

# 중소기업 수출역량강화사업의 성과지표에 관한 연구

A Study on the Performance Indicators of SME's International Marketing Program

한민정(Min-Chung, Han)

뉴욕공과대학교(New York Institute of Technology)  
중국 난징캠퍼스 경영학과 조교수, 주저자.

안병수(Byung-Soo, Ahn)

서울디지털대학교 물류통상학과 교수, 교신저자.

## 목 차

- |                              |          |
|------------------------------|----------|
| I. 서 론                       | V. 결 론   |
| II. 중소기업 수출역량강화사업의 이해        | 참고문헌     |
| III. 성과측정 및 성과지표에 대한 이론적 고찰  | ABSTRACT |
| IV. 중소기업 수출역량강화사업의 성과지표 개선방안 |          |

## 국문초록

본 연구는 중소기업의 해외시장 개척을 돕기 위한 「중소기업 수출역량강화사업」의 성과관리가 적절하게 이루어지고 있는지를 살펴보고 개선방안을 모색함에 연구 목적을 두고 있다. 동 사업은 중소기업이 해당 사업을 통해 해외 진출의 기반을 갖추고 궁극적으로 홀로 설 수 있도록 하는 것을 정책목표로 하고 있다. 이에 논리모형을 기반으로 현행 수출역량강화사업에 대한 성과관리 평가 지표들을 분석한 결과 정량지표중심으로 구성되어 정성지표가 부족하며, 과정에 대한 평가가 부족하고 단기적 결과에만 중점을 두고 있는 것으로 나타났다. 따라서 향후 성과측정을 위한 지표는 결과와 과정에 대한 평가가 균형을 맞추고 중장기적 결과도 함께 포함하는 방향으로 개선해야 할 것이다.

**주제어** : 수출역량강화사업, 성과평가, 논리모형, 성과지표

## I. 서론

지난 2005년 참여정부가 정부혁신의 3대 과제 중 하나로 성과관리를 추진하면서 국내의 모든 정부부처와 정부유관기관들은 성과평가시스템을 잇달아 도입했다. 미국은 이보다 앞서 1993년 「정부 성과 및 결과에 관한 법(GPRA: Government Performance and Results Act)」을 제정함으로써 연방정부에 대한 성과평가를 실시해오고 있다. 우리나라의 정부부처들은 미국의 사례를 참고로 하여 논리모델(Logic Model)을 바탕으로 한 직무성과계약과 민간 기업들이 많이 도입한 균형성과평가제도(BSC), 혹은 이 둘을 절충한 형태의 성과관리시스템을 도입한 바 있다.

이에 따라 매년 성과관리 시행계획을 발표하는 것은 물론 정부부처와 유관기관 전반에 대한 성과관리와 수행사업에 대한 성과분석도 진행되어왔다.

그러나 영리와 수익을 추구하는 민간 기업들과 달리 정부 공공부문에서의 수행사업에 대한 성과평가는 산출물이나 결과가 명확하지 않은 경우가 많고 이를 수치화시켜서 평가하는 것도 쉽지 않은 경우가 많다.

본 연구에서 다루고자 하는 중소기업 수출역량강화사업은 수출역량을 갖춘 중소기업의 해외 판로 확대 및 해외 마케팅을 지원하는 프로그램으로서 중소기업경영지원 정책수단의 일환으로 중소기업청이 주무부처이며 중소기업진흥공단의 주관으로 수행기관을 선정해서 매년 수출역량을 갖춘 중소기업을 대상으로 수출에 필요한 교육, 마케팅, 홍보 등 제반 지원을 실시해오고 있다.

수출역량강화 사업의 서비스 제공은 중소기업청이나 중소기업진흥공단을 대신하여 민간 기업인 ‘수행기관’에 의해서 이루어지며 중소기업진흥공단이 수출역량강화 사업을 수행할 민간 기업을 매년 선발한다.

그러나 해당 사업을 통해서 금전적 지원을 받은 중소기업들이 어느 정도의 성과를 내고 있는지, 본래 목적인 대로 중소기업들의 역량이 향상되었는지에 대한 실질적인 평가가 어려워 기업의 내부 역량을 키우려고 노력하기보다는 중소기업들이 단기 실적에 집착하고 매해 지원되는 자금에만 관심을 둔다는 비판도 제기되었다.

이에 따라 2012년부터 지원 대상 기업을 예비수출기업, 수출유망기업, 글로벌강소기업으로 기업 규모와 수출역량에 따라 단계별로 나누어서 중소기업의 내부수출역량강화에 실질적인 도움을 주는 것에 중점을 두고 있다.

중소기업청은 해마다 성과관리 시행계획과 전략계획 등을 통하여 당해 연도의 사업성과 평가를 위한 지표와 세부 계획을 제시하고 있으며 주요 정책에 대한 자체평가를 통해서 성과지표에 대한 목표달성여부를 평가해오고 있다. 중소기업진흥공단 역시 매년 공단이 진행하

고 있는 사업에 대하여 성과 분석 보고서를 통해 그간의 사업성과 등을 검토해오고 있다.

그러나 매해 정기적인 성과지표 및 성과목표달성에 대한 논의를 해왔음에도 불구하고 수출역량강화사업에 대한 직접적인 성과측정 및 평가 지표에 대한 구체적인 논의는 부족해서 현행의 성과평가체계를 개선하기 위한 연구가 필요한 실정이다.

이에 따라 본 연구는 공공부문 서비스 영역의 성과관리 및 성과측정에 대한 기존 연구를 바탕으로 해서 중소기업 수출역량강화사업의 성과측정 및 평가지표에 대한 검토를 하고자 한다. 특히 성과평가 지표와 관련하여 프로그램 차원의 평가가 중시되는 경우 적합하다고 알려진 논리모형을 적용하여 수출역량강화사업의 성과평가 지표를 살펴보고자 한다.

이러한 배경 하에 본 연구는 중소기업 수출역량강화사업의 성과지표에 대한 객관적 분석을 통하여 해당 사업의 개선사항 도출을 목적으로 하며 이를 통하여 사업의 만족도를 제고하고 중소기업의 수출역량 제고에 일조하는 것을 궁극적인 목적으로 한다.

이러한 연구목적을 이루기 위하여 본 연구의 구성은 제2장에서 중소기업 수출역량강화사업을 검토하고 제3장에서는 성과평가와 지표에 관한 선행연구 분석과 논리모형의 적합성을 확인한다. 이어 제4장에서는 현행 중소기업 수출역량강화사업의 성과평가지표에 대하여 분석하고 논리모형을 적용하여 분석된 내용을 중심으로 현행 지표들의 문제점을 도출하고 이를 보완할 방안을 검토하고자 한다. 마지막으로 제5장 결론에서는 제4장에서 분석된 내용을 중심으로 중소기업 수출역량 강화사업의 성과지표를 개선하기 위한 방안을 명확히 요약하고자 한다.

## II. 중소기업 수출역량강화사업의 이해

수출역량강화사업이란 제조업, 제조업 관련 서비스업 또는 지식기반 관련 서비스업의 중소기업을 대상으로 수출관련 교육, 상품디자인, 온라인마케팅, 글로벌브랜드 개발 등 수출에 필요한 전반적인 해외마케팅을 매출 및 수출역량별로 차등 지원하는 사업이다. 지원받고자 하는 단계의 프로그램에 직전 연도까지 3회 이상 참여한 기업이나 금융기관으로부터 불량거래처로 규제중인 기업, 혹은 휴·폐업중인 기업은 참여할 수 없다. 또 상위단계의 프로그램에 1회 이상 참여한 기업은 하위단계 사업에 참여할 수 없도록 규정되어 있다.<sup>1)</sup>

중소기업 수출역량강화사업은 중소기업청에서 중소기업의 수출저변확대를 위하여 1997년

1) 중소기업청 중소기업수출지원센터 2014.4.12. 방문

[http://www.exportcenter.go.kr/eservice/exp\\_company/guide/guide\\_sa.jsp?menu=exp\\_company&D\\_idx=A01&M\\_idx=2\\_01](http://www.exportcenter.go.kr/eservice/exp_company/guide/guide_sa.jsp?menu=exp_company&D_idx=A01&M_idx=2_01)

80개 업체를 선정하여 지원하기 시작<sup>2)</sup>하였으며「내수기업 수출기업화 사업」이라는 명칭 하에 추진되어 왔다. 내수기업 수출기업화 사업은 수출가능성은 높지만 자체수출능력이 부족한 창업초기 또는 내수위주의 중소기업을 선정해서 수출초기단계부터 적극적 지원을 통하여 수출기업으로 육성하는 사업이었다. 그러나 중소기업의 수출 부진과 100만 달러 이하의 영세 수출 중소기업의 비중이 높아짐에 따라 중소기업의 글로벌화 촉진을 위하여 2011년부터 지원대상과 지원내용 등을 보완하여 「중소기업 수출역량강화사업」으로 개편하게 되었다.<sup>3)</sup> 이와 함께 글로벌 브랜드 육성사업도 이 사업으로 통합되었다. 현재는 수출 경험과 규모에 따라 100만 달러 이하 수출초보 및 내수기업, 100만~500만 달러 수출유망기업, 500만~2000만 달러 규모의 글로벌 강소기업으로 나누어 지원하고 있다.

수출역량강화사업의 실질적인 진행은 수행기관이 맡아서 하게 되며, 참여기업의 위탁을 받아서 해외마케팅 등의 서비스를 제공하게 된다. 수출역량강화사업의 지원내용은 대부분 해외마케팅에 중점을 두고 있는데 이는 많은 내수중소기업들이 해외마케팅 가능 전문 인력의 부족과 해외시장에 대한 정보 부족을 호소하고 이것이 수출기업으로의 전환에 애로점으로 작용하고 있기 때문<sup>4)</sup>으로 분석된다.

그밖에도 기업들의 수출단계에 맞춰서 무역실무기초과정과 온라인무역실무과정, 국제무역전문가 과정 등의 수출교육과 함께 바이어 알선, 해외신용조사 등의 해외시장조사 서비스가 제공된다. 또 상품의 해외 홍보 및 TV 등을 이용한 해외광고, 검색엔진 마케팅 및 해외 전시회 마케팅 대행 등의 홍보·마케팅 서비스도 제공된다. 수출제품의 디자인설계, 도면작성은 물론 전자 카탈로그 등의 디자인 서비스도 함께 이루어지며 수출제품의 해외 브랜드 전략 수립 및 로고 개발 등의 브랜드 지원 등도 단계별로 지원된다.<sup>5)</sup>

〈표 1〉 중소기업 수출역량강화사업 지원 내용 (자료: 중소기업청)

수출단계별 기업	지원내용	지원금액한도
수출초보기업(내수 기업 및 수출 100만 달러 이하)	수출교육, 홍보디자인, 해외시장조사, 온라인 수출, 상품 홍보, 환변동 보험, 해외전시회 등	2000만원(90%)
수출유망기업(수출 100만~500만 달러)	수출교육, 홍보디자인, 제품 디자인, 해외심층조사, 온라인 수출, 전자무역 서비스, 환변동 보험, 상품홍보, 해외 전시회, 검색엔진 마케팅, 글로벌 브랜드 개발 등	3000만원(70%)
글로벌강소기업(수출 500만 달러~5000만 달러)	글로벌 경영 컨설팅, 제품 디자인, 자유투 마케팅 프로젝트, 해외전시회, 글로벌 브랜드 개발, 홈쇼핑 동영상 제작 등	1억원(50%)

2) 민경기, 중소기업 수출지원사업 지원체계 및 활용방안, 기계산업, 제42권 제9호, 2012.9. p.38.

3) '11년 중소기업 수출역량강화사업 실시, 중소기업청 보도자료, 2011. 1. 25.

4) 홍지상·장상식, 국내 로컬 수출업체 수출기업화 전환 의향 및 애로조사, Trade Focus, Vol. 12, No. 24, pp.9-10.

5) 중소기업청 중소기업수출지원센터 2014.4.25. 방문

[http://www.exportcenter.go.kr/eservice/exp\\_company/guide/guide\\_sa.jsp?menu=exp\\_company&D\\_idx=A01&M\\_idx=2\\_01](http://www.exportcenter.go.kr/eservice/exp_company/guide/guide_sa.jsp?menu=exp_company&D_idx=A01&M_idx=2_01)

2014년에는 전년보다 80억 원이 늘어난 예산 3백5십억 원으로 수출초보기업 1천개사, 수출유망기업 4백개사, 글로벌강소기업 1백5십개사 등 총 1천5백5십여개사가 선정돼서 지원받게 된다. 선정된 수출초보기업은 2천만 원 한도에서 소요비용의 90%를 지원받고 수출유망기업은 3천만 원 한도에서 소요비용의 70%, 글로벌 강소기업은 1억 원 한도에서 소요비용의 50%를 지원받게 된다.<sup>6)</sup>

수출역량강화사업 지원기업 선정은 서류심사와 현장실사를 통해 이루어진다. 서류심사를 위한 구비서류는 개인정보 활용 동의서, 글로벌 역량진단 결과보고서, 과거 2년간의 직수출 실적증명원, 평가관련 각종 인증서 및 증빙서류, 과거 2년간 재무제표 등<sup>7)</sup>이다.

현장실사는 지방청 소속 공무원과 수출전문가가 2인 1조로 실시하는데 수출전문가는 수출지원센터 파견 직원 또는 전문위원이거나 혹은「중소기업수출지원센터의 설치 및 운영 등에 관한 규정」제2조 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 직원, 또는 지방청장이 위촉한 민간 전문가(지역수출자문봉사단, 수출도우미) 등에 해당하는 사람이어야 한다.<sup>8)</sup>

참여기업 선정 시 수출초보기업과 수출유망기업의 경우 신청기업수, 직전연도 수출성과, 직전연도 사업비 집행실적, 지역균형 등을 감안하며 현장진단평가결과 55점 이상인 기업을 점수 순위<sup>9)</sup>로 하여 참여기업으로 선정하게 된다.

수출초보기업 지원사업 현장평가항목은 수출경쟁력(35점), 기술성(20점), 경영능력 및 수출의지(40점), 혁신성 평가(5점) 등으로 구성된다. 수출경쟁력은 직수출실적(10점), 수출(예정)상품의 적합성(5점), 품질·디자인 경쟁력(10점), 가격경쟁력(5점), 수출증가율(5점)로 구성되고 기술성은 연구개발조직인력(5), 연구개발비투자(5), 산업재산권 등 보유(5), 제품의 기술수준 및 개발단계(5) 등이며 경영능력 및 수출의지는 회사 수출의지 및 계획(10점), 수출준비도(10점), 성장성(재무평가)(5점), 수익성(재무평가)(5점), 수출(예정)상품의 성장단계(5점), 해외마케팅전담조직 및 인력(5점) 등이다. 이 중에서 직수출실적, 수출증가율, 해외마케팅 전담조직 등의 항목은 과거 직수출실적이 없는 기업이면 사실상 거의 점수를 얻을 수 없는 구조<sup>10)</sup>로 되어 있다.

또한 현장평가를 위한 제출 서류에서도 외국어카탈로그, 국내외전시회 및 시장개척단 참가자료, 해외광고지광고실적, 해외시장조사 실적자료 등을 제출할 것을 요구하고 있다. 이는 당

6) 중소기업수출역량강화에 400억원 투입, 중소기업청 보도자료, 2014. 1. 20.  
 7) 2014년도 수출역량강화사업 참여기업 모집공고, 중소기업청 공고 제2014-29호, 2014. 1.20. p.2.  
 8) 중소기업수출역량강화사업 운용지침, 중소기업청 공고 제2014-29호, 2014. 1.20. p.4.  
 9) 중소기업수출역량강화사업 운용지침, 중소기업청 공고 제2014-29호, 2014. 1.20 pp.4-5.  
 10) 2014년 4월 2일 서울 여의도에서 열린 서울중소기업청의 ‘중소기업 수출역량강화 지원사업’ 설명회장을 방문한 한 중소기업 대표를 인터뷰한 신문기사는 수출초보기업 지원대상 평가항목이 수출실적이 많거나 해외전담조직이 있는 기업들에 유리하게 되어 있었다는 점이 불만인 것으로 밝히고 있다. 실제 수출초보기업 지원사업의 현장평가 점수의 30%가 수출실적이나 해외전담조직 등 수출기업에 유리하게 배점되어 정작 수출실적이 없는 내수기업에게는 무의미한 제도이다. 머니투데이, “수출초보기업 지원대상을 수출실적으로 뽑는다고?” 2014.4.5.

초 중소기업 수출역량강화사업의 목적인 내수기업의 수출기업화와 배치되는 것이라서 수출을 시작하고자 하는 내수기업의 평가항목에 대한 수정이 필요한 것으로 분석된다.

수출역량강화사업 수혜기업들의 활동평가는 최종보고서를 통하여 이루어지는데, 내수만 해오던 중소기업이 10만 달러 이상의 첫 직수출에 성공한 경우 혹은 과거 2년간 평균 직수출 실적이 10만 달러 이상이면서 해당 연도의 수출 증가율이 30% 이상인 기업의 경우 우수기업으로 분류된다. 동시에 수출역량강화사업 추진계획에 따라 세부사업을 완료한 경우에는 성공기업으로 분류되고 세부사업을 완료하지 못한 경우 미흡기업으로 처리된다.<sup>11)</sup>

### Ⅲ. 성과측정 및 성과지표에 대한 이론적 고찰

#### 1. 성과측정과 성과지표의 일반적 개념

성과측정 및 성과지표에 관한 기존 문헌들은 공공기관 전체나 혹은 공공서비스 전체를 대상으로 하여 연구된 논문들이 대다수이며 정부의 특정 수출촉진프로그램에 대한 성과측정 및 성과지표에 관련된 연구는 많지 않은 편이다.

그러나 기본적으로 집행 및 주관기관인 정부나 공공기관이 민간의 수행기관에 의뢰하고 이를 통해서 궁극적으로 공공의 이익을 추구한다는 점에서 기존 정부 업무 성과평가 연구는 본 연구에서 알아보하고자 하는 수출촉진프로그램에 대한 성과측정과 크게 다르지 않다. 이에 따라 본 연구에서는 공공기관의 프로그램 성과측정에 관한 선행연구들에서 공통적으로 나타나는 성과측정 지표 및 성과평가방법을 활용하여 중소기업 수출역량강화사업 성과평가를 검토하고자 한다.

수익이나 이윤을 남기는 것이 목적이 아닌 정부 및 공공기관들의 성과 측정(Performance Measurement)과 평가는 민간 기업들의 성과측정 및 평가와 같은 방식으로 이루어지기 어려우며 그 측정방법도 쉽지 않다.

성과측정에 대한 정의도 각기 다른데 Poister<sup>12)</sup>는 성과측정을 “정부와 비영리기관에서 기관의 성과와 프로그램에 대하여 정기적으로 객관적인 지표를 사용해서 과정을 정의하고 모니터링 하는 것”으로 정의하였다.

11) 중소기업수출역량강화사업 운용지침, 중소기업청 공고 제2014-29호, 2014. 1.20 p.9.

12) Poister, H. T., Measuring Performance in public and nonprofits organizations. San Francisco: Jossey-Bass, 2003, pp.8-10.

Neely 등<sup>13)</sup>은 “성과측정은 행동의 효율성과 효과성을 계량화하는 과정 혹은 행동의 효율성 또는 효과성을 계량화하기 위하여 사용되는 측정법으로 정의할 수 있으며 성과측정시스템은 행동의 효율성과 효과성 모두를 계량화하기 위하여 사용되는 일군의 지표들로 정의할 수 있다”고 밝혔다.

Poister & Streib<sup>14)</sup>은 “성과측정이 오래된 개념이지만 결과 중심적인 (성과)관리의 일환으로 공공기관에서 성과측정이 다시금 관심을 받고 있다”고 언급했다.

기업에서 주로 이용되던 성과측정을 정부 및 공공기관에서 이용하는 이유에 대해서 Behn<sup>15)</sup>은 “공공기관의 수장들이 성과측정을 이용함으로써 평가하고, 통제하고 예산을 편성하고 동기를 부여하며 촉진시키고 축하하고 배우고 개선시키기 위함”이라고 그 목적을 8가지로 설명했다. 그러나 “가장 중요한 것은 성과측정을 통해 공공기관 혹은 그 서비스를 개선시키기 위한 것이며 나머지 7가지 목적은 개선이라는 최종 목적을 위하여 존재한다”고 강조하였다.

Ammons & Rivenbark<sup>16)</sup>은 “성과측정은 성과보고서에 대한 책무와 서비스 개선을 지원하는데 가치가 있다”고 주장하였다.

우리나라의 정부업무평가기본법에서는 “성과관리라 함은 정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다”<sup>17)</sup>고 정의하고 있다.

Poister<sup>18)</sup>은 “성과측정의 경우 측정을 위한 효과성(effectiveness), 운영효율성, 생산성, 서비스 품질, 고객 만족도, 비용효율성 등의 지표들이 다양하게 이용되는데 공공관리분야에서 성과측정을 위해서 보편적이거나 통일되게 지표들이 사용되는 것이 아니고 각각 상황에 따라 다르게 이용되고 있다”고 밝혔다.

Ammons & Riverbark<sup>19)</sup>은 노스캐롤라이나 지방정부의 성과측정에서 업무량(workload), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness)을 지표로 측정하였다. 여기에서 업무량(workload)은 산출(output)로, 효과성은 결과(outcome)로 규정하고 “대부분의 지방정부 성과보고서는 업무량(산

13) Andy Neely·Mike Gregory·Ken Platts, Performance Measurement System Design: A literature review and research agenda, International Journal of Operations & Production Management Vol. 25, No. 12, 2005. p.1229.

14) Theodore H. Poister·G Streib, Performance Measurement in Municipal government: Assessing the state of the practice, Public Administration Review, Vol.59, No.4, 1999. p.325.

15) Robert D.Behn, Why measure performance? Different purposes requires different measures, Public Administration Review, Vol.63, No.5, 2003. p.588.

16) David N. Ammons·William C. Rivenbark, Factors influencing the use of performance data to improve Municipal services: Evidence from the North Carolina Benchmarking project, Public Administration Review, Mar/Apr 2008, p.308.

17) 정부업무평가기본법 제2조 제6항

18) Poister, H. T., op.cit., pp.8~10.

19) David N. Ammons·William C. Rivenbark, Op. cit., pp. 312~314.

출)만을 나열해놓았다”고 지적하였다.

노대명·문세경·최정아<sup>20)</sup>는 자활사업과 관련된 평가지표연구에서 “정책평가의 공통적 기준은 효과성, 능률성, 만족도, 형평성, 필요성이며 효과성은 정책이 설정한 목표를 얼마나 달성했는가, 능률성은 일정한 일을 하는 데에 얼마의 비용이 투입되었는가, 만족도는 수혜자가 얼마나 만족하고 있는가, 형평성은 정책의 비용과 편익이 얼마나 공평하게 배분되었는가, 필요성은 정책의 목표가 과연 가치 있는 것인가를 측정하는 것”이라고 정리하였다.

Brudney & England<sup>21)</sup>는 능률성, 효과성, 반응성(responsiveness), 형평성(equity)을 서비스 성과의 기준으로 제시하였다.

Epstein<sup>22)</sup>은 서비스 활동에 대한 지표는 사용비용과 비금전적 자원(업무시간, 정규직 직원 숫자 등)을 포함하고 서비스 달성의 지표는 산출(output)과 결과(outcome)를 포함한다며 산출은 완료된 업무량(workload)을, 결과는 서비스 품질과 적시성(timeliness), 프로그램 결과에 대한 산술적 지표 등이라고 설명하였다. 서비스 활동과 서비스 달성을 연계하는 지표로는 두 종류의 효율성 지표가 있는데 이는 투입량을 산출량으로 나눈 지표와 투입량을 결과량으로 나눈 지표(비용 효율성 지표)라고 설명하였다.

위의 선행연구들에서는 공통적으로 능률성과 효과성을 성과 측정의 기준으로 제시하였다.

## 2. 논리모델에서의 성과지표

중소기업 수출역량강화사업의 성과평가 보고서나 중소기업진흥공단의 진행 사업에 대한 성과측정 지표개발에서는 논리모델을 적용하여 성과평가와 평가 지표가 개발되었다. 이에 따라 본 연구에서는 논리모델에 대하여 검토하고 논리모델이 중소기업 수출역량강화사업의 성과평가에 있어서 적절한지를 분석하고자 한다.

성과평가에 있어서는 균형성과평가제도(BSC) 역시 많이 사용되지만 BSC는 재무부분이 포함되어 인사와 예산에 있어 운영권한이 없는 정부기관의 경우 적용이 곤란하다. 또 논리모델이 개별 프로그램의 성과를 깊이 있게 평가하고 분석하는데 유용한 모형이고 여기에서 중시되는 결과(outcome)가 정책을 통해 실현코자 하는 바람직한 상태를 의미, 공공성을 강조하<sup>23)</sup>때문에 중소기업 수출촉진 관련 프로그램의 성과평가에 있어서 논리모델이 사용된 것으

20) 노대명·문세경·최정아, 자활사업 성과평가지표 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 정책보고서 2004-24, p. 6.

21) Jeffrey L.Brudney·Robert E. England, Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are they compatible?, Public Administration Review, Mar/Apr 1982, pp.130~131.

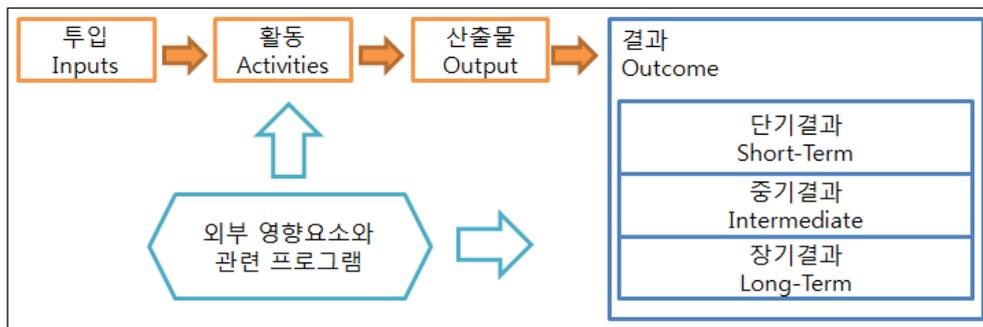
22) Paul D. Epstein·Epstein and Fass Associates, Get Ready: The time for Performance Measurement is Finally Coming!, Public Administration Review, Vol.52, No.2, 1992. p.514.

로 이해할 수 있다.

최영출<sup>24)</sup>은 “논리모델은 투입, 활동, 산출, 성과 간의 관계를 논리적으로 설명하는 도식을 활용하여 프로그램의 성과를 체계적으로 평가하는 모형”이라고 정의하였다.

논리모델의 투입(Input), 활동(Activities), 산출(Output), 성과(Outcome)에 대하여 McLaughlin & Jordan<sup>25)</sup>은 “투입은 인적자원과 금융자원을 포함해 파트너십과 같이 프로그램의 지원을 위해 필요한 투입요소도 포함한다”고 규정하였다. 특히 서비스 수혜자의 요구사항에 대한 정보는 프로그램의 핵심적 자원이라고 강조하였다.

활동은 프로그램의 산출물을 생산하기 위하여 필요한 모든 활동 단계를 포함한다고 설명하였다. 산출물은 서비스 수혜자를 대상으로 한 프로그램에 제공된 결과물(products), 상품(goods), 서비스(services)를 의미한다. 예를 들어 연구를 할 경우 이는 활동이 되고 연구보고서는 산출물로 볼 수 있다. 결과는 활동과 산출물로부터 발생된 변화(changes)와 이익(benefit)으로 특징지을 수 있다. 결과는 또한 산출물로부터 발생된 단기결과, 단기결과로부터 발생되는 중기결과, 중기결과를 통해 발생하는 장기결과로 나눌 수 있다.



〈그림 1〉 논리모델의 요소 (McLaughlin · Jordan 연구에서 재구성)

논리모델에 있어서 ‘산출물’과 ‘결과’는 차이점이 존재한다. Logic Model Workbook의 연구<sup>26)</sup>에서는, ‘산출물’은 해당 프로그램으로부터 발생한 측정 가능한 유형의 직접적 결과물로 정의하고 산출물은 얻고자 하는 결과 즉 프로그램 수혜자, 지역사회, 단체 등에 대한 혜택이며, 산출물 그 자체가 프로그램으로부터 기대하는 변화는 아니라고 설명한다. 산출물은 얼마

23) 서원석·박홍엽, BSC와 논리모델의 비교연구, 한국인사행정학회보, 제5권 제2호, 2006, pp.110~111.

24) 최영출, 논리모형의 성과관리 적용가능성: 사회적 기업 정책을 중심으로, 정책분석평가학회보, 제21권 제3호, 2011, p.

25) John A. McLaughlin·Gretchen B. Jordan, Logic Models: A tool for telling your program's performance story, Evaluation and Program Planning, Vol.22, No.1, Feb. 1999, pp. 3~4.

26) Logic Model Workbook [http://www.innonet.org/client\\_docs/File/logic\\_model\\_workbook.pdf](http://www.innonet.org/client_docs/File/logic_model_workbook.pdf) 2014. 5. 2 방문

나 프로그램이 잘 실행되었는지를 평가하는데 도움을 주지만 ‘품질(quality)’을 나타내주지는 않는다. ‘결과’는 계획한대로 실행하였을 경우 해당 프로그램이 성취하고자 하는 결과물로 해당 프로그램의 실행 도중이나 이후에 이로 인해 바뀐 변화나 차이점을 의미한다.

산출물을 측정하는 것은 결과를 측정하는 것보다 훨씬 쉬운데 산출물은 지원자금 금액, 출판된 논문 숫자 등 믿을 수 있고 정량화가 가능하며 손쉽게 얻을 수 있는 반면, 결과 측정은 종종 애매하고 측정하기가 어려운 경우가 많다.<sup>27)</sup>

산출물과 결과의 예를 들면 산출물은 서비스 단위의 수, 서비스 혜택을 받는 사람의 수 등이며 결과는 (프로그램) 참여자의 지식, 태도, 가치, 기술, 행동, 상태, 또는 위치의 변화 등이다.<sup>28)</sup>

산출과 결과를 구분할 수 있는 것은 논리모델이 갖는 장점의 하나로 단순히 프로그램을 통해 얻어지는 측정 가능한 산출물만을 평가하는 것이 아니라 순차적으로 단기와 중기, 장기 의 결과를 확인하여 프로그램을 통해 이루어진 변화에 집중하게 된다.

이러한 점들을 종합해볼 때, 논리모델은 프로그램의 평가에 적합하며, 프로그램에 속하는 「중소기업 수출역량강화사업」의 성과평가에 적합한 방법이라고 판단된다.

## IV. 중소기업 수출역량강화사업의 성과지표 개선방안

### 1. 현행 수출역량강화사업의 성과지표 분석

중소기업 수출역량강화사업은 중소기업이 한정된 내수시장을 벗어나서 해외시장을 개척할 수 있도록 수출기업화에 필요한 제반 활동을 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 궁극적으로 중소기업 수출역량강화사업의 목적은 내수기반의 중소기업을 “수출기업화”하는 것이다.

수출역량강화사업은 수출전략수립, 수출준비에서 해외마케팅까지를 담당하게 되는데 지난 1997년 시작되었으며 2007년부터 2011년까지 사업에 참여한 기업의 숫자는 총 6,346개 사<sup>29)</sup>이다.

수출역량강화사업이 실시된 이후 정책기관인 중소기업청과 주관기관인 중소기업진흥공단은 해당 사업에 대한 성과지표를 개발하고 이를 바탕으로 성과평가를 진행해왔다. 그러나 지

27) Anthony P. Weiss, Measuring the impact of Medical Research: Moving from Outputs to Outcomes, American Journal of Psychiatry, Vol. 164 No.2, 1997, p.207.

28) Dennis L. Poole et al., Evaluating Performance Measurement Systems in Nonprofit Agencies: The Program Accountability Quality Scale(PAQS), American Journal of Evaluation Vol.21 No.15, 2000, p. 16.

29) 민경기, 전계문, 기계산업, 제42권 제9호, 2012.9. pp.37~38.

난 97년 해당 사업이 시작된 이후 여러 차례 대상 기업에 대한 기준이 바뀌고 다른 프로그램과의 통합 및 분리가 이루어졌음에도 성과평가지표는 거의 변화가 없었고 결과에 치우친 정량평가지표만으로 구성되었다는 문제점을 안고 있다.

중소기업 수출역량강화사업의 정책기관인 중소기업청은 해마다 집행 정책에 대한 성과목표와 관리과제를 제시하고 이의 평가를 위한 지표를 ‘성과관리 시행계획’ 보고서로 발표해오고 있다. 중소기업 수출역량강화사업의 경우 2011년부터 해당 이름으로 개편되어 시행되어 오고 있다.

중소기업청은 주요 집행 정책에 대한 자체 평가<sup>30)</sup>도 실시하고 있는데 집행 정책에 대한 평가는 계획(배점 20점), 시행(배점 30점), 성과(배점 40점), 기타(배점 10점)로 나누어 해당 정책에 대한 평가를 실시한다.

계획 부분은 계획수립의 적절성을 평가하는 것으로 계획수립시 사례조사·의견수렴의 충실성(10점), 정책분석의 적절성(5점), 성과지표의 적절성(5점)으로 구성되어 있다.

시행 부분은 시행과정의 적절성을 평가하며 추진일정 준수율(10점), 행정여건·상황변화에 대한 대응성(10점), 관련부서·부처와의 협력(10점)으로 구성되어 있다.

성과는 성과의 달성도로 해당 집행 정책 성과지표의 목표달성도(30점), 국정 및 협업과제의 추진실적(10점) 등이며 기타는 창의성(5점)과 자체평가위원과 소통 노력(5점)이다.

계획과 시행, 기타 부분은 사실상 고정되어 있고 정책에 따라 바뀌는 부분은 성과지표 부분인데 중소기업의 수출 확대 및 글로벌 진출 촉진이라는 성과목표 아래 중소기업 수출역량 강화사업은 매년 성과지표를 제시하고 해당 사업의 성과를 평가하여왔다.

〈표 2〉 연도별 수출역량강화사업 성과지표

연도	성과목표	성과목표 성과지표	관리과제	관리과제 성과지표
2005	중소기업 제품에 대한 시장수요 창출	중소기업 수출 증감률(%)	-	-
2006	내수기반 확충 및 수출 촉진	수출증가율(%)	-	-
2008	수출역량별 맞춤형지원을 통한 중소기업의 글로벌 경쟁력 강화	-	-	-
2009	수출역량별 맞춤형지원을 통한	해외마케팅 지원업체와 일반	-	-

30) 중소기업청, 2013년도 자체평가계획,

연도	성과목표	성과목표 성과지표	관리과제	관리과제 성과지표
	글로벌 경쟁력 강화	중소기업의 수출증감율 차이(%p)		
2010	중소기업 글로벌 진출활동 촉진	수출기업 수 증가율(%)	수출역량별 맞춤형 지원을 통한 글로벌 경쟁력 강화	지원업체의 수출 증가율 차이(%p)
			수출초기기업 역량 강화지원	수출성공률(%) 지원업체의 수출 증가율 차이(%p)
2012	중소기업의 수출확대 및 글로벌 진출 촉진	참여기업의 수출성과(%p)	수출역량별 맞춤형 지원프로그램	지원업체의 수출 증가율 차이(%p)
2013	중소기업 글로벌 진출활동 촉진	내수기업 수출 성공률(%)	중소기업 수출역량 강화지원	수출성공률(%)
		사업 참여 수출중소기업과 전체 중소기업의 수출증감율 차이(%p)		지원업체 수출증감율 차이(%p)

(자료 : 중소기업청 성과관리시행계획 재구성)

<표 2>를 보면 2005~2006년에는 해당 사업의 수혜 중소기업의 수출증가율을 성과지표로 하여 목표 달성 여부를 측정하였고 2009년부터는 단순히 수혜 중소기업의 수출증가율이 아닌 일반 중소기업과 수혜 중소기업의 수출증가율의 차이를 성과지표로 삼아 해당 사업의 성과를 측정하였다.

2010년부터는 성과목표와 관리과제의 두 부분으로 나누어 성과지표를 제시하였다. 2010년에는 수출기업 수의 증가율, 지원업체의 수출 증가율 차이, 수출성공률이 성과지표로 포함되었다. 2012년에는 좀 더 간략해져서 참여기업의 수출성과와 지원업체의 수출증가율 차이가 성과지표로 제시되었다. 2013년에는 내수기업의 수출성공률 즉, 수출기업화율과 사업 참여 수출중소기업과 전체 중소기업의 수출증가율 차이 등이 성과 지표로 포함되었다.

해마다 조금씩 성과지표의 명칭이 달라지기는 했지만 전반적으로 수출역량강화사업 성과평가지표는 거의 변하지 않았다. 크게 보아 수출역량강화사업의 성과지표는 사업 참여 기업과 비참여 기업의 수출증가율 차이와 내수기업의 수출 성공률로 정리할 수 있다.

## 2. 논리모델을 적용한 성과지표의 타당성 검토

기존 수출역량강화사업의 성과지표를 투입-활동-산출-결과의 논리모델을 적용하여 지표를 재구성, 기존 성과지표를 살펴보면 <표 3>과 같다. 논리모델에서 투입과 활동은 과정 지표로

볼 수 있고 산출과 결과는 결과 지표로 볼 수 있는데<sup>31)</sup> 수출역량강화사업의 성과지표는 절대적으로 결과 중심의 정량 지표로 구성되어 있다.

즉, 성과평가지표는 과정 지표와 결과 지표가 균형을 이루어 결과만이 아닌 결과를 도출하기 위한 과정과 이를 위한 해당 업체의 노력도 적절히 평가를 받아야 하는데 수출역량강화사업의 성과지표는 절대적인 결과 중심의 평가 지표로 인하여 해당 사업의 과정에 대한 평가는 생략되어 있다.

중소기업청 자체평가에 포함된 계획 수립의 적절성이나 시행 과정의 적절성 평가 지표들이 투입과 집행의 평가 지표로 활용될 수 있다고 하더라도 이들 지표는 중소기업청의 모든 집행 사업에 공통적으로 사용되는 공통 지표라는 한계점을 가지고 있다. 따라서 수출역량강화사업의 특성을 반영하여 자체적으로 도출된 투입, 진행, 산출 지표가 요구된다. 예를 들어, 앞서 언급되었던 바와 같이 수출역량강화사업 참여기업 선정 시에 수출실적이 포함되면서 내수기업을 수출 기업화한다는 당초의 목적에 부합하지 않는 선정기준이라는 논란이 있었던 바 수출역량강화사업 참여기업 선정 기준의 적절성 등을 투입 지표로 포함시킬 수 있다.

〈표 3〉 논리모형을 적용한 수출역량강화사업 성과지표

단계	투입	진행	산출	결과	정량/정성
대상 기관	정책기관 집행기관	집행기관 수행기관	중소기업 수행기관	중소기업	
2013년	-	-	-	내수기업 수출 성공률(%)	정량
				사업 참여 수출중소기업과 전체 중소기업의 수출증가율 차이(%p)	정량
				지원업체 수출증가율 차이(%p)	정량
				수출성공률(%)	정량
2012년	-	-	-	참여기업의 수출성과(%p)	정량
				지원업체의 수출증가율 차이(%p)	정량
2010년	-	-	-	수출기업 수증가율(%)	정량
				지원업체의 수출증가율 차이(%p)	정량
				수출성공률(%)*	정량
				지원업체의 수출증가율 차이(%p)*	정량

(자료: 중소기업청 성과관리시행계획 재구성)

\* 해당 성과지표는 2010년 효율성 지표로 분류되었으나 2013년 성과계획서에서 결과지표로 분류되어 본 표에서는 결과지표로 분류하였음.

31) 백학영 외, 자활사업 성과관리에 대한 비판적 접근:논리모형을 적용한 자활사업 성과평가 체계 분석을 중심으로, 보건사회연구 31권 2호, 2011, p.26.

수출역량강화사업 성과지표는 결과에 치중되어 있을 뿐만 아니라 이 결과 부분이 당장 측정이 가능한 단기적 결과에 치우쳐 있다는 점도 문제이다. 즉, 논리모델에 있어서 결과 부분은 단기와 중기, 장기로 나뉘는데 장기 결과는 해당 프로그램의 운용을 통하여 궁극적으로 얻고자 하는 이익과 변화가 일어났는지를 평가하는 것이다.

그런데 수출역량강화사업의 궁극적 목표가 내수 기업을 수출기업화하고 중소기업의 글로벌 진출을 촉진하고자 한다는 점에서 현행 성과지표가 적절하지 않은 것은 아니나 중·장기적 결과 지표는 존재하지 않는다는 단점이 있다. 현재 성과지표는 사업혜택을 받은 당해 연도 기업의 수출성공률과 수출증가율 등을 평가하고 있는데 궁극적으로 중소기업이 자체적으로 수출을 할 수 있는 능력과 여건을 마련해준다는 시각에서 바라본다면 수출역량강화사업 참여기업의 당해 연도 뿐만 아니라 2~3년 후의 수출 실적까지 확인하여 해당 사업을 통하여 중소기업의 자체적 수출 능력이 배양되었는지 여부를 확인하여야 할 필요성이 제기되는 것이다. 수출역량강화사업으로 적극적 지원을 받은 기업들은 대부분 해당 연도의 수출이 증가하겠지만 이 사업의 궁극적 목적이 달성되었는지를 보기 위해서는 이후 해당 기업의 수출 실적의 꾸준한 모니터링이 필요하다.

성과지표가 제조업과 서비스 기업의 구분을 두지 않고 단일의 지표로 성과를 측정하는 것도 고려해보아야 하는 점이다. 수출역량강화사업 수혜기업의 선정에 있어서는 제조업과 서비스업의 선정 기준이 다소 다르다. 기본적인 산업별 특성의 차이가 있다는 점을 고려한 것인데 성과평가지표에서는 이를 전혀 반영하지 않고 있다. 따라서 성과지표에서 산업적 특성을 반영하는 방안이 포함되는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

마지막으로 모든 성과지표가 정량적 지표로 구성되어 있는 점도 검토가 필요하다. 즉, 정성 지표를 도입하고 정량 지표의 비중을 다소 완화하여 수치로 나타나지 않는 성과를 반영할 필요성이 제기된다. 왜냐하면 정량 지표는 수치로 쉽게 나타낼 수 있고 결과를 평가하는데 있어서 쉽다는 장점이 있지만 자칫 단기간의 성과 달성에만 치중하고 성과목표 달성을 위하여 자력으로 수출이 가능한 기업들만을 적극 지원하는 문제점을 만들 수도 있기 때문이다.

## V. 결 론

본 연구에서는 중소기업의 해외 수출 역량을 고취하기 위한 목적으로 해외마케팅을 지원 하는 중소기업 수출역량강화사업의 효율적이고 효과적인 성과측정을 위한 성과지표의 개선 안을 제시하고자 하였다.

그 결과는 다음의 문제점과 대안으로 요약할 수 있다.

첫째, 현재 수출역량강화사업의 성과측정을 위한 지표는 수혜 기업의 수출 증가율과 비수혜 중소기업의 수출 증가율의 비교 혹은 내수기업의 수출 성공률을 측정하는 정량적 지표로 구성되어 있다. 사업 진행의 과정 평가는 생략되고 결과에만 치우친 성과측정 지표는 과정과 결과의 균형을 맞추지 못하고 있다. 자칫 보여주기식 결과에만 치우칠 수 있어서 과정의 평가가 가능한 투입 및 진행의 평가 지표의 개발이 필요하다고 보인다.

둘째, 결과의 평가 지표 또한 당장 측정이 가능한 단기적 결과에만 치우쳐 있는데 수출역량강화사업의 근본적 목적이 중소기업의 체력을 개선해서 자력으로 수출이 가능하도록 하는 것이라는 점을 감안할 때 프로그램 수혜 이후 1~3년 정도 사후 모니터링을 통한 기업의 활동 상황을 점검할 수 있도록 중·장기의 결과 지표의 개발도 요구되고 있다.

셋째, 성과측정의 지표들이 제조 수출기업과 서비스 수출기업의 구분을 두지 않고 단일의 지표로만 구성되어 있는 점도 고려해보아야 한다. 생산시설이 없는 유통기업이나 서비스 기업의 경우 수출에서의 애로사항이나 소요기간 등이 다를 수도 있는데 단일 성과지표를 갖대 로 평가를 실시하는 자체가 적합하지 않을 수 있다.

마지막으로 현행 성과측정의 평가지표는 모두 정량적 지표로 구성되어 있는데 이는 수치화 가 되어서 확연하게 비교가 가능하고 손쉽게 결과를 파악한다는 측면에서는 긍정적이지만 수출관련 전문지식의 습득과 같이 정량화가 어려운 성과 및 결과는 측정하기가 어렵다는 맹점을 지니고 있다. 따라서 정량 지표와 함께 균형 잡힌 정성 지표의 개발도 필요하다고 본다.

본 연구에서는 문헌연구방법을 토대로 「중소기업 수출역량강화사업」의 성과지표에 대한 분석을 시도하였고 그 결과 몇 가지 문제점을 도출하고 그에 대한 대안을 제시하였다. 그러나 이러한 결론에 대한 실증분석이 이루어지지 않는 한 가설에서 벗어날 수 없다는 한계점을 갖는다. 따라서 후속연구를 통하여 본 연구에서 제시된 문제점이 검증되고 정책에 반영됨으로써 중소기업의 수출역량강화사업 본연의 목적달성에 일조할 수 있기를 희망한다.

## 참 고 문 헌

- 노대명·문세경·최정아, 자활사업 성과평가지표 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 정책보고서 2004-24
- 민경기, 중소기업 수출지원사업 지원체계 및 활용방안, 기계산업, 제42권 제9호, 2012.9.
- 머니투데이, 수출초보기업 지원대상을 수출실적으로 뽑는다고?, 2014.4.5.
- 백학영 외, 자활사업 성과관리에 대한 비판적 접근:논리모델을 적용한 자활사업 성과평가 체계 분석을 중심으로, 보건사회연구 31권 2호, 2011.
- 서원석·박홍엽, BSC와 논리모델의 비교연구, 한국인사행정학회보, 제5권 제2호, 2006.
- 홍지상·장상식, 국내 로컬 수출업체 수출기업화 전환 의향 및 애로조사, Trade Focus, Vol. 12, No. 24,
- 중소기업청 보도자료, '11년 중소기업 수출역량강화사업 실시, 2011. 1. 25
- 중소기업청 보도자료, 중소기업수출역량강화에 400억원 투입, 2014. 1. 20.
- 중소기업청 공고, 2014년도 수출역량강화사업 참여기업 모집공고, 제2014-29호, 2014. 1.20.
- 중소기업청 공고, 중소기업수출역량강화사업 운용지침, 제2014-29호, 2014. 1.20.
- 중소기업청, 2013년도 자체평가계획
- 정부업무평가기본법 제2조 제6항
- 최영출, 논리모형의 성과관리 적용가능성: 사회적 기업 정책을 중심으로, 정책분석평가학회보, 제21권 제3호, 2011.
- Andy Neely·Mike Gregory·Ken Platts, Performance Measurement System Design: A literature review and research agenda, International Journal of Operations & Production Management Vol. 25, No. 12, 2005.
- Anthony P. Weiss, Measuring the impact of Medical Research: Moving from Outputs to Outcomes, American Journal of Psychiatry, Vol. 164 No.2, 1997.
- David N. Ammons·William C. Rivenbark, Factors influencing the use of performance data to improve Municipal services: Evidence from the North Carolina Benchmarking project, Public Administration Review, Mar/Apr 2008.
- Dennis L. Poole et al., Evaluating Performance Measurement Systems in Nonprofit Agencies: The Program Accountability Quality Scale(PAQS), American Journal of Evaluation Vol.21 No.15, 2000.

- 
- Jeffrey L.Brudney·Robert E. England, Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are they compatible?, *Public Administration Review*, Mar/Apr 1982.
- John A. McLaughlin·Gretchen B. Jordan, Logic Models: A tool for telling your program's performance story, *Evaluation and Program Planning*, Vol.22, No.1, Feb. 1999.
- Logic Model Workbook [http://www.innonet.org/client\\_docs/File/logic\\_model\\_workbook.pdf](http://www.innonet.org/client_docs/File/logic_model_workbook.pdf)
- Paul D. Epstein·Epstein and Fass Associates, Get Ready: The time for Performance Measurement is Finally Coming!, *Public Administration Review*, Vol.52, No.2, 1992.
- Poister, H. T., *Measuring Performance in public and nonprofits organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.
- Robert D.Behn, Why measure performance? Different purposes requires different measures, *Public Administration Review*, Vol.63, No.5, 2003.
- Theodore H. Poister·G Streib, Performance Measurement in Municipal government: Assessing the state of the practice, *Public Administration Review*, Vol.59, No.4, 1999.

## ABSTRACT

### A Study on the Performance Indicators of SME's International Marketing Program

Min-Chung, Han·Byung-Soo, Ahn

This research is intended to improve the performance of “small and medium companies international marketing program” by screening the performance indicators of the program. The program aims to prepare SMEs to penetrate foreign market and become global companies eventually. This research analyzed the current SMEs international marketing programs based on Logic Model to find the current performance measurement lacks in qualitative indicators and process evaluation with focusing on quantitative indicators and short term result evaluation. Therefore, the measurement indicators should be balanced between process and results including mid-term and long term results.

**Key Words** : International Marketing Program, Performance Measurement, Logic Model, Performance Indicator