

재정
성과
평가
동향
과
이슈

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2015년 상반기 |



●●● KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

C·O·N·T·E·N·T·S

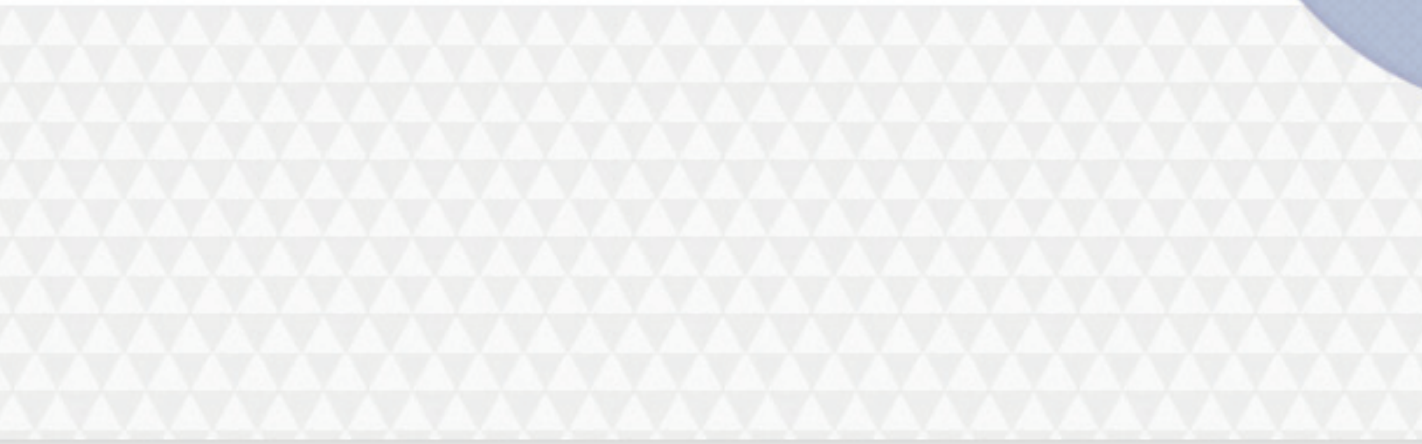
P/A/R/T 제1부 · 재정성과평가 동향

- I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향 • 3
- II. 국제기구 보고서 및 국제회의 • 56

P/A/R/T 제2부 · 재정성과평가 이슈

- I. 세출구조조정의 실효성 및 지속가능성 제고를 위한
전략적 분석 도입방안/ 박노욱 • 69
- II. 프로그램예산제도의 프로그램 설정원칙과 적용/ 임소영 • 86
- III. 부적절한 지출 문제 해결/ 백종선 • 113

P/A/R/T 제1부



재정성과평가 동향

C·O·N·T·E·N·T·S

- I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향
- II. 국제기구 보고서 및 국제회의

I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향

1. 국내 동향

국고보조금 부정수급 등 지급 적정성 실태점검 및 감사 현황과 대책 (감사원, 예산정책처, 관계부처합동)

1. 실시 배경 및 목적

- 지난 몇 년간 국고보조금 규모가 꾸준히 증가함에 따라 부정수급 급증 및 국가채무 증가 등의 재정 여건 악화로 감사 및 대책의 필요성이 증대
 - 국고보조금 규모는 2008년 34.7조원에서 2013년 50.5조원으로 5년간 약 45.5% 증가하였는 바, 이는 상당한 규모로 감사 필요성 대두
 - * 정부출연금('14년, 30.9조원(959개 사업)), 국세감면액(33조원) 등 포함 시 실질적 국고보조금은 100조원을 초과
 - 2014년 국고보조사업 1,771개에 총 26.6조원의 예산이 투입되었으며 국고보조사업 예산이 가장 많이 투입된 부처는 농림축산식품부, 국토교통부, 환경부 순이며 각각 6.3조원, 4.8조원, 3.8조원에 해당
- 또한 민간보조금액을 '주인 없는 돈'으로 인식하는 민간보조사업자의 도덕적 해이와 보조금 부정수급으로 인한 재정운용의 비효율성이 증가
 - 국고보조금 중 민간보조금액 또한 2008년 9.8조원에서 2013년 12.7조원으로 약 29.6% 증가하면서 감사의 사각지대에 방치된 민간보조사업 전반을 검토하기 위해 감사를 실시
 - 보조금 부정수급이 난무하면서 수급자 간 형평성 저해, 재정실태에 대한 국민의 신뢰 상실도 야기됨
 - 또한 지방자치단체에 지급되는 보조금은 금액이 과다하고 지원 목적대로 쓰이지 않아 개선 효과가 없고 특혜만 준다는 비난

- 이러한 배경 아래, 지난 6년간 감사원에서 대대적인 국고보조금 감사가 있었으며 부적정 수급이 이루어진 특정 분야에 대한 감사결과 및 처분요구서가 지속적으로 발표되고 있으며, 2014년 12월 관계부처 합동으로 국고보조금 전반에 대한 부정수급 종합대책을 발표하기에 이룸

2. 감사 방법과 대상

- 농업, 중소기업 등 비복지분야 보조금을 중심으로 18개 부처, 1,771개 보조사업(26.6조원)에 대해 관계부처 합동으로 부처별 실태점검('14.4~6월) 실시
- 감사원에서는 보조금을 교부한 부처와 민간단체 중 보조금 수령 액수가 많고 관리가 취약한 140개 단체를 대상으로 감사를 실시
 - 예비조사 실시 후 문제점이 감지되면 약 2~3개월간 감사인원을 투입하여 실지감사한 후 해당 기관 혹은 수급대상자와의 질의응답을 통해 경위를 조사
 - 최종 감사결과는 감사원의 내부 검토과정을 거쳐 감사위원회의 의결을 통해 확정
 - 감사 시 다음의 세 가지 항목에 감사의 중점을 둠

- 1) 보조금 신청 시 허위서류 제출 등에 대한 심사 등 보조금 교부의 적정성
- 2) 보조금 목적 외 사용, 횡령 등 보조금 집행 및 정산의 적정성
- 3) 사업 종료 후 자부담 및 보조금 회수조치 등 보조금 사후관리 적정성

출처: 감사원, 「감사결과 처분요구서」

3. 감사 및 실태조사 결과

■ 보조금 부정수급 실태조사 결과는 아래와 같음

단계(부정수급 건수)	감사적발 주요 내용	시기
선정단계 (14건)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획이 불가능함에도 보조금을 교부하거나 사업타당성 검토 없이 보조금 교부 • 동일 사업계획에 대해 2개 부처로부터 보조금 수급 • 확인없이 형식적 서류심사만으로 사업자 선정 	'12.3. '12.9. '12.9.
집행단계 (73건)	<ul style="list-style-type: none"> • 동일 유사사업인데도 기준없이 증량부처가 자치단체별로 표준건축비 등을 상이하게 지원 • 집행내역을 허위로 작성하여 자부담 회피 • 보조시설을 사업목적이 아닌 임대사업에 활용 	'12.9. '12.9. '12.3.
사후관리단계 (14건)	<ul style="list-style-type: none"> • 허위영수증을 통하여 사업비를 부풀려 정산 • 보조시설을 무단으로 담보제공 	'12.9. '12.9.

출처: 관계부처합동, 「국고보조금 부정수급 종합대책」

● 보조금 교부결정이 취소된 사유를 분석해 본 결과, 보조사업자 등의 법령 위반이 가장 많았음

■ 감사원 적발 사례로는 보조금이 지급된 사업 집행에 있어 부적절한 주관기관을 지정하거나 보조금 정산업무 소홀, 지도 및 감독 불철저 등 등 다수의 처분요구 사례가 발생하고 사안의 중대성에 따라 통보조치, 주의조치, 시행조치함

4. 보조금 부정 수급의 주요 원인

■ 감사원에서 발표한 감사결과와 2014년 4월에서 6월까지 두 달간 실시한 실태조사를 통해 부정수급의 주요 원인을 아래의 4가지로 선정

- 1) 부정수급을 조사하고 대책을 수립할 '총괄 · 조정기구 및 인프라' 부재
- 2) 보조사업이 충분한 '타당성 검토, 중복성 검토' 없이 선정 · 집행되어 재정누수, 부적정 수급을 유발
- 3) 보조금 전달체계의 핵심인 '보조사업자 감시 · 감독' 장치가 충분히 작동하지 않는 상황
- 4) 집행점검, 정산 등 '집행 · 사후관리 제도'가 형식적으로 운영되어 부정수급 방지 등의 효과성 미흡

출처: 관계부처합동, 「국고보조금 부정수급 종합대책」

5. 대책

- 보조금 부정수급 근절을 위해 관계부처 합동으로 「국고보조금 부정수급 종합대책」을 마련하였고 이에 대한 후속조치로 「국고보조금 통합관리지침」을 만들 계획
 - 2014년 11월 이후, 보조금 TF회의 개최, 관계부처 및 전문가 의견 수렴 과정 등을 거쳐 「국고보조금 부정수급 종합대책」 마련
 - 종합대책은 개별적·일시적 대응이 아닌 체계적·항구적 대응방안 추진, 보조금 정보공개 등 투명성 강화로 국민의 감시·참여하에 추진, 부정수급에 대한 벌칙을 강화하여 엄중 처벌을 기본 방향으로 하며 보조금의 투명성·효율성 강화로 재정건전성 제고를 목표로 함
 - 4대 세부 대책

1. 컨트롤타워 및 인프라 구축	① 컨트롤타워로서 “국고보조금관리위원회” 신설 ② IT 인프라인 “국고보조금 통합관리시스템” 구축 ③ 보조금 부정수급 신고 인프라 구축 ④ 보조사업 관리규정의 체계화 및 교육 강화
2. 보조사업에 대한 심사·평가 강화	① 신규 보조사업에 대한 “적격성 심사제” 도입 ② 유사·중복 보조사업에 대한 통폐합 심사 강화 ③ 3년 주기의 국고보조사업 “일몰제” 도입 ④ 부정수급 대책의 적절성 여부를 평가할 수 있도록 보조사업 평가제도 개선
3. 보조사업자 감시·감독 및 벌칙 강화	① 부적격자 배제를 위한 보조사업자 선정제도 개선 ② 보조사업자에 대한 정보 공시 의무화 ③ 일정규모 이상 보조사업자 외부회계감사 도입 ④ 보조사업자 등의 부정수급에 대한 벌칙 강화
4. 집행점검·정산 등 사후관리 개선	① 부처별 보조사업 집행점검 체계 구축 및 보고 ② 실시간 모니터링체계 구축 등 투명성·효율성 강화 ③ 보조사업 정산절차 개선 ④ 부기등기 도입 등 사후관리 절차 강화

출처: 관계부처합동, 「국고보조금 부정수급 종합대책」

6. 기대효과 및 향후 추진계획

- 국고보조금 관리·운영의 효율성 제고, 부정수급 방지를 통한 재정건전성 제고 효과 기대
 - 국고보조금 통합관리시스템을 올해 말까지 구축하고 시스템 업그레이드를 2017년까지 완료하는 등 부정수급 대책으로 연 1조원 이상의 재정효율성 제고 효과

- '14.12.04 종합대책 발표 이후, 주요 부처별로 부정수급 근절대책 발표, 세부과제별 대책을 차질 없이 이행하고 부정수급 점검·단속활동을 지속
- 민간단체 지자체 및 각 중앙부처에서 통일적으로 적용될 「국고보조금 통합관리지침」을 작성할 계획
 - 그간 국고보조사업을 운영할 세부적인 지침이 없다는 문제점이 꾸준히 제기되었기 때문에 이번 「국고보조금 통합관리지침」은 사업자 선정, 심사, 평가 및 정산 회계감사 등 사업 전 단계의 기준과 절차 및 방법 등을 상세히 규정할 예정
 - 또한 보조사업비 집행에 있어 회계상의 투명성을 확보하기 위해 보조금 비목별 사용 기준, 정산에 관한 원칙, 보조금으로 취득한 재산 관리 및 보고 등의 내용도 상세히 실을 예정

(조사·분석: 허영미 연구원)

2. 국외 동향

▣ 미국

보조금 통합의 교훈과 시사점 - 2014. 12 GAO -

I. 검토 배경

- 보조사업의 난립은 사업의 분할, 유사, 중복을 초래. 정부 사업의 효과성과 성과를 개선하고 집행 구조를 단순화하여 효율성을 높이기 위해 보조사업 간 통합 필요함
- GAO는 보조사업 간 통합을 제안하고 최근 보조 사업들의 유사 중복성에 대해 검토함. 보고서에는 ① 1990~2012년 사이 통합된 보조사업 통합방식과 ② 연방, 주, 지방정부 등의 사업 집행 현황, ③ 향후 시사점에 대해 다루고 있음
- 이를 위해 보조사업 통합에 대한 문헌을 검토¹⁾하고 3개의 사례를 선정(TA, CoC 프로그램, National Environmental Performance Partnership System)하여 일부 주정부 및 지방정부 관료들을 인터뷰함

II. 주요 내용

1. 보조금(categorical grant) 통합의 개요

1) 논리

- 보조사업은 수혜자의 재량으로 사용할 수 있는 보조금의 총액과 재원이 배분되는 방식에 따라 달라짐

1) USAspending.gov, Grants.gov 등의 웹사이트 검색, Catalog of Federal Domestic Assistance(CFDA), 과거 대통령예산 제출안과 회의 자료, 과거 보조금집행 보고서, Congressional Research Service, Congressional Budget Office의 보고서 등의 관련 문헌과 법령을 검토. 또 Federal Funds Information for States(FFIS) database를 활용함

- 보조금은 일반적으로 정액보조금과 개별보조금으로 나뉨
 - 정액보조금은 지역개발이나 공중보건과 같은 광범위한 범위의 활동에 대해 재원이 사용되며, 덜 제한적임. 또 수혜자에게 주어지는 재량의 범위가 넓고 사업디자인의 설계에 있어서도 자유로움
 - 반면 개별보조금은 오직 특정 목적의 활동에만 재원을 사용할 수 있도록 정해져 있으며 가장 제한적임

- 개별보조금 통합이 필요한 경우는 두 가지로 나눌 수 있음
 - 첫째, 보조금의 규모가 너무 작아서 영향력이 적거나 집행비용이 많이 드는 경우
 - 둘째, 보건, 교육, 사회서비스와 같이 다수의 프로그램이 존재하는 영역에 다양한 프로그램이 존재하는 경우, 사법, 천연자원, 산업보건과 같이 분할이 존재하는 영역에 다양한 프로그램이 존재하는 경우

2) 접근방법

- 보조사업 통합에 대한 공통된 정의나 합의된 방법론은 없으나, U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations(ACIR) 의 이전 연구에서 소개된 두가지 접근 사례를 활용
 - 정액교부금 (Block Grant) 방식
 - 특정한 사업 목적을 지닌 개별보조금들을 보다 광범위한 목적을 지닌 정액교부금으로 통합시키는 방식. 이 방식은 연방정부가 지방정부에 보조금을 지급하는 행정적인 편의를 개선하기 위해 도입되었음. 모니터링과 관리감독, 집행 등과 관련한 활동은 지방정부에 책임을 지움. (예) TANF
 - 주정부 및 지방정부의 융통성을 높이고 수혜자들의 재량을 넓히고자 하는 의도를 갖고 있음. 정액교부금은 공중보건, 지역개발과 같이 사업의 활동범위가 넓고 덜 제한적임
 - 하이브리드 방식
 - 기존의 정액보조금 방식의 통합방식은 사업 간 책무성을 분산시키고 담보해주지 못하였기 때문에 최근 하이브리드 방식에 의한 보조금 통합이 증가하고 있음. 하이브리드 통합방식은 결과에 대해 보다 엄격한 책임을 지게 하고 지방정부의 연방 자원 사용에 있어 융통성을 증대시킴
 - 하이브리드 방식을 통해 범위가 좁은 다수의 특정보조금을 통합시킬 수 있음. Performance Partnership을 포함하며 다양한 프로그램 간 재원의 사용에 추가적인 융통성을 부여하는 반면 특정 성과목표를 달성해야 하는 책임을 동시에 지움

- 사업 대상이 유사한 다양한 연방 프로그램 간에 재원을 보다 융통성 있게 사용할 수 있도록 재량을 부여하는 대신 결과에 대해 보다 강력히 책임을 지게 함. 이러한 방식은 “Blended funding”이라고도 불림
 - (예1) 2009년 다수의 개별보조금을 통합한 HUD의 CoC 프로그램
 - (예2) EPA가 성과협약체계를 만들고 지방정부가 자율적으로 EPA의 성과협약 체계를 선택할 수 있게 함. 지방정부는 다수의 환경관련 개별보조금 중 지방정부가 사용하고자 하는 보조금에 대해 EPA와 성과협약을 체결함. 행정적인 간소화와 융통성을 부여하되 대기, 물, 쓰레기 등과 같은 지방정부의 정책적인 우선순위 수요를 선택할 수 있게 함
 - (예3) 2012년 Department of Justice (DOJ)의 보조금통합 사례 : 범죄예방, 법률집행, 범죄피해자서비스와 같은 보조금들로 구성. 중복성을 경감하기 위해 단일한 관리체계를 마련하여 유사한 사업목적에 지닌 2개의 프로그램을 하나로 통합시킴
- 하이브리드 방식의 장점 (1) 개별/정책 보조금의 성과를 모두 개선시킬 수 있음. 정책보조금 방식이 보다 광범위한 사업 목적에 따라 프로그램을 통합하는 것이라면 하이브리드 방식은 좁은 범위의 사업들에 대해 융통성을 부여하여 통합하는 방식임. (2) 하이브리드 방식은 행정적인 효율성을 증진시키고 사업의 유사 중복성 및 분할을 감소시킬 수 있음

2. 검토 결과

■ 1980년 이후 보조사업 통합에 대한 특징과 교훈

- Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981(OBRA)에 따라 수십개의 개별보조금이 9개의 정책보조금으로 통합됨
 - OBRA에 따라 이전의 정책보조금에 비해 보고와 감사조항에 있어서 보다 정교해졌으나 계획과 지출의 제한 측면에 있어서는 재량이 커짐. 다만 기금의 수혜조건으로서 사전에 공청회를 요구하고 행정비용 지출에 대한 제한과 토지매입, 건물 신축을 금지함.
 - OBRA는 수혜자에게 법률적인 책임을 부과하여 연방의 개입을 완전히 배제시키지 않음. 이러한 관점에서 개별보조금과 법률적 측면에 있어서는 다르지 않음
 - 1981년 정책보조금 법률 개정에 따라 연방의 보조금을 관리하는 방식이 4가지 측면에서 달라짐.

(1) 재정 전략

- 연방의 재정 감축 전략 측면에서 우선순위가 높은 개별보조금은 지속시키고 정액보조금으로 전환

(2) 계획에 따른 자유재량의 부여

- 주정부에 수요 예측, 우선순위 설정 등에 대한 재량을 부여하고 연방정부의 개입을 줄임

(3) 관리적 개선

- 정액보조금의 목표는 연방의 요구조건들을 줄임으로써 관리적인 개선을 이루고자 하는 것임. 실제로 보조금 수혜를 위한 절차를 감소시킴으로써 관리적인 개선이 이루어짐

(4) 책무성 개선

- 정액보조금에 대한 모니터링을 통해 국가적인 목표 달성을 관리하고 책무성을 개선시킴

■ 1990년~2012년 사이 통합된 15개 보조사업

- 특정 활동을 수행하는 개별보조금을 보다 범위가 넓은 개별보조금으로 통합시키거나 성과계약을 구축하는 형태로 보조금 통합이 이루어짐
 - 통합된 보조사업들은 주로 Shelter Plus Care와 같은 개별사업 단위의 특정보조금(categorical grant)이 Continuum of Care(CoC)과 같이 보다 범위가 넓은 형태의 특정보조금으로 통합된 경우였음
 - 또는 여러 개의 프로그램 간 재원 사용에는 융통성을 부여하는 대신 특정 성과목표를 충족시켜야하는 조건을 부과하는 Performance Partnership 을 구축한 경우가 있음
 - 1990년 이전의 정액교부금(Block Grant) 방식은 근로지원과 같은 보다 광범위한 목적 하에 프로그램들을 통합시키는 것이었으나, 하이브리드 방식으로 불리는 최근의 방식은 특정보조금들을 통합하고 보다 엄격한 성과기준과 책임을 부여하고 있음. 하이브리드 방식은 보조금 집행의 효율성을 개선시키고 보조사업들 간의 유사 중복성이나 분할을 경감시킬 수 있는 장점이 있음
 - 아래 표는 통합된 보조사업 내역. 그러나 (1) 보조사업 통합에 대한 완전한 자료 접근성이 보장되지 않고 (2) 보조금 통합에 대한 합의된 정의가 존재하지 않기 때문에 통합된 프로그램을 완전히 파악하는 것이 어려움

〈표 1-1〉 통합된 보조금 목록

통합된 프로그램명	프로그램 통합 법령	통합된 프로그램 개요	통합프로그램 관리 연방기관	FY2013 연방채무	이전 프로그램명
HOME Investment Partnerships	HOME Investment Partnerships Act, title II, Pub. L. No. 101-625, 104 Stat. 4079 (Nov. 28, 1990)	민간-공공 파트너십을 강화하고 극빈층 및 저소득 가정을 위한 안전하고 위생적인 임대주택 공급을 위해 주정부 및 지방정부에 보조금 지원	U. S. Department of Housing and Urban Development	\$ 919.0 million	Rental Rehabilitation and Development Grant Rehabilitation Loans Nehemiah Housing Opportunity Grant Urban Homestead Housing Upgrade Assistance Payments (involving less than substantial rehabilitation) ^b
Supportive Housing ^c	Stewart B. McKinney Homeless Housing Assistance Amendments Act of 1992, title XIV, Pub. L. No. 102-550, 106 Stat. 3672 (Oct. 28, 1992)	노숙자를 위한 주거지원 서비스	U. S. Department of Housing and Urban Development	\$ 0	Supportive Housing Demonstration Supplemental Assistance for Facilities to Assist the Homeless
Child Care and Development Block Grant (CCDBG)	Child Care and Development Block Grant Amendments (CCDBG) of 1996, subtitle VI, Pub. L. No. 104-193, 110 Stat. 2105 (Aug. 22, 1996)	저소득 가정에 대한 아동양육 지원	U. S. Department of Health and Human Services	\$ 2.2 billion	Aid to Families with Dependent Children Child Care Transitional Child Care At-Risk Child Care
Temporary Assistance to Needy Families (TANF) Block Grant	Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 Pub. L. No. 104-193, 110 Stat. 2105 (Aug. 22, 1996)	저소득가정에 대한 경제적 지원 및 관련 서비스 지원(예: 양육지원, 구직활동 지원)	U. S. Department of Health and Human Services	\$ 17.2 billion ^d	Aid to Families with Dependent Children Emergency Assistance Job Opportunities and Basic Skills Training
Performance Partnership Grants under the National Environmental Performance Partnership System	Omnibus Consolidated Rescissions and Appropriations Act of 1996, Pub. L. No. 104-134, 110 Stat. 1321, 1321-299 (April 26, 1996) and the Department of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1998, Pub. L. No. 105-65, 111 Stat. 1344, 1373 (Oct. 27, 1997)	주정부 및 지방정부에게 2개 이상의 개별보조금을 단일 예산하의 프로그램으로 통합할 수 있게 함	U. S. Environmental Protection Agency	\$421.1 million	19 environmental grants ^e

〈표 1-1〉의 계속

통합된 프로그램명	프로그램 통합 법령	통합된 프로그램 개요	통합프로그램 관리 연방기관	FY2013 연방채무	이전 프로그램명
Teacher Quality Enhancement Grant Programs (state, partnership and recruitment grants) ^f	Higher Education Amendments of 1998, Pub. L. No. 105-244, 112 Stat. 1581 (Oct. 7, 1998)	교사의 질 향상과 질 높은 교사의 채용 지원	U. S. Department of Education	\$0	Numerous programs including: State and Local Programs for Teacher Excellence, National Teacher Academies, Teacher Scholarships and Fellowships, and Minority Teacher Recruitment
Juvenile Delinquency Prevention Block Grant ^g	Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act of 2002, Division C, title II, subtitle B, Pub. L. No. 107-273, 116 Stat. 1758 (Nov. 2, 2002)	청소년 비행을 예방하기 위한 재정지원	Department of Justice	\$29.6 million ^h	Special Emphasis Prevention and Treatment Gang-Free Schools and Communities Community-based Gang Intervention State Challenge Activities Juvenile Victims of Child Abuse Juvenile Mentoring Boot Camps
Basic State Grant and Tech-Prep Education Funding Consolidation	Carl D. Perkins Career and Technical Education Improvement Act of 2006, Pub. L. No. 109-270, 120 Stat. 683 (Aug. 12, 2006)	자격이 있는 주정부 기관에는 Tech Prep Education 프로그램을 고유의 주정부 프로그램으로 통합할 수 있는 권한을 줌	U.S. Department of Education	\$1.1 billion	Tech Prep
Edward Byrne Memorial Justice Assistance Grant ⁱ	Violence Against Women and Department of Justice Reauthorization Act of 2005, Pub. L. No. 109-162, 119 Stat. 2960, (Jan. 5, 2006)	검찰, 법원, 법집행 관련 프로그램에 대한 지원, 예방 및 교육; 교정시설, 지역사회 교정시설 약물중독치료, 범죄피해자 등에 대한 지원	U.S. Department of Justice	\$364.9 million	Edward Byrne Memorial State and Local Law Enforcement Assistance Local Government Law Enforcement Block Grants
Continuum of Care	Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing Act of 2009, division B, Pub. L. No. 111-22, 123 Stat. 1623 (May 20, 2009)	노숙자 근절을 위한 지역사회의 참여노력을 독려하기 위해 비영리기관 및 주정부 지방정부에 대한 재정 지원	U.S. Department of Housing and Urban Development	\$1.9 billion	Supportive Housing Single Room Occupancy Shelter Plus Care

〈표 1-1〉의 계속

통합된 프로그램명	프로그램 통합 법령	통합된 프로그램 개요	통합프로그램 관리 연방기관	FY2013 연방채무	이전 프로그램명
Occupant Protection Grants under the National Priority Safety Programs ^l	Motor Vehicle and Highway Safety Improvement Act of 2012, div. c, title I, Pub. L. No. 112-141 (July 6, 2012)	부주의한 자동차 운전자로부터 고속도로상의 부상과 사망사고를 줄이기 위한 점유자 보호법령 및 프로그램의 집행과 채택을 독려하기 위한 주정부 지원 프로그램	U.S. Department of Transportation	\$42.4 million*	Occupant Protection Incentive Grants Child Safety and Child Booster Seat incentives Grants Safety Belt Performance Grants
Enhanced Mobility of Seniors and Individuals with Disabilities	Federal Public Transportation Act of 2012, div. B, Pub. L. No. 112-141. (July 6, 2012)	대중교통 취약한 지역의 노인 및 장애인의 교통욕구를 충족시켜주기 위한 재정지원 프로그램	U.S. Department of Transportation	\$133.2 million	Elderly Individuals and Individuals with Disabilities New Freedom
Surface Transportation Program (STP)	Moving Ahead for Progress in the 21 st Century Act (MAP-21), Pub. L. No. 112-141, 126 Stat. 405 (July 6, 2012)	연방보조를 받는 고속도로, 다리, 터널, 버스터미널을 포함한 환승시설, 자전거도로 및 보도 등에 대한 (성과)관리 및 보존	U.S. Department of Transportation	\$10.0 billion*	Appalachian Development Highway System Coordinated Border Infrastructure Truck Parking Facilities* Highway Bridge
National Highway Performance program ^l	MAP-21, Pub. L. No. 112-141 (July 6, 2012)	국가고속도로체계의 (성과)관리 및 보존, 새로운 고속도로 건설 지원 등	U.S. Department of Transportation	\$21.8 billion*	Interstate Maintenance National Highway System Highway Bridge
Transportation Alternatives (TA) Program ^m	MAP-21, Pub. L. No. 112-141 (July 6, 2012)	가로수길 건설, 계획, 디자인, 안전한 학교 통학로, 산책길과 같은 대안 교통 체계 마련을 위한 자원 지원	U.S. Department of Transportation	\$809 million*	Recreational Trails (RTP) ⁿ Safe Routes to School ^o Transportation Enhancements ^p

■ 하이브리드 접근방법에 의한 보조금 통합은 프로그램의 성과를 향상시켰으나, 몇가지 해결되어야 할 문제점들이 있음

- 다부처 프로그램 간의 협력 문제
 - 부처 간 조정 역할 및 참여 유도를 위한 인센티브 부여 방안의 정립이 필요
- 성과 측정과 추적
 - 성과계약(Performance Partnership)은 부처, 수혜자, 2차 수혜자 등 재원의 전달이 다차원에 걸쳐 이루어짐에 따라 성과계약을 맺은 개별 보조금들의 성과를 추적 관리하기가 어려움.

따라서 성과계약에서는 부처가 성과를 측정하고 관리할 것을 요구하는 조건들을 부과함. 예를 들어 주정부는 EPA와 성과계약을 맺기 전에 산출 및 성과 조건에 대한 협의를 수행함

● 행정적 관리 문제

- 유사한 사업목적의 지닌 보조금들의 통합 및 조정을 위해서는 법안 및 규제 조항의 신설과 같은 새로운 입법적 조치가 이루어져야 함

III. 시사점

- 보조사업 통합과 성공적인 실행을 위해서는 통합의 목적과 이에 대한 합의가 이루어져야 하는 것이 중요함
 - 이를 위한 핵심 질문은 통합의 목적이 무엇인가, 통합을 통해 달성하고자 하는 바와 해결하고자 하는 문제가 무엇인지에 대한 합의가 필요
- 사업 담당자뿐 아니라 부처장의 관심과 리더십이 성공적 보조금 통합을 위해 중요
- 연방기관은 보조사업을 통합할 권한이 없음. 보조사업 통합을 위해서는 권한 부여를 위한 의회의 입법적 지원이 필요함. 각 부처는 아래 핵심 질문에 대한 응답을 통해 의회의 입법적 지원을 위한 분석 자료를 제공해야 함

보조금 통합의 가능성 평가 시 고려해야 할 핵심 질문

- 통합의 목적은 무엇인가, 통합을 통해 새로이 생겨나는 기회와 해결되는 문제는 무엇인가, 또는 발생하는 문제는 무엇인가
- 장단기적인 목표를 달성하는 과정을 모니터링 또는 추적하는 방법이 있는가, 통합의 과정이 피드백 과정을 포함하고 있는가, 그 피드백이 프로그램 성과의 원인을 분석하고 확인할 수 있게 하는가
- 통합을 통해 예상되는 비용과 편익은 무엇인가, 비용편익 분석이나 경영사례분석 등을 지원할 수 있는 신뢰할 만한 데이터가 존재하는가
- 통합과 관련한 선행 투자비용은 얼마이며, 자금이 제공되었는가
- 통합과 관련한 이해관계자는 누구이고 그들은 어떠한 영향을 미칠 것인가, 이해관계자들은 어떻게 의사결정과정에 참여하였고, 그들의 의견은 고려되었는가, 결과적으로 이해관계자들은 통합의 근본적인 이유를 이해하고 있는가
- 기존의 통합이 유사한 목적과 활동을 지닌 모든 프로그램을 포함하지 못한다면, 통합에 포함되지 못한 프로그램과 새로운 통합방식은 어떻게 상호작용할 것인가

- 집행기관은 연방사업의 효과성에 대한 평가를 시행하고 개선방안을 마련함으로써 성공적인 보조사업 통합에 기여할 수 있음
- OMB가 연방보조사업의 성과를 향상시킬 수 있는 핵심적인 역할을 수행하기 때문에 보조사업 통합 가능성을 점검할 수 있는 가이드를 개발하여 제공할 필요

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

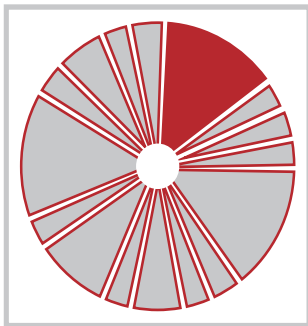
2014 연차보고서

프로그램의 유사·중복·분할 해소를 통한 재정절감 기회의 모색 - 2014. 4 GAO -

- 2011년~2013년까지 GAO는 연방정부 프로그램을 검토하여 프로그램 간 유사 중복 및 분할을 제거, 경감 및 관리하여 비용을 절감하고 세입을 증대시키기 위한 162개 영역을 발표하였음. 이 작업을 통해 의회나 상위 기관이 취할 380개의 조치를 제안함. 본 보고서는 그 4번째 후속작업으로서 새로운 영역을 발굴함. 또 보고서에는 지난 지적사항에 대한 조치경과 모니터링 내용이 포함됨

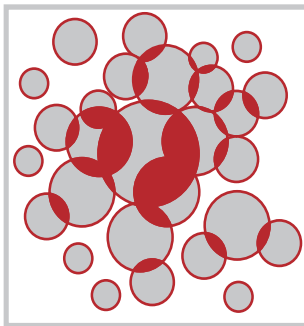
분할(Fragmentation)

1개 이상의 연방기관(또는 1개 기관 내에서 1개 이상의 조직)이 동일한 분야의 서비스 집행을 위해 관여할 때



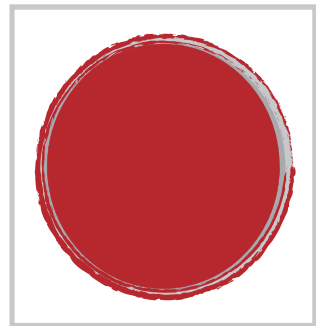
유사(Overlap)

다수의 기관 또는 프로그램이 유사한 사업목적을 달성하기 위해 유사한 사업 활동 또는 전략을 구사하거나 유사한 수혜집단을 정책타겟으로 할 때



중복(Duplication)

2개 이상의 기관 또는 프로그램들이 동일한 사업활동을 벌이거나 동일한 수혜자에게 동일한 서비스를 제공할 때



출처: GAO.

- 보고서의 제1부에서는 연방정부 프로그램 중 유사 중복성 및 분할이 있는 11개의 영역을 보여주고 있으며, 제2부에서는 정부의 운영경비를 절감하거나 세입을 증대시킬 수 있는 15개 영역을 보여줌
 - 보고서에는 의회 및 상위 기관이 26개 영역에 걸쳐 효율성 및 효과성을 개선하기 위해 취해야 할 64개의 조치들을 소개
 - 유사 중복 및 분할이 발견된 11개 영역에 대해서는 19개의 조치사항이 지적되었으며, 비용 절감 및 세입증대 가능성이 있는 15개 영역에 대해서는 45개의 조치사항이 지적됨

● 유사 중복 및 분할 영역

미션	유사 중복 및 분할 영역
국방	<ul style="list-style-type: none"> - 군사인력 계획 - 군 보건인력 계약 - 군 인공위성 관리 - 국방연구 및 분석 - POW/MIA Mission
보건	<ul style="list-style-type: none"> - 연방 자폐아 연구 - AIDS 감염자 지원
소득보장	<ul style="list-style-type: none"> - 장애수당과 실업급여 - 실업급여와 근로 급여
정보기술	<ul style="list-style-type: none"> - 공동 라디오 커뮤니케이션 시스템
외교	<ul style="list-style-type: none"> - 국제 종교 자유

● 비용 절감 및 세수 증대 가능 영역

미션	비용 절감 및 세입증대 영역
국방	<ul style="list-style-type: none"> - 전투사령본부 비용
에너지	<ul style="list-style-type: none"> - 첨단 이동수단 제조 용자 프로그램
일반정부	<ul style="list-style-type: none"> - 화폐관리 - 미수 연방세금 징수 - 연방 부동산 소유 및 리스 - 온라인 납세 서비스 - 부동산 관리 - 정부계약의 역경매 - 조세정책 및 집행
보건	<ul style="list-style-type: none"> - 메디케이드 면제
소득보장	<ul style="list-style-type: none"> - 장애보험 - 퇴역군인 급여
정보기술	<ul style="list-style-type: none"> - 정보투자기술 포트폴리오 관리
사회서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 압류 경감을 위한 질 좋은 데이터 - 주거선택바우처 임대 개혁

- 그러나 예산 및 지출 정보에 대한 접근 제약과 성과정보의 불충분, 모든 연방 프로그램을 포괄하는 목록의 부족으로 충분한 검토가 이루어지지 못했고 향후 이러한 점은 개선되어야 할 것임

▣ 중복사례

장애수당(Disability Insurance) 와 실업급여(Unemployment Insurance)의 중복

○ 개요

장애수당(Disability Insurance)과 실업급여(Unemployment Insurance)는 사회보장처가 소득을 상실한 미국인에게 제공하는 중요한 사회안전망임. 이 급여는 장애인들에게 제공되는 국가 최대의 현금지원 프로그램으로서 근로 능력의 상실로 인한 임금을 보전해줌. 급여는 개인의 과거 소득액을 바탕으로 결정됨. 2010년에는 1천만명 이상이 총 121.6조달러 상당의 장애수당을 지급받음

실업급여는 본인의 의지와 상관없이 실직한 근로자들의 급여를 보전해주는 사업으로서 실업급여를 비롯한 행정비용은 주로 고용주가 납부한 연방실업기금에서 충당됨. 고용부는 주정부의 실업급여 사업을 감독함. 2010년 1130만여명이 총 156조달러 상당의 실업급여를 지급받음 이중 93조달러는 연방정부에 의해 지급됨. 두 급여는 재정적 지속가능성의 위기에 직면하고 있음

○ 중복지급 가능성

2012년 7월 GAO 감사결과 2010년 기준 총 11만 7천명이 8조 5천만달러의 장애수당과 실업급여를 동시에 지급받고 있는 것으로 나타남. 이는 현행 법률을 통해 중복수혜를 방지할 수 있는 체제가 갖춰지지 않기 때문. 현 체제하에서 개인은 두 급여의 수혜자격을 충족함

중복수혜자들로 판명된 자들은 총 수혜대상의 1% 이하에 해당하지만 중복수혜액은 상당수준. 1인당 평균 연간 6만 2천달러 이상의 중복 수혜를 하고있음

비록 두 급여가 각기 다른 수혜대상에 대해 개별적인 서비스를 제공하고 있지만 상실소득에 대한 급여를 지급함으로써 중복지급을 하고 있다고 지적함. 따라서 두 사업의 중복성을 평가하고 이를 제거할 수 있는 법안개정과 의회 승인이 필요

CBO는 중복 수혜를 방지하는 법률 개정을 통해 향후 10년간 총 1.2조달러를 절감할 수 있을 것으로 추정함

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

보조금 비용 집행의 효율성 점검 : HHS 및 HUD의 사례를 중심으로 - 2014.12 GAO -

I. 검토 배경

- 미국 연방정부는 수조달러를 다양한 보조금 집행을 위해 사용함. 보조금은 사업의 목적 달성을 위한 사업비와 사업 운영을 위한 행정 운영경비로 구성됨. 자원의 책무성 있는 효율적 사용을 위해 이러한 비용을 추적 관리하는 것이 매우 중요함
- GAO는 보조금의 행정 운영경비가 어떻게 사용되고 있는지에 대한 검토를 수행. 이를 위해 (1) 운영경비와 사업비를 구분하기 위한 메커니즘과 가이드를 갖고 있는 연방기관 및 보조금에 대해 파악 (2) 운영경비 데이터의 비교가능성을 방해하는 요소들에 대해 파악함. 본 검토를 위해 6개 보조사업을 선정 - 그중 3개는 HHS이고, 3개는 HUD 것임
- 이를 위해 법령, 규제, 지침, 보조금 문헌들을 검토하고 연방기관 담당자들을 인터뷰함. GAO의 검토결과를 일반화할 수는 없지만 여타 보조금 운영경비들에 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각됨

II. 검토 결과

- 검토한 6개 보조사업 모두 컴퓨터 시스템 또는 문서 보고를 통한 운영경비 지출에 관한 메커니즘을 지니며, 모든 보조사업들은 수혜자들에게 운영경비의 적절성에 대해 보고받음
 - 2개의 보조사업이 온라인으로 활용가능한 운영경비 데이터를 생성하고 있음. 보조금 중 일부는 운영경비와 사업비를 개별적으로 보고받고 있었지만 일부는 동일한 품목별 예산으로 보고받음. 연방정부에 보고되는 운영경비는 실제 운영경비에 비해 과소하게 보고될 수 있음
 - 한편 보조금 운영경비의 일부가 보조금 수혜자들에게 지출되기도 하였음. 이에 대해 수혜자들은 보조금으로 충당되지 않으면, 스스로 충당할 수밖에 없거나, 주정부로부터 할당받을 수밖에 없다고 응답함

- 운영경비 데이터의 비교가능성을 저해하는 2가지 요소를 확인함.
 - 첫째 지출상한(cost caps)의 존재를 들 수 있음. 지출상한은 운영경비로 할당된 보조금의 총액을 제한시킴으로써 연방정부에 보고되는 운영경비에 영향을 미침. 검토한 6개의 사업 중 1개 사업이 지출상한이 없는 반면 나머지는 5~26% 범위의 지출상한을 설정하였음. 지출상한이 다양하게 존재함에 따라 A사업이 다른 사업에 비해 행정적인 지출이 더 커보이게 할 수 있음. 그러나 재무적인 목적에 의해 운영비로 정의되는 활동들이 다르기 때문에 운영경비가 많이 지출된 사업이 반드시 낮은 사업보다 더 비효율적이라고 할 수 없음.
 - 둘째, 운영경비를 구성하는 항목에 대해 연방정부 차원의 일관적인 정의가 존재하지 않음에 따라 운영경비로 정의되는 항목들이 사업마다 매우 다양함. 사업마다 각기 다른 미션과 우선 순위, 서비스, 수혜자들을 지님으로써 이에 소요되는 운영경비도 매우 다양함. 이에 따라 사업마다 유사한 경비에 대해서도 다르게 계상되는 경우가 있음. 한 사업에서 운영경비로 계상되었던 것이 다른 사업에서는 사업집행비로 취급되기도 함. 예를 들어 HSS에서 수행하는 A사업에서는 참여자들의 임금이 사업비로 계상되는 반면 B사업에서는 그 사업을 집행하는 주정부에 따라 운영경비로 계상되기도 함. 이렇게 운영경비에 대한 정의가 다양하기 때문에 운영경비가 높다고 해서 반드시 그 사업이 비효율적이라고 단정할 수 없음

- 다양한 보조사업들의 비교가능한 정보를 수집하는 것은 어려운 일임. 그러나 경비의 비교가능성은 동일한 사업목적에 지니거나 유사한 서비스를 제공하는 사업들의 분석을 유용하게 할 것임

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

미국 육상 교통체계의 성과관리체계 도입 현황 및 쟁점 - 2015.1 GAO -

1. 개요

- 2012년 7월 Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act(MAP-21)가 제정됨으로써 미국 교통부(The Department of Transportation, DOT)는 국가적 차원에서 성과관리체계를 본격적으로 도입함
- 이 법안은 미국연방 법전(United States Code)을 개정하여 국가적 육상 교통체계의 성과목표(national surface transportation performance goals)를 세우고 육상 교통체계의 성과관리체계 도입을 위한 3단계 과정을 제공함
 - 1) 교통부(DOT)는 국가적 목표에 기반하여 성과측정을 정의하고 피수여기관의 성과(grantee performance)를 측정하기 위한 성과지표를 개발함
 - 2) 주(states)와 기타 피수여기관은 교통부(DOT)가 정의한 성과측정에 기반하여 목표를 설정·유지하고, 데이터를 수집하며 목표달성 과정을 DOT에 보고함
 - 3) 교통부(DOT)는 피수여기관의 성과를 평가하여 피수여기관의 목표달성 정도를 의회에 보고함
- 본 GAO의 보고서는 육상 교통체계에 국가적 차원의 성과관리체계를 도입하기 위한 교통부(DOT)의 진행과정을 조사하고, 주와 기타 피수여기관이 성과기반 접근법을 집행함에 있어 나타나는 난제에 대하여 조사함

2. 배경(Background)

- 고속도로, 교통체계 기반시설, 안전개선 등을 위한 대부분의 연방자금 지원은 연방고속도로국(FHWA), 연방교통국(FTA), 도로교통안전국(NHTSA)에 의하여 제공됨
 - 연방고속도로국(FHWA)는 주에 매년 380억달러(예산의 93%)를 지원하여 연방보조 고속도로 프로그램(federal-aid highway program)을 통해 도로 및 교량 기반시설에 대한 설계, 건설, 관리 등의 역할을 수행함

- 연방교통국(FTA)는 주, 교통기관, 도시계획기관(MPOs, metropolitan planning organizations)에게 매년 105억달러(예산의 98%)를 지원하여 버스, 철도, 기타 교통체계에 대한 개발 및 확장을 위한 다양한 보조금지원 프로그램을 관리함
 - 도로교통안전국(NHTSA)는 사고 관련 행태 요인 완화 및 교통안전 정보시스템 개선 등과 같은 주 고속도로 안전 프로그램에 매년 약 5억달러(예산의 60%)의 보조금을 지원함
- MAP-21 제정 이전에는 교통부(DOT)의 육상 교통 지원프로그램 및 주 전체 계획(surface transportation funding programs & statewide planning)은 대체로 성과기반 결과와 무관하게 이루어졌음
 - MAP-21은 육상교통체계를 성과기반 접근법으로 변화시키기 위한 다수의 법적 요건들을 포함시켰으며, 처음으로 대부분의 피수여기관에 성과에 대하여 책임지도록 함
 - 의회에서는 MAP-21에 포함된 법적 요건들을 집행하기 위해 교통부(DOT)를 규정의 제정 및 공표에 대한 권한 및 책임을 지니는 관리기관으로 위임함

3. 국가적 차원의 성과관리체계 정착을 위한 DOT의 노력

- 교통부(DOT)는 육상교통체계에 국가적 차원의 성과관리체계를 정착시키기 위하여 다양한 노력을 수행함
 - 연방고속도로국(FHWA), 연방교통국(FTA), 교통부(DOT), 및 9개 공공교통기관의 대표로 구성된 성과실무단(performance working group)을 조직함
 - 피수여기관 간 정보공유를 위한 온라인 회의, 워크숍, 콘퍼런스를 활성화함
 - 교통체계 성과관리에 대한 기술적 지원 프로그램과 교육 커리큘럼을 제공함
 - 특정 MAP-21 성과 요건들이 어떻게 집행될지에 대한 가이드라인을 만들어 제공함
- 교통부(DOT)는 규칙제정 절차를 통해 공식적으로 성과관리체계 집행을 위한 주 및 기타 피수여기관의 요건들을 설정하여 성과측정, 피수여기관의 목표설정 및 보고서 요건 등을 규정함

〈표 1-2〉 교통부(DOT)의 MAP-21의 요건을 반영한 성과기반 규정 계획안

규칙제정안	요건
수행기관: FHWA	
안전성과측정 (safety performance measure)	DOT에서 주(states)를 위한 차량당 중상 및 사망률과 중상 및 사망자의 수를 평가하는 측정지표(measures)를 만들도록 함
	주(states)와 도시계획기관(metropolitan planning organizations, MPOs)에서 차량당 중상 및 사망률과 중상 및 사망자 수에 대한 DOT에 의해 정의된 성과측정 목표(targets)를 설정함
	주(states)가 2년마다 국가 고속도로 체계(National Highway System)의 상태와 성과, 목표 달성을 위한 진행과정 및 주 자산관리계획(state asset management plan) 투자전략문서의 효과성을 DOT에 보고함
	주(states)에서 고속도로 안전 개선 프로그램(Highway Safety Improvement Program)을 실행하기 위해 목표달성에 대한 성과 혹은 중대한 발전을 이루도록 함
도로 및 교량 성과 측정 규정 (Pavement and Bridge Performance Measure Rule)	DOT에서 주간 및 국가 고속도로 체계(Interstate and National Highway System)의 도로 상태와 국가 고속도로 체계(National Highway System)의 교량 상태를 평가하는 측정지표를 만들도록 함
	주와 MPOs에서 주간 및 국가 고속도로 체계(Interstate and National Highway System)의 도로 상태와 국가 고속도로 체계(National Highway System)의 교량 상태에 대한 목표를 설정하도록 함
	주(states)가 2년마다 국가 고속도로 체계(National Highway System)의 상태와 성과, 목표 달성을 위한 진행과정 및 주 자산관리계획(state asset management plan) 투자전략문서의 효과성을 FHWA에게 보고함
	주(states)에서 고속도로 안전 개선 프로그램(Highway Safety Improvement Program)을 실행하기 위해 목표달성에 대한 성과 혹은 중대한 발전을 이루도록 함
	주간 체계(Interstate System)의 최저 도로 상태를 유지하지 못한 주(states)에는 벌금이 부과됨
	국가 고속도로 체계(National Highway System)의 최저 교량 상태를 유지하지 못한 주(states)에게는 벌금이 부과됨
자산관리계획 규정 (Asset Management Plan Rule)	DOT는 주(states)가 교량 및 도로 관리 체계를 개발하고 운영하는 데 사용하도록 최소기준을 설정하도록 함
	DOT는 주 자산관리계획(state asset management plans)에 대한 요건을 설정하도록 함
	주(states)에서 국가 고속도로 체계(National Highway System)의 도로 및 교량에 대한 자산관리계획을 개발하도록 함

〈표 1-2〉의 계속

규칙제정안	요건
시스템 성과측정 규정 (System Performance Measure Rule)	DOT에서 주(states)가 주간 및 비주간 국가 고속도로 체계(Interstate and non-Interstate National Highway System), 교통체증, 차량 배출가스, 주간 화물 이동에 관한 성과평가를 하기 위한 측정지표를 만들도록 함
	주(states)와 MPOs에서 주간 및 비주간 국가 고속도로 체계(Interstate and non-Interstate National Highway System), 교통체증, 차량 배출가스, 주간 화물 이동에 대한 DOT에 의해 정의된 성과측정 목표(targets)를 설정함
	100만명 이상 인구에 미달하거나 유지하는 지역의 교통관리구역에서 일하는 도시계획 기관(MPOs)에서 교통체증 완화 및 대기질 개선 프로그램(Congestion Mitigation and Air Quality Improvement Program, CMAQ) 성과 계획을 개발함
	주(states)가 2년마다 국가 고속도로 체계(National Highway System)의 상태와 성과, 목표 달성을 위한 진행과정, 주 자산관리계획(state asset management plan) 투자전략문서의 효과성 및 화물 병목구간의 교통체증에 대해 다루는 것을 FHWA에 보고함
	주(states)는 국가 고속도로 성과 프로그램(National Highway Performance Program)에서 설정된 목표에 대한 달성 및 달성을 위한 중대한 발전을 이루도록 함
고속도로 안전개선 프로그램 규정 (Highway Safety Improvement Program Rule)	DOT는 주(states)를 위한 전략적 고속도로 안전 계획의 요건에 대한 업데이트를 하고 주는 이와 관련한 계획을 업데이트 함
	주(states)는 고속도로 안전 개선 프로젝트의 결과와 목표달성을 위한 진행 과정을 FHWA에 보고함
수행기관: FHWA/FTA	
주전체, 도시권 및 비도시권 계획규정 (Statewide Metropolitan Planning Rule)	도시계획기관(MPOs)과 주(states)는 계획 과정에서의 전략목표(goals), 성과목표(objectives), 성과지표(performance measures), 목표치(targets)의 통합을 조정함
	도시와 주전체(statewide)의 개선 프로그램은 최대 실현가능한 범위에서, 계획된 프로그램이 주와 MPOs에 의해 설정된 목표를 어떻게 달성하는지에 대한 정보를 포함함
	MPOs는 서류절차(document process)에 체계성과보고서를 제공함
	DOT는 적절한 목표를 개발하고 목표를 달성하는 진행사항의 범위를 고려한 주의 성과기반 계획 과정의 효과성에 대한 평가하는 기준을 설정함
수행기관: FTA	
교통체계 자산관리규정 (Transit Asset Management Rule)	DOT는 교통체계에 관한 적정 보수 기준(good repair standards)에 기반한 교통체계기관 성과측정을 세움
	공적 교통 연방 자금 수령기관(public transportation federal fund recipients)은 교통체계자산관리계획(transit asset management plans)을 개발함
	공적 교통 연방 자금 수령기관(public transportation federal fund recipients)은 DOT가 설정한 적정 보수 기준에 기반한 측정에 대한 목표를 세움
	공적 교통 연방 자금 지원의 직접 수령기관은 교통체계 목표달성 과정에 대하여 FTA에 보고함

〈표 1-2〉의 계속

규칙제정안	요건
교통체계기관 안전계획 규정 (Transit Agency Safety Plan Rule)	공적 교통 연방 자금 수령기관(혹은 주)은 안전성과기준과 DOT에 의해 설정된 적정 보수 기준에 기반한 목표를 포함함
	공적 교통 연방 자금 수령기관(혹은 주)은 교통체계안전계획(transit safety plan)을 개발할 것
수행기관: NHTSA	
고속도로 안전프로그램 보조금 규정 (Highway Safety Program Grants Rule)	주(states)는 주 고속도로 안전계획(Highway Safety Plans)에 고속도로안전 측정을 포함할 것
	주(states)는 주의 고속도로 안전계획(Highway Safety Plans)에 포함하도록 요구된 성과측정 목표를 설정할 것
	주(states)는 매년 고속도로 안전계획(Highway Safety Plans)을 제출할 것
	주(states)는 고속도로 안전계획(Highway Safety Plans)의 안전성과목표 달성과정을 DOT에 매년 보고함
	DOT는 각 주의 고속도로 안전계획(Highway Safety Plans), 성과목표, 그리고 개선을 위한 권고사항에 관해 평가하는 보고서를 의회에 2년에 한번씩 제출함

출처: GAO(2015), "Surface Transportation: DOT Is Progressing toward a Performance-Based Approach, but States and Grantees Report Potential Implementation Challenges."

4. DOT의 성과관리체계 집행에 관련한 난제들

- GAO에서 인터뷰한 임원과 대표들은 데이터의 활용 가능성, 수집 및 분석과 관련한 난제에 직면할 것으로 예상함
 - 특정 분야의 성과 측정 대상 및 방법에 관한 의견일치(consensus)가 부족한 경우가 많음
 - 교통혼잡 측정의 경우 측정방법에 대한 의견일치가 없이 주와 피수여기관은 다양한 측정 지표를 사용중이어서 개발하고자 하는 국가적 통합지표(national congestion measures)가 복잡해질 수 있음
 - 데이터의 수집 또한 여러 난제에 봉착할 수 있음
 - 주와 지역교통담당기관(local transportation providers) 간 추가적 협업을 필요로 하고, 특정 성과 데이터 등의 추가적 데이터를 수집해야 하는 경우가 발생하며, 성과 데이터를 수집하고 표준화 작업을 수행하기 위해서는 민간교통담당기관(private transportation providers)로부터 데이터를 제공받아야 하기에 비용이 많이 소요됨

- 또한 많은 주와 피수여기관은 국가적 성과 측정 체계를 집행하는 비용에 대한 어려움을 보고함
 - 주 및 기관 단위 차원(per-state or agency basis)에서는 피수여기관의 특성에 따라 집행비용이 다양할 것으로 보여 교통부(DOT)가 추정한 평균비용을 초과할 것으로 보임
 - 특히 규모가 작은 지방 주 및 피수여기관(rural states & grantees)의 경우 신입직원 고용, 출장, 성과 데이터의 수집 및 분석을 위한 훈련 등의 집행비용이 부담이 되는 경우가 많음

(조사 · 분석: 이흥범 연구원)

미국의 GPRAMA 이후 각 부처의 사업평가 능력 향상에 대한 연구 - 2014. 9 GAO -

I. 연구 배경 및 개요

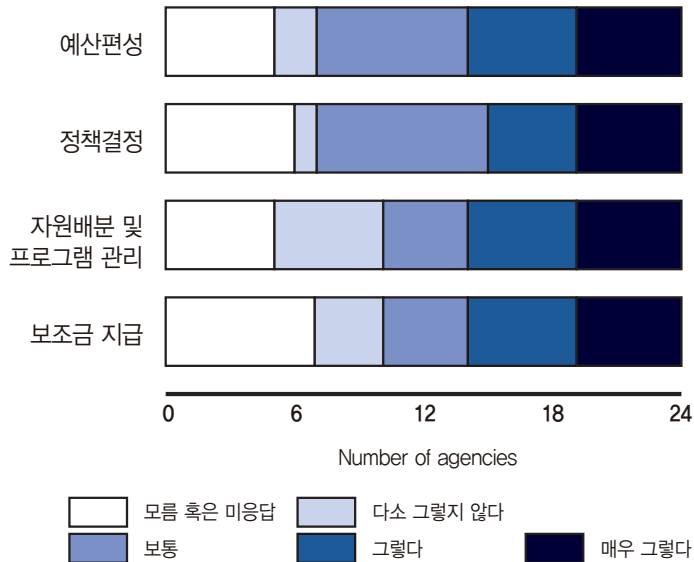
- GPRAMA는 정부의 성과 향상 및 성과에 대한 책임성 강화와 의사결정에 성과정보의 활용성을 높이기 위한 목적으로 2010년 도입됨
- 이에 본 보고서는 GPRAMA의 시행 이후 정부 부처의 사업평가 수행능력 및 그 결과에 대한 활용 능력 향상 여부, 그리고 이러한 능력 향상의 주요한 요소는 무엇이었는지에 알아보기 위해 설문조사를 실시함
- 설문은 각 부처의 PIO(Performance Improvement Officer) 혹은 CFO(Chef Financial Office)를 대상으로 실시하였으며 2011년 GPRAMA 시행 이후 각 부처의 사업평가 능력 및 활용 능력 향상 여부에 대한 질문을 주요 내용으로 함

II. 연구 결과

- 설문조사 결과, 각 부처의 사업평가 수행 능력 및 활용 정도는 부처별로 정도에 있어 차이를 보임
 - 전체 설문대상 기관 24개 중 7개 기관에서만 부처 최고 관리자가 사업평가에 대한 관리 책임이 있었다고 답변하였으며, 반면에 7개 기관에서는 최근 사업평가를 실시한 실적이 없다고 답변함
- 이전의 문헌을 살펴보면, 정부 기관의 평가능력은 정책 입안자의 정보 요청과 기관의 적절하고 신뢰성 있는 자료생산 능력에 따라 달라짐
 - 특히, 제도적(법률적) 환경, 조직의 자원, 평가결과와 활용 이 세 가지 요소가 정부 기관의 평가능력을 결정짓는 가장 중요한 요인으로 나타남

- [평가결과 활용] 평가결과 활용 여부에 대한 질문에 대해 9~10개의 부처에서 예산, 정책, 프로그램 관리 및 자원배분, 보조금 지급 결정 등에 두루 평가결과를 활용하고 있다고 답변하고 있음

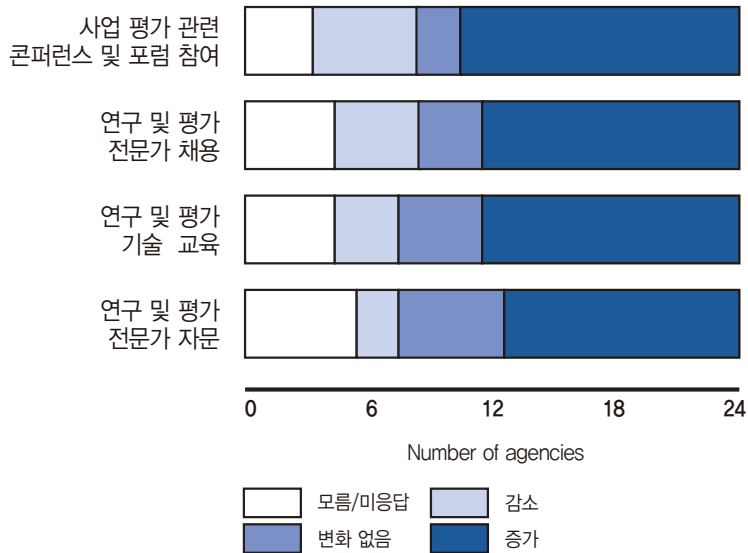
[그림 1-1] 의사 결정시 평가 결과 활용 여부 답변 결과



출처: GAO | GAO-15-25

- [사업평가 능력 향상] 부처의 평가 수행 능력 향상 여부에 대한 질문에 대해 절반에 가까운 부처에서 2010년 GPRAMA가 시행된 이후 향상되었다고 답변함
 - 약 30%의 부처에서 부처 최고 관리자가 사업평가에 대한 관리 책임이 있다고 답변한 약 30%의 부처 중 2개 기관에서는 GPRAMA 시행 이후 이러한 변화가 나타났다고 답변하였으며, 사업평가 기능을 중앙집권화했다고 답한 11개 부처 중 4개 부처에서는 GPRAMA 시행 이후 그러한 변화가 나타났다고 답변하고 있음
 - 또한, 절반 이상의 부처에서 GPRAMA 시행 이후 사업평가 능력 향상을 위해 평가 관련 콘퍼런스 및 포럼에 참여, 연구 및 평가 전문가 채용, 연구 및 평가 기술 교육, 연구 및 평가 전문가 자문 등의 활용이 증가하였다고 답변함

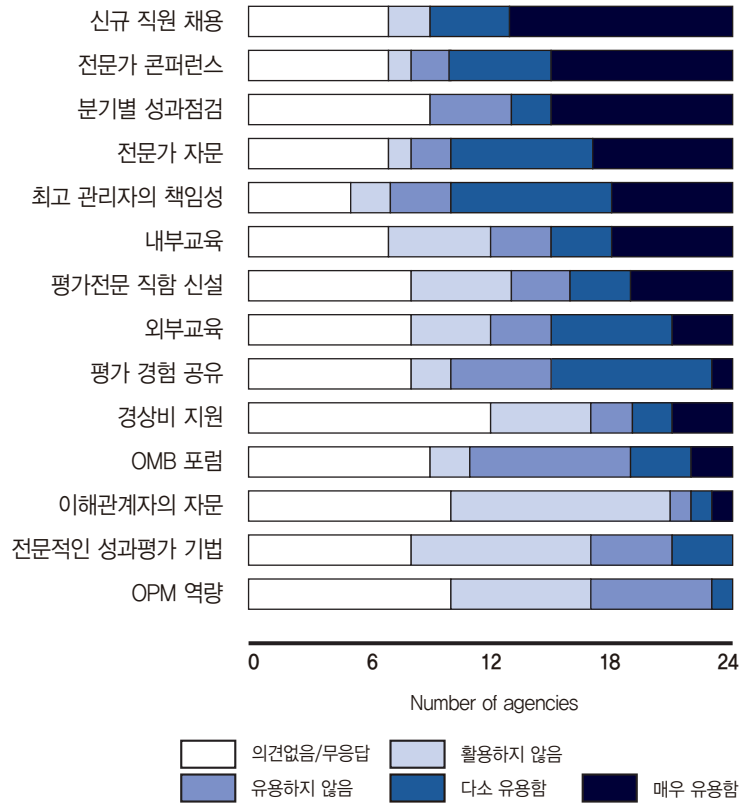
[그림1-2] GPRAMA 시행 이후 사업평가 수행 능력 향상 노력



출처: GAO. | GAO-15-25

- 또한, 절반 이상의 부처에서 사업관리 및 성과관리, 사업개선에 사업평가 결과를 활용하는 경우가 증가하였다고 답변하였으며, 업무 및 업무 경험 공유, 프로그램 내의 자원 재배분, 프로그램 예산 관련 협조 요청 등에 있어 상당수의 부처에서 사업평가 결과를 활용하는 경우가 증가하였다고 답변하고 있음
- [평가 능력에 향상에 유용한 활동] 부처의 평가능력 향상에 긍정적인 영향을 미치는 주요한 활동 및 자원으로 신규 직원의 채용, 전문가 콘퍼런스, 전문가 자문 등이 굉장히 유용했다고 답변함
- 이 밖에 최고 관리자의 책임성, 분기별 성과점검, 내부교육, 평가 전문 직함 신설 등이 부처의 평가 능력 향상에 유용했다고 답변함

[그림1-3] 부처 평가능력 향상에 유용한 활동



출처: GAO. | GAO-15-25

- 반면에, 사업 담당자의 평가 참여, 평가 기술지원, 최고 관리자의 책임성, 1대1 결과보고 등의 활동에 대해서는 부처의 평가 능력 향상에 유용하지 못했다고 답변함
- 조사 결과 GPRAMA 시행 이후 부처의 사업평가 능력 및 의사결정에 있어 사업평가 결과 활용에 있어 다소 변화가 있었음을 확인할 수 있었음
- 따라서, 이러한 변화들을 장려하기 위해 GPRAMA에서 권고한 바와 같이 2년을 주기로 부처의 전략적 우선순위를 수정하기 위해 컨설팅을 제공하고, 부처의 주요한 사업이나 정책 개혁의 결과에 대한 기관의 평가 및 평가결과의 공개를 요청할 필요가 있음
- 또한, 이와 함께 계속 사업 및 예산편성 등의 문제를 해결하기 위한 부처의 연간 평가계획 및 의제를 검토해볼 필요가 있음

(조사 · 분석: 이보화 연구원)

연방 데이터 투명성*: DATA법의 효과적인 시행을 통한 범정부 차원의 관리문제 해결 및 감독기능 향상 - 2014.12 GAO -

1. 연구배경

- 연방지출 정보의 질을 향상시키기 위해 그동안 여러 가지 법·제도적 노력을 수행
 - 연방 기금 책임 및 투명성법(Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006)과 미 경기부양법(American Recovery and Reinvestment Act of 2009) 등의 제정을 통해 지출 정보의 질을 향상시키고자 함

연방 기금 책임 및 투명성법 (Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006)

- 연방정부의 재정지출 정보에 대해 대중이 쉽게 접근할 수 있는 것을 목적으로 함과 동시에,
- 매년 연방정부에 의해 1조달러 이상 제공되는 지원금에 대한 투명성을 확보하고자 하는 목적에 의해 제정
- 본 법안에 근거하여 OMB는 재정정보 공개사이트인 USASpending.gov를 구축

- 매년 3.5조달러의 연방지출이 이루어지고 있으나 지출과 관련한 정보의 투명성 부족
 - USASpending.gov웹사이트상에 공개되는 정보에 대한 부정확성 및 과소 문제가 지속적으로 제기됨
 - 필요로 하는 정보가 충분하지 않으며, 일부 데이터의 경우 정확하지 않은 정보를 포함하고 있어 활용성이 떨어진다는 주장 제기
 - GAO의 분석에 따르면, 2012년 회계연도를 기준으로 342개 보조금 사업에 걸친 약 6,190억 달러 수준에 이르는 지원금 정보가 제대로 보고되지 않음

* 본 원고는 미국 회계감사원(GAO)의 보고서인 「FEDERAL DATA TRANSPARENCY: Effective Implementation of the DATA Act Would Help Address Government-wide Management Challenges and Improve Oversight」 및 「DATA TRANSPARENCY: Oversight Needed to Address Underreporting and Inconsistencies on Federal Award Website」를 기반으로 작성됨

USASpending.gov

- USASpending.gov은 OMB에 의해 정부 재정지출에 관한 정보를 대중에게 웹사이트를 통해 제공하고 자 하는 목적으로 구축
 - 연방기금 책임 및 투명성에 관한 법률에 근거하여 2007년 12월부터 운영됨
- 연방지원금을 받는 다음의 기관들이 정보 공개의 대상
 - 법인(corporations), 협회(associations), 협력체(partnerships), 유한책임회사와 그 협력체(limited liability companies and their partnership), 개인회사(sole proprietorships)와 기타 합법적 사업체들(any other legal business entities)과 주와 지방들(states and localities)이 이에 속함
- USASpending를 통해 제공되는 데이터는 크게 4가지가 있음
 - Federal Assistance Data Dictionary, Federal Contracts Data Dictionary, Changes to Assistance Data, 그리고 Changes to Contracts Data가 이에 해당됨

- DATA(Digital Accountability and Transparency Act of 2014) 법안의 제정을 통해 데이터의 투명성 문제를 해결하고자 노력
 - 효과적으로 법안이 시행될 경우 범정부적인 관리·감독 문제가 해결될 것으로 판단
 - 이에 따라 GAO는 법안의 효과적인 시행을 위해 고려해야 할 문제들을 파악하고 그에 대한 해결책을 제시하고자 함

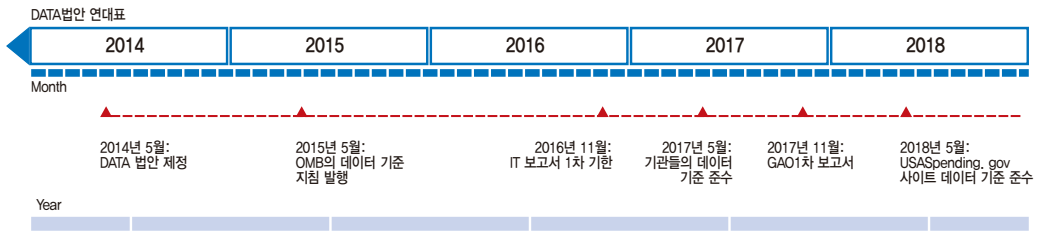
2. 법안의 주요 내용

- DATA(Digital Accountability and Transparency Act of 2014)의 개요
 - DATA는 FFATA의 후속 조치로 연방지출에 관한 정보를 보다 효과적으로 확인할 수 있도록 개정된 내용을 담고 있는데, 주요 내용은 다음과 같음

- 연방기금 지급과 관련한 공공정보를 제공하는 USASpending.gov 등의 웹사이트 유지보수 책임을 OMB의 책임자로부터 미 재무부 장관으로 전환
- 연방정부 기관, 산하기관, 계정, 프로그램 활동 및 예산과목 등 예산안을 나타내기 위해 모든 연방기금 지출정보를 요구
- 재무부 장관에게 연방기금에 대한 범정부 차원의 재정정보기준을 설정할 것을 요구
- 재무보고의 통합 및 중복 감소를 위해 연방기관들이 필요로 하는 재무보고를 OMB 책임자가 검토하도록 요구

- 각 연방기관의 감사실과 감사원장에게 각 기관들이 제출한 지출정보의 완성도, 시기적절성, 품질 그리고 정확성에 대해 2년마다 보고할 것을 요구
- 복구책임성과 투명성 위원회(the Recovery Accountability and Transparency Board)에게 IG에 대한 연방지출과 관련된 정보기술자원을 개발 및 시험하고, 기금의 투명성을 강화하기 위한 메커니즘의 감독, 기금의 낭비, 부정, 오용을 탐지하고 교정할 것을 요구
- 위원회에 연방기금의 낭비, 부정, 오용을 발견하기 위한 노력을 대중에게 알리기 위한 웹사이트의 유지보수를 요구

- DATA법은 2018년 전면적인 실시를 목표로 여러 단계에 걸쳐 점진적으로 실시될 예정
 - 전면 실시에 앞서 단계적으로 공통된 기준을 마련하여 기관의 이행 수준을 높이는 한편, 연방정부 및 산하기관, 이해관계자 등의 의견 수렴 과정을 통해 법안 실시에 따른 혼란을 방지하여 효과적인 실시를 도모



출처: GAO-15-241T 재구성

3. 예상되는 문제점 및 기대효과

■ 법안의 시행과 관련하여 주요한 기술적 문제가 예상

- 우선적으로 해결해야 할 문제는 다양한 영역에 걸친 공통의 데이터 요소들을 개발하고 정의하는 것
 - 국방부와 보건복지부는 조달 및 보조금과 관련하여, 지원의 식별, 지원자 정보, 지원영역, 지원기간, 그리고 관련기관 식별 등의 영역에 대한 72가지 데이터 요소들을 조사 중에 있음
 - 이러한 조사를 통해 공통적으로 표준화될 수 있는 재정정보 요소들을 확인하고자 함
- 개인의 사생활 및 국가안보를 보호하면서, 데이터의 투명성을 강화하는 방법 또한 고려해야 하는 문제

- DATA법은 연방정부가 개인에게 직접적으로 제공하는 지출, 국가안보나 외교정책과 관련한 정보 등에 대해서는 의무적으로 보고할 것을 요구하지 않음
 - 그러나 일부 기관에서는 향후 많은 데이터가 공개될 경우, 국가안보와 개인정보를 어떻게 보장할 것인가에 대한 지속적인 의문을 가지고 있음
 - 단계적 실시 과정에서 공청회나 포럼 등을 개최하여 이러한 문제점에 대한 의견 및 대안을 수렴할 예정
 - 2013년 1월 GAO는 법안 실시에 따른 통합과 효율성을 도모하기 위해 Recovery 위원회 및 부처 감사실과 함께 포럼을 개최
- DATA 법이 효과적으로 시행될 경우, 정부의 효율성과 효과성 향상뿐만 아니라, 직면하고 있는 관리·감독 문제를 해결하는 데 도움이 될 것으로 보임
- 연방정부 데이터 질의 향상과 활용 가능성 증대에 따라 각 부처 및 의회가 데이터 기반의 정책 형성·집행 가능
 - Federal Program Inventory에 있어 부적절한 프로그램의 식별 및 프로그램 수준의 예산 정보를 제공하여 유사·중복 문제해결과 정확한 비용측정 가능
 - 현재 GPRA 현대화 법에 근거하여 연방정부 프로그램에 대한 정보를 제공하고 있는 Federal Program Inventory가 실시되고 있으나, 기관의 프로그램에 대한 적절한 정보가 부족
 - 이러한 정보 부족에 따라 프로그램 간의 유사·중복 문제 및 정확한 비용 측정이 이루어지지 않고 있으므로 이를 해결할 필요가 있음
 - DATA법의 효과적인 실시는 기관의 부적절한 지출을 조사, 절감, 예방할 수 있는 데이터 분석 툴을 제공할 수 있음
 - 2013년 현재 18개 기관의 84개 프로그램에 걸쳐 약 1,058억달러의 부적절한 정부지출이 이루어지고 있으며, 이를 해결하기 위한 법안(Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act of 2012)이 제정
 - DATA법에 따라 데이터분석센터를 설립하여 데이터, 분석툴, 그리고 데이터처리기법 등을 제공할 경우 이러한 부적절한 지출 문제를 해결하는 데 도움이 될 것으로 보임

(조사·분석: 백종선 연구원)

미국의 성과정보 활용에 관한 연구 - 2014.9 GAO -

I. 검토 배경

- 이전의 다양한 연구 결과 중앙부처에서 프로그램의 우선순위 결정, 자원배분, 문제 해결 등의 과정에 있어 광범위하게 성과정보를 활용하고 있으며, 성과정보를 활용한 의사결정이 더 나은 결과를 보이고 있음을 발견함
- 이에 OMB에서는 GPRA 시행 이후부터 1997년, 2000년, 2003년, 2007년, 2013년에 걸쳐 각 기관의 성과정보 활용 정도에 대한 조사를 지속해오고 있음
- 특히, 2013년의 연구의 경우 GPRAMA 시행 이후 첫 조사로 GPRAMA 시행이 성과정보의 활용에 어떠한 영향을 미치고 있는지 간접적으로 살펴볼 수 있는 연구임

II. 연구 개요

- 24개 부처, 4,412명의 관리직을 대상으로 설문을 실시하였으며, 전체 응답률은 69% 수준임
- 설문내용은 2007년에 활용한 다음의 질문을 바탕으로 성과정보 활용 정도를 지수화함
 - 프로그램 개선, 자원배분, 사업 문제점 발굴, 문제 해결, 새로운 사업의 도입 혹은 사업 운영상의 변화, 사업 경험 공유 등의 과정에 성과정보를 활용하는가?
 - 다음의 질문에 대해 동의하는가?
 - ① 부처의 최고 관리자가 의사결정 지침에 따라 성과정보를 활용하고 있다.
 - ② 부처 관리자는 효율적인 사업 운영 경험을 공유하기 위해 성과정보를 활용하고 있다.
 - ③ 나는 사업관리 및 운영 등에 있어 성과정보에 기초한 결과를 바탕으로 의사결정을 할 책임이 있다.
 - 보고의 의무가 있는 사람 혹은 보고를 받는 사람이 의사결정 시 성과정보를 활용하고 있다고 생각하는가?

- 이전의 연구결과, 성과정보 활용에 영향을 미치는 5가지 요소로 다음의 내용을 발견하였으며, 이번 조사에서도 이를 측정할 수 있는 추가 질문에 대한 설문을 실시함
 - ① 기관 전체의 목표, 목적, 수단의 명확화(조정)(aligning agency-wide goals, objectives, and measures)
 - ② 성과정보의 유용성 향상(improving the usefulness of performance information)
 - ③ 부처 성과정보의 활용 능력의 향상(developing agency capacity to use performance information)
 - ④ 관리자의 결과에 대한 관심(demonstrating management commitment)
 - ⑤ 지속적이고 효율적인 성과정보에 대한 전달(communicating performance information frequently and effectively)

III. 연구 결과

- 의사 결정에 성과정보를 활용하는 정도를 2007년의 결과와 비교해 보았을 때 2013년 정부 전체 결과를 기준으로 뚜렷한 개선 정도를 보이고 있지 않음
 - 조사 결과 대부분의 부처에서 2007년과 비교해 보았을 때 의미있는 변화를 관찰하지 못하였으며, 단 두 개의 기관에서만 유의한 수준의 증가를 보였으며, 4개의 기관에서는 오히려 성과정보의 활용 정도가 감소하는 모습을 보임
 - 고위직(SES)과 비고위직(non-SES)으로 나누어 살펴보면, National Science Foundation을 제외하고는 모두 고위직에서 의사결정시 성과정보의 활용 정도가 높은 수준인 것으로 나타남 (NSF의 경우도 통계적으로 유의한 수준을 나타내지는 않음)

〈표 1-3〉 성과정보 활용 정도 비교(2007년과 2013년)

	부처	2007년도 평균	2013년도 평균	2007년과 2013년도 비교 (통계적 유의성)
	Government-wide	3.46	3.41	▼
1	Office of Personnel Management	3.38	3.66	▲
2	Social Security Administration	3.70	3.65	-
3	Department of Labor	3.37	3.58	▲
4	General Services Administration	3.62	3.54	-
5	United States Agency for International Development	3.35	3.52	-
6	Department of Veterans Affairs	3.71	3.49	▼
7	National Aeronautics and Space Administration	3.71	3.49	▼
8	Small Business Administration	3.51	3.47	-
9	Department of Defense	3.35	3.44	-
10	Department of Education	3.49	3.43	-
11	Environmental Protection Agency	3.54	3.42	-
12	Department of the Treasury	3.54	3.41	-
13	Department of Housing and Urban Development	3.57	3.38	-
14	National Science Foundation	3.61	3.37	-
15	Department of Health and Human Services	3.29	3.37	-
16	Department of State	3.36	3.36	-
17	Department of Commerce	3.44	3.35	-
18	Department of Energy	3.52	3.34	▼
19	Nuclear Regulatory Commission	3.70	3.32	▼
20	Department of Transportation	3.35	3.31	-
21	Department of Justice	3.30	3.31	-
22	Department of Homeland Security	3.33	3.22	-
23	Department of the Interior	3.16	3.22	-
24	United States Department of Agriculture	3.16	3.13	-

출처: GAO analysis of federal managers surveys for 2007 and 2013. | GAO-14-747

범례

- 통계적으로 유의하지 않음

▼ 감소(통계적으로 유의함)

▲ 증가(통계적으로 유의함)

■ 추가 설문을 실시한 결과 다음과 같은 요소가 성과정보의 활용 정도에 영향을 미치는 것으로 나타남

① 기관 전체의 목표, 목적, 수단의 명확화(조정)

: 부처 관리자가 성과측정을 통하여 부처 전체의 목표와 목적을 조정한다.

② 성과정보의 유용성 향상

: 나는 의사결정을 내리는 데 유용한 성과정보를 충분히 가지고 있다(가장 큰 영향을 미치는 요소임).

: 참여하고 있는 프로그램 및 사업 등을 관리하기 위해 적시에 성과정보가 제공된다.

③ 부처 성과정보의 활용 능력의 향상

: 지난 3년간, 부처에서는 의사결정에 활용 가능한 성과정보에 대한 교육을 제공하였다.

: 지난 3년간, 부처에서는 프로그램 성과측정 향상을 위한 교육을 제공하였다.

(본 항목과 관련해서는 마이너스(-)의 상관관계가 나타남)

④ 관리자의 성과에 대한 관심

: 부처 장관(top leadership)이 성과에 대한 관심이 있다.

⑤ 지속적이고 효율적인 성과정보에 대한 전달

: 부처 관리자가 효율적이고 정기적으로 성과정보를 전달하고 있다.

: 부처 공무원은 기관의 전략적 목표 달성에 기여하고 있다는 긍정적인 인식을 받고 있다.

■ 위의 요소들 중 성과정보 활용도에 가장 많은 영향을 미치는 요소는 유용한 성과정보의 양으로서 유용한 성과정보를 충분히 가지고 있다고 생각할수록 의사결정시 성과정보를 많이 활용하는 것으로 나타남

■ 조사 결과, 2007년과 비교했을 때 2013년 성과정보의 활용에 있어서 뚜렷한 개선을 보이고 있는 않으나, 의사결정에 충분히 유용한 성과정보, 교육 등이 성과정보 활용 개선에 영향을 미치는 요소로 나타남에 따라 관련 사례 연구 등을 통하여 향후 개선을 이끌어낼 수 있을 것임

- 또한, 조사 결과 고위직과 비고위직의 성과정보 활용 정도에 차이가 있는바, 이에 대한 원인 분석 등을 통하여 성과정보의 활용성을 높일 수 있는 방안 마련이 필요함

(조사 · 분석: 이보화 연구원)

미국 전략적 검토제도 (Strategic Objectives and Reviews)* 추진 동향

■ 정의

- OMB가 GPRAMA 2014에 따라 구축한 정기적인 성과점검 체계 중 하나인 전략적 리뷰는 예산, 입법, 관리적 의사결정에 대한 정보를 제공하기 위해 사업 성과정보와 관련 자료들을 종합한 연간 평가체계임

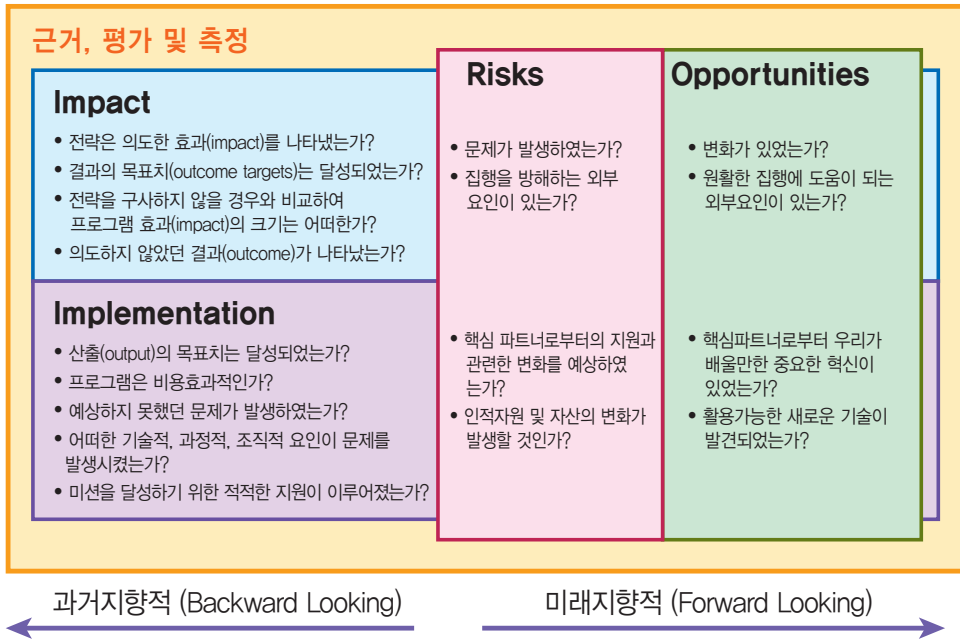
■ 목적

- OMB 및 의회를 비롯한 핵심 이해관계자들에게 부처 예산 의사결정에 대한 장기 전략 제공
- 부처의 성과계획서 및 예산안 작성에 대한 정보를 제공하고, 부처의 예산요구에 대한 전략적인 정보를 의회에 제공함
- 성과 개선을 위한 위험관리, 전략 계획 수립 등에 대한 정보 제공
- 효과성 평가 및 우선순위 설정을 위한 사업평가, 성과정보 분석이 필요한 영역에 대한 확인
- 외부 환경 변화로 인한 전략적 변화에 대해 의사결정 시간 단축
- 범부처 이슈에 대한 협력체계 강화
- 부처 미션 달성에 대한 현황정보를 공개함으로써 투명성 증진

■ 개념적 모형

- 과거 GPRA 2010 법령하에서의 평가체계가 사업 완료 후 사업 집행, 성과에 대한 과거지향적 평가에 초점을 두었다면 전략적 리뷰는 사업 추진 과정상의 위험 및 기회요인들을 점검하여 장단기적인 사업성과 개선을 유도하기 위한 미래지향적 평가체계임

* 본 자료는 GPRAMA 2014 중 section 270 Performance and strategic reviews, OMB 홈페이지, 2014 KIPF 3rd International Forum on Performance Budgeting 발표 자료를 참조하여 작성함



■ 리뷰 방법

- 부처의 전략목표에 대해 부처 자체적으로 수행하며 OMB가 이를 점검하는 형식으로 이루어짐. 전략적 리뷰를 위한 방법론은 부처 예산안 작성과 같은 기존의 의사결정 과정을 활용할 것을 권고함
- 부처는 다양한 관점을 고려하여 사업 특성에 맞는 프로세스를 개발해야 함. 전략목표와 관련된 정량적인 성과목표를 달성하는 과정이 중요한 고려요소지만 전부는 아님. 이하는 전략목표 검토 시 고려해야 할 요소임
 - 궁극적인 사업 목적을 달성할 수 있는 변화가 이루어졌으며, 이 성과가 직접적 또는 다른 평가 수단을 통해 측정 가능한가
 - 전략목표와 관련된 최근의 성과계획서에 제시된 성과목표(결과 및 산출지표 포함)가 달성되었는지
 - 전략목표와 관련한 사업평가, 자료 분석, 연구 등
 - 전략목표에 영향을 미치는 외부 요인
 - 사업 목적이 유사한 사업에 대한 벤치마킹
 - 과거 사업 활동으로부터의 교훈
 - 집행 부서와 관리 부서 등 조직 협력체계의 효과성

- 향후 1~2년 내에 사업 집행 및 성과에 중대한 영향을 미칠 수 있는 위험요소에 대한 점검과 평가
 - 평가 노력
 - 성과달성 과정상에 발생하는 재정적, 규제적, 입법적 제한점
- 위와 같은 요소를 고려하여 아래 4가지 핵심 질문에 대해 응답하게 함으로써 관련 정보를 종합함

영역	질문
성과, 결과, 평가	무엇이 달성되었는가? 프로그램의 장기 성과(impact)는 무엇인가? 어떻게 효율적으로 목표를 달성하였는가?
학습, 혁신	과거로부터의 교훈, 성공적인 혁신, 효과적이었던 것은 무엇인가? 우리가 모르는 것은 무엇인가?
계획, 예측	미래의 어떠한 기회, 위험, 도전 요인들이 성과에 영향을 미칠 것인가?
행동, 차후 실행	성과를 개선시키기 위해 필요한 차후 대책은 무엇인가? 다음 단계는 누구에 의해 무엇이 이루어져야 하는가?

■ 작성 내용

- 2015.5.15까지 각 전략 목표에 대한 검토결과(Summary of Findings)를 OMB에 제출. 검토 결과서에는 전략목표에 대한 핵심 분석 및 그 결과, 위험요소, 개선과제(challenges), 제안점 등이 포함되어야 함. 검토결과서는 비공개되며 OMB의 예산의사결정을 위한 참조자료로 사용됨. 최종 전략적 리뷰 결과는 FY2016 Congressional Justifications, 성과계획서, 성과보고서, Performance.gov에 공개됨
- 성과보고서와 Performance.gov에 각 전략목표별로 아래와 같은 진행현황에 대한 요약 및 설명이 제시되어야 함
- 진행현황에 대한 요약
 - 전략 목표 달성에 장애가 되는 문제점 또는 성취(예: 외부요인, 전략, 인적자원 등)에 대한 간단한 설명
- 성과계획서에는 장·단기적 성과개선 계획 등 아래와 같은 내용이 포함되어야함
 - 1년 동안의 핵심 활동
 - 성과 개선 또는 달성을 위한 계획에 대한 요약
- 주요 성과목표치와 구체적인 달성완료일

■ 전략적 리뷰 결과의 범주화

- 부처 상대평가를 바탕으로 전략적 리뷰 결과, 각 전략목표에 대해 눈에 띄는 개선이 이루어진 영역(noteworthy progress)과 향후 개선이 필요한 영역(requiring focused improvement)으로 구분
 - Summary of Findings 제출 시 전략목표의 10~20%를 각 영역에 배분
 - 10개 미만의 전략목표를 지닌 부처는 적어도 1개 이상을 각 영역에 배분시켜야 함

■ OMB의 역할

- 전략적 리뷰 방법론 개발 및 제안
- 부처가 제출한 전략적 리뷰 결과에 대한 검토, 예산 의사결정에 영향을 미치는 2~3가지 핵심 이슈에 대해 부처와 토의
- 부처 성과계획서 및 성과보고서 내의 개선계획과 진행현황에 대한 검토

■ 일정

- 2014년 상반기 전략목표에 대한 1차 전략적 리뷰를 실시하고 2014년 5월 Summary of Findings을 OMB에 제출해야 함. 2차 전략적 리뷰 일정은 아래 표와 같음

시기	내용
2014.9	(부처) 예산안, 각 전략목표에 대한 달성 진행상황 업데이트 초안과 함께 FY2016 성과계획서 초안 제출
2014.11	(OMB) OMB 검토의견 부처 전달
2015.1	(부처) 최종 FY2016 성과계획서 및 FY2014 성과보고서 제출
2015.2	(부처) 개선계획이 포함된 FY2016 성과계획서 발표 (부처) 각 전략목표에 대한 업데이트 진행상황이 포함된 FY2014 성과보고서 발표 (부처) 전략적 리뷰 방법에 대한 OMB와의 협의 (필요시)
2015.2~5	(부처) 각 전략목표에 대한 2차 리뷰 실시
2015.5.15.	(부처) 각 전략목표에 대한 Summary of Findings 제출
2015.6	(OMB) Summary of Findings 에 대한 1차 검토의견 전달
2015.9	(부처) 예산안, 각 전략목표에 대한 달성 진행상황 업데이트 초안과 함께 FY2017 성과계획서 초안 제출
2015.11	(OMB) OMB 검토의견 부처 전달
2016.1	(부처) 최종 FY2016 성과계획서 및 FY2014 성과보고서 제출
2016.2	(부처) 개선계획이 포함된 FY2017 성과계획서 공개 (부처) 각 전략목표에 대한 업데이트 진행상황이 포함된 FY2015 성과보고서 공개

■ 의의

- 전략적 리뷰는 다부처 및 전략적 이슈에 대해 종합적인 검토를 하는 최초의 시도였음
- 전략목표와 관련된 성과정보들을 확인하여 성과 개선을 위한 매트릭스를 구성할 수 있었음
- 세부 사업(activities)들을 전략목표에 대해 직접적으로 연계할 수 있었음
- 부처 성과담당자들의 전략적 리뷰에 대한 참여도가 높았음

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

▣ 호 주

호주 연방정부의 새로운 성과관리체계 : PGPA Act를 통한 성과관리 요소의 도입 - 2014.8 재정부 -

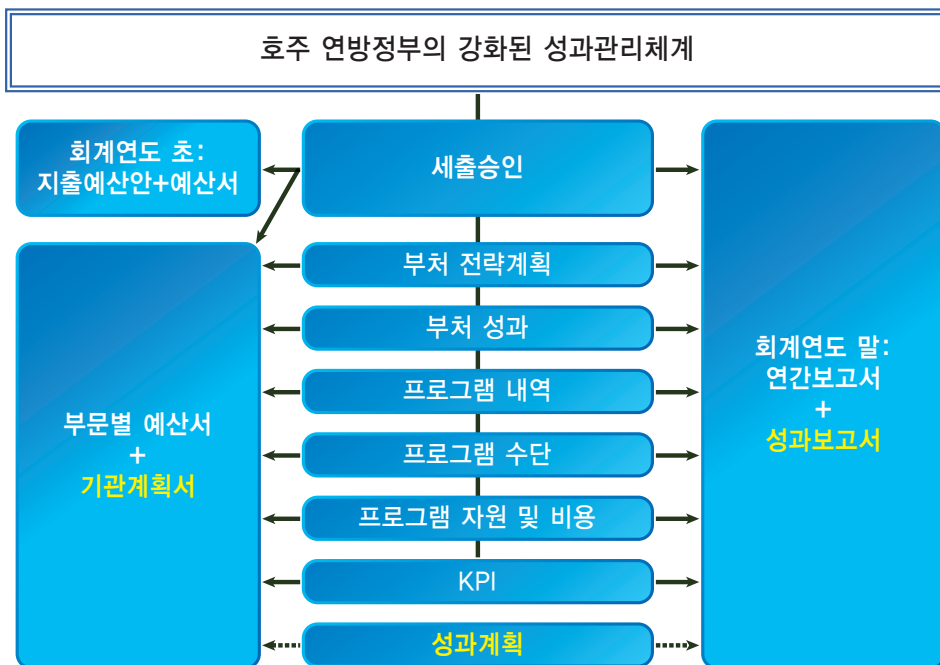
I. 강화된 성과관리체계 구축을 위한 PGPA 법안의 도입

- 호주 연방정부가 성과관리 강화를 위해 도입한 Public Governance, Performance and Accountability Act 2013(PGPA Act)는 연방정부의 거버넌스와 성과 및 책무성에 관한 사항들을 하나의 법안으로 통합한 것임
- 새 법안을 통해 모든 연방정부가 단일의 재정관리체계하에 놓이게 되었으며, 법안의 핵심은 성과에 대한 보고를 강화한 것으로 기존 체계에 기관계획서(corporate plan)와 성과보고서에 관한 사항을 추가하였음
 - PGPA Act 2013 도입 이전에는 연방정부의 성과를 관리하고 모니터링할 성과체계가 존재하지 않고, 성과체계가 분절화되어 성과보고에 대한 일관성이 결여되었음
 - 법안 도입 이전의 기존 성과관리체계에서는 기관 간 성과정보 질의 차이가 큰 점, 성과 측정 및 결과에 대한 보고가 명확하지 않은 점, 성과측정이 너무 상위 수준에서 이루어지거나 또는 정의가 불명확하여 사업의 성공 여부를 판단하기 어려운 점, 성과지표들이 산출 중심적인 점, 성과를 측정하기 어려운 부문이 존재하는 점, 다부처 프로그램에 대한 성과보고의 어려운 점 등이 비판으로 제기되었음

II. 강화된 성과관리체계의 형태

1. 개요¹⁾

- PGPA Act는 연방정부기관의 성과관리체계를 명기하고 있음. 새로운 체제하에서 연방정부 기관 들은 기관계획서(corporate plans), 부문별 예산서(Portfolio Budget Statement), 연간보고서 (Annual report) 등의 세 문서를 작성해야 함
- 기관계획서와 부문별 예산서는 연초에 기관의 사업계획과 활동에 대한 내용을 담고 있으며 연간 보고서는 연말에 관련사업들의 달성에 관한 정보를 제공해 줌. 이 세 문서는 연방정부의 책무성 확보를 위한 주요 요소임



1) 강화된 성과관리체계는 2015년 초까지 체계를 갖추어 연방정부 기관들이 2015-16 부문별 예산서 작성에 새로운 체계를 반영할 수 있도록 할 예정

2. 기관계획서(corporate plans)

- PGPA의 Section35 Corporate plan for Commonwealth entites 에 따라 FY 2015-16부터 모든 연방정부 기관들은 매년 8월 말까지 운영과 계획에 대한 기관계획서를 작성하여 부처 장관 및 재무장관에게 제출하고 공개해야 함. 올해의 경우 2015년 8월 31일까지 기관 웹사이트에 기관계획서를 공개할 예정
- 기관계획서는 부문별 예산서(Portfolio Budget Statement)와 연간보고서(annual report)에서 제공되는 정보들을 보충하기 위한 자료로서 기관의 계획 및 운영에 관한 모든 활동을 담고 있는 보고서임
- 기관계획서에는 기관의 운영과 책무성에 관한 정보 및 거버넌스와 인적자원, 재무관리 등과 관련한 모든 정보가 담겨 있음. 또 각 기관이 해당 기간 동안 달성하고자 하는 것을 명확히 밝히고 향후 4년간의 중기 전략과 방향, 위협요소, 투입자원, 활동, 정부의 목표를 달성하기 위해 기관이 어떻게 관리할 것인지에 대한 정보 및 향후 도전과제, 핵심 의사결정 포인트 등에 대한 정보가 담겨 있음

〈표 1-4〉 기관계획서(corporate plans)에 포함되는 내용

항목	주요 내용
서언 및 기관장 인사말	서언 및 운영방침과 관련한 고위관료 또는 장관의 인사말
기관목표 및 우선순위	기관 개요 및 목표에 관한 요약 - 조직구조 및 규제적 환경 - 기관의 목표 및 우선순위, 비전, 미션 - 기관계획과 다른 전략(전략계획, 연간운영계획, 조달계획, 자산운영계획 등)과의 관계
부문별 전망	기관운영에 영향을 미치는 내외부적인 요인들에 대한 분석(거시경제적 요인, 미시경제적 요인, 정치적 요인, 기술적 요인, 사회적 요인 등)
성과 정보	부문별 예산서에 포함되는 것으로서 기관의 성과정보를 요약
거버넌스: 부패 및 위기관리	연방정부의 부패 및 위기관리 정책에 따라 기관의 관리 방침
인적자원과 조직능력	기관의 조직능력과 인력운용전략
자본투자전략	기관의 자본 및 자산 운용전략과 계획. 의무 작성 사항은 아님
ICT 투자 전략	기관의 ICT 투자전략과 지출 및 성과에 대한 사항

3. 부문별 예산서(Portfolio Budget Statement)

- 부문별 예산서는 의회에 정부세출예산안(annual Appropriation Bill)에 대한 정보를 제공하기 위한 주요 문서로서 기관의 자원배분과 프로그램 모니터링 및 책무성에 관한 정보를 담고 있음. 기관의 핵심성과지표(KPI)가 중심이지만 다른 성과평가 도구를 활용하여 보완됨. 향후 새로운 성과계획에 대한 내용도 포함되어 있음
- 현재 일부 연방기구들이 부문별 예산서를 작성하고 있지 않기 때문에 부문별 예산서와 연간 성과보고서의 성과정보를 연계시키는 것이 명확하지 않음 따라서 이에 대한 해결책이 필요
- 부문별 예산서는 현재 아래와 같은 구조로 이루어져 있으나 포함 내용에 대한 개정을 검토하고 있음

〈표 1-5〉 부문별예산서의 포함 내용

항목	주요 내용
부문별 개요	부처 및 부문별 책임, 부처 및 성과에 따른 부문별 구조, 부문별 투입자원
부문 내 부처기관 별 포함 내용	섹션1. 개요 및 투입자원 (전략적 방향, 부처의 투입자원, 예산 요약)
	섹션2. 결과와 성과 계획 (성과 및 목표달성 계획, 성과별 소요 비용, 각 프로그램에 대한 성과목표, 비용, 수단 및 핵심성과지표)
	섹션3. 예산서 등의 별첨 자료

- 부문별 예산서 내의 핵심 성과지표에 대한 비판
 - 현재의 성과체계에서는 비재무적 성과를 측정하는 도구로서 기관들이 프로그램 수준의 핵심 성과지표(이하 KPI)를 사용할 것을 요구하고 있음. 잘 만들어진 KPI는 강력한 성과정보를 제공해주지만 모든 프로그램에 적합하지는 않음. 현재 3,500개의 핵심 성과지표가 연방정부 차원에서 사용되고 있지만 연방 프로그램의 성과에 대해 명확한 그림을 제공해주지는 않기 때문에 이에 대한 해결책이 필요함

- 새로운 성과관리체계에서는 성과측정을 위한 도구로서 핵심 성과지표만을 활용하지 않고 KPI가 적용 불가능한 경우 이를 보완할 수 있는 다른 성과평가 도구의 활용을 제안함. 예를 들어 자문위원회 조직과 같은 부처의 경우 동료평가와 같은 질적인 접근이 보다 적합함

4. 연간보고서(Annual reports)

- 연간성과에 대한 내용과 연방정부기관의 성과보고에 관한 주요 보고서. 연간보고서는 강화된 연방정부 성과관리체계에서도 여전히 핵심 문서로서 존재하며, 연방정부기관의 재무적 및 비재무적 정보를 포함하고 있음
- PGPA Act Section 39에 따라 정부기관이 연간보고서를 부처 장관에게 보고하고 의회에 제출하는 것은 기존과 동일하지만 모든 부처가 연간성과보고서를 연간보고서에 포함시킬 것을 요구하는 것이 달라진 점임

5. 연간성과보고서(Annual performance statements)

- 2015년 7월1일부터 연방기관들은 매 연도말에 성과보고서(Annual performance statements)를 작성해야 함. 이것은 부문별 예산서와 연간보고서를 강화하고 계획 대비 성과에 대한 비재무적인 성과정보의 질을 개선시키기 위함임. 즉 성과보고서에서는 기관이 달성하고자 했던 것은 무엇이고 무엇을 실제로 달성하였는지를 보여줌
- 연간성과보고서는 강화된 성과관리체계의 중요 요소로서 부처의 연간보고서 내에 포함되어 부처 프로그램 및 활동들의 성과를 보여줌. 특히 연도말 부처가 실제로 달성한 것에 대한 성과 정보를 담고 있음
 - 연간성과보고서를 통해 연간보고서에 실리는 비재무적 성과정보의 일관성과 신뢰성을 향상시킬 것으로 기대됨
 - 연간성과보고서는 기존의 부문별 예산서에 실리는 성과정보와 연계되어 프로그램 개요, 정책 수단, 결과(KPI, 성과평가, 교훈 및 향후 과제) 등의 내용을 포함함

〈표 1-6〉 연간성과보고서에 포함될 내용

항목	주요 내용
프로그램 개요	연간성과보고서에 실리는 프로그램에 관한 일반적인 개요와 요약 - 프로그램명(부문별 예산서와 동일하게 작성) - 연간 실지출 - 프로그램 목적과 및 성과목표(부문별 예산서와 동일하게 작성)
프로그램 수단	- 프로그램 실행수단(deliverable)명(부문별 예산서와 동일하게 작성) - 프로그램 실행수단에 대한 개요 - 프로그램 실행수단의 결과 : 실행수단이 목적을 달성했는지에 대한 서술 (예: delivered, partially delivered, not delivered)
결과	KPI 에 대한 정보 - KPI 목표치 및 달성결과 - 성과 평가 : KPI가 어떻게 측정되는지에 대한 내용 - 프로그램과 관련한 교훈 및 향후 과제 - 프로그램의 개선 방향 - 프로그램 집행과 관련한 핵심 관계자를 포함한 활동

6. 모니터링과 평가

- PGPA Act는 재정부 장관과 감사원장에게 성과정보 및 연간성과보고서에 대한 감사 권한을 부여. 재정부 장관은 성과에 관한 보고서를 기관에 요구할 수 있음. 재정부 장관과 감사원장은 연방정부의 성과에 관한 자유로운 접근 권한이 있음. 재정부 장관은 감사원장에게 부처의 연간성과보고서에 관한 감사를 요구할 수 있으며, 감사원은 성과감사를 시행할 수 있음. 이러한 새로운 역할 부여를 통해 비재무적 성과정보의 질 향상을 추구

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

■ 캐나다

올바른 부처 평가역량 진단을 위한 지침서 - 2014. 4 재무부 -

■ 캐나다 부처 평가역량 진단(neutral assessment)의 배경 및 목적

- 2009년 캐나다 재무부의 Centre of Excellence for Evaluation에서는 각 부처가 효율적으로 자체평가를 시행할 수 있도록 정책평가 지침서(the Policy on Evaluation)를 만들
- 정책평가 지침서의 규정 중 하나로 각 부처는 자체평가 기능에 대한 부처 평가역량 진단(neutral assessment)을 디자인하고 수행할 수 있으며 최소 5년에 한 번씩 이를 시행해야 함
- 각 부처의 차관(Deputy Head)들은 효과적인 정책집행을 위해 정책평가 지침서를 준수하도록 모니터링할 의무를 지니며 부처 평가역량 진단에 대해서도 총괄적인 관리와 책임이 있음
- 부처 평가역량 진단을 통해 발견한 정보를 이용하여 자체평가 기능을 개선시키고, 자체평가의 발전 과정 및 평가기준 변화 등을 추적(tracking)할 수 있는 장치가 되기도 함

■ 평가팀장 및 각 부처별 부처 평가역량 진단위원회의 역할

- 평가팀장은 차관과 부처별 부처 평가역량 진단위원회에 5년에 한 번씩 부처 평가역량 진단 수행 규칙과 완료 기한을 공지함
- 평가팀장 또는 부처별 부처 평가역량 진단위원회는 차관에게 부처 평가역량 진단 수행을 가능케 하는 여러 가지 접근방법 및 각 방법의 장·단점을 포함한 제안서를 제출

■ 부처 평가역량 진단방법 및 범위

- 부처 평가역량 진단이 적용되는 범위는 단순히 부처별 자체평가단을 살펴보는 것이 아니라 총체적인 자체평가 기능(evaluation function)을 평가해야 함
- 가능한 한 자체평가 기능의 모든 요소를 검토하기를 권장하지만, 각 부처의 필요에 의해 평가 방법과 범위는 자유롭게 선택할 수 있다는 점에서 유연성이 있음
- 부처 평가역량 진단 방법 및 범위를 결정하면 각 부처는 구체적인 평가방법의 프레임워크를 만들고 이에 필요한 데이터를 수집함
- 부처 평가역량 진단을 수행하기 위한 4가지 접근 방법의 예시

- a. 포괄적, 항목 대 항목별 평가방법(Comprehensive, requirement-by-requirement assessment of compliance)
 - 정책 수요조건(policy requirements)에 대한 포괄적인 항목들을 검토하여 각각의 정책 수요 조건이 효율적인 정책집행을 가능하게 하는지를 확인
- b. 정책 테마별 평가방법(Assessment by theme)
 - 평가 기능을 테마별로 분류하여 평가하는 기법으로 공공경영, 운영 관리, 평가 시행, 평가 활용 등과 같이 주제별로 구분하여 평가
- c. 가치에 기준한 평가방법(Values-based assessment)
 - 중요한 가치 또는 질적인 면에서 평가 기능이 어느 정도의 역할을 기여하는지 보는 평가 방법으로 평가항목의 신용도, 독립성, 유용성을 살펴봄
- d. 리스크 기반 표적 평가(Risk-based and targeted assessment)
 - 평가 기능 중 특정한 부분을 평가하기 위해 정책적 맥락과 관련이 있는지 어떠한 위험요소가 존재하는지에 중점을 두고 평가하는 기법

■ 부처 평가역량 진단 시행 주기

- 정책평가 지침서는 최소한 5년에 한번은 부처 평가역량 진단을 수행하도록 권고하지만 시행 주기를 명시하지는 않음
- 각 부처는 마지막 부처 평가역량 진단이 시행된 후를 기점으로 5년을 총괄적으로 평가하기도 하고 특정 사안에 따라 어떤 시점을 평가하기도 함

■ 부처 평가역량 진단 프레임워크 개발

- 부처가 자체적으로 부처 평가역량 진단방법, 범위, 시행기간을 설정하고 나면 정책적 요구사항, 정책 테마, 정책적 가치 등의 다양한 검토 대상 요소들을 토대로 프레임워크를 만들기 시작
- 부처 평가역량 진단의 목적에 따라 데이터를 수집하고 평가방법을 선택하여 분석함
- 부처 평가역량 진단 프레임워크는 부처별로 필요에 따라 개발할 수 있는데 예를 들어, 마지막 부처 평가역량 진단 결과가 만족스러웠다면 평가대상과 범위만 바꾼 채 형식을 그대로 사용할 수도 있고, 부처 평가역량 진단에 필요한 정보의 선별, 인원, 투여시간 등도 자율적으로 결정할 수 있음

■ 부처 평가역량 진단 보고서 작성 및 형식

- 부처 평가역량 진단 보고서는 평가 계획부터 보고서를 생산하기까지의 전 과정이 공정해야 함

- 부처 평가역량 진단 보고서를 작성하는 담당자들은 보고서 산출물에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 정치적, 상황적, 환경적 이해관계도 없어야 하며 객관적이고 엄중하게 평가해야 함
- 부처는 보고서 형식을 자유롭게 선택할 수 있으나 보고하는 대상과 용도 따라 특정 형태의 보고서를 권고받을 수는 있음
- 부처별 차관은 평가보고서의 중립을 지키기 위해 적당한 평가방법을 선택할 수 있는 결정권을 가지고 있음
- 부처 평가역량 진단 보고서에 대한 최종 승인 및 책임은 각 부처의 차관이 지게 되므로 그들은 부처 평가역량 진단 보고서가 생성되고 승인하기까지 전 과정에서 어떠한 조언도 할 수 있음

(조사·분석: 허영미 연구원)

특별조사를 통합한 캐나다 감사원의 성과감사 매뉴얼 - 2014. 11 감사원 -

1. 성과감사 매뉴얼

- 캐나다의 감사원(Office of the Auditor General of Canada)은 각계 감사관에게 감사의 기본 개념 및 선택, 계획, 집행, 보고 방안에 대한 정보를 제공하기 위하여 성과감사 매뉴얼을 공개함
- 성과감사 매뉴얼은 성과감사(performance audits)와 특별조사방법론(special examination methodology)을 결합하여 특별조사까지 모두 포괄한 매뉴얼이라는 데 의의가 있음

2. 특별조사(special examinations)

- 특별조사는 공기업(crown corporations)²⁾에 대한 감사를 의미함
- 재정관리법(Financial Administration Act, FAA)에 따라 모든 공기업은 최소 10년에 한번 특별조사를 받게 되어 있으며, 보통 OAG에서 수행하고 있음
- 특별조사는 공기업(crown corporations)의 책임성을 보장하도록 감시하는 중요한 수단으로서 공기업의 1) 자산의 안정성, 2) 자원 관리의 경제성 및 효율성, 3) 운영의 효과성 등을 기준으로 조사함

3. 매뉴얼의 구성

- 매뉴얼은 크게 다음과 같은 큰 섹션으로 구분되며 각 섹션마다 세부 원칙, 과정, 방법론, 지침 등이 제시되어 있음
 - section 1000 주요 감사 원칙(Key audit principles): 전문적 판단 및 적정 증거 등에 대한 주요 감사 원칙을 다룸

2) 캐나다의 경우 공기업(Crown Corporations)은 연방정부와 지방정부에 의해 설립, 운영됨. Crown Corporations라는 명칭은 군주제 전통을 가진 캐나다의 특성이 반영된 것이나 왕실 소유 기업이 아닌 정부 소유 기업임(한국조세연구원, 『주요국의 공공기관 II』, 2010).

- section 1500 감사 선택(Audit selection): 의회(Parliament)에 중요성이 높다고 판단되어 선택된 감사 주제 및 분야에 대한 장기적 계획 방안 설명
- section 2000 업무관리(Engagement management): 프로젝트 업무 방식 및 기관과의 소통 등에 대한 전반적인 업무관리를 다룸
- section 3000 최초업무활동(Initial engagement activities): 업무활동 개시 시 고려사항 및 각 감사관의 역할에 대하여 설명함
- section 4000 계획단계(Planning phase): 성과 감사의 계획 과정을 설명함
- section 7000 조사단계(Examination phase): 감사 및 조사단계에서의 절차를 다룸
- section 8000 보고단계(Reporting phase): 상정일에 맞춘 성과감사의 보고단계 과정을 다룸
- section 9000 추후 상정 활동(Post-tabling activities): 의원 청문회 및 감사 종료 등 전반적인 추후 상정활동을 다룸
- section 10000 특별조사 가이드(Guidance specific to SE): 통합된 성과감사 매뉴얼에 적용하기 어려운 특별조사 항목들을 별도로 제시하여 설명함

4. 성과감사 매뉴얼의 의의

- 성과감사 매뉴얼은 성과감사와 특별조사 모두에 적용 가능하도록 일원화하여 감사의 효율성을 높임(단, 성과감사와 특별조사의 성격상 차이가 존재함에 따라, 특별조사에만 적용가능한 섹션 10000을 별도로 둠)

(조사·분석: 이홍범 연구원)

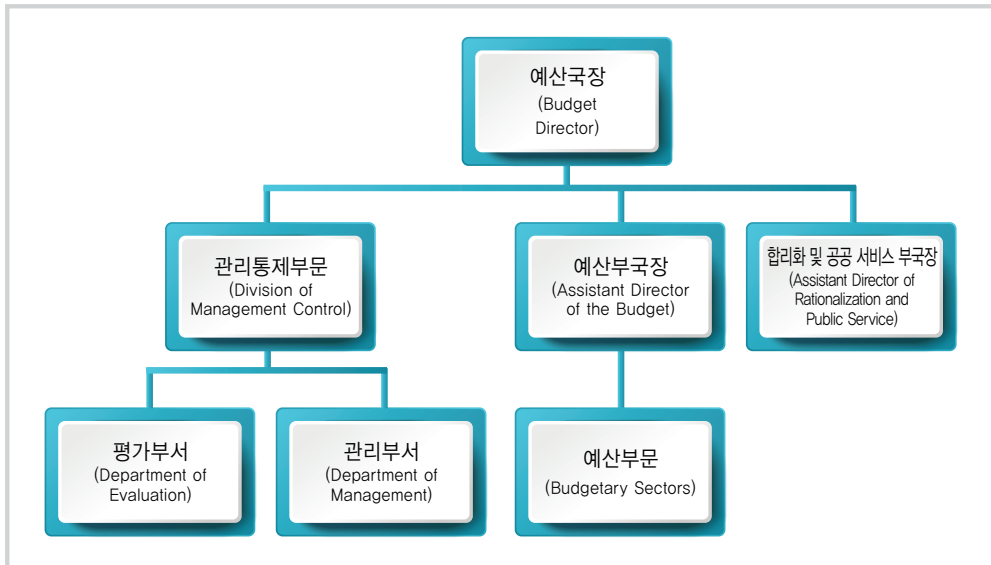
Ⅱ. 국제기구 보고서 및 국제회의

1. 국제기구 보고서

World Bank Independent Evaluation Group, Monitoring and Evaluation System: The Case of Chile 1990–2014 (2014.7)

- 세계은행 독립평가그룹은 칠레의 감독 및 평가 시스템(monitoring and evaluation)을 성공적인 정부 평가 역량개발 사례로 꼽아 시스템 개발 과정을 분석하여 보고서를 발표
 - 칠레는 대통령제의 단일국가로 재정과 예산 관련 법안의 통과에 있어 대통령의 권한이 절대적이며 따라서 칠레 재무부와 행정부는 재정 관리에 있어 절대적인 책임을 지님
 - 1970년대에 최초의 칠레의 M&E 시스템이 만들어졌으며 1990년대를 넘어서면서 크게 개혁을 이룸
 - 1990년대에는 재정부 산하의 예산팀(Budget office, DIPRES)에서 감독 및 평가 관리를 했으나 2000년에 들어서 ‘공공관리 통제 부서(Public Management Control Division)’를 창설
- 칠레 M&E 시스템 발전의 두 시대(period)
 - 1시대에는 1990년부터 2000년까지 M&E 시스템의 기초적인 구조와 수단을 설계하고 이행하였으며, 2000년에서 2010년까지 M&E 시스템의 절차가 확장 및 개편되고 제도화되기 시작하여 ‘공공관리 통제 부서(Public Management Control Division)’로 통합됨
 - 2시대는 2010년부터 현재까지로 재정부의 예산팀인 ‘Dirección de Presupuestos’(DIPRES)에 의해 M&E 시스템이 운용되고 있으며 특히 ‘공공관리 통제 부서(Public Management Control Division)’를 창설한 이후로 관리감독 요소들을 단순화시키고 수정하여 전략적인 성과주의 예산제도를 강화할 수 있도록 함
 - M&E 시스템 개발의 초기단계에는 공공감독(public management)을 향상시키는 것이 주된 목적이었으며 이러한 개선의 노력은 20년 동안 꾸준히 지속되어옴

[그림 1-4] 칠레의 예산처, DIPRES 기관 구조



출처: "Monitoring and Evaluation System: The Case of Chile 1990–2014," ECD Working Paper Series No. 29, IEG World Bank.

- 칠레 예산처는 예산국장 산하에 평가부서와 관리부서로 구성된 관리통제부, 예산부, 합리화 및 공공서비스부로 나누어져 있으며 2010년 기준 27명이 근무하고 있음
- M&E 시스템과 칠레 예산 결정 과정과의 밀접한 관계를 형성시키는 세 가지 요인
 - 재정부 산하의 칠레 예산팀과 국회에서의 M&E의 역할
 - 예산편성, 예산논의, 예산승인의 순환과정을 둘러싼 여러 가지 구성 요소들의 조합
 - 정책결정 과정에서 있어 M&E 정보의 활용도

〈표 1-7〉 칠레 M&E 시스템의 주요 행위자와 역할의 변화

		모니터링 (Monitoring)	사전 평가 (Ex-Ante Evaluation)	사후 평가 (Ex-Post Evaluation)
재무부 (Ministry of Finance)	칠레공공서비스개선 계획 (ChileGestiona Plan)	내부관리지표 (Internal Management Indicators)		
	예산실 (Budget Office (DIPRES))	<ul style="list-style-type: none"> • 관리개선프로그램 (Management Improvement Program (PMG)) • 성과지표 (Performance Indicators (Form H)) 	<ul style="list-style-type: none"> • 비사회 프로그램평가 (Non-Social Programs Evaluation) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부프로그램평가 (Governmental Programs Evaluation (EPG)) • 종합지출보고서 (Comprehensive Expenditure Report) • 영향평가 (Impact Evaluation)
사회개발부(Ministry of Social Development)	기획·연구·투자부문 (Planning, Studies and Investment Division)		공공투자평가 (Public Investments Evaluation)	
	사회정책부문(Social Policy Division)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회부문프로그램모 니터링 담당기관 : 통합 사회 프로그 램 은행(Integrated Social Programs Bank (BIPS)) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회 프로그램 평가 (Social Programs Evaluation) 	
대통령부 (Ministry General Secretariat of the Presidency)	대통령 준법 관리단 (Presidential Compliance Management Unit)	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 정책 우선 순 위 관리 (Strategic Management of Presidential priorities) 		
사회개발을 위한 부처간 협의체 (Inter-ministerial Committee on Social Development) 사회개발부, 재무부, 대통령부, 교육부, 보건부, 주택 및 도시 계획부, 노동 및 사회 보장부 장관 들과 국립여성서비스 대표를 포함 (Includes de Ministers of Social Development, Finance, General Secretariat of the Presidency, Education, Health, Housing and Urban Planning, Labor and Social Security and the Director of the National Women's Service)		<ul style="list-style-type: none"> • 사회평가국의 모니터링 및 평가 정보에 따른 후 속조치 이행 • 평가 기준 승인 • 평가를 바탕으로 프로그램 재구성, 측정지표의 종료 또는 도입을 제안함으로써 사회프로그램 강화 		

출처: "Monitoring and Evaluation System: The Case of Chile 1990-2014," ECD Working Paper Series No. 29, IEG World Bank.

■ 칠레의 M&E 시스템은 성과를 바라보는 두 가지 다른 시각에 초점을 둠

- 전달(delivery)의 측면 : 칠레 M&E 시스템의 ‘value chain’이라고 불리는 순환 구조로 과정, 산출물, 중간 및 최종 결과를 고려
- 성과(performance) 측면 : 정책의 경제적 측면, 정책 효율성 그리고 성과의 질(quality)을 고려
- 성과와 전달의 두 가지 측면에서 지표를 측정하여 평가. 예산 정책을 전달하는 과정인 ‘value chain’은 ‘과정(Process) – 산출물(Product) – 중간 결과(Intermediate Result) – 최종 결과와 영향(Final Result/Impact)’ 으로 정의

성과 측면 (Performance Dimension)	전달 측면(Delivery areas)			
	과정 (Process)	산출물 (Product/Output)	결과(Results)	
			중간(Intermediate)	최종(Final)
효율성 (Efficiency)	×	×		
효과성 (Effectiveness)		×	×	×
경제성 (Economy)	×			
질 (Quality)		×		

출처: "Monitoring and Evaluation System: The Case of Chile 1990–2014," ECD Working Paper Series No. 29, IEG World Bank.

- 평가방법으로는 M&E 정보를 적극 활용하여 프로그램별로 평가하는데, 각기 다른 프로그램의 목적, 구체적인 목표, 구성요소, 적용 범위 등을 매트릭스로 정리하는 평가하는 ‘logical framework matrix’ 기법을 사용

■ 칠레 M&E 시스템의 시대별 성공 요인과 발전 저해 요인

● 1990년부터 2000년까지의 1시대

성공 요인	발전 저해 요인
<p>정치적 의지 및 제도에 대한 신뢰: 행정기구와 국회의 적절한 지지가 있었음</p> <p>평가기술 개선: 정부기관 내부 워크숍 및 고등교육기관 연수를 통한 평가 기술의 개선</p> <p>평가 도구 및 방법의 다양화: 다양한 평가 도구 및 방법을 결합시켜 서로 다른 정보와 요구에 대응할 수 있게 됨</p> <p>점진적인 발전 속도: 평가 도구마다 복잡성, 적용 범위, 실행 요건의 정도를 다르게 하여 충분한 시간을 가지고 적용함에 따라 지속가능성을 확보</p> <p>제도 디자인: 재정부가 DIPRES를 창설하고 조정 역할을 하게 함으로써 이해관계자들을 모두 포용할 수 있게 됨</p>	<p>시스템의 중앙 집권화: 지나친 중앙 집권화는 효율성을 오히려 감소시킴</p> <p>DIPRES와 공공 서비스와의 관계: M&E 시스템이 항상 공공 서비스와의 신뢰 또는 팀워크를 기반으로 실행되는 것은 아님</p> <p>국회의 부적절한 정보 활용: 국회가 정보를 최적으로 활용한다면 더 나은 시스템을 만들 수 있음</p> <p>보급의 한계: 시스템 자체의 기술적인 특성 및 복잡성 때문에 보급에 많은 노력이 필요하여 그 보급 및 전파가 제한적</p> <p>정보 가용성: 정보는 M&E시스템을 발전을 도모하는 동시에 어렵게 하는 요소로서 시스템의 변화에 의해 새로운 정보의 생성과 기존 정보의 수정이 동시에 요구됨</p> <p>M&E 시스템의 취약성: 평가가 끝난 후 성과 결과에 따른 후속조치가 없고, 제도 디자인, 조직, 또는 관리에 대한 후속 조치만 존재</p>

● 2010년부터 현재까지의 2시대

성공 요인	발전 저해 요인
<p>DIPRES의 M&E 시스템 통합: 2010년 경 20년 만에 정치연합체는 정부조직의 변화를 피하였으나, DIPRES의 M&E기능이나 그 조직은 큰 변화가 없음. 현재 DIPRES M&E 시스템은 점진적으로 통합되고 있으며, 교육을 통해 전문성을 확보하고 있음</p> <p>새로운 참여자의 등장: 현 정부에서는 새로운 기관들이 보다 통합적으로 M&E에 적극적인 역할을 할 수 있도록 함 (예: Ministry of Social Development, the Presidential Compliance Management Unit(SEGPRES), ChileGestiona).</p> <p>중앙정부에 기여하는 모니터링 시스템: DIPRES는 2012년 이후 중앙정부의 능력을 향상시키는 데 큰 역할을 함</p>	<p>오래된 방법론: 시대의 변화 및 프로그램의 다양화에도 불구하고 DIPRES의 방법론은 오래되거나 관료화됨</p> <p>과다한 지표 개수: 과도하게 많은 지표로 인해 지표의 질과 사용 가능성에 대한 문제도 발생</p> <p>예산편성에 있어서의 M&E의 역할 불분명: 예산 사이클에 M&E 시스템이 어떠한 영향을 끼치는지가 불명확 함; (1) 예산프로그램 구조의 취약성 (2) 예산 준비에 있어 평가시스템에 대한 관심 부족 (3) 우선순위선정 미흡 (4) 지출에 대한 평가체계 미비가 그 원인</p> <p>지식관리체계의 부재: 다양 한 행위주체들이 의사결정을 위한 관련 정보를 제공하고 있으나 이를 관리할 지식관리체계가 부재</p> <p>M&E 구성요소 간의 일관성 부족: M&E시스템의 확장에 따라 다양해진 구성요소 간의 일관성 부족</p> <p>관리 정책 부족: M&E 시스템을 통해 얻은 정보가 새로운 정책을 만드는 데 충분히 활용되지 못함</p>

■ 칠레 M&E 시스템의 향후 과제

- 이미 칠레의 M&E 시스템의 상당 부분 성공 궤도에 올랐으나 여전히 공공서비스 분야와 정부 부처들은 정보활용의 효율성을 높일 여지가 남아 있으며 또한 M&E 시스템 정보를 중앙정부의 예산 결정에 있어 더욱 적극적으로 활용해야 함
- 다소 중앙 집권적인 현재의 M&E 시스템을 개선하여 목적 및 전략적 목표 수립에 있어 top-down 과 bottom-up approach를 함께 활용해야 하며 프로그램별, 기관별, 정책별 공통 요소 및 개별 요소를 정립해야 함
- 칠레의 M&E 시스템이 발전됨에 따라 규모가 확장되면서 통합적인 평가 도구와 수단, 제도의 표준화, 평가 시기와 비용 등을 꾸준히 개선하여 시스템의 지속성을 유지해야 함
- M&E 시스템에 새로운 행위자들-Presidential Compliance Management Unit, ChileGestiona-이 등장함에 따라 이들을 위한 새로운 법적 프레임워크가 필요하며, 또한 새로운 사후평가기관의 설립으로 인해 그동안 유지해온 정보의 질, 사용 가능성, 시스템의 확장, 의사결정 과정의 통합 등 다수의 문제가 생길 가능성을 예측하고 사전에 방지해야 함

■ 다른 국가들을 위한 7가지 교훈

- 1) M&E 시스템의 역동적인 특성상, 칠레의 경우처럼 평가의 실시는 점진적으로 행해져야 하며 새로운 평가방법 및 도구를 도입하는 시기는 상이함을 인식
- 2) M&E 시스템에서 참여자마다 전략적 역할이 다르므로 이를 효과적으로 조정할 수 있어야 함
- 3) M&E는 광범위한 기술적·정치적 이해관계자들, 기술적·관리적 프로세스가 필요하기 때문에 제도화되어서 실시되어야 함
- 4) M&E 시스템 중 평가는 가장 중요한 요소로 평가, 평가방법, 평가주제는 항상 명확히 정의되어야 하며 평가결과에 따른 후속조치 반영 체계가 반드시 필요
- 5) 정보가 사용 가능해야만 어떠한 방법론이든지 적용할 수 있기 때문에 정보의 사용 가능성은 매우 중요하고 정보가 때로는 제한적일 수 있다는 사실을 인식하고 평가를 진행
- 6) M&E 시스템의 인력 또한 성공에 있어 중요한 요소로서 내부 인력양성 및 외부 평가자를 확보하는 것이 중요함
- 7) M&E 시스템의 활용도를 높여 실질적으로 예산 및 정부의 의사결정 과정 전반에 걸쳐 M&E 시스템이 사용되어야 함

(조사 · 분석: 허영미 연구원)

2. 국제 회의

OECD 고위 예산당국자 성과주의 네트워크 10차 연차 회의 참여 (10th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials Performance and Results Network)

- 일시 : 2014. 11. 24 (월) ~ 2014. 11. 25 (화)
- 장소 : OECD, Paris

■ OECD 고위 예산당국자들이 참여하는 성과주의 네트워크의 10차 연차회의에 참가

- 성과주의 네트워크는 정부 재정사업의 성과관리, 성과평가, 성과주의 예산제도 등의 주제로 매년 열리는 OECD 고위 예산당국자 회의
- 2014년 회의는 100여명이 넘는 역대 최대의 회원국 관계자들이 참여하여, 성과주의 예산과 성과관리에 대한 OECD 회원국들의 관심을 보여줌
- 우리나라에서는 기획재정부 재정관리국 이장로 과장과 홍성균, 이홍섭 사무관, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터의 박노욱 소장과 강희우 박사가 참여하여 우리나라의 최근 동향과 정책 방향에 대해 발표 및 토론

■ 회의 주요 내용

- 미국 오바마 행정부의 Office of Management and Budget이 운영중인 성과관리제도인 GPRMA(Government Performance and Results Modernization Act)의 현황과 성과에 대한 발표
- 미국 주정부와 캐나다 주정부의 성과정보 활용 현황 발표
- 우리나라와 프랑스의 재정성과관리제도 현황 발표
- 교육 분야에서의 성과정보 활용 현황 발표 (호주, 캐나다, 폴란드)
- Breakout session으로서 성과정보의 예산서에서의 활용 방안 및 정부 서비스의 효과적 전달을 위한 중앙정부와 지방정부 간의 관계 등에 대해 참여자들 간의 토론
- 지출검토(Spending Review)제도의 운영방안에 대한 패널 토의

- 재정성과관리제도 운영에 있어서 의회의 역할에 대한 연구 결과 발표
- 재정성과관리제도에 있어서 감사원의 역할에 대한 미국, 영국, EU의 사례 발표



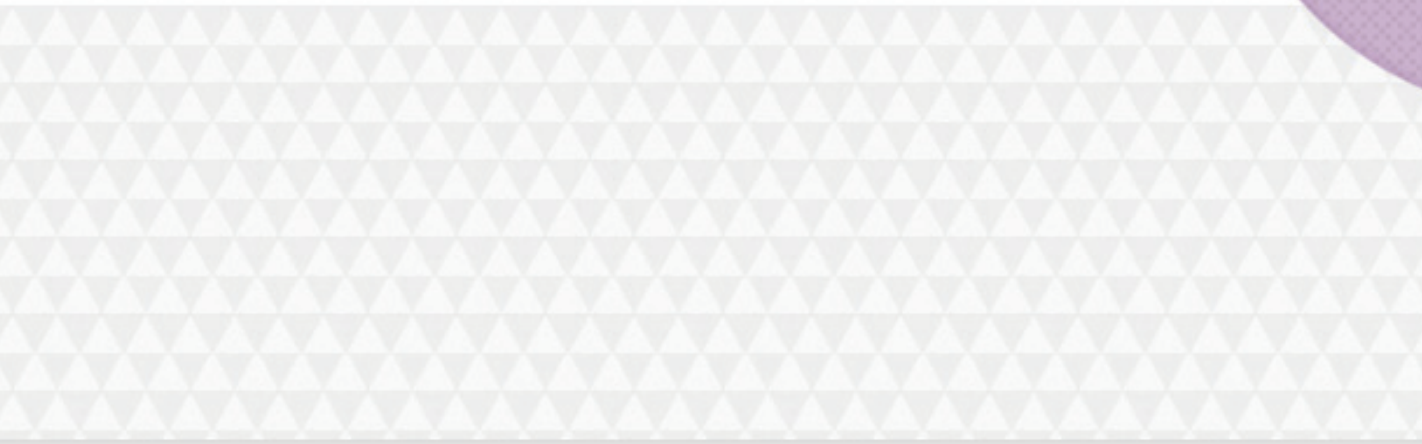
Global Delivery Leaders Conference 참가

- 일시 : 2015. 4. 27 (월) ~ 2015. 4. 29 (수)
 - 장소 : 영국 런던 Centre for Public Impact, BCG Foundation & Cabinet Office
 - 주최 : 영국 수상실 소속의 Implementation Unit
 - 후원 : Centre for Public Impact, BCG Foundation
- 영국 수상실의 Implementation Unit에서 정부정책 및 서비스 전달(delivery)관련 정책전문가들을 초청하여 국제회의 개최
- 영국 수상실, 재무부, 정책 연구기관 관계자들이 다수 참여하고, 네덜란드, 미국, 한국, IMF 등의 외국 전문가들을 소수 초청한 국제회의
 - 영국 총선 직전에 개최된 회의로서 초청된 관계자만 참석하는 영국 정부 내부의 브레인스토밍 성격이 강한 회의
 - 회의의 주요 목적은 최근 20여 년간 추진된 정부 정책 및 서비스의 효과적 전달과 관련된 정책적 이슈를 논의하고, 새로운 정책 방향을 모색하는 것임
- 주요 참석자
- CitiStat을 통한 시정부의 개혁으로 유명한 미국의 전 Baltimore 시장이며, 전 메릴랜드 주지사이며, 현재 민주당 대선후보 출마자인 Martin O'Malley
 - 영국 Tony Blair 정부의 Delivery Unit의 창시자이며, 최근 'How to Run A Government'를 출간한 Sir Michael Barber
 - 영국 Cameron 정부의 Implementation Group의 Director인 James Quinault
 - 영국 정부의 싱크탱크인 Institute for Government의 Director Peter Riddel
 - 미국 백악관의 Office of Management and Budget 관계자, 네덜란드 수상실 관계자, 남아프리카 Delivery unit 관계자, IMF 관계자 등이 참여
 - 아시아에서는 유일하게 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 박노욱 소장과 허영미 연구원이 초청받아 참여
- 회의의 주요 내용
- Peter O'Malley와 Sir Michael Barber는 기초 연설을 통해, 메릴랜드 주정부와 영국 정부의 정부 정책 및 서비스의 효과적 전달을 위한 개혁 경험을 발표

- 소그룹을 세션에서는 정부 서비스의 효과적 전달을 위한 쟁점과 주요국의 경험을 공유하고 토론하는 장이 마련되었음
- 회의 마지막 날에는 서비스 전달과 자원배분의 연계 문제를 논의하기 위해, IMF의 Teresa Curristine이 국제적 동향, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 박노옥 소장이 한국의 재정성과관리제도, 영국 재무부의 Johannes Wolff가 최근 영국 정부의 개혁 노력에 대해 발표하고 토론하는 장이 마련됨
- 금번 콘퍼런스를 계기로 30여명의 전문가들은 정부 서비스 전달과 성과관리의 개선을 위해 긴밀한 전문가 네트워크를 형성하고 향후 활발한 교류를 통해 정부서비스 전달의 효과성 개선을 위한 노력을 지속하는 데 합의함



P/A/R/T 제2부



재정성과평가 이슈

C·O·N·T·E·N·T·S

- I. 세출구조조정의 실효성 및 지속가능성 제고를 위한 전략적 분석 도입방안
- II. 프로그램예산제도의 프로그램 설정원칙과 적용
- III. 부적절한 지출 문제 해결

세출구조조정의 실효성 및 지속가능성 제고를 위한 전략적 분석(Strategic Reviews) 도입방안

박 노 욱

(한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장)

1. 논의의 배경

- 2000년대 후반의 국제금융위기에서 촉발된 각국의 재정위기에 대응하기 위해, 기존 재정사업에 대한 구조조정 추진이 전 세계적으로 다양하게 추진되었으며, 예산편성 과정과 보다 밀접하게 연계되는 경향을 보이고 있음(Robinson, 2013)
 - 영국의 2010 Comprehensive Spending Review, 네덜란드의 2010 Comprehensive Expenditure Review, 캐나다의 Strategic Review(2007-08 to 2010-11)와 Strategic and Operating Review(2011-12), 덴마크의 Special Studies, 아일랜드의 Comprehensive Reviews of Expenditure, 호주의 Comprehensive Spending Review(2008-2010) 등이 추진됨
 - 2000년대 후반의 국제금융위기 이전에도 주요 OECD 국가에서 기존 재정사업에 대한 세출구조조정 목적으로 지출검토(Spending Review)가 이루어졌으나, 대부분의 경우 일회성 또는 일률적 예산삭감이거나 예산편성 과정과의 연계가 밀접하지는 않았음
 - 국제금융위기 이후에는 큰 폭의 세출구조조정을 위해, 정책 우선순위와 효과성에 근거한 지출검토(Spending Review) 작업이 광범위하게 추진되었음

- 우리나라도 경제성장률 저하와 저출산·고령화에 따른 세수 확보의 어려움과 사회복지 지출 확대에 직면하여, 기존 재정사업의 세출구조조정을 통한 재정적 공간(fiscal space)을 창출하는 것이 당면과제로 부각되고 있음
 - 재정적자 폭이 지속적으로 확대되고 있으므로, 기존 사업을 대상으로 정책 우선순위와 효과성을 바탕으로 세출구조조정을 실효성 있게 추진하는 체제를 마련할 필요성이 있음

- * 관리재정수지 적자가 GDP 대비 1.0%(2011) → 1.3%(2012) → 1.5%(2013) → 2.0%(2014)로 4년 연속 악화
- * 장기 경제성장률 전망(KDI): ('10년대) 3.8% → ('30년대) 1.9% → ('50년대) 1.1%
- * 현 복지제도 유지 시 복지지출 비중(GDP 대비 비중): ('11) 9.8% → ('50) 21.6%
- 세수 확보 방안이 미흡한 가운데, 사회복지 영역에서의 정부의 역할이 확대되면서 재정적자가 확대되는 상황임
- 정책 우선순위와 사업의 효과성을 바탕으로 기존 재정사업에 대한 지속가능성이 높은 세출 구조조정방안 추진이 필요함

■ 재정사업의 실효성 제고와 예산 배분의 합리성을 제고하기 위해 재정성과관리제도가 도입·실행된 지 10여년이 경과하여 기존 제도를 평가하고 개선방안을 검토할 시점이 되었음

- 2000년대 중반에 중기재정운용계획, 하향식 자율예산편성제도, 재정성과관리제도, 디지털예산회계 시스템 등의 4대 재정개혁이 도입되었음
- 제도 운영을 통해, 세출구조조정, 재정사업 운영방식의 변화, 사업부처의 문화 변화 등의 성과를 창출하였다고 평가됨
 - OECD가 2011/2012에 행한 재정성과관리(Performance Budgeting)에 대한 서베이 결과에 따르면, 한국이 주요 제도를 구비하여 예산편성 과정에 연계하고 있는 국가로서 1위에 자리매김하고 있음
- 그러나 정부 내부에서는 평가의 타당성 확보, 평가 결과의 활용도, 평가와 예산과의 연계 방식, 개별 평가제도 간의 중복 또는 연계성 미흡 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있음
 - 평가 단위와 평가 목적에 따라 다양한 평가제도가 분절화되고 중첩적으로 이루어지는 문제 발생
 - 평가 결과를 활용한 세출구조조정이 일정 부분 이루어지고 있으나, 세출구조조정 방식과 조정 폭의 실효성에 대한 점검 필요

■ 이상의 국제적 여건과 국내의 정치·사회·경제적 여건에 대처하기 위해, 재정사업 통합평가제도와 전략적 분석제도의 도입 및 추진 검토 필요

- 평가제도 간의 분절화, 세출구조조정의 강화, 재정사업의 전략적 분석 강화 등을 통해 재정사업평가제도의 실효성과 지속가능성 제고 필요
- 기존 재정사업의 세출구조조정과 향후 투자방향 도출을 위한 수단으로서의 재정사업 평가제도의 개선방안 마련 필요

- 본고에서는 우리나라 재정사업 성과관리 및 평가제도의 현황을 간략히 진단하고, 정책 수요와 재정여건 변화에 효과적으로 대응하기 위한 재정사업 성과관리 및 평가체제의 개선 방안을 논하고자 하며, 특히 전략적 분석제도의 도입 방안을 중심으로 논의를 하고자 함

II. 현행 재정사업 평가제도의 한계 및 개선 방향

1. 현행 재정사업 평가제도 개요

- 모니터링(재정성과목표관리제도)-주기적 점검(재정사업자율평가제도)-선택적 심층평가(재정사업 심층평가제도)로 구성된 포괄적인 재정사업 평가 및 성과관리제도가 도입되어 운영되고 있음
 - 재정성과목표관리제도는 각 중앙행정기관이 재정지출로 수행하는 재정사업의 위계구조(전략-성과목표-단위사업)와 이에 대응되는 성과지표와 연간 목표치를 제시하고 있음
 - 중앙행정기관은 매년 성과계획서와 보고서를 국회에 제출하도록 의무화되어 있으며, 재정성과목표관리제도는 재정사업의 성과관리 및 평가의 출발점이 되는 정보를 제공하고 있음
 - 재정사업자율평가제도는 각 부처의 재정사업을 단위사업 기준으로 1/3씩 평가하여 사업의 등급을 정하고 차년도 예산편성에 반영하고 있음
 - “아주 우수, 우수, 보통, 미흡, 아주 미흡”의 다섯 등급으로 재정사업의 등급을 정하고, “미흡”이하 등급 사업에 대해서는 원칙적으로 10% 이상의 예산을 삭감하도록 권고
 - 2014년도까지는 부처의 자율평가 결과를 기획재정부가 확인점검 과정을 통해 재평가하는 과정을 거쳐서 평가 결과를 확정하였음
 - 2015년에는 부처가 평가 기준을 준수해 오면, 부처의 평가결과를 최대한 존중하는 메타평가를 강화하여 제도 운영
 - 재정사업 심층평가제도는 쟁점이 있는 사업군을 선정하여 사업개선 및 구조조정방안을 도출하고 있음
 - 매년 8~10개 정도의 사업군을 선정하여 사업의 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성 등의 기준으로 심층평가 실시
 - 주요 개선방안이나 구조조정방안이 있는 평가 결과는 기획재정부 장관이 주재하는 재정관리협의회에 보고되고, 관계 부처는 후속 조치를 실행하여 이행 결과를 보고함

- 이상의 포괄적인 재정성과관리 및 평가제도 이외에 특정 목적의 재정사업 성과평가제도가 운영되고 있음
 - 보조금사업 운영평가, 복권기금사업평가, 기금자산운용평가, 기금존치평가가 기획재정부에 의해 이루어지고 있음
 - 기획재정부 이외의 다른 중앙부처나 위원회에서 운영하고 있는 평가제도로서, 국가연구개발사업평가, 지역발전사업평가 등이 있음

〈표 2-1〉 재정사업 평가제도 개요

평가명	평가근거	대상사업	평가주체	평가방식
재정사업자율평가	재정법	1,500여개/3년주기 (일반 재정사업 전체)	기획재정부	자체평가+메타평가
기금사업평가	재정법	자율평가와 통합	기획재정부	자체평가+메타평가
보조사업평가	보조금법	1,000여개	기획재정부	보조사업평가단 직접평가
복권기금평가	복권기금법	100여개	기획재정부	복권기금평가단 직접평가
R&D사업평가	R&D평가법	425개/ 3년주기	미래창조과학부	자체평가+상위평가
지역발전사업평가	균특법	지역사업 80여개	지역발전위원회	자체평가+상위평가

2. 세출구조조정 수단으로서의 재정사업평가제도의 한계 및 개선 방향

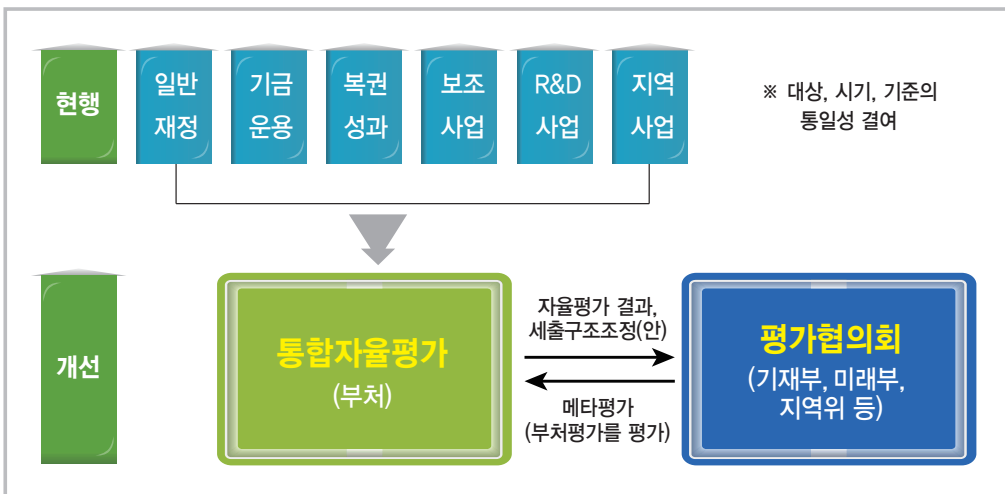
- 우리나라의 재정사업 성과관리 및 평가제도가 기존 사업의 세출구조조정 역할을 어느 정도 수행해 왔으나, 체계적으로 세출구조조정을 목표로 제도가 기획되고 운영되어 왔다고 보기는 어려운 측면이 있음
 - 매년 재정사업자율평가와 재정사업심층평가를 통해 세출구조조정안이 도출되고 있다고 볼 수 있음
 - 제도 자체는 예산편성 과정과 연계를 가지고 지속적으로 운영되는 지출검토제도를 구비하고 있다고 볼 수 있으나, 실질적으로 세출구조조정을 우선적 목표로 하여 제도가 기획되고 운영되고 있다고 보기는 어려움
 - 지속적이고 상시적인 세출구조조정의 필요성이 부각되는 재정여건을 감안하여, 기존 재정성과관리 및 평가제도를 세출구조조정안 도출에 우선순위를 둔 제도로 개선할 필요가 있음

- 재정사업 자율평가제도에서 “미흡” 이하 등급 판정을 받은 사업에 대한 원칙적인 10% 이상의 예산삭감을 통해 세출구조조정을 실행하고 있으나, 효과는 제한적임
 - 기존 재정사업이 3년에 한 번씩은 세출구조조정을 위한 점검을 받도록 되어 있음
 - “미흡” 이하 등급 판정을 받은 사업의 경우는 예산 삭감의 위험이 높아지고 실제로 예산삭감이 평균적으로 10% 이상씩은 매년 이루어지고 있음
 - 재정사업 자율평가의 예산삭감 방식은 실제적 세출구조조정 규모와 세출구조조정안 도출방식에 있어서 한계를 가지고 있음
 - 매년 10억원 이상의 단위사업 중 1/3씩을 대상으로 자율평가를 실시하기 때문에, 평가 범위의 포괄성이 제한적이어서 대폭적인 세출구조조정안 도출이 어려움
 - 단위사업 개수를 중심으로 상대평가 기준을 설정하여 자율평가를 실시하기 때문에, 사업 개수에 있어서는 일정 비율이 세출구조조정 대상인 “미흡” 이하의 등급을 받지만, 실제 세출구조조정 규모는 해당 연도 평가대상 단위사업 총액의 1%에도 미치지 못하는 한계를 가지고 있음
 - 세출구조조정안도 개별 단위사업 자체의 등급에 기초하여 도출되기 때문에, 특정 정책 영역이나 프로그램 단위의 포괄적 분석에 근거한 대폭적 세출구조조정안 도출이 어려움
 - 기존 재정사업 자율평가 운영방식은 개별 단위사업의 성과달성 정도와 사업관리의 적정성에 초점을 두고 인센티브를 제공하는 체제임

- 재정사업 심층평가제도는 매년 8~10개 정도의 사업군을 선정하여 심층평가를 실시하고, 사업개선 및 구조조정 방안을 도출하여 사업개선안과 세출구조조정안 도출에 일정 부분 기여하고 있으나, 세출구조조정 효과는 제한적임
 - 재정사업 심층평가는 사업의 효과성 자체에 대한 검증과 사업 기획 및 운영방식의 적정성 판단에 초점을 두고 운영되고 있으며, 세출구조조정안을 의무적으로 도출하고 있지는 않음
 - 재정사업 심층평가 결과에 세출구조조정안 도출을 의무적으로 포함시키고자 하는 시도가 있었으나, 성공적으로 추진되지는 못했음
 - 지출검토와 사업평가는 관련성이 없는 것이 아니지만, 사업평가 내용에 세출구조조정안이 항상 포함되는 것이 아니고, 지출 검토를 위해 항상 사업평가를 활용하는 것은 아니므로 일대일 대응관계는 아님
 - 최근 지출검토(Spending Review)에 대한 연구들에서도, 사업의 효과성과 사업 운영의 적정성에 초점을 둔 사업평가와 세출구조조정안 도출에 초점을 둔 지출 검토를 구분하여 정의하고 있음

- 변화된 재정여건에 대응하기 위해 세출구조조정안 도출에 초점을 둔 재정사업 성과관리 및 평가 체제 개선 추진 필요
 - 분절화된 평가제도의 연계 및 통합적 운영을 통해, 각 기관별 세출구조조정안 도출 필요
 - 매년 기관별 재정사업자율평가를 추진하여, 기관 전체에서 추진하는 재정사업의 우선순위 도출을 통한 종합적인 세출구조조정안 도출 체제로 전환 필요
 - * 현재는 매년 각 부처의 1/3에 해당하는 사업에 대해서만 재정사업자율평가를 수행
 - 다른 재정사업평가제도와의 통합적 운영을 통해, 분절화된 평가 범위를 확대하고 상호 연계 강화 필요
 - * 일반 재정사업과 연구개발사업과의 분리된 평가체제와 특정 목적의 평가제도(보조금사업평가, 복권기금사업평가, 지역발전사업평가)등과의 연계 강화 및 통합적 운영 방안 모색 필요

[그림 2-1] 통합 자율평가 도입안



자료: 기획재정부, 『2015 국가재정전략회의 발표자료』

- 분야 또는 부문을 대상으로 하여, 기존 재정사업과 미래투자전략 분석을 기반으로 세출구조 조정 방향을 도출하는 전략적 분석 과정 개발 필요
 - 현행 재정사업 심층평가제도에서는 공통 정책목표를 추구하는 사업군에 대한 평가는 이루어지고 있으나, 상위의 부문 또는 분야에 대한 평가 및 분석은 이루어지고 있지 않음
 - 국가재정운용계획 수립과정에서 분야별 쟁점 도출 및 투자 방향이 논의되기는 하지만, 기존 재정사업에 대한 분석을 바탕으로 하는 세출구조조정안과 구체적인 투자 방향이 도출되지는 않음

III. 전략적 분석제도의 국제적 동향 및 도입 방안

1. 지출 검토제도(Spending Review)의 국제적 동향

가. 국제금융위기 이후의 지출검토 강화 추세

- 2000년대 후반 국제금융위기 이후, OECD 국가들을 중심으로 재정 여력을 마련하기 위해, 기존 재정사업에 대한 재정절감 방안 도출 과정 강화가 이루어지고 있음
- 과거에도 이러한 노력은 일회적이고 일률적인 절감방안 마련에 그치는 경향이 있었으나, 최근에는 기존 재정사업에 대한 점검 강화를 통해 우선순위에 근거한 대폭적인 재정절감 방안을 도출하는 과정이 예산과정의 일부로서 제도화되는 경향이 있음
 - 과거의 지출검토제도 시행 국가 중 두드러진 국가는 영국과 호주이며, 국제금융위기 20여년 전부터 지출점검제도를 시행했음
 - 다만, 이 두 국가의 지출점검제도는 예산편성 과정 전체를 지칭하는 것으로서, 기존 사업에 대한 검토 강화의 성격보다는 신규 사업에 대한 검토에 초점을 둔 통상적인 예산편성 과정의 성격이 강하였음
 - 국제금융위기 이전에 추진된 기존 재정사업에 대한 재점검 및 세출구조조정은 제도화되기 보다는, 당시의 재정삭감 목표 달성 후 지속되지 못하는 경향이 있었음
 - * 네덜란드의 Spending Review의 경우, 1980년대 초에 Reconsideration Procedure라는 명칭으로 도입된 이후, 초기에는 연간 30여개의 주제에 대해 검토가 이루어졌으나, 2000년대 후반에는 연간 5개 수준으로 감소하였음. 캐나다의 Program Review와 덴마크 Special Study도 유사한 추세를 보였음
- 국제금융위기 이후에는, 기존 재정사업에 대한 근본적 재검토를 통한 재정절감방안 마련과 그 과정의 제도화가 강화되고 있음
 - 2012년 OECD 조사에 따르면, OECD 국가 중 절반 정도의 국가가 지출검토제도를 운영하고 있음
 - 국제금융위기 이후의 지출검토제도는 선별적인 접근법보다는 최대한 포괄적 검토를 통해 대폭적인 재정절감을 추진하는 특성을 가지고 있음
 - * 캐나다의 Strategic Review(2007-08), Strategic and Operating Review(2011~2012)
 - * 호주의 Comprehensive Spending Review(2008-2010)
 - * 영국의 2010 Comprehensive Spending Review
 - * 네덜란드의 2010 Comprehensive Expenditure Review

- 국제금융위기 이후의 지출검토제도는 사업추진 과정의 개선이나 변화를 추진하는 효율성 제고를 통한 절감(Efficiency Saving)뿐 아니라 우선순위 도출을 통한 전략적 절감(Strategic Saving)도 동시에 추진하는 특성을 가지고 있음

■ 이러한 지출검토제도의 변화된 특성은 향후 상당기간 유지될 것으로 전망되며, 이상적으로는 예산편성 과정의 필수적인 요소로 정착되어야 할 것임

- 국제금융위기 이후 악화된 재정상황은 단기적으로 해결될 수 있는 것이 아니라 중장기적인 처방이 필요한 상황이므로, 이러한 지출검토제도의 강화 및 상시화가 유지될 것으로 예상됨
- 최근의 세출구조조정 노력은 신규 사업을 최대한 억제하고 기존 재정사업의 세출구조조정을 추진하는 특징을 가지고 있지만, 중장기적으로는 새로운 정책 수요에 대응하기 위해 지속적으로 기존 재정사업의 세출구조조정을 추진하는 체계를 수립해야 할 것임

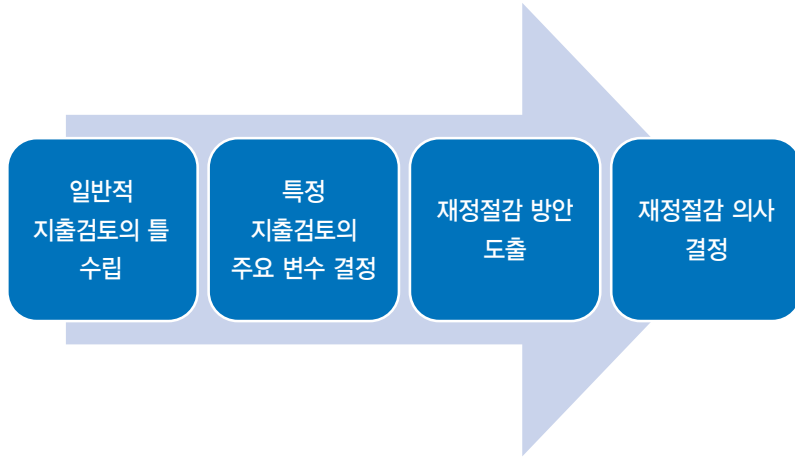
나. 지출검토제도의 정의·유형 및 주요 절차

■ 지출검토제도는 기존의 재정사업에 대한 세출구조조정 방안이나 투자 방향을 도출하기 위한 제도를 지칭하고, 아래와 같이 유형화가 가능함

- Robinson(2013)은 기존 재정지출에 대한 재검토를 통해 재정절감방안을 도출해내는 것을 지출검토제도라고 정의하고 있으나, 미래의 정책 수요와 환경 변화에 대한 분석을 포함한 재정지출에 대한 검토도 지출검토제도로 지칭할 수 있음
- 지출 검토 초점(scope)에 따른 유형화
 - 재정절감분 도출방식에 따라, 효율성 검토제도(Efficiency Review)와 전략적 검토제도(Strategic Review)로 분류
 - * 효율성 검토는 조직의 운영이나 사업 추진 과정/절차의 개선을 통해 재정절감을 이루어내는 것이며, 전략적 검토는 기존 사업의 전략적 우선순위에 근거한 예산의 재배분을 통해 재정절감을 이루어내는 것임
 - * 효율성 검토를 통한 재정절감의 크기는 제한적일 수밖에 없으며(최대 정부 지출의 2% 수준), 대규모의 재정절감을 추진할 경우 효율성 제고를 통한 절감과 전략적 절감을 동시에 추진해야 함
 - * 예를 들어, 영국의 2010 Comprehensive Spending Review의 경우, 4년간 보건 및 해외원조 부문을 제외하고 평균 19%의 지출삭감 추진
 - 바람직한 지출검토제도가 운영되기 위해서는 우선순위가 낮고 효과성이 낮은 사업을 식별하고 지출삭감을 추진하는 전략적 절감분 도출이 필수적임

- 지출검토의 범위(coverage)에 따른 유형화
 - 재량적 지출, 의무적 지출, 조세지출 등 어느 정도까지를 세출구조조정 대상으로 포함하는지에 따라 분류
 - * 2012 OECD 조사 결과, 지출검토제도를 운영하는 15개 국가 중 11개 국가가 재량적 지출과 의무적 지출을 모두 포함하여 검토한다고 응답
 - 지출검토 주제(대상)에 따른 유형화
 - 특정 프로그램에 대한 검토(Program Review)로서, 특정 사업 영역이나 사업 수단에 대한 검토.
 - 과정/절차에 대한 검토(Process Review)로서, 정부 서비스 생산을 위한 비즈니스 프로세스에 대한 검토를 의미함. 예를 들어, 조달, IT 시스템, 인력운용 등이 대상임
 - 특정 조직 전체에 대한 검토(Agency Review)로서, 특정 부처나 조직의 사업과 과정/절차에 대한 검토
 - * 프로그램 검토(Program Review)나 과정에 대한 검토(Process Review)는 특정기관에 국한될 수도 있고, 다부처를 대상으로 이루어질 수도 있음
- 지출검토는 주요 절차는 다음과 같이 분류 가능(Robinson, 2013)
- ① 일반적인 지출검토제도의 틀을 수립하는 단계
 - 정부 지출의 검토 범위 결정
 - 검토가 선택적일 것인지 포괄적인 것인지 결정
 - 초점이 효율성 제고를 통한 절감인지 전략적 절감인지 결정
 - 검토 추진 과정에서의 주요 이해관계자의 역할 결정
 - 재정절감의 정량적 목표 설정 여부 결정
 - ② 특정 지출검토 과정의 주요 변수 결정
 - 선택적 검토일 경우, 검토주제 결정
 - 검토 과정에서 활용될 판단 기준 결정
 - 재정절감 목표액 결정
 - 검토 일정 결정
 - ③ 재정절감 방안 도출
 - 재정절감/세출구조조정 시나리오 도출
 - ④ 재정절감 의사결정
 - 실행될 재정절감/세출구조조정 방안 결정

[그림 2-2] 지출검토(Spending Review)의 주요 절차



다. 지출검토 과정에서의 주요 이해관계자의 역할

- 지출검토 과정에서 역할을 수행하는 주요 이해관계자 집단으로서 정치적 의사결정자, 재정당국, 사업부처, 외부 전문가 그룹이 있을 수 있으며, 각 그룹의 역할은 개별 국가의 정치제도 및 정부 조직과 밀접하게 관련이 있음
 - 정치적 의사결정자 그룹은 선거로 선출된 정치인 그룹으로 지출검토의 기본적인 틀과 시행 자체에 대한 의사결정에 영향을 미치고, 최종적으로 도출된 세출구조조정안에 대한 선택을 하는 역할을 수행함
 - 정치적 의사결정자 그룹은 예산편성 과정에서 실질적으로 중요한 영향을 미치는 선출직 정치인 그룹을 의미함
 - 예를 들어, 의원내각제 국가에서 의회의 다수당이 행정부를 구성할 경우, 예산편성의 실질적 의사결정은 행정부에서 이루어지고 의회는 추인하는 역할을 수행하는 경우가 많으므로, 정치적 의사결정자 그룹은 대통령, 수상, 재무부 장관 등이 될 수 있음
 - 재정당국은 지출검토제도의 기본적인 틀 마련, 특정 지출검토 추진계획 수립 및 추진, 세출구조조정안 도출 등에 있어서 핵심적인 역할을 수행함
 - 지출검토의 기본적인 틀 마련과 계획수립 및 추진은 통상적으로 재정당국의 역할이 큼
 - 세출구조조정안 도출에 있어서의 재정당국의 역할은 국가별로 차이가 있으며, ① 세출구조조정안 도출을 사업부처와 공동작업으로 수행(Joint Review)하거나, ② 사업부처가 가이드라인에 따라 안을 마련하고, 재정당국이 승인하는 과정(Bottom-up Review)을 거치거나, ③ 재정당국이 주도하여 안을 마련(Top-down Review)하는 방법이 있음

- 사업부처는 재정당국이 마련한 지출검토 추진 가이드라인에 따라, 구체적인 세출구조조정안을 마련하는 역할을 수행함
- 외부 전문가 그룹의 역할은 지출검토 과정 자체를 위임받아 수행하는 경우에서부터, 세출구조조정안에 대한 검증 및 자문 역할을 수행하는 데까지 다양할 수 있음
 - 국제금융위기 이전에 수행된 일회성의 지출검토에서는 민간 전문가로 구성된 위원회에 지출검토 과정 자체를 위임하는 경우도 자주 있었음
 - 국제금융위기 이후의 지출검토 과정에서는 대폭적인 세출구조조정안을 마련하기 위해, 공무원들의 역할이 더욱 커지는 경향이 있음
 - 외부 전문가 그룹을 활용하는 경우도, 외부 전문가의 상당수가 전직 공무원임
 - * 영국의 2010 Comprehensive Spending Review의 경우, “Independent Challenge Group”을 구성하여 외부 컨설턴트와 학자를 활용하였으나, 이들 중 상당수가 전직 공무원 출신이었음
 - 이러한 변화는, 과거에 공공부문에서의 정책 수립 및 집행 경험이 미약한 외부 전문가로만 구성된 위원회를 활용하여 수행한 지출검토 결과에 대한 부정적인 평가에 근거하고 있음
 - * 영국의 Grace Commission이 대표적인 예라고 볼 수 있음
 - * 단, 정부 내의 역량이 부족한 경우는 외부 전문가의 역할이 중요할 수 있으며, 대표적인 사례는 덴마크와 아일랜드임
 - 지출검토 작업이 일회성의 과정이 아니고 예산편성 과정의 일부로서 지속적인 과정으로 운영된다면, 구체적인 정책이나 사업에 대한 지식이 축적된 조직이 주도적인 역할을 수행하는 것이 바람직함

라. 지출검토 추진을 통한 재정절감 실적

■ 주요 OECD 국가에서 지출검토를 통해 달성한 재정절감 실적은 아래와 같음(2011/2012 OECD Survey 결과)

- 캐나다의 2011-2012 Strategic and Operating Review
 - 52억캐나다달러를 절감했다고 보고하고 있으며, 이는 캐나다 정부의 연방정부 직접 사업지출의 2%에 약간 미치지 못하는 수준으로서, 재정위기에 대응하기 위해 대폭적인 지출 절감이 이루어졌다고 볼 수 있음. 이전 시기의 3년간에 걸친 Strategic Review를 통한 절감 폭과 비교해 보면, 차이가 뚜렷함
 - * 캐나다의 3년간에 걸친 2007-2010 Strategic Review의 경우, 28억캐나다달러를 절감했다고 보고하고 있음

- 아일랜드의 Comprehensive Spending Review
 - 2008년과 2011년 두차례의 Spending Review를 통해 78억유로를 절감했다고 보고
 - * 이는 아일랜드 정부가 2009년과 2011년 사이에 절감했다고 추정된 95억유로의 대부분을 차지함
- 네덜란드의 2010 Comprehensive Spending Review
 - 360억유로를 절감했다고 보고
- 영국의 2010 Comprehensive Spending Review
 - 2014-2015 회계연도까지 4년간에 걸쳐 800억파운드를 절감했다고 추정. 보건과 원조 예산을 제외한 부처 예산의 평균 19%에 해당하는 절감이라고 보고

2. 우리나라에서의 전략적 분석 도입방안

가. 전략적 분석제도의 정의

- 분야 또는 부문별 분석을 목적으로 하는 전략적 분석제도 도입방안에 대해 논하고자 함
 - 전략적 분석(Strategic Review)이 다양한 의미로 국제적으로 통용되고 있으나, 본고에서는 주요 분야 또는 부문을 대상으로 재정사업에 대한 분석과 미래 지출방향을 도출하는 과정을 전략적 분석(Strategic Review)으로 정의함
 - * 기존 재정사업에 대한 분석을 통해 우선순위를 도출하고 세출구조조정방안을 마련하는 것을 전략적 분석(Strategic Review)으로 정의할 수도 있으나, 본고에서는 분야 또는 부문별 분석에 초점을 두는 과정으로 정의함
 - * 2015년 국가재정전략회의에서 10대 과제 중 하나인 재정사업성과평가체계 개편 내용으로 전략적 분석제도 도입을 결정하였음
 - 현행 재정사업 평가제도에서 사각지대에 놓여 있는 분야 및 부문에 대한 평가 및 분석을 강화하여 투자 우선순위 도출과 중장기적 투자방향 설정 과정을 도입하는 방안에 대해 논의

나. 전략적 분석제도 도입 관련 주요 쟁점

- 전략적 분석제도의 도입과 관련하여 아래와 같은 질문이 제기될 수 있음
 - 전략적 분석제도와 국가재정운용계획에서의 분야별 투자방향 도출과의 차이는 무엇인가?
 - 국가재정운용계획에서 분야별 투자방향 설정을 위해 운영되는 작업반의 작업과의 차별성은 무엇인가?

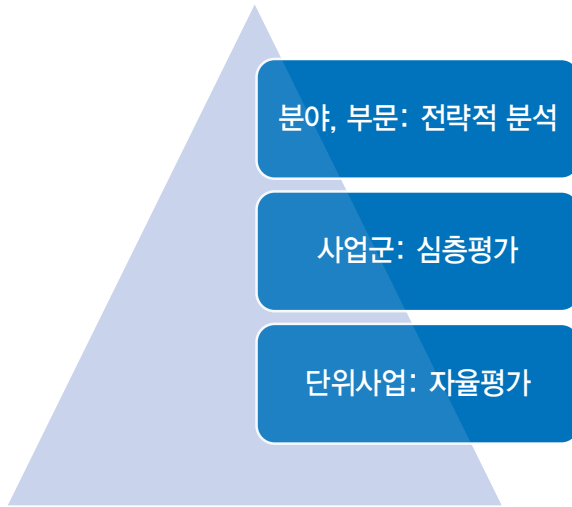
- 전략적 분석제도를 통해 구체적인 투자 우선순위와 중장기적 투자방향을 도출하는 과정에서, 정치적 우선순위의 조율은 어떤 방식으로 이루어질 것인가?
 - 단위사업이나 사업군 중심의 기존 재정사업평가제도는 사업 수단의 효과성을 판단하고 평가한다는 측면이 강하여, 정치적 우선순위의 반영이 주요 쟁점으로 부각되지 않았지만, 분야나 부문 수준의 투자 우선순위 설정 문제를 다루게 되면, 정치적 우선순위 반영 문제가 부각될 가능성이 높음
 - 지출검토나 전략적 분석이 이루어지는 대부분의 국가가 의원내각제로서, 실질적으로는 행정부의 지출검토나 전략적 분석이 의회의 지원 또는 합의 아래에서 수행되고 있으나, 입법부와 행정부의 분리가 강한 대통령제하에서는 전략적 분석 추진 과정에서 입법부와의 사전 협의를 어떤 방식으로 어떤 수준으로 추진하는 것이 바람직한가?
- 전략적 분석제도를 통해 분야별·부문별 투자 우선순위를 도출하는 과정에서 주요 이해관계자(stakeholder)의 역할 설정을 어떻게 할 것인지? 추진체계는 어떻게 수립할 것인지?
 - 분야 또는 부문에 따라서는 기존에 담당 부처들이 중장기 투자계획을 수립하고 있는데, 기존 부처의 중장기 투자계획과 관계설정은 어떻게 할 것인지? 만약 담당부처와 협업을 통해 전략적 분석을 추진한다면, 담당부처들과의 역할 분담은 어떻게 할 것인가?
 - 전략적 분석을 효과적으로 추진하기 위해 필요한, 분야 또는 부문에 대한 전문성을 어떻게 확보할 것인지?
- 현행 재정성과관리제도를 단위사업이나 사업군 중심의 세출구조조정 체제로 강화시킨다면, 새롭게 도입할 전략적 분석과의 연계 또는 역할 분담을 어떻게 할 것인가?

다. 전략적 분석 도입방안

■ 전략적 분석의 분석 대상 및 목적

- 프로그램 예산체계에서의 분야 또는 부문을 분석 대상으로 설정
- 분석을 통해 도출하고자 하는 내용은, 특정 분야 또는 부문 내에서의 기존 재정투자 방향의 적정성을 평가하고, 미래의 중장기적 투자 우선순위와 투자 전략을 수립하는 것임
 - 국가재정운용계획 수립과정에서 부문간·분야간 투자방향 설정이 이루어지고, 전략적 분석에서는 각 부문별·분야별 분석을 통해, 부문 및 분야 내에서의 투자 우선순위와 중장기 투자방향을 도출함
 - 전략적 분석의 핵심 내용은 기존의 재정사업지출 및 성과에 대한 분석을 통하여, 기존 재정투자 방향에 대한 비판적 분석을 시행하고, 미래 환경 변화에 대응한 중장기적 투자방향을 도출하는 것임

[그림 2-3] 재정사업 평가제도의 한 축으로서의 전략적 분석



<표 2-2> 재정사업 평가제도의 평가 초점

평가제도	평가 대상	평가 방식	평가 초점
전략적 분석	분야, 부문	기재부·부처·전문가 협업/ 상임위원회·작업반을 통한 평가	기존 투자 평가 및 중장기 투자방향 도출
심층평가	다부처 사업군	기재부·부처·전문가 협업/ 전문가 그룹에 평가 위탁	사업군 내의 사업개선 및 사업군 구조조정
자율평가	단위사업/ 프로그램	부처의 자율평가·기재부 메타평가	개별 단위사업 평가/ 단위사업 예산편성에 반영

■ 전략적 분석의 시행 시기 및 주기

- 제도 시행 초기에는 주요 쟁점이 있는 분야 또는 부문을 선택하여 선별적으로 전략적 분석 시행
- 일정 기간 경과 후 전략적 분석 방법론과 추진체계가 안정화된 이후에는, 지속적으로 모니터링해야 할 주요 분야 및 부문에 대해서는 주기적으로 업데이트하는 체계를 운영하고, 수시성의 쟁점이 부각되는 부문에 대해서는 정책 수요에 따라 시행
 - 주기적으로 업데이트할 경우, 매년 실적을 모니터링하여 업데이트하되, 적어도 3년 또는 5년 주기로 근본적인 전략적 분석을 시행

- 대통령의 임기에 맞추어 5년 주기의 포괄적 전략적 분석(Comprehensive Strategic Review)을 운영하는 방안도 검토 가능하며, ① 신임 대통령의 공약을 반영하기 위해 분야 및 부문별 전략적 분석을 추진할 수도 있으며, ② 선거 전에 주요 정당들의 공약을 반영한 지출구조조정 시나리오를 도출하기 위해 전략적 분석을 추진할 수도 있음
 - * 네덜란드의 경우, 선거 전에 Comprehensive Expenditure Review(2010)를 시행하였음. 시행 목적은, 정당들의 공약을 반영하기 위해 필요한 재정적 공간(fiscal space)를 만들어내기 위해, 20개 분야에 대해 각각 20% 지출절감 시나리오를 도출하는 것이었음
- 매년 업데이트하는 간이 전략적 분석의 경우, 예산편성 주기와 연계하여 분석 결과 도출

■ 전략적 분석 추진체계

- 전략적 분석의 틀과 방법론을 기획재정부에서 수립하고 분석과정 운영
 - 전략적 분석 틀과 방법론에 포함되어야 할 요소는, 평가 대상 분야/부문의 평가 초점, 중장기 투자전략 도출에 포함되어야 할 세출구조조정 요소, 평가 일정, 평가 결과 도출 및 확정 과정 등임
 - 전략적 분석 과정의 공신력과 구속성을 강화하기 위해, 개별 전략적 분석 어젠더 설정 및 평가 추진과정 모니터링을 수행할 상임위원회(Steering Committee) 구성
 - 상임위원장은 해당 분야에 이해관계가 없는 중립적인 인사로 선정하고, 상임위원회는 개별 전략적 분석 틀과 어젠더를 포함한 추진계획을 승인하고, 분석과정을 모니터링하고, 분석결과를 승인하는 역할 수행
 - 정치적 우선순위가 반영되어야 할 필요성이 높은 분야나 부문의 전략적 분석에는, 상임위원회에 정당의 견해를 대표할 전문가 포함 검토
- 사업부처는 기획재정부에서 수립한 전략적 분석틀과 방법론에 따라, 기획재정부와 협업하여 전략적 분석 수행
 - 일방적인 bottom-up이나 top-down 형태보다는 협업을 통한 분석(joint review) 체제 채택. 협업의 형태로 추진되더라도, 실제적인 업무 분장은 명확히 이루어져야 함
 - * 과거 투자에 대한 평가 및 미래 중장기 투자 방향의 초안 마련을 담당할 주체를 명확히 설정할 필요가 있음. ① 기존에 해당 분야 및 부문에 대한 중장기 투자전략을 수립하고 있는 부처의 경우는, 부처에서 초안 마련 역할을 담당하도록 할 수 있음. ② 기존 중장기 투자전략 수립이 부재한 분야나 부문에 대해서는, 기획재정부가 전문가와 협업하여 초안 마련에 주도적인 역할을 수행할 수도 있음

- 개별 전략적 분석을 수행하기 위한 작업반을 구성하여 전략적 분석을 수행하되, 기획재정부 담당자, 해당 부처 담당자, 성과평가 및 분석 전문가, 분야 전문가 등으로 작업반 구성
- 협업 형태의 전략적 분석이 시행되더라도, 재정당국의 도전기능(challenging function)이 제대로 작동되어야 의미 있는 전략적 분석이 가능함
 - * 재정당국이 도전 기능(challenging function)을 제대로 수행하기 위해서, 분야 및 부문에 대한 전문성의 확보가 필수적임. 재정당국 내에 별도의 조직이 이러한 기능을 수행하도록 할 수도 있으며, 전문기관이 업무를 수행할 수도 있음
- 전략적 분석 결과 도출 및 채택
 - 전략적 분석 결과 도출 시, 원칙적으로 작업반에서 합의를 도출하도록 하되, 담당 부처와 기획재정부 또는 전문가 사이의 이견이 해소되지 않을 경우, 각각의 시나리오를 병기하여 상임위원회에 상정하여 선택
 - 병렬적인 시나리오에 대한 상임위원회의 의사결정 규칙을 명확히 설정할 필요가 있음

3. 전략적 분석 도입의 기대 효과와 정책과제

- 중장기적으로는 분야 및 부문별 중장기 투자계획 수립을 기획재정부와 사업부처가 협업하여 추진하고, 예산편성 과정에서 중장기 투자계획에 포함하도록 자원배분이 이루어지도록 하는 효과가 있을 것임
 - 현재 주요 분야 또는 부문별로 중장기 투자계획이 담당 부처별로 수립되어 있으나, 실제 예산 배분이나 편성 과정과의 연계는 미약한 한계가 있음
 - 주요 분야 또는 분야별 중장기 투자계획을 전략적 분석을 통해 도출하게 되면, 실제 예산편성 과정과 보다 밀접하게 연계된 실질적인 중장기 투자계획의 도출이 가능할 것으로 기대됨
 - 전략적 분석에 대한 담당부처의 주인의식 제고를 위해 적절한 유인체계 제공이 필요할 수 있음
 - 전략적 분석 결과에 근거한 중장기적 예산 배분의 예측가능성 제고를 통해 부처에 유인제공이 가능할 것으로 예상됨
- 현행 재정사업평가제도는 단위사업과 사업군에 대한 과거 성과정보에 근거한 세출구조조정에 초점을 두는 한계를 가지고 있으므로, 전략적 분석을 통해 미래지향적인 자원배분 방향을 도출하는 보완적인 기능을 수행하는 효과가 있을 것임
 - 국가재정운용계획과 재정사업 성과평가제도의 사각지대인 분야 또는 부문 내의 자원배분 방향을 체계적으로 도출하는 효과가 있을 것으로 예상됨

- 전략적 분석의 실효성 및 지속가능성 확보를 위해서는 해당 분야 또는 부문에 대한 분석역량의 강화 및 정치적 이해관계자들과의 의사소통이 중요함
 - 범정부적 재정사업 평가체계 수립을 통해, 해당 분야 및 부문에 대한 적절한 성과정보의 축적이 이루어져야 전략적 분석을 통해, 의미 있는 결과 도출이 가능할 것임(박노욱, 2013)
 - 기획재정부는 재정사업에 대한 평가지침을 개발하여 부처와 공유하고, 각 부처에 의무적으로 매년 해당 연도의 평가계획을 제출하도록 하고, 평가 방법론·평가과정·평가 결과를 모니터링
 - * 기획재정부 내부의 별도 조직 또는 전문연구기관에서 평가 관련 정책을 개발하고, 각 부처의 평가활동을 모니터링하는 역할 수행
 - 평소에 사업부처들은 주요 사업에 대해 주기적으로 심층평가를 실시하여 효과성 및 운영의 적정성을 관리
 - 전략적 분석 과정에 주요 이해관계자들을 참여시킴으로써, 해당 분야 및 부문 내의 중장기적 투자 계획의 실행력 강화 가능
 - 재원배분을 둘러싼 사회적 정치적 갈등이 심화되는 상황에서, 전략적 분석 과정을 통한 사전 의사소통을 통해 실제 재원배분 과정에서의 실행력 강화 효과가 있을 것으로 예상됨

참고문헌

- 박노욱, 「지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제」, 『재정포럼』, 제208호, 한국조세재정연구원, 2013. 10.
- OECD, “Typology and Implementation of Spending Reviews,” Discussion Paper, OECD, 2011.
- _____, “Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012,” OECD, 2012.
- Robinson, Mark, “Spending Reviews,” Paper presented at the 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, 2013. 6.

프로그램예산제도의 프로그램 설정원칙*과 적용 : 한국 보건복지부 프로그램예산체계의 진단

임 소 영

(한국조세재정연구원 재정성과평가센터 전문연구원)

1. 프로그램 예산제도 개요

1. 프로그램 예산제도의 정의

- 프로그램 예산제도는 프로그램(사업)을 중심으로 예산을 편성하는 제도를 의미하며, 이때 프로그램이란 동일한 정책을 수행하는 단위사업의 묶음을 말함. 프로그램 중심의 예산을 편성함으로써 성과지향적 예산 편성 및 운용이 가능해짐

2. 프로그램 예산제도의 특징

- 프로그램 예산은 성과주의 예산제도의 가장 일반적인 형태로 특징은 다음과 같음
 - 결과에 기반한 프로그램에 대해 예산이 배분됨
 - 기본구조는 정부의 기능-정책-프로그램-단위사업의 계층구조로 이루어짐
 - 품목별 통제는 사라지고 출장, 사무용품 등과 같은 특정 물품에 대한 투입자원에 대해 소요되는 비용은 의회나 재정부에 의해 총액이 제한됨
 - 프로그램에 대한 양질의 성과정보가 수집되고 예산 준비 과정에서 예산 배분의 의사결정을 위해 활용됨

* 본 원고는 World Bank의 부설기관인 Independent Evaluation Group(IEG)에서 발간한 「Program classification for performance-based budgeting : How to structure budgets to enable the use of evidence」, (2013) 을 재구성하여 한국 사례 진단에 활용함

3. 프로그램 예산제도의 목표

- 프로그램 예산의 핵심 목표는 과거 품목별 예산에서는 어려웠던 우선순위에 따른 지출을 하고 지출의 계획과 통제를 통해 부처 프로그램의 지출 효율성과 효과성을 개선시키기 위함

※ UN의 정부기능분류(COFOG)와의 차이

- 프로그램 예산분류체계는 정부 지출에 대한 국제 비교를 위해 UN이 개발한 정부기능분류(COFOG, Classification of the Functions of Government) 와 완전히 다른 것임
- UN의 정부기능 분류 기준에 따른 COFOG 는 지출에 대한 예산분류가 아니라 정책영역별 자원의 할 당에 대한 국제비교를 위해 개발된 표준화된 통계적인 분류체계임
- 반면 프로그램 예산분류체계는 국가의 우선순위에 따른 지출을 도와주기 위한 도구로서 각 국가가 처한 상황에 따라 다름

II. 프로그램 분류 원칙

1. 프로그램의 설정 방법

- 일반적으로 다수의 단위사업(sub-program)의 합으로 프로그램이 설정되며, 단위사업은 프로그램 설정 원칙을 따름
 - 일부 국가에서는 단위사업(sub-program)이 세부의 단위사업(sub-subprogram)들의 조합으로 이루어지기도 하고, 그 하위에 세세사업이 있기도 함. 또는 프로그램 자체가 보다 더 광범위한 상위의 결과를 공유하는 프로그램들과 묶여 최상위프로그램(super-program)으로 묶이기도 함
 - 프로그램 구조에 2개를 초과하는 (프로그램-단위사업) 너무 많은 계층을 두는 것은 바람직하지 않음
- 프로그램은 최대한 결과에 기반하여 설정되어야 함
 - 다만, 개발도상국의 경우 프로그램 및 단위사업별 지출을 실시간 또는 정기적으로 정확하게 기록할 수 있는 회계 시스템이 부재하거나 조직 구조가 프로그램 예산과 일치하지 않은 문제가 있음. 이러한 제한적인 경우에는 예외가 인정될 수도 있음

- 프로그램과 단위사업은 정부의 모든 지출을 포괄해야 하므로 예산이 관리되는 방식으로 범주화되어야 함
- 대부분의 국가에서는 예산법령에 의해 프로그램 수준의 예산이 배분되며, 단위사업 수준에서는 부처에 의해 내부적으로 결정됨

2. 프로그램 예산구조 설정의 대원칙

- 결과에 기반한 프로그램 설정 원칙을 고수하고 오직 타당한 사유가 있는 제한된 경우에만 예외를 인정하도록 해야 함
 - 예외적으로 인정될 수 있는 것은 특정한 상황 아래에서 조직 구조에 대한 고려가 필요한 경우나 공유된 투입 자원의 문제가 있을 경우임. 단순하게 조직 구조를 반영하는 프로그램 구조 설계는 부적절함

3. 프로그램 예산구조 설정의 구체적 원칙

1) 프로그램의 정의와 분류

(원칙 1) 프로그램과 단위사업의 결과 지향성

- 결과에 기반한(results-based) 프로그램의 설정
 - 프로그램은 최대한 결과에 기반하여 설정되어야 함. 결과에 기반한 프로그램이란 공통의 결과(outcomes)를 추구하는 지출이나 산출들의 다양한 조합들로 정의됨
 - 프로그램의 하위 단위인 단위사업(sub-program)들도 결과에 기반하여 설정되어야 함
- 산출(output)과 활동(activity)의 구분
 - 산출(output)은 부처가 외부에 공급하는 재화나 서비스에 해당하며, 활동(activity)은 산출이 생산되는 과정과 관련한 활동에 해당함
 - 예를 들어 병원의 경우 마취, 간호, 의무기록, 세탁 등은 활동에 해당하고 환자에게 제공된 다양한 유형의 완료된 치료가 산출에 해당
 - 따라서 병원을 프로그램으로 유형화한다면 “간호 프로그램”, “마취 프로그램” 등으로 분류할 수 있음. 이것은 결과에 기반한 프로그램이 아니라 활동에 기반한 프로그램 분류임. 활동과 결과를 혼동해서는 안됨

- 부처의 한 과가 다른 과에 서비스를 제공하는 것은 산출이 아닌 활동에 해당하며, 더 정확하게는 지원서비스로 분류될 수 있음
 - 예를 들어, 교육부의 교원선발과가 초등교육과에 초등교원을 선발해주는 것은 서비스가 외부가 아닌 내부에 제공되는 것이기 때문에 산출로 분류될 수 없음
- 즉, 부처의 모든 내부 지원서비스를 포괄하는 지원프로그램을 설정하는 것은 결과에 기반한 프로그램 분류가 아닌 활동에 기반한 프로그램에 해당함. 그럼에도 불구하고 이것은 국제적으로도 예외적으로 프로그램 분류로 인정되고 있음

■ 결과에 기반한 프로그램 분류는 정부 프로그램 분류의 가장 기본이되며 핵심임

⇒≫ 원칙 1 ‹‹

프로그램과 단위사업(sub-program)은 공통의 결과(outcomes)를 추구하는 산출(outputs)끼리 묶어서 최대한 결과에 기반하여 설정해야 함. 이 원칙은 명확히 정당한 사유가 있는 경우에 한해서만 예외가 인정될 수 있음

(원칙 2) 정책적 우선순위에 따른 프로그램 분류

- 프로그램은 정부나 의회가 지출통제를 하고자 하는 분야에 대한 선택의 결과이기 때문에 프로그램과 단위사업의 분류는 정부가 당면한 핵심적인 지출 우선순위에 달림
- 따라서 지출통제를 부처가 하고 정부 스스로는 통제 의지가 없는 분야를 프로그램으로 분류하는 것은 바람직하지 않음. 마찬가지로 부처가 지출통제 의지가 없는 분야를 단위사업으로 설정하는 것도 바람직하지 않음

⇒≫ 원칙 2 ‹‹

예산법령에 의해 프로그램별 예산이 책정되는 국가에서는 예산배분이 관련부처가 아닌 중앙에 의해 이루어질 수 있도록 정부 전체적으로 우선순위가 높은 정책 묶음들이 프로그램으로 정의되어야함

(원칙 3) 2개 이상의 너무 많은 프로그램 계층구조는 바람직하지 않음

■ 이상적인 프로그램 계층구조

- 프로그램의 계층이 많을수록 복잡성은 커짐
 - 회계 시스템을 통해 프로그램 계층별로 예산 집행을 일일이 모니터링해야 할 뿐 아니라 프로그램목표, 성과지표, 목표치 등에 대해서도 설정해야 하므로 계층이 많을수록 복잡해짐
- 이상적으로는 프로그램-단위사업(program-subprogram)의 2층구조가 좋음. 프랑스는 2층구조를 의무화하고 있지만 예외적으로 부처가 원할 경우 하위 단계를 더 둘 수도 있음. 프로그램 계층구조는 단순하게 하는 것이 가장 좋음

■ 적절한 프로그램의 수와 크기

- 적절한 프로그램의 수와 크기는 부처에 따라 다르기 때문에 일반화하는 것이 불가능. 다만 부처의 모든 지출을 포함하는 거대 프로그램(big program)을 만드는 것은 바람직하지 않음. 중앙의 의사결정자가 부처의 핵심 과제를 조정할 수 있도록 프로그램은 부처의 역할을 뚜렷이 보여주어야 함
- 한정적인 업무를 수행하는 소규모 부처의 경우 하나의 프로그램 구조가 적절
- 너무 많은 작은 규모의 프로그램을 만들어서는 안됨. 이 경우 중앙의 의사결정자가 프로그램 간 지출우선순위를 결정하기 어려워짐. 큰 부처 중심으로 이루어진 국가의 경우에도 가장 큰 부처가 6개 이상의 프로그램을 가지지 않음

⇒» 원칙 3 «

프로그램 구조에 2개를 초과하는 (프로그램-단위사업(sub-program)) 너무 많은 계층을 두지 말아야 함

2) 조직 구조와 프로그램 분류

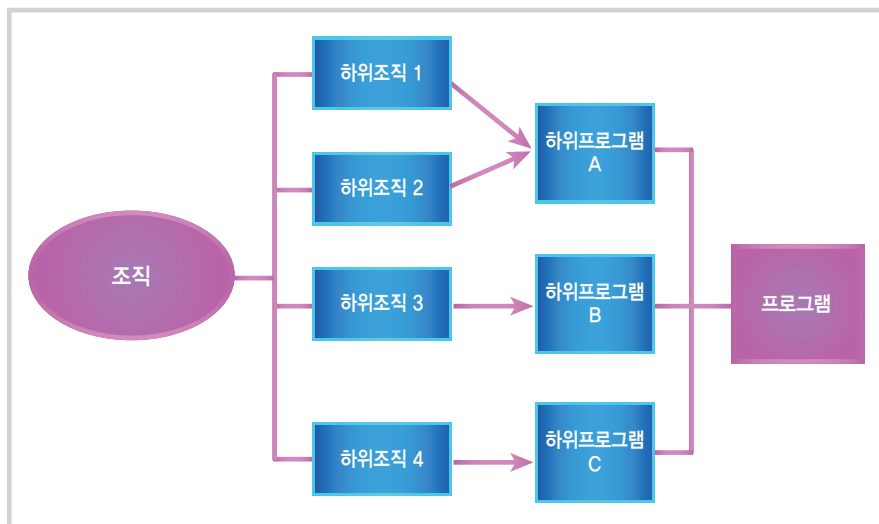
(원칙 4) 프로그램 구조를 단순히 조직 구조에 맞추어서는 안됨

- 프로그램 구조와 조직구조 간의 관계가 가장 혼선이 많은 부분으로 중요한 것은 프로그램 구조가 단순히 조직 구조를 반영해서는 안된다는 것

■ 프로그램과 조직 구조의 일치

- 프로그램 구조를 조직 구조에 단순히 일치시키는 것은 바람직하지 않음
 - 정부의 한 부처 내 부서(directorate)를 하나의 프로그램으로 매칭시키고, 프로그램 내 단위사업을 하위부서(sub-directorate)로 단순히 매칭시키는 것은 조직 구조가 결코 완벽하게 결과에 기반할 수 없기 때문에, 결과지향적인 프로그램 설정 원칙에 위배됨(The principle of product lines)
- 2개 이상의 결과를 추구하는 조직은 결과를 기준으로 쪼개져야 함
 - 조직 단위들을 단순히 하나의 프로그램 또는 단위사업에 맞추지만 않으면 프로그램을 조직 구조에 맞추는 것은 결과지향 원칙을 위배하는 것이 아님. 이 원칙은 프로그램과 단위사업들 간 조직구조가 쪼개지는 것을 예방함. 그러나 2개 이상의 생산품(results)을 생산하는 하나의 조직은 혼하지 않지만 이러한 경우 조직 구조가 쪼개지는 것이 적절함
- 프로그램을 조직 구조에 일치시키는 것보다 프로그램의 결과지향성 유지가 더 우선이기 때문에 동일한 결과를 추구하는 몇 개의 조직을 하나의 프로그램에 맞추어 통합하는 것이 더 바람직함
 - 또 두 개 이상의 단위사업이나 프로그램을 결과(results)를 기준으로 몇 개의 조직으로 쪼개는 것도 잘못된 것은 아님
- 그러나 동일한 결과를 추구하는 조직끼리 통합하거나 쪼개는 것이 원칙적으로 잘못된 것은 아니더라도 이것이 항상 바람직한 것은 아니며, 예외적으로 이루어져야 함. 다음은 예외가 인정되는 경우임

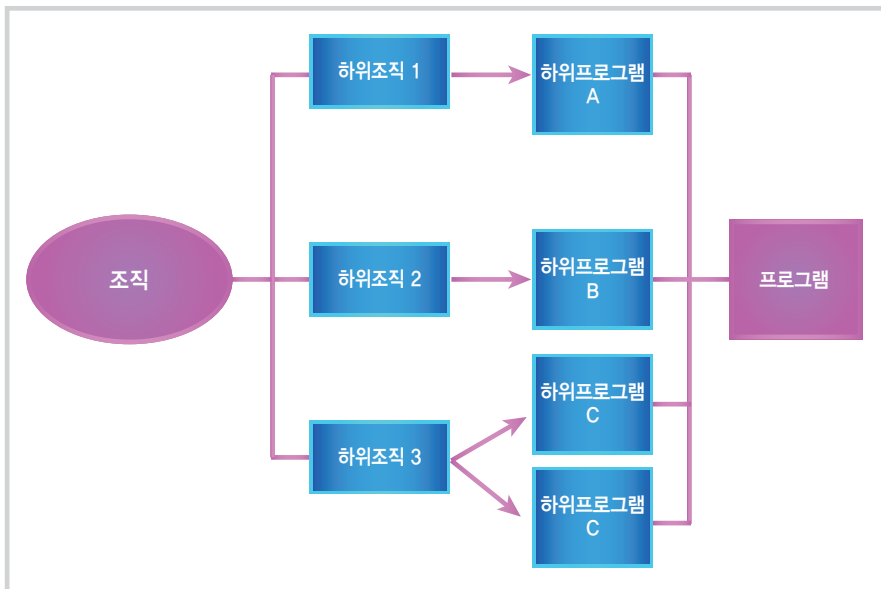
[그림 2-4] 조직구조의 통합과 프로그램



■ 프로그램 간 조직 단위의 분할

- 조직 단위를 프로그램 및 단위사업에 따라 분할해서는 안되는 경우에는 다음과 같은 일반적인 원칙을 따르며, 이는 단위사업, 세부사업에도 해당함
- 프로그램 예산제도에서는 반드시 각 프로그램의 예산이 조직 예산과 명확히 매핑되어야 함. 각 프로그램의 예산이 이를 집행할 각 조직에 명확히 할당되어야 하고 각 조직은 조직이 관리하는 자원의 비용이 프로그램의 어느 정도를 차지하는지를 명확히 알아야 함
 - 즉, 조직이 재원을 사용하는 방식에 대해 정부가 통제할 의지가 있을 때에만 프로그램 간 조직단위를 분할하는 것이 바람직
- 일반 사업성 프로그램을 지원하는 조직은 투입비용이 프로그램별로 분할되고 쪼개져야 한다고 주장하지만, 이는 오직 정부가 프로그램별로 소요되는 투입경비들을 관리하고 통제하고 싶을 때에만 정당화될 수 있음
 - (예) 정보기술, 인사, 재무와 같은 부처 지원서비스 조직과 대민서비스를 제공하는 지역 기반의 부처 민원서비스센터

[그림 2-5] 조직구조의 분할



⇒≫ 원칙 4 ≪⇒

프로그램 간 조직단위는 아래와 같은 경우 나뉘어져서는 안됨

- (1) 정부나 부처가 각 단위 조직들이 프로그램 간 자원 배분을 관리하는 방식에 대해 통제할 의지가 없는 경우
- (2) 회계시스템에서 프로그램별로 조직 단위의 투입 자원에 대한 기록이 정확히 이루어지지 않는 경우

(원칙 5) 최대한 단순한 프로그램 예산체계를 원하는 국가에서는 모든 조직단위를 오직 하나의 프로그램 또는 단위사업(sub-program)으로 매칭하는 것이 실용적

■ 프로그램 구조와 조직 구조의 일치화 여부

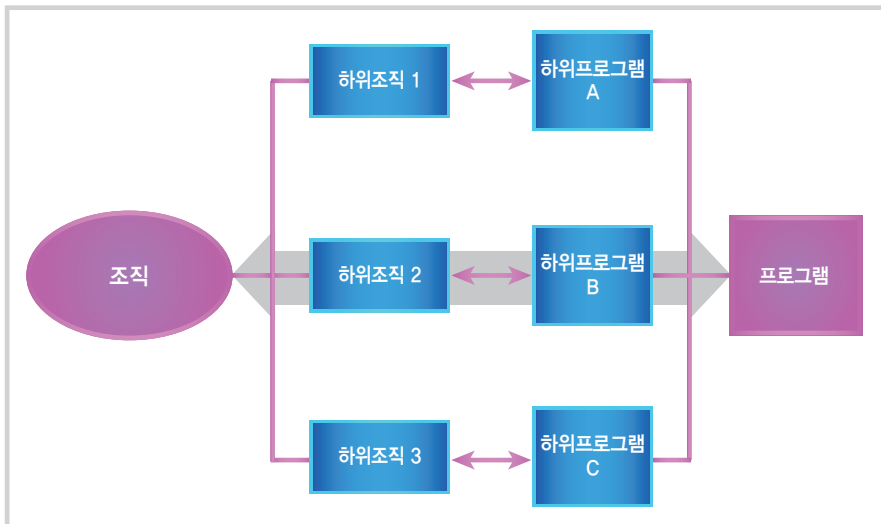
- 프로그램 구조와 조직 구조의 필연적인 불일치
 - 조직 구조와 결과(생산품)는 매우 다르기 때문에 순전히 결과에 기반한 프로그램 구조는 조직 구조로부터 상당히 동떨어지게 됨. 따라서 조직 구조와 프로그램별로 예산을 할당하는 것은 불가능
 - 예산배분 시 프로그램과 조직 구조는 근본적으로 대립함. 결과에 기반한 프로그램 예산주의는 예산배분의 의사결정 시 조직을 완전히 배제할 수 없기 때문에 실패함(Shick, 2007)
- 그러나 프로그램을 조직구조에 맞추는 것은 성과에 대한 책임 소재를 관리하는 데 있어 필수적이므로 일치화가 필요함
 - 결과 기반의 프로그램 분류와 조직 구조는 상당 부분 중복되는 경우가 있음. 조직 구조는 집행되는 서비스에 기반하기 때문에 상당 부분 결과 기반의 프로그램에 상응함(예: 교육부는 일반적으로 초등, 중등, 고등 교육과로 나뉘어지며, 이에 대한 프로그램 역시 초등, 중등, 고등프로그램으로 설정되어 집행됨)
 - 프로그램 구조가 조직 구조와 동떨어진 경우 예산 할당이나 통제가 불가능. 프로그램별로 통일된 관리 책임을 지는 것이 이로움. 이때에는 조직구조를 통합하여 하나의 프로그램에 맞추든지, 조직을 프로그램에 맞추어 분할하면 됨. 용도가 제한된 자원에 대한 지출(에이즈 예방예산) 같은 경우 분할된 조직의 경우와 같음
 - 프로그램 구조를 시간에 따라 우연히 발생된 조직 구조에 맞추는 것보다 조직 구조를 프로그램에 맞추는 것이 더 좋음. 실제로도 프로그램 구조를 잘 조직하여 조직 구조를 바뀌어나가는 것이 더 좋음
 - 프로그램 구조에 맞추어 조직 구조를 재구성하는 것은 특히 시민서비스에서 중요. 단 한 명의 조직 관리자가 책임을 지는 프로그램(단위사업)은 없음. 즉 결과에 기반한다는 것은 본

질적으로 관리를 위한 구조가 아니라는 것. 프로그램 예산제도에서는 매트릭스 관리구조를 띠. 즉, 프로그램별로 관련 조직에 속한 매트릭스 형태의 관리자가 존재함

■ 조직과 프로그램 간의 단순화된 관계

- 원칙적으로 프로그램 또는 단위사업 간 조직단위를 쪼개는 것이 잘못된 것은 아님. 자원과 회계능력이 부족한 개도국이나 성과주의예산제도를 최대한 단순하게 유지하고자 하는 국가의 경우 조직 구조와 프로그램 간 관계를 가장 단순화시키는 것이 실용적임
 (예) 곤충매개 담당과(subdirectorate)를 몇 개의 단위사업으로 분해할 것인지(말라리아 단위사업, 일본뇌염모기 단위사업 등) 또는 하나의 단일 곤충매개질병 단위사업을 담당하는 하나의 과로 남겨둘 것인지에 대한 문제. 비용할당업무를 최소화하고 싶은 국가는 후자를 선택하면 됨
- 일반적으로 정부 계층이 3층구조(부-국-과)로 되어 있는 경우 모든 과가 오직 하나의 단위사업만을 담당하게 하면 됨. 국은 여러 개의 단위사업 또는 프로그램을 담당하는 과의 조합으로 이루어지며, 곧 조직단위의 비용 산출 시 단위사업과 프로그램의 지출 합으로 산출해내면 됨

[그림 2-6] 프로그램과 조직구조의 일치



=»» 원칙 5 ««

최대한 단순한 프로그램 예산체계를 원하는 국가에서는 조직 구조의 수정이 가능하다면 모든 조직단위를 오직 하나의 프로그램 또는 단위사업(sub-program)으로 매칭하는 것이 실용적임

(원칙 6) 책임 범위가 명확히 정해져 있는 소수의 부처로 이루어진 정부 구조에서는 프로그램이 부처 간 경계를 교차해서는 안됨

■ 부처간 경계와 프로그램

- 프로그램예산 체계를 채택하고 있는 국가들은 대부분 프로그램이 부처 간 경계를 넘어서지 않음. 즉 정부 조직이 잘 짜여져 있는 국가는 부처 간 중복되는 업무를 수행하지 않음
 - 그러나 부처 간 경계를 가로지르는 프로그램이 원칙적으로 항상 잘못됐다는 것은 아님. 예를 들어 아프리카 국가의 경우 체계가 부처를 바탕으로 한 것이 아니라 부문을 바탕으로(sector-based) 구성됨. 이것이 가능하기 위해서는 예산의 법률적 배분 시 각 부처의 프로그램에 대한 지분을 구체화시켜야 함. 이러한 국가들은 주로 대부분의 국가들보다 훨씬 많은 수의 부처를 갖고 있음(예: 50개 부처). 이러한 국가들은 부문별 프로그램 간 조정을 위해 한 부처에 조정 책임을 지우고 전체 프로그램 조정을 수행하는 프로그램을 별도로 두기도 함
 - 부문을 바탕으로 한 접근방식은 바람직하지 않음. 동일한 산출을 생산하는 부처들은 프로그램이 부처 간 경계를 거스르지 못하게 하는 것보다는 하나의 프로그램으로 묶는 것이 좋으나 이것은 차선책으로 사용되어야 함. 가장 좋은 방법은 부처의 수를 줄이고 중복되는 프로그램을 제거하여 부처 고유의 프로그램을 수행하는 구조로 바꾸어야 함
 - 결론적으로 명확히 고유한 업무를 수행하는 부처의 수를 제한적으로 두고 중복되는 업무를 수행하는 부처는 없어야 함. 그 후 이를 바탕으로 부처 고유의 프로그램을 정의하는 것이 바람직함
- 다부처가 관련된 프로그램의 설정
 - 빈곤퇴치 프로그램과 같은 범부처적인 프로그램은 분명히 많은 부처가 연관되어 있음. 그러나 프로그램예산체계의 프로그램의 개념은 일반적인 프로그램 개념과는 달리 보다 구체적인 것으로서, 예산체계에서의 프로그램은 정부가 여러 우선순위들 간의 자원배분에 대해 가장 중요한 의사결정을 할 수 있게 하기 위한 도구이기 때문에 “빈곤퇴치” 같은 광범위한 캠페인을 일컫는 용어와는 구별됨
 - 프랑스의 경우 “mission”이라 불리는 상위 범주를 두고 그 아래 이를 달성하기 위한 여러 프로그램들이 있음. 이 프로그램들은 여러 부처에 의해 수행됨. 미션은 의회가 변경할 수 없

는 지출의 상위 범주로서, 의회는 각 정부부처에 의해 요구된 미션에 대한 예산 요구를 수용해야 하며, 오직 프로그램들 사이의 할당량에 변화를 줄 수 있는 권한만 있음. 즉 미션은 연간 예산법령에서 의회의 권한을 제한하는 역할을 함

- 요컨대 가장 최선은 프로그램 그 자체는 부처 고유의 특정한 업무로서 정의되어야 한다는 것. 다만 규모가 작으면서 많은 수의 부처로 정부구조가 이루어지거나 부처 간 역할이 중복되는 경우 차선책으로 다부처프로그램을 만드는 것이 적절함. 이때 프로그램 예산은 연간 예산법령에서 부처의 할당량이 명확히 구체화되어야 함

⇒» 원칙 6 «

책임 범위가 명확히 정해져 있는 소수의 부처로 이루어진 정부 구조에서는 프로그램이 부처 간 경계를 교차해서는 안됨

3) 투입비용 처리와 프로그램 분류

(원칙 7) 투입비용의 분배와 프로그램 정의

■ 프로그램은 투입자원에 따라 쪼개져서 분류되어서는 안됨

- 회계연도 동안의 프로그램별 지출을 통제하고 모니터링하기 위해서는 투입된 비용이 프로그램 간 쪼개져서는 안됨. 이 원칙은 단위사업과 세부사업에 대해서도 적용됨
- 정부 예산은 대부분 투입에 대한 지출이 많은 부분을 차지함. 따라서 프로그램 회계는 프로그램과 단위사업당 투입된 비용을 회계시스템상에서 기록할 수 있어야 함
 - 지출이 오직 하나의 프로그램과 단위사업에서만 이루어진다면 문제가 되지는 않으나, 지출이 여러 프로그램에 쪼개져 이루어질 경우가 문제임. 예를 들어 근로자가 여러 프로그램에 노동시간을 투입한다면 타임시트를 프로그램 간 정확하게 분배하여 투입비용을 기록해야 함
 - 이 경우 한 사람이 수행한 프로그램들 간에 투입비용을 동등하게 배분하는 것이 가장 간단한 방법이지만 정당화될 수 있는지에 대한 문제가 있음
- 프로그램 간 비용 분배의 문제를 피하기 위해서 투입 비용이 쪼개져야 한다면 하나의 프로그램으로 통합하여 재설정하는 것이 바람직

(예) 호주 경찰청의 범죄예방프로그램과 범죄단속프로그램 간 투입된 노동시간의 분배 문제. 결국 하나의 범죄프로그램으로 통합하여 설정함

- 저소득 국가의 경우, 투입비용의 배분을 회계시스템상에서 정확하게 기록하는 것에 소요되는 비용(시스템 구축, 훈련된 회계인력의 양성 등)이 더 클 수가 있으므로 실현 가능성의 문제도 고려해야 함. 이 문제를 현실적으로 해결하기 위해 프로그램과 조직 구조의 단순화를 생각해볼 수 있음

≡≫ 원칙 7 ≪≡

프로그램별로 공유되어 사용된 투입자원의 양이 회계시스템에 의해 정확히 기록되기 어렵다면 투입 자원(예: 근로자, 자동차)이 몇 개의 프로그램 간에 쪼개져서는 안됨

(원칙 8) 지원서비스와 공동의 간접비용을 포함하는 지원 프로그램 개설은 제한된 경우에만 이루어져야 함

■ 지원서비스와 프로그램

- 지원프로그램(=행정프로그램)의 정의
 - 인사, 정보통신 기술, 내부 재무관리 등과 같은 부처의 내부 지원서비스와 관련된 서비스의 묶음
 - 부처 훈련 예산, 사무용품, 관용차량 등과 같이 회계연도 내에 수요에 따라 결정되어 융통성이 있음
 - 결과에 기반한 프로그램이 아니라 그러한 프로그램을 지원하는 프로그램임
- 지원프로그램의 필요성
 - 일반 프로그램을 포함한 지원프로그램의 소요 비용을 정확하게 계산하고 프로그램별로 분배 및 기록하는 것은 어려움. 선진국에서는 정부가 필요하다고 판단하면 가능한 일이지만, 저소득 국가에서는 어려운 일. 따라서 간접비용 배분을 하지 않기 위해 지원프로그램을 만들.
 - 다만 모든 지원프로그램을 없애고 모든 간접비용을 일반 프로그램에 분배하는 것이 최선으로 판단됨
- 부처가 지원서비스의 분배에 있어서 융통성이 필요하다고 생각되는 경우 지원프로그램을 만드는 것이 합리적임

≡≫ 원칙 8 ≪≡

부처는 다음과 같은 경우 지원서비스와 공동의 간접비용을 포함하는 지원 프로그램을 만들어야 함

- (1) 부처의 다양한 프로그램을 지원하는 지원서비스의 융통성이 필요한 경우
- (2) 회계시스템에서 프로그램별 지원서비스 비용을 합리적으로 정확하게 할당하는 것이 실현 불가능한 경우

(원칙 9) 단 하나의 결과지향적 프로그램을 지닌 부처는 지원프로그램을 만들 필요가 없음

- 지원경비의 처리는 그것이 공통의 자원으로 사용될 것인가 또는 특정 프로그램의 자원으로 사용될 것인가에 달려 있음
 - 지원프로그램은 오직 지원서비스에서 사용된 지출만을 포함해야 함
 - 하나의 프로그램에 대해서만 지원서비스가 제공되는 경우 지원프로그램으로 따로 설정하는 것이 아니라 그 프로그램 내에 포함시켜야 함
- 예를 들어 부패방지위원회의 경우 ‘부패방지프로그램’만을 운영할 것이기 때문에 프로그램 간 비용 분배의 문제가 없으며 이에 따라 다른 지원서비스를 추가로 만들 필요가 없음
- 지원서비스는 중앙의 의사결정자에게 우선순위에 관한 정보를 제공해주는 것이 아니기 때문에 굳이 정보프로그램, 인사프로그램 등으로 분할할 필요가 없음

⇒» 원칙 9 «

한 개의 결과지향적인 프로그램을 지닌 부처는 지원 프로그램을 만들 필요가 없음

- 프로그램을 지원하는 단위사업 내의 지원서비스의 처리
 - 프로그램 내에서 ‘지원단위사업’을 만드는 것이 원칙적으로 맞음
 - 프로그램의 간접비용을 가장 큰 단위사업 내로 포함시키기도 하지만, 지원서비스의 비용이 크다면 따로 ‘지원단위사업’을 만드는 것이 바람직함
- 정보 생산 목적의 지원경비의 분배
 - 간접비용 할당과 관련한 핵심 논점은 산출의 총비용을 아는 것이 필요하다는 것. 간접비용 할당은 지원프로그램이 있다 하더라도 가능. 즉 부처의 회계부서가 연도말에 지원프로그램의 비용을 다른 일반프로그램에 할당하여 비용을 집행하는 것을 막지 않음. 오직 정보 보고와 관리의 목적일 뿐 지원서비스가 얼마나 일반프로그램을 잘 지원하고 있는지를 통제하려는 예산 통제의 목적은 없음
 - (예) 프랑스는 지원서비스의 비용을 정보관리 목적으로 일반 프로그램에 할당하고 있지만 지원프로그램을 별도로 설정하고 있음
- 지원프로그램이 없는 국가
 - 호주는 프로그램 예산제도를 운영하고 있지만 지원프로그램을 별도로 운영하지 않음
 - 호주에서는 의회가 프로그램의 예산을 결정하지 않음. 대신 의회가 통과시킨 예산이 부처에 총액으로 할당됨. 예산서에 나와 있는 프로그램별 예산은 오직 정보 목적으로만 제공됨

- 부처는 원하는 대로 프로그램별 예산을 분배할 수 있음
- 지원서비스의 비용이 일반 프로그램에 포함되어 있다는 것은 서비스 비용에 변화가 있을때마다 의회의 승인이 필요함을 의미하지 않음, 즉 지원서비스의 활용에 융통성이 있음

■ 원스탑 서비스센터

- 각 지역에 설치되어 있는 부처 산하 지역민원서비스 센터
 - 생산품 원칙에 의해 조직된 것이 아니라 지리적 기준에 의해 설립되어 다양한 생산품을 생산하고 제공. 따라서 센터를 하나의 결과기반 프로그램으로 할당할 수 없음
 - 예를 들어 지방정부의 경우 건물관리, 도로관리, 수자원관리 등 생산품에 따라 프로그램을 설정할 수 있겠지만, 민원센터는 여기에 해당하지 않음
- 처리방법: 센터가 자원을 공유하고 있는지 또는 특정한 자원을 사용하고 있는지에 달림
 - 동일한 서비스센터 직원들이 다양한 토픽에 대해 모든 서비스를 제공하고 있다면 직원들의 투입된 시간과 비용을 일반프로그램에 할당하는 것은 바람직하지 않음. 이 경우 <민원서비스센터>라는 별도의 프로그램을 만들거나 대안적으로 부처 내의 지원프로그램 내에 포함시키는 것이 바람직함
 - 토픽마다 담당하는 서비스센터 직원이 정해져 있다면, 부처 내의 관련 프로그램에 해당 서비스를 나누어 설정하는 것이 가장 좋음(예: 농업기술지원 서비스를 담당하고 있는 직원의 인건비는 농림부의 농업관련 프로그램에 귀속)

Ⅲ. 한국 보건복지부 프로그램 예산체계의 진단

1. 한국의 프로그램 예산체계 현황

1) 프로그램 예산체계 개요

- 프로그램 예산체계는 정책과 예산의 연계 및 재정성과 제고를 위해 국가의 최소 정책단위인 “프로그램(사업)”중심으로 설정한 예산체계임. 이때 프로그램은 정부 기능을 수행하기 위한 세부목표로서 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업의 묶음으로 구성됨

- 한국의 예산제도는 2006년까지 개별사업(세세항)과 비목(목-세목) 중심으로 집행·관리되는 품목별 예산제도로 운영되다가 2007년 예산과목 개편과 프로그램 예산주의 제도의 도입으로 예산체계가 전면 개편됨
 - 과거 품목별 예산제도는 투입 재원의 통제에는 효과적이었던 반면 정책우선 순위에 입각한 전략적 자원배분과 효율적인 성과관리에 한계를 노출시킴
 - 이에 정책과 성과중심으로 재정을 운용하기 위해 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성(Top-down)제도, 성과관리제도 등의 제도들과 함께 프로그램 예산체계가 재정개혁의 일환으로 도입됨

2) 프로그램 예산체계의 내용 및 구조

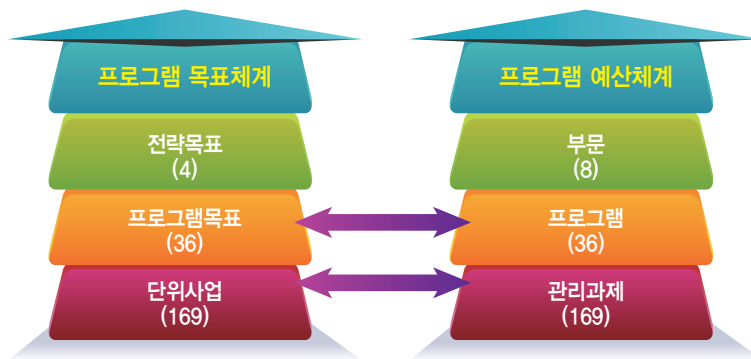
(2006년; 품목별 예산제도) “장-관-항-세항-세세항” 체계
 (2007년; 프로그램 예산제도) “분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업” 체계

- 분야/부문(예: 농림해양수산/해양수산·어촌)
 - 정부 기능과 업무 분류의 기본 틀로서 16개 분야 68개 부문으로 설정
 - 정부의 모든 회계와 기금이 공동 사용
- 프로그램(예: 수산물 유통 및 안전관리)
 - 국가의 최소 정책단위로서 동일한 정책목표를 달성하기 위한 한 개 이상의 단위사업으로 구성
 - 지나치게 포괄적인 회계의 “항”은 나누고, 상대적으로 세분화된 기금의 “항”은 통합하여 균형 있게 정비
- 단위사업(예: 수산물 가격 안정)
 - 프로그램 달성을 위한 수단으로서 세부사업군(群)으로 구성
 - 기존 개별사업(現 세세항)을 사업성격·예산규모 등을 감안하여 설정
- 세부사업(예: 비축사업, 출하조절 등)
 - 재정사업의 최소단위로서 부처 내부적으로 관리

2. 보건복지부 프로그램 예산체계의 진단

1) 보건복지부 프로그램 예산체계 개요

- 2015년 성과계획서 기준 보건복지부의 프로그램 예산체계는 2개 분야(사회복지, 보건), 8개 부문(기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 사회복지일반, 보건 의료, 건강보험), 36개 프로그램, 169개의 단위사업과 360여개의 세부사업으로 구성됨
- 2015년 보건복지부 성과계획서상에 제시된 프로그램 목표체계에는 전략목표 4개, 프로그램 목표 36개, 단위사업 169개로 구성되어 있어 프로그램 목표체계와 프로그램 예산체계상의 프로그램 간 프로그램 목표의 일대일 대응이 형식상으로는 일치되고 있음



2) 프로그램 예산체계의 진단

(1) 원칙 1. 프로그램과 단위사업은 공통의 결과를 추구하는 산출끼리 묶어서 최대한 결과에 기반하여 설정해야 함

- 보건복지부의 경우 하나의 결과주의 프로그램이 예산체계상의 하나의 프로그램과 일대일로 매칭이 이루어지지 않아 공통의 산출을 추구하는 프로그램 기반의 설정 원칙이 위배되고 있음
- 이러한 경우는 다음과 같이 첫째, 추구하는 프로그램 목표가 동일함에도 다수의 프로그램으로 분리된 경우, 둘째, 추구하는 프로그램 목표가 상이함에도 동일한 프로그램으로 묶어서 설정된 경우, 셋째, 프로그램을 구성하는 단위사업들이 추구하는 목표가 이질적인 경우 등 3가지로 나누어 생각해볼 수 있으며 각각 다음과 같음

■ 첫째, 추구하는 프로그램 목표가 동일함에도 다수의 프로그램 예산으로 분리된 경우

- 일부의 경우 동일한 프로그램 목표를 추구하는 프로그램들이 두 개 이상의 프로그램 예산으로 분리되어 설정되어 있음. 동일한 프로그램 목표를 추구하더라도 재원에 따라 다른 프로그램으로 설정되어있기 때문임(예: <IV-1 적극적인 요보호아동 보호를 통한 미래 사회의 성장 동력 확보>). 이것은 외연적으로 프로그램 목표와 프로그램 간 일대일 매칭이 이루어지지 않아 결과주의 원칙 1에 위배되는 것으로 볼 수 있음
- 그러나 프로그램 내용상으로는 동일한 프로그램 목표를 추구하는 하나의 프로그램으로 간주될 수 있어 실질적으로는 일대일 원칙에 위배되지 않은 것으로도 판단 가능함
- 다만 동일한 프로그램 목표를 추구하는 프로그램이 재원에 따라 분할(fragmentation)되어 관리되고 있는 것은 성과관리 및 행정관리, 비용 측면에서 효율성이 저해되므로 예산 코드 상 재원의 추적이 가능하다면 향후 단일의 프로그램으로 통합 설정하는 것이 바람직함

연번	프로그램목표	프로그램	프로그램명
1	I-1	1100	기초생활보장(일반회계)
		4400	자활서비스 지원(공공자금관리기금-기재부 소관)
2	III-10	4300	보건의료서비스 지원(일반회계)
		6300	취약계층 지원(복권기금운영-기재부 소관)
3	IV-1	1300	요보호아동 육성(일반회계)
		1100	인권활동(범죄피해자보호기금-법무부 소관)
		6300	아동취약계층 지원(복권기금-기재부 소관)
4	I-2	1500	장애인생활안정 지원(일반회계)
		4500	장애인생활안정 지원(공공자금관리기금-기재부 소관)

■ 둘째, 추구하는 프로그램 목표가 상이함에도 동일한 프로그램 예산으로 묶여서 설정된 경우

- 취약계층지원 프로그램(프로그램 예산코드 6300)의 경우 요보호 아동육성을 추구하는 <IV-1 적극적인 요보호아동 보호를 통한 미래 사회의 성장 동력 확보>와 보건의료 서비스 지원을 목표로 하는 <III-10. 보건의료 연구 확대 및 의료분쟁 조정 등을 통해 보건의료 서비스 지원 강화>, 장애인 지원을 목표로 하는 <I-2 장애인의 생활안정 지원>의 세 개의 결과주의 프로그램이 매칭되어 있음. 세 프로그램은 추구하는 결과가 완전히 상반되어 하나의 프로그램으로 묶이는 것이 부적절하며 결과주의 설정 원칙에도 위배됨. 유사한 사례로서 1100, 2600, 3000, 4500, 4700 프로그램이 있음

- 그러나 이는 재원이 다른 프로그램들에 대해 동일한 프로그램 예산 코드를 부여함으로써 발생한 오류로서 각 프로그램 목표별 프로그램 코드를 분리하여 부여할 경우 해결될 수 있을 것으로 판단됨
- 결론적으로 외연적(형식상)으로 일대일 결과주의 원칙에 위배된다고 할 수 있을 것이나 예산 코드의 분리 설정시 내용 측면에서는 결과주의 원칙에 완전히 위배된다고 할 수 없음. 또 향후 성과관리 및 행정적 관리 효율성 향상을 위해 성과목표별로 프로그램 예산 코드를 분리하여 설정하는 것이 권고됨

연번	프로그램목표	프로그램	프로그램명
1	I-1	1100	기초생활보장(일반회계)
	IV-1		인권활동(범죄피해자보호기금-법무부 소관)
2	III-1	2600	취약계층의료비 지원(복권기금-기재부 소관)
	I-6		사회복지기반 조성(일반회계)
3	II-3	3000	보건산업 육성(일반회계)
	III-11		공용재산 취득(국유재산관리기금-기재부 소관)
4	III-11	4500	소록도병원(일반회계)
	I-2		장애인생활안정 지원(공공자금관리기금-기재부 소관)
5	III-13	4700	국립목포병원(국립목표병원)
	IV-4		민간보육시설 지원(공공자금관리기금-기재부 소관)
6	IV-1	6300	취약계층 지원 (복권기금-기재부 소관)
	III-10		
	I-2		

■ 셋째, 프로그램을 구성하는 단위사업들이 추구하는 목표가 이질적인 경우

- 노숙인의 사상자 지원(1900) 프로그램을 구성하는 단위사업의 경우 사업목적이 이질적인 단위사업들이 하나의 프로그램으로 설정되어있어 결과주의 원칙에 위배됨. 즉 노숙인을 보호하고 재활·자활프로그램 운영을 통해 사회로 복귀할 수 있도록 지원하는 <노숙인 등 지원> 단위사업과 직무 외의 행위로 위해에 처한 타인의 생명·신체·재산을 구하다가 사망하거나 부상을 입어 의사상자로 인정된 자를 지원하는 <의사상자 예우> 단위사업이 하나의 프로그램으로 설정됨

연번	프로그램코드	프로그램명	프로그램	
			단위사업코드	단위사업명
1	1900	노숙인·의사상자 지원	1931	노숙인 등 지원
			1932	의사상자 예우

- 이 밖에 하나의 프로그램이 여러 개의 부문에 걸쳐져 있어, 상위 프로그램 목표인 전략목표와 부문(super-program) 간의 매칭이 일대일로 이루어지지 않은 경우도 다수 발견됨
 - 부문과 전략목표 간의 일대일 매칭이 반드시 필요한 것인가에 대한 논의는 필요하지만 프로그램 예산체계의 근본적인 운영 목적을 고려할 때 상위 프로그램인 전략 목표와 부문 간의 일대일 매칭도 필요하다고 판단됨. 즉 프로그램 목표는 그보다 상위 단계인 전략목표를 달성하기 위한 수단적 목표이므로 결과에 기반한 성과관리를 위해서는 프로그램 예산체계에서 전략 목표에 상응하는 부문에 대한 결과주의적인 관리도 필요함
 - 이러한 맥락에서 보건복지부의 경우 하나의 프로그램이 다수의 부문에 걸쳐져 있어 프로그램 예산체계 내에서 부문별 혹은 전략목표별 성과관리가 어려울 가능성이 있음. 예를 들어 <취약 계층의료비 지원> 프로그램과 <사회복지기반 조성> 프로그램은 프로그램 예산체계 내에서 동일한 프로그램으로 설정되어 있지만 각각 다른 부문으로 매칭되어 있어 개선이 필요한 것으로 판단됨

연번	프로그램코드	프로그램명	프로그램	
			부문코드	프로그램명
1	1100	기초생활보장	81	기초생활보장
		인권활동	22	인권활동
2	2600	취약계층의료비 지원	91	취약계층의료비 지원
		사회복지기반 조성	89	사회복지기반 조성
3	4500	소록도병원	91	소록도병원
		장애인생활안정 지원	82	장애인생활안정 지원
4	4700	민간보육시설 지원	84	민간보육시설 지원
		국립목포병원	91	국립목포병원

- 결론적으로 보건복지부의 프로그램예산체계는 결과주의를 강조하는 원칙1에 준거했을 때 형식적인 면에서 예산체계와 프로그램체계가 일대일 매칭이 되지 않으며(첫째·둘째 사례), 하나의 프로그램에 사업목적이 이질적인 단위사업이 설정되어 있어 내용적인 측면에서도 원칙1에 위배된다고 할 수 있음

(2) 원칙 2. 정부 전체적으로 우선순위가 높은 정책 묶음들이 프로그램으로 설정되어야 함

- 한국의 재정운용 총괄기관인 기획재정부는 매년 초에 「예산안 편성 및 기금운용 계획안 지침」을 각 부처에 시달하여 연간 부처 예산편성 방향을 제시함
- 기재부가 시달한 2014년 세출예산안 지침에 따르면 전 부처는 국정과제를 중심으로 제로베이스에서 예산을 작성해야 함

〈표 2-3〉 세출예산안 기본방향

- ◆ 모든 사업은 국정과제 중심으로 재편하고 시급성 등을 고려, 제로베이스에서 전면 재검토
 - 신규 사업은 원칙적으로 재원조달방안을 동시에 마련 ('PAYGO' 원칙)
 - 계속 사업은 우선순위를 철저히 점검하여 구조조정 추진
- ◆ 재정자원에 상응하여 민간·자치단체의 자구노력 병행 우선
- ◆ 각 중앙관서의 장은 예산편성지침상의 분야별 중점투자 및 지출효율화 방향에 따라 세출예산을 편성
- ◆ 관련 법령에 따른 필수절차를 이행하는 등 재정규율 준수

- 또 기재부의 예산편성 지침에 따른 2014년 복지분야 예산편성 기본방향은 〈고용-복지 연계 및 맞춤형 복지체제로의 개편〉이며, 구체적으로는 아래 표와 같음
 - 지침에 따르면 기초연금, 고용-복지 연계, 저출산·고령화 대응, 복지 원스탑 서비스체계 구축에 따른 예산편성이 제안됨

〈표 2-4〉 보건복지분야 2014년 예산편성 방안 지침

- ◆ 국민행복연금 도입 등 삶의 질 향상을 위한 기본적인 복지 투자 확대
- ◆ 일·복지 연계 등을 통해 고용-복지-성장간의 선순환구조 정착
 - 사회보험료 지원, 자산형성지원 확대 등 근로유인 강화
 - 노인여성 등 취약계층 일자리, 사회서비스 일자리 등 지원확대
 - 보건외로 R&D투자, 의료기관 해외지출 지원 등으로 보건산업을 고부가가치 산업으로 육성
- ◆ 어린이집 확충, 다문화 가족에 대한 종합서비스 지원체계 구축, 독거노인 돌봄서비스 강화 등 저출산·고령사회 대비
- ◆ 사회복지공무원 확충, 주민센터의 복지서비스 허브기관화 등으로 수요자·현장 중심의 One-stop 서비스 강화

■ 보건복지부는 위와 같은 기획재정부로부터 시달받은 예산편성지침에 맞추어 매년 부처 예산안을 편성하고 있음. 특히 대통령의 국정과제 이행을 위한 예산편성을 위해 중앙에서 시달한 예산편성 방향을 참조하여 프로그램 목표의 상위단계인 전략 목표를 수립, 이에 기반하여 재원을 배분함

- 2015년도 부처 성과계획서에 제시된 전략목표에 따른 자원배분 기준은 <Ⅰ. 평생 복지 안전망을 확충하여 국민의 기본 생활보장>, <Ⅱ. 맞춤형 보건인프라 구축을 통한 국민의 건강보장>, <Ⅲ. 예방형 질병 정책을 통한 국민의 건강보호>, <Ⅳ. 미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전가능한 사회구현>임

■ 2015년 보건복지부의 전략 목표별 예산편성 비중을 기준으로 지출 우선순위를 살펴보면 저출산·고령화에 대한 예산 비중이 60.1%로 가장 높고, 기본생활보장이 21.5%, 보건인프라 구축이 15.8% 순으로 나타남

〈표 2-5〉 2015 보건복지부 전략목표별 예산편성 비중

(단위 : 억원, %)

전략목표	예산액	비중
Ⅰ. 평생복지안전망을 확충하여 국민의 기본생활 보장	109,340	21.45
Ⅱ. 맞춤형 보건인프라 구축을 통한 국민의 건강보장	80,441	15.78
Ⅲ. 예방형 질병 정책을 통한 국민의 건강보호	9,369	1.84
Ⅳ. 미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전가능한 사회구현	310,686	60.94
계	509,836	100

- 이는 중앙에서 제시한 연간 예산편성 방향과 일치하며, 정부 전체적인 우선순위에 따른 예산 배분으로 원칙 2에도 부합하는 것으로 판단됨.

(3) 원칙 3. 프로그램 구조에 2개를 초과하는 너무 많은 계층을 두지 말아야 함

- 한국 프로그램 예산체계는 프로그램과 단위사업으로 구성된 2층의 체제로 구성되어 있음
 - 프로그램의 상위 단계로 부문이 존재하고 있으나, 예산체계상의 형식적인 의미로만 존재하고 성과관리 측면에서 관리되고 있지는 않음
 - 또 단위사업의 하위 단계로 세부사업을 두고 있으나, 세부사업은 프로그램 예산체계상 나타나지는 않으며 다만 성과계획서 등의 성과관리 측면에서 따로 관리되고 있음. 단위사업을 구성하는 세부사업들은 대부분 공통의 목적을 추구하는 세부사업이 하나의 단위사업을 구성하고 있어 결과주의 원칙에도 위배됨이 없음
- 보건복지부의 프로그램 수는 36개이며, 단위사업 수는 169개임. 프로그램 1개당 평균 4.7개의 단위사업으로 구성되어 있음. 다만 <취약계층의료비 지원> 프로그램과 같이 하나의 단위사업으로 구성된 프로그램이 있는가 하면 <공공보건의료 확충> 프로그램같이 13개의 단위사업으로 구성된 프로그램이 존재하여, 프로그램 간 단위사업 수의 편차가 큰 편임
- 그러나 프로그램을 구성하는 단위사업들은 모두 공통의 프로그램목표(결과)를 추구하기 위한 수단적 목적의 단위사업으로서 이질감 없이 적절히 구성되어 있음. 즉 보건복지부 내 프로그램은 불필요하게 거대한 단위사업들로 구성되었다고 볼 수 없으며, 예산체계상의 2층구조도 성과 및 예산 관리상 효율적일 것으로 판단되므로 원칙 3과 적절히 부합함

(4) 원칙 4. 프로그램 구조를 단순히 조직구조에 맞추어서는 안되며 프로그램 간 조직단위는 가능한 나뉘어져서는 안됨

(5) 원칙 5. 조직 구조의 수정이 가능하다면 모든 조직단위를 오직 하나의 프로그램 또는 단위사업에 매칭하는 것이 실용적임

- 보건복지부는 업무범위가 광범위한 거대 규모의 조직으로 본부 기준 4실 5국 13관 67과에서 8개 부문, 36개 프로그램, 169개의 단위사업에 대해 업무를 수행하고 있음. 인사, 재정 등 부처 지원 업무를 제외한 일반 사업성 부서만을 고려해도 프로그램 수에 비해 담당부서의 조직이 많은 편

- 이는 하나의 부서에서 두 개 이상의 프로그램 업무를 수행하고 있음을 추측케 함. 즉 하나의 프로그램 수행을 위해 다수의 조직이 관여되어 있으며, 프로그램 단위 뿐 아니라 프로그램의 하위 단위인 단위사업에서도 조직 간 분할 행태가 나타나고 있음
 - 예를 들어 <사회복지사업 지원> 단위사업의 경우 복지정책과, 사회서비스자원과 등이 사업 수행에 관여하고 있음
 - 프로그램 단위에서의 조직간 분할 행태는 더욱 광범위하게 나타나고 있음

- 이와 같은 프로그램 및 단위사업 간에 조직간 분할 행태는 효율적인 성과관리는 물론 회계 처리에도 어려움을 초래할 것으로 예상됨. 특히 업무 범위가 광범위한 부처의 특성상 프로그램 내 조직 분할은 불가피하더라도 단위사업 간 조직 분할은 성과관리 및 프로그램 예산체계의 정착을 위해 가급적 지양되어야 함

(6) 원칙 6. 프로그램이 부처 간 경계를 교차해서는 안됨

- 프로그램 예산체계에서는 원칙적으로 공통의 결과를 추구하는 업무와 그에 상응하는 예산이 일대일로 매칭되는 것이 이상적임. 따라서 하나의 결과를 추구하는 프로그램이 여러 부처의 책임 하에 수행된다면 예산 및 성과관리상에 매우 비효율을 초래함. 따라서 프로그램은 부처 간 경계를 교차해서는 안됨

- 그러나 보건복지부의 경우 <응급의료체계 운영지원> 프로그램하의 단위사업인 <현장 및 이송체계 지원>를 구성하는 세부사업이 보건복지부뿐 아니라 해양경찰청이 직접 수행하는 구조로 이루어져 있음
 - 즉, 응급의료종사자 전문화 교육, 응급의료 이송체계 지원은 보건복지부에서 민간위탁이나 지자체보조 형태로 수행하고 있으나 해양원격 응급의료체계 지원은 해양경찰청이 직접 수행하여 성과 관리상 애로가 있을 것으로 예상됨

- 이와 같은 행태는 프로그램이 가급적 부처 간 경계를 교차해서는 안된다는 원칙 6과는 부합하지 않음. 동일한 재원을 사용하는 활동(activity)을 하나의 단위사업(sub-program)으로 묶으려는 이와 같은 시도는 예산 관리 상의 편의에서 비롯된 시도로 결과주의를 지향하는 프로그램 예산체계의 근본 목적을 실현하고 효율적인 성과관리를 위해 지양되어야 함. 즉, 사업 수행주체 별로 단위사업을 분리하는 것이 바람직할 것임

	세부사업1	세부사업2	세부사업3
사업명	응급의료종사자 전문화 교육	응급의료 이송체계 지원	해양원격 응급의료체계 지원
사업내용	응급의료인력의 전문성 향상을 통해 응급의료서비스의 질 향상을 도모함으로써 적정 응급 처치를 증가 및 예방 가능한 외상 사망률 감소	응급의료 이송체계 구축을 통해 도서, 산간의 취약지역 주민 등을 보호하고 민간 구급차 서비스 질 향상 도모	도서, 낙도지역 및 해상선박에서 응급 환자 발생 시 함정-병원을 연계한 원격응급의료시스템을 이용하여 현장에서 신속한 응급의료 제공
사업기간	2008~단년도 계속사업	2010년~단년도 계속사업	2009~단년도 계속사업
지원대상	민간	시·도	해양경찰청
지원형태	민간위탁	지자체보조	직접수행
지원조건	국비 100%	지자체(70%, 100%)	
시행주체	보건복지부, 국립중앙의료원 (중앙응급의료센터)	보건복지부, 시·도	해양경찰청

(7) 원칙 7. 회계시스템에서 간접비용이 정확히 기록되기 어렵다면 투입자원(간접비용)이 프로그램 간에 분할되어서는 안됨

(8) 원칙 8. 간접비용을 포함하는 지원프로그램은 제한된 경우에만 개설되어야 함. 즉 지원프로그램의 융통성이 필요한 경우와 회계시스템에서 간접비용 배분이 정확히 이루어지기 어려운 경우에 한해야 함

■ 원칙 7과 원칙 8은 간접비용이 제한적인 경우를 제외하고는 여러 프로그램 간에 걸쳐서 배분되어서는 안된다는 것으로 하나의 결과를 추구하는 프로그램 안에는 일반 사업비뿐 아니라 모든 간접비용까지 포함되어야 함을 강조

■ 이와 관련해서 보건복지부의 「2014년 세입세출예산사업별 설명서」를 분석해보면 복지부의 간접비용 처리방식은 크게 세가지 형태로 분류해볼 수 있음

- 첫째, 〈일반보건복지행정지원〉 프로그램을 별도로 설정하여 포괄적으로 관리하는 방식이 있음. 즉 본부 인건비를 비롯한 질병관리본부, 검역소 등의 하위 기관의 인건비와 기본 경비를 각각 단위사업으로 설정하여 이들을 하나의 〈일반행정지원〉 프로그램으로 묶어 관리함. 단, 일반행정지원 프로그램은 성과관리 대상에서는 제외되며, 예산관리 목적으로만 활용됨
- 둘째, 국립병원과 같은 책임운영기관은 일반 사업성경비와 인건비, 기본경비 등의 간접비용이 모두 하나의 일반 프로그램 안으로 묶여 관리되고 있음

- 셋째, 일반 사업성 프로그램 중 민간보조, 지자체 보조 등의 간접수행 사업의 경우 보조금 수령기관에서 소요되는 간접비용이 일반 프로그램 내에 포함되어 할당되기도 함. 이 경우 부처 담당부서와 보조기관 간의 간접비용 할당 문제가 있기 때문에 일반 프로그램 자체만으로는 사업에 투입된 자원의 양을 정확히 측정하기 어려운 문제가 있음
- 이상에서 언급한 첫째, 둘째의 경우는 원칙 8에 의거하여 적절한 것으로 판단되나, 세 번째 경우는 원칙 7에 의거할 때 위배되는 것으로 판단됨
- 한편 기획재정부에서는 예산안 편성지침에서 신규 시설·장비 도입 시 인력운용 등과의 연계를 강조하며 예산편성 시 직접비용 외에 인건비, 관리비 등을 포함한 ‘총비용’ 산출내역을 제출하도록 함. 즉 신규 시설장비 도입과 관련한 프로그램은 중앙의 일괄적인 지침 하에 간접비용이 프로그램 예산체계 내에서 하나의 프로그램으로 관리되고 있음을 알 수 있음
- 결론적으로 보건복지부는 부처 조직 및 인원이 거대하고 업무 범위가 광범위하여 프로그램별 간접비용 관리가 어려운 특성이 있음. 이에 따라 대부분의 경우 일반행지원 프로그램을 별도로 설정하여 투입자원에 대한 간접비를 배분하고 있으며, 일부 회계상 관리가 용이한 책임운영기관 등에 대해서는 일반 프로그램 내에 간접비용을 함께 계상하여 관리하고 있음
- 이와 같이 보건복지부는 프로그램 간 의도적인 간접비용 할당 행태를 보이고 있지 않는 것으로 판단되며 최대한 프로그램 예산체계의 원칙을 준수하고자 하는 것으로 보임. 다만 복지부가 별도의 행정지원프로그램을 설정하여 간접비용을 관리하는 것은 회계시스템상의 처리가 어렵기 때문으로 보임

(9) 원칙 9. 한 개의 일반 프로그램을 지닌 부처는 지원프로그램을 만들 필요가 없음

- 보건복지부는 부처 총예산이 51조원에 이르는 거대한 조직으로 총 36개의 프로그램으로 구성되어 있어 원칙 9의 적용이 제외됨

IV. 결론

- 프로그램 설정원칙에 근거하여 보건복지부의 프로그램 예산체계를 진단한 결과, 보건복지부는 총 8개의 적용가능한 원칙 중 3개의 원칙에 부합하고 5개의 원칙에는 위배되고 있는 것으로 나타남
- 즉, 국가적 우선순위에 입각한 프로그램 설정과(원칙 2), 프로그램 구조의 계층단순화(원칙 3), 간접비용 처리를 위한 일반행정지원프로그램의 설정(원칙 8) 원칙에는 부합하나, 공통의 산출을 추구하는 결과주의 프로그램끼리의 설정(원칙 1), 업무를 기준으로 프로그램과 조직단위의 일치(원칙 4, 원칙 5), 부처 간 프로그램의 교차(원칙 6), 간접비용의 프로그램 간 명확한 배분(원칙 7)에는 위배되는 것으로 나타남

〈표 2-6〉 보건복지부 프로그램예산체계 진단 결과

	원칙	진단 결과
1	결과에 기반한(results-based) 프로그램의 설정	형식상 위배 일부 내용상 위배
2	정책적 우선순위에 따른 프로그램 설정	적합
3	2개를 초과하는 너무 많은 계층을 두지 말아야 함	적합
4	프로그램 구조를 단순히 조직 구조에 맞추어서는 안됨	위배
5	모든 조직 단위를 오직 하나의 프로그램 또는 단위사업으로 매칭하는 것이 실용적	위배
6	프로그램이 부처 간 경계를 교차해서는 안됨	위배
7	간접비용이 프로그램 간 분할되어서는 안됨	위배
8	지원프로그램은 제한된 경우에만 개설되어야 함	적합
9	한 개의 일반 프로그램을 지닌 부처는 지원프로그램을 만들 필요가 없음	적용제외

- 전반적으로 보건복지부의 경우 업무 범위가 광범위한 거대 조직임을 고려하면 이상적인 프로그램 설정 원칙을 온전히 준수하여 설정하기는 현실적으로 어려울 것으로 예상됨. 또한 프로그램 체계의 이상적인 설정을 위해서는 간접비용을 명확하게 기록할 수 있는 회계시스템의 발전이 제도적으로 뒷받침되어야 할 것임

- 이러한 점을 감안했을 때 원칙 7과 4, 5의 문제는 당장의 개선이 어려울 수도 있음. 그러나 프로그램 예산체계의 핵심인 원칙 1과 원칙 6은 단기적으로도 부처의 노력여하에 따라 개선될 수 있는 사항이므로 결과에 기반한 프로그램 예산제도의 정착과 실행을 위해 부처의 노력이 요청됨

참고 문헌

기획재정부, 「2014년도 세입세출예산사업별 설명서(산업통상자원·보건복지)」, 2014.

_____, 「2014년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」, 2014.

보건복지부, 「2015년도 성과계획서」, 2015.

World Bank, “Program classification for performance based budgeting: how to structure budgets to enable the use of evidence,” Independent Evaluation Group, 2013.

Schick, A, “Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rules or analytic tools?,” *OECD Journal on budgeting*, 7(2), 2007, pp.109~138.

부적절한 지출 문제 해결 - IPERA Act하에서의 부처의 감사 보고 준수*

백 종 선

(한국조세재정연구원 재정성과평가센터 연구원)

1. 부적절한 지출 문제에 대한 GAO의 보고서 발간

1. 미국의 부적정 지출 문제 현황

- 부적절한 지출이란 중복되거나 잘못된 지출, 적절하지 않은 수령인에게 지급되거나, 부적절한 서비스에 대한 지출되는 것 등을 포함
- 부적절한 지출은 연방정부의 오래된 문제로 매년 수십억달러 규모로 나타남
 - 2013년의 경우, 18개 부처의 84개 프로그램에서 105.8조달러가 부적절하게 지급되었으며, 그 중 5개의 프로그램이 82.9조달러로 전체의 78퍼센트를 차지
 - 2011~2013년까지 총 3년에 걸친 기간 동안 부적절하게 지급된 상위 5개의 프로그램 및 사업은 다음과 같음

〈표 2-7〉 부적절하게 지출된 상위 5개 프로그램 및 사업

사업명	소관 부처
Earned Income Tax Credit	Department of Treasury (재무부)
Medicare Fee-for-Service	Department of Health and Human Services (보건복지부)
Medicaid	Department of Health and Human Services (보건복지부)
Medical Advantage (Part C)	Department of Health and Human Services (보건복지부)
Unemployment Insurance	Department of Labor (노동부)

* 본 원고는 미국 회계감사원(GAO)의 보고서인 『Improper Payments: Inspector General Reporting of Agency Compliance under the Improper Payments Elimination and Recovery Act(GAO-15-87R)』를 바탕으로 한국의 부적정 지출 문제 해결방안에 대한 시사점을 모색함

2. 부적절 지출 문제 해결을 위한 노력

- 연방정부는 부적절한 지출을 줄이기 위해 IPIA(Improper Payments Information Act of 2002)와 IPERA(Improper Payments Elimination and Recovery Act of 2010) 법안을 제정하는 등의 노력을 수행
 - IPIA는 각 부처에 매년 부적절한 지출이 발생하기 쉬운 프로그램과 사업을 공개하고 예상 총액 및 이를 줄일 수 있는 방안을 제출할 것을 요구
 - IPERA의 경우 IPIA에 부연하여 각 부처에 모든 사업에 대한 위험평가 수행, 부적절한 지출을 감소시킬 수 있는 구체적 실천 방안 공포, 계획한 부정지급 감소율 달성 여부 및 오류 비율 등을 포함한 내용을 보고할 것을 요구
 - 2012년에는 IPERA를 발전시킨 IPERIA(Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act of 2012)가 제정되어 부적절한 지출 문제를 해결하기 위한 향상된 수단을 활용하고자 함

- 본 보고서는 부적절한 지출 문제를 해결하기 위해 IPERA에 규정된, 부처가 준수해야 하는 7가지 기준과 관련하여 그 이행 수준을 파악하고자 작성됨
 - CFO Act(Chief Financial Officers Act of 1990)의 영향을 받는 24개 기관을 대상으로 하며, 2013 회계연도의 OIG(offices of inspector general) IPERA 보고서를 중심으로, 2011년 법률제정 이후 3년간의 기준 준수 여부를 비교 분석함

II. IPERA 법안의 주요 내용

- 감사실(OIGs)은 각 부처에 매년 IPERA에 규정된 7가지 기준 준수에 대한 평가 및 보고를 실시할 것을 요구하는데, 7가지 기준은 다음과 같음
 - 단, 부처에 따라 적용이 불가한 경우도 있으며, 각 부처의 감사실은 성과책임보고서(PAR)나 기관회계보고서를 공표한 후 120일 이내에 리스크 평가보고서를 제출하여야 함

〈표 2-8〉 IPERA에 규정된 7가지 기준

	기준	내용
1	publish an annual financial statement and accompanying materials in the form and content required by OMB –typically a performance and accountability report (PAR) or agency financial report (AFR)– for the most recent fiscal year and post that report on the agency website;	OMB가 요구하는 가장 최근의 성과책임보고서(PAR)와 기관회계보고서(AFR)를 발간하고 각 부처 홈페이지에 게시 했는지 여부
2	conduct a risk assessment for each specific program or activity that conforms with IPIA as amended;	각 프로그램과 사업에 대한 리스크 평가 시행 여부
3	publish estimates of improper payments for all programs and activities identified as susceptible to significant improper payments under the agency’ s risk assessment;	각 부처의 리스크 평가를 통해 나타난 부적절하게 지출된 모든 프로그램과 사업의 예상 총액 공표 여부
4	publish corrective action plans for programs and activities assessed to be at risk for significant improper payments;	위험한 것으로 평가된 주요 부적절 지출 프로그램 및 사업에 대한 시정 계획 공표 여부
5	publish and meet annual reduction targets for all programs and activities assessed to be at risk for significant improper payments;	부적절한 지출에 대한 감소 목표치 공표 및 달성 여부
6	report a gross improper payment rate of less than 10 percent for each program and activity for which an improper payment estimate was obtained and published;	획득 및 공표된 부적절 지출 추정치 가운데 총 부적절 지출률이 10% 미만인 각 프로그램 및 사업의 보고 여부
7	report on efforts to recapture improper payments;	부적절한 지출로 인한 문제를 해결하기 위한 recovery efforts 보고 여부 확인

- 7가지 기준 가운데 특징적인 것은 프로그램 및 사업에 대한 리스크 평가를 시행하는 것인데, 그 내용은 아래와 같음

Risk Assessment

○ 리스크 평가의 개념

- IPERA 및 OMB의 시행지침에 따라 연방기관은 리스크 평가를 시행하는데, 이는 모든 프로그램 및 사업에 대한 리뷰를 통해 심각한 수준의 부적절한 지출로 받아들여지는 프로그램들을 검토하고 확인하는 것을 그 내용으로 함
- 기관들은 프로그램에 대한 검토 및 평가를 위해 통계샘플에 근거한 정량분석이나 정성평가 등 체계적인 방법론을 사용하여야 함

Risk Assessment

○ 리스크 평가의 요인

- IPERA는 리스크 평가를 수행하는 기관들에게 심각한 수준의 부적절한 지출이 이루어질 가능성이 있는 다음과 같은 위험 요인들을 고려할 것을 요구하고 있음
 - 1) 프로그램이나 사업에 대한 검토가 기관에게 새로운 것인가
 - 2) 프로그램이나 사업에 대한 리뷰의 복잡성, 특히 정확한 지출액을 결정하는 측면의 리뷰
 - 3) 매년 지출되는 수준
 - 4) 주정부나 지방정부, 혹은 지역연방사무소 등 중앙부처 외에서 이루어지는 지출이나 지출자격에 대한 결정
 - 5) 프로그램의 예산, 기관, 관행 혹은 절차 등에 대한 최근의 주요한 변화
 - 6) 프로그램 자격의 결정 혹은 정확한 지출 여부 판단 등을 담당하는 직원의 수준, 경험, 그리고 그들에 대한 교육의 질
 - 7) 기관 감사보고서뿐만 아니라, 정확한 지급보증을 방해할 우려가 있는 것들에 대해 IGA나 GAO가 회계 혹은 기타 관리 측면에서 분석하고 발행한 감사보고서의 중대한 결함
 - 8) 과거 부적절한 지출로 인한 결과를 검토하기 위해 기관을 감독

- 2013 회계연도 기준으로 CFO Act에 해당되는 24개 기관 가운데 모든 IPERA 기준을 준수하여 보고한 곳은 13개 기관에 해당(〈표 2-9〉 참조)
 - 당해연도에 부적절한 지출에 대한 보고의 의무가 없는 국립과학재단을 제외하고, 10개의 기관이 적어도 한 개 이상의 기준을 만족시키지 못함

〈표 2-9〉 2013 회계연도의 기관의 IPERA 기준 준수 여부

기관	PAR/AFR 공표	리스크 평가 수행	추정치 공표	시정계획 공표	감소 목표치 공표 및 달성	부적정 지출률 10%미만 보고	recovery efforts 보고	총 미준수
국제개발처	√	√	N/A	√	√	√	√	0
농무부	√	√	X	√	X	X	√	3
상무부	√	√	N/A	N/A	N/A	N/A	√	0
국방부	√	√	√	√	X	√	√	1
교육부	√	√	√	√	√	√	√	0
에너지부	√	√	N/A	N/A	N/A	N/A	√	0

〈표 2-9〉의 계속

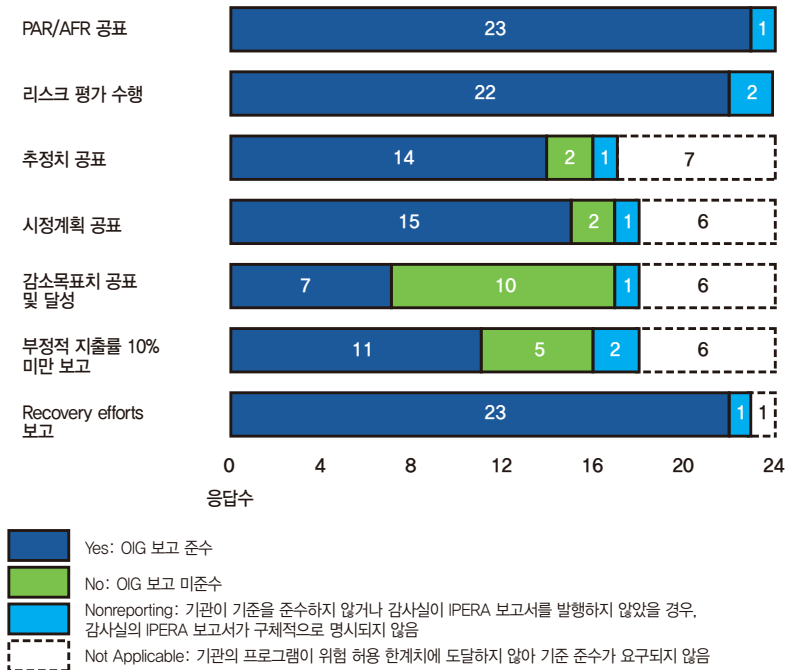
기관	PAR/AFR 공표	리스크 평가 수행	추정치 공표	시정계획 공표	감소 목표치 공표 및 달성	부적정 지출률 10%미만 보고	recovery efforts 보고	총 미준수
보건후생부	√	√	X	X	X	X	√	4
국토안보부	√	√	√	√	√	√	√	0
주택도시개발부	√	√	√	X	X	√	X	3
내무성	√	√	N/A	N/A	N/A	N/A	√	0
법무부	√	√	N/A	N/A	N/A	N/A	√	0
노동부	√	√	√	√	X	NR	√	1
국무부	√	√	N/A	N/A	N/A	N/A	√	0
교통부	√	√	√	√	X	√	√	1
재무부	√	√	√	√	X	X	√	2
원호부	√	√	√	√	X	X	√	2
환경보호청	√	√	√	√	√	√	√	0
총무처	√	√	√	√	√	√	√	0
항공우주국	√	√	N/A	N/A	N/A	N/A	√	0
국립과학재단	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	No report issued
원자력 규제위원회	√	√	√	√	√	√	√	0
인사관리처	√	√	√	√	√	√	√	0
중소기업청	√	NR	√	√	X	X	√	2
사회보장국	√	√	√	√	X	√	√	1
√ Yes		X No		N/A Not applicable		NR Nonreporting		

출처: GAO-15-87R 재구성

- 대상 기관에 대한 분석에 따르면, ‘PAR/AFR 공표 여부’, ‘리스크 평가 수행 여부’, ‘recovery efforts에 대한 보고’ 기준항목은 높은 이행 수준을 보이지만, ‘감소목표치 공표 및 달성 여부’, ‘부적정 지출률 10% 미만에 대한 보고’의 경우는 낮은 이행 수준을 보이고 있음(그림 2-7 참조)
- 가장 낮은 이행 수준을 보이는 기준항목은 ‘감소목표치 공표 및 달성 여부’로, 10개의 기관이 기준을 준수하지 못하는 것으로 나타나는데, 주요 원인으로는 프로그램 구조 등 행정상의 문제와 서류상의 문제가 있으며, 그 외에도 시스템의 제약 및 부적절한 지출을 측정하는 도구상의 문제 등이 나타남

- 두 번째로 낮은 이행 수준을 보이는 항목은 ‘부적정 지출률 10% 미만에 대한 보고’로, 5개 기관이 적어도 한 개 이상의 프로그램 및 사업에서 10% 이상의 부적정 지출률을 기록하고 있으며, 이에 대한 주요 원인으로는 프로그램 구조의 복잡성과 적정 대상 여부를 판단할 수 있는 관련 서류의 부족을 들 수 있음
- 그 밖에도 ‘추정치 공표’와 ‘시정계획 공표’도 상대적으로 낮은 기준 이행 수준을 보이는데, 부적절한 지출을 추정하기에 올바르지 않은 샘플링 기법의 사용 등이 그 원인으로 나타남

[그림 2-7] 기관의 전반적인 기준 준수 수준

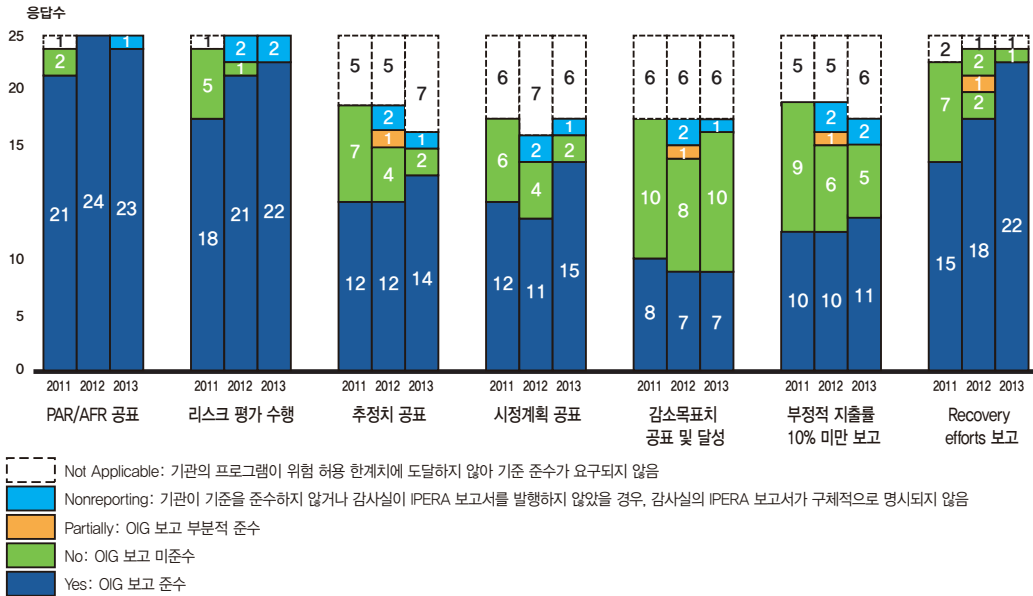


출처: GAO-15-87R 재구성

- 기관들의 IPERA 보고서에 따르면, 2010년 IPERA 제정 이후 3년 동안 부적절한 지출 문제는 개선되고 있는 것으로 나타남
 - 특히 기준항목 가운데 ‘리스크 평가 수행’의 경우, 2011년도의 18개 기관에서 2013년도에는 22개 기관이 기준을 준수하는 것으로 나타남
 - ‘Recovery efforts 보고’를 명시하고 있는 기준항목 역시 향상된 모습을 보이는데, 2011년도에는 기준을 충족하는 기관이 15개에 불과했으나 2013년도에는 22개 기관이 기준을 준수하고 있는 것으로 나타남

- 일부 기관과 특정 기준항목의 준수 여부에서 향상된 모습을 보이고 있으나, 여전히 많은 기관들이 ‘감소목표치 공표 및 달성 여부’, ‘부적정 지출률 10% 미만’의 기준에 대해서 낮은 이행 수준을 보이고 있음

[그림 2-8] 2011년부터 2013년까지 기관의 기준 준수 연도별 비교



출처: GAO-15-87R 재구성

- 한편, IPERA는 기관이 법정 기준을 준수하지 않을 경우 따라야 하는 후속조치들을 명시하고 있음
 - 당해연도에 프로그램이 기준을 준수하지 않는 경우, 기준을 이행하기 위한 계획을 의회에 제출해야 하며,
 - 2년 연속으로 프로그램이 기준을 준수하지 않는 상황에서 OMB가 자금 지원을 통해 개선 가능한 것으로 판단된다면, 기관은 이를 취하거나 요청 가능
 - 3년 연속 기준을 준수하지 않는 경우, 기관은 미준수된 각각의 프로그램과 사업 혹은 상정된 수정 법안에 대한 재승인 제의를 위해 의회에 제출해야 함
- 기관 감사실의 IPERA 보고서 분석 결과, IPERA 제정 이후 부적절한 지급에 대한 평가 및 보고가 개선되었으나, 여전히 많은 기관들이 상당한 수준의 부적절한 지출을 보고하고 있음

- 부적절한 지출 문제를 줄이기 위해 많은 기관들이 자격검증(validation of eligibility), 예측분석(predictive analytic tests), 교육프로그램 등을 수행중에 있음
- 부적절한 지출 문제의 해결을 위해 강력한 예방적 통제도 중요하지만, 문제가 발생했을 경우 신속하게 파악하고 이를 복구할 수 있는 효과적인 탐지 기술 또한 필요

III. 한국 재정관리에의 시사점

1. 한국의 부적정 지출 문제 관리 현황

- 재정지출의 확대에 따른 부정수급 등의 문제 발생
 - 경제활성화를 위해 재정지출의 확대 및 집행이 이루어지고 있는 가운데, 재정지출의 투명성, 효과성 및 책임성에 대한 문제가 대두
 - 사회복지, 고용·노동 분야와 같은 정부의 재정지출이 필수적인 분야에서 부적절한 지출 및 부정수급 등으로 인한 문제가 증가하고 있음
 - 특히 부적절한 국고보조금 지출로 인한 문제가 심각한데, 대검찰청의 2014년 12월 조사 결과에 따르면 2013년 12월 이후 총 3,065억원 상당의 보조금이 부당지급 또는 유용되었다고 조사되었으며,
 - 비복지분야 보조금을 중심으로 18개 부처, 1,771개 보조사업(26.6조원)에 대한 자체 실태점검 추진 결과, 95개 사업에서 101건의 부적정 수급사례가 적발됨
- 부적정 지출 방지를 위한 대책
 - 부적절한 재정지출로 인해 예산낭비, 정책에 대한 대중의 불신, 재정사업의 효율성과 효과성 저해 등 문제가 심화됨에 따라 이를 해결하기 위한 노력이 진행중
 - 국고보조금의 경우 수시로 검·경 합동조사 및 감사원 감사를 통해 부정수급 등의 문제를 적발하여 환수조치 하는 한편, 2014년 12월 「국고보조금 부정수급 종합대책」을 마련

국고보조금 부정수급 종합대책

- 보조금 부정 수급의 주요 원인을 4가지 분류
 - ① 보조사업 운영·관리 시스템 부재
 - ② 보조사업 심사제도 미비
 - ③ 보조사업자 감시·감독 미흡
 - ④ 집행 및 사후관리 절차 미흡
- 부정수급 4대 원인별로 부정수급 및 재정누수를 초래하는 부적절한 지출에 대한 개선방안을 마련하여 단계적으로 실시예정

추진과제	
1. “보조사업 운영·관리 시스템” 개선	1. 국고보조금 관리위원회 설치 운영 2. 국고보조금 통합관리시스템 구축 3. 보조금 부정수급 신고 인프라 구축 4. 보조사업 관리규정 체계화 5. 보조사업 관리자 등 교육강화
2. “보조사업에 대한 심사·평가” 강화	1. 국고보조사업 “적격성심사” 추진 2. 유사·중복사업 통폐합 심사 강화 3. 일몰제를 통한 보조사업 축소 등 4. 보조사업 운용평가제도 개선
3. “보조사업자 및 수급자” 감시·감독 강화	1. 보조사업자 선정제도 개선 2. 민간보조사업자 정보공시 의무화 3. 보조사업자 외부회계감사제도 도입 4. 부정수급 책임 처벌강화
4. “집행 및 사후관리 절차” 제도개선	1. 보조사업 집행점검 체계 구축 2. 보조금 집행의 투명성·효율성 강화 3. 보조사업 정산절차 개선 4. 부기등기 도입 등 사후관리 절차 강화

- 복지관련 지출의 경우도 부적절한 지출로 인한 재정누수를 막고, 부정수급 등의 문제를 근절하기 위해 다양한 방안을 모색 중에 있으며, 최근 국가정책조정회의를 통해 복지재정 효율화 방안이 논의됨

복지재정 효율화 방안

○ 복지재정 효율화를 위해 정부는 다음의 4대 분야를 중점 추진하기로 함

4대 중점분야	내용
① 정보시스템을 통한 누수 차단	'사회보장정보시스템' 복지대상자의 자격정보 연계·관리 강화로 부적격 대상자 누수 요인을 차단, 복지대상자 자격변동 조사주기 단축, 변동 정보 관리 강화
② 부정적수급 근절	각 부처 복지사업별 중점 점검대상 선정 집중조사 실시, 부적정수급 차단·적발을 위해 유관기관 간 정보공유 등 협업 강화, 부적정수급 예방 위한 제도개선
③ 유사·중복 복지사업 정비	지원대상 중복 및 유사 48개 사업 대상 통·폐합, 운영방식 개편 추진, 지방자치단체 자체적인 복지사업 중 중앙부처 사업 중복 및 유사 사업 정비·조정 적극 권고
④ 재정절감 인프라 강화	지출 증가율 및 누수 가능성이 높은 분야 제도개선 통해 대응, 복지보조금 지원받는 민간기관 모니터링 강화

■ 그 밖에도 국가재정전략회의 등을 통해 국방, 고용노동, SOC, R&D 등 사회 각 분야의 재정지출 효율성 및 건전성 확보를 위한 대책을 마련중에 있음

2. 부적정 지출 문제 해결을 위한 미국 사례의 적용 가능성

(1) 부적정 지출 해결을 위한 한국 재정관리 방안의 특징

- 중앙에 의해 Top-Down 방식으로 해결방안을 모색하고 실행
 - 국고보조금 부정수급 대책과 복지재정 효율화 방안에서 볼 수 있듯이, 기획재정부나 총리실 등 특정 부처가 주체가 되어 대안의 모색 및 시행, 부처 이행 여부의 모니터링 및 평가까지 수행하는 경우가 많음
- 사업 시행 이전 분석을 통한 사전적 대응보다 사후적으로 문제 해결을 모색하는 경우가 많음
 - 사업의 시행에 앞서 분석을 통해 부적정 지출이나 부정수급을 예방하는 방안보다 사업의 진행 과정 및 결과에서 나타나는 문제점을 해결하고자 노력

■ 특정 문제에 대해 개별적이고 일시적으로 대응

- 국고보조금이나 복지재정의 경우에서와 같이 특정 분야에 대한 문제가 심화되는 경우, 그 문제에 대해 개별적이고 일시적으로 대응하는 경우가 많으며, 정부의 재정지출 전반에 걸쳐 해결책이 모색되는 경우가 많지 않음

(2) IPERA 기준의 한국 재정관리에의 적용 가능성

■ IPERA 기준은 부정적 지출 문제의 해결에 있어 부처의 자율성에 근거하여 사전적 분석, 문제해결 노력 등을 강조하며, 그 결과에 대한 책임까지 부처에게 맡기고자 함

- 사업 시행 이전 위험 분석 실시 및 추정치 예측, 관련 예산에 대한 보고서 제출, 시정계획 공표, 목표달성 수준 공개 등 부절절한 지출 문제의 해결을 부처의 자율성에 맡기고 있음

■ 한국의 재정관리도 부처의 자율성과 함께 사전적인 대응 강화 필요

- 과거 각종 제도의 도입 초기에는 제도의 정착 및 효과적인 실시를 위해 중앙의 역할이 중요하였으나, 향후 전문성의 증진을 위해 부처의 자율성이 보다 필요할 것으로 보임
- 실제로도 재정사업 자율평가의 경우, 2015년도의 평가부터 부처의 자체평가 결과에 대한 메타평가 방식으로 진행되는 등 부처의 자율성을 강조하는 추세에 있음
- IPERA 기준이 부적절한 지출 문제의 해결을 부처의 자율성에 상당 부분 맡기고 있다는 점에서 이를 한국 재정관리에 적용하는 것은 상당한 의의를 갖는다고 볼 수 있음
- 또한 사후적인 대응은 그 비용 측면에서 많은 비효율을 야기하므로 위험평가를 비롯하여 빅데이터 분석 등 각종 분석 기법의 도입을 통해 사업 시행 이전에 사전적으로 문제발생을 예측하고 대응할 필요가 있음

■ 법·제도적 기준의 마련 필요

- 앞서 살펴본 바와 같이, 재정지출이 이루어지는 사업에 대한 감시·감독과 함께, 지급대상에 대한 사전점검, 부적절한 지출 발생 시에 이를 신속하고 효과적으로 대응할 필요가 있음
- 이를 뒷받침할 수 있는 법·제도적 기준이 마련될 필요가 있는 가운데, 이때 부처가 올바르게 적용할 수 있도록 기재부 등 중앙기관의 지속적인 관심과 협력이 필요

참고문헌

기획재정부, 「국고보조금 부정수급 종합대책」, 2014.

보건복지부, 「복지재정 효율화 추진방안」, 2015.

GAO, “IMPROPER PAYMENTS: DOE’ s Risk Assessments Should Be Strengthened,” 2014.

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈 | 2015년 상반기 |

2015년 7월 27일 인쇄

2015년 7월 30일 발행

발행인 박형수

발행처 한국조세재정연구원

(339-007) 세종특별자치시 한누리대로 1924

TEL: 044-414-2114(대표), <http://www.kipf.re.kr>

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

인 쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2015 ISBN 978-89-8191-774-6

※ 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.