

재정성과평가
동향과 이슈

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2015년 하반기 |

목 차

제1부 재정성과평가 동향 / 1

- I. 국내외 기관의 재정 성과관리 동향 / 3
- II. 국제회의의 주요 이슈 / 77

제2부 재정성과평가 이슈 / 101

- I. 국가계약 분쟁 조정에 관한 한국 및 미국 사례 비교 / 103
- II. 우리나라 예산낭비 방지제도의 현황과 제도적 개선방안 / 114
- III. 프로그램의 유사·중복·분할 관리를 위한 GAO의 지침
: 한국 유사중복 사업관리에의 시사점 / 126
- IV. 재정위기에 처한 미국의 지방정부, 모니터링과 그 교훈,
한국에의 시사점 / 142
- V. 평가담당자 및 공무원을 위한 평가관리
: 단계별 평가관리방법 소개 및 재정성과평가에 대한 시사점 / 158



재정성과평가 동향

제1부

CONTENTS

- I. 국내외 기관의 재정 성과관리 동향
- II. 국제회의의 주요 이슈

I. 국내외 기관의 재정 성과관리 동향

1. 국내 동향

2016년 통합 재정사업평가 실시 (기재부·미래부·지역위)

1. 실시 배경 및 목적

- 재정사업자율평가, 국가연구개발사업 중간평가, 지역발전사업평가 등의 평가 중복으로 인한 평가의 비효율성과 부처의 부담이 가중되는 문제를 해소하고, 부처 단위의 종합적인 평가를 실시하기 위하여 기획재정부 주도로 2015년 4월부터 중복적인 재정사업평가를 통합 및 조정하는 제도 개선을 실시
- 일반재정(정보화), R&D, 지역발전사업 등 분야별 칸막이 식으로 운영되던 각종 재정사업평가를 통합 운영함으로써, 부처 단위의 종합적인 평가 및 세출구조조정을 할 수 있는 기틀을 마련하고자 추진

2. 통합 재정사업평가 주요 변경 내용

- 통합 재정사업평가는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 기재부·미래부·지역위(메타평가부처)가 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용하는 제도임

[그림 I-1] 통합 재정사업 평가



출처: 재정사업평가 관계부처 합동, 「2016년 통합 재정사업평가 지침(안)」

- 원칙상 예산 및 기금이 투입되는 모든 재정사업이 평가대상에 해당되며, 평가결과는 미흡사업에 대한 지출구조조정 및 제도개선과 기관별 인센티브 및 페널티 부여에 활용됨

■ 통합 재정사업평가 도입에 따라 평가주기, 평가절차 및 평가지표 등에 큰 변화가 있었음

- 부처 단위의 종합적 평가 및 세출구조조정을 위해 평가주기를 3년에서 1년으로 변경하였고, 단계적 확대를 통해 2018년 이후부터는 전 사업을 대상으로 매년 평가가 이뤄질 계획임
- 평가대상 확대에 따른 부처의 평가부담을 완화하기 위하여 평가지표를 중전 11개 지표에서 4개 지표로 간소화하였고, 일반재정(정보화), R&D, 지역사업의 평가시기 및 평가지침 등을 통합함
- 평가주관 부처에서 사업별·지표별로 전수확인·점검하던 방식에서 평가과정의 충실도 및 평가결과의 적정성 등을 검토하는 메타평가 방식으로 전환하고, 사업수행 부처가 중심이 되는 평가체제로 전환하여 각 부처의 자율성과 책임성을 제고하도록 함
 - 부처의 평가 관대화 경향은 '예산규모' 기준의 상대평가제도*로 보완하였고, 총지출구조조정 규모는 평가대상사업 총예산의 1%를 준수하도록 명시함
 - 이를 위해 각 부처는 자체평가총괄위원회를 설치·운영하고 위원장에 재정사업평가 담당 차관급 또는 차장급 공무원이 포함되도록 하여야 하며, 소관 재정사업 전체에 대한 사업별 우선순위를 종합적으로 평가하여 자율적 세출구조조정안을 마련·제출해야 함

3. 통합 재정사업평가 절차

- 통합 재정사업평가는 부처 자체평가(1월~3월)→분야별 메타평가(4월)→부처별 메타평가(5월)
→평가결과의 환류의 절차로 수행됨
- 부처 자체평가에서 평가대상사업의 2015년 예산규모를 기준으로 우수, 보통, 미흡 3단계로 등급화¹⁾하여 평가결과를 산출하고, 미흡사업에 대한 지출구조조정방안을 마련 및 제시하게 됨
 - 자체평가는 일반재정, R&D, 지역사업의 평가지표를 통합한 관리, 결과단계의 4개 공통지표와 분야별 특성을 반영한 특성화 지표를 통해 이루어짐
 - 개별 미흡사업에 대한 구조조정 규모는 부처가 자율적으로 결정하되, 총구조조정 규모는 평가대상사업 총예산의 1% 수준을 준수하여야 하고 구조조정된 예산은 부처의 '우수' 사업, 신규사업 등을 중심으로 활용 가능함(의무지출사업의 예산은 평가대상사업 총예산 규모에서 제외됨)
- 부처 자체평가에 대하여 기재부, 미래부, 지역위가 각 분야별로 평가과정의 충실도, 평가결과의 적정성, 지출구조조정의 적정성 등에 대해 분야별 메타평가를 실시하고, 해당 결과를 메타평가협의회에서 종합하여 부처 단위의 메타평가 결과를 산출하게 됨
 - 메타평가협의회는 기재부, 미래부, 지역위 등 메타평가 부처와 조세연, 정보화진흥원, KISTEP, KEIT 등 성과평가 지원기관으로 구성됨

〈표 I-1〉 분야별 메타평가 지표

평가항목	평가지표
1. 평가과정의 충실도	1-1. 자체평가 위원회 구성 및 운영 계획의 적절성
	1-2. 자체평가 위원회 운영의 적절성
2. 평가결과의 적정성	2-1. 성과계획에 따른 평가실시 여부
	2-2. 상대평가 준수 여부
	2-3. 우수사업 등급의 타당성 여부(R&D분야만 해당)
3. 지출구조조정의 적정성	3-1. 지출구조 조정규모 달성도
	3-2 지출구조조정 내역의 적정성
(감 점)	평가보고서 제출기한 미준수

출처: 재정사업평가 관계부처 합동, 「2016년 통합 재정사업평가 지침(안)」

1) 상대평가 기준: 우수(20% 이하) 보통(65% 내외) 미흡(15% 이상)

〈표 I-2〉 부처 자체평가 지표

단 계	평 가 항 목	평 가 지 표
관 리	사업 관리의 적절성	• (1-1) 예산이 계획대로 집행되었는가?
		• (1-2) 사업추진 과정에서 발생하는 문제점 및 환경변화에 대응하여 사업관리가 적절하게 이루어졌는가?
결 과	목표달성 및 성과 우수성	• (2-1) 계획된 목표는 달성하였는가? ¹⁾
		• (2-2) 사업의 성과는 우수하고, 사업의 내용과 방식은 효과적이었는가?
가 점	(공 통)	• 성과지표를 결과지표(R&D의 경우 질적지표)로 설정한 경우 ²⁾
	(일반재정)	• 예산 절감 및 효율성 제고 노력
	(지역발전)	• 지역일자리 창출, 연계협력 등 지역발전 성과
	(정 보 화)	• 정보시스템 운영 및 업무·서비스 혁신 성과
	(연구개발)	• 혁신도약형 사업에 대한 제도 마련·수행 여부
		• 우수성과 100선 선정 여부, 세계적 수준의 우수 성과 창출
• 과제평가의 질적 지표 활용률		

주: 1) 성과계획서 확인·점검 결과와 다른 성과목표·지표를 설정한 경우, 2-1(목표달성) 평가시 해당 성과목표·지표의 점수를 절반으로 감점

2) 결과(질적)지표의 가중치가 전체의 0.6 이상인 경우

출처: 재정사업평가 관계부처 합동, 「2016년 통합 재정사업평가 지침(안)」

- 메타평가 결과에 따라 우수 부처에는 기관포상 및 차년도 평가 시 총지출구조조정 규모 및 미흡 비율 하향 등의 인센티브가 부여되고, 미흡 부처에는 당해연도 및 차년도 총지출구조조정 규모의 확대와 부처 기본경비 삭감 등의 페널티가 부과됨

(조사·정리: 현보훈 연구원)

〈참고 1〉 2016 통합 재정사업 평가 주요 변경 사항

	2015년	2016년
평가대상 (평가주기)	<ul style="list-style-type: none"> 전체 재정사업의 1/3 (3년 주기로 평가) 	<ul style="list-style-type: none"> 전체 재정사업(1년 주기로 평가) * 단, 평가대상은 단계적으로 확대('16년은 1/2)
자체 평가	<ul style="list-style-type: none"> '사업 수 기준' 상대평가 5단계로 등급화 <ul style="list-style-type: none"> * 매우우수/우수/보통/미흡/매우미흡 계획, 관리, 성과 및 환류 단계의 11개 지표로 평가(일반재정 기준) 일반재정, R&D, 지역사업 분야별 별도의 평가지표 사용 	<ul style="list-style-type: none"> '예산 규모 기준' 상대평가 3단계로 등급화 <ul style="list-style-type: none"> * 우수/보통/미흡 관리, 결과 단계의 4개 지표로 간소화 분야별 평가지표를 통합하되, 특성화 지표를 활용
메타 평가	<ul style="list-style-type: none"> 일반재정, R&D, 지역사업 분야별로 분절적·칸막이 평가 R&D, 지역사업의 경우, 사업별 확인·점검 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 분야별 평가를 통합하여 부처 단위의 종합적 평가 메타평가협의회를 통해 분야별, 부처별 메타평가 실시
평가 결과 환류	<ul style="list-style-type: none"> 일반재정, R&D, 지역사업의 각 분야별 지출 구조조정 실시 미흡 사업별 10% 예산 삭감 우수 및 미흡부처에 대한 기관별 인센티브 및 페널티 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 부처단위의 종합적인 지출구조조정 실시 (평가대상사업 예산의 1% 수준) 부처가 자율적인 세출구조조정안 마련 <ul style="list-style-type: none"> * 개별 미흡사업에 대한 구조조정 규모를 부처가 자율적 결정 기관별 인센티브 및 페널티 부여

출처: 재정사업평가 관계부처 합동, 「2016년 통합 재정사업평가 지침(안)」

국가계약 공공공사 예정가격 산정방식의 변화 - 표준 시장단가제도의 도입 -

I. 공공공사 예정가격 산정방법

1. 예정가격의 의의 및 산정방식

- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」) 시행령 제2조에 따르면, 예정가격이란 계약담당공무원이 국가가 당사자로 되는 계약을 체결함에 있어서 낙찰자인 계약상대방 또는 계약금액을 결정하는 기준으로 삼기 위하여 입찰 또는 계약체결 전에 미리 작성, 비치하여 두는 가액을 말함
 - 예정가격은 정부가 구매자 입장에서 계약 상대자를 결정하기 위하여 발주 목적물의 가격을 미리 예정하는 것으로서, 공공공사에서 공사비에 대한 정보가 상대적으로 부족한 발주기관인 정부의 입장에서 예정가격을 책정함으로써 예산의 상한을 미리 정해 정보 비대칭의 문제를 해소하기 위한 장치임

- 우리나라 공공부문의 예정가격은 「국가계약법」상 원가계산방식에 따라 산정함
 - 공공공사에서 예정가격 작성기준은 「국가계약법 시행령」 제9조에 따라 ① 거래실례가격, ② 원가계산(표준품셈), ③ 실적공사비, ④ 감정/견적가격 4가지에 의해 산정되었으나, 2014년 법 개정을 통해 실적공사비를 ③ 표준시장단가로 변경하였음
 - 거래실례가격은 표준품셈과 함께 공사원가계산의 기초자료로 활용되는 자재단가, 노임단가 등을 말함. 이는 조달청, 전문가가격조사기관이 조사하여 공표함
 - 원가계산가격은 재료비, 노무비, 경비 등으로 구분하여 원가 상정 후 일반관리비와 이윤을 가산하여 예정가격을 결정하는 방법임. 이때 재료량, 노무량 등 투입요소 산출 기초자료로서 표준품셈이 활용되어 가격을 계산하게 됨
 - 실적공사비는 이미 수행한 건설공사의 계약단가를 토대로 축적한 가격으로 중앙관서의 장이 인정한 가격을 말함
 - 표준시장단가는 건설공사의 계약단가, 입찰단가, 시공단가를 토대로 축적한 가격을 말함
 - 감정/견적가격은 거래실례가격, 품셈, 실적공사비 등이 없는 경우 복수 공급자로부터 징수한 견적가격을 말함

2. 표준품셈제도

가. 표준품셈의 산정방식²⁾

- 표준품셈제도의 예정가격 결정방식은 순공사원가와 기타원가로 나누어지며, 기타원가에는 일반관리비, 이윤, 공사 손해보험료, 부가가치세로 나누어짐 (〈표 I-3〉 표준품셈제도 예정가격 결정방식 참조)
 - 순공사원가
 - 공사시공 과정에서 발생한 재료비, 노무비, 경비의 합계액
 - 경비는 일반관리비와는 다르게 당해 시공기간의 소요량을 측정하거나 관련규정에 의한 원가 계산 자료나 계약서, 영수증 등을 근거로 산정
 - 일반관리비
 - 공사원가에 속하지 않은 영업비용 중 판매비를 제외한 비용
 - 이윤
 - 노무비, 경비, 일반관리비의 합계액에 이윤을 15%까지 계상 가능
 - 공사손해보험료
 - 보험가입대상 공사부분의 총공사원가에 손해보험요율을 곱하여 산정
 - 발주기관이 지급하는 관급자재가 있을 경우에는 보험가입대상 공사부분과 관급자재를 합한 금액에 손해보험요율을 곱하여 산정
 - 부가가치세
 - 총원가에 공사손해보험료를 가산한 금액에 10%를 곱하여 산정

〈표 I-3〉 표준품셈제도 예정가격 결정방식

순공사원가	재료비	직접재료비
		간접재료비
	노무비	직접노무비
		간접노무비
경비	전력비 외 23항목 한정	
일반관리비	순공사원가 x 일반관리비비율	
이윤	(노무비+경비+일반관리비)x이윤율	
공사 손해보험료	공사 총원가x손해보험료율	
부가가치세	(총원가+공사손해보험료)x10%	

2) 본 장의 내용은 『2005년 회계논집』에 게재된 유일현·김홍식의 「건설공사의 표준품셈과 실적공사비 원가계산 방법의 비교연구」 논문 중 〈II. 표준품셈에 의한 예정가격결정〉 내용을 참고하여 정리한 것임

나. 표준품셈의 문제점³⁾

■ 표준품셈 조사과정에서의 문제점

- 실사대상 선정 측면에서 실사대상(현장) 선정 기준이 부재한 상황임. 일반적인 조건만을 규정하여, 구체적인 대상 공사의 규모 및 공법의 조건이 확립되어 있지 않음. 그리고 실사대상 수의 부족으로 인해 심의가 곤란하다는 문제점이 있음
- 현장실사 측면에서는 작업에 대한 물량, 시간, 인원, 측정방법 등의 현장실사 기준이 규정되어 있지 않음. 실사를 언제 하느냐에 따라 실사값이 달라질 수 있으나 현재는 이에 대한 고려 없이 실사가 이뤄지고 있는 문제점이 있음
- 실사자료 분석 측면에서는 실사자료 중 유효한 자료의 판정기준과 표준품의 산정기준에 대한 명확한 방법이 규정되어 있지 않은 문제점이 있으며, 조사된 실측자료의 편차가 심한 경우, 그 원인을 분석하고 영향요인에 대해 보정하는 구체적인 지침이 없는 문제점이 있음

■ 표준품셈 적용의 문제점

- 공사의 규모나 작업의 난이도 등을 고려하여 표준수량의 보정값이 규정되어 있으나 계수가 단순히 상증하로 규정되어 있어 다양한 여건을 반영하여 표준품셈을 적용하는 데 어려움이 있음
- 표준품셈 항목 측면에서 설계자나 시공자가 신기술 등을 활용하고자 하여도 표준품셈의 근거 미비를 이유로 배제되어 기술발전 저해요인이 되고 있음

3. 실적공사비제도

가. 실적공사비의 산정방식⁴⁾

- 실제 낙찰된 원가정보를 추적하여 유사한 환경 및 공종에서 낙찰가기준으로 삼는 제도(〈표 I-4〉 실적공사비적산제도 예정가격 결정방식 참고)

3) 정운수(2012), 「공공건설공사 적산방식의 비교연구_조경공사를 중심으로」, 서울시립대 석사논문

4) 본 장의 내용은 『2005년 회계논집』에 게재된 유일현·김홍식의 「건설공사의 표준품셈과 실적공사비 원가계산 방법의 비교연구」 논문 중 〈II. 표준품셈에 의한 예정가격결정〉 내용을 참고하여 정리한 것임

〈표 I-4〉 실적공사비적산제도 예정가격 결정방식

직접공사비	재 료 비	품셈 재료량×단위당가격	공종별 (공종수량×실적단가)
	직 접 노 무 비	품셈 노무량×시중 노임	
	직접공사경비	품셈 소요량×단위당가격	
간접공사비	간 접 노 무 비	직접노무비×요율	각 항목별 (직접공사비×요율) (공사규모, 종류 구분)
	산재보험료	노무비×요율	
	고용보험료	노무비×요율	
	퇴직공제부금	직접노무비×요율	
	안 전 관 리 비	(재료비+직접노무비+관급자재)×요율	
기 타 경 비	(재료비+노무비)×요율		
이 윤	(노무비+경비+일반관리비)×요율		

- 직접공사비
 - 시공에 직접적으로 소요되는 비용
 - 재료비, 직접노무비, 직접공사경비를 포함하며 세부공정별 단가에 수량을 곱하여 산정하는 방식임
 - ① 재료비: 계약목적물의 실체를 형성하거나 보조적으로 소비되는 물품의 가치
 - ② 직접노무비: 기본급과 제 수당 상여금 및 퇴직급여충당금의 합계액
 - ③ 직접공사경비: 공사의 시공을 위하여 소요되는 비용(기계 경비, 운반비, 전력비, 가설비, 보관비, 특허권 사용료, 기술료, 보상비, 연구개발비, 품질관리비, 폐기물처리비 및 안전 점검비 등이 포함)
- 간접공사비
 - 간접노무비, 산재보험료, 고용보험료, 건설근로자 퇴직공제부금, 안전관리비, 환경 보전비를 포함
 - 기타 관련법령에 규정되어 있거나 의무 지워진 경비로, 공사원가 계산에 반영토록 명시된 법정경비
 - 기타간접공사경비(수도광열비, 복리후생비, 소모품비, 여비, 교통비, 통신비, 도서인쇄비 및 지급수수료)
- 이윤
 - 직접공사비, 간접공사비 및 일반관리비의 합계액에 이윤을 곱하여 계산
 - 이윤율은 최대 10%를 적용할 수 있음

- 계약시점의 차이로 인해 발생하는 계약단가 간의 물가변동 차이를 제거하기 위해 건설공사비지수를 도입함
 - 건설공사비지수: 건설공사에 투입되는 직접공사비를 대상으로 특정 시점의 물가를 100으로 하여 물가변동을 추정하는 방식

나. 실적공사비의 문제점

- 실적공사비적산제도의 경우, 회계방식의 일관성이 표준품셈방식에 비하여 결여되어 있음
- 설계 변경 시 가격 조정이 이루어져야 하는데, 표준품셈계산방식에서는 이를 처리할 기준이 있으나, 실적공사비적산제도에서는 그 기준이 모호함
- 실적공사비단가는 통상 예정가격보다 낮게 입찰하는 특성의 국내공사에서 낙찰률이 반영된 단가인 계약단가를 사용하고 있으므로 현실 가격과 차이가 있어 지속적으로 하락하는 구조가 될 것이라는 주장이 있음
 - 2007년, 최저가공사에서 실적공사비 적용공종은 공사비의 0.3%보다 낮게 투찰할 수 없도록 하는 보완적인 제도 개선이 있었으나 실적공사비 단가가 계속 하락하는 실정임
- 저가 공사비 산정으로 시설물 및 근로자의 안전을 확보하기 어려운 문제가 발생할 수 있음. 또한 완공 이후에도 부실시공의 발생위험을 높여 국민의 안전을 위협할 수 있음
- 새로운 기술 및 공법을 반영하기에 힘든 구조를 가지고 있으며 다양한 건설공사의 특성을 반영하기 위한 인프라가 부족하다는 구조적 한계가 있음⁵⁾

4. 표준품셈과 실적공사비적산제도 산정방식의 비교

- 예정가격 산정방식
 - 표준품셈에 의한 원가계산방식: 시공계획에 입각하여 소요량을 파악한 다음 시공에 소요되는 자재, 노동력, 장비 등의 단위당가격을 곱하여 산정

5) 김병수(2006), 『최저가낙찰제 및 실적공사비적산 환경에서의 대응방안』, 『대한토목학회논문집』, 대한토목학회, 제26권 제5D호, pp.840-859.

- 실적공사비적산제도의 경우: 기존에 수행되었던 비슷한 건설공사로부터 산출된 실적공사비 자료를 바탕으로 단가 결정
- 간접공사비 산정방식
- 표준품셈에 의한 간접공사비 산정방식: 표준품셈에 의한 재료비, 노무비, 경비 등 소요비용을 중심으로 구성됨
 - 실적공사비적산제도의 경우: 직접공사비는 별도로 산정하지 않으며, 간접공사비만 각 항목별로 공사규모나 공사의 종류에 따라 직접공사비에 일정 요율을 적용하여 산출함
- 종합
- 실적공사비적산제도와 표준품셈제도의 가장 큰 차이점은 공사낙찰금액의 누적과 간접비 산정의 차이라고 할 수 있음
 - 간접비 산정: 실적공사비적산제도는 직접공사비에 별도의 요율을 적용시켜 산정하는 방식을 운용하고 있음. 이는 표준품셈제도에서의 각 관련 비용에 요율을 곱한 것과는 다름. 즉 기존의 품셈제도는 관련비용의 크기에 따라 간접비가 변화하지만, 실적공사비적산제도에서는 공사의 규모에 따라 달라짐
 - 계약금액 조정방식: 표준품셈제도의 경우 품목조정방식과 지수조정방식을 사용하는 반면, 실적공사비제도에서는 품목조정방식을 제외시키고 지수조정방식만을 사용함(지수는 매월 공고)

〈표 I-5〉 표준품셈과 실적공사비적산제도 비교

	표준품셈제도	실적공사비적산제도
단가 분리 여부	재료비, 노무비, 경비의 단가 분리됨	분리되지 않고 모두 단가에 포함
간접공사비	비목별 기준으로 산정	직접공사비를 기준으로 함
시장단가의 반영	시장단가의 반영이 빠름	공사비 누적을 기다려야 하므로 반영이 느림

II. 표준시장단가제도

1. 표준시장단가제도 도입 배경

- 1962년부터 표준품셈에 의한 원가계산방식을 이용하여 예정가격을 산정하였음
 - 표준품셈에 의한 산정방식은 건설공사의 표준적이고 보편적인 공법으로 계산한 방식임
 - 표준품셈은 단위당 시공에 소요되는 재료량, 노무량, 장비사용시간 등을 수치로 표시한 적산의 기초자료이며 원가 산정의 유일한 기준이었음

- 그러나 표준품셈에 의한 원가계산방식은 다음과 같은 한계를 가짐
 - 현장 공법에 기초하여 건설공사의 다양성을 충분히 반영하지 못함
 - 현장 여건에 따른 유연성이 부족
 - 대표공종의 원가를 표준화하여 적용하므로 새로운 시공기술을 반영하기 곤란한 측면이 있음
 - 정부발주공사의 저가입찰 원인이 현행 품셈이 적정 시장가격을 반영하지 못한다는 지적이 있음
 - 원가계산방식을 사용하는 표준품셈은 노무비, 재료비, 경비 등 각 항목별로 산출해야 하기 때문에 복잡하고 산정시간이 오래 걸리는 어려움이 있음

- 표준품셈의 문제를 보완하고자 정부는 2004년부터 실적공사비적산제도를 도입함
 - 실적공사비는 재료비, 노무비, 경비의 합성단가를 사용하며 예정가격 산정업무를 간소화시킴
 - 2004년 220개 항목에 불과하던 실적공사비 적용 공종은 10년 후인 2014년은 약 2,300여 개가 되었음

- 그러나 실적공사비방식은 다음과 같은 문제를 가짐
 - 실적공사비단가는 예정가격보다 낮게 입찰하는 국내공사에서 낙찰률로 결정되는 계약단가를 사용하고 있으므로 현실 가격과 차이가 있음
 - 특성상 시간이 지날수록 시장가격을 제대로 반영하지 못하고 예정가격이 점점 낮아지는 현상이 발생함
 - 문제 해결을 위해 총 3번의 개선이 이루어졌으나 큰 효과를 보지 못함⁶⁾

6) 홍성호·오치돈(2014), 「실적공사비 제도의 현황과 향후 개선방향」, 『건설정책리뷰』 2014-03, 대한건설정책연구원, p.2.

- ※ 1차 개선: 최저가공사 저가심의기준 개선 (07.10)
 - 300억원 이상의 최저가공사에서 실적공사비 적용 공종은 실적공사비의 3/1000보다 낮게 투찰 시 낙찰자에서 배제
- ※ 2차 개선: 실적공사비 수집범위 강화 (12.8)
 - 300억원 미만의 적격심사공사에서 설계단가와 5% 이상 차이나는 계약단가는 실적공사비 수집에서 배제
- ※ 3차 개선: 실적공사비 조정제도 도입 (13.8)
 - 실적단가 산정 시 계약단가 외 시장가격을 조사하여 반영

■ 이러한 실적공사비제도의 문제점을 극복하기 위해 2014년 표준시장단가제도가 도입됨

2. 표준시장단가제도 내용

- 표준시장단가는 기존의 실적공사비 단가가 계약단가만을 수집하여 현실가격을 반영하지 못한다는 문제점을 극복하기 위하여, 계약단가·입찰단가·시공단가에 대한 정보를 단가에 반영하고 시장·시공 상황에 따라 단가를 검증·수정하며, 지역·작업조건 등에 따른 보정을 통해 현실가격을 최대한 반영하고자 도입한 제도임
- 표준시장단가제도의 도입
 - 단가의 현실화를 위해 공공공사비 예정가격 산출방식의 하나인 실적공사비를 대신할 표준시장단가를 도입함
 - 공공부문 표준시장단가 개선방안이 2014년 민·관 합동 TF 논의 및 공청회 등을 거쳐 최종적으로 2015년 1월 22일에 정책조정회의에서 확정되었고 3월 1일부터 시행되었음
 - 표준시장단가의 시행, 300억원 미만 한시적 적용 배제 및 참여형 운영방식 구축, 보정 기준 마련, 주요 단가 우선 현실화 등을 먼저 실행함
- 표준시장단가제도 개정 내용
 - 2015년 상반기 표준시장단가는 발주청, 민간, 한국건설기술연구원 등의 분야별 전문가가 골고루 참여한 전문위원회의 검증을 거쳐 마련되었으며, 민·관 위원을 동수로 구성한 공사비산정기준 심의위원회에서 단가를 최종 결정하였음

- 금년도 상반기 표준시장단가는 기존 실적공사비가 지나치게 낮은 83개 항목(토목 50개 항목, 건축 33개 항목)에 대해 시장거래가격을 조사 및 반영하여 현실화한 것이 핵심임
 - 나머지 항목들은 6개월간 물가상승분을 보정하여 표준시장단가를 산출, 총 1,968개 항목 전체에 대해 표준시장단가를 공고할 예정임
- 시장거래가격의 반영
 - 전문가협의회(발주청과 업계 원가팀이 함께 참여하여 시공 상황 및 현장 여건 등을 감안하여 조사 결과의 적정성 검증)를 구성하여 우선 현실화 대상 83개 항목 중 6개 항목을 제외한 77개 항목 및 연관 67개 항목, 합성단가 433개 항목 등 총 577개 항목에 시장거래가격을 반영
 - 시장거래가격은 2014년에 발주된 300억원 이상 공공건설공사 67건의 시공업체를 대상으로 실제 집행한 단가를 조사한 것임
 - 1,391개 항목은 6개월 물가상승분(토목공사비지수 0.37%, 건축공사비지수 0.76%) 반영
- 1,968개 항목 평균 4.71%(물가상승률 포함) 단가 상승을 보임. 그러나 여전히 표준품셈과 비교해서는 85.39% 수준임

(조사·분석: 안새롬·장민혜 연구원)

참고문헌

- 김병수(2006), 「최저가낙찰제 및 실적공사비적산 환경에서의 대응방안」, 『대한토목학회논문집』, 대한토목학회, 제26권 제5D호, pp.840~859.
- 유일현·김홍식(2005), 「건설공사의 표준품셈과 실적공사비 원가계산 방법의 비교연구」, 『회계논집』, 충남대학교 회계연구소.
- 정운수(2012), 「공공건설공사 적산방식의 비교연구-조경공사를 중심으로」, 서울시립대석사논문.
- 홍성호·오치돈(2014), 「실적공사비제도의 현황과 향후 개선방향」, 『건설정책리뷰』, 대한건설정책연구원.

사업성 기금의 수입·지출분석과 위험 분석⁷⁾ - 2015. 4 감사연구원 -

1. 연구배경 및 목적

- 감사원 감사연구원은 최근 기금의 수가 꾸준히 증가하고 있음에도 감사원 감사 및 언론에서 지속적으로 문제점이 지적되고 있는 사업성 기금의 재정위험을 분석함
- 2000년대 중반까지 기금 효율성 개선을 위한 통·폐합 등 기금 개혁이 지속적으로 추진되었으나 그 효과는 미미
- 동 보고서에서는 개별적인 회계실체로서 독립적인 지속가능성이 낮아 재정부담을 예산으로 전가시키는 기금을 식별하고 주요 영역별 기금운용상의 위험요인을 분석함
 - (신)기금수지, (신)기금수지의 분해, 위험분석의 방법을 사용하여 기금의 재정구조 및 기금의 운용을 분석

〈표 I-6〉 연구분석틀

분 야	분석대상	분석초점	방법론
기금의 재정구조	수입·지출	<ul style="list-style-type: none"> • 수입·지출 구조 • 개별 기금의 독립적 지속가능성 	(신)기금수지
	기금수지	<ul style="list-style-type: none"> • 기금 수지상의 자금 과부족 해소방법 	(신)기금수지의 분해
기금의 운용	재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 기금설치 근거법상의 재원규정 • 자체수입의 비중 	위험분석
	사업운영	<ul style="list-style-type: none"> • 기금설치 목적의 명확성 • 재원과 사업의 연계성 • 사업의 신축성 • 예산 및 타기금과의 유사중복 	
	여유자금 운용	<ul style="list-style-type: none"> • 여유자금 운용 규모의 적정성 	

출처: 감사원 감사연구원, 『사업성 기금의 수입·지출 분석과 재정위험』, p.47.

7) 본 원고는 감사원 감사연구원의 보고서인 『사업성 기금의 수입·지출 분석과 재정위험』(홍수완·윤별아, 2015.04)을 요약·정리한 것임

2. 기금의 성격 및 조성 현황

- 기금은 특정한 목적 수행을 위하여 세입·세출·예산외로 운영되는 재정활동
 - 각 기금은 본연의 설립취지에 부합하는 수입과 지출구조를 지니고 있어, 일반회계 및 특별회계와 구분되는 역할을 위한 재정구조상의 특수성이 확인되어야 함
 - 외부통제가 약하기 때문에 낭비와 비효율의 가능성이 높은 특징이 있음

- 부처별 사업성 기금 현황
 - 2013년 현재 우리나라의 부처별 사업성 기금 수는 총 44개이며, 설치 기금 수가 많은 부처는 농림축산식품부 7개, 기획재정부 6개, 문화체육관광부 6개, 고용노동부 5개, 환경부 5개의 순임
 - 또한 2013년 기금 순조성액 누계는 233조 5,614억원으로 2012년에 37조 4,596억원이 증가하여, 2012년 누계에 비해 19.1% 증가함

3. 기금의 수입·지출 및 수지 분석

- IMF의 GFSM 2001(Government Finance statistics Manual) 발생주의 회계원칙에 따라 기존 기금의 수입·지출 내역을 새롭게 재구성하여 ‘(신)수입·지출’ 분석
- GFSM 2001의 순운영수지 (net operating balance) 개념을 활용하여 개별기금의 독립적 지속가능성을 나타내는 ‘(신)기금 수지 고안’

4. (신)기금수지 분해와 재정위험 분석

- (신)기금수지는 정상사업비 중심의 수지분석이기 때문에, 용자사업의 비중이 큰 경우 그 재정위험을 간과할 수 있으므로 용자사업이 있는 경우와 없는 경우를 파악하여 재정위험 분석 필요
 - 용자지출이 없는 기금은 방사성폐기물 관리기금을 포함한 15개
 - 용자지출이 있는 기금은 대외경제협력기금 포함 29개

5. 기금운용 위험 분석

- 기금운용 위험은 크게 기금의 재원조달, 기금의 사업운영, 기금의 여유자금 운용의 세 부분으로 나누어 분석함
- 기금의 재원조달
 - 기금의 재원은 수익자 부담원칙이나 원인자 부담원칙에 부합하는 부담금이라고 규정할 수 있으며, 따라서 정부 출연금을 재원으로 하는 것은 제한적이고 예외적으로 허용되어야 함
 - (신)기금수지비율((신)자체수입 / (경상사업비 + 기금운영비 + (신)차입금 이자상환)을 활용하여 재정 부담을 전가시킬 위험이 높은 기금을 식별
- 기금의 사업운영
 - 대부분의 기금설치 근거법은 기금설치 목적을 포괄적이고 일반적으로 규정하여 ‘특정한 목적’의 달성을 위해 기금이 추진해야 할 사업범위와 내용을 규정하지 못함
 - 재원과 사업의 연계성의 경우, 2003년도, 2007년도, 2010년도 기금존치평가 및 개별 기금의 재원과 사업을 비교하여 결정. 그 결과 국제교류기금 등 17개 기금이 재원과 사업의 연계성이 낮은 것으로 나타남
 - 사업의 신축성의 경우, 2004년도, 2007년도, 2010년도 기금존치평가 내용 참조 및 사업 특성을 고려하여 판단. 국민주택기금 등 11개 기금은 신축적 운용이 필요하지만 나머지 33개는 그렇지 않은 것으로 판단됨
 - 예산사업과의 유사·중복 또한 과거의 존치평가를 바탕으로 구분. 과학기술진흥기금 등 8개 기금이 예산사업과 유사 및 중복성이 높은 것으로 구분됨
- 기금의 여유자금 운용
 - 기금의 특수성 중 하나는 기금이 사업수요에 신축적으로 대응할 수 있는 여유자금을 보유하고 운용할 수 있다는 점
 - 사업비 대비 여유자금(평균기준) 비율을 계산하여 비교하고, 2013년도 기금존치평가의 중기사용자산 규모의 적정성도 고려함

6. 결론 및 감사에의 시사점

- 기금에 대한 관리 및 통제가 예산과 유사한 수준으로 강화되었음에도 기금의 재정구조 단순화, 투명성 증대는 쉽게 이루어지지 않고 있음. 이에 본 연구에서는 기금의 재정 구조상의 위험분석과 기금 운용상의 위험요인을 분석
 - IMF의 GFSM 회계원칙에 따라 기금의 수입 지출구조를 재구성하여 기금의 지속가능성을 살펴본 결과, 44개 사업성 기금 중 32개 기금이 7년 동안 평균적으로 수지 적자를 기록함
 - 또한 기금 운용상에 있어서도 기금 본연의 설립 취지에 부합하지 못하는 기금이 많은 것으로 나타남

- 설립 취지에 부합하는 재원 수입 및 지출 구조를 가지고 있지 않고, 독립적으로 지속가능하지 못한 기금 정비, 재정위험 관리를 위한 전체 기금 구조 재설계를 통해 재정 효율성을 제고해야 함

(조사 · 정리: 박유미 연구원)

국고보조사업의 관리통제 개선방안 연구⁸⁾ - 2015. 4 감사연구원 -

1. 연구 배경 및 목적

- 감사원 감사연구원은 최근 지속적으로 제기되어온 국고보조금 집행 과정의 문제점을 해결하기 위한 개선 방안 연구보고서를 발간함
- 동 연구보고서는 우리나라 국고보조금제도의 관리위험 특성 분석 및 국고보조사업의 업무 흐름별 위험유형을 식별하여 국고보조금 관리통제 개선 및 책임성 제고방안을 마련하고자 하였음

2. 국고보조사업의 위험 분석

- 국고보조금의 정의 및 유형
 - 보조금은 보통 반대급부 없이 현금, 현물, 서비스 형태로 이루어지는 이전지출(transfer)로 정의되며, 「보조금법」에서는 보조금, 부담금, 급부금의 3가지 유형의 보조금을 국고보조금으로 정의함
 - 국고보조금은 사용용도 제한성 유무, 보조금 중 지방비 부담 방식 차이, 보조금 규모 제한성 여부, 법적 근거와 경비부담 기준, 보조율 차등 여부, 보조금 교부조건, 보조금 시행주체, 보조금 신청 여부에 따라 분류됨
- 추진체계 및 운영 절차
 - 예산과정 및 행정과정상의 통제를 받고 있는 국고보조사업의 추진체계는 일반적으로 보조금을 총괄하는 기획재정부, 보조금을 교부하고 보조사업자를 관리·감독하는 중앙관서, 보조사업을 직접 수행하거나 간접보조사업자를 관리·감독하는 지방자치단체, 간접보조사업자(민간보조사업자)로 구성
 - 국고보조사업은 보조금예산의 편성, 교부신청과 교부결정, 보조사업의 수행 및 정산, 사후관리의 운영단계를 공통적으로 거침

8) 본 원고는 감사원 감사연구원의 보고서인 『국고보조사업의 관리위험과 관리통제 개선방안 연구』(오윤섭·홍수완, 2015.04)를 요약·정리한 것임

■ 국고보조사업의 관리 위험

- 국고보조사업은 위임자-대리인 관계에서 진행되고, 위임자에게 불리하게 정보가 비대칭적으로 제공되며, 이로 인해, '역선택'과 '모럴 해저드'라는 고유한 관리 위험이 존재
- 국고보조사업의 관리위험을 파악하기 위해서는 국고보조사업의 제도·구조·관리상의 위험에 대한 분석이 필요

■ 국고보조사업의 제도상 취약요인

- 국고보조사업의 정의가 모호하고 대상 사무가 불명확함
- 「보조금법」 적용이 배제되는 특별법 예외조항이 많아 보조금 지급 재량 남용 등의 문제 유발 가능
- 최근 증가하는 포괄보조금의 기획과 예산편성 조정기능이 잘 작동하지 않음
- 지방비부담심의위원회에서 국고보조사업 부담을 조정하지 못하고 있음
- 지방자치단체의 국고보조사업 관리 역량 부족으로 인한 관리 위험 증가
- 사업추진체계가 복잡하고 다양한 이해관계자가 존재하기 때문에 관리 책임이 분산되어 관리 위험 증가

■ 국고보조사업의 구조상 취약요인

- 국고보조정책의 목적 및 방향의 변화로 관리 및 통제 위험요인도 변화
- 다양한 재원 간 역할 분담이 불명확하여 중복지원 가능성이 높음
- 사업은 목적에 맞게 다양한 구성요소를 결합하여 설계하여야 하나 '객관적인 기준'이 없으며, 정치적 요소도 더해져 더욱 복잡해짐
- 보조사업 유형별 관리기준이 명확하지 않아 성과관리가 어려움

■ 국고보조사업의 운영상 취약요인

- 기획단계
 - 부적절한 보조사업 대상 선정 가능성, 예산 과다 책정 등 예산배분 효율성 저하, 불명확한 사무구분으로 인한 지방재정 위험 증가, 제대로 작동하지 않는 유사·중복 조정기제
- 교부단계
 - 보조사업자 선정 시 공정성·투명성 부족, 무분별한 최대 보조한도 및 자부담률, 보조율 적용, 자의적 예산편성 등의 부패 발생 가능

- 집행단계
 - 교부지연, 절차지연으로 인한 집행부진, 임의 사업 계획변경
- 사후관리단계
 - 원활하지 않은 성과관리, 평가결과의 예산과정 미반영

■ 운영단계에서 식별된 위험요인을 제거하기 위해서는 법과 운영체계, 보조사업의 구조적 측면에 대한 개선이 우선적으로 필요

3. 감사사례 분석

■ 국고보조사업에 대한 감사원의 감사결과를 이용하여 귀납적으로 핵심 관리영역을 도출하고 예산편성, 교부관리, 집행관리, 사후관리의 운영단계로 감사결과 구분 후, 지적사항을 유형화함 (<표 I-7> 참조)

<표 I-7> 국고보조제도 핵심관리 영역과 관리전략

운영단계	핵심관리영역	관리전략
예산편성	<ul style="list-style-type: none"> • 국고보조사업 선정 • 국고사업 예산편성 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산편성지침 등 최적의 제도설계 • 신청 보조사업의 적정성 및 예산 요구액 검토
교부결정	<ul style="list-style-type: none"> • 보조사업자 선정 • 교부결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 보조사업 선정과정의 합리화 • 교부조건 및 사업시행지침의 최적 설계 • 기타 필요한 규정 제정 • 교부조건 이행관리
사업집행	<ul style="list-style-type: none"> • 보조사업 집행관리 • 교부자 관리감독 	<ul style="list-style-type: none"> • 관리감독 수행체계 구축 • 보조사업 수행사항 점검 • 점검결과 조치(보조금 교부관리 등)
	<ul style="list-style-type: none"> • 출납 및 교부 • 실적보고서 검토 • 정산 후 처리조치 	<ul style="list-style-type: none"> • 실적보고서 검사 • 출납 및 교부행위 점검 • 정산결과 검사 및 적절한 사후조치
사후처리	<ul style="list-style-type: none"> • 사업평가 및 환류 • 보조사업 자산관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적인 평가체계 구축 운영(방법, 평가단 구성, 평가실시) • 평가정보 공개 및 차년도 교부결정에 환류 • 체계적인 보조사업 자산관리체계 구축 운영(시스템 구축 및 감독체계 운영)

출처: 감사원 감사연구원(2015), 『국고보조사업의 관리위험과 관리통제 개선방안 연구』

4. 결론

■ 국고보조금 관리 책임성 제고방안

● 통제활동 강화

- 동 연구는 내·외부 통제자가 기구축된 보조금 관리 시스템을 점검하는 데 활용할 수 있는 ‘운영단계별 체크리스트’를 제시함(〈표 1-8〉 참조)

〈표 1-8〉 운영단계별 체크리스트 예시

업무단계	핵심관리영역	점검기준	점검사항 예시
예산 편성 과정	합당한 사업 선정	목적의 명확성, 구체성	사업이 달성하고자 하는 목적이 명확하고, 사업의 수혜자, 지역적 범위 등 사업의 목적을 이해하는 데 필요한 내용은 명확한가?
		법적 근거의 명확성	명확한 법적 근거를 가지고 있는가?
		필요성	사업의 공공성 및 외부성(지역적 수혜범위 및 경제사회적 계층간 파급효과) 등을 고려할 때 국가사업으로서 필요한가?
		계획의 적정성	신규사업은 기본계획에 반영되어 있는가?
		추진의 시급성	공급부족이 예상되는가?
		추진의 효율성	추진방식은 효율적인가?
		계획의 준비성	타당성조사, 기본계획 등 사업의 준비는 적절한가?
		계속사업의 준비성	사업의 진도는 순조로운가?
	최적의 예산 규모 확정	재정지원의 필요성	국가의 재정적 역할이 필요한가? (규제 등 다른 정책수단을 통해 사업목적 달성할 수 있는가?)
		지원 규모의 적정성	보조사업자의 자기자금 부담능력 유무를 검토하고 자원부담비율을 설정하였는가?
교부 관리	합당한 보조사업자 선정	사업수행능력이 없는 자를 보조사업자로 선정한 것은 없는가?	
	최적의 교부결정	사업의 규모에 관계없이 동일률로 보조한 것은 없는가? (사업의 부담능력, 사업수행 여건, 지역실정 등을 감안하지 않고 일반적으로 교부결정)	
사업 수행 단계 : 집행 관리	보조사업 진행	교부결정 내용대로 사업을 성실하게 수행하고 있는가?	
	사업비 부담	간접보조사업자가 자기 부담액의 전부 또는 일부를 부담하지 않은 것은 없는가?	
	의무이행	시설보조금을 일반경비로 사용한 것은 없는가?	
	사업에 대한 관리감독	사업의 성공을 기대할 수 없음에도 대책을 강구하지 않은 것은 없는가?	

〈표 I-8〉의 계속

업무단계	핵심관리영역	점검기준	점검사항 예시
실적 보고 (정산) 및 확정 단계	출납 및 교부		교부기관에서 보조금 교부 행위는 적절했는가?
	실적보고서 검토		보조금 금액 확정 조치는 명확한가?
	정산 후 처리조치		강제징수 조치를 태만히 한 것은 없는가?
사후 관리 단계	사업평가 및 환류		사업완료 후 평가는 적절하게 이루어지는가?
	보조사업자산의 관리		보조사업자산은 파악(현황, 및 관리실태)되고 있는가?

출처: 감사원 감사연구원(2015), 『국고보조사업의 관리위험과 관리통제 개선방안 연구』

● 관련 법 및 제도 개선

- 보조금사업의 대상사무를 명확히 하여 불필요한 혼란이나 도덕적 해이를 사전에 방지할 필요가 있음
- 보조금 관리 법체계를 합리화하여 보조금 관련 개별 특별법 제정 시 예외조항의 무분별한 적용을 억제할 필요가 있음
- 총괄 조정기능을 강화하여 보조사업 결정 및 예산배분 기능이 원활하게 작동되도록 해야 함
- 사무 및 권한의 위임에 따른 관리위험을 최소화하기 위해 예산당국과 중앙부처는 지방자치단체가 교부결정에서 사후 관리까지 통일적으로 적용할 수 있는 기준을 개발해야 함
- 보조사업 추진체계의 복잡성 및 유형의 다양성에 따른 관리위험을 통제할 수 있는 방안 필요

■ 그러나 보다 근본적인 대안은 국고보조사업의 형태로 지원되고 있는 사무의 범위를 조정하는 것임

- 현재의 교부조건과 사업시행지침 형태의 사업추진보다는 계약설계와 계약 이행이라는 쌍방의 책임이 강조되는 ‘계약’의 형태로 추진하면 관리비용도 절감하면서 사업목적 달성에도 기여할 것임

(조사·정리: 박유미 연구원)

2. 국외 동향

▣ 미국

부적절한 지출 - 사망자에 대한 지출 방지를 위한 사망자 정보의 활용⁹⁾ - 2015. 3 GAO -

1. 부적절한 지출의 지속적인 발생

1) 미국의 부적정 지출 문제 현황

- 부적절한 지출을 감소시키기 위한 노력에도 불구하고 지속적으로 문제가 발생
 - 2014년 회계연도 기준으로 총 124.7억달러의 부적절한 지출이 발생했으며, 이는 전년도에 비해 무려 19억달러가 증가된 것
 - 부적절한 지출은 22개 기관의 124개 프로그램에 걸쳐 발생

- 주요한 부적정 지출 사례들
 - <표 I-9>는 2014년 회계연도를 기준으로 부적절한 지출 규모가 1억달러를 초과하는 12개의 프로그램으로 전체 규모의 93%를 차지
 - 국방부 프로그램을 제외했을 때 오류율은 전 부처 경비의 4.5%로, 이는 2013년 회계연도의 4.0%보다 증가한 수치
 - 보건후생부의 ‘행위별 수가제’와 ‘저소득층 의료부조’, 재무부의 ‘근로장려세제’ 등 3개 사업의 부적절한 지출 규모는 전체의 65%로 80.9억달러에 이르며, 이는 전년에 비해 16억달러가 증가한 수준

9) 본 원고는 미국 회계감사원(GAO)의 보고서인 『Improper Payments: Government-Wide Estimates and Use of Death Data to Help Prevent Payments to Deceased Individuals(GAO-15-482T)』를 바탕으로 작성됨

〈표 I-9〉 2014 회계연도 기준 부적절한 지출 규모가 1억달러를 초과하는 프로그램들

프로그램	기관	FY2014 기준 보고된 부적절한 지출 추정치		보고된 주요원인 예시
		금액 (in millions)	오류율 (경비에서 차지하는 비중)	
행위별 수가제(Medicare Fee-for-Service)	보건복지부 (Department of Health and Human Services)	\$45,754	12.7%	가정의료청구에 대한 불충분한 문서 및 입원환자청구에 대한 의학적 판단 오류
근로장려세제(Earned Income Tax Credit)	재무부(Department of the Treasury)	\$17,700	27.2%	요구사항에 대한 증명 불가, 부정확한 소득보고, 반환 이전 소득 확인의 불가능성
저소득층 의료부조 (Medicaid)	보건복지부 (Department of Health and Human Services)	\$17,492	6.7%	주정부의 청구과정시스템 미준수, 제공자의 결제오류, 불충분한 문서 등에 따른 입증 오류
메디케어 어드밴티지 (Medicare Advantage: Part C)	보건복지부 (Department of Health and Human Services)	\$12,229	9.0%	진단을 보조하기에 불충분한 서류
고용보험(Unemployment Insurance)	노동부(Department of Labor)	\$5,604	11.6%	적극적 구직활동 실패, 재취업 후 편의 청구, 고용주가 제공하는 불충분한 세부정보
보충적 소득보장 (Supplemental Security Income)	사회보장국 (Social Security Administration)	\$5,107	9.2%	수령인 및 지원자격을 결정하는 개인에 의한 소득 및 자원에 대한 보고에서 나타나는 오류 혹은 누락
노후, 유족, 장애보험 (Old Age, Survivors, and Disability Insurance)	사회보장국 (Social Security Administration)	\$3,000	0.4%	불충분한 서류, 수령인의 직업활동 및 소득에 대한 미승인, 계산실수
영양보조지원 프로그램 (Supplemental Nutrition Assistance Program)	농무부(Department of Agriculture)	\$2,437	3.2%	보고되지 않음
처방약 플랜(Medicare Prescription Drug: Part D)	보건복지부 (Department of Health and Human Services)	\$1,931	3.3%	행정 및 서류상의 오류
학교급식(School Lunch)	농무부(Department of Agriculture)	\$1,748	15.3%	보고되지 않음
학자금대출(Direct Loan)	교육부(Department of Education)	\$1,532	1.5%	자격 및 학위과정에 대한 입증 오류, 부정확하게 계산된 반환기간
공공주택/임대지원 (Public Housing/Rental Assistance)	주택도시개발부 (Department of Housing and Urban Development)	\$1,029	3.2%	프로그램 관리자의 실수 및 수령인의 소득 과소신고

2) 부적절한 지출 문제에 대응하기 위한 범정부적 노력과 한계

- IPERIA(Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act of 2012)는 부적절한 지출과 관련하여 가장 최근에 개정된 법안으로, 연방정부는 지속적으로 법안 개정을 통해 부적절한 지출 문제를 해결하기 위한 노력을 수행

IPERIA 법안의 주요 내용

- OMB(Office of Management and Budget)에게 임무 부여
 - 부적절한 지출을 줄이기 위해 매년 목표치를 설정하고 반기 혹은 분기별 조치를 취하는 것을 포함하여, 매년 특별히 관리·감독 및 검토가 필요한 사업의 리스트를 발굴하는 임무를 부여
- 'Do Not Pay' 계획의 법문화
 - 'Do Not Pay' 계획은 웹을 기반으로 하며, 지출 이전에 수령인의 자격을 확인하기 위해 중앙 집중화된 데이터매칭 서비스를 통해 기관들이 다양한 데이터베이스를 검토할 수 있도록 함
 - DATA(Digital Accountability and Transparency Act of 2014) 법도 이와 유사한 방식을 활용하여 부적절한 지출을 예방 및 방지하고자 노력¹⁰⁾

- 법·제도적 방안 외에 감독기관 및 지침의 제공자로서 OMB의 역할
 - OMB는 IPIA(Improper Payments Information Act of 2002)에 근거하여 연방부처가 부적절한 지출 문제 해결을 위해 수행해야 하는 업무에 대한 지침을 마련
 - 보다 세분화된 분석과 범주화를 통해 부적절한 지출 문제를 해결하는 과정에서 발생할 수 있는 행정적인 오류나 개인 사생활에 대한 침해를 방지하고자 노력
- 이러한 노력에도 불구하고 여전히 부적절한 지출의 원인과 문제에 대해 효과적인 대응방안을 마련하는 것에는 한계가 있음
 - GAO의 분석에 의하면 부처가 부적절한 지출의 규모를 예측하고, 그 가운데서도 특별히 주요하게 다뤄야 할 사항이 무엇인지를 판단하는 데 어려움을 겪고 있음
 - 대표적인 사업이 보건후생부(Department of Health and Human Services)의 빈곤가족 한시적 지원 프로그램(TANF: Temporary Assistance to Needed Families)

10) DATA법안의 주요 내용은 「KIPF 재정성과평가 동향과 이슈」(2015년 상반기) p.32 참조

- 또한 감사실(OIGs)은 각 부처에 매년 IPERA(Improper Payments Elimination and Recovery Act of 2010)에 규정된 7가지 기준 준수에 대한 평가 및 보고를 요구하고 있는 가운데, 부처들은 몇 가지 기준에 대해서 낮은 이행 수준을 보이고 있음¹¹⁾
- 부적절한 지출 문제에 대응하기 위해 다양한 출처에서 기원된 정보의 공유를 통한 지출의 적정성을 확인하는 방안이 대두되고 있음
 - 그 중에서도 특히 사회보장국의 사망자 정보는 정보 공유의 핵심이 될 것으로 판단됨
 - 이러한 측면에서 사망자 정보의 활용 방안을 모색해 보고자 함

2. 사망자 정보를 통한 부적절한 지출 문제 해결 노력

1) 사망자 정보의 활용 가능성

- 사회보장국(SSA)은 연방정부 차원의 사망자 정보를 수집 및 관리하는 고유의 역할을 수행하고 있는 가운데 두 세트의 사망자 정보를 관리·운영 중
 - 하나는 이른바 ‘SSA’s full death file’로 불리며, 장의사나 가족, 연방기관, 주정부 등으로부터 획득하거나 확신할 수 있는 대상기관으로부터 획득한 다양한 정보를 포함하는 완전한 사망자 정보
 - 사회보장법(The Social Security Act)에서는 이러한 완전한 사망자 정보를 정부기관들이 연방기금 지원혜택을 제공하는 데 법적 기준을 준수할 수 있도록 가능한 범위까지 공유할 것을 요구하고 있음
 - 또 다른 하나는 ‘Death Master File (DMF)’로 불리며, 대중에게 공개되는 정보지만, 주정부의 사망자 정보는 포함되지 않음
 - 사회보장국의 사망자 정보를 활용하여 사망자에 대한 지출을 방지한 주요 사례는 아래와 같음

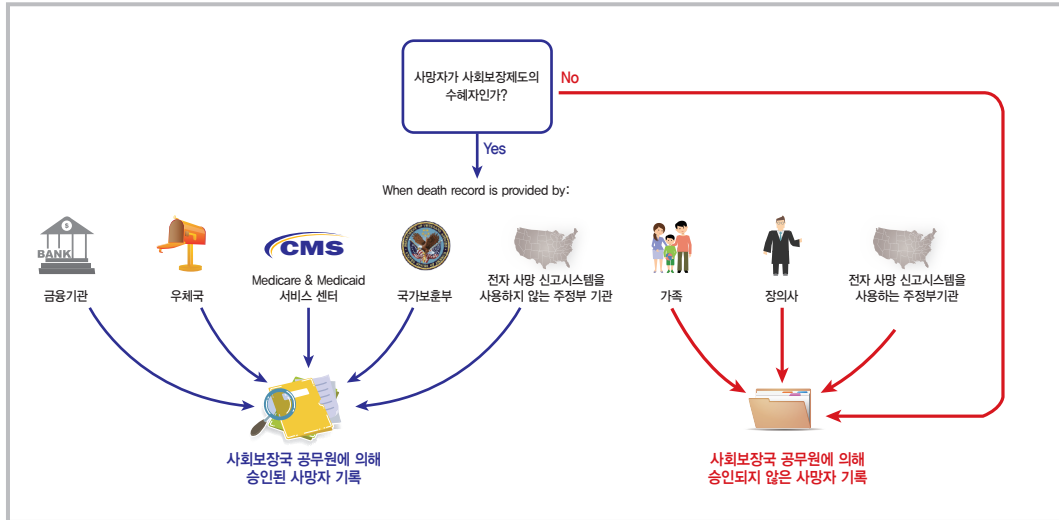
11) 관련 내용은 『KIPF 재정성과평가 동향과 이슈』(2015년 상반기) p.113 참조

	활용영역	내 용
1	재난 지원 (Disaster assistance)	연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency)은 허리케인 샌디의 피해자에 대한 보상을 제공하는 데 있어, 45개 케이스의 수혜자를 검토하는데 사망자 정보를 활용. 그 중에서 환수 가능한 7가지 케이스에 대한 보고가 있었으며, 2건은 자발적인 환급이 이루어졌고, 1건은 사기와 관련한 조사를 받음.
2	농장 프로그램 (Farm programs)	GAO는 농가수입, 재해, 보전, 작물보험 등 농무부의 농장 프로그램과 관련하여 사망자에 대한 부적절한 지출이 이루어지고 있음을 발견. 이에 대해 GAO는 사회보장국의 DMF를 활용할 것을 권고하여 이행 중에 있음.
3	농촌 주택 (Rural housing)	농무부의 농촌주택 임대 지원 정책과 관련하여, 지원 대상자의 사망에도 불구하고 임대 지원금이 계속하여 수여되는 경우가 발생. GAO는 이러한 문제를 해결코자 농무부에 DMF를 활용하여 지출에 대한 관리·감독을 강화할 것을 요구.

2) 사망자 정보 활용성 증대를 위한 방안

- 사회보장국의 사망자 정보는 사망자에 대한 부적절한 지출을 방지할 수 있는 효과적인 도구지만, 사회보장국과 각 연방기관은 사망자 정보의 관리와 공유라는 당면한 문제를 해결할 필요가 있음
- 사회보장국은 정보의 정확성과 완결성 향상이라는 선결과제를 해결할 필요가 있음
 - 현재 사회보장국은 사망과 관련된 보고를 다양한 경로를 통해 획득하고 있으나, 이를 수집·승인·관리하는 과정에서 정보의 오류 혹은 시의 부적절성이 발생
 - 보다 정확한 정보를 제공할 수 있는 장의사나 가족, 주정부의 전자사망신고시스템(Electronic Death Registration System) 등을 활용하지 않음으로써 생존자와 사망자의 구별에 오류가 발생할 우려가 있음
 - GAO의 조사에 의하면 실제로 사회보장번호 보유자에 대한 사회보장국의 데이터베이스상에 일치하지 않는 정보가 존재하며, 사망자 정보 역시 포함하고 있지 않은 것으로 나타남
 - 이러한 부정확한 정보에 대한 수정이 이루어지지 않을 경우 혜택을 제공하는 연방기관의 부적절한 지출이 증가할 수밖에 없음
 - 뿐만 아니라 과거의 사망자 기록에 대한 검토가 십여 년간 이루어지지 않는 경우도 존재하며, 과거 출생자들에 대한 기록이 정확하지 않아 115세와 195세 사이에 사망한 것으로 나타나는 경우도 존재

[그림 I-2] 사회보장국의 사망자 기록 승인 과정



- 위험평가를 통해 문제되는 상황에 대한 분석과 해결방안 모색 필요
 - GAO의 권고에 따라 사회보장국은 위험평가를 실시하여 사망자 기록의 획득 과정을 재설계하고 데이터를 정비하고자 함

- 정보의 공유 차원에서 사망자 정보에 대한 기관의 접근성을 적절하게 보장할 필요가 있음
 - 현재 부적절한 지출의 규모가 가장 큰 사업을 담당하고 있는 보건복지부의 Medicare & Medicaid 서비스 센터와 재무부의 국세청은 직접 사회보장국으로부터 완전한 사망자 정보를 제공받고 있음
 - 그러나 타 기관들은 기관 차원의 공식적인 요청이 필요하며, 각각의 데이터 공유마다 사회보장국의 동의가 있어야 함
 - 접근 권한을 부여받지 못한 기관들은 주정부의 기록이 제외된 DMF를 사용해야 하는데, 이는 완전한 사망자 정보에 비해 10%가량 적은 정보를 담고 있음

- 완전한 사망자 정보에 접근할 수 있는 자격과 관련한 명확한 지침 마련 필요
 - 보건복지부의 감사실에 대해서는 완전한 사망자 정보에 접근할 권한을 부여하고 있지만, 재무부의 'Do Not Pay' 사업소에는 이러한 권한을 부여하지 않고 있음
 - 두 기관 모두 혜택을 제공하는 연방기관에 해당되지만 상이한 권한을 부여받게 된 명확한 기준이 마련되어 있지 않음

- GAO는 이러한 문제를 해결하고자 지침과 기준을 마련할 것을 권고하였으나, 사회보장국은 case-by-case 원칙을 고수하고자 하는 입장으로, 이에 대한 지속적인 논의가 있어야 할 것으로 보임
- 환급 규모에 대한 정보 제공을 통해 기관이 정보에 입각한 결정을 하도록 도와줄 필요가 있음
 - 사회보장국은 사망자 정보를 활용한 내부적인 분석을 통해 환급 규모에 대한 정보를 가지고 있으나 이를 타 기관에 공개하지 않고 있음
 - 환급 규모에 대한 정보는 혜택을 수여하는 기관이 지출 계획을 수립하는 데 도움을 줄 수 있으므로, 궁극적으로 부적절한 지출을 방지하는 데 기여
 - GAO는 이러한 정보의 공개를 권고하였으나, 사회보장국은 일부 사항에 대한 공개에만 동의를 하여 범정부적인 정보 공유는 이루어지지 않고 있음

(조사 · 분석: 백종선 연구원)

유사·중복 및 부적정 지출 개선을 통한 정부사업의 효율성 및 효과성 확보¹²⁾

– 2015. 3. GAO –

I. 검토배경

■ 보고서의 목적

- 재정위기가 지속되는 상황에서 정부사업 및 활동의 효율성 및 효과성 증진의 필요성이 대두됨
- 이에 따라 GAO는 매년 비용절감, 세수 창출뿐 아니라 분할, 유사·중복되는 연방정부의 프로그램, 전략 등에 대해 의회에 보고
- 본 보고서는 정부사업 유사중복문제와 부적정 지출에 대한 바람직한 관리체계에 대한 포괄적인 접근 틀을 제공하기 위해 작성됨

GAO 연례보고서의 주요 내용

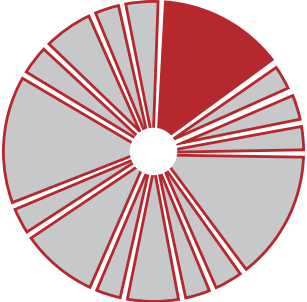
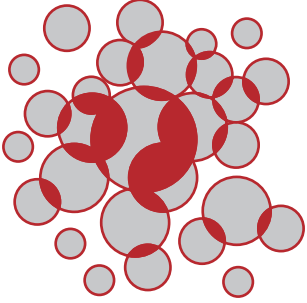
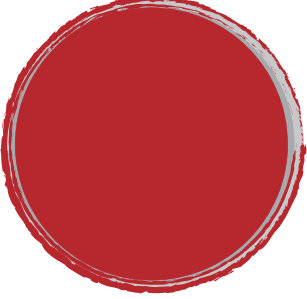
- GAO의 과거 연례보고서에서 지적된 메디케어, 메디케이드, 무기시스템 조달 등 180개 분야의 440개 조치에서 **유사·중복사업**과 관련한 개선이 있었음
 - ☞ '14.11.14일 기준, 29%가 완전해결, 44%가 부분적 해결, 22%가 미해결
- **부적정 지출** 추정액은 2013년 1조 58억달러, 2014년 1조 247억달러로 상당히 증가
 - ☞ 주로 메디케어와 메디케이드, 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)가 약 190억달러로 정부 전체 추정치의 76%를 차지

12) 본 보고서(Government efficiency and effectiveness: Opportunities to Reduce Fragmentation, overlap, Duplication, and Improper Payments and Achieve Other Financial Benefits)는 GAO가 2011~2014년 연례보고서를 통해 분할, 유사, 중복 및 비용절감, 세수 증대에 관련한 권고내용에 대한 미국 연방정부의 이행 정도와 최근 1조 240억달러에 이르는 부적정 지출에 관해 기술함. 자료는 지난 4년간 GAO 연례보고서, 관련 증언, 고위험시리즈, 정부 재무보고서, 감사보고서 등에 근거함

II. 유사·중복사업의 개념 및 조치사항

■ 유사·중복사업의 정의

〈표 I-10〉 유사·중복의 개념 및 사례

	종 류	정 의
분 할		<ul style="list-style-type: none"> • 분할 (fragmentation) <ul style="list-style-type: none"> - 1개 이상의 연방기관 또는 기관내 하부조직이 동일한 분야의 서비스 집행에 관여 • GAO의 예시 미국방부의 군 보건전문인력 계약
유 사		<ul style="list-style-type: none"> • 유사 (overlap) <ul style="list-style-type: none"> - (다수 기관의) 프로그램들이 ① 유사한 사업목적을 가지고 ② 유사한 활동 또는 전략을 구사하거나 ③ 수혜자를 유사하게 설정 (GAO) • GAO의 예시 美 농무부와 주택도시개발부의 주거지원 사업
중 복		<ul style="list-style-type: none"> • 중복 (duplication) <ul style="list-style-type: none"> - (다수 기관의) 프로그램들이 ① 동일한 사업활동을 하거나 ② 동일한 수혜자에게 동일한 효과가 있는 서비스를 제공할 경우 (GAO) • GAO의 예시 美 국방부 지리정보수집

자료: GAO15-440T

■ 사업 간소화 및 통합을 통한 유사·중복 개선

● 사업 간소화 및 통합

- 연방정부의 유사·중복 문제 해결을 위한 사업 간소화 및 통합은 지속적 리더십이 있더라도

연방정부와 의회가 해당 분야의 사업구조(운영, 재정지원 등), 성과 등에 대한 재조사가 필요하므로 어려움이 있음

- 그럼에도 불구하고, 정부성과결과법 현대화 법안(GPRAMA 2010)과 디지털 책임성과 투명성법(DATA 2014)은 성과 및 예산 정보를 개선하고 유사·중복·분할 문제를 해결하는 데 도움이 될 수 있음

☞ GAO는 분할·유사·중복문제 해결을 위해 사업 간소화 및 통합을 권고하며, GPRAMA 법(2010)과 DATA법(2014)을 이에 대한 법적 근거로 활용

GPRAMA(2010)와 DATA(2014)법의 주요내용

- GPRAMA(2010)는 연방정부 프로그램 간 우선순위 목표를 설정하고, 이와 연계된 우선순위 성과목표*를 분기별로 검토, 실증기반·결과지향적 사업집행 체계를 확립토록 함
 - *성과목표는 기관 수준뿐만 아니라 다부처 수준(crosscutting)도 포괄
- DATA(2014)는 프로그램 전체에 대한 비교가능한 지출 데이터*를 만들고, 행정부와 의회가 그 비용과 연방정부 투자 규모를 정확하게 측정할 수 있도록 함
 - *각 정부기관의 자료를 비교 가능하도록 데이터 형식 표준화와 온라인 공개 사이트 운영, 공개된 데이터의 품질 제고 등이 주요 내용

〈표 I-11〉 사업 간소화 및 통합을 통한 유사·중복 개선권고

분야	주요 내용	개선사항
Contracting for Defense Health Care Professionals	보건의전문인력 의무에 있어 각 군성의 합동계약 체결은 11억 4천만달러의 8%에 그침. 또한 다양한 업무 명령이 하나의 군성, 동일 분야 또는 시설의 동일한 유형의 제공자에 부여됨(2011년 의료 지원 업무에 대해 16명의 간호사, 8명의 심리치료사, 6명의 주치의가 동일 치료시설에 배치됨)	국방부는 부처 내 분할을 해소하고 효율성을 확보하기 위해 부처 통합 전략을 구사해야 함
Electronic Warfare	국방부 4개의 군에서 신형 공수 전자공격 시스템을 개별적으로 구매하여 이에 대한 지출이 2007-2016년 176억달러를 초과할 것으로 예상됨	국방부는 공수 전자 공격 프로그램 통합을 통해 유사성(overlap)을 줄이고, 무기획득 투자수익을 개선해야 함
Nuclear Nonproliferation	2011년 12월 5개 연방기관하의 21개 프로그램 및 사무소에서 핵물질 및 관련기술 밀반출 감지 및 방지 업무를 담당함	핵기술 해외 밀반출 문제의 유사(overlap) 문제를 해결하기 위해 the Assistant to the President for National Security Affairs는 전략계획 제한 및 잠재적 분할과 유사 문제를 다루는 종합검토를 수행해야 함

〈표 I-11〉의 계속

분야	주요 내용	개선사항
Department of Justice Grants	2010년 법무부는 수령받은 253개 이상의(30억달러) 보조금의 20%가 피해자 지원과 관련 연구에 사용됨	법무부 장관은 보조금 유사중복 범위 확인을 위한 평가를 통해 유사중복이 있는 분야는 통합해야 함
Employment for People with Disabilities	2012년 보고서를 통해 45개의 프로그램이 장애인 고용을 지원하고 있으며, 유사한 수혜집단에 유사한 서비스를 제공하는 프로그램 분할을 확인함	관리예산처(OMB)는 부처와의 업무협조를 통해 프로그램 통합으로 인한 행정비용 절감 및 서비스 전달의 효율성·효과성을 판단해야 함
Federal Data Centers	연방데이터센터가 432개(98년)에서 9,658개(14년 5월) 이상으로 증가함. 이러한 데이터센터는 유사한 장비를 구비하고 있으며, 유사한 처리과정 및 저장능력을 제공함	OMB는 기관과의 업무협조를 통해 통합 목적과 목표치를 설정하고, 기관에 대한 관리감독 및 전 기관에 걸쳐 통합 기회를 찾아야 함

● 유사·중복사업 개선을 통한 비용절감 및 세수증대

- － 유사·중복사업 개선은 비용절감뿐만 아니라 세수 증대*의 기회이기도 함

— 비용절감: 재량적 사업(unobligated funds) 폐지, 메디케어와 메디케이드에 대한 회계감사개선을 통한 재무 감독 강화, 전략적 소싱(strategic sourcing)¹³⁾ 확장 및 개선을 통한 지출계약 감축

— 세수증대: 조세격차(징수목표세액과 실제 징수액 차이)를 줄이기 위해 3가지 조치를 취함

- ① 국제체납자에 여권발급 금지, ② 메디케이드 공급자에 지불금 부과(leaving payments to Medicaid providers), ③ 비밀취급인가 신청자 확인(identifying security clearance applicants)

☞ 지난 4년간 650억달러의 세수 증대

* 프로그램 유사·중복의 해결을 통한 세수증대와 관련, 행정부(집행 효율성 제고 측면)와 국회(세수확보) 간 일관되고 지속성있는 방향성 확립 필요

13) Strategic Sourcing은 경영용어로 한 기업이나 조직이 조달(Procurement) 시스템이나 각 단계별로 지속적인 결정보완, 발전, 반복적인 평가를 하는 종합적인 조달 시스템을 의미함

〈표 I-12〉 유사·중복 문제 해결을 통한 비용절감 및 세수증대 사례

연 도	연례보고서 내용
2011	Domestic Ethanol Production 에탄올 세액공제 프로그램에서 중복적인 요소를 제거함으로써 국내 에탄올 생산을 늘리고, 45억달러(2012), 61억달러(2013)의 세수 증대
2011	Farm Program Payments 2014년 농업법(the Agricultural Act of 2014)을 통해 농업 지불금을 없앴으므로 2015-2023년간 매년 49억달러 절감
2011	Baggage Screening Systems 교통안전청에서 수하물 식별 시스템을 통해 2011-2013년 누적 1억 45만 달러의 인력운용비용 절감
2012	Air Force Food Service 공군 식량 서비스 계약 검토 및 협상을 통한 2011년 250만달러 이상, 2012년 220만달러 이상 추가 절감
2012	Overseas Defense Posture 주한미군 복무 정상화(tour normalization) 계획 중단으로 31억달러의 비용 절감

III. 부적정 지출 관리

■ 부적정 지출 관리를 통한 비용절감 달성

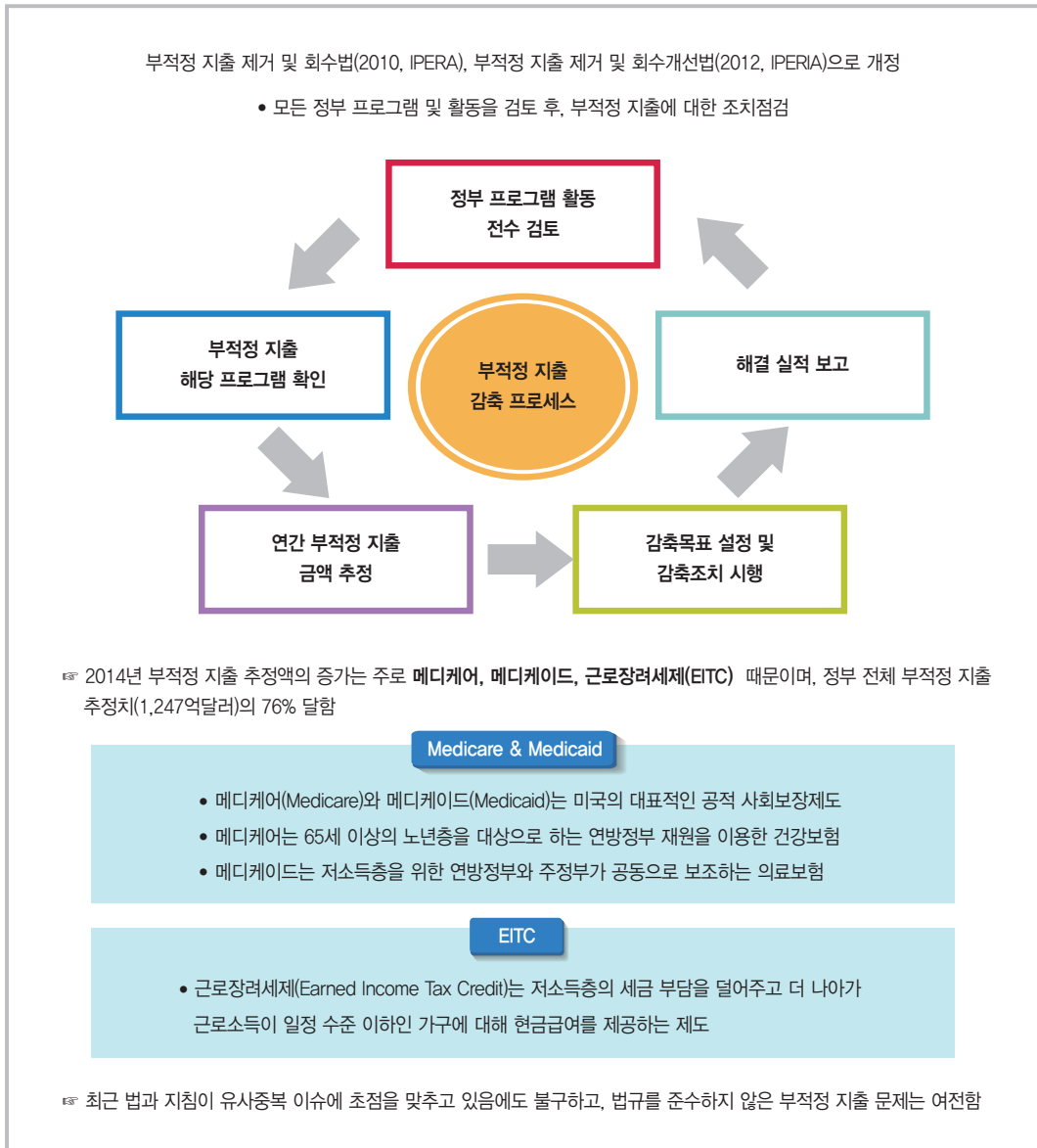
- 미국 정부는 GPRAMA(2010)와 DATA(2014)법을 통한 유사·중복사업 개선을 추진하는 한편, 부적정 지출감축 관련 법 및 데이터 시스템을 정비하여 부적절한 지출을 감소시킬 수 있는 구체적 실천방안 공포, 각 부처에 부정 지출 감소율 달성 여부 등에 대한 보고를 요구

〈표 I-13〉 부적정 지출 관리를 위한 데이터 시스템

프로그램	내용
Integrated Data Repository	- CMS*는 제반 업무를 담당하는 행정계약자들이 데이터를 용이하게 사용하고 이에 맞는 방법을 사용할 수 있는 가이드라인을 제공하는 포털을 운영 *메디케어와 메디케이드에 대해 전반적으로 관리하면 메디케어 업무와 관련하여 계약을 맺어 업무 대행자가 제출한 청구서 업무와 심사업무를 수행함 - 포털에는 2006년 1월 이후의 메디케어 관련 정보를 가지고 있으며, 행정계약자는 지불 전 사전에 정보를 이용하여 의심스러운 청구를 하지 않았는지 분석 - 지불 후, 사기 적발을 할 시에도 필요한 경우 데이터를 사용할 수 있음
Compromised Number Checklist	- 2010년 1월부터 구축한 데이터 베이스로 CMS 행정 제반 업무를 담당하는 계약자의 자료를 수집하여 부당청구가 의심되는 서비스 제공자의 ID 공유
Medicare-Medicaid Data Match Program	- 2001년 캘리포니아 주를 시작으로 전국으로 확대되어 2011년 기준 미국 14개 주 참가, 부정 및 부당청구의 특성이 짝은 청구건에 대하여 메디케어와 메디케이드 내 데이터를 매칭

출처: 한국보건사회연구원, 2015-01 정책보고서 『건강보험 부적정 지출 관리방안 연구』, p.90.

[그림 I - 3] 부정적 지출 정보법(the Improper Payments Information Act of 2001, IPIA)



● 메디케어

① 부적정 지출 현황

- 2014년 메디케어는 약 5,400만명의 노년층과 장애인에게 제공하는 의료복지서비스 6,030억달러* 중 600억달러가 부적정 지출로 추정

*메디케어 지출의 증가속도가 국내총생산(경제성장) 속도를 앞지르고 있어 향후 수혜자 및 지출액의 증가는 연방정부 재정위기의 주요 원인으로 지적됨

- 메디케어 및 메디케이드서비스센터(CMS)는 선지출통제(prepayment controls)를 통해 부적정 지출에 관한 관리를 중앙화시키고, 적절한 요구에만 보험료를 지급하도록 시스템을 일원화*

*FBI와의 공조를 통해 범죄기록 확인을 할 수 있도록 하는 등 부적정 지출을 줄이기 위한 조치도 수반

- 메디케어의 부적정 지출 감축 노력에도 불구하고, 부적정 지출 비율은 여전히 높은 수준을 유지

② GAO의 권고 또는 주요 절감 내용 소개

- Automated edits 사용 개선: CMS는 메디케이드 신청 승인을 위한 메디케어 자격조건과 신청정보 비교를 위한 신청처리 시스템 개선을 통해 2012년 최소 17억 6천만달러 절감
- 사후지급 신청 검토 모니터링: 사후지급 신청 검토를 위해 4가지 유형의 계약자를 활용해 부적정 지출을 확인함. GAO는 중복되는 사후지급 신청 검토를 방지하기 위해 환수 감사(recovery audit) 추적에 활용되는 데이터베이스를 모니터링할 것을 권고
- 메디케어 카드에서 사회보장번호 제거: CMS가 메디케어 수혜자의 개인정보 도용 위험을 방지하기 위해 메디케어 카드에서 사회보장번호를 제거하는 데 필요한 조치를 취하지 않았음. 이에 GAO는 CMS에 IT 시스템 개선 프로젝트를 시작할 것을 권고
- PPACA(2010)*에 의한 시행조치: 건강보험 범위 확장 조항뿐 아니라 PPACA에 CMS가 메디케어 사기, 낭비, 오용을 방지하도록 하는 특정 권한을 주는 조항을 포함

*오바마 케어라고 알려진 환자 보호 및 부담 적정 보험법(Patient Protection and Affordable Care Act: PPACA)에 의거, 대다수 국민에게 2014년까지 건강보험 가입을 의무화하고 의무 불이행시 벌금부과

● 메디케이드

① 부적정 지출 현황

- 2014년 연방정부의 메디케이드 지출 추정액은 3,040억달러 규모임. The Department of Health and Human Services는 약 175억달러를 메디케이드 부적정 지출 금액으로 추정
- 메디케이드 프로그램은 특히 프로그램 규모와 다양성으로 인해 부적정 지출에 취약. 메디케이드에 해당하지 않는 사람들에게 서비스가 제공되는 등의 부적정 지출 사례 발생

② GAO의 권고 또는 주요 절감 내용 소개

- 제3자 배상책임(third party liability) 개선: CMS가 주정부에 <메디케이드 관리 계획에 관한 제3자 배상책임 감독 지침>을 제공하도록 권고

- **관리의료(managed care) 감독 강화:** CMS에 회계감사 및 managed care 관련 지침을 업데이트하고, 주정부에 관리감독을 위한 추가적 지원을 제공하도록 권고
- **프로그램 완결성(integrity) 강화:** 주요 데이터 보고 개선, 프로그램 완결(integrity) 노력에 대한 투자수익 산정 및 종합검토 결과 활용 등 권고

● 근로장려세제(EITC)

① 부적정 지출 현황

- 2014년 美 연방국세청(IRS)은 EITC에 대해 652억달러의 지출이 있었으며, 이 중 27.2%(177억달러)가 부적정 수급으로 추정된다고 보고함. 부적정 수급 비율은 2003년 추정치 105억달러에서 2014년 추정치 180억달러로 2003년 이래 비교적 비슷한 수준을 유지
- GAO는 EITC의 부적정 지출문제를 고위험 분야로서 지속적으로 지적해왔고, 이것은 IRS 세법 시행의 기저요인이 됨

② GAO의 권고 또는 주요 절감 내용 소개

- **세무신고대리인(paid tax preparers) 규제:** 세무대리인 자격요건 설정을 통한 조세환급의 정확성 개선
- **W-2 세금보고 기한 가속화:** W-2(급여소득신고) 마감시한을 1월 31일로 변경함으로써 근로소득 정보의 활용을 용이하게 함. GAO는 IRS에 pre-refund matching 시행을 위한 비용편익분석을 권고
- **수학적 오류 허가 범위확장:** EITC 납세 신고과정 중 계산 실수, 누락, 입력 불일치 등과 같은 오류수정 권한 확장을 통해 사후 회계감사에 있어서의 업무과중과 납세자의 벌금을 피할 수 있도록 함

(조사 · 분석: 연보라 연구원)

▣ 호주

새로운 성과관리체계(RM)의 도입과 법안(PGPA Act 2013) 발효 – 2015. 4 Department of Finance –

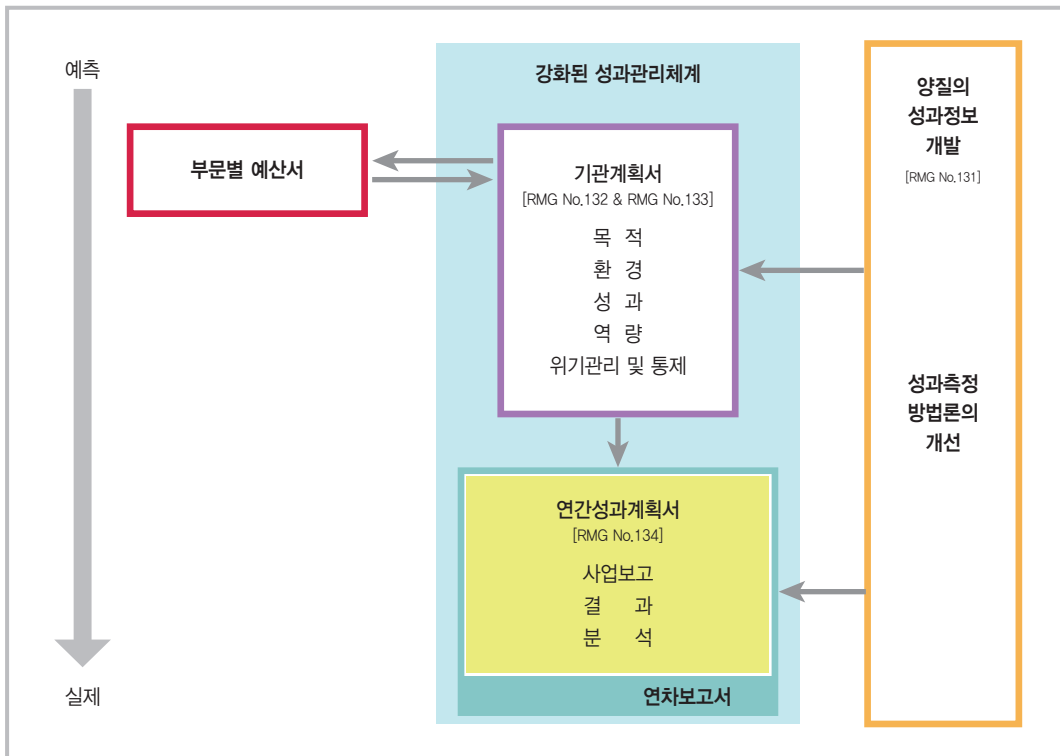
I. 호주 정부의 새로운 성과관리체계(Resource Management) 도입

- PGPA Act(Public Governance, Performance and Accountability Act) 2013는 과거 Financial Management and Accountability Act 1997(FMA Act)와 Commonwealth Authorities and Companies Act 1997(CAC Act)를 대체하는 새 법안으로서 호주 연방정부의 거버넌스와 성과 및 책무성에 관한 필요사항들을 하나로 통합하였음
 - PGPA Act(2014.7.1. 발효)는 연방정부의 자원관리체계에 대한 주요 원칙과 요구조건들을 담고 있으며 이를 실행하기 위한 규율(Public Governance, Performance and Accountability Rule 2014, PGPA Rule)과 수단, 지침이 아울러 마련됨
- PGPA Act의 핵심 목표는 사업 관리자, 재정당국, 부처장관, 의회 및 국민이 재정의 투입을 통해 의도한 성과를 달성하였는지를 성과정보를 활용하여 확인할 수 있게 하는 데 있으며, 아래와 같은 4가지 목표를 지님
 - 연방기구의 일관된 거버넌스와 책무성 체계 확립
 - 연방기구 및 관료들에 대한 단일한 책무 체계 확립, 모든 연방기구들에 대한 단일의 성과보고 체계 확립, 재정 관리체계와 관련한 재무장관의 역할 명확화
 - 모든 연방기구들에 대한 성과관리 체계 확립
 - 연방기구들에 대한 높은 수준의 거버넌스, 성과, 책무성 요구, 의회에 대한 의미있는 정보의 생산, 연방 자원에 대한 적절한 관리와 사용, 공통의 목적을 달성하기 위한 원활한 협력 요구
 - 연방 공기업에 대한 높은 수준의 책무성 요구
- PGPA Act 중 5번 조항에 해당하는 성과체계를 실행하기 위한 새로운 성과관리체계가 2015. 7. 1.자로 발효되어 Public Governance, Performance and Accountability Rule 2014 (PGPA Rule)을 통해 집행됨
 - 이러한 호주 연방 성과체계의 핵심은 연방기구들이 매 회계연도 8월말까지 기관계획서

(corporate plans)와 연도말까지 성과보고서(annual performance statements)를 작성하여 제출해야 한다는 것임

- 기관계획서와 연간성과보고서는 연방기구들의 성과체계를 이루는 핵심 골격으로서 기관계획서는 성과보고(reporting)의 첫 주기에 작성되며 기관의 목표를 달성하기 위한 전략과 그것의 측정방법을 설정함. 연간성과보고서는 성과보고의 마지막 단계에서 작성되며 기관의 목표달성 정도에 대한 평가 내용이 포함됨

[그림 1-4] 호주 연방정부의 강화된 성과관리 체계



Public Management Reform Agenda

- PMRA는 호주 정부의 재정관리를 현대화함으로써 자원관리의 질과 성과를 향상시키고자 하는 개혁으로서 Commonwealth Financial Accountability Review(CFAR)와 함께 2010.12에 시작됨. 개혁의 1단계가 2017년 7.1부로 완료되어 PGPA Act 아래 단일의 자원관리체계가 확립됨
- 2015년 7월1일까지의 개혁2단계에서는 계획, 성과정보, 평가의 질을 개선시킴으로써 의회, 국민에 대한 책무성을 향상시키고 연방기구의 내부적인 과정의 합리화와 리스크 관리를 추구함. 특히 2단계에서 중점을 두었던 영역은 성과 측정과 보고체계를 단일화하고 재무보고체계를 후주의 회계기준에 맞추는 것이었음
- PMRA 개혁이 실행되고 완전히 정착하기까지는 수년이 걸릴 것임. 따라서 아래와 같은 점진적이고 단계적인 개혁이 필요

단계	시 기	내 용
1	완 료	단일의 자원관리체계 정립
2	2014.7.1. ~ 2015.7.1	성과계획, 모니터링, 평가의 질 향상과 공공서비스의 투명성 및 책무성 개선
3	2015.7.1 이후	연방정부와 외부 자원 간 상호작용의 질 개선

- 1단계에서는 PGPA Act의 개혁목표의 근간을 정립하였음. 즉 규율(rules), 수단(instruments), 지침(guidance)을 마련함으로써 단일의 자원관리체계를 정립
- 2단계에서는 의회와 국민, 내각에 대한 책무성을 향상시키고자 계획, 성과정보, 평가의 질을 개선시키는 데 초점을 둠
- 3단계에서는 공공정책이 성과를 달성하기 위해 외부 자원과 어떻게 상호작용할 것인지에 대한 외부적인 소통에 초점을 둘 것임(예: commercial partnerships, grants, joint projects)

II. 성과관리 체계의 요소

■ 부문별 예산서(Portfolio Budget Statements, PBS)

- PBS는 포트폴리오 장관의 책임하에 의회에 제출되는 보고서로서 의회로부터 할당받은 재원을 활용하여 무엇을 달성할 것인지에 대한 내용을 전략적 수준에서 설명함. PBS는 예산안(Budget Appropriation Bills)에 대한 추정치를 제시하고 의회에 정보를 제공함
- PBS는 의회에 대한 예산요구와 관련한 문서로서 PBS 내의 성과정보는 전략적으로 기관계획서의 성과정보의 핵심을 추린 부분집합임. 또 PBS에서 보고된 프로그램에 대한 성과정보는

반드시 전략적인 핵심 내용을 담고 장기성과(outcomes)와 영향(impact)에 대한 내용도 포함하고 있어야 하며, 당해연도 기관계획서에도 반영되어 있어야 함

- 또 기관계획서와 성과보고서에서 설명된 성과정보와 PBS의 예산요구안은 서로 명확히 연계되어 있어야 함

■ 기관계획서(Corporate plan)

- 2015-16년부터 모든 연방기관들은 기관계획서를 매 회계연도 8월 말까지 작성하여야 함
- 기관계획서는 기관의 계획에 대한 가장 기본적인 보고서로서 기관이 추구하는 활동과 목표, 달성하고자 하는 결과, 환경적 맥락, 성과측정 방법, 위험요소 및 달성능력 등이 포함되어 있으며, 최소 FY 4년 동안의 내용이 포함되어야 함
- 계획서는 부처 장관 및 재무부 장관의 책임하에 발간되어 기관 홈페이지를 통해 일반에 공개되어야 함

■ 연간성과보고서(Annual performance statements)

- 연간성과보고서는 기관들이 성과계획서에 기술된 성과목표에 대해 실제로 성취했는가에 대한 내용을 담고 있으며, 기존 연간보고서 내의 성과 섹션을 대체함
- 연방기관은 연간성과보고서를 매 회계연도 말까지 준비하여 연간보고서에 포함하여 제출해야 함
- PGPA Act Section 40에 따라 호주 감사원은 연간성과보고서에 대한 감사를 실시할 수 있으며 감사원장의 재량, 또는 재무부장관 및 관련 장관의 요청에 의해 감사가 시작됨

■ 연차보고서(Annual reports)

- 강화된 새로운 연방성과체계 내에서도 연차보고서는 핵심 문서임. PGPA Act Section 46에 따라 2015-16년부터 재무감사보고서 및 연간성과보고서가 포함된 연차보고서(Annual report)가 매 회계연도 말 이후 의회에 제출되어야 함
- 재무부는 2015년 말까지 PGPA Act에 따른 연차보고서 지침을 만들어 2016년부터 업데이트된 가이드를 발행하여 배포할 계획

독립적 리뷰(Independent review)의 실시

- Section 112, Division 2, 112 Independent review 조항에 따라 재무부 장관은 본 법안의 실행에 관한 독립적 리뷰를 실시해야 함
 - 1) 재무부 장관은 공공회계 및 감사위원회(Joint Committee of Public Accounts and Audit)와 공동으로 PGPA Act와 규율 준수에 관한 독립적인 리뷰를 반드시 실시해야 함
 - 2) 이 리뷰는 본 법안 도입 3년 이후 실무적으로 가능한 가장 빠른 시일 내에 실시되어야 함
 - 3) 리뷰 책임자는 재무부 장관에서 서면 보고서를 반드시 제출해야 함
 - 4) 재무부 장관은 보고서를 제출받은 후 15일 이내에 의회에 동일한 보고서를 제출해야 함

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

성과감사에 대한 가이드라인 발간¹⁴⁾ – 2015. 4 The Australian National Audit Office –

1. 발간 배경

- 1997년 호주 감사원법 「The Auditor-General Act 1997」이 제정되면서 호주 감사원(Australian National Audit Office, ANAO)은 독립된 기관으로서 정부 부처, 공공기관, 정부 산하 기업 등을 감사할 의무, 권한, 기능이 부여됨
 - 호주 의회는 총독(Governor-General)이 최고의 결정권자로 총독의 승인에 의해 공공회계와 감사에 관한 위원회(Joint Committee of Public Accounts and Audit, JCPAA)를 결성
 - 정부 산하 기업(Government Business Enterprises)에 대한 감사는 공공회계와 감사에 관한 위원회(JCPAA)의 요청하에 감사원에서 실시함
 - 각 부처들과 공공기관에 대한 감사는 수상에 의해 직접 요청되기도 함

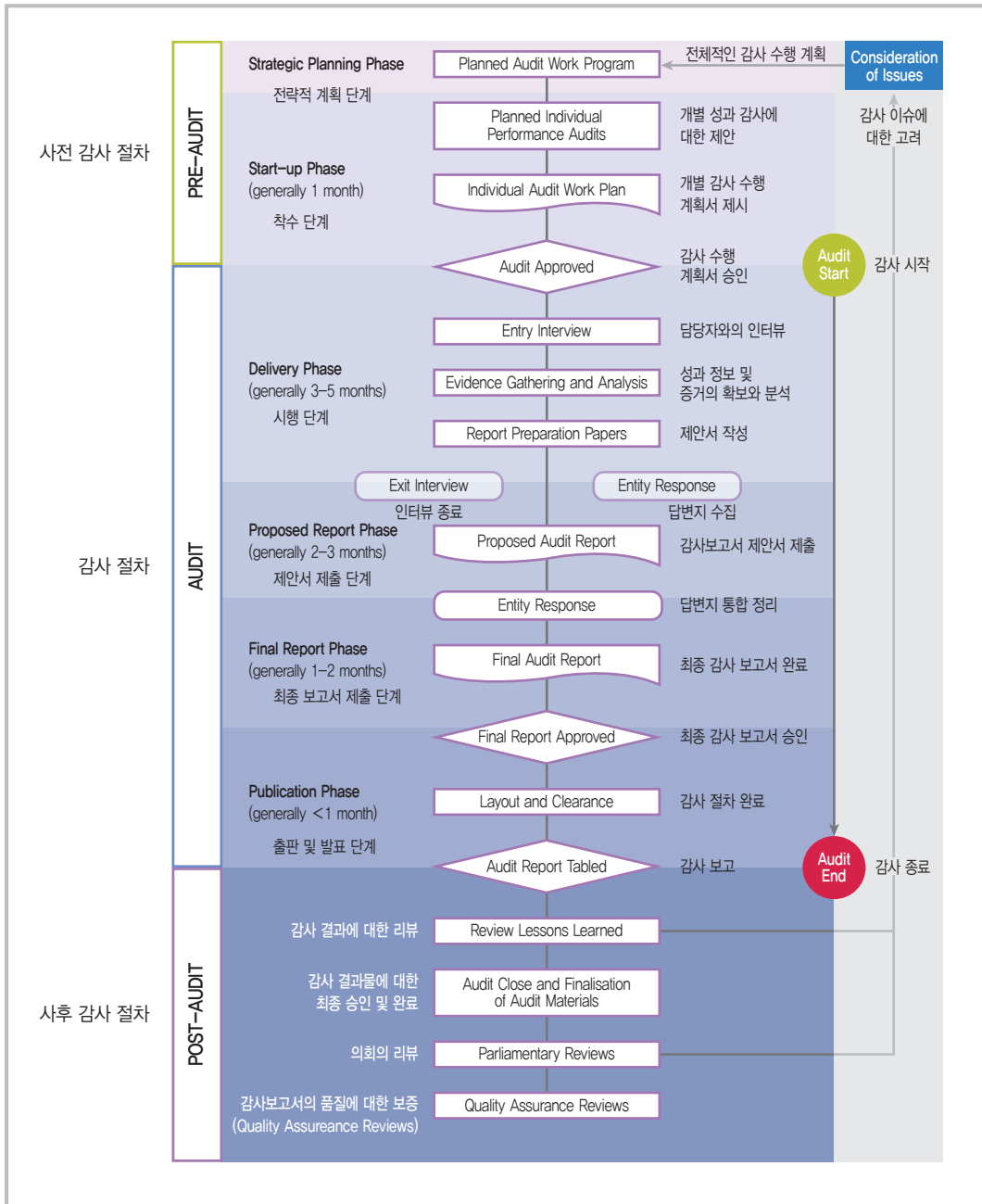
2. 주요 내용

- 감사원(ANAO)과 공공회계와 감사에 관한 위원회(JCPAA)의 역할
 - 공공회계와 감사에 관한 위원회(JCPAA)는 감사원(ANAO)과의 협조 아래 모든 감사보고서를 검토하고 모든 감사를 감독 및 지휘함
 - 감사원장(Auditor-General)은 감사에 필요한 정보에 대해 요청할 권한이 있음
 - 감사원장뿐 아니라 감사를 수행하는 공무원들은 모든 정보에 자유롭게 접근할 수 있는 권한이 부여됨
 - 발간된 감사보고서는 의회에 제출되며 의회 및 각 위원회에서 이를 핵심 정보로 활용함
- 호주 감사원의 감사보고서 작성 방법 및 고려할 사항
 - 감사보고서는 기본적으로 아래의 4가지 사항들을 고려하여 작성해야 함
 - i) 최대한의 비용 절감을 목표로 하는 경제적 요인, ii) 투입 대비 효과를 극대화 하는 효율성, iii) 성과 목표를 달성하는 효과성, iv) 법규 및 정책의 준수

14) Guidelines for the conduct of performance audits, April 2015, Australian National Audit Office

- 감사원에서는 Audit Work Program을 매년 출간하여 그 해의 연간 감사 계획을 공고함
 - 공공 부처 및 기관이 직면한 도전 과제 및 리스크 요인에 대한 조사 분석, 각 기관들이 어떻게 운영되고 있는지를 파악하고 잠재적으로 성과 개선의 여지가 있는지를 조사, 의회, 행정부 및 기타 이해관계자들과 감사 내용을 조율, 관련이 있을 시, 주정부 및 산하 기관과도 협의가 가능
 - 보고서 작성 시 성과감사의 주요 주제를 선정해야 하는데, ANAO는 다음의 사항을 고려하여 주제를 선정
 - 부처와 공공기관의 성과 개선을 도모하는지 여부, 여론과 의회의 관심 주제, 공공서비스 수행을 저해하는 리스크 요인, 이미 수행된 감사와 발표된 감사보고서와의 연관성, ANAO의 우선순위와 수행 능력을 고려
- 호주 성과감사는 개별 감사 계획 단계, 증거 자료 등 정보의 확보 단계, 작성 단계, 그리고 최종 보고의 4단계로 이루어짐
- 1단계: 개별 감사 계획 단계
 - 감사원에서는 감사의 범위, 목적, 개요, 스케줄, 감사 예산 등을 포함한 Audit Work Program을 발표하여 해당 연도 성과 감사의 전략적 계획을 알려줌
 - 통상적으로 감사 계획을 수립하고 승인이 되기까지 1달이 소요됨
 - 2단계: 증거 자료 등 정보의 확보 단계
 - 감사 대상 기관의 핵심 책임자들과 우선적으로 인터뷰를 진행하여 감사의 범위나 목적에 관하여 설명을 하고 감사를 수행할 팀을 소개하기도 하며 증거 자료에 대한 요청이나 정보에 대한 접근 방법 등에 대한 논의가 이루어짐
 - 본격적으로 정보를 확보하면 감사 수행원들이 이를 분석하고 보고서 작성을 위해 정보를 가공
 - 이 과정에서는 3~5개월이 소요됨
 - 3단계: 작성 단계
 - 가공된 정보를 분석하여 감사원장(Auditor-General)과 해당 부처의 책임자(국장급)에게 감사보고서 제안서를 배포한 후 의견을 수렴
 - 제안서를 조정하기 위해서는 28일 안에 의견서를 제출해야 함
 - 이 과정에서는 2~3개월이 소요됨
 - 4단계: 최종 보고 단계
 - 최종보고서 작성까지는 1~2달이 소요되며 의회의 승인을 거친 후 1달 안에 발간이 완료됨

[그림 I-5] 호주의 성과감사 절차



(조사 · 분석: 허영미 연구원)

▣ 캐나다

2009년 평가정책에 대한 평가¹⁵⁾ – 2015. 5 재무위원회 사무국(Centre of Excellence for Evaluation of the Treasury Board of Canada Secretariat) –

1. 평가개요

- 2013-2014년에 걸쳐 재무위원회 사무국에서는 2009년 평가정책에 대한 평가를 실시함
 - 정책의 활용과 유용성, 그리고 정책 및 지침, 기준이 부처의 수요에 맞추어 유연하게 대응하고 있는지에 대해서 평가함
 - 본 보고서는 정책에 대한 기본적인 내용 평가, 결론 그리고 이에 대한 권고사항으로 구성됨

- 평가 방법
 - 평가팀 구성: 재무위원회 사무국(Excellence for Evaluation 부서) 및 외부 전문가
 - 외부 전문가 그룹은 정책의 성과에 대해서 평가하고, 내부 전문가 그룹(Excellence for Evaluation 부서)은 정책의 적용 및 응용에 대해서 평가함
 - 평가 방법은 질적 평가와 계량 평가를 함께 병행함
 - ① 질적평가 방법: 사례연구, 프로세스 맵핑, 문헌연구, 차관 및 중앙부처 담당자 등 이해관계자에 대한 면접 등
 - ② 계량평가 방법: 모니터링 데이터 및 프로그램 매니저를 대상으로 한 설문조사 결과 분석, 관리자 및 평가자에 대한 평가 결과 등

2. 평가결과

- 사례연구, 설문조사 결과, 기타 발간 보고서의 내용 등을 종합하여 발견된 몇 가지 사실들에 대해서 정리함

15) <http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/oversight-surveillance/ae-ve/cee/orp/2015/e09poe-epse09-eng.asp> 의 내용을 요약 및 번역함 (Date modified: 2015-05-13)

1) 정책의 성과

- 평가정책에 대한 사례연구 결과 평가정책이 고위 관리자에게 고위급의 의사결정 시 전략적인 통찰력을 가질 수 있도록 도움을 주고 있다는 결과가 나타남
 - 평가결과는 사업의 효율성, 사업의 성과 등에 대한 객관적인 정보를 제공함에 따라 새로운 결정이나 전략적인 의사결정 과정에서 활용되고 있음
 - 또한 프로그램 관리자를 대상으로 한 설문 결과 역시 응답자의 약 75%가 5년에 한 번씩 실시되는 사업평가가 유용함 혹은 매우 유용하다고 응답함
 - 하지만 모든 사업에 대하여 5년에 한 번씩 의무적으로 평가를 수행하는 등 이 정책의 요구사항을 충족하기 위해서는 평가 담당자가 평가 이외의 업무(관련 분야 연구 및 고위직의 특별한 이슈에 대한 비정기적인 평가 요구 등)를 수행하기에는 어려움이 있음

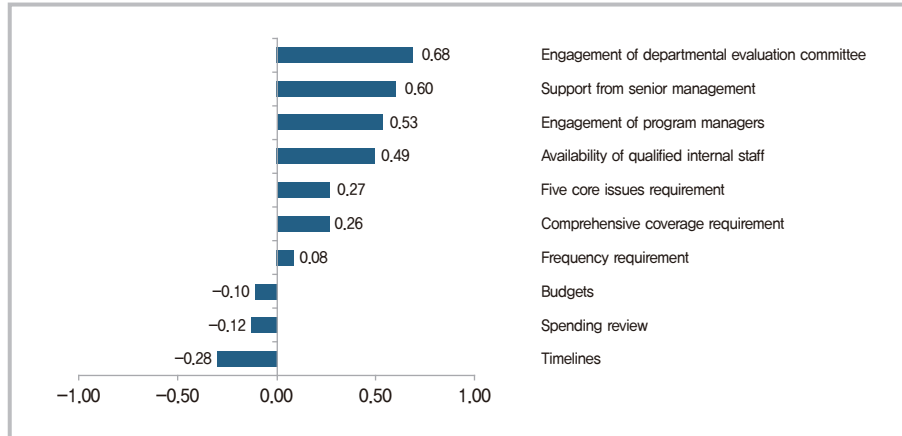
- 이 정책은 프로그램 관리자의 요구에 적절하게 부응했으며 특히, 일부 프로그램의 첫 평가에 있어 유용하게 활용되었음
 - 특히 정책 및 사업의 개선을 지원하는 데 평가정보가 주요하게 활용되었음
 - 사업 관리자에 대한 설문조사 결과, 응답자의 약 81%가 평가가 사업의 개선에 도움이 되었다고 답변하였으며, 사업 및 정책 개발에 도움이 되었다고 대답한 응답자도 79% 수준을 보였음
 - 하지만 일부 사례에서는 사업평가의 수준이나 범위 등에 있어 2009년 이전의 평가제도와 비교해 보았을 때, 사업 개선에 도움이 되는 정보를 생산하는 데 한계가 있다고 평가하기도 하였음

- 평가의 활용 측면에 있어서 부처 및 사업담당자의 경우 사업에 대한 정보 제공 및 사업, 사업관리에 대한 홍보 측면에서 평가를 활용하는 데 반해 중앙 예산당국에서는 좀 더 넓은 의미로 평가를 활용하기를 원하는 측면이 있음
 - 이러한 차이에 따라 평가에서 담고 있는 정보의 내용이 중앙 예산당국에서 원하는 사업 자체의 효율성과 효과성에 대한 내용을 담고 있지 못하는 경우가 있음

- 2009년 평가정책하에서 평가의 활용도는 높아졌지만, 정보 활용자의 요구(평가범위, 주제, 평가시점, 평가수행 과정 등)에 따라 좀 더 활용도 및 평가결과의 영향력이 높아질 가능성이 있음
 - 재무위원회 사무국의 모니터링 결과 2009년 정책의 도입 이후 평가의 활용이 증가하는 경향을 보임

- 2013-14년도 MAF 평가결과에 따르면, 일정 규모 이상의 부처의 96%가 평가의 활용에 대해 문서화하였으며, 이는 2007-08년도에 77%, 2008~09년도에 78% 수준을 나타냈던 것과 비교해 보았을 때 상당히 증가한 수준임
 - 고위직에 대한 면접 등 사례연구 결과에 따르면, 평가결과가 적시에 새로운 정보를 제공할 수 있을 때 평가 정보가 가장 유용했음
- 평가는 정책 및 사업의 개선을 지원하는 데 주요하게 활용되었음
- CEE의 보고서에 따르면 2010-11년도에 시행된 사업평가 보고서의 75%에 사업 개선에 대한 권고의 내용이 포함되어 있었음
 - 사례연구 결과, 대부분의 권고사항은 사업 개선과 관련된 내용이었으며 사업평가에 대한 책임성 및 공개가 증가하면서 사업담당자들로 하여금 사업 개선의 목적으로 사업평가를 활용하도록 견인함
- 의사결정 과정에서 평가정보 활용의 증가는 평가의 질과 활용을 높이는 정부 차원의 문화(가치) 변화로 가능함
- 관련 이론에 의하면, 2009년 평가정책은 부처 내에서 평가에 대한 가치, 신뢰성, 활용을 높이는 문화를 만들고자 하는 목적으로 도입됨
 - 특히, MAF 평가는 사업평가에 대한 고위직의 관심을 높이고, 평가를 활용하는 추세뿐 아니라 적용범위, 평가의 품질을 제고하는 데 긍정적인 기능을 함
- 부처의 평가활용에 긍정적인 영향을 미친 요인으로는 평가체계와 관련한 리더십과 관리체계에 있으며, 평가 자원과 시간제약은 평가 활용에 부정적인 요인으로 나타남
- 평가자들을 대상으로 한 설문에 의하면 예산 및 전략적 검토, 시간제약은 부처의 평가활용에 부정적인 영향을 미친 요인으로 조사되었으며, 부처 내 평가위원회의 참여, 고위급 관리자의 지원, 사업담당자의 참여, 내부 직원의 능력 등이 부처의 평가활용에 긍정적인 영향을 미치고 있는 요인으로 조사됨

[그림 I-6] Impact of Various Factors on Evaluation Use as Reported by Evaluators (N=98 to 141)



Note: Mean values are based on responses on a three-point scale: -1.00=negative impact, 0=no impact, and=1.00 positive impact

- 특히, MAF 평가제도는 2009 평가정책의 실행과 결과에 유의미한 영향을 미침
 - 고위 관리직의 관심을 통해 평가에 대한 태도를 변화시켰으며, 제도의 정착에 긍정적인 영향을 미침
 - 반면에, 그들의 위협회피적인 태도로 인해 각 부처에서 정책의 유연한 적용을 제한했다는 한계를 가짐
- 정책의 요구사항을 수행하는 데 다소 능력의 한계가 있더라도, 5년에 한 번씩 모든 사업에 대해 사업평가를 실시하는 등의 주요 핵심 내용은 앞으로 지속적으로 충족 가능할 것임
- 2009년 이전의 부처의 역량 데이터(설문조사 결과)와 2012-13년도의 부처 역량 데이터를 비교해보면, 2009년 이전 대비 2012-13년도에 부처의 평가자원이 약 10% 정도 증가한 것으로 나타남(반면에 재원은 약 8%가량 감소)
- 평가 담당자 및 평가부서 팀장을 상대로 한 심층 인터뷰 결과 평가부서 팀장은 평가정책 수행에 대하여 다소 우려를 나타냈지만, 대부분의 담당자는 부처의 요구사항을 충족하기 위해 자신의 능력을 관리할 수 있다고 답변함

3. 3대 주요 정책 요구사항에 대한 평가

1) 평가대상의 포괄성

- 모든 이해관계자 그룹에서 포괄적 범위에 대한 평가가 평가의 활용 및 정책 목적상 장점을 인정했지만, 경우에 따라서는 각 개별 평가의 유용성이 떨어지는 상황이 있었음을 지적함
 - 문헌검토 결과 OECD 등의 국가에서는 포괄적인 범위의 사업평가를 권고하고 있으며, 이 밖에 사업의 우선순위, 사업의 만기, 종류, 자체평가 결과 및 중요도 등 다양한 요소를 고려하여 그 평가대상을 설정하도록 하고 있음
 - 2014년 차관을 대상으로 한 상담결과에 따르면, 포괄적 범위의 평가가 위험을 기반으로 한 모델보다 더 선호되는 결과를 보였음
 - 이는 모든 프로그램을 대상으로 평가가 가능하다는 점과 책임성을 보장하고, 의도적으로 숨기려고 하는 문제를 드러나게 하며 높은 수준의 의사결정에 적절하게 지원할 수 있다는 점을 선호하는 이유로 꼽았음
 - 평가자들의 경우에도 광범위한 범위의 평가가 평가의 유용성 제고에 도움을 주었으며, 2009년 이전에는 평가가 수행되지 않았던 사업들(소액사업, 보조금 사업 등)에 대해 평가를 수행함으로써 이러한 사업들에 대한 개선점을 도출해낼 수 있어 유용했다고 보고하고 있음
 - 일부 관련자들은 포괄적인 평가보다는 위험관리에 기반을 둔 평가, 즉 각 사업의 위험을 고려하여 평가대상을 선정하는 것을 선호하기도 하나 이는 위험에 대한 정의 및 대상사업의 선정 기준 등을 규정하기 어려움이 있음

2) 5년 주기의 평가

- 모든 사업에 대한 5년 주기의 평가는 사업의 특성 혹은 평가정보를 활용하는 사용자에 따라 장·단점을 가지고 있으며, 때때로 더 길거나 혹은 더 짧은 주기의 평가가 유용할 수도 있음
- 사업평가 대상의 포괄성과 더불어 5년 주기의 평가는 새로운 이슈 및 더 높은 수준의 정보 요구에 대해 유연한 대응을 제한하는 요소로 작용함
 - 고위 평가담당자의 경우 5년 주기의 평가에 대해서 긍정적인 의견과 부정적인 의견으로 나뉘었지만, 사업담당자 및 평가담당자의 경우 평가주기의 유연성에 더 선호를 보이는 편이었음
 - 심층인터뷰 및 설문대상자들은 다음과 같은 이유를 5년 주기 평가의 장점으로 꼽음

- 일정 수준의 평가정보를 축적할 수 있는 체계를 마련함으로써 모든 의사결정을 지원할 수 있는 기본적인 정보 제공 가능
- 새로운 정보가 주기적으로 업데이트됨에 따라 유용성이 제고됨(중앙부처 및 고위공무원의 경우 2~3년 이내의 평가정보가 가장 유용하다고 생각하고 있음)
- 평가 문화를 공고히 하는 수단이 됨
- 반면에, 5년 주기의 평가에 대해 부정적인 의견을 가진 사람들은 다음과 같은 점을 5년 주기 평가의 단점으로 꼽음
 - 평가수요에 맞게 부응하기 어려움
 - 전략적 요구(수요)에 유연하기 대응하기 어려워 평가의 유용성을 떨어뜨림
 - 2013년(봄) 감사원 보고서에 따르면 관련 내용을 수행하기에 각 부처의 역량에 한계가 있음
 - 위의 이유로 인해 평가에 대한 부정적인 인식 및 평가의 가치를 떨어뜨리기도 함
- 게다가 일부 고위 평가담당자의 경우 평가가 5년마다 반복됨에 따라 평가에 대한 부담이 늘어나는 것을 부정적인 점으로 생각했지만, 사업담당자를 대상으로 한 설문조사 결과 이러한 부담에도 약 77%의 응답자가 5년 주기의 평가가 의사결정이나 사업담당자의 요구에 유용한 편이라고 대답함

3) 5가지 평가기준(Core issues)

- 다섯 가지의 핵심 평가기준¹⁶⁾은 적시에 다부처 사이의 비교분석이 가능한 틀을 제공하고, 적용 가능한 모든 분야의 이슈를 포괄할 수 있음
 - 재무위원회 사무국에 따르면 이 다섯 가지 핵심 평가기준은 사업의 Value for Money를 측정하는 데 초점을 맞춘 지표라고 설명하고 있음
 - 중앙 예산당국, 평가담당자, 사업담당자, 고위 관리자(각 부처 사업평가위원회 위원 포함)을 대상으로 한 사례연구에 따르면 모든 구성원이 적절성과 유용성에 대하여 긍정적으로 판단하고 있으며 특히, 중앙 예산당국은 다른 이해관계자보다 더 큰 효용성을 인지하고 있음
 - 심층인터뷰 및 설문대상자들은 다음과 같은 내용을 긍정적인 효과로 생각함
 - 사업 개선 지원에 효과적임

16) 2009년 평가정책에서는 사업평가와 관련하여 다음과 같은 5가지 내용을 중심으로 분석을 진행하도록 하고 있음

- ① 사업의 수요가 지속적으로 존재하는가?
- ② 정부 정책의 우선순위와 연관이 되어 있는가?
- ③ 중앙정부의 역할 및 책임과 연관이 있는가?
- ④ 의도된 결과를 달성하고 있는가?
- ⑤ 사업은 효율적으로 운영되고 있는가?

- 각 사업별 비교 가능한 틀을 제공함
 - 지출관리, 의사결정, 사업관리, 전략적 검토 등을 위한 적절한 정보 제공이 가능함
 - 성과정보 측정에 대한 문제를 강조함
 - 사업의 성과문제에 대한 회피를 막는 데 도움을 줌
 - 평가기준에 대하여 부정적으로 생각하고 있는 사람들은 사업의 특성, 평가의 활용목적, 평가의 우선순위 측면에서 유연한 대응이 불가능하다는 점을 그 근거로 들
- 오랜 기간에 걸친 부적절한 성과데이터의 질과 접근성, 재무정보와의 불일치는 평가자로 하여금 사업의 효과성, 효율성, 경제성 등을 평가하는 데 한계로 지적됨
- 이 때문에 중앙 정부 및 고위급 관리자는 사업의 효율성 및 경제성에 대해 좀 더 정확한 정보를 요청함
 - 2009년과 2013년 감사원 감사보고서에 따르면 다수의 평가에서 사업의 효과성 평가방법에 대해서 부적절하다는 감사 결과가 나왔는데 이는 적절하지 못한 성과 측정 데이터가 그 원인이었음
 - 또한 2012-13년도 사업평가 검토 보고서에 따르면 약 절반의 부처에서 사업평가에 있어 불충분한 성과 데이터 문제를 지속적으로 제기함
 - 대부분의 사례연구에서 사업의 효율성과 경제성 검토가 평가의 핵심 문제임에도 불구하고, 이 부분에 대해 대부분 평가정보를 활용하는 사람의 수요를 완벽하게 충족시키지 못하고 있음에 대해 의견 일치를 보였음

4. 기타

- 평가결과에 대해 활용을 모니터링하는 직접적이고 즉각적인 체계는 있으나, 이에 대해 간접적으로 검증하거나, 장기간 혹은 전략적인 활용 여부를 추적하는 체계는 다소 부족한 편임
- 2009년 평가정책에 따르면 효과적인 이행을 보장하기 위해 평가결과의 준수 여부를 모니터링하는 부처 내 부서 혹은 평가위원회 등이 필요함을 권고하고 있으며, 이는 평가의 품질 제고 및 평가의 활용도 제고에 영향을 미침
 - 하지만 2012년 CEE의 발표에 의하면, 평가결과의 이행을 검증하기에 부처의 역량(자원과 방법론)이 부족함을 인정하였으며, 사례연구 결과 평가자 역시 이러한 점을 인식하지 못하고 있으며, 평가부서에서는 평가결과의 활용을 측정할 만한 체계적인 체계가 없음을 인지하고 있었음

- 하지만, 일부 관계자에 대한 심층면담 결과 일부 부처에서는 단순히 평가결과의 이행뿐 아니라 평가에 사용된 정보를 관리하는 시스템이 있음을 발견함
- 이 과정에는 부처 역량 평가, MAF 평가(2013-14년까지), 부처내 평가계획 검토, 평가보고서의 질 평가, 매년 평가제도 점검 보고서 등 다양한 정보가 복합적으로 활용되었음

5. 결론

- 2009년 평가정책은 지출관리 측면에서 사업의 개선 등에 평가정보의 활용도를 증가시키며 정부의 평가문화의 정착, 의사결정 과정에서의 평가정보 활용성 제고 등에 대해 긍정적인 영향을 미쳤음
- 평가의 핵심내용인 평가대상의 포괄성, 5년 주기의 의무적 평가, 핵심 평가기준 등의 내용은 평가제도의 유연한 적용을 제한하는 등의 한계가 있었으나, 평가의 질 제고 및 평가의 유용성 등의 측면에서 긍정적인 영향을 미침
- 다만, 사업의 효과성, 효율성 등을 평가할 수 있는 적절한 성과데이터의 부족은 평가제도의 한계로 지적됨

6. 권고사항

- 부처 내 평가기능에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 2009년 평가제도의 개선사항을 검토하고 이에 대한 개선점 마련 필요
- 2009년 평가정책의 주요 내용(평가대상의 포괄성, 5년 주기의 평가, 평가기준)에 대해 부처의 요구사항을 수용하여 유연하게 적용할 수 있는 방법을 마련 필요
- 부처 내 평가 계획의 투명성 제고를 위해 평가기준, 부처 내 역할 및 중앙 기관과의 협력방법, 평가방법 및 평가범위 선정 방법, 개별 평가의 평가시기 및 평가 내용 선정 방법, 평가에 대한 감독 기능 등에 대한 구체적인 기준안 마련

- 부처 내 평가기능 지원(특히 사업의 효과성, 효율성, 경제성 평가기능 강화를 위한)을 위한 재무위원회 사무국의 역할을 강화
- 우수사례를 발굴하고 부처간 공유를 통해 관련 내용을 학습하고 발전할 수 있는 기회를 확대하고 이러한 기능을 지원

(조사·분석: 이보화 연구원)

성과감사 과정 및 각 단계별 행위자의 역할¹⁷⁾

– 2015. 6. Office of the Auditor General of Canada –

I. 캐나다의 성과감사제도 개관

■ 성과감사의 정의

- 성과감사란 수립된 기준을 바탕으로 정부의 활동이나 프로그램을 검사하는 활동임
- 성과감사에서는 1) 정부의 활동이나 프로그램들이 경제성, 효율성, 환경적 영향 등을 고려하여 수행되었는지 2) 정부가 프로그램의 효과성을 측정할 적절한 수단을 갖고 있는지를 검토함
- 즉, 성과감사는 정부가 자신들의 활동, 책임성, 자원 등을 얼마나 잘 관리하고 있는지에 대한 독립적, 객관적, 체계적인 평가라고 할 수 있음

■ 성과감사 수행 주체

- 성과감사는 전문적인 감사 기준 및 캐나다 감사원(Office of the Auditor General of Canada, 이하 OAG)의 정책에 따라 계획, 수행, 보고됨
- 감사는 자격을 갖춘 감사관(auditor)에 의해 수행되는데, 감사관의 업무는 다음과 같음
 - 성과평가를 위한 감사 목표와 기준 수립, 성과평가에 필요한 자료 수집, 긍정적·부정적 결과를 모두 보고, 수립된 감사 목표에 비추어 결론을 내리고, 기관의 성과와 평가 기준 간의 차이가 클 경우 권고사항을 제안함

■ 성과감사의 대상

- 감사의 대상에는 연방정부 부처, 공공기관, 또는 감사원법(Auditor General Act)상 감사 대상 기관에 해당하는 기타기관 등이 있음

■ 성과감사와 관련한 감사원(OAG) 조직의 역할

- 감사관(Auditor): 감사 업무를 수행함
- 감사팀(audit team): 감사를 수행하는 감사관들로 구성된 팀. engagement leader에게 보고함

17) 본고는 2015년 6월 캐나다 감사원(Office of the Auditor General of Canada)에서 발간한 『WHAT TO EXPECT—An Auditee's Guide to the Performance Audit Process』를 요약·정리한 것임

- engagement leader: 보통 감사원의 과장(audit principal)으로, 하나 혹은 그 이상의 기관에 대해 수행되는 성과감사에 대한 전반적 감사 책임을 짐. engagement leader는 전체 감사 순기와 감사팀을 관리하고, 팀이 생산한 감사 결과의 품질을 보증함
- entity principal: OAG 과장 중 OAG와 감사대상 기관 간의 컨택 포인트 역할을 담당하는 사람. Entity principal은 그가 책임을 맡은 기관에 영향을 미치는 다른 OAG팀과 감사와 관련하여 조정 작업을 함

II. 성과감사의 단계

■ 성과감사는 계획, 검사, 보고 등 세 단계로 구성되며, 다음과 같음

■ 계획 단계

- OAG의 활동
 - OAG의 감사팀은 계획 단계에서 감사대상 기관 및 대상 사업, 그리고 해당 기관이 현재 직면한 이슈 등에 대한 정보를 얻고, 이를 활용하여 감사 계획 요약(Audit Plan Summary, APS)¹⁸⁾ 등 감사 전략을 개발함
 - 감사 통보(entity notification): 감사 착수 시, OAG는 감사대상 기관의 부기관장에게 감사 통보 및 변호사 비밀유지 특권(solicitor-client privilege)의 내용을 담은 편지¹⁹⁾를 보냄. 이는 감사의 수행을 알리고 기관의 정보 및 직원들에의 적시 접근을 요청하는 공식적 통보임
 - 계획 단계의 종료 시점에 OAG는 APS를 감사대상 기관에 보냄
- 감사대상 기관의 활동
 - 계획 단계에서 감사대상 기관은 1) 기관의 고위 관리자 및 관계 직원과 OAG 간의 회의를 주선하여 감사 주제에 대해 논의하도록 하고, 2) 기관에 대한 기초 정보 및 과거 평가뿐 아니라 감사대상 영역을 이해하기 위해 필요한 정보들을 감사팀에게 제공하고, 3) 감사팀의 현장 방문이 원활하게 이루어질 수 있도록 함

18) 감사 계획 요약(Audit Plan Summary, APS)이란 감사의 일정, 목적, 범위, 방식, 기준 등을 보여주는 문서로, 계획 단계의 종료 시점에 OAG가 감사대상 기관에 제공함

19) 이 편지를 보냄으로써 OAG는 변호사 비밀유지 특권이 부여된 문서를 포함한 기관의 모든 문서에 대한 접근권한을 공식적으로 얻음. 편지를 받은 감사대상 기관의 부기관장은 1) 기관이 감사원법상의 의무에 따라 OAG에 문서를 제공할 것이고, 2) 변호사 비밀유지 특권이 부여된 문서를 제공하는 것이 문서의 특권을 포기하는 것에 해당하지 않음을 서면으로 확인할 것임. 이 편지의 교환은 감사 목적을 위해 OAG에 제공되는 문서에 부여되어 있는 특권을 유지시킴. OAG는 특권이 부여된 문서의 기밀성을 존중하고, 해당 문서의 내용을 감사보고서에서 언급하지 않음

- OAG의 감사통보 편지를 받은 후, 부기관장은 1)기관이 OAG 통제 문서²⁰⁾의 기밀성을 존중할 것과, 2)OAG가 요청하는 기관의 모든 문서(변호사 비밀유지 특권이 부여된 문서 포함)에 대해 접근을 허용할 것임을 서면으로 확인함
- 감사대상 기관은 기관의 임원 중 한 사람을 OAG 연락담당자(the entity's OAG liaison for audit)로 임명함. 연락담당자는 1)감사 기준의 적합성 및 감사 대상 영역에 대한 기관 관리 책임성에 관한 코멘트²¹⁾를 조정하고, 2)의사소통 및 기관에 제공되는 감사 문서에서 선호되는 언어가 무엇인지 감사팀에게 알려주고, 3)감사보고서 초안(the principal's(PX) draft report와 the deputy minister's(DM) transmission draft report)에서 사용되어야 할 언어가 무엇인지 알려주고, 4)OAG 문서에 대한 전자 접근권이 필요한 수신자의 리스트를 감사팀에 제공함
- OAG로부터 APS를 받으면 감사대상 기관은 정해진 기간 내에 감사대상 영역의 관리 책임성 및 감사 기준의 적합성에 대한 서면 확인을 제출함

■ 감사 단계

- OAG의 활동
 - 감사팀은 그들의 조사결과를 뒷받침할 증거들을 수집함
 - 조사 과정 중 새로 발견되는 조사결과물들을 정기적으로 기관의 임원들에게 알림
- OAG와 기관의 고위 관리자들은 새로이 발견되는 조사결과물들에 대한 회의를 통해 사실관계를 확인하고 권고사항을 논의함

■ 보고 단계

- 감사팀은 두 개의 감사보고서 초안을 통해 조사결과, 결론, 그리고 권고사항을 공식적으로 발표함: 1)the principal's(PX) draft report, 2)the deputy minister's(DM) transmission draft report
 - 최종 보고서의 발행 전, OAG는 감사대상 기관에 보고서 초안을 검토하고 사실관계를 확인할 수 있는 기회를 제공함
- Principal's(PX) draft report
 - OAG는 1차 권고안이 포함된 PX 보고서를 발행함

20) OAG 통제 문서(OAG-controlled documents): OAG 소유로 보호되는 문서로, APS, the principal's(PX) draft report, the deputy minister's(DM) transmission draft report 등이 이에 해당함. 감사대상 기관의 직원들은 OAG 통제 문서의 기밀성을 존중하여야 하며, OAG의 서면동의 없이는 이 문서를 어떤 형태나 방법으로도든 복사, 복제, 배포, 재발행, 다운로드, 공개, 전송해서는 안됨

21) APS에 대한 답신에 해당

- PX 보고서를 받은 후, 감사대상 기관은 본문의 정확성을 검토하고 사실과 다른 부분이 있다면 이를 뒷받침할 증거와 함께 이의를 제기함. 또한 OAG의 권고안에 대해 서면으로 대응함
- 감사팀은 대상기관의 코멘트 및 논의 사항을 반영하여 PX 보고서를 수정함
- Deputy minister's(DM) transmission draft report
 - PX 보고서 이후의 감사팀과 대상 기관 간의 논의사항을 반영하여 DM 보고서가 작성됨
 - DM 보고서에는 권고안에 대한 대상 기관의 1차 대응과 최종 권고사항이 포함됨
- 부기관장은 DM 보고서에 대하여 1) 조사 결과가 사실에 부합하는지 확인하고, 2) 권고사항에 대한 최종 대응을 확인하고, 3) 동의하지 않는 부분 및 그 이유를 명시함

III. 감사 완료 후

■ 감사보고서의 상정

- 감사 결과 및 권고사항, 그리고 이에 대한 기관의 최종 대응 내용을 포함하여 완성된 감사보고서는 하원에 상정됨
- 상정 2주 전, OAG는 감사대상 기관에 사전 통보하고 대상 기관을 OAG로 초대하여 상정을 위해 준비된 자료를 사전검토하도록 함

■ 환류 메커니즘

- OAG는 과거 성과를 이해하고 개선이 가능한 영역을 식별하기 위해 대상 기관으로부터 피드백을 얻는 것이 중요하다고 생각함. 따라서 OAG는 보고서 상정 후 감사의 다양한 측면에 대한 사후 설문조사를 수행함
- 설문조사지를 받으면 대상 기관의 부기관장은 빠른 시일 내에 이에 응답해야 함. 설문조사 결과의 요약은 OAG 성과 보고서를 통해 의회에 보고됨

■ follow-up audits

- OAG는 특정 감사 권고사항 및 과거 감사 보고서에서 제기된 이슈 중 심각한 위험을 유발하거나 국회의 관심 대상 이슈들에 대해 후속 감사(follow-up audits)를 수행함. OAG는 다른 성과 감사와 동일한 방식으로 전문적인 감사 기준을 따라 수행함

(조사 · 분석: 한경진 연구원)

▣ 영국

정부 지출 검토 정책 동향²²⁾ - 2015. 5. HM Treasury -

I. 배경

- 금융위기 극복과 경제 활성화 과정에서 재정지출이 크게 증가한 영국은 재정적자 절감 및 재정 건전화가 중요한 과제로 대두됨
- 이에 따라 2010~2015년 보수당-자유민주당 연립정부에서 재정적자 절감을 위한 지출통제 정책이 본격적으로 실시되었고, 2015년 5월 보수당이 재집권에 성공하며 기존의 정책이 계속 유지될 것으로 전망됨
- 이하에서는 영국 재무부의 지출검토 보고서 ‘Spending Round 2013’과 ‘Spending Round and Autumn Statement 2015’를 통해 재정적자 절감을 위한 영국의 정부지출 검토 정책에 관한 동향을 살펴보고자 함

II. 지출검토 보고서에서 발표된 영국의 정부지출 검토 정책 동향

1. Spending Round 2013²³⁾의 주요 내용

- 영국정부는 2013년 지출검토 보고서에서 성장, 공공서비스 개혁, 복지지출 통제, 효율성, 공정성에 우선순위를 두고 2015~2016년 정부지출 계획을 발표하였음
 - 성장(Growth): 경제성장을 촉진시킬 수 있는 장기적인 인프라 프로젝트와 프로그램에 지출 우선순위를 둠

22) 본고는 영국 재무부의 정책보고서 『2010 to 2015 Government policy: government spending』와 지출검토 보고서 『Spending round 2013』, 『Spending review and Autumn Statement 2015』를 요약·재구성함

23) “Spending review 2013”과 동일

- 자본재 투자(capital investment)에 대한 장기계획 설계, 수송망에 95억파운드 투자, 과학분야에 46억파운드 예산 지원, 자율학교(Free School)와 studio school, 기술전문학교(Technical Colleges)에 자금 지원, 중국과의 무역·투자 강화
- 공공서비스 개혁(Public service reform): 비용을 줄이면서도 서비스의 질을 유지할 수 있도록 지역 공공서비스 간 협력을 강화하고 서비스 간 중복을 방지
- 노인과 장애인을 위한 돌봄서비스에 38억파운드 투자, 문제가정과 취약가정을 위한 프로그램에 2억파운드 투자, 경찰이 더욱 협력하도록 혁신자금에 5천만파운드 지원, 디지털플랫폼에 기반한 통합시스템을 만들어 사법시스템을 효율적으로 운영 등
- 복지(Welfare): 연간 1천억파운드 복지지출 한도 설정, 실업수당 축소 등을 통해 근로의욕 자극, 다음과 같은 개혁을 통해 연간 3억 5천만파운드 이상 절감 예상
- 구직자수당(Jobseeker's Allowance, JSA) 청구인은 구직 준비를 바로 시작해야 하고, 매주 구직센터에 방문해야 하며(기존 2주) 재정지원 자격을 얻기 위해 7일을 기다려야 함(기존 3일)
- 효율성(Efficiency): 낭비적인 지출을 없애고 정부 운영경비를 절감하여 2015~2016년에 50억파운드 이상을 절감
- 부처 관리예산에서 19억파운드, 중요도가 낮은 정부프로젝트를 축소·중단하여 15억파운드 이상, 정부구매에서 약 10억유로 절감, 공공부문 종사자들의 임금인상률을 평균 1% 이내로 제한하여 최소 13억파운드 절감
- 공정성(Fairness): 사회취약계층을 보호하고 공정한 조세제도를 마련하며 이익이 공정하게 배분될 수 있도록 함
- 보건과 학교에 대한 예산은 감축 없이 유지, 지역 보건·돌봄서비스를 위해 NHS를 통해 20억파운드 추가 투자, 일하는 가정을 지원하기 위해 면세보육(Tax-Free Childcare) 대상 확대, 국제개발 분야에 국민총소득(GNI)의 0.7% 지출 등

2. Spending Review and Autumn Statement 2015의 주요 내용

- 영국 정부는 2015년 지출검토 보고서에서 국가안보, 보건·사회복지시스템, 가정에 대한 지원, 미래 투자, 권력 이양, 현대화에 우선순위를 두고 2016~2020년 정부지출 계획을 발표하였으며 2019~2020년에는 적자를 완전히 없애고 101억파운드의 흑자를 달성할 계획임
- 국가안보: 전략적 방어, 치안, 정보활동, 대테러, 사이버안보, 해외원조 등 국가안보에 지출 우선순위를 둠

- 경찰 예산을 감축 없이 유지, 국방분야에 GDP의 2% 지출, 국방과 정보기관에 대한 지출을 늘리기 위해 2021년까지 공동안보자금(Joint Security Fund)에 추가적으로 35억파운드 할당, 사이버 안보에 19억파운드, 대테러 활동에 34억파운드 투자
- 해외원조에 국민소득의 0.7%를 지출하여 G20국가로서 영국의 위상 유지, BBC World Service에 2억 9천만파운드를 투자하여 소프트파워와 영국의 영향력 강화
- 지속가능한 보건·사회복지시스템: NHS(국민건강보험)을 세계적 수준의 의료체제로 유지하기 위해 2020~2021년까지 1년에 1,200억파운드 투자, 2020년까지 보건과 사회복지서비스를 통합, 주 7일 NHS 서비스 제공, 보건분야 연구개발에 50억파운드 이상 투자
- 가정에 대한 지원: 고임금·낮은 세금·낮은 복지(higher wages, lower taxes and lower welfare)의 기초 아래 근로의욕을 자극하고 일하는 복지로 유도, 첫 주택 구입자에 대한 지원
- 미래 투자: 교육, 기술, 인프라, 과학에 대한 장기적인 투자
 - 학교에 대한 재정지원 유지, 견습세(apprenticeship levy) 신설(2017년 4월부터 실시 예정, 급여총액의 0.5%를 견습세로 부과, 견습생 일자리 300만개 창출 예상), 인프라(도로, 철도, 홍수방지 프로그램, 주택재건축 등)에 1,000억파운드 이상 투자, 수송 분야에 610억파운드 투자, 원자력 연구에 2억 5천만파운드 투자 등
- 권력 이양: 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드로의 권력이양 모멘텀 마련, 자신의 지역 커뮤니티에 영향을 주는 결정을 조정할 수 있도록 권력 이양, Northern Powerhouse(북부지역 경제개발 계획) 건설, 북부 수송(transport)에 130억파운드 투자
- 현대화: 공공서비스(교도소, 법정, 조세시스템 등)을 개선·현대화
 - 9개의 새로운 교도소 건설, 법원과 재판시스템 현대화에 7억파운드 투자, 디지털전환(digital transformation)에 18억파운드 투자, 디지털 납세계좌(digital tax accounts)로 납세신고 대체, 중앙정부의 모든 서비스를 위한 하나의 지불장치(payment mechanism) 개발, 45억파운드 가치의 정부 토지와 부동산 판매, 16만채 이상의 새로운 주택을 위한 공간 마련 등

(조사·분석: 우지은 연구원)

정부 효율성 제고를 위한 ERG 출범 - 2015. 8 HM Treasury -

1. 배경

- 정부 부처들의 효율적이고 효과적인 운영을 통해 경제성장을 도모함으로써 막대한 재정절감을 달성하기 위한 Efficiency and Reform Group(ERG) 출범
 - 2008년 금융위기로 세계경제가 불황에 직면하자 영국 정부는 경제 활성화를 위해 매년 재정 지출을 증가시킴
 - 2006년 5,413억파운드였던 재정지출이 2010년 6,858억파운드까지 증가되면서 유럽연합 내 가장 큰 재정적자를 기록한 나라 중 하나가 됨
 - 2006년 국가채무비율은 43%로 비교적 안전한 수준이었으나 2010년 78.5%까지 급등하면서 재정건전성이 급속도로 악화
 - 위와 같은 배경하에 FY 2015까지 예산지출을 800억파운드 감소시키겠다는 정부 계획에 따라 ERG(Efficiency and Reform Group)를 2010년 6월에 출범시킴
 - ERG는 비용절감 및 공공서비스 개혁을 위한 구체적인 계획 수립과 실행을 목적으로 만들어졌으며, 정부 부처의 효율성 제고를 위해 FY 2014-2015에 최소 200억파운드 절감을 목표로 설정함

2. 주요 내용

- 영국 모든 정부부처가 아래의 사항들을 준수하도록 장려하고 권고함으로써 2012년도부터 2013년도 사이 100억파운드의 예산을 절감
 - 불필요한 지출을 막을 수 있는 조치를 시행할 것
 - 사업 수행 시 영국 전체 경제성장에 미치는 영향을 고려할 것
 - 효과적인 정보 관리 및 통제 시스템을 통해 효율성에 대한 책임성 제고
 - 문제 발생 시 법률 상담 제공
 - 사기, 시행착오 및 부채에서 오는 손실 감소
 - 공공기관의 부정 혹은 시행착오 등에 따라 매년 370억파운드에 달하는 손실이 발생
 - 이 중 47억파운드는 사기 혹은 부정부패로 인한 손실임

- 이러한 문제에 대처하기 위해 사기·부정부패·부채 대책반(The Fraud, Error and Debt Taskforce)을 별도로 설립하여 효율적이고 효과적으로 채무를 관리함
 - 매년 사기·부정부패에 의한 공공지출은 370억파운드에 달함
 - 부처들이 빚을 줄이고, 사기 혹은 부정부패에 의한 대출을 줄임으로써 효율성 개선
 - 정부의 효율성 제고를 위한 단일계획 개발을 위해 모든 부서와 협력할 것
 - 효율적인 운영 및 통제 시스템을 통해 각 부처의 효율성과 책임성을 보장
 - 추가적인 비용절감 방법 제안
 - ERG 프로그램 지원을 위한 각 부처의 역량 개발
- 또 ERG는 각 부처가 미래에 추진할 프로젝트 및 사업계약의 세부사항을 ‘Contracts Finder’라는 사이트를 통해 매 6개월 간격으로 게시하도록 권고
- 경영정보를 투명하게 공개하고 데이터를 효과적으로 관리하기 위한 분기별 데이터 요약(QDS: Quarterly Data Summaries) 시스템 및 Data Gateway 구축·운영
- 분기별 데이터 요약(QDS: Quarterly Data Summaries) 시스템
 - 의사결정을 위해 경영정보와 데이터가 효율적으로 사용될 수 있도록 하는 보고 시스템을 개발하여 중앙정부에서 지원
 - 각 부처의 기관 운영 및 재무 데이터를 효과적으로 분석하고 사용할 수 있도록 중앙정부에서 시스템 지원
 - 각 부처와 산하기관들은 분기별 데이터 요약 시스템(QDS: Quarterly Data Summaries)에 데이터를 입력하고 그 결과를 일반 국민들에게 발표
 - QDS 시스템을 통해 수집된 효율성지표를 분석함으로써 각 부처의 성과에 대한 완전한 이해를 도움
 - Data Gateway
 - Data Gateway란 정부데이터의 품질관리를 위해 내·외부 검증을 거치는 데이터 품질관리 프레임워크를 만들고 정부 간 데이터 품질을 모니터링하는 새로운 수단
 - 각 부처에 가공되거나 정리되지 않은 방식으로 전송되는 많은 데이터를 관리하기 위해 중앙정부에서는 Data Gateway를 제공하여 각 부처에 데이터 가공·정리를 요청함
 - Data Gateway가 각 부처들에게 방대한 양의 정보를 수집하는 창구의 역할 수행한다면, QDS는 이렇게 모아진 정보를 분석하고 정리하여 각 부처의 성과를 중앙정부가 이해하고 국민들에게 발표하는 시스템을 의미함

(조사·분석: 허영미 연구원)

영국 정부의 성과주의 계약방식 활용²⁴⁾ – 2015. 6 National Audit Office –

1. 정부의 PbR 이용

- 영국 정부는 공공 서비스를 제공하기 위해 ‘payment by results(PbR)’를 이용
 - 성과주의 계약방식(outcome-based contracting)에서는 공공 서비스 위탁자(commissioner)들이 목표한 성과를 달성하면 성과 달성 정도에 따라 성과금을 지불받음
 - 영국 정부에서는 이러한 성과에 기초한 성과금 지급제도를 ‘payment by results’라고 일컫고 있음
- PbR이 새로운 제도는 아니지만, 최근에 와서 정부의 공공서비스 분야 개혁을 위해 많이 이용되며, 특히 재범률 감소, 재취업 등과 같은 복잡한 사회적 이슈를 다루는 데 이용되고 있음

2. 보고서의 범위

- 본 보고서에서는 영국 공공분야에서 활용된 PbR의 이용성과에 대해 다루고 있으며, 주요 PbR 사례는 아래와 같음
 - 복지에서 노동으로의 정책: Work Programme – Department for Work&Pensions (DWP)
 - 가족부양정책: Troubled Families – Department for Communities and Local Government (DCLG)
 - 범죄자 갱생 정책: – Ministry of Justice (MoJ)
 - 국제적 원조 정책: – Department for International Development (DFID)
- 보고서에서 다루어진 이슈는 다음과 같음
 - 공공서비스 전달을 위한 정부의 PbR 이용
 - 위탁자들이 PbR 이용 여부를 결정할 때 고려해야 할 이슈들

24) Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results, NAO, June, 2015

- PbR 정책을 설계하는 데 있어서의 도전과제
- 정부가 PbR 정책과 PbR 메커니즘의 효과성을 평가하는 방법

3. 서비스 위탁자들을 위한 내용

1) PbR의 이용 여부 결정

- PbR은 모든 공공서비스에 적합하지는 않음. 만약 PbR이 잘못 적용된다면 서비스의 질은 물론 지출가치(value for money)를 해치는 위험이 발생할 수 있음
- 서비스 위탁자들(commissioners)은 다른 공공서비스 전달 메커니즘이 아닌 PbR을 통한 전달 방식이 타당함을 보여주어야 함
- PbR은 기술적으로 도전적인 계약형태이며, 비용이 수반되고, 정부가 과소평가되는 위험이 있을 수 있음

2) PbR 정책 설계

- 올바른 정책 설계를 위해 위탁자들은 서비스 제공자들(providers)이 서비스를 제공하는 데 있어 발생할 수 있는 위험을 감당할 수 있는지 그들의 잠재적 능력을 파악하고 있어야 함
 - 서비스 제공자에 대한 이해는 PbR과 non-outcome based payments('fee for service') 사이의 적절한 균형점을 포함하여, 정책을 설계하는 데 도움을 줌
- 서비스 제공자들에게 적절한 인센티브를 제공할 수 있도록 성과급 지불체계를 설계하는 데 시간과 노력이 필요함
 - 만약 인센티브가 너무 높으면 납세자들이 공공서비스를 위해 많은 비용을 지불해야 하고, 너무 낮으면 서비스제공자들이 계약 경쟁에 참여하지 않게 됨
 - 잘못 설계된 정책은 왜곡된 인센티브를 제공하게 됨
 - (예) Welfare-to-work 정책 서비스 제공자들은 취업이 쉬운 사람들에게 우선적으로 서비스를 제공

- 위탁자들이 정책 시작점에서 성과 기준치(baseline)와 불개입률(non-intervention rates)을 고려하여 성과를 예측하는 것이 필수적
 - PbR을 계획할 때 위탁자들은 예상 가능한 수준으로 성과를 설정해야 하고, 계약의 효과성을 입증할 수 있는 지표들을 설정해야 함
 - 만약 성과 수준이 너무 낮게 설정되면 위탁자들은 이미 달성된 성과에 대해서도 성과금을 지불해야 하며, 반대로 너무 높게 설정되면 서비스 제공자들에 대한 유인이 매우 약해질 수 있음

3) 모니터링과 평가

- 서비스제공자들의 성과에 대해 적극적으로 모니터링하고 관리할 필요
 - 서비스 제공자들이 오직 달성한 결과에 대한 성과금만을 지불받을 수 있도록 모니터링을 통해 정확하고 신뢰할 수 있는 정보를 수집해야 함
 - 또 모니터링시스템은 서비스 제공자들의 부적절한 행동과 실적 부진에 대한 정보를 제공할 수 있어야 함
- 사업 초기단계에서 PbR의 효과성과 영향에 대한 평가 계획을 세워야 함

4. 결론

- PbR이 어려운 사회 문제에 대한 혁신적인 해결책을 제시한다면 PbR의 시행으로 인해 추가된 비용과 위험은 정당화될 수 있음
- PbR의 효과적인 수행을 위한 정부의 체계적인 자료 수집이나 평가가 이루어지지 않는다면 잘못된 정책 설계와 집행으로 정책 실패를 초래할 수 있으므로 주의해야 함

5. 권고사항

1) 서비스 위탁자들을 위한 제안

〈표 I - 14〉 PbR 설계 시 고려사항(National Audit Office)

Key Question	Aim for commissioners	What does good look like?
종합적 적합성	PbR이 해당 공공서비스를 전달에 있어 가장 적합한 모형인 경우에 이용	PbR의 이용 여부 결정은 다음에 기초해야 함 <ul style="list-style-type: none"> • 명확한 프로그램 목표 • 해당 프로그램에 PbR이 가져올 수 있는 이익 • PbR을 사용하였을 때의 전체적인 비용과 risk 및 risk 완화 방안
설계(design) : 효과적인 PbR 정책 설계	정책 운용에 대한 이해 및 성과에 대한 명확한 예측 및 목표 설정 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁자들은 서비스 이용자/수혜자와 그들의 니즈, 서비스 전달체계, 시스템하에 있는 각종 위험요인들과 그 위험요인들이 전달체계를 통해 어떻게 작용할 것인지를 이해하고, 종합적인 성과 및 개별 서비스 이용자에게 대한 성과를 예측하여 PbR 메커니즘을 설계함
실행 : PbR 정책의 효과적 수행을 위해 필요한 것	서비스 제공자들의 성과를 모니터링하고, 실패를 최소화하기 위해 감독과 개입 메커니즘(intervention mechanisms)을 명확히 수립해야 함	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 제공자 수준의 위험요인, 정책의 종합적 목표달성을 저해하는 포괄적인 위험이든 정책상에서 발견되는 위험을 파악 • 성과를 기록하고 이를 증명할 수 있는 성과데이터시스템이 필요
평가 : PbR 정책의 효과성 평가 방법	PbR의 사용이 서비스 전달과 전체적 value for money를 개선시켰는지 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁자들은 착수단계에서부터 PbR정책의 효과성 평가의 필요성을 고려하고, 정책설계 단계에서 효과성 평가를 위하여 필요한 요소를 포함시켜야 함 • 평가는 PbR 메커니즘 자체에 대한 효과성은 물론 정책 전반에 대한 것이어야 함

2) 중앙정부를 위한 제안

■ 중앙정부는 공공분야에서의 PbR 이용에 대한 관련 정보와 전문지식을 축적해야 함

- 좋은 사례 공유와 PbR 정책의 설계와 이행에 대한 학습
- 어느 상황에서 PbR이 효과적일 수 있는지에 대한 학습
- PbR 정책과 delivery mechanism으로서의 PbR 평가 가이드라인
- PbR 위탁자들 간의 용이한 네트워킹
- 개별 정책 사이의 중복 내용을 발견하고, 중복을 제거하기 위한 방안

■ 또한 다음과 같은 데이터를 수집함으로써 PbR의 효과성에 대한 증거를 확보함

- PbR이 기대효과를 산출해내는 정도
- 다른 대안적 집행 방식(delivery mechanism)에 대비한 PbR의 지출가치

(조사·분석: 김인에 연구원)

▣ 네덜란드

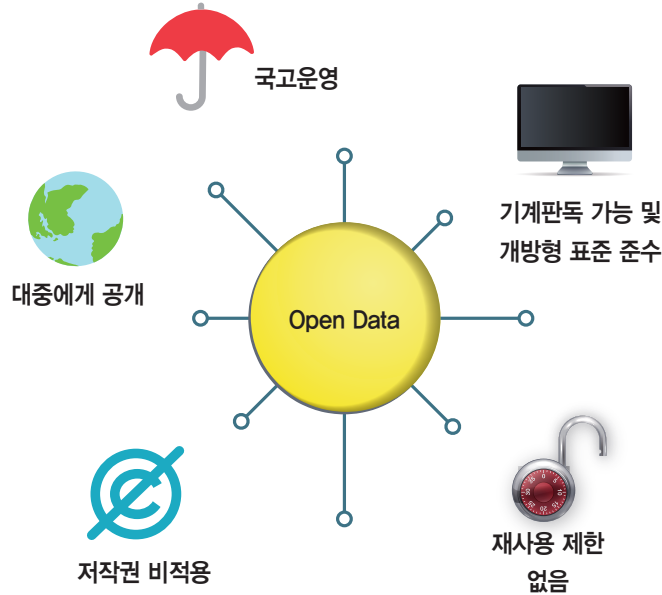
Open Data 구축 동향²⁵⁾ - 2015. 4. 연방감사원 -

1. Open Data의 의의

- 공개된 정보(Open Data)는 정부 외에도 준정부 영역, 기업, 대중 등 사회의 다양한 구성원에 의해 만들어지고 활용되고 있음
- 민주주의의 기본 권리로서 정부의 정보에 대한 공개 요구와 사회 환경의 변화에 따른 정보의 필요성은 Open Data 구축에 영향
 - 정부의 정보에 대한 접근성 보장은 민주주의의 기본 권리이며, 이는 헌법 및 Public Access to Information Act에 의해 보장되고 있음
 - 사회 환경의 변화에 따라 경제활동뿐만 아니라 일상생활에서도 정부가 제공하는 정보의 필요성이 증가하고 있는 상황
 - 컴퓨터를 비롯한 IT 기술의 발전에 따라 정보의 활용도가 증대
- Open Data는 행정서비스와 같은 정부활동의 효율성 증진을 가져올 수 있음
 - 부처의 지출 및 정책 성과 등과 관련한 정보를 공개함으로써 정부조직 내외의 효율성을 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라 행정에 대한 대중의 신뢰 확보 가능
 - 경제적 이익 측면에서도 유럽권역에서 70억유로, 전 세계적으로는 3조~5조유로의 효과를 나타낼 것으로 예측됨
- Open Data는 5가지 기준에 근거한 특성을 가지고 있음
 - 아래의 기준을 만족하는 정보는 누구나 이용 가능하며, 재사용될 수 있음
 - 국고로 운영되며, 공공서비스의 제공 목적으로 활용, 대중이 활용 가능, 저작권의 제한에서 자유로움, 기계판독이 가능(machine-readable)하며, 개방형 표준 준수, 제한 없이 재사용이 가능

25) 본 원고는 네덜란드 감사원에서 발행한 「Trend report open data」를 바탕으로 작성되었음

[그림 I-7] Open Data의 기준



2. 관련 정책 및 법 규정

- 네덜란드 정부는 정책을 통해 정보의 공개 수준 및 활용성을 높이고자 범정부적인 노력을 수행
 - 내무부(Ministry of Interior and Kingdom Relations)는 Open Data의 주무부처로, 관련 정책 및 프레임워크를 개발
 - 국회행정위원회(Council for Public Administration)의 권고에 따라 정부는 2013년 10월까지 'Open Data 미래전략(Strategic Vision on Open Data)' 및 'Open Data 시행계획(Open Data Action Plan)'을 마련
 - 시행계획에 근거하여 재무부(Ministry of Finance)는 국가재정의 투명성 확보를 위해 예산 및 지출 정보의 디지털화를 추진 중에 있으며, 내무부와 함께 효과적인 정보공개 방안을 모색 중에 있음
 - 이러한 노력 가운데 공개된 정보의 활용을 증진하기 위해 내무부와 재무부는 공동으로 'Open Geodata for Growth and Innovation' 프로젝트를 수행

- 네덜란드 정부 및 의회는 법 규정을 통해 정보공개와 관련한 근거를 제공하고자 함
 - 1980년 이후로 부처들은 「정부정보법(Government Information Act)」에 따라 문서들을 필요에 따라 공개하고 있음
 - 2013년의 ‘Open Data 시행계획(Open Data Action Plan)’은 부처들로 하여금 적극적으로 정보를 공개할 것을 요구하고 있으나, 아직까지 정보공개가 법으로 의무화된 것은 아님
 - 법률적 근거하에서 ‘공공성’, ‘발견 가능성’, ‘재사용 가능성’의 3가지 조건을 충족시키고자 노력
 - 공공성의 확보를 위해 「정부정보법(Government Information Act)」에 따라 필요한 경우 정부의 활동에 대한 정보를 제공할 것을 요구
 - 예외적으로 왕권, 국가안보, 정부와 공유하는 경영 및 생산과 관련된 기밀사항, 개인정보 등의 영역은 정보 공개 대상에서 제외됨
 - 의회나 감사원 등의 행정적 권한이 없는 정부 조직들도 정보 관련 규정에서 자유로움

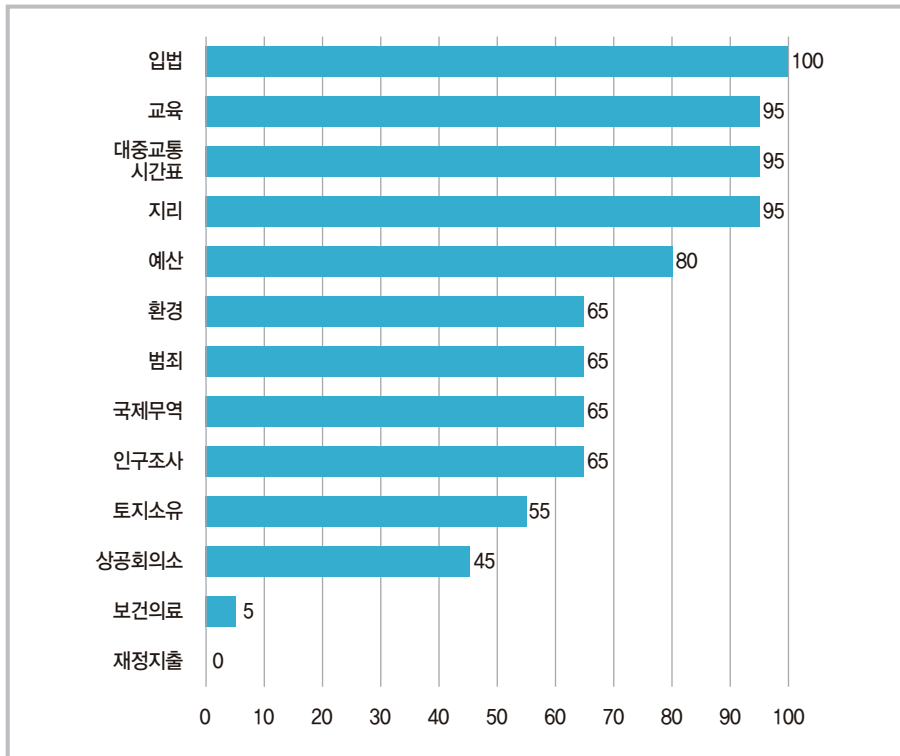
- 공개된 정보와 관련하여 네덜란드 국내법뿐만 아니라, 유럽 법·제도의 적용을 받고 있음
 - 유럽연합 의회는 ‘Digital Agenda for Europe’을 발행하는 한편, Open Data 포털을 운영
 - 정보의 재사용에 대한 지침(Re-use Directive)을 통해 소속 국가의 국내법과 연계하여 공개된 정보의 재사용 가능성을 증진시키고자 노력
 - 그 외에도 환경데이터 공유를 저해하는 장벽 제거를 위해 설계된 지침(INSPIRE Directive) 및 환경 정보의 공개를 내용으로 하는 ‘Aarhus 조약’ 등을 통해 정보의 공개를 규정하고 있음

3. 네덜란드의 정보 공개 현황

- 전 세계적으로 볼 때, 네덜란드는 Open Data의 제공이 비교적 잘 이루어지고 있는 것으로 나타남
 - 조사 주체²⁶⁾에 따라 다르게 나타나지만, 대체로 상위 10위권 이내에 위치하는 것으로 조사됨
 - 아래의 그림은 2013년도에 조사된 네덜란드의 각 분야별 Open Data 제공 점수

26) census.okfn.org의 조사에서는 5위, opendatabarometer.org의 조사에서는 10위를 기록

[그림 I -8] 2013년도 기준 공개 정보의 활용성(opendatabarometer.org 조사)



출처: Trend report open data 재구성

- 지리 및 입법, 교육 분야의 Open Data 제공 수준은 높게 나타나지만, 보건의료와 재정지출 관련 Open Data의 제공 수준은 낮게 나타남
 - 이러한 상황에서 재정지출과 관련하여 암스테르담, 헤이그, 위트레흐트 등 지방정부 차원에서 적극적으로 재정지출 정보를 공개²⁷⁾하는 등 예외적인 움직임도 나타나고 있음
- 정보공개 증진을 위한 부처 차원의 실행 노력이 이어지고 있음
- 하향식의 지원, 데이터 목록의 존재, 정보수집, 시행계획 혹은 로드맵의 존재, 공개 정보와 관련된 기술 등 부처 차원의 노력 수행
 - 그러나 부처마다 상이한 경험을 가지고 있으며, 추진하는 업무, 정책의 대상 등이 다르기 때문에 정보공개 수준에 차이가 있음
 - 정보의 공개와 관련하여 부처 최고정보책임자(Chief Information Officer)의 역할이 중요함

27) www.openspending.nl에 정보 공개

을 강조해오고 있으나, 여전히 적극적인 역할은 보이지 못하고 있음

- 영국의 '국가 정보 인프라(National Information Infrastructure)' 등 영국이나 미국의 공개 정보와 관련된 선진 제도나 기관 등을 참고하고 있음

4. 향후 과제

- 공개가 가능한 정보를 선별하는 능력과 공개된 정보를 보다 효과적으로 활용할 수 있도록 가공하는 능력이 필요
 - 모든 정보의 공개가 현실적으로 어려운 상황에서, 많은 정보 가운데 공개가 필요한 정보가 무엇인가를 판단할 수 있는 능력 필요
 - 최고정보책임자의 역할이 중요
 - 영국과 같이 국가 차원에서 정보 구조를 형성하여 운영하는 것이 필요
 - 정보가 공개되어 적절하게 활용되기 위해서는 공공성과 발견 가능성, 재사용 가능성을 갖출 필요가 있음
 - 현재의 법·제도하에서 이러한 세 가지 조건을 강제하기는 어려우므로, 이에 대한 고려를 통해 정보의 접근에 대한 장벽을 제거할 필요가 있음
 - 정보의 재사용이 원활하게 이루어지기 위한 상태를 형성하는 것도 중요하며, 이를 위해 인력과 기술에 대한 투자가 필요함
 - 영국이나 미국, 캐나다에서 운영하고 있는 정보공개교육기관(Open Data Institutes) 등과 유사한 기관의 설립도 고려할 수 있을 것임

(조사·분석: 백종선 연구원)

Ⅱ. 국제회의의 주요 이슈

1. 2015년 제4차 KIPF 재정성과관리 국제포럼 개최

- 일시: 2015. 9. 7. (월) ~ 2015. 9. 9. (수)
- 장소: Plaza Hotel Meeting Room 1
- 주최: 한국조세재정연구원
- 후원: 기획재정부

■ 한국조세재정연구원 주최로 “Adapting a Government Performance Regime to Changing Environments”라는 주제로 IMF, OECD 등 국제기구 관계자, 각국의 재정관료 및 예산제도 전문가들이 참석한 국제포럼이 서울에서 개최되었음. 이번 포럼에서는 한국의 지난 10년간의 성과주의 예산제도 도입 성과와 각국의 경험에 대해 열띤 토론을 하였음

■ 2012년 2월 처음 개최된 이후 올해로 4회째를 맞이한 이번 포럼은 한국의 경험뿐 아니라 재정성과관리 경험이 풍부한 미국, 캐나다 및 최근 활발하게 재정성과관리 개혁을 추진하고 있는 네덜란드의 경험이 공유되어 생산적이고 발전적인 토의가 내실있게 이루어진 것으로 평가됨. 포럼의 주요 내용은 다음과 같음

Session 1. Evolution of a Government Performance Regime

Presentation

1

- Performance Budgeting: Evolution, Adaptation, Resilience
 - Ronald Downes (OECD)



■ 성과주의예산제도(Performance Budgeting)의 이론과 실제

- 성과주의예산제도 이론의 단순함
 - 재정사업 성과관리제도는 성과와 예산을 연계시킨다는 점에 있어 이론적으로 상당히 설득력 있고 단순하다는 것이 보편적인 견해임
- 성과주의예산제도 실행의 어려움
 - 2011년 OECD 재정성과관리 설문조사 결과, 성과관리예산제도 이론의 견고함과는 달리 그 실행이 어려움을 알 수 있음
 - 설문 조사 중 “성과목표가 달성되지 않을 경우 어떠한 후속조치가 일어날 것인가?”라는 질문에 “아무런 변화가 없을 것(No consequences)”이라는 답변이 대다수를 차지했음
 - 이는 성과관리의 결과를 활용하는 매커니즘의 부재로 인해 성과정보를 정책 집행에 반영하기 어려움을 보여줌
 - 성과정보가 제대로 활용되어 공공정책이나 사업이 보다 효율적으로 운영되고 발전할 수 있도록 하는 것이 중요함
- OECD 국가의 성과관리제도 지수
 - 동 조사는 성과예산정보 활용도, 성과관리제도의 효과적 구축·활용, 부처별 예산편성 과정 연계 여부 등을 측정하였으며 한국이 1위를 차지함
 - 개별 국가에서 다양한 형태로 변화해 왔다는 사실이 가장 흥미로운 점이며, 정부의 변화와 여러 가지 외압이 존재하는 공공행정 과정에서 견실한 성과예산주의가 되기 위해 무엇이 필요한가와 같은 문제를 제기해 볼 수 있음
- 성과주의예산제도의 3가지 변화 유형
 - 영국의 성과주의예산제도는 타 국가들로부터 모범사례로 인정받는 제도로 매우 정교한 시스템임
 - 네덜란드는 지난 10년간 선도적이고, 상당히 정교한 성과주의예산제도를 구축함

- 미국의 성과주의예산제도는 실험적인 형태로 수십 년간에 걸친 경험을 축적하면서 발전해 왔다는 특징이 있음

■ 성과주의예산제도의 탄력성(resilience)

● 재정성과관리가 불안정한 원인

- 성과주의 예산의 변화요인은 예산참여자들의 이해관계와 무관하지 않음
- 정치인의 주된 관심사가 재정성과와 직접적으로 연계되지 않으므로, 의회 내에서의 예산성과에 대한 활발한 논의를 기대하기 어려움
- 관료조직 내에서도 성과관리에 대한 회의감 증가와 관심 부족
- 재정성과관리제도는 예산배분보다는 투명성 제고, 조직적·정치적 성과에 대한 평가 도구로 운용됨
- 현재의 성과주의 예산제도가 성과의 예산연계(budgeting)라는 소기의 목적을 얼마만큼 달성하고 있는가라는 문제를 제기해 볼 수 있음

● 재정성과제도의 탄력성 확보(resilience)

- 견고하면서도 안정적인 그리고 효과적인 재정성과제도를 위해서는 고정요소(fixed stars)와 변동요소(shooting stars)가 필요함
- 고정요소로서, ① 성과 목표 측정을 위한 국가 핵심 지표 설정, ② 핵심 지표 설정 기관의 역할, ③ 국제적 표준의 고려, ④ 예산의 전 과정, 전 참여자들의 역할 제고(성과주의예산의 관리적·정치적·집행적·평가적 기능 제고)가 있음
- 변동요소로는 ① 혁신적이고 실험적인 정책 시도, ② 평가문화를 조성하기 위한 증거 마련 필요 ③ 데이터 공개와 아이디어의 공유, 당면한 사안에 대한 책임성 제고가 있음

Presentation

2

- ADAPTING A GOVERNMENT PERFORMANCE REGIME TO CHANGING ENVIRONMENTS
 - Nowook Park (KIPF)



■ 정부 성과제도와 환경의 변화

● 정부 성과제도의 요소

- 성과제도의 두 가지 요소: 성과정보의 생산, 의사결정과정에서의 성과정보 활용

- 두 요소 모두와 관련된 중요한 이슈는 역량과 인센티브임

● 정부 성과제도의 유형

범 위	포괄적 vs. 선별적
관 리 초 점	Output 중심: 성과산출물 등 vs. Outcome 중심: 결과, 성취도 등
목 표	투명성 vs. 책임성 포괄적 vs. 선별적 Output 중심: 성과산출물 등 vs. Outcome 중심: 결과, 성취도 등 투명성 vs. 책임성 vs. 서비스개선 vs. 자원배분 중앙집중적 관리 vs. 분권적 관리 약함 vs. 강함. 서비스개선 vs. 자원배분
집 행 전 략	중앙집중적 관리 vs. 분권적 관리
예산과의 연계성	약함 vs. 강함

● 환경 변화에 따른 정부 성과제도의 변화

- 재정이 악화되면 성과제도는 재정 건전화에 보다 강하게 초점을 맞추게 됨
- 정부의 부정부패 관련 사건은 보다 강한 절차적 통제를 요구하고, 기존의 결과 중심적 성과제도에 의문을 제기함
- 정부의 교체 또한 기존의 성과제도를 변화시킬 수 있음
- 정부의 역량 부족은 기존 성과제도의 지속성에 의문을 제기함
- 잘못된 인센티브 체계로 인해 기존 성과제도 자체에 대한 의문이 제기될 수 있음

■ 성과제도에 영향을 미치는 3가지 요인

● 사회적 수요: 성과제도를 통해 어떤 이슈가 다뤄져야 하는가?

- 사회적 수요는 투명성, 책임성, 재정 건전화, 서비스 전달체계 개선 등 네 가지로 분류할 수 있음
- 각 사회의 주된 요구가 무엇인지에 따라 성과제도가 초점을 맞추는 부분이 다르게 나타남
- 재정 압박(fiscal distress)은 성과제도가 재정 건전화에 초점을 맞출 것을 요구함. 그러나 다른 나라의 사례를 보았을 때, 재정압박이 존재하는 경우에도 성과정보의 적극적 활용이 증진되는 경우는 많지 않음
- 따라서 재정 건전화를 위해 어떻게 성과제도를 제도화시킬 것인가가 문제됨

● 정치적 요인

- 정치적 리더십: 정치적 리더의 정부에 대한 관점은 다양하게 나타나는데, 이에 따라 성과제도의 주요 관리 대상이 다름

- 정부의 교체: 새 정부는 이전 정부의 성과제도를 그대로 물려받기보다는 그들만의 새로운 시스템을 만들고자 함. 이러한 경우 기존의 노력은 소용이 없게 됨. 그러나 성과제도에 법적 근거가 존재하는 경우에는 정권 교체 후에도 시스템이 지속될 수 있음
- 역량과 인센티브
 - 정부의 역량 부족은 성과제도의 지속성을 위협함. 모든 정보는 프로그램 관리자나 일선 부처에서 나오므로 그들이 기본적인 역량과 주인의식을 갖춰야 좋은 정보를 얻을 수 있음
 - 제도 내의 이해당사자들은 서로 다른 인센티브를 갖고 있고, 시스템으로부터 이익을 얻고자 함. 그러나 중앙기관의 관점에서는 매우 어려운 문제임
 - 좋지 않은 성과 정보는 종종 예상치 못한 부작용을 불러일으키고, 이에 따라 공공부문의 성과 관리가 불필요하다는 의견이 나타날 수 있음. 따라서 다양한 이해관계자들의 인센티브를 어떻게 조정할 것인가가 중요한 문제임

Session 2. Adapting to the Fiscal Situation

Presentation

1

- Strengthening links between performance, fiscal planning and implementation in the UK
 - Jon Sell(UK cabinet office)



■ 영국의 예산편성과 지출검토

- 재정환경과 예산편성
 - 2010년부터 경제위기로 인해 지출이 증가하였으나 재정건전화 노력으로 2019, 2020년에는 예산 흑자 전환이 전망됨
 - 지난 5년간 800억파운드의 지출이 감축되었고, 두 개 부처(국제개발, 보건)을 제외한 부처 예산의 25%가 감소됨
- 지출검토(Spending Review)제도
 - 1998년 공공서비스협약(Public Service Agreements)제도가 도입되면서 지출 우선순위 설정, 성과와 지출 간 연계에 대한 검토가 이루어짐
 - 2010년까지 두 개의 트랙(공공서비스협약, 지출검토)로 성과관리가 이루어졌으며, 이후 비즈

- 니스 플랜(Business Plans) 제도가 도입됨
- 2015년에는 성과와 지출 간 연계를 위한 새로운 프레임워크로서 지출검토와 단일부처계획(Single Departmental Plans) 제도가 운영되고 있음

■ 성과와 지출 간 연계

- 단일부처계획(Single Departmental Plans): 성과와 지출 간 연계를 위한 새로운 프레임워크
 - 각 부처가 정부의 우선순위를 정하고 지출검토에 따라 프로그램들을 검토하여 집행계획을 설정함
 - * 프로그램에 대해 지출한도, 집행계획, 영향 측정 시스템이 결정된 상태에서 지출이 이루어지게 됨
 - * 프레임워크에 대한 책임성이 모호하며 다부처 이슈에 대해 대응이 어렵다는 문제가 있음
 - 단일부처계획 도입에 따른 지출 프레임워크는 다음과 같음
 - * 명확한 강령을 가진 새로운 내각의 출범→정치적 전략에 따라 내각 우선순위 설정→지출검토와 단일부처계획을 통해 중기재정계획 및 중기부처계획을 설정(정부의 공약이 반영되고 있는지를 확인하여 매년 우선순위 재설정)→우선순위에 따라 프로그램 집행

■ 영국의 새로운 내각 출범과 시행 계획

- 내각의 태스크포스팀(Task force team)
 - 다부처 이슈를 대상으로 하며, 각 부처의 장관들이 참여하여 시행에 대한 조율 과정을 결정하고 이를 제대로 수행할 수 있도록 하는 곳임
- 총리실 소속의 시행 유닛
 - 앞서 결정된 이슈(제기된 문제 사항)들을 추진하고, 부처 간의 협력이 생길 수 있도록 도와주는 역할을 진행하고 있음
- 부처별 시행 유닛
 - 현재 5개 부처가 있으며 주택과 관련된 부처가 대표적임. 단일부처계획을 통해 시행되는 사업의 성과를 어떻게 관리할 것인지에 대한 부분 역시 주도적으로 관장하고 있음

■ 결론

- 시스템 내에서의 혁신이 중요한 이슈임
 - 제도적인 부분을 중앙으로부터 강화시키고, 이를 부처 간의 합의를 통해 재정지출의 우선순위에 따라 시행하여 좋은 결과를 이끌어 내는 것이 목표임

- 더불어 앞서 언급한 시행 태스크포스팀을 통하여 부처 간에 재정지출 내용을 확인하여 재정지출 우선순위에 맞춰 시행하는 것이 목표임
- 앞으로의 과제
 - 단일부처계획상의 우선순위와 지출 결정 및 분배가 통합되는 것이 필요
 - 단일부처계획이 일련의 도구로서 실행의 혁신에 있어서 큰 부분이 되어야 한다는 부담감도 있음
 - 이를 통한 실질적인 결과를 도출 할 수 있을 것인지에 대한 문제도 해결해야 함

Presentation

2

- Spending Reviews in the Netherlands
 - Birgit ten Cate (Ministry of Finance, Netherlands)



■ 네덜란드의 지출 검토(Spending Reviews) 도입 배경

- 정책 및 예산 의사결정 과정의 특수성
 - 내각 출범 시 연립정부 합의문(Coalition agreement) 작성하는데 이 합의문에는 프로그램이나 지출 분야에 대한 내용이 상세하게 기술되어 있음
 - 즉 다른 나라들과 달리, 네덜란드에서는 연립정부를 구성하는 정당들이 세세한 내용까지 사전에 합의하고 있음
 - 중기예산 프레임워크는 사전에 합의하는 적자목표를 토대로 도출함
- 네덜란드의 평가 시스템
 - 네덜란드는 정책의 효과성 및 효율성을 분석하기 위한 연구와 평가 작업을 실시하고 있음
 - 평가시스템은 크게 세 가지 사전평가, 사후평가, 절감 및 개혁 방안으로 분류됨

■ 네덜란드의 지출 검토

- 1980년대 처음으로 지출 검토를 실시하였으며, 현재까지 수많은 지출 검토를 실시하고 있음
- 지출 검토의 초기단계에서는 예산절감에 초점을 두었으나, 1995년부터 예산절감보다는 효과성이나 효율성에 더 초점을 맞추게 되었음
- 지출 검토 선정과정은 예산에 대한 협상과정이라고 말할 수 있음. 즉 각 부처의 예산을 증액 시켜주는 대신 부처의 특정 사업에 대해 지출 검토를 실시하겠다는 등의 협상이 이루어지게 됨

- 지출 검토 운영 Governance의 구성원: 고위 공무원, 독립적인 외부 전문가 및 비정치인이 참여함
- Non veto 원칙: 지출 검토에서는 여러 가지의 옵션을 제시하게 됨. 제시한 여러 가지 옵션들 중 그것이 아주 가치 없는 의견이 아닌 이상 부처에서는 이를 거부할 수 없음
- 부처 간 위원회에서는 지출 검토에 대한 규칙을 정하고 구성원 사이에 의견 충돌을 중재함

■ 네덜란드 2009/2010 포괄적 지출 검토(Comprehensive Spending Review)의 내용

- 2008년 시작된 글로벌 금융위기로 인하여 2009/2010 포괄적 지출 검토의 필요성이 제기됨
- 2009/2010 포괄적 지출 검토의 특징은 광범위한 정책분야에 대하여 심도 있는 검토를 하였다는 점임
 - 단 하나의 의무적인 정책 옵션으로서 세출의 20%를 절감하는 원칙이 채택되었으며, 이는 이전의 지출 검토와 다른 점
 - 부처에 상관없이 주제를 중심으로 세출에 대한 검토를 수행함
 - 외부전문가인 CPB가 제안된 옵션의 가치와 재정절감의 현실성을 검토함
 - 총리와 두 명의 부총리가 동시에 지출 검토 수행과정 및 결과물들을 확인하였으며, 총리가 전체적인 업무를 관장함
 - 이러한 업무체계 덕분에 광범위한 지출 검토가 이루어질 수 있었으며, 이와 같은 노력의 결과로 350억유로를 절감하였다고 보고되었음

■ 네덜란드 지출 검토의 종합

- 네덜란드의 지출 검토는 사회적으로 광범위한 토론과 담론을 이끌어냈으며, 네덜란드 정당의 총선 프로그램에 실질적인 영향을 미침
- 네덜란드의 포괄적 지출 검토의 성공요인은 관리운영방식, 거버넌스의 특징 덕분이라고 할 수 있음
 - 지출 검토의 작성에서 기본적으로 정치인과 공무원이 각기 다른 서로의 역할을 잘 수행
 - 정치인들은 정책과 그에 대한 우선순위들을 선정하는 역할을, 공무원은 옵션을 준비하는 역할을 담당함
 - 독립적인 의장과 거부권이 없다는 점(Non veto principle) 또한 성공요인이었음
- 앞으로 네덜란드 지출 검토를 하는 데에 있어서 극복해야 할 점은 주제에 대한 합리적인 선정이 어렵다는 점과 진행되고 있는 정책에 대한 효과성 및 효율성에 대한 더 많은 정보가 필요하다는 점임

Presentation

3

- Korea's Performance Budgeting: Adapting to fiscal situation
 - Byong Yol WOO
(Korean Ministry of Strategy and Finance)



■ 한국의 재정현황

- 경제성장률 및 세수(稅收)증가율 감소, 65세 이상 고령인구 증가 및 출산율(Birth rate) 감소, 사회복지지출 증가, 정부부채 증가

■ 한국 성과관리체제의 현황, 주요 성과 및 문제점

- 다양한 성과평가 도입·운영
 - 일반 재정사업에 대해 자율평가 실시
 - 보조사업, R&D, 기금, 지역발전사업 등 분야별 특정 평가제도 운영
 - 중요도가 높거나 국회·언론 등에서 문제사업으로 지적된 사업군에 대한 심층평가 실시
- 주요 성과
 - 성과목표관리제, 재정사업평가 등 다양한 제도의 도입·운영을 통해 성과중심 재정운용의 기틀을 마련
 - 평가결과를 재정운용에 환류하여 사업 우선순위 결정 및 지출 효율화에 기여
 - 재정운영의 투명성 향상 및 사업담당자의 성과마인드 제고
- 문제점
 - 분절적 평가(silo evaluation)로 인하여 재정사업 전체에 대한 종합적 우선순위 평가 곤란
 - 평가 인력·조직의 한계로 짧은 평가기간에 형식적 평가 경향이 있으며, 부처의 평가부담 가중, 인식 부족으로 '미흡' 이하만 회피하거나, 심층평가에도 비협조적인 방어적 경향
 - 성과보고서, 평가결과가 성과중심의 재정운용방향에 활용되지 못하고 보고서만 무더기로 생산하게 되어 작성 부담 가중

■ 성과관리체제 개편방안


- '통합 자율평가' 도입
 - 자율평가, 기금평가, 복권기금평가, 보조사업평가, R&D평가, 지역발전사업평가 등 각종 평가를 통합

- 심층평가 강화
 - 부실평가, 평가지연 방지를 위해 심층평가 타당성을 사전 검토하는 ‘심층평가 예비조사’ 도입
 - 부처가 심층평가 과정을 주도하게 하여 부처의 자발적 환류 유도
- 전략적 분석제도(Strategic review) 도입
 - 분야·부문에 대한 적정성을 분석하여 중장기 투자방향 제시
 - 단위사업(통합자율평가), 사업군(심층평가), 분야·부문(전략적 분석)간 평가결과의 연계 강화

■ 기대효과

- 자율성·책임성 강화
 - 부처가 자율적으로 소관 사업에 대한 평가와 세출구조조정을 실시하여 부처의 자율성 대폭 향상
- 종합적 세출구조조정
 - 부처 재정사업에 대한 통합 평가를 통해 전체적 시각의 세출구조조정 가능
- 재정지출 효율화
 - 통합 자율평가 및 심층평가 결과를 활용하여 체계적인 예산환류 가능

Session 3. Adapting to the Change of Government

<p>Presentation</p> <p>1</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Managing a Change in Performance Frameworks <ul style="list-style-type: none"> - Mark Bussow (OMB, US) 	
--	--	--

■ 미국 정부의 성과관리제도 변화

- 변화 과정
 - 존슨행정부의 ‘Planning, Programming, and Budgeting System(1966)’, 닉슨행정부의 ‘Management by Objective(1968)’, 카터행정부의 ‘영기준 예산제도(Zero-based Budgeting, 1977)’, 레이건행정부의 ‘관리개혁 88(Reform 88, 1981)’을 거쳐 실질적인 성과관리제도로써 ‘정부업무평가법안(Government Performance and Results Act, 1993)’이 통과되었고, 이 법안이 미국 성과관리제도의 근간이 됨

- 부시행정부의 Management Agenda Scorecard 제도와 PART(Program Assessment Rating Tool)라는 새로운 시도를 거쳐 오바마행 정부는 기존의 정부업무평가법안(GPRA)을 ‘정부 업무성과 및 결과 현대화법(GPRAMA, GPRA Modernization Act)’으로 개정

■ 성과관리제도 변화의 기반이론

- ‘성과정보 공급의 증가와 전략적 목표의 설정을 통해 예산과 관리에 대한 의사결정을 개선시킬 수 있다’는 이론이 1993년 GPRA의 기반이 됨
- ‘성과정보를 활용하여 더 효율적인 프로그램으로 예산을 재분배하도록 영향을 미칠 수 있다’는 이론 역시 변화의 기반이 되었으나 경험에 의해 부인됨
- 오바마 행정부의 성과관리체계는 ‘혁신적인 고위급 리더십에 의해 새로운 전략을 달성할 수 있다’는 이론에 기반

● 오바마 행정부의 성과목표 체계

- Federal Cross-Agency Priority(CAP) Goals: 분기별로 OMB에서 검토
- Agency Priority Goals: 각 기관별로 우선순위를 설정, 차관급이 분기별 검토
- Strategic Objectives & Reviews: 부처의 높은 층위의 전략적 계획과 성과에 대해 매년 주기적으로 검토하고 발굴된 모든 증거에 근거하여 평가 및 향후 계획 전망
- 성과보고를 현대화하기 위한 노력으로서 부처별 리더의 역할을 설정하고 선거주기와 성과계획 주기를 일치시켰으며, 성과개선위원회를 만들어 다수 부처가 관여할 수 있는 협의체를 설립함

■ 성과관리제도 변화과정에서 얻은 교훈

● 목표와 전략의 구축

- 학습효과를 통해 과거에 행한 실수를 반복하지 않도록 노력할 필요
- 우선순위에서 중요한 문제를 파악하고 이행하며, 더 높은 층위에서 전략적 결정을 내리는데 주력해야 함
- 새로운 정부의 우선순위에 따라 전략을 변화시키는 동시에 안정되고 정례화된 시스템을 구축하여 목표 달성에 있어 불확실성을 제거해야 함
- 리더십의 관여를 통해 정책효과를 증대할 필요는 있지만, 리더십에 의존하지 않더라도 시스템이 운영될 수 있도록 구성해야 함

● 전략을 통한 새로운 프레임워크 구축

- 건전한 전략과 논리적인 모델을 구축해야 함

- 시스템을 최대한 단순하게 구성하되 시스템에 잘 적용되지 않는 부분에 대해서는 예외를 두어 유연하게 작동될 수 있도록 해야 함
- 처음부터 많은 문서작성을 요구하는 것보다 필요에 따라 추가적인 정보를 요구하는 방식을 택해야 함
- 성과정보의 수요를 늘리기 위해 IT 투자(공급)를 늘리는 것이 아니라, 고위이사결정자에게 성과정보의 효용성을 입증하고 정례화시켜 수요를 우선적으로 창출하고 IT 투자(공급)은 그 후에 고려대상이 되어야 함
- 새로운 프레임워크의 이행과 관리
 - 일대일 대면을 통한 이행, 이행부진 사업의 중단 필요, 기대수준에 대한 관리 필요
 - 문화와 역량이 중요하므로 기관 간 소통할 수 있는 팀을 통해서 성과관리의 문화와 역량을 강화해야 함
 - 성숙도 모델(Maturity Model)을 통해 비전을 제시하여 궁극적으로 나아갈 방향을 공유하며 그 비전을 완전히 이행할 수 있는 방법을 제시해야 함
 - 프레임워크의 관리자는 다른 사람의 분석에만 의존할 것이 아니라 스스로 책임을 진다는 태도를 가지고 데이터를 분석하고 의견을 제시해야 함

Presentation

2

- Presidential Regime and Performance Management
 - Jonghak WEON (KIPF)



■ 한국의 성과관리제도 변화

- 한국의 재정개혁과 경제상황
 - 한국은 4대 재정개혁(2004년)을 통해 중기재정계획, 재정성과관리제도, 총액배분·자율편성 (Top-down) 예산제도, 디지털예산회계시스템을 도입함
 - 한국은 1998년 IMF 경제위기를 경험하면서 당시 김대중 정권부터 정부부문에서의 효율성을 강조하기 시작함
- 정권별 성과관리제도 연혁
 - 김대중 정부('98~'03)는 성과주의 예산제도 추진계획을 발표하고 시범사업을 실시함
 - 노무현 정부('03~'08)는 '재정사업 성과관리제도'를 도입함

- 이명박 정부('08~'13)는 2009 회계연도부터 발생주의 회계제도를 전면 실시함
- 현 박근혜 정부는 현재 통합 재정사업평가를 추진 중임

■ 정권 교체에 대응하여 변화하는 성과관리체계

● 정권별 국정과제의 변화

- 김대중 정부('98~'03)에서는 최초로 정부와 산하 공기업들의 고효율 실현 등 정부의 효율성을 강조함
- 가장 큰 재정개혁이 일어난 노무현 정부('03~'08)에서는 정부혁신의 가장 큰 목표를 효율적인 정부로 삼았고 성과관리에 많은 제도적 변화가 있었음
- 이명박 정부('08~'13)에서는 알뜰하고 유능한 정부를 목표로 하였고, 노무현 정부에 비해 재정개혁 및 성과관리가 부각되지 않았다는 것이 일반적인 견해임
- 현 박근혜 정부에서는 부처 간 소통과 협력을 통한 투명하고 효율적인 정부를 가장 큰 목표로 삼고 효율성을 강조하면서 성과관리제도에 대해 많은 관심을 보이는 상황임

● 정권별 성과관리 범위의 변화


- 한국의 정부업무평가시스템은 국무총리실에서 정부업무평가위원회를 두고 중앙정부, 지방정부, 공공기관 3가지 파트로 나누어 운영됨
- 중앙정부에 관한 업무평가는 자체평가(Self Assessment)와 특정평가(Focused Assessment)로 구성됨
- 대통령 정권별 자체평가의 범위
 - * 노무현 정부는 주요정책과제, 재정성과, 인사관리, 조직관리, 정보화 부문 5개에 대해 실시하였고, 이명박 정부는 인사관리, 조직관리, 정보화 부문을 행정관리역량 부문으로 통합하여 3개 부문에 대해 실시함. 박근혜 정부는 주요정책, 재정사업, R&D 사업, 행정관리 역량 4개 부문으로 조정함
- 대통령 정권별 특정평가의 범위
 - * 노무현 정부 때는 7~10가지 영역으로 많은 편이었으나 이명박 정부에서는 3~5가지 영역으로 감소하였다가 2010년 이후 7~8가지 영역으로 증가함

■ 결론

- 중앙집권적인 대통령제 국가에서 정부의 국정 철학에 따라 성과관리체계가 많이 변화함
- 정권에 따라 성과관리체계에 많은 변화가 일어나는 것이 적절한지, 정권에 따라 변화하지 않고 잘 운영될 수 있도록 시스템을 구축하는 것이 중요한지 판단해 볼 필요가 있음

- 시스템 구축을 위해서는 성과관리제도가 개별 재정사업에 어떠한 성과와 효과를 가져왔는지, 국가재정에 얼마나 기여했는지 등을 보여줄 수 있는 다양한 데이터를 축적해 놓는 것이 중요하다고 판단됨

Session 4. Managing Capacity in Government

<p>Presentation</p> <p>1</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Managing Capacity in Government – Chris Mihm (GAO, US) 	
--	--	--

- 21세기의 정부는 과연 무엇인가?
 - 현재 대부분의 국가 및 부처는 공통적으로 보다 복잡하고 까다로운 문제에 직면하고 있음. 이러한 복잡한 문제들에 대처하기 위한 정부의 정책도 보다 광범위해야 하며 다층적이어야 함. 현재 직면하고 있는 이러한 다양한 문제에 대처하기 위해서 정부는 새로운 사고와 운용방식이 필요하며 이는 정부의 역량과도 연관되어 있음
- 정부가 고려해야 할 논리모형(단순 논리 모형 → 결과 지도표)
 - 단순 논리 모형(A simplified logic model)
 - 일반적으로 하나의 프로그램을 고려할 때 생각하는 논리모형임. ‘투입 → 산출 → 결과’와 같이 명확한 인과관계가 현실에서는 잘 나타나지 않음
 - 결과 지도표(A Result Map)
 - 현실에서는 다양한 프로그램 사이의 상호작용을 통해서 결과가 나타남
 - 이는 현재 성과관리의 어려운 점이며 이를 해결하기 위해 결과에 대한 요인분석과 각 요인들이 어떤 프로그램과 연결되는지 알아야 할 필요가 있음
- 정부가 직면하고 있는 문제를 해결하기 위해 발전시켜야 할 역량
 - 범정부적 접근(Whole of Government)
 - 범정부적 접근은 정부의 정책 및 전략들이 서로 상호 작용하며 개별적으로 그리고 집합적으

로 결과를 이끌어낸다는 점을 이해하는 것으로부터 시작함

- 범정부적 접근은 정책의 일관성, 전략적 사고와 통찰력, 대규모, 시스템화되어 있는 위기관리 능력, 효과적인 협력체계 등의 역량을 포함함
- 정부의 여러 부처들이 참여하여 정책 및 전략을 서로 공유하고 상호작용하는 협력체계를 구축하는 범정부적 접근은 사업의 효과가 다양한 부처와 분야에 얽혀 있어 책임소재의 명확성을 밝히기 어렵다는 특징이 있음
- 근거기반의 의사결정(Evidence-based decision-making)
 - 이 역량을 향상시키기 위한 방법으로 '분기별 데이터 중심의 검토'와 '전략적 목표 검토'가 있음
 - 분기별 데이터 중심의 검토(performancestat)는 리더십 향상을 위한 방법으로 리더의 참여가 매우 중요함
 - 전략적 목표 검토를 효율적으로 수행하기 위해서는 핵심 이해관계자들의 참여, 목표달성과 관련된 근거의 파악 및 평가, 달성된 전략목표들의 효율성 평가가 중요
- 혁신, 간소화, 관리역량(Innovation, streamlining, management capacity)
 - 정부의 사업은 한 분야 및 부처에서만 운영되는 것이 아니라 분야 및 부처의 경계를 초월한 협업을 통해 관리되어야 함. 따라서 사업이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 시민의 참여 및 공공-민간의 파트너십과 같은 협력과 혁신의 역량이 요구되고 있음
- 투명성, 시민참여, 열린정부(Transparency, civic engagement, Open Government)
 - 정부에 대한 투명성 요구는 점점 더 증가하고 있고 이에 따라 정부는 점점 더 많은 정보를 개방함
 - The Digital Accountability and Transparency Act(DATA Act)는 2014년에 발의되어 이 법안에 따라 연방정부는 2018년 5월부터 지출내역, 지원금, 계약과 관련된 정보를 2주에 한번 해당 웹사이트에 게시함

Presentation

2

- Canadian Federal Evaluation: Policy and Capacity
 - Brian Moosang
(Centre of Excellence for Evaluation, Treasury Board of Secretariat, Canada)



■ 캐나다의 평가 개요

- 평가 기능은 분권화되어 각 정부조직이 독자적 평가를 실시. 매년 150여 개의 사업에 대해 평

가를 실시하며, 평가결과는 지출관리 및 자원 재배분 과정 등의 의사결정 과정과 정책 및 사업의 구조 개선에 활용하고 있음

- 2012-13 회계연도 평가대상 사업은 전체 예산의 12%에 해당하며, 평균적으로 전체 예산의 12~16%의 사업을 대상으로 매 5년마다 평가를 실시하고 있음
- 2012-13 회계연도 평가담당 직원은 전체 459명, 실제 평가업무는 370~400명이 담당, 평가담당 직원 수는 감소하고 평가직원의 급여가 높아지고 있음
- 평가정책의 평가(Evaluating Evaluation)
 - 조직 내부 및 외부 평가자가 함께 참여하여 평가정책을 평가
 - 평가보고서를 온라인상으로 배포하고 있음
 - 1977년 최초로 평가정책의 수립 이래로 캐나다 감사원에서 5회의 감사를 수행하였고, 2000년 이래 총 3건의 감사를 수행
 - 감사원의 감사 결과보고서를 온라인에 배포하고 있음

■ 평가역량은 평가를 하는 역량과 평가결과를 사용할 수 있는 역량의 두 부분으로 구분하여 고려해야 함

- 평가를 하는 역량은 평가의 기준, 관행, 평가자의 학습, 훈련, 기술 등 평가위원의 역량을 포함하는 개념
- 평가결과를 사용할 수 있는 역량에는 거버넌스 등과 관련한 조직의 문화, 조직의 구조, 리더십 등이 영향을 미치는 주요한 요소

■ 평가를 하는 역량(Capacity to “Do” Evaluation)

- 사업평가 담당자들의 교육 현황
 - 담당자들을 대상으로 한 설문조사 결과 응답자의 55%가 사업평가 관련 교육이 수요에 충족되지 못하고 있다고 응답함. 또한, 교육과정이 교육수요에 비해서 너무 기초적인 내용을 제공하고 있다고 답한 응답자가 60% 수준임
 - 약 16%의 연수프로그램은 외부 전문연구기관에 의해서 수행되기도 함
- 2007년 평가정책 수립 이후 각 부처 및 중앙기관의 평가역량 강화를 위한 활동
 - 각 평가자의 역량 강화에 대한 책임은 기본적으로 각 부처에서 책임지고 담당하고 있음
 - 사업평가 수행을 돕기 위한 기본적인 평가정책 및 평가지침, 평가기준 등을 수립
 - 평가전문가 집단 채용 프로그램, 전 부처 공통의 평가 과정에 대한 툴 마련
 - 평가자의 기본적인 역량에 대한 규정 마련

- 캐나다 공공서비스 대학에 사업평가 관련 학과를 개설하여 운영
- 캐나다 평가학회 설립
- 사업평가 교육을 위한 대학 연합체(Consortium of University for Evaluation Education: CUEE) 설립
- 사업평가에 대한 정교화 작업-효율적으로 평가 인력을 활용할 수 있는 방안 마련
- 각 부처의 평가역량 강화를 지원하기 위한 CEE의 활동
 - * 각 부처의 평가 기능에 대한 모니터링, MAF를 통해 부처 고위직의 평가업무에 대한 책임성 부여 및 이를 통한 각 부처의 평가에 대한 관심 제고, 각 부처의 평가관련 가이드 제공(평가위원회 구성, 평가방법론, 평가 교육 등) EvalConnex(평가 담당자를 대상으로 한 연수 프로그램) 기획 및 운영

Presentation

3

- Managing Capacity in Government
 - How to Build Performance Management Capacity in Korea
 - Youngmin OH (KIPF)



■ 변화하는 환경에서의 역량관리 중요성

- 평가 체계의 통합
 - 평가제도가 급증하는 현상을 보이며, 중복된 부분은 통합을 시도
 - 이에 따라 일선 부처의 통합된 평가제도를 관리할 수 있는 역량이 필요
- 분권화 및 책임성
 - 중앙집권화에서 분권화로의 변화 필요성이 제기되고, 기획재정부는 메타평가를 통해 일선 부처의 종합적인 평가과정을 평가할 예정
 - 분권화를 통해 자체적인 평가 수행을 유도하고 일선 부처의 책임성 확보가 중요함

■ 한국 역량 관리의 문제점

- 계급주의 인사제도
 - 현 한국의 공무원제는 전문가보다는 일반관리자를 양성하는 체계로 보통 1~2년에 한번씩 직무를 변경하기 때문에 전문성을 높이기 어려움
- 평가 부담과 중앙 집중화

- 공무원들은 너무 많은 평가체제에 부담을 느낌
- 하향식 및 중앙 집중화된 평가과정은 일선 부처의 수동적 대응과 중앙정부 의존도를 높임
- 인센티브의 부재
 - 현재 성과평가는 예산 감축으로만 연결되어 평가결과가 직원에 대한 보상으로 연결되는 긍정적인 인센티브가 없음
- 리더의 관심 부족
 - 사후적인 사업성과는 고위 관료들의 재임과 연결되어 있지 않아 고위관료의 관심이 떨어짐
 - 고위관료는 기존 프로그램의 사업성과 개선보다는 새로운 프로그램의 개발에 더 관심이 많은 편

■ 성과관리 역량 강화방안

- 공무원제도 개혁
 - 이는 가장 중요한 문제로서, 순환보직제도의 변경이 필요함
 - 평가 담당자들이 장기적으로 전문가로서 직무를 수행할 수 있도록 승진, 포상 등의 인센티브를 마련해야 함
- 책무성 향상
 - 일선 예산부처 관리자들이 성과관리시스템에 대해 더 책임성을 갖도록 탈중앙화, 분권화, 기재부의 모니터링 및 명확한 가이드라인 제시가 필요함(캐나다의 MAF가 한국에 좋은 모델이 될 수 있을 것)
- 인센티브 강화
 - 인센티브는 개인과 조직 모두에게 부여되어야 함
 - 성과정보를 바탕으로 공식적인 보상을 제공할 필요(금전적 보상: 급여 인상 등, 비금전적 보상: 포상, 승진 등)
 - 특히, 리더의 관심 부족 상황에서 고위관료에 대한 인센티브 설계가 필수적임
- 자원 확충
 - 성과관리 및 평가를 위한 교육 프로그램의 확충과 함께 재무관리 역량 강화 프로그램 개발이 필요함
 - 조직 내외부의 네트워크 강화 필요(미국 PIC, 캐나다 CES와 PPX가 좋은 예)



제4차 KIPF 재정성과관리 국제포럼 참석자들



제4차 KIPF 재정성과관리 국제포럼 발표 광경

2. 제11차 OECD SBO Network on Performance and Results 회의 참석

- 일시: 2015. 11. 26. (목)~ 2015. 11. 27. (금)
 - 장소: Conference Centre at OECD Headquarters, Paris
 - 주최: OECD
- 본 회의는 공공부문의 효과적이고 효율적인 재원 지출을 위한 성과주의 예산제도의 발전을 위해 매년 OECD 국가들의 자발적인 참여로 연례적으로 개최되고 있음
 - 이번 SBO 회의에서는 성과주의 예산제도 구현을 위한 주요국의 성과관리 도구들에 대한 현황 발표와 토론이 이루어졌으며, 한국의 제도 동향에 대한 발표도 이어짐
 - 최근 주요 OECD 국가들이 활용하고 있는 성과관리 예산제도의 도구는 지출검토서, 포괄적 지출검토서, 사업 성과평가 등이 있으며 각각 다음과 같음
 - 지출검토서(Spending Review): 정부의 재정사업과 지출에 대해 정책적 우선순위, 효과성 효율성 기준으로 평가하고 지출에 대한 체계적인 조사를 기반으로 절감 조치를 개발 및 채택하는 단계까지 포함
 - 포괄적 지출검토서(Comprehensive Spending Review): 정치적 목적과 부합하는 부처 내 목표(재정절감 혹은 효율성 개선)가 명확할 때 가장 효과적
 - 성과평가(Evaluation): 사업별 평가 결과를 비교하기 위해 동일한 기준(사업의 적정성 및 성과)으로 평가를 시행해야 할 것
 - 최근 주요국의 성과주의 예산제도 구현 현황은 다음과 같음

영국

- 전략적 지출검토 제도(Strategic Review)
 - 영국 예산편성 과정의 일부인 전략적 지출검토제도는 2011년 이후 4년마다 실시되며, 전략적 우선순위에 근거한 예산의 재배분을 통해 재정절감을 목표로 함

- 과거의 지출검토제도는 재정사업에 대한 세출구조조정에 초점이 미흡하였으나, 최근에는 포괄적 검토를 통해 대폭적인 재정절감을 추진함
- 2015년에는 성과와 지출 간 연계를 위한 새로운 프레임워크로서 지출검토와 단일부처계획 (Single Departmental Plans) 제도를 도입
- 단일부처계획(Single Departmental Plans)
 - 지출검토와 재정배분 및 부처별 성과와의 연계를 위한 새로운 프레임워크로 2015-2016년 처음으로 시행될 예정
 - 단일부처계획의 4가지 주요 목적
 - * 개별 부처에 정부의 우선순위, 반드시 수행되어야 할 주요 사업의 지정 및 효율성·생산성 향상의 기초를 명시
 - * 위에서 명시된 주요 사업 및 우선순위 등은 예산 소요와 밀접한 관련이 있으며 이를 Spending Review 최종보고서에 포함하도록 함
 - * 정확한 지표(metrics)를 통해 예산결정 과정에 있어 정확한 정보를 제공하고 잠재적 리스크 요인을 보여줌
 - * 중앙정부는 관리정보(Management Information)를 체계화 및 합리화함으로써 부처들의 업무 부담을 덜어주려는 노력
 - 정부의 우선순위가 정해진 후 지출검토제도에 따라 핵심 사업들을 검토하여 각 부처가 집행계획을 설정
 - 각 사업에 대해 지출한도, 집행계획, 성과관리 방안 등이 결정된 상태에서 예산이 결정되고 지출이 이루어지게 됨. 다부처 이슈에 대해서는 별도의 TF 팀을 구축
 - 단일부처계획서는 크게 5가지 부문으로 나눌 수 있으며 그 내용은 다음과 같음
 - * 정부의 우선순위(Implementing Government Priorities): 범정부 차원의 공약에 맞는 전략적 목표(Strategic Objectives)들의 우선순위와 이를 달성하기 위한 시행계획표(Implementation Timetable)의 명시
 - * 부처별 핵심 사업(Managing Core Business): 반드시 추진해야 하는 핵심 사업계획과 집행방안에 해당하는 부처별 운영목표(Operational Objectives)와 HR에 관련한 기관 목표(Corporate Objective)를 설명
 - * 효율성 포트폴리오(Efficiency Portfolio): 지출검토서가 완료된 후 단일부처계획서 작성 시 부처의 사업 혹은 프로그램 집행에 있어 재원의 효율적인 절감방안(efficiency savings)에 대하여 논하여야 함
 - * 경제성장 및 생산성 포트폴리오(Growth & Productivity Portfolio): 각 부처는 정부의 핵심 기조인 성장 및 생산성 증가에 기초한 전략목표와 운영목표를 세워야 하며 이를 수행할 구체적인 방안을 기술해야 함
 - * 성과 측정(Performance Metrics): 전략목표에 맞는 성과를 효율적으로 달성하기 위해 정부와 각 부처 간 성과정보를 추적(track)하고 공유할 필요성이 있으며 성과가 어떻게 측정되었는지에 관한 투명성을 제고해야 함

○ Value Maps

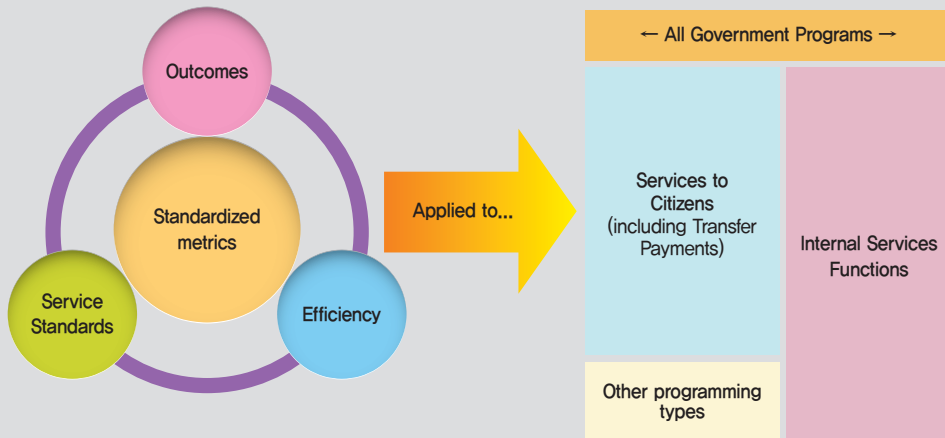
- 재정 배분과 단일부처계획과의 연계 강화를 위해 지출검토서의 내용을 반드시 포함시키고 이를 Value Maps으로 시각화함
- Value Maps은 정부 지출을 부처별 > 목표별 > 프로그램별 수준으로 나누고 이를 시각화함으로써 지출과 효율에 관한 이해를 높이고자 함

캐나다

○ 표준화된 메트릭스 정보체계

- 메트릭스 정보체계의 목적 및 특징
 - * 부처의 운영 상태를 정확히 파악하고 이에 근거하여 지출을 평가함
 - * 모든 부처가 동일선상, 동일 조건에서 정책을 형성하고 집행함
 - * 정부의 특정 측정지표 또는 정책의 영향에 대해 그래픽을 이용해 보여줌으로써 이해도를 높임
- 메트릭스 정보체계의 주요 3가지 구성 요소
 - * Metrics: 효율성, 효과성, 서비스 표준을 측정하기 위한 표준화된 비용정보와 측정방법에 관한 방법론, 인력, 시간 등과 같은 투입 및 산출 정보에 관한 기본적인 데이터와 정보를 담음
 - * 분석: 메트릭스를 통해 산출되는 상관관계 등과 같은 정보, 부처 관리 및 예산처를 위해 사용됨
 - * 정보: 메트릭스와 분석결과가 기존의 정보체계 및 의사결정 지원 도구와 통합된 형태, 중앙부처에 의한 부처 관리감독 내실화를 위해 사용됨

[그림 I - 9] 메트릭스 정보체계의 개념도



- 표준화된 메트릭스(Internal Services and Services to Canadians)

- * 백오피스/내부 서비스: Internal Services Expenditures 가이드에는 기록, 보고, 유사 기능과의 비교분석을 통한 개선 정보가 담겨있음. FY 2016-17 내부서비스의 10개 범주 중 7개에

대한 표준화된 성과측정 방식 업데이트 실시(예: 기능별 운영경비/부서별 운영경비, 기능별 인력/부서별 인력)

- * 국민에 대한 서비스: 2가지의 표준화된 효율성 지표와 대국민서비스에 대한 시의성 측정지표 개발

프랑스

○ Spending Reviews

- Treaty on Stability, Coordination and Governance(TSCG)가 2012년 public finances programming bill(LPFP) 2014-2019로 대체되면서 Spending Reviews 2015가 처음으로 실시됨
 - * 2015년 첫 번째 실시결과 12개의 리뷰가 이루어졌으며, 4억 5,300만유로 절감을 달성
 - * 2016년 두 번째 실시결과 예상되는 12개 분야 절감액은 5억 5,700만유로임
 - * 모든 부처(중앙 및 지방정부 등), 유관기관, 재정수단을 대상으로 예산준비 과정의 일부로서 실시됨
 - * 정부는 N년도 예산 준비 위해 N-1 리뷰 결과와 N+1 리뷰 계획을 담은 보고서를 의회에 제출

무엇을	언제	누가
<ul style="list-style-type: none"> • 사전/사후 절감목표를 충족시키기 위해 operational recommendations 에 초점을 두고 실시 • 2015: FY2016을 위한 첫 번째 리뷰 실시 (12 reviews, 5억유로 savings) • 2016: FY2017을 위한 두 번째 리뷰 실시 (12 reviews) 	<ul style="list-style-type: none"> • N년도 예산 준비 전 매해 N-1년도 리뷰 시행, N+1년도 예산 준비를 위한 리뷰 계획 작성 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산부처가 이슈를 제안하고 리뷰를 조정함 • 감독기구(Inspection bodies)가 리뷰를 실시

○ 평가와 지출검토 간의 관계

	평가	Spending Review
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책에 대한 광범위하고 포괄적인 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 정밀한 분석
주체	<ul style="list-style-type: none"> • 정부부처 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산부처+의회
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책의 품질 개선 • 공공서비스의 단순화 • 예산절감이 목표는 아님 	<ul style="list-style-type: none"> • 단기간의 비용절감을 위한 재정 도구로 활용됨
아젠다	<ul style="list-style-type: none"> • 때마다 다른 주기로 중장기적 예산 집행과 영향에 대해 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 1년단위로 의무적으로 단기적인 예산집행과 영향에 대해 실시
방법	<ul style="list-style-type: none"> • 7~8개월 동안 모든 이해관계자들이 관여함 	<ul style="list-style-type: none"> • 감독기구(Inspection bodies)에 의해 단기간 실시됨(2~3개월) • 의회에 의한 토론후 N년도 예산에 대한 N-1년도 리뷰 실시

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)



제11차 OECD SBO Network on Performance and Results 회의

재정성과평가 이슈

제2부

CONTENTS

- I. 국가계약 분쟁 조정에 관한 한국 및 미국 사례 비교
- II. 우리나라 예산낭비 방지제도의 현황과 제도적 개선방안
- III. 프로그램의 유사·중복·분할 관리를 위한 GAO의 지침
: 한국 유사중복 사업관리에의 시사점
- IV. 재정위기에 처한 미국의 지방정부, 모니터링과 그 교훈, 한국에의 시사점
- V. 평가담당자 및 공무원을 위한 평가관리
: 단계별 평가관리방법 소개 및 재정성과평가에 대한 시사점

국가계약 분쟁 조정에 관한 한국 및 미국 사례 비교

안 세 례

(한국조세재정연구원 재정성과평가센터 연구원)

1. 국내 '국가계약분쟁조정위원회' 설립 및 연구배경

- 1994년 4월, 우리나라는 WTO 정부조달협정에 가입하면서 1995년 1월에 '국제계약분쟁조정위원회'를 설치함
- 2013년 6월 17일, 기존의 '국제계약분쟁조정위원회'가 국제계약과 국내계약을 포괄하는 '국가계약 분쟁조정위원회'로 확대·개편됨
- '국가계약분쟁조정위원회'의 설치근거는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제29조에 의거하며 분쟁조정위원회의 결과는 조정(재판상 화해) 효력을 가짐¹⁾
 - ※ 재판상 화해: ① 다툼이 있는 양 당사자가 ② 소송의 계속 중 혹은 제소 전에 ③ 당사자가 처분할 수 있는 소송물에 관한 주장을 서로 양보하여 소송을 종료시키기로 하는 합의
 - 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 국제입찰에 따른 정부조달계약 관련, 입찰 참가자격, 입찰공고, 낙찰자 결정 등과 관련된 행위로 불이익을 받은 자는 이의신청을 할 수 있음
 - 이의신청자는 부정당하다는 행위가 있었던 날부터 15일 이내 혹은 행위가 있음을 안 날부터 10일 이내에 해당 중앙관서 장에게 신청하며 해당 중앙관서 장은 이의신청 후 10일 이내에 심사하여 시정 조치를 취함

1) 이외에도 국토교통부의 건축분쟁전문위원회, 건설분쟁조정위원회, 행정자치부의 지방자치단체계약분쟁조정위원회 등이 있음

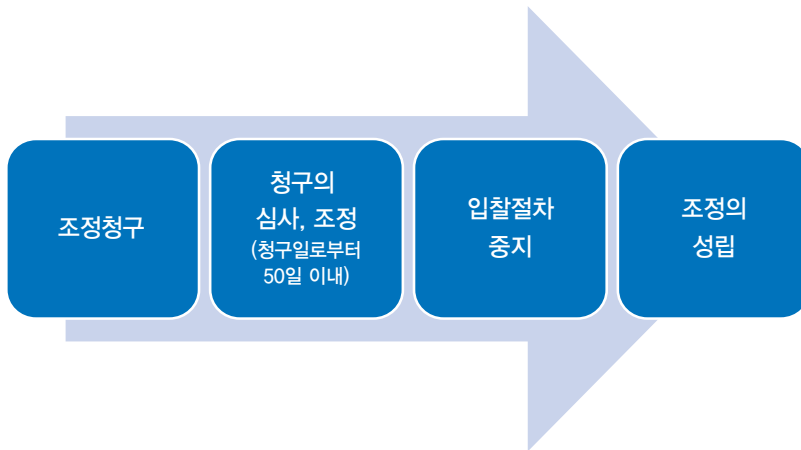
「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제29조(국가계약분쟁조정위원회의 설치) ① 제28조제4항에 따른 재심청구를 심사·조정하게 하기 위하여 기획재정부에 국가계약분쟁조정위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회의 조직, 운영 및 심사·조정 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
[전문개정 2012.12.18.]

- 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」(기획재정부훈령 제223호)에 따르면 위원회의 구성은 위원장 1명을 포함하여 15명의 위원으로 이루어지며 이 중 정부를 대표하는 위원 8명, 공익을 대표하는 위원 6명으로 구성함
 - 위원장은 기획재정부 재정업무관리관으로 하고 정부위원은 기획재정부 국고국장, 미래창조과학부 국제협력관, 국방부 계획예산관, 행정자치부 지방재정정책관, 산업통상자원부 무역정책관, 국토교통부 건설정책국장, 조달청 시설사업국장, 방위사업청 계획지원부장으로 구성함
 - 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석의원 과반수의 찬성으로 의결함. 의결방식은 거수를 통한 표결이 원칙이며 가부동수인 경우에는 위원장이 결정하는 바에 따름

- 이의가 있는 청구인은 조정청구를 하며 청구를 심사, 조정하는 것은 청구일로부터 50일 이내에 이루어짐. 청구인의 신청이나 직권에 의해 필요하다고 인정되면 입찰절차 또는 계약체결을 중지하고, 조정안 제시 후 15일 이내에 이의가 없을 경우 재판상 화해와 같은 효력이 발생함

[그림 II-1] 조정 청구 과정



출처: 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」 제3장 조정의 청구를 참고하여 저자 작성.

- 한편 2014년 11월, 기획재정부는 국가계약분쟁의 범위를 확대하였음
 - 기존 계약범위인 입찰참가자격, 입찰공고, 낙찰자 결정 사항에서 설계변경, 지체상금, 계약기간 연장 등에 따른 분쟁으로 확대한 바 있음

- 그럼에도 불구하고 국가계약분쟁조정위원회에서 다룬 사건은 2015년 10월 기준, 단 한 건의 사례만 존재한다는 점에서 조정위원회의 실효성에 대해 의문을 제기하는 목소리가 커지고 있는 실정임
 - 국가계약분쟁조정위원회의 개선을 요구하는 의견은 다음과 같음²⁾
 - 국가계약분쟁조정위원회의 비상설 기구 성격상, 분쟁 발생 후에 분쟁위원회가 개최되므로 평소 이용자의 불편이 따를 수 있음
 - 국가계약분쟁에 대한 법·제도가 수동적, 소극적이어서 해당 중앙관서의 장으로부터 서면 의견을 제출받게 하거나 필요한 경우 청구인 및 해당 중앙관서의 장에게 서류 제출 요구 또는 관계 전문기관에 감정 진단과 시험 등을 의뢰할 수 있는 수준 정도에 그치고 있음
 - 분쟁위원회에 이의신청을 할 수 있는 최소 금액은 공사 계약의 경우 70억원으로 정해져 있기 때문에 소규모 공사는 법원의 재판 등 복잡한 조정 절차를 이용할 수밖에 없음
 - 국가계약분쟁조정위원회의 위원 정원은 위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성됨. 그 중 민간위원은 6명인 데 비해 정부위원은 8명으로 조정 절차의 진행 과정에서 중립성·공정성을 확보하기 어려울 가능성이 있음

- 위와 같은 문제점을 해결하기 위해 미국에서 조정단계에 해당하는 대안적 분쟁 해결제도(Alternative Dispute Resolution) 이용이 확대되고 있는바, ADR의 방식 중 건설계약에서 사용되는 DRB 운영방식과 사례를 살펴보고 적용방안을 연구할 필요가 있음

II. 미국의 DRB(Dispute Resolution Board)

1. DRB(Dispute Resolution Board) 소개

- 건설사업 중, 발주자와 계약자 사이에서 분쟁이 일어나게 되면 소송비용 발생과 이로 인한 사업기간 연장이 일어남

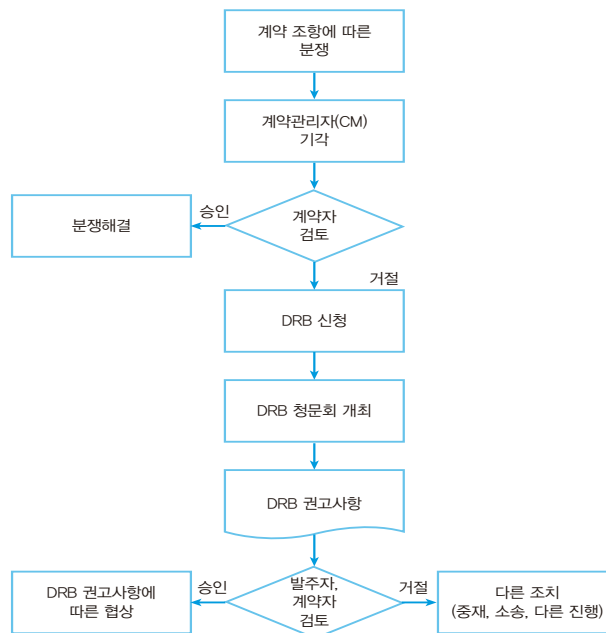
2) 두성규(2015), 「국가계약분쟁조정위원회의 활성화 방안 연구」, 한국건설산업연구원

- 소송으로 가기 전에 시간과 비용을 아끼기 위해 위원회를 거치는데 이러한 것을 ‘예방법(pre-ventive law)’적 성격을 갖는다고 함
 - DRB는 공사 시작 이전에 결성되어 운영되며 주기적으로 현장에 방문함으로써 이의신청이 접수되고 운영되는 조정위원회보다 능동적 대처가 가능할 수 있음
 - DRB는 계약 상대방과의 분쟁해결을 사업종료까지 기다리지 않고 절차진행에서 이루어지도록 재량권을 갖고 있는 사전 분쟁해결 방법

- DRB는 결정적인 분쟁이 발생할 수 있는 모든 건설 사업에서 도입이 권장되고 있으며 10조달러를 초과하는 200개 정도의 건설공사에서 300건 이상의 분쟁을 청문회로 해결하는 등의 성과를 올리고 있음³⁾

- [그림 II-2]를 참고하여 계약 분쟁이 발생했을 시, 분쟁 사항을 계약 담당자가 검토하고 이에 의견이 타당하다고 판단되면 DRB로 송부됨. DRB 청문회를 통해 권고사항이 정해지고 이를 수용할 경우 협상이 이루어지며 그렇지 않을 경우는 소송 등의 다른 방법을 통해 조치가 가능함

[그림 II-2] DRB 진행과정



출처: DRB Foundation (2007), *Overview of the Process and Best Practice Guidelines*

3) 박종만, 「건설분쟁에 있어서 DRB 도입방안에 관한 소결」, 광운대학교 대학원 박사학위논문

2. 법률적 근거

■ 미국의 「행정분쟁해결법」(Administrative Dispute Resolution Act)과 「계약분쟁법」(Contract Disputes Act)은 행정 사건과 정부 계약에서 발생하는 분쟁을 조정제도를 이용하여 해결할 것을 장려하고 있음⁴⁾

- 미국 ‘U.S. Code 41–Public Contracts의 제71장을 보면 공공계약의 범위는 다음의 4가지 경우와 같음:
 - 자산의 조달(the procurement of property, other than real property in being)
 - 서비스의 조달(the procurement of services)
 - 자산의 건설, 교체, 수리 또는 유지보수(the procurement of construction, alteration, repair, or maintenance of real property)
 - 개인 자산의 처리(the disposal of personal property)
- 미국 ‘U.S. Code 41–Public Contracts의 제70장 The Contract Disputes Act’에서 신청자가 계약과 관련하여 분쟁해결을 원하는 경우에는 계약사무관의 최종결정을 공식적으로 요구하는 것이 첫 단계라고 언급하고 있음.

“The starting point for resolving disputes is the submission of a formal claim seeking a contracting officer’s final decision.” (CDA 내용 중 일부)

- USAM(U.S. Attorneys’ Manual)의 제4장 Civil의 4–Commercial Litigation의 420. Contracts에서는 계약사무관의 결정에 대해 계약자가 90일 이내에 board of contract appeals에 항소하지 않거나, 1년 안에 US Court of Federal Claims에 항소하지 않는다면 그 결정이 최종 결정이고 더 이상 검토하지 않는 것을 원칙으로 하고 있음

“If no appeal of the contracting officer’s decision is taken by the contractor either to an appropriate Board of Contract Appeals within 90 days, or to the United States Court of Federal Claims within one year, that decision is final and not subject to further review. In such circumstances, an affirmative CDA suit may be filed in a district court to reduce the decision to an enforceable judgment.” (USAM 4–4.420–Contracts 내용 중 일부)

4) 두성규(2015), 「국가계약분쟁조정위원회의 활성화 방안 연구」, 한국건설산업연구원, 건설이슈포커스, p.10.

3. 미국의 DRB 운영 및 효과

가. DRB의 운영방식⁵⁾

1) DRB의 구성

- 일반적으로 공사낙찰 후, 즉시 건설공사 발주자와 계약자가 구성원을 선정함
 - 발주자와 계약자가 각각 1명의 구성원을 선임
 - 선발된 구성원의 합의를 중심으로 제3자 구성원 1명 선임
- 발주자와 계약자의 동의가 이루어진 DRB 구성원들은 공사현장에서 최초 모임을 개최

2) DRB의 구성원의 의무 사항

- DRB 구성원이 객관적으로 업무를 수행하기 위해 기본적인 의무사항은 계약서에 기재되어야 하며 그 사항은 다음과 같음
 - 발주자 및 건설업체와 경제적 이해관계가 없어야 함
 - 보수에 기초한 다른 프로젝트 컨설팅 서비스를 제외하고 계약의 일방 당사자와의 고용관계가 존재하지 않아야 함
 - 구성원이 선임되기 이전에 계약 당사자와 관련된 참여 사례가 있다면 이를 공개하여야 함
 - 계약 종료 이후에 계약 당사자와 관련된 고용계약 등을 체결하지 않아야 함
 - 계약 당사자들에 대하여 공평하고 독립적으로 업무를 수행해야 함

3) DRB의 운영

- DRB는 구성 이후 즉시 개최되는 ‘첫회의(First Meeting)’와 정기적으로 열리는 ‘정기회의(Format for Regular Meetings)’, 필요에 따라 열리는 ‘특별회의(Special Meetings)’가 있음
 - 첫회의: DRB 위원뿐 아니라 계약 당사자들도 참여하며 DRB 의장을 선출하고 향후 운영에 대하여 논의함
 - 정기회의: 일정한 주기로 열리며, 공사 진척상황이나 논쟁의 여지가 있는 사항 등을 다룸
 - 특별회의: DRB 위원회의 즉각적 관여가 필요한 경우 소집되는 회의임

5) 박종만(2013), 「건설분쟁에 있어서 DRB」, 광운대학교 박사학위논문, pp.121~149를 참고하여 작성.

- DRB위원회는 공사가 진행 중인 공사현장을 직접 방문함으로써 분쟁이 발생했을 경우, 빠른 분쟁 해결을 추진하도록 운영됨.

4) DRB의 심의 과정

- 계약 당사자 간에 분쟁이 발생하였을 경우, 신청자는 DRB에 사안을 신청함
 - 문서로 작성하며 관련 자료를 DRB 의장에게 제출
 - 신청서의 특별한 양식은 없지만, 자신이 주장하는 사항을 상세하게 설명하여야 하며 주장을 뒷받침할 자료를 첨부하는 것을 원칙으로 함
- 상대방은 DRB 신청서 수령 후 14일 이내에 답변서를 제출
 - 피신고자인 상대방은 답변서를 문서로 작성하여 DRB 의장에게 제출하여야 하며, 답변서를 수령한 신청인은 7일 이내 그 답변에 대한 이의신청을 할 수 있음
- DRB 청문회 전, 각 당사자는 각 입장을 위원회에 송부하도록 하며, 청문회 시에는 신청인이 자신의 주장을 제시하고 상대방이 진술하는 형식으로 진행됨
- DRB 청문회 이후, 심의를 진행하며 가급적 만장일치로 권고 내용을 결정하되 불가능할 경우에는 다수결로 진행함

나. U.S Department of Transportation에서 소개한 DRB⁶⁾

1) DRB의 효과⁷⁾

- 공사 단계에서 DRB를 이용할 경우 막대한 비용과 시간을 줄일 수 있음
 - 시애틀에 있는 비영리단체인 Dispute Review Board Foundation은 1975년부터 DRB를 이용한 1,200개의 건축 사업 데이터를 분석함
 - DRB를 이용한 사업 중 60%의 사업이 분쟁이 없었음(이러한 통계는 ‘분쟁 예방적’ 장점을 갖는 분쟁조정역할을 증명하고 있음)
 - 분쟁의 98%가 DRB 청문회에서 해결되었으며 이후의 소송이나 중재의 단계로 가지 않았음
 - 플로리다 시립대 공학교수인 Dr. Ralph Ellis의 연구에 따르면, 플로리다 교통국(Florida

6) U.S Department of Transportation Federal Highway Administration(2001,12)

7) CPR(2010), "Dispute Review Boards and Other Standing Neutrals", pp.8~9.

Department of Transportation)의 100억달러 이상의 DRB를 이용한 공사를 분석한 결과,

- 순비용 증가율 절감이 건설비용의 2.7%와 동일했으며,
- 15.1%의 순시간 증가율 절감 효과가 있었음을 분석함

- DRB를 이용한 1989년부터 1993년까지 진행된 미국 콜로라도의 Hanging 호수 구름다리 건설사업에서 총 추정예산 4천만달러에서 3,900만달러로 공사를 완공함. 이 중 9번의 DRB 미팅이 있었고 비용은 5만달러로 총비용의 0.13%임⁸⁾

- DRB는 분쟁이 법적 소송으로까지 가지 않도록 하는 예방적 성격을 가지고 있으므로 이는 전문가들이 현장(job site)에서 더욱 적극적이도록 긍정적인 영향을 끼침

- ASCE(American Society of Civil Engineers)협회가 1990년대 중반에 시행한 DRB에 관한 연구에 따르면 총 166개의 사업 중 225건의 분쟁의 비용은 105억달러임. 이 연구는 225건의 분쟁 중 208건이 DRB에서 해결되었고 단 한 건만이 소송으로 진행되었음을 확인하며 DRB의 효과를 입증

2) DRB의 한계점

- DRB를 통해 분쟁 관련 예산을 절감할 수 있는 반면, 작은 규모의 사업이나 운영이 효율적으로 이루어지지 않을 경우에는 예산을 더 낭비할 수 있는 잠재적 문제점이 있음

- DRB의 운영은 계약 체결 시, 운영비용이 계약금액에 포함되므로 발주자와 계약자 양측이 비용을 부담해야 함. 따라서 DRB를 구성한 후에도 운영이 제대로 이루어지지 못한다면 예산을 더 낭비할 수 있는 잠재적 문제점이 있음

- DRB가 재정절약의 한 방법이 아니라 DRB 구성을 위한 당장의 추가비용 문제라는 건설관계자들의 인식

8) www.drb.org 매뉴얼 section1. Appendix A (Case Studies) 참고

III. DRB와 국가계약분쟁조정위원회 비교

- 우리나라 국가계약분쟁위원회는 조정청구 후 위원회 기능이 시작되는 것으로 사후 분쟁처리 성격을 갖는 반면, 미국 DRB는 계약 체결 시 결성되어 상시적으로 운영된다는 점에서 사전 분쟁처리 성격을 가짐
- 미국 DRB위원회는 계약 체결 시, 발주자와 계약자의 합의하에서 각각 운영진을 추천하여 구성하는 반면, 우리나라는 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」 제3조(위원회의 구성)에 따라 기획재정부 재정업무관리관을 위원장으로 포함하는 총 15명의 위원으로 구성됨

〈표 II-1〉 미국 DRB와 우리나라 국가계약분쟁위원회 비교

구 분	미국 DRB	우리나라 국가계약분쟁위원회
운영진 구성방식	· 발주자와 계약자의 합의로 각각 운영진 추천 및 선발	· 기획재정부 재정업무관리관을 위원장으로 정부위원 8명, 민간위원 6명으로 구성
구성 시기	· 공사 계약 시	· 분쟁조정을 위한 재심청구가 있는 경우
상시운영여부	· 상시 운영	· 분쟁 심의가 있는 경우만
법적효력	· 조정 · 권고사항(recommend)	· 조정(재판상 화해)
운영방식	· 일정한 주기로 열리는 정기회의 · 공사현장 직접방문	· 조정청구 후 혹은 위원장의 별도 소집 가능 · 서면 또는 전자우편으로 관련자료 통보
심의진행	· 협상이 어려우면 즉각적으로 DRB에 회부하도록 함 · 분쟁과 관련하여 청문회절차를 밟고 이후에 심의를 통하여 권고사항 시행	· 신청자의 조정청구서 제출 및 위원장의 승인 · 조정 청구일부터 50일 이내에 심사 조정하며 조정절차 내용은 원칙적으로 비공개

출처: 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」(기획재정부 훈령 제223호)와 박종만(2013)을 참고하여 작성

- 미국 DRB는 일정한 주기로 ‘정기(regular) 회의’를 갖고 공사현장을 직접 방문하여 현장에서 발생할 수 있는 사전 분쟁 가능성을 살펴보는 반면, 우리나라는 조정청구가 발생하면 국가계약분쟁위원회가 소집되고 개최되는 사후 해결방식을 취하고 있음
- 우리나라의 분쟁처리 비용범위는 70억원 이상으로 소규모 공사의 경우 분쟁 발생 시 공사 일정에 큰 영향을 미치는 법적 분쟁으로 번질 가능성이 있음. 또한 국가계약에서 발생하는 분쟁의 범위가 모호하여 신청자가 조정 청구를 원할 경우 신청 절차에 어려움이 있음

- 우리나라 국가계약분쟁조정위원회 구성원은 정부 측 9명(위원장 포함), 민간 측 6명으로 구성되기 때문에 발주자 입장과 민간 입장을 반영하는 데에 있어서 공정성·형평성의 문제가 개입될 가능성이 있음

참고 문헌

두성규(2015), 「국가계약분쟁조정위원회의 활성화 방안 연구」, 『건설이슈포커스』, 한국건설산업연구원.
 박종만(2013), 「건설분쟁에 있어서 DRB 도입방안에 관한 소결」, 광운대학교 대학원 박사학위논문,
 pp.121~149.

CRP(2010), “Dispute Review Boards and Other Standing Neutrals,” International Institute
 for Conflict Prevention & Resolution.

DRB MANUAL Appendix A(2007), *Case Studies*, DRB Foundation, 2007.

U.S. Department of Transportation(2001), “Dispute Review Boards: Resolving Construction
 Conflicts,” Federal Highway Administration.

법제처 국가계약분쟁조정위원회 운영규정, <http://www.moleg.go.kr/main.html>

The Dispute Resolution Board Foundation, <http://www.drb.org>

USAM, <http://www.justice.gov/usam>

Office of the Law Revision Counsel, <http://uscode.house.gov/>

우리나라 예산낭비 방지제도의 현황과 제도적 개선방안

오영민

(한국조세재정연구원 재정성과평가센터 평가제도팀 팀장, 부연구위원)

1. 예산낭비의 대두 배경과 개념

가. 예산낭비 방지노력의 대두 배경

- 최근 저출산·고령화로 복지지출이 증가하고 있지만 경제성장률의 둔화로 인하여 세입은 감소하고 있음
 - 이러한 재정 및 경제환경의 변화로 인하여 정부의 재정절감에 대한 지속적 노력이 요구되고 있음
 - 특히 정부재정사업에서는 서비스를 정부가 독점적으로 제공하고 하기 때문에 재정의 집행과정에서 부정부패나 비효율적 재정집행과 같은 예산낭비가 일어날 가능성이 매우 높음
 - 공공선택이론이나 신공공관리론에서는 공공부문의 비효율성을 줄이기 위한 관리방식에 대한 이론적 근거를 제공해 왔음

- 정부는 어려워지는 재정여건을 감안하여 공공부문의 예산낭비를 방지하기 위한 다양한 노력들을 기울이고 있음
 - 정부 보조금의 선정 및 집행과정에서 재정누수가 발생하고 있기 때문에 보조금 관리에 대한 재정 통제를 강화함
 - 2015년 보조금에 대한 전수평가 후 10% 보조금 폐지
 - 보조금 부정수급 종합 수사
 - 보조금 관리 종합시스템 구축
 - 또한, 최근 대규모 국책사업의 예산낭비를 방지하기 위해 총리실에 국책사업에서 예산낭비를 일으키는 부정비리를 조사하는 시스템과 조직을 설치함

나. 예산낭비의 개념과 유형

- 예산낭비에 대하여 학계에서 공식적으로 사용하는 특별한 개념은 존재하지 않고 예산의 편성, 집행, 결산과정에서 발생하는 재정의 비효율성으로 정의할 수 있음
 - 미국에서는 이러한 예산낭비를 FWA⁹⁾(Fraud, Waste, Abuse)으로 정의하고 구체적인 유형을 제시하고 있음
 - 횡령(Fraud): 개별 공무원이 사익을 추구하기 위해 의도적으로 법령을 위반하여 발생하는 예산낭비
 - 낭비(Waste): 예산의 낭비가 개별 공무원의 부정부패나 비리에 의해 발생하는 것이 아니라 비의도적으로 자원을 잘못 활용하거나 과다하게 사용해서 발생하는 낭비 유형
 - 남용(Abuse): 개별 공무원이 조직의 규칙이나 절차를 준수하지 않고 권한범위 외의 일을 수행함으로써 정부 사업의 성과나 효과성을 저해하는 행위
 - 예산낭비는 재정의 비효율성에 의하여 발생하게 되는데 비효율성은 배분적 비효율성(Allocative Efficiency)와 기술적 비효율성(Technical Efficiency)으로 구분될 수 있음
 - 배분적 비효율성: 국가재원의 배분과정에서 발생하는 비효율로 예산편성과정에서 정확한 사전타당성 조사 없이 정치적인 이유로 결정되거나 유사한 사업에 중복으로 예산이 배정되어 발생하는 낭비의 유형임
 - 기술적 효율성: 재원의 배분 후 예산집행과정에서 발생하는 비효율을 말하며 담당공무원의 비리나 규정위반, 무사안일과 지식의 결여 등 다양한 원인에 의해 발생
- 이러한 예산 낭비의 유형¹⁰⁾은 크게 (1) 행정가치별 예산낭비 유형 (2) 발생원인별 예산낭비 유형 (3) 행위원인별 예산낭비 유형 (4) 예산단계별 예산낭비 유형으로 구분될 수 있음
 - 행정가치별 예산낭비 유형은 경제성, 효율성, 효과성 등 행정가치에 의해 예산낭비 유형을 구분하는 방법으로 경제성 기준 예산낭비, 효율성 기준 예산낭비, 효과성 기준 예산낭비가 있음
 - 경제성 기준 예산낭비: 투입만을 고려하여 예산낭비 여부를 판정하며 예산투입이 시장가격보다 다 높을 때 발생
 - ※ 예: 입찰과정의 담합으로 시장가격보다 높은 정부물품 구매
 - 효율성 기준 예산낭비: 투입과 산출을 모두 고려하며 산출 대비 과도한 투입을 함으로써 예산낭비 발생
 - ※ 예: 공공박물관 입장객은 전년과 동일하나 전년보다 더 많은 예산 사용

9) 한국정책학회(2006), 『예산낭비 대응체제 개선방안』

10) 박노옥 외(2014)의 『재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선 방안』을 재구성

- 효과성 기준 예산 낭비: 예산을 사용하였지만 의도한 재정사업의 목적을 달성하지 못하여 발생하는 낭비
 - ※ 예: 지역축제를 기획하고 예산을 사용하였으나 의도한 대로 지역경제가 활성화되지 않음으로써 발생하는 낭비 유형
- 발생원인별 예산낭비 유형은 예산낭비가 일어난 원인을 중심으로 예산낭비를 유형화하는 방법으로 정치적 요인에 의한 예산낭비, 재정담당자에 의한 예산낭비, 제도적 요인에 의한 예산낭비로 구분됨
 - 정치적 요인에 의한 예산낭비: 정치적 요인에 의해 사업의 성과가 발생하지 않을 사업을 시행함으로써 발생하며 정치인에 의한 쪽지예산, 정치적인 이유로 사업타당성이 조사되지 않거나 부실하게 검토된 재정집행에 의해 발생함
 - 담당자에 의한 예산낭비: 재정을 집행하는 정부 및 공공기관 담당자에 의해 발생하는 예산낭비로서 담당자의 비리, 무사안일, 무지 등에 의하여
 - 제도적 원인: 예산낭비가 제도가 잘못 설계되었거나 부재함으로써 발생하며 복잡한 계약규정으로 인한 공사지연 및 보조금 지급 규정의 결여로 인한 방만한 보조금 관리 등을 들 수 있음
- 행위원인별 예산낭비 유형은 낭비를 일으킨 담당자의 행위에 대한 원인을 중심으로 예산낭비를 유형화하는 방법으로 법령위반에 의한 예산낭비, 무사안일에 의한 예산낭비, 지식 부족에 의한 예산낭비로 구분될 수 있음
 - 법령위반 의한 예산낭비: 재정집행 담당자의 비리나 부정부패에 의해 재정낭비가 일어난 유형
 - 무사안일에 의한 예산낭비: 예산낭비가 법령위반 때문에 발생하지 않았다 하더라도 담당자의 복지부동이나 주의 의무의 부재로 발생하는 유형
 - 무지에 의한 예산낭비: 담당자의 고의에 의해 발생하는 예산낭비인 법령위반이나 무사안일과 달리 담당자가 재정집행에 대한 충분한 경험이나 전문지식이 부족하여 발생하는 낭비유형
- 예산단계별 예산낭비 유형은 예산의 편성, 집행, 결산 등 예산주기별로 자주 발생하는 유형을 정리함으로써 실무에 도움을 주기 위한 목적으로 분류되고 있음
 - 예산편성단계에서의 예산낭비: 예산의 편성단계에서 발생하는 예산 낭비 유형으로 주로 다음과 같은 요인에 의해 발생
 - ① 정치인에 의한 비효과적인 신규 사업 배정
 - ② 부실한 사업타당성 조사로 인한 과대 예산편성
 - ③ 중복적인 투자나 사업결정
 - 예산집행단계에서의 예산낭비: 예산집행단계에서 발생
 - ① 과다 및 낭비 지출

- ② 부정부패 등 법령위반
- ③ 과도한 이용 및 전용, 불용
- ④ 밀어내기 등 누장집행
- 결산단계에서의 예산낭비
 - ① 평가중복으로 인한 낭비
 - ② 평가왜곡으로 인한 신뢰성 저하
 - ③ 평가환류 부재로 인한 평가 형식화

II. 우리나라 예산낭비 방지제도의 현황과 개선방안

가. 우리나라 예산낭비 방지제도의 현황

- 예산낭비에 대응하기 위한 현행 예산낭비방지시스템으로는 예산낭비신고센터와 예산 성과금이 있음
 - 예산낭비신고센터(「국가재정법」 제100조)
 - 2005년 기획재정부를 시작으로 40개 중앙부처, 244개 지자체, 13개 공기업 등 300여개 예산낭비신고센터를 설치되어 예산낭비신고를 접수
 - 예산낭비포털과 예산낭비신고 앱을 개발하여 예산낭비에 관한 전산시스템 운영
 - 예산성과금(「국가재정법」 제49조)
 - 예산절감 및 국고수입증대에 기여한 공무원 및 일반국민에게 1인당 최대 3,000만원(예외적으로 30% 증액가능하며 1인당 3,900만원까지 지급가능)
 - 현행 예산 성과금 지급 한도(1인당 최대한도 3,000만원)
 - ① 정원감축으로 인건비를 절약한 경우: 감축된 인원의 인건비 1년분
 - ② 경상적 경비를 절약한 경우: 절약된 경비의 50%,
 - ③ 주요 사업비를 절약한 경우: 절약된 경비의 10%
 - ④ 수입증대에 기여한 자에 대해서는 수입증대액의 10%
 - 제도가 도입된 이래로 지금까지 1,922건에 350억원의 예산성과금이 지급되었고 이를 통해 세출예산이 2조 350억원이 절약되고, 13조 5,835억원의 세입이 증대됨¹¹⁾

11) 기획재정부 예산낭비대응포털(www.epeople.go.kr)

〈표 II - 1〉 예산낭비 방지제도에 대한 법적 근거

제49조(예산성과금의 지급 등) ① 각 중앙관서의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 인하여 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 이에 기여한 자에게 성과금을 지급할 수 있으며, 절약된 예산을 다른 사업에 사용할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따라 성과금을 지급하거나 절약된 예산을 다른 사업에 사용하고자 하는 때에는 예산성과금심사위원회의 심사를 거쳐야한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 성과금 지급, 절약된 예산의 다른 사업에의 사용 및 예산성과금심사위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제100조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시) ① 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장(그 소속기관의 장을 포함한다) 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다.

② 제1항의 규정에 따라 시정요구를 받은 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 처리결과를 시정요구를 한 자에게 통지하여야 한다.

③ 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 제2항의 규정에 따른 처리결과에 따라 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 시정요구를 한 자에게 제49조의 규정에 따른 예산성과금을 지급할 수 있다

출처: 국가법령정보센터, 「국가재정법」

나. 현행 예산낭비방지제도의 문제점과 개선방안

- 제도 도입 초기에는 언론과 국민의 관심을 받았지만 최근 예산낭비신고실적과 예산성과금 지급 실적이 감소하고 있는 추세임

〈표 II - 2〉 예산낭비방지제도에 관한 실적 추세

(단위: 건, 백만원)

		2009	2010	2011	2012
기획재정부 예산낭비신고센터 처리건수		-	208	164	212
예산 성과금	건 수	331	343	321	259
	절감금액	492,810	970,498	733,067	525,943

자료: 오영민 외(2014), 『정부개혁과 정책적 시사점-신공공관리론의 평가를 중심으로』

- 현행 예산낭비방지시스템의 운영성과가 낮은 이유¹²⁾는 (1) 낮은 전문성 (2) 신고 인센티브의 부족, (3) 실효적인 조사수단의 부재 (4) 유사제도의 중복 운영을 들 수 있으며 이에 대한 제도적 개선이 필요함

12) 오영민 외(2014), 『정부개혁과 정책적 시사점-신공공관리론의 평가를 중심으로』

- 전문성 제고
 - 제도 도입 초기에는 언론과 국민의 관심을 받았지만 현재 예산낭비신고시스템을 효과적으로 운영할 전문인력이 부족한 실정임
 - 예산낭비신고센터가 형식적으로 운영되기 때문에 관련 담당자의 전문성이 낮으며 정규직 공무원이 아닌 계약직 직원으로 충원
 - * 담당직원의 전문성을 높이기 위하여 정규공무원을 증원배치하고 신고에 의존하는 단순 업무에서 예산낭비 위험분야를 미리 진단하여 이를 적극적으로 사전에 차단하는 예방 기능으로 전환
- 인센티브 강화
 - 현재, 예산낭비사례로 인정된 신고자에게 10만원 상당의 문화상품권이 지급되고 있어 적극적인 신고의 동기 부여에 한계
 - 예산성과금의 경우 1인당 최고한도액이 3,900만원에 불과하여 민간인의 적극적인 예산절감 제안에 참여에 대한 인센티브 부족
 - ※ 예산성과금에 대한 설문조사에서 민간단체의 인지율은 53.1%(자세한 인지 2.5%)에 불과¹³⁾
 - * 국민의 적극적인 참여를 유도하기 위하여 현행 신고포상금 금액을 신고예산낭비 금액에 따라 지급하고 사안이 중대할 경우 법적 소송과 연계하는 제도 도입
 - * 민간인의 경우 지급한도를 폐지하여 예산절감 액수에 비례하여 예산성과금을 차등지급하고 홍보 강화
- 실효적인 조사권한 부여
 - 현재 신고된 예산낭비사례에 대한 강제조사권, 자료제출요구권, 환수요구권 등이 없이 조사의 실효성이 떨어지고 있음
 - * 예산낭비조사의 실효성을 높이기 위하여 예산낭비신고센터에 실효적인 권한을 부여하고 법적소송과 연계할 수 있는 제도 도입
- 예산낭비방지 관련제도의 통합
 - 예산성과금 외 예산절감에 대한 유사 포상제도가 운영 중(공무원: 공무원제안제도, 국민: 국민제안제도)이어서 제도운영의 효율성과 제도의 인지도가 떨어지고 있음
 - * 공무원제안제도와 국민제안제도의 예산절감 관련 포상규정을 예산성과금으로 일원화하여 운영의 효율성을 도모하고 단일제도로서 인지도 제고를 통한 홍보 유도

13) 홍승현 외(2012), 「예산낭비 방지 등 집행효율화를 위한 일본의 예산집행조사제도 연구」

III. 예산낭비 방지를 위한 신규제도 도입 가능성 검토

- 현행 예산낭비방지제도가 제도적 개선 외에 실질적으로 예산낭비를 방지할 수 있는 신규제도¹⁴⁾로서 (1) 재정환수법 (2) 예산낭비 방지 매뉴얼 (3) 집행조사제도 등을 검토할 수 있음

가. 재정환수제

- 예산낭비와 관련된 소송은 「지방자치법」에 근거한 주민소송과 국민권익위원회가 추진 중인 「공공재정 허위부정 청구방지법」을 통합하여 재정환수 제도 도입

- 주민소송

- 2006년 「지방자치법」 제13조 제5항에 의거, 지방자치단체의 위법한 행위에 대하여 주민이 손해배상을 청구할 수 있는 소송이며 소송 절차와 소송 요건이 까다로움
- 예산낭비에 관한 자치단체의 위법행위에 대하여 주민이 소송을 제기할 수 있는 법이지만 지방자치단체의 위법행위를 감시하는 일반법임

- ※ 소송요건

- ① 소송 전에 300인 이상의 주민이 요청한 주민감사청구를 반드시 거쳐야 함
- ② 지방자치단체의 부당한 행위에는 청구할 수 없고 반드시 위법한 행위에만 소를 제기할 수 있음
- ③ 관련 담당공무원이나 부서에는 제기할 수 없고 반드시 지방자치단체의 장을 피고로 하여 제기해야 함

- 공공재정 허위부당 환수법

- 현재 예산낭비신고센터가 운영되고 있으나 법적 구속력이 없고 인력의 전문성 결여로 신고 내용이 개인의 신상과 관련된 일회성 민원제기에 머무르고 있다는 지적에 따라 국민권익위원회가 미국의 링컨법(False Claim Act)과 납세자 소송을 참고하여 추진 중인 법안으로서 현재 법제처 심의를 추진 중임¹⁵⁾

- ※ 허위청구방지소송(가칭 미국의 링컨법): 사기 및 기망을 통해 정부가 과잉지출을 하였을 경우 원인을 제공한 기업이나 개인에 대하여 부당하게 수령한 돈을 반납하게 하는 소송이며 허위부당 당사자의 관련인으로 하여금 소송제기를 한 후 국가가 원고로서 결합

- ※ 납세자 소송: 미국의 지방정부(시 및 카운티정부), 주정부, 연방정부의 예산낭비에 대하여 주민이 직접 소를 제기하여 낭비된 재정집행에 대하여 주민이 직접 책임을 묻는 소송제도

14) 한국개발연구원(2015), 『2015~2019 국가재정운용계획-재정개혁 분야 보고서』를 재구성하여 발전시킴

15) 사법개혁추진위원회(2006), 『국민소송제도 전문가 토론회 자료』

- 중앙, 지방, 공공기관에 허위·부정한 방법으로 국가재정에 손해를 끼친 사인에게 국가기관이 징벌적 손해배상을 청구하는 소송으로 손해액의 최대 5배¹⁶⁾까지 청구 가능
- 원고적격은 국가, 지자체, 공공기관이며 민간인이 국가를 대신하여 청구할 수 있는 미국의 링컨법과는 다름

■ 통합 재정환수제 신설

- 현재 지방자치단체에서 실시되고 있는 주민소송의 경우 일반법적인 성격이 강하고 중앙부처나 공공기관의 부당하고 위법한 예산낭비에 대하여 소송을 제기할 수 있는 규정이 없음
 - 국민권익위원회가 추진 중인 허위부당 청구환수법의 경우 원고적격을 국가 및 공공기관에 한정하여 민간인의 자발적 신고를 통한 예산낭비 방지에는 한계가 있음
 - 미국 링컨법의 경우 관련 민간인의 소송제기가 가능하고 추후에 국가기관이 원고로 결합할 수 있음
- 이런 문제점을 보완하기 위하여 주민소송과 공공재정 허위부당 환수소송을 통합하여 예산낭비 환수제도인 재정환수제 도입
 - 재정환수제는 중앙부처, 지자체, 공공기관, 사인 모두의 예산낭비에 대하여 징벌적 배상을 실시
 - 국가기관이 국민의 예산낭비, 국민이 국가기관의 예산낭비에 대하여 모두 청구 가능하도록 제도화
 - 위법으로 발생한 예산낭비 외에 직무소홀로 인한 예산낭비도 청구 가능하도록 제도화
 - 재정환수제는 「국가재정법」에 규정하고 행정심판과 같이 운영하되, 불복시 행정소송 청구가 가능하도록 제도화

나. 예산낭비 매뉴얼

- 예산낭비신고센터의 경우 현재 접수되고 있는 예산낭비신고의 90%는 예산낭비사례가 아닌 단순 민원사례에 불과하여 부처의 관심이 낮고 이는 예산낭비신고센터가 형식적으로 운용되는 주요 원인임
 - 이에, 단순 민원사례와 예산낭비를 구별하는 명확한 기준을 제정할 필요성이 있음
 - 미국의 경우 일반적인 예산집행 지침 Circular A-1~136에 Circular A-123이라는 예산낭비에 특화된 매뉴얼을 신설하고 예산낭비에 관한 통제 환경과 행위를 규정하고 이를 분석하기 위한

16) 링컨법은 최대 3배까지 가능함

위험분석과 모니터링을 하는 방법과 절차를 제시하여 예산낭비에 대한 통제를 강화하고 있음¹⁷⁾

■ 현행 예산낭비 관련 지침으로는 기획재정부에서 발간하는 「예산 및 기금운영계획 집행지침」과 예산낭비신고센터에서 운영하는 「예산낭비 업무처리 매뉴얼」이 있음

- 예산 및 기금운영계획 집행지침
 - 총 421쪽으로 구성되어 있으며 「국가재정법」 제44조에 의거 각 중앙관서의 예산 및 기금운영계획 집행에 대한 일반적인 기본원칙과 기준을 제시하고 있으며 일반지침, 사업유형별 지침, 비목별 지침 등으로 구성됨
- 예산낭비 업무처리 매뉴얼 - 예산낭비센터와 예산성과금제도 운영을 위한 실무지침으로 중앙, 지자체, 공공기관 예산낭비신고센터의 업무처리지침으로 활용되고 있으며 예산낭비 판정 및 절차 보상금 지급에 관한 일반론적인 기준을 제시함
- 현행 예산집행관련 지침의 한계
 - 예산집행에 관한 일반적인 기준과 절차만을 규정하고 있어 예산낭비에 특화된 위험진단, 예산낭비 예방과 통제를 위한 목적으로 사용하는 데는 한계가 있음
 - 일부 개별 부처의 경우 예산집행 관련 지침을 적용하여 자체 예산집행지침을 운영하고 있으나 표준화된 원칙과 기준은 없음

■ 예산낭비 매뉴얼 제정

- 현 제도에는 예산낭비에 특화된 규정이 없기 때문에 Circular A-123과 같은 내부통제지침을 제정할 필요성이 있음
 - 예산낭비에 관한 일반적인 지침 외에 부처별, 정책분야별(안전, 경제, 농수산, 복지, 고용/노동, 환경) 낭비유형별(보조금, 계약, 물품구매, 교육훈련) 등으로 예산낭비를 점검하는 체크리스트를 제시
 - 개별 부서의 활용을 강화하기 위하여 예산낭비 매뉴얼을 사용하는 부서에는 강제수단과 인센티브 제공
 - 예산낭비 방지 점검과 활동을 의무적으로 기록하여 공개하는 시스템을 구축
 - 우수 활용부서 포상이나 기본경비를 인상하는 인센티브를 제공하고 우수사례 전파

17) 한국정책학회(2006), 『예산낭비 대응체제 개선방안』

다. 재정집행조사

- 현재, 예산배정단계와 결산단계에서 재정사업의 성과제고와 예산낭비를 줄이기 위해 예비타당성 조사와 재정사업 자율평가 및 심층평가가 운영되고 있으나 집행단계의 성과나 예산낭비를 통제할 수 있는 제도는 운영되고 있지 않음
 - 예산집행단계에서 분기별로 재정사업의 성과와 집행률을 점검하고 환류하는 PI 보드가 2014년 시범적으로 운영되었으나 과정지표 측정과 관리의 어려움과 부처부담의 가중으로 인해 2015년 폐지
 - 일본의 재무국은 예산 집행과정의 비용사용, 집행률 점검, 성과 측정을 위하여 예산집행조사 제도를 운영하고 있음
 - 예산집행조사는 중앙의 재무국 직원들이 매년 80~100여 건의 중앙부처 및 지방자치단체의 사업에 대하여 현장점검을 실시하여 집행단계에서 예산낭비를 방지
 - 예산집행조사는 예산낭비가 예상되는 재정사업을 사전에 선정하고 서면조사와 현장조사가 실시됨
 - 조사결과가 공표되고 조사결과는 차년도 예산편성에 반영

〈표 II-3〉 예산집행조사의 실시 현황

(단위: 건, 억엔)

조사연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
조사건수	46	53	59	57	68	62	63	72	83
재무국 조사	13	16	18	19	22	17	17	17	19
차년도 예산반영 금액	189	492	275	260	288	342	324	380	-

자료: 홍승현·윤성주, 『예산낭비 방지 등 집행 효율화를 위한 일본의 예산집행조사제도 연구』 한국조세재정연구원(2012)

■ 재정집행조사제도 신설

- 우리나라의 경우도, 일본과 같이 집행단계에서 예산낭비를 사전에 감지하여 재정누수를 방지하는 재정집행조사제도 신설
- 재정집행조사제도는 집행단계 성과모니터링과 예산낭비의 두 가지 목적으로 운영
 - 성과모니터링은 집행단계에서 성과가 낮은 단위사업을 선별하여 현장점검을 실시하고 문제점 해결을 위한 환류 실시
 - 예산낭비 대응 집행조사는 법령위반이나, 집행률 부진 등 예산낭비가 예상되는 단위사업에 대하여 현장점검을 실시하여 재정누수 사전 차단

- 재정집행조사제도의 범위는 언론, 감사원, 국회예정처 지적사업을 위주로 시작하여 점진적으로 확대
- 재정집행조사제도의 주체는 기획재정부가 실시하되 국책연구기관(성과관리나 전문지식의 부족에 의한 예산낭비)이나 수사기관과 공동으로 (법령위반) 실시

참고문헌

- 박노욱·오영민·이보화, 『재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선방안』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 사법개혁추진위원회, 「국민소송제도 전문가 토론회 자료」, 2006.
- 오영민, 「공공부문의 성공적인 개혁을 위한 방향과 정책과제」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 215호, 2014, pp.29~49.
- 오영민·박노욱·원종학·하연섭·이혜영·조운직, 『정부개혁의 정책적 시사점: 신공공관리론이 평가를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 한국개발연구원, 「2015~2019 국가재정운용계획 - 재정개혁 분야 보고서」, 2015.
- 한국정책학회, 「예산낭비 대응체제 개선방안」, 기획재정부, 2006.
- 홍승현·윤성주, 『예산낭비 방지 등 집행효율화를 위한 일본의 예산집행조사제도 연구』, 한국조세재정연구원, 2012.

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

기획재정부 예산낭비대응포털(www.epeople.go.kr)

프로그램의 유사·중복·분할 관리를 위한 GAO의 지침 : 한국 유사중복 사업관리에의 시사점

최윤미

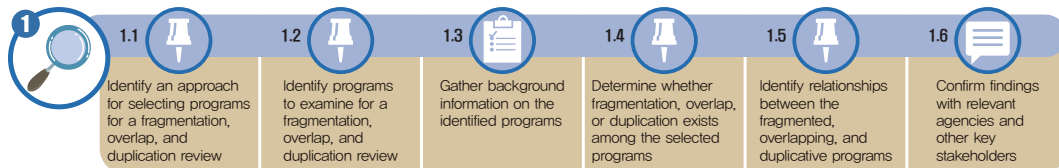
(한국조세재정연구원 재정성과평가센터 연구원)

I. 프로그램 유사·중복·분할 평가 및 관리를 위한 GAO 지침의 구성

- GAO는 2011년부터 매년 발간해 온 『유사중복 사업 실태 및 개선에 대한 연례보고서』를 보완하여 유사·중복·분할 문제를 다루기 위해 동 평가 및 관리지침(Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide)을 발간함
 - Part 1은 연방과 주정부의 감사공무원 및 연구원, 컨설턴트 등 분석가(analysts)를 위한 지침으로 유사·중복·분할 문제 검토 시 고려해야 할 정보 및 과정을 4단계(4 steps)로 제시
 - Part 2는 두 개의 section으로 구성되며, Section 1에서는 의회 정책결정권자, Section 2에서는 행정관료를 위한 지침을 제시

II. PART 1: 분석가를 위한 지침

STEP 1. 유사·중복·분할 존재 여부의 식별



- STEP 1.1 유사·중복·분할 검토 대상 프로그램 식별방법 틀 선택

- 프로그램의 목표 및 결과, 내용, 대상, 시행주체 등 식별방법 틀(an approach for selecting programs)을 선택하여 유사·중복·분할 프로그램의 검토 범위 결정

Step 1.1 식품영양지원 프로그램 검토 사례¹⁸⁾: 검토 범위 설정

- 프로그램의 주요 혜택, 서비스 및 재화(key benefits, services, or products), 목표 또는 결과(goals or outcomes)를 식별방법 틀로 삼아 ‘식품을 제공하거나 영양섭취를 지원하는 연방정부의 프로그램’을 검토범위로 설정
 - ⇒ 결과: 연방정부사업 중 70개 식품영양 지원 관련 프로그램이 검토 범위로 설정됨

■ STEP 1.2 유사·중복·분할 검토 대상 프로그램 식별

- 대상 프로그램을 정의하고 검토범위 내 프로그램 중 해당 정의에 부합하는 유사·중복·분할 대상 프로그램 식별
 - 대상 프로그램 정의 시 법률정보, 예산관련 문서, Federal Program Inventory, 외부기관 보고서, 사업담당자 인터뷰 등 정보를 종합적으로 고려

Step 1.2 식품영양지원 프로그램 검토 사례: 대상 프로그램 식별

- Program inventory, catalogs, 법률자료(Food, Conservation, and Energy Act of 2008, the Child Nutrition and VIC Reauthorization Act of 2004), 공무원 인터뷰 등을 검토하여 다음의 기준에 따라 대상 프로그램 식별

포함 기준 (programs to include)	제외 기준 (programs to exclude)
<ul style="list-style-type: none"> · Catalog of Federal Domestic Assistance profile이나 기관 웹사이트에 ‘식품 또는 영양 지원’을 언급한 프로그램 · 식품 및 영양지원 프로그램의 인프라 구축이나 관련 프로그램 간 조정을 위해 예산이 투입되는 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> · 식품영양 지원이 프로그램의 주요 목표가 아니며 여러 지원 서비스 가운데 하나에 불과한 경우 · 프로그램이 존재하지 않거나 2008회계연도에 예산이 책정되지 않은 경우 · 식품구입 외에도 사용가능한 보조금을 지원하는 사업 · 식품 및 영양으로 용도가 한정되지 않은 인프라 비용 지원 사업 · GAO에서 이미 검토한 식품영양지원 사업 · 미 농림부 Farm Service Agency의 식품분배와 가격지지도 수행사업과 같이 식품영양지원프로그램을 집행하는 기관에 식품을 공급하기 위한 사업 · 연구나 영양교육, 봉사활동에만 예산이 투입되는 사업

⇒ 결과: 검토 범위 내 70개 프로그램 가운데 18개 검토 대상 프로그램 식별

18) GAO-15-49SP, Appendix V: Using to Identify, Assess, and Make Recommendations to Reduce or Better Manage Fragmentation, Overlap, and Duplication in Domestic Food Assistance Programs.

■ STEP 1.3 식별된 프로그램의 배경정보 수집

- 식별된 검토 대상 프로그램의 배경정보를 수집하여 표로 작성
 - 프로그램 기원 및 역사, 법적 근거, 관할 위원회, 예산의 기능적 분류, 당해연도 예산, 수행 기관, 프로그램 전달체계, 사업목적 및 주요내용, 지원대상 등

■ STEP 1.4 유사·중복·분할 존재 여부 판단

- 배경정보를 수집한 후 프로그램 간 비교를 통해 유사·중복·분할 존재 여부 판단
 - 프로그램 간 비교 시 질적 접근(qualitative approaches)과 양적 접근(quantitative approaches) 가능
 - 질적 접근이란, 프로그램 간 유사성과 차이점을 구체적으로 기술하여 평가하는 방법/ 양적 접근이란, 유사성의 정도를 점수화하거나 관찰결과를 분류하여 제시하는 방법

Step 1.4 식품영양지원 프로그램 검토 사례: 유사·중복·분할 존재 여부 판단

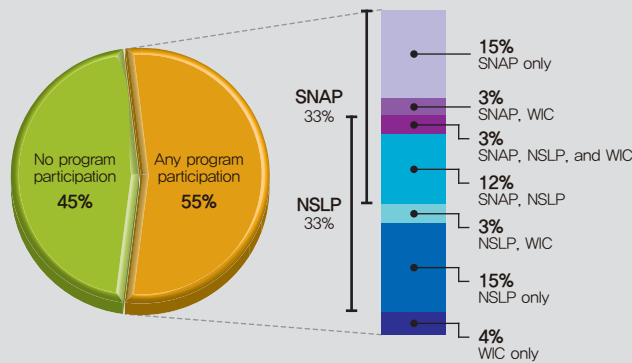
○ 질적 비교

- 프로그램 정보의 비교를 통해 '수혜대상 유사(overlap)', '적격성 심사의 중복' (예: 데이터 공유의 기술적 한계 및 보안 우려 등으로 인한 지원자 정보의 반복적 요구)으로 인한 집행자와 수혜자의 부담가중 등 비효율성 발굴

○ 양적 비교

- 저소득 가구의 프로그램 참여 현황을 살펴본 결과, 저소득 가구 3%가 SNAP, NSLP, WIC(3대 식품영양프로그램)에 모두 참여하고 있으며 12%가 SNAP과 NSLP 두 개에 참여하는 등 수혜대상 유사(overlap) 가능성이 나타남

[그림 II-3] Program Participation of Low-Income Households with Low or Very Low Food Security, 2007~2008



Source: GAO presentation of unofficial special tabulations provided by the Economic Research Service, USDA, using data from December 2007 and December 2008 Current Population Survey Food Security Supplement, GAO-15-49SP

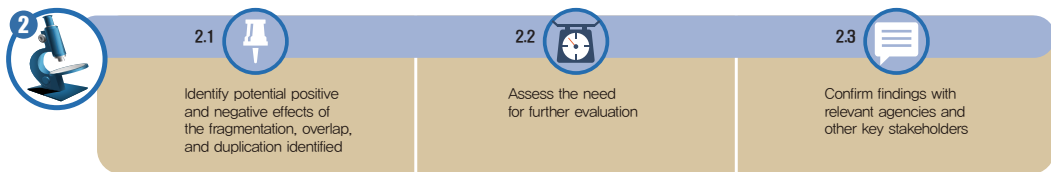
■ STEP 1.5 유사·중복·분할 프로그램 간 관계 규명

- 프로그램 목표 달성 과정에서 다른 프로그램에 의존해야 하는 프로그램이 있는지, 프로그램의 변화가 다른 프로그램이나 기관, 수혜자에게 영향을 미치는지, 특정 활동이나 기능이 프로그램과 기관 간에 어떻게 연계·조정되고 있는지 등을 평가하여 유사·중복·분할 프로그램 간 관계를 규명

■ STEP 1.6 조사결과 공유

- 유사·중복·분할 존재 여부를 결정한 후 사실관계를 정확하게 확인하기 위해 주요 이해관계자와 조사결과 공유

STEP 2. 유사·중복·분할 문제의 잠재적 효과 분석



■ STEP 2.1 유사·중복·분할의 긍정적·부정적 효과

- 유사·중복·분할 문제로 인해 나타날 가능성이 있는 긍정적·부정적 효과를 프로그램 이행(program implementation), 결과와 영향(outcomes and impact), 비용효과성(cost-effectiveness) 측면에서 분석

Step 2.1 식품영양지원 프로그램 검토 사례: 긍정적·부정적 효과 분석

평가분야	조사결과
프로그램 이행	<p>긍정적 효과</p> <ul style="list-style-type: none"> · 하나의 프로그램이 각기 다양한 개별 수요를 충족시킬 수는 없기 때문에 여러 프로그램을 통해 정책 간 공백을 보완하고 개개인의 구체적인 필요에 따라 지원 가능 <p>부정적 효과</p> <ul style="list-style-type: none"> · 유사(overlap) 문제는 시행기관, 집행자, 수혜대상자에게 불필요한 소모를 야기하며 자원 낭비와 혼란을 가중 · 유사한 여러 프로그램에 지원하는 지원자들이 적격성 심사 시 지원서와 필요한 정보(지원자 소득수준, 가구인원 등)를 반복해서 제출

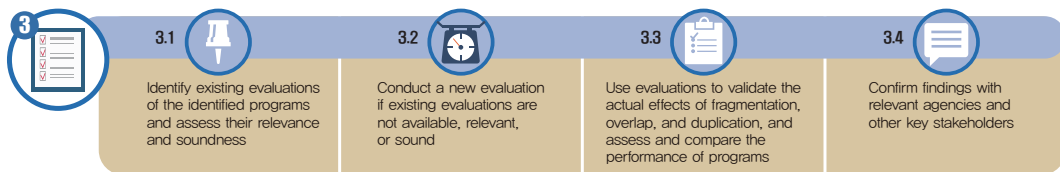
Step 2.1의 계속

평가분야	조사결과
결과 및 영향	<p>긍정적 효과</p> <ul style="list-style-type: none"> · 연구 결과 18개 프로그램 중 7개 프로그램이 건강 및 영양지원에 긍정적인 효과를 가짐 <p>부정적 효과</p> <ul style="list-style-type: none"> · 18개 프로그램 중 11개 프로그램의 효과성이 미미함 · 구조적으로 복수의 식품영양지원을 받을 수 있음에도 불구하고 실제 복수의 지원을 받고 있는 취약 가구의 비중은 낮음
비용 효과성	<p>부정적 효과</p> <ul style="list-style-type: none"> · 대부분의 식품지원 프로그램이 복잡한 행정절차를 가지며, 여러 정부기관 및 지방기관이 유사한 그룹의 대상자들에게 혜택을 제공하는 프로그램 운영에 각기 관여하여 비용효과성이 낮음

STEP 2.2~2.3 추가적인 평가의 필요성 판단 및 조사결과 공유

- 부정적 효과가 식별되었거나 효과가 긍정적인지 부정적인지 판단할 수 없는 경우 추가적인 비교평가를 위해 Step 3을 거친 후 Step 4로 진행
- 긍정적 효과만 식별된 경우 추가적인 평가 없이 Step 4에서 효과성 증진방안 모색
- Step 1과 마찬가지로 긍·부정적 효과에 대한 조사결과를 주요 관계자와 공유

STEP 3. 연방프로그램의 효과성 평가 및 비교



STEP 3.1 기존 사업평가 발굴 및 관련성(relevance)과 건전성(soundness) 확인

- 성과보고서와 사업담당자를 통해 분석 대상 프로그램과 관련된 기존의 사업평가를 발굴하고 그 사업평가의 내용이 현재의 분석 분야와 관련이 있는지 판단
- 기존 사업평가의 건전성(신뢰성, 유효성)을 확인하기 위해 ‘사업 평가 목적의 적정성, 체계의 명확성, 평가과정의 적정성(표본추출, 분석계획, 데이터 수집, 통계과정), 평가의 한계’ 등을 구체적으로 평가

■ STEP 3.2 기존 평가 활용 불가 시 새로운 평가 시행

- 기존 평가가 활용 불가한 것으로 판단되거나 관련성, 건전성이 없다면 유사·중복·분할 검토를 위해 새로운 평가를 시행할지 여부를 판단

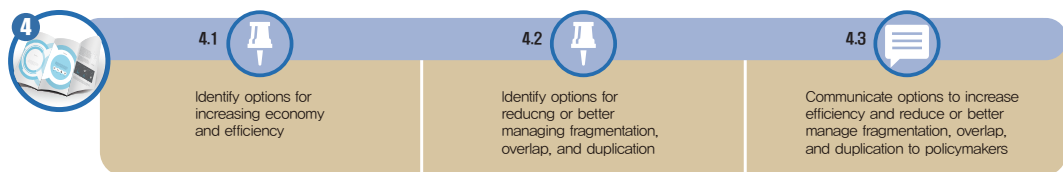
■ STEP 3.3 사업평가를 활용한 유사·중복·분할의 효과 입증 및 프로그램 성과 비교평가

- 기존 평가 또는 새로운 사업평가를 활용하여 유사·중복·분할 프로그램의 긍정적, 부정적 효과를 입증하고 프로그램 간 상대적인 성과와 비용효과성을 비교평가

■ STEP 3.4 조사내용의 공유

- 유사·중복·분할의 효과와 프로그램 성과, 비용효과성의 비교평가 결과를 주요 관계자와 공유

STEP 4. 효율성 증진, 유사·중복·분할 문제 최소화 및 관리 개선방안 발굴



■ STEP 4.1 긍정적 효과가 나타난 경우: 경제성 및 효율성 증진 방법 발굴

- Step 2, 3의 분석에서 유사·중복·분할이 긍정적 효과를 가진 프로그램의 경우, 경제성(economy)과 효율성(eficiency)을 높일 수 있는 방법을 발굴해야 함. 경제성과 효율성 증진을 위해서는
 - 1) 리더십이 변화를 추동하고 실무자들이 아이디어를 가지고 변화에 관여하는 변화관리(change management) 필요
 - 2) 장기적인 효율성 달성 계획을 고려한 목표 설정 필요
 - 3) 실무부서를 활용하여 지침과 업무훈련과정을 표준화하고 우수 관행을 공유하며, 실무 현장에 전문가 투입 필요

■ STEP 4.2 부정적 효과가 나타난 경우: 유사·중복·분할 문제 최소화 및 관리 개선방안 권고

- 유사·중복·분할 문제가 부정적인 효과를 야기하는 경우 유사·중복·분할 문제를 최소화하고 관리를 개선하기 위해 다음과 같은 조치 제시 가능
 - 기관 내, 기관 간 조정과 협력 개선(improving coordination and collaboration)

- 성과관리 활동 참여
- 법률 수정을 통해 기관과 사업관리자의 역할 및 책임을 명확히 정의
- 프로그램의 통합(consolidation) 또는 간소화(streamlining)
- 프로그램 제거(elimination)
- 제시한 조치 시행을 통해 긍정적인 효과가 나타날 수 있지만 동시에 의도치 않게 긍정적 효과가 상실될 가능성을 고려할 필요

Step 4.2 식품영양지원 프로그램 검토 사례: 최소화 및 관리 개선방안

- GAO는 USDA에 다음과 같은 유사 및 분할 문제 개선방안을 권고(recommend)
 - 소규모의 식품영양지원 프로그램 간 불필요한 유사(overlap) 문제를 줄이기 위한 방법 발굴 필요
 - 해결과정에서 적격의 대상자들이 수혜대상에서 배제되지 않도록 보장
 - 추가 연구, 전문가 회의 개최, 제안된 새로운 조치의 시범운영 등 활용 가능
 - 법률상 허용되는 범위 내에서 적격성 심사 절차와 요건의 간소화 및 상호조정

- STEP 4.3 효율성 증진, 유사·중복·분할 문제 최소화 및 관리 개선방안에 대해 의사결정권자와 소통
 - 효율성 증진, 유사·중복·분할 문제 최소화 및 관리 개선방안과 관련하여 집행에 책임이 있는 주체(행정관료, 감독기관, 세출위원회 등)를 결정하고 집행에 필요한 사항과 이와 관련하여 감수해야 할 비용 등을 해당 주체와 공유

III. PART 2. 정책결정권자를 위한 지침



SECTION 1. 효율성 증진, 유사·중복·분할 문제 최소화 및 관리 개선을 위한 의회결정권자의 지침

■ 분석가의 유사·중복·분할 분석 관련 권고안 검토

- 의회 결정권자는 분석가의 유사·중복·분할문제 분석을 검토하고 어떤 조치를 취할지 결정하기 위해 다음의 사항을 고려해야 함

분석가의 검토단계	의회 결정권자가 고려할 사항
〈STEP 1〉 유사·중복·분할 프로그램 발굴	<ul style="list-style-type: none"> · 분석가가 어떤 프로그램을 유사·중복·분할이라 판단했는가? · 어떤 기관이 해당 프로그램을 집행·감독하는가? · 유사·중복·분할 프로그램은 어떻게 서로 관련되어 있는가? · 어떤 위원회가 해당 프로그램에 관할권을 갖는가? · 해당 프로그램의 예산규모는 현재의 수요에 부합하는가?
〈STEP 2〉 금·부정적 효과	<ul style="list-style-type: none"> · 유사·중복·분할이 집행기관 간 효율적인 사업진행을 보장하는 요인이 되거나, 필요에 따라 계획된 것이거나, 신뢰성과 전문성을 높이기 위한 것인가? · 유사·중복·분할이 같은 수혜자에 비슷한 혜택을 주는 등의 비효율성을 야기하는 부정적 효과는 없는가?
〈STEP 3〉 효과를 입증하기 위한 평가 및 프로그램 간 비교	<ul style="list-style-type: none"> · 어떤 프로그램이 목표를 달성에 가장 효과적이고 가장 비효율적인가? · 어떤 프로그램이 가장 비용효과성이 높고 어떤 프로그램이 가장 낮은가? · 새로운 사업평가가 정당화되는 경우, 사업평가를 위한 자원(시간, 예산, 인력)은 충분한가? 사업평가에 얼마의 시간이 소요되는가?
〈STEP 4〉 효율성 개선, 유사·중복·분할 문제 최소화 및 관리개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 분석가들은 유사·중복·분할 문제를 최소화하고 관리를 개선하기 위해 어떤 선택지를 권고했는가? · 해당 권고의 이득, 잠재적 비용, 의도치 않은 결과는 무엇인가? · 해당 권고 이행에 문제가 되는 법적 제한사항이 있는가? · 어떤 선택지가 가장 적절한가? · 가장 적절한 선택지 이행 시 주체는 누가 되어야 하며, 변화를 이행하기 위해 어떤 조치가 필요한가? · 해당 권고는 충분히 구체적으로 제시되었는가? 구체적이지 않다면 어떤 추가적인 정보가 필요한가? · 분석가들의 권고가 없는 경우 (예를 들어, 성과정보 부족으로 인해) 어떤 개선 방안이 있는가?

■ 분석가의 권고 이행: 법안 건의 또는 시한설정 및 조건부 예산배분

- 의회 의사결정권자는 분석가의 효과성 및 개선방안 분석과 권고에 기초하여 ‘기관 간 조정과 협력 개선, 기관 및 사업집행자의 책임과 역할 명확화, 프로그램의 통합, 간소화, 폐지’ 등의 조치계획을 수립. 권고 이행을 위한 법안을 건의하기 위해서 의회 예산처(CBO)에 비공식적인 비용추계를 요청
- 성과정보가 불충분하여 분석가가 대안을 제시하지 못한 경우, 의회 의사결정권자는 기관들이 성과 및 프로그램 정보를 분석가들에게 제공해야 하는 시한을 설정하고, 미준수시 페널티를 부과하거나(미래 예산 감축 등), 효과성과 효율성 분석을 제시하는 프로그램에만 예산을 배분하는 등의 조치를 취할 수 있음
- 효과성과 효율성을 제시하도록 하기 위해 기존의 절차와 권력(existing processes and powers)로서 수권(authorization), 의회 예산(congressional budget), 재량적 세출예산(discretionary appropriations), 의회감독(congressional oversight) 등 활용 가능
- 그밖에 유사·중복·분할 문제를 다루기 위해 추가적으로 활용 가능한 조치¹⁹
 - 행정조직 재편
 - 특별 임시 위원회(special temporary commissions) 설립
 - 기관 간 협의체(interagency groups) 활용
 - 자동일몰 조항(automatic sunset provision)
 - 대통령 고문과 보좌관(presidential advisors and assistants)
 - 성과예산주의(portfolio or performance-based budgeting)

SECTION 2. 효율성 증진, 유사·중복·분할 문제 최소화 및 관리 개선을 위한 행정관료의 지침

■ 분석가의 유사·중복·분할 관련 권고안 검토

- 행정관료는 PART 1의 각 step별로 분석가가 제시한 조사내용과 권고사항을 검토하고 확정해야 하며 검토 시 다음 사항을 고려해야 함

19) GAO-15-49SP, Appendix IV: Additional Options to Reduce or Better Manage Fragmentation, Overlap, and Duplication across the Federal Government.

분석가의 검토단계	행정 관료가 고려할 사항
〈STEP 1〉 유사·중복·분할 프로그램 식별	· 유사·중복·분할 프로그램 검토 대상이 된 프로그램의 리스트 확인 · 유사·중복·분할 프로그램 식별과 영향을 받는 프로그램에 대해 의견교환
〈STEP 2〉 긍정적, 부정적 효과	· 유사·중복·분할이 야기할 가능성이 있는 긍정적·부정적 효과 검토
〈STEP 3〉 효과를 입증하기 위한 평가 및 프로그램 간 비교	· 프로그램 성과와 비용 효과성에 대한 조사 내용 확인
〈STEP 4〉 효율성 개선, 유사·중복·분할 문제 최소화 및 관리개선 방안	· 유사·중복·분할 문제를 최소화하고 관리를 개선하기 위한 권고내용에 대해 의견교환

■ 분석가의 권고 이행

- 행정 관료는 분석가의 검토에서 제시된 정보를 종합하여 분석가들이 제시한 권고에 대한 이해도를 높이고 권고이행 시 프로그램의 효과성과 효율성을 개선하기 위해 노력해야 함

식품영양지원 프로그램 검토 사례: 분석가의 권고 이행

GAO의 권고	기관 조치
<ul style="list-style-type: none"> · 소규모의 식품영양지원 프로그램 간 불필요한 유사(overlap) 문제를 줄이기 위한 방법 발굴 필요 · 해결과정에서 적격의 대상자들이 수혜대상에서 배제되지 않도록 보장 · 추가 연구, 전문가 회의 개최, 제안된 새로운 조치의 시범운영 등 활용 가능 · 법에 따라 허용되는 범위 내에서 적격성 심사의 절차와 요건 간소화 및 상호조정 	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모 프로그램 간 불필요한 중복문제 해결을 정책 우선순위(priority)로 설정 · 낭비와 오류를 줄이기 위해 프로그램 운영 검토 및 모니터링 수행 · 프로그램 지원 및 적격심사 절차 간소화 및 조정 <ul style="list-style-type: none"> - The Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2010에서 SNAP 수혜가구의 아동에게 자동적으로 학교 무상급식 자격을 부여하는 주정부의 기준 확립 - Community Eligibility 프로그램에서 저소득층 학생 개인별로 무료급식을 신청하도록 했던 기존의 지원 방식을 변경하여 학교를 기준으로 재학생의 일정 비율(%) 이상이 저소득층인 경우 학교 당국이 모든 학생에게 아침과 점심을 무료로 제공하여 절차 간소화(2014년 1월 전국에 확대 적용)

■ 추가적인 이행방안 마련

- 권한이나 자원의 부족으로 인해 분석가들이 제안한 권고조치를 이행할 수 없거나 권고조치가 적정하지 않다고 판단되는 경우, 관련 정보를 의회 의사결정권자 및 주요 이해관계자와 공유하고 가능한 한 다른 조치를 제안

- 분석가의 권고조치가 없거나 추가적인 조치가 필요한 경우, 다음의 조치 가능
 - 성과관리 활동 참여
 - 기관 내, 기관 간 협력 시행 또는 참여
 - 지침이나 규범을 통해 효율성을 개선하거나 통·폐합 조치 발굴 및 시행²⁰⁾
 - 의회의 조치가 필요한 효율성 개선방안에 대해 의회결정권자와 협의

IV. 한국의 유사·중복·분할 문제 관리에의 시사점

1. 한국의 유사·중복·분할 문제 관리 현황

■ 유사·중복·분할 문제 해결의 필요성

- 세계경제의 불확실성이 심화되면서 한국은 수출 부진과 내수활력 저하를 겪고 있음. 그 결과 세수 부족으로 인해 정부의 재정여건이 악화되고 있으며, 공공분야 재정지출 효율화를 위해 가능한 작업 중 하나로서 유사·중복으로 인한 재정사업 비효율 개선 필요. 하지만 유사·중복에 대한 비체계적 접근, 정부 기능의 다양성과 복잡성 증가 등 문제에 기인하여 사업 내, 동일 부처 내 사업간, 다부처 간 유사·중복·분할 문제가 온존
- 예산안 분석 시 유사·중복 사업을 검토하는 국회 예산정책처(NABO)가 매년 유사중복으로 분류한 사업 수는 증가추세에 있음

〈표 II-4〉 유사·중복 사업 수

(단위: 개)

구분	2010년도 예산안	2011년도 예산안	2012년도 예산안	2013년도 예산안	2014년도 예산안
사업수	12	11	31	38	36

출처: 국회예산정책처, 「2014년도 예산안 분석 종합」

■ 한국의 유사·중복·분할 문제 대응 현황

- 유사·중복·분할 문제로 인한 재정 누수와 비효율성을 개선하기 위해 행정부, 감사원, 국회 차원에서 다양한 노력 진행 중
- 행정부는 국무조정실과 기획재정부를 중심으로 유사·중복을 관리

20) See GAO-11-908.

- 국무조정실은 부처의 기능이나 정책을 다수의 정부위원회가 조정하는 과정에서 유사·중복 관리에 기여, 최근에는 분야별 유사·중복 사업 발굴 및 정비를 위한 TF 운영
- 기획재정부는 재정사업 평가와 이를 반영한 예산편성 과정(budget process)을 통해 유사·중복 관리. 재정사업자율평가는 사업계획의 적정성 항목에서 외부 지적사항에 대해 부처가 협의나 조정 등의 대응조치를 했는지 여부를 자체 점검하는 수준에 그침. 심층평가의 경우 다부처 간 유사·중복 사업을 대상으로 유사·중복사업에 대한 분석을 수행하지만 외부 지적에 의존하는 경우가 많고, 독자적으로 유사중복을 식별하고 효과성에 대해 체계적인 분석까지 수행하고 있지는 않은 것으로 평가됨²¹⁾

○ 기재부의 유사·중복 사업 통폐합 프로세스

유사·중복 사업 선정	
1. 사업기본정보 조사	
↓	
2. 후보사업군 선정	
- d-Brain 활용, 외부지적사항(국무조정실 유사중복사업조정 TF, 국회 상임위, 예산결산심사특별위, 예산정책처, 감사원, 언론, 시민단체, 국책연구기관) 반영	
(1) 모든 신규 및 계속사업의 기본정보 비교, d-Brain 키워드 검색	
(2) 조사결과 2개 이상 기본정보의 유사·중복성 발견 시 후보사업으로 선정	
↓	
3. 후보사업별 정비방안 마련	
↓	
4. 최종결정	
- 유사·중복 사업 심의기구를 구성하여 정비방안 확정	
유사·중복 사업 정비	
- 선정된 사업의 각 추진여건, 정비 후 사업 효과성을 고려하여 정비방식 결정	
통폐합	부처별 기능에 부합하도록 프로그램, 단위사업 통폐합 (예시: 정책여건 변동이나 사업방식 변경으로 통폐합이 필요한 사업, 2개 이상 유사사업 또는 중복사업이 일반회계, 특별회계, 기금 등에 분산 추진되고 있는 사업, 하나의 수행 기관이 여러 개의 사업을 수행하는 경우로, 사업을 통폐합하는 것이 효율적인 경우, 소규모 사업 등 별도 재정사업으로 유지할 필요성이 낮은 경우)
전달체계 등 부분통합	사업목적에 부합하도록 수행기관, 전달체계, 대상자 등 일부 통합 (예시: 정책여건 변동, 사업방식이 변경된 경우 등)
연계·범위 조정	사업목적에 부합하도록 수행기관, 전달체계, 대상자 등 일부 통합
예산규모조정	사업추진과정에서 기능별 역할을 감안하여 투자규모 조정 등

출처: 「유사·중복사업 통폐합으로 공공부문 구조개혁에 도움을! 공공정책」, 기획재정부 경제e아기

21) 김찬수·오윤섭(2013), 『공공부문 유사중복 사업 식별·관리 실태와 주요이슈』, pp.52~57.

- 기획재정부는 이 밖에도 2014년 경제혁신 3개년 계획을 수립한 이래 유사·중복 사업 통폐합을 통한 공공부문 개혁 실시. 그 결과 2015년 370개 유사·중복 사업의 예산을 감축 편성하였으며 2016년까지 319개의 추가 감축을 통해 총 2500억원 절감 달성예정
- 감사원은 감사초점의 일부로서 유사·중복 사업을 직접 식별하여 처분요구를 하는 역할을 수행하고 있으나 정기적인 검토를 통한 유사·중복 사업의 관리체계가 구축되어 있지는 않음
- 감사원은 2003~2012년 기간 동안 총 62건(기관 간 유사중복 47건, 기관 내 유사중복 15건)의 유사중복 사례를 식별하고 처분요구를 한 것으로 나타남²²⁾
- 국회는 매년 예·결산과정에서 유사·중복 사업을 식별하여 시정요구를 하며 시정요구사항에 대한 조치결과를 검토
- 국회예산정책처(NABO)는 신규, 부처 내, 부처 간 사업을 대상으로 유사·중복 사업을 발굴하며, 그 결과 2010~2016년의 기간 동안 총 179건의 유사·중복 사업 식별 및 시정요구 조치

2. 유사·중복·분할 문제 해결을 위한 미국 사례의 시사점

■ 한국의 유사·중복 문제 대응의 특징

- 유사·중복·분할 문제 관리를 위한 체계적인 시스템 부재
 - 위의 검토에서 살펴본 바와 같이 한국에는 유사·중복·분할 문제를 관리하는 일원화된 체계적 시스템이 부재하여 여러 기관(기획재정부, 국무조정실, 감사원, 국회, 일시적 TF)에 의해 개별적으로 다루어지고 있으며, 국회나 감사원에서 지적을 당한 경우 부처가 일시적으로 대응하는 경우가 대부분
 - 유사·중복·분할 문제 발굴 시 구체적인 해결방안까지 제시하여 가장 효율적인 방향으로 개선을 유도해야 함에도 불구하고 기획재정부의 유사·중복 사업 통폐합 계획 추진사례를 제외하고는 구체적 방안을 제시하고 있지 않아 부처 차원의 자율적 대응에 그친다는 한계
- 종합적 유사·중복·분할 검토 미흡
 - 유사·중복 문제 분석 시 국회나 감사원의 지적사항에 의존하는 경우가 많은데 국회나 감사원은 사업 간, 다부처 간 유사·중복 문제만 다루며, 사업 내 유사·중복 문제나 여러 기관이 하나의 서비스 집행을 위해 동시에 관여하는 분할(fragmentation)문제까지는 다루고 있지 않음
 - 오히려 유사·중복 지적사항에 임시방편으로 대응하기 위해 여러 부처가 사업을 나누어 담당하는 등 조정하는 과정에서 분할 문제가 심화되기도 함

22) 김찬수·오윤섭(2013), 『공공부문 유사중복 사업 식별·관리 실태와 주요이슈』, p.66.

- 사업의 효과성을 평가하는 사업평가 미흡
 - 사업의 긍정적·부정적 효과성 비교평가는 유사·중복 검토 시 반드시 수반되어야 할 과정이나, 국회의 유사·중복 문제 검토의 경우 사업의 효과성 분석이 없고, 감사원의 경우 효과성 분석이 있으나 부정적 효과에만 치중하는 등 미흡²³⁾
 - 유사·중복의 효과분석을 수행하는 재정사업 심층평가가 존재하지만, 심층 분석을 위한 데이터의 질이 보장되지 않거나 수집 자체가 어려운 경우가 많아 효과성 분석에 한계가 있으며, 전체 재정사업을 대상으로 수행되지 않는다는 한계

■ 미국 GAO 유사·중복·분할 지침의 시사점

- 유사·중복·분할 문제 해결 지침 마련 및 체계적 관리 필요
 - GAO는 매년 법에 따라 유사·중복·분할 사업의 실태 및 개선 보고서를 제출하고 분석가, 의회 의사결정권자, 행정관료의 평가 및 지침을 구체화함으로써 체계적인 시스템을 구축해 나가고 있음
 - 한국 역시 이러한 시스템을 벤치마킹하여 유사·중복·분할 사업의 검토를 법제화하여 정기적으로 운영하며, 분석가와 의회, 공무원의 역할을 구분하여 유사·중복·분할 사업의 식별부터 대응방안 제안 및 이행검토 단계까지를 아우르는 체계적인 시스템을 구축할 필요
 - 또한, 이러한 시스템 구축 시 기존의 사업 관리과정뿐 아니라 신규 사업 도입 시 유사·중복·분할 문제 야기 가능성을 평가하는 엄밀한 검증절차를 도입하여 예방체계를 갖출 필요
- 유사·중복 검토의 범위 확대 및 사업관리 데이터베이스의 구축
 - 유사·중복 검토의 범위 결정 시 사업 내 유사·중복 문제와 분할(fragmentation) 문제까지 포괄하도록 검토 범위를 확대할 필요
 - 검토의 범위 결정 시 유사·중복·분할 여부를 식별할 수 있는 사업관리 데이터베이스를 구축하여 활용한다면 인력과 시간이 절약될 뿐 아니라 분석가가 외부지적에 의존하지 않고도 유사·중복·분할 문제를 검토할 수 있음. 현재 기획재정부는 검토 사업 식별 시 d-Brain을 활용하고 있는데 이를 단위사업별로 사업목적, 사업운용주체, 사업수혜자, 지원방식, 예산 규모 등 분류기준에 따라 주제어를 입력하여 사업정보를 검색할 수 있는 데이터베이스로 발전시킬 필요
- 사업평가의 내실화
 - 유사·중복·분할 평가 및 관리 지침(step 3.3)에서 GAO는 유사·중복의 효과성 분석 시 기존의 사업평가를 활용하고 부족할 경우에만 추가적인 평가를 실시하나, 한국의 경우 유사·

23) 김찬수·오윤섭(2013), 『공공부문 유사중복 사업 식별·관리 실태와 주요이슈』, pp.65~71.

- 중복의 효과분석 시 활용할 수 있는 기존의 평가가 미흡함
- 따라서 유사·중복·분할 문제 관리시스템의 수월한 운영을 위해서는 사업의 효과성을 평가하는 사업평가를 제도화할 필요. 유사·중복·분할의 효과 분석 시 반드시 효과성 분석을 수반하는 사업평가를 활용 내지 실시하도록 하되, 활용 가능한 사업평가를 생산하기 위해 기존의 심층평가제도를 내실화. 이를 위해서는 부처가 생산하는 성과정보의 질을 확보해야 하며, 데이터 제출을 의무화해야 함. 효과성 분석이 실효적으로 이루어질 수 있도록 해야 함

참고문헌

김찬수·오윤섭, 『공공부문 유사중복사업 식별·관리 실태와 주요 이슈』, 감사원 감사연구원, 2013.9.

국회예산정책처, 『2014년도 예산안 분석 종합』, 2013.

홍승현·김선미, 「유사중복 사업 관리 사례」, 한국조세재정연구원, 2014.7.

GAO, “Evaluating and Managing Fragmentation, Overlap, and Duplication,” 2015,

재정위기에 처한 미국의 지방정부, 모니터링과 그 교훈, 한국에의 시사점

임 소 영

(한국조세재정연구원 재정성과평가센터 전문연구원)

I. 배경

- 미 감사원은 재정위기에 놓인 지방정부의 연방보조금에 대한 관리감독 실태를 점검하고 그 교훈과 시사점에 대한 보고서를 발간함
 - 재정의 지속가능성은 모든 정부들의 중대한 도전과제로서 연방 및 주정부와 마찬가지로 지방정부(municipalities)도 장기 재정 압박을 받고 있음. 이를 타개하기 위해 지방정부는 대규모 인력 감축, 인건비나 서비스 비용 삭감 등의 조치를 단행
 - 이에 GAO에서는 재정위기에 놓인 지방정부의 보조금 관리감독 실태와 지방정부에 대한 연방정부의 모니터링, White House Working Group on Detroit 및 일부 연방 부처들의 시정부 지원 현황을 점검함

- 본고에서는 재정위기에 놓인 지방정부에 대한 미국 감사원의 관리감독 점검 보고서를 검토하고 한국 지방정부 재정위기 관리에 대한 시사점을 도출하고자 함. 이하 제II장과 제III장에서는 미국 감사원의 검토 개요와 결과를 요약하고 제IV장에서는 검토 결론, 제V장에서는 이와 관련한 한국의 실태와 대처방안 그리고 그 개선점에 대해 논의하고자 함

II. 검토 개요

■ 점검 대상

- 재정위기에 놓인 4개의 지방정부(Detroit, Michigan; Flint, Michigan; Camden, New Jersey; and Stockton, California)가 집행하는 DHS, HUD, Justice, DOT의 8개 연방보조금²⁴⁾을 대상으로 FY 2009~2013 동안의 관리감독 규정, 규제, 보조금 법령과 보조금 승인 규정 및 규제, 범정부적인 보조금 지원 자격요건 등을 검토함

■ 점검 방법

- 해당 연방정부, 주정부 및 지방정부 관료들을 대상으로 인터뷰 실시. 특히 4개 지역에 대한 현장 방문을 실시하여 고위관료 및 정치적 임용자들에 대한 심층 인터뷰 실시

24) •Community Development Block Grant Entitlement Program (CDBG) administered by the Department of Housing and Urban Development (HUD).
 •HOME Investment Partnerships Program (HOME) administered by HUD.
 •Federal Transit Formula Grant Program, administered by the U.S. Department of Transportation's (DOT) Federal Transit Administration (FTA).
 •Highway Planning and Construction Grant Program administered by DOT's Federal Highway Administration (FHWA).
 •Edward Byrne Memorial Justice Assistance Grant Program (JAG) administered by the Department of Justice (Justice).
 •Community Oriented Policing Services (COPS) Hiring Program administered by Justice.
 •Assistance to Firefighters Grant Program (AFG) administered by Department of Homeland Security's (DHS) Federal Emergency Management Agency (FEMA).
 •Staffing for Adequate Fire and Emergency Response (SAFER) grant program administered by FEMA.

III. 검토 결과

■ 재정위기²⁵⁾에 놓인 미국의 지방정부

- 최근 심각한 재정위기에 놓인 지방정부 중의 하나인 디트로이트 시는 2013년 7월, 약 18조달러의 부채 상황 불능에 직면하여 Chapter 9 파산법(Bankruptcy)에 의거한, 지원 요청을 함²⁶⁾

Chapter 9 Bankruptcy

○ 등장 배경

- 1937~2008년까지 600여 개 이상의 미국 지방정부가 파산상태에 이르렀으며 2012년 기준 총 640여 개가 파산함. Chapter 9 파산법을 제정하기 전에는 파산에 처한 지방정부에 대한 처방은 직무집행영장(mandamus)을 발급하거나 지방정부가 세금을 올리도록 독촉하는 것이었음. 그러나 대공황 시기 이 방법이 효과가 없자 1934년 파산법(Bankruptcy Act)이 지방정부에까지 확대적용 되도록 개정됨. 여러 차례의 개정을 거쳐 1976년 현재의 Chapter 9 파산법과 거의 동일한 형태를 띠게 됨

○ 특징

- Chapter 9 Bankruptcy는 미국 지방정부(municipality)의 부채 상황 불능 상태를 지원하기 위해 만든 법규정으로서 지방정부에 채권자로부터의 보호를 제공함. 지방정부는 이 기간 동안 부채 조정 계획에 대한 협상을 진행하게 됨

○ 주요 사례

- 2011년 알라바마 주의 Jefferson County와 1994년 캘리포니아 주의 오렌지카운티가 대표적. 2013년 7월 18일 미시간 주의 디트로이트시는 미국 역사상 Chapter 9 Bankruptcy에 의거한 지원 요청을 한 가장 큰 도시가 됨

출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Chapter_9_Title_11_United_States_Code 요약·정리

25) 지방정부의 재정위기에 대한 단일의 정의는 없음. 수입과 지출 관리에 있어서 지방정부는 적자에 놓일 수도 있고 비용을 보전할 현금이 부족할 수도 있음. 이러한 단기적인 문제를 해결하기 위해 지방정부는 단기적으로 자금을 차입할 수 있음. 그러나 재정 갭이 커서 부채를 상환하지 못하거나 인건비를 지급하지 못하고, 기본적인 서비스조차 제공하지 못할 경우 지방정부는 위기에 처하게 됨(distress). 이때 지방정부는 서비스 제공 중단, 직원 해고, 세금 및 수수료 인상, 지출유보 및 차입 등의 조치를 단행. 이러한 조치들이 효과가 없고 지방정부가 더 이상 의무를 이행하지 못하면 이 위기는 채권에 대한 디폴트 선언이나 Chapter 9 Bankruptcy 지원요청 등과 같은 긴급재정위기로 악화됨

26) 본 검토의 대상이 되는 3개의 시정부가(Detroit, Michigan; Camden, New Jersey; and Stockton, California) Chapter 9 municipal Bankruptcy 지원 요청을 함

■ 지방정부의 재정위기를 타개하기 위한 연방 및 주정부의 조치

- 단기운영자금 대출, 새로운 회계시스템의 도입
 - 1975년 연방정부는 뉴욕시에 대해 단기 운영자금을 대출해줌
 - 지원조건으로서 지방정부에 대한 회계감사를 실시하고 재정문서에 의견을 달도록 하는 엄격하고 새로운 회계시스템을 도입
- 연방정부의 지원과 관련한 두 개의 가이드라인 발간
 - 연방지원의 필요 유무를 판단하고(문제가 지역에 국한된 것인가/광범위한 것인가, 지방정부 파산으로 인한 피해가 지원비용보다 큰 것인가) 연방정부의 재정적 이해관계와 목표를 명확히 하여 연방정부 개입을 구조화하는 가이드라인 발간
- 19개 주정부에서는 Chapter 9 지원요청 전 취할 수 있는 조치들에 대한 법률을 통과시킴
 - 긴급 재정관리자 파견, 재정통제위원회 신설, 부채 및 고용계약 재조정, 세금 및 수수료 인상, 주정부 보증 대출 및 보조 등 포함

■ 연방정부의 보조금 모니터링과 관리감독 강화

- 연방보조금의 책무성 요구조건 부가
 - 보조금이 당초 목적대로 사용되도록 대부분의 보조금에 요구조건들을 법제화 또는 규정화함(예: HUD의 경우 수혜자들에게 사용계획을 제출하게 하는 규제 마련)
- 범정부적으로 적용될 수 있는 공통 보조금 지출규정을 만들
 - OMB는 보조금 감사 및 보고와 관련한 다양한 규정이 담겨 있는 가이드라인을 발행하고, 2013년 10월 보조금 관리 규정을 하나로 통합(Uniform Administrative Requirements, Cost Principles, and Audit Requirements for Federal Awards,)

■ 재정위기를 극복하기 위한 지방정부의 대처와 보조금 관리 위기

- 4개 지방정부는 재정위기로 인해 인력 감축
 - FY 2009~2013 동안 18~44%까지 인력을 감축하고, 해고, 강제 휴가, 임금삭감 등을 단행
- 인력 감축은 연방보조금의 관리능력에 부정적인 영향을 미쳤으며, 사업의 성공에 핵심적인 영향을 미치는 아래 3가지 차원의 능력과 관련한 문제들을 노정시킴
 - 인적자원 능력(Human Capital Capacity)은 보조금의 목적을 효과적으로 달성하는 데 필요한 지식과 기술을 가진 직원을 충분히 보유하고 있는가와 관련
 - 재무적 능력(Financial Capacity)은 보조금이 요구하는 재무적 책임(예: 매칭요건)을 충족시킬 수 있는 능력을 보유하고 있는가와 관련

- 조직적 능력(Organizational Capacity)은 보조금관리 및 집행을 위한 제도적인 준비가 되어있는가와 관련
- 인력 감축으로 인적자원의 능력이 저하되고 보조금 관리 기술에 차이가 생김에 따라 지식관리(Knowledge Management)가 필요해짐
- 장·단기근속자들의 능력 차이가 발생함에도 불구하고 인수인계 등이 제대로 이루어지지 않아 예산 미집행, 규정 위반 등이 발생. 보조금 관리를 위한 문서화된 규정이나 절차가 대부분 없음
- 재정위기로 인한 재무적 능력 저하로 경쟁 보조금 등의 획득능력도 저하됨
- 조직능력의 한계와 IT 시스템의 낙후는 보조금 관리감독과 보고능력을 저해함
- IT 시스템 등 만성적인 조직능력에 대한 투자부족은 보조금의 정확하고 시의성 있는 관리감독보고를 저해함

■ 보조금 관리위기를 극복하기 위한 지방정부의 대응

- 보조금 관리 과정의 통합
 - 재무적·조직적 능력의 한계를 극복하기 위해 보조금 사전승인 과정을 마련. 즉 연방보조금을 신청하기 위해서는 지방정부의 재정담당직원에게 지원 승인받아야 함. 재정담당직원은 보조금 수혜 시 발생할 수 있는 비용을 검토하고 이를 통보해야 하며, 승인이 이루어진 후 사업담당자는 연방정부 보조금에 지원할 수 있음
- 보조금 관리 전담부서 설립
 - 보조금의 적절한 관리와 재정건전성을 유지하기 위해 보조금관리규정과 절차를 표준화함. 보조금 계획, 수혜전후관리, 집행 및 모니터링이 포함됨
- 지역의 비영리기관과 연합하여 연방보조금에 지원함으로써 인적자원의 역량 부족 문제를 해결
- 체계적인 재정적·조직적 문제 개선을 위한 지방정부 거버넌스 변화를 주도할 위원회 설립

■ 적자를 식별하여 선제적으로 대응하기 위한 위험평가(Risk Assessment) 시행

- 효과적인 보조금 모니터링은 당초 보조금의 목적에 맞게 지출될 수 있게 하기 위한 수혜자들의 위험요소들을 식별하고 수혜자들에 관한 정보의 공유 및 활용이 이루어질 수 있어야 함
- 이를 위해 보조금의 재정관리 상태를 모니터링하고, 성과모니터링을 통해 결과를 확인하며, 수혜자들에 대한 감사와 2차 수혜자들에 대한 모니터링을 실시해야 함
- GAO는 보조금 위험평가도구를 활용하여 FY 2009~2013 프로그램에 대한 위험평가를 실시하고 그 조치들을 모니터링함

- 위험평가도구는 보조금 수혜 개수, 진행상황에 대한 보고의 시의성, 최근 2년 동안의 감사 진행 여부 등 29개의 위험평가지표로 구성됨. 점수가 높을수록 위험도가 높으며, 심층 모니터링 및 현장방문의 대상이 됨
- 재정모니터링의 경우 주로 재정문제와 관련한 법률 및 규제적 규정의 준용도를 살펴봄. 성과 모니터링에서는 사업의 목적 달성에 영향을 미치는 이슈와 관련한 사업의 진행과정에 초점을 맞춤
- 모니터링을 통해 문제점이 발견되면 수혜자들에게 시정조치를 요구했지만 일부 지방정부의 경우 이행하지 않았음. 그 결과 보조금 관리문제가 지속적으로 나타남

■ 우수사례 및 교훈에 대한 공유 노력의 미흡

- The White House Working Group on Detroit 와 연방 부처들은 지방정부를 지원하기 위한 다양한 노력을 기울임
 - The White House Working Group on Detroit을 OMB, HUD, DOT와 같은 다양한 연방정부 관료들로 구성하고 지방정부와 워킹그룹 간의 조정자를 리더로 둬으로써 연방정부와 디트로이트 관료 간의 정보공유를 활성화함. 또 지방정부 고위관료들의 우선순위를 파악하여 지방정부의 문제를 해결할 수 있는 적절한 자원을 연결해줌
 - The White House Working Group on Detroit 와 연방 부처들은 지방정부의 보조금 사용에 리버리지를 활용할 수 있게 하는 등의 융통성을 부여함
 - 인적자원 역량 강화 등을 위한 다양한 기술적 지원과 훈련을 제공하고 전문가를 파견하여 자문을 시행, 현장방문 등의 지원을 함
- 그러나 디트로이트의 재정위기를 극복하기 위한 다양한 노력에 대해서는 문서화되어 있지 않으며, 우수사례 및 교훈에 대한 공유 노력이 부족한데, 이는 The White House Working Group on Detroit 의 비공식적인 구조 때문인 것으로 판단됨

IV. 검토 결론

- 보조금 지원기관들은 반드시 보조금 모니터링 및 감독행위 시 위험평가를 실시해야 함
 - 인적자원과 재정적, 조직적 능력의 손실은 연방보조금의 획득과 관리 능력에 중대한 영향을 미치므로 보조금 모니터링 시 위험평가를 반드시 실시해야 함

- 재정위기에 처한 지방정부들을 지원하기 위해 연방정부는 다양한 조치들을 취하고 있으나 이러한 경험에 대한 공유 노력이 부족하므로 개선 필요
 - 디트로이트의 파산에 대응하기 위해 White House Working Group과 연방 부처는 협력 강화, 보조금 융통성 부여, 직접적인 훈련과 지원 등과 같은 조치를 취하였으나, 디트로이트의 파산경험에서 깨달은 교훈에 관한 문서화 작업을 진행하지 않아 개선이 필요함
 - OMB가 재정위기 기간 동안 디트로이트 시를 지원하기 위해 취했던 사례들에 대한 우수사례 및 교훈들을 수집하여 공유할 필요가 있음

V. 한국 지방정부의 재정위기 현황과 대처

1. 한국 지방정부의 재정위기 현황

- 2014년 기준 한국 지자체는 총 50조원에 육박하는 부채를 지니고 있으며 자산 대비 부채비율이 4.6%에 달하고 있음
 - 시도별로는 인천시가 9.19%(약 5조원)로 가장 높고, 세종 7.12%, 광주 6.59%, 대구 6.27%, 부산 6.15% 순임
 - 자치단체별로는 경기 시흥시 15.53%(9,200억원), 경기본청 14.59%, 인천본청 11.32%, 경기 의정부시 9.00%, 강원 태백시 8.51% 순으로 나타남

(단위: 백만원, %)

지자체 부채	자산	지자체 부채비율
49,808,410	1,082,353,032	4.60

출처: 지방재정통합공시

- 채무액은 2014년 기준 총28조원을 돌파하고 예산 대비 채무비율이 14.83%에 이룸
 - 시도별로는 인천시가 35.25%(3조 3천억원)로 가장 높고 부산 28.04%, 대구 27.05%, 광주 20.08% 순임. 자치단체별로는 태백시가 35.27%(1,250억원)로 가장 높고 인천본청 37.53%이 그 뒤를 잇고 있음

(단위: 백만원, %)

채무 잔액	최종예산액	예산대비 채무비율
28,001,600	188,783,000	14.83

출처: 지방재정통합공시

■ 우리나라 자치단체의 재정 여건이 이와 같이 열악해진 데에는 다음과 같은 원인을 생각해볼 수 있음

- 첫째, 자체수입이나 지방세가 현실적인 재정 수요에 비해 턱없이 부족할 수 있음
 - 우리나라 자치단체의 재정자립도는 2015년 예산순계 기준 45.1%로 연도별로 하향 추세이며 특별·광역·특별자치시, 도 및 시군구 간 편차가 상당히 큰 편으로 하위 자치단체로 갈수록 재정자립도가 열악함. 특히 재정자립도가 30% 미만인 시도 및 시군구가 전체의 74.9%를 차지할 정도로 자치단체의 재정자립도 수준이 현저히 낮음²⁷⁾
 - 이와 같이 재정자립도²⁸⁾가 낮은 자치단체의 경우 자체수입이나 지방세의 비중이 적기 때문에 보조금 등에 대한 의존이 높아 재정위기에 더욱 취약할 수 있음
- 둘째, 보조금 등의 중앙정부의 지원이 지방 재정여건이 충분히 고려되지 못한 채 밀어내기 식으로 집행됨
 - 실제로 대부분의 국고보조의 경우 지자체 매칭에 의한 보조형태가 많기 때문에, 자치단체의 재정 여건이 사전에 고려되지 않고 중앙의 정책 밀어내기가 이루어질 경우 재정 여건이 열악한 자치단체의 재정 상황은 더욱 악화될 수 있음. 예를 들어 2008년 기초노령연금 신설, 2009년 양육수당 신설, 2010년 장애인연금 신설, 2011년 영유아보육료 확대 등 중앙의 국고보조사업 확대에 따라 지방의 재정부담이 가중되고 있음
- 셋째, 일부 자치단체의 경우 무리한 재정집행으로 인해 재정이 열악해지기도 함
 - 인천아시아경기대회를 위해 막대한 지방채를 발행한 인천시나(2017년까지 연평균 876억원 상환 부담), 전남 영암군의 F1 국제자동차경주대회 경주장 건설을 위한 무리한 투자(2016년까지 총 1조 229억원 부담), 용인 경전철, 월미도 은하레일, 태백 오투 리조트 등은 지자체의 무리한 재정집행으로 재정이 열악해진 대표적인 사례임
- 넷째, 보조금 등의 부적절한 지출이 지방의 재정위기를 초래할 수도 있음
 - 2014년 12월 국고보조금의 부정수급에 대한 대검찰청의 조사 결과, 2013년 12월 이후 총 3,065억원 상당의 보조금이 부당지급 또는 유용된 것으로 나타났고, 비복지분야 18개 부처

27) e-나라지표, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458, 『지방자치단체 통합재정개요』(행정자치부)

28) 자치단체의 예산 규모는 자체수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채, 보전수입 등 내부거래 등의 총합으로 구성되며, 이들 중 지방세와 세외수입의 총합의 비중이 재정자립도를 의미

1,771개 보조사업(26.6조원)에 대한 자체 실태점검 결과에서도 95개 사업에서 101건의 부적정 수급사례가 적발됨

- 이와 같이 지방자치단체의 재정위기는 다양한 원인에 의해 발생할 수 있으며, 이들의 재정위기를 극복하기 위해서는 지자체의 자체수입 개발 노력이나 지방세원 및 세율 등의 확대, 지자체의 여건을 고려한 중앙의 정책 집행, 보조금 등의 부적절한 지출 억제와 자체적인 경비 절감 노력 등을 1차적인 방안으로 생각해볼 수 있음. 이하에서는 자치단체의 재정위기에 대처하기 위한 한국 정부의 대처 현황과 개선점 등에 대해 논의하고자 함

2. 자치단체 재정위기에 대한 한국의 대처

1) 긴급재정관리제도의 시행

- 행정자치부는 2015년 12월 29일 「지방재정법」 개정을 통해 지방자치단체가 스스로 해결할 수 없는 재정위기 상황이 닥칠 경우, 주민서비스가 중단되는 것을 막기 위한 긴급재정관리제도를 도입
 - 과거 7개 재정지표²⁹⁾를 분기별로 점검·관리해오던 위기관리제도를 강화한 것
 - 위기관리제도에서는 분기별 점검 결과, 기준을 초과한 지방자치단체에 대해 지방재정위기관리위원회에 상정하고 위원회 심의를 거쳐 재정위기단체로 지정되면 자치단체장 주도로 재정건전화계획을 수립·추진하도록 함
 - 긴급재정관리제도에서는 지자체의 재정위기관리를 위해 지방재정위기관리위원회를 설치하고 긴급재정관리단체의 지정, 긴급재정관리인의 파견, 긴급재정관리계획의 승인 및 변경, 평가에 관한 업무를 수행하도록 함
 - 긴급재정관리계획에는 예산통제 및 사업 및 인력 구조조정을 포함한 강력한 대책이 포함됨
 - 긴급재정관리단체의 채무상환 및 감축, 경상비 및 사업비 등의 세출구조조정, 수입 증대 방안이 포함되며, 계획에 따른 긴급재정관리단체의 예산을 편성하되, 계획 외의 지방채 발행, 채무보증, 일시차입, 채무부담행위, 일정규모 이상의 재정투자사업 등은 제한됨
 - 국가 및 상급 또는 다른 지방자치단체의 지원이 가능하도록 함
 - 국가는 긴급재정관리단체가 긴급재정관리계획을 추진하는 데 필요한 행·재정적 사항을 지원할 수 있고, 다른 지방자치단체는 공무원 파견 등 긴급재정관리단체가 긴급재정관리계획을 추진하는 데 필요한 사항을 지원할 수 있도록 함

29) 통합재정수지 적자비율, 예산대비 채무비율, 채무상환비 비율, 지방세 징수액 현황, 금고잔액 현황, 공기업 부채비율

- 과거 위기관리제도에서는 자치단체 차원에서 재정건전화계획을 수립·추진하였다면 새로운 긴급재정관리제도는 중앙에서 해당 자치단체에 재정관리관을 파견해 중앙 개입에 의한 강력한 지원책을 강구함

2) 보조사업에 대한 관리 강화

■ 보조사업 수행에 대한 점검·관리 강화

- 행정자치부는 각 중앙부처에 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 보조사업 수행 상황 점검 결과 중 지방자치단체에서 수행한 보조사업의 점검 결과를 다음 연도 3월말까지 행정자치부장관에게 제출하도록 하고, 행정자치부장관은 제출된 결과를 통합하여 공개하도록 입법화함 (2015.12.29.)
- 「보조금 관리에 관한 법률」 제27~29조를 통해 보조사업자 또는 간접보조사업자에게 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장 또는 보조사업자에게 제출하도록 함.
- 「국가재정법」 제54조에서는 보조금 관리와 관련해 각 중앙관서의 장이 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하도록 규정함
- 민간보조금에 대한 보조금심의위원회 심의를 의무화하고, 예산 총액한도제 도입 등 관리를 강화함

■ 보조금통합관리망의 구축·운영

- 2016년 1월부터 「보조금 관리에 관한 법률」 제26조2의 조항에 의거, 보조금의 중복수급이나 부정수급을 방지하기 위한 보조금통합관리망을 구축하여 운용

3) 지방투자사업 사전 타당성 조사 및 투자 심사 실시

- 행정자치부에서는 투자심사의 사전절차로 경제성, 재정적 측면의 사업추진 가능성을 분석하여 투자심사의 합리적인 결정을 지원하는 참고자료로 활용하는 타당성조사제도를 운영
 - 총사업비 500억원 이상인 투자심사 대상이 되는 신규사업에 대해 사전 타당성조사를 실시하고, 그 결과를 투자심사의 중요한 판단 근거로 활용
 - 투자심사란 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방

- 지를 위하여 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대해 예산편성 전에 그 사업의 필요성 및 사업 계획의 타당성 등을 심사하는 제도
- 세출예산 구조상 세부사업의 사업예산에 해당되는 사업비성 사업과 행사성 사업으로서 다음 회계연도부터 시행하고자 하는 총사업비가 일정규모 이상인 신규 투자사업에 대해 예산 편성 전에 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등을 심사
 - 평가결과 투자심사결과 반영 없이 예산편성 및 집행한 자치단체는 재정패널티 부여 등 제재 조치 부여

3. 지자체 재정위기 대처방안에 대한 평가와 제안

1) 한국적 상황을 고려한 제도의 유연한 적용 필요

- 한국 정부가 최근 도입한 긴급재정관리제도는 미국의 연방파산법(US, Bankruptcy Code)을 참조하여 설계한 것으로 국내 적용 시 지방정부의 재정구조, 정치행정체제 등과 같은 제반 여건에 대한 신중한 고려가 필요
 - 미국은 지방세수입 비중뿐 아니라 지방세 조정권한 등 지방재정의 예산 편성 및 집행권한과 관련한 재정운용의 자율성이 높은 편. 이에 반해 한국은 지방정부의 재정운용의 자율성이 낮은 편이며, 재원의 중앙 의존도가 높은 편임. 따라서 지방정부의 재정위기 시 그 발생 원인에 있어 한국과 미국이 차이가 날 수 있음
 - 미국의 경우 지방정부의 자체적인 수입의 비중이 크고 재정운용 자율성도 크기 때문에 지방정부의 부실한 재정운용이 재정위기의 주요한 원인이 될 가능성이 높음
 - 반면 한국은 지방정부가 자체적인 재량권을 활용하여 재정을 운용할 수 있는 자율성이 크지 않기 때문에 부실 운용 그 자체보다는 자원 부족 등 재정위기 발생 원인 간 그 비중이 다르게 나타날 수 있음

〈표 II-5〉 지방정부의 조세권 재량

(단위: %)

	지방세 수입		지방세 조정											
	GDP 비중	총 세입 비중	재량	세출재량		경감 재량	공동세 조정				중앙의 세출과 경감	기타	합계	
				완전재량	제한재량		지방조정	지방동의	중앙조정 (다년)	중앙조정 (매년)				
한국	4.2	17.4												
Local	4.2	17.4		75.7					6.4		16.1	1.8	100.0	
미국	9.3	34.3												
Local	5.5	20.1												
States	3.8	14.1	100.0											

출처: Kim et al.(2013: 18-19)

- 미국은 연방제로서 주정부 및 지방정부의 독립성과 자율성이 막강한 정치체제이며, 연방의 개입을 통한 지방정부의 문제 해결은 재정위기와 같은 이례적인 경우에 한함. 반면 한국은 강력한 중앙집권형태의 단일 국가체제로서 지방정부의 자치권이 제한적인 편
 - 미국의 Chapter 9 파산법이나 한국의 긴급재정관리제도는 지방정부의 재정위기 시 재정관리인의 파견 등과 같이 중앙의 적극적인 개입에 의한 문제 해결을 추구하지만, 한국의 경우 지방재정에 대한 중앙 의존성과 개입이 일반적으로 높은 편이므로 자치권이 높은 연방제 형태의 미국과는 환경적 여건이 다름
- 따라서 장기적으로 지방정부의 과세권이나 재정운용의 자율성 보장이 어느 정도 전제되어야 하며, 지방정부의 재정위기에 대한 책임 추궁과 개입 조치 시 발생 원인에 따라 유연하게 적용하는 것이 필요할 것으로 판단됨
 - 예를 들어 지방 민심을 얻기 위한 과도한 국제대회의 개최나 지자체장의 선심성 공약의 이행을 위해 불필요한 재정이 소요되는 건설투자 사업에 대해서는 미국과 같이 지자체 파산제도의 적용을 엄밀히 검토해야 함
 - 그러나 지자체의 재정 상황이 고려되지 않은 중앙의 확장적인 복지정책으로 인해 지방의 재정 부담이 가중되어 재정위기가 초래될 가능성도 있으므로 이 경우에는 긴급재정관리제도가 중앙의 강력한 개입을 통한 책무성 확보 수단으로서뿐 아니라 실질적인 문제 해결 수단으로서 기능할 수 있도록 재정지원과 같은 지원책을 적절히 조화시켜야 할 것임
 - 아래 표에 따르면 지자체의 총 세출예산은 연평균 2.5% 증가하고 있으나 사회복지 지출은 7.3% 증가추세에 있어 전체 예산 중 사회복지 지출이 차지하는 비중이 늘어남. 이와 더불어

국고보조 사회복지사업의 비율도 매년 증가추세임. 특히 이중 국고 비율이 매년 1.8%씩 감소하고 지방비 비율이 2.2%씩 증가하고 있고, 동 기간 지자체의 채무비율이 대체적으로 증가추세에 있는바, 국고보조 복지사업의 확대에 따라 지방의 재정부담이 증가될 수 있음을 추측해볼 수 있음

〈표 II-6〉 지방자치단체의 연도별 사회복지 지출현황

(단위: 억원, %)

구 분		2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증감률
지자체 채무	최종예산액	1,766,257	2,113,819	1,635,147	1,766,257	1,847,488	2.4
	채무잔액	264,638	289,933	281,618	271,252	285,886	2.1
	예산대비 채무비율	12.8	13.7	17.2	15.4	15.5	5.6
전체복지	총세출액	863,109	827,472	864,381	946,195	947,801	2.5
	사회복지액	228,824	228,769	242,557	268,178	301,700	7.3
	사회복지비율	26.5	27.6	28.1	28.3	31.8	4.8
국고보조	사회복지 국고보조사업비	197,653	196,828	210,304	232,478	264,540	7.7
	사회복지 국고보조사업비율	86.4	86	86.7	86.7	87.7	0.4
	국고비율	56.3	54.3	53.9	52.2	52.4	-1.8
	지방비비율	43.7	45.7	46.1	47.8	47.6	2.2

출처: 김승연(2015), 『지방복지재정위기, 분석과 해법』, p.31 재정리

2) 지방정부 자체적인 관리감독 역량을 높일 필요

- 현재 행정자치부는 예규를 통해 지방보조금 예산의 편성, 운용 관리에 대한 기준을 제시하고 있음. 이와 같이 중앙정부가 큰 틀에서의 지침을 제시해주되 지방정부가 자체적으로 관리감독 역량을 키워갈 수 있는 형태가 풀뿌리 민주주의를 지향하는 지방자치제도의 이념에 비추어볼 때에도 바람직할 것으로 판단됨
- 다만 이와 더불어 지방정부의 관리감독 실태와 역량에 대해 중앙정부에서 정기적으로 검토하고 미흡할 경우 이에 대해 개선점을 제시해주는 보완장치 마련도 검토해볼 필요

3) 부적정 지출 방지를 위한 위험평가 제도의 도입(Risk Assessment) 검토

- 현행 재정사업 자율평가, 국고보조사업 운영평가 등의 평가제도와 운영 실적보고서의 제출과 같

은 관리감독제도를 통해 사후적으로 지방보조금 지급의 적정성에 대해 평가를 하고 있지만 사전적인 적정성 검증 절차에 대한 치밀한 제도 설계는 미흡한 편

- 2015년 1월부터 행정자치부 예규에 의해 지방보조금 예산의 편성, 운용 관리에 대한 기준을 제시하고 선심성 재정 지출 논란이 큰 민간보조금에 대한 사전적인 검증 절차로서 지방보조금 심의위원회 심의를 의무화함
- 그러나 위원회 형식의 심의제도는 보조금의 타당성에 대한 심층적인 분석보다는 위원회 운영 자체를 위한 요식행위로 귀결될 수 있으므로 일정 규모 이상의 보조사업에 대해서는 위험평가(Risk Assessment)와 같은 사전적인 분석을 수행하는 검증 절차를 마련하여 지출의 적정성에 대한 엄밀한 검증 필요

■ 이와 관련 미국 연방정부는 보조금의 부적절한 지출을 줄이기 위해 모든 보조사업에 대한 위험평가를 수행하도록 하는 내용이 포함된 IPERA(Improper Payments Elimination and Recovery Act of 2010) 법률을 제정한 바 있음

- 법안에 포함된 위험평가는 심각한 부적절 지출을 초래할 수 있는 다음의 7가지 위험요인들을 고려하여 위험평가를 수행하도록 함

1. 검토 대상 프로그램의 신규 여부
2. 정확한 지출액을 도출하기 위한 검토 대상 프로그램의 복잡성
3. 연간 지출 규모
4. 지출이나 지출자격이 기관 외에서 결정되는지 여부(예: 주정부 또는 지방정부)
5. 프로그램 재원, 집행기관, 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 IG나 GAO가 회계 혹은 기타 관리 측면에서 분석하고 발행한 감사보고서의 중대한 결함

출처: GAO-15-36 DOE Improper Payments, 14-15

■ 이와 같이 보조금과 관련한 인적자원과 재정적·조직적 능력은 보조금의 관리와 그 결과에 직접적인 연관이 있으므로 엄밀한 위험평가를 사전에 실시하여 부적절한 보조금 집행을 방지하고 성과를 극대화할 필요

- 현행과 같이 위원회 형식의 사전 심의체제에서는 심의가 요식행위로 귀결될 위험이 내재되어 있으므로 보조금 계획, 집행, 성과 등 단계별 체계적인 위험 평가를 실시하여 부적정 지출 위

힘을 사전에 차단할 수 있는 시스템을 마련할 필요

- 또 GAO에서 29개 평가지표로 구성된 위험평가도구를 활용하여 보조사업 위험평가를 실시한 바와 같이 사업 수혜자들의 위험 요소를 사전에 식별하여 부적절한 지출을 방지할 수 있는 사전적인 모니터링 체계를 마련할 필요
 - 보조금 수혜 개수, 진행상황 보고의 시의성, 최근 2년 동안의 감사 진행 여부 등으로 구성된 위험평가지표를 활용하여 위험도가 높은 사업에 대해 선별적인 심층 모니터링 실시와 현장방문을 생각해볼 수 있음

4) 보조금 관리와 관련한 매뉴얼 제작과 보급의 고려

- 『지방재정위기관리백서』와 같은 매뉴얼을 제작하여 재정위기 발생 시 대처방법 등을 명시하고 지방정부 간 공유하는 지식경영관리(Knowledge management) 필요
 - 미국 지방정부의 재정위기 대처 사례에서 시사하는 바와 같이 재정위기에 처한 지방정부들을 지원하기 위해 연방정부가 다양한 조치들을 취하였으나 이러한 경험에 대한 문서화 및 공유 노력이 부족하여 대처능력 저하 및 비효율 등 초래
 - 재정을 운용하는 사람들의 인적자원 능력과 조직적·재정적 역량에 따라 위기 발생 시 이를 극복할 수 있는 대처 효율성 및 효과성이 달라질 수 있으므로 재정위기 시 각 이해집단 및 관리자별 대처 프로세스에 대한 매뉴얼을 제작·보급하여 재정위기에 대비하는 정부 간 공유 노력이 필요

참고 문헌

- 김승연, 『지방복지재정위기, 분석과 해법』, 2015.
- 기획재정부, 『2015년 국고보조사업 운용평가 편람』.
- 기획재정부, 『국고보조금 부정수급 종합대책』, 2014.
- 보건복지부, 『복지재정 효율화 추진방안 2015』.
- GAO, GAO-15-36 DOE Improper Payments, 2015.
- GAO, GAO-15-222 MUNICIPALITIES IN FISCAL CRISIS, 2015.
- Junghun Kim, Jorgen Lotz and Hansjörg Blöchlinger, *Measuring Fiscal Decentralisation*, OECD·KIPF, 2013.
- 지방보조금 관리기준(행정자치부예규 제6호), 2015.1.1. 제정
- https://en.wikipedia.org/wiki/Chapter_9,_Title_11,_United_States_Code
- 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정개요』, e-나라 지표

평가담당자 및 공무원을 위한 평가관리³⁰⁾ : 단계별 평가관리방법 소개 및 재정성과평가에 대한 시사점

전 예 원

(한국조세재정연구원 재정성과평가센터 연구원)

I. 평가관리 가이드 소개 및 주요내용

- 가이드에서 설명하는 평가의 두 가지 주요한 기능은 ‘책임성 확보’ 와 ‘학습’
 - 평가활동은 자원이 얼마나 효과적/효율적으로 사용되었는지, 의도된 결과가 달성되었는지에 대한 실증적인 정보를 제공
 - 이는 정책가나 프로그램 관리자 및 기타 관련자들이 정책 우선순위에 따른 의사결정, 프로그램 디자인 및 실행, 적절한 자원배분을 하는 데에 도움을 줌
- 평가관리의 과정을 각 단계로 분류하여 나타내면 [그림II-4]과 같으며, 본고에서는 각 세부 내용을 간략히 소개한 후 우리나라 평가관리에 대한 시사점을 도출하고자 함

II. 평가계획(Planning)

- 평가계획과정의 기본단계는 다음과 같음
 - 1단계: 권한 있는 기관 혹은 국가의 평가정책을 검토
 - 2단계: 해당 기관의 평가에 대한 목적과 실현가능성 등을 파악
 - 3단계: 평가관리를 위한 수행계획을 수립

30) 본 원고는 World bank 내부의 독립 기관인 Independent Evaluation Group(IEG)가 발간하는 Evaluation Capacity Development Working Paper로서 등재된 Managing Evaluations: A How-To Guide For Managers And Commissioners of Evaluation(2015)를 재구성하여 소개하고 있으며, 이를 한국 재정성과평가제도 진단에 활용함

[그림 II - 4] Managing an Evaluation: Major Stages



출처: IEG, “Managing Evaluations: A How to Guide for Managers and Commissioners of Evaluation” 자료를 각색·편집

- 평가계획 과정은 취득가능하다고 판단하였던 정보가 이후에 취득·사용 불가능한 정보로 밝혀질 수 있고, 평가를 위하여 고안된 방법이 이후 상황에 따라 부적합한 것으로 판명될 수 있으므로 반복되어 진행될 수 있음
- 평가계획을 잘 세우게 되면 평가과정에서 발생할 수 있는 여러 조정 과정의 문제들을 최소화 할 수 있으므로 세부적인 부분까지 검토하여 이상이 없을 때까지 본 과정을 지속해야 함

■ 한편 계획단계에 도움을 줄 수 있는 두 가지 중요한 평가유형을 분류하면 다음과 같음

〈표 II-7〉 평가의 일반적 유형

유형	내용
형식적 (Formative) 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정의 <ul style="list-style-type: none"> · 프로그램이나 정책, 프로젝트가 실행될 수 있는 방법을 평가함 · 프로그램이 실행되기 전이나 실행되고 있는 중에 이루어지며 설계 및 실행과정의 개선에 가장 큰 초점을 둠 ○ 분류 <ul style="list-style-type: none"> · 수요평가(Needs assessment) 누가 프로그램을 필요로 하는지, 해당 프로그램이 수행할 니즈가 얼마 만큼인지, 니즈를 충족하기 위하여 어떠한 개입이 필요한지를 결정함 · 전망평가(Prospective evaluation) 유사한 프로그램 수행에서의 결과와 쟁점을 재검토하고, 만일 프로그램이 진행될 경우에는 시도될 개입방식을 강화시킬 수 있는 방안을 모색함으로써 프로그램의 성공과 실패를 예측함 · 과정평가(Process evaluation) 관리의 질, 프로그램 목표에 대한 개인의 적절성, 개입의 효율성 등
종합적/사후적 (Summative) 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정의 <ul style="list-style-type: none"> · 형식적 평가와는 반대로 프로젝트, 정책 및 프로그램 혹은 그보다 세부단위에서 이행된 분야가 얼마나 개선될 수 있었는지에 대한 결과물에 초점을 맞춤 ○ 분류 <ul style="list-style-type: none"> · 결과평가(Outcome evaluations) 프로그램의 결과가 어느 정도로 달성될 수 있는지에 대하여 조사함, 결과를 인구통계적으로 나누어 분석하며, 개입에 따른 의도적 비의도적 결과를 모두 살펴봄 · 영향평가(Impact evaluation) 개입을 통하여 기대되는 결과가 어느 정도 발생하였는지를 평가하며 주로 개입과 그로 인한 결과간의 분석에 우연적 발생과 비교하는 방법론을 적용함 · 비용효율 및 CB분석(Cost-effectiveness and cost-benefit analysis) 화폐적 비용과 가치와 관련한 결과를 분석함으로써 효율성을 측정함 · 메타분석(Meta-analysis) 평가문제에 대한 종합적인 결론을 도출하기 위하여 다양한 연구로부터의 평가 결과를 종합함

1. 평가정책의 검토

■ 국가 단위에서의 평가정책

- 평가를 통하여 국가가 성취하고자 하는 목표에 대한 구체적인 사항들을 포함하고 있으며, 기획 및 예산 등 정부의 각기 다른 차원의 정책과정들과 연계하여 진행됨
- 범정부적 차원으로 각각의 평가제도들을 조정 및 관리하는 체계를 보유해야 함

■ 정부의 평가지침

- 중앙·지방정부 및 기관 레벨마다 다르기 때문에 서로 다른 레벨이 공동으로 평가를 진행하게 되는 경우 전체적인 평가의 양을 줄일 수 있으나, 다양한 레벨에서의 평가정책들을 조율해야 하는 상황이 발생할 경우 평가의 장애물로 이어질 수 있음³¹⁾

2. 목표 정의 및 실현가능성 파악

■ 평가관리자는 평가 계획을 세우기 전에 평가 이유 및 목적을 분명하게 정의하여야 함

- 평가 관리자는 다음과 같은 체크리스트를 활용하여 질문함으로써 평가의 목적을 상세히 기술할 수 있으며 이는 평가의 목적을 수립하는 데에 유용하게 사용될 수 있음
 - 평가가 얻고자 하는 바가 무엇인가?(목표), 결과물을 누가 사용할 것인가?(이용자), 결과물을 어떻게 사용할 것인가?(이용방법)

■ 평가의 목적과 근거를 정의하기 전에는 평가의 수행 이유와 사용처, 주어진 조건하에 실현가능한 사안들을 고려해야 하며, 더불어 다음과 같이 평가 관련자로 포함될 수 있는 관계자들에 대한 사항을 검토해야 함

〈표 II-8〉 평가 관련자 집단의 분류

관련자	설명
수혜자	정부 개입으로 인하여 직접적으로 혜택을 받는 개인 및 집단
간접수혜자	정부 개입으로 인한 직접적인 접촉은 없으나 어찌되었든 그러한 개입으로 인하여 혜택을 받게되는 개인 및 집단
기부자	정부 사업이나 프로그램에 대하여 자금을 지원하는 조직이나 개인
직원 및 자원봉사자	-
정치인, 당원, 이익집단	여당뿐만 아니라 야당까지 포괄하는 정치인 집단
공무원	관련 이익이 있는 선출직 공무원 및 정무직 공무원
사회적 기관	경영자 및 노동조합 대표, 비정부기구 대표자 및 제3자적 기관 등
연구원 및 옹호집단	-

31) 이러한 상황을 해결하는 다양한 방법을 OECD의 Guidance for Managing Joint Evaluations(2006)에서 확인할 수 있다. 시사점 참고.

- 평가를 하는 동안에는 관련 주요 집단과 그들의 전망 등이 제대로 반영할 수 있도록 평가 관리자가 다음과 같은 사항들을 고려해야 함
 - 누가 본 평가의 관련자이며, 그들의 역할은 무엇인가?
 - 그들이 평가로부터 알아야 하는 정보가 무엇이며 발견된 사실을 어떻게 전달, 사용할 것인가?
 - 평가의 사용자가 무엇을 신뢰할 수 있는 정보로 판단할 것인가?

〈표 II-9〉 평가의 현실성 확보를 위해 고려해야 하는 사항

프로그램 평가 기획시 고려해야 할 사항에 대한 체크리스트	
○ 프로그램 디자인 요소	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램의 목표, 산출물 및 활동들이 그 진행과정과 결과 혹은 그 파급효과 등을 평가하기에 충분히 명확해야 함 - 평가를 위한 적합하고 신뢰성 있는 사업 정보가 있어야 함 - 프로그램 발전단계가 평가하기에 적합해야 함 - 프로그램이 지속가능성과 안정성을 보유하고 있어야 함.(평가가 진행되고 있는 중에도 정치적이거나 재정적인 개입이 존재할 수 있으며, 프로그램 디자인이 평가기간 동안 갑자기 변하는 일이 발생하지 않아야 함을 의미함)
○ 출처 및 논리적 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> - 평가 관리자나 위임하는 기관 직원이 평가를 수행에 충분히 할애할 수 있는 업무시간 조건을 갖추고 있어야 함 - 평가에 관심 있는 관련자들이 적절한 자료 획득 가능성과 해당 평가에 참여할 수 있는 기회가 마련되어 있어야 함 - 평가를 위한 충분한 자금이 제공/지원되어야 함. 경우에 따라서는 필요한 만큼 자금을 모금하거나 부채를 사용하여 획득할 수 있음
○ 유용성	<ul style="list-style-type: none"> - 평가가 프로젝트나 프로그램의 개선에 매우 높은 가능성으로 영향을 미칠 수 있어야 함 - 고안된 평가 계획이 사용가능한 자원에서 매우 적절하게 이루어져야 함 - 사용자들이 그 결과물에 대하여 관심을 표현할 수 있어야 함

출처: IEG; adapted form CDC 2011a, 2011b; Imas and Rist 2009; IUCN 2004

3. 평가관리를 위한 수행계획 수립

- 수행계획 수립 과정에서는 역할과 책임, 시간 스케줄, 예산 등의 세 가지 사항을 고려해야 함
 - 역할과 책임(Roles and Responsibilities)
 - 어떻게 의사결정과정이 이루어지며 누가 핵심적 역할을 담당하는지를 명확히 해야 하며, 그 세부적 내용은 다음과 같음

〈표 II-10〉 평가관리과정의 각 역할과 책임

역할과 책임	내용
의사결정기구 (Decision-making authority)	의사결정기구의 성격이 자문회(advisory group)가 될 것인지 조정위원회(Steering committee)가 될 것인지를 결정하거나, 합의가 투표를 통하여 결정될 것인지에 대한 의사결정 방식 또한 고려해야 함
질적 수준 유지 (Quality Assurance)	보고서의 질적 수준을 검토하는 다른 조직을 두어야 하는지도 검토
평가 (Evaluation)	누가 평가(내부조직 혹은 외부 전문가)를 담당할 것인지 등을 결정
문서관리 (Document Management)	문서관리의 책임자와 관리해야 하는 주요 문서들을 결정
관련자조정 (Stakeholder relations)	관련자들과의 의사소통을 누가 담당할 것인지 결정

- 시간스케줄(Timeline)
 - 평가를 완료하기 위하여 얼마나 많은 시간이 소요될 것인지 검토하고, 평가기본조항(ToR)의 결정, 전문가 확보나 업무 종료 기일 등의 가장 중요한 일정을 정해야 함
- 예산(Budget)
 - 금전적인 예산뿐만이 아니라 확보 가능한 시간 및 전문가 등도 검토
 - 평가에 소요되는 자금이 프로젝트에서 충당될 것인지, 개별 프로그램의 예산으로 안배될 것인지도 고려함

III. 평가권한의 부여(Commissioning)

- 다음은 평가권한을 부여하는 과정의 기본적인 단계임

1단계: 평가 기본조항(ToR) 등을 계획

2단계: 평가목적에 따른 요구사항 등을 준비, 평가원 선발 및 평가팀을 구성

3단계: 평가자문조직을 설립

1. 평가 기본조항(ToR)의 계획

- 평가를 위임한 사항이나 평가관리에 대한 기본 요구조건 등을 상세히 명시한 문서를 평가 기본조항(Terms of Reference)이라고 함
 - ToR은 평가를 위임하는 곳과 기타 업무를 수행하는 자 간의 기본적인 계약조건을 담고 있으며, 기본적으로 서술하는 내용은 다음과 같음
 - 어떠한 대상을 위하여, 어떠한 이유에서 평가가 수행되는지
 - 달성하기 위한 목표와 그 목표를 어떻게 달성할 것인지
 - 평가에 어떠한 주체가 개입될 것인지
 - 주요한 결정과 평가완료 시점이 언제가 될 것인지
 - 평가를 수행할 때 가용자원은 무엇인지
 - 이밖에 평가를 수행하게 된 배경(사회적, 경제적, 문화적 사정), 주요 관련자의 의견 및 전망, 평가 범위나 접근 방식, 방법론 등을 추가로 ToR의 내용으로 기술할 수 있음

2. 제안서(REP) 마련 및 평가팀 구성

- ToR이 여러 번 검토되고 난 후, RFP(request for proposal)가 마련됨
- 평가팀은 평가 목적을 잘 이해하고 있으며, 기술적인 전문성과 프로그램 분야의 지식 및 좋은 평가 기술을 지니고 있어야 함
 - 평가자 선정 시에는 분명한 선택기준이 있어야 하며, 해당 자격조건을 ToR 기술할 수 있음
 - IEG에서 제시하는 평가자의 경쟁력은 1) 평가 역할에 대한 이해, 2) 평가프로젝트를 관리·수행한 경험, 3) 평가방법에 대한 지식 및 기술적 전문성, 4) 평가분야에 대한 지식, 5) 대인적 능력, 작문 및 커뮤니케이션 능력, 6) 간문화에 대한 이해, 7) 도덕적 능력 함양 의 요소들로 판단

3. 평가자문조직 설립

- IEG에서는 평가의 전문성을 확보하고 관련자들의 이해를 대표하기 위하여 자문조직(Reference Group)을 둘 것을 권고함

〈표 II - 11〉 평가자문조직의 유용성

유용성	내용
전문성 확보	평가과정에서 필요한 과학적, 실용적인 관련 전문성을 평가자들에게 제공
이해 제고	실제 평가가 어떠한 것을 수행하고 있는지에 대한 깊이 있는 이해를 제공
정당성 확보	독립적 관점을 제시함으로써 평가의 정당성을 확보
가시성 확보	가시성(Visibility)은 평가로부터 도출된 결과물의 활용 및 유포에 기여

- 자문조직은 보다 전문적인 지식이나 기술적인 조언을 할 수 있는 평가조직의 외부자로 구성되며, 평가 총괄에 책임이 있는 조정위원회(Steering Committee)와는 다른 성격을 지님
- 주요업무는 ToR에 대한 리뷰, 평가팀의 구성이나 평가계획에 대한 조언, 평가보고서 초안에 대한 검토 등임

IV. 평가의 실행(Undertaking)

■ 다음은 계획과정의 기본적인 단계임

- 1단계: 평가수행계획과 실행과정을 감독함
- 2단계: 평가의 적절한 질적 수준을 유지함
- 3단계: 평가의 초안, 설계 및 최종보고서에 대한 피드백을 제공함

- 평가의 실행과정은 다양한 방식으로 예상하지 못한 상황이 발생할 수 있기에 1) 예기치 못한 상황에 대한 대비 2) 평가 착수 초기부터 모든 주요 평가 관련자들의 시각을 고려하는 것이 가장 최상의 접근이라 할 수 있음

1. 평가계획 및 과정의 감독

- 평가 실행과정의 감독은 비단 평가자와 평가팀을 감독하는 것뿐만 아니라 관련 문서들을 정리하고 관리하는 것을 포괄

- 평가를 위임한 공무원 및 평가자들은 ToR에 대한 여러 가지 사항들에 대하여 토론하고 모두가 그 내용에 대하여 수정할 것이 없음을 합의
 - 이 과정에서 평가 보수에 대한 합의 및 그에 대한 계약이 이루어져야 하며, 평가가 진행되는 동안 평가관리자와 담당공무원은 관련 자료를 잘 관리하고, 이러한 자료들이 평가자들에게 적절하게 제공될 수 있도록 해야 함

2. 평가의 질적 수준 유지

- 기술적 측면의 질적 수준을 유지하기 위하여 다음과 같은 사항을 고려해야 함
 - 1) 데이터가 정확하게 수집되었는지, 2) 해당 데이터들이 평가관련 질문들에 적절하게 연관된 것들인지, 3) 분석이 명확하고 논리적인지, 4) 빈틈이 존재하지는 않는지, 5) 결과물이나 개선점 도출이 적절한지, 6) 충고 및 제언 등이 비용효과적이며 실행 가능한지 등

평가의 질적 수준을 유지하기 위한 주요 역할 및 활동 (Key Roles and Activities to Ensure a High-Quality Evaluation)

- 평가관리자의 역할
 1. 평가의 목적이 분명함을 확인함
 2. 시기적절한 결정과 그 결정에 대한 책임을 보유함으로써 연구의 주체성을 확보함
 3. 평가관련자들과 예상되는 상황들을 공유함
 4. 평가진행을 모니터링하고 관련 피드백과 가이드를 평가자 및 평가팀에 제공함
 5. 문제 발생 시 가능한 해결책을 평가자로부터 제안받는 것에 대하여 열려있는 자세를 지님
 6. 공식 및 비공식적 의사소통 규약에 대한 합의를 평가 초기부터 논의함
 7. 평가자들이 가능한 한 빠른 시기에 정보에 대한 완전한 접근이 이루어질 수 있도록 함
 8. 평가자들과 관련자들을 만나 보고서 초안 및 개정안에 대한 논의를 함
 9. 최종리포트를 승인하고 관련자들에게 평가 결과 발표를 할 수 있도록 추진함
- 평가자(팀)의 역할
 1. 정해진 일정과 예산제약 내에서 평가를 수행함
 2. 정기적으로 진행되는 보고서를 평가관리자에게 제출하고 평가관리자가 즉각적으로 조치해야 하는 문제 사항에 대한 내용을 주고받음
 3. 초안에 대한 회의를 진행하며 이때에 오류나 잘못 해석되는 부분을 수정함
 4. 코멘트에 대한 응답을 하고 보고서를 마무리함

- 이해관계가 형성되어 평가에 편이가 반영되는 것을 방지하는 것은 도덕적 기준에서 가장 중요한 사항임
 - 해당 사업이나 프로그램을 수년간 해온 사람의 경우 축적된 전문성이 있을 수 있지만, 반대로 편향된 평가결과를 낳을 수 있음

3. 평가 피드백의 제공

- 평가관리자와 평가를 위임한 담당공무원은 해당 보고서가 ToR에 맞게 잘 서술되었는지 그 관련성 및 정확성을 검토하게 됨
- 보고서를 발간할 때 검토해야 하는 대표적인 문제는 다음의 세 가지 쟁점임

〈표 II-12〉 평가보고서 발간시 고려해야 하는 쟁점

쟁점분류	내용
기술적 쟁점 (Technical Issue)	보고서가 인과관계에 대한 검증이 없는 상태임에도 강력하게 그 관계를 주장하는 부분이 있을 경우 해당 문제를 검토해야 함 - 일반화하기에는 너무 단기적인 내용을 담고 있을 경우 - 통계적으로 유의하지 않은 사실에 대하여 유의한 결과라고 주장할 경우 - 비대표성 표본을 기반으로 통계적인 결과를 도출할 경우 - 주요변수를 생략한 채로 분석한 경우
도덕적 쟁점 (Ethical Issue)	적절한 평가 기준을 따랐는지 여부를 검토 - 특히 대면조사를 하거나 자료수집이나 분석활동을 하는 데에 있어서 주의해야 함
절차적 쟁점 (Procedural Issue)	절차적 쟁점은 연구의 완결성이나 유효성에 대한 위험은 아니며, 보고서가 분명하고 논리적인 형태로 작성되었는지 여부, 도출된 결과물들이 적절하게 표현되고 평가관리에서 요구되는 형태로 보고되는지를 검토함

V. 보고 및 후속노력(Reporting and Follow up)

- 다음은 평가의 마지막 절차인 보고 및 후속적인 노력의 기본단계임
 - 1단계: 결과에 대한 의견을 공유
 - 2단계: 평가 결과 및 제언의 활용 및 보완
 - 3단계: 평가에 대한 종합 결론 도출

1. 평가결과 의견공유

- 평가자문단이나 관련자들이 최종 평가보고서를 승인한 이후에 평가 담당공무원이나 평가관리자는 관련자들에게 보고서를 어떻게 발표할지에 대하여 고민하게 됨
 - 이 과정은 사회적으로 논쟁 가능한 민감한 사항일 경우 더욱 중요하며, 다음은 담당공무원과 평가관리자가 반드시 고려해야 하는 유의사항임
 - 1) 평가를 바탕으로 발견한 사실을 관련자들에게 어떻게 배포할 것인가(출판물 발간, 발표, 협상토론, 사회매체, 콘퍼런스 등),
 - 2) 분절된 견해에 대하여 다양한 관련 그룹들과 어떻게 결과물을 공유할 것인가,
 - 3) 평가보고서가 잘 활용될 수 있는 적절한 논의 시기는 언제인가,
 - 4) 모든 관련자들이 보고서와 요약내용에서 도출된 개선방안 등을 활용할 수 있도록 새로운 형태의 자료로 전환하여 받아볼 수 있게 해야 하는가 등

2. 결과의 활용 및 보완

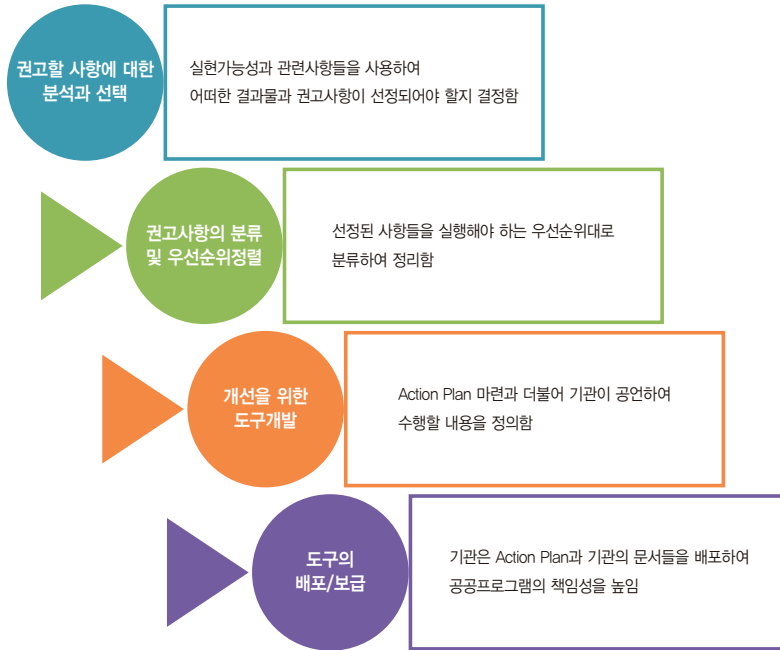
- 평가보고서를 발표하게 되면 다양한 관련자들로부터 응답요청을 받게 되는데, 이때 가장 중요한 것은 '투명성' 임.
 - 어떠한 방법론으로 문제에 접근하였는지, 평가 실행방식은 어떠한 것인지 등에 대한 투명한 정보를 제공해야 함
- 평가에 제시된 개선방안이나 권고사항이 잘 사용되기 위하여 보고서 발표 시에 평가담당 관리자들은 다음 사항들을 민감하게 고려해야 함
 - 1) 권고사항이 적용될 수 있는 적절한 시기
 - 2) 보고서에 너무나 과도한 정보가 담기는 것
 - 3) 다양한 관련자들에게 전달할 보고서의 형식
 - 4) 가능하다면 프로그램 관리자와 관련자들이 함께 해당 프로그램이나 사업에 미치게 될 영향을 담은 개선방안들을 보고서 공개 전에 논의
 - 5) 권고사항이 시기적절하고 실천가능하다는 것에 대한 확인
 - 6) 개선방안을 잘 작성한 평가자를 발굴함으로써(워크숍, 발간물, 세미나 등을 통하여) 평가의 보완 및 결과물의 활용을 증진

- 몇몇 국가들은 권고사항의 채택을 추적하고 보강하는 법제화된 시스템이나 매커니즘을 가지고 있음
- 아래는 World Bank IEG의 관리실행기록(The Management Action Record) 및 멕시코의 평가활용을 위한 Follow-up 매커니즘을 나타냄

[그림 II-5] 권고의 채택과 그 후속과정의 사례



[그림 II-6] 멕시코 정부의 평가권고 후속과정



3. 종합 결론 도출

- 평가업무에 대한 결론이 종결된 후, 평가 자체에 대한 평가도 매우 중요함
 - 평가 관련 정보나 문서 등에 대한 보관 혹은 배포를 장기적인 관점에서 어떻게 할지 분명하게 결정해야 하며, 누가 해당 정보들에 대한 접근권한이 있는지도 중요한 결정에 포함됨
- FAO에서는 이러한 평가 데이터관리 시 고려사항을 다음과 같이 분류하여 규정함

분류	내용
중요 데이터 관리 (Secure data storage)	권한 없이는 접근이 불가능하도록 전자적인 형태나 hard copy 형태의 모든 데이터를 보관하기 위하여 어떠한 절차가 필요한지를 고려함
데이터 축적 (Backing up data)	분실이나 훼손의 위험을 방지하기 위한 규정이나 자동적인 백업과정이 있는지 여부를 고려함 한 가지 해결방식은 복사본을 별도의 데이터 관리소에 저장해두는 것
미래를 위한 기록 (Archiving for future use)	미래의 분석이나 연구를 지원하기 위하여 특정한 곳에 정하여 data set를 저장해두었는지
데이터 접근 및 유포 (Data access and dissemination)	데이터를 사용하고 관리할 권한이 확실하게 규정되어 있는지를 검토함 그리고 어떠한 절차를 거쳐 평가를 통한 연구결과물 등이 특정인에게 제공될 수 있는지도 고려해야 함

VI. 국내 재정관리 시사점

- 평가계획 단계에서 이후에 발생할 수 있는 문제를 미연에 방지하기 위하여 세세한 부분까지 미리 고려하여 반복·수정하여 함에도 우리나라의 경우에는 이를 간과하고 계획에 대한 피드백 없이 직접 평가의 실행으로 이루어지는 경우가 대부분
 - 이렇게 됨으로써 평가실행 과정에서 필요한 정보에 대한 수취가 불가능하여 제대로 된 평가기능을 발휘할 수 없는 경우와, 평가지침 마련 시에 부적합한 지표 도입이나 평가방법으로 인하여 평가결과의 신뢰성 저하로 이어지는 상황이 발생함
 - 이로 인하여 평가결과를 바탕으로 할 수 있는 시계열분석 등 재정관리의 유용한 분석을 수행할 수 없게 되며 결국 평가의 활용, 학습효과를 기대하기 어려워짐

- 가이드에서는 평가를 형식적(Formative), 종합/사후적(Summative) 평가유형으로 나누고 각 유형에 따라서 평가제도를 설명하고 있으며, 이러한 평가유형 분류는 평가제도의 중첩을 방지하고 전반적인 평가제도 운영의 효율성을 확보할 수 있어 현재 우리나라에 필요한 평가제도의 구성에 도움을 줄 수 있을 것으로 판단됨

- 평가계획단계의 평가정책 검토과정에서 우리나라의 경우에는 국가단위의 일관된 평가정책이 사실상 부재한 상태로 재정사업 자율평가와 보조금 평가, 기금 평가는 상호 유기적인 조율이 필요함에도 분절화되어 있음
 - 더불어 지방재정관리에 대한 수요가 증가하는 상황에서 위와 같은 평가제도는 지방재정과의 연계에 대한 준비도 요구됨
 - 다음의 남아프리카공화국의 국가평가정책은 국가적인 평가프레임에서 평가계획의 과정을 준수하고 검토하는 것이 1) 동일한 평가정책을 다양한 기관에서 수행함으로써 발생할 수 있는 중복(Duplication)과 2) 한 기관 내 혹은 한 개 이상의 기관이 동일한 서비스를 집행하게 되는 분할(Fragmentation)로 인하여 비효율을 방지할 수 있음을 시사

국가적 평가정책(남아프리카공화국의 국가평가정책 프레임워크 기준)

- 명칭은 National Evaluation Policy Framework(NEPF)로서 2005년 의회승인을 받아, 2011년에 완성됨
- 전 정부적인 평가시스템의 기초를 제공하며, 정부 개입을 적절히 수정함으로써 효과성을 증진시키는 데에 필요한 평가라는 도구의 질을 향상시키기 위함이 목적
- 포함되어 있는 평가유형은 진단, 설계에 대한 평가, 적용평가, 영향평가, 경제성 평가 및 평가 종합으로 구성되며 접근단계는 개입 전, 실행 중, 실행 후의 단계로 이루어짐
- NEPF의 주요한 7가지 요소는 다음과 같음
 - 1) 대규모의 전략적 프로그램이나 대중의 주요한 관심을 갖는 프로그램의 경우에는 적어도 5년에 한 번씩 평가를 받음. 초점은 건강, 범죄, 고용, 지방발전 및 교육 등 정부 우선순위 분야에 두고 있음
 - 2) 3년마다 돌아오는 중앙 및 지방평가계획(National and Provincial Evaluation Plans)은 내각 및 지방의회 승인을 받아야 함. 내용에 대한 검토는 Department of Monitoring and Evaluation(DPME)과 수상실에서 이루어지며, 계획안에는 최소한으로 담겨야 하는 평가와 그밖에 부처들이 추가적으로 수행하는 평가들이 포함되어 있음
 - 3) 평가계획안에 있는 모든 평가들에 대한 결과는 대중의 공유자산으로서, 부처 및 DPME 웹사이트를 통하여 공고됨
 - 4) 평가로부터 나온 제안들을 포함하는 개선안들은 각 부처에서 만들어져야 하며, 그에 대한 실행은 모니터링되어야 함
 - 5) 각 부서는 평가를 수행할 책임이 있으며, DPME와 수상실은 기술적 지원 및 질적 수준 유지를 담당
 - 6) Public Administration leadership and Management Academy(현 National School of Government), 대학 및 민간부문에서 국가적인 평가역량을 증진하기 위하여 적절한 훈련과정을 제공함
 - 7) DPME는 정책프레임워크를 정교하게 실행할 일련의 가이드라인과 사례를 제공하며, 시스템의 전반적인 측면을 정교화하고 평가의 질적 수준을 유지하기 위해 노력함

- 평가권한을 부여하는 과정에서 평가자문조직을 두는 것은 평가의 전문성 확보, 독립적 관점 제시, 이를 바탕으로 한 평가 정당성을 확보할 수 있음
 - 다만 특정 평가제도가 유지되는 동안 고정 조직으로 별도의 전문가 조직이 운영될 경우, 평가의 전체적인 비용을 증가시킬 수 있음
 - 평가제도 안의 세부분야에 대한 관련 전문가와 협업하여 평가의 신뢰성 및 전문성에 대한 수요에 대응하는 것이 바람직함

- 현재 우리나라에서는 평가를 위한 전문적인 지식을 자문하는 상설조직은 별도로 존재하지 않으며, 평가의 특성 및 사업에 따라 해당 분야의 전문가를 용역계약 방식으로 고용하여 프로젝트별로 평가를 수행하고 해체되는 형식임
 - 따라서 가이드에서 제시하는 위와 같은 효익은 추가적인 자문조직의 상설화나 고정조직의 운영보다는 전문가들과의 네트워킹을 통하여 해당 전문지식을 평가자들이 학습할 수 있고, 결과적으로 평가의 유용성과 신뢰성을 보유하는 방향으로 가는 것이 효과적
- 평가의 실행과정을 감독하는 데에 있어서 관련 자료의 관리는 반드시 필요함
- 그러나 이러한 자료 관리는 평가 자체와는 별도로 생각되기 때문에 평가과정상의 사각지대에 놓일 수 있는 업무에 해당하며, 이러한 점에서 평가 전반에 대해 이해하고 있는 데이터베이스의 관리 전담자가 평가조직 혹은 공무원 조직에 요구됨
 - 우리나라 공무원 인사관리의 순환보직 특성상 이러한 전담자를 두기 어렵다는 점을 고려한다면, 평가전문 조직에서 자료관리 담당자를 두고 평가와 연구에 해당 자료를 활용할 수 있는 조직형태가 필요함
- 가이드에서는 평가 실행과정에서 유지해야 하는 평가의 질적 수준에 대하여 공무원과 평가담당자의 연계성으로 인하여 평가 편의(bias)가 발생할 수 있음을 지적하고 있음
- 우리나라는 공무원의 순환보직 특성상 이러한 편이가 상대적으로 적은 편이나, 만일에 발생할 수 있는 평가 편의를 막기 위하여 평가관리자는 특정 사업과 오랜 기간 연계되었던 사람의 해당 사업을 평가하는 보직에 대한 배치를 재검토하는 노력이 필요
 - 만약 평가관리자가 평가자의 과거 이력을 알지 못할 경우에는 평가자 스스로가 과거 자신이 연관되었던 사업의 평가에서 물러나는 등의 조치를 취해야 함
- 그러한 점에서 UN에서 정한 다음의 평가규범은 평가의 질적 수준을 판단하기 위한 척도로 매우 유용할 것으로 판단됨

UN에서 정한 평가 규범
(United Nations Development Programme Norms for Evaluations)

1. 독립성(Independent): 평가관련 경영진은 평가 리포트에 대하여 범위, 목차, 내용 등에 대하여 어떠한 제한도 받지 않아야 함. 평가자들은 이러한 이해관계에서 반드시 자유로워야 한다
2. 의도성(Intentional): 평가의 근본적 이유와 결정의 근거가 되는 것들이 초기부터 분명하게 나타나야 한다
3. 투명성(Transparent): 관련자들과의 의견교환은 신뢰성과 평가의 유용성을 위한 필수적 요소
4. 도덕성(Ethical): 평가는 절대 개인이나 분야의 이익을 대변하여서는 안 되며, 평가자들은 전문성과 청렴함을 가지고 있어야 함. 자신 있는 정보를 제공한다는 기관과 각 개인의 사명감을 존중하고 지역사회의 관습과 문화적 환경을 잘 따라야 한다
5. 공정성(Impartial): 편의를 제거하고 목적성을 극대화하는 것은 평가의 신뢰성을 높인다는 점에서 매우 중요하다
6. 고품질(Of high quality): 모든 평가들은 평가국(Evaluation Office)에 의해 정의된 최소한의 품질 기준을 따라야 한다
7. 적시성(Timely): 평가는 반드시 일정에 맞추어 계획되고 완성됨으로써 결과의 유용성을 확보해야 한다
8. 사용성(Used): 평가는 증거를 기반으로 한 의사결정에 사용되는 정보들을 제공하기 위해 마련된 경영규율에 해당한다. 결과의 유용성을 증진하기 위하여 주요 관련자들이 평가를 수행하는 과정에서 다양한 방식으로 참여해야 한다

- 보고서를 작성하고 그에 대한 후속적인 노력을 하는 데에 있어서 해당 평가에 대한 피드백은 매우 중요하며, 특히 이러한 메타평가를 위해서는 장기적으로 축적된 평가 자료와 분석에 대한 노하우 및 DB관련 규정 마련이 요구됨
 - 국내 평가관련 DB가 체계적으로 운영되지 않고 있는 상황에서 평가DB 업무 도입 시 각종 정보의 등급을 분류하여 공개대상의 수준을 규정하는 과정이 필요함
 - DB의 지속적인 관리를 위해서도 인사이동과 관계없이 어떠한 기준을 충족하는 사람이 얼마만큼의 권한을 가지고 정보를 관리할지(기준의 조건과 권한의 한계)에 대한 관리프로토콜을 마련하여야 한다는 점에서 가이드에서 소개하는 FAO의 정보관리 검토사항 리스트는 DB관리 규정을 마련하는 데에 유용하게 사용될 수 있음

참고문헌

- De la Garza, Thania & Niembro, Rasec. *“Incentives in the Use of Evaluations as a Tool for Improving Public Policy,”* United Nations Development Program: São Paulo, Brazil, 2013.
- FAO(United Nations Food and Agriculture Organization), “Guidelines for Routine collection of Capture Fishery Data,” FAO fisheries Technical Paper, 1998.
- IEG(Independent Evaluation Group), *“Writing Terms of Reference for an Evaluation: A How-To-Guide,”* World Bank: Washington, DC, 2011a.
- _____, *“Annual Report: Results and Performance of the World Bank Group,”* World Bank: Washington, DC, 2011b.
- IUCN(International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources), *“Managing Evaluations: A guide for IUCN Programme and Project Managers,”* Gland, Switzerland: IUCN M&E, 2004.
- Michael Baizerman(B. Michael), *Developing and Using an Evaluation Consultation Group,* Division of Nutrition·Physical Activity and Obesity, Atlanta, GA: CDC, 2011a.
- _____, *Introduction to Program Evaluation for Public Health Programs: A self-Study Guide,* Atlanta, GA: CDC, 2011b.

◆ 편집

박 노 욱 재정성과평가센터 소장(편집총괄)

임 소 영 재정성과평가센터 전문연구원(실무총괄)

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈 | 2015년 하반기 |

2015년 12월 28일 인쇄

2015년 12월 31일 발행

발행인 박형수

발행처 한국조세재정연구원

(30147) 세종특별자치시 한누리대로 1924

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

등 록 1993년 7월 15일 제2014-14호

인 쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2015 ISBN 978-89-8191-819-4

※ 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.