효과성 평가와 더불어 가능하고 유의한 범위 안에서 효용성 및 지속 가능성 평가도 수행

1) 효용성 평가

□ 사업의 결과 실제로 사회적 수요가 얼마나 충족되었가를 평가
- ○ (예) 미취업 청소년들에 대한 직업훈련사업의 결과 청년실업자 가운데 일부가 취업할 수 있었다고 할 때, 이로 인해 청년실업률이 얼마나 하락하였는가?
- ○ 복지분야의 사업에서는 특히 수혜율(take-up rate)을 파악하는 일이 중요
  - – 일단 사업에 참여하는 사람에게는 뚜렷한 성과를 거둔다 할지라도 실제로 사업에 참여하는 사람들의 비율이 낮다면 효용성은 낮은 것으로 판단

□ 적절한 비교기준을 선정하기 어려울 수 있음.
- ○ 어느 정도로 사회적 수요를 충족시켰을 때 효용성이 확보되었다고 말할 수 있는가를 판단하기 위해,
- ○ 같은 목적을 추구하는 다른 사업과의 비교, 다른 나라의 유사한 사업과의 비교, 이해관계자들의 의견을 구하는 설문조사, 기타 전문가적인 판단 등을 활용

□ 효용성이 낮은 이유를 분석하고 개선방안을 제시할 필요
- ○ 근본적으로 효과성이 낮기 때문인지, 아니면 효과성은 높지만 예산부족 등으로 사업규모가 제한되어 있기 때문인지를 구분

2) 지속 가능성 평가

□ 사업의 효과가 앞으로 어떻게 나타날 것인가에 대해 판단
- ○ 향후 민간부문의 확대에 따라 민간과의 경합 가능성이 높아져 사업의 필요성이 감소한다면 앞으로 얼마나 오랫동안 사업을 시행해야 하는가를 판단할 필요
- ○ 궁극적으로 민간에 사업을 이양할 계획이지만 이러한 계획이 실행되기 어려울 것으로 전망된다면 사업중단의 필요성을 검토할 필요
- ○ 여러 가지 환경변화로 인해 사업의 수행 자체가 어려워지거나 사업효과가 감소할 전망이라면 사업중단의 필요성을 검토할 필요

□ 지속 가능성이 낮은 사업에 대해서는 사업기간 단축 등의 정책을 권고

6. 사업체계 분석

□ 효과성・효용성・지속 가능성을 분석한 후에는 사업효과에 영향을 미치는 사업체계상의 요인들을 분석하고 개선방안을 제시할 필요
- ○ 기획예산처 및 소관부처의 입장에서 사업체계 개선방안은 매우 중요한 관심사로서, 연구진이 이에 관한 정책권고를 제시하는 일은 재정사업 심층평가의 중요한 부분을 이룸.
- ○ 사업체계 분석을 위해서는 연구진이 사업의 배경・목적・전략을 검토하고, 사업대상・집행체계를 파악하고, 실제로 집행과정에서 어떤 문제가 발생하고 있는지 관찰하고, 필요시 현장방문, 관계자 면담, 설문조사 등을 실시
  - 특히 초기에 현장을 방문하는 일은 사업을 이해하는 데 있어 매우 중요
- ○ 각 사업마다 특이한 문제점을 내포하고 있어 일반화하기 어려운 측면이 있으나, 다음과 같은 관점에서 분석이 가능

□ 제도 및 전략의 적절성
- ○ 전반적인 제도 또는 전략의 일부로서 추진되는 사업의 경우, 이러한 제도 또는 전략의 미흡함으로 인해 사업의 성과가 제약될 가능성
- ○ 또한 사업계획 자체가 부실하여 사업이 계획대로 추진되지 않을 가능성

□ 사업목표의 명확성
- ○ 사업목표가 중층적이거나 여러 목표가 상충될 가능성
- ○ 사업추진과정에서 사업목표가 바뀌었을 가능성

□ 사업대상의 적절성
- ○ 사업의 실제 주요 대상이 당초의 사업목표가 상정하는 대상과 다를 가능성

□ 전달체계의 적합성
- ○ 사업집행체계가 지나치게 다기화되어 있을 가능성

□ 정부지원(중앙 및 지방)이나 민자유치의 부진
- ○ 계획과 달리 정부의 예산지원이 미흡하거나 민자유치가 부진하여 사업추진이 애로를 겪고 있을 가능성
- ○ 흔히 지방정부의 예산지원 미흡은 결국 지방정부의 관심이 부족함, 즉 유인체계가 부적합함을 반영
- ○ 또한 민자유치의 부진은 당초 사업계획이 부실함을 반영

□ 유인체계의 적합성
- ○ 사업목표를 달성하는 것이 관계자들의 유인에 부합하지 않을 가능성
- ○ 중앙 또는 지방정부의 관심이 사업성과의 달성보다는 예산확보 또는 전시성 행사에 집중되어 있을 가능성
- ○ 수혜대상의 선정과정에서 경쟁원칙이 적용되지 않고 균등방식으로 배분되어 수혜대상이 효과성 및 효율성 제고를 위해 노력할 유인이 없는 경우

□ 사업집행 담당자들의 전문성
- ○ 중앙부처, 지방정부, 기타 사업집행기구의 담당자들이 충분한 전문성을 가지고 있지 못하여 사업추진에 애로가 발생할 가능성
- ○ 책정된 인건비가 충분치 못하여 전문성을 갖춘 인력을 채용하지 못할 가능성

□ 사업집행기관의 자율성
- ○ 상위기구의 획일적 지침, 간섭과 규제 등으로 사업집행기관의 자율이 저해되어 비효율이 발생하고 있을 가능성

□ 중복투자
- ○ 동일부처 내 또는 여러 부처 간 사업의 내용과 대상이 중복되어 비효율이 발생하고 있을 가능성
  - – 사업이 여러 부처로 분할되어 각각 규모의 경제를 달성하지 못할 가능성
  - – 같은 대상에 중복지원이 이루어지는 반면 전혀 지원받지 못하는 대상이 존재할 가능성
  - – 여러 중복사업 가운데 비효율적인 사업이 축소·폐지되지 않을 가능성
- ○ 중복투자 여부의 평가에서는 단순히 중복이 존재함으로 보이는 데서 그치지 말고 중복이 구체적으로 어떤 문제를 발생시키고 있는지를 보여야 함.
  - – 중복투자 자체는 긍정적인 측면을 가질 수 있는데, 예를 들어 같은 사업을 여러 부처가 동시에 시행할 경우, 이들 간의 경쟁으로 서비스의 질이 개선될 가능성이 있음.

□ 성과관리체계의 적합성
- ○ 성과관리체계가 미흡하여 사업집행기구가 사업목표 달성을 위해 노력할 동기를 충분히 부여하지 않을 가능성
  - – 성과지표가 부적절하게 설정되어 있을 가능성
  - – 필요한 자료가 체계적으로 수집되지 않을 가능성
  - – 성과관리의 결과가 예산배분 등에 반영되지 않을 가능성
- ○ 성과지표 및 성과관리체계가 부적절하게 설정되어 있는 경우 연구진은 반드시 구체적인 개선방안을 제시할 필요

제 Ⅰ 장
서 론

공공부문은 민간부문과 여러 측면에서 다른 특성을 갖는데, 그 가운데 하나는 성과평가에 관한 것이다. 민간기업이 생산하는 상품은 시장의 평가를 받는다. 만일 경쟁기업에 비해 상품의 질이 낮거나 가격이 높다면 이러한 상품을 생산하는 기업은 시장에서 도태된다. 그러나 공공기관은 기본적으로 독점적인 성격을 갖기 때문에 이들이 생산하는 서비스는 시장의 평가를 받지 못한다. 이로 인해 공공기관은 효율성이 낮아지고 책임성이 약해지기 쉽다. 따라서 공공기관에 대해서는 인위적인 평가가 필요하다. 정부는 성과평가 및 성과관리를 통해 공공기관의 효율성과 책임성을 제고할 수 있다.

외국에서 성과관리의 수단으로는 흔히 '성과지표관리(performance monitoring 또는 performance measurement),' '사업검토(program review),' '사업평가(program evaluation)'의 세 가지가 사용된다. 우리나라에서 이에 해당하는 제도는 각각 「재정사업 성과관리」, 「재정사업 자율평가」, 「재정사업 심층평가」이다. 「재정사업 성과관리」는 1999~2002년의 시범사업을 바탕으로 2003년부터 본격 시행되었으며, 「재정사업 자율평가」는 2005년에 도입되었고, 「재정사업 심층평가」는 2006년에 도입되었다. 이로써 성과관리를 위한 수단이 모두 갖추어지게 되었다.

우리나라에서 심층평가 또는 사업평가는 다소 생소한 개념이다. 그러나 선진국에서는 오래전부터 사업평가를 수행해 왔다. 미국에서는 1960년대와 1970년대에 각종 사회정책이 도입되면서 행정부처 스스로 각종 정책의 효과성을 검증하고자 사업평가를 실시하였으며, 이 전통이 아직까지도 유지되고 있다. 또한 연방정부뿐 아니라 주정부와 지방정부에서도 광범위하게 사업평가를 실시하고 있다. 호주에서는 1980년대 중반에 재무부가 중심이 되어 행정부 내에서 사업평가를 대폭 확대한 경험이 있다. 일본 역시 2001년에 종합적인 성과관리체제를 수립하면서 사업평가를 도입하였다.[1)]

1) 각국의 사업평가 도입역사와 현황에 대해서는 고영선 · 윤희숙 · 이주호(2004) 및 윤희숙 · 박현(2005)

다소 늦은 감이 있으나 우리나라에서도 재정사업 심층평가라는 이름으로 사업평가를 본격 도입한 것은 바람직하다고 말할 수 있다. 지금까지 대형 국책사업의 낭비사례가 산발적으로 보도되기는 하였으나, 그 효과성과 효율성을 체계적으로 분석한 경우는 드물었다. 사업평가가 제대로 이루어지면 비효과적·비효율적 사업을 중단 또는 축소시킬 객관적 근거가 마련된다. 그러나 사업평가의 보다 중요한 목적은 과거의 경험으로부터 배운 교훈을 바탕으로 장래에 보다 효과적·효율적으로 사업을 기획하여 운영할 수 있도록 하는 데 있다. 즉, 지금까지 진행된 사업의 성과를 살펴보고 성과가 좋았다면 그 이유가 무엇인지, 반대로 성과가 나빴다면 그 이유가 무엇인지를 파악한 후에, 성과를 개선하기 위해서는 어떤 조치를 취해야 하는지를 제시하는 데 사업평가의 가장 큰 의미가 있는 것이다.

본 「재정사업 심층평가 지침」은 심층평가를 수행하는 일반적인 방법론을 설명하고 있다. 이를 위해 먼저 Ⅱ장에서는 심층평가가 재정사업 성과관리의 전반적인 틀 안에서 어떤 위치를 차지하는지, 어떤 체계와 순서로 진행되는지, 그리고 그 논점은 무엇인지 살펴본다. 그리고 Ⅲ장에서는 심층평가를 위한 기초작업으로서 사업내용·사업목적·개입논리를 파악하는 일 등에 대해 설명한다. 이후 Ⅳ장의 적절성 평가에서는 사업이 정부의 역할에 해당하는지, 지방정부에 대한 지원은 타당한지, 정부역할 수행을 위해 적절한 수단이 선택되었는지를 판단하는 기준을 제시한다. Ⅴ장의 효과성 평가에서는 성과지표와 비교기준을 설정하고, 평가모형을 수립하며, 자료를 수집하여 분석하는 방법을 설명한다. Ⅵ장의 사업체계 분석에서는 사업목표의 명확성, 전달체계의 적합성, 중복투자 여부, 성과관리체계의 적합성 등 사업의 효과와 효율에 미치는 여러 요인들에 대해 설명한다.

앞으로 심층평가의 경험이 축적되면 이를 반영하여 본 지침을 계속 개정해나갈 계획이다.

을 참조하라.

제 II 장

성과관리와 재정사업 심층평가

제1절 성과관리

1. 성과관리의 의의와 절차

민간부문과 달리 공공부문은 산출(outputs)이나 결과(outcomes)가 불분명하거나 다층적인 경우가 많다. 이에 따라 공공부문에서는 전통적으로 산출과 결과 등의 성과(results)보다는 투입(inputs)을 중심으로 통제가 이루어져 왔는데, 이는 절차(process) 및 규칙(rule)에 치중하는 업무행태를 유발하기 쉽다. 그리고 이러한 업무행태는 공공부문의 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 낮추게 된다. 즉, 한편으로 공무원들은 주어진 임무를 비용효율적으로 달성하고자 노력하려는 유인이 크지 않다. 그리고 다른 한편으로 공무원들은 궁극적으로 자신들이 추구하는 최종적인 목적 자체가 무엇이며, 자신들의 활동이 그러한 목적을 달성하는 데 효과가 있는가에 대해 별다른 관심을 보이지 않게 될 가능성이 있다.

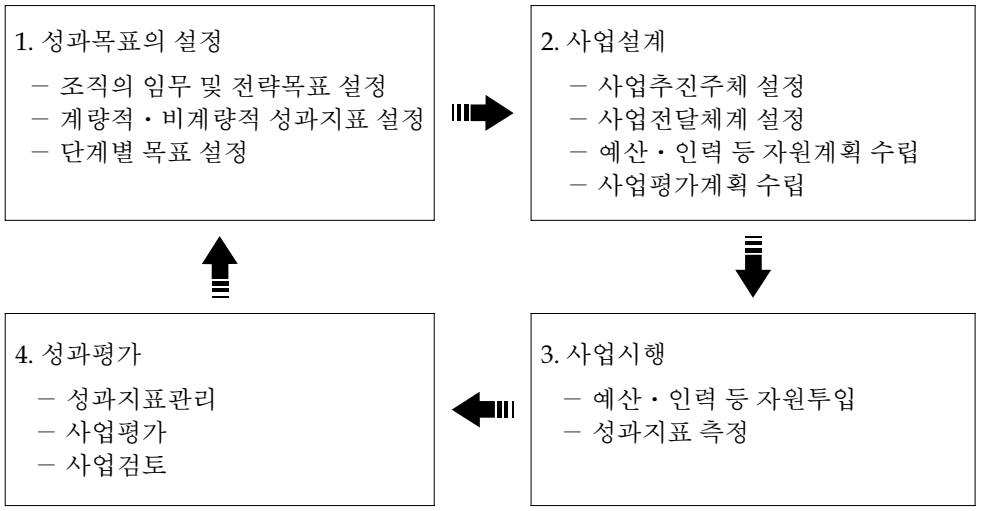
성과관리(performance management)는 이러한 전통적 통제방식과 관료조직의 문화에서 탈피하여 산출과 결과 중심으로 조직과 사업을 관리하는 것을 의미한다. 성과중심의 관리체계에서 공무원에게 요구되는 것은 절차와 규칙의 준수가 아니라 결과의 달성이다. 그 대신 공무원에게는 성과달성을 위해 인사·조직·예산 등의 운영에 있어 자율권이 대폭 확대된다. 이러한 자율권을 바탕으로 공무원은 수동적인 입장에서 벗어나 능동적으로 문제를 해결하고 결과를 달성하기 위해 노력해야 한다.

성과관리는 경우에 따라 여러 가지를 의미할 수 있다. 과거의 집권적인 행정체계에서 성과관리는 주로 인사관리를 의미하였다. 그러나 현대적 의미에서 성과관리는 공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인

성과목표로 변환시키는 과정을 말한다(Politt[2002]). 본고에서는 성과관리를 이러한 후자의 의미로 사용하기로 한다. 다시 말해 성과관리란 전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 설계하고, 사업을 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 점검하고, 이를 의사결정에 환류시키는 작업이라 정의될 수 있다.

보다 구체적으로 성과관리는 [그림 Ⅱ-1]과 같이 진행된다. 먼저 첫 단계에서 정부는 사업을 통해 달성하고자 하는 성과목표(performance goal)를 설정한다. 이를 위해 조직의 임무 및 전략목표를 설정하고, 계량적·비계량적 성과지표(performance indicator)를 설정하며, 단계별로 달성하고자 하는 목표치(target)를 설정한다. 둘째 단계에서는 설정된 성과목표를 달성하기 위한 사업의 구체적 내용을 설계한다. 사업추진주체와 사업전달체계를 설정하고, 예산·인력 등 자원계획을 수립한다. 또 언제 어떤 방법을 사용하여 사업평가를 실시할 것인가를 결정하고 이에 필요한 자료수집방법도 확정한다. 셋째 단계에서는 예산·인력 등 자원을 투입하여 사업을 시행한다. 그리고 이와 더불어 성과지표를 측정한다. 넷째 단계에서는 측정된 성과지표를 바탕으로 성과를 평가한다. 성과를 평가할 때에는 성과지표관리, 사업평가, 사업검토 등 다양한 방법을 활용한다. 그리고 그 결과를 반영하여 성과목표를 수정하거나 사업설계를 변경하고, 다른 유사사업을 추진할 때 참고자료로 활용한다.

[그림 Ⅱ-1] 성과관리의 절차



2. 성과관리의 수단

앞서 설명한 것처럼 우리나라에서 성과관리는 ① 재정사업 성과관리제도, ② 재정사업 자율평가제도, ③ 재정사업 심층평가제도를 중심으로 이루어지고 있다. 「재정사업 성과관리제도」에서는 몇 가지 성과지표를 설정하여 주기적으로 측정하고 보고한다. 또 「재정사업 자율평가제도」에서는 정식화된 일련의 질문에 기초하여 사업의 계획·집행·성과 각 단계를 평가한다. 그리고 본고의 주제인 「재정사업 심층평가제도」에서는 사업의 투입과 산출 및 결과 사이의 논리적 관계를 계량분석에 의해 파악함으로써 사업성과를 평가한다. 이들을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 「재정사업 성과관리제도」는 '성과지표관리(performance monitoring 또는 performance measurement)'의 일종이다. 재정사업 성과관리제도에서는 사전적으로 전략목표·성과목표·성과지표를 설정하고 매년 성과계획서를 작성하여 기획예산처에 제출한다. 그리고 사후적으로 성과지표를 측정하고 성과보고서를 작성하여 기획예산처에 제출한다.

성과지표관리의 장점은 비교적 적은 비용으로 비교적 빠른 시간 안에 산출 및 결과에 대한 정보를 생산해낼 수 있다는 것이다. 이러한 정보를 바탕으로 사업시행주체는 사업계획을 수정하거나 운영체계를 개선할 수 있다. 반면 성과지표관리에서는 투입과 산출 및 결과 사이의 인과관계를 파악하기 어렵다는 단점을 가진다. 즉, 성과지표관리는 단지 지표측정결과만을 보여줄 뿐이며, 정부정책이 주어진 성과를 달성하는 데 얼마나 기여했는지를 정확히 말해주지 못하는 경우가 많다. 그리고 성과지표관리에서는 정부가 추진하는 사업의 목적과 수행방식에 대해 이의를 제기하지 않고 이를 주어진 것으로 받아들인다. 또 다양한 대상에 대해 다양한 목적으로 시행되는 정부정책의 성과를 몇 가지 지표만으로 평가하는 데 무리가 따를 수 있고, 경우에 따라서는 성과지표의 설정 자체가 불가능할 수 있다. 그러나 이러한 단점에도 불구하고 성과지표관리는 성과관리의 가장 기초적인 자료를 제공한다는 점에서 의의가 크다.[2)]

둘째, 「재정사업 자율평가」는 '사업검토(program review)'의 일종이다. 많은 나라에서는 예산당국 또는 국무총리실 및 대통령실의 주도하에 범정부적인 차원에서 개별사업에 대해 정책분석(policy analysis)을 실시하고 그 결과를 바탕으로 재원배분을 개선하려고 노력하고 있다. OECD(2003a)는 이러한 작업을 사업검토라 부른다. 성과지표관리 및 사업평가는 예산과의 연계가 직접적이지 않은 데 반해 사업검토는 예산과의 연계가 직접적이라는 특징을 갖는다.

---

2) 우리나라의 재정사업 성과관리제도에 대한 자세한 설명은 기획예산처(2005)를 참조하라.

〈표 Ⅱ-1〉 재정사업 자율평가의 15개 공통 평가지표

평가항목		평가지표
계획	사업계획의 타당성	1-1. 사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가? 1-2. 정부의 재정지출이 필요한가? 1-3. 다른 사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는가? 1-4. 현재 사업방식이 가장 효율적인가?
	성과계획의 타당성	1-5. 성과목표·성과지표가 구체적으로 설정되어 있는가? 1-6. 성과목표·성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가? 1-7. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?
집행	집행의 효율성	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가? 2-2. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가? 2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?
성과	성과목표 달성도	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가? 3-2. 계획된 성과를 달성하였는가? 3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가? 3-4. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는가?

자료: 국무조정실 정부업무평가위원회(2007).

우리나라에서 재정사업 자율평가는 <표 Ⅱ-1>과 같은 15개의 공통질문을 중심으로 이루어진다. 공통질문에 더하여 사업유형별로 1～4개의 추가질문이 제시된다. 기획예산처는 일정 규모 이상의 모든 재정사업에 대해 이러한 질문을 적용하여 3년에 한 번씩 평가하는 것을 원칙으로 삼고 있다.

셋째, 「재정사업 심층평가」는 '사업평가(program evaluation)'의 일종이다. OECD (1999a)에 따르면, 사업평가는 "특정 사업의 중요한 제반 측면과 그 가치를 체계적이고 분석적으로 평가하고 평가결과의 신뢰성과 유용성을 추구하는 일"이다.[3] 즉, 사업이 기대했던 성과를 달성하는 데 얼마나 기여했는지를 여러 가지 과학적 기법을 사용하여 분석하고, 그 성공요인 또는 실패요인을 객관적으로 기술하여 사업운영체계를 개선하는 등의 용도에 활용할 수 있도록 하는 일을 말한다. 사업평가는 산출 및 성과가 "왜" "어떻게" 나타나게 되었는지를 설명해 줌으로써 장래의 의사결정에 있어 유용하게 사용될 수 있는 정보를 제공한다. 또 정부가 추진하는 사업의 목적과 수행방식, 그리고 성과지표가 아직도 타당한지에 대해 이의를 제기하고 이를 평가할

3) Program evaluation can be defined as a systematic and analytical assessment addressing important aspects of a programme and its value and seeking reliability and usability of findings.

수 있다. 그러나 사업평가에는 대개 상당한 비용과 시간이 소요되므로 모든 사업에 대해 일시에 사업평가를 실시하기는 어렵다.

현재 기획예산처가 추진하고 있는 성과관리는 이러한 세 가지 수단을 바탕으로 진행된다. <표 Ⅱ-2>는 이러한 각 수단의 특징을 대비시켜 놓은 것이다. 이러한 세 가지 수단에 의한 성과관리는 「국가재정법」 및 동 시행령에 법적 근거가 마련되어 있다(표 Ⅱ-3).

〈표 Ⅱ-2〉 성과관리의 각 수단별 특징 비교

제 도	특 징
재정사업 성과관리	• 주기적으로 수행됨. • 사업의 목적 및 수행방식과 성과지표의 타당성에 이의를 제기하지 않음. • 설정된 몇몇 성과목표의 달성도를 측정함. • 대개 정량적인 모습을 띰. • 일상적으로 수집되거나 쉽게 얻을 수 있는 자료를 사용함. • 인과관계를 제시할 수 없으며 영향을 평가하기 어려움. • 대개 조직 내부에서 수행됨.
재정사업 자율평가	• 주기적으로 수행됨. • 사업의 목적 및 수행방식과 성과지표의 타당성에 일부 이의를 제기함. • 정부 개입의 결과뿐 아니라 계획 및 집행단계의 적절성도 평가. • 평가결과를 예산편성 및 재원배분에 반영하고자 하는 목적으로 시행됨. • 정량적·정성적 방법을 모두 사용할 수 있음. • 여러 원천에서 생산된 자료를 사용할 수 있음. • 그 자체로서 인과관계를 제시하기는 어려움. • 부처의 자율평가를 기초로 기획예산처가 최종적으로 평가함.
재정사업 심층평가	• 대개 일회적으로 수행됨. • 사업과 정책에 대한 광범위한 문제를 제기할 수 있음. • 정부개입의 결과로서 무엇이 발생했는지 파악하고 장래 정책결정에 시사점을 제공할 수 있음. • “왜?” “어떻게?”라는 질문에 대답할 수 있음. • 정량적·정성적 방법을 모두 사용할 수 있음. • 여러 원천에서 생산된 자료를 사용할 수 있음. • 당초 의도했던 영향과 효과뿐 아니라 의도하지 않았던 영향과 효과도 파악할 수 있음. • 내부평가·외부평가·자체평가가 모두 수행될 수 있음.

주: Perrin(2002)을 응용하여 작성.

〈표 Ⅱ-3〉 성과관리의 법적 근거

법 령	조 항
국가재정법	제8조(성과중심의 재정운용) ① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 "기금관리주체"라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다. ② 각 중앙관서의 장은 제31조 제1항의 규정에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 기획예산처장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조 제5항의 규정에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획예산처장관에게 함께 제출하여야 한다. ③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 제58조 제1항 및 제73조 제1항의 규정에 따라 세입세출 결산보고서 및 기금결산보고서를 제출할 때에 예산 및 기금의 성과보고서를 재정경제부장관에게 함께 제출하여야 한다. ④ 감사원은 제60조 및 제73조 제4항의 규정에 따라 결산검사보고서 및 기금결산검사보고서를 송부할 때에 예산 및 기금의 성과검사보고서를 재정경제부장관에게 함께 송부하여야 하며, 국회에도 5월 31일까지 제출하여야 한다. ⑤ 기획예산처장관은 제2항 및 제3항의 규정에 따른 성과계획서 및 성과보고서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보하여야 한다. ⑥ 기획예산처장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다. ⑦ 기획예산처장관은 제6항의 규정에 따른 평가와 관련하여 전문적인 조사·연구 등이 필요한 때에는 관계 전문기관 등에 조사·연구 등을 위탁할 수 있다. ⑧ 기획예산처장관은 제6항의 규정에 따른 평가를 행함에 있어 필요하다고 인정되는 때에는 관계 행정기관의 장 등에 대하여 평가에 관한 의견 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 등은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 한다.
국가재정법 시행령	제3조(재정사업의 성과평가) 기획예산처장관은 법 제8조 제6항에 따라 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 기획예산처장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 "재정사업자율평가"라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다. 다만, 「과학기술기본법」 제9조 제2항 제5호에 따른 국가연구개발사업에 대한 평가는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 따른 평가로 이를 대체할 수 있다. 1. 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업 2. 부처간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업 3. 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업 4. 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

3. 성과정보의 활용

재정사업 성과관리, 재정사업 자율평가, 재정사업 심층평가 등의 성과평가를 통해 생산된 성과정보는 여러 측면에서 활용될 수 있다. 성과정보의 가장 중요한 용도로는 ① 사업설계 및 추진방법의 합리화, ② 예산배분의 효율성 제고, ③ 책임성 확보가 꼽힌다(OECD[1999a]).

가. 사업설계 및 추진방법의 합리화

성과관리는 실제 사업설계 및 추진을 담당하는 기관과 조직이 그 결과를 활용하여 사업내용이나 사업추진방법을 개선해 나가는 데 일차적으로 쓰이게 된다. 예컨대, 사업추진기관은 성과관리를 통해 어떤 사업추진방법이 가장 효율적이고 효과적인지를 파악하고, 이를 참고하여 사업추진방법을 바꾸거나 새로운 사업을 설계하는 데 사용할 수 있다. 또 보다 상위 차원에서는 성과관리결과를 바탕으로 기존 정책을 수정하거나 새로운 정책을 입안할 수 있다. 즉, 성과관리를 통해 정책과 사업의 효율성과 효과성을 제고하는 방법을 학습하고 이에 따라 정책과 사업을 지속적으로 개선시켜 나가게 된다.

이처럼 성과정보가 사업추진기관에 의해 학습의 도구로써 유용하게 쓰일 때에만 성과관리체계 도입의 성공 가능성이 높아진다. 성과정보가 학습의 도구로 사용된다는 것은 성과 중심의 조직문화가 형성되어 있다는 것을 의미한다. 즉, 실무자들이 사업의 목적은 무엇이며, 목적의 달성 여부를 어떻게 파악할 것이며, 사업의 효과성을 더 높이기 위해 무엇을 해야 하는지 스스로에게 계속 질문을 던지도록 하는 조직문화가 형성되어 있다는 것이다(Perrin[2002]). 이러한 성과 중심의 조직문화가 형성되지 않는다면 실무자들은 성과관리를 불필요하고 성가신 서류작업에 불과한 것으로 인식할 것이며, 성과관리체계의 도입은 실패할 것이다.

실무자들이 성과관리체계를 신뢰하고 받아들이지 않을 때 발생하는 가장 큰 위험은 성과자료의 왜곡이다. 성과자료는 통계청 등의 공식자료에 기반을 두는 경우도 있지만 실무자들이 사업수행과정에서 직접 생산하는 경우도 많다. 성과관리가 자신에게 불리한 결과를 낳을 것으로 실무자들이 인식하면 이들은 의도적으로 성과자료를 왜곡할 가능성이 있다. 또 성과관리가 자신에게 불리한 결과를 낳지는 않지만 불필요하고 성가신 것으로 실무자들이 인식하면 무성의하게 자료를 기록하거나 수집된 자료를 재검토하지 않은 상태에서 그대로 보고할 수 있다.

이런 관점에서 보면 성과정보의 용도 가운데 사업설계 및 추진방법의 합리화는 가장 중요한 것이라 말할 수 있다. 또 이를 위해 사용되는 성과정보는 다른 목적을

위해 사용되는 성과정보의 기초를 이룬다. 실무자들은 사업의 각 단계별로 기대했던 산출과 성과가 나타나고 있는지를 자세히 파악할 필요가 있다. 또 사업의 여러 목적과 제반 측면을 골고루 살펴볼 필요도 있다. 따라서 사업설계 및 추진방법의 합리화를 위해서는 가능한 한 여러 가지의 다양하고 구체적인 성과자료를 생산하고 수집해야 한다. 이에 반해 예산배분의 효율성 제고 및 책임성 확보를 위해 상위 정책담당자나 예산당국이 성과자료를 분석할 때에는 사업 간 또는 분야 간 비교를 위해 불가피하게 사업 또는 분야별로 소수의 지표만을 살펴보게 된다. 그러나 이러한 소수의 지표는 사업설계 및 추진단계에서 생산·수집되는 다수의 지표를 바탕으로 추출되는 것이기 때문에 일단 사업설계 및 추진단계에서는 성과지표를 상세히 설정할 필요가 있다.

나. 예산배분의 효율성 제고

성과정보는 예산배분과정에서 활용될 수 있다. 많은 나라들은 재정적자로 인해 재정운영상의 어려움을 겪고 있다. 성과정보는 한정된 예산을 부문 간 또는 사업 간 배분하는 데 있어 우선순위를 설정하고 우선순위가 높은 부문이나 사업으로 예산배분을 확대하는 한편 우선순위가 낮은 부문이나 사업에 대해 예산지원을 중단할 근거를 마련해 준다.

성과와 예산을 연계시키는 방법으로 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 성과와 예산을 직접적으로 연계시키는 것이며, 다른 하나는 간접적으로 연계시키는 것이다. 직접적 연계에 있어서는 추가적으로 예산을 투입하였을 때 산출 또는 결과가 얼마나 증가할 것인가를 추정한다. 그리고 원하는 수준의 산출 또는 결과를 얻기 위해 어느 정도의 예산이 필요한가를 결정하게 된다. 예컨대, 거리청소의 경우에 1㎞당 소요되는 인건비와 장비운영비를 계산하고, 청소해야 하는 거리의 길이를 결정한 후, 마지막으로 예산을 산정하게 된다.

이처럼 직접적인 연계에서는 성과와 예산을 1 대 1로 대응시키는 데 반해 간접적인 연계에서는 예산편성과정에서 성과정보를 하나의 참고자료로만 사용한다. 예산편성에 있어 예산당국은 성과정보뿐 아니라 사업의 여러 정치·경제·사회적인 측면을 고려한다. 예컨대, 어느 사업의 성과가 낮다고 하여 반드시 그 사업을 축소하거나 폐지하는 것은 아니며, 경우에 따라서는 예산을 더 많이 배정하기도 한다.

이 두 방법 가운데 직접적 연계방법은 여러 가지 문제점을 안고 있다는 데 대부분의 저자들이 동의하고 있다(Politt[2002], Perrin[2002], GAO[2002]). 무엇보다도 성과와 예산의 직접적 연계를 위해서는 성과를 정확히 측정할 수 있어야 한다. 또한 각 사업별 비용도 정확히 측정해야 한다. 그리고 성과와 비용 사이의 관계가 안정적이

어야 한다. 그러나 실제로 이러한 조건이 만족되는 경우는 극히 드물다.

첫째, 정부사업의 성과는 측정하기 어려운 경우가 매우 많다. 대표적인 예로는 예방사업(범죄예방, 화재예방, 질병예방 등), 중요한 성과가 드물게 발생하는 사업(국방 등), 성과발생에 긴 시간이 소요되는 사업(기초교육 등), 외교정책, 기초연구, 지방정부에 대한 포괄보조금 등을 꼽을 수 있다.[4] 특히 담당부서의 입장에서 성과를 과장할 가능성이 상존하며, 이에 대한 적절한 검증장치를 설치하는 데에는 상당한 비용이 수반될 수 있다. 둘째, 비용측정 역시 쉽지 않은데, 엄밀한 비용측정을 위해서는 발생주의 원칙에 따른 사업별 결산이 필요하다. 예를 들어, 사업에 투입된 자본의 기회비용, 장래 퇴직연금의 현재가치를 포함한 인건비, 기타 각종 직접적·간접적 비용을 추정하고 이를 사업비용에 포함시켜야 하지만, 이러한 정도로 발전된 회계제도를 구비하고 있는 나라는 매우 드물다. 셋째, 설령 성과와 비용을 정확히 측정할 수 있더라도 이들 간의 관계가 앞으로 지속되리라고 확신하기는 어렵다. 예컨대, 여건이 변함에 따라 동일한 비용을 들이더라도 성과가 줄어들 수 있다.

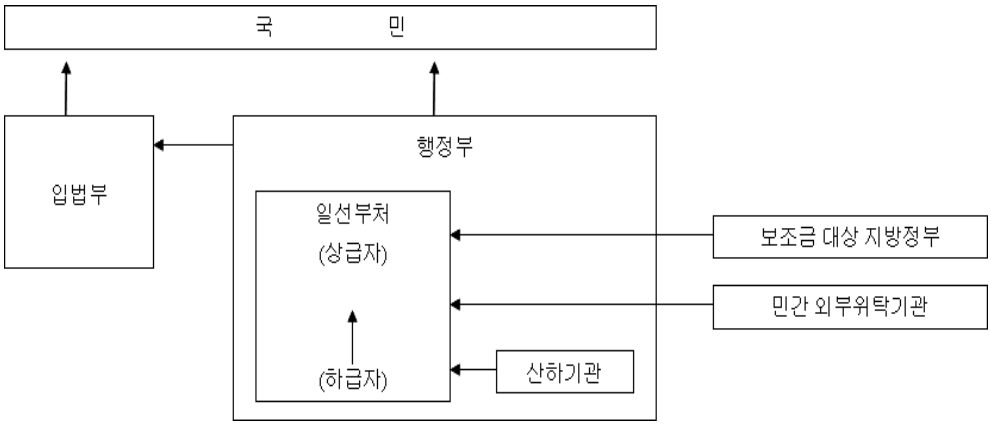
이러한 여러 가지 어려움으로 인해 대부분의 나라에서는 직접적인 방법보다는 간접적인 방법을 통해 성과와 예산을 연계시키고 있다. 이는 한편으로 예산편성이 엄밀한 성과분석에만 의존할 수 없고 여러 가지 정치·사회적 상황에 대한 고려에 보다 많이 의존할 수밖에 없는 현실적 이유 때문이기도 하다.

다. 책임성의 확보

성과정보는 책임성 확보를 위해 사용될 수도 있다. 다음의 [그림 Ⅱ-2]는 여러 주체들 사이에 존재하는 다양한 책무관계(accountability relationship)를 보여준다. 이에 따르면 입법부와 행정부는 각각 국민에 대해 직접적인 책임을 진다. 이 책무관계는 국회의원 선거와 대통령 선거를 통해 확인된다. 또 행정부는 입법부에 대해 직접적인 책임을 지는데, 국정감사·예결산심사 등을 통해 이 관계가 확인된다. 행정부 내에서는 일선부처와 그 산하기관 사이에, 그리고 일선부처와 산하기관 내부에서는 상급자와 하급자 사이에 책무관계가 성립한다. 또 중앙정부가 지방정부에 대해 특정 임무를 부여하거나 특정 지출을 위한 보조금을 지급할 때에는 중앙정부와 지방정부 사이에 책무관계가 성립한다. 그리고 일선부처가 민간 외부위탁을 통해 사업을 수행할 때에는 일선부처와 수탁기관 사이에 책무관계가 성립한다.

4) 이에 대해서는 [부록]을 참조하라.

[그림 Ⅱ-2] 여러 가지 책무관계



주: 화살표는 책무관계를 의미.

이러한 다양한 책무관계에 있어 성과정보는 책임성을 확보하기 위한 수단으로 활용될 수 있다. 예컨대, 일선부처 내에서 상급자는 하급자의 근무성적을 평가할 때 성과정보를 활용할 수 있다. 또 국민들은 행정 각부의 성과를 평가할 때 성과예산서 등에 제시된 성과자료를 참조할 수 있다. 한편 각 주체는 단순히 성과정보를 참조하는 데에서 더 나아가 공식적인 성과계약(performance agreement)을 체결할 수도 있는데, 예컨대 일선부처는 민간 수탁기관과 성과계약을 체결하고 성과가 미진할 때에는 서비스 대가의 지불을 중단할 수 있다.

성과관리를 통한 책임성의 확보에 있어 유념해야 할 사항은 공무원들이 '공익의 추구'라는 보다 광범위하며 계량화하기 어려운 임무를 잊어버리고, 몇 가지 지정된 성과목표의 달성만을 위해 노력할 수 있다는 점이다.[5] 모든 공무원들이 몇 가지 성과목표만을 달성하기 위해 노력한다면 조직 전체의 기능은 마비될 수 있으며, 특히 직원이나 부서 사이의 협조관계가 약화될 가능성이 있다. 이처럼 성과관리로 인해 공무원들이 좁은 시야(silo-view)를 가지게 되는 것은 바람직하지 않으므로 성과관리 체계를 구축할 때 이를 방지할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

5) 이런 맥락에서 어떤 사람들은 Accountability와 Responsibility를 구분하기도 한다. 전자는 공무원들이 자신에게 주어진 몇 가지 성과목표를 달성해야 할 의무를 가리키며, 후자는 공무원들이 公僕으로서 국민들에게 지는 일반적인 의무를 가리킨다.

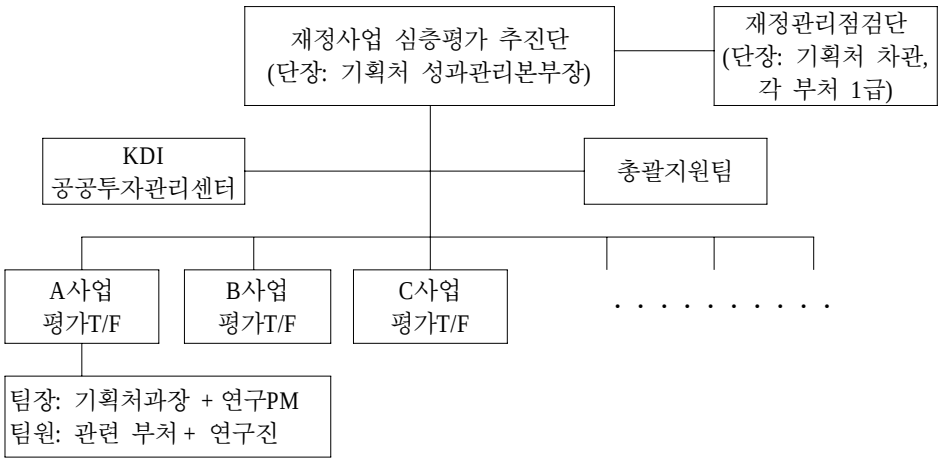
제2절 재정사업 심층평가의 추진체계

앞에서는 성과관리의 전반적인 수단에 대해 살펴보았다. 이하에서는 이 가운데 재정사업 심층평가를 집중적으로 살펴보기로 한다. 재정사업 심층평가는 대상사업의 선정으로부터 시작된다. 기획예산처는 기획예산처 내부 및 일선부처, 그리고 KDI의 의견을 수렴하여 대상사업을 선정하는데, 이때에는 사업의 예산규모, 정책적 중요도, 외부기관(국회·감사원·언론 등)의 지적사항 등을 참고한다.

기획예산처가 일차적으로 대상사업을 선정하면 「재정사업평가자문회의」는 이들에 대해 평가의 적절성을 논의하게 된다. 「재정사업평가자문회의」는 기획예산처 및 관련 부처 국장급 공무원과 학계·연구기관 등 각 분야의 전문가들로 구성된다. 이러한 논의결과를 반영하여 전 부처가 참여하는 「재정관리점검단」이 최종적으로 대상사업을 확정한다.

대상사업이 확정되면 기획예산처는 각 사업별로 연구진 및 관련 부처 담당자가 함께 참여하는 심층평가 태스크포스(T/F)를 구성한다(그림 Ⅱ-3). 연구진은 실제로 심층평가를 실시하고 보고서를 작성하는 역할을 수행한다. 이들은 한 명의 연구책임자와 원칙상 1~2명의 연구자, 그리고 다수의 연구보조원으로 구성된다. 연구진은 수시로 만나 연구방향과 연구결과를 논의해야 한다. 연구책임자를 포함한 연구자가 3명을 초과하면 원활한 의사소통과 잦은 모임이 어려우므로 연구자는 3명 이내로 구성하는 것을 원칙으로 한다. 한편 T/F의 팀원 가운데 기획예산처 및 관련 부처의 담당자들은 연구진에게 필요한 자료 및 기타 지원을 제공하고 소관부처의 의견을

[그림 Ⅱ-3] 재정사업 심층평가 추진단



전달하는 역할을 맡는다. T/F의 팀장은 기획예산처의 소관과장과 연구책임자(project manager)가 공동으로 맡는다.

이들 여러 T/F의 실무적인 관리·감독은 KDI 공공투자관리센터에서 담당한다. 기획예산처 성과관리본부장은 KDI 공공투자관리센터 및 기획예산처 재정사업평가팀의 지원을 받아 재정사업 심층평가를 총괄적으로 관리·감독한다. 성과관리본부장은 「재정사업 심층평가 추진단」의 단장을 맡는다. KDI 공공투자관리센터 안에는 본 업무를 위해 「재정성과평가실」이 구성되어 있다(그림 Ⅱ-4).

[그림 Ⅱ-4] KDI 공공투자관리센터의 조직

연구일정은 17주(4개월)를 기준으로 할 때 대략 <표 Ⅱ-4>와 같다. 여기에서 보듯이 세 차례의 내부점검회의와 각각 한 차례의 중간보고 및 최종보고를 갖는다. 연구기간이 17주보다 길면 중간보고 횟수를 늘릴 수 있다. 내부점검회의는 연구진이 KDI 공공투자관리센터에 대해 그때까지의 연구결과를 보고하는 형식을 취한다. 그리고 중간보고 및 최종보고는 연구진을 포함한 전체 T/F가 기획예산처에 대해 그때까지의 연구결과를 보고하는 형식을 취한다.

최종보고서는 논리적인 흐름에 맞추어 구성되어야 한다. 그 대략적인 목차와 내용은 <표 Ⅱ-5>에 제시되어 있다. 연구진은 필요에 따라 자유롭게 목차를 변경할 수 있다. 그러나 <표 Ⅱ-5>에 제시된 내용은 가능한 한 모두 포함해야 한다. 또 반드시 보고서의 맨 앞에 요약을 실어야 한다.

<표 Ⅱ-5>에 제시된 목차 가운데 '사업내용'은 1차 내부점검회의 시까지 정리해야 한다. 그리고 2차 내부점검회의 시에는 '평가방법'까지 정리해야 하며, 가능한 범위 내에서 대략적인 '적절성 평가,' '효과성 평가,' '효율성 평가'의 결과까지 제시해야 한다. 3차 내부점검회의 시에는 세 가지 평가결과를 포함한 최종보고서의 초안을 제시해야 한다.

〈표 Ⅱ-4〉 연구일정

주	누계	연구내용
2	2	기초작업(사업목적 및 사업구조 파악, 분석의제 설정 등)
1	3	현장조사
1	**4**	**1차 내부점검회의(기초작업 및 현장조사결과 점검)**
2	6	설문조사 등 자료수집
3	9	자료분석 및 중간보고서 작성
1	**10**	**2차 내부점검회의(중간보고서 점검)**
1	**11**	**중간보고**
3	14	최종보고서 작성
1	**15**	**3차 내부점검회의(최종보고서 점검)**
1	16	최종보고서 수정
1	**17**	**최종보고**

주: 총 17주(4개월)의 연구기간 기준.

평가보고서는 독자들이 이해하기 쉽도록 명쾌하게 서술해야 한다. 가능한 한 평이한 단어를 사용하고, 문장의 길이를 짧게 하며, 문장 및 문단을 논리적으로 부드럽게 연결함으로써 독자가 쉽게 읽어내려갈 수 있도록 해야 한다. 또 내용상으로는 자체완결적(self-contained)이어야 한다. 즉, 어느 정도 학식을 가진 사람이라면 비전문가일지라도 평가보고서만으로 사업의 내용을 파악하고 평가결과를 이해할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 사업의 제반상황에 대한 충분한 설명을 제공해야 하며, 전문용어를 가능한 한 최소화하는 한편 필요하다면 전문용어나 생소한 개념에 대한 설명을 제공해야 한다. 용어설명을 부록에 첨부할 필요도 있다.

보고서 작성에 있어 가장 중요한 점은 평가결과와 정책제안을 분리해야 한다는 것이다. 즉, 객관적인 평가결과와 주관적인 정책제안을 명확히 구분함으로써 담당부처 및 이해관계자들이 정책제안에 동의하지 못하더라도 평가결과까지 부정하는 것을 방지해야 한다.

T/F가 작성한 최종보고서는 「재정관리점검단」에 제출되고 확정된다. 그리고 기획예산처는 평가결과와 사후조치내용 등을 각 부처 지출한도 설정, 국가재정운용계획 수립, 예산안 편성 등에 반영한다.

〈표 Ⅱ-5〉 최종보고서의 대략적인 목차와 내용

목 차	내 용
요 약	
서 론	• 사업개요, 평가 필요성, 주요 쟁점사항 등
사업내용	• 사업개요: 사업목적, 사업배경 및 연혁, 법적 근거 및 상위계획 • 사업전달체계: 사업주체, 직접적·간접적 대상, 기타 이해관계자 • 사업예산: 연도별·세부사업별 예산과 예산집행률, 국가재정운용계획상의 중기투자계획 • 사업성과: 성과계획서상의 성과목표 및 성과지표 재정사업 자율평가결과, 기타 기존 평가결과 • 유사사업
주요 쟁점과 평가방법	• 사업목적과 개입논리 • 주요 쟁점 • 평가의 목적 및 범위
해외사례	• 주요 쟁점에 초점을 맞춘 해외 유사사업에 대한 소개
적절성 평가	• 정부역할로서의 적절성 • 중앙정부의 역할로서의 적절성 • 정부역할 수행방법의 적절성
효과성 평가	• 성과지표와 비교기준 • 평가모형 • 자료분석결과
효율성·효용성·지속가능성 평가	• 효율성 평가 • 효용성 및 지속 가능성 평가
요약 및 정책제언	• 평가결과 요약 및 정책제안
참고문헌	
부록 및 부표	• 자료에 대한 상세설명(설문조사지 등), 용어설명

제3절 재정사업 심층평가의 주요 논점

앞서 설명한 것처럼 재정사업 심층평가는 사업평가(program evaluation)의 일종이다. 본절에서는 사업평가의 일반적인 특성・목적・종류 등에 대해 살펴보기로 한다.

1. 사업평가의 특성

사업평가의 의미는 다양하게 정의되고 있다. 그것은 사업평가가 경제학・정책학・행정학・통계학・사회학・심리학 등 여러 학문분야와 관련을 맺고 있으며, 서로 다른 종류의 기관과 사람들이 사업평가를 실시하고 있고, 사업평가가 다루는 주제가 광범위하며, 사업평가가 만족시켜야 하는 고객의 욕구 또한 다양하기 때문이다. 쉽게 정의하기 어려운 다양한 측면을 고려하여 European Commission(1997)에서는 다음과 같이 사업평가의 의미를 설명하고 있다.

먼저 사업평가의 주요 특성을 살펴보면, 첫째, 사업평가는 분석적(analytical)이어야 한다. 즉, 사업평가를 위해서는 일반적으로 인정된 연구기법을 사용해야 한다. 둘째, 사업평가는 체계적(systematic)이어야 한다. 사업평가에서는 면밀한 계획하에 선택된 연구기법을 일관되게 적용해야 한다. 셋째, 사업평가는 신뢰성(reliability)을 확보해야 한다. 다른 평가자가 동일한 자료에 동일한 연구기법을 적용할 경우 동일한 사업평가결과가 도출될 수 있어야 한다. 넷째, 사업평가는 논점 중심(issue-oriented)으로 진행되어야 한다. 사업평가는 사업의 적절성・효율성・효과성 등 사업과 관련된 중요한 논점들을 다루어야 한다. 다섯째, 사업평가는 수요자의 요구에 부합(user-driven)해야 한다. 주어진 정치적 환경, 사업의 제약요인, 그리고 가용자원의 범위 내에서 정책결정자에게 유용한 정보를 줄 수 있도록 사업평가를 설계하고 실시해야 한다.

한편 사업평가의 의미를 보다 잘 이해하기 위해서는 사업평가가 과학적 연구나 감사 등과 다른 점을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 과학적 연구(scientific studies)는 사업평가와 마찬가지로 분석적이고 체계적인 모습을 띠며 신뢰도를 중요시한다. 그러나 과학적 연구가 새로운 사실의 발견과 지식의 축적에 일차적인 목적을 두는 데 비해 사업평가는 보다 현실적인 목적을 추구한다. 사업평가는 정책결정에 필요한 정보를 제공하고 선택 가능한 대안을 식별하는 등 현실적 유용성에 더 큰 비중을 둔다.

둘째, 사업평가는 감사(audit)와도 다른 특성을 지닌다. 감사의 가장 중요한 목적은 규범에 따라 합법적으로 사업이 집행되고 있는가를 검증하는 것이다. 이에 반해 사업평가는 보다 분석적인 방법으로 진행된다. 즉, 주어진 문제를 해결하기 위하여 목표와 전략이 적절히 설정되었으며, 사회적 관점에서 볼 때 사업이 주어진 문제를 해결하고 있는가를 살펴본다. 또 감사당국은 법적인 강제력에 의존하는 경우가 대부

분이나, 사업평가 담당자들은 대개 신용(good will)과 논리적 설득력에 의존하게 된다.

전통적으로 회계감사가 감사활동의 대부분을 차지해 왔으나 최근에는 성과감사(performance audit)가 확대되는 추세에 있다. 성과감사는 사업평가와 유사한 측면이 있고 둘 다 사업의 성과를 제고하는 데 목적을 둔다. 그러나 성과감사가 사업집행의 효율성에 초점을 맞추는 반면 사업평가는 사업의 지속 가능성, 적절성, 장기적 파급효과 등 보다 광범위한 문제에 관심을 기울인다.

셋째, 사업평가는 성과지표관리(performance monitoring 또는 measurement)와도 다른 개념이다. 성과지표관리는 사업의 산출물이 당초 목적한 대상에게 전달되고 있는가를 살펴보는 것이다. 성과지표관리는 사업기간 동안 연속적으로 이루어지며, 그 과정에서 사업집행이 목표에서 벗어나는 것이 발견될 경우 당국은 이를 즉시 시정하게 된다. 반면 사업평가는 사업주기(life-cycle) 중 불연속적으로 이루어지며 심도 있는 연구를 수반한다. 또 성과지표관리는 사업의 산출물이나 성과의 측정에 그치는 반면, 사업평가는 측정된 성과가 무엇에 기인하는지를 설명하고 정책의 효과성을 검증하는 데 초점을 맞춘다.

성과지표관리는 사업성과를 개선하는 데 있어 중요한 역할을 수행하며, 사업평가가 성공적으로 수행되기 위해서는 성과지표관리가 제대로 이루어질 필요가 있다. 성과지표관리를 통해 사업평가에 필요한 자료가 수집되는 경우가 많기 때문이다.

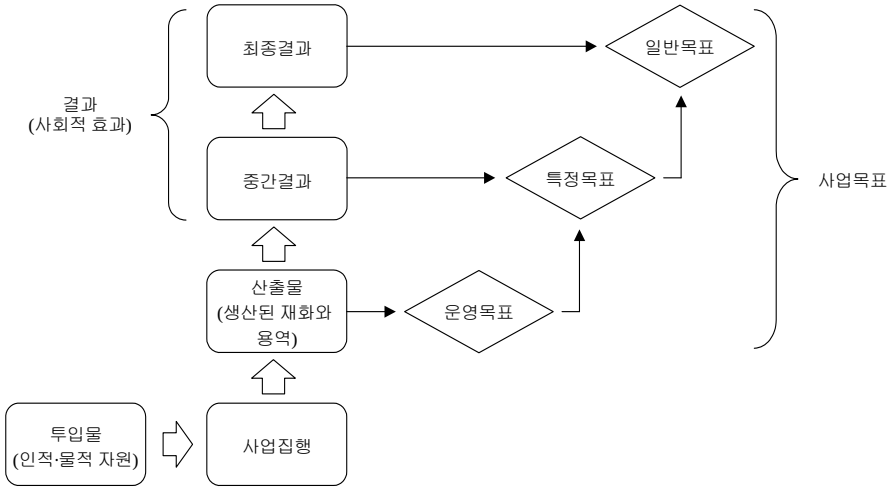
넷째, 정책분석(policy analysis)과 사업평가 역시 다르다. 정책분석은 미래 사업의 여러 가지 대안을 사전적(*ex ante*)으로 평가하는 것이다. 이에 반해 사업평가는 사후적(*ex post*)인 평가를 의미하는 경우가 많다.

2. 사업의 개입논리

사업평가는 특정 사업(project 또는 program)이나 보다 포괄적인 정책(policy)을 대상으로 한다. 사업평가의 핵심적인 문제는 이러한 사업 또는 정책의 기반이 되는 개입논리(intervention logic)의 정당성(validity)을 검증하는 것이다. [그림 Ⅱ-5]는 사업의 개입논리를 그림을 통해 설명하고 있다. 아래에서는 이러한 개입논리를 각 단계별로 자세히 살펴보기로 한다.

사업은 항상 일정한 수요(needs)를 전제로 입안된다. 즉, 사업의 대상이 되는 특정 집단(사업 수혜집단)의 관점에서 제기된 사회경제적인 문제를 해결하기 위해 사업이 입안된다. 예를 들어, 장기실업자들의 실업문제를 해소하기 위한 직업훈련사업을 추진한다고 할 때, 사업대상은 장기실업자들이 되며, 사업이 해결하고자 하는 사회경제적 문제란 이들의 직업능력 부족이 된다. 그리고 이들의 직업능력을 개선할 필요에서 정부는 사업을 추진하게 된다.

[그림 Ⅱ-5] 사업의 개입논리



자료: European Commission(1997).

경제사회적 문제를 해결하기 위해 사업은 목표(objectives)를 설정하고 이를 추구하게 된다. 목표는 산출(outputs) 또는 결과(impacts)로 표현될 수 있다. 산출이란 사업이 직접 생산한 재화와 용역을 말한다. 그리고 결과란 사업이 초래한 경제사회적 변화를 말한다. 결과는 중간결과(results)와 최종결과(outcomes)로 구분된다.[6] 중간결과는 사업의 일차적 영향을 말하며, 최종결과는 보다 장기적인 영향을 의미한다. 예를 들어, 장기실업자 직업훈련사업의 경우, 중간결과는 직업훈련을 받은 사람들의 취업률 및 임금수준 제고가 될 것이며, 최종결과는 이들의 평생소득 증가 및 경제사회적 안정성 향상, 전반적인 실업률의 하락, 사회통합의 제고 등이 될 것이다. 또한 다리건설사업의 경우 중간결과는 새로 건설된 다리를 사용하는 차량 수, 화물량, 사람 수 또는 이들의 기회비용을 포함한 교통절감비용이 될 것이다. 그리고 최종결과는 지역경제 활성화, 후생수준의 증대 등이 될 것이다.

이러한 산출, 중간결과, 그리고 최종결과에 대응하여 목표는 다음과 같은 세 가지 종류로 나누어진다. 첫째, 운영목표(operational objectives)는 산출로 표현된다. 예를 들어, 장기실업자에게 전문적인 직업훈련과정을 제공하는 일을 운영목표로 설정할 수 있다. 둘째, 특정목표(specific objectives)는 중간결과로서 표현된다. 위의 예에서는 장기실업자의 직업능력을 배양함으로써 취업률과 임금수준을 제고하는 것이 특정목표로 설정된다. 셋째, 일반목표(general objectives)는 최종결과로 표현된다. 위의 예에서

6) 여기에서 결과(impacts), 중간결과(results), 최종결과(outcomes)에 대한 영문표기는 European Commission(1997)을 따른 것이다.

는 장기실업자들의 평생소득을 증가시키고 경제사회적 안정성을 향상시키는 것 등이 일반목표가 된다.

사업의 개입논리란 이처럼 사업의 투입(사업추진에 소요된 인적 및 물적 자원)이 산출(사업이 직접 생산한 재화와 용역), 그리고 중간결과(사업의 일차적 영향) 및 최종결과(사업의 보다 장기적 영향)로 어떻게 이어졌는지를 나타내는 개념적 고리를 의미한다. 사업평가는 이러한 개입논리를 체계적으로 분석하는 데 목적이 있다. 사업평가는 사업의 투입이 어떻게 여러 가지 산출을 생산하였으며, 이러한 산출들이 어떻게 기대된 중간결과와 최종결과를 도출하였는지를 탐색하게 된다.

통상적으로 개입논리는 사업과 그 효과 간의 인과관계, 그리고 사업효과에 영향을 미치는 여타 요인들에 대한 여러 가지 묵시적 가정을 내포하게 된다. 사업평가의 중요한 과제는 이러한 묵시적 가정들을 파악하고 비판적으로 이를 검증하는 것이다.

3. 사업평가의 주요 평가요소

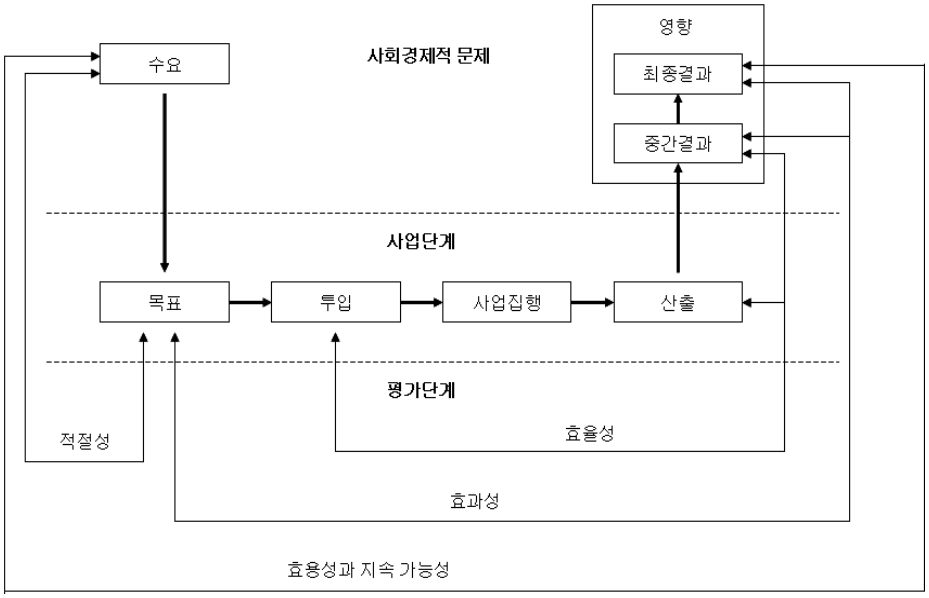
가. 세 가지 단계

사업의 개입논리를 식별한 후에, 사업평가 담당자는 다음과 같은 평가요소(issue)들을 중심으로 사업평가를 진행시키게 된다.

- 적절성(relevance): 사업은 정부의 역할로서 적절한가? 중앙정부와 지방정부의 역할 가운데 어느 것의 역할에 해당하는가? 사업수행방식은 적절히 설계되어 있는가?
- 효과성(effectiveness): 사업의 결과로서 사업의 특정목표 및 일반목표가 달성되었는가?
- 효율성(efficiency): 여러 투입이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출 및 중간결과로 전환되었는가?
- 효용성(utility): 사업의 결과 실제로 사업에 대한 수요가 얼마나 충족되었는가?
- 지속 가능성(sustainability): 사업이 중단되었을 때 사업으로 인한 긍정적인 변화가 얼마나 오랫동안 지속될 수 있을 것인가?

이러한 개념들은 [그림 Ⅱ-6]에 설명되어 있다. [그림 Ⅱ-6]은 세 단계로 나누어져 있다. 맨 아래 단계는 평가단계로서 위에서 언급한 적절성・효과성・효용성・지속가능성・효율성의 다섯 가지 평가요소가 사업평가 담당자에 의해 제기되는 단계이다. 평가자는 합리적인 분석기법을 사용하여 각 평가요소에 대한 판단을 내려야 한다. 둘째 단계는 사업단계이다. 주어진 목표를 달성하기 위해 인적・물적 자원, 즉 투입을 사용하여 사업을 집행하며, 이를 통해 재화와 용역, 즉 산출을 생산한다.

[그림 II-6] 사업평가의 주요 평가요소



자료: European Commission(1997).

가장 높은 단계는 경제사회적 제반 문제이다. 사업의 대상이 되는 특정집단의 수요가 있음으로 인해 사업이 시작되며, 사업은 이러한 수요로 인해 발생하는 경제사회적 문제를 해결하기 위해 입안 및 집행된다. 그리고 사업집행으로 인해 유도된 경제사회적 변화, 즉 사업의 중간결과 및 최종결과를 당초의 수요와 비교하게 된다.

나. 다섯 가지 평가요소

이제 다시 평가단계로 내려가서 위에서 언급한 다섯 가지 평가요소를 차례로 살펴보기로 하자.

1) 적절성

먼저 적절성을 살펴봄에 있어 평가자는 사업이 정부의 역할에 해당하는지, 해당한다면 중앙정부와 지방정부 가운데 어느 정부의 역할에 해당하는지 질문하게 된다. 또한 사회의 전반적인 변화가 사업의 추진이유를 변화시키지 않았는가, 그리고 장래에 사업의 추진이유가 변화될 가능성은 없는가에 대해 질문하게 된다. 이를 통해 그 사업을 현재와 같은 형태로 계속 추진하는 것이 바람직한지, 아니면 사업구도를 크게 바꾸거나 폐지하는 것이 바람직한지에 대한 시사점을 얻게 된다.

예를 들어, 농어촌 지역에 보건소 등의 공공의료시설을 설치하여 운영하는 사업은 민간의료기관이 많지 않았던 과거에는 적절한 정부역할로서 인식될 수 있었다. 그러나 전국 곳곳에 민간의료기관이 설립되어 공공의료시설이 민간의료기관과 경합할 가능성이 높은 현재에는 이것이 적절한 정부역할로 인식되기 어렵다. 이에 따라 공공의료시설의 규모를 전반적으로 축소하는 한편 그 기능을 진료 중심에서 건강증진사업 중심으로 전환하는 것이 바람직하다고 말할 수 있다. 적절성 평가에서는 이러한 주장에 대한 객관적 근거를 찾아 논리적으로 제시하게 된다.

2) 효과성

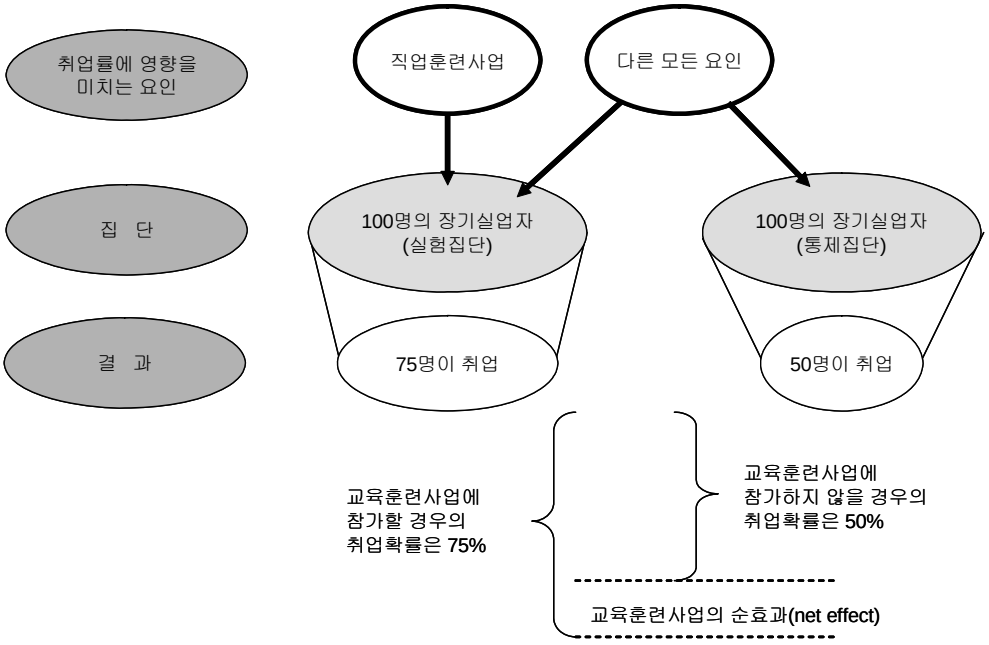
어떤 사업이 효율적으로 집행되었다고 하더라도 주어진 경제사회적 문제를 해결하는 데에는 별 도움을 주지 못하였을 수 있다. 즉, 효율성과 효과성은 별개의 문제이다. 사업의 효과성이 낮은 것은 사업계획이 적절히 짜이지 못하였던 데 기인하기 쉽다. 특히 사업목표가 분명히 설정되지 못한 경우 효과성은 낮을 수밖에 없다. 사업목표가 불분명하거나 일반적인 형태로 제시된 경우 사업평가 담당자는 이를 검증 가능한 형태로 바꾸어 사업평가를 실시해야 한다.

효과성을 판단함에 있어서는 사업의 긍정적인 기대효과만을 살펴보아서는 안 된다. 사업은 당초 기대하지 못했던 다른 종류의 긍정적인 효과 또는 부정적인 효과를 낳을 수 있다. 평가자는 기대했던 또는 기대하지 못했던 사업의 긍정적·부정적 효과를 총체적으로 살펴보아야 한다.

사업의 효과성을 판단하는 일이 사업평가 담당자의 주된 임무가 된다. 즉, 사업평가 담당자는 사업의 총체적 효과와 사업 사이의 인과관계를 파악하는 일에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 인과관계의 파악은 사업평가의 가장 어려운 부분을 이룬다. 인과관계를 설득력 있게 제시하기 위해서는 여러 가지 발생가능한 인과관계들을 파악한 후에 평가자가 제시하고자 하는 인과관계 이외의 것들은 가능성이 낮다는 것을 보여야 한다.

예를 들어, 장기실업자에 대한 직업훈련사업의 경우(그림 Ⅱ-7)를 생각해보자. 실험집단과 통제집단은 각각 100명의 장기실업자로 구성되어 있고, 학력·연령·경력 등에 있어 이들 간의 차이는 없다고 가정한다. 그리고 이들에 대해 직업훈련사업을 실시한 결과 사업에 참여한 100명의 장기실업자(실험집단) 가운데 75명은 일자리를 찾았다. 그러나 사업에 참여하지 않은 100명의 장기실업자(통제집단) 가운데에서는 50명만이 일자리를 찾았다고 하자. 즉, 실험집단의 취업확률은 75%, 통제집단의 취업확률은 50%였다. 그러면 양 집단 간의 차이인 25%가 직업훈련사업에 기인한다고 말할 수 있다.

[그림 Ⅱ-7] 장기실업자들에 대한 교육훈련사업의 예



자료: European Commission(1997).

이처럼 순효과를 파악함에 있어 문제는 직업훈련사업 외의 다른 모든 요인을 적절히 통제할 수 있는가에 있다. 즉, 측정된 순효과가 과연 직업훈련사업에 기인한 것이며, 다른 요인에 기인하지는 않았다는 점을 설득력 있게 제시해야 한다.

3) 효율성

효율성을 살펴봄에 있어서는 동일한 혜택이 보다 적은 투입물을 통해 얻어질 수 있었겠는가, 또는 동일한 투입물로 보다 많은 혜택이 얻어질 수 있었겠는가를 질문하게 된다. 이러한 질문에 답하기 위해서는 여러 가지 대안을 설정하여 이러한 대안과 현재의 사업을 비교해야 한다. 따라서 효율성을 파악하는 데 있어서는 적절한 비교대상을 찾는 일이 매우 중요하다. 보다 구체적으로 효율성 평가는 사업전달체계상의 현황과 문제점을 파악하고 개선방안을 모색하는 데 초점을 맞추게 된다.

예를 들어, 자활근로사업의 경우, 사업집행을 담당하는 자활후견기관들의 성과가 낮은 이유는 ① 기초생활보장제도와 자활지원제도의 근로유인효과가 없고, ② 자활후견기관 지원체계가 경직적인 것 등에서 찾을 수 있다. 따라서 자활근로사업 참여자들의 급여체계를 개선하여 근로의욕을 고취하고 자활후견기관 지원체계의 탄력성

을 높일 필요가 있다. 효율성 평가에서는 이처럼 사업의 성과를 높이기 위한 구체적인 방안을 찾게 된다.

4) 효용성

효용성은 사업의 결과와 당초의 수요를 비교함으로써 파악된다. 사업이 대상집단의 수요를 만족시키는 사회적 변화를 초래했을 때 그 사업은 효용성을 가진다고 말할 수 있다. 예를 들어, 사업의 효과성이 높더라도 실제로 사업의 혜택을 받는 사람들의 수가 제한되어 있다면 사업의 효용성은 낮은 것으로 판단해야 한다. 장기실업자 가운데 일부만이 직업훈련에 참가하였다면 그 이유가 어디에 있는지 찾아보고 해결방안을 모색해야 한다. 직업훈련기관의 공급능력 제한, 직업훈련사업에 대한 홍보부족, 장기실업자들의 낮은 만족도 등을 잠정적 가설로 설정하여 실제로 이러한 문제가 존재하는지 파악해야 할 것이다. 특히 사회복지제도에서 낮은 수혜율(take-up rate)은 흔히 목격되는 현상이다(Hernanz, Malherbet, and Pellizzari[2004], 한국보건사회연구원[2005]).

5) 지속 가능성

지속가능성은 효용성이 얼마나 오래 지속되는가에 대한 문제로 해석될 수 있다. 예를 들어, 실업자를 위한 직업교육이 몇 년 후면 수요가 사라질 직업에 필요한 교육을 제공하는 것이라면 그 효용의 지속 가능성은 낮다고 말할 수 있다. 또 시설건립은 중앙정부가 담당하고 운영은 지방정부가 담당하는 사업의 경우, 시설건립 이후 지방정부의 운영경비 지원이 미흡하여 시설건립사업이 성과를 달성하지 못할 것으로 기대된다면 지속 가능성이 낮다고 말할 수 있다. 사업이 현재의 수요를 충족시킬 뿐 아니라 장래의 수요도 만족시킬 것인가를 판단하는 것은 사업평가 담당자의 중요한 과제이다.

다. 사중손실 · 대체효과 · 치환효과

위에서 설명한 다섯 가지 평가요소들 외에 死重損失, 代替效果, 置換效果 등도 사업평가에 있어 중요한 평가요소가 될 수 있다.

1) 사중손실

당초 의도하였던 집단에게 사업의 혜택이 돌아가지 못하고 당초 의도하지 않았던 집단에게 혜택이 돌아가는 경우 이를 사중손실(deadweight loss)이라 부른다. 이런 의미에서 사중손실은 비효율성의 한 종류로 이해될 수 있다. 예를 들어, 장기실업자를

위해 직업교육사업을 실시했을 때, 그러한 사업이 없을 경우 민간 교육기관에서 직업훈련을 받았을 사람들도 직업교육의 혜택을 받는다면 이는 사중손실에 해당한다. 이러한 사중손실은 흔히 사업전달체계가 제대로 설계되지 못한 데서 기인한다.

사중손실은 많은 경우 어느 정도 불가피하게 발생한다. 그러나 사업이 대상집단의 수요를 얼마나 만족시켰는가를 판단하고 공공지출의 비효율성과 낭비가 얼마나 많은가를 판단하기 위해서는 사중손실의 규모를 측정하는 일이 매우 중요하다.

2) 대체효과와 치환효과

다음으로 대체효과와 치환효과는 특정 개인이나 집단이 사업의 혜택을 보는 반면 그로 인해 다른 개인이나 집단이 손해를 보는 경우에 나타난다. 예를 들어, 취업보조금 제공사업의 경우를 생각해 보자. 만일 취업보조금을 받지 않았더라면 기업이 A라는 근로자를 고용하였을 것이지만, 이것을 받음으로 인해 A 대신 B를 고용하였다고 하자. 이는 대체효과(substitution)에 해당한다. 즉, 이 기업은 A를 B로 대체한 것이다. 한편 C라는 기업은 취업보조금의 혜택을 받고 D라는 기업은 혜택을 받지 않는다고 하자. 이로 인해 C가 D로부터 일감을 빼앗아가서 C는 고용을 늘리고 D는 고용을 줄였다면 취업보조금의 효과는 일부 또는 전부 상쇄될 수 있다. 이를 치환효과(displacement)라 한다. 즉, D기업의 일감은 C기업의 일감으로 치환된 것이다.

대체효과와 치환효과는 위에서 설명한 효과성 가운데 부정적인 효과의 한 예이다. 사업효과를 총체적으로 평가하기 위해서는 대체 및 치환으로 인한 부정적 효과까지도 파악해야 한다.

사중손실·대체효과·치환효과는 경우에 따라 매우 클 수 있다. 적극적 노동시장정책과 관련한 각국의 경험을 종합적으로 검토한 Martin(2000)에 의하면, 많은 경우 적극적 노동시장정책의 성과를 발견하기 어려웠는데, 특히 민간부문에 대한 고용보조금은 사중손실과 대체효과가 큰 것으로 나타났다. 예를 들어, 호주·벨기에·아일랜드·네덜란드에 관한 연구결과에 의하면 사중손실 및 대체효과는 90%에 달한다.

4. 사업평가의 종류

사업평가는 크게 세 가지 방식으로 구분할 수 있다. 첫째는 운영평가와 효과평가로 구분하는 것이며, 둘째는 중간평가와 사후평가로 구분하는 것이고, 셋째는 내부평가와 외부평가로 구분하는 것이다. 이러한 각각의 종류에 따라 사업평가의 평가요소가 다소 달라질 수 있다. 아래에서는 이들을 차례로 살펴보기로 한다.

가. 운영평가와 효과평가

운영평가(formative evaluation)는 사업의 관리와 집행을 개선하기 위한 방안을 찾는 데 목적이 있다. 운영평가는 대개 사업관리주체들을 위해 실시되며, 적절성 및 효율성에 초점을 맞추게 된다. 반면 효과평가(summative evaluation)는 사업의 본질적 효과성을 검증하는 데 목적이 있다. 효과평가는 외부 이해관계자(사업집행에 직접 관련되지 않은 이해관계자)를 위해 실시하는 경우가 많다. 예를 들어, 정책결정자와 사업집행자의 책임성(accountability)을 확보하거나 예산배정에 필요한 정보를 취득하기 위해 실시하는 경우가 많다. 또 평가요소는 적절성 및 효율성뿐 아니라 효과성・효용성・지속 가능성까지 포함하게 된다.

운영평가와 효과평가는 언뜻 쉽게 구분이 가능한 것으로 보이지만 실제로는 그렇지 않은 경우가 많다. 특히 사업평가의 목적이 공공사업의 개선에 두어진 경우, 대부분 이러한 두 가지 평가를 동시에 실시해야 한다. 재정사업 심층평가 역시 가능한 한 운영평가와 효과평가의 성격을 모두 가져야 한다.

나. 중간평가와 사후평가

중간평가(intermediate evaluation)는 사업집행 도중에 실시되는 평가를 의미하며 사후평가(*ex post* evaluation)는 사업완료 후에 실시되는 평가를 의미한다.

많은 경우 중간평가는 사업의 산출에 초점을 맞추게 되며 결과에 대한 체계적 분석은 시도하지 않는다. 따라서 중간평가는 성과지표관리를 통해 수집된 자료에 크게 의존하는 경향이 있다. 또 중간평가는 사업의 전달체계를 개선하기 위한 운영평가의 성격이 강할 수 있다. 따라서 평가요소가 적절성과 효율성에 국한되기 쉽다. 그러나 가능한 범위 내에서 사업완료 시 예상되는 효과성・효용성・지속 가능성까지도 파악하는 것이 바람직하다.

중간평가와 달리 사후평가는 효과평가의 성격이 강할 수 있으며, 종종 사업의 결과를 평가하려는 분명한 목적하에 진행된다. 그러나 사업의 영향이 완전히 나타나기 위해서는 몇 년에 걸친 긴 기간이 필요할 수 있기 때문에 사후평가라 할지라도 영향을 충분히 측정・분석하는 데에는 한계를 지닐 수 있다.

재정사업 심층평가는 흔히 사업시행 도중에 실시되므로 중간평가의 성격을 가질 수 있지만 그보다는 지금까지의 사업성과를 바탕으로 사후평가를 실시하는 데 초점을 맞추어야 한다.

다. 내부평가와 외부평가

내부평가(internal evaluation)는 평가대상 사업을 집행하고 있는 기구의 내부인력에

의해 수행되는 평가를 의미한다. 외부평가(external evaluation)는 외부인력에 의해 수행되는 평가이다.

외부평가는 사업평가의 독립성・객관성・전문성을 제고하는 데 유용하다. 또 외부기관에 대한 위탁평가는 비용절감에도 도움을 준다. 반면 외부평가의 단점도 간과하기 어렵다. 사업의 내용이나 사업을 둘러싼 환경에 대한 이해부족으로 인해 외부평가자들이 잘못된 진단을 내릴 가능성이 있다. 또 외부평가자들은 조직의 의사결정체계에서 벗어나 있음으로 인해 그들의 권고사항이 조직 내에서 그리 심각하게 받아들여지지 않을 가능성도 있다.

한편 내부평가는 평가과정을 통해 사업의 목적과 수단을 재점검하고 개선하는 '현장학습(learning by doing)'의 기회를 제공할 수 있으며 의사결정에도 직접 영향을 미칠 가능성이 높다. 그러나 종종 이를 수행할 만한 인력과 시간을 확보하기 어렵고 평가결과의 객관성과 신뢰성에 대해 의문이 제기될 수 있다. 따라서 외부평가를 활용할 것인가 아니면 내부평가를 활용할 것인가는 평가의 효율성 및 독립성과 평가능력 등을 고려하여 결정해야 한다.

재정사업 심층평가는 기획예산처가 주도한다는 점에서 외부평가라 할 수 있다. 그러나 외부평가가 갖는 단점을 보완하고자 관련 부처의 적극적 참여를 보장한다는 점에서 내부평가와 외부평가가 혼합된 형태라 하는 것이 더 적절하다.

제Ⅲ장

재정사업 심층평가를 위한 기초작업

제1절 사업내용의 파악

1. 사업개요

사업평가를 수행함에 있어서는 맨 먼저 사업내용을 파악해야 한다. 이를 위해서는 먼저 담당부처 및 집행기관으로 하여금 사업의 개요를 설명하도록 해야 한다. 통상적으로 외부에 공개되는 자료만으로 사업내용을 파악하는 일은 거의 불가능하다. 따라서 첫 단계로서 반드시 담당기관의 설명을 듣는 자리를 마련해야 한다. 그 외에 해당사업에 대한 기존의 평가보고서나 연구보고서가 있는지 찾아보고, 있다면 이를 참고해야 한다.

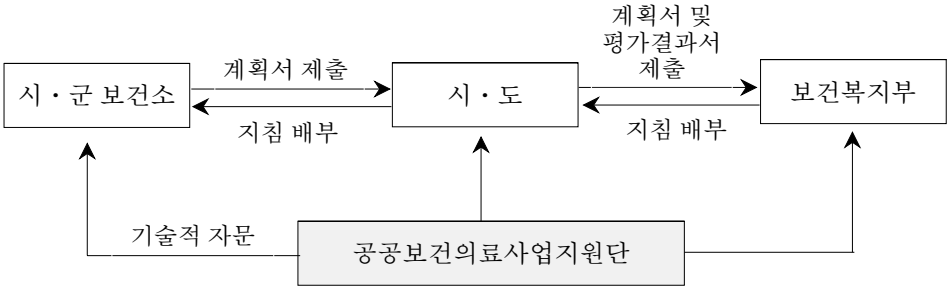
이러한 과정을 통해 당초 정부가 의도하였던 사업목적은 무엇이었는지, 사업의 배경과 연혁은 무엇인지, 사업의 법적 근거는 무엇이고 상위계획이 있는지 파악하도록 한다. 이는 사업의 맥락을 이해하고 이해당사자들에게 설득력 있는 평가결과를 제시하기 위해 매우 중요하다.

2. 사업전달체계

사업전달체계란 조달된 재원을 바탕으로 구체적으로 사업이 실시되는 경로를 말한다. 예를 들어, 보건복지부가 시행하고 있는 '농어촌의료서비스개선사업'의 경우 사업의 주체는 보건복지부이다. 보건복지부는 사업지침서를 각 시·도 및 시·군에 배부하고 사업대상 시·도는 보건복지부에, 시·군은 시·도를 경유하여 보건복지부에 '개선사업계획'을 제출한다. 그러면 보건복지부는 개선사업계획 등에 대한 평가를

공공보건의료사업지원단에 요청하며, 공공보건의료사업지원단은 각 시·군의 '개선사업계획'을 평가하고 '지역보건의료계획 시행결과 및 시행계획' 점수를 반영하여 그 결과를 보건복지부에 제출한다. 보건복지부는 이 평가결과에 기초하여 사업대상 지역 및 지원규모를 결정하여 통보한다. 이러한 각 단계별로 재원이 어떻게 배분되고 직업훈련서비스가 어떻게 제공되는가를 구체적으로 파악하여 도식화하는 작업이 필요하다. 많은 경우 효율성 평가는 이러한 전달체계가 제대로 작동하고 있는지, 작동하지 않는다면 그 이유는 무엇인지를 파악하는 데 초점을 맞추게 된다.

[그림 III-1] 농어촌의료서비스개선사업의 전달체계



자료: 한국개발연구원(2006a).

이러한 사업전달체계를 제대로 이해하고 평가하기 위해서는 현장방문이 필수적이다. 가능한 한 연구 초기단계에서 현장방문을 통해 사업전달체계를 직접 파악해야 한다. 현장방문은 사업전달체계의 문제점을 눈으로 확인할 수 있는 좋은 기회일 뿐더러 특히 사업내용에 대해 사전지식을 갖지 못한 외부평가자의 경우에 사업 전반에 대한 이해를 높일 수 있는 좋은 기회가 된다. 물론 현장방문을 통해 파악한 문제점을 보다 설득력 있게 제시하기 위해서는 추가적인 설문조사나 자료분석이 필요하다.

사업전달체계를 파악하기 위해 사업주체, 사업대상, 기타 이해관계자를 살펴보아야 한다. 사업주체란 당초에 사업을 기획하고 재원을 조달하는 역할을 담당하였던 기관이나 조직을 말한다. 사업대상은 직접적·간접적 대상을 모두 일컫는다. 위의 예에서 직접적 대상은 시·군의 보건소이지만, 사업의 궁극적 목적이 지역주민의 건강증진에 있다고 볼 때 사업대상에 지역주민을 포함시켜야 한다. 그리고 지역주민들이 본 사업의 성과를 어떻게 체험하고 있는지 파악해야 한다.

또 본 사업으로 인해 보건소의 진료기능이 강화되어 지역의 민간의료기관들이 피해를 입을 수 있다면 이러한 이해관계자에게 미치는 영향 역시 살펴보아야 한다. 보건소는 정부지원을 바탕으로 민간의료기관보다 훨씬 저렴하게 진료서비스를 제공하

고 있는데, 이로 인해 환자들이 민간의료기관이 아닌 보건소를 찾게 된다면 보건소는 민간의료기관에 대해 불공정한 경쟁을 벌이고 있는 것이 된다. 실제로 보건소와 민간의료기관이 어느 정도 경합관계에 있는지는 사업의 적절성과 관련하여 매우 중요한 쟁점이 된다.

사업대상과 관련하여 중요한 일은 수혜율(take-up rate)을 파악하는 것이다. 위의 예에서 수혜율은 전체 보건소 가운데 본 사업의 혜택을 받는 보건소의 비율이 된다. 또 지역주민 가운데 일정 기간 동안 보건소를 한 번이라도 찾은 사람의 비율로 수혜율을 파악할 수도 있다. 일단 수혜대상에게는 뚜렷한 성과를 거둔다 할지라도 실제로 수혜대상이 되는 사람들의 비율이 낮다면 사업의 효용성은 낮은 것으로 판단해야 한다. 또 다른 예로서 데이터베이스를 구축하는 사업의 경우에 국민들 가운데 얼마나 많은 사람들이 그 데이터베이스를 실제로 사용하였는가를 조사하여 수혜율을 구할 필요가 있다. 이때 분모 부분의 잠재적 대상으로서 모든 국민을 사용할 것인지, 아니면 연령・학력・직업 등을 기준으로 제한된 범위에서 잠재적 대상층을 설정할 것인지는 평가자가 판단해야 한다.

사업전달과정에서 지원대상기관들에 대해 평가와 심사가 이루어지는 경우 그 과정을 자세히 살펴볼 필요가 있다. 농어촌의료서비스개선사업에서는 시・군 보건소에 대해 공공보건의료사업지원단이 평가를 실시하여 지원 여부를 결정하고 있다. 이는 사전단계에서 평가를 하는 것인데, 다른 사업에서는 중간단계 또는 사후단계에서 평가를 하는 경우도 많다. 이러한 평가의 적절성・실효성・활용도 등은 사업의 성과에 큰 영향을 미칠 수 있다. 즉, 평가기준이 적절하지 않아 지원대상기관들에게 잘못된 성과유인을 제공하거나, 평가가 형식적으로 이루어짐에 따라 지원대상기관들 사이에 경쟁이 미약하거나, 평가결과가 제대로 환류(feed-back)되고 활용되지 않는 경우 이는 사업성과를 결정적으로 낮추는 요인이 될 수 있다.

3. 사업예산

연도별・세부사업별 예산과 예산집행률은 가장 기초적인 자료 가운데 하나이다. 따라서 가능한 한 상세히 파악할 필요가 있으며, 표의 형태로 정리하여 제시해야 한다. 특히 예산뿐 아니라 결산에 대한 자료를 반드시 획득하여 실제로 어느 정도 예산이 집행되었는가를 파악해야 한다. 집행률이 저조하다는 것은 사업이 무리하게 계획되었거나 사업담당기관의 기획 및 집행능력이 부족하다는 점을 시사할 수 있다. 이러한 문제는 과거뿐 아니라 장래의 사업성과에 근본적인 한계를 부과할 수 있으므로 심각하게 받아들여야 한다.

국가재정운용계획상의 중기투자계획도 파악해야 한다. 향후 어느 정도의 투자가

예정되어 있는가는 정책제언에 있어 중요한 참고사항이 된다. 사업성과가 부진하고, 향후 개선될 여지가 크지 않다면 중기투자계획을 수정해야 할 것이다.

4. 사업성과

심층평가 대상사업에 대해 기존에 성과계획이 작성되었거나, 재정사업 자율평가가 실시되었거나, 여타 기존의 평가결과가 있다면 이를 정리하여 보고서에 수록해야 한다. 특히 기존에 설정된 성과지표가 있으면 이를 정리하여 제시해야 한다. 일단 여기에서는 이들 지표를 있는 그대로 제시하고, 나중에 적절성 평가 및 효과성 평가에서 이들 지표가 적절한지 검토하며, 이를 통해 개선방안을 마련하여 정책제언에서 보다 바람직한 성과지표를 제시하게 된다.

5. 유사사업

경우에 따라서는 유사사업과의 중복 여부가 중요한 쟁점이 되기도 한다. 이 경우 같은 부처 내의 다른 실·국, 다른 부처, 지방자치단체, 민간 등에서 실시하는 유사한 사업을 파악해야 한다. 여러 가지 다양한 사업들이 서로 유사한지를 판단하는 일은 실제로 어려울 수 있다. 사업의 구체적 내용을 파악하지 않고 이러한 판단을 내리는 일은 위험할 수 있기 때문이다. 그러나 중복 여부가 핵심적인 쟁점이 되지 않더라도 유사사업과의 통폐합을 통해 사업성과를 개선할 여지가 있을 수 있으므로 유사사업을 개괄적으로 파악할 필요가 있다.

제2절 사업목적과 개입논리의 파악

1. 사업목적의 파악

앞에서 일차적으로 담당부처나 집행기관을 통해 사업의 당초목적을 파악한 바 있다. 그러나 실제의 목적은 이처럼 파악된 목적과 다를 수 있다. 당초 명시적으로 제시한 목적 외에 다른 여러 가지 목적을 마음속에 가지고 정부가 사업을 추진했을 가능성이 있다. 또 집행되는 과정에서 상황이 변하면서 사업목적이 변하였을 수도 있다. 그리고 이러한 여러 목적이 반드시 서로 조화되는 것이 아니라 상충되고 있을 수도 있다. 적절성 평가의 첫 단계는 사업의 실제목적이 무엇인지를 파악하는 것이다.

예를 들어, 노동부의 '청소년직장체험연수제'를 살펴보자. 이 사업의 대상은 15~19세의 미취업 청소년이다. 이들이 연수의 형태로 일시 취업하면 이들에게 월 30만원의 정액수당을 최대 6개월 동안 제공한다. 또 연수기관 가운데 5인 이상의 연수생을 고용한 민간기업에 대해서는 80~1,000만원을 지원한다. 실제로 이 제도는 주로 대학생들이 방학기간에 이용하는 것으로 알려져 있으며, 연수기관은 상당수가 공공기관이다. 이 사업의 가능한 목적으로는 ① 청소년 직업능력 개선, ② 기업에 대한 인건비 지원, ③ 대학생에 대한 학비보조 등을 생각할 수 있다. 이러한 목적은 서로 다른 것이며, 어느 것을 목적으로 삼는가에 따라 바람직한 사업수행방식은 다른 모습을 띠게 된다. 만일 목적이 ①이라면 수혜자들의 취업률, 임금수준 등을 지표로 삼아 사업성과를 측정해야 할 것이다. 만일 목적이 ②라면 공공기관이 아닌 영세기업에 지원을 집중해야 할 것이다. 그리고 만일 목적이 ③이라면 학자금 지원사업으로 전환하는 방안을 고려해야 할 것이다.

연구진이 사업목적을 제대로 파악하지 않으면 평가 자체가 불가능하다. 심층평가란 사업이 당초의 목적을 달성했는가 또는 달성하는 데 적절한 체제를 갖추고 있는가를 판단하는 일이기 때문이다. 연구진은 기초자료를 통해 찾아낸 사업목적을 바탕으로 이들 간의 상충관계 및 우선순위 등을 파악해야 한다. 특히 어떠한 경제사회적 수요(needs)를 충족시키기 위해 사업이 구상되었으며, 어떠한 수혜자들을 대상으로 사업이 실시되고 있고, 사업목적이 이러한 수요를 충족시키는 데 적절(relevant)한가를 판단해야 한다.

그러나 사업목적을 파악하는 일이 말처럼 쉽지 않을 수 있다. 정책담당자들은 애매하고 상충되는 여러 가지 목적을 제시하고 일단 사업을 시작하는 경우가 많기 때문이다. 사업도입 당시 작성된 공식문서를 찾아보더라도 여기에 사업의 목적이 충분하게 설명되어 있을 것으로 기대하기는 어렵다. 또한 담당공무원들의 잦은 교체로 인해 일관된 사업목적을 파악하기 어려울 수도 있다. 만일 사업목적이 투명하게 제시되지 않거나, 이들 간에 상충관계가 존재하거나, 우선순위가 설정되어 있지 않아 사업목적을 재구성할 수밖에 없다면 관련 부처와 협의하여 사업목적을 분명히 재구성하도록 한다. 이 과정은 투명하게 진행되어야 한다.

2. 개입논리의 파악

사업목적을 파악하면서 동시에 개입논리(intervention logic)도 파악해야 한다. 즉, 인력・예산 등의 투입(inputs)이 어떠한 산출(outputs)과 결과(outcomes)를 낳을 것으로 기대하여 담당부처가 사업을 추진하고 있는지 파악해야 한다.

사업목적의 파악과 마찬가지로 개입논리의 파악도 실제로는 매우 어려울 수 있

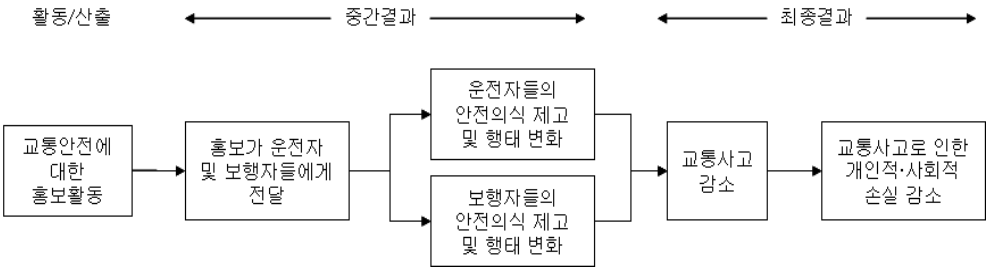
다. 정책담당자들은 사업과 그 효과 간의 인과관계에 대해 암묵적인 가정을 세우고 사업을 도입·추진하는 경우가 많으며, 개입논리를 명시적이고 구체적으로 설명하는 경우가 드물기 때문이다. 사업도입 당시 작성된 공식문서를 찾아보더라도 여기에 사업의 인과관계에 대한 가정이 체계적으로 충분하게 설명되어 있을 것으로 기대하기는 어렵다.

이처럼 개입논리가 명확히 제시되어 있지 않은 경우에 연구진은 스스로 개입논리를 구성할 수밖에 없다. 이때 흔히 사용되는 것이 논리모형(logic model)이다. 논리모형은 활동 및 산출이 중간결과와 최종결과로 이어지는 일련의 과정을 시각적으로 정리하고, 각 단계별로 얻고자 하는 성과를 파악하기 위해 사용된다.

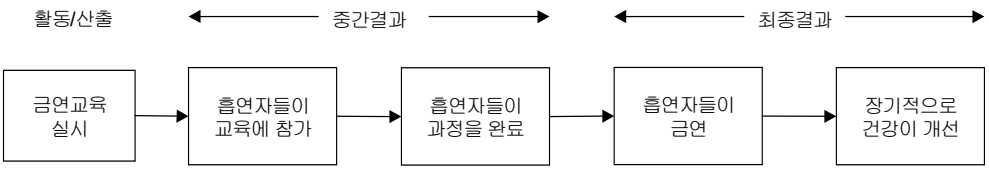
[그림 Ⅲ-2]는 어느 중소도시에서 실시한 홍보사업의 예를 제시하고 있다. 이 홍보사업의 목적은 교통안전에 대한 시민의식을 제고하는 데 있었다. 여기에서 보듯이 홍보사업의 중간결과는 홍보가 운전자 및 보행자들에게 전달되어 이들의 안전의식이 제고되고 행태가 변화되는 것이며, 최종결과는 교통사고가 감소하여 개인적·사회적 손실이 감소하는 것이다.

한편 [그림 Ⅲ-3]에는 흡연자들을 위한 금연교육사업의 예가 제시되어 있다. 또 [그림 Ⅲ-4]에는 앞서 설명한 청소년직장체험연수제의 예가 제시되어 있다. 이러한

[그림 Ⅲ-2] 논리모형: 교통안전 홍보사업

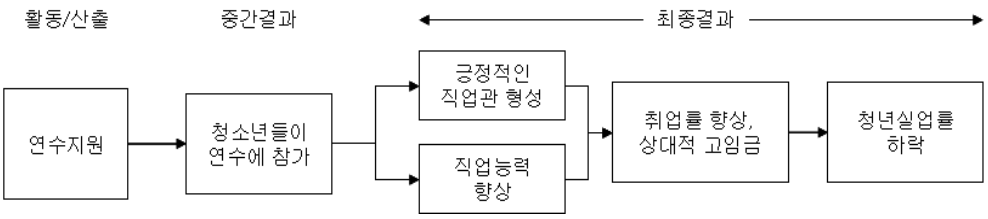


[그림 Ⅲ-3] 논리모형: 금연교육사업



자료: Hatry(1999).

[그림 Ⅲ-4] 논리모형: 청소년직장체험연수제



논리모형은 개입논리가 이미 비교적 잘 정리되어 있는 경우에도 개입논리를 명확히 하기 위해 필요하다.

제3절 해외사례 조사

많은 경우 해외에서 실시되고 있는 유사사업의 현황을 정리하여 참고할 필요가 있다. 해외사례는 적절성·효과성·효율성 등을 평가하기 위한 준거(benchmark)를 제공할 수 있다. 그리고 사업성과 제고방안을 모색하는 데 있어서도 유용한 정보를 제공할 수 있다. 따라서 가능한 범위 내에서 해외사례를 적극적으로 찾아보아야 한다. 또 해외사례가 없다면 국내사례도 찾아보아야 한다.

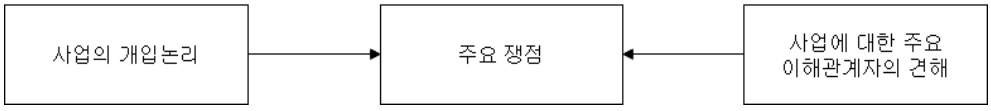
이러한 해외 또는 국내사례를 제시함에 있어 나열식 서술은 피하도록 한다. 즉, 적절성·효과성·효율성 등을 평가하는 평가보고서의 전반적인 흐름과 유기적인 관계를 갖는 범위 내에서 입체적으로 해외 또는 국내사례를 서술하도록 한다.

제4절 평가의 쟁점·목적·범위의 설정

1. 주요 쟁점의 파악

사업의 목적과 개입논리를 파악한 뒤에는 주요 쟁점을 도출하는 작업이 필요하다. 첫째, 사업도입 당시 정책결정자가 염두에 두었던 개입논리(intervention logic)를 살펴보아야 한다. 둘째, 주요 이해관계자들이 사업의 성공여부 등에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 파악해야 한다.

[그림 III-5] 주요 쟁점의 파악



이 가운데 사업의 개입논리에 대해서는 앞에서 설명하였다. 개입논리의 파악에 못지않게 중요한 것은 주요 이해관계자들의 의견을 구하는 일이다. 이는 분석의제의 내용을 풍부하게 하고 평가결과의 활용 가능성을 높이는 데 도움이 된다. 이들의 의견은 잠정가설로서의 가치가 높다. 그러나 실제로 평가가 이루어지기도 전에 이들의 의견을 그대로 받아들여 사업성과 등에 대해 결론을 내리는 일은 삼가야 한다.

예를 들어, 농어촌의료서비스개선사업의 경우 일부 이해관계자가 “과거 농어촌에 병원이 부족하였던 때에는 보건소의 진료기능이 중요하였으나 현재는 이런 기능에 대한 필요가 많이 줄어들었다”는 의견을 제시하였다고 하자. 또 “과거처럼 농어촌 곳곳에 다수의 보건소를 유지시키는 것보다 통·폐합하여 효율성을 제고할 필요가 있다”는 의견을 제시하였다고 하자. 그러면 주요 쟁점으로 ① 경제사회 여건변화에 비추어볼 때 진료 중심의 보건소 기능은 적절한가? ② 본 사업은 이런 맥락에서 보건소의 기능에 부합하는 사업인가? ③ 본 사업은 실제로 보건소의 기능강화에 도움을 주었는가? ④ 보건소·보건지소·보건진료소 등의 통·폐합을 통해 효율성을 제고할 여지가 있는가? 등이 제시될 수 있다. 여기에서 ① 및 ②는 적절성에 관한 질문이며, ③은 효과성에 대한 질문이고, ④는 효율성에 대한 질문이다. 이처럼 개별 사업의 특수성을 반영하여 구체적인 형태로 평가요소별 쟁점을 정리하게 된다.

2. 평가목적의 설정

평가의 주요 쟁점을 파악한 후에는 평가목적을 설정해야 한다. 즉, “왜 심층평가를 실시하는가?”에 대해 답해야 한다. 심층평가의 목적은 크게 세 가지로 나누어진다. 첫째는 집행체계를 개선하는 것이고, 둘째는 책임성을 확보하는 것이며, 셋째는 예산배분의 효율성을 높이는 것이다.

첫째, 심층평가의 목적이 집행체계를 개선하는 데 있다면, 사업전달체계·예산집행상황·유사사업 등을 검토하고 개선방안을 제시하는 데 심층평가의 초점이 맞추어지게 된다. 둘째, 심층평가의 목적이 책임성 확보에 있다면, 심층평가의 초점은 정량적 방법에 의존한 사업의 효과성 분석과 성과미달 또는 성과달성 원인의 규명에 맞추어지게 된다. 셋째, 심층평가의 목적이 예산배분의 효율화에 있다면, 심층평가의

초점은 투자계획 변경방안 검토 등에 두어지게 된다. 대부분의 경우 심층평가는 이러한 세 가지 목적을 모두 가지게 된다.

평가목적은 연구진이 기획예산처 및 관련 부처와 협의하여 확정한다. 특히 연구개시시점에 이를 협의하여 문서형태로 관계자들에게 회람한 후 확정해야만 연구가 원활히 진행될 수 있다. 연구진행 도중에 이해관계자들이 목적변경을 요구하는 사태가 발생할 수 있기 때문이다.

3. 평가범위의 설정

평가범위의 설정은 “무엇을 평가할 것인가?”라는 문제로 귀결된다. 아무리 종합적인 관점을 중시한다 하더라도 심층평가의 범위는 반드시 설정해야 한다. 사업의 모든 가능한 측면을 살펴보거나 다른 사업과의 모든 관련성을 살펴보는 일은 불가능하기 때문이다.

구체적으로 평가범위는 조직 또는 기구적 측면(국가 또는 지방자치단체), 시간적 측면(분석대상 기간), 그리고 지리적 측면(분석대상 지역)에서 설정될 수 있다. 또한 평가의 요소(issue)를 정하는 것도 평가범위의 설정에 있어 중요하다. 평가요소에는 적절성・효과성・효용성・지속 가능성・효율성 등이 있다. 이처럼 평가범위를 설정할 때에는 자료・시간・비용 등의 제약을 고려해야 한다.

평가범위 역시 평가목적과 마찬가지로 연구개시시점에 연구진이 기획예산처 및 관련 부처와 협의하여 문서형태로 확정하도록 한다.

제IV장

적절성 평가

사업내용의 파악, 사업목적과 개입논리의 파악, 평가의 쟁점·목적·범위의 설정을 통해 기초조사를 끝낸 후에는 본격적인 심층평가에 들어가게 된다. 심층평가의 첫 번째 논점은 적절성(relevance)이다. 적절성 평가에서는 ① 해당사업이 정부의 역할로서 적절한지를 평가해야 한다. 또 ② 중앙정부가 지방정부에 대해 지원을 제공하는 사업인 경우에는 이러한 지원이 적절한 것인지를 평가해야 한다. 그리고 마지막으로 ③ 사업의 수단이 적절히 선택되었는지를 평가해야 한다. 아래에서는 이러한 평가의 기준을 차례로 살펴보기로 한다.

제1절 정부역할로서의 적절성 평가

전통적으로 정부의 역할은 ① 사유재산권의 보호, ② 시장실패의 교정, ③ 가치재의 공급, ④ 소득과 부의 재분배, ⑤ 거시경제의 안정화로 구분된다.[7][8] 시장실패의 교정이란 자원배분을 민간시장에만 의존할 경우 발생하는 시장실패의 문제를 해결하기 위해 정부가 경제적 자원을 정책적으로 재배분하는 일을 말한다. 가치재의 공급은 정부가 판단하기에 국민들이 소비하는 것이 바람직한 재화를 공급하는 일을 말한다. 소득과 부의 재분배는 사회적 형평성을 제고하기 위해 조세 및 지출정책을 통해 소득과 부를 계층 간에 재분배하는 일을 말한다. 마지막으로 거시경제의 안정이란 장기적으로 안정적인 경제성장을 이루면서 단기적으로 경기변동의 폭을 줄여나가는 일을 말한다. 아래에서는 이러한 각 기능을 보다 자세히 살펴보기로 한다.

7) Musgrave(1959)는 재정의 역할을 ① 재원배분 조정(allocation), ② 소득 재분배(distribution), ③ 거시경제 안정화(stabilization)로 구분한다. 본고에서는 재정보다 넓은 정부의 역할을 본문에서와 같이 다섯 개로 구분하였다. 이 가운데 '사유재산권의 보호'는 정부의 최소기능(minimal role)에 해당한다(Inman [1985]). 또 '시장실패의 교정'과 '가치재의 공급'은 Musgrave(1959)의 재원배분 조정에 해당한다.

8) 이하의 내용은 고영선·윤희숙(2006)의 내용을 보완·발전시킨 것이다.

1. 사유재산권의 보호

사유재산권은 시장기구의 작동을 위한 필수요건이다. 개인이 재산을 소유하고 그것을 자유의사에 따라 관리・사용・처분할 권리, 그리고 이 과정에서 발생하는 수익을 소유할 권리를 보호하는 일은 국가의 가장 기본적 임무라 할 수 있다. 사유재산권의 보호는 개인의 신체적 안전에 대한 보호를 포함하며, 타인의 부당한 간섭 없이 정치・경제・사회・문화적 활동을 영위할 수 있는 권리의 보호를 포함한다. 이런 의미에서 사유재산권의 보호는 보다 광범위한 개인의 자유를 보호하는 일과 밀접한 관련을 갖는다.

사유재산권의 보호는 이윤추구의 동기를 높인다. 사유재산권이 보호되지 않는 상황에서는 자신이 이윤을 추구한 결과 실제로 이윤을 얻으리라고 확신할 수 없기 때문이다. 여기에서 이윤이란 자본활용으로부터 얻는 이윤뿐 아니라 노동을 포함한 모든 경제행위에 수반하는 이득을 의미한다. 이런 관점에서 사유재산권의 보호는 경제발전의 가장 중요한 요인으로 알려져 있는데, 최근 제도주의적 접근에 따른 일련의 연구(Acemoglu, Johnson, and Robinson[2001, 2004], Acemoglu and Johnson[2005], Beck, Demirgüç-Kunt, and Levine[2003])는 이를 실증적으로 보여주고 있다. 예를 들어, Acemoglu, Johnson, and Robinson(2004)은 분단 이후 남북한의 현격한 성장격차가 사유재산권의 보호를 포함한 제도적 차이에 기인한다고 지적한다.

그러나 사유재산권의 보호는 때로 정부의 다른 역할과 상충하기도 한다. 특히 정부가 그 기능을 수행하기 위해 조세를 부과하는 일은 강제성을 가지고 있기 때문에 사유재산권에 대한 침해라 해석될 여지가 있다. 예를 들어, 1894년에 미국 연방대법원은 개인소득세 부과를 위헌으로 판정하였으며, 헌법개정이 이루어진 후에야 연방정부는 개인소득세를 도입할 수 있었다(Alesina, Glaeser, and Sacerdote[2001], p.221). 그 외에도 다음에 설명하듯이 가치재의 공급이나 소득 및 부의 재분배를 위한 정부의 시장개입이 사유재산권 또는 개인의 자유를 침해할 가능성이 제기될 수 있다. 이런 이유로 Nozick(1974)과 같은 자유론자(libertarian)는 정부의 역할이 사유재산권의 보호에 그쳐야 한다고 주장한다.

2. 시장실패의 교정

가. 시장실패의 이유

정부는 사유재산권의 보호에서 벗어나 보다 적극적으로 시장에 개입할 수 있다. 이러한 정부의 개입은 시장의 실패(market failure)로 인해 발생하는 자원배분의 왜곡

을 교정하는 데 목적이 있다. 시장이 실패하는 이유로는 여러 가지가 꼽힌다.

1) 공공재의 존재

시장실패의 첫째 이유는 공공재(public goods)의 존재이다. 공공재의 첫 번째 특징은 같은 재화를 여러 주체가 소비하든지 혼자 소비하든지 개개인의 효용이 변하지 않는다는 데 있다(Samuelson[1954, 1955]). 이를 흔히 소비의 非競合性(non-rivalry)이라 부른다. 예를 들어, 깨끗한 거리는 보는 사람의 마음을 즐겁게 하는데, 보는 사람이 늘어나더라도 개개인의 즐거움이 감소하지는 않는다.[9] 이러한 공공재는 시장에서 충분히 공급되지 않는 경향이 있다.

거리청소의 경우를 예로 들어 설명하면 다음과 같다. 거리청소를 위해서는 청소부를 고용해야 하는데, 청소부를 더 많이 고용할수록 거리를 더 깨끗이 청소할 수 있다고 하자. [그림 Ⅳ-1]에서 청소부 1명을 고용하는 데 드는 한계비용은 MC로 표시되어 있다. 그리고 어느 한 사람의 한계편익은 MB로 표시되어 있다. 고용된 청소부의 수가 늘어날수록 한계편익은 줄어든다. 이 사람 개인의 입장에서는 자신의 비용으로 3명의 청소부를 고용할 때 한계편익과 한계비용이 일치(MB(3)=MC)하여 비용 대비 효용을 극대화하게 된다. 1명을 더 고용할 경우에는 한계편익이 한계비용을 미달(MB(4) < MC)하여 비용 대비 효용을 극대화할 수 없다.

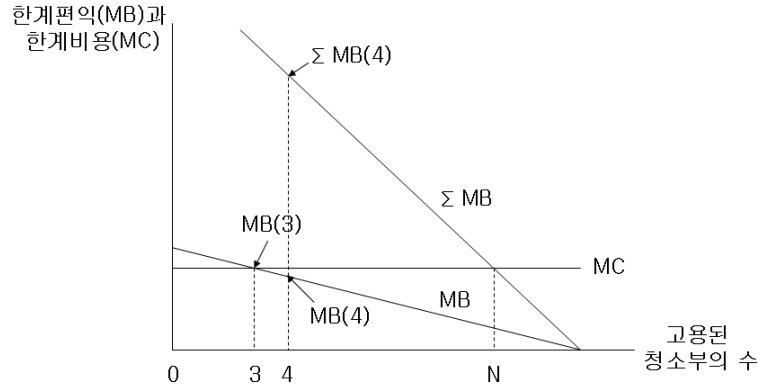
이제 모든 사람이 이 사람과 같은 선호도를 가지고 있다고 하자. 이 경우 다른 어느 누구도 자신의 비용으로 1명을 더 고용하여 거리를 더 깨끗이 만들 유인이 없다. 개인의 입장에서 1명을 더 고용하여 거리를 더 깨끗이 만들 때 얻는 한계편익이 한계비용을 미달(MB(4) < MC)하기 때문이다. 따라서 거리청소를 개인의 선택에 맡겨둘 경우 사회 전체적으로 3명의 청소부만을 고용하게 된다. 그러나 사람들이 얻는 한계편익을 모두 합할 경우 이 합은 청소부 1명을 고용하는 비용을 초과(ΣMB(4) > MC)한다. 따라서 정부가 각자에게 조금씩 비용을 분담시켜 1명을 더 고용하고 거리를 더 깨끗하게 청소하게 하는 것이 사회적으로 편익을 증대시키는 방법이 된다. [그림 Ⅳ-1]에서 사회적 편익을 극대화하는 청수부의 수는 N으로 표시되어 있다. N은 거리를 지나다니는 사람이 많을수록 커진다.[10]

---

9) 이에 반해 私用財(private goods)의 경우 한 사람의 소비증가는 다른 사람의 소비감소를 수반한다.

10) [그림 Ⅳ-1]에서 주의할 점은 공공재의 시장수요(ΣMB)를 도출할 때 개인수요(MB)를 수직방향으로 합하였다는 것이다. 私用財의 경우에는 개인수요를 수평방향으로 합하여 시장수요를 도출한다.

[그림 Ⅳ-1] 공공재의 개념



이처럼 비경합성을 갖는 재화는 시장에 맡겨둘 경우 너무 적게 공급된다. 여기에 더하여 非排除性(non-excludability)까지 갖추는 경우 무임승차자(free-rider)들이 발생하여 재화가 전혀 공급되지 못할 수 있다. 여기에서 소비의 비배제성이란 특정 재화를 소비하는 소비자들에게 그에 상응하는 대가를 지불하도록 만들 수 없는 경우를 말한다. 거리청소의 예를 계속하자면, 거리를 지나다니는 사람들에게 청소부 고용비용을 분담시킬 수 없는 경우가 이에 해당한다. 사회적으로 바람직한 재화임에도 불구하고 이처럼 소비의 비경합성과 비배제성으로 인해 시장을 통해 재화가 공급되지 못할 때 정부는 재정지출을 통해 재화를 공급하게 된다. 그리고 이를 운영하기 위한 자금은 조세 등의 강제적 부과금을 통해 조달한다.

공공재는 비경합성과 비배제성을 갖는 재화를 의미한다. 어떤 재화가 공공재에 해당하는지 판단하기 위해서는 비경합성과 비배제성을 갖는지 검토해야 한다. 흔히 공공재라 불리는 것들이 실제로는 공공재가 아닐 수 있음을 유의해야 한다.[11]

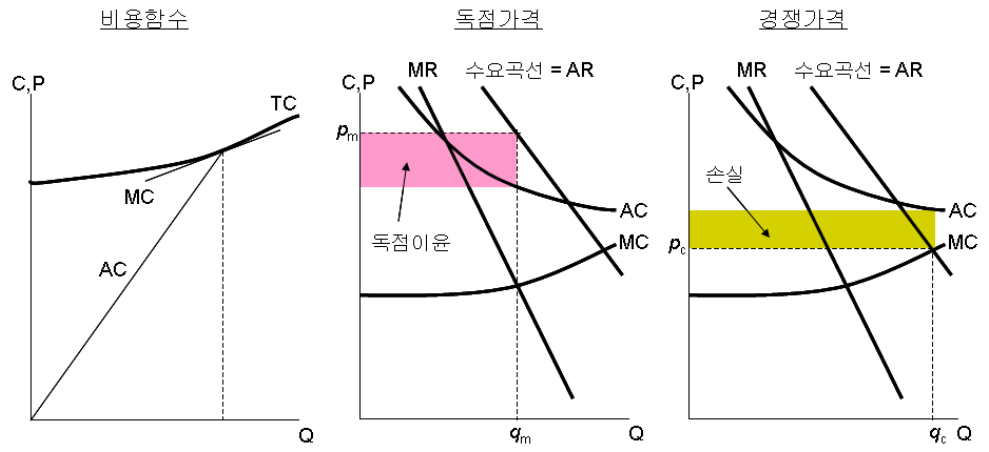
11) 예를 들어, 사회간접자본(SOC)의 건설을 위해 재정지출이 이루어지는 경우가 많은데, 그 이유가 사회간접자본이 공공재이기 때문이라고 생각하는 것은 옳지 않다. 일례로 고속도로의 경우 일반적으로 공공재로 파악하는 경향이 있다. 그러나 고속도로를 이용하는 차량이 많으면 경합성이 성립한다는 점, 그리고 고속도로 진입로와 퇴출로를 막아놓고 사용료를 징수할 수 있다는 점에서 배제성이 성립되므로 고속도로는 엄밀한 의미의 공공재가 아니다. 고속도로를 흔히 공공재로 파악하는 이유는 단순히 “여러 사람이 사용하는 것”이기 때문이거나, 후술하는 외부효과(지역경제 활성화 등)가 발생하기 때문, 금융시장이 충분히 발달하지 못하여 민간에서는 고속도로 건설에 필요한 대규모 자금을 조달하기 어렵기 때문, 또는 요금을 낮은 수준으로 유지함으로써 소득 재분배를 도모할 필요가 있기 때문으로 보인다.

2) 규모의 경제

시장실패의 둘째 이유는 규모의 경제(economies of scale)이다. 대규모 자본투자로 인해 생산규모가 늘어날수록 평균비용이 줄어드는 산업의 경우 한 사업자가 시장을 완전히 장악하여 독점적 시장구조를 형성시킬 수 있다. 독점사업자가 아무런 제재를 받지 않고 이윤극대화를 추구하게 되면 재화공급이 사회적으로 바람직한 수준에 미달하여 시장실패가 초래된다.

이는 [그림 Ⅳ-2]에 예시되어 있다. 초기투자비용이 매우 클 경우 평균비용(AC)은 생산량(Q)이 늘어남에 따라 하락한다. 그리고 한계비용(MC)은 평균비용(AC)을 하회한다. 만일 독점기업이 아무런 규제도 받지 않고 독점이윤을 추구하게 된다면 한계수익(MR)과 한계비용(MC)이 만나는 점에서 생산(q_m)하고 독점가격(p_m)으로 판매한다. 그러나 사회적으로 바람직한 상황은 수요곡선(AR)과 한계비용(MC)이 만나는 점에서 생산(q_c)이 이루어지고 그에 따라 가격(p_c)이 책정되는 것이다. 그림에서 보는 바와 같이, 독점생산량(q_m)은 사회적으로 바람직한 생산량(q_c)보다 작고 독점가격(p_m)은 사회적으로 바람직한 가격(p_c)보다 높다.

[그림 Ⅳ-2] 독점가격과 경쟁가격



사회적으로 바람직한 수준에서 생산이 이루어지도록 정부는 민간 독점기업에 대해 특정 수준 이하로 가격을 낮추도록 규제를 가하거나, 아니면 공기업을 설치하여 직접 재화를 생산하기도 한다. 철도・전력・상하수도・가스・우편・전화 등 소위 網산업(network industry)이 대표적인 예에 속한다. 망산업이란 재화 및 서비스의 공급을 위해 대규모의 망(철도망, 송전망, 우편망, 전화망 등)이 필요한 산업을 말한다. 많은

나라에서 이들 산업은 공기업의 몫이었으며 최근 들어 민영화가 진행되고 있으나 아직 공기업 형태로 운영되는 경우도 많다.

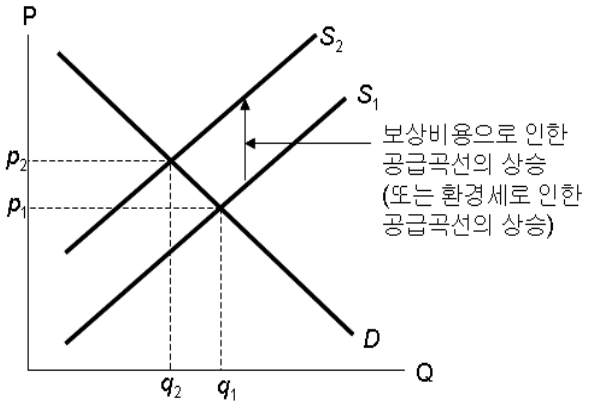
3) 외부효과

시장실패의 셋째 이유는 외부효과(externalities)의 존재이다. 외부효과란 시장기구를 통하지 않고 다른 사람에게 이익을 주는 것(외부경제, external economies) 또는 불이익을 주는 것(외부 非경제, external diseconomies)을 말한다. 외부경제의 예로는 교육과 연구개발(R&D) 투자를 들 수 있다. 교육은 교육을 받는 사람들에게 직접적인 혜택을 줄 뿐 아니라 교육을 받지 않는 사람들에게도 간접적인 혜택을 준다. 전반적인 교육수준이 높을 때 사회구성원 간의 상호작용을 통해 학습이 가속화되고, 사회적 안정 및 결속이 강화되는 등의 혜택이 발생하기 때문이다. 그러나 개인의 입장에서 다른 사람에게 귀속되는 간접적인 혜택을 포함한 사회 전체의 혜택을 고려하여 자신의 교육에 투자할 이유가 크지 않으므로 개인의 선택에 맡겨둘 경우 교육에 대한 투자는 사회적으로 바람직한 수준보다 낮은 수준에서 이루어질 수 있다. 이에 따라 많은 나라에서 정부는 교육에 대한 지원을 중요한 과제로 삼고 있다.

마찬가지로 민간기업에서 수행하는 연구개발 투자의 혜택은 그 기업뿐 아니라 다른 기업에게도 돌아갈 수 있다. 연구개발 투자를 통해 양성된 인력이 다른 기업으로 자리를 옮기거나 생산된 지식이 다른 기업으로 전파될 수 있기 때문이다. 만일 시장기구를 통해 이에 대한 적절한 보상이 이루어질 수 있다면 기업은 사회적으로 바람직한 수준까지 연구개발 투자를 확대하게 된다. 그러나 실제로는 보상이 이루어지지 못하는 경우가 대부분이어서 개별 민간기업의 입장에서는 연구개발 투자에 대한 유인이 줄어든다. 이에 대처하여 정부는 직접 연구개발 활동을 수행하거나 기업의 연구개발 투자에 대해 재정지원이나 조세지원을 제공하게 된다.

한편 외부 비경제의 대표적인 예로는 공해를 들 수 있다. 공해는 여러 사람에게 피해를 주는데, 이러한 피해에 대해 보상을 해주어야 한다면 기업은 보상에 따른 비용증가로 상품의 판매가격을 높일 수밖에 없다. 이에 따라 판매량과 생산량이 줄어들면 전반적으로 기업이 발생시키는 공해도 줄어들게 된다. 이는 [그림 Ⅳ-3]에 예시되어 있다. 이 그림에서 q_1과 p_1은 각각 피해보상이 이루어지지 않을 때의 생산량 및 가격이고, q_2 및 p_2는 피해보상이 이루어질 때의 생산량 및 가격이다. 그러나 많은 경우 시장기구만으로는 피해보상이 이루어질 수 없는데, 이 경우 사회적으로 바람직한 수준 이상에서 생산이 이루어지게 된다. 만일 시장기구를 통해 피해보상을 강제할 수 있는 적절한 수단이 없을 경우 정부는 보상비용에 해당하는 만큼의 환경세(green tax)를 부과하여 기업으로 하여금 생산을 줄이도록 유도할 수 있다.

[그림 Ⅳ-3] 공해에 대한 피해보상이 이루어질 때의 생산량 및 가격 변화



외부효과와 관련하여 유의할 점은 외부효과에는 시장기구 밖에서 발생하는 것들만이 포함되며, 시장기구 안에서 발생하는 것들은 포함되지 않는다는 점이다. 예를 들어, 어느 한 사람의 소비는 크든 작든 다른 사람의 소비에 영향을 미친다. 특정 재화(예: 한우 고기)에 대한 어느 한 사람의 소비가 늘어나면 시장수요가 증가하여 가격이 오르고, 이로 인해 다른 사람들은 소비를 줄이게 될 수 있다. 반대로 특정 재화(예: 오페라 공연)에 대한 시장수요가 충분치 않아 공급이 존재하지 않다가, 이를 수요하는 사람들이 많아지면 공급이 발생하여 소비가 이루어질 수도 있다. 그러나 이는 모두 시장기구를 통해 발생하는 현상이므로 외부효과에 해당하지 않는다(Liebowitz and Margolis[1994]).

4) 정보의 비대칭성

시장실패가 발생하는 넷째 이유는 정보의 비대칭성(asymmetric information)이다. 예를 들어, 은행이 대기업의 수익성・위험도 등에 관한 정보는 쉽게 구할 수 있으나 중소기업이나 가계에 대한 정보는 구하기 어려운 경우, 은행은 중소기업이나 가계에 대해 대출을 기피할 수 있다. 또 완벽한 정보를 갖고 있더라도 위험을 충분히 분산할 수 없어 대출을 기피할 수 있다. 이 경우 국민경제적 관점에서 평균적인 투자수익률이 높음에도 불구하고 은행들은 사회적으로 바람직한 수준까지 대출을 확대하지 않게 된다. 따라서 정부가 공적 금융기관을 통해 직접 대출해 주거나, 은행대출에 대해 신용보증을 제공해 주거나, 은행대출에 대해 이자의 일부를 지원해 주게 된다.

정보비대칭성은 逆선택(adverse selection)을 발생시키기도 한다. 예를 들어, 자동차보험에 가입한 운전자마다 각각 사고확률은 다르다. 보험업자가 개별적인 사고확률

을 정확히 알고 있다면 이를 반영하여 개별 운전자에게 서로 다른 보험료를 부과할 것이다. 보험업자는 평균적인 사고확률밖에 모르기 때문에 동일한 보험료를 부과하게 된다. 그러면 사고확률이 평균보다 낮은 운전자들은 손해를 보게 되어 보험에서 탈퇴하게 되고 사고확률이 평균보다 높은 운전자들만이 남는다. 이러한 과정이 반복되면 가장 사고확률이 높은 운전자들만 보험에 가입하게 되고, 결국은 보험시장 자체가 붕괴된다.

역선택과 더불어 도덕적 해이(moral hazard)도 발생할 수 있다. 예를 들어, 자동차보험에 일단 가입하면 운전자가 부주의하게 운전하는 경향이 나타날 수 있다. 이로 인해 평균적인 사고확률이 상승하고 보험료가 증가하면 사고확률이 낮은 운전자의 보험탈퇴가 가속된다. 역선택 및 도덕적 해이로 인한 보험시장의 붕괴를 막기 위해 정부는 모든 운전자에게 자동차보험 가입을 의무화하여 평균적인 사고율의 상승을 억제하고 자동차보험시장을 형성시킨다.

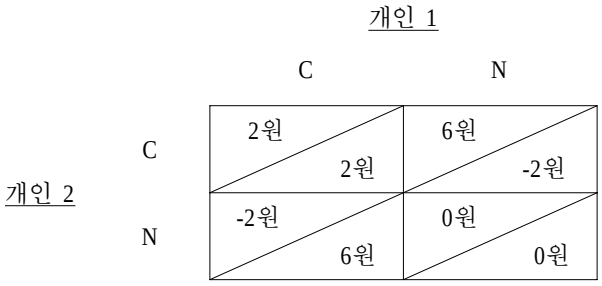
5) 시장의 불완전성

시장실패의 다섯째 이유는 시장의 불완전성(incomplete markets)이다. 여러 가지 이유로 시장이 형성되지 못하여 서비스가 제공되지 못하는 경우 정부가 서비스를 제공하게 된다. 예를 들어, 고속도로와 같은 대규모 공공시설의 건설을 위해서는 대규모 자금이 필요한데, 민간 금융시장이 발달한 경우 민간에서 스스로 자금을 조달하여 고속도로를 건설하고 통행료를 징수하여 투자비용을 회수할 수 있다. 그러나 민간 금융시장이 발달하지 못한 경우 정부가 공공사업에 필요한 자금을 조달하여 시설을 건설하게 된다. 또 지진이나 풍수해와 같은 천재지변의 경우 사건발생 시 피해규모가 너무 커서 민간 보험시장에서 위험을 인수하기 어려우며, 이로 인해 보험시장이 형성되지 못한다. 그러나 정부는 과세능력을 기반으로 천재지변에 대한 보험상품을 제공할 수 있다.

나. 죄수의 딜레마로서의 시장실패

시장실패의 본질은 개인이 시장을 통해 서로에게 보다 유익한 거래를 이룰 수 없다는 데 있다. 이런 점에서 시장실패는 '죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)'에 해당한다(Inman[1985]). 두 사람이 있는데, 공공재를 생산할 경우 각각 6원의 편익을 얻고 모두 8원의 비용이 소요된다고 가정하자. 이들은 공공재를 생산하기 위해 협동하는 전략(C)을 택할 수도 있고 협동하지 않는 전략(N)을 택할 수도 있다. 이들이 모두 C를 택할 경우 각각 4원의 비용을 부담하여 2원의 순편익(=6－4)을 얻는다. 만일 한 사람은 C를 택하고 다른 사람은 N을 택한다면 C를 택한 사람은 -2원의 순편익(=6－

[그림 Ⅳ-4] 죄수의 딜레마



주: 각각의 사각형에서 대각선 위의 금액은 개인 1의 순편익, 대각선 아래의 금액은 개인 2의 순편익을 나타냄.

8)을 얻으며 N을 택한 사람은 6원의 순편익(= 6－0)을 얻는다. 둘 다 N을 택할 경우 각각 0원의 순편익을 얻는다. 이는 [그림 Ⅳ-4]에 그려져 있다.

이제 각 개인의 입장에서 상대의 전략이 주어진 것으로 간주하고 자신의 순편익을 극대화하기 위한 전략을 찾는다고 하자. 예를 들어, 개인 2가 C를 택했을 경우를 생각해 보면, 개인 1의 입장에서 C를 택할 때 2원의 순편익을 얻고 N을 택할 때 6원의 순편익을 얻는다. 따라서 개인 1은 N을 택하는 것이 유리하다. 또 개인 2가 N을 택했을 경우를 생각해 보면, 개인 1의 입장에서 C를 택할 때 -2원의 순편익을 얻고 N을 택할 때 0원의 순편익을 얻는다. 따라서 개인 1은 N을 택하는 것이 유리하다. 마찬가지로 개인 1이 어떤 전략을 택하든 개인 2의 입장에서는 N을 택하는 것이 유리하다. 결과적으로 이들이 모두 N을 택하게 되어 각각 0원의 순편익을 얻게 된다.

그러나 이처럼 개인 1과 2가 모두 무임승차(free-riding)를 노리도록 하는 것보다는 두 사람이 협동하여 공공재를 생산하고 각각 2원의 순편익을 얻도록 하는 것이 더 바람직하다. 정부의 역할은 이처럼 개인 간의 자발적 조정(coordination)이 불가할 때 강제력을 통해 조정이 이루어지도록 하는 데 있다. Inman(1985)의 표현을 빌리자면, "시장은 실패한다. 그 근본이유는 개인들이 사익을 추구하고 자신의 효용을 극대화하려 할 때, 시장기구만으로는 이들이 협동하도록 강제할 수 없다는 데 있다. 그러나 모두의 효용을 높이기 위해서는 종종 개인 간의 협동이 요구된다. … 외부의 누군가가 개인 간의 협동을 강제하지 않고는 비협동의 결과로 나타나는 시장실패를 피할 수 없다. 정부는 그러한 협동을 강제할 잠재력을 가지고 있다(p.672)."[12]

12) "Markets fail. They fail for the fundamental reason that the institution of market trading cannot enforce cooperative behavior on self-seeking, utility-maximizing agents, and cooperative behavior between agents is often required for beneficial trading. … Only by externally enforcing cooperative behavior upon individuals can the non-cooperative, market failure outcome be avoided. Government is one institution

다. 정부의 직접적 개입이 갖는 한계

위에서 설명한 것처럼 정부는 시장실패를 교정할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 그러나 정부가 실제로 이 임무를 얼마나 잘 수행할 수 있는가는 별개의 문제이다. 특히 1980년대 이후에는 경제·사회여건의 변화와 함께 시장실패를 교정하기 위한 정부의 직접적 시장개입이 한계를 갖는다는 인식이 확산되고 있다. 즉, ① 정부실패(government failure)로 인해 정부개입이 시장실패보다 더 나쁜 결과를 초래할 수 있고, ② 정부가 개입하지 않더라도 시장은 자율적으로 자신의 실패를 교정하는 경향이 있으며, ③ 국가 간 정책조율이 확대되어 정부가 자의적으로 시장에 개입하는 일이 어려워지고 있다는 것이다.

1) 정부실패

정부실패를 초래하는 요인은 공공부문의 책임성 결여, 내재적 비효율성, 정보부족 등 세 가지로 대별될 수 있다.

첫째, 책임성(accountability)의 결여는 공공부문에 대한 민주적 통제와 감시가 적절히 이루어지지 않음으로 인해 발생한다. 많은 경우 정부의 각 부서와 개별 공무원의 역할과 책임은 구체화되지 않은 불명확한 형태로 규정되어 있고 정책의 사후평가 역시 제대로 이루어지지 않는다. 공공선택이론(public choice theory)에서 말하듯 이러한 상황에서는 공무원들이 자신의 임무를 자의로 해석하거나 국가 전체의 이익보다는 자신의 이익을 앞세울 수 있고, 이로 인해 정부정책은 시장실패의 교정이라는 당초의 목적을 달성하지 못할 수 있다.

둘째, 공공부문의 내재적 비효율성(internal inefficiency)은 공공부문의 독점적 성격에 기인한다. 많은 민간기업은 경쟁에 노출되어 있고, 경쟁에서 살아남기 위해서는 비용을 줄이고 상품의 질을 높이기 위해 끊임없는 혁신을 추구하게 된다. 반면 공공부문에서는 이를 대체하여 행정서비스를 제공할 경쟁상대가 없기 때문에 비용을 줄이고 주어진 임무를 보다 효과적으로 수행하기 위해 노력할 유인이 작다. 그 결과 생산성이 낮아지고 정부개입이 비효율적이 되는 것이다.[13)]

셋째, 정보의 부족으로 인해 정부실패가 초래될 수 있다. 공공부문의 정보부족은 경제구조가 복잡다기화하고 그 변화속도가 빨라짐에 따라 더욱 심화되고 있다. 정보통신기술의 발달, 국가 간 경제적 장벽의 하락, 경제규모의 기하급수적 증대 등은 정부가 경제를 미시적으로 통제할 능력을 약화시키고 있다. 인터넷을 통한 전자상거래의 증가는 정부의 조세징수 능력을 감소시키며, 국가 간 인적·물적 교류가 확대되

---

which has the potential to enforce the preferred outcome."

13) 공공부문뿐 아니라 민간기업의 경우에도 독점적 위치가 보장되면 이러한 비효율성이 발생하기 쉽다.

면서 규제와 간섭이 적은 곳으로 인력과 자본이 몰려가고 있고, 거래기법의 발달로 자본 및 상품의 이동에 대한 정부의 통제에서 벗어나는 일이 점점 더 쉬워지고 있다. 이와 같은 상황에서 과거와 같은 정부 주도의 경제운영은 그 부작용이 더욱 심해지고 있다. 일례로 지원과 보호를 통한 특정산업 육성정책은 시장여건의 변화속도가 빨라짐에 따라 과잉투자를 낳을 가능성이 크다. 또 정부규제는 복잡하게 얽혀 있는 유인체계를 왜곡하고 규제 회피비용을 증대시켜 자원배분의 효율성을 더욱더 저해한다.

따라서 정부실패를 방지하기 위해서는 정부부문의 책임성을 확보하고 비효율성을 제거해야 하며 민간보다 우월한 정보력을 획득해야 한다. 이러한 전제조건이 충족되지 않는다면 시장실패가 발생하더라도 시장에 개입하는 것이 정당화하기 어려울 것이다.

2) 시장의 자율적 조정

정부실패와 더불어 정부의 미시적 자원배분 조정기능을 약화시키는 두 번째 요인은 시장의 자율적 조정기능이다. 즉, 시장은 자신의 실패를 스스로 교정해나간다는 것인데, 이러한 자율적 조정기능은 곳곳에서 발견된다.

첫째, 기술진보 및 수요의 다변화에 따라 많은 공공재가 비공공재로 전환되고 있다. 일례로 소비의 비배제성으로 인해 공공재라 여겨지던 공중파 방송의 경우, 전파해독장치(unscrambler)를 이용해 가입자에게만 서비스를 공급하는 일이 가능해졌다. 치안서비스의 경우에도 현재 미국에는 사설 치안인력이 공공 치안인력보다 3배 많다는 통계가 나와 있으며, 우리나라에서도 많은 사설 치안업체가 활동하고 있다.

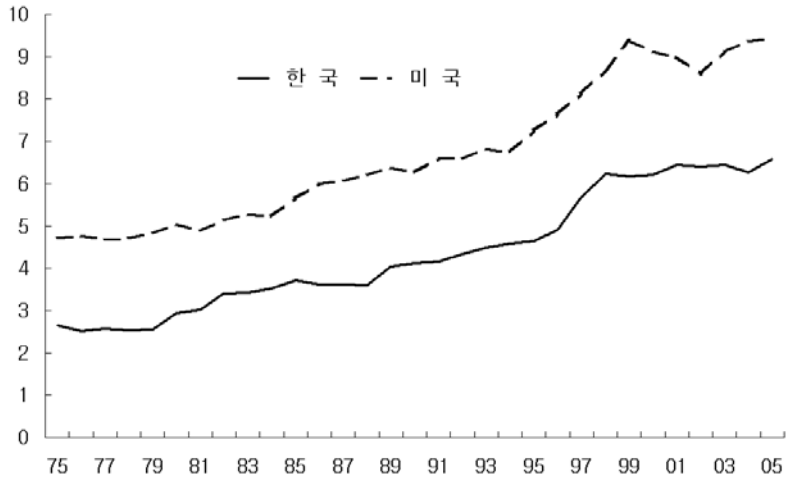
둘째, 시장확대의 결과 자연독점이 사라지고 있으며, 독점이 유지되는 분야에서도 시장진입의 벽이 낮아지면서 경쟁 가능성(contestability)이 증가하고 있다. 따라서 정부가 공기업을 통해 독점사업을 직접 영위할 이유가 줄어들고 있다. 예를 들어, 과거 대표적 독점사업으로 여겨지던 통신사업은 현재 많은 나라에서 경쟁체제로 전환되고 있는 중이다. 또 많은 나라에서는 전력·철도 등 여타의 網산업에 대해서도 민영화를 추진하고 있으며, 자연독점이 불가피한 부분(기간망의 건설 및 유지·보수 등)에 대해서는 투명한 규제절차를 도입하고 있다.

셋째, 정부가 사유재산권을 확립하고 이를 엄격히 집행하는 경우, 외부경제효과의 내부화(internalization)가 가능하다. 예를 들어, 공해를 발생시키는 기업이 공해로 인해 피해를 받는 사람들에게 보상하도록 하는 장치를 만들어 놓고 이 장치를 작동시킬 수 있으면 굳이 정부가 직접 공해배출을 규제하거나 환경세를 부과할 필요가 없다. 이처럼 사유재산권이 확립되어 있으면 외부효과가 내부화된다는 주장을 흔히 코우즈 정리(Coase Theorem)라 부른다(Coase[1960]).

넷째, 경제규모의 확대에 따라 시장의 불완전성도 줄어들고 있다. 특히 우리나라에서는 과거 몇 십년간 금융시장이 급격히 발달하면서, 정부가 민간에 대해 금융지원을 제공할 이유가 크게 줄어들었다. 우리나라의 금융연관비율(금융자산/GDP)은 현재 미국의 1990년대 중반 수준에 도달하였다(그림 Ⅳ-5). 시중은행의 대출형태도 기업대출 일변도에서 벗어나 가계자금대출 및 주택자금대출의 비중이 대폭 제고되고 있다(그림 Ⅳ-6). 또 금리는 가파르게 하락하여 정책금융에 대한 기업의 수요가 급감하는 중이다(그림 Ⅳ-7).

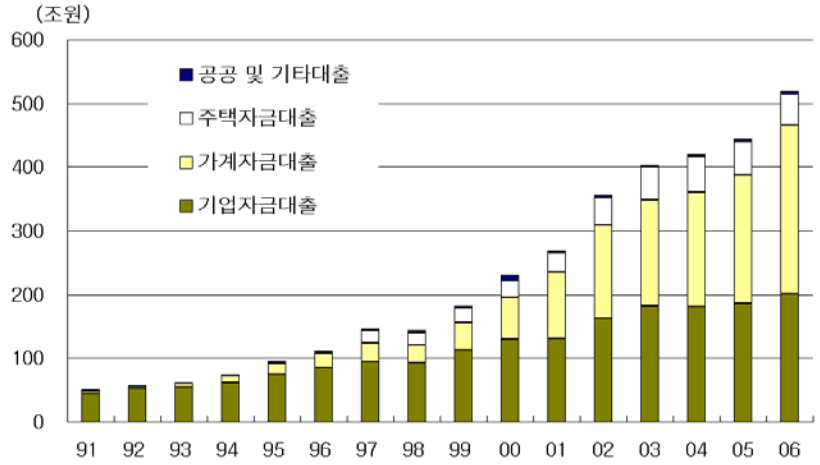
이처럼 민간금융시장의 규모가 확대되고 금리도 낮아진 상황에서 정부의 계속적인 산업지원은 여러 가지 부작용을 낳을 가능성이 높아지고 있다. 과거와 같은 직접적 보호와 육성은 산업경쟁력을 약화시켜 궁극적으로 우리 경제의 잠재성장력을 약화시킬 전망이다. 이보다는 대외개방 확대, 공정경쟁정책 강화, 금융건전성감독 강화 등 간접적인 경쟁력 강화정책이 보다 효과적이라 할 수 있다. 특히 경제사업의 주요 수단인 정책금융은 민간 금융시장의 자생적 발달을 저해할 뿐 아니라 국가 전체의 가용자원이 가장 효과적인 분야에 배분되는 것을 방해할 수 있다.

[그림 Ⅳ-5] 금융연관비율 추이



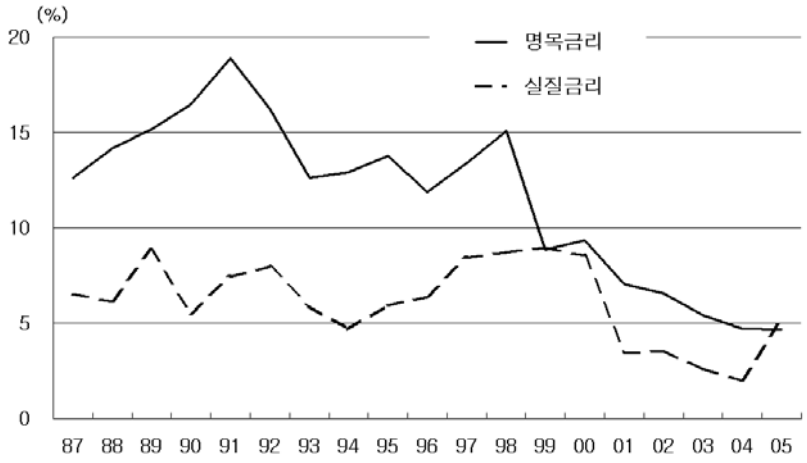
자료: 한국은행, 「자금순환표」, 각호
Board of the Governors of the Federal Reserve System, *Flow of Funds Accounts of the United States: Annual Flows and Outstandings*, 각호.

[그림 Ⅳ-6] 일반은행의 형태별 원화대출금



주: 2006년은 6월 기준.
자료: 금융감독원, 『금융통계월보』, 각호.

[그림 Ⅳ-7] 회사채(장외, 3년, 우량물) 금리



주: 실질금리는 GDP 디플레이터를 사용하여 계산.
자료: 한국은행(http://ecos.bok.or.kr).

3) 국가 간 정책조율의 확대

한편 WTO 등을 통한 국가 간 정책조율의 확대는 정부가 자의적이고 재량적인 방법으로 시장에 개입할 여지를 상당 부분 축소시키고 있다. WTO는 국가 간 협상의

대상을 공산품교역으로부터 농산물, 서비스업(통신・금융), 직접투자 등으로 확대시켰으며, 더 나아가 산업지원, 노동, 경쟁정책, 과학기술, 환경 등 국내정책까지도 협상의제로 거론하고 있다. 이러한 변화는 '공정한' 국제교역규범의 수립을 위해 각국의 국내정책을 국제적 기준에 맞추어 개편할 필요가 있다는 인식을 반영한 것이다. 이처럼 국가 간 국내정책에 대한 상호감시와 견제가 강화되면서 정책과정의 투명성과 예측 가능성이 증대하고 시장기구의 보다 효율적 작동이 가능해질 것으로 보인다. 특히 특정 산업을 보호・육성하기 위한 정책은 점점 더 설 자리를 잃을 것이다.

라. 민간을 통한 공공서비스의 공급

직접적 정부개입이 한계를 갖는다는 인식은 주로 1960년대 이후에 형성된 것이다. 그 이전인 1930년대와 1940년대에는 경제학자들이 전반적으로 정부개입에 대해 긍정적인 입장을 보였다(Shleifer[1998]). 독점이 가져오는 시장가격의 왜곡과 이를 시정하기 위한 국유화에 대해 찬성하는 입장이 우세하였으며, 이와 더불어 대공황기에 목격되었던 시장기능의 마비, 전쟁 중의 국유화 경험, 구소련의 계획경제가 낳은 표면적인 산업화 성공 등도 국유화에 대한 긍정적 입장을 유도하였다.

그러나 전후에 많은 국유기업들이 비효율을 극복하지 못하고 실패하는 현상이 반복되면서 많은 나라에서 민영화가 추진되었다(Megginson and Netter[2001]). 민영화는 1960년대에 독일에서 시도된 후 1980년대에 영국에서 본격화되었으며 그 후 프랑스, 이탈리아, 독일, 스페인도 대규모 민영화를 추진하였다. 이제는 전세계 대부분의 나라들이 민영화를 이미 추진하였거나 추진 중에 있다. 민영화 외에도 정부업무의 민간위탁 또는 상업화와 민간 경제활동에 대한 규제완화는 세계적인 추세가 되고 있다.

경제학자 중에서도 이제는 국유화를 바람직한 대안으로 생각하는 사람은 거의 없다고 할 수 있다. 공기업의 실패와 성공적인 민영화 사례에 대한 연구가 축적된 결과이다. 특히 계약이론과 소유구조이론이 발달하면서 정부의 기업소유에 대한 논의가 새로운 조명을 받고 있다. 예를 들어, 우편사업을 정부가 직접 영위해야 한다는 논거로 흔히 민간기업은 높은 비용으로 인해 인구밀도가 매우 낮은 지역에 편지를 배달하기를 거부할 것이라는 점이 거론된다. 그러나 계약이론의 관점에서 보면 이는 설득력이 약하다(Shleifer[1998]). 정부가 우편사업의 허가조건으로 민간기업에 대해 보편적 서비스(universal service)의 제공을 의무화할 수 있기 때문이다. 또 우편사업이 자유화되어 있는 경우 민간기업에 대해 규제를 실시하거나 적절한 보상을 제공할 수도 있다. 또 규모의 경제로 인해 독점이 불가피한 경우나 다른 어떤 정책적 목적으로 사업을 추진하는 경우에도 정부는 민간기업이 생산해야 할 재화의 수량, 가격, 품질, 서비스 제공방식 등을 명확히 규정하고 계약을 통해 이를 강제함으로써 민간기업이

대신 재화를 공급하도록 할 수 있다.

민간기업은 정부보다 비용절감 및 기술혁신의 동기가 더 강하다(Hart, Shleifer, and Vishny[1997]). 기업은 재화생산에 필요한 자산을 소유하고 있어 비용절감 또는 기술혁신을 이루었을 때 그로 인해 증가한 이윤을 모두 자신의 몫으로 돌릴 수 있다. 반면 정부가 사업을 영위하는 경우 자산의 소유권은 정부에 있고 공무원들은 단지 사업관리를 맡을 뿐이어서 공무원들은 그러한 이윤의 극히 작은 부분만을 가져가게 된다. 따라서 공무원들이 비용절감 및 기술혁신에 나서게 될 유인이 크지 않다.

물론 민간기업은 비용절감을 위해 품질을 떨어뜨리거나 정부가 원하는 방향으로 서비스를 제공하지 않을 가능성이 있다. 이러한 가능성은 사전에 재화의 특징을 명확히 규정할 수 없거나, 규정하더라도 계약을 강제할 수 없는 경우에 발생한다. 예를 들어, 학교에서 저임의 질이 낮은 교사를 고용하거나 병원에서 치료가 어려운 환자를 받아들이지 않을 수 있다. 이처럼 계약의 불완전성(contractual incompleteness)이 존재하는 경우 비용절감 유인이 약한 정부가 교육 및 의료서비스를 직접 제공하는 것이 나을 수 있다.

그러나 계약의 불완전성으로 인해 민간기업이 잘못된 비용절감의 유인을 갖는 경우에도 반드시 정부가 직접 서비스를 제공해야 하는 것은 아니다. 첫째, 혁신능력이 더 중요한 고려사항이 된다면 정부가 직접 생산하는 것보다 계약을 통해 민간기업에서 생산하도록 하는 것이 더 바람직할 수 있다. 고도의 기술이 필요한 무기생산이 그러한 예이다. 또 현대 정보통신기술의 발달도 공기업체제하에서는 생각하기 어려운 것이었다.

둘째, 공급을 담당하는 기업들 사이에 경쟁이 존재하는 경우에는 잘못된 비용절감의 유인이 크지 않을 수 있다. 특히, 소비자들이 여러 공급자 가운데 하나를 스스로 선택하여 재화를 구매할 수 있는 경우에는 공급자들이 재화의 품질유지를 위해 스스로 노력할 유인을 갖게 된다. 예를 들어, 환자가 어느 병원에서 치료를 받다가 서비스가 마음에 들지 않으면 다른 병원으로 쉽게 옮길 수 있는 경우를 생각해볼 수 있다. 개인이 병원비를 직접 지불하는 것이 아니라 정부가 의료보험을 통해 대신 지불해 주더라도 병원들은 서비스의 품질을 유지하기 위해 노력하게 될 것이다. 물론 환자가 치료 도중에 병원을 쉽게 옮기기 어려울 수 있으나, 최소한 소비자 선택권이 보장된 상황에서는 잘못된 비용절감의 유인이 대폭 줄어들 것으로 예상할 수 있다.

셋째, 평판(reputation)을 쌓는 일이 중요한 경우에도 왜곡된 비용절감의 유인이 대폭 줄어들 수 있다. 장래에도 고객과의 관계를 계속 유지하는 것이 중요하다고 기업이 생각한다면 비용절감으로 품질을 낮추려 하지 않을 것이다. 대표적인 예는 민간기업에서 운영하는 교도소인데, 교도행정에는 기술혁신이 그리 중요하지 않고 수감자들이 교도소를 선택할 수도 없지만 민간기업들은 다음 입찰에서 낙찰받기 위해 평

판을 쌓는 데 엄청난 노력을 기울이고 있다.

이러한 세 가지 경우 외에도 민간기업이 정부보다 우월할 수 있는 보다 근본적인 이유는 공공선택이론(public choice)에서 찾을 수 있다. 이에 따르면 정부의 구성원인 정치인이나 공무원들은 사회적 후생을 극대화하기 위해서만 노력하는 것이 아니라 자신의 사적 이득을 극대화하기 위해서도 노력한다. 이들이 공기업을 통해 자신의 후원집단에게 부당한 혜택(일자리, 건설공사, 저리융자, 현금 등)을 주거나 아니면 뇌물과 같은 각종 부당한 혜택을 받을 수 있다. 사실 개도국에서 이런 현상은 쉽게 발견될 수 있는데, 공기업 민영화는 이 가능성을 근본적으로 차단할 수 있는 수단이 된다.

이러한 여러 가지 이유로 인해 Shleifer(1998)는 실제로 정부가 생산을 직접 수행하는 것이 정당화될 수 있는 경우는 매우 적다고 주장한다. 이러한 믿음은 전반적으로 현재 주류 경제학계의 입장을 대변하는 것으로 보인다.

마. 소 결

사업의 적절성을 평가하기 위해서는 먼저 해당사업이 정부역할에 해당하는지 살펴보아야 한다. 전통적으로 정부역할에는 ① 사유재산권의 보호, ② 시장실패의 교정, ③ 가치재의 공급, ④ 소득 및 부의 재분배, ⑤ 거시경제의 안정화가 포함된다. 이 가운데 시장실패의 교정은 ① 공공재의 존재, ② 규모의 경제, ③ 외부효과, ④ 정보의 비대칭성, 또는 ⑤ 시장의 불완전성으로 인해 사회적으로 바람직한 수준에서 경제활동이 이루어지지 못할 때 정부가 직접적인 서비스 공급, 재정지원, 조세제도, 규제 등을 통해 이를 교정하는 것을 말한다.

적절성 평가에 있어서는 해당사업이 위에 나열된 다섯 가지 시장실패 가운데 어느 것을 교정하고자 함인지를 분명히 밝혀야 한다. 또 이때에는 정부개입의 한계에 대해서도 분명히 고려해야 한다. 즉, ① 정부실패의 가능성은 없는지, ② 시장이 스스로 실패를 교정할 여지는 없는지, ③ 국제규범에 어긋나는 것은 아닌지 살펴보아야 한다. 특히 시장실패의 자율적 조정과 관련하여 ① 해당사업이 제공하는 재화가 여전히 공공재로서의 성격을 갖는지, ② 자연독점이 소멸한 것은 아닌지, ③ 사유재산권을 확립하면 외부경제효과의 내부화(internalization)가 가능한지, ④ 민간 금융시장의 자금공급이 정부지원을 대체할 수 있는지 살펴보아야 한다.

마지막으로, 정부의 재정지원이 필요하더라도 실제의 서비스 공급은 민간이 담당할 여지가 있는지 검토하도록 한다. 특히 ① 서비스 공급자의 혁신능력이 중요한 사업, ② 민간 서비스 공급자들 사이에 경쟁이 가능한 사업, ③ 이들이 자신의 평판에 주의를 기울일 수밖에 없는 사업의 경우에는 정부가 직접 서비스를 생산·공급하지 말고 민간 공급자로 하여금 서비스를 담당하도록 해야 한다. 또 정부가 직접 생산·

공급할 경우 부정부패가 발생할 소지가 있는 사업은 민간으로 넘기는 것이 바람직하다. 물론 어느 경우에나 정부가 재정지원을 담당하고 민간은 실제의 서비스 공급만을 담당하는 것이다.

3. 가치재의 공급

가. 가치재의 개념적 근거

價値財(merit goods)란 정부가 보기에 국민들의 소비가 그 자체로서 바람직하기 때문에 생산하여 공급하는 재화를 말한다(이준구[1994], p.102). 가치재의 대표적인 예로는 교육과 의료가 거론된다. 반면, 담배나 마약과 같이 사회적으로 바람직하지 않은 재화를 非價値財(merit bads)라 부르기도 한다.

정부가 시장에 개입하면서 개입의 이유로서 가치재를 드는 경우가 많다. 그러나 가치재는 개념적으로 쉽지 않은 문제를 제기한다. 정부가 바람직하다고 판단하는 근거가 구체적으로 무엇인지 명확하지 않기 때문이다. 앞에서 논의한 공공재, 규모의 경제, 외부효과 등에서 상정한 사회적 후생은 개인적 후생의 합계를 의미하며, 시장실패는 이러한 사회적 후생을 극대화하지 못하는 수준에서 시장가격과 시장생산량이 결정되는 상황을 의미한다. 그리고 시장실패를 교정하기 위한 정부개입은 사회적 후생을 극대화한다는 점에서 명확한 근거를 갖게 된다.

그러나 가치재의 경우에는 개인적 후생과는 무관한 별도의 사회적 후생이 존재한다고 가정하고 논의를 시작한다(Besley[1988]). 이는 개인적 자유(individual freedom) 또는 소비자 주권(consumer sovereignty)에 반하는 것이다. 정부가 결국 개인적 意思의 집합체에 불과하다고 할 때, 이러한 집합체가 개인의 선호를 무시하고 집합체 자신의 선호를 강제한다는 것은 全體主義(totalitarianism)를 연상시킨다. 또한 개개인이 스스로 자신에게 필요한 재화가 무엇인지 제대로 모르는 반면 정부가 더 잘 안다고 하는 것은 소비자들이 비합리적이라는 것을 의미한다. 그러한 비합리성을 판단할 권한이 누구에게 있는가에 대해 의문이 제기될 수 있는 것이다.

이처럼 개개인의 후생과 무관한 별도의 사회적 후생이 존재한다는 가정이 개념적으로 설득력을 갖기 어렵다고 할 때, 경제학적으로 가치재의 개념적 근거를 찾을 수 있는 다른 한 가지 방법은 소비자들이 자신의 소비뿐 아니라 다른 사람의 소비에 대해서도 일정한 가치를 부여한다고 가정하는 것이다(Fullerton[1991]). 예를 들어, 가난한 사람들이 기초교육을 받으면 가난한 사람들의 후생이 높아지지만 부자들의 후생도 높아진다고 가정하자. 부자들은 단지 가난한 사람들이 기초교육을 받는다는 사실 자체로 기쁨을 얻는다는 것이다. 이런 기쁨을 느끼는 부자들이 많으면 가난한 사람

들이 받는 기초교육은 공공재적인 성격을 띠게 된다. 비경합성이 발생하기 때문이다. 이 경우 정부가 기초교육을 시장에 맡겨두기보다 교육시장에 개입하여 기초교육을 확대하는 것이 부자들의 전체적인 만족을 높이는 길이 된다.[14)]

그러나 이 경우에도 과연 부자들이 이러한 기쁨을 느끼고 있어 정부가 개입할 필요가 있는지를 확인하는 일은 쉽지 않다. 구체적인 증거 없이 특정 재화를 가치재로 지정하고 정부가 시장에 개입하는 것은 앞서 설명한 것처럼 개인의 자유를 침해하거나 소비자 주권을 무시할 위험이 크다. 또 종종 이러한 개입은 특정 이익집단이 자신의 이익을 보호하고 증대시키기 위해 가치재라는 명목으로 이루어지기도 한다. 따라서 다른 논거를 찾지 못하고 가치재라는 논거만으로 사업을 추진할 때에는 극도의 조심을 기울일 필요가 있다.[15)]

한편 가치재의 공급은 소득재분배를 수반하는 경우가 많다. 정부가 가치재로서 교육, 의료, 주거 등을 공급할 때 흔히 그 대상을 저소득층에 국한한다. 그리고 중위 및 상위계층에 대해서는 시장을 통해 자신의 수요를 충족하도록 유도한다. 이로 인해 가치재의 공급은 소득재분배와 혼동되는 경향이 있으나, 엄밀히 말해 이 둘은 분리되어야 한다.[16)]

나. 문화예술부문에 대한 정부지원

시장실패의 교정, 소득재분배 등의 다른 논거가 아니라 가치재라는 논거만으로 흔히 정부지원이 이루어지는 분야는 문화예술부문이다. 문화예술부문에 대한 정부지원의 논거는 다음과 같이 정리될 수 있다(박현・유경준・곽승준[2004]).

첫째, 문화예술의 소비는 외부효과를 발생시킨다. 구체적으로는 문화예술 지원이 국위선양 및 지역경제 활성화에 기여하며, 문화유산의 보전이 후세의 후생을 증대시킨다는 것이다. 또 문화예술활동은 이에 참여한 사람들의 지각을 훈련시켜 더 훌륭한 인간으로 만들며, 문화예술활동 가운데 실험예술은 특허제도를 통해 지적재산권을 보호하기 어렵다는 점도 거론된다.

둘째, 문화예술에 대한 기호는 후천적 기호(acquired taste) 또는 훈련된 기호(cultivated taste)이다. 즉, 문화예술경험이 많아질수록 기호가 단련된다. 이러한 특성

---

14) 다음에 설명하는 소득재분배에 대해서도 동일한 논리를 적용하여 공공재적인 성격을 부여할 수 있다.

15) 그렇다고 하여 가치재라는 논거가 언제나 완전히 무시될 수 있다는 것은 아니다. 실제로 가부장적 온정주의(paternalism)의 관점에서 정부가 개인의 선택에 개입하더라도 이에 대한 사회적 반발이 거의 없는 경우가 많다. 또 개입하더라도 부드러운 형태(soft paternalism)로 개입할 방법이 있다(*The Economist*[2006. 4. 6]). 그러나 개인주의와 온정주의 사이의 철학적 갈등은 여전히 남는다.

16) 가치재 공급이 소득재분배를 수반하는 이유에 대해 Mulligan and Philipson(2000)은 재미있는 설명을 제공하고 있다. 가난한 사람들에 대해 가치재 소비를 강제할 경우 가난한 사람들은 후생이 감소한다. 이러한 후생감소를 보전해주기 위해 소득재분배가 일어난다는 것이다.

을 중독성(addiction)으로 표현하기도 한다. 문화예술에 대한 수요는 중독성을 가지기 때문에 소비자들이 자신의 후생을 극대화하지 못하므로 정부가 소비기술을 가르쳐야 한다는 것이다.

셋째, 문화예술산업은 생산기술 측면에서 다른 산업과 구분된다. 즉, 공연횟수(또는 입장객 수)로 측정하는 생산량이 증가함에 따라 평균 생산비가 하락하는 자연독점적 성격을 갖는다. 또한 기술진보가 더디게 이루어져 다른 산업에 비해 생산성 향상이 지연되며, 이로 인해 문화예술부문의 상대적 생산비가 증가하고 가격이 상승하여 수요가 감소하는 현상이 발생한다. Baumol and Bowen(1965)은 이를 '비용병리현상(cost disease)'이라 불렀다.

넷째, 소득재분배 측면에서 정부지원이 요구될 수 있다. 즉, 중산층이나 저소득층을 공연장으로 끌어들이기 위해서는 입장료를 낮게 책정해야 하며, 이로 인한 손실을 메워주기 위해 정부지원이 필요하다는 것이다.

그러나 이상과 같은 주장에 대해서는 다음과 같은 반론을 제기할 수 있다.

첫째, 정부가 국민세금을 지원할 만큼 외부효과가 크다고 보기 어렵다. 국위선양과 민족적 자긍심을 높이는 데에는 해외로 수출되는 국산 자동차, 컴퓨터, 핸드폰 등이 더 많은 역할을 할 수 있는데, 이에 대해 정부가 지원을 제공하지는 않고 있다(Fullerton[1991]). 또 문화예술활동 중 일부 이런 역할을 하는 것들이 있더라도, 이탈리아 오페라와 같은 외국의 고급창작물이 이런 역할을 한다고 보기는 어렵다(박현·유경준·곽승준[2004]). 지역경제 활성화와 관련해서도, 한 도시에서 문화예술 활성화로 전반적인 일자리 창출의 이득을 본다면 다른 도시에서 그만큼 일자리를 빼앗긴다는 점을 기억해야 한다. 후세를 위한 문화유산의 보전과 관련해서도, 현재 시점에서 시장수요가 충분치 않아 정부지원이 필요하다면 장래에도 시장수요가 충분치 않을 가능성이 높다는 점이 지적된다. 민간기업은 장래에 이윤이 창출될 것으로 기대하면 정부지원 없이도 장래를 위해 투자한다. 문화예술의 교육적 효과에 대해서도, 학교 및 대학과 같은 곳에 지원하는 것보다 문화예술분야에 지원하는 것이 보다 효과적인 교육정책임을 증명할 필요가 있다.

둘째, 문화예술에 대한 수요가 중독성을 갖는 것처럼 좋은 포도주에 대한 수요도 중독성을 갖지만 정부가 좋은 포도주를 재정지원으로 제공하지는 않는다. 또 담배·술·마약·범죄도 중독성을 갖지만 정부는 오히려 이러한 활동을 억제한다. 결국 정부가 문화예술활동을 지원하는 것은 이것이 가치재라고 정부가 판단하기 때문이며, 중독성 자체가 문제가 되기 때문이 아니다.

셋째, 개별 공연에서는 평균 생산비가 하락할 수 있지만, 여러 공연은 관객을 모으기 위해 서로 경쟁하므로 문화예술산업 전체가 자연독점적 성격을 가진다고 볼 수는 없다. 또 개별 공연이 자연독점적 성격을 가진다 하더라도 독점이윤이 발생하고

있다면 정부가 문화예술산업을 지원할 필요는 없고 오히려 공연횟수를 늘리거나 가격을 낮추도록 규제해야 한다. 비용병리현상에 대해서도 그것이 실제로 존재하는지에 대해서는 논란이 있다. 공연예술에서도 기술진보 덕분에 공연장 설계, 음향, 조명 등이 개선되고 청중 수가 늘어나고 있으며, 특히 방송 및 녹음기술의 발달로 한 번 이루어진 공연이 수천, 수백만 번 반복되어 소비되기도 한다. 또 전반적인 소득증가로 문화예술산업에 대한 수요가 증가하고, 문화예술산업 내에서는 지원인력 감축 등을 통해 비용증가를 억제함에 따라 비용병리현상이 실제로 발생한다는 경험적 증거는 찾기 어렵다(Throsby[1994], p.15).

넷째, 저소득층을 위해 공연장이나 미술관의 입장료를 낮추었을 때 실제로 혜택을 보는 사람은 대개 중산층 이상이다. 예를 들어, 공연예술 관람객은 평균보다 높은 교육수준, 소득수준, 사회적 위상을 가진 사람들이다(Throsby[1994], p.8). 이런 이유에서 Fullerton(1991)은 저소득층 지원의 차원에서 문화예술활동을 지원해야 한다는 논리는 단연코 배격해야 한다고 지적한다.

이러한 논의를 종합할 때, 문화예술활동에 대한 정부지원은 궁극적으로 가치재의 논거에 의존할 수밖에 없다고 판단된다. 그러나 앞서 설명한 것처럼 가치재는 개념상 적지 않은 문제를 내포하므로 이에 근거하여 문화예술활동을 지원할 때는 신중을 기해야 할 것이다. 더욱이 정부지원이 문화예술분야에 오히려 해가 될 수도 있다는 점을 기억해야 한다(박현・유경준・곽승준[2004]). 정부가 바람직한 지원대상을 가려낼 능력이 없을 경우 가짜 예술가들을 키우는 부작용을 낳을 가능성이 있다. 실제로 외국에서는 정부의 재정지원 가운데 일부가 개인이나 문화예술사업자들의 사적인 지대추구행위(rent-seeking)에 이용된다는 연구결과도 있다(Throsby[1994], p.22).

다. 소 결

가치재의 공급은 흔히 정부의 중요한 역할 가운데 하나로 인식된다. 그러나 가치재의 개념은 개인적 자유(individual freedom) 또는 소비자 주권(consumer sovereignty)에 반하는 것이기 때문에 가치재를 근거로 정부가 개입할 때에는 신중을 기할 필요가 있다. 특정한 경우, 즉 많은 소비자들이 자신의 소비뿐 아니라 다른 사람의 소비에 대해서도 일정한 가치를 부여하는 경우 이 재화는 소비의 비배제성으로 인해 공공재의 성격을 가지게 되며 정부개입이 정당화될 수 있다. 그러나 실제로 얼마나 많은 사람들이 이러한 가치체계를 가지고 있는가에 대해서는 신중히 판단해야 한다.

가치재의 한 예는 문화예술활동이다. 문화예술분야에 대한 정부지원의 근거로는 외부효과, 중독성, 생산기술상의 특성, 소득재분배 등이 거론된다. 그러나 이러한 설명은 대부분 논리의 취약성을 벗어나기 어려우며, 결국 가치재에서 문화예술활동에

대한 정부지원의 근거를 찾게 된다. 이 경우 앞서 설명한 것처럼 문화예술활동에 대한 정부지원은 신중할 필요가 있다.

4. 소득과 부의 재분배

가. 재분배정책의 의미

모든 정책은 크든 작든 분배의 변화를 가져온다. 정책으로 인해 이득을 보는 사람이 있고 손해를 보는 사람이 있으며, 이득을 보는 사람 가운데 더 많은 이득을 보는 사람이 있고 더 적은 이득을 보는 사람이 있다. 예를 들어, 민영화는 흔히 경영진과 근로자 모두를 포함한 공기업 종사자에게 불리한 결과를 초래하는 반면 서비스 개선과 서비스 요금 하락을 통해 소비자들에게 유리한 결과를 초래한다. 그러나 민영화의 일차적인 목적은 재분배가 아니라 경제적 효율성의 제고라 할 수 있다.

재분배정책은 이와 달리 소득과 부의 재분배 자체를 일차적인 목적으로 한다. 왜 재분배가 바람직한지에 대해서는 논리적 근거를 제시하기 어렵다. 그저 사회구성원들이 재분배를 원하므로 재분배를 해야 한다는 순환논리(tautology)가 제시될 수 있을 뿐이다.[17][18] 이런 의미에서 재분배정책은 가치재의 성격을 갖는다고 말할 수 있다. 이에 따라 재분배정책은 앞에서 논의한 가치재의 개념적 문제, 즉 개인적 자유와 소비자 주권에 반할 수 있다는 문제를 내포하고 있다.[19]

---

17) 물론 시장실패의 교정에 대해서도 왜 그것이 바람직한지 물을 수 있다. 이에 대해서는, 어느 누구의 후생도 줄이지 않고 어느 누군가의 후생을 늘릴 수 있기 때문, 즉 파레토 개선(Pareto improvement)이 가능하기 때문이라는 답변이 가능하다. 물론 왜 파레토 개선이 바람직한지 묻는다면 더 이상 답할 말은 없다. 그러나 파레토 개선은 그 자체로서 바람직하다는 것이 일종의 公理로서 쉽게 받아들여질 수 있는 반면, 재분배가 그 자체로서 바람직하다는 것에 대해서는 각자의 믿음에 따라 이견이 제시될 수 있으며, 따라서 재분배는 가치재의 성격을 갖게 된다.

18) Alesina, Glaeser, and Sacerdote(2001)는 재분배정책에 대한 사회적 선호를 결정하는 여러 요인에 대한 실증분석을 시도하였다. 이들의 관심은 유럽에 비해 미국에서 재분배정책이 미약한 이유를 밝히는 데 있었다. 이를 위해 이들은 경제적·정치적·행태적 측면에서 여러 요인을 살펴보았다. 첫째, 경제적 측면의 요인으로는 소득의 변동성, 시장소득 분포의 왜도(skewness), 조세로 인한 사중손실의 크기, 소득의 상향이동 가능성 등을 고려할 수 있다. 그러나 이들 요인은 대개 미국과 유럽의 차이를 설명하기 어려운 것으로 나타났다. 둘째, 정치적 측면에서는 제도적으로 소수집단이 정치적 영향력을 행사하기 어렵거나 개인의 사유재산권이 엄격히 보호되는 경우 재분배정책이 제한될 것으로 예상할 수 있다. 실제로 미국의 특징인 연방의회의 다수대표제, 강력한 사법부, 연방형태의 정부조직 등은 이런 관점에서 중요한 요인으로 밝혀졌다. 또 오랜 기간에 걸친 정치적 안정으로 인한 18세기형 사유재산권 보호제도의 지속, 그리고 넓은 국토면적으로 인한 사회주의 정당의 미발달도 미국적 특징으로 지목된다. 셋째, 행태적 측면에서는 개인의 가난이 게으름에 기인한다고 믿는지 아니면 불운에 기인한다고 믿는지에 따라 재분배정책에 대한 국민들의 태도가 크게 다르고, 인종적 불협화음 역시 재분배정책에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 미국에서는 빈곤층이 일부 인종에 집중됨에 따라 이들 두 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

19) Boadway and Keen(2000)은 재분배의 동기로 ① 윤리적 당위로서 사회정의의 추구, ② 모든 사람의

그럼에도 불구하고 대부분의 국가에서 재분배정책은 정부의 고유한 역할로서 확고히 정립되어 있다. 서구에서는 대공황과 세계대전 등 20세기의 대사건들을 거치면서 국민에게 표준적인 생활수준을 보장하는 것은 정부의 책임이며 국민의 복지에 관한 정부역할이 확장되어야 한다는 인식이 형성되었다. 이러한 인식은 정부가 개입하는 영역이 넓어질수록, 그리고 공공부문에 의해 보장되는 복지의 수준이 높을수록 국민의 삶의 질이 개선될 수 있다는 믿음에 기초한다. 결과적으로 사회정책 관련 정부의 역할은 1980년대까지 꾸준히 확대되어 왔으며, GDP 내에서 차지하는 정부지출의 비중 역시 늘어왔다. 서구 복지국가들의 경우 사회정책을 위한 정부지출의 비중이 통상 GDP 대비 40%를 넘고 있다. 20세기 초 유럽국가의 정부지출이 GDP 대비 10～15%였던 데 비하면 매우 크게 증가한 것이다. 이는 국민 복지를 위해 정부가 책임져야 할 영역이 광범위하게 설정되었다는 것을 의미한다.

이처럼 재분배와 관련한 정부역할이 확대되어 왔음에도 불구하고 재분배정책이 과연 정당한가, 어느 정도까지의 재분배가 바람직한가, 어떠한 방식으로 재분배정책

〈표 Ⅳ-1〉 G7 국가의 총재정규모와 사회보장지출

(단위: GDP 대비, %)

항 목	연 도	미 국	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	캐나다	평 균
총재정 규모[1)]	1920	7.0	14.8	25.0	27.6	22.5	26.2	13.3	19.5
	1960	27.0	17.5	32.4	34.6	30.1	32.2	28.6	28.9
	1980	31.8	32.0	47.9	46.1	41.9	43.0	38.8	40.2
	1990	33.3	31.7	45.1	49.8	53.2	39.9	46.0	42.7
	1995	33.2	35.4	49.5	53.7	51.8	43.3	46.5	44.8
	2000	30.1	36.8	43.3	48.7	44.8	34.7	46.7	40.7
사회 보장 지출[2)]	1960	7.3	4.1	18.1	13.4	13.1	10.2	9.1	10.8
	1980	14.1	10.5	25.4	23.9	19.8	21.3	14.4	18.5
	1990	14.6	11.6	23.5	26.5	24.5	22.3	18.8	20.3

주: 1) 일반정부 총지출.
2) 공공의료, 연금 등.
자료: 고영선(2005).

효용을 증대시키는 효율성의 제고, ③ 정부의 강제력을 이용한 私益의 추구를 들고 있다. 효율성의 제고 측면에서 재분배가 바람직한 근거로는 이타주의(altruism)로 인한 비경합성, 보험시장의 실패, 동태적 비효율성(dynamic inefficiency)을 활용한 세대 간 재분배, 非볼록성(non-convexity), 자본시장의 불완전성 등이 거론될 수 있다. 특히 주목할 점은 비경합성을 극복하기 위해 정부가 재분배정책을 실시할 경우, 그 규모는 민간의 자발적 재분배를 완전히 구축할 정도로 커야 한다는 것이다(pp. 684～687). 또 여기에서 열거한 여러 근거 가운데 많은 것은 다음에 설명하는 재분배정책이 경제성장에 미치는 긍정적 영향의 관점에서 이해될 수 있다.

을 수행해야 하는가 등에 대한 논란은 남아 있다. 심층평가에 있어 재분배정책의 적절성을 검토할 때는 단순히 모든 재분배정책은 정부역할에 합당하므로 적절성에 아무런 문제가 없다고 쉽게 결론내리지 말아야 한다. 그보다는 ① 해당사업이 대상계층의 어떠한 욕구를 해결하고자 함인지, ② 대상계층의 이러한 욕구를 정부가 해결해야 한다는 사회적 수요가 실제로 존재하는지, ③ 해당사업이 경제성장에 어떤 종류의 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 수 있는지, ④ 목적달성을 위한 수단을 선택하는 과정에서 민간과의 역할분담이나 시장형 기제의 활용이 적절히 고려되고 있는지 등의 관점에서 해당사업의 적절성을 판단해야 할 것이다.

물론 이러한 판단은 쉽지 않을 수 있다. ①과 관련해서는 해당사업의 목적과 대상계층이 분명치 않을 수 있기 때문이다. ②와 관련해서는 전반적 소득의 증가, 시장공급의 확대, 재정여건의 악화 등의 여건변화로 인해 사회적 수요가 시대와 장소에 따라 달라져 왔으며, ③과 관련해서는 재분배정책이 경제성장에 다양한 영향을 미칠 수 있다. 또 ④와 관련해서는 정부의 투명성이나 민간의 역량에 따라 시장형 기제의 활용 등이 예상치 못한 부작용을 낳을 수도 있다. 이런 관점에서 아래에서는 재분배정책의 여러 수단, 재분배정책이 경제성장에 미치는 긍정적 영향과 부정적 영향, 재분배정책의 역사적·지역적 차이를 차례로 살펴본다. 그리고 최근 여러 나라에서 공통적으로 나타나고 있는 재분배정책의 재편과정을 살펴본다.

나. 재분배정책의 수단

심층평가에 있어서는 먼저 해당사업의 목적에 재분배적인 요소가 포함되어 있는지를 파악해야 한다. 이를 위해서는 재분배정책이 현실에 있어 어떤 형태와 방법으로 수행되는지 살펴볼 필요가 있다.

재분배를 위해 정부가 시장에 개입하는 방식은 크게 사회보장제도와 누진적 조세제도로 구분될 수 있다. 이 중 사회보장제도는 사회보험(social insurance)과 공적부조(public assistance)로 구분된다. 사회보험은 국민 전체 또는 대다수를 대상으로 실시되는 보험제도를 의미하는데, 여기에는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험 등이 포함된다. 사회보험의 혜택을 받기 위해서는 일정한 보험료 또는 기여금을 납부해야 한다.[20] 즉, 기여금을 사전에 납부한 사람들만이 보험급여를 받을 수 있으며, 급여액 자체가 기여금 납부액과 연동되어 있는 경우도 많다.

공적부조는 사회보험과 달리 기여금의 납부를 전제로 하지 않는다. 정부는 일반재정재원을 바탕으로 저소득층·장애인 등 사회적 약자에 대해 공적부조급여를 제공

20) 기여금은 가입자 스스로 납부할 수도 있고 가입자를 대신하여 정부 또는 가입자의 고용주가 납부할 수도 있다.

하며, 그 수급자는 사전에 정부에 기여금을 납부할 필요가 없다. 우리나라에서 대표적인 공적부조제도는 '기초생활보장제도'이다. 기초생활보장제도는 소득이 일정수준 이하인 가정에 대해 생계급여·의료급여·주거급여 등의 다양한 급여를 제공한다.

사회보험과 공적부조는 재정지출의 형태로 이루어진다. OECD는 이와 관련한 지출을 사회지출(social expenditure)이라 명명하고, 대상욕구에 따라 <표 Ⅳ-2>와 같이 분류한다. 이렇게 분류할 때 2003년 각국의 사회지출은 <표 Ⅳ-3>과 같다. 여기에서 보듯이 우리나라의 사회지출은 다른 OECD 국가에 비해 작은 편인데, 이는 주로 국민연금이 성숙되지 않아 연금관련 지출이 다른 나라에 비해 작은 데 기인한다. 또 노인인구 비중이 아직 높지 않아 보건지출이 작은 것도 하나의 이유이다. 소득수준, 인구구조 등을 감안할 때 우리나라의 사회지출은 다른 나라에 비해 작은 편이 아닌 것으로 알려져 있다(고영선[2004], 최준욱·류덕현·박형수[2005]).

사회보장제도와 더불어 누진적 조세제도 역시 소득 및 부를 재분배하는 역할을 담당한다. 조세는 누진적(progressive), 비례적(proportional), 역진적(regressive) 조세로 구분된다. 누진세란 과세기반(tax base)이 증가할 때 평균세율이 증가하는 조세를 말한다. 여기에서 과세기반이란 과세의 대상이 되는 소득·자산 등을 의미한다. 또 비례세란 평균세율이 변하지 않는 조세를 말하며, 역진세란 평균세율이 감소하는 조세를 말한다. 누진세의 예로는 개인소득세, 법인소득세, 상속증여세, 재산세 등이 있다.

〈표 Ⅳ-2〉 사회지출의 분류

항 목	포함되는 지출
노 령	연금, 조기퇴직연금, 노인을 위한 가사 및 가택서비스
유 족	연금 및 장제비
무능력 관련 급여	돌봄서비스, 장애급여, 산업재해 관련 법령에 따른 급여, 근로자 질병급여
보 건	외래 및 입원진료, 의료용품, 예방 관련 지출
가 족	아동수당 및 크레딧, 육아지원, 휴가기간 중의 소득지원, 독신부모급여
적극적 노동시장 정책	고용서비스, 청소년 직업훈련, 고용보조, 장애인 고용지원
실 업	실업급여, 퇴직급여, 노동시장 상황에 따른 조기퇴직
주 거	주거수당 및 임대료 보조
기 타	저소득층에 대한 현금급여 및 기타 사회서비스(식품보조 등의 지원정책)

자료: OECD(2007).

〈표 Ⅳ-3〉 OECD 국가의 항목별 사회지출(2001년)

(단위: GDP 대비, %)

	노 령	유 족	장애 혜택	건강 보험	가족 생활 보조	적극적 노동시장 정책	실 업	주 택	기 타	계
호 주	4.73	0.25	2.29	6.22	2.85	0.45	0.98	0.12	0.12	18.00
오스트리아	10.72	2.67	2.54	5.24	2.92	0.52	0.75	0.10	0.49	25.96
벨 기 에	8.66	2.65	3.26	6.43	2.31	1.26	2.25	.	0.41	27.23
캐 나 다	4.82	0.44	0.82	6.70	0.88	0.42	0.80	0.50	2.43	17.81
체코공화국	6.70	0.92	3.01	6.67	1.60	0.21	0.24	0.12	0.62	20.09
덴 마 크	8.31	0.01	3.87	7.06	3.79	1.52	2.95	0.66	1.05	29.22
핀 란 드	7.93	0.95	3.86	5.29	3.01	0.95	1.99	0.30	0.52	24.80
프 랑 스	10.64	1.50	2.15	7.19	2.81	1.29	1.63	0.87	0.39	28.45
독 일	11.65	0.43	2.30	8.02	1.91	1.11	1.25	0.19	0.52	27.39
그 리 스	12.70	0.86	1.79	5.24	1.83	0.18	0.38	0.74	0.62	24.34
헝 가 리	7.98	0.29	2.69	5.08	2.50	0.47	0.38	0.48	0.19	20.07
아이슬란드	5.48	0.57	2.81	7.54	2.57	0.10	0.20	0.14	0.44	19.83
아일랜드	2.67	0.80	1.41	4.89	1.63	0.70	0.70	0.48	0.48	13.75
이탈리아	11.29	2.60	2.12	6.33	0.98	0.47	0.61	0.01	0.04	24.45
일 본	7.26	1.21	0.66	6.25	0.60	0.29	0.46	0.00	0.16	16.89
한 국	1.20	0.20	0.46	3.24	0.10	0.30	0.15	0.00	0.47	6.12
룩셈부르크	7.49	0.60	3.57	4.76	3.44	0.12	0.52	0.12	0.22	20.84
멕 시 코	7.44	0.17	0.15	2.68	0.29	0.06	0.00	0.83	0.21	11.83
네덜란드	6.36	0.68	4.12	5.66	1.14	1.54	1.28	0.37	0.62	21.75
뉴질랜드	4.75	0.11	2.82	6.10	2.18	0.53	1.14	0.82	0.09	18.53
노르웨이	6.77	0.30	4.84	6.78	3.21	0.78	0.44	0.17	0.62	23.90
폴 란 드	8.52	2.12	5.54	4.37	0.95	0.13	0.97	0.20	0.23	23.03
포르투갈	7.88	1.48	2.48	6.33	1.15	0.59	0.91	0.00	0.26	21.10
슬로바키아공화국	6.74	0.17	2.31	4.97	1.53	0.37	0.54	0.07	1.20	17.90
스 페 인	8.30	0.57	2.37	5.36	0.50	0.83	1.32	0.18	0.15	19.57
스 웨 덴	9.21	0.62	5.17	7.43	2.92	1.36	0.96	0.64	0.62	28.92
스 위 스	11.79	1.56	3.77	6.37	1.21	0.45	0.49	0.14	0.63	26.41
영 국	8.12	0.59	2.50	6.12	2.23	0.35	0.27	1.45	0.19	21.82
미 국	5.28	0.84	1.14	6.20	0.38	0.15	0.31	0.00	0.48	14.78
평 균	7.63	0.90	2.65	5.88	1.84	0.60	0.89	0.39	0.50	21.20

자료: OECD, *Social Expenditure Database*, 2004.

비례세의 예로는 부가가치세, 특별소비세, 증권거래세, 교통세 등이 있다. 역진세의 예는 찾을 수 없다.[21]

그러나 소득과 부의 재분배가 사회보장제도 및 조세제도만을 통해 이루어지는 것은 아님을 인식할 필요가 있다. 소득분배를 결정짓는 가장 중요한 요인은 교육인 것으로 알려져 있다. 즉, 정부가 모든 국민들에게 가능한 한 많은 교육기회를 제공함으로써 근로능력을 배양해 주는 것이 소득분배의 가장 효과적인 방법이다. 따라서 의무교육, 학자금 융자 등도 소득과 부의 재분배에 있어 중요한 정책수단이 될 수 있다. 또한 낙후지역의 개발을 위한 도로건설이나 여타 재정지원 역시 부분적으로는 재분배 효과를 도모한다고 볼 수 있다.

농어민이나 중소기업 등에 대한 각종 산업정책적 성격의 재정지원도 재분배를 목표로 하는 경우가 있다. 농어민이나 중소기업가들이 여타 빈곤계층에 비해 상대적으로 부유함에도 불구하고, 급격한 산업구조의 변화나 대외적 충격이 발생했을 때 이들이 구조조정 과정에서 지나친 곤란을 겪지 않도록 정부가 지원을 제공하는 것이다. 물론 이러한 지원이 정치적 이유에서 고착화되어 그 필요성이 줄어든 후에도 지속되는 경우가 있을 수 있다.

소득과 부의 재분배는 이처럼 다양한 형태로 이루어지기 때문에 언뜻 보기에 다른 목적을 가진 사업도 실제로는 재분배를 목적으로 하는 경우가 많다. 심층평가에서는 이 점에 주의를 기울여야 한다. 실제의 목적과 서류상의 목적이 다를 때에는 사업이 비효율적으로 기획되고 집행될 가능성이 높기 때문이다. 목적이 분명하면 효과적인 목적달성방법을 찾기 쉬우며 성과를 사후적으로 평가하기도 쉬우나, 목적이 불분명하면 자칫 실제의 목적과 서류상의 목적 모두를 달성하지 못할 가능성이 높다.

다. 재분배정책이 경제성장에 미치는 영향

재분배정책은 경제성장에 긍정적 영향과 부정적 영향을 미칠 수 있다. 이 가운데 사회적으로 어느 것이 중요시되는가에 따라 재분배정책에 대한 사회적 수요가 달라지기도 한다. 긍정적 영향이 중요시되면 재분배정책에 대한 수요가 증가할 수 있으며, 부정적 영향이 중요시되면 재분배정책에 대한 수요가 감소할 수 있다. 물론 다른 많은 요인이 재분배정책에 대한 수요에 영향을 미치지만, 그 가운데 경제성장이 중

21) 물론 이것은 명목상의 세율로 보아 역진적인 조세를 찾을 수 없다는 것이며, 실제로 소득계층별로 볼 때 고소득층보다 저소득층이 더 많이 부담하는 조세를 찾을 수 없다는 뜻은 아니다. 예를 들어, 저소득층이 주로 소비하는 제품(예: 담배, 술)에 대해 소비세를 부과하는 경우 명목상으로는 소득과 상관없이 세율이 일정하므로 비례적일 수 있으나 실제로는 역진적일 수 있다. 또 주택자금 대출이자에 대해 세제혜택을 부여할 경우 대출을 받기 어려운 저소득층보다 대출을 받아 상환할 능력이 있는 고소득층이 더 많은 혜택을 보게 되므로 이러한 세제혜택은 역진적이다.

요한 요인임은 분명하다. 아래에서는 이러한 긍정적 영향과 부정적 영향을 차례로 살펴보기로 한다.[22)]

1) 긍정적 영향

재분배정책이 경제성장에 미치는 긍정적 영향은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 재분배정책은 자본시장의 실패를 교정하는 데 기여한다. 빈곤층은 담보능력의 부족 등으로 인적자본투자에 필요한 재원을 자본시장에서 조달하기 어렵다. 금융기관에서 장래소득을 담보로 저소득층에 자금을 빌려줄 수 없기 때문이다. 따라서 빈곤층이 적을수록 자본시장의 실패로 인해 인적자본투자가 충분히 이루어지지 못하는 경우가 줄어들며, 그만큼 경제 전체의 생산성이 향상되어 성장이 촉진된다. 같은 맥락에서 빈곤층을 줄이기 위한 재분배정책은 성장을 촉진시키는 결과를 낳는다.

둘째, 재분배정책은 시장에서 공급되지 않는 보험기능을 수행한다. 다른 보험과 마찬가지로 노령연금・의료보험・실업보험 등에서도 시장실패가 발생하며, 이들을 사회보험 형태의 강제보험으로 운용함으로써 시장실패를 방지할 수 있다(Barr[1992]). 또한 사회보험과 공적부조는 사회안전망으로서 개개인이 보다 적극적으로 위험을 감수하고 보다 높은 수익이 기대되는 경제활동에 나설 수 있도록 한다(García-Peñalosa and Wen[2006]). 그리고 육아・의료・직업훈련 등의 서비스를 통해 노동시장 참여를 촉진시켜 개인의 후생증대뿐 아니라 국가경제의 성장에 기여한다.

셋째, 재분배정책은 경제개혁이 원활히 추진될 수 있는 여건을 제공한다. 상품 및 자본시장의 대외개방, 민영화, 규제완화 등이 전반적인 경제성장에 도움을 준다고 할 때, 이러한 조치로 인해 피해를 보는 사람들이 불가피하게 나타난다. 이들이 개혁에 반발하여 개혁이 늦추어지면 경제성장이 저해된다. 물론 개혁으로 인해 피해를 입는 사람은 모든 소득계층에 다 존재할 수 있지만, 소득이 낮은 계층일수록 피해를 입을 가능성이 높다. 따라서 소득격차가 작은 사회일수록 개혁추진이 쉽고 보다 빠른 경제성장을 기대할 수 있다. 특히 재분배정책은 개혁으로 인해 손실을 입는 사람들에게 소득을 보전해줌으로써 개혁이 원활히 추진될 수 있도록 한다.

넷째, 재분배정책은 사회통합(social integration)을 제고하여 경제성장에 필요한 정치적 안정을 제공한다. 소득격차가 크고 사회통합이 미진하여 계층 간 불화와 반목이 심한 경우 정치적 불안이 야기되거나 경제정책이 큰 폭으로 변하여 안정적 성장에 걸림돌이 될 수 있다. 범죄・파업・소요 등이 빈번해질 수 있으며, 토지수탈, 과도한 규제, 부패의 용인 등이 나타날 수 있다.[23)] 반대로 소득격차가 작으면 그만큼 사

22) 보다 자세한 논의 및 관련 논문은 고영선(2005)을 참조하라.

23) 2005년 말 프랑스 각지에서 발생한 폭동의 근본원인은 가난한 이민자 계층의 청소년들이 프랑스 사회에 통합되지 못한 데 있다는 지적이 많다(*The Economist*[2005. 11. 14]).

회통합이 쉬우며, 따라서 보다 빠른 경제성장이 가능하다.

실제로 소득격차가 경제성장과 어떤 관계를 가지고 있는가를 실증적으로 분석한 많은 연구가 있다. 1990년대 이후 실시된 많은 실증분석에서는 소득격차가 작을수록 성장이 높은 것으로 나타났다. 그러나 이런 연구들은 모형설정의 오류(misspecification)를 범하거나 동시성(simultaneity)의 문제를 갖기 쉬워 크게 믿을 만하지 못하다. 성장에 영향을 미치는 무한히 많은 요인들을 모두 통제하고 소득격차가 독립적으로 미치는 영향을 파악하기란 쉽지 않다.

이상과 같은 이유로 재분배정책이 경제성장에 도움을 준다고 하더라도, 이 이유만으로 재분배정책을 추진하는 경우는 드물다. 그보다는 소득 및 부의 공평한 분배상태 자체가 바람직하기 때문에 재분배정책을 추진하는 경우가 많다. 그러나 경제성장에 대한 고려가 재분배정책에 대한 수요에 중요한 영향을 미치는 것은 사실이다.

2) 부정적 영향

재분배정책이 경제성장에 미치는 부정적 영향은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 조세로 인해 경제효율성이 하락할 수 있는데, 이를 흔히 死重損失(dead-weight loss)이라 부른다. 특히 이자 등 자산소득에 대한 조세는 세후 자산수익률을 낮추어 저축을 저해할 수 있으며, 법인세는 기업투자의 목표수익률을 높여 투자를 저해할 수 있다. 또한 근로소득세가 높아지면 기업의 인건비 부담이 증가하여 노동수요가 줄어들 수 있으며, 근로자들의 근로의욕이 저하되어 노동공급이 줄어들 수 있다.

이러한 가능성이 가장 뚜렷이 실제로 나타나고 있는 부분은 서구에서 큰 비중을 차지하고 있는 사회보장세(연금보험료・의료보험료・실업보험료 등)이다. 높은 수준의 사회보장세가 고용주가 지불하는 노동비용과 근로자가 수령하는 임금 간의 격차(소위 “tax wedge”)를 가져와 기업의 노동수요를 저해하는 동시에 개인의 취업유인을 감퇴시킨다는 인식이 확산되고 있다. 또 확정급여형 연금의 경우에는 보험료와 급여 사이의 상응관계가 약함에 따라 노동공급・저축 등에 부정적인 영향을 미치게 된다(Lindbeck and Persson[2003], Disney[2004]). 그러나 연금 및 의료지출과 구조적 실업이 높은 상황에서 사회보장세를 감축할 가능성은 매우 낮다.

조세가 경제유인에 미치는 영향에 대해서는 많은 실증분석이 실시되어 왔다. 그 가운데 특히 노동공급과 관련하여 사회보장세 등 근로에 대한 조세는 여성근로자 등 취약계층의 노동공급에 큰 영향을 미친다는 것이 일반적으로 받아들여지고 있다(Leibfritz, Thornton, and Bibbee[1997]). 또 노동수요와 관련하여 Daveri and Tabellini (2000)는 유럽대륙의 높은 실업률과 낮은 성장률이 대부분 높은 조세부담에 기인한다는 결론을 내리고 있다.

둘째, 높은 복지혜택은 복지의존성(welfare dependency)을 낳을 수 있다. 예를 들어, 저소득층에 대한 과도한 공적부조는 복지제도에 안주하여 계속 저소득층으로 남고자 하는 유인을 초래할 수 있다. 또 지나치게 많은 실업급여·산재급여 등은 근로의욕을 감퇴시키고, 조기노령연금은 조기퇴직을 유도할 수 있다.

실제로 많은 나라에서 저소득층이 직면하는 한계세율은 조세부담과 과도한 공적부조로 인해 100%를 상회하는 경우가 많다(Carone, Immervoll, Paturot, and Salomäki [2004]). 즉, 실업자가 일자리를 구해 일하기 시작하거나 기존의 취업자가 추가적으로 근무시간을 늘리면 소득이 증가하면서 세금부담은 늘어나고 복지혜택은 줄어들어 결과적으로 가처분소득은 늘어나지 않거나 오히려 줄어들 수 있다. 이 경우 새로 일자리를 구하거나 추가적으로 근무시간을 늘리려는 유인이 크게 줄어들 것은 당연하다.

한편 실업급여·산재급여 등이 근로유인에 미치는 영향에 대해 많은 실증분석이 실시되어 왔는데, 이들의 분석결과는 대개 그 영향이 상당히 큼을 시사한다(OECD [2006a], chapter 3, Henrekson and Persson[2004], Røed and Zhang[2003], Carling, Holmlund, and Vejsiu[2001], Johansson and Palme[1996], 고영선[1993]). 또 연금이 고령자들의 고용률을 낮춘다는 점에 대해서도 상당한 합의가 이루어져 있다(Duval[2003], Gruber and Wise[1997]).

이러한 복지의존성으로 인해 노동공급이 줄어들면 전반적으로 경제성장이 둔화될 뿐 아니라 복지정책의 수혜자들이 실업의 굴레(unemployment trap) 또는 빈곤의 굴레(poverty trap)에 빠질 수 있다.[24] 즉, 정부의 복지정책은 국민에게 최소수준의 생활을 보장하고 국민을 사회적 위험으로부터 보호한다는 취지에도 불구하고 사회를 주류계층과 주변계층으로 분리하고, 이러한 분리를 고착화시킬 가능성이 있는 것이다. 주류계층은 일자리가 있어 다양한 급여를 받을 자격이 있는 반면, 주변계층은 노동시장에서 실질적으로 제외되어 사회의 주류로 편입될 기회가 적다. 이러한 사회적 이중구조는 경제적으로뿐 아니라 사회적으로도 바람직하지 않은 것이다.

셋째, 사회보장지출 등 재정지출의 증가는 국가자원 가운데 민간이 사용할 수 있는 자원을 줄임으로써 민간투자를 감소시킬 수 있는데, 이를 흔히 驅逐效果(crowding-out)라 부른다. 특히 많은 나라에서 공적연금은 후세대에서 전세대로 소득을 이전하는 역할을 하는데, 이로 인해 전세대의 저축률이 낮아지고 민간투자가 줄어들거나 경상수지가 악화되는 모습이 나타난다. Kohl and O'Brien(1998)은 공적연금이 민간소비 및 저축에 미치는 영향에 관한 연구결과를 요약하고 있는데, 이들에 의하면 평균적으로 연금자산 부족분(funding gap)의 약 30%에 해당하는 만큼 자산스톡

24) 실업의 굴레란 적극적인 구직활동 없이 실업수당 등에 의존하여 실업의 상태에 남아 있는 것을 말한다. 또 빈곤의 굴레란 각종 복지혜택이 줄어드는 것을 원하지 않아 낮은 수준의 임금으로 짧은 시간 일하는 것을 말한다.

이 줄어든다.

이처럼 다양한 경로를 통해 재분배정책은 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 거시자료를 이용하여 조세부담과 성장률 사이의 종합적 관계를 분석한 연구로 Miller and Russek(1997)과 Kneller, Bleaney, and Gemmell(1999)이 있는데, 이들은 조세부담이 성장에 부정적 영향을 미친다는 결론을 얻고 있다. 또 전체 사회보장지출이 경제성장에 미치는 종합적 영향을 분석한 연구로는 Arjona, Ladaique, and Pearson (2001)이 있는데, 이들에 의하면 사회보장지출이 많을수록 성장은 둔화되는 것으로 나타난다. 그러나 사회보장지출 가운데 노동시장참여를 촉진하기 위한 지출, 즉 적극적 지출(active spending)의 경우 오히려 성장을 촉진하는 것으로 나타난다.

그러나 경제성장에 부정적인 영향을 미친다고 하여 재분배정책을 추진하지 말아야 한다고 말할 수는 없다. 이는 앞서 언급하였듯이 재분배정책이 경제성장에 도움을 준다는 이유만으로 재분배정책을 추진할 수 없는 것과 마찬가지이다. 재분배정책은 그 자체로서 경제성장과는 다른 목적을 추구하는 것이며, 경제성장에 대한 기여도 또는 저해도를 가지고 재분배정책의 적절성 전부를 평가할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 경제성장에 대한 고려가 재분배정책에 대한 수요에 중요한 영향을 미치는 것은 사실이다

라. 복지국가의 발전단계

1) 실험기

Heclo(1981)에 의하면 서구에서 복지국가(welfare state)는 몇 가지 단계를 거치며 발전해 왔다. 그 첫 단계는 이전의 구빈법(poor law)을 대체하는 여러 가지 사회보험 제도가 실험적으로 도입되었던 1870년대부터 1920년대까지의 實驗期(experimentation)이다. 산업화에 따른 경기변동폭 증가와 경제사회적 혼란, 노동운동의 확산, 참정권의 확대와 대중정당의 출현 등을 배경으로 산업재해보상보험, 질병보험, 연금보험, 실업보험 등이 일부 국가에서 도입되고 확산되기 시작하였다. 정책전문가 집단은 열정을 가지고 사회적 위험을 제거하기 위한 새로운 제도를 창안하여 제시하였다. 이러한 가운데 도입되었던 제도가 폐지되기도 하고 가입자 수가 늘어났다가 줄어들기도 하는 등 제도적 혼란이 지속되었으며, 철학적 기반에 있어서도 사회정책과 관련한 정부의 역할이 어디까지 미쳐야 하는가에 대해 큰 논란이 제기되었다.

이 시기에는 보수주의・자유주의・사회주의 정파 모두 사회보험이 현실적으로 용인될 여지가 있다고 생각하였다. 보수주의자들은 이것이 사유재산권에 대한 침해가 분명하나 사회질서를 유지하기 위해 필요한 것으로 보았다. 자유주의자들은 정부개입의 증대가 위험스러워 보이기는 하나 개인의 자유를 속박하는 빈곤으로부터의

해방을 위해 필요한 것으로 보았다. 그리고 사회주의자들은 진실한 의미의 사회주의 질서와는 거리가 있는 것이지만 그것이 도래하기 이전에 현상개선을 위해 필요한 것으로 보았다. 그러나 이들 모두 근본적으로는 사회보험이 자신의 원칙과 철학에 반하는 것으로 생각하였다.

2) 정착기

복지국가의 실험기는 대공황과 제2차 세계대전을 겪으면서 定着期(consolidation)로 이행된다. 정착기에는 사회보험제도를 중심으로 고용・주거・교육・보건 등의 분야로 사회정책의 범위가 넓어졌다. 또 복지국가의 근본적 정당성 및 공공과 민간 사이의 경계선에 대한 질문이 별로 제기됨이 없이 사회정책이 정치・경제・사회질서의 일부로 받아들여지기 시작했다. 대공황 극복, 전시 동원경제체제 구축, 전후 경제복구노력 등의 경험을 바탕으로 정부가 국가경제를 관리할 수 있고 또 반드시 관리해야 한다는 Keynes류의 믿음이 확산되었다. 또 대공황과 전쟁을 통해 불행이 누구에게나 닥칠 수 있으며, 어려움 속에서 고통을 분담하기 위한 사회적 장치가 필요하다는 사실이 인식되었다. 이에 따라 경제영역뿐 아니라 사회영역에서 정부의 적극적 역할에 대한 기대가 높아졌다. 그리고 관리경제체제하에서 사회정책은 총수요관리를 위한 수단으로서 경제정책과 밀접한 관계를 맺게 되었다.

관리경제체제하에서 경제정책과 사회정책이 어떤 관계를 갖고 있었는지에 대해 스웨덴의 예를 살펴보면 다음과 같다(Stephens[1996]). 스웨덴 정부는 완전고용을 달성하기 위해 적극적 노동시장정책을 실시하는 한편 연금기금과 같은 공공저축에서 저리융자를 제공하였다. 거시경제의 안정을 위해 외환 및 금융시장 규제를 실시하였으며, 노동분배율을 높이기 위해 긴축적 재정정책으로 자본이득을 억제하고 소득이전 및 저가의 공공서비스를 확대하였다. 자본이득을 억제함에 따른 투자부진의 가능성은 공공저축의 저리융자와 투자에 대한 세제혜택을 통해 대처하였다.[25] 이러한 관리경제체제는 확장기에도 존속되었다.

물론 나라별로 복지국가의 구체적인 형태는 큰 차이를 보였다. 영국과 스웨덴은 보편적 서비스, 사회적 연대, 종합적 소득보장 등의 확대에 초점을 맞추었으며, 유럽대륙국가들은 경제정책적 목표와 사회정책적 목표를 통합한 전후의 재건노력에 초점을 맞추었다. 미국에서는 상대적으로 복지국가의 정착이 지연되었으며 사회정책에 대한 관심은 국가안보와 외교문제에 대한 관심에 가려졌다. 또 한 나라 안에서도 각

25) 스웨덴은 수출의존도가 높았기 때문에 관리경제체제하에서도 상당히 대외지향적인 정책기조를 유지하였다. 이에 반해 호주는 경제정책과 사회정책이 밀접한 관계를 갖는 가운데 국내 일자리를 보호하고 창출하기 위해 고율의 수입관세장벽을 쌓아 국내 제조업을 육성하고 이민유입을 엄격히 통제하는 등 국내지향적인 정책기조를 보였다(Castles[1996]).

종 사회정책 사이에 일관성과 체계성, 그리고 우선순위가 갖추어진 경우는 드물었다. 그러나 모든 나라에서 사회정책은 모든 정파로부터 당위성을 인정받게 되었으며 여러 가치체계가 혼재된 가운데 국민들 사이에 뿌리내리게 되었다.

3) 확장기

1940년대 말부터 1950년대 초에 서구에서 복지국가에 대한 정치적 반론은 거의 사라졌다. 그리고 1950년대 중반 이후의 擴張期(expansion)에는 사회정책과 관련한 재정지출이 급격히 증가하였다. 이는 예상치 못했던 높은 경제성장률을 배경으로 진행되었다. 복지국가 정착기의 지배적인 인식은 제1차 세계대전 이후에 나타난 경기급등과 폭락이 앞으로도 주기적으로 나타나 모든 사람들에게 빈곤의 위험을 안겨줄 것이며, 이런 위험을 최소화하기 위해 경제영역과 사회영역에서 정부의 적극적 개입이 필요하다는 것이었다. 이런 관점에서 1950년대와 1960년대의 황금기는 예상치 못하게 찾아왔다고 말할 수 있다.

이러한 지속적 고성장은 복지지출의 빠른 증가를 가능케 하였다. 그러나 그 결과 나타난 복지국가는 다른 한편으로 이전과는 다른 모습을 띠게 되었다. 첫째, 사회적 위험을 공유하고 고통을 분담한다는 의식이 약화되었다. 복지정책이 충족시키고자 하는 사회적 수요는 사회구성원 대다수가 경험하는 공통적 위험이 아닌 특정 집단만이 경험하는 국지적 위험으로 옮아갔다. 예를 들어, 지속적 고성장하에서 실업은 일부 집단에 국한된 현상이 되었다. 둘째, 복지정책의 초점은 집단 간의 소득격차를 줄이는 것에 맞추어졌다. 어느 한 집단의 소득이 늘어나 다른 집단과의 격차가 벌어지면 정부가 복지지출을 통해 이를 보전해주는 경향이 나타났다. 복지국가는 공통의 문제를 해결하는 기구가 아니라 끊임없이 집단 간의 소득격차를 계산하는 기구로 변신하였다. 셋째, 지속적 고성장은 사회정책에 대한 국민적 합의를 도출하는 데 필요한 정치적 노력을 약화시켰다. 과거 복지국가를 정착시킬 때에는 국민적 합의를 이끌어내는 데 상당한 정치적 노력이 필요하였으며, 대공황과 전쟁을 겪으면서 이러한 합의가 도출될 수 있었다. 그러나 고성장하에서는 별 노력 없이 복지지출을 늘릴 수 있었다.

이러한 세 가지 측면에서 복지국가는 확장기 동안 양적으로 팽창함과 동시에 질적인 변화를 겪게 되었다. 또한 정착기에 사회정책은 경제정책과 융합되어 취약한 자본주의 경제체제를 보완하는 필수적 역할을 수행하였으나, 확장기에 사회정책은 빠른 경제성장이 부수적으로 제공하는 사치재로 인식되기 시작했다. 경제정책과 사회정책이 분리되어 경제정책은 소득증대에 초점을 맞추고 사회정책은 뒤처진 사람들에게 소득을 재분배하는 역할만을 수행하게 되었다.

4) 재편기

1970년대 이후의 성장둔화와 분배악화는 복지국가에 대한 비관론을 낳았다. 첫째, 비용 측면에서 복지지출의 급증에 따라 공공부문이 비대화되고 조세부담이 높아졌다는 비난의 목소리가 커졌다. 특히 중산층의 부담이 높아져 복지국가의 정치적 지속가능성에 대한 우려가 제기되었다. 둘째, 효과성 측면에서 복지국가는 필요한 사람들에게 소득지원과 서비스를 제공하는 데 매우 무능하다는 사실이 부각되었다. 또 소득형평성을 높이지 못하고 복지의존성 등의 부작용만을 낳고 있다는 비난도 나타났다. 셋째, 관료주의 측면에서 정부가 개인의 자유를 침해하는 과도한 규칙과 규제를 통해 문제를 해결하려는 경향에 대한 비난이 높아졌다. 또 여러 집단 간에 정부지원을 배분함에 있어 조직화되지 못하고 목소리를 높이지 못하는 집단은 무시하는 경향도 포착되었다.

1970년대 이후의 再編期(reformulation)에 나타난 이러한 비관론은 복지국가의 정당성에 대한 과거의 논란을 재연시키는 계기가 되었다. 신자유주의적 관점에서 복지국가의 축소론이 제기되고 공공과 민간 사이의 경계선을 다시 설정하고자 하는 노력이 나타났다. 또 사회정책의 확대에 대해 세 가지 설명이 제공되었는데, 첫째는 자본주의의 안정적 성장을 위해 경제적 약자들에게 점점 더 많은 뇌물이 제공된 결과라는 계급갈등론(class conflict)의 시각이다. 둘째는 그 총체적 비용은 직시하지 않고 각 집단이 점점 더 많은 복지혜택을 요구하는 과정에서 사회정책이 확대되었다는 수요주도론(demand push)이다. 셋째는 정부관료, 서비스 공급자 등의 이익집단들이 자신의 이익을 위해 사회정책의 확대를 주장하고 요구한다는 공급주도론(supply pull)이다.

1970년대 이후 각국에서 복지지출이 계속 확대되고는 있으나 그 속도가 둔화되었으며 국민들의 기대수준도 낮아지고 있다. 비관론자들이 예상하는 것처럼 정치인들이 장기적인 비용을 무시하고 걷잡을 수 없게 사회정책을 확대하고 있다고 보기는 어렵다. 반대로 비용・효과성・관료주의 측면에서 문제가 남아 있음에도 불구하고 사회정책에 대한 국민적 지지가 급격히 쇠퇴하고 있지도 않다. 그러나 사회정책이 피상적이고 부속물적인 역할에서 벗어나 사회적 연대를 강화하고 경제성장을 뒷받침하는 처음의 역할을 되찾지는 못하고 있다.

마. 여러 가지 사회모형

1) 복지국가의 유형

앞에서 살펴본 것처럼 복지국가는 고정된 형태로 존속되어 온 것이 아니라 시대

에 따라 변천을 보여 왔다. 또 시대적 차이뿐 아니라 같은 시점에서 국가 간의 횡단면적 차이도 존재하는데, 이에 주목하여 복지국가를 유형화한 것은 Esping-Andersen (1990)이었는데, Sapir(2005)는 이를 바탕으로 유럽의 사회모형(social model)을 네 가지로 구분하였다. 네 가지 유형은 북유럽형, Anglo-Saxon형, 대륙형, 남유럽형이다.

첫째, 북유럽형(덴마크, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드)은 가장 높은 수준의 사회보장, 모든 국민에 대한 보편적 복지혜택을 특징으로 한다. 또 적극적 노동시장정책(active labor market policy)을 위한 대규모 재정지출, 높은 조세부담, 광범위한 공공부문 고용, 전국적 단위의 노동조합과 단체협상으로 인한 근로자들 사이의 매우 낮은 임금격차 등도 이들의 특징이다.

둘째, Anglo-Saxon형(영국과 아일랜드)은 최후의 안전망으로서 공적부조에 초점이 맞추어져 있다. 현금이전은 주로 근로연령층을 대상으로 삼고 있으며, 근로활성화정책이 중요시된다. 노동시장에 있어서는 낮은 노동조합 조직률, 근로자들 사이의 높은 임금격차, 높은 저임금 근로자 비중 등의 특징을 갖는다. 이는 미국과 유럽의 중간 정도에 해당한다.

셋째, 대륙형(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 룩셈부르크)은 사회보험에 기초한 非근로급여(실업급여, 질병급여, 장애연금) 및 연금급여에 광범위하게 의존한다. 최근 20～25년간 노동조합 조직률이 크게 줄어들기는 하였으나 노동조합의 영향력은 아직도 강한 편이다. 단체협약 결과를 비노조원에게 연장하여 작용하는 법적 규제 때문이다.

마지막으로 남유럽형(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인)에서는 노령연금에 복지지출이 집중되어 있다. 복지정책은 높은 수준의 고용보호 및 조기퇴직 유도를 위한 연금혜택에 크게 의존하고 있다. 단체협약 결과가 실질적으로 비노조원에게 연장 적용됨에 따라 노동조합의 영향력이 유지되고 있으며, 최소한 공식부문에서 임금격차는 매우 낮다.

이러한 네 가지 사회모형의 차이는 복지지출 측면에서 잘 나타난다. <표 Ⅳ-4>에 의하면 북유럽형은 공적부조(소득심사 주거급여 포함), 가족수당(육아급여 및 가족급여), 연금, 비근로급여 등 모든 부문에서 복지지출이 높은 수준을 보이고 있다. Anglo-Saxon형은 복지지출 총액이 북유럽형 및 대륙형보다 작지만 공적부조는 가장 크다. 대륙형은 북유럽형과 복지지출 총액이 비슷하지만 공적부조는 작다. 남유럽형은 다른 어느 모형보다 연금지출이 크지만 공적부조, 가족수당, 비근로급여는 작다.

〈표 Ⅳ-4〉 네 가지 사회모형별 복지지출

(단위: %)

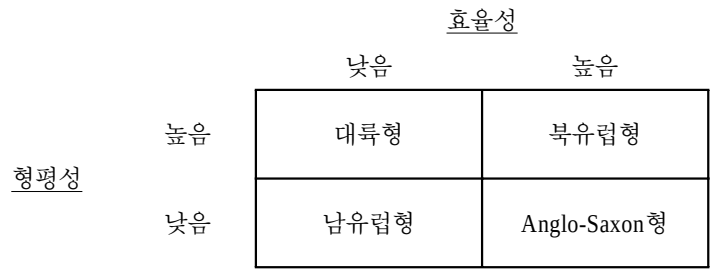
지출항목	북유럽형		Anglo-Saxon형		대륙형		남유럽형	
	GDP 대비	총액 대비	GDP 대비	총액 대비	GDP 대비	총액 대비	GDP 대비	총액 대비
공적부조	1.67	5.97	1.73	6.93	0.95	3.32	0.18	0.79
가족수당	2.36	8.41	2.26	9.07	2.88	10.14	0.82	3.65
연 금	11.14	39.72	11.31	45.28	12.33	43.32	12.92	57.36
비근로급여	12.87	45.91	9.67	38.73	12.29	43.23	8.60	38.19
총 액	28.05	100.0	24.98	100.0	28.45	100.0	22.52	100.0

자료: Boeri(undated).

2) 정책적 함의: 노동 및 복지정책의 효율성 제고

이러한 유형분류로부터 여러 가지 정책적 함의가 도출되기도 한다. Sapir(2005)는 효율성과 형평성의 두 가지 기준으로 볼 때 가장 바람직한 모형은 북유럽형이고, 가장 바람직하지 않은 모형은 남유럽형이라고 주장한다(그림 Ⅳ-8). 대륙형은 형평성은 높으나 효율성이 낮고, Anglo-Saxon형은 효율성이 높으나 형평성이 낮다.

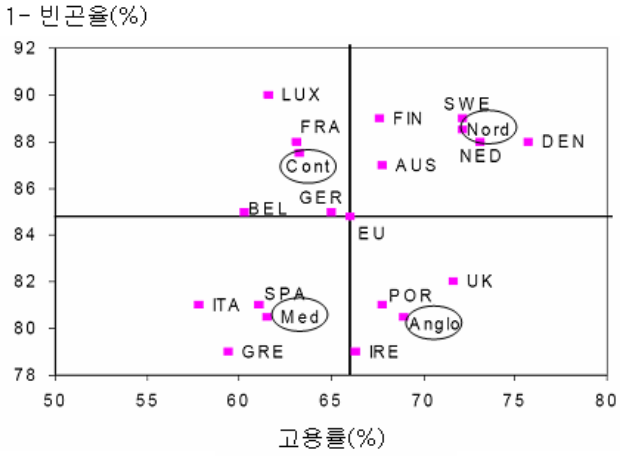
[그림 Ⅳ-8] 유럽의 사회모형



자료: Sapir(2005).

여기에서 Sapir(2005)는 형평성을 빈곤탈출확률로 측정하였으며, 효율성을 고용률로 측정하였다. [그림 Ⅳ-9]에서 보는 것처럼 표본에 포함된 15개 유럽연합국가들의 평균값을 기준으로 할 때 북유럽형(Nord)은 1/4분면에 분포해 있고, 대륙형(Cont)은 대개 2/4분면에, 남유럽형(Med)은 대개 3/4분면에, Anglo-Saxon형(Anglo)은 4/4분면에 분포해 있다.

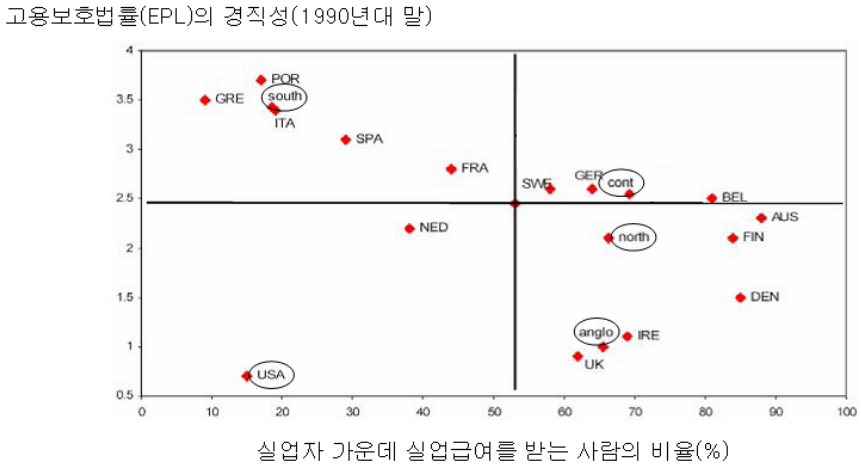
[그림 Ⅳ-9] 고용률과 빈곤탈출확률



자료: Sapir(2005).

Sapir(2005)는 대륙형과 남유럽형의 고용률이 낮은 이유로 높은 수준의 고용보호를 지목한다. 고용보호의 수준과 실업급여의 수준 사이에는 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 보인다(그림 Ⅳ-10). 즉, 고용보호가 높은 나라는 실업급여가 낮고, 고용보호가 낮은 나라는 실업급여가 높은데, 이는 실업의 위험으로부터 개인을 보호하는 데 있어 고용보호와 실업급여가 대체적인 수단으로 쓰이고 있음을 의미한다. 그러나 양

[그림 Ⅳ-10] 고용보호법률의 경직성과 실업급여 수혜자의 비율



주: EPL(Employment Protection Legislation)은 OECD가 각국의 법제를 비교하여 설정한 지수.
자료: Boeri(2002). Sapir(2005)에서 재인용.

자는 노동시장의 효율성 측면 및 보호의 대상 측면에서 차이를 보인다. 고용보호는 노동시장의 경직성을 높여 고용률 자체를 낮추는 데 반해 실업보험은 그러한 부작용이 작다. 이에 따라 고용보호에 크게 의존하는 남유럽형과 대륙형은 고용률이 낮은 것으로 나타난다. 또 고용보호는 현재 직업을 가지고 있는 사람을 보호하고 직업을 갖지 못한 사람들을 외면하는 반면 실업보험은 직업을 갖지 못한 사람들을 도와주는 데 목적이 있다.

Sapir(2005)는 대륙형과 남유럽형의 경우 효율성을 높이는 방향으로 복지 및 노동정책을 개혁하지 않으면 국가경제의 지속 가능성이 심각하게 위협받을 것이라고 지적한다. 즉, 고용보호를 완화하는 대신 실업보험을 강화함으로써 고용률과 성장률을 높여 재정의 지속 가능성을 높이고 세계화에 대한 국민들의 지지를 도출하여 대륙형은 북유럽형으로, 남유럽형은 Anglo-Saxon형으로 이행해야 한다는 것이다.

OECD(2006a)는 Sapir(2005)와 약간 다른 분류방법을 택하고 있기는 하나 기본적으로 동일한 결론, 즉 북유럽형 국가와 영미형 국가는 고용률 및 실업률 등의 측면에서 경제적 성과가 우수하며, 이들 가운데 북유럽형은 지니계수 및 상대적 빈곤율 등의 측면에서 분배적 성과도 우수하다는 사실을 보여준다(표 Ⅳ-5). 특히 북유럽형은 네 가지 유형 가운데 고용률(71.91%)이 가장 높고 실업률(4.79%)이 가장 낮으며, 지니계수(25.58) 역시 가장 낮다. 또 이들의 고용보호(2.13) 및 상품시장규제(1.28)는 낮은 편이다. 특히 상품시장규제지수(1.28)는 영미형(1.20)과 유사하고 대륙 및 남유럽(1.55)과 중앙유럽(1.97)보다 훨씬 낮다.

3) 정책적 함의: 사회서비스 확대

한편 스웨덴 등 북유럽 국가들의 경제적·분배적 성과가 우수한 것에 착안하여 이들 나라에서와 같이 사회서비스를 확대해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 예를 들어, 안상훈(2006)은 복지국가를 공공부조형, 사회보험형, 사회서비스통합형의 세 가지로 구분하고 있는데, 이는 각각 앞의 Anglo-Saxon형, 대륙형 및 남유럽형, 북유럽형에 대응하는 것이다. 여기에서 사회서비스(social service)란 양로·육아 등의 돌봄문제, 교육문제, 주거문제, 고용문제, 보건·의료문제, 환경문제 등의 해결을 위한 공공서비스를 의미한다. 이에 대비하여 현금이전(cash transfer)은 연금보험·질병보험 등의 사회보험, 아동수당과 같은 demogrant,[26] 그리고 소득최하층을 표적집단으로 하는 공공부조 등 소득보장 프로그램을 포함한다. 안상훈(2006)에 의하면 각 유형별로 대표적인 국가들의 정책영역별 사회지출은 <표 Ⅳ-6>과 같다.

일부 논자들은 공공부문에서 제공하는 사회서비스가 성장친화적인 성격을 가진

26) 여기에서 demogrant는 고용이나 소득과는 상관없이 연령과 같은 인구학적 조건만으로 지급되는 현금 또는 서비스를 의미한다.

〈표 Ⅳ-5〉 네 가지 국가유형별 주요 지표

지 표	OECD 단순평균	고용률이 높은 국가유형		고용률이 낮은 국가유형	
		영미형[1]	북유럽형[2]	대륙 및 남유럽형[3]	동유럽형[4]
고용보호법률	2.01	1.38	2.13	2.71	1.83
실업급여의 수준[5]	27.81	18.23	39.86	36.17	9.69
적극적 노동시장정책[6]	29.25	15.76	64.14	25.84	3.46
조세격차(tax wedge)[7]	27.10	18.54	27.42	34.33	32.43
노동조합 적용률	59.96	30.75	83.33	82.57	38.33
상품시장규제지수	1.42	1.20	1.28	1.55	1.97
고 용 률	67.11	70.92	71.91	62.54	58.00
실 업 률	7.47	5.30	4.79	8.97	15.12
지니계수[8]	29.35	31.50	25.58	29.85	31.35
상대적 빈곤율[9]	9.64	11.78	7.77	9.86	7.05

주: 1) 호주, 캐나다, 일본, 한국, 뉴질랜드, 스위스, 영국, 미국.
2) 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴.
3) 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 포르투갈, 스페인.
4) 체코공화국, 폴란드, 슬로바키아공화국.
5) 두 가지 소득수준(제조업 평균임금의 100% 및 67%)과 세 가지 가족유형(독신, 피부양 배우자, 근로 배우자)에 대한 5년의 실업기간 중 소득대체율의 평균.
6) 1인당 GDP 대비 실업자 1인당 적극적 노동시장정책 지출의 비율.
7) 고용주가 부담하는 고용비용과 근로자(임금이 제조업 평균임금의 100%에 해당하며 피부양 배우자 및 2명의 자녀를 가진 근로자)의 순임금소득 사이의 차이.
8) 총인구에 대한 지니계수. 한국 및 슬로바키아공화국은 자료가 없음.
9) 경상중위소득의 50% 미만의 소득을 가지는 인구의 비율. 한국 및 슬로바키아공화국은 자료가 없음.
자료: OECD(2006a), p.191.

다고 주장한다. 첫째, 사회서비스가 늘면 자동적으로 일자리가 창출되며, 다른 한편으로 사회서비스 자체가 노동공급 총량을 늘리는 데 기여한다. 예를 들어, 공공 보육서비스를 확충하면 아동양육 때문에 집안에 묶여 있는 교육받은 여성들의 경제활동 참가가 높아지며, 동시에 보육서비스 시장에서 여성들에 대한 새로운 노동수요가 발생한다. 둘째, 보육・교육・고용・보건의료 등의 사회서비스는 인적자본에 대한 투자효과를 지니게 되고 궁극적으로 생산에 기여하게 된다. 셋째, 사회서비스의 공급체계가 공공부문에서 이루어질수록 규모의 경제를 달성할 수 있다. 넷째, 예방적 성격의 아동교육 및 보건의료는 가치재로서 공공부문에서 관리해야 한다. 다섯째, 적극적 노동시장정책과 같은 고용보장서비스는 산업구조조정을 도움으로써 성장에 이바지할 수 있다.

〈표 Ⅳ-6〉 주요국의 사회지출 구성(2000년 전후)

(단위: GDP 대비, %)

유 형	국 가	총 사회지출	정책영역별 Ⅰ				정책영역별 Ⅱ	
			연금 (노인층)	소득지원 (근로연령층)	보건	기타 사회서비스	현금이전	사회서비스
사회서비스 통합형	덴마크	29.2	6.5	8.7	7.1	5.4	15.2	14.0
	스웨덴	28.9	7.4	7.0	7.4	5.8	14.4	14.6
사회보험형	프랑스	28.5	11.9	6.0	7.2	2.0	17.9	10.5
	독 일	27.4	11.2	4.5	8.0	2.6	15.6	11.8
공공부조형	캐나다	17.8	5.3	2.8	6.7	2.7	8.0	9.8
	미 국	14.8	6.1	1.8	6.2	0.5	7.9	6.9
기 타	일 본	16.9	7.6	1.5	6.3	1.3	9.1	7.8
	터 키	13.2	6.3	2.6	3.9	0.2	8.9	4.2
	멕시코	11.8	7.6	0.4	2.7	1.1	8.0	3.8
	한 국	6.1	1.3	1.0	3.2	0.3	2.3	3.8

자료: 안상훈(2006).

이처럼 성장친화적인 공공 사회서비스 대신 현금급여에 치중했던 나라들은 소위 유럽병의 증상에 괴로워하며 합리화 개혁을 추진하고 있다. 따라서 현금급여의 지나친 팽창을 지양하는 대신 사회서비스에 집중 투자하는 사회서비스투자국가의 창달에 한국형 복지국가 전략의 근본적 지향점이 있다는 것이 이들의 주장이다.

4) 정책적 함의에 대한 평가

어느 국가이든 경제적 또는 분배적 성과에는 여러 다양한 요인들이 영향을 미친다. 따라서 몇 가지 지표만을 가지고 어떤 사회유형이 가장 바람직하다고 결론을 내리거나 그 사회유형에서 실시하고 있는 정책을 모두 모방해야 한다고 섣불리 결론을 내릴 수는 없다. 이러한 결론을 내릴 수 있기 위해서는 각 논리적 단계마다 엄밀한 분석을 통해 인과관계를 밝히는 일이 필요하다.

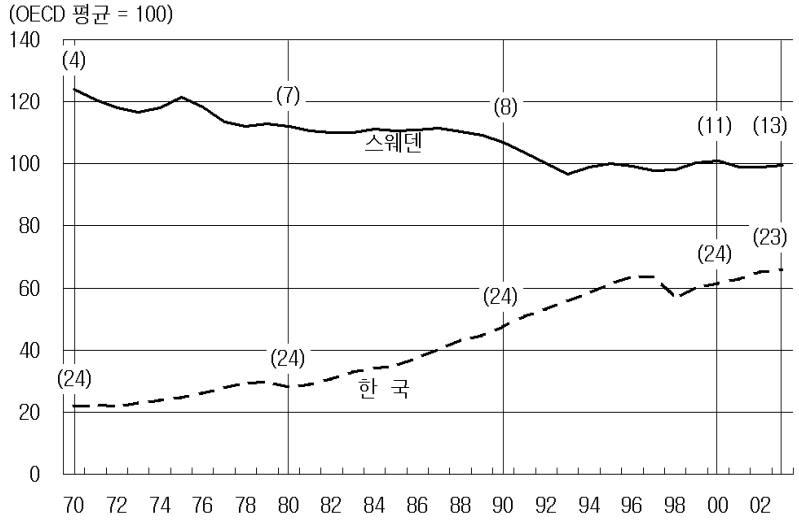
예를 들어, Sapir(2005)는 고용보호의 수준이 높을수록 고용률이 낮다고 지적하지만, 각종 실증분석에서 이러한 인과관계는 명확하지 않은 것으로 나타난다(OECD[2006a], chapter 3). 청년·여성·장기실업자 등 취약계층의 고용에는 악영향을 미치지만 기존 취업자들의 고용은 보호함으로써 전반적인 고용률에는 별다른 영

향을 미치지 않는 것으로 보인다.[27] 따라서 고용보호를 낮추고 필요하다면 실업보험을 확대하여 경제의 효율성을 높여야 한다는 Sapir(2005)의 주장은 직관적으로 설득력을 가짐에도 불구하고 엄밀한 논리적 완결성을 갖는다고 말하기 어렵다.

사회서비스 확대를 주장하는 사람들에게도 마찬가지의 비판을 가할 수 있다. 무엇보다도 북유럽 국가들의 경제적 성과에 대해 이의를 제기할 여지가 많다. 예를 들어, 스웨덴은 조세부담이 높고 사회보장지출도 많은데, 이것이 스웨덴의 경제적 성과에 도움을 주었는지 아니면 경제적 성과가 우수하기 때문에 높은 조세부담과 많은 사회보장지출을 감당할 수 있는지는 판단하기 어렵다. 복지지출이 본격적으로 증가하기 전인 1800년대 중반부터 1900년대 중반까지 스웨덴은 세계에서 보기 드문 경제성장을 이루었으며(Thakur, Keen, Horváth, and Cerra[2003], pp.21～22), 그 결과 1970년 현재 1인당 소득은 OECD 국가 가운데 4위에 해당하였다(그림 Ⅳ-11). 일부에서는 1970년대 이후 스웨덴의 경제적 성과가 하락하고 있는 이유를 사회복지제도의 지나친 확장으로 돌리기도 한다(Lindbeck[1997]).

최근 컨설팅 회사인 McKinsey도 유사한 맥락에서 스웨덴의 경제적 성과에 대해 회의적인 견해를 피력한 바 있는데, 이들에 의하면 실질적인 실업률은 공식적 실업

[그림 Ⅳ-11] 스웨덴과 우리나라의 1인당 국민소득(GNI)



주: 1인당 국민소득(GNI)은 PPP 기준. OECD 평균은 체코공화국, 헝가리, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아공화국, 터키를 제외한 24개국의 단순평균. ( ) 안은 24개국 중의 순위.
자료: OECD, *OECD Factbook 2006*, 2006.

27) 반면 고용보호는 임시직을 증가시키는 한편 거시경제적 충격과의 상호작용을 통해 총고용에 간접적인 영향을 미치는 것으로 나타난다.

률을 훨씬 초과한다(McKinsey Global Institute[2006]). 2004년의 경우 공식적 실업자 수는 23만 9천명이었으나 직업훈련 등 적극적 노동시장정책 사업에 참여하고 있는 10만 6천명을 포함하면 실업자 수가 34만 5천명으로 44% 증가한다. 그 외에 잠재적 실업자, 불완전 고용 등을 포함하면 실업자가 83만 2천명에 달한다는 것이다.

또 전체 취업자 가운데 공공부문 취업자의 비중이 30%를 넘어섬에 따라 고용구조 역시 취약하다. 1997년 현재 노령연금 및 기타 사회보장 수혜자는 287만 8천명이고 공공부문 취업자는 113만 9천명으로서 이들의 합 401만 7천명은 민간부문 취업자 242만 8천명의 1.65배에 달한다(표 Ⅳ-7). 이 비율은 1970년 0.84에서 1997년 1.65에 이르기까지 계속 상승해 왔다. 사회보장 수혜자 및 공공부문 취업자의 지속적 증가가 앞으로도 가능할지에 대해 의문이 제기된다.

사회서비스를 주장하는 사람들이 나열하는 공공 사회서비스의 성장친화적 특성 가운데 일부는 설득력이 있지만 일부는 그렇지 않다. 설득력이 없는 것들을 꼽아보면, 첫째 사회서비스가 늘어난다고 하여 자동적으로 일자리가 창출될 것으로 기대하기 어렵다. 예를 들어, 공공 보육서비스를 확충하더라도 여성노동력의 공급이 늘어나리라는 보장은 없는데, 서비스가격이 저렴해짐에 따라 소득효과로 인해 오히려 공급

〈표 Ⅳ-7〉 스웨덴의 노령연금 및 기타 사회보장 수혜자와 취업자

(단위: 천명)

	1970	1980	1990	1997
Ⅰ. 노령연금 수급자	947	1,362	1,533	1,592
Ⅱ. 근로연령층의 사회보장 수혜자	606	835	1,009	1,286
a) 장애연금	188	281	354	423
b) 실업보험	59	84	69	342
c) 적극적 노동시장정책	69	121	140	269
d) 질병급여	262	274	289	129
e) 가족급여	28	75	157	123
Ⅲ. 취업자	3,529	3,736	3,968	3,567
a) 공공부문	766	1,183	1,298	1,139
b) 민간부문	2,763	2,553	2,670	2,428
계(Ⅰ+Ⅱ+Ⅲ)	5,082	5,933	6,510	6,445
지 표				
취업자 대비 비취업자[(Ⅰ+Ⅱ)/Ⅲ]	0.44	0.59	0.64	0.81
근로연령층의 비취업자[Ⅱ/Ⅲ]	0.17	0.22	0.25	0.36
민간부문에 대한 총부담[(Ⅰ+Ⅱ+Ⅲa)/Ⅲb]	0.84	1.32	1.44	1.65

자료: OECD(1999b), p.109.

이 줄어들 수도 있다.[28] 또 여성노동력의 공급이 늘어나더라도 이에 상응하여 민간부문에서 수요가 늘어나지 않는다면 여성고용이 늘어날 수 없고 단지 여성실업만 늘어나게 된다.[29] 둘째, 공공 사회서비스가 규모의 경제를 달성할 수 있다는 주장도 근거가 극히 미약하다. 서비스의 질적 수준을 유지하면서 한 사람 또는 한 기관에서 담당할 수 있는 아동의 수는 제한되어 있기 때문이다. 셋째, 아동교육 및 보건의료가 가치재로서의 성격을 갖는다 하더라도 반드시 공공부문에서 직접 서비스를 제공해야 할 이유는 없다. 민간기관에 재정을 지원하거나 부모에게 바우처(voucher)를 지급하여 민간부문에서 서비스를 공급하도록 할 수 있다. 넷째, 개별 사업의 성과에 대해서도 엄밀한 검증이 필요하다. 예를 들어, 스웨덴에서는 적극적 노동시장정책 지출이 매우 많은데, 이것이 고용률 상승이나 실업률 하락에 큰 역할을 했다는 증거는 많지 않다(Calmfors, Forslund, and Hemström[2001]). 보다 일반적으로 거시자료를 분석한 결과에 의하면 적극적 노동시장정책에 대한 재정지출은 실업률을 낮추는 효과가 있는 것으로 보이지만, 미시자료를 이용한 분석결과에 의하면 개별사업의 구체적 형태에 따라 성과에 큰 차이가 나타난다(OECD[2006], pp.71～72).

결국 사회서비스의 성장친화적 특성 가운데 설득력이 있는 것은, 첫째 보육・교육・고용・보건의료 등의 사회서비스가 인적자본에 대한 투자효과를 지닌다는 점과, 둘째 적극적 노동시장정책과 같은 고용보장서비스가 산업구조조정에 도움을 준다는 점이다. 이 두 가지는 본고의 앞 부분에서도 언급한 바 있다.

이런 논의를 종합할 때 사회서비스가 경제성장에 기여할 수 있다 하더라도 그 기여도를 과대평가해서는 안 되는 것으로 판단된다. 또 공급체계 역시 공공과 민간으로 다원화하고 양자의 역할을 분담하는 등의 방법을 찾아보아야 한다. 스웨덴에서처럼 모든 공급을 공공에서 담당함에 따라 공공부문이 비대해지는 것이 반드시 바람직한가에 대해서도 재고할 필요가 있다. 스웨덴에서조차 다음에 설명하듯이 민간부문의 역할이 강화되고 있는 추세이다.

본 소절의 내용을 요약하면, 인과관계에 대한 엄밀한 분석이 불가능한 이상 어느 사회모형 또는 복지유형이 가장 바람직한가에 대해 명확한 해답을 찾기는 어려운 것으로 보인다. 단지 나라에 따라 재분배정책의 범위와 방식이 다르다는 점을 강조할 수 있을 뿐이다. 가치재로서 재분배정책의 적정성에 대한 인식은 시대에 따라 또 나

28) 예를 들어, 독일에서는 장기요양제도를 도입하면서 노인들이 공식적 수발서비스(formal care service) 대신 현금급여를 선택할 수 있도록 하였다. 공식적 수발서비스와 현금급여의 조합도 선택할 수 있다. 장기요양제도는 가족들이 노인을 수발해야 하는 부담을 줄여 이들의 노동공급을 늘릴 것으로 기대되었다. 또 현금급여는 가족・친지 등의 비공식적 수발인(informal carer)에게 금전적 유인을 주기 위함이었다. 그러나 높은 수준의 현금급여로 인해 가족・친지 가운데 노동시장에서 탈퇴하는 사람들이 나타났다(Aust and Bönker[2004], p.40). 보육서비스의 경우, 노동공급에 대한 효과를 기대하기 위해서는 스웨덴에서처럼 근로여성에게만 육아지원을 제공하는 방안을 생각할 수 있다.

29) 노동공급이 늘어날 때 자동적으로 노동수요도 늘어난다면 현실에서 실업은 존재하지 않을 것이다.

라에 따라 다르기 때문에 일률적인 평가가 어렵다. 심층평가에 있어 평가자는 시대별·국가별 차이를 고려하여 해당사업의 적절성 또는 부적절성에 대한 합리적 근거를 찾아야 할 것이다.

바. 경제사회여건의 변화

앞에서 복지국가의 네 가지 발전단계를 살펴본 바 있다. 최근에는 재분배정책에 있어 각국에서 적지 않은 방향전환이 이루어지고 있다. 폐쇄적인 경제 내에서 완전고용을 추구하면서 복지지출을 확대했던 전후 복지 패러다임은 최근 새로운 환경 속에서 점차 새로운 방향을 모색하고 있다. 이는 무엇보다도 1980년대 이후 일부 국가에서 성장둔화·고용감소 등을 겪으면서 재분배정책이 그 중요한 원인으로 지목되고 있기 때문이다. 또한 재정적자와 조세부담이 커져 재정의 지속 가능성에 대한 의문이 제기되고 있고, 비정형 가족의 증가와 같은 새로운 사회적 위험에 대처할 필요가 높아지고 있기 때문이다. 아래에서는 이러한 경제사회여건의 변화를 살펴보기로 한다.

1) 성장과 고용

연평균 경제성장률을 살펴보면, 제1차 석유파동 이후 많은 나라는 갑작스런 성장둔화를 경험하였다(표 Ⅳ-8). OECD 국가들의 연평균 성장률은 1960～73년 중 5.2%에서 1974～82년 중 2.2%로 하락하였으며 그 후 2～3%의 낮은 수준에 머물고 있다.

한 가지 특기할 사실은 일부 국가는 다른 국가보다 더 낮은 성장을 보이고 있다는 점이다. 1970년대까지 G-7 국가들 사이에 성장률 차이는 뚜렷하지 않았으며, 전반적으로 독일·프랑스·이탈리아의 성장률은 미국과 영국을 상회하였다. 그러나 1980년대에 이러한 순위가 역전되어 1990년대 이후에는 미국이 연평균 2.9%, 영국이 2.5% 내외, 캐나다가 2.8% 내외의 비교적 높은 성장률을 유지하고 있는 데 반해 독일·프랑스·이탈리아 등 유럽대륙 국가들은 연평균 1% 내외의 낮은 성장률을 보이고 있다.

경제활동참가율에서도 이러한 차이가 나타나고 있다. 미국·독일·프랑스·이탈리아를 비교해보면, 1970년대까지 남성 근로연령층(15～64세)의 경제활동참가율은 모든 나라에서 전반적으로 하락하는 모습을 보였다(그림 Ⅳ-12). 그러나 1980년대 들어 미국에서는 하락세가 멈추었던 데 반해 다른 나라에서는 하락세가 지속되어 현재는 미국이 85% 내외의 가장 높은 수준을 보이고 있으며 다른 나라는 미국보다 5%p(독일) 또는 10%p(프랑스·이탈리아) 낮은 수준을 보이고 있다.

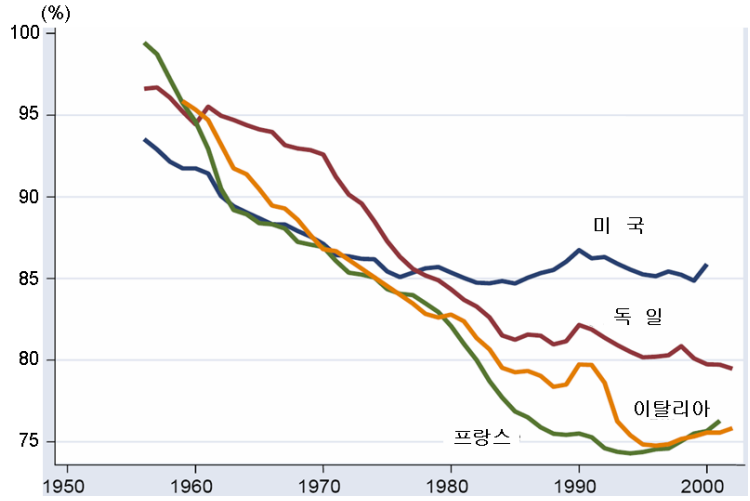
〈표 Ⅳ-8〉 G-7 국가의 연평균 경제성장률

(단위: %)

	미 국	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	캐나다	평 균[1)]
1960～73	4.0	9.6	4.3	5.4	5.2	3.2	5.5	5.2
1974～82	1.6	3.6	1.6	2.5	3.0	0.9	3.0	2.2
1983～90	3.4	4.3	2.9	2.5	2.7	3.3	3.6	3.4
1991～2001	2.9	1.3	1.8	1.9	1.6	2.3	2.7	2.5
2001～06	2.9	1.9	0.8	1.5	0.6	2.5	2.8	2.5

주: 1) OECD 평균.
자료: OECD, *Economic Outlook*, 각호.

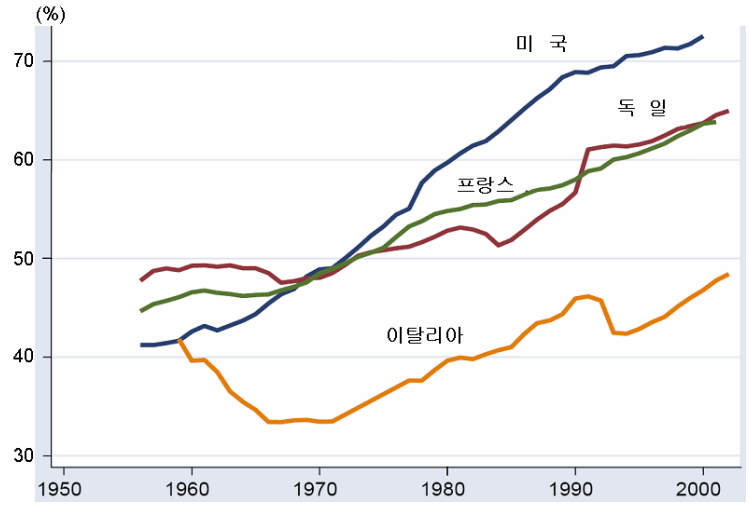
[그림 Ⅳ-12] 남성 근로연령층(15~64세)의 경제활동참가율



자료: Alesina, Glaeser, and Sacerdote(2005).

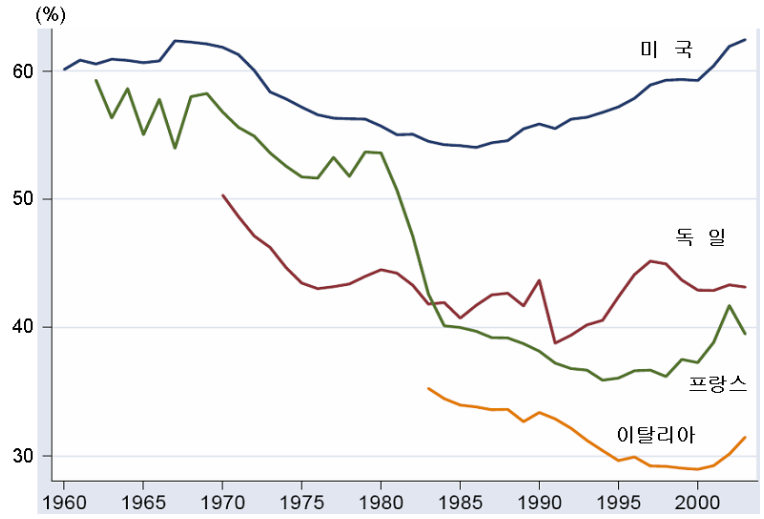
한편 여성 근로연령층의 경제활동참가율은 모든 나라에서 상승추세를 보이고 있는데, 여기에서도 미국이 가장 높은 수준을 보이고 있다(그림 Ⅳ-13). 고령층(55～64세)의 경제활동참가율에서는 미국과 다른 나라들 사이의 차이가 더 커서 현재에는 20%p 또는 그 이상의 격차를 보이고 있다(그림 Ⅳ-14).

[그림 Ⅳ-13] 여성 근로연령층(15~64세)의 경제활동참가율



자료: Alesina, Glaeser, and Sacerdote(2005).

[그림 Ⅳ-14] 고령층(55~64세)의 경제활동참가율



자료: Alesina, Glaeser, and Sacerdote(2005).

이처럼 1980년대 이후 성장률이나 경제활동참가율의 격차가 갑자기 커진 이유는 확실치 않다. 성장회계(growth accounting)에서는 성장률을 노동·자본·생산성 등의 여러 요인으로 분해하고 있는데, 이러한 분해는 성장의 일차적 결정요인(proximate

causes)만을 보여줄 뿐 근본요인은 밝혀주지 못한다. 예를 들어, 노동증가율이 높은 나라일수록 빨리 성장한다고 할 때, 왜 국가 간에 노동증가율이 차이를 보이는지에 대해서 설명하지 못하고 있다.[30] 최근 경제학계에서 각광을 받고 있는 제도주의적 접근(Acemoglu, Johnson, and Robinson[2001, 2004], Acemoglu and Johnson[2005], Beck, Demirgüç-Kunt, and Levine[2003])에서는 경제성장의 근원으로서 사유재산권 등의 경제제도에 주목하고 있다. 이러한 설명은 선진국과 후진국을 망라한 전세계 국가들의 오랜 기간에 걸친 평균적 성장률 차이를 설명하는 데 유용하다. 그러나 경제제도에 있어 큰 차이가 없는 선진국들의 성장률이 1970년대까지 별 차이를 보이지 않다가 1980년대 이후에 큰 차이를 보이고 있는 이유를 설명하는 데에는 별로 유용하지 못하다.

OECD(2003b)는 거시・산업・기업 데이터를 이용하여 각종 정부정책이 성장에 미치는 영향을 다각적으로 분석하고 있다. 분석결과에 의하면 안정적인 물가관리, 낮은 수준의 조세부담, 교육 및 연구개발(R&D)에 대한 투자, 노동시장과 상품시장의 규제완화, 금융시장의 발전 등이 성장에 기여하는 것으로 나타났다. 특히 노동시장 및 상품시장의 규제완화는 세계화 및 지식기반경제(knowledge-based economy)의 확산이 진전되는 가운데 국가경제가 유연하게 진화할 수 있는 여지를 넓혀 준다. 그러나 이러한 요인들이 1980년대 이후 국가 간의 성장률 차이를 모두 설명할 수 있는지, 아니면 일부만을 설명할 수 있는지는 불확실하다.

일부에서는 노동시장제도(노동조합 조직률, 임금협상 집중도 등)와 노동시장규제(고용보호 등)가 노동시장의 성과에 중요한 영향을 미친다는 연구결과를 제시한다(OECD[2006a], chapter 3; Calmfors and Driffill[1988]). 그러나 이러한 제도와 규제가 1980년대 이후 노동시장 성과의 차이를 어느 정도 설명할 수 있는지는 불확실하다. 또 왜 서로 다른 제도와 규제가 형성되었는지 설명할 필요도 있다.[31]

한편 재분배정책이 경제성장에 미치는 영향에 대해서는 앞에서 설명한 바 있다. 긍정적인 영향으로는 자본시장 실패의 교정, 보험기능의 수행, 경제개혁의 원활한 추진여건 제공, 사회통합 및 정치적 안정에 대한 기여 등을 들 수 있다. 반면 부정적 영향으로는 조세부담으로 인한 사중손실, 높은 복지혜택으로 인한 복지의존성, 재정지출 증가에 따른 구축효과 등을 들 수 있다. 이 가운데 부정적 영향이 긍정적 영향을

30) 이 점에 대해 Maddison(1987)은 “이러한 접근방법은 일차적 인과관계만을 다루고 있을 뿐이며, 보다 완벽한 이해를 위해서는 그 배경이 되는 제도, 이념, 정치사회적 갈등, 정책의 다양성, 전쟁과 같은 체제적 충격, 그리고 그 외의 역사적 사건을 들여다보아야 한다”고 말하고 있다(p.681).

31) 이와 관련하여 Alesina, Glaeser, and Sacerdote(2005)는 유럽대륙에서 노동시장규제가 강화된 배경으로 노동조합의 영향력을 꼽고 있다. 소비의 외부성으로 인해 많은 사람이 여가활동에 참여할수록 여가활동에 대한 개인적 편익이 증가하는데, 유럽대륙에서는 노동조합들이 노동시장규제를 통해 이러한 외부성의 문제를 해결하였다는 것이다.

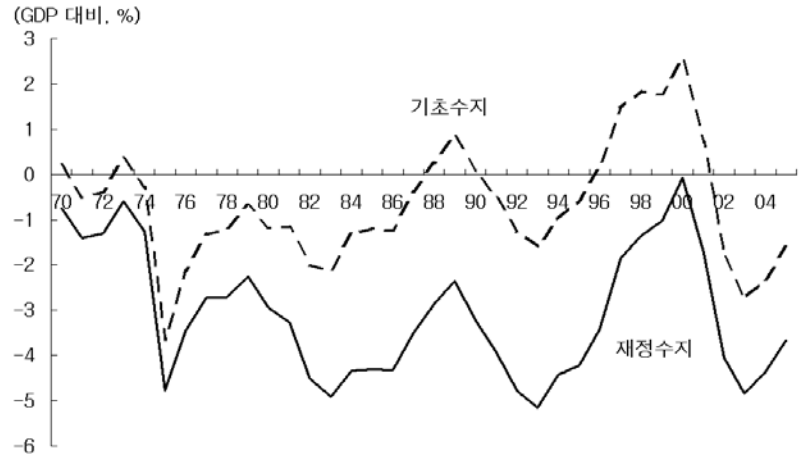
압도함에 따라 전반적으로 유럽대륙 국가들의 성장과 고용이 악화되었으며 제도개선이 수반되지 않는 이상 앞으로 더 악화될 것이라는 믿음이 확산되고 있다. 그러나 이 경우에도 재분배정책이 총체적으로 어느 정도의 악영향을 미쳤는지에 대해서는 불확실성이 존재한다. 성장과 고용에 영향을 미치는 요인은 수없이 많은데, 재분배정책이 다른 어떤 요인들보다 많은 영향을 미쳤다는 단정적 증거를 제시하기는 어렵다.

2) 재정적자와 조세부담

빠른 재정지출 증가와 이로 인한 조세부담 증가 및 정부부채 누적으로 재정의 지속 가능성이 심각한 위협을 받으면서 재분배정책을 재편할 필요성도 증가하고 있다. [그림 Ⅳ-15]에서 보는 것처럼 G-7 국가의 재정수지는 1970년대 전반까지 균형에서 크게 벗어나지 않았으나 제1차 석유파동 이후 급격히 악화되었다. 이는 당시의 거시경제적 충격을 일시적인 것으로 판단하여 확장적으로 재정을 운영한 결과이다. 그러나 이로 인해 재정수지는 급격히 악화되었고, 그 후 적자에서 벗어나지 못하고 있다. 기초수지와 재정수지의 차이는 순이자지출에 해당하는데, 양자 간에 큰 차이를 보이는 것은 정부부채가 1970년대 중반 이후 급증하였음을 의미한다. 2005년 말 현재 OECD 국가의 정부부채/GDP 비율은 평균 77%에 달한다(그림 Ⅳ-16).

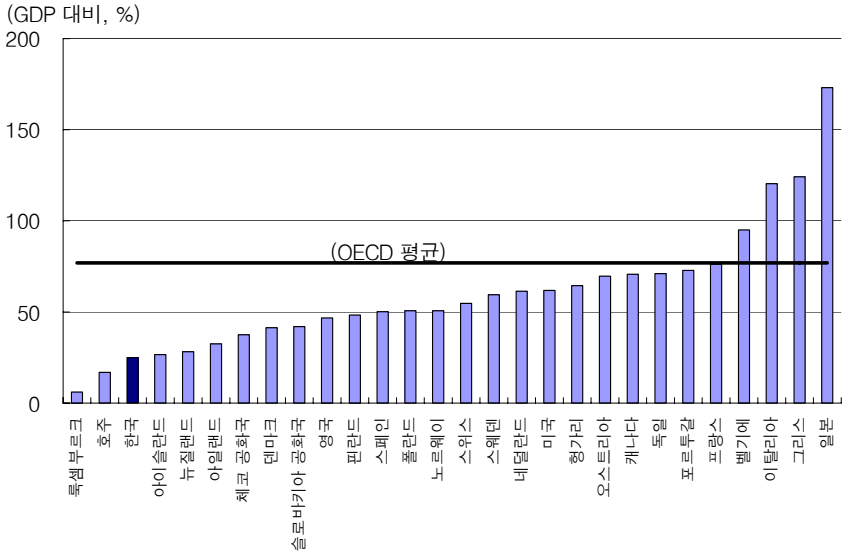
재정적자 증가와 정부부채 증가에 복지지출이 크게 기여하였음을 부인하기는 어렵다. 재정지출 증가의 대부분이 복지지출 증가에 기인하기 때문이다. 이처럼 재정지출이 증가하면서 조세부담도 상승하였다. 사회보장기여금을 포함한 조세부담은 1990년대까지 지속적으로 증가하여 EU 국가들의 평균 조세부담은 GDP의 약 40%에 달한

[그림 Ⅳ-15] G-7 국가의 일반정부 재정수지



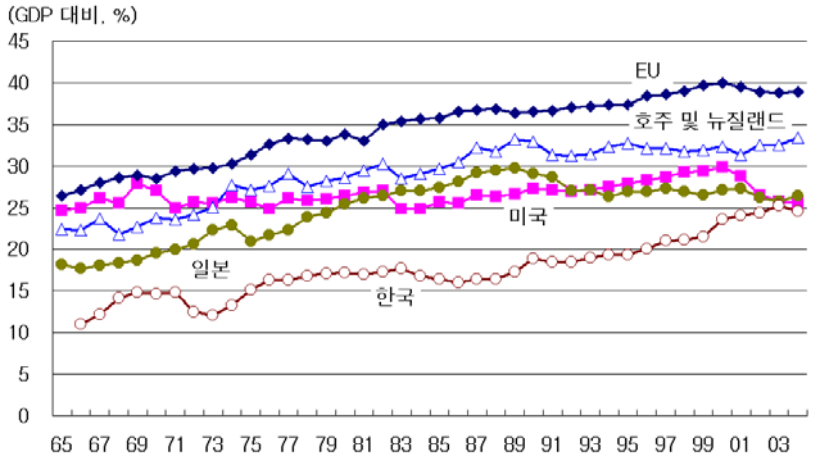
자료: OECD, *Economic Outlook*, 각호.

[그림 Ⅳ-16] OECD 국가의 일반정부 총부채(2005년 말)



자료: OECD, *Economic Outlook*, 각호.

[그림 Ⅳ-17] OECD 국가의 조세부담률

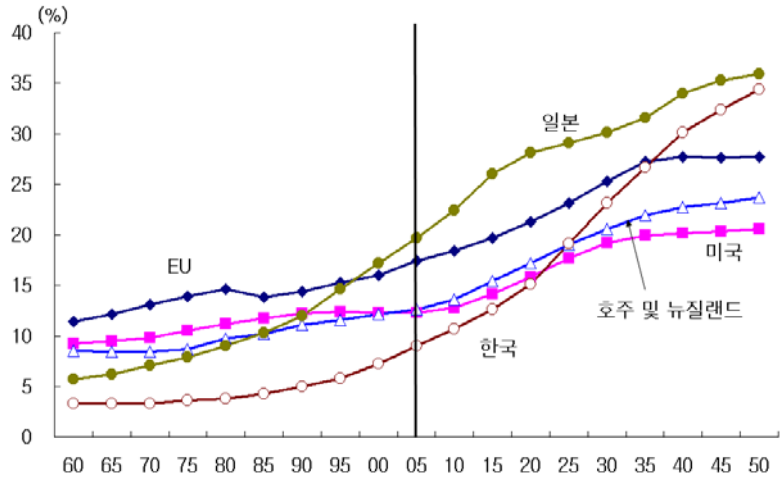


자료: OECD, *Economic Outlook*, 각호.

다(그림 Ⅳ-17). 미국과 일본은 조세부담률이 25% 정도이나 이는 상당 부분 재정적자에 기인하며, 이를 고려할 때 잠재적 조세부담은 이보다 높은 수준이라 말할 수 있다.

문제는 인구고령화로 인해 연금과 의료를 중심으로 복지지출이 더 늘어난다는 데

[그림 Ⅳ-18] 노인인구(65세 이상)의 비중



자료: United Nations(http://esa.un.org).

있다. 인구고령화는 우리나라의 경우 특히 빠르게 진행될 것으로 보이지만, 미국, 일본, EU 등 모든 나라에서 나타날 것으로 전망된다(그림 Ⅳ-18). 현재의 사회보장제도가 유지되는 한, 인구고령화는 재정적자·정부부채·조세부담을 더 증가시키는 중요한 요인이 될 것이다.

3) 새로운 사회적 위험

앞에서 보았듯이 1980년대 이후 미국과 유럽대륙 국가들 사이에는 성장률 격차와 노동시장참가율 등 노동시장 성과의 격차가 커지고 있다. 왜 이런 격차가 발생하고 있는지에 대해 여러 가지 설명이 제공되고 있지만 불확실성이 아직 많이 남아 있다. 이러한 설명 가운데 특히 주목을 받고 있는 것은 재분배정책과 노동시장정책 등 사회정책이 성장과 고용에 상당히 큰 영향을 미쳤다는 것이다. 유럽 각국에서는 이 가설이 폭넓은 지지를 받으면서 사회정책을 성장친화적으로 개편해야 한다는 믿음이 확산되고 있다.

이미 1990년대 초에 Jessop(1993)은 슘페터적 근로복지국가(Schumpeterian workfare state)를 주창한 바 있다. 그에 의하면 슘페터적 근로복지국가의 목표는 공급측면의 개입을 통해 상품·공정·조직·시장의 혁신을 촉진하고 개방경제의 구조적 경쟁력을 강화하는 것, 그리고 사회정책을 노동시장 유연성 제고 및 구조적 경쟁력 강화의 요구에 종속시키는 것이다(p.9). 이처럼 후기산업사회(post-industrial society)의 요구에 맞추어 공급측면의 경쟁력 강화를 강조한다는 점에서 슘페터적 근로복지국가는 산업

사회를 배경으로 수요측면의 관리를 강조하였던 케인즈적 복지국가(Keynesian welfare state)와 대비된다. 그는 전통적인 케인즈적 복지국가의 정책 패러다임이 임종단계에 있다(p.29)고 진단한다.

경제의 유연성 제고에 도움을 주는 방향으로 사회정책을 개편해야 한다는 주장은 앞에서 언급한 Sapir(2005)나 안상훈(2006)에서도 찾아볼 수 있다. 이들은 모두 전통적인 복지국가, 즉 대륙형 및 남유럽형의 복지국가를 반대하고 있다. 단지 Sapir (2005)가 논의의 초점을 효율성에 맞추는 데 반해 안상훈(2006) 및 그 외 사회복지학계에서는 사회정책 개편으로 인한 형평성 저하의 가능성을 더 우려하는 차이가 있을 뿐이다. 이에 따라 전자는 영미형과 북유럽형을 동일하게 선호하나 후자는 영미형보다 북유럽형을 더 강하게 선호하고 있다.

북유럽형 복지국가에 대한 선호는 최근 제기되고 있는 '새로운 사회적 위험과 새로운 복지국가(new risks, new welfare)'의 논의에서도 나타난다(Taylor-Gooby[2004], 문진영・이상은[2006] 등). 여기에서 새로운 위험이란 여성의 경제활동참가 증가, 교육격차가 고용 가능성에 미치는 영향의 증가, 비정규직 근로의 증가, 노인인구의 증가, 비정형 가구의 증가 등을 말한다. 전통적인 복지국가에서는 제조업 중심의 안정된 산업구조하에서 취업자의 대부분은 정규직 근로자였으며, 가족 안에서는 남편이 일하고 부인은 가사에 전념하는 형태의 분업이 이루어졌다. 그러나 경제의 서비스화에 따라 비정형 근로가 증가하고, 세계화의 진전 및 지식기반경제의 확산에 따라 고용안정성이 감소하고 있다. 또 여성의 경제・사회적 지위가 향상되면서 여성근로자 증가, 이혼율 상승 등의 문제가 나타나고 있다. 반면 노인인구가 증가하면서 이들을 돌보아야 할 가족의 부담은 늘어나고 있다.

이러한 새로운 위험에 대처하여 복지국가는 기능을 재편해야 한다는 것이 이들의 주장이다. 예를 들어, 문진영・이상은(2006)은 전통적 복지(welfare), 근로복지(workfare), 교육복지(learnfare)의 3대 축을 제시하고 있다. 이들은 이 방향으로 재분배정책의 초점이 맞추어진 국가를 사회투자국가(social investment state)라 부르고 있다. 이들은 육아・교육・의료・양로・고용서비스 등에 대한 투자를 통해 새로운 사회적 위험에 대처해야 한다고 주장하는데, 이러한 주장은 앞서 언급한 안상훈(2006)의 주장과 일치한다. 물론 앞서 설명한 것처럼 과연 이런 투자가 기대하는 효과를 거둘 수 있는지, 또 그 이전에 새로운 사회적 위험이라는 것이 실제로 존재하는 것이며 과거보다 얼마나 더 커졌는지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 또 이들이 모범사례로 꼽고 있는 북유럽의 경제적 성과가 사회투자와 어떤 인과관계를 맺고 있는지도 불확실하다.

사회투자국가든 슘페터적 근로복지국가든 기본방향은 기회 균등, 개인책임 강조 등의 관점에서 다음에 설명하는 최근의 해외동향과 대개 일치한다. 그러나 아직 논

리적으로 충분히 가다듬어지지 않은 면이 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 전통적 복지를 그대로 모두 수용하고 여기에 근로복지와 교육복지를 단순히 추가한다는 것인지, 아니면 전통적 복지 가운데 보다 강조되어야 할 부분이 있고 축소·폐기될 부분이 있다는 것인지 분명치 않다. 기회균등에 대한 초점은 전통적 복지와 상충되는 면을 분명히 갖기 때문이다. 또 사회투자국가의 구체적인 작동방법(modus operandi)에 있어 민간과의 역할분담 확대, 시장형 기제의 도입 등에 대해 반감을 표시하고 정부가 직접 서비스를 공급해야 한다고 강조하는 것도 이들의 특징이다.

사. 최근의 해외동향

앞에서 설명한 경제사회 여건변화에 대응하여 많은 나라에서는 경제효율성의 증진, 재정건전성의 확보, 새로운 복지수요의 충족 등을 목표로 삼아 한계세율 인하, 소득보장 축소, 근로촉진복지 강화, 민간과의 역할분담 확대, 시장형 기제 도입 등을 추진하고 있다.

1) 한계세율 인하와 과세기반 확충

선진 각국은 높은 세율이 경제유인에 미치는 부정적 영향을 줄이기 위해 개인소득세 및 법인소득세의 세율을 계속 낮추고 있다. 미국에서는 1986년 당시 50%에 이르던 개인소득세 최고한계세율이 1990년에 28%로 낮아졌으며,[32] 법인세율은 46%에서 34%로 낮아졌다. 또 개인소득세 세율은 14개에서 2개로 줄어들었다(표 Ⅳ-9).

이러한 세율인하로 세수가 감소하는 것을 막기 위해 각국은 조세기반(tax base)을 확충하는 데 많은 노력을 기울였다. 개인소득세에 있어서는 자본이득과 부가급여에 대한 과세를 강화하였고 주택이자 등의 조세감면 대상을 축소하였다. 이로 인해 전체 소득세 세수와 누진성에는 별 영향이 없었다. 마찬가지로 법인소득세에 있어서도 감가상각공제 등을 축소함으로써 법인세 세수는 크게 변하지 않았다(Devereux, Griffith, and Klemm[2002], Griffith and Klemm[2004]). 한편 프랑스·이탈리아·호주 등의 나라는 1980년대 중 조세지출규모를 추정하여 발표하기 시작하였는데, 이것 역시 조세지출에 대한 통제를 강화하여 세제의 효율성과 형평성을 높이고 조세기반을 확대하기 위한 것이다.

32) 중앙정부와 지방정부를 포함한 총세율의 추이를 살펴보는 것이 바람직하나, OECD는 국가별 총세율 자료를 2000년 이후부터 제공하고 있어 자료를 구할 수 없었다.

〈표 Ⅳ-9〉 G-7 국가와 우리나라의 중앙정부 세율 변화

(단위: %)

세 목	연 도	미 국	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	캐나다	한 국
개인	1986	50(14)	70(15)	56(..)	65(12)	62(9)	60(6)	34(10)	55(16)
소득세	1990	28 (2)	50 (5)	53(..)	57(12)	50(7)	40(2)	29 (3)	50 (8)
최고	1995	39.6(5)	50 (5)	53(..)	56.8(6)	51(7)	40(3)	31.3(4)	45 (6)
한계	2000	39.6(5)	37 (4)	51(2)		45(5)	40(3)	29 (3)	40 (4)
세율	2005	35 (6)		42(2)		43(3)	40(3)	29 (4)	35 (4)
법인세 기본 세율	1986	46	43	56	45	3636	35	36	30
	1990	34	38	50	42	36	34	29	34
	1995	35	38	45	33	37	33	29	28
	2000	35	30	40	33.33	33	30	28	28
	2005	35	30	25	33.33		30	21	25

주: ( ) 안은 영(0)보다 큰 세율을 적용받는 소득계층의 수.
자료: 고영선(2005).

1980년대와 달리 1990년대에 들어와서는 세율인하 추세가 정체되거나 부분적으로 역전되는 모습을 보였다. 이는 1980년대 말에 크게 개선되었던 재정적자가 1990년대에 다시 악화되기 시작하자 이를 해결하기 위한 수단으로 재정긴축과 더불어 세수증대에 의존하지 않을 수 없었기 때문이다.

그러나 2000년을 전후하여 다시 각국은 세율인하를 추진하기 시작하였다(European Commission[2000]). 대부분의 국가들은 저소득층을 중심으로 사회보장세 및 개인소득세를 인하하고 있다. 법인세 및 자본과세도 전반적으로 인하하는 추세이며, 소비세의 경우 노동집약적 서비스에 대한 부가가치세를 인하하고 있다.[33] 반면 사회보장세 인하 등으로 인한 세수감소를 상쇄하기 위해 일부 국가는 에너지세 및 환경세를 인상하였다.

한편 GDP 대비 항목별 세수의 추이를 살펴보면 개인소득세는 1970년대 중반 이후 약 10%에 달하였으며 다소 감소하는 추세임을 알 수 있다(표 Ⅳ-10). 반면 법인소득세와 사회보장기여금은 증가하는 추세를 보였으며 2002년에는 각각 3.4% 및 9.3%에 달하였다.

33) 유럽에서 저임의 노동집약적인 서비스의 고용이 낮은 것은 높은 세율에 기인한다는 주장이 제기되고 있다. 이에 대한 논의는 Alesina, Glaeser, and Sacerdote(2005), Freeman and Schettkat(2005) 등을 참조.

〈표 Ⅳ-10〉 OECD 국가의 항목별 세수비중

(단위: GDP 대비, %)

세 목	OECD 평균					한 국
	1965	1975	1985	1995	2003	2003
개인소득세	7.0	9.6	10.4	9.9	9.4	3.2
법인소득세	2.2	2.2	2.7	2.8	3.4	3.9
사회보장기여금	4.4	6.6	7.7	8.5	8.4	5.0
봉급세(payroll taxes)	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.1
재 산 세	1.9	1.8	1.7	1.8	1.9	3.0
일반소비세	3.8	4.6	5.5	6.3	6.9	4.6
특정소비세	5.8	4.8	4.9	4.4	4.0	4.5
기 타	0.1	0.1	0.0	0.7	0.8	1.0
계	25.8	30.3	33.5	35.7	36.3	25.3

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2006.

일반소비세 역시 부가가치세의 도입과 더불어 증가하는 추세를 보였다. 부가가치세는 1968～73년 중 유럽 14개 국가에 도입되었고, 그 후에도 지속적으로 도입되어 현재는 미국을 제외한 전체 OECD 국가에 도입되어 있다. 부가가치세율은 계속 상승해 왔는데, 부가가치세를 도입한 OECD 국가들의 최소세율 평균은 12.5%였으나 2003년 현재는 세율이 평균 17.8%에 이르고 있다. 일반소비세와 달리 기타 재화 및 용역세는 감소하고 있으나 일반소비세의 확대로 양자를 합친 전체 소비세의 규모는 1980년대 이후 10.5% 내외를 유지하고 있다.

2) 소득보장의 감소

각국 정부는 경제상황의 변화로 과거 정부가 보장했던 급여수준을 유지하기 어려워졌다. 많은 국가에서는 질병・사고・실업 등의 경우에 받게 되는 소득의 대체율이 1970년대 중반까지 단조증가를 보이다가 이후 크게 하락하는 것을 관찰할 수 있다(표 Ⅳ-11). 또한 취약계층 1인당 복지지출의 증가율은 과거에 비해 현저히 감소한 것으로 나타난다. <표 Ⅳ-12>는 빈곤인구 1인당 복지지출이 1인당 실질 GDP에 크게 못 미치는 속도로 증가하였음을 보여준다. 그리고 <표 Ⅳ-13>은 고령 및 실업인구 1인당 복지지출의 증가율이 1980년대 이후 크게 하락했음을 보여준다. <참고 1>은 하나의 예로서 스웨덴에서 소득보장 수준이 어떻게 변해 왔는지 설명하고 있다.

〈표 Ⅳ-11〉 소득대체율의 변화[1)]

(단위: %, %p)

국 가	질 병		재 해		실 업	
	초기수준	감소율	초기수준	감소율	초기수준	감소율
호 주	48.4	-10.1[2)]	-	-	48.4	-10.1[2)]
캐 나 다	62.9	-15.4[2)]	-	-	72.7	-13.1[2)]
덴 마 크	74.7	-21.4[3)]	74.7	-21.4[3)]	81.9	-24.5[2)]
아일랜드	56.3	-33.5[4)]	64.0	-31.5[4)]	56.3	-34.9[4)]
네덜란드	84.7	-14.7[3)]	84.7	-14.7[3)]	81.6	-13.2[3)]
뉴질랜드	57.5	-34.7[4)]	94.3	-16.0[2)]	57.5	-25.0[2)]
스 위 스	77.4	0.0	80.3	0.0	55.7	0.0
영 국	63.4	-43.1[2)]	71.6	-51.3[2)]	63.4	-39.9[2)]
미 국	-	-	-	-	59.8	-12.8[2)]
오스트리아	99.2	-4.6[4)]	100.0	-3.4[4)]	47.4	-10.1[4)]
벨 기 에	91.9	-9.3[2)]	100.0	-3.7[2)]	76.0	-28.1[3)]
프 랑 스	55.7	-6.8[2)]	66.8	0.0	41.1	-7.2[4)]
독 일	100.0	0.0	100.0	0.0	74.3	-6.4[2)]
이탈리아	68.1	0.0	74.1	0.0	66.8	-23.8[3)]
일 본	68.9	0.0	68.9	0.0	67.1	-1.0[4)]
핀 란 드	86.1	-10.3[5)]	100.0	0.0	59.1	-5.0[5)]
노르웨이	55.0	0.0	55.0	0.0	73.5	-10.0[2)]
스 웨 덴	90.3	-13.8[4)]	92.6	-21.8[4)]	77.1	-7.3[5)]

주: 1) '초기수준'은 1975년의 소득대체율을, '감소율'은 1995년과 그 이전 최고치 사이의 차이를 의미.
2) 1975년. 3) 1980년. 4) 1985년. 5) 1990년.

자료: Korpi and Palme(2003).

〈표 Ⅳ-12〉 빈곤인구 1인당 복지지출과 1인당 실질 GDP의 연평균 증가율

(단위: %)

국 가	빈곤인구 1인당 복지지출	1인당 실질 GDP
스웨덴(1981～92)	0.66	1.02
독 일(1978～89)	0.87	2.11
영 국(1979～91)	1.63	1.87
미 국(1979～91)	0.81	1.23

주: 빈곤인구는 중위소득의 40% 이하에 해당하는 가구의 인구.

자료: Clayton and Pontusson(1998).

〈표 Ⅳ-13〉 고령 및 실업인구 1인당 복지지출의 연평균 증가율

(단위: %)

국 가	1960～80	1980～93
스 웨 덴	5.68	0.79
독 일	2.65	0.53
영 국	3.08	2.48
미 국	4.30	2.09

자료: Clayton and Pontusson(1998).

〈참고 1〉 스웨덴 사회보험제도의 변천

□ 1950년대

○ 1950년대 후반에 공공 사회보험의 일환으로 모든 국민이 가입하는 소득비례 노령연금(ATP) 도입

□ 1960년대: 범위 및 적용대상 확대

○ 장애급여 및 질병급여: 장애급여의 소득조사 폐지(1962년), 질병급여의 수급기간 상한 폐지(1963년), 질병급여 대기일수를 4일에서 1일로 단축하고 소득대체율은 실제소득의 약 80%로 조정(1967년)

○ 실업보험: 급여 수급기간을 130일에서 150일로 연장(1964년)

○ 기초노령연금에 대해 소득조사에 따른 보조지원(supplement) 제공(1969년)

□ 1970년대: 점증하는 노동시장의 불균형에 대응

○ 1970년대 중반 이후 지역 간 노동시장상황의 불균형 심화와 전반적 성장둔화에 대응하여 사회보험체계를 일부 조정

- 고령근로자(초기 63세 이상 → 이후 60세 이상)를 위한 장애연금 수급기준에 지역의 노동시장상황을 포함(1970년), 이후 노동시장상황만으로도 장애연금 수급가능(1972년)
- 55세 미만 근로자의 실업급여 수급기간을 150일에서 300일로 연장하고 55세 이상의 경우 450일로 연장하는 한편, 실업급여 수급자격이 없는 근로자를 위해 현금이전(KAS) 도입(1974년)
- 60세 이상 근로자를 위한 부분연금(part-time pension)을 도입(1976년), 소득대체율은 65%(1981～87년 중에는 50%로 인하)

○ 전반적인 복지혜택 확대

- 은퇴연령을 67세에서 65세로 인하(1976년)

- 아버지에게 출산휴가 허용(1974년), 노령연금 수급자에 비해 장애연금 수급자의 기초연금 보조지원을 두 배로 인상(1976년), 급여 또는 연금수급 기준으로서 산업재해의 범위를 대폭 확장(1977년)

○ 근로소득과 사회보장소득(질병급여·실업급여 등)에 대해 동일한 조세 부과
- 소득대체율을 90%로 인상하였으나 조세부과로 실질적인 인상은 없었음.

□ 1980년대: 복지혜택 확대 지속

○ 1980년대에는 가족정책의 수단으로 사회보험을 활용하기 시작
- 출산수당은 출산간격이 작을수록 증가(1980년), 3번째 이상 자녀에 대한 아동수당 인상(1982년)

○ 단기 소득상실 보상정책의 초점은 피보험자의 自家危險(own-account risk)을 덜 중요시하는 방향으로 전환
- 질병급여의 대기기간 폐지, 모든 적극적 노동시장정책 참여자에 대해 실업급여 수급자격 부여(1987년), 실업급여의 소득대체율을 90%로 인상(1989년), 5일의 대기기간 폐지

□ 1990년대: 재정적자에 직면하여 사회보험 혜택 축소

○ 1990/91년의 조세개혁 당시 아동수당과 주거수당을 확대하여 분배적 중립성을 유지

○ 그 후에는 사회지출의 증가를 막는 한편 지나치게 높은 혜택으로 인한 잘못된 유인을 교정하기 위한 여러 조치 시행
- 질병급여의 소득대체율은 첫 3일간 65%, 다음 6일간 80%, 그 후 90%로 조정(1991년), 고용주가 첫 두 주 동안 질병임금을 지급할 의무 신설(1992년), 1일의 질병급여 대기기간을 도입하고 1년 초과 질병휴가에 대한 소득대체율을 70%로 인하(1993년)
- 1991년 이후 노동시장상황만으로는 장애급여를 받을 수 없도록 하였으며 1997년 이후에는 노동시장상황을 장애급여 수급기준에서 제외
- 실업급여 소득대체율을 80%로 인하하고 6일의 대기기간 신설(1993년), 산업재해연금의 수급기준을 대폭 강화
- 부분연금의 소득대체율을 55%로 인하하고 수급개시연령을 61세로 인상(1994년)

○ 1996년 모든 사회보험의 소득대체율을 75%로 인하함으로써 일련의 혜택축소를 종결, 1998년에는 소득대체율을 80%로 인상

○ 확정급여체제에서 확정기여체제로 노령연금제도를 대폭 개편

자료: OECD(1999b).

3) 근로촉진복지(workfare)의 강화

지난 10년간 OECD 국가들의 고용 및 복지정책에서 나타난 가장 뚜렷한 변화 중의 하나는 근로연령층의 복지수혜자들에게 근로활성화(activation)의 원칙을 적용하는 경우가 많아졌다는 것이다(OECD[2006a], chapter 3). 이는 정부와 개인 상호 간의 의무를 강조함으로써 재정부담의 증가와 노동공급의 감소에 대처하는 데 목적이 있다(Dingeldey[2005]). 즉, 정부는 고용을 보장할 의무를, 개인은 일할 의무를 가진다.

먼저 정부의 의무를 살펴보면, 정부는 고용증진을 위한 각종 서비스의 제공을 담당한다. 또 노동시장의 원활한 작동을 가로막는 모든 규제들을 철폐하고 근로유인을 저해할 가능성이 있는 요소들을 제거함으로써 근로를 활성화한다. 이와 함께 고용가능성을 높이기 위한 기반을 갖추고 있는데, 양성평등적 고용을 위한 육아인프라를 그러한 예로 들 수 있다. 그리고 나아가 노동시장정책과 여타 부문 정책 간의 조화와 협조체계를 구축하여 근로친화적 환경을 만들고 있다.

다음으로 개인의 의무를 살펴보면, 복지수혜자의 자격에 큰 변화가 있었다. 과거 이전지출이 무조건적인 권리로서 의무조항을 수반하지 않았던 것과 달리, 현재의 근로촉진복지정책에서는 복지혜택이 의무조항과 연계되어 실업자 및 기타 복지수혜자로 하여금 노동시장에 재진입하도록 압력을 행사한다. 이때 노동시장 재진입을 위한 강제수단으로는 주로 급여축소, 자격강화 등이 사용된다.

이러한 근로촉진복지정책은 형평을 강조하는 데에서 벗어나 기회의 균등을 강조하는 방향으로 선회한다는 의미에서 사회정책을 떠받치는 철학의 변화를 나타낸다. 또한 고용정책에 있어서는 수요관리를 중시하던 과거 복지국가 정책과 달리 생산측면을 강조하고 노동시장 유연화를 통한 일자리창출을 목표로 한다는 점에서 차이를 갖는다.

근로촉진복지정책의 내용을 살펴보면, 무엇보다도 실업보험에 있어 구직유인을 강화하였다. 많은 나라에서 소득대체율을 낮추거나 수급기간을 단축하였으며, 당국이 제시한 직장을 실업자가 거부할 권한을 축소하였다. 일부 국가에서는 실업자가 당초의 실업급여 수급기간이 끝난 후 직업훈련에 등록하면 수급기간을 연장시켜 주는 제도를 폐지하고, 실업급여 수급 이전의 대기기간을 도입하기도 하였다. 또 재취업 후에도 일정 기간 동안 실업급여를 일부 수급할 수 있도록 하는 나라도 있다.

근로촉진복지정책의 일환으로서 많은 나라에서 근로장려세제를 활용하고 있다. 그 효시로는 미국의 EITC(Earned Income Tax Credit)를 들 수 있는데, EITC는 1975년에 처음 도입된 후 1990년대에 대폭 확대되었다(Pearson and Scarpetta[2000]). 유럽에서는 영국(1988년)과 아일랜드(1990년대 초)가 처음으로 이를 도입하였고, 그 외에 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 독일, 핀란드, 이탈리아도 이를 도입하였다. 그러나 미국, 영

국, 아일랜드에 비해 이들 나라에서 근로장려세제의 규모는 작은 편이다(Immervoll, Kleven, Kreiner, and Saez[2005]).

적극적 노동시장정책에 있어서도 단순히 재정지출을 늘리는 것보다 근로활성화를 강화하는 데 초점을 맞추고 있다. 많은 나라에서는 개인의 특성에 따라 취업상담・직업훈련 등 여러 서비스를 조합하여 제공하는 프로파일링(profiling) 제도를 강화하였으며, 실업급여 수급조건으로서 적극적 구직활동의 의무 등을 부과하고 있다. 특히 실업 초기에 적극적 노동시장정책에 적극 참여하도록 함으로써 직업능력이나 근로의지가 유지되도록 하고 있다. 또 사회보장 급여지급을 담당하는 기구와 고용안정서비스를 제공하는 기구 사이의 협조체계를 강화하거나 통합하는 나라도 늘어나고 있다. 호주・네덜란드 등에서는 고용안정서비스에 있어 민간의 참여를 확대하였다.

편부모 가정 지원, 질병급여, 장애급여 등 통상적으로 근로의무가 부과되지 않는 복지혜택에 있어서도 근로의무를 도입하는 경우가 많아지고 있다. 편부모 가정의 대부분에 대해 근로의무를 강화하거나, 양부모 가정에 대해 가장의 배우자에게 근로의무를 부과하고 있다. 네덜란드는 몇 차례에 걸쳐 기존 장애급여 수급자들의 건강상태를 전면 재점검하여 급여를 조정하였으며, 다른 나라에서는 장애급여 수급기간을 단기화하여 주기적인 재점검을 요구하고 있다. 또 일부 국가에서는 비근로급여 수급자가 근로상담(work-focused interviews)에 주기적으로 참가하도록 하고 있다.

4) 정부와 시장 간의 사회정책 추진기능 분담 조정

많은 나라에서는 정부가 복지서비스를 직접적・독점적으로 제공하던 위치에서 벗어나 최대한 민간과 공조하는 형태로 제도를 설계하기 위해 노력하고 있다. 또 정부활동으로 인해 민간의 역할이 위축되지 않도록 주의하고 있다. 이를 통해 정부와 민간이 역할을 조화롭게 분담하는 일은 늘어나는 재정수요로 인해 불가피한 선택으로 대두되고 있다. 또 세계화 추세 속에서 경제 전체의 생산성을 저해하지 않기 위해서는 사회정책을 설계함에 있어서도 시장의 작동을 보장해야 한다는 것이 보편적인 규범으로 등장하고 있다.

이러한 변화가 가장 뚜렷이 나타나는 부문 중의 하나로 의료부문을 들 수 있다. 의료부문의 경우 사회보험체제하에 시장원리를 도입하여 복지의 기본적 원칙을 훼손하지 않으면서 경쟁을 강조하는 관리의료체계로의 전환이 관찰된다. 영국의 NHS (National Health Service)에서도 경쟁기구를 도입하는 한편 권력을 중앙정부로부터 정부와 일정한 거리를 유지하고 있는 기구로 이양하여 효율을 증진하는 시도가 나타나고 있다. 이는 정부의 직접적인 개입을 줄이고 민간부문과의 역할분담을 통해 효율과 성과를 증진하려는 시도이다. 영국뿐 아니라 많은 나라에서 이러한 방향으로 개혁이 이루어지고 있어 의료지출 중 민간부문에 의한 지출의 비중이 크게 늘어나고

있는 추세이다(표 Ⅳ-14).

〈표 Ⅳ-14〉 OECD 국가의 GDP 대비 의료지출 추이

(단위: %)

	총의료지출		공공의료지출		민간의료지출	
	GDP 대비	비 중	GDP 대비	비 중	GDP 대비	비 중
1970	5.19	100.0	3.67	70.7	1.52	29.3
1975	6.67	100.0	5.08	76.1	1.59	23.9
1980	7.09	100.0	5.33	75.1	1.76	24.9
1985	7.27	100.0	5.34	73.5	1.93	26.5
1990	7.63	100.0	5.51	72.1	2.13	27.9
1995	8.45	100.0	5.99	70.9	2.46	29.1
2000	8.67	100.0	6.13	70.7	2.54	29.3

자료: OECD, *OECD Health Data 2006*, 2006.

연금제도의 경우, 기업연금과 개인연금의 활용도를 높여 공적연금이 져야 할 부담을 축소하는 多기둥 시스템(multi-pillar system)을 확립하는 것이 현재 많은 정부의 주요 과제이다. 영국에서는 공적연금의 가입을 사적연금으로 대체할 수 있도록 함으로써 공적연금과 사적연금 간에 파트너십을 형성하였다. 독일에서는 2001년 연금개혁부터 지속적인 급여감소를 추진해 왔다. 현재에 와서는 더 이상 표준적 생활수준의 유지를 목표로 삼지 않고 있으며 기초수준 보장을 위한 지원체계(basic support system)로 연금제도의 질적인 전환을 모색하고 있다.

연금제도의 개혁에 있어 주목할 만한 추세는 적립식 또는 부과방식의 확정기여(defined contribution: DC)형 연금제도를 도입하는 나라가 늘고 있다는 것이다. 대표적인 예는 스웨덴인데, 스웨덴 정부는 1998년에 기존의 확정급여(defined benefit: DB)형 연금제도를 명목확정기여(notional defined contribution: NDC)형으로 전환하고 개인사회보장구좌를 신규 도입하는 것을 골자로 하는 개혁안을 채택하였다. <참고 2>는 이에 대한 자세한 설명을 제공하고 있다.

공적연금을 DC형으로 전환한 첫 나라는 칠레(1982년)이다. 그 후 많은 나라가 DC형 요소를 도입하고 있는데, 최근의 예로는 러시아를 들 수 있다(표 Ⅳ-15). 앞으로도 이러한 추세는 지속될 것으로 예상된다. 이러한 DC형 연금은 재정적 지속 가능성을 확보한다는 측면뿐 아니라 근로 및 저축에 대한 왜곡을 최소화한다는 측면에서도 매우 바람직한 특성을 지닌다(Lindbeck and Persson[2003]). DB형 연금에서는 각자가 납부하는 기여금이 각자가 나중에 받을 급여액과 별달리 연계되어 있지 않아 조세로

인식되는 반면, DC형 연금에서는 기여금이 급여와 직접 연계되어 저축으로 인식되기 때문이다.

〈참고 2〉 스웨덴의 연금개혁

□ 연금개혁의 배경
- ○ 1950년대 후반에 도입된 ATP(allmäntilläggspension)는 DB형의 부과방식으로서 인구구조나 경제상황의 변화에 대응할 수 없는 구조를 보유
- ○ 최고소득연도의 소득에 따라 연금급여를 결정함으로써 학력이 높고 소득이 몇 년 동안 높았던 사람들을 우대
- ○ 이러한 문제점을 근본적으로 치유하기 위한 연금제도는 1994년에 구상되기 시작하여 1999년에 시행

□ 새로운 연금제도의 특징
- ○ 새로운 연금제도는 DC형으로서 2개의 기둥(pillar)으로 이루어져 있음.
  - 기여금의 86%는 명목개인구좌(notional individual account)에 적립
  - 나머지 14%는 민간 또는 정부기금에 적립함으로써 사실상 민영화
- ○ 명목개인구좌는 부과방식으로 운영되지만 DC형의 특성을 가짐.
  - 연금급여액은 평생 동안의 기여금액 및 은퇴시점의 기대여명에 따라 결정되며, 이로 인해 기여와 급여 사이의 상응관계가 제고
  - 연도별로 성장률이 일정한 상한선을 초과하거나 하한선에 미달하면 자동적으로 연금급여액이 조정됨으로써 인구구조 또는 생산성의 변화에 대응
- ○ 그러나 회계적 수지상등의 원칙에 대해 부분적 예외 인정
  - 육아, 군복무, 고등교육 기간 중 연금기여를 인정
  - 저소득 근로자에게 최소보장연금 제공
  - 고소득(평균 제조업 임금의 125% 이상)에 대해서도 기여금이 부과되지만 이에 상응하여 연금급여액이 증가하지는 않음.
- ○ 가입자는 완전 또는 부분 노령연금을 61세부터 수급할 수 있으며 강제적인 은퇴연령은 없음.
  - 1954년 이후의 출생자는 전적으로 새로운 제도의 적용을 받으며, 1938～53년 사이의 출생자는 부분적으로 ATP의 적용을 받음.

□ 재정에 미치는 영향
- ○ 최근의 개혁을 통해 연금제도의 장기적 지속 가능성을 확보
  - 연금지출은 2001년 임금총액의 18%에서 2035년 20~22%로 최고점에 달할 것으로 전망
  - 전망의 가장 큰 불확실성은 최소보장연금과 관련한 것인데, 현재에는 실질가치 기준으로 동결함으로써 시간이 지남에 따라 점차 그 중요도를 줄여나갈 계획이나 이런 계획이 실현될지는 불확실

- 한편 회계적 수지상등의 예외가 인정되는 부분과 장애 및 유족연금의 재정부담은 중앙정부 일반재정에서 부담하며, 이에 따라 노령연금제도는 다음 10년간 매년 GDP의 1.5%에 해당하는 흑자를 시현할 전망
- 현재 상당한 잔고를 보유하고 있는 AP 기금은 노령연금제도의 운전자금 규모로 축소하고 나머지는 중앙정부로 이전하여 정부부채(현재 GDP의 75%)를 상환하는 데 사용

○ 재정건전성 개선은 세대 간 회계(generational accounting)를 통해서도 알 수 있음.
- 1990년대 중반까지만 해도 평생 순조세부담(조세납입액에서 이전수입액을 차감한 것)의 관점에서 장래세대는 현재세대보다 불리한 입장에 있었으나 정부부채 감소 및 재정흑자 확보에 따라 연금개혁 이후에는 유리한 입장으로 전환

자료: OECD(1999b); 주 오이시디 대표부(2005).

〈표 Ⅳ-15〉 확정기여형 연금을 도입한 나라

시 기	국 가
1980년대	칠레(1982), 스위스·네덜란드(1985), 영국(1988)
1990년대	호주, 중남미 각국, 중부 및 동부 유럽 각국, 스웨덴
2000년대	러시아

자료: Palmer(2006).

5) 시장형 기제의 도입

앞에서 민영화와 관련하여 논의한 바와 같이, 일정한 정책목표를 달성하고자 할 때 반드시 정부가 직접 서비스를 제공할 필요는 없다. 규제 또는 계약을 통해 민간이 서비스를 제공하도록 하고 정부가 이를 보상하는 것이 더 바람직할 수 있다. 이를 통해 역동적인 서비스혁신과 비용절감을 도모할 수 있으며, 소비자들의 선호에 부합하는 보다 다양한 서비스가 제공되도록 할 수 있다. 그리고 궁극적으로 주어진 정책목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있다.

그러한 대표적인 예는 바우처(voucher)이다. 바우처는 공급자 간 경쟁을 유도함으로써 서비스혁신과 비용절감을 위한 노력을 제고시킬 수 있다. 특히 공공기관이 민간기관과 경쟁하도록 하여 공공기관의 책임성과 효율성을 제고할 수도 있다. 또 소비자가 자신에게 가장 적합한 공급자를 선택할 수 있도록 함으로써 소비자의 후생을 증대시킬 수 있으며, 저소득층에 국한하여 바우처를 지급함으로써 형평성을 제고하는 데 활용할 수도 있다.

경쟁입찰을 통한 외주계약(competitive tendering and contracting) 역시 공급자 간 경쟁을 유도하고 효율성을 제고할 수 있다. 예를 들어, 쓰레기 수거사업을 공공부문 내에서 직접 수행하지 않고 입찰을 통해 민간 수거업자들 가운데 적합한 업자를 선정하여 수행하도록 할 수 있다.

한편 본질적으로 공공부문에서 수행할 수밖에 없으며 시장에서 서비스를 공급하기 어려운 경우에는 공공부문 내의 공급자와 수요자 사이에 가상적인 형태의 시장기구를 도입할 수도 있다. 공공기관 사이의 성과계약, 성과예산 등이 그러한 예이다. 벤치마킹(benchmarking)도 성과관리를 위해 사용될 수 있다.

이러한 여러 가지 형태의 시장형 기제(market-type mechanism)를 통해 성과에 대한 책임을 확보하고 효율성을 증진시키고자 하는 노력이 많은 선진국에서 나타나고 있다(Lundsgaard[2002]). 그 대표적인 예는 스웨덴이다. 제2차 세계대전 이후의 복지국가 건설기에 스웨덴 정부는 육아・교육・의료 등 각종 사회서비스의 공급에 있어 민간의 역할을 축소하고 정부의 역할을 증대시키는 정책을 취하였다(Blomqvist[2004]). 1932년 집권 이래 1976년까지 계속 정권을 유지한 사회민주당은 빈곤율이 높고 후진적 농경국가였던 스웨덴을 근대사회로 탈바꿈시키기 위한 수단으로 복지국가를 건설하고자 하였다. 초기 개혁가들은 복지국가의 궁극적 목적이 평등주의를 보장하고 시장에 대한 의존에서 국민을 해방시키는 데 있다고 보았다. 이들은 정부가 직접 서비스를 생산해야만 모든 국민이 고품질의 사회서비스를 받을 수 있다고 주장하였고, 이를 통해 복지국가에 대한 범국민적 지지를 확보할 수 있다고 생각하였다.[34] 이런 믿음하에 스웨덴 정부는 의료 및 교육분야에서 공립기관에 대한 재정지원을 대폭 확충하고 사립기관에 대한 지원은 대폭 축소하는 등의 조치를 통해 사실상 민간부문을 말살하였다. 예를 들어, 민간부문에 고용된 의사의 비중은 1970년 25%에서 1980년대 중반 5%로 감소하였다. 또 사립학교에 다니는 학생의 비중은 1980년경 0.2%에 불과하였다.

그러나 1970년대 중반 들어 경제성장이 둔화되고 재정수지가 악화되면서 복지국가에 대한 국민적 합의는 약화되기 시작했다. 1980년대 초에 보수당 및 SAF(Svenska arbetsgivareföreningen, 기업가 연합)는 기존 복지국가에 대한 공개적 비판을 제기하고 전면적 개혁을 요구하였다. 1980년대 중반에는 두 개의 중도파 정당 역시 보수당과 연합하여 민영화와 소비자 선택권의 확대를 주장하였다. 이러한 비판론은 서비스 제공의 중추를 담당하는 지방정부의 재정상황이 악화되어 서비스 공급이 부족해진 데도 원인이 있지만, 전반적인 서비스 공급체계의 경직성 자체에도 원인이 있었다. 고객의 요구보다는 서비스 공급기관에서 일하는 사람들의 근무조건이 더 중요시되는

34) 최근 우리나라에서도 이런 주장이 발견된다(안상훈[2006]).

점, 그리고 고객이 어떤 종류의 서비스를 어디에서 받을 것인지에 대해 전혀 선택권을 갖지 못하는 점에 대해 비판이 제기되었다(Stephens[1996]).

1980년대 중반에는 사회민주당의 기조 역시 바뀌기 시작했다. 재무부의 거의 모든 발간물에는 여러 종류의 準시장(quasi-market)을 사회서비스에 도입하는 것이 바람직하다는 주장이 담기게 되었으며, 1980년대 말에는 사회민주당이 사회서비스 부문을 개편하기 위한 수단으로서 준시장을 공개적으로 지지하게 되었다. 이후 1991년에 보수당 연립정부가 집권하고 1994년에 다시 사회민주당이 집권하는 과정에서 이런 정책기조는 변하지 않고 유지되었다. 이 기간 중의 정책변화는 크게 세 단계로 구분된다. 첫째, 1986～90년에는 분권화 및 규제완화가 추진되었다. 둘째, 1990～94년에는 준시장이 비용을 낮추고 고객만족도를 높일 수 있다는 낙관론 속에서 여러 지방정부가 시장형 기제를 도입하고 중앙정부가 소비자 선택권 확대 및 민영화를 추진하였다. 셋째, 1994년 이후에는 준시장에 대한 실험이 어느 정도 완료되어 지방정부가 사회서비스 공급을 독립기관(공공 및 민간)에 외주하는 양식이 정착되고 있다. 서비스 영역별 시장형 기제의 도입현황은 <참고 3>에 정리되어 있다.

스웨덴에서 사회서비스는 공공기관에서 대부분 공급되고 있으며 민간기관의 비중은 5～15%에 머물고 있다. 그러나 Blomqvist(2004)는 양적인 변화가 아닌 질적인 변화에 주목할 필요가 있음을 지적한다. 앞에서 설명한 것처럼 초기 개혁가들은 시장의 힘이 사회서비스에 침투하지 못하도록 함으로써 사회적 형평성을 제고하려 하였다. 그러나 현재 스웨덴의 사회서비스는 사회적 형평성보다 소비자주의, 개인의 권리, 개인의 창의 등에 더 높은 가치를 두고 있다. 1990년대 들어 정책담당자들은 공공부문을 서비스 생산자로 인식하고 있으며, 그 임무는 최소의 비용으로 국민의 요구를 만족시키는 데 있다고 생각하고 있다. 이는 자본주의의 계층화 경향에 대항하여 국민에게 피난처를 제공하는 사회개혁의 도구로서 공공부문을 인식했던 전통적 사회민주주의의 관점에서 크게 벗어난 것이다.

공공부문에 대한 새로운 인식은 스웨덴에 국한된 것이 아니며 1980～90년대 중 전세계를 휩쓸고 간 것이다. Blomqvist(2004)는 앞으로 시장형 기제의 도입은 더 확산될 것으로 전망한다. 이는 그 자체로서 정치적 지지집단을 형성시키기 때문인데, 예를 들어 현재 시점의 스웨덴에서 사립학교나 민간 노인수발기관을 폐쇄하는 일은 정치적으로 불가능해 보인다. 또 소비자 선택권이 확대되고 계층화가 진행되면서 보다 배타적이고 특수한 서비스에 대한 수요가 점점 더 늘어날 전망이다. 정부 재정상황의 악화 역시 사회서비스의 민간재원에 대한 의존도를 높여 보편주의와 평등주의 원칙을 더욱 약화시킬 것으로 예상된다. 이에 더하여 유럽연합(EU)의 단일시장이 사회서비스 분야까지 확산되면서 국내외 공급자들 간의 차별이 불가능해지고 시장형 기제의 도입이 촉진될 가능성이 있다. 결국 현재의 추세는 앞으로도 지속될 것이며 복

지국가 자체도 변화를 겪게 될 것으로 전망된다.

이처럼 각국에서 시장형 기제의 도입이 확산되고 있다 하더라도 이것이 모든 문제를 해결하는 만병통치약이 될 수는 없다. 시장형 기제를 도입할 때 그 한계에 대해서 유념할 필요가 있다. Pearson and Martin(2005)은 각국의 경험을 살펴본 후 다음과 같은 결론을 내리고 있다. 첫째, 서비스 공급을 공공 및 민간에 개방했을 때 많은 경우 소비자 선택권이 확산되고 공급자의 창의가 촉진되었다. 둘째, 그럼에도 불구하고 효율성 증진은 크지 않았다. 이는 여러 가지 이유에 기인한다. 즉, 각 소비자의 다양한 수요에 적합한 방식으로 서비스를 조합하는 데 비용이 발생하고, 공급자들에게 일부 소비자 집단을 교차보조하도록 강제함에 따라 비용경쟁이 제한되며, 소비자들의 정보비대칭성을 줄이기 위해 공급자들에게 상당한 규제를 부과할 수밖에 없고, 민간공급을 촉진하기 위해 상당한 재정지원(예: 개인연금의 확산을 위한 조세지원)이 발생하기 때문이다. 셋째, 분배적 관점에서 민간공급은 사회적 문제를 야기할 수 있다. 이런 점에 유념하여 시장형 기제를 사회복지분야에 도입하는 방안을 논의해야 할 것이다.

〈참고 3〉 스웨덴의 시장형 기제 도입현황

□ 의 료

○ 1990년대 중 규제권한의 분권화에 따라 광역자치단체(Län)는 새로운 형태의 서비스 공급방법을 실험할 수 있게 되었는데, 구매자/공급자 분리모형(purchaser/provider split)에 따라 많은 광역자치단체는 서비스 구매자로 역할을 전환

- 공공기관과 민간기관을 막론하고 광역자치단체와의 계약에 의해 서비스를 공급하며, 예산소요가 아닌 성과에 기초하여 재정을 지원받음.

○ 이에 따라 민간부문의 역할이 증대

- 2000년에는 민간 서비스 공급자들이 외래진료의 25% 이상을 차지하였으며, 민간부문에 고용된 의료인력의 비중은 1993년 4.8%에서 2000년 7.2%로 상승하였는데, 특히 대도시에서는 민간부문이 전체 의료공급의 15%를 차지
- 1990년대 중 민간부문의 확대는 거의 모두 영리법인의 증가에 기인

○ 이와 함께 중앙정부는 소비자 선택권을 확대

- 1993년 일차진료의사법(Primary Doctor Reform)을 제정함으로써 민간 일차진료의사가 개업하여 공공 일차진료의사와 동일한 조건으로 등록된 환자 수에 따라 재정을 지원받을 수 있도록 하였으며, 환자 역시 민간의사와 공공의사를 자유롭게 선택할 수 있도록 하였음.
- 이차진료에서도 소비자 선택권이 확대되었으며, 이에 대한 국민적 지지를 바탕으로 2002년에는 환자가 전국 어디든 자유롭게 서비스 공급자를 선택할 수 있도록 하는 조치가 추가

○ 환자의 본인부담이 증가하고 민간의료보험시장이 확립되는 추세
- 공공재정의 의료비용 부담비율은 1980년대 말 90% 이상에서 1990년대 말 80%로 하락하였는데, 이는 대부분 환자의 본인부담 증가(1993～97년 중 30% 증가)에 기인
- 민간의료보험 가입자는 1990년 2만 3천명에서 2000년 11만 5천명으로 증가하여 아직 미미한 수준이기는 하나 민간의료보험시장이 확립되었다는 데 의의
- 현재에는 우파뿐 아니라 좌파에서도 공공재정이 모든 의료비용을 부담하기보다 본인부담과 민간의료보험을 통해 재원을 다원화하는 방안이 논의되고 있는 중
- 반면 고소득·고학력 계층이 소비자 선택권을 더 많이 행사하고 민간의료를 선호하는 경향이 있어 의료의 형평성이 저해된다는 문제가 제기

□ 초등교육

○ 의료부문과 같이 초등교육에서도 소비자 선택권을 확대하고 학교 간 경쟁을 도입하기 위한 개혁을 추진
- 1988년 분권화를 통해 규제권한을 중앙정부에서 기초자치단체(kommun) 및 개별 학교로 이전하였는바, 이는 다양성과 지방의 창의를 중시하는 방향으로 사회민주당의 교육정책이 근본적으로 변화하였음을 시사
- 1992년에는 미국의 논의를 참고하여 바우처를 도입하였는데, 교육부(The Swedish National Agency for Education)의 인가를 받은 모든 사립학교는 등록된 학생 수에 따라 재정지원을 받고 있으며, 학생 1인당 재정지원액은 공립학교 평균수준
- 바우처 도입과 함께 부모에게 완전한 학교선택권을 부여함으로써 세계에서 가장 자유주의적인 공교육체계로 전환

○ 이러한 개혁은 사립학교의 급격한 증가를 초래
- 사립학교는 1991년 약 60개에서 2000년 475개로 증가하였고 현재에도 계속 증가하는 추세이며, 사립학교 학생의 비중은 개혁 이전 전무한 수준에서 2002년에는 초등학교의 경우 5%, 중등학교의 경우 6%로 상승
- 대부분의 사립학교는 대도시 지역에 분포하고 있으며, 일부 기초자치단체에서는 학생 수 기준으로 20～30%의 비중을 차지
- 특히 고소득층 거주지역에 사립학교가 집중되어 있는데, 1990년대 말 현재 가장 빠르게 증가하는 사립학교 유형은 영리법인

○ 공립학교 간에도 경쟁이 심화
- 인기가 높은 공립학교는 지원자가 급격히 높아진 반면 인기가 낮은 학교는 학생이 줄고 이에 따라 재정지원도 감소함에 따라 학교 간에 계층화(stratification)가 진행
- 특히 고소득·고학력 계층은 사립학교와 명성이 높은 공립학교를 선호하는 경향이 있으며, 인종적인 분리도 심화되는 경향

□ 노인수발

○ 1990년대 중 노인수발부문에서도 기초자치단체들이 구매자/공급자 분리모형을 선택함에 따라 근본적 변화가 초래
- 수급자격조건과 서비스의 양에 대해서는 자치단체가 결정권을 가지나 서비스 자체는 계약에 따라 독립기관(공공 또는 민간)이 공급

○ 노인수발부문에서 공급자들 간의 가격경쟁이 심화되고 민간기업의 참여가 확대
- 2002년 현재 288개 기초자치단체 가운데 92개가 민간기업과 계약
- 영리 목적의 대규모 민간기업이 등장함에 따라 노인수발분야의 문화 자체가 변화(흔히 수발서비스는 '제품'으로, 노인들은 '고객'으로 불려짐.)
- 전체 노인수발비용 가운데 민간계약의 비중은 1990년대 중 네 배 상승하였으며 계속 상승하는 추세
- 2001년 현재 노인 가운데 12%가 민간계약자의 시설보호를 받았으며, 8%가 민간계약자의 거택보호를 받았음.
- 노인수발분야 민간부문 근로자의 비중은 1993년 2%에서 2000년 13%로 증가하였으며, 이 증가의 대부분은 영리기업 근로자의 증가에 기인
- 특히 소수의 대규모 민간기업이 시장의 대부분(70%, 1999년)을 차지
- 그러나 아직도 민간부문은 미발달한 상태이며 많은 노인들은 민간계약자를 불신하는 경향

○ 기초자치단체의 재정여건 악화로 계층화 현상이 나타나면서 다른 한편으로 민간부문의 확대 필요성에 대한 논의가 나타나고 있음.
- 공적지원의 수급자격조건이 강화되면서 저소득층 노인은 가족 또는 친지의 도움에 의존하는 반면 부유층 노인은 민간 서비스를 구매함에 따라 계층화가 진행
- 노인수발부문에서 민간재원의 활용도를 높이기 위해 독일이나 일본과 같은 노인수발보험의 도입이나 본인부담의 대폭적 인상 등이 논의되고 있음.

□ 육 아

○ 1980년대부터 육아부문의 규제완화가 진행되어 기초자치단체들은 자율적으로 서비스 공급체계를 개편
- 1984년에 사회민주당 정부는 일부 비영리단체(부모 협동조합)에 대한 재정지원을 가능케 하였으며 1992년 보수당 연립정부는 영리기관을 지원대상에 포함

○ 1990년대 중 육아부문의 팽창은 주로 민간부문에서 목격
- 기초자치단체가 실업자를 포함한 모든 부모에게 육아서비스를 공급할 의무가 법제화됨에 따라 1990년대 중 육아부문은 계속 팽창
- 민간 육아기관의 비중은 1990년과 1999년 사이에 아동 수 기준으로 5%에서 15%로 상승하였는데, 기초자치단체별로는 1%에서 47%에 이르는 큰 차이를 시현
- 도시지역, 특히 고소득층이 거주하는 지역에서 민간 공급자의 비중이 높은 수준

○ 민간에서 부담하는 육아비용도 증가
- 총비용에서 본인부담이 차지하는 비중은 1990년 10%에서 2000년 18%로 상승하였는바, 본인부담이 소득에 비례하기는 하지만 일부 가정에 부정적인 영향을 미침.
- 이런 추세를 막기 위해 정부는 1999년 모든 육아기관에 대해 본인부담 상한선을 규정

○ 육아부문에서도 계층화가 발생
- 1999년 당시 대부분의 비공공 육아기관은 부모 협동조합(parental cooperatives)이었으나 그 후 영리기관이 가장 빠르게 증가
- 고학력 부모 가정은 비공공부문에 집중되어 있는 반면 이민가정은 공공부문에 집중되어 있으며, 비공공부문의 만족도는 높은 반면 공공부문의 만족도는 상대적으로 낮은 경향

○ 공공부문은 재원조달의 어려움을 경험
- 1990년대 중 공공부문에 등록된 아동 수가 계속 증가하였음에도 불구하고 재원조달의 어려움이 커짐에 따라 학급당 아동 수는 증가
- 이에 따라 공공보육서비스의 품질 저하에 대한 논란이 제기되고는 있으나 1999년 현재 1~5세 아동의 75%는 공공보육기관에 등록되어 있음.

자료: Blomqvist(2004).

아. 소 결

소득과 부의 재분배는 여러 가지 형태로 나타날 수 있다. 사회보험과 공적부조를 포함하는 사회보장제도 및 누진적 조세제도와 같은 명시적 재분배정책 외에도 교육은 중요한 재분배기능을 수행한다. 또 농어민・중소기업 등에 대한 각종 산업지원은 실제로 재분배를 목표로 하는 경우가 많다. 심층평가에 있어서는 해당사업이 재분배적 요소를 담고 있는지 먼저 파악하고 그 적절성에 대해 판단을 내려야 한다.

재분배정책은 어느 나라에서나 정부의 중요한 역할로 인정되고 있다. 그러나 재분배정책은 가치재적인 성격을 갖기 때문에 개별 사업의 적절성을 판단하기는 쉽지 않다. 사회적으로 개별 사업에 대한 수요가 어느 정도인지 선험적으로 단정 짓기 어렵기 때문이다. 실제로 어느 정도의 재분배가 어떤 수단과 방법으로 이루어져야 하는지에 대한 판단은 시대에 따라 또 나라에 따라 다른 모습을 보이고 있다.

시대별로 보면, 재분배정책은 당초 공통적 위험에 대한 사회적 대처라는 목적에서 시작되었으나 실험기와 정착기를 거쳐 확장기에 이르러서는 이러한 목적의식이 약화되었다. 또 재편기에는 비용・효과성・관료주의 측면에서 재분배정책에 대한 비관론이 확산되고 있다. 특히 재분배정책이 고용과 성장에 미치는 부정적인 영향이 부각되고, 재분배정책으로 인한 빠른 재정지출 증가와 이에 따른 조세부담 증가 및

정부부채 누적으로 재정의 지속 가능성이 심각한 위협을 받으면서 재분배정책에 대한 심각한 반성이 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 복지국가의 전면적 후퇴는 목격되지 않고 있다.

나라별로는 복지국가를 북구형・영미형・대륙형・지중해형 등으로 나눌 수 있다. 이 가운데 북구형은 형평성과 효율성 모두가 높은 반면 지중해형은 형평성과 효율성 모두 낮다. 그리고 영미형은 형평성은 낮고 효율성은 높으며, 대륙형은 형평성은 높고 효율성은 낮다. 그러나 특정 유형의 정책이 반드시 특정의 경제적・분배적 성과를 낳았다고 말할 수는 없다. 복지국가의 유형에 관한 논의는 단지 가치재로서 재분배정책이 다양한 형태를 띨 수 있음을 보여줄 뿐이다. 그럼에도 불구하고 개별 정책이 상호작용을 통해 한 국가의 경제적・분배적 성과에 미치는 영향에 대해서는 지속적인 연구가 필요하다.

최근 많은 나라에서는 실업증가・성장둔화・재정악화 등의 문제에 직면하여 재분배정책을 재편하고 있다. 한계세율 인하, 소득보장 축소, 근로촉진복지정책 도입, 민간과의 역할분담 확대, 시장형 기제의 도입 등이 그것이다. 복지지출 자체는 완만하게나마 계속 증가하고 있는 가운데 이러한 내용상의 재편은 거의 모든 유형의 복지국가에서 나타나고 있다. 특히 시장형 기제는 아직 양적으로는 전체 사회서비스의 공급에서 큰 부분을 차지하고 있지 않다 하더라도, 질적으로는 복지국가의 기본이념에 큰 변화를 초래하고 있다고 말할 수 있다. 즉, 사회적 형평성보다 소비자주의, 개인의 권리, 개인의 창의 등에 더 높은 가치가 두어지는 경향이 있는 것이다.

심층평가에 있어서는 이러한 여러 가지 상황변화를 고려해야 한다. 보다 구체적으로는 먼저 ① 해당사업이 재분배적 목적을 가지고 있는지, 그리고 대상계층의 어떠한 욕구를 해결하고자 함인지 파악해야 한다. 해당사업의 목적과 대상계층이 분명치 않을 때에는 사업의 적절성에 대해 부정적인 판단을 내려야 한다.

그리고 ② 대상계층의 이러한 욕구를 정부가 해결해야 한다는 사회적 수요가 실제로 존재하는지 살펴보아야 한다. 예를 들어, 특정 계층의 빈곤이 다른 계층의 빈곤이나 외국의 사례를 참조할 때 그리 심각하지 않다면 사회적 수요가 크지 않은 것으로 판단해야 한다. 앞에서 설명한 것처럼 전반적 소득의 증가, 시장공급의 확대, 재정여건의 악화 등의 여건변화로 인해 사회적 수요는 시대와 장소에 따라 달라져 왔는데, 이러한 여건변화를 고려할 때 대상계층에 대해 재분배정책을 실시할 이유가 아직도 존재하는지의 여부를 판단해야 한다. 필요하다면 설문조사 등을 실시할 수 있을 것이다.

다음으로 ③ 해당사업이 경제성장과 관련하여 어떤 종류의 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 수 있는지 나열할 필요가 있다. 긍정적 영향으로는 시장실패의 교정, 시장에서 공급되지 않는 보험기능의 수행, 경제개혁이 원활히 추진될 수 있는 여건의

제공, 사회통합의 제고 등을 들 수 있다. 그리고 부정적 영향으로는 노동수요·노동공급·저축·투자유인의 왜곡, 복지의존성 배태, 세대 간 소득이전에 따른 저축·투자 저해 등을 들 수 있다. 해당사업이 이런 각각의 관점에서 어떤 영향을 미칠 것인지 판단해야 한다.

마지막으로 ④ 목적달성을 위한 수단을 선택하는 과정에서 민간과의 역할분담이나 시장형 기제의 활용이 적절히 고려되고 있는지 살펴보아야 한다. 민간에서 이미 공급되고 있거나 장래 공급될 가능성이 있는 서비스를 정부가 직접 공급함으로써 민간의 영역을 침범하고 있거나 민간과 보완관계가 아닌 경합관계를 가지고 있다면 적절치 않은 것으로 판단해야 한다. 또 시장형 기제를 통해 역동적인 서비스혁신과 비용절감을 도모할 수 있으며, 소비자들의 선호에 부합하는 보다 다양한 서비스가 제공되도록 할 수 있는지의 여부도 살펴보아야 한다.

5. 거시경제의 안정화

거시경제의 안정화는 필수적인 정부의 역할로 꼽힌다. 거시경제의 안정화와 관련해서도 전세계적으로 정부의 재량적 개입이 줄어들고 시장과의 보완적 관계가 보다 강조되고 있다. 이는 앞에서 살펴본 정부의 다른 역할, 즉 시장실패의 교정, 가치재의 공급, 소득 및 부의 재분배와 관련한 정부역할의 변화방향과 일치한다. 아래에서는 먼저 안정화 정책의 의미를 살펴보고, 통화·환율·재정 등 정책수단별로 최근의 논의를 정리하고자 한다.

사실 거시경제의 안정화와 관련한 사업이 심층평가의 대상으로 제기되는 경우는 드물 것이다. 있다면 환율관리를 위한 외환시장 개입정책 정도가 있을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 거시경제의 안정화 측면에서 정부역할이 어떻게 변해 왔는가를 살펴보는 것은 의미가 있다고 판단된다.

가. 안정화 정책의 의미

1) 단기적 안정화

거시경제의 안정화는 단기적인 안정화와 중장기적인 안정화로 구분된다. 단기적인 안정화는 경기진폭을 완화하는 일을 말한다. 통화정책에 있어서는 경기침체기에 금리를 인하하여 경기를 부양하고, 경기상승기에 금리를 인상하여 경기과열을 막게 된다. 또 환율정책에서도 단기적인 수출촉진과 경기부양을 위해 국내통화가치의 절하를 시도할 수 있다. 마지막으로 재정정책에 있어서는 경기침체기에 세율인하·조세감면 등을 통해 재정수입 증가율을 둔화시키고 재정지출을 확대함으로써 경기부양

을 도모할 수 있고, 반대로 경기상승기에는 세율인상・감면축소 및 지출억제 등을 통해 경기과열을 막을 수 있다.

재정정책과 관련해서는 재정의 자동안정화장치(automatic stabilizer)에 대해 언급할 필요가 있다. 자동안정화장치란 정부가 별도의 조치를 취하지 않아도 재정수입이 자연스럽게 경기침체기에는 느리게 증가하고 경기상승기에는 빠르게 증가하며, 재정지출은 이와 반대로 움직이는 현상을 말한다. 이에 더하여 정부가 인위적으로 세율을 변화시키거나 지출을 조정함으로써 재정의 경기안정화 효과를 더 크게 하는 것을 재량적 재정정책(discretionary fiscal policy)이라 부른다.

2) 중장기적 안정화

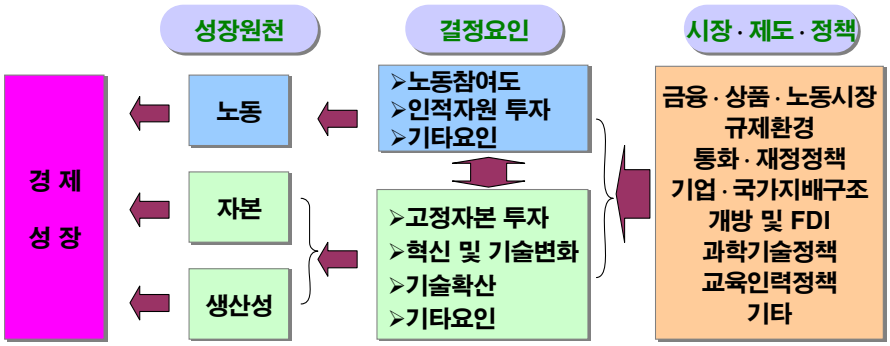
중장기적인 거시경제의 안정화는 중장기적 관점에서 통화・환율・재정을 적절히 관리함으로써 물가안정, 투자촉진, 금융시장 안정 등을 도모하고, 이를 통해 안정적인 경제성장에 기여하는 일을 말한다. 통화정책에 있어서는 단기적 안정화에 치중하여 지나치게 경기부양을 추구할 경우 물가압력이 누적되어 중장기적 거시경제의 안정을 해칠 수 있다. 환율정책에 있어서는 국내외 물가차 등 근본 결정요인의 움직임을 고려하지 않고 경직적으로 환율을 운용할 경우 외환시장과 금융시장의 불안을 초래할 가능성이 높다. 재정정책에 있어서는 경기부양을 위해 재정을 방만하게 운영할 경우 재정적자 및 정부부채가 누적되어 물가상승, 저축 및 투자 위축, 금융시장 불안 등을 초래할 수 있다.

이런 관점에서 단기적 안정화는 중장기적 안정화와 상충되는 측면이 있다. 단기적인 경기부양에 중점을 둘 경우 중장기적 안정화가 저해될 수 있다. 반면 중장기적 안정화에 중점을 둘 경우 단기적 경기변동에 신축적으로 대응하지 못할 가능성이 있다. 다음에 설명하듯이 현재 주류경제학계에서는 단기적 안정화보다 중장기적 안정화가 중요하다는 데 일반적인 합의를 보이고 있다. 특히 통화・환율・재정을 통한 단기적 수요관리정책이 장기적으로 소득수준 및 실업률에 아무 영향을 미칠 수 없다는 '잠재성장률' 및 '자연실업률' 개념의 확산은 이런 합의와 밀접한 관계가 있다 (참고 4 참조).

〈참고 4〉 잠재성장률

> 잠재생산(potential output)이란 경제 내의 가용재원(노동, 자본, 자연자원 등)을 정상적인 상황에서 최대한 가동하여 생산할 수 있는 생산물을 말한다. 여기에서 '정상적인 상황'이란 물가가 안정되고 실업이 자연실업률(마찰적・구조적 실업만이 존재할 때의 실업률) 수준에 있을 때를 의미한다. 따라서 잠재생산은 완전고용생산(full-employment output) 등의 다른 용어로 표현되기도 하나 그 의미는 크게 다르지 않다.

시장·제도·정책이 성장에 미치는 영향



잠재생산을 결정짓는 일차적인 요인은 노동·자본·토지 등 생산요소의 양과 질이다. 그러나 그에 못지않게 중요한 요인은 총요소생산성(total factor productivity: TFP)인데, TFP를 결정짓는 요인으로는 기술, 자원의 재배분, 규모의 경제 등이 있다. 기술은 동일한 생산요소의 투입으로 보다 많은 생산이 가능하도록 해준다. 또한 경제 안에 존재하는 노동·자본 등의 생산요소가 보다 생산적인 부문으로 이동(예: 농업 → 제조업)하도록 하는 자원의 재배분 역시 TFP에 영향을 미친다. 그리고 규모의 경제가 존재하는 경우 시장규모가 커질수록 생산은 투입증가보다 더 많이 늘어난다.

생산요소의 투입과 TFP의 증가는 다시 시장환경 및 정치·경제·사회제도와 정부정책으로부터 영향을 받는다. 규제가 많거나 거시경제환경이 불안한 경우 투자활동이 위축된다. 반면 공정한 경쟁환경이 조성되고 지적재산권에 대한 보호수준이 높으면 연구개발이 활발히 이루어져 기술축적이 빠르게 진행된다. 정부의 노동시장정책 및 교육·인력정책도 국민들의 인적자본에 대한 투자와 경제활동참가에 큰 영향을 미친다.

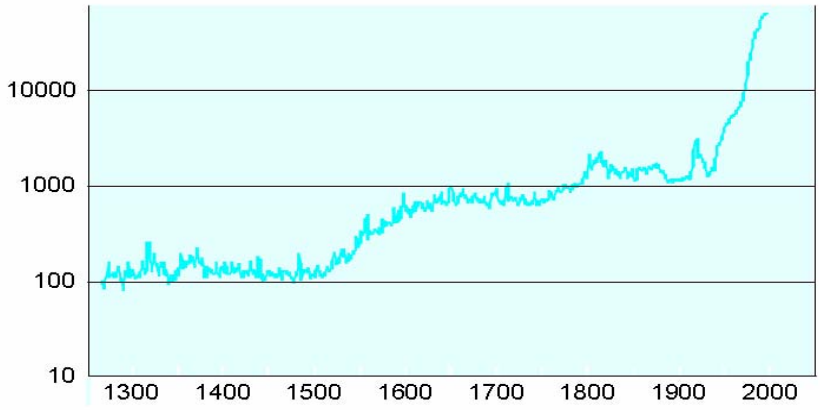
1960년대 이후 형성된 잠재생산에 대한 개념[35]은 경제정책의 여러 분야에 큰 변화를 가져왔다. 즉, 정부가 통화 및 재정정책을 확장적으로 운영하여 경제가 어느 수준 이상에 도달하면 물가상승만 가속화될 뿐 생산은 장기적으로 확대될 수 없으며, 장기적인 생산확대를 위해서는 시장환경 및 제도와 정책을 개선해야 한다는 믿음이 확산되었다. 이처럼 인식이 바뀜에 따라 케인즈적인 총수요 관리정책의 중요성이 약화된 반면 미시적 구조정책(structural policy), 즉 노동시장·사회복지·조세·교육·연구개발·경쟁·대외개방 정책 등의 중요성이 강조되고 있다.

35) 처음으로 잠재생산의 개념을 논의한 사람은 미국 경제학자 오쿤(Arthur M. Okun)으로 알려져 있다.

나. 통화정책

통화정책에 있어서는 팽창적 통화정책과 그에 따른 물가상승이 장기적으로는 경제성장에 아무런 도움을 주지 못한다는 점이 강조되고 있다. [그림 Ⅳ-19]는 1300년대에서 1900년대에 이르는 기간 동안 영국의 소비자물가지수의 변화를 그린 것인데, 여기에서 알 수 있듯이 1900년대 초까지 600여년간 물가지수는 약 10배 증가에 그쳤으나 그 이후 50여년 동안에는 50배 증가하였다. 즉, 우리가 만성적으로 경험하고 있는 물가상승은 1900년대에 들어와 不兌換 제도가 확립되고 정부규모가 커지면서 통화량이 급격히 팽창하여 나타난 비교적 최근의 사건이다.[36][37]

[그림 Ⅳ-19] 영국의 소비자물가지수(1264년=100)



자료: Reserve Bank of Australia(1997).

통화팽창과 그에 따른 물가상승이 바람직하지 않은 이유에 대해서는 이론적 측면에서 다양한 의견이 제시되어 왔다.[38] 특히 일반인들이 예상하지 못한 물가상승의 경우에는 은행예금주나 임금소득자와 같이 명목채권을 갖는 사람들의 실질자산가치가 감소함으로써 이들로부터 명목부채를 지고 있는 사람들로 소득의 재분배가 발생할 수 있다.[39] 또 물가에 대한 불확실성의 증대로 장기 명목계약의 위험성이 증가하여 더 높은 위험할증(risk premium)이 요구되거나 경우에 따라서는 계약 자체가 성사되지 않을 수 있다.[40] 더욱이 예상되지 못한 물가상승은 종종 재화의 상대가격에 대

36) [그림 Ⅳ-19]에서 1300년부터 1500년까지 물가수준에 큰 변화가 없다가 1500년대에 물가가 5배 정도 상승한 것은 신대륙으로부터 금이 유입되면서 통화량이 팽창한 데 기인한다.
37) 국제통화제도의 변천과 불태화 제도의 도입과정에 대해서는 McKinnon(1993)을 참조하라.
38) Briault(1995) 참조.
39) 물가상승의 소득재분배 효과에 대해서는 IMF(1996), p.121 참조.

한 정보를 왜곡하여 자원배분의 효율성을 저해시킨다.

한편 충분히 예상된 물가상승도 여러 경로를 통해 자원배분의 효율성에 악영향을 미칠 수 있다. 그 가운데 특히 중요시되는 것은 자산소득에 대한 조세부담이 물가에 연동되어 있지 않음으로 인해 물가상승에 따라 명목소득에 부과되는 조세부담이 증가하는 경우이다. 이때는 실질수익률이 하락하고 투자유인이 감소하여 소득증가가 둔화된다.[41]

그러나 일부에서는 물가상승률이 영(0)인 상태보다 물가가 지속적으로 다소 상승하는 상태가 더 바람직하다고 주장한다. 이는 크게 두 가지 이유에서인데, 첫째는 다소의 물가상승이 있어야만 산업구조 조정이 원활히 이루어질 수 있다는 것이다. 산업구조 조정이 이루어지기 위해서는 사양산업의 실질임금이 하락해야 한다. 만일 물가상승이 진행되지 않는다면 임금의 하방경직성이 존재하기 때문에 실질임금이 하락할 수 없고 따라서 산업구조 조정이 이루어질 수 없게 된다.[42]

다소의 물가상승이 바람직한 두 번째 이유는 물가상승률이 영(0)인 상태에서는 통화정책의 운신폭이 줄어든다는 데 있다. 경기침체기에 통화정책을 확장적으로 운용하기 위해서는 실질이자율을 하락시켜야 하는데 물가상승률이 영(0)이라면 실질이자율이 영(0) 이하로 하락할 수 없게 된다. 1990년대 일본 중앙은행의 고민이 여기에 있었으며, 일부에서는 대규모 외환시장 개입을 통해 통화를 증발시켜야 한다고 조언하기도 하였다(Bernanke and Reinhart[2004]).

실제로 물가상승이 경제성장과 어떤 관계를 갖는지 살펴보기 위해 10년 단위의 연평균 자료를 그림으로 나타낸 결과는 [그림 Ⅳ-20]과 같다. 여기에서 보듯이 물가상승률과 경제성장 사이에는 뚜렷한 관계가 없으며, 약간의 양(+)의 상관관계가 발견될 뿐이다. 물론 양자 간의 관계를 제대로 파악하기 위해서는 성장률에 영향을 미치는 여러 가지 변수들을 통제할 필요가 있다.

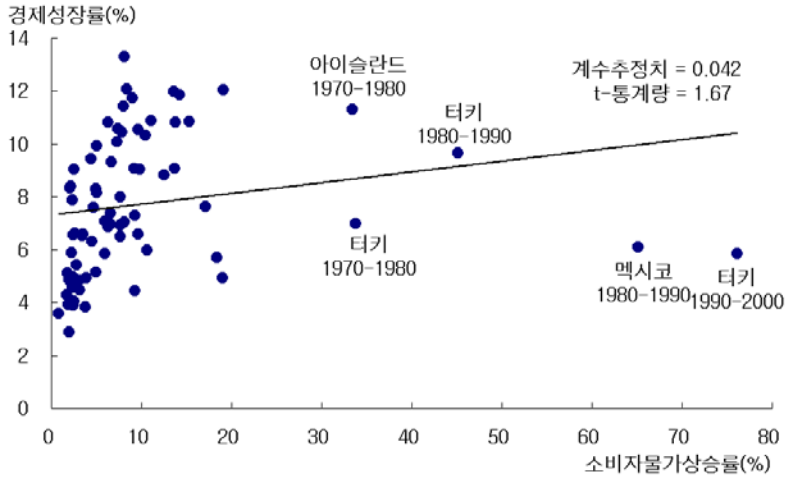
---

40) 실제로 1970년대와 1980년대에 미국에서 물가상승률이 두 자릿수로 상승하자 장기 주택저당(mortgage) 시장이 사라졌던 전례가 있다(IMF[1996], p.116).

41) Feldstein(1996)은 미국의 경우 물가상승률을 4%에서 2%로 감소시킨다면 매년 GDP의 1%에 해당하는 후생증진을 초래할 수 있다고 주장한다.

42) *The Economist*(1996. 8. 31)에 실린 Krugman의 글을 참조하라. 그러나 명목임금의 하방경직성은 물가안정과 함께 사라질 것이므로 문제가 되지 않는다는 반론도 제기되고 있다(*The Economist*[1996. 9. 7]). 임금의 하방경직성은 지금까지 오랫동안 물가가 지속적으로 상승해옴에 따라 물가기대심리가 형성되어 발생한 것인데, 만일 물가안정이 일정 기간 유지된다면 물가기대심리는 사라질 것이다. 이 경우 사양산업의 근로자들은 명목임금의 하락을 보다 쉽게 받아들일 수 있게 된다. 또 명목임금의 하방경직성이 남아 있더라도 생산성 향상과 부가급여(fringe benefit)의 축소를 통해 실질적으로 임금삭감을 유도할 수도 있다.

[그림 Ⅳ-20] OECD 국가들의 물가상승률과 경제성장률



주: 횡축과 종축은 각각 소비자물가상승률과 경제성장률의 10년 단위(1970～1980년, 1980～1990년, 1990～2000년) 평균.
자료: OECD, *OECD Factbook 2006*, 2006.

물가상승이 장기적으로 경제성장을 어느 정도 저해하는가를 보다 엄밀하게 파악하기 위해 많은 실증분석이 시도되어 왔다. 그러나 이러한 실증분석이 제시하는 계수추정치는 절대값이 작을 뿐 아니라[43] 측정상의 여러 가지 문제점을 안고 있어 크게 신뢰할 만한 결과를 주지는 못하고 있다. 예를 들어, 시계열자료를 이용할 경우에는 석유파동과 같은 공급측면의 충격이 물가상승률과 경제성장률 사이의 관계를 왜곡할 수 있으며, 횡단면자료를 이용할 경우에는 인과관계의 문제가 발생할 뿐 아니라 모형의 적합성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이런 문제점을 감안한 OECD(2003)의 추정결과에서도 물가상승률 및 물가상승률의 표준편차는 성장률에 통계적으로 유의한 영향을 미치지만 그 절댓값은 크지 않다(p.82).

그러나 이처럼 불분명한 점이 남아 있음에도 불구하고 각국이 물가안정에 진력하는 직접적인 이유는 간단히 말해서 국민들이 물가상승을 싫어하기 때문이다.[44] 미국의 경우 물가상승률이 10%를 넘어섰던 1, 2차 석유파동기에는 물가안정이 가장 중요한 국가과제라고 생각하는 국민들의 비율이 70%에 이르렀다. 국민들이 물가상승을 싫어하는 이유는 아마도 이것이 초래하는 실질소득의 감소와 불확실성의 증대, 소득분배의 왜곡 등에 있는 것으로 판단된다.

물가상승률과 경제성장률 사이에 뚜렷한 관계가 없다는 사실은 다른 한편으로 안

43) 물가상승률이 1%p 상승할 때 성장이 0.02～0.08% 정도 감소하는 것으로 보고된다(IMF[1996], p.120).
44) *The Economist*(1995. 5. 13). Shiller(1996)는 이와 관련하여 재미있는 설문조사 결과를 보고하고 있다.

정적 통화운용의 필요성을 제기한다. 팽창적 통화정책을 통해 경기를 부양한다 하여도 이는 경기진폭만을 확대시킬 뿐, 장기적으로 경제성장에 도움을 주지 못하기 때문이다. 오히려 물가상승기에 물가기대심리가 형성되어 나중에 물가를 진정시키는 작업을 더욱 어렵게 만드는 경향이 있다. 물가기대심리가 임금계약에 반영되면 기업의 자금수요가 증가하며, 이 경우 통화정책이 조금만 긴축기조로 돌아서더라도 실물경제는 큰 타격을 입게 된다. 또 팽창적 통화정책의 결과 은행대출이 증가하고 부동산 등 자산시장이 과잉 활황의 모습을 보이다가 통화긴축과 함께 이자율이 상승하면 자산시장의 폭락과 은행 부실채권의 급증 및 전반적 신용체계의 붕괴가 초래될 수 있다.[45] 결국 물가관리의 실패는 경제변동성을 더 높일 가능성이 있다.

1, 2차 석유파동기에 미국 등 대부분의 선진국에서 실시된 경기대응적 통화정책은 이러한 위험성을 잘 보여준다.[46] 1차 석유파동을 전후하여 물가상승을 적절히 억제하지 못했던 미국은 2차 석유파동 이후 물가상승을 억제하고자 본격적으로 통화긴축을 실시하였다. 1980년부터 2년간 지속된 통화긴축의 결과 1980년 13.5%에 달하던 물가상승률이 1983년 3.2%로 급격히 하락하였다(그림 Ⅳ-21). 그러나 실업률은 7.2%에서 9.5%로 증가하였으며 1982년에는 실질 GDP가 2.1% 감소하였다. 영국도 같은 기간 중 비슷한 경험을 겪었다.

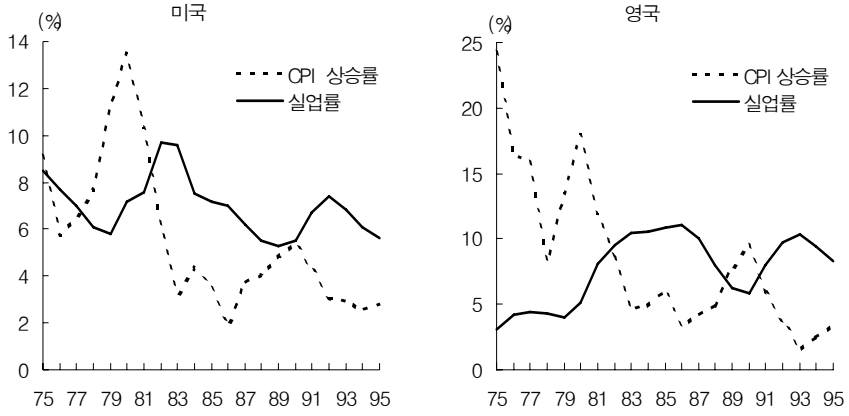
1, 2차 석유파동의 경험으로부터 선진국들은 단기적으로 실물경제에 부담을 주더라도 안정적으로 통화를 운영하는 것이 중장기적 물가안정에 필수적인 요소임을 절감하게 되었다. 이에 따라 1980년대 초부터 재정적자의 감축과 더불어 물가안정을 위해 특별한 노력을 기울이게 되었는데, 이러한 노력의 결과 선진국의 물가상승률은 1985년경 평균 3% 수준까지 하락하였다. 또한 1980년대 후반에 물가상승률이 다시 서서히 높아지기 시작하여 1990년에 5%대에 이르게 되자 미국 등 선진국은 강력한 긴축정책에 돌입하였다. 미국은 이러한 안정노력에 힘입어 1992년 이후 지금까지 3% 미만의 물가상승률을 유지하면서 견실한 성장을 지속하고 있다. 통일의 후유증을 앓고 있는 독일과 부동산 등 자산시장의 붕괴를 경험한 여타 유럽국가에서는 경기회복이 상당히 지연되었으나 물가상승률은 지난 30년 기간 중 가장 낮은 수준을 보이고 있다.

---

45) Schinasi and Hargraves(1993)에 따르면 1980년대 후반 당시 각국의 통화당국이 전통적인 물가지표(소비자물가지수 등)에만 신경을 쓰고 자산시장의 인플레이션을 주목하지 못한 결과 통화가 지나치게 확장적으로 운용되고 있었다는 사실을 몰랐으며, 이는 자산시장의 과잉 활황과 1980년대 후반, 1990년대 초의 자산시장 붕괴를 촉진하였다.

46) IMF(1996) pp.100～104.

[그림 Ⅳ-21] 물가상승률과 실업률



자료: IMF, *International Financial Statistics*, various issues.

다소간의 단기적 비용을 치르더라도 물가안정기조를 유지하고자 하는 경향은 최근 더욱 강화되어 일부 국가에서는 물가상승률 목표정책(inflation targeting)을 채택하여 실시 중이다.[47] 이는 중앙은행이 물가상승률 목표를 명시적으로 정하여 국민들에게 공표하고 통화량·이자율 등 중간목표 없이 각종 통화정책 수단을 통해 동 목표를 직접 달성하고자 하는 정책을 말한다.[48] 이때 미래의 물가상승률을 예측하기 위한 지표로 통화량·이자율·환율·자산가격·상품가격 등 다양한 정보변수를 활용하게 된다. 뉴질랜드·캐나다·영국·스웨덴의 예가 <표 Ⅳ-16>에 설명되어 있다.

47) 물론 물가상승률 목표정책에서 단기적 경기안정이 전혀 무시되는 것은 아니다. 특히 물가상승률 목표에 하한선이 존재하는 경우, 하한선 이하로 물가상승률이 내려가는 것을 막기 위해서는 통화당국이 확장적으로 통화정책을 운용해야 한다.

48) 물가상승률 목표정책이 성공적으로 시행되기 위해서는 몇 가지 기본조건이 충족되어야 한다. 첫째, 정책운용상의 투명성을 제고할 필요가 있다. 통화당국은 여러 가지 자료를 바탕으로 현재와 미래의 물가상승 추세를 분석해야 하는데, 이 과정에서 재량적인 판단이 개입될 여지가 상당히 크다. 통화정책의 신뢰도를 제고하기 위해서는 이러한 재량적 판단이 합리적으로 이루어진다는 사실을 국민들에게 알릴 필요가 있다. 예를 들어, 영국에서는 영란은행(Bank of England)이 물가보고서(Inflation Report)를 통해 물가예측 근거를 자세히 설명하고 있으며 영란은행장과 재무장관의 회의록을 공개하고 있다. 둘째, 물가상승률 목표구간의 책정과 물가지수의 선정에 있어서도 주의를 기울여야 한다. 목표구간이 너무 넓으면 목표로서의 의미가 퇴색되며, 목표구간이 너무 좁으면 당국이 실제로 목표를 달성할 수 있을 것인가에 대한 일반인들의 의구심이 커질 수 있다. 물가지수의 선정에 있어서는 통화당국이 영향력을 미칠 여지가 적은 간접세, 교역조건 등의 변화로 인한 물가변동은 제외하는 것이 바람직하다.

〈표 Ⅳ-16〉 주요국의 물가상승률 목표정책

	도 입	물가지수	목표범위	목표기간	예외규정	목표 미달성 시 책임	목표설정	발간물
뉴질랜드	1990년 3월	소비자물가(CPI). 1999년 이후 이자비용 제외. 그 이전에는 이자비용, 간접세와 보조금, 정부 수수료, 교역조건 변화에 따른 물가변동 제외	1990년 3～5%, 1991년 2.5～4.5%, 1992년 1.5～3.5%, 1993～96년 0～2%, 1997년 이후 0～3%	1990～92년 1년, 1993～96년 다년도, 1997년 이후 무기한	전반적인 물가압력을 발생시키지 않는 비정상적 사건	목표 미달성 상황, 그리고 목표달성을 위해 취한 조치(및 목표달성에 필요한 기간)에 대한 공개적 설명. 재무장관은 중앙은행장 사임을 요구할 수 있음.	정부 및 중앙은행 공동	물가보고서 발간, 물가전망 발간
캐나다	1991년 2월	근원물가(Core CPI). 음식, 연료, 간접세 제외	1991년 3～5%, 1992년 2～4%, 1994년 6월 1.5～3.5%, 1995～2001년 1～3%	1991년 22개월, 1992년 이후 다년도	특수한 상황에서 목표변경(예: 큰 폭의 유가변동, 자연재해)	공개적 설명	정부 및 중앙은행 공동	통화정책보고서 발간, 물가전망(1년 후 값 추정)
영국	1992년 10월	도매물가지수(RPIX). 주택저당비용 제외	1992～95년 1～4%, 1996년 이후 2.5%	1995년 이전 다년도, 1996년 이후 무기한	없음.	목표 미달성 상황, 그리고 목표달성을 위해 취한 조치(및 목표달성에 필요한 기간)에 대한 공개서한을 재무장관에게 송부	정부	물가보고서 발간, 물가전망(2년 후 부채꼴 구간추정), 물가전망에 사용한 모형 공개
스웨덴	1993년 1월	소비자물가(CPI)	1995년 이후 2%(±1%)	1995년 이전 다년도, 1996년 이후 무기한	없음.	없음.	중앙은행	중앙은행장은 정기적으로 의회에 보고, 물가보고서 발간

자료: IMF(1996), p.110; Mishkin and Schmidt-Hebbel(2001).

물가상승률 목표정책의 목적은 물가안정에 대한 통화당국의 책임을 수량적으로 규정함으로써 통화정책의 신뢰도를 제고하는 데 있다. 잘 알려져 있듯이 통화당국의 신뢰도는 일반인들의 물가기대에 중대한 영향을 미치며, 신뢰도가 높을수록 기대물가상승률이 낮아져서 물가안정이 쉽게 이루어질 수 있다. 이러한 맥락에서 물가상승률 목표정책의 채택은 중앙은행의 독립성과 책임성을 높이는 작업과 병행된 경우가 많았다.[49] 전통적으로 통화당국의 정치적 독립성이 높고 물가상승률이 낮은 미국, 독일, 일본 등에서 구태여 물가상승률 목표정책을 채택하지 않고 있는 것은 신뢰도 제고라는 측면에서 그 실익이 크지 않은 반면 통화정책의 경직성이 증대할 위험이 있기 때문으로 보인다.

한편 금융환경의 변화도 물가상승률 목표정책의 등장을 촉진하였다고 할 수 있다. 새로운 금융상품의 출현과 금융기법의 개발은 통화량과 이자율, 환율 등 기존에 통화정책의 중간목표로 사용하던 여러 가지 지표의 유용성을 저하시켰으며 이에 따라 최종목표인 물가상승률 자체를 바라보고 통화정책을 운용할 수밖에 없게 되었다.

물가상승률 목표정책이 물가안정에 얼마나 기여했는가에 대해서는 상반된 평가가 내려지고 있다(Ball and Sheridan[2003], Mishkin and Schmidt-Hebbel[2001]). 그러나 어떤 평가가 내려지든 물가상승률 목표정책이 확산되는 추세에 있음은 틀림이 없다(표 Ⅳ-17). 또 명시적인 물가상승률 목표를 설정하지 않더라도 중앙은행의 책임성과 독립성을 높이고 통화정책의 신뢰도를 제고하는 한편 정치가 통화운용에 개입할 여지를 줄이려는 노력은 세계 곳곳에서 나타나고 있다.[50]

〈표 Ⅳ-17〉 물가상승률 목표정책을 택하고 있는 나라

구 분	국 가
OECD 국가	호주, 캐나다, 체코공화국, 헝가리, 아이슬란드, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 슬로바키아공화국, 스웨덴, 터키, 영국
非OECD 국가	브라질, 칠레, 콜롬비아, 과테말라, 이스라엘, 페루, 필리핀, 루마니아, 남아프리카공화국, 태국

주: 2006년 7월 31일 현재.
자료: IMF(2006).

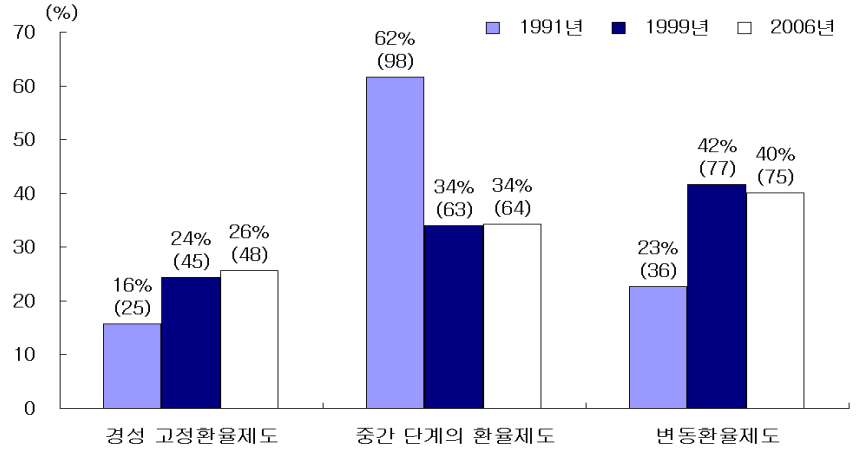
49) 물가상승률 목표정책을 세계에서 처음 채택한 뉴질랜드의 경우 동 정책의 채택은 중앙은행(Reserve Bank of New Zealand) 체제의 개편과 함께 이루어졌으며, 중앙은행장(Governor)의 연임은 물가상승률 목표의 달성 여부에 달리게 되었다.

50) 예를 들어, 영국 정부는 1990년대 중반에 이자율 설정에 관한 권리를 영란은행에 완전히 이양함으로써 영란은행의 책임성과 독립성을 제고하였다. 신임 재무장관이 영란은행장에게 보낸 공개서한에 따르면, 새로 구성된 통화정책위원회(Monetary Policy Committee)의 임무는 "물가를 안정시키는 것이며, 물가안정을 저해하지 않는 범위 내에서 성장, 고용 등을 목표로 하는 정부의 경제정책을 지원하는 것"이다. 물가상승률 목표는 기존의 '2.5% 이내'에서 '2.5%'로 전환되었고 2.5%에서 상하 1%p를

다. 환율정책

환율정책에 있어서도 세계 각국은 시장개입을 축소하는 방향으로 나아가고 있다. [그림 Ⅳ-22]에서 보듯이 1991~99년간 경성 고정환율제도를 택하는 나라는 16%에서 24%로 증가하고 변동환율제도를 택하는 나라는 23%에서 42%로 증가하였다. 반면 이 양 극단의 중간 단계에 있는 환율제도를 택하는 나라는 62%에서 34%로 대폭 감소하였다. 이 상황은 2006년에도 큰 변함이 없었다.[51]

[그림 Ⅳ-22] 각 환율제도를 택하고 있는 나라의 비중



주: 2006년은 6월 31일 현재.
자료: Fischer(2001); IMF(2006).

[그림 Ⅳ-22]에서 경성 고정환율제도(hard peg)는 통화위원회(currency board)를 택하고 있는 나라 및 별도의 통화를 보유하지 않은 나라를 말한다. 통화위원회란 중앙은행이 특정 환율로 특정 외화(예: 달러, 유로)와 자국통화를 무한정 교환해줄 명시적인 법적 의무를 지는 환율제도이다(IMF[2006]). 동 제도하에서는 중앙은행이 자국통화를 외화자산에 대해서만 발행할 수 있으며, 총통화량에 해당하는 외화자산을 보유하고 있어야 한다. 이에 따라 중앙은행은 최종대부자 기능 또는 통화조절 기능과 같은 통상적인 중앙은행의 기능을 상실한다. 한편 별도의 통화를 보유하지 않는다는 것은 유럽 경제통화동맹(EMU)에서처럼 동일한 화폐를 역내 국가들이 공동으로 사용

벗어날 때마다 영란은행은 재무장관에게 공개서한을 통해 물가목표를 달성하기 위해 어떤 조치를 취하고 있는지를 설명하도록 되어 있다. 물가상승률 목표가 2.5% 이내일 때는 영란은행이 목표달성을 위해 지나치게 긴축적으로 통화정책을 운용할 가능성이 있었지만 2.5±1%로 전환함으로써 이러한 가능성을 배제하였다(The Economist[1997. 5. 10, 1997. 6. 14, 1997. 7. 19]).

51) 19세기 말부터 1990년대 초까지의 환율제도에 대한 논의는 McKinnon(1993)을 참조하라.

하거나, 중미 일부 국가에서처럼 달러 등 외국의 화폐를 자국통화로 사용(dollarization)하는 것을 의미한다. 어느 경우든 각국은 국내 통화 및 환율정책에 대해 별도의 권한을 행사하지 못한다.

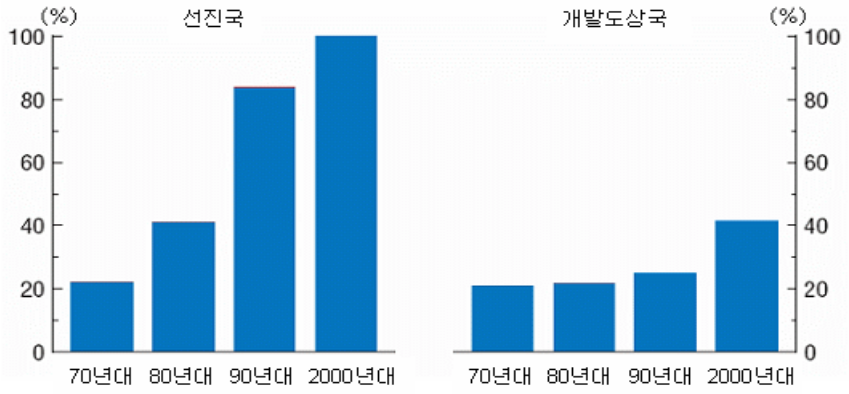
그리고 [그림 Ⅳ-22]에서 변동환율제도(float)는 자유변동환율제도 또는 관리변동환율제도를 택하고 있는 나라를 말한다. 이들 나라에서는 중앙은행이 외환시장에 개입하지 않거나, 개입하더라도 특정 수준 또는 범위를 명시적인 목표로 삼아 환율을 관리하지 않는다. 마지막으로 중간 단계의 환율제도는 경성 고정환율제도와 변동환율제도의 중간 정도에 해당하는 것으로서, 특정 수준 또는 범위를 명시적인 목표로 삼아 환율을 관리하는 제도를 말한다.

[그림 Ⅳ-22]에서 보듯이 각국이 경성 고정환율제도와 변동환율제도의 양 극단 중 하나로 이동하는 일이 불가피하다는 견해를 '양극화론(bipolar view)'이라 부르기도 한다(Obstfeld[1995], Fischer[2001]). 양극화론의 근거는 소위 '트릴레마(trilemma)' 또는 '불가능한 삼위일체(impossible trinity)'에서 찾을 수 있다. 이는 ① 자본의 자유로운 국가 간 이동, ② 고정환율제도, ③ 국내 경기조절 및 물가관리를 위한 독자적인 통화정책의 세 가지 가운데 두 가지만을 가질 수 있으며 세 가지 모두를 가질 수 없다는 것이다(Obstfeld and Taylor[2003]). 예를 들어, 자본시장이 개방되어 있는 상태에서 고정환율제도를 택하면 독자적인 통화정책을 시행할 수 없다. 경기부양을 위해 국내금리를 낮추면 자본유출이 발생하여 국내통화가치가 하락하고, 반대로 경기안정을 위해 국내금리를 높이면 자본유입이 발생하여 국내통화가치가 상승한다. 따라서 자본시장이 개방되어 있는 상태에서 환율을 고정시키기 위해서는 경기조절을 포기할 수밖에 없다. 만일 경기조절을 포기할 수 없어 독자적인 통화정책을 시행하고자 한다면 고정환율제도를 포기해야 한다. 또 고정환율제도를 포기할 수 없고 독자적인 통화정책도 포기할 수 없다면 자본시장을 통제함으로써 자본의 자유로운 유출입을 막아야 한다.

1970년대 이후 지속되던 자본시장의 개방은 1990년대에 들어 가속화되었다. 많은 나라는 국가경제의 효율성을 높이고 자본유출입이 제공하는 다양한 혜택을 얻기 위해 자본이동에 대한 규제를 축소 또는 철폐하고 있다(그림 Ⅳ-23). 이와 더불어 정보통신비용이 급감하고 있다(그림 Ⅳ-24). 이런 추세 속에서 국가 간 자본이동이 급증하고 있는데, 최근 자료에 의하면 해외자산은 선진국의 경우 GDP의 2.5배에 달하고, 개도국의 경우에도 0.7배에 달하고 있다(그림 Ⅳ-25).

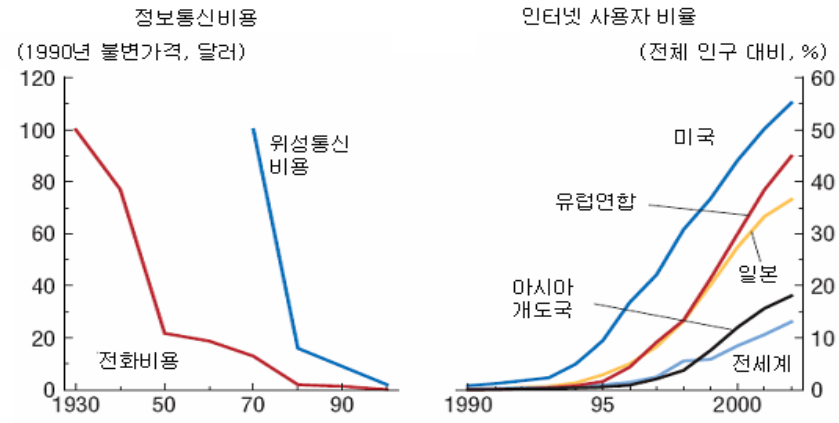
'불가능한 삼위일체'에 의하면 이처럼 자본시장이 개방된 상황에서 각국이 취할 수 있는 정책은 고정환율제도를 택하면서 통화정책의 독자성을 포기하는 것이거나, 아니면 변동환율제도를 택하면서 통화정책의 독자성을 유지하는 것이다. 환율제도의 양극화는 이런 관점에서 이해될 수 있다.

[그림 Ⅳ-23] 자본계정거래를 자유화한 국가의 비율



자료: IMF(2005).

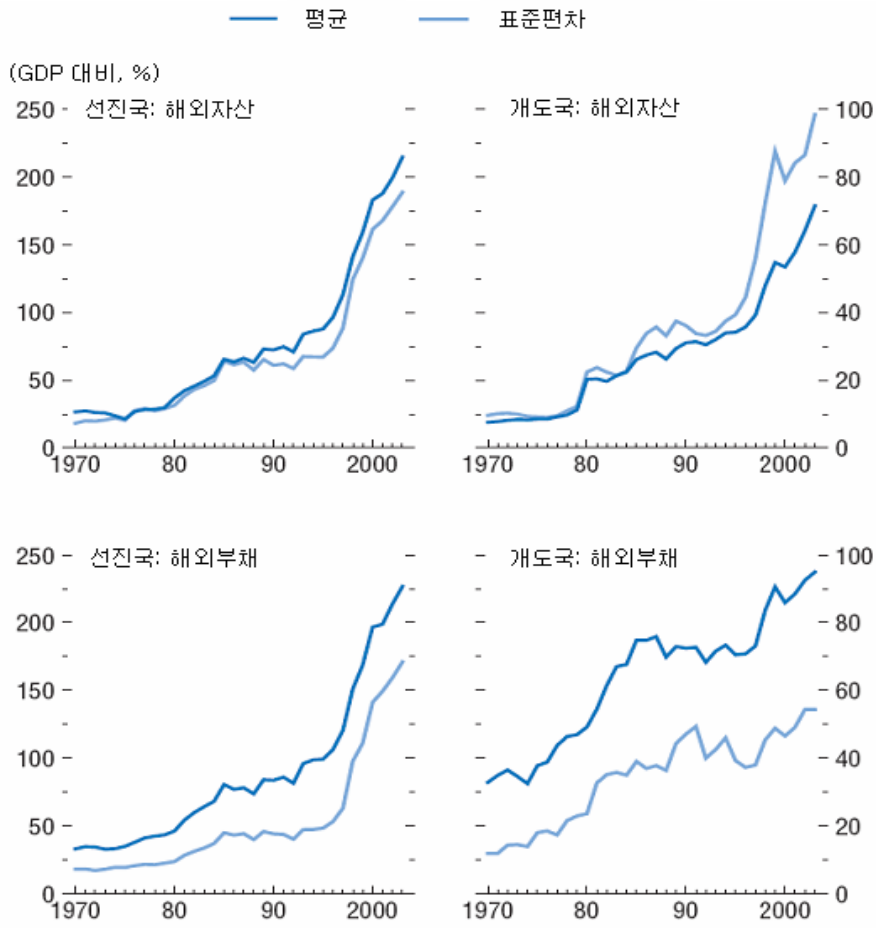
[그림 Ⅳ-24] 정보통신비용의 급감과 인터넷 사용의 확대



자료: IMF(2005).

물론 그 중간 단계의 환율제도를 운용하는 일이 불가능하지는 않다. 장기적으로 환율을 결정하는 것은 외국과의 상대물가이다(그림 Ⅳ-26). 따라서 안정적인 재정정책과 통화정책을 바탕으로 물가를 관리하는 경우 명시적인 목표를 설정하여 환율을 관리할 수 있다. 그러나 실제로는 많은 나라에서 안정적으로 물가를 관리하는 데 어려움을 겪었고, 심지어 일부 국가들은 앞의 논의와는 반대로 환율을 관리함으로써 물가를 안정시키고자 하였다. 물가관리의 어려움으로 인해 환율과 상대물가 사이의 괴리가 커지고, 이것이 어느 순간 급격한 환율절하로 이어지면 금융·기업·가계 및

[그림 Ⅳ-25] 해외자산과 해외부채

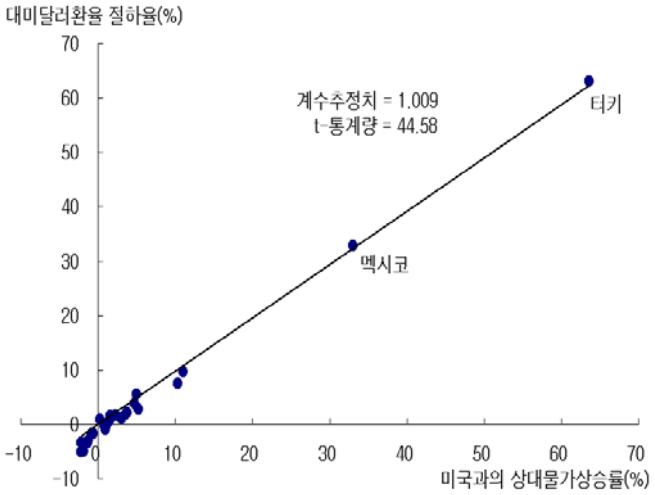


자료: IMF(2005).

정부부문에 심각한 충격을 주게 된다. 실제로 1994년 12월의 멕시코 외환위기와 그 후 많은 개발도상국의 외환위기는 무리한 환율운용에 기인하는 경우가 많았다. 또한 1970년대 초에 발생한 Bretton Woods 체제의 붕괴와 1990년대 초에 발생한 ERM (Exchange Rate Mechanism) 위기 역시 각국이 추구하는 물가목표가 상이한 상황에서 필연적으로 발생한 사건이었다.

더 큰 문제는 단기적으로 환율에 영향을 미치는 요인에는 물가뿐 아니라 장래 경기변동 및 투자수익성에 대한 기대의 변화 등 다양한 요인들이 있다는 것이다. 따라서 단기적으로 환율은 상당한 진폭을 보일 수 있으며, 어느 수준의 환율이 경제여건(economic fundamentals)을 반영한 '균형환율'인지는 아무도 자신 있게 말할 수 없다.

[그림 Ⅳ-26] OECD 국가들의 물가상승률과 환율절하율(1970~2004년 연평균)



자료: OECD, *OECD Factbook 2006*, 2006.

이런 상황에서 특정 수준의 환율을 목표로 삼아 외환시장에 개입하는 일은 상당한 위험을 수반한다. 따라서 중간 단계의 환율제도는 바람직하지 않은 것으로 평가된다.

Fischer(2001)는 중기적으로 자유변동환율제도를 택하는 나라가 늘어날 것으로 전망한다. 그리고 장기적으로는 유로지역과 여타 경성 고정환율제도를 택한 나라들이 어떤 경제적 성과를 보이는가에 따라 전세계적으로 경성 고정환율제도가 확산될 수 있다고 언급한다. 이러한 환율제도의 양극화는 환율관리에 있어 정부가 재량적·적극적 역할에서 멀어지고 있음을 의미한다.

라. 재정정책

1) 재정을 통한 단기적 경기조절의 위험성

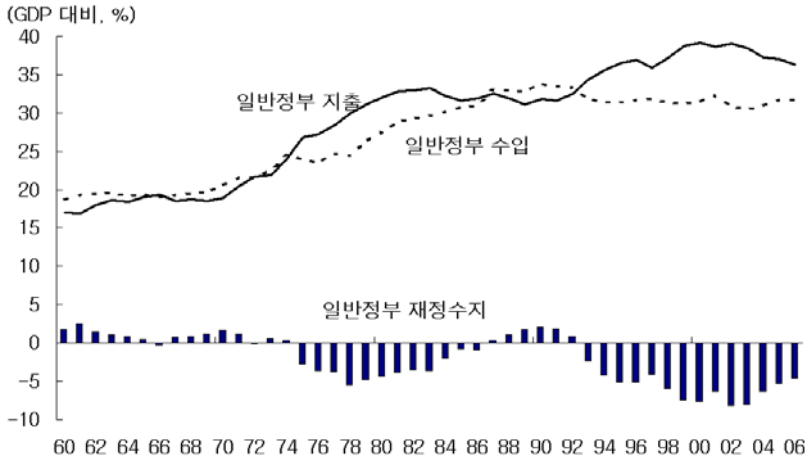
재정의 단기적 경기조절 기능은 케인즈에 기인한다. 특히 복지국가의 도래와 더불어 재정규모가 급격히 팽창하면서 거시경제에 미치는 재정의 영향력이 증대함에 따라 재정정책은 통화정책과 더불어 중요한 경기조절수단으로 활용되어 왔다. 그러나 최근에 와서는 경기조절수단으로서 재정정책에 대한 의존도가 크게 낮아졌고, 경기조절은 일차적으로 통화당국의 임무로 인식되고 있다(de Long[1996], Schultze [1996], Feldstein[1997], Taylor[2000]).

케인즈식의 재량적 재정정책은 1970년대 중반 절정에 달하였다. 그러나 이미 이 무렵 주류 경제학계에서는 재정정책의 실효성에 대해 큰 신뢰를 두지 않는 쪽으로

방향을 선회하였다. 그 가장 큰 이유는 Friedman(1948)이 이미 1940년대에 이야기한 재정정책의 길고 불확실한 시차(long and variable lag)가 경험적·실증적으로 확인되었던 데 있다. 재정정책을 추진할 때에는 행정부가 경기상황을 판단하고, 이에 따라 예산안을 편성하며, 이것을 입법부에 제출하고, 최종적으로 입법부에서 이를 논의하여 예산을 확정하는 과정이 필요하다. 또 예산이 확정된 후에도 행정부가 구체적인 사업계획을 수립하고 사업을 진행시키는 과정이 필요하다. 이러한 긴 시차는 재정정책의 효과를 크게 낮출 수 있다. 예컨대, 이미 경제가 침체국면을 벗어난 후에야 확장적 재정정책이 실시되어 오히려 경기과열을 촉진할 수도 있다.

또한 단기적인 경기변동을 제대로 파악하지 못할 뿐 아니라 경제의 장기적·구조적인 변화를 제대로 파악하지 못해 재정정책을 잘못 운영할 가능성도 제기된다. 대부분의 OECD 국가들은 1970년대 중반의 제1차 석유파동 이후 잠재성장률이 급감하는 구조변화를 겪었다. 그러나 많은 나라들은 성장률 하락이 일시적인 것이라고 판단하여 확장적 재정정책을 취하였고, 이로 인해 재정수지가 급격히 악화되었다. 재정수지의 악화로 정부채무가 증가하고, 이로 이해 이자지출이 늘어나 다시 재정수지가 악화되는 '부채의 악순환(adverse debt dynamics)'이 자리 잡게 되었다. 이와 비슷한 상황은 1990년대 일본에서 반복되었다. 일본은 버블경제가 붕괴된 후 1990년대 중 심각한 성장둔화를 경험하였는데, 일본 정부는 이를 일시적 경기침체로 해석하고 재정을 통해 수차례 경기부양을 시도하였다. 그 결과 재정수지가 악화되고 정부부채가 급증하였을 뿐 경기는 회복되지 못하였다(그림 Ⅳ-27). 현재 일본의 정부부채는 GDP의 170% 수준이며 계속 증가하는 추세를 보이고 있다.

[그림 Ⅳ-27] 일본의 재정추이



자료: OECD, *OECD Economic Outlook*, 각호.

재정정책의 효과를 제약하는 또 다른 요인은 재정지출의 不可逆性(irreversibility)이다. 확장적 재정정책이 일단 시행된 후에는 경기상황에 맞추어 이를 축소하거나 중단하기가 쉽지 않다는 것이다. 따라서 재정정책은 매우 비탄력적이고 비신축적인 경기조절수단이라 할 수 있다. 이와 더불어 경기부양을 위해 실시된 일시적 지출확대나 조세감면이 이익집단의 영향으로 인해 장기적으로 고착화되는 경향(political constraints)도 발견된다. 재정정책은 특정 계층이나 분야를 대상으로 실시되는 경우가 대부분이기 때문이다.

이러한 현실적인 측면뿐 아니라 이론적 측면에서도 재정정책의 경기조절 효과에 대해 의문이 제기되고 있다. 그 첫째는 재정정책의 장기적 중립성(long-run neutrality)이다. 국민소득을 결정짓는 궁극적인 요인은 노동·자본 등의 생산요소와 경제활동의 밑받침이 되는 각종 제도이며, 재정정책이나 통화정책은 이에 단기적 영향을 미칠 뿐이라는 주장이 일반적으로 받아들여지게 되었다. 확장적 재정정책으로 인해 일시적으로 성장률이 상승하더라도, 장기적으로 국민소득은 언제나 잠재생산(potential output) 수준으로 회귀한다는 것이다. 이러한 상황에서 일시적 총수요 확대를 위한 재정지출은 자칫 생산성이 낮은 부문에 투자됨으로써 단기적으로 파급효과도 작을 뿐 아니라 오히려 장기적 잠재생산성을 낮출 수 있다.

이와 더불어 항상소득가설(permanent income hypothesis) 또는 생애주기가설(life-cycle hypothesis) 등의 합리적 기대(rational expectation)에 기초한 경제이론도 재정정책의 단기적 경기조절 효과에 회의를 제기하고 있다. 이에 따르면 일시적 지출확대나 조세감면은 민간경제주체들의 기대와 행동을 크게 변화시키지 못한다. 예컨대, 일시적 조세감면이 이루어질 경우 민간은 이를 대부분 소비가 아닌 저축에 사용하기 때문에 경제활성화가 이루어지지 못한다. 또 확장적 재정정책은 장기적으로 조세부담의 증가를 유발할 것이라는 기대를 초래하여 민간투자와 소비를 오히려 위축시킬 수도 있다. 특히 재정적자가 심각한 나라에서는 이러한 현상이 쉽게 발견된다(Alesina and Perotti[1995] 등).

재량적 재정정책이 경기진폭을 완화하는 데 효과적이지 않거나 오히려 경기진폭을 확대시킨다는 실증분석 결과는 많다. 20세기 초의 대공황에 관한 대표적 연구인 Romer(1992)에 따르면, 1942년부터 미국 경제가 회복된 것은 거의 대부분 통화팽창에 기인하며, 재정정책은 별다른 역할을 수행하지 못하였다. Bartlett(1993)은 전후 미국의 여러 가지 경기부양정책의 사례를 살펴보고, 이들 대부분이 시차 문제로 인해 부작용만 초래했다고 주장한다. Romer and Romer(1994)는 미국에서 전후 여러 차례의 경기회복기에 시행된 통화정책과 재정정책을 분석하였는데, 이들에 의하면 경기회복에 주로 기여한 것은 통화정책이었다. 재정정책은 제한적으로 사용되었으며, 그 규모가 너무 작아 경기회복에 별로 기여하지 못하였다. Auerbach(2002) 역시 유사한

결론을 내리고 있는데, 그에 의하면 미국의 경우에 재량적 재정정책이 경제성장에 미치는 영향은 매우 불확실하며, 최근 수십년 동안 경기조절에 중요한 역할을 수행했다는 증거는 미약하다. 미국에 초점을 맞춘 위의 논문들과 달리 Fatás and Mihov(2003)는 세계 91개국의 자료를 분석하였는데, 이들은 재정정책을 공격적으로 사용하면 거시경제의 불안정성이 초래되고 이는 경제성장률에 상당히 부정적인 영향을 미친다고 결론을 내리고 있다.

이러한 논의를 배경으로 최근에는 재정정책보다 통화정책을 통해 경기조절을 추진하는 것이 바람직하다는 견해가 널리 받아들여지고 있다. 통화정책은 경기조절수단으로서 재정정책에 비해 몇 가지 장점을 가지고 있다.

첫째, 통화정책은 앞서 나열한 재정정책의 단점에 있어 우위를 지닌다. 통화정책은 재정정책보다 집행시차가 짧은데, 경기상황의 판단에서 금리변경에 이르기까지 별다른 시차가 존재하지 않는다. 또 불가역성의 관점에서도 통화정책은 확장적 기조에서 긴축적 기조로, 또는 그 반대로 방향을 쉽게 바꿀 수 있다. 그리고 통화정책은 특정 계층이나 분야를 대상으로 하지 않기 때문에 정치적으로도 중립성을 지키기가 보다 용이하다.[52)]

둘째, 통화정책을 책임지는 통화당국은 정치권과 상대적으로 먼 거리를 유지하기 때문에 정치적 경기순환(political business cycle)을 초래할 가능성도 작다. 정치적 경기순환이란 선거철이 되면 정부가 확장적 경제정책을 실시하고, 선거 후에는 물가불안 등을 잠재우기 위해 긴축적인 경제정책을 실시함에 따라 정치일정이 경기변동을 초래하는 현상을 말한다(Nordhaus[1975]).[53)]

셋째, Mundell-Fleming 모형(Boughton[2003])에 의하면 자본시장의 개방과 자유변동환율제도의 도입은 통화정책의 우위성을 강화시킨다. 예컨대, 확장적 통화정책은 금리를 하락시키는데, 금리하락은 자국통화의 가치를 떨어뜨려 수출을 촉진하고 수입을 억제함으로써 확장적 통화정책의 경기부양 효과를 증대시킨다. 반대로 확장적 재정정책은 구축효과(crowding-out effect)를 통해 금리상승을 초래하며, 이는 자국통화의 가치를 높임으로써 확장적 재정정책의 경기부양 효과를 부분적으로 상쇄한다. 자본시장의 개방과 자유변동환율제도의 도입은 금리가 환율에 미치는 영향을 증대시킴으로써 통화정책의 우위성을 강화시키게 된다.[54)]

---

52) 반면 통화정책 역시 경제의 장기적·구조적인 변화를 제대로 파악하지 못해 잘못 운영될 가능성이 있고, 장기적으로 소득수준에 영향을 미치지 못한다는 점에서 재정정책과 동일한 한계를 가진다.

53) 일부 연구자들은 재정정책에 대해서도 정치적 독립성을 부여해야 한다고 주장한다(Gruen[2001]). 그러나 재정정책은 지출과 수입 양 측면에서 여타 정책과 밀접한 관련을 갖고 있기 때문에 정치적 독립성을 부여하기 어려울 것으로 보인다. 예를 들어, 소득세는 조세수입을 확보하는 수단이면서 동시에 소득재분배 역할도 수행한다. 따라서 소득세율의 변화는 정치적으로 민감한 주제이며, 소득세율의 변경을 국회가 아닌 여타의 독립적인 기구에 맡기는 것은 정치적으로 용납되기 어렵다. 또 세제는 장기적 안정성이 중요한데, 이런 관점에서 단기적 경기조절수단으로서 적절치 않을 수 있다.

이로 인해 1980년대 이후 미국에서는 통화당국(연방준비위원회)이 물가관리 및 경기조절에 있어 거의 전적인 영향력을 행사하고 있으며, 경우에 따라서는 재정정책을 상쇄하는 방향으로 통화정책을 운영하기도 하였다.[55] 물론 재정정책이 단기적으로 경기조절에 큰 역할을 수행할 수 없다고 하여 재정정책을 통해 경기조절을 전혀 추진하지 말아야 한다는 것은 아니다. 미국에서도 재정균형법(Balanced Budget Act) 등을 통해 항상 재정균형을 달성해야 한다는 주장은 소수의견에 그치고 있으며, 경기상황에 따라 재정적자를 용인해야 한다는 의견이 지배적이다. 그러나 재정을 통한 경기조절에는 여러 가지 부작용이 초래될 수 있으므로 가급적 신중히 재정정책을 실시해야 한다. 또한 가능한 한 단기적 경기조절은 재정의 자동안정화기능(automatic stabilization)에 의존하는 것이 바람직하다.

2) 거시경제의 장기적 안정화를 위한 재정의 역할

이처럼 단기적 경기조절수단으로서 재정의 역할은 축소되는 데 반비례하여 장기적 경제안정화를 위한 재정의 역할은 보다 큰 주목을 받고 있다. 재정적자의 누적은 통화증발을 통해 물가불안을 초래할 수 있다. 또 재정적자가 커지면 국내 총저축이 줄어들어 경상수지가 악화되거나 국내투자가 위축될 수 있다. 그리고 재정적자와 정부부채는 금융시장과 외환시장에 불안을 야기할 수 있다. 아래에서는 이런 경로들을 차례로 살펴보기로 한다.

첫째, 재정적자는 물가불안을 초래할 수 있다. 재정적자가 발생할 경우 정부는 국채를 발행하거나 시중금융기관에서 부족한 자금을 차입하게 된다. 그리고 때에 따라서는 화폐를 발행하여 부족한 자금을 조달하기도 하는데, 이는 통화팽창을 불러와 물가불안을 야기한다. 실제로 제1차 세계대전 이후 독일 등 극도의 물가불안을 경험한 나라에서 재정적자는 하이퍼인플레이션(hyper-inflation)을 촉발한 원인이었으며, 이들 나라에서 재정정책기조의 변화는 물가가 급격히 안정될 수 있는 기틀을 제공하였다(Sargent[1982]).

물론 제2차 세계대전 이후 대부분의 선진국에서 재정적자가 물가불안의 직접적 요인으로 작용한 경우는 찾아보기 어렵다. 이는 무엇보다도 재정적자가 통화증발로 이어질 수 있는 고리가 크게 약화되었기 때문이다. 많은 나라에서는 재정적자의 화폐화(monetization)가 초래하는 위험성을 충분히 인식하고 재정적자가 발생하더라도 이를 통화발행을 통해 조달하기보다는 국채 등 여타 수단을 통해 조달하는 관행을

54) 금리하락이 수출 및 수입을 통해 간접적으로 총수요에 미치는 영향은 금리하락이 투자촉진을 통해 직접 총수요에 미치는 영향보다 크다고 믿는 사람(Blinder[1991], pp.219～220)도 있다.

55) 예컨대, 1983년에는 대규모 재정적자가 물가불안을 초래할 것을 우려하여 통화당국이 긴축기조를 강화하였다.

확립하였다. 그러나 아직도 개발도상국에서는 재정적자의 화폐화로 인해 물가불안이 발생하는 현상을 목격할 수 있다.

둘째, 재정적자는 저축과 투자에 영향을 미친다. 주지하는 바와 같이 국민소득계정에 있어 다음과 같은 항등식이 존재한다.

(1) $Y = C + I + G + NX$.
(2) $Y = C + S + T$.

여기에서 Y는 국민소득, C는 소비, I는 투자, G는 재정지출, NX는 경상수지, S는 민간저축, T는 재정수입을 의미한다. (1)과 (2)로부터 다음과 같은 관계가 도출된다.[56]

(3) $S + (T - G) = I + NX$.
민간저축 재정수지 투자 경상수지

따라서 재정수지(T-G)가 악화되면 투자(I)가 감소하거나 경상수지(NX)가 악화된다.[57] 투자감소는 국내 자본축적을 저해하며 경상수지 악화는 해외 자본축적을 저해하여 장기적으로 국민소득에 부정적인 영향을 미친다. 따라서 재정수지를 건전하게 유지하는 일은 장기적으로 경제성장에 도움을 준다.

셋째, 대규모 재정적자와 정부부채는 금리를 상승시키고 금융시장의 불안을 초래할 수 있다. 재정적자가 커지면 정부가 시중의 많은 자금을 차입함에 따라 민간에서 차입할 자금이 줄어들고, 이로 인해 금리가 상승한다. 또 정부부채가 늘어나면 정부의 입장에서 화폐화를 통해 물가를 상승시킴으로써 정부부채의 실질가치를 떨어뜨릴 유인이 커진다. 또 각종 조세부담을 높임으로써 부채상환자금을 마련할 가능성도 커진다. 이는 투자자들이 직면하는 불확실성과 위험부담을 증대시켜 금리를 상승시키고 금융시장을 불안정하게 만들 수 있다. 실제로 2001년 아르헨티나에서 발생한 금

56) 엄밀히 말하면 Y는 국민가처분소득, C는 민간소비, I는 민간투자와 정부투자의 합, G는 정부소비, NX는 경상수지, S는 민간저축, T는 민간에 대한 경상이전을 제외한 정부의 순경상수입, (T-G)는 정부저축이다.

57) 물론 재정수지(T-G)가 악화되는 만큼 민간저축(S)이 증가하여 재정수지 악화를 상쇄한다면 투자(I) 및 경상수지(NX)는 아무런 영향을 받지 않을 수 있다. 이를 흔히 리카도 동등가설(Ricardian equivalence)이라 한다. 그러나 실제로 리카도 동등가설이 성립하는가에 대해서는 이견이 많으며, 성립하더라도 완벽하게 성립하지 않는다(즉, 민간저축 증가가 재정수지 악화를 정확히 상쇄하지 않는다)는 것이 중론이다(고영선[2000]). 또한 리카도 동등가설은 재정지출이 늘어나지 않고 재정수입이 줄어들어 재정적자가 발생했을 때 그만큼 민간저축이 증가한다는 것인데, 실제로는 재정지출이 늘어나면서 재정적자가 발생하는 경우가 많다. 이 경우 리카도 동등가설이 성립한다 하더라도 민간저축은 재정적자를 상쇄할 만큼 증가하지 않을 수 있다.

융위기는 정부의 국채 상환능력에 대한 시장의 신뢰가 급격히 하락하면서 발생하였다(Mishkin[2005], p.21).

재정적자와 정부부채는 외환시장에도 영향을 미친다. 예를 들어, 정부가 재정적자를 충당하기 위해 외화채권을 발행하여 그 잔고가 높은 수준에 달하였을 때, 정부의 지불능력에 대해 투자자들이 의심하기 시작하면 외화채권에 대한 투매현상이 발생한다. 이로 인해 환율이 급격히 상승하고 결국은 경제 전반에 걸친 위기가 초래될 수 있다. 1990년대 중반의 멕시코 사례가 이를 보여준다.

이러한 세 가지 측면에서 재정의 건전성이 거시경제의 장기적 안정성을 위해 중요한 역할을 수행한다는 사실을 인식한 많은 나라에서는 재정규칙(fiscal rule)을 설정하고 이에 따라 재정을 운영하고 있다. 이들 나라에서 재정규칙은 대개 구조적 재정수지(structural balance)를 균형수준으로 유지하고 경기순환에 따라 실제 재정수지는 흑자 또는 적자를 보이도록 허용하는 방식을 택하고 있다(표 Ⅳ-18). 구조적 재정수지란 경기변동에 따른 세입과 세출의 자동적 변화를 제외하였을 때 구해지는 재정수지를 말한다. 이처럼 재정을 운영할 경우 경기순환국면 전반에 걸쳐 평균적으로 재정균형을 실현하게 된다.

〈표 Ⅳ-18〉 선진 각국의 재정규칙

국 가	재정규칙	내 용
유럽경제통화동맹(EMU)	안정성장협약 (Stability and Growth Pact)	- 경기순환국면 전반에 걸쳐 평균적으로 일반정부 수지균형 또는 흑자를 추구 - 각 연도에 일반정부 재정적자는 GDP의 3%를 넘을 수 없으며 부채는 GDP의 60%를 넘을 수 없음.
영 국	황금률 (golden rule)	- 경기순환국면 전반에 걸쳐 공공부문 경상수지(current balance)는 균형 * 정부차입은 투자재원을 마련하는 데에만 사용되어야 하며 경상지출을 충당하는 데 사용되어서는 안 됨.
	지속 가능한 투자의 원칙 (sustainable investment rule)	- 경기순환국면 전반에 걸쳐 GDP 대비 공공부문 순부채의 비율은 안정적이고 신중한(stable and prudent) 수준을 유지 * 현 영국정부의 목표는 GDP 대비 순부채의 비율을 40% 이내로 억제하는 것
스웨덴	2%의 재정흑자	- 경기순환국면 전반에 걸쳐 일반정부 재정수지는 GDP의 2%의 흑자를 유지 - 인구고령화로 인한 미래 재정수지의 악화에 대비

자료: 고영선 · 허석균 · 이명헌(2004).

물론 규칙을 세우기만 하고 지키지 않는다면 아무 소용이 없다. 규칙을 세우는 것보다 더 중요한 일은 투명성의 원칙에 입각하여 재정상황에 대한 정보를 국민들에게 자세히 공개하는 것이다. 특히 지금까지 재정규칙이 제대로 지켜져 왔는지, 현재의 재정상황은 어떠한지, 앞으로의 재정상황은 어떠할 것인지 등에 대해 국민들에게 설명할 필요가 있다. 많은 나라에서는 이러한 정보공개의무를 명시적으로 규정하고 있는데, 영국의 재정안정화지침(Code for Fiscal Stability), 호주의 예산투명성지침(Charter of Budget Honesty), 뉴질랜드의 공공재정법(Public Finance Act) 등이 그것이다.

마. 소 결

다른 정부역할과 마찬가지로 거시경제의 안정화를 위한 정부역할에 있어서도 뚜렷한 추세는 정부의 재량적인 통화·환율·재정정책의 운용이 줄어들고 있다는 것이다. 과거에는 단기적 총수요관리가 중요한 정부역할로 인식되었다. 그러나 이러한 단기적 안정화로 인해 중장기적으로 물가 및 환율의 안정과 재정건전성에 문제가 발생할 수 있다는 사실이 인식되기 시작했다. 또 장기적으로 소득수준은 시장환경, 제도 및 정책 등의 구조적 요인에 의해 영향을 받는다는 믿음이 확산되면서 각국은 단기적 안정화를 위한 정부개입을 자제하는 방향으로 나아가고 있다. 특히 거시경제정책의 예측 가능성과 투명성·신뢰성, 그리고 여러 수단들 사이의 정합성을 확보하기 위해 물가상승률 목표제도 도입, 경성 고정환율제도 또는 자유변동환율제도 도입, 재정규칙 도입 등을 추진하고 있다. 심층평가에 있어서도 해당사업이 만일 이러한 추세와 어긋나는 방향으로 기획되어 있다면 부적절하다는 판단을 내려야 할 것이다.

제2절 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 적절성 평가

제1절에서는 정부의 역할에 대해 살펴보았다. 여기에서 정부란 중앙정부와 지방정부를 포괄하는 것이다. 제2절에서는 중앙정부와 지방정부의 역할분담, 그리고 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 근거에 대해 살펴보기로 한다.

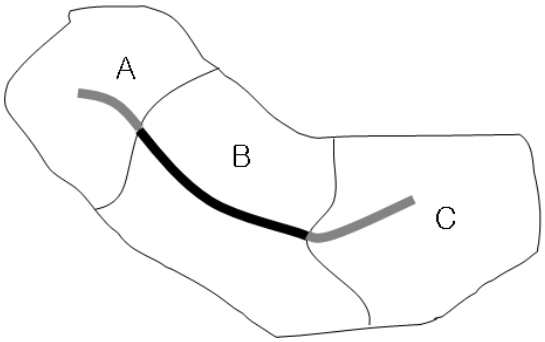
1. 중앙정부와 지방정부의 역할분담

가. 재정대응성: 외부효과와 내부효과

중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 문제는 “왜 지방정부가 필요한가?” 또는 “분권화가 왜 바람직한가?”라는 질문으로 요약된다.[58] 이에 대한 논의는 흔히 외부

효과(externalities)로부터 시작한다. 지역 간 외부효과의 예로는 도로건설을 들 수 있다(그림 Ⅳ-28). B 지역 주민들이 도로를 건설하려고 하는데, 이 도로는 A지역과 C지역을 잇는 역할을 한다고 하자. 그러면 이 도로는 B지역의 주민들뿐 아니라 A지역 및 C지역의 주민들도 이용하게 된다. 따라서 이 도로의 건설은 B지역 주민들의 입장에서 볼 때 외부효과를 갖는다. 만일 도로건설에 필요한 자금을 B지역만이 부담한다면 이들은 외부효과를 고려하지 않아 충분한 넓이의 도로를 건설하지 않을 것이다.

[그림 Ⅳ-28] 도로건설의 외부효과



거시경제정책 역시 외부효과를 갖는 것으로 알려져 있다. 예를 들어, 어느 도시에서 경기부양을 위해 확장적으로 재정을 운영하였다고 하자. 지역 간 물자와 사람의 이동이 자유로운 상태에서는 확장적 재정운영의 효과가 다른 지역으로 곧 전파된다. 그리고 해당 도시의 입장에서는 투입된 비용만큼 효과가 크지 않은 반면 다른 지역에서는 아무 비용도 투입하지 않고 효과를 보게 된다. 따라서 개별 지방정부는 거시경제정책을 수행할 충분한 유인을 갖지 못하며, 중앙정부가 이를 담당하는 것이 적절하다.

외부효과의 또 다른 예는 환경정책이다. 공기·물 등의 환경재(environmental goods)는 여러 지역이 공유한다. 이로 인해 어느 한 지방정부가 환경정책을 담당할 경우 과소공급할 가능성이 있다. 따라서 환경정책은 중앙정부 또는 여러 지방정부의 연합체가 담당하는 것이 바람직하다고 알려져 있다.

보다 일반적으로 '재정대응성(fiscal equivalence)'의 원칙하에서는 공공서비스의 혜택이 발생하는 지역적 범위가 그 공급을 담당하는 정부의 지역적 범위와 일치해야 한다. 위에서 논의한 외부효과의 경우에는 공공서비스 혜택의 지역적 범위가 정부의 지역적 범위보다 넓어 재정대응성의 원칙에 위배된다. 이 경우 공공서비스가 과소공

58) 이하의 내용은 Oates(1999) 및 von Hagen and Pisani-Ferry(2002)를 주로 참고하여 필자의 견해를 정리한 것이다.

급될 가능성이 있어 중앙정부와 같은 상위정부가 담당하는 것이 적절하다.

외부효과에 대칭되는 것은 내부효과(internalities)이다. 내부효과란 공공서비스 혜택의 지역적 범위가 정부의 지역적 범위보다 좁은 경우를 말한다. 이 경우에는 혜택을 보지 못하는 지역의 주민들도 비용을 분담하기 때문에 공공서비스가 과다공급될 가능성이 있다. 예를 들어, 지역의 도로건설을 중앙정부가 전적으로 부담한다면 그 지역의 지방정부 또는 국회의원은 과도한 수준의 도로건설을 요구할 수 있다. 이처럼 내부효과로 인해 공공서비스에 대한 수요가 과도한 수준으로 증가하는 현상을 흔히 '공유의 비극(tragedy of commons)'이라고 부른다. 공유의 비극은 재정규모의 팽창과 재정적자의 누증을 초래할 수 있다(von Hagen and Harden[1996]). 따라서 내부효과가 존재하는 경우 가능한 한 분권화하는 것이 바람직하다.

재정대응성은 중앙정부와 지방정부 사이의 역할분담에 대한 기본원칙을 제공한다. 한편으로 공공서비스의 혜택이 전국적으로 발생하는 경우(예: 거시경제정책)에는 중앙정부가 전 국민에게 일률적으로 조세를 부과하여 일률적인 공공서비스를 제공하는 것이 바람직하다. 그리고 다른 한편으로 공공서비스의 혜택이 일부 지역에 국한되는 경우에는 그 지역의 지방정부가 지방세 등의 방법으로 재원을 조달하여 그 지역에 대해 공공서비스를 제공하는 것이 바람직하다.

공공서비스 혜택의 지역적 범위는 공공서비스의 종류에 따라 달라진다. 위에서 예로 든 거시경제정책, 도로건설, 환경재 등은 모두 서로 다른 지역적 범위를 가진다. 또 같은 도로건설이라 하더라도 고속도로와 지방도로는 서로 다른 지역적 범위를 가진다. 이러한 모든 개별 공공서비스에 대해 재정대응성의 원칙에 따라 개별적으로 하위정부를 구성하는 것은 현실적으로 불가능하다. 실제로는 기존의 행정구조하에서 중앙정부와 지방정부는 역할을 분담할 수밖에 없다. 이 상황에서 중앙정부는 지방정부에 보조금(예: 도로건설 자금)을 지급하여 외부효과를 시정하거나, 지방정부들은 연합체(예: 환경정책 조율기구)를 구성하여 외부효과를 시정하기도 한다. 또 내부효과의 발생을 막기 위해서는 공공서비스의 혜택이 일부 지역에 국한되어 있는 경우 중앙정부가 그 지역에 보조금을 지원하지 않고 그 지역의 지방정부가 재원조달 및 서비스공급을 담당하도록 해야 한다.

나. 추가적인 고려사항

위에서 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 일차적 기준으로서 재정균등성을 제시하였다. 그러나 역할분담이 재정균등성만을 기준으로 이루어지는 것은 아니다. 규모의 경제, 지역 간 선호의 이질성, 납세자의 이동성, 지방정부 간 경쟁, 정보의 불완전성 등도 추가적인 고려사항이다. 이러한 여러 사항들을 종합적으로 고려하여

개별 공공서비스에 대한 적절한 역할분담을 모색해야 한다.

1) 규모의 경제

규모의 경제가 있는 공공서비스는 평균비용을 최소화할 수 있는 수준에서 공급함으로써 경제적 효율성을 극대화할 수 있다. 예를 들어, 우리나라에서 상수도사업은 지방정부가 담당하고 있는데, 규모의 경제를 달성하기 위해서는 광역단위로 통합해야 한다는 논의가 진행되고 있다. 이처럼 규모의 경제를 실현함으로써 얻는 비용의 절감과, 외부효과 또는 내부효과의 시정을 통해 얻는 주민후생의 증대를 종합적으로 고려하여 공공서비스의 지역적 범위를 결정할 필요가 있다. 예를 들어, 내부효과가 발생하더라도 규모의 경제를 실현함으로써 서비스 공급비용을 크게 절감할 수 있다면 내부효과의 발생을 허용하는 것이 주민후생을 극대화하는 방법이 된다. 반대로 비용절감이 크지 않다면 내부효과를 고려하여 서비스 공급주체를 지역별로 분할하는 것이 바람직하다.

2) 지역 간 선호의 이질성

공공서비스에 대한 주민들의 선호는 지역에 따라 다를 수 있다. 또 공공서비스의 공급여건(예: 공급비용) 역시 지역에 따라 다를 수 있다. 이 경우 중앙정부가 획일적인 기준에 따라 서비스를 공급하는 것보다 지방정부가 그 지역의 선호와 여건에 맞추어 차별화된 서비스를 공급하도록 함으로써 국민 전체의 후생을 증대시킬 수 있다. 이는 '분권화 정리(Decentralization Theorem)'라 불리는데, 이에 의하면 가능한 한 지방정부의 역할을 증대시키는 것이 바람직하다.

이러한 분권화로 인한 편익의 크기는 몇 가지 요인으로부터 영향을 받는다. 첫째는 지역별 선호차이의 크기이다. 예를 들어, 지역별 선호가 매우 다른 경우 재정대응성이나 규모의 경제를 희생하는 것이 바람직할 수 있다. 이 경우 외부효과가 발생하거나 최적 공급규모에 미달함에도 불구하고 서비스 공급주체를 지역별로 분할하고, 외부효과는 중앙정부 보조금 등으로 해결하게 된다. 둘째는 서비스에 대한 수요의 가격탄력성이다. 분권화로 인한 편익은 수요의 가격탄력성이 낮을수록 커진다.[59] 대부분의 지방공공재는 수요의 가격탄력성이 낮은 것으로 알려져 있다. 반면 분권화로 인한 편익은 주민·기업 등 납세자의 이동성으로부터 영향을 받지 않는다. 즉, Tiebout(1956) 모형에서 이야기하는 '발[足]에 의한 투표(voting by feet)'가 불가능한

59) 통상적으로 조세의 왜곡적 효과는 수요의 가격탄력성이 높을수록 커지는 데 반해 공공재 공급에서는 그 반대의 현상이 나타난다. 각주 9에서 설명한 것처럼, 私用財의 수요함수는 개인의 수요함수를 수평적으로 합하여 도출하는 반면, 공공재의 수요함수는 이를 수직적으로 합하여 도출하는 것과 같은 이치이다.

상태에서도 분권화 정리는 적용된다.

물론 중앙정부가 지역주민의 선호와 여건에 맞추어 차별화된 서비스를 공급하는 일이 가능하다. 예를 들어, 중앙정부는 해안지역에 대해 등대, 해난구조, 기상예보 등의 서비스를 차별적으로 제공한다. 또 적대국과의 접경지역에 국방서비스를 집중적으로 배치한다. 그러나 많은 경우 실제로는 이러한 차별적 서비스의 공급이 어려울 수 있다. 예를 들어, 중앙정부가 정보부족으로 인해 지역주민의 선호와 여건을 제대로 파악하지 못할 수 있다. 또 어느 지역에는 더 많은 혜택을 제공하고 다른 지역에는 더 적은 혜택을 제공하는 일이 정치적으로 불가능할 수 있다. 이와 함께 중앙정부가 의사결정과정에서 지역주민들의 선호를 충분히 고려하지 않을 가능성도 있는데, 특히 비례대표제하에서 이럴 가능성이 높다. 물론 반대로 지방분권하에서도 지방정부가 지역주민들의 선호를 제대로 고려하리라는 보장은 없다. 결국 차별적 서비스의 제공은 주민들의 정치적 참여 및 정부의 정치적 책임성과 밀접한 관련을 갖는다고 말할 수 있다.

3) 납세자의 이동성

납세자의 이동성 역시 재정대응성의 적용을 어렵게 할 수 있다. 어느 한 지방정부가 제공하는 서비스를 다른 지방정부의 주민들이 사용하지 못하게 하는 일이 불가능할 경우, 무임승차문제(free-riding problem)가 발생한다. 납세자는 조세부담이 작은 지방정부를 주거지로 선택하는 대신 서비스는 혜택이 높은 지방정부에서 받음으로써 개인적 후생을 극대화할 수 있다. 이런 상황에서 지방정부는 주민들을 끌어들이기 위해 조세부담을 낮출 수밖에 없으며, 그만큼 서비스의 공급도 줄이게 된다. 모든 지방정부가 이러한 행동을 보일 경우, 국가 전체적으로 공공서비스의 하향편준화가 나타는데, 이는 흔히 '나락을 향한 경주(race to the bottom)'라는 말로 표현된다. 이는 일종의 '죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)'에 해당하는 현상이라 볼 수 있다.

납세자의 이동성이 문제가 될 경우, 이에 대한 처방은 국민후생을 극대화하는 수준에서 모든 지방정부의 세율을 일치시키는 등의 조세동조화(tax harmonization)를 통해 '죄수의 딜레마'를 해결하는 데서 찾을 수 있다. 또 지출 측면에서는 중앙정부가 지방정부에 대해 보조금을 지원함으로써 일정 수준의 공공서비스를 공급하도록 유도할 수도 있다. 이 경우 재정대응성은 자리를 찾지 못하게 된다. 모든 지방정부의 세율이 동일하다는 것은 지방정부가 조세와 관련하여 아무런 의사결정도 내리지 않는다는 것을 의미하기 때문이다. 심지어 규모의 경제 등을 고려하여 조세징수업무조차 중앙정부가 담당하는 것이 바람직할 수 있다. 또 지출 측면에서도 보조금 지급은 재정대응성의 원칙에 위배되는 것이라 할 수 있다.

납세자 이동성에 대처하여 중앙정부가 일괄적으로 서비스를 제공하는 대표적인

예는 사회복지분야에서 찾을 수 있다. 어느 지방정부가 빈곤계층이나 노인들에 대해 복지사업을 확장하면 그 혜택을 받기 위해 빈곤계층이나 노인들이 이 지방정부에 몰려드는 대신, 그에 필요한 재원은 주민들 가운데 근로계층이 부담하게 되어 이들이 다른 지역으로 이주할 가능성이 높아진다. 따라서 복지사업의 재원조달은 중앙정부가 담당하고 실제의 사업집행 역시 중앙정부가 담당하거나 보조금을 통해 지방정부가 시행하도록 하는 것이 바람직하다.

그러나 보다 일반적으로 납세자 이동성의 문제가 얼마나 심각한지에 대해서는 의문이 제기된다(Oates[1999], pp.1125～1126, pp.1134～1137). 많은 경우 지방정부는 다른 지역의 주민들에 대해 공공서비스의 혜택을 배제하는 일이 가능하다. 이 경우 지방정부는 편익세(benefit tax)를 부과함으로써 주민들의 수요에 맞추어 공공서비스를 제공할 수 있다. 우리나라에서 교육재정과 관련하여 지방자치단체의 역할을 강화하자는 논의는 이런 맥락에서 이해된다. 즉, 중앙정부가 획일적으로 초중등 교육재정을 부담하고 획일적인 교육서비스를 제공하기보다는, 지방정부가 보다 많은 재원을 부담하고 차별화된 교육서비스를 제공하여 주민들의 차별화된 수요에 부응하도록 하자는 것인데, 만일 이것이 가능해진다면 지방정부가 교육재원 확보를 위해 징수하는 조세는 편익세에 해당한다. Tiebout(1956) 모형에서도 '발에 의한 투표'는 이러한 편익세를 전제로 하고 있다.

4) 실험과 모방

여러 나라는 다른 나라의 경험으로부터 배울 수 있다. 정치・경제・사회를 포함한 모든 영역에서 다른 나라가 시도한 새로운 정책의 추이와 결과를 살펴보고 이를 적절한 형태로 변형하여 자국에 적용한 사례는 수없이 많다. 이러한 정책의 실험과 모방은 국가 간뿐 아니라 지역 간에서도 발견된다.

예를 들어, 1990년대 초 미국의 여러 주정부는 새로운 형태의 복지제도를 실험하기 시작하였는데, 그 취지는 복지 수혜자들의 근로요건을 강화하는 것이었다. 이런 추세는 1996년 「개인책임・근로기회조화법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)」이 제정됨으로써 전국으로 확대되었다. 이 법의 핵심은 각 주별로 복지제도를 설계하고 시행함에 있어 주정부의 자율과 책임을 강화하는 데 있었다(고영선[1998], pp.44～45). 위에서 논의하였듯이 납세자 이동성의 관점에서 보면 사회복지정책은 일률적으로 중앙정부가 시행하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 이처럼 미국에서 분권화가 강화된 배경은 수혜자들의 복지의존성을 줄이고 자립기반을 마련해주기 위한 방안을 마련함에 있어 주정부들의 실험과 상호모방이 유익하다는 인식에서 찾을 수 있다.[60]

실험과 모방의 관점에서 분권화가 바람직하다는 논리는 정보의 불완전성에 기초

한다. 사전적으로 정책의 효과를 모두 알 수는 없으며, 실행과정에서 정보가 획득되고 학습이 이루어진다(learning by doing)는 것이다. 따라서 정보의 불완전성이 높고 실행학습의 효과가 큰 분야에서는 실험과 모방의 관점에서 분권화를 추진할 여지가 넓다고 말할 수 있다. 물론 중앙정부 역시 본격적인 사업시행에 앞서 소규모 실험을 실시할 수 있으며, '정보의 외부성'이 존재하는 상황에서는 지방정부가 실험을 실시할 유인이 작을 수도 있다. 이런 의미에서 실험과 모방이 분권화의 이유로서 얼마나 견실한 것인가에 대해서는 논란이 남아 있다(Oates[1999], p.1134).

5) 정부팽창을 억제하는 장치로서의 지방정부 간 경쟁

지금까지의 논의에서는 정부가 국민후생을 극대화하기 위해 노력한다고 암묵적으로 가정하였다. 그러나 공공선택이론(theory of public choice)에서는 관료와 정치인이 관직을 통해 사적인 이득을 추구한다고 가정한다. 여기에서 사익의 추구는 뇌물수수와 같이 불법적인 것일 수도 있지만, 합법의 범위 안에서 자신의 권위와 영향력을 높이기 위해 자신과 관련된 특정 조직의 예산 및 인력을 늘리거나 자신의 지역구에 대한 중앙정부의 지원을 확보하는 것일 수도 있다. 이런 관점에서 Brennan and Buchanan(1980)은 정부를 끝없이 자기팽창을 도모하는 괴수(Leviathan)로 표현하고, 지방분권은 지방정부 간의 경쟁을 촉발하여 공공부문의 비대화를 막을 수 있다고 주장하였다. 납세자들이 다른 지역으로 이동할 수 있는 상황에서 지방정부는 조세부담을 한없이 늘릴 수 없기 때문이다.

유사한 맥락에서 Weingast(1995)는 지방정부 간의 경쟁이 효율적 시장경제체제를 창출하고 유지하는 데 기여한다고 주장한다. 그는 '시장을 보존하는 연방주의(market-preserving federalism)'의 조건으로 세 가지를 제시한다.[61] 이는 ① 각 지방정부는 지역경제를 관리하는 일차적 책임을 진다, ② 모든 지방정부는 지역 간의 교역을 가로막는 어떠한 장벽도 존재하지 않은 단일시장(common market)에 속해 있다, ③ 모든 지방정부는 경성예산제약(hard budget constraint)의 구속을 받는다는 것이다. 여기에서 경성예산제약이란 화폐증발, 무제한적 차입, 타 정부(중앙정부 등)로부터의 보조금 등을 통해 증세 없이 지출을 감행하는 일이 불가능한 상황을 의미한다. Weingast(1995)에 의하면 18세기 영국과 19세기 미국은 이러한 '시장을 보존하는 연방주의'를

60) 실험과 모방은 지방정부 간에서만 일어나는 것이 아니다. 최근 우리나라에서 일부 지방정부가 '공무원 퇴출제'를 도입하자 다른 여러 지방정부뿐 아니라 중앙정부와 공기업에서도 이를 도입하려는 움직임이 나타나고 있다(연합뉴스[2007. 3. 25]).

61) 여기에서 연방주의(federalism)란 단일국가(unitary state)에 대칭되는 개념으로서의 연방국가(federal state)를 의미하는 것이 아니라, 여러 층의 하위정부와 상위정부로 구성되어 있는 일반적인 정부구조 하에서 이들 간의 상호관계를 의미하는 것이다. 이런 의미에서 대부분의 정부는 연방주의 형태를 지닌다.

가지고 있었으며, 그 결과 시장경제의 효율적 작동을 가로막는 정부의 불합리한 개입이 봉쇄되어 산업발전을 이룩할 수 있었다.

McKinnon(1997)은 보다 최근에 미국의 주정부 사이에서 벌어지고 있는 경쟁을 소개하고 있다(p.86). 그는 특히 경성예산제약의 중요성을 강조한다. 경성예산제약하에서 지방정부가 수익성이 낮은 사업에 투자(예: 산업지원)하거나 과도하게 적자를 시현할 경우 지방채의 위험 프리미엄(risk premium)이 상승한다. 이는 지방정부의 재정건전성에 대한 경고로 작용하여 지방정부의 재정운용을 규율하게 된다(p.76). 이것이 가능한 것은 경성예산제약이 있기 때문이며, 경성예산제약이 없으면 지방정부 간 조세경쟁의 유효성이나 재정운용의 책임성을 기대할 수 없다.

지방정부 간의 경쟁이 정부팽창과 시장개입을 억제한다는 논리는 납세자의 이동성에 근거를 둔다. 특기할 점은, 앞에서는 납세자 이동성이 세율일치, 보조금 지급 등을 통해 집중화를 강화시키는 이유가 되었지만 여기에서는 반대로 분권화를 강화시키는 이유가 된다는 점이다. 분권화 강화의 입장에서 세율일치와 보조금 지급은 지방정부 간의 경쟁을 저해하는 일종의 담합행위에 해당하며, 궁극적으로 시장경제의 창달을 저해한다. 이러한 입장의 차이는 정부역할에 대한 근본적인 시각의 차이를 반영한다. 정부를 자기팽창적 괴수로 볼 것인지, 아니면 시장실패를 교정하는 선한 개입자로 볼 것인지에 따라 입장이 달라지는 것이다.

지방분권이 실제로 정부규모와 경제성장에 영향을 미치는지에 대한 실증적 증거는 많지 않다. 지출 또는 수입 측면에서 지방분권이 많이 이루어진 나라일수록 정부규모가 작거나 경제성장이 빠르다고 단언하기 어렵다.[62] 사실 Brennan and Buchanan (1980), Weingast(1995), McKinnon(1997) 등의 논의는 엄밀한 분석적 모형에 근거하고 있지 않아 지방분권이 정부규모와 경제성장에 영향을 미치는 이론적 경로를 파악하기 어렵다는 단점이 있다. 특히 이들의 논의에서 중요한 것은 관료와 정치인에 대한 민주적 통제의 가능성인데, 지방분권이 그 필요조건인지 충분조건인지 불확실하다. 지방분권 없이도 학계・언론・시민단체의 감시가 철저한 경우 정부는 과도한 시장개입을 자제하고 효율적 시장경제체제의 창달을 위해 노력할 수 있다. 또 지방분권이 이루어졌더라도 주민들의 정치적 참여도가 낮다면 지방정부는 오히려 중앙정부에 비해 더 많은 부패와 비효율의 온상이 될 수 있다.[63] 중앙정부에 대한 감시의 눈은 많은 반면 개별 지방정부에 대한 감시의 눈은 상대적으로 적기 때문이다.

지방정부 간 경쟁이 정부팽창과 시장개입을 억제한다는 주장은 이처럼 이념적 성격이 강하고 이론적・실증적 근거가 미약하다는 단점을 가진다. 그러나 직관적으로

62) 지방분권과 경제성장 사이의 관계에 대한 실증적 분석은 Davoodi and Zou(1998), Akai and Sakata (2002), Martinez-Vazquez and McNab(2003) 등을 참조하라.

63) 이런 맥락에서 Prud'homme(1997)은 개발도상국의 경우에 분권화는 위험을 내포한다고 지적한다.

설득력을 가지는 것 또한 사실이다. 특히 Weingast(1995)와 McKinnon(1997)이 강조하는 것처럼 지방정부가 경제정책에 대한 일차적 책임을 지고 상당히 자율적으로 경제정책을 추진할 수 있다면, 그리고 이들에게 재정을 건실하게 운영할 책임이 명확히 부과된다면 지역 간 경쟁은 바람직한 결과를 낳을 것으로 기대할 수 있다.

다. 역할분담과 사업형태의 적정성 평가

이상의 논의를 요약하면 중앙정부와 지방정부의 역할분담은 다음과 같은 기준에 따라 평가할 수 있다. 예를 들어, 외부효과가 작은 경우 분권화가 유리하며, 클 경우 집중화가 유리하다. 그 외에 분권화는 규모의 경제가 작을수록, 지역 간 선호의 이질성이 클수록, 납세자의 이동성이 작을수록, 실험과 모방의 편익이 클수록, 정부팽창과 시장개입의 억제 필요성이 클수록 더 유리하다. 물론 이는 대략적인 지침일 뿐이며, 구체적인 경우에 어느 정도의 분권화가 바람직한지는 주관적 판단에 의존할 수밖에 없다.

심층평가에 있어서는 해당사업이 중앙정부의 역할에 해당하는지 지방정부의 역할에 해당하는지 판단해야 한다. 그리고 중앙정부는 어떤 형태로 사업을 수행해야 하는지 판단해야 한다.

첫째, 재정대응성의 관점에서 살펴보면, 외부효과가 거의 없는 사업 또는 내부효과가 존재하는 사업은 중앙정부의 사업으로서 적절치 않다. 이런 사업은 해당 지방정부가 자체적으로 재원을 조달하여 시행해야 한다. 반면 외부효과가 큰 사업은 중앙정부가 보조금을 제공하는 등의 방법으로 외부효과를 시정해야 한다. 물론 외부효과가 미치는 범위 안에 속한 지방정부들이 연합체를 구성하도록 함으로써 중앙정부의 재정지원 없이 외부효과를 내부화할 수도 있다.

둘째, 해당사업의 시행에 있어 규모의 경제가 존재하며, 이로 인한 비용절감이 큰 경우에는 중앙정부가 담당할 수 있다. 이때에는 이로 인한 부작용도 함께 고려하여 판단해야 한다. 즉, 내부효과가 발생하거나, 선호가 다른 여러 지역에 동일한 서비스를 제공할 수밖에 없거나, 실험과 모방의 여지가 감소하거나, 정부팽창과 시장개입이 증가할 위험성 등도 함께 고려하여 판단해야 한다.

셋째, 해당사업에 대한 지역 간 선호의 이질성이 큰 경우 서비스공급을 분할해야 한다. 이로 인해 외부효과가 발생하면 이는 보조금 등으로 해결한다. 물론 이때에도 규모의 경제를 실현하지 못하는 데 따르는 비용증가 등의 부작용을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.

〈표 Ⅳ-19〉 중앙정부와 지방정부의 역할분담

기 준		분권화	집중화	정책적 함의
재정대응성	외부효과	소	대	중앙정부 보조금, 지방정부 연합체 등으로 외부효과 시정
	내부효과	대	소	중앙정부 보조금 지원 없이 지방정부가 자체적으로 재원조달
규모의 경제		소	대	규모확대로 인한 비용절감이 큰 경우 내부효과의 발생 허용
지역 간 선호의 이질성		대	소	이질성이 큰 경우 서비스공급 분할, 외부효과는 보조금 등으로 해결, 규모의 경제 미실현
납세자의 이동성		소	대	조세동조화, 중앙정부가 징세업무 대행, 기본서비스 공급을 위한 일반목적 보조금 지급
실험과 모방의 중요성		대	소	정보의 외부성을 해소하기 위한 보조금 지급
정부팽창과 시장개입의 야기 가능성		대	소	경제정책에 대한 권한을 지방정부로 이양, 경성예산제약 확립(중앙정부 보조금 지양, 지방채에 대한 시장평가기능 확립)

넷째, 납세자의 이동성이 문제가 되면 전국적으로 세율을 일치시키는 등의 조세동조화를 추진한다. 또 중앙정부가 징세업무를 대행할 수 있고, 중앙정부가 지방정부에 대해 일반목적 보조금(교부세)을 지원함으로써 일정 수준의 공공서비스를 공급하도록 유도할 수 있다. 사실 심층평가의 관점에서 납세자 이동성은 특정사업에 관한 문제가 아니라 지방정부의 전반적인 세수확보 및 서비스공급에 관한 문제이므로 별다른 고려사항이 되지 못한다.

다섯째, 실험과 모방의 중요성이 높은 사업은 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 특정목적을 달성하는 데 있어 가장 적합한 사업방식에 대한 정보가 부족하고 사회적 합의가 이루어지지 않은 사업에 대해서는 지방정부들이 다양한 실험을 통해 최적의 방식을 찾도록 유도할 필요가 있다. 또 이러한 실험이 외부효과를 갖는다는 점을 고려하여 중앙정부가 추가적인 보조금을 제공할 수도 있다.

여섯째, 해당사업이 정부팽창과 시장개입을 야기할 가능성이 있는 경우에는 지방정부에 맡기는 것이 바람직하다. 많은 종류의 산업지원정책이 여기에 속한다. 이런 사업은 흔히 외부효과의 범위가 불명확하고 규모의 경제는 크지 않은 반면, 지역 간 선호의 이질성이 크고 실험과 모방의 중요성이 높다. 이처럼 정부팽창과 시장개입을

야기할 가능성이 높은 사업은 지방정부가 자체재원 또는 일반목적 보조금(교부세)을 통해 경성예산제약하에서 추진하도록 하는 것이 적절하다.

이상과 같은 여섯 가지 기준에 의한 판단은 중앙정부의 역할에 대한 서로 다른 결론으로 이어질 수 있다. 이를 종합적으로 고려하여 중앙정부가 어느 범위까지 어떤 방식으로 역할을 수행해야 하는지에 대해 판단을 내리는 일은 항상 쉽지는 않을 것이다. 전문가적인 식견과 지식이 요구되는 이유가 여기에 있다.

2. 중앙정부와 지방정부의 재정적 관계

앞에서 보았듯이 외부효과가 존재하는 경우 중앙정부는 지방정부에 대해 보조금을 제공하여 외부효과를 시정하게 된다. 보다 일반적으로 중앙정부의 보조금은 세 가지 역할을 수행한다(Oates[1999], pp.1126～1130). 이는 ① 외부효과의 시정, ② 지역 간 재정력 격차의 해소, ③ 조세제도의 효율성 증진이다.

가. 외부효과의 시정

앞에서 논의한 바와 같이 외부효과의 시정을 위해 중앙정부가 지방정부에 보조금을 제공할 수 있다. 이때의 보조금은 '조건부 보조금(conditional grants)'으로서, 보조금의 사용에 관해 지방정부에 대해 일정한 제약이 부여된다. 이론적 관점에서 외부효과를 시정하기 위한 조건부 보조금은 '대응자금(matching grant)'의 형태를 띠는 것이 바람직한데, 이 경우 지방정부가 자체자금을 조달하면 중앙정부는 일정 비율로 이에 대응하여 조건부 보조금을 지급한다. 대응비율은 외부효과가 클수록 높아진다.

나. 지역 간 재정력 격차의 해소

지역 간 재정력의 균등화를 위한 보조금(equalizing grants)은 주로 '무조건부 보조금(unconditional grants)'의 형태를 띤다. 무조건부 보조금은 지방정부가 아무런 조건 없이 자유롭게 사용할 수 있는 보조금으로서, 그 목적은 부유한 지역에서 가난한 지역으로 자금을 이전하는 데 있다. 각 지방정부가 받는 균등화 보조금의 규모는 대개 일정한 공식에 따라 결정되는데, 이 공식에는 지방정부의 재정수요와 재정능력 등이 감안된다.

호주・캐나다・독일 등에서는 균등화 보조금을 통해 지역 간에 큰 규모로 자금이 이동하고 있다. 반면 미국에서는 연방정부가 주정부에 대해 균등화 보조금을 제공하지 않는다. 여러 가지 보조금을 제공하고는 있으나, 주정부 간 재정력 격차를 줄이는 데 큰 역할을 담당하지 못한다. 그러나 주정부와 지방정부 사이에 있어서는 많은 주

정부가 소관 지방정부에 대해 균등화 보조금을 제공하고 있다.

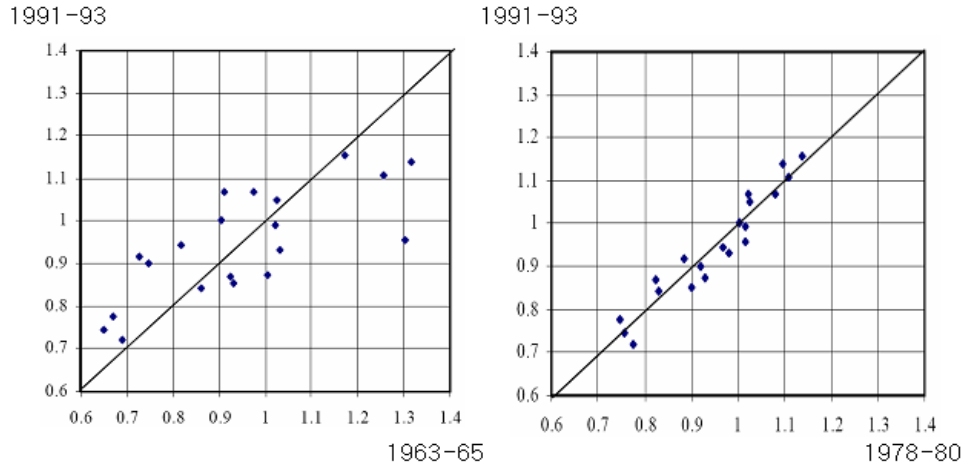
이처럼 많은 나라에서 균등화 보조금이 제도화되어 있기는 하나 그 이론적 근거는 명확하지 않다. 소득재분배를 위해서는 가난한 지역에 보조금을 지급할 것이 아니라 가난한 가계에 소득이전을 제공해야 한다. 가난한 지역일지라도 부유한 가계가 있으며, 부유한 지역일지라도 가난한 가계가 있다. 부유한 지역에 조세를 부과하여 가난한 지역에 보조금을 지급하는 일은 부유한 지역의 가난한 가계가 가난한 지역의 부유한 가계를 도와주는 결과를 초래하므로 형평성 측면에서 바람직하지 않다.

효율성 측면에서도 균등화 보조금의 타당성에 대해 의문이 제기된다. 천연자원 등 역사적·환경적 요인으로 불리한 여건에 처해 있는 지역에 대해 균등화 보조금을 제공하여 다른 지역과 공평하게 경쟁할 수 있도록 해야 한다는 주장도 있다. 특히 규모에 대한 수익체증(increasing returns to scale)이 존재하는 경우, 여건이 불리한 지역의 인구 및 여타 자원이 여건이 유리한 지역으로 계속 이동하면서 경제 전체의 소득수준은 높아지지만 두 지역 간의 소득격차는 더욱 커지게 된다. 통상적인 경제이론에서는 규모에 대한 수익체감(decreasing returns to scale)을 가정하므로 요소소득이 궁극적으로 지역 간에 평준화된다. 그러나 규모에 대한 수익체증을 가정하면 인적·물적 자원이 어느 지역에 끝없이 집중하는 반면 다른 지역에서는 자원이 고갈되며, 요소소득의 격차도 무한히 커진다.

新경제지리학(new economic geography)에서는 실제로 규모에 대한 수익체증이 존재하며, 이로 인해 지역 간 소득격차가 커지고 있는지에 대한 논의가 진행되고 있다(Krugman[1991], Krugman and Venables[1993] 등). 그러나 수익체증이 존재한다 하더라도 정부개입이 효율성 측면에서 반드시 바람직하다고 말하기는 어렵다. 경제 전체의 성장률은 수익체증이 실현될 때 높아질 것이기 때문이다. 예를 들어, 성장회계방식에 따라 우리나라의 성장요인을 분석해 보면, 1963～2000년간의 연평균 성장률 7.24% 가운데 규모의 경제는 1.22%p를 기여한 것으로 나타난다(한진희·최경수·김동석·임경묵[2002], p.79).

실제로 정부가 소득격차를 해소할 능력이 있는지도 불확실하다. McKinnon(1997)은 오히려 정부개입이 지역경제의 자발적 성장을 가로막는다고 주장한다. 그에 의하면 이탈리아에서는 중앙정부가 모든 지방정부에 대해 상당한 재정지원을 제공하고 있는데, 낙후지역에 투자하는 공기업에 대해서도 정부보조금을 지원하고 있다. 1950년대 이후 부유한 중·북부 이탈리아에서 상대적으로 가난한 남부 이탈리아(Mezzogiorno)로 이전되는 금액은 매년 GNP의 약 10%에 달하였다. 그러나 1970년대 이후 지역 간 소득격차는 줄어들지 않고 있다. [그림 Ⅳ-29]에서 보는 것처럼 지역별 1인당 산출의 격차는 1960년대부터 1990년대까지 줄어드는 모습을 보였으나, 1970년대부터 1990년대까지는 전혀 줄어들지 않았다.

[그림 Ⅳ-29] 이탈리아의 지역별 취업자 1인당 산출



자료: Acconcia and Del Monte(2000).

McKinnon(1997)은 또 다른 예로서 통일 후의 동독지역을 든다. 여러 통로를 통해 서독지역에서 동독지역으로 막대한 재원이 이전되고 있는데, 이러한 재원은 관대한 실업급여를 지급하고 동독지역의 임금을 생산성에 비해 높은 수준에서 유지시키는 데 사용된다. 이에 따라 기업투자가 미진하여 높은 실업률이 낮아지지 않고 있다는 것이다.[64] 또 유럽연합(EU) 차원에서 부유한 나라로부터 상대적으로 가난한 나라(스페인, 포르투갈, 그리스, 아일랜드 등)로 여러 가지 지원이 이루어지고 있지만 소득격차는 별로 개선되지 않고 있다.[65]

이에 반해 연방정부가 주정부에 대해 균등화 보조금을 제공하고 있지 않은 미국에서는 인적·물적 자원의 자유로운 이동을 통해 지역 간 격차가 크게 줄어들었다. 1950년대 말까지만 해도 남부의 주들은 항구적인 빈곤지역('poor south')으로 인식되었다. 그러나 유니언 숍(union shop) 등의 경직적 노동관행을 금지하는 법안을 통해 노동시장의 유연성을 제고하여 임금을 낮은 수준에서 유지하고, 복지지출을 억제하여 조세부담을 낮은 수준에서 유지한 결과, 남부 주들은 민간기업의 투자를 대규모로 유치할 수 있었다. 낮은 임금으로 인해 초기에는 남부 주를 떠나는 사람들이 많았지만 1970년대에 들어와서는 많은 주에서 인구유입이 늘어나기 시작하였다. 그리고 이제는 '선벨트(sunbelt)' 지역을 이루어 북부의 주들과 소득격차가 거의 없어지게 되었다.

64) 통독 이후 동독지역의 노동시장 현황에 대해서는 Burda and Hunt(2000)를 참조하라.
65) EU의 지역개발정책에 대해서는 Basile, Nardis, and Girardi(2001), Pérez and Rowland(2004) 등을 참조하라.

이러한 논의는 전반적인 지역개발정책(regional policy)의 유효성에 관한 논의와 관련이 있다. 특히 유럽에서는 앞서 언급한 것처럼 1960년대와 1970년대에 각국이 지역개발정책을 적극적으로 추진하였으나 그 유효성에 대해 심각한 의문이 제기되었다. 예를 들어, Barro and Sala-i-Matín(1991), Sala-i-Matín(1994)에 따르면 나라마다 지역개발정책의 규모와 방법이 상이함에도 불구하고 지역 간 소득의 수렴속도는 어느 나라에서나 비슷하게 매우 느리다. 또 현실적으로 각국의 경험을 살펴볼 때 제조업에 대한 여러 가지 지원은 성공확률이 낮았고, 성공한 경우에도 개도국과의 경쟁이 심화되면서 사후적으로 대대적인 산업구조조정이 필요해지는 부작용을 낳았다. 이와 더불어 각국에서 재정상황이 악화되면서 지역개발정책은 전반적으로 후퇴하고 있다. 지역개발을 위한 전략 역시 바뀌고 있는데, 외부 기업의 투자를 낙후지역에 유치하기보다는 지역의 내생적 성장잠재력을 배양하는 데 초점이 맞추어지고 있다. 또 전반적인 투자지원보다는 인적자원 개발, 기업서비스 및 기술지원 제공과 같은 특정목표 중심의 정책이 선호되고 있다(de la Fuente and Vives[1995], pp.16～17).

Faini(1995)는 사회간접자본 투자와 같은 전통적인 지역개발정책에 대해 회의를 제기한다. 그보다는 상품시장·금융시장·노동시장 등 경제 내의 왜곡을 해소하는 일이 균형발전을 위해 더 중요함을 강조한다. 특히 전국적 단위의 노동조합이 영향력을 발휘하여 임금을 전국적으로 동일한 수준으로 유지시킬 경우, 낙후지역은 상당한 타격을 입을 수 있다. 1992년 현재 이탈리아 중·북부의 실업률이 7% 내외인 반면 남부의 실업률이 20%에 달하는 것은 상당 부분 이러한 노동시장의 경직성에 기인하는 것으로 보인다. 또 사회간접자본 투자는 낙후지역의 발전을 오히려 저해할 수도 있다. 교통수단의 발달로 낙후지역 기업이 다른 지역의 기업과 더 심각한 경쟁에 노출될 수 있으며, 낙후지역에서 이탈하여 부유한 지역에 집적되는 경향이 가속화될 수 있다는 것이다.[66]

이처럼 여러 가지 논의가 진행되고 있지만 균등화 보조금을 포함한 여러 가지 지방지원정책이 효과가 있는지 없는지에 대해 아직 확실한 결론이 나타나지는 않고 있다. 이는 무엇보다도 지방지원이 없었을 때의 상태를 가정하여 그 상태와 현재의 상태를 비교하는 일이 쉽지 않기 때문이다. 예를 들어, 이탈리아에서 지역 간 소득격차가 줄어들고 있지 않지만, 정부지원이 없었다면 소득격차가 더 커졌을 가능성을 배제할 수 없다.

그럼에도 불구하고 각국에서 지역개발정책의 방향전환이 이루어지고 있음은 시사하는 바가 크다고 판단된다. 재정지원만으로 지역균형발전이 달성되기는 어려우며, 경쟁정책·금융정책·노동시장정책 등 각종 정책의 종합적 활용과 지방의 내생

66) 우리나라에서도 고속철도(KTX)의 개통이 부분적으로 이런 효과를 낳고 있는 것으로 알려져 있다(이코노미스트[2006. 10. 30]).

적 성장잠재력 배양에 초점을 맞추는 전략이 필요한 것으로 보인다. 또 어느 나라에서나 지역 간 소득격차의 축소가 매우 느리게 진행된다는 사실을 고려할 때 지역균형발전정책의 성과에 대한 조급한 기대는 바람직하지 않은 것으로 보인다. 물론 산업구조의 급격한 변화 등으로 일부 지역이 일시적 충격을 받았을 때, 구조조정의 고통을 완화하기 위해 일시적으로 재정지원을 제공하는 것은 사회적으로 바람직할 수 있다. 그러나 궁극적·장기적으로는 지역의 내생적 성장잠재력 배양에 보다 큰 비중을 두어야 할 것이다.

이런 맥락에서 보면 균등화 보조금 역시 지역 간 재정력 격차의 해소를 위한 근본적 방안이 되기는 어려운 것으로 판단된다. 현실에 있어 많은 나라가 균등화 보조금을 시행하고 있지만, 이는 주로 형평성 차원에서 이루어지고 있다(Oates[1999], p.1128). 여기에서 형평성이란 소득계층 간의 형평성이 아니라 지역 간의 형평성이다. 이러한 균등화 보조금은 캐나다에서처럼 여러 지역을 하나의 국가로 묶는 데 기여하기도 하지만, 이탈리아에서처럼 오히려 지역 간 분열을 조장하기도 한다.

다. 조세제도의 효율성 증진

앞에서 설명한 것처럼 납세자의 이동성으로 인해 지방정부 간에는 '나락으로의 경주'가 발생할 수 있다. 즉, 지방세를 부과하여 공공서비스를 공급하는 데 있어 사회적으로 바람직한 것보다 낮은 수준의 지방세를 부과하여 공공서비스를 불충분하게 공급할 수 있다. 편익세(benefit tax)의 경우에는 이런 문제가 발생하지 않는다. 그러나 非편익세(nonbeneift tax)의 경우에는 주민이 지방세 부담에 대응하는 혜택을 얻지 못함에 따라 지방세 부담이 낮은 곳으로 이전하려는 유인을 갖게 된다.

이런 '죄수의 딜레마'를 해결하는 방법은 중앙정부가 동일한 세율로 모든 지역에 조세를 부과하고 세수를 지방정부에 배분하는 것이다. 이를 통해 모든 지방정부가 주민 1인당 동일한 수입으로 동일한 서비스를 제공한다면 주민들은 다른 지역으로 이전할 유인을 갖지 못한다. 물론 동일한 예산으로 더 좋은 서비스를 제공하는 곳으로 이전할 유인은 갖게 되지만, 이로 인한 지역 간 경쟁은 효율성을 증진시키는 것이므로 중앙정부가 개입할 필요가 없다.

이처럼 조세제도의 효율성을 높이기 위해 중앙정부가 동일한 세율로 모든 지역에 조세를 부과할 때는 소득계층 간에 누진적인 요소를 삽입할 수도 있다. 즉, 고소득층에 대해서는 높은 세율을, 저소득층에 대해서는 낮은 세율을 부과할 수 있다. 또 조세수입을 지역에 배분하는 과정에서 국민들이 원한다면 지역 간의 형평성을 감안할 수도 있다. 그리고 형평성과는 별개로, 공공서비스 공급에 있어 규모의 경제를 감안하여 소규모 지역에 주민 1인당 더 많은 재원을 배분할 수도 있다. 즉, 소규모 지역

은, 주민 1인당 서비스 공급에 더 많은 비용이 든다고 할 때, 이에 맞추어 재원배분을 늘리는 것이다.

그러나 조세제도의 효율성 제고를 위한 중앙정부의 개입은 지나치지 말아야 한다. 실제로 공공서비스 공급에 필요한 편익세의 규모와 비편익세의 규모를 파악하는 일이 쉽지 않은 상황에서, 자칫 중앙정부의 개입은 지방의 중앙 의존도를 높이고 지방정부 간의 건전한 경쟁을 저해할 수 있다. 즉, '시장을 보존하는 연방주의'의 원칙에 위배될 수 있다. 또 내부효과를 발생시켜 공유의 비극으로 인한 재정규모의 팽창과 재정적자의 누증을 초래할 수도 있다.

제3절 정부역할 수행방법에 대한 적절성 평가

앞에서는 중앙정부와 지방정부를 포함한 전체 정부부문의 역할, 그리고 중앙정부와 지방정부의 각각의 역할에 대해 살펴보았다. 중앙정부와 지방정부가 이런 역할을 수행함에 있어 선택할 수 있는 정책수단은 매우 다양하다. 가장 대표적인 것은 규제이다. 경쟁·금융·건설·환경·안전·보건의료 등 많은 분야에서 정부가 민간에 대해 부과하는 규제는 중요한 정책수단이다. 정부가 규제정책을 입안하고 집행하는 데 쓰는 비용은 대부분 인건비의 형태를 띤다. 따라서 다른 정책수단보다 재정부담이 크지 않을 수 있다. 그러나 민간이 규제에 순응하기 위해 명시적·암묵적으로 지불하는 비용은 매우 클 수 있다. 규제정책에 있어서는 이런 총체적 비용과 사회적 편익을 비교한 후에 순편익이 가장 높아지는 수준에서 규제의 강도를 결정해야 한다.

규제 외에 정부가 택할 수 있는 수단은 많다. 직접적·간접적 서비스 공급(예: 치안, 보건, 교육), 정부조달(예: 노인정 건설), 지방정부에 대한 보조금(예: 균등화 보조금), 기업에 대한 보조금(예: R&D 지원), 가계에 대한 소득이전(예: 공적부조), 금융지원(예: 신용보증, 정책융자, 이차보전), 조세 등이 그러한 수단이다. 그리고 이 가운데 직접적·간접적 서비스 공급은 다시 여러 형태를 띨 수 있는데, 공무원을 통한 직접적 서비스 제공(예: 치안), 구매자/공급자 분리(purchaser/provider split, 예: 보육지원), 공기업 운영 등이 여기에 포함된다. <표 Ⅳ-20>은 이런 여러 수단을 분류한 것이다. 여기에서 구매자/공급자 분리모형에 해당하는 것은 경쟁입찰과정을 거친 계약, 보조금, 암묵적 바우처, 그리고 명시적 바우처이다.

이러한 다양한 형태의 정부개입은 서로 대체될 수 있다. 예를 들어, 국민에게 우편서비스를 제공하는 방식에는 두 가지가 있을 수 있다. 첫째는 정부가 공무원을 고용하여 직접 우편업무를 운영하는 것이며, 둘째는 민간기업이 우편업무를 담당하도록 하는 대신 이들에게 보조금을 제공하고 보편적 서비스(universal service) 등의 정책

〈표 Ⅳ-20〉 다양한 서비스 공급형태

정부개입의 형태	서비스 공급형태 및 사례
정부가 재원을 조달하여 서비스 공급에 개입	- 특정 집단에 대한 정부기관의 서비스 제공: 치안 - 정부 간 계약: 인근 자치단체에서 특정 서비스를 구입 - 경쟁입찰과정을 거친 계약: 학교 청소 - 보조금: 정부지원을 받는 공연장 - 여러 공급자 가운데 소비자가 선택(암묵적 바우처): 등록한 유아의 수에 따라 유아원에 정부지원금 지급 - 바우처: 주택 바우처
정부가 재원조달 없이 서비스 공급에 개입	- 공기업: 국영항공사 - 독점판매권(franchise): 민간업체의 쓰레기 수거(수거업체가 직접 가구별로 수거료를 징수)
정부개입 없이 민간부문이 서비스 공급	- 민간시장: 식품시장 - 자원봉사: 노숙자를 위한 무료식사 제공 - 가계생산: 가계 내의 아동 및 노인에 대한 돌봄

자료: Lundsgaard(2002).

적 임무를 수행하도록 규제하는 것이다. 이 두 가지 방법은 여러 측면에서 동일한 효과를 낳게 된다.

그러나 정책수단에 따라 효과가 크게 달라질 수도 있다. 예를 들어, 수산자원의 고갈을 막기 위한 정책수단으로 두 가지를 고려할 수 있는데, 첫째는 기존에 어선을 보유하고 있는 사람들에게 보조금을 제공하여 폐선을 유도하는 것이다. 그리고 둘째는 총허용어획량(Total Allowable Catch: TAC) 규제를 통해 일정 규모 이상의 물고기를 잡지 못하도록 규제하는 것이다. 첫째의 경우에는 보조금 지급에 따른 재정부담이 발생하며, 둘째의 경우에는 규제집행에 따른 비용 외에 큰 재정부담이 발생하지 않는다. 즉, 첫째의 경우에는 수산자원 보존을 위한 비용을 정부가 부담하고, 둘째의 경우에는 선주들이 부담한다. 정부가 첫째 방식을 택했다면 이는 선주들을 위한 소득재분배가 사회적으로 바람직하다고 판단했기 때문일 것이다. 물론 이 판단이 합당한 것인지에 대해서는 연구자가 별도의 판단을 내려야 한다.

보다 일반적으로 어떤 정책수단이 바람직한가에 대한 판단은 개별 정책수단의 효과성, 정부와 민간의 비용부담, 형평성에 미치는 영향 등에 대한 종합적 고려를 통해 내려야 할 것이다. 효과성이 높고, 비용부담이 낮은 정책수단이 바람직하다고 할 수 있으며, 여기에 더하여 형평성을 추구할 경우에는 형평성 제고에 기여하는 정책수단이 바람직하다고 할 수 있다. 그리고 이런 여러 가치들 사이에 충돌이 발생하는 경우

에는 적절한 보완조치를 취할 필요도 있다. 예를 들어, 서비스의 질과 비용효과성을 높이기 위해 구매자/공급자 분리, 더 나아가 민영화를 추진함에 있어 기존 공급자가 불이익을 받을 것으로 예상된다면, 그리고 이것이 형평성 측면에서 바람직하지 않다고 판단된다면 기존 공급자에게 추가적인 지원을 제공할 수 있을 것이다.

효과성, 효율성, 형평성 등에 영향을 미치는 요인은 여러 가지이다. 예를 들어, 서비스 공급을 정부가 담당할 것인지 아니면 민간이 담당하도록 할 것인지 결정할 때에는 유인체계・거래비용・시장구조를 고려해야 한다(표 Ⅳ-21).

첫째, 유인체계를 살펴보면, ① 공급되는 서비스의 특성 가운데 계약이 불가능한 특성이 매우 많다면 정부가 이 서비스를 직접 공급하는 것이 바람직하다. 민간 공급자는 서비스의 질을 낮추어 비용을 절감할 유인이 큰데, 정부가 이 유인을 효과적으로 통제하기 어렵기 때문이다. 반면 서비스의 질을 포함한 여러 특성을 구체적으로 계약에 담을 수 있는 경우에는 민간이 서비스를 공급하도록 할 수 있다. 또한 ② 정부의 입장에서 공급자의 혁신능력이 중요한 요인으로 고려될 경우 민간이 서비스 공급을 담당하는 것이 바람직하다. 일반적으로 공공보다는 민간의 혁신능력이 높기 때문이다.

둘째, 거래비용의 측면에서는 먼저 ① 공급자에 대한 감독비용(agency costs)을 고려해야 한다. 공급자의 행동에 대한 감시・감독이 어려울 경우 정부의 직접적 서비

〈표 Ⅳ-21〉 서비스 공급의 소유형태에 영향을 미치는 요인

요 인		세부 요인	특 성	
내부 요인	유인 체계	계약이 불가능한 특성의 존재	일부에 국한	광범위하게 존재
		공급자의 혁신능력	매우 중요	별로 중요하지 않음
	거래 비용	감독비용(agency costs)	낮음	높음
		공직자의 사적 이익 추구 가능성	높음	낮음
외부 요인		법적・제도적 환경	잘 발달되어 있음	발달되어 있지 못함
	시장 구조	공급자 간의 경쟁 가능성	높음	낮음
		평판 유지를 위한 공급자의 노력	높음	낮음
		기업경영에 대한 자본시장의 규율	잘 발달되어 있음	발달되어 있지 못함
바람직한 소유형태			민간	정부

자료: Gönenç, Maher, and Nicoletti(2001) 및 Shleifer(1998).

스 공급이 바람직하다. 예를 들어, 민간 공급자의 비용구조를 제대로 파악할 수 없다면 이들이 요구하는 대로 정부가 보조금을 지원해야 하는 상황이 나타날 수 있다. 다음으로 ② 공직자가 사적 이익을 추구할 가능성도 고려해야 한다. 이 가능성이 크다면 민간에 공급을 맡기고 원거리(arm's length)에서 투명하게 규제함으로써 공직자들이 사적 유인을 추구할 여지를 줄여야 한다. 마지막으로 ③ 법적·제도적 환경 역시 중요한 고려사항이다. 정부와 민간을 포함한 경제주체들이 상호 간에 계약을 체결하고 이를 이행하는 과정에서 불확실성이 별로 발생하지 않는 사회, 예를 들어 사법제도가 잘 발달한 사회에서는 민간이 공급을 담당하도록 할 수 있다. 그러나 계약관행이 정착되지 않은 사회에서는 정부가 직접 공급을 담당하는 것이 거래비용을 줄이는 방법이 된다. 민간에 서비스 공급을 맡길 경우, 이는 부정·부패의 원천이 되고 서비스의 질도 낮아질 가능성이 있다.[67]

셋째, 시장구조의 측면에서는 ① 공급자 간의 경쟁이 치열할수록 민간에서 서비스를 담당하는 것이 바람직하다. 이러한 경쟁은 잘못된 비용절감의 유인을 줄이고, 혁신노력을 촉진하며, 감독비용을 감소시키는 등의 긍정적 효과를 갖는다. 마찬가지로 ② 평판(reputation)을 유지하기 위해 공급자가 노력하지 않을 수 없는 상황에서는 민간에서 서비스를 담당하도록 할 수 있다. 또 ③ 기업경영에 대한 자본시장의 규율이 잘 발달되어 있는 경우에는 민간에서 서비스를 담당하는 것이 바람직하다. 경영성과가 주식가격에 신속히 반영되거나, 기업경영에 대한 기관투자가 등 외부의 감시가 철저하거나, 적대적 인수합병이 활발히 이루어지는 경우 서비스 공급자를 이러한 압력에 노출시키는 것이 바람직하다.

위에서 예로 든 우편서비스의 경우 이런 판단기준을 적용하면 대체로 민간에 의한 공급이 바람직하다고 결론내릴 수 있다. 첫째, 유인체계 측면에서는 서비스의 특성이 대개 계약 가능한 것들이다. 이를 위해 우편물 배송시간, 정확도 등의 지표를 사용할 수 있다. 또 비용절감 및 서비스 개선을 위한 공급자의 혁신능력도 중요하다. 둘째, 거래비용 측면에서는 민간에서 서비스를 담당할 때 특별히 감독비용이 높을 것으로 판단하기 어렵다. 또 공직자가 사적 이익을 추구할 여지가 크며, 법적·제도적 환경이 불리한 것으로 판단하기 어렵다. 셋째, 시장구조 측면에서는 공급자 간의 경쟁 가능성이 제한되어 있으나 평판 유지를 위해 공급자가 많은 노력을 기울일 것으로 기대된다. 기업경영에 대한 자본시장의 규율도 어느 정도 가능할 것이다.

한편 수산자원 보존을 위한 어선감척이나 TAC 규제에 대해서도 유인체계·거래

67) 유사한 맥락에서 Schick(1998)은 개도국들이 뉴질랜드형의 정부개혁을 시도하는 것이 바람직하지 않다고 지적하였다. 뉴질랜드형 정부개혁의 요체는 '계약에 근거한 정부(government by contract)'인데, 개도국에는 경제 내에 비공식부문이 광범위하게 존재하고 법질서가 확립되어 있지 못하여 계약에 근거한 정부가 원천적으로 불가능할 뿐 아니라 많은 위험을 내포하기 때문이다.

비용·시장구조의 측면에서 효과성·효율성·형평성을 평가할 수 있다. 예를 들어, 유인체계 측면에서 보면 감척사업은 척수를 줄이는 대신 개별 어선의 마력 등 조업능력을 향상시키려는 유인을 낳는다는 점에서 바람직하지 않다. 반면, TAC 규제는 이런 유인을 낳지 않으며 보다 직접적·효과적으로 수산자원을 보존할 수 있는 방법이 된다. 또한 거래비용 측면에서 보면 감척사업은 감척사실만을 확인하면 되므로 거래비용이 높지 않은 반면 TAC 규제는 조업 시마다 어획량을 감시해야 하므로 거래비용이 높다.

제Ⅴ장

효과성 평가

적절성 평가의 다음 단계는 효과성 평가이다. 효과성 평가에서는 사업이 당초의 목적을 달성하고 있는지를 평가하게 된다. 이를 위해서 먼저 성과지표를 설정하고, 평가모형을 수립하며, 자료를 수집하여 분석하게 된다. 아래에서는 이러한 각 단계를 차례로 살펴보기로 한다.

제1절 성과지표 및 비교기준의 설정

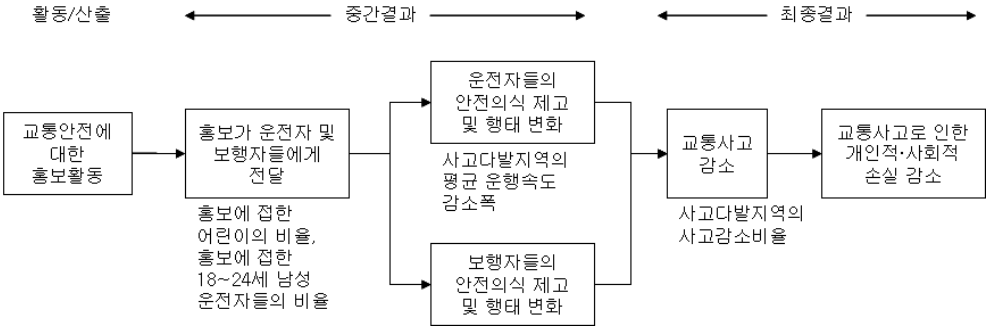
1. 바람직한 성과지표의 성격

효과성 평가를 위해서는 먼저 '성과지표(performance indicator)'를 설정하는 작업이 필요하다. 성과지표란 사업이 실제로 목적을 달성하고 있는지를 평가하기 위한 기준이 되는 지표를 말한다. 제Ⅲ장에서 설명한 방법으로 사업의 목적과 개입논리를 파악한 후에, 이러한 개입논리에 따라 각 사업단계별로 성과지표를 설정해야 한다. 제Ⅲ장에서 예로 든 교통안전 홍보사업의 경우에 성과지표는 '홍보에 접한 어린이의 비율,' '홍보에 접한 18~24세 남성운전자의 비율,' '사고다발지역의 평균 운행속도 감소폭,' '사고다발지역의 사고감소 비율' 등을 사용할 수 있다. 이는 [그림 Ⅴ-1]에 제시되어 있다. [그림 Ⅴ-2] 및 [그림 Ⅴ-3]은 각각 [그림 Ⅲ-3] 및 [그림 Ⅲ-4]에 대한 성과지표를 보여준다.

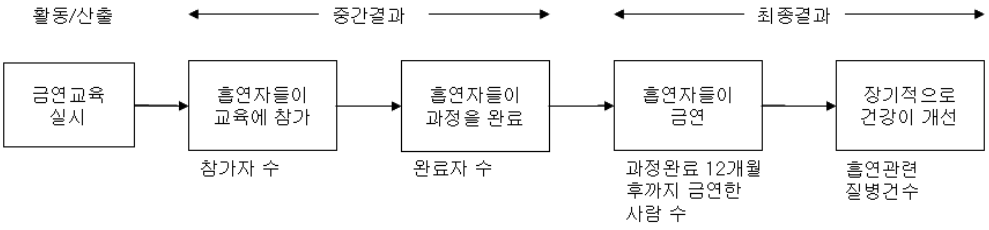
바람직한 성과지표가 어떤 성격을 가지는가에 대해서는 많은 논의가 있어 왔다. 영국 재무부에 따르면, 성과지표는 ① 사업목표와 관련성을 가져야 하고, ② 왜곡된 유인을 주지 말아야 하고, ③ 사업의 영향을 파악할 수 있도록 해주어야 하고, ④ 명

확해야 하고, ⑤ 適時性을 가져야 하고, ⑥ 신뢰할 수 있어야 하고, ⑦ 과거의 성과 또는 다른 사업의 성과와 비교할 수 있도록 해주어야 하고, ⑧ 검증 가능해야 한다 (표 Ⅴ-1).

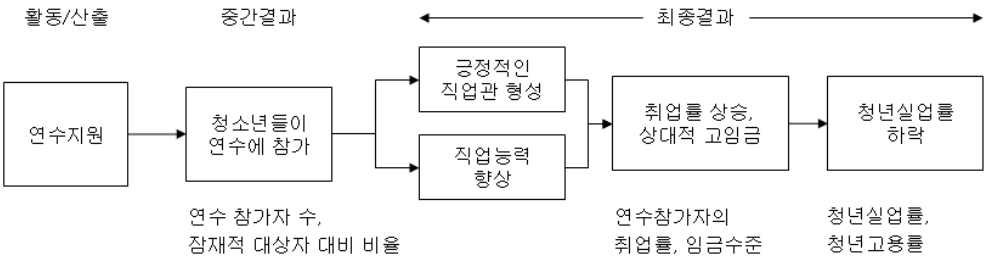
[그림 Ⅴ-1] 성과지표: 교통안전 홍보사업



[그림 Ⅴ-2] 성과지표: 금연교육사업



[그림 Ⅴ-3] 성과지표: 청소년직장체험연수제



〈표 Ⅴ-1〉 영국 재무부가 제시하는 성과지표의 바람직한 성격

- 관련성(relevance): 성과지표는 해당조직이 달성하고자 하는 목표와 관련을 맺고 있어야 한다.
- 왜곡된 유인(perverse incentives)의 회피: 성과지표는 바람직하지 않거나 낭비적인 행위를 촉발하지 말아야 한다.
- 영향파악 가능성(attributable): 성과지표는 해당조직이 영향력을 미칠 수 있는 성과를 측정해야 하며, 성과의 책임이 누구에게 귀속되는지를 명확히 보여주어야 한다.
- 명확성(well-defined): 자료가 일관된 방식으로 수집될 수 있도록 성과지표는 명확하게 정의되어야 하며 쉽게 이해되고 사용될 수 있어야 한다.
- 適時性(timely): 성과지표는 빈번하게 측정됨으로써 사업진행상황의 파악에 도움을 주어야 하며, 빠른 시간 내에 생산됨으로써 자료로서의 유용성을 가져야 한다.
- 신뢰성(reliable): 성과지표는 당초 원하던 정보를 정확히 제공해야 하며, 성과의 변화를 민감히 파악할 수 있도록 해주어야 한다.
- 비교 가능성(comparable): 성과지표는 현재의 성과를 과거의 성과나 다른 사업의 성과와 비교할 수 있도록 해주어야 한다.
- 검증 가능성(verifiable): 적절한 과정을 거쳐 성과지표가 측정되었는지를 검증할 수 있도록 분명한 근거자료를 구비해야 한다.

자료: HM Treasury et al.(2001).

성과지표의 바람직한 성격에 대해 보다 자세히 설명하면 다음과 같다.

- 관련성(relevance): 성과지표는 해당조직이 달성하고자 하는 목표와 관련을 맺고 있어야 한다.

성과지표는 목표달성의 성공 여부를 측정하는 데 목적이 있다. 그럼에도 불구하고 쉽게 측정될 수 있는 것들(예: 질의응답건수)에 초점을 맞추어 지표를 설정하는 함정에 빠지기 쉽다. 이 경우 성과지표는 조직의 핵심목표와 관련성을 갖지 못할 가능성이 높다.

공공기관의 성과를 측정할 수 있는 지표를 찾는 일은 종종 쉽지 않다. 이상적으로는 성과를 완벽하게 파악하고 표현할 수 있는 지표를 찾아야 한다. 그러나 중요한 사업에 대해서는 불완전하게라도 성과를 측정하는 것이 전혀 측정하지 않는 것보다 낫다. 불완전한 지표라도 우선순위를 설정하고 계획을 수립하는 데 도움이 되며, 재원배분에 관한 결정에 있어 전반적인 수요를 파악하는 데 도움이 되기 때문이다. 또 최소한 기관의 성과를 평가하기 위한 출발점을 제공한다.

• 왜곡된 유인(perverse incentives)의 회피: 성과지표는 바람직하지 않거나 낭비적인 행위를 촉발하지 말아야 한다.

성과지표는 왜곡된 유인을 유발해서는 안 된다. 즉, 고객에 대한 서비스를 개선하기 위한 행동이 아닌 성과기준에 도달하기 위한 행동을 유발해서는 안 된다. 예컨대, 질의응답의 품질을 측정하지 않은 채 질의응답의 속도만을 측정하는 것은 바람직하지 않다.

성과자료의 활용방법에 따라 왜곡된 유인이 발생할 수 있다. 예컨대, 성과급이 의료행위 건수에 따라 결정된다면 의료진은 쉽게 치료할 수 있는 많은 환자들을 돌보는 반면 치료가 어려운 소수의 환자들은 외면할 유인을 갖게 된다. 물론 이런 유인이 있음에도 불구하고 조직문화의 영향으로 실제 행동은 변하지 않을 수 있다.

궁극적인 목표에 직접 초점을 맞추어 성과지표를 설계하면 유인의 왜곡 가능성이 없어진다. 반면 중간단계나 과정을 중심으로 성과지표를 설계하면 그 가능성이 발생한다. 결과지표 대신 산출지표나 과정지표를 사용할 경우, 예컨대 환경변화에 둔감해지거나 새로운 사업수행방법이 더 비용효과적임에도 불구하고 과거의 방법을 고집하게 될 수 있다.

왜곡된 유인의 발생 가능성을 줄이기 위해서는 성과지표의 관련성과 명확성을 높여야 한다. 즉, 성과지표가 핵심목표를 완벽하게 파악하고, 성과의 모든 중요한 측면을 파악하며, 바람직하지 못한 효과도 파악한다면 유인왜곡의 가능성이 줄어든다. 또 지표가 명확히 정의되고, 당초 측정하고자 했던 성과를 정확히 측정한다면 유인왜곡의 가능성이 줄어든다.

• 영향파악 가능성(attributable): 성과지표는 해당조직이 영향력을 미칠 수 있는 성과를 측정해야 하며, 성과의 책임이 누구에게 귀속되는지를 명확히 보여주어야 한다.

성과지표는 해당조직이 영향력을 미칠 수 있는 성과를 측정해야 하며, 성과의 책임이 누구에게 귀속되는지를 명확히 보여주어야 한다. 또 이상적으로는 조직이 구체적으로 어느 정도 성과에 영향을 미쳤는지 파악할 수 있어야 한다. 그러나 성과는 사업의 여러 측면에 의해 영향을 받기 때문에 실제로는 이것이 쉽지 않을 수 있다. 예컨대, 서비스에 대한 불만 접수건수가 늘어났다면 이는 서비스수준이 나빠졌기 때문일 수도 있고, 서비스수준은 변하지 않았지만 고객들이 전보다 더 많이 불만을 제기하였기 때문일 수 있다. 그리고 이것은 정부기관이 고객들의 불만제기를 보다 성실하게 받아들일 것이라는 고객들의 믿음이 늘어났기 때문일 수 있다. 따라서 성과지표를 제대로 해석하기 위해서는 주변적 상황에 대한 정보를 확보해야 한다.

구체적인 영향력의 정도를 분명히 파악할 수 없더라도 이해관계자들이 가장 큰 관심을 갖는 부분(예: 고용증대)에 초점을 맞추어 성과지표를 설정해야 한다. 이러한 성과지표는 조직의 우선순위와 전반적인 사업목적이 무엇인지 분명히 인식하도록 도와준다. 또 이러한 전반적인 성과지표를 뒷받침하기 위해 조직 내부의 하위조직에 대해 보다 구체적인 결과지표(예: 특정 사업을 통해 창출되는 고용기회)를 설정할 수도 있다. 이와 더불어 전략수립, 정책개발, 연구 등의 목적을 위해 여러 가지 추가적인 정보를 수집하고 활용해야 한다.

• 명확성(well-defined): 자료가 일관된 방식으로 수집될 수 있도록 성과지표는 명확하게 정의되어야 하며 쉽게 이해되고 사용될 수 있어야 한다.

성과지표가 명확히 정의되도록 하기 위해서는 다음과 같은 점에 주의해야 한다. 첫째, 사용자들(내부관리자, 개인적 서비스 이용자, 집단적 서비스 이용자 등)이 성과지표의 정의를 쉽게 이해할 수 있어야 한다. 둘째, 성과지표의 정의는 모호하지 말아야 한다. 모호할 경우 자료가 일관된 방식으로 수집되기 어렵고 사람들이 성과지표를 서로 다르게 이해할 가능성이 높다. 특히 성과개선의 기준이 명확히 정의되어야 한다.

이러한 두 가지 요건은 상충될 수도 있다. 즉, 일반인들이 쉽게 이해할 수 있도록 성과지표를 정의한다면 구체성이 떨어져 실제로 자료를 수집하는 담당자들은 이를 모호한 것으로 받아들일 수 있다. 따라서 두 요건 사이에 적절한 균형점을 찾을 필요가 있다. 또 일반인들을 위해서는 간단한 형태로 성과지표를 정의하고, 사업담당자들을 위해서는 보다 자세하게 성과지표를 정의하는 방법을 취할 수도 있다. 물론 이 두 정의는 내용상 일치해야 한다. 예컨대, PSA에는 성과목표가 단순한 형태로 제시되고 그 구체적인 의미는 상세설명(technical note)을 통해 제시된다.

• 適時性(timely): 성과지표는 빈번하게 측정됨으로써 사업진행상황의 파악에 도움을 주어야 하며, 빠른 시간 내에 생산됨으로써 자료로서의 유용성을 가져야 한다.

적시성은 두 가지 측면을 가진다. 첫째, 사업진행상황을 파악하고 필요시 대응방안을 마련하기 위해서는 성과지표가 빈번하게 측정되어야 한다. 둘째, 성과지표는 가장 최근의 정보를 빨리 제공할 수 있어야 한다. 즉, 성과측정 대상기간과 성과자료 생산시점 사이의 시차가 작아야 한다.

성과자료가 얼마나 빈번하고 빠르게 생산되어야 하는가는 정책이 얼마나 빨리 바뀌어 성과에 영향을 미칠 수 있는가에 따라 달라진다. 또 성과기준을 달성하기까지 얼마나 많은 여유시간이 남아 있는가에 따라 달라진다.

정확성과 적시성 사이에는 상충관계(trade-off)가 존재한다. 빨리 성과지표를 생산해야 할 경우 일부 자료는 사용할 수 없으며 자료의 정확도를 검증할 시간도 부족하다. 또한 자료수집비용과 자료수집빈도 사이에도 상충관계가 존재한다.

• 신뢰성(reliable): 성과지표는 당초 원하던 정보를 정확히 제공해야 하며, 성과의 변화를 민감히 파악할 수 있도록 해주어야 한다.

믿을 만한 성과자료만이 가치를 지닌다. 정책결정자들과 실무관리자를 포함한 모든 이해관계자들은 모든 성과자료가 당초 파악하고자 하였던 정보를 충실하게 제공해준다는 믿음을 가져야 한다.

성과지표는 통계적으로 유의해야 한다. 예컨대, 매우 작은 표본에 기초하여 생산된 지표는 변동성이 크므로 믿을 만하지 못하다. 성과지표는 또한 성과변화를 민감히 파악할 수

있도록 해주어야 한다. 즉, 성과가 유의하게 변하였을 때 이를 파악할 수 있어야 한다. 예컨대, 고객만족도를 파악할 때 '예,' '아니오'라는 두 가지 항목만을 사용한다면 약간 만족한 사람과 매우 만족한 사람 사이의 차이를 파악할 수 없다.

여러 가지 방법을 통해 성과지표의 신뢰성을 확보할 수 있다. 그 예를 들어 보면, 첫째는 국가통계기관이 생산하는 통계자료를 사용하는 것이다. 그러나 모든 성과지표를 국가통계에 의존하여 생산할 수는 없다. 둘째는 성과정보시스템에 대한 외부적 검증을 실시하는 것이다. 특히 성과기준의 달성 여부가 팀 성과급에 연결되어 있을 때에는 자료수집체계를 외부인들이 검증하는 절차를 마련해야 한다.

- 비교 가능성(comparable): 성과지표는 현재의 성과를 과거의 성과나 다른 사업의 성과와 비교할 수 있도록 해주어야 한다.

진척도를 평가하기 위해서는 현재의 성과와 과거의 성과를 비교하거나, 해당조직의 성과와 다른 유사한 조직(예: 다른 나라 또는 다른 지방정부)의 성과를 비교할 수 있어야 한다.

성과지표가 비교 가능성을 유지하도록 하기 위해서는, 첫째 시간이 지나더라도 성과지표의 정의를 가능한 한 바꾸지 말아야 한다. 반드시 바꾸어야 한다면 그러한 변화가 성과지표에 미치는 영향을 추정함으로써 변화시점 이전과 이후의 성과를 비교할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 어떤 통상적인 정의가 존재한다면 이를 사용해야 한다. 예컨대, 다른 부처가 비슷한 성과를 측정하고 있다면 이들과 같은 방법으로 성과지표를 정의하고, 또 국제적인 기준이 존재한다면 국제비교가 가능하도록 이를 정의해야 한다.

새로 지표를 개발할 경우 처음에는 과거와 현재를 비교할 수 없다. 그러나 자료가 축정되면 비교가 가능하게 된다. 따라서 비교 가능성 때문에 새로운 지표의 개발을 주저해서는 안 된다.

- 검증 가능성(verifiable): 적절한 과정을 거쳐 성과지표가 측정되었는지를 검증할 수 있도록 분명한 근거자료를 구비해야 한다.

위에서 설명한 명확성의 기준을 따른다면 성과지표는 모호하지 않게 정의되어야 한다. 여러 사람이 성과지표의 의미를 동일하게 이해할 필요가 있기 때문이다. 이는 성과지표의 객관적 검증이 가능하도록 하는 데 있어 첫걸음이 된다.

성과지표의 검증 가능성을 확보하는 일은 성과지표의 일관성을 유지하기 위해서 필요하며, 또 성과지표 작성 담당자가 바뀌어도 성과지표가 영향을 받지 않도록 하기 위해서 필요하다. 또한 분명한 근거자료의 구비는 성과지표의 신뢰성을 높이는 데 도움이 된다.

2. 투입·산출·결과·효율성 지표

성과지표는 투입지표·산출지표·결과지표·효율성지표 등으로 구분할 수 있다. 예를 들어, 장기실업자에 대한 직업훈련사업의 경우 투입지표는 사업에 투입된 인력·예산 등이 된다. 산출지표는 개설된 직업훈련과정의 수, 직업훈련 참가자의 수 등이 되고, 결과지표는 직업훈련 참가자 가운데 취업자의 수, 이들의 임금수준, 경제 전체의 실업률 등이 된다. 마지막으로 효율성지표는 취업자 1인당 훈련비 등이 된다 (표 Ⅴ-2).

〈표 Ⅴ-2〉 장기실업자 대상 직업훈련사업의 목표와 성과지표

목표 및 지표	내 용
사업목표	- 장기실업자에 대한 직업훈련을 통해 고용능력 제고
투입지표	- 인력·예산 등
산출지표	- 직업훈련과정 수, 직업훈련시간 수 - 직업훈련 참가자 수, 전체 장기실업자 중 참가자의 비율 - 직업훈련 참가자 중 수료자의 비율 - 직업훈련 내용에 대한 참가자들의 만족도
결과지표	- 직업훈련 수료 1개월 후 취업자의 수 및 비율 - 직업훈련 수료 12개월 후 취업자의 수 및 비율 - 직업훈련 수료 후 취업자들의 임금수준 - 경제 전체의 고용률과 실업률
효율성지표	- 참가자 1인당 훈련비, 취업자 1인당 훈련비

이러한 여러 가지 지표 가운데 투입지표는 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 매우 부적절하다. 투입지표는 해당사업이 달성하고자 하는 목표와 아무런 관련이 없으며, 투입지표를 성과지표로 삼을 경우 인력·예산을 증가시키려는 유인만이 발생하기 때문이다. 따라서 영향파악 가능성, 명확성, 적시성, 신뢰성, 비교 가능성, 검증 가능성 등 그 외의 관점에서 투입지표가 우월성을 가진다 하여도 투입지표는 사용하지 말아야 한다.

결과지표는 적절히 설정된 경우 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 가장 바람직한 성과지표가 된다. 그러나 영향파악 가능성, 명확성, 적시성, 신뢰성, 비교

가능성, 검증 가능성 등에서는 문제를 가질 수 있다. 위의 예에서 '직업훈련 수료 12개월 후 취업자의 수'는 전적으로 직업훈련의 성과로 결정되는 것이 아니라 직업훈련 수료자 개개인의 특성과 전반적인 고용상황에 따라 달라질 수 있으며, 따라서 영향파악 가능성이 낮을 수 있다. 또 최소 12개월 후에 자료를 수집할 수 있기 때문에 적시성이 낮고, 비공식부문(informal sector)에서 일자리를 찾는 사람들이 많은 경우 신뢰성이나 검증 가능성에 문제가 있을 수 있다. 따라서 결과지표를 중심으로 성과지표를 설정하되, 여러 가지 한계가 있을 수 있다는 점을 밝혀야 한다.[68]

산출지표는 투입지표와 결과지표 사이의 특성을 가진다. 위의 예에서 '직업훈련 과정 수'와 '직업훈련시간 수'는 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 부적절하다. 무조건 과정을 개설하여 훈련을 제공하더라도 실제로 참가하는 사람의 수가 적거나 훈련내용이 부실할 수 있기 때문이다. 반면 '직업훈련 참가자 중 수료자의 비율' 및 '직업훈련 내용에 대한 참가자들의 만족도'는 직업훈련서비스의 질적인 측면을 반영하여 사업의 성공 가능성과 관련을 맺기 때문에 성과지표로서 적절하다. 그러나 이들 지표는 그 자체로서 사업의 성과를 모두 나타내주지는 않으므로 반드시 결과지표와 함께 사용해야 한다.[69]

마지막으로 효율성지표는 사업의 비용효과성을 나타낼 수 있다는 장점이 있다. 언제나 가능한 것은 아니지만, 가능한 범위 내에서 효율성지표를 발굴하여 사용해야 한다.

바람직하기는 심층평가 이전에 이미 담당부처가 투입·산출·결과·효율성 지표를 설정하여 측정하고 있어야 하며, 평가자는 그동안 축적된 성과자료를 바탕으로 심층평가를 수행할 수 있어야 한다. 그러나 대부분의 경우에 이러한 성과자료는 존재하지 않는다. 이 경우 평가자는 성과자료를 스스로 수집해야 한다. 만일 단시간 안에 성과자료를 수집하여 심층평가를 수행하는 일이 불가능하다면, 일부 필요한 성과자료가 없는 상태에서 제한된 범위로 심층평가를 수행할 수밖에 없다. 이 경우에도 평가자는 향후 측정되어야 할 성과지표를 제시함으로써 나중에 이를 기초로 심층평가가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 물론 <표 Ⅴ-2>에 제시된 성격을 모두 만족시키는 이상적인 성과지표를 제시하는 일이 항상 쉬운 것은 아니다. [부록]에서는 성과지표의 설정이 특별히 어려운 경우의 예를 살펴보고, 이에 대한 대처방안을 논의하고 있다.

---

68) 한편 결과지표 가운데 '경제 전체의 고용률과 실업률'은 직업훈련사업의 궁극적 목적이 경제 전체의 고용률을 높이고 실업률을 낮추는 데 있다고 볼 때 관련성 측면에서는 바람직하나 영향파악 가능성에 있어서는 매우 큰 한계를 지닌다. 그럼에도 불구하고 보조적인 지표로서 살펴볼 필요가 있다.

69) '직업훈련 참가자 수'와 '전체 장기실업자 중 참가자의 비율'은 직업훈련 참가가 강제적인가 아니면 순전히 자발적인 의사로 이루어지는가(예를 들어, 실업급여 수급조건으로 참가의무가 부과되는가 아니면 부과되지 않는가)에 따라 투입지표에 가까울 수도 있고 결과지표에 가까울 수도 있다. 앞의 [그림 Ⅴ-2]와 [그림 Ⅴ-3]에서 참가자 수가 중간결과의 지표에 포함된 것은 이런 이유 때문이다.

3. 비교기준

심층평가는 사업의 가치를 밝히는 작업이다. 이를 위해서는 사업의 성과가 좋았는지 아니면 나빴는지에 대한 가치판단을 내려야 한다. 이러한 가치판단이 자의적이 되지 않도록 하기 위해서는 사전에 투명한 비교기준(benchmark)을 설정해 놓아야 한다. 예를 들어, 사업효과를 평가할 기준, 사업의 적절한 작동 여부나 성공 여부를 판단할 근거 등을 미리 설정해야 한다.

비교기준을 설정하기 위해 산출·결과·성과 등으로 표현되는 당초의 사업목표를 시발점으로 삼을 수 있다. 그러나 여러 가지 이유로 인해 당초 목표만을 살펴보는 것이 부적절할 수 있다. 당초 목표가 매우 불투명하게 설정된 경우, 사업목표가 여러 개이고 중요도에 있어 이들 간에 차이가 나거나 상충관계가 발생하는 경우, 또 환경변화에 따라 사업목표가 점차 변해온 경우에는 당초의 사업목표만을 살펴보지 말아야 한다.

또 다른 비교기준으로는 동일한 또는 관련된 분야의 다른 정책수단의 성과를 사용할 수 있다. 만일 그 사업이 당초 목표를 달성하지 못했더라도 다른 사업과 비교하여 우수한 성과를 낳았다면 그 사업은 반드시 실패한 것이라고 말할 수 없다. 예를 들어, 과거의 사업성과와 비교하거나, 다른 나라의 유사한 사업의 성과와 비교하는 방법도 고려해 보아야 한다. 이러한 비교를 통해 사업의 당초 목표가 비현실적으로 낙관적이었다는 결론도 도출할 수 있다.

이런 관점에서 비교기준은 다음과 같이 구분될 수 있다. 첫째는 시간상의 비교이다. 예를 들어, 동일한 사업이 작년과 비교하여 올해에 어떠한 성과를 거두었는지를 비교하는 것이다. 둘째는 공간상의 비교이다. 즉, 동일한 또는 유사한 사업이 각기 다른 지역에서 어떤 성과를 낳았는지를 비교하는 것이다. 셋째는 時空上의 비교이다. 즉, 동일한 또는 유사한 사업의 현재 및 과거의 성과와 비교하는 것이다. 그 외에 時空과는 무관하게 일반적으로 인정되는 기준도 있을 수 있다. 예를 들어, 정부가 음료수의 질에 대한 표준을 정하면 각 자치단체는 이를 기준으로 삼아 정수처리시설에서 생산되는 음료수의 질을 평가하게 된다.

비교기준과의 비교에 있어 유의해야 할 점은 사업과는 무관한 요인으로 인해 사업성과가 비교기준을 만족시킬 가능성이 있다는 사실이다. 사업평가자는 이러한 요인들을 제거하고 사업의 순효과(net effects)를 파악해야 한다. 이는 후술하는 평가모형(evaluation design)을 선택하는 데 있어 핵심적 고려사항이 된다.

예를 들어, <표 Ⅴ-3>은 자동응답시설 도입으로 평균응답시간이 얼마나 줄었는가를 평가하기 위해 자동응답시설 도입 전후의 평균응답시간을 측정한 결과를 보여준다. 이에 의하면 평균응답시간은 도입 이전에는 52.4초였으나 도입 이후에는 46.8초

〈표 Ⅴ-3〉 자동응답시설 도입 전후의 평균응답시간 비교

(단위: 초)

	1997				1998				1999				도입 전 평균	도입 후 평균
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4		
평균응답시간	53	51	56	49	53	53	49	47	43	45	44	na	52.4	46.8

자동응답시설 도입

자료: Hatry(1999).

〈표 Ⅴ-4〉 병원 1과 병원 2의 치료율 비교

	병원 1	병원 2
전체 표본		
전체 환자	500	500
치료된 환자	300	235
치료율	60%	47%
난이도별 표본		
치료가 어려운 환자	100	300
치료된 환자	0	75
치료율	0%	25%
통상적인 환자	400	200
치료된 환자	300	160
치료율	75%	80%

자료: Hatry(1999).

로 줄어들었다. 그러나 이는 자동응답시설의 도입으로 인한 것이 아니라 질의건수의 감소, 인력의 확충 등 다른 요인에 의한 것일 수 있다.

한편 <표 Ⅴ-4>는 난이도에 따라 환자를 두 집단으로 구분하여 성과를 측정한 결과이다. 전체 표본만을 놓고 보면 병원 1이 병원 2보다 치료율이 높은 것으로 나타난다. 전체 표본에서 병원 1의 치료율은 60%, 병원 2의 치료율은 47%이기 때문이다. 그러나 환자를 두 집단, 즉 치료가 어려운 집단과 통상적인 집단으로 나누어 각각에

대해 치료율을 계산하면 정반대의 결과가 나타난다. 병원 1의 경우 치료가 어려운 환자는 한 명도 치료하지 못한 반면, 병원 2의 경우 치료가 어려운 환자 가운데 25%를 치료하였다. 또 통상적인 환자에 대한 치료율에서도 병원 2의 치료율(80%)이 병원 1의 치료율(75%)보다 더 높게 나타난다. 이는 성과비교에 있어 난이도 등 다른 여러 가지 요소를 고려하는 일이 매우 중요함을 보여준다.

제2절 평가모형의 수립

평가모형(evaluation design)이란 사업이 유발한 효과에 대한 증거를 제시하기 위한 모형을 의미한다. 예를 들어, 장기실업자 대상 직업훈련사업의 경우에, '직업훈련 수료 12개월 후 취업자의 비율'을 성과지표로 삼았다고 하자. 그리고 비교기준은 '직업훈련을 받지 않은 장기실업자의 취업비율'로 삼았다고 하자. 측정결과 성과지표는 42%였고 비교기준은 38%였다. 그렇다면 이 사업은 성공적이라 말할 수 있는가? 이에 답하기 위해서는 42%와 38%의 차이인 4%p가 통계적으로 유의한 것이며, 직업훈련사업에 기인한 것임을 증명해야 한다. 평가모형은 이러한 논리적 추론을 위한 틀(framework)이라 할 수 있다.

1. 평가모형의 종류

가. 이상적인 평가모형

평가모형은 개입논리의 타당성을 분석하는 데 있어 가장 중요한 위치를 차지한다. 이상적인 평가모형은 다음 [그림 Ⅴ-4]와 같은 구조를 지닌다.

여기에서 '0'은 사업결과의 관찰 또는 측정결과를 나타내며, 'X'는 사업시행을 의미한다. 실험집단(treatment group 또는 program group)이란 사업의 대상이 되었던 집단을 의미하며, 통제집단(control group)은 사업의 대상이 되지 않았던 집단을 의미한다. 그리고 각 첨자는 서로 다른 관찰 또는 측정결과를 나타낸다. 예를 들어, '0_1'는 사업시행 전에 실험집단의 구성원들을 대상으로 실시했던 관찰 또는 측정의 결과를 나타낸다. 또 '$0_3 - 0_1$'는 사업시행 전후의 측정결과 비교를 의미한다.

[그림 Ⅴ-4] 이상적인 평가모형

	사업시행 전의 관찰결과	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	0_1	X	0_3
통제집단	0_2		0_4

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

이상적인 평가모형에서 실험집단의 구성원은 사업의 적용을 받았다는 점 외에는 모든 면에서 통제집단의 구성원과 동일한 성격을 가진다. 즉, 실험집단과 통제집단 사이의 차이점은 구성원들이 사업대상이었는가 아니었는가에만 있다. 따라서 '$0_1 = 0_2$'이 된다. 또한 사업시행(X) 후의 양 집단 간의 차이는 순전히 사업시행에 기인하게 된다. 따라서 이상적인 평가모형에서 사업의 성과는 '$0_3 - 0_4$'로 표현된다.

이상적인 평가모형에서는 '$0_1 = 0_2$'이므로 '0_1'과 '0_2'를 관찰하지 않아도 된다. 이 경우 이상적인 평가모형은 [그림 Ⅴ-5]와 같이 된다.

[그림 Ⅴ-5] 축약된 이상적인 평가모형

	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	X	0_3
통제집단		0_4

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

나. 무작위 실험모형과 준실험모형

이상적인 평가모형에 가장 근접한 모형은 실험모형 또는 무작위모형(experimental or randomized designs)이다. 이 모형에서는 무작위로 대상을 추출하여 실험집단과 통제집단을 구성한다. 이 과정을 통해 두 집단을 구성하게 되면 두 집단은 동일한 평균값 및 동일한 여타의 확률적 특성을 갖게 된다.

그러나 대부분의 경우 실험모형을 적용하기란 현실적으로 불가능하다. 또 가능하더라도 윤리적인 문제를 야기할 수 있다. 그러므로 실험모형보다 완화된 모형으로서 準실험모형(quasi-experimental design)을 사용하게 되는 경우가 많다. 이는 가능한 한 실험집단과 유사한 특성을 갖도록 통제집단을 구성하는 방법이다. 이 모형에서는 실

험집단과 통제집단이 동일하다고 가정할 수 없으므로 양자 간의 비교에 있어서 상당한 주의를 기울여야 한다. 그러나 무작위로 실험집단과 통제집단을 구성할 수 없는 경우 準실험모형이 가장 바람직한 대안이 된다.

다. 암묵적 모형

논리적으로 가장 취약한 모형은 암묵적 모형(implicit design)이다. 여기에서는 비교대상이 되는 통제집단 없이 실험집단에 대해서만, 그것도 사업이 시행된 뒤에만 집단의 특성을 관찰 또는 측정하게 된다. 이 모형은 사업시행 전에 실험집단의 특성이 어떠하였는가에 대한 가정을 필요로 한다. 또한 묵시적으로 통제집단에는 사업시행 전후에 아무런 변화가 없었다고 가정한다. 이처럼 가정된 사업시행 전의 실험집단의 특성과 사업시행 후 관찰된 실험집단의 특성을 비교함으로써 사업의 효과를 측정하게 된다.

암묵적 모형은 논리적으로 가장 취약한 모형이지만, 현실적으로 암묵적 모형을 사용할 수밖에 없는 상황이 종종 발생한다. 대부분의 정부사업은 대상집단에 어떤 혜택을 제공하는 데 목적을 두며, 그 사업을 통해 실제로 혜택을 줄 수 있다는 믿음하에 추진된다. 또 흔히 대상집단은 자격요건을 기준으로 선발되며, 자격요건은 가능한 한 많은 사람에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 설정된다. 이에 반해 평가자는 사업이 실제로 혜택을 주지 못할 수 있다는 믿음하에 사업평가를 실시하게 된다. 평가자가 원하는 이상적인 사업은 자격요건을 갖춘 모든 사람에게 혜택을 제공하는 사업이 아니라, 동일한 특성을 가지는 사람들 가운데 일부에 대해서는 혜택을 제공하고 일부에 대해서는 혜택을 제공하지 않는 사업이다.

이러한 서로 다른 두 목적, 즉 사업을 통해 혜택을 제공하려는 목적과 사업의 개입논리를 평가하려는 목적은 거의 모든 경우에 서로 충돌을 일으킨다. 그리고 현실에 있어서는 혜택을 제공하려는 목적이 개입논리를 평가하려는 목적에 우선하게 된다. 따라서 실험을 거치지 않고 사업이 도입되는 경우가 많으며, 이 경우 암묵적 모형이 사용될 수밖에 없다.

라. 인과관계 분석의 정당성

무작위 실험모형, 準실험모형, 암묵적 모형 간의 경계선이 항상 명확한 것은 아니다. 특히 準실험모형은 암묵적 모형과 유사한 형태로 변질되는 경우가 많다. 그러나 이러한 세 가지 모형은 개념적으로 매우 유용하다. 평가자는 세 가지 가운데 논리적 엄밀성이 낮은 모형을 사용할수록 인과관계 분석의 정당성 확보를 위해 더 많은 노력을 기울여야 한다.

인과관계 분석의 정당성은 크게 내부적 정당성(internal validity)과 외부적 정당성(external validity)으로 나누어진다. 내부적 정당성이란 사업이 실제로 어떤 효과를 거두었는지를 판단하는 데 있어 이러한 판단이 얼마나 타당한가에 대한 믿음을 의미한다. 관찰된 효과가 그 사업이 아닌 다른 요인으로 인해 나타났을 가능성을 충분히 배제할 수 없다면, 내부적 정당성은 확보될 수 없다.

외부적 정당성이란 개입논리에 관한 판단이 얼마나 일반화될 수 있을 것인가에 대한 믿음을 의미한다. 즉, 사업평가를 통해 사업의 개입논리가 정당하다고 또는 정당하지 않다고 결론을 내렸을 때, 다른 시간이나 다른 장소에서 또는 다른 대상에 대해 시행되는 동일한 또는 유사한 사업에 대해서도 같은 결론을 내릴 수 있겠는가 하는 문제이다. 만일 사업평가의 결론을 일반화시킬 수 없다면 외부적 정당성은 확보될 수 없다.

<표 Ⅴ-5>는 내부적 정당성과 외부적 정당성에 대한 위협요인을 설명하고 있다.

〈표 Ⅴ-5〉 내부적 정당성과 외부적 정당성에 대한 위협요인

정당성	위협요인	설 명
내부적 정당성	역사요인(history)	사업 이외의 다른 요인이 성과에 영향을 미칠 가능성
	숙성요인(maturation)	사업이 시행되지 않았더라도 시간이 지남에 따라 성과가 나타난 것으로 보일 가능성
	중도탈락(mortality)	실험 도중에 표본의 일부가 실험에서 탈락하여 성과에 차이가 발생
	표본추출편의 (selection bias)	실험집단과 통제집단이 당초에 서로 다른 특성을 가진 표본으로 구성되어 성과에 차이가 발생
	假性回歸 (regression artifacts)	표본들이 당초 극단적인 값을 가지고 있었으나 시간이 지남에 따라 평균적인 값으로 수렴
	통제의 실패 (diffusion)	실험집단에만 제공되어야 할 정보가 통제집단에도 전달됨으로써 통제집단이 실험집단을 모사(imitate)할 가능성
	실험편의 (testing bias)	평가를 위한 측정 또는 관찰이 실험집단이나 통제집단의 행동에 영향을 미칠 가능성(Hawthorn effect)
외부적 정당성	표본의 대표성 (selection)	표본이 모집단(population)을 대표하고 있지 않아 평가결과를 모집단에 일반화시키기 어려울 가능성
	상황의 특수성 (setting)	실험이 이루어진 상황이 특수하였기 때문에 사업이 전면적으로 실시되었을 때 다른 결과가 나타날 가능성
	상황의 변화 가능성 (history)	실험이 이루어진 상황이 앞으로 유지되지 않아 차후에 다른 결과가 나타날 가능성

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

각각의 평가모형을 사용하여 사업을 평가할 때, 평가자는 내부적 정당성과 외부적 정당성이 얼마나 확보될 수 있을 것인가를 판단해야 한다. 그리고 이러한 정당성에 대한 위협요인(threats to validity)을 찾아내어 제거하는 작업이 필요하다.

2. 무작위 실험모형

무작위 실험모형은 이상적 평가모형에 가장 가까운 것이다. 무작위 실험모형에는 다음과 같은 것들이 있다.

가. 고전적 무작위 비교모형

고전적 무작위 비교모형(classical randomized comparison group design)은 다음 [그림 Ⅴ-6]과 같다. 여기에서 'R'은 무작위 추출을 의미한다. 이 모형에서는 표본으로부터 무작위로 실험집단과 통제집단을 추출한 후, 실험집단에 대해서는 사업을 시행하고, 통제집단에 대해서는 사업을 시행하지 않는다. 그리고 사업시행 전후에 집단의 특성을 관찰 또는 측정한 후 사업의 시행효과를 '$(0_3 - 0_4) - (0_1 - 0_2)$'로 측정한다.

[그림 Ⅴ-6] 고전적 무작위 비교모형

	사업시행 전의 관찰결과	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단(R)	0_1	X	0_3
통제집단(R)	0_2		0_4

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

이러한 고전적 실험모형에서 실험집단과 통제집단은 확률적으로 동일한 특성을 갖는다. 따라서 '0_1'과 '0_2'는 기대치가 동일하다. 그러나 실제로는 표본추출과정에서 우연성(chance)이 개입하기 때문에 실험집단과 통제집단은 동일하지 않게 구성된다. 즉, '0_1'과 '0_2'의 실제 측정치는 서로 다르다. 따라서 '0_1'과 '0_2'를 측정하여 두 집단 간의 차이를 감안해 주어야만 사업의 효과를 엄밀히 측정할 수 있게 된다. 이를 감안하기 위해 '$0_3 - 0_4$'에서 '$0_1 - 0_2$'를 빼주고 '$(0_3 - 0_4) - (0_1 - 0_2)$'를 통해 사업효과를 측정하는 것이다.

나. 사후 무작위 비교모형

고전적 비교모형의 단점 가운데 하나는 實驗偏倚(testing bias)가 발생할 수 있다는 것이다. 즉, 사업시행 전의 측정 또는 관찰이 실험집단이나 통제집단의 행동에 영향을 미쳐 사업시행의 결과를 왜곡할 수 있다. 이는 흔히 호오돈 효과(Hawthorn effect)라 불린다. 호오돈 효과는 1920년대 말과 1930년대 초 미국 시카고州 호오돈市의 한 공장에서 시행된 실험에서 관찰된 현상을 말한다. 이 실험에서 근로자들의 생산성은 실험이 시작된 후 갑자기 증가하였는데, 이는 실험이 이루어지고 있다는 사실 자체가 근로자들에게 알려져 이들의 행동이 변화하였기 때문이다. 이러한 현상을 방지하기 위해 평가자는 사업시행 이전의 측정과정을 생략할 수 있다. 이는 [그림 Ⅴ-7]에 제시되어 있다.

[그림 Ⅴ-7] 사후 무작위 비교모형

	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단(R)	X	0_3
통제집단(R)		0_4

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

사후 무작위 비교모형(post-program-only randomized comparison group design)은 엄밀성이 매우 높을 수 있다. 그러나 무작위 추출과정에도 불구하고 두 집단은 서로 다른 특성을 가질 수 있다는 점을 기억할 필요가 있다. 두 집단이 과연 동일한 특성을 갖는가를 철저히 검토해야만 평가결과가 내부적 정당성을 확보하게 된다.

다. 무작위 구획설정모형

실험집단과 통제집단을 추출하는 과정에서 오차(sampling error)가 발생할 가능성을 줄이기 위해서는 가능한 한 많은 표본을 추출할 필요가 있다. 그러나 많은 표본의 추출은 상당한 비용을 유발할 수 있다. 만일 표본 수가 한정되어 있다면 표본을 몇 개의 區劃으로 나눈 후 각 구획에 대해 실험집단과 통제집단을 무작위로 추출하여 실험을 실시할 수 있다.

예를 들어, 사회복지사업의 경우 사업효과를 결정짓는 중요한 요인은 사업 수혜자의 거주지역(도시지역 또는 농촌지역)이라고 하자. 즉, 도시지역 주민들은 행정기관과의 거리가 비교적 가깝고 이웃과의 정보교류가 활발하여 보다 쉽게 사업의 혜택

을 받을 수 있다고 하자. 또한 사업효과에 영향을 미치는 다양한 요인들을 모두 고려하기 위해 다수의 표본을 추출하기에는 시간과 비용이 부족하다고 가정하자. 그러면 도시지역 주민과 농촌지역 주민의 두 구획을 설정하여 각 구획에 대해 무작위로 표본을 추출한다. 그리고 사업시행 전후의 특성을 관찰 또는 측정하게 된다.

효과에 영향을 미치는 주요 변수들을 이미 알고 있는 경우 이러한 무작위 구획설정모형(randomized block design)을 항상 사용해야 한다. 또 하나 이상의 기준으로 구획을 설정할 수도 있다. 예컨대, 거주지역과 학력에 따라 사업의 효과가 다르게 나타난다면, 이 두 기준을 사용하여 구획을 설정해야 한다. 그러나 여러 기준을 사용할 경우 그에 필요한 표본 수가 기하급수적으로 늘어난다는 사실을 기억할 필요가 있다.

라. 장점과 단점

무작위 실험모형은 사업효과의 인과관계를 파악하기 위한 가장 좋은 평가모형이다. 그러나 실제로 이를 적용하기 어려운 경우가 많다. 예를 들어, 표본 전체가 이미 사업의 적용을 받고 있어 통제집단을 추출할 수 없는 경우가 있다. 또 사업이 상당기간 추진되어 왔기 때문에 사업의 적용을 받는 집단(실험집단)과 적용을 받지 않는 집단(통제집단) 사이에 분명한 차이가 존재할 수 있다. 마지막으로 어떤 사람들(실험집단)에게는 사업을 적용하고 다른 사람들(통제집단)에게는 적용하지 않는 일이 윤리적 문제를 야기할 수 있다. 시범사업(pilot program)을 제외한 대부분의 공공사업은 이러한 예 가운데 하나에 속한다.

또한 무작위 실험은 외부적 정당성의 위협요인에 그대로 노출되어 있다. 표본을 무작위로 추출한다는 것과 외부적 정당성을 확보한다는 것은 별개의 일이기 때문이다. 내부적 정당성의 위협요인도 다수 존재한다. 예를 들어, 실험집단과 통제집단 사이에 중도탈락률(mortality), 즉 실험 도중에 표본의 일부가 실험에서 탈락하는 확률이 다를 수 있다. 또 두 집단이 서로 영향을 미쳐 실험결과를 왜곡할 수 있다. 고전적 실험모형에서는 측정수단(instrumentation)의 변화로 인해 (예를 들어, 인터뷰하는 사람이 바뀌었기 때문에) 실험 전후의 측정치가 달라질 수 있으며, 호오돈 효과가 발생할 수도 있다. 무작위 실험의 결과를 해석할 때에는 이런 점에 주의를 기울여야 한다.

3. 準실험모형

표본의 무작위 추출이 불가능할 경우에는 실험집단과 유사한 특성을 가지는 집단을 선정하여 비교집단으로 삼을 수 있다. 이러한 비교집단에는 구성집단(constructed group)과 반사집단(reflexive group)의 두 가지가 있다. 구성집단은 사업의 적용을 전혀

받지 않은 표본들로 이루어진 집단이고, 반사집단은 사업시행 이전의 실험집단 자신으로 이루어진 비교집단이다. 준실험모형에는 다음과 같은 것들이 있다.

가. 사업시행 전후 비교모형

사업시행 전후 비교모형(pre-program/post-program design)에는 相異비교집단모형(pre-program/post-program non-equivalent design)과 동일비교집단모형(one-group pre-program/post-program design)이 있다. 전자는 구성집단을 활용하는 것이며, 후자는 반사집단을 활용하는 것이다.

상이비교집단모형(그림 Ⅴ-8)은 고전적 실험모형과 유사하다. 양자 간의 차이는 실험집단과 통제집단을 추출하는 데 있어 무작위 추출방법을 사용하였는가 사용하지 않았는가에 있다. 상이비교집단모형에서 비교집단은 실험집단과 가능한 한 유사한 특성을 가진 표본들로 구성된다. 특성이 유사할수록 상이비교집단모형은 고전적 실험모형에 근접하게 된다. 그러나 모든 중요한 측면에서 유사한 비교집단을 구성하기란 사실상 어려운 경우가 많다.

[그림 Ⅴ-8] 사업시행 전후 상이비교집단모형

	사업시행 전의 관찰결과	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	0_1	X	0_3
통제집단	0_2		0_4

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

[그림 Ⅴ-9] 사업시행전후 동일비교집단모형

	사업시행 전의 관찰결과	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	0_1	X	0_3

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

동일비교집단모형(그림 Ⅴ-9)은 상이비교집단모형에 비해 논리적으로 취약한 측면이 있으나 실제로는 상당히 널리 사용된다. 그것은 이 모형이 사업시행 전과 후를 비교하면 사업효과를 측정할 수 있다는 통상적인 개념에 가깝기 때문으로 생각된다.

이 모형에는 내부적 정당성에 대한 위협요인이 많이 잠재해 있다. '0_3'과 '0_1' 사이의 차이를 설명하는 무수히 많은 가설이 존재할 수 있기 때문이다. 예를 들어 '0_3'에 영향을 미친 요인으로는 시행된 사업 외에 다른 요인(역사요인; history)이 있을 수 있으며, 이러한 여타 요인을 통제하지 않고는 '0_3'과 '0_1' 사이의 차이가 순전히 사업시행에 기인한다고 말할 수 없다. 또 사업이 시행되지 않았더라도 시간이 지남에 따라 '0_1'이 '0_3'으로 자연스럽게 발전되었을 가능성(숙성요인; maturation)도 있다. 그리고 실제로는 '0_3'과 '0_1'이 동일하나 우연성에 의해 양자가 다르게 측정되었을 가능성(假性回歸; regression artifact)도 있다. 마지막으로 실험편의(testing bias), 측정수단의 변화, 중도탈락률의 변화 등도 문제를 유발할 수 있다.

동일비교집단모형의 유일한 장점은 단순성(simplicity)에 있다. 만일 평가자가 외부요인을 충분히 통제할 수 있다면 이 모형을 통해 어느 정도 확정적이고 분명한 증거를 제시할 수 있다. 자연과학의 경우에는 이러한 외부요인의 통제가 상당히 가능하나, 사회과학에서는 그런 경우가 드물다.

나. 시계열모형

시계열모형(historical or time series design)은 사업시행 전후의 여러 시점에 걸친 측정결과를 모아 이를 분석하는 모형이다. 위에서 설명한 사업시행 전후 비교모형은 언제나 시계열모형으로 확장될 수 있다. 이를 거꾸로 말하면 측정시점이 적을 경우 시계열모형은 사업시행 전후 비교모형의 단점, 즉 내부적 정당성에 대한 위협요인을 그대로 가질 수 있다는 것이다. 반면 여러 시점에서의 측정이 가능할 경우 시계열모형은 이러한 위협요인을 상당 부분 제거할 수 있다. 시계열모형에는 기본 시계열모형(basic time series design)과 상이비교집단 시계열모형(time series design with non-equivalent comparison group)이 있다.

기본 시계열모형(그림 Ⅴ-10)은 사업시행 전후에 여러 번 특성을 측정하는 것이다. 이 모형에서는 평가자가 사업시행 전후의 추세변화를 비교함으로써 사업시행의 효과를 파악하게 된다. 시계열자료를 적절히 수집하였을 경우, 숙성요인(maturation), 실험편의(testing bias) 등의 내부적 정당성에 대한 위협요인을 제거할 수 있다. 그러나 역사요인(history) 등의 다른 위협요인은 모두 제거하기가 어렵다.

이러한 문제점을 완화시키기 위해 상이비교집단 시계열모형(그림 Ⅴ-11)을 활용할 수 있다. 이는 기본 시계열모형에 다른 비교집단을 추가한 것이다. 이 경우 역사요인을 배제할 수 있다.

[그림 Ⅴ-10] 기본 시계열모형

	사업시행 전의 관찰결과	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	$0_1 0_2 0_3 0_4 0_5$	X	$0_6 0_7 0_8 0_9$

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

[그림 Ⅴ-11] 상이비교집단 시계열모형

	사업시행 전의 관찰결과	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	$0_1 0_2 0_3 0_4 0_5$	X	$0_{11} 0_{12} 0_{13} 0_{14}$
통제집단	$0_6 0_7 0_8 0_9 0_{10}$		$0_{15} 0_{16} 0_{17} 0_{18}$

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

시계열모형 역시 여러 가지 장단점을 갖는다. 먼저 장점을 살펴보면, 적절한 시계열자료를 활용할 경우 시계열모형을 통해 내부적 정당성의 여러 위협요인에 대처할 수 있다. 또 사업효과가 시간에 따라 어떻게 달라지는가도 분석할 수 있다. 예를 들어, 사업효과가 시간이 지남에 따라 줄어드는지 아니면 지속되는지, 효과가 즉각 나타나는지 아니면 시차를 두고 나타나는지, 계절적 요인이 존재하는지 등에 대한 해답을 구할 수 있다. 반면 단점으로는 충분한 시계열자료를 구할 수 없을 가능성, 자료수집방법이 시간이 지남에 따라 변하였을 가능성 등이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 특수한 시계열 분석방법이 필요하게 된다.

다. 사업시행 후 분석모형

사업시행 후 분석모형(post-program-only design)에서는 사업이 시행된 이후의 결과만을 관찰 또는 측정하게 된다. 이는 실험편의와 측정수단의 변화로 인한 위협요인을 제거할 수 있는 모형이다. 그러나 사업시행 전의 특성은 측정하지 않기 때문에 통제집단이 있더라도 상당한 정도의 내부적 정당성 위협요인이 존재하게 된다. 이 모형에는 사업시행 후 상이비교집단모형(post-program-only with non-equivalent control group design)과 사업시행 후 다수실험집단모형(post-program-only different treatments design)이 있다.

사업시행 후 상이비교집단모형(그림 Ⅴ-12)에서는 표본추출(selection) 및 중도탈락이 중요한 위협요인이 된다. 두 집단이 사업시행 전에 동일한 특성을 가졌는지를 알 길이 없으며, 사업시행 후 두 집단 간의 차이($0_1 - 0_2$)가 사업시행에 기인하는지 아니면 원래 두 집단이 가지고 있던 특성상의 차이에 기인하는지를 확인할 수 없다. 또한 두 집단이 동일한 특성을 가졌다고 하여도 사업시행 중의 중도탈락률이 서로 달라 사업시행 후에 서로 다른 특성을 보일 가능성이 있다.

[그림 Ⅴ-12] 사업시행 후 상이비교집단모형

	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	X	0_1
통제집단		0_2

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

사업시행 후 다수실험비교집단모형(그림 Ⅴ-13)은 다수의 실험집단에 대해 서로 다른 정도의 사업(예를 들어, 서로 다른 수준의 사회복지혜택을 제공하는 사업)을 실시하고 사업효과를 비교하는 모형이다. 만일 표본 수가 충분히 크다면 통계적 기법을 사용하여 다른 요인들을 통제하고 사업의 효과를 측정할 수 있게 된다. 그러나 앞의 모형에서와 마찬가지로 표본추출 및 중도탈락의 문제가 중요한 위협요인이 된다.

[그림 Ⅴ-13] 사업시행 후 다수실험집단모형

	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단1	X_1	0_1
실험집단2	X_2	0_2
실험집단3	X_3	0_3
실험집단4	X_4	0_4

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

라. 장점과 단점

準실험모형의 장점은 매우 엄밀한 평가결과를 도출할 수 있도록 해준다는 것이다. 실제로 평가자는 準실험모형보다 더 좋은 모형을 택할 수 없는 경우가 대부분이다. 고도의 전문지식을 바탕으로 창의적으로 세심하게 準실험모형을 설계할 경우 잘 설계되지 못한 실험모형을 사용하는 것보다 더 나은 결과를 도출할 수 있다. 또 準실험모형은 실험모형보다 비용이 적게 든다는 장점도 가진다. 그러나 각각의 경우에 특수하게 제기되는 위협요인을 충분히 파악하고 대처하지 못할 경우 내부적 정당성이 확보될 수 없다는 점을 기억할 필요가 있다. 이런 측면에서 OMB(2004)는 準실험모형이 갖는 한계를 지적하고 있다.

4. 암묵적 모형

암묵적 모형은 가장 널리 사용되지만 엄밀성은 가장 낮은 모형이다. 암묵적 모형만 가지고는 아무런 확실한 결론도 내릴 수 없는 경우가 많다. 그러나 그 반대로 개입논리가 논리적으로 타당하다고 확실하게 주장할 수 있을 때에는 암묵적 모형만으로도 사업평가가 충분히 이루어질 수 있다.

암묵적 모형은 [그림 Ⅴ-14]에 제시되어 있다. 여기에서 보듯이 암묵적 모형에서는 사업시행 전의 측정과정이 생략되므로 사업이 어느 정도의 효과를 낳았는지 알 수 없으며, 사업시행 후 다른 비교집단과의 비교가 생략되므로 관찰결과가 무엇에 기인하는지 알 수 없다. 암묵적 모형의 최악의 예는 사업대상집단에 대해 그들이 사업을 좋아하는지 싫어하는지를 설문조사하는 방법이다.

[그림 Ⅴ-14] 암묵적 모형

	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	X	0_1

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

그러나 평가자가 암묵적 모형을 사용할 수밖에 없는 경우가 종종 발생한다. 이 경우에는 암묵적인 準실험모형으로 모형을 변환시켜 사업평가를 실시해야 한다. 암묵적 準실험모형에는 다음과 같은 것들이 있다.

가. 사업시행 후 이론적 비교집단모형

사업시행 후 이론적 비교집단모형(post-program only theoretical control group design)은 사업시행 후 상이비교집단모형과 유사하다. 그러나 여기에서는 비교집단이 실제로 존재하지 않기 때문에 이론적으로 가정된 수치를 비교기준으로 삼아 사업의 효과를 분석하게 된다. 이처럼 이론적으로 가정된 수치는 다음 [그림 Ⅴ-15]에서 '0_2*'로 표시되어 있다.

[그림 Ⅴ-15] 사업시행 후 이론적 비교집단모형

	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	X	0_1
통제집단		0_2*

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

예를 들어, 공공투자사업의 경제적 편익을 평가하는 경우를 생각해 보자. 만일 공공투자사업이 추진되지 않았고, 민간에서 유사한 사업을 추진하였다면 그 수익률이 사회적 평균수익률인 10%였을 것이라고 가정하자. 그러면 공공투자사업의 수익률은 10%(0_2*)와 비교하여 평가하게 된다. 또 다른 예로서 카페인의 해로움을 인식시키기 위한 홍보사업을 상정해 보면, 그러한 홍보사업이 없었을 경우 카페인의 해로움에 대한 일반국민의 인식은 거의 없었을 것으로 가정할 수 있다. 홍보사업의 효과는 이러한 가정을 기초로 평가된다.

나. 사업시행 후 소급측정모형

사업시행 후 소급측정모형(post-program-only with retrospective pre-program measure design)은 사업시행 전후 비교모형과 같이 사업시행 전의 특성을 측정한다. 그러나 이 측정이 사업시행 후에 이루어진다는 점에서 차이가 있다. 이는 [그림 Ⅴ-16]에 제시되어 있다.

예를 들어, 영어교육이 학생들의 영어실력을 얼마나 높였는지 살펴보기 위해서, 교육을 받은 학생들에게 교육받기 전과 후의 자신의 영어실력을 각각 1에서 5까지 눈금(scale)으로 표시해 보라고 요청하였다고 가정하자. 이 설문조사는 영어교육이 끝난 후에 실시된다는 점에서 사업시행 후 소급측정모형에 해당된다고 말할 수 있다.

[그림 Ⅴ-16] 사업시행 후 소급측정모형

	사업시행 후의 소급관찰결과	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	0_1	X	0_2

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

다. 사업시행 후 차이측정모형

사업시행 후 차이측정모형(direct estimate of difference design)은 암묵적 모형 가운데 가장 취약한 모형이다. 이 모형에서는 설문조사에 응답하는 사람들이 직접 사업의 효과가 어느 정도였는지를 측정하여 보고한다. 예를 들어, 기업경영자는 취업보조금으로 인해 얼마나 더 많은 직원을 채용하게 되었는지를 답하게 되고, 영어교육을 받은 학생들은 자신의 영어실력이 얼마나 더 늘었는지를 답하게 된다. 이는 [그림 Ⅴ-17]에 제시되어 있다.

[그림 Ⅴ-17] 사업시행 후 차이측정모형

	사업시행	사업시행 후의 관찰결과
실험집단	X	$0 = 0_2 - 0_1$

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

라. 사례분석

어느 사업이 여러 개의 세부사업으로 이루어져 있을 경우 하나 또는 몇 개의 세부사업에 대해 사례연구(case study)를 실시할 수 있다. 사례연구는 사업 전체에 대한 일반적 분석이 아니라 특정사례에 대한 심층적 분석을 실시하는 데 목적이 있다. 사례연구는 예산제약 등의 이유로 인해 대규모 표본분석이 어렵거나 보다 심층적인 분석이 필요할 때 이용된다. 사례연구를 위해서는 위에서 설명한 여러 자료수집방법을 활용하게 된다.

사례연구를 위해서는 분석대상을 선정해야 한다. 이때 과학적인 방법으로 분석대상을 선정해야만 사례연구의 결론을 사업 전반에 대해 일반화시킬 수 있다. 따라서 분석대상의 적절한 선정은 매우 중요하다. 분석대상을 선정하는 기준으로는 대표성과 중요

성이 있다. 즉, 전체 사업을 대표할 수 있는 대표적(representative)인 사례를 분석할 수도 있고, 전체 사업에 있어 중요한(critical) 의미를 갖는 사례를 분석할 수도 있다.

예를 들어, 산업보조금 지원사업의 효과를 파악하기 위해서는 지원을 받는 기업의 재무제표를 세밀히 분석하고 경영인・회계담당자 등에 대해 종합적인 면담조사를 실시할 필요가 있다고 하자. 이러한 분석과 조사를 모든 기업에 대해 실시하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 평가자는 전체 기업을 대표하는 몇몇 표본기업을 선정하여 이들에 대해서 사례연구를 실시하게 된다. 그리고 이로부터 도출한 결론이 다른 기업에도 적용된다고 가정한다. 이러한 분석은 대표적 사례에 대한 분석이라고 말할 수 있다.

또 다른 예로서 어떤 한 기업에 산업보조금의 대부분이 제공되었다고 하자. 이 경우 보조금사업의 효과를 측정하기 위해 모든 기업을 조사하는 것보다는 이 기업에 대해서만 조사하는 것이 비용효과적일 수 있다. 이러한 분석은 중요한 사례에 대한 분석이라고 말할 수 있다. 중요사례에 대한 분석은 대표사례에 대한 분석보다 논리적으로 무리가 적다. 사례의 대표성에 대해 이의가 제기될 수 없기 때문이다.

마. 장점과 단점

암묵적 모형은 매우 신축적이며 거의 모든 상황에서 거의 모든 주제에 대해 사용될 수 있다는 장점을 가진다. 예를 들어, 사업의 수혜집단・담당공무원・전문가 등에 대해 설문조사를 실시하는 것은 언제나 가능하다. 또 이를 통해 사업성과의 다양한 측면을 파악하게 되고, 필요하다면 이를 기초로 중요한 문제점을 선별하여 보다 엄밀한 모형으로 분석할 수 있게 된다. 그러나 대부분의 경우 암묵적 모형만을 가지고서는 내부적 정당성의 위협요인에 적절히 대처하기가 매우 어렵다.

5. 요 약

적절한 평가모형을 선정하는 일은 평가전략의 구성에 있어 가장 중요한 일이다. 평가자는 시간・비용・현실성 등의 제약요인을 고려하여 이상적인, 즉 실험모형에 가장 가까운 형태로 모형을 설계해야 한다. 이와 함께 평가자는 평가에 사용된 모형이 어떤 모형인지를 분명히 밝힐 필요가 있다. 또 평가의 내부적・외부적 정당성에 미치는 중요한 각 위협요인도 분명히 밝히고 그러한 위협요인이 평가결과에 미치는 영향을 설명해야 한다. 때로 평가모형에 대한 명확한 이해가 없이 평가를 진행시키는 경우가 있는데, 이는 평가결과의 신뢰성을 저해하는 중요한 요인이 된다. 평가모형을 분명히 밝혀야만 관련된 위협요인을 명확히 이해하고 이들을 줄이거나 제거할 수 있다.

제3절 자료수집

1. 자료의 종류

자료를 구분하는 기준에는 여러 가지가 있다. 첫째, 자료는 정량적(quantitative) 자료와 정성적(qualitative) 자료로 구분될 수 있다. 정량적 자료는 GDP 등과 같이 수치로 관측되는 자료이고, 정성적 자료는 학력·性 등과 같이 범주(category)로 관측되는 자료이다.

둘째, 자료는 주관적(subjective) 자료와 객관적(objective) 자료로 나뉜다. 주관적 자료는 개인의 느낌이나 태도·인식 등에 관한 자료이고, 객관적 자료는 개인적 판단이 개입되지 않는 사실에 기초한 자료이다. 주관적 자료와 객관적 자료는 모두 정량적이거나 정성적일 수 있다.

셋째, 자료는 시계열(longitudinal) 자료와 횡단면(cross-sectional) 자료로 구분된다. 시계열자료는 여러 기간에 걸쳐 대상의 특성변화를 관측한 자료이며, 횡단면자료는 한 시점에서 서로 다른 여러 대상의 특성차이를 관측한 자료이다.

마지막으로, 자료는 그 원천에 따라 일차(primary) 자료와 이차(secondary) 자료로 구분된다. 일차자료는 연구자가 직접 대상을 관측하여 수집한 자료이며, 이차자료는 다른 사람이나 기관이 이미 수집한 자료를 의미한다.

이하에서는 이러한 자료를 수집하는 일곱 가지 방법을 설명하기로 한다. 그것은 ① 문헌조사, ② 문서검토, ③ 외부통계의 활용, ④ 설문조사, ⑤ 전문가의견조사, ⑥ 자연관측, ⑦ 전문관찰, ⑧ 특수측정기계, ⑨ 내용검토, ⑩ 사례연구이다. 이 가운데 ①~③은 이차자료를 수집하는 것이고, 나머지는 일차자료를 수집하는 것이다.

2. 자료수집방법

가. 문헌조사

문헌조사(literature search)는 그 분야에서 기존에 이루어진 사업평가나 연구결과를 조사하는 일이다. 문헌조사의 대상이 되는 문헌은 크게 두 가지이다.

첫째는 평가대상 사업분야의 공식문서, 일반 연구보고서, 발간된 논문 및 서적 등이다. 이러한 문헌을 조사해 봄으로써 평가자는 사업과 관련된 이론이나 개념을 습득하게 된다. 또 미처 생각하지 못하였던 평가항목과 방법론을 찾아낼 수도 있으며 이를 통해 보다 효과적인 평가전략을 수립할 수 있게 된다. 예를 들어, 산업지원정책

의 경우에 문헌조사를 통해 기업규모가 사업효과에 중요한 영향을 미친다는 사실을 알게 되면, 평가자는 무작위 구획설정방법 등을 사용하여 다양한 기업규모를 반영할 수 있도록 표본을 추출해야 한다.

문헌조사의 대상이 되는 두 번째 종류의 문헌은 과거의 사업평가보고서와 같은 사업평가 대상분야의 특정한 연구결과이다. 평가자는 이러한 기존 연구결과를 수집하여 사업평가의 여러 측면에서 이를 활용해야 한다. 예를 들어, 산업지원정책의 경우에 지역별 보조금 지급규모에 대한 자료를 발견했다고 하자. 그러면 평가자는 지급규모가 큰 지역을 실험집단으로 하고 지급규모가 작은 지역을 통제집단으로 하는 準실험모형을 설정할 수 있다.

나. 문서검토

문서검토(file review)는 문헌조사와 마찬가지로 이미 생산되어 있는 자료를 찾아보는 작업이다. 그러나 문헌조사와 달리 피평가 사업과 직접 관련된 자료를 찾는 데 목적이 있다.

문서검토의 대상은 주로 행정기록(agency records)인데, 행정기록으로는 여러 가지가 있을 수 있다. 첫째는 국무회의 심의자료, 부처 간 협의문서, 담당부처의 사업계획서, 감사원 감사자료, 부처 내 토론자료 등의 공식·비공식 문서이다. 둘째는 사업규모, 시작일자, 추진비용, 담당공무원 등에 대한 행정자료이다. 셋째는 참여자의 연령, 性, 거주지역, 소득, 직업, 사업참여 일자 등 참여자에 관한 자료이다. 넷째는 회계자료이다.

행정기록의 장점은 저렴한 비용으로 손쉽게 구할 수 있다는 데 있다. 또 대부분의 사업담당자들은 행정기록에 바탕을 둔 성과지표를 쉽게 이해할 수 있다. 반면 단점으로는 서비스의 질이나 결과에 대한 충분한 정보를 내포하고 있는 경우가 극히 드물다는 점이 지적된다. 또 기존의 행정기록을 손질하지 않고 그대로 성과지표로 사용할 수 있는 경우가 적다. 예컨대, 민원처리시간에 대한 행정기록이 있다고 할 때, 이를 이용하여 성과를 측정하기 위해서는 개별 민원접수시점의 파악, 민원처리 완료의 기준 설정, 개별 민원처리 완료시점의 파악, 접수시점에서 완료시점까지 소요된 시간의 계산, 개별 처리시간을 종합한 평균 처리시간의 계산과 같은 과정이 필요하다.

다른 행정기관의 행정기록이 필요할 경우도 있다. 예컨대, 보건사업의 경우 진료를 받은 고객의 질병이 재발하여 다른 병원이나 구호단체를 찾게 될 상황을 상정하여 이들로부터 자료를 제공받을 수 있는 경로를 마련해야 한다. 그러나 이는 행정적으로 어려울 뿐 아니라 개인정보 유출이라는 문제를 야기할 수 있다.

다. 외부통계의 활용

외부기관에서 작성한 통계를 구입하여 활용할 수 있다. 이러한 통계는 국가기관에서 작성한 것일 수도 있고, 민간기관이 수집하여 발표하는 것일 수도 있다. 외부통계의 장점은 사업참여자들의 협조 없이도 쉽게 구할 수 있다는 데 있다. 또 국가통계의 경우 신뢰성이 높고, 비용이 저렴하거나 무료이며, 시계열 자료 및 횡단면 자료가 제공되기도 한다.

반면 단점으로는 외부통계가 필요한 자료와 정확히 일치하지 않거나 필요한 정도의 구체성을 결여하여 대용지표로 사용될 수밖에 없는 경우가 있다는 점을 꼽을 수 있다. 또 민간기관에서 수집한 자료는 편의(bias)를 내포하고 있어 평가가 부정확하게 이루어질 수도 있다.

라. 설문조사

설문조사(survey)는 이해관계자 및 기타 관련자들에게 직접 질문을 던지고 응답을 받음으로써 정보를 수집하는 방법이다. 설문조사를 통해 정량적 자료와 정성적 자료 두 가지를 모두 얻을 수 있다. 어떤 경우에는 설문대상자가 자유롭게 의견을 개진하도록 할 수도 있고, 아니면 제시된 몇 가지 항목 중에 하나를 선택하도록 할 수도 있다. 그리고 설문조사를 통해 직접 사업성과를 평가하고 사업개선방법을 찾는 데 이해관계자들을 참여시킬 수 있다.

몇몇 성과의 경우 설문조사만이 지표작성의 유일한 방법이 된다. 예컨대, 고객이 서비스에 얼마나 만족하였는지, 고객이 서비스의 존재를 인식하고 있었는지, 서비스에 왜 만족하지 않았는지, 서비스를 개선하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하는지를 파악하기 위해서는 설문조사를 이용할 수밖에 없다.

반면 설문조사는 몇 가지 단점도 지닌다. 설문지 작성, 표본추출, 면담자 훈련 등에 전문적 지식이 필요하며, 비용도 많이 소요되는 편이다. 또 응답자의 기억과 느낌에 의존하기 때문에 정확도가 낮을 수 있다. 경우에 따라서는 설문대상자가 설문에 응하지 않거나 솔직한 의견을 제시하지 않기도 한다.

<표 Ⅴ-6>은 공공시설 이용자에 대한 설문지의 한 예를 보여준다. 이 설문지는 서비스의 여러 질적인 측면과 더불어 전반적인 만족도를 묻고 있다.

설문방법에는 우편・전화・직접면담 등이 있다. 이 가운데 직접면담은 응답자의 집이나 직장에서 이루어질 수도 있고 서비스 제공기관과 같은 특정 장소에서 이루어질 수도 있다. 우편설문은 가장 저렴하나 응답률이 낮은 편이어서 경우에 따라서는 응답하지 않은 사람들에 대한 전화설문이나 면담설문으로 이를 보완해야 한다. 전화설문은 우편설문보다 응답률이 높고 면담설문보다는 비용이 낮다는 장점을 가진다.

〈표 Ⅴ-6〉 시설이용자에 대한 설문

귀하는 다음을 어떻게 보십니까?	매우 훌륭	훌륭	괜찮은 편	부족
1. 개장시간	□	□	□	□
2. 청결도	□	□	□	□
3. 시설물의 상태	□	□	□	□
4. 혼잡도	□	□	□	□
5. 안전도	□	□	□	□
6. 시각적인 매력	□	□	□	□
7. 프로그램의 다양성	□	□	□	□
8. 운영요원의 도움	□	□	□	□
9. 전반적 만족도	□	□	□	□

자료: Hatry(1999).

면담설문은 응답률이 높고 여러 가지에 대해 복잡하며 상세한 질문을 던질 수 있다는 장점을 가지지만 비용이 높아 반복적인 성과측정에는 사용되기 어렵다.

설문조사의 비용을 줄이기 위한 방법은 여러 가지이다. 다음은 그 예이다.

- 모집단 전체를 대상으로 조사를 실시하지 않고 표본을 추출하여 조사를 실시한다.
- 지나치게 높은 신뢰도를 추구하지 않는다. 예컨대, 99%의 신뢰도는 지나친 것이다. 95%의 신뢰도 역시 불필요한 경우가 많고 대부분 90%만으로 충분하다.
- 지나치게 높은 응답률을 요구하지 않는다. 요구되는 응답률이 높아지면 설문비용은 기하급수적으로 증가한다. 통계전문가들은 대개 75% 내외의 응답률을 선호하지만 50%의 응답률만으로도 충분한 경우가 대부분이다.
- 가능한 경우 기관직원을 활용한다. 그러나 직접 서비스를 제공하는 직원을 활용하는 것은 설문조사의 신뢰도 측면에서 바람직하지 않다.
- 기존에 다른 기관에서 사용했던 설문양식을 찾아 이를 변형하여 활용한다.
- 모든 종류의 고객에게 설문조사를 실시할 필요는 없다. 예컨대, 설문비용이 매우 높은 고객, 모집단에서의 비중이 작은 고객, 또는 설문목적에 그리 중요하지 않은 고객은 표본에서 제외함으로써 비용을 절약할 수 있다.
- 이미 실시하기로 계획되어 있는 설문조사를 찾아내어 여기에 덧붙여 설문조사를 실시하는 방법을 찾아본다.

설문조사는 흔히 다음과 같은 다섯 단계를 거친다.

① 필요한 정보를 파악한다.
② 설문조사 체계를 설계한다.

③ 시범적으로 일부 대상에 대해 설문조사를 실시한다.
④ 실제로 설문조사를 실시한다.
⑤ 설문조사 결과를 수집하고 분석하여 보고한다.

이 가운데 첫 세 단계는 준비작업에 해당한다. 필요한 정보를 파악하는 첫째 단계에서는 설문조사를 통해 수집된 자료가 나중에 어떻게 활용될 것인가를 충분히 고려해야 한다. 예를 들어, 설문조사를 통해 얻은 자료로 어떤 형태의 표를 작성할 것인가, 또 어떤 결론을 내릴 것인가 등에 대해 생각해 보아야 한다. 그래야만 쓸데없이 많은 자료를 수집하거나 중요한 정보를 빠뜨리는 시행착오를 면할 수 있다. 또 설문조사를 통하지 않고 보다 효율적으로 자료를 수집할 방법은 없는가를 살펴보아야 한다. 앞서 설명한 것처럼 설문조사에는 비교적 많은 비용이 수반되기 때문이다.

둘째 단계에서는 설문조사 대상표본을 설정하고, 조사방법을 설계하며, 설문지를 작성하게 된다. 먼저 대상표본을 설정하는 데 있어서는 표본의 대표성이 확보되고 적절한 수준의 통계적 유의성이 보장되며 조사비용이 최소화될 수 있도록 해야 한다. 조사방법을 설계하는 데 있어서는 전화·우편·면담 등 여러 조사방법의 장단점을 고려하여 이 가운데 하나를 선택하거나 여러 방법을 종합하는 방안을 선택해야 한다.

시범적으로 설문조사를 실시하는 셋째 단계에서는 설문항목과 설문방법의 적절성을 파악하게 된다. 시범조사는 설문항목의 명료성, 설문지에 대한 응답률, 응답에 소요되는 시간, 조사방법 등에 대한 귀중한 정보를 제공해 준다. 적절한 시범조사가 이루어지지 않을 경우 설문조사는 나중에 가서 심각한 문제를 야기할 가능성이 있다.

이러한 준비과정을 거친 후에는 실제로 설문조사를 실시한다. 그리고 필요하다면 주어진 시간 내에 응답하지 않은 설문대상자에 대해 개별접촉을 시도하고 설문응답을 촉구한다. 그리고 마지막으로 설문조사 결과가 수집되면 이를 분석하여 보고한다.

마. 전문가의견조사

전문가의견(expert opinion)의 조사는 흔히 동료평가(peer review)라고도 불리는데, 이는 특정분야 전문가들의 인식과 의견을 조사하는 작업이다. 이런 의미에서 전문가의견조사는 설문조사의 일종이나, 성과지표관리나 사업평가에 있어 많이 사용되기 때문에 특별한 언급이 필요하다. 이 방법을 사용할 때의 전제는 사업의 특정 측면, 예컨대 과학연구의 품질을 판단하는 일은 그 분야의 인지적 발전과정과 현재의 연구의제와 관련 연구자들에 대한 충분한 지식을 가진 전문가들만이 수행할 수 있다는 것이다.

전문가의견조사의 장단점은 <표 Ⅴ-7>에 정리되어 있다.

〈표 Ⅴ-7〉 전문가의견조사의 장단점

장 점	단 점
• 매우 복잡한 문제를 평가하거나 여러 기술적 대안 간에 순위를 매기는 데 사용될 수 있다. • 완성단계에 근접하지 않은 사업이나 산출의 측정이 불가능한 사업을 평가하는 데 사용될 수 있다. • 전문가들의 의견이나 조언을 축적하여 사업평가의 틀이나 성과측정의 방법론을 개발할 수 있다.	• 몇 가지 편의(bias)가 발생할 수 있기 때문에 다른 방법론이 존재한다면 이를 사용하지 않는 것이 바람직할 수 있다. • 주관적이고 비일관적인 결과를 낳을 수 있기 때문에 사업의 최종결과를 평가하는 데 사용되는 경우는 드물다.

전문가의견조사는 다음과 같은 특성을 가진다(PBM SIG[2001]).

- 전문가의견조사는 순위를 매기거나, 공식 조사보고서를 작성·제출하거나, 계량적 지표를 생산하는 데 사용될 수 있다.
- 전문가의견조사를 통해 개별과제를 평가할 수도 있고 기관의 전반적 노력을 평가할 수도 있다.
- 전문가의견조사를 통해 진행 중인 사업의 성과를 사전적으로 평가하거나 완료된 사업의 성과를 사후적으로 평가할 수도 있다.
- 전문가의견조사는 한 번의 설문조사(one-shot survey)에 그칠 수도 있고, 델파이(Delphi) 방식과 같이 몇 차례의 의견조정을 거쳐 수행될 수도 있다.

전문가의견조사의 효과성을 높이기 위한 방법은 다음과 같다(Bozeman and Melkers[1993], PBM SIG[2001]에서 재인용).

- 다른 평가방법과 전문가의견조사를 병행하여 사용한다.
- 전문가의견조사는 공개된 사업결과에 대해 적용한다. 전문가에게는 고도의 세부적인 정보가 제공되어야 하는데, 특허출연이 가능한 연구결과나 생산공정에 대한 연구결과의 경우 연구자들이 자신의 연구결과를 외부에 공개하고 싶어하지 않을 수 있다.
- 자격을 갖춘 전문가들을 쉽게 찾을 수 있어야 한다. 해당사업에 관한 충분한 지식을 가진 전문가 집단이 존재해야 한다. 협소한 분야나 새로운 분야의 경우 전문가가 제한되어 있을 수 있고, 더욱이 이들 중 많은 사람들이 해당사업에 이미 적극적으로 참여하고 있을 수 있다.
- 내부 전문가를 피해야 한다. 전문가의견조사의 혜택 중의 하나는 외부의 능력 있는 전문가의 의견을 듣는다는 데 있다. 외부인이 포함되어 있지 않을 경우 편의(bias)가 발생하거나 평가 및 자문내용이 불충분할 수 있다.

- 비생산적인 집단동학(group dynamics)의 발생 가능성에 주의를 기울여야 한다. 전문가들을 모아 공개적으로 의견을 개진하고 토론하도록 할 때 집단동학이 상당한 영향력을 발휘할 수 있다. 예컨대, 참여자들이 집단적 사고에 빠지거나, 다수의견에 편승하거나, 소수가 다수를 위압하는 등의 모습이 나타날 수 있다. 이를 막기 위해서는 인터넷을 이용하여 서로 모르는 상태에서 토론하도록 하거나 전문가 집단의 단체의견과 더불어 각 전문가별로 개인의견을 제출하도록 할 수도 있다.
- 척도(scale)를 사용할 경우에는 그 타당성과 신뢰성을 먼저 검증해야 한다. 예컨대, 전문가들로 하여금 몇 가지 항목(예컨대, 매우 좋음 = 1, 좋음 = 2, 평균적임 = 3, 나쁨 = 4, 매우 나쁨 = 5) 가운데 하나를 선택하도록 할 경우, 모든 전문가들이 이들 항목 각각에 대해 동일한 기준을 가져야 한다.
- 전문가들로 하여금 자신이 가진 잠재적 편의(bias) 및 이해상충관계가 무엇인지 말하도록 한다. 이는 전문가의견조사가 내포하고 있는 함정을 일부 피할 수 있도록 해준다.

바. 자연관측

자연관측(observation)은 관측대상을 선정하고 관측하며 관측결과를 기록하는 일로 이루어진다. 경우에 따라 자연관측은 사업이 실제로 어떻게 추진되고 있는가를 파악하는 데 있어 매우 중요한 역할을 하게 된다. 특히 자연관측을 통해 평가자는 담당공무원이나 수혜집단 등이 밝히려 하지 않는 사실을 알게 될 수도 있다. 또 평가자는 담당공무원이나 수혜집단이 당연시하는 것들에 대해서도 새로운 시각에서 새로운 의미를 부여할 수 있다.

예를 들어, 공항 통관업무를 평가하기 위해 실제로 통관업무를 관측한 결과, 몇 대의 대형 항공기로 동시에 도착한 여러 입국승객들이 통관절차를 밟기 위해 길게 줄을 늘어서는 경우가 종종 발생한다는 사실을 알게 되었다고 하자. 이러한 첨두부하(peak-load) 현상은 통관조사의 효과성을 낮추고 통관서비스의 질을 떨어뜨린다. 또 다른 예로서 직원들이 위험한 화학물질을 적절치 못하게 보관하여 작업환경을 위태롭게 하고 안전규칙도 위반하고 있는 사실을 관측하였다고 하자. 이러한 사례는 문서검토 등을 통해서는 쉽게 파악하기 어려운 것들이다.

사. 전문관찰

전문관찰(trained observer rating)은 자연관측의 일종으로서 훈련을 받은 관찰자들을 통해 서비스의 질 등 여러 가지 상황을 평가하는 방법을 말한다. 예컨대, 거리의 청결도, 도로의 노면상태, 공원과 놀이터의 상태, 시설물(학교・병원・감옥 등)의 상

태, 교통신호의 상태, 음식물의 질 등을 평가할 때, 이를 위해 특별히 훈련을 받은 관찰자들을 파견하여 평가하도록 하는 것이다. 또 다른 예로서 학생들의 상태를 평가할 때 교사들에게 규격화된 평가양식을 배부하고 이에 따라 개별 학생들을 평가하도록 한다면 이것도 전문관찰에 속한다고 말할 수 있다.

전문관찰의 장점은 비교적 정확하고 믿을 만한 평가가 가능하다는 데 있다. 또 평가결과를 토대로 수시로 자원을 이동배치할 수 있는데, 예를 들어 뉴욕시 위생국에서는 전문관찰결과에 따라 거리청소작업반을 필요한 곳으로 즉시즉시 보내고 있다. 반면 전문관찰의 단점은 노동집약적이고 비용이 많이 필요하다는 데 있다. 특히 관찰자들을 훈련시키고 평가의 질을 주기적으로 점검하는 데 상당한 시간이 소요된다. 또 실무담당자들은 전문관찰자의 평가를 부담스러워할 수도 있는데, 이는 전문관찰이 그리 자주 사용되지 않는 하나의 이유이다.

전문관찰방법을 사용할 때에는 다음과 같은 점들에 주의해야 한다.

- 관찰자들이 동일한 기준에 따라 평가하도록 평가기준을 분명하게 설정한다.
- 관찰자들에게 충분한 훈련을 제공해야 하며, 평가과정을 적절히 감독한다.
- 평가의 질을 주기적으로 점검한다.
- 정부기관의 실무담당자들을 전문관찰자로 활용하는 것은 바람직하지 않다. 이해상충으로 인해 자료의 신뢰도에 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

평가의 기준은 글로 설명할 수도 있고 사진이나 다른 시각적 매체를 사용하여 설명할 수도 있다(표 Ⅴ-8). 예컨대, 거리의 청결도를 평가할 경우 다음 <표 Ⅴ-9>와 같은 네 가지 기준을 관찰자들에게 글로 설명할 수 있다.

〈표 Ⅴ-8〉 평가기준의 설명방법

설명형식	설명방법
글로 설명	이는 가장 간편한 방법인데, 평가척도의 각 등급에 대한 구체적인 기술을 통해 평가기준을 설명하는 것이다.
사진으로 설명	글로 설명하는 것보다 사진으로 설명하는 것이 더 정확할 수 있다. 전문관찰자들에게 일련의 사진을 제공하고, 각 사진이 어느 등급에 해당하는지를 설명한다.
기타 시각적 매체로 설명	그림이나 비디오 등으로 설명한다.

자료: Hatry(1999).

〈표 Ⅴ-9〉 거리 청결도의 평가기준

청결도	설 명
1등급: 깨끗함.	거리가 완벽하게 또는 거의 완벽하게 깨끗한 상태임. 구역당 최대한 3개 정도의 쓰레기가 목격됨.
2등급: 비교적 깨끗함.	거리가 대부분 깨끗함. 몇 개의 따로 떨어져 있는 쓰레기가 목격됨.
3등급: 비교적 더러움.	쓰레기가 흩어져 있음.
4등급: 더러움.	쓰레기가 구역 전체에서 많이 목격됨.

자료: Hatry(1999).

전문관찰은 다음과 같은 단계를 거쳐 시행한다.

① 어떤 상황을 평가할 것인지 결정한다.
② 평가척도를 개발한다. 만일 기존의 척도가 있다면 이를 활용한다. 사진과 글 등 적절한 설명방법을 선택한다.
③ 어느 시설물이나 지역을 언제 얼마나 자주 평가할 것인지 결정한다. 모든 시설물이나 지역을 평가할 수도 있고 일부만을 평가할 수도 있다. 일부만을 평가할 경우 대표성을 확보하기 위해 무작위 추출방법을 활용한다.
④ 전문관찰자들을 선발하여 훈련시킨다. 이는 실무담당자일 수도 있고 대학생이나 대학원생일 수도 있고 자원봉사자일 수도 있다. 산업안전도 평가와 같이 특별한 기술이 요구되는 경우에는 전문적 자격을 갖춘 사람이 필요할 수 있다.
⑤ 평가척도 및 전문관찰자들을 부분적으로 시험해보고 일관된 평가가 도출되는지 확인한다.
⑥ 전문관찰자들을 감독하고 평가결과를 기록・취합・정리하는 방법을 결정한다.
⑦ 주기적으로 평가를 실시한다.
⑧ 평가결과를 정리하여 보고한다. 특히, 각 등급에 해당하는 시설물이나 지역의 수 및 비율을 보고하고, 前期와 비교하는 것이 바람직하다. 평균치만을 보고하면 분포에 대한 정보가 사라지므로 바람직하지 않다.

아. 특수측정기계

소음도・공기오염도・수질오염도・노면상태 등을 평가하기 위해서는 특수측정기계가 필요하다. 이러한 특수측정기계는 정확하고 신뢰할 수 있는 자료를 제공해준다는 장점이 있다. 특히 위에서 언급한 것들을 평가할 때에는 완벽하게 신뢰할 수 있는

자료를 수집하는 유일한 방법일 수 있다. 예컨대, 전문관찰을 통해 수질오염 등을 평가할 수 있으나 이는 특수측정기계에 비해 신뢰도가 떨어진다.

반면 특수측정기계는 구입・사용・유지하는 데 비용이 많이 든다는 단점이 있다. 또 측정결과를 그대로 제시하기보다는 일반인들이 이해하기 쉬운 형태로 변환하여 제시할 필요가 있다. 예컨대, 공기오염도는 '매우 양호한 수준,' '양호한 수준,' '부분적으로 위험한 수준,' '매우 위험한 수준'의 네 단계로 분류하여 발표할 필요가 있다.

자. 내용검토

내용검토(content review)란 정성적 자료를 부호화(codification)하여 분류하고 분석하는 방법을 말한다. 이는 방대한 양의 정성적 자료가 존재할 때 이로부터 의미 있는 정보를 도출하는 데 유용하다. 이러한 정성적 자료의 예로는 주관식 설문조사 결과, 사례분석 결과, 현장조사 보고서, 집중면담집단과의 면담결과, 문헌조사결과 등이 있다.

내용검토에 있어서는 기록되어 있는 글을 그 의미에 따라 몇 가지 범주로 구분하게 된다. 이를 위해 먼저 각각의 글을 여러 개의 최소단위로 분해하는데, 최소단위란 하나의 의미를 전달하는 최소한의 단위를 말한다. 그리고 이러한 최소단위의 의미를 여러 범주로 분류한다. 따라서 내용검토는 많은 주관적 판단에 의존한다. 이때 일관성을 유지하기 위해서는 의미전달의 단위를 사전적으로 명확히 정의해야 한다. 또 자료수집방법이나 분석방법이 변할 가능성에 대비하여 신축적으로 범주를 설정해야 한다. 물론 너무 넓게 범주를 설정할 경우 구체적인 분석이 불가능해질 가능성도 고려해야 한다. 또 각 범주의 명칭을 고를 때에는 가능하다면 실무담당자들에게 친숙하고 범주의 특성을 잘 나타내주는 명칭을 선택해야 한다.

내용검토의 장단점은 <표 Ⅴ-10>에 정리되어 있다.

〈표 Ⅴ-10〉 내용검토의 장단점

장 점	단 점
• 정성적 자료를 정량적으로 분석함으로써 다른 방법으로는 쉽게 취합할 수 없는 정보를 얻을 수 있다. • 방대한 양의 정보를 소화하여 여러 사례들 간의 공통분모를 추출할 수 있다. • 정성적 자료의 분석에 있어 일관성을 확보할 수 있다.	• 최소단위로 분해하고 범주에 따라 분류할 때 적절치 않은 분해나 분류는 비효율성을 낳을 수 있다. • 부호화로 인해 원자료에 포함되어 있던 풍부하고 구체적인 내용 중 일부가 손실될 수 밖에 없다. • 본 방법론은 일반화된 결론을 내리기에는 너무 주관적이라는 비판을 받고 있다.

제4절 분석방법

분석방법은 평가작업의 설계단계에서 분명히 결정되어야 한다. 평가자는 자료가 분석에 어떻게 활용될 것인가를 미리 결정한 후에야 자료를 수집해야 한다. 평가항목을 설정할 때에도 어떠한 평가항목이 분석 가능한지를 고려해야 한다. 아래에서는 분석방법으로서 통계분석, 비용편익분석 및 비용효과분석, 조건부 가치추정법 및 컨조인트 분석법, 여러 가지 모형을 사용한 분석, 정성적 정보의 분석, 중장기적 사업결과의 분석을 살펴본다.

1. 통계분석

가. 기술적 통계분석

통계분석(statistical analysis)은 자료를 처리하여 현상을 기술하고 변수들 간의 관계를 통계적으로 추론하는 작업을 의미한다. 통계분석에 사용되는 자료는 객관적인 자료일 수도 있고 주관적인 자료일 수도 있다. 또 정량적인 자료일 수도 있고 정성적인 자료일 수도 있다. 어느 경우나 자료는 체계적인 형태로 정리되어 있어야 한다.

거의 모든 사업평가에서 통계분석이 사용된다. 그러나 통계분석을 잘 활용하기 위해서는 전문적인 기술과 기본가정에 대한 충분한 이해가 전제되어야 한다. 통계분석의 목적은 크게 두 가지이다. 첫째는 자료를 기술(description)하는 것이다. 즉, 자료를 간결하고 의미 있는 형태로 제시하는 것이다. 둘째는 통계적 추론(inference)을 실시하는 것이다. 즉, 변수들 간의 관계를 추론하고 그 결과를 모집단(population)에 일반화시키는 것이다.

먼저 기술적 통계분석의 예를 살펴보자. 다음 <표 Ⅴ-11>은 영어교육의 효과를 파악하기 위해 한 집단(실험집단)에 대해 교육을 실시하고, 다른 집단(통제집단)에 대해서는 교육을 실시하지 않은 후의 시험결과를 제시한 것이다. 표의 윗 부분에는 평균점수가 제시되어 있다. 이에 따르면 통제집단의 평균점수는 61.2점이고, 실험집단의 평균점수는 64.7점이다. 또 표본 수는 각각 48명과 43명이다. 그리고 표의 아래 부분은 점수의 분포를 제시하고 있다. 즉, 0～20점, 21～40점 등으로 점수대를 구분하여 시험점수의 분포를 보여준다. 또 표준편차도 나타내 주고 있다.

〈표 Ⅴ-11〉 기술적 통계분석의 예

(1) 평균점수	평균점수			시험을 치른 사람의 수		
통제집단	61.2점			48명		
실험집단	64.7점			43명		
(2) 점수분포	0～20점	21～40점	41～60점	61～80점	81～100점	계
통제집단	6명 (12.5%)	5명 (10.4%)	8명 (16.7%)	24명 (50%)	5명 (10.4%)	48명 (100%)
	표준편차 = 22.6점					
실험집단	5명 (11.6%)	5명 (11.6%)	6명 (14.0%)	20명 (46.5%)	7명 (16.3%)	43명 (100%)
	표준편차 = 23.7점					

자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

나. 통계적 추론

다음으로 통계적 추론의 예를 살펴보기로 하자. 우리의 관심은 “과연 모집단에서도 평균값이 증가할 것인가?”에 있다. 여기에서 모집단은 영어교육의 잠재적 대상이 되는 학생 전체를 의미한다. 이 질문에 답하기 위해서는 <표 Ⅴ-11>의 실험결과를 바탕으로 통계적 추론을 실시해야 한다. 이 표에서는 평균값이 증가한 것으로 나타났지만, 이것은 표본추출과정, 즉 실험집단과 통제집단의 선정과정에서 발생한 우연성에 기인한 것일 수 있으며, 모집단의 평균값은 변하지 않았을 수 있다. 모집단 평균값이 변한 것인지를 확신하기 위해서는 통계적 추론을 실시해야 하는데, 이를 위해 *t*-통계량 검증 등의 통계적 기법을 사용하게 된다.

1) *t*-검정

위의 예에서 통제집단 모집단의 평균이 μ_1, 실험집단 모집단의 평균이 μ_2라고 하자. 그러면 귀무가설 H_0과 대립가설 H_1은 각각 다음과 같이 정의된다.

$$H_0: \ \mu_1 = \ \mu_2, \qquad\qquad H_1: \ \mu_1 < \mu_2.$$

통제집단의 표본 수, 표본평균, 표준편차를 각각 n_1, $\overline{x_1}$, s_1라 하고, 실험집단의 그것을 각각 n_2, $\overline{x_2}$, s_2라 하자. 그러면 *t*-통계량은 다음과 같이 정의된다.

$$t\text{-통계량} = \frac{\overline{x_1} - \overline{x_2}}{\sqrt{s_1^2/n_1 + s_2^2/n_2}}.$$

이렇게 계산된 *t*-통계량을 *t*-분포표와 비교하여 통계적 추론을 하게 된다. 위의 예에서 n_1=48, $\overline{x_1}$=61.2, s_1=22.6, n_2=43, $\overline{x_2}$=64.7, s_2=23.7이므로 *t*-통계량은 -0.72의 값을 갖는다.

$$t\text{-통계량} = \frac{61.2 - 64.7}{\sqrt{22.6^2/48 + 23.7^2/43}} = -0.72.$$

계산된 *t*-통계량 -0.72는 통상적인 유의수준에서 기각역에 포함되지 않으므로 귀무가설 H_0을 기각할 수 없다. 즉, 실험집단 모집단의 평균성적이 통제집단 모집단의 평균성적보다 높다는 증거를 찾을 수 없다고 결론을 내리게 된다. 단순히 평균값을 비교했을 때는 평균성적이 높은 것으로 보이지만, 통계적 추론을 실시했을 때는 평균성적이 높지 않은 것으로 나타난다.

2) 이중차분법

위의 예에서 주의할 점은 실험집단과 통제집단이 영어교육 수료 여부 이외에 다른 모든 점에서 같은 특성을 갖고 있을 때 이러한 *t*-검정이 유효하다는 사실이다. 만일 두 집단이 서로 다른 특성을 가지고 있었다면 *t*-검정은 유효하지 않게 된다. 다시 말해 앞의 [그림 Ⅴ-4]에서 0_1과 0_2가 서로 같아야만 위와 같은 *t*-검정이 유효할 수 있다.

통계적 추론의 유효성을 확보하기 위한 방법은 여러 가지가 있다. 이에 대해서는 평가모형과 관련한 앞의 설명을 참조할 수 있다. 예를 들어, 고전적 무작위 비교모형(그림 Ⅴ-6) 또는 사업시행 전후 비교모형(그림 Ⅴ-8)을 사용할 경우, 영어교육 실시 이후뿐 아니라 이전에도 실험집단과 통계집단에 대해 영어시험을 실시한다. 그리고 각 학생의 영어교육 실시 전후 성적증감을 계산하여 위와 같은 *t*-검정을 실시한다. 만일 실험집단의 평균적 성적증가폭이 통제집단의 평균적 성적증가폭보다 통계적으로 유의하게 크다면, 영어교육은 효과가 있던 것으로 판단한다. 이러한 추론방식을 흔히 '이중차분법(difference-in-difference method)'이라 부른다.

3) 회귀분석

통계적 추론의 유효성 확보를 위해 사용할 수 있는 또 다른 방법은 '회귀분석(regression analysis)'이다. 실험집단과 통제집단이 동일한 특성을 갖도록 두 집단을 구성하는 것이 불가능하지만, 성과에 영향을 미치는 중요한 특성을 각 표본별로 파악

할 수 있다고 하자. 예를 들어, 영어성적에 영향을 미치는 특성으로는 학생의 가정환경, 교사의 능력 등을 생각할 수 있는데, 각 학생별로 이를 파악할 수 있다고 하자. 그러면 이러한 특성이 성적에 미치는 영향을 통제(control)하고 영어교육이 성적에 미치는 영향만을 추출해낼 수 있다. 이러한 분석은 사업의 성과를 사업참여자들의 특성과 연관지어 보다 구체적으로 파악할 수 있게해 준다.

예를 들어, i번째 학생의 성적(S_i)을 학생부모의 소득수준(Y_i), 학생을 담당한 교사의 학위(D_i), 교육참여 여부(E_i)에 대해 회귀분석하였다고 가정하자.

$$S_i = b_o + b_1 Y_i + b_2 D_i + b_3 E_i + \epsilon_i.$$

여기에서 E_i는 교육에 참여한 학생(실험집단)의 경우 일(1), 참여하지 않은 학생(통제집단)의 경우 영(0)의 값을 갖는 더미변수(dummy variable)이다. 그리고 ϵ_i는 Y_i, D_i, E_i 이외에 S_i에 영향을 미치는 여타의 변수들을 포함하는 변수로서 흔히 잔차항(error term)이라 불린다. 위 식에서 S_i는 종속변수(dependent variable) 또는 피설명변수(explained variable)라 불리며, Y_i, D_i, E_i는 독립변수(independent variables) 또는 설명변수(explanatory variables)라 불린다. 회귀분석의 결과 b_3가 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 갖는 것으로 추정되면 교육참여는 성적을 높이는 데 기여한 것으로 평가한다.

회귀분석을 실시함에 있어서는 여러 가지 주의를 기울여야 한다. 충분한 전문적 지식이 없이 회귀분석을 실시할 경우 잘못된 통계적 추론에 도달할 위험이 매우 높다. 이 가운데 특히 주의할 것은 내생성(endogeneity)의 문제이다(Wooldridge[2002], pp.50～51). 회귀분석의 기본가정은 잔차항과 독립변수들 사이의 상관관계가 영(0)이라는 것이다. 위의 예에서는 다음과 같은 관계가 성립해야 한다.

$$Cov(Y_i, \epsilon_i) = Cov(D_i, \epsilon_i) = Cov(E_i, \epsilon_i) = 0.$$

만일 상관관계가 영(0)이 아니라면 내생성이 존재한다고 말한다. 내생성은 세 가지 요인으로 발생할 수 있다.[70] 첫째 요인은 누락변수(omitted variables)의 문제이다. 예를 들어, 위의 회귀식에서 Y_i에 대한 자료를 구할 수 없어서 Y_i를 회귀식에 포함시키지 않았다고 가정하자. 이 경우 다음과 같은 회귀식을 추정하게 된다.

$$S_i = b_o + b_2 D_i + b_3 E_i + u_i.$$

70) 계량경제학 이외의 여타 경제학 분야에서 내생성은 다소 다른 의미로 사용된다. 여타 분야에서 어느 변수가 모형 내에서 다른 변수들과 동시적으로 결정될 때 이는 내생변수라 불린다. 그러나 계량경제학에서 내생성은 이보다 넓은 의미로 쓰인다.

여기에서 $u_i = b_1 Y_i + \epsilon_i$ 이다.

이제 Y_i가 E_i와 양(+)의 상관관계를 가진다($Cov(E_i, Y_i) > 0$), 즉 부모의 소득수준이 높은 학생일수록 교육에 참여할 가능성이 크다고 가정하자.[71] 그러면 잔차항 u_i는 E_i와 양(+)의 상관관계를 갖게 된다.

$$Cov(E_i, u_i) = b_1 Cov(E_i, Y_i) > 0.$$[72]

따라서 회귀분석의 기본가정, 즉 독립변수와 잔차항이 영(0)의 상관관계를 갖는다는 가정에 위배되어 내생성의 문제가 발생하게 된다.

보다 구체적으로 여기에서는 b_3가 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 갖는 것으로 추정되기 쉽다. 즉, 교육의 실제적 효과와는 상관없이 교육에 참여한 학생들의 성적이 우수한 것으로 나타날 가능성이 있다. 교육에 참여한 학생은 전반적으로 부모의 소득수준이 높고, 부모의 소득수준이 높은 학생은 전반적으로 성적이 우수하기 때문이다.

누락변수의 문제를 막기 위해서는 종속변수에 영향을 미치는 중요한 변수들을 모두 독립변수에 포함시켜야 한다. 만일 어느 중요한 변수가 자료수집의 어려움 등의 이유로 포함되어 있지 않으며, 이 변수가 다른 독립변수와 상관관계를 가진다면 추정결과가 왜곡될 수 있다. 흔히 심층평가에서 연구자는 자신이 관심을 갖는 변수만을 독립변수에 포함시키는 경우가 많은데, 이는 매우 위험한 일이다. 물론 중요한 모든 변수가 독립변수에 포함되어 있는가를 판단하기는 쉽지 않다. 해당분야의 지식이나 경험이 필요한 이유가 바로 여기에 있다.

누락변수의 문제 가운데 하나는 표본추출편의(selection bias) 또는 자기선택(self-selection)의 문제이다. 위의 예에서 Y_i가 누락됨으로 인해 성적이 높은 학생들이 자연스럽게 교육에 참여할 가능성이 높은 것으로 나타난다. 즉, 이들은 실험집단 표본에 스스로 선택되어 있다는 것이다. 보다 일반적으로 자기선택의 문제는 표본추출이 무작위로 이루어지지 않는 準실험모형에서 흔히 나타난다. 연구자는 자기선택의 가능성을 항상 염두에 두고 회귀모형을 설계해야 한다.

내생성의 문제를 발생시키는 둘째 요인은 계측오차(measurement error)이다. 어느 변수가 정확히 계측될 수 없어 그 대리변수가 사용된 경우, 그리고 이 대리변수와 잔차항 간에 상관관계가 존재하는 경우 내생성의 문제가 발생하게 된다. 추정오차가

71) 예를 들어, 교육이 실시된 학교는 소득수준이 높은 지역의 학교였다고 가정하자.

72) b_1은 통상적으로 양(+)의 값을 가질 것으로 기대되는데, 통상적으로 부모의 소득수준은 학생들의 성적에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 알려져 있기 때문이다. 소득수준이 높은 부모는 자녀를 보살필 시간을 더 많이 갖고 있거나 그 자신이 높은 교육을 받은 사람들이어서 자녀교육의 중요성을 더 잘 알고 있을 수 있다.

큰 변수로는 가구소득이 대표적인 예이다.

내생성의 문제를 발생시키는 셋째 요인은 동시성(simultaneity)이다. 이는 독립변수 중 일부가 종속변수와 동시에 결정될 경우에 발생한다. 예를 들어, 범죄율의 결정요인으로서 다른 여러 변수와 더불어 경찰규모를 고려한다고 하자. 경찰규모가 클수록 범죄율이 낮을 것이므로 경찰규모의 계수추정치는 통계적으로 유의한 음(-)의 값으로 나타나야 한다. 그러나 범죄율이 높은 도시일수록 더 많은 경찰을 보유하고 있다면, 단순한 회귀분석의 결과 오히려 경찰규모의 계수추정치는 양(+)의 값으로 나타날 수 있다. 이는 경찰규모가 범죄율을 결정할 뿐 아니라 범죄율이 경찰규모를 결정하기 때문이다.

또 다른 예로서 수출지원융자의 혜택을 많이 받는 기업일수록 수출금액이 많다는 사실을 발견하였다고 하자. 이때 이는 수출지원융자가 수출을 실제로 촉진하였기 때문이 아니라, 수출을 많이 하는 기업일수록 더 신용도가 높아 수출지원금융을 더 쉽게 받았기 때문일 수 있다. 즉, 수출지원융자가 원인이고 수출금액이 결과가 아니라 그 반대로 수출금액이 원인이고 수출지원융자가 결과일 수 있다.

이러한 세 가지 요인에 의해 내생성의 문제가 발생할 가능성이 있으면 회귀분석의 결과는 설득력을 잃게 된다. 내생성의 문제를 해결하기 위한 대표적인 방법은 도구변수추정법(instrumental variables estimation)이다. 이를 포함한 여러 가지 방법을 통해 연구자가 내생성의 문제를 해결했다는 자신감을 얻었을 때에만 회귀분석 결과를 제시해야 한다.

4) 대응기법

대응기법(matching method)은 해당사업의 참가 여부를 제외하고는 동일한 성격을 가지는 두 개인의 짝을 비교하여 그 짝들의 평균값을 구함으로써 사업의 효과를 분석하는 통계기법이다. 그 기본가정은 여러 가지 관찰되는 특성이 동일할 때 통제집단의 성적은 영어교육의 실시와 독립적이라는 것이다. S_0를 통제집단의 영어성적, S_1을 실험집단의 영어성적, 그리고 부모의 소득(Y), 교사의 학위(D) 등 관찰되는 변수를 X라고 할 때, 이 기본가정은 다음과 같이 표현된다.

$$S_0 \perp E \mid X.$$

이 가정이 설정되면 실험대상에 대한 실험효과(the average effect of treatment on the treated: ATT)는 관찰되는 특성이 동일할 때 실험집단과 통제집단의 영어성적의 차이를 비교함으로써 파악할 수 있게 된다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다 (Rosenbaum and Rubin[1983]).

$$\begin{aligned} ATT &= E(S_1 - S_0 \mid E=1, X) \\ &= E(S_1 \mid E=1, X) - E(S_0 \mid E=0, X) \\ &= E(S_1 \mid E=1, X) - E(S_0 \mid E=1, X) \\ &= E(S_1 - S_0 \mid E=1, X). \end{aligned}$$

그러나 실제로 관찰되는 많은 변수의 값이 동일한 실험대상자와 비교대상자를 찾기가 쉽지 않을 수 있다. 따라서 실험대상이 될 가능성을 바탕으로 대응을 시키는 기법(Propensity Score Matching)이 자주 이용된다.

각 실험대상자의 영어성적에 그와 동일한 특성을 가진 비교대상자의 영어성적을 대응시키는 구체적인 방법은 여러 가지인데, 이는 일반적으로 두 가지의 가중방식(weighting)에 따라 구분된다. 첫째는 각 실험대상자의 비교대상자를 통제집단에서 찾을 때 쓰는 가중방식이고, 둘째는 각각의 짝으로부터 구한 실험효과를 취합하여 평균을 구할 때 쓰는 가중방식이다. 실험집단을 T로, 통제집단을 C로 나타낼 때, 실험집단에 대한 실험효과는 일반적으로 다음과 같이 표현된다.

$$E(S_1 - S_0 \mid E=1, X) = \sum_{i \in T} w_i [S_{1,i} - \sum_{j \in C} W_{i,j} S_{0,j}].$$

여기에서 $W_{i,j}$는 실험대상자 i의 비교대상으로 통제집단의 j번째 대상이 가지는 비중을 말하고, w_i는 실험대상자 i로부터 구한 실험효과가 전체 실험집단에 대한 실험효과에서 차지하는 비중을 나타낸다.

이러한 대응기법은 회귀분석과 달리 변수들의 관계에 일정한 함수적 형태를 가정하지 않는다는 장점을 갖는다. 반면, 실험효과의 파악을 위한 기본가정이 통계적으로 다소 강한 제약을 부과한다고 말할 수 있다.

2. 비용편익분석 및 비용효과분석

모든 사업은 비용을 초과하는 편익을 낳을 목적으로 수행된다. 사업의 각종 비용과 편익을 추정하고 이들을 비교함으로써 평가자는 사업의 가치에 대한 판단을 내릴 수 있다. 이를 위해 가장 많이 쓰이는 분석방법은 비용편익분석과 비용효과분석이다. 비용편익분석(cost-benefit analysis)에서는 편익을 화폐가치로 환산하여 비용과 비교하게 된다. 반면 비용효과분석(cost-effectiveness analysis)에서는 편익을 非화폐적 단위(예를 들어, 사망자 수 감소폭)로 측정하여 비용과 비교하게 된다.

사업을 계획하는 단계에서는 추정된 장래의 비용 및 편익을 기초로 비용편익분석과 비용효과분석이 사전적(*ex ante*)으로 행해진다. 대부분의 문헌에서는 비용편익분석을 사전적인 평가수단으로 다루고 있으며, 특히 대규모 시설투자사업의 純편익을

추정하기 위한 수단으로 소개하고 있다. 그러나 비용편익분석과 비용효과분석은 사업이 추진된 후에 실제의 비용 및 편익을 기초로 사후적(*ex post*)으로 행해질 수도 있다. 이를 통해 그 사업을 추진할 가치가 과연 있었는지를 평가하게 된다.

비용편익분석은 유형 및 무형의 편익을 직접적 및 간접적인 비용과 비교한다. 각 편익과 비용을 파악하고 측정한 뒤에 이를 화폐단위로 전환하고, 화폐단위로 전환된 총편익과 총비용을 비교하여 순편익을 계산하게 된다. 만일 편익과 비용이 여러 기간에 걸쳐 나타나는 경우에는 적정한 할인율을 사용하여 편익과 비용을 일정 시점의 현재가치로 환산하여 비교해야 한다.

비용편익분석을 실시하기 위해서는 먼저 어떤 관점에서 편익과 비용을 측정할 것인가를 결정해야 한다. 관점에는 개인적 관점, 정부의 관점, 사회적 관점이 있다. 이러한 관점의 차이에 따라 편익과 비용이 크게 달라진다. 가장 많이 쓰이는 관점은 사회적 관점이다. 사회적 관점에서는 사업이 사회에 미치는 모든 편익과 비용을 고려한다. 그러나 개인적 관점과 정부의 관점에 따른 분석도 사업의 가치나 성공 가능성에 대해 중요한 시사점을 제공할 수 있고 유용하게 쓰일 수 있다.

실제로 비용편익분석을 실시할 때 직면하는 가장 큰 어려움 중의 하나는 편익을 화폐화하기 어려운 경우가 많다는 것이다. 예를 들어, 생명의 가치나 삶의 질, 그리고 형평성이나 소득재분배 효과를 화폐단위로 전환하는 일은 쉽지 않다.

이처럼 편익을 화폐화하기 어려운 경우에 사용되는 것이 비용효과분석이다. 비용효과분석에서도 비용과 편익을 수치화하여 비교하지만, 비용은 화폐단위로 표시되는 반면 편익은 화폐단위로 표시되지 않는다. 예를 들어, 교육사업의 결과는 “사업비 백만원당 평균 독해시험 점수가 1점 상승하였다”는 식으로 표현된다. 즉, 편익 또는 효과는 화폐단위가 아닌 다른 어떤 정량적 단위로 계산된다.

비용효과분석은 비용편익분석과 같은 원칙에 기초한다. 예를 들어, 비용산정이나 현재가치화는 같은 방법으로 수행된다. 그러나 편익이 비용과 같이 화폐단위로 표시되지 않음에 따라 사업의 純현재가치를 구하여 이를 사업 간에 비교할 수는 없다. 그 대신 비용효과분석에서는 주어진 목적을 달성하는 데 어느 사업이 가장 작은 비용이 드는지를 비교하거나, 같은 비용을 들일 때 어느 사업이 가장 효과가 높은지를 비교하게 된다.

비용편익분석과 비용효과분석은 사업의 가치를 평가하는 중요한 수단이 되기는 하지만, 계산된 비용편익비율이나 비용효과비율이 얼마나 믿을 만한 것인가에 대해 의문이 제기될 수 있다. 따라서 민감도 분석(sensitivity analysis)을 통해 분석결과가 중요 가정이 변함에 따라 얼마나 많이 변하는가를 살펴보아야 한다. 예를 들어, 할인율에 따라 편익과 비용의 현재가치가 크게 달라질 수 있다. 할인율의 적정수준에 대해 다양한 의견이 존재하는 만큼, 어느 한 할인율에 의존하기보다는 여러 가지 할인율

을 사용하여 그 결과를 비교하는 것이 바람직하다. 그리고 결과에 큰 영향을 미치는 것으로 밝혀진 가정에 대해서는 추가적인 노력을 들여 가정의 정당성을 검토할 필요가 있다. 다행히도 비용편익분석이나 비용효과분석에서 이런 민감도 분석의 비용은 높지 않은 편이다.

3. 조건부 가치추정모형 및 컨조인트 분석법

조건부 가치측정법(Contingent Valuation Method: CVM)은 사람들이 비시장재화에 부여하고 있는 가치를 직접적으로 이끌어내는 방법이다.[73] CVM에서는 면접, 우편, 혹은 전화 설문조사를 통해 사람들이 갖고 있는 비시장재화에 대한 가치를 파악한다. 특별히 고안된 설문지는 비시장재화의 변화에 대한 가상적인 상황을 설정하고 여러 조건들을 부여하여 사람들을 가상적인 상황에 처하게 한다. 이런 조건하에서 응답자들은 비시장재화의 가상적인 변화에 대해 어느 정도의 지불의사(willingness to pay)가 있는지를 대답하게 된다.

CVM은 강한 이론적 근거에 기반을 두고 있고, 간접적 방법을 적용할 수 있는 대상은 물론 적용할 수 없는 대상에 대해서도 다양하게 적용할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 CVM은 응답자의 선호표현 의사와 능력에 크게 의존하는 제약이 있다. 따라서 CVM을 통하여 적절하게 가치를 추정하기 위해서는 설문지 작성과정, 설문과정 등에서 전략적 행위, 가상성, 의향과 행동의 상관관계 등을 충분히 살펴보아야 한다. 또한 설문방식을 편익측정의 수단으로 사용하기 때문에 지불의사 유도방법이나 설문방법 등도 CVM에서는 중요한 부분이 된다.

CVM은 자원 및 환경경제학 분야에서 광범위하게 받아들여졌지만, 경제학의 범주에만 그치는 것이 아니라 실험설계, 마케팅, 정치학, 심리학, 사회학, 조사연구 등의 다른 영역과 결합되어 유연하게 이용되고 있다. CVM은 그 적용범위가 계속 넓어져 대기질, 수질, 레크리에이션 등 다양한 분야의 가치측정에 널리 이용되고 있다.

한편 CVM은 가치측정 대상이 단일속성으로 이루어진 비시장재화에 한정되기 때문에, 다양한 환경영향의 가치를 측정하고자 할 경우에는 그 적용이 쉽지 않다. 예를 들어, 야생동물 보존가치를 구한다고 한다면, 이와 관련하여 야생동물의 개체 수, 서식지 넓이, 야생동물 보호로 인한 휴양활동 제한, 인근주민의 세금부담 등이 야생동물 보존가치에 영향을 미치는 속성이라고 할 수 있다. CVM의 경우 이 속성 가운데 하나의 속성 변화에 따른 지불의사액만을 측정한다. 컨조인트 분석법(Conjoint Analysis Method)은 이러한 단점을 극복하기 위한 것으로서, 다중속성(multiple

73) 이하의 내용은 박현・유경준・곽승준(2004)에서 발췌한 것이다.

attributes)으로 구성된 환경영향과 응답자의 지불의사액 간의 상충관계를 동시에 추정할 수 있다.

컨조인트 분석법이 CVM과 다른 점은 설문지 응답자에게 주어진 재화에 대한 화폐적 평가를 직접 요구하는 대신에 하나 이상의 특정 속성대안들을 포함하는 선택이나 선택집합을 제시한다는 것이다. 이렇게 얻어진 응답자의 반응으로부터 응답자의 효용함수를 추정할 수 있으며, 효용함수의 여러 속성에 대한 화폐적 가치를 추정할 수 있다.

컨조인트 분석법이 여러 가지 장점을 지니고는 있으나 단점도 가지고 있다. 첫째, 컨조인트 분석법을 적용하기 위해서는 비시장재화의 변화를 나타낼 수 있는 일반 응답자들에 있어 선택 가능하고 적절한 대안들을 식별할 필요가 있는데, 이런 대안들을 사전적으로 쉽게 식별하기 어려울 수 있다. 둘째, 컨조인트 분석법은 상충관계에 있는 선택대안들을 포함한 다수의 질문을 요구하기 때문에 응답자들에게 인식상의 부담을 줄 수 있다. 분할표본전략을 이용하여 질문의 수를 줄일 수 있으나, 이 경우 상대적으로 더 많은 응답자가 필요하다. 셋째, 컨조인트 분석법 역시 CVM이 지니고 있는 단점들을 모두 해결하지 못한다. 예를 들어, 실제 상황이 아닌 가상적 상황하에서 선택한다는 점, 응답자들에게 친숙하지 않을 수도 있는 서비스를 설명하기 어렵다는 점 등이 그것이다.

4. 여러 가지 모형의 사용

모형은 사업과 그 효과 간의 인과관계를 설명하는 이론이다. 사업평가를 통해 사업이 어떤 효과를 낳는다는 결론을 도출하였을 때, 이러한 결론은 명시적 또는 묵시적으로 상정된 특정 형태의 모형에 기초하게 된다. 아래에서는 여러 사회과학분야에서 사용되는 모형들을 살펴보고자 한다. 여기에서 살펴보는 모형에는 시뮬레이션모형, 거시경제모형, 미시경제모형, 투입산출모형이 있다.

가. 시뮬레이션모형

시뮬레이션은 유용한 평가수단이 될 수 있다. 시뮬레이션모형(simulation model)은 투입물을 산출물로 변환시켜주는 모형이다. 예를 들어, 정부가 통관작업을 위한 반입물품신고서의 양식을 바꾸었는데, 입국자들이 이 새로운 양식의 신고서를 작성하는데 한 사람당 11초가 더 소요된다고 하자. 그러면 시뮬레이션모형을 통해 입국자들이 통관절차를 밟는 데 얼마나 많은 시간을 기다려야 하는지를 계산할 수 있다.

시뮬레이션모형은 입력자료・수학모형・출력자료의 세 부분으로 이루어진다. 시

뮬레이션에 사용되는 수학모형(mathematical model)에는 확률모형(stochastic model)과 확정모형(deterministic model)이 있다. 확률모형은 무작위변수 생성기(random number generator)를 사용하는 것이고, 확정모형은 이를 사용하지 않는 것이다. 1990년대 이후 많은 스프레드시트 프로그램은 확률 및 확정 시뮬레이션 기능을 제공하고 있다.

시뮬레이션모형은 회귀분석과 같은 다른 통계적 기법과 접합되어 사용되기도 한다. 예를 들어, 회귀분석을 통해 모형을 구성하고, 이 모형을 사용하여 시뮬레이션을 실시할 수 있다. 또 최근에는 비용·편익 계산에 있어 위험요인 시뮬레이션분석도 많이 활용된다. 즉, 비용편익모형의 입력자료가 확정적인 수치가 아니라 비확정적인 범위 및 확률분포로 표현될 때, 관심대상인 변수(순현재가치 등)의 범위 및 확률분포를 시뮬레이션을 통해 구할 수 있다. 평가자나 담당공무원이 사업에 따르는 불확실 위험요인을 파악하고자 할 경우 이러한 시뮬레이션 결과는 매우 유용하게 쓰여질 수 있다.

나. 거시경제모형

거시경제모형은 물가·금리·실업·국민소득 등의 거시경제변수들 간의 관계를 나타내는 모형이다. 거시경제모형은 주로 통화정책이나 재정정책이 이들 변수들에 어떤 영향을 미치는가를 파악하는 데 사용된다.

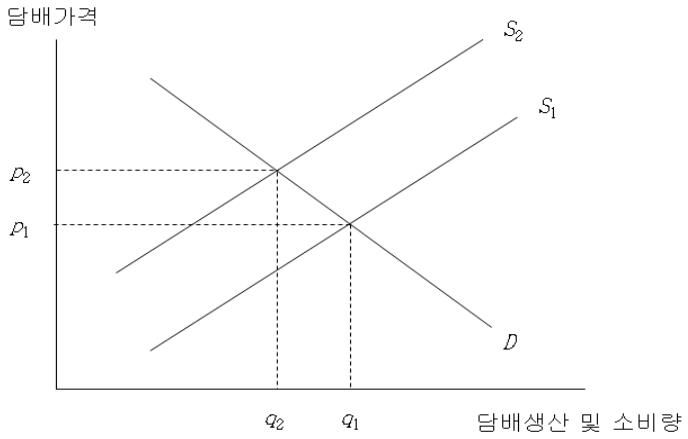
예를 들어, 특정 품목의 수출을 지원하기 위한 보조금정책이 고용에 미치는 영향을 평가한다고 하자. 또한 이 정책이 수출물량에 미치는 효과는 이미 측정되어 있다고 하자. 그러면 이 정책으로 인한 수출물량 증가분을 거시경제모형에 입력시켜 고용증가분을 계산할 수 있다.

거시경제모형을 심층평가에 활용하는 데에는 상당한 제약이 따른다. 거시경제모형에 중요 변수들이 빠져 있을 경우 잘못된 결론이 도출될 수 있다. 또 모형에 입력되는 자료들은 대개 다른 모형을 통해 도출되는데, 이는 결론의 불확실성을 한층 더 높이게 된다. 많은 거시경제모형은 예측력이 낮으며, 특히 단기예측력은 매우 낮은 경향이 있다. 그러나 사업효과가 장기에 걸쳐 나타나거나 사업규모가 경제 전체로 볼 때 상당히 큰 경우 거시경제모형은 유용할 수도 있다.

다. 미시경제모형

미시경제모형(micro-economic model)은 특정한 시장구조와 환경 속에서 활동하는 개별 경제주체(소비자·가계·기업 등)의 행태를 기술하는 각종 방정식으로 이루어진 모형이다. 이러한 방정식은 흔히 재화와 용역에 대한 수요 및 공급함수로 표현된다. 수요와 공급의 상호작용에 의해 가격과 물량이 결정되는 만큼, 미시경제모형은 시장가격기구에 기반을 두고 있다.

[그림 Ⅴ-18] 담배소비세가 담배가격과 물량에 미치는 영향



자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

미시경제모형은 여러 가지 가정에 기초한다. 예를 들어, 소비자들은 그들의 효용을 극대화하기 위해 합리적으로 행동한다고 가정한다. 이러한 가정하에서 미시경제모형은 비용함수 및 투입물의 최적조합과 최적 생산수준 등을 계산하고 각 경제주체의 소비 및 생산활동을 예측할 수 있게 해준다.

대부분의 공공사업은 소비자・가계・기업 등을 대상으로 실시되기 때문에 미시경제모형은 사업평가에 있어 유용한 수단이 될 수 있다. 특히 평가의 목적이 정책이나 사업이 가격과 물량에 영향을 미치는 것을 살펴보는 데 있을 경우 이 모형을 사용하기에 적합하다.

[그림 Ⅴ-18]은 미시경제모형의 한 예로서 담배소비세가 어떻게 담배가격과 소비량에 영향을 미치는가를 보여준다. 담배소비세가 부과되기 전 담배의 수요곡선과 공급곡선은 각각 D 및 S_1이며, 담배가격과 소비량은 각각 p_1과 q_1이었다. 담배소비세가 도입되면 담배의 공급곡선이 S_1에서 S_2로 이동하며 담배가격과 소비량은 각각 p_2와 q_2가 된다. 이에 따라 담배사업자의 매출액은 p_1q_1에서 p_2q_2로 변하게 된다. 매출액 p_2q_2가 p_1q_1보다 큰가 작은가는 수요곡선과 공급곡선의 형태에 따라 결정된다.

라. 투입산출모형

투입산출모형(input-output model)은 경제 내 각 부문의 상호의존성을 고려하여 사업의 효과를 측정하는 정태적 경제모형(static economic model)의 하나이다. 투입산출모형에서 각 부문의 산출물은 다른 부문의 투입물로 사용된다. 이에 따라 각 부문은 서로 직・간접적인 연관을 맺으며 재화와 용역을 생산하게 된다. 투입산출모형을 사

용하면 공공사업이 재화와 용역의 생산과 소비에 어떤 영향을 미치는지를 구체적으로 파악할 수 있다.

투입산출모형에서 생산함수는 기술계수(technical coefficients) 및 자본계수(capital coefficients)로 표현된다. 기술계수는 각 부문별로 한 단위의 산출물을 생산하기 위해 몇 단위의 투입물(여타 부문의 산출물・노동 등)이 필요한가를 나타내주는 숫자이다. 자본계수는 투입물을 산출물로 전환하는 데 필요한 건물・장비・재고 등의 양을 나타낸다.

투입산출모형은 심층평가의 수단으로서 한계를 가진다. 투입산출모형은 사업이 당초목적을 달성하였는가를 평가하는 데 사용되는 것이 아니라, 사업에 투입된 예산이 경제 내의 부가가치 증대 및 고용창출에 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보는 데 사용된다. 부가가치 증대 및 고용창출이 사업의 당초목적이 아닌 이상, 이런 관점에서 사업의 성과를 평가하는 것은 매우 부적절하다. 이런 이유에서 투입산출모형이 심층평가에서 사용되는 경우는 거의 없다고 할 수 있다.

그 외에도 투입산출모형은 그 자체로서 여러 한계를 갖는다. 정태적인 1기 모형(static one-period model)이기 때문에 이를 통해 정책의 미래효과를 추정하는 데 한계가 있다. 또한 보통 몇 년 전의 자료를 바탕으로 만들어지기 때문에 그동안의 기술진보나 상대가격 변화 등을 반영하지 못하는 경우가 많다. 그리고 기본적으로 거시경제모형이기 때문에 대부분의 공공사업에서와 같이 지출이 소규모로 이루어지는 경우 그 효과를 추정하기에는 부적합할 수 있다. 무엇보다도 투입산출모형에서는 특정 분야의 지출이 늘어났을 때의 효과를 살펴보면서 지출을 충당하기 위한 조세의 증가나 차입금의 증가를 적절히 고려하지 않는 경우가 많다.

5. 정성적 정보의 분석

앞에서는 통계분석, 비용편익분석 및 비용효과분석, 조건부 가치추정법 및 컨조인트 분석법, 그리고 여러 가지 모형을 사용한 분석을 살펴보았다. 이러한 수리적 분석 외에 정성적인 자료(행정문서나 학술지 등에 담긴 서술문, 개방형 설문조사에 대한 응답자료, 토론기록, 유형관측 등)를 대상으로 분석을 실시할 수도 있다. 정성적인 자료를 수집하고 분석하는 과정은 종종 귀납적(inductive)이고 자연주의적(naturalistic)인 형태를 띤다. 즉, 평가자는 사안에 대한 특별한 이론이 없이 자료수집을 시작하며, 자료를 수집하고 분석하면서 스스로 방향을 찾아나가게 된다.

정성적 분석은 수리적 분석보다 평가자의 전문적 판단능력에 더 많이 의존한다. 따라서 평가자는 사안에 대해 충분한 지식을 가지고 있어야 할 뿐 아니라 분석결과를 왜곡시킬 가능성이 있는 여러 요인을 충분히 인식하고 있어야 한다.

정성적 분석에는 내용분석(content analysis), 사례연구 분석, 귀납적 분석(유형화 등), 논리적 분석 등의 여러 방법이 있다. 이 모든 방법은 자료에 나타난 유형·추세·특색·주제 등을 파악하며, 이에 대한 해석과 설명을 제공하는 데 목적이 있다. 이러한 분석에 있어서는 여러 가지 대립가설들을 충분히 고려하고 논의함으로써 분석결과의 신뢰성과 타당성을 확립해야 한다. 또 유형이나 추세를 벗어난 특수한 경우(‘outlier’)에 대해서도 설명을 제공해야 한다.

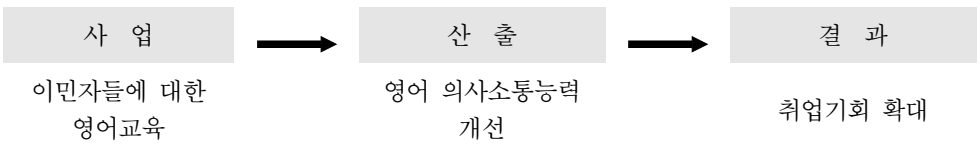
정성적 분석에 있어 결정해야 할 사항은 네 가지이다. 그것은 분석방법(정성적 요약방법, 정성적 비교방법, 기술적 또는 다변수 통계분석방법 등), 분석의 수준, 분석시점(자료의 기록시점 및 정량화 시점 등), 그리고 정성적 분석을 수리적 분석과 접합시키는 방법이다. 정성적 분석은 수리적 분석과 마찬가지로 흔히 모든 자료가 수집된 다음에 시작된다. 그러나 자료수집 도중에 정성적 분석을 실시할 수도 있다. 이를 통해 새로운 가설을 개발하거나 자료수집방법의 문제점을 찾아내고 해결할 수도 있다. 또 정성적 분석은 수리적 분석과 접합될 때 가장 가치가 높다. 평가작업을 추진함에 있어 평가자는 이 두 분석방법을 접합시킴으로써 이들이 서로 보완관계를 가질 수 있도록 노력해야 한다.

정성적 분석의 장점은 정량화하기 어려운 많은 개념과 평가요소를 다룰 수 있고, 평가작업을 보다 종합적인 관점에서 수행할 수 있도록 해준다는 것이다. 그러나 정성적 분석에만 의존하여 평가작업을 추진하는 것은 위험하며, 가능한 한 통계적 분석 등 다양한 방법에 의존하여 사안을 분석하고 가설에 대한 증거를 찾아야 한다. 정성적 분석의 타당성 및 정확성과 신뢰도는 평가자의 기술과 판단능력, 그리고 논리성에 크게 의존한다.

6. 중장기적 사업결과의 분석

심층평가는 통상적으로 사업의 직접적 결과만을 측정하는 데 목표를 둔다. 그러나 사업의 장기적 또는 전반적 영향도 관심의 대상이 될 수 있다. 예를 들어, 캐나다로 이민 온 사람들에게 영어교육을 제공하는 사업(그림 Ⅴ-19)을 생각해 보자. 이 사

[그림 Ⅴ-19] 산출과 결과



자료: Treasury Board of Canada, Secretariat(1998).

업의 중간결과는 교육참여자들의 보다 나은 영어 의사소통능력이다. 그리고 이 사업의 최종결과는 교육참여자들의 확대된 취업기회이다. 이해관계자들은 교육사업이 이처럼 취업기회의 확대에 미친 영향에 대해 관심을 기울일 수 있다.

이 경우 평가자는 의사소통능력을 향상시키는 데 있어 교육사업이 어떤 역할을 수행했는지를 분석한다. 그리고 의사소통능력이 취업기회에 미치는 영향은 기존의 연구결과 등을 참조하여 판단한다. 마지막으로 이 두 결과를 종합하여 교육사업이 참여자들의 취업기회를 확대하는 데 얼마나 기여했는지는 판단하게 된다.

물론 기존 연구자료에 의존하지 않고 교육사업의 영향을 직접 측정·평가할 수도 있다. 예를 들어, 準실험모형을 사용하여 교육사업 참여자와 非참여자의 근로소득을 비교할 수 있다. 그러나 이보다는 간접적인 방법에 의존하는 것이 더 바람직하다.

그것은, 첫째 사업의 영향이 충분히 나타나기 위해서는 상당히 긴 시간이 소요될 수 있으며, 이 경우 주어진 시간 내에 사업평가를 통해 이러한 장기적 영향을 파악하기 어렵기 때문이다. 둘째, 사업의 영향이 상당히 광범위한 분야에 걸쳐 다양하게 나타날 경우, 평가자가 이를 측정하기 어려울 수 있다. 평가자는 즉각적인 산출물이나 일차적인 영향만을 파악함으로써 평가결과의 신뢰성을 높일 수 있고 위험을 줄일 수 있다. 셋째, 장기적이고 광범위한 영향에 대해서는 이미 충분한 연구와 조사가 실시되었을 가능성이 있다. 이를 활용함으로써 평가자는 비용과 시간을 절약할 수 있다.

제5절 효용성 및 지속 가능성 평가

효과성 평가와 더불어 가능하고 유의한 범위 안에서 효용성 및 지속가능성 평가도 수행해야 한다.

1. 효용성 평가

효용성 평가에서는 사업의 결과 실제로 사회적 수요가 얼마나 충족되었는가를 평가하게 된다. 예를 들어, 미취업 청소년들에 대한 직업훈련사업의 결과 청년실업자 가운데 일부가 취업할 수 있었다고 할 때, 이로 인해 청년실업률이 얼마나 하락하였는지를 보아야 한다. 만일 청년실업률이 하락하기는 하였으나 하락폭이 작다면, 본 사업은 효과성은 있으나 효용성은 높지 않은 것으로 판단하게 된다. 또 다른 예로서 대기환경의 개선을 위해 경유차에 오염물질 저감장치를 부착하는 사업의 경우, 이로 인해 대기질이 향상되었다고 하더라도 그 정도가 미미하다면 본 사업은 효과성은 있으나 효용성은 높지 않은 것으로 판단하게 된다. 복지분야의 사업에서는 특히 수혜

율(take-up rate)을 파악하는 일이 중요하다. 일단 사업에 참여하는 사람에게는 뚜렷한 성과를 거둔다 할지라도 실제로 사업에 참여하는 사람들의 비율이 낮다면 사업의 효용성은 낮은 것으로 판단해야 한다.

사회적 수요의 관점에서 어느 수준의 성과가 만족스러운 것인지를 판단하기 위한 기준을 제시하기란 쉽지 않다. 어느 정도로 청년실업률을 떨어뜨려야 사회적 수요를 충족시켰다고 볼 수 있는지, 어느 정도 대기질이 향상되어야 만족스럽다고 말할 수 있는지, 어느 정도의 수혜율을 목표로 사업을 수행해야 하는지에 대한 기준을 찾기 어려울 수 있다. 이를 위해서는 같은 목적을 추구하는 다른 사업과의 비교, 다른 나라의 유사한 사업과의 비교, 이해관계자들의 의견을 구하는 설문조사, 기타 전문가적인 판단 등을 활용할 수 있다.

심층평가에서는 효용성이 낮다면 그 이유를 분석하고 개선방안을 제시할 필요가 있다. 즉, 근본적으로 효과성이 낮기 때문인지, 아니면 효과성은 높지만 예산부족 등으로 사업규모가 제한되어 있기 때문인지를 구분하여 살펴보고 이에 따라 정책제언을 제공해야 한다.

2. 지속 가능성 평가

지속 가능성 평가에서는 사업의 효과가 어떻게 나타날 것인지에 대해 판단하게 된다. 예를 들어, 현재는 정부개입의 필요성이 인정될 수 있으나, 향후 민간부문의 확대에 따라 민간과의 경합도가 높아져서 사업의 부정적 효과가 커질 것으로 전망된다고 하자. 이 경우 연구진은 해당사업의 지속 가능성이 낮은 것으로 평가해야 한다. 그리고 필요하다면 앞으로 얼마나 오랫동안 사업을 시행해야 하는지 판단해야 한다.

또 다른 예로서, 현재 정부가 추진하고 있는 사업을 궁극적으로 민간에 이양할 계획이지만 이러한 계획이 실행되기 어려울 것으로 전망된다고 하자. 이 경우에도 연구진은 해당사업의 지속 가능성이 낮은 것으로 평가하고, 현 시점에서 사업중단이 필요할 것인지 검토해야 한다.

여러 가지 환경변화로 인해 사업의 수행 자체가 어려울 수도 있다. 예를 들어, 보건소 지원사업을 살펴보면, 신규 의사 가운데 남자의 비율이 줄고 여자의 비율이 늘어남에 따라 공중보건의를 구하기 어렵게 되었으며, 이로 인해 보건소의 운영이 어려워질 전망이다(사례 1). 이에 따라 보건소 지원사업은 지속 가능성이 낮다고 판단된다. 이 경우에도 현 시점에서 사업중단이 필요할 것인지 검토해야 한다.

이러한 판단에 따라 지속 가능성이 낮은 사업에 대해서는 현 시점에서 사업을 중단하거나, 사업기간을 단축하는 등의 정책을 권고해야 한다.

〈사례 Ⅴ-1〉 지속 가능성 평가: 농어촌의료서비스개선사업

농어촌의료서비스개선사업에 대한 심층평가에서는 동 사업의 지속 가능성에 대한 문제가 제기되었다(한국개발연구원[2006e]). 첫째, 보건지소 및 보건진료소는 공중보건의의 감소, 농어촌의 도시화, 민간보건의료부문의 확대 등으로 인해 조정의 필요성이 있다. 따라서 실태조사를 통해 근거를 마련한 후 보건소에 대한 지원은 지속하되, 보건지소와 보건진료소는 그 대상을 한정하여 지원하여야 한다. 둘째, 현재 진료 위주의 기능을 가진 보건지소와 보건진료소가 그 기능을 제대로 수행하지 못하고 있고, 또한 향후 2~3년 내 공중보건의의 감소로 현재와 같은 보건지소의 운영은 어려울 실정이므로 보건지소 등의 기능 전환이 불가피하다. 그리고 이와 연계하여 보건지소 및 보건진료소의 통합 운영이 검토되어야 한다. 셋째, 보건진료소의 역할 및 기능은 치료 중심에서 건강증진 및 재활사업 중심으로 전환하고 만성질환관리사업, 노인보건사업, 건강증진사업 등을 특성화할 필요가 있다.

제Ⅵ장

사업체계 분석

효과성・효용성・지속 가능성을 분석한 후에는 사업효과에 영향을 미치는 사업체계상의 요인들을 분석하고 개선방안을 제시할 필요가 있다. 기획예산처 및 소관부처의 입장에서 사업체계 개선방안은 매우 중요한 관심사이다. 연구진이 사업체계 개선방안에 관한 정책권고를 제시하는 일은 재정사업 심층평가의 중요한 부분을 이룬다.

사업체계 분석을 위해서는 연구진이 사업의 배경・목적・전략을 검토하고, 사업대상・집행체계를 파악하며, 실제로 집행과정에서 어떤 문제가 발생하고 있는지 관찰해야 한다. 그리고 필요하다면 현장방문, 관계자 면담, 설문조사 등을 통해 보다 객관적인 증거를 찾아보아야 한다. 특히 평가작업 초기에 현장을 방문하는 일은 사업을 이해하는 데 있어 매우 중요하다.

각 사업마다 특이한 사업체계를 갖고 있는 경우가 많아 사업체계 분석방법을 일반화하기는 어렵다. 그러나 <표 Ⅵ-1>과 같은 관점에서 분석이 가능하다.

〈표 Ⅵ-1〉 사업체계 분석의 주안점

	주안점
(1)	전반적인 제도 및 전략의 적절성
(2)	사업목표의 명확성
(3)	사업대상의 적절성
(4)	전달체계의 적절성
(5)	정부지원(중앙 및 지방)과 민자유치의 실적
(6)	유인체계의 적합성
(7)	사업집행 담당자들의 전문성
(8)	사업집행기관의 자율성
(9)	중복투자 여부
(10)	성과관리체계의 적합성

첫째는 제도 및 전략의 적절성이다. 전반적인 제도 또는 전략의 일부로서 추진되는 사업의 경우, 이러한 제도 또는 전략의 미흡함으로 인해 사업의 성과가 제약될 가능성이 있다. 또한 사업계획 자체가 부실하여 사업이 계획대로 추진되지 않고 있을 가능성이 있다. <사례 Ⅵ-1>에서는 자활근로사업, <사례 Ⅵ-2>에서는 지역전략산업진흥사업의 예를 살펴본다.

〈사례 Ⅵ-1〉 제도 및 전략의 적절성: 자활근로사업

자활근로사업에 대한 심층평가 결과, 자활근로사업이 빈곤탈출에 미치는 효과는 크지 않은 것으로 측정되었다(한국개발연구원[2006i]). 이는 자활근로사업 자체의 문제점뿐 아니라 국민기초생활보장제도의 근본적인 문제점에도 기인하는 것으로 보인다. 즉, 국민기초생활보장제도의 근본원칙인 보충급여원칙에 따라 자활근로사업 참여자 소득에 대해 70%에 가까운 한계세율이 부과됨으로써 참여자의 근로의욕이 심각하게 저해되고 있다. 또 소득수준 향상으로 국민기초생활보장에서 벗어나는 경우 주거보장과 의료보험 등 저소득층이 매우 중시하는 현물급여 제공이 중단되므로 노동소득의 획득을 통한 빈곤탈출 유인이 매우 낮은 것이다.

〈사례 Ⅵ-2〉 제도 및 전략의 적절성: 지역전략산업진흥사업

지역전략산업진흥사업의 심층평가에서는 지금까지 지역별 전략산업이 수시로 바뀌어 온 것이 하나의 문제점으로 지적되었다(한국개발연구원[2006k]). 4대 지역진흥사업의 1단계(1999～2003년)에서는 대구 섬유, 부산 신발, 경남 기계, 광주 光산업을 전략산업으로 육성하였다. 그러나 2단계(2004～2007년)에서는 산업자원부가 2002년에 작성한 「지역산업진흥 기본계획」에 따라 3개 권역(대전・충청, 전라・제주, 울산・경북・강원)별로 전략산업을 선정하였다. 또 산업자원부는 2004년에 2002년 계획을 일부 보완한 「산업집적활성화 기본계획」을 수립하였으며, 여기에서는 지역별로 「핵심 지역전략산업」과 「유망 지역전략산업」을 지정하여 전략산업의 범위를 확대하였다. 마지막으로 국가균형발전위원회가 수립한 「국가균형발전 5개년 계획」(2004년) 및 각 지역별로 수립한 「지역혁신 5개년 계획」에서는 지역별로 4개 산업을 전략산업으로 선정하였다. 이처럼 지역별 전략산업이 수시로 바뀌어 옴에 따라 지역전략산업진흥사업의 계획수립 및 추진과정이 일관성 및 체계성을 결여할 가능성이 제기되었다.

둘째는 사업목표의 명확성이다. 여러 사업목표 사이에 우선순위가 설정되어 있지 않거나 이들이 상충될 가능성, 그리고 사업추진과정에서 사업목표가 바뀌었을 가능성을 살펴보아야 한다. <사례 Ⅵ-3>에서는 해외취업지원사업의 예를 살펴본다.

〈사례 Ⅵ-3〉 사업목표의 명확성: 해외취업지원사업

해외취업지원사업의 심층평가 결과에 의하면 동 사업에는 청년층 실업대책과 전문인력 양성이라는 두 가지 목표가 혼재되어 있다(한국개발연구원[2006m]). 예를 들어, 동 사업 가운데 산자부의 청년무역인력양성사업의 경우, 참여인원 중 다수가 무역과 별 관련이 없는 직종에 취직하여 전문무역인력 양성의 취지에 부합하지 못하였다. 또 파견기간이 상대적으로 짧아 참여자가 파견업체에서 무역관련 전문지식을 습득하기보다는 단순 업무보조의 기능을 수행하고 있었다.

해외취업 지원사업의 효과를 높이기 위해서는 각 사업별 목표를 단일화하고 명확히 하여 추진할 필요가 있다. 즉, 청년층 실업대책이 사업목표라면, 일반대학 재학생의 연수지원을 통해 이들의 고용 가능성을 제고하는 것보다는 노동시장 진입에 어려움을 겪고 있는 미취업 청년층을 우선적 대상으로 삼아 알선 및 교육지원을 통해 이들의 고용 가능성을 제고하는 것이 바람직하다. 또한 전문인력 양성이 사업목표라면, 대상자의 자질과 경험을 반영하여 사업대상을 선정하고 관련기업과의 연계성을 높임으로써, 참여 이후 업무의 지속성을 높이고 관련분야 전문성을 극대화하는 방향으로 추진할 필요가 있다.

셋째는 사업대상의 적절성이다. 즉, 사업의 대상이 사업목표를 달성하는 데 부적합할 가능성이 있다. <사례 Ⅵ-4>는 청소년직장체험연수지원사업의 예를 보여준다.

〈사례 Ⅵ-4〉 사업대상의 적절성: 청소년직장체험연수지원사업

청소년직장체험연수지원사업에 대한 심층평가 결과에 의하면 동 사업의 전형적인 연수형태는 비기업부문(공공기관, 사회단체 등)에서 사무보조업무를 하는 것이었다(한국개발연구원[2006g]). 이러한 연수는 연수자의 취업능력을 향상시켜 취업에 도움을 주기보다는 취업의 징검다리 또는 대안으로 활용되는 경우가 많았다. 또 연수기관에 대해서는 인건비를 보조해주는 데 지나지 않는 경우가 많았다. 이 사업의 목적이 민간기업에서의 연수를 통해 재학 중 취업능력을 향상시켜 졸업후 곧바로 민간기업에 취업하는 것이라고 할 때, 비기업부문 대상의 사무보조업무는 이 사업의 목적에 부합하지 않는다고 말할 수 있다.

넷째는 전달체계의 적절성이다. 예를 들어, 사업체계가 지나치게 다기화되어 있을 가능성을 살펴보아야 한다. <사례 Ⅵ-5>는 노인일자리사업의 예를 제시한다.

〈사례 Ⅵ-5〉 전달체계의 적절성: 노인일자리사업

노인일자리사업의 심층평가(한국개발연구원[2006c])에서는 동 사업의 추진체계가 복잡하고 종합조정기능이 부족함이 지적되었다. 특히 노인층의 복지증진에 경험과 관심을 가진 보건복지부의 장점과 노동시장 전반에 관한 총괄적 조율을 담당하는 노동부 간의 적절

한 역할분담이 필요하다. 생계보조를 통해 취약계층을 지원하는 것을 주된 목표로 하는 공공근로 성격의 사업은 복지부가 담당하는 것이 적절하다. 그리고 시장에서 취업할 수 있는 능력을 배양하는 것을 목표로 하는 자립지향 성격의 사업은 노동부의 사회적 일자리사업에 포함되는 것이 바람직하다. 또 장기적으로는 노인일자리사업과 사회적 일자리사업을 계기로 하여 보건복지부와 노동부뿐 아니라 여성가족부, 각종 공단 및 지방자치단체로 나뉘어 있는 각종 서비스 전달체계를 원스톱으로 통합하는 것이 바람직하다. 일자리사업은 지역의 특성에 맞게 지자체나 지방의 노동·복지기구에서 담당하는 것이 바람직할 것이나, 지방의 노동·복지사업 전달능력이 취약한 상황에서는 중앙정부의 지방전달체계를 효과적으로 활용할 수 있다.

다섯째는 정부지원(중앙 및 지방)과 민자유치의 실적이다. 계획과 달리 정부의 예산지원이 미흡하거나 민자유치가 부진하여 사업추진이 애로를 겪는 경우가 많다. 특히 중앙정부는 시설건립 및 장비구입을 담당하고, 지방정부는 인건비 등 경상운영비를 부담하는 사업에서, 지방정부가 충분히 예산을 지원하지 않음으로 인해 사업의 원활한 추진이 어려워지는 사례가 많다. 또 당초 일정 규모의 민자유치가 계획되어 있었으나 사후적으로는 민자유치가 제대로 이루어지지 않는 사례가 많다. 이때 지방정부의 예산지원 미흡은 결국 지방정부의 관심이 부족함을 반영하며, 민자유치의 부진은 당초 사업계획이 부실함을 반영할 수 있다. <사례 Ⅵ-6>은 농어촌의료서비스개선사업, <사례 Ⅵ-7>은 지역전략산업진흥사업, <사례 Ⅵ-8>은 광역관광기반확충사업의 예를 보여준다.

〈사례 Ⅵ-6〉 정부지원(중앙 및 지방)과 민자유치의 부진: 농어촌의료서비스개선사업

농어촌의료서비스개선사업에서는 중앙정부가 제공하는 자금에 맞추어 지방정부가 일정 비율의 대응자금(matching fund)을 제공하게 된다. 동 사업에 대한 심층평가 결과에 따르면 지방정부가 적기에 재원을 마련하지 못해 다음 연도로 예산을 이월하는 경우가 발생하고 있었다(한국개발연구원[2006e]).

〈사례 Ⅵ-7〉 정부지원(중앙 및 지방)과 민자유치의 부진: 지역전략산업진흥사업

지역전략산업진흥사업의 경우, 많은 예산이 지역특화센터의 설립 및 운영에 투입되고 있다. 예산은 중앙정부와 지방정부가 분담하는데, 중앙정부는 지역특화센터의 건설비용 및 장비구축비용을 지원하고, 지방정부는 건축비의 일부와 운영비의 전부를 지원한다. 그러나 자치단체장이나 지방의회의 관심부족으로 인해 지방에서 담당하는 운영비가 충분히 지원되지 못하고 있다는 점이 지적되었다(한국개발연구원[2006k]). 운영비 가운데 특히 부

족한 것은 인건비이다. 낮은 연봉과 불안정한 계약조건으로 인해 지역특화센터에 고용된 인력의 수준이 전반적으로 낮은 것으로 평가된다. 그 결과 센터가 보유한 기술 및 정보가 기업이 보유한 기술 및 정보보다 수준이 낮고, 센터가 기업에 실질적인 도움을 주지 못하고 있다.

〈사례 Ⅵ-8〉 정부지원(중앙 및 지방)과 민자유치의 부진: 광역관광기반확충사업

광역관광기반확충사업은 남해안 관광벨트 개발사업과 유교문화권 개발사업으로 구성되어 있는데, 모두 민간투자유치 실적은 계획 대비 20%를 넘지 못하고 있다(한국개발연구원[2006a]). 이는 초기 사업선정단계에서 광역관광개발 사업지의 적합성, 개발계획의 현실성, 관광객의 유치 가능성 등에 대한 고려가 충분치 않았기 때문으로 판단된다.

여섯째는 유인체계의 적합성이다. 사업목표를 달성하는 것이 사업주체, 사업대상, 기타 이해관계자들의 유인에 부합하지 않을 가능성을 검토해야 한다. 예를 들어, 중앙 또는 지방정부가 사업성과의 달성보다는 예산확보 또는 전시성 행사에 관심을 집중하고 있는 경우 사업이 소기의 목표를 달성하기는 쉽지 않다. 앞에서 보았듯이 지방정부가 예산부족으로 사업추진에 애로를 겪는 경우가 많은데, 이는 지방정부의 잘못된 유인구조로 인해 사전에 충분한 검토 없이 일단 사업을 시작하고 보는 무계획성에 기인할 가능성이 높다. 또 사업대상 선정과정 및 성과평가체계 역시 유인구조에 영향을 미칠 수 있다. 즉, 사업주체(예: 중앙정부)가 사업대상(예: 지방정부)을 선정하는 과정에서 엄격한 경쟁원칙을 적용하여 가장 성공 가능성이 높은 대상에게 지원을 제공하는 대신, 소위 '나눠먹기식'의 균등방식으로 배분하고, 사후적으로 엄격한 성과평가를 통해 예산배분을 조정하는 등의 조치를 취하지 않는다면, 사업대상이 효과성 및 효율성 제고를 위해 노력할 유인을 갖지 못한다. <사례 Ⅵ-9>는 자활근로사업의 예를 보여준다.

〈사례 Ⅵ-9〉 유인체계의 적합성: 자활근로사업

자활근로사업에서 사업량에 따른 탄력적 지원방식의 부재는 자활후견기관의 사업성과에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(한국개발연구원[2006i]). 현 지원방식은 자활훈련기관의 실질적 부담을 고려하지 않고 지원의 형평성에 초점을 두고 있어 사업성과를 고려한 유인구조가 취약하다. 이에 따라 전체 자활훈련기관 사이에서 사업성과를 도출하기 위한 건강한 협력과 경쟁이 자리 잡기 어려운 실정이다. 따라서 자활훈련기관 지원에 있어 업무부담을 보다 정교하게 측정하여 사업을 추진할 수 있는 지원체계를 구축하고, 사업성과에 대해 분명한 보상을 제공하는 방안에 초점을 두어야 한다.

일곱째는 사업집행 담당자들의 전문성이다. 여기에서는 중앙부처, 지방정부, 기타 사업집행기구의 담당자들이 충분한 전문성을 가지고 있지 못하여 사업추진에 애로가 발생할 가능성을 살펴보아야 한다. 또 책정된 인건비가 충분치 못하여 전문성을 갖춘 인력을 채용하지 못할 가능성도 살펴보아야 한다. <사례 Ⅵ-10>은 농어촌의료서비스개선사업의 예를 살펴본다.

〈사례 Ⅵ-10〉 사업집행 담당자들의 전문성: 농어촌의료서비스개선사업

농어촌의료서비스개선사업에서 주무부처인 보건복지부는 사업지침서를 배부하고 사업계획서를 취합하여 공공보건의료사업지원단에 평가를 요청하는 업무를 담당하고 있기 때문에 별도의 전문성이 요구되지 않는다. 그러나 전반적인 사업의 책임을 지고 있기 때문에 업무의 지속성과 사업수행 관련 자료의 구축 등이 필요함에도 최근 복지부의 잦은 조직개편 및 인력부족으로 다소 문제가 있다고 판단된다(한국개발연구원[2006e]). 한편 실질적인 사업주체인 공공보건의료사업지원단은 전담인력 외에 공중보건의가 다수 참여하고 있고 전문인력도 경험과 전문지식이 미흡하여 전문적인 기술지원에는 다소 한계가 있다.

여덟째는 사업집행기관의 자율성이다. 상위기관의 획일적 지침, 지나친 간섭과 규제 등으로 인해 사업집행기관에서 비효율이 발생하고 있을 수 있다. <사례 Ⅵ-11>은 지역전략산업진흥사업의 예를 제시한다.

〈사례 Ⅵ-11〉 사업집행기관의 자율성: 지역전략산업진흥사업

지역전략산업진흥사업에서는 지역특화센터들이 중앙 및 지방에서 요구하는 각종 보고자료를 작성하는 데 상당한 시간을 할애하고 있으며, 사업운영과정에서 까다로운 행정절차로 인해 어려움을 겪고 있는 것으로 파악되었다(한국개발연구원[2006k]).

아홉째는 중복투자 여부이다. 즉, 동일부처 내 또는 여러 부처 간에 사업의 내용과 대상이 중복되어 비효율이 발생하고 있을 가능성을 살펴보아야 한다. 물론 중복이 반드시 문제라고 말할 수는 없다. 긍정적인 측면에서 보면, 같은 사업을 여러 부처가 동시에 시행할 경우, 이들 간의 경쟁으로 서비스의 질이 개선될 것으로 기대할 수도 있다. 그러나 부정적인 측면에서 보면, 사업이 여러 부처로 분할됨에 따라 각각 규모의 경제를 달성하지 못하거나, 이들 간의 조정체계가 부재하여 같은 대상에 중복지원이 이루어지는 반면 전혀 지원을 받지 못하는 대상이 존재하거나, 여러 중복사업 가운데 비효율적인 사업이 축소·폐지되지 않는다면 중복은 문제가 된다. 중복

투자 여부의 평가에서는 단순히 중복이 존재함으로 보이는 데서 그치지 말고 중복이 구체적으로 어떤 문제를 발생시키고 있는지를 보여야 한다.

<사례 Ⅵ-12>~<사례 Ⅵ-16>에서는 각각 미취업청년취업지원사업, 문화콘텐츠진흥사업, 농산물유통시설효율화지원사업, 해외마케팅지원사업, 지식정보자원관리사업의 예를 살펴본다. 이처럼 중복투자의 예가 많은 것은 기획예산처 및 국회의 관심이 중복투자 여부에 집중되어 있는 경우가 많기 때문이다. 이들이 원하는 대로 구체적으로 중복투자 여부를 판별하기 위해서는 중복 가능성이 있는 모든 개별 사업을 자세히 들여다보아야 한다. 그러나 한정된 시간과 예산으로는 이들의 요구를 충족하지 못하기 쉬우므로 평가작업 초기에 명확히 평가범위를 밝혀둘 필요가 있다.

〈사례 Ⅵ-12〉 중복투자: 미취업청년취업지원사업

미취업청년취업지원사업 심층평가(한국개발연구원[2006g])에서는 부처 간 사업중복으로 인한 비효율이 주요 쟁점사항의 하나로 제기되었다. 노동부・산자부・중기청의 사업이 내용과 대상 측면에서 서로 중복되는지 살펴본 결과, 노동부 사업의 대상은 대부분 재학생으로서, 졸업생을 주된 대상으로 하는 사업인 산자부 및 중기청의 사업대상과 상이한 것으로 나타났다. 한편 산자부 사업과 중기청 사업을 비교해보면, 산자부 사업에서는 연수기관 가운데 중소기업이 소수인 데 반해, 중기청 사업에서는 연수기관이 중소기업이라는 점에서 차별성을 발견할 수 있다. 또 중기청 사업은 산자부 사업과 달리 고졸과 전문대졸도 연수자에 상당수 포함되어 있다. 따라서 노동부・산자부・중기청 사업은 사업목적이 같더라도 내용과 특성이 서로 다르기 때문에 중복성은 큰 문제가 되지 않는 것으로 판단된다. 그러나 효율적 관리를 위해 사업의 성과관리와 예산배분은 예산부처 등 단일기관에서 일관되게 관리하는 것을 고려해 볼 수 있다.

〈사례 Ⅵ-13〉 중복투자: 문화콘텐츠진흥사업

문화콘텐츠진흥사업에 대해서는 동일 기관이나 개인에게 중복적으로 지원을 제공하고 있으며, 식별체계사업 등 정보통신부를 비롯한 다른 부처의 유사사업과 중복되는 경우가 있고, 문화관광부 내에서도 유사・중복사업이 존재한다는 논란이 있어 왔다. 문화콘텐츠진흥사업 심층평가(한국개발연구원[2006f])에서는 여러 차원에서 중복사업의 문제를 검토하였다.

문화콘텐츠진흥원(Korea Culture and Content Agency: KOCCA) 내에서는 사업 간 중복이 인력양성지원사업에서만 나타나므로 동 사업의 여러 교육프로그램 간 조정이 필요하다. 다른 기관과의 중복과 관련해서는 KOCCA의 스타프로젝트, 에듀테인먼트콘텐츠제작지원, 해외사무소 현지마케팅 등 전 사업부문에 걸쳐서 소프트웨어진흥원(Korea IT Industry Promotion Agency: KIPA)과의 중복 가능성이 제기된다. 따라서 KOCCA와 KIPA 간

업무조정을 통해 중복사업을 최소화해야 한다. 이와 더불어 해외사무소 및 수출활성화 지원사업의 경우 KOTRA(Korea Trade- Investment Promotion Agency)와의 업무중복 가능성이 제기되므로 고유영역의 업무는 지속하되 특성화와 관련이 없는 업무는 조정되어야 한다. 인력양성지원사업 분야에서는 문화산업과 관련한 교육프로그램을 운영하는 KIPA, 영화진흥위원회 등 다수기관들과 중복성이 나타났다. 한편 기술개발지원사업의 경우에는 별도의 연구를 통해 중복 여부를 판단하는 것이 바람직하다고 결론을 내렸다. 정확한 중복 여부 판단을 위해서는 해당 프로젝트의 기술적 특성을 이해하고 기술적 특성 간의 유사성과 활용관계 등을 파악해야 하기 때문이다.

〈사례 Ⅵ-14〉 중복 여부 평가: 농산물유통시설효율화지원사업

1997년부터 추진되어온 농산물유통시설효율화지원사업에서는 시설과잉으로 인한 가동률 저하 등의 비효율이 발생하고 있어, 향후 산지유통센터의 신규 설치 억제, 지원방식 개선, 기존 시설의 효율적 이용방안 강구 등의 필요성이 제기되었다. 농산물유통시설효율화지원사업 심층평가(한국개발연구원[2006d])에서는 거점 농산물산지유통센터(APC)가 도입됨에 따라 '기존 APC사업'과 'FTA기금 과수지원사업 중 거점 산지유통센터 지원사업' 사이에 중복이 발생할 가능성을 지적하였다. 거점 APC가 들어설 경우 그 물량확보 가능성에 회의적 견해를 피력하는 기존 APC들이 있는데, 이것은 거점 APC와 기존 APC 간에 경합이 발생하기 때문이다.

이러한 문제를 해결하고 사업의 효율성을 제고하기 위해서는 유통시설의 계열화를 도모해야 한다. 즉, 기존 산지유통센터(APC)의 선과장·저온저장고 등 유통시설과 FTA기금의 거점 산지유통센터의 유통시설을 최대한 효율적으로 활용하기 위하여 기존 APC를 거점 산지유통센터의 하부조직으로 흡수하여 유통시설 간 계열화 체계를 구축하는 것이 필요하다. 그리고 이를 위해 운영주체별 연합판매체계를 구축해야 한다. 연합판매의 공동선별·공동계산 품목은 거점 산지유통센터로 통합하여 품질의 균일화 및 고급화를 도모하며, 프리미엄 브랜드를 부착하여 출하선의 차별화를 유도하고, 기존 소규모 산지유통센터의 유통시설은 개별출하자 위주로 선별하여 공동선별·공동출하 상품과 차별화된 브랜드를 부착하여 시장 차별화를 유도하는 것이 바람직하다.

〈사례 Ⅵ-15〉 중복투자: 해외마케팅지원사업

해외마케팅지원사업 심층평가(한국개발연구원[2006m])의 결과, 해외마케팅지원사업은 전체적으로 수출증대에 효과가 있으나 사업 간 조정이 필요한 것으로 나타났다.

KOTRA·산업자원부·중소기업청의 순차적인 사업 선정방식, 그리고 유사 성격의 전시회에 대한 중복지원으로 인해 산자부 사업(P3)은 KOTRA 사업(P1)에 비해 성과가 미미하다. 따라서 성과측면에서 우월한 KOTRA가 P1과 P3사업을 총괄적으로 수행하는 것이

바람직하다. 또 내수기업수출기업화 사업을 제외한 중기청 사업의 대부분은 사업성과가 미미하다. 중소기업의 특수성을 감안하여 사업을 유지할 필요가 있으나 무역촉진단 개별 참가지원, 해외유통 및 조달시장 진출 등의 사업은 규모를 축소하는 것이 바람직하다.

산자부와 중기청의 개별전시회지원사업은 사후관리의 미비, 낙후전시회 참가로 인한 성과미미 등의 문제점을 안고 있다. 따라서 개별전시회 참가에 대한 지원을 줄여나가는 대신에 단체전시회의 참여를 독려하여 보다 수출성과를 높여가야 한다. 더불어 지원규모에 있어 각 부처의 업체당 지원비율이 상이하기 때문에 사업별 일관된 기준을 제시하여 혼란을 방지해야 한다.

〈사례 Ⅵ-16〉 중복투자: 지식정보자원관리사업

지식정보자원관리사업은 정보통신부의 지식정보자원관리사업과 행정자치부의 행정정보DB구축사업을 포함하고 있는데, 이들 사업과 각 부처의 정보화 사업 간의 중복문제가 제기되었다. 지식정보자원관리사업에 대한 심층평가(한국개발연구원[2006j])의 결과, 지식정보자원관리사업이 택하고 있는 공동관리방식(한 기관에서 사업을 전담하여 과제를 승인하고 예산을 배분하는 방식)은 규모의 경제 실현이라는 장점을 충분히 실현시키지는 못한 것으로 나타났다. 사업 내 과제 간에 일부 개념적 중복성이 존재하여 적극적인 통합조정기능의 수행에는 미흡한 편이다. 또 기관 고유사업의 지원, 민간사업과의 중복, 다른 정부사업과의 차별성 미흡 등의 문제를 안고 있어 사업의 고유한 목적과 영역을 명확히 설계하는 것이 필요하다

현 추진체계의 장단점을 고려할 때 두 가지 대안을 제시할 수 있다. 첫째는 공공부문의 DB구축을 위한 채널로서 지식정보자원관리사업과 행정정보DB구축사업을 설정하고, 모든 사업을 두 채널을 통해 수행하는 것이다. 둘째는 기본적으로 모든 DB구축사업을 개별 부처 및 기관의 예산으로 수행하도록 하고, 지식정보자원관리사업과 행정정보DB구축사업은 기관 연계를 통한 공동이익 실현에만 국한하여 축소 시행하는 것이다. 축적된 DB의 유지 및 관리는 사업성과를 개선하기 위해 상당히 중요한 것인데, 첫 번째 사업수행체계에서는 기관의 DB구축사업을 전담부처가 지원하는 형태를 가지므로 과제의 유지관리는 주관기관이 수행하게 된다. 그리고 두 번째 사업수행체계에서는 공동관리를 통해 선정된 사업은 고유의 영역을 가지게 되기 때문에 그 유지 및 관리에 대한 예산지원도 동시에 이루어져야 한다.

마지막으로 열 번째는 성과관리체계의 적합성이다. 성과관리체계가 미흡하여 사업집행기구가 사업목표 달성을 위해 노력할 동기를 충분히 갖지 못할 가능성을 검토해야 한다. 보다 구체적으로는 성과지표가 부적절하게 설정되어 있을 가능성, 필요한 자료가 체계적으로 수집되지 않을 가능성, 성과관리의 결과가 예산배분 등에 반영되지 않을 가능성 등을 살펴보아야 한다. 그리고 성과지표 및 성과관리체계가 부적절

하게 설정되어 있는 경우 연구진은 반드시 구체적인 개선방안을 제시할 필요가 있다. <사례 Ⅵ-17>～<사례 Ⅵ-21>에서는 자활근로사업, 해외취업지원사업, 미취업청년취업지원사업, 어업구조조정사업, 지역전략산업진흥사업의 예를 제시한다.

〈사례 Ⅵ-17〉 성과관리체계의 적합성: 자활근로사업

자활근로사업 심층평가(한국개발연구원[2006i])에서는 효율적인 성과관리체계 구축을 위해 자활근로사업에 포함되는 세부프로그램을 원래 목적에 따라 구분하여 재편할 필요가 있음을 지적하였다. 즉, 자활근로사업을 근로유지형과 사회적 일자리 및 시장진입형의 두 가지로 구분하고 사업목표를 재설정하는 것이 필요하다. 또한 사업목적에 부합하는 성과지표를 설정하고 관리해야 하며, 자활사업관련 자료의 생산과 축적을 체계화 및 정례화할 필요가 있다.

〈사례 Ⅵ-18〉 성과관리체계의 적합성: 해외취업지원사업

해외취업지원사업 심층평가(한국개발연구원[2006m])에서는 성과관리 및 자료관리를 강화할 필요성을 제기하였다. 참여자를 대상으로 사업참가 이후의 고용 여부 및 취업분야 등을 파악하여 DB를 구축하고 체계적으로 관리하는 일이 중요하다. 또 해외취업 인턴제와 청년층 무역인력양성 사업과 같은 유사사업은 통합하거나 유기적인 자료공유를 통하여 관리체계를 체계화해야 한다. 한편 알선 및 연수에 있어 정부가 직접적인 역할을 수행하는 동시에 민간의 적극적인 참여를 유도하는 방법을 강구할 필요가 있다. 이 경우 민간위탁기관에 대하여 사업추진경과 및 사업성과를 정확히 보고하도록 하고, 이들을 사후적으로 관리·감독할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

〈사례 Ⅵ-19〉 성과관리체계의 적합성: 미취업청년취업지원사업

미취업청년취업지원사업의 심층평가(한국개발연구원[2006g])에서는 동 사업 가운데 노동부 사업에 대해 현재의 성과지표인 목표 대비 선발률과 선발 대비 수료율이 아닌 연수수료 후 취업성과를 알 수 있는 연수수료 및 학교졸업 후 취업률과 취업 후 1년 고용유지율을 새로운 성과지표로 제안하였다. 한편 중기청 사업의 경우에는 교육수료나 연수수료만 마친 경우와 달리 직업알선에 의해 연수 후 취업까지 연결된 경우의 취업률이 매우 높으므로 취업알선까지 연계될 수 있도록 연수 후 취업을 성과지표로 부여하는 것이 바람직하다. 그리고 취업알선에 있어서 보조사업자의 역할이 약하다는 평가가 있으므로 보조사업자의 현장연수업체 알선과 취업알선의 성과에 따라 차등적으로 지원할 필요가 있다.

〈사례 VI-20〉 성과관리체계의 적합성: 어업구조조정사업

어업구조조정사업 심층평가(한국개발연구원[2006h])에서는 감척사업을 계획할 때 정부가 통제할 수 있는 어선척수·톤수·마력수 등을 포함한 어획노력의 감소를 목표로 설정하도록 주문하였다. 이 경우 사업의 추진과 평가가 보다 객관적으로 이루어질 수 있다.

〈사례 VI-21〉 성과관리체계의 적합성: 지역전략산업진흥사업

지역전략산업진흥사업에서는 지역특화센터에 대해 여러 가지 평가가 이루어지고 있다. 심층평가 결과(한국개발연구원[2006k])에 의하면 평가체계에 있어서는 여러 평가기관들이 시차를 두고 평가를 실시함에 따라 많은 특화센터는 일년 내내 평가준비에 시간을 소모하고 있다. 또 지역의 특수성이나 업무의 난이도를 고려하지 않은 획일적 기준에 따라 평가가 이루어진다는 비판도 있다. 그러나 현 평가체계의 가장 큰 문제점은 본 사업의 궁극적 수혜자인 지역기업들이 평가에서 배제됨에 따라 사업의 궁극적 목표달성 여부가 평가되지 않는다는 데 있는 것으로 파악된다.

참 고 문 헌

고영선, “산재휴업일수의 임금탄력성 분석,” 「한국개발연구」, 제15권 제3호, 1993, pp.161～190.

_____, 「경제력 집중과 사회보장제도의 역할: 미국의 경험」, 연구자료 98-08, 1998.

_____, “재정적자가 저축과 물가에 미치는 영향,” 「KDI정책연구」, 제22권 제1・2호, 2000, pp.193～283.

_____, “분야 간 재원배분의 현황과 개선방향,” 고영선(편), 「재정지출의 생산성 제고를 위한 연구」, 한국개발연구원, 2004, pp.29～93.

_____, “분배와 성장의 선순환을 위한 과제,” 문형표・고영선(편), 「2005년 국가예산과 정책목표: 중장기 정책우선순위와 재정운영방향」, 한국개발연구원, 2005, pp.19～147.

고영선・윤희숙, “경제여건변화에 따른 정부역할의 재정립,” 「한국의 중장기 국정과제: 경제분야」, 2006년도 국정과제구현 연구기획사업, 경제・인문사회연구회, 2006.

고영선・윤희숙・이주호, 「공공부문의 성과관리」, 연구보고서 2004-02, 한국개발연구원, 2004.

고영선・허석균・이명헌, 「중기재정 관리체계의 도입과 정착」, 정책연구시리즈 2004-11, 한국개발연구원, 2004.

국무조정실 정부업무평가위원회, 「재정성과부문 자체평가 매뉴얼 및 결과보고서 양식」, 2007. 1.

금융감독원, 「금융통계월보」, 각호.

기획예산처, 「2005년도 성과관리제도 시행지침」, 2005. 6.

문진영・이상은, “사회복지분야 국가전략의 국제비교 및 한국에 대한 함의,” 「한국의 중장기 국정과제: 사회복지분야」, 경제・인문사회연구회, 2006, pp.1～192.

박현・유경준・곽승준, 「문화시설의 가치추정 연구」, 연구보고서 2004-12, 한국개발연구원, 2004.

안상훈, “사회서비스투자국가로의 전환논리: 하나의 비교사회정책학적 서설,” 「한국사회복지학회 2006년도 추계공동학술대회 자료집」, 2006. 11.

연합뉴스, “중앙정부도 퇴출제 도입... 공직사회 회오리,” 2007. 3. 25.

윤희숙・박현, 「재정사업평가체계의 현황과 발전과정」, 연구보고서, 한국개발연구원, 2005.

이준구, 「재정학」, 1995.

이코노미스트, “대전 천안 학생 강남서 과외 받아: 서울 집중으로 일부 지역 병원, 쇼핑센터 고객 줄기도,” 2006. 10. 30.

주 오이시디 대표부, 「스웨덴의 연금개혁 사례」, 2005. 4. 30.

최준욱・류덕현・박형수, 「재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.

한국개발연구원, 「광역관광기반확충사업 심층평가」, 2006a.

_____, 「낙후지역개발사업 심층평가」, 2006b.

_____, 「노인일자리사업 심층평가」, 2006c.

_____, 「농산물유통시설효율화지원사업 심층평가」, 2006d.

_____, 「농어촌의료서비스개선사업 심층평가」, 2006e.
_____, 「문화콘텐츠진흥사업 심층평가」, 2006f.
_____, 「미취업청년취업지원사업 심층평가」, 2006g.
_____, 「어업구조조정사업 심층평가」, 2006h.
_____, 「자활근로사업 심층평가」, 2006i.
_____, 「지식정보자원관리사업 심층평가」, 2006j.
_____, 「지역전략산업진흥사업 심층평가」, 2006k.
_____, 「해외마케팅지원사업 심층평가」, 2006l.
_____, 「해외취업지원사업 심층평가」, 2006m.
한국보건사회연구원, 「차상위계층 실태조사」, 2005. 5. 13.
한국은행, 「자금순환표」, 각호
_____, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).
한진희 · 최경수 · 김동석 · 임경묵, 「한국경제의 잠재성장률 전망: 2003～2012」, 정책연구시리즈 2002-07, 한국개발연구원, 2002.

Acconcia, A. and A. Del Monte, “Regional Development and Public Spending: the Case of Italy,” *Studi Economici*, Vol. 55, No. 72, 2000, pp.5～24.
Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation,” *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, 2001, pp.1369～1401.
_____, “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth,” in Phillippe Aghion and Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, 2004, pp.385～472.
Acemoglu, Daron and Simon Johnson, “Unbundling Institutions,” *Journal of Political Economy*, Vol. 113, No. 5, 2005, pp.949～995.
Akai, Nobuo and Masayo Sakata, “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, 2002, pp.93～108.
Alesina, Alberto and Roberto Perotti, “The Political Economy of Budget Deficits,” *IMF Staff Papers*, Vol. 42, No. 1, 1995, pp.1～31.
Alesina, Alberto F., Edward Glaeser, and Bruce Sacerdote, “Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?” *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2001, No. 2, 2000, pp.187～254.
_____, “Work and Leisure in the US and Europe: Why So Different?” CEPR Discussion Paper, No. 5140, Center for Economic Policy Research, 2005.
Arjona, Roman, Maxime Ladaique, and Mark Pearson, “Growth, Inequality, and Social Protection,” DEELSA/ELSA/WD(2001)4, OECD, 2001.
Auerbach, Alan J., “Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy?” NBER Working Paper Series, No. 9306, 2002.
Aust, Andreas and Frank Bönker, “New Social Risks in a Conservative Welfare State: The Case of

Germany," in Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, 2004, pp.29～53.

Ball, Lawrence and Niamh Sheridan, "Does Inflation Targeting Matter?" NBER Working Paper Series, No. 9577, National Bureau of Economic Research, 2003.

Barr, Nicholas, "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation," *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, 1992, pp.741～803.

Barro, Robert J. and Xavier Sala-i-Matín, "Convergence across States and Regions," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1991, No. 1, pp.107～182.

Bartlett, Bruce, How "Not to Stimulate the Economy," The Public Interest, Summer 1994, pp.99～109.

Basile, Roberto, Sergio de Nardis, and Alessandro Girardi, "Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union," ISAE Istituto di Studi e Analisi Economica, September 2001.

Baumol, William J. and William G. Bowen, "On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems," *American Economic Review*, Vol. 55, No. 2, 1965, pp.495～502.

Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt, and Ross Levine, "Law, Endowments, and Finance," *Journal of Financial Economics*, Vol. 70, 2003, pp.137～181.

Bernanke, Ben S. and Vincent R. Reinhart, "Conducting Monetary Policy at Very Low Short-Term Interest Rates," *American Economic Review*, Vol. 94, No. 2, 2004, pp.85～90.

Besley, Timothy, "A Simple Model for Merit Good Arguments," *Journal of Public Economics*, Vol. 35, No. 3, 1988, pp.371～383.

Blinder, Allen S., "Is the National Debt Really－I Mean, Really－a Burden?" in James M. Rock (ed.), *Debt and the Twin Deficits Debat*e, Bristlecone Books, Mayfield Publishing Company, 1991, pp.209～225.

Blomqvist, Paula, "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s," *Social Policy and Administration*, Vol. 38, No. 2, 2004, pp.139～155.

Boadway, Robin and Michael Keen, "Redistribution," in Anthony B. Atkinson and François Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, Vol. 1, 2000, pp.677～789.

Board of the Governors of the Federal Reserve System, *Flow of Funds Accounts of the United States: Annual Flows and Outstandings*, various issues.

Boughton, James M., "On the Origins of the Fleming-Mundell Model," *IMF Staff Papers*, Vol. 50, No. 1, 2003, pp.1～9.

Bozeman, Barry and Julia Melkers (eds.), *Evaluating R&D Impacts: Methods and Practice*, Kluwer Academic Publishers, 1993.

Brennan, Geoffrey and James Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

Briault, Clive, "The Cost of Inflation," *Bank of England Quarterly Bulletin*, February 1995, pp.33～45.

Burda, Michael C. and Jennifer Hunt, "From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in Eastern Germany," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2001, No. 2, 2000, pp.1～71.

Calmfors, Lars and John Driffill, “Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance,” *Economic Policy*, 1988, pp.14～61.

Calmfors, Lars, Anders Forslund, and Maria Hemström, “Does Active Labor Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences,” *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 85, 2001, pp.61～124.

Carling, Kenneth, Bertil Holmlund, and Altin Vejsiu, “Do Benefit Cuts Boost Job Finding?: Swedish Evidence from the 1990s,” *Economic Journal*, Vol. 111, 2001, pp. 766～790.

Carone, Giuseppe, Herwig Immervoll, Dominique Paturot, and Aino Salomäki, “Indicators for Unemployment and Low-Wage Traps,” OECD Social Employment and Migration Working Paper, No. 18, OECD, 2004.

Castles, Francis G., “Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand,” in Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, 1996, pp.32～65.

Clayton, Richard and Jonas Pontusson, “Welfare State Retrenchment Revisited - Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies,” *World Politics*, Vol. 51, 1998, pp.67～98.

Coase, Ronald, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960, pp.1～44.

Daveri, Francesco and Guido Tabellini, “Unemployment, Growth, and Taxation in Industrial Countries,” *Economic Policy*, 2000, pp.49～104.

Davoodi, Hamid and Heng-fu Zou, “Fiscal Decentralization and Economic Growth,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, 1998, pp.244～257.

de la Fuente, Angel and Xavier Vives, “Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain,” *Economic Policy*, 1995, pp.13～51.

de Long, J. Bradford, “Keynesianism, Pennsylvania Avenue Style: Some Economic Consequences of the Employment Act of 1946,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 3, Summer 1996, pp.41～53.

Devereux, Michael P., Rachel Griffith, and Alexander Klemm, “Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition,” *Economic Policy*, 2002, pp.450～495.

Dingeldey, Irene, “Welfare State Transformation between ‘Workfare’ and an ‘Enabling’ State: A Comparative Analysis,” TranState Working Paper, No. 21, Collaborative Research Center, 2005.

Disney, Richard, “Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?” *Economic Policy*, 2004, pp.267～311.

Duval, Romain, “The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries,” Economics Department Working Papers, No. 370, ECO/WKP(2003)24, OECD, 2003.

Esping-Andersen, Gøsta, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.

_____, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, 1996.

European Commission, *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide*, First Edition, January 1997.

_____, *European Economy*, No. 3, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2000.

Faini, Riccardo, "Discussion," *Economic Policy*, 1995, pp.43～50.

Fatás, Antonio and Ilian Mihov, "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4, 2003, pp.1419～1447.

Feldstein, Martin, "The Costs and Benefits of Going from Low Inflation to Price Stability," NBER Working Pape Series, No. 5469, National Bureau of Economic Research, 1996.

_____, "The CEA: From Stabilization to Resource Allocation," NBER Working Paper Series, No. 5908, January 1997.

Fischer, Stanley, "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 2, 2001, pp.3～24.

Freeman, Richard B. and Ronald Schettkat, "Marketization of Household Production and the EU-US Gap in Work," *Economic Policy*, 2005, pp.5～50.

Friedman, Milton, "A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability," *American Economic Review*, Vol. 38, 1948, pp.245～264.

Fullerton, Don, "On Justification for Public Support of the Arts," *Journal of Cultural Economics*, Vol. 15, No. 2, 1991, pp.67～82.

GAO (U.S. Government Accountability Office), "Managing for Results: Agency Progress in Linking Performance Plans with Budgets and Financial Statements," GAO-02-236, January 2002.

García-Peñalosa, Cecilia and Jean-François Wen, "Redistribution and Entrepreneurship with Schumpeterian Growth," unpublished working paper, October 2006.

Gönenç, Rauf, Maria Maher, and Giuseppe Nicoletti, "The Implication and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues," *OECD Economic Studies*, No. 32, 2001/1, pp.11～98.

Griffith Rachel and Alexander Klemm, "What Has Been the Tax Competition Experience of the Last 20 Years?" WP04/05, Institute for Fiscal Studies, 2004.

Groszyk, Walter, "Outcome-focused Management in the United States," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4, 2002, pp.129～150.

Gruber, Jonathan and David Wise, "Social Security Programs and Retirement around the World," NBER Working Paper Series, No. 6134, National Bureau of Economic Research, 1997.

Gruen, Nicholas, "Greater Independence for Fiscal Institutions," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 1, 2001, pp.89～115.

Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, November 1997, pp.1127～1161.

Hatry, Harry, *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press, 1999.

Heclo, Hugh, "Toward a New Welfare State?," in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, 1981, pp.383～406.

Henrekson, Magnus and Mats Persson, “The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System,” *Journal of Labor Economics*, Vol. 22, No. 1, 2004, pp.87～113.

Hernanz, Virginia, Franck Malherbet, Michele Pellizzari, “Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence,” OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 17, DELSA/ELSA/WD/SEM(2004)2, OECD, 2004.

HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, and Office for National Statistics, “Choosing the Right FABRIC: A Framework for Performance Information,” March 2001.

IMF (International Monetary Fund), “The Rise and Fall of Inflation: Lessons from the Postwar Experience,” *World Economic Outlook*, October 1996, pp.100～131.

_____, “Globalization and External Imbalances,” *World Economic Outlook*, April 2005, pp.109～156.

_____, “De Facto Exchange Rate Arrangements and Anchors of Monetary Policy as of July 31, 2006,” 2006.

_____, *International Financial Statistics*, various issues.

Inman, Robert P., “Markets, Governments, and the ‘New’ Political Economy,” in Alan J. Auerbach and Martin Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, 1985, pp.647～777.

Immervoll, Herwig, Henrik Jacobsen Kleven, Claus Thustrup Kreiner, and Emmanuel Saez, “Welfare Reform in European Countries: a Microsimulation Analysis,” OECD Social, Employment, and Migration Working Paper, No. 28, DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)7, OECD, 2005.

Jessop, Bob, “Towards a Schumpeterian Workfare State?: Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy,” *Studies in Political Economy*, Vol. 40, 1993, pp.7～39.

Johansson, Per and Mårten Palme, “Do Economic Incentives Affect Work Absence? Empirical Evidence Using Swedish Micro Data,” *Journal of Public Economics*, Vol. 59, 1996, pp.195～218.

Kneller, Richard, Michael F. Bleaney, and Norman Gemmell, “Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries,” *Journal of Public Economics*, Vol. 74, 1999, pp.171～190.

Kohl, Richard and Paul O'Brien, “The Macroeconomics of Ageing, Pension, and Savings: a Survey,” ECO/WKP(98)3, OECD, 1998.

Korpi, Walter and Joakim Palme, “New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95,” *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3, 2003, pp.425～446.

Krugman, Paul, “Increasing Returns and Economic Geography,” *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3, 1991, pp.483～499

Krugman, Paul and Anthony J. Venables, “Integration, Specialization, and Adjustment,” NBER Working Paper Series, No. 4559, 1993.

Leibfritz, Willi, John Thornton, and Alexandra Bibbee, “Taxation and Economic Performance,” OCDE/GD(97)107, OECD, 1997.

Liebowitz, S.J. and Stephen E. Margolis, “Network Externality: An Uncommon Tragedy,” *Journal of*

Economic Perspectives, Vol. 8, No. 2, 1994, pp.133～150.

Lindbeck, Assar, "The Swedish Experiment," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3, 1997, pp.1273~1319.

Lindbeck, Assar and Mats Persson, "The Gains from Pension Reform," *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, 2003, pp.74～112.

Lundsgaard, Jens, "Competition and Efficiency in Publicly Funded Services," Economics Department Working Paper, No. 331, ECO/WKP(2002)17, OECD, 2002.

Maddison, Angus, "Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment," *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, 1987, pp.649～698.

Martin, John P., "What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences," *OECD Economic Studies*, No. 30, 2000, pp.275～302.

Martinez-Vazquez, Jorge and Robert M. McNab, "Fiscal Decentralization and Economic Growth," *World Development*, Vol. 31, No. 9, 2003, pp.1597～1616.

McKinnon, Ronald I., "The Rules of the Game: International Money in Historical Perspectives," *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, No. 1, 1993, pp.1～44.

_____, "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union," in Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian (eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance; Essays in Honor of Vito Tanzi*, London: Routledge, 1997, pp.73～93.

McKinsey Global Institute, *Sweden's Economic Performance: Recent Development, Current Priorities*, McKinsey & Company, May 2006.

Megginson, William L. and Jeffry M. Netter, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2, June 2001, pp.321～389.

Miller, Stephen M. and Frank S. Russek, "Fiscal Structures and Economic Growth: International Evidence," *Economic Inquiry*, Vol. 35, 1997, pp.603～613.

Mishkin, Frederic S., "Is Financial Globalization Beneficial?" NBER Working Paper Series, No. 11891, National Bureau of Economic Research, 2005.

Mishkin, Frederic S. and Klaus Schmidt-Hebbel, "One Decade of Inflation Targeting in the World: What Do We Know and What Do We Need to Know?" NBER Working Paper Series, No. 8397, National Bureau of Economic Research, 2001.

Mulligan, Casey B. and Tomas J. Philipson, "Merit Motives and Government Intervention: Public Finance in Reverse," NBER Working Paper Series, No. 7698, National Bureau of Economic Research, 2000.

Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill: New Yrok, 1959.

NAO (U.K. National Audit Office), *Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 272, Session 1999~2000, London: The Stationary Office, March 9, 2000.

Nordhaus, William D., "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, Vol. 42, 1975, pp.169～190.

Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books: New York, 1974.

Oates, Wallace E., “An Essay on Fiscal Federalism,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1999, pp.1120～1149.

Obstfeld, Maurice, “International Currency Experience: New Lessons and Lessons Relearned,” *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, 1995, pp.119～220.

Obstfeld, Maurice and Alan M. Taylor, “Globalization and Capital Markets,” in Sylvester C.W. Eijffinger and Jan J.G. Lemmen (eds.), *International Financial Integration*, Volume Ⅰ, An Elgar Reference Collection, 2003, pp.121~187.

OECD, “Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper,” PUMA/PAC(99)1, 1999a.

_____, *Economic Surveys: Sweden*, 1999b.

_____, “Reallocation: The Role of Budget Institutions,” GOV/PUMA/SBO(2003)15, 2003a.

_____, *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, 2003b.

_____, *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*, 2006a.

_____, *OECD Factbook 2006*, 2006b.

_____, *Revenue Statistics 1965-2005*, 2006c.

_____, *OECD Health Data 2006*, 2006d.

_____, “The Social Expenditure Datebase: An Interpretative Guide: SOCX 1980-2003,” 2007.

_____, *OECD Economic Outlook*, various issues.

OMB (U.S. Office of Management and Budget), “Performance Measurement Challenges and Strategies,” June 18, 2003.

_____, “What Constitutes Strong Evidence of a Program‘s Effectiveness,?” http://www.whitehouse.gov/omb/part/2004_program_eval.pdf, 2004.

Palmer, Edward, “Social Policy in an Ageing Society - Trends and Implications,” paper presented at the 2006 EWC/KDI Conference on Social Policy at a Crossroad: Trends in Advanced Countries and Implications for Korea, Hawaii, 2006. 7. 20～21.

Pearson, Mark and John P. Martin, “Should We Extend the Role of Private Social Expenditure?” OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 23, DELSA/ELSA/WD/SEM (2005)2, OECD, 2005.

Pearson, Mark and Stefano Scarpetta, “An Overview: What Do We know about Policies to Make Work Pay?” *OECD Economic Studies*, No. 31, 2000/Ⅱ, pp.11～24.

Pérez, Gerson Javier and Peter Rowland, “Regional Economic Policy in Case-Studies from Four Countries,” *Colombian Economic Journal*, Vol. 2, No. 1, 2004, pp.81～120.

PBM SIG (Performance-Based Management Special Interest Group), *The Performance-Based Management Handbook*, 2001.

Perrin, Burt, “Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting,” OECD, 2002.

Politt, Christopher, “Integrating Financial Management and Performance Management,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 2, 2002, pp.7～37.

Prud’homme, Rémy, “The Dangers of Decentralization,” *World Bank Research Observer*, Vol. 10,

No. 2, 1997, pp.201～220 .

Reserve Bank of Australia, *Reserve Bank of Australia Bulletin*, May 1997, pp.34～41.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi, "Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development," *Journal of Economic Growth*, Vol. 9, 2004, pp.131～165.

Røed, Knut and Tao Zhang, "Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?" *Economic Journal*, No. 113, January 2003, pp.190～206.

Romer, Christina D., "What Ended the Great Depression?" *Journal of Economic History*, Vol. 32, No. 4, 1992, pp.757～784.

Romer, Christina D. and David H. Romer, "What Ends Recessions?" *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 9, National Bureau of Economic Research, 1994, pp.13～79.

Rosenbaum, Paul T. and Donald B. Rubin, "The Central Role of Propensity Score in Observational Studies," *Biometrika*, Vol. 70, 1983, pp.41～55.

Sala-i-Matín, Xavier, "Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence," CEPR Discussion Paper, No. 1075, 1994.

Samuelson, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, 1954, pp.387～389.

_____, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, No. 4, 1955, pp.350～356.

Sargent, Thomas J., "The Ends of Four Big Inflations," in Robert E. Hall (ed.), *Inflation: Causes and Effects*, Chicago: University of Chicago Press, 1982, pp.41～97.

Sapir, André, "Globalization and the Reform of European Social Models," Background Document for the Presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 2005. 9. 9.

Schick, Allen, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms," *World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1, 1998, pp.123～131.

Schinasi, Garry J. and Monica Hargraves, "Boom and Bust in Asset Markets in the 1980s: Causes and Consequences," Staff Papers for the World Economic Outlook, December 1993, IMF, pp.1～27.

Schultze, Charles L., "The CEA: An Inside Voice for Mainstream Economics," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 3, Summer 1996, pp.23～39.

Shiller, Robert J., "Why Do People Dislike Inflation?" NBER Working Paper Series, No. 5539, National Bureau of Economic Research, 1996.

Shleifer, Andrei, "State versus Private Ownership," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, 1998, pp.133～150.

Stephens, John D., "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects," in Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, 1996, pp.32～65.

Taylor, John B., "Reassessing Discretionary Fiscal Policy," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3, Summer 2000, pp.21～36.

Taylor-Gooby, Peter, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, 2004.

The Economist, "Economic Focus: The Cost of Inflation," 1995. 5. 13, p.90.

_____, "By Invitation: Monetary Policy," 1996. 8. 31, pp.15～18.

_____, "Central Bankers: Shoot to Kill?" 1996. 9. 7, pp.84～85.

_____, "The Bank of England: Free at Last," 1997. 5. 10, p.55.

_____, "Taking Aim," 1997. 6. 14, p.68.

_____, "The Powerful Pound," 1997. 7. 19, p.17.

_____, "An Underclass Rebellion," 2005. 11. 12, pp.25～27.

_____, "The New Paternalism: The Avuncular State," 2006. 4. 8, pp.65～68.

Thakur, Subhash, Michael Keen, Balázs Horváth, and Valerie Cerra, *Sweden's Welfare State: Can the Bumblebee Keep Flying?* International Monetary Fund, 2003.

Throsby, David, "The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics," *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, 1994, pp.1～29.

Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, pp.416～424.

Treasury Board of Canada, Secretariat, *Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results*, Third Edition, March 1998.

von Hagen, Jürgen and Ian J. Harden, "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," IMF Working Paper, WP/96/78, July 1996.

von Hagen, Jürgen and Jean Pisani-Ferry, "Why Is Europe Different from What Economists Would Like?" paper prepared for the LIth Congress of the French Economic Association - AFSE, Paris, September 19-20, 2002.

Weingast, Barry R., "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, No. 1, 1995, pp.1～31.

Wooldridge, Jeffrey M., *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, The MIT Press, 2002.

【부록】 성과지표의 설정이 어려운 경우의 대처방안

1. 성과지표의 설정이 특별히 어려운 경우의 예

본 연구에서는 성과지표의 설정방법을 살펴보았다. 그러나 이러한 성과지표의 설정이 어려운 경우가 많다. 다음이 그러한 예이다(Hatry[1999], PBM SIG[2001]).

가. 예방사업

범죄예방・화재예방・아동학대예방・질병예방 등에서는 사건발생을 억제하는 것이 사업의 목적이다. 이 경우 얼마나 많은 사건이 예방사업으로 인해 발생하지 않았는지를 측정하는 것은 매우 어려우며, 흔히 사업평가에 의존하는 수밖에 없다. 아니면 보다 저렴한 방법으로서 '예방하지 못한 사건의 발생건수'를 대리지표로 사용하여 성과감독을 실시할 수 있다. 또 사건발생에 기여하는 위험요인들(risk factors)을 파악할 수 있다면 이들을 대리지표로 사용할 수도 있다. 예컨대, 전염병예방사업의 경우 연령별 예방접종률이 사용될 수 있다. 또 여러 가지 방법으로 예방사업의 결과를 추정할 수도 있다(사례 1 및 사례 2 참조).

〈사례 1〉 영국 관세・물품세청의 밀수단속활동

영국 관세・물품세청(HM Customs and Excise)은 마약 및 기타 금지된 물품의 밀수를 단속하는 임무를 맡고 있다. 밀수단속사업이 얼마나 많은 마약의 밀수를 예방하였는지를 측정하기 위해 개발된 지표는 다음과 같은 두 부분으로 이루어져 있다.

- 적발된 밀수: 한 해 동안 적발되어 압수된 마약의 총금액
- 예방된 밀수: 수사활동을 성공적으로 수행한 결과 방지한 마약밀수의 추정금액

여기에서 '예방된 밀수'는 밀수 관련 범죄자를 체포하면 그만큼 장래의 마약밀수가 방지되었을 것이라는 전제하에 그 금액을 추정함으로써 계산된다. 이 계산에는 불가피하게 주관적인 요소가 개입되지만 관세・물품세청은 추정방법을 체계화함으로써 가능한 한 객관성을 높이려 노력하고 있다.

한편 불법약물거래의 방지와 관련한 결과를 측정하기 위해 관세・물품세청은 내무부(Home Office)의 주도로 구성된 범부처적 팀의 일원으로서 작업에 참여하고 있다. 이 작업은 영국의 약물시장 규모, 종류별 약물소비, 약물의 구입 가능성 등에 대한 결과자료를 생산할 계획이다.

자료: NAO(2000).

〈사례 2〉 영국 근로·연금부 급여지급국의 급여사기 및 지급오류 방지활동

영국 근로·연금부(Department for Work and Pensions)의 급여지급국(Benefits Agency)은 급여사기(자신의 소득을 과소 보고하는 등의 방법으로 과다한 급여를 지급받는 행동)를 방지할 임무를 맡고 있다. 급여사기 방지활동의 성과지표로는 당초 '급여사기 적발을 통해 절감된 금액'이 사용되었다. 그러나 이는 급여사기 방지활동을 촉진하기에는 적절치 않은 것으로 판단되었다. 이에 따라 급여지급국은 급여지급 절감금액을 더 이상 측정하지 않고 있으며 그 대신 예방된 급여사기 및 지급오류의 규모를 추정하여 그 결과를 보고하고 있다.

이를 위해 급여지급국은 각 급여종류별로 표본을 추출하여 급여지급의 정확도를 평가하는데, 그 가운데 특히 사기 및 오류가 많이 발생하는 급여에 대해서는 다른 급여보다 많은 표본을 추출하고 있다. 예컨대, 1999/2000회계연도 중에는 특별조사단이 구성되어 전국 129개의 각 지역을 방문하고 소득보전(Income Support) 및 구직급여(Jobseeker's Allowance)에 대해 각각 25,000개의 표본을 수집할 계획을 세웠다.

자료: NAO(2000).

나. 중요한 성과가 드물게 발생하는 사업

중요한 성과가 드물게 발생하는 경우 성과측정이 어려울 수 있다. 이때에는 상황에 따라 다양한 방법으로 성과를 측정해야 한다. 예컨대, 중요한 출동요청이 그리 많지 않은 반면 사소한 출동요청이 많은 긴급출동서비스의 경우 평균적인 반응시간을 지표로 사용하는 것은 적절치 않으며, 중요한 출동요청에 대한 반응시간만을 별도로 측정하는 것이 바람직하다(사례 3 참조). 또 조직의 전반적 대응능력을 측정하는 것도 의미 있는 일일 수 있는데, 그 대표적인 예는 국방분야일 것이다(사례 4 참조). 그리고 이러한 두 가지 접근방법을 조합하여 사용할 수도 있다(사례 5 참조).

〈사례 3〉 영국 교정국

영국 교정국(Prison Service)의 성과목표 가운데 하나는 죄수들을 교도소에 가두어 두는 것이다. 1993년에 교정국은 책임운영기관(executive agency)으로 전환되었는데, 첫 2년 동안에는 성과지표로서 수감 또는 호송 중에 발생한 탈주범의 수를 전체 수감인원으로 나눈 비율을 사용하였다. 그러나 1994/1995회계연도 중 9명의 A급 죄수(탈주할 경우 대중·경찰·국가에 매우 심각한 위험을 초래할 죄수)가 매우 경비가 삼엄한 2개의 교도소로부터 탈주하였을 때, 이러한 성과지표의 적절성에 문제가 제기되었다. 이에 따라 1995/1996회계연도에는 평균적인 탈옥률과 더불어 A급 죄수의 탈옥률을 성과지표로 설정하였다. 이때 설정된 교정국의 전략목표, 성과지표, 성과목표, 그리고 1994/1995회계연도의 실적은 다음과 같다.

- 전략목표: 죄수들을 수감상태로 유지한다.

- 성과지표: 수감 중 또는 호송 중 탈주한 죄수의 수
- 성과목표: A급 죄수는 한 명도 탈옥하지 못하도록 하며 평균적인 탈옥률은 1994/95회계연도에 비해 25% 낮춘다.
- 실　　적: A급 죄수 3명 탈주, 평균적인 탈옥률은 1994/95회계연도 대비 59% 하락.

교정국의 성과는 그 후 꾸준히 개선되었으며 1995년 이후에는 A급 죄수의 탈옥이 한 건도 발생하지 않았다.

자료: NAO(2000).

〈사례 4〉 미국 국방부

미국 국방부(Department of Defense)의 전략목표와 성과목표는 다음과 같다.

- 전략목표: 즉각 전투에 동원될 수 있는 군대를 해외에 상시적으로 주둔시킴으로써 미국의 지역안보협력을 지원한다.
- 성과목표
  - 1년 중 각 지역(태평양, 유럽, 아시아 남서부)에 항공모함 전투단이 배치된 시간의 비율
  - 1년 중 각 지역에 기동해병/상륙대가 배치된 시간의 비율
- 전략목표: 전면적인 위기발생에 대응할 능력을 갖춘 병력을 유지
- 성과목표
  - 단위당 군사적 대응능력 지표는 기밀사항
  - 연간 179일 이상 배치된 육군사단의 수
  - 전투기조종・무기관리・전투지원에 연간 120일 미만 배치된 공군병력의 비율
- 전략목표: 공격에 대응하여 미국으로부터 세계 모든 지역으로 병력을 수송할 수 있는 능력을 유지
- 성과목표
  - 군용항공기 및 민간예비항공기로 수송할 수 있는 물량(2001회계연도 목표는 4,600백만 톤-마일/일)
  - 국방부가 소유 또는 임차한 선박으로 수송할 수 있는 물량(2001회계연도 목표는 9,200백만 입방피트)
  - 유럽, 아시아 남서부, 태평양에서 지상 또는 해상으로 장비의 사전배치(preposition- ing)를 통해 지원받는 중무장 육군여단 및 기동해병대의 수
- 전략목표: 새로운 국방 관련 기술을 개발함으로써 군사적 우위를 유지
- 성과목표
  - 국방기술연구사업 가운데 연도 중 예산・일정・기술상 만족스러운 진척을 보인 것으로 평가된 사업의 비율

자료: Groszyk(2002).

〈사례 5〉 영국 해양안전·경찰청

영국의 해양안전·경찰청(The Maritime and Coastguard Agency)은 해상사고로 인한 인명의 손실을 최소화하고 하루 24시간 동안 긴급상황에 대응하는 임무를 맡고 있다. 이들은 민간의 탐색·구호활동(search and rescue)을 조율하는 한편 주로 다른 정부 및 비정부기관에 의존하여 탐색·구호활동을 수행한다.

해양안전·경찰청은 1998년에 해양안전청(The Maritime Safety Agency)과 해양경찰청(The Coastguard Agency)이 통합되면서 설립되었다. 이들은 설립 당시 기존의 성과지표를 검토하고 종합적인 성과지표체계를 개발하였다. 긴급상황은 간헐적으로, 또 예측불가능하게 발생한다. 따라서 이들은 "실제로 긴급상황에 얼마나 잘 대응하였는가"를 측정하기 위한 여러 지표와 더불어 "대응능력이 얼마나 잘 갖추어졌는가"를 측정하기 위한 여러 지표를 설정하였다.

전자의 지표 가운데에는 '위험에 빠진 인명 가운데 구조된 인명의 비율'을 포함시켰는데, 이때 위험을 치명적인 위험과 비치명적인 위험으로 구분하여 각각에 대해 인명구조 비율을 측정하였다. 또 후자의 지표 가운데에는 활용 가능한 탐색·구호장비(VHF 라디오 안테나, 헬리콥터, 구조선 등)의 현황과 이들을 활용할 수 있는 지역적 범위 등을 포함시켰다.

자료: NAO(2000).

다. 외교정책

외교정책 역시 결과의 측정이 어렵다. 다른 나라의 정부나 국민들의 이해관계가 우리나라와 다르거나, 외교정책의 성과가 다른 나라의 행동에 따라 크게 달라지거나, 외교정책이 모든 경우에 적용될 수 없는 기본원칙의 천명에 그치는 경우가 많기 때문이다(<사례 6> 참조).

〈사례 6〉 미국 국무부

미국 국무부(Department of State)의 전략목표와 성과목표는 다음과 같다.

- 전략목표: 아랍권과 이스라엘 간의 전면적 평화체제 구축
- 성과목표
  - 이스라엘과 시리아 간, 그리고 이스라엘과 레바논 간 합의 확보
  - 이스라엘과 팔레스타인 간 영구적 영토합의 타결
  - 이스라엘과 아랍국가들 간의 관계 정상화
- 전략목표: 유럽 동남부의 국지적·지역적 불안정 제거. 안정을 되찾은 변화된 유럽 동남부 국가들을 유럽 및 대서양의 주류체계에 편입

- 2000회계연도 성과목표 가운데 하나의 예: 자유롭고 공정한 선거를 통해 세르비아에 민주주의가 확립됨. 몬테네그로는 유고슬라비아 연방 내에서 민주국가로서 안정을 유지 (국무부는 대부분의 성과목표에 대해 '성공적인 성과,' '최소한도의 성과,' '실패한 성과'의 판단기준을 제시하고 있음.)
  - 성공적인 성과: 민주적 저항세력이 세르비아 지방정부선거 및 국회선거에서 승리. 밀로세비치는 스스로 하야하거나 도망치거나 강제로 대통령직에서 축출됨. 몬테네그로의 독립 여부를 결정하는 국민투표는 연기됨.
  - 최소한도의 성과: 민주적 저항세력이 협력하여 조기선거 실시에 동의하고 밀로세비치 및 집권연합에 대한 국민적 반대를 확산시킴. 몬테네그로는 세르비아의 도발행위에 계속 반응을 보이지 않음.
  - 실패한 성과: 현재의 집권연합(SPS, JUL, SRS)이 지방선거 및 국회선거에서 승리. 민주적 저항세력은 조직화되지 못하고 취약한 상태를 유지. 밀로세비치는 몬테네그로의 주카노비치 정부에 대한 군사적·準군사적 활동을 개시
- 전략목표: 전략 및 次전략 핵무기, 비축 핵무기, 그리고 관련 기반시설을 더욱 감축
- 성과목표
  - 러시아 전략핵무기의 지속적 감축 및 우크라이나·벨로루시·카자흐스탄의 脫核化
  - 중거리핵전략협정(INF Treaty) 후속국가들의 중거리 및 단거리 핵전력 폐기
  - 헬싱키 정상합의에 기초하여 효과적인 검증이 가능한 3단계 전략무기감축협정(Start Ⅲ)을 협의
  - 중국이 전략 및 次전략 핵무기를 현대화하고 배치하는 것을 억제

자료: Groszyk(2002).

라. 기초연구

기초연구의 성과측정이 어렵다는 점은 모두 인정하고 있다. 그 이유는 기대되는 결과를 사전에 계량적으로 설정할 수 없다는 데 있다. 또 기초연구를 통한 지식의 획득은 예측 가능하지 않고 우연의 소산인 경우가 많으며, 획득된 지식은 당장 사용되거나 적용되기 어려운 경우가 많다. 그리고 지식 가운데에는 "존재하지 않는다"거나 "가능하지 않다"는 부정적인 결론에 관한 지식도 많다(PBM SIG[2001]). 따라서 기초연구의 경우 중간성과에 초점을 맞출 수밖에 없다. 예컨대, 정해진 시간표대로 작성·제출된 보고서와 기획서의 수, 동료검토(peer reviews)에 따른 평가, 연구결과가 전문분야 문헌에 인용된 빈도 등의 지표를 사용하게 된다. 기초연구의 성과측정방법은 아래에서 다시 설명하기로 한다.

마. 포괄보조금

포괄보조금의 성과를 측정하기 어려운 이유는 특정 사업을 위해 지원되는 것이 아니어서 구체적인 목적을 파악하기 어렵고, 보조금을 실제로 사용하는 기관이나 조직이 보조금 사용에 있어 상당한 재량권을 가지며, 자금이 어디에 어떻게 쓰였고 어떤 성과를 낳았는지가 보고되지 않는 경우가 많다는 데 있다. 그러나 이 경우에도 성과를 측정하는 것이 바람직하다. 즉, 보조금 지급이 제때에 정확히 이루어졌는가만을 파악하지 말고, 가능한 한 보조금이 그 근본목적을 달성하고 있는가를 파악해야 한다. 이는 정치인이나 일반국민들이 이에 대해 관심을 가지고 있기 때문이다. 보조금을 지급하는 기관이나 조직이 최종결과에 별다른 영향을 미칠 수 없는 것은 사실이지만 보조금 지원 시스템의 한 부분으로서 목적의식과 책임감을 갖고 효율성·효과성을 제고하기 위해 노력할 필요가 있다.

바. 고객의 신원을 파악할 수 없는 사업

예컨대, 「사랑의 전화」와 같은 경우 고객의 신원을 파악할 수 없어 고객이 도움을 받았는지 받지 않았는지 사후적으로 알 길이 없다. 때로는 고객에게 전화번호를 묻고 사후확인을 허락받는 경우도 있다. 또 발신자번호 추적방법을 사용할 수도 있다.

2. 연구개발활동에 관한 정량적 자료

연구개발사업의 효과성과 생산성을 파악하기 위한 정량적 지표로는 예산 및 인력과 같은 투입지표와 논문발표건수·논문인용건수·특허건수와 같은 산출지표가 있다. 또 이와 더불어 경제모형을 사용할 수도 있다(PBM SIG[2001]).

가. 정량적 지표

- 논문발표건수: 다른 여러 풍부한 성과지표와 함께 사용될 경우 논문발표건수(publication counts)는 유용한 정보를 제공할 수 있다. 그러나 성과의 다른 측면 및 연구활동의 주변상황에 대한 충분한 정보가 없는 상태에서 논문발표건수만을 사용할 경우 불충분하며 때로는 부정확한 평가를 내릴 수 있다.
- 특허건수: 특허, 실용신안, 컴퓨터 프로그램 등의 발명품의 수를 세어보는 것(patent counts)만으로는 첨단지식을 추구하는 세계적 수준의 과학연구가 수행되고 있는지 알 수 없다. 그러나 어떤 기관에서는 그들의 임무와 개별 사업이 연계성을 가지는지를 개략적으로 판단하기 위해 이러한 방법을 사용한다.

- 논문인용건수: 논문이 얼마나 자주 인용되고 있는가를 세어보는 방법(citation counts)을 사용할 때에는 주의를 기울여야 한다. 논문이 부정적인 평가를 받으면서 인용되는 것일 수 있으며, 분야에 따라 통상적인 인용건수가 다를 수 있고, 인용건수통계는 흔히 학술지에 인용된 건수만을 포함하기 때문이다. 한편 공동인용건수 및 상호인용건수에 대한 분석을 통해 연구자들 사이의 관계를 분석하기도 한다.
- 종합지표 및 혼합방법: 종합지표 및 혼합방법(integrated metrics and mixed methods)은 여러 개별지표의 장단점을 종합함으로써 보다 포괄적으로 해당기관을 평가하는 방법이다. 이때에는 먼저 기관의 특성을 파악하기 위한 틀(framework)을 설정하고, 객관적 지표와 주관적 지표를 모두 포함하여 여러 지표를 나열한다. 그리고 이들을 종합하여 지수화하는 등의 방법을 사용한다. 이러한 종합지표는 신뢰성과 신축성이 더 높으나, 사용에 많은 시간과 노력이 들어가며 형태도 복잡하다는 단점을 갖는다.

나. 정량적 지표의 장점과 한계

연구활동의 투입 및 산출을 측정하기 위해 이상과 같은 정량적 지표를 사용하는 것의 장점은 자료를 수집하기가 쉽다는 데 있다. 연구자 개인과 연구기관은 대개 발표논문, 특허, 직원신상, 연구개발사업비, 자금원천 등에 대해 신뢰할 만한 자료를 정리하여 기록해 둔다. 또한 논문발표건수 및 논문인용건수에 대한 정보는 도서관이나 데이터베이스를 통해 쉽게 얻을 수 있다.

정량적 지표의 또 다른 장점은 분석이 쉽다는 것이다. 그 외에도 정량적 지표는 완벽하게 객관적이며, 연구의 발전과정을 파악할 수 있고, 특정분야에서 핵심적인 역할을 수행하는 연구자들을 파악할 수 있도록 해준다는 장점도 가진다.

반면 정량적 방법의 가장 큰 한계는 연구의 품질에 대한 평가가 이루어질 수 없다는 것이다. 예컨대, 어느 연구집단이 풍부한 자금지원을 바탕으로 많은 논문을 생산하고 그들의 논문이 많이 인용된다고 하더라도, 이는 그들의 연구가 질이 낮아 부정적인 평가를 받으며 많이 인용된 것일 수 있다. 또 발표건수나 인용건수는 장기연구의 결과를 반영하는 비교적 긴 논문과, 논문 수준에 못 미치는 짤막한 결과물(research note)을 구분하지 못한다. 또 연구분야 간에 통상적인 논문발표건수는 큰 차이를 보이는데, 이런 지표를 사용할 경우 통상적으로 논문발표건수가 많은 분야가 더 큰 혜택을 받을 수 있다.

이러한 한계에도 불구하고 계량지표는 연구사업의 진행상황을 객관적으로 파악하고 연구자들의 활동을 감독하기 위한 방법으로 유용하게 사용될 수 있다. 정량적

자료의 유용성을 높이기 위해서는 논문발표건수·논문인용건수·특허건수 등을 연구자 개인이 아닌 연구집단 전체의 성과를 평가하는 데 사용해야 하며, 연구의 품질을 나타내 주는 다른 지표와 함께 사용해야 하고, 논문발표를 주된 산출로 정의하고 장려하는 기관에 대해 사용해야 한다.

3. OMB가 제시하는 대처방안

미국 OMB(2003)는 PART(Program Assessment Rating Tool)와 관련하여 특별히 성과지표의 설정이 어려운 경우에 대한 대처방안을 제시하고 있다. 아래는 이를 번역한 것이다.

가. 사업의 결과를 측정하는 일이 매우 어려운 경우

어떤 사업의 결과는 내재적으로 그 측정이 어렵다. 외교정책의 일환으로 수행되는 사업이 그러한 예 가운데 하나이다. 이때에는 그 사업이 왜 중요하며 왜 결과의 측정이 어려운지에 대해 고민해야 한다. 그러다 보면 사업의 성격이 보다 구체적으로 파악될 수 있다. 또 이런 과정을 거치다보면 결과측정의 어려움이 어떤 다른 문제에 기인한다는 사실을 알게 되기도 한다.

성과측정의 어려움은 사업에 대한 근본적인 질문에 기인하는 경우가 많다. 이 근본적인 질문을 재검토하다보면 사업의 효과성을 측정할 수 있는 보다 나은 방법을 발견하게 되기도 한다. 근본적인 질문을 재검토하기 위해서는 끊임없이 “왜?”라는 질문을 던져야 한다.

- 왜 그 사업에 예산을 배정하는 일이 중요한가?
- 왜 그 사업의 운영이 중요한가?
- 왜 그 사업은 그런 일을 하는가?
- 그 사업이 매우 성공적이었다면 어떤 문제가 해결되었을 것인가?
- 그것을 우리는 어떻게 알 수 있을까?

이러한 일련의 질문들은 해당사업의 진정한 목적과 원하는 결과를 명확화하는 데 도움을 주며, 무엇을 정말로 측정해야 하는지 결정하는 데 도움을 준다. 예컨대, 어떤 사업의 목적이 국제협력을 지원하는 데 있다면, “그러한 국제협력의 성공이 왜 중요하며 그 목적을 달성하는 데 그 사업은 어떤 역할을 수행하는가?”라는 질문을 던질 수 있다.

이와 더불어 어떤 핵심적인 문제들로 인해 결과측정이 어려운지를 파악해보는 일도 도움이 된다. 예컨대 다음과 같은 문제가 있을 수 있다.

- 사업목적이 불명확하다.
- 고객이나 수혜계층이 정의되어 있지 않다. 이때에는 누가 직접적인 수혜자이고 간접적인 수혜자인지를 생각해야 한다. 또 "누가 장기적 수혜자이고 단기적 수혜자인가?," "정부가 그 사업을 시행하지 않는다면 누가 그 대가를 치를 것인가?"에 대해서도 생각한다.
- 이해관계자들이 해당사업에 대해 실무관리자들과 다른 생각을 가지고 있다. 만일 사업이 존재하지 않는다면 이해관계자들은 어떤 영향을 받을 것인가? 이해관계자들을 위한, 사업의 효과성을 보여주는 성과지표는 있는가?
- 어떤 사업들은 자료획득이 불가능하기 때문에 결과측정이 어려울 수 있다. 이 상황에 대처하기 위해서는 다음과 같은 질문을 던질 필요가 있다. 즉, 왜 자료를 얻을 수 없는가? 어떤 자료를 얻을 수 있는가? 자료획득에 필요한 자금을 조달할 수 있는가? 자료가 없다면, 사업의 결과를 간접적으로 측정할 수 있는 대용자료는 존재하는가? 이해관계자들이 사업진행상황을 파악하기 위해 나름대로 자료를 생산하고 있는가?
- 정량적인 자료를 얻을 수 없고 이것이 적절치도 않다면, 전문가 의견과 같은 정성적인 자료를 사용하는 방안을 생각해본다. 예컨대, 公選변호인 서비스의 품질을 평가하기 위해서는 판사들의 의견을 조사할 수 있고, 이러한 자료는 건당비용과 같은 산출지표에 덧붙여 제시될 수 있다.

나. 사업이 결과에 영향을 미치는 많은 요인 가운데 하나인 경우

연방정부, 다른 정부기관(연방정부, 주정부, 지방정부), 영리 또는 비영리기관, 그리고 심지어 외국정부도 동일한 목적을 달성하기 위해 각자의 사업을 수행하는 경우가 종종 있다. 이때 어느 한 연방정부의 사업만을 놓고 보면 그것이 결과에 기여하는 바가 상대적으로 작을 수도 있고 클 수도 있다. 이러한 성격을 가지는 사업의 예로는 국제평화유지군, 취학 전 아동에 대한 특수교육 보조금, 고속도로, 직업교육, 그리고 다른 많은 교육・노동・주택과 관련된 공식보조금(formula grant)을 들 수 있다.

이 경우 한 가지 방법은 여러 사업을 한데 묶어 전체 사업군에 대해 다소 광범위하나 측정이 가능한 결과지표를 설정하고, 개별 사업에 대해 보다 구체적인 결과지표를 설정하는 것이다. 그러한 사업들이 대부분 한 부처 내에서 수행되고 있다면 사업군에 대한 지표는 전략계획서상의 전략목표(예컨대, 주택보유율 제고)가 될 수 있

다. 이러한 지표는 종종 기존의 국가통계를 통해 측정될 수 있다. 반면 사업별로 설정되는 구체적인 지표의 측정을 위해서는 특별한 자료수집과정이 필요할 수 있다. 사업군에 대한 지표와 개별 사업에 대한 지표는 모두 PART에서 사용될 수 있다.

사례: 여러 연방정부사업은 '아동들의 읽기능력 향상'이라는 공통된 목적을 가지고 있으며, 이들 사업에 모두 약 140억달러가 투입되고 있다. 이 사업 가운데 하나는 Reading First 주정부 보조금인데, 이 사업은 읽기성적이 낮은 학교를 대상으로 인증된 읽기교육 개선방안을 도입하는 데 약 10억달러를 지원하고 있다.

- 공통전략목표: 빈곤율이 높은 학교의 학생들 가운데 3학년 말까지 능숙한 읽기능력을 획득한 학생들의 비율
- Reading First의 성과목표: Reading First 서비스를 받는 高위험 3학년 학생군에서 3학년 기대수준 또는 그 이상의 읽기능력을 가진 학생들의 비율

각 성과지표는 개별 사업에 따라 적절한 수준으로 설정되어야 한다. 사업의 기여도가 매우 높거나 예산규모가 매우 큰 경우에는 사회 전체적인 결과를 성과지표에 반영하는 것이 바람직할 수 있다. 반면 그렇지 않다면 사업 수혜자들에게 한정된 결과만을 성과지표에 반영하는 것이 바람직할 수 있다. 그러나 이 경계선을 구분하는 규칙은 없다. 규모가 비슷하거나 기여도가 비슷한 사업들에 대해서는 모두 비슷한 수준에서 지표를 설정해야 한다는 점을 강조할 수 있을 뿐이다.

사례: 여러 연방정부사업은 중위 및 하위 소득계층의 학생들에게 대학교 학자금을 지원하고 있다. 이 가운데 Pell Grant 사업 및 융자사업은 학자금 지원의 큰 부분을 차지하고 있어 그 성과지표는 사회 전체적인 결과를 반영하고 있다. Pell Grant 사업의 지원을 받는 학생은 전체 대학생의 1/3 정도이고, 연방정부의 직접융자 또는 신용보증을 받는 학생은 전체 대학생의 1/2 정도이다. 반면 College Work Study 사업은 대학생의 6% 정도에게만 혜택을 주고 있으며, 이에 따라 그 성과지표는 수혜대상과 관련된 결과만을 반영하고 있다.

- Pell Grant의 전략목표: 저소득 계층 고등학생과 고소득 계층 고등학생 사이의 대학입학률 차이
- College Work Study의 전략목표: College Work Study의 수혜학생 가운데 2차 이후 교육(post-secondary education program)을 완료한 학생들의 비율

때로는 여러 사업이 공통된 목적을 가지고 있으나 각각 다른 서비스를 제공하거나 다른 활동을 수행하는 경우가 있다. 반면 공통된 목적을 가진 여러 사업에서 자금을 한군데로 모아 동일한 활동을 지원하는 경우도 있다. 특히 연방정부・주정부・지방정부가 공통된 목적을 위해 동일사업을 지원하는 경우에 그러하다.

여러 사업이 각각 다른 활동을 수행하고 각각 자금을 사용할 때에는 공통전략목표를 지원하기 위한 사업별 성과목표를 설정해야 한다. 이 경우 성과지표는 산출지표의 형태를 띨 가능성이 높은데, 각각의 활동이 결과에 어떻게 기여하는가에 대해 합의를 이루기 어려울 수 있다.

여러 사업이 자금을 한군데로 모아 동일한 활동을 지원할 때에는 개별 사업의 기여도를 측정하는 일이 매우 어렵다. 개별 사업의 경우에 전체 활동 중 일정 부분 또는 작은 부분을 차지하고 있을 뿐인데도 결과와 산출 전체에 전적인 영향력을 미쳤다고 주장하고 싶어할 수 있다. OMB는 그러한 주장이 현실적인가를 평가할 것이다. 이런 상황에서는 연방정부・주정부・지방정부 지원자금 합계의 산출단위당 비용뿐 아니라 연방정부 지원자금의 산출단위당 비용과 같은 지표를 살펴보는 일이 유용할 수 있다.

성과정보를 통해 답변하려는 세 가지 종류의 기본적인 질문은 다음과 같다.

- 첫째, 전반적인 노력이 효과를 발휘하고 있는가? 전반적인 결과를 측정하는 지표가 있는가? 사업평가가 실시되고 있는가?
- 둘째, 연방정부의 지원이 실제로 차별적인 결과를 낳고 있는가? 연방정부 지원의 중단은 현실적으로 고려대상이 되지 못하므로 이 문제를 분석할 때에는 다른 방법을 통해 연방정부 지원의 효과를 파악해야 한다. 예컨대, 연방정부의 지원이 없었던 과거의 성과와 현재의 성과를 비교할 수 있는가? 연방정부 지원을 받지 않는 지역이 있는가?
- 셋째, 연방정부와 연방정부가 아닌 사업참여자들 사이에 자금이 어떻게 분담되고 있는가? 자금수요 및 혜택의 분포와 비교할 때 자금분담이 적정한가?

다. 여러 해가 지난 후에 성과가 나타나는 경우

사업의 결과가 몇 년 동안 나타나지 않는 경우가 있다. 때로 이 문제는 장기 전략목표에 이르는 산출 중심의 일련의 이정표(milestones)를 설정함으로써 해결할 수 있다. 수소기술(Hydrogen technology)이나 화성탐사(Mars Exploration)와 같은 많은 연구개발사업이 이러한 범주에 속한다.

각 사업추진주체는 장기 전략목표에 이르는 단기적 및 중기적 이정표를 설정하는데, 이 이정표는 전략목표를 달성하기 위해 반드시 도달해야 하는 산출 중심의 목표이다. 이때 도로지도(road map)를 그려봄으로써 중간목표를 파악하고, 그 측정방법을 구상하며, 최종적인 결과에 미치는 영향을 파악하기 위한 사업평가의 계획을 수립할 수 있다. 이러한 중간목표는 사업과 관련된 의미가 분명하고, 측정 가능하며, 전략목

표와 연계된 것이어야 한다.

사례: 항공우주국(NASA)의 화성탐사계획의 목적은 생명체 존재의 증거를 찾는 데 초점을 맞추어 화성을 탐사하는 것이다. 이 목적을 위해 NASA는 일련의 우주선을 화성에 보내고 있는데, 각 우주선 사업의 효과성은 한 가지의 성과지표, 즉 '사업성공'이라는 지표로 측정된다. 그리고 각 우주선 사업은 기술개발, 무인우주선의 제작・발사・운전, 탐사도구를 이용한 탐사라는 단계로 진행된다. 이러한 각 단계를 완료하는 데에는 수년이 소요되지만, 이들은 사업 전체의 성과를 감독할 수 있는 많은 이정표를 제공한다. 유용한 성과지표로는 정시성(시간표상의 계획에 맞추어 각 단계에 도달했는지의 여부)과 비용초과비율 등이 사용될 수 있다.

한편 "어느 정도의 경쟁적인 검토과정을 거쳐 결정이 이루어졌는가?"와 같은 과정 중심의 지표를 사용할 수도 있다. 예컨대, 연구사업은 그 기대되는 결과를 포함한 많은 요인들에 대한 불확실성을 내포하고 있다. 이로 인해 진척도를 측정할 수 있는 지표를 찾아내기 어려울 경우에는 부분적으로 과정지표에 의존할 수 있다. 예컨대, 연구비 지원을 결정할 때 능력 중심의 경쟁적인 검토가 시행되는 정도를 살펴보는 것이다.

일부 기관에서는 연구성과 자체를 정량적으로 측정하기 위해 의미 있는 외부검증을 통해 연구성과의 품질과 가치를 평가하고 있다. 이와 더불어 연구결과의 불확실성을 감안하기 위해 사업추진과정을 여러 측면에서 광범위하게 평가할 수 있다. 또한 외부의 사업평가 전문가의 도움을 받아 장기투자사업을 선정하는 과정이 공정하고 공개적이며 위험에 상응하는 높은 기대수익을 약속하는지 평가할 수 있다. 이때 전문가들을 주기적으로 바꾸는 것은 사업평가의 독립성과 객관성을 확보하는 데 도움을 준다.

다른 해결방안은 컴퓨터 모델이나 전문가 패널(panel)을 이용하여 장래의 결과를 전망하는 것이다. 환경청(EPA)은 전자의 방법을 이용하여 암예방 효과를 추정하고 있다.

라. 특정 행태의 억제나 방지를 목적으로 하는 경우

억제나 방지를 목적으로 하는 사업은 여러 가지 이유로 성과측정이 어려울 수 있다. 특히 억제조치가 취해지지 않았을 경우 어떤 상황이 발생할 것인지를 추측해야 한다. 또한 행태에 영향을 미치는 여러 가지 다른 요인 속에서 개별사업이 미치는 영향을 분리하는 일은 종종 어렵다. 그러한 사업의 예로는 해양경찰청의 마약밀수단속, 노동부의 근로기준 준수감독, 원자력규제위원회의 감사 및 성과평가 등을 들 수 있다.

만일 하위 단계의 산출에서 상위 단계의 결과에 이르기까지 연속적인 여러 지표가 존재한다면, 이 가운데 궁극적인 전략목표와 밀접한 관계를 가지면서도 사업의 구체적 활동을 나타내는 지표를 선택해야 한다. 이래야만 지표가 의미를 갖게 되며 지표를 통해 사업의 영향을 제대로 파악하게 된다. 산출과 결과 사이에 적절한 균형점을 찾지 못할 경우 지표로 인해 유인의 왜곡이 발생할 수 있다는 점을 기억해야 한다(예컨대, 범죄율이 아닌 법집행 활동에 초점을 맞춘 지표는 유인을 왜곡시킬 수 있다).

사례: 해양경찰청의 마약밀수단속사업을 위한 지표로 유용한 것은 미국으로 밀수되는 마약의 총량이다. 또 적발된 마약의 양도 지표로서 고려될 수 있는데, 이 경우 적발량이 많을수록 마약밀수단속사업의 효과성이 높다고 판단한다. 밀수량과 적발량의 두 지표 가운데 밀수량은 "미국으로 밀수되는 마약의 양을 줄인다"는 전반적인 목표와 보다 밀접히 연결되어 있다. 예컨대, 밀수량이 크게 늘면서 적발량도 늘어날 경우, 적발량에 따르면 마약밀수단속사업이 효과적이라는 결론에 도달하게 되나 밀수량에 따르면 그 반대의 결론에 도달한다. 반면 전체 밀수량에 대해 해양경찰청이 단지 부분적인 영향만을 미칠 수 있다는 점에서 밀수량 지표는 한계를 가진다.

억제목표의 설정과 관련된 문제: 어떤 사업의 경우에는 부정적인 결과의 발생을 상당 부분 억제하는 데 목표를 둘 수 있지만, 다른 사업의 경우에는 거의 전적으로 그 발생을 억제하는 데 목표를 두어야 한다. 원칙적으로 억제목표는 순편익(net benefit)을 극대화하는 수준에서 설정되어야 한다. 어느 경우든 규제순응의 한계비용과 한계편익을 파악하면 억제목표의 수준을 결정하기가 쉬워진다.

사례: 규제에 대한 불순응(non-compliance)이 치명적인 결과를 초래하지 않거나 역사적으로 순응률이 높았다면 장기적으로 100% 이하의 순응률을 목표로 삼는 것이 타당하다. 그리고 이에 도달하기 위한 여러 개의 단기목표를 설정한다.

실패가 용인되지 않는 경우의 문제: 부정적인 결과의 발생을 막지 못하면 파국적인 상황이 초래될 경우(예컨대, 테러예방, 원자력발전소 사고방지 등의 경우) 통상적인 지표는 성공 아니면 실패의 극단적인 평가만을 가능케 한다. 즉, 부정적인 결과가 발생하지 않았다면, 그 방지활동에 얼마나 많은 비용이 투입되었고 위기직전에 도달한 적은 없었는지 상관하지 않고 사업이 성공적이었다고 평가하게 된다.

이보다는 과정지표를 사용하여 방지장치가 얼마나 잘 작동하고 있는지를 평가하는 것이 바람직하다. 이러한 대용지표는 결과와 밀접한 관련을 맺고 있어야 하며, 또 사업시행주체는 대용지표가 최종적인 결과와 관련을 맺고 있다는 것을 모의실험 등을 통해 보여줄 수 있어야 한다. 부정적인 결과는 파국적인 상황을 초래하므로, 충분한 안전장치가 마련되어 있다는 것을 보여주기 위해 여러 개의 대용지표를 사용할 필요도 있다. 한두 개의 대용지표가 실패수준을 보인다고 하여 사업 전체가 파국적 실패에 처해 있다고 판단할 수는 없으나 이는 전반적인 실패의 위험이 높아졌음을 나타낸다.

사례: 원자력규제위원회의 전략목표는 "원자로 사고가 없고, 원자로의 방사선에 대한 대규모 노출로 인한 사망이 없고, 방사선 관련시설의 파괴행위가 발생하지 않는다"인데, 이러한 목표는 사업의 효과를 평가하기에 불충분하다. 1999년 이래 이러한 사고가 한 번도 발생하지 않았기 때문이다. 따라서 연간성과목표로는 "前兆가 되는 사건이 한 건 이하 발생하고, 관련 산업의 안전도가 통계적으로 유의한 하락추세를 보이지 않으며, 규제수준을 초과하는 정도의 방사능 노출이 발생하지 않는다" 등이 사용되고 있다. 이러한 대용지표는 원자력안전사업의 효과성을 지속적으로 측정하는 데 유용하다.

마. 사업목적이 다양하고, 자금이 여러 활동에 투입될 수 있는 경우

어떤 연방사업들은 규모가 크고 다양하며, 여러 가지 목적을 동시에 추구하거나 광범위한 사업을 지원한다. 포괄보조금사업이 이러한 특성을 가지는 사업의 한 예인데, 포괄보조금은 이러한 특성에 더하여 주정부나 지방정부가 우선순위를 설정하고 지출결정을 내릴 수 있도록 한다는 특성도 가진다. 이러한 신축성으로 인해 국가적 목표를 달성하는 데 한계가 발생하거나 책임성을 확보하는 데 애로가 발생하기도 한다. 또 다른 경우에는 사업의 활동이 몇 가지에 한정되지만 여러 다른 이해관계자들이 여러 목적을 위해 그 활동을 활용하기도 한다. 이러한 경우에는 성과지표를 설정하는 것이 쉽지 않다. 포괄보조금의 예로는 지역개발포괄보조금(Community Development Block Grant: CDBG), 사회복지포괄보조금(Social Service Block Grant: SSBG), 빈곤가정일시지원금(Temporary Assistance for Needy Families: TANF) 등이 있다.

포괄보조금에 대한 성과목표의 설정: 어떤 포괄보조금사업은 교육・직업훈련・폭력예방 등의 특정목적을 가지고 하위정부에 자금을 제공한다. 이러한 자금은 여러 가지 활동에 지원될 수 있지만 그 목적은 정해져 있다. 이 경우에는 결과에 초점을 맞추어 국가적 목표를 분명히 설정함으로써 사업의 궁극적 목적이 무엇인지를 하위정부에 알려준다. 그리고 구체적인 성과기준을 설정할 때에는 하위정부에 대한 설문조사를 통해 이들이 예상하는 성과수준을 취합하거나 역사적 추세자료를 분석하는 등의 방법을 사용할 수 있다. 또 성과에 대한 연대책임의식(joint accountability)을 고취하기 위해 체계적 접근을 시도할 수도 있다. 이 경우 국가적 기준과 각 하위정부가 달성해야 할 기준을 협의하여 설정하고 사후적으로 이를 측정 및 취합하여 국가적 기준의 달성 여부를 평가하게 된다.

사례: CDBG는 광범위한 목적을 갖는 대규모 사업이다. 그 자금 중 70%는 공식에 따라 약 1천개의 지역에 자동적으로 배분된다. 나머지 30%는 주정부에 배분된다. 동 사업은 목적이 광범위하고 지역의 필요에 따라 신축적으로 사용될 수 있으며 지원대상적격사업의 기준도 상대적으로 약하기 때문에 주정부와 지방정부는 매우 다양한 여러 가지 활동을 지원하는 데 자금을 사용할 수 있다. 이 경우 연방정부는 하위정부 및 이해관계자들과의 협의를 통해 핵심적인 전략목표들을 도출하고 지방정부 및 주정부에 성과지표를 예시적으로 제시할 수 있다. 그리고 각 하위정부는 특정의 전략목표를 달성하는 책임을 질 것에 동의하고 각 지역사회에서 연대책임파트너십을 제도화하기 위한 일련의 과정을 도입할 것에 동의하게 된다. 이 과정은 ① 연간성과목표를 설정하고 합의하며, ② 성과자료를 수집하고 검증하며, ③ 성과기준의 달성 여부를 결정하는 과정을 말한다. 또 인터넷을 통해 성과목표 및 성과측정결과를 보고함으로써 시민들을 위해 투명성과 책임성을 높일 수 있다.

바. 행정적 또는 절차적 성격의 사업

많은 정부사업은 행정적 또는 절차적 성격을 가지는데, 이는 성과측정상 많은 문제점을 야기한다. 그중 하나는 산출과 결과 사이의 적절한 균형점을 찾는 일이다. 현실적으로 산출지표는 절차적 활동의 효율성을 평가하는 데 유용하게 쓰일 수 있다. 예컨대, 컴퓨터 시스템을 구매할 때 PART가 아닌 다른 자본자산평가수단을 통해 그 지출의 효율성을 더 잘 평가할 수도 있다. 그러나 대규모의 행정활동에 대해서는 궁극적 결과가 성과지표에 반영되도록 하는 것이 바람직하다. 어떤 경우에는 행정활동을 별도의 활동이 아닌 전체 사업의 일부로 평가하는 것이 적절하다. 예컨대, 보조금사업의 경우 보조금 계정과 더불어 인건비 등의 행정비용에 대해 별도의 계정이 설정되기도 하는데, 이 두 계정의 금액은 하나의 사업에 대한 동일한 투입비용으로 해석되어야 한다.

성과지표 설정에 있어 다른 정부기관이나 민간부문에 대한 벤치마킹, 민간위탁, 투자수익률과 같은 중간결과의 활용 등을 고려할 수 있다. 예컨대, 행정지원처(GSA)는 부동산 및 차량구입사업에 대해 민간부문의 비용에 기초한 성과지표를 개발하였다.

모든 부처에 공통적으로 나타나는 행정기능에 대해서는 공통지표(common measure)를 개발할 필요가 있다. 예컨대, 감사관(Inspector General) 협의회에서는 일관성 확보를 위해 공통지표를 개발하고 있다.

< 연 구 진 >

▣ 재정사업 심층평가 지침(제2판)

KDI 연구진: 고영선 선임연구위원(연구총괄)

김정호 부연구위원