

# 예산정책연구

Journal of Budget and Policy

# 42

제15권 제2호  
2026년 6월

- 한국 결산제도의 해외사례 비교를 통한 개선방안 연구:  
결산의 환류를 중심으로  
전수경
- 코로나19 대응 정부 지원정책이 기업 혁신성과에 미치는 영향과  
기술수준별 경로 분석  
이만표·정미진·이희정
- 재정성과목표관리제도의 운영실태와 평가 체계에 대한 고찰  
정근주·임길환
- 중소기업 정책금융의 연체 및 졸업 결정요인 분석:  
KAMCO 자산매입 후 임대(S&LB) 프로그램을 중심으로  
유경원
- 지방정부 세부사업 단위 예산집행률에 관한 탐색적 연구  
김대중



제15권 제2호 2026년 6월

# 예산정책연구

Journal of Budget and Policy

이 학술지에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며  
국회예산정책처의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

## 편집위원회

위원장	김춘순	순천향대 교수(부총장)
위원	강성훈	한양대 정책학과 교수
	강혜정	전남대 농업경제학과 교수
	김경호	국회예산정책처 예산분석실장
	김범수	고려대 경제학과 교수
	김병재	상명대 글로벌경영학과 교수
	김병조	서울대 행정대학원 부교수
	김봉환	서울대 행정대학원 교수
	김영록	강원대 행정학과 교수
	김창완	중앙대 건축공학과 교수
	김철희	한남대 행정학과 교수
	김태완	한국보건사회연구원 선임연구위원
	류 철	KDI 국제정책대학원 교수
	박 훈	서울시립대 세무학과 교수
	오영민	동국대 행정학과 교수
	오종현	한국조세재정연구원 선임연구위원
	유승원	경찰대 행정학과 교수
	윤성민	국회예산정책처 기획관리관
	이동규	동아대 재난관리학과 교수
	이은미	국민대 교양대학 부교수
	임상수	조선대 경제학과 교수
	정종필	행정안전부 지방자치인재개발원 교수
	최장호	서강대 경영학과 교수
	황순주	KDI 거시금융정책연구부 연구위원
편집간사	이종구	국회예산정책처 행정예산분석과장
편집	채효정	국회예산정책처 기획예산담당관실 주무관

「예산정책연구」는 한국연구재단의 등재 학술지입니다.

이 학술지에 수록된 논문은 국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))를 통하여  
보실 수 있습니다.

## 예산정책연구

본 학술지에 게재된 논문은 저자의 개인적인 견해이며, 국회예산정책처의 공식적인 견해가 아니므로 보도와 인용에 주의해 주시기 바랍니다.



# 예산정책연구

Journal of Budget and Policy

제15권 제2호 2026년 6월



**국회예산정책처**  
National Assembly Budget Office



# 차 례

- 1 ..... 한국 결산제도의 해외사례 비교를 통한 개선방안 연구:  
결산의 환류를 중심으로  
전수경
- 47 ..... 코로나19 대응 정부 지원정책이 기업 혁신성장에 미치는 영향과  
기술수준별 경로 분석  
이만표·정미진·이희정
- 81 ..... 재정성과목표관리제도의 운영실태와 평가 체계에 대한 고찰  
정근주·임길환
- 115 ..... 중소기업 정책금융의 연체 및 졸업 결정요인 분석:  
KAMCO 자산매입 후 임대(S&LB) 프로그램을 중심으로  
유경원
- 151 ..... 지방정부 세부사업 단위 예산집행률에 관한 탐색적 연구  
김대중



# 한국 결산제도의 해외사례 비교를 통한 개선방안 연구: 결산의 환류를 중심으로

전수경\*

## 국문초록

본 연구는 한국 결산제도의 구조적 한계를 진단하고, 포스트 신공공관리론(Post-NPM) 관점에서 결산의 환류기능을 강화하기 위한 개선방안을 제시하려는 것이다. 초저출산·고령화, 재정위험의 확대, 디지털 전환 등 최근 재정환경 변화는 결산의 전략적 환류 기능을 한층 강화할 필요성을 제기하고 있다. 이를 위해 결산제도의 변천을 점증주의-신공공관리론(NPM)/공공지출관리론(PEM)-포스트 신공공관리론(Post-NPM) 세 단계로 구분하고, 영국·미국·프랑스의 결산체계를 비교분석하였다.

분석 결과, 우리나라 결산제도는 제도적 장치는 상당히 마련되어 있음에도 불구하고 성과평가의 신뢰성 부족, 중장기 재정위험 관리 미흡, 결산심사 기준의 불명확성, 결산-예산 간 연계 부재 등의 문제점으로 인해 실질적 환류가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났다. 관련 해외사례를 비교한 결과 통합적 결산-예산 연계체계를 통해 공통적으로 환류기능을 증시하고 있다는 점을 확인하였다. 즉 영국의 공공부문 통합결산서(WGA)-지출검토(SR)-연차예산(Annual Budget) 체계, 미국 정부업무수행성과법(GPRAMA)의 정부 전체 성과목표(CAP Goals), 프랑스 재정법에 관한 조직법(LOLF)의 편성 시 약속(PAP)-결산 시 성과(RAP) 연계가 대표적이다.

이러한 분석을 바탕으로 본 연구는 한국 결산제도의 개선방안으로 ① 결산-중기재정계획-예산편성의 자동연계, ② 정부 전체 재정위험 정보를 포함한 한국형 WGA 도입, ③ 정부 전체 성과목표 기반의 전략적 결산운영, ④ 디지털 기반 데이터 결산체계 구축, ⑤ 국회의 결산심사 기능 강화 등을 제시하였다. 특히 2026년 정부조직법 개편으로 결산-성과-예산 기능이 재정경제부와 기획예산처로 분리되면서 결산의 환류를 위한 제도적 연계장치 마련이 더욱 중요해졌음을 강조하였다.

본 연구는 결산을 단순한 사후 회계확정 절차가 아니라 Post-NPM의 관점에서 결산-성과-예산 간 전주기 재정관리체계의 구체적 설계 방향을 제시해 전략적 재정운영으로의 기능을 재정립했다는 점에서 정책적 학술적 의의를 갖는다.

□ 주제어 : 결산제도, 결산환류, 성과평가, 전략적 재정운영, 공공부문 통합결산서

투고일: 2025. 10. 15. 수정일: 2025. 11. 23. 게재확정일: 2026. 3. 20.

\* 국회 예산결산특별위원회 교섭단체 전문위원, 법학박사 (supersoochun@gmail.com)

## I. 서론

국가재정의 집행과정에서 결산은 전통적으로 예산 집행의 적정성과 합법성을 검증하는 사후적 절차로 기능해 왔다. 이러한 전통적 결산제도는 왈다브스키(Wildavsky)의 점증주의(incrementalism) 예산 이론에 기반하여, 기존 예산 규모를 소폭 조정하는 방식으로 예산이 편성되고 결산은 이에 대한 절차적 법적 통제 중심으로 운영되는 한계를 갖게 되었다. 즉 과거의 예산에 대한 관성적 의존과 정치적 타협을 전제로 하는 점증주의적 재정운용 하에서는 정책성이나 전략적 재정조정을 위한 결산의 역할이 제한적일 수밖에 없었다.

이러한 전통적 결산체계의 한계를 보완하기 위해 1990년대 이후 신공공관리론(New Public Management, NPM)이 등장했다. NPM은 성과주의·관리주의·경쟁원리를 공공부문에 도입하여 효율성과 책임성을 강화하고자 했고, 예산-집행-평가의 연계관리를 중시하였다. 공공지출관리론(Public Expenditure Management, PEM)은 이러한 NPM의 성과주의·관리적 원칙을 재정운용 전 과정에 적용한 재정관리 모델로, 성과측정(performance measurement), 재정통제(fiscal control), 예산 환류(budget feedback), 위험관리(risk management) 등을 제도화함으로써 NPM의 핵심 이념을 재정관리 영역에서 구체화하였다. 특히 Schick(1998)의 이론은 결산을 단순한 적법성 확인 절차에서 벗어나 성과관리 중심의 재정운용체계로 확장하는데 중요한 토대를 제공하였다.

그러나 NPM과 PEM 기반의 성과주의 재정관리체계는 1990년대 후반부터 분절화(fragmentation), 책임성 다원화, 정보의 비연계성, 전주기 관리 미흡 등 구조적 한계를 드러내기 시작하였다. 이러한 문제의식을 바탕으로 포스트 신공공관리론(Post-NPM)이 1990년대 말 학문적으로 등장하였고, 2000년대 이후 경제·재정·기술환경의 급격한 변화 속에서 각국 정부의 실제 운영체계로 본격 확산되었다. Post-NPM은 부처 간 통합적 협업(whole-of-government), 전주기 사이클 관리(whole-cycle governance), 전략적 조정, 위험기반 재정관리 등을 핵심 원리로 하며, 결산을 정부 전체의 전략목표 달성도와 중장기 재정건전성을 점검하는 핵심 절차로 재정립한다. 특히 Dunleavy et al.(2006) 및 Margetts and Dunleavy(2013)의 디지털 시대 정부(Digital Era Governance)

논의는 정부정보의 통합 및 재통합과 실시간 분석을 통한 전략적 의사결정 강화를 강조한다. 이는 결산을 단순 회계점검이 아니라 재정-성과-정책정보를 연결하는 전략적 데이터 허브로 재정립할 필요가 있음을 시사한다. 이러한 Post-NPM으로의 전환은 전통적 성과주의(NPM) 예산의 한계를 시정하고 현대 재정운용이 요구하는 통합성과 전략성과 지속가능성을 확보하기 위한 필수적 요구가 되었다.

이와 같은 이론적 전환이 이루어진 이유는 21세기 들어서 가속화된 경제·재정·기술환경 변화와 연계된 것이다. 첫째, 글로벌 경제의 변동성 증대, 산업시장과 노동시장 구조의 급격한 재편 등 경제환경 변화로 인해 재정정책은 단년도 지출관리에서 벗어나 중장기적이고 전략적인 관점에서 운용되어야 함을 요구하게 되었다. 둘째, 급속한 고령화, 복지지출 증가, 국가채무 확대 등 재정환경 변화는 재정의 지속가능성(sustainability) 확보와 위험기반 재정관리를 요구하게 되었다. 셋째, 인공지능(AI), 빅데이터, 디지털 전환 등 기술환경 변화로 인해 정책성과와 재정정보의 통합 및 실시간 분석이 가능해지면서 보다 전략적이고 정교한 재정운용체계 구축을 요구하게 되었다. 이처럼 경제·재정·기술환경의 복합적 변화는 NPM 기반의 분절적 성과주의 관리만으로 대응하기 어렵게 만들었고, 이에 따라 전략적 재정운용(strategic fiscal management)과 전주기 기반 환류체계가 필요해졌다. 이러한 관점에서 결산은 단순한 예산집행 결과의 보고를 뛰어넘어, 정책목표 달성도, 중장기 재정건전성, 부채·기금 구조 및 위험요인 등을 종합적으로 평가하고 다음 연도 예산편성에 환류시키는 전략적 절차로 기능하도록 재편해야 한다.

그러나 한국의 결산제도는 여전히 적법성과 절차성 중심의 사후 점검에 머물러 있고, 예산-집행-성과-결산 간 전주기 연계 제도가 확립되어 있지 않다. 반면 영국의 WGA(공공부문 통합결산서)-Spending Review-Annual Budget 연계 체계, 미국의 GPRAMA(정부업무수행성과 현대화법) 기반 정부 전체의 성과관리 체계, 프랑스의 LOLF(재정법에 관한 조직법)에 따른 PAP(연차 성과계획서)-RAP(연차 성과보고서) 연계 체계는 Post-NPM 원리에 기반한 것으로 결산을 전략적 조정 및 환류의 출발점으로 제도화하고 있다. 그럼에도 그동안 국내 연구는 주로 NPM 기반의 성과주의 관점에 집중되었고, Post-NPM 관점에서 결산 환류 분석이나 결산을 재정전략 운용의 핵심단계로 정립하려는 연구는 제한적이다.

이에 따라 본 연구에서는 영국, 미국, 프랑스의 결산제도와 환류체계를 비교·분석하

고, 이를 토대로 한국 결산제도의 구조적 문제점을 Post-NPM 관점에서 점검하여 향후 개선방향을 제시하고자 한다. 본 연구는 ‘점증주의-NPM-Post-NPM’으로 이어지는 재정운용 패러다임의 발전을 바탕으로 한국 결산제도의 한계를 재조명하고, 21세기 새로운 환경 변화에 부합한 전략적 재정운용체계 구축을 위한 결산제도 개편 방향을 제시한데 의의가 있다.

## II. 이론적 분석틀

본 장에서는 결산제도의 발전을 점증주의, 신공공관리론(NPM/PEM), 포스트 신공공관리론(Post-NPM)의 세 가지 패러다임 전환을 중심으로 분석틀을 구성한다. 이는 재정운용방식의 변화가 곧 결산제도의 역할 변화로 이어진다는 점에 주목하여, 각 단계의 핵심적 특징을 비교함으로써 한국 결산제도의 구조적 한계를 식별하려는 것이다.

### 1. 전통적 결산제도(점증주의 관점)

점증주의 예산이론(Wildavsky 1964)은 예산이 기존 지출을 기준으로 소폭 조정되는 방식으로 편성되며 정치적 타협과 관성을 중시하는 것이다. 그 결과 결산은 적법성과 절차성을 확인하는데 머무르는 사후적인 형식적 절차로 기능했고, 정보 통합이나 성과정보의 활용은 이루어지지 못했다. 그 결과 결산은 다음 연도 예산편성으로 실질적으로 환류되지 못하는 한계를 노정했다.

### 2. 성과주의적 결산제도(NPM/PEM 관점)

신공공관리론(NPM)은 1980~1990년대에 공공부문의 효율성과 성과 및 경쟁 원리를 강조하면서 확산되었고, 재정관리에서 예산-집행-평가 연계 및 성과관리를 강조하였다. Schick(1998)의 공공지출관리론(PEM)은 이러한 NPM의 성과주의 원리를 예산 전 과정에 적용해 성과목표 설정, 성과측정, 위험관리, 예산환류를 체계화한 모델이다. 이러한 NPM과 PEM 기반의 결산제도는 결산을 단순한 합법성 확인 절차에서 벗어나 성과보고 관리 중심 절차로 발전시켜 재정운용의 효율성과 책임성을 제고하는 데 기여했다. 그러나 성과주의 결산제도는 성과지표의 과다와 분절화, 부처별 관리체계의 이원화, 정부 전체 차원의 전략조정 기능 부족 등의 문제점으로 인해 성과정보가 다음 예산결정에 충분히 환류되지 못하는 한계를 드러냈다.

### 3. 전략적 결산제도(Post-NPM 관점)

포스트 신공공관리론(Post-NPM)은 NPM이 초래한 분절적이고 지표 중심 운영의 한계를 지적한 Hood(1991), Christensen and Laegreid(2007) 등의 논의를 바탕으로 등장한 패러다임이다. Post-NPM은 정부 전체(whole-of-government) 차원의 통합 운영, 협업, 전주기 기반 관리(whole-cycle governance), 위험기반 재정관리 등을 강조하며 NPM의 한계를 보완한다. 또한 Dunleavy et al.(2006)과 Margetts and Dunleavy(2013)는 디지털·데이터 기반 통합정보체계가 정부 기능의 재통합과 실시간 분석 역량을 강화한다고 보며, 이를 통해 결산을 단년도 회계확인인 아니라 재정·성과·정책정보를 연결하는 전략적 조정 절차로 재정립할 필요성을 제시한다.

Post-NPM 기반 결산제도의 특징은 첫째로 예산성과와 부채 등 위험정보를 통합 분석하여 정부 전체의 전략목표 달성도를 평가하고, 둘째로 결산-예산-집행-성과평가를 연계하는 전주기 환류체계를 구축하며, 셋째로 중장기 재정전망과 위험요인을 결산단계에서 점검하고, 넷째로 AI와 빅데이터 기반 분석을 통해 정책결정의 정교성을 높이려는 것이다. 이러한 특징은 영국의 WGA-Spending Review, 미국의 GPRAMA 기반 정부전체 성과관리, 프랑스의 LOLF(PAP-RAP) 등으로 제도화되었다.

[표 1] 결산제도 관점의 패러다임 비교

구분	전통적 결산(점증주의)	성과주의 결산(NPM/PEM)	전략적 결산(Post-NPM)
핵심 관점	적법성·절차 중심	성과·효율성 중심	전략·통합·지속가능성 중심
결산 기능	사후적 형식 점검	성과보고 및 관리도구	전략적 조정 및 전주기 환류
정보 활용	단편적 재정정보	지표 기반 성과정보	통합재정·성과·위험정보
환류 연계	낮음	부분적 연계	예산·성과·결산 전주기 연계
특징 요약	관행·절차적 통제	성과관리 강화	정부 전체 전략관리 강화

반면 국내에서 결산제도를 다룬 선행연구들은 주로 점증주의 또는 신공공관리론의 시각에서 기술적 절차나 시정요구, 결산검사, 성과관리 등을 중심으로 접근하는 경향을 보였다. 허웅·최진혁(2015)은 결산제도의 개념과 절차를 정리하였고, 박현정(2020)은 결산 시정요구 유형을 분석하였다. 김봉환·조형태·차상권(2022)은 해외 결산검사

제도를 비교하였고, 윤광재(2014)는 성과주의 예산 운영을 분석하였다. 이영환·이남수(2017)는 결산의 성과평가 부실과 국회의 결산-예산안 심사 간 연계성 부족을 지적하였다. 최근 연구로는 이규민(2025)의 프로그램 예산제도 기반 성과관리 실태 분석과, 유항재(2024)의 결산 시정요구와 차년도 예산 간 비유의성에 관한 실증분석이 있다. 따라서 포스트 신공공관리론의 시각에서 결산을 예산-집행-성과-환류로 이어지는 전주기적 메커니즘 하에서 통합적으로 분석한 연구는 부족한 실정이다.

이에 따라 본 연구는 Post-NPM의 시각에서 한국 결산제도를 환류 기능 중심으로 분석하고, 영국, 미국, 프랑스 등 주요국의 새로운 재정·결산제도와 비교하여 개선방안을 제시하고자 한다.

### Ⅲ. 우리나라의 결산제도 현황<sup>1)</sup>

#### 1. 결산의 개념과 의의

우리나라 결산은 국가재정법에 따라 한 회계연도 동안의 세입·세출, 재무상태, 성과를 확정하는 절차로 운용되고 있다. 중앙관서의 장은 세입세출결산, 재무제표, 성과보고서를 작성하고, 재정경제부는 이를 취합해 국가결산보고서를 작성한 뒤 감사원 검사를 거쳐 국회에 제출한다. 이러한 절차는 형식상 보고서 작성 중심이지만, 국회가 정부의 재정운용 결과를 검증한다는 점에서 책임성과 투명성을 확보하는 핵심 장치라는 의미를 가진다. 다만 결산의 목적과 기능이 「국가재정법」과 「국회법」상 명확히 규정되지 않아 정책성과평가와 재정통제와 예산환류 기능 중 무엇을 중심으로 볼 것인지에 대한 해석의 여지가 남아있다. 이로 인해 결산이 예산편성으로 이어지는 전주기적 환류 체계가 충분히 제도화되지 못하고 있다.

#### 2. 결산 관련 법제

우리나라 결산제도는 「헌법」, 「국가재정법」, 「국가회계법」, 「감사원법」, 「국회법」에 규정되어 있으나, 제반 법령 간 체계적 연계가 부족하다. 「헌법」 제99조는 감사원이 결산을 검사하여 차년도 국회에 보고하도록 규정할 뿐, 정부의 국회 제출 의무나 국회 심사 근거는 명시하지 않는다. 「국가재정법」은 예산안 편성, 집행, 결산의 전 과정을 규율하며, 제3장에 결산의 원칙과 결산보고서의 작성, 결산검사, 결산의 국회제출 근거를 규정하고 있다. 「국가회계법」은 복식부기와 발생주의 회계기준과 재무제표 작성기준, 결산서의 구성요소 등 회계처리 원칙을 규정하고 있다. 「감사원법」은 헌법이 부여한 결산 검사 의무에 따라 국가의 세입·세출의 결산을 확인하는 법적 근거를 부여하고, 지방자치단체의 회계 등 회계검사 권한을 부여한다.<sup>2)</sup> 「국회법」은 국회의 결산심사 절차에

1) 본 장에서는 우리나라 결산제도의 변천 과정을 설명하기 위해 당시 명칭인 '기획재정부'를 사용하였으며, 2026년 정부조직법 개정 이후 결산 기능이 재정경제부, 성과관리 및 예산 기능이 기획예산처로 분리됨에 따라 해당 조직 명칭을 구분하여 사용한다.

2) 감사원의 재무감사에 근거와 기준이 되는 법령으로는 「감사원법」과 「국가재정법」, 「국가회계법」 외에 「국고금관리법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 각종 특별회계 및 기금법, 「국가를 당사자로 하는 계약에

대한 규정을 다루며, 결산의 소관 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회 심사, 정부 또는 해당기관에 대한 시정요구 처리, 본회의 의결 등을 규정한다. 종합하면 현행 법제는 결산과 예산의 전주기적 환류 장치를 충분히 확보하지 못하고 있다.

### 3. 결산제도 관련 법령 제·개정 현황

그동안 우리나라는 성과관리 제도를 강화하는 등 결산제도 개선을 위한 노력을 기울여 왔는데 이것은 신공공관리론에 입각한 개혁으로 평가할 수 있다.

먼저 그동안 결산 관련 미흡한 제도들을 보완하기 위한 노력이 이루어졌다. 우리나라 헌법에 결산 의결 규정이 없고 관련 법령도 미비했기 때문에 이에 관한 제도적 보완이 이루어졌다. 과거에는 국회 예산결산특별위원회가 1990년대까지 한시적으로 운영되었고, 위원회 구성은 예산안이 국회에 제출되는 시점인 10월 초 또는 11월 중에 구성되어 예산안 및 결산 심사가 사실상 형식화되자, 1994년 「국회법」 개정을 통해 예결특위 구성시기를 9월 2일로 법정화하였다. 이후 2000년도에 「국회법」 개정으로 예결특위는 상설특별위원회가 되었고, 2001년도에는 기금운용계획안(2003회계연도부터)과 기금결산(2001회계연도부터)을 예산과 마찬가지로 국회의 심의·확정을 받도록 했으며, 2003년 12월에 개정된 「기금관리기본법」에 따라 금융성 기금을 국회심의에 포함시키는 등 결산과 관련된 일련의 법 개정이 이루어졌다(정병욱·홍희정 2011). 이후 결산이 단순히 정부의 집행절차의 적법성만 보던 차원에서 벗어나 성과 관리 등의 필요성이 커지면서 성과관리와 환류를 위한 제도적 개선이 이루어졌다. 즉 국회의 형식화된 결산심사 권한을 강화하기 위해 「국회법」을 개정해 ‘조기결산심사제도’와 ‘결산심사결과 시정요구권’이 도입되었고, 「국가재정법」 제정을 통해 정부의 결산 정보제공 기능을 강화한 ‘성과중심의 재정운용’조항이 마련되었으며, 「국가재정법」 개정을 통해 ‘성과관리’ 장(章)도 신설되었다. 이러한 변화는 PEM 기반의 성과예산제도로의 변화를 추진한 것으로 평가할 수 있다.

---

관한 법률», 「보조금의 관리에 관한 법률», 「지방재정법」 등과 이들 법령에 근거하여 제정된 예산편성 지침, 예산집행지침 등이 있다.

### 가. 조기결산심사제도의 도입 및 결산심사결과의 시정요구권 도입

조기결산심사제도가 도입된 이유는 당시 정부의 결산서가 구 「예산회계법」 제45조에 따라 회계연도 개시 120일 전(9월 2일)까지 국회에 제출하도록 규정되어 있어서 국회가 국정감사와 대정부질문 등 다른 국회일정으로 인해 사실상 결산심사에 전념할 수 있는 심사기간을 확보하기 어려웠고, 이로 인해 결산심사가 형식화된 문제점을 개선하기 위한 것이다. 이에 따라 2003년 2월 「국회법」을 개정해 정부가 감사원 검사를 거친 세입·세출결산과 기금결산을 회계연도마다 다음 회계연도 5월 31일까지 제출하도록 했고, 결산에 대한 국회의 심의·의결을 정기국회 전까지 완료하도록 하였다. 그러나 이러한 조기결산심사제도는 구 「예산회계법」 등 관련 법률이 정비되지 않아서 즉각 시행되지 못했고, 2006년에 「국가재정법」 제정이 이루어지면서 다음 연도 5월 31일까지 정부결산을 국회에 제출하도록 했다.

또한 결산심사결과에 대한 시정요구권도 도입되었다. 그 이유는 국회가 결산을 승인하는 경우 종종 시정사항, 촉구사항 등 여러 형태의 부대의견을 첨부하여 의결한 것이 법적 구속력 측면에서 의문이 제기되었고, 그 이행 여부는 정부의 재량에 맡겨지는 문제점이 나타나면서 2003년 「국회법」 개정을 통해 시정요구권이 신설되었다. 즉 결산심사 결과, 위법 또는 부당한 사항이 있을 경우 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 했다.

이러한 「국회법」 개정을 통한 조기결산심사제도의 도입 및 결산심사결과의 시정요구권 도입은 그동안 유명무실했던 국회의 결산심사를 실질화하고 이를 통해 국회가 예산심사 권한과 국회의 정부견제 역할(Checks and Balances)을 더욱 충실히 이행할 수 있도록 해 기본적인 환류 시스템의 기반을 마련했다는 점에서 의의가 있다.

### 나. 성과 중심 재정운용 조항과 성과관리 장(章) 신설

성과 중심 재정운용 조항은 2006년 「국가재정법」 제정을 통해 제8조에 마련되었다. 정부부처는 예산요구서를 제출할 때 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하도록 했다. 그리고 감사원은 결산검사 보고서 및 기금결산검사보고서를 송부할 때 예산 및 기금의 성과검사보고서를 기획재

정부장관에게 함께 송부하여야 하며 국회에도 5월 31일까지 제출하도록 했다. 이에 따라 2010년 5월에 최초로 2009회계연도 성과보고서가 국회에 제출되었다.

그러나 이러한 예산의 성과계획서 및 성과보고서 작성 규정에도 불구하고, 성과관리의 실효성에 의문이 제기되었고, 재정성과관리체계를 강화할 필요성이 제기되면서 2021년 12월 「국가재정법」 개정을 통해 제4장의2 성과관리 장을 신설했고, 5년 단위의 ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 및 연도별 ‘성과관리 추진계획’ 수립을 의무화했다. 그럼에도 불구하고 정부의 성과계획서 수립 및 성과평가와 이를 바탕으로 한 국회의 성과중심 결산 심사 및 예산안 심사는 여전히 부족한 측면이 많다. 정부의 성과관리 계획과 성과평가가 전반적으로 형식적인 데다, 우리나라가 초고령화 초저출산율로 인해 향후 의무지출의 급증과 재정여건의 악화에 직면할 것을 고려하면, 성과평가를 더욱 강화하고 재정 효율성을 높이기 위한 새로운 제도적 보완이 중요하다.

[표 2] 결산 관련법 주요 제·개정 연혁

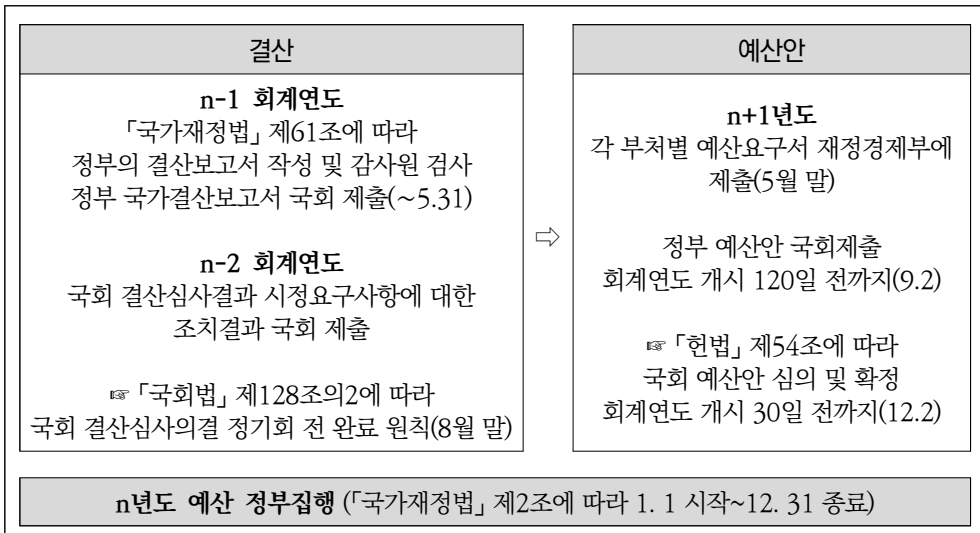
연도	법령명	주요 개정 내용
1994	「국회법」 개정	예결특위 구성 시기 법제화 (결산 국회제출 시한인 9월 2일 자동 구성)
2000	「국회법」 개정	예산결산특별위원회를 상설특위로 전환
2001	「국회법」 개정	기금운용계획안(2003회계연도부터), 기금결산(2001회계연도부터)을 국회 심의·확정 대상으로 포함
2003. 2	「국회법」 개정	조기결산심사제도 도입 (정부 결산서 다음연도 5월 31일까지 제출) 결산심사결과 시정요구권 도입
2003. 12	기금관리기본법 개정	금융성 기금까지 국회 심의 대상 확대
2006	「국가재정법」 제정	조기결산심사제도 보완 (정부결산 다음연도 5월 31일까지 제출) 성과중심 재정운용 조항(제8조) 신설 (성과계획서·성과보고서 제출 의무화)
2021. 12	「국가재정법」 개정	성과관리 장(제4장의2)신설 (5년 단위 재정사업 성과관리 기본계획, 연도별 성과관리 추진계획 의무화)

#### 4. 결산제도 운영절차

결산 관련 법제에 기반한 우리나라 결산제도의 운영절차를 간략히 살펴보고자 한다.

특히 그동안 결산은 단순히 직전 회계연도의 결산만 다루는 데 그쳤는데, 이제는 이를 뛰어넘어 국회에서 결산 시정요구로 지적된 사항에 대한 이행 여부를 점검하고 국회에서 정부집행을 평가한 결산심사 결과를 차년도 예산안에 반영토록 전주기적 환류의 관점에서 결산과정 전반을 유기적이고 종합적으로 살펴보는 것이 필요하다. 이러한 시각에서 당해연도(n년도)를 기준으로 결산(n-1 회계연도 결산보고서 및 n-2 회계연도 국회 시정요구 조치현황)과 예산의 집행(n년도 예산집행), 차년도 예산안 편성 및 심의(n+1년도 예산 관련) 절차를 도식화하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 당해연도(n년도) 결산·예산 과정



## IV. 한국 결산제도의 문제점

그동안 우리나라 정부는 신공공관리론(NPM)과 성과관리 중심의 공공지출관리론(PEM) 도입을 통해 결산과 성과제도의 현대화를 추진해 왔다. 그러나 성과계획-집행-성과평가-결산-예산편성으로 이어지는 전주기적 관리체계가 실질적으로 구축되지 못하면서 기존의 점증주의적 예산 관행과 지출 비효율성이 지속되었다. 특히 성과평가제도의 실효성 부족, 중장기적 재정위험 관리 미비, 결산정보의 예산환류 부재 등이 구조적 문제점으로 작용하고 있다. 이에 따라 현행 한국 결산제도의 문제점을 다음 네 가지 측면에서 검토한다.

### 1. 성과평가제도 부실 문제

결산과 예산 간 환류체계가 작동하기 위해서는 무엇보다 성과평가가 올바르게 이루어져야 한다. 성과평가가 부실할 경우 기존의 점증주의적 예산편성 관행과 문제점들을 시정하기 어렵고, 결산 또한 단순한 집행결과 보고에 머무를 수밖에 없다. 그동안 우리나라 정부는 성과관리 관련 법·제도를 지속적으로 정비해 왔지만 실제 운용 단계에서는 제도가 의도한 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있다.

#### 가. 사업별 성과평가제도의 문제

「국가재정법」은 제1조에서 효율적이고 성과지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 확립을 재정운용의 기본목적으로 규정하고 있고, 이에 따라 각 부처는 매년 다음 연도 예산의 성과계획서와 전년도 예산의 성과보고서를 작성하여 기획예산처 장관에게 제출하도록 되어 있다. 아울러 국회 심의에 활용할 수 있도록 예산안과 결산서의 부속 서류에도 성과계획 및 성과보고서가 첨부된다.

부처별 성과보고서는 전략목표-프로그램 목표별 성과달성도를 자체평가위원회가 분석한 뒤 우수·미흡 프로그램으로 구분하고 개선방안을 제시하는 방식으로 구성되어 있다. 이것은 성과 중심 평가를 위한 것이지만, 2024회계연도 결산 기준 국회 제출 성과보고서(대한민국정부 2025c)를 분석하면 실제 운용은 여전히 형식적으로 운용되고

있고, 지표의 타당성과 인과성 검증도 충분히 이루어지지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 국회예산정책처(이규민 2025)의 성과관리 실태 평가에 따르면 2024회계연도 기준 부처가 운영한 프로그램은 500개 이상이며, 다수가 '1프로그램 1성과지표'로 구성되어 있고 평균 14개 이상의 세부사업을 단일 지표로 평가해야 하는 제약이 존재한다. 이로 인해 예산정책처조차 전체 프로그램을 전수평가할 수 없어서 일부 프로그램만 표본으로 선정해 분석하였고 그 결과 사업내용과 성과지표 간 연계성 부족, 대표성과 책임성 취약 등의 구조적 문제점이 반복적으로 확인되었다. 특히 2024년도에 '미흡' 판정을 받은 프로그램의 73.3%가 2026년도 예산안에서 오히려 증액된 것으로 나타나 성과평가가 예산편성 및 구조조정으로 이어지지 못하고 있음을 보여준다. 이는 성과보고서가 방대하지만 환류기능은 제대로 이루어지지 못하는 사실을 뒷받침한다.

OECD(2021)는 성과평가의 핵심 기준으로 ① 타당성(relevance), ② 효과성(effectiveness), ③ 지속가능성(sustainability)을 제시했다. 그러나 우리나라 성과평가체계는 이러한 지표에 비추어 볼 때 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 타당성이 부족하다. 타당성은 성과지표가 사업의 법적·정책적 목적과 부합하는지를 평가하는 항목이나, 우리나라의 성과지표는 정책목표보다 '재정지원 근거조항' 중심으로 설계되는 경향이 강하다. [표 3]에서 볼 수 있듯이 생계급여 사업의 경우 법률상 핵심 목표는 '자활' 지원임에도 성과지표는 신규 수급자 증가율, 가구당 생계급여 증가율 등 단순 집행지표(output)에 치중해 있어서 사업의 법적 취지를 충실히 반영하지 못하고 있다. 둘째, 효과성이 부족하다. 효과성은 사업목표 달성 여부를 실질적으로 평가하는 것을 의미하나, 부처 성과평가는 지급대상 규모나 만족도 등 결과지표 중심으로 구성되는 경우가 대부분이다. 예를 들어 환경부의 무공해차 보급 사업은 최근 5년간 연평균 2조원 이상 투입되는 대규모 사업임에도 성과지표는 '보급대수 증가'에 집중되어 있고, 전체 차량 대비 무공해차 비율 변화, 탄소저감량, 대기질 개선 등 정책효과 지표는 공식 성과지표로 채택되어 있지 않다. 이는 성과평가가 실질적인 정책성과를 반영하지 못하는 사례이다. 셋째, 지속가능성 부족이다. 지속가능성은 사업의 성과가 중장기적으로 유지될 수 있는지를 평가하는 항목이나, 우리나라 성과평가는 단년도 중심의 지표 설계를 통해 중장기 재정성과를 진단하는데 한계가 있다. 이는 고용노동부의 일자리안정자금 사업에서도 나타나는데, 성과평가는 지원대상 규모에 치중되어 있고 고용유지율과 신규 채용 효과 등 핵심지표는 부차적으로 다루어졌다. 표본분석에서 동일 문제가 반복된다

는 점은 이러한 사례가 단발적인 예외가 아니라 성과평가체계 전반의 구조적 문제임을 시사한다. 따라서 우리나라 현행 성과평가제도는 OECD 기준뿐 아니라 성과평가 중심 결산 환류체계를 중시하는 국가재정법 취지에도 부합하지 못한다. 따라서 예산-결산 간 환류 기능 강화를 위한 실질적 성과평가의 제도적 보완이 시급하다.

[표 3] 정부 부처별 성과평가 사례와 OECD 기준 비교

사업명	생계급여	무공해차 보급	일자리안정자금
관련 부처	보건복지부	기후에너지환경부	고용노동부
법적 근거	「국민기초생활보장법」 제7~10조	「대기환경보전법」 제58조	「고용정책기본법」 제29조
제시된 성과 목표·지표	신규수급자 발굴률, 가구당 평균 생계급여 증가율	무공해차 (전기·수소차) 보급 대수	지원자 수, 고용보험 가입 근로자 수
실제 집행상 문제점	수급자 수 확대만 성과 제시, 자활달성도·자립성과 부재	보급대수 달성·초과 강조, 전체 차량 대비 친환경차 비율·탄소저감 효과 미검증	수혜자 수 중심, 고용유지율·신규채용 효과 반영 부족
평가	법의 목적·취지(자활 지원) 왜곡, 성과지표의 본질적 타당성 부족	예산 투입(연 2조원 이상) 대비 효과분석 결여, 재원고갈 문제 심화	단순 지원지표 중심, 실질적 고용안정 성과 미흡
OECD 평가기준 적용 시 문제점	<p><b>타당성:</b> 법 목적 (자활 지원)과 불일치</p> <p><b>효과성:</b> 자활 달성도 평가 결여</p> <p><b>지속가능성:</b> 수급자 확대가 재정부담으로 연결</p>	<p><b>타당성:</b> 보급 목표와 환경개선 목표의 괴리</p> <p><b>효과성:</b> 탄소저감·대기질 개선 성과 부재</p> <p><b>지속가능성:</b> 에너지특별회계 고갈, 재원조달 불안정</p>	<p><b>타당성:</b> 일자리 안정이라는 정책목표와 불일치</p> <p><b>효과성:</b> 고용유지율 미반영, 성과 미흡</p> <p><b>지속가능성:</b> 단기지원 종료 후 고용안정성 미보장</p>

#### 나. ‘핵심재정사업 성과관리’ 미비

「국가재정법」 개정(2021. 12월)에 따라 제4장의2 성과관리 장이 신설되고, 제85조의 4에 근거하여 5년 단위의 ‘재정사업 성과관리 기본계획’ 및 연도별 ‘성과관리 추진계획’

수립을 의무화했다. 이같이 그동안 매년 성과계획과 성과평가를 하던 것에서 벗어나 중기 단위의 성과관리를 추진하도록 한 것은 의미 있는 것이다. 이에 따라 기획재정부는 2022년 ‘2022~2026년 재정사업 성과관리 기본계획’을 수립하고 2023년 추진계획을 마련했으며 앞으로도 매년 추진계획을 수립해 나갈 방침이다. 이러한 재정사업 성과관리 제도의 가장 중요한 변화는 기존의 각종 성과평가<sup>3)</sup> 외에 ‘핵심재정사업 성과관리’를 추진한 것이다. 즉 국정비전을 반영한 12대 핵심재정사업(군)을 선정하고<sup>4)</sup> 전주기적으로 5년간 밀착 집중 관리하여 가시적인 성과를 창출하겠다는 취지에 따른 조치이다. 현재 정부 전 부처의 세부사업 개수가 9,000개를 넘는 상황에서 정부가 12대 핵심재정사업(군)만 집중 관리하는 것이 매우 부족해 보이기는 하지만, 그럼에도 핵심사업들에 대해서나마 다년에 걸친 성과평가를 하겠다는 것은 의미 있는 시도로 평가할 수 있다.

그러나 기획재정부(2025a)가 2024년부터 도입한 핵심재정사업 성과관리의 분기평가 자료를 분석한 결과, 현행 성과관리체계는 올바른 성과평가에 기반한 환류를 구현하는데 한계를 보이고 있다. 첫째, 분기별 종합평가 결과 기술방식이 유사하다. 사회보험 사각지대 해소, 장애인 돌봄, 청년자산형성·일자리지원 등 대부분 과제가 1~4분기 모두 ‘정상 이행’, ‘다소 미달하나 연내 개선 예상’, ‘성과제고 노력 필요’ 등 동일한 문구가 반복되고 있고, 실질적 성과변동과 원인 분석이 부재하다. 둘째, 성과지표의 상당수가 정책성평가 아니라 외생변수 중심으로 설계되어 정책효과를 제대로 식별하기 어렵다. 예컨대 농산물 가격진폭률, 10인 미만 사업장 고용보험 가입률 등은 정책 집행성과라기보다 경기와 기상 등 환경요인의 영향이 더 크다. 셋째, 성과 목표치 설정의 일관성도 부족하다. 청년도약계좌 유지율은 2023년 실적이 목표를 크게 상회했음에도 불구하고 2024년 목표치가 급격히 하향 조정되었고, 현금지원기업 실적은 2024년 목표 대비 389% 초과 달성되는 등 목표설계가 성과관리 기능을 충족하지 못하는 사례가 반복되

3) 기존의 각종 성과평가에는 7개 개별 성과평가(재정사업자율평가·복권기금평가(기재부), R&D평가(과기부), 재난안전평가(행안부), 균형발전평가(지방시대위원회), 일자리사업평가(고용부), 중소기업지원사업평가(중기부))와 그 외 기재부의 보조사업 연장평가, 기금평가, 재정사업 심층평가 등이 해당한다(심혜인 2023).

4) 3대 분야 12대 핵심재정사업(군)의 현황은 다음과 같다. ①두터운 사회안전망 구축, ②취약부문별 맞춤형 지원, ③청년 자산형성·주거·일자리 지원, ④생활물가 안정 지원, ⑤지역균형발전, ⑥반도체 산업 초격차 확보, ⑦핵심전략기술 집중 투자, ⑧공급망 대응역량 강화, ⑨중소벤처·소상공인 경쟁력 강화, ⑩재난·안전관리시스템 고도화, ⑪국방력 강화 및 일류보훈 실현, ⑫국격·외교 역량 강화(심혜인 2023)

고 있다. 넷째, 이러한 평가결과는 다음 해 예산편성에 실질적으로 반영되지 않는 환류 부족이 문제이다. 일부 사업은 집행부진이나 성과지표 미달에도 불구하고 다음 연도 예산에 대체로 증액되는 등 평가-예산조정 간 연계가 미약하다. Schick(1998)는 이같이 성과정보가 불완전할 경우 결산의 환류가 어렵다는 점을 지적했고, OECD(2015)가 제시한 재정지배구조 원칙하의 성과평가의 예산반영 요건에도 부합하지 못한다. 따라서 우리나라의 현행 핵심재정사업 성과관리로는 전주기적 환류를 이루기 어려우므로 실질적 성과평가 체계를 위한 재설계가 필요하다.

#### 다. 결산의 성과정보와 평가기준 부족

국회는 결산심사 과정에서 정부가 제출한 부처별 성과보고서를 주요 자료로 활용하여 각 예산사업의 추진 성과를 점검한다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 부처 성과평가체계가 정책효과를 판단하기 위한 충분한 정보를 제공하지 못하고 있다는 사실이 여러 분석결과를 통해 확인되고 있다. 국회예산정책처(이규민 2025)의 정부사업들에 대한 표본평가에서는 다수 프로그램에서 정책목표와 성과지표 간 연계성 부족, 대표성과 책임성 미흡, 결과(outcome) 중심 지표가 부재하다는 사실이 확인되었고, 감사원(2025) 역시 정부의 성과관리 제도와 재정사업 자율평가가 형식적으로 운영돼 실효성을 잃었다고 공식적으로 지적하였다. 이러한 공적 기관의 반복된 지적은 부처의 성과평가 결과만으로는 사업의 실질적 효과를 판단하는 데 구조적인 제약이 존재함을 의미한다. Schick(2003)가 지적하였듯이, 예산편성 단계에서 활용 가능한 성과평가 정보가 충분히 제공되지 않으면 예산결정은 필연적으로 불완전한 정보에 기반하고, 결산결과가 차기 예산편성에 제대로 반영되기 어렵다. 이처럼 성과정보의 부족은 환류작용을 구조적으로 제약하여 결산의 본래 기능을 약화시킨다. 이러한 문제점은 우리나라의 결산에서도 뚜렷하게 나타난다. 결산 관련 정보제공이 충분하지 않아서 국회 결산심사는 주로 불용액, 집행률, 법규 위반 여부와 같은 외형적 지표에 치중하는 경향이 있다. 그 결과 정책의 효과성과 효율성, 사업 구조의 타당성 등 결산이 본래 다루어야 할 정책결과(outcome) 평가는 후순위로 밀리게 된다. 예컨대 국회는 특정사업의 실행행률이 저조하다는 이유만으로 '집행 독려', '홍보 강화', '집행인력 증대' 등을 시정요구로 제시하는 경우가 많다. 그러나 이는 사업의 근본적 구조개선이나 정책효과 제고와는 거리가 멀고, 오히려

정부부처들이 단기적 집행률 제고에 몰두하게 만들어 사업규모의 확대와 점증주의적 예산구조를 더욱 강화하는 역효과를 초래한다.

이렇듯 결산심사 기준이 모호한 것은 법적 미비에서 유발한 측면이 있다. 「국가재정법」 제45조는 ‘각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다’고 규정하고 있지만, 여기서 ‘예산이 정한 목적’에 관한 정부의 해석은 비목만 지키면 되고, 사업의 정책목표와 취지를 의미하는 것으로 해석하지 않는다. 이에 따라 옥동석(2017)은 기획재정부의 ‘예산 및 기금운용계획 집행지침’이 개별사업의 정책목표 충실성을 도모하기보다 비목별 집행기준 준수에 중점을 두고 있다는 점을 지적하였다. 이러한 문제는 정부가 예산을 사업의 본래 정책적 취지에 쓰지 않아도 되는 편법을 유발하는 배경이 되고 있다. 「국가재정법」 제46조제2항은 부처가 세항 또는 목의 범위 안에서 금액을 전용할 수 있도록 폭넓은 재량을 허용하고 있고, 제3항의 전용 금지 요건 역시 국회 의결 취지나 사업의 목표보다 비목 변경 여부 중심으로 해석되는 관행이 일반적이다. 이로 인해 특정사업이 예산편성 당시 의도한 정책목표와 다르게 집행되더라도, 형식적인 비목 준수에 문제가 없으면 용인된다. 이러한 제도적 한계는 국회가 정책성과를 바탕으로 결산심사를 수행하는데 커다란 제약을 초래한다.

종합하면, 현행 국회 결산심사 체계는 정부의 성과평가 정보 부족, 법적 근거의 미비, 비목 준수 중심의 형식적 집행지침 등으로 인해 예산사업이 정책목적에 부합하게 집행되었는지를 평가하기 어렵게 만들고 있다. 이러한 구조적 한계로 인해 결산심사 결과가 지출구조조정과 예산환류로 연결되는 기능이 제대로 작동하지 못하고 있다.

## 2. 중장기 국가부채 등 위험 관리 부족

그동안 국내외의 경제여건과 재정여건의 변화가 별로 없을 때는 각국 정부가 단기적 시계로 눈앞의 경기부침에만 대응하는 재정운용 방식을 운용해도 별문제가 없었지만, 지금같이 국내외 경제환경이 급변하고 대형 경제위기가 반복되며 세대 간 단절이 심화되어 미래세대의 경제여건과 재정여건이 현저하게 달라지는 상황에서는 중장기 시계의 통합적인 국가재정과 국가부채를 관리하는 것이 필수화되었다. 특히 우리나라는 초저출산과 초고령화가 매우 심각하고 대외적 변화와 해외 경제위기에 의한 취약성이 크기 때문에 중장기 재정관리 체계를 가장 먼저 확충해야 한다. 이에 따라 결산과정에서도

중장기적 재정총량을 중점적으로 검토 관리하는 것이 중요하다. Schick(1998)과 OECD(2019a)는 결산을 재정통제의 핵심 기제로 보고, 결산은 단순한 집행절차 확인을 넘어 재정의 지속가능성, 부채와 기금의 잠재적 위험요인, 중장기 재정전망의 현실성 등을 점검하는 과정임을 강조한다. 이러한 재정총량 관리가 제대로 수행되어야 정부가 중장기적 재정위험을 조기에 식별하고 예산사업 조정과 재정개혁과 재정규율 강화 등을 통해 대응할 수 있다. 따라서 우리나라 결산에서도 먼저 국가부채의 총량을 중장기적으로 점검하고 확인하는 것이 중요하다. 그러나 우리나라 국회의 결산심사에서 국가채무 문제가 일부 논의되고 있기는 하지만 여전히 결산심사의 중심은 세부사업별 집행률과 시정요구에 중점을 두고 있고, 총괄적인 재정위험 관리나 국가부채 구조에 대한 분석은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 더구나 국가채무 통계로 사용되는 D1(중앙정부 채무), D2(일반정부 부채), D3(공공부문 부채) 지표는 ‘정부 범위’를 어디까지 포함하는지에 따라 재정평가 결과가 크게 달라진다. [표 4]에서 나타나듯이 동일한 회계연도라도 D1과 D3의 격차는 매우 크며, 이는 정책적 판단에 커다란 영향을 미친다.<sup>5)</sup> 여기에 공무원연금과 군인연금 등의 충당부채와 같은 발생주의 기반의 장기 의무지출 요인은 D3보다 더 광의의 국가부채에 해당하고, 국가결산보고서의 국가재무제표에 장기충당부채로 공시되고 있다. 우리나라 정부는 2011회계연도부터 발생주의와 복식부기 재무제표를 도입하여 ‘국가결산보고서’와 ‘국가채무관리보고서’를 매년 국회에 제출하고 있지만, 실제로 정부와 국회가 정책논의에서 활용하는 주요 지표는 대부분 현금주의 중심의 국가채무(D1)이다. 그 결과 일반정부 부채(D2)와 공공부문 부채(D3), 나아가 연금충당부채와 같은 장기 의무지출 요인까지 아우르는 통합적 부채 관리가 결산과정에서 제대로 이뤄지지 못하고 있다. 이러한 국가채무(D1) 중심의 재정평가가 지속될 경우 실질적 국민부담을 과소평가할 위험성이 크고, 결산단계에서 중장기 재정불안 요인을 적시에 찾아내고 대비하기 어려워진다. 특히 기획재정부(2025b)가 연금충당부채에 대해 “장래 지급액의 추정치이며, 실제 지급은 보험료 수입으로 우선 충당되므로 당장 갚아야 할 빚과는 다르다”고 해명하는 것은 연금충당부채가 급속히 증가하는 현실과 동떨어진 시각이다. 연금충당부채는 향후 급속히 증가하는 노령인구에 대한 의무지출을 의미하므로, 이를 포함한 보다 포괄적인 국가부채 논의가 국회 결

5) 2023회계연도 결산 기준 국가채무(D1)와 공공부문 부채(D3)간 규모 차이는 무려 546.5조원에 이른다.

산심사에서 반드시 이루어져야 한다. 결론적으로 한국의 혼합회계 구조 하에서 재정정보의 범위는 계속 넓어지고 있지만, 실제 활용은 여전히 제한적인 정보의 비대칭성 문제가 지속되고 있다. 이러한 문제를 해소하려면 발생주의 재정정보의 본문 병기와 통합적 심의를 통해 정보 활용도를 높여서 국가부채 관리의 실효성을 강화할 필요가 있다.

[표 4] 국가채무·국가부채 유형별 개념 및 결산내역(대한민국정부 2025b)

유형	규모(23년) (GDP 대비)	포괄범위	산출기준	활용
국가채무 (D1)	1,126.8조원 (46.9%)	중앙 및 지방정부의 회계·기금	「국가재정법」, 현금주의	국가재정 운용계획
일반정부 부채 (D2)	1,217.3조원 (50.7%)	D1 + 비영리 공공기관	국제지침, 발생주의	국제비교 (IMF, OECD)
공공부문 부채 (D3)	1,673.3조원 (69.7%)	D2 + 비금융 공기업	국제지침, 발생주의	공공부문 재정 건전성 관리

주: '연금충당부채': 2024회계연도 결산 1,312.9조원(대한민국정부 2025a)

### 3. 결산 시정요구에 대한 정부부처의 이행조치 미흡

국회의 결산심사 시정요구 제도는 국가재정에 대한 국회의 통제기능을 강화하고 결산의 환류기능 보완을 위해 2003년 「국회법」 개정으로 도입된 것이다. 「국회법」 제84조는 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회가 결산심사 과정에서 위법하거나 부당한 집행이 발견될 경우 해당 기관에 변상·징계·시정·주의·제도개선으로 구분되는 시정요구를 할 수 있도록 규정하고 있다. 시정요구 조치결과는 회계연도 간 시차로 인해 통상 1~2년 이후에 확인된다.<sup>6)</sup> 기본적으로 시정요구는 단순한 징벌조치가 아니고, 잘못된 예산사업의 문제점을 바로잡고 정책 개선을 유도하는 재정 환류의 중요 기제이다.

그러나 실제 운용에 있어서 시정요구는 다음의 세 가지 문제로 인해 정책개선 기능을 제대로 수행하지 못하게 만들고 있다. 첫째, 시정요구가 부처의 징벌 회피에 치중하는

6) 2025년의 경우 2024회계연도 결산심사가 이루어지고, 정부는 국회가 2023회계연도 결산심사에서 의결한 시정요구사항의 조치현황을 2025년에 국회에 제출하고 국회는 2024회계연도 결산심사를 통해 2023회계연도 시정요구의 조치결과에 대한 검증을 할 수 있다.

대응을 유발한다. 정부 부처는 시정요구 5개 유형을 일종의 징벌 ‘등급’처럼 인식하고, 상대적으로 시정요구 수준이 낮다고 여겨지는 ‘제도개선’ 유형으로 변경하는 데 로비를 집중하는 경향이 있다. 그 결과 시정요구의 본래 정책개선 목적이 이루어지지 못하고, 형식적인 제재조치에 그치는 결과를 초래하고 있다. 둘째, 국회의 시정요구가 실질적으로 이행되지 않는 비율이 높아지고 동일한 지적이 반복되고 있다. 국회예산정책처(2024)에 따르면 최근 5년간 정부의 시정요구 미조치 비율은 13~18% 수준으로 증가 추세에 있다. 매년 평균 270건 이상의 시정요구가 조치되지 않고, 2022회계연도 결산 시정요구 중 반복 시정요구 사항은 227건이고 이 중 60건은 최근 3년 연속 시정요구를 받은 사항이다. 이는 시정요구가 형식적인 보고로 그치고, 정책구조의 실질적 개선으로 이어지지 못하고 있음을 보여준다. 셋째, 정부부처의 시정조치 보고가 ‘명목상 완료’에 그치는 사례가 적지 않다. 즉 국회에 제출된 조치결과에는 조치완료로 기재했음에도, 실제 내용은 국회의 요구 취지와 무관하거나 오히려 시정요구 자체를 부정하는 경우도 있다. 이로 인해 결산 시정요구가 정책개선을 위한 환류 도구로 이용되지 못하고 부처가 제재를 회피하기 위한 대상으로만 대응하는 결과를 낳고 있다. 이를 구체적으로 보여주는 사례는 다음 세 가지이다.

첫째, 보건복지부의 ‘건강보험가입자 지원사업’의 경우 법에 따라 건강보험료 예상 수입액의 일부를 일반회계(국민세금)로 지원해 주는 사업이다. 그런데 건강보험가입자 지원사업의 문제는 건강보험이 여타 고용보험, 산재보험 등과 같은 기금이 아니기 때문에 국회가 매년 수조원의 예산지원을 의결하면서도 건강보험 보장성 등 관련 문제를 국회에서 논의할 수 없고, 건강보험정책심의위원회가 모든 결정권한을 행사한다는 점이다. 이에 대해 2019년 대통령 직속 재정개혁특별위원회는 재정개혁보고서를 통해 건강보험의 정보공개 확대 및 건강보험 기금화 추진을 권고한 바 있다. 이에 근거하여 국회는 2019~2021회계연도 3년 연속 건강보험 기금화와 재정통제 강화를 시정요구로 의결하였다. 그러나 복지부는 국회에 제출한 시정요구 조치결과에서 “굳이 시정할 필요가 없고 신중 고려해야 한다”는 입장을 반복적으로 제출하며 사실상 국회의 시정요구를 3년 연속 거부하였다. 이미 정부의 지원액이 2016년 5.6조원에서 2025년 10.3조원으로 급증하고 있음에도 불구하고 건강보험 심의체제 개선 요구가 반영되지 않고 있다.

둘째, 통일부의 ‘민생협력지원사업’은 북한 영유아 지원, 보건의료협력 등 남북협력

기금을 재원으로 대북지원을 하는 사업이다. 2019~2020회계연도 결산심사에서 보조금 수혜단체와 세부집행 내용의 비공개 문제가 지적되어 시정요구를 의결했지만, 통일부는 “단체의 요청 및 자율성 존중”을 이유로 시정조치를 2년 연속 거부하였다. 나아가 2019회계연도 결산심사 시정요구사항에 대한 후속조치 보고자료에서 통일부는 ‘조치 완료’라고 기재했지만, 실제 조치내용은 국회의 요구 취지를 전혀 반영하지 않은 것으로 확인되었다.

셋째, 금융위원회에 대한 ‘핀테크 지원사업’ 관련 시정요구 역시 형식적으로 처리되었다. 국회는 2019회계연도 결산심의를 통해 성과저조 문제와 보조금 집행의 투명성 강화를 시정 요구했지만, 금융위원회의 조치결과는 “사업의 만족도 조사를 추진하여 수혜기업에 대한 관리 감독을 강화하겠다”라는 답변을 제출하여 근본적 성과문제와 무관한 조치로 대응하였다.

이처럼 국회의 결산 시정요구에 대한 부처의 미이행, 거부, 형식적 조치가 반복되면서 시정요구 제도는 본래의 기능을 수행하지 못하고 있다. 그 결과 결산심사가 성과기반의 지출 구조조정으로 이어지는 환류기능이 작동하지 못하고, 정책 개선과 재정건전화 기능도 충분히 발휘되지 못하고 있다.

#### 4. 결산의 예산 환류체계 부재

우리나라 결산제도의 핵심 문제는 결산심사 결과가 차년도 예산편성 과정에 실질적으로 반영되지 못한다는 점이다. 현재 결산은 세입·세출의 회계적 정합성과 불용·이용 등 집행결과 확인에 치중되어 있으며, 정책성과와 증장기재정 위험요인 등 예산조정을 위한 핵심 정보는 충분히 제시되지도 활용되지도 못하고 있다. 그 결과 결산-성과평가-예산편성으로 이어지는 환류가 형식화되고, 지출 구조조정 기능이 작동하지 못하고 있다. 더구나 2026년 정부조직법 개정으로 인해 결산기능은 재정경제부로, 성과관리 및 예산편성 기능은 기획예산처로 분리되었는데, 이것은 결산-성과평가-예산편성 간 일관된 통합적 관리와 정책환류를 중시하는 국제적 재정관리 흐름과 역행하는 조치로, 전주기적 환류체계를 더욱 약화시키는 결과를 낳을 수 있다. 예산-성과-결산 기능의 통합은 OECD(2015)와 IMF(2014) 등 국제기구가 공공재정관리의 핵심 원칙으로 계속 제시한 사항으로, 정책목표 설정-집행-평가-예산조정의 일관된 연계 운용을 위한 필수

요건이라 할 수 있다. 따라서 우리나라 정부조직의 분절은 부족한 결산 환류기능 부재를 더욱 심화시킬 가능성이 높다. 이와 함께 국회의 결산심사에서도 오로지 회계적 적정성과 집행을 점검에 치중하면서 환류기능이 제대로 작동하지 못하고 있다. 그것은 정부 성과지표의 타당성 부족, 정량지표 중심의 평가, 부처 간 정책조정 부재 등으로 인해 예산조정과 환류에 필요한 정보가 제대로 제시 활용되지 못하고 있기 때문이다. 결국 우리나라의 결산제도는 이같은 복합적인 문제로 인해 결산정보의 예산환류가 미비하고 예산조정이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

우리나라 결산의 환류 기능이 부족한 원인은 이러한 제도적인 구조적 한계 외에도 다음과 같은 네 가지 문제점으로 인해 더욱 부실화되고 있다.

첫째, 우리나라의 오랜 점증주의적 예산편성 관행이 결산의 환류 기능을 크게 제약하고 있다. 즉 우리나라에서는 전년도 예산을 기준선으로 삼아서 예산사업을 답습적 관성적으로 유지하거나 증액하는 경향이 강해서 결산과정에서 드러난 성과의 부진이나 집행 문제점이 실제 예산조정으로 이어지지 못하고 있다(옥동석 역 2020). 그 결과 우리나라의 점증주의 예산구조와 관행의 고착화로 인해 결산은 예산 재배분의 출발점이 되기보다 단순한 사후보고 절차에 머물게 되었다.

둘째, 「국가재정법」의 ‘단년도 회계주의’ 원칙이 중장기적인 결산 환류의 발전을 제약하고 있다. 결산심사도 당해연도의 집행결과만을 보고 이루어지기 때문에 정책의 중장기 성과, 미래의 국가부채와 재정부담, 재정의 지속가능성 등의 문제가 제대로 검토되지 못하고 있다.

셋째, 성과평가가 부실하고 성과정보가 부족해서 결산심사가 다음해 지출 구조조정과 연계되는 환류가 제대로 이루어지지 못하고 있다. Schick(2003)가 지적하였듯이, 예산편성 단계에서 활용 가능한 성과평가 정보가 충분히 제공되지 않으면 결산 결과가 예산편성에 제대로 반영되지 못하고 예산결정은 필연적으로 불완전한 정보에 기반해 이루어진다. 우리나라에서는 앞서 설명했듯이 성과계획서와 성과보고서가 타당성, 효과성, 지속가능성이 부족하고, 평가지표가 미흡하다. 특히 성과지표가 지원 건수, 대상 숫자 등 집행지표(Output)에 치우쳐 있어서 정책이 실제로 목표를 달성했는지(Outcome)를 평가하기 어렵다. 이러한 성과정보의 제약으로 인해 국회는 정부사업의 성과와 문제점을 충분히 검토하기 어렵고 환류가 제대로 작동되지 못하고 있다.

넷째, 결산심사 결과를 예산에 반영하는 환류를 강제할 법적 장치가 미흡하다. 「국가

재정법」 제85조의10은 기획예산처장관으로 하여금 재정사업 성과관리 결과를 재정은 용에 반영할 수 있다고만 규정하고 있어서 반영 의무가 없다. 결국 이 규정은 환류의 필요성을 인정하지만 강행규정이 없어서 제도가 실효성을 갖기 어렵다. 이러한 문제는 감사원의 지적에서도 확인되었다. 감사원(2023)은 기획재정부의 지출구조조정 실태를 평가하면서 재량지출 사업의 구조조정 실적이 저조하고, 종료된 사업을 구조조정 실적으로 포함하는 사례가 존재하며, 예산절감 실적과 세부내역이 공개되지 않는 등 투명성이 부족하다고 지적하였다. 이는 성과평가 및 결산결과가 예산편성 과정에서 실질적으로 반영되지 못하고 있음을 보여주는 것이다. 또한 성과계획서 및 성과보고서 등 결산 부속서류는 국회의 심의대상이 아닌 참고자료에 불과하다. 아울러 국회의 결산 처리가 예산안 심사 이전에 완료되어야 환류가 가능하지만, 현실적으로 국회의 결산 처리가 예산안 처리 직전에 의결되는 경우가 많아서 결산심사 결과가 차년도 예산안에 반영되지 못한다.

다섯째, 최근 정부 역시 성과평가의 객관성과 예산 환류의 실효성 제고를 위해 2026년 1월 ‘2026년 재정사업 성과관리 추진계획’을 발표하여 성과관리 체계 개편을 추진하였다(기획예산처 2026). 동 계획은 부처 자체평가 중심의 이원화된 평가체계를 외부 전문가 중심의 통합 재정사업 성과평가로 개편하고, 성과평가 결과를 예산에 직접 환류하며, 성과계획서를 국회 예산심사에 필요한 핵심정보 중심으로 개편하는 내용을 포함하고 있다. 또한 AI 기반 성과관리 도입을 통해 성과정보의 품질과 활용도를 제고하고자 하였다. 그러나 이러한 개편은 성과평가 체계 개선에 중점을 둔 것으로, 결산-중기재정계획-예산편성 간 전주기적 연계와 정부 전체 차원의 통합적 재정위험 관리체계 구축에는 여전히 한계가 있다. 따라서 결산의 실질적 환류 기능을 강화하기 위해서는 보다 종합적인 제도개선이 필요하다.

결국 우리나라의 결산심사 결과는 차기 예산에 제대로 환류되지 못하면서 점증주의적 예산관행과 재정 비효율 폐해 등의 문제가 시정되지 못하고 있다. 정부부처는 여전히 전년도 예산을 기준선으로 삼아 예산사업들을 관성적으로 유지하거나 증액하는 관행이 고착되어 있고, 결산 과정에서 드러난 성과 부진이나 집행상의 문제점이 실제 예산조정으로 이어지지 않는 경우가 많다(옥동석 역 2020). 이를 해결하려면 발생주의 재정정보의 본문 병기와 통합적 심의, 성과평가의 고도화, 환류 강화를 위한 법제화, 국회 결산심사 시기 의무화 등 제도적 개선이 시급하다.

## V. 결산 환류 중심 해외사례 비교

본 장에서는 영국, 미국, 프랑스의 예산과정을 살펴보고 특히 결산의 환류에 포커스를 맞추어 비교하고자 한다. 세 국가에서는 각기 다른 제도적 맥락 속에서 결산의 법적지위, 성과평가 방식, 예산환류 구조가 상이한 방식으로 제도화되었다. 영국은 ‘공공부문 통합결산서(WGA)’와 ‘지출검토제도(Spending Review)’를 통해 결산정보를 차기 재정계획에 직접 반영하는 체계를 운영하고, 미국은 「정부업무수행성과법(GPRA)」과 ‘사업평가측정기법(PART)’ 등 성과평가제도를 통해 정책효과를 검증하고 있으며, 프랑스는 「재정법에 관한 조직법(LOLF)」을 통해 예산법률주의와 성과평가를 결합한 법제화를 이루었다. 따라서 이러한 해외제도들은 포스트 신공공관리론에 기반한 새로운 결산제도라고 평가할 수 있다. 본 장에서는 이러한 세 나라의 결산제도 특성을 비교함으로써 한국의 결산제도 개선에 필요한 제도적 시사점을 찾아보고자 한다.

### 1. 영국의 WGA-SR-Annual Budget 연계 제도

영국 결산제도는 발생주의 기반의 중기적 환류시스템을 갖추었다. 즉 공공부문 통합결산서(WGA)를 통해 전체 공공부문의 재무·부채·기금 정보를 결산에 통합하고 결산정보가 Spending Review(SR)에 직접 연계되어 다음 연도 예산배분이 결정된다. 따라서 결산의 예산 환류가 제도화된 대표적인 전주기 모델이라 할 수 있다. 이러한 제도 개혁은 1990년대 이후 영국이 직면했던 재정적자 누적, 공공서비스 성과 저하, 민간투자 개발사업(PFI)에 따른 막대한 장기계약부채의 누적이라는 구조적 문제를 해결하기 위해 이루어진 것이다. Heald and Georgiou(2010)는 당시 영국의 현금주의 중심 회계가 정부의 장기 재정의무를 축소 은폐하고, 정책결정자에게 실제 재정위험을 전달하지 못했다는 것이 개혁 추진의 원인이었다고 분석했다. 따라서 영국의 제도 개혁은 단순한 회계방식의 전환이 아니라 재정운용에서 투명성 결여와 부채관리 실패라는 현실적 문제를 해결하기 위한 근본적인 변화였다. 그 핵심은 정부 전체의 통합재무제표인 ‘공공부문 통합결산서(Whole of Government Accounts, WGA)’와 이를 기초로 한 ‘지출검토제도(Spending Review, SR)’와 매년의 Annual Budget을 유기적으로 연계 이용하는 시스템을 구축한 것이다.<sup>7)</sup>

첫째, WGA(공부문 통합결산서)는 중앙정부, 지방정부, 학교 및 공기업 등 1만 개 이상의 공공부문을 모두 포함하여 발생주의 재정정보를 중심으로 작성되는 통합재무제표로서, 기업회계방식(IFRS, International Financial Reporting Standards)을 공공부문에 도입한 것이다. 전통적인 현금주의는 단기적 현금수입과 지출만을 보여주는 데 반해 발생주의는 공무원·군인연금 등 장래의 지급의무를 현재의 부채로 모두 계상한다. Heald and Georgiou(2010)는 WGA가 도입됨으로써 과거에는 드러나지 않았던 연금충당부채, PFI 계약의무 등이 투명하게 드러나고, 국가 순자산(Net Worth)의 연도별 변화를 객관적으로 측정할 수 있게 되었다고 분석했다. 그 결과 이러한 변화는 단순한 재정정보 제공을 뛰어넘어, 정부의 재정운용을 민간과 유사한 성과와 효율성 관점에서 평가하게 만든 제도적 개혁이라 할 수 있다.

둘째, SR(지출검토제도)은 단년도 예산을 뛰어넘어 중기 지출계획 점검체계로 운용되고 있다. 재무부는 통상 3~4년 주기로 부처별 지출한도(Department Expenditure Limits, DEL)<sup>8)</sup>와 정책 우선순위를 재조정하는데, 이 과정에서 WGA에 나타난 재정상태와 부채추이를 반영한다. 특히 주목할 점은 SR이 단순한 총액 배분기능을 넘어서, 부처별 성과목표 설정과 평가를 결합한 성과기반의 지출관리 제도라는 것이다. 새로운 성과목표는 과거 공공서비스협약(PSA) 제도에서 발전한 것으로 병원 대기시간 단축, 범죄율 감소 등 국민 체감도가 높은 지표를 중심으로 수치화되었고, 그 달성 여부는 재무부(HM Treasury)와 개별부처(Line Departments) 간 차기 지출한도 협상에서 핵심 근거로 활용된다. Talbot(2010)과 Pollitt and Bouckaert(2011)은 영국의 PSA 성과지표 체계와 SR이 성과평가 결과를 차기 예산배분에 반영하는 예산-결산 환류의 제도적 기반을 형성했다고 평가했다. 나아가 영국정부는 2024년 재무부 산하에 임시기구인 OVfM(the Office for Value for Money)을 신설하고, SR을 통해 각 부처와 협력하여 낭비와 비효율을 개선하고 공공부문의 효율성이 극대화되도록 하였다. 이를 위해 재무부는 2025년 SR에 이어서 새로운 보고서인 '부처별 효율성 계획'을 발간했는데, 이것은 단순히 비용절감만 고려하지 않고, 디지털 솔루션, 인공지능(AI) 및 기술 현

7) 영국은 1990년대 말부터 PSA(공공서비스협약), CSR(포괄지출검토) 등 다양한 성과-재정관리 개혁을 추진해 왔으며, 이는 현재의 SR와 WGA 체계로 발전·정착하였다.

8) 부처별 지출한도(DEL)는 부처의 사업비 성격의 지출로 중기 지출계획서인 지출계획서(SR)에서 결정되며, 천재지변이나 국가적 위기 등 통제가 불가능한 경우를 제외하고는 증액되지 않고 유지된다(국회 예산정책처 2012).

대화를 활용해 공공부문 생산성을 적극적으로 개선하고 시민에게 더 나은 결과를 제공하기 위한 것으로 지출의 질적 개선요소를 함께 고려해 예산배분을 조정하도록 했다(HM Treasury 2025). 결국 SR은 재정총량의 분야별 배분과 성과평가를 실질적 요건으로 함께 결합한 것으로 결산정보가 중기적 계획으로 환류되는 제도적 연결고리를 갖추게 되었다.

셋째, 내각은 WGA를 토대로 SR과 Annual Budget에서 부처별 지출한도를 설정하고 지출구조조정을 실시한다. 의회의 공공계정위원회(Public Accounts Committee, PAC)는 WGA와 감사원(National Audit Office, NAO) 보고서를 근거로 정부 재정 운용 전반을 심사하고 국방, 보건, 교육 등 분야 단위에서 지출구조조정과 개혁을 권고한다. 이로 인해 결산이 형식적 보고로 그치지 않고 예산 배분과 조직개편, 사업폐지까지 이어지는 실질적 환류 체계로 기능하도록 했다.

이같이 영국의 WGA가 정부 전체의 재정상태를 발생주의 방식으로 종합 제시한다는 장점을 가지고 있지만 아직 현실적 운용에서 문제점이 노정되고 있다. 자료 누락(missing date), 미감사 정보(unaudited data), 감사증거 부족(insufficient audit evidence) 등의 문제가 확인되고 있다. 영국 의회 공공계정위원회(PAC)는 2024-25 회기 보고서에서 2022-23 회계연도 WGA에 대해 누락(missing) 및 미감사(unaudited) 데이터가 대규모로 존재해 감사인이 감사의견을 표명할 수 없었다는 문제가 제기되었고, PAC는 잉글랜드 지방정부의 회계감사 적체(backlog)가 WGA에 필요한 자료 제출 지연을 초래해 감사에 필요한 근거를 확보할 수 없었다는 사례로 지적되었으며, 2023~24년 WGA의 Audit certificate and report에서도 NAO의 감사의견 거절(disclaimer)과 동일한 사유가 재확인되었다. IMF도 영국의 Fiscal Transparency Evaluation에서 WGA가 국제적으로 선진적인 발생주의 재정보고 사례임을 긍정하면서도 공표시차의 장기화, WGA와 통계기반 재정지표 간 정합성 부족의 문제점을 지적하고 개선할 것을 권고했다.

그럼에도 영국제도가 우리나라에 주는 시사점은 분명하다. 영국의 결산제도는 ① 발생주의 재무제표를 통한 국가재정의 통합적 평가 운용, ② WGA-SR-Annual Budget으로 이어지는 효과적 환류시스템, ③ 내각과 의회의 실질적 지출 구조조정 기능이 제대로 작동되면서 결산의 환류가 제대로 이루어질 수 있게 되었다는 점에서 우리나라의 결산제도와 대조를 이룬다. 우리나라도 2011년 이후 연금충당부채 등 발생주의 재무

제표를 산출하고 있기는 하지만 이는 국가결산보고서에 포함되어 있을 뿐 국회심사나 예산환류에 사실상 활용되지 않고 있고 결산심사는 여전히 형식적 절차에 머물고 있다. 따라서 우리나라 역시 결산-중기재정계획-예산편성 간 제도적 연결고리를 강화하고, 성과평가의 실효성을 높이는 방향으로 제도개선을 추진할 필요가 있다. 이렇게 하면 우리나라 정부도 재정위험 관리, 정부집행의 투명성 제고, 성과 중심 재정관리로의 전환을 이룰 수 있다.

## 2. 미국의 GPRAMA(CAP Goals) 기반 정부전체 성과관리 연계 제도

미국과 한국은 모두 대통령제 국가이지만 예산과 결산의 운용방식에서는 근본적인 차이가 있다. 또한 미국과 영국도 모두 예산법률주의 국가이지만 정부형태가 달라서 결산 운영 방식도 크게 다르다. 영국은 의원내각제 특성상 내각이 예산편성과 집행의 주도권을 갖고 의회의 사후통제 기능을 중심으로 결산을 운영하는 데 반해, 미국은 헌법상 삼권분립 하에서 의회의 예산 권한이 강하고, 예산법률주의에 기반하여 성과관리와 결산 환류체계가 긴밀하게 연계되는 구조를 갖추고 있다. 특히 미국은 정책목표를 중심으로 예산집행을 수시로 점검하는 결산제도를 운영하고 있고 부문별 정부 간 (cross-government) 목표를 설정하고 이에 따른 성과평가를 차년도 예산조정에 직접 반영하고 있다. 미국의 결산 환류 시스템은 다음과 같은 발전이 이루어져왔다.

첫째, 미국의 결산 및 성과관리 제도의 발전은 1980~90년대 연방정부 재정운용에 있어서 여러 가지 문제점들이 대두되면서 이루어졌다. 당시 미국은 연방 프로그램이 난립하고, 중복사업이 증가하며, 지출규모가 확대되는데도 불구하고 성과가 개선되지 않는 문제점이 대두되어 커다란 비판을 받게 되었다. Radin(2006)은 이때를 점증주의 시대, 즉 성과 없는 재정지출과 예산사업들이 오랜 기간 누적된 시기로 평가하고 이로 인해 성과기반 관리 개혁의 필요성이 제기되었다고 지적했다. 이러한 문제의식 속에서 1993년 「정부업무수행성과법(Government Performance and Results Act, GPRA)」이 제정되면서 모든 연방부처에 대해 5개년 전략계획, 연간 성과계획, 성과보고서 제출을 의무화하고 결산을 단순한 회계보고를 넘어 정책성과 평가의 수단으로 확립하였다. 이후 2002년에 조지 W. 부시 행정부는 '사업평가측정기법(Program Assessment Rating Tool, PART)'을 도입하여 모든 연방 프로그램을 점수화하고, 성과가 미흡한

사업은 예산을 삭감 폐지하도록 했다. 다만 PART는 지표 타당성과 정치적 반발이 제기되면서 2009년 폐지되었고, 이후 오바마 행정부는 2010년 「정부업무수행성과 현대화법(GPRA Modernization Act, GPRAMA)」을 제정하여 이를 계승 발전시켰다. GPRAMA는 정부 전체의 국가적 성과목표(Cross-Agency-Priority Goals, CAP)와 부처별 우선목표(Agency Priority Goals, APG)를 설정하고, 각 부처에 분기별 성과보고와 성과정보 공개(Performance.gov)를 의무화함으로써 성과계획-성과집행-성과보고-예산환류의 전주기적 성과관리체계를 법률로 확립하였다.

둘째, 미국의 이러한 성과관리체제로 인해 결산의 개념 자체가 바뀌었다. 우리나라가 회계결산을 통해 국가재정의 총괄적 재정상태를 확인하는 데 중점을 둔다면, 미국은 정부가 설정한 목표(CAP·APG)에 대해 어느 정도 성과를 거두었는지를 계속 평가하는 결산방식을 이용한다. 따라서 미국의 결산은 회계마감이 아니라 정책목표 달성도를 점검하는 성과평가 수단으로 이용되고 있고, 성과평가 결과가 이후 예산편성에 직접 연계된다는 점에서 정책관리 기능을 강하게 가진다(Gilmour and Lewis 2006; Joyce 2011; Moynihan and Kroll 2016). 물론 정책성과는 외생변수의 영향을 많이 받기 때문에 정부의 예산집행과 성과 간 인과관계를 명확히 연계하기 어렵다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 CAP-APG 하에서 부처별 프로그램 성과가 정부 전체 목표 달성과 연계하도록 설계되어 있어서 국민과 의회가 정부의 정책성과를 직관적이고 종합적으로 파악할 수 있게 한다는 장점이 있다.

셋째, 미국 의회는 예산법률주의 하에서 결산승인을 별도의 절차로 두지 않는 대신, 연중 분기별 성과보고와 상시적 집행 감독으로 결산기능을 대신한다. 미국 의회는 수천 개의 세부사업을 직접 통제하기보다는 부처별 분야별 총액과 정책목표를 제공하고 재량권을 부여한 뒤 GAO(연방회계감사원)와 OMB(예산관리처) 보고서를 근거로 성과중심 감독을 수행한다. 이러한 미국 의회의 감독방식은 분기별 점검-지속적 감시-성과연동 예산조정이라는 사이클로 운영된다(Ho 2019). 또한 집행률과 불용액 등 단년도 회계 중심 지표보다는 정책효과와 성과관리를 결산의 핵심 판단근거로 삼는다.

이같이 미국의 성과관리 및 결산 환류체계가 법제화(GPRA, GPRAMA)와 OMB·GAO의 감독기능을 통해 제도적 기반을 갖추고 효과적으로 추진되고 있기는 하지만, 성과정보의 활용과 예산반영 과정에서 문제점이 있다는 사실이 지적되어 왔다. GAO(연방회계감사원)는 PART(사업평가측정기법) 도입 이후 성과정보가 프로그램 분석을

위한 논의를 촉진한 긍정적인 점을 인정하지만, 다수의 권고가 성과지표 개선이나 자료 수집체계 정비에 집중되어 있어서 가시적 성과개선이나 예산구조조정과의 연계가 제한적이었다고 지적했다. 또한 GAO는 의회에서 PART의 성과정보를 예산심의 과정에서 체계적으로 활용하는 데 한계가 있어서 의회의 참여가 보다 강화되어야 할 것을 주문했다. 미 의회조사국(CRS) 역시 연방정부의 성과관리-예산 연계 과정에서 성과자료의 지연, 지표의 부정확성, 다수 협력기관에 대한 의존 등으로 인해 예산자료와 성과자료의 시기적이나 내용적으로 정합성을 확보하기 어렵다고 지적하며 성과정보가 자동적으로 예산 결정으로 환류되는 구조를 확충해야 한다는 점을 지적했다.

비록 미국의 성과관리·결산 환류체계가 이러한 한계를 가지고 있지만, 한국 결산제도 개선에 시사하는 바는 크다. 우리나라는 미국처럼 예산법률주의가 아니고 의회의 기능이 제대로 확립되어 있지 않아서 집행과정에서 의회의 상시 점검이 힘들다. 더구나 우리나라의 결산심사가 여전히 단년도 현금주의와 세부사업 집행률에 매몰되어 있고 정부 전체의 정책목표와 연계된 성과관리체계가 미흡하다는 점을 고려하면, 미국식 성과관리를 결산과 연계하는 방식을 적극적으로 도입 활용할 필요가 있다. 이를 통해 우리나라 결산을 단순 회계마감 절차가 아닌, 성과계획-성과보고-예산환류로 연결되는 전주기적 관리체제로 재설계해야 한다. 이를 위해 성과지표의 타당성, 부처 간 정책조정 및 정부 전체의 목표설정 운용 등 제도적 기반을 강화해야 한다.

### 3. 프랑스의 LOLF의 PAP-RAP 결산 연계 제도

프랑스는 2000년대 초까지 투입 중심의 항목별(line-item) 예산과 집행규모 중심의 결산을 운용했다. 그러나 1990년대 정부지출이 계속 크게 증가했음에도 불구하고 정책성과는 개선되지 않고, 의회가 정부의 집행내용을 실질적으로 감독하기 어려운 구조적 문제점이 지적되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 프랑스 정부는 2001년 「재정법에 관한 조직법(Loi Organique relative aux Lois de Finances, LOLF)」을 제정해 2006년에 시행하였다. LOLF는 예산-집행-결산-성과평가를 하나의 법적 틀로 통합하고 결산이 정책평가와 예산조정의 핵심 도구로 기능하도록 한 것이다. 예산을 임무(Mission)-프로그램(Programme)-행동(Action) 구조로 재편하고 프로그램별 성과목표(Objectifs)와 성과지표(Indicateurs)를 설정하도록 의무화하였다. 이 성과설

제는 연차 성과계획서(Project annuel de performances, PAP)로써 예산안(Projet de Loi de Finances, PLF)의 부속서류로 국회에 제출되고, 회계연도 종료 후에는 연차 성과보고서(Rapport annuel de performances, RAP)로 성과 달성 여부가 국회에 보고된다. 따라서 프랑스의 결산은 단순한 회계 승인이 아니라 성과평가와 합체된 불가분의 절차로 통합되었다. 이러한 프랑스 결산제도의 특징은 다음 네 가지이다.

첫째, 정부는 매 회계연도 종료 후 결산법안(Projet de Loi de Reglement, PLR)을 국회에 제출하는데, 여기에는 각 프로그램별 RAP가 법정 부속서류로 첨부된다. 그리고 RAP는 예산편성 시 제시했던 PAP의 목표지표를 기준으로 목표 대비 실적을 계량적으로 보고한다. 즉 “편성 시 약속(PAP) ↔ 결산 시 성과(RAP)”가 법률상 1:1로 매칭되어 의회에서 심사대상이 된다. Lannaud(2007)는 이러한 PAP-RAP 연계 구조를 통해 프랑스가 전통적인 회계결산을 성과결산으로 전환했다고 평가하였다.

둘째, 프랑스는 전 부문의 포괄주의 원칙을 채택해, 교육·보건·치안 같은 계량 친화적 분야뿐 아니라 문화·외교 같이 성과의 정량화가 어려운 분야도 성과지표를 강제한다. 예컨대 문화·외교 분야는 도서관 박물관 방문자 수, 문화원(Alliance Francaise) 프로그램 참가자 수, 여권 비자 처리기간, 국제기구 의제 채택 건수 등의 간접지표를 중심으로 성과관리가 이루어진다.

셋째, 프랑스 회계법원(Cour des comptes)은 헌법상 독립기관으로 국가 사회보장 계정 인증과 공공정책 평가에 관여하고 그 결과를 국회에 직접 보고한다. 따라서 단순한 회계검증 차원을 넘어서 성과지표의 타당성과 결과의 신뢰성을 점검해 국회의 결산 심사(PLR+RAP)를 실질적으로 보조한다. 이러한 구조는 우리나라에서 감사원이 대통령 소속으로 회계검사 중심의 기능을 수행하며 국회와의 직접 연계가 약한 것과 크게 다르고, 결산심사와 성과평가 시 입법부와 보다 밀접하게 연계 운용된다는 차이를 보인다.

넷째, 프랑스의 결산제도는 형식적 법제적 차원에서 전주기적 연결성을 갖추고 있다. 편성단계의 PAP(목표 지표)가 집행·결산 단계의 RAP로 검증되고, 그 결과가 차기 예산협상에서 증액과 감액의 이유로 활용된다.

그러나 프랑스의 PAP-RAP 기반 결산제도는 성과지표의 타당성, 정보의 종합성, 국회 활용도 측면에서 아직 문제점을 가지고 있음이 공식 보고서들을 통해 지적되고 있다. 프랑스 회계법원(2011)은 LOLF 이행평가에서 성과지표가 지나치게 많다거나 의회가 정책적으로 중시하는 쟁점과 충분히 연계되지 않는다는 문제를 지적하였다. 이러

한 지표 과다 현상은 의회의 결산 성과 심의의 실효성을 제약하고, 부처가 달성률을 높이기 위해 성과목표를 보수적으로 설정하는 유인을 강화한다고 지적한다. 또한 프랑스 회계법원은 RAP가 방대한 양의 성과정보를 생산하고 있음에도 해당자료가 충분히 활용되지 못하고 있고, 정책결정과 예산편성 과정에서 참고하기 어려울 정도로 종합성이 부족하다고 평가하였다. 나아가 프랑스 결산제도는 영국의 Spending Review같이 직접적인 예산삭감, 지출한도 규율로 연결되지 않고, 차기 예산협상 과정에서의 증액제한, 재설계 요구 등 간접적이고 협상적인 페널티로만 반영된다는 한계를 지적하였다. OECD(2019b)도 프랑스 성과체계가 법률적 연계성과 문서체계 측면에서 모범적이지 않지만, 지표 과잉과 보수적 목표설정 문제로 인해 성과정보가 예산조정의 근거로 이용되는데 한계가 있다고 분석하였다.

그러나 프랑스 사례가 우리나라에 주는 시사점은 명확하다. 첫째로 우리나라도 성과보고서를 단순한 결산 부속서류가 아니라 법률상 심사대상으로 격상하여 PAP-RAP에 준하는 법적 위상을 부여할 필요가 있다. 또한 성과평가가 어려운 문화·외교 분야도 예외 없이 포함시키되, 핵심지표(적정 개수, 타당성 중심)를 중심으로 지표 과잉과 형식주의를 방지해야 한다. 둘째, 프랑스의 회계법원처럼 독립된 외부검증기관이 성과정보의 신뢰성을 점검하고 그 분석결과를 국회의 결산심사 및 예산조정 논의에 연계하는 구조를 마련해야 한다. 이는 결산심사의 형식적 절차화를 방지하고 성과 중심의 국회 통제 기능을 강화할 수 있다. 셋째, 프랑스의 제도는 성과가 미달해도 직접 삭감 조정으로 연결되기 어려운 구조임을 감안할 때, 한국은 프랑스의 간접적 페널티 방식을 참고하되 성과 달성 여부가 차기 예산 증감에 보다 직접적으로 반영되도록 제도를 설계해야 한다. 특히 성과 미달 사업은 증액 제한, 재설계 심사 대상 지정, 성과재평가 요구 등의 구체적 환류 장치를 통해 실질적 지출 구조조정이 이루어지게 해야 한다.

#### 4. 해외사례의 종합적 함의

영국, 미국, 프랑스는 정부형태(의원내각제, 대통령제, 의원집정부제), 예산법률주의 여부, 회계 전통 등 결산제도의 차이가 크지만, 공통적으로 성과정보를 예산-집행-결산의 환류 구조에 통합하기 위한 재정개혁을 추진해 왔다. 이는 과거의 회계 중심, 절차 중심 결산방식이 정부의 정책성과를 충분히 파악하기 어렵고 의회의 실질적 통제를 제

약하다는 문제의식을 공유했기 때문이다. 다시 말해 세 나라의 결산제도 개혁은 서로 다른 경로를 취했지만 최종적으로는 “성과 없는 지출은 방어하기 어렵게 만드는 제도”를 확립하려는 공통된 방향성을 갖고 있다.

다만 각국이 구축한 환류 모델의 중점 영역과 강도는 서로 다르다. 영국은 기존의 현금주의 회계와 개별 부처 단위 정보만으로는 연금충당부채, 민관협력사업(PPP) 의무 등 장기 재정위험을 파악하기 어렵다는 문제의식에서 출발하여 발생주의 통합재무제표인 WGA를 구축하고 이를 중기 지출검토(SR)의 핵심 기반으로 삼음으로써 “무엇을 볼 것인가(What to see)”라는 정보의 내용과 범위에 초점을 맞추고 있고, 이에 따라 WGA-SR-연차 예산을 긴밀하게 결합한 “하드 링크(hard link)” 모델로 발전했다. 반면 미국은 프로그램 난립과 중복, 지출 확대에도 불구하고 성과가 개선되지 않는다는 비판에서 출발하여, 정부 전체 목표(CAP)와 부처별 우선목표(APG)를 설정하고 분기별 성과점검과 성과공개(Performance.gov)를 제도화하는 데 주력하였다. 따라서 미국의 모델은 “얼마나 자주 공개적으로 확인할 것인가(How often & how openly)”를 중시하는 “소프트 링크(soft link)” 모델을 구축하였다. 프랑스는 전통적인 항목별 예산과 회계결산 중심의 사후통제 하에서 국회 통제를 강화하기 위해 LOLF를 제정하고 예산편성단계의 성과계획(PAP)과 결산단계의 성과보고(RAP)를 법률상으로 결합하는 데 집중하였고 성과와 결산의 법적 결합을 가장 강하게 설계했다. 그러나 실제 운영에서는 지표 과잉과 환류 부족 등 제도의 내재적 요인으로 인해 제도적 강도와 달리 실질적 환류는 제한적인 소프트 링크 모델에 가까운 모습을 보인다.

이러한 차이는 지출구조조정과 예산 재배분을 유도하는 방식에서도 드러난다. 영국은 중기 지출검토(SR)에서 설정한 성과목표와 PAC와 NAO의 분석결과를 차기 지출한도 협상의 직접 근거로 활용하되, 성과결과가 프로그램 재설계, 조건부 배분, 지출한도 조정으로 즉각적이고 직접적으로 환류되도록 했다. 미국은 의회의 예산권이 강하지만, 수천 개의 개별 세부사업을 직접 통제하기보다는 OMB와 GAO 보고에 기반한 분야별 목표를 중심으로 감독하고, 직접적이고 즉각적인 삭감보다는 지침 개정, 평가결과의 공개, 점진적 구조조정과 같은 간접적 조치를 중시한다. 프랑스는 회계법원이 국회와 결합하여 성과보고의 타당성과 신뢰성을 검증하지만, RAP에서 성과 미달이 드러난다고 해서 자동적으로 예산 삭감이나 사업 폐지로 연결되지는 않고 주로 증액 제한, 구조조정 요구 등 협상 기반의 간접적 페널티를 중시하는 환류 방식이다. 즉 영국은 강한 재

정제약 기반의 환류, 미국과 프랑스는 비교적 간접적이고 협상에 기반한 환류를 통해 지출구조조정을 유도하는 차이점을 보여준다.

이러한 성과지표의 설계와 목표 설정 방식의 차이는 환류의 실효성에 중요한 영향을 미친다. 영국은 과거 PSA에서 축적된 경험을 바탕으로 국민이 체감할 수 있는 결과지표(예: 대기시간, 범죄율)를 중시하고, 최근에는 디지털 전환을 통해 효율성과 지출의 질에 관한 지표를 SR에 병합하면서 재정투입-성과 간 연결성을 강화하려는 노력을 기울이고 있다. 미국은 CAP-APG-프로그램 단위 평가를 계층화하여 목표체계를 설계하고, 프로그램별 평가결과를 예산과정과 결합함으로써 성과정보의 활용도를 높이고 있다. 프랑스는 예외 없는 지표와 원칙을 채택하여 문화·외교 등 정량화가 어려운 분야까지 지표 설정을 강제함으로써 책임성과 포괄성 측면에서는 진전을 이루었지만, 그 결과로 수백 개에 달하는 지표가 양산되고 목표도 달성가능성을 고려해 보수적으로 설정하는 부작용이 나타났다. 이러한 측면에서 성과지표의 양적 확대가 곧 환류 강화로 이어지지 않고, 핵심성과 지표 중심의 인과적 설계가 예산-집행-결산의 선순환을 좌우한다는 점을 시사한다.

의회와 감사기구 간 연계성 또한 결산 환류의 질을 좌우한다. 영국의 NAO-PAC 모델은 독립적 감사를 기반으로 결산과 성과자료를 분석하여 예산 구조조정 논의를 뒷받침하며 지출검토의 실효성을 높인다. 미국의 GAO 등 의회기구들은 성과평가 결과와 집행점검 내용을 토대로 각 의회 상임위가 행정부를 상시적으로 견제·조정하는 역할을 뒷받침한다. 프랑스 회계법원은 PAP-RAP의 신뢰성 검증을 통해 국회의 정보 비대칭을 완화하지만 지표 과잉과 정보 종합성 부족이 활용도를 제약한다. 이를 볼 때 세 나라 모두 독립적 감사기구의 전문성과 자율성이 확보될수록 결산이 정치적 공방을 위한 형식적 보고서가 아니라 실질적인 정책과 예산 조정을 유도하는 수단이 된다는 점을 보여준다.

따라서 이러한 해외 제도들의 특징을 참고할 때 이를 우리나라에 동일하게 이식하는 것보다 국내의 제도적 환경에 적합한 환류 원리를 선택적으로 도입 운용하는 것이 필요하다. 즉 영국식 WGA-SR-연차 예산 간 하드 링크 모델은 내각제 하의 재무부 권한이 큰 상황에서 발전한 제도로서 우리나라 같이 대통령제 하에서 국회 증액권이 제약되고 중기지출제도가 정착되지 못한 상황에 동일하게 이식하기 어렵다. 미국식 성과-예산 연계는 예산법률주의와 강한 의회 감독이 결합해야 실효성을 갖지만 우리나라는 예산

안 편성 및 집행에서 행정부의 재량이 크고 집행과정의 상시적 성과점검 기반이 취약한 상황이다. 프랑스식 법적 연계 방식은 구조적으로 강력하지만 지표 과잉과 간접적 환류 문제를 고려할 때 우리나라는 그 문제점을 시정하는 것이 필요하다. 이러한 점을 고려할 때 우리나라 결산제도 개선을 위한 종합적 함의는 다음과 같다. 즉 영국, 미국, 프랑스의 개별 제도를 단순히 이식하기보다, 이들이 공통적으로 추구하는 “정책목표-성과-예산의 통합 연계 운용”이라는 전주기적 환류체계 정립을 재정개혁의 목표로 설정하고 우리나라의 제도적 환경에 맞게 구현하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 첫째, 영국처럼 발생주의 기반 재정위험 정보를 확충하고 결산과 증기지출계획을 연계하여 결산심사가 단년도 예산에 매몰되지 않고 재정구조조정과 건전성 관리의 실질적 수단이 되도록 운용할 필요가 있다. 둘째, 미국처럼 분기별 집행점검과 성과정보 공개를 통해 집행과정의 투명성과 책임성을 강화하고 정부 전체 목표와 부처 목표를 계층화하여 성과관리를 체계화해야 한다. 셋째, 프랑스처럼 결산과 성과의 법적 연계를 강화하되, 지표는 핵심성과 중심으로 슬림화하고 성과 미달 시 증액 제한이나 조건부 증액 같은 간접적 패널티를 병행함으로써 실질적 환류를 도모해야 한다. 넷째, 국회예산정책처와 감사원 등 의회보조 기구와 감사기구의 독립성과 전문성을 강화하여 성과평가와 결산심사가 유기적으로 연결되도록 효과적으로 뒷받침하는 체계를 구축해야 한다. 이러한 방향에서 결산제도를 재설계하고 운용해야 우리나라도 예산-집행-결산의 전주기적 환류시스템이 제대로 작동하고, 결산이 사후보고가 아닌 재정개혁과 지출구조개편을 견인하는 실질적 수단으로 기능할 수 있다.

[표 5] 영국 미국 프랑스의 성과평가-결산-예산 환류 구조 비교

구분	영국	미국	프랑스
법·제도	의원내각제, 예산법률주의, HM Treasury 주도	대통령제, 예산법률주의, OMB 조정	LOLF(재정법에 관한 조직법)로 성과·결산 법적 결합
회계·지표	WGA(공공부문 통합결산서) + PSND(공식채무 병행)	현금기반 집행 + GPRAMA 성과체계	PAP(편성 성과계획) ↔ RAP(결산 성과보고) 의무
환류체계	WGA → SR(3~4년) → Annual Budget 연계	Performance.gov에 분기별 공개 → 예산논의 자료	PLR(결산법안) + RAP 국회심사 → 차기 예산협상 근거
성과목표	SR에서 '지출한도=성과조건'으로 패키지 합의	CAP Goals / APG로 정부·부처 목표 설정, 분기 보고	모든 프로그램에 목표·지표 강제 (문화·외교 포함)
의회·감사원 역할	의회 PAC + NAO 감사, 분야단위 구조조정 권고	의회 상임위 + GAO 평가, 연중 감독	Cour des comptes 국회에 직접 검증 보고
강점	발생주의 재정상태를 중기 지출한도와 실질 연계	투명한 분기 공개 및 정부 전체 목표 관리	법률에 의한 결산-성과 결합, 전 부문 포괄
한계	WGA 자료 누락·미감사 → 감사의견 거절 → 환류(SR·Annual Budget) 활용 제약	성과정보 품질·지연, 의회 활용 제한, PART·GPRAMA의 예산연계 한계	지표 과잉, 정보 종합성 부족, RAP 활용 제약, 간접적 환류 중심
한국에의 시사점	발생주의 정보로 결산심사 → 중기계획 연결	연중 성과공개 체계와 상위목표 운용	성과보고 법제화 + 독립 검증 + 핵심지표 슬림화

## VI. Post-NPM 관점에서의 한국 결산제도 개선방안

이상에서 영국, 미국, 프랑스 결산제도의 예산-집행-결산의 전주기적 환류 시스템을 중심으로 시사점을 살펴보았다. 이를 참고로 우리나라 결산제도의 개선을 추진하는 것이 필요하다. 그동안 우리나라 정부는 결산제도 관련 문제들을 시정하기 위해 신공공관리론에 입각한 성과관리 강화 등 다양한 개혁을 추진했다. 그러나 앞에서 설명한 4가지 문제점이 지속되고 있다. 즉 성과평가의 신뢰성 부족, 중장기 재정위험 관리 미흡, 결산심사 기준의 불명확성, 결산-예산 간 연계 부재 등으로 인해 실질적 환류가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이러한 문제들은 대부분 포스트 신공공관리론에서 제기하는 것이다. 따라서 이를 해결하려면 포스트 신공공관리론에 기반한 제도 개선이 필요하다. 그동안 우리나라 정부도 포스트 신공공관리론에 입각한 새로운 재정개혁 방안을 시도해 왔다. 다부처 협업예산, 중기재정계획(MTEF), 성과기반 예산제도(PBB), d-Brain 기반 통합재정정보, 주민참여예산 등의 개혁을 추진했다. 그럼에도 불구하고 포스트 신공공관리론에서 증시하는 결산의 환류 체제와 재정의 통합 운용 등이 제대로 정립되지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 Post-NPM 관점에 입각해 해외사례의 시사점을 참고로 다음과 같은 다섯 가지 제도개선 방향을 제시하고자 한다.

### 1. 결산-예산 전주기 연계 체계의 제도화

결산의 환류 기능을 실질화하기 위해서는 ‘결산-예산-중기재정계획’의 자동연계 규정을 법제화하고, 영국의 중기지출검토(Spending Review)처럼 결산지표가 차년도 재정배분 기준이 되도록 구조적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 그리고 성과-집행 부진 사업에 대해서는 자동감액 또는 구조조정 절차를 명문화해야 한다. 이와 함께 당해연도의 집행점검 기능을 강화하기 위해 영국의 Mid-Year Review에 해당하는 중간재정점검제도를 도입할 필요가 있다. 이를 통해 연도 종료 후 결산에만 의존하는 방식에서 벗어나, 이행 부진과 성과저조 사업을 연내에 조정할 수 있게 함으로써 전주기적 환류의 실효성을 높일 수 있다. 그리고 결산 환류를 뒷받침하기 위해서는 국회 결산심사가 예산안 제출 이전까지 마무리되도록 의무화하는 것이 필수적이고, 기획예산처가 국회의 결산심사 결과에 따른 시정요구의 이행 현황을 연초에 차기 예산안 편성 이전에 국회에

먼저 설명하도록 하고, 미이행 시 사유서를 제출하거나 대체이행방안 제시를 의무화해야 한다. 이것은 영국의 PAC-NAO 구조 하에서 결산을 예산조정직의 직접적 근거로 활용하는 방식과 같은 것이다. 아울러 2026년 정부조직법 개정으로 인해 결산(재정경제부)-성과평가-예산(기획예산처)이 분리되면서 재정의 통합 운용이 더욱 어려워졌는데 이러한 분절된 구조를 보완하고 통합 연계할 장치를 마련하는 것이 필요하다. 두 부처 간에 재정의 통합 조정과 환류를 지휘할 별도의 상위 조정기구를 둘 필요가 있다.

## 2. 정부 전체 통합재무보고(WGA) 도입

WGA는 Post-NPM에서 요구하는 통합적 재정위험 관리의 핵심 기반이라 할 수 있다. 따라서 한국형 WGA를 국가재정법에 도입하도록 하여 중앙정부와 지방정부, 공기업, 기금, 장기충당부채까지 포함한 정부 전체 발생주의 재무제표를 매년 작성하도록 의무화하는 것이 필요하다. 여기에 영국의 Long-term Fiscal Sustainability Statement (LTFSS)와 같은 장기 재정전망 체계를 결합함으로써, 결산을 중장기 재정건전성과 위험 관리를 위한 전략적 도구로 활용해야 한다.

영국은 WGA와 함께 LTFSS를 매년 작성하여, 장기부채·연금·보전·인구구조 등 구조적 재정위험을 체계적으로 평가하고, 이를 중기지출검토(SR) 및 예산편성의 핵심 입력정보로 활용하고 있다. 우리나라도 국가재정법에 근거해 5년마다 장기재정전망을 작성하고 있으나, 경제추계에 기반한 단순 추정치에 머물러 재정위험 요인 식별, 시나리오 분석, 정책대안별 지속가능성 비교 등 핵심 기능이 부족하다는 지적을 받아왔다. 따라서 한국형 WGA 도입 시 영국의 LTFSS 같이 장기적 지속가능성과 위험성을 분석하는 체계를 결합하고, 그 결과를 결산-중기재정계획-예산편성 전 과정에 반영하도록 해야 한다.

## 3. 결산 기반 전략적 재정운용 강화

결산의 목적을 단순히 단년도 집행실적 평가에서 벗어나 국가 중장기 전략목표를 점검하고 대응하는 것으로 전환해야 한다. 이를 위해 '전략목표 달성도'를 결산평가 기준에 포함시키고, 미국의 CAP Goals와 같이 정부 전체 전략목표 체계를 구축하여 결산-전

략-예산의 연계성을 확대해야 한다. 그리고 결산 결과 부진 사업들이 자동으로 폐지되고 통합되고 축소되도록 구조조정 절차를 법제화하고, 부채·기금·공기업·인구구조 등 주요 재정위험을 포함하는 ‘위험기반 결산제도(Risk-based Audit)’를 도입해 중장기 전략적 재정운용 기반을 구축하는 것이 필요하다.

#### 4. 디지털 기반 통합 결산체계 구축

우리나라도 결산제도를 디지털 시대 정부(Digital Era Governance)에 부합하도록 실시간 데이터 기반 운용 구조를 정립하고 뒷받침할 필요가 있다. 현재 우리나라 결산은 PDF, HWP 등의 문서를 중심으로 공개되지만, 사업단위 집행·성과 정보를 신속하고 체계적으로 파악하기 어렵고 환류도 제한적이다. 따라서 예산·집행·성과 데이터를 통합한 디지털 결산 플랫폼을 구축해 결산정보를 실시간으로 수집 분석 공개하는 체계로 업그레이드해야 한다. 이를 통해 성과지표·집행률·고용·산업효과 등의 결과를 AI 기반으로 자동으로 산출하고 모니터링할 수 있고, 사업 부진을 조기에 식별해 기민하게 대응할 수 있다. 아울러 영국처럼 결산·재정정보를 기계판독이 가능한 형태로 공개하는 Open WGA(개방형 통합재무보고) 방식으로 전환함으로써, 사업단위 결산정보와 성과자료를 국민에게 투명하게 제공해야 한다. 이를 통해 결산·성과평가-예산편성의 전주기 환류를 효과적으로 운용하고, Post-NPM이 요구하는 정부 전체의 통합적 재정 정보에 기반한 새로운 재정운용으로 발전시킬 수 있다.

#### 5. 국회의 결산 환류 기능 강화

국회 결산심사 결과가 차년도 예산안 편성과 구조조정으로 자동 환류되도록 제도화하는 것이 필요하다. 이를 위해 결산특위를 상설화하고 예산특위와 연계 운용하도록 해 전략적 정보를 공유하며 효과적인 환류 체계를 정립 운용하도록 해야 한다. 또한 국회 결산심사가 예산 비목 준수 등 형식적인 법적 정합성만 보는 현행 방식에서 벗어나, 정책성과 중심의 실질적 결산심사가 이루어지도록 「국회법」상 심사원칙을 명확히 규정하는 것이 필요하다. 아울러 국회 지원기구가 발생주의 재무정보와 성과지표를 결합한 분석자료를 사전에 제공해 결산이 예산조정의 실질적 근거로 활용되도록 뒷받침해야

한다. 특히 영국 NAO처럼 결산정보를 분석해 국회의 지출조정 판단을 지원하는 독립적 재정분석 기능을 갖춘 '한국형 NAO'를 마련하고 결산정보를 바탕으로 지출 구조조정, 정책효과 검증, 성과기반 예산조정 방안 등을 전문적으로 뒷받침하는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 즉 감사원의 감사 기능을 확대하기보다, 국회의 결산심사를 실질적으로 뒷받침할 역량을 갖춘 NAO를 도입하는 것이 바람직하다.

## VII. 결론

우리나라는 새로운 환경 변화를 맞이해 재정제도와 결산제도의 근본적인 변화가 필요해졌다. 세계적으로 국가주의 보호주의가 확대되고 경제환경이 급변하고 있고, 국내에 초저출산율과 초고령화 현상이 갈수록 심화되며, 디지털 트랜스포메이션과 AI 트랜스포메이션이 급속히 확대되는 새로운 환경 하에서 안정적이고 지속가능한 재정운용을 도모하기 위해서는 재정운용 방식의 새로운 변화가 불가피해졌다. 무엇보다 이러한 변화에 대응하기 위해서는 재정운용의 전략성과 통합성과 투명성을 확보하는 것이 필요하고 특히 정부의 예산집행에 대한 결산심사 결과를 효과적으로 다음 예산에 반영하는 환류 체제를 구축하는 것이 중요해졌다. 이를 통해 지금까지 결산이 단순한 집행 마감 절차에 머물던 것을, 정부 전체의 정책성과 재정위험과 장기적 지속가능성을 도모하는 전략적 도구로 운용할 수 있다.

그동안 우리나라 정부는 나름대로 성과관리, 중기재정계획, 결산개혁 등 다양한 예산 결산제도 개선을 추진했지만 여전히 재정운용은 전통적인 점증주의 방식에 머물러 있었고, 결산제도도 전주기적 환류체계의 부재, 성과정보의 낮은 신뢰성, 재정위험 관리의 미흡, 결산-예산 간 연결고리의 약화라는 구조적인 문제점이 그대로 유지되고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하려면 Post-NPM 기반의 새로운 재정관리 패러다임과 결산제도를 도입하는 것이 필요하다. 즉 예산-집행-성과-결산을 통합운영하고 장기부채 및 재정위험을 함께 관리하며 결산-예산 환류의 틀을 정립 운용하는 것이 필요하다. 본 연구에서 살펴본 영국의 WGA-SR-Annual Budget, 미국의 GPRAMA, 프랑스의 LOLF 사례는 모두 Post-NPM의 재정운용 방식을 제도적으로 구현한 모델이라 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 결산제도 문제점을 개선하기 위한 방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 결산-중기재정계획-예산편성을 연계 운용하며 결산심사 결과가 자동적으로 차년도 지출조정으로 이어지도록 전주기 환류 체계를 확립해야 한다. 둘째, 정부 전체의 발생주의 재무정보와 재정위험 정보를 통합해 운용하는 한국형 WGA 도입이 필요하다. 셋째, 정부 전체 성과목표와 위험기반을 확인한 결산결과에 기반해 재정이 증장

기 전략목표 중심으로 운용되도록 해야 한다. 넷째, 디지털 데이터 기반 결산체계를 구축하고 성과·집행 정보를 실시간 통합·분석할 수 있는 플랫폼을 마련해 결산의 기민한 환류를 뒷받침해야 한다. 다섯째, 국회의 결산심사 기능을 강화하고 한국형 NAO를 마련하여 독립적 재정분석과 결산정보를 효과적으로 제공함으로써 결산결과에 기반한 효과적인 예산조정을 뒷받침해야 한다.

이러한 제도 개선을 통해 우리나라의 결산제도를 단순한 회계 점검 차원에서 벗어나 예산편성-예산집행-성과평가-국회심사-예산환류를 유기적으로 연결하는 전주기적인 환류 체제로 정립하고 전략적인 재정운용으로 발전시켜야 한다. 그래야 급변하는 대외 환경에 효과적으로 대응하고 재정과 복지를 안정적으로 지속하며 국가적 위기에 효과적으로 대응할 수 있다. 올바른 결산이 있을 때 올바른 예산 운용이 가능하다.

## 참고문헌

- 감사원, 「2022회계연도 국가결산검사보고서Ⅱ」, 감사원, 2023, 32~45쪽.
- \_\_\_\_\_, 「감사보고서: 정부평가제도 운영 관리실태」, 감사원, 2025.
- 국회예산정책처, 「주요국의 예산제도」, 국회예산정책처, 2012, 73쪽.
- \_\_\_\_\_, 「국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 국회예산정책처, 2024.
- 기획예산처, 「2026년 재정사업 성과관리 추진계획 주요내용 보도자료」, 2026.
- 기획재정부, 「핵심재정사업 성과관리(열린재정 공개자료 및 연구자 요청자료)」, 기획재정부, 2025a.
- \_\_\_\_\_, 「2024회계연도 국가결산 국무회의 심의 의결 보도자료」, 기획재정부, 2025b, 6쪽.
- 김봉환·조형태·차상권, 「주요국의 결산 및 결산 검사 비교분석과 시사점: 재정책임성을 중심으로」, 감사연구원 연구용역보고서, 2022.
- 대한민국정부, 「2024회계연도 국가결산보고서」, 2025a. 대한민국정부, 34~35쪽.
- \_\_\_\_\_, 「2024회계연도 국가채무관리보고서」, 2025b, 70쪽.
- \_\_\_\_\_, 「2024회계연도 성과보고서(부처별)」, 2025c.
- 박현정, 「국회의 결산 시정요구 유형의 개선방안 연구」, 국회사무처 연구용역보고서, 2020.
- 심혜인, 「핵심재정사업 성과관리」, Issue & Focus 23-2호, 한국재정정보원, 2023
- 옥동석, “예산법률주의와 재정사업의 책임성,” 「예산정책연구」 제6권 제1호, 국회예산정책처, 2017, 17~21쪽.
- 옥동석 역, 「현대적 공공지출 관리: 예산편성 및 분석 방법론」(Contemporary approach to public expenditure management, Schick, Allen), 서울: 국회 예산결산특별위원회 수석전문위원실, 2020, 209~214쪽.
- 유항재, “국회 결산심사의 예산환류 연구,” 「재무행정연구」 제4권 제3호, 한국재무행정학회, 2024, 39~68쪽.
- 윤광재, “90년대 이후의 성과주의예산의 도입과 운영에 대한 비교연구 - 미국의 GPRA, PART와 프랑스의 LOLF를 중심으로,” 「한국거버넌스학회보」 제21권 제1호, 한국거버넌스학회, 2014, 75~96쪽.

- 이규민, 「프로그램 예산제도에 기반한 성과관리 실태 평가」, 국회예산정책처, 2025.
- 이영환·이남수, “결산 및 예산안 심의제도 개선에 관한 연구,” 「재정학연구」 제10권 제2호, 한국재정학회, 2017, 223~261쪽.
- 정병욱·홍희정, 「국회결산심사와 실효성 제고방안 연구」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2011, 11~13쪽.
- 허웅·최진혁, 「우리나라의 정부결산제도 현황 및 주요국의 국가결산제도 비교연구 최종 보고서」, 기획재정부 연구용역보고서, 2015.
- Cour des comptes, *La mise en oeuvre de la LALF - Rapport public thematique*, 2011.
- Christensen, Tom and Laegreid, Per., “Beyond New Public Management? The Transformation of Public Sector Reforms,” *International Review of Administrative Science*, vol.73 no.1, 2007, pp.1-11.
- Dunleavy, Patrick, et al., *Digital Era Governance: IT Corporation, the State, and E-Government*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Gilmour, John B., and David E. Lewis, “Assessing performance budgeting at OMB: The influence of politics, performance, and program size,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.16 no.2, 2006, pp.169-186.
- Heald, David, and George Georgiou, “Accounting for PPPs in a converging world,” *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edward Elgar Publishing, 2010.
- HM Treasury, *Spending Review 2025: Departmental Efficiency Plans*, 2025.
- Ho, Alfred Tat-Kei, “Performance budgeting in the US: A long history of institutional change,” *Performance Budgeting Reform*, 2019, pp.53-70.
- Hood, Christopher, “A Public Management for All Seasons?,” *Public Administration*, vol.69 no.1, 1991, pp.3-19.
- IMF, *Update on the Fiscal Transparency Initiative*, IMF Policy Paper, 2014.
- Joyce, Philip G., “The Obama administration and PBB: Building on the legacy of federal performance-informed budgeting?,” *Public Administration Review*, vol.71 no.3, 2011, pp.356-367.
- Lannaud, Brice, “Performance in the new French budget system,”

- Performance budgeting: Linking funding and results*, London: Palgrave Macmillan UK, 2007, pp.193-210.
- Margetts, Helen, and Patrick Dunleavy, "The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web," *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, vol.371, 2013.
- Moynihan, Donald P., and Alexander Kroll, "Performance management routines that work? An early assessment of the GPRA Modernization Act," *Public Administration Review*, vol.76 no.2, 2016, pp.314-323.
- OECD, *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD Publishing, 2015.
- \_\_\_\_\_, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, OECD Publishing, 2019a. pp.81-95.
- \_\_\_\_\_, *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, 2019b.
- \_\_\_\_\_, *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, OECD Publishing, OECD Publishing, 2021, pp.36-76.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert, *Public management reform: A comparative analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3th ed.), Oxford university press, 2011.
- Radin, Beryl A., *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*, Georgetown University Press, 2006.
- Rubin, Irene, *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*, District of Columbia: CQ Press, 2019.
- Schick, Allen, *Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute Governance, 1998.
- \_\_\_\_\_, "Does Budgeting have a future?," *OECD Journal on Budgeting*, vol.2 no.2, OECD Publishing, 2003, pp.7-48.
- Talbot, Colin, *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press, 2010.
- Wildavsky, Aaron B., *The Politics of the Budgetary Process*. Boston and Toronto: Little, Brown and Co., 1964.

# A Comparative Study on Enhancing Korea's Final Accounts System: Focusing on Fiscal Feedback Mechanisms

Chun, Soo Kyung\*

## Abstract

This study examines the structural limitations of Korea's final accounts system and proposes reform measures to strengthen fiscal feedback from a Post-New Public Management(Post-NPM) perspective. Despite reforms inspired by NPM and Public Expenditure Management(PEM), Korea's final accounts remain a formal year-end procedure, constrained by weak performance evaluation, insufficient fiscal risk management, and limited linkage to budget formulation. The 2026 reorganization separating final accounts from performance management and budgeting further fragments the institutional basis for coherent feedback.

A comparative review of the United Kingdom, the United States, and France shows that advanced systems integrate final accounts with performance information and budget decisions: the UK links its Whole of Government Accounts(WGA) with the Spending Review, the United States aligns government-wide goals with budgeting under GPRAMA, and France connects performance plans and reports(PAP-RAP) through the Organic Law on Budget Acts(LOLF). Based on these insights, this study proposes five reforms: linking final accounts with medium-term planning and budgeting, introducing a Korean-type WGA with sustainability analysis, reinforcing strategic performance management, establishing a digital data-driven final accounts system; and strengthening the National Assembly's performance-centered oversight. The study reframes final accounts as the starting point of strategic fiscal management.

□ Keywords: Final Accounts, Fiscal Feedback, Performance Evaluation, Strategic Fiscal Management, WGA

---

\* National Assembly Policy Researcher, Ph.D.

# 코로나19 대응 정부 지원정책이 기업 혁신성과에 미치는 영향과 기술수준별 경로 분석

이만표\* 정미진\*\* 이희정\*\*\*

## 국문초록

정부는 지속가능한 경제성장을 유지하기 위해 국가혁신 및 산업혁신 이론을 근간으로 기업의 혁신성과 창출을 위해 코로나19 팬데믹에 대응한 다양한 기업지원 정책을 시행하였다.

본 연구는 정부의 코로나19 대응 기업 지원 정책이 기업의 혁신성과에 미치는 영향에 대해 과학기술정책연구원(STEPI)에서 제공하는 「한국기술혁신조사」의 2,303개 기업 데이터를 표본으로 실증 분석하였다. 정부지원정책을 조세지원, 직접자금지원, 금융지원 등 세 가지 유형으로 구분하고, 혁신성과에 미치는 영향과 저기술·중기술·고기술·첨단기술 등 네 가지 기술수준별 직·간접 영향을 분석하였다. 이를 위해 구조방정식 모형(SEM)과 다중집단 분석(Multi-Group Analysis)을 수행하였고, 혁신성과에 대한 간접경로에는 혁신활동을 매개변수로 설정하였다.

연구 결과, 정부지원정책은 혁신성과에 유의미한 긍정적인 영향을 나타냈으며, 혁신활동을 매개로 혁신성과에 유의한 간접효과를 나타냈다. 조세지원은 중기술 및 첨단기술 산업에서 부분 매개효과가 유의하게 확인되었고, 직접자금지원은 대부분의 기술수준에서 혁신활동을 통한 간접효과가 두드러졌다. 또한 금융지원은 저기술과, 고기술 산업에서 직접효과, 중기술 및 첨단기술 산업에서는 간접효과가 뚜렷하게 나타났다.

이러한 결과는 외부 충격에 대응한 정부지원정책이 혁신성과에 직·간접적으로 유의한 긍정적 영향을 미침을 실증하였다. 아울러 정책 효율성 제고를 위해 기술수준을 고려한 차별화된 정책 설계의 필요성을 시사한다. 산업 경계가 모호해지는 현재의 산업환경에서는 기업의 이질성과 융복합 특성이 충분히 반영되기 어렵다.

따라서 기술수준만으로 기업 혁신과 성과를 설명하는 데에는 한계가 존재하며, 기술수준과 혁신활동 패턴을 함께 고려한 집단을 추정, 통합적인 정책 설계가 요구된다는 결론을 제시한다.

□ 주제어 : 정부지원정책, 기업혁신, 산업기술수준, 혁신활동, 코로나19, 구조방정식모형(SEM)

투고일: 2025. 11. 17. 수정일: 2026. 1. 20. 게재확정일: 2026. 2. 9.

\* 제1저자: 한양대학교 기술경영전문대학원 (nonsame@gmail.com)

\*\* 공동저자: 한국과학기술정보연구원 선임연구원 (mjjung@kisti.re.kr)

\*\*\* 교신저자: 한양대학교 산업융합학부 교수 (stdream@hanyang.ac.kr)

## I. 서론

국가의 지속적인 성장을 위해서는 기업의 성장이 필수적이며, 기업의 성장을 위해서는 기술 혁신과 사업화, 인력 채용과 교육 훈련, 장비 인프라 확충을 포함한 생산 요소들의 투자가 매우 중요하다.

2019년 12월 시작된 코로나19 팬데믹은 세계 경제에 큰 충격을 안겨주었으며 비대면 수요를 증가시킴과 동시에 급격한 디지털 전환을 초래하는 계기가 되었다. 이는 단순히 백신과 치료제가 개발되지 않은 질병 자체가 가지고 오는 위험뿐만 아니라 전염병 확산 방지를 위한 국가, 지역 간 이동 제한 조치 및 마스크 쓰기, 사회적 거리두기 등으로 경제활동이 크게 위축되었다.

코로나19 팬데믹으로 인한 경제위기는 수요와 공급 측면에서 모두 충격을 주면서 전 세계적으로 빠르게 확산되었고, 글로벌 경제위기로 번졌다. 2020년 IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금)에 따르면 경제성장률은 -3.4%를 기록하며, 대공황 이후 최악의 경제 침체를 겪을 것으로 전망할 만큼 전 세계는 동시다발적으로 경제위기를 마주하였다. 한편적으로는 감염과 감염병 확산 방지를 위해 노동이 중단되었으나, 이로 인한 노동 공급 감소는 생산 감소로 이어지고, 생산의 감소는 GDP 감소를 초래하여 경제적 충격까지 이어지는 경로를 나타냈다(송원근 2020). 경제가 성장하지 않으면 일자리가 줄어들고, 실업이 증가한다. 일자리가 줄어들고 실업이 증가하면 소득이 감소하여 소비와 투자가 감소하고, 소비와 투자 감소는 경제성장을 위축시키게 되므로 경제의 악순환이 계속된다. 홍태희(2020)는 글로벌 조업 중단과 일자리 제한으로 교역이 둔화되고, 부품과 중간재 조달의 어려움으로 수출입이 둔화되는 등 글로벌 생산 사슬이 붕괴하는 악순환으로 연결되어 공급 측면에 충격을 준다고 언급하였다. 또한 사회적 거리두기와 국가 간 이동 제한은 제조업뿐 아니라 서비스업과 관광업 등 전방위적 타격으로 국내 소비는 물론 국외 소비인 수출이 줄고, 투자가 감소하는 악순환으로 수요 측면에서도 지대한 영향을 미친다고 설명하였다.

감염병으로 인한 경제적 위기를 극복하기 위해서는 수요 및 공급 측면 모두에서 정책적 지원이 고려되어야 한다(김태영 외 2020). 우리나라 정부에서는 코로나19 경제위기 극복과 포스트 코로나 대응을 위해 2020년부터 신속하고 다양한 정책을 마련하여

시행하였다. 총 3차례에 걸친 R&D 예산 추가편성, 민간 R&D 위축을 예상한 정부 R&D 예산 증액, 기업을 대상으로 조세·자금지원 및 금융지원 등의 긴급 정책을 마련하여 위기에서도 투자를 확대하여 빠른 경제회복을 지원하고자 하였다(김선교 외 2020). 인건비 지원의 무급휴업·휴직·고용유지지원금, 코로나19 긴급 고용안정 지원금 프로그램(고용노동부), 현금지원의 긴급재난지원금(행정안전부), 폐업(예정) 소상공인 점포철거비 및 원상 복구비 지원, 금융지원의 특별융자지원, 생활안전자금 융자, 소상공인 금융지원 등 여러 형태의 현금지원과 금융채 지원 등으로 가계의 어려움 해소와 기업의 자금난을 완화하고 공급 부문의 붕괴를 방지하여 경제위기로 이어지는 경로를 차단하려고 노력하였다.

그간 정부 지원이 기업의 R&D 투자 및 고용 창출, 기술혁신 활동 및 성과 등에 미치는 영향에 대해 꾸준히 연구되었으며 대체로 긍정적인 효과를 보였다. 반면 일부는 효과가 없거나 크지 않다는 연구들도 보고되고 있다. 특히 코로나19에 대한 정부 지원에 대한 영향을 기업 매출, 영업이익, 순이익 등의 경영성과 또는 R&D 활동, 투자 및 성장을 등의 연구개발활동 수준, 신제품·개선된 제품 출시, 혁신형 기업인증, 연구개발지 중사자 등의 혁신성과로 본 연구들이 존재하지만, 기업 정책이 R&D 활동을 촉진하는 단편적인 측면을 살펴보았으며, 이러한 연구들은 기술 수준을 고려하지 않았거나 일부 기술 수준이나 산업 특성만 살펴보았다.

따라서 본 연구는 코로나19라는 외생적 충격 속에서 정부지원정책이 기업의 혁신활동을 매개로 혁신성과로 이어지는 구조적 관계와 경로를 분석하는 데 목적이 있으며, 특정 정책의 순수한 인과적 효과를 계량적으로 식별하는 정책평가 연구와는 구별된다. 이에 본 연구에서는 기술 수준과 산업별 특성을 고려할 때, 코로나19 팬데믹을 극복하기 위한 정부의 기업지원정책이 R&D 활동을 통해 기업 성과와 어떠한 구조적 관계를 형성하였는지 살펴보고자 한다. 특히 산업의 기술 수준에 따라, 기업지원정책 유형별 성과 경로에 차이가 존재하는지를 실증적으로 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해 기술 수준이 높은 산업과 상대적으로 낮은 기술력이 요구되는 산업으로 분류하고, 각 산업의 특성을 반영한 분석을 수행하였다. 본 연구는 이러한 분석 결과를 바탕으로 향후 코로나19와 같은 외생변수로 인한 경제위기 상황에서 신속하게 경제위기를 극복하기 위해 기술과 혁신의 특성을 고려한 산업별 맞춤형 정책이 무엇인지, 산업별로 어떻게 차별화하여 설계되어야 실효성을 가질 수 있는지에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 내생적 성장이론과 국가 혁신, 산업 혁신체제를 이론적으로 살펴봄으로 정부가 혁신을 가능하게 하는 환경을 조성하고 조율하는 코디네이터로서 정부의 지원정책이 기업의 경제적, 혁신적 성과에 미치는 영향에 대한 선행연구들을 살펴보고, 한계점 및 본 연구의 필요성과 중요성을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 본 연구에 사용된 방법론과 이론적 연구 모형, 가설 설정, 자료 특성 및 변수의 구성을 구체적으로 제시하였다. 제Ⅳ장에서는 분석한 결과를 정리하여 그 해석을 제시하고, 선행연구와의 관련성을 검토하였다. 마지막 제Ⅴ장에서는 분석 결과를 종합하고 시사점을 서술하였으며, 한계점과 향후 연구 방향을 제시하였다.

## II. 이론적 고찰

기술혁신이론은 오스트리아 경제학자인 슈페터(1911)의 「The Theory of Economic Development」이 발간되면서 소개되었다. 그는 기술혁신을 공정, 시장 및 조직 등 생산수단의 새로운 결합을 통해 신제품이나 서비스를 생산하고 마케팅 및 판매하는 일련의 현상으로 정의하였다. 1960년대에 이르면서 신고전파의 일부 경제학자들에 의해 기술혁신을 경제발전의 중요한 요인으로 바라보는 논의가 학계 전반으로 확산하였다(Solow 1957; Rogers 1962). 1980년대에 이르러 혁신은 기업 단위의 기술적 발견이 아닌 국가적인 관점에서 이루어지며 국가 차원의 제도, 정부 정책, 기업, 연구기관 등 다양한 관계망 속에서 이루어지는 시스템적 현상으로 바라보는 국가혁신체제의 개념이 등장한다(Freeman 1987; Lundvall 1992; Nelson 1993). 이후 1990년대와 2000년대에 걸쳐 산업 혁신체제와 긴밀히 연결되며 정부의 정책은 기업 성장에 중요한 요소이며 혁신은 단순히 기업 내부의 활동에만 기인 하는 것이 아닌 정부 정책과 산업적 환경이 영향을 미친다고 설명하고 있다(Dosi 1988; Dosi et al. 1997; Malerba 2002).

이처럼 국가의 지속적인 성장을 위해 경제성장을 분석하고 설명하려는 다양한 이론이 등장해왔다. 국가 내 혁신 활동은 정부, 연구기관, 기업 등 다양한 주체 간의 상호작용을 통해 기술의 창출, 활용, 확산에 기여하고, 정부의 정책과 제도적 환경은 산업구조를 형성하고 기업의 혁신과 성장에 영향을 미쳐 궁극적으로 어떤 방식으로 경제성장에 기여하는지에 대해 다양한 관점에서 논의되고 있다.

### 1. 지속 성장을 위한 정부의 지원정책

정부, 기업, 연구기관 간의 협력 구조를 시스템적 관점으로 바라보는 국가혁신체제론(National Innovation System Theory)은 국가정책과 기업혁신을 상호보완적이라고 인식하였다. 이런 배경에서 정부 지원정책이 기업에 미치는 영향을 탐구하는 연구는 오랜 기간 지속되어 왔다. 그간의 선행연구를 살펴보면, 대체로 정부의 지원이 기업 투자를 보완하고 수익성 개선에 기여하는 것으로 나타났다. 또한 고용이나 기술개발 성과에도 긍정적인 영향을 미치며, 성과 지표에 따라 그 효과에는 차이가 있는 것으로 분석

된다(송혁준 외 2006; Piekkola 2007; Koski 2008; 노현섭·최상렬 2009; 노용환 2014; 최환석·김양민 2016; 오승환·김선우 2017 등).

황성수(2011)는 중소기업청의 기술혁신개발사업을 통해 R&D 지원을 받은 기업과 미지원 기업 비교를 통해 지원기업의 재무적 성과에 정부 지원이 미치는 영향에 대해 검증하였다. 2001년에서 2003년 사이 1회 이상 지원을 받은 기업 중 한국기업데이터의 재무 정보를 병합하여 총 803개 기업을 대상으로 추출하였다. 고정효과모형을 활용하여 분석한 결과 정부 지원을 받은 기업의 총자산 및 매출, 매출액 대비 영업이익률에 유의한 정(+)의 효과를 미치고 있어 성장성 및 수익성에 기여하고 있음을 확인하였다. 차입금 의존도와 금융비용 부담률에서도 낮추는 효과를 보여주고 있어 안정성이 제고 되는 결과를 나타냈다.

장현주(2016)의 연구에서는 중소기업 대상 정부 지원 효과를 검증하기 위해 3년 이상 지속되는 계속 사업 중 지원 규모가 500억원 이상인 수혜 중소기업 171개를 대상으로 단계적 회귀모형을 적용하여 분석하였다. 수익성을 나타내는 평균 영업이익률이 유의하게 증가하고 있지만 낮은 수준으로 머무르고 있어 기술개발의 사업화를 통한 수익성 개선은 높지 않은 것으로 설명하였으며, 정부지원과 기술개발에 따른 경영성과의 변화에서는 매출액, 총자산, 총자산순이익률, 총자본이익률 등이 긍정적인 영향을 나타냈다.

김수길·현병환(2023)은 정부의 기업지원이 기업성장에 미치는 영향을 살펴보기 위해 총 310개 기업을 대상으로 진행한 설문조사 결과에 대해 구조방정식을 활용하여 분석하였다. 연구 결과 정부의 기업지원 사업은 매출수익률, 당기순이익, 자산증가율과 같은 재무적 성과 및 고용률, 만족도, 교육 등의 비재무적 성과 모두에 정(+)의 영향을 주는 것으로 분석되어 기업의 성장에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 확인하였다.

또한 정부 지원을 받은 기업은 순이익, 매출액증가의 수익성 및 부채비율 개선 등으로 경영성과 전반에 걸쳐 긍정적인 영향을 미치는 것뿐만 아니라 기업의 연구개발 투자와 혁신성과 창출, 고용증가에 대한 영향을 살펴본 연구들도 다수 존재한다.

최대승(2016)은 정부 R&D 지원의 고용 창출 효과를 검증하기 위해 2008년부터 2013년까지 6년간의 국가연구개발활동조사 자료를 활용하여 제조업과 서비스업을 아우르는 202개 산업에 대한 패널 데이터를 구축하여 3단계 최소자승추정법(3SLS)를 통해 분석하였다. 분석 결과를 살펴보면 정부 R&D 지원은 산업의 R&D 총 투자를 확

대시키며, 이는 산업 고용의 증가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그는 R&D 투자가 기술혁신의 대리 변수라고 할 때, 제품개발을 통한 혁신은 제품개발 R&D 투자에 유의한 영향을 미치고 있어 신제품이 시장의 수요 창출로 인해 생산량이 증가하고 이는 고용을 증가시키는 기존의 선행연구와도 동일한 결과를 나타냄을 언급하였다.

안승구 외(2017) 연구에서는 정부 R&D 지원은 중소·중견기업의 연구개발투자에 미치는 영향을 검증하기 위해, 중견기업정보마당 웹사이트를 통해 파악한 중견기업으로 확인서를 받은 102개 기업과 나이스 평가정보가 보유한 기업정보를 추출하여 154개 중소기업에 대해 2011년부터 2015년까지 4년간의 패널 데이터로 구축하여 이중차분법(DID) 분석을 하였다. 연구 결과에 따르면 정부의 R&D 지원은 기업의 자체 연구개발 투자를 촉진시켰으며, 이러한 투자 촉진 효과는 중견기업에서 더 크게 나타났다. 또한 이들은 기업의 특성에 따라 기술 역량이 우수한 집단에서 연구개발사업 참여에 따른 정부 지원의 촉진 효과가 더 크게 나타남을 제시하였다.

오승환·장필성(2019)은 정부 R&D 지원이 기업의 고용에 미치는 영향을 살펴보기 위해 NTIS의 기업 R&D 지원 내역과 KIS Value 데이터를 병합하여 2,205개의 기업을 분석대상으로 선정하였다. 성형점수매칭법(PSM)과 다변량 매칭법을 활용하여 분석한 결과 경제적 성과는 정부지원 2년 후 시점부터 통계적으로 유의한 양의 효과가 나타났다. R&D 지원에 따른 매출액 증가는 사업화 매출이나 기술이전 등으로 산출되어 기업의 재무에 반영되므로 타당한 결과로 설명하였다. 또한 정부 지원 이후 종업원 수 증가율/증감, 기업 전체 임금 증가율/증감에 모두 긍정적인 효과를 나타내어 양적인 측면에서 고용을 늘리고 있어 신규 고용 창출에 기여하고 있음을 확인한 연구로 볼 수 있다.

이원홍·양희승(2023)은 2012년부터 2019년까지 총 8년간 연구개발활동조사와 국가연구개발 조사·분석, KIS-Value를 연계하여 정부 R&D 지원을 받은 기업 패널자료를 구축하여 정부 R&D 지원이 기업의 R&D 투자에 미치는 영향을 분석하였다. 성형점수매칭법(PSM)과 패널 이중차분법(DID) 분석을 통해 R&D 지원을 받은 기업과 그렇지 않은 기업의 R&D 투자를 비교하여 살펴보면 정부 R&D 지원의 횟수 및 지원금 규모가 증가함에 따라 기업 투자액도 증가하는 것으로 나타나 정부 R&D 지원은 기업 R&D 투자를 보완 또는 대체 하는 긍정적인 효과가 있음을 확인하였다.

임병인 외(2023)의 연구에서는 2007년에서 2019년의 NTIS와 Kisline 자료를 연계하여 기업패널 자료를 구축하여 정부 R&D 투자 지원이 기업의 고용 및 노동생산성

에 미치는 효과를 분석하였다. 정부 지원 기간에 따라 기업들을 군집화하여 이중차분분석(DID)으로 분석한 결과, 정부의 투자 지원 기간이 1년일 때는 고용을 줄이나, 2년 이상이면 고용을 증가시켰다. 노동생산성 측면에서는 4년까지 계속 증가한 것으로 나타나 지연 효과와 누적 효과가 발현되고 있음을 주장하였다.

## 2. 산업별 기술혁신과 기술 수준

2000년대 이르러 혁신에 대한 연구는 국가혁신체제에서 산업혁신체제로 확장되며, 보다 구체적이고 다양한 수준에서 논의되었다. 산업별 기술혁신에 대한 연구는 Pavitt (1984)에 의해 처음 체계적으로 연구되었다. 그는 기업이 속한 산업에 따라 기술의 혁신 속도 및 방향이 다르며, 이를 결정하는 요소가 다름에 대해 논의하고 있다. 그는 2,000여개의 기업들을 대상으로 한 실증분석에서 공급자지배, 과학기반, 생산집약적 산업의 3개 부문으로 기술혁신을 분류하였다. 혁신의 의존도에 따라, 기술 수준에 따라, 상호 협력적 관계에 따라 분류하고 산업별 기업 규모, 기술혁신 활동 부문들을 비교 분석하였다. Levin et al.(1987)는 여러 산업에서 활동하고 있는 연구개발자 650명을 대상으로 실증분석, 반도체·컴퓨터 등의 시스템 성격의 산업과 제약·플라스틱·섬유 등의 화학적 제품설계의 산업으로 분류하여 새로운 제품의 경쟁 우위 확보를 위한 효과적인 수단을 연구하였다. Malerba(2002)는 산업 내 혁신은 기술과 시장, 제도적 환경에 어떤 영향을 받는지, 특정 산업에서 혁신은 어떻게 이루어지는지 산업별 혁신의 특성과 경로가 다름을 분석하였다. 이는 산업 특성에 따른 혁신을 연구하는 산업혁신체제 개념으로 발전하였다.

위와 같이 산업별 혁신패턴이 존재한다면, 산업 특성에 따른 기술 수준의 차이에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. OECD에서는 과학기술 수준에 따라 산업을 분류하고 있으며, 일정한 주기로 주요국의 과학기술 통계를 수집하여 분석한 “Main Science and Technology Indicator”를 발간, R&D 기반 제조업 기술 수준에 대해 직·간접 R&D 집중도에 따라 고위, 중고위, 중저위, 저위기술의 4개 수준으로 분류하고 있다. 국내에서도 과학기술·R&D 관련 제조업에 대해 KSIC 중분류 기준에 따라 네 개의 수준으로 분류하고 있으며, 세부 명칭 및 대상 산업에는 일부 차이가 있다. 과학기술통계 백서(KISTEP)과 중소기업 기술통계 조사보고서(중소벤처기업부)에 따르면 첨단, 고,

중, 저기술 업종으로, ISTAN 산업분석통계시스템(산업연구원)에서는 고위, 중고위, 중저위, 저위 기술 산업군으로 분류하여 기술 수준별 기술개발비, 기술개발인력, 매출액증가율, 영업이익률 등을 조사·제공하고 있다.

홍장표·김은영(2009)의 연구에서는 한국 제조업의 산업별 특성이 기술혁신패턴에 미치는 영향을 분석하고자 기술혁신활동조사를 활용하여 Pavitt(1984)의 공급자지배, 과학기반, 생산집약적 산업의 3개 기술 부문으로 구분하고 다중회귀모형을 적용하였다. 산업별로 총 2,731개사를 분류하여 분석한 결과, 과학기반산업과 생산집약적 산업의 기술혁신에서는 기업 내부 R&D 활동과 지식기반이 중요하며, 공급자 지배산업에서는 영향을 미치지 않음을 나타냈다. 또한 외부기관과의 연계 및 혁신성과에서도 차이를 나타냈는데, 과학기반산업에서는 대학과 연구기관과의 연계가 제품혁신에, 공급자 지배산업에서는 공급업체와의 연계가 공정혁신에, 생산집약적 산업에서는 고객업체와의 연계가 제품과 공정혁신 모두에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 우리나라에서도 Pavitt의 산업별 혁신패턴론을 적용할 수 있음을 실증하였고 산업의 기술혁신체제 특성을 반영한 지원정책이 마련될 필요가 있음을 시사하였다.

손희전·박문수(2013)은 산업의 특징에 따른 혁신패턴이 기업의 R&D 역량에 영향을 미치는지 실증분석을 위해 인적자본 기업패널조사 3차년도 기업자료와 재무, 특허 자료를 연계하여 분석하였다. 홍장표 외(2009)는 Pavitt의 공급자지배, 생산집약, 과학기반산업으로 분류하여 분산분석과 다중비교분석을 적용하였다. 총 327개 기업에 대해 분석한 결과 산업별 R&D 역량에 대한 비교우위는 과학기반산업에 두드러지게 쏠려 장기적인 차원에서 공급자지배산업의 발전에 부정적인 영향을 줄 것으로 판단하였다. 또한 R&D 투입이 많을지라도 성과에 대한 유의미한 차이가 없는 것으로 판단, 정책적 차원에서 산업별 비교우위를 반영하여 R&D 투입관점에서 성과에 집중하기보다는 사업화 연계형 기술혁신 지원이 강화되어야 함을 강조하였다.

노지혜 외(2010)는 국내 기술혁신 활동이 산업의 기술 수준이나 특성에 따라 영향이 있는지 검증하기 위해 기술혁신조사 데이터를 활용하여 21개 업종 2,985개 기업을 분석대상으로 설정하였다. OECD 산업분류를 적용하여 고기술, 중상기술, 중하기술, 저기술 산업으로 분류하고 혁신활동 특성, 기회조건, 전유조건, 누적성 및 혁신유인의 5가지 혁신패턴에 대하여 산업 간 통계적으로 유의한 차이가 있는지 카이제곱 분석과 일원배치 분산분석을 적용하였다. 분석 결과, 제품혁신과 공정혁신의 혁신활동은 고기술

및 중상기술에서 저기술 산업 보다 2배 이상 활발한 것으로 나타났다. 또한 모든 산업에서 내부 R&D를 통해 혁신기술을 개발하고 있으며, 특허권 및 상표권 활용 등 제품혁신과 공정혁신을 보호하고, 고기술의 산업으로 갈수록 누적성이 증가한 것으로 나타났다. 그들은 고기술 뿐만 아니라 산업 전반에서 Pavitt의 과학기반형 혁신 특성을 확인하였는데, 국내 기술혁신은 정부의 적극적인 지원으로 고기술 산업을 통해 주도되어, 산업 전반에서 고기술 산업 혁신패턴을 그대로 수용한 것으로 설명하고 있다.

정승용 외(2016)는 경기도 소재 제조기업의 기업부설연구소 521개를 대상으로 표준산업분류를 활용하여 첨단기술과 중저기술산업으로 구분, 기술 수준 및 자체 R&D 투자 역량에 따라 정부 지원정책에서 차이가 있는지 분석하였다. 연구 결과 신기술개발과 기술혁신이 기업의 성장에 중요한 첨단기술 산업의 경우, 정부의 지원이 자체 R&D를 촉진하는 마중물 역할을 함을 검증하였다. 이는 기술수준별 지원 효과가 상이한 결과로 정부 지원정책에 있어 선택과 집중의 효율성의 고려할 필요가 있음을 언급하였다.

황동현·박재민(2018)은 기술 수준에 따른 기술혁신활동 투자가 효율성에 미치는 영향에 대해 2016년 한국기업혁신조사를 활용하여 제조기업 449개를 대상으로 자료포괄분석(DEA) 방법으로 분석하였다. 기술집약도에 따라 기술 수준을 분류하기 위해 OECD 산업분류를 적용하여, 고기술, 중상기술, 중하기술, 저기술 산업의 4개 부문에 대해 분석한 결과 기술 수준이 높아질수록 효율성이 증가하는 형태를 보였으며, 비효율적인 기업들은 종업원수, 연구원수, 투자의 양적 조정과 종업원 교육, 공정 최적화 등과 같은 질적 혁신을 통해 효율성을 증가시킬 수 있을 것으로 분석하였다.

이유환·김상기(2022)는 최근 산업적 환경을 반영한 연구로 코로나19 상황에서 고위기술제조업의 혁신성과 창출 요인과 정부의 정책효과에 대해 분석하기 위해 2020년 한국기업혁신조사를 활용하여 고위기술제조업에 속하는 797개와 이를 포함하는 전산업 4,000개를 대상으로 선정하였다. 혁신 활동을 대표하는 주요 변수로 특허출원, 기술전유성, 1인당 R&D 지출 비용을 정의하였으며, 신제품 출시를 성과 변수로 측정하여 로지스틱 모형에 적용하였다. 정부의 코로나19 관련 정책 중요도에 대한 응답 평균 값을 조절변수로 정의하여 분석한 결과, 코로나19 상황에서 정부의 지원정책은 고위기술제조업을 포함한 모든 산업 수준에서 기업의 혁신성과에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 특히 기술의 전유성은 고위기술제조업 집단에서 상대적으로 높은 것으로 분석되었으며, 이는 기술 수준이 높은 기업일수록 경쟁기업으로부터 자신의 기술을 보

호하는 전유장치체계 구축에 집중하고 있고, 혁신 활동을 성과로 전환하는 체계가 이미 내재화되어 있어 코로나19와 같은 외부 충격 상황에서도 정부의 긴급지원 정책을 보다 효과적으로 활용하였을 것으로 설명하였다.

### 3. 본 연구의 차별성

앞서 살펴본 것과 같이 경제성장을 설명하고 분석하는 과정 중에서 관점의 변화가 이루어지면서 혁신이 경제성장을 설명할 수 있는 중요한 요인으로 부각되고 있음을 확인할 수 있다. 혁신은 정부 정책, 산업 환경, 교육 및 연구기관 등 다양한 주체 간의 상호 작용으로 이루어지며, 기술혁신을 통해 생산성 향상, 효율성 증대, 고용 창출, 신시장 형성이 일어나고 이를 국가 경제성장을 촉진하는 핵심 동력으로 인식하는 여러 연구 결과를 살펴보았다.

또한 혁신의 속도와 유형은 산업의 특성에 따라 차이가 있으며, 성과에 유의미한 영향을 미치는 요인 또한 상이하므로 기술 수준과 산업 특성을 반영한 차별화된 지원정책이 필요성을 확인할 수 있었다.

앞선 선행연구에서는 국가연구개발활동조사, 기술혁신조사, 국가연구개발 조사·분석, 인적자본 기업패널조사 등을 바탕으로 정부 지원정책과 기업 혁신, 성과 관계를 실증하는 연구들이 이루어졌다. 대부분의 연구 결과에 따르면, 정부 지원은 기업의 고용 창출, 매출의 양적 증대, 수익성 개선 등 기업 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 산업별 기술 수준에 따른 혁신의 차이가 존재함을 실증적으로 확인하였으며, 이에 따라 기술 수준 및 산업 특성을 고려한 차별화된 정책지원의 필요성이 다수 언급되고 있다.

그러나 기존 연구들에서는 정부 지원이 R&D 자금지원이나 보조금, 시설, 세금 인센티브 등 직접적 지원과 세제 혜택, 기술 이전, 교육·훈련 프로그램, 인재개발·인력양성 등 간접적 지원으로 구분하지 않아 지원정책의 효율성을 평가하는 데 일부 한계가 존재한다. 또한 주로 효과의 존재에 초점을 두어 경로와 차이의 구조적 측면을 살펴보지 못한 한계도 존재한다. 특히 글로벌 경제위기와 산업 전환을 초래하는 팬데믹처럼 예기치 못한 외부적 충격이 발생하거나 정치적·지정학적 이유로 산업 환경의 급격한 변화가 발생했을 때, 빠른 경제회복과 지속 가능한 성장을 위해서는 정교하고 효과적인 정

부지원정책 설계의 필요성이 더욱 강조된다.

이에 본 연구에서는 코로나19의 외생적 충격이 존재하는 상황에서 정부의 기업지원 정책이 기업의 혁신활동을 매개로 기업 성과로 이어지는 경로를 실증적으로 분석하고자 한다. 특히 산업기술 수준에 따라 정부 정책의 직접적인 성과효과와 혁신활동을 통한 간접효과에 차이가 존재하는지 검토하였다. 또한 정책 유형에 따른 효과 차이도 분석하였다. 이에 본 연구는 기업의 기술 수준과 산업적 특성을 반영한 차별화된 정부 지원정책 설계를 위한 실증적 근거를 제공하고자 하였다.

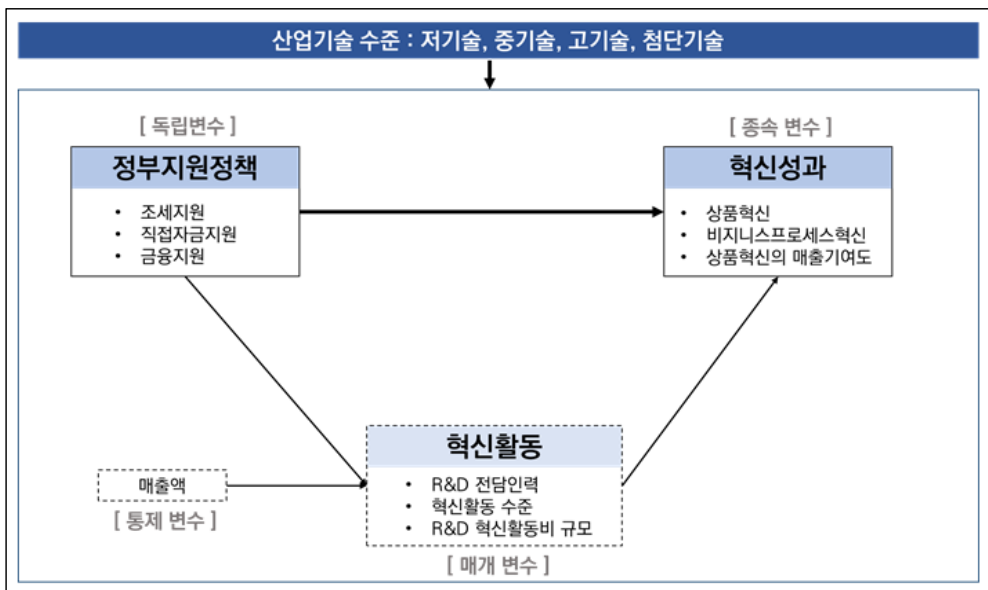
### Ⅲ. 연구 방법

#### 1. 연구 모형 및 분석방법

본 연구는 코로나19라는 외부 충격이 존재하는 상황에서 산업기술 수준에 따라 정부의 기업지원정책이 기업의 혁신 활동에 미치는 영향을 분석하고, 이러한 혁신 활동이 기업의 성과에 어떠한 구조적 관계를 보이는지 실증적으로 검증하고자 한다. 기존 연구들은 주로 정부 지원 정책의 효과에 대한 검증에 초점을 두었으며, 기업의 혁신 활동을 촉진하거나 성과에 영향을 미친다는 점을 실증하는 데 집중했다.

본 연구에서는 이론적 근거와 선행연구에 기반하여 정부지원정책, 혁신활동, 혁신성과 간의 경로를 [그림 1]과 같이 구조방정식 모형으로 설정하였고, 그 경로와 차이의 구조적 측면을 분석대상으로 삼는다. 특히 정부지원정책의 직접 효과와 혁신 활동을 통한 간접 효과 간의 차이를 분석하고자 한다. 이를 위해 혁신활동이 정부지원정책과 혁신성과 간 관계에서 매개 역할을 하는지, 그 효과의 유의성과 크기의 차이를 실증적으로 확인하기 위해 [표 1]과 같이 연구 가설을 설정하였다.

[그림 1] 연구 모형



[표 1] 연구 가설

가설	내용
H1	정부지원정책은 혁신성가에 직접적인 영향을 미칠 것이다.
H1-1	정부의 조세지원정책은 혁신성가에 직접적인 영향을 미칠 것이다.
H1-2	정부의 직접자금지원정책은 혁신성가에 직접적인 영향을 미칠 것이다.
H1-3	정부의 금융지원정책은 혁신성가에 직접적인 영향을 미칠 것이다.
H2	정부지원정책은 혁신활동에 직접적인 영향을 미칠 것이다.
H2-1	정부의 조세지원정책은 혁신활동에 직접적인 영향을 미칠 것이다.
H2-2	정부의 직접자금지원정책은 혁신활동에 직접적인 영향을 미칠 것이다.
H2-3	정부의 금융지원정책은 혁신활동에 직접적인 영향을 미칠 것이다.
H3	정부지원정책은 혁신활동을 매개로 혁신성가에 간접적으로 영향을 미칠 것이다.
H3-1	정부의 조세지원정책은 혁신활동을 매개로 혁신성가에 간접적으로 영향을 미칠 것이다.
H3-2	정부의 직접자금지원정책은 혁신활동을 매개로 혁신성가에 간접적으로 영향을 미칠 것이다.
H3-3	정부의 금융지원정책은 혁신활동을 매개로 혁신성가에 간접적으로 영향을 미칠 것이다.
H4	정부지원정책별 효과 경로는 산업기술 수준에 따라 구조적으로 상이할 것이다.
H4-1	정부의 조세지원정책의 효과 경로는 산업기술 수준에 따라 구조적으로 상이할 것이다.
H4-2	정부의 직접자금지원정책의 효과 경로는 산업기술 수준에 따라 구조적으로 상이할 것이다.
H4-3	정부의 금융지원정책의 효과 경로는 산업기술 수준에 따라 구조적으로 상이할 것이다.

이와 같은 연구 모형과 가설을 검증하기 위해 본 연구는 구조방정식 모형(Structural Equation Modeling, SEM)을 분석 방법으로 채택하였다. 구조방정식 모형은 여러 관측 변수와 이들 사이의 관계를 나타내는 잠재변수, 그리고 변수 간의 구조적 경로를 동시에 분석할 수 있는 방법으로, 본 연구와 같이 정책 수단, 혁신활동, 혁신성과 간의 동시적 관계와 매개 구조를 분석하는 데 적합하다.

본 연구에서는 SEM의 핵심 개념인 측정모형과 구조모형을 함께 설정하였다. 측정모형은 기업의 혁신활동과 성과와 같은 잠재변수를 구체적인 관측지표들로 구성하여 관계를 정의하였으며, 구조모형은 정부지원정책, 혁신활동, 혁신성과 간의 이론적 경로 구조를 설정하고 이를 검증하는 분석 틀로 설계하였다. 특히 본 연구에서는 정책 도입 전후 비교 또는 순수한 인과 효과 추정이 아닌 변수 간 구조적 경로의 규명에 분석의 초점을 두었다.

자료 분석에는 SPSS Statistics 28.0을 활용하여 기술통계 및 상관분석을 하였고, AMOS 19.0을 이용하여 구조방정식 모형과 다집단 분석을 실시하였다. 분석은 다음과 같은 절차로 진행하였다.

우선 주요 변수들의 정규성 및 관련성을 확인하기 위해 기초 통계와 상관분석을 시행하였다. 다음으로는 정부지원정책이 혁신성과에 미치는 영향을 검증하기 위해 정책 유형(조세지원, 직접자금지원, 금융지원)에 따른 효과 차이와 혁신 활동의 매개효과를 함께 고려한 구조방정식 모형을 구축하고 Bootstrapping 방법을 이용하여 분석하였다. Bootstrapping은 2,000회 반복으로 실시하였으며, bias-corrected 방식으로 경로의 간접효과 유의성을 평가하였다.

마지막으로 기술 수준(저기술, 중기술, 고기술, 첨단기술)에 따라 정부지원정책, 혁신활동, 혁신성과 간의 관계에서 어떤 차이가 나타나는지를 확인하기 위해 다집단분석(Multi-group Analysis)을 실시하였다. 다집단분석에 앞서 측정모형의 동일성과 구조모형의 계수동일성을 검토하였으며, 이후 집단 간 경로계수 차이 유의성을 검증하였다.

## 2. 연구 대상 및 자료 특성

본 연구는 과학기술정책연구원에서 조사하고 있는 한국기술혁신조사(KIS)<sup>1)</sup>의 데이터를 분석에 활용하였다. 분석대상은 2020년 KIS 설문에 응답한 기업 중 매출액, 연구인력, 혁신활동비, R&D 혁신비중, 코로나19 관련 정부 지원정책 등 주요 분석변수에 결측치가 없는 2,303개 기업으로 한정한다.

산업 특성을 고려한 기술 수준은 OECD의 분류와 국내 과학기술통계, 중소기업기술 통계조사 보고서 내 기술수준별 분류를 토대로 한국표준산업기술분류와 매칭하여 첨단기술, 고기술, 중기술, 저기술의 4개 수준으로 분류하였다.

[표 2]는 분석대상으로 하는 기업의 규모별, 산업기술 수준별 분포를 특성을 제시하고 있다. 종사자 규모별로는 100~299인 제조업 기업이 32.5%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 50인 미만, 100인 미만의 순으로 나타났다. 기술 수준별로는 고기술 제조업

1) 한국기업혁신조사(KIS: Korea Innovation Survey)는 국내 기업의 혁신현황과 특성을 지속적으로 조사·분석하기 위한 정부승인(승인번호: 제395001호)을 받은 국가공식통계자료이다. 조사대상은 기업 단위로 우리나라 제조업 및 서비스업의 혁신활동 전반에 대한 현황과 특성을 파악하기 위해 상시 종사자 수 10인 이상의 기업 4,000개 표본을 대상으로 한다.

1,174개사(51.0%), 중기술 제조업 439개사(19.1%) 첨단기술 제조업 363개사(15.8%), 저기술 제조업 327개사(14.2%) 순으로 구성되었다. 이 중 정부 지원을 받은 수혜기업은 전체 기업 중 805개사(35.0%)를 차지하였으며, 규모별로는 100~299인 규모에서, 기술 수준에서는 고기술, 첨단기술 순으로 나타나 중소기업의 고기술 이상 수준을 가진 산업을 중심으로 지원한 것을 알 수 있었다.

[표 2] 자료 특성

(단위: 개사, %)

구분	분류	총 기업 수	수혜기업	비수혜기업
기업 규모	10~49인	690(30.0)	220(27.3)	470(31.4)
	50~99인	367(15.9)	102(12.7)	265(17.7)
	100~299인	749(32.5)	267(33.2)	482(32.2)
	300~499인	204(8.9)	79(9.8)	125(8.3)
	500인 이상	293(12.7)	137(17)	156(10.4)
산업 분야	저기술 <sup>1)</sup>	327(14.2)	112(13.9)	215(14.4)
	중기술 <sup>2)</sup>	439(19.1)	105(13.0)	334(22.3)
	고기술 <sup>3)</sup>	1,174(51.0)	424(52.7)	750(50.1)
	첨단기술 <sup>4)</sup>	363(15.8)	164(20.4)	199(13.3)

주: 1) 식료품(C10), 음료(C11), 섬유(C13), 의류(C14), 가죽/잡화(C15), 목재/나무(C16), 제지(C17), 인쇄/기록매체(C18), 가구(C32), 기타제품(C33)

2) 석유정제(C19), 고무/플라스틱(C22), 비금속 광물(C23), 1차 금속(C24), 금속가공(C25)

3) 화학(C20), 전기장비(C28), 기타 기계장비(C29), 자동차(C30), 기계/장비 수리업(C34)

4) 제약(C21), 의료/정밀(C27), 전자/컴퓨터(C26), 기타 운송장비(C31)

본 연구에서 활용한 주요 변수의 정의와 측정은 [표 3]과 같다. 정부의 코로나19 회복을 위한 정부지원정책은 조세지원, 직접자금지원, 금융지원의 세가지 유형으로 구분하였다. 정책의 수혜 여부와 효과 수준을 함께 반영하기 위해 0~5점 연속척도로 측정하였으며, 0점은 미수혜를, 1~5점은 수혜기업이 인지한 영향 수준(1=매우 낮음, 5=매우 높음)을 의미한다.

혁신성과에 영향을 미치는 주요 요인으로는 다수의 선행 연구를 통해 연구개발비, 매출액, 혁신역량 및 활동, 정부지원정책 등이 선행연구에서 확인되었으며, 이들은 혁신

성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 본 연구에서는 혁신성과에 이르는 경로의 매개변수로 혁신활동을 잠재변수로 구성하였다. 혁신활동은 연구전담인력, 혁신을 의도하거나 혁신의 결과를 초래한 활동 수준, 그리고 이러한 활동에 사용된 R&D 비용 수준을 측정변수로 활용하였다.

종속변수는 혁신성과로 정의하고 잠재변수로 구성하였다. 이는 코로나19로 인한 2020년 혁신성과 목표 변화 수준을 반영한 것으로 상품혁신, 비즈니스프로세스혁신, 상품혁신의 매출 기여도의 세 항목을 측정변수로 구성하였다. 이들은 객관적 재무 자료 등 실제 성과 수준이 아닌, 기업이 인지한 성과 변화를 측정한 지표이다. 각 항목은 0~5점 척도이며, 0점은 해당없음을, 1~5점은 감소에서 증가까지의 변화를 의미한다. 0은 비적용 상태로 해석하되, 기존 설문 기반 구조방정식 연구에서 일반적으로 활용되는 방식에 따라 분석에서는 0~5점 연속형 지표로 처리하였다. 다만 0점과 1~5점 간에는 측정 의미상의 차이가 존재하므로, 분석 결과 해석 시 이를 고려할 필요가 있다.

또한 기업 규모에 따른 영향력을 통제하기 위해 매출액을 통제변수로 포함하였다. 매출액은 기업 규모를 대표하는 변수로 다수의 선행 연구에서도 확인되었다는 점에서 통제변수로 측정하였다.

[표 3] 주요 변수 및 정의

구분	유형	변수명	설명 및 측정
독립	관측	P_Tax	코로나19 관련 정부의 조세 지원정책 <sup>1)</sup> 수혜 및 중요도 (지원 받지않음: 0점, 영향 중요도 1~5점, 총 0~5점)
		P_DF	코로나19 관련 정부의 직접 자금 지원정책 <sup>2)</sup> 수혜 및 중요도 (지원 받지않음: 0점, 영향 중요도 1~5점, 총 0~5점)
		P_Fund	코로나19 관련 정부의 금융 지원정책 <sup>3)</sup> 수혜 및 중요도 (지원 받지않음: 0점, 영향 중요도 1~5점, 총 0~5점)
매개	잠재	RD_Inno	2019년 연간 R&D 혁신활동 비용(자연로그 변환)
		RDHD	2019년 연구개발 전담인력(자연로그 변환)
		ACT_Inno	총 6개 유형 <sup>4)</sup> 중 2017년~2019년 기간 내 혁신 활동 참여 수준 (참여방식별 합산, 총 0~6 척도)
종속	잠재	Out_P	2020년 상품혁신성과 목표 변화 (해당 없음: 0점, 감소~증가까지 총 0~5점)
		Out_B	2020년 비즈니스프로세스혁신성과 목표 변화 (해당 없음: 0점, 감소~증가까지 총 0~5점)
		Out_S	2020년 상품혁신의 매출기여도 혁신성과 목표 변화 (해당 없음: 0점, 감소~증가까지 총 0~5점)
통제	관측	Sale	2019년 기준 연간 매출액(자연로그 변환)

- 주: 1) 세금감면, 납부기한 연장, 관세환급, 통관지원 등  
 2) 고용안정지원금, 유급휴가 비용지원, 재택근무, 노무비 지원, 피해 지원 등(상환의무 없음)  
 3) 투·융자, 긴급경영인정자금, 특례 보증, 매출 채권보험 등(상환의무 있음)  
 4) 혁신활동 유형: 1) 3년 기간 내 완료, 2) 19년말 진행 중, 3) 중도 포기 또는 중단, 4) 내부 자체수행, 5) 타 기관 혹은 기업과 공동협력, 6) 외주용역 의뢰

## IV. 분석 결과

### 1. 기초분석

정부지원정책의 효과를 분석하기 위해 앞서 SPSS 28.0을 활용하여 구축된 데이터에 대한 기술통계량과 상관분석 결과를 [표 4]에 제시하였다. 주요 변수들이 정규분포의 가정을 충족하는지 확인하기 위해 왜도(Skewness)와 첨도(Kurtosis) 값을 검토한 결과, 모든 변수의 왜도는 절대값 기준 3 미만, 첨도는 10 미만으로 나타나 다변량 정규성(multivariate normality)의 가정을 수용할 수 있는 수준으로 판단되었다(Kline 2011). 또한 모든 변수 간 상관계수는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

[표 4] 기술통계 및 상관분석

측정변수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
①	1.000									
②	.274**	1.000								
③	.469**	.382**	1.000							
④	.210**	.122**	.194**	1.000						
⑤	.161**	.302**	.297**	.282**	1.000					
⑥	.181**	.058**	.165**	.775**	.267**	1.000				
⑦	.085**	.043*	.096**	.162**	.187**	.146**	1.000			
⑧	.157**	.068**	.143**	.133**	.277**	.146**	.427**	1.000		
⑨	.057**	.009*	.080**	.142**	.114**	.118**	.620**	.533**	1.000	
⑩	.175**	.061**	.183**	.756**	.209**	.732**	.140**	.122**	.082**	1.000
평균	0.665	0.716	0.296	2.397	2.627	6.418	2.252	1.413	1.772	17.578
표준편차	1.385	1.371	0.916	1.234	0.811	1.496	1.176	1.382	1.324	1.791
최솟값	0.000	0.000	0.000	0.000	2.000	1.281	0.000	0.000	0.000	11.513
최댓값	5.000	5.000	5.000	9.996	6.000	13.816	5.000	5.000	5.000	24.635
왜도	1.785	1.584	3.088	0.828	1.460	0.529	-0.935	0.202	-0.185	0.203
첨도	1.583	0.939	8.558	1.013	2.457	0.871	-0.464	-1.624	-1.406	-0.098

주: 1. ① 조세지원, ② 직접자금지원, ③ 금융지원, ④ R&D 전담인력, ⑤ 혁신활동 수준, ⑥ R&D 혁신 비용, ⑦ 상품혁신, ⑧ 비즈니스프로세스혁신, ⑨ 상품혁신의 매출기여도, ⑩ 매출액

2. \* P<.05, \*\* P<.01

## 2. 측정모형 분석

연구 모형에서 구성한 혁신활동과 혁신성과의 잠재변수가 해당 관측변수 집합을 일관되게 설명하고 있는지 검토하기 위해, 구성개념 신뢰도(CR)<sup>2)</sup>와 평균분산추출(AVE)<sup>3)</sup> 지표를 활용하여 측정모형의 신뢰성과 수렴타당성을 평가하였다. 분석 결과는 [표 5]와 같이 제시하였으며, 각 잠재변수와 측정변수 간의 관계구조는 [그림 2]를 통해 시각적으로 정리하였다. 모든 잠재변수에서 CR 값은 0.70 이상, AVE는 0.50 이상으로 나타나, 본 모형은 내적 일관성과 수렴타당성 요건을 모두 충족한 것으로 판단된다 (Fornell and Lacker 1981). 이는 각 관측변수들이 해당 잠재변수를 안정적이고 일관되게 설명하고 있음을 시사한다.

[표 5] 측정모형의 신뢰성과 수렴타당성<sup>1)</sup>

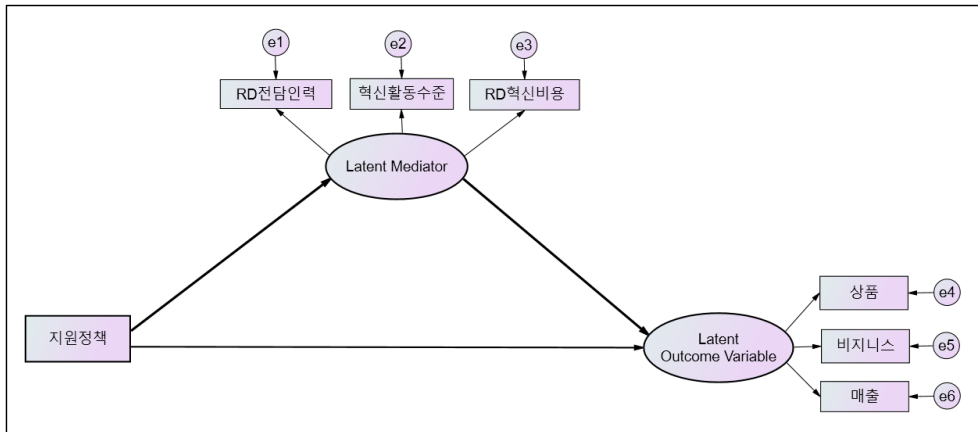
잠재변수	측정변수	표준화 요인계수( $\lambda$ )	$\lambda^2$	CR	AVE
혁신활동	R&D 전담인력	0.896	0.803	0.800	0.591
	혁신활동 수준	0.882	0.778		
	R&D 혁신비용	0.439	0.193		
혁신성과	상품혁신	0.728	0.530	0.807	0.584
	비즈니스프로세스혁신	0.695	0.486		
	상품혁신의 매출 기여도	0.860	0.740		

주: 1) (수렴타당성 기준)  $CR \geq 0.70$ ,  $AVE \geq 0.50$ (Fornell and Larcker 1981)

2) 구성개념 신뢰도(CR, Composite Reliability): 해당 잠재변수들을 설명하는 관측변수들의 요인계수 제공한 값을 그 제공값에 오차분산의 총합을 더한 값으로 나누어 계산하며, 관측변수들의 요인계수를 기반으로 전체 설명력 대비 오차를 고려한 신뢰도 지표이다.

3) 평균분산추출(AVE, Average Variance Extracted): 각 관측변수의 요인계수를 제공한 값들의 평균으로 계산하며, 잠재변수에 의해 설명되는 분산의 평균 비율을 나타내는 수렴타당성 지표이다.

[그림 2] 측정모형 구성도



### 3. 구조모형 분석

본 연구에서는 산업기술 수준에 따라 정부지원정책이 혁신활동에 미치는 영향을 분석하고, 이러한 혁신활동이 혁신성과에 미치는 간접경로를 실증적으로 분석하기 위해 구조방정식모형(SEM)을 설계하였다.

연구 모형은 AMOS 19.0을 활용하여 정부지원정책이 혁신활동을 매개로 혁신성과에 미치는 인과 경로를 중심으로 구성하였으며, 매출액은 통제변수로 포함하였다. 이러한 구조를 바탕으로 정부지원정책을 조세지원, 직접자금지원, 금융지원의 세 가지 모형으로 구분하였으며([그림 3]의 M1, M2, M3), 각 모형별 적합도는 [표 6]에 제시하였다.

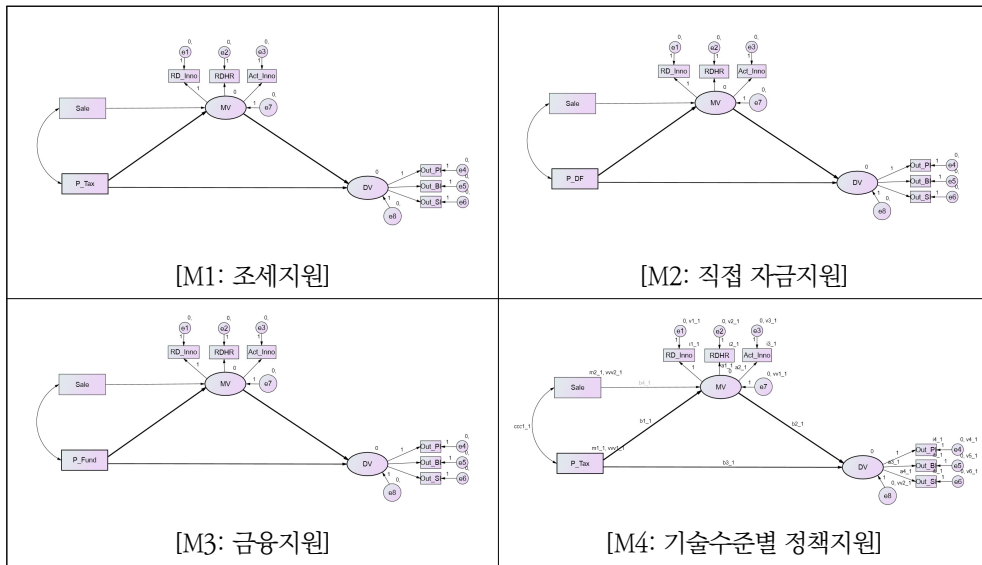
분석 결과, CFI<sup>4)</sup>와 TLI<sup>5)</sup>가 각각 0.90 수준, RSMEA<sup>6)</sup> 0.08 이하로 수용 가능한 수준으로 판단되었다(Hu and Bentler 1999).

4) CFI(Comparative Fit Index): 비교 적합도 지수로 측정모형이 독립모형보다 얼마나 더 적합한지를 비교하는 지표로 0.90 이상이면 수용 기준을 만족한다.

5) TLI(Tucker-Lewis Index): 터커-루이스 지수 또는 비표준화 적합지수로 모형 복잡도를 고려하여 적합도를 보정하는 지표로 0.90 이상이면 수용 기준을 만족한다.

6) RMSEA(Root Mean Square Error of Approximation): 평균 제곱근 근사오차로 모형의 근사적합도를 의미하며, 값이 낮을수록 모형에 잘 맞음을 나타낸다. 0.08 이하이면 수용 기준을 만족한다.

[그림 3] 구조모형 분석



[표 6] 구조모형의 적합도 지표(M1~M3)

구분	정부지원정책	CFI	TLI	RMSEA
M1	조세지원	0.952	0.921	0.048
M2	직접자금지원	0.940	0.901	0.053
M3	금융지원	0.939	0.899	0.054

또한 산업기술 수준별 차이를 고려한 다중집단 분석(Multi-group Analysis)을 통해 연구 가설을 검증하고자 하였다(그림 3, M4). 지원정책 유형별 구조모형의 다중집단 분석 결과는 [표 7]~[표 9]와 같이 제시하였다.

먼저 조세지원정책 분석 결과, [표 7]에서 확인할 수 있듯이 측정동일성(Measurement Weights)모형은 기초모형(Unconstrained Model) 대비 적합도 지수(CFI) 감소 폭이 0.01로 허용 가능한 범위 내에 있어, 집단 간 측정 동일성이 확보되었음을 확인하였다.

반면 구조계수 동일성(Structural Weights) 모형의 CFI는 0.885로, 기초모형 대비 0.056 감소하여, 집단 간 구조경로 계수에 유의한 차이가 존재할 가능성을 시사하였다. 직접자금 지원정책과 금융지원정책 경우에도 [표 8]과 [표 9]에 나타난 바와 같이 측정 동일성은 허용 가능한 수준이나, 구조계수 동일성 모형의 CFI는 각각 0.053, 0.064 감

소하여 이들 정책 유형에서도 집단 간 구조경로 계수 차이가 존재할 수 있음을 추정할 수 있다.

[표 7] 구조모형의 적합도 지표(M4 - 정부지원정책: 조세지원)

구분	제약 내용	CFI	TLI	△CFI
기초모형(Unconstrained Model)	비제약	0.952	0.921	
측정동일성(Measurement Weights)	측정모형 동일성	0.941	0.918	-0.011
구조계수 동일성(Structural Weights)	구조경로 동일성	0.885	0.887	-0.056

[표 8] 구조모형의 적합도 지표(M4 - 정부지원정책: 직접자금지원)

구분	제약 내용	CFI	TLI	△CFI
기초모형(Unconstrained Model)	비제약	0.940	0.901	
측정동일성(Measurement Weights)	측정모형 동일성	0.929	0.901	-0.011
구조계수 동일성(Structural Weights)	구조경로 동일성	0.876	0.873	-0.053

[표 9] 구조모형의 적합도 지표(M4 - 정부지원정책: 금융지원)

구분	제약 내용	CFI	TLI	△CFI
기초모형(Unconstrained Model)	비제약	0.939	0.899	
측정동일성(Measurement Weights)	측정모형 동일성	0.929	0.900	-0.010
구조계수 동일성(Structural Weights)	구조경로 동일성	0.875	0.873	-0.064

#### 4. 가설검증 결과

본 연구에서는 앞서 설정한 가설을 기반으로, 정부지원정책(조세지원, 직접자금지원, 금융지원)이 혁신활동 및 혁신성과에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과는 [표 10]과 [표 11]에 제시하였으며, 이를 통해 다음과 같은 주요 결과를 도출하였다.

첫째, 조세지원과 금융지원은 혁신성과에 유의미한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 조세지원의 직접 효과는 0.060( $p < .0001$ ), 금융지원의 직접 효과는 0.097( $p < .0001$ )로 분석되어, 금융지원의 영향력이 상대적으로 더 큰 것을 확인할 수

있었다.

둘째, 전반적인 정부지원정책은 혁신활동을 촉진하는 데 긍정적인 효과를 보이는 것을 확인하였다. 세 가지 지원정책 모두 유의수준 0.001에서 통계적으로 유의미한 결과를 보였으며, 조세지원(0.097), 금융지원(0.092), 직접자금지원(0.070) 순으로 나타나 조세지원의 영향력이 가장 큰 것으로 분석되었다.

셋째, 정부지원정책은 혁신활동을 매개로 혁신성가에 유의한 간접효과를 가지는 것으로 확인되었다. 조세지원은 직접 효과 0.060( $p < .0001$ ), 간접효과 0.016( $p < .0001$ ), 총 효과 0.076( $p < .0001$ )으로 나타났으며, 금융지원은 직접 효과 0.097( $p < .0001$ ), 간접 효과 0.014( $p < .0001$ ), 총 효과 0.111( $p < .0001$ )로 확인되었다. 이는 두 정책 모두 혁신활동을 촉진하고, 이를 통해 혁신성가를 이어지는 중요한 역할을 한다는 점을 시사한다. 직접자금지원은 혁신성가에 대한 직접 효과는 유의하지 않았으나, 간접 효과는 0.013( $p < .0001$ )으로 통계적으로 유의하였다. 이는 직접자금지원이 혁신성가에 미치는 영향은 혁신활동을 통한 간접 경로로 발현된다는 점을 확인하였다.

특히 조세지원과 금융지원의 경우 정부지원정책이 혁신성가로 나타나는 직접 효과와 간접 효과 모두 유의하여, 부분 매개(partial mediation) 구조로 확인되었다. 이는 두 정책은 혁신성가에 직접 작용함과 동시에 혁신활동을 통한 간접 경로로도 영향을 미친다는 점에서 복합적인 인과 경로가 존재함을 의미한다.

반면 직접자금지원의 경우 혁신성가에 대한 직접 효과는 통계적으로 유의하지 않지만 혁신활동을 매개로 한 간접 효과는 유의하였다. 결과적으로 총 효과가 유의한 것으로 확인되어, 직접자금지원정책은 혁신활동을 통해서만 성과에 영향을 미치는 완전 매개(full mediation) 구조의 가능성을 시사한다.

[표 10] 정부지원정책의 구조모형 경로분석 결과

가설	경로		표준화 경로계수	C.R	가설
H1-1	조세	→ 혁신성과	0.060***	2.531	채택
H1-2	직접자금	→ 혁신성과	-0.011	-4.71	기각
H1-3	금융	→ 혁신성과	0.097***	4.085	채택
H2-1	조세	→ 혁신활동	0.097***	6.915	채택
H2-2	직접자금	→ 혁신활동	0.070**	5.028	채택
H2-3	금융	→ 혁신활동	0.092***	6.539	채택

주: 유의수준: \*\*\* p < .001 / \*\* p < .01 / \* p < .05

[표 11] 정부지원정책의 효과 및 매개효과 유의성 검정 결과

가설	경로	직접 효과	간접 효과	총 효과	95% 신뢰구간		가설
					하한	상한	
H3-1	조세 → 혁신활동 → 혁신성과	0.060***	0.016***	0.076***	0.021	0.127	채택
H3-2	직접자금 → 혁신활동 → 혁신성과	-0.011	0.013***	0.002***	0.007	0.020	채택
H3-3	금융 → 혁신활동 → 혁신성과	0.097***	0.014***	0.111***	0.073	0.150	채택

주: 유의수준: \*\*\* p < .001 / \*\* p < .01 / \* p < .05

마지막으로 정부지원정책이 혁신성과에 미치는 경로는 산업기술수준에 따라 구조적으로 차이를 보이는지 분석한 결과, 기술 수준별로 직접 효과, 간접 효과 그리고 총 효과에 있어 뚜렷한 차이가 확인되었다. 이에 대한 구체적인 결과 분석은 [표 12]에 제시하였다.

조세지원정책의 경우, 중기술 및 첨단기술 산업에서 직접 효과(p < .01)와 간접 효과(p < .001)가 모두 통계적으로 유의하게 나타나, 혁신활동을 매개로 한 부분 매개(partial mediation)구조가 확인되었다. 이 두 기술 수준에서 총 효과 또한 각각 0.204와 0.208로 유의하게 나타나, 조세지원정책이 혁신성과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 반면 저기술 및 고기술 산업에서는 두 효과 통계적으로 유의하지 않아 조세지원정책이 혁신성과에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

직접자금지원정책의 경우, 모든 기술 수준에서 직접 효과는 유의하지 않았으나, 고기술산업을 제외한 저기술, 중기술, 첨단기술 산업에서는 간접 효과가 각각 p < .01 또

는  $p < .001$  수준에서 유의하게 나타났다. 특히 첨단산업에서 간접 효과는 0.044로 비교적 높은 수준을 보였다. 이는 직접자금지원이 혁신성장에 영향을 미치는 영향에 있어 혁신활동을 통한 간접 경로가 주요한 매개 역할을 하고 있음을 의미한다.

금융지원정책에서도 기술 수준에 따라 직접 효과와 간접 효과 중심 구조가 구분되는 양상이 나타났다. 저기술 및 고기술 산업에서는 유의한 직접 효과( $p < .01$  또는  $p < .001$ )가 나타났으며 총 효과 또한 각각 0.164와 0.154로 유의하였다. 반면 중기술 및 첨단기술 산업에서는 직접 효과가 유의하지 않았고, 오히려 간접 효과( $p < .01$  또는  $p < .001$ )가 유의한 경로로 확인되었다.

이러한 결과는 앞서 산업기술수준을 구분하지 않고 분석한 결과와는 일부 상이하게 나타나 산업기술수준에 따라 정부지원정책의 효과가 혁신성장에 도달하는 구조적 경로는 차별적으로 작용함을 확인 할 수 있었다. 특히 총 효과 측면에서 조세지원은 중기술과 첨단기술에 집중된 반면, 금융지원은 저기술과 고기술 산업에 보다 효과적으로 나타났다으며, 직접자금지원은 간접효과를 통해 전반적으로 혁신성장을 촉진 시키는 역할을 수행하는 것을 확인할 수 있었다.

[표 12] 산업기술수준별 정부지원정책별 매개효과 분석결과

가설(효과)		저기술	중기술	고기술	첨단기술
H4-1 (조세지원)	직접	-0.078(.264)	0.161**	-0.020(.658)	0.149**
	간접	0.012(.113)	0.043***	0.001(.198)	0.059***
	총	-0.066(.317)	0.204***	-0.018(.672)	0.208***
H4-2 (직접자금지원)	직접	-0.110(.053)	-0.012(.799)	-0.005(.877)	-0.030(.625)
	간접	0.027**	0.037***	0.001(.247)	0.044**
	총	-0.082(.117)	0.025(.679)	-0.004(.902)	0.015(.835)
H4-3 (금융지원)	직접	0.163**	-0.043(.308)	0.154***	0.002(.978)
	간접	0.001(.688)	0.056**	0.000(.993)	0.041***
	총	0.164**	0.013(.773)	0.154**	0.043(.417)

주: 1. (직접 효과): 정부지원정책 → 혁신활동, (간접 효과): 정부지원정책 → 혁신활동 → 혁신성과

2. 표의 수치는 표준화 계수이며, 괄호 안의 유의확률(p-value)을 의미함

유의수준: \*\*\*  $p < .001$  / \*\*  $p < .01$  / \*  $p < .05$

이상의 구조모형 분석, 매개효과 분석 및 산업기술수준별 다집단 분석 결과를 종합하여 각 가설의 채택 여부를 정리하면 [표 13]과 같다.

[표 13] 연구가설 검증결과 요약

가설	내용 요약	분석 결과	비고
H1	정부지원정책 → 혁신성과의 직접 효과	부분 채택	정책유형별 상이
H1-1	조세지원정책 → 혁신성과	채택	
H1-2	직접자금지원정책 → 혁신성과	기각	
H1-3	금융지원정책 → 혁신성과	채택	
H2	정부지원정책 → 혁신활동의 직접 효과	채택	모든 정책유형 유의
H2-1	조세지원정책 → 혁신활동	채택	
H2-2	직접자금지원정책 → 혁신활동	채택	
H2-3	금융지원정책 → 혁신활동	채택	
H3	혁신활동의 매개효과	채택	부분·완전 매개
H3-1	조세지원정책에서의 매개효과	채택	부분 매개
H3-2	직접자금지원정책에서의 매개효과	채택	완전 매개
H3-3	금융지원정책에서의 매개효과	채택	부분 매개
H4	산업기술수준별 구조차이	채택	다집단 분석
H4-1	조세지원정책 경로차이	부분 채택	중기술, 첨단기술 유의
H4-2	직접자금지원정책 경로차이	채택	간접효과 중심
H4-3	금융지원정책 경로차이	채택	기술 수준별 효과 상이

## V. 결론

본 연구는 정부의 기업지원정책이 기업의 혁신활동을 매개로 혁신성가에 미치는 영향을 분석하고, 그 경로가 산업기술수준에 따라 구조적으로 상이함을 실증적으로 규명하고자 하였다.

이에 본 연구에서는 구조방정식(SEM) 모형을 구성하여 정부지원정책이 혁신활동을 매개로, 혁신성가로 이어지는 인과 경로의 유의성과 구조적인 차이를 확인하였다.

연구 결과, 정부지원정책이 혁신성과 직접 혹은 혁신활동을 통한 간접 경로로 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이는 기존 선행연구들과도 일치하는 결과이며, 특히 코로나19와 같은 외부 충격에서도 정부지원정책은 혁신활동과 혁신성과 제고에 실질적으로 기여했음을 시사한다.

정책 유형별로 살펴보면, 조세지원은 세금감면, 납부기한 연장, 관세 환급 등을 지원하는 정책으로 기업의 단기적인 현금 유동성 확보에 도움을 줌으로써, 혁신에 필요한 내부 자원을 혁신에 투입할 수 있도록 기반을 제공한 것으로 해석할 수 있다. 직접자금 지원은 유급휴가 비용 지원, 고용안정지원금 등 상환의무가 없는 형태로, 기업의 운영 부담을 완화하여 R&D 투자 혹은 제품 및 프로세스 개선 등의 R&D 혁신활동에 집중할 수 있는 여건을 조성하도록 함으로써, 직접 효과는 통계적으로 유의하지 않았으나, 혁신활동을 매개로 성과에 연결되는 것으로 나타났다. 금융지원정책은 융자, 긴급경영안정자금, 특례보증, 매출채권보험 등으로 구성되어 있다. 상황이 필요함에도 불구하고 혁신성가에 대한 직접 효과와 간접 효과 모두 유의미한 영향을 보여 외부자금이 혁신활동을 뒷받침하는 주요한 수단임을 확인할 수 있었다.

다음으로는 산업기술수준을 고려한 다중집단 분석 결과를 통해 정부지원정책 효과는 산업기술수준에 따라 구조적으로 차이가 있는 것을 확인하였다.

저기술 산업에서는 조세지원과 금융지원이 혁신성가에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 이는 유동성 완화로 경영 안정화가 혁신성가로 이어지는 구조임을 의미한다. 중기술 산업에서는 직접자금지원과 금융지원이 혁신활동 매개경로를 통해 긍정적 영향을 주었다. 고기술 산업에서는 금융지원의 영향이 두드러졌으며, 이는 일정 기술 수준을 갖춘 기업들은 불확실성이 높은 외부 충격의 상황 속에서도 외부 자금을 통한 기술개발 및

혁신 등 효과적으로 활용하고 있음을 시사한다. 마지막으로 첨단기술 산업에서는 중기술 산업과 유사한 구조를 보이며 R&D 중심의 혁신활동을 통해 중장기적인 추구하는 특성이 있는 것으로 판단된다. 이러한 결과는 산업기술수준에 따라 기업이 정부지원정책을 수용하고 활용하는 방식이 달라지며, 정부는 일률적 지원보다는 수준별 차별화가 효과적임을 명확히 보여준다.

이러한 정책 유형별·산업기술수준별 정책효과 차이는 기업의 혁신역량과 정책 활용 능력의 이질성에 따른 결과로 해석할 수 있다. 총 효과 분석 결과를 기준으로 보면, 조세지원정책은 중기술 및 첨단기술산업에서, 금융지원정책은 저기술 및 고기술에서, 직접지원정책은 혁신활동을 매개로 전반적인 기술산업에서 유의한 간접효과가 있음이 나타났다. 조세지원정책은 간접적 지원정책으로, 기업이 확보한 자원을 자율적으로 배분할 수 있는 유연성을 제공한다. 따라서 일정 수준 이상의 역량과 흡수능력을 보유한 중기술 및 첨단기술 산업에서 혁신활동과 성과로 연결될 가능성이 높다. 반면 내부 혁신역량이 상대적으로 낮은 저기술 산업이나 이미 성숙 단계에 진입한 고기술 산업에서는 이러한 자율성 기반 지원의 효과가 제한적으로 나타난 것으로 해석될 수 있다. 직접자금지원정책은 대부분의 기술수준에서 직접효과가 유의하지 않고 간접효과만 나타난 점에서 기업의 내생적 혁신 노력을 지원하는 효과보다는 혁신활동을 매개로 한 경로에서만 제한적으로 작동했음을 시사한다. 이는 자금 의존성이 높아질수록 기업의 자율적 혁신이 약화될 수 있다는 자원의존 관점과도 부합하는 결과로 해석될 수 있다. 마지막으로 금융지원정책은 저기술 및 고기술 산업에서 직접 효과가 유의하게 나타난 반면, 중기술 및 첨단기술 산업에서는 간접 효과 중심으로 나타나 기술적 불확실성과 자금조달 제약이 공존하는 산업 단계에서 투자 및 자금 배분 효율성을 제고 했기 때문으로 해석할 수 있다. 이는 산업의 기술발전 단계에 따라 동일한 정책지원이라도 혁신성과로 이어지는 경로가 상이하게 작동할 수 있음을 시사한다.

본 연구의 분석대상은 한국기술혁신조사(KIS)에 응답한 국내 제조업 기업 중 코로나 19 관련 응답기업 전체(2,303개)이며, 이 중 정부 지원 수혜기업은 전체의 35.0%(805개사), 미수혜기업은 전체의 65%(1,498개)를 나타냈고, 미수혜 기업 중 4.0%(60개사)만 혁신성과 유지 또는 증가를 응답하였다. 응답기업 전체를 모형에 포함하여, 정부 지원정책과 기업의 혁신활동, 혁신성과가 작동하는 연구모형을 설정하여 분석하였고, 이는 그 작동 기전이 통계적으로 유의한 긍정 효과로 도출되었으므로, 정부지원정책 유형

및 기술수준에 대한 영향 구조가 다를 수 있으나, 총 효과 관점에서는 유의함을 시사한다. 따라서 본 연구는 기술수준별 정부지원정책 효과를 구조방정식 모형을 활용해 실증적으로 규명했다는 점에서 의의가 있다.

다만 본 연구의 결과는 코로나19 대응 정부지원정책의 순수한 인과적 효과를 추정한 결과라기보다는 코로나19라는 외생적 환경 속에서 정부지원정책이 기업의 혁신활동과 혁신성과에 어떻게 작동하는지 보여주는 구조적 분석 결과로 해석할 필요가 있다. 본 연구에서는 코로나19 대응 여부를 식별하거나 수혜·비수혜 기업 간 효과를 직접 비교하기보다는, 동일 시점에서 기업이 인지한 정책 영향의 수준 차이가 혁신활동과 성과로 이어지는 구조적 경로에 분석의 초점을 두었다. 또한 본 연구의 혁신성과 변수는 기업의 주관적 인식에 기반한 측정값으로 실제 성과 수준을 직접적으로 반영하지는 않는다는 한계가 있다. 이에 본 연구의 결과는 정부 지원정책이 실제 혁신성과 자체를 감소시킨다고 단정하기보다는, 기업이 인지하는 성과 변화 측면에서 정책효과가 위축되는 방향으로 작용할 가능성을 시사하는 것으로 해석할 필요가 있다.

한편 본 연구에서 활용한 OECD 기술수준은 산업의 부가가치 대비 R&D 지출로 산정한 R&D 집약도에 따라 제조업을 저·중·고·첨단의 네 단계로 구분하므로 국가·산업 간 기술집약도 비교에는 유용하지만, 단위 기업 수준의 이질성이나 융·복합 경계는 충분히 반영하기 어렵다는 한계가 있다. 특히 기술수준만으로 기업의 혁신과 성과를 구분하여 설명하기에는 최근 산업·기술 경계가 모호해지고 융·복합으로 다양한 산업이 존재하는 현실을 충분히 반영하는 데에는 한계가 존재한다. 따라서 매출·종사자 규모나 지역·업종 중심의 일률적 지원정책보다는 기술 수준과 기업의 혁신활동 패턴을 종합적으로 비교·반영하는 통합적 기업지원 정책 설계가 필요하다는 결론을 제시하고자 한다.

아울러 분석에 사용된 자료는 코로나 대응 관련 문항이 2020년 조사에 한정되어 있어, 단년도 분석이라는 제약이 존재하여 시계열 자료와 변수 구성에 한계가 존재한다. 향후 연구에서는 기업 단위의 R&D 투자 비중, R&D 투자 변화 추이 등 보다 미시적인 지표를 포함한 중장기 시계열 자료를 활용하여 정부지원정책 효과의 동태적 효과를 분석하고, 기술 수준과 집단별 혁신활동 패턴의 교차효과 및 혁신패턴별 정책효과 차이를 규명할 필요가 있다. 또한 비표준화 계수를 활용한 한계효과 분석이나 수혜·비수혜 기업 간 비교분석을 통해, 정부지원정책 효과의 규모와 해석 가능성을 보다 직관적으로 제시하는 후속 연구가 요구된다.

## 참고문헌

- 김수길·현병환, “정부 기업지원 사업이 기업성장에 미치는 영향: 성장단계 및 정부지원 활용의 조절효과를 중심으로,” 「기술혁신연구」 제31권 제2호, 기술경영경제학회, 2023, 333~369쪽.
- 김선교 외, 「COVID19 이후 과학기술 R&D 성과분석, 확산, 제도 및 평가 대응력 강화를 위한 연구」, 한국과학기술기획평가원, 2020.
- 김태영·이유진·박원익, 「코로나19 경제위기, 끝은 보이고 있는가?」, 경기연구원, 2020.
- 노용환, 「중소기업 지원형 R&D 사업의 효과 분석」, 국회예산정책처, 2014
- 노지혜·장민근·나중덕, “기술집약도에 따른 국내 제조업의 기술혁신 패턴 분석,” 「기술혁신연구」 제18권 제2호, 기술경영경제학회, 2010, 33~58쪽.
- 노현섭·최상렬, “중소기업 정책자금지원의 재무성과,” 「재무와 회계정보저널」 제9권 제3호, 한국회계정보학회, 2009, 1~20쪽.
- 손희전·박문수, “산업별 기술혁신패턴에 따른 기업 R&D 역량 비교 연구,” 「정보화연구」 제10권 제1호, 한국엔터프라이즈아키텍처학회, 2013, 47~62쪽.
- 송원근, 「코로나19 팬데믹(Pandemic)의 경제학」, 자유기업원, 2020.
- 송혁준·김이배·오용락, “중소기업에 대한 정책자금 지원이 경영성장에 미치는 영향,” 「중소기업연구」 제28권 제4호, 한국중소기업학회, 2006, 65~80쪽.
- 안승구·김정호·김주일, “정부의 연구개발 지원이 중견기업의 투자에 미치는 효과,” 「기술혁신학회지」 제20권 제3호, 한국기술혁신학회, 2017, 546~575쪽.
- 오승환·김선우, 「중소기업 R&D 지원의 현황과 성과분석」, 과학기술정책연구원, 2017.
- 오승환·장필성, “정부 R&D지원이 기업의 고용에 미치는 효과에 대한 연구,” 「한국혁신학회지」 제14권 제4호, 한국혁신학회, 2019, 201~234쪽.
- 이유환·김상기, “정부의 코로나19 경제회복정책이 고위기술제조업 혁신성과 창출에 미치는 영향,” 「기업경영연구」 제29권 제5호, 한국기업경영학회, 2022, 153~174쪽.
- 이원홍·양희승, “정부 R&D지원이 기업 R&D 투자에 미치는 영향 분석,” 「기술혁신연구」 제31권 제4호, 기술경영경제학회, 2023, 83~106쪽.
- 임병인·김성태·김명규, “정부 R&D 투자의 고용창출 및 노동생산성 효과 분석,” 「한국경제연구」 제41권 제2호, 한국경제연구학회, 2023, 35~65쪽.
- 장현주, “강소형 중소기업 육성을 위한 정부의 시장개입 효과: World Class 300 프로

- 젝트 지원사업에 대한 프로그램 논리모형의 적용,” 「지방정부연구」 제20권 제2호, 한국지방정부학회, 2016, 325~346쪽.
- 정승용·임종빈·정선양, “기술수준별 정부 R&D 지원 효과 비교 연구: 첨단기술과 중저 기술 산업을 중심으로,” 「2016년도 추계학술대회 논문집」, 한국기술혁신학회, 2016, 392~402쪽.
- 최대승, 「정부의 기업지원 R&D 투자의 고용창출 효과 실증분석 연구」, 한국과학기술기획평가원, 2015.
- 최환석·김양민, “마중물 또는 눈먼 돈: 정부 연구개발 지원금이 연구개발과 기업혁신에 미치는 영향,” 「경영학연구」 제45권 제6호, 한국경영학회, 2016, 1833~1857쪽.
- 홍장표·김은영, “한국 제조업의 산업별 기술혁신패턴 분석,” 「기술혁신연구」 제17권 제2호, 기술경영경제학회, 2009, 25~54쪽.
- 홍태희, “코로나19 팬데믹 경제위기의 특성과 원인 그리고 전망,” 「경상논총」 제38권 제3호, 한독경상학회, 2020, 79~99쪽.
- 황동현·박재민, “제조업 기술수준별 효율성 비교 및 결정요인 분석,” 「생산성연구: 국제 융합학술지」 제32권 제1호, 한국생산성학회, 2018, 209~237쪽.
- 황성수, “중소기업 R&D 정책자금 효과 분석 : R&D 지원기업과 미지원기업 간의 R&D 지원 효과성 실증분석,” 「중소기업금융연구」 제8권 봄호, 신용보증기금, 2011, 59~85쪽.
- Dosi, G., The nature of the innovation process, in G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg, and L. Soete, eds., *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, London, 1988, pp.221-238.
- Fornell, C., and Larcker, D. F., “Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error,” *Journal of Marketing Research*, vol.18 no.1, 1981, pp.39-50.
- Freeman, C., *Technology policy and economic performance; lessons from Japan*, Printer Publishers, 1987.
- Hu, L., and Bentler, P. M., “Cutoff Criteria For Fit Indexes in Covariance Structure Analysis: Conventional Criteria Versus New Alternatives,” *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, vol.6 no.1, 1999, pp.1-55.
- Kline, R.B., *Principal and Practice of Structural Equation Modeling 3rd ed.*

The Guilford Press, 2011.

Koski, H., *Public R&D Subsidies and Employment Growth - Microeconomic Evidence from Finnish Firms*, ETLA Discussion Papers No.1143, 2008.

Levin, R. C. et al., "Appropriating the Returns From Industrial Research and Development," *Brookings Papers on Economic Activity*, vol.18 no.3, 1987, pp.783-832.

Lundvall, B. A., *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publishers, 1992.

Malerba, F., and Orsenigo, L., "Technological Regimes and Sectoral Patterns of Innovative Activities," *Industrial and Corporate Change*, vol.6 issue 1, 1997, pp.83-118.

Malerba, F., "Sectoral system of innovation and production," *Research Policy*, vol.31 no.2, 2002, pp.247-264.

Nelson R. R., *National Innovation Systems : A Comparative Analysis*, University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1993.

Rogers, E. M., *Diffusion of Innovations*, The Free Press, 1962.

Solow R. M., "Technical Change and the Aggregate Production Function," *The Review of Economics and Statistics*, vol.39 no.3, 1957, pp.312-320.

Pavitt, K., "Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a theory," *Research Policy*, vol.13 Issue 6, 1984, pp.343-373.

Piekkola, H., "Public Funding of R&D and Growth : Firm-Level Evidence from Finland," *Economic of Innovation and New Technology*, vol.16 no.3, 2007, pp.195-210.

Schumpeter, J. A., *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, 1911.

# Effects of COVID-19 Response Government Support Policies on Firms' Innovation Performance: A Path Analysis by Technology Level

Lee Manpyo\* Jung Mijin\*\* Lee Heejung\*\*\*

## Abstract

This study empirically examined the effects of COVID-19 response government support policies on firms' innovation performance using data from 2,303 firms participating in the Korea Innovation Survey (KIS) conducted by the Science and Technology Policy Institute (STePI). Government support policies were classified into tax support, direct funding, and financial support. Their effects on innovation performance were analyzed across four technology levels—low, medium, high, and advanced—considering both direct and indirect pathways through innovation activities. Structural equation modeling and multi-group analysis were employed, with innovation activities specified as a mediating variable.

The results showed that government support policies significantly improved innovation performance, both directly and indirectly via innovation activities. Tax support exhibited partial mediation in medium- and high-technology industries, while direct funding showed significant indirect effects across most technology levels. Financial support demonstrated direct effects in low- and high-technology industries and indirect effects in medium- and high-technology industries.

These findings indicate that government support policies responding to external shocks have meaningful positive effects on firms' innovation performance and highlight the need for differentiated policy design that reflects technological advancement. However, as industry boundaries become increasingly blurred, technological level alone cannot fully capture firms' heterogeneity. The study concludes that an integrated policy approach incorporating both technological level and innovation activity patterns is required.

□ Keywords: Government Support Policies, Innovation Performance, Innovation Activities, Technology-Level Differences, Multi-Group SEM, Mediating Effects

---

\* First Author, Graduate School of Technology & Innovation Management, Hanyang University

\*\* Co-Author, Senior Researcher, Korea Institute of Science and Technology Information

\*\*\* Corresponding Author, Professor, School of Interdisciplinary Industrial Studies, Hanyang University

# 재정성과목표관리제도의 운영실태와 평가 체계에 대한 고찰\*

정근주\*\* 임길환\*\*\*

## 국문초록

본 연구는 재정성과목표관리제도의 운영 실태를 분석하고 재정성과평가체계의 문제점을 통합적으로 검토하였다. 최근 5년간 성과보고서 및 핵심재정사업 운영 현황을 중심으로, 성과지표의 수적·질적 변화, 결과지표와 산출지표의 비중, 성과평가의 환류 메커니즘 등을 종합적으로 분석하였다. 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 성과지표의 달성률은 점진적으로 개선되고 있으나, 지표 수의 급격한 축소와 반복적 저성과 기관의 존재는 성과관리의 내실화로 보기 어렵다. 둘째, 산출 중심의 양적 평가에서 결과 중심의 질적 평가로 전환되는 추세가 확인되지만, 여전히 단기적 달성률 중심의 형식적 관리가 지속되고 있다. 셋째, 핵심재정사업 성과관리의 경우, 미국의 연방정부 성과관리체계인 PMA(President's Management Agenda)를 모델로 도입되었으나, 제도적 기반의 미흡, 성과정보 공개의 제한, 성과 환류체계의 미비로 인해 실질적 성과관리가 제약받고 있다.

이러한 운영실태 결과를 바탕으로, 재정성과관리체계가 단순한 지표 관리에서 벗어나 정책성과의 질적 향상과 제도적 학습을 촉진하는 방향으로 발전해야 함을 제언한다. 특히 성과지표의 신뢰성 및 타당성을 확보하고, 평가 결과가 예산결정과 정책설계에 실질적으로 반영될 수 있도록 제도적 환류구조를 정비할 필요가 있다. 나아가 부처별 분절된 현행 평가체계를 통합하고, 성과정보의 질적 관리와 범정부적 거버넌스를 강화함으로써, 성과주의 예산제도가 재정운용의 합리성과 지속성을 강화할 수 있는 방향으로 나아가야 한다.

□ 주제어: 재정성과목표관리, 성과관리제도, 평가체계, 환류구조

투고일: 2025. 11. 21. 수정일: 2026. 1. 17. 게재확정일: 2026. 2. 9.

\* 이 논문은 「2024회계연도 결산 총괄 분석」의 '성과보고서 분석'을 수정 및 보완한 것입니다. 연구의 내용은 연구자 소속기관의 공식 견해와 무관합니다.

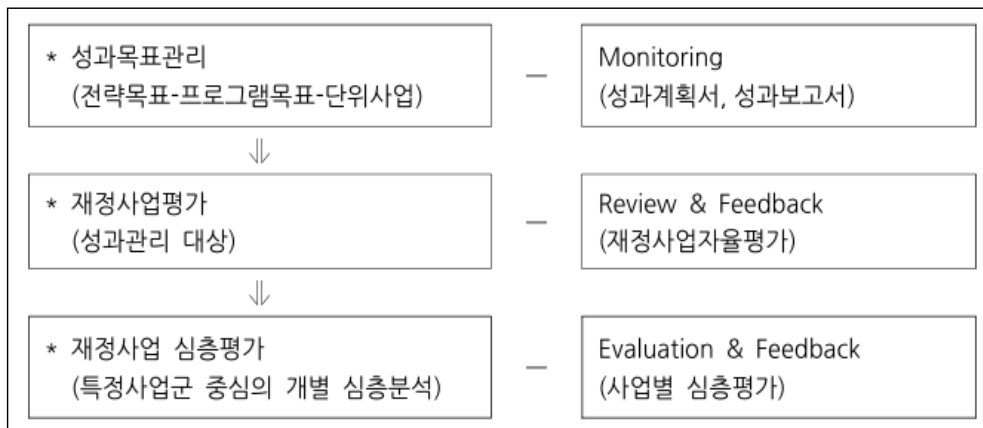
\*\* 제1저자: 국회예산정책처 예산분석관 (gjjung@assembly.go.kr)

\*\*\* 공동저자: 국회예산정책처 예산분석관 (ghlim@assembly.go.kr)

## I. 서론

정부의 재정성과관리체계는 성과계획서와 성과보고서를 기반으로 한 “성과목표관리”와 재정사업 자율평가와 사업별 심층평가로 구성된 “재정사업 성과평가”로 구분된다.

[그림 1] 기획예산처의 재정성과관리체계



자료: 대한민국정부, 「2026년도 성과계획서(총괄편)」, 2025. 9.

정부는 재정사업의 책임성을 제고하고 예산·결산의 전 과정을 성과위주로 운용하기 위해 재정성과목표관리제도를 운용하고 있고, 그 일환으로 매년 성과계획서 및 성과보고서를 국회에 제출하고 있다. 성과계획서에는 각 중앙관서의 재정사업에 대한 전략목표와 성과목표 그리고 목표 달성 여부를 판단할 수 있는 지표와 지표별 목표치가 제시되어 있으며, 성과보고서에는 성과지표에 대한 실적과 목표달성 과정, 그리고 향후 성과이행 방안 등이 포함된다. 성과보고서는 성과계획서가 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비해 작성된다. 이와 같은 구조에서 재정성과목표관리제도의 실질적 운영 여부를 판단하기 위해서는 성과보고서가 충실하게 작성되어야 하며, 그 내용을 점검하는 과정이 성과관리제도 운영 실태를 평가하는 핵심 근거가 된다.

한편 재정사업 성과평가는 성과목표관리를 통해 수립된 재정사업별 성과목표·지표와 그 달성도를 바탕으로 평가 대상 재정사업이 당초의 정책목표에 부합하도록 계획 및 집행되어 소기의 사업성과를 거두었는지를 평가하고 그 결과를 다양한 방식으로 재정에 환류함으로써 재정관리의 효율성을 제고하는 수단이다. 즉 성과목표관리는 재정사

업의 적절한 성과목표·지표를 설정하고 그 달성도를 측정하는 계획과 모니터링에 중점을 두고 있으며, 성과평가는 성과목표관리의 측정 결과를 토대로 사업의 타당성, 집행의 효율성 등을 종합적으로 분석·진단하는 기능을 수행한다. 이 두 제도는 정부의 효율적인 재정성과관리를 구현하기 위한 상호보완적 제도 장치이다.

그러나 이러한 제도적 구조에도 불구하고, 현행 재정성과관리체계는 프로그램 예산체계와의 정합성, 평가결과의 실질적 환류를 위한 제도 설계 등 운영·관리 측면에서 여러 한계를 나타내고 있다. 이에 본 연구는 성과보고서 분석을 통해 재정성과목표관리제도의 운영구조 및 실태를 확인하고, 성과목표관리의 개선에도 불구하고 현행 재정사업 성과평가 제도가 지닌 한계점에 대해 고찰해 보고자 한다. 특히 정부가 제출한 최근 5년의 성과계획서 및 성과보고서를 분석하여 현재의 성과관리체계가 재정관리목표달성에 충분한 역할을 하고 있는지 점검하고 앞으로 어떻게 개선되어야 할지 고민해 보았다.

2025년 기준 성과보고서 작성기관은 60개 기관이다. 본 연구는 정부가 제출한 공식 보고서 및 해외사례를 대상으로 분석을 진행한다. 분석범위는 크게 두가지로, 제도 운영 실태에 대한 점검 및 현 성과체계에 대한 문제점을 확인한다. 이를 통해 성과평가체계의 개선방안을 제언하고자 한다.

## II. 문헌연구

### 1. 재정성과목표관리제도의 개념 및 도입 배경

재정성과목표관리제도(performance monitoring)는 각 부처의 업무, 목표와 연계하여 사업별로 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고, 성과지표의 목표치 달성여부를 평가하며, 그 평가 결과를 재정운영에 활용하는 제도를 의미한다(박노옥 외 2008). 이 제도는 정책집행의 관리수단으로 이해되기 보다, 예산이 어떻게 배분되고 결정되어야 하는가(Key 1940)라는 예산이론의 근본적 질문과 연결되어 있다.

예산이론은 관찰자가 예산의 과정과 결과를 어떻게 사고하고 분석하며 설명하는가를 규정하는 개념적 틀로서, 주된 패러다임으로 처음 제안된 것은 점증주의이고, 1980년대 이후 점증주의 설명력이 약화되면서 이를 보완하거나 대체하려는 다양한 이론들이 제시되었다(이정희 2020). 예산이론의 전통적 논의는 크게 합리주의와 점증주의의 두 흐름으로 볼 수 있으며(이현정 2020), 합리주의는 예산배분을 포괄적이고 분석적인 선택의 결과로 파악하며 경제적 효율성과 상대적 가치 비교를 강조하는 반면, 점증주의는 예산결정을 정치적·제도적 맥락 속에서 점진적으로 이루어지는 과정으로 이해한다. 합리주의는 Lewis(1952), Lynch(1995) 등으로 대표되며, 점증주의는 정책결정 분야의 Lindblom(1959), 예산결정 연구의 Wildavsky(1964) 등을 통해 발전해 나갔다.

합리주의와 점증주의를 기반으로 단절균형이론, 다중합리성이론, 공공선택이론 등 다양한 이론들이 제시되고 있으나, 현재까지도 예산배분의 기준이 무엇인가라는 근본적 질문에 대한 해결책이 제시되지 못한다는 평가도 존재한다(이정희 2010).

[표 1] 예산이론의 비교

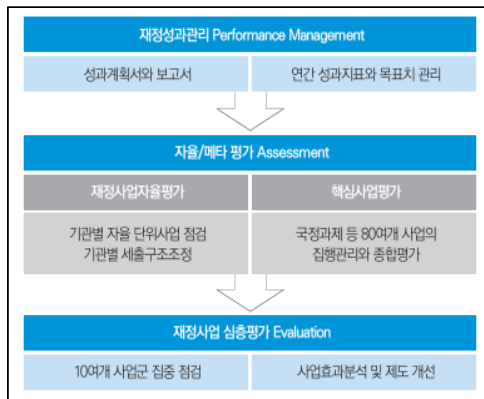
	점증주의이론	단절균형이론	다중합리성이론	공공선택이론	거래비용이론
예산이론의 배경	점증주의	점증주의	조직이론	합리주의	합리주의
주된관심	예산 총액과 부서예산의 안정성	부서예산의 안정성, 부서예산의 변화	중앙예산기관 예산분석가의 예산의사결정 유형	정부예산의 크기, 정부부문의 확장, 관료제의 재량권 통제	조달 등 예산제도의 디자인
분석단위	총예산/부서예산	부서예산	예산기구 의사결정	행정부예산/부서예산	부서예산/조달예산/민자투자예산
예산 관련 주요연구	Wildavsky and Hammond(1965), Wittkopf(1976), Liberatore(1981), Kelly(1989), Lessmann(1987), Reddick(2002), Anerson and Harbridge(2010) 등	True(1995; 1999; 2000), Jones et al.(1998; 2003), Robinson and Caver(2006), Mortensen(2009) 등	Gosling(1987), Grafton and Permaloff(1996), Willoughby(1993; 2008), Lu et al(2009; 2011), Goodman(2007, 2008) 등	Niskannel(1991) 등, Weingast and Moran(1983), Weingast(1984), MacCubbin and Schwarts(1984), Shepsle and Weingast(1987) 등	North and Walli(1982), North(1985), Thompson and Jones(1986), Thompson(1993), Inman&Fitts(1990), Lago-Penas(2009) 등

자료: 이정희(2020)를 바탕으로 재구성

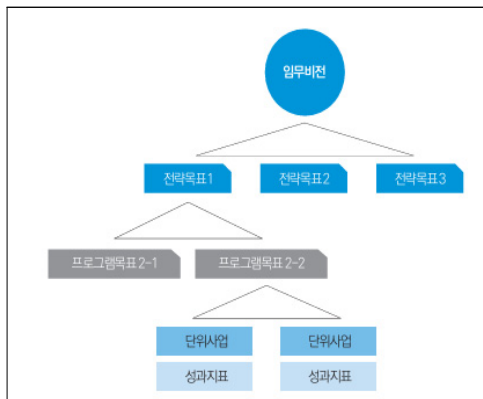
이와 같은 이론적 논의는 성과주의 예산제도의 등장 배경을 이해하는데 중요하다. 합리주의가 지향하는 총체적·분석적 예산결정은 정보·시간의 제약으로 현실적으로 충분히 구현되기 어렵고, 반대로 점증주의적 관행에만 의존할 경우에는 기존 배분구조가 고착화되면서 성과와 무관한 자원배분이 지속될 수 있다. 이러한 두 접근의 제약을 완화하려는 문제의식 속에서, 성과정보를 예산 과정에 체계적으로 도입하여 예산결정의 합리성과 책임성을 제고하려는 시도가 성과주의 예산으로 구체화 되었다.

정부가 성과주의 예산을 도입하는 핵심 목적은 정부 프로그램의 결과에 대한 객관적 정보를 제공함으로써, 예산 담당자가 프로그램 간 성과를 비교하고 어떤 사업이 성과를 내고 있으며 추가적인 예산 증액을 받을 자격이 있는지를 결정하는 데 도움이 되기 때문이다(Gilmour and Lewis 2006a; 2006b, 차현진 외 2025 재인용). 성과주의 예산의 성패는 얼마나 정확하게 성과를 측정하느냐에 달려있는데, 성과지표로 정책이 측정 가능한지, 성과지표가 구체적으로 측정 가능한 것으로 구성되어 있는지가 성과주의 예산제도의 공과를 평가하는 데 핵심적인 과정이다(김영록 2011).

[그림 2] 재정성과관리 개념



[그림 3] 프로그램 예산체계 개념



자료: 한국재정정보원, “재정성과관리제도,” 『FIS ISSUE & FOCUS』 22-2호, 2022. 9.

우리나라의 성과관리제도는 1999년에 처음으로 성과관리제도가 도입되어 16개 기관에서 시범적으로 성과계획서를 작성하여 제출하였다. 이후 재정성과목표관리제도(2003년), 정책·성과중심의 프로그램 예산체계(2004년), 재정사업자율평가제도(2005년), 재정사업심층평가제도(2006년)가 순차적으로 도입되었으며, 2010년에 (2009회 계연도) 성과보고서가 최초로 작성되어 국회에 제출되었다(문광민 2018).

이와 같은 제도적 진전 속에서 재정사업 성과관리는 성과중심의 재정운용을 위한 핵심 절차로 자리잡게 되었고, 2021년 「국가재정법」 제85조의2 신설에 따라 재정사업 성과관리가 법제화되었다. 현재 재정사업 성과관리는 ‘성과목표관리’와 ‘성과평가’에 따라 추진되고, 1) 재정사업의 기획에서 집행, 환류, 종료에 이르는 전 주기를 체계적으로 관리하여 효율적 재정 운용을 뒷받침하고 관련 정보를 국민에게 공개하여 책임성 강화를 목표로 추진되고 있다.

1) 「국가재정법」 제85조의2(재정사업의 성과관리)

- ① 정부는 성과중심의 재정운용을 위하여 다음 각 호의 성과목표관리 및 성과평가를 내용으로 하는 재정사업의 성과관리(이하 “재정사업 성과관리”라 한다)를 시행한다.
  1. 성과목표관리: 재정사업에 대한 성과목표, 성과지표 등의 설정 및 그 달성을 위한 집행과정·결과의 관리
  2. 성과평가: 재정사업의 계획 수립, 집행과정 및 결과 등에 대한 점검·분석·평가

## 2. 선행연구

국내 재정성과목표관리제도 연구는 크게 세 가지 차원에서 진행되어 왔다. 첫 번째는 재정성과목표관리제도의 운영체계에 관한 연구로 성과계획서와 성과보고서에 대한 검토 및 제도에 대한 개선방안 연구이다. 두 번째는 지자체를 중심으로 성과목표관리의 현황을 점검하고 제언하는 연구이다. 그리고 마지막으로 성과주의 예산의 적용 방식을 부처 또는 사업에 대해 보다 면밀히 분석하는 연구이다.

재정성과목표관리제도의 운영체계에 대한 대표적 분석으로는 박홍엽(2012)과 유승현(2013)이 있다. 박홍엽(2012)은 성과계획서를 중심으로 재정성과목표관리제도의 운영실태를 분석하였으며, 성과관리 대상이 재정사업 등에 한정되어 있어 성과관리 범위의 확대 필요성을 제시하였고 현 성과관리체계의 적극적 목표 설정이 필요하다고 강조하였다. 유승현(2013)은 우리나라 정부기관의 재정성과관리 실태를 분석하여 현행 제도하에서 성과측정의 신뢰성 및 타당성이 훼손될 위험성이 높으므로, 성과측정 결과는 결과중심의 핵심성과지표로 간소화하고 운영은 기관 자율에 맡기지만, 성과관리 전담기관의 기능을 강화하여 실효성을 강화해야 한다고 밝혔다. 오영민(2016)은 재정성과목표관리제도 하에서 생성된 성과정보가 예산배분 및 사업성과 개선에 어떻게 활용되고 있는지를 분석하여, 성과정보가 예산환류에 직접적 근거로 활용되지 못함을 지적하였다. 특히 제도적 제약, 성과지표와 목표치의 질적 한계, 성과정보 활용에 대한 유인 부족 등으로 성과정보가 제도유지를 위한 형식적 관리수단에 그치고 있음을 지적하였고, 예산과정에서 성과정보 노출을 강화하고 부처 자율성을 전제로 한 성과정보 활용을 제고하는 방향으로의 필요성을 제시하였다. 임동완(2018)은 성과목표관리체계가 예산과정에서 재정의사결정을 지원하는 장치임에도 불구하고, 성과관리전략계획, 성과계획서, 성과보고서와 예·결산 간 연계부족으로 인해 제도의 실효성이 충분히 발휘되지 않고 있으며, 이는 예산순기로 인해 성과정보가 실제 회계연도의 예산편성과 연계되지 못하는 구조적 한계를 갖고 있음을 지적하였다. 이에 따라 재정성과목표관리제도의 정합성 및 중기사업계획과의 연계성 등의 필요성을 강조하며 성과목표관리체계의 활용성 제고를 강조하였다. 이와 같이 재정성과목표관리제도와 관련한 선행연구들은 현 성과관리체계가 제도의 취지와 목적에 부합하여 운영되고 있는지를 중심으로, 제도 운영 실태와 구조적 한계를 분석해 왔다.

지방자치단체를 대상으로 한 성과목표관리 관련 연구들은 주로 사업예산제도와 성과계획 간의 연계 실태를 점검하고, 제도 운영상의 한계를 진단하는 데 초점을 두고 있다(임성일·이효 2015; 최용선 외 2017; 이수구 2019; 주현정 2020). 임성일·이효(2015)는 지방자치단체의 사업예산제도가 성과관리 기능을 충분히 수행하지 못하고 있으며, 성과관리시스템과 예산제도 간 유기적 연계 부재를 핵심 문제로 지적하였다. 최용성·주운현(2017)은 충청남도 사례 분석을 통해 전략목표-프로그램-성과지표 간 논리적 연계가 미흡하고, 성과지표가 산출 중심으로 구성되어 프로그램 목표 달성 여부를 판단하기 어렵다는 점을 밝혔다. 이수구(2019)는 서울·부산 자치단체 사례를 통해 성과지표와 세부사업 간 내용적 연계성이 낮으며, 예산서 구조 자체의 개선 없이는 성과관리 실효성 제고에 한계가 있음을 실증적으로 제시하였다. 주현정(2020)은 제주특별자치도의 농업 분야 성과계획서를 분석하여 정책사업과 목표 간 연계성 부족, 성과지표의 낮은 도전성 및 근거 불명확성을 지적하였다.

부처 및 사업단위 성과관리 분석 연구들은 개별 정책분야나 사업유형을 대상으로 성과관리체계와 예산제도의 실제 작동 양상을 구체적으로 검토하는 데 초점을 둔다(강문상 외 2015; 장혜운 2017; 문광민 2018; 유승현 2018; 박성환 2019; 남혜정 2020; 차현진 2025). 강문상 외(2015)와 차현진 외(2025)은 국가연구개발사업을 대상으로 성과평가 결과와 예산 간 연계를 실증적으로 분석하여, 자체평가 및 상위평가 결과가 예산 증감에 영향을 미치되 주로 미흡사업에 대한 제재 방식으로 작동함을 확인하였다. 장혜운(2017)은 문화예술정책을 중심으로 정책 분야별 특성에 따라 성과평가 결과의 예산 활용도가 상이함을 보여주며, 성과관리제도의 정책 적합성 문제를 제기하였다. 문광민(2018), 유승현(2018)은 재정성과목표관리제도가 중앙관서에서 형식적으로 운용되고 있으며, 달성 용이한 지표 선택과 성과측정의 대표성 부족으로 인해 책임성 제고 효과가 제한적임을 지적하였다. 박성환(2019), 남혜정(2020)은 SOC 및 도로관리 사업을 대상으로 예산분류체계와 성과관리체계 간 연계 부족을 분석하고, 유지관리·자산관리 관점에서 성과지표와 예산구조의 개선 필요성을 제시하였다.

외국의 연구로는 성과주의 예산제도는 투입요소에 대한 통제중심이 아니라 성과중심으로 예산을 운용하며(Binford 1978; Joyce and Sieg 2000), 예산집행의 산출 및 결과를 측정하는 연구(Melkers and Willoughby 1998; Epstein 2010) 등이 있다. 한편 우리 핵심재정사업의 제도적 모델로 참고되는 미국 연방정부의 성과관리제도를

분석한 연구로는 Moynihan and Lavertu(2012), Kroll and Moynihan(2021), Hollandsworth and Dull(2024) 등이 대표적이다. 이들 연구는 성과관리제도의 도입만으로 성과정보 활용이 제도적으로 제고되지 않으며, 성과관리 과정에서의 관리자의 관여 수준, 성과정보를 해석·활용할 수 있는 조직의 역량, 그리고 정치적 환경 등이 성과정보 활용의 실효성을 판단하는 주요 요인임을 밝힌다.

[표 2] 재정성과목표관리의 주요 선행연구

구분	저자	주요 내용
재정성과목표관리의 운영체계 분석 연구	박홍엽(2012), 유승현(2013) 오영민(2016), 임동완(2018)	성과계획서·성과보고서를 중심으로 재정성과목표관리제도의 운영 실태를 분석한 연구들로, 성과목표·지표의 질적 한계와 성과정보의 예산환류 미흡 등을 지적
지방자치단체 성과목표관리 연구	임성일·이효(2015), 최용선·주운현(2017), 이수구(2019), 주현정(2020) 등	지방정부의 사업예산, 성과계획서 및 성과관리 운영 실태를 분석한 연구들로, 성과지표의 형식적 설정 및 지방재정·조직 여건을 충분히 반영하지 못하는 한계 등을 지적
부처 및 사업단위 성과목표관리 연구	강문상 외(2015), 장혜운(2017), 문광민(2018), 유승현(2018), 박성환(2019), 남혜정(2020), 차현진·최상욱(2025) 등	개별 부처 또는 특정 재정사업을 대상으로 분석한 연구들로, 사업 특성에 비해 성과지표의 적합성이 낮고 성과평가 결과가 예산편성·조정예 제한적으로 활용되고 있음을 지적

자료: 문헌연구를 토대로 연구자가 작성

성과목표관리에 대한 연구는 지자체, 부처, 또는 사업별로 최근까지 상당히 많은 연구가 이루어지고 있다. 부처 또는 사업별로 예산 및 성과관리 체계를 파악하는 것이 상대적으로 용이하기 때문이다. 그러나 성과목표관리체계 전반에 대한 평가 연구는 임동완(2018) 이후로 진행되지 않고 있어, 현재 시점에서 성과목표관리체계가 제대로 작동하는지 검토하는 것은 의미가 있다. 더욱이 최근에 대표성과지표 및 핵심재정사업 등 주요 정책과제들이 성과목표관리체계에 포함됨에 따라 현재의 성과목표관리체계의 현황을 검토하는 것은 매우 중요한 의미가 있다.

### Ⅲ. 재정성과목표관리제도의 운영 실태

본 연구는 성과목표관리체계에 대한 실태분석으로, 2020년부터 2024년까지 최근 5개 회계연도 동안 중앙정부 60개 부처가 작성·제출한 성과보고서를 수집하여 내용분석을 진행하였다. 성과보고서는 각 부처의 성과목표 설정, 성과지표 운영, 성과달성 결과가 종합적으로 제시되는 공식 문서라는 점에서, 재정성과목표관리제도의 실제 운영 양상을 확인하기에 가장 적절한 분석 자료로 판단하였다. 필요한 경우에 성과계획서 및 각 연도 재정사업 추진계획을 참고하여 내용을 보완하였다.

운영실태 분석은 성과관리체계의 단계적 구조와 선행연구에서 제기된 주요 쟁점을 반영하여 세 가지로 구분하였다. 첫째, 성과목표와 성과지표의 설정 및 관리 방식을 검토하여 성과목표관리체계의 기본적 운영 실태를 점검하였다. 둘째, 성과보고서에 제시된 결과지표의 활용 수준을 분석함으로써 성과정보가 예산과정에서 실질적으로 환류되고 있는지를 검토하였다. 셋째, 핵심재정사업을 중심으로 정책지표의 구성과 성과관리 실태를 분석하여, 성과지표가 정책 성과를 적절히 반영하고 있는지를 살펴보았다. 이러한 구성은 성과목표 설정-성과 측정-성과정보 활용이라는 성과관리의 기본 구조에 따라 제도의 운영 실태를 체계적으로 진단하기 위한 것이다.

#### 1. 재정성과목표 관리에 대한 분석

정부의 재정사업 성과관리 제도는 「국가재정법」 제85조의4<sup>2)</sup>에 따라 수립된 5년 단위의 '재정사업 성과관리 기본계획'<sup>3)</sup> 및 연도별 '성과관리 추진계획'에 의해 운영되고 있다. 2022년에 「'22~'26년 재정사업 성과관리 기본계획」이 수립되고, 그 일환으로 2023년에 12대 핵심재정사업을 선정 및 부처별 대표성과지표가 도입되어 새로운 성

2) 「국가재정법」 제85조의4(재정사업 성과관리 기본계획의 수립 등)

① 기획예산처 장관은 재정사업 성과관리를 효율적으로 실시하기 위하여 5년마다 재정사업 성과관리 기본계획을 수립하여야 한다.

② 기획예산처 장관은 제1항에 따른 재정사업 성과관리 기본계획에 기초하여 매년 재정사업 성과관리 추진계획을 수립하여야 한다.

3) 재정사업 성과관리 기본계획은 재정사업 성과관리를 효율적으로 실시하기 위하여 수립된 것으로, 향후 5년간의 재정사업 성과관리 기본방향, 추진방안, 결과활용 및 성과정보 공개 등의 내용을 포함하고 있다.

과관리 추진체계가 수립되었다. 따라서 현재의 재정사업 성과관리 체계는 성과목표관리와 재정사업 성과평가로 구분되고, 성과목표관리는 성과계획서 및 성과보고서, 그리고 핵심재정사업으로 구성된다.

[표 3] 재정사업 성과관리 체계

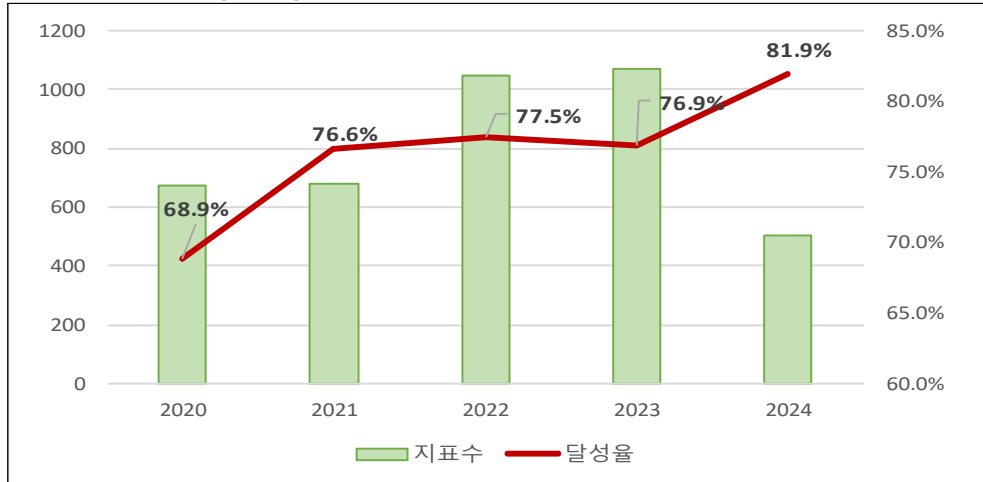
성과목표관리	재정사업 성과평가
<p>① 성과계획서</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 차년도(n+1년도) 프로그램별 성과지표·목표 설정(예산안 첨부서류로 국회 제출)</li> </ul> <p>② 성과보고서</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전년도(n-1년도)의 재정운용 실적을 토대로 성과목표 달성 여부, 미흡 원인 등 보고(결산보고서 구성항목으로 국회 제출)</li> </ul> <p>③ 핵심재정사업 성과관리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵심재정사업의 성과지표 및 목표를 5년간(23~27) 쉰 주기 관리</li> </ul>	<p>① 재정사업 자율평가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부처가 사업을 자율 평가하고 기재부가 확인·점검한 결과를 재정운용에 활용</li> </ul> <p>② 개별부처 주관 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복권기금평가(기재부), R&amp;D평가(과기부), 재난안전사업평가(행안부), 균형발전사업평가(지방위), 일자리사업평가(고용부), 중소기업지원사업평가(중기부)</li> </ul> <p>③ 보조사업 연장평가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3년 주기 보조사업 실효성 등 평가(16~)(평가 결과는 예산안과 함께 국회 제출)</li> </ul> <p>④ 재정사업 심층평가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 객관적 성과검증 필요 사업군 심층 분석(05~)</li> </ul> <p>⑤ 기금평가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기금 운용 및 존치 타당성 평가(00~)(평가결과는 국무회의의 보고 후 결산보고서와 함께 국회 제출)</li> </ul>

자료: 기획예산처, 「2025년 재정사업 성과관리 추진계획」, 2024. 12.

최근 5년간 성과관리 현황을 확인하면, 성과지표 달성률이 점차 개선되는 양상을 보인다. 그러나 2024년 성과지표수는 전년도 1,068개에서 507개로 절반가량 감소하였다. 이는 지표 수의 축소를 통해 부처가 관리해야 할 지표의 수를 줄여, 결과적으로 성과목표 설정 및 실적 관리가 이전보다 용이해졌을 가능성을 나타낸다. 실제로 2022회계연도에는 성과목표 달성률 저조를 이유로 지표수를 크게 확대했으나 달성률에는 유의미한 변화가 없었다. 반면 2024회계연도에도 같은 이유로 지표수를 절반 수준으로 줄이면서 성과목표 달성률이 과거 대비 5%p 상승하였다. 정부는 ‘1프로그램 1성과지표’ 원칙을 내세워 행정부담 절감 및 부처의 성과관리 제고를 목표로 하고 있으나, 성과지표의

도전성을 충분히 확보하지 않은 채 성과지표의 수를 감축하는 방식으로 목표 달성률을 높임으로써, 성과관리체계가 실제보다 원활히 작동하는 효과를 초래할 수 있다.

[그림 4] 2021~2024회계연도 프로그램 목표 달성 현황



자료: 대한민국정부, 각 회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

보다 세부적으로, 최근 5년간 성과지표 달성률 하위 10개 기관을 분석한 결과 몇 가지 공통적인 경향이 확인되었다. 먼저, 2024회계연도에는 성과지표 달성률이 0%인 기관의 수가 증가하였으며, 전체적으로 달성률이 세 구간에만 집중되는 등 성과분포가 편중된 양상을 보인다. 이러한 현상은 성과지표 수가 전년 대비 크게 축소된 데 따른 결과로, 일부 지표의 미달성이 전체 달성률에 미치는 영향이 상대적으로 커졌기 때문으로 보인다.<sup>4)</sup> 동일 기관이 반복적으로 하위권에 포함되는 경향도 나타났다. 최근 5년간 성과지표 달성률 기준 하위 10개 기관에 세 차례 이상 포함된 사례로는 중앙선거관리위원회, 소방청(이상 4회), 대법원, 경찰청, 새만금개발청, 조달청(이상 3회)이 확인되었다. 이러한 반복적 포함은 일시적인 성과 저하로 보기보다는, 해당 기관의 성과관리 체계에 구조적인 한계가 존재할 가능성이 있다. 예를 들어, 중앙선거관리위원회는 2020년부터 2021년까지 6개의 프로그램 목표 성과지표를 운영하였고, 2022년부터 2023년에는 4개, 2024년에는 ‘1프로그램 1성과지표’ 원칙에 따라 2개로 축소하였다. 분석 대상 기간 동안 지속적으로 ‘공직선거의 깨끗한 정도(%)’를 동일한 프로그램 성과지표

4) 성과달성률이 미흡한 기관의 성과지표수는 1~4개 수준이다.

로 설정하였으나, 해당 지표에 대해 한 차례도 성과목표를 달성하지 못하였다. 성과지표의 측정방식은 ‘개인별 응답척도’를 활용한 만족도 조사 방식으로 유지되고 있으며, 성과 미달성이 반복됨에도 불구하고 측정방식 변경이나 보완은 이루어지지 않았다.

[표 4] 최근 5년간 프로그램목표 성과지표 달성률 평균 하위 10개 중앙관서

(단위: %)

2020 결산		2021 결산		2022 결산		2023 결산		2024 결산	
기관	달성률	기관	달성률	기관	달성률	기관	달성률	기관	달성률
전체 평균	68.9	전체 평균	76.6	전체 평균	77.5	전체 평균	76.9	전체 평균	81.9
감사원 사참위	0.0	소방청 5.18위	0.0	과거사위 권익위	0.0	대법원	0.0	인권위 소방청 새만금청	0.0
통일부	27.3	현재 국방부	50.0	선관위	25.0	5.18위 행복청 권익위	50.0	조달청	33.3
선관위	33.3	인혁처 행복청		공수처 소방청	50.0	선관위 국회		60.0	감사원 공정위 국조실 대법원 동포청 선관위
조달청	42.9	고용부	경찰청	52.0	국세청	53.3	경찰청 문화재청 새만금청		50.0
문체부	44.4		문화재청	56.3	국세청	53.3			
대법원 현재 국방부 고용부 소방청	50.0	경찰청	53.8	중기부	58.3	60.0	경찰청 문화재청 새만금청	50.0	
고용부		54.5	기상청	58.8					
고용부		55.6	새만금청 조달청	60.0					

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 제작성

종합적으로 볼 때, 현행 재정성과목표관리체계는 제도적 기반이 정비되고 성과지표 달성률이 점진적으로 개선되는 양상을 보이고 있으나, 지표 수 축소와 반복적 저성과 기관의 존재는 성과관리의 실질적 개선으로 해석하기 어렵다. 또한 성과지표의 감축은 행정부담 완화와 관리 효율성 제고 측면에서 일정 부분 긍정적 효과를 가지지만, 지표의 도전성과 타당성이 충분히 확보되지 않을 경우 달성률 중심의 형식적 관리에 그칠 가능성이 존재한다.

성과지표는 정부 재정사업의 정책 효과를 측정하고 국민에게 그 결과를 설명하기 위한 핵심 도구이며, 성과보고는 정부운영의 신뢰성을 확보하는 기반으로, 성과결과를 토대로 향후 성과계획 수립에 환류하는 과정이 의의가 있다. 성과가 지속적으로 저조한 상태로 유지될 경우, 정부 전체 성과관리 체계에 대한 신뢰성 저하로 이어질 수 있으며,

성과 기반의 환류과정에서의 원칙도 손상될 수 있다. 따라서 재정성과목표 관리체계는 성과목표 설정·측정·환류가 유기적으로 작동하는 방향으로 개선해 나갈 필요가 있다.

## 2. 결과지표 활용 수준에 대한 분석

성과관리와 관련하여 성과지표 설정 시 지표를 유형화하여 우선순위를 부여하는 이유는 산출(output)과 결과(outcome)를 구분할 필요가 있기 때문이다. 산출지표는 사업 수행 과정에서 나타나는 직접적이고 가시적인 성과물을 의미하며, 이는 궁극적인 정책 효과를 반영하는 결과지표와는 본질적으로 다르다. 예산의 합리성 측면에서, 성과주의 예산은 정부가 투입에 기반한 예산편성을 하는 대신, 산출 또는 결과를 기대하는 예산편성을 하는 것을 의미(Schick 2007)하는데, 이를 도입하는 큰 이유는 정부 프로그램 결과에 대한 객관적인 정보를 제공하여 예산 담당자들이 프로그램 간 적절히 비교를 하고, 어떤 프로그램이 성과를 내고 있으며 예산 증액을 받을 자격이 있는지를 결정하는데 도움이 되기 때문이다(Gilmour and Lewis 2006a; 2006b; 차현진·최상욱 2025 재인용)

일반적으로 사업의 실질적인 효과를 평가하고 정책성과를 국민에게 설명하기 위해서는 결과지표의 달성 여부를 확인하는 것이 중요하다. 그러나 결과지표는 사업 추진 이후 일정 시간이 경과해야 나타나는 경우가 많아 단기간 내 달성이 어려울 수 있다. 따라서, 이를 보완하고 경로상 진척 상황을 확인하기 위한 중간 단계로서 산출지표를 함께 설정하도록 권고하고 있다.

[표 5] 지표성격에 따른 성과지표 분류

구분	개념	특성
투입지표	예산·인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표 (예) 직업훈련교육 예산 집행률	예산집행과 사업 진행과정상의 문제점을 발견하는 데 도움
과정지표	사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 교육별 진도율	사업진도 등 사업추진 정도를 중간 점검하는 데 도움
산출지표	사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 교육 수료자 수	투입에 비례하여 설정한 목표를 달성하였는가를 평가하는 데 도움
결과지표	일차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과, 정책이 미치는 영향력을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 수료자 취업률/소득증가율	사업이 의도한 최종목표의 달성정도에 따른 영향과 효과를 측정하는 데 도움

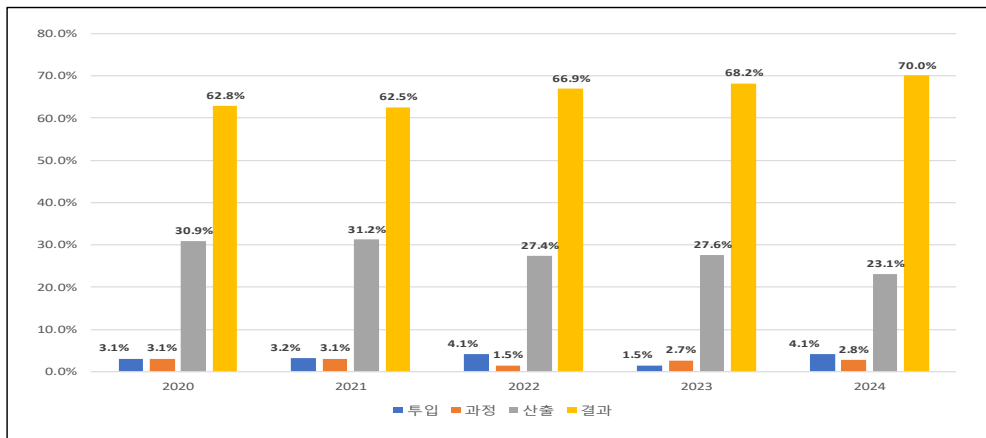
자료: 기획예산처, 「2024회계연도 성과계획서 작성지침」, 2023. 4.

최근 5년간 성과계획서에 반영된 성과지표의 성격별 분류를 살펴보면 다음과 같다. 결과지표의 비중은 매년 점진적으로 증가하는 추세이다. 반면 산출지표의 비중은 과거 대비 감소하는 경향을 나타내며, 정부가 결과 중심의 성과관리로 점차 전환하고 있음을 시사한다.

유형별 성과지표의 달성도를 살펴보면, 결과지표의 달성률은 80.0%로 전체 평균 달성률인 81.9%에 근접하지만 다소 낮은 수준이며, 산출지표의 달성률은 88.9%로 전체 평균을 크게 상회한다. 이에 따라 산출지표는 결과지표에 비해 상대적으로 달성하기 쉬운 특성이 있는 것으로 분석된다. 실제로 산출지표의 달성률은 결과지표보다 8.9%p 높았으며, 이 격차는 전년(6.7%p) 대비 더 확대된 것으로 나타났다.

종합적으로 볼 때, 성과지표의 과거 대비 달성률, 유형별 달성률 편차, 초과달성률 등 전반적인 지표 관리 체계는 점진적으로 개선되고 있는 것으로 판단된다. 그러나 목표 달성 측면에서 지표 유형 간 난이도 차이는 여전히 존재한다. 특히 결과지표는 매년 산출지표보다 달성률이 낮은 경향을 보이고 있으며, 이는 결과지표의 달성 자체가 보다 높은 난이도를 요구하는 구조적 특징에서 기인한다.

[그림 5] 2020~2024회계연도 지표 유형별 비중 추이



[표 6] 성과지표 유형별 달성률 현황

(단위: 개, %)

회계연도	프로그램 목표	프로그램 목표의 성과지표		성격별 분류(지표 유형)			
				투입	과정	산출	결과
2023	475	수	1,069	16	30	295	728
		비중	(100.0)	(1.5)	(2.7)	(27.6)	(68.2)
		달성률	76.7	56.3	60.0	82.4	75.7
2024	476	수	507	21	14	117	355
		비중	(100.0)	(4.1)	(2.8)	(23.1)	(70.0)
		달성률	81.9	88.9	58.3	88.9	80.0

자료: 각년도 부처별 「성과보고서」를 바탕으로 재작성

정리하면, 최근 성과관리체계는 결과 중심 관리로 점진적으로 이행하고 있으며, 이는 성과주의 예산제도의 취지에 부합하는 방향으로 평가된다. 다만 결과지표의 비중이 증가함에도 불구하고 달성률은 여전히 산출지표보다 낮은 수준을 유지하고 있으며, 그 격차가 확대되고 있다는 점에서 성과평가의 난이도와 측정 가능성 간 불균형이 존재함을 알 수 있다. 이는 결과지표가 본질적으로 사업의 장기성이나 정책효과를 반영하는 특성상 단기간 내 달성이 어렵고, 측정방식 또한 정성적 요소에 크게 의존하기 때문이다. 따라서 성과계획 단계에서 지표 유형별 우선순위를 설정하고 성과보고 과정에서도 지표 유형별 난이도와 정책적 중요도를 함께 평가하여 환류에 반영할 필요가 있다. 구체적으로, 국민 체감성과를 반영하는 결과지표는 정책 환류 시 보다 높은 비중으로 반

영하고, 산출지표는 정책이행의 충실도를 나타내는 중간 수준의 환류 반영이 바람직하다. 또한 투입지표 및 과정지표는 핵심 성과지표로 활용하기 보다는 보조지표로 제한적으로 활용하는 것이 성과관리 체계의 신뢰성과 효율성을 제고하는 데 도움이 될 것으로 판단한다.

### 3. 정책지표 성과관리에 대한 분석

#### 가. 대표성과지표

대표성과지표는 중앙행정기관이 중점적으로 추진해야 할 국정과제 및 주요임무 등 부처의 핵심업무와 관련된 재정사업의 최종효과를 국민이 쉽게 이해하고 체감할 수 있도록 선정된 지표이다. 2024년부터(2023회계연도 대상) 각 부처는 성과계획서 및 성과보고서에 대표성과지표를 수록하게 되어 있다. 60개 대상 부처 중 업무특성과 예산규모를 고려한 50개 부처가 각 1개에서 최대 5개까지의 대표성과지표를 선정하였다.

분석 결과, 전체 99개 지표 중 62.6%(62개)만이 목표를 달성하였다. 미달성 비율은 17.2%(17개)이고, 20.2%(20개)는 미집계된 것으로 확인되었다. 해당 달성률을 2023회계연도와 비교해 보면(달성률 63.8%, 미집계 비율 10.5%), 오히려 달성률은 소폭 하락하고 미집계 비율은 두 배 가까이 증가한 것으로 나타난다.

[표 7] 대표성과지표 목표 달성 현황

(단위: 개, %)

구분		달성	미달성	미집계 등	합계
2023회계연도	지표 수	67	27	11	105
	비중	63.8	25.7	10.5	100.0
2024회계연도	지표 수	62	17	20	99
	비중	62.6	17.2	20.2	100.0

주: 미집계 등은 성과보고서 작성 당시 지표가 미집계되거나 신규 지표로서 성과측정이 불가능한 것  
자료: 각 부처의 「2024년도 성과보고서」를 바탕으로 재작성

대표성과지표는 부처별 핵심 재정사업의 최종 효과를 평가하도록 설계되었으나, 실제 운영과정에서는 관리는 미흡해 보인다. 이에 따라 달성률은 저조하고 관리 부실이

반복적으로 나타나는 모습이 확인된다. 이는 대표성과지표 제도가 정책성과를 실질적으로 평가하기보다는 형식적 관리에 그치고 있음을 나타낸다. 대표성과지표의 제도적 설계와 운영 간 괴리가 발생하면서 성과관리체계의 핵심적 기능을 수행하지 못하고 상징적 도구로 기능하고 있음을 시사한다.

### 나. 핵심재정사업

「핵심재정사업 성과관리」는 범부처 차원에서 국정비전이 반영된 12대 핵심재정사업(군)을 선정하여 전주기적으로 밀착·집중 관리하는 성과관리 제도이다. 5년간(2023~2027년) 가시적 성과 창출을 목표로 하여, 2023년 범부처 차원의 3대 분야, 12대 핵심재정사업을 선정되었다.

핵심재정사업의 모델은 미국의 PMA(President Management Agenda) 및 CAP(Cross-Agency Priority)이다.<sup>5)</sup> 2024년에는 핵심재정사업과는 별도로 ‘다부처 협업과제 성과관리’를 시범 도입하였는데, 목적은 동일한 정책목표를 추구하는 부처들이 부처 간 칸막이로 인해 성과 창출에 제약을 받는 문제를 해소하기 위해서이다. 다부처가 공동으로 사업을 추진하고 성과를 관리하는 체계를 마련하는 것을 목표로 한다.

[표 8] 핵심재정사업 3대 분야-12대 핵심과제

3대 분야	12대 핵심과제	관련 사업(군)
① 서민과 사회적 약자 복지 강화	① 두터운 사회 안전망 구축	사회보험 사각지대 해소
	② 취약부문별 맞춤형 지원	장애인돌봄
	③ 청년 자산형성·주거·일자리 지원	청년일자리도약장려금, 청년도약계좌
	④ 생활물가 안정 지원	농산물 비축지원
	⑤ 지역 균형 발전	지자체-대학 협력기반 지역혁신(RIS)
② 미래 대비 및 민간 주도의 역동적 경제 지원	⑥ 반도체 산업 초격차 확보	AI반도체 사업화 지원, 반도체 인력양성
	⑦ 핵심전략기술 집중 투자	양자컴퓨팅 연구 인프라 구축
	⑧ 공급망 대응역량 강화	외투기업 및 유턴기업 지원
	⑨ 중소벤처, 소상공인 경쟁력 강화	TIPS 프로그램
③ 국민 안전과 글로벌 리더 국가 책임 강화	⑩ 재난·안전관리시스템 고도화	산불대응능력 강화
	⑪ 국방력 강화 및 일류보훈 실현	군장병 근무여건 개선
	⑫ 국격·외교 역량 강화	기후변화 대응 ODA

자료: 기획예산처, 「2023년 재정사업 성과관리 추진방향 및 과제」, 2023. 1.

5) 미국은 대통령 임기와 연계하여 PMA를 수립하고, 이를 구체화하는 수단으로 CAP Goals를 설정하여 범정부 차원의 중점과제에 대한 목표 및 성과를 관리하고 있다.

핵심재정사업의 성과달성 현황은 ‘열린재정’ 사이트를 통해 목표와 실적이 공개되고 있어 형식적 차원에서 성과관리 현황을 확인할 수 있다. 그러나 성과목표의 설정과정, 목표 달성 여부, 개선조치, 추진현황 및 점검 등 성과관리의 제도적 핵심 요소들이 뒷받침되어 있지 않다. 이는 핵심재정사업의 성과관리가 정보공개 수준에 머물러 있으며, 실질적 관리와 환류체계로 기능하기에는 한계가 있는 실정이다.

핵심재정사업의 성과 달성 현황을 분석하면, 일부 사업에서 전년도보다 낮은 수준의 목표가 설정되거나, 실적 미달에도 불구하고 동일한 목표치를 유지하는 사례가 확인된다. 예를 들어, 외국인 직접투자 실적은 2023년 10억 2,560만달러였으나 2024년 목표치는 3,910만달러로 대폭 하향되었다. 반면 민간주도형 기술창업지원사업(TIPS) 프로그램의 고용증가량은 2023년 실적이 2.0%로 목표(3.7%)를 하회했음에도 불구하고, 2024년 목표치는 3.8%로 유지되었다. 이와 같은 사례는 성과 환류가 목표 설정 과정에 충분히 반영되지 않았음을 의미한다.

[표 9] 핵심재정사업 성과 달성 현황

과제명	성과지표	2023		2024 <sup>1)</sup>	
		목표	실적	목표	실적
두루누리 사회보험료 지원	10인 미만 사업장 근로자 고용보험 가입률(%)	69.1	68.6	70.1	-
	10인 미만 사업장 근로자 국민연금 가입률(%)	76.8	75.2	77.8	-
장애인 돌봄	장애인 활동지원서비스 수급자 수(명)	146	151	154	-
청년 자산형성·일자리 지원	청년도약계좌 가입유지율(%)	85	91.6	73	-
	청년일자리도약장려금 채용 취업애로 청년 수(천명)	72	79	72	-
생활물가 안정지원	비축농산물 연간 가격 진폭률(%)	3.4	2.4	3.3	-
지자체-대학 협력기반 지역 혁신사업(RIS)	지역 내 취·창업자수(명)	420	622	440	-
반도체산업 초격차 확보	AI 반도체 사업화 성공률(%)	41	60	50	-
	반도체 기자재 활용 논문 등재 건수(건)	-	-	2.0	-
	반도체특성화대학 반도체분야 취업 및 진학률(%)	-	-	-	-
외투기업 및 유턴기업 지원	유턴 선정확인 기업 수(개사)	141	146	157	-
	현금지원기업 외국인직접투자 실적(백만불)	685	1,246	391	-

과제명	성과지표	2023		2024 <sup>1)</sup>	
		목표	실적	목표	실적
팁스 프로그램	기업당 고용증가량(명)	3.7	2.0	3.8	-
	후속투자 유지율(%)	38.2	49.1	41.7	-
산불대응능력 강화	산불 건당 피해면적(ha)	9	8.4	8.8	-
군장병 근무여건 개선	1인 간부숙소 소요 대비 보유율	96.8	96.8	99	-
	국민평형 관사 소요 대비 보유율(%)	21.8	21.8	24.1	-
	장병내일준비적금 최대납입금액 대비 평균납입액비율	93	97.1	94	-

주: 1) 2025년 하계 이후 2024년 실적이 업데이트 되었으나, 일부 과제의 성과지표가 변경되어 본 분석에 반영하지 않음

1. 진한 글씨는 초과달성을 의미

자료: 열린재정(재정정보공개시스템)(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>) 7월 7일 기준자료를 바탕으로 작성

또한 정보공개가 충실하지 않은 사례도 확인된다. 핵심재정사업은 12개로 지정되었는데, 실제 공개되어 있는 사업은 10개에 불과하다. ‘기후변화 대응 ODA사업’은 사업은 실시간 성과관리가 곤란하여 별도의 작업반을 운영하여 관리를 수행하고 있으며, ‘차세대 반도체 R&D 및 원자력 기술개발’ 사업은 과학기술정보통신부에 위탁되어 별도로 운영되고 있다. 그러나 핵심재정사업이 부처 간 전략적 우선순위에 따라 선정된 점을 고려하면, 정보공개 대상에서 일부 사업이 누락된 점은 정보관리와 일관성 측면에서 제도 운영에 한계로 지적될 수 있다.

현재 핵심재정사업 성과관리제도는 범정부 차원에서 국정 비전과 전략과제를 연계하여 성과관리의 통합성을 강화하려는 제도적 시도를 보이고 있다. 그러나 실제 운영 측면에서는 성과목표의 설정 근거가 명확하지 않거나, 실적 미달에도 동일한 목표치를 유지하는 등 성과 환류가 목표관리 단계에 충분히 반영되지 못하고 있다. 또한 일부 핵심사업의 정보가 비공개되거나 부처별로 상이한 관리체계를 유지함으로써 성과관리의 투명성과 일관성이 저하되는 문제도 확인된다.

[표 10] 한국과 미국의 범부처사업 성과관리 비교

구분	미국(CAP Goals)	한국(다부처 협업과제)
제도 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령 국정운영 중장기 전략(PMA)의 실행계획으로, 범정부 우선과제를 설정하고 성과를 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국정비전 반영 중점과제를 5년간 집중 관리하는 성과관리 체계</li> </ul>
근거 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GPRA Modernization Act(2010)</li> <li>• Evidence Act(2019)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도 법률 미비</li> </ul>
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령실과 OMB(예산관리처)가 주도</li> <li>• 부처 간 수평적 협업 구조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기획예산처가 컨트롤타워 역할 수행</li> </ul>
정보 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>• performance.gov를 통해 전략목표, 책임자, 성과지표, 달성현황 등 정보 일괄공개</li> <li>• 과거 성과도 아카이빙 되어 시계열 분석 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보공개 포털이 존재하지 않음</li> </ul>

자료: 국내 열린재정 및 미국의 Performance.gov를 바탕으로 국회예산정책처 작성

현재 우리정부의 핵심재정사업은 미국의 제도를 벤치마킹하여 도입하였지만, 운영 측면에서 충분한 제도화를 달성하지 못하고 있다. 관련 법률이 미비할 뿐 아니라, 정보 공개 측면에서도 충분하지 않고, 추진체계가 기재부 중심으로 이루어지고 있어 부처의 역할과 책임이 부족한 면이 있다. 한편으로 기재부가 너무 많은 권한을 가지고 있어 기재부 중심의 조정구조가 강하게 작용한다. 반면 미국의 PMA와 CAP 제도는 대통령 임기 전반에 걸친 전략적 목표와 부처 간 공동의 성과관리 체계를 구축하고 있어, 과거 이력 및 정책 목표의 달성을 위한 노력을 함께 확인할 수 있는 시스템이다. 우리의 핵심재정사업도 정보공개를 투명하게 하여 주요 정책과제별 지표내용과 추진목표, 현황, 예산정보 등을 상시 확인할 수 있는 체제가 구축될 필요가 있다.

## IV. 재정사업 성과평가 체계의 문제점

### 1. 재정사업 성과평가의 의의

재정 성과관리란 지출 효율성을 증진하기 위해 재정지출이 달성해야 할 목표를 정확히 설정하고 이의 달성도를 지속적으로 관리하는 활동으로 이해할 수 있으며, 이를 위해 재정을 프로그램 단위로 구분하고, 사전 목표와 사후 평가 결과를 중심으로 관리하는 프로그램 예산체계를 기반으로 한다. 프로그램 예산체계는 각 부처에서 동질적인 사업의 묶음인 프로그램을 예산 편성 착수 전에 미리 결정하고 성과목표 수준도 함께 정하는 것으로 이를 통해 프로그램 내의 사업 간 비교기준이 명확해지고 성과를 중심으로 재정에 환류하기가 용이해졌다.

다시 말해 정부가 운영 중인 재정사업 성과관리는 재정의 효율화를 위해 선진 각국에서 도입한 성과중심의 재정운용 제도라고 할 수 있으며, 예산집행에 따라 구체적으로 측정할 수 있는 성과를 제시해야 하는 '성과주의 예산제도'이면서, 성과측정(평가) 단위를 프로그램으로 설정하는 '프로그램 예산제도'라고 볼 수 있다.

한편 재정사업 성과관리에서 성과평가는 단순히 성과목표·지표 등을 설정하고 집행 과정 및 결과를 중심으로 이의 달성 정도를 관리하는 성과목표관리와 달리, 평가대상이 당초의 정책목표에 부합하는 성과(효과)를 거두었는지를 판단하기 위하여 계획 수립, 집행 과정 및 결과 등에 대하여 종합적·입체적으로 분석한 결과를 바탕으로 이를 다양한 방식으로 재정에 환류함으로써 재정관리의 합리성을 강화하는 핵심적인 수단이라고 할 수 있다.

### 2. 재정 성과관리를 위한 프로그램 예산체계의 한계

정부는 2004년에 재정사업 성과평가를 효율적으로 수행하기 위해 종전의 품목별 예산제도를 폐지하고 프로그램 예산제도를 도입한 바 있다. 기존의 품목별 예산제도와 프로그램 예산제도는 몇 가지 차이점을 보이는데, 먼저 품목별 예산제도는 투입과 통제에 초점을 두는 반면, 프로그램 예산제도는 각 부처가 자율적으로 편성하고 이에 대한 성과와 책임에 초점을 두고 있다. 또한 품목별 예산제도는 세부업무와 단가를 통해 예산

금액을 산정하는 상향식 방법을 사용하고 단년도 중심의 예산인 반면, 프로그램 예산제도는 국가재정운용계획과 연계되어 다년도 중심으로 기능, 분야, 부처별 지출한도를 설정하고 이를 우선순위에 맞게 배분하는 하향식 방법을 사용한다. 끝으로 품목별 예산제도는 주로 계수조정과 예산삭감 위주인 반면, 프로그램 예산제도 하에서는 정책 위주의 예산심의가 이루어진다.

[표 11] 품목별 예산제도와 프로그램 예산제도의 비교

구분	품목별 예산제도	프로그램 예산제도
접근방식	투입과 통제 중심	성과와 자율 중심
예산편성의 초점	예산품목(지출통제)	프로그램/사업단위(자율, 결과책임)
시계	단년도 예산 (전년도 예산에 집중)	다년도 예산 (국가재정운용계획에 근거)
예산운영방식	상향식(bottom-up)	하향식(top-down)
예산사정	예산삭감과 증감액 위주 심의, 분야·사업 간 예산액 계수조정	정책적 예산심의, 사업우선순위와 효과판단

자료: 국회예산정책처, 「프로그램 예산사업 편람」, 2010

품목별 예산의 기본구조는 <장·관·항·세항·세세항·목·세목>의 7단계로 구성되는 반면, 프로그램 예산제도의 기본구조는 <분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업>의 5단계로 분류되며, 다시 경비의 성질을 중심으로 목별로 분류되어 관리된다. 이러한 예산구조의 변화는 예산분류체계의 기본 틀을 근본적으로 바꾸는 것으로 기존의 기능별 분류에 해당하는 장-관 구분을 분야-부문으로 재편성하였고, 조직/사업목적에 해당하는 항-세항 구분을 프로그램 단위로 전환하고 경비유형별 구분인 세세항을 폐지하였다.

프로그램 예산제도에서 ‘프로그램’이란 동일한 정책목표를 달성하기 위한 사업 묶음으로 정의되어 있으며, 프로그램별 예산은 중앙정부의 기능을 대기능, 증기능으로 분류하고 단위사업으로 정의된 세세항 사업을 묶어 프로그램을 형성함으로써, 기능을 중심으로 분야-부문-프로그램-단위사업의 상하계층 구조에 따라 편성된다. 프로그램의 편성주체가 조직(실·국)이므로 프로그램은 조직 안에 위치하게 된다.

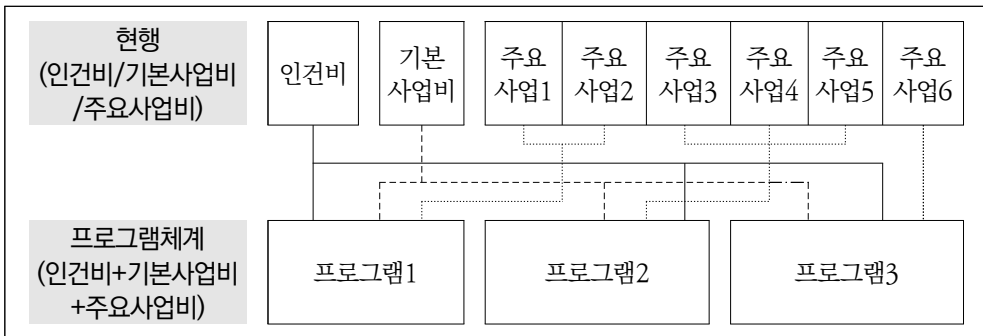
[표 12] 예산구조의 변화

품목별 예산체계 (2006)	장	관	항	세항	세세항	세목	목
	대기능	중기능	소기능	실·국	세부사업	지역사업 등	예산편성 비목
프로그램 예산체계 (2007)	분야	부문	프로그램		단위사업		목
	대기능	중기능	실·국별 정책사업		정책사업의 하위단위 사업		예산편성 비목

자료: 기획예산처

프로그램은 같은 정책을 수행하는 단위사업(Activity)의 묶음을 의미하며, 단위사업은 원가가 집계되는 원가대상(Cost Objective)이 된다. 직접비는 직접성과 관련성 원칙에 따라 원가대상에 직접 배분하고 간접비는 합리적인 기준에 따라 원가대상에 배분한다. 인건비, 기본사업비, 주요사업비가 분리되어 집계됨으로써 개별 단위사업 및 프로그램의 원가를 파악할 수 있게 된다.

[그림 6] 인건비, 기본사업비, 주요사업비의 프로그램별 배분



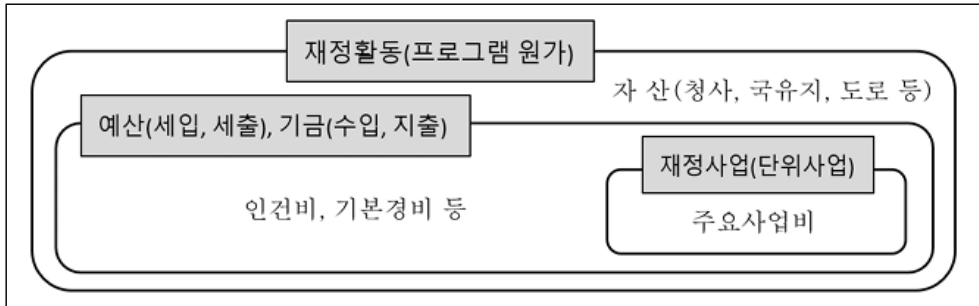
자료: 기획예산처

그런데 정부의 재정성과관리에서는 주요사업비(재정사업)만 성과측정 대상으로 설정하고, 인건비 및 기본경비는 그 대상에서 제외하고 있다. 이는 재정의 투입과 산출로 사업의 성과를 측정하는 성과주의 예산제도의 특성 상 정부의 모든 활동에 소요되는 비용에 대하여 성과관리대상으로 해야 함에도 불구하고 인건비와 기본경비 등의 행정지원비를 제외하고 있어 성과 측정 자체의 신뢰도를 떨어뜨릴 수 있다.

성과관리의 대상이 되는 ‘재정활동’이란 정부가 수행하는 경제활동으로서 화폐단위로 표시되는 정부의 수입·지출을 말하며, 재정은 인건비, 기본경비, 주요사업비 및 자산

까지 포괄한다. 반면에 정부가 성과관리대상으로 하는 재정사업은 단위사업으로 집행되는 주요사업비를 의미하며, 인건비, 기본경비 및 자산의 활용을 포함하지 않고 있어 「국가재정법」의 재정활동 성과관리체계를 온전하게 구축하였다고 볼 수 없다.

[그림 7] 성과관리를 위한 재정활동의 범위



자료: 국회예산정책처

### 3. 성과평가 결과의 예산 조정(증감액) 기능의 적정성

정부의 대표적인 재정사업 성과평가 제도라고 할 수 있는 재정사업 자율평가의 경우 평가 결과를 차년도 예산과 연계하여 지출구조조정을 시행하고 있다. 2021년 재정사업 자율평가 개편사항에 따르면, 총 평가대상 사업 예산의 1% 수준으로 개별 저성과 사업에 대한 구조조정 규모를 부처가 자율적으로 결정하도록 하여 부처 단위의 종합적인 지출구조조정을 실시하고 있다.

이와 같이 평가 결과의 환류라는 측면에서 성과가 미흡한 재정사업에 대하여 차년도 예산을 삭감하는 등의 조치가 합리적이라고 이해할 수도 있지만 성과평가에 따른 예산 조정 기능에 대해서는 회의적인 시각이 존재한다. 먼저 예산은 정치적 과정으로 예산이 합리성만으로 설명될 수 없음에도 불구하고 정책결정자는 성과정보와 예산 간의 강한 연계가 바람직하다고 생각하는 경향이 있다(안병주 2009). 특히 예산은 자체적으로 정치체제에 기반한 생명력을 가지고 있기 때문에 단순히 객관화된 성과만으로 조정될 수 있는 것이 아니라는 견해도 있다(정유훈 외 2013).

성과주의 예산제도는 전술한 바와 같이 예산집행에 따라 구체적으로 측정할 수 있는 성과를 제시해야 한다는 것이지 성과평가 결과에 따라 예산을 조정해야 한다는 의미가

아니다. 특히 저성과 사업에 대하여 예산을 삭감하는 것이 사업성과를 제고하는 데 효과적으로 작용한다고 단정할 수 없다. 오히려 충분한 예산을 투입하지 않았기 때문에 성과가 미흡한 경우도 나타날 수 있다.

재정사업의 성과가 나타나지 않는 이유는 사업계획 단계에서 성과예측이 미흡했거나 사업집행단계에서 효율적으로 수행되지 못했거나 성과지표가 잘못 설계되는 등 여러 가지 다양한 요인에 의해 초래되었을 수 있다. 그런데 사업성과에 대한 종합적인 진단없이 일률적으로 예산을 삭감하는 것이 바람직한가에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 사업성과에 따라 예산을 증액 또는 감액할 경우, 예산조정이 사업성과에 대한 인센티브 내지는 패널티로서 기능하게 되는데 이것이 재정사업의 성과를 제고시키는 수단으로 효과적인지에 대해서도 검증해 볼 필요가 있다.

다만 평가를 주관하는 입장에서는 성과평가 결과에 따라 도출된 다양한 개선 사항(사업구조 변경, 제도개선 등)에 대하여 그 반영 여부를 확인하고 통제할 적절한 수단이 없기 때문에 예산 조정과 같은 강제적인 조치에 의존하려는 점도 고려할 필요가 있다. 따라서 정부는 현행 재정사업 성과평가 제도의 운영 시에 예산액 조정과 무관한 정성적 평가 결과의 정책 환류를 추적할 수 있는 장치를 마련하거나, 국회의 정책분석 기능(예·결산 심사를 위한 재정사업 예산안·결산 검토·분석, 국가주요사업 평가 등)을 적극 반영하는 방안 등 기존 예산액 조정에 편중된 평가결과의 환류 설계를 개선할 필요가 있다.

#### 4. 재정활동 성과관리체계의 이원화·중복 문제

정부는 「국가재정법」에 따라 기획예산처가 주관하는 재정사업 성과관리체계와 별개로 「정부업무평가기본법」에 따라 국무조정실이 주관하는 정부업무 성과관리(정부업무평가)체계를 운영하고 있다. 정부업무평가는 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 중앙부처 등 주요 기관이 행하는 정책 등을 평가하는 것을 말한다(「정부업무평가기본법」 제2조). 여기서 정부가 행하는 정책의 사전적 정의는 공공문제를 해결하고자 정부에 의해 결정된 행동방침을 말하며, 법률, 정책, 사업, 사업계획, 정부방침, 정책지침, 결의사항 등과 같이 여러 형태를 모두 포함하는 개념이다.

즉 정부의 정책과 재정사업을 분리하는 것은 불가능하며, 실제로 정부업무 성과관리 체계에는 정부가 집행하는 재정사업이 포함되어 있기 때문에 현행 정부의 재정활동 성

과관리체계는 국무조정실과 기획예산처로 이원화되어 이에 따른 업무 중복 및 비효율이 발생하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 양 성과관리체계의 중복 관리대상인 44개 중앙행정기관이 기획예산처와 국무조정실에 각각의 성과관리체계에 따라 각기 다른 전략목표, 성과목표, 관리과제 등을 수립하여 제출하고 있다.<sup>6)</sup>

한편 전술한 기획예산처와 국무조정실 외에도 법률에 근거하여 개별 부처가 주관하는 재정사업 성과평가가 중복적으로 수행되고 있다. 대표적으로 기획예산처의 ‘복권기금평가’, 과학기술정보통신부의 ‘국가R&D사업평가’, 행정안전부의 ‘재난안전사업평가’, 지방시대위원회의 ‘균형발전사업평가’, 고용노동부의 ‘일자리사업평가’, 중소벤처기업부의 ‘중소기업지원사업평가’를 예로 들 수 있다. 일정한 정책 목적에 따라 수행되는 재정사업을 유형별로 묶어 성과를 평가하는 이와 같은 제도는 기존 재정사업 성과평가와의 중복에 따른 행정비용 낭비와 비효율 문제로 인해 기획예산처가 정비를 추진하고 있지만 여전히 해소되지 않는 영역이 남아있는 실정이다.

---

6) 국회예산정책처, 「재정활동의 성과관리체계 평가」, 2020, 47~52쪽 참조

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 재정성과목표관리제도의 운영실태를 분석하고 재정성과평가체계의 문제점을 통합적으로 검토하였다. 분석 결과, 우리나라의 성과관리제도는 제도적 기반과 운영 절차가 일정 수준까지 정착되었음에도 불구하고, 여전히 성과지표의 질적 수준, 환류의 실효성, 그리고 관리체계의 일관성 측면에서 제도적 한계가 존재하는 것으로 나타났다.

재정성과목표관리제도의 운영 측면에서는 성과지표 체계의 정비와 결과지표 확대 등 형식적 제도 개선이 이루어지고 있으나, 지표 수 감축과 달성률 중심의 관리가 병행되면서 성과정보의 정책대표성과 도전성이 충분히 확보되지 못하는 경향이 확인되었다. 또한 반복적으로 성과가 저조한 지표 및 기관에 대한 구조적 원인 분석과 개선 환류가 제한적으로 이루어지고 있어, 성과목표 설정-측정-환류로 이어지는 관리체계의 내적 연계성이 충분히 작동하고 있다고 보기는 어렵다.

아울러 결과지표 비중 확대라는 제도적 방향성에도 불구하고, 결과지표와 산출지표 간 달성률 격차가 지속되는 현상은 성과평가의 난이도와 측정 가능성 간 불균형을 보여 주며, 이는 성과정보의 신뢰성과 비교 가능성을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 운영 실태는 성과평가체계에서 나타나는 환류의 형식화 및 예산연계의 제한성과 구조적으로 연결되어 있다. 이와 같은 운영상의 한계는 성과평가 단계에서 구조적 문제로 이어지고 있으며, 현재의 재정성과평가체계는 다음과 같은 제도적 한계를 내포하고 있다.

첫째, 프로그램 예산체계의 구조적 한계가 성과평가의 포괄성을 저해하고 있다. 성과관리의 범위가 주요사업비 중심으로 설정되어 인건비, 기본경비 등 행정지원비용이 성과관리대상에서 제외되면서, 재정의 투입 대비 산출 및 성과 간 관계를 총체적으로 파악하기 어렵다. 이는 정부활동 전반을 성과기반으로 관리한다는 성과주의 예산제도의 본래 취지와 괴리가 있다. 따라서 사업단위 중심의 평가를 넘어 재정활동 전반을 포괄하는 총체적 성과관리체계로 확장할 필요가 있다.

둘째, 성과평가 결과의 예산연계 기능이 제도 설계 목적과 달리 실효적으로 작동하지 못하고 있다. 평가 결과를 근거로 저성과 사업의 예산을 감액하는 현행 구조는 재정지

출의 합리성 제고보다는 단기적 조정 기능에 그치고 있다. 성과평가의 본래 목적은 예산 삭감이 아니라 사업의 개선과 학습을 통한 성과 향상에 있으며, 따라서 평가결과를 단순히 단순히 감액 근거로 사용하는 것은 제도의 신뢰성을 약화시킨다. 따라서 평가결과에 대해 성과저조 원인 분석과 후속 개선계획 반영을 중심으로 한 질적 환류체계가 구축되어야 한다.

셋째, 성과관리체계의 이원화와 중복 문제는 정부차원의 성과관리 효율성을 저해한다. 기획예산처의 재정사업 성과관리와 국무조정실의 정부업무평가가 병행되면서, 동일 부처가 상이한 기준과 일정으로 이중 보고를 수행하고 있다. 또한 개별 부처가 수행하는 분야별 사업평가는 정책 목적별 세분화라는 장점을 지니지만, 관리대상 중복으로 인해 행정비용과 비효율이 발생하고 있다. 따라서 성과평가체계는 재정성과관리와 정부업무평가가 유기적으로 연계되도록 재정비할 필요가 있다.

재정성과목표관리제도는 성과지표의 달성률을 높이는 기술적 관리가 아닌, 정책 목표와 성과가 어떻게 정의되고 학습되는지에 초점을 맞춰 진행되어야 한다. 즉 재정사업 성과평가를 통해 도출된 종합적인 진단결과가 다시 적절하게 성과목표·지표의 설정에 반영되는 선순환 구조를 통해 당초 설계한 정부의 재정성과관리 체계가 효과적으로 작동할 수 있다. 제도의 목적이 행정효율화에 멈춰있다면, 성과관리는 단기적 실적 관리로 치부될 가능성이 높다. 따라서 성과관리는 정책의 질적 성과를 측정하고 그 결과가 제도적으로 환류하는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 지표의 신뢰성과 타당성을 제고하는 한편, 평가 결과가 정책설계와 예산결정에 실질적으로 반영되는 구조가 마련되어야 한다. 이러한 제도의 정착은 성과관리의 형식화를 막고, 재정운용의 합리성과 지속가능성을 강화해 갈 것이다.

## 참고문헌

- 각 부처, 「성과관리시행계획」, 각 부처, 2020~2024.
- \_\_\_\_\_, 「성과보고서」, 각 부처, 2020~2024.
- 기획재정부, 「2023년도 성과계획서 작성지침」, 기획재정부, 2022.
- \_\_\_\_\_, 「2024년도 성과계획서 작성지침」, 기획재정부, 2023.
- \_\_\_\_\_, 「2025년도 성과계획서 작성지침」, 기획재정부, 2024.
- \_\_\_\_\_, 「2023년 재정사업 성과관리 추진방향 및 과제」, 기획재정부, 2023.
- \_\_\_\_\_, 「2025년 재정사업 성과관리 추진계획」, 기획재정부, 2024.
- \_\_\_\_\_, 「프로그램 예산체계 도입방안」, 기획재정부, 2024.
- 국회예산정책처, 「프로그램예산제도의 평가」, 국회예산정책처, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「프로그램예산제도의 효율성 제고방안」, 국회예산정책처, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「프로그램 예산사업 편람」, 국회예산정책처, 2020.
- \_\_\_\_\_, 「재정활동의 성과관리체계 평가」, 국회예산정책처, 2020.
- \_\_\_\_\_, 「2023년도 예산안 총괄분석 III」, 국회예산정책처, 2022.
- 강문상·강성배, “국가연구개발사업 평가결과가 예산결정에 미치는 영향 분석,” 「기술혁신학회지」 제18권 제4호, 한국기술혁신학회, 2015, 539~560쪽.
- 김영록, 「정부정책과 성과평가」, 파주: 한국학술정보(주), 2011.
- 남혜정, “성과중심의 재정운동을 위한 성과관리체계와 예산분류체계에 대한 연구: 도로 보수를 중심으로,” 「회계저널」 제29권 제1호, 한국회계학회, 2020, 37~63쪽.
- 문광민, “재정성과 목표관리제도에 대한 전문가 인식도 분석: 법무부를 중심으로,” 「한국콘텐츠학회논문지」 제18권 제3호, 한국콘텐츠학회, 2018, 390~398쪽.
- 유승현, “재정성과목표관리제도의 효과성에 대한 인식 분석: 중앙관서와 국회의 인식을 중심으로,” 「한국정책연구」 제18권 제3호, 한국정책연구원, 2018, 71~92쪽.
- 박노옥 외, 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」, 한국조세연구원, 2008.
- 박성환, “SOC 분야 세출예산 성과지향적 분류체계 연구: 국가하천정비지원 사업예산을 중심으로,” 「관리회계연구」 제19권 제1호, 한국관리회계학회, 2019, 107~141쪽.
- 박정수, 「FIS ISSUE & FOCUS」, 22-2호, 한국재정정보원, 2022.

- 박홍엽, “재정성과목표관리제도의 운영실태 분석과 개선방안: 성과계획서를 중심으로,” 「예산정책연구」 제1권 제2호, 국회예산정책처, 2012, 167~202쪽.
- 안병주, 「한국의 성과주의 예산에 대한 발전방안 연구」, 기획재정부, 2009.
- 열린재정, <<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/br/UOPKOBRA01>, 접속: 2026. 6. 4.>
- 오영민, “우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구—재정성과 목표관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로,” 「한국정책학회보」 제25권 제1호, 한국정책학회, 2016, 551~576쪽.
- 유승현, “정부기관 재정성과관리의 현황과 과제: 성과측정의 역설을 중심으로,” 「행정논총」 제51권 제3호, 서울대학교 한국행정연구소, 2013, 135~166쪽.
- 이수구, “지방정부 사업예산과 성과계획의 연계성 분석: 서울특별시와 부산광역시를 중심으로,” 「사회과학연구」 제35권 제4호, 충남대학교 사회과학연구소, 2019, 203~227쪽.
- 이정희, “최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제44권 제4호, 한국행정학회, 2010, 103~160쪽.
- \_\_\_\_\_, 「예산이론」, 윤성사, 2020.
- 이현정·김재훈, “예산결정에서의 예비타당성조사결과 활용에 관한 연구,” 「지방정부학회」 제23권 제4호, 한국지방정부학회, 2020, 27~48쪽.
- 임동완, “재정성과관리를 위한 성과목표관리체계의 정합성 분석,” 「한국비교정부학보」 제22권 제4호, 한국비교정부학회, 2018, 249~269쪽.
- 임성일·이효, “사업예산제도의 성과예산 기반구축에 관한 연구,” 「의정논총」 제10권 제2호, 한국의정연구회, 2015, 109~138쪽.
- 장혜윤, “정책특성이 성과주의 예산제도에 미치는 영향: 문화예술정책을 중심으로,” 「정부학연구」 제23권 제3호, 고려대학교 정부학연구소, 2017, 65~92쪽.
- 정유훈·안태훈, “성과중심 재정운용 방향에 대한 고찰,” 「예산정책연구」 제2권 제2호, 국회예산정책처, 2013, 165~184쪽.
- 주현정, “예산의 성과계획서에서 성과지표의 적정성 검토 및 개선방안 연구—2020년 제주특별자치도 농업부문 성과지표를 중심으로,” 「한국콘텐츠학회논문지」, 제20권 제9호, 한국콘텐츠학회, 2020, 355~364쪽.
- 차현진·최상욱, “정부연구개발사업의 성과평가와 성과관리 특성이 예산결정에 미치는 영향: 계속사업의 패널데이터 분석을 중심으로,” 「기술혁신학회지」 제28권 제2호,

한국기술혁신학회, 2025, 319~358쪽.

최웅선·주운현, “지방자치단체 사업예산 성과관리 실태분석—충청남도 사례를 대상으로,” 「한국지방행정학보」 제14권 제3호, 한국지방행정학보, 2017, 149~173쪽.

Binford, Charles W., *Reflections on Performance Budget: Past, Present and Future*, Hyde and Shafritz, 1978.

Gilmour, J. B., and Lewis, D. E., “Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.16, no.2, 2006a, pp.169-186.

\_\_\_\_\_, “Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget’s PART Scores,” *Public Administration Review*, vol.66 no.5, 2006b, pp742-752.

Joyce, P. G., and Sieg, S., “Using Performance Information for Budgeting: Clarifying the Framework and Investigating Recent State Experience,” *American Society for Public Administration*, 2000.

Key, V. O., Jr., “The Lack of a Budgetary Theory,” *American Political Science Review*, vol.34 no.6, 1940, pp.1137-1144.

Melkers, J., and Willoughby, K. G., “The State of the States: Performance-based Budgeting Requirements in 47 Out of 50,” *Public Administration Review*, vol.58 no.1, 1998, pp.66-73.

Epstein, M. J., Manzoni, J.-F., and Dávila, A., “Performance Measurement and Management Control: Innovative Concepts and Practices,” *Emerald Group Publishing Limited*, 2010.

Performance.gov. < <https://www.performance.gov/about/performance-framework/>, 접속: 2026.6.4.>

# A Study on the Operation of Korea's Fiscal Performance Target Management System and its Evaluation Mechanisms\*

Geun-Ju Jung\*\* Gil Hwan Lim\*\*\*

## Abstract

This study examines the actual functioning of Korea's performance-based budgeting system by analyzing the institutional operation of the fiscal performance target management framework and the structural characteristics of performance indicator management and evaluation. Using five years of performance reports and data on key fiscal projects, three main findings emerge. First, although achievement rates have improved, the sharp reduction in the number of indicators and the persistent underperformance of some institutions limit the interpretation of this trend as substantive progress. Second, despite a policy shift toward outcome-oriented qualitative assessment, formalistic management based on short-term achievement rates remains prevalent. Third, while Korea has adopted the U.S. PMA and CAP Goals as reference models, effective implementation is constrained by weak institutional foundations, limited transparency, and insufficient feedback mechanisms.

These findings suggest that Korea's fiscal performance management system should move beyond indicator-centered administration toward policy learning by ensuring the validity of performance indicators, strengthening the linkage between evaluation and budgeting, and integrating fragmented evaluation structures.

□ Keywords: Fiscal Performance Target Management, Performance Management System, Evaluation Mechanisms, Feedback Mechanisms

---

\* This paper is a revised and supplemented version of the "Analysis of FY2024 Performance Reports" from the Comprehensive Analysis of the FY2024 Settlement of Accounts. The views expressed in this study are those of the author and do not reflect the official position of the author's affiliated institution

\*\* First Author, Budget Analyst, National Assembly Budget Office

\*\*\* Corresponding Author, Budget Analyst, National Assembly Budget Office



# 중소기업 정책금융의 연체 및 졸업 결정요인 분석: KAMCO 자산매입 후 임대(S&LB) 프로그램을 중심으로\*

유경원\*\*

## 국문초록

본 연구는 한국자산관리공사(KAMCO)의 자산매입 후 임대(S&LB) 프로그램 참여 기업 전수(73개사)를 대상으로 연체 및 졸업 결정요인을 체계적으로 식별한 최초의 실증연구이다. 자산의 소유권 이전을 수반하는 S&LB 프로그램은 전통적 정책금융과 성과 및 리스크 구조가 다름에도 불구하고, 그간 연체 및 졸업 결정요인에 대한 학술적 분석이 미흡한 실정이었다. 이론적으로 본 연구는 연체의 과정을 연체 진입과 연체 지속의 이단계 의사결정으로 모형화하여 규명하였다. 분석 결과, 연체 진입은 주로 유동비율과 수익성 등 재무적 지불 능력에 기인한 비자발적 현상인 것으로 나타났다. 반면 연체 발생 이후의 지속 여부는 임대료 부담률과 자산 유형에 유의하게 영향받는 전략적 의사결정의 성격을 가짐을 확인하였다. 특히 대체가 용이한 범용 자산을 매각한 기업일수록 임대료 조건에 반응하여 전략적으로 연체를 지속할 유인이 컸다. 분석을 통해 확인된 임대료 조건과 연체 간의 연계성이 실제 정책 현장에서 인과적으로 작동하는지 여부는 향후 추가적인 실증 검토가 필요함을 시사한다.

□ 주제어: 정책금융, 자산매입 후 임대, 연체 결정요인, 전략적 디폴트

투고일: 2025. 12. 3. 수정일: 2026. 3. 13. 게재확정일: 2026. 4. 7.

\* 본 연구는 한국자산관리공사 「자산매입후 임대 프로그램(S&LB)의 경제적 효과 분석」 연구 용역보고서의 일부 내용을 논문으로 수정·보완하여 작성하였음.

\*\* 상명대학교 경제금융학부 교수 (kwyoo@smu.ac.kr)

## I. 서론

정책금융은 시장실패를 보정하고 중소기업의 자금조달 애로를 해소하기 위한 공적 개입 수단으로서, 신용보증, 정책자금 대출, 자산매입 후 임대(S&LB) 등 다양한 형태로 운영되고 있다. 이러한 정책금융사업에는 상당 규모의 공적자금이 투입되므로, 사업의 효과성 평가와 공적자금 회수 가능성 제고는 중요한 정책과제이다.

글로벌 금융위기 이후 저성장 기조가 지속되면서 중소·중견기업의 재무건전성 악화가 심화되고 있다. 특히 최근의 고금리 상황은 기업들의 유동성 위기를 가중시키고 있으며, 이는 기업의 생존과 고용 유지에 심각한 위협이 되고 있다. 이러한 상황에서 정부는 다양한 정책금융 수단을 통해 기업의 재무구조 개선과 경영정상화를 지원하고 있으며, 한국자산관리공사(KAMCO)<sup>1)</sup>의 자산매입 후 임대(Sale and Lease Back, S&LB) 프로그램은 그 중요한 축을 담당하고 있다.

S&LB 프로그램은 일시적 유동성 위기에 직면한 기업이 보유 자산을 매각하여 즉각적인 현금 유동성을 확보하면서도, 해당 자산을 재임대받아 영업 활동을 지속할 수 있도록 지원하는 프로그램이다. 이는 전통적인 담보대출과 달리 자산의 소유권이 완전히 이전되면서도 사용권은 유지된다는 점에서 독특한 구조를 가지고 있다. 2015년 도입 이후 2023년까지 73개 기업이 이 프로그램에 참여하여 누적 약 1조원 규모의 공적자금이 투입되었다. 이는 중소기업 정책금융 중에서도 상당한 규모로서, 투입된 공적자금의 효율적 운용과 회수 가능성 제고가 중요한 정책과제로 부각되고 있다.

그러나 프로그램 운영 과정에서 참여 기업들은 매우 이질적인 성과를 보이고 있다. 전체 참여기업 중 약 16.1%가 임대료 연체를 경험하였으며, 이 중 상당수는 장기 연체로 이어졌다. 반면 일부 기업들은 성공적으로 재무구조를 개선하여 자산을 재매입하거나 시장에 매각하는 방식으로 프로그램을 졸업하였다. 이러한 성과의 이질성은 공적자금 회수 가능성과 직결되는 문제로서, 연체 기업에 대한 임대료 미수, 자산가치 하락, 법적 분쟁 등으로 인한 손실이 발생할 수 있다. 따라서 연체 발생 요인을 사전에 식별하

1) 한국자산관리공사(KAMCO)는 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에 근거하여 설립된 정부출자기관으로서, 부실채권 정리, 국유재산 관리와 함께 기업구조조정 지원 업무를 수행하고 있다. KAMCO의 S&LB 프로그램은 동법 제26조(업무)에서 규정하는 기업구조조정 지원 업무의 일환으로서, 글로벌 금융위기 이후 중소·중견기업의 유동성 지원을 위해 도입되었다. 2014년 캄코의 조직개편을 통해 사업이 기획되었으며, 2015년 이사회의 기본계획 승인을 거쳐 본격적으로 시행되었다(한국자산관리공사 2023). 2015년 도입 이후 산업단지 포함, 세제 혜택 추가 등 지원 요건이 완화되어 왔다.

고, 연체 기업에 대한 효과적인 사후관리 방안을 마련하는 것은 제한된 정책금융 자원의 효율적 배분을 위해 필수적이다.

본 연구의 목적은 S&LB 프로그램 참여 기업의 연체 및 졸업 결정요인을 체계적으로 식별하여, 자산 소유권 이전이 수반되는 정책금융 고유의 리스크 메커니즘에 대한 학술적 근거를 제공하는 것이다. 특히 연체의 진입과 지속이 서로 다른 경제적 유인에 의해 결정된다는 점에 주목하여 이를 실증적으로 검증함으로써, 사후적 리스크 관리의 효율성을 높이기 위한 탐색적 지표를 제시하고자 한다. 특히 본 연구는 연체의 진입과 지속이 서로 다른 메커니즘에 의해 결정된다는 점에 주목하여, 이를 설명할 수 있는 이론 모형을 제시하고 실증적으로 검증한다. 이러한 접근은 단순한 연체 여부 분석을 넘어서, 연체의 동태적 과정을 이해하고 단계별로 차별화된 정책 대응을 가능하게 한다는 점에서 중요한 의의를 갖는다.

본 연구의 구체적인 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 어떤 특성을 가진 기업이 S&LB 프로그램에서 연체 위험이 높으며, 이를 사전에 식별할 수 있는 선별 기준은 무엇인가? 둘째, 일시적 연체와 장기 연체를 구분하는 요인은 무엇이며, 장기 연체로의 전환을 방지하기 위한 정책적 개입 방안은 무엇인가? 셋째, 성공적인 졸업(재매입 또는 시장매각)을 위해서는 어떤 조건이 필요하며, 졸업 촉진을 위한 프로그램 설계 방향은 어떻게 해야 하는가?

본 연구는 다음과 같은 측면에서 기존 연구와 차별화된 기여를 한다. 무엇보다 정책금융 수단으로서 S&LB 프로그램의 연체 및 졸업 결정요인을 체계적으로 분석한 최초의 실증연구이다. 기존 S&LB 관련 연구들은 주로 민간시장에서의 거래를 대상으로 하였으며, 공적 기관이 운영하는 정책금융 프로그램에 대한 연구는 국내외적으로 찾아보기 어렵다. 다음으로, S&LB 프로그램의 과정에 주목한다. 기존 정책금융 연구들이 주로 지원 효과나 생산성 변화 등 최종 성과에 초점을 맞춘 반면, 본 연구는 연체와 졸업이라는 프로그램 실행 과정의 핵심 이벤트를 분석하여 프로그램 운영의 동태적 측면을 조명한다.

이론적인 측면에서 연체의 진입과 지속을 구분하는 이단계 의사결정 모형을 제시한다. 전략적 디폴트 이론을 기업금융의 S&LB 맥락에 적용하여, 연체 진입(비자발적 유동성 제약)과 연체 지속(전략적 의사결정)이 서로 다른 메커니즘에 의해 결정된다는 이론적 프레임워크를 제안하고 이를 실증적으로 검증한다. 끝으로 실증 결과에 기반한 시사점과 연구 한계 등을 제시한다.

## II. 제도적 배경 및 선행연구

### 1. S&LB 프로그램 개요

S&LB(Sale and Lease Back, 자산매입 후 임대)는 기업이 소유한 부동산이나 기계설비 등의 자산을 금융기관에 매각하고, 이를 다시 임대하여 사용하는 금융기법이다. 장욱(2021)에 따르면, S&LB는 자산담보대출 및 환매조건부 매매와 구별되는 다음과 같은 구조적 특징을 갖는다. 첫째, 자산의 소유권이 완전히 이전된다. 담보대출의 경우 채무 불이행 시에만 담보권이 실행되지만, S&LB에서는 계약 시점에 소유권이 즉시 이전된다. 이는 기업 입장에서 자산가치 상승의 이익을 포기하는 대신, 즉각적이고 확실한 유동성을 확보할 수 있음을 의미한다. 둘째, 사용권은 유지된다. 기업은 매각한 자산을 계속 사용할 수 있어 영업 활동의 연속성이 보장된다. 이는 특히 공장이나 핵심 생산설비처럼 대체가 어려운 자산의 경우 중요한 의미를 갖는다. 셋째, 재매입 옵션이 부여된다. KAMCO의 S&LB 프로그램은 참여 기업에게 우선매수권을 부여하여, 경영정상화 이후 자산을 다시 매입할 수 있는 기회를 제공한다.

프로그램 세부 내용을 살펴보면, 기업은 임대 기간(최대 5~10년) 동안 자산을 사용하며 경영 정상화를 도모한 후, 미리 약정된 가격 산정 방식에 따라 자산을 다시 사올 수 있는 우선권을 갖는다. 임대료는 통상 해당 자산 매입가액의 일정 비율(시장금리 반영)로 결정되며, 기업의 부담을 완화하기 위해 분기별 또는 월별 분납이 가능하다. 이러한 구조는 기업 입장에서 자산 매각을 통한 부채 상환과 안정적인 영업권 확보라는 두 가지 목적을 동시에 달성하게 한다. 더욱이 본 프로그램의 지원 대상은 기본적으로 「중소기업기본법」에 따른 중소기업 및 중견기업 중, 매출 발생 등 영업 계속성은 있으나 일시적 유동성 위기로 금융기관 연체가 우려되거나 진행 중인 기업이다. KAMCO는 기업이 제안한 자산을 감정평가 금액 내에서 매입하며, 매입대금으로 기존 대출금을 상환하게 함으로써 기업의 재무구조를 즉각적으로 개선시킨다. 선정 과정에서는 회계법인 등을 통한 사업 타당성 실사와 ‘기업심사위원회’의 엄격한 심의를 거쳐 회생 가능성이 높은 기업을 선별한다.

한편 해외에서도 유사한 S&LB 제도가 운영되고 있다. 미국의 경우 글로벌 금융위기 당시 **뱅크오브아메리카(Bank of America)**가 하우스푸어 구제를 위해 S&LB 방식을

도입하였다. 담보가치가 급락한 부동산의 소유권을 금융기관이 양수하고, 하락한 가격에 상응하는 수준의 임대료를 받는 방식으로 운영되었다. 채무자는 임대기간 경과 후 해당 부동산을 재매입할 수 있는 권리를 보장받았다. 국내에서는 우리은행이 2012년 말 하우스푸어 대책으로 S&LB과 유사한 ‘트러스트앤리스백’ 제도를 도입한 바 있다. 이 제도는 소유권을 매도하는 것이 아니라 은행에 신탁한 후 임대를 받는 방식이었다. 그러나 다중채무자 문제와 일반 국민들이 주택을 최후의 보루로 생각하는 심리 등으로 신청자가 거의 나타나지 않아 실패한 사례로 평가된다(윤호중·정찬식·김순호 2019).

KAMCO S&LB 프로그램은 해외 사례와 비교하여 몇 가지 차별점을 갖는다. 즉 개인이 아닌 중소·중견기업을 대상으로 하며, 최장 10년의 임대기간을 보장하여 장기적인 경영정상화를 지원한다. 더욱이 공적 기관인 KAMCO가 운영하여 안정적인 제도 운영이 가능하며, 재산세 감면 등 세제 혜택과 연계되어 기업 부담을 완화한다.

## 2. 선행연구 검토

본 고에서는 관련 연구를 크게 세 부문으로 나누어 먼저 기업 신용위험 및 부실예측 관련 연구를 살펴보고, 다음으로 전략적 디폴트 연구, 그리고 마지막으로 정책금융 성과 관련 기존 선행연구를 검토한다. 먼저 기업의 채무불이행 예측에 관한 연구는 Altman(1968)의 Z-score 모형 이후 지속적으로 발전해왔다. Altman(1968)은 다중판별분석(MDA)을 이용하여 5개 재무비율의 선형결합으로 부도 예측 모형을 개발하였으며, 이 모형은 이후 기업 신용위험 연구의 기초가 되었다. Ohlson(1980)은 로지스틱 회귀 분석을 도입하여 파산 확률을 직접 추정하는 방법을 제시하였고, Zmijewski(1984)는 표본 선택 편의(sample selection bias) 문제를 고려한 프로빗 모형을 적용하였다. 이후 Shumway(2001)는 정태적 모형의 한계를 지적하며, 기업의 존속 기간을 고려한 이산시간 위험모형(discrete-time hazard model)을 제안하여 예측력을 크게 향상시켰다.

국내에서는 정책금융기관을 중심으로 중소기업 연체예측모형 개발이 활발히 진행되었다. 리우용상·판진주·김성환(2024)은 중소기업 부도예측에 있어 재무변수와 기업의 회생 가능성, 성장성과 같은 비재무변수의 결합이 예측력을 높인다는 것을 보였다. 도용호·김경숙·장영민(2012)은 한국 중소기업의 특성을 반영한 부도예측모형을 개발

하여, 재무지표의 중요성을 강조하였다. 강종구(2006)는 신용보증기금 이용기업을 대상으로 연체 결정요인을 분석하여, 부채비율이 200%를 초과하는 경우 연체 확률이 급격히 증가한다는 비선형적 관계를 발견하였다.

다음으로 전략적 디폴트(strategic default)에 관한 연구는 주로 주택담보대출 시장을 중심으로 발전해왔다. 전략적 디폴트란 채무상환 능력이 있음에도 불구하고 경제적 유인에 따라 의도적으로 채무불이행을 선택하는 행위를 의미한다(Guiso et al. 2013). Mayer et al.(2009)은 주택가격 하락이 디폴트율에 미치는 영향을 분석하여, 주택가치가 대출잔액 이하로 하락하는 ‘negative equity’ 상황에서 전략적 디폴트 가능성이 현저히 증가함을 보였다. Guiso et al.(2013)은 이탈리아 가계 패널 자료를 활용하여, 주택 가치가 대출금보다 낮아지면 상환 능력이 있는 차용자도 의도적으로 연체를 선택한다는 것을 발견하였다. 이들은 전략적 디폴트의 결정요인으로 도덕적 신념, 사회적 자본, 법적 환경 등을 제시하였다. Bhutta et al.(2017)은 미국 주택시장 자료를 분석하여, 담보인정비율(LTV)이 일정 수준을 넘어서면 전략적 디폴트 확률이 급격히 증가함을 확인하였다.

한편 기업금융 분야에서의 전략적 디폴트 연구는 상대적으로 제한적이다. Asquith et al.(1994)은 재무적 곤경에 처한 기업의 채무재조정 과정을 분석하여, 기업이 전략적으로 협상력을 활용하는 행태를 관찰하였다. Davydenko and Strebulaev(2007)는 기업의 디폴트 결정이 순수한 유동성 제약뿐 아니라 전략적 고려에 의해서도 영향받음을 실증적으로 보였다. 특히 S&LB처럼 자산의 소유권이 이미 이전된 상황에서는 기업의 연체 결정이 전략적 성격을 가질 가능성이 높다.

마지막으로 정책금융 프로그램의 성과에 관한 연구는 크게 지원 효과 분석과 졸업·연체 요인 분석으로 구분된다. 이기영·우석진(2015)은 공적 보증 지원을 받은 중소기업의 생존분석을 수행하여, 수익성이 낮고 부채비율이 높은 한계기업일수록 보증 지원을 통해 오히려 퇴출이 지연되는 연명 효과가 관찰되었다. 박재성(2025)은 신용보증제도의 성과를 다룬 선행연구들의 전반적인 연구 경향을 분석하여, 기존 성과 분석 연구들이 지닌 표본 및 방법론적 한계를 지적하고 보다 신뢰성 있는 정교한 성과 분석과 신중한 정책적 접근의 필요성을 제시하였다. 노용환(2014)은 정책자금 이용기업을 대상으로 사적·사회적 성과를 실증 분석하여, 자금 지원이 기업의 실질적인 성과 개선으로 이어지는지에 대한 비판적 평가와 함께 정책자금 배분의 효율성 문제를 제기하였다.

정책금융사업의 성과평가 및 위험관리에 관한 논의도 본 연구와 밀접한 관련이 있다. 우선 국회예산정책처는 중소기업 정책자금과 소상공인 정책자금, 중소기업모태펀드 등 정책금융 관련 재정사업의 집행 실적과 재정건전성을 다각도로 점검하면서, 연체·부실 관리와 사후 평가체계의 미비를 반복적으로 지적해 왔다. 예를 들어 「2019회계연도 결산 분석 종합」 및 「2019회계연도 결산 위원회별 분석」에서는 중소기업 정책자금의 집행구조, 고용창출 효과, 기금의 재정건전성 문제와 함께, 정책자금 운용 과정에서의 사전 심사 및 사후관리의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 논의는 중소기업 정책자금 사업의 성과를 단순 집행 실적이 아니라 부실·연체 관리와 회수 가능성까지 포함한 종합적인 관점에서 평가할 필요성을 시사한다.

정책금융의 효율성 평가를 다룬 연구들은 대체로 단순한 지원 규모나 지원 기업 수와 같은 산출(output) 지표보다, 실제 성과와 지속가능성을 반영하는 결과(outcome) 지표의 중요성을 강조한다. 성승제(2008)는 정책금융을 포함한 재정사업의 효율성을 높이기 위해, 투입·산출에만 초점을 맞추기보다 성과와 환류를 증시하는 평가·결산 체계를 구축해야 한다고 제시한다. 이러한 관점에서는 지원 기업의 경영정상화 여부, 공적 자원 회수율, 시장왜곡 최소화 정도 등 결과 지표가 정책금융의 목표 달성도를 보다 정확하게 반영하며, 특히 사후 평가 및 환류 시스템의 적절성이 정책금융 효율성을 좌우하는 핵심 요소로 간주된다.

정책금융의 위험관리와 관련해서는 보증사고나 부도 발생을 사전에 예측하기 위한 계량모형이 활발히 연구되고 있다. 조재영 외(2021)는 한국무역보험공사의 수출신용보증 데이터를 활용해 여러 기계학습 모형의 예측 성과를 비교함으로써, 재무비율과 거래정보 등 다양한 변수를 결합한 보증사고 예측모형의 유효성을 입증한다. 기술보증기금 자료를 활용한 송명중(2022)과 박창균, 임형준(2015)은 기술평가정보와 재무지표를 결합한 부도·부실예측 모형을 제시하며, 이러한 위험 기반 심사체계와 차등 조건부 지원이 정책금융의 효율성과 재정건전성을 동시에 제고할 수 있음을 보여준다.

정책금융의 핵심 역할을 수행하는 금융위원회(2021)는 정책금융의 역할을 재정립 필요성과, 정책금융기관 간 정보공유와 위험관리 고도화의 중요성을 강조한 바 있다. 2022년 금융위원회 업무계획에서 실물지원 강화를 위한 정책금융 공급체계의 고도화, 기업자금 지원체계의 혁신, 정책금융기관 여신심사 과정의 디지털화 및 데이터 기반 심사체계 구축 등을 핵심 과제로 제시하였으며, 이를 통해 정책금융의 건전성과 효율성

을 동시에 확보하려는 방향을 보여주었다. 이러한 논의는 개별 정책금융 프로그램의 성과를 연체율, 부실률, 졸업률 등 표준화된 지표로 측정·비교할 수 있는 평가·관리 체계를 강화해야 한다는 정책적 요구와 맞닿아 있다.

그러나 위에서 검토한 연구 및 정책 논의들은 주로 신용보증, 수출신용보증, 기술보증, 정책자금 대출과 같은 전통적 정책금융 수단에 초점을 맞추고 있으며, S&LB와 같이 자산의 소유권 이전을 수반하는 정책금융사업의 연체 및 졸업요인 등을 체계적으로 분석한 연구는 국내에서 거의 찾아보기 어렵다. 기존 연구가 다루는 정책금융은 담보대출이나 신용보증을 통해 부도·연체 위험을 관리하는 구조가 중심인 반면, S&LB는 정책금융기관이 자산 매입에 따른 가격 변동 위험을 부담하고, 임대료 수입이라는 지속적 현금흐름과 재매입 옵션 행사 여부에 따라 최종 성과가 결정된다는 점에서 성과·위험 구조가 본질적으로 다르다. 따라서 S&LB 프로그램의 연체 및 졸업 결정요인을 계량적으로 분석하는 본 연구는, 전통적 보증·대출 중심의 정책금융 성과평가 연구가 다루지 못한 영역을 보완한다는 점에서 정책금융 성과평가 및 위험관리 연구의 공백을 메우는 의의를 갖는다.

S&LB에 관한 해외 연구로는 Slovin et al.(1990)이 기업의 sale-leaseback 거래가 주가에 미치는 영향을 분석하여, 시장이 이러한 거래를 긍정적인 신호로 해석한다는 것을 발견하였다. Ezzell and Vora(2001)는 operating lease와 capital lease의 선택에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 그러나 이들 연구는 주로 민간시장에서의 S&LB 거래를 대상으로 하며, 정책금융 수단으로서의 S&LB 프로그램 성과를 분석한 연구는 찾아보기 어렵다.

선행연구 검토 결과, 본 연구는 다음과 같은 점에서 기존 연구와 차별화된다.

첫째, 분석 대상의 측면에서 본 연구는 정책금융 수단으로서 S&LB 프로그램의 연체 및 졸업 결정요인을 분석한 최초의 실증연구이다. 기존 S&LB 연구들(Slovin et al. 1990; Ezzell and Vora 2001)은 주로 민간시장에서의 거래를 대상으로 주가 반응이나 리스 선택 요인을 분석하였으며, 공적 기관이 운영하는 정책금융 프로그램으로서의 S&LB를 다룬 연구는 국내외적으로 찾아보기 어렵다.

둘째, 분석 관점의 측면에서 본 연구는 프로그램의 '과정'에 주목한다. 기존 정책금융 연구들이 주로 지원 효과나 생산성 변화 등 최종 성과에 초점을 맞춘 반면, 본 연구는 연체와 졸업이라는 프로그램 실행 과정의 핵심 이벤트를 분석하여 프로그램 운영의 동

태적 측면을 조명한다.

셋째, 이론적 기여의 측면에서 본 연구는 연체의 진입과 지속을 구분하는 이단계의 사결정 모형을 제시한다. 전략적 디폴트 이론(Guiso et al. 2013; Bhutta et al. 2017)은 주로 주택담보대출 시장에서 발전해왔으나, 본 연구는 이를 기업금융의 S&LB 맥락에 새롭게 적용하여, 연체 진입(비자발적 유동성 제약)과 연체 지속(전략적 의사결정)이 서로 다른 메커니즘에 의해 결정된다는 이론적 프레임워크를 제안하고 실증적으로 검증한다. 더욱이 Altman(1968)과 Ohlson(1980) 이래로 대다수 중소기업 부도 예측 연구는 유동비율, 부채비율 등 재무적 지표를 활용한 지불 능력(Ability to pay)의 측정에 주력해 왔다. 이러한 전통적 모형에서 연체는 현금흐름 제약에 의한 비자발적 현상으로 간주된다. 반면 본 연구는 Guiso et al.(2013)이 제시한 전략적 디폴트 이론에 착안하여, 소유권이 이전된 S&LB 구조 하에서의 지불 의사(Willingness to pay)를 분석한다. 이는 단순 재무 건전성 분석을 넘어 정책 금융의 계약 조건이 기업가의 전략적 선택에 미치는 영향을 규명한다는 점에서 기존 선행연구와 차별성을 갖는다.

### Ⅲ. 이론 모형과 연구가설

본 장에서는 S&LB 프로그램 참여 기업의 연체의사결정을 이 단계 과정으로 모형화하고, 이로부터 검증 가능한 가설을 도출한다. 이 이론 모형의 핵심 통찰은 연체 진입과 연체 지속이 서로 다른 메커니즘에 의해 결정된다는 점이다. 연체 진입은 기업이 현금흐름 부족으로 인해 임대료를 지불할 수 없는 상황, 즉 비자발적(involuntary) 선택의 결과일 가능성이 높다. 반면 일단 연체에 진입한 후 정상화할 것인지 연체를 지속할 것인지를 결정은 기업의 전략적(strategic) 의사결정 성격을 가질 수 있다. 이하에서는 이러한 구분의 경제학적 논리를 설명하고 가설을 도출한다.

모형의 첫 번째 단계는 연체 진입 여부의 결정이고, 두 번째 단계는 연체 발생 후 정상화 노력 수준의 결정이다. 기업  $j$ 가 시점  $t$ 에서 창출하는 현금흐름을  $\pi_{jt}$ 라 하고, 임대료 지급액을  $r_j \cdot L_j$ 라 하자. 여기서  $r_j$ 는 임대료율,  $L_j$ 는 매각 자산의 가치이다. 현금흐름은 다음과 같이 결정된다.

$$\pi_{jt} = f(\theta_j, a_{jt}, \epsilon_{jt})$$

여기서  $\theta_j$ 는 기업의 본질적 수익성,  $a_{jt}$ 는 경영 노력 수준,  $\epsilon_{jt}$ 는 외부 충격을 나타낸다.

연체의사결정은 2단계로 이루어지는데 1단계는 연체 진입 의사결정으로 다음과 같이 이루어진다고 가정한다. 먼저 연체 진입은 현금흐름 제약에 의해 결정된다. 기업  $j$ 가 시점  $t$ 에서 창출하는 현금흐름은 기업의 본질적 수익성, 경영 노력 수준, 그리고 외부 충격에 의해 결정된다. 기업의 연체 여부  $D_{jt}$ 는 다음과 같이 정의된다. 연체 여부는 현금흐름이 임대료( $r_j \cdot L_j$ )와 필수 운영비용  $C_{jt}$ 의 합보다 작을 때 1이 되고, 그렇지 않으면 0이 된다.

$$D_{jt} = 1 \text{ if } \pi_{jt} < r_j \cdot L_j + C_{jt}$$

$$D_{jt} = 0 \text{ otherwise}$$

현금흐름이 임대료와 기타 필수 운영비용의 합보다 작으면 연체가 발생하고, 그렇지

않으면 연체가 발생하지 않는다. 이 조건은 기업이 임대료와 필수 비용을 지불할 수 없을 때 연체가 발생함을 의미하며, 이는 주로 비자발적 연체에 해당한다.

실증적으로 이는 다음과 같이 표현될 수 있다. 연체 확률  $P(D_{jt} = 1)$ 은 유동비율(CURRENT)과 총자산수익률(ROA), 그리고 기타 통제변수의 함수로 나타낼 수 있으며, 이론 모형은 유동비율과 ROA의 계수가 음(-)의 값을 가질 것으로 예측한다. 이는 재무건전성이 양호할수록 연체 진입 확률이 낮아진다는 것을 의미한다.

다음 2단계로 연체 정상화 의사결정은 다음과 같이 전제한다. 일단 연체가 발생한 후, 기업은 정상화를 위한 노력 수준  $e$ 를 선택한다. 정상화 성공 확률을  $p(e)$ 라 하면, 기업의 최적화 문제는 정상화 성공 시의 기업가치와 연체 지속 시의 손실, 노력의 비용, 그리고 미래 임대료 부담의 현재가치를 고려하여 기대이익을 최대화하는 것이다. 이 최적화 문제는 다음과 같이 구성된다.

연체 발생 후 기업은 정상화 노력 수준  $e$ 를 선택하며 정상화 성공 확률  $p(e)$ 에서  $p'(e) > 0$ ,  $p''(e) < 0$ 이라 가정한다. S&LB 프로그램 참여 기업의 연체 의사결정을 분석하기 위해, 기업가의 효용 극대화 문제를 다음과 같이 정의한다. 기업가는 정상화 노력 수준  $e$ 를 선택함에 있어 다음의 기대 효용을 극대화한다.

$$Max_e p(e) \cdot V - (1-p(e)) \cdot L - c(e) - [r \cdot L / (1-\delta)]$$

여기서  $V$ 는 정상화 성공 시 기업가치,  $L$ 은 연체 지속 시 손실,  $c(e)$ 는 노력 비용( $c'(e) > 0$ ,  $c''(e) < 0$ ),  $r \cdot L$ 은 주기적으로 지불해야 하는 임대료이며,  $\delta$ 는 할인인자이다.

위 식의 1계 조건을 도출하면 다음과 같다.

$$p'(e^*) \cdot (V + L) = c'(e^*)$$

이는 최적 노력 수준이 정상화의 순이익 ( $V + L$ )에 비례함을 의미한다. 임대료 부담  $r \cdot L / (1-\delta)$ 이 클수록 정상화의 순이익이 감소하므로  $e^*$ 가 하락한다. 본 연구의 모델은 이러한 비용(임대료) 대비 가치(자산특성)의 유인 구조가 연체 여부를 결정한다는 가설을 검증하고자 구축되었다. 이러한 이론적 모형의 핵심 인과 기제는 기업가가 느끼는 순편의 구조에 있다. 일반 대출과 달리 S&LB는 소유권이 이전된 임대차 구조이므로,

매 기간 지불하는 임대료는 프로그램 유지의 직접적인 비용이 되며, 자산의 재매입권은 정상화 성공 시 얻게 될 미래의 편익이 된다. 따라서 임대료 부담이 기대 가치를 상회하면, 기업은 지불 능력이 있더라도 연체를 지속하는 것이 합리적이라고 판단하게 된다. 따라서 장기 연체 확률  $P$ (장기 연체)는 임대료 부담률  $RENT\_RATIO$ 의 증가함수가 된다.

위 1계 조건으로부터 도출되는 최적 노력 수준은 정상화의 순이익에 비례한다. 이 결과가 갖는 중요한 통찰은 임대료 부담이 클수록 정상화의 순이익이 감소한다는 점이다. 높은 임대료는 정상화 이후에도 지속적인 부담이 되므로, 기업은 정상화 노력을 줄이고 전략적 디폴트를 선택할 유인이 증가한다. 다만 기업 현장에서는 경영 악화라는 비자발적 요인과 전략적 선택이 복합적으로 작용할 수 있다. 본 연구는 이를 식별하기 위해 연체 진입과 지속을 분리하였다. 특히 S&LB는 소유권이 이전된 구조이므로, 임대료가 정상화 이후의 기대가치를 상회할 경우 합리적 경제 주체로서 정상화 노력을 포기하고 연체를 지속하는 것이 유리한 전략적 디폴트의 유인이 발생한다. 물론 모든 기업가가 완벽하게 전략적 사고를 한다고 단정할 수는 없으나, 집단적 행태로서의 경제적 유인 반응을 검증하고자 한다.

한편 이러한 이론적 모형은 실증 분석에서 사용되는 주요 변수들과 다음과 같은 인과적 연결고리를 갖는다. 기업가의 효용 극대화 과정에서 임대료 부담률은 매 기간 지불해야 하는 명시적 비용( $r \cdot L$ )으로서 기업가의 가용 현금흐름을 감소시킬 뿐만 아니라, 정상화 이후 얻게 될 순이익( $V$ )을 직접적으로 갉아먹는 요인이 된다. 따라서 임대료가 일정 수준을 상회하면 기업가는 지불 능력이 있더라도 정상화 노력을 포기하고 전략적 연체를 지속하는 것이 합리적 선택이 된다. 또한 자산유형 변수는 이론 모형의 자산 특수성과 연결된다. 공장과 같이 기업 운영에 필수적이고 대체가 어려운 자산은 기업가에게 높은 가치( $V$ )를 부여하여 연체를 억제하는 반면, 물류창고나 빌딩처럼 대체가 용이한 범용 자산은 기업가가 평가하는 잔존 가치가 상대적으로 낮아 임대료 상승 시 전략적 디폴트를 유발하는 인과적 기제로 작동하게 된다.

이상의 이론 모형으로부터 다음과 같은 검증 가능한 가설을 도출한다.

가설 1 (연체 진입: 비자발적 유동성 제약)

가설 1a: 유동비율이 낮을수록 연체 진입 확률이 높다.

가설 1b: 총자산수익률(ROA)이 낮을수록 연체 진입 확률이 높다.

이 가설은 연체 진입이 주로 현금흐름 부족에 따른 비자발적 선택임을 반영한다. 이론모형에서 연체는 기업의 현금흐름이 임대료와 필수 운영비용의 합에 미치지 못할 때 발생한다. 이는 기업이 지불 의사(willingness to pay)가 없어서가 아니라 지불 능력(ability to pay)이 부족하기 때문에 연체가 발생함을 의미한다. 유동비율은 단기 채무 상환능력을, ROA는 자산을 활용하여 현금흐름을 창출하는 능력을 나타내므로, 이 두 지표가 낮은 기업은 임대료 지급에 필요한 현금을 확보하지 못하여 연체에 진입할 가능성이 높다. 핵심적인 점은 연체 진입 단계에서 기업에게 선택의 여지가 거의 없다는 것이다. 현금이 부족하면 의도와 무관하게 연체가 발생할 수밖에 없다.

가설 2 (연체 지속: 전략적 의사결정)

가설 2a: 임대료 부담률이 높을수록 연체가 장기화될 확률이 높다.

가설 2b: 임대료 부담률은 연체 진입에는 유의한 영향을 미치지 않는다.

이 가설은 연체 지속이 기업의 전략적 의사결정 성격을 갖는다는 이론적 예측을 반영한다. 가설 2의 직관적 논리는 다음과 같다. 일단 연체에 진입한 기업은 정상화 여부를 선택해야 하는데, 정상화를 위해서는 경영 개선이라는 비용을 수반하는 노력이 필요하다. 그런데 정상화에 성공하더라도 높은 임대료 부담이 지속된다면, 정상화로 얻는 순이익은 감소한다. 극단적으로, 매출액 대비 임대료 부담이 과도하게 높은 기업은 '정상화해봤자 높은 임대료를 계속 내야 하는데, 그럴 바에는 차라리 연체를 지속하는 편이 낫다'라는 계산을 할 수 있다. 이는 주택담보대출 시장에서 관찰되는 전략적 디폴트와 유사한 논리이다. 주택가격이 대출잔액보다 크게 하락하면, 상환 능력이 있는 차용자도 의도적으로 상환을 중단하는 것이 경제적으로 합리적인 선택이 될 수 있다(Guiso et al. 2013). S&LB 맥락에서는 임대료 부담률이 이러한 전략적 디폴트의 유인을 결정하는 핵심 변수가 될 수 있다.

한편 가설 2b는 임대료 부담률이 연체 진입에는 영향을 미치지 않을 것으로 예측한다. 이는 연체 진입이 전략적 선택이 아니라 비자발적 현금흐름 제약의 결과이기 때문이다. 임대료 부담률이 높더라도 전반적인 재무 상태가 양호하면 임대료를 지불할 현금이 있으므로 연체가 발생하지 않는다. 즉 연체 진입을 결정하는 것은 '임대료가 얼마나 부담되는가'가 아니라 '임대료를 지불할 현금이 있는가'이다.<sup>2)</sup>

### 가설 3 (기업 특성의 이질적 효과)

가설 3a: 회생기업은 일반기업에 비해 재매입 성공 확률이 높다.

가설 3b: 공장을 매각한 기업은 물류창고/빌딩을 매각한 기업에 비해 연체 장기화 확률이 낮다.

가설 3은 이론모형의 핵심 요소인 정상화 비용과 자산의 대체 가능성이 기업 특성에 따라 이질적임을 반영한다. 가설 3a와 관련하여, 회생기업은 법원 관리 하에 채무재조정과 구조조정을 이미 경험하였다. 이는 정상화를 위해 필요한 구조적 개편의 상당 부분이 이미 완료되었음을 의미하므로, 추가적인 정상화 비용이 일반기업에 비해 낮다. 또한 회생계획 인가를 통해 채무 부담이 경감되었으므로, 재매입에 필요한 재무적 여력을 확보할 가능성이 높다. 따라서 회생기업은 S&LB 프로그램을 성공적으로 졸업(재매입)할 확률이 높을 것으로 예측된다.

가설 3b와 관련하여, 전략적 디폴트 유인은 자산의 대체 가능성에 따라 달라진다. 공장, 특히 제조업 기업의 생산시설은 기업 운영에 필수적이며 다른 장소로 대체하기 어렵다. 만약 연체가 장기화되어 자산을 잃게 되면 기업의 존속 자체가 위협받는다. 따라서 공장을 매각한 기업은 정상화를 위해 적극적으로 노력할 유인이 강하다. 반면 물류창고나 빌딩은 임대 시장에서 대체재를 찾을 수 있는 가능성이 상대적으로 높다. 기업 입장에서 '이 자산을 잃더라도 다른 곳에서 유사한 공간을 임차할 수 있다'는 인식이 있다면, 정상화 노력의 유인은 약해지고 전략적 디폴트 유인은 강해진다.<sup>3)</sup>

### 가설 4 (기업 규모 효과)

가설 4: 매출 규모가 클수록 무연체유지 확률이 높다.

가설 4는 이론모형에서 현금흐름의 안정성과 연체 진입 확률 간의 관계로부터 도출

- 
- 2) 임대료는 기업의 비용으로서 현금흐름에 영향을 미치지만, S&LB 지원 직후에는 자산 매각 대금 유입으로 인해 일시적인 유동성 여력이 확보된다. 따라서 초기 연체 진입 여부는 임대료 수준보다 기업의 기존 재무 건전성(지불 능력)에 의해 결정된다. 반면 일단 연체에 진입한 후에는 임대료 부담이 정상화 이후의 기대 편익을 감아먹는 요인이 되어 전략적 지불 의사를 꺾는 핵심 기제로 작동하게 된다. 본 연구는 이러한 시차적 메커니즘을 통해 지불 능력과 지불 의사를 실증적으로 구분하고자 한다.
  - 3) 본 연구는 자산의 소유권이 이전된 S&LB 구조 하에서 자산의 대체성이 기업가의 전략적 유인에 미치는 영향을 탐색하고자 한다. 비록 프로그램의 특성상 공장 이외의 자산(물류창고, 빌딩 등)을 매각한 기업의 수(N=7)는 제한적이거나, 이는 해당 자산군 전체에 대한 전수조사의 성격을 갖는다. 따라서 이들에 대한 분석은 소수 표본에 의한 탐색적 분석임을 전제로 하되, 자산 유형에 따른 리스크 변별력을 확인하는 데 주안점을 둔다.

된다. 매출 규모가 큰 기업은 두 가지 측면에서 연체 위험이 낮다. 첫째, 대규모 기업은 일반적으로 더 안정적이고 예측 가능한 현금흐름을 창출한다. 매출의 변동성이 낮고 고정 비용을 충당하고도 여유가 있으므로, 일시적인 외부 충격에도 임대료 지급 능력을 유지할 가능성이 높다. 둘째, 규모가 큰 기업은 은행 차입, 기업어음 발행, 회사채 발행 등 다양한 자금조달 수단에 접근할 수 있다. 따라서 일시적으로 현금이 부족하더라도 외부 자금조달을 통해 유동성 위기를 극복할 수 있는 여력이 있다. 이러한 논리에 따르면, 매출 규모가 큰 기업일수록 연체에 진입하지 않고 정상적인 임대 관계를 유지(무연체유지)할 확률이 높다.

이상의 가설들은 연체 진입이 비자발적 유동성 제약에 의해, 연체 지속이 전략적 의사결정에 의해 결정된다는 이론모형의 핵심 예측을 반영하며, 기업 특성에 따른 이질적 효과를 함께 고려한다. 다음에서는 이와 같은 가설들을 검증하기 위한 분석 자료 및 연구방법론을 소개한다.

## IV. 자료 및 연구방법론

### 1. 분석자료

본 연구는 2015년 프로그램 도입 이후 2022년까지 한국자산관리공사의 S&LB 프로그램에 참여한 73개 기업 전체를 분석 대상으로 한다. 표본 선정 기준은 다음과 같다. 첫째, 2015년 1월부터 2022년 12월 사이에 S&LB 프로그램에 참여하여 자산을 매각한 기업이다. 둘째, 재무제표 자료가 최소 1개 연도 이상 확보 가능한 기업이다. 분석의 엄밀성을 기하기 위해 참여 기업 중 폐업이 확인된 3개사의 폐업 이후 시점 관측치(총 60개)는 모두 결측(Missing) 처리하였다. 이는 폐업으로 인해 재무 정보가 존재하지 않는 기간을 분석에서 제외함으로써 추정 결과의 왜곡을 방지하기 위함이다. 다만 지원 이전의 재무적 추세 파악을 위해 2010년부터 구축된 기초 패널 데이터를 활용하였다.

분석에 사용된 자료는 세 가지 출처에서 수집되었다. 첫째, KAMCO 내부 DB에서 S&LB 계약정보(계약일, 매입금액, 임대료율, 자산유형 등), 연체현황(연체 발생 여부, 연체 기간), 졸업현황(재매입, 시장매각, 유지)을 확보하였다. 둘째, NICE 신용평가정보에서 참여기업의 재무제표 자료(재무상태표, 손익계산서)를 수집하였다.

패널 데이터는 S&LB 프로그램 참여 기업의 재무정보를 프로그램 참여 이전 시점부터 추적하기 위해 2010년부터 2022년까지 총 13개 연도에 걸쳐 구축되었다. 이는 참여 기업의 재무 상태 변화를 종단적으로 파악하기 위한 것으로, 프로그램 도입(2015년) 이전 재무 데이터도 포함된다. 다만 기업별 프로그램 참여 시점이 상이하여 비균형(unbalanced) 패널 구조를 갖는다.<sup>4)</sup> 총 관측치는 949개이나, 재무변수 가용성에 따라 분석별 관측치 수는 상이하다. 연체 여부 분석([표 5])은 재무변수가 완비된 227개 관측치를 사용하고, 임대료 부담률을 포함한 분석([표 5] 모형 3)은 임대료 정보가 확보된 206개 관측치를 사용한다.

본 연구의 자료는 다음과 같은 방법론적 특성을 갖는다. 첫째, 본 연구는 2015년 프로그램 도입 이후 2022년까지 S&LB 프로그램에 참여한 73개 기업 전체를 분석 대상

4) 본 연구는 3개 폐업 기업의 데이터 종단을 반영한 불균형 패널을 활용하였다. 이러한 데이터 정제 과정을 통해 폐업 기업이 전체 분석 결과(평균 재무지표 등)를 비정상적으로 하향시키는 편향을 통제하였으며, 결과적으로 도출된 연체 결정요인 계수들의 강건성을 확보하였다.

으로 하는 전수조사(census)이다.<sup>5)</sup> 정책금융 프로그램의 성과를 분석하는 연구에서 참여 기업 전수를 확보하기는 현실적으로 매우 어려우며, 본 연구는 KAMCO의 협조를 통해 이러한 자료 접근이 가능하였다. 본 연구는 S&LB 프로그램에 참여한 기업 전체를 분석 대상으로 하였으나, 신청 기업 중 선정이 완료된 집단만을 다루고 있다는 점에서 선택 편이의 가능성이 존재한다. 이러한 내생성 문제를 검토하기 위해 본 연구에서는 탈락 기업(106개사)을 포함한 통합 데이터를 활용하여 프로그램 참여 결정요인을 분석함으로써 선정 과정의 객관성을 확인하였다. 둘째, KAMCO의 내부 관리자료를 활용하므로 연체 발생 및 졸업 여부에 관한 정보가 정확하다. 셋째, 프로그램 참여기업의 재무정보를 프로그램 참여 이전 시점(2010년)부터 2022년까지 추적하여 종단적 분석이 가능하도록 패널 데이터를 구축하였다.

다만 전수조사의 특성상 표본의 절대적 크기(73개 기업)는 대규모 표본 연구에 비해 제한적이다. 이는 S&LB 프로그램 자체가 도입 이후 약 7년간 운영된 비교적 신규 사업이기 때문이며, 향후 프로그램이 지속됨에 따라 분석 대상이 확대될 것으로 기대된다. 또한 임대료 부담률 변수는 240개 관측치에서만 확보되어 해당 변수를 포함한 분석의 통계적 검정력이 다소 제한적일 수 있다. 연체 발생의 정확한 시점(월 단위)은 파악되지 않아 생존분석 등 동태적 분석에는 제약이 있으며, S&LB 참여 이전 재무자료가 체계적으로 수집되지 않아 엄밀한 사전-사후 비교 분석에는 한계가 있다. 이러한 자료의 제약에도 불구하고, 본 연구는 정책금융 수단으로서 S&LB 프로그램의 연체 및 졸업 결정요인을 실증 분석한 최초의 연구로서 탐색적 의의를 갖는다.

한편 앞서 제기한 프로그램 선정 단계의 선택 편이를 검증하기 위해 로짓 분석을 실시한 결과는 [표 1]과 같다. 다음 [표 1]의 프로그램 선정 확률 분석 결과를 보면, 전년도 수익성 지표인 ROA( $p=0.728$ )나 영업이익률( $p=0.110$ )은 선정 여부에 유의한 영향을 미치지 않았으나, 부채비율( $p=0.020$ )은 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 KAMCO의 기업 선정 과정에서 재무적 성과에 따른 역선택이나 우량 기업 선별 현상이 존재하지 않았음을 시사하며, 오히려 부채비율이 상대적으로 높은 위기 기업

5) 본 연구의 분석 대상인 73개 사는 S&LB 프로그램 도입 이후 실질적인 데이터 확보가 가능한 참여 기업 전수이다. 비록 통계적 분석을 위한 절대적인 기업 수는 적으나, 프로그램의 모집단 전체를 포괄한다는 점에서 내부적 타당성은 확보될 것으로 사료된다. 다만 임대료 부담률 등 핵심 변수는 프로그램 지원 이후 시점에만 관측되는 변수적 특성으로 인해, 분석 과정에서 가용한 관측치( $N=240$ )만을 활용하였음을 밝혀둔다.

을 중심으로 지원이 이루어졌음을 보여준다. 이처럼 본 연구의 대상은 정책적 선별 과정을 거쳐 프로그램에 참여하게 된 기업들로 한정되고 있으므로 아래 제시되는 실증분석 결과는 전체 중소기업에 대한 일반화된 결론이라기보다, 정책 금융 수혜 집단 내에서 발생하는 연체 및 졸업의 상대적 위험요인 비교로 해석되어야 한다. 이는 정책 집행 기관이 지원 대상 기업을 선정한 이후, 사후적인 리스크 모니터링 및 관리 효율성을 제고하기 위한 내부 지침으로서의 실천적 의미를 갖는다.

[표 1] S&amp;LB 프로그램 선정 분석 결과

주요 독립변수	계수	표준오차	z-값	p-value
전기 부채비율	2.294**	0.983	2.33	0.020
전기 ROA	0.668	1.925	0.35	0.728
전기 영업이익률	-2.464	1.541	-1.60	0.110
전기 매출액(log)	-0.432**	0.175	-2.46	0.014
중견기업 여부	1.615**	0.687	2.35	0.019

주: 프로그램 참여 73개사와 탈락 106개사 통합 패널을 이용하여 프로그램 참여기업을 1로 그리고 탈락사를 0으로 부여하여 로짓 분석을 수행한 결과임

[표 2]에서 표본 기업의 특성을 살펴보면, 중소기업이 67개(91.8%)로 대다수를 차지하며 중견기업은 6개(8.2%)에 불과하다. 회생 여부별로는 일반기업이 42개(57.5%), 회생기업(회생 중 또는 회생 후)이 31개(42.5%)로 나타나, S&LB 프로그램이 회생 절차 중인 기업에게도 중요한 유동성 지원 수단으로 활용되고 있음을 알 수 있다. 매각자산 유형별로는 산업단지 내 공장이 47개(64.4%)로 가장 많고, 개별입지 공장이 19개(26.0%), 빌딩 4개(5.5%), 물류창고 3개(4.1%) 순이다. 이는 S&LB 프로그램이 주로 제조업 기반의 중소기업을 대상으로 운영되고 있음을 시사한다.

[표 2] 표본 기업 특성

(단위: 억원)

구분	빈도(개사)	비율(%)	평균 자산	평균 매출
[규모별]				
중소기업	67	91.8	31	39
중견기업	6	8.2	-	-
[회생 여부별]				
일반기업	42	57.5	49	68

구분	빈도(개사)	비율(%)	평균 자산	평균 매출
회생기업	31	42.5	14	10
[매각자산유형별]				
공장(개별입지)	19	26	49	68
공장(산업단지)	47	64.4	-	-
물류창고	3	4.1	-	-
빌딩	4	5.5	14	10
전체	73	100	31	39

주: 평균 자산 및 매출은 재무데이터가 존재하는 기업에 한하여 산출됨

주요 변수에 대한 정의 및 예상 부호는 [표 3]에서 설명하고 있는데 먼저 종속변수는 다음과 같이 정의한다. 첫째, 연체 여부(delinq\_s1)는 임대료를 30일 이상 연체한 경험 이 있으면 1, 없으면 0의 값을 갖는다. 둘째, 연체 강도(delinq\_o)는 미연체/기매각을 0, 단기연체(3개월 이하)를 1, 중기연체(3-6개월)를 2, 장기연체(6개월 초과)를 3으로 구분한다. 셋째, 졸업 유형(succ2)은 연체경험을 0(기준), 시장매각을 1, 재매입을 2, 무연체유지를 3으로 분류한다. 독립변수는 이론적 예측과 데이터 가용성을 고려하여 선정하였다. 재무건전성 지표로는 자산대비 부채비율(debt\_asset), 유동비율(curr\_rat1), 총자산수익률(roi1), 영업이익률(oper\_marg1)을 사용한다. 거래특성 변수로는 임대료 부담률(rent), S&LB 매입금액(lslb)을 포함한다. 기업특성 변수로는 회생 여부(d\_recover), 매각자산 유형(d\_disposal), 기업규모(lasset, lsales), 고용규모(lem), 매출액 증가율(c\_lsales)을 사용한다.

[표 3] 주요 변수 정의

구분	변수명	정의	예상 부호
재무건전성	debt_asset	총부채/총자산	(+)
	curr_rat1	유동자산/유동부채	(-)
	roi1	당기순이익/총자산	(-)
	oper_marg1	영업이익/매출액	(-)
거래특성	rent	연간임대료/매출액	(+)
	lslb	ln(S&LB 매입금액)	(?)
기업특성	d_recover	회생기업=1, 일반기업=0	(?)
	d_disposal	물류창고/빌딩=1, 공장=0	(?)
	lsales	ln(매출액)	(-)
	lem	ln(종업원 수)	(-)
	c_lsales	매출액 증가율(로그 차분)	(-)

## 2. 분석방법

연체 여부(이항변수)의 결정요인 분석을 위해 로지스틱 회귀모형을 사용한다. 기본 모형은 다음과 같이 설정된다.

$$\ln[P(D_{jt} = 1)/(1 - P(D_{jt} = 1))] = \alpha + \beta_1 CURRENT_{jt} + \beta_2 ROA_{jt} + \beta_3 Debt/ASSET_{jt} + \gamma X_{jt} + \delta Z_j + \theta_t + \epsilon_{jt}$$

여기서  $D_{jt}$ 는 기업  $j$ 의  $t$ 기 연체 여부,  $X_{jt}$ 는 시간변화(time-varying) 통제변수,  $Z_j$ 는 시간불변(time-invariant) 기업 특성,  $\theta_t$ 는 연도 고정효과이다.

패널 데이터의 특성을 고려하여 확률효과(Random Effects) 모형도 함께 추정한다. Hausman 검정을 통해 고정효과와 확률효과 모형 간 선택의 적절성을 평가하되, 본 연구에서는 시불변 변수(회생여부, 자산유형)의 효과 추정이 필요하므로 확률효과 모형을 주 모형으로 채택한다. 모형의 적합도는 Hosmer-Lemeshow 검정으로, 예측력은 ROC 곡선의 AUC(Area Under the Curve)로 평가한다.

연체 강도(0=미연체, 1=단기, 2=중기, 3=장기)의 결정요인 분석을 위해 순서형 로짓 모형(Ordered Logit)을 적용한다. 이 모형은 연체 기간이 길어질수록 기업의 부실 정도가 심화된다는 순서 정보를 활용한다. 순서형 로짓모형의 핵심 가정인 평행선(propportional odds) 가정은 Brant 검정을 통해 검증한다. 가정이 위배될 경우 일반화 순서형 로짓모형(Generalized Ordered Logit)의 적용을 검토한다. 마지막으로 졸업 유형(0=연체경험, 1=시장매각, 2=재매입, 3=무연체유지)의 결정요인 분석을 위해 다항로지트모형(Multinomial Logit)을 사용한다. 연체경험 기업을 기준 범주(base category)로 하여 다른 졸업 유형의 상대적 확률을 추정한다. 다항로지트모형의 핵심 가정인 IIA(Independence of Irrelevant Alternatives) 가정은 Hausman-McFadden 검정과 Small-Hsiao 검정을 통해 검증한다.

## V. 실증분석 결과

### 1. 기초통계량

분석 대상 기업의 주요 재무지표 기초통계량은 [표 4]와 같다. 종속변수인 연체 여부의 평균은 0.161로, 전체 관측치 중 약 16.1%가 연체를 경험한 것으로 나타났다. 연체+폐업을 포함한 실패 여부의 평균은 0.356으로 더 높게 나타났다.

독립변수를 살펴보면, 자산 대비 부채비율(debt\_asset)의 평균은 0.843으로 표본 기업들이 평균적으로 총자산의 84.3%를 부채로 조달하고 있음을 보여준다. 유동비율(curr\_rat1)의 평균은 1.255배로 단기 채무상환능력은 어느 정도 확보하고 있으나, 최솟값 0.067에서 최댓값 30.630까지 기업 간 편차가 매우 크다. 총자산수익률(roe1)의 평균은 -5.1%로, 표본 기업들의 평균적인 수익성이 음수(-)임을 알 수 있다. 이는 S&LB 프로그램이 재무적 어려움을 겪고 있는 기업을 대상으로 함을 반영한다. 임대료 부담률(rent)의 평균은 4.7%로, 매출액 대비 연간 임대료 부담이 약 5% 수준임을 보여준다.

연체 여부에 따른 주요 변수의 평균 차이를 검정한 결과, 부채비율( $t=-2.14$ ,  $p<0.05$ ), 유동비율( $t=2.14$ ,  $p<0.05$ ), 총자산수익률( $t=2.79$ ,  $p<0.01$ ), 매출액( $t=4.15$ ,  $p<0.01$ ), 고용규모( $t=3.93$ ,  $p<0.01$ ) 등에서 연체기업과 비연체기업 간 통계적으로 유의한 차이가 확인되었다. 특히 연체기업의 평균 부채비율은 1.022로 비연체기업(0.844)보다 높았고, 유동비율은 1.074로 비연체기업(1.603)보다 낮았으며, ROA는 -17.8%로 비연체기업(-2.3%)보다 현저히 낮았다.

[표 4] 주요 변수 기초통계량

변수	obs.	평균	표준편차	최솟값	중앙값	최댓값
[종속변수]						
연체 여부	279	0.161	0.368	0	0	1
연체+폐업	949	0.356	0.479	0	0	1
연체 강도	871	0.493	0.888	0	0	3
[독립변수]						
부채비율	615	0.843	0.368	0	0.783	4.571
유동비율	615	1.255	1.894	0.067	0.781	30.63
총자산수익률	612	-0.05	0.298	-4.024	0.004	1.089
영업이익률	612	-0.04	0.243	-2.338	0.019	0.285

변수	obs.	평균	표준편차	최솟값	중앙값	최댓값
매출액(로그)	612	16.875	1.096	13.586	16.878	20.016
매출액(억원)	612	388.7	592.5	7.9	213.3	4930.2
매출성장률	539	-0.03	0.4	-2.34	-0.005	2.613
고용인원(로그)	564	4.057	0.888	1.609	4.167	6.201
고용인원(명)	564	86	94	5	64.50	493
임대료 부담률	240	0.047	0.007	0.038	0.046	0.073
S&LB규모(로그)	949	23.081	0.77	21.703	23.127	24.649
S&LB규모(억원)	049	142.1	127.9	26.6	110.6	506.9
회생기업 더미	949	0.425	0.495	0	0	1
물류/빌딩 더미	949	0.096	0.295	0	0	1

## 2. 연체 결정요인 분석

[표 5]는 연체 여부에 대한 로지스틱 회귀분석 결과를 제시한다. 모형 (1)은 풀링 로짓, 모형 (2)는 확률효과 패널 로짓, 모형 (3)은 임대료 부담률을 포함한 로짓 모형 결과이다.

분석 결과는 이론적 예측을 강하게 지지한다. 유동비율(curr\_rat1)이 연체 여부에 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(모형 1: 계수 -0.695,  $p < 0.05$ ). 이를 오즈비로 환산하면, 유동비율이 1단위 증가할 때 연체 오즈는 약 50.1% 감소한다( $\exp(-0.695) \approx 0.499$ ). 총자산수익률(roat1) 역시 유의한 음(-)의 효과를 보였다(모형 1: 계수 -1.591,  $p < 0.10$ ). ROA가 1%p 증가할 때 연체 오즈는 약 79.6% 감소한다( $\exp(-1.591) \approx 0.204$ ). 이러한 결과는 연체 진입이 주로 비자발적 유동성 제약에 의해 발생한다는 이론적 예측을 지지한다.

기업 특성 중에서는 고용 규모(lemp)가 유의한 음(-)의 효과를 보였다(모형 1: 계수 -0.811,  $p < 0.05$ ). 규모가 큰 기업일수록 연체 위험이 낮다는 것으로, 규모의 경제나 경영 안정성을 반영하는 것으로 해석된다. 모형 (3)에서는 임대료 부담률(rent) 변수가 확보된 206개 관측치만을 사용하였는데, 이 표본에서 고용인원 변수의 결측이 많아 모형의 안정성을 위해 해당 변수를 제외하고 매출액(lsales)으로 기업 규모를 대리하였다. 매출액은 유의한 음(-)의 효과를 보여(계수 -0.748,  $p < 0.01$ ), 매출 규모가 클수록 연체 확률이 낮아짐을 확인하였다. 주목할 점은 임대료 부담률(rent)이 연체 진입에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는다는 것이다(모형 3: 계수 24.798, 표준오차 35.999,  $p > 0.10$ ). 비록 표본 크기의 한계로 인해 표준오차가 크게 추정되었으나, 이러한 결과는

임대료 부담이 연체 진입의 직접적 원인이 아니라는 본 연구의 가설 2b를 지지하는 실증적 증거로 해석된다. 즉 연체 진입은 임대료 수준(Willingness to Pay)보다는 유동성 부족(Ability to Pay)이라는 비자발적 요인에 의해 주도됨을 시사한다.

모형의 예측력을 평가하기 위해 ROC 분석을 수행한 결과, 모형 (1)의 AUC는 0.811로 우수한 수준의 예측력을 보였다([그림 1] 참조). 한편 연체와 폐업을 함께 고려한 모형의 AUC는 0.670으로 상대적으로 낮았는데, 이는 폐업이 연체와는 다른 요인에 의해 결정될 수 있음을 시사한다. 아울러 Hosmer-Lemeshow 검정 결과  $\chi^2(8)=4.24$ ,  $p=0.835$ 로 모형의 적합도가 양호한 것으로 확인되었고, 정분류율은 85.02%로 높게 나타났다.

[표 5] 연체 결정요인 분석 결과

변수	(1) Pooled Logit	(2) RE Logit	(3) Logit+Rent
부채비율 (debt_asset)	-0.498 (0.680)	-0.763 (1.174)	-0.622 (0.733)
유동비율 (curr_rat1)	-0.695** (0.280)	-0.846* (0.443)	-0.696** (0.307)
총자산수익률 (roa1)	-1.591* (0.820)	-1.956* (1.105)	-1.605* (0.845)
회생기업 터미	-0.496 (0.537)	-0.553 (0.995)	-0.448 (0.559)
물류/빌딩 터미	0.078 (0.623)	0.381 (1.395)	-0.135 (0.915)
매출액 (lsales)	-0.286 (0.322)	-0.723 (0.614)	-0.748*** (0.222)
매출성장률 (c_lsales)	-0.526 (0.566)	-0.292 (0.896)	-0.443 (0.667)
고용인원 (lemp)	-0.811** (0.372)	-1.134 (0.725)	-
임대료 부담률 (rent)	-	-	24.798 (35.999)
관측치	227	227	206
Log-Likelihood	-79.01	-70.65	-71.47
Chi <sup>2</sup>	43.83	236.99	38.33
Pseudo R <sup>2</sup>	0.217	-	0.211
AUC	0.811	-	0.815

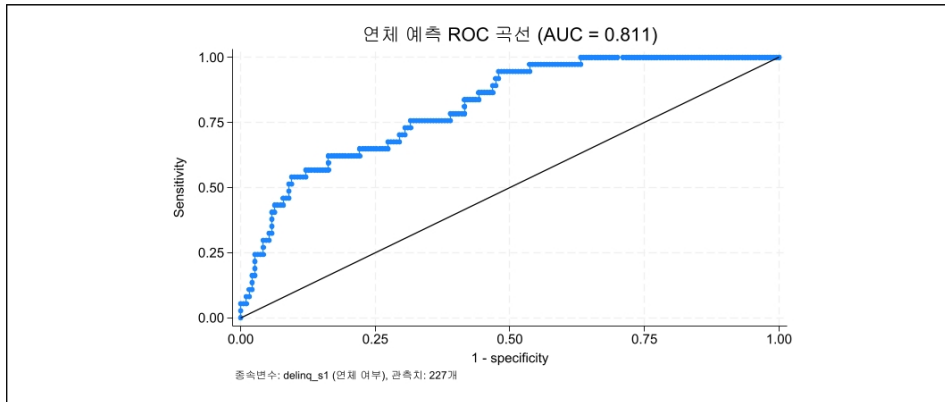
주: 1. 괄호 안은 표준오차

2. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 나타냄

3. 연도터미 포함, 결과는 생략함

4. 모형 (3)에서 고용인원(lemp) 변수는 해당 표본에서 결측이 많아 제외함

[그림 1] 연체 예측 ROC 곡선



주: 연체 여부를 종속변수로 한 로짓 모형(모형 1)의 ROC 곡선으로 대각선은 무작위 분류 기준선을 나타냄. AUC 0.8 이상은 우수한 예측력으로 해석됨

다음으로 연체 강도(기간)의 결정요인을 분석하였다. 순서형 로짓모형에서 종속변수는 미연체 또는 기때각 기업을 0, 단기연체(3개월 이하)를 1, 중기연체(3~6개월)를 2, 장기연체(6개월 초과)를 3으로 구분하였다. 이 모형은 연체 여부뿐 아니라 연체 기간이 길어질수록 기업의 부실 정도가 심화된다는 순서 정보를 활용한다. [표 6]은 순서형 로짓모형 분석 결과를 보여준다. 이러한 분석 결과는 S&LB 프로그램에 참여한 기업들 간의 상대적 차이를 보여주는 것으로, 동일한 정책 수혜 환경에 놓인 기업들 중 어떠한 특성을 가진 기업이 더 높은 연체 지속 위험을 갖는지 식별하는 데 그 목적이 있다.

[표 6] 연체 강도 결정요인 분석 (순서형 로짓)

변수	계수값	표준오차
자산규모(lasset)	-0.463	(0.327)
부채비율(debt_rat1)	0.006	(0.004)
유동비율(curr_rat1)	0.063	(0.101)
영업이익률(oper_marg1)	1.370	(1.186)
회생기업 더미(d_recover)	0.411	(0.426)
물류/빌딩 더미(d_disposal)	2.474***	(0.598)
매출액(lsales)	-0.173	(0.371)
매출성장률(c_lsales)	-0.533	(0.647)
S&LB 규모(lslb)	0.404	(0.349)
임대료 부담률(rent)	44.782*	(26.047)

변수	계수값	표준오차
/cut1	1.396	(6.492)
/cut2	2.127	(6.494)
/cut3	3.943	(6.505)
관측치	207	
LR Chi <sup>2</sup> (17)	35.76	
Prob > Chi <sup>2</sup>	0.005	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.094	

주: 1. 괄호 안은 표준오차

2. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 나타냄

3. 종속변수는 연체 강도(0=미연체/기매각, 1=단기, 2=중기, 3=장기)

4. 연도더미 포함, 결과는 생략함

연체 강도 분석에서는 연체 진입 분석과는 확연히 다른 패턴이 관찰되었다. 재무건전성 지표들은 대부분 유의하지 않은 반면, 임대료 부담률(rent)이 연체 강도에 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(계수 44.782, 표준오차 26.047,  $p < 0.10$ ). 이 결과는 가설 2a를 지지하며, 연체 지속이 전략적 의사결정의 성격을 갖는다는 이론적 예측과 일치한다.

이 결과의 경제적 크기를 해석하면 다음과 같다. 순서형 로짓모형에서 계수 44.78은 임대료 부담률이 1%p(0.01) 증가할 때 더 높은 연체 강도 범주로 이동할 로그 오즈가 약 0.448(=44.78×0.01) 증가함을 의미한다. 이를 오즈비로 환산하면  $\exp(0.448) \approx 1.57$ 배 증가하는 것으로, 임대료 부담률이 1%p 높아질 때 장기 연체로 전환될 가능성이 약 57% 높아진다고 해석할 수 있다. 표본에서 임대료 부담률의 표준편차가 0.7%p임을 고려하면, 1 표준편차 증가 시 장기연체 전환 가능성이 약 37%(=exp(44.78×0.007)-1) 증가하는 것으로 추정된다.

한편 [표 5]에서 보았듯이 지불 능력을 대변하는 유동비율은 연체 진입 확률을 50.1% 감소시키는 것으로 나타났으나 연체 강도에는 영향을 주지 못했다. 반면, 임대료 부담률은 1%p 상승 시 연체 지속 확률을 약 57% 급증시키는 것으로 나타났다. 이러한 결정요인의 분리(Identification)는 연체 지속이 단순히 돈이 없어서 발생하는 비자발적 현상을 넘어, 임대료 조건에 반응하는 전략적 성격이 있음을 시사하는 실증적 증거로 볼 수 있다. 따라서 본 연구의 결과는 전통적인 신용평가 모형이 일부 간과해 온 리스크 경로를 확인시켜 준다. 지불 능력을 대변하는 재무지표가 주로 연체 진입을 설

명하는 것과 달리, 임대료 부담률과 자산 유형이 연체 지속을 결정하는 핵심 변수로 나타난 것은 Guiso et al.(2013)의 전략적 디폴트 가설이 기업금융 맥락에서도 유효하게 작동할 가능성을 시사한다.<sup>6)</sup> 특히 실증 분석에서 확인된 임대료 부담률과 자산 유형의 높은 위험 격차는, 제Ⅲ장에서 설정한 비용 대비 가치의 인과 경로가 실제 데이터로 입증된 결과라 할 수 있다. 재무적 지불 능력(유동비율)과 별개로 계약 조건(임대료)과 자산 성격이 연체 지속을 결정한다는 점은, 본 연구의 이론적 가설과 실증 모델이 유기적으로 연계되어 있음을 뒷받침한다.

이러한 결과는 임대료 부담이 연체 진입이 아닌 연체 지속에 영향을 미친다는 이론 모형의 핵심 예측을 지지하며, 정책적으로도 시사점을 갖는다. 높은 임대료 부담은 기업으로 하여금 정상화 노력을 포기하고 전략적 디폴트를 선택하게 만드는 것으로 해석된다. 기업 입장에서 정상화에 성공하더라도 높은 임대료 부담이 지속된다면, 정상화를 위한 노력의 순이익이 감소하기 때문이다. 다른 주요 변수 결과를 보면 매각자산이 물류창고나 빌딩인 경우(d\_disposal) 연체가 장기화될 가능성이 유의하게 높은 것으로 나타났다(계수 2.474,  $p < 0.01$ ). 이는 공장에 비해 물류창고나 빌딩이 대체 가능성이 높아 기업이 전략적으로 연체를 지속할 유인이 더 크기 때문으로 해석된다.<sup>7)</sup>

다음 [표 7]은 다항로지모형을 이용한 졸업 유형 분석 결과를 제시한다. 연체경험 기업을 기준 범주로 하여 시장매각, 재매입, 무연체유지 기업의 특성을 비교 분석하였다.

[표 7] 졸업 유형 결정요인 분석(다항로지)

변수	시장매각	재매입	무연체유지
부채비율 (debt_asset)	-7.550*** (2.156)	-1.547** (0.680)	-0.434 (0.378)
유동비율 (curr_rat1)	-0.025 (0.131)	-0.584** (0.233)	0.110 (0.070)
총자산수익률	-6.180***	-0.877	-0.559

- 6) 실증분석 결과, 임대료는 초기 부실을 유발하는 직접적 비용 요인이자기보다, 연체 이후 기업가가 정상화를 포기하고 연체 상태를 유지하게 만드는 전략적 판단 기준으로 작동하고 있음이 수치로 확인되었다.
- 7) 실증분석 결과, 물류창고 및 빌딩을 매각한 기업의 연체 강도 상위 범주 이동 확률은 공장 매각 기업 대비 약 11.9배 높게 나타났다. 비록 해당 하위 그룹의 표본 수가 적어 통계적 검정력 측면에서 일반화하기에는 신중함이 요구되나, 도출된 효과의 크기가 매우 크다는 점은 주목할 만하다. 이는 자산의 범용성이 높을수록 기업가가 경영 정상화의 기회비용을 낮게 평가하여 전략적 연체를 선택할 가능성이 크다는 이론적 가설을 지지하는 결과로 사료된다.

변수	시장매각	재매입	무연체유지
(roa1)	(1.811)	(0.781)	(0.421)
회생기업 터미 (d_recover)	0.402 (0.747)	1.635*** (0.422)	-0.084 (0.244)
물류/빌딩 터미 (d_disposal)	-14.975 (628.604)	1.580*** (0.451)	-1.513*** (0.421)
매출액 (lsales)	-2.680*** (0.745)	0.189 (0.286)	0.593*** (0.176)
매출성장률 (c_lsales)	1.809** (0.840)	0.095 (0.476)	-0.086 (0.296)
고용인원 (lemp)	3.452*** (0.903)	0.275 (0.342)	0.031 (0.205)
관측치	480		
LR Chi <sup>2</sup> (45)	152.83		
Prob > Chi <sup>2</sup>	0.000		
Pseudo R <sup>2</sup>	0.151		

- 주: 1. 기준 범주는 연체경험 기업  
 2. 괄호 안은 표준오차  
 3. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 나타냄  
 4. 연도터미 결과는 생략함  
 5. 시장매각 모형에서 물류/빌딩 터미 변수는 해당 유형의 매각 사례가 부재하여 완전분리현상이 발생하였으나, 전체 모형의 설명력을 위해 변수를 유지함

졸업 유형별로 흥미로운 패턴이 발견되었다. 시장매각 기업의 특성을 살펴보면, 연체경험 기업 대비 부채비율이 낮고(계수 -7.550,  $p < 0.01$ ), 수익성도 낮으며(계수 -6.180,  $p < 0.01$ ), 매출 규모는 작지만(계수 -2.680,  $p < 0.01$ ) 고용 규모가 큰(계수 3.452,  $p < 0.01$ ) 특징을 보인다. 다만 시장매각 범주에서 물류창고/빌딩 터미(d\_disposal)의 계수가 -14.975로 매우 크고 표준오차가 628.604로 극단적으로 큰 값을 보이는데, 이는 완전분리(perfect separation) 문제에 기인한다. 이는 통계적 오류라기보다, 물류창고나 빌딩과 같은 수익형 자산은 시장 매각보다는 임대 수익 유지를 선호하거나, 매수자를 찾기 어려운 자산 특성이 반영된 결과로 해석할 수 있다. 따라서 시장매각 범주에서 자산유형 효과의 해석에는 주의가 필요하며, 이는 표본 크기의 한계로 인한 것임을 밝혀둔다. 또한 매출성장률이 높을수록 시장매각 확률이 증가하였는데(계수 1.809,  $p < 0.05$ ). 이는 재무적 어려움은 있지만 고용 유지 부담이 커서 자산을 완전히 처분하는 것으로 해석된다.

재매입 기업은 회생기업( $d\_recover$ )일 확률이 유의하게 높았다(계수 1.635,  $p<0.01$ ). 이를 상대위험비(RRR)로 환산하면, 회생기업이 연체경험 기업 대비 재매입할 확률이 약 5.13배 높다( $\exp(1.635) \approx 5.13$ ). 이는 회생 절차를 통해 재무구조가 개선되어 재매입 여력이 생긴 것으로 보인다. 물류창고나 빌딩을 매각한 경우( $d\_disposal$ )도 재매입 확률이 높았다(계수 1.580,  $p<0.01$ ).

한편 무연체유지 기업은 매출 규모( $lsales$ )가 클수록 그 가능성이 높아지는 것으로 나타났다(계수 0.593,  $p<0.01$ ). 이는 안정적인 매출이 임대료 납부 능력을 보장하는 것으로 해석된다. 반면, 물류창고나 빌딩을 매각한 경우 무연체유지 확률이 낮았다(계수 -1.513,  $p<0.01$ ).

다음 [표 8]은 다양한 모형 사양에 따른 예측력을 비교한 것이다.

[표 8] 모형 예측력 평가

모형	AUC	정분류율
모형 1(재무지표만)	0.612	-
모형 2(재무+기업특성)	0.757	-
모형 3(전체 모형)	0.811	85.0%
모형 4(rent 포함)	0.815	-
연체+폐업 모형	0.670	70.0%

주: AUC(Area Under ROC Curve)는 0.7 이상이면 양호, 0.8 이상이면 우수한 예측력으로 해석됨

재무지표만을 사용한 모형의 AUC는 0.612로 보통 수준이나, 기업특성 변수를 추가하면 0.757로 양호한 수준으로 향상된다. 연도더미를 포함한 전체 모형은 AUC 0.811로 우수한 예측력을 보인다. 이는 본 연구에서 개발한 연체 예측 모형이 실무적으로 활용 가능한 수준임을 시사한다. 아울러 분석에 사용된 각 모형의 적절성을 검증하기 위해 [표 9]와 같이 모형 진단 검정을 수행하였다.

먼저, 패널 로짓모형에서 고정효과(Fixed Effects)와 확률효과(Random Effects) 모형 중 어느 것이 더 효율적인지 판단하기 위해 Hausman 검정을 실시하였다. 검정 결과,  $\chi^2(6)=4.23$ ,  $p=0.645$ 로 고정효과와 확률효과 추정값 간에 체계적인 차이가 존재하지 않는다는 귀무가설을 기각하지 못하였다. 이에 따라 두 추정량 모두 일치성을 가지나, 상대적으로 통계적 효율성이 높은 확률효과 추정량을 최종 모형으로 선택하여 분석을 수행하였다.

다음으로, 로지스틱 회귀모형의 적합도를 검증하기 위해 Hosmer-Lemeshow 검정을 수행하였다. 이 검정은 모형의 예측 확률과 실제 관측값 간의 일치 정도를 평가한다. 검정 결과  $\chi^2(8)=4.24$ ,  $p=0.835$ 로 귀무가설('모형이 데이터에 적합함')을 기각하지 못하여, 본 연구의 로지스틱 모형이 데이터에 잘 적합함을 확인하였다. 아울러 순서형 로짓모형의 핵심 가정인 평행선(proportional odds) 가정을 검증하기 위해 Brant 검정을 수행하였다. 평행선 가정은 각 설명변수의 효과가 모든 범주 간 전환에서 동일하다는 것을 의미한다. 검정 결과  $\chi^2(30)=28.51$ ,  $p=0.544$ 로 귀무가설('평행선 가정이 충족됨')을 기각하지 못하여, 순서형 로짓모형의 적용이 적절함을 확인하였다.

아울러 모형 설정에 대한 강건성을 검증하기 위해 다양한 대안적 추정을 수행하였다. 먼저, 확률효과 패널 로짓모형에서도 유동비율(계수  $-0.846$ ,  $p<0.10$ )과 ROA(계수  $-1.956$ ,  $p<0.10$ )의 유의성이 유지되었다([표 5] 모형 2). 이는 패널 구조를 고려하더라도 주요 결과가 일관됨을 보여준다. 다음으로, 프로빗(Probit) 모형으로 재추정한 결과, 주요 변수의 부호와 유의성이 일관되게 유지되었다. 로짓과 프로빗 모형은 연결함수(link function)의 차이에도 불구하고 유사한 결과를 산출하여, 분석 결과가 함수형태 선택에 민감하지 않음을 확인하였다. 끝으로, 변수 정의를 변경하여 강건성을 검증하였다. 부채비율 대신 자기자본비율을, ROA 대신 ROE(자기자본수익률)를 사용한 결과, 계수의 부호와 통계적 유의성의 방향은 동일하게 유지되었다. 이는 재무건전성 지표의 측정 방식에 관계없이 본 연구의 핵심 발견이 일관됨을 시사한다. 이러한 모형 진단 및 강건성 검정 결과는 본 연구의 주요 발견, 즉 연체 진입이 유동성 제약에 의해, 연체 지속이 임대료 부담에 의해 결정된다는 결론이 분석 방법이나 변수 정의에 의존하지 않는 강건한 결과임을 확인해 준다.

[표 9] 모형 진단 검정 결과

검정	검정통계량	p-value	결론
Hausman 검정(FE vs RE)	$\chi^2(6) = 4.23$	0.645	RE 모형 채택
Hosmer-Lemeshow 검정	$\chi^2(8) = 4.24$	0.835	모형 적합도 양호
Brant 검정(평행선 가정)	$\chi^2(30) = 28.5$	0.544	평행선 가정 충족

주: Hausman 검정의 귀무가설은 '확률효과 모형이 적절함'임

## VI. 결론

본 연구는 정책금융 수단으로서 S&LB 프로그램 내 연체 및 졸업을 결정하는 주요 요인들을 체계적으로 식별한 국내 최초의 실증연구이다. 기존의 정책금융 연구가 신용보증, 기술보증, 정책자금 대출 등 전통적인 금융 수단에 집중되어 온 반면, 자산의 소유권이전을 수반하는 S&LB 프로그램은 성과·위험 구조가 본질적으로 다름에도 불구하고 학술적 분석의 대상이 되지 못하였다. 본 연구는 이러한 연구 공백을 메우는 동시에, 누적 약 1조원의 공적자금이 투입된 S&LB 프로그램의 효율적 운영과 공적자금 회수율 제고를 위한 학술적 기초자료를 제공한다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

본 연구는 S&LB 프로그램 참여 기업 전수를 분석함으로써 기술적인 표본추출 편이는 극복하고자 하였으나, 정책적 선별을 거친 집단만을 대상으로 하였으므로 분석 결과의 일반화에는 신중을 기할 필요가 있다. 그러나 이는 오히려 정책 지원 대상 내 리스크 분화 과정을 정교하게 포착해냈다는 점에서, 향후 정책 금융의 사후 관리 체계 고도화를 위한 근거 자료로서 차별화된 가치를 지닌다. 본 연구에서 확인된 임대료 부담률과 자산 유형별 리스크 격차는 정책 집행 기관이 지원 이후 실시하는 사후 리스크 모니터링 체계를 고도화하기 위한 내부 지침으로서 실천적 의미를 갖는다. 이는 확정적인 정책 처방이라기보다, 제한된 관리 자원을 연체 지속 위험이 높은 특정 집단(범용 자산 매각 기업 등)에 집중해야 함을 시사하는 데이터 기반의 경고 신호로 활용될 수 있다. 따라서 본 연구에서 확인된 임대료와 연체 간의 상관관계를 고려할 때, 기업의 지불 능력을 반영한 임대료 조정은 연체 리스크를 완화함으로써 장기적인 재정 수지 안정화에 긍정적인 영향을 미칠 개연성이 있지만, 이러한 연계성이 실제 정책 현장에서 인과적으로 작동하는지 여부는 향후 추가적인 실증 검토가 필요하다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 무엇보다 표본 크기가 73개 기업으로 제한적이어서 일부 분석의 통계적 검정력이 충분하지 않을 수 있다. 특히 물류창고(3개)나 빌딩(4개) 등 일부 하위 그룹의 표본 크기가 작아 다항로지트 분석에서 완전분리 문제가 발생하였으며, 해당 결과의 해석에 주의가 필요하다.<sup>8)</sup> 다만 이러한 표본 크기의 한

8) 자산 유형별 차이를 분석함에 있어 물류창고 및 빌딩 그룹의 표본 수가 극소수에 불과하다는 점은 본 연구의 가장 뚜렷한 한계이다. 따라서 가설 3b에 대한 분석 결과는 확정적인 인과관계라기보다, 향후 데이터 축적을 통해 검증되어야 할 잠정적인 실무적 시사점으로 이해되어야 한다. 그럼에도 불구하고

계는 본 연구의 본질적 제약이라기보다 S&LB 프로그램 자체의 운영 규모를 반영한 것이다. 본 연구의 표본은 2015년 프로그램 도입 이후 참여한 전체 기업을 포함하는 전수 조사(census)로서, 표본추출 과정에서 발생할 수 있는 표본 선택 편이가 배제될 수 있다. 이는 무작위 표본추출에 기반한 대규모 연구에서도 완전히 해결하기 어려운 문제를 본 연구가 극복하고 있음을 의미하기도 하지만 한계도 분명 존재한다.

본 연구는 특정 정책 프로그램의 참여기업 전수를 대상으로 하였으나, 협소한 표본 규모(N=73)와 지원 전후 시점에 국한된 데이터의 특성으로 인해 분석 결과를 일반적인 중소기업 신용위험 구조로 확대 해석하는 데는 한계가 있다. 특히 임대료 부담률과 같은 정책적 변수가 기업의 복잡한 전략적 의사결정에 미치는 영향을 73개사의 사례만으로 일반화하기에는 신뢰 구간의 제약이 존재한다. 따라서 본 연구의 결과는 S&LB와 같은 자산 소유권 이전 구조를 가진 정책금융 내에서의 미시적 메커니즘을 보여주는 탐색적 증거로 이해되어야 하며, 향후 표본 확대를 통한 추가적인 검증이 요구된다.

다음으로, 임대료 부담률 변수가 240개 관측치에서만 확보되어 해당 변수를 포함한 분석의 통계적 신뢰성이 제한적일 수 있으며, 연체 발생의 정확한 시점(월 단위)을 파악할 수 없어 진정한 의미의 생존분석이나 동태적 패널분석에는 한계가 있었다.

이론 측면에서 본 연구는 연체 지속을 전략적 의사결정으로 모형화하였으나, 현실적으로는 지불 능력 부족과 전략적 의도가 복합적으로 작용할 수 있다. 본 분석에서 재무지표를 통제함으로써 이를 최대한 분리하고자 노력하였으나, 기업가의 주관적 의도를 완벽히 측정하는 데는 한계가 있다. 향후 연구에서는 설문조사 등을 통해 기업가의 심리적·전략적 판단 과정을 직접적으로 확인하는 보완적 검토가 필요하다.

따라서 본 연구의 한계를 보완하고 S&LB 프로그램에 대한 이해를 심화하기 위해 다음과 같은 후속 연구가 필요하다. 무엇보다 동태적 분석의 고도화가 필요하다. 현재 연체 발생의 정확한 시점(월 단위)이 파악되지 않아 본 연구에서는 정태적 모형을 적용하였다. 향후 KAMCO의 협조를 통해 월별 연체 상태 변화 데이터가 구축되면, Cox 비례 위험모형(proportional hazards model)을 적용하여 연체 발생까지의 시간(time-to-event)을 분석할 수 있다. 특히 재매입, 시장매각, 장기연체 등 복수의 결과가 경쟁하는 상황을 반영한 경쟁위험모형(competing risks model)의 적용은 졸업 유형 결

---

자산 유형에 따른 리스크 격차가 매우 크게 나타난 점은 향후 정책 자산 관리 체계의 차별화가 필요함을 시사하는 중요한 단초를 제공한다.

정요인에 대한 보다 정교한 이해를 가능하게 할 것이다.

다음으로 인과관계 추론의 강화이다. 본 연구에서는 재무건전성 지표와 연체 간의 내생 문제를 완전히 통제하지 못하였다. 향후 연구에서는 적절한 도구변수(instrumental variables)를 발굴하거나, S&LB 참여 전후 재무 데이터를 체계적으로 수집하여 이중차분법(difference-in-differences)을 적용함으로써 인과관계를 보다 엄밀하게 검증할 수 있을 것이다. 세 번째로, 비교 연구의 수행이다. S&LB 프로그램의 성과를 유사한 정책금융 프로그램과 비교하는 연구가 필요하다. 예를 들어, 신용보증기금이나 기술보증기금의 보증 이용 기업과 S&LB 참여 기업의 연체율, 생존율, 성장률을 비교함으로써 S&LB 프로그램의 상대적 효과성을 평가할 수 있다. 이러한 비교 연구는 제한된 정책금융 자원의 효율적 배분을 위한 근거를 제공할 것이다.

마지막으로, 장기 추적 연구이다. S&LB 프로그램이 2015년에 도입되어 아직 운영기간이 길지 않으므로, 프로그램 참여 기업의 장기적 성과(재매입 후 생존율, 최종 공적자금 회수율, 고용 유지 효과 등)를 추적하는 연구가 필요하다. 특히 연체를 경험한 기업 중 임대료 조정 등의 개입을 받은 기업과 그렇지 않은 기업의 최종 성과를 비교하면, 본 연구에서 제안한 정책 개입의 효과를 사후적으로 검증할 수 있을 것이다. 이러한 후속 연구들은 본 연구에서 구축한 이론적 프레임워크와 실증적 기초 위에서 S&LB 프로그램에 대한 학술적 이해를 심화하고, 프로그램의 효율적 운영을 위한 정책적 함의를 더욱 풍부하게 도출하는 데 기여할 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 강종구, “중소기업 정책금융지원 효과 분석,” 「금융경제연구」, 한국은행, 2006.
- 국회예산정책처, 「2019회계연도 결산 분석 종합」, 국회예산정책처, 2020.
- \_\_\_\_\_, 「2019회계연도 결산 위원회별 분석」, 국회예산정책처, 2020.
- 금융위원회, 「2022년 금융위원회 업무계획」, 금융위원회, 2021.
- 노용환, “정책자금 이용기업의 선정과 정책자금의 사적·사회적 성과에 관한 연구,” 「기업가정신과 벤처연구」 제17권 제1호, 한국중소기업학회, 2014, 1~17쪽.
- 도영호·김경숙·장영민, “재무적 특성이 부도확률에 미치는 영향: 비상장 중소기업을 중심으로,” 「생산성연구」 제26권 제4호, 한국생산성학회, 2012, 127~153쪽.
- 리우용상·판진주·김성환, “비전통적 부도예측 모형: 비 재무적 요인과 내부 성과조정 요인,” 「재무관리연구」 제41권 제4호, 한국재무관리학회, 2024, 1~25쪽.
- 박재성, “정책금융의 두 가지 괴리—현상과 대응,” 「Korean Business Review」 제29권 제4호, 한국경영학회, 2025, 137~152쪽.
- 박창균·임형준, 「기술력평가정보를 활용한 기술 중소기업 부도 예측과 정책적 활용 방안」, 한국금융연구원, 2015.
- 성승제, 「재정사업에 있어 정책금융의 효율성 제고를 위한 법제개선 방안」, 한국법제연구원, 2008.
- 송명종, 「기술보증의 지원성과에 관한 연구」, 한성대학교 대학원, 2022.
- 이기영·우석진, “공적 신용보증이 한계기업의 생존에 미치는 효과,” 「재정학연구」 제8권 제4호, 한국재정학회, 2015, 71~90쪽.
- 윤효중·정찬식·김순호, “세일앤리스백을 통한 중소기업 구조조정에 관한 사례 연구,” 「경영컨설팅연구」 제19권 제2호, 한국경영컨설팅학회, 2019, 235~243쪽.
- 장욱, “매도후임대의 리스크 대비 성과의 비교분석: 선박투자회사 출자 및 선박 인수 사례를 중심으로,” 「아태비즈니스연구」 제12권 제1호, 강원대학교 경영경제연구소, 2021, 135~149쪽.
- 조재영·주지환·한인구, “기계학습을 이용한 수출신용보증 사고예측,” 「지능정보연구」 제27권 제1호, 한국지능정보시스템학회, 2021, 83~102쪽.
- 한국자산관리공사, 「S&LB 프로그램 운영성과 분석 보고서」, 한국자산관리공사, 2023.

- Altman, E. I., "Financial Ratios, Discriminant Analysis and the Prediction of Corporate Bankruptcy," *Journal of Finance*, vol.23 no.4, 1968, pp.589-609.
- Asquith, P., Gertner, R., and Scharfstein, D., "Anatomy of Financial Distress: An Examination of Junk Bond Issuers," *Quarterly Journal of Economics*, vol.109 no.3, 1994, pp.625-658.
- Bhutta, N., Dokko, J., and Shan, H., "The Depth of Negative Equity and Mortgage Default Decisions," *Finance and Economics Discussion Series*, 2010.
- Davydenko, S. A., and Strebulaev, I. A., "Strategic Actions and Credit Spreads: An Empirical Investigation," *Journal of Finance*, vol.62 no.6, 2007, pp.2633-2671.
- Ezzell, J. R., and Vora, P. P., "Leasing versus Purchasing: Direct Evidence on a Corporation's Motivations for Leasing and Consequences of Leasing," *Quarterly Review of Economics and Finance*, vol.41 no.1, 2001, pp.33-47.
- Guiso, L., Sapienza, P., and Zingales, L., "The Determinants of Attitudes toward Strategic Default on Mortgages," *The Journal of Finance*, vol.68 no.4, 2013, pp.1473-1515.
- Mayer, C., Pence, K., and Sherlund, S. M., "The Rise in Mortgage Defaults," *Finance and Economics Discussion Series*, 2008.
- Ohlson, J. A., "Financial Ratios and the Probabilistic Prediction of Bankruptcy," *Journal of Accounting Research*, vol.18 no.1, 1980, pp.109-131.
- Shumway, T., "Forecasting Bankruptcy More Accurately: A Simple Hazard Model," *Journal of Business*, vol.74 no.1, 2001, pp.101-124.
- Slovin, M. B., Sushka, M. E., and Polonchek, J. A., "Corporate Sale-and-Leasebacks and Shareholder Wealth," *Journal of Finance*, vol.45 no.1, 1990, pp.289-299.
- Zmijewski, M. E., "Methodological Issues Related to the Estimation of Financial Distress Prediction Models," *Journal of Accounting Research*, vol.22, 1984, pp.59-82.

# Determinants of Delinquency and Program Graduation in SME Policy Finance: Evidence from KAMCO's Sale and Leaseback Program<sup>\*</sup>

Yoo, Kyeongwon<sup>\*\*</sup>

## Abstract

This study is the first empirical research to systematically identify the determinants of delinquency and program graduation among the entire population of 73 companies participating in the Korea Asset Management Corporation (KAMCO) Sale and Leaseback (S&LB) program. Despite the S&LB program's distinct performance and risk structures—stemming from the transfer of asset ownership—compared to traditional policy finance, academic analysis of its risk determinants has remained sparse. Theoretically, this study elucidates the delinquency process by modeling it as a two-stage decision-making framework: 'delinquency entry' and 'delinquency persistence'. The analysis indicates that delinquency entry is primarily an involuntary phenomenon driven by financial payment capacity, such as the current ratio and profitability. In contrast, delinquency persistence is characterized as a strategic decision (strategic default), significantly influenced by the rent burden ratio and asset type. Notably, firms that sold general-purpose assets with high substitutability exhibited stronger incentives to strategically maintain delinquency in response to rent conditions.

The results suggest that while there is a correlation between rent conditions and delinquency, further empirical validation is required to confirm whether this linkage operates causally within actual policy environments.

□ Keywords: Policy Finance, Sale-Leaseback, Delinquency Determinants, Strategic Default

---

\* This paper is a revised and extended version of the model and methodology originally used in the research report, 'An Empirical Study on the Economic Effectiveness of the Sale and Leaseback Program' by KAMCO

\*\* Professor, School of Economics and Finance, Sangmyung University



# 지방정부 세부사업 단위 예산집행률에 관한 탐색적 연구\*

김대중\*\*

## 국문초록

지방재정통합공개시스템의 도입 및 개선에 따라 지방정부 세부사업 단위의 방대한 정보가 제공됨에도 불구하고 학술연구 및 정책실무에서는 이를 충분히 활용하지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 '16~'25년간 지방정부의 일반회계 세부사업 368만건에 대해 기술통계분석, 데이터 시각화, 부트스트랩 신뢰구간을 활용한 차이 검정 등을 통해 다음과 같은 연구 결과를 도출하였다. 첫째, 분석기간 지방정부 전체 집행률은 유의미하게 변동하였으며, 특히 코로나19 팬데믹 기간동안은 감소하였다. 둘째, 분야별 집행률에는 차이가 존재하였으며, 특히 교통및 물류, 국토및지역개발 분야 등이 유의미하게 낮게 나타났다. 셋째, 특·광역시와 도 지역을 구분하여 분석한 결과, 지방정부 간 집행률의 차이가 존재하였다. 넷째, 분야 및 지방정부 간 집행률도 차이가 나타났다. 다섯째, 집행률 분석 결과를 활용한 재정사업평가 평가 방식의 개선안을 제안하였다. 이러한 연구성과는 기존 선행연구가 제시하지 못했던 지방정부 세부사업의 다양한 맥락을 보여주었을 뿐만 아니라, 향후 성과관리 제도의 개선에도 활용될 수 있다.

□ 주제어: 예산집행률, 지방재정통합공개시스템, 세부사업, 부트스트랩 신뢰구간, 데이터 시각화

투고일: 2026. 1. 6. 수정일: 2026. 2. 18. 게재확정일: 2026. 3. 11.

\* 본 연구는 한국지방재정공제회 지방투자분석센터의 2023년 지방투자분석센터연구 2023-04 “지방지차단체 예산 유형별 집행률 연구”를 대폭 보완하여 작성되었다. 연구의 내용은 저자의 개인적 견해로서 기관의 공식적인 의견과는 무관함을 밝힌다.

\*\* 한국지방재정공제회 지방투자분석센터 연구위원 (mannerist@gmail.com)

## I. 서론

2022년의 지방재정법 전부개정으로 대표되는 지방분권의 지속적인 확대와 함께 지방재정의 규모는 지속적으로 증가해 왔다. 이에 비례하여 지방정부 재정 운용의 효율성과 책임성에 대한 사회적 요구도 높아지고 있다. 이에 대한 대응으로, 지방정부 재정 정보의 투명성 강화와 이에 기반한 성과관리제도가 도입되었다. 전자의 대표적인 예인 지방재정통합공개시스템(<https://www.lofin365.go.kr/>)에서는 2016년 이후 세부사업단위의 집행정보가 일 단위로 공개되는 등 점차 재정정보의 투명성이 강화되고 있다. 또한 후자의 경우, 지방재정법에 근거한 총사업비 5억원 이상 지방정부 세부사업을 대상으로 한 재정사업평가 제도가 운영 중인데, 이는 지방정부의 공공사업에 대한 대표적인 사후평가제도로서 기능하고 있다.

이러한 제도적 개선에도 불구하고, 정책실무의 관점에서 진일보된 지방재정 데이터를 면밀하게 분석하여 예산의 효율적 운용을 강화하고 성과관리 체계에 활용하고 있는 가라는 질문에 긍정적으로 대답하기는 어렵다. 세부사업 단위로 예산편성 및 집행 정보 취득이 가능해졌음에도 불구하고, 최근의 학술연구와 예산 및 정책실무에서는 이러한 자료를 충분히 활용하고 있지 못하기 때문이다. 지방재정 데이터를 활용한 학술연구는 오래전부터 지방정부의 집행역량을 나타내는 핵심 지표로서 예산집행률, 집행액 또는 불용액 총액을 분석의 기준으로 적용하였으며 실증분석에서는 이론의 검증을 통해 지방정부의 집행역량에 영향을 주는 요인 고찰 등 인과관계의 규명을 시도하는 연구가 다수 축적되었다. 이러한 학술적 성과에도 불구하고, 집행률, 집행액, 불용액 등이 지방정부의 총액 기준으로 분석됨에 따라 세부사업 단위에서 나타나는 고유한 사업별 특성 및 대내·외 환경이 개별 사업의 집행에 미치는 영향에 대한 분석은 부족하였다. 특히 기존에 예산집행 및 성과관리에 관한 다양한 학술연구와 정책보고서가 상당하게 축적되었음에도 불구하고, 최근 10년간 우리나라 지방정부의 집행역량을 보여줄 수 있는 주요 지표인 예산집행률이 세부사업 단위에서 어떻게 변동되었는지, 분야별로 어떠한 차이가 존재하는지에 대한 기본적인 분석이 부재한 실정이다.

또한 예산 및 정책실무의 관점에서, 예산집행률을 특히 주목해야 하는 이유는 첫째, 지방정부가 계획된 개별 사업을 얼마나 충실히 이행했는지를 보여주는 가장 직관적

인 지표일 뿐만 아니라 둘째, 대표적인 사후평가제도인 재정사업평가의 핵심 성과지표로서, 금전적/비금전적 인센티브 부여의 중요 기준으로 널리 활용되고 있기 때문이다. 이러한 실무적 중요성에도 불구하고 위와 같이 지방재정과 관련된 예산 및 집행 등 기본적인 현황분석이 수행되고 있지 않아, 실제 재정정보를 활용한 모니터링 제도 운영, 집행부진 사업에 대한 관리, 성과관리제도의 사후평가 개선, 향후 분야별 개선방안 도출 등 효율적인 지방재정 운영관리 제도 개선이 활발하게 수행되고 있지 못하고 있는 현실적 제약이 존재한다.

이에 본 연구는 다음과 같은 목적으로 수행되었다. 첫째, 선행연구를 통해 지방정부의 집행역량과 집행률과의 관계를 체계적으로 고찰하고, 세부사업 단위 집행률 분석의 의의를 밝힌다. 둘째, 지방정부를 대상으로 세부사업 단위의 자료를 분석하여 현재 지방정부 집행률 수준을 분석하고, 시계열적으로 또는 분야별로 어떻게 변화하였는지, 그 변동은 유의미한지를 고찰하고자 한다. 셋째, 이러한 집행률 분석 결과를 성과관리 실무에서 어떻게 활용할지 모색하고자 한다.

## II. 이론적 배경과 선행연구 분석

### 1. 지방정부의 예산집행: 집행률과 집행역량의 관계

예산규모 대비 집행액으로 정의되는 집행률 또는 예산규모 대비 불용액으로 정의되는 불용률 및 불용액 규모 등은 지방정부의 역량, 특히 재정운영의 효율성 또는 비효율성에 대한 대리변수로 실증연구에서 널리 활용되고 있다(김봉환·이권희 2019; 안중기·김봉환 2021; 양지숙·오현주 2020; 주윤창·정창훈·신동섭 2020; 장혜윤 2020; 주기완 2022). 그러나 이처럼 실증연구에서 빈번하게 사용됨에도 예산집행률 또는 불용률, 불용액 등의 변수가 지방정부의 집행역량과 어떠한 관계를 지니는지, 또는 집행역량이 다차원적 성격을 지닌다면 이들이 어떠한 특성을 설명하고 있는지에 대해서는 개별 연구에서 명확한 이론적 설명이 체계적으로 제시되고 있다 보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 본격적인 실증분석을 수행하기 전에, 지방정부의 예산집행에 있어 집행역량과 집행률의 관계에 대해 선행연구 등에 근거한 이론적 고찰을 수행하고자 한다.

지방정부의 예산집행은 확정된 예산을 기계적으로 지출하는 정태적 행위에 한정되지 않는다. 그보다는 대내·외 환경변화에 능동적으로 대응하는 동태적 의사결정 및 집행행태가 결합된 과정 전반을 포괄하고 있다는 관점이 보다 널리 인정되며, 다수의 선행연구도 이에 기반하여 축적되었다. 먼저 예산집행과 관련된 불확실성은 의사결정자가 이용가능한 시간과 정보 부족, 상황의 복잡성과 동태성에 기인한다는 점이 알려져 있다(정정길 외 2018). 특히 안중기·김봉환(2021)은 이러한 불확실성이 발생하는 요인을 의사결정자 내부요인과 외부요인으로 구분하였다. 전자는 의사결정에 투입할 수 있는 시간의 제약으로 활용가능한 지식과 정보가 제한적임을 의미하고, 후자는 시간·지식·정보의 양/질과는 무관하게 발생하는 거시적 상황요인을 지칭하는데, 글로벌 금융위기와 같은 경제위기, 신종 전염병의 창궐, 자연재해의 발생 등이 그 예이다. 전성만·김성주·하혜수(2022)는 이러한 불확실성에 대응하지 못한 결과로 불용액이 발생하는 매커니즘을 제시하였는데, 의사결정자 내부요인의 제약으로 합리적인 의사결정이 부재한 상태에서 이루어진 예산편성은 경직적인 예산집행을 불러일으키게 되며, 합리적인 의사결정이 이루어지더라도 상황변화에 능동적으로 대처하지 못하거나, 집행기간 내내 계속해서 예산을 수정하는 반복예산 운영행태에 의한 비효율이 발생한다고 지

적하였다.

또한 윤기웅·공동성(2012)은 정책집행 실패 또는 부진의 요인을 선행연구를 통해 고찰한 결과, 사업계획 단계에서는 수요예측 및 비용산정의 부정확성, 사업목적의 불명확성, 국고지원의 부족, 사전절차 단계에서는 인력·설비·지방비·주민동의의 미확보, 집행 단계에서는 국고 교부 지연, 주민 반대, 절차 지연, 비통제요인(자연재해 등 외부환경 변동) 등 각 단계별로 다양한 요인이 존재함을 보였다. 이러한 사업계획, 사전절차, 집행의 각 단계에서 추가적인 비용을 발생시키는 요인을 제거하여야 기술적 효율성을 극대화할 수 있다는 점(박정수 2019, 24쪽)을 고려 시, 집행역량은 바로 이러한 집행 단계별 세부 관리역량을 포괄하는 개념이라고 보아야 한다. 이처럼 다양한 선행연구에서 고찰한 바와 같이, 지방정부의 집행역량은 단순히 결정된 예산의 항목별 단순한 자금 소진 능력에 제한되지 않으며, 예산집행 과정에서 발생하는 내·외부의 불확실성과 업무의 복잡성을 관리하여, 당초 계획된 재정 목표를 달성할 수 있는 조직의 기획 및 관리 능력으로 정의할 수 있다.

주목할 점은 높은 지방정부의 집행역량이 예산집행률을 제고하는 충분조건이 될 수는 있겠으나, 높은 수준의 예산집행률이 높은 집행역량을 담보하는 필요충분조건이 될 수는 없다는 점에 있다. 예산증가, 예산극대화를 추구하는 관료 또는 관료집단은 차년도 예산 삭감을 회피하기 위해 미집행된 예산을 연말에 집중하는 등 불용액 발생을 인위적으로 억제하는 경향이 있음은 잘 알려져 있을 뿐만 아니라 최근까지 국내·외 실증연구에서 빈번하게 제시되어 왔다(Niskanen 1971; Zimmerman 1976; Balakrishnan et al. 2007; 권해수 2007; 이성욱·윤석중 2013; Liebman and Mohoney 2017; 김명규·김민경·지은초 2022). 또한 집행률은 배정 예산액 대비 연말 집행액으로 정의되는데, 이는 개별 정책 프로그램의 난이도를 반영하지 못한다는 점도 지적되어야 한다. 한 예로, 집행 대상이 확정된 단순 보조금 지급 사업은 비교적 예산집행이 용이한 반면, 다양한 이해관계자들이 얽혀 있어 원활한 타협과 조정이 어려운 지역개발 사업의 경우 예산이 배정되더라도 협의가 지연되어 집행이 이월되는 경우가 빈번하다. 이처럼 예산의 부문별 특성에 따라 불용액·불용률의 차이가 나타날 수 있기 때문에(장혜윤 2020), 이를 고려하지 않고 기계적으로 개별 정책 프로그램을 비교함은 정책사업수행의 난이도를 반영하지 못할 우려가 존재한다.

이러한 요인으로 인해 높은 집행률은 불확실성에 대응하는 지방정부의 기획 및 관리

역량이 상당한 수준임을 보여주는 지표라는 성격이 있는 반면, 차년도 예산 삭감의 회피와 예산극대화를 추구하는 관료집단의 행태에 따라 왜곡될 위험이 존재할 뿐만 아니라, 예산액 대비 집행액이라는 단순한 산식으로 인해 개별 정책 프로그램의 난이도를 반영하기 어렵다는 한계도 존재한다는 점이 강조되어야 한다. 이처럼 집행역량 - 집행률 개념 간의 격차로 인해 서로 상이한 특성을 지니거나 복잡한 대내·외 환경을 지닌 정책 프로그램 간의 비교에는 신중을 기하면서 다양한 맥락을 고려할 필요가 있다 판단된다.

집행률에 대한 접근에서 주의해야 할 또 다른 문제는 분석 대상의 관측 수준이다. 특히 서로 상이한 정책 프로그램의 특성을 면밀히 고려하지 않고 총액 기준으로 집행률을 접근할 경우 문제가 발생할 우려가 높다. 한 예로 장혜운(2020)이 지적한 바와 같이, 지방정부의 역량이 아닌 예산의 부문별 특성 및 난이도에 따라 불용액 및 불용률의 차이가 나타날 수 있는데, 이를 개별 예산 부문별로 분석하지 않고 예산 총액 기준으로 분석하게 될 경우, 사업의 특성 및 난이도, 성과를 모두 희석시키는 결합의 오류(fallacy of composition)가 나타날 위험이 커지게 된다. 그럼에도 집행률 또는 이와 유사한 개념인 불용액·불용률을 활용한 선행연구에서는 측정의 기본단위가 개별 정책 프로그램의 최소 단위인 세부사업이 아닌 광역 또는 기초지자체 예산 전체이거나(양지숙·오현주 2020; 이서희 2020; 주기완 2022; 안중기 2025), 중앙정부의 부·처·청 전체 예산(안중기·김봉환 2021)으로 측정되었다는 한계가 존재한다. 뿐만 아니라 이러한 선행연구들에서는 분석대상 중앙 또는 지방정부의 집행역량과 예산집행률의 관계가 명확하게 제시되고 있다 보기 어렵다. 집행역량과의 관계에 대한 고찰을 배제하고 예산집행률(안중기 2025), 불용액 비율(안중기·김봉환 2021)에 미치는 영향을 고찰하거나, 순세계잉여금 규모를 비효율성의 하나의 특성임을 선행연구 및 통계자료에 기반하여 보이고, 이러한 특성에 한정하여 분석하기도 하였으며(이서희 2020), 집행역량과 집행률, 불용액 등과의 관계를 면밀하게 고찰하지 않고 신속집행률의 증가와 연말지출비율의 감소를 재정운용의 효율성과 동일하게 간주하거나(주기완 2022), 불용률 및 이월률의 증가를 예산집행의 비효율성과 동치하여 분석하기도 하였다. 이러한 선행연구들은 각기 서로 다른 관점과 실증분석에 기반하여 효율적인 재정운영에 미치는 요인에 대한 지식축적에 기여하였으나, 집행률 또는 불용액을 총액 기준에 의거하였다는 분석 단위의 한계에 따른 결합의 오류를 온전히 극복하지 못했을 뿐만 아니라, 실증분석의 대상이 된 집행률, 불용률과 집행역량과의 관계를 명확하게 제시하고, 실증분석의 의미를 이

에 부합하게 부여하였다 보기 어렵다는 한계가 존재한다.

일부 중앙정부 재정자료를 한 연구에서 단위사업을 대상으로 분석하거나(김봉환·이권희 2019; 김봉환·안중기·이권희 2020), 세부사업을 대상으로 분석한 연구(김명규·김민경·지은초 2022; 장혜운·장현경·박충훈 2019)도 존재하나, 전자의 경우 세부사업이 아닌 단위사업을 대상으로 분석하였다는 점에서 결합의 오류 가능성이 여전히 잔존한다. 또한 후자의 경우 세부사업 전체가 아닌 10억원 이상, 불용률 10% 이상의 사업만 선택적으로 분석하여 세부사업 단위의 집행부진 문제를 전면적으로 고찰하였다고 보기 어렵거나(김명규·김민경·지은초 2022) 특정 광역지자체(경기도)에 한정된 분석이라는 한계가 존재한다(장혜운·장현경·박충훈 2019). 이처럼 결합의 오류가 발생할 가능성이 높은 총액 기준이 아닌 단위·세부사업을 분석 대상으로 한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다.

## 2. 지방정부 재정사업평가에서의 집행률 활용

지방정부 재정사업에 대한 대표적인 사후평가제도는 지방재정법에 근거를 둔 재정사업평가이다. 이는 미국 부시 행정부의 PART 제도에 기반, '06년부터 기획예산처의 중앙정부 재정사업 자율평가의 틀을 지방정부에 적용한 것으로, 자체평가를 기반으로 한다. 구체적인 평가방법은 행정안전부 예규로 규정하는데, 이 중 집행률 평가는 [표 1]과 같이 “관리” 단계에서 배점 15인 평가지표 3-1인 “예산이 계획대로 집행되었는가?”이며, 이는 예산집행률을 매우 중요한 평가지표로서 활용증임을 시사한다. 물론 행정안전부 예규는 “평가지표 및 평가배점은 자치단체가 필요한 경우 자율적으로 조정할 수 있음”을 명시하고 있어 지표 및 가중치의 조정이 기술적으로는 가능하나, 대다수의 지자체는 예규에서 제시하는 평가지표, 기준 및 배점을 활용하고 있다.

[표 1] 재정사업평가의 관리단계 평가항목 및 평가지표(관리 단계 발췌)

단계	평가항목	평가지표	평가배점
관리 (30점)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	15
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	10
		소계	30

자료: 행정안전부(2020) 지방자치단체 주요 재정사업 평가기준

그러나 이러한 집행률 지표의 중요성에도 평가방법이 구체적으로 제시되었다고 보기는 어렵다. 제시된 지방정부의 재정사업평가 예산집행률 평가기준은 다음 [표 2]와 같이 4단계 배점기준을 제시하고 있으나, 각각의 판단 기준이 구체성을 지닌다고 보기 어렵다. 만점 기준인 “예”의 경우, “예산이 정상 집행된 경우”로 규정하며, “소액의 집행잔액”은 정상 집행으로 간주한다 제시하였으나 “정상 집행”의 수준 또는 “소액”의 규모에 대해서는 구체적으로 규정하지 않는다. “상당한 정도”도 마찬가지로 “집행률은 양호하나 분기별 집행계획을 준수하지 못한 경우” 또는 “집행률이 저조하나 제도개선 노력 등을 통해 집행률이 지속적으로 상승하는 경우”로 규정하나 어느 수준의 집행률이 저조한지, 지속적으로 상승한다는 기준이 무엇인지 제시하고 있지 않다. 그 외에 다른 기준도 “집행률의 양호”, “적기 집행이 중요한 사업”, “집행률 제고 노력”, “어느 정도 개선”과 같이 모호하고 정성적인 판단기준만이 제시되어, 불분명하고 모호한 판단기준을 어떻게 적용해야 할지에 대해 구체적인 사항이 제시되고 있지 않다.

[표 2] 재정사업평가의 집행률 지표 평가방법

측정 방법	□ 집행실적 제고를 위한 노력 및 실적을 확인하여 4단계로 점수부여				
	답변 배점	“아니요” 0	“어느 정도” 5	“상당한 정도” 10	“예” 15
측정 기준	① ‘예’ 판단 기준 가. 매년 집행계획에 따라 예산이 정상 집행된 경우 * 분기별 집행계획을 준수하고, 집행시기 및 집행대상이 모두 적절한 경우 * 낙찰차액, 경상경비절감계획, 조직개편, 환율변동으로 인한 불용액, 소액의 집행잔액, 자연재해등으로 인한 전용 등은 정상집행으로 간주 ② ‘상당한 정도’ 판단 기준 가. 집행률은 양호하나, 분기별 집행계획을 준수하지 못한 경우 나. 집행률이 저조하나, 제도개선 노력 등을 통해 집행률이 지속적으로 상승한 경우 (하략)				

자료: 행정안전부(2020) 지방자치단체 주요 재정사업 평가기준

이러한 평가기준의 모호성이 더 큰 문제가 되는 점은 대체로 재정사업평가가 세부사업 단위의 자체평가 방식으로 수행되고, 평가주관부서는 최종적인 점검만 수행하는 형식으로 운영되는 경우가 대부분이라는 점이다. 실제 세부사업을 담당하여 예산을 편성하고 집행하는 부서는 평가에서 낮은 점수를 받는다면 감액 또는 일몰의 위험에 처하게 된다. 따라서 이렇듯 모호한 기준을 최대한 관대하게 적용하여 높은 점수로 자체평가를 수행할 유인이 발생하나 이를 적절하게 통제할 수 있는 수단이 평가주관부서에게는 부재함이 현실이다. 더 큰 문제는 개별 피평가부서별로 서로 상이할 뿐만 아니라 검증하기도 어려운 모호하고 정성적인 기준에 근거하여 자체평가가 수행됨에 따라 유사 사업 간, 또는 지방정부 간 메타평가를 통한 총체적 성과관리와 이에 따른 현황분석 및 합의 도출이 어려워진다는 점이다. 이는 평가결과의 활용을 제약하고, 피평가부서의 업무부담으로 인한 혁신피로감을 누적시켜 궁극적으로는 평가제도의 실효성을 제약하는 요인이 된다.

### 3. 선행연구 및 집행률 활용 평가제도 분석의 시사점

앞서 선행연구를 고찰한 결과, 예산집행률은 지방정부 집행역량 대리지표로서 실증연구에서 널리 사용되고 있음에도, 그 개념과 특성상 충분조건에 한정되며 필요조건이라

보기 어려웠다. 특히 관료집단의 예산극대화 및 차년도 예산 삭감에 대한 회피 성향은 물론, 대내·외적 환경에 영향에 종속적인 개별 정책 프로그램의 집행 난이도가 상이하기 때문에, 정책 프로그램 간의 집행률 비교에는 다양한 맥락을 고려할 필요가 있음을 밝혔다. 또한 분석 대상의 관측 수준에 대해, 기존의 선행연구에서는 분야별로 상이한 정책 프로그램의 성격을 면밀히 고려하지 않고 이를 지방정부 전체 예산총액 및 집행액 기준으로 분석함에 따라 결합의 오류가 발생할 가능성이 높음을 보였다. 제한적으로 개별 정책 프로그램의 특성을 고려할 수 있는 세부사업 단위의 연구가 존재하나, 제한된 규모 또는 특성, 일부 지역에 한정되었기 때문에 각 세부사업이 지닌 대내·외적 환경에 어떠한 영향을 받고 이것이 집행률에 어떻게 나타나는지에 대한 체계적인 고찰은 부족하였다.

지방정부의 예산집행률과 관련한 선행연구 고찰 결과 얻을 수 있는 또 다른 시사점은, 실증연구의 상당수가 이론의 검증을 통해 인과관계의 규명을 시도하고 있는 반면, 정책현실의 관점에서 현재 지방정부의 집행역량의 전부는 아니더라도 상당 부분을 설명할 수 있는 예산집행률이 어떠한 수준인지, 이것이 시계열적으로 어떻게 변화하고 있는지, 각 분야별로 어떠한 특성과 차이를 보이고 있는지에 대해 정책현실에 대한 현황 분석이 부족하다는 점이다. 물론 장혜윤·장현경·박충훈(2019)이 경기도 일반회계 세부사업을 대상으로 예비비를 제외한 13개 분야를 제한적으로 분석한 결과, 분야별 또는 사업 특성별 차이가 유의미하게 나타남을 보였고, 주윤창·정창훈·신동섭(2020)이 지방정부의 세출예산을 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비로 분류하고 불용액 비율에 영향을 주는 요인을 분석하는 등, 지방정부 전체가 아닌 개별 세부사업의 분야별 특성 등에 따른 체계적인 차이를 고찰한 연구가 소수 존재하지만, 지방정부 전체에 대해 세부사업 기준 분야별 예산집행률의 차이를 체계적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족한 것이 현실이다. 주목할 점은 이러한 현황분석을 근거로 할 때보다 현실적인 성과 관리제도의 운영이 가능하다는 점이다. 앞서 고찰한 바와 같이 지방재정법에 근거를 둔 재정사업평가를 광역 및 기초지자체에서 세부사업단위로 매년 수행하고 있음에도, 어떠한 수준의 예산집행률이 우수하고 미흡한지에 대한 실증적인 기준을 제시하고 있지 못한다. 이러한 제도상 평가기준의 모호성을 최소화하고 평가정보의 정확한 활용을 위해서는 실증 자료에 기반하여 정책 프로그램 또는 분야별 예산집행률의 차이를 도출하고, 이에 따라 예산집행률의 수월성 판단 기준이 제시될 필요가 있다.

이러한 관점에서 기존 학술연구의 성과와 최근 지방정부에서 공개하는 방대한 재정 공시 자료를 기반으로 실질적인 예산집행률의 관측단위인 세부사업 단위의 집행률 분석을 수행하고, 실증 자료 기반의 집행률 평가 기준을 제시함은 예산집행의 관점에서 지방정부의 역량을 보다 정확하게 평가할 수 있을 뿐만 아니라, 효율적인 예산집행 및 관리를 위한 기초자료의 구축과 활용에 기여할 수 있다.

#### 4. 연구문제의 제시

선행연구를 고찰한 결과 정책현실의 관점에서 현재 지방정부의 예산집행률의 현황, 분야별 특성 및 차이 등에 대한 정책현실 현황분석이 부족하며, 이에 대한 실증분석이 수행된다면 지방정부 세부사업에 대한 대표적인 사후평가제도인 재정사업평가 등에서 보다 현실적인 성과관리 제도의 운영이 가능하다는 점을 알 수 있었다. 이에 본 연구에서는 이러한 문제점의 개선과 합리적인 성과관리 기준의 제시라는 정책현실의 당면문제에 대응하기 위한 목적으로 연구문제를 다음과 같이 제시하고자 한다.

##### 연구문제 1: 분석기간의 지방정부 전체 집행률은 유의미하게 변동하였는가?

가장 먼저 현재 지방정부의 예산집행률의 변동을 고찰하고자 한다. 최근 10년간 지방재정 제도 및 대내·외 환경은 큰 변화를 겪었다. 먼저 2020년 발생한 코로나19 팬데믹과 같이 예상하기 어려운 전국적 외부충격으로 인해 대면접촉이 필수적인 다수의 사업집행이 지연을 겪었으리라 예상된다. 또한 2020년을 전후로 재정분권 2단계 방안의 이행이 완료되며, 과거 어느 정부도 달성하지 못한 지방재정의 순증을 가져왔을 뿐만 아니라 코로나19 팬데믹과 같이 예상하기 어려운 전국적 외부충격에 지방정부가 버틸 수 있는 여력을 확보하였다는 평가도 존재한다(손희준 2023). 또한 2017년에 “신속집행”으로 용어가 변경된 신속집행제도가 행정안전부의 예규인 「지방자치단체 세출예산 집행기준」상에 “지방자치단체장은 대내외 경기 변동에 선제적으로 대응하고 서민 생활 안정을 지원하기 위해 예산의 신속집행을 추진”하도록 규정하는 등 신속집행 기조가 강화되었다(양지숙·오현주 2020). 이러한 지방재정 제도 및 대내·외 환경변화가 궁극적으로 예산집행률의 변동에 유의미한 영향을 미쳤는지 고찰할 필요가 있다.

## 연구문제 2: 지방정부 전체의 분야별 집행률은 유의미한 차이가 존재하는가?

사업별로 상이한 특성, 내·외부 환경조건, 난이도에 따라 지방정부의 역량 수준과 관계없이 집행률의 차이가 발생할 수 있다는 선행연구의 분석 결과(장혜윤·장현경·박충훈 2019; 장혜윤 2020; 주윤창·정창훈·신동섭 2020)를 지방정부의 전체 세부사업을 대상으로 고찰하고자 한다. 구체적으로는 지방정부 프로그램 예산제도상의 분야별 집행률 간 시간의 변화와 관계없이 유의미한 차이가 존재하는지 여부를 분석하고자 한다.

## 연구문제 3: 지방정부 간 집행률은 유의미한 차이가 존재하는가?

지방정부는 서로 상이한 사회경제적 여건과 내·외부 환경조건의 영향을 받고 있을 뿐만 아니라, 특·광역시와 도 지역은 재정지출의 관점에서, 전자가 직접 수행하는 기능이 많은 반면, 후자는 관할 기초지자체의 업무 조정 기능에 치중한다는 차이가 존재한다고 알려져 있다(강운호·정여희·김보영 2024). 이는 지방정부에 따라 유의미하게 집행률의 차이가 나타남을 시사하며, 이를 세부사업 단위의 실증자료에 근거하여 이를 검증하고자 한다.

## 연구문제 4: 분야별 지방정부 간 집행률은 유의미한 차이가 존재하는가?

앞서 제시한 연구문제 2와 3을 보다 세분화한 분석으로, 분야별 집행률의 차이가 지방정부 간에도 유의미하게 나타나는지를 세부사업 단위의 실증자료에 근거하여 검증하고자 한다.

## 연구문제 5: 세부사업별 예산집행률 분석자료를 사후평가에 어떻게 활용할 것인가?

마지막으로 실용적 관점에서, 연구문제 1~4에서 고찰한 세부사업 단위의 사업별 실제 집행률 분석 결과를 성과관리 실무에 활용하는 방법을 모색한다. 구체적으로는 지방정부의 재정사업평가에서 대표적인 계량지표인 집행률(가중치 15) 평가 기준으로 어떻게 활용할 수 있을지를 검토하고자 한다.

### Ⅲ. 분석대상 자료와 연구방법론

#### 1. 분석대상 자료

본 연구는 광역자치단체 17개소, 기초자치단체 226개 등 총 243개 지방자치단체의 2016~2025년의 10년간 실질적인 지방정부 공공사업의 최소단위인 세부사업의 예산 배정액 및 집행액, 집행률을 분석하고자 한다. 분석에 활용된 데이터는 지방재정통합 공개시스템(<https://www.lofin365.go.kr/>)의 광역 및 기초지자체 세부사업별 세출 현황에 기반하였다.

최초 취합된 10년간 지방정부 세부사업 수는 4,296,988개였고, 다음과 같은 기준으로 분석대상 자료를 선정하였다. 첫째, 향후 지출을 위해 적립되거나 집행되더라도 일반회계 이전지출로 처리되는 기금 부문과, 지역별로 상이한 특성을 지니는 특별회계를 제외하고 일반회계의 세부사업만 분석의 대상으로 설정하였다.<sup>1)</sup> 둘째, 경직성 비용의 성격을 지니는 품목성 세부사업을 제외하였다.<sup>2)</sup> 셋째, 분석의 실효성이 높지 않은 예비비 및 기타 분야를 제외하였다. 넷째, 예산이 전혀 배정되지 않거나 음수인 사업의 경우 추경 과정이 반영되지 않은 등의 전산오류로 판단하여 분석에서 제외하였다. 다섯째, 집행률이 1을 초과하는 경우, 추경 과정에서 조정된 예산 및 집행실적이 정확히 반영되지 않은 것으로 간주하여 분석에서 제외하였다.<sup>3)</sup> 이러한 과정을 거친 분석대상 세부사업 수는 3,680,159건이다.

1) 기금은 신축적 운용이 가능하여 일반회계와 운영이 상이하며, 특별회계는 설치목적에 의해 추진되어 통상적이며 일반적인 지방정부의 예산집행 활동을 다루는 일반회계와 성격이 다를 뿐만 아니라 규모 역시 일반회계에 비해 낮은 수준이다. 뿐만 아니라, 기금 및 특별회계의 설치 및 폐지도 빈번하기 때문에(장혜운·장현경·박충훈 2019) 일관된 분석에 한계가 있다 판단하였다.

2) 구체적으로는 세부사업명에 “인건비”, “경상비”, “경상경비”, “공통경비”, “운영경비”, “운영비”, “인력 운영”, “기본경비”, “기본운영”, “경상이전”, “전출”이 포함될 경우 제외하였다. 이러한 품목성 세부사업은 대부분 기타 분야로 분류되나 다른 부문에도 다수 존재함을 확인하였기에 세부사업명을 기준으로 정리하였다.

3) 분석대상 설정의 다섯 번째 단계에서 집행률이 1을 초과하여 제외한 세부사업은 383건이며, 분석대상의 약 0.01% 수준으로, 분석대상 자료 중 추경에 따른 예산 및 집행실적이 부정확하게 반영된 사례가 유의미하게 많다 보기는 어렵다고 판단된다.

## 2. 연구방법론

본 연구에서 다루고자 하는 정량적 분석자료는 광역 및 기초자치단체의 세부사업 단위 집행률 자료로서 관측치가 백만 단위인 대규모 자료이나, 세부사업별 추진주체(광역 또는 기초 등), 사업규모(예산액 또는 집행액), 집행률로 분석대상 변수가 다양하다 보기는 어렵다. 또한 본 연구는 이론의 검증과 발전을 위한 인과관계의 도출보다는 분야, 지방정부별 예산집행률 현황 분석을 목적으로 하는 탐색적 연구이다. 이러한 연구목적 을 고려하여 상관관계 또는 인과관계 분석보다는 기술통계분석 및 다양한 데이터 시각화 방법을 활용하여 보다 직관적인 수단에 근거하여 연구문제를 고찰하고자 한다.

특히 분석 단위에 있어 기존 다수의 선행연구는 지방정부별 총액 기준의 집행률( $\Sigma$  집행액  $\div$   $\Sigma$  예산액) 기준에 따라 분석하였는데, 이는 지방정부의 전반적인 집행역량의 한 부분을 용이하게 파악할 수 있다는 장점이 있어 널리 사용되었으나, 서로 상이한 특성과 대·내외 환경의 영향, 집행난이도를 면밀히 고려하기 어려웠다. 본 연구에서는 기존 선행연구가 주로 사용한 총액 기준 집행률이 지닌 한계를 극복하고자, 연도 또는 분야-부문-정책사업-단위사업-세부사업으로 구성되는 지방정부의 프로그램 예산제도 상의 각 분야에 속한 세부사업 분위(percentile)별 집행률을 분석의 대푯값으로 설정하고자 한다. 구체적으로 연도별 또는 분야별 하위 25%, 중위, 상위 25% 등 각 분위별 집행률의 차이를 고찰하고자 하는데, 특정 연도 또는 분야에서 다수 세부사업의 집행률이 저조하게 변동되었다면 필연적으로 각 분위별 집행률도 따라서 낮아지게 된다. 다시말해, 총액 기준 집행률의 변동이 지자체의 전반적인 집행역량의 한 부분을 용이하게 파악하여 이에 영향을 주는 지자체의 다양한 요인을 찾는 데 효과적인 거시적 관점에서 장점이 있다면, 본 연구에서 분석의 대상으로 삼는 세부사업 분위별 집행률은 다른 연도 또는 분야와 비교할 때, 분석 대상이 다른 사업과 구분되는 특성, 대내·외 환경조건, 난이도 등의 고유 조건에 따라 집행률이 어떠한 차이를 보이는지 분석할 수 있다는 미시적 관점에서 보다 장점이 있다. 특히 이는 집행률이 저조한 개별 세부사업을 고찰할 경우 어떠한 특성 또는 사유로 인해 집행률이 저조하게 나타나는지 분야 또는 세부사업 단위에서 원인을 고찰할 수 있다는 점에서 주목할 만하다.

또한 연구방법론상 세부사업 분위별 집행률로 할 때 쟁점은, 앞서 연구문제에서 제시된 바와 같이 연도별/분야별/지방정부별 차이의 유의미성을 어떻게 검증할 것인가에

있다. 이와 관련하여 분석 대상이 수리통계학적으로 어떠한 분포를 따르는지에 대해서는 알려져 있지 않아 일반적인 모수기반의 추론통계분석에서 제시하는 통계적 검정 절차를 적용하기는 어렵다. 이에 대한 보완책으로, 부트스트랩 기법을 활용하여 각 연구 문제에 부합하는 분포 및 부트스트랩 신뢰구간을 도출하고, 이를 활용하여 분석대상 간 차이의 유의미성을 검증하고자 한다. 구체적으로는 분석대상 표본의 규모에 따라 2~10% 수준으로 5,000~10,000회 복원추출한 뒤 각 분위별 하위 2.5% 및 상위 2.5% 경계값을 도출하고, 95% 부트스트랩 신뢰구간을 산정하여 분석하고자 하며, 보조적으로 데이터 시각화 기법을 적극적으로 활용하고자 한다. 이러한 기술통계분석, 데이터 시각화 및 부트스트랩에는 R프로그램을 사용하였다.

## IV. 연구 결과

### 1. 분석대상자료 전체의 기술통계분석

다음 [표 3]에서는 분석대상자료 전체의 기본적인 기술통계를 나타내었다. 우리나라 광역 및 기초자치단체 243개소의 전처리 후 분석대상 일반회계 세부사업은 2016년 약 28만개, 예산규모 201조원에서 2025년 약 41만개, 428조원으로 증가하였다. 이는 분석대상기간동안 세부사업 수 뿐만 아니라 예산총액도 빠르게 증가하였음을 시사한다. 또한 현재 지방재정법은 예산규모 5억원 이상의 세부사업을 재정사업평가의 대상으로 규정하고 있는데, 예산규모 상위 25%의 사업이 3억원 미만으로 나타남을 고려 시, 사후평가의 대상이 되는 사업의 수는 전체의 1/4 미만이라 추정된다.

[표 3] 분석기간 세부사업 단위 지자체 예산 및 집행 규모의 변화

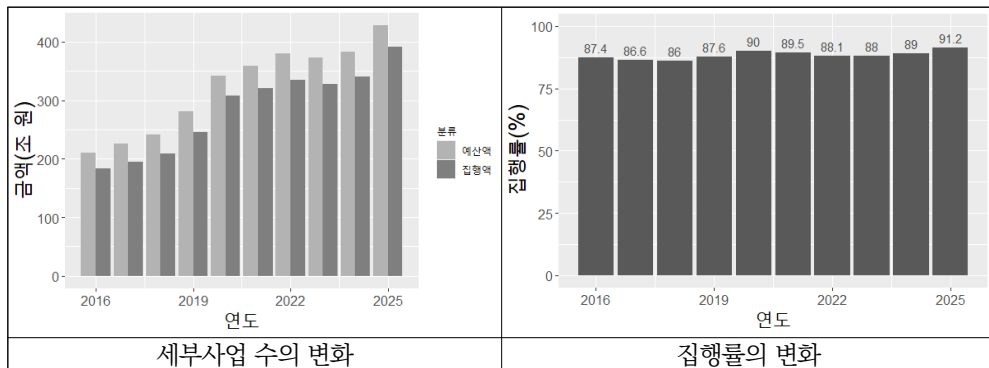
(단위: 개, 백만원, %)

연도	n	예산규모	집행액	집행률	P25	P50	P75	평균	표준편차
2016	284,337	210,730,855	184,172,294	87.4	15.5	60.8	262	741	11,864
2017	316,804	225,834,390	195,511,393	86.6	15.0	60.0	259	713	12,297
2018	333,126	242,198,182	208,376,198	86.0	16.0	63.0	270	727	12,695
2019	357,928	281,264,618	246,406,335	87.6	16.7	66.0	285	786	13,573
2020	372,682	341,781,500	307,532,726	90.0	17.0	70.0	300	917	16,191
2021	383,445	358,548,164	320,777,988	89.5	17.4	70.0	297	935	18,560
2022	401,271	380,008,406	334,642,294	88.1	18.4	72.5	304	947	17,844
2023	411,363	372,720,773	328,176,804	88.0	18.8	74.4	308	906	17,048
2024	406,305	382,768,116	340,848,372	89.0	18.0	73.5	304	942	17,938
2025	412,898	428,195,205	390,727,106	91.2	18.2	72.8	301	1,037	20,139

다음 [그림 1]에서는 분석대상 지방정부 일반회계의 연도별 예산액 및 집행액, 집행률의 변화를 총액 기준으로 시각화하여 나타내었다. 기금과 특별회계, 기타 및 예비비 분야 등을 제외한 분석대상 지방정부 일반회계 예산 총액은 분석 기간 중 약 2배 가량 증가한 반면, 총액 기준 집행률은 '16년 87.4%에서 증감을 반복하다 '25년에 91.2%로 소폭 증가하였다. 이러한 예산 규모의 급격한 증가에도 집행률이 크게 떨어지지 않았다

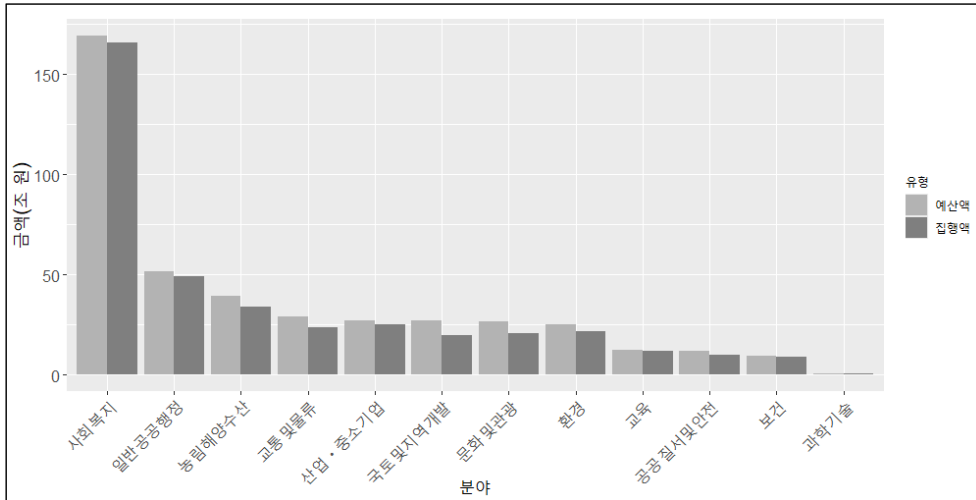
는 점은 긍정적으로 평가될 수 있다. 또한 주목할 점은 분석대상 일반회계 총액 기준의 코로나19 방역정책이 전개되었던 '20~'22년 기간동안의 집행률이 이전 기간에 비해 큰 차이가 없을 뿐만 아니라, '20년에는 '19년 대비 소폭 증가하였다는 점이다. 팬데믹 시기의 사회적 거리두기 정책에 따라 다수의 정책집행이 보류 또는 제한된 점을 고려하면, 이러한 집행률의 증가는 직관에 부합하지 않는다. 이는 두 가지 해석의 가능성을 시사한다. 첫째, 코로나19의 영향으로 집행이 제한된 사업의 규모보다, 방역활동 및 민생 지원 등으로 추진된 사업의 규모가 더 클 수도 있다. 둘째, 총액 기준으로는 지방정부의 전체 집행률이 증가하였으나, 특정 분야 및 사업의 성격에 따라 집행지연된 사례들이 총액 기준에서 나타나기 어려워 면밀한 해석이 필요하다.

[그림 14] 분석기간 지자체의 세부사업단위 예산 및 집행률의 변화



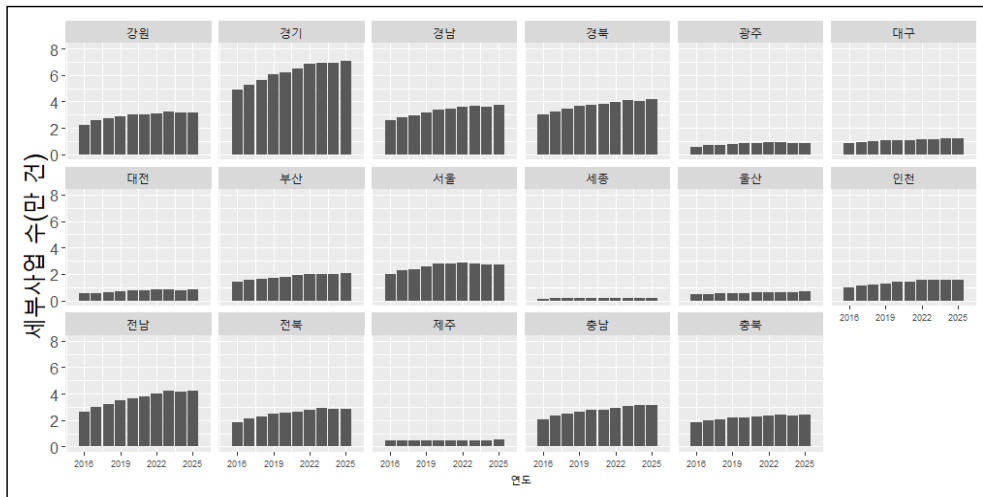
다음 [그림 2]에서는 2025년 기준으로 예비비 및 기타 부문을 제외하고 광역 및 기초 지자체의 분야별 예산 및 집행실적에 대해 규모 기준에 따라 시각화하였다. 지방정부의 예산규모는 사회복지 분야가 절대적으로 크게 나타나는데, 이는 아동수당, 기초연금 등 중앙정부의 보조금이 포함되거나 지방정부의 예산이 매칭되며 나타나는 현상으로 판단된다. 다음으로는 일반공공행정, 농림해양수산, 교통및물류, 산업·중소기업, 국토 및지역개발 순으로 나타난다. 이처럼 대규모의 예산이 할당되는 상기 6개 분야가 총액 기준 집행률 변동에 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다.

[그림 15] 2025년 기준 광역 및 기초지자체 분야별 예산 및 집행실적



다음 [그림 3]에서는 광역 및 기초지자체의 세부사업 수 변화 추이를 광역별로 시각화하였다. 인구 및 예산규모를 고려 시, 대체로 특·광역시외의 세부사업 수가 상대적으로 적고 도 지역이 많은 편이다. 구체적으로는 경기도가 가장 많은 수의 세부사업을 집행하며, 세종특별자치시가 가장 작은 수를 보인다. 특히 전체 기간에 걸쳐 2022년 이전까지는 세부사업 수가 대체로 증가하였으나 이후에는 크게 증가하지 않았다.

[그림 16] 분석기간 광역 및 기초지자체의 세부사업 수 변화



## 2. 분석기간 지방정부 전체 집행률의 변동 고찰

다음으로 지방정부 세부사업 전체를 대상으로, 세부사업 집행률 기준 각 분위별로 연도별로 어떻게 변화하고 있는지 다음 [표 4]에서 제시하였다. 한 예로, 2016년도 P25 값 86.10%는 지방정부 2016년 전체 일반회계 세부사업 284,337건 중 집행률 기준 하위 25%, 대략 71,084번째로 집행률이 낮은 사업의 집행률을 나타낸다. 대체로 집행실적이 매우 부진하다 판단되는 하위 10% 사업의 집행률을 보면, 연도별로 41~59%로 약 20%p 이내 범위로, 다소 부진하다고 볼 수 있는 하위 25% 사업은 81~89%, 약 10%p 이내 범위로 분석된다. 주목할 점은 코로나19 팬데믹 기간이었던 '20~'22년의 경우 하위 분위에서 집행률이 급격히 감소하였음이 확인된다. 또한 중위 수준 이상에서는 세부사업 간 집행률 차이가 매우 작게 나타난다. 이는 대체로 절반 이상의 세부사업이 예산액의 대부분을 집행함을 의미하며, 동시에 집행 수준이 낮은 세부사업의 경우, 연도별 집행률 변화가 상대적으로 크게 나타남을 시사한다.

[표 4] 지방정부 세부사업 전체의 분위별 집행률 변화 추이

(단위: %)

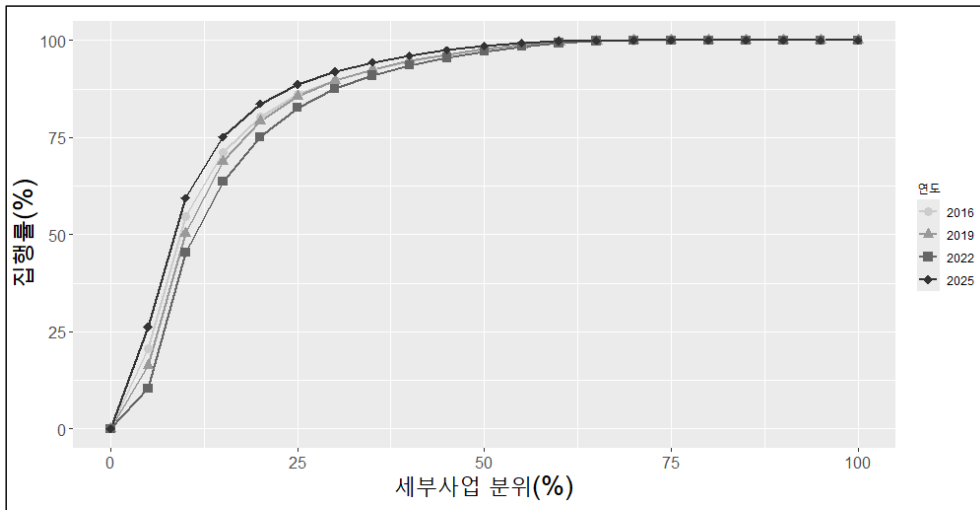
연도	P10	P25	P50	P75	P100
2016	54.60	86.10	97.60	100.00	100.00
2017	50.00	85.10	97.60	100.00	100.00
2018	47.00	83.80	97.30	100.00	100.00
2019	50.30	85.50	97.80	100.00	100.00
2020	41.40	81.00	97.00	100.00	100.00
2021	44.70	82.40	97.10	100.00	100.00
2022	45.40	82.70	97.20	100.00	100.00
2023	50.10	85.50	97.80	100.00	100.00
2024	55.00	87.10	98.20	100.00	100.00
2025	59.40	88.80	98.60	100.00	100.00

다음 [그림 4]는 [표 4]의 확장으로, 모든 세부사업의 집행률 수준 분위별로 어느 수준의 집행률이 나타나는지를 분석기간 중 3년 단위로 시각화하여 나타내었다. X축은 분석대상 세부사업의 집행률 수준에 따른 분위수(percentile)를, Y축은 각 세부사업 분위수에 해당하는 집행률(%)을 나타낸다. 만약 모든 세부사업의 집행률이 100%라면 1분

위수부터 모든 분위수의 집행률이 100%이므로 그래프는 “┌”모양으로 나타나며, 반대로 모든 세부사업의 집행률이 0이라면 “└”모양으로 나타난다. 이처럼 곡선이 왼쪽 상단에 가까워질수록 세부사업단위의 전반적인 집행률이 양호하게 나타난다고 해석할 수 있다. 또한 실선의 색이 밝을수록 과거 연도를, 진할수록 최근 연도를 나타내도록 시각화하였다.

먼저 집행률 기준 상위 50% 이상은 대체로 연도별 차이가 거의 없이 매우 높은 수준(97% 이상)으로 연도별 변동이 거의 없다는 점을 주목할 수 있다. 다만 하위 25% 미만에서는 상대적으로 연도별 격차가 명확하게 나타나는데, '16년을 기준으로 볼 때 '19년은 큰 차이가 없지만 코로나19 방역정책이 수행되던 '22년은 집행률이 낮은 세부사업이 다수 발생하였음을 알 수 있다. 또한 '25년의 경우 과거에 비해 집행률이 크게 개선되었음을 확인할 수 있다.

[그림 17] 지방정부 세부사업 전체의 분위별 집행률의 연도별 변동



주: 1. X축은 집행률 수준에 따른 분위수(percentile)를, Y축은 각 분위별 세부사업의 집행률(%) 수준임  
 2. 실선의 색이 밝을수록 과거를, 진할수록 최근 수치임

위에 제시한 세부사업 분위별 집행률이 연도별로 유의미하게 변동하는지 검토하기 위해 부트스트랩 신뢰구간을 산정하였다. 구체적으로는 2016년의 세부사업 284,337개의 약 2%인 6,000개의 무작위추출을 10,000번 복원추출하여 부트스트랩 분포를 도출하고, 이 분포의 95% 신뢰구간을 분위별로 산정하였다. 이렇게 산정된 2016년 세부

사업 분위별 집행률의 신뢰구간 범위를 벗어날 경우, 연도별 변동의 수준이 유의미한 수준이라 판단할 수 있다.

다음 [표 5]에서는 이렇게 산정한 2016년 세부사업 집행률의 분위별 신뢰구간을 연도별 집행률과 비교하여 제시하였다. 이를 보면 대체로 '17~'22년의 하위 10%, 25%의 세부사업 집행률은 '16년과 비교할 때 유의미하게 낮게 나타났고, '24년 이후에야 '16년과 비교 시 유의미하게 분위별 집행률이 증가하였다 볼 수 있다. 특히 코로나19 팬데믹 기간인 '20~'22년의 경우, 하위 50% 미만의 집행률이 이전에 비해 큰 폭으로 감소하였음을 확인할 수 있다.

[표 5] 2016년의 95% 부트스트랩 신뢰구간과 연도별 분위에 따른 집행률 비교

분위	하한	상한	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
P10	51.0	58.1	50.0	47.0	50.3	41.4	44.7	45.4	50.1	55.0	59.4
P25	85.1	87.1	85.1	83.8	85.5	81.0	82.4	82.7	85.5	87.1	88.8
P50	97.3	97.9	97.6	97.3	97.8	97.0	97.1	97.2	97.8	98.2	98.6
P75	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
P95	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

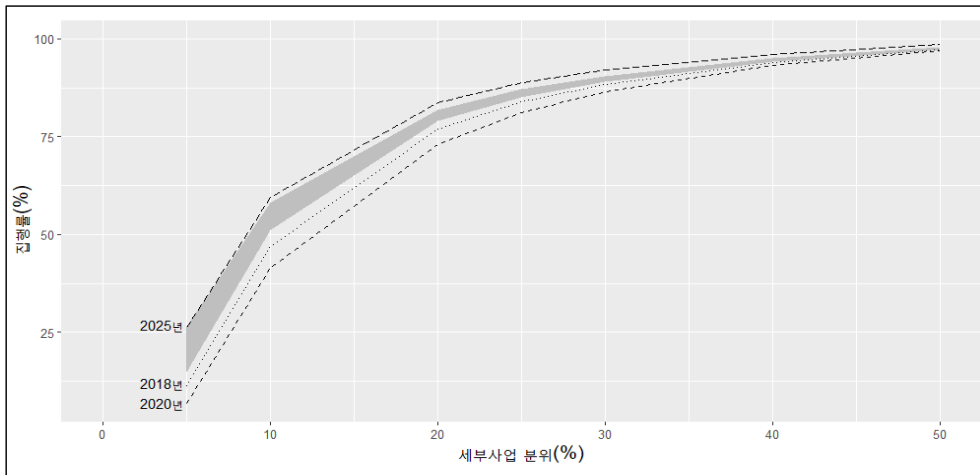
주: 1. 하한 및 상한은 95% 부트스트랩 신뢰구간의 경계값을 의미함

2. 신뢰구간의 하한을 벗어나는 값은 연한 회색, 상한을 벗어나는 값은 진한 회색으로 나타내었음

다음 [그림 5]에서는 2016년 세부사업 분위별 집행률의 95% 부트스트랩 신뢰구간과 주요 연도별 집행률의 하위 50% 미만에 한해 시각화하였다. 이를 보면, '18년, '20년, '25년 모두 세부사업 각 분위별 집행률이 유의미하게 차이남을 확인할 수 있다. 구체적으로 '20년에는 예산 편성 단계에서 예상하기 어려웠던 코로나19 방역 정책으로 인해 집행지연·보류된 세부사업이 상당히 존재하였다 추정할 수 있으며, '25년에는 '16년에 비해 분위별 집행률이 유의미하게 개선되었음을 확인할 수 있다. 특히 주목할 점은 유의미하게 집행률이 감소한 '18년인데, 아동수당의 도입, 기초연금 인상 등의 요인으로 인해 지방정부에 대한 중앙정부의 국고보조 증가에 지방정부의 집행체계 대응이 미진하였던 점이 있는지 검토할 필요가 있음을 시사한다.<sup>4)</sup>

4) 분석대상 자료상으로 지방정부에 대한 국고보조 총액은 '16년 78.9조원, '17년 80.1조원, '18년 85.3조원으로, 특히 '17년 대비 '18년에 5조원 이상 급격히 증가하였음을 확인할 수 있다.

[그림 18] 2016년 세부사업 분위별 집행률의 95% 부트스트랩 신뢰구간과 연도별 비교



주: 음영 범위는 2016년 세부사업 분위별 집행률의 95% 신뢰구간을 나타냄

### 3. 지방정부 전체 분야별 집행률의 차이 고찰

다음 [표 6]에서는 예비비 및 기타를 제외한 12개 분야별 세부사업 개수의 총합 및 평균 집행률을 제시하였다. 과학기술, 교육, 보건 분야의 평균 집행률이 90%를 상회하는 수준으로 높게 나타나는 반면, 국토및지역개발, 교통및물류 분야는 평균 집행률이 80% 미만으로 나타났다. 이는 해당 분야가 토지보상 또는 건설·건축사업이 다수 포함되어 있어 재산권 등과 관련, 이해관계자 간 갈등 발생의 빈도 및 강도가 높을 뿐만 아니라, 공사 과정에서 나타나는 예상하기 어려운 다양한 불확실성(암반, 수맥 등의 발견에 따른 공사비 증가 등)에 대응함에 따라 나타난 현상이라 추정할 수 있다.

[표 6] 분야별 세부사업 개수 및 집행률

(단위: 개, %)

분야	개수	집행률	분야	개수	집행률	분야	개수	집행률
과학기술	5,391	96.3	일반공공행정	512,403	87.7	환경	190,394	82.6
교육	53,069	90.8	산업·중소기업	132,860	86.8	공공질서및안전	110,970	81.9
보건	302,642	89.6	농림해양수산	760,258	85.6	국토및지역개발	289,885	78.9
사회복지	745,941	88.7	문화및관광	388,736	85.4	교통및물류	187,610	74.7

이러한 분야별 세부사업의 평균적인 집행률 차이가 유의미한 수준인지 고찰하기 위해 부트스트랩 신뢰구간을 산정하였다. 구체적으로는 평균 집행률이 중위 수준이고, 세부사업 수가 많은 편이며, 타 분야에 비해 다양한 업무영역을 지닌 일반공공행정(세부사업 수 512,403개, 평균 집행률 87.7%)을 기준으로 선정하였다. 또한 해당 부문 세부사업 수의 약 2%인 10,000개를 무작위로 5,000번 복원추출하여 부트스트랩 95% 신뢰구간을 분위별로 산정하였다. 다음 [표 7]에서는 이러한 일반공공행정 세부사업 집행률의 분위별 신뢰구간을 연도별 집행률과 비교하여 제시하였다. 이를 보면 과학기술, 교육, 보건, 사회복지 분야의 분위별 집행률은 일반공공행정 세부사업 집행률의 부트스트랩 95% 구간 상단을 초과하였고, 교통및물류, 국토및지역개발의 경우 구간 하단에 미달하여, 이러한 분야별 차이는 유의미하다고 해석할 수 있다.

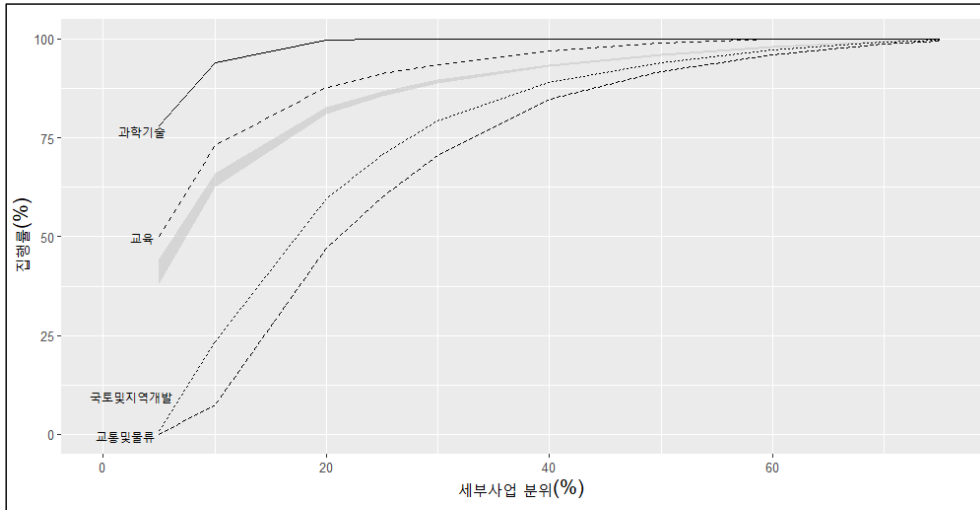
[표 7] 일반공공행정 95% 부트스트랩 신뢰구간과 분야별 분위에 따른 집행률 비교

분위	하한	상한	공공 질서 안전	과학 기술	교육	교통 물류	국토 지역 개발	농림 해양 수산	문화 관광	보건	사회 복지	산업 중소 기업	환경
P10	62.5	66.2	37.8	94.1	72.9	7.4	23.5	49.0	43.4	64.8	63.2	51.2	43.7
P25	85.6	86.8	77.3	100.0	91.1	60.2	70.8	84.9	86.7	91.4	89.3	87.7	78.4
P50	95.8	96.2	95.0	100.0	99.0	91.6	94.1	98.3	98.7	99.9	99.0	99.5	94.3
P75	99.7	99.8	100.0	100.0	100.0	99.5	99.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.8
P90	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1. 하한 및 상한은 95% 부트스트랩 신뢰구간의 경계값을 의미함  
 2. 신뢰구간의 하한을 벗어나는 값은 연한 회색, 상한을 벗어나는 값은 진한 회색으로 나타내었음

다음 [그림 6]에서는 일반공공행정 세부사업 분위별 집행률의 95% 부트스트랩 신뢰구간과 유의미한 차이가 나타나는 주요 분야별 집행률에 대해 하위 75% 미만에 한해 시각화하였다. 이를 보면 앞서 표로 제시한 바와 같이 일반공공행정 분야과 비교해 볼 때, 과학기술 및 교육 분야는 집행률이 유의미하게 높게 나타나고, 국토및지역개발, 교통및물류 분야는 유의미하게 낮게 나타남을 알 수 있다.

[그림 19] 일반공공행정 세부사업 분위별 집행률의 95% 부트스트랩 신뢰구간과 분야별 비교



주: 음영 범위는 일반공공행정 세부사업 분위별 집행률의 95% 신뢰구간을 나타냄

#### 4. 지방정부 간 집행률의 차이 고찰

지방정부 간 집행률 차이는 서로 상이한 사회경제적 여건과 내·외부 환경조건 등을 고려하여 특·광역시와 도·특별자치도의 두 집단으로 구분하여 비교하고자 한다.

먼저 특·광역시의 경우 부산을 기준으로 지방정부 간 차이를 고찰하고자 한다. 부산은 8개 특·광역시와 비교 시, 분석기간 전체의 평균 집행률은 87.1%로 4번째로 높아 중간 수준이며, 세부사업 수는 서울(257,694개) 다음으로 많은 181,385개인 점을 고려하여 선정하였다. 구체적으로는 부산 세부사업 수의 약 2%인 4,000개를 5,000번 무작위 복원추출함에 따라 95% 부트스트랩 신뢰구간을 산정하였다.

위와 같은 절차로 95% 부트스트랩 신뢰구간을 산정하고 분위별 집행률이 해당 구간에 포함되는지 여부를 [표 8]과 같이 나타내었다. 이를 보면, 대체로 중위 미만에서 신뢰구간의 상한 또는 하한을 벗어나는 범위에 특·광역시의 분위별 집행률이 나타나고 있기 때문에, 이러한 차이는 유의미하다 판단된다.

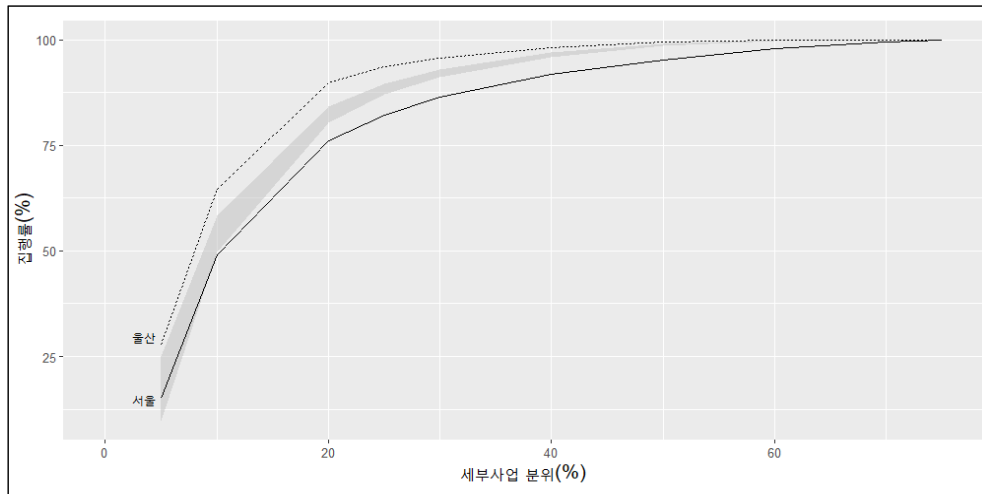
[표 8] 부산 세부사업 95% 부트스트랩 신뢰구간과 특·광역시 분위에 따른 집행률 비교

분위	하한	상한	광주	대구	대전	서울	세종	울산	인천
P10	49.8	58.2	48.9	50.4	59.0	49.0	63.0	64.6	56.4
P25	87.1	89.6	86.2	84.9	87.6	82.3	88.3	93.6	87.3
P50	98.6	99.1	98.6	96.4	98.1	95.3	97.8	99.4	97.6
P75	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0
P90	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1. 하한 및 상한은 95% 부트스트랩 신뢰구간의 경계값을 의미함  
 2. 신뢰구간의 하한을 벗어나는 값은 연한 회색, 상한을 벗어나는 값은 진한 회색으로 나타내었음

다음 [그림 20]은 [표 8]의 일부로서, 부산 세부사업 분위별 집행률의 95% 부트스트랩 신뢰구간과, 명확하게 해당 신뢰구간에 포함되지 않는 서울·울산의 분위별 집행률을 하위 75% 미만에 한해 시각화하였다. 이를 보면, 울산의 경우 부산과 비교 시 하위 50% 미만의 전체 분위에서 집행률이 유의미하게 높게 나타나는 반면, 서울의 경우 하위 10~75% 미만의 영역에서 집행률이 유의미하게 낮게 나타남을 알 수 있다.

[그림 20] 부산 세부사업 분위별 집행률의 95% 부트스트랩 신뢰구간과 특·광역시 비교



주: 음영 범위는 부산 세부사업 분위별 집행률의 95% 신뢰구간을 나타냄

다음으로 도 지역은 경기를 기준으로 지역 간 차이를 고찰하고자 한다. 경기는 9개 도 지역과 비교 시, 분석기간 전체의 평균 집행률은 85.7%로 중간(5번째) 수준이며, 세부사업 수는 621,663개로 가장 많은 점을 고려하여 비교의 기준으로 선정하였다. 부트

스트랩은 경기 세부사업 수의 2% 이상인 15,000개를 5,000번 무작위 복원추출함에 따라 95% 부트스트랩 신뢰구간을 산정하였다. 이렇게 산정된 95% 부트스트랩 신뢰구간의 분위별 집행률이 해당 구간에 포함되는지 여부를 [표 9]와 같이 나타내었다. 이를 보면, 대체로 중위 미만에서 신뢰구간의 상한 또는 하한을 벗어나는 범위에도 지역 분위별 집행률이 나타나기 때문에 이러한 차이는 유의미하다 판단된다.

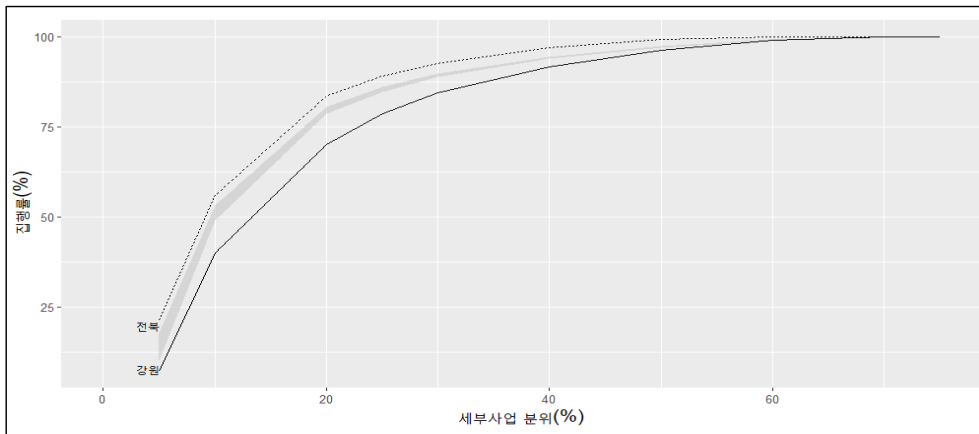
[표 9] 경기 세부사업 95% 부트스트랩 신뢰구간과 도 지역 분위에 따른 집행률 비교

분위	하한	상한	강원	경남	경북	전남	전북	제주	충남	충북
P10	49.0	53.2	39.9	50.0	47.9	45.5	56.0	70.4	47.3	50.9
P25	84.7	86.0	78.6	85.0	83.5	83.0	89.2	90.6	83.7	86.4
P50	97.0	97.3	96.4	98.0	97.7	97.9	99.2	97.8	97.4	98.3
P75	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0
P90	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1. 하한 및 상한은 95% 부트스트랩 신뢰구간의 경계값을 의미함  
 2. 신뢰구간의 하한을 벗어나는 값은 연한 회색, 상한을 벗어나는 값은 진한 회색으로 나타내었음

다음 [그림 8]은 [표 9]의 일부로서, 경기 세부사업 분위별 집행률의 95% 부트스트랩 신뢰구간과 명확하게 해당 신뢰구간에 포함되지 않는 전북 및 강원의 분위별 집행률에 대해 하위 75% 미만에 한해 시각화하였다. 하위 50% 미만의 집행률은 경기도에 비해 전북이 높고 강원이 낮게 나타났으며, 이러한 차이는 유의미한 것으로 판단된다.

[그림 21] 경기 세부사업 분위별 집행률의 95% 부트스트랩 신뢰구간과 도 지역 비교



주: 음영 범위는 경기 세부사업 분위별 집행률의 95% 신뢰구간을 나타냄

## 5. 분야-지방정부 간 집행률의 차이 고찰

지금까지 세부사업 분야별, 또는 광역지자체 지역별로 집행률 간 유의미한 차이가 존재하는지를 고찰하였다. 본 절에서는 앞서와 유사한 방법을 적용하여, 보다 세분화된 기준으로 세부사업 분야 - 지역별 집행률의 격차가 나타나는지를 분석하고자 한다. 앞서와 동일하게, 상이한 여건을 지닌 특·광역시와 도지역을 구분하였다.

먼저 특·광역시 지역의 경우, 앞서와 동일하게 부산을 기준으로 하였으며, 부산의 12개 분야별 세부사업 수의 10%를 5,000회 무작위 복원추출하여 95% 부트스트랩 신뢰구간을 산정하고 특·광역시의 분위별 집행률이 해당 범위에 포함되는지 고찰하였다. 다음 [표 10]에서는 이러한 과정으로 산정한 부산의 12개 분야별 95% 신뢰구간 중 하위 25%에 한해 지역별 집행률을 비교하였다.<sup>5)</sup> 세종과 울산은 대체로 분야별 집행률이 높게, 대구·대전·서울 등은 낮게 나타나며, 이러한 차이는 부산의 95% 부트스트랩 신뢰구간 범위를 넘어서기 때문에 유의미하다 판단된다.

[표 10] 부산 세부사업 95% 부트스트랩 신뢰구간과 도 지역 분위에 따른 집행률 비교(하위 25%)

분야	하한	상한	광주	대구	대전	서울	세종	울산	인천
공공질서및안전	79.6	84.1	78.3	81.0	83.7	79.3	88.9	92.0	81.3
과학기술	100.0	100.0	99.4	98.5	99.5	85.6	99.9	100.0	100.0
교육	95.9	97.2	93.4	93.9	93.0	84.3	97.8	97.4	94.2
교통및물류	51.1	56.9	68.5	43.1	73.0	78.3	75.1	48.3	68.9
국토및지역개발	67.9	72.4	70.7	72.4	75.0	73.5	77.0	76.0	75.5
농림해양수산	88.0	90.0	81.9	72.8	84.8	86.2	87.4	91.7	85.2
문화및관광	91.8	93.0	90.0	89.7	92.5	80.1	88.5	95.5	88.9
보건	93.2	94.3	95.7	91.4	93.3	84.4	93.4	99.8	93.5
사회복지	90.6	91.4	91.7	91.5	92.3	85.9	92.5	94.6	91.4
산업중소기업	93.6	95.2	89.7	88.5	91.1	78.6	92.7	92.3	84.9
일반공공행정	88.3	89.3	83.1	86.5	85.4	81.4	90.4	96.0	88.0
환경	85.0	87.1	78.7	84.6	83.0	82.4	82.5	90.8	83.4

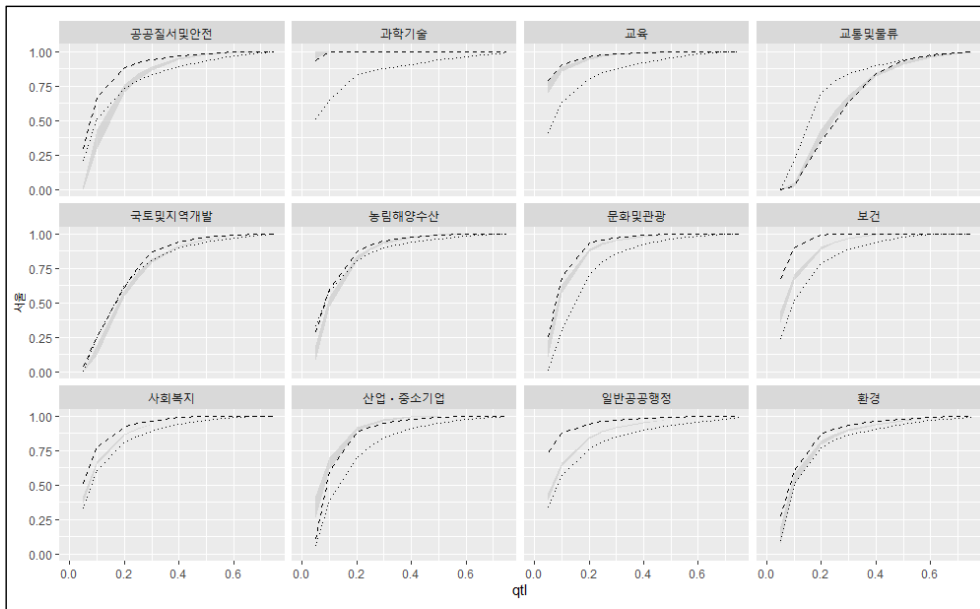
주: 1. 하한 및 상한은 95% 부트스트랩 신뢰구간의 경계값을 의미함

2. 신뢰구간의 하한을 벗어나는 값은 연한 회색, 상한을 벗어나는 값은 진한 회색으로 나타내었음

5) 분석대상인 12개 분야에 대해 위 [표 9]와 같이 하위 10%, 하위 25%, 중위, 상위 25%, 상위 10%의 분위별 부트스트랩 구간만 제시하더라도 60행이 필요하여 지면 관계 상 분야별 - 지역별 격차가 비교적 명확히 드러나는 하위 25%에 한하여 표를 제시하였다. 이는 [표 11]도 동일하다.

다음 [그림 9]는 [표 10]을 확장하여 부산의 분야별 세부사업 부트스트랩 95% 신뢰구간과 함께, 유의미한 차이를 보이는 서울(짧은 점선), 울산(긴 점선)을 시각화하여 나타내었다. 이를 보면 앞서 [표 10]에 제시된 하위 25% 뿐만 아니라, 다양한 분위에서 지역별 집행률 격차가 유의미하게 나타남을 알 수 있다.

[그림 22] 부산 분야별 세부사업 부트스트랩 95% 신뢰구간과 특·광역시 비교



- 주: 1. 음영 범위는 부산 세부사업 분위별 집행률의 95% 신뢰구간을 나타냄
- 2. 짧은 점선은 서울을, 긴 점선은 울산을 나타냄

다음으로 도 지역의 분야별 집행률 격차가 유의미하게 나타나는지를 분석하였다. 앞서와 동일하게 경기를 기준으로 하였으며, 경기의 12개 분야별 세부사업 수의 10%를 5,000회 무작위 복원추출하여 95% 부트스트랩 신뢰구간을 산정하고 특·광역시의 분위별 집행률이 해당 범위에 포함되는지 고찰하였다. 다음 [표 11]에서는 이러한 과정으로 산정한 경기의 12개 분야별 95% 신뢰구간 중 하위 25%에 한해 지역별 집행률을 비교하였다. 전북과 제주는 대체로 분야별 집행률이 높게, 강원·경북·전남 등은 낮게 나타나며, 이러한 차이는 경기의 95% 부트스트랩 신뢰구간 범위를 넘어서기 때문에 유의미하다 판단된다.

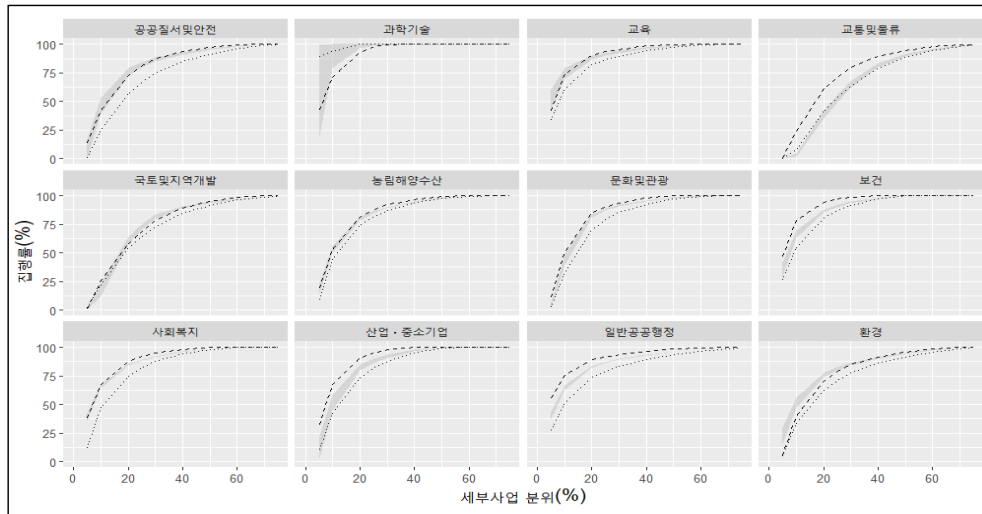
[표 11] 경기 세부사업 95% 부트스트랩 신뢰구간과 도 지역 분위에 따른 집행률 비교(하위 25%)

분야	하한	상한	강원	경남	경북	전남	전북	제주	충남	충북
공공질서및안전	80.3	84.7	67.0	76.7	69.9	70.7	81.4	83.7	76.1	71.9
과학기술	99.2	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	98.1	99.0	100.0	0.0
교육	90.1	92.7	86.7	87.8	92.6	90.9	93.8	93.4	92.8	94.7
교통및물류	49.8	56.3	53.6	62.3	60.0	68.4	71.6	80.5	60.1	52.2
국토및지역개발	71.0	75.8	64.4	71.1	65.2	65.2	68.9	81.6	71.3	75.3
농림해양수산	84.8	86.4	81.9	85.0	84.3	83.2	88.1	90.5	82.7	88.4
문화및관광	86.8	88.7	79.2	86.4	84.8	81.4	90.2	89.1	86.3	89.7
보건	90.3	92.0	87.2	92.9	91.7	91.6	97.3	95.0	89.1	93.3
사회복지	88.4	89.4	82.2	88.6	88.4	88.6	92.0	92.4	90.1	91.8
산업중소기업	86.6	90.0	81.9	89.1	87.6	85.3	95.0	91.7	85.6	88.0
일반공공행정	86.1	87.2	78.9	87.7	84.3	86.1	91.2	92.1	85.9	86.2
환경	80.0	82.7	71.0	76.9	74.8	71.9	78.7	88.9	71.9	72.9

주: 1. 하한 및 상한은 95% 부트스트랩 신뢰구간의 경계값을 의미함  
 2. 신뢰구간의 하한을 벗어나는 값은 연한 회색, 상한을 벗어나는 값은 진한 회색으로 나타내었음

다음 [그림 10]은 [표 11]을 확장하여 경기의 분야별 세부사업 부트스트랩 95% 신뢰구간과 함께, 유의미한 차이를 보이는 강원(짧은 점선), 전북(긴 점선)을 시각화하여 나타내었다. 이를 보면 앞서 [표 11]에 제시된 하위 25% 뿐만 아니라, 다양한 분위에서 지역별 집행률 격차가 유의미하게 나타남을 알 수 있다.

[그림 23] 경기 분야별 세부사업 부트스트랩 95% 신뢰구간과 도 지역 비교



주: 1. 음영 범위는 경기 세부사업 분위별 집행률의 95% 신뢰구간을 나타냄  
 2. 짧은 강원은 서울을, 긴 점선은 전북을 나타냄

## 6. 분야별 차이의 해석

지금까지 최근 10년간 지방정부의 세부사업 집행률을 미시적으로 분석한 결과, 연도별, 분야별, 지역별, 분야 및 지역별 세부사업 집행률 간에 유의미한 차이가 존재함을 보였다. 이후에서는 이러한 차이가 왜 발생했는가에 대해 개별 세부사업을 미시적 관점에서 고찰하고자 한다.

### 가. 코로나19 팬데믹 시기의 세부사업 하위 분위의 집행률 감소

앞서 코로나19 팬데믹 시기에는 기준시점인 2016년에 비해 유의미하게 세부사업의 분위별 집행률이 감소하였음을 확인하였다. 그 원인을 분석하기 위해 우선 어떠한 분야에서 크게 집행률이 감소하였는지를 분석하였는데, [표 12]에서는 세부사업 집행률 하위 10%를 기준으로, 2016년 대비 2020년에 집행률이 가장 크게 감소한 3개 부문을 제시하였다. 이를 보면 보건 분야의 하위 10% 세부사업의 집행률이 2016년 80.9%에서 2020년 43.2%로 가장 크게 감소하였으며, 감소 폭이 큰 상위 3개 분야 중 예산규모가 가장 큰 분야는 문화및관광이었다.

[표 12] 2016년과 2020년의 주요 부문별 하위 10% 집행률 및 예산규모

(단위: %, 조원)

분야	하위 10% 집행률			예산규모	
	2016	2020	차이	2016	2020
보건	80.9	43.2	-37.7	4.7	7.4
공공질서 및 안전	48.1	15.0	-33.1	5.8	11.9
문화 및 관광	50.6	23.4	-27.2	16.0	20.1

보다 세부적으로 고찰하기 위해, 분석 대상 2020년의 보건 분야 일반회계 세부사업 32,349건 중 집행률미달이라 판단할 수 있는 집행률 10% 미만 1,848건에 대해 예산규모가 높은 사업을 추출하였다. 그 결과, 보건소 신축(인천 계양 180억원), 공공건축물 그린리모델링(전남 광양 56억원, 경북 문경 56억원, 충남 아산 40억원, 충남 천안 28억원, 강원 인제 27억원 등 다수), 보건지소 건립(충북 단양 34억원, 서울 노원 35억원)과 같은 사업에서 집행률이 10% 미만이었다. 특히 그린리모델링 사업을 고찰해 보면,

2020년 보건 분야에 89개 세부사업<sup>6)</sup> 1,030억원이 편성되었으나 집행액은 123억원에 불과하여, 집행률은 12% 수준이었는데, 코로나19 팬데믹의 영향을 완전히 벗어난 2024년에는 예산 1,504억원 집행률 56%을 나타내었다.<sup>7)</sup>

유사한 방법으로 공공질서및안전 분야에서 집행률이 낮으면서 예산규모가 높은 사업을 추출해 보면, 재해복구사업(충남 예산 294억원, 강원 철원 245억원, 충북 본청 189억원)이 다수 나타나는데, 2020년 기준으로 지방정부 전체 재해복구사업은 124개 4,118억원, 집행률 57%였다. 팬데믹 이전인 2019년에는 87개 세부사업 3,774억원, 집행률 72%과 비교 시, 유의미하게 집행이 감소하였다 판단된다. 또한 문화및관광 분야는 수변문화역사길(대구 본청 248억원), 공공사격장(강원 춘천 152억원), 복합체육관 건립(인천 서구 152억원) 등 문화체육시설 건립 사업의 집행률이 저조하였다. 또한 코로나19 팬데믹의 영향을 가장 크게 받았으리라 추정되는 축제 사업의 경우, 2020년 722개 사업 1,281억원 집행률 76%으로, 2019년 1,065개 사업 2,503억원 94%, 2024년 1,124개 사업 3,272억원 집행률 97%과 비교해 볼 때, 집행부진은 물론, 추경을 통한 사업 폐지 및 조정 등이 이루어졌다 볼 수 있다.

종합하면 코로나19 팬데믹 시기에는 분야별 상대적으로 불요불급하거나 대면 접촉이 높은 사업이 일시적으로 집행이 부진함에 따라, 2016년에 비해 유의미하게 분위별 집행률이 저조하였으며, 이는 총액 기준 분석에서 발견하기 어려운 시사점이다.

## 나. 분야별 고유한 차이에 대한 분석

앞서 [표 7]에서 제시한 바와 같이, 교통및물류, 국토및지역개발, 공공질서및안전 등의 경우, 일반공공행정 분야와 비교하여 유의미하게 분위별 집행률이 낮게 나타났다. 이러한 차이가 어디에 기인하는지 세부사업별로 보다 면밀히 분석하고자 한다.

먼저 교통및물류 분야의 5개 부문의 집행률 및 예산규모는 다음 [표 13]과 같이 나타나며, 대중교통·물류 등 기타 부문의 집행률이 가장 양호한 반면, 도로 부문이 가장 열악하게 나타난다. 특히 주목할 점은 도로 부문은 집행률이 가장 낮을 뿐만 아니라, 분석대

6) 지방재정통합공개시스템은 세부사업별 코드관리를 하고 있지 않아 부득이하게 세부사업명에 해당 어구(그린리모델링)가 포함되어있는지 여부로 추출하였다. 다른 분야 사업도 동일하게 분석했다.

7) 보건 분야 그린리모델링 사업은 2020년부터 편성되어 코로나19 팬데믹 이전을 비교할 수 없었다.

상기간 10년 해당 부문 총 예산의 57%를 차지할 정도로 규모 가장 크기 때문에, 교통및물류 분야의 전반적인 집행지연은 도로 부문에 기인한다 볼 수 있다. 특히 주목할 점은 비교적 명확하게 도로 신설 공사로 추정되는 세부사업 16,555건<sup>8)</sup> 예산 31.6조원의 집행률은 56.2%에 불과하였다는 점은 주목할 만 한다.

[표 13] 분석기간 교통및물류 분야의 부문별 집행률 및 예산

(단위: %, 조원)

부문	집행률					총 예산
	2016	2019	2022	2025	10년 평균	
대중교통·물류등기타	83.6	84.3	84.6	88.0	84.4	97.7
항공·공항	77.6	78.0	84.4	81.8	80.7	0.5
해운·항만	72.8	81.8	79.1	84.0	79.6	2.3
도시철도	82.9	81.4	76.2	82.7	79.3	8.2
도로	69.7	68.1	66.7	69.7	68.6	145.5

주: 지방재정통합공개시스템의 자료상 부문이 제시되지 않은 17개 세부사업을 제외한 결과임

교통및물류와 유사하게 대규모의 토목건설사업으로 구성된 국토및지역개발 분야 대신 공공질서및안전 분야의 상대적 집행부진 사유를 분석하고자 부문별 집행률 및 예산을 다음 [표 14]에 나타내었다. 경찰 및 소방부분은 상대적으로 최근 10년 평균 집행률이 준수한 반면, 해당 기간 총 예산의 약 90%를 차지하는 재난방재·민방위 부문의 경우 상대적으로 집행률이 저조하기 때문에, 공공질서및안전 분야의 집행부진은 대부분 재난방재·민방위 분야의 낮은 집행률에 기인한다 볼 수 있다. 구체적으로 분석대상 기간 중 집행률이 10% 미만이고 예산규모가 큰 세부사업을 고찰하면 태풍·풍랑·강풍 피해복구(경남 본청 427억원, 2016년), 집중호우 피해복구사업(강원 본청 416억원, 2022년), 서화천 재해복구사업(충북 본청 362억원, 2025년) 순으로 나타난다. 주목할 점은 이러한 대규모 피해복구 사업에서 나타나는 집행지연 현상은 코로나19 팬데믹 이전/이후에도 비교적 빈번하게 나타난다는 점이다.<sup>9)</sup>

8) 현재 지방재정통합공개시스템상 명확하게 도로 신설사업만을 분류하는 방법은 없기 때문에, 세부사업 명에 “도로건설”, “도로개설”, “도로 개설”, “도로 건설”, “국지도건설” 등이 포함될 경우 명백한 도로 신설 사업으로 간주하여 분석하였다. 또한 동일 노선의 사업이더라도 연도가 다르면 다른 세부사업으로 분류되어, 실제 신설 노선 수보다 사업 수가 더 많게 나타난다.

9) 그렇다고 팬데믹 기간과 그렇지 않은 기간의 재해복구 사업 집행률이 유사하다는 의미는 아니다. 앞서

[표 14] 분석기간 공공질서및안전 분야의 부문별 집행률 및 예산

(단위: %, 조원)

부문	집행률					총 예산
	2016	2019	2022	2025	10년 평균	
경찰	86.4	91.1	93.4	97.0	91.1	1.1
소방	95.5	88.7	81.7	89.0	87.3	8.7
재난방재·민방위	82.2	81.9	79.8	83.5	81.2	80.4

주: 지방재정통합공개시스템의 자료상 부문이 제시되지 않은 8개 세부사업을 제외한 결과임

이러한 재해복구 사업의 집행지연 현상을 보다 세부적으로 고찰하기 위해, 지방재정 통합공개시스템에서 제공하는 세부사업의 월별배정 및 집행실적을 추가로 분석하였다. 앞서 지적한 집행지연 사업에 대해, 2016년 경남 본청의 “태풍·풍랑·강풍 피해복구”(427억원)의 예산은 11월에, 2022년 강원 본청의 “집중호우 피해복구사업”(416억원)은 12월에, 충북 본청의 “서화천 재해복구사업”(326억원)은 1월 30억원, 6월에 241억원, 12월에 91억원이 배정되었음이 확인된다. 연말에 가깝게 배정된 2016년 경남 본청, 2022년 강원 본청 사업은 예산의 배정 시점이 너무 늦어 당해연도 집행이 어려웠음이 인정되는 반면, 2025년 충북 본청 사업의 경우 상반기에 273억원 상당의 예산이 배정되었음에도 당해연도 집행액은 7억원에 한정되었다. 이런 점을 볼 때 재해복구 사업의 경우, 연도말 집행지연은 연말 예산 배정에 따른 불가피한 집행지연과, 제시점에 배정된 예산을 집행하지 못한 관리적 요인이 혼재되어 있음을 시사한다. 다만 연도말 배정이 관리적 요인에 따른 집행지연을 모두 설명하지는 않는다는 점도 주목할 필요가 있다. 앞서 고찰한 경남 본청의 427억원 규모의 피해복구사업은 2016년 11월에 예산이 배정되어 2017년에 이월되었으나, 2017년 말 지출액은 103억원으로 집행률은 24%에 그쳤다. 이는 연말 예산 배정을 고려하더라도 차년도 이월사업에서 낮은 수준의 집행률을 보일 경우, 관리적 요인으로 인한 집행지연 요인을 고려할 필요성을 시사한다.

고찰한 바와 같이, 팬데믹 기간 이전인 2019년의 지방정부 재해복구 사업의 집행률은 72%로, 타 분야 대비 높은 수준이라 하기 어려우며, 팬데믹 기간인 2020년에는 57%로 나타나, 타 분야에 비해 저조한 집행률이 보다 더 낮아졌다고 보아야 함이 합리적이다.

## 7. 재정사업평가에의 활용방안

지금까지 연도, 분야, 지방정부별 세부사업의 집행률을 여러 기준으로 분석한 결과 다양한 차이가 유의미하게 나타나고 있음을 보였다. 이러한 지방정부 및 분야별 집행률의 격차를 성과관리의 측면에서 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

앞서 분석한 바와 같이 현재 재정사업평가 기준을 제시하는 행정안전부의 훈령은 집행률의 우수/부진 수준을 판단할 수 있는 구체적인 기준이 부재한 상황이다. 그러나 앞서 다양한 기술통계 및 시각화를 통해 제시한 바와 같이, 재정사업 평가의 대상인 세부사업의 집행률은 지자체 및 예산 분야별로 상이하게 나타난다. 따라서 보다 합리적인 평가를 위해서는 실증자료에 근거한 집행률 기준제시가 필요하다.

다음 [표 15]에서는 분석대상기간인 최근 10년간을 기준으로 분야별 집행률 분위수를 나타내었다. 이를 보면 교통및물류 분야의 집행률 하위 25%의 세부사업 집행률은 60.2% 수준으로, 보건의 91.4%, 일반공공행정의 86.2%에 크게 미치지 못한다. 이는 집행률 평가에서 분야에 관계없이 동일한 기준을 적용할 경우 교통및물류 분야의 세부사업은 상당한 불이익을 받게 됨을 시사한다. 따라서 각 분야별로 최근 세부사업의 분야별 - 분위별 집행률을 근거로 평가 기준을 제시함이 합리적이라 판단된다.

이러한 평가 기준은 다양하게 제시될 수 있다. 전반적인 집행률 향상을 위한 목적으로 지자체 전체를 동일 기준으로 적용할 수도 있고, 지자체의 내·외부 여건을 고려하여 광역 또는 기초지자체의 분야별 - 분위별 집행률을 도출하여 차등적으로 적용하는 방법도 고려할 수 있다. 또한 앞서 분야별 차이의 해석의 시사점에서 도출한 바와 같이 평가 목적의 분위별 집행률 산정 시, 전년도 말에 가깝게 예산이 배정된 사업 또는 평가 특성에 부합하지 않는 사업 등을 제외하여 보다 합리적인 평가구간대를 산정할 수 있리라 판단된다.

[표 15] 재정사업평가 활용을 위한 분야별 집행률 분위수: 전체 분야별 예시

분야	p10	p25	p50	p075	p90
공공질서및안전	37.8	77.3	95.0	100.0	100.0
과학기술	94.1	100.0	100.0	100.0	100.0
교육	72.9	91.1	99	100.0	100.0
교통및물류	7.5	60.2	91.6	99.5	100.0
국토및지역개발	23.5	70.8	94.1	99.7	100.0
농림해양수산	49.0	84.9	98.3	100.0	100.0
문화및관광	43.4	86.7	98.6	100.0	100.0
보건	64.8	91.4	99.9	100.0	100.0
사회복지	63.2	89.3	99.0	100.0	100.0
산업·중소기업	51.2	87.7	99.5	100.0	100.0
일반공공행정	64.4	86.2	96.0	99.7	100.0
환경	43.7	78.4	94.3	99.8	100.0

뿐만 아니라, 행정안전부 예규상의 재정사업평가 집행률 지표 평가 방법에는 연도말 집행률뿐만 아니라, 분기별 집행계획의 준수도 평가의 대상에 포함되어 있다. 현재 대부분의 지방정부는 연도말 집행률만 평가하여 분기별 집행률 평가는 잘 수행하지 않고 있음이 현실이다. 그러나 지방재정통합공개시스템은 일 단위로 과거 세부사업 집행 실적을 공개하고 있기 때문에 이를 활용한다면 분야에 따른 분기별 집행률 수준도 용이하게 도출할 수 있다. 다음 [표 16]은 그 한 예로, 분석대상 기간의 분야별 세부사업 하위 25%의 집행률을 3분기와 4분기를 비교하여 나타내었다. 사업연도 내에 균등하게 집행되는 사업은 이를 기준으로 활용할 수 있을 것이다. 다만 공공질서및안전, 교통및물류 등은 3분기에 집행률이 0%인 사업이 1/4이상으로 나타나는데, 이러한 사업의 경우, 자체적인 분기별 목표 실적을 계획단계에서 선정함이 합리적이라 판단된다.

[표 16] 분석대상기간 전체의 3분기/4분기의 분야별 하위 25% 세부사업의 집행률

(단위: %)

분야	공공 질서 안전	과학 기술	교육	교통 물류	국토 지역 개발	농림 해양 수산	문화 관광	보건	사회 복지	산업 중소 기업	일반 공공 행정	환경
3분기	0.0	23.4	9.5	0.0	0.0	0.0	0.0	7.5	17.6	40.2	48.6	37.7
4분기	77.3	100	91.1	60.2	70.8	84.9	86.7	91.4	89.3	87.7	86.2	78.4

## V. 결론 및 정책적 시사점

### 1. 주요 연구성과 및 정책적 시사점

본 연구에서는 선행연구를 고찰하여 집행역량과 집행률의 관계 및 실증분석의 한계를 고찰한 결과, 세부사업 단위의 실증자료에 근거한 집행률 분석의 필요성을 제시하였다. 또한 재정사업평가의 현황을 고찰하여 세부사업 단위의 집행률 현황분석이 성과관리 제도의 합리적 개선에 활용될 수 있음을 보였다. 이에 따라 세부사업 단위의 집행률 분석에 대해 다섯 가지 연구문제를 분석가능한 형태로 제시하고, 분석대상 기간('16~'25년) 17개 광역 및 226개 기초지자체의 3,680,159개 세부사업에 대해 예산 및 집행 규모, 집행률 등을 예비비 및 기타를 제외한 12개 분야에 걸쳐 분석하여 제시된 연구문제를 고찰하여 다음과 같은 분석결과를 도출하였다.

첫째, 분석기간 지방정부 전체 집행률은 유의미하게 변동하였다. 구체적으로는 2016년 세부사업의 분위별 95% 부트스트랩 신뢰구간을 기준으로 분석한 결과, 주로 하위 50% 이하의 분위에서 코로나19 팬데믹 기간('20~'22년)은 집행률은 유의미하게 낮게 나타났고 '25년은 유의미하게 높게 나타났다. 이는 팬데믹 기간 동안 상대적으로 불요불급하거나 사회적 거리두기 정책의 영향이 높은 사업의 집행 부진에 기인하였다 추정된다.

둘째, 분야별 집행률에는 유의미한 차이가 존재하였다. 일반공공행정 세부사업의 분위별 95% 부트스트랩 신뢰구간을 기준으로 분석한 결과, 주로 상위 25% 이하의 분위에서 교통및물류, 국토및지역개발, 공공질서및안전 등의 분야가 유의미하게 집행률이 낮게 나타났으며, 보건, 사회복지 분야는 유의미하게 높은 집행률을 보였다. 교통및물류 분야의 경우 도로 부문의 집행지연이 심각하다 분석되었으며, 공공질서및안전의 경우, 재해복구사업의 낮은 집행률도 빈번하게 나타났다. 다만 이는 연말 예산배정으로 인한 불가피한 집행지연과 관리적 요인에 따른 집행부진이 혼재하고 있어 해석 및 향후 성과관리 등의 활용에 주의가 필요하다.

셋째, 지방정부 간 집행률의 차이도 유의미하게 나타났다 분석되었다. 특·광역시와 도 지역을 구분하여 분석한 결과, 전자는 부산에 비해 서울, 대구, 광주 등이 전반적으로 유의미하게 낮은 집행률을 보인 반면 울산은 높은 집행률을 보였고, 도 지역의 경우 경

기를 기준으로 볼 때 전북은 높은 집행률을, 강원은 낮은 집행률을 유의미하게 보였다. 이러한 차이는 지역 간 서로 상이한 대내·외 환경조건 및 활용가능한 자원의 차이에 기인한다 추정되며, 향후 이에 대한 후속연구가 요구된다.

넷째, 분야 및 지방정부 간 집행률도 유의미한 차이가 존재한다 분석되었다. 앞서 분석한 분야 - 지방정부 간 격차를 보다 세부적으로 고찰한 것으로, 이러한 유의미한 차이를 재정사업평가 등 성과관리에 반영할 수 있으리라 판단된다.

다섯째, 분야별, 지방정부별 또는 양자의 결합을 통해 도출된 분야별 세부사업의 분위별 집행률을 기준으로 대표적인 사후평가제도인 재정사업평가 집행률 평가방식의 개선안을 제안하였다. 구체적으로는 분야별로 상이하게 제시되는 분위별 집행률을 기준으로 달성도를 평가하는 방안을 제시하였으며, 평가 목적에 따라 분야별, 지역별 또는 전국 및 평가대상에 포함하기 적절하지 않은 세부사업을 제외하여 분석하는 방안 등을 제시하였다. 또한 연도말 뿐만 아니라 3분기 등 시점별 달성도 평가에도 활용할 수 있음을 제안하였다.

이처럼 본 연구는 기존 집행률 또는 불용액과 관련된 선행연구가 기초 또는 광역 지방정부의 예산 총액을 기준으로 분석하여 결합의 오류를 범할 우려가 높다는 점에 착안하여 세부사업 단위의 분석이 필요함을 제시하여 수행되었으며, 기존 선행연구가 제시하지 못하였던 분야별 세부사업 집행률의 체계적인 차이를 고찰하고, 제한적으로나마 이러한 차이가 어떠한 사유에 근거하는지를 제시하였다는 데서 가치를 지닌다. 또한 지방정부의 성과관리 측면에서, 집행률 실증 자료에 근거하여 객관적인 평가 기준을 제시하였다는 점에서 실무적 가치를 지닌다. 특히 평가의 목적에 따라 집행률 평가 기준을 분야 및 지역 실정에 맞게 설정할 수도 있고, 전반적인 집행률 향상을 위해 전국 또는 우수 지방정부의 수준을 벤치마킹하여 활용할 수도 있음을 보였다. 또한 향후 연구를 통해 특정 분야에서 지속적으로 낮은 집행률을 보이는 사업의 공통적인 특성을 도출하고, 이를 실무에 적용한다면, 집행지연의 위험을 빠르게 추출하여 문제점을 파악하고 개선방안을 찾는 체계적인 모니터링 시스템을 구축할 수도 있으리라 판단된다.

## 2. 연구의 한계

위와 같은 연구성과와 정책적 시사점에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌

다. 첫째, 자료의 한계로 인해 세부사업 단위의 다양한 맥락에 대한 고려가 부족하였다. 우리나라의 지방정부에서는 분야 - 부문 - 정책사업 - 단위사업 - 세부사업 체계로 프로그램 예산제도를 운영 중이나 인건비, 경상비 등의 과거 품목별 체계도 개별 세부사업으로 반영되어 혼용 중이며, 이를 명확하게 구분하는 방법은 시스템상 존재하지 않는다. 이에 본 연구에서는 기타 부문을 제외하고 세부사업명의 키워드를 기준으로 품목성 세부사업을 제외하였으나 이를 완전히 해결하였다 보기 어렵다. 또한 추경 과정이 정확하게 반영되지 않아 예산 배정액이 음수이거나 집행률이 1을 초과하는 경우를 분석에서 제외하였는데, 소수라도 이러한 과정에서 본예산 - 추경 - 정리추경 - 이월의 구조를 반영하지 못하였다는 측면에서 분석의 편의(bias)가 발생할 수 있다. 또한 지방재정통합 공개시스템상 자료의 제약에 따른 또 다른 한계는, 프로그램 예산제도상 분야, 부문까지만 공개되고 프로그램, 단위사업의 분류는 공개되고 있지 않다는 점이다. 이에 따라 각 분야별 집행부진 사유를 부문 미만으로 분석하는데 제약이 존재하여 부득이하게 예산 규모가 큰 대표적인 세부사업별로 분석할 수밖에 없었다.

둘째, 지방정부 세부사업 예산집행이 실집행이 아니라 해당 사무를 위탁하는 지방공기업, 지방출자출연기관, 또는 민간위탁운영단체 등에 출연되는 경우에는 실집행과 차이가 존재할 수 있다. 이러한 출연 기능의 세부사업에 대해 별도의 구분이 되어 있지 않은 현재 수준에서는 실집행을 분석하기는 매우 어렵다. 이는 현재 본 연구에서 제시되는 집행률이 실집행률에 비해 높은 수준일 수 있음을 시사한다.

셋째, 지방재정통합공개시스템상 2025년 연말 기준의 세부사업 집행 자료까지 업로드되었기에 이를 연구의 범위로 포함하였으나 이는 결산 과정을 거친 자료가 아니기에 수정의 가능성이 존재한다.

이러한 연구의 한계에도 불구하고 다만 본 연구는 지방정부가 공통적으로 사용 중인 약 368만개에 달하는 일반회계 대규모 세부사업 실증자료에 기반하여 우리나라의 광역 및 기초 지방정부의 예산집행률을 세부사업 단위에서 체계적으로 고찰하고, 다양한 기법의 시각화 자료를 제시하였으며, 특히 부트스트랩을 활용한 분야별, 시점별, 지역별 체계적인 차이를 검증하는 분석방법론을 제시하였다는 점에서 탐색적 연구로서의 가치를 지닌다 판단된다. 향후 지방재정통합공개시스템의 개선에 기반하여 위와 같은 연구의 한계를 개선하는 후속연구를 통해, 지방정부의 세부사업 단위 집행률의 변동과 그 영향요인에 대한 체계적인 연구와 이에 기반한 성과관리 제도의 체계적 개선이 수행되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 강윤호·정여희·김보영, “지방자치단체 예산불용액의 결정요인 분석: 예산운용에 대한 정치경제학적 접근,” 「한국사회와 행정연구」 제35권 제3호, 서울행정학회, 2024, 199~226쪽.
- 권해수, “정부의 연말 예산 집행 실태 및 개선방안 연구,” 「한국부패학회보」 제12권 제4호, 한국부패학회, 2007, 1~27쪽.
- 김명규·김민경·지은초, 「재정지출 효율화를 위한 불용 유형분석 및 집행관리방안」, 재정정보분석 22-03, 한국재정정보원, 2022.
- 김봉환·안중기·이권희, “예산심의기간과 예산심의의 합리성,” 「재정학연구」 제13권 제1호, 한국재정학회, 2020, 121~153쪽.
- 김봉환·이권희, “불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성,” 「재정학연구」 제12권 제1호, 한국재정학회, 2019, 27~53쪽.
- 손희준, “문재인 정부 2단계 재정분권의 정책과정 분석,” 「한국지방재정논집」 제28권 제2호, 한국지방재정학회, 2023, 1~33쪽.
- 박정수, “효율적 재정운용을 위한 불용 및 이월관리,” 「월간 나라재정」 2019년 2월호, 한국재정정보원, 2019, 20~25쪽.
- 안중기, “예산집행기간과 공무원의 업무량이 예산집행률에 미치는 영향에 관한 연구,” 「재정학연구」 제18권 제2호, 한국재정학회, 2025, 1~46쪽.
- 안중기·김봉환, “예산집행기간 변화가 불용액에 미치는 영향,” 「재정학연구」 제14권 제2호, 한국재정학회, 2021, 109~138쪽.
- 양지숙·오현주, “지방재정관리제도가 지방자치단체 예산집행에 미치는 영향: 불용액 및 이월액을 중심으로,” 「한국공공관리학보」 제34권 제3호, 한국공공관리학회, 2020, 25~48쪽.
- 윤기웅·공동성, “지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석,” 「한국행정학보」 제46권 제2호, 한국행정학회, 2012, 265~291쪽.
- 이서희, “지방정부 재정분권화가 재정집행성과에 미치는 영향 연구,” 「한국지방자치학회보」 제32권 제3호, 한국지방자치학회, 2020, 115~138쪽.
- 이성욱·윤석중, “우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산 집행행태에 관한 연구,” 「관리회계연구」 제13권 제2호, 한국관리회계학회, 2013, 99~129쪽.

장혜윤, “지방자치단체 문화예산 효율성에 관한 연구: 불용액을 중심으로,” 「GRI연구논총」 제22권 제2호, 경기연구원, 2020, 396~421쪽.

장혜윤·장현경·박충훈, “사업특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석: 불용률을 중심으로,” 「지방행정연구」 제33권 제3호, 한국지방행정연구원, 2019, 111~136쪽.

전성만·김성주·하혜수, “지방자치단체의 불용액 현황—개념, 발생원인과 시사점,” 「한국지방행정학보」 제19권 제3호, 한국지방행정학회, 2022, 109~130쪽.

정정길 외, 「정책학원론」, 대명출판사, 2018.

주기완, “지방자치단체의 재정운영이 성과목표 달성에 미치는 영향 연구,” 「공공사회연구」 제12권 제4호, 한국공공사회학회, 2022, 214~253쪽.

주윤창·정창훈·신동섭, “자치단체 정책유형별 세출예산 규모가 불용액 비율에 미치는 영향,” 「정부회계연구」 제18권 제2호, 한국정부회계학회, 2020, 113~150쪽.

행정안전부, 「지방자치단체 주요 재정사업 평가기준」, 행정안전부 예규 제132호, 2020.

Jeffrey B. Liebman and Neale Mahoney, “Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement,” *American Economic Review*, vol.107 no.11, 2017, pp.3510-3549.

Jerold L. Zimmerman, “Budget Uncertainty and the Allocation Decision in a Nonprofit Organization,” *Journal of Accounting Research*, vol.14. no.2, 1976, pp.301-319.

Niskanen, J., *Bureaucracy and representative government*, Routedge, 1971.

Ramji Balakrishnan, Naomi S. Soderstrom, and Timothy D. West, “Spending Patterns with Lapsing Budgets: Evidence from U.S. Army Hospitals,” *Journal of Management Accounting Research*, vol.19 no.1, 2007, pp.1-23.

# An Exploratory Study on the Budget Execution Rate at the Sub-sub-programs of Local Governments

Kim, Daejoong\*

## Abstract

Despite the vast amount of information provided at the sub-sub-program level of local governments following the introduction and improvement of the Integrated Local Finance Transparency System, academic research and policy practice have not fully utilized this data. Therefore, this study derived the following results by analyzing 3.68 million general account sub-sub-programs of local governments from 2016 to 2025 using descriptive statistical analysis, data visualization, and difference verification via bootstrap confidence intervals.

First, the overall execution rate of local governments fluctuated significantly during the analysis period, notably decreasing during the COVID-19 pandemic. Second, differences in execution rates existed by sector; specifically, sectors such as Transportation & Logistics and Territorial & Regional Development showed significantly lower rates. Third, the analysis distinguishing between Special/Metropolitan Cities and Provinces revealed differences in execution rates among local governments. Fourth, differences were also observed in execution rates across different sectors and local governments. Fifth, this study proposed improvement measures for the Fiscal Project Assessment method utilizing the analysis results of execution rates. These findings not only demonstrate various contexts of local government sub-sub-programs that previous studies failed to present but can also be utilized for future improvements in the performance management system.

□ Keywords: Budget execution rate, Integrated Local Finance Transparency System, Sub-sub-program, Bootstrap confidence interval, Data visualization

---

\* Research Fellow, Local Investment Management Analysis Center, Local Finance Association



# 부록

---

- 국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규
- 국회예산정책처 학술지 연구윤리지침
- 학술지편집위원회 운영세칙
- 국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모
- 「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령



## 국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규

- 2011. 11. 1. 국회예산정책처내규 제45호 제정
- 2017. 11. 23. 국회예산정책처내규 제90호 개정
- 2020. 3. 26. 국회예산정책처내규 제100호 개정
- 2026. 4. 10 국회예산정책처내규 제120호 개정

### 제1장 총 칙

**제1조(목적)** 이 내규는 국회예산정책처 학술지(이하 “학술지”라 한다)의 발간에 관한 기준과 절차 등 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(학술지의 명칭)** 학술지의 한글명칭은 ‘예산정책연구’로 하고, 영문명칭은 ‘Journal of Budget and Policy’로 한다.

### 제2장 학술지편집위원회

**제3조(학술지편집위원회의 설치)** 학술지에 게재하는 논문의 심사와 편집 등에 관한 사항을 결정하기 위하여 국회예산정책처(이하 “예산처”라 한다)에 학술지편집위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

**제4조(위원회의 구성)** ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이상의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 학식과 경험이 풍부한 외부 인사 중에서 국회예산정책처장이 위촉한다.

③ 위원은 예산처 소속 공무원 또는 외부 전문가 중에서 위원장이 추천한 자를 국회예산정책처장이 임명 또는 위촉하되, 예산처 소속 공무원을 4인 이내로 하고, 외부 위원의 경우 자격·경력·대외활동 및 학술적 업적 등을 고려하여 위촉한다.

④ 위원회는 편집간사 1인을 두며, 편집간사는 예산처 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다.

⑤ 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원장 또는 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 임명 또는 위촉된 경우 그 임기는 잔여기간으로 한다.

**제5조(위원장의 직무 등)** 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정한 위원이 그 직무를 대행한다.

**제6조(위원회의 기능)** 위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

1. 논문의 접수와 심사
2. 논문심사위원의 위촉
3. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

**제7조(위원회의 회의)** ① 위원회는 국회예산정책처장, 위원장 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 경우 개최한다.

② 위원회는 재적위원 3분의 1 이상의 출석으로 개최하고, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

**제7조의2(학술지운영소위원회의 설치)** ① 제6조제3호에 해당하는 사항을 결정하기 위하여 위원회에 학술지운영소위원회를 둘 수 있다. 이 경우 학술지운영소위원회의 결정은 위원회의 결정으로 본다.

- ② 학술지운영소위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 학술지운영소위원회의 위원장은 학술지편집위원회의 위원장이 겸임하고, 위원은 위원장이 학술지편집위원회의 위원 중에서 지명한다.
- ④ 학술지운영소위원회의 회의는 국회예산정책처장 또는 학술지운영소위원회 위원장의 요구가 있는 경우 개최한다.
- ⑤ 학술지운영소위원회의 운영에 관하여는 제7조제2항, 제12조 및 제13조를 준용한다.

### 제3장 논문의 투고, 심사 및 게재

**제8조(논문투고 자격)** ① 논문 투고는 관련분야 석사과정 이상의 자에 한한다.

② 논문은 다른 학술지에 게재하지 않은 것이어야 한다.

**제9조(논문의 심사)** ① 제출된 논문은 위원장이 위촉한 3인 이상의 논문심사위원에 의한 심사를 받아야 한다.

② 논문심사시 필자 및 논문심사위원에 관한 사항은 공개하지 아니한다.

③ 논문은 다음 각 호의 기준에 따라 심사하여야 한다.

1. 예산 및 정책 관련성
2. 내용의 독창성
3. 논리적 완결성
4. 학문적 기여도
5. 그 밖에 위원회가 정하는 기준

**제10조(논문의 게재 등)** ① 위원회에서 '게재'로 결정한 논문은 학술지에 게재한다.

- ② 학술지는 매년 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일과 12월 20일에 발간한다.
- ③ 학술지 발간 시 논문 저자의 소속과 직위를 정확히 기재하여야 한다.
- ④ 논문이 게재된 저자에게는 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다.

제4장 보 칙 <개정 2020.3.26.>

**제11조(저작권)** ① 학술지에 게재하는 논문에 대한 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

② 논문 투고자는 저작권재산권 이양 동의서를 작성하여 투고논문과 함께 제출하여야 한다.

**제12조(운영세칙)** 이 내규에서 정한 사항 외에 학술지 발간에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정한다.

**제13조(수당)** 위원회의 회의에 참석하는 위원 및 논문을 심사하는 위원에게는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다.

부칙 <제45호, 2011. 11. 1.>

- ① (시행일) 이 내규는 결재한 날부터 시행한다.
- ② (임기에 관한 특례) 이 내규 시행 후 처음으로 위촉되는 위원의 임기는 제4조제5항에도 불구하고 2013년 12월 31일까지로 한다.

부칙 <제90호, 2017. 11. 23.>

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

부칙 <제100호, 2020. 3. 26.>

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

부칙 <제120호, 2026. 4. 10.>

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

## 국회예산정책처 학술지 연구윤리지침

2011. 11. 1. 국회예산정책처지침 제54호 제정

**제1조(목적)** 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」에 따라 발간하는 학술지에 게재되는 논문에 관한 연구윤리를 확립하고, 연구윤리 위반행위에 대한 공정하고 신속한 처리를 위하여 필요한 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

**제2조(적용범위)** 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 “내규”라 한다)에 따른 학술지(이하 “학술지”라 한다)에 게재하기 위하여 자신의 저작물을 제출한 연구자와 이를 편집 또는 심사한 자에게 적용한다.

**제3조(연구자의 연구윤리)** ① 연구자는 모든 연구를 정직하고 진실하게 수행하여야 하며, 연구과정에서 수집한 정보와 자료를 정확하게 기록 또는 보존하여야 한다.

② 연구자는 연구를 수행함에 있어서 연구내용이나 결과에 대해 다음 각 호에서 정의하는 위조·변조 또는 표절하여서는 아니 된다.

1. “위조”란 존재하지 않는 자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. “변조”란 연구 과정이나 재료·장비 등을 인위적으로 조작하거나 자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다. 이 경우 중대한 과실로 인한 자료의 오류도 왜곡행위에 해당할 수 있다.
3. “표절”이란 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 정확한 출처표시 없이 자신의 간행물 등에 이용하는 행위를 말한다.

③ 연구자는 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물을 포함한다. 이하 같다)을 새로운 연구물인 것처럼 중복하여 투고, 게재 또는 출판하여서는 아니 된다.

④ 연구자가 공개된 학술자료 및 연구성과를 인용하는 경우에는 정확하게 출처를 표기하여야 한다.

**제4조(편집위원 및 심사위원의 연구윤리)** ① 내규 제4조에 따라 임명 또는 위촉된 학술지 편집위원회의 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 책임을 지며, 저자의 독립성을 존중하여야 한다.

② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 내규 제3조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 “편집위원회”라 한

다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다.

③ 내규 제8조에 따라 위촉된 논문심사위원(이하 “심사위원”이라 한다)은 심사의뢰 받은 논문을 개인의 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 편집위원회가 정한 운영세칙에 따라 공정하게 심사하여야 한다.

④ 편집위원 또는 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다.

**제5조(연구윤리 위반행위)** “연구윤리 위반행위”란 학술지에 게재하기 위하여 제출된 논문과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 제3조제2항의 위조, 변조, 표절행위
2. 연구내용 또는 결과에 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자의 자격을 부여하지 아니하거나 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등 불합리한 이유로 논문저자의 자격을 부여하는 부당한 저자 표시행위
3. 자신 또는 다른 사람의 연구윤리 위반행위 여부에 대한 심의를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
4. 그 밖에 연구와 관련하여 사회과학 분야 등에서 통상적으로 용인되는 범위를 뚜렷하게 벗어난 부적절한 행위

**제6조(연구윤리위원회의 구성)** ① 학술지에 게재할 목적으로 제출된 논문의 연구윤리 위반행위 해당 여부 등을 심사하기 위하여 위원장 1인을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성된 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 편집위원회의 위원장이 되고, 위원은 관련 전문성을 고려하여 편집위원 중에서 호선한다.

**제7조(연구윤리 위반행위의 심의)** ① 위원장은 학술지에 게재되거나 게재 예정인 논문에 대하여 제보 등을 통하여 연구윤리 위반행위에 관한 사실을 인지한 경우에는 즉시 위원회를 소집하여 연구윤리 위반 여부 등을 심의한다.

② 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련된 연구자 및 피검증자에게 의견진술, 이의제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하고, 관련 절차를 사전에 통지한다.

③ 위원회는 외부로부터 부당한 압력이나 간섭을 받지 아니하고 독립적이고 공정하게 진실성을 판단하도록 노력하여야 한다.

④ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 필요한 경우 해당 연구자 및 관계자를 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

**제8조(연구윤리 위반행위에 대한 제재)** ① 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 때에는 그 논문의 게재를 즉시 중단한다.

② 연구윤리 위반행위로 결정된 논문이 이미 게재된 경우에는 다음 회에 발간하는 학술지에 그 저자와 제목을 명시하여 게재 취소사실을 공시한다.

③ 연구윤리 위반행위를 한 연구자는 향후 3년간 학술지에 투고할 수 없고, 국회예산정책처에서 주관하는 연구사업에 참여하거나 발표를 할 수 없다.

④ 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 경우 국회예산정책처는 내규 제9조에 따라 지급된 원고료를 전액 환수한다.

**제9조(기록의 보관 및 공개)** ① 위원회는 심의 과정의 모든 기록을 심의 종료 후 5년간 보관하여야 한다.

② 심의결과 보고서는 해당 사안에 대한 심의가 종료된 경우 이를 공개할 수 있다.

③ 위원회는 심의위원·증인·참고인·자문에 참여한 자 등 심의과정에 참여한 자의 명단 등을 본인의 동의를 얻어 공개할 수 있다.

부칙 <제54호, 2011. 11. 1.>

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

## 학술지편집위원회 운영세칙

**제1조(목적)** 이 세칙은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 「발간 내규」)에 따라 구성되는 학술지편집위원회(이하 '위원회'라 한다)의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(위원회의 권한)** 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 위원회의 운영과 관련된 사항
2. 논문심사위원의 위촉
3. 학술지에 게재할 논문의 결정
4. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

**제3조(회의의 소집)** ① 위원회의 정기회의는 반기마다 위원장이 소집하며, 임시회의는 국회예산정책처장이나 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다.

② 제1항의 소집요구를 받은 위원장은 소집요구를 받은 날로부터 10일 이내에 회의를 소집한다.

③ 회의를 소집하는 경우 위원장은 긴급한 사유가 없는 한 회의의 일시·장소와 안건 등을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 통지한다.

④ 회의에 참석한 위원장과 위원에게는 회의 수당을 예산의 범위에서 지급할 수 있다.

**제4조(의결방법)** ① 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원은 회의에 참석하지 않고 서면 또는 유·무선통신으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 의결권을 행사한 위원은 회의에 참석한 것으로 본다.

**제5조(위원의 제척)** 위원의 논문에 대한 게재 여부가 심의 대상이 될 경우 해당 위원은 제2조제2호에 관한 심의·의결에서 제척된다.

**제6조(서면회의)** ① 위원장은 천재지변, 기타 부득이한 경우 실제 회의를 개최하지 않고 서면회의의 방법으로 위원회를 소집할 수 있다.

② 제3조제3항 및 제4조는 제1항의 경우에 이를 준용한다.

**제7조(논문 투고 기준)** ① 기고 논문의 주제는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야를 다른 주제로 한다.

1. 정부와 지방자치단체의 재정(예산, 조세 등) 및 공공정책, 경제정책 관련 연구 분야
  2. 그 밖에 위원회가 예산정책연구의 성격에 부합한다고 인정하는 주제
- ② 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다.
- ③ 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.
- ④ 제11조에 따른 심사결과 ‘게재불가(D)’ 등급을 받은 논문은 최종 판정일부터 9개월이 경과한 후에 논문의 내용을 근본적으로 수정하고, ‘재투고’ 논문임을 명기하여 재투고할 수 있다.

**제8조(논문 심사)** ① 투고된 논문은 관련 분야의 전문가 3인 이상의 심사를 받는다.

- ② 논문에 대한 심사는 외부심사위원 2인과 내부심사위원 1인의 심사를 받는 것을 원칙으로 한다.
- ③ 제2항의 내부심사위원은 국회예산정책처 소속 공무원을 말한다.

**제9조(심사위원 위촉)** 위원장은 해당 분야의 전문가 중에서 대상논문에 대한 전문성과 평가의 공정성 등을 고려하여 위원들과의 협의를 통해 심사위원을 선정하여 위촉한다.

**제10조(심사절차)** ① 위원회는 학술지의 발행목적 등에 부합하는지에 따라 심사대상 논문 또는 심사제외(반려) 논문을 결정한다.

- ② 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않는다.
- ③ 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.
- ④ 심사위원은 「발간 내규」 제9조제3항의 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 정해진 기간 내에 심사결과를 위원장에게 제출한다.

**제11조(논문의 심사과 게재)** ① 심사결과는 게재 가(A), 수정 후 게재(B), 수정 후 재심사(C), 게재 불가(D)의 네 등급으로 구분한다.

- ② 심사위원은 심사의견을 반드시 별지에 구체적으로 A4 1페이지 이상 작성하되, 가능하면 i) 연구방법의 적정성, ii) 연구내용의 타당성, iii) 연구결과의 기여도 부분으로 세분화하여 작성한다.
- ③ 심사위원 3인의 심사 결과에 따른 판정 원칙은 다음과 같다.

초심 결과 조합	재심 결과 조합	판정
AAA, AAB, AAC	AAA, AAD	A
AAD, ABB, ABC, BBB, BBC		B
ACC, ABD, ACD, BCC, BBD, BCD, CCC		C
ADD, CCD, BDD, CDD, DDD	ADD, DDD	D

- ④ '수정 후 게재'의 경우 위원회는 심사위원의 의견을 토대로 하여 논문수정이 만족스럽다고 판단될 때까지 수정을 요구한다.
- ⑤ 재심사는 동일 심사위원에게 의뢰하는 것을 원칙으로 하되, 위원회가 필요하다고 결정하는 경우에는 다른 심사위원에게 의뢰할 수 있다.
- ⑥ 재심사를 의뢰할 경우 재심사 논문은 '게재 가'와 '게재 불가'의 두 가지 중의 하나로 결정한다.
- ⑦ '수정 후 게재'와 '수정 후 재심사'인 경우 저자는 심사위원의 지적사항을 논문수정에 어떻게 반영했는지를 별지에 기록하여 수정된 논문과 함께 제출한다.
- ⑧ 논문의 심사 및 게재와 관련하여 위에서 규정되지 않은 사항은 위원회에서 결정한다.

**제12조(심사결과 통보 및 심사판정)** ① 위원장은 논문투고자에게 심사결과를 개별적으로 통보한다.

- ② 수정요구를 받은 논문투고자가 100일 이내에 수정된 논문을 제출하지 않을 경우 편집위원장은 논문심사 종결을 결정할 수 있다. 단, 저자가 기한연장을 요구하는 경우에는 합당한 이유가 있는 경우 편집위원장은 재량으로 이를 승인할 수 있다.

**제13조(이의제기)** ① 논문투고자가 심사 결과에 불복할 경우 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 하여야 한다. 이 때 논문투고자는 그 이의제기의 사유를 반드시 서면으로 제출하여야 한다.

- ② 제1항의 이의제기사유가 타당하다고 판단할 경우, 위원회는 새로운 심사위원들에게 논문심사를 요청할 수 있다.

**제14조(논문 표절)** 제출된 논문에 표절 등의 문제가 있는 경우 「국회에산정책처 학술지 연구윤리지침」에 따라 처리한다.

**제15조(비밀유지의무)** 편집위원 및 각 투고 논문의 심사위원은 심사 중 알게 된 사항에 관하여 비밀을 유지하여야 한다.

**제16조(개정)** 이 세칙은 위원회의 의결을 통해 개정할 수 있다.

## 부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.

(의결: 2011년 11월 30일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.  
(의결: 2012년 8월 22일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.  
(의결: 2013년 11월 26일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.  
(의결: 2017년 7월 10일)

부칙

이 세칙은 2019년 5월 1일부터 시행한다.  
(의결: 2019년 4월 24일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.  
(의결: 2020년 1월 29일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.  
(의결: 2020년 11월 13일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.  
(의결: 2021년 3월 30일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.  
(의결: 2025년 1월 16일)

## 국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모

국회예산정책처는 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여, 재정 분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적 연구·분석을 위해 설립된 기관입니다. 국회예산정책처는 국회 내·외부 전문가들의 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하고 있으며, 2018년 한국연구재단 등재학술지로 선정되었습니다. 이에 다음과 같이 「예산정책연구」에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

게재가 확정된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급합니다.

————— 다 음 —————

### □ 논문 분야

- 재정·경제 및 조세, 공공정책 등 관련 분야

### □ 논문 분량

- 국문초록, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 본지 편집양식 기준으로 A4 용지 25매 내외

### □ 논문 공모 및 학술지 발간일

- 논문공모: 상시 모집
- 투고자격: 석사과정 이상
- 학술지 발간일: 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일

### □ 논문 제출 및 문의처

- 제출방법: nabo.jams.or.kr (「예산정책연구」 온라인 논문투고 시스템)
- 문의처: 「예산정책연구」 편집위원회

(전화: 02-6788-4619, 홈페이지: www.nabo.go.kr/journal)

## 「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

### 1. 원고의 투고 기준 및 요령

- 1) 본 학술지는 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 게재한다.
- 2) 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다. 단, 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.
- 3) 본 학술지는 연 4회(3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일) 발간하며, 논문은 연중 상시 모집한다.
- 4) 본 학술지에 게재가 확정된 원고에 대해서는 외부 필자의 경우 1편당 150만원 범위 안에서 원고료를 지급한다. 다만 연구비 지원을 받은 논문, 연구기관 발간 분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문으로 수정·보완한 논문, 발표·학위논문 등 공개된 적 있는 선행연구를 투고한 논문 등은 75만원 범위 안에서 지급한다.
- 5) 원고를 투고할 때 핵심내용을 모두 포함한 400자 이내의 국문초록과 이에 상응하는 영문초록, 그리고 국문과 영문의 제목, 5개 이내의 주제어를 기재하여 제출한다.
- 6) 모든 원고는 본지 편집양식(아래아훈글)으로 작성한다.
- 7) 논문 투고자는 국회예산정책처 ‘온라인 논문투고 및 심사시스템(<https://nabo.jams.or.kr>)’을 통해 다음을 제출한다.
  - ① 투고논문
  - ② 연구윤리규정 준수 서약
  - ③ 투고논문에 대한 저작권재산권 이양 동의서
  - ④ KCI 논문유사도 검사결과
- 8) 학술지에 게재하는 논문에 대한 모든 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

## 2. 원고의 작성 요령

1) 원고는 다음 양식에 따라 작성하며, 분량은 A4용지 25매로 한다.

용지	문단모양	글자모양
A4, 단면, 좁게	좌/우 여백 0	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 글꼴</li> <li>- 한글: HY신명조</li> <li>- 영문: Times New Roman</li> </ul>
위/아래 30	줄간격 180	크기 11포인트
왼쪽/오른쪽 35	들여쓰기 한글 2글자	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 장평</li> <li>- 한글/한자/기호: 97%</li> <li>- 영문: 100%</li> </ul>
머리말 12	양쪽 혼합	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자간</li> <li>- 한글/한자/기호: -3</li> <li>- 영문: 0</li> </ul>
꼬리말 10	날말 간격 0	
제본 0		각주크기 9포인트

2) 원고 첫머리의 필자 등의 소개를 위한 각주는 \*, \*\*, \*\*\* 등의 기호를 사용하고 본문에서의 일반적인 각주는 1), 2), 3) 등으로 표기한다.

3) 본문의 항목 구분은 절, 항, 목의 순으로 배열한다. 항목에 붙는 항번의 경우, 절은 'I., II., III., ...'의 순으로, 항은 '1, 2, 3, ...'의 순으로, 목은 '가, 나, 다, ...'의 순으로 번호를 매긴 후, 제목을 표기한다. 가능하면 세분화를 지양하되 불가피한 경우 세분화된 제목은 '(1), (2), (3), ...', '(가), (나), (다), ...' 순을 따른다.

일반적인 구분	세분화할 경우
I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ...	I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ... (1), (2), (3), ... (가), (나), (다), ...

4) 수식의 경우 번호 매김은 절, 항의 구분 없이 우측 정렬하여(선 없음), 괄호 속의 일련번호 '(1), (2), (3), ...'로 표기한다. 세분화된 수식 번호는 '(1-a), (1-b), (1-c), ...'를 사용한다.

예: 
$$\int_0^{\infty} f(x) dx + C \quad (1)$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i \sin\theta \quad (2-a)$$

$$= \exp[\theta, \pi] \quad (2-b)$$

- 5) 간단한 인용논문의 표기는 각주로 처리하지 않고 본문 중에서 직접 처리한다. 외국 저자의 경우는 국문으로 번역하지 않고 원문 표기를 원칙으로 한다. 저자가 두 명 이상인 경우는 아래 예와 같이 표기한다.

예: (1) Duflo, Kremer, and Robinson(2011)과 최광(2003b)에서 언급한 내용을 정리하면...

(2) 기존 연구(옥동석 외 2010; 고영선 1999)를 토대로 재정리한 결과는 다음과 같다.

- 6) 표나 그림에는 일련번호를 부여한다.

예 : [표 1], [표 2], ..., [그림 1], [그림 2], ...

- 7) 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보는 논문 말미의 참고문헌에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않는 문헌은 포함시키지 않는 것을 원칙으로 한다.

### 3. 참고문헌의 작성 요령

- 1) 각 문헌은 한글, 기타 동양어, 영어, 기타 서양어 문헌 순으로 배치하며, 배열의 순서는 동양문헌은 “가나다 순”으로, 서양 문헌은 “알파벳 순”으로 한다. 페이지 표시는 한 면일 경우 00쪽(동양 문헌) 또는 p.00(서양 문헌), 여러 면일 경우 00~00쪽(동양 문헌) 또는 pp.000-000(서양 문헌)로 표시한다.
- 2) 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 나열하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우 예는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 한글 3글자 길이의 밑줄(\_\_\_\_\_)로 인명을 대체한다.
- 3) 각각의 문헌의 구체적인 표시는 아래에 제시된 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함), 기사, 인터넷 자료 등은 동양 문헌 및 서양 문헌 모두 큰따옴표(“ ”)로 표시한다. 저서 또는 번역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 동양 문헌의 경우는 낫표(『 』)로, 서양 문헌의 경우는 기호 없이 이탤릭체(italic)로 표기한다.
- 4) 인터넷 자료를 인용하는 경우, 제작자, 주제명, 제작연도, 웹주소(검색일자)의 순으로 한다.

## 참고문헌 작성 예

- 고영선, “세수추계모형의 예측력 비교,” 「KDI정책연구」 제21권 제3·4호, 한국개발연구원, 1999, 3~61쪽.
- 국가통계포털, 국내통계, 2010. <<http://kosis.kr>, 접속: 2011. 11. 30>
- 국경복·황선호, “의무지출과 재량지출 구분기준에 관한 연구,” 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 2010.
- 국회예산정책처, 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석: 종합편」, 국회예산정책처, 2011.
- 김동건, 「비용·편익분석」, 박영사, 1997.
- 신해룡, 「예산개혁론」, 세명서관, 2011.
- 안충영·홍성표·박완규 역, 「기초 계량경제학」(*Basic Econometrics*, 2nd ed., Damodar N. Gujarati), 진영사, 2000.
- 옥동석 외, 「지속성장을 위한 정부 역할의 재조명」, 한국경제연구원, 2010.
- 전주성, “위기 겪는 지금이 개혁할 좋은 기회,” 동아일보, 2008년 11월 10일자, A30면.
- 주영진, 「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.
- 최 광, 「경제 원리와 정책」, 비봉출판사, 2003a.
- \_\_\_\_\_, *Fiscal and Public Policies in Korea*, 한국조세연구원, 2003b.
- \_\_\_\_\_, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 울곡출판사, 2009.
- Blank, R. M., “Analyzing the Length or Welfare Spells,” *Journal of Public Economics*, vol. 39, Elsevier, 1989, pp.245-273.
- \_\_\_\_\_, “Evaluation Welfare Reform in the United States,” *Journal of Economic Literature*, vol.40 no.4, American Economic Association, 2002, pp.1105-1166
- Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson, “Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya,” *American Economic Review*, vol.101 no.6, 2011, pp.2350-2390.
- Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, “Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective,” *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, no.5327, The Centre for Economic Policy Research, 2005.
- OECD, “Next Generation Access Networks and Market Structure,” *OECD Digital Economy Papers*, no.183, OECD Publishing, 2011.
- Schick, Allen, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2007.



## 예산정책연구 제15권 제2호

발 간 일 2026년 6월 19일  
발 행 인 지동하 국회예산정책처장  
편 집 기획관리관 기획예산담당관실  
발 행 처 국회예산정책처  
서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
인 쇄 처 명문인쇄공사

이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.

ISSN 2287-2310 (Print)

ISSN 2713-8321 (Online)

© 국회예산정책처, 2026





# NABO STATS

[ 재정경제통계시스템 ]



재정·경제  
통계



예·결산 심사연혁  
위원회별 통계



국제통계  
(OECD·IMF 등)

NABOSTATS(재정경제통계시스템)은  
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 재정·경제 통계,  
국회의 예·결산 심사연혁 등을 One-Stop으로 제공하는  
통계정보시스템입니다.

[www.nabostats.go.kr](http://www.nabostats.go.kr)



**Vol.15 No.2**

June 2026

## Journal of Budget and Policy

- **A Comparative Study on Enhancing Korea's Final Accounts System:**  
Focusing on Fiscal Feedback Mechanisms  
Chun, Soo Kyung
- **Effects of COVID-19 Response Government Support Policies on Firms' Innovation Performance:**  
A Path Analysis by Technology Level  
Lee Manpyo, Jung Mijin, Lee Heejung
- **A Study on the Operation of Korea's Fiscal Performance Target Management System and its Evaluation Mechanisms**  
Geun-Ju Jung, Gil Hwan Lim
- **Determinants of Delinquency and Program Graduation in SME Policy Finance:**  
Evidence from KAMCO's Sale and Leaseback Program  
Yoo, Kyeongwon
- **An Exploratory Study on the Budget Execution Rate at the Sub-sub-programs of Local Governments**  
Kim, Daejoong