

정책집행주체별 정책집행부진 원인 분석

: 2005-2010년 재정사업 자율평가결과보고서를 활용하여*

윤 기 웅**

김 병 규***

국문요약

본 연구는 중앙부처가 직접 집행을 담당하는 기타직접사업의 집행부진 실태 및 원인을 분석하고, 그 결과를 지방자치단체 또는 민간단체(기업)가 집행을 담당하는 사업에 대한 기존연구의 분석결과와 비교를 하였다. 분석결과 및 정책적 함의를 간략히 요약하면, 첫째, 기타직접사업의 집행부진을 야기하는 주요 원인들은 비용지출시기 예측의 부정확성, 비용 산정의 부정확성, 중앙부처의 계획변경, 수요예측의 부정확성, 추진절차기간 과다 소요 등으로 나타났다. 즉, 사업계획의 부정확성이 기타직접사업의 집행부진을 야기하는 주요원인인 것으로 밝혀졌다. 따라서 기타직접사업의 경우 사업계획의 수립을 좀 더 정밀히 할 필요가 있다. 둘째, 제3자가 집행하는 민간보조 사업 및 지자체보조 사업과 비교를 하면, 집행주체에 따라 집행부진을 야기하는 주요 원인이 달라지는 것으로 나타났다. 특히 중앙부처가 직접 사업을 집행하는 기타직접사업의 경우 제3자가 집행하는 사업과 달리 사전절차 미비의 문제가 상대적으로 거의 발생하지 않는 것으로 나타났다. 따라서 집행주체에 따라 집행부진원인이 달라지므로, 사업의 집행주체를 결정할 때나 실제 집행을 할 때 집행부진원인을 고려하여 신중히 접근할 필요가 있다.

주제어: 재정사업자율평가, 정책집행주체, 집행부진원인

I. 서론

1970년대 Pressman과 Wildavsky의 『집행(Implementation)』이라는 저서 출간이후 실패사례를 중심으로 정책실패의 원인을 집행단계에서 찾는 제1세대 집행연구, 원인들 간 관계를 토대로 이론모형을 구축하고자 한 제2세대 집행연구, 다수 사례 연구 등 다양한 연구전략을 접목한 제3세대 집행연구의 주창까지 한동안 집행에 대한 관심은 지나칠 정도로 과다했다. 그러나 1980년대 후반 이후 집행에 대한 학문적 관심은 급속도로 약화되었고 정책집행은 지나간 이슈(yesterday's

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055108).

** 제1저자

*** 교신저자

issue)로 보였다(Hill & Hupe, 2008).¹⁾ 특히 1990년대 신공공관리론의 등장으로 결과위주의 성과 관리가 강조됨에 따라 실무에서도 집행에 대한 관심이 다소 줄어든 것으로 보인다.²⁾ 그러나 정책집행은 그 궤모습을 달리하고 있을 뿐, 학계에서 뿐만 아니라 실무 차원에서도 여전히 중요한 이슈로 다루어지고 있다고 할 수 있다.³⁾

제3세대 집행연구의 주창 이후, 다양한 정책집행연구 또는 궤모습을 달리한 집행연구가 무수히 많이 등장하였다. 그러나 일부 연구를 제외하고는 여전히 단일 사례 또는 소수 사례의 집행 실패원인을 밝히거나 적합한 결정/집행구조를 밝히는데 치중하고 있을 뿐이다. 특히 다수 사례 분석방법을 활용하여 정책유형별/정책도구별/집행주체별 집행실패원인을 밝히고자 하는 제3세대 집행연구는 매우 부족한 실정이다.

따라서 본 연구는 중앙부처의 예산이 투입되는 재정사업을 평가하는 재정사업 자율평가결과 보고서를 활용하여, 재정사업의 집행부진 실태 및 집행부진원인을 분석한다. 특히 정책집행주체(중앙부처, 지방자치단체, 민간단체)에 따라 집행부진 실태 및 원인이 달라지는지를 살펴보고자 한다.⁴⁾ 다만, 세 개 집행 주체 중 지방자치단체 및 민간단체의 경우 이미 선행연구가 있으므로,⁵⁾ 본 연구에서는 중앙부처가 직접 집행을 담당하는 사업에만 초점을 맞춘다. 즉, 중앙부처가 사업의 결정 및 집행을 담당하는 700여개 재정사업의 집행부진 실태를 살펴보고 그 원인을 고찰하고자 한다. 이후 이전연구결과와의 비교를 통해 정책집행주체(중앙부처, 지방자치단체, 민간단체(기업))에 따라 집행부진 실태의 차이가 있는지 점검하고 각 집행주체별로 주요(critical) 집행부진원인이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

이러한 연구는 중앙부처가 직접 집행을 담당할 때 발생하는 집행부진원인의 명확한 이해를 돕는데 기여할 수 있다. 또한 기존 연구결과의 외연을 확장할 수 있다는 측면에서 이론발전에 기여할 수 있다. 특히 정책집행주체에 따른 집행부진 실태 및 원인을 밝힘으로써 제3세대 집행연구의 발전에 기여할 수 있다. 뿐만 아니라 동 연구를 활용해 향후 정책을 집행하는데 있어서 발생할 수 있는 문제점이 무엇인지를 사전에 파악하고 그에 따른 조치를 취함으로써 정책집행부진현상을 완화할 수 있다는 측면에서 정책적 의의가 있다.

- 1) deLeon(1999)은 집행연구가 어떤 합의된 이론도 만들지 못하였다고 비판하면서, 결국 집행연구가 막다른 골목(dead-end)에 와 있다고 비판하였고, 실제 O'Toole(2000)도 집행을 명시하고 있는 연구의 수가 줄어들었다는 것을 지적하였다.
- 2) 물론 신공공관리론에서 이야기하는 결과위주(outcome-based)의 성과관리가 집행을 경시하고 결과(outcome)만을 강조하는 것은 아니었으나, 일부 실무에 적용하는데 있어 다소 오해가 발생했었다고 볼 수 있다.
- 3) 궤모습이 달라진 정책집행 연구의 예로는 거버넌스 연구에서 주로 하는 네트워크 관리에 대한 분석, 성과관리 연구에서 관심을 기울이는 활동(activity)에 대한 연구, 정책도구(policy tool)에 대한 연구 등이 있다. 실무차원에서 정책집행에 대한 관심의 예로는 재정사업 자율평가제도의 도입과정을 들 수 있다. 한국의 경우 1999년 결과위주의 성과관리 도입 초기에 성과지표/목표치를 설정하고 그 달성여부만으로 사업성적을 평가하는 재정성과표준관리제도를 도입하였으나, 성과지표의 달성여부만으로는 사업의 다양한 측면을 볼 수 없다는 점에서 2005년에 계획, 집행, 성과를 종합적으로 점검하는 재정사업 자율평가제도를 도입하였다.
- 4) 중앙부처의 재원이 투입되는 재정사업 중 일부는 중앙부처(second-party)가 직접 수행하는 사업이 있는가 하면, 재원은 중앙부처가 또는 중앙부처와 제3자(지자체/민간단체)가 공동으로 부담하지만, 실제 집행은 제3자(지자체/민간단체)가 수행하는 사업이 있다.
- 5) 지방자치단체의 경우 윤기웅·공동성(2012)에 의해서, 민간단체의 경우 윤기웅 외(2013)에 의해서 이루어진 바 있다.

II. 이론적 배경

1. 정책집행연구의 흐름

1950년대 Harold Lasswell(1951)이 정책학(policy sciences)의 필요성을 주창한 이후 이와 관련된 무수히 많은 연구들이 등장하였다. 특히, 1970년대 초부터 정책집행에 대한 관심이 증대된 이후 1980년대 후반까지 무수히 많은 집행연구를 산출하면서 그 전성기를 누렸다. 이러한 정책집행연구는 흔히 단일사례연구로 특징되는 1세대 연구, 하향적(top-down) 접근법과 상향적(bottom-up) 접근법으로 일컬어지는 2세대 연구, 마지막으로 다수사례연구 및 통계적 접근법으로 대표되는 3세대 연구로 구분할 수 있다(Goggin, 1986; O'Toole, 2000; Winter, 2007).

Pressman과 Wildavsky(1973)의 연구를 비롯한 초기 연구들은 주로 정책집행 실패사태에 초점을 맞춰 실패요인이 무엇인지를 찾는데 주로 관심을 두었다. 이러한 1세대 연구는 탐색적·귀납적 연구로서 다양한 원인 변수들을 도출하는 등 이론개발의 토대를 마련하는데 성공하였지만(Winter, 2007), 단일(또는 소수) 사례연구의 한계로 일반화된 이론을 구축하는데 실패하였다(deLeon, 1999).

이러한 사례연구의 한계를 극복하고자 변수들 간 관계를 규명하는 이론모형의 개발을 목적으로 하는 2세대 연구들이 등장하기 시작하였다. 그러나 이론모형을 개발하는데 있어서 하향적(top-down) 접근법과 상향적(bottom-up) 접근법이 충돌하였다. 하향적 접근법을 강조하는 연구자들(Van Meter & Van Horn, 1975; Mazmanian & Sabatier, 1983 & 1989)은 집행담당자 및 대상 집단의 활동들과 정책결정에서 의도한 목표 간 일치 정도(목표 순응도: goal compliance)를 집행의 중요 요소로 보고, 이에 영향을 미치는 요인들을 탐구하였다. 또한 그들은 정책설계자를 핵심 행위자로 규정하고 중심부(central level)에서 다뤄질 수 있는 요인들에 대한 정책설계자들의 관심을 강조하면서 일반화된 정책권고안을 만드는데 치중하였다(Matland, 1995). 반면, 상향적 접근법을 강조하는 연구자들(Lipsky, 1980; Hjerm & Hull, 1982)은 일선집행자들(front-line staff)이 정책 집행에 미치는 영향력을 강조하였다. 즉, 그들은 집행과정에서의 행위자들의 목적, 전략, 활동, 상호작용에 대한 이해가 집행을 이해하는데 필수라고 주장하였다.

두 접근법 간 논쟁은 10년 이상 지속되었고, 1980년대 후반부터 두 접근법을 통합하려는 시도가 이루어지기 시작하였다. Elmore(1985)는 전진적 추적(forward mapping: 하향적 접근에 해당)과 역진적 추적(backward mapping: 상향적 접근에 해당) 개념을 활용해서 두 추적방식을 모두 고려할 때 정책집행이 성공을 거둘 수 있다고 주장하였다. 이후 Sabatier(1986)는 상향적 접근법과 하향적 접근법을 통합한 옹호연합모형(advocacy coalition framework)을 제시하였다. 한편, 일부학자들은 두 가지 접근법의 통합모형을 제시하기보다는 어떤 상황에서 어떤 접근법이 적절한지를 찾는 연구를 수행하기 시작하였다. 특히 Matland(1995)는 보다 포괄적이고 효과적인 집행 모형을 개발하기 위해서는, 정책의 특성을 고려할 필요가 있다고 주장하면서, 정책의 모호성(ambiguity) 정도와 상충성(conflict) 정도에 따른 상황적합 모형(contingency model)을 제시하였다.

이와는 별도로 Goggin(1986)을 비롯한 여러 학자들은 3세대 연구의 필요성을 주창하였다. 즉,

이전의 연구들이 “소수 사례에 기초한 너무 많은 변수의 도출(too few cases/too many variables)”의 문제를 가지고 있다고 지적하면서(1986: 342),⁶⁾ 이를 극복하기 위해 제3세대 연구전략으로 사례의 추가, 핵심변수의 규명, 보다 적합한 사례의 선택, 소수사례연구와 다수사례연구의 결합, 실험방법과 준실험방법의 결합 등을 권고하였다. 그러나 이러한 다양한 노력에도 불구하고, 정책집행에 대한 학문적 관심은 약화되기 시작하였고, 그 결과 한 때 무수히 많은 논문을 산출했던 집행은 지나간 이슈(yesterday’s issue)로 보였다(Hill & Hupe, 2008).⁷⁾

그러나 일부 학자들에 의하면, 정책집행연구는 그 형태만 달라졌을 뿐 여전히 다양한 분야에서 중요하게 다뤄지고 있다(Saetren, 2005). 예를 들어, 1990년대 신공공관리론의 영향을 받아 유행한 성과관리 연구에서도 정책집행은 활동(activity)의 개념으로 표현되었을 뿐 중요한 문제로 다뤄지고 있었다(Barett, 2004). 또한 1990년대 후반부터 유행한 거버넌스 패러다임에서도 정책집행은 네트워크 관리(network management)라는 측면에서 중요한 연구주제로 다뤄지고 있다(O’Toole, 2000; Hill & Hupe, 2008). 그리고 정책단계모형(stage model)의 대안적 모델로서 제시되었던 다양한 정책과정 모형(예: 옹호연합모형, 제도분석모형 등) 속에서 정책집행 모형을 엿볼 수 있다(Sabatier, 2007).

한국의 경우 선진국보다 다소 늦은 1990년대부터 정책집행연구가 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 한국의 정책집행 연구는 서구 선진국과 달리 성패요인을 찾는 사례연구에서 이론적 모형의 개발, 이론적 모형의 검증 및 핵심변수 도출이라는 순차적 단계를 거치기보다는 동시다발적 또는 산발적으로 개별 연구자들에 의해서 이루어졌다고 볼 수 있다. 이들 각각에 대한 연구를 살펴보면 다음과 같다.

우선 단일 사례연구로는 의약분업정책 집행의 정치적 제약을 분석한 최성모·송병주(1992)의 연구를 시작으로, 핵폐기장 정책에서의 주민저항의 원인을 분석한 김길수(1997; 2004)의 연구, 토지공개념 제도의 집행과정에서 나타난 문제점들의 극복과정 및 그 효과에 대한 분석을 한 정희남(1994)의 연구, 의약분업 정책의 정책변질(정책어그러짐)로 인한 정책실패 현상을 다룬 안병철(2002)의 연구, 장애인고용정책의 정책변동 및 집행과정을 분석한 전영평·이곤수(2002)의 연구, 제주해군기지의 입지갈등의 원인 및 그 해결방안을 제시하고자 한 은재호 외(2011)의 연구, 새 주소 사업의 정책집행 영향요인을 분석한 이규환·한형교(2012)의 연구 등이 있다. 이들 연구들은 서구 국가들의 1세대 집행연구가 주로 실패사례를 그 대상으로 삼았던 것과 마찬가지로, 소수(예: 정희남, 1994)를 제외하고는 대다수가 실패사례를 분석대상으로 삼고 실패의 원인이 무엇인지를 밝히는데 초점을 두고 있다. 둘째, 비교사례연구로는 김창수(2000)의 연구, 모창환·조창현(2008)의 연구, 백승기(2010)의 연구 등이 있다. 이들은 주로 성공사례와 실패사례를 비교함으로써, 왜 성공사례는 실패사례에 비해서 성공할 수 있었는지를 밝히고자 하였다. 셋째, 이론모형 개발 및 검증연구로는 박광국(1995)의 연구, 김호균(2006)의 연구, 주동근(2009)의 연

6) O’Toole(1986)은 당시 100편이상의 집행연구를 검토한 결과, 집행에 영향을 미치는 300개 이상의 핵심변수(key variables)가 있음을 발견하고, 더 이상의 핵심변수를 찾기보다는 구조(structure)가 필요하다고 강조하였다.

7) deLeon(1999)은 집행연구가 어떤 합의된 이론도 만들지 못하였다고 비판하면서, 결국 집행연구가 막다른 골목(dead-end)에 와 있다고 비판하였고, 실제 O’Toole(2000)도 집행을 명시하고 있는 연구의 수가 줄어들었다는 것을 지적하였다.

구, 조경복 외(2012)의 연구 등을 들 수 있다. 이들은 서구 국가들의 집행이론 검토를 통해 분석 모형을 설정하고 설문조사결과를 토대로 어떤 변수가 영향을 미치는지를 검토하는데 주목적을 가지고 있었다는 데에서 공통점을 가지고 있다. 넷째, 다수 사례연구로는 문명재 외(2007)의 연구와 윤기웅·공동성(2012), 윤기웅 외(2013)의 연구를 들 수 있다. 이들은 단일사례연구의 한계를 극복하고자 노력하였고, 어떠한 요인이 주요 요인인지를 밝히고자 노력하였다는 점에서 그 특징이 있다.

2. 정책집행부진원인

협회의 정책성패는 일반적으로 정책결정 시 수립한 정책목표를 달성하였는지 여부(정책 효과성)로 판단하지만(Bardach, 1977), 광의로는 다양한 의미가 내포될 수 있다. 즉, 의도치 않은 부정적 결과를 가져온 경우(김도훈, 2003; 채원호·손호중, 2005), 계획된 일정에 맞춰 집행을 하지 못하거나 비용이 계획보다 증대된 경우(문명재 외, 2007), 정책 대상 집단이 불응한 경우(김길수, 1997; 2004) 등으로 다양하게 정의내릴 수 있다. 일반적으로 정책의 성공과 실패를 규정하는 것은 가치관이 개입되는 과정으로(정익재, 2002), 시간대에 따라 또는 평가자에 따라 동일한 정책에 대해서도 상반된 평가가 이루어질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 가치관에 입각한 판단을 피하기 위해, 정책실패 또는 집행실패보다는 완화된 개념인 집행부진이라는 개념을 활용하기로 한다. 여기서 집행부진이란 “초기 계획대로 집행이 되지 않은 경우”로 정의를 한다(윤기웅·공동성, 2012: 267).

집행부진을 야기하는 요인은 다양하지만, 사업의 단계별(계획수립 → 사전절차 → 자원배분 → 집행)로 다음과 같이 정리할 수 있다.⁸⁾ 첫째, 초기 사업 계획 전에 일반적으로 “인적·물적·재정적 자원의 공급이 확실하다는 조건이라든지, 상황이 계속될 것이라는 예측이라든지, 전쟁이나 각종 재난과 같은 돌출적 변수가 없을 것”이라고 낙관적으로 가정을 하지만, 실제 가정이 어긋나는 경우가 많이 발생하게 된다(김형렬, 1999: 18). 즉, 막상 사업 시작 후에 사회·경제 환경 변화로 초기의 가정이 틀리게 되거나 자연재해와 같은 돌발변수가 발생할 경우 초기 계획대로 집행하기가 매우 어려워질 수 있다(김형렬, 1999).

둘째, 정책목표 설정 시 그 내용을 명확히 하지 않을 경우, 정책결정주체와 정책집행주체 간 혼선을 야기할 수 있고 그 결과 집행이 부진할 수 있다. 또한 정책수단, 즉 구체적인 사업 방식 및 내용을 결정할 때 그 사업의 수요와 비용에 대한 추정을 하게 되는데 이러한 추정은 종종 오류가 발생할 수밖에 없다(최성두, 1998; 김형렬, 1999; 문명재 외, 2007).

셋째, 일반적으로 정부의 사업은 재원을 필요로 하는데, 충분한 재원이 투입되지 않을 경우 집행이 부진하게 된다(김형렬, 1999). 특히 재원의 부담 주체와 집행 주체가 다를 경우 또는 재원을 공동으로 부담하게 되는 경우, 예산 배정(또는 재배정) 과정에서 당사자 간 협의 과정이 지연될 경우 집행이 부진할 수밖에 없다. 이러한 문제는 지자체보조 사업에서 주로 나타나고(유영성·

8) 본 내용은 윤기웅·공동성(2012)과 윤기웅 외(2013)를 참조하여 정리가 이루어졌다.

이원희, 2005; 윤기웅·공동성, 2012), 민간보조 사업에서는 나타나지 않는 경향이 있다(윤기웅 외, 2013).

넷째, 집행의 지연을 막기 위해서는 사전준비가 철저히 이루어져야 하는데,⁹⁾ 사전준비는 크게 집행주체의 인적·물적·재정적 능력, 인·허가와 같은 행정절차 이행, 주민동의 확보, 사전홍보 등으로 구분할 수 있다. 구체적으로 살펴보면 ① 정책의 성공적 집행을 위해서는 전문성 및 능력/역량을 갖춘 일선담당자가 필요하다. 특히 “주민들의 저항을 불러일으키거나 이해관계자들의 충동을 불러일으키는 등 갈등이 심화될 수 있는 사업의 경우, 성공적인 집행을 위해서는 [일선관리자의] 협상능력 또는 순응 확보를 위한 조정 능력이 매우 중시된다”(윤기웅 외, 2013: 198).¹⁰⁾ ② 재원을 공동으로 부담하는 사업의 경우 수혜자(제3자 또는 정책 대상 집단)의 자기부담금이 미리 확보되어 있지 않거나 부족한 경우 집행부진현상이 발생할 수 있다. ③ 토목 또는 건설사업의 경우, 일반적으로 인·허가 및 부지의 확보가 선행되어야 하는데, 이러한 절차들을 집행과정에서 진행할 경우 집행부진현상이 발생할 수 있다. ④ NIMBY(Not In My Backyard) 사업과 같은 경우, 주민동의를 미리 받지 않고 집행하게 되면 정책 대상 집단의 불응으로 인해 집행이 부진하게 된다. ⑤ 새로운 제도 또는 사업을 시행할 경우, 그 내용에 대한 적절한 홍보가 이루어져야 혜택을 받을 수 있는 기관/개인이 사업의 신청을 할 수 있다. 그런데 홍보가 미비한 경우 신청이 부족하게 되고 그 결과 집행부진현상이 발생할 수 있다(윤기웅 외, 2013).

넷째, 다수의 이해관계자가 개입하는 사업의 경우 일반적으로 관계자 간 협의 및 조정 기간 소요로 인해 집행부진이 발생할 수 있다(Pressman & Wildavsky, 1984; 최성모·송병주, 1992; 은재호 외, 2011). 일반적으로 제3자가 집행하는 간접수행사업이 중앙부처가 집행하는 직접수행사업보다 이해관계자가 더 많이 관여되어 있으므로, 이러한 연유로 집행이 지연 또는 부진할 가능성이 높다(O'Toole, 2007; 윤기웅·공동성, 2012). “특히 관련된 이해당사자 또는 대상 집단이 조정에 순응하지 않고 저항할 경우, 집행이 지연되거나 사업이 폐지될 수 있다”(김길수, 1997; 2004; 윤기웅 외, 2013: 198. 재인용).

다섯째, 정책의 목표 및 수단을 정할 때 이를 명확히 하지 않았거나 일선담당자와의 의사소통이 제대로 이루어지지 않은 경우 일선담당자가 정책 목표 및 수단을 재해석하는 과정을 거치게 되는데 이 때 의도했던 대로 해석이 되지 않을 수 있다(Van Meter & Van Horn, 1975; Mazmanian & Sabatier, 1989; 김성철 외, 2006; 김미혜 외, 2009). 그 결과 원래 의도한 대로 예산이 집행되지 않거나 부적격자에게 지원하는 등 용도 외 지출이 이루어질 수 있다. 이외에도 자연재해와 같은 통제하기 어려운 요인으로 인해 집행부진현상이 발생할 수 있다(김형렬, 1999; 윤기웅·공동성, 2012). 위에서 살펴본 원인들을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

9) 「예산 및 기금운용계획 집행지침」은 이러한 사전준비를 철저히 이행하도록 규정하고 있다.

10) 이와 관련하여 조경복 외(2012)는 정책집단의 순응을 이끌어내기 위해서는 정책집행기관의 신뢰도가 무엇보다도 중요하고, 이러한 신뢰도는 결국 일선담당자의 능력에 달려 있음을 밝혔다.

〈표 1〉 집행실패/부진 요인

절차	요인	출처
사업계획	수요예측의 부정확성	최성두(1998); 김형렬(1999); 문명재 외(2007)
	비용 산정의 부정확성	
재정계획	국고지원의 부족	김형렬(1999); 유영성·이원희(2005)
사전절차	인력 미확보	Elmore(1978); Mazmanian & Sabatier(1989); 강제상·김종래(1996); 김순양(1999); 김형렬(1999) 모창환·조창현(2008); 감사원(2008); 이규환·한형교(2012); 윤기웅·공동성(2013)
	설비 미확보	
	자기부담금 미확보	
	주민동의 미확보	
	홍보부족	
	사전절차 미이행	
집행	국고 교부 지연	유영성·이원희(2005)
	이해당사자 충돌	강제상·김종래(1996); 김길수(1997; 2004); 김형렬(1999); 이규환·한형교(2012)
	절차지연	Pressman & Wildavsky(1984); Frederickson & Frederickson(2007); 문명재 외(2007); 은재호 외(2011)
	용도 외 지출	Van Meter & Van Horn(1975); Mazmanian & Sabatier(1989); 김성철 외(2006); 김미혜 외(2009)
	비통제요인	김형렬(1999)

자료: 윤기웅·공동성(2012: 273) 수정

Ⅲ. 자료수집 및 연구방법

본 연구는 정책집행 주체별 집행부진 실태를 파악하고, 그 원인을 분석하는 연구로서 자료는 기획재정부에서 발간하는 재정사업 자율평가결과보고서를 활용한다. 현재 재정사업은 정책집행 주체 및 사업의 특성에 따라 SOC, 시설·장비 구매, 기타직접, 민간보조, 지자체보조, 출연·출자, 융자 등 7가지 유형으로 분류된다.¹¹⁾ 이 중 SOC, 시설·장비 구매, 기타직접사업은 중앙부처가 집행을 담당하는 사업유형인 반면, 나머지 사업유형의 경우 제3자(third-party)가 집행을 담당하는 사업유형이다. 7개 유형 중 본 연구에서는 기타직접사업, 민간보조 사업, 지자체보조 사업만을 분석대상으로 한다. 왜냐하면, 우선 SOC 사업의 경우 비록 관리 주체는 중앙부처가 될 수 있

11) 재정사업 자율평가지침에서 규정하고 있는 각 사업유형의 정의는 다음과 같다(기획재정부, 2006: 16-18; 윤기웅 외 2012: 101-102 재인용): SOC 사업은 “도로·항만·공항 등 토목공사 및 청사·학교·도서관 등 건축공사” 사업을, 시설·장비 구매 사업은 “남극쇄빙선, 슈퍼컴퓨터, 해경 경비함 등 대형시설·장비 구매” 사업을, 기타 직접사업은 “정부가 직접 서비스를 제공하거나 조사·행사 등과 관련된 사업”을, 출연·출자 사업은 “민간이 정부를 대행하여 사업을 수행하는 경우 법령에 근거하여 민간에게 반대 급부 없이 행해지는 금전적 이전지출”을 하는 사업을, 융자사업은 “정부가 특정목적에 달성하기 위하여 민간분야 및 자치단체에 유상으로 자금을 빌려주는” 사업을, 민간보조 사업은 “민간단체가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 교부하는 보조금” 사업을, 지자체보조 사업은 “자치단체가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 교부하는 보조금” 사업을 의미한다.

지만, 실제 토목 및 건축을 하는 당사자는 공기업, 민간기업 등 다양하므로 중앙부처가 직접 집행을 한다고 보기 힘들다. 둘째, 시설·장비 사업의 경우 그 수가 너무 적어 분석의 유용성이 떨어진다. 셋째, 간접수행사업의 4개 유형 중 용자사업과 출연출자사업의 경우 그 사업의 수가 민간보조 사업 및 지자체보조 사업에 비해서 적어 분석의 유용성이 떨어질 뿐만 아니라, 집행의 책임주체를 명확히 구분하기 어려우므로 분석대상에서 제외를 한다.

본 연구의 주요 분석방법은 내용분석으로, 이미 언급하였듯이 민간단체 및 지자체가 담당하는 사업의 경우 이전 연구결과를 차용하고 본 연구에서는 기타직접사업에 주로 초점을 맞춘다. 분석과정 및 분석방법을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 첫째, 집행부진 실태를 파악하기 위해, 2005년부터 2010년까지 6년 간 평가된 약 700여개 기타직접사업의 평가보고서의 답변을 검토하고 집행이 부진한 사업이 어느 정도 존재하는지를 살펴본다. “집행부진 사업이란 재정사업 자율평가 결과 ‘사업이 계획대로 집행되었는지 여부’를 묻는 3-3 질문문항에서 ‘아니요’라는 평가를 받은 사업을 의미한다”(윤기웅 외, 2013: 200).¹²⁾ 즉, 동 질문문항에 대한 평가답변(“예” 또는 “아니요”)의 빈도분석을 통해, 기타직접사업 중 집행부진 사업이 어느 정도나 있는지 검토하고 이를 이전의 연구결과(민간보조 사업, 지자체보조 사업)와 비교한다.

둘째, 집행부진사업의 집행부진원인을 파악하기 위해 답변근거 분석을 실시한다.¹³⁾ 집행부진원인의 조작화는 위의 <표 1>에서 제시되어 있는 요인들로 정리를 하고, 이전 연구에서 분류하였던 요인들로 정리가 되지 않는 원인은 평가결과 보고서에서 제시하고 있는 실무적인 용어를 활용하여 정리한다. 일부 사업은 하나의 원인이 아니라 여러 개의 원인들에 의해 집행이 부진하게 되는 경우가 있다. 이러한 경우에는 그 원인들을 각각 개별적인 원인으로 분류하였다.¹⁴⁾ 특히 원인을 도출하는 과정은 주관적인 과정으로 자칫 주관성이 개입될 우려가 높다. 따라서 이를 극복하기 위해 본 연구자가 재정사업의 평가보고서를 검토하여 우선적으로 원인을 분류한 뒤, 공동연구자 및 전문가 1인과 함께 재검토를 실시하였다.

마지막으로, 집행주체(중앙부처, 민간단체, 지자체)별 집행부진원인 비교분석을 실시하였다. 다만, 집행주체별로 개별원인들을 직접적으로 비교하는 것이 곤란한 경우가 많아 기존연구의 분류유형(사업계획, 재정계획, 사전절차, 계획변경, 교부지연, 절차지연, 비통제요인, 부적절한 예산사용, 실적 미제시, 원인 미제시)에 맞춰 비교분석을 실시한다. 그리고 집행주체 간 집행부진원인의 차이 발생 이유에 대해서 추론을 실시한다.

12) 재정사업 자율평가제도는 사업의 계획, 집행, 성과에 이르기까지 사업의 다방면을 평가하는 제도로서 10~15개 질문문항(평가지표)으로 구성된다. 이들 질문문항 중 집행실적에 대한 질문문항은 ‘3-3 사업이 계획대로 집행되었는지 여부’이고, 원칙적으로 계획대로 100% 집행을 하지 못한 경우 “아니요” 평가를 받도록 되어 있었다. 그러나 “집행률이 80%인 경우와 50%인 경우 모두 0점을 받는 구조로 되어 있[어], 이에 대해 실무진과 학자들 모두 지속적으로 문제제기를 하였고, 그 결과 2011년에 부분점수제를 도입하였다(윤기웅·공동성, 2015: 614).”

13) “재정사업 자율평가보고서에는 각 질문문항에 대한 답변뿐만 아니라 그 답변에 대한 근거(원인)를 1~2장 내외로 작성하도록 되어 있다”(윤기웅 외, 2013: 200).

14) 분석결과 2005년부터 2007년까지 평가된 702개 기타직접사업 중 188개 사업의 집행이 부진한 것으로 나타났다. 이들 중 1개의 원인에 의해서 집행이 부진한 사업은 154개이고, 2개의 원인에 의해서 집행이 부진한 사업은 34개로 나타났다. 즉, 전체 집행부진원인의 개수는 222개(=154+34*2)이다.

IV. 분석결과

1. 집행주체별 집행부진 실태 분석

집행부진 실태를 분석하기 위해, “재원이 계획대로 집행되었는가?” 질문문항에 대한 응답결과의 빈도를 분석하였고, 그 결과는 다음 <표 2>와 같다. 전체적으로 살펴보면, 제2주기(2008년-2010년)에 평가된 재정사업 중 집행실적이 부진한 사업의 비율은 22.7%로 제1주기(2005년-2007년)의 29.1%보다 낮은 것으로 나타나 집행부진현상이 제2주기에 들어서 완화되었다고 할 수 있다. 집행주체별로 비교하면, 집행부진 사업의 수는 중앙부처가 가장 많고, 지방자치단체, 민간단체 순으로 나타났다. 그러나 전체 사업 중 부진사업의 비율을 살펴볼 경우, 민간단체(기업)의 정책 집행부진 사업 비율이 가장 낮은 반면, 지방자치단체의 정책집행부진 사업 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 따라서 단순히 수행방식(직접 vs 간접)에 따라 집행부진현상의 발생 빈도가 달라진다고 보다는 누가 집행하는지에 따라 집행부진현상의 발생 빈도가 달라진다고 해석할 수 있다.

<표 2> 집행주체별 집행부진 실태 분석

년도	집행주체	중앙부처		민간단체(기업)		지방자치단체		전체	
		예	비율	예	비율	예	비율	예	비율
2005	예	84	(62.2%)	92	(78.6%)	53	(52.0%)	229	(64.7%)
	아니요	51	(37.8%)	25	(21.4%)	49	(48.0%)	125	(35.3%)
	소계	135	(100.0%)	117	(100.0%)	102	(100.0%)	354	(100.0%)
2006	예	138	(78.0%)	108	(78.3%)	53	(57.6%)	299	(73.5%)
	아니요	39	(22.0%)	30	(21.7%)	39	(42.4%)	108	(26.5%)
	소계	177	(100.0%)	138	(100.0%)	92	(100.0%)	407	(100.0%)
2007	예	135	(73.4%)	93	(77.5%)	64	(69.6%)	292	(73.7%)
	아니요	49	(26.6%)	27	(22.5%)	28	(30.4%)	104	(26.3%)
	소계	184	(100.0%)	120	(100.0%)	92	(100.0%)	396	(100.0%)
1주기	예	357	(72.0%)	293	(78.1%)	170	(59.4%)	820	(70.9%)
	아니요	139	(28.0%)	82	(21.9%)	116	(40.6%)	337	(29.1%)
	소계	496	(100.0%)	375	(100.0%)	286	(100.0%)	1157	(100.0%)
2008	재정사업 자율평가 결과 보고서 미공시								
2009	예	64	(72.7%)	54	(88.5%)	33	(63.5%)	151	(75.1%)
	아니요	24	(27.3%)	7	(11.5%)	19	(36.5%)	50	(24.9%)
	소계	88	(100.0%)	61	(100.0%)	52	(100.0%)	201	(100.0%)
2010	예	92	(78.0%)	59	(88.1%)	28	(68.3%)	179	(79.2%)
	아니요	26	(22.0%)	8	(11.9%)	13	(31.7%)	47	(20.8%)
	소계	118	(100.0%)	67	(100.0%)	41	(100.0%)	226	(100.0%)
2주기	예	156	(75.7%)	113	(88.3%)	61	(65.6%)	330	(77.3%)
	아니요	50	(24.3%)	15	(11.7%)	32	(34.4%)	97	(22.7%)
	소계	206	(100.0%)	128	(100.0%)	93	(100.0%)	427	(100.0%)

주: 지방자치단체의 경우 윤기웅·공동성(2012)를, 민간단체(기업)의 경우 윤기웅 외(2013)를 참조하였다.

자료: 각 중앙부처의 재정사업 자율평가결과 보고서(2005년, 2006년, 2007년, 2009년, 2010년)

2. 기타직접사업의 집행부진 원인 분석

1) 집행부진원인의 개념 정의

중앙부처가 직접 사업을 집행하는 기타직접사업 중 집행부진사업은 전체 702개 사업 중 188개 사업으로 약 26.8%이다.¹⁵⁾ 기타직접사업의 집행부진원인을 정리한 결과 다음 <표 3>에서 보는 바와 같이 총 22개 세부원인으로 정리되었다. 22개 원인들 중 대다수는 이전 연구에서 조작화한 개념으로 정리를 할 수 있었고, 일부원인들만이 수정되었다.¹⁶⁾ 각 세부원인별 조작적 정의 및 사례를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3〉 기타직접사업의 집행부진원인 정리

단계	원인 유형	집행부진원인
계획	사업계획	①수요예측의 부정확성, ②비용산정의 부정확성, ③비용지출시기 예측의 부정확성
	사전절차	①자기부담금 미확보, ②부지 미확보, ③홍보부족, ④인·허가 및 기타절차 미이행
집행	계획변경	①중앙부처의 계획변경, ②관련기관의 계획변경
	교부지연	①예산배정 지연
	절차지연	①관련기관 간 조정, ②추진절차기간 과다 소요, ③이해관계자들의 충돌
	비통제요인	①제도요인(법률·정부시책 변화, 조직개편, 입법 지연 등), ②외교관계 및 타국가 사정, ③수혜자의 중도 탈락, ④기상조건, ⑤국제경제여건, ⑥기타(신종플루 등)
	부적절한 예산사용	①용도 외 지출
평가	실적 미제시	①집행실적 미제시
	원인 미제시	①집행부진원인 미제시

주: 윤기웅 외(2013: 203)를 참조하여 기타직접사업에 적합한 용어로 재정리함

(1) 계획 단계의 문제

기타직접사업의 계획단계 문제는 크게 사업계획의 문제와 사전절차의 문제로 구분이 되었다. 사업계획의 문제는 “사업계획 수립 시 사업의 수요 또는 소요비용을 정확히 예측하지 못한 결과 사업을 계획대로 집행하지 못한 경우를 의미”하는데(윤기웅 외, 2013: 280), 크게 수요예측의 부정확성, 비용 산정의 부정확성, 비용지출시기 예측의 부정확성 등 세 가지 세부원인으로 분류할

15) 행정안전부의 ‘지방행정연수원 운영’ 사업(2010년 평가)의 경우 집행은 계획대로 이루어졌지만 감사원 감사 및 국회 행안위를 통한 회계처리상 문제점이 지적됨에 따라 본 평가지침상 “아니오”로 처리되었다. 따라서 본 사업은 집행부진원인 분석 시 제외를 하였고, 그 결과 분석대상 사업은 188개이다.

16) 수정된 원인으로는 관련기관의 계획변경, 예산배정지연, 제도요인 등이 있다. 기타직접사업은 지자체나 민간 단체가 공동으로 수행하는 사업이 아니므로 관련기관이라는 용어로 변경하였고, 보조금사업이 아니기 때문에 국고교부지연이라는 용어가 적절하지 않아 예산배정지연으로 용어를 바꾸었다. 또한 기존의 제도변경이라는 대신 좀 더 포괄적인 제도요인이라는 용어를 활용하였다.

수 있다. 각 원인별 개념 및 사례를 구체적으로 살펴보면, ① 수요예측의 부정확성이란 “사업계획 당시 예측한 수요에 비해 [수혜기관/개인]의 신청이 저조해서 예산이 미집행되는 경우를 의미”하고(윤기웅 외, 2013: 204), 사례로는 2007년에 평가된 노동부의 ‘민간기관 취업지원 기능 확충’ 사업을 들 수 있다. 동 사업은 “취업에 어려움을 겪고 있는 일부 취약계층이나, 건설근로자에 대한 취업지원서비스를 민간에 위탁하여 공공 고용서비스와의 보완·연계를 통한 취약계층의 고용안정 및 취업촉진 도모”를 하는 사업인데(기획재정부-노동부, 2007: 505), 세부 사업 중 건설근로자 취업지원사업의 경우 사업을 신청한 기관이 적어 예산집행이 부진하였다. ② 비용산정의 부정확성이란 “사업을 운영하는데 실제 소요되는 비용을 정확히 예측하지 못해서 예산의 과부족 현상이 나타나고 그로 인해 집행이 부진한 경우를 의미”하고(윤기웅 외, 2013: 204), 사례로는 정보통신부의 ‘우편집배위탁’사업(2006년 평가)을 들 수 있다. 동 사업은 “전국 집배관서의 우편물 배달에 필요한 소요경비를 지원함으로써 원활한 집배업무 수행을 통한 대국민 보편적 서비스 제공”을 목적으로 한 사업인데(기획재정부-정보통신부, 2006: 578), 위탁집배원이 근무일수, 시간 등에 따라 수수료가 달라지기 때문에 배정된 예산을 100% 집행하지 못하였다. ③ 비용지출시기 예측의 부정확성은 “당해 연도에 지출될 금액이 아님에도 불구하고 당해 연도 예산에 계상함으로써 불용액이 발생하는 경우를 의미한다”(윤기웅 외, 2013: 204). 사례로는 2007년에 평가된 환경부의 ‘생물자원 보전’사업을 들 수 있다. 동 사업은 “국내 생물자원 조사 및 고유종 발굴, 주요 생물자원 유전자분석 등 생물자원보전 종합대책 추진 및 국립생물자원관 개관에 따른 청사 유지관리, 생물자원의 체계적 수집·보관 및 연구·관리, 생태계 변화에 대한 기초자료 확보 등으로 국가생물자원을 보전하고 자연과 인간의 조화로 삶의 질 제고”를 목적으로 한 사업이다(기획재정부-환경부, 2007: 465). 그런데 연구조사를 하는 기간이 장기간으로 당해 연도에 종료되지 못함에 따라 이월액(20.5억 원)이 발생하였다.

사전절차는 사업을 성공적으로 집행하기 위해서 예산배정 전에 수행해야 할 다양한 업무를 의미하고, 기타직접사업의 경우에는 크게 자기부담금 미확보, 부지 미확보, 홍보부족, 인·허가 및 기타절차 미이행 등 네 가지 원인에 의해서 집행부진현상이 발생하는 것으로 나타났다. 각각을 구체적으로 살펴보면, ① 자기부담금 미확보는 “중앙부처의 재원에 대응하는 자기부담금을 [관련기관]이 확보하지 못한 결과, 집행부진이 발생하는 경우를 의미한다”(윤기웅 외, 2013: 204). 그 사례로는 2005년에 평가된 환경부의 ‘유해폐기물처리 및 대집행’사업을 들 수 있다. 동 사업은 “방치된 폐기물의 적정처리 및 방치된 사업장폐기물 매립장의 안정화 사업을 통해 2차 환경오염방지와 환경저해 폐기물 처리로 민원해소라는 ... 목적을” 가진 사업인데(기획재정부-환경부, 2005: 37), 각 지방자치단체가 “행정대집행 예산[을] 확보[하지 못하고], 행정대집행에 따른 추후 구상권 확보문제 [때문에] 소극적[으로] 대처함”에 따라 집행이 부진하였다(기획재정부-환경부, 2005: 39). ② 부지 미확보는 “사업을 집행하는데 필요한 부지를 [사전에] 확보하지 [못함으로 인해] 집행이 부진한 경우를 의미한다”(윤기웅·공동성, 2012: 281). 사례로는 건설교통부의 ‘항행안전시설’ 사업(2007년 평가)을 들 수 있다. 동 사업은 “전국 공항 및 항공로상의 항행안전시설의 확충 및 현대화로 항공운항의 안전성·경제성 및 정시성 제고로 항공안전운항 확보”를 목적으로 한 사업인데(기획재정부-건설교통부, 2007: 428), 토지매입비 협의로 인해 집행이 부진하

였다. ③ 홍보부족이란 “중앙부처가 사전에 홍보를 적절히 하지 않아 [정책 대상 집단의 사업신청이 부족하거나 늦어짐으로 인해] 집행이 부진하게 되는 경우를 의미한다”(윤기웅 외, 2013: 205). 그 사례로는 2005년에 평가된 노동부의 ‘중장년 훈련 수료자 채용장려금’ 사업을 들 수 있다. 동 사업은 “통상적인 노동시장의 조건하에서 취업이 어려운 40세 이상 중장년층의 고용촉진을 위하여 실업자 재취직 훈련과 연계한 지원”을 목적으로 한 사업인데 사업주가 동 제도에 대한 이해가 부족해서 집행이 부진하게 되었으므로 홍보가 부족했다고 볼 수 있다.¹⁷⁾ ④ 인·허가 및 기타절차 미이행은 “인·허가를 비롯한 다양한 기타절차를 사전에 수행하지 않아 집행이 부진하게 되는 경우를 의미”하고(윤기웅 외, 2013: 205), 그 사례로는 2005년에 평가된 국방부의 ‘예비군훈련장 운영’사업을 들 수 있다. 동 사업은 예비군 교육 훈련을 위해 필요한 훈련장을 확보하는 사업인데, 세부사업 중 103여단 안보교육관의 경우 구청 승인 지연으로 집행이 부진하였다.

(2) 집행단계의 문제

집행단계는 사업계획이 수립되고 집행이 되는 과정에서 발생하는 문제들로 크게 계획변경, 교부지연, 절차지연, 비통제요인, 부적절한 예산사용으로 구분할 수 있다. 계획변경이란 “사업을 집행하는 도중 사업계획을 변경하거나 취소함으로써 집행이 부진하게 되는 경우를 의미”하고(윤기웅 외, 2013: 205), 변경주체에 따라 사업 담당 중앙부처(second-parties)의 계획변경과 관련 기관(또는 제3자(third-parties))의 계획변경으로 구분할 수 있다. ① 중앙부처의 계획변경으로 인해 집행이 부진한 사례는 법무부의 ‘보호관찰소신설’사업(2006년 평가)을 들 수 있다. 동 사업은 “전국조직 형태의 보호관찰(지)소를 지역 간 적정·분산 배치하여 증가하는 업무량에 능동적으로 대처하고 사회내처우 대상자에 대한 충실한 법집행 실시”를 목적으로 하는 사업이다(기획재정부-법무부, 2006: 148). 그런데 년 초에는 서울동부지소와 전남해남지소를 신설하기로 계획하였으나, 사건수요를 감안해서 서울지역 지소의 신설이 시급하다고 판단하여 서울동부지소와 서울북부지소를 신설함으로써 집행이 부진하였다. ② 관련기관의 계획변경 사례로는 2007년에 평가된 문화재청의 ‘문화재종합병원 건립 운영’사업을 들 수 있다. 동 사업은 “문화재 보존을 위한 과학적 보존·복원·진단·조사연구 기능을 수행하여 국가 문화유산의 체계적·종합적 보존에 기여”하는 것을 목적으로 하는 사업이다(기획재정부-문화재청, 2007: 135). 그런데 관계기관의 총사업비 재조정 협의에 의한 설계변경으로 인해 일부 예산이 이월됨으로써 집행이 부진하게 되었다.

교부지연은 기획재정부 또는 중앙부처의 예산배정(또는 재배정)이 지연되어서 집행이 부진하게 되는 경우를 의미한다. 동 원인으로 인한 집행부진사례는 2006년에 평가된 교육인적자원부의 ‘교육대학 육성’ 사업을 들 수 있다. 동 사업은 우수교사를 양성해서 공교육을 내실화하려는 목적을 가진 사업으로 12개교(교대 및 교원대)를 대상으로 교사교육센터 건립, 교사 교육프로그램 개발, 교육환경 정보화 지원 등을 하는 사업이다. 동 사업의 경우 2003년~2004년도에 수시배정 사업으로 지정되어 예산배정이 늦어져서 예산이월이 발생해서 집행이 부진하였다.

절차지연은 “관련기관 또는 관련 당사자 간 다양한 조정 및 복잡한 행정절차로 인해 집행이

17) 물론 자율평가보고서 상에서는 홍보효과가 점진적으로 나타난다고 하였으나, 이전에 이미 적극적인 홍보가 필요하였다고 할 수 있다.

지연되는 경우를 의미[하고]"(윤기웅·공동성, 2012: 282), 세부원인으로는 관련기관 간 조정, 추진절차기간 과다소요, 이해관계자들의 충돌 등이 있다. ① 관련기관 간 조정은 “관련기관 및 당사자 간의 조정을 하는데 시간이 과다하게 소요됨으로 인해 집행이 지연되는 경우 또는 관련기관 간 협조를 하지 않아 예산이 낭비된 경우를 의미한다”(윤기웅·공동성, 2012: 282). 사례로는 2006년에 평가된 환경부의 ‘산업폐수 완충저류시설’ 사업을 들 수 있다. 동 사업은 낙동강수계에서 혹시라도 발생할 수 있는 “사고유출수 및 초기유수 등을 일정기간 저류하여 하천 직유입을 차단할 수 있는 안전장치(완충저류시설)”를 마련하는 사업이다(기획재정부-환경부, 2006: 102). 그런데 하천점용허가, 도로굴착협의 등과 같은 관계기관 간 협의가 지연됨으로 인해 집행이 부진하게 되었다. ② 추진절차기간 과다소요는 “관련기관에서 요구하는 다양한 행정절차의 이행에 시간이 과다하게 소요됨으로 인해 집행이 지연되는 경우를 의미하고”(윤기웅·공동성, 2012: 283), 그 사례로는 2009년에 평가된 농림수산식품부의 ‘어촌어항관광기반조성’ 사업을 들 수 있다. 동 사업은 “어항을 ... 어업인의 소득창출 기회제공, 해양관광, 유통 등 복합적인 기능을 수행하는 다기능어항으로 개발”하는 사업이다(기획재정부-농림수산식품부, 2009: 319). 그런데 “공사계약 추진을 위한 설계서 작성, 입찰공고 등 계약기간이 장기간 소요(2~3개월)”됨으로 인해 집행이 부진하게 되었다(기획재정부-농림수산식품부, 2009: 328). ③ 이해관계자들의 충돌이란 “사업과 관련된 개인 또는 집단들이 사업에 대하여 저항 또는 문제제기를 함으로써 집행이 지연되는 경우”를 의미한다(윤기웅 외, 2013: 207). 그 사례로는 2007년에 평가된 방송위원회의 ‘시청자복지 활성화 기반 조성’ 사업을 들 수 있다. 동 사업은 지역 시청자의 권익을 향상시키기 위해 시청자 미디어 센터를 건립 및 운영하는 사업인데, 광주센터의 경우 화물연대파업으로 인해 공기가 연장되어 집행이 부진하게 되었다.

비통제요인은 집행주체가 “통제할 수 없는 요인으로 우발적인 외부변수에 의해서 집행이 지연된 경우”를 의미한다(윤기웅 외, 2013: 207). 세부원인으로는 제도요인(법률·정부시책의 변화, 조직개편, 입법 지연 등), 외교관계 및 타국가 사정, 수혜자의 중도 탈락, 기상조건, 국제경제여건, 기타요인 등이 있다. 이들 요인 중 대표적으로 수혜자의 중도 탈락 사례로는 2005년에 평가된 노동부의 ‘실업자재취직훈련’ 사업을 들 수 있다. 동 사업은 “고용보험 피보험자이었던 자에게 재취업에 필요한 기능·기술의 습득을 위한 훈련기회를 제공하여 실업자의 재취직·창업 촉진 및 생활안정을 도모”하고자 하는 사업이다(기획재정부-노동부, 2005: 67). 그런데 훈련생들이 직업훈련 종료 전에 조기취업하거나 중도에 탈락하게 됨으로써 집행이 부진하게 되었다.

부적절한 예산사용에는 용도 외 지출과 부적격자에 대한 지출이 있을 수 있는데(윤기웅·공동성, 2012), 기타직접사업에서는 부적격자에 대한 지출 사례만이 존재라는 것으로 나타났다. 그 사례는 2005년에 평가된 노동부의 ‘근로자 장학사업’으로, 동 사업은 “저소득근로자를 대상으로 고등학교 학비지원을 하는” 사업이다. 그런데 감사원 감사결과 배우자의 월평균소득이 많거나 부동산을 다수 소유하고 있는 가구의 근로자가 학비 지원을 받았다는 것이 밝혀져 지원을 중지함에 따라 집행이 부진하게 되었다.

(3) 평가단계의 문제

평가단계의 문제란 “집행부진을 야기하는 원인이라기보다는 평가보고서 작성을 소홀히 해서 집행이 부진하다고 평가받은 경우를 의미한다”(윤기웅·공동성, 2012: 284). 즉, 실제 예산 집행률(%)을 제시하지 않았거나 집행이 100% 되지 않은 원인을 제시하지 않은 경우를 의미한다.

2) 기타직접사업의 집행부진원인 분석

위에서 정리된 22개 집행부진원인별 발생빈도는 다음 <표 3>과 같다. 우선 대분류에 따라 살펴볼 때 기타직접사업은 주로 집행단계보다는 계획단계의 문제로 인해 집행이 부진하는 경우가 많았다, 특히 계획단계 내에서도 사전절차의 미비보다는 사업계획의 부정확성으로 인해 집행부진이 발생하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 한편 세부원인 중 특히 발생빈도(10% 이상)가 높은 것들을 살펴보면, 비용지출시기 예측의 부정확성(35개, 18.6%)이 가장 발생빈도가 많았고, 비용 산정의 부정확성(28개, 14.9%), 중앙부처의 계획변경(24개, 12.8%), 수요예측의 부정확성(20개, 10.6%), 추진절차기간 과다소요(20개, 10.6%) 순으로 나타났다.

<표 4> 기타직접사업의 집행부진 원인 분석

단계	원인 유형	집행부진 원인(세부원인)	사업의 수	소계
계획	사업계획	① 수요예측의 부정확성	20 (10.6%)	83 (44.1%)
		② 비용 산정의 부정확성	28 (14.9%)	
		③ 비용지출시기 예측의 부정확성	35 (18.6%)	
	사전절차	① 자기부담금 미확보	1 (0.5%)	
		② 부지 미확보	4 (2.1%)	
		③ 홍보부족	3 (1.6%)	
		④ 인·허가 및 기타절차 미이행	1 (0.5%)	
계획변경	① 중앙부처의 계획변경	24 (12.8%)	34 (18.1%)	
	② 관련기관의 계획변경	10 (5.3%)		
집행	교부지연	① 예산배정 지연	1 (0.5%)	1 (0.5%)
	절차지연	① 관련기관 간 조정	7 (3.7%)	33 (17.6%)
		② 추진절차기간 과다 소요	20 (10.6%)	
		③ 이해관계자들의 충돌	6 (3.2%)	
	비통제요인	① 제도요인(법률·정부시책 변화, 조직개편, 입법 지연 등)	6 (3.2%)	30 (16.0%)
		② 외교관계 및 타국가 사정	7 (3.7%)	
		③ 수혜자의 중도탈락	6 (3.2%)	
		④ 기상조건	3 (1.6%)	
		⑤ 국제경제여건	5 (2.7%)	
		⑥ 기타(신종플루의 발생 등)	3 (1.6%)	
부적절한 예산사용	① 용도 외 지출	1 (0.5%)	1 (0.5%)	
평가	실적 미제시	① 집행실적 미제시	5 (2.7%)	5 (2.7%)
	원인 미제시	① 집행부진 원인 미제시	26 (13.8%)	26 (13.8%)
집행부진 사업			188 (100%)	

자료: 각 중앙부처의 재정사업 자율평가결과 보고서(2005년, 2006년, 2007년, 2009년, 2010년)

3. 집행주체별 비교 분석¹⁸⁾

집행주체별 집행부진원인을 비교분석한 결과 다음 <표 4>에서 보는 바와 같이, 집행주체에 따라 두드러진 집행부진원인이 다른 것으로 나타났다. 즉, 중앙부처가 직접 수행하는 사업의 경우 사업계획의 부정확성으로 인해 집행부진이 발생하는 사업의 수가 압도적으로 많은 반면, 지방자치단체와 민간단체가 수행하는 사업의 경우 사업계획의 부정확성이 집행부진을 야기하는 경우가 상대적으로 적다. 한편, 중앙부처가 수행하는 사업의 경우 사전절차 미비, 재정계획의 부정확성, 교부지연 문제가 다른 집행주체와 비교할 때 거의 발생하지 않는다고 볼 수 있다. 따라서 중앙부처가 집행을 담당하는 기타직접사업과 제3자가 담당하는 사업(지자체보조 사업 및 민간보조 사업) 간 큰 차이를 보이는 원인유형은 사업계획의 부정확성, 사전절차 미비, 재정계획의 부정확성, 교부지연 문제 등 5가지라고 할 수 있고, 이에 대한 좀 더 추가적인 논의를 진행하면 다음과 같다.

<표 5> 집행주체별 집행부진 원인 비교

단계	원인 유형	중앙부처		지방자치단체 ¹⁾		민간단체(기업) ²⁾	
계획	사업계획의 부정확성	83	(44.1%)	12	(8.1%)	25	(27.2%)
	재정계획의 부정확성	0	(0.0%)	4	(2.7%)	0	(0.0%)
	사전절차 미비	9	(4.8%)	80	(54.1%)	16	(17.4%)
집행	계획변경	34	(18.1%)	15	(10.1%)	17	(18.5%)
	교부지연	1	(0.5%)	14	(9.5%)	5	(5.4%)
	절차지연	33	(17.6%)	56	(37.8%)	7	(7.6%)
	비통제요인	30	(16.0%)	9	(6.1%)	25	(27.2%)
	부적절한 예산사용	1	(0.5%)	3	(2.0%)	4	(4.3%)
평가	실적 미제시	5	(2.7%)	3	(2.0%)	5	(5.4%)
	원인 미제시	26	(13.8%)	14	(9.5%)	17	(18.5%)
집행부진 사업 수		188	(100.0%)	148	(100.0%)	923	(100.0%)

주1: 지자체보조 사업의 경우 윤기웅·공동성(2012: 285)의 분석결과를 수정하였음. 지자체보조 사업에 대한 논문의 경우 세부원인별로 빈도를 제시하였는데, 이미 언급하였듯이, 세부원인들은 집행주체에 따라 용어가 상이한 것이 있으므로 비교를 위해서 원인유형별로 빈도를 합산하였음.

주2: 민간보조 사업의 경우 윤기웅 외(2013)의 분석결과를 참조하였음.

주3: '사업이 계획대로 집행되었는지'를 묻는 평가질문문항에서 '아니요'를 받은 사업의 수는 97개이지만, 이 중 5개 사업은 평가결과보고서가 누락되어 있어 제외하였음.

자료: 각 중앙부처의 재정사업 자율평가결과 보고서(2005년, 2006년, 2007년, 2009년, 2010년)

1) 사업계획의 부정확성으로 인한 집행부진

사업계획의 부정확성으로 인한 집행부진현상이 중앙부처가 직접 수행하는 기타직접사업에서 두드러지게 나타나는 이유는 기타직접사업의 특징에서 찾아볼 수 있다. 기타직접사업에는 “서비

18) 중앙부처가 직접 수행하는 기타직접 사업 외에, 지방자치단체가 수행하는 지자체보조 사업, 민간단체(기업)가 수행하는 민간보조 사업의 집행부진원인에 대한 자세한 내용은 기존연구결과(윤기웅·공동성, 2012; 윤기웅 외, 2013)를 참조하기 바란다.

스제공사업(운전면허시험장, 국립영상간행물제작소, 국립의료원 등 책특회계사업, 직업안정센터 운영 등), 조사사업(지가조사, 농산물안전성조사, 통계조사 등), 정부행사, 교육훈련, 정책홍보” 등이 포함된다(기획예산처, 2006: 17). 우선 연구·조사 용역 사업의 경우 비용지출시기 예측의 부정확성으로 인한 집행부진현상이 종종 발생한다. 연구·조사 용역사업은 계약 체결 시 경쟁 입찰을 하게 되는데 유찰이 되는 경우, 입찰 공고가 늦어지는 경우, 또는 용역기간이 장기간(적게는 6개월에서 많게는 수십 개월까지)인 경우에 회계연도 내 예산집행이 완료되지 못하고 이월된다. 그리고 정부 내부(공무원) 또는 외부(실직자 등) 교육훈련사업도 기타직접사업에 포함되는데, 동 사업은 종종 실제 훈련수요를 정확히 예측하기 어려워 예산이 불용되는 경우가 많다.

2) 재정계획의 부정확성으로 인한 집행부진

중앙부처가 직접 수행하는 사업이 예산이 불충분하게 지원되어 집행부진이 발생하는 재정계획의 부정확성 문제가 나타나지 않는 이유는 집행주체의 특성에서 찾아볼 수 있다. 즉, 기획재정부와 예산을 협상하는 담당자들은 주로 중앙부처의 공무원들이고, 예산을 확보하는데 있어 제3자가 집행하는 간접수행사업보다는 본인들이 직접 수행하는 사업의 예산을 우선적으로 확보하려는 노력을 기울이게 된다. 그리고 예산이 확보가 되지 않고 삭감되는 경우라 하더라도 중앙부처가 직접 수행하는 사업의 경우 회계연도 개시 전에 사업의 규모를 축소하는 등 예산규모에 맞춰 사업계획을 수정하기가 용이하지만, 제3자가 집행하는 사업의 경우 그 계획의 수정이 용이하지 않아 집행이 부진하게 되는 경우가 발생한다. 특히 지방자치단체의 경우 “『보조금관리에관한법률』 제5조 규정에 따라 국가의 시책상 필요하다고 판단될 때 지자체 의사와 상관없이 국고보조금 사업이 결정되고 불충분하게 국고예산이 책정되었다 하더라도 지자체는 의무적으로 그 사업을 집행[해야 하므로]”(윤기웅 외, 2013: 202), 재정계획의 부정확성 문제로 종종 집행이 부진하게 된다.

3) 사전절차 미비로 인한 집행부진

중앙부처가 집행하는 사업 중 사전절차 미비로 인해 집행이 부진하게 되는 경우가 적은 이유는 세무원인으로 설명이 가능하다. 기존연구(윤기웅·공동성, 2012; 윤기웅 외, 2013) 및 본 연구에서 규정하고 있는 사전절차는 집행계획 및 설계 미비, 자기부담금 미확보, 부지 미확보, 인·허가 등 기타 행정절차 미이행, 홍보부족, 주민동의 미확보 등이다. 각각 세무원인들에 대해 살펴보면, 첫째, 자기부담금 미확보 부분의 경우 중앙부처와 제3자가 공동으로 재원을 부담할 때 나타나는 원인인데, 대부분의 기타직접사업은 100% 중앙부처의 재원으로 집행이 이루어지므로 사업의 구조상 동 문제가 발생할 수가 없다. 둘째, 설계 미비, 부지 미확보, 인·허가 등 기타 행정절차 미이행의 경우 주로 건축 및 토목 사업에서 발생할 수 있는 문제이다. 그런데 기타직접사업은 주로 서비스 제공, 조사사업, 정부행사 등을 수행하는 사업으로 건축 및 토목사업들은 여기에 해당하지 않으므로 거의 발생하지 않는다. 셋째, “주민동의 미확보의 경우 주로 주민들에게 피해가 가거나 불편이 야기되는 사업”인데, 앞의 경우와 마찬가지로 이러한 사업은 기타직접사업 방식으로 수행되지 않는다.

4) 교부지연으로 인한 집행부진

교부지연으로 인한 집행부진 현상이 기타직접사업에서 거의 발생하지 않는 것은 예산배정과 정으로 설명이 가능하다. 즉, 중앙부처가 직접 집행하는 사업의 경우 기획재정부에서 중앙부처로 예산배정만 적절히 이루어지면 되지만, 제3자가 집행하는 사업의 경우 기획재정부에서 중앙부처로, 다시 중앙부처에서 제3자로 예산배정 및 재배정의 모든 과정이 적절히 이루어져야 한다. 특히 이러한 재원의 배정 및 재배정 과정이 길어지면 길어질수록 행정절차는 더욱 더 복잡해지고 그로 인해 집행이 지연되게 된다.

V. 결론

본 연구는 중앙부처가 결정을 하고 직접 집행을 담당하는 기타직접사업의 집행부진 실태 및 원인을 분석하고, 그 결과를 제3자가 집행하는 지자체보조 사업 및 민간보조 사업을 분석한 기존 연구결과와 비교하였다. 본 연구의 분석결과를 간략히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 집행부진 사업 비율은 지방자치단체가 가장 높고, 중앙부처, 민간단체(기업) 순으로 나타났다. 둘째, 기존 연구에서 제시되었던 집행부진원인들 중 대부분은 중앙부처가 직접 사업을 집행하는 기타직접사업의 경우에도 집행부진현상을 야기하는 것으로 나타났다. 셋째, 비용지출시기 예측의 부정확성, 비용 산정의 부정확성, 중앙부처의 계획변경, 수요예측의 부정확성, 추진절차기간 과다 소요 등이 기타직접사업의 집행부진을 야기하는 주요 원인으로 나타났다. 넷째, 집행주체에 따라 집행부진원인을 비교분석한 결과 중앙부처가 운영하는 기타직접사업의 경우에는 사업계획의 부정확성이, 지방자치단체의 경우에는 사전절차 미비가, 민간단체(기업)의 경우에는 사업계획의 부정확성 및 비통제요인이 집행부진을 야기하는 핵심(critical) 원인인 것으로 나타났다.

이상의 연구결과가 내포하는 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 집행주체에 따라 집행부진이 야기될 확률이 다르고 집행부진을 야기하는 원인도 다르기 때문에, 추후 정책 또는 사업을 설계 시 이를 고려한 정책집행도구의 선택이 요구된다. Frederickson & Frederickson(2006)에 따르면, 제3자가 집행하게 될 경우 예산의 배정 및 사업의 집행 결정 과정이 더욱 더 복잡해져서 집행이 실패할 수 있으므로, 제3자가 집행하도록 할 경우에는 신중한 검토가 필요하다. 특히, 외부효과와 파급범위가 넓고 그 혜택이 전 국민에게 돌아가는 사업의 경우에는 중앙부처가 담당해서 집행하도록 할 필요가 있다. 또한 Pressman과 Wildavsky(1973)가 수많은 분절적 의사결정점이 집행의 실패를 야기한다고 지적하였듯이, 되도록 의사결정점의 수를 줄이려는 노력이 필요하다. 둘째, 기타직접사업의 집행부진을 야기하는 주요 세부원인들 중 ‘추진절차기간 과다 소요’를 제외한 나머지 원인들은 사업계획과 관련된 것이므로, 기타직접사업의 집행부진은 초기 사업계획의 부적절한 수립이 야기하는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 기타직접사업의 경우 초기 사업계획 수립 시 수요예측, 비용 산정, 비용지출시기 등을 가능한 정확히 추정할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 예로 연구·조사 사업의 경우 당해 연도에 지출될 비용과 다음 년도에 지출될 비용을

명확히 해서 자금의 배정을 좀 더 효율적으로 할 필요가 있다. 마지막으로, 집행부진현상이 지속적으로 나타나고 동일한 원인이 동일한 사업에서 재 반복되는 경우도 많다는 점에서 집행부진에 대한 체계적인 관리가 요구된다. 이를 위해서는 우선적으로 실무에 도움이 되는 집행부진원인 개념을 정립하고, 각 원인들에 대한 대응방안 등을 매뉴얼화해서 최대한 집행부진현상을 막도록 노력할 필요가 있다. 특히 집행주체와 사업방식(또는 정책도구)에 따라 그 부진원인이 달라진다는 점을 감안할 때, 각 집행주체별 또는 사업방식별 대응방안의 마련이 요구된다.

본 연구는 이러한 정책적 함의와는 별개로 기존의 설문지 분석 또는 단일 사례분석 방식을 뛰어넘어 다수 사례분석을 하였다든 점에서 의미를 가진다. 특히 집행주체에 따라 집행실태 및 집행부진원인이 달라질 수 있다는 점을 밝혔다는 점에서 이론적인 함의도 존재한다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있고, 추후 후속연구를 통해 본 연구의 한계를 극복할 필요가 있다. 첫째, 본 연구는 정책집행주체별 집행부진 실태 및 원인의 차이를 분석하는데 그쳤다는 점에서 한계가 있다. 추후 연구에서는 사업의 성격이나 예산규모, 과정 등을 고려한 좀 더 심도 있는 논의를 진행할 필요가 있다. 실제로 본 연구에서 살펴본 세 개 사업유형 간의 집행부진 실태 및 원인의 차이는 집행주체가 누구인지에 의해서 결정이 되는 것도 있지만, 다른 여러 가지 사업의 특성에 의해서 말미암은 것일 수도 있기 때문에 향후 연구에서 이를 좀 더 고려할 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 기존 연구와의 비교를 위해 시간적 범위를 과거 6년간(2005년~2010년)으로 제한을 하였는데,¹⁹⁾ 추후에는 시간적 범위를 더욱 더 확대할 필요가 있다. 그리고 이러한 시간적 범위의 확대는 사례의 수를 증대시킬 수 있는 효과를 가져와서 좀 더 일반화된 내용을 다룰 수 있다. 셋째, 본 연구에서 제시한 집행부진원인들의 경우 실무에서 활용하는 용어를 기초로 개념정리한 것으로 추후 이러한 개념들을 좀 더 정교하게 할 필요가 있다. 넷째, 본 연구는 내용분석 방법만을 활용하여 원인을 추론하였는데, 후속연구에서는 집행이 부진하였던 사업의 사업집행담당자에 대한 설문조사를 실시하여 설문자료를 토대로 한 통계적인 분석이 요구된다. 즉, 실제 어떤 원인들로 인해 집행이 부진하게 되는 것인지, 집행주체에 따라 집행부진현상이 왜 다르게 나타나는 것인지, 그리고 어떠한 점들이 개선되어야 계속되는 집행부진현상을 막을 수 있는 것인지 등에 대한 체계적인 분석이 필요하다.

참고문헌

- 김길수. (1997). 핵폐기물 처분장의 입지선정에 있어서 주민저항의 원인: 경북 청하지역 사례를 중심으로. 『한국정책학회보』, 6(1): 174-203.
- _____. (2004). 정책집행과정에서 주민저항 사례연구: 부안 방폐장 부지선정을 중심으로. 『한국정책학회보』, 13(5): 159-184.

19) 실제 재정사업자율평가제도는 매년 전체 재정사업의 1/3을 평가하는 제도로서, 모든 사업은 3년 주기로 평가가 이루어진다. 즉, 본 연구의 시간적 범위는 계속사업에 한해서 각 사업에 대한 두 번의 평가결과를 활용한 것이라고 볼 수 있다.

- 김도훈. (2003). 학습조직과 시스템사고를 중심으로 본 시화호: 정책실패의 원인과 교훈. 『한국정책학회보』, 12(1): 299-323.
- 김미혜·이은영·박지혜·김민경. (2009). 장기요양보장 인프라 확대정책의 집행요인에 관한 연구: 노인요양시설을 중심으로. 『사회복지연구』, 40(3): 5-40.
- 김성철·황재국·전성훈. (2006). 우리나라 비축정책의 집행요인에 관한 연구: 민·관 인식차이를 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 10(3): 75-94.
- 김창수. (2000). 지방자치제 실시와 환경정책집행의 효과성 차이에 관한 연구: 한강 및 낙동강수계 수질개선정책집행사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 34(4): 257-276.
- 김형렬. (1999). 정책실패 요인에 관한 고찰. 『사회과학논집』, 30: 1-36.
- 김호균. (2006). 지방자치단체의 문화정책집행 영향요인 모형설정에 관한 연구: 광주광역시 문화예술인을 중심으로. 『한국정책학회보』, 15(2): 79-107.
- 문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜. (2007). 대형국책사업의 집행실패의 영향요인 분석. 『한국정책학회보』, 16(2): 49-89.
- 모창환·조창현. (2008). 철도와 전력산업 구조개혁의 정책집행 비교분석: 정책집행 성공요인론의 적용과 시사점. 『한국정책학회보』, 17(1): 139-168.
- 박광국. (1995). 환경정책의 성공적 집행을 좌우하는 요인에 관한 인식도 평가. 『한국행정학보』, 29(1): 183-202.
- 백승기. (2010). 옹호연합모형(ACF: Advocacy Coalition Framework)에 의한 의료보험 통합정책에 관한 비교연구: 한국과 대만의 사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 44(4): 233-259.
- 안병철. (2002). 의약분업 정책변동과 정책실패: 정책어그러짐의 개념을 중심으로. 『한국행정학보』, 36(1): 41-57.
- 유영성·이원희. (2005). 국고보조금 운영의 개선방안: 광주시 사례를 중심으로. 『하계학술대회 논문집』. 한국지방자치단체학회.
- 윤기웅·공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 『한국행정학보』, 46(2): 265-291.
- _____. (2015). 사업평가결과와 그 결과에 영향을 미치는 요인 분석: 제3주기(2011-2013) 평가결과를 중심으로. 『한국행정논집』, 27(3): 609-638.
- 윤기웅·김진영·공동성. (2013). 민간에 대한 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 『한국행정학보』, 47(2): 189-218.
- 은재호·김형성·최대용. (2011). 국방·군사시설 입지갈등의 원인과 해법. 『한국정책학회보』, 20(2): 319-352.
- 이규환·한형교. (2012). 새주소사업의 정책집행 영향요인에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 24(1): 123-144.
- 전영평·이근수. (2002). 항해와 정박효과의 은유를 통한 장애인 고용정책집행의 해석. 『한국행정학보』, 36(1): 59-77.
- 정익재. (2002). 정보화정책 실패사례분석과 정책교훈. 『한국정책학회보』, 11(4): 273-302.

- 정희남. (1994). 정책집행의 과정과 영향평가에 관한 연구: 토지공개념제도를 사례로, 1990-1993. 『한국행정학보』, 28(3): 1051-1068.
- 주동근. (2009). 약관 규제의 불응요인에 관한 실증분석. 『한국정책학회보』, 18(2): 271-297.
- 조경복·김성우·정건섭. (2012). 정책순응에 요인에 있어 정책집행기관의 매개적 역할: 자동차 대여업의 규제개혁을 중심으로. 『한국공공관리학회보』, 26(3): 213-234.
- 채원호·손호중. (2005). 정책실패와 신뢰: 방사능폐기물 처리장 입지선정 사례를 중심으로. 『한국행정논집』, 17(1): 103-129.
- 최성두. (1998). 통제행정 관성과 정책실패. 『한국행정학보』, 10(2): 245-259.
- 최성모·송병주. (1992). 정책집행의 정치적 성격과 특징: 의약분업 정책을 중심으로. 『한국행정학보』, 26(3): 771-797.
- Bardach, E. (1977). *Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Barrett, S. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration Review*, 82(2): 249-262.
- deLeon, P. (1999). The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research. *Policy Studies Review*, 16(3/4): 311-338.
- Elmore, R. F. (1985). Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. In K. Hanf & T. A. J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, 33-70. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Frederickson, D. G. & Frederickson, H. G. (2006). *Measuring the Performance of the Hollow State*. Georgetown University Press.
- Goggin, M. L. (1986). "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research. *The Western Political Quarterly*, 39(2): 328-347.
- Hill, M. & Hupe, P. (2008). *Implementing Public Policy*. (Second Edition) London: Sage Publications.
- Hjern, B. & Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2): 105-116.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. In H. D. Lasswell & D. Learner (eds.), *Policy Sciences*, 3-15. Stanford, California: Stanford Univ. Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-175.
- Mazmanian, D. & Sabatier, P. A. (1983 & 1989). *Implementation and Public Policy*. Lanham, Maryland: University of Press of America.

- OToole Jr., L. J. (1986). Policy Recommendation for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field. *Journal of Public Policy*, 6(2): 181-210.
- _____. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 263-288.
- _____. (2007). Interorganizational Relations in Implementation. In B. Guy Peters & Jon Pierre (eds.) *The Handbook of Public Administration*, 142-152. Sage Publications Ltd.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1973 & 1984). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1): 21-48.
- _____. (2007). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (ed), *Theories of the Policy Process*, 3-17. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Saetren, H. (2005). Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *The Policy Studies Journal*, 33(4): 559-582.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4): 445-488.
- Winter, S. C. (2007). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In B. G. Peters & J. Pierre (eds), *The Handbook of Public Administration*, 131-141. London: Sage Publications Ltd.

윤기웅(尹紀雄): 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 국립안동대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 정책집행/평가, 재무행정이다. 최근 저서로는 성과관리: 한국제도편(2013), 성과관리:외국제도편(2013) 등이 있다. 최근 논문으로는 “사업평가결과와 그 결과에 영향을 미치는 요인 분석”(2015), “정부 재정성과 측정결과의 영향요인 분석”(2014), “The Social Dimensions of Immigration in Korea”(2010) 등이 있다(kwyoona@andong.ac.kr).

김병규(金炳圭): 미국 켄터키대학(Univ. of Kentucky)에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 안동대학교에서 조교수로 일하고 있다. 주요관심사는 복지정책을 포함한 공공정책, 정부간 관계론, 지역개발, 계량분석(GLS, MLE, HLM, Risk Analysis)이며 최근 논문으로는 “Government Support for SME Innovations in the Regional Industries: The Case of Government Financial Support Program in South Korea”, “Second-Order Devolution and the Implementation of TANF in the U.S. States” 등이 있다 (bkkim1@andong.ac.kr).

Abstract

The Factors of Poor Implementation : Second Parties VS. Third Parties

Yoon, Kiwoong
Kim, Byungkyu

This paper investigates the factors of poor implementation of other direct programs in which support and services are provided primarily by central government employees by analyzing the Korea Program Assessment Rating Tool (K-PART) annual reports. The implementation of grant programs by local governments and private organizations is used as a comparison measure. The factors of poor implementation are grouped by three categories: 1) planning stage (poor program design, insufficient funding, and poor preparation), 2) implementation stage (change of program design, late budget allocation, time-consuming procedures, budget misuse, and external factors), and 3) evaluation stage (results not demonstrated, etc.). Among the above factors, poor program design is the most critical factors of poor implementation in the case of other direct programs. The findings indicate that most problems that have caused poor implementation of other direct programs can be significantly alleviated in the planning stage. In addition, poor preparation factors are critical in the case of grant programs by local government and private organizations, but are not a critical factors in the case of other direct programs.

Key words: program implementation, other direct programs, poor implementation