

공공투자 성과 평가의 중요성과 개편 방향

성과 중심 재정운용 체계로의 전환과 제도 혁신 과제

송경호 한국조세재정연구원 연구위원(정부투자분석센터 센터장)



‘얼마를 썼는가’보다
‘얼마나 나아졌는가’
성과 중심 평가



전략적 성과관리
체계 전환과
정책 효과 중심 평가 강화



2026년 성과 평가,
실질적 재정운용 도구로
구조적 전환



과학화 투명성 강화로
똑똑하고 지속가능한
국가재정 실현



I. 서론

공공투자는 국가 재정의 핵심 기능이자 미래 전략의 구현 수단이다. 사회간접자본(SOC), 복지·보건, 교육, 고용, 연구개발(R&D), 디지털 인프라 등은 단순한 예산 집행 사업이 아니라 국민 삶의 질과 국가 장기 성장잠재력을 좌우하는 전략적 투자다. 이러한 공공투자는 궁극적으로 국민 생활을 개선하고 사회적 가치를 창출하는 데 목적이 있다.

그럼에도 불구하고 우리 재정사업 성과관리 체계는 오랫동안 집행률, 공정률, 예산 소진 여부 등 관리지표 중심으로 운영되어 왔다. 물론 이러한 지표는 행정적 책무성과 집행 통제 측면에서 일정한 의미를 가진다. 그러나 정책의 궁극적 목적 ‘교통 혼잡 완화, 안전사고 감소, 소득 및 고용 개선, 취약계층의 삶의 질 향상’과 같은 최종 성과를 충분히 반영하기에는 분명한 한계가 있다. 예산을 계획대로 집행했더라도 사회적 문제가 해결되지 않았다면, 그 사업을 성공이라 평가할 수 없다. 공공투자는 ‘얼마를 썼는가’가 아니라 ‘무엇이 얼마나 나아졌는가’로 평가되어야 한다. 최근 재정 여건은 더욱 엄중해지고 있다. 의무지출 증가, 미래 대비 투자 확대, 저성장에 따른 세수 기반 약화는 재정 운용의 제약을 구조적으로 심화시키고 있다.

이러한 환경에서 성과 평가는 단순한 사후 점검을 넘어 전략적 자원 배분을 지원하는 핵심 정책 도구로 기능해야 한다. 한정된 재원을 가장 가치 있는 분야에 배분하기 위해서는 성과 없는 사업을 과감히 조정하고, 효과가 입증된 사업에 집중하는 체계가 필수적이다.

II. 성과 평가의 국제적 기준과 국내 동향

국제적으로 공공투자 성과관리란 개별 사업의 경제성 분석을 넘어 제도적 거버넌스 수준의 문제로 인식되고 있다.

IMF의 Public Investment Management Assessment(PIMA)는 공공투자 관리체계를 기획-선정-집행-사후평가 전 주기에서 진단하며, 법·제도적 틀, 조직 역량, 정보체계, 사후관리 구조 등 다양한 요소가 투자 효율성을 좌우함을 강조한다. 핵심 메시지는 명확하다. 공공투자의 성과는 단지 사업 설계의 기술적 문제가 아니라, 거버넌스와 제도적 기반의 문제라는 점이다. 전 주기 관리체계가 일관되게 작동할 때 비로소 투자 효율성과 재정 지속가능성이 확보된다.

미국의 PART(Program Assessment Rating Tool) 제도는 성과 평가 결과를 예산 편성과 직접 연계하려는 시도였으며, 유럽의 CAF(Common Assessment Framework)는 공공기관 조직 전반



을 전략·리더십·과정·성과 관점에서 종합 진단한다.

이러한 사례들은 성과 평가가 지표 관리에 머무르지 않고, 예산 결정과 조직 운영체계 개선으로 연결되어야 함을 보여준다.

국내에서도 공공부문 성과관리에 대한 제도적·학술적 논의가 지속적으로 이루어져 왔다. 공공기관 경영평가 제도는 여러 차례 개편을 거치며 개선을 모색해 왔고, 기관 특성과 사업 유형에 따른 맞춤형 평가체계 필요성도 꾸준히 제기되어 왔다.

최근에는 단순 성과지표 측정에서 벗어나 성과 감독(performance monitoring)과 사업평가(program evaluation)를 결합한 전략적 성과관리 체계로의 전환이 강조되고 있다. 이는 관리 중심 평가에서 정책 효과 중심 평가로 나아가기 위한 필수 조건이다.

Ⅲ. 국내 성과관리의 구조적 한계

이원화된 평가 구조의 한계

기존 재정사업 성과 평가는 부처 자체평가와 재정 당국 점검이라는 이원화 구조로 운영되어왔다. 이러한 체계는 평가의 객관성과 엄정성을 충분히 담보하지 못한다는 지적을 받아왔다. 자체 평가 중심 구조에서는 평가 긴장도가 낮아질 수 있고, 평가 결과가 예산에 실질적으로 반영되지 못하는 문제가 반복될 가능성이 있다.

복지 시범사업의 이해충돌 구조

복지 분야 시범사업의 경우, 사업부처가 설계·집행뿐 아니라 성과 평가까지 자체적으로 수행하는 구조가 반복되어왔다. 이는 이해충돌의 가능성을 내포하며, 정책 효과에 대한 객관적 검증을 어렵게 만든다.



데이터 비공개와 검증의 한계

시범사업 과정에서 축적된 행정데이터가 외부 또는 중립적 평가기관에 공개되지 않는 관행도 문제다. 데이터 접근이 제한되면 정책 효과의 인과적 검증과 재현 가능성 확보가 어렵다.

정책실험은 성공뿐 아니라 실패 또한 학습 자산으로 축적되어야 한다. 그러나 데이터 비공개는 정책 학습의 선순환 구조를 차단한다. 따라서 시범사업 단계에서부터 데이터 관리·공유 계획을 명확히 수립하고, 비식별화된 행정데이터를 독립기관에 제공하는 원칙을 제도화할 필요가 있다.

Ⅳ. 2026년 재정사업 성과관리 개편의 전환적 의미

최근에 기획예산처에서 발표한 「2026년 재정사업 성과관리 추진계획」은 이러한 한계를 극복하기 위한 구조적 전환을 제시하였다.

첫째, 통합 재정사업 성과 평가 체계를 도입하였다.

기존의 이원화된 구조를 관계부처 합동·외부 전문가 중심 체계로 일원화하여, 세부사업 단위의 필요성, 집행 적정성, 재정지원 성과를 종합적으로 평가하도록 설계하였다. 시민사회 참여를 확대함으로써 평가의 민주적 정당성도 강화하였다. 둘째, 평가 결과를 예산 편성과 직접 연계하였다. ‘정상추진·사업개선·감액·폐지·통합’ 등 명확한 유형으로 평가 결과를 구분하고, 성과 부실 사업에 대해서는 원칙적으로 감액 또는 구조조정을 추진하도록 하였다. 아울러 우수 사업에는 인센티브를 부여하여 성과 제고를 유도하였다.

셋째, 심층평가와 장기 추적평가를 강화하고, AI 기반 성과관리 시스템을 도입하였다. 이는 단기 집행 성과를 넘어 중장기적 정책 효과를 점검하고, 데이터 기반 의사결정을 제도화하려는 시도다.

이번 개편은 성과 평가를 형식적 절차에서 벗어나 실질적 재정운용 도구로 전환하려는 중요한 출발점이라 할 수 있다.

V. 시범사업 평가의 과학화: 정책실험의 제도적 정립

성과 중심 재정운용 체계를 완성하기 위해서는 본사업 이전 단계에서 정책 효과를 엄밀히 검증하는 장치가 필수적이다. 특히 복지·소득 이전 사업과 같이 국민 생활에 직접적 영향을 미치는 정책은 시범사업 단계에서 과학적 검증이 이루어져야 한다. 이를 위해 시범사업은 다음과 같은 설계 원칙을 갖추어야 한다.

첫째, 정책 효과를 비교할 수 있는 비교집단을 명확히 설정해야 한다. 단순한 지역 선행 시행이 아니라, 인과효과를 식별할 수 있는 구조가 마련되어야 한다.





둘째, 성과지표는 사전에 구체적으로 확정되어야 한다. 정책 추진 이후에 지표를 변경하거나 확장하는 것은 평가의 신뢰성을 훼손할 수 있다.

셋째, 통계적으로 유의한 효과를 식별할 수 있는 충분한 표본 규모를 확보해야 한다. 표본 규모가 부족하여 의미 있는 결론을 도출할 수 없다면, 해당 시범사업은 정책 결정의 근거로 활용되기 어렵다.

넷째, 무작위 배정은 독립적으로 수행되어야 한다. 이해관계자가 배정 과정에 개입할 경우 선택 편이가 발생할 수 있으므로, 객관성과 중립성을 확보하는 절차가 필요하다.

다섯째, 사전 분석 계획을 수립해야 한다. 주요 결과 변수, 분석 모형, 포함·제외 기준 등을 사전에 명확히 규정함으로써 데이터 마이닝과 사후적 자의적 해석을 방지할 수 있다.

여섯째, 시범사업 결과는 본사업 설계와 예비타당성조사에 구조적으로 반영되어야 한다. 시범사업과 본사업이 단절되지 않고 단계적으로 연결되는 환류 구조를 확립해야 한다.

형식적 시범사업은 오히려 정책 왜곡을 초래할 수 있다. 과학적 설계와 엄격한 기준이 갖추어질 때 비로소 시범사업은 정책 학습과 개선의 실질적 도구로 기능한다.

VI. 향후 제도 개편 방향

앞으로 성과 평가 체계는 다음과 같은 방향으로 발전해야 한다.

첫째, 설계와 평가 기능의 독립성을 제도화해야 한다. 정책을 설계·집행하는 주체와 평가를 수행하는 주체 간의 역할 분리를 통해 객관성과 신뢰

성을 확보해야 한다.

둘째, 행정데이터의 공개와 외부 검증을 제도화해야 한다. 비식별화된 데이터를 외부 연구자와 평가기관이 활용할 수 있도록 함으로써 정책 효과 검증의 객관성과 투명성을 높여야 한다.

셋째, 평가 결과의 환류를 제도적으로 강화해야 한다. 평가가 예산 편성과 본사업 설계에 실질적으로 반영되도록 구속력을 갖춘 구조를 마련해야 한다. 또한 정책 실험의 실패를 학습 자산으로 인정하는 행정문화의 전환도 필요하다.

VII. 결론: 성과로 증명되는 공공투자

공공투자 성과 평가는 더 이상 집행관리의 보조수단이 아니다. 그것은 재정의 전략적 방향을 결정하는 핵심 기제다.

성과는 숫자가 아니라 변화로 증명되어야 한다. 집행률이 아니라 교통혼잡 완화, 안전 개선, 소득 증가, 삶의 질 향상과 같은 최종 성과가 평가의 중심이 되어야 한다.



성과 평가가 ‘얼마를 썼는가’가 아니라 ‘얼마나 나아졌는가’를 묻는 체계로 자리 잡을 때, 비로소 똑똑한 재정지출과 지속가능한 국가재정이 실현될 것이다.

