

# 사회서비스 부문 정부 재정사업의 성과에 미치는 영향요인 분석에 관한 연구: 전달체계 및 재정적 특성을 중심으로\*

최 현 목\*\*  
김 인\*\*\*

## 국문요약

국민들의 사회서비스 수요에 대한 급격한 증가는 사회서비스 예산의 급격한 증가와 서비스 전달체계의 확대를 초래하였다. 본 논문은 사회 서비스 전달체계 및 재정적 특성이 사회서비스 부문 재정사업의 성과에 미치는 영향을 규명하고자 했다. 이에 2008년부터 2015년까지 8년간 22개 부처가 수행하는 210개의 사회서비스 사업, 총 322개 사업자료를 패널회귀모형으로 분석하였다.

주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 준정부조직의 재정사업 지원기능은 성과에 긍정적인 영향을 미친다. 둘째, 재정사업의 전년도 총 예산액 중 지자체에 대한 보조금의 비율은 재정사업 성과에 부정적인 영향을 미친다. 셋째, 사업의 추진기간은 재정사업 성과에 대하여 부정적인 영향을 미친다. 넷째, 전달하는 재화 및 서비스 유형 중 대민 서비스 유형과 바우처는 현금, 현물, 기타 서비스 유형보다 성과에 긍정적인 영향을 미친다. 다섯째, 재정적 특성은 성과에 대하여 주요한 영향요인으로 작용하지 않는다.

주제어: 사회서비스, 서비스 전달체계, 성과, 재정사업 자율평가, 패널분석

## I. 서론

최근 경기침체·핵가족화·고령화 등의 사회문제가 점차 심각해지고 있다. 이것은 세계적인 추세이며, 우리나라 역시 예외는 아니다. 이에 따라 사회서비스와 관련한 다양한 사회적 요구가 제기되어 왔고, 정치권과 중앙 및 지방정부는 다각적인 사회서비스 정책을 확대해 왔다. 그 결과 우리나라의 사회서비스 관련 부문 예산은 급속하게 증가해 왔다. 아울러 현재에도 사회 각계에서는 보편적 복지와 선택적 복지의 패러다임 간 끊임없는 논의가 진행되고 있다.

\* 이 논문은 최현목의 박사학위논문을 요약 및 일부 재구성한 것임.

\*\* 주저자

\*\*\* 교신저자

하지만 「사회보장기본법」의 개정, 그리고 복지사각지대를 해소한다는 슬로건 아래 새로운 사업이 신설되거나, 혹은 기존 사업의 정책대상자나 영역이 확대됨에 따라 관련 사업의 예산이 급증하고 있다. 이것은 곧 효율성과 효과성의 측면에서 문제가 될 수 있기 때문이다. 예산의 급증은 언제나 국가재정 운용에 있어 위협요인으로 규정될 수 있다. 이러한 부분은 실제 사회서비스와 개념적으로 유사한 부문인 사회보장사업의 예산을 보면 확인이 가능하다.<sup>1)</sup>

보건복지데이터포털의 통계자료에 따르면 사회보장사업의 예산은 2012년 92.3조원에서 2013년 97.4조원, 2014년 106.4조원, 2015년에는 116조원 등 최근 8년간 평균 8%씩 증가하고 있다.<sup>2)</sup> 또한 2015년을 기준으로 사회보장 관련 예산은 국가 총예산인 375.4조원의 약 30.9%에 해당하는 막대한 규모를 차지하고 있어 정부의 재정지출 측면에서도 지속가능성을 심각하게 고려해야 할 정도이다(최현묵, 2016: 114). 더욱이 경제활동 인구가 급감할 것이라는 전망과 함께 이에 대한 우려가 주목받기 시작하면서 정부재정지출 효율화에 대한 중요성은 더욱 강조된다. 이에 최근 예산 연구의 경향이 예산운용과 관련된 제도를 어떻게 설계하고 운용함으로써 주인-대리인 문제와 공유지의 비극 문제(tragedy of the commons)<sup>3)</sup>를 동시에 해결할 수 있는지에 주목하는데, 궁극적으로는 정부재정지출의 효율화를 달성하기 위한 다양한 시도로 볼 수 있을 것이다(임익상·하연섭, 2016: 99).

많은 연구가 그랬듯이 기존의 전달체계를 다룬 연구는 주로 최일선기관인 서비스 제공·공급 주체에 집중하여 공공부문과 민간부문에 대한 이분법적 비교를 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 제공되는 재화나 서비스의 흐름을 중심으로 중앙정부, 지자체, 민간기관, 나아가 준정부조직과 특별지방행정기관에 이르기까지 수많은 전달체계의 유형과 역할에 대하여 동시에 관심을 갖는 연구는 극소수에 불과하다. 사회서비스 사업은 중앙정부로부터 지자체, 그리고 준정부기관의 전문적 기능 등이 하나의 체계를 이루어 수혜자에게 재화나 서비스가 전달된다. 이러한 시각에서 서비스 공급주체의 유형에 따른 연구들은 문자 그대로 최일선기관의 유형별 성과요인을 밝히는 것이지, 어떠한 전달체계의 특성이 높은 성과를 달성하는지를 검증하기 어렵다.

이러한 맥락에서 본 연구는 현재 정부에서 추진 중인 사회서비스 사업을 대상으로 이들의 전달체계를 유형화하고, 이러한 과정에서 유형별 전달체계의 특성인 각 단계별 주체들의 역할을 정책 수단이라는 이론적 관점을 통해 구분하여 재정사업의 성과에 미치는 영향을 밝히고자 한다.

1) 본 연구에서 설명하고자 하는 사회서비스 사업은 사회보장사업의 범위를 포괄하는 개념으로, 실제 사회보장사업의 예산보다 사회서비스 사업의 예산액이 더욱 많다. 또한 법률적 관점에서는 「사회보장기본법」에 사회서비스의 규정이 포함되어 있다.

2) 보건복지데이터포털 홈페이지

([https://data.kihasa.re.kr/socialstat/social\\_stat\\_list.jsp?view\\_mode=viewstat\\_group\\_sub=2015&indicator\\_seq=927](https://data.kihasa.re.kr/socialstat/social_stat_list.jsp?view_mode=viewstat_group_sub=2015&indicator_seq=927), 검색일: 2016.6.3.).

3) 예산의 비용은 일반 국민에게 널리 분포되는 한편 그 편익은 소수집단에 집중되기 때문에 제한된 자원과 많은 이용자, 그리고 과다사용에 따른 고갈의 특성을 지닌 공유자원과 유사한 속성을 지닌다고 한다. 이것은 정부 부분의 수요 상 특성을 나타내는 것으로서 결국 정부실패의 미시적 분리(micro-decoupling) 현상을 야기하며 정부의 비효율을 초래하게 된다(Wolf, 1988: 42).

## II. 사회서비스 부문 정부 재정사업의 성과에 관한 이론적 논의

### 1. 공공부문의 성과관리와 한국의 성과관리제도

우리나라의 성과주의 예산제도는 성과목표관리제도(Performance Goal Management, PGM), 재정사업자율평가제도(Self-Assessment of Budgetary Programs, SABP), 재정사업심층평가제도(In-depth Evaluation of Budgetary Programs, IEBP)의 3가지 형태로 운용되고 있다(Park, 2012: 167-168). 이를 살펴보면 첫째, 성과목표관리제도는 각 부처의 임무, 목표와 연계하여 사업별 성과목표와 목표치의 달성 정도를 평가하여 이를 재정운영에 활용하는 제도로 모니터링의 개념에서 접근하는 것이다(박노욱 외, 2008; 박홍엽, 2012: 172). 둘째, 재정사업자율평가제도는 각 부처가 추진하는 재정사업에 대한 성과를 평가하는 제도로 리뷰(review)의 개념에서 접근한다고 볼 수 있다. 마지막으로 재정사업 심층평가는 자율평가의 결과에 대하여 추가적 평가가 필요하다고 판단되는 사업(군)에 대하여 문제점을 면밀히 파악하고 이에 대한 대응방안을 도출하는 제도로서 주로 문제사업에 대한 대응의 개념으로 접근하고 있다.

이 중에서 재정사업자율평가제도는 정부의 예산과 기금이 투입되는 모든 사업에 대하여 성과를 평가하며 평가지표는 계획, 관리, 성과·환류 등 3가지 부문으로 구성된다. 한국의 재정사업자율평가제도는 기본적으로 정부의 재정(예산·기금)이 투입되는 모든 사업이 그 대상에 포함되며 2009년까지는 매년 단위사업의 1/3씩, 3년의 주기로 평가가 시행되었다. 그러나 2010년 이후로는 종합적 성과정보의 확보를 위하여 재정사업의 상위 개념인 성과목표를 기준으로 변경해 매년 성과목표의 1/5을 선정한 후 여기에 포함된 단위사업을 모두 평가하게 되었다(공동성 외, 2013: 169). 재정사업자율평가는 명칭에서 의미하는 바와 같이 사업의 주무부처가 자율적으로 하위 평가지표를 설정하는데 점수의 관대화 경향을 방지하기 위하여 상대평가 방식을 적용한다. 이후 기획재정부 자체평가의 결과를 메타평가(meta evaluation)의 방식으로 확인·점검해 기존 점수에 가중치를 부여한다. 이러한 평가결과는 최종적으로 5개의 등급화를 통해 차년도 예산안에 반영하여 재정 운용에 환류하는 과정을 거친다. 여기에서 차상위 등급인 '미흡' 이하의 등급을 부여받은 사업에 대해서는 원칙적으로 예산의 10%를 삭감하지만, 사업의 특성 상 삭감이 곤란한 경우 성과개선 대책의 제출 요구 혹은 사업의 통·폐합 등 제도개선 대책을 시행하여(국무조정실 외, 2013: 38-44) 사업의 재정지출 효율화를 달성하기 위한 지원적 기능을 수행한다. 재정사업자율평가 점수의 평가지표는 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 재정사업 자율평가 지표(2015년)

부문(점수)		평가지표
계획 (20)	사업 계획 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가? 1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?
	성과 계획 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가? 2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되어 있는가?
관리(30)		3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가? 3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가? 3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?
성과/환류 (50)		4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가? 4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가? 4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?

\* 자료: 기획재정부(2015: 9). 관리부문의 정보화사업 지표는 본 연구의 대상사업에 해당되지 않아 제외함.

## 2. 사회서비스 사업의 전달체계와 성과

### 1) 사회서비스의 개념

우리나라는 2007년 사회서비스 전자바우처 제도가 도입되면서 사회서비스의 개념이 학계에서 논의되기 시작했다고 볼 수 있다. 하지만 기존의 공공부문이 중심이 되어 제공하는 다양한 사회적 서비스의 범주부터 제도적 측면에서의 전자바우처에 한정된 사업에 이르기까지 사회서비스에 대한 패러다임과 그 범위에 대한 합의된 개념은 정의되어 있지 않다는 의견도 존재한다. 따라서 '사회보장', '복지서비스', '사회복지서비스' 등으로 다양하게 언급되기도 하며 현재도 명확한 학술적 개념정의를 부재한 '사회서비스'의 범위를 이론적으로 규정하는 것은 까다로운 작업이 될 수 있다.

특히 법적으로 사회서비스의 개념을 규정한 「사회보장기본법」 제3조를 보면 사회보장(1항), 사회보험(2항), 공공부조(3항), 사회서비스(4항), 평생사회안전망(5항)을 구분해 정의하고 있는데, 이것은 제도의 목적을 기준으로 분류한 것이다. 반면 학계에서는 기능이나 보장의 형태에 따른 분류 기준을 설정하기도 한다. 하지만 나날이 신설되는 다양한 사회서비스의 특성을 모두 반영하는 기준을 정립하는 것은 쉽지 않은 일이다. 이러한 개념의 모호함을 해결하고 명확한 정책목표를 설정하기 위해 보건복지부(2017)는 '개인 또는 사회의 복지증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공하는 서비스'로 규정한 바 있으며, 이재원(2010)은 '일차적인 개념으로 가족과 지역사회공동체가 비공식적으로 담당하였던 일상생활 지원 기능들을 망라한 서비스의 묶음'으로 제안하였다. 또한 「사회보장기본법」 제3조 4항에서는 "사회서비스란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다"라고 규정하고 있다.

하지만 일반적인 시각에서의 개념정의로 사회서비스는 개인, 가족, 시장과는 다른 방식의 대인

서비스(human service)를 중심으로 한 서비스(Chaim, 2015: 7) 중에서 복지의 분야를 넘어 사회 전체적 차원에서의 분배의 목표를 추구하는 공익 실현을 위한 가치 달성의 수단이라는 주장도 있다.<sup>4)</sup> 더욱이 공공서비스론적 관점에서 본다면 정책은 다양한 서비스의 공급과 전달에 관한 정부의 기본방침으로 볼 수 있으며, 여기서의 서비스는 인적·물적 자원을 동원한 정부의 활동 양상이 된다.

이러한 측면을 고려하면 본 연구에서의 사회서비스 개념은 '사회 전반적으로 여러 기능적인 측면에서 국민의 다양한 사회적 욕구를 충족시키기 위하여 현금, 현물, 대인서비스를 생산·공급하는 집합적 행위'로 정의할 수 있겠다. 이는 기본적으로 국민의 욕구에 대응 가능한 보건, 복지, 교육·훈련, 고용, 노동, 문화, 관광 등의 범주를 아우르며, 현물·현금·대인서비스·바우처 등의 제공형태로 나타나게 된다. 또한 현행 「사회보장기본법」 제3조 5항에서는 '평생사회안전망'이라는 개념을 '생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도'로 정의하고 있다. 따라서 이들의 개념을 구분·정리하면, 사회적 위험과 제도의 측면에서 사회적 개입은 사회보장이 되고, 이것이 보편적으로 충족되어야 할 제도로 나타난 것이 사회안전망이 된다. 그리고 사회보장과 사회안전망을 아울러 사회복지의 영역으로 볼 수 있으며, 여기에 불특정 다수를 위한 간접적·포괄적 개입이 더해지면 사회서비스가 된다. 이러한 사회서비스는 다양한 전달체계가 구축·운영되고 있으며, 또한 수많은 재정지출방식을 통해 현금, 현물 혹은 대인서비스의 형태로 수혜자나 이용자에게 전달된다.

## 2) 서비스 전달체계의 특성과 유형

전달체계는 법적·제도적 규제를 바탕으로 구축·운영되기 때문에 재설계가 매우 어렵고 그 절차가 복잡하다는 맹점을 가지고 있다. 따라서 다양한 차원의 성과를 동시에 달성하기 위해서는 수많은 사례를 검토하여 보다 나은 전달체계의 특성을 탐색하고, 이를 유사한 사업이나 서비스의 유형에 적용하는 방안이 적절할 것이다.

일반적으로 전달체계를 논할 때에는 기관(조직), 예산의 흐름과 형태, 정산방식, 제공하는 재화나 서비스의 형태를 망라하는 광범위한 요인들을 포함한다. 우리나라의 경우 전달체계에 있어서 가장 기본적인 요건은 중앙정부, 광역정부, 기초정부가 되며 이들이 생산·전달하는 다양한 재화와 서비스는 통합성, 지속성, 접근용이성, 책임성 등의 다양한 가치를 동시에 충족해야 한다. 따라서 재정사업의 성과에 영향을 미칠 것으로 예상되는 전달체계의 유형은 전달되는 서비스의 성격과 제공주체에 따라 달라질 수 있을 것이다.

전달체계의 특성은 최종전달기관의 운영방식과 투입자원 이외에도 전달체계를 구성하는 단계

4) 아울러 Chaim(2015)은 대인서비스(human service)의 주요 요인을 ①제공자(provider), ②환경(environment), ③조직(organization), ④욕구(need), ⑤방식(method), ⑥수혜자(recipient)로 제안하고, 모든 대인서비스는 ①~⑥의 순서를 따르는 공급자와 수혜자의 상호작용이라 설명한다.

별 기관의 성격과 역할에 의해 결정된다고도 볼 수 있을 것이다. 사회서비스 부문에서 활용하는 전달기관은 크게 정부기관, 민간기관, 준정부조직으로 구분된다. 이는 중앙정부의 사업추진 형태에서도 달리 표현되는데, 대체적으로 전달기관이 특별지방행정기관인 경우에는 직접사업, 지자체인 경우에는 지자체보조사업, 민간기관의 경우 민간보조사업, 준정부조직의 경우 출연출자사업을 수행하는 것으로 구분된다. 이와 관련된 선행연구 중 배인명(2011)의 연구는 3년의 주기를 고려하여 2005년과 2008년, 그리고 2006년과 2009년의 재정사업자율평가 결과에 대한 차이분석을 시도하였고, 재정성과 부문에서 기타직접사업, 출연출자사업, 민간보조사업, 지자체보조사업의 평가 결과가 개선된 것으로 나타난 바 있다. 임유미·하연섭(2015)의 연구에서도 평가결과의 활용(예산액의 증감)에 대한 직접사업과 간접사업의 차이분석을 수행했지만 통계적 유의성은 확보하지 못하였다. 공동성·방문규·윤기웅(2007)의 연구에서도 2006년도 평가결과에 대한 요인으로 사업의 유형을 직접사업과 간접사업으로 분류해 분석하였는데, 직접사업이 높은 결과를 달성하는 것으로 나타났다.

이상의 결과들을 종합하면 전달체계의 특성에 따른 재정사업의 성과는 평가시기나 분석기준의 설정에 따라 상이한 결과가 도출될 가능성이 존재한다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 전달체계의 특성 중에서도 사업추진 형태를 중심으로 평가결과를 비교하는 분석모형보다는 폭넓은 제도적 요인을 동시에 고려하여 영향요인을 추정하는 방법론이 요구될 것이다. 이에 방문규(2008)는 재정사업 자율평가의 결과가 예산결정에 미치는 영향요인을 규명하기 위한 연구에서 통제변수로 사업의 규모, 직접사업과 보조금사업 및 국책사업, 국회관심사업 등을 설정해 분석을 수행하였다. 그 결과 부처(2008년), 정부(2005년 및 2005-2008년 전체), 국회(2005년 및 2005-2008년 전체)의 단계에서 직접사업이 예산결정에 긍정적인 영향력을 미치는 것을 검증하였다. 하지만 해당 연구는 예산액의 증감에 대한 영향력을 검증한 점에서 재정사업의 성과 요인을 밝히고자 하는 본 연구의 주제와는 차이가 있다. 이러한 측면에서 장혜윤(2015)은 문화예술 부문 정책에 대하여 사업기간, 사업규모, 사업유형, 정부유형 등을 동시에 고려한 영향요인 분석모형을 통한 연구결과로 직접사업이 평가점수에 유의미한 양(+)의 영향력을 보이고 있음을 검증하였다. 한편 Wang & Biedermann(2012)은 PART등급이 예산지출결정에 영향을 미치는 요인을 밝히는 연구를 통해 연방정부 직접사업이 OLS 및 GLS 모형 모두에서 양(+)의 영향력을 미치고 있음을 검증한 바 있다. 반면 Heinrich(2012)의 연구는 연방정부 직접사업이 음(-)의 영향력을 보이고 있긴 하나, 통계적 유의미성을 확보하지 못한 결과를 도출하기도 하였다. 이상의 선행연구들에서는 모두 정부사업의 추진형태로서 직접사업과 간접사업, 혹은 보조사업의 유형 등을 구분하였는데 이것은 중앙정부를 기준으로 한 시각으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 유형의 구분에서는 서비스의 이용자를 고려하지 않는다는 측면에서 전달체계의 특성을 단편적으로 반영한 것에 불과하다.

이러한 논의에 따라 사회서비스 부문에 있어서 급증하는 수요에 대응할 역량이 부족한 정부는 다양한 주체들에게, 다양한 정책수단을 동원하여 업무를 위탁하기 때문에 전달체계는 무수히 많은 형태를 보일 수 있다. 이에 본 연구에서는 다음 <표 2>와 같이 정부 재정사업의 전달체계를 총 11개 유형으로 구분하였다.

〈표 2〉 서비스 전달체계 유형

유형	세부유형	서비스 전달체계
중앙정부 직접 전달형	1-1형	중앙부처 → 특별지방행정기관
	1-2형	중앙부처 → 준정부조직
	1-3형	중앙부처 → 민간기관
	1-4형	중앙부처 → 특별지방행정기관 → 민간기관
중앙-지방 협력형	2-1형	중앙부처 → 지자체
	2-2형	중앙부처 → 준정부조직 → 민간기관
	2-3형	중앙부처 → 지자체 → 민간기관
준정부조직 지원형	3-1형	중앙부처 → 광역지자체 → 기초지자체 ↳ 준정부조직
	3-2형	중앙부처 → 광역지자체 → 기초지자체 → 민간기관 ↳ 준정부조직
	3-3형	중앙부처 → 광역지자체 → 기초지자체 → 준정부조직 ↳ 준정부조직
	3-4형	중앙부처 → 특별지방행정기관 ↳ 준정부조직

\* 자료: 최현목·류순현·이원희(2015: 123) 및 최현목(2016: 116) 참고 및 일부 수정.

하지만 이들 전달체계의 유형에서도 공통된 특성들을 도출할 수 있는데, 그것은 전달체계 내에 포함된 중간적 전달기관의 성격과 최종전달기관의 성격이다. 이렇듯 전달체계에 위치하는 기관은 크게 정부기관, 민간기관, 준정부조직으로 구분할 수 있기 때문에 결국 공공전달체계와 민간전달체계의 특징과 관련한 논의로 연결된다.

### 3) 서비스 전달기관의 선정방식

기관선정방식도 재정사업의 성과에 영향을 미칠 수 있는 요인이다. 사회서비스의 전달에 있어 실질적인 행정행위 중 하나는 기관선정방식에 대한 규제의 형태로 나타난다. 규제가 공공부문에서의 기관이나 정책성과에 영향을 미칠 수 있다는 연구결과는 그 수가 많지 않기 때문에 검증의 필요성이 높은 정책수단 중 하나이다. 이와 관련하여 Girth 외(2012)의 연구는 정부가 공급하는 서비스의 유형에 따라서 민간위탁 주체들 간 경쟁의 정도와 계약방식이 상이하게 나타난다는 결과를 도출한 바 있다. 이수연(2013)은 약한 국가적 규제가 자원, 서비스, 효과성, 생산성 등 한국의 보건의료성과에 부정적인 영향을 미친다는 연구결과를 발표하였고, 최홍석 외(2013)의 연구는 국가별 비교연구에서 상관관계분석을 통해 규제(개별수가제, 가격규제, 인력 및 장비 규제)와 보건의료서비스 성과 간 일정한 상관성이 있다는 점을 규명하였다. 특히 효과성 측면에서는 개별수가제와 가격규제가 음(-)의 상관관계를 보였고, 효율성 측면에서는 개별수가제와 가격규제가 양(+)의 상관관계를 보였으며, 인력과 장비 규제는 음(-)의 상관관계로 나타났다. 또한 Wang & Biedermann(2012)은 PART등급이 예산지출결정에 영향을 미치는 요인을 밝히는 연구에서 통제변수로 설정한 규제기반 사업이 OLS 및 GLS 모형 모두에서 양(+)의 영향력을 미치고 있음을 검증한 바 있으나, Heinrich(2012)의 연구에서는 규

제사업이 PART결과에 대하여 통계적 유의성을 확보하지 못하였다. 이러한 연구결과들은 결국 민간 위탁을 포함하여 기관선정방식을 둘러싼 다양한 규제정책이 정책성과에도 영향을 미칠 수 있다는 근거가 될 수 있다.

#### 4) 전달체계의 복잡성

전달체계의 복잡성은 정부가 생산·공급하는 재화나 서비스가 몇 단계의 주체(기관)를 거쳐 수혜자에게 도달하는지를 말한다. 일반적으로 민간위탁은 중앙정부나 지자체를 통한 서비스 전달 계약이 성립되기 때문에 공공전달체계에 비해 전달체계의 복잡도가 높은 편이라고 볼 수 있다. 전달체계가 단순하고 적은 단계로 운영된다면 재화나 서비스가 수혜자에게 도달하는 시간이 단축되고 전달과정에서 소비되는 비용이 적을 것이다. 반대로 전달체계가 복잡하고 많은 단계로 운영된다면 보다 전문적인 양질의 서비스를 광범위한 지역에 대해 형평성 있게 전달할 수 있을 것이고 이 과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제점에 대한 제도적 대응이 가능할 것이다.

전자의 경우는 주로 효율성에 초점을 맞춘 관점이고 후자의 경우는 서비스 품질(효과성)에 대한 관점으로 정리할 수 있다. 문제는 양자가 주목하는 효율성과 효과성을 동시에 달성할 수 있는 전달체계의 복잡도를 설정하는 것이 매우 어렵다는 점이다(Ornella & Andy, 2012: 8-9). 이러한 측면에서 전달체계의 복잡성이 공공서비스 전달체계가 가진 문제점이라 지적한 연구들도 나와 있다(임성근·김 옥, 2012; 류명석·김영대·현명이, 2012; 박관규·김영대, 2015). 하지만 이들의 연구는 주로 단일의 복지사업을 분석대상으로 삼아 연구결과의 일반화에 일부 제약이 있음을 인정하였고, 이에 다수의 전달체계를 동시에 분석할 필요성을 언급하였다.

이러한 복잡성과 관련하여서도 재화나 서비스를 전달하는 재정사업에 대하여 이들 전달체계에 특정한 기관이 추가된다고 해서 과연 성과가 향상되는지를 검증할 필요가 있다. 특히 효율성의 관점에서 전달체계 내에 하나의 단계(전달기관)가 신설된다는 것은 곧 재정사업에 투입되는 인적·물적자원이 증가한다는 의미이기 때문이다. 하지만 다양한 선행연구에서 일반적으로 전달체계의 복잡성이 높은 민간전달체계의 성과가 보다 높게 나타난 연구결과들을 상기한다면(김인, 2003; 배인명, 2011; 이미애·김재근, 2015; Thapa, 2015 등) 오히려 복잡성이 높은 전달체계라 하더라도 높은 성과를 달성할 수 있다는 추론도 가능하다. 이러한 맥락에서 사업의 집행구조가 복잡할수록 다양한 정책관계자들에 대하여 의사결정의 참여가 보장되고 권한이 위임되는 것이 사업의 성과향상에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과는 하나의 근거가 될 수 있다(Moynihan & Pandey, 2005). 한편 수평적 복잡성의 측면에서는 공공·민간전달체계 등 다양한 전달체계를 동시에 활용해 재화나 서비스를 전달하는 경우가 해당되는데, 성과의 다양한 차원을 모두 달성할 수 있는지에 대한 검증의 필요성이 존재할 것이다. 이와 관련하여 황소하(2013)의 연구에서는 사업의 집행구조 복잡성이 재정사업자율평가 결과에 대한 음(-)의 영향력을 미친다는 분석결과를 도출한 바 있다. 이러한 연구결과들은 전달체계의 수직적 복잡성을 설명할 수 있는 유형별 전달체계, 그리고 수평적 복잡성과 관계된 전달체계의 중복적 활용과 관련하여 재정사업의 성과는 달라질 수 있다는 점을 밝

혀낸 것으로 볼 수 있다.

### 3. 사업의 재정적 특성과 성과

#### 1) 예산액

정부가 재정사업을 추진하고 성과를 나타냄에 있어 예산액은 강력한 영향요인이며, 이는 다수의 연구에서도 이미 검증된 부분이다(공동성·방동규·윤기웅, 2007; 임유미·하연섭, 2015; 장혜운, 2015; 최현목, 2016). 박노옥(2005)은 2005년 재정사업자율평가 결과에 영향을 미치는 요인으로 차년도 예산요구액과 현년도 예산액의 차(R1), 차년도 예산검토액과 현년도 예산액의 차(R2)를 선정해 회귀분석을 수행하여 결과를 도출한 바 있다. 최근에는 임유미·하연섭(2015)이 관련 연구를 수행한 바 있는데, 제3차년도의 성과자료를 이용해 사업의 특성(규모, 기간, 직접·간접사업, 평가지표 수)과 평가결과의 활용(예산액의 증감)별 차이분석을 시도하였다. Heinrich(2012)는 PART점수에 대하여 자본이 양(+의 영향력을 나타내지만, 시간의 흐름에 따른 프로그램 재정투입의 분명한 영향력은 나타나지 않았다고 하며, 이것은 Orszag(2009)의 의견과 상당부분 일치한다고 피력하였다. 또한 GAO(2004a, 2004b) 역시 2004회계년도에 평가된 234개 재정사업에 대하여 PART 점수와 대통령이 제안한 예산증가 간 유의미한 관계가 있음을 발견하였다. 반대로 Wang & Biedermann(2012)은 PART등급이 예산지출결정에 영향을 미치는 요인을 밝히는 연구에서 대규모(5억\$ 이상) 사업이 OLS 모형 및 GLS 모형 모두에서 음(-)의 영향력을 미치고 있음을 검증한 바 있다. 대체로 국내의 많은 선행연구들은 (자율평가 보고서에서 확인 가능한) 재정사업이 가진 일반적인 특성 혹은 예산요구액과 실제 예산액의 차이에 대한 성과평가 결과의 영향력을 중심으로 논의가 진행되었다 볼 수 있다. 반면 국외의 연구에서는 정부 사업의 성과평가에 있어서 예산을 중심으로 한 재정적 특성과 정치적 요인, 그리고 사업의 목표 명확성을 중심으로 이들 간의 관계를 설명하고자 노력하였다.

이에 성과관리의 측면에서 사업의 예산액과 재정사업자율평가 결과의 관계는 일방적 인과관계라기보다는 순환적 구조를 가진다고 보아야 할 것이다. 특히 시차를 두고 순환적 구조를 가지는 예산액과 평가결과의 관계를 추정함에 있어서 단년도 횡단면적 연구범위를 설정하는 것은 적합하지 않을 수 있다. 더욱이 이제까지 논의한 재정사업자율평가 관련 국내의 선행연구 중에서 패널분석을 활용한 연구는 아직까지 시도되지 않았기 때문에 또 하나의 의의를 가질 수 있다.<sup>5)</sup>

#### 2) 국고보조비율

다음으로 복지사업을 포함한 사회서비스 사업은 대부분이 국가보조사업의 형태로 운영되어 국비가 투입된다. 국고보조사업의 집행과 목표달성에 있어서도 예산은 매우 중요한 역할을 수행하

5) 다만 본 연구에서는 선행연구들이 설정한 논리적 인과관계를 참고하여 전년도 예산액이 현년도 평가결과에 미치는 영향력을 검증하고자 한다.

게 되는데, 이는 곧 사업성으로 직결될 수 있다. 이러한 내용은 일반적으로 정부직접사업(공공전달체계)에서 통용되지만 사회서비스 부문에 해당하는 다수의 사업에서 주로 활용하는 민간보조사업에는 몇 가지 고려해야 할 부분이 존재한다. 대표적으로 국가보조사업에 대한 명시적 보조비율은 주요 쟁점이 될 수 있을 것이다. 대부분의 지자체보조사업에 대해서 지방자치단체는 사업예산의 일정 비율을 의무적으로 대응투자 해야 한다.

중앙정부의 사회서비스 사업은 전국적 단위를 전제로 하기 때문에 지방자치단체는 스스로의 의지와 관계없이 의무적 지출을 부담함으로써 재정악화에 대한 직접적인 영향을 받게 된다. 지방정부가 자율적으로 재화나 서비스의 공급을 결정하고 배분하는 대신 중앙정부의 재정사업을 통해 전국적 범위에 일률적인 정책을 추진하는 근거는 역외확산효과(spill-over effect)를 들 수 있다. 즉 사회 전체적인 관점에서의 최적수준에 비해 과다 혹은 과소한 서비스의 공급이 발생할 수 있기 때문이라는 것이다(배인명, 2003: 61). 이러한 논리에 의해 지방자치단체가 해당 사업을 집행하거나 권한을 위임받은 경우에는 지자체보조금이 지출되고, 반대로 민간기관의 경우에는 민간보조금이 지출된다.

한편 미국에서는 block grants(포괄보조금)라 하여 연방 정부가 지방의 광범위한 목적을 달성하기 위하여 활용하는 보조금의 한 형태가 존재하며, 여기에는 사회서비스 프로그램의 수행 역시 포함된다(Dilger & Boyd, 2014: 1). 이와 관련하여 Wang & Biedermann(2012)의 연구에서는 block grants의 형태를 가진 프로그램의 예산지출결정에 대한 영향력은 통계적으로 유의하지 않다고 분석한 바 있으며, 이는 기존 연구들의 결과와도 일치한다고 보았다. 또한 Heinrich(2012)의 연구에서도 block grant의 형태를 취하는 프로그램이 PART점수에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는다는 분석결과를 도출한 바 있다. 더욱이 일부 선행연구는 오히려 block grants의 효과성을 부정하기도 한다(Radin, 2003, 2006; Brass, 2004; Singer, 2005).

중앙정부와 지방정부 간 재정분담을 덜기 위한 정치적·정책적 대립은 재정사업의 성과와도 연결될 수 있다. 수혜자에게 직접 재화나 서비스를 공급하는 주체는 실제로 기초자치단체의 수준에서 결정되기 때문이다(Curristine, Lonti & Joumard, 2007: 9). 그러므로 지방정부의 입장에서는 적은 보조금에 많은 지방비를 대응투자해야 하는 경우가 발생하게 되면 지방정부가 직접 공급하는 것이 바람직한데도 불구하고 비용의 문제로 위탁(최저가입찰)을 하는 등 높은 품질의 재화나 서비스를 전달할 가능성이 낮아질 수 있다(배인명, 2003: 68-69). 따라서 중앙정부의 사회서비스 부문 재정사업의 지자체보조율과 민간보조율이 높고 낮음에 따라서 성과의 차이가 존재하는지의 여부는 국고보조와 관련한 하나의 쟁점이 될 수 있다.

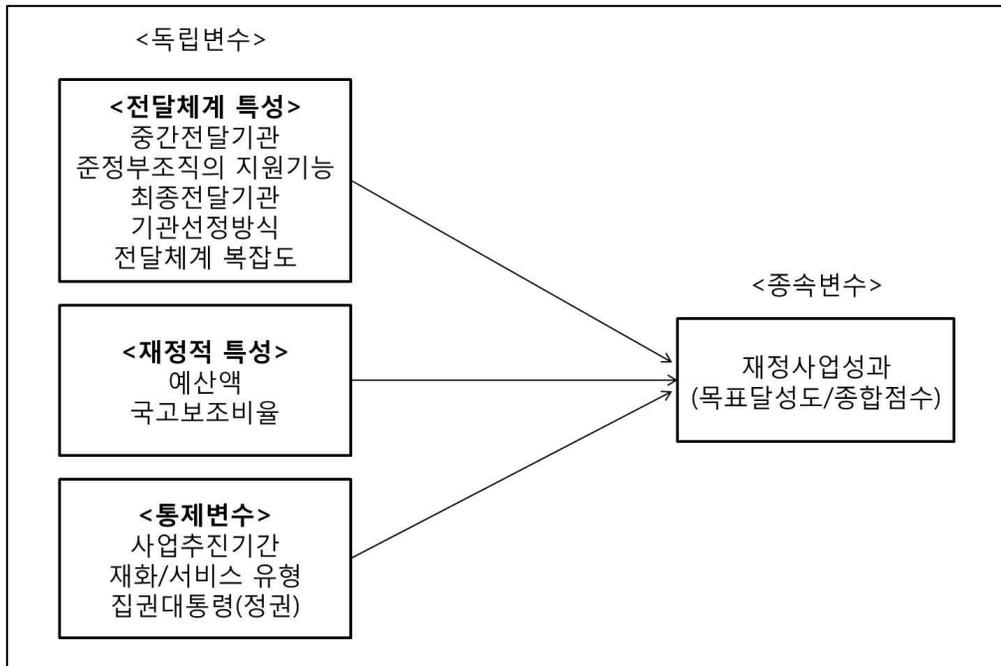
### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석모형의 설정

본 연구는 실증적인 연구방법론을 활용해 전달체계의 유형화를 시도하였고, 이들 유형을 구분하는 특성을 파악하여 결과적으로 성과에 대한 영향요인을 규명하고자 한다.

다음으로 분석틀과 관련하여서는 앞서 논의한 바와 같이 사회서비스 부문 재정사업들이 구축·운영하는 서비스 전달체계의 특성 및 이들의 재정적 특성을 주요 독립변수로 설정하고자 한다. 또한 선행연구의 고찰을 통해 도출한 사업의 추진기간, 사업을 통해 전달하는 재화/서비스의 유형, 그리고 연구의 시간적 범위에 해당하는 이명박 정권(17대) 및 박근혜 정권(18대)을 통제변수로 설정하고 재정사업자율평가의 종합점수 및 목표달성도 점수를 종속변수로 설정한다. 이는 다음 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있으며, 사회서비스 부문 재정사업이 가진 전달체계 특성, 재정적 특성, 그리고 사업이 가지는 고유의 특성(통제변수)이 성과에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한다.

<그림 1> 연구의 분석틀



#### 2. 변수목록의 작성과 측정방법

앞서 설명한 바와 같이 본 연구는 리커트 척도를 활용한 설문조사가 아닌 집합적 자료를 활용하기 때문에 자료의 조작화에 대한 논의가 필요할 것이다. <그림 1>에 나타난 분석틀에서 제시된 각

변수들의 목록을 정리하면 다음 <표 3>과 같다. 우선 전달체계의 특성은 중간전달기관의 유형과 준정부조직의 지원여부, 최종전달기관 유형으로 크게 구분할 수 있으며, 이에 더하여 최종전달기관의 선정방식, 전달체계의 복잡도로 구분하고 있다. 다음으로 재정적 특성은 각 부문별 예산액(비율)로 구분한다. 마지막으로 통제변수는 사업의 추진기간, 사업을 통해 전달하는 재화나 서비스의 유형, 그리고 정치적 요인이 설정된다.

<표 3> 본 연구의 주요 변수 목록

영향요인		변수
독립 변수	전달체계 특성	중간전달기관 (지자체, 특별지방행정기관, 준정부조직)
		지원기관 (준정부조직 여부)
		최종전달기관 (지자체, 특별지방행정기관, 준정부조직, 민간기관)
		기관선정방식 (지정제, 허가제, 등록제, 신고제, 공모제, 기타유형)
		전달체계 복잡도
	재정적 특성	총 예산액 총 예산액 대비 비율 (지자체보조금, 민간보조금, 출연금)
통제 변수		사업추진기간 재화 및 서비스 유형 (현금, 현물, 대민서비스, 바우처, 기타) 정치적 요인 (이명박/박근혜 정권)
	종속 변수	재정사업의 성과
		재정사업자율평가 점수(목표달성도, 종합)

전달체계의 특성과 관련하여서는 앞서 제시한 <표 2>에서의 11가지 유형에 해당되는 전달체계를 구분하고, 이들의 중간전달기관 유형, 지원기관의 여부, 최종전달기관의 유형을 판별한다. 이들은 가변수의 형태로 분석모형에 진입하게 된다. 둘째, 최종전달기관의 선정방식은 평가보고서, 사업의 참고자료, 그리고 관련 법률조항을 조사해 가변수로 코딩하였다. 셋째, 전달체계의 복잡도는 수직적 복잡도와 수평적 복잡도를 동시에 고려한 것으로 <표 2>의 화살표 개수에 중복적 전달체계의 활용정도를 곱하였다.<sup>6)</sup>

다음으로 재정적 특성과 관련하여, 사업의 총 예산액은 시차이론(time lag approach)을 고려하여 패널데이터의 전년도(t-1년도) 총 사업 예산액이 변수로 진입하게 된다. 이 부분에서는 재정사업자율평가의 시행이 매년 전반기에 이루어지는 점이 하나의 근거가 된다. 특히 예산액 변수는 그 단위가 매우 크기 때문에 편의(bias)발생의 방지를 위해 자연로그(ln)를 취하고자 한다. 둘째, 국고보조비율은 총 사업예산 중에서 주무부처가 지자체나 민간기관에 지출(보조)하는 실제 예산액의 평균비율을 사용하고자 하며, 역시 패널데이터의 전년도(t-1년도) 자료가 활용된다. 이러한 결정 기준은 사업의 총 예산액 역시 분석모형에 포함되어 있기 때문에 국고보조비율에 관련한 함의를 일부 확보할 수 있을 것으로 예상된다.<sup>7)</sup> 또한 예산항목 중 출연금의 항목도 실제 예산액이 아닌

6) 수직적 복잡도와 수평적 복잡도 간 신뢰도계수를 참고하여 통합하였다(Cronbach's  $\alpha = .680$ ).

7) 흑여 다수의 세부사업에 대한 보조율이 각기 다른 이유로 단위사업에 대한 명시적 보조비율(평균)이 통계

비율로 계산해 변수로 진입시키고자 하는데, 많은 재정사업에서 민간보조사업 유형에 출연금 항목의 지출이 이루어지고 있음을 확인하였기 때문이다.

통제변수 부문에서는 첫째, 사업 추진기간의 경우 평가보고서에 기초자료로 포함되는 내용이 기 때문에 별도의 변수화 작업은 필요치 않다. 단 그 기준은 연구의 시간적 범위 중 가장 최근에 해당하는 2015년도가 아닌 해당 평가의 시점으로 설정한다. 만약 2015년으로 시점을 고정할 경우 패널데이터의 특성 상 동일한 사업이 여러 차수에 평가를 받았을 경우에도 데이터 상에는 동일한 추진기간으로 처리되기 때문이다. 따라서 평가시점 당시까지의 추진기간을 변수로 활용하는 것이 보다 설득력을 확보할 수 있을 것이다. 둘째, 재화 및 서비스 유형은 사업대상자를 기준으로 하여 이용자가 지속적으로 이용 가능한 유형을 판별하고자 한다.<sup>8)</sup> 단, 바우처의 경우 추가적인 논의가 필요할 수 있으므로 별도로 구분하여 변수화 할 것이다. 셋째, 본 연구에서 설정한 분석모형이 반영하지 못하는 다양한 외부적 요인을 통제하기 위하여 정치적 요인을 고려하고자 한다. 이와 관련하여 본 연구의 시간적 범위는 2008년에서 2015년도로 해당 기간의 집권여당이 모두 동일하기 때문에 이명박 정권과 박근혜 정권으로 구분하고자 한다.

마지막으로 종속변수인 재정사업의 성과는 재정사업자율평가의 종합(최종)점수 및 평가지표 중 4-1항에 해당하는 부분점수인 목표달성도 점수를 활용하고자 한다.

### 3. 영향요인 분석의 절차

본 연구에서는 재정사업자율평가 점수라는 영역별 성과 중에서 협의의 성과인 목표달성도와 광의의 성과인 종합점수만을 대상으로 분석을 진행하고자 한다. 목표달성도는 대한민국 정부의 성과관리제도 중에서도 전체 재정사업을 계량적으로 평가하는 재정사업자율평가제도의 측정지표 중 하나이기 때문이다.

또한 패널자료의 시간적 구성은 연도가 아닌 평가차수로 구분하고자 하는데 재정사업평가제도는 3년을 주기로 차수를 설정해서 전체 재정사업을 평가하기 때문이다. 또한 2011년 평가부터는 평가대상사업의 선정 기준에 있어 기존의 재정사업이 아닌 전체 성과목표의 1/5에 해당하는 성과목표를 선정하고 이에 해당하는 관리과제(사업)을 모두 평가하는 것으로 변경되었다. 때문에 연구자가 실제 패널자료를 구축하는 과정에서도 동일기간(차수) 내에 동일한 사업이 중복되는 사례가 존재했다. 패널분석에서는 동일한 시점에 중복적 자료를 허용하지 않기 때문에 연도별 패널자료에 비해서 33개의 사업자료를 제외한 후 분석을 진행하였다. 결과적으로 이러한 이유 때문에 시간의 구분기준은 연도나 평가차수에 관계없이 동일한 분석결과를 나타내게 되었다.

적 유의성을 확보하지 못할 수 있다. 이 때 실제 보조예산액의 비율이 통계적으로 유의하다면 국고보조비율에 대한 정책적 논의가 가능해진다.

8) 예를 들어 독거노인가정에 응급알림벨을 설치해주는 방송통신위원회의 '방송통신소외계층 지원사업'은 방송수신기라는 현물을 제공하지만, 이에 대한 설치서비스 역시 제공한다. 특히 바우처에서는 이런 문제가 더욱 심화되는데 수혜자는 대인서비스를 이용하지만 사업예산은 수혜자가 발급받은 카드로 지출(민간경상보조)된다.

다음으로 영향요인 분석의 절차를 간단히 설명하면, 우선 FE모형과 RE모형의 분석결과를 도출한 후 F test와 Breusch-Pagan의 LM(lagrangian multiplier) test를 통해 각 모형의 고정효과와 확률효과 유의성을 판별한다. 두 모형의 효과가 모두 유의한 경우에는 Hausman test를 이용해 최종모형을 확정한다. 반면 FE모형과 RE모형의 고정효과와 확률효과가 모두 유의하지 않은 경우에는 합동(pooled) OLS모형으로 영향요인을 추정하게 된다. 이와 관련하여 FE분석모형에서의 F test는 모든 개체에 대한 오차항  $\mu_i$ 가 유의한지의 여부를 검증하는( $H_0 : \mu_i = 0$ ) 것으로 p값이 .05 이상인 경우 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각하지 못한다. 때문에 패널의 개체특성을 고려하지 않는 합동 OLS모형을 선택하는 것이 적절하다고 판단한다. 다음으로 RE모형에 대한 Breusch-Pagan test는 확률변수인 오차항  $\mu_i$ 가 유의한지의 여부를 검증하는 ( $H_0 : var(\mu_i) = \alpha_u^2 = 0$ ) 것으로 p값이 .05 이상인 경우 귀무가설이 채택된다. 즉 오차항의 전체 분산인 ( $\alpha_u^2 + \alpha_v^2$ )가  $\alpha_u^2$ 로 귀결되는 것이다. 이상의 두 가지 논의를 종합할 때, 패널그룹의 특성을 고려할 필요가 없는 pooled OLS모형을 선택하는 것이 적절하다는 결론을 내릴 수 있다.

마지막 절차로 변수의 영향요인 추정에 있어 비효율적인 최종모형에 대해서는 이분산성(heteroskedasticity)의 여부를 검정해 이분산성이 검출되는 경우 robust 추정방법을 추가로 활용한다.<sup>9)</sup>

#### 4. 자료수집의 방법

본 연구는 설문조사를 이용하지 않고 연구자가 재정사업과 관련한 자료를 수집하여 분석한다. 분석 모형에 사용된 모든 자료는 정부 재정사업 평가보고서를 통해 수집하는데 이것은 재정사업 자율평가의 주관부처인 기획재정부 및 각 사회서비스 사업의 주무부처 홈페이지를 통해 확보하였다. 그리고 일부 평가결과 보고서에서 누락된 항목이나 몇몇 변수에 활용된 추가적인 자료는 각 사회서비스 사업의 주무부처가 작성한 사업 설명자료 및 관련기관 홈페이지를 통해 조사하였다. 이는 2008년부터 2015년까지 8년간의 전체 사회서비스 사업을 전수 조사한 종단적 자료로 구축되며, 구체적으로는 총 22개 부처가 수행하는 210개의 사업, 사업별·연도별 자료(샘플)는 322개가 된다. 분석은 패널회귀(panel regression)모형을 활용하는데, 이렇게 설정된 분석모형에서는 표본추출의 문제가 발생하지 않고, 또한 단일의 자료로 단일의 변수를 구성하기 때문에 타당성 문제에서도 보다 안정적일 수 있다. 따라서 중앙정부가 추진하는 모든 사회서비스 부문 재정사업에 대하여 -시간의 경과를 포함해- 정확하고 균일한 측정치를 확보할 수 있다는 장점을 들 수 있다. 더욱이 패널구조를 가진 분석자료는 재정사업의 성과에 영향을 미칠 수 있는 요인들의 역동성을 반영

9) OLS 추정방법에서는 몇 가지의 기본가정을 전제로 하는데 이 중에서 동분산성(homoskedasticity)의 가정이 위배된다면 그 추정량은 최우선형불편추정량(BLUE)이 되지 못하며, 추정계수의 표준오차 추정치 역시 정확하지 않을 수 있다. 이를 해결하기 위한 추정방법 중 하나로 robust를 활용하는데 이는 OLS와 비교해서 추정계수의 변화는 없으나 표준오차(standard error)가 변화한다(민인식·최필선, 2009: 203-211). 또한 자기상관(autocorrelation)의 문제와 관련하여서는 분석을 위해 구축된 패널자료가 불균형 패널이기 때문에 그 처방절차를 제외하기로 한다.

할 수 있다는 특징도 갖는다(Lamothe, Lamothe, & Feiock, 2008; Picazo- Tadeo et al., 2012; Petersen, Houlberg & Christensen, 2015: 561). 이에 본 연구에서는 패널회귀분석모형을 이용해 다년간 다각적인 측면에서 성과에 미치는 영향요인을 검증할 것이다.

## IV. 사회서비스 부문 정부 재정사업의 성과 영향요인 분석

### 1. 목표달성도 영향요인

분석절차와 관련하여 FE분석모형에 대한 F test의 F값은 1.41이고 이에 대한 p값이 .0283으로 나타나 고정효과가 존재하는 것으로 확인되었다. 또한 RE분석모형에 대한 확률효과를 검증하는 Breusch & Pagan test의  $\chi^2(01)=3.66$ , p값은 .0279로 나타나 역시 5% 수준에서 통계적 유의성을 확보하였다.<sup>10)</sup> 이에 Hausman test를 수행한 결과  $\chi^2(16)=28.74$ 이고, p값은 .0258로 나타나 고정효과 모형을 선택한다. 다음으로 고정효과 모형의 이분산성 탐지를 위해 Modified Wald test를 수행한 결과  $\chi^2(210)=8.0e+34$ 이며, p값은 .0000으로 나타나 패널 그룹 간 이분산성의 존재를 확인하여 robust추정방법을 활용하였다. 분석결과는 다음 <표 4>에 정리한다.

목표달성도에 대한 분석결과를 살펴보면, 첫째 특별지방행정기관이 중간전달기관의 역할을 수행하는 경우는 중간전달기관이 없거나 지자체인 경우에 비해 종합적 성과를 약 17.25점 향상시키는 것으로 분석되었다(p=.000). 이러한 분석결과는 사회서비스 부문 사업에 있어서 특별지방행정기관의 중간전달기관 역할이 재정사업의 성과에 대하여 긍정적인 영향력을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 특별지방행정기관이 중간전달기관의 역할을 수행하는 경우에 최종전달기관은 반드시 민간기관이 된다. 하지만 최종전달기관이 민간인 경우에는 통계적 유의성을 확보하지 못했으나 결과적으로는 전체 사회서비스 사업에 있어서 본 논의에 해당하는 1-4형 전달체계가 목표달성도를 향상시키는 주요 전달체계임을 추론할 수 있겠다.

이러한 관점에서 본 연구의 분석결과는 중앙정부 직접 사업이 예산결정에 긍정적인 영향을 미친다는 Wang & Biedermann(2012)의 연구결과를 일부 지지한다고 볼 수 있을 것이다. 또한 국내의 연구에서는 목표달성도를 포함하는 성과점수에서 간접사업이 음(-)의 영향력을 나타내거나 혹은 직접사업이 양(+)의 영향력을 나타낸다는 선행연구들의 결과와도 맥을 같이한다(공동성·방문규·윤기용, 2007; 박노옥·원종학, 2012; 황소하, 2013; 임유미·하연섭, 2014).

둘째, 박근혜 정권은 이명박 정권에 비해 목표달성도 점수가 약 3.6점 높은 것으로 분석되었다(p=.044). 여기에는 다양한 해석의 가능성이 있지만 이명박 대통령이 주로 SOC사업에 높은 추진의지를 보였다. 반면에 박근혜 대통령은 민생을 비롯한 사회부문에 대한 국정과제를 다수 설정한 정부의 정책기조의 영향을 언급할 수 있을 것이다. 하지만 여야의 대립을 비롯한 정치적 여건에 큰

10) 정확한 명칭은 Breusch and Pagan Lagrangian multiplier test for random effects이다.

변화가 없었다는 점을 감안하면 평가의 헛수를 거듭할수록 재정사업들이 제도에 적응한 시간적 효과(time effect)로 보는 것도 적절한 시각 중 하나로 볼 수 있을 것이다. 실제 본 연구에서 이명박 정권과 박근혜 정권에 관한 변수구분은 2008~2012년도와 2013~2015년도의 가변수 조작화에 지나지 않기 때문이다.

〈표 4〉 목표달성도에 대한 영향요인 분석결과

		목표달성도: FE모형(robust)		
		Coef.	Std.Err.	p
중간전달 기관 <sup>1</sup>	특별지방행정기관	17.25177	4.640231	.000
	준정부조직	1.48948	4.292625	.729
지원기관 <sup>2</sup>	준정부조직	-.07443	3.882636	.985
최종전달 기관 <sup>3</sup>	특별지방행정기관	8.521853	7.56526	.261
	지자체	6.377677	4.790799	.185
	민간기관	2.065189	5.009826	.681
기관선정방식 <sup>4</sup>	진입규제(4종)	-2.4402	1.836523	.185
전달체계복잡도(전체)		-.7853	2.672979	.769
예산액	ln(총예산)	1.066637	.93527	.255
예산 비율	지자체보조	-.04451	.02815	.115
	민간보조	.052774	.034398	.126
	출연금	.117308	.066638	.080
사업추진기간		-.35616	.287592	.217
재화·서비스 유형 <sup>5</sup>	대민서비스	-.45736	1.983034	.818
	바우처	4.465418	2.632329	.091
정권(박근혜) <sup>6</sup>		3.604516	1.780415	.044
_cons		11.30108	8.205587	.170
F				7.51
p-value				.0000
R <sup>2</sup> within				.2758
between				.0010
overall				.0070
F test		1.41		.0283
N(괄호는 그룹 수)		322(210)		

변수명\*은 더미변수임. 기준범주: 1(없음+지자체), 2(지원기관 없음), 3(준정부조직), 4(공모+기타선정방식), 5(현금+현물+기타유형), 6(이명박 정권)

## 2. 종합적 성과의 영향요인

종합적 성과에 대한 분석절차를 설명하면, FE분석모형의 고정효과에 대한 F test의 F값은 1.57 이고 이에 대한 p값이 .0067로 나타나 고정효과가 검출되었다. 반면, RE분석모형에 대한 확률효과를 검증하는 Breusch & Pagan test의  $\chi^2(01)=1.29$ , 이에 대한 p값은 .1281로 나타나 5% 수준에서 통계적 유의성을 확보하지 못하였다. 이에 FE모형의 분석결과를 선택한다. 다음으로 고정효과 모

형의 이분산성 탐지를 위해 Modified Wald test를 수행한 결과  $\chi^2(210)=5.8e+33$ 이며, p값은 .0000으로 나타나 이분산성의 존재를 확인하였다. 따라서 robust 추정방식을 활용한 분석결과를 최종적으로 선택한다.

〈표 5〉 종합적 성과에 대한 영향요인 분석결과

		종합성과: FE모형(robust)		
		Coef.	Std.Err.	p
중간전달 기관*1	특별지방행정기관	16.20393	6.434639	.013
	준정부조직	4.328669	4.424175	.329
지원기관*2	준정부조직	10.59006	4.823859	.029
최종전달 기관*3	특별지방행정기관	-1.574	8.40868	.852
	지자체	-3.32802	6.967273	.633
	민간기관	-.65302	7.062031	.926
기관선정방식*4	진입규제(4종)	-2.53349	2.623554	.335
전달체계복잡도(전체)		-2.67338	3.273288	.415
예산액	ln(총예산)	-.24932	1.150727	.829
예산 비율	지자체보조	-.07351	.033743	.030
	민간보조	.009417	.048147	.845
	출연금	.130957	.07272	.073
사업추진기간		-.54751	.262143	.038
재화·서비스 유형*5	대민서비스	6.806123	2.205748	.002
	바우처	11.13553	4.849938	.023
정권(박근혜)*6		1.515308	2.058284	.462
_cons		74.2563	9.795125	.000
F		5.02		
p-value		.0000		
R <sup>2</sup> within		.2454		
between		.0166		
overall		.0198		
F test		1.57	.0067	
N(괄호는 그룹 수)		322(210)		

변수명\*은 더미변수임. 기준범주: 1(없음+지자체), 2(지원기관 없음), 3(준정부조직), 4(공모+기타선정방식), 5(현금+현물+기타유형), 6(이명박 정권)

〈표 5〉에 정리한 종합적 성과에 대한 분석결과를 살펴보면, 첫째 중간전달기관이 특별지방행정 기관인 경우가 그렇지 않거나 지자체인 경우에 비해 종합적 성과를 약 16.2점 향상시키는 것으로 나타났다(p=.013). 이러한 결과는 앞서 목표달성도 영향요인 분석결과에서도 마찬가지로 나타난 것으로서 전달체계 내에서 특별지방행정기관의 중간기관으로서 역할이 사업의 성과에 주요한 영향을 미치는 것으로 정리할 수 있을 것이다.

둘째, 전달체계 내에서 준정부조직이 재정사업의 지원적 기능을 수행하는 경우는 그렇지 않은

전달체계에 비해 종합적 성과를 약 10.6점 향상시키는 것으로 분석되었다( $p=.029$ ). 준정부조직을 광의의 민간기관으로 본다면, 많은 학자들이 주장한 민간위탁의 장점 중 하나인 조직·사업 운영 방식이나 예산에 대한 유연적인 대응이 가능할 것이다. 이와 관련하여 Jing & Savas(2009)는 민간위탁의 주요 구성요인 중 하나로 성과 모니터링을 제시한 바 있다. 즉 중앙정부의 재정사업 중 민간위탁에 대한 모니터링, 그리고 그 과정에서 발생한 문제점에 대한 대응이 성과에 도움이 된다는 점을 짐작할 수 있다.

셋째, 전년도 사업의 총 예산액 중 지자체보조액의 비율이 1% 증가할수록 종합적 성과는 약 0.07점 하락하는 것으로 나타났다( $p=.030$ ). 이러한 분석결과는 우선적으로 지자체에 대한 matching fund 방식의 재원투자가 중앙부처의 사업성과에 큰 도움이 되지 못한다는 점을 짐작하게 한다. 또한 사업주관부처의 재정집행 구조에 문제가 있다는 점 역시 엿볼 수 있다. 사회서비스 부문에 있어서 중앙정부 재정사업의 상당부분이 국고보조사업의 형태로 운영되고 있다는 것은 이미 새로운 사실이 아니다. 이와 관련하여 본 분석결과의 의미를 해석하면, 지자체에 대한 보조금의 투입이 성과로 직결되지 못하는 제도적인 문제점이 있음을 알 수 있다. 앞서 설명한 바와 같이 이미 1999년도에 중앙정부의 성과관리제도가 시행되었고, 재정사업자율평가제도는 2005년에 도입되어 시행 중이다. 그럼에도 불구하고 2011년에 국고보조사업 운용평가제도가 추가되었다는 점은 국고보조사업이 가진 비효율성과 비효과성을 이미 중앙정부가 인식하고 있다는 것이다. 그렇다면 본 연구에서 종합적 성과에 대한 분석결과는 최소한 2011년부터 정부가 인식해 온 국고보조사업의 구조적인 문제점에 대하여 적절한 대응을 취하지 못한다고 판단할 수 있는 하나의 근거가 된다.

넷째, 사업추진기간은 1년 증가할수록 종합적 성과가 약 0.5점 하락하는 것으로 나타났다( $p=.002$ ). 사업의 추진기간이 오래될수록 매너리즘에 빠져 사업운영에 대한 탄력이 없고 집행이 느슨해질 수 있어 그 효과 역시 떨어질 수 있을 것이다. 또한 사회서비스 부문은 기존의 정부 역할에 비해 새로운 기능과 더욱 높은 수준의 재화와 서비스를 요구하는 국민들의 수요와 관련이 있다. 따라서 시대의 흐름에 맞는 대응 방안 중 주요한 것은 새로운 재정사업을 신설하여 추진하는 것이다. 그렇다면 추진기간이 비교적 짧은 사업일수록 수요자의 욕구충족에 유리할 수 있다. 이에 관련 방안으로는 새로운 단위사업의 신설보다 현재 추진 중이며 기능과 대상자가 유사한 단위사업 내에 세부사업을 추가로 편성하는 방식을 고려할 수 있을 것이다.

다섯째, 전달하는 재화 및 서비스의 유형과 관련해서는 대민서비스 관련 재정사업이 현금·현물 및 기타 서비스 유형에 비해 종합적 성과가 약 6.81점 높은 것으로 나타났다( $p=.002$ ). 정부는 대민서비스의 제공주체(조직과 인력)에 대하여 주로 계약을 통해 보조금을 지급하기 때문에 통제나 관리 측면에서는 강점을 가질 수 있다고 볼 수도 있는데, 대표적인 정책수단은 평가·인증제도일 것이다(김인, 2013: 33-34). 따라서 대민서비스의 긍정적인 영향력은 계획, 관리, 성과를 포함한 전반적인 성과관리 측면에서 오히려 강점을 가지는 서비스 유형으로 볼 수 있겠다.

여섯째, 전달하는 재화 및 서비스의 유형 중 바우처 역시 현금·현물 및 기타 서비스 유형에 비해 종합적 성과를 약 11.14점 향상시키는 것으로 분석되었다( $p=.023$ ). 이러한 분석결과는 기존의

서비스 제공에서 바우처 제도의 도입에 관한 성과를 분석한 연구들에서는 오히려 경쟁의 발생으로 서비스 질이나 효과성이 향상되었다는 결과를 지지하는 것으로 볼 수 있다(Savas, 2002; William, Patrick, David & Paul, 2002).

일곱째, 박근혜 정권(18대) 변수는 앞서 목표달성도에 대한 분석결과와는 달리 통계적 유의성을 확보하지 못한 것으로 나타났다( $p=.462$ ). 이와 관련하여 Gilmour & Lewis(2006)의 연구에서는 정치적 요인이 시기에 따라 다르게 작용할 수 있으며 또한 매개변수로서 작용할 수 있다는 점을 지적한 바 있다. 이에 선행연구와 같이 재정사업별 정당의 우호도, 주무부처 장관의 정치적 성향이나 사업 관련 이익집단의 활동 등 정치적 요인과 관련한 몇 가지 변수를 추가적으로 고려하거나 연구대상을 확대하는 등 더욱 명확한 영향력을 검증하는 연구설계가 필요할 것이다.

## V. 결론

정부를 비롯한 공공부문의 성과관리는 최근 들어 더욱 조명되기 시작한 분야로 볼 수 있고, 이에 BSC나 국고보조사업 평가, 공공기관 경영평가를 비롯한 개별 사업 및 기관 평가는 지금도 지속적으로 이루어지고 있다. 본 연구는 그 중에서도 한국의 재정사업자율평가 점수를 사업의 성과로 정의한 후, 이에 영향을 미치는 전달체계의 특성과 재정적 특성을 과학적 방법을 통해 검증한 것으로서 본 연구의 분석결과와 정책적 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회서비스 부문 재정사업의 전체 평균점수는 비교적 낮은 수준을 보이고 있다.<sup>11)</sup> 더불어 각 영역별 하위 성과점수에 있어서 수많은 사업들이 동일한 점수를 기록하고 있는 점, 상위점수군이나 하위점수군에 속하는 사업들의 전달체계 특성 및 재정적 특성 역시 일관된 방향이나 값을 보이지 않은 점을 고려하면 본 연구의 분석결과는 사회서비스 부문 재정사업의 성과관리에 대한 방향을 가늠할 수 있는 하나의 근거가 될 수 있을 것이다. 더불어 재정사업자율평가의 본래 추진 목적인 성과와 예산 간 연계성의 측면에서 바라본다면 전술한 문제점들을 해결하지 못하는 한, 해당 제도는 미흡한 점수를 부여받은 사업들에 대하여 예산을 삭감하는 기능에 그치는 구조적인 한계점에 직면할 가능성이 존재한다.

둘째, 중간전달기관으로 특별지방행정기관의 역할은 재정사업의 성과에 대하여 강력한 영향요인으로 나타났다. 앞서 언급한 바와 같이 이에 해당하는 전달체계 유형은 1-4형이다. 하지만 1-4형 전달체계의 최종기관인 민간기관 및 민간보조액의 비율 변수는 통계적 유의성을 확보하지 못한 바, 이들에 대한 성과향상 방안을 더욱 고민해야 할 것이다.

셋째, 재정사업의 성과 향상을 위해서는 준정부조직의 지원적 기능(교육, 모니터링, 평가 등)을 확대하는 것이 바람직할 수 있다. 하지만 준정부조직이 다시 민간기관에게 사업을 위탁하는 중간전달기관의 형태는 오히려 성과를 하락시키는 요인임에 유의해야 할 것이다.

11) 종합적 성과를 기준으로 약 64.69점을 기록한다.

넷째, 사업의 총 예산액 중 지자체 보조금의 비율 역시 성과를 하락시키는 요인으로 나타났다. 지자체에 대한 재정의 강제적 분담은 현재에도 논의의 대상이 되고 있다. 따라서 다자간의 시각에서 보다 정교한 분석모형을 통해 재정사업의 성과를 향상시킬 수 있는 적절한 비율을 추계할 필요성이 존재한다.

다섯째, 사업의 추진기간이 길어질수록 성과는 하락하는 바, 특히 사회서비스 부문에 있어서는 시대의 흐름에 맞는 재화·서비스의 유형과 수준을 지속적으로 파악하고 대응해야 할 것이다. 또한, 재화 및 서비스의 유형 중에서는 대민서비스와 바우처의 형태가 재정사업의 성과에 긍정적인 영향을 미치고 있음이 검증되었다. 이에 기존 사후적 현금급여 중심의 틀을 조금씩 개선할 필요가 있을 것이다. 또한 현재 사업 대상자 집단을 선정한 현금 및 현물지급 사업은 대민서비스 및 바우처의 형태로 전환하는 것이 재정사업의 성과 향상에 도움이 될 것이다.

여섯째, 선행연구의 검토를 통해 기대했던 예산액을 비롯한 재정적 특성은 사회서비스 사업의 성과에 대한 주요한 영향요인이 아니라는 점에서 의외의 결과로 볼 수 있다. 따라서 다양한 성과 관리제도를 통한 예산의 배분과 집행, 그리고 평가 및 환류가 10년이 지난 지금에도 큰 효과를 나타내지 못한다는 부분은 다양한 측면에서 중요한 과제로 남는다.

종합하면 정부의 정책추진에 있어서 성과와 지출 효율화 모두 중요한 부분임에는 틀림이 없다. 사실 사회서비스 부문을 중심으로 한 재정사업의 예산지출과 관련된 본질적인 문제는 수요에 대한 대처역량의 부족일 것이다. 이제까지 국가의 총 예산이나 사회서비스 부문의 예산은 모두 지속적으로 증가해온 만큼 앞으로도 이러한 추세는 계속될 것이라는 전망이 지배적이다. 이에 제도적·구조적 측면에서 재화와 서비스를 보다 효율적으로 전달하기 위한 다양한 정책수단은 보다 적극적으로 검토되어야 한다. 더불어 관련 예산의 증가가 막을 수 없는 시대적 흐름이라면 보다 넓은 시각에서 국가와 정책의 지속가능성에 초점을 맞추어야 할 것이다. 구체적으로 관련 시장의 성장이나 준정부조직의 역할 재정립, 국고보조비율의 원점재검토 등을 중심으로 한 재정투입방안을 모색해봐야 할 것이다.

또한 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 재정사업자율평가는 원칙적으로 3년의 주기에 모든 재정사업을 평가하도록 되어 있는데 실제 보고서에는 누락된 사업이 매우 많았다. 결국 불균형 패널자료가 구축되었으며, 이는 계량분석 상 기술적 측면에서 자료에 대한 자기상관의 검출과 처방이 불가하다는 한계점을 가지고 있다. 둘째, 사회서비스 부문 재정사업을 부처별, 유형별, 규모별로 분석했다면 보다 정교한 분석결과와 도출이 가능했을 것이다. 그러나 210개의 사회서비스 부문 재정사업들이 너무나 이질적인 사업들로 구성되어 있어 유형별 분석결과 도출이 일부 불가능하였다. 셋째, 실제 사회서비스의 본질적인 가치라 볼 수 있는 서비스 질, 공공성, 민주성 등이 분석모형에서 제외되었다. 이것은 재정사업자율평가에서 제도적으로 제외되어 있기 때문이며, 앞으로 재정사업자율평가에 형평성과 공공성의 가치를 포함하는 새로운 평가척도를 개발하고, 동시에 이들을 포함하는 연구를 추진할 필요가 있을 것이다.

끝으로, 향후의 연구방향과 관련하여 본 연구에서 밝히지 못한 부분인 명시적 국고보조비율의 적정수준 산정, 정액보조의 효과성 검증, 그리고 전달체계의 단계별 세입·세출예산의 영향력 검증

은 재정사업의 성과 향상을 위해 중요한 함의를 가질 수 있기 때문에 이에 관한 후속연구가 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 공동성·방문규·윤기웅. (2007). 재정사업 평가결과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 2006년도 평가결과를 중심으로. 「정책분석평가학회보」. 17(4).
- 국무조정실·보건복지부. (2013). 「(가칭) 국가 복지 사업의 '민간 복지 전달 체계' 집행 현황 및 과제」. 기획재정부. (2015). 「재정사업 자율평가 지침」.
- 김인. (2013). 사회서비스 전달에 있어서 지방정부 보조금 지원방식, 법인 거버넌스 구조 및 시설 운영상의 특성이 서비스 질에 미치는 영향. 「서울행정학회 학술대회 발표 논문」.
- \_\_\_\_\_. (2003). 보육서비스 공급 및 관리체계와 성과: 정부, 시장, 비영리기관의 비교연구. 「지방정부 연구」. 7(1).
- 류명석·김현대·현명이. (2012). 「서울시 복지서비스 전달체계 개편방안 연구」. 서울시 복지재단.
- 민인식·최필선. (2009). 「STATA 기초통계와 회귀분석」. 한국STATA학회.
- 박관규·김영대. (2015). 복지프로그램의 비효율성 요인 탐색. 「지방행정연구」. 29(3).
- 박노옥. (2005). 「공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구: 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로」. 한국조세연구원.
- 박노옥·원종학. (2012). 재정사업 성과분석과 정책적 시사점. 한국조세연구원.
- 박노옥·원종학·김진 외. (2008). 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」. 한국조세연구원.
- 박홍엽. (2012). 재정성과목표관리제도의 운영실태 분석과 개선방안: 성과계획서를 중심으로. 「예산정책연구」. 1(2).
- 방문규. (2008). 재정사업자율평가 결과가 예산결정에 미치는 영향 분석. 「성균관대학교 국정관리 대학원 박사학위 논문」.
- 배인명. (2011). 우리나라 재정사업의 집행과 성과에 대한 분석: 자율평가 결과를 중심으로. 「GRI 연구논총」. 13(3).
- \_\_\_\_\_. (2003). 재정분권화의 현실과 개혁방안. 「현대사회와 행정」. 13(2).
- 보건복지부. (2017). 「2017년도 지역사회서비스 투자사업 안내」.
- 이미애·김재근. (2015). 지방자치단체 문화서비스 운영방식의 성과평가. 「한국행정정보」. 49(4).
- 이수연. (2013). 한국 보건의료제도 특징이 보건의료성과에 미친 영향에 관한 연구. 「사회과학연구」. 24(4).
- 이재원. (2010). 사회서비스정책의 지향 가치와 활성화 과제. 「사회서비스연구」. 1.
- 임유미·하연섭. (2015). 정부 재정사업의 평가결과 활용과 성과 향상에 관한 연구: 재정사업자율

- 평가제도를 중심으로. 「현대사회와 행정」. 25(2).
- \_\_\_\_\_. (2014). 사업의 특성이 재정사업자율평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회 춘계학술대회 발표논문」.
- 임성근·김 욱. (2012). 「효율적인 복지서비스 전달체계를 위한 개선방안: 노인장기요양서비스를 중심으로」. 한국행정연구원.
- 임익상·하연섭. (2016). 국가재정 성과에 영향을 미치는 요인 분석. 「의정논총」. 11(1).
- 장혜윤. (2015). 재정사업자율평가결과의 영향요인과 활용에 관한 연구: 문화예술정책의 성과와 예산 간 연계성을 중심으로. 「고려대학교 대학원 박사학위 논문」.
- 최현묵. (2017). 정부 재정사업의 전달체계 및 재정적 특성이 성과에 미치는 영향: 사회서비스 사업을 중심으로. 「부산대학교 대학원 박사학위 논문」.
- \_\_\_\_\_. (2016). 사회보장사업의 특성 및 전달체계 유형과 재정성과관리에 관한 연구: 재정사업자율평가 결과를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 28(2).
- 최현묵·류순현·이원희. (2015). 복지서비스 운영주체별 효율성에 관한 연구: 노인돌봄기본서비스를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 27(3).
- 황소하. (2013). 사업특성이 성과측정에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학회 2013 추계학술대회 발표 논문집」.
- Brass, C. T. (2004). *The Bush Administration's Program Assessment Rating Tool (PART)*, Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Chaim, Z. (2015). Defining Human Services, *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 28(1).
- Curristine, T., Lonti, Z. & Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, *OECD Journal on Budgeting*, 7(1).
- Dilger, R. J. & Boyd, E. (2014). *Block Grants: Perspectives and Controversies*, Whashington D.C.: Congressional Research Service.
- GAO. (2004a). *Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*, GAO-04-174, Washington, D.C.: General Accounting Office.
- \_\_\_\_\_. (2004b). *Performance Budgeting: OMB's Performance Rating Tool Presents Opportunities and Challenges for Evaluating Program Performance*, GAO-04-55T, Washington, D.C.: General Accounting Office.
- Gilmour, J. B. & Lewis, D. E. (2006). Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(2).
- Girth, A. M., Hefetz, A., Johnston, J. M. & Warner, M. E. (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets, *PAR*, 72(6).

- Heinrich, C. J. (2012). How Credible is the Evidence, and Does it Matter? An Analysis of the Program Assessment Rating Tool, *PAR*, 72(1).
- Jing, Y. & Savas, E. S. (2009). Managing Collaborative Service Delivery: Comparing China and the United States, *PAR*, Special Issue, December.
- Lamothe, S., Lamothe, M. & Feiock, R. C. (2008). Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time, *Urban Affairs Review*, 44(1).
- Moynihan, D. P. & Pandey, S. K. (2005). Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3).
- Ornella, B. & Andy, N. (2012). Factors Influencing Service Complexity: The Perspective of Servitized Manufacturers, Presented at the EUROMA Conference 2012, Cambridge Service Alliance.
- Orszag, P. R. (2009). *Building Rigorous Evidence to Drive Policy*. *OMBlog*, June 8. <http://www.whitehouse.gov/omb/blog/09/06/08/BuildingRigorousEvidencetoDrivePolicy/>, [accessed September 15, 2011].
- Park, C. G. (2012). *Performance Management System of Budgetary Programs in Korea, 2012* Modularization of Korea's Development Experience, Ministry of Strategy and Finance & Korea Fixed Income Research Institute, Republic of Korea.
- Peterson, O. H., Christensen, L. R. & Houlberg, K. (2015). Contracting-out Local Services: A Tale of Technical and Social Services, *PAR*, 75(4).
- Picazo-Tadeo, A. J., Gonzalez-Gomez, F., Guardiola, J. & Ruiz-Villaverde, A. (2012). Do Ideological and Political Motives Really Matter in the Public Choice of Local Services Management? Evidence from Urban Water Services in Spain, *Public Choice*, 151(1/2).
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- \_\_\_\_\_. (2003). The Future Direction of Public Administration Research, *Public Management Research Association Newsletter*, 1(1).
- Savas, E. S. (2002). Competition and Choice in New York City Social Services, *PAR*, 62(1).
- Singer, P. (2005). Bush and the Bureaucracy: A Crusade for Control, *National Journal*, March 25.
- Thapa, A. (2015). Public and Private School Performance in Nepal: An Analysis Using the SLC Examination, *Education Economics*, 23(1).
- Wang, T. & Biedermann, S. (2012). PART: An Attempt in Federal Performance-Based Budgeting, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(2).
- William, G. H., Patrick, J. W., David, E. C. & Paul, E. P. (2002). School Vouchers and Academic

Performance: Results from Three Randomized Field Trials, *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(2).

Wolf. C. Jr. (1988). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, Ma: MIT Press.

「사회보장기본법」.

보건복지데이터포털 홈페이지(<https://data.kihasa.re.kr>).

---

최현묵(崔玄默): 부산대학교 대학원에서 공공정책학박사학위(정부 재정사업의 전달체계 및 재정적 특성이 성과에 미치는 영향, 2017.8)를 취득하였고, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 위촉연구원, 한국갈등관리연구원 기획조정실 책임연구원, 부산발전연구원 경영사회연구실 연구원을 거쳐 현재 신라대학교 일반대학원 조교수(연구전담)로 근무하고 있다. 관심분야는 정책분석/평가, NPS, HRD 등이며, 주요 논문은 “복지서비스 운영주체별 효율성에 관한 연구”(2015), “구조방정식을 이용한 지역인재육성사업 운영체계의 성과에 미치는 영향요인 분석”(2015), “Cox 비례위험모형을 이용한 청년층의 노동시장 진입 소요기간 및 관련요인의 탐색”(2015), “사회보장사업의 특성 및 전달체계 유형과 재정성과관리에 관한 연구”(2016)등이다 (mook@silla.ac.kr).

김인(金仁): 서울대학교 대학원에서 행정학박사학위(공공서비스 배분의 결정요인과 형평성에 관한 연구, 1986.8)를 취득하였으며, 현재 부산대학교 경제통상대학 공공정책학부 교수이다. 1992년부터 1년 간 미국 인디애나대학교 「정치이론 및 정책분석연구소」에서 풀브라이트 객원교수를 역임한 바 있다. 주요 관심분야는 도시공공서비스론, 정책분석론, 정책평가론 등이며, 저서는 『신행정학원론』(공저, 2000), 『새행정학』(공저, 1997), 『행정과 가치』(공저, 1987) 등이다. 주요 논문으로는 “공동체의 제도, 리더십, 신뢰 및 사회생태체계가 집합적 활동의 성과에 미치는 영향: 연안어업을 중심으로”(2014), “사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처제도의 시장경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향”(2010), “공동체의 제도, 리더십, 신뢰 및 사회생태체계가 집합적 활동의 성과에 미치는 영향: 연안 어업을 중심으로”(2014) 등이 있다. 한국지방정부학회 회장, 서울행정학회 회장을 역임하였고, 부산광역시 인사위원, 중앙인사위원회, 행정안전부 등의 자문교수를 역임했다(inkim@pusan.ac.kr).

## Abstract

### A Study of Factors Influencing the Performance of Budgetary Programs in Social Services: Focusing on Delivery System and Financial Characteristics

Choi, Hyun Mook

Kim, In

The national demand on social services has increased social service budget and an expansion of the service delivery system. This study analyzed on variable relationships among social services budgetary programs delivery system and financial characteristics on performance. Time range of data is from 2008 to 2015, 210 programs of 22 department's. 322 cases of data were studied and they were carried out by panel regression.

As seeing the result, first, program support function of QUAGO has statistical significance in the performance score. Second, the proportion of grants for local government program in previous year budget affected negatively on the performance score. Third, program age affected negatively on the overall score. fourth, the face to face type and voucher type of the delivered services types, affected positively on the performance score. Fifth, the financial characteristics has not shown any impact on program performance.

Key Words: Social Services, Service Delivery System, Performance, Self-assessment of Budgetary Programs, Panel regression