

정책특성이 성과주의 예산제도에 미치는 영향: 문화예술정책을 중심으로*

장혜윤**

성과와 예산을 연계하여 예산결정의 합리성을 제고하고자 하는 성과주의예산제도가 세계적으로 확산됨에 따라 우리나라에서도 재정성과관리제도를 도입하여 운영하고 있다. 이후 평가결과의 활용과 관련된 연구들이 등장하였으며 분석범위에 따라 평가결과와 예산 간 연계성에 대한 상이한 분석결과를 제시하고 있다. 이는 곧 성과주의 예산제도에 미치는 다양한 요인을 보다 고려할 필요가 있다는 점을 의미한다. 특히, 정책 분야별로 성과관리제도와의 적합성이 상이하게 나타나는데, 문화예술정책은 성과관리제도와의 낮은 적합성으로 평가결과가 예산결정과정에서 활용되기 어려운 측면이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 문화예술정책을 중심으로 평가결과와 예산 간 연계성을 분석하며, 문화예술정책의 세부 정책분야별 상이한 공공지출의 타당성을 중심으로 정책특성과 예산 간 인과관계를 검증한다. 분석 결과 정부와 국회의 예산결정에 평가결과가 활용되지 않는 것으로 나타난 반면, 공공지출의 타당성이 낮은 정책일수록 예산이 감소하는 것으로 나타났다.

주제어: 성과주의예산제도, 성과환류, 문화예술정책 등

1. 서론

공공부문 재정지출의 효율성을 제고하려는 정부개혁은 정부에서 추진하는 사업의 성과와 예산을 연계하는 성과주의예산제도를 중심으로 확산되고 있다. 이에 우리나라

* 본 연구는 저자의 박사학위논문을 수정 보완한 것입니다. 논문의 완성도를 위해 고견을 주신 익명의 심사위원님께 진심으로 감사드립니다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기연구원에서 초빙연구위원으로 있다. 주요 관심분야는 재무행정, 성과관리, 문화정책 등이다(hyj0228@gri.re.kr).

에서는 2005년부터 미국의 PART를 모태로 재정사업자율평가제도를 도입·운영하고 있다. 재정사업자율평가제도는 사업 활동에 따른 성과를 측정·평가한 결과를 예산에 연계하는 것을 주된 목적으로 삼는다. 제도 도입 이후 제도내용은 평가주기, 평가대상의 통합, 평가 등급 등에서 지속적으로 수정되다가 2016년부터 통합재정사업평가로 변경되면서 기존에 부처의 자체평가결과를 상위평가기관이 사업별로 확인·점검하는 방식에서 자체평가결과를 메타평가하는 방식으로 변경되었다. 이와 같은 평가제도의 변경은 제도도입 초기의 환류 미흡과 피평가자의 수용성을 높이기 위한 방안 기인한다.

평가결과와 환류는 크게 사업의 개선과 예산의 합리성 제고를 목적으로 수행된다. 평가결과와 예산 간 연계성을 분석한 국내·외 선행연구들은 평가결과가 예산에 활용되어 성과주의예산제도가 예산결정의 합리성을 제고하였다는 연구(GAO, 2004; Gilmour & Lewis, 2006a, 2006b; Blanchard, 2008; Shen, 2008; 윤성채·임준형, 2009; 윤성채·한상도, 2012; 정무경, 2012 등)와 평가결과와 활용이 미흡하다는 연구 결과들(Blanchard, 2008; Frisco & Stalebrink, 2008; Newcomer & Redburn, 2008 등)로 구분된다. 특히, 평가결과가 미흡이한 사업과 우수이상인 사업은 원칙적으로 예산을 삭감 및 증액하도록 되어있으나 실제로 평가결과가 예산결정과정에서 제한적으로 활용되고 있다는 점이 지적(박노옥 외, 2008; 윤성채·한상도, 2012; 윤기웅·공동성, 2012 등)되고 있다.

이처럼 평가결과 활용과 관련하여 기존 연구들이 분석기간 및 범위에 따라 상이한 분석결과를 보이는 것은 성과관리제도의 효과적인 운영 조건이 충족되는지를 고려할 필요가 있다는 점을 의미한다. 즉, 기존 연구들에서는 평가결과 활용의 주요 요인으로 정책분야의 특성을 고려하지 않은 측면이 있다. 일부 정책 분야는 타 정책에 비하여 성과관리에 적합하지 않은 특성이 상대적으로 높게 나타날 수 있다(김영록, 2011). 이는 곧 성과관리예산제도에서 지향하는 성과와 예산의 연계 수준은 정책의 내재적 특성에 의해 달라질 수 있다는 점을 의미한다. 특히, 정부가 제공하는 서비스, 재화 등의 성격에 따라 성과에 따른 공공지출의 확대 또는 감축이 어려운 정책적 특성은 평가결과와 활용을 저해할 수 있다.

따라서 본 연구의 목적은 다음과 같이 구체화할 수 있다. 첫째, 문화예술정책에서 평가결과가 예산결정과정에서 실질적으로 활용되는지를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이는 문화예술정책에서 나타나는 성과측정의 어려움이 성과와 예산을 연계하여 예산배분의 합리성, 효율성을 제고하고자 하는 성과주의예산제도의 목적을 저해하는가를 실증적으로 분석하는데 의의가 있다. 둘째, 정책별로 공공지출의 타당성이 달라진다는 점에서 정책특성이 예산에 미치는 영향을 검증한다. 즉, 정책의 이

념, 가치, 재화의 특성 등에 따라 예산의 변동이 다르게 나타날 수 있으므로 정책특성이 예산에 미치는 영향을 분석한다. 구체적으로 문화예술정책을 생산, 향유, 보존정책으로 구분하고 각 정책유형별 공공지출의 타당성의 정도가 예산에 미치는 영향을 검증한다.

이를 위해 제 2장에서는 평가결과와 예산 간 연계성의 이론적 논의를 검토하고 이를 바탕으로 제 3장에서는 연구방법, 분석틀 등을 제시한다. 이후 제 4장에서 분석결과를 바탕으로 정책적 특성에 따른 평가결과의 활용에 대하여 논의한다. 마지막으로 제 5장에서는 연구결과의 요약과 분석결과에 따른 정책적 제언을 다룬다.

II. 이론적 배경

1. 문화예술정책의 성과관리 및 예산 배분에서의 특성

공공부문의 성과관리는 민간부문의 성과에 비하여 다차원적인 성격을 갖는다. 민간부문은 이윤극대화를 조직의 목적으로 삼기 때문에 비용 대비 이윤획득으로 조직의 성과를 구체화할 수 있다. 반면, 공공부문은 효율성, 효과성, 경제성 등의 가치를 정의하기 어려울 뿐 아니라 민간부문에 비하여 투명성, 책임성, 형평성 등 다양한 가치를 추구하게 된다. 즉, 공공부문의 성과관리의 어려움은 성과를 정의하는 것에서 출발하여 이에 대한 측정방법 등의 문제들을 야기하게 된다.

공공부문에서 나타나는 성과관리의 어려움은 정책분야에 따라 그 수준이 상이하게 나타난다(Pollitt, 2001; 조수현, 2005). 특히, 문화예술정책은 성과가 비가시적이고 장기적이라는 특징으로 인하여 공공부문에서 나타나는 성과관리의 어려움이 타 부처에 비하여 심화되는 측면이 있다. 이는 성과지표의 설정에서 드러나게 되는데 문화예술정책의 경우 타 부처에 비하여 객관적인 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하는 것이 용이하지 않다(김영록, 2013: 114-117).¹⁾ 이와 같은 정책의 특성은 궁극적으로 평가결과를 예산에 반영하고자 하는 성과주의예산제도의 목적 또한 달성을 저해

1) 김영록(2013)은 중앙정부 부처별로 재정사업자율평가에서 활용되는 성과지표를 중심으로 적합성을 검증한 결과, 문화체육관광부는 상위목표 연계성, 결과지향적 지표 설정, 객관적 지표설정, 시의성 등에서 매우 낮은 수준을 보이고 있는 것으로 나타났다. 한편, 문화재청의 경우 상위목표와의 연계성은 높은 경향을 보이나 결과지향적 지표 설정, 객관적 지표설정, 시의성 등 전반적으로 성과지표의 적합성은 낮은 수준을 보이고 있는 것으로 나타났다.

하게 되므로 평가결과와 예산 간 연계성이 미흡할 수 있다.

게다가 문화예술정책의 공공재 또는 가치재의 성격은 정부의 지원이 타당하다는 주장의 근거라는 점에서 예산에 영향을 미칠 수 있다.²⁾ 그러나 정부에서 추진하는 문화예술정책은 다양한 정책을 포함하므로 세부 정책별로 나타나는 재화와 서비스의 성격에 따라 재정지원의 타당성이 상이하게 나타나게 된다.

문화예술정책을 구분하는 방식은 일반적으로 기능적 분류를 활용하지만 실제 성과관리제도와외의 특성이 기능별 분류와 일치하지 않는다. 문화예술정책은 문화예술을 창작하는 생산과 이를 향유하는 소비과정을 강조하는데(이병량, 2006:29-30) 이러한 맥락에서 문화예술정책을 생산자, 문화예술정책은 생산, 향유, 보존 등의 일종의 순환 과정에 따라 정책을 분류할 수 있다(이토모 야스오, 2002).³⁾ 이러한 분류방식은 성과의 비가시성, 성과도출의 장기성으로 대표되는 성과관리제도의 적합성과 공공지출의 타당성 등에서 차이를 갖는다.

첫 번째로 생산정책은 문화예술의 창작활동과 관련된 사업으로 문화산업 육성을 비롯하여 예술단체의 운영정책, 생산 활동과 관련된 인프라 조성을 목적으로 삼는 정책들을 포함한다. 즉, 문화예술정책의 생산자, 공급자를 지원하는 정책으로 정의할 수 있다. 본 연구에서 생산정책에 해당하는 사업들은 주로 문화산업과 관련된 사업들의 비중이 높게 나타나는데 이들은 경제적 가치로 환산되고 계량적 성과지표로 측정이 용이

2) 정부의 문화예술정책에 대한 재정지원을 강조하는 관점에서는 시장실패의 가능성과 문화예술의 본원적 가치로 인하여 공공지출의 타당성을 주장한다. 이는 문화예술은 시장실패가 나타나는 공공재적 성격을 갖고 있어 자생적으로 발전하기 어려우며 본원적인 가치를 지니고 있기 때문에 정부의 지원이 필요하다는 입장이다. 반면, 이러한 특성이 문화예술정책 전반에 적용되기는 어렵다는 관점이 존재한다. 즉, 기존의 연구들은 공연예술분야에 한정하여 분석을 시행한 바 문화예술정책에 이를 적용하는데에는 한계가 존재한다는 것이다(정광렬 외, 2010:13). 게다가 정부지원으로 인하여 예술의 창의성이 저해되고 과거에 비하여 민간시장이 성숙함에 따라서 시장메커니즘에 의해 문화예술 재화 및 서비스가 원활하게 공급될 수 있다고 보고 있다. 즉, 문화예술이 시장재적 성격을 갖고 있기 때문에 이에 대한 정부의 과도한 지원은 문화예술을 도태시키는 결과를 낳는다고 주장한다.

3) 생산정책은 문화예술상품 및 서비스의 생산자(개인 및 단체)를 직접 지원하거나 관련 법·제도 및 인프라를 구축하는 활동 등이 이에 해당한다. 한편, 국민들의 문화예술의 접근성을 제고하고 지역·계층별 문화예술향유의 격차를 해소함으로써 문화예술향유를 지원하는 정책들은 향유정책 분야에 해당한다. 예를 들면, 지역 문화예술회관의 건립, 공공도서관, 국립박물관 등 운영과 같이 국민들의 문화예술 소비 및 향유를 증진할 수 있는 시설의 운영 또는 구축 등과 관련된 사업 등으로 구성된다. 마지막으로 문화유산 보호 및 전통문화예술의 계승과 관련된 사업들은 문화예술의 보존을 목적으로 하고 있다는 점에서 보존 정책분야로 볼 수 있다. 구체적으로 민속자료의 수집이나 문화재의 원형을 유지하는 사업 등이 보존정책의 대부분을 구성하고 있다.

한 특성이 있다. 또한 생산정책으로서 예술단체 운영과 같이 창작활동을 지원하는 사업들은 공연예술에 주로 해당하는데 이 또한 유료관람객 비율 등 기관의 성과를 계량화하기 용이한 측면이 있다. 이는 즉, 평가결과는 보존, 향유정책에 비하여 높게 나타날 수 있다는 점을 시사한다. 반면, 문화산업정책에서 나타나는 창구효과(window effect), 공연예술에서의 기술적 발전 등으로 인하여 향유 및 보존정책에 비해 정부의 지원 없이 자생적으로 발전이 가능한 측면이 있다.⁴⁾ 즉, 생산정책의 사업들은 산업·경제적 가치로 환산이 가능하고 공연문화예술 또한 산업화되고 있는 추세이므로 상대적으로 가치재, 공공재보다는 시장재적인 측면이 강하다고 할 수 있다.

한편, 향유정책은 문화복지라는 정책기조 아래 국민들의 문화예술에 대한 접근성을 제고하고 실제로 이를 향유할 수 있는 능력을 제고하는 정책들이 이에 해당한다.⁵⁾ 향유정책은 기관운영 및 인프라 구축 사업들에서는 사업성과가 계량화가 용이하여 가시적으로 드러날 수 있으나 교육, 향유능력 증대 등과 같은 성과가 장기간에 걸쳐 나타나므로 생산정책에 비해 성과관리제도의 적합성은 낮은 측면이 존재한다. 한편, 향유정책은 일반 국민들의 삶과 밀접하게 연관되어 있는 사업들이 다수이며 경제적 가치가 아닌 사회 전반의 효용 증대를 목적으로 삼고 있기 때문에 생산정책에 비해서 높은 재정지원의 정당성을 확보하고 있다. 즉, 향유정책에 해당하는 사업들은 시장기제를 통해 분배를 수행하게 될 때 분배적 효율성이 낮아질 수 있으며 소득분배의 평등을 보장하지 못한다는 관점에서 재정지출의 정당성을 얻게 된다(이토모 야스오, 2002:127).

국민들에게 향유되는 문화예술은 장기적으로 보존되는 과정을 거치면서 문화예술의 순환을 촉진한다. 이와 같이 보존정책은 유·무형의 문화예술을 보존·계승하는 목적을 갖는다. 이에 해당하는 사업들은 주로 문화재를 보호하려는 사전적이고 예방적인 성격을 갖고 있으므로 사업 활동을 통한 성과의 가시성은 낮아지고 성과의 발현 또한 장기적이라는 특징을 갖는다. 예를 들면, 보존정책의 목적상 환경 보호, 재난 예방 등의 사업들과 같이 성과측정을 위한 지표설정에서 어려움을 겪게 된다(강만옥·이상용, 2004:7; 정성영 외, 2013:67). 한편, 무형문화의 전승과 같은 경우에는 도제식 교육을 통해 이루어지며 단기간의 재정투입으로는 달성하기 어려운 측면이 있다. 유형

4) 문화산업은 산업연관효과가 크게 나타나는 특성 즉, 창구효과가 크다는 특징이 있다. 한편, 공연예술 분야는 생산성의 증가 없이 비용이 체증하는 비용질병현상이 나타나는 것으로(Baumol & Bowen, 1966) 알려져 있으나 최근 기술의 발전으로 문화예술의 생산성 증가를 도모할 수 있다는 주장들에 의해서 비판받고 있다(Peacock, 1994; Cowen, 1996; Abbing, 2005).

5) 우리나라에서는 1990년대 중반 문화권(cultural rights)을 바탕으로 시설과 프로그램 보급을 중심으로 문화복지정책이 수행되었으며 참여정부 이후부터는 소득·지역별 문화향유 격차 해소를 위한 정책이 수립되었다(용호성, 2012:103).

문화재의 보존 또한 지속적인 시설의 개·보수를 통해 현재의 상태를 유지하는 것이 목적이라는 점에서 성과의 발현이 장기적이라고 할 수 있다. 또한, 보존정책에 해당하는 사업은 실제 수요 보다 더욱 많은 공급이 이루어질 필요가 있는 가치재적 성격이 높게 날 뿐 아니라 게다가 시장실패의 위험이 높고(김정수, 2008:165) 사업을 통해 편익을 누리게 되는 대상은 일반 국민들로서 특정 집단이나 개인에 해당하지 않는다는 특징을 갖는다. 이러한 특성으로 인하여 보존정책은 사업성과보다는 지원의 정당성에 의한 재원 배분이 이루어질 수 있으며 자생력이 높은 생산정책에 비해서는 정부지출의 타당성이 뚜렷하게 높게 나타날 수 있다.

종합하면, 보존, 향유, 생산정책 순으로 성과관리의 적합성은 낮게 나타나는 반면 정부의 재정지원의 타당성은 높은 특성을 보인다. 이는 성과주의예산제도 하에서 정책특성에 의해 평가결과와 상충되는 방향으로 예산이 결정될 수 있음을 시사한다. 이상을 요약하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 문화예술정책 세부 정책분야별 주요 특성

구분	생산	향유	보존
개념	문화예술의 창작을 위한 기반조성, 산업 및 단체 지원 등의 사업	국민의 문화향유 접근성 및 능력의 제고를 목적으로 삼는 사업	전통문화예술의 계승과 관련 자료의 수집, 문화재의 보존 등을 지원하는 사업
공공지출의 타당성	산업·경제적 가치가 강조됨으로써 시장재적 특성이 있으므로 정부지원 논거가 약함	문화향유를 복지로 인식하면서 최근 정부지출이 강조되는 추세	문화예술의 보존에 대한 정부지출의 정당성 확보

*참고: 장혜윤(2016:41) 재구성

3. 선행연구 검토

성과주의예산제도가 확산됨에 따라 평가결과가 예산에 활용되는지를 검증하는 연구들은 분석결과에 따라서는 평가결과가 예산결정과정에 활용된다는 연구와 활용이 미흡하다는 분석결과를 보이고 있는 연구로 양분할 수 있다.

다수의 국내 연구들은 주로 평가결과가 예산결정에 활용되고 있음을 제시하고 있다(방문규, 2009; 윤성채·임준형, 2009; 윤기웅·공동성, 2012; 정무경, 2012). 특히, 윤기웅·공동성(2012)은 국회에서는 평가결과를 예산을 삭감하기 위한 도구로 활용되고 있음을 제시한다.

반면, 평가결과와 예산 간 연계성은 특정 기간 또는 국회에서 미흡한 양상을 보인다는 분석결과를 바탕으로 제도에 대해 회의적인 시각을 갖는 연구들도 존재한다

(GAO, 2005; Moynihan, 2006; Frisco & Stalebrink, 2008; Heinrich, 2012; Moynihan, 2013; 윤성채·한상도, 2012). 대표적으로 Frisco & Stalebrink(2008)는 의회 구성원들은 특정 사업에 대한 경험에 따라서 PART의 활용이 달라질 뿐 아니라 평가결과와 예산 간 연계성이 미흡하다는 점을 지적한다. Heinrich(2012)는 PART결과가 상대적으로 낮게 나타나는 보건복지부(Department of Health and Human Service)를 중심으로 국회의 예산결정에 PART결과가 영향을 미치지 않는 것을 보이고 있다.

또한 성과평가결과와 예산 간 관계를 규명하는데 초점을 두고 있으나(GAO, 2004) 점차적으로 정치적 요인 또는 사업기간, 사업 규모 등 사업 특성을 평가결과 활용에 미치는 다양한 요인을 고려하는 경향을 보인다. 대표적으로 Gilmour & Lewis(2006a, 2006b)는 평가는 필연적으로 정치적 과정이 수반되므로 정치적 요인을 고려할 필요성을 제시하고 있으며 정무경(2012)은 국정과제 여부를 정치적 요인으로 활용하였다.

분석 범위에 있어서도 미시적인 정책분야만을 대상으로 삼는 연구들도 존재한다. Shen(2008)은 에너지효율 및 재생에너지부(Office of Energy Efficiency and Renewable Energy)의 사업을 중심으로 평가결과와 예산 간 연계성이 높다는 점을 제시한다. 반면, Heinrich(2012)는 보건복지사업을 중심으로 PART결과와 예산 간 연계성을 분석한 결과 평가결과와 예산의 연계성이 미흡하다는 점을 보이고 있다.

종합적으로 선행연구들은 평가를 통해 도출된 성과정보가 예산과정에 활용됨으로써 공공지출의 효율성이 제고되고 있는지를 검증하며 주요 영향요인들을 파악할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 연구대상 및 범위에 따라 분석결과가 상이하게 나타나고 있으며 특히 국회의 활용수준이 낮게 나타난다는 회의적인 시각도 다수 존재한다. 또한 대부분의 연구들은 모든 정책분야의 사업을 대상으로 분석을 시행하여 특정 정책분야의 특성이 고려되지 않는다는 측면이 있다. 기존 연구들(박노옥 외, 2008; 윤기웅·공동성, 2012; 김영록, 2011;2013)에서 부분적으로 부처·기관 또는 정책 분야별 특성의 영향력을 검증하거나 특정정책을 중심으로 분석을 시도하고 있으나(Shen, 2008; Heinrich, 2012) 소수의 연구들에 그치고 있다.

정책 분야별 성과관리의 적합성은 상이할 수 있고(김영록, 2011; 2013) 궁극적으로 이러한 특성은 평가결과의 활용에 영향을 미칠 수 있다. 특정 프로그램에서의 성과정보의 활용이 높을 수 있다는(Frisco & Stalebrink, 2008)점과 성과측정 및 성과관리제도에 취약할 수 있는 정책 분야가 있다는 점에서 성과관리제도와 부합하지 않은 정책영역에 대한 연구가 보다 활발해질 필요가 있다.

Ⅲ. 연구방법 및 분석틀

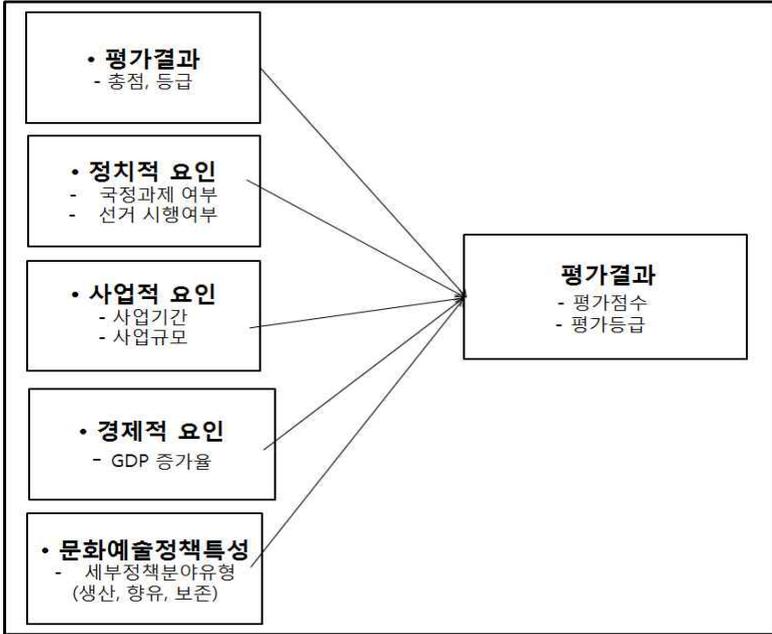
1. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 문화예술정책의 평가결과와 예산 간 연계성과 세부 정책유형의 특성이 예산에 미치는 영향을 검증하고자 한다. 분석대상이 되는 문화예술부문의 재정사업은 문화예술의 개념에 따라 외연이 달라질 수 있다. 문화예술에 대한 광의의 정의는 “문학과 예술뿐만 아니라 생활양식, 인간의 기본권, 가치체계, 전통과 신앙 등을 포함(장교식, 2010:276)”하고 있다. 이러한 포괄적인 정의는 문화예술을 정책대상으로 정의하는 것이 불가능하게 된다는 점에서 현실적 제약 하에서는 협의의 정의를 따르는 것이 보다 타당한 측면이 있다(구광모, 1997:43). 협의의 정의의 문화예술정책은 주로 주관부처의 사업에 한정하는 것으로 이해할 수 있고 이는 실현되고 있는 정책이라는 점에서 의의가 있다. 이에 본 연구는 2005년부터 2012년까지의 관광, 체육 부문을 제외한 문화체육관광부와 문화재청의 총 170개 재정사업을 대상으로 분석을 시행한다.⁶⁾

본 연구에서는 예산결정과정에서의 평가결과 활용을 분석하는 것이 주요 목적으로 예산결정의 영향 요인들을 통제할 필요가 있다. 재정사업자율평가제도는 평가결과를 t-1년도 사업을 t년도에 평가하여 t+1년도 예산에 활용된다. 따라서 예산은 2007년부터 2014년까지를 활용한다. 구체적으로 평가결과 활용에 대한 분석은 정부예산과 국회확정예산으로 구분하여 회귀분석을 시행하며 평가결과는 총점, 평가등급 등을 활용한다. 한편, 선행연구의 검토를 통해 평가대상 사업예산에 영향을 미치는 요인을 평가결과, 정치적 요인, 사업적 요인, 경제적 요인, 정책특성 등을 분석에 활용한다. 관련된 자료의 수집은 재정사업자율평가보고서, 각 부처의 예산 개요와 정부예산안을 통해 주로 수집하였다. 또한 연도별 성과계획서, 연도별 성과평가보고서, 예산결산특별위원회 회의록 등의 자료를 활용하였다. 또한 문화체육관광부 사업 담당자 1명, 기획재정부 평가 담당자 2명을 대상으로 대면 면담과 전화면담 등 약 1시간 내외로 인터뷰를 시행하였다.

6) 분석대상이 되는 사업은 차년도에 회계 이관된 사업과 완료사업, 100%이상 증감한 사업들을 제외하였다. 기존 연구들은 예산의 증감이 과도하게 나타난 사업의 예산변화는 평가결과와는 무관한 사업 진행과정에 의한 것으로 보고 있다(Gilmour & Lewis, 2006a; 2006b; 방문규, 2008; 정무경, 2012). 예를 들면, 사업의 완료, 회계 이관 등으로 인해 사업 예산이 100%이상 순감한 경우, 사업의 평가결과에 의해 사업이 폐지된 것으로 보기 어렵다. 따라서 이러한 완료사업과 회계 이관사업은 분석대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2. 변수정의

문화예술정책은 성과의 비가시성, 성과도출의 장기성 등의 특성으로 인하여 조직 구성원들의 평가결과에 대한 신뢰성이 미흡하며 이로 인해 평가결과와 예산 간 연계성이 낮게 나타날 수 있다. 또한 생산, 향유, 보존 등 세부정책별로 공공지출의 타당성이 다르게 나타나므로 정책특성에 의해 예산의 증가와 감소가 다르게 나타날 수 있다. 따라서 본 연구는 선행연구들의 검토 결과 예산에 영향을 미치는 요인들로서 평가결과, 사업특성 등을 고려하여 평가결과와 예산 간 연계성을 분석한다.

종속변수는 평가결과를 활용하는 주체에 따라 정부예산과 국회확정예산으로 구분한다. 예산결정에 참여하는 행위자가 모두 예산결정과정에서 평가결과를 고려할 때 제도가 효과적으로 운영될 수 있으므로 성과주의예산제도의 성공적 운영을 위해서는 행정부와 국회를 분석범위에 포함시킬 필요가 있다. 재정사업자율평가제도는 t-1년도의 사업을 t년도에 평가한 결과를 t+1년도의 예산에 활용한다. 따라서 본 연구에서 종속변수는 t+1년도의 예산을 대상으로 한다.

한편, 평가결과를 사업예산에 활용하는 목적은 예산결정의 합리성을 제고하고자 하는 것이다. 즉, 평가결과는 예산의 합리적 요인으로서 평가결과는 총점과 등급으로 구분되어 분석을 시행한다. 등급은 제도의 변화로 인하여 미흡, 보통, 우수로 조정하였으며 총점은 원점수를 그대로 활용한다.

또한, 예산결정과정을 둘러싼 정치적 환경은 예산에 영향을 미치는 주요 요인으로 지적된다. 선행연구의 검토결과 평가대상 사업의 예산에 영향을 미치는 정치적 요인으로는 국정과제, 정부유형 등이 주로 활용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히, 대통령제를 취하고 있는 우리나라의 정치적 환경을 고려해볼 때 대통령의 정책적 관심이 높은 사업일 때 조직의 인적, 재정적 자원을 집중적으로 투입하여 사업성과를 제고하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 국정과제사업 여부를 중심으로 사업예산변동에 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

이와 더불어 선거시행여부 또한 정치적 요인으로 활용한다. 정치적 예산순환이론에 따르면 선거시행여부는 예산의 변동을 야기한다(Drazen, 2001:23; 김충환·원동철, 2001:155 재인용). 문화예술예산에서도 마찬가지로 선거 시행시 예산이 증액되고 있다는 점을 일부 연구에서 지적하고 있으며(박형수·송호신, 2011; 오승석, 2013).⁷⁾ 이상의 정치적 요인들이 문화예산에 주요 영향요인으로 지적되고 있으므로(Noonan, 2007; 박보람, 2014) 이를 분석에 활용한다.

뿐만 아니라, 전통적으로 점증주의는 예산결정의 주요 요인으로 간주된다(Fenno, 1966; Wildavsky, 1964; 1975). 재정사업자율평가결과와 예산 간 연계성을 분석한 연구들에서도 점증주의적 요인이 정(+)⁸⁾의 영향을 보이는 것으로 나타났다(Gilmour & Lewis, 2006a, 2006b; 윤성채·임준형, 2009; 정무경, 2012 등). 이에 본 연구에서는 점증주의적 요소를 전년도 국회확정예산으로 측정하여 활용한다.

평가대상 사업에 내재된 특성 또한 예산에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 장기간 추진된 사업은 관련된 이해집단에 의하여 강한 정치적 지지를 받아 신규 사업에 비해 안정적이므로 예산배분에 있어서도 우위를 차지할 수 있다(Gilmour & Lewis, 2006a; 윤성채·임준형, 2009; 윤성채·한상도, 2012). 유사한 측면에서 사업 규모의 경우 대규모 사업에 비하여 소규모 사업이 정치적 지지가 약하게 나타날 수 있으므로 예산이 상대적으로 삭감될 여지가 크다(Gilmour & Lewis, 2006a). 이를 바탕으로 본 연구에서는 각 연도 재정사업자율평가결과에 명시된 자료를 바탕으로 평가

7) 박형수·송호신(2011)은 공공행정 부문 사업 중 문화 분야의 정책에 대한 예산이 선거시행에 의해 영향 받고 있음을 보이고 있으며 오승석(2013)의 연구는 지방자치단체의 문화지출(1998-2010)에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로서 선거의 시행유무를 제시한다.

연도와 사업시작연도를 기준으로 사업기간을 측정하며⁸⁾ 사업규모는 사업예산규모를 4분위수로 구분하고 이를 대규모사업과 소·중규모사업으로 재분류한다. 즉, 대규모사업이 예산에 영향을 미치는지를 분석한다.

〈표 2〉 예산결정과정에서의 평가결과 활용 주요 변수

변수명		변수 정의	이론적 근거
국회확정예산		국회확정예산 증감액 _{t+1} (백만원)	Gilmour&Lewis, (2006a, 2006b) 박노욱 외(2008), 윤성채·임준형(2009), 정무경(2012)
정부확정예산		정부확정예산 증감액 _{t+1}	
평가결과		사업 평가점수/등급	GAO(2004,2005), Gilmour & Lewis(2006a,2006b), Blanchard (2008), Shen(2008), 박노욱 외(2008)
정치적 요인	국정 과제	일반 사업=0, 국정과제 사업=1	장연수(2000), 방문규(2009) 정무경(2012)
	선거	회계연도 _{t+1} 선거 미시행=0 회계연도 _{t+1} 선거 시행=1	엄익천(2011), Noonan(2007)
점증주의	점증 주의	전년도 예산 규모(백만원)	GAO(2004), Gilmour&Lewis(2006b) 윤성채·임준형(2009), 윤성채·한상도(2012) 등
사업적 요인	사업 기간	장기사업(10년 이상)=1, 단기사업(10년 미만)=0	Heinrich(2012) 윤성채·임준형(2009) 윤성채·한상도(2012)
	사업 규모	대규모사업=1 소·중규모사업=0	GAO(2004), Gilmour&Lewis(2006a) 박노욱 외, (2008), 윤성채·임준형(2009), 정무경(2012)
경제적 요인	GDP 증감율	(평가연도GDP-전년도GDP)/ 전년도GDP (십억\$)	Getzner(2002), 정창수·김태영(2011)
문화예술 정책특성	정책 유형	생산정책, 향유정책 (준거집단=보존정책)	Pollitt(2001), 김영록(2011), 이병량(2006), 이토오 야스오(2010) 등

이 외에도 우리나라의 실정을 반영하여 재정적 요인을 고려할 것이 제시되기도 한다(정무경, 2012). 우리나라 예산편성은 중기재정운용계획의 수립이후 각 부처별로 지출한도액을 설정한다. 이는 중장기적 경제전망을 고려하여 부처의 예산 총액을 제

8) 분석대상사업 중 단년도 사업의 경우 평가연도를 사업시작연도로 작성한 사례가 존재하는 경우 단위사업기준으로 예산을 추적하여 자료를 구성하였다.

한하므로 궁극적으로 사업 예산에 영향을 미치게 된다. 즉, 경제적 자원이 풍부할 때 예산지출이 증가한다는 점을 고려하면(남궁근, 1994:997) 경제적 요인은 예산의 주요 결정요인으로 지적되는 바 본 연구에서는 경제적 요인을 분석 모형에 포함하여 분석한다. 게다가 문화예술의 수요는 경제적 수준과 밀접한 연관이 있으므로 경제수준에 따라 정책의 범위, 규모 등이 확대될 수 있다(이병량·박윤환, 2011). 이를 바탕으로 본 연구에서는 국내총생산(GDP)이 예산에 미치는 영향을 분석한다. 이는 국가통계포털, 한국은행 경제통계시스템 등을 통해 자료를 수집하였다.

마지막으로 문화예술정책의 세부 정책분야마다 정부지원의 근거나 타당성, 성과관리제도간 적합성이 차이가 나고 이는 다시 사업예산에 영향을 미치므로 이를 검증할 필요가 있다. 정책적 특성은 다시 세부 정책별로 차이가 나타나게 되는데 보존정책, 향유정책, 생산정책 순으로 정책적 특성이 높게 나타나고 있다.⁹⁾ 정책적 특성이 높은 보존정책의 경우 가치재적 속성을 갖고 있어 정부지원의 근거 및 타당성이 높은 반면 생산정책은 시장메커니즘에 의해 생존이 가능한 측면이 있어 정부의 지원 근거가 상대적으로 미약한 편이다. 따라서 정책적 특성이 높게 나타나는 사업일수록 예산에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으므로 이를 분석에 활용한다.

IV. 분석결과

1. 기술통계

분석대상이 되는 170개 사업의 주요 변수의 기술통계는 아래의 <표 3>과 같다. 본 연구는 행정부 예산과 국회확정예산을 모두 포함하는데 정부예산증감액은 평균 -289.705로 나타난 반면 국회확정예산은 474.929로 나타나고 있다. 평가결과의 경우 평균적으로 60점대 초반의 총점을 보이고 있으며 등급의 경우 평균 1.905로 보통등급과 근사한 수치를 보이고 있다. 한편, 사업적 특성이 예산에 영향을 미칠 것을 고려하여 본 연구에서는 사업기간, 사업규모 등의 사업적 요인을 분석모형에 포함하는데 사업기간은 평균 0.335의 값을 지니고 있어 장기보다는 단기 사업이 많은 것을 알 수 있으며 사업 규모의 평균은 0.323으로 대규모 사업에 비하여 소·중규모 사업이 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 대부분 단기사업들은 최근 각광받는 문화산

9) 성과의 비가시성(5점), 성과의 장기성(5점)으로 측정하여 각 정책유형별 특성을 분석한 결과 보존정책은 5.08점, 향유정책은 4.83점, 생산정책은 2.29점의 평균을 갖는 것으로 나타났다.

업과 관련된 사업들이 많은 비중을 차지하고 있으며 대규모 사업은 문화기반시설 운영, 건립 등의 사업의 비중이 높게 나타나고 있다. 정치적 요인으로서 국정과제는 평균값이 0.258로 전체 분석대상 중 약 25%가량을 차지하고 있는 것으로 나타났으며 선거는 0.423의 평균값을 보이고 있어 약 40%의 사업이 선거시행연도에 추진된 것으로 나타났다. 점증주의는 전년도 예산을 활용하였으며 17469.33의 평균을 보이고 있으며 GDP증감율의 경우 5.581의 평균을 보이는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 주요 변수별 기술통계

(단위: 백만원, 개)

변수		평균	표준편차	최소값	최대값
예산	정부예산	-289.705	5842.063	-39717	25318
	국회확정예산	474.929	6777.365	-38517	36933
평가 결과	등급	1.905	0.464	1	3
	총점	63.556	11.249	30.50	96.70
사업기간		0.335	0.473	0	1
사업규모		0.323	0.469	0	1
국정과제		0.258	0.439	0	1
선거		0.423	0.495	0	1
점증주의		17469.33	26487.97	433	206067
GDP증감율		5.581	10.387	-10.77	22.27

주요 변수별 예산은 아래의 〈표 4〉에 제시되어 있다. 사업기간의 경우 단·중기사업은 정부예산과 국회확정예산이 각각 평균 -455.070, -135.070으로 나타나고 있는 반면, 장기사업은 총 67개로 정부예산과 국회확정예산이 각각 평균 38.122, 1686.210으로 나타나고 있다. 한편, 사업규모에서는 소·중규모 사업이 115개로 정부예산과 국회확정예산은 평균 -242.773, 53.443으로 나타나 국회확정예산의 평균이 높은 것으로 나타나고 있다. 대규모 사업은 총 55개로 정부예산과 국회확정예산이 각각 평균 -387.836, 1356.218으로 나타나고 있어 대규모 사업의 평균이 소·중규모에 비해 정부예산은 낮게 국회예산은 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 국정과제사업은 정부예산에서 1847.181, 국회확정예산은 3178.272의 평균값을 갖고 있으나 이에 해당하지 않는 사업은 정부예산 -1035.920, 국회확정예산 -469.095의 평균을 보이고 있다. 또한 선거가 시행되는 연도의 사업예산의 평균을 살펴보면 정부예산 275.500, 국회확정예산 730.333인 반면, 선거가 시행되지 않는 연도의 사업예산 평균은 정부예산 -704.959, 국회예산 287.285로 상대적으로 낮은 평균을 보이고 있다.

〈표 4〉 주요 변수별 정부 및 확정예산 기술통계

(단위: 백만원, 개)

변수	정부예산			국회확정예산			
	평균	표준 편차	빈도	평균	표준 편차	빈도	
총 사업	-289.705	5842.063	170	474.929	6777.365	170	
사업 기간	단·중기	-455.070	4331.469	113	-136.070	4305.765	113
	장기	38.122	8081.506	57	1686.210	9964.554	57
사업 규모	소중규모	-242.773	3090.290	115	53.443	3335.580	115
	대규모	-387.836	9307.951	55	1356.218	10913.043	55
국정 과제	일반사업	-1035.920	5356.990	126	-469.095	5397.874	126
	국정과제사업	1847.181	6664.158	44	3178.272	9259.375	44
선거 유무	선거 미시행	-704.959	6740.842	98	287.285	7999.086	98
	선거시행	275.500	4312.503	72	730.333	4669.189	72
평가 결과	미흡이하	-919.407	5522.382	27	530.777	5241.920	27
	보통	-193.227	6147.903	132	453.992	7326.303	132
	우수이상	98.181	1002.302	11	589.090	1285.644	11
정책 유형	생산	-1505.755	8474.151	49	-1105.918	8677.986	49
	향유	156.283	4638.225	60	426.016	4814.501	60
	보존	248.442	3978.371	61	1792.902	6521.404	61

등급별로 구분하여 살펴볼 때 정부예산은 등급에 따라 예산안이 편성되는 경향이 있는 반면, 국회확정예산에서는 미흡이하와 우수이상에 해당하는 사업예산 평균값이 크게 차이를 보이고 있지 않다. 다음으로 정책특성에 따른 문화예술정책유형별 예산의 평균값을 보면 생산정책은 정부예산이 -1505.755의 평균을 보이고 있고 국회확정예산이 -1105.918의 평균을 보이는 것으로 나타났다. 다음으로 향유정책은 정부예산이 156.283, 국회확정예산 426.016의 평균을 갖고 있어 생산정책에 비해 높은 평균값을 갖는 것으로 나타나고 있다. 보존정책은 정부예산 248.442, 국회확정예산 1792.902로 세부정책유형 중 가장 높은 평균값을 보이는 것으로 나타났다.

종합하면, 주요 변수별 예산의 평균은 정부예산에 비해 국회확정예산이 높은 수준으로 나타나고 있으며 평가등급이 높아질수록 평균이 증가하는 경향은 정부예산에서만 나타나고 있다. 세부 정책유형별로는 정부예산과 국회확정예산에서 모두 보존, 향유, 생산 순으로 높은 평균을 갖는 것으로 나타났다. 특히, 이러한 결과는 생산정책에서 평가결과가 가장 높게 나타나는 점을 고려할 때 예산 배분이 사업의 성과보다 해당 정책의 공공지출의 타당성과 같은 특성에 의해 예산이 결정될 수 있음을 시사한다.¹⁰⁾

〈표 5〉 정책유형별 평가등급에 따른 예산 증감

(단위: 개)

정책 유형	구분	정부예산			국회예산		
		평가결과	증가 및 동일	삭감	합계	증가 및 동일	삭감
생산 정책	미흡	1	7	8	2	6	8
	보통	20	20	40	21	19	40
	우수	1	0	1	1	0	1
	총계	22	27	49	24	25	49
향유 정책	미흡	5	6	11	5	6	11
	보통	25	19	44	25	19	44
	우수	4	1	5	4	1	5
	총계	34	26	60	34	26	60
보존 정책	미흡	3	5	8	5	3	8
	보통	31	17	48	31	17	48
	우수	1	4	5	3	2	5
	총계	35	26	61	39	22	61

한편, 예산담당자는 평가결과에 의해 예산의 삭감, 증가를 고려하게 되며, 이는 정책특성에 의해 달라질 수 있다. 〈표 5〉에 제시된 바와 같이 생산정책은 미흡등급일 때 정부예산과 국회예산에서 삭감하는 경향을 보이고 있으며 우수사업은 증가하는 양상을 보이고 있다. 한편, 향유정책에서는 우수사업의 경우 예산이 전년 수준을 유지하거나 증가하는 경향을 보이지만, 미흡 등급의 총 11개 사업 중 5개 사업이 낮은 평가결과에도 불구하고 정부예산이 전년대비 동일 수준 또는 증가하는 모습을 보이고 있다. 보존정책은 정부예산안에 비해 국회확정예산에서 우수사업에 대한 인센티브를 부여하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 미흡등급일지라도 예산을 증가시키는 경향이 국회에서 보다 뚜렷하게 나타나고 있는 것을 알 수 있다.

이상의 내용을 종합하면 평가결과와 예산 간 연계성에 있어서 행정부는 미흡등급의 경우 보다 예산을 삭감하는 경향이 있는 것으로 나타나 평가결과가 부진한 사업을 삭감하기 위한 도구로 성과평가결과를 활용하고 있는 것을 알 수 있다. 또한, 정책유형별로 생산정책은 평가결과에 상응하는 예산결정이 나타나고 있지만 향유정책, 보존

10) 세부 정책유형별 평가결과의 평균은 생산정책 64.89점, 향유정책 62.36점, 보존 63.66점으로 생산정책이 가장 높은 평가결과를 보이고 있다. 한편, 문화예술정책에서 나타나는 성과의 비가시성(5점), 장기성(5점)을 측정할 결과 생산이 가장 낮고 보존이 가장 높게 나타났다.

구분	총점	정책특성
생산	64.89	2.29
향유	62.36	4.83
보존	63.66	5.08

정책은 평가결과가 낮더라도 예산이 증가하는 사업수가 상당한 수준으로 나타나고 있다. 즉, 예산결정 행위자별로 평가결과를 활용하는 양상이 다르게 나타날 뿐 아니라 정책의 내재적 특성에 의해 예산이 결정 될 수 있음을 알 수 있다.

2. 평가결과와 정책특성이 예산에 미치는 영향

문화예술정책에서 평가결과가 예산에 활용되는지, 정책유형에 따라 예산의 증감이 나타나는지를 분석한 결과는 아래의 <표 6>과 같다. 종속변수에 따라 정부예산과 국회 예산으로 구분되며 이는 다시 평가결과의 유형에 따라서 총점, 등급 모형으로 구분된다.

각 분석모형에 대한 결과는 대부분 정부예산안에 국정과제, 선거시행 유무 등의 정치적 요인, 정책 유형 등이 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 총점 또는 등급을 활용한 세부모형에서 영향을 미치는 요인들이 동일한 것으로 나타났다. 한편, 국회확정예산에는 국정과제, 선거시행여부, 점증주의, GDP증가율, 정책유형 등이 예산에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구의 분석결과는 평가결과가 예산에서의 활용이 미흡한 것으로 나타났다. 특히, 기존 연구들에서 지적한 국회에서 평가결과를 예산과 연계시키지 않으려는 행태와 동일한 결과를 보이고 있으며(Posner & Fantone, 2007:360; Stalebrink & Frisco, 2011:5-9 등) 행정부 또한 평가결과를 예산결정과정에서 크게 고려하지 않는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 즉, 예산결정의 주체인 행정부와 국회에서 모두 평가결과가 크게 고려되지 않는 것으로 나타나고 있다. 이러한 분석결과는 문화예술정책으로 분석대상을 한정함으로써 나타난 결과로 해석할 수 있다. 즉, 부처에서 전략적으로 평가등급에 따라 예산을 증액 또는 감액하는 분야를 분리할 수 있다. 각 부처별로 평가대상사업을 선정하므로 본 연구에서 제외한 관광, 체육 등의 사업에서 평가결과에 따른 예산 삭감 또는 증액이 이루어진다면 기관 전체적으로는 평가결과의 활용이 이루어질 수 있다. 그러나 문화예술정책으로 한정하여 볼 경우 성과관리제도와와의 적합도가 낮으므로 피평가자는 평가결과로부터 파생된 성과정보가 사업성과를 대표하는 정보로 기능하지 않는다고 인식할 수 있다. 뿐만 아니라, 평가담당자, 사업담당자와의 인터뷰 및 국회 회의록 내용을 분석한 결과 성과정보로서의 질, 평가결과의 신뢰성이 담보되지 않기 때문에 평가결과를 활용하지 않는 것으로 드러났다.¹²⁾

11) 기존연구들은 제도적 문제, 성과정보의 질, PART의 설계방식, 의회의 인식 및 관습적인 예산배분 행태 등으로 인하여 국회에서의 성과정보 활용이 미약하다는 점을 강조한다.

12) 인터뷰 결과 우수등급이더라도 예산 증액과 같은 이점이 적용될 수 없는 사업들이 존재하

〈표 6〉 평가결과와 예산 간 연계성 분석결과

OLS	정부예산		국회확정예산	
	총점	등급	총점	등급
	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)
평가결과	24.072 (39.422)	501.262 (946.5043)	-1.407 (42.093)	-198.851 (1010.235)
사업기간 (장기=1)	163.176 (1015.583)	224.705 (1006.164)	283.761 (1084.405)	290.757 (1073.911)
사업규모 (대규모=1)	-745.910 (1195.700)	-781.732 (1191.368)	-2053.043 (1276.728)	-2068.907 (1271.586)
국정과제 (국정과제=1)	4157.855*** (1101.714)	4205.230*** (1104.148)	4189.603*** (1176.372)	4174.236*** (1178.493)
GDP 증가율	-74.594 (48.233)	-75.932 (48.127)	-101.108* (51.502)	-101.3977* (51.368)
선거여부 (선거=1)	2918.618*** (1086.404)	2864.349** (1091.466)	3622.371*** (1160.025)	3643.761*** (1164.957)
전년도 사업예산	0.011 (0.021)	0.012 (0.021)	0.104*** (0.022)	0.104*** (0.224)
생산정책	-2683.406** (1148.060)	-2601.520* (1146.142)	-3850.799*** (1225.859)	-3864.944*** (1223.314)
향유정책	-1148.870 (1098.363)	-1137.032 (1099.233)	-2677.375** (1172.795)	-2684.725** (1173.248)
상수	-2558.781 (2639.705)	-2005.015 (2025.993)	-685.603 (2818.586)	-392.188 (2162.408)
R ²	0.123	0.122	0.257	0.257
F	2.50**	2.49**	6.16***	6.16***
N	170	170	170	170

*, p < 0.1 / **, p < 0.05 / ***, p < 0.01

한편, 세부 정책영역별 공공지출의 타당성의 수준에 따라 예산이 결정되고 있는 것으로 나타났다. 이는 행정부에서는 생산정책이 보존정책에 비해 예산이 감소하는 것으로 나타났으나 향유정책과 보존정책의 차이는 없는 것으로 나타나 비교적 공공지출의 타당성이 낮게 나타나는 분야에서 예산을 삭감하는 경향이 있는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 국회확정예산에서는 생산정책과 향유정책이 보존정책에 비하여 감소하는 경향을 갖는 것으로 나타났다. 일반적으로 문화예술은 복제를 통해 고수익을 올릴 수

며, 인터뷰 결과 행정부 주도로 이루어지는 평가과정 전반에 대한 정보를 국회에 제공하지 않는 것으로 나타났다. 성과정보의 질과 관련하여 예산결산특별위원회의 회의록을 검토한 결과 “기획재정부가 성과관리 측면에서 수행하는 정보화 관련 재정사업 심층평가나 재정사업 자율평가 사업이 형식에 치우쳐(19대 311회 8차 예산결산특별위원회 부록:108)” 있음을 지적하고 있다.

있는 사업과 상업적 특성을 갖는 사업들을 제외하면 채산을 맞추기가 어렵다(고토 카즈코 외, 2004:224). 따라서 수익성을 기대할 수 있는 생산정책은 정부지원의 근거가 미약한 반면, 보존정책은 정부지출에 대한 정당성이 높고 사업 활동을 통해 전 국민이 수혜를 받는 특성이 있으므로 예산의 증가가 용이하게 된다. 즉, 이러한 분석결과는 문화예술의 세부정책별 특성이 예산에 영향을 미치며, 정책에 내재된 특성으로서 성과관리제도와의 적합성 수준에 따라 성과관리예산제도의 효과가 달라질 수 있다는 점을 시사한다.

또한 문화예술정책에서 나타나는 일반적인 특성이 보존정책에서 가장 두드러지게 나타나기 때문에 해석할 수 있다. 보존정책의 사업들은 정부 지원 없이는 자생적으로 발전할 수 없으므로 공공지출의 타당성이 높다. 뿐만 아니라, “서비스의 혜택이 사회 다수에게 주어 주어지는 경향이 많아서 공공부문이 적절히 개입하여 사회적으로 바람직한 수준을 유도할 필요성이 있는 가치재(임성일, 1996:49)”적 속성이 뚜렷하게 나타나 생산, 향유정책에 비하여 상대적으로 예산 증대가 용이한 측면이 있다.

다만, 향유정책이 국회확정예산에서만 통계적으로 유의하게 나타났는데 이는 정부 예산이 보존정책과의 예산규모의 격차가 크게 나타나지 않기 때문이다. 즉, <표 6>에서 볼 수 있듯이 향유정책과 보존정책간 예산의 차이는 국회확정예산에서 뚜렷하게 나타나며 보존정책에서 정부예산의 규모는 국회확정예산에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보인다. 구체적으로 보존정책의 사업들 중 행정부 예산안과 동일한 규모의 예산을 국회에서 결정하는 경우가 36개 사업으로 가장 많았으며 예산 규모가 증가하는 사업은 22개, 감소하는 사업은 3개 사업인 것으로 나타났다. 이는, 행정부는 공공지출의 타당성을 고려하여 사업의 예산을 증대시키는데 소극적인 반면, 국회는 보존정책이 갖는 가치재적 속성을 예산결정에 고려하는 것을 의미한다.

한편, 정치적 요인에서는 국정과제와 선거시행유무가 행정부와 국회의 예산결정에 모두 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 예산결정과정에서 필연적으로 수반되는 정치적 복잡성은 평가결과에 따른 예산 배분을 저해할 수 있다. 복잡한 정치적 환경 하에서 평가결과는 “정책결정자가 고려하는 여러 사안 중 하나(고영선·김재형, 2002:860)”일 뿐이다. 특히 국회의 예산심의과정에서 의원들은 평가결과의 활용보다는 지역구 내에서의 지지를 얻을 수 있는 행태를 보이거나(Mayhew, 1974) 소속 정당의 뜻을 대변하는 것이다(Cox & McCubbins, 1993). 우리나라의 예산심의과정에서도 정치인들은 재선을 목적으로 하는 행태를 보이며 투표결과와 밀접한 연관이 있는 정책을 우선시 하게 된다(김성철 외, 2005:140). 정치적 예산순환이론을 검증한 경험적 연구들에서도 선거시행과 문화예산이 정(+의 관계를 갖는 것을 고려할 때, 문화예술과 관련된 선심

성 정책을 통해 재선이라는 목적을 달성하고자 한 것으로 해석할 수 있다.

일반적으로 국정과제사업은 대통령의 정책의지를 반영하고 있으며 대통령의 정책 의지는 국무총리실, 청와대, 국회 내 여당의원 등 주변 기관을 통해서 예산배분에 영향을 미치게 된다(장연수, 2000:66-73). 따라서 국정과제 사업은 견고한 정치적 기반을 토대로 예산의 증가를 이끌게 된다. 특히, 대통령제를 취하고 있는 우리나라의 경우 전반적으로 대통령의 권한이 강력한 측면이 있고 대통령의 정책의지를 반영한 국정과제 사업은 일반 사업에 비해 자원배분시 우선순위를 갖는다. 본 연구의 분석결과 국정과제가 정부예산, 국회예산에 모두 정(+)¹³⁾의 영향을 미치고 있으며 기존 연구들에 비하여(박노옥 외, 2008; 정무경, 2012) 국정과제 변수의 영향력이 뚜렷하게 나타나고 있다. 즉, 문화예술정책의 경우 정책적 관심에 민감하게 대응하고 있으며 예산의 증가를 통해 사업의 효과성을 증진시키고자 하는 것으로 해석이 가능하며 인터뷰 결과에서도 이를 확인할 수 있다.¹³⁾

한편, 점증주의 요인, GDP증감율 등은 국회확정예산에만 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 점증주의 요인이 국회확정예산에서만 통계적으로 유의한 결과를 갖는 것은 행정부보다 국회에서 관습적인 예산결정행태를 보이는 것으로 해석할 수 있다. 또한, GDP증감율은 예산에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 경제성장시 국민들의 수요를 충족하기 위해 문화예술정책의 예산이 증가하지는 않는 것으로 나타났다. 이는 경제적 수준이 높아질수록 문화예술정책의 재원은 민간, 지방자치단체 등을 통해 조성됨으로써 중앙정부에 의존하는 수준이 낮아질 수 있다는 것을 의미한다. 경제성장을 통해 지방자치단체의 총 수입이 증가하면 문화예술정책 활성화를 위한 예산 투입이 증대될 것으로 기대되므로, 중앙정부는 지방자치단체 보조를 통한 문화예술정책 예산을 증가시키지 않을 수 있다. 또한, 정부는 재원의 배분을 결정함에 있어 문화예술정책을 후순위에 둘 수 있다. 즉, 경제성장으로 세입이 증가하여 정부지출규모가 증대됨에도 불구하고 문화예술정책에 투입되는 예산을 확대하지 않을 수 있다. 이러한 분석결과

13) 「2011년 재정사업자율평가지침」에 따르면 평가결과의 활용은 “평가대상을 일반사업과 정책사업으로 구분하여 차등운영”하고 있으며 이러한 예로 “법정 의무지출사업(기초생활보장 급여 등) 및 국정과제와 직접적으로 관련된 재정사업”으로 정의하고 있다. 특히 “정책사업이 ‘미흡’일 경우 사업비 삭감대신 사업 내 또는 사업관련 운영비(여비, 업무추진비 등)삭감”한다고 명시하고 있다. 또한 구체적인 삭감비율은 추후 별도 통보함으로써 이 과정에서의 정치적 요구가 반영되었을 수 있다. 이는 인터뷰 결과에서도 기재부 평가 담당자는 “아무래도 정책적으로 고려해야 되는 부분들이 있는 그런 부분에 있어서는 삭감을 안 하기도 합니다.” “국정과제니까 다른 사업에 비해서는 삭감비율이 좀 낮고...국정과제만 따로 편성하는 부분이 있습니다. 편성할 때도 예산실에 넘어가는 자료가 재정사업자율평가결과와 국정과제들만 모아서 심의를 하는 부분도 해서...”(문체부 담당자 C)

문화예술의 정부지원이 경기역행적으로 이루어지고 있다는 점을 보인다.

종합하면 행정부 예산은 정치적 요인, 정책 특성에 의해 영향을 받으며 국회 예산은 이 외에도 경제적 요인과 점증주의 등의 요인이 영향을 미치는 것으로 나타나 예산결정이 보다 다양한 영향요인을 고려하여 이루어지는 것을 알 수 있다. 이는 예산결정주체에 따라서 예산의 영향요인이 다르게 나타날 수 있고 국회에서는 보다 복잡한 환경에서 예산결정을 수행하고 있다는 점을 시사한다. 특히, 평가결과는 행정부와 국회에서 모두 예산에 영향을 미치지 않고 있는 반면 정책유형이 국회의 예산결정에 뚜렷하게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

V. 결론

공공부문에서의 성과주의 예산제도의 도입 이후 나타난 많은 운영상 오류들은 수정과 변경을 거치며 지속적으로 발전하여 운영되고 있다. 그럼에도 불구하고 성과관리제도와 상충되는 일면이 존재하는 정책영역에서는 성과주의예산제도의 당초 목적달성이 용이하지 않다는 것은 여전히 성과관리제도의 과제로 남아있다. 즉, 공공부문에서 나타나는 사업성과의 측정, 평가의 어려움 등이 심화되는 정책영역에서는 평가결과가 예산결정에 활용되지 않을 수 있으며 이는 성과주의 예산제도의 효과성을 저해하게 된다.

본 연구의 분석결과에 따르면 문화예술정책분야에서의 평가결과는 예산에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 즉, 정책 분야별로 내재된 특성은 성과주의예산제도의 목적달성을 저해할 수 있으며, 이에 예산에 평가결과를 활용하지 않는 현상이 나타날 수 있음을 시사한다. 이는 문화예술정책의 예산결정과정에서 평가결과 외 타 요인이 뚜렷하게 영향을 미치는 것은 평가결과가 예산결정에 기계적인 대응이 가능하지도 않고 정치적인 영향을 완벽히 제거하지 못하기 때문이다 (Posner & Fantone, 2007:356). 또한 정부예산과 국회예산에 모두 정치적 요인 강하게 영향을 미치고 있으며 간헐적으로 경제적 요인, 점증주의적 요인이 예산에 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 이상의 내용을 종합하면, 성과주의예산제도는 예산 심의 과정에서 정치적 영향력을 감소시킬 수 있는 제도적 보완장치로 도입되었으나(김성철 외, 2000:234) 특정 정책 분야에서는 그 효과가 미미할 수 있다는 것을 의미한다.

또한 분석결과에 따르면 성과관리의 적합성, 공공지출의 타당성이 다르게 나타나

는 정책특성이 예산결정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 세부 정책유형별로 예산의 증감이 다르게 나타나는 것은 문화예술정책으로서 시행되는 다양한 사업들이 공공지출의 타당성이 다르게 나타나기 때문이다. 이는 문화예술정책이 정부지원의 근거로서 제시하는 가치재적 성격이 모든 정책에 일률적으로 적용하기는 어렵다는 점을 의미한다. 문화예술의 상품화는 산업화를 이끌게 되고 이에 해당하는 정책유형은 상대적으로 예산의 삭감이 용이한 측면이 있다. 반면, 보편적으로 정부의 지원이 필요하다고 간주되는 문화예술의 전승과 보존에 관련된 정책들은 가치재로서의 성격이 강하게 나타나 예산의 증가가 용이한 측면이 있는 것으로 나타났다.

그러나 본 연구의 분석결과는 재정사업평가에서 상대적으로 부처별로 삭감 비율을 배분하는데 비해 정책 분야를 분석범위로 한정하였다는 것을 고려할 필요가 있다. 즉, 본 연구의 분석결과는 부처별로 배분된 평가등급 비율을 준수하지 않았음을 의미하는 것이 아니고 특정 정책 분야에서 평가결과와 예산 간 연계성이 미흡하다는 것을 의미한다. 즉, 이와 같은 분석결과는 문화예술이라는 정책 대상의 전반적인 특성에 의한 것을 의미한다고 할 수 있다.

현재 재정사업자율평가는 통합재정사업평가로 명칭을 변경하고 부처의 자체평가 위원회가 재정사업을 대상으로 평가를 시행하며 이를 기재부를 중심으로 메타평가를 수행하는 방식으로 전환하였다. 지속적인 제도의 개선을 통해 성과주의예산제도의 합리성을 높이려는 시도가 이루어졌으나 본 연구의 분석결과를 바탕으로 할 때 현행의 평가방법은 다음과 같이 개선될 필요가 있다.

첫째, 정책이 공공지출의 타당성이 높은 경우 미흡사업에 배치할 가능성이 일부 존재하므로 이와 관련된 대안이 마련될 필요가 있다. 현재 통합재정사업평가는 미흡사업 중 지출구조조정이 필요한 사업에 대한 지출구조조정계획을 부처가 자율적으로 마련하도록 한다. 또한 총 구조조정규모는 평가대상사업 예산의 1% 수준을 준수하도록 되어 있으며 불가피하게 구조조정이 수행되기 어려운 경우에는 성과관리개선대책을 마련하도록 지침에 명시하고 있다. 본 연구의 분석결과에 따르면 정책이 제공하는 서비스와 재화의 특성에 의해 예산을 직접적으로 삭감하는 것이 용이하지 않은 사업이 존재하므로 이러한 평가방식은 기존 평가방식에 비해 타당한 측면이 있다. 그러나 부처의 자체평가를 메타평가하는 과정에서 상대적으로 평가한다 할지라도 피평가자는 구조조정이 어려운 사업이나 사업규모가 감축될 것이 예상되는 사업들을 미흡등급에 분포시키는 전략적 행태가 나타날 수 있다. 따라서 현행의 제도에서는 평가시 전략적 행태를 사전적으로 방지할 수 있는 방안을 마련하였으나 미흡사업 중 구조조정이 곤란한 사업이 성과관리개선대책의 내용을 체계적으로 검토하는 과정이 필요하다.

둘째, 통합재정사업평가는 근본적으로 패널리틱 요소가 체계적으로 수립되어 있는 반면, 인센티브적 요소는 기관의 금전적 인센티브를 부여하는 것 외에는 적극적인 유인체계가 마련되어 있지 않다. 이와 같이 평가제도가 예산삭감의 도구로서 활용되는 것이 주된 목적이 아니라는 점을 고려할 때 이는 피평가자들의 평가에 대한 저항을 높일 것이 우려된다. 특히, 인터뷰 결과에서 나타났듯이 피평가자들은 평가를 예산삭감의 도구로 인식하는 경향이 강하므로 금전적 보상 외에도 우수기관의 사례를 전 부처에 공유하여 치하하는 방식이 추가적으로 활용될 필요가 있다.

셋째, 정책 분야 또는 부처별 특성을 고려하는 평가지표를 개발할 필요가 있다. 이와 관련하여 오영민·박노옥(2014)은 고용이나 복지사업의 경우 형평성과 관련된 지표의 개발, 사업의 성과 측정이 용이하지 않은 경우 산출지표를 개발하는 것이 필요하다고 언급하고 있다. 현재 통합재정사업평가는 부처 자체평가시 공통으로 결과지표 설정시 가점을 주고 있으며, 일반재정, 지역발전, 정보화, 연구개발 사업별로 지표를 설정하여 가점을 주는 방식을 취하고 있다. 그러나 일반재정사업의 분야의 범위가 다양하므로 이를 몇 개의 정책분야로 구분하고 결과지표를 활용할 수 없는 사업군을 별도로 명시하는 것이 필요하다. 예를 들어 문화예술정책분야는 환경, 연구개발 등의 분야에서 성과관리에서 나타나는 특성이 유사하며 일부 사업들은 산출지표에 초점을 둘 수 있다. 따라서 유사한 정책분야의 평가지표를 특성화하고 공통 가점 지표에 대한 불이익을 받지 않을 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

■ 참고문헌

- 강만옥·이상용. 2004. “우리나라 환경예산의 성과관리제도 도입 방안”, 《환경포럼》, 8(11): 1-9.
- 강황선·권용수. 2004. “조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고방안: 성과평가 체제의 제도적 요인을 중심으로”. 《한국행정논집》, 16(4): 789-811.
- 고영선·김재형. 2002. “한국행정학회/KDI 공동프로그램: 재정사업에 대한 사후평가 제도 및 방법론”. 《한국행정학회 하계학술대회》, 2002(0): 859-863.
- 고토, 카즈코 외. 2004. 《문화정책학 법 경제 매니지먼트》. 서울: 시유시.
- 공동성 외. 2011. 《정부업무 성과관리제도 발전방안 연구》. 국무조정실
- 공동성·방문규·윤기웅. 2007. “재정사업평가결과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 2006년도 평가결과를 중심으로”. 《정책분석평가학회보》, 17(4): 27-56.

- 구광모. 1997. "문화/문화예술/문예: 정책적 개념차이 비교". 《국가정책연구》, 11: 35-50.
- 기획재정부. 2010. 《2011년 재정사업 자율평가 매뉴얼》.
- 김기언. 1992. "한국정부지출의 변화요인에 관한 분석적 연구". 《한국행정학보》, 26(4): 1183-1198.
- 김성철·박기목·윤진훈. 2005. "우리나라의 공공선택론적 예산결정행태에 관한 연구: 예산담당자들의 인식을 중심으로". 《한국사회와 행정연구》, 16(3): 133-148.
- 김성철·윤진훈. 2004. "우리나라 중앙관서의 예산편성에 대한 예산담당관의 인식조사". 《한국행정학보》, 38(6): 93-110.
- 김성철·장석영·강여진. 2000. "국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석". 《한국행정학보》, 34(2): 219-237.
- 김영록. 2010. "재정사업 자율평가의 정부 부처별 적합성 분석: 성과측정 적합도 개발과 적용을 중심으로". 《행정논총》, 48(3): 169-193.
- 김영록. 2011. "중앙부처 성과관리에 영향을 미치는 요인 분석: 교육과학기술부와 국토해양부 사례분석을 중심으로". 《행정논총》, 49(4): 83-109.
- 김영록. 2013. "재정사업 자율평가의 성과지표 적합성 분석 및 정책적 시사점: 《한국사회와 행정연구》, 24(3): 105-127.
- 김정수. 2008. "문화예술 공적 지원에 대한 검토와 재정찰". 《문화정책논총》, 20: 163-191.
- 김철희. 2005. "정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한 연구". 《한국행정학보》, 39(3): 115-136.
- 김충환·원동철. 2001. "한국의 정치적 예산순환". 《재정논집》, 16(1): 151-173.
- 김행범. 1995. "정부예산의 결정요인 검증에 관한 연구: 요인론-점증주의 통합모형에 의한 복지예산지출수준분석을 중심으로". 《한국사회와 행정연구》, 5(2): 89-125.
- 남궁근. 1994. "우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시, 군, 자치구의 기초자치단체를 중심으로". 《한국행정학보》, 28(3): 991-1014.
- 박노옥 외. 2008. 《재정성과관리제도의 현황과 정책과제》. 서울: 한국조세연구원
- 박민정·박중훈. 2008. 《예산관리의 효율성 제고를 위한 재정성과관리 연구: '재정사업자율평가제'를 중심으로》, 서울: 한국행정연구원.
- 박보람. 2014. "지방자치단체의 문화재정 결정에 미치는 영향요인 연구". 《문화정책논총》, 28(2): 4-25.
- 박형수·송호신. 2011. 《정치적 경기/예산순환 발생사례 분석》. 한국조세재정연구원.
- 방문규. 2009. 《재정사업자율평가 결과가 예산결정에 미치는 영향 분석》. 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위논문

- 양경숙. 2009. 《한국 예산결정의 정치과정 분석: 예산전략과 상호작용을 중심으로》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 엄익천. 2011. 《정부연구개발예산의 결정요인에 관한 연구》. 국민대학교 박사학위 논문.
- 오승석. 2013. “지방선거가 문화적 지출에 미치는 영향”. 《정책개발연구》, 13(2): 53-82.
- 오승용. 2004. “한국 분점정부의 입법과정 분석:13대-16대 국회를 중심으로”. 《한국 정치학회보》, 38(1): 167-192.
- 용호성. 2012. “문화 바우처 정책의 쟁점과 방향”. 《문화정책논총》, 26(1): 99-124.
- 유금록. 1996. “예산이론과 예산개혁.” 《지역개발연구》, 8: 179-196.
- 유승현. 2013. “정부기관 재정성과관리의 현황과 과제: 성과측정의 역설을 중심으로”. 《행정논총》, 51(3): 135-166.
- 윤기용·공동성. 2012. “성과와 예산 간 연계성 분석: 2008-2010년 재정사업자율평가 결과를 중심으로” 《한국행정연구》, 21(2): 165-197.
- 윤성채. 2014. “정부예산결정이론의 적합성 검증”. 《한국행정논집》, 26(2): 135-162.
- 윤성채·임준형. 2009. “재정사업자율평가제도가 예산결정에 미친 영향: 재정사업에 대한 PART평가를 중심으로”. 《한국행정논집》, 21(4): 1247-1269.
- 윤성채·한상도. 2012. “예산심의과정에서의 국회의 PART 활용: 2단계 재정사업자율 평가를 중심으로”. 《한국행정논집》, 24(1): 183-209.
- 이광희·이석민. 2013. 《평가 결과 및 성과정보의 활용도 제고 방안》. 한국행정연구원.
- 이동욱. 2013. 《공공부문 성과평가론》. 서울: 박영사.
- 이명남. 2002. “분점정부와 정치 효율성 관계의 비교 연구”. 《한국동북아논총》, 25: 227-251.
- 이문영·윤성식. 1993. 《재무행정: 예산 및 재정행정》. 서울: 학현사.
- 이민호·홍득표. 2012. 《선거공약사업의 타당성 평가를 통한 국가재정안정화 방안》. 한국경제연구원.
- 이병량. 2006. “한국 문화정책의 논리에 관한 비판적 연구: 평가준거의 구성과 시론적 평가”. 《행정논총》, 44(2): 25-50.
- 이병량·박윤환. 2010. “지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 기초적 연구”. 《한국행정학회 2010년도 공동학술대회》: 1987-2003.
- 이봉락. 2007. “정책평가활용의 영향요인”. 《한국정책분석평가학회 동계학술대회 발표논문집》: 109-142.
- 이상철·고수정·장철영. 2006. “조직운영주체별 상대적 효율성 분석: 문화예술회관을

- 중심으로”. 《행정논총》, 44(3): 179-205.
- 이토오 야스오. 2002. 《예술경영과 문화정책》. 이흥재(역). 서울: 역사넷.
- 임성일. 1996. “지방의 문화재정 확충방안”. 《지방행정연구》, 11(3): 39-57.
- 장교식. 2010. “문화정책에 관한 연구”. 《토지공법연구》, 50: 273-293.
- 장연수. 2000. “대통령의 정책의지와 부처예산형성에 관한 연구: 문민정부 농림수산부를 중심으로”. 《한국행정학보》, 34(4): 59-81.
- 장혜윤. 2016. 《재정사업자율평가결과의 영향요인과 활용에 관한 연구: 문화예술정책의 성과와 예산 간 연계성을 중심으로》, 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 정광렬 외. 2004. 《문화관광부 성과관리제도 관련 성과지표 개발 연구》. 문화체육관광부.
- 정무경. 2012. 《예산결과과 재정성과정보 영향분석: 한국 재정사업자율평가 결과를 중심으로》. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 정성영·김은주·배수호·홍성우. 2013. “환경분야 재정투입과 환경정책 성과의 연계성 연구”. 《한국정책분석평가학회 추계학술대회 발표논문집》: 43-70.
- 정재진. 2010. “지방공기업 경영평가정보 수용의 영향요인 분석: 경기도 지방공기업 경영평가를 중심으로”. 《한국행정학보》, 44(1): 203-230.
- 정창수·김태영. 2011. “국회 예산심의과정의 결정변동요인에 관한 연구”. 《한국행정학회 동계학술발표논문집》2011(0): 1-21.
- 정창수·김태영. 2011. “국회 예산심의과정의 결정변동요인에 관한 연구”. 《한국행정학회 동계학술발표논문집》2011(0): 1-21.
- 조수현. 2008. “예산결정의 제도적 맥락과 제한된 합리성: R&D 분야의 예산 종합조정을 중심으로”. 《현대사회와 행정》, 18(2): 1-24.
- 하연섭. 2013. “사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구: 2012년 재정사업 자율평가 결과를 중심으로”. 《한국행정연구》, 22(3): 61-90.
- 한인섭. 2006. “성과측정체제의 도입 실태와 성과정보 활용의 영향요인: 정부투자기관, 정부산하기관 및 지방공기업을 중심으로”. 《한국행정학보》, 40(3): 245-266.
- Abbing, H. 2005. *Let's Forget About the Cost Disease*. unpublished paper.
- Baumol, W. J., & Bowen, W. G. 1966. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: Twentieth Century Fund.
- Blanchard, L. A. 2008. *PART and performance budgeting effectiveness, Performance Management and Budgeting: How Governments Can Learn from Experience*,

- as edited Buss, Terry F. ME Sharpe: 67-91.
- Bouckaert, G., & Ulens, W. 1998. *Mesure de la performance dans le service public: exemples étrangers pour les pouvoirs publics Belges*. Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.
- Cowen, T. 1996. "Why I do not believe in the cost-disease." *Journal of Cultural Economics*, 20(3): 207-214.
- Cox, G., & McCubbins, M. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Drazen, A. 2001. *The political business cycle after 25 years*. NBER working paper, May 2000
- Fenno, R. F. 1966. *The Power of Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston: Little, Brown
- Frisco, V., & Stalebrink, O. J. 2008. "Congressional Use of the Program Assessment Rating Tool." *Public Budgeting and Finance*, 28(2): 1-19.
- GAO. 2004. *Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*, GAO-04-174.
- _____. 2005. *PART Focuses Attention on Program Performance, but More Can Be Done to Engage Congress*, GAO-06-28
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. 2006a. "Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size." *Journal of Public Research and Theory*. 16(2): 169-186.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. 2006b. "Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores." *Public Administration Review*. 66(5): 742-452.
- Heinrich, C. J. 2012. "How credible is the evidence, and does it matter? An analysis of the Program Assessment Rating Tool." *Public Administration Review*, 72(1): 123-134.
- Mayhew, D. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press
- Moynihan, D. P. 2013. "Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned From the Program Assessment Rating Tool." *American*

- Review of Public Administration*, 43(5):499-517.
- _____. 2006. "What do we talk about when we talk about performance? Dialogue theory and performance budgeting." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2): 151-168.
- Newcomer, K., & Redburn, F. S. 2008. *Achieving Real Improvement in Federal Policy and Program Outcomes: The Next Frontier*. Washington, DC: George Washington University and NAPA.
- Noonan, D. S. 2007. "Fiscal pressures, institutional context, and constituents: A dynamic model of states' arts agency appropriations." *Journal of Cultural Economics*, 31(4): 293-310.
- Peacock, A. T. 1994. "Welfare economics and public subsidies to the Arts." *Journal of Cultural Economics*, 18(2): 151-161.
- Pollitt, C. 1999, "Integrating Financial Management & Performance Management". *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37.
- Posner, P. P., & Fantone, D. M. 2007. "Assessing Federal Program Performance: Observations on the U.S. Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool and Its Use in the Budget Process." *Public Performance and Management Review*, 30(3): 351-368.
- Rogoff, K., 1990. "Equilibrium Political Budget Cycle." *American Economic Review*, 80: 21-36.
- Shen, R. J. 2008. "Performance Budgeting in the United States." *OECD Journal on Budgeting*, 8(1): 61-73.
- Wildavsky, A. 1975. *Budgeting A Comparative Theory of Budgeting Process*. Boston: Little, Brown: 23-68.
- Wildavsky, A. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.

Impact of Policy Characteristics on Performance-based Budget System: Focusing on Culture and Arts Policy

Hyeyoon Jang

The performance-based budget system has a purpose to increase the rationality of budget decision by linking budget and performance. In Korea, performance-based budget system is introduced and operated for this purpose. Many studies analyzing the link between performance evaluation and budget have shown different results according to the scope of analysis. This means that it is necessary to consider various factors affecting the performance-based budget system. In particular, it is necessary to consider the fact that conformity with performance management systems differs for each policy area. Thus, this study analyzed the connection between evaluation result and budget, focusing on culture and arts policy because culture and arts policies are poorly compatible with performance management systems. To do this, culture and art policy are divided into three types according to the validity of public expenditure. Results showed that evaluation results are not utilized in budget decisions of the government or the National Assembly. The budget is decreased as public expenditure is less feasible.

※ Key Words: K-PART, Performance-based budget system, Culture and Art policy