

지역상생발전기금 성과관리 개선방안 연구*

한재명**·이상훈***·김경민****·이슬이*****

국문요약

본 연구는 2019년도 지역상생발전기금 관련 각 시·도의 자체 성과분석 보고서와 성과관리 전반에 대한 메타평가를 실시함으로써 현행 성과관리 및 성과분석의 문제점들을 파악하고 이의 해소를 위한 새로운 지역상생발전기금의 합리적인 운용 및 성과관리 방향을 도출하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 본 연구의 평가 대상에 적합한 메타평가 틀을 설계하고, 이에 기반하여 지역상생발전기금 성과관리의 문제점을 도출하였다. 그 결과 현행 지역상생발전기금 성과관리 및 성과분석은 기금사업의 성격이 약한 사업들의 존재, 기금사업 및 성과분석 대상사업 선정 기준의 불명확성, 성과분석 및 평가의 이원화를 비롯하여 평가조직·인력 및 예산 미미, 기금 사용계획과 자체 성과분석의 연계 미흡, 시·도 자체 성과분석의 낮은 실효성, 성과분석 결과의 환류 장치 미비 등의 문제가 있는 것으로 나타났다. 따라서 이러한 문제의 개선을 위해 기금사업의 식별 기준 정립, 기금사업 선정의 합리화 및 성과분석 대상의 제한, 성과분석 지표체계의 개선, 통합 성과분석 체계의 구축은 물론 전문기관의 책임 있는 평가를 위한 충분한 예산 확보, 시·도 자체 성과분석의 내실화를 위한 여건 조성, 성과분석 결과의 환류 등이 필요한 것으로 판단된다.

주제어: 지역상생발전기금, 성과관리, 성과분석, 메타평가, 분석지표, 전환사업

* 본 논문은 2020년에 수행한 연구용역보고서 「2019년 지역상생발전기금 성과분석」(2020.11)의 일부를 수정·보완한 것입니다. 세심하고 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 한국지방세연구원 연구위원, E-mail: jmhan02@kilf.re.kr

*** 한국지방세연구원 선임연구위원, E-mail: slee@kilf.re.kr

**** 한국지방세연구원 연구원, E-mail: isis10@kilf.re.kr

***** 한국지방세연구원 연구원, E-mail: ss110345@kilf.re.kr

논문투고일: 2021.3.23., 심사일: 2021.3.29., 심사완료일: 2021.4.28.

1. 서론

지역상생발전기금은 지방자치단체 간 상생발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 2010년에 설치된 지방자치단체 기금¹⁾으로, 최근 그 재원에 대한 출연기한이 당초 10년에서 20년으로 연장되면서 그 운용 방식도 개편되었다.

신설 당시 지역상생발전기금은 2008년 말 이명박 정부의 수도권 규제 합리화 정책 추진으로 인한 개발 이익을 비수도권에 지원하여 수도권과 비수도권의 상생발전을 도모하고 국가경제의 국제경쟁력 향상을 지원하는 데 목적을 두었다. 이러한 지역상생발전기금은 「지방자치단체 기금관리기본법」에 근거한 지역발전협력기금²⁾을 확대하는 방식으로 설치되었다. 그 재원은 수도권 3개 시·도 지방소비세액(최초 5%p³⁾)의 35% 등으로 구성하였다. 또한 기존 지역발전협력기금의 지방채 인수 기능에 더하여 지역발전에 필요한 재정 지원 및 보조사업 지원이 새로 기금 용도 항목에 추가되었다.

그런데 지역상생발전기금 재원에 대한 출연기한이 최근 당초 10년에서 20년으로 연장되고, 출연 대상 재원도 변경되면서 그 운용방식이 새로운 틀을 갖추게 되었다. 우선 2020년부터 지역상생발전기금은 1단계(2019~2020년) 재정분권 추진에 따른 지방소비세 추가 인상분(10%p)의 일부를 재원으로 하여 새롭게 개편되었다. 즉 재정분권 추진에 따른 지역간 재정격차의 완화를 위해 지방소비세 세율 인상분(10%p)의 일부를 이용하여 2020년부터 새로운 지역상생발전기금이 운영되고 있다. 이 새로운 기금은 지방자치단체조합 내 기금운용심의위원회의 설치, 전환사업보전계정의 한시적 운영, 지역상생발전기금 성과분석 및 결과공개 등을 특징으로 한다.⁴⁾ 우선 새로 설치되는 기금운용심의위원회로 하

1) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 제1항

2) 2004년 체계적인 지방자치단체 기금 관리·운용을 위해 「지방자치단체 기금관리기본법」이 제정되었다. 이 과정에서 지역발전협력기금의 설치·운용 근거가 마련되었다. 이 기금의 주된 목적은 지방채, 지방공사채 인수 등에 있었다. 그러나 관련 부문 간 이해 충돌로 지역발전협력기금은 설치되지 못했다.

3) 현재 지방소비세 세율 21%는 최초 도입분 5%p, 취득세 감소 보전분 6%p, 1단계(2019~2020년) 재정분권 추진에 따른 추가인상분 10%p로 구성되어 있다. 이 중 추가 인상분 10%p(8.5조원)는 균특 이양사업 보전분 등(4.5조원)과 잔여 지방소비세(4.0조원)로 구분된다. 2010~2019년 동안 종전 지역상생발전기금은 최초 도입분 5%p에 한하여 운영되었다.

여금 지역상생발전기금의 지방채 및 공사채의 인수 용도로 운용하기 위한 계획의 수립·변경과 이자율과 기간의 결정·변경 등을 심의하도록 하였다. 또한 국가에서 지방으로 전환되는 사업의 비용 보전을 위해 지역상생발전기금 내 전환사업보전계정을 한시적으로 설치하고, 회계연도마다 지역상생발전기금의 성과를 분석하고 그 결과를 공개하도록 하였다.

이처럼 지역상생발전기금은 2010~2019년 동안 지방소비세 최초 5%p분에 한하여 운영되다가 그 출연기한이 2019년 말 일몰되고, 2020년부터 지방소비세의 다른 영역을 재원으로 하여 새로운 방식으로 운용되고 있다. 다만 당초 지역상생발전기금의 경우 일몰은 되었으나, 관련 규정에 의해 그 일몰된 해인 2019년 재정지원 사업에 대한 성과분석은 2020년에 이루어졌다.

이러한 지역상생발전기금은 지역발전이라는 실질적 목표의 추구, 지방자치단체 조합에 의한 자율적 운용 및 관리, 시·도 간 수평적 재정조정제도로서의 의의가 있으나, 재원규모, 출연 및 배분 방식과 관련하여 여러 문제점도 존재한다. 특히 지역상생발전기금의 성과관리 및 성과분석과 관련하여 기금사업 용도의 불명확성, 자체 성과분석의 낮은 실효성, 결과 환류 기능의 결여 등 다양한 지적을 받고 있다(한재명 외, 2020). 이는 지역상생발전기금 운용 및 기금사업에 대한 체계적인 성과관리의 필요성을 보여준다.

이에 본 연구는 2019년도 지역상생발전기금 사업들을 대상으로 17개 시·도가 작성한 자체 성과분석 보고서와 성과관리 전반에 대한 메타평가를 통해 새로운 지역상생발전기금의 합리적인 운용 및 성과관리 방향을 제시하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. II장에서는 성과관리의 개념과 메타평가 방법론을 살펴보고, 지역상생발전기금 성과관리에 대한 평가 틀을 제시한다. 또한 지역상생발전기금의 운영 체계를 알아보고, 관련 선행연구도 검토한다. III장에서는 지역상생발전기금 성과관리의 현황을 정리하고 본 연구가 설정한 평가 틀에 기초하여 메타평가를 실시한다. IV장에서는 지역상생발전기금 성과관리에 대한 메타평가 결과 도출된 문제점을 극복하기 위한 개선방안을 모색한다. V장에서는 앞서의 결과를 요약하고 정책적 시사점을 제시한다.

4) 「지방자치단체 기금관리기본법」(2019.12.31. 일부개정, 2020.1.1. 시행)

II. 이론 및 제도적 검토

1. 성과관리의 개념과 분석 방법

1) 성과관리의 개념

성과는 일반적으로 조직이나 그 구성원이 서비스를 생산하거나 제공하기 위해 수행한 업무, 활동, 정책 등의 현황이나 효과를 말한다(이윤식, 2007). 그리고 성과관리는 이러한 성과의 계획, 목표, 과정, 결과를 경제성, 능률성, 효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 가리킨다. 「정부업무평가기본법」 제2조 제6호는 성과관리를 “업무를 추진함에 있어 기관의 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성, 능률성, 효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”으로 정의한다. 이는 성과를 단순한 산출이나 결과로 보는 데 그치지 않고 그 산출이나 결과에 영향을 미치는 일련의 과정적 측면도 포함하는 개념으로 보고 그 관리가 이뤄져야 함을 의미한다.

이에 따라 성과관리는 최소한 합의, 측정, 환류 등 3가지 상호의존적인 활동 요소들로 구성된다(이윤식, 2007). 여기서 ‘합의’는 임무, 목표, 전략에 대해 주요 이해당사자들 간에 합의를 도출하는 단계이고, ‘측정’은 성과를 증명하고 의사결정을 지원할 수 있는 결과를 도출하는 활동이다. 그리고 ‘환류’는 사업의 효과성을 개선하고 책임성을 강화하며 정책결정 지원을 위해 성과정보를 창출하는 단계이다.

이러한 성과관리 활동 요소들에 대응하여 성과관리는 성과계획의 수립, 성과 측정 및 평가 수행, 성과정보 활용 등의 단계로 구분된다. 우선 ‘성과계획의 수립’은 임무, 비전, 전략목표, 성과목표 등을 체계적으로 연계시키는 단계이다. ‘성과측정 및 평가’는 성과목표 달성도를 성과지표에 의해 확인하는 단계이다. 이 단계는 성과모니터링과 실적치 점검 활동도 포함한다. ‘성과정보 활용’은 성과 측정 및 평가 결과를 지속적으로 성과계획에 환류하여 반영하는 단계이다. 이러한 성과관리의 3개 단계를 고려하면, 성과측정 또는 성과분석은 성과관리의 한 영역 또는 단계로 볼 수 있다.

2) 메타평가 방법론

본 연구는 메타평가의 방법론을 적용하여 2019년 지역상생발전기금 성과관리의 문제점을 도출하고 그 개선방안을 제안하는 데 주요 목적이 있다. 따라서 본 연구의 평가 틀 설계의 근간이 되는 메타평가 방법론에 대해 간략히 살펴보려 한다.

메타평가는 평가⁵⁾의 일종으로 ‘평가에 대한 평가(evaluation of evaluation)’, 즉 평가의 유효성을 다시금 평가하는 것을 말한다(Orata, 1940). 메타평가는 과제, 사업, 정책의 평가를 평가대상으로 삼으므로 일반적 의미의 ‘평가’와 차이가 있으나, 메타평가도 평가의 일종이므로 일반적인 평가가 가지는 성격을 동일하게 갖는다(류영수, 2020).

메타평가 개념은 Orata(1940)에 의해 도입되었고, Scriven(1969)에 의해 ‘메타평가’라는 용어로 정착되었으며, 평가의 환류 기능을 강조한 Dror(1971)에 의해 평가체계에 대한 평가로 그 의미가 확장되었다. 이후 Stufflebeam(1981)은 메타평가의 개념을 총괄적 메타평가와 형성적 메타평가로 구분하였다. 이 중 총괄적 메타평가는 기존 평가의 강점과 약점을 공개적으로 보고함으로써 기존 평가의 평가자들에게 책임을 묻는 데 중점을 둔다. 반면 형성적 메타평가는 평가의 작업 안내, 진도 점검 및 환류를 통한 평가 질의 확보를 중시한다(류영아, 2007; 강문기·오정일, 2013).

〈표 1〉 메타평가의 개념

연구자	개념	특징
Orata (1940)	평가에 대한 평가	개념 도입
Scriven (1969)	메타평가	용어 창안
Dror (1971)	평가체계에 대한 평가	개념 확장
Stufflebeam (1981)	평가 자체의 가치와 장점	개념 체계화

자료: 김병철, 「메타평가론」, 2009

이러한 메타평가 개념은 크게 광의, 협의, 최협의의 범주로도 구분된다. 광의의 메타평가란 기존의 평가체계 전반에 대한 포괄적인 평가를 말한다. 즉 기존

5) 평가란 과제, 사업, 정책 등의 형성, 집행, 성과를 점검·분석하는 일련의 활동을 가리킨다(류영아, 2007).

의 평가에 투입된 인적·물적 자원, 평가의 과정과 내용, 효과 등을 종합적으로 분석하는 것을 의미한다(류영아, 2007). 다음으로 협의의 메타평가란 기수행된 특정 평가에 대해 평가상의 오류, 조작 등이 없었는지, 타당한 평가가 진행되었는지를 규명하는 것을 말한다. 이 경우 평가 과정에서의 문제점 및 적실성을 규명하기 위해 평가가 이뤄진다. 마지막으로 최협의의 메타평가란 평가결과의 종합(evaluation synthesis)을 의미한다. 이 경우 메타평가 대상은 기존 평가로부터 얻은 평가결과이며, 이 평가결과에 대한 재분석이 핵심을 이룬다(Chelimsky, 1985).

〈표 2〉 광의·협의·최협의 메타평가의 정의

구분	개념	대상	내용
광의	평가체계에 관한 평가	평가체계 전반	평가체계에 대한 포괄적 평가 (투입평가·과정평가·평가효과 등)
협의	경험적 총괄평가에 대한 평가	경험적 총괄 평가	평가의 문제점 및 적실성 규명(평가 오류·조작·타당성 등)
최협의	평가결과의 종합	평가결과	기존 평가결과 재분석

자료: 류영아(2007); 강문기·오정일(2013) 참고

우리나라에서는 메타평가를 광의의 개념인 ‘평가에 대한 평가’로 보는 경우가 대다수이며, 협의 및 최협의의 시각에서 메타평가를 바라보는 경우는 드물다. 다만 최근 자체평가 결과를 확인·점검하는 것이 이슈가 되면서 협의 및 최협의의 개념의 메타평가에 대한 수요가 늘어나고 있다(강문기·오정일, 2013).⁶⁾

메타평가와 관련한 선행연구들은 메타평가 대상에 따라 대체로 사업평가, 기관평가, 제도평가로 분류될 수 있는데, 본 연구의 지역상생발전기금 사업은 이 중 사업평가 대상 범주에 포함된다. 국내에서는 연구개발(R&D)사업, 정보화사업, 공적개발원조(ODA)사업 등 여러 분야 사업에 걸쳐 메타평가 사례연구가 실시된 바 있다(〈표 3〉 참조). 김용훈(2003)은 2001년 개발된 지역협력연구개발사업의 평가모형을 평가·개선하기 위해 적정성, 성과지향성, 객관성, 비용효과성을 평가요소로 하는 메타평가를 진행하였다. 김성훈 외(2009)는 교육현장에서

6) 이는 「정부업무평가기본법」 제2조 제4호에 따른 ‘재평가’ 제도가 시행되면서 발생한 현상이다. ‘재평가’란 “이미 실시된 평가의 결과·방법 및 절차에 관하여 그 평가를 실시한 기관 이외의 기관이 다시 평가하는 것”으로 협의 및 최협의의 메타평가 개념에 대응하는 개념이다.

수행되는 교육프로그램 평가의 질을 높이기 위해 목적부합성, 실천적합성, 정보정확성, 보고충실성, 교육본위성의 5개 평가 요소를 통해 메타평가를 수행하였다.

〈표 3〉 메타평가 사례연구(사업평가)에 관한 국내 선행연구

연구자	평가대상	메타평가 구성요소
홍형득(2002)	선도기술연구개발사업	평가상황, 집행, 결과, 활용
김용훈(2003)	지역연구개발사업	적정성, 성과지향성, 객관성, 비용효과성
박종수(2003)	정보화사업	평가환경, 평가투입, 평가수행, 평가결과 및 활용
김태훈(2006)	국립중앙극장의 운영사업	평가환경, 평가투입, 평가수행, 평가결과 및 활용
김성훈 외(2009)	교육프로그램	목적부합성, 실천적합성, 정보정확성, 보고충실성, 교육본위성
송수중·홍준현(2012)	고용영향평가제도	평가환경, 평가투입, 평가수행, 평가결과, 평가활용
윤수재·조태준(2017)	공적개발원조 사업	평가투입, 평가과정, 평가결과, 평가활용
류영수(2020)	국가연구개발사업	평가자원 충분성, 평가수행 적절성, 평가결과 신뢰성, 평가결과 효과성

송수중·홍준현(2012)은 현행 고용영향평가제도의 개선방안을 도출하기 위해 평가환경, 평가투입, 평가수행, 평가결과, 평가활용의 5가지 지표의 메타평가를 통해 문제점을 진단하였다. 윤수재·조태준(2017)은 우리나라 공적개발원조(ODA) 사업 자체 평가보고서들을 대상으로 평가투입, 평가과정, 평가결과, 평가활용에 대한 메타평가를 진행하였으며, 이를 토대로 사업에 대한 효율성 측정방안 개발, 성과모니터링 시스템의 구축, 평가전문가의 활용, 메타 평가지표 개발 등의 개선방안을 제시하였다. 최근에는 국가연구개발사업 자체평가를 대상으로 수행한 류영수(2020)의 연구가 주목할 만하다. 해당 연구는 3회에 걸친 델파이(Delphi) 조사를 통해 평가기획 유용성, 평가자원 충분성, 평가수행 적절성, 평가결과 신뢰성, 평가결과 효과성을 평가요소로 설정하고 각각에 대한 가중치 도출 및 분석을 시도하였다.

이상의 연구들은 주로 연구개발(R&D)사업, 정보화사업, 공적개발원조(ODA) 사업 등을 대상으로 하고 있으며, 다수의 선행연구 검토를 통해 해당 사업 고유의 메타평가 구성요소 및 세부 평가항목을 구성하고 이에 입각한 분석을 시도하고 있다. 본 연구에서는 이러한 선행연구의 메타평가 구성요소를 참조하여 본 연구의 평가 대상에 적합한 메타평가 틀을 설계하고, 이에 기반하여 지역상

생발전기금 성과관리의 문제점을 파악하고자 한다.

3) 평가 틀의 설계

본 연구에서는 지역상생발전기금 성과관리의 문제점을 파악하고 그 개선방안을 도출하는 데에 목적이 있으므로 광의의 개념에 기반한 메타평가 방법론을 적용한 분석을 시도한다. 구체적으로 평가 틀은 선행연구와 본 연구 평가대상이 가진 특수성을 고려하여 ‘평가기획’, ‘평가투입’, ‘평가과정’, ‘평가결과’, ‘평가활용’ 등 5개의 평가요소와 각 평가요소에 대한 세부 항목으로 구성한다(〈그림 1〉 참조).⁷⁾



우선 ‘평가기획’의 세부 항목은 ‘평가설계’, ‘성과지표 구성’ 등으로 구성한다. 이 중 ‘평가설계’ 항목은 평가목적의 명료성과 평가주체 간 역할의 명확성을 평가한다. ‘성과지표 구성’ 항목은 사업목적 달성 수준의 대표성과 측정 가능성을 검토한다.

‘평가투입’ 요소는 ‘평가조직·인력’, ‘평가예산’ 등의 측면에서 파악한다. ‘평가조직·인력’ 항목은 평가 전반에 대한 지원은 물론 적절한 통제 역할도 할 수 있을 만큼 조직과 인력이 뒷받침되고 있는지를 평가한다. ‘평가예산’ 항목은 평가에 드는 모든 비용을 포함하며, 충실한 평가를 위한 예산확보 여부를 파악하기 위한 것이다.

‘평가과정’ 요소는 ‘평가방법’, ‘평가절차’ 등의 세부 항목으로 구성한다. 이

7) 본 연구의 메타평가 틀은 류영수(2020, pp.85-87)의 메타평가 주요 항목을 참조하여 설계한 것이다.

중 ‘평가방법’ 항목은 평가목적에 부합하는 측정수단의 선택과 질적·양적 평가 방법론의 적용 여부를 평가하고, ‘평가절차’ 항목은 주어진 절차의 준수 여부를 평가하기 위한 것이다.

‘평가결과’의 세부 항목은 ‘평가정보의 신뢰도’, ‘평가보고서의 질’ 등으로 구분된다. ‘평가정보의 신뢰도’ 항목은 평가자료의 수집, 가공, 제공에 이르는 전 과정의 신뢰도를 평가하고, ‘평가보고서의 질’은 평가 전반에 관한 정보의 충실성과 질적 수준 확보 여부를 파악하기 위한 것이다.

마지막으로 ‘평가활용’ 요소는 ‘정책반영’, ‘결과환류’, ‘결과확산’ 등의 세부 항목으로 구성한다. ‘정책반영’ 항목은 평가결과의 정책적 반영 여부를 평가한다. ‘결과환류’ 항목은 평가결과가 정책활동 전반에 미치는 영향을 파악하기 위한 것으로, 평가체계 각 평가요소에 대한 환류도 포함한다. ‘결과확산’ 항목은 평가결과 및 우수사례의 공유 정도를 평가한다.

2. 지역상생발전기금의 운영 체계

1) 법적 근거

지역상생발전기금은 2010년 1월 1일 개정된 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조에 의거하여 운영되고 있다. 동 기금 출연금 등 지역상생발전기금의 관리·운용에 관한 세부 사항은 동 법 시행령 제12조의2~제19조의 규율을 받고 있다. 이 법률에 근거하여 2010~2019년 동안 초기 지역상생발전기금이 운영되었고, 2019년 말 일몰되었다.

2020년부터는 1단계(2019~2020년) 재정분권 추진에 따른 지방소비세 인상분의 일부를 재원으로 하는 새로운 지역상생발전기금이 운영되고 있다. 이 신규 기금은 기존 기금과 마찬가지로 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 및 동 법 시행령에 근거하여 운영되고 있다.

2) 운영주체, 재원 및 용도

지역상생발전기금의 운영주체는 지방자치단체 조합이다.⁸⁾ 동 조합은 조합회의와 사무국으로 구성된다. 이 중 조합회의는 기금운용과 관련한 주요 의사결정 기구로서, 17개 광역자치단체 발전기금 업무 담당 실장(서울시는 담당 국장), 행정안전부 지방세제국장, 재정전문가 2인 등 20인의 위원으로 구성된다.

지역상생발전기금의 재원은 수도권 3개 광역자치단체에 귀속되는 지방소비세(2010~2019년 5%p분, 2020~2022년 10%p분의 일부)의 일정 비율(35%)을 핵심으로 한다. 그 밖에 지방자치단체 통합관리기금, 지역개발기금 등의 여유자금으로부터 예치 받은 자금, 발전기금 재원 조성을 위한 지방채 발행 수입 및 일시차입금, 발전기금의 운용수익, 그 밖의 수입금도 법적으로 기금 재원에 포함되지만 그 규모는 크지 않다.

지역상생발전기금은 기본적으로 재정지원계정과 용자관리계정으로 구분되며, 2020년부터 2022년까지 한시적으로 전환사업보전계정이 추가로 운영되고 있다. 이 중 재정지원계정의 용도는 지역발전과 지역상생을 위하여 필요한 것으로서 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원 등으로 규정되어 있으며, 조합회의를 통해 매년 지정하여 운영하도록 하고 있다.⁹⁾ 2010년에는 지역일자리 창출사업, 2011년에는 일자리·친서민 및 지역발전재원, 2012년 이후에는 포괄적인 지역발전 사업으로 지정되었다. 2019년의 경우에는 지역발전 사업 관련 포괄적 용도로 지정되었다. 특히 지역발전 사업의 예로서 지역 고용촉진, 지역 경제 활성화, 출산장려 및 영유아보육지원, 환경개선, 지역 간 연계협력, 지역 내 역량강화, 재난안전 관련 사업들이 적시되었다.¹⁰⁾ 2020년부터는 기존 포괄적인 용도 지정이 재원 사용처가 지나치게 넓어 목적성이 부족하고 사용용도가 불명확하여 성과측정에 한계가 있다는 점을 고려하여 지역 특성에 맞는 특정 분야(4개 분야)를 지정하는 방식으로 변경되었다.¹¹⁾ 이에 따라 재정지원계정

8) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 제2항 및 「지방자치법」 제159조 및 제160조

9) 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용규정」 제4조 제4항

10) 지역상생발전기금조합, 「2019년도 지역상생발전기금 재정지원계정 배분금액사용용도 지정(안)」, 2018.12.7.

11) 지역상생발전기금조합, 「2020년도 지역상생발전기금 재정지원계정 배분금액사용용도 지정(안)」, 2020.4.28.

용도는 사회복지 분야, 농림해양수산 분야, 산업·중소기업 분야, 국토 및 지역 개발 분야로 지정되었다. 다만 2020년의 경우 코로나19에 대응하여 관련 피해 극복 등을 위한 용도로도 사용할 수 있도록 예외를 두었다.

한편 2020~2022년 동안 한시적으로 운영되는 전환사업보전계정의 재원은 국가에서 지방으로 전환되는 균특사업 등(전환사업)의 비용 보전을 위한 금액(약 3.57조원)이 핵심이며, 주된 용도는 전환사업의 비용 보전에 두고 있다.

3) 재정지원계정의 배분방식¹²⁾

2010~2019년 동안 지역상생발전기금의 총 출연규모는 3조 8,069억원에 이르며, 이 중 2조 7,641억원이 재정지원계정을 통해 배분되었고, 나머지 1조 428억원이 융자지원계정에 적립되어 있는 상황이다.¹³⁾ 서울, 경기, 인천 등 수도권 3개 광역자치단체의 출연규모는 2010년 3,079억원에서 해마다 점진적으로 늘어나 2019년 4,676억원 수준을 나타낸다. 이렇게 조성된 기금 재원은 2010~2014년 동안은 재정지원계정을 통해 17개 시·도에 전부 배분되었고, 2015년부터는 기금 재원의 절반만 재정지원계정을 통해 각 시·도에 배분하고 나머지 절반은 융자지원계정에 적립하도록 하고 있다. 이 중 재정지원계정은 별도의 배분방식을 적용하여 각 시·도에 교부된다(〈그림 2〉 참조).



자료: 조기현(2010, p.96); 지역상생발전기금조합, 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정 일부개정 규정안」, 2020.4.28.

첫째, 재정지원계정 총액에서 보조사업 지원과 조합운영 경비 등을 제외한 금액 중 3%를 제주도에 우선 교부하고, 세종시에 대해서는 그 금액에 해당 자

12) 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정」 제4조 제1항

13) 〈부표 1〉 참조

치단체 인구수 비율을 적용하여 산출한 금액을 배분한다. 제주도에 대해서는 3%를 기본 배분율로 하고, 세종시에 대해서는 직전 연도 12월말 기준 전국 인구수 대비 세종시 인구수 비율을 기본 배분율로 하여 우선 넘겨준다.

둘째, 제주도와 세종시에 우선 교부되는 금액을 제외한 금액을 각 시·도에 배분하는 기준(배분기준)은 2019년까지는 3단계로 구성되었으나, 2020년부터 2022년까지는 한시적으로 2단계로 단순화되었다(그림 3) 참조. 구체적으로 2010~2019년 동안은 제주도와 세종시에 우선 교부되는 금액을 제외한 금액이 상대적 손익규모(1단계), 재정여건(2단계) 및 증감보정(3단계)의 3단계 기준에 따라 배분되었다. 반면 2020~2022년 동안에는 제주도와 세종시에 우선 교부되는 금액을 제외한 금액이 재정여건(1단계) 및 증감보정(2단계)의 2단계 기준에 따라 배분된다. 즉 상대적 손익규모 기준이 삭제되었다.

한편 관련 규정에 따라 각 시·도는 재정지원계정 배분액의 30% 이상을 관할 구역 안에 있는 시·군·구에 배분하도록 노력하여야 한다.¹⁴⁾

〈그림 3〉 지역상생발전기금 재정지원계정의 배분기준 변화

(a) 2010~2019년

	1단계(상대적 손익규모)	2단계(재정여건)	3단계(증감보정)
현행	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방소비세 ▶ 교육재정전출금 ▶ 상생기금 출연 ▶ 지방교부세 감소 ▶ 부동산교부세 개편 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 관할 기초자치단체 재정력 역지수 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1·2단계에 따른 배분액의 전년 대비 증감 비율에 따라 환수·보전



(b) 2020~2022년

	1단계(재정여건)	2단계(증감보정) - 시·도 공통
개정	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 15개 시·도 기본 배분율로 배분 후 광역자치단체 재정력(전년도 기준) 역지수로 배분 ▶ 세종시·제주도는 기존 배분 특례 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1단계에 따른 배분액의 전년 대비 증감 비율에 따라 환수·보전

자료: 지역상생발전기금조합, 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정 일부개정규정안」, 2020.4.28.

14) 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정」 제4조 제2항

3. 선행연구 검토

지역상생발전기금과 관련한 문헌은 크게 기금 일반에 관한 연구와 재정지원 계정을 통한 기금사업에 관한 연구, 기금사업 성과분석에 관한 연구로 분류될 수 있다. 우선 기금 일반에 관한 연구들은 기금의 운용, 규모 및 재원, 배분기준, 용자관리계정에 관한 문헌으로 구분된다. 첫째, 기금의 운용에 관한 문헌은 최근 지방소비세 개편과 연계한 기금운용 개선의 필요성에 관한 연구(유태현, 2018; 2019)와 2018년도 기금 성과분석 결과에 기초한 기금 운용 개선방안에 관한 연구(한재명·이슬이, 2020; 한재명 외, 2020)로 대별된다. 유태현(2018; 2019)은 정부의 1단계(2019~2020년) 재정분권 추진에 따른 지방소비세 개편과 연계하여 새로운 기금운용 방식을 모색할 필요가 있음을 주장하였다. 한재명·이슬이(2020)는 기금운영 거버넌스 구조의 재정비를 통해 변화한 환경 여건에 대응한 기금 운용방식의 개선이 필요함을 강조하였다. 또한 한재명 외(2020)는 기금 성과분석의 개선을 위해 기금 설립목적에 맞는 사업용도 지정, 성과분석 대상의 제한, 시·도 자체 성과분석 보고서 작성 지침 마련, 성과분석 결과의 환류 강화 등을 제안하였다.

둘째, 기금의 규모 및 재원과 관련해서는 지역상생발전기금의 적정 규모 확보와 적정 출연금 규모의 설정을 강조하는 문헌이 주종을 이룬다(조기현, 2010; 한상우, 2011; 권경득 외, 2017; 유태현, 2018). 조기현(2010)은 적정 기금 규모의 확보를 위해 현행 출연 대상인 수도권 시·도의 출연비율 확대를 주장하였다. 다수의 연구는 수도권 출연금과 함께 국세 증가분, 수도권 지방소득세 등 다른 재원도 같이 늘리는 방안에 대한 검토가 필요함을 강조한다(한상우, 2011; 권경득 외, 2017; 유태현, 2018).

셋째, 기금의 배분기준과 관련해서는 이현우(2013)의 연구가 대표적이다. 그는 배분기준인 상대적 손익규모와 재정력역지수의 문제 및 수도권의 이중 불이익의 문제를 지목하고, 배분기준을 재정여건만 고려하는 방식으로 단순화하고 교육청전출금과 조정교부금 산정 시 기금출연액을 제외하도록 하는 개편이 필요하다는 의견을 제시하였다.

넷째, 용자관리계정과 관련해서는 지방채 인수 전담 기관으로서의 역할 강화, 기금의 효율적인 운영 또는 안정적인 재원확보 기반의 마련을 위한 용자관

리계정의 활성화 등을 주장하는 문헌이 다수 존재한다(조봉업, 2010; 조기현, 2017; 유태현, 2018). 조봉업(2010)은 해외 사례 검토를 통해 지역상생발전기금은 지방채 인수 전담의 역할을 담당하도록 할 필요가 있음을 강조하였다. 조기현(2017) 역시 용자관리계정의 지속가능한 운영과 확대를 위해서는 조합채 발행을 적극 활용해야 함을 주장하였다. 조기현·양영철(2012)의 경우도 시·도 기금담당 공무원들에 대한 설문조사 결과에 기초하여 용자관리계정의 활성화를 통해 안정적인 재원조달 기반의 구축이 필요함을 제기하였다.

이상의 연구들은 재정지원계정과 용자관리계정 양자를 모두 포괄하는 지역상생발전기금 전반을 대상으로 하거나, 용자관리계정 중심으로 지역상생발전기금의 문제점과 개선방안을 다루고 있다.

다음으로 재정지원계정을 통한 기금사업에 관한 문헌은 주로 기금용도에 주목한다. 다수의 연구는 지역상생발전기금의 도입 취지에 부합하는 사업 중심으로 기금 용도를 특정할 필요가 있음을 강조한다(조기현, 2010; 2017; 유태현, 2018; 조기현·양영철, 2012). 대체로 국가 현안인 저출산·고령화 심화에 대응하기 위한 출산·보육·의료·주택·정주환경 등 사회개발사업으로 분야를 특정할 필요가 있음을 주장한다(조기현, 2017; 유태현, 2018). 특히 유태현(2018)은 각 시·도별로 전문가로 구성된 전문심의위원회의 설치·운용을 통해 기금 대상 사업을 선정하는 방안을 제안한다.

마지막으로 기금사업의 성과분석에 관한 문헌은 성과분석의 체계 및 환류 측면으로 구분된다. 첫째, 합리적인 성과분석 체계 마련의 필요성을 강조하는 연구 범주다(신유호, 2010; 한상우, 2011). 신유호(2010)는 2010년 상생기금 신설에 앞서, 기금 성과분석의 기본방향 설정, 사업 지침 제공, 성과분석 규정 제정 등의 필요성을 행정안전부의 지방 기금사업 성과분석, 기획재정부의 중앙정부 기금사업 성과분석, 복권 기금사업 성과분석 등의 검토를 통해 제기하였다. 한상우(2011)는 기금의 합리적 운용을 위해 기금사업에 대한 평가는 성과 중심으로 하고, 정량지표의 개발, 시·도의 상위평가 및 조합의 종합평가 간 연계가 필요함을 주장하였다.

둘째, 성과평가 결과의 환류 기능 강화를 주문하는 연구들도 존재한다(신유호, 2010; 조기현, 2010). 이 범주에 속하는 연구들은 기금사업의 평가체계와 정책 환류 방향의 모색, 성과 및 결과 중심의 사업평가, 우수사업 및 우수 지사

체에 대한 인센티브제도의 활성화가 필요함을 강조한다.

이처럼 지역상생발전기금에 관한 선행연구는 대체로 지역상생발전기금의 지속가능성을 위한 기금운용 방안 마련, 기금의 규모 및 출연재원 확대, 기금사업의 용도 지정, 지방채 인수 전담기관으로서의 역할 강화 등을 중심으로 수행되었다. 성과분석에 관한 일부 연구의 경우 제도적 측면에서 기금 성과분석의 문제점과 그 개선방안을 모색하는 데 중점을 두고 있다.

그러나 각 시·도별 자체 성과분석 보고서 결과에 대한 메타평가에 기반하여 기금 운영과 관련한 구체적인 문제점들을 정리하고 성과분석을 포함한 새로운 성과관리 틀을 모색하는 연구는 미진한 편이다. 최근 1단계 재정분권 추진으로 새로운 지역상생발전기금이 운용되고 있는 상황에서 기금사업들에 대한 성과관리는 지속적으로 이뤄질 예정이므로, 현시점에서 합리적이고 내실 있는 성과관리 체계를 마련하는 것이 그 무엇보다 중요할 것이다. 이러한 현실을 감안하여 본 연구는 17개 시·도 2019년 기금사업들을 대상으로 한 자체 성과분석 보고서에 대한 메타평가를 실시하고 그 결과에 기초하여 새로운 지역상생발전기금의 합리적인 운용 및 성과관리 방향을 제안하고자 한다. 특히 지역상생발전기금 사업 고유의 특성을 반영한 메타평가 틀을 제시하고 이에 기반하여 기금 성과관리의 문제점을 도출하며 관련 개선방안을 모색한다. 이는 지역상생발전기금에 대해 일반적인 문제점을 지적하고 그 개선방향을 모색했던 기존 연구와 구분되는 본 연구의 차별적인 기여 부분으로 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 지역상생발전기금 성과관리의 현황과 메타평가 결과

1. 지역상생발전기금 성과관리 현황

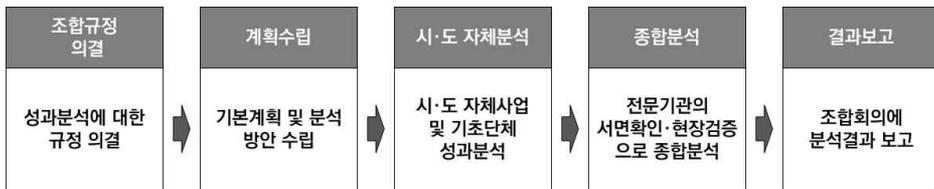
지역상생발전기금에 대한 성과관리는 기금운용의 효율성, 특히 기금사업의 효과성에 대한 성과분석을 핵심으로 한다. 이러한 성과분석은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제14조 등에 근거하여 2011년부터 매년 실시되고 있다.¹⁵⁾ 다만 성과분석 결과는 대외적으로 공개하지 않고 있는데, 2021년부터는 대외공개가

15) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제14조, 제21조 및 「지역상생발전기금조합 규약」 제27조

이뤄질 예정이다. 2019년 말 「지방자치단체 기금관리기본법」 개정(2020.1.1. 시행)으로 2021년부터 발전기금 성과분석 결과의 공개가 의무사항이 되었기 때문이다.

이러한 지역상생발전기금 성과분석은 조합규정 의결, 기본계획 수립, 시·도 자체사업 및 기초단체 성과분석, 시·도 자체 성과분석 보고서 검증, 현지실사, 종합분석 및 결과보고 등의 순서로 진행된다(그림 4) 참조).

〈그림 4〉 지역상생발전기금 성과분석 흐름도



자료: 한국지방자치학회, 「2017년 지역상생발전기금 성과 분석」, 2018.12, p.11 수정

또한 지역상생발전기금 성과분석은 지방자치단체 기금운용의 효율성과 기금사업의 효과성을 대상으로 수행된다. 이 중 핵심은 기금사업의 효과성에 대한 성과분석이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 지역상생발전기금은 지역발전 및 지역상생을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원을 위해 재정지원 계정을 운영하고 있다. 즉 재정지원계정을 통해 배분되는 자금을 활용하여 지방자치단체는 일부 사업을 수행하게 되는데, 지역상생발전기금 성과분석은 이 기금사업의 효과성을 주요 대상으로 한다. 요컨대 지역상생발전기금 성과분석은 기금이 투입된 사업이 소기의 성과를 거두었는지 분석하는 데 주요 목적이 있다.

이 기금 성과분석은 부문별 지표 분석을 통해 수행된다. 이 경우 기금운용계획, 기금집행관리, 기금사업 성과 등에 대해 정성분석과 정량분석 방법을 병행한다(표 4) 참조).¹⁶⁾ 구체적으로 각 시·도는 부문별 성과지표를 이용하여 자체 성과분석 보고서를 작성하고, 기금조합의 의뢰를 받은 전문기관이 각 시·도 자체 성과분석 보고서에 대한 종합분석을 수행한다.

이 경우 성과분석 지표 중 계획 부문 지표로는 목적에 맞는 기금사용계획 수

16) 「지역상생발전기금 성과분석 및 인센티브에 관한 규정」 제4조 제1항

립 여부(15점)와 목적에 부합하는 사업예산 지출 여부(10점)를 이용한다. 관리 부문 지표로는 당초 계획에 따른 예산집행 정도(15점), 사업추진과정에서 모니터링 실시 여부(10점), 그리고 발전기금의 시·군·구 배분액의 적절성 정도(10점)를 활용한다. 성과·환류 부문 지표로는 사업목표의 달성여부(20점)와 우수사례 성과의 효과성 및 타 시·도 전파 가능성(20점)을 사용한다. 그 밖에 지역상생발전기금 업무 추진과정에 대한 협조도를 반영하기 위해 가감점 제도를 두고 있다.

〈표 4〉 2019년 지역상생발전기금 성과분석 부문별 지표내용 및 배점기준

부문	분석지표	배점	
계획	1.1 내실성 있는 지역상생발전기금 사용계획 수립 • 지역발전재원 목적에 부합한 기금 사용계획 수립 여부	15	25
	1.2 지역상생발전기금의 목적과 취지에 부합하는 사업에 예산 지출 계획 수립 여부	10	
관리	2.1 지역상생발전기금을 당초 계획대로 사용 여부 • 당초 계획에서 정한 사업에 예정된 금액만큼 집행되었는지 여부	15	35
	2.2 지역상생발전기금 사업 추진상황에 대한 집행과정상의 모니터링 여부	10	
	2.3 지역상생발전기금 시·군·구 배분액 수준의 적절성	10	
성과·환류	3.1 지역상생발전기금을 통한 달성 목표 달성 여부 • 지역상생발전기금이 투입 사업 성과의 효과성·환류도·홍보성 고려	20	40
	3.2 지역상생발전기금 추진 사업 중 탁월한 성과를 창출한 타 시·도 전파 우수 사례 여부 • 우수사례로 달성한 성과의 효과성 및 타 시·도 전파 가능성 고려	20	
	합 계	100	
가감점	4.1 지역상생발전기금 업무 추진과정의 협조도	5	5

2. 메타평가 결과

1) 평가기획 측면

(1) 기금사업의 성격이 약한 사업들의 존재

2019년 기준으로 지역상생발전기금의 실제 출연금 규모는 약 5,206억원으로, 그 절반에 해당하는 2,601억원이 재정지원계정을 통해 각 시·도에 배분되었다(〈부표 1〉 참조). 각 시·도는 이러한 기금 배분액을 지역발전 및 지역상생을 위한 사업 예산의 일부로 활용하고 있는데, 기금 관련 전체 사업예산(총사업

비17))에서 기금 배분액이 점유하는 비중은 평균 25.2%(시도비 기준 47.7%)에 불과하다(〈표 5〉 참조). 이는 전체 기금 투입액이 전체 기금사업 총 경비의 1/4에 불과하고, 시도비를 기준으로 하더라도 1/2에도 못 미침을 의미한다.

〈표 5〉 2019년 기금 배분액 및 관련 사업예산 현황

(단위: 백만원, %)

구분	기금 배분액(A)		자체 성과분석 보고서상 사업예산		총사업비(전체)		총사업비(시도비)		
			규모(B)	A/B *100	규모(C)	A/C *100	규모(D)	A/D *100	
특별· 광역시	서울	9,105	(3.5)	55,003	16.6	78,576	11.6	55,003	16.6
	부산	9,624	(3.7)	12,680	75.9	12,680	75.9	12,680	75.9
	대구	23,092	(8.9)	142,002	16.3	147,341	15.7	142,002	16.3
	인천	7,690	(3.0)	8,433	91.2	10,765	71.4	8,433	91.2
	광주	35,751	(13.7)	46,039	77.7	171,190	20.9	46,039	77.7
	대전	20,149	(7.7)	70,331	28.6	70,331	28.6	46,035	43.8
	울산	24,929	(9.6)	29,667	84.0	55,171	45.2	29,667	84.0
	세종	1,690	(0.6)	2,010	84.1	2,014	83.9	1,784	94.7
	소계	132,030	(50.8)	366,165	36.1	548,068	24.1	341,643	38.6
도	경기	9,550	(3.7)	13,620	70.1	34,065	28.0	13,623	70.1
	강원	18,765	(7.2)	36,679	51.2	47,239	39.7	20,696	90.7
	충북	21,044	(8.1)	57,941	36.3	57,923	36.3	21,931	96.0
	충남	10,549	(4.1)	57,642	18.3	154,233	6.8	57,545	18.3
	전북	11,118	(4.3)	12,422	89.5	26,498	42.0	11,979	92.8
	전남	18,442	(7.1)	19,599	94.1	47,064	39.2	19,965	92.4
	경북	18,527	(7.1)	31,700	58.4	64,900	28.5	31,700	58.4
	경남	12,300	(4.7)	15,800	77.8	39,560	31.1	15,862	77.5
	제주	7,802	(3.0)	10,700	72.9	10,862	71.8	10,862	71.8
	소계	128,097	(49.2)	256,103	50.0	482,344	26.6	204,163	62.7
합계	260,127	(100.0)	622,268	41.8	1,030,412	25.2	545,806	47.7	
수도권	26,345	(10.1)	77,056	34.2	123,406	21.3	77,059	34.2	
비수도권	233,782	(89.9)	545,212	42.9	907,006	25.8	468,747	49.9	

주: 총사업비(전체)는 국비, 시도비, 시군구비, 자부담, 교육청 부담, 기타의 합계를 말함.

자료: 각 시·도별 2019년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

더욱이 지역적으로 이 비율은 큰 차이를 나타낸다. 특별·광역시의 경우 기금

17) 전체 총사업비는 국비, 시도비, 시군구비, 자부담, 교육청 부담, 기타의 합계를 말한다.

관련 전체 총사업비에서 기금 투입액이 점유하는 비율(전체 총사업비 대비 기금 투입 비율)이 세종(83.9%), 부산(75.9%), 인천(71.4%)에서 높고, 서울(11.6%), 대구(15.7%), 광주(20.9%)에서 낮은 편이다. 도의 경우에는 전체 총사업비 대비 기금 투입 비율이 제주(71.8%)에서 높고, 충남(6.8%)에서 매우 낮고, 대부분의 경우 30% 내외(경기, 경북, 경남) 혹은 40% 내외(강원, 충북, 전북, 전남)의 수준을 나타낸다.

일반적으로 기금 투입 비율이 높을수록 해당 사업의 성과에 기금이 기여한 정도를 좀 더 정확하게 분석할 수 있다. 이를 고려할 때 기금 투입 비율이 낮은 다수의 사업, 즉 기금사업의 성격이 약한 사업을 갖는 시·도에 대한 기금 성과 분석은 그만큼 제한적 의미를 갖는다고 할 수 있다. 즉 전체 총사업비 대비 기금 투입 비율이 낮은 충남(6.8%), 서울(11.6%), 대구(15.7%), 광주(20.9%) 등의 기금 사업들에 대한 성과를 분석할 때 그 결과(성과)에 기금이 얼마만큼 기여했는지 파악하기 곤란할 수 있다는 것이다.

(2) 기금사업 및 성과분석 대상사업 선정 기준의 불명확성

지역상생발전기금은 지역발전 및 상생발전과의 관련성이 높은 사업들뿐만 아니라 관련성이 높아 보이지 않는 사업들에도 투입되는 것으로 분석된다. 일반적으로 산업·중소기업(16개), 수송 및 교통(4개), 국토 및 지역개발(1개) 분야 사업들이 지역발전과의 관련성 높고, 대체로 해당 지역의 공공일자리 및 지역 행사와 관련한 사업들이 속해 있는 사회복지(13개), 농림해양수산(6개), 문화 및 관광(2개) 분야 사업들도 지역발전과 일정 정도 관련성을 갖는다. 2019년 기금 사업 중 이 범주에서 속하는 사업수는 42개로 전체(53개)의 79.2%에 이른다(〈표 6〉 참조).¹⁸⁾

그런데 이러한 사업들 이외에 교육(3개), 보건(1개), 일반공공행정(2개) 분야 등 지역발전과의 관련성이 높아 보이지 않는 사업들도 6개(11.3%) 존재한다.¹⁹⁾

18) 농림해양수산 분야의 산불전문 예방진화대 운영(세종)과 사회복지 분야의 보육교직원처우 개선비 지원(충북)과 보조교사인건비지원사업(경남), 9988행복나누미(충북) 및 장애인복지관 운영 지원 사업(제주)의 경우 지역발전과의 관련성이 낮다고 판단되어 이 범주 사업에서 제외하였다.

19) 농림해양수산 분야의 산불전문 예방진화대 운영(세종)과 사회복지 분야의 보육교직원처우 개선비 지원(충북)과 보조교사인건비지원사업(경남), 9988행복나누미(충북) 및 장애인복지관 운영 지원 사업(제주)을 포함할 경우 11개(20.8%)가 된다.

〈표 6〉 2019년 시·도 자체 성과분석 보고서에 제시된 성과단계 분석 결과 분포
(단위: 개, 백만원, %)

분야	사업수	총사업비(전체)	총사업비(시도비)	기금 배분액
일반공공행정	2 (3.8)	3,264 (0.3)	2,450 (0.4)	2,350 (0.9)
교육	3 (5.7)	194,196 (18.8)	57,277 (10.5)	46,941 (18.0)
문화 및 관광	2 (3.8)	3,600 (0.3)	3,157 (0.6)	3,157 (1.2)
사회복지	17 (32.1)	269,197 (26.1)	163,038 (29.9)	86,634 (33.3)
보건	1 (1.9)	9,360 (0.9)	2,246 (0.4)	2,246 (0.9)
농림해양수산	7 (13.2)	268,673 (26.1)	100,563 (18.4)	40,527 (15.6)
산업·중소기업	16 (30.2)	111,737 (10.8)	63,435 (11.6)	49,023 (18.8)
수송 및 교통	4 (7.5)	167,720 (16.3)	152,307 (27.9)	27,959 (10.7)
국토 및 지역개발	1 (1.9)	2,665 (0.3)	1,333 (0.2)	1,290 (0.5)
합계	53 (100.0)	1,030,412 (100.0)	545,806 (100.0)	260,127 (100.0)

주: ()안은 각 시·도별 전체 사업수 및 금액 대비 해당 분야 사업수 및 금액의 비율을 나타냄.
자료: 각 시·도별 2019년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

또한 기금사업 중 전체 총사업비가 10억원 미만인 소규모 사업이 5개(9.4%) 존재한다(〈표 7〉 참조). 아울러 기금 배분액이 10억원 미만인 사업도 10개(18.9%)가 있다. 이처럼 전체 사업규모가 작거나, 적은 규모의 기금이 투입되는 사업의 경우 지역발전 성과의 창출을 기대하기 쉽지 않을 수 있다. 이는 일정 규모 이상의 지역발전 사업을 대상으로 기금 투입 규모를 늘려 규모의 경제에 따른 효율성 제고를 도모하는 것이 바람직할 수 있음을 시사한다.

〈표 7〉 총사업규모 및 기금규모별 사업 수 분포
(단위: 개, %)

금액구간	총사업비(전체) 기준	총사업비(시도비) 기준	기금 배분액 기준
10억원 미만	5 (9.4)	9 (17.0)	10 (18.9)
10~20억원 미만	5 (9.4)	9 (17.0)	8 (15.1)
20~50억원 미만	11 (20.8)	12 (22.6)	18 (34.0)
50~100억원 미만	12 (22.6)	11 (20.8)	9 (17.0)
100억원 이상	20 (37.7)	12 (22.6)	8 (15.1)
합계	53 (100.0)	53 (100.0)	53 (100.0)

자료: 각 시·도별 2019년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

나아가 각 시·도는 다수의 국고보조사업에 기금을 투입하고 있다. 이러한 국고보조사업 수는 11개로 전체 53개 사업의 20.8%를 점유한다(〈표 8〉 참조). 국

고보조사업은 중앙정부의 주도 아래 지방자치단체가 수행하는 방식으로 운영되므로 사업 계획수립, 집행, 평가, 환류의 각 단계에서 지방의 자율성이 낮은 편이다. 이에 따라 국고보조사업은 지역상생발전기금을 통한 각 시·도의 능동적이고 적극적인 지역발전 관련 사업으로 보기 힘든 측면이 있다. 이를 고려할 때 성과분석 대상이 되는 기금사업은 국고보조사업을 제외한 각 시·도 사업 및 시도비보조사업에 한정하는 것이 타당해 보인다. 2019년 기준으로 이 범주에 속하는 사업수는 전체 사업의 79.2% 수준이다.

〈표 8〉 기금사업의 재원구성별 분포

(단위: 개, %)

구분	사업수	비중		
		소계 대비	총계 대비	
국고 보조사업	소계	11	100.0	20.8
	국비+시도비	7	63.6	13.2
	국비+시도비+시군구비	3	27.3	5.7
	국비+시도비+기타	1	9.1	1.9
시·도 사업 및 시도비 보조사업	소계	42	100.0	79.2
	시도비	15	35.7	28.3
	시도비+시군구비	19	45.2	35.8
	시도비+시군구비+교육청	2	4.8	3.8
	시도비+시군구비+기타	1	2.4	1.9
	시도비+시군구비+자부담	5	11.9	9.4
	시도비+시군구비+기타	1	2.3	1.9
총계	53	-	100.0	

자료: 각 시·도별 2019년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

(3) 성과분석 및 평가의 이원화

1단계(2019~2020년) 재정분권 추진에 따라 지방소비세 세율이 종전 11%에서 21%로 10%p 인상되었다. 그리고 그 인상분(10%p)의 일부를 재원으로 하는 새로운 지역상생발전기금이 2020년부터 운영되고 있다. 반면 종전 지방소비세 초기 세율 5%p분의 일부를 재원으로 운영되던 지역상생발전기금은 2019년 말 일몰되었다. 새로운 지역상생발전기금이 이전과 다른 점은 재정지원계정과 사용자관리계정의 운영 외에 새로 전환사업보전계정을 한시적으로 설치·운영한다는 점이다.

이 ‘전환사업보전계정’은 중앙정부 기능의 지방이양에 따라 지방자치단체가 새로이 부담하게 되는 경비를 한시적으로 보전해 주기 위한 것으로, 그 규모가 2019년 국가균형발전특별회계의 지방이양 사업예산액 중 각 지방자치단체 몫인 3.6조원²⁰⁾에 이른다. 이는 다시 광역단체분 2.8조원과 기초단체분 0.8조원으로 구성된다.

그런데 이러한 전환사업보전계정은 지방이 이양사업을 실제 예산에 편성하는 정도를 조사하여 그 결과를 반영하는 방식으로 배분된다. 또한 광역과 기초의 안정적 재원보장을 위해 시·도 계정(2.8조원)과 시·군·구 계정(0.8조원)을 구분하여 운영한다. 한편 지방소비세 세율 인상과 관련한 시·도 재원 보전분(2.8조원)은 조정교부금과 지방교육재정전출금 산정에서 제외되며, 그 결과 감소되는 조정교부금과 지방교육재정전출금은 기초자치단체(0.8조원)와 지방교육청(0.1조원)에 직접 보전하도록 되어 있다.²¹⁾ 이 전환사업보전계정은 이양된 국고보조사업(전환사업)이 지방자치단체의 일반사업으로 정착될 수 있도록 2020년에 시작되어 매년 3.6조원으로 2022년까지 3년간 운영되다가 일몰될 예정이다.²²⁾

이에 따라 향후 3년 동안 재정지원계정을 통한 기금사업과 전환사업보전계정을 통한 전환사업이 분리되어 운영되며, 그 결과 성과분석도 이원적으로 운영될 전망이다. 우선 재정지원계정 기금사업에 대한 성과분석은 기금조합이 시·도 자체 성과분석 결과를 대상으로 종합분석을 수행하는 방식으로 진행된다. 다만 이러한 기금조합에 의한 성과분석이 적정하게 실시될 수 있도록 행정안전부가 전문기관을 지정하여 그 결과에 대한 별도의 평가를 할 수 있는 여지를 두고 있다.²³⁾ 즉 기금조합에 의한 종합분석 이후 그 결과에 대한 별도의 평

20) 이 금액은 「지방세법 시행령」 제75조 제1항 제3호에서 3조 5,680억 6,230만원으로 적시하고 있다.

21) 이 금액은 「지방세법 시행령」 제75조 제1항 제4호에서 각각 8,055억 38백만원, 1,394억 61백만원으로 명시하고 있다.

22) 2020~2022년 동안 운영되다가 일몰될 예정인 실제 금액은 중앙기능의 지방이양에 따른 지방자치단체 재원 보전분(3.6조원)을 비롯하여, 시·도 재원 보전분을 조정교부금과 지방교육재정전출금 산정에서 제외함에 따라 발생하는 조정교부금 조정분(0.8조원)과 지방교육재정전출금 조정분(0.1조원)의 합계이다(3.6조원+0.8조원+0.1조원=4.5조원).

23) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제21조 ② 행정안전부장관은 제1항에 따른 성과분석이 적정하게 실시되도록 하기 위하여 대통령령으로 정하는 지정기준을 갖춘 전문기관을 지정하

가가 가능한 상황이다.

한편 이러한 재정지원계정 기금사업에 대한 성과분석과 다르게, 전환사업보전계정의 전환사업에 대해서는 행정안전부 예규에 의해 별도의 성과평가 기준을 적용하고 있다.²⁴⁾ 이 기준에 따르면 전환사업에 대한 성과평가는 자치단체가 자율적으로 추진하되, 행정안전부는 보전금이 목적에 맞게 쓰이는지 여부를 확인·평가한다. 세부적으로 적정투자 여부, 시·도 보조율 준수 여부, 사업지침 준수 여부, 집행실적 등을 평가하여 그 규모의 일정 비율만큼 다음연도 재원보전 규모에서 조정한다. 다만 성과평가 결과 재원보전 조정 등을 통해 보전금 잔여분이 발생하는 경우에는 현행 지방소비세 배분 비율에 따라 재배분한다.

이처럼 지역상생발전기금을 통한 사업이 기금사업과 전환사업으로 이원화되면서 그 성과분석 및 평가도 별도로 이루어질 전망이다. 그러나 이러한 성과분석 및 평가의 이원화는 지역상생발전기금의 실제 운영에 대한 통합적인 분석을 저해하는 동시에, 변화한 환경 여건에 맞는 개편을 모색하는 데에도 장애가 될 수 있다.

더욱이 전환사업보전계정은 2020~2022년 동안 한시적으로 운영될 예정이므로 일몰 이후를 대비한 준비가 요구된다. 이 경우 전환사업보전계정의 이중적 성격에 대한 고려가 필요하다. 즉 전환사업보전계정은 한편으로 그 배분액이 각 시·도는 물론 시·군·구에서도 지방소비세로 편성되므로 지방세로서의 성격을 갖는 동시에, 다른 한편으로 각 시·도에 배분될 지방소비세 재원을 이용하여 243개 자치단체의 전환사업을 지원하므로 지자체간 수평적 재정조정 장치로서의 성격도 갖는다는 점을 인식할 필요가 있다는 것이다. 이러한 전환사업보전계정의 이중적 성격을 고려할 때 일몰되어 그 재원 전체가 각 시·도의 지방소비세 재원으로 흡수될 경우 기초자치단체 및 전환사업 규모가 큰 열악한 시·도의 반발 등 상당한 혼란이 예상된다.

여 성과분석에 대한 평가를 수행하게 할 수 있다.

24) 행정안전부, 「2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준」(행정안전부 예규 제103호, 2020.2.3. 제정·시행), 2020.2., pp.7-8

2) 평가투입 및 평가과정 측면

(1) 평가조직·인력 및 예산 미미

지역상생발전기금 조합은 관계 법령에 근거하여 매년 기금운용에 대한 성과 분석을 실시하고 있다. 기금 성과분석의 주요 대상은 재정지원계정을 통한 기금사업이다. 그리고 기금 성과분석은 크게 보면 시·도의 자체 성과분석과 이에 대한 전문기관의 종합분석으로 구성된다.

우선 각 시·도는 기금사업과 관련한 자체 성과분석을 위해 별도의 조직 및 인력을 운영하지 않고 있다. 다만 각 시·도 예산담당 부서에서 기금 담당자가 평가 기준에 맞추어 전년도 기금사업에 대한 자체 성과분석 보고서를 작성하는데 그친다. 이에 따라 자체 성과분석 보고서 작성을 위해 별도의 예산을 책정하고 있는 자치단체는 없다. 이는 각 시·도가 자체적으로 실시하는 기금 성과분석 결과가 충분한 검토와 면밀한 분석에 근거하기보다는 기금 담당자의 형식적이고 연례적인 검토 및 분석에 의존하여 작성될 개연성이 더 높음을 보여준다.

기금조합의 경우에도 전문기관에 의뢰하여 각 시·도 자체 성과분석 결과에 대한 종합분석을 실시하고 있으나, 이를 위해 책정된 예산 규모가 미미하여 전문기관의 충분한 검토와 면밀한 분석에 의한 종합분석 수행을 유인하는 데 제약이 있다. 그 결과 2010년부터 기금사업 운용 결과에 대한 종합분석이 매년 실시됐음에도 불구하고 개별 기금사업의 효과성에 대한 엄밀한 분석에 기반한 종합분석까지 나아가지 못하고 있고, 기금운용 전반의 실태 분석도 이뤄지지 못하고 있는 실정이다.

(2) 기금 사용계획과 자체 성과분석의 연계 미흡

앞의 <표 4>에서 본 것처럼 현행 성과분석 지표체계 중 계획 부문 지표인 '지역상생발전기금 사용계획 수립의 내실성'에 대한 점수부여 기준은 기금 사용 기본계획이 수립되었으면 만점(10점)을 부여하도록 되어 있다. 이에 따라 각 시·도는 기금 사용계획의 내용이 어떻든 그 수립 여부를 자체적으로 판단하여 모두 만점을 부여하고 있다.

그런데 실질적으로 기금 사용계획 수립 여부를 확인할 수 있는 시·도는 대전, 강원 및 충북에 불과하며 나머지 시·도에 대해서는 이를 확인할 수 없는

상황이다. 또한 기금 사용계획을 수립한 대전, 강원 및 충북의 경우에도 기금 사용계획이 전반적인 기금운용의 목표는 물론, 그 충족 여부를 판단하기 위한 사업별 성과지표를 구체적으로 적시하고 있지 않아, 기금 사용계획이 자체적인 기금 성과분석과 연계되지 않고 단절적인 양상을 보인다.

대전의 경우 상생기금 개요(사용 방침 포함)와 2019년 추진계획만 제시되어 있을 뿐 전반적인 기금 운용의 목표, 세부 사업 목록, 사업별 성과지표 등이 적시되어 있지 않다. 강원과 충북의 경우에도 기금개요, 2019년 기금운용 계획(사용방침 포함) 또는 선정기준, 세부 사업 목록만 제시되어 있을 뿐, 대전과 마찬가지로 전반적인 기금 운용의 목표, 사업별 성과지표 등이 제시되어 있지 않다.

이처럼 기금 사용계획과 자체 성과분석이 연계되어 있지 않아 기금 운용에 대한 종합적인 성과분석이 가능하지 않은 상황이다.

또한 이 영향으로 시·도별로 개별 기금사업에 대한 성과분석 방식 및 수준이 상이한 양상을 보인다. 즉 사업에 따라 성과분석이 없거나, 설문조사 등을 통해 성과를 간접적으로 측정하거나, 지표분석을 통해 엄밀히 성과를 측정하는 등 성과분석 방식 및 수준이 상이하다. 2019년 시·도 자체 성과분석 보고서 및 증빙자료에 따르면, 해당 지표에 대해 단순하게 기금사업의 성과나 결과 등을 제시한 사업이 모두 46개(86.8%)로 절대 다수를 차지한다. 만족도 조사 결과 제시한 2개 사업, 그리고 당해 연도 사업 결과를 비교하기 위한 통계, 예를 들어 전년도 취업자 수 증감률 등을 제시한 사업은 5개 사업에 그쳤다.

<표 9> 2019년 시·도 자체 성과분석 보고서에 제시된 성과단계 분석 결과 분포
(단위: 개, %)

구분	사업성과 제시	비교 통계 제시	만족도 조사	합계
기금사업 수	46 (86.8)	5 (9.4)	2 (3.8)	53 (100.0)

주: '비교 통계 제시' 사업은 지역상생발전기금 성과분석 체계의 3.1 항목에 대해 성과분석 보고서 상이나 증빙자료에 기금 사업 결과와 비교가능한 통계가 하나라도 제시된 경우를 포함함.

자료: 각 시·도별 2019년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서 및 증빙자료

이러한 기금 사용계획과 자체 성과분석의 연계 결여 문제는 기금 투입 비율이 낮은 다수의 사업에서 기금사업의 성격이 약한 데서 비롯된 측면이 있다. 이 경우 기금사업의 성격이 약한 사업들에 대해 기금 사용계획이 엄밀하게 작성되었다고 해도 기금사업의 성과가 기금운용만의 성과로 해석하기 곤란할 수

있기 때문이다. 구체적으로 2019년도 기금 사용계획 수립 과정에서 기금만으로 운영된 사업은 전체 53개 사업의 2개(3.8%)에 불과했다. 즉 대부분 기금사업에서 그 수행을 위해 기금은 물론 국비, 시군구비, 기타 시도비 등도 같이 투입되고 있다. 이 상황에서 기금투입만의 성과를 측정할 수 있는 적정 지표의 선정 및 목표 수준의 설정이 어려울 수 있다. 이는 기금사업의 성격이 약한 사업들이 다수 존재하는 경우 기금 사용계획과 자체 성과분석의 체계적 연계가 쉽지 않음을 시사한다.

3) 평가결과 측면: 시·도 자체 성과분석의 낮은 실효성

각 시·도는 자체 성과분석 결과를 대체로 낙관적으로 보고하는 경향을 보인다. 구체적으로 각 시·도의 자체 성과분석 보고서에 따르면 종합점수는 제주(83.0점)와 대전(94.0점)을 제외하면 대체로 100점이거나 이와 가까운 수준이다(〈표 10〉 참조). 구체적으로 계획 부문 지표인 ‘기금사용계획 수립여부’와 ‘목적에 부합하는 기금 사용’에 대해 전체 시·도가 만점(각각 15점, 10점)을 부여하였다. 관리 부문 지표의 경우 ‘계획적 집행’과 ‘기초배분의 적절성’에 대해 대체로 만점에 가까운 점수를 주었고, 대전(8.0점)을 제외하면 ‘모니터링 여부’에 대해서도 만점(10.0점)을 부여하였다. 다만 성과·환류 부문 지표의 경우에는 ‘성과목표 달성도’와 ‘우수사례 환류 정도’에 대해 서울, 광주, 대전, 세종, 강원, 제주를 제외한 나머지 모든 시·도에서 만점(각각 20점)을 주었다. 특히 제주의 경우 성과·환류 부문 지표에 대해 각각 18.0점, 5.0점을 부여하여 성과·환류 부문 점수(23.0점)가 차이를 보이는 시·도(36.0~40.0점)와 비교하여 매우 낮았으나, 제주가 우수사례를 제시하지 않은 점을 고려하면 해당 점수(5.0점)도 관대한 편이다.

이처럼 각 시·도의 자체 성과분석이 매우 관대하게 이뤄짐에 따라 종합분석 과정에서 그 결과를 직접적으로 활용하기 곤란한 상황이다. 이러한 시·도 자체 성과분석의 관대화 경향을 초래하는 원인으로, 세부 분석 지표별 작성지침이 단순하거나 명확하지 않아 점수 부여 방식의 구체성과 일관성이 다소 부족하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 예를 들어 기금사용 기본계획 수립 또는 모니터링 실시 여부와 관련한 항목의 경우, 그 구체적인 내용과 상관없이 기본계획

수립 또는 모니터링 실시 여부만 확인되면 만점을 부여하도록 되어 있다. 사업 목표 달성 여부와 관련한 항목의 경우에는 효과성, 환류도, 홍보성을 기준으로 사업별 30점 만점을 부여하여 평균을 부여하도록 하고 있으나, 그 구체적인 점수산정 방법이 적시되어 있지 않다.

〈표 10〉 2019년 시·도별 자체 성과분석 결과

시·도	계획			관리				성과·환류			종합점수 (100점)
	수립 여부 (15점)	기금목적 부합성 (10점)	소계 (25점)	계획적 집행 (15점)	모니터링 여부 (10점)	기초배분 적절성 (10점)	소계 (35점)	목표 달성도 (20점)	우수사례 환류 (20점)	소계 (40점)	
서울	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	17.0	20.0	37.0	97.0
부산	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
대구	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
인천	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
광주	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	18.0	38.0	98.0
대전	15.0	10.0	25.0	15.0	8.0	10.0	33.0	20.0	16.0	36.0	94.0
울산	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
세종	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	17.0	37.0	97.0
경기	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
강원	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	19.6	20.0	39.6	99.6
충북	15.0	10.0	25.0	14.8	10.0	10.0	34.8	20.0	20.0	40.0	99.8
충남	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
전북	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
전남	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
경북	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
경남	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
제주	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	18.0	5.0	23.0	83.0

자료: 각 시·도별 2019년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

4) 평가활용 측면: 성과분석 결과의 환류 장치 미비

현행 규정에 따르면 기금 조합회의에서 기금성과분석 결과 우수 지방자치단체 등을 대상으로 인센티브 지급을 의결할 수 있다.²⁵⁾ 이러한 인센티브 지급

25) 「지역상생발전기금 성과분석 및 인센티브에 관한 규정」 제4조 제2항

항목에는 기금성과분석 결과 우수 지방자치단체에 대한 추가적인 재정지원금, 효율적인 기금운용과 기금사업 성과창출에 기여한 국가 및 지방자치단체 공무원에 대한 국내외 연수, 교육기회 부여 등이 있다.²⁶⁾ 인센티브 규모는 매년 기금운용계획의 지출계획액에서 조합운영경비를 제외한 금액 중 10% 범위 내에서 편성할 수 있고, 해당연도에 인센티브 지급이 없으면 이듬해로 이월하여 사용할 수 있다.²⁷⁾

그런데 현재 이 규정은 거의 시행되지 않고 있다. 그 결과 각 시·도 기금담당 공무원들은 매년 비슷하거나 동일한 사업들을 기금사업으로 선정하여 이전 연도와 유사한 분석을 담은 자체 성과분석 보고서를 제출하고 있는 상황이다.

이러한 지역상생발전기금 인센티브 제도의 비활성화와 더불어 성과분석 결과를 다음 연도 기금배분 및 관련 예산 편성에 반영하는 방안이 마련되어 있지 않다. 균형발전사업 평가의 경우 평가결과가 차년도 예산편성 과정에 활용되어 우수 지자체에 대해서는 차등적 지원이 이뤄지고 부진사업에 대해서는 원칙적으로 전년 대비 10% 삭감을 추진하고 있다. 물론 지역상생발전기금 재정지원계획의 경우 특정 분야들로 용도가 한정되어 있고 그 분야들에서 예산편성의 자율성을 보장받으므로 균형발전사업 평가의 경우와 같이 일률적인 차년도 예산편성 반영 방식을 원용하기는 곤란할 수 있다. 따라서 지역의 자율성을 최대한 살리면서도 기금사업 운영의 효율성을 높이기 위한 유인 제공 방안을 마련할 필요가 있어 보인다.

한편 매년 이루어지는 지역상생발전기금 성과분석 결과가 여전히 공개되지 않고 있다. 이와 같은 현실의 개선을 위해 정부는 2019년 말 「지방자치단체 기금관리기본법」 개정(2020.1.1. 시행)을 통해 2021년부터 지방자치단체조합으로 하여금 매 회계연도마다 지역상생발전기금의 성과를 분석하고 그 결과를 공개하도록 하고 있다. 그러나 그 공개 범위 및 수준이 명시되어 있지 않아 분석결과 공개가 제한적으로 이뤄질 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

26) 「지역상생발전기금 성과분석 및 인센티브에 관한 규정」 제5조

27) 「지역상생발전기금 성과분석 및 인센티브에 관한 규정」 제7조

IV. 지역상생발전기금 성과관리의 개선방안

1. 개선방향

본 연구는 2019년도 지역상생발전기금 관련 시·도 자체 성과분석 결과에 대한 메타평가에 기초하여 새로운 지역상생발전기금의 합리적인 운용 및 성과관리 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 그 일환으로 앞장에서 지역상생발전기금 성과관리에 대한 메타평가를 통해 관련 문제점을 알아보았다. 이를 고려하여 지역상생발전기금 성과관리의 개선방안도 메타평가의 틀에 기반하여 제시하고자 한다. 이 경우 평가기획 측면에서 기금사업의 적합성, 선정의 합리성, 분석체계의 적정성 및 지표의 합리성을 높이고, 평가투입·과정 및 평가결과 측면에서는 평가의 전문성 및 분석의 내실성을 제고하며, 평가활용 측면에서 분석결과 환류의 효과성을 높이는 방안을 모색한다.

2. 평가기획 측면

1) 기금사업의 식별 기준 정립

앞서 살펴본 바와 같이 2019년 기준으로 기금 관련 전체 총사업비에서 기금 투입액이 점유하는 비율(전체 총사업비 대비 기금 투입 비율)이 충남(6.8%), 서울(11.6%), 대구(15.7%), 광주(20.9%) 등에서 매우 낮은 수준을 나타낸다. 이처럼 기금 투입 비율이 낮은 사업들 위주로 재정지원계정을 운용하는 시·도의 경우 기금 사업들에 대한 성과를 분석할 때 그 결과(성과)에 기금이 얼마만큼 기여했는지 파악하기 곤란할 수 있다.

따라서 기금 투입 비율이 높은 사업들, 즉 기금사업 성격이 강한 사업 중심으로 기금사업을 재정의할 필요가 있다. 이는 기금사업의 성격이 약한 사업들 중심의 재정지원계정 운용으로 그 성과분석의 의미가 퇴색하는 문제를 극복하기 위한 것이다.

한편 기금 투입 비율은 기금사업 성격의 강약을 판단할 때 중요한 기준이 되는데, 그 분모로 들어가는 전체 총사업비 개념에 대한 통일된 기준이 마련될 필요가 있다. 현재 각 시·도 자체 성과분석 보고서 상의 총사업비는 전체 총사

업비(부산, 대전, 세종, 충북, 제주) 혹은 시비(市費) 기준 총사업비(서울, 대구, 인천, 광주, 울산, 경기, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남)를 가리키거나, 양자가 혼재된 양상(강원)을 보이기 때문이다(〈표 5〉 참조).

2) 기금사업 선정의 합리화 및 성과분석 대상의 제한

2019년 기준으로 지역상생발전기금은 지역발전 및 상생발전과의 관련성이 높은 사업들뿐만 아니라 관련성이 높아 보이지 않는 사업들에도 투입된 것으로 분석된다. 또한 총사업비가 10억원 미만이거나 국고보조사업처럼 각 시·도의 능동적이고 적극적인 지역발전 관련 사업으로 보기 곤란한 사업에도 투입되는 양상이 관찰된다.

현재 지역상생발전기금 재정지원계정의 용도는 지역발전과 지역상생을 목적으로 하는 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원 등으로서, 조합회의를 통해 매년 지정하도록 하고 있다. 2019년에는 지역 고용촉진, 지역경제 활성화, 출산장려 및 영유아보육지원, 환경개선, 지역 간 연계협력, 지역 내 역량강화, 재난안전 관련 사업 등 지역발전 관련 포괄 용도로 지정되면서 지역발전과의 직접적 관련성이 낮은 분야 사업에도 기금이 투입된 것으로 판단된다. 다만 2020년부터는 기존 포괄적인 용도 지정에서 사회복지 분야, 농림해양수산 분야, 산업·중소기업 분야, 국토 및 지역개발 분야 등 지역 특성에 맞는 특정 분야에 한하여 기금사업을 선정하도록 그 용도 분야가 특정되면서 이전의 문제가 다소 해소된 것으로 보인다.

그러나 이러한 재정지원계정의 용도 지정과 관련한 제도 개선에도 불구하고 기금사업 선정과 관련한 절차적 합리성을 담보할 수 있는 기제는 여전히 미비한 실정이다. 따라서 지역실정에 맞는 지역발전 및 지역상생 사업이 기금사업으로 선정될 수 있도록 기금사업 선정의 절차적 합리성을 담보하기 위한 기반 마련이 요구된다. 그 한 방안으로 각 시·도별로 발전기금 담당 실장, 담당공무원 및 전문가들로 구성된 전문심의위원회의의 구성 및 운영을 생각해 볼 수 있다(유태현, 2018).

한편 지역상생발전기금 성과분석은 현재처럼 모든 기금사업을 대상으로 하기도는 일정 규모 이상의 시·도 사업 및 시도비보조사업에 국한하여 실시될

필요가 있다. 규모가 작은 사업의 경우 지역발전 성과의 창출을 기대하기 쉽지 않고, 국고보조사업은 중앙정부 재정사업 성과평가의 틀 내에서 성과평가가 이뤄지고 있어 사업운영과 관련한 지역 고유의 특성이 반영되기 어렵기 때문이다. 아울러 총사업비에서 기금 투입 비율이 높은 사업에 한하여 성과분석이 이뤄질 필요가 있다. 기금투입 비율이 낮은 사업의 경우 그 성과가 기금투입보다는 일반재원 투입의 결과일 가능성이 더 크기 때문이다.

따라서 기금사업에 대한 성과분석은 총사업비가 일정 규모 이상이면서, 총사업비 대비 시도비 비율이 높거나, 총사업비 중 시도비 대비 기금 투입액 비율이 높은 시·도 사업 및 시도비보조사업들을 중심으로 실시하는 것이 바람직해 보인다.

3) 성과분석 지표체계의 개선

현행 지역상생발전기금 성과분석 과정에서 시·도 자체 성과분석 결과가 낙관적으로 이뤄지는 주된 배경 중의 하나는 성과분석 지표체계가 계획-관리-성과-환류 단계에서 현실을 적절히 반영하지 못하고 있다는 데에 있다. 구체적으로 계획단계에서 기금 사용계획과 자체 성과분석이 서로 연계되지 않고 단절적인 양상을 나타낸다. 또한 관리단계에서는 단순히 예산 집행행률과 모니터링 실시 여부만 파악하고 있어 적시 예산 집행 여부 및 중간점검 수준에 대한 확인이 미흡하다. 나아가 성과·환류단계에서는 일부 사업들에서 성과분석이 결여되어 있거나 설문조사 등을 통해 성과를 간접적으로 측정하고 있는 상황이다.

따라서 기금 사용계획과 자체 성과분석의 연계 강화, 분기별 실적행률 조사 및 정기적인 모니터링 실시, 사업별 성과지표 체계 구축 등 성과분석 강화를 위한 현행 지표체계의 개선이 요구된다. 이를 고려하여 본 연구는 3개 부문 10개 지표로 구성된 새로운 지표체계를 제안하고자 한다(〈표 11〉 참조).

이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 계획(기금 집행체계) 부문은 지역상생발전기금 사업의 계획단계를 보다 강화하기 위해 현행 2개 지표에서 4개 지표로 확대·개편한다. 기존 ‘내실성 있는 지역상생발전기금 사용계획 수립 여부’는 유지하고, ‘목적에 부합하는 사업에 예산 지출 계획 수립 여부’는 기금사용계획과 자체 성과분석의 연계성 강화를 위해, ‘다른 사업과의 유사·중복성 여부’, ‘사업

목적과 성과지표의 명확한 연계성’ 및 ‘성과지표 목표 설정의 구체성 및 합리성’으로 세분한다.

관리(기금 집행관리) 부문은 지역상생발전기금 사업에 종전 사업결과가 환류되기까지 요구되는 시차의 한계를 보완하고 기금 사업의 모니터링 강화를 위해 현행 3개 지표를 개편한다. 즉 적시 예산 집행 여부를 파악하고 중간점검 수준의 확인을 위해 종전 ‘사업 집행과정상 추진상황 모니터링 여부’를 ‘사업 추진 상황에 대한 정기적 모니터링 여부’로 전환한다.

마지막으로 성과환류(기금 성과분석 및 환류) 부문은 지역상생발전기금 사용 계획서 상의 개별 사업성과 목표치와 실제 달성된 결과를 비교하기 위해 현행 2개 지표에서 3개 지표로 확대·개편한다. 기존 ‘기금을 통한 목표 달성’은 ‘기금 사용계획서에 제시된 성과지표 목표치 달성’으로 구체화하고, ‘타 시·도 전파 우수사례 유무’는 폐지하는 대신, 성과분석 및 환류 강화를 위해 ‘기금사업의 효과적 수행 점검을 위한 사업평가 실시’와 ‘성과평가 결과(혹은 외부지적 사항)의 환류를 통한 기금사업구조 개선 여부’를 신설한다.

〈표 11〉 지역상생발전기금 성과분석 지표체계 비교(신구대비표)

성과분석 지표(현행)	부 문	성과분석 지표(안)
1.1 내실성 있는 지역상생발전기금 사용계획 수립	계획	1.1 내실성 있는 지역상생발전기금 사용계획 수립
1.2 지역상생발전기금의 목적과 취지에 부합하는 사업에 예산 지출 계획 수립 여부		1.2 지역상생발전기금 사업과 타 사업의 불필요한 유사·중복 여부
		1.3 지역상생발전기금 사업의 목적과 성과지표의 명확한 연계성
		1.4 지역상생발전기금 사업 성과지표 목표설정의 구체성 및 합리성
2.1 지역상생발전기금 사용 당초 계획대 유지 여부	관리	2.1 지역상생발전기금 사업 예산의 계획된 집행 여부
2.2 지역상생발전기금 사업 집행과정상 추진 상황 모니터링 여부		2.2 지역상생발전기금 사업 추진상황에 대한 정기적 모니터링 여부
2.3 지역상생발전기금 시·군·구 배분액 수준의 적절성		2.3 지역상생발전기금 시·군·구 배분액 수준의 적절성
3.1 지역상생발전기금을 통한 목표 달성	성과·환류	3.1 지역상생발전기금 사용계획서에 제시된 성과 지표 목표치 달성
3.2 지역상생발전기금 추진 사업 중 탁월한 성과를 창출한 타 시·도 전파 우수사례 유무		3.2 지역상생발전기금 사업의 효과적 수행 점검을 위한 사업평가 실시
		3.3 지역상생발전기금 사업의 성과평가 결과(혹은 외부지적 사항)의 환류를 통한 기금사업구조 개선 여부
4.1 지역상생발전기금 업무 추진과정 협조도	가감점	

다만 이러한 성과지표 체계의 세분화는 기금에 대한 지자체의 자율적 사용을 일정 부분 제약하는 요인이 될 수도 있다. 그러나 2020년부터 재정지원계정의 용도가 기존 포괄적 방식에서 지역 특성에 맞는 특정 분야를 지정하는 방식으로 변경된 점을 고려하면 성과지표 체계의 세분화를 통한 성과관리의 합리성 제고는 여전히 중요하다고 할 수 있다.

4) 통합 성과분석 체계의 구축

전환사업보전계정은 2020년에 시작되어 매년 3.6조원으로 2022년까지 3년간 운영되다가 일몰될 예정으로 그 이전에 여러 준비를 필요로 한다. 첫째, 이양된 국고보조사업(전환사업)이 지방자치단체의 일반사업으로 정착되기까지 발생 가능한 다양한 이슈들을 점검하고, 이에 기반하여 3년간의 이행 기간이 충분한지에 대한 검토가 요구된다. 즉 국가 주도로 추진되던 전환사업이 지역 사업으로 안착하기까지 다양한 이슈가 발생할 수 있는데, 이에 대한 점검이 필요하다는 것이다. 그리고 이러한 이슈들에 대한 지속적인 점검에 기반하여 향후 전환사업보전계정의 일몰 심사 시 그 연장 여부에 대한 판단이 적절히 이뤄질 수 있을 것이다.

둘째, 전환사업보전계정이 지방세이자 동시에 자치단체 간 수평적 재정조정 장치로서의 이중적 성격을 갖는다는 점을 고려하여 일몰 이후를 대비할 필요가 있다. 예를 들어 시행 3년 이후 전환사업보전계정을 시·도 지방소비세로 통합하기보다는 (가칭)재정형평화계정으로 전환하여 지역상생발전기금 내에 존치시키거나, 혹은 시·도별 균형발전특별회계로 전환하여 각 시·도 예산체계 내로 흡수·편성하는 등 다양한 운영 방안에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 이러한 이슈 점검 및 일몰 이후 여러 운영 방안에 대한 검토 등을 위해 기금사업에 대한 성과분석과 전환사업에 대한 성과평가를 동시에 아우르는 통합 성과분석 체계의 마련이 요구된다. 이를 통해 기금사업과 전환사업에 대한 사업성과 분석 및 평가는 물론 그 관리실태를 전반적으로 점검함으로써 향후 전환사업보전계정 일몰에 대비한 이슈 점검 및 다양한 운영 방안 검토가 지속적으로 이뤄져야 할 것이다.

2. 평가투입·과정 및 평가결과 측면

1) 전문기관의 책임 있는 평가를 위한 충분한 예산 확보

앞서 살펴본 바와 같이 2010년 지역상생발전기금이 시행된 이래 재정지원계정을 통한 기금사업평가 관련 예산이 시·도에서처럼 책정되어 있지 않거나 기금 조합에서처럼 책정되어 있더라도 그 규모가 미미함에 따라 각 시·도 자체 성과분석은 물론 전문기관에 의한 종합분석의 실효성이 낮은 상황이다.

각 시·도의 자체 성과분석의 경우 별도의 예산이 책정되지 않은 상황에서 해당 시·도 예산담당 부서의 기금 담당자가 주어진 평가기준에 맞추어 전년도 기금사업에 대한 자체 성과분석 보고서를 작성하고 있다. 그 결과 각 시·도의 자체 성과분석 보고서는 충분한 검토와 면밀한 분석에 근거하기보다는 기금 담당자의 형식적이고 연례적인 검토 및 분석에 그치고 있다.

다만 이러한 문제는 해당 시·도 기금 담당자가 제 역할을 하지 못해서 발생한다기보다는 기금 성과분석을 총괄하는 기금 조합이 충분히 제 역할을 하지 못하고 있는 현실에서 초래된 측면이 있다. 즉 기금조합이 종합분석 관련 예산을 충분히 확보하여 전문기관에 의한 책임 있는 분석 및 평가를 유인하는 경우 기금사업의 효과성에 대한 엄밀한 분석은 물론, 기금운용 전반에 대한 점검 및 검토가 이뤄질 수 있고, 이에 기반한 보고서 작성 지침 개선으로 각 시·도 자체 성과분석이 개선될 수도 있었을 것이기 때문이다. 이 경우 각 시·도 기금 담당자는 기금 조합의 개선된 지침에 근거하여 자체 성과분석의 실효성을 높일 수 있었을 것이다.

따라서 각 시·도 자체 성과분석은 물론 전문기관에 의한 종합분석의 실효성 높이기 위해서는 기금사업에 대한 전문기관의 책임 있는 분석 및 평가를 유인하기 위한 충분한 예산 확보가 그 무엇보다도 필요해 보인다.

2) 시·도 자체 성과분석의 내실화를 위한 여건 조성

2019년 시·도 자체 성과분석 보고서에 따르면, 각 시·도는 자체 성과분석 결과를 대체로 낙관적으로 보고하는 경향을 보인다. 이는 세부 분석지표별 작성기준이 명확하지 않아 점수부여 방식의 구체성 및 일관성이 다소 부족한 데 따

른 결과로 판단된다. 실제로 각 시·도의 세부 분석지표별 분석 내용을 보면, 구체성과 일관성을 갖춘 공통의 양식에 따라 작성되지 않은 측면이 있다. 그 결과 종합 분석 과정에서 그 결과의 활용도가 낮은 상황이다.

따라서 기금사업과 관련하여 각 부문별 세부 지표들을 분석할 때 각 시·도가 참고할만한 구체적이고도 일관된 작성 기준 등을 담은 (가칭)「지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서 작성 지침」을 마련·제공할 필요가 있다. 이 지침은 세부적으로 기금 사용계획 수립 기준, 성과분석 대상 범위, 새로운 지표 작성 방식 및 우수사례 선정을 위한 구체적인 내용도 포함해야 할 것이다. 특히 기금 사용계획 수립 기준과 관련하여 구체적으로 기금 사용의 총괄 목표, 기금사업 선정 방식, 사업별 기금배분 내역, 기금 투입 사업들에 대한 개별 목표, 성과지표 설계 등에 대한 작성 기준을 제공함으로써 기금 운용에 대한 실질적이고도 종합적인 성과분석이 가능하도록 할 필요가 있다.²⁸⁾

또한 기금사업 예산은 관련 세부사업 또는 특정 세부사업 내 포함되는 부기사업으로 적시하고, e호조 시스템 입력 시 이를 구분할 수 있도록 「상생기금사업」 속성 정보(신설)를 표기하도록 할 필요가 있다. 전환사업의 경우 세부사업 단위로 편성하고, 세부사업 내 포함되는 부기사업은 전환사업만으로 한정하여 구성하도록 하고 있다. 이를 위해 e호조 시스템 입력 시 「전환사업」 속성 정보(신설)를 표기하도록 하고 있다. 이러한 전환사업의 사례를 참고하여 상생기금 사업도 세부사업 단위로 편성하되, 필요한 경우 특정 세부사업 내 포함되는 부기사업으로 적시하고, e호조 시스템 입력 시 이를 구분할 수 있도록 「상생기금사업」 속성 정보(신설)를 표기하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 상생기금이 세입 측면에서 세외수입의 기타수입(항) 중 그외수입(목)으로 산입되어 일반회계 자체수입으로 편성되는 데서 비롯되는 용도 추적의 어려움을 세출 예산 편성 측면에서 해소하는 한 방안이 될 수 있을 것이다.

28) 물론 지역상생발전기금의 용도가 일정 분야로 특정되어 있고 그 분야 내에서는 예산 편성 및 운용의 자율성이 보장되므로 매우 세세한 부분까지 전국 공통의 양식을 강제할 필요는 없을 것이다. 그러나 현재와 같이 작성 서식 자체가 불완전하여 전반적으로 성과분석 자체가 형식적으로 이뤄지고 있는 점은 개선이 필요하다.

3. 평가활용 측면: 성과분석 결과의 환류

기금 사업관리 및 성과분석의 내실화를 위해 사업성과가 우수한 지방자치단체에 대한 인센티브 제도의 활성화, 다른 성과평가제도와의 연계 및 성과분석 결과의 공개 등이 요구된다.

우선 앞서 살펴본 바와 같이 현재 기금성과분석 결과, 사업성과가 우수한 지방자치단체 등에 대해서는 인센티브 지급을 할 수 있도록 규정되어 있다. 즉 우수 지방자치단체에 대해 추가적인 재정지원금을 지급할 수 있고, 효율적인 기금운용과 기금사업 성과창출에 기여한 국가 및 지방자치단체 공무원에 대해서는 국내외 연수 및 교육기회 부여 등을 실시할 수 있다. 인센티브 지급재원은 매년 기금운용계획의 지출계획액에서 조합운영경비를 제외한 금액의 10% 범위 내에서 편성할 수 있고 당해 연도 인센티브 지급이 없으면 다음 연도로 이월도 가능하다.

그러나 현재 이 인센티브 규정은 시행되지 않고 있어 거의 사문화된 상태다. 인센티브 제도가 지방자치단체 기금운용의 효율성 및 기금사업의 효과성을 높이기 위한 각 시·도의 노력을 이끄는 주요 수단이라는 점을 고려할 때, 이러한 인센티브 제도의 비활성화는 지역상생발전기금 성과분석에 대한 각 시·도의 관심은 물론 자체 성과분석의 실효성도 낮추는 주된 요인으로 볼 수 있다. 따라서 우수 지방자치단체 등에 대한 인센티브 제도의 활성화를 통해 기금운용의 효율성 및 기금사업의 효과성을 높이기 위한 지방자치단체의 노력을 견인할 필요가 있다.

또한 다른 성과평가제도와의 연계 방안에 대한 검토가 필요하다. 현재 지자체 사업에 대해 지자체 합동평가²⁹⁾, 개별평가³⁰⁾, 자체평가³¹⁾, 균형발전사업 평가³²⁾ 등 평가의 대상이 각기 다른 여러 평가제도가 운영되고 있다. 따라서 지역상생발전기금 성과분석 결과의 환류를 지역상생발전기금에만 국한시키지 않고 지자체의 다른 지방재정 관련 성과평가제도와 연계시키는 방안에 대한 면밀한

29) 「정부업무평가 기본법」 제21조(국가위임사무 등에 대한 평가) 제1항~제4항

30) 「정부업무평가 기본법」 제21조 제5항

31) 「정부업무평가 기본법」 제18조(지방자치단체의 자체평가)

32) 「국가균형발전 특별법」 제9조(시행계획의 평가 등)

연구가 요구된다.

나아가 매년 수행되는 지역상생발전기금 성과분석 결과를 공개함으로써 대외 검증 및 신뢰도 확보가 요구된다. 이와 관련하여 최근 개정된 법률에 의거하여 기금조합은 2021년부터 매년 지역상생발전기금의 성과를 분석하고 그 결과를 의무적으로 공개해야 한다. 그러나 법률에 기금성과분석 결과의 공개 범위 및 수준이 구체적으로 명시되어 있지 않아 충분한 공개가 이뤄지지 않을 가능성이 없지 않다.

따라서 지역상생발전기금 성과분석 결과의 공개와 관련하여 대외적인 검증을 통해 성과분석 결과의 신뢰도를 확보하고 성과분석의 내실화를 도모할 수 있도록 그 공개 범위 및 수준을 가급적 폭넓게 규정하는 조치가 이뤄져야 할 것이다.

V. 정책적 시사점

지역상생발전기금은 최근 그 재원에 대한 출연기한이 당초 10년에서 20년으로 연장되면서 그 운용 방식도 개편되었다. 즉 지역상생발전기금은 2010~2019년 동안 지방소비세 최초 5%p분에 한하여 운영되었으나, 최근 1단계 재정분권 추진으로 지방소비세가 확대되면서 2020년부터는 지방소비세 인상분의 일부를 재원으로 하여 새로운 방식으로 운용되고 있다.

이처럼 지역상생발전기금은 새로운 틀로 그 운용 방식이 변화하고 있으나, 여전히 그 성과관리 방식은 이전의 틀을 고스란히 유지하고 있는 실정이다. 이에 따라 지역상생발전기금 성과관리와 관련하여 제기되었던 다양한 문제들이 여전히 해결되지 않은 채 남아 있다.

이에 본 연구는 2019년도 지역상생발전기금 관련 시·도 자체 성과분석에 대한 메타평가를 실시함으로써 현행 성과관리의 문제점을 파악하고 이의 해소를 위한 새로운 지역상생발전기금의 합리적인 운용 및 성과관리 방향을 도출하고자 하였다.

우선 현행 지역상생발전기금 성과관리의 문제점을 평가기획, 평가투입·과정, 평가결과 및 평가활용 측면으로 구분하여 정리하였다. 첫째, 평가기획 측면에

서 볼 때 기금 관련 전체 총사업비에서 기금 투입액이 점유하는 비율이 일부 시·도에서 20% 미만으로 나타나 이들 시·도에서 기금 사업들에 대한 성과를 분석할 때 그 결과(성과)에 기금이 얼마만큼 기여했는지 파악하기 곤란하다. 또한 지역상생발전기금이 지역발전과의 관련성이 높아 보이지 않는 사업들에도 투입되고 있으며, 총사업비가 10억원 미만이거나 국고보조사업처럼 각 시·도의 능동적이고 적극적인 지역발전 관련 사업으로 보기 곤란한 사업들에도 투입되는 양상이 관찰된다. 나아가 향후 3년 동안 재정지원계정을 통한 기금사업과 전환사업보전계정을 통한 전환사업이 분리되어 운영되면서 성과분석도 이원적으로 운영될 전망이다.

둘째, 평가투입·과정 측면에서 보면, 2010년 지역상생발전기금이 시행된 이래 재정지원계정을 통한 기금사업평가를 위한 예산이 책정되어 있지 않거나(시·도) 미미(기금 조합)하여 각 시·도 자체 성과분석은 물론 전문기관에 의한 종합분석의 실효성이 낮은 상황이다. 또한 기금 사용계획과 자체 성과분석이 연계되어 있지 않아 기금 운용에 대한 종합적인 성과분석이 곤란하다.

셋째, 평가결과 측면에서 보면 각 시·도가 자체적으로 실시한 성과분석 결과가 대부분 낙관적으로 되어 있어 그 실효성이 낮다.

넷째, 평가활용 측면에서 보면 지역상생발전기금 인센티브 규정의 사문화, 성과분석 결과의 미공개 등으로 인해 각 시·도의 자체 성과분석이 형식적으로 이뤄지는 동시에 그 종합분석 결과에 대한 대외검증 및 신뢰도 확보가 미흡하다.

이처럼 2019년 지역상생발전기금 운용 과정 등에서 기금사업의 성격이 약한 사업들의 존재, 기금사업 및 성과분석 대상사업 선정 기준의 불명확성, 성과분석 및 평가의 이원화를 비롯하여 평가조직·인력 및 예산 미미, 기금 사용계획과 자체 성과분석의 연계 미흡, 시·도 자체 성과분석의 낮은 실효성, 성과분석 결과의 환류 장치 미비 등 여러 문제점이 발견된다. 그런데 이러한 문제들은 2020년부터 새롭게 운영되는 지역상생발전기금 관련 사업들에 대한 성과관리 측면에서도 반복될 가능성이 높다. 따라서 이러한 문제들을 완화하거나 극복하기 위한 노력을 지속적으로 기울여야 할 것이다.

우선 지역상생발전기금 성과관리와 관련한 평가기획 측면에서 다음의 방안들을 강구할 필요가 있다. 첫째, 기금 투입 비율이 높은 사업들, 즉 기금사업 성격이 강한 사업 중심으로 기금사업의 재정의가 필요하다. 둘째, 기금사업 선

정의 절차적 합리성을 담보하기 위해 각 시·도별로 발전기금 담당 실장, 담당공무원 및 전문가들로 구성된 전문심의위원회를 구성·운영하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 성과분석 대상을 총사업비 규모가 높고, 동시에 총사업비 대비 시도비 또는 기금 투입액 비율이 높은 시·도 사업 및 시도비보조사업들에 국한하여 실시하는 방안에 대한 검토도 요구된다. 셋째, 성과분석 강화를 위한 현행 지표체계의 개선이 필요하다. 대표적으로 기금 사용계획과 자체 성과분석의 연계 강화, 분기별 실적행률 조사 및 정기적인 모니터링 실시, 사업별 성과 지표 체계 구축 등이 요구된다. 이와 관련하여 본 연구는 3개 부문 10개 지표로 구성된 새로운 지표체계를 제안하였다. 넷째, 전환사업보전계정의 경우 그 운영 기간의 적정성 검토 및 일몰을 대비한 준비가 필요하다. 이를 위해 기금사업에 대한 성과분석과 전환사업에 대한 성과평가를 동시에 아우르는 통합 성과분석 체계의 마련이 요구된다.

평가투입·과정 및 평가결과 측면에서는 다음의 방안을 검토할 필요가 있다. 첫째, 기금사업에 대한 전문기관의 책임 있는 분석 및 평가를 유인하기 위한 충분한 예산 확보가 필요하다. 둘째, 기금사업과 관련하여 각 부문별 세부 지표들을 분석할 때 각 시·도가 참고할만한 (가칭)「지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서 작성 지침」을 마련하고, 세부사업 단위 편성 및 e호조 시스템 입력 시 「상생기금사업」 속성 정보를 표기하는 등의 조치가 필요하다.

마지막으로 평가활용 측면에서 기금사업 관리 및 성과분석의 내실화를 위해 사업성도가 우수한 지방자치단체에 대한 인센티브 제도의 활성화, 다른 성과평가제도와의 연계 및 성과분석 결과의 공개 등이 요구된다. 특히 성과분석 결과의 공개와 관련하여 대외 검증을 통해 성과분석 결과의 신뢰도를 확보하고 성과분석의 내실화를 도모할 수 있도록 그 공개 범위 및 수준을 가급적 폭넓게 규정하는 조치가 이뤄져야 할 것이다.

한편 본 연구는 2019년도 지역상생발전기금 관련 시·도 자체 성과분석 결과에 대한 메타평가에 기초하여 그 틀의 개선을 위한 다양한 방안을 모색하고 있다. 그러나 당초 지방소비세의 5%p분에 기반한 지역상생발전기금은 2019년 말 일몰되었고, 2020년부터는 최근 지방소비세 인상분(10%p)의 일부를 재원으로 하는 새로운 지역상생발전기금이 운영되고 있다. 따라서 본 연구의 결과는 이 새로운 지역상생발전기금 운용의 효율성과 관련 사업의 효과성을 높이기 위한 성과관리

의 틀을 마련할 때 주요한 참고가 될 수 있을 것으로 기대된다. 다만 이 지역상생발전기금 내 설치된 전환사업보전계정의 경우 2020년부터 새롭게 운영되고 그에 대한 성과평가는 2021년부터 수행될 예정이다. 따라서 향후 기금사업은 물론 전환사업에 대한 성과관리가 내실 있게 진행될 수 있도록 전반적인 성과관리의 틀과 그 구체적인 내용에 대한 지속적인 점검이 이뤄져야 할 것이다.

참고문헌

- 강문기·오정일. (2013). “메타평가를 통한 교육과학기술부 성과계획서 분석”. 「예산정책연구」, 2(2), 185-208.
- 권경득·최정열·조강주·이광원. (2017). “지역상생발전기금의 지속가능성에 관한 연구: 수도권과 비수도권의 인식 차이를 중심으로”. 「국가정책연구」, 31(4), 367-394.
- 김병철. (2009). 「메타평가론」. 한국학술정보.
- 김성훈·김신영·서민원·양길석. (2009). “교육 프로그램 메타평가 기준 개발”. 「교육평가연구」, 22(3), 557-585.
- 김용훈. (2003). “지역연구개발사업의 메타평가 연구”. 「정책분석평가학회보」, 13(2), 51-68.
- 김태훈. (2006). “문화예술부문 책임운영기관 사업성과 메타평가지표개발 및 실증적 적용”. 「한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집」, 2006, 1-36.
- 류영수. (2020). “국가연구개발사업 자체평가의 메타평가”. 「한국정책분석평가학회」, 30(3), 79-108.
- 류영아. (2007). 「지방자치단체 메타평가 시스템 구축 방안」. 한국지방행정연구원.
- 박종수. (2003). “정보화사업 메타평가모형의 설계와 적용”. 충남대학교, 박사학위논문.
- 송수중·홍준현. (2012). “고용영향평가제도에 대한 메타평가모형의 설계 및 적용”. 「정책분석평가학회보」, 22(3), 259-293.
- 신유호. (2010). “지방재·세정 연구: 지방재정 쟁점, 지역상생발전기금사업 성과분석 방향”. 「지방재정과 지방세」, 32(0), 108-136.
- 유태현. (2018). “지역상생발전기금의 그간 운영성과와 정비방향”. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 19-44.
- 유태현. (2019). “지역상생발전기금의 운영 실태와 내실화 방향”. 「지방재정」, 2019(2), 28-49.
- 윤수재·조태준. (2017). “공적개발원조(ODA) 사업 자체평가에 대한 메타평가 연구”. 「한국거버넌스학회보」, 24(2), 27-60.

- 이윤식. (2007). “우리나라에 있어서 성과관리를 위한 평가의 개선방안에 관한 연구: 중앙부처 사례를 중심으로”. 『정책분석평가학회보』, 17(3), 1-32.
- 이현우. (2013). “지역상생발전기금 개선방안”. 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 1-34.
- 조기현. (2010). “지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운용방안”. 『지방재정과 지방세』, (33), 84-106.
- 조기현. (2017). “지역상생발전기금제도의 중장기 발전방향”. 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 25-43.
- 조기현·양영철. (2012). “지역상생발전기금제도의 발전방향”. 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 1-24.
- 조봉엽. (2010). “지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향”. 『지방재정과 지방세』, 28, 61-80.
- 지역상생발전기금조합. (2020.4.28). 『지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정 일부 개정규정안』.
- 한국지방자치학회. (2018.12.). 『2017년 지역상생발전기금 성과 분석』.
- 한상우. (2011). “지역상생발전기금의 합목적적(合目的的) 운용방안”. 『한국지방자치학회보』, 23(1), 257-277.
- 한재명·이슬이. (2020). “지역상생발전기금에 대한 지자체 공무원의 인식 차이 분석”. 『재정정책논집』, 22(1), 103-136.
- 한재명·하능식·이슬이. (2020). “지역상생발전기금 성과분석의 문제점과 개선과제”. 『지방행정연구』, 34(1), 197-226.
- 행정안전부. (2020.2.). 『2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준』. 2020.2, 7-8
- 홍형득. (2002). 『국가연구개발사업의 메타평가에 관한 연구』. 한국연구재단.
- Chelimsky, Eleanor. (1985). Program Evaluation: Patterns and Directions, American Society for Public Administration.
- Dror, Y. (1971). Ventures in policy sciences: concepts and applications. New York: American Elsevier.
- Orata, P. T. (1940). Evaluating evaluation. The Journal of Educational Research, 33(9), 641-661.
- Scriven, M. (1969). An Introduction to Meta-Evaluation. Educ Prod Rep.
- Stufflebeam, Daniel L.(1981) Metaevaluation: Concepts, Standards and Uses. in Ronald A. Berk(ed.). Educational Evaluation Methodology: The state of the Art. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

〈부표 1〉 2010~2019년 지역상생발전기금 출연 및 배분현황(정산기준)

(단위: 억원, %)

구분	합계	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
출연	38,069	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,676
서울	17,688	1,497	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	2,000	2,097
인천	3,567	278	311	318	330	347	340	361	412	422	448
경기	16,814	1,304	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,003	2,131
배분	38,069	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,676
재정지원	27,641	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	1,807	1,915	2,169	2,215	2,340
서울	1,060	107	119	135	143	147	73	77	82	88	89
부산	1,198	141	154	157	158	160	76	81	86	88	97
대구	2,681	332	301	331	333	347	184	195	207	219	232
인천	756	94	101	101	101	106	47	48	50	53	55
광주	2,809	317	336	342	344	358	156	175	264	246	271
대전	2,375	281	291	294	302	303	160	170	180	191	203
울산	2,357	294	333	300	302	315	149	154	163	172	175
세종	56	-	-	-	-	-	7	9	12	13	15
경기	1,070	107	120	130	137	145	77	81	86	92	95
강원	2,151	194	242	263	279	296	157	166	176	180	198
충북	1,706	188	246	206	207	218	88	97	157	142	157
충남	1,297	139	158	167	177	186	87	90	95	98	100
전북	1,363	149	183	170	179	186	90	94	100	106	106
전남	2,254	233	260	293	310	329	152	158	167	173	179
경북	2,184	234	263	276	290	305	149	156	165	169	177
경남	1,480	176	182	186	187	198	100	105	112	117	117
제주	827	92	101	104	107	111	54	57	65	66	70
사무국	15	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2
용자적립	10,428	-	-	-	-	-	1,807	1,911	2,164	2,210	2,336

Abstract

Improvements of Performance Management of the Fund for Mutual Development of Municipalities in Korea

Han, Jae Myung, Lee, Sang Hun, Kim, Kyung Min & Lee, Sheullee

The purpose of this study is to identify the problems of the performance management by conducting a comprehensive analysis on the programs of the FMDM (Fund for Mutual Development of Municipalities) in 2019, and to derive a direction for rational operation and performance management of the new FMDM to solve the problems. Specifically, we conducted a meta-evaluation on the self-performance analysis reports prepared by 17 upper-level local governments. As a result, the current performance management of the FMDM showed problems such as the existence of programs that are weakly related to the fund program, the uncertainty of the criteria for selecting the fund programs and the target programs for performance analysis, the dualization of performance analysis and evaluation, the insufficiency of evaluation organization, manpower and budget, the lack of linkage between the fund management plan and the self-performance analysis, the low effectiveness in the self-performance analysis of upper-level local governments, and the insufficient return of performance analysis results. Therefore, it seems necessary to establish criteria for identification of fund programs, rationalize the selection of the fund programs and limit the targets for performance analysis, improve the performance analysis index system, create an integrated performance analysis system, secure a sufficient budget for responsible evaluation by professional organization, prepare conditions for the substantive performance analysis of upper-level local governments, and return the results of performance analysis.

Keywords: FMDM (Fund for Mutual Development of Municipalities),
performance management, performance analysis,
meta-evaluation, index, transferred program