

재정
성과
평가

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2016년 상반기 |

목 차

» I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향 · 1

1. 국내 동향	3
2. 국외 동향	38
미국.....	38
아일랜드	98
캐나다.....	104
영국.....	110
호주.....	121
뉴질랜드	124

» II. 재정성과관리 연구 동향 · 129

1. 국제기구 연구 동향	131
2. 국내외 학술연구 동향	149



I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향



CONTENTS

1. 국내 동향
2. 국외 동향

I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향

1. 국내 동향

집행현장조사제도 추진을 위한 사전예비조사 실시

- 한국조세재정연구원 -

I. 집행현장조사제 개요

- 현행 현장점검은 집행률과 사후평가 중심으로 운용, 집행단계의 비효율성·예산낭비 점검에는 한계가 있어 '16. 4. 국무위원 재정전략회의를 통해 집행단계의 비효율성을 집행현장에서 점검하고 개선방안을 마련하는 '집행현장조사제' 제도를 도입
- 일상적 집행부진 사업은 부처 중심으로 집행관리를 실시하며, 집행부진이 구조화된 주요사업과 내·외부에서 비효율·예산낭비가 지속적으로 제기되는 사업과 같은 주요 이슈사업은 '집행현장 점검단'에서 대응
- 집행현장조사 결과 재정관리점검회의에서 확정된 제도개선 방안 등을 예산편성 등 향후 재정 운영에 반영

〈표 1〉 현행 현장점검과 집행현장조사제의 비교

구 분	현장점검	집행현장조사제
목 적	집행률 제고	집행률 제고, 예산편성 반영, 제도개선
대 상	집행부진사업(개별사업)	집행부진사업(개별사업, 사업군) 예산낭비, 비효율 사업, 제도개선 필요사업
점검 주체	부처/기재부	부처/집행현장 점검단(부처합동)
점검 시기	수시	매월/분기별
절 차	현장점검 및 집행독려	사전조사, 현장점검 확인 후 예산반영 및 제도개선
예산편성 연계	직접적 연계 없음	재정운용 반영 등 직접 연계

출처: 기획재정부, 집행현장조사제 안건 회의 자료('16. 5. 18)

II. 집행현장조사사업 선정

- 기획재정부, 한국조세재정연구원에서는 이슈가 되는 주요사업, 관계부처 협의 필요사업 가운데 집행 부진사업으로 평가되거나, 국회 등 외부 지적사항을 받은 사업을 중심으로 하여 집행현장 조사를 통해 해결방안이 모색 가능한 후보사업을 선정
- 이를 위해 한국조세재정연구원에서 집행현장조사 후보사업 선정을 위한 13개 사업의 예비조사 보고서를 작성함
- 이를 바탕으로 기획재정부에서 집행현장조사제 대상사업 선정회의 결과, 최종적으로 중소기업청의 기술사관 육성사업, 보건복지부의 장사시설 설치사업, 국토교통부의 재정비축진사업지원사업, 환경부의 하수관거정비사업 등 총 4개 사업이 3분기 집행현장점검단 조사대상 사업으로 선정됨

III. 집행현장조사제 향후 일정

- 최종적으로 4개의 사업이 3분기 집행현장조사 대상사업으로 선정됨에 따라 기획재정부·한국조세재정연구원·해당 부처 합동으로 사업별 ‘집행현장 점검단’을 구성하여 해당 사업과 유사 사업간의 통·폐합 가능성, 집행 및 실집행 제고방안 등을 중점 점검하여 제도개선방안 마련, 내년도 예산편성 등에 반영할 계획
 - ‘집행현장 점검단’은 기재부 재정성과심의관을 점검단장으로 선정하고, 해당 부처 관계자 및 기획재정부의 예산실, 재정관리국 재정집행관리팀장과 한국조세재정연구원의 연구원으로 구성

〈표 2〉 집행조사 대상사업 및 중점 점검사항

사 업 명	중점 점검사항
기술사관 육성사업(중소기업청)	고용부 유니텍사업과 연계 등 효율적 사업운영방안
장사시설 설치사업(보건복지부)	실집행 부진사유, 장사시설지원지침 개정 등
재정비축진사업지원사업(국토교통부)	실집행 부진사유, 행정절차 등 제도개선사항
하수관거정비사업(환경부)	실집행 부진사유, LOBAS와 e-호조 연계 방안 등

출처: 기획재정부, 「제6차 재정관리점검회의 보도자료」(16.6.22)

- 2016년 집행현장조사의 구체적인 추진 일정은 다음과 같음

〈표 3〉 '16년 집행현장조사 추진 일정

추진 내용	추진 일정
● '16년도 집행현장조사 대상사업 발굴	상반기
● 3/4분기 집행현장조사반 구성 및 사전조사	6월
● 현장조사 실시 및 재정관리 점검회의 상정	7~8월
● 4/4분기 집행현장조사반 구성 및 사전조사	9월
● 현장조사 실시 및 재정관리 점검회의 상정	10~11월
● 집행현장조사제의 체계적 운용방안 마련	'17년 2월

주: 3/4분기 조사대상사업 선정 후 4/4분기 대상사업은 추가 검토

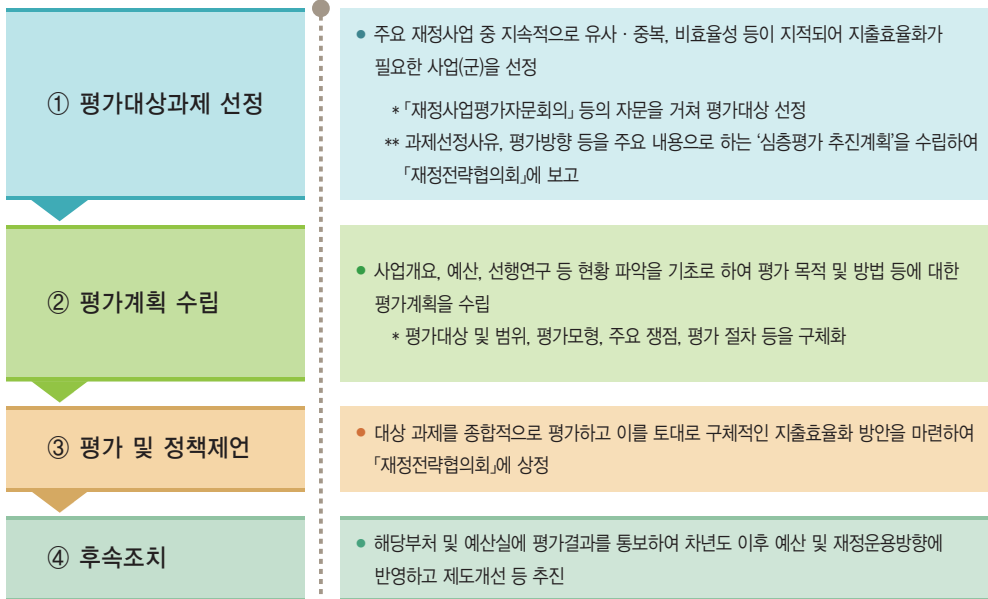
(조사·정리: 박창우 연구원)

2016년 심층평가제도 변화¹⁾ - 기획재정부 -

I. 제도 개요

- 「국가재정법」 제8조 및 동법 시행령 제3조에 의거, 재정운용 과정에서 문제가 제기된 주요 재정사업 등의 운영성과를 분석·평가하여 향후 재정운용에 반영하기 위해 심층평가제도를 운영 중
 - 재정사업 자율평가 결과 추가 평가가 필요한 사업, 유사·중복 또는 비효율적인 사업 추진으로 예산 낭비가 우려되는 사업, 지속적 지출 증가가 예상되어 지출효율화가 필요한 사업 등을 대상으로 함(「국가재정법 시행령」 제3조)
- 기재부·관계부처 담당자, 관계전문기관의 연구진 등으로 사업별 T/F를 구성하여, 평가대상과제 선정 → 평가계획 수립 → 평가 및 정책제언 → 후속조치의 절차로 운영

[그림 1] 심층평가 추진절차



1) 기획재정부 내부자료 및 기획재정부 보도자료(2016.4.6., 2016.5.25.)를 참조하여 최근 제도 변화 동향에 대해 정리

- 평가결과를 토대로 지출효율화(성과제고) 방안을 마련하고, 예산편성 및 기금운용계획의 수립, 재정사업의 집행 및 성과관리, 재정운용 관련 제도개선 등에 활용

II. 추진현황

- '05년 도입 이후 현재까지 총 89건의 과제를 선정하여 76건을 평가완료*하고 지출효율화 및 성과제고 방안을 마련함
 - 심층평가 결과는 사업 지원방식 변경, 지원요건 강화, 신규시스템 도입 등 제도 개선과 더불어, 예산 증·감액 등 예산환류에 반영됨

〈표 1〉 '05~'15년 분야별 심층평가 과제

분야	건수	분야	건수	분야	건수
보건·복지·고용	26	교육	5	외교·통일	3
산업·중소기업·에너지	15	문화·체육·관광	5	국방	2
농림·수산·식품	15	SOC	4	환경	2
일반·지방행정	6	공공질서·안전	4	R&D	2

출처: 기획재정부 내부자료 참고

〈표 2〉 주요 제도개선 및 예산환류 사례

구분	평가대상	주요내용
제도개선	에너지효율화사업군 (산업부)	<ul style="list-style-type: none"> ● 대기업 에너지절약시설 용자지원 폐지, LED 보급사업 일원화 등 유사사업 정비, 태양광사업 지원방식 변경(정률→정액)
	중소기업지원사업군 (중기청)	<ul style="list-style-type: none"> ● 성장단계별·기업별 맞춤형 지원을 위한 「건강관리시스템」 도입, 「정책자금 지원이력 통합관리시스템」 구축 등
예산환류	문화여가지원 (문체부)	<ul style="list-style-type: none"> ● 문화예술교육과 문화예술향유 기회 제공 ● 생애주기에 근거한 맞춤형 문화예술 프로그램 확대 등 <ul style="list-style-type: none"> * 예술꽃 씨앗학교('12년 25억→'14년 40억), 예술강사 지원 등('12년 540억→'14년 810억)
	지역투자 촉진 (산업부)	<ul style="list-style-type: none"> ● 입지보조금 단계적 폐지, 설비투자 보조금 용도제한, 고용부의 '중소기업고용환경개선지원금' 활용 등 <ul style="list-style-type: none"> * 지역투자촉진사업('13년 1,060억원→'15년 820억원)

출처: 기획재정부 내부자료를 참고하여 재구성

III. '16년도 주요 변경사항

[그림 2] 기본방향

	문제점	개선방안
과제선정	<ul style="list-style-type: none"> 비공식적 선정절차 	<ul style="list-style-type: none"> 과제선정 절차 공식화
평가과정	<ul style="list-style-type: none"> 평가일정 관리부실 표준화된 평가지침 활용미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 평가일정 상시·통합관리 지침 정비 및 담당자 대상 교육
결과환류	<ul style="list-style-type: none"> 예산환류 미흡 임의적 이행점검 	<ul style="list-style-type: none"> 예산환류시스템 구축 이행점검 절차 체계화

출처: 기획재정부 내부자료

- (과제선정절차 공식화) ① 대상과제 Pool 구성→② 평가적합성 예비조사→③ 평가과제 최종 선정 등의 절차를 거쳐 평가대상을 선정

 - 기재부 내 관련 실국 및 출연 연구기관 등을 대상으로 심층평가 후보과제에 대한 수요조사를 실시하여 대상과제 pool 구성
 - 과제 pool에 대해 평가 적합성(필요성 및 가능성)을 사전 검토하는 예비조사* 실시
 - * 심층평가 전문 관리기관인 한국조세재정연구원 재정성과평가센터가 전담
 - 예비조사 결과를 고려하여 평가과제를 선정*하고, 재정전략협의회에서 평가방향을 수립·보고하여 관련부처에 통보
 - * 재정사업평가 자문회의를 활용하여 외부전문가 의견수렴 실시

- (평가관리 체계화) 평가일정 상시·통합 관리 및 평가지침 교육을 통해, 평가 지연을 방지하고 평가 품질향상에 노력

 - 최소 월 1회 중간점검회의(담당과장 주재) 개최를 의무화하여 진행상황을 점검하고 평가방향의 적정성을 검토
 - 평가착수 이전에 담당자(기재부, 연구진)를 대상으로 수행지침 교육을 실시하고, 선정 이후의 평가 진행일정을 통합 관리하여 모든 평가가 동시에 시작·종결될 수 있도록 관리

- (점검·환류 체계화) 평가결과에 따른 지출효율화 방안에 대해 재정전략협의회 의결을 의무화하고, 예산환류 및 제도개선 이행여부 점검을 시기, 대상, 절차 등을 구체적으로 확정하여 실시하는 등 이행점검 및 환류 체계화

- 평가착수단계부터 과제별 예산실 담당자 지정을 의무화하고, 재정전략협의회 의결을 거친 지출 효율화 방안을 예산실·부처에 정식으로 통보하여, 전년도(Y-1)에 마련한 지출효율화 방안을 차년도(Y+1) 예산안에 반영
- 매년 초에 이전 3년간의 평가에 대해 제도개선 여부를 점검하는 등 시기, 대상, 절차 등을 구체적으로 확정하여 부처의 제도개선 사항 이행여부 점검 실시

IV. '16년도 추진경과

- 기획재정부는 현재 '농업직불금 사업군' 등 8개 사업(군)을 '16년 재정사업 심층평가 신규과제로 선정하여 추진 중
 - 국정과제 및 외부기관의 건의 등을 반영하여 심층평가 대상과제 후보군을 구성하고, 동 후보군 중에서 조세재정연구원 등 전문기관의 예비조사를 거쳐 평가 필요성이 높은 과제를 신규과제로 선정하였으며,
 - '일자리 중심'의 국정운영 기조를 반영한 '일자리 사업군' 심층평가를 비롯하여, 농업직불금, 폴리텍대학 지원, 발전소·댐 주변지역 지원사업 등 대국민 체감도가 높으면서도 재정누수에 대한 철저한 사업 관리가 필요한 보조·출연사업 등이 다수 포함됨
 - 또한, 세외수입 관리실태, 중소기업 판로지원제도 등 기존에 관행적으로 이루어졌거나 정책 효과에 대한 체계적 분석이 미흡했던 과제들도 포함
- 기획재정부는 '16년 5월 관련부처 담당자 및 외부전문가를 포함한 과제별 심층평가 평가진을 구성하여 본격적인 평가에 착수하였으며, 평가결과로 도출된 지출효율화 방안을 재정운영에 적극적으로 반영함으로써 재정사업의 효과성·효율성을 제고하는 데 적극 활용할 예정
 - 심층평가 초기 단계부터 평가방향 및 평가계획을 면밀히 수립하고 체계적으로 관리함으로써 양질의 평가결과를 도출하고자 하는 목적에서, '16년 평가과제 6개 사업* 대상으로 '심층평가 착수회의'를 공식 개최하였음('16. 5. 25.)
 - * '농림수산직불제', '폴리텍대학 지원사업', '발전소 및 댐 주변지역 지원사업군', '산업단지 지원사업군', '중소기업 공공조달지원제도', '군 의무사업군' 등('일자리 사업군', '세외수입 관리방안'은 既 추진 중)
 - 평가진은 그간의 운영실태, 문제점 및 개선대안에 대한 이론적·실증적 분석을 바탕으로, 유사·중복사업 통폐합, 사업간 우선순위 조정, 투자방향 재설정 등의 지출효율화 방안을 연내 제시할 예정임

〈표 3〉 '16년 재정사업 심층평가 신규 과제

(단위: 억 원)

대상과제(사업)	평가필요성	평가방향	'16년예산
① 일자리사업군	<ul style="list-style-type: none"> 사업지원체계가 기관별로 중첩·분절되어 비효율 발생 정책효과성 및 수요자 인지도 저조 	<ul style="list-style-type: none"> 부처별 분절·중첩 사업의 통폐합 수요자 중심의 전달체계 확립 등 맞춤형 사업체계 개편 	157,790
② 세외수입 관리방안	<ul style="list-style-type: none"> 세외수입 운용실태를 주기적으로 조사·분석·평가하고 이를 보완하여 예산과정에 환류하는 관리체계 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 세외수입 운용원칙 등을 규정한 법령 및 관리지침 마련 수납률 제고대책 추진 등 	64,200 (*14년 기준)
③ 농업직불금 사업군	<ul style="list-style-type: none"> 사업이 지나치게 세분화되고 복잡 단순 소득보조에만 치중되어 농업 경쟁력 제고에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 쌀 직불금 중심의 구조개선 및 사업 단순화 방안 도출 등을 통해 재정 효율화 및 사업효과성 제고 	21,124
④ 폴리텍대학 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> 학령인구 감소로 인한 대학 구조조정 필요 사립 전문대학 등과의 재정지원상 형평성 문제 제기 	<ul style="list-style-type: none"> 폴리텍대학 적정규모 도출 사립 전문대학과의 정책 형평성 분석, 구체적 투자방향 검토 	2,846
⑤ 발전소·댐 주변지역 지원 사업군	<ul style="list-style-type: none"> 발전소 특별지원금의 집행실적 저조 등 지원목적의 효율적 달성여부에 대한 문제 제기 	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 수요 및 발전원별 특성에 따라 지원기준 세분화 및 지원체계 효율화 방안 마련 	3,265
⑥ 산업단지 지원사업군	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지 지정 건수(총 1,102개)가 지나치게 과도 지정된 산업단지가 본연의 기능이 제대로 발휘되지 못하는 문제 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 산업단지사업의 효과성을 분석하여 지출효율화 방안 마련 산업단지를 대상으로 하는 관계부처 간 효율적인 협업 방안을 마련 	7,089
⑦ 중소기업 공공조달 지원 제도	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업 판로지원제도 운영상 경쟁 제한, 효율성 저하 등 문제 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업 판로지원정책 효과 분석을 통해 기업경쟁력 및 제도효율성 향상을 위한 지원정책 개선방안 마련 	7800 (*14년 기준)
⑧ 군의무사업군	<ul style="list-style-type: none"> ‘군의료시설 현대화’와 ‘민간병원 이용 활성화’라는 사업목적 상충 및 예산 낭비 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 군·민간 의료지원체계 간에 균형 잡힌 투자방안 마련 	1,965

출처: 기획재정부 보도자료(2016.4.6.), (2016.5.25.) 참고하여 재구성

〈참고〉 2016년 심층평가 운영일정(안)

	당해연도 평가계획(T년도)	전년도 평가결과 환류(T+1년도)
1월	<ul style="list-style-type: none"> 심층평가 대상과제 수요조사 <ul style="list-style-type: none"> 재정관리국, 기획국, 예산실 및 조세연, KDI 등 관련기관 대상 	<ul style="list-style-type: none"> 평가결과, 부처 및 예산실 통보 <ul style="list-style-type: none"> ※ 단, 현재 진행되고 있는 심층평가는 '16.3월까지 평가결과 통보
2월	<ul style="list-style-type: none"> 예비조사 실시(조세연) 	
3월	<ul style="list-style-type: none"> 대상과제 선정안료 및 평가 착수 <ul style="list-style-type: none"> 재정사업평가 자문회의 검토 재정전략협의회 평가계획 보고 및 착수보고회 개최(조세연, 4월) 	<ul style="list-style-type: none"> ('16년) 평가결과, 부처 및 예산실 통보
4월	<ul style="list-style-type: none"> 전년도 평가결과 환류계획 및 당해연도 평가계획 요약 보고(재정전략회의) 	
5월	<ul style="list-style-type: none"> 월 1회 내부 점검회의 개최 	<ul style="list-style-type: none"> 부처 예산 요구서 점검 <ul style="list-style-type: none"> 평가결과 반영 여부 1차 점검
6~7월		<ul style="list-style-type: none"> 정부 예산안 점검 <ul style="list-style-type: none"> 평가결과 반영 여부 최종 점검
8~9월		
10월	<ul style="list-style-type: none"> 평가완료 및 지출효율화 방안 부처 통보 <ul style="list-style-type: none"> 부처 이의신청 접수 	<ul style="list-style-type: none"> 지출효율화 방안 이행점검 <ul style="list-style-type: none"> 조치실적, 조치계획 및 예산반영현황
11~12월	<ul style="list-style-type: none"> 평가결과 및 지출효율화방안 발표 <ul style="list-style-type: none"> 재정전략협의회 보고 	<ul style="list-style-type: none"> 이행점검 결과 공개 <ul style="list-style-type: none"> 재정전략협의회 보고

출처: 기획재정부 내부자료

(조사·정리: 박은정 연구원)

국고보조금 개혁 추진 동향²⁾

I. 추진배경

- 국고보조금 개혁은 방만한 국고보조금 운용이 재정누수의 주요 요인이라는 판단하에 박근혜 정부에서 국정과제 및 24개 핵심개혁과제 중 하나로 선정하여 중점 추진 중인 과제임
 - “보조금”이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 않고 교부하는 급부금을 포함하는 개념임(「보조금 관리에 관한 법률」 제2조 제1호)
 - '16년 기준 국고보조금 예산은 40개 부처 1,789개 사업, 총 60.3조원으로, 자치단체보조가 46조원, 민간보조가 14.3조원이며 점차 증가하는 추세

〈표 1〉 최근 국고보조금 규모 증가 추이

(단위: 조원)

	2012	2013	2014	2015	2016
합 계	46.5	49.2(5.8%)	52.5(6.9%)	58.3(11.0%)	60.3(3.4%)
① 지자체	34.2	36.8	40.0	45.1	46.0
② 민간	12.3	12.4	12.5	13.3	14.3

출처: 기재부 보도자료(2016.2.16) 참고

- 지난 5년간 감사원 감사('08. 1.~'12. 12.)와 더불어 최근 농업, 중소기업 등 비복지분야 보조금을 중심으로 보조금 부정수급에 대한 자체 실태점검('14. 4.~6.)을 실시한 결과, 다양한 부적정 수급사례가 적발됨
 - 18개 부처, 1,771개 보조사업(26.6조원)에 대한 자체 실태점검 추진 결과, 보조사업 선정-집행-사후관리 전 단계에 걸쳐 95개 사업(조사대상의 5.4%)에서 101건 적발
 - * 서류미비, 목적외 사용, 허위청구 등 집행단계에서 가장 많은 부정수급 적발(선정단계 14건, 집행단계 73건, 사후관리단계 14건)

2) 본 원고는 국고보조금 부정수급 종합대책('14. 12)과 보조금관리에 관한 법률 개정안('15. 7) 및 관련 보도자료 등을 종합적으로 참조하여 국고보조금 개혁 관련 제도개선 과제 중 현재까지 진행된 주요 추진현황에 대해 간략히 소개하고자 함

■ 실태조사 결과, 감사 지적사항 및 각 부처의 교부결정 취소사유 등을 종합 분석함에 따라, 보조금 부정수급의 주요 원인이 다음 4가지로 분류됨

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

■ 이에, 정부는 관계부처 합동으로 「국고보조금 부정수급 종합대책」(’14. 12)을 발표하고, 부정수급 4대 원인별로 각각 제도개선 과제를 마련하여 추진 중으로,

- 제도개선 과제 중 법률적 근거가 필요한 사안들의 집행근거 마련을 위해 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 보조금법)을 개정하였음(’15. 7.)

[그림 1] 국고보조금 부정수급 종합대책 개요



출처: 관계부처 합동(2014), 「국고보조금 부정수급 종합대책」 참고

II. 주요 과제별 추진현황

1. 보조금 관리위원회 설치 및 운영

- 국고보조금 관련 총괄·조정기구가 부재하여, 보조사업의 선정-집행-사후관리 단계별 운영·관리, 부정수급 원인 분석 및 대책수립 기능 등이 크게 취약하다는 문제가 반복 지적됨
- 「보조금법 시행령」 개정('15. 7.)을 통해 보조금 제도 운영의 컨트롤타워 기능을 수행하는 부처(처·청 포함)간 협력기구로서 '보조금 관리위원회'를 설치
 - 동 위원회는 기획재정부 차관(위원장), 산업부·미래부 등 관계부처 1급 공무원 및 민간전문가 등 총 20인 내외로 구성되어 있으며, 기재부에 전담부서를 설치하여 위원회 운영을 지원하고 있음
 - 위원회의 주요 기능은 국고보조사업 운영과 관련하여 ① 정책수립 및 제도개선 관련 사항, ② 부처 간·부처 내 유사·중복사업 해소 및 보조사업자 선정관련 사항, ③ 보조금 부정수급 방지대책 수립, 신고포상금·보상금 관련 사항, ④ 보조사업 운용평가결과 심의, 국고보조금 통합시스템 구축 및 운영 사항 등을 심의·의결하는 것임
- 기재부는 '15년 1차('15. 10. 22.), 2차('15. 12. 30.) 및 '16년 1차('16. 3. 30) 등 총 3차에 걸쳐 '보조금 관리위원회'를 개최하였으며, 향후에도 지속 개최를 통해 부정수급 종합대책 추진성과를 점검할 예정

〈표 2〉 보조금 관리위원회 주요 심의사항

일 자	주 요 내 용
'15.10.22	<ul style="list-style-type: none"> ● 부정수급 종합대책의 과제별 추진현황 점검 ● 국고보조금 정보공개 활성화, 통합관리시스템 구축 등 주요 과제별 향후 추진방향 공유 등
'15.12.30	<ul style="list-style-type: none"> ● 부정수급 종합대책의 부처별, 주요과제별 추진상황을 점검 ● '16년 이후 중점 추진할 핵심과제 발굴 등
'16.3.30	<ul style="list-style-type: none"> ● 보조사업자 전자세금계산서 활용 의무화 방안 ● 보조시설 공사관리제도 개선방안 및 보조사업 연장평가 운영계획안 등 논의

출처: 기재부 보도자료(2015. 10. 22.), (2015. 12. 30.), (2016. 3. 30) 참고하여 정리

2. 국고보조금 통합관리시스템 구축

- 보조사업 단계별 정보 및 보조금 수급자 정보 등이 체계적으로 관리·공개되지 않아 내·외부 감시장치 작동이 부실했다는 지적에 따라, 보조사업 관련 정보의 체계적 관리, 업무처리 효율화 및 부정수급 검증을 위한 IT 인프라로서 ‘국고보조금 통합관리시스템’을 구축 중
 - 「보조금법」 개정('15. 7), 국고보조금 통합시스템 구축 추진단 출범('15. 10), 기본 설계 BPR/ISP 완료('15. 10) 등 사전준비 절차를 완료한 후, '15년 12월 「국고보조금 통합관리시스템 구축」 사업을 조달청 나라장터를 통해 발주하면서 본격 착수
 - 352억원의 예산이 소요예정인 동 사업은 '16년 2월 말 개발사업자를 선정(아이티센 컨소시엄) 하였고, 이후 시스템 설계·개발 구축 과정을 거쳐 '17년 7월부터 개통·운영될 예정

- 기재부는 시스템 구축과 더불어 국고보조금 등 재정정보 공개 확대, 재정정보의 기관별·자치단체별 비교, 관련 법령 및 제도 정비 등의 기능 수행을 위해 '15년 10월 관계부처 합동으로 「정부 3.0 재정 정보공개 및 국고보조금 통합시스템 구축 추진단」을 신설함
 - 관계부처 간 원활한 협업을 위해 9개 부처* 총 19명으로 구성되어 '17년 10월까지 한시조직으로 운영 중이며,
 - * 기재부, 행자부, 복지부, 교육부, 농림부, 산자부, 문체부, 감사원, 국세청
 - 동 추진단은 통합관리시스템의 원활한 구축을 위한 첫 단계로서 체계적인 집행정보 확보를 위한 「'16년도 보조금 집행정보 관리지침」을 배포하고 전체 국고보조금에 대한 집행정보를 확보하고 있음('16. 2~)
 - 동 관리지침에는 관리대상사업과 관리해야 할 집행정보* 집행정보 확보 및 제출방법, 유형별 담당자의 임무 등에 대해 구체적인 기준을 담고 있으며,
 - * i) 보조금 교부이력, ii) 보조금 수입정보, iii) 보조사업자 정보(기관명, 사업자등록번호 등), iv) 보조금 수령·수급자 정보(성명, 생년월일 등), v) 지출증빙(전자세금계산서, 계좌·신용카드 등), vi) 지출비목 정보 등
 - 각 보조사업자는 동 지침에 따라 2016년도 보조금 집행정보를 관리하고, 이를 ‘보조금 집행정보 취합시스템’에 분기별로 제출하여야 함
 - 이렇게 확보된 집행정보는 국고보조금 통합관리시스템 개통에 앞서 현재 ‘열린재정’ 홈페이지(<http://www.openfiscaldata.go.kr>)를 통해 보조사업 대상 주요통계 및 사업정보 형태로 제공
 - 복지·문화 등 8개 부처별로 사업자 정보, 보조사업 내용, 수입·지출 등 집행내역, 정산·성과 정보 등 주요 정보를 부처 간 비교 가능한 형태로 전환하여 '15년 10월부터 부처 홈페이지 및 열린재정 홈페이지에서 제공 중

- 보조사업 관련 9개 전 부처의 주요 보조사업 정보 공개를 '16.5월까지 점차 확대할 계획으로, 부정수급자 및 부정사업자 정보, 중요 재산취득 및 처분 제한 위반내역 등을 공개하여 국민 감시체계를 강화할 예정

- 국고보조금 통합관리시스템이 구축되면, 보조금에 대한 사전·사후관리가 시스템적으로 뒷받침됨으로써 중복·부정수급이 원천적으로 차단되며, 재정 투명성이 제고되고 재정에 대한 국민감시 기능도 강화될 것으로 기대
 - 현행 각종 중복·부정수급 발생의 2/3 이상이 시스템을 통해 원천적으로 방지되고, 나머지도 정보공개를 통한 국민감시 강화 및 제도개선을 통해 해결되어 고질적인 보조금 예산낭비 문제가 해소될 수 있으며,
 - 업무프로세스 표준화 및 온라인화로 업무 효율성이 증대됨에 따라, 각 부처 및 지자체 등 보조금 업무담당자의 부담이 크게 감소*되고 사용자 편의성이 제고될 것임
 - * 보조금 정산처리업무가 기존 8일~2주 소요 → 1일로 단축

3. 신규 보조사업 적격성 심사 도입

- 보조사업이 충분한 타당성·중복성 검토 없이 예산심의에 의존하여 선정·집행되어옴에 따라, 유사·중복 보조사업이 많고 일단 보조사업이 도입되면 사업의 축소·폐지가 곤란하여 재정누수, 부적정 수급 등을 유발
 - 현재 보조사업 신설 시 예산편성지침의 '신규사업 체크리스트' 항목을 점검하는 방식으로 타당성을 검토하고 있으나, 검증절차가 부족하며 특히 대규모 사업에 대해서는 예비타당성 조사 외에는 체계적인 타당성 점검단계가 부재
- 이에 기재부는 신규 보조사업의 적격성에 대한 객관적이고 중립적인 사전조사를 통해 보조사업 추진 여부의 타당성을 사전에 투명하고 공정하게 결정할 목적으로, 각 부처로 하여금 '16년부터 100억원* 이상 신규 보조사업에 대해 적격성 심사를 시행
 - * 총사업비 또는 중기사업계획서에 의한 재정지출금액 중 보조금 규모이나, 다만 사업기간의 정함이 없이 계속 추진되는 보조사업은 5년간의 사업비 합계를 기준으로 적격성 심사 대상 여부 판단
 - 본격 시행에 앞서, '신규 보조사업 적격성 심사 표준모델 개발' 연구용역을 실시하여 SOC, 복지, 문화, 산업, 농림해양 등 12개 분야별로 주요 사업을 선정하여 지표 적용방법, '체크리스트 방식' 평가모델 제시 등 각 사업분야별 표준모델 개발을 완료하였음('15. 12)

- 적격성 심사는 사업의 타당성, 관리의 적정성, 규모의 적정성 등에 5:3:2의 가중치를 부여하여 평가하되, 보조사업의 성격(자본보조, 경상보조), 교부금 교부대상(민간보조, 자치단체보조) 등에 따라 평가가중치를 조정한 모델을 중앙관서장이 선택할 수 있도록 하였으며,
 - 평가결과 세부항목별 점수를 합산하여 85점 이상인 경우에만 사업적격성을 인정하며, 특히 합산점수가 85점 이상이어도 보조금 지원방식의 적정성 여부(융자방식 등 대안 검토)에서 0점을 받거나 타 사업과의 중복성이 명백하게 의심되는 경우에는 부적격한 것으로 판정하도록 함

- '16년 4월, 기재부는 각 부처가 심사요청한 신규 보조사업 49개를 대상으로 적격성 심사를 최초로 실시하였으며, 부처에서 자체적으로 부적격 판정한 13개를 제외한 나머지 36개 사업에서 최종적으로 11개를 '적격'으로 판정하였음
 - '부적격' 판정을 받은 사업은 국고보조 형태로 추진할 필요성이 미흡하거나, 기존 사업과 유사·중복되는 등 보조금을 지원하는 것이 부적절한 경우로 나타남
 - * <예시> 문화창조융합벨트 구축(국고보조 외에 민간투자방식의 대안 존재), 서부내륙권 광역관광개발(타부처 또는 부처 내 타 사업과의 유사·중복 가능성 높음), 평창문화올림픽 지원('19년 이후의 사업계획이 부재하여 보조사업으로서의 타당성 미흡) 등
 - 각 부처는 보조금관리위원회에서 확정된 적격판정 사업에 한해 '17년 예산을 요구할 수 있고, 예산편성 과정에서 사업의 시급성, 사업 우선순위 등을 고려하여 예산반영 여부를 결정하게 됨

4. 보조사업 운용평가제도 개선 및“일몰제”도입

- 기재부는 현재 보조사업에 대한 예산심의 및 사후평가 역할을 수행하며 보조사업 운용평가를 통해 보조사업의 지원 필요성 및 존속여부 등을 평가하고 있으나, 일단 보조사업이 도입되고 나면 현행 제도상으로는 사업의 축소·폐지가 곤란한 실정

- 이에 따라, 「보조금법」 개정('15. 7)을 통해, 평가제도를 '보조사업의 운용평가'에서 '보조사업의 존속기간과 연장평가'로 변경하여 보조사업 '일몰제' 도입 및 부정수급 관련 평가를 강화
 - 전체 보조사업의 존속기간(3년)을 명시하고, 존속기간 종료 전에 사업실효성 및 재정지원 필요성에 대한 재평가를 통해 사업기간을 연장 여부 결정(3년 이내)
 - 평가대상을 '재정사업 자율평가 대상 보조사업'에서 '존속기간 및 연장기간 만료 도래사업 및 부정수급 지적 보조사업'까지 확대
 - * '16년도에는 개정 보조금법 부칙에 따라 '12년 既평가사업 및 '12~'14년 미평가사업 697개 사업 15.2조원을 평가대상으로 함

- 평가지침 개정을 통해 기존 평가지표를 세분화, 구체화하여 보조사업 선정 - 집행 - 사후관리 전 단계에 걸친 평가를 강화하는 한편, 부정수급 관리의 적정성을 평가할 수 있는 지표를 추가함으로써 보조사업 평가 사각지대를 해소하고자 함
 - 특히 '보조사업의 필요성' 지표로 타 사업과의 유사·중복성, 조정 및 통합가능성 존재 여부를 평가하며, '보조사업 부정수급 관리의 적정성' 지표를 통해 보조사업과 관련하여 보조사업과 관련하여 부정수급이 발생한 정도 및 발생가능성을 고려하여 적절한 부정수급방지대책이 마련되었는지를 평가
 - 원칙적으로 정량평가를 실시하되, 평가항목 중 보조금 지원 방식의 적절성 여부, 타 사업과의 중복성 존재 여부 항목에서 0점을 받는 경우에는 폐지하도록 함

- '보조사업의 존속기간과 연장평가'는 평가지침·평가단 구성(3월)→부처 기초조사보고서 제출 및 서면평가(4월)→자료보완 및 대면평가(5월)→의견서 제출 및 평가 완료(6월)의 순으로 진행되어, 평가결과를 '17년 예산편성 시 반영할 예정

〈표 3〉 보조사업 평가지침 신·구 대비표

현 행	개 정 안
1. 보조사업의 타당성	1. 보조사업의 타당성
1-1. 보조사업의 법적 근거 1-2. 보조사업 목적의 명확성과 타당성 1-3. 보조사업 구성(내역사업 등)의 명확성과 실효성	1-1. 보조사업의 법적 근거의 명확성 1-2. 보조사업 목적의 타당성 1-3. 보조사업의 효과성 1-4. 보조사업의 필요성 1-5. 재정지원규모의 합리성
2. 관리의 적정성	2. 보조사업 관리의 적정성
2-1. 보조사업 관리의 적정성	2-1. 보조사업자 선정의 적정성 2-2. 보조사업 집행을 적정성 2-3. 보조사업 사후관리의 적정성 2-4. 보조사업 부정수급 관리의 적정성
3. 규모의 적정성	
3-1. 보조율의 합리성 3-2. 중장기 재정부담 수준의 합리성	

출처: 기획재정부(2015), 「'16년 국고보조금 통합관리지침」 참고

5. 부정수급 제재 · 관리 강화

- 보조금 집행·사후관리 단계의 부정·오류가 점차 지능화·전문화되고 있음에도 처벌이 미약한 수준이며, 기존의 집행·사후관리 제도가 형식적으로 운영되어 부정수급 방지 등의 효과성이 미흡함
- 집행·사후관리 단계의 제도 개선을 위해, 보조금법 개정('15. 7.)과 더불어 보조사업 전 단계에 걸쳐 중앙관서장, 보조사업자 등이 준수할 사항을 총괄 규정한 「국고보조금 통합관리지침」을 마련함('15. 7)
- 보조금 집행의 효율성 및 신뢰성 제고를 위해 보조사업 정산관리체계 정비, 계약 및 회계처리의 투명성 확보 등 집행단계에서의 관리체계를 강화
 - 보조사업자는 계좌이체, 보조사업비 카드를 이용하여 보조금을 사용한 경우에만 정당한 지출로 인정받을 수 있게 하여, 보조금 지출서류 위조 등을 통한 허위·부정청구 소지를 사전 차단
 - 조달청은 '조달사업 수요기관 기준(고시)'을 개정('15. 8)하여 민간보조사업자가 시행하는 일정 금액 이상의 물품구매·시설공사 등 계약체결, 대금지급 시 조달청 전자조달시스템인 “나라장터”를 통해 처리하도록 함*
 - * 5천만원 이상 물품·용역 구매, 2억원 이상 시설공사는 조달청에 계약요청할 수 있도록 하고, 동 금액 이상 계약을 보조사업자가 직접 집행하는 경우 나라장터를 통해 계약·대금지급을 수행하도록 의무화
- 또한, 보조금 부정수급자를 대상으로 하는 처벌조항을 강화하고 보조사업자 대상 감시·감독 체계를 재정비하는 등 철저한 사후관리를 통해 부정수급 유인을 차단
 - 「보조금법」 개정을 통해, 거짓 신청 등 부정한 방법으로 1회 이상 보조금을 수급한 보조사업자·수급자의 보조사업 참여 및 지원을 영구히 금지(One-Strike Out)하는 한편, 부정수급금의 5배 이내 범위에서 제재부가금을 부과하고 명단, 위반내용을 해당 중앙관서의 인터넷 홈페이지에 공표

〈표 4〉 제재부가금 부과 기준

위반 사항	부과 기준
거짓 또는 부정하게 보조금 교부	보조금의 5배
타용도로 사용	보조금의 3배
법령 위반 및 중앙관서 처분 위반	보조금의 2배
요건 미충족	보조금의 1배(100%)

출처: 기재부 보도자료(2016. 4. 28.)

- 보조금으로 취득한 재산에 대하여 보조사업자가 소유권 등기를 할 때에는, 보조금 관련 내용*을 부기등기하도록 하고, 보조금으로 취득한 보조금 재산을 중앙관서장의 승인 없이 처분하는 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 부과
* 재산취득시 보조금 지원 내역, 중앙 관서 승인 없이는 양도·대여·담보가 제한된다는 사항 등
- 보조금 총액이 10억원 이상인 보조사업자 등에 대하여 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따른 감사인의 회계감사를 2년마다 의무적으로 받도록 하고, 타 법률에 따라 회계감사를 받는 경우에는 회계감사보고서에 보조사업 관련 내용*을 의무적으로 포함하도록 함
* 보조사업 보고서, 보조사업 내부통제구조 검토보고서, 감사인 지적사항 등
- 또한 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 개정하여 보조금 부정수급자로서 유죄판결이 확정된 날부터 2년이 지나지 아니한 자에 대해 입찰 참가자격을 제한하도록 하여 부정수급 관련 불이익을 강화

(조사·분석: 박은정 연구원)

〈참고〉 보조금 관리에 관한 법률 개정안 주요내용

항 목	현 행	개 정(안)
1. 보조사업 및 보조사업자 관리체계 개선		
① 일몰제	〈신설〉	● '16년부터 모든 보조사업에 도입
② 보조사업자 정보 공시	〈신설〉	● 보조사업자 이력·사업자 정보, 자금내역 등 공개 의무화
③ 보조사업 관리지침 마련	〈신설〉	● 보조사업 선정, 집행, 사후관리 등과 관련한 지침·기준을 마련
2. 보조사업 관련 회계업무 감독 강화		
① 정산절차 강화	〈신설〉	● 일정금액 이상 보조사업은 정산보고서 외부검증을 의무화
② 외부회계감사도입	〈신설〉	● 10억원 이상 보조사업자 대상 외부회계감사 의무화 (2년주기)
3. 보조금 부정수급에 대한 제재·관리 강화		
① 위반사실 공표	〈신설〉	● 부정수급 보조사업자 등의 명단 공표
② 제재부가금	〈신설〉	● 부정수급 보조금 반환에 더하여 제재부가금(5배 이내) 부과
③ 사업배제	〈신설〉	● 부정수급 또는 법령 위반자를 보조사업 대상에서 배제
④ 우선징수	● 부정수급 반환금은 다른 공과금에 우선하여 징수	● 부정수급 반환금은 다른 공과금 및 채권에 우선하여 징수
⑤ 포상요건 완화	● 공무원의 직무상 고발은 포상에서 제외	● 공무원도 포상대상에 포함
4. 중요재산에 대한 관리강화		
① 보조금으로 취득한 재산의 무단거래 처벌	〈신설〉	● 해당금액 강제징수 및 3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금형 부과
② 부기등기	〈신설〉	● 등기서류에 보조금으로 취득·형성한 재산임을 명시

출처: 기재부 보도자료(2015. 8. 11) 참고.

참고문헌

- 관계부처 합동, 『국고보조금 부정수급 종합대책』, 2014. 12.
- 기획재정부, 『2015년 국고보조사업 운용평가지침』, 2015. 3.
- 기획재정부, 『2016년 국고보조금 통합관리지침』, 2015. 7.
- 기획재정부, 『2016년도 국고보조금 집행정보 관리지침』, 2016. 2.
- 기획재정부 보도자료, 「국고보조금 부정수급 종합대책」 추진상황 점검, 2015. 5. 8.
- 기획재정부 보도자료, 「보조사업자 카드사용 및 나라장터 이용 의무화-‘국고보조금 통합관리지침’ 마련」, 2015. 7. 30.
- 기획재정부 보도자료, 「“보조금 관리에 관한 법률” 개정안 국무회의 통과」, 2015. 8. 11.
- 기획재정부 보도자료, 「기재부 등 9개 부처 합동 “정부3.0 재정정보 공개 및 국고보조금 통합관리 시스템 구축 추진단” 출범」, 2015. 10. 1.
- 기획재정부 보도자료, 「국고보조금 컨트롤타워 본격 출범」, 2015. 10. 22.
- 기획재정부 보도자료, 「국고보조금 통합관리시스템 구축 사업 발주」, 2015. 12. 10.
- 기획재정부 보도자료, 「열린재정을 통한 국고보조금 정보공개 대폭 확대」, 2015. 12. 22.
- 기획재정부 보도자료, 「제2차 보조금관리위원회 개최」, 2015. 12. 30.
- 기획재정부 보도자료, 「보조금 관리에 관한 법률 개정안 국회 본회의 의결」, 2015. 12. 31.
- 기획재정부 보도자료, 「2016년도 국고보조금 집행정보 관리지침 마련 및 통보」, 2016. 2. 16.
- 기획재정부 보도자료, 「제6차 보조금관리위원회 개최」, 2016. 3. 30.
- 기획재정부 보도자료, 「보조금 부정수급 시 최대 5배의 제재부가금 부과-보조금법 및 시행령 개정·시행-」, 2016. 4. 28.
- 기획재정부 보도자료, 「신규 보조사업 적격성 심사결과」, 2016. 5. 12.
- 국고보조금 통합관리시스템 구축 추진단 홈페이지(<https://www.gukgobojo.kr/>)

‘2015년 조세특례 심층평가 분석’ 실시

- 국회예산정책처, 2015. 11 -

- ◆ 동 보고서는 2015년 최초로 시행된 조세특례 심층평가제도가 도입 취지대로 조세지출의 성과 점검과 존폐여부 및 제도개선사항 도출에 영향을 미칠 수 있도록 설계되었는지를 연구함

I. 조세특례 심층평가제도

- 조세특례 심층평가제도는 평가대상 조세특례의 운용 성과를 점검하고 그 결과를 향후 조세특례 운용에 반영하기 위하여 기획재정부장관이 실시하는 사후적인 평가임
- 평가대상은 해당연도에서 일몰이 도래하는 제도로써 연평균 감면액이 300억원 이상인 조세특례는 의무적으로 심층평가를 실시³⁾
- 평가내용
 - 목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과 및 재정에 미치는 영향 등 조세특례의 효과성에 대한 분석
 - 정책 목적·대상·수단의 적절성, 제도간 유사중복 여부 등 조세특례의 타당성에 대한 분석
 - 조세특례의 성과를 저해하는 원인과 그 개선방안에 대한 분석
 - 항목별 분석결과를 토대로 일몰연장 또는 폐지 여부, 제도 개선 방안 등에 대한 평가의견 제시

II. 2015년 조세특례 심층평가 결과

- 2015년 일몰 시한이 도래하는 조세특례사항 88건 중 평가 필요성이 높은 14건을 대상으로 한국 조세재정연구원에서 실시
 - 평가 결과 폐지를 권고하고 2015년 세법개정(안)에 폐지안이 반영된 것은 ‘제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제’, ‘전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 특례’의 2건

3) 단, 지원 대상의 소멸 등 조세특례 폐지가 확실한 사항, 남북교류협력·국제조약 관련 사항, 최근 3년 이내에 심층평가를 거치고, 기획재정부장관이 그 규모와 적용대상 등 기존 조세특례의 내용에 중요한 변화가 없는 것으로 인정하는 사항 등은 제외

- 일몰 연장할 것을 권고하고 실제 세법개정(안)에서 일몰이 연장된 것은 8건
 - '중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제', '도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율', '일반택시운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감', '택시연료에 대한 개별소비세 등의 감면'의 4건은 효과성이나 타당성을 근거로 일몰 연장을 권고
 - '중소기업투자세액공제', '연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제' 2건의 경우에는 효과성이나 타당성이 크지 않음에도 불구하고 제도가 오래 유지되어 왔으며 폐지 시의 부정적 영향이 우려되어 연장할 것을 권고
 - '창업중소기업 등에 대한 세액감면', '중소기업 취업자에 대한 소득세 감면' 세법개정(안)에서는 확대·연장안이 반영
- 기타 4건의 경우, 타당성이나 효율성이 높지 않거나 제도상 보완이 필요한 경우에는 축소하거나 폐지할 것을 제시. 이 중 '농·수협 등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례', '공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면', '연구 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제'의 3건이 실제 세법개정(안)에 축소안 반영
- '신성장동력 및 원천기술연구개발비 세액공제'의 경우 축소를 권고했으나 실제 세법개정(안)에는 일몰 연장됨

III. 2015년 조세특례 심층평가 분석 의견

- 조세특례 심층평가제도를 통해 조세지출에도 성과관리 기반을 구축함으로써 재정의 책임성을 제고하고, 조세지출 관리의 실효성을 높일 수 있을 것으로 기대됨
 - 개별 조세지출 제도에 대한 풍부한 자료조사와 분석을 제공, 조세지출제도에 대한 분석적 기반을 공고히 할 수 있을 것임
 - 또한, 심층평가 자료가 지속적으로 축적됨으로써 조세지출 전반의 질적 개선을 도모하는 데도 도움을 줄 수 있을 것임
- 성과지표의 개발 및 활용이 미흡한 점, 일부 조세특례의 경우 분석결과가 최종결론으로 귀결되지 않는 점, 심층평가에 따른 조세특례 정비실적이 미흡한 점 등 여러 가지 한계점도 내포

1. 평가대상 선정의 적정성

- 조세특례 심층평가제도 도입의 취지인 '성과평가에 입각한 일몰 여부 결정 및 제도개선 사항의 도출을 통한 지출효율화'를 달성하기 위해서는 그 기초가 되는 조세특례 심층평가의 대상 선정에 있어서 운영지침과의 부합도를 제고할 필요가 있고, 평가대상 선정과 관련된 제도 운영의 투명성 또한 보다 강화되어야 함
- 일몰이 규정되어 있지 않으면서 장기간 대규모로 운영되고 있는 조세특례 항목 또한 임의심층평가 대상으로서 조세특례 심층평가의 대상에 포함됨을 분명히 함으로써 조세특례 운영원칙이 구현될 수 있도록 해야 할 필요가 있음

2. 평가 방법의 적절성

가. 타당성 평가의 합리성

- 타당성 평가는 정부 개입의 필요성, 기존 제도와의 중복성 등을 종합적으로 고려함
 - 정부 개입의 필요성 검토를 위해서는 특정 조세지원제도의 정책목표가 무엇인지, 설정된 목표가 명확하고 적절한지에 대한 평가를 실시하고, 사업목표가 동일한 다른 정책사업과 중복되지는 않는지 검토할 필요가 있음
- 기존 제도와의 중복, 가장 타당한 정부 개입방식에 대한 검토 수행이 타당성 분석의 핵심이라 할 수 있음
 - 정책수단 간의 중복성 검토는 해당 조세지원제도와 목적이 유사한 재정지출까지 감안하여, 총량에 대한 분석은 물론 각 제도 간의 보완성이나 대체성에 대한 검토도 수행되어야 함
 - 이러한 분석이 가능할 수 있도록 조세지출뿐만 아니라 관련 재정지출 자료 확보가 우선되어야 할 것임

나. 효과성 분석 방법론의 적절성

- 성과지표의 적절성, 분석 방법의 적절성, 분석자료의 적절성에서 다소 한계가 존재함
 - 조세특례의 경우 정책목적이 특정 계층이나 분야에 대한 지원 등으로 성과지표를 계량화하기 어려운 점이 존재하여 대부분 간접적인 지표를 사용. 조세특례 심층평가서는 다양한 분석지표들을 사용하였으나 일부 심층평가서에서는 해석에 유의할 필요가 있는 지표가 존재함

- 조세특례의 효과성 분석은 일반적으로 통계분석방법, 비용편익분석 및 비용효과분석 등을 통해 검증. 조세특례 심층평가서는 비용편익분석이나 비용효과분석보다는 주로 설문조사나 미시자료를 기반으로 한 통계적 분석방법을 사용하여 효과성 분석이 이루어졌음
- 효과성 분석을 위해 다양한 자료가 사용되었으나 대부분 과세자료를 토대로 한 분석이 아닌 미시자료나 설문조사를 이용한 간접적인 효과분석이 이루어져 평가 결과의 객관성을 담보하기 어려움

3. 평가의 실효성

- 2015년 최초로 시행된 심층평가 결과, 제도의 실효성은 다소 미흡한 것으로 평가됨. 심층평가 제도 시행 이전의 조세지출 정비실적에 비해 개선되었다고 보기 힘든 측면이 있음
- 심층평가 결과가 세법개정(안)에 반영되지 않거나, 평가 결과 그 효과성이나 타당성이 크지 않음에도 불구하고 폐지 결론을 내리지 못할 경우에는 심층평가제도 도입의 취지에 반하는 것이라 할 수 있음
- 조세지출 항구화의 원인을 파악하기 위한 제도적 개선방안으로 종합결론 제시 시, 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)과 같은 계량화된 평가지표를 도입하는 방안을 고려해야 함. 계량적인 지표의 도입은 심층평가가 자의적이거나 정치적인 판단을 배제하는 구조로 설정될 수 있음

4. 중기적 관점에서의 로드맵 제시 필요성

- 심층평가의 목적이 제도의 존폐 여부를 확인하기 위한 것이므로, 향후 경제상황이나 경제정책의 운용기조 변화 등이 예상될 경우에도 여전히 효과성이나 타당성이 존재하는지에 대한 분석이 요구됨

IV. 결론 및 향후 과제

- 심층평가제도가 사회후생을 높이는 제도로 정착되기 위해서는 평가 방법이나 평가 대상, 향후 활용성 등의 측면에서 차선의 선택을 내리기 위한 제도적 장치들이 마련되는 것이 바람직함

(조사·정리: 박유미 연구원)

2016년도 정부 성과계획 평가

- 국회예산정책처, 2015. 10 -

- ◆ 동 보고서는 13개 주요 부처의 모든 재정사업을 대상으로 성과관리 현황을 개관하고, 성과평가제도가 견실히 이행되고 있는지 점검하는 한편, 2016년도 성과계획서가 충실히 작성되었는지 여부를 평가함
- ◆ 아울러 다양한 성과관리 제도에 대한 메타평가를 실시하여, 제도운영의 문제점을 분석하고 개선과제를 제시함

I. 재정성과관리제도 평가

- 매년 국회에 제출되는 성과계획서에 대한 분석, 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 기금 및 국고보조사업 등에 대한 평가제도 등 다양한 성과관리제도 현황에 대한 종합적인 검토가 이루어지지 않고 있음
- 재정성과관리대상 사업예산의 연도별 총지출 대비 성과계획서상 관리과제(단위사업) 총액 비율을 살펴보면, 2011년 58.2%, 2012년 68.9%, 최근 3년간 약 61%를 유지함. 2016년도 성과관리대상 53개 소관의 총지출은 386조 2,196억원, 성과관리대상 단위사업 설정 총액은 237조 9,724억원으로 총지출 대비 성과관리대상 단위사업 설정액 비율은 61.6%를 차지함

1. 재정성과목표관리제도

- 정부는 성과계획서 작성지침을 지속적으로 보완하고 성과지표 개발과 성과관리에 대한 교육을 강화하여 성과정보 자체의 신뢰성을 높여야 함
 - 검토 결과 성과지표의 타당성을 구성하는 성과지표의 대표성, 성과지표의 결과지향성 모두 부족한 사례들이 지속적으로 발생함
 - 성과목표치 설정의 적정성에 있어서는 부처의 보수적인 목표치 설정과 연속성 부재의 문제가 나타남

- 프로그램 예산제도의 전제로 사업에 대한 체계적인 분류작업이 선행되어야 하나 아직까지 사업별 예산편성과 성과관리의 기본을 형성하는 사업단위의 분류가 체계화되지 못하고, 목표와 사업 간 연결, 성과목표와 성과지표 간 연계가 미흡함⁴⁾
- 재정이 투입되는 모든 사업은 가능한 재정성과관리 대상에 포함하여 성과관리를 할 필요가 있음
- 국회에서 성과정보를 환류시키는 방법을 세출구조조정뿐만 아니라 사업관리방식의 개선 등으로 폭넓게 활용해야 함

2. 재정사업 자율평가제도

- 재정사업 자율평가제도는 부처의 자율성 및 책임성 제고, 성과정보 환류방식 개선, 주요 재정 사업에 대한 상시 모니터링 강화가 필요함
 - 성과정보가 부처사업 성과개선, 제도개선 및 지출구조조정으로 환류되기 위해서는 부처의 자율성을 높이는 동시에 관대화 경향이 차단될 수 있는 방향으로의 개선이 필요함
 - 통합 자율평가 결과를 성과보고서에 반영하여 재정성과목표관리제도와의 연계를 강화하고 성과정보 활용을 제고해야 함
 - 주요사업이나 분기별 성과지표의 설정과 관리가 가능한 사업에 대하여 집행단계의 성과관리를 강화할 필요가 있음

3. 재정사업 심층평가제도

- 심층평가의 경우 심층평가 대상 확대, 대상 선정기준 구체화, 평가 결과 후속조치 이행 여부 및 정보 공개 등의 개선이 필요함
 - 재정사업 이외에 융자 및 출연금제도, 건강보험제도 등에 대해서도 심층평가를 확대할 필요가 있음
 - 평가대상 선정과정의 갈등을 줄이고 각 부처의 협조하에 평가가 원활히 이루어지기 위해서는 평가대상 선정기준을 보다 구체적으로 마련해야 함
 - 심층평가 결과 후속조치 이행 여부에 대한 검토가 이루어져야 함. 향후에도 심층평가의 환류 정보에 대한 관리를 강화하고 추진이 지연되는 경우 원인을 점검하여 후속조치가 이행될 수 있도록 해야 함
 - 또한 심층평가 결과를 공개하여 평가의 내실화를 기하고 투명성을 높여야 할 것임

4) 김상현, 『재정성과관리제도 정착을 위한 재정제도와의 조화방안』, 기획재정부 연구용역보고서, 서울대학교 행정대학원(2013. 12.)

II. 기금운용평가 및 기금존치평가

- 기금운용 및 기금 존치평가제도는 기금사업 특성을 반영한 지표 설정 및 세부사업 단위의 평가 강화, 기금존치평가의 중기가용자산 평가 개선, 자산운용평가의 목표수익률 평가 강화 및 성과 부진 원인 분석 실시 검토가 필요할 것으로 보임
 - 기금 사업운영평가의 주체를 기금운용평가단으로 하여 외부 평가를 통한 행정통제 강화, 개별 세부사업 단위로 평가 실시로 기금사업에 대한 성과관리를 강화해야 함
 - 기금 존치평가의 경우, 중기가용자산 추계의 정확성을 담보할 수 있는 구체적인 방안을 강구함과 동시에 기금 자산 규모의 적정성을 다각적으로 평가하기 위한 보완책을 함께 강구해야 함
 - 자산운용평가의 경우, 자산운용평가 시 목표수익률 설정의 합리성에 대한 평가를 강화하여 기금별 달성 가능한 합리적인 목표수익률을 설정하도록 유도해야 함
 - 국민경제활동에 영향을 미칠 수 있는 대형 기금에 대해서는 기금운용평가 시 운용성과의 원인에 대한 정성적인 분석을 실시함으로써 성과 부진의 원인을 심층평가하는 방안을 검토할 수 있음

III. 국고보조사업 운용평가

- 국고보조사업 운용평가는 그 평가 결과와 예산편성의 연계, 신중한 평가대상 사업 선정, 판정 체계의 일관성 제고가 필요함
 - 실제로 보조사업에 대한 통폐합, 폐지, 감축의견이 차년도 예산편성에 제대로 반영되지 않는 사례들이 적지 않음
 - 국고보조사업의 양적 팽창추세를 감안할 때, 효율적인 국고보조사업 운용평가를 실시하기 위해서는 평가에 적합한 대상사업을 압축·선별하여 심도 깊은 평가를 할 필요
 - 사업종료가 예정된 사업에 대해 즉시 폐지 또는 단계적 폐지 판정을 내리는 경우가 여전히 존재함. 향후 운용평가 시에는 종료예정사업을 정상추진으로 판정하여 제도성과를 명확히 제시할 필요가 있음
 - 판정결과에 세부사업인 전체 보조사업과 그 일부 사업인 내역사업에 대한 평가가 혼재되어 있고, 판정결과 간 중첩되는 것을 해결하기 위해서는 원칙적으로 국고보조사업 운용평가의 대상이 세부사업인 보조사업이므로 사업 판정기준을 세부사업(보조사업)으로 통일하고, 일부 내역 사업에 해당하는 내용을 별도로 기재하는 것을 검토해야 함

- 전체 보조사업의 구조적 개선을 위해 향후 보조사업 평가를 실시하면서 축적된 자료를 바탕으로 국고보조사업의 보조율에 대한 기준을 정립하는 것을 장기적 과제로 인식해야 함

IV. 부처별 성과관리 현황 및 2016년도 성과계획 평가

- 재정사업 규모, 국책사업 수행 여부 등을 고려하여 13개 부처를 선별, 각 부처의 성과관리 현황에 대한 종합적인 평가를 실시함

■ 미래창조과학부

- 미래창조과학부는 국가R&D사업 표준성과지표의 개발·보급에 따라 2015년도부터 이를 반영하고 있으며, '산출·결과지표'의 반영률, 질적 성과목표·지표의 적용 등에서 전년 대비 결과지향성이 개선된 것으로 나타남
- 성과관리 현황을 분석한 결과, 성과평가 결과가 2016년도 예산안 편성에 연계되지 않거나, 정부 내 성과평가의 일관성이 부족하고, 평가체계에 문제가 있는 사례 등이 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과지표의 결과지향성이 부족하거나, 성과목표를 상향 조정할 필요가 있는 경우, 효율적 성과관리를 위한 사업개선이 필요한 경우 등이 있었음

■ 교육부

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 국고보조사업 운용평가와 국회시정요구 등 외부 지적사항에도 불구하고, 유사한 성격의 사업을 2016년도 예산안에 신규로 편성한 사례가 있음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과지표의 결과지향성이 부족하거나, 성과지표를 개선할 필요가 있는 경우 등이 있었음

■ 문화체육관광부

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 성과평가 결과가 2016년도 예산안 편성에 연계되지 않거나, 국회 시정요구 등 외부 지적사항이 정부 내 성과평가에 반영되지 않은 사례 등이 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과지표의 결과지향성이 부족하거나, 성과목표를 상향 조정할 필요가 있는 경우, 성과지표 산출근거의 타당성이 부족한 경우 등이 있었음

■ 국방부

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 국회 시정요구 등 외부 지적사항이 정부 내 성과평가에 반영되지 않은 사례 등이 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 신규 성과지표 설정이 필요하거나, 성과지표 산출근거의 타당성이 부족한 경우, 성과목표를 상향조정할 필요가 있는 경우 등이 있었음

■ 방위사업청

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 감사원 등 외부 지적사항이 정부 내 성과평가에 반영되지 않은 사례 등이 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과지표의 결과지향성을 개선해야 하거나 개별적 성과 관리가 필요한 경우 등이 있었음

■ 농림축산식품부

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 성과평가 결과가 2016년도 예산안 편성에 연계되지 않거나, 국회 시정요구 등 외부 지적사항이 정부 내 성과평가에 반영되지 않은 사례 등이 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과목표의 타당성이 부족하거나, 성과목표를 상향조정할 필요가 있는 경우, 성과 실적치를 기록하지 않는 경우 등이 있었음

■ 해양수산부

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 성과평가 결과가 2016년도 예산안 편성에 연계되지 않거나, 국회 시정요구 등 외부 지적사항과 정부 내 성과평가 간 괴리가 발생하는 사례 등이 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과지표의 결과지향성이 부족하거나, 성과목표를 상향 조정할 필요가 있는 경우 등이 있었음

■ 산업통상자원부

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 성과목표 달성률이 저조한 사업이 일부 있었으며, 포괄보조금으로 성과관리 미반영으로 분류된 일부 지역사업에 대한 성과관리 강화 방안이 필요한 것으로 나타남
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 신규 성과지표를 이용하여 계속사업의 누적 성과를 판단할 수 없거나, 사업규모와 특성을 고려하지 않은 성과지표가 개별 과제의 성과를 포괄하지 못하는 사업도 있어 성과계획서 작성지침에 대한 검토가 필요한 것으로 나타남

■ 중소기업청

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 예산과 연계한 성과관리가 이루어지지 않은 사례가 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과목표를 상향조정할 필요가 있거나, 성과지표 산출 근거의 타당성이 부족한 경우, 성과지표의 결과지향성이 부족한 경우 등이 있었음

■ 보건복지부

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 성과평가 결과가 예산안 편성에 연계되지 않거나, 국회 시정요구 등 외부 지적사항이 정부 내 성과평가에 반영되지 않은 사례 등이 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과지표의 결과지향성이 부족하거나, 성과목표를 상향 조정할 필요가 있는 경우, 성과지표 산출근거의 타당성이 부족한 경우 등이 있었음

■ 환경부

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 국회 시정요구 등 외부 지적사항이 정부 내 성과평가에 반영되지 않은 사례가 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과관리 체계가 미흡하거나, 유사한 성과지표의 측정 산식 및 유형 구분에 일관성이 없는 경우, 성과지표의 결과지향성, 연속성 및 대표성이 부족한 경우 등이 있었음

■ 고용노동부

- 성과관리 현황을 분석한 결과, 성과평가 결과가 2016년도 예산안 편성에 연계되지 않거나, 국회 시정요구 등 외부 지적사항이 정부 내 성과평가에 반영되지 않은 사례 등이 있었음
- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 신규 성과지표 설정이 필요한 경우, 성과지표의 대표성이 부족한 경우, 성과목표 상향 조정이 필요한 경우 등이 있었음

■ 국토교통부

- 2016년도 성과계획에 대한 평가 결과, 성과지표의 결과지향성이 부족하거나, 성과목표를 상향 조정할 필요가 있는 경우, 신규 성과지표 설정이 필요한 경우 등이 있었음

(조사·정리: 박유미 연구원)

기금 여유자금 운용실태 평가

- 국회예산정책처, 2015. 9 -

- ◆ 동 보고서는 기금별 여유자금 규모의 적정성, 자산운용계획 수립의 타당성, 여유자금 운용성과를 평가하고, 국민연금기금에 대해서는 별도의 장을 구성하여 관련된 주요 현안을 분석함

I. 기금여유자금 운용현황

- 기금여유자산은 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않은 자산을 의미하며, 최근 5년간 기금 중장기자산을 운용한 23개기금의 운용성과는 전반적으로 부진함. 특히, 사회보험성 기금은 자산배분조정 및 상품운용 모두 낮은 성과를 보임

II. 기금 여유자금 규모의 적정성 평가

- 2013년 기금준치평가부터 '중기가용자산' 개념 활용 적정성 평가를 실시하고 있으나 불확실성은 피할 수 없음
 - 금융성 기금의 경우 적정규모 산정시 신BIS협약에 따른 은행의 최소 자기자본 비율 8%와 신용등급 BB-미만의 위험가중치(150%)를 적용한 12% 사이에서 도출. 기금별 성격이 다름에도 불구하고 일괄적으로 적용하고 있음
 - 동 보고서는 44개의 사업성 기금을 대상으로 기금여유자금 비중을 산출하여 비교 분석함
- 시계열 분석 결과, 주요지출 대비 여유자금 비중이 증가추세에 있는 기금 중 여유자금 비중이 과도한 기금은 석면피해구제기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금(여유자금 비중 1.0 이상), 수산발전기금, 전력산업기반기금(여유자금 1.0 미만)임
- 횡단면 분석 결과, 2014년 기준 여유자금 비중 2.0 이상으로 매우 높은 기금 중 여유자금 보유 규모가 과도한 기금은 국제교류기금, 영화발전기금, 석면피해구제기금, 임금채권보장기금의 4개 기금임

- 시계열 분석 결과, 여유자금 비중이 감소추세에 있는 기금 중 여유 자금이 100% 단기 자산으로 구성된 기금 원활한 기금사업 수행을 위하여 수입·지출 구조 개선이 시급한 기금은 과학기술진흥기금, 농산물가격안정기금, 축산발전기금 3개 기금임. 한편, 중장기 자산을 보유한 기금 중 안정적인 수입 재원 확보가 필요하다고 분석된 기금은 대외경제협력기금 및 지역신문발전기금 2개 기금임
- 횡단면 분석결과, 2014년 주요 지출 대비 여유자금 비중이 0.1 미만으로 매우 낮게 나타난 기금 중 국민건강증진기금은 재정건전화대책 마련이 필요함

III. 기금 자산운용계획 평가

- 대부분의 기금이 목표수익률 산정원칙에 대한 고려 없이 획일적으로 대안적인 목표수익률을 설정하고 있는 것으로 보이며, 기금 목적사업을 원활히 수행하기 위한 목표수익률, 달성가능 여부는 밝히지 않음
- 기금별로 원칙적인 목표수익률 도출 의무화, 기금별 달성 가능한 합리적인 목표수익률 산정, 자산 운용지침의 투명성 제고, 기금관리운용의 전문성 및 책임성 제고 필요
 - 기금별 원칙적인 목표수익률 도출을 의무화하고, 실현가능성, 허용위험한도, 기금운용인력의 전문성 등에 대한 검토를 통하여 기금별 달성 가능한 합리적인 목표수익률을 산정하도록 하는 원칙을 기금 자산운용지침 작성 가이드라인에 명시 필요
 - 기금운용평가 시 목표수익률 설정의 합리성에 대한 평가를 강화하여 동 지침을 준수하도록 실효성을 확보하는 방안을 검토하여야 함
 - 목표수익률과 전략적 자산 배분안이 어떤 기준에 의해 어떤 과정을 거쳐 설정 및 수립되었는지를 보다 상세히 기술하여 운용 투명성을 제고하여야 하며, 이에 대한 기획재정부의 철저한 관리가 필요함
 - 공무원 조직의 특성상 순환보직으로 인하여 기금운용담당자의 교체가 잦고, 고도의 전문성을 요구함에 따라 업무 수행에 어려움이 있을 수 있으나, 책임 있는 행정을 위해서는 기금운용 담당자의 전문성 제고 및 기금운용 이력의 철저한 관리가 필요함

IV. 기금 여유자금 운용실적 평가

1. 기금 여유자금 운용실적 평가

가. 초과수익률 요인분해

- 기금운용 성과를 크게 ‘자산배분효과’와 ‘종목선택효과’로 분류하여 분석한 기금 여유자금 운용의 특징
 - 기금 중장기 자산운용성과는 시장 평균에 비하여 전반적으로 부진하였고, 낮은 종목선택효과에 기인. 이는 각 기금들의 금융상품을 운용하는 능력과 전문성이 전반적으로 낮음을 의미
 - 자산배분효과가 초과수익률에 미치는 영향은 양(+)으로 나타났으나, 그 크기는 미미함. 이는 각 기금들이 당면한 시장상황에 부합하는 전술적 자산배분을 실행하지 못했음을 의미하므로 전술적 자산배분 역량을 강화하여 기금 여유자금 운용성과를 제고하려는 노력이 필요함
 - 높은 전문성을 바탕으로 가장 우수한 성과를 창출해야 할 사회보험성 기금의 여유자금 운용 성과가 대체로 부실
 - 위탁운용사를 통한 대체투자의 위험성을 경계해야 함

나. 샤프비율 비교분석

- 단위위험에 대한 초과수익률(실현수익 - 무위험수익률)을 나타내는 정도인 샤프비율은 위험을 고려한 성과측정에 사용
 - 기금운용평가단은 위험자산의 성과지표로 ‘최근 3년간 실적상품 샤프비율’을 활용
- 샤프비율 분석결과, 평균 샤프비율이 음(-)의 값을 기록한 기금은 문화예술진흥기금, 관광진흥개발기금, 지역신문발전기금, 군인연금기금의 4개 기금임.
 - 음(-)의 샤프비율은 실현수익률이 무위험수익률보다도 낮았다는 의미로서 기금운용성과가 매우 부실했음을 증명함
 - 사회보험성 기금의 운용성과는 금융성기금 운용성과에 비해 낮게 나타남. 사회보험성 기금의 규모와 운용인력의 전문성이 금융성기금에 비하여 높다는 사실을 고려할 때 사회보험성 기금의 운용성과 제고가 필요함

다. 한국은행 국고계좌 운용(수익률 0%)의 문제점

- 기획재정부 및 한국은행은 정부기금 여유자금의 규모를 명확히 파악하고, 필요시 수익률 창출이 가능한 다른 상품으로 운용하여 불필요한 기회비용을 최소화 시켜야 함
 - 정부는 기금 여유자금 중 한국은행 국고계좌로 운용하는 정확한 자산 규모를 파악하지 못함. 한국은행은 기금 여유자금의 국고계좌 운용은 한국은행의 결산대상이 아니므로 구체적인 규모 파악이 어렵다는 입장
 - 2014년 기준 최소 9개 기금이 연중 운용 평잔 기준 1,235억원의 여유자금을 금리 0%로 운용하고 있음. 이로 인해 발생한 기회비용 손실은 최소 25억원 이상으로 추정됨(기존 기금들의 현금성 자산운용 수익률 2% 대비)

2. 연기금투자플 운용성과

- 연기금투자플이란 기금 여유자금의 효율적인 관리 운용을 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 하는 것임
 - 2014년 기준 64개 기금 중 55개 기금이 연기금 투자플 위탁을 활용하고 있음
- 동일기금 내 직접운용과 연기금투자플 위탁의 초과수익률 비교 결과, 모든 자산군에서 투자플 위탁이 긍정적인 성과를 거둔 것을 보이지만, 동일 기금 내에서 볼 때 연기금 투자플 위탁운용의 성과는 직접운용 성과에 비하여 일반적으로 우수하다고 보기 어려움
- 연기금투자플 위탁비중과 초과수익률 간 관계 분석 결과, 연기금 투자플 위탁비중과 자산운용의 초과수익률 간에는 미약한 음(-)의 관계이나 통계적으로 유의하지 않은 결과 도출. 즉, 위탁비중이 높다고 반드시 자산운용성과가 우수하다고 단언하기는 어려움
- 연기금 투자플 비중이 높은 상위 10개 기금과 낮은 하위 10개 기금의 3년 평균 초과수익률 비교 분석 결과, 위탁 비중이 높은 기금들이 낮은 기금들에 비해 최근 3년간 평균 초과수익률이 오히려 더 낮게 나타남. 이러한 결과는 일견 연기금투자플의 운용성과가 높지 않은 결과로 해석되나, 연기금투자플의 운용성과가 부진하였다고 단언하기는 어려움
- 동일기금 내 연기금 투자플 위탁 비율 변화에 따른 성과평가 결과, 10개 기금 중 7개 기금은 위탁 비중이 높아졌을 때 초과수익률이 더 높음. 반면 사학진흥기금, 특정물질사용합리화기금, 국민체육진흥기금 등 3개 기금 비중이 높아진 이후 평균 초과수익률 감소

- 연기금투자폴 위탁기준 평가결과, 전문성이 높은 기금일수록 연기금 투자폴 위탁 비중이 낮으며 전문성이 낮은 기금일수록 연기금 투자폴 위탁비중이 높은 경향이 보임

3. 개별위탁운용 성과평가

- 기금관리주체는 직접운용이나 연기금투자폴 위탁 이외에도 자율적인 판단에 근거하여 전문적인 위탁업체를 선정하고, 기금자산을 위탁운용할 수 있으며 이를 개별위탁운용이라 함
 - 최근 5년간 개별위탁운용 규모는 2010년 84.4조원에서 2014년 194.9조원으로 매년 증가 추세
 - 중장기 자산을 운용하고 있는 기금중 직접운용 및 개별위탁운용기간이 최소 3년 이상인 8개 기금 중 5개 기금은 위탁운용의 성과가 직접운용에 비하여 우수, 3개기금은 부진. 그러나 자산 규모가 가장 큰 국민연금의 경우 직접-위탁운용 수단별 성과평가를 별도로 하지 않고 있음

V. 국민연금기금 운용현황 및 개선과제

- 국민연금제도 정착 및 그 규모가 커짐에 따라 장기재정안정화 문제, 수익률 제고 문제, 주주권 및 독립성 강화 관련 문제가 제기됨
 - 이를 해결하기 위해서는 1)재정목표 정립 및 주기적인 장기재정안정화전략 수립, 2)목표수익률 산정 및 자산배분계획 수립과 수익률 실현이 필요
 - 2060년 기금 고갈이 예상됨에도 불구하고 국민연금의 향후 운용방향에 대한 계획이 수립되어 있지 않으므로, 먼저 장기적인 제도운영의 틀을 제시하여 정부의 기본적인 입장을 확립할 필요가 있음
 - 선택한 제도에 맞는 장기 재정목표 설정 및 달성 방법 및 계획을 구축해야 하며, 이러한 제도 개편을 안정적, 지속적으로 논의할 수 있는 논의체계를 정립해야 함
 - 일시적이든 점진적이든 제도 개편의 수단과 관계없이 재정목표를 명확히 수립하고 이에 따라 주기적으로 장기 재정안정화 전략을 수립하는 경우 국민연금제도의 지속성에 대한 국민적 신뢰를 확보함과 동시에 안정적인 제도운영이 가능함

(조사·정리: 박유미 연구원)

2. 국외 동향

▣ 미국

미국 국방부의 다년도 계약 제도의 문제점 및 현황⁵⁾

1. 다년도 계약의 정의

1. 다년도 계약의 정의

- ▣ 다년도 계약은 미국 연방법률에 따르면 1년 이상, 5년 이하의 사업 기간 동안 자산을 구입하도록 하는 계약을 의미함⁶⁾
 - 단년도 계약은 각 연도에 주어진 물품에 대한 조달 가치와 계약을 하는 것인 반면 다년도 계약은 단년도 계약의 대안으로서 주어진 물품에 대해 2~5년 동안의 조달할 가치를 계약하는 것임⁷⁾

2. 다년도 계약의 법적 요건 및 현황

- ▣ 10 U.S.C 2306b에 따르면 국방부의 다년도 사업 무기획득 사업에 대한 6가지 법적 기준이 존재함

〈표 1〉 다년도 사업 입찰자를 위한 법적 요건

기 준	설 명
실질적 절감 (Substantial savings)	후보 사업은 같은 조달에 대해 다년도 계약 체결 시, 단년도 계약과 비교하여 총추정 비용에서 실질적으로 절감을 얻을 수 있음을 설명할 수 있어야 한다.
요구의 안정성 (Stability of the requirement)	후보 사업은 다년도 계약 기간 동안에 비교적 안정되어 있는 총수량 대비 최소 구매량, 최소 생산율, 최소 조달률 등을 설명할 수 있어야 한다.

5) 본고는 GAO의 2008년 보고서 〈Defense Acquisitions: DOD's Practices and Processes for Multiyear Procurement Should Be Improved〉를 중심으로 요약·정리하였으며, 최근 현황 파악과 관련하여 다년도 계약에 관한 2016년 CRS 보고서와 신문기사를 참조하여 정리하였음

6) 10 U.S.Code §2306b, (k)

7) CRS REPORT(2016), p.3

기 준	설 명
기금의 안정성 (Stability of funding)	후보 사업은 다년도 사업 기간 동안 사업 취소가 되지 않도록 국방부에 의해 사업을 실행할 수 있는 충분한 기금을 확보할 수 있어야 한다.
설계의 지속성 (Stable design)	후보 사업은 그들이 다년도 기간에 걸쳐 기술적 위험도가 크지 않음과 더불어 조달되는 물품이 다년도 기간 동안 변동이 없을 것임을 설명할 수 있어야 한다.
실제 비용 추정 (Realistic cost estimates)	후보 사업은 다년도 계약 전략을 통해 실제 계약 추정비용을 설명하고 예상 다년도 절감/비용 회피 등을 이룰 수 있음을 설명할 수 있어야 한다.
국가 안전 (National security)	후보 사업은 다년도 계약 전략이 국가 안보를 증진시킬 수 있음을 보여주어야 한다.

출처: GAO 분석, 10 U.S.C. 2306b(a)

- 미국 국방부는 2000년부터 연간 약 1,000만달러를 다년도 계약 예산으로 사용하였으며 이는 국방부 총예산 중에서 13% 이상에 해당하는 수치임
- 국방부 총국방조달은 꾸준히 증가하는 추세이나 국방부 총예산 대비 다년도 계약 예산은 감소하는 추세임

II. 다년도 계약 추진 이점 및 위험성

1. 다년도 계약 추진 시 이점

- 계약자의 자원을 더 효율적으로 사용하게 함으로써 비용을 절감하고 국방산업을 향상시킴
 - 다년도 계약은 단년도 계약(annual contract)에 비해 단가를 낮출 수 있음
 - 경제적 주문량의 구매가 가능함(economic order quantities, EOQ)
 - 향상된 생산 절차와 효율성
 - 더 나은 산업시설 이용
 - 설계 안정성으로 인한 변동 폭이 크지 않은 기술 변경
 - 단년도 계약을 관리하는 부담을 줄여줌으로써 비용 절감
 - ※ **경제적 주문량(Economic Order Quantity)**: 제품 구입에 따르는 제비용과 유지비용 등을 고려해 가장 경제적이고 판단되는 주문량으로, 주문 비용과 단위당 재고유지비용의 합계가 최저로 되는 주문량
 - 긴 시간 동안 계약자가 확보되어 비교적 안정성 있게 계획을 세우고 투자할 수 있어 산업 기반 향상에 도움

2. 다년도 계약 추진 시 위험성

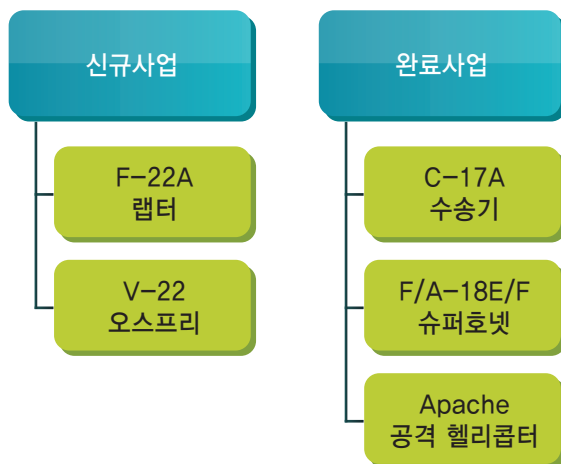
- 잠재된 이익만큼의 위험성이 수반됨
 - 정부가 다년도 계약을 변경·취소하는 경우, 또는 단년도 예산의 감소로 인한 비용 증가 가능성
 - 다년도 계약은 단년도 계약에 비해 초기에 더 큰 예산권을 요구함

3. 다년도 계약의 사례 분석

- 다년도 계약을 이용할 경우 적게는 5%에서 15%까지 예산을 절감할 수 있다는 분석이 있으나 실제로 다년도 계약의 절감 효과는 사업 기간 동안의 비용 증가로 인해 그 효과성을 입증하는 데 어려움을 겪고 있음⁸⁾
- 다년도 계약이 예산을 효과적으로 절감할 수 있는 장점을 잘 활용하기 위해서는 제도의 적절한 운영이 중요하며 이를 위해 미국 GAO의 국방부 다년도 계약 사례 분석에 기초한 평가를 소개함

III. 미국 GAO의 국방부 다년도 계약 사례 분석

[그림 1] 미국 GAO 다년도 계약 사례 분석



8) CRS REPORT(2016), p.3

- GAO는 미국 국방부(Department of Defense, DOD) 다년도 사업을 중심으로 다음과 같은 조사를 시행함
 - 의회에서 승인된 미국 국방부의 다년도 사업을 평가
 - 다년도 사업의 비용과 사업 결과 조사
 - 절감 요건에 관한 지침의 변화에 따른 영향 분석
 - 국방부가 승인한 다년간 사업
- 2012년 2월, 국방부 비용심사프로그램(CAPE) 부서의 발표에 따르면 미국 국방부의 다년도 계약은 1990년 다년도 계약이 전혀 없던 상황에서 2000년과 2012년 연간 7억달러에서 13억 달러까지 대체적으로 비슷하게 유지되어 왔으나 국방부 계약에서 다년도 계약이 사용된 비율은 2000년 17%에서 2012년 8% 이하로 낮아진 상황임
- 그럼에도 불구하고 지난 25년간 미국 국방부는 주요 무기 체계에 대해 연간 100억달러 이상의 다년도 계약을 발주해왔음

1. 신규 다년도 사업 사례

- 미국 국방부가 최근 국방 예산에서 제출한 다년도 사업 가운데 2가지 신규 사업을 살펴봄

가. F-22A 랩터 사업

- F-22A 획득 개조 사업은 2005년 12월부터 시행됨
 - 국방부는 사업을 2년 연장하면서 4개의 항공기를 추가한 총 60대의 항공기를 획득하는 안을 제출하며 조달규모로 10억달러를 추가
 - 다년도 계약의 비용과 절감액 추정은 2007년 국방예산을 제출할 당시에는 정해지지 않았음
 - 후에 공군은 총 87억달러의 비용이 소요되며, 단년도 계약과 비교하여 2억 3,500만달러 (총비용 대비 2.6%)를 절감할 수 있을 것이라는 추정치를 제출함
 - 다년도 계약 지지자들은 총절감비율이 상당히 크고 60대의 항공기 조달에 별다른 위험요소가 없을 것으로 판단함
 - 다년도 계약 반대자들은 예측된 절감비율이 낮고 사업의 불안정했던 과거 전력이 다년도 계약에 적절하지 않다고 주장함
 - 경제적 구매를 위해(EOQ) 국회는 2억 1천만달러를 F-22A 선조달예산에 추가함
 - 국방부는 2007년 6월에 국회에 증명을 제출하고 그해 8월에 다년간 사업으로 확정받음

나. V-22 오스프리 사업

- 2007년 국방부는 대통령 예산으로 V-22 오스프리 사업을 제출함
 - 이 사업은 5년 기간의 다년도 계약이었으며 약 101억달러를 들여 185대의 항공기를 획득하는 사업임
 - 국방부는 다년도 계약을 시행할 경우, 단년도 계약과 비교하였을 때보다 4억 3,500만달러, 총비용 대비 4.2%의 비용을 절감할 것으로 예상했음
 - 국방부 예산 삭감으로 기존 185대 항공기 획득은 167대로 수정되었으며 이에 따라 사업비 2억 3,400만달러가 감소
 - 사업 사무관은 V-22의 플랫폼 향상 문제를 우선순위로 삼으며 안정성, 신뢰성, 운행 문제를 점검하기 위한 시험을 진행중
 - 엔진 부품에 영향을 미치는 작동액 누수 결함 문제
 - 지금까지 국방부는 11년 동안 총 111대의 항공기를 조달하였으며, 생산율은 현재 2007년 17 V-22s 항공기 생산율의 2배임. 이러한 증가는 계약자의 생산 능력 증가와 연관됨
 - 아직까지 예비부품의 가용성, 제조 관리, 3가지 시설의 분산된 설치 등이 문제가 되고 있음

2. 완료 다년도 사업 사례

- 완료된 사업 중 공군의 에어포스 C-17A 대형 수송기 사업, 해군의 F/A-18E/F 슈퍼호넷 전투기 사업, 육군의 아파치(Apache) 공격 헬리콥터 사업의 다년도 계약 결과를 분석함
 - 예산 타당성 조사자료(Budget Justification data)에 의하면 위 사업들은 모두 단가비용이 10~30% 정도 상승한 것으로 나타났으며 3가지 사업 중 2가지 사업은 당초 예상했던 단년도 계약 비용보다도 초과하는 금액의 다년도 사업이었음

〈표 2〉 세 가지 다년도 계약에 관한 단가 상승률

(단위: %, 대, 달러)

무기체계	당초 절감계획	당초 수량	최종 수량	당초 예상사업비	당초 단가비용	최종 사업비	최종 단가비용	단가 상승률
C-17A(공군)	5.5%	80	80	\$14,354	\$179.43	\$16,614	\$207.68	15.7%
F/A-18E/F(해군)	7.4	222	210	8,840.8	39.82	9,221.8	43.91	10.3
Apache(육군)	7.6	232	232	1,596.4	6.88	2,078.8	8.96	30.2

출처: GAO analysis of MYP justification packages and selected acquisition reports.

■ 완료된 3가지 사업 외에도 F-22A 사업까지 각각의 고정금액 계약으로 진행된 다년도 계약조항을 모아 분석한 것이 <표 3>에 나타나 있음

- 다년도 계약은 인플레이션에 기반을 둔 융통성 있는 비용 설정, 임금률 변화 적용, 자재비용 변화 등을 고려한 조항이 기본적으로 포함됨
- 다년도 계약은 또한 조기 사업 취소, 수량 변화, 설계 변경 등에 관한 조항도 포함함
- <표 3>은 사례 조사 범위에 들어간 다년도 계약 사업들 중 다양한 계약조항의 빈도를 보여주고 있음

<표 3> 다년도 계약 사례연구의 계약조항

	C-17A MYP I	C-17A MYP II	F/A-18E/F MYP I	F/A-18E/F MYP II	Apache MYP I	Apache MYP II	F-22A MYP
경제적 가격 조정	√	√	√	√	√	√	√
수량 변화			√	√			
기술적 변화	√	√	√	√	√	√	√
비용/가격 자료(waivers)	√	√		√	√	√	
취소(unfunded)	√	√	√		√	√	√

출처: DOD contract file information and officials를 GAO에서 인용

가. C-17A 대형 수송기 사업 사례 연구

■ C-17A 대형 수송기 사업의 경우, 추정 절감 계산은 계약자에 의해 제출된 단순한 비율의 변화로 파악함

- 두 번째 다년도 계약에 공군 사무관은 이전과 동일한 비율의 절감계획을 제출하며 논란의 여지가 있는 기금 전략을 바탕으로 한 추가 절감 계획을 밝혔음
 - 논란이 있는 기금 전략이란 첨단부품 사용, 연간 15대를 생산하는 무리한 스케줄의 유지 등으로 사업 취소 잠재성이 커서 자금이 늘어날 여지가 많은 자금 형태 전략을 의미함
- C-17A 대형 수송기 다년도 계약의 금액은 경제적 금액 조정의 영향을 받음
- 공군은 C-17A와 F117 엔진과 관련된 두 가지 다년도 계약을 체결함

나. F/A-18E/F 슈퍼호넷 전투기 사업 사례 연구

- F/A-18E/F 해군의 다년도 계약 첫 해는 사업 초기단계인 점, 설계확정 고정가격 계약이 아니며 계약기간 중, 임금비와 재료비가 상승한 점 등으로 인해 해군은 3억 7,800만달러를 추가 지불하는 경제적 가격 조정을 실시

- * 첫 해 계약 시, 연간 6대의 항공기를 생산하기로 계약하면서 수량 변경가능 조항도 포함
- * 사업 완료 후 항공기는 초기 222대 생산에서 210대 생산으로 감소했으며 평균단위 원가는 예산액 대비 10%까지 증가함
- 계약 2년차에 해군은 슈퍼호넷 210기를 구입하기를 원했으나, 결국 슈퍼호넷 154기와 새로운 E/A-19G Growler를 54기 구입하는 수정했으며 이는 기존 구입하기로 한 슈퍼호넷의 수량 감소와 Growler의 수량 증가를 의미함

다. 아파치(Apache) 공격 헬리콥터 사업 사례 연구

- 아파치 공격 헬리콥터 사업은 다년도 계약 기간 동안 소요 변화와 예측하지 못했던 사항으로 인해 뚜렷한 비용 증가를 보임
- 사업관리자들은 항공기 분야의 상태를 예측하는 것은 매우 어렵다고 주장하면서 일상적인 마모 현상과 더불어 수많은 항공기들이 심한 부식 피해를 본다고 주장함
- 1차 사업 종료 시에 아파치 공격 헬리콥터의 평균 단위 원가는 30% 증가하였고, 2차 사업 종료 시에는 비용이 25% 증가하였음

IV. 미국 국방부의 다년도 계약 관리 현황 및 절감기준 변화

1. 다년도 계약 관리 현황 및 타당성을 얻기 위한 절차

가. 미국 국방부의 가이드와 관리의 한계 문제점

- 미국 연방법률 제10장, 2306b는 다년간 계약을 체결할 때 기준이 되는 법적 기준을 언급하고 있으나, 국방부의 조달 절차에서는 이에 따른 구체적인 가이드라인을 입찰 참가자들에게 제공하지 못하는 실정임
- 어떤 사업이 기준을 만족시킬 것인지에 대한 언급이 없음
- 비용 절감 추정 계산과 결정을 위한 기술데이터가 불충분한 상황임

나. 다년도 계약 타당성을 위한 국방부 절차

- 일반적으로 큰 범위의 사업은 법적 기준이 정성적임

- 국방부는 다년도 계약을 정당화하기 위한 계약 정책과 절차를 수립하고 있으며, 이에 따라 각 후보 사업들은 예산 타당성 패키지를 준비해야 함
 - 타당성 패키지는 연방 국방 예산, 미국 연방법률에 따른 6가지 법적 기준을 후보 사업이 어떻게 만족시킬 것인지에 관한 짧은 의견 등을 포함함
 - 연간 국방 예산에는 자금 기준액, 연간계약 대비 다년간 계약에서 얻을 수 있는 추정 비용과 추정 절감액 등을 포함

- GAO는 국방부의 타당성 조사 과정, 다년간 계약 정책, OSD와 국방부의 관리 등에 대해 다루기 위해 1982년부터 예산과 관련된 자료를 수집함
 - 특별히 9개의 주요 프로그램을 중심으로 분석
 - 기(既) 완료된 다년간 계약 사업(3개 사업)
 - 막 시작된 다년간 계약 사업(2개 사업)
 - 국회에 의해 승인된 다년간 계약 사업(4개 사업)

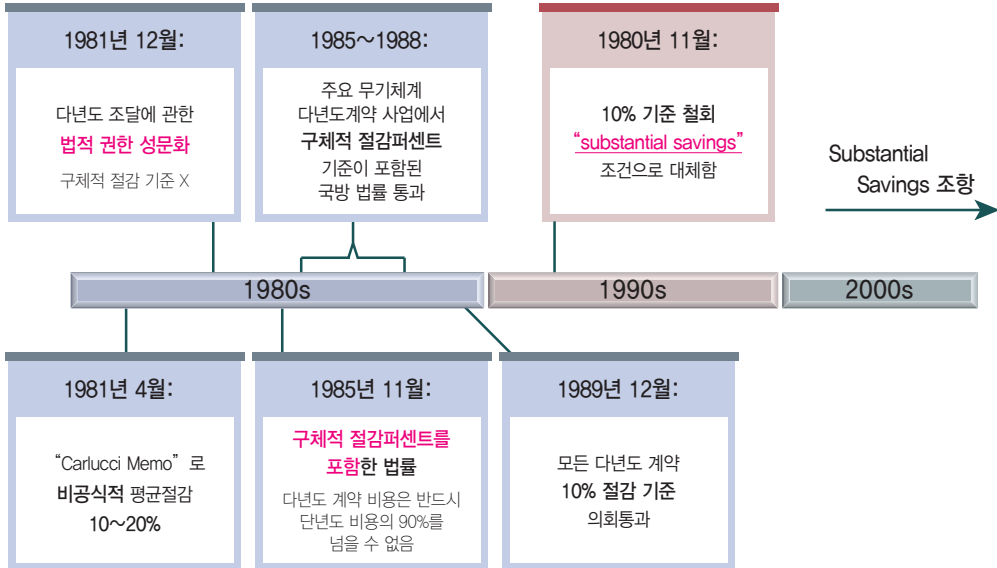
- 국방부는 다년간 리뷰 과정을 객관화하기 위하여 다음과 같은 용어를 사용함
 - reasonable/substantial/stable
 - 국방부 지침의 많은 부분은 법적 기준을 정정하고 예산 타당성 자료를 제출하는 구성 방안을 마련했으나 기준에 대한 해명, 설명 등은 많지 않았음
 - 따라서 검토자가 누구인가에 따라 해석과 적용 기준이 다르고 계약 비용, 계약 절감 추정액을 계산하는 방식이 다름
 - 사업 안정성을 판단하는 증거는 정성적이고 전문적이어서 복잡하고 다양
 - F-22A사업과 V-22사업은 같은 해에 타당성 검토에 들어갔으며 F-22A사업은 승인 전 2년간 검토되었으나, V-22는 사업 승인 이후에도 분석이 없었음

2. 다년도 사업의 절감기준 변화

- 절감 요건이라는 개념은 시대마다 약간의 차이가 존재했음. 1980년대에는 “적어도 10% 이상”이라는 절감 기준이 존재했고 이후 1991년에는 “substantial savings(실질적 절감)”조건이 제정되면서 양적으로 셀 수 없는 해석상의 조건으로 대체되었음

가. 다년도 사업의 절감기준에 관한 법령

[그림 2] 다년도 절감 기준에 관한 입법상 기록 연대표



출처: GAO analysis.

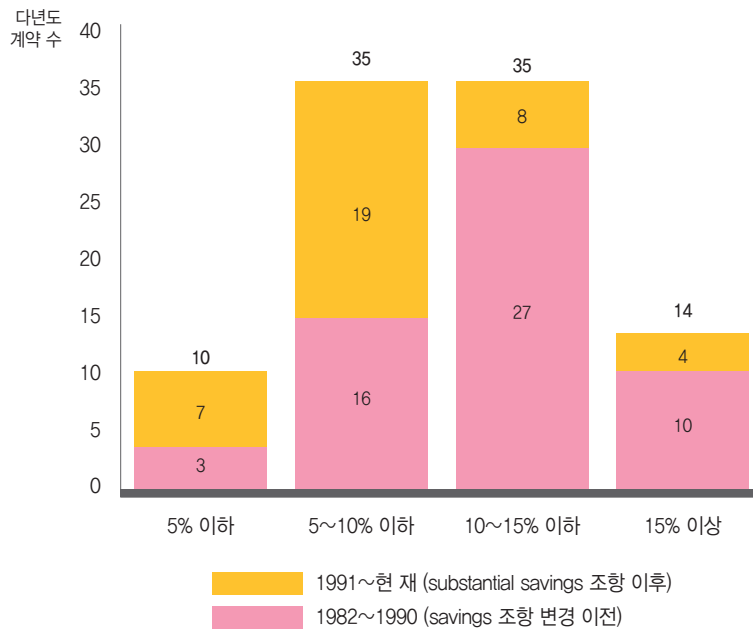
- 1981년, 의회는 다년도 조달 계약에 관한 권위를 성문화했는데 여기에 특정한 절감 기준이 법적으로 존재하지는 않았음
 - 미국 국방부의 연구에 따르면 당시에 평균 10~20% 수준의 절감 효과를 이루어냈다고 보고 있음
 - 1980년대 초기에 절감 기준 10%는 후보군의 사업을 평가하는 데에 있어서 기준이 되었음
 - 1989년도, 의회는 10% 절감 기준을 성문화하였고 다른 조건들도 성문화함
 - 1990년도 11월, 전년도에 성문화된 기준은 U.S 법령에서 "substantial savings" 기준으로 대체됨
 - ※ "Substantial savings"(실질적 절감): 실질적 절감이란 각 사업의 상황에 따라 다르게 적용될 수 있도록 의미를 열어주는 것을 뜻하며 추정 절감액이 적어도 5%는 되어야 정당한 의미의 실질적 절감이라 볼 수 있음⁹⁾

9) CRS REPORT(2016), p.6

나. 다년도 사업의 절감률 변화

- 다년도 계약에서 추정 절감 범위는 1980년대와 “substantial savings”조항이 제정된 1990년 이후, 확실한 차이를 보이고 있음
- 1980년대 추정절감 범위는 10~15% 절감률이 가장 높은 비율을 차지하였으나 savings 조항 변경 이후는 약 5~10%대의 절감률의 비율이 가장 높음

[그림 3] 다년도 계약에서 추정 절감 범위



출처: GAO analysis of DOD budget and prior GAO work

3. 절감액 추정에 영향을 미치는 다른 요소들

- 현재 조달은 일반적으로 1980년대와 비교하여 수량 자체가 적어짐
 - F-16팔콘, 블랙호크 헬리콥터 등은 수백 대의 소요 계획을 세웠으나, F/A-18E/F슈퍼 호넷 계획 수량은 F-16 수량의 절반에도 미치지 않음
 - 다년도 계약 기간 동안의 더 적은 조달 수량으로 인해 경제적 구매, 최적 생산의 절감비율 또한 감소

〈표 4〉 항공 다년도 계약 사업의 특징

	1980년대	vs	1990-2000년대
다년도 계약 수량 중간값	252량		140량
절감률의 중앙값	10.7%		7.2%

- 다년도 계약이 취소되었을 시, 정부는 발생원가를 배상해야 할 의무가 있으며, 최근까지 국방부는 경상비용을 포함하여 비경상비용을 합한 금액을 배상하였으나 지난 몇 년간 의회에서는 다년도 계약 취소 시, 비경상비용에만 한하여 배상하는 것으로 범위를 축소
- 군수산업에서 공급자들의 경쟁 감소는 경제적 구매의 절감을 더욱 어렵게 하는 요소임

V. 미국 GAO의 최종 분석 및 후속조치

1. 미국 GAO의 최종분석 및 권고사항

- 국방부는 다년도 계약사업 결과를 평가하고 추적할 수 있는 체계적인 공식 프로세스를 가지고 있지 않으며, 다년도 비용 효과성에 관한 이전의 연구가 결정적이지 못한 한계가 있음. 또한 다년도 사업에 관한 기존 통계자료가 불충분한 실정임
- 권고사항
 - 다년도 조달 결정 기준 지침을 세분화할 필요성
 - 다년도 입찰후보 사업을 입증하는 제3입증기관 설립
 - 국방부 무기체계 다년도 조달 모니터링을 위한 중앙데이터 관리 및 유지
 - 완료된 주요 사업에 대한 후속조치 평가(after-action assessments)

2. 미국 다년도 계약에 관한 후속조치

- V-22 다년도 사업 마지막 연도 현황: 2016년 4월 25일 신문 보도
 - V-22사업의 두 번째 다년도 계약의 마지막 연도에 해병대는 2017년 회계연도에 각 하나당 7억 4,700만달러인 오스프리 16대를 요청했음

- 요즘 다년도 계약은 점점 구매를 보장하지 않으며 해병대는 2017년에 오스프리 16대보다 18대를 사기로 되어 있었는데 두 대의 V-22가 삭감되었고 대신에 1억 5천만달러를 다른 곳에 쓸 수 있게 되었음
- 2015년 12월 30일, 미국 국방부가 연방공식관보인 Federal Register에 발의한 규칙에 따르면 국방장관은 다년도 계약을 체결하기 이전에 몇 가지 조건을 충족시켜 의회의 승인을 얻어야만 함. 본 제안 규칙이 법안으로 채택될 경우는 위회가 국방부의 다년도 조달사업에 대해 보다 면밀하게 살펴볼 수 있게 됨
- 제안 규칙에는 비용 발생 이전에 계약금액을 정해야 하는 조항과 계약 체결의 실패에 기반을 둔 금액조정을 포함시키지 않는 조항이 있음
- 제안 규칙에는 국방부는 다년도 계약 체결 시 의회 국방위원회에 적어도 30일 이전에 알려야 할 의무를 포함하고 있음

(조사·분석: 안새롬 연구원)

참고문헌

GAO, “Defense Acquisitions: DOD’s Practices and Processes for Multiyear Procurement Should Be Improved,” GAO-08-298, 2008

CRS, “Multiyear Procurement (MYP) and Block Buy Contracting in Defense Acquisition: Background and Issues for Congress,” Congressional Research Service, 7-5700, 2016

U.S Code, Title 10 § 2306b-Multiyear contracts

Rick H (2016, January 8), Congress Must Now Certify DoD Multi-Year Contracts, *procas*. Retrieved from <http://www.procas.com/blog/index.php/digest-congress-must-now-certify-dod-multi-year-contracts/>, 검색일자: 2016. 6. 16.

Scott Maucione (2016, January 4), Congress to scrutinize DoD multi-year contracts under proposed rule, *Federal News Radio*. Retrieved from <http://federalnewsradio.com/acquisition-policy/2016/01/congress-scrutinizes-defense-multiyear-contracts-proposed-rule/>, 검색일자: 2016. 6. 16.

미국 국방부의 경쟁적 계약 활용 실태¹⁰⁾

I. 미 국방부 방위사업 계약에서의 경쟁절차 사용

- 미국 조달 절차에서의 경쟁적요소는 조달 과정 효율성 증진에 중요한 역할을 하며, 납세자들에게는 최고 투자 수익 달성을 위한 핵심적 도구로 사용되고 있음
- 미국의 연방법규 및 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation: FAR)에서는 일반적으로 완전공개경쟁(full and open competition)에 의한 낙찰자 선정을 요구하며, 제한된 상황에서만 비경쟁적 낙찰자 선정을 허용하고 있음
 - 비경쟁적 절차에 의한 낙찰자 선정은 하나의 공급자만이 제안서에 제시된 요구사항을 충족시킬 수 있는 경우나 중소기업 지원 사업 프로그램 등에 해당하는 경우에 한하여 제한적으로 허용하고 있음
 - 그리고 DOD 조달 과정에서 비경쟁적 절차에 따라 계약을 체결하기 위해서는 완전공개경쟁절차의 예외에 해당하는 구체적 사유가 제시된 문서를 제출해야 하는 등의 절차적 제약을 두고 있음
- OMB(Office of Management and Budget)와 DOD(Department Of Defense)는 조달 과정에 있어 경쟁에 의한 계약방식을 확산시키기 위해 「Better Buying Power」 계획을 2009년에 수립하였음
 - 「Better Buying Power」란, DOD에서 자원의 효율적 사용과 재화·서비스의 경쟁조달 필요성을 알리기 위해 발표한 계획으로서 제품·서비스 조달분야에서의 경쟁계약 방식 활용의 최대화를 강조하고 있음
 - 즉, 군사 제품·서비스 조달분야에서의 경쟁계약 활성화를 통해 DOD 물품 및 서비스 구입의 효율성과 군 산업제품의 생산성을 증진시키며, 군 관계자들에게 최적의 군사 서비스를 제공함으로써 궁극적으로 군사력 강화를 도모하고자 함
 - 또한 DOD에 따르면 「Better Buying Power」는 경쟁계약 사용 촉진을 목적으로 한 근본적 조달원칙으로, 적절한 가격 설정과 비용 통제를 통해 비생산적인 절차와 관료제로 인한 폐해를 줄이고 조달 과정의 효율성 달성을 목표로 함

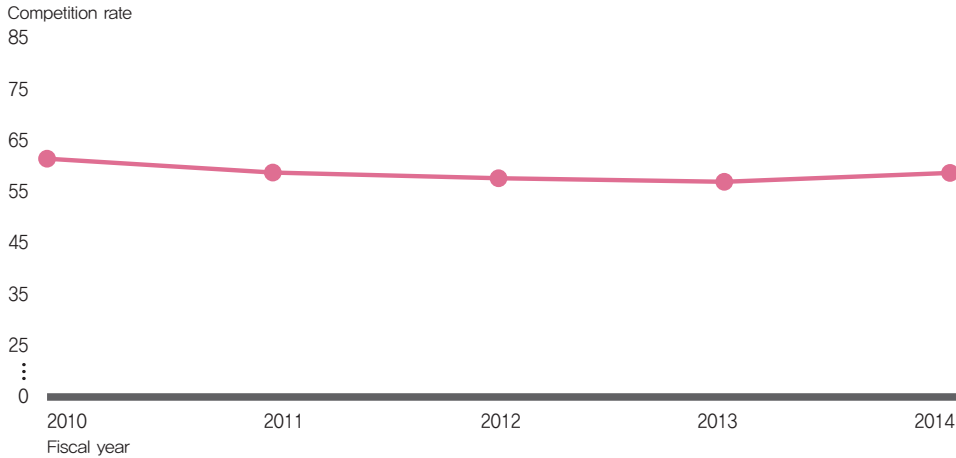
10) 본 보고서는 GAO가 2015년 5월 발간한 「Defense Contracting: DOD's use of Competitive」 보고서의 내용을 요약·정리한 것임.
<http://www.gao.gov/assets/670/669998.pdf>, 검색일자: 2016.6.22.

- 본 보고서¹¹⁾는 2012년 National Defense Authorization Act에 따라 3년간의 DOD 조달과정에서의 비경쟁적 및 경쟁적 계약에 대해 조사하며, 그 조사내용을 바탕으로 DOD의 경쟁적 계약 활용 실태를 분석한 보고서로서 다음과 같은 내용을 담고 있음
 - FPDS-NG(Federal Procurement Data System-Next Generation)의 2010년부터 2014년까지의 DOD 조달과정의 경쟁계약과 관련된 데이터를 토대로, DOD의 경쟁계약 사용량 추이, 경쟁계약의 예외, 단독 공급계약(One-offer award)의 분석결과를 내용으로 함

II. 미 국방부 경쟁계약의 최근 동향

- 2010년부터 2014년까지 DOD에서의 경쟁계약 사용비율은 56.5%부터 60.8%였으며, 2014년 DOD의 경쟁계약 사용 비율은 58%였음

[그림 1] 2010년~2014년 DOD의 경쟁적 계약 비율 추이



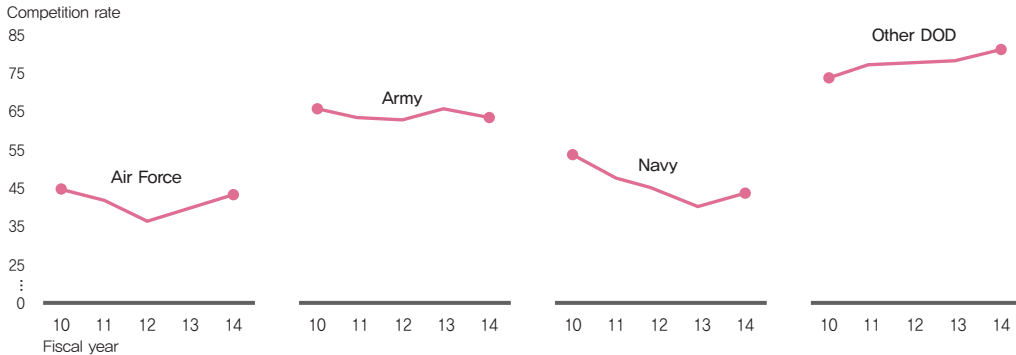
출처: <http://www.gao.gov/assets/670/669998.pdf>, 검색일자: 2016. 6. 22

11) 「Defense Contracting: DOD's Use of Competitive Procedures」, GAO, 2015.

■ DOD 경쟁계약 사용비율은 DOD 분야마다 상이함

- 2014년 공군, 육군, 해군, 방위사업기관의 데이터를 분석해 본 결과, 공군의 경우가 2010년부터 2014년까지 다른 분야에 비해 가장 낮은 경쟁계약 사용비율(43.6%)을 보이고 있음
- 2014년 공군 경쟁절차 보고서에 따르면 다른 부문에 비해 공군에서 가장 낮은 경쟁계약 사용비율을 보이고 있는 이유는 아래와 같음
 - 공군의 경우 기존 시스템 유지를 위한 원제조사와의 비경쟁 절차를 통한 계약이 많았고, 새로운 프로그램의 도입이 적어 경쟁적 계약 절차를 사용 할 기회가 적었음.
 - 그리고 2013년과 2014년에 무기 시스템 계약자와의 계약체결 시, 장기계약을 체결함으로써 경쟁계약 절차의 사용이 제한되었다고 함
 - 또한 공군의 경우 외국 정부를 대신하여 비경쟁적 절차를 통해 군수물자를 구매하는 경우가 다른 부문에 비해 많아 낮은 경쟁계약 사용비율을 보이고 있다고 함

[그림 2] 2010~2014 DOD 부문별 경쟁계약 추이



출처: <http://www.gao.gov/assets/670/669998.pdf>, 검색일자: 2016. 6. 22.

■ 2014년 DOD 경쟁계약 사용의 절반 이상이 서비스 구매(54.8%)였으며, 서비스분야는 제품분야 보다 지속적으로 높은 경쟁계약 사용비율을 보이고 있음

- 특히 제품분야의 경쟁절차 사용비율 43%와 비교하여 서비스분야의 경쟁절차 사용비율은 71%로 1.5배 이상 높았음
 - 서비스분야에 비해 제품분야의 경쟁계약 사용비율이 적은 이유는 제품분야에서 비경쟁 계약 절차를 사용하는 무기시스템의 후속 조달절차 계약 비중이 높기 때문임

III. 경쟁적 계약 절차의 예외

- 1984년 경쟁계약법(Competition in Contracting Act: CICA)에서는 정부기관의 물품 및 서비스 조달 시, 경쟁적 계약절차를 이용한 완전공개경쟁절차(full and open competition)를 사용하도록 요구하고 있음
 - 이 때 조달과정에서 완전공개경쟁절차를 사용한다는 의미는 잠재적 모든 계약자들에게 제안서 제출을 허용하여 입찰을 원하는 모든 공급자들이 입찰과정에 참여할 수 있다는 의미임
 - 그리고 CICA에서는 정부기관의 물품 및 서비스 조달과정에서 완전공개경쟁계약의 사용을 장려하기 위해 조달 계획 및 시장분석을 실시하도록 각 정부기관에 요구하고 있음

- 일반적으로 비경쟁적 절차에 따라 계약을 체결할 경우, 완전공개경쟁절차를 따르지 못한 이유가 적힌 문서와 사유서를 제출해야 함. 이때 위 문서에는 경쟁절차 예외가 적용된 정당하고 합리적이며 충분한 사유가 포함되어 있어야 함

- 완전공개경쟁절차의 예외 사유에 대해서는 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation: FAR) Part 6.302(Circumstances permitting other than full and open competition)에서 제시하고 있음
 - 적격 업체가 1개뿐인 경우(Only one responsible source)이거나 다른 공급자나 서비스로는 정부기관의 요구사항을 충족시키지 못하는 경우(FAR Part 6.302-1)
 - 일반적이지 않고 긴급한 수요가 필요한 경우(FAR Part 6.302-2)
 - 엔지니어링, 연구·개발 분야나 전문 서비스 분야(FAR Part 6.302-3)
 - 국제협약에 의한 경우(FAR Part 6.302-4)
 - 국가 안보와 관련된 경우(FAR Part 6.302-6)
 - 공공의 이익과 밀접한 관련이 있는 경우(FAR Part 6.302-7)
 - FAR규정에는 공급독점인 경우나 정부가 제한된 공급자를 허용하지 않으면 심각한 문제가 발생하는 경우와 같은 긴급 상황 등을 완전공개경쟁절차의 예외 사유로 규정하고 있음. 단, 계약 담당자는 완전공개경쟁절차의 예외 상황인 경우에도 최대한 경쟁의 폭을 넓히도록 노력해야 하며, 사전승인 절차 또한 거쳐야 함

- FAR 6.302-1에서는 DOD, NASA, Coast Guard와 같은 정부기관이 요구한 공급이나 서비스의 '적격업체가 1개뿐인 경우' 완전공개경쟁계약을 하지 않아도 된다고 규정하고 있음

- 2010년부터 2014년까지 완전공개경쟁절차 예외로 사용되는 가장 높은 비율을 차지하는 사유는 '적격 업체가 1개뿐인 경우(only one responsible source)'였으며, 2014년 비경쟁 계약의 69%가 이를 이유로 비경쟁 절차를 통한 계약을 체결하고 있음
- 그리고 2014년 DOD의 각 분야에서 '적격 업체가 1개뿐인 경우'가 비경쟁 절차 사용의 사유에서 차지하는 비율은 공군의 경우 58%, 육군의 경우 58%, 해군의 경우 83%, 방위사업기관의 경우 71%였음

IV. 단독공급 계약(One-offer Award)의 현황

- DOD에서는 완전공개경쟁절차의 예외로서 단독공급 계약(One-offer Award)에 의한 조달이 빈번하게 이뤄지고 있으나, OMB와 DOD의 「Better Buying Power」에서는 단독공급 계약에 의한 조달절차 과정의 비효율성 문제에 대해 지적하고 있음
- 이러한 단독공급 계약의 비효율성 문제를 개선하기 위해, 2010년 11월 DOD에서는 단독공급 계약과 관련한 새로운 정책을 소개하고 2012년 7월 Defence Federal Acquisition Regulation Supplement(DFARS)를 개정하였음
 - DOD에서는 단독공급 계약의 비효율성 문제를 해결하기 위해, 입찰권유서 공고기간의 적절한 보장과 계약조건에 불필요한 제한조건이 포함되지 않도록 하는 등의 규칙을 제정함으로써 단독공급계약 과정의 공정성을 확보하여 물품 및 서비스 공급에 가장 합리적인 공급자를 선정하기 위해 노력하고 있음
 - 하지만 실제로는 위와 같이 단독공급계약의 문제점을 완화하기 위한 경쟁적 단독공급계약(competitive one-offer award)¹²⁾ 규정들이 몇몇 낙찰과정에만 적용되고 있어, 단독공급 계약의 문제점을 개선하기 위한 정책적 효과는 제한적이라 함
- 경쟁적 단독공급 계약은 DOD의 군사서비스분야 조달 절차에서 제한적이지만 다양하게 사용되고 있음. 2014년 DOD 개별 부문에서 경쟁적 단독공급계약 사용 내역은 아래와 같음
 - 해군의 경우, 전체 계약에서 가장 큰 비중으로 경쟁적 단독공급 계약을 체결하고 있으며, 그 수치는 전체 계약의 18%인 66억달러임

12) 경쟁적 단독 공급계약(competitive one-offer award)은 단독 공급계약의 문제점을 해결하기 위해 DOD에서 Defence Federal Acquisition Regulation Supplement등의 개정을 통해 제한한 단독공급 계약을 의미함.

- 육군의 경우, 전체 계약의 13%인 64억달러를 경쟁적 단독공급 계약으로 하고 있음
- 공군의 경우, 전체 계약의 13%인 33억달러를 경쟁적 단독공급 계약으로 하고 있음
- 방위사업기관의 경우, 전체 계약에서 가장 작은 비중으로 경쟁적 단독공급계약을 체결하고 있으며, 전체 계약의 8%인 46억달러임

- DOD는 단독공급 계약에 있어서 경쟁적 단독공급 계약의 사용을 촉진하기 위해 여러 가지 방안을 제시하고 있음
 - DOD는 2014년에 무분별한 단독공급계약의 사용을 제한하기 위해 단독공급계약에 따른 조달 절차를 실시함에 있어 계약 담당 공무원들에게 추가적인 절차를 요구하는 “Actions to Improve Department of Defense Competition”이라는 제안서를 발간함
 - 위 제안서에서는 단독공급계약을 실시하는 계약 담당 공무원은 공급자가 제시한 단독공급 계약을 실시해야 하는 이유를 평가하고 그 이유를 서류를 통해 입증하도록 권고받고 있음
 - 위와 같이 계약 담당공무원들과 단독공급 계약 공급자들간에 경쟁절차 과정에 참여하지 않은 이유 등에 대해 피드백을 주고받도록 권고하고 있는 이유는, 이와 같은 피드백 내용을 바탕으로 DOD 물품 및 서비스 조달 과정에서의 경쟁절차를 방해하는 요소들을 개선하기 위한 대안을 찾기 위해서임

V. 요약

- DOD 조달절차에서의 경쟁계약 사용 추이 요약
 - 2014년 DOD는 2,844억달러의 계약을 체결하였는데, 그 중 58.2%가 경쟁을 통한 계약이었으며, 2010년부터 2014년 동안 DOD의 경쟁계약 비중은 56.5~60.8%였음
 - DOD 조달 과정에서 5년 동안 서비스분야는 지속적으로 제품분야에 비해 높은 경쟁계약 사용 비율을 보여 왔으며, 2014년 서비스분야에서의 경쟁절차 사용비율은 71%, 제품분야에서는 43%였음
 - 5년 동안 경쟁계약 예외의 주된 이유는 적격 업체가 1개뿐인 경우(only one responsible source)였으며, 2014년에는 적격 업체가 1개뿐인 경우를 이유로 한 경쟁계약의 예외 비중이 69%를 차지하고 있음
 - 2013년과 2014년 경쟁적 단독공급 계약은 모든 경쟁적 계약에서 대략 13% 정도로 나타났으며, 2014년에 단독공급에 의한 계약은 209억달러였음

- DOD는 기본적으로 물품 및 서비스 조달과정에서 경쟁적 절차를 사용하도록 하고 있으며, 다만 국방부 개별 분야의 특성에 따라 공군, 육군, 해군 등에서 전체 조달계약에서 경쟁계약이 차지하는 비중이 상이하게 나타나고 있음. 또한 국방산업의 특수성으로 인해 FAR규정에 따라 경쟁적 절차의 예외적 사용이 이뤄지고 있으며, 경쟁 절차의 예외로서 단독공급 계약에 따른 조달 절차를 사용하고 있음.
- DOD는 조달과정에서 경쟁계약의 예외로서 비경쟁적 조달 절차를 사용하여 계약을 체결하는 경우, 비경쟁 절차의 비효율성을 완화하기 위해 새로운 기준 및 절차를 제안하고 있으며 이를 통한 경쟁적 계약과 비경쟁적 계약의 조화를 통한 조달과정의 효율성 향상을 추구하고 있음.

(조사·분석: 장민혜 연구원)

GPRAMA 실행 실태 점검 I 정기적인 성과점검(Performance Review) 추진 실태¹³⁾

- GAO, 2015년 7월 -

◆ 본 보고서는 GPRAMA 실행 실태에 대한 GAO의 점검 시리즈 중 첫 번째 보고서로서 각 연방 부처들의 정기적인 성과점검제도 운영 실태에 대한 점검 내용을 담고 있음

■ 검토 배경

- The GPRA Modernization Act of 2010(GPRAMA)에서는 일정 시점마다 GAO가 본 법령의 집행실태에 대해 점검하도록 요구하고 있음¹⁴⁾. 이에 따라 GAO는 2013년 1차 점검 작업 이후 두 번 째로 GPRAMA 실행 실태에 대한 점검을 2015년 하반기에 실시함
 - 2차 점검에서는 GPRAMA가 Chief Financial Officers Act of 1990에 따른 연방 부처의 성과관리 실태, 분기별 성과점검, 전략적 리뷰, 성과계획 및 성과보고에 미친 영향 등을 점검함.
- 본 보고서는 GPRAMA 실행 실태에 대한 GAO의 점검 시리즈 중 첫 번째 보고서로서 연방 부처들의 기관핵심 성과목표(Agency priority goals, APG)에 대한 정기적인 성과점검 실행 실태에 대한 내용을 담고 있음
 - GPRAMA 에서는 연방부처가 최소 분기별로 정기적인 성과점검을 실시할 것을 요구하고 있으며, OMB가 이를 실행할 가이드라인을 만들어 배포하도록 함. GAO는 본 법령의 실행 실태에 대한 점검을 수행

■ 주요 검토 내용

- GAO가 인터뷰한 23개의 연방기관들이 GPRAMA의 요구조건 및 OMB의 가이드라인을 준수 하여 데이터에 근거한 정기 점검을 실시하는지에 대한 실행 실태
- 성과점검이 프로그램 성과, 부처 내 및 부처 간 협력, 책무성, 기관 효율성에 미치는 영향을 분석

13) 본 보고서는 GAO가 2015년 7월 발간한 <Managing for Results: Agencies Report Positive Effects of Data-Driven Reviews on Performance but Some Should Strengthen Practices> 감사보고서를 토대로 작성됨. <http://www.gao.gov/products/GAO-15-579>

14) 동법, SEC. 15. CONGRESSIONAL OVERSIGHT AND LEGISLATION, (b)

〈참조〉 분기별 성과점검에 대한 GPRAMA 의 규정

GPRAMA는 분기별 최소 1회 이상 기관 핵심성과목표를 설정해야 하는 모든 연방기구들이 기관장, COO, PIO 이 참여하는 성과점검회의를 개최하도록 요구하고 있으며, 점검회의를 통해 아래의 사항을 수행하도록 함

- 각 기관 핵심성과목표에 대해 목표 담당자들과 최근 분기 동안의 진행상황과 추세, 당초 계획된 목표치에 대한 달성 가능성에 대한 점검을 수행
- 기관 내외부의 관련자들과의 조율을 통해 성과목표 달성에 기여
- 관련 조직, 프로그램 활동, 규제, 정책 등이 목표달성에 기여하고 있는지를 평가
- 목표 미달성 위험이 있는 목표들을 범주화하고 미달성 가능성이 가장 높은 성과목표에 대해 규제, 정책, 프로그램 활동 등의 변경 등이 포함된 성과개선 전략을 도출

출처: GPRAMA Modernization Act of 2010, Sec. 6, Quarterly priority progress reviews and use of performance information, § 1121. Quarterly priority progress reviews and use of performance information

■ 검토 방법

- 23개 연방기관¹⁵⁾들의 성과개선관리자(PIO)를 대상으로 2014년 10월~12월 사이 설문조사 실시
 - 주요 설문 내용: 점검회의 개최 건수 및 리더십, 참여도, 점검회의 준비 정도, 실행 및 추후 확인 실태, 기관 성과 달성, 협력, 효율성, 책무성에 미치는 점검회의의 영향 등
- 사례 연구를 위해 5개 기관¹⁶⁾의 성과점검 관련 핵심 담당자(COO, PIO, APG 담당자 등)들에 대한 심층 인터뷰 실시
- OMB의 관련 가이드라인과 문서 참조

■ 검토 결과

- 대부분의 기관들은 최소 분기별로 데이터에 근거한 점검을 실시하고 있으며 그 중 20개의 기관은 점검 주기가 더욱 빈번하게 이루어지고 있음
- 정기점검은 기관최고운영자(Chief Operating Officer(COO)) 또는 COO와 성과개선관리자(Performance Improvement Officer(PIO))의 주도로 이루어지며, PIO와 각 핵심성과목표 담당자들의 참여로 이루어짐

15) GPRAMA 는 개정된 Chief Financial Officers Act of 1990(CFO Act)에 근거하여 24개 연방기관들이 기관 핵심성과목표(agency priority goals(APG))를 설정하고 그 이행상황을 최소 분기별 1회 이상 점검하도록 규정하고 있음. Nuclear Regulatory Commission 은 본 검토에서 제외되고 나머지 23개 CFO Act를 점검 대상으로 함

16) Departments of Commerce (Commerce), Health and Human Services (HHS), and Transportation (DOT); the General Services Administration (GSA); and the Social Security Administration (SSA)

- 사전에 점검을 위한 데이터가 수집되고 점검회의 때 활용됨
- 점검 시에는 핵심성과목표들의 달성 상태를 평가하는 작업이 진행되며, 이전 점검상황에 대한 추후 확인 작업이 이루어짐
- 요구조건을 미충족시킨 기관들은 성과점검 시 대면 인터뷰를 하지 않았거나 최소 분기별 1회 실시 주기를 미준수한 경우에 해당. 또 점검주체가 COO가 아닌 경우도 있었으며, 점검 결과 추후 확인 작업을 미실시한 사례가 발견되었음

■ 정기적인 성과점검의 효과와 함의

- 정기적인 성과점검은 기관의 성과목표 달성에 도움이 되며, 기관 내 담당자들 간의 협력을 촉진시키고 분석적 능력을 향상시킴. 더불어 기관 운영 효율성의 향상도 가져옴
- 위와 같은 효과가 유지되기 위해서는 기관 리더십의 의지가 중요하며 점검과정의 제도화, 참여에 대한 인센티브의 공고화가 필요함
- 다음은 본 점검을 통해 GAO가 도출한 성공적인 성과점검을 위한 9가지 요소들로서 향후 제도 운영에 참조가 될만함

성공적인 성과점검을 위한 9가지 요소들

- 성과점검회의는 정기적으로 빈번하게 개최됨
- 기관장들은 성과개선을 위해 데이터에 근거한 성과점검을 리더십 수단으로 활용함
- 문제 해결 촉진을 위해 핵심 관련자들이 점검회의에 참여함
- 철저한 사전 준비로 의미있는 토론을 이끌어냄
- 시의성 있고 정확하며 유용한 성과정보 수집 능력을 보유
- 스태프들이 의사결정을 위해 복잡한 데이터에 대한 분석 능력과 의사소통 능력을 갖추
- 점검을 통해 성과목표, 프로그램 활동, 자원 간의 조정이 이루어짐
- 리더들은 담당자들에게 문제의 원인 진단과 개선 전략 도출에 대한 책임을 부여
- 참석자들은 추후 지속적인 성과 추적 작업에 참여함

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

GPRAMA 실행 실태 점검 II

전략적 검토제도(Strategic Reviews)의 추진 실태¹⁷⁾

- GAO, 2015년 7월 -

◆ 본 보고서는 GPRAMA 실행 실태에 대한 GAO의 점검 시리즈 중 두 번째 보고서로서 각 연방부처가 법령에 따라 추진하고 있는 전략적 검토제도의 운영 실태에 대한 내용을 담고 있음.

I. 검토 배경

- GPRAMA(GPRA Modernization Act of 2010)가 미 연방정부의 강력한 의사결정 도구로서 자리 매김하고 난 후 OMB(The Office of Management and Budget)는 2014년부터 기관들을 대상으로 전략목표 달성에 대한 평가를 실시함
 - GPRAMA에서는 GAO가 정기적으로 정부의 전략목표(Strategic Objective)¹⁸⁾ 달성에 대한 분석을 진행하도록 명시하고 있음
- GAO에서 선정한 6개 기관(USDA, Education, DHS, HUD, EPA and NASA)을 대상으로 사례 분석을 진행
 - 위의 기관 선정은 과거 GAO의 Report에서 분할(fragmentation), 유사중복(overlap and duplication), 고위험 이슈(high-risk issues) 등의 관점에서 검토 필요성이 있다고 판단한 기관들을 기준으로 함
 - GAO의 사례분석을 통하여 위와 같은 사안이 다른 기관과의 비교과정에서 재검토됨으로써, 문제점을 제거 혹은 개선할 수 있다는 판단이 고려됨
 - 이 밖에 사례분석을 통한 변화 가능성이 클 것이라는 판단에서 정규직원 수를 기준으로 한 기관규모도 선정기준에 포함

17) 본 보고서는 GAO가 2015년 7월 발간한 〈Managing for Results: Agencies Report Positive Effects of Data-Driven Reviews on Performance but Some Should Strengthen Practices〉 감사보고서를 토대로 작성됨. <http://www.gao.gov/products/GAO-15-579>

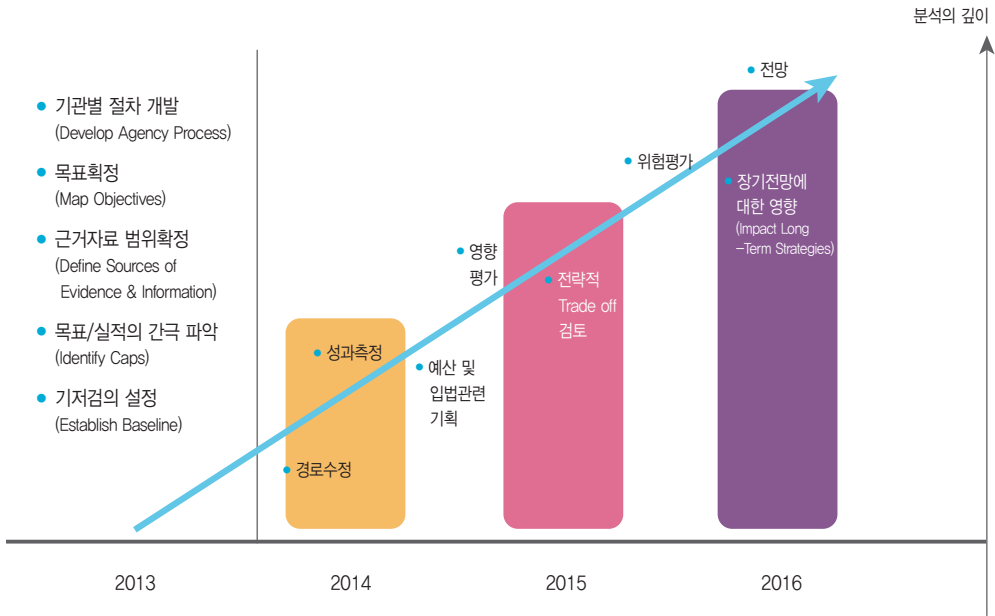
18) 미국 연방정부 개별 부처의 성과목표 체계는 크게 Agency Mission(기관미션)–Strategic Goals(상위전략목표)–Strategic Objectives(전략목표)–Performance Goals/Indicators(성과목표 및 지표)의 4단계의 위계구조로 구성되어 있으며, 성과평가는 각 기관이 성취하고자 하는 결과물 혹은 영향(the outcome or impact the agency is intending to achieve)에 해당하는 Strategic Objectives(전략목표)를 기준으로 이루어짐. [그림 2] 참고

II. 검토 결과

■ GAO의 사례 연구결과

- 다음의 일곱 가지 사안이 각 기관의 전략적 분석을 효과적으로 수행하는 데 주요한 원인으로 밝혀짐
 - 1) 전략적 분석을 수행하는 체계적인 절차를 수립함
 - 2) 각 전략목표(Strategic Objectives)에 대한 결과물을 제대로 측정할 수 있도록 해당 기준을 명확히 함
 - 3) 해당 기관의 전략목표와 사업 결과물에 영향을 줄 수 있는 다양한 요소들에 대해 검토하고 어떠한 사안이 가장 중요한지에 대하여 결정함

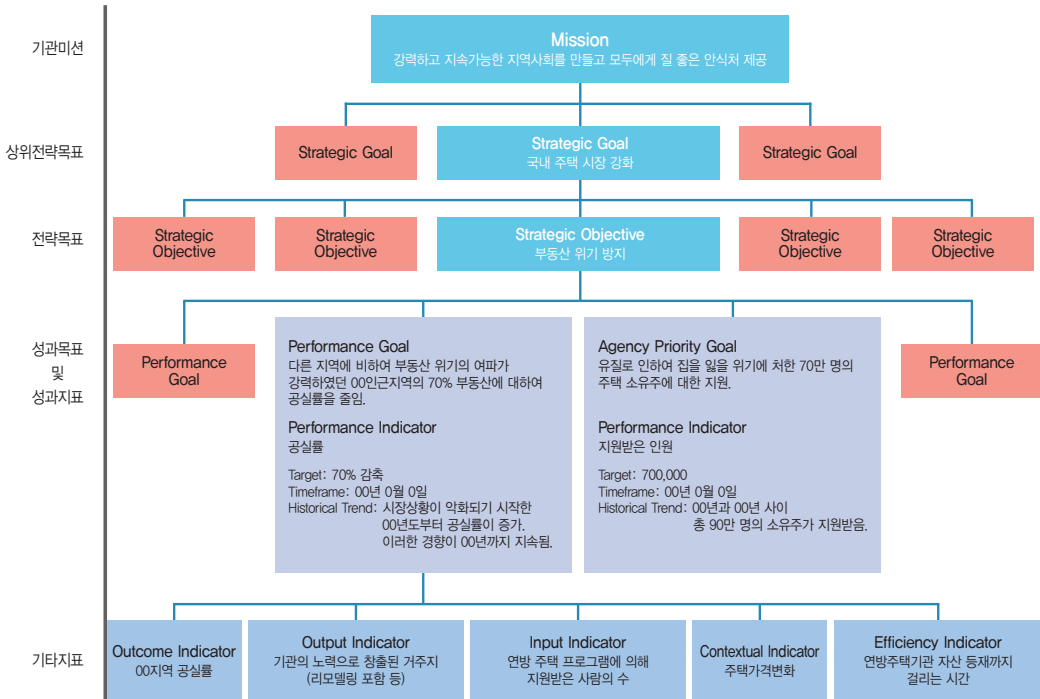
[그림 1] 전략적분석 모델 개발단계



- 4) 분석과정에서 가장 중요한 이해관계자가 누구인지 파악하고 그들을 검토에 포함하여 고려함
- 5) 전략목표 달성의 평가 기반이 된 관련 사항을 평가함
- 6) 전략목표가 효과적으로 달성되었는지 여부를 평가하고, 평가과정에서 전략목표 달성을 위해 필요한 대책을 도출함
- 7) 수립된 대책의 진행상황을 검토할 수 있는 과정을 개발함

- 전략적 분석을 수행한 OMB 관계자에 따르면, 전략적 분석의 과정은 [그림 1]과 같은 성숙단계를 밟게 되며 리뷰의 결과도 시간의 흐름에 따라 변천과정을 겪게 됨
 - 각 기관과의 원활한 의사소통을 위하여 위의 그림에 따른 과정을 활용
 - OMB가 리뷰를 만드는 과정에서 기관에 제시한 요구조건은 다음과 같음
 - 1) 장기전략 제시(inform long-term strategy)
 - 2) 연간계획 및 예산편성(inform annual planning and budget formulation)
 - 3) 위험관리를 포함한 개선사항 추진(adooption of opportunities for improvement, including risk management)
 - 4) 효과성 판단과 우선순위 도출을 위해, 추가적인 사업평가, 성과정보 분석 및 기타 연구가 필요한 영역 식별(identify areas where additional program evaluation, other studies, or analyses of performance data are needed to determine effectiveness or set priorities)
 - 5) 추가적인 기술이나 역량이 필요한 영역 식별(identify where additional skills or other capacity are needed)
 - 6) 의사결정의 신속성 제고(improve decision-making response time)
 - 7) 범부처 이슈에 대한 협력 강화(strengthen collaboration on cross-cutting issues)
 - 8) 투명성 강화(improve transparency)
 - OMB는 리뷰 도입 초기에는 기관들이 OMB가 제시하는 위의 모든 요구조건을 만족하지 못할 수 있음을 인정함
 - 대신에 반복되는 리뷰과정에서 각 부처별로 분석모델을 발전시켜나가야 함을 강조

[그림 2] 기관 목표 프레임워크 사례



성공적인 전략적 분석을 도출하기 위하여 분석의 기획과정에서 다음의 세 가지 사항이 매우 중요함

1) 리더십의 수행의지(Leadership commitment and involvement)

- 성공적인 전략적 분석을 위하여 리더는 전 과정에 직접적으로 관여하여야 하며, 충분한 시간을 할애하여 전략적 분석의 근거를 이해하고 해석할 수 있어야 함

2) 원활한 의사소통(Communication of expectations and time frames)

- 전략적 분석회의 이전에 준비된 가이드와 의제는 리뷰 목적에 대한 상호이해를 돕고, 사전적으로 만들어진 규격화된 템플릿은 각 리뷰 간의 연속성을 보장함

3) 결과에 대한 책임성 확보(Accountability for results)

- 구체적이고 객관적인 증거에 기반하여 전략목표 달성에 대한 평가를 수행
- 책임소재를 명확히 해야 하며, 목표 미달성 시의 해당 원인에 대한 규명과 개선방안 마련이 필요함

(조사 · 분석: 전예원 연구원)

GPRAMA 실행 실태 점검 III
성과정보 신뢰성 확보를 위한
미국 연방정부의 성과정보 품질 보고 제도¹⁹⁾
- GAO, 2015년 9월 -

◆ 본 보고서는 GPRAMA 실행 실태에 대한 GAO의 점검 시리즈 중 세 번째 보고서로서 연방정부의 성과정보 품질보고 제도의 추진 실태에 대한 점검 내용을 담고 있음

I. 추진배경

- 2011년에 제정된 미국의 GPRAMA(the GPRA Modernization Act)는 1993년에 제정된 정부 업무 평가법인 GPRA(the Government Performance and Results Act)의 후속법률로서, 기존 GPRA가 지닌 문제점을 개선하여 의사결정과정에서 성과정보의 활용을 강조하고 범정부적 성과관리체계의 구축을 목표로 하고 있음
 - 계획-사업-성과정보를 긴밀하게 연계하여 성과를 보다 구체적으로 정의하도록 하고, 성과보고 주기를 연 1회에서 분기별로 강화하는 한편 성과관리 전담 직위, 조직 등을 신설하여 네트워크를 구축·운영함
- 특히, GPRAMA는 매 2년마다 부처별로 부처 중점성과목표(APGs, Agency Priority Goals)를 설정하고, 성과목표의 달성도 점검에 필요한 성과정보의 품질 관리를 강조함
 - 부처로 하여금 부처 핵심업무에 대한 중점성과목표(APGs)를 자유롭게 선정하게 하여 성과목표에 대한 책임을 부과하고 자체적인 성과 개선을 유도하고자 하였으며, 해당 성과목표에 관련된 성과정보가 정확성과 신뢰성을 어떻게 확보하고 있는지를 매년 공식적인 채널을 통해 보고하도록 의무화

19) 본고는 미국 GAO가 GPRAMA법 집행동향을 조사·분석하여 발간한 보고서 시리즈 중 하나인 <Greater Transparency Needed in Public Reporting on the Quality of Performance Information for Selected Agencies' Priority Goals>의 주요내용을 요약 및 정리하였음

- 이러한 배경하에, GAO는 일부 부처를 대상으로 중점성과목표(APGs)의 성과정보 품질 보고 현황 및 데이터 정확성·신뢰성 확보 노력에 대해 조사하고, '15년 2월 창설된 '데이터 품질 범부처 워킹그룹(the Data Quality Cross-Agency Working Group)'의 역할 소개와 함께 향후 추진 방향에 대해 제언하는 보고서를 발간하였음

II. 미국의 성과정보 품질 보고 현황

1. GPRAMA에 근거한 성과정보 품질 보고제도

- GPRAMA는 각 부처의 중점성과목표(APGs)에 대하여 아래의 5가지 요건이 포함된 성과정보를 매년 관리예산처(OMB, the Office of Management and Budget)에 제공하고, 부처의 성과 계획서·성과보고서 및 정부성과포털(Performance.gov)에 게재하도록 함

GPRAMA가 요구하는 성과정보 품질 5가지 요건

- ① 성과 데이터의 검사·검증 수단
- ② 데이터의 출처
- ③ 데이터를 특정 의도로 사용하기 위해 요구되는 정확성 수준
- ④ 요구된 수준의 정확성을 확보하는 데 수반되는 데이터 제약
- ⑤ 데이터 제약의 보완방법

- GPRAMA는 각 부처로 하여금 매년 2월 제출하는 성과계획서 및 성과보고서에 성과정보의 정확성·신뢰성을 확보하기 위해 어떤 노력을 하고 있는지 기술하도록 요구함

〈표 1〉 GPRAMA에 근거하여 성과계획서 및 성과보고서상 제공되는 정보

구 분	주 요 내 용
성과 계획서	- 당기·차기 회계연도의 성과 목표치 및 구체적 달성계획 - 부처 중점성과목표(APGs)의 정의 - 성과정보의 정확성·신뢰성 확보방법
성과 보고서	- 이전 5회계연도 동안 부처가 달성한 성과의 실적을 요약 - 성과정보의 정확성·신뢰성 확보방법

출처: GAO-15-788

- 또한, 정부성과포털(Performance.gov)에는 각 부처별 중점성과목표(APGs)에 대한 성과정보를 통합 제공하고 있어, 대중, 의회 및 정부위원회 등 외부의 정보 수요자가 해당 정보에 상시 접근 가능하게 함
 - 관리예산처(OMB)는 GPRAMA에 근거하여 정부성과포털(Performance.gov)에 대한 관리 책임이 있고, 각 부처가 포털에 중점성과목표(APGs) 관련 정보를 분기별로 업데이트하도록 요구

- 또한, 관리예산처(OMB)는 예산안 편성지침인 ‘Circular A-11’을 매년 업데이트하면서 각 부처에 GPRAMA 집행지침을 제공하는 한편, 성과관리 우수사례의 원활한 공유를 위해 각 부처의 성과 개선담당관(Performance Improvement Officer, PIO)으로 구성된 성과개선위원회(Performance Improvement Council, PIC)를 설립하여 운영 중(‘15년 2월~)
 - 성과개선위원회(PIC)는 각 부처를 대상으로 성과관리에 대한 전문적인 조언 및 지원을 하는 동시에, 성과관리 네트워크의 허브로서 다양한 부처 간 협업이 필요한 중점문제사안(High Priority Problem)에 대한 협의를 주관하는 등 연방정부의 성과관리 능력 향상을 위한 부처 간 협력을 강조

2. 부처별 성과정보 품질 보고 현황

- ◆ 미국 감사원(GAO)은 농무부, 국방부, 내무부, 노동부, NASA, 국토안보부 6개 부처의 2014~2015회계연도 중점성과목표(APGs) 23개를 대상으로, 각 부처의 성과계획서, 성과보고서 및 정부성과포털상에 제시된 성과정보 품질 관련 보고 현황을 분석하였음

《성과계획서·성과보고서》

- 분석대상 6개 부처 모두 성과계획서 및 성과보고서상에 전체적인 관점에서 성과정보의 품질 확보 방안을 제시하고 있으나, 대부분 개별 성과목표별로 GPRAMA가 요구하는 5개 성과정보 품질 요건에 대한 완전한 내용을 포함하지 않는 것으로 나타남
 - 6개 부처의 23개 성과목표 중 오직 국토안보부의 3개 목표와 관련된 성과정보에 한하여 개별 성과목표별로 GPRAMA의 5개 품질요건 모두를 충족하는 내용을 찾을 수 있었고, 그 외 나머지 5개 부처는 각 성과목표별 품질 확보방법을 제시하지 않음

- 6개 부처의 성과계획서·성과보고서상 성과정보 품질 보고 현황과 부처별 특이사항에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

〈표 2〉 FY14~FY15 성과계획서 및 성과보고서상 성과정보 품질논의 여부

부처명	FY14, FY15 중점성과목표(APGs)	전체적인 품질확보 설명여부	성과목표별 GPRAMA 품질 요건 충족 여부
농무부	① 식품매개 살모넬라 질병의 감소	Yes	x
	② 농업을 통한 새로운 경제적 기회 창출		x
	③ 지속가능한 토양 건강성 제고		x
국방부	① 퇴역군인으로서의 전환	Yes	x
	② 국방획득과정 개혁		x
	③ 에너지 성능 개선		x
	④ 재무 감사 대응		x
내무부	① 기후변화 적응	Yes	x
	② 재생 가능한 에너지자원 개발		x
	③ 수자원 보존		x
	④ 인디안 지역공동체의 안전 보장		x
	⑤ 자연 및 문화 자원 관리		x
	⑥ 석유 및 가스 자원 관리		x
노동부	① 고위험 산업 작업장의 안전 확보	Yes	x
	② 내국인 근로자의 산업 인증 자격증 취득 증가		x
	③ 장애 퇴역군인 대상 봉사활동 참여율 증가		x
NASA	① 심우주 인간 탐사를 위한 시스템 개발	Yes	x
	② 국제우주정거장 내 연구시설 활용 촉진		x
	③ 산업기반 유인 승무원 수송 시스템 발전 촉진		x
	④ James Webb 우주 망원경의 출시		x
국토안보부	① 항공 안보 대테러능력 강화	Yes	○
	② 외국인범죄자 관련 이민법 집행 및 관리		○
	③ 재난 대응 및 회복력 향상		○
계	23	6	3

출처: GAO-15-788을 참고하여 재구성

- (농무부) 부처의 3개 성과목표 중 '식품매개 살모넬라 질병의 감소'에 관하여 어떻게 성과정보의 품질이 확보되는지에 대한 정보를 제공하고 있으나, GPRAMA의 5개 요건 모두가 아닌 2개 요건(데이터의 출처, 데이터의 제약)에 대해서만 언급함

- 데이터의 출처로 질병통제센터(the Centers for Disease Control and prevention, CDC) 및 주·지방 보건기관을 제시하면서, 각 출처에 따라 데이터 품질이 상이할 수 있다는 제약까지 설명하고 있으나,
 - 농무부와 질병통제센터가 이러한 한계를 어떻게 보완하는지, 해당 성과목표와 관련된 의사 결정을 하는 데 요구되는 정보의 정확성 수준이 어느 정도인지에 대해서는 구체적으로 제시하지 않음
 - 그 외 2개 성과목표(‘농업을 통한 새로운 경제적 기회 창출’, ‘토양 건강성 제고’)의 성과정보 품질에 대하여는 GPRAMA의 5개 요건 중 어느 것도 제시하지 않음
- (국방부) 부처 중점성과목표별로 추진실적 및 목표달성 성과를 기술하면서도 개별 성과목표의 성과정보 품질에 대해서는 설명하지 않고, 대신에 성과계획서·성과보고서가 아닌 다른 보고서를 통해서 성과정보 품질 관련 내용을 일부 언급하고 있음
- “2015~2018년 전략계획서(Agency Strategic Plan)”에서 ‘16년도 성과계획을 제시하면서 부처의 자체적인 데이터 검사·검증 단계를 포함하는 ‘성과관리 프로세스’를 소개하였으나, 성과목표 각각에 대한 성과정보 품질 요건에 대해서는 포함하지 않음
 - “2014년 Performance Plan Update”에서 ‘14, ‘15년 부처 중점성과목표에 대한 소개와 더불어, 성과정보 품질과 관련한 데이터의 검사·검증 예시를 제시함
 - 또한, 매년 발간되는 “에너지관리보고서(Annual Energy Management Report)”에서는 중점성과목표 중 하나인 ‘에너지 성능 개선’과 관련하여 에너지 소비 측정방법 등 데이터 수집 방법에 대한 상세한 정보를 제공하고 있음
- (내무부) 부처 중점성과목표에 대하여 전체적인 관점에서 어떻게 성과정보를 검사하고 검증하는지에 대한 설명을 제공하고 있으나, GPRAMA의 5개 요건에 대해서는 어느 것도 제시하지 않고 있음
- 부처 내부 구성기관이 각 중점성과목표의 성과정보의 정확성과 신뢰성을 확보하는 구체적인 단계에 대한 설명은 없으나,
 - 각 구성기관으로 하여금 자체적으로 데이터 검사·검증 프로세스를 갖추고, 성과정보 품질 확인 및 검사를 위한 프로세스 운용방향을 성과계획서 및 성과보고서상에 제시하도록 요구하고 있음

〈표 3〉 내무부 성과계획서·성과보고서상의 데이터 검사·검증 정의

구 분	주요 내용
데이터 검사(verification)	데이터의 완전성, 정확성 및 일관성, 데이터 출처 확인 가능성, 시의적절성, 독립적인 제3자에 의한 재생 가능성, 데이터의 한계 및 개선계획의 투명성 등을 평가
데이터 검증(validation)	데이터가 정책 및 사업의 목표, 성과지표, 목표치, 실적치 등에 적합하여 해당 성과목표의 성과를 측정하기에 적절한지 평가

출처: GAO-15-788

- (노동부) 중점성과목표의 성과정보에 대하여 전체적인 품질 확보방안에 대해 설명하고 있으나, 구체적으로 부처가 개별 성과목표의 추진실적을 측정하고 보고하기 위하여 어느 정도로 정확하고 신뢰할 만한 정보를 사용하고 있는지에 대해서는 구체적으로 제시하지 않음
 - 성과계획서·성과보고서 내 ‘성과 및 재정정보 요약(Summary of performance and financial information)’ 파트에서 보고서 내 데이터가 완전하고 신뢰할 만하다는 노동부장관의 확인서를 수록하고 있으나, 정확성 및 신뢰성 판단에 대한 구체적인 근거자료는 포함되어 있지 않음
 - 그 대신에, “2014~2018년 전략계획(Strategic Plan)” 및 “2016년 예산타당성조사보고서(Congressional Budget Justification)”에서 성과정보 관련 평가 쟁점에 대한 내용을 포함하고 있어, 부처 자체적으로 성과정보의 품질을 확보하고 프로그램 효과성을 평가하기 위한 목적에서 ‘사업평가(program evaluation)’를 수행하는 것을 확인할 수 있음

- (NASA) 각 성과목표별로 추진현황, 목표달성 및 향후 계획 등을 제시하면서 성과정보 전반에 대한 품질을 확보하는지 설명하면서도, 구체적으로 어떻게 개별 성과목표의 성과정보 품질을 확보하는지에 대해서는 설명하지 않음
 - NASA는 중점성과목표의 추진상황을 측정하기 위해 성과지표 대신에 최종 목표 달성을 위한 중간 점검단계(milestone)를 설정하고 단계별 달성현황을 분기마다 성과계획서·성과보고서, 정부성과포털에 보고하고 있으나, GPRAMA가 요구하는 성과정보 품질요건을 충족하지 못함
 - NASA는 프로젝트 내부검토, 기술준비수준(technology readiness level) 결정 및 성과측정 기준표 수립 등을 지원하기 위해 이사회 및 지원사무국을 설립하는 한편, 프로그램 성과를 입증하기 위해 과학적인 리뷰위원회, 항공학 기술평가 조직과 같은 외부 독립기관을 활용
 - 또한, NASA는 '15년 4월에 부처 성과정보의 수집 및 공유를 위해 자체적인 검사·검증체계를 갖춘 “성과 측정 관리 시스템(performance measure manager system)”을 마련하여 성과계획서·성과보고서 보완 및 정부성과포털 분기별 업데이트에 적극 활용하고 있으나, 해당 시스템이 수집한 정보가 어떻게 품질을 확보하고 있는지에 대해서는 공식적으로 설명하지 않음

- (국토안보부) 성과계획서 및 성과보고서상에 부처의 3개 중점성과목표별로 각각 GPRAMA가 요구하는 성과정보 품질요건 내용을 모두 포함하고 있음
 - 특히 성과계획서 및 성과보고서의 '부록'에서는 각 성과지표별로 관련 프로그램, 데이터의 범위, 데이터 출처 및 수집방법론, 데이터 신뢰성 평가 등 성과정보 품질에 대한 상세한 논의를 포함함
 - 예를 들어, '이민법 집행 및 관리' 성과목표의 성과지표로서 '유죄선고를 받고 추방된 외국인 수'와 관련하여, 현장 사무소의 데이터베이스에서 데이터 간 상호 크로스체킹하고, 특이한 데이터 패턴을 찾아내는 등 성과정보를 검사, 검증하는 단계가 있음
 - 각 성과지표별 성과정보를 관련 정책의 의사결정에 어떻게 사용하는지를 구체적으로 보여주면서, 이에 필요한 성과정보 정확도 수준을 제시함
 - 또한, 중점성과목표별로 성과지표와 관련된 성과데이터가 가진 잠재적인 제약을 설명하면서, 이러한 제약을 보완하고 요구되는 정확도 수준을 달성하기 위한 대응수단에 대하여 구체적으로 설명
 - 예를 들어, '재난 대응 및 회복력 향상' 성과목표와 관련하여, 주정부별로 재난에 대응하는 능력을 평가하는 방법에 차이가 있다는 제약이 존재하나, 연방 재난관리청(Federal Emergency Management Administration, FEMA)에서는 이러한 데이터 제약을 완화하기 위해 기술적인 지원과 함께 재난대응능력 평가지침에 대한 의견수렴 등을 추진하고 있음
 - 이와 더불어, 국토안보부는 성과정보를 확인하고 입증하는 프로세스를 포함하는 범부처적인 '성과관리 프레임워크'를 갖고 있음
 - 독립적인 조사팀이 GPRAMA의 5개 요건을 기준으로 성과지표 데이터의 완전성과 신뢰성을 평가하는 단계를 실시함으로써, 성과계획서·성과보고서 내 제시되는 성과정보의 신뢰성과 정확성을 어떻게 확보하는지에 대한 외부 정보수요자의 이해수준을 높임

《정부성과포털》

- 정부성과포털(Performance.gov)는 연방정부의 성과정보에 대한 대중의 접근성 향상을 위해 개설되었으나, 부처 중점성과목표의 추진실적과 관련된 성과정보의 품질에 대하여는 제한적인 정보만을 제공하고 있음
 - 포털 내에 부처 중점성과목표에 관한 섹션이 별도로 마련되어 있으나, 성과정보의 품질에 대한 구체적인 내용을 제공하고 있지 않으며, 특히 각 목표별로 GPRAMA가 제시한 5가지 품질요건을 완전하게 제시하지 않음
 - 또한, 포털상에 각 부처의 성과계획서와 성과보고서로 연동된 하이퍼링크를 제공하고 있으나,

해당 문건의 어느 부분에서 성과정보 품질에 대한 언급을 찾을 수 있는지에 대한 구체적인 설명이 없어 접근성이 떨어짐

- 관리예산처(OMB)는 이러한 문제점을 반영하여, '15년 1월부터 예산안 편성지침(Circular A-11)에서 각 부처로 하여금 성과목표별로 성과정보 품질 관련 내용을 정부성과포털에 게시하는 한편, 성과계획서 및 성과보고서의 부록에도 기재하여 포털과 연동하도록 요구하고 있으며, 이는 '16~'17 회계연도 이후에 본격적으로 적용될 것으로 보임

III. 향후 추진방향

- 관리예산처(OMB)는 매년 성과계획서 및 성과보고서에 각 부처의 중점성과목표의 성과정보 품질에 대한 논의를 반드시 포함하도록 요구하고 있음에도 불구하고, 앞에서 살펴본 바와 같이 국토안보부를 제외한 대부분 부처에서는 성과정보 품질에 대해 불완전한 설명만을 제공하고 있음
- 관리예산처(OMB)는 최근 정부성과포털(Performance.gov)에 성과정보 품질 관련 내용을 충분히 제공하도록 예산안 편성지침(Circular A-11)을 변경하고 지속적으로 외부 정보수요자가 해당 내용에 쉽게 접근 가능하도록 추진하고 있으나, 아직까지 불충분한 상황
 - 의회, 시민, 기자, 연구자 등 외부 정보수요자들은 각 부처 성과목표의 성과정보를 일원화된 출처가 아닌 다수의 보고서에서 찾아야 하며, 때로는 성과정보 품질에 대한 어떠한 설명도 찾을 수 없음
 - 또한 제공되는 성과정보의 형태 및 내용이 대부분 부처의 내부적인 용도에만 맞춰져 있어, 외부 정보수요자에게는 유용하지 못한 것이 대부분임
- 부처의 중점성과목표가 진정으로 달성되고 있는지에 대하여 외부의 객관적인 신뢰를 얻기 위해서는, 어떻게 성과목표의 성과정보가 정확성과 신뢰성을 확보하고 있는지에 대하여 보다 더 투명한 설명을 제공하는 것이 필요
- 이를 위해, 관리예산처(OMB)과 성과개선위원회(PIC)는 '15년 2월 “데이터 품질 범부처 워킹그룹(the Data Quality Cross-Agency Working Group)”을 설립하였음

- 여기에는 중점성과목표가 있는 부처들 중 앞에서 살펴본 국방부, 국토안보부, 항공우주국을 포함한 총 12개 부처*가 참여하고 있고, '15년 4월부터 7월까지 총 4회 회의를 개최
 - * 참여기관: 국방부, 국토안보부, 항공우주국, 상무성, 교육부, 보건복지부, 사법부, 재무부, 퇴역군인국, 환경청, 중소기업청, 사회보장국(총 12개)
- 특히 '15년 5월 회의에서 성과정보 품질 관리와 관련하여 3대 추진목표를 수립하고, 이를 위한 구체적인 추진방안에 대해 논의함

The Data Quality Cross-Agency Working Group의 추진목표('15.5)

- ① 성과정보 관련 공식 보고 프로세스의 신뢰성 제고 및 성과정보 품질 개선
- ② 성과정보 신뢰성 기준 정립 및 부처 간 일관성 향상
- ③ 양질의 성과지표 및 정확하고 적절한 성과정보 관리 추진

- 워킹그룹은 추진목표에 따라 GPRAMA의 성과정보 품질요건을 충실히 반영하여 예산안 편성 지침(Circular A-11)을 개정하고 부처 간에 성과정보 품질관리 우수사례 등을 공유함으로써, 성과정보의 품질 문제를 해결하는 대안을 마련하는 데 기여할 예정
- 이를 통해, 의회, 대중 등 외부 정보수요자가 각 부처가 어떻게 성과정보의 정확성과 신뢰성을 확보하는지를 구체적인 사례를 통해 확인할 수 있을 것으로 기대됨

(조사 · 분석: 박은정 연구원)

GPRAMA 실행 실태 점검 IV 범부처이슈 관리 및 성과 정보 활용 실태²⁰⁾

- GAO, 2015년 9월 -

◆ 본 보고서는 GPRAMA 실행 실태에 대한 GAO의 점검 시리즈 중 네 번째 마지막 보고서로서 GPRAMA 도입 이후 본 법령이 연방 부처의 성과관리 전반에 미친 영향을 종합적으로 검토함

■ 검토 배경

- The GPRA Modernization Act of 2010(GPRAMA)에서 일정 시점마다 GAO가 본 법령의 집행실태에 대해 점검하도록 함에 따라 2013년 1차 점검 이후 두 번째로 GPRAMA 실행 실태에 대한 점검이 실시됨
 - 이번 2차 점검에서는 GPRAMA가 (1) 범부처 성과목표 관리, (2) 성과정보의 활용도, (3) 일상적 성과관리, (4) 성과정보를 활용한 의사소통에 미친 영향이 종합적으로 검토됨

■ 검토 방법

- 상기 4가지 영역에 대한 GPRAMA 법령, 연방 부처 및 OMB의 관련 지침, 2013년 이후 GAO가 연방기구들에 제안한 69개 감사결과보고서 등에 대한 문헌 검토
- 4가지 점검 영역에 관련된 OMB 및 PIC 직원들을 대상으로 한 대면 인터뷰 실시

■ 검토 내용

- GPRAMA는 연방정부의 성과관리와 관련한 문제들을 해결하기 위해 과거 GPRA를 개정하여 2010년 탄생한 법으로 성과정보의 활용도 강화, 범부처적인 이슈의 해결, 투명성 향상, 리더십의 적극적인 참여를 통한 성과 개선을 목표로 하고 있음
- 다음은 개정된 GPRAMA의 핵심 내용으로서 이에 대한 각 연방 부처의 실행 실태에 대해 집중 점검함

20) 본 보고서는 GAO가 2015년 9월 발간한 <Managing for Results: Implementation of GPRA Modernization Act Has Yielded Mixed Progress in Addressing Pressing Governance Challenges> 감사보고서를 토대로 작성됨. <http://www.gao.gov/products/GAO-15-579>, <http://www.gao.gov/products/GAO-15-819>

(1) 핵심성과목표의 설정

- GPRAMA 는 각 연방 기관들이 범부처적인 핵심성과목표인 cross-agency priority(CAP) goals와 기관 수준의 agency priority goals(APG)를 설정하도록 함
 - 범부처 성과목표: OMB는 연방 기관들과 범부처 성과목표에 대한 조정 및 설정 의무가 있으며, 목표치 설정 등의 성과계획도 수행해야 함. OMB는 2012년 첫 CAP Goals을 설정한 바 있으며, 2014년 2차 CAP Goals을 설정하고 매 4년마다 업데이트해야 함
 - agency priority goals(APG): 매 2년마다 연방 기관들은 기관의 우선순위를 반영한 핵심성과목표를 설정해야 함. FY2014~2015년 동안 23개의 연방기관들은 총 91개의 기관 핵심성과목표를 설정함

(2) 성과관리 담당 직위 및 기구의 설치

- GPRAMA는 성과관리를 담당하는 새로운 고위 직위를 법령에 따라 설치하였음
 - Chief operating officer(COO): 기관 성과관리 및 개선을 담당하는 차관급(deputy agency head)의 직위
 - Performance improvement officer(PIO): COO를 지원하여 기관 성과관리를 담당하는 COO의 차하위 직위
 - 성과목표책임자: 범부처 성과목표 및 기관성과목표, 기관 전략목표를 담당하고 관리하는 책임자
 - 성과개선위원회: 범부처 성과목표를 관리하기 위한 기구로서 OMB의 Deputy Director가 의장이 되며, 각 부처의 PIO가 참여하여 운영됨

(3) 성과 점검

- GPRAMA는 성과점검을 위한 정기적인 점검을 요구하고 있으며, 이에 따라 마련된 점검 절차는 다음과 같음
 - 전략적 검토(Strategic reviews): 2012년 OMB는 전략적 검토에 대한 지침을 마련하고 2014년부터 운영함. 전략적 검토는 각 전략목표의 성과달성 과정에 대한 연 단위의 점검체계
 - 분기별 점검(Data-driven reviews): 최소 분기별로 데이터에 근거한 핵심성과목표 및 기관 우선순위에 대한 정기점검 체계. GPRAMA 는 각 APG에 대해 성과달성 과정을 평가하고 미달성 위험과 성과개선 전략 등을 마련할 것을 요구함. 분기별 점검은 COO, PIO, 기관장 및 해당 성과목표 담당자들의 참여로 이루어짐

(4) 성과보고 및 투명성 확보

- GPRAMA 는 성과보고와 관련한 다음과 같은 조항을 두고 있음
 - Performance.gov: GPRAMA 는 범정부적인 성과정보를 공유하기 위한 단일의 성과 포털을 만들도록 하고 있음. 이에 OMB는 본 웹사이트를 개설하여 분기별로 기관 전략계획, 연간 성과계획, 연간 성과보고서, 프로그램 목록 등의 정보를 업데이트하고 있음

- Program inventory: 연방정부가 수행하는 모든 프로그램 목록을 작성하여 성과 및 예산 정보와 함께 제공하도록 하고 있음
- 성과정보의 질 확보: 성과달성 과정을 측정하기 위한 데이터의 신뢰성과 정확성을 확보해야 하며 이에 대한 근거를 Performance.gov, 성과계획서, 성과보고서 등에 제시해야 함
- 운영상 문제점 제시: 성과계획서상에 부정 및 낭비, 부실 운영 등 프로그램 운영과 관련한 문제점에 대해 제시해야 하며, 이들은 GAO의 고위험 사업 목록에도 포함됨

■ 검토 결과

- GPRAMA는 연방기관 성과관리에 다양한 영향을 미쳐 왔으며, 기관 간 수준의 차이가 다양하게 나타남. 이하에서는 4가지 검토 영역에 대한 결과를 나타냄

1) 범부처 성과목표의 관리

- 다부처 간 긴밀한 협력을 통한 문제 해결의 필요성이 증대되고 있음
 - 현대 사회가 복잡·다기화하면서 환경, 공중보건, 실업 등과 같이 다부처 간 협력을 통해 해결해야 하는 사회문제의 발생이 많아지고 있으며, 동시에 다부처 프로그램 간의 유사, 중복, 분할 등의 문제도 빈번히 발생되고 있음
 - 범부처적인 협력이 필요한 문제들은 부정 및 재원의 오남용, 부실관리 위험도가 큰 편으로 부처 간 긴밀한 협력이 더욱 중요해짐
- GPRAMA와 DATA Act 2014가 성공적으로 실행된다면 부처 간 협력이 증대되고 다부처 간 문제 해결이 가능하지만 검토 결과 미흡한 점이 많음
 - Data-driven reviews: 데이터에 근거한 정기적인 성과점검은 부처 내 관료들 간의 협력에 긍정적인 영향을 미쳤으나, 부처 간 협력 향상에는 도움이 되지 못하였음
 - Strategic reviews: 전략적 검토가 성공적으로 이루어진 7개 사례를 확인하였음. 성공적인 전략적 검토는 성과개선과 고위 의사결정자들의 의사결정 효율화, 프로그램 효율화를 가져옴
 - Program inventories: GPRAMA는 범부처적인 이슈를 해결하기 위해 성과 및 재무적 정보가 포함된 프로그램 목록을 작성하도록 하고 있음. OMB는 프로그램 정의를 위한 5가지 기준을 제시하고 각 부처가 선택하게 하였으나, 결과적으로 부처 간 프로그램 선정 기준이 상이해짐에 따라 부처 간 프로그램 비교가 불가능해짐. 이에 GAO는 일관성 있는 프로그램 선정 기준을 OMB가 제시하도록 권고하였으나, 아직 불이행된 상태이며, 프로그램 목록 작성과 관련한 DATA Act와 GPRAMA의 통합 방안 마련도 요구한 상태이나 아직 불이행된 상태임

- 범부처 성과목표(CAP goals)의 설정과 관리: GAO의 제안에 따라 OMB는 CAP goals에 대한 점검을 강화하였으나 리더십의 참여가 저조하는 등의 문제점이 발견됨
- 이 외에 OMB는 각 CAP goals마다 다부처의 공동 담당자를 지정하여 관리하게 하는 등의 거버넌스 구조를 변화시킴으로써 CAP goals의 책무성 확보를 도모하고, 성과보고 및 관리를 위한 새로운 템플릿을 개발하여 Performance.gov에 제공함. 또 2014년 12월 성과가 우수한 고위 공직자를 선발하여 CAP goals에 배치하는 White House leadership development program 계획을 발표하고 2015년 10월 실행하는 등의 노력을 기울인 바 있음
- 결론적으로 범부처 이슈를 해결하기 위해 OMB가 다양한 노력을 기울이고 있으나 일부 미흡한 점이 발견되며, 향후 개선이 필요함
- 집행부서에 따르면 OMB는 범부처 성과목표(cross-agency priority(CAP) goals)의 설정과 관리에 대한 중요성만을 강조하며, 실질적인 도움을 주고 있지 못하는 것으로 나타남
- 최근 OMB는 범부처 성과목표에 대한 새로운 지침을 발간하였지만 연방기구들은 오히려 프로그램과 재원에 대한 정보를 활용하여 의사결정을 할 수 있도록 부처 간 일관성 있는 프로그램 목록을 우선적으로 작성하는 것이 더욱 효과적이라고 주장함

2) 조세지출 영역에 대한 관리 강화

- 지난 20년 동안 조세지출의 성과에 대한 관리 강화를 요구하여 왔으나, OMB는 여전히 관리 체계를 마련하지 않음. 향후 개선이 필요함
- 2012~2013년에 이루어진 1차 점검에서 이와 관련한 노력이 발견되지 않았으며, 이후 OMB가 부처 전략목표 달성에 기여하는 조세지출에 대해 확인할 것을 부처에 주문하였으나 실행된 바가 거의 없음. 본 점검에서도 실행되지 않음

3) 성과정보의 유용성 확보

- 프로그램 관리자가 의사 결정 시 성과정보를 효과적으로 활용하도록 하기 위한 성과정보의 유용성 확보 노력이 수년간 지속되어 왔으나, 여전히 도전과제가 되고 있음
- GAO는 성과지표 활용도에 대한 성과지표 인덱스를 만들어 설문조사를 실시함. 조사 결과 연방기관들의 성과정보의 활용이 2007~2013년 사이에 유의하게 개선되지는 않은 것으로 나타남
- 또 유용한 성과정보의 요건으로 포괄성, 정확성, 일관성, 시의성, 타당성, 용이성을 설정하고 성과정보의 유용성에 영향을 미치는 취약점들에 대해 진단하여 개선점을 제안한 바 있음

- 다만 법령에 따른 정기적인 성과점검은 성과정보의 활용을 촉진하고 있는 것으로 나타남
 - Data-driven reviews: 2015년 7월 점검한 결과에 따르면 각 부처의 PIO들은 성과점검이 성과정보 활용에 긍정적인 영향을 미친다고 응답함
 - Strategic reviews: 전략적 검토 역시 의사 결정과 관련한 성과정보 활용을 촉진하고 있는 것으로 나타남
 - 사업 평가: 사업 평가와 관련한 부처 간 역량 차이가 크게 나타나고 있으나, 법령 발효 이후 부처 내 평가 역량 강화 활동이 증대되고 평가 결과 생산된 성과정보의 활용도도 높아지고 있는 추세
- 결론적으로 성과정보 유용성 확보와 관련한 도전 과제가 여전히 남아있으나, OMB와 관련 기관들이 지속적으로 데이터에 근거한 성과점검 노력을 기울이고 있으므로 성과정보의 활용도는 점차 개선될 것으로 기대됨

4) 개인과 기관 성과와의 연계 방안 마련

- 성과점검에 있어 리더십의 참여가 성과개선에 긍정적인 영향을 미치고 있음
 - 기관 핵심성과목표(APGs)관리에 대해 담당자를 지정하여 관리하게 하는 것은 성과 개선과 책무성 확보에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타남. 다만 APGs 리더를 보좌하는 부담당자를 지정하게 하였지만 대부분의 리더들이 부담당자를 지정하지 않아 GAO가 이를 권고하여 실행하게 함
- 그러나 개인과 기관 성과 간의 연계 방법에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 개선이 필요함
 - GPRAMA는 각 부처가 APGs를 설정하여 담당자를 지정하는 등 개인 성과와 기관성과 간 연계를 장려하고 있으나, 점검 결과 고위공무원단(Senior Executive Service, SES)의 성과 계획은 성과목표 달성과 무관하게 작성되어 있는 경우가 많았음. 이에 따라 GAO는 SES의 성과 계획에 APGs가 반영되어 개인-기관 간 성과가 연계될 수 있도록 할 것을 각 부처 요구함
- 연방기관들은 개인의 성과평가 이전에 유형이 다른 프로그램(예: 조세지출, 규제, 보조금 등)과 프로그램 특성(예: 대민서비스 등)에 따른 합리적인 성과측정 방식의 정립이 우선적으로 해결되어야 한다고 요구함

5) 성과 보고 및 투명성 확보

- GPRAMA는 양질의 성과정보를 활용한 보고 의무를 요구하고 있으며, 이는 성과정보의 투명성을 향상시킬 것으로 기대되지만 점검 결과 신뢰할 만하고 정확한 재무 및 성과정보를 활용한 의사소통이 미흡한 것으로 나타남
 - 일관된 기준에 의한 프로그램 목록 작성과 성과계획서상의 부정, 재원의 오남용, 부실관리 등과 같은 프로그램의 운영관리와 관련한 문제점을 제시하도록 하고 있으나 점검 결과 다수 부처들이 미흡한 것으로 나타났으며, CAP goals에 대한 정기적인 점검과정에 대한 정보 공유도 원활하지 않았음
 - OMB가 최근 지침을 업데이트하였으나 FY2016~2017 성과보고 주기까지는 크게 향상될 것으로 기대되지는 않음

(조사·분석: 임소영 전문연구원)

DATA법 이행에 따른 주요 과제와 해결 방안²¹⁾

- GAO, 2015년 7월 -

I. 배경 및 목적

- 연방 기금 책임 및 투명성 법(Federal Fund Accountability and Transparency Act of 2006, FFATA)의 후속조치로 2014년 5월 디지털 책임 및 투명성 법(Digital Accountability and Transparent Act, DATA Act)이 발효됨에 따라 OMB와 재무부는 범정부적 데이터 표준을 2015년 5월까지 확립함
 - 각 부처들은 제시된 데이터 표준에 따라 지출정보를 2017년 5월까지 보고하고, 2018년 5월까지 해당 정보를 기계가 인식 가능한 포맷으로 제출하도록 되어 있음
- 동 보고서는 현재까지의 DATA법 이행에 따른 당면과제를 분석하여 향후 DATA법의 실행을 돕고자 함

II. 주요 내용

1. 범정부 데이터 요소 확립 과정에서 발견된 문제점

데이터 구성요소(Data Elements)

- OMB와 재무부는 범정부적 재정 데이터 표준을 확립하기 위해 세부적인 보고 항목들을 지정하였는데 이를 ‘데이터 구성 요소(Data Elements)’라 지칭하고 다음의 두 가지 표준을 부여함
 - ① 데이터 구성 요소는 일관되고 비교 가능할 것
 - ② 각 구성 요소들의 형태, 구조, 태깅(tagging) 및 전달에 대한 기술적 기준을 제시할 것. 현재, OMB와 재무부는 데이터의 정의와 그 관계들을 종합적으로 파악할 수 있는 데이터 교환기술을 개발하고 있음

21) 본고는 2015년 7월 GAO에서 발표한 “DATA ACT Progress Made in Initial Implementation but Challenges Must be Addressed as Efforts Proceed”(GAO-15-752T)를 요약 정리한 것임.

- OMB와 재무부는 57개의 표준화된 데이터 요소를 제시함
 - 2015년 5월 해당 법안 통과 시 15개 발표, 이후 12개가 더 발표됨
 - 8개는 DATA Act에 따라 새롭게 도입된 데이터 구성 요소이며 나머지는 FFATA에서 사용된 것임
 - 나머지 데이터 요소는 2015년에 발표 완료됨

가. 프로그램 정보의 일관성 및 비교가능성을 확보하기 위해 보다 심화된 지침 필요

- OMB와 재무부는 프로그램, 부처, 시점 간의 일관성 있고 비교 가능한 정보를 생산할 수 있는 표준을 확립하고 관련 지침을 제공해야 함
 - GPRAMA와 DATA법의 효과적인 실시를 위해서는 GAO의 기존 보고서²²⁾에서 강조한 것과 같이 재원정보와 성과정보를 동시에 제공하는 연방정부 프로그램 목록이 가장 중요한 요소임
 - 또한, 완벽한 지출구조 형태를 구축하기 위해서는 프로그램 활동 정보 요소들을 일관성 있고 비교가능하게 제공해야 함
- 최근 GPRAMA를 검토한 GAO 보고서²³⁾는 부처마다 프로그램을 정의하는 방법이 서로 달라 프로그램 간의 비교가능성이 제한됨을 지적함
 - 이를 해결하기 위해서는 태깅(tagging)이나 키워드 및 용어 검색을 통해 사용자의 관심과 필요에 의한 요소를 조합하는 방법이 있음
- OMB의 책임자는 GPRAMA의 필요조건을 DATA법의 목적과 필요조건에 맞게 조합하여 연방정부 프로그램 목록을 구축해야 할 것임

나. 현재까지 제시된 데이터 기준 및 요소는 충분한 정보를 제공하지는 못하고 있음

- OMB는 DATA법에서 보고되어야 할 재무정보들의 유형이나 내용의 예시를 제공하지 않고 있음

22) GAO, 2015 ANNUAL REPORT Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits GAO-15-404SP (Washington, D.C.: Apr. 14, 2015)

23) GAO, Government Efficiency and Effectiveness: Inconsistent Definitions and Information Limit the Usefulness of Federal Program Inventories, GAO-15-83 (Washington, D.C.: Oct. 31, 2014).

- 그러나 향후 데이터 표준과 요소를 지속적으로 확립하여 정보의 일관성과 비교가능성을 확보하고, 데이터의 질을 결정하는 수단으로도 활용 가능할 것으로 예상됨
 - 각 정부 부처들이 사용해온 기존에 확립된 데이터 표준과 요소들은 DATA법에 필요한 정보들을 제공하는 데 사용될 것임
 - DATA법하에서 새롭게 관리되는 데이터 표준 및 요소는 데이터의 신뢰성을 확보하는 데 유용할 것으로 보임
 - DATA법에서 제시한 대로 ISO와 같이 일반적으로 통용되고 있는 데이터 표준과 요소를 활용하여 부처 및 기관들이 해석, 보고의 불확실성 및 혼란을 줄일 수 있을 것임

다. 재무부는 기술적 문제에 대해서 인지할 뿐만 아니라 우려하고 있음

- 재무부는 미국 표준 총계정 원장(US Standard General Ledger)을 기반으로 한 데이터 시험 버전에서 데이터 요소들이 불일치하고 있음을 발견함
 - 예를 들면, 숫자만 입력되어야 하는 항목에 알파벳이 들어갈 수 있도록 허용되어 있음. 이는 향후 제출될 데이터의 적절한 보고, 신뢰성, 비교 가능성 등에 부정적인 영향을 끼칠 것임
 - 따라서 OMB와 재무부는 현재 실시되고 있는 재무 보고를 강화하거나 변화할 것이 요구됨

2. OMB와 재무부의 DATA법 실행을 위한 거버넌스 구조 확립 및 이해관계자 의견 수렴을 위한 노력

가. OMB와 재무부는 DATA법을 실시하기 위한 거버넌스 구조를 확립함

- OMB와 재무부는 프로젝트 관리와 데이터 거버넌스를 포함하는 거버넌스 체계를 확립해오고 있음
- 그러나 최근 재무부 감사담당관(Office of inspector General)은 재무부의 프로젝트 관리 방법 중 해당 법안의 효과적인 실행을 저해할 수 있을 것으로 예상되는 몇 가지 문제를 제기함
 - DATA법의 주요 업무 흐름을 따라가도록 디자인된 프로젝트 관리 문서들이 실제로 프로젝트 디자인 방법, 진행 관련 지표, 협업 문서 등의 주요한 특징들을 누락함
 - 또한, DATA법의 실행을 위해서는 애자일 접근법(Agile Approach)과 전통적 접근법(Traditional Approach)의 혼합사용이 필요하지만 실제로는 각각 업무수행 단계에서 이러한 접근법을 제시하지 않음

- 재무부 감사담당관은 재무부의 재정 차관보(Fiscal Assistant Secretary)가 DATA법의 실행에 따른 프로그램 관리를 강화할 것을 권고함

나. 데이터 표준을 보장하기 위한 추가적 조치가 필요함

- 부처 간 자문위원회(Interagency Advisory Committee, IAC)와 함께 데이터 표준을 만들고 있지만 아직 이를 지속적으로 유지할 제도화된 절차는 없음
- 가장 이상적인 형태의 데이터 거버넌스 구조는 아래에 대한 프로세스를 포함해야 함
 - 계획, 실행, 테스트, 발표를 통한 평가, 조정, 승인, 실행의 표준 변화
 - 확립된 기준의 유지
 - 이해관계자들로부터 적절한 합의를 도출
- OMB의 책임자는 재무부 장관과 함께 데이터 거버넌스와 일치하는 데이터 표준 개발 및 유지를 위한 정책 및 프로세스를 확립해야 함

다. DATA법이 실행될수록 이해 관계자들 간의 의견 수렴 및 의사소통이 더욱 중요해질 것

- DATA법은 일반국민 및 이해관계자들로부터 데이터 표준 수립 시 의견을 수렴하도록 규정함
 - 2014년 9월 타운홀미팅, 2014년 11월 연방정부 공보 발간, 온라인 깃허브(GitHub)를 통한 의견 수집, MAX.gov를 통한 다른 연방기구들과의 협업 등 OMB와 재무부는 비연방 이해 관계자들의 의견을 수집하기 위한 장치를 제공함
 - 그러나 실질적으로 OMB와 재무부의 참여가 저조했고 이해관계자들과의 의사소통이 원활하지 않았음
 - 이해관계자들과의 인터뷰를 통해 Recovery법 실행 당시 수준만큼 쌍방향 대화 및 이해 관계자들의 의견 수렴이 이루어지고 있지 않음을 발견함
- OMB 책임자와 재무부 장관은 연방 지출 투명성 웹사이트(Federal Spending Transparency GitHub)에서 적시에 실효성 있는 답변을 제공하고, 이해관계자들과의 지속적이고 효과적인 쌍방향 대화를 이끌어 낼 수 있는 정책을 마련해야 할 것임

3. Recovery Operation Center(ROC)²⁴⁾ 자산의 재무부 이전 가능성

가. 미국 경제 회복 및 재투자 법안(The American Recovery and Reinvestment Act of 2009) 재원의 투명성을 개선하기 위해 ROC가 설립되었고, 이후 다른 연방지출 프로그램에도 ROC의 방법론과 기술을 활용함

- ROC는 정부의 제한된 감독 기능을 보완할 수 있는 분석 능력을 강화함
 - ROC는 감독기관을 도와 기존의 고위험 및 고비용의 프로젝트 등을 위험 지표에 근거하여 분석 제공
 - 공공정보를 활용하여 법적 주체 간의 불명확한 관계를 식별하는 심층 사기 분석(In-depth fraud analysis) 방법 제공
- ROC는 연방 재원의 사기, 낭비 및 관리 부주의를 식별해내고 경감시키는데 도구, 방법론, 전문성을 가진 독립적인 중앙 보고자의 역할을 함
 - 예를 들어 애팔래치아 지역위원회(The Appalachian Regional Commission)의 감사담당관은 ROC의 문자분석 방법으로 위험을 감지하고 가장 위험이 높은 수령자를 찾아내는 데 활용
 - 2012년부터 ROC의 권한이 모든 연방 기금으로 확장되고 50개 이상의 연방 감사담당관들과 기관들이 ROC에 도움을 요청함
 - ROC의 연간보고서에 의하면 2013-2014 회계년도 동안 ROC가 분석한 연방정부 예산은 3,600만 4천달러임

나. 재무부는 비용 및 기타 문제로 ROC의 자산을 인수 하지 않기로 결정

- 2014년 봄, 회복위원회(Recovery Board)는 ROC가 재무부로 이관될 것으로 예상하였으나 재무부 관계자는 다음과 같은 이유로 이관을 고려하지 않음
 - 하드웨어: ROC의 하드웨어가 오래되어 그 자산의 가치가 낮아지고 있기 때문에 재무부가 인수할 경우 비용 효과적이지 못함
 - 인적자원: 재무부는 경쟁공채제도를 시행하는데 이는 시간이 많이 소요될 뿐만 아니라 ROC 인력이 채용된다는 보장도 없음

24) 2009년 10월, 미국 경제 회복 및 재투자 법안(The American Recovery and Reinvestment Act of 2009)의 회복 책무성 및 투명성 위원회가 재원 사용 데이터 분석을 위해 설립

- 데이터 자료: ROC가 MOU를 통해 얻은 연방 데이터의 접근권은 사실상 이전이 불가능함. 유료 데이터 또한 이전이 불가능하여 새로운 조달절차를 거쳐야 함
 - 소프트웨어 계약: 재무부는 경쟁입찰 방법으로 해당 데이터 분석도구를 다시 취득해야 함
- 이와 같은 문제점들로 인해 재무부는 ROC의 자산 이관보다는 ROC와 재무부의 Do Not Pay initiative(DNP, 기관들이 부적절한 지급을 하지 않도록 돕는 프로그램) 간의 정보공유에 더 초점을 두고 있음

4. 보고 부담을 줄이기 위한 시범 프로그램 실시

- DATA법에 의해 OMB는 보건사회복지부(Department of Health and Human Services, HHS), 연방 총무청(General Services Administration, GSA), 최고 조달 담당관 위원회(Chief Acquisition Officers Council, CAOC)와 함께 보고부담을 줄이기 위한 세 개의 시범 프로그램을 2년 동안 실시함

가. 전 국가 수준의 온라인 대화 실시

- 연방 계약관과 수혜자가 보고 부담, 중복 제거, 프로세스의 표준화에 대한 의견 공유
- 연방정부의 지원을 받는 수혜자들에게 보고 부담 경감 방안, 필수 보고사항의 충족요건, 중앙 보고포털에 필요한 기능 등을 질문함

나. 보조금 데이터 구성 요소 온라인 라이브러리 운영

- HHS DATA법 프로그램 관리국에서는 공통데이터 구성 요소(Common Data Element Repository, C-DER) 라이브러리를 운영하고 있음
- C-DER의 경험을 근거로 ① 통합된 보조금 지침의 필요성 ② 다른 커뮤니티 간의 공통된 정의 도출의 어려움 ③ 데이터 표준이 사용될 경우에만 의미가 있음의 세 가지 교훈을 얻음

다. 보조금 관련 자료 제공

- 보조금 정보 게이트웨이(Grant Information Gateway, GIG) 포털 서비스를 개설하여 일반 국민에게 보조금 자료와 정보를 제공
 - 이는 연방정부 보조금의 주기와 절차 관리에 관한 정보센터의 역할을 함
 - HHS 관계자는 grants.gov와 GIG를 통해 연방정부 지출의 투명성을 강화시키는 것이 필요함을 지적함

(조사·분석: 박유미 연구원)

연방정부 프로그램에 존재하는 부정행위에 대한 리스크 관리 체계 개발²⁵⁾

- GAO, 2015년 7월 -

I. 실시 배경

- GAO는 최근 몇 년간 연방정부 차원에서 이루어진 부정행위 퇴치를 위한 대응 방안의 일환으로 부정행위에 따른 리스크 관리 체계를 개발하여 보고서를 발간함
- 연방정부 재정의 효율적인 지출 및 자산의 안전한 관리를 위해 부정행위를 방지하고 부정행위에 따른 리스크(fraud risks)를 통제하기 위한 체계적인 프레임워크를 확립해야 할 필요성 대두
 - 미국 연방정부 프로그램 운영에 있어 빈번하게 발생하는 부정적 지출의 주된 원인인 부정행위 방지가 시급
 - 현재의 대응 방안으로는 부적절한 지출을 줄이지 못하고 있으며 또한 부정행위에 따른 리스크 관리의 부재로 잠재적인 위험 요소들이 방치되어 있는 상황
 - 2002년의 Improper Payments Information Act를 필두로 지침 및 법적 근거를 마련하여 부적절한 지출을 방지하고자 범정부적 차원에서 꾸준히 노력하였으나 그 규모는 매년 증가하는 추세
 - 2014년 부정적 지출 규모는 1,247억달러에 이르며 22개 기관의 124개 프로그램에서 적발되어 상당한 규모라 할 수 있음
 - 2011년 부적절한 지출 관련 리스크를 파악하고 관리하기 위해 한 부처가 자체적으로 리스크 평가를 실시하였으나 적절한 기준과 방침이 마련되지 않아 전체 리스크를 파악하지 못하여 그 효과가 미비하였음

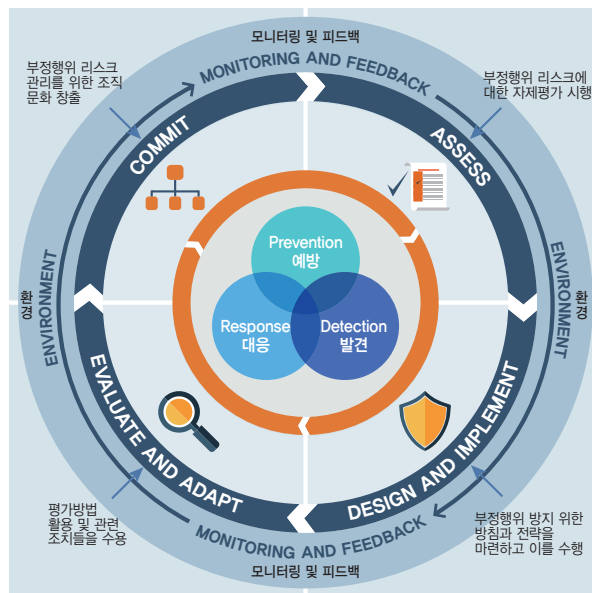
25) 본고는 2015년 7월 미국 회계감사원(GAO)의 보고서인 『A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs』를 바탕으로 작성되었음.

II. GAO의 부정행위에 따른 리스크 관리 프레임워크 소개

- GAO는 프로그램 관리자들에게 부정행위 리스크에 대한 경각심을 일깨우고 리스크 관리가 용이하도록 Fraud Risk Management Framework를 소개
 - 주요 정부 부처들의 꾸준한 노력에도 불구하고 빈번한 부정행위를 예방하기 위해서는 ‘기업형 리스크 관리 시스템’을 공공 프로그램에 적합한 형식으로 도입할 것을 권고
 - 2014년 OMB는 처음으로 기업형 리스크 관리 시스템인 ‘전사적 리스크 관리 체제(enterprise-wide risk management)’를 정부 부처들이 수용하도록 권고하였음
 - 전사적 리스크 관리 체제란 기업이 목표를 달성하기 위해 모든 이해관계자들이 기업 운영에 영향을 주는 잠재적 리스크를 식별하고 해당 리스크를 관리하기 위해 프로세스를 설계하고 이를 회사 모든 전략 수립에 적용하는 것을 의미
 - 정부 프로그램도 이와 마찬가지로 이해관계자들이 모여 공동의 목표 달성을 위해 리스크를 식별하고 관리하는 사전 예방적 조치들이 필요함
 - Fraud Risk Management Framework는 연방정부 프로그램에 대한 무결성(integrity)을 지켜주고 정부에 대한 국민의 신뢰를 얻는 데 있어 매우 중요한 역할을 할 것
 - 연방정부의 Offices of Inspector General(OIG), 다른 국가들의 감사기관들, World Bank, OECD, 민간부문에서의 부정행위 방지 단체와 전문가 등의 자문을 취합하여 부정행위 리스크 관리 체제를 만들
 - 이 시스템은 주로 부정행위를 예방하는 데 초점이 맞추어져 있으며 부정행위 방지를 위한 환경 조성을 강조
 - 이를 위해 지속적인 모니터링이 실시되어야 하며 아래의 4가지 구성요소에 대한 총괄적인 피드백이 요구됨

	구성 요소	주요 내용
1. Commit	부정행위에 따른 리스크 관리를 위한 조직 문화 창출	<ul style="list-style-type: none"> 부정행위 방지를 위해 고위급(senior-level) 관리자들에게 부정행위에 대한 경각심을 강조 조직 내 부정행위 리스크 관리 활동을 책임질 위원회 또는 별도 조직을 구성 이 위원회는 부정행위 예방을 위한 어떤 정책을 펼칠 때 확실한 권한(authority)을 지님
2. Assess	정기적인 부정행위 리스크 자체 평가를 시행하고 fraud risk profile을 만들어 관리	<ul style="list-style-type: none"> 특정 프로그램에 존재하는 부정행위 리스크에 대한 자체평가를 실시하고 이해관계자와 책임자를 명시할 것 부정행위에 따른 리스크의 부정적 영향력을 판단하여 어느 정도 수준까지 이를 용인할 수 있는가에 대한 범위 설정 자체평가 시스템의 지속가능성과 그 효과를 예측할 뿐만 아니라, 프로그램 시행 후에도 잔존하는 리스크 요인을 파악하여 fraud risk profile을 만들어 관리
3. Design and Implement	세부적인 제재방안을 마련하여 부정행위 방지(antifraud) 방침이 효과적으로 수행될 수 있는 전략 마련	<ul style="list-style-type: none"> 사전 예방적인 통제 방안을 마련하여 부정방지(antifraud) 전략을 중점적으로 추진 잠재되어 있는 부정행위들을 사전에 발견하고 이에 대한 대응 계획을 미리 확립 해당 프로그램의 이해관계자들이 함께 협력할 수 있도록 인센티브를 부여
4. Evaluate and Adapt	리스크에 기반한 평가 방법을 적극 활용하고 부정행위 리스크 관리를 강화하기 위한 조치들을 수용	<ul style="list-style-type: none"> 부정행위 트렌드를 파악하기 위해서는 실시간 모니터링이 중요 실시간 모니터링을 통해 데이터를 수집하고 분석하고 이를 책임자에게 보고하는 체계를 확립 예방·적발·대응의 순환시스템을 지속적으로 운영하기 위해서는 모니터링·평가·조사 결과를 적극 활용

[그림 1] 부정행위 리스크 관리 프레임워크



출처: A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs

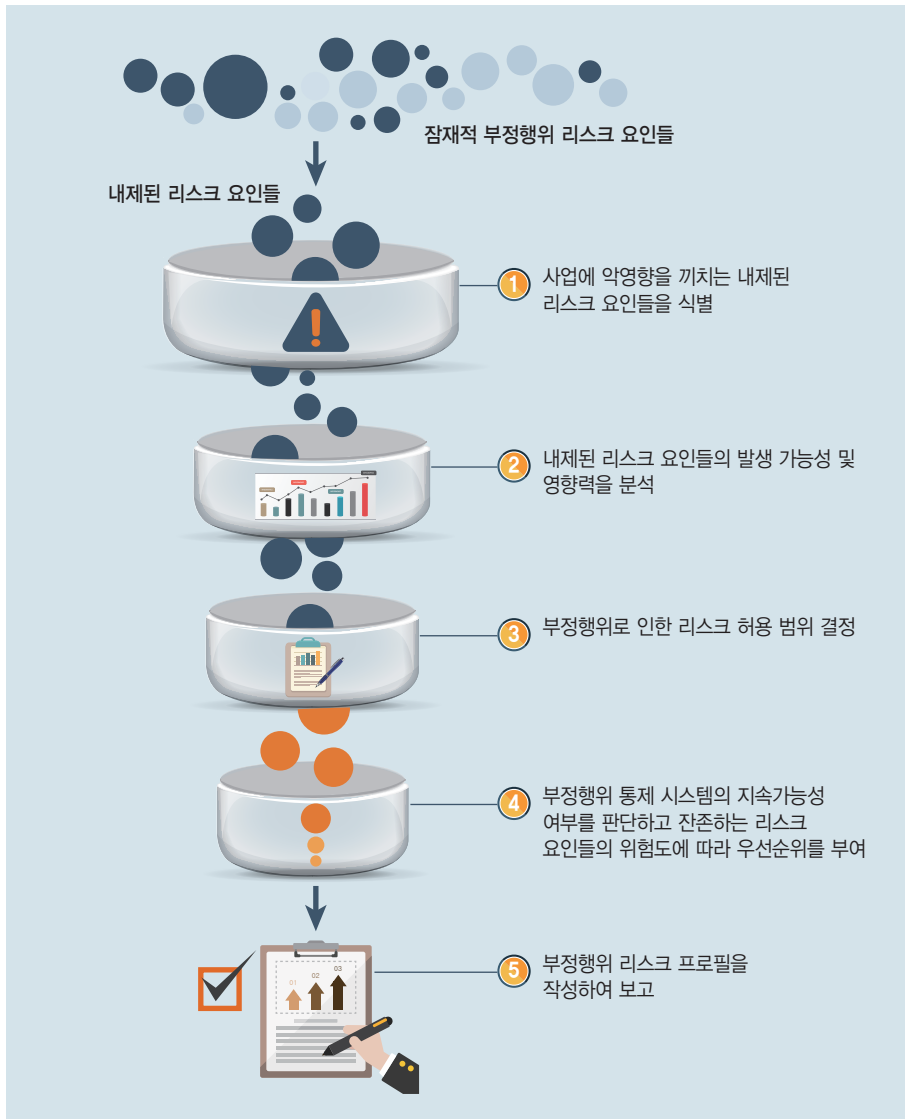
1. Commit: 부정행위 퇴치를 위한 프로그램 관리자들의 강한 의지

- 고위급 관리자들에게는 부정행위 퇴치를 위한 책무를 강조하고 모든 하위 기관에는 부정행위 퇴치 문화를 형성시키고 이와 관련한 별도의 조직을 구성
 - Antifraud 조직을 구성하여 부정행위에 따른 리스크에 대비
 - 이 조직은 사업 프로그램과 그것의 운영에 대한 완벽한 이해도가 요구되며 부정행위 리스크를 관리하는 역할을 수행
 - 리스크를 관리하고 통제할 수 있는 권한을 지님
 - 리스크 자체평가를 실시할 수 있음
 - 또한 고위급 관리자들에게 실시간 직접적으로 보고할 수 있는 체계를 갖추

2. Assess: 정기적인 부정행위 리스크 자체평가 및 부정행위 리스크 프로필(Fraud Risk Profile) 작성

- 특정 프로그램에 적합한 부정행위 리스크 자체평가를 개발 및 시행
 - 프로그램의 변동이나 외부 환경의 변화는 수시로 발생하기 때문에 리스크 자체평가는 일정한 주기로 이루어져야 함
 - 부정행위를 식별하고 이를 더욱 효과적으로 통제하도록 이해관계자들을 리스크 자체평가 프로세스에 적극 참여시킴
- 리스크가 식별되면 이를 토대로 부정행위 리스크 프로필(Fraud Risk Profile) 작성
 - 잘못된 재무 보고, 자산의 남용, 부패, 사기 등의 프로그램에 잠재된 부정행위 리스크를 식별
 - 리스크가 식별되면 해당 리스크별 영향력 및 발생 확률을 1에서 5까지 스코어를 부여
 - 리스크 스코어 1의 경우 ‘드물게 발생할 수 있음(rare)’이며 5의 경우 ‘발생 확률이 거의 확실함(almost certain)’을 뜻함
 - 리스크 스코어가 부여되면 이에 따른 리스크 용인 범위를 설정함(예를 들어, ‘용인하기 어려움(very low)’ 또는 ‘너그러이 용인됨(very high)’ 등으로 범위를 설정)
 - 위를 토대로 프로그램별 부정행위 리스크 프로필을 작성하여 보고

[그림 2] 부정행위에 따른 리스크 자체평가의 절차



출처: A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs

3. Design and Implement: 세부적인 제재방안을 마련하고 이를 효과적으로 수행하여 부정행위를 방지하는 전략 수립

- 부정행위 방지 전략이 효과적으로 시행되기 위해서는 제재방안을 “5W 원칙 - 누가(who), 무엇을(what), 언제(when), 어디서(where), 왜(why)” 하는지에 대한 직원들의 이해가 필요

- Federal Internal Control Standards에서는 위의 5W 원칙을 부정행위 방지 전략의 핵심 구성요소로 설정하고 관리자들에게 이에 대한 충분한 커뮤니케이션이 이루어지도록 의무를 부여함
- 2단계에서 작성된 부정행위 리스크 프로필을 토대로 예방적인 제재조치 및 부정행위 발생 시 대응책을 마련
 - 잔존하는 리스크 관리를 위해 예방적인 제재조치의 비용 및 혜택을 추산
 - 부정행위 발생 시에는 연방정부의 Offices of Inspector General(OIG) 또는 기타 법 집행 기관에 의뢰하여 조사에 착수하도록 하는 등의 대응책을 마련
- 프로그램 이해관계자들과 협력 관계를 유지하고 부정행위 방지 대책이 효과적으로 시행되도록 인센티브를 부여
 - 부정행위 관련 정보들을 공유하고 이해관계자들을 대상으로 방지 대책 운영에 대한 교육을 실시
 - 특히 연방정부의 OIG와 긴밀한 관계를 유지하고 충분한 커뮤니케이션이 이루어지는 것이 중요
 - 프로그램 관리자들에게는 지침을 제공하고 외부기관의 자문과 협조를 수월하게 하는 등의 인센티브를 부여

4. Evaluate and Adapt: 리스크에 기반한 평가 방법을 적극 활용하고 부정행위 리스크 관리를 강화하기 위한 조치들을 수용

- 예방·적발·대응의 순환시스템이 지속적으로 운영되어야 하며 이를 위해 리스크 관리 방안에 대한 모니터링·평가·조사 결과가 추후 전략 수립에 적극 활용되어야 할 것
 - 부정행위 리스크 관리 프레임워크에 대한 자체 평가도 실시되어야 함
 - 사전 예방조치들의 효과, 부정행위 식별률, 대응 효과, 관리자들의 책임성, 효율적인 보고 체계 등이 평가되어야 함
 - 평가를 통해 나온 측정 결과를 적극 활용하여 부정행위 리스크 관리 방안들이 보다 효율적으로 개선되어야 하며 또한 지속적으로 모니터링되어야 함
- 부정행위 리스크 관리 방안에 대한 모니터링과 그 산출물에 대한 평가를 반영하여 지속적으로 개선되어야 하고 이를 적극 수용해야 함

(조사·정리: 허영미 연구원)

구매계약 상품군 관리²⁶⁾ 추진을 위한 실행방안 마련

- OMB, 2015년 10월 -

■ 배경

- 미 연방정부는 연간 450조달러에 달하는 재화와 서비스를 구매하는 세계에서 가장 거대한 구매자로서, 이러한 구매력을 효율적으로 활용한다면 부처 간 일관된 정책추진과 정보 공유, 중복 제거를 통한 재원의 효율적 활용이 기대됨
- 이에 2015년 1월 오바마 행정부는 전 부처적으로 구매 계약 관리와 관련한 상품군 관리(category management) 방식을 도입하고 범부처적인 핵심 목표로 설정한 바 있음²⁷⁾
 - 상품군 관리란 산업 및 정부부문에서 수 년 동안 활용되어온 관리기법으로서 연방정부의 재화와 서비스를 단일 기업처럼 현명하게 구매하고 관리할 수 있도록 하는 관리 개념임. 상품군 관리는 구매 및 지출, 수요공급 조절, 조달, 최적 사례 공유 등을 포함함
- 이어 2015년 10월 OMB는 상품군 관리 방식의 확산 및 강화를 위한 7단계 실행방안을 만들어 배포하였으며, 주요 내용은 다음과 같음

■ 주요 내용

- 행정부의 단순한 전략적 자원배분 관리자로서의 역할을 상품군 관리자로 확장하고 Category Management Leadership Council(CMLC)로 개칭된 관리 그룹을 만들
- CMLC는 연방정부의 구매시장을 물품구매, IT, 전문가 서비스, 보안 및 안전, 시설관리 및 건설, 사무관리, 교통 및 물류 서비스, 여객 서비스, 인적자원 관리, 산업서비스, 의료서비스 등이 포함된 10개 상위 상품군으로 나누고, 상품군 관리 방식을 확산시키기 위한 핵심 7단계를 설정하여 실행방안을 마련

26) <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/10/14/update-drive-category-management-government-wide>, 검색일자: 2015. 10. 31.

27) 2014년 12월 OMB는 각 부처 조달 및 구매 담당자들에게 「구매시장의 혁신: 성과향상 및 재원절감을 위한 연방조달체계의 단순화」 문서를 배포하여 상품군 관리 방식 도입을 범부처 핵심성과목표로 설정함(<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/simplifying-federal-procurement-to-improve-performance-drive-innovation-increase-savings.pdf>, 검색일자: 2015. 10. 31.)

※ 7가지 핵심 실행 방안

1. 범정부적인 상품군 관리 가이드(Government-Wide Category Management Guidance) 제작 · 배포 (2015년 5월)²⁸⁾
2. 상품군 관리를 15개 범부처 성과목표(Cross Agency Priority(CAP) goals) 중 하나로 설정하고 부처 간 협력을 극대화함. 상품군 관리의 성과목표로서 (1) 재정 절감 증대, (2) 새로운 계약체결 건수 감소 (3) 범정부적인 관리하에서의 지출 증대를 설정
3. 미 내무부(GSA, U.S. General Services Administration)는 연방 계약 담당 인력들을 위한 온라인 관리 도구인 Acquisition Gateway를 제작하여 핵심 조달 정보와 상품군별 관리 도구를 제공
4. Spend Under Management Tiered Maturity Mode²⁹⁾을 활용하여 핵심성과정보와 구매 지출 금액을 공유 및 수집함으로써 유사 환경에서 부처가 가장 최상의 구매를 할 수 있도록 하기 위한 우수사례를 발굴
5. 연방정부 조직에 상품군 관리센터(Category Management Center of Excellence), 상품군 관리자(Category Manager)와 같은 조직과 직위를 신설하도록 독려. 이미 GSA, DoD, OMB and OPM 등 4개 기관이 시행하고 있으나 향후 최소 70% 이상의 기관이 상품군 관리센터 등을 신설하도록 독려할 계획임.
6. 2015년 10월 GSA는 연방기관의 조달전문가들이 계약체결 능력을 함양할 수 있는 관리도구인 Professional Services Schedule을 런칭함. 이를 통해 8단계의 계약체결 스케줄을 1단계로 단축시키고 중복계약과 계약자 양측의 업무 부담을 획기적으로 경감시킴. 결과적으로 700개 이상의 계약을 경감시킴으로써 5년 내 3.95백만달러를 경감시킴.
7. 최근 제정된 Identity Monitoring, Data Breach Response and Protection Services Blanket Purchase Agreements(BPAs)은 양질의 계약자들이 데이터 누출에 대응한 데이터 모니터링 서비스를 제공하도록 하였으며, BPAs 조항들은 기관 간 전문가들로 꾸려진 팀의 협력 작업에 의해 만들어짐

■ 향후 전망

- 상품군 관리는 이제 시작 단계에 불과하며, 상품군 관리와 관련한 중요 정책을 조만간 공표할 예정
 - 이를 통해 궁극적으로 IT 분야에서의 효율성 개선과 비용절감을 달성하고 Acquisition Gateway의 개선과 2016년 초까지 10개 상품군에 대한 관리를 보다 공고히 할 예정임.

(조사 · 정리: 임소영 전문연구원)

28) Category Management Guidance 는 내외부 이해관계자를 포함한 참여자들의 역할과 책임, 상품군 관리의 거버넌스 구조, 작동 모델 등이 포함되어 있는 상품군 관리의 실행과 관리를 위한 세부 지침 https://hallways.cap.gsa.gov/information/Gov-wide_CM_Guidance_V1.pdf

29) OMB는 상품군 관리의 성공 여부를 평가하기 위한 도구로서 층화성숙모델(Tiered Maturity Model)에 따른 「Spend Under Management」를 개발함. 층화성숙모델은 기관, 3층 구조로 이루어져 있으며, 각 층마다 리더십, 전략, 데이터, 도구, 매트릭스 등의 5가지 속성이 포함된 매트릭스 형태로 이루어짐(https://hallways.cap.gsa.gov/information/SUM_Maturity_Model_Matrix_9-22-2015.pdf, 검색일자: 2015. 12. 31.)

위험관리(Enterprise Risk Management) 상시화 독려³⁰⁾³¹⁾

- OMB, 2015년 10월 -

■ 위험관리(ERM, Enterprise Risk Management) 상시화 독려

- 최근 OMB는 분기별 성과점검 및 전략적 검토에 대한 회람자료를 통해 각 부처의 위험관리(ERM, Enterprise Risk Management) 상시화를 독려하는 내용을 새롭게 추가한 안내 자료를 발표함
 - 위험(risk)이란 목표에 대한 불확실성의 영향을 말하며, 위험관리(risk management)란 조직의 목표 및 성과를 달성하는 데 위협이 되는 요소들을 통제하기 위해 조직화된 행위들을 일컫음
 - 종합하면, 기관 위험관리란(Enterprise Risk Management) 개별 조직(silo) 내에 있는 위험 요소뿐 아니라 상호 연관된 위험요소들의 영향 관계를 이해함으로써 조직 전반에 걸친 중대한 위험을 관리하는 행위를 말함
 - 위험관리를 통해 조직을 둘러싼 모든 위험요소들을 제거할 수는 없지만 성과 달성과 관련한 모든 위험요소들을 최대한 파악 및 평가하여 대비할 필요가 있음

■ 위험관리(ERM)의 기대 효과

- 효과적인 위험관리는 의사결정의 한 부분으로서 미래의 불확실성을 예측하고 조직을 둘러싼 환경 변화에 대해 역동적으로 대응하게 함으로써 조직의 지속적인 발전을 촉진시킴
- 위험관리를 통해 위험요소가 적절히 인식되면 조직의 전략 및 성과계획에 반영되어 보다 효과적인 성과계획을 세울 수 있음
- 위험관리를 통해 리더들은 조직의 위험을 인식하고 우선순위의 설정, 자원의 재분배, 성과 계획과 같은 전략적인 의사결정에 활용할 수 있음

■ 위험관리(ERM)와 전략적 검토의 관계

- 각 부처들은 조직의 미션 달성과 관련한 모든 위험요소들을 관리해야 함. 기관 위험관리

30) 본 원고는 OMB Circular A-11(2015), PART 6 Strategic Plans, Annual Performance Plans, Performance Reviews, and Annual Program Performance Reports, SECTION 270—PERFORMANCE AND STRATEGIC REVIEWS 조항 내의 위험관리와 관련한 최근 업데이트 부분을 발췌하여 정리한 것임.

31) 기관 위험관리와 관련한 지침으로 이 외에(Enterprise Risk Management) Memorandum-07-24 Updated Principles for Risk Analysis, OMB Circular A-129, Policies for Federal Credit Programs and Non-Tax Receivables, OMB Circular No. A-123 Management's Responsibility for Internal Control 등이 있음

(ERM)는 각 부처가 전략목표 달성과 관련한 위험요소들을 적절히 확인하고 관리하는 데 도움을 주기 위한 전략적인 규율에 해당

- 전략목표 달성에 위협이 되는 위험요소가 기관 위험관리(ERM)를 통해 인식되면 이를 분석·평가하여 성과계획에 반영하고, 인식된 위험요소에 대한 위험관리가 성공적으로 이루어지면 우선순위에 따른 자원 활용이 극대화됨

■ 위험관리자(Risk Manager)들의 핵심 역할

- Chief Risk Officer(CRO)로 통칭되는 위험관리자들이 반드시 조직 내에 존재할 필요는 없지만 조직의 목표 및 성과달성과 관련한 위험요소들을 관리하는 담당자들을 배치하는 것이 바람직. 이들은 기관 COO들에게 전략적 조연자 역할을 하며, 다음과 같은 역할을 수행
 - 조직 전반의 위험요소들을 선제적으로 모니터링하고 식별하기 위한 시스템을 관리
 - 위험관리 지표의 개발과 관리
 - 위험관리 프로토콜을 통합·확산시키고 성과 개선을 위한 불필요한 중복적 활동을 제거하며, 우수사례를 발굴
 - 직원훈련, 지식 및 정보의 교환 등을 통해 위험관리 능력과 책무성 함양 및 유지

■ 교훈 및 시사점

- 미국은 위험관리를 성과 개선을 위한 성과관리 수단으로 인식하고 이를 상시화하기 위해 각 부처를 독려하고 있음
 - 성과관리 및 개선을 위한 수단으로서 분기별 성과점검 및 전략적 리뷰뿐 아니라 이에서 한걸음 더 나아간 위험관리를 성과관리의 한 수단으로 인식하고 이를 확산시키고자 한 점이 주목할 만함
- 국내의 경우도 돌발적인 외부 환경 변화로 인한 성과 미달성, 미집행 등의 문제 해결을 위해 이와 같은 위험관리 시스템을 검토해볼 만함
 - 메르스 확산, 북한 핵 도발, 양적 완화 등 대외 경제 여건의 변화, IS 등 테러단체의 테러 자행 등 예측하기 어려운 돌발적인 외부 환경 변화가 발생하였을 때, 당초 성과계획은 미달성되거나 심각한 난관에 부딪히게 되어 집행 연기, 미집행 등의 재정의 비효율적인 문제가 초래되는 경우가 많음
 - 이와 같은 문제를 사전에 방지하기 위해 조직을 둘러싼 위험요소를 사전에 식별하여 이를 관리하고 대비하는 시스템을 국내에서도 검토해볼 만함

(조사·정리: 임소영 전문연구원)

백악관 고위공직자 훈련과정(WHLD) 실시³²⁾

- OMB, 2015년 11월 -

- 2014년 오바마 대통령은 고위 공직자들의 리더로서의 자질 함양을 독려하기 위해 백악관 고위 공직자 훈련(White House Leadership Development, WHLD) 프로그램을 발표함³²⁾
 - The GPRA Modernization Act of 2010(GPRAMA)는 OMB가 범부처 성과목표(cross-agency priority, CAP goals)를 설정하여 이의 달성 및 성과 개선을 위한 성과관리 노력을 기울일 것을 요구하고 있으며³³⁾, 이의 일환으로 OMB는 최근 범부처 성과목표(CAP goals)를 담당할 핵심 고위관료들을 육성하기 위한 프로그램을 마련함
 - Executive Office of the President(EOP)의 후원과 President's Management Council (PMC), Performance Improvement Council(PIC)의 지원 아래 실시되는 본 프로그램은 각 연방기구들로부터 2~4명씩 추천받은 후보들 중 GS-15급의 16명의 고위공직자들을 선발하여 매 회계연도 개시 시점으로부터 1년 동안 범부처 성과목표와 같은 범부처적 프로젝트에 투입하여 미래 지도자들이 범부처적인 문제에 직면하였을 때 이를 해결해갈 수 있는 자질을 함양하는 것을 목표로 함
- 이를 통해 우수 고위관료들을 범부처적인 복잡다기한 도전과제에 투입함으로써 미래 지도자들을 훈련시키고 다부처적인 중요한 이슈 해결과 범부처적인 핵심성과목표를 달성하고자 함
- 2015년 11월 최종 선발된 고위관료들의 WHLDP 프로그램 활동이 시작되었으며 2016년 9월 30일 활동이 종료될 예정

(조사·정리: 임소영 전문연구원)

32) <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/11/03/realizing-vision-white-house-leadership-development-program>, 검색일자: 2016. 3. 1.

33) OMB Circular A-11, PART 6, SECTION 220. Cross-agency priority goals and Federal performance plan

▣ 아일랜드

아일랜드 정부의 <2016 지출보고서> 발간

- 재무부, 2015년 10월 -

- ◆ 아일랜드 정부는 매년 10월 국회에서 실시되는 예산 심의를 위해 <지출보고서(Expenditure Report)>를 발표함. 동 지출보고서를 통해 재정 지출 배분내역 및 향후 2년간의 지출 상한을 제시하고, 예산과 지출 관리 분야에서 어떠한 개혁이 이루어지고 있는지를 보고함. 보고는 <2016 지출보고서(Expenditure Report 2016)>의 제3장인 지출 개혁(Expenditure Reform)을 참조하여 작성됨

I. 2016년 아일랜드 지출 개혁의 주요 내용

- 아일랜드 정부는 재정 지출 승인 및 평가구조를 개혁하고 이의 정착을 위해 아래와 같은 노력을 기울일 예정
 - 40개 이상의 지출 평가를 포함하는 정부의 새로운 3개년 “지출가치평가 프로그램(Value For Money Program)³⁴⁾”을 실시 예정
 - 정부 부처 및 관련기관의 교육을 통한 공공 지출 관리 규정(Public Spending Code)³⁵⁾ 실행을 도모
 - 아일랜드 정부 경제 및 평가 서비스(Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES)의 경제학자 및 전문가의 능력 향상을 위한 전문성 개발을 위해 노력
 - 춘계 경제보고서(Spring Economic Statement)와 대국민 경제 대화(National Economic Dialogue)제도를 새롭게 도입하여 예산 책정에 국민의 의견을 적극 반영하고자 노력

34) 각 부처들이 3년 주기로 주요 지출 프로그램이 효과적이고 효율적으로 진행되고 있는지를 검토하는 평가

35) 아일랜드의 모든 지출 관리 관련 규정을 명시한 규정집으로, 정부지출 단계(승인, 계획, 평가, 검토)별로 관련 규정을 제시하고 있음

II. 공공 지출 관리 규정(Public Spending Code)과 지출 가치 평가 프로그램(Value for Money Review Programme)

- 2015년 7월, 아일랜드 정부는 근래 들어 가장 포괄적인 “지출 가치 평가 프로그램(Value for money Review Programmes)”을 실시하는 데 동의했으며, 이는 2015년부터 2017년까지 3년간 40개 이상의 개별 프로그램 부문에서 실행될 예정임
- 정부 각 부처는 공공 지출 관리 규정에 근거하여 지출 가치 평가(Value for Money Review) 또는 집중 정책 평가(Focused Policy Assessments)³⁶⁾를 실시할 예정이며, 현재까지 확정된 평가 대상 프로그램은 아래 <표 1>과 같음

<표 1> 2015-2017년에 실시 제안된 평가주제 목록

부 처	제안된 평가 주제
농업·식품·해양부 (Department of Agriculture, Food and the Marine)	<ul style="list-style-type: none"> ● 가축 보건 및 복지 ● 농촌 개발(육류 유전체학 프로그램) ● 농촌 개발(주제 미정)
문화·유산·게일어사용지역부 (Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht)	<ul style="list-style-type: none"> ● 토탄 보상제도 ● 섬지역 교통 서비스 ● 문화 아일랜드 정책의 문화·경제적 수익
환경, 커뮤니티, 지방정부부 (Department of the Environment, Community and Local Government)	<ul style="list-style-type: none"> ● 주택 재건 ● 사회 통합 및 커뮤니티 활성화 ● 국제적 책무
통신, 에너지, 자원부 (Department of the Communication, Energy and Natural Resources)	<ul style="list-style-type: none"> ● 아일랜드 Tellus Capital Project에 대한 지리적 조사 ● 학교 고속 데이터 통신망 ● 에너지 효율 정책
아동 청소년 부 (Department of Children and Youth Affairs)	<ul style="list-style-type: none"> ● 인건비 ● 아래 주제 중 2개 예정 <ul style="list-style-type: none"> - 자원 배분-아일랜드 아동을 위한 지출 프로그램 - 유치원 멘토링 프로그램 - 입양 서비스의 효율성 및 실행체계
교육기술부(Department of Education and Skills)	<ul style="list-style-type: none"> ● 4개 주제 실시 예정
외교통상부 (Department of Foreign Affairs and Trade)	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국 상호 미션 네트워크 검토 ● 아일랜드의 원조 정책 달성을 위한 글로벌 펀드
재무부(Department of Finance)	<ul style="list-style-type: none"> ● 감사원과 관련된 주제

36) 정책의 구성이나 실행의 세부적인 문제들의 해답을 찾기 위해 만들어진 정책평가 방법

부 처	제안된 평가 주제
보건부 (Department of Health)	<ul style="list-style-type: none"> 아래 주제 중 4개 예정 <ul style="list-style-type: none"> - 보건분야 기관 지출 - 공공 및 민간 요양소 간 비용 비교 - 정기적 돌봄 서비스 제공 - 고급 임상 간호사제도 - 의약처방 - 약제 환불 제도
법무부 (Department of Justice and Equality)	<ul style="list-style-type: none"> ● 견인 차량에 대한 경찰 계약 ● 죄수호송 ● 부동산 등록을 위한 전자정부 ● 형사 법원
노동, 기업, 혁신부 (Department of Jobs, Enterprise and Innovation)	<ul style="list-style-type: none"> ● 아일랜드기업 컨설팅(Lean Transform)프로그램 평가 ● 해외 무역 투자 기관 네트워크 검토 ● 벤처캐피탈 펀드 지원 평가 ● 국제 연구기관에서의 아일랜드 회원자격 검토
공공지출 개혁부 (Department of Public Expenditure and Reform)	<ul style="list-style-type: none"> ● 정부 프로그램의 범부처간 문제를 포함한 지출 정책 중 선정 예정
사회보장부(Department of Social Protection)	<ul style="list-style-type: none"> ● 일자리 복귀 프로그램(JobBridge) ● 일자리연결프로그램(JobPlus) ● 일자리전환급여
수상실(Department of the Taoiseach)	<ul style="list-style-type: none"> ● EU 및 국제기구에 근무하는 아일랜드인 보조 정책
교통, 관광, 체육부 (Department of Transport, Tourism and Sport)	<ul style="list-style-type: none"> ● 교통 안전 정책 ● 스포츠 자본 보조금 제공 정책 ● 외곽지역 교통 관리 보조금 및 더블린 광역 교통 보조금

주: 부처별 주제는 정책적 관련성이나 효과 등의 타당한 이유가 있을 경우 새로운 주제로 변경될 수 있음

III. 아일랜드 정부 경제 및 평가 서비스(Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES)

■ IGEES는 2012년 설립 이후 범정부부처에서 거시경제 전망, 세금제도, 기후 변화, 보건정책, 공공 지출, 에너지, 교통, 노동시장 활성화 등을 평가하고 있음

■ 현재 IGEES가 평가 중이거나 평가를 완료한 분야는 다음과 같음

- 농업: 2025 새로운 농식품 전략 경제 분석/어업 과세제도 검토
- 기후변화: EU 기후 및 에너지 프레임워크 2030
- 에너지: 에너지 스마트 기록 체계(Energy Smart Metering) 승인

- 지출: 승인과 평가를 위한 표준 가치체계
 - 재정과 지출: 2016년 예산, 자본지출계획(capital plan) 2016-2021
 - 보건: 요양시설공급 장려 정책 분석
 - 사회 보호: 재취업 프로그램을 위한 기업 보조금 계량 평가
 - 시장 경제: 석유 및 경유 시장 분석(ESRI³⁷⁾와 협업)
 - 과세제도: 미시경제 측면에서의 과세
- 2016년 IGEES가 실시할 평가는 대부분 기계화된 지출가치평가가 될 것으로 보임. 또한, 이 업무 계획은 정책평가보고서와 정책 연구 프로그램(ESRI 및 OECD 협업)도 포함
 - 평가 업무 이외에도 공개정책 토론회 및 세미나, 트레이닝 실시 예정
 - 아일랜드 정부 통계 서비스 개발을 통해 공무원들의 전문적인 분석 능력을 제고하는 것이 현재 구조적으로 가장 중요한 단계임
 - IGEES는 중앙 통계청(Central Statistics Office)과 함께 전 정부 시스템에서 분석 방법을 개선하고, 데이터와 통계를 정보와 지식으로 변환할 수 있도록 협조할 예정임
 - 이는 최근 발표된 “2015-2020 국가 통계 위원회 전략 보고서(national Statistics Board’s 2015-2020 strategy)”에 제시된 목표를 달성하는 데 도움이 될 것임

IV. 춘계 경제보고서(Spring Economic Statement)와 대국민 경제 대화(National Economic Dialogue)

- 아일랜드 정부는 2015년, 다년간 예산 관리 체계(multi-annual budget management framework)에 춘계 경제 성명서(Spring Economic Statement)와 대국민 경제 대화(National Economic Dialogue)의 새로운 두 가지 요소를 도입함
- 이는 국가 정책 우선순위에 대한 대국민 이해 및 참여적 예산 책정을 통한 예산의 실효성 제고를 위해 실시됨

37) The Economic and Social Research Institute

1. 춘계 경제보고서(Spring Economic Statement)

- 넓은 의미의 예산체계 개혁의 일부이며, 경제정책 및 재정정책에 관한 보고서로서 다가오는 예산에 대한 전략 제시
- 춘계 경제보고서의 목적은 아일랜드의 현 경제 및 재정상황을 확인하고 중장기 예산 및 경제 우선순위 설정을 위한 논의를 이끌어내는 데 그 목적이 있음³⁸⁾
- 2015년 4월, FY2016-18 동안의 지출 및 세제에 대한 첫 춘계 경제보고서를 발간함

2. 대국민 경제 대화(National Economic Dialogue)

- 대국민 경제 대화의 목적은 정부가 직면하고 있는 어려운 경제 상황 및 정치적 우선순위에 대하여 공개적이고 포괄적인 의견 교환을 통해 예산준비를 도우는 데 있음
 - 아일랜드 정부는 이번 대국민 경제 대화가 아일랜드의 예산 책정 과정에서 중요한 부분임을 밝힘
 - 2015년 7월 16~17일 양일간 최초의 대국민 경제 대화가 개최됨
 - 그러나 Irish times에 의하면 대국민 경제 대화는 실망스러운 부분이 있었음.³⁹⁾ 140명의 기업 커뮤니티, 무역협회, 농업 및 봉사분야 등을 대표자들이 2016년 예산에서 가장 우선적으로 다루어져야 할 문제들에 대한 의견을 제시하였으나 실제 최종 예산에는 이 의견들이 제대로 반영되지 않은 것으로 보임

38) Spring Economic Statement Speech by the Minister for Public Expenditure and Reform Mr Brendan Howlin, T.D. <http://www.per.gov.ie/en/spring-economic-statement-speech-by-the-minister-for-public-expenditure-and-reform-mr-brendan-howlin-t-d/>, 검색일자: 2016. 5. 13.

39) Impact of national economic dialogue will be seen in budget, Fri, Jul 17, 2015 <http://www.irishtimes.com/business/impact-of-national-economic-dialogue-will-be-seen-in-budget-1.2287763>, 검색일자: 2016. 5. 13.

V. 결론

- 아일랜드는 최근 몇 년간 지출 및 예산 개혁을 통해 상당한 성과를 얻었으며, 승인 및 평가체계는 OECD 국가 중에서도 가장 발전된 형태임
- 향후 아일랜드 정부는 이러한 발전을 더욱 통합해야 할 뿐만 아니라 개선해야 할 것이며, 아일랜드 정부 통계서비스(Irish Government Statistical Service)와 같은 새로운 이니셔티브를 진척시키고 더욱 나은 공공정책 입안에 집중해야 할 것임

(조사·정리: 박유미 연구원)

▣ 캐나다

평가 자원의 효율적 활용을 위한 평가 조정 (Calibrating Evaluations) 방법⁴⁰⁾

- The Centre of Excellence for Evaluation, 2015년 11월 -

I. 배경

- 캐나다 재무부 산하 평가센터(The Centre of Excellence for Evaluation, CEE)는 연방정부의 사업 평가 기능을 담당하는 전문조직으로서 평가 방법론 및 지침 개발, 사업 평가 등을 수행함
 - 캐나다 재무부는 평가에 관한 정책 전반을 담은 Policy on Evaluation⁴¹⁾, 이를 수행하기 위한 세부 지침인 Directive on the Evaluation Function⁴²⁾을 구비하여 연방정부의 평가 기능 강화를 도모하고 있으며, 평가 전문조직으로서 CEE(The Centre of Excellence for Evaluation)를 재무부 산하에 설치하여 운영

- CEE는 최근 각 연방부처의 평가 담당자들이 주어진 평가 자원을 활용하여 비용효율적인 사업 평가를 실시할 수 있도록 지원하기 위한 지침을 만들어 배포함
 - 본 문서는 각 부처가 평가 조정을 계획하고 실행할 때 평가 담당자 및 평가자, 책임자들에게 도움을 주기 위해 만든 문서로서, 특히 연방부처들의 평가 관련자들을 위해 제작됨

40) 본 원고는 조정평가와 관련한 캐나다 재무부 홈페이지를 참조하여 작성됨이었음.

<http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/oversight-surveillance/ae-ve/cee/wcce-ceic-eng.asp>, 검색일자: 2016. 2. 1.

41) 신뢰할 만하고 시의성 있으며 객관적인 프로그램 성과정보가 각 부처 장관, 중앙부처와 부서장들에게 제공되어 정책 및 지출관리, 프로그램 개선을 위한 의사결정과정에서 이용될 수 있어야하며, 의회 및 일반 국민에게도 정부 프로그램의 성과에 대한 정보를 제공 해줌으로써 정부 책무성을 확보함

42) Policy on Evaluation을 실행하기 위한 지침으로서 부처 평가 담당자들이 신뢰할 만하고 시의성 있으며 객관적이고 비용효과적인 평가 결과를 생산해낼 수 있도록 지원해주기 위한 세부 지침

II. 평가조정 의의

- Directive on the Evaluation Function(2009)은 section 5.2 of the Policy on Evaluation에 의거하여 정부 프로그램의 성과평가 시 아래 5가지 핵심이슈를 포함시키도록 하고 있음

프로그램 성과평가에 포함되어야 할 핵심 이슈들

- 1) 프로그램의 유지 필요성
 - 프로그램에 대한 명백한 수요가 존재하고, 프로그램이 국민의 요구에 적절히 부응하는지를 평가
- 2) 정부의 우선순위에 대한 조정
 - 프로그램 목표와 연방정부의 우선순위, 부처의 전략목표 간 연계성에 대한 평가
- 3) 연방정부의 역할과 책임에 대한 조정
 - 프로그램 집행과 관련한 연방정부의 역할과 책임에 대한 평가
- 4) 계획된 성과의 달성
 - 목표치, 프로그램 범위 및 디자인, 성과달성과의 연계 등에 관한 장단기적인 성과 달성 과정에 대한 평가
- 5) 효율성 및 경제성 평가
 - 당초 계획한 성과 달성과정과 산출물과 관련한 자원의 활용에 대한 평가

- 상기 5가지 핵심 이슈를 포함한 성과평가 시 평가 책임자는 비용효과적인 평가를 위해 평가 자원을 융통성 있게 활용할 수 있으며, 이러한 평가 자원의 조정 과정을 평가조정(Calibrated Evaluations)이라 함

- 평가조정이란 비용효과적인 양질의 평가를 위해 평가 책임자가 수많은 내·외부 요인을 고려하여 평가에 활용되는 자원을 효율적으로 배분·조정하며 평가가 수행되는 과정을 조정하는 것
- 평가조정을 통해 프로그램 특성, 가용한 성과정보의 질에 따라 평가에 투입되는 노력이나 범위, 분석의 깊이를 조정할 수 있음

- 평가의 신뢰성 및 유용성 유지를 위한 평가조정 시의 유의점

- 목표달성, 입법 및 정책적 요구 조건들을 충족시키기 위해 평가조정이 평가 역량에 영향을 미치지 말아야 함

- 평가조정으로 인해 투입되는 자원이 극소하게 조정되어야 할 때에는 명확하고 합리적인 근거가 있어야 함
- 평가조정 결과 도출된 결과는 평가보고서에 적시되어야 함

III. 평가조정 방법

1. 준비: 위험 평가(Assessing Risk)

- 위험기반적인 접근(risk-based approach)법에 근거한 위험 평가의 실시
 - Directive on the Evaluation Policy는 평가 책임자가 평가부서 및 그 부서장에게 부처평가 5개년 계획에 포함된 개별 프로그램 평가 시 위험기반적인 접근법에 근거한 평가를 요구
 - 초기 평가계획 시, 프로그램 위험요소들의 영향과 발생 가능성에 대한 기존의 정보를 반드시 검토해야 하며, 정보가 충분치 않다면 평가계획 단계에서 반드시 수행해야 함
- 평가조정 시 고려해야 할 위험요소
 - 국민 안전 및 건강, 환경과 관련한 잠재적인 위험요소들, 프로그램이 실패했을 경우 파생될 수 있는 부정적인 결과들
 - 사용자들의 정보에 대한 수요(예: 평가가 프로그램 연장을 위해 수행되었는가, 고위관리자가 프로그램 정보를 요구하는가 등)
 - 국민, 이해관계자 및 정치적인 민감성, 언론·의회·부처 등의 이해관계
 - 프로그램 목표 집단의 규모
 - 기존의 평가결과 및 성과 모니터링을 통해 도출된 프로그램과 관련한 문제점, 도전과제, 약점
 - 프로그램 디자인, 집행, 성과측정 방법 등과 같은 프로그램의 복잡성
 - 프로그램에서 가용한 성과정보, 평가, 리뷰 등의 정보의 질과 범위

2. 평가조정의 실시 Calibrating an Evaluation

- 평가와 관련한 위험 정도를 확인 후 평가범위, 평가방법 및 디자인, 자료수집 방법, 결과 보고, 프로젝트의 거버넌스, 관리 등의 평가요소들에 대한 조정평가를 실시

가. 평가의 범위

- 평가범위는 무엇을 평가하는가와 관련된 것으로 평가되고 있는 프로그램의 특성과 평가에서 제기된 문제들을 포함하며, 조정평가 시 고려되어야 할 것들은 다음과 같음
 - 평가 정보의 수요와 이해관계
 - 평가 결과가 어떻게 활용될 것인가(프로그램 연장, 고위이사결정자들에 대한 정보제공 등), 부적절한 핵심 이슈가 존재하는가, 적은 자원으로 해결될 수 있는 핵심이슈가 있는가
 - 평가자원을 제한하고자 할 때 평가 결과 사용자들의 평가 이슈와 관련한 상대적인 중요도를 평가해보는 것이 유용함. 평가질문의 수를 제한하거나 소수의 질문에 대해 깊이 있는 답을 하게 하는 것은 평가자원의 양을 절약할 수 있음
 - 이전 평가작업에서 제기된 이슈들
 - 이전 평가에서 추가 검토가 필요한 이슈가 있었는가 또는 권고된 제도개선 사항에 대해 적절히 대응하였는가 등
 - 프로그램의 구성 요소들
 - 평가범위에 영향을 미치는 프로그램 구조에 변화가 있었는가. 평가자들은 주로 자원 비중이 큰 프로그램의 성과평가에 큰 초점을 두는 경향
 - 프로그램 로직모델의 구성 요소들
 - 잘 짜여진 로직모델과 프로그램 이론이 있는가. 로직모델의 구성요소 중 평가에 적절한 요소는 무엇인가 등. 기여도 분석과 같은 이론에 근거한 평가는 조정평가에 도움을 줌
 - 신규 프로그램인 경우 산출과 단기성과 평가에 초점을 두는 반면 성숙도가 오래된 프로그램의 경우 장기성과 달성 평가에 초점을 둠
 - 프로그램의 평가대상 기간
 - 장기성과 평가 등 평가대상 기간이 긴 경우 필요한 평가자원이 많음. 재정이 최근 투입된 기간만을 대상으로 할 경우 중·단기 성과평가에만 초점을 둘 수 있음
 - 프로그램의 수명과 전후 안정성
 - 프로그램이 장기간 지속되었는가. 성과 달성에 관한 최근 평가 기록이 있는가. 성과에 영향을 미치는 중대한 변화가 있었는가.
 - 프로그램이 한번 평가된 적이 있으면 추후에 투입되는 노력은 적음. 장기간 동안 프로그램의 성과가 우수한 것으로 증명된 적이 있다면 성과평가를 위한 투입지원이 적어도 됨. 최근 중대한 변화가 없는 프로그램이라면 평가 투입 자원이 적어도 되지만, 변화가 큰 프로그램이라면 투입 자원의 양이 커야 함

나. 평가접근법 및 디자인

- 평가 접근법에 따라 평가에 투입되는 자원의 양이 달라지며, 실험/준실험/비실험디자인 등과 같은 연구디자인도 달라짐
 - 평가접근법은 평가 수행에 활용되는 가장 고난위도의 개념적 모델로서 이론기반평가(theory-based evaluation), 참여평가(participatory evaluation), 기여도분석(contribution analysis), 활용도평가(utilization-focused evaluation) 등 다양한 접근법이 있음

- 평가가 이루어지는 환경과 수요에 따라 평가접근법이 선택되며, 조정평가 시에는 다음의 것들을 고려해야 함
 - 프로그램 성격 및 평가 범위와의 적합성
 - 사전/사후 평가 시 대상 집단이 비교그룹이 될 수 있음
 - 비교 가능한 유사 프로그램에 대한 2차 자료가 있다면 통제집단은 없어도 됨
 - 프로그램의 활동과 산출 내용이 동질적이라면 소수의 사례연구가 가능함
 - 자료 조합의 적합성
 - 평가에 적합한 1·2차, 양적·질적, 주관적·객관적 자료가 존재하고 그 비율이 적절한지 검토
 - 조직과 프로그램의 선호도

다. 자료수집 방법

- 자료수집 방법은 자료수집에 활용되는 실제적인 기술에 관련된 것으로 설문조사, 인터뷰 등이 있음

- 평가조정 시 고려되어야 할 사항
 - 기존 성과평가 정보의 충분한 활용
 - 포화점
 - 수집된 자료의 양을 토대로 자료 수집 중단 시점을 결정
 - 샘플링 전략
 - 표본조사 또는 인터뷰 등의 샘플링 전략의 적절성 검토
 - 샘플링 전략에는 전략적/유의표집법, 클러스터링 표집법 등이 있으며, 투입되어야 할 평가 자원에 영향을 미침
 - 인터뷰나 설문조사 방법

- 단기조사, 집단면담, 포커스그룹 인터뷰, 전화인터뷰, 자기기입식 설문 등의 방법에 따라 평가에 투입되는 자원이 양이 달라짐

- 기술

- 자료 수집 또는 분석을 위해 활용될 수 있는 기술적 자원

- 전문가 자문

라. 결과 보고

- 평가보고서에는 반드시 평가결과, 결론, 제안이 명확하게 밝혀져 있어야 하며, 조정평가 시 고려해야 할 점은 다음과 같음

- 평가보고서에 공개되는 내용의 구체성 정도
- 공표 시기

마. 평가 작업의 거버넌스와 관리

- 평가 관리는 시간과 자원의 제약하에 소기의 평가 목적을 달성하기 위해 평가가 효과적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 지식과 기술의 총체를 말함

- 조정평가 시 평가 관리와 관련하여 고려해야 할 사항은 다음과 같음

- 평가 관리의 복잡성: 평가에 개입되어야 할 이해관계자의 수준 등
- 인적자원: 평가를 위한 인적자원의 배치가 적절한가
- 평가 거버넌스: 평가가 어떻게 관리되고 있는가. 수평적 평가 또는 자문위원회 등의 상위 점검 조직이 있는가. 수평적 평가일 경우 투입되어야 할 자원의 양이 많음
- 프로젝트 모니터링: 평가 동안 어느 수준의 모니터링이 이루어져야 하는가
- 의사소통: 핵심 이해관계자들과 평가에 관한 정보를 어떻게 의사소통할 것인가

(조사·정리: 임소영 전문연구원)

▣ 영국

영국 정부의 2015 지출검토서 발간 및 단일부처계획 발표⁴³⁾

- HM Treasury, 2015년 11월 -

I. 배경

- 영국 보수당은 2015년 5월 총선거에서 의회 과반수를 차지한 뒤 비효율을 제거하고 작은 정부를 실현하기 위해 대대적인 개혁을 실시함
 - 재무장관은 7월 모든 정부 부처에 FY 2019-20까지 예산을 최대 40% 삭감하는 계획을 마련할 것을 지시하였고 이와 관련한 구체적인 내용들을 Summer Budget 2015에 상세히 기술하여 발간함
 - 복지를 줄이고 세금을 낮추는 정책 방향이 Summer Budget 2015의 주요 골자로, 복지 부문에 있어서는 총 £120억의 예산을 삭감하고, 법인세율을 현재 20%에서 2017년까지 19%, 2020년까지 18%로 인하할 계획을 발표함
- 향후 5년간 정부 재정지출 중 약 £200억을 절감함으로써 효율적이고 작은 정부를 지향함. 이를 실현하기 위한 방안으로 다음의 4가지 조치를 시행
- 첫째, 전략적 지출검토서의 사전작업으로 정책분야별 비용 절감(policy costings) 추계 자료⁴⁴⁾와 더불어 전략적 지출검토서가 가구에 미치는 영향을 기술한 분포도분석 보고서(Impact on households: distributional analysis to accompany)⁴⁵⁾를 발간하였음
 - 정책분야별 비용 절감 추계자료는 정부 효율성 극대화를 위해 추진하는 31개 제도의 정책 비용을 계산하고 FY 2020-21까지 국가 재정에 미치는 영향을 분석하여 OBR의 승인 후 대중에게 공개함

43) 본고는 영국 HM Treasury 가 2015년 11월 발간한 『Spending Review and Autumn Statement 2015』 및 『Single Departmental Plans 2015』를 토대로 작성하였음.

44) Spending Review and Autumn Statement 2015: Policy Costings, November 2015, HM Government.

45) Impact on household: distributional analysis to accompany Budget 2015, March 2015, Hm Treasury.

- 정책 비용(policy costings)을 면밀히 계산하여 구체적인 예산 삭감 계획안을 9월까지 예산 책임청(Office for Budget Responsibility, OBR)에 보고하도록 함
- 2010년부터 2015년까지의 예산정책의 변화를 분석하고 이러한 정책 변화가 가계에 어떠한 영향을 미치는지 알아본 분포도분석 보고서가 Summer Budget 2015와 함께 발간됨

정책 비용 절감의 일환으로 도입된 ‘견습세(Apprenticeship Levy)’ 제도의 정책 비용

- 2017년 4월부터 발효될 예정으로 연간 급여 총액이 £300만가 넘는 기업을 대상으로 급여 총액의 0.5%의 세금을 걷고 그 액수에 상당한 견습생 훈련용 바우처를 제공
- 기업은 이 바우처를 이용하여 견습생 훈련을 의뢰한 업체에 대신 지불할 수 있음
- OBR에서는 이 제도의 도입이 궁극적으로는 고용자들에게 부담을 지게 하는 형태가 될 것이며 정부는 견습세를 재원으로 2020년까지 견습직을 300만개 창출할 것을 목표로 함
- 정책 비용 추계액을 살펴보면 이 제도의 도입으로 FY 2017-18부터 국가 재정에 연간 £27억 ~£30억의 재원이 걸릴 것으로 예상

■ 둘째, 영국 정부는 재정지출 삭감을 도모하기 위해 2015년 8월 공공부문의 효율성 증대방안에 관한 설문조사를 시행함⁴⁶⁾

- 공직자들을 대상으로 한 이번 설문조사에서 약 2만 2천여 건의 제안들이 접수되었고 이 결과를 요약하여 정부 웹사이트에 공개하였음
- 특히 5천 건에 이르는 설문조사지가 보건분야 종사자 및 국민건강보험공단의 고용자들에게서 접수되었는데, 이들이 제시한 안건으로는 공공의료기관에서 감염되는 각종 질병에 대한 새로운 예방책을 도입하도록 권고했으며 이를 통해 연간 £70만의 재정 지출을 감소할 수 있을 것으로 기대하였음. 또한 건강검진 예약 시 온라인 시스템을 활용할 것을 적극 독려함으로써 2018년 까지 총검진환자의 20% 이상이 온라인 시스템을 활용하도록 하고 이는 향후 5년간 £2억의 재정절감 효과를 가져다 줄 것으로 예측함

■ 셋째, 7월부터 이루어진 영국 정부의 노력을 토대로 전략적 지출검토서(Comprehensive Spending Review)가 2015년 11월 25일 발간되었고 구체적인 예산 삭감에 대한 계획안이 공개됨

46) <https://www.gov.uk/government/publications/public-sector-efficiency-challenge-summary-of-responses-and-results> (검색일자: 2016. 3. 15.)를 참고함.

- 향후 5년간 정부 세출을 결정하기 위해 작성하는 구속력 있는 영국의 예산계획서로 정부 지원 기금, 정책비용, 정부의 자금지원 계획, 연구개발기금 등이 상세하게 기술됨
 - FY 2016-17부터 FY 2020-21까지 재정 상황 전반을 예측하고 £4조 재정에 관한 정부지출 계획을 발표
 - 영국은 지출검토제도를 통해 예산 배분의 효율성을 높이고 정부지출 억제 효과를 누리는 것을 목표로 함
 - 과거의 지출검토제도는 재정사업에 대한 점검 및 세출구조조정에 대한 초점이 약하였으나, 최근에는 전략적 지출 검토를 통해 대폭적인 재정절감을 추진함
 - 이번 전략적 지출검토서는 재정부채의 완전한 삭감, 국가 안보 및 안정의 도모, 일자리 창출이 주된 목적
 - 정부 정책의 우선순위에 따라 사업별 목표와 예산 규모가 적절한지 등을 확인
- 마지막으로, 2015년에는 성과와 지출 간 연계를 위한 새로운 프레임워크로서 지출검토제도와 더불어 단일부처계획(Single Departmental Plans) 제도를 새롭게 도입
- 단일부처계획의 4가지 주요 목적은 다음과 같음
 - i) 개별 부처에 정부의 우선순위, 반드시 수행되어야 할 주요 사업의 지정 및 효율성·생산성 향상 기초를 명시
 - ii) 위에서 명시된 주요 사업 및 우선순위 등은 예산 소요와 밀접한 관련이 있으며 이를 전략적 지출검토서의 최종보고서에 포함하도록 함
 - iii) 정확한 지표(metrics)를 통해 예산결정 과정에서 정확한 정보를 제공하고 잠재적 리스크 요인을 보여줌
 - iv) 중앙정부는 관리정보(Management Information)를 체계화 및 합리화함으로써 부처들의 업무 부담을 덜어주려는 노력
- 이하에서는 영국 재정절감 개혁의 핵심이 되는 지출검토제도(Spending Review)와 단일부처계획(Single Departmental Plans)를 중심으로 소개하고자 함

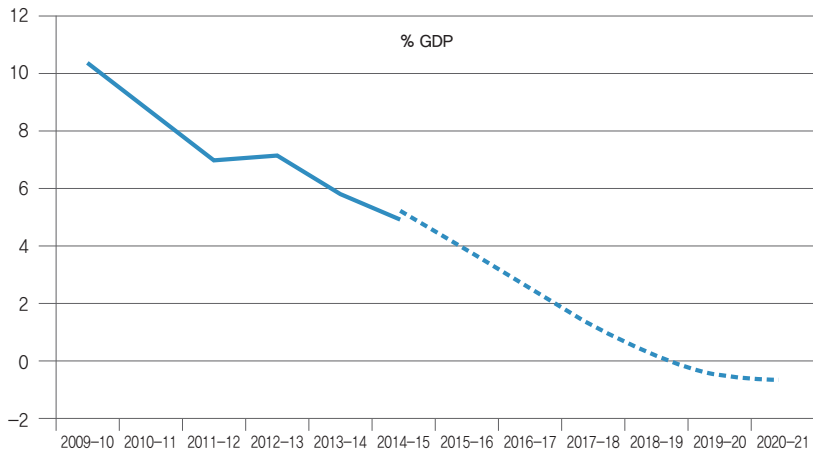
II. 주요 내용

- 전략적 지출검토서제도와 재정배분 및 부처별 성과와의 연계를 위한 새로운 프레임워크로 단일 부처계획이 FY 2015-20에 처음으로 실시됨
 - 정부 정책의 우선순위가 정해지면 이에 따라 핵심 사업들을 검토하여 각 부처가 집행계획을 설정
 - 각 사업에 대해 지출한도, 집행계획, 성과관리 방안 등이 결정된 상태에서 예산이 결정되고 지출이 이루어지게 됨
 - 하지만 프레임워크에 대한 책임성이 모호하며 부처별 사업을 뛰어넘는 다부처 이슈(cross cutting issue)에 대해 대응이 어렵다는 문제가 존재했음
 - 이를 해결하기 위해 정부는 보육과 이민 등의 11개 다부처 이슈를 관리하는 별도의 Taskforce 팀을 구축

- 단일부처계획 도입에 따른 전략적 지출검토서제도의 프레임워크는 다음과 같음
 - 명확한 강령을 가진 새로운 내각의 출범 → 정치적 전략에 따라 내각 우선순위 설정 → 지출 검토와 단일부처계획을 통해 중기재정계획 및 중기부처계획을 설정(정부의 공약이 반영되고 있는지를 확인하여 매년 우선순위를 재설정) → 우선순위에 따라 프로그램 집행
 - 단일부처계획과 전략적 지출검토서 제도의 월별 스케줄은 다음과 같음
 - 7월: 재무부는 지출검토 작성에 관한 지침을 발행, 단일부처계획 지침 발행(국무조정실) 등
 - 8월: 각 부처의 전략계획·집행계획·지표(metrics)개발, 부처별 지출우선순위 검토
 - 9, 10월: 지출검토와 단일부처계획 조율을 위한 협상 및 우선순위 조율을 위한 각료회의 등을 시행하여 단일부처계획서 최종 1차 보고 및 최종 보고
 - 11월: 단일부처계획서를 반영하여 전략적 지출검토서 완료 및 발간

- 11월 발표된 전략적 지출검토서에서는 지속적인 재정지출 절감으로 FY 2019-20까지 GDP 대비 국가 수익이 £100억 에 도달할 것으로 예상
 - 영국 정부는 지속적인 재정 절감을 통해 FY 2009-10에 GDP 대비 재정 부채의 비율이 10%를 넘었던 것을 FY 2019-20를 맞이하는 시점에는 0%에 도달할 것으로 예측하고 이에 상응하는 계획안을 발표

[그림 1] 영국의 GDP 대비 부채 비율



출처: Spending Review and Autumn Statement 2015

- 2015년 여름에 발간된 예산안과 달리 이번 전략적 지출검토서에서는 세제 수익은 오르고 부채는 낮은 이자율을 유지하여 영국의 재정 수익이 약 £270억 정도 오를 것으로 예상
 - 국가 안보와 직결되는 다른 주요한 정책들을 추진하는 비용도 면밀히 계산하여 재정 상태를 예측함
- FY 2016-17부터 FY 2020-21까지의 총 공공지출 항목을 크게 10가지로 분류하여 총 £4조를 어떻게 사용할 것인가를 기술함
- 항목별 예상 지출 금액은 다음과 같음
 - 1) 보건: £6,080억
 - 2) 교육: £3,020억
 - 3) 사회 기반 시설 및 투자: £3,990억
 - 4) 국가 안보: £2,210억
 - 5) 연금 보험: £5,570억
 - 6) 행정의 이전: £2,870억
 - 7) 복지: £5,560억
 - 8) 부채 이자: £2,750억
 - 9) 지방 자치 단체: £2,750억
 - 10) 기타 지출: £5,610억

- 예상 재정 지출액에 따라 관련 부처들은 정부 정책 목표에 적합한 사업의 우선순위를 정하고 상세 집행 내역을 예측하여 보고
 - 수상을 포함한 각 부처들은 물론 지방정부와 하위 기관 등 총 25개의 관계 기관이 상세 집행 내역을 보고
 - 예를 들어, 정부 정책 우선순위 중 하나인 ‘현대화 및 국가 개혁(A modern and reformed state)’ 실현을 위해 전략적 지출 검토서에서는 아래의 4가지 항목을 시행할 것을 명시
 - 1) 운영비용이 적게 드는 현대화 된 9개의 교도소 및 수용소를 새롭게 설립할 것
 - 2) 총 £7억의 재정은 법원과 법정 시스템의 현대화를 위해 투자하고 공공 서비스의 신속한 집행을 위해 £2억을 FY 2019-2020부터 투자할 계획
 - 3) 정부의 디지털화를 위해 £18억 투자 계획
 - 4) 총 £45억에 달하는 정부 소유의 토지와 재산을 매각하고 16만개의 신규 주택을 건립하며 토지 및 재산 관리에 있어 새로운 상업적 방식(new commercial approach)를 적용할 것
 - 우선순위에서 밀려난 사업에 대해서는 재정지출 절감 계획을 상세히 보고함
 - 예를 들어, ‘현대화 및 국가 개혁(A modern and reformed state)’ 부분에서는 ‘정치비용(the cost of politics)’을 대폭 감축할 것으로 계획
 - 1) 장관급 인사들의 임금을 삭감하거나 동결시킴
 - 2) 의원들에 지급되는 연금을 폐지
 - 3) 영국 하원(The House of Commons)의 감축을 위해 새롭게 법을 제정
- 전략적 지출검토서에는 11월에 발간된 the Office for Budget Responsibility(OBR)의 향후 5년에 대한 ‘Economic and fiscal outlook’ 또한 포함됨

〈표 1〉 영국 경제 전반에 관한 예측

	별도로 언급이 없을 시 연초의 비율 변화						
	산출			관측			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
영국경제							
GDP	2.9	2.4	2.4	2.5	2.4	2.3	2.3
GDP 수준 (level) (2014=100)	100.0	102.4	104.8	107.4	110.0	112.6	115.1
명목 GDP	4.7	3.6	4.0	4.4	4.3	4.4	4.5
실질 GDP 성장률과 잠재 성장률의 차이(output gap)	-1.0	-0.7	-0.4	-0.1	0.0	0.0	0.0

	별도로 언급이 없을 시 연초의 비율 변화						
	산출		관측				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GDP 지출요소							
국내수요량	3.2	2.3	2.6	2.5	2.4	2.3	2.3
가계소비량	2.6	2.9	2.6	2.3	2.3	2.1	1.9
일반정부 소비량	1.9	1.7	0.4	0.6	0.5	0.5	1.1
고정투자	7.5	4.1	5.4	5.1	4.7	5.0	4.7
기업	4.6	6.1	7.4	7.1	7.0	6.6	4.5
정부기관	7.6	3.0	0.8	0.6	-1.6	1.7	9.2
주택	14.2	0.3	3.8	3.4	3.1	3.1	3.0
재고의 변화	0.2	-0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
상품과 서비스의 수출	1.8	3.4	3.4	3.5	3.6	3.6	3.6
상품과 서비스의 수입	2.8	2.8	3.9	3.4	3.5	3.5	3.5
경상수지							
GDP 비율	-5.1	-4.2	-3.0	-2.4	-2.4	-2.2	-2.1
인플레이션							
CPI (소비자 물가지수)	1.5	0.1	1.0	1.8	1.9	2.0	2.0
RPI (소매 물가지수)	2.4	1.0	2.0	2.9	3.2	3.2	3.2
시장가격에서의 GDP 디플레이터	1.7	1.2	1.6	1.8	1.9	2.0	2.2
노동시장							
고용 (단위: 백만)	30.7	31.1	31.5	31.7	31.9	32.0	32.2
시간당 생산성	0.3	1.1	1.5	1.9	2.2	2.2	2.2
임금과 급여	3.1	4.4	4.5	4.5	4.2	4.1	4.3
고용 (단위: 백만)	1.5	2.6	3.4	3.7	3.6	3.7	3.9
노동력조사(LFS) 기반 실업률	6.2	5.5	5.2	5.2	5.3	5.4	5.4
청구인 수 (단위: 백만)	1.04	0.80	0.77	0.82	0.86	0.87	0.88
가계부분							
실질 가처분 소득	-0.2	3.4	2.5	2.1	1.7	1.6	1.8
저축률 (단위: 퍼센트)	4.9	4.1	4.2	4.4	4.4	4.5	4.7
주택가격	9.9	6.2	4.8	4.7	5.3	5.0	4.3
세계경제							
구매력등가치수로 측정된 세계GDP	3.4	3.1	3.5	3.8	3.9	3.9	3.9
유로지역 GDP	0.9	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
상품과 서비스의 세계무역	3.3	3.0	3.5	3.9	4.3	4.4	4.4
영국 수출시장	3.8	4.1	3.6	4.1	4.5	4.5	4.5

출처: Spending Review and Autumn Statement 2015

- 영국은 2020년까지 평균 2.4%대의 GDP 성장률을 보일 것으로 예측
- OBR은 영국 공공재정이 FY 2019-2020에 £101억, FY2020-2021에 £147억의 흑자를 기록할 것으로 예측

(조사 · 정리: 허영미 연구원)

경쟁 및 수요기반 보조금(Competitive and demand-led grants)

제도 · 실행 지침서⁴⁷⁾

- National Audit Office, 2015년 11월 -

I. 배경

- 영국 재정지출의 큰 부분을 차지하는 보조금의 유형을 세분화하고 프로그램별로 적합한 유형의 보조금을 운영하여 효율적인 정책 수행 메커니즘을 구축하도록 지침을 개발
 - 영국의 Cabinet Office에 따르면 연간 전체 재정지출의 20%에 달하는 £1,300억가량을 보조금으로 지출
 - 시장상황의 불확실성이라는 외부적 요인과 보조금 수요와 공급을 예측하기 힘든 내부적 리스크 요인 때문에 정부의 보조금 운영 정책은 상당히 어려운 과제임
 - 어떠한 보조금 유형에는 작은 규모라도 상대적으로 많은 수의 지원자들이 몰리기도 하고, 사기(fraud)나 부정행위의 위험이 항상 존재하며 보조금 혜택이 기여하는 실질적인 효과에 대해서 예측하기 힘들다는 단점이 존재
 - 이러한 불확실성을 조정하기 위해 ‘경쟁 및 수요기반 보조금(Competitive and demand-led grants)제도’가 소개됨
 - 경쟁 및 수요기반 보조금(Competitive and demand-led grants)이란 특정 수혜대상 그룹을 지정하고 수혜자들이 직접 보조금을 신청하여 운영하는 방법
 - 영국 감사원은 위와 같은 개선된 보조금 운영방안의 활성화를 위해 ‘효율적인 보조금 운영 프로그램(Grants Efficiency Programme)’ 지침을 소개

II. 주요 내용

- 보조금 운영방안을 결정하는 데 있어 다음의 4단계를 시행하도록 권고
 - 1단계: 프로그램 디자인과 운영방안 수립(Design and development), 2단계: 관리 감독(Oversight), 3단계: 운영 관리(Operational management), 4단계: 평가(Evaluation)

47) 본고는 영국 감사원(NAO)에서 2015년 11월 발간한 『Competitive and demand-led grants—Good practice guide』를 요약·정리한 것임

- 위 4단계별로 주요 주제(Key topics)들을 선정하였는데 이는 아래와 같음

	단 계	주요 주제
1단계	프로그램 디자인과 운영방안 수립	- 전체적인 운영방안 디자인(Overall scheme design) - 타깃 집단(Target population) - 시장요인(Market factors)
2단계	관리 감독	- 관리 방식(Governance) - 관리 정보에 대한 접근 및 활용(Access to and use of management information)
3단계	운영 관리	- 정부의 수용력 및 수행력(Capacity and capability of deliverers) - 보조금 관리(Grant administration)
4단계	평가	- 내부적 · 외부적 검증(Internal and external assurance)

- 4단계 평가 단계의 주요 주제에 대해서는 자체 평가 설명서(self-assessment descriptors), 성숙도 매트릭스(Maturity matrix), 감사원 의견(NAO view), 사례 연구(Case studies)가 수반됨

1. 프로그램 디자인과 운영방안 수립

■ 전체적인 운영방안 디자인(Overall scheme design)

- 정부의 목표를 달성하기 위해 보조금 정책이 가장 적합한 재정지원방안(funding model)인가를 판단
 - 수혜자들이 보조금 한도와 의무에 대해 명확히 이해할 수 있도록 프로그램 목적과 운영 방침에 대한 약관(terms and conditions)을 만들고 이것이 어느 분야에 적용될 것인지를 판단하는 과정
 - 시장 상황을 파악하기 위한 전문가를 섭외하여 포괄적인 리스크 평가를 실행
- 특정한 보조금 운영방침이 어떠한 도구(tool)로써 잘 실행될 것인가를 판단하는 성숙도 매트릭스(maturity matrix)를 개발
 - 성숙도 매트릭스는 발굴단계(Undeveloped), 발전단계(Developing, 최적의 단계(Optimal)의 3단계로 구분
 - 보조금 운영에 대한 목적, 목표 집단, 리스크 평가 등의 여러 가지 사안들에 대해 위의 3단계를 거쳐 면밀히 검토

■ 목표집단(Target population)

- 보조금 운영기관의 부담은 최소화하고 반드시 필요한 곳에 보조금이 지급될 수 있도록 면밀히 검토하여 목표 집단을 설정
- 보조금 수급에 있어 몇 가지 제한을 둬으로써 수급이 합리적으로 이루어지도록 함
- 정확히 '어떠한 특정 집단'이 수혜를 누리기를 원하는가에 대한 명확한 설정이 이루어짐

■ 시장요인(Market factors)

- 과거에 시행되었던 비슷한 분야와 형태의 보조금을 검토하여 시장 상황을 파악
- 특히 시장 상황을 잘 이해하는 전문가들의 자문을 얻어 보조금 수급이 시장에 미치는 영향을 예측하여 주기적으로 상세히 보고
- 감사원에서는 시장에 존재하는 공급업체(suppliers) 간의 경쟁을 파악하고 그동안의 보조금 수급 기록을 적극 활용하여 적합한 보조금 운영 방안을 제시

2. 관리감독

■ 관리방식(Governance)

- 1단계의 프로그램 디자인이 완결되면 보조금 운영을 위한 관리방식이 구조화 됨
 - 운영 및 관리의 역할을 수행하고 책임질 '수행파트너(delivery partners)'가 선정됨
 - 운영 및 관리에 잠재된 리스크를 식별하고 이를 모니터링하기 위해 수행파트너와 함께 주기적으로 검토

■ 관리정보에 대한 접근 및 활용(Access to and use of management information)

- 보조금 운영에 관한 관리방식이 구체화되면 관리정보(management information) 시스템을 구축하여 정보를 수집하고 분석하여 보조금 성과(performance)를 모니터링함
- 이에 따라 정보에 기반한 의사 결정(informed decisions)을 가능케 함
- 감사원에서는 신뢰할 만한 '제보자들(Whistleblowers)'을 활용하여 고급 정보들을 수집하고 분석하여 의견을 제공

3. 운영관리

■ 정부의 수행력(Capacity and capability of deliverers)

- 명확하게 설정된 보조금 운영 기준과 체계를 ‘수행파트너(delivery partners)’들에게 승인받는 과정이 필요함
- 이해관계의 충돌이나 잔존하는 리스크를 최대한 줄이기 위하여 주기적으로 수행파트너들의 활동을 모니터링
 - 수행파트너들을 감독하기 위해서는 일관된 법적 기준이 필요함
 - 또한 이들의 성과를 측정할 수 있는 성과 측정 방안도 개발해야 함

■ 보조금 관리(Grant administration)

- 보조금의 효율적인 관리를 위해서는 수행파트너들이 보조금 운영 시스템을 얼마나 잘 이해하고 있는지가 중요
- 보조금 관리는 적절한 기준을 부여하고 보상을 제공해주게 되는데, 이러한 보조금 자원이 프로그램 사업계획, 실행계획과 미션 달성을 위해 실질적인 도움이 되었는지를 판단해야 함
 - 성숙도 매트릭스-발굴단계(Undeveloped), 발전단계(Developing, 최적의 단계(Optimal)-의 3단계로 구분하여 보조금 수혜 전과 후를 비교하여 성과를 검증

4. 평가

■ 내부적·외부적 검증(Internal and external assurance)

- 보조금 운영관리의 단계가 종료되면 관련자들이 내부적 검증을 다시 하여 보조금 운영의 품질(the quality of work)을 평가하고 보조금 수급이 “지출가치(value for money)” 측면에서 기여했는지를 평가
- 품질 평가 및 심사(quality checking/audit)는 외부에서 구성된 전문가들에 의해 다시 검증되어 보고
- 감사원에서는 보조금 운영 및 관리 절차를 면밀히 기록하여 향후 기타 보조금 운영 계획 수립에 적극 반영하도록 관계 부처와 협력

(조사·정리: 허영미 연구원)

▣ 호주

공통 행정지원서비스(Shared and Common Service Programme) 변화를 위한 호주공공서비스(Australian Public Service) 효율화 전략⁴⁸⁾

- Department of Finance, 2015.12 -

I. 호주 정부의 새로운 공공서비스(APS) 효율화 전략 추진

- 새로운 공공서비스(APS) 효율화 전략의 도입 배경 및 목적
 - 호주 정부는 ‘작은 정부로의 개혁’(Smaller Government Reform agenda)을 통해 작고 효율적인 정부, 국민에게 보다 나은 공공서비스를 제공하는 정부를 만들고자 함
 - 이러한 노력의 일환으로, 재정부(Department of Finance)는 공통 행정지원서비스(Shared and Common Service Programme) 변화를 위한 새로운 방법으로 ‘호주공공서비스(Australian Public Service, APS) 효율화 전략’을 추구함
 - ‘공통 행정지원서비스’ 사업은 특히 거래 및 기타 공동 기관서비스(common corporate services)의 통합 제공 시 가장 효율적이고 효과적인 방법을 찾으려는 목적에서 비롯됨
- 공공서비스(APS) 효율화 전략: 민간부문과의 유대 강화
 - ‘호주공공서비스(APS) 효율화 전략’의 핵심은 공공서비스 제공에 있어 민간부문과의 유대(engagement) 강화에 있음
 - 공급자 선택(choice of providers)을 통해 전달되는 맞춤형 서비스, 기업 및 비정부조직(NGO)의 참여 확대, 중복 없는 서비스 제공 등을 통해 서비스 전달의 응집성(coherent) 및 효율성 확보
 - 재 정부는 공공부문 내 기관서비스(corporate services) 통합을 위해 민간부문의 의견을 수렴하여 서비스 전달과정 개선에 반영함

48) 본 원고는 ‘공통 행정지원서비스(Shared and Common Services Programme) 사업과 관련한 토론문(Discussion Paper: Whole-of-Government-Shared and Common Services Programme) 및 재정부 웹사이트(www.finance.gov.au) 등에 근거하여 작성하였음

- Market Intelligence(현장과 금융시장 참가자와의 직접적인 접촉을 통해 시장정보를 수집하고, 그 정보를 축적·공유 및 활용하는 제반 시스템) 등에 대한 민간부문의 의견을 수집(아래의 설문조사 질문 참고)하고, 이 정보를 활용하여 공통 행정지원서비스 전달과정을 효과적·효율적으로 통합하고자 함
- 민간부문과의 유대 강화는 공공서비스 제공의 효율성을 달성하고, 재정지출가치 확보에도 도움이 되는 한편, 향후 예산 감축에도 기여(2015~16년 예산 내에서 4,400만달러의 감축이 현실화)할 수 있을 것으로 예상됨

공통 행정지원서비스 사업을 위한 설문지 내용

- 응답자는 아래의 모든 질문에 응답할 필요가 없으며, 보다 많은 문제가 고려되어야 한다고 생각할 경우 해당 분야에 의견을 제시할 수 있음
- 1. 내부 공급자 협약의 발전 및 성숙도 등을 고려할 경우, 공유·공공서비스 전략 개발에 어떤 조언을 할 것인가?(이하에 대한 당신의 관점은?)
 - 연방정부 내 최적 공유서비스 공급자 수·크기·범위 결정의 기준, 최적의 사용자 기반 혹은 변화 정도(transaction volume) 등 공급자의 활동범위, 서비스 공급자에 대한 결정(사전 정의 VS. 열린 결정) 등
- 2. 최적 이행 순서, 변화의 각 단계에 필요한 기간, 요구되는 노력·자원의 정도 등에 대한 당신의 조언은?
- 3. 공유서비스 전달체계 관리(customer agency의 역할·책임, 공급자 관리, 중앙정부의 역할·기능, 서비스 평가·개선방법) 등에 대한 당신의 조언은?
- 4. (상대적으로) 소규모 기관의 경우, 필요한 서비스에 접근이 가능하고 체제 내에서 충분한 목소리를 낼 수 있는가?
- 5. 호주공공서비스(APS) 운영 및 현재 공급자와 관련하여, 공유서비스 공급과의 결합·지원을 위한 추가정보 및 설명(clarification)은 무엇인가?
- 6. 공유서비스 전략 개발에 있어, 재정부가 고려해야 할 모범사례 혹은 혁신은 무엇인가?
- 7. 사업이 직면할 수 있는 가장 큰 문제와 그 해결 방법에 대한 당신의 생각은?
- 8. 가격 책정 및 서비스 전달을 위한 과금(charging)에 대한 최적 구조, 서비스 전달과 관련된 기회와 위험요소 등에 대한 당신의 관점은?
- 9. 호주공공서비스(APS) 전략을 지원하는 과정에서 민간부문이 어떤 역할을 해야 한다고 보는가? 특히 민간부문의 지원이 고려되어야 하는 영역, 투자 및 비용 변화에 대한 민간부문의 요구 등에 대한 당신의 관점은?

II. 호주공공서비스(APS) 효율화 전략의 추진 방향

■ 호주공공서비스(APS)의 효율화 전략의 변화 단계

- 호주공공서비스(APS)는 세 단계로 변화함
 - 전략적 변화(strategic transformation): 성과 및 공공가치 극대화를 위해 자원을 적정 배분·관리하는 역할에 초점을 맞춤
 - 조직 변화(organizational transformation): 뛰어난 성과 및 서비스전달 문화 창조
 - 운영 변화(operational transformation): 규모 및 범위의 혜택(the benefits of scale and scope) 포착, 서비스 전달체계의 단계·비용 개선
- 재정부는 운영 변화의 핵심 구성요소인 사업(Programme)을 감독함
 - 사업의 이행기간은 3~5년으로, 지원업무(back-office)의 통합·표준화·자동화, 비용 절감, 정부 우선순위에 대한 집중을 통해 보다 작은 정부(Smaller Government) 달성
 - 예를 들어, 금융 서비스의 경우 첫 번째 단계(tranche)는 ‘핵심 거래서비스’(core transactional services; 매입채무(accounts payable)/매입채권(accounts receivable), 신용카드·장부 관리, 급여·근무조건·급여총액 관리) 통합을 통한 서비스의 복잡성 완화에 초점이 맞추어짐
 - 두 번째 단계는 ‘가치 추가 거래서비스’(value-add transactional service; 자산관리, 재무 보고, 정보관리 등)의 통합으로, 이 과정을 통해 기관은 임무 이행의 핵심인 전략적 사업 결정에 대한 관리권을 보유함
 - 세 번째 단계는 ‘전략적 서비스’(strategic service)의 통합으로, 국고(treasury), 계약관리 & 조달(contract management & procurement), 과세(taxation), 예산(budgeting)에 대한 분석·관리를 통한 예산 절감 등 보다 거시적인 범위에서의 통합이 이루어짐

■ 호주공공서비스(APS) 효율화 전략의 현 상황 및 향후 추진 방향

- 현재 호주공공서비스(APS) 효율화 전략은 첫 번째인 ‘핵심 거래서비스’ 단계로, 재정부는 현재 관련 기관, 민간부문의 공급업체 등과 협의 중에 있음
- 그러나 200개 이상의 고유한 ERP(업무 통합관리) 시스템이 존재하는 등 기관 간 상당한 격차가 존재하므로, 정부는 데이터 정의·절차·계약상 합의 등에 대한 공유 및 지원업무(back-office) 기능을 현대화하여 효과성, 유연성 등을 갖출 필요가 있음

(조사·정리: 허미혜 연구원)

▣ 뉴질랜드

각 기관의 성과 향상을 위한 Performance Improvement Framework(PIF) 개선 추진⁴⁹⁾

- The Centre of Excellence for Evaluation, 2015년 11월 -

I. 뉴질랜드 정부의 성과개선체계(PIF) 추진

■ 성과개선체계(Performance Improvement Framework)의 도입 배경 및 목적

- 뉴질랜드 정부는 정부기관, 부문, 시스템 등에 대한 성과 개선을 통해 국민에게 보다 효율적으로 공공서비스를 제공하고자 노력하고 있으며, 그 일환으로 2009년부터 성과개선체계(PIF)를 도입·추진함
- 성과개선체계는 고위지도자(senior leader)의 국가서비스(State Service) 이행 과정에서 성과 개선을 유도하기 위한 모델로, 4년의 Excellence Horizon을 기반으로 현 상황과 미래 역량(capability)·성과 간의 격차 등을 검토하고자 기획됨
- 특히, 2016년 개정된 성과개선체계는 ‘미래’에 초점을 둔 미래지향적 검토로, 각 기관은 이 체계를 이용한 ‘자율검토’(Self-review, 기관검토에 앞서 의무적으로 시행)를 통해 성과를 측정하고 개선할 수 있음
 - 이와 독립적으로 대표 검토자(Lead Reviewer)에 의한 ‘기관검토’(Agency Review)를 통해 정부의 우선순위 추진을 위한 능력과 역량을 검토하고 성과를 향상시키기 위한 다부처 간의 노력 등을 고려할 수 있음

■ 성과개선체계(PIF)의 도입 및 추진

- 성과개선체계는 국가서비스위원회(SSC), 재무부(Treasury), 내각사무국(Department of the Prime Minister and Cabinet) 등에 의해 개발·지원되며, SSC의 성과 개선 프로그램 그룹(Performance Improvement Programmes Group)에 의해 관리됨

49) 본 원고는 성과개선체계(PIF)에 대한 가이드북인 Performance Improvement Framework Core Guide 1(What is the Performance Improvement Framework?), Performance Improvement Framework Core Guide 2(Undertaking a PIF Self-review) 등에 근거하여 작성하였음(<http://www.ssc.govt.nz/PIF> 참고)

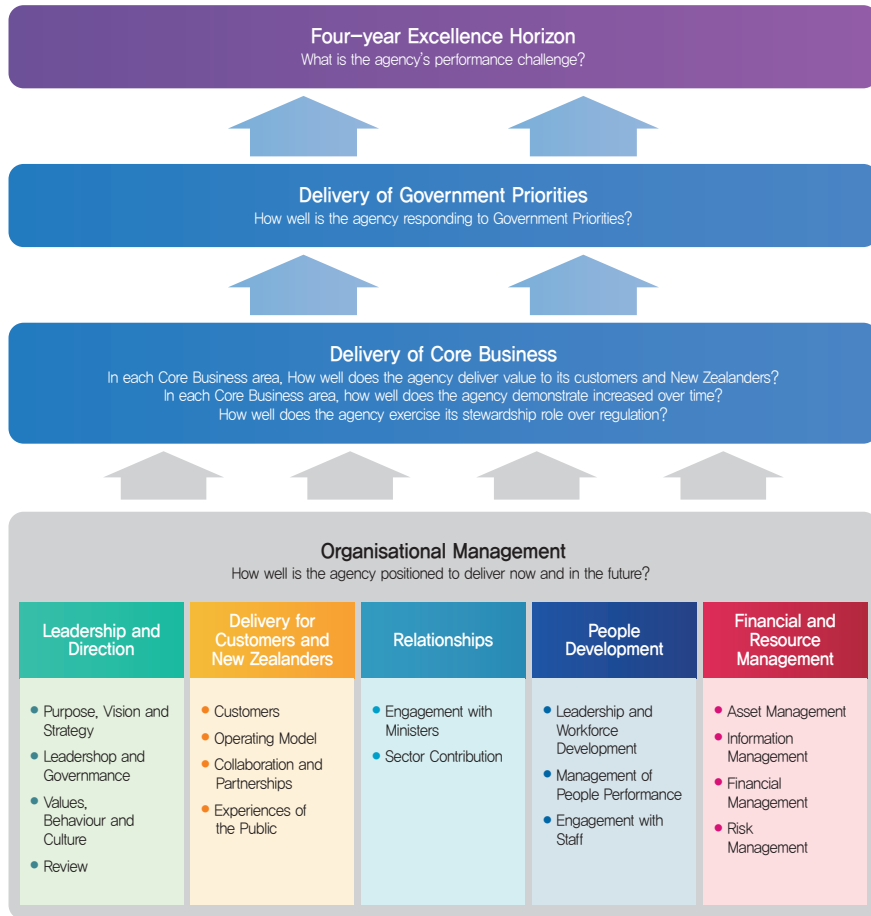
- 성과개선체계는 2009년 농림부, 내무부 등의 시범적 도입을 거쳐 2010년 외교통상부, 환경보존부, 토지정보국 등 4개의 기관에서 추진하였으며, 2016년에는 뉴질랜드 유학진흥청(Education New Zealand), 1차 산업부(Ministry for Primary Industries)에도 도입됨

II. 성과개선체계(PIF)의 주요 내용

■ 성과개선체계(PIF)의 구성

- 성과개선체계 보고서는 중기(4년)를 기반으로, 기관의 성과과제(performance challenge), 결과(Results) 및 조직관리(organizational Management) 부분으로 구성되며, 하위 각 부분은 질문(30 Lead Questions)에 대한 등급 및 설명이 덧붙여진 형태임
 - ‘4년의 Excellence Horizon’에서는 기관의 목적, 현 상태와 미래, 위험요소와 기회 등 기관의 성과과제를 제시함
 - ‘결과’ 부분은 정부의 우선순위와 해당 기관의 핵심사업에 대한 내용으로 구성됨
 - * ‘정부의 우선순위 전달’ 영역에서는 현 정부의 우선순위가 잘 수행되고 있는지, ‘핵심사업 전달’ 영역에서는 해당 기관이 고객 혹은 국민에게 가치를 잘 전달하고 관리하는지를 검토함
 - ‘조직관리’ 부분은 리더십과 방향, 고객·국민에 대한 서비스 전달, 외부와의 관계, 인재개발, 재무 및 자원관리로 구성됨
 - * ‘리더십과 방향’은 목적·비전·전략, 리더십과 거버넌스, 조직문화와 가치, 검토 등에 대한 내용을, ‘관계’는 장관과의 관계, 공공부문에 대한 기여 등에 대한 내용을 담고 있음
 - * ‘인재개발’은 리더십과 인력개발, 인적자원 대한 성과관리, 직원과의 관계 등에 대한 내용을, ‘재무와 자원관리’는 자산관리, 정보관리, 재무관리, 위험관리 등에 대한 내용을 담고 있음

[그림 1] 성과개선체계 모델의 구성



<표 1> 성과개선체계의 주요 영역, 요소, 질문

4년의 모범 주기(Four-year Excellence Horizon)
 기관의 성과 과제(performance challenge)는 무엇인가?

결과(Results)

주요 영역	질문 (Lead Questions)
정부의 우선순위	1. 기관은 정부의 우선순위에 얼마나 효과적으로 기여하고 있는가?
핵심 사업	2. 각 핵심 사업영역에서 기관은 고객 및 국민에게 가치(value)를 얼마나 잘 전달하는가?
	3. 각 핵심 사업영역에서 기관은 지속적으로 증가되는 가치를 창출하고 있는가?
	4. 기관은 규제에 대한 관리자의 역할(stewardship role)을 얼마나 잘 수행하고 있는가?






조직관리(Organisational Management)

주요 영역	요 소	질 문 (Lead Questions)
리더십과 방향	목적, 비전 및 전략	5. 직원(staff)과 이해관계자들은 기관의 목적, 비전, 전략을 얼마나 잘 이해하고 있는가? 6. 가까운 장래의 목적이나 역할에 있어, 변화 가능성에 대한 고려와 계획을 얼마나 잘 하는가?
	리더십 & 거버넌스 (Governance)	7. 고위관리자(senior team)는 집단리더십(collective leadership)을 얼마나 잘 발휘하고 방향을 잘 제시하여 변화를 구현하는가? 8. 위원회는 얼마나 효과적으로 책임운영기관(Crown Entity)을 이끄는가? (책임운영기관만 해당)
	가치, 행동, 문화	9. 전략적 방향을 지원하고 고객 가치를 보장하기 위해 필요한 조직의 가치, 행동, 문화를 얼마나 잘 개발·촉진하는가?
	점검(review)	10. 평가 활동을 얼마나 잘 장려하고 사용하는가?
고객·국민에 대한 전달체계	고객	11. 고객의 존재 및 그들의 장·단기 요구와 영향에 관해 얼마나 이해하고 있는가? 12. 기관의 가치 제안이 얼마나 명확한가?
	운영 모델	13. 기관의 운영 모델은 정부의 우선순위 및 핵심 사업을 얼마나 잘 전달하는가? 14. 서비스 전달체계 옵션을 얼마나 잘 평가(evaluate)하고 있는가?
	협력·협동	15. 전략·서비스 전달 과정에서, 파트너 및 공급업체와 공동의 소유권(common ownership)을 행사하거나 협력하는가? 16. 고객에게 가치를 전달하기 위해 기관과 전략적 파트너는 서비스를 얼마나 잘 통합하는가?
	국민의 경험	17. 최상의 고객 경험을 보장하기 위해 서비스 디자인, 지속적인 개선과 혁신을 추구하는가? 18. 지속적으로 고객 및 국민의 만족도를 이해하고, 그에 따라 조치를 취하고 있는가?
관계	장관과의 관계	19. 장관에게 자문과 서비스를 얼마나 잘 제공하는가?
	부문에 대한 기여	20. 기관은 공공부문의 성과 향상에 얼마나 효율적으로 기여하는가?
인재개발	리더십과 인력개발	21. 기관은 인력(리더십 포함)을 얼마나 잘 개발하는가? 22. 미래의 능력(capacity)과 역량요건(capability requirement)을 얼마나 잘 예견하고 대비하는가?
	인적자원에 대한 성과관리	23. 기관 구성원 간의 높은 성과와 지속적인 개선을 얼마나 장려하는가? 24. 미흡하거나 부적절한 성과를 얼마나 잘 다루고 있는가?
	직원과의 관계	25. 기관은 노무관계(employee relations)를 잘 관리하는가? 26. 기관은 다양하고, 몰입도가 높은 인적자원을 얼마나 잘 개발하고 유지하는가?
재무 및 자원관리	자산관리	27. 서비스 전달체계 및 성과를 향상하고자, 기관은 기관·책임운영기관 자산, 기관 대차대조표(balance sheet)를 얼마나 잘 관리하는가?
	정보관리	28. 기관은 전략적 자산으로서 정보를 얼마나 잘 관리하고 활용하는가?
	재무관리	29. 효율적이고 효과적인 산출물 전달을 위해 기관은 재무자원을 얼마나 잘 계획·기획·규제하는가?
	위험관리	30. 기관 및 책임운영기관(Crown)의 위험요소를 얼마나 잘 확인하고 관리하는가?


■ 등급(Ratings)을 통한 평가

- 성과개선체계는 결과 및 조직 관리 요소에 대한 미래의 도전과제를 충족하는지 여부, 즉 기관의 준비성(preparedness)을 등급으로 평가하고 조직의 전략 및 계획에 정보를 제공함
- 등급은 [그림 2]와 같이 신호등체계를 활용하여 5단계의 색상으로 구분함

[그림 2] 평가 척도(Rating Scale)

등급(Rating)	판단(Judgement) 및 정의(What it means)
	● 높은 수준의 역량 및 성과 등 “모범적으로 잘 수행되는(Strong, Excellent)” 경우
	● 기대에 부응하여 “잘 수행되는(well placed)” 경우
	● 미래의 성과에 대한 우려가 존재하며 현재의 성과는 적절하지만 개선의 여지가 있는, 즉 “발전이 요구되는(Needing development)” 경우
	● 서비스 전달 혹은 역량에 있어 중대한 약점이 존재하는 “약한(Weak)” 경우
	● 판단 가능한 증거 부족 등으로 “등급으로 나타내기 곤란한(Unable to rate/not rated)” 경우

(조사 · 정리: 허미혜 연구원)



Ⅱ. 재정성과관리 연구 동향

CONTENTS

1. 국제기구 연구 동향
2. 국내외 학술연구 동향

Ⅱ. 재정성과관리 연구 동향

1. 국제기구 연구 동향

공공재정지출: 설계, 수행, 구현⁵⁰⁾

- European Economy: Economic Papers 525 -

1. 검토배경

■ EU 재정지출 개관

1. 직접 지출

- EU의 일반정부 총지출은 '13년 GDP의 49%(Eurostat 기준)에 달하며, 1인당 €12,617에 해당
 - EU 6개 회원국의 지출수준은 GDP의 54%를 넘어서는 비율을 기록하였으며, GDP 대비 지출수준이 낮은 하위 6개 회원국은 GDP의 34~39%로 낮은 비율을 유지하는 등(모두 '04년 이후 EU에 가입한 국가임) 국가적 선호와 정치적 결정에 따라 지출수준은 다양
- '07년(금융위기) 이후 EU 28개 회원국의 GDP 대비 지출 비율은 3.5%p 증가
 - 기능적 측면에서, 일반정부 지출의 절반 이상이 사회복지에 사용되었으며, 이 중 사회적 약자 보호 및 보전은 각각 GDP의 19.9%와 7.3%에 달함
- '12년 EU 27개 회원국의 중앙정부 지출은 일반정부 지출의 37%에 수렴하며, 뒤이어 주정부와 지방정부가 각각 8%와 23%, 사회보장기금이 32%를 차지함

50) 본 보고서(Public Spending Reviews: design, conduct, implementation)는 유럽연합진행위원회(European Commission)에서 2014년 7월 발간된 유럽 경제보고서(European Economy: Economic Papers 525)에 수록된 내용으로, 2007년 글로벌 재정위기 이후 효율적인 공공지출을 수행하기 위해 유럽의 많은 나라에서 시행되고 있는 지출검토(spending reviews)에 대한 주요 특징, 로드맵과 각 단계별 주요내용, EU 회원국의 최근 지출검토 전개에 관한 내용을 다루고 있음

2. 조세 지출

- 정확한 규모의 측정이 어려울지라도 조세지출은 많은 회원국에서 상당한 비율을 차지하고 있으므로 예산 분류뿐 아니라 성과분석의 범위에서 제외되어서는 안됨
- 조세지출 효과가 상시검토의 대상은 아니지만 지출검토의 범위에는 포함될 수 있음

■ EU 회원국에서의 Spending reviews 도입 배경

- 글로벌 금융위기를 통해 EU 회원국들은 지출 성과 제고의 필요성에 대해 인식하게 되었고, 지출검토(Spending reviews)는 정부 지출 성과의 증대를 위한 도구로서 등장
 - 지출검토는 국가의 정책우선순위에서 '보다 현명한' 지출 분배를 모색하게 됨
 - 정부 예산결정과 정책우선순위의 연계 강화를 통해 지속가능하면서도, 지출한도 내에서 최종 수혜자에게 더 큰 효용을 제공할 수 있는 보다 심화된 지출점검 수단임

II. Spending Reviews의 주요 특징

■ 목적

- 정책평가의 한 방법으로서 '지출검토'(spending reviews)는 정책 후순위 또는 비효율적인 지출에 대한 지출 삭감의 기회를 발견, 효율적인 절감 대책 마련, 정책에 대한 심화 분석 및 조정 수행에 그 목적이 있음
 - 예를 들어, 공공자금지원에 대한 검토·분석을 통해 조직 및 시스템을 간소화(streamline) 하고, 자원을 재분배하며(reallocation), 공공지출을 삭감
- 새로운 정책 우선순위를 위해 재정여력(fiscal space)의 확보에도 기여할 수 있음

■ 접근법

- 전략적(strategic) 접근법과 전술적(tactical) 접근법이 있으며, 이 두 가지를 병행하여 수행할 수도 있음
 - 예: 영국의 Comprehensive Spending Review
- 전략적(strategic) 접근법은 정책결정에 대한 책임의 명확화를 통한 정책우선순위 결정(policy prioritisation)과 관련, 정책에 대한 생산적 자금지원을 강조
 - ① 구식이 되었거나(obsolete), ② 불필요하거나 영향력이 미미한, ③ 비효율·비효과적인, ④ 기타 공공 지원과 충돌(inconsistent) 혹은 비생산적인(counter-productive) 공공개입을 후순위로 함

- 기본 아젠다는 공공자금을 지원받는 정책 포트폴리오 양을 반드시 감축하는 것이 아니라 우선순위에 대한 새로운 검토, 정책 수행에 영향을 미치는 행위자, 기술, 기타 조건 등을 고려하여 정책 포트폴리오를 새롭게 개편하는 것임
- 전술적(tactical) 접근법은 공공자금 투입에 따른 효과 극대화(유로 지출의 가치 증진)에 목적
- 유사한 서비스가 적은 비용으로 창출되거나 또는 질 좋은 서비스가 적절한 재분배를 통해 동일한 비용으로 달성될 수 있다는 것임

■ 범위(scope)

- 본 보고서에서는 예산과 관련한 GDP 대비 지출(%)만을 다루는 지출검토에 한정
- 지출검토 범위확정은 상당한 전략적 판단이 요구되며, 그 설계에 충분한 시간 할애가 필요
- 책임, 인력, 장비 등의 투입에 대한 범주화, 수혜자 측면에서 ‘지출 체인’(spending chain)에 따른 구조화를 통해 공공 개입으로 인한 통합적(consolidated) 관리에 도움이 될 것임
- 지출검토의 범위를 상세하게 기술하는 다양한 기준이 있는데, 데이터 가용성과 같은 기술적 기준, 정치적 기준, 수행 리스크 등이 있음

〈표 1〉 지출검토 범위기준에 따른 질문과 선택안

범위 기준	질문	선택안 (예)
정부수준	검토를 수행하고 구현하기 위한 권위는 어디에 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 일반정부 ● 하위부문(중앙정부, 주정부, 지방정부, 사회보장, 기관, 위원회) ● 하위부문 샘플(적자 예산 또는 특정 금액을 초과하는 기관) ● 예산외 사항, 공공기관
수직적/수평적	횡단(transversal) 검토를 선택하거나 기존 예산분류를 따를 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> ● 수직적: 행정단위/조직/기존 예산 분류(일선부처)에 의해 ● 수평적: 정책목적(전 부처 청년고용 정책), 기능적(피고용인 보상, 구매, 정부조직 부동산 비용), 다수의 잠재적 책임(potentially across multiple responsibilities)
유형	어떤 유형의 지출이 검토의 우선순위 후보가 될 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> ● 복지지출/정부운영비 ● 법적 의무지출 ● 재량지출 ● 조세지출
잠재적 영향	잠재적인 영향은 어떠한가?	<ul style="list-style-type: none"> ● 절감액, 질, 양 등의 목적에 대한 높은 잠재 영향, 기타 목적에 대한 부정적 영향 ● 모든 목적에 대해 긍정적이나 제한된 잠재 영향
집행 (Implementation)	어떻게 영향력을 확보할 수 있을까? 비용은? 언제?	<ul style="list-style-type: none"> ● 높은 집행 위험 및 지연(복잡성, 최종수혜자에 대한 서비스 중단 효과, 낮은 수용(acceptability), 변화에 대한 저항 등) ● 높은 집행 위험이 있으나 모델로서 높은 가치가 있거나 다른 개혁의 조건으로 높은 가치가 있는 경우 ● 낮은 집행 위험이나 신속한 집행(신속한 합법성 구현 결과)이 가능한 경우

범위 기준	질 문	선 택 안 (예)
기존 지식 (Existing knowledge)	기존 지식을 기반으로 할 수 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> ● 최근 가용한 데이터 혹은 전문지식 부족으로 인해 분석되지 않은 지출 분야 ● 진단, 데이터, 동등한 경험이 존재하는 지출분야
변동성 (Volatility)	단위 비용 혹은 양이 축소될 수 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> ● 높은 변동성: 수요 중심 지출(실업 수당) ● 낮은 변동성: 고정비용 지출(운송)

■ 시기 및 일정(timing and calendar)

- 지출검토의 적절한 시기는 2가지 관점으로 볼 수 있는데, 불경기에는 성장회복을 위태롭게 하지 않는 수준에서 잠재적 절감액을 찾기 위한 방법으로 발현될 수 있고, 호경기에는 많은 자원과 시간을 투자한 실험·탐구 등으로 더 좋은 개혁안이 가능할 수 있음
- 정책 검토와 개혁안 창출을 위한 조직화된 노력이 필요하며, 수년간 장기개혁이 필요한 것은 세분화하여 단기간의 개혁안으로 단계적으로 수행하는 것이 유리할 수 있음
- 분명한 일정에 대한 의사소통과 일정공유는 달성가능한 목표에 집중할 수 있게 함

III. Spending Reviews의 로드맵

■ 단계별 정의

- 지출검토 수행에 있어 모든 분야에 최적화된 방법은 없을지라도 본 보고서는 공공서비스 목록 (the list of deliverables), 주요 성공요인, 주요 리스크 등을 구조화해 로드맵을 제공함
 - 【단계 0】 책무(Commitment): 프로젝트 착수 조건이 확정되며, 고위레벨에서 전체 권한이 정의·지원
 - 【단계 1】 설계(Design): 전체 권한이 개별 지출검토 수준에서 분할
 - 【단계 2】 시행(Conduct): 개별 지출검토를 실제 수행하며, 개혁안에 대한 목표상황(절감액 추정, 시행 시나리오 등)을 설정
 - 【단계 3】 집행(Implementation): 시험 시행 이후 선택된 개혁안이 시행됨. 법률, 과정 조직 등에 대한 변화가 구체화
 - 【단계 4】 거버넌스, 조정 및 평가: 개별 지출검토 과정, 모니터링

[그림 1] 로드맵 각 단계의 핵심 성공 요인과 주요 위험



IV. Spending Reviews의 로드맵 각 단계별 주요 내용

■ 책무(Commitment)

- 지출검토의 초기 착수단계에는 3가지 전제조건이 요구되는데, 그것은 ① 정치적 책무의 보장, ② 접근법(목적, 범위와 시기 등)과 분명한 권한 설정, ③ 충분하고 적절한 자원 조달임

■ 설계(Design)

- 설계 단계에서 거시적 권한은 미래의 지출 검토를 조정하기 위한 목적으로 운용함
 - 고위 레벨에서의 목표와 가이드라인은 세분화된 가이드라인으로 구체화되어야 함
- 포트폴리오는 전체 프로젝트에 대한 조정의 근거가 되기 때문에 조정과 개혁안의 업무 정의, 인력, 거버넌스 배열 등은 다음 단계가 시작되기 전에 설정되어야 함
- 이상적으로 검토 범위(screening of the scope)는 다른 수준에서의 우선순위에 대한 통합된 일정을 세우기 위해 유용한 통찰력(insights)을 제공해야 함. 예를 들어, 추진력을 창출하기 위해 작지만 집행하기 쉬운 프로젝트를 선택할지 여부, 큰 절감액에 집중하기 위해 높은 상징성을 지녔으나 복잡한 프로젝트를 시작할 것인지 여부 등이 있음

■ 시행(Conduct)

- 이 단계는 로드맵에서의 핵심단계로 개별 지출검토가 실제로 수행됨
 - 일련의 개혁/절감안이 담긴 제안내용으로 구성되며, ① “지출검토를 수행하는 데에 좋은 기회/실행가능성이 있는가?”, ② “목표와 실행(implementation) 과정에서 무엇이 가장 좋은 개혁안인가?”의 2가지 질문에 대한 판단을 위해 제출됨
 - 이 과정에서 지출을 담당하는 공무원뿐 아니라 운영담당 공무원을 참여시키는 것이 권장됨
→ 권고내용과 실제 사이의 괴리로 인한 리스크를 줄이며, 실제 현장방문 등을 통해 다음 단계에서 제안될 개혁안의 신뢰성 확보와 질적 수준 제고에 도움이 됨
- 수행단계는 진단(diagnosis), 개혁안의 공식화(formulation of reform options), 실행가능성(feasibility)의 3개 세부단계로 나눌 수 있음

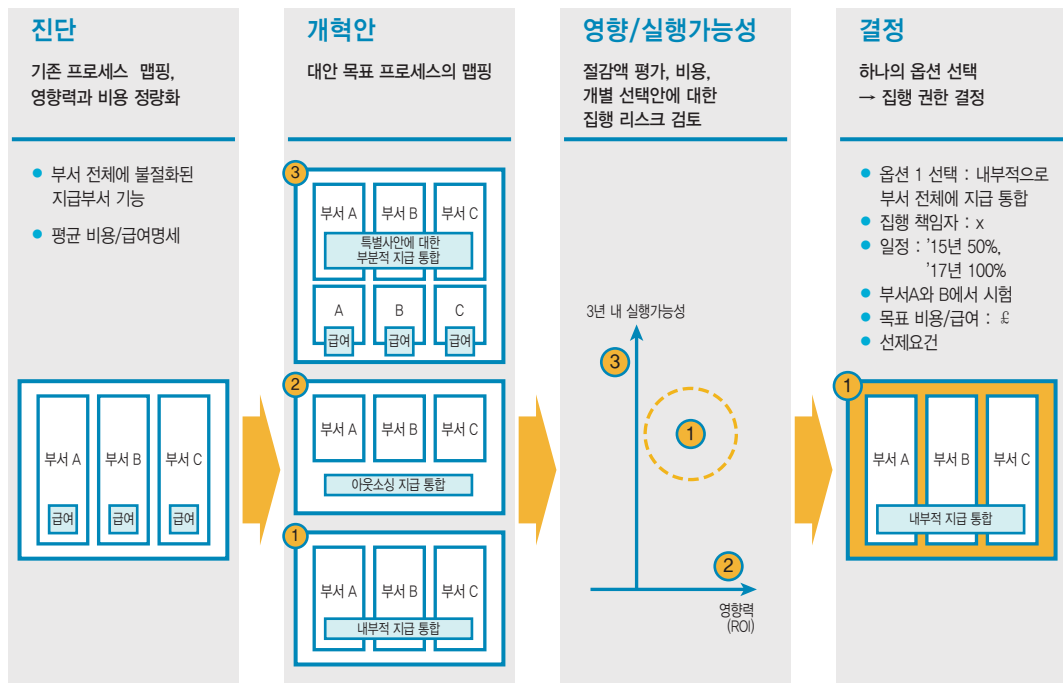
〈표 2〉 수행단계에서의 세부단계

진 단	<ul style="list-style-type: none"> ● 현재 성과에 대한 사실 확인을 위해 기존 지출의 세부적 기술을 통한 맵핑화* <ul style="list-style-type: none"> * 철저한 그리고 세분화된 데이터 수집, 절차 기술 등 - 자금지원의 원천에서 자본, 통화, 분할상환 등을 포함한 제반 투입에 대한 모든 비용 고려 - 세분화된 수준에서 잠재적 장애요인/이질성(지역, 서비스 등)에 대한 확인 <ul style="list-style-type: none"> → 비용과 시간에 관한(지출 흐름, 기대 진화, 각 투입에 대한 비용 등) 주요 특징 측정 - 자금지원이 이루어질 지출은 정책의 더 넓은 범위에서 설정될 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> → 목적, 목표 대상, 기대효과, 여파 등을 세부화하는 것은 창출 이득과 비용의 비교가능성 제고 ● 데이터 부족을 해결하기 위해, 대안적인 접근법이 탐색되고 결합될 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 상향식(샘플 관찰에 대한 외삽법, 투입에 대한 단위 비용 추정), 하향식(전체 지출 분배) 방법론 - 감사원, 연구기관의 보고서 등 기존 자료를 레버리지로 활용
개혁안 공식화	<ul style="list-style-type: none"> ● 지출의 잠재적 성과 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 복수의 목표가 제안될 수 있으며 다양한 접근법이 가능 <ul style="list-style-type: none"> → 민감도 분석을 통해 단일 접근법에 따른 평가왜곡을 방지 사례) 1980년대 네덜란드의 다부처 정책 검토는 처음에 향후 4년간 최소한 지출의 20%를 절감하는 정책 대안을 제안하는 조건을 포함, 이 과정에서 전체 비용절감을 위해 다양한 접근법이 활용 - 절차상 불필요한 단계를 없애거나 지원 기능을 검토
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ● 문서화된 개혁안/목표의 수행에 대해 실행가능성 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 실행가능성은 주어진 지출 대안이 다음 단계에서 수행될지 여부를 결정하는 주요한 기준 - 실행가능성은 다양한 요소와 관련됨: 시행비용(직원 훈련 등), 행정능력(행정적 혹은 사회적 저항 등), 정치적 시점 등 시간 지평(time horizon), 선제조건(법 개정 등), 다른 지출항목 등에 관한 부정적 스펀오버 ● 실행가능성은 가능한 한 포괄적(법적, 사회적, 재정적 차원에서)으로 기술되어야 하며, 가능하면 정량화되어야 함 ● 실행가능성은 개별 지출검토와 연계되어 이해되어야 함

■ 개혁안의 결정(Decision on the reform options)

- 시행(conduct)단계의 마지막에 일관된 방법으로 구축된 개혁안의 포트폴리오가 제안되고 선택됨
 - 일정 등을 포함한 로드맵, 현금 흐름(예상 절감액 및 집행 비용) 집행단계의 책임자, 주요 선제조건 등의 집행 권한에 대한 세부사항을 포함함
- 이러한 선택에 대한 업무(responsibility)는 주로 거버넌스와 관련된 질문이며, 책임 및 설계 단계에서 정의되어야 함
 - 집행단계에서의 저항 최소화를 위해 고위 의사결정단계에서 결정되어야 함*
 - * 많은 개혁안의 성공 선제조건이 공무원 규모, 조직과 고용 조건 등의 변화로 귀결될 바 있으며, 그러한 변화에 대한 검토는 이상적으로 시행(conduct)단계 시작 전에, 일부의 경우는 집행(implementation) 단계의 시작 전에 고위 레벨의 거버넌스에서 결정됨
 - 선택지의 제안에 대한 접근법은 사전에 확정되어야 하며, 접근법은 하향식(행정부에서 계획과 목표 제출), 상향식(위원회가 각 행정부에 대한 절감 목표 설정), 혼합형 등의 유형이 있음

[그림 2] 집권화된 지급부서의 수행 과정 예시



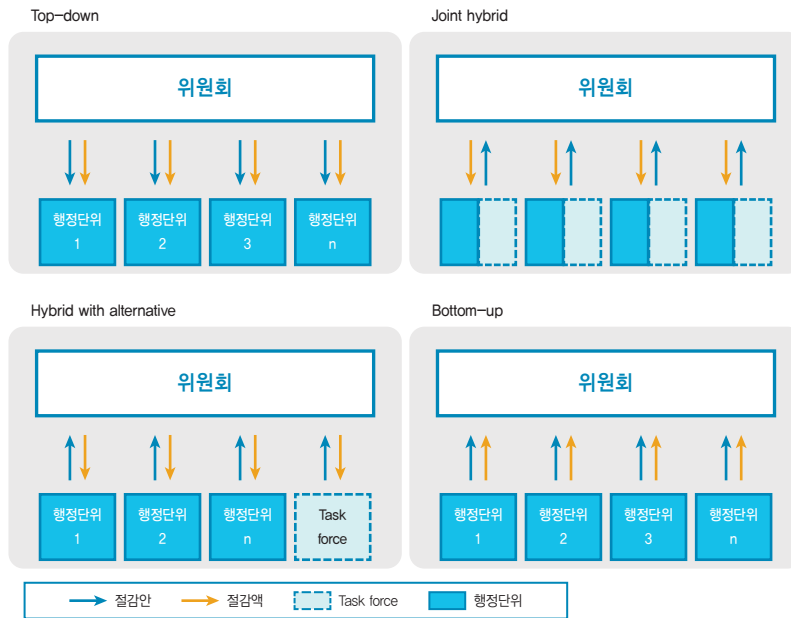
■ 집행(Implementation)

- 집행단계는 지출검토 이후에 시작되지만, 사전에 예상할 수 있어야 함
- 지출검토를 통해 집행기간 동안의 절감액은 잠재 절감 예상액보다 작아지기도 함
 - 일부 목표의 불이행은 불가피하며, 방법론적 편향(bias)이 문제될 수도 있음
 - 집행이 성공적이라고 증명될 수 없으면 정책결정자는 정치적 압력에도 불구하고 집행 및 일반화를 포기하여야 하는 경우도 있음 → 집행단계에서의 주요 리스크
- 지출검토는 단순히 기술적 연습(technical exercise)이 아니며, 성공적인 집행과 지속가능성을 위해서는 주인의식(ownership), 의사소통, 인센티브 구축이 필요*
 - * 사례) 이탈리아의 경우 지출검토를 통해 달성된 지방정부 절감액을 지방세를 낮추는 데 투자하는 등 일부 국가에서는 절감액 일부를 재정보충 또는 예산 유연성 증가와 같은 곳에 재분배

■ 거버넌스, 조정, 평가(Governance, Coordination and Evaluation)

- 지출검토 프로젝트의 모니터링은 신중한 준비가 필요하고, 적절한 개요와 인적자원의 지원이 있어야 함
 - 프로젝트가 개별 지출검토로 세분화되면, ① 잠재적 개혁안, ② 예산영향력의 2개 주요요소가 구체화됨
 - 행정부와 태스크포스팀의 개별 역할이 모니터링의 목적으로 설정
- 개혁안(potential reform option)과 기대효과(expected impact)를 기준으로 다양한 거버넌스 설계(scheme)는 하향식(top-down), 상향식(bottom-up), 통합 하이브리드(joint hybrid), 대안 하이브리드(hybrid with alternative) 등으로 유형화됨
 - **【하향식 설계】** 절감에 대한 개혁안과 그 내용은 의사결정위원회에서 정해지고, 개별 지출검토팀의 역할은 집행으로 제한됨
 - **【상향식 설계】** 개별 리뷰팀이 절감 개혁안과 그 내용을 정하고 측정*
 - * 사례) '12년 이탈리아의 지출검토: 일선부처에서 검토팀을 구성할 경우 통합된 목표 설정이 어려울 수 있음
 - **【통합 하이브리드 설계】**는 설계에서 해당 부처 직원과 태스크포스 직원이 함께 개별 검토팀을 구성하고, 하향식 접근법에서 설정된 가이드라인과 일치하는 절감 개혁안을 발전시킴: 영국과 네덜란드의 모형이 이 설계와 가까운 형태
 - **【대안 하이브리드 설계】** 2개의 절감안이 개발되는데, 주로 (검토대상) 해당 부처에서와 태스크포스팀에서 개별적으로 작성하여 2개의 사안이 위원회에 제출되어 최종결정이 이루어짐*
 - * 사례) '14년 이탈리아의 지출검토는 통합하이브리드와 대안하이브리드 설계를 결합하여 태스크포스 구성원이 검토팀을 대표하면서 위원회 위원이 제안내용을 거절하고 새로운 대안을 제안할 수 있음

[그림 3] 지출검토 거버넌스 유형



V. EU 회원국의 최근 전개와 시사점

■ 회원국의 과거와 현재 이니셔티브

- '07년 글로벌 경제위기 전부터 대규모 지출검토를 수행한 회원국은 거의 없으나 네덜란드, 스웨덴, 덴마크의 경우, '80년대, '90년대에 재정적자 증가에 대응하여 지출검토를 통해 공공 지출을 삭감한 바 있음
 - '83년 네덜란드와 덴마크는 각각 8.9% 이상, 9%, '93년에 스웨덴에서는 12%의 지출삭감이 있었음
 - '13년 OECD 발간 보고서 자료에 따르면, 최소 7개 회원국(영국, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 아일랜드, 프랑스, 이탈리아)에서 지출검토에 참여하거나 집행하고 있으며 2013년 스페인 정부 또한 전문가로 이루어진 위원회가 공공개혁에 대한 권고사항을 내놓은 바 있음
 - '16년 현재 OECD 회원국 22개국(70%)에서 도입하여 16개국에서 제도화하였고, '16년 OECD 조사결과, 회원국의 절반 정도가 중앙당국에서 지출검토를 수행하며, 광범위하고 주기적인 운용이 선호되고 있음⁵¹⁾

51) 37th Annual Meeting OECD Senior budget Officials Stockholm(2016), 「Emerging issues with spending reviews」 자료 참조

- '16년 이탈리아는 최소 €100억 삭감을 목표⁵²⁾로 하고 있으며, '16년 아일랜드는 GDP 대비 부채비율이 60% 이상으로, 부채비율을 연간 GDP의 0.5% 이상* 낮출 것을 중기재정(감축) 목표로 함⁵³⁾
 - * EU 회원국은 안정 및 성장에 관한 협약(Stability and Growth Pack)을 통해, GDP 대비 부채비율이 60% 혹은 그 이하일 경우, 부채비율을 GDP의 0.5% 낮추도록 하고 있음

- 그러나 대부분의 경우, 지출검토 과정이 한시적이었고, 통합된 절감분의 추정이 어려웠음
 - 공공재정이 회복되면, 지출검토 보고서 및 집행은 상당히 줄어들었거나 그 프로세스 또한 분해(해체)됨
 - 통합된 절감분을 추정하는 데 어려움이 있는데, 특히 지출검토에 따른 정책영향 요인과 수요 효과에 영향을 미치는 다른 요인을 통제하는 데 기술적인 어려움이 있음
 - 전반적으로 과거 혹은 현재의 경험을 통한 정보는 분절적이고, 이질적임
 - 독립적인 사후평가의 어려움도 상존함
- 그럼에도 불구하고 지출검토에 대한 미래 지출전략에 흥미로운 통찰력(insights)를 제공
 - ① 지출검토의 영향력, ② 기대절감분, ③ 조정 태스크포트의 규모 및 예산에 관한 상세한 거버넌스, ④ 지출검토를 통해 얻어진 통합재정관리, ⑤ 과거 경험에 따른 예산과정/집행에서의 개선점 확인, ⑥ 인센티브 시스템 설정

■ 시사점: 예산 프로임워크와 지출검토 연계(지출준칙과 한계)

- 지출을 제한하는 재정준칙이 최근 크게 증가함
 - '12년 28개 EU회원국 중 16개 국가에서 최소 1개의 지출규칙 도입
 - 지출규칙의 많은 특징은 ① 중앙정부가 직접 통제하는 예산의 일부에 대한 총량적 규제를 목표로 하고 있는 점, ② 적자 편향의 주요 요인에 대한 통제를 위한 제도 구축이 이루어지고 있다는 점, ③ 다른 재정지표(수지, 채무 등)를 목표로 하는 규칙보다 투명하고 단순하다는 점 등이 있음
- 지출검토는 예산법에 정의된 재정 목적(특히 지출준칙하의 분야별 지출상한목표)를 달성하기 위한 도구로 활용가능
 - 지출검토는 예산절감에 관한 이상적 목표 설정 및 측정방법 확인, 그리고 일선 부처 수준에서 달성가능한 절감액 평가에 도움이 됨*
 - * 사례) 영국에서 지출검토는 지출 한도를 업데이트하기 위해 정기적으로 수행되었으며, 아일랜드에서는 향후 예산 문제에 관한 정부 결정을 알리고, 우선순위 변경, 부처별 지출 한계를 재측정을 가능토록 함

(조사·분석: 연보라 연구원)

52) "Italy's spending review aims high: 'at least' € 100bn cuts in 2016", <ItalyEurope24>, 2015. 4. 9 인용
 53) "Comprehensive Expenditure Report 2015-2017", p.31 참조

두 아시아 지역 연합의 재정성과관리 시스템에 관한 연구: 남아시아지역협력연합과 동남아시아국가연합의 비교와 주요 특징⁵⁴⁾

- OECD Journal on Budgeting, Volume 14, 2015년 10월 -

I. 연구 배경과 목적

- 매년 OECD에서 발간되는 ‘OECD Journal on Budgeting’에서는 전 세계 국가의 예산제도를 한눈에 비교·분석할 수 있는 전문성을 띤 국제학술지임
- 전 세계적으로 성과주의 예산제도가 확산되면서 효율적인 재정성과관리(Public Financial Management, PFM)는 장기적인 경제 성장 및 성과주의 예산제도 실현을 위해 반드시 달성되어야 할 목표임
- 본 연구논문에서는 재정성과관리제도(PFM)를 분석함으로써 아시아를 대표하는 두 지역의 재정 건전성을 비교하는 데 연구의 의의가 있음
 - PFM 시스템은 한 정부의 재정계획, 예산정책, 예산집행 그리고 외부적·내부적 감사 시스템 등을 모두 포괄하고 있어 공공지출의 흐름과 유효성을 살펴볼 수 있음
 - 2000년대 초부터 PFM 시스템을 비교하는 많은 연구들이 있었으나 이번 연구에서는 과다 채무빈국(Highly Indebted Poor Countries)에 속했거나, 현재 포함되어 있는 국가들의 재정 상태를 살펴본다는 점에서 색다른 의미를 지님
- 남아시아지역협력연합(SAARC, South Asian Association for Regional Cooperation)과 동남아시아국가연합(ASEAN, Association of Southeast Asian Nations)의 두 아시아 지역에 글로벌 기준을 적용하여 평가함으로써 PFM 시스템의 현 주소를 파악
 - 전 세계적으로 활용되고 있는 Public Expenditure and Financial Accountability(PEFA) 분석 방법을 이용하여 SAARC 지역과 ASEAN 지역의 PFM 시스템의 평가하여 이들의 강점과 약점을 파악하고 비교

54) 본고는 2015년 10월 발간된 OECD Journal on Budgeting, Volume 14의 『Study of public financial management systems for two Asian regional groups—Comparisons and key features for SAARC and ASEAN』를 요약·정리한 것임

II. 분석 방법

■ SAARC지역 국가들과 ASEAN지역 국가들의 Public Financial Management(PFM) 시스템에 대한 성과평가를 진행

- Public Expenditure and Financial Accountability(PEFA) 평가 분석을 통해 두 지역 간 비교 및 주요 특징을 파악
 - PEFA 평가방법은 PFM 시스템의 성과평가에 있어 국가별로 상이한 방법론의 활용을 지양하고 국제적으로 하나의 평가 측정 기준을 적용시키기 위해 2005년 IMF에 의해 개발되었고 이후 90여개 국가에서 이를 활용
 - 28개의 지표를 포함한 6가지 분야에서 PFM 시스템을 검토하여 스코어를 부여
 - 1) 예산의 신뢰도(Credibility of the budget) (4개 지표)
 - 2) 포괄성 및 투명성(Comprehensiveness and transparency) (6개 지표)
 - 3) 정부 정책에 기반을 둔 예산정책(Policy-based budgeting) (2개 지표)
 - 4) 예산 집행에 관한 예측 및 통제(Predictability and control in budget execution) (9개 지표)
 - 5) 회계, 기록 및 보고(Accounting, recording and reporting) (4개 지표)
 - 6) 외부 조사 및 감사(External scrutiny and audit) (3개 지표)
 - 각 지표별로 'A'(최고)에서 'D'(최하)까지 점수를 매겨 PFM 시스템에 대한 최종 스코어를 기록
 - 이번 연구에서는 The PEFA Secretariat 웹사이트에 게시된 가장 최근 버전인 2014년 PEFA 스코어를 활용
 - 원활한 비교분석을 위해 PEFA 스코어를 아래와 같이 숫자로 환산

PEFA 스코어	A	B+	B	C+	C	D+	D
환산된 스코어	4	3.5	3	2.5	2	1.5	1

- 2014년 PEFA 평가는 총 91개 국가에 걸쳐 시행되었으며 SAARC지역과 ASEAN지역에서 PEFA 스코어를 도출할 수 있는 7개의 국가를 선정하였음
 - SAARC지역에서는 아프가니스탄, 방글라데시, 부탄, 인도, 몰디브, 네팔, 파키스탄이 선정되어 PEFA 평가를 거쳤고, ASEAN지역에서는 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 태국, 베트남이 선정됨
- 위의 방법론을 통해 SAARC지역과 ASEAN지역 중 어느 지역의 국가들이 재정성과관리를 더욱 효율적으로 시행하고 있는가에 대한 결론을 도출

III. 연구 결과

1. SAARC지역과 ASEAN지역의 PFM 시스템 비교

■ PEFA 스코어로 살펴본 SAARC지역과 ASEAN지역의 PFM 시스템의 특징

- PEFA 스코어로 설명하는 6개의 분야 중 두 지역 모두 ‘정부 정책에 기반을 둔 예산정책’ 지표의 스코어(SAARC지역: 2.8, ASEAN지역: 2.6)가 가장 높았으며 ‘포괄성 및 투명성’ 스코어(SAARC지역: 2.7, ASEAN지역: 2.4)가 그 뒤를 이음
- 또한 ‘외부 조사 및 감사’ 스코어는 SAARC지역에서는 2.2를 기록하고 ASEAN지역에서는 2.0을 기록하여 최하위 분야로 등극
- SAARC 지역은 ‘예산의 신용도’ 분야 스코어가 2.2로 ‘외부 조사 및 감사’ 분야와 마찬가지로 6개 분야 중 이 또한 최하위를 기록한 반면 ASEAN지역에서는 ‘회계, 기록 및 보고’ 스코어가 2.1로 두 번째로 낮았음
- SAARC지역에서는 부탄이 평점 3.0으로 PFM 시스템의 운영이 가장 효율적인 것으로 나타났고, 방글라데시와 몰디브는 평점 2.1로 최하를 기록하였음
- 태국이 3.1의 평점으로 ASEAN지역에서 가장 효율적인 PFM 시스템을 갖춘 것으로 드러났고, 미얀마는 평점 1.5, 라오스는 평점 1.9를 기록하면서 ASEAN지역의 최하위 그룹일 뿐만 아니라 분석대상 14개 국가에서 1점대의 점수를 부여받은 두 개의 국가로 PFM 시스템의 개선이 시급한 것으로 판단됨

〈표 1〉 SAARC지역의 국가별/분야별 PEFA 스코어

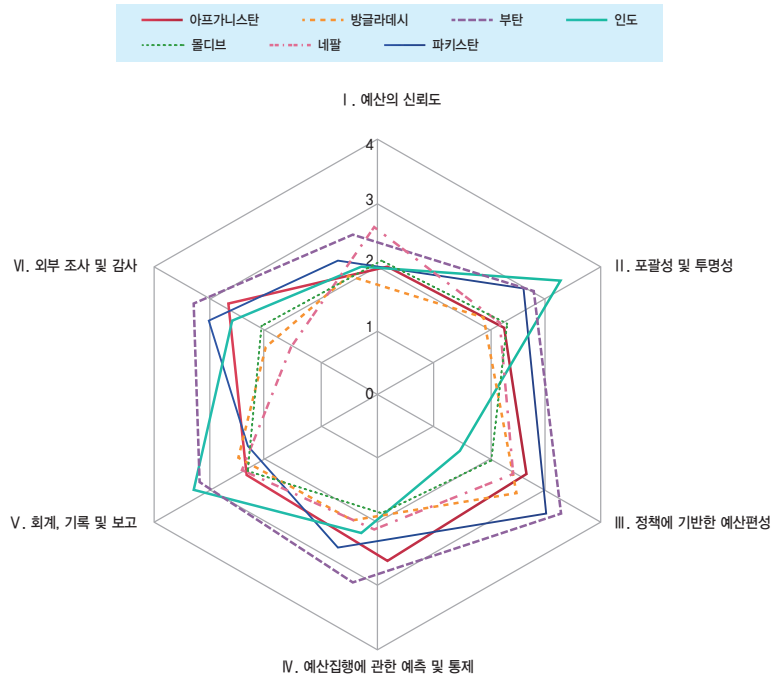
	아프가니스탄	방글라데시	부탄	인도	몰디브	네팔	파키스탄	평균
I. 예산의 신뢰도	2.0	1.9	2.5	2.0	2.1	2.6	2.1	2.2
II. 포괄성 및 투명성	2.1	2.4	3.3	3.6	2.3	2.3	3.3	2.7
III. 정책에 기반한 예산편성	2.5	3.0	3.8	1.8	2.0	2.5	3.8	2.8
IV. 예산집행에 관한 예측 및 통제	2.6	1.9	2.9	2.2	1.8	2.1	2.4	2.3
V. 회계, 기록 및 보고	2.5	2.0	2.8	3.0	2.4	2.4	1.6	2.4
VI. 외부 조사 및 감사	2.8	1.5	2.8	2.3	2.2	1.5	2.3	2.2
평 균	2.4	2.1	3.0	2.5	2.1	2.2	2.6	2.4

〈표 2〉 ASEAN지역의 국가별/분야별 PEFA 스코어

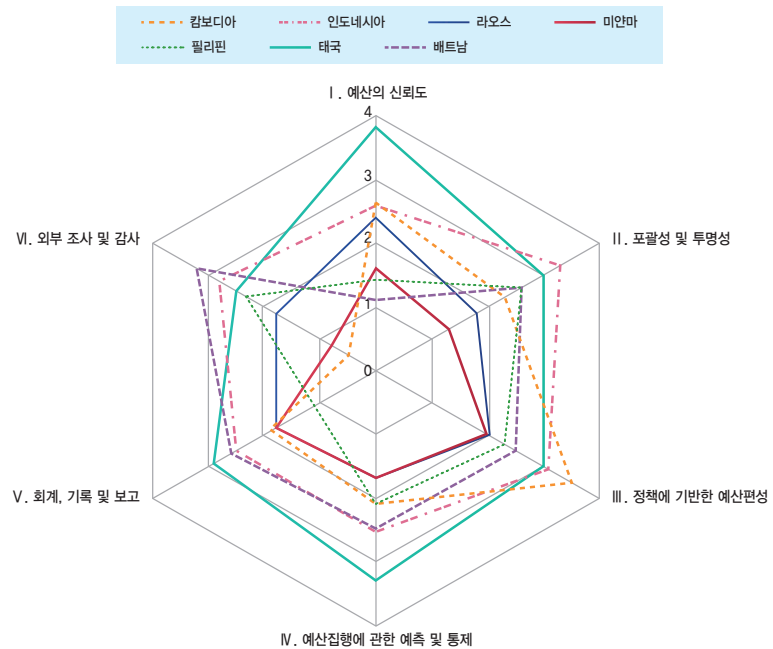
	캄보디아	인도네시아	라오스	미얀마	필리핀	태국	베트남	평균
I. 예산의 신뢰도	2.6	2.6	2.4	1.6	1.4	3.8	1.1	2.2
II. 포괄성 및 투명성	2.3	3.3	1.8	1.3	2.6	3.0	2.6	2.4
III. 정책에 기반한 예산편성	3.5	3.1	2.0	2.0	2.3	3.0	2.5	2.6
IV. 예산집행에 관한 예측 및 통제	2.1	2.5	1.7	1.7	2.1	3.3	2.5	2.3
V. 회계, 기록 및 보고	2.0	2.5	1.8	1.8	1.1	2.9	2.6	2.1
VI. 외부 조사 및 감사	0.5	2.8	1.8	0.8	2.3	2.5	3.2	2.0
평 균	2.2	2.8	1.9	1.5	2.0	3.1	2.4	2.3

- ASEAN지역의 국가들의 PEFA 스코어는 최하에서 최고까지 상대적으로 넓은 폭으로 분포되어 있는 반면 SAARC지역의 국가들은 다소 비슷한 점수대에 밀집되어 있는 형태를 보여줌
 - 아래의 두 그림에서 나타나듯이 ASEAN지역의 그래프는 육각형 도형 안에 널리 분포되어 있으나, SAARC지역의 그래프는 7개 국가가 겹치는 형태로 나타남
 - 이는 PFM 시스템의 효율성이 ASEAN지역 국가들은 상이한 반면 SAARC 국가들은 비교적 비슷한 수준이라 할 수 있음

[그림 1] SAARC 지역의 국가별 PEFA 스코어



[그림 2] ASEAN 지역의 국가별 PEFA 스코어



2. 두 지역의 PFM 시스템 운영 개선을 위한 주요 이슈

■ PFM 시스템 개선을 위해 우선적으로 예산의 신뢰도를 향상시켜야 함

- 태국, 네팔, 인도네시아, 캄보디아의 4개 국가를 제외한 10개 국가는 예산의 신뢰도 측면에서 특히 취약함을 드러냄
- 태국의 경우 총 14개 국가에서 PEFA 총점 3.1로 최고점을 기록하였는데, 이는 예산의 신뢰도 분야에서 3.8로 가장 높은 점수를 기록했기 때문
- 예산의 신뢰도 향상을 위해 아래의 조치들을 실행할 것을 권고
 - 최종 예산 집계와 확정을 위해 정부는 충분한 시간과 전문가 및 책임자들의 노력이 필요
 - 중기 예산정책 프레임워크를 수용
 - 주식시장과 지불 연체에 관한 꾸준한 모니터링과 통제

■ 예산 정책의 포괄성 및 투명성의 개선이 필요

- 인도는 3.6점으로 이 분야에서 가장 높은 점수를 기록하였는데 이는 2004년 Fiscal Responsibility and Budget Management Act의 실행 이후 인도 정부는 중기재정운영계획 보고서, 재정운영전략보고서, 거시경제 프레임워크보고서를 연간 예산계획서와 함께 의회에 제출하게 함으로써 정부의 모든 사업과 활동들이 낱낱이 보고되기 때문
- 이 분야의 두 번째로 높은 점수를 기록한 부탄과 파키스탄에서는 중앙정부에서 예산할당지침을 설정하면 지방정부에서 지침대로 이행하는데 이러한 과정이 헌법에 상세하게 제정되어 있어 예산 집행이 투명하고 공정하게 이루어짐

■ 예산 정책, 회계와 보고 절차에 관한 감독 및 감사

- 14개 국가 중 최하위 국가인 라오스와 미얀마는 특히 이 이슈와 관련하여 크게 취약점을 드러냄
 - 중앙정부의 재정 관리에 대해 관리·감독을 하는 외부기관의 부재로 PFM 시스템의 공정성을 보장하기 어려움
- 이러한 국가들은 법에 근거한 완전한 독립을 보장받는 외부감사기관이 필요함
 - 국영 기업들·공공 투자기관의 모든 측면에 대한 감독 및 통제가 이루어져야 함
 - 감사 보고서에 대해서도 모든 입법기관의 감시 및 엄격한 기준을 적용하여 감사 절차가 확립되고 존중되어야 함
 - 감사 보고서의 후속조치 절차들을 이행하여 PFM 시스템의 효율적인 순환체계를 구축해야 함

IV. 결론

- SAARC지역의 PFM 시스템이 아주 미미하게 ASEAN지역의 시스템보다 효율적인 것으로 결론
 - 이는 SAARC 지역의 예산집행에 대한 외부의 감독과 감사가 훨씬 엄격하기 때문에 예산 정책이 보다 투명하고 공정하게 수행됨
 - 분석대상이었던 14개 국가 중에서는 부탄과 태국이 가장 효율적인 PFM 시스템을 운영하는 것으로 드러남

- 효율적인 PFM 시스템 운영을 위한 요인은 아래와 같음
 - 중기 예산정책 프레임워크를 도입하고 산업 분야별 전략 계획을 수립할 것
 - 예산에 관한 최종 결정을 위해서는 관련된 이해관계자들의 적극적인 참여가 필요하며 이들의 충분한 노력과 시간의 투여가 요구됨
 - 효과적인 모니터링 메커니즘이 필요하며 이를 통해 주식시장과 지불 연체, 현금 유통을 통제해야 함
 - PFM 주기와 목적과 상응하는 예산정책이 실현되어야 함
 - 예산에 보고되지 않는 사각지대를 최소화하고 예산과 자금에 관한 데이터를 최대한 수집하여 포괄적인 예산 설명서를 구비
 - 정부의 예산 절차 집행·회계·보고 체계에 있어서의 투명성
 - 효과적인 부채 관리를 위해 외부의 공공부채 데이터를 수집하고 이에 대한 지속가능한 분석이 필요하며 이를 예산정책에 반영할 것
 - 중앙정부의 하위 기관들은 자금의 활용도(funds utilisation)를 모니터링하고 자금의 흐름을 추적할 수 있는 시스템을 구축
 - 공공자금과 예산정책을 감독할 수 있는 강력하고 독립적인 감사기관을 설립하고 감사보고서에는 예산 집행과 공공서비스 수행에 뒤따르는 후속 조치들을 포함하는 등 시스템 개선을 위해 지속적으로 노력을 기울여야 함

(조사·분석: 허영미 연구원)

세계은행(World Bank) 사업에 관한 독립평가그룹(Independent Evaluation Group)의 자체 성과평가 시스템 안내⁵⁵⁾

- Independent Evaluation Group, World Bank, 2015년 9월 -

I. 세계은행의 사업 성과평가 시스템의 강화

- 세계은행의 독립평가그룹(Independent Evaluation Group, IEG)은 최근 이사회의 승인을 받은 모든 단위사업(projects)에 대해 세계은행이 성과평정 후 작성한 시행완료보고서(Implementation Completion Reports, ICR)에 대해 독자적인 리뷰를 시행
 - 2005년까지 세계은행의 시행완료보고서(Implementation Completion Reports, ICR)와 IEG의 평가보고서는 개별로 발간되어 한 사업에 대해 두 개의 평가보고서가 존재했으나 2005년 이후 이를 통합하여 ICR Review의 단일체제로 통합됨
 - 일부 완료된 단위사업(projects)에 대해 Project Performance Assessment Report(PPAR)라고 불리는 심층평가를 실시함
 - PPAR을 포함한 세계은행의 모든 사후 평가 결과 보고서는 하나의 데이터셋으로 정리되며, 본 보고서에서는 이 데이터셋에 대한 코드북에 해당하며 이에 관한 안내서를 2015년 9월에 발간하였음
 - 지난 30년간 6,500여개의 평가보고서와 11,260여개의 단위사업 성과보고서를 원천으로 데이터셋을 구성하였고 이는 가장 오래된 성과데이터 컬렉션이라고 할 수 있음
- 현재 IEG는 세분화된 데이터셋 관리, 사업 산출물의 분류 및 코딩, 6개의 성과 등급 등 구체화된 분류를 적용하여 자체 평가와 감사를 진행
 - 데이터셋에는 사업설명서, 경제적 수익률 분석, 평가설명서, 사업성과 등급의 4가지 분류로 나누어 관리
 - 사업별로 6개 숫자로 이루어진 ID Number를 부여하고 사업이 속하는 산업분야, 나라, 지역, 사업기간, 사업 수행 방식(협약 체결 방식) 등에 코드를 부여하여 데이터 관리를 용이하게 함
 - 성과 등급은 사업의 목표와 성과의 일치 여부, 사업 수행의 효과성, 사업 운영의 취약점 등을 고려하여 최저, 미흡, 보통, 우수, 최상의 6단계로 평가함
 - 이 밖에도 사업 운영의 질에 대한 모니터링 및 평가, 사업의 영향력, 사업의 지속성 등에 관하여 면밀히 평가함

(조사·분석: 허영미 연구원)

55) 본고는 2015년 9월 발간된 『World Bank Project Performance Ratings-Codebook』를 바탕으로 작성하였음

2. 국내외 학술연구 동향

자체평가제도의 중복성에 관한 연구: 환경부 주요정책평가와 재정사업자율평가의 비교를 중심으로

- 나태준, 『현대사회와 행정』 제25권 제3호(2015): 1~26. -

I. 연구 배경

- 선행연구는 전반적인 평가시스템에 대한 일반론을 펼치거나, 혹은 개별적인 제도 분석에 집중함. 또한 특정 부처나 정책영역을 분석대상으로 하는 연구는 찾아보기 어려움

II. 연구 내용 및 결과

- 현재 시행되고 있는 두 개의 평가인 정부업무평가와 재정사업자율평가 중 정부업무평가 자체평가제도의 분석에 초점을 두고 2012년 환경부의 자체평가시스템 사례분석 및 인터뷰, 설문 실시
- 환경부 사례 분석결과 성과관리 시행계획과 성과계획의 추진방향 및 내용의 많은 부분이 중복됨. 하나의 부처에서 실시하는 정책, 사업 내용을 두 가지 다른 형식의 문서로 정리하고 있기 때문임.
 - 관리과제 지표의 경우, 기재부 제출용 성과계획의 경우가 국무총리실의 성과관리 시행계획에 비해 정량화와 결과지표의 사용을 강조하고 있음
 - 주요 정책평가는 정책효과성, 환류, 정성평가를 중시하는 반면 재정사업평가의 경우 결과지표와 정량지표를 강조함. 그러나 주요정책평가 및 재정사업평가 모두 정책제언의 중요성이 간과됨
- 현재 환경부는 1개의 사업에 대하여 두 개의 다른 평가보고서를 제출해야 하는 문제가 있음. 그러나 환경부의 경우 각 평가별 담당자가 분리되어 있고 상호교류가 거의 없음에 따라 두 개의 중복된 평가가 지속될 수 있는 환경이 조성됨
- 환경부의 경우 재정사업평가 신뢰성 저하 위험이 존재하고, 평가체계 통합 및 부처별 특성을 반영한 평가체계 구성 및 지표 발굴, 평가 결과의 적극적 환류가 요구됨

III. 결론

- 평가업무의 중복적 성격과 그에 따른 부처의 부담은 줄이고, 중앙부처 사업의 목표달성 여부와 예산투입의 효과성을 체계적으로 검토할 수 있는 성과시스템 개발과 평가의 실효성 확보는 향후 반드시 해결해야 할 과제임

중앙행정기관 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구

- 권오영, 『정부학연구』 제21권 제2호(2015): 201~233 -

I. 연구 배경

- 정부기관의 성과에 대한 행정학적 의미가 상당함에도 불구하고 아직 중앙행정기관을 대상으로 하는 실증연구는 부족한 실정. 최근 공개된 정부기관의 평가계획서와 성과보고서 등의 자료를 활용하여 정부기관의 성과에 미치는 영향요인에 대한 실증연구를 실시함

II. 연구 내용 및 결과

- 한국의 38개 중앙행정기관에 대해 2009년부터 2011년까지 패널 데이터 사용 분석
 - 공분산성과 자기상관문제를 동시에 해결하고 해석적 용이성을 확보할 수 있는 “Newey-West” 추정방법으로 분석하고, 정부기관 성과에 미치는 모니터링요인, 정치적 현저성 요인, 모호성 요인을 포함하여 분석
- 분석결과 모니터링, 목표 모호성, 정치적 현저성에서 모두 유의한 결과를 나타냄
 - 모니터링의 경우, 정보공개는 정부실패 극복을 위한 거버넌스 장치로서, 그리고 국가경쟁력을 제고할 수 있는 수단으로서 정부기관에 대한 신뢰와 인식에 긍정적인 영향을 주어 정부기관의 성과를 향상시킴
 - 목표 모호성의 경우, 우선순위와 평가적 목표가 모호하지 않은 조직일수록 성과가 높게 나타나며 지시적 목표가 모호할수록 성과가 낮게 나옴

- 정치적 현저성에서는 대통령의 현저성이 정(+)의 영향, 대중매체의 현저성은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타남

III. 결론

- 모니터링 변수 중 국정감사 지적 수는 통합모형에서 유의미한 영향을 가짐
- 대통령의 관심도가 높을수록 정부기관 성과가 높게 나타남. 반면 대중매체의 관심은 업무의 집중도를 저해하고 다양한 이해관계자들 간의 갈등을 야기하여 성과에 부정적 영향을 미침
- 명확한 우선순위 목표와 평가의 기준이 있을 경우 정부기관의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인. 법적 구속력이 강할수록 정부의 비효율성이 증가함을 확인
- 자료의 불충분성과 다양한 영향요인을 고려하지 못한점에서 일반화에 한계가 있음

사업평가결과와 그 결과에 영향을 미치는 요인 분석:
2011년~2013년 재정사업 자율평가결과를 중심으로
-윤기웅 · 공동성, 『한국행정논집』 제27권 제3호(2015 가을): 609~638 -

I. 연구배경

- 전체 재정사업을 평가하는 재정사업 자율평가제도가 적절히 작동하고 있는지를 검토하기 위하여 동 제도의 신뢰성 및 타당성을 분석

II. 연구내용 및 결과

- 분석대상은 2011년에서 2013년까지 기금사업을 제외한 3년간의 일반재정사업이며, 2011년 296개, 2012년 295개, 2013년 505개임

- 분석결과 제3주기의 평가결과가 전반적으로 제2주기에 비해 악화되었음을 확인
 - 제2주기에 비해서 제3주기의 평가결과가 악화되었음. 제3주기의 경우 실질적 가중치의 크기가 성과, 관리, 성과계획, 사업계획 항목 순으로 나타남. 특히, 성과계획항목의 실질적 가중치가 큰 폭으로 하락함
 - 평가항목 간 상관관계 분석결과, 제2주기와 마찬가지로 성과계획 항목과 성과 항목 간 정(+)의 관계, 관리항목과 성과항목 간에는 부(-)의 관계를 가짐
 - 비평가요인 분석결과 사업유형, 사업규모, 사업 생성시기에 따라 평가결과의 차이가 존재함
 - 비평가요인에 대한 다중회귀 분석결과, 제2주기와 달리 유의미한 요인이 없음
 - 미흡 이하 등급에 관한 로짓분석결과, 직접사업은 다른 사업유형에 비해 미흡 이하 등급을 받을 확률이 낮고, 노무현정부 사업 및 이명박정부 사업은 2003년 이전 사업에 비해 미흡 이하 등급을 받을 확률이 높음

III. 결론

- 제2주기에 비해 제3주기의 평가결과가 좋지 않다는 결과는 성과의 악화 또는 자체평가의 엄격성 증가에 따른 것으로도 해석이 가능함
- 성과계획항목 영향력이 하락한 반면 관리항목 영향력이 다소 상승하였는데 이는 재정성과관리 제도 내 재정사업 자율평가제도와 재정성과 목표관리제도 간 역할 분담이 조금씩 개선되고 있음을 의미함.
- 성과계획점수 상승은 담당자들의 성과계획 역량 향상을 의미함
- 관리항목과 성과항목 간의 부(-)의 관계가 나타났으므로 두 항목 간의 논리적 연계가 강화되어야 할 것임
- 다양한 비평가요인들이 여전히 영향을 미치고 있으므로 이에 대한 점검이 필요함

목표모호성, 사업성과, 그리고 관리적 재량: 한국행정부처의 재정사업분석

- 권태욱 · 전영한, 『한국행정학보』 제49권 제2호(2015 여름): 119~147 -

I. 연구 배경

- 선행 연구들은 모두 목표모호성이 성과에 미치는 부정적 영향에 관한 경험적 증거를 발견하였지만 우리나라의 자료를 발굴하고 활용하여 수행된 연구는 아직 보고되지 않았음. 또한 이 연구들은 부정적 효과의 존재 여부나 강도를 변화시킬 수 있는 조절변수의 탐구는 상대적으로 미진함

II. 연구 내용 및 결과

- 2006년~2007년 실시된 41개 행정부처의 1,158개 재정사업 자율평가 대상사업에 대하여 목표 모호성(또는 목표명확성)과 사업성과의 관계에 대한 경험적 증거를 제시하고 관리적 재량이 모호성-성과 관계에 대해 갖는 조절효과를 검증함
- 분석결과 우선순위 모호성은 성과와 부의 방향이나 유의하지 않고, 평가적 모호성은 부(-)의 방향으로 유의미, 대상 집단 모호성이 부의 방향으로 유의미한 것으로 나타남
 - 평가적 모호성과 대상 집단 모호성이 높은 정책 사업은 그렇지 않은 사업에 비해 목표달성도로 측정된 사업성과의 수준이 낮음
 - 정책사업의 직접성은 사업성과와 부(-)의 관계, 사업 평가연도는 성과와 정(+)의 관계, 성과 격차가 사업성과와 부(-)의 유의미한 관계를 보임.
- 세 개의 모호성 하위 차원(우선순위 모호성, 평가적 모호성, 대상 집단 모호성)과 관리적 재량의 상호 작용항들이 모두 통계적으로 유의미한 변수로 나타남
 - 우선순위 모호성의 경우, 계수방향이 부(-)의 방향이지만, 상호작용항계수가 정(+)의 방향으로 나타났다는 것은 관리적 재량이 부여된 정책사업의 경우 우선순위 모호성이 사업성과에 미치는 부정적 영향의 감소를 의미

- 평가적 모호성의 경우에도 상호작용항계수가 정(+)의 방향으로 나타났으며, 이는 사업성과에 미치는 부정적인 영향이 감소하는 효과를 의미함
- 대상집단 모호성의 경우 상호작용항계수가 음(-)의 방향으로 유의미한데, 이는 성과에 대한 영향이 다른 모호성 차원과 다르게 반대로 변화한다는 것을 의미함

III. 결론

- 공공부문 성과개념의 다차원성을 감안하면 우선순위 모호성과 성과차원별 조합은 실제로는 매우 복잡한 관계를 보일 것으로 예상됨
- 평가적 모호성이 사업성과에 부정적인 영향을 미친다는 사실은 정확한 성과정보의 결여는 목표 달성 수준에 부정적인 영향을 가짐을 의미함
- 대상집단 모호성이 사업성과와 부(-)의 관계인 것은 대상집단이 모호한 정책사업은 관리활동상의 편익을 누리기가 어렵고 잠재적인 관할구역의 혼동 문제에서 비롯되는 비효율의 영향을 받기 쉬울 수 있음을 시사함
- 우선순위 모호성과 평가적 모호성이 사업성과에 미치는 부정적 영향은 관리적 재량이 부여될 경우 통계적으로 유의미한 수준에서 완충됨
 - 그러나 대상집단 모호성에 대한 관리적 재량의 조절효과가 부(-)의 방향으로 나타났다는 의미는 관리적 재량의 행사에 대해 권한 남용을 우려한 학자들의 견해가 타당할 수 있음을 의미함
 - 이러한 관리적 재량에서 나타나는 조절효과의 복잡성은 공공부문의 정책사업 관리에 있어 모든 정책사업에 공통적으로 적용될 수 있는 유일한 최선의 관리방법을 적용하는 것은 이득보다 손실이 많을 것임을 시사함

(조사·정리: 박유미 연구원)

성과주의 예산제도: 인센티브와 겉치레로 인한 사회적 낭비

(Performance Budgeting: Incentives and Social Waste from Window-Dressing)

- Ivo Bischoff and Frédéric Blaeschke, Journal of Public Administration Research and Theory, June, 2015-

I. 연구 배경

- 지난 수십년 동안 많은 국가들은 공공부문에 성과주의 예산제도를 도입하였음. 그러나 공공부문의 성과주의 예산제도는 불완전한 성과 측정에 기반하여 운영될 수밖에 없음. 산출지표를 포함한 양적인 성과측정지표들이 적용될 수 있는 분야가 제한적이기 때문.
- 본 연구는 성과지표들이 공공서비스의 효과(benefits) 중 일부만을 측정하고 있다는 것에서 출발하여 이를 극복하기 위해 성과보고서와 같은 다른 소스로부터 추가적인 정보를 얻고 있으며, 이것은 결국 겉치레로 인한 사회적 낭비를 초래하고 있다는 것을 밝혀내고자 함. 또 이러한 성과지표의 불완전성이 성과주의 예산의 수혜자들에게 사회적인 겉치레에 불과한 자원의 낭비를 가져오는 인센티브로 작용하는지를 밝혀내고자 함.

II. 연구 내용 및 결과

- 연구 질문은 다음과 같음. 첫째, 겉치레로부터 발생하는 사회적 낭비의 양을 결정하는 것은 무엇인가? 둘째, 성과주의 예산배분과 일반적인 예산배분 간의 최적의 조합은 무엇인가? 셋째, 사회적 낭비가 성과주의 예산제도의 효과를 능가하는가?
- 이를 밝혀내기 위해 연구자들은 게임균형이론에 근거한 이론적 모델을 구축하여 성과주의 예산의 효율성 향상과 그것이 파생시키는 사회적 낭비 간의 트레이드 오프(trade-off)에 대해 분석함. 분석결과 성과주의 예산제도로부터의 이익이 사회적 낭비보다 적은 것으로 나타남. 즉 관료들의 성과 달성 노력을 측정하기 위해 대리정보에 의존할 수밖에 없다면 성과주의 예산제도는 겉치레로 인한 사회적 낭비를 초래할 수밖에 없음. 성과측정 행위가 겉치레에 치중하지 않고 효율성을

향상시키고자하는 노력이 재정적 인센티브에 민감하게 반응할 때만 순효과가 나타남. 이러한 조건이 충족되지 않으면 걸치레로 인한 사회적 낭비는 성과주의 예산제도의 효과를 능가하는 것으로 나타남

III. 결론 및 함의

- 본 연구는 성과주의 예산제도는 필연적으로 불완전한 성과지표에 의존하여 작동될 수밖에 없으며 결과적으로 성과주의 예산이 걸치레에 불과한 사회적 낭비를 초래하는 인센티브로 작용한다는 것을 밝혀냄. 모델 분석결과 성과주의 예산은 성과 측정이 대리정보에 의존할 수밖에 없다면 거대한 사회적 낭비를 초래하는 것을 밝혀냄
- 본 연구는 성과주의 예산제도의 특정 측면에만 초점을 맞추고 수많은 가정들을 단순화했다는 한계가 있지만 불완전한 성과정보와 함께 작동해야 하는 성과주의 예산제도 내의 인센티브를 측정하는 이론적 모델을 구축했다는 의의가 있으며, 그동안의 연구에서 다루지지 않았던 성과주의 예산제도의 인센티브 기제를 분석한 첫 번째 이론적 모델에 해당함

성과정보와 공공서비스에 대한 시민의 태도: 비용정보와 서비스 이용 간 관계

(Performance Information and Citizen Service Attitudes: Do Cost
Information and Service Use Affect the Relationship?)

- MARTIN BAEKGAARD, International Public Management

Journal 18(2), pp. 228~245 -

I. 연구 배경

- 성과정보는 정책결정자와 시민들의 정보에 근거한 의사결정 능력을 향상시키기 위한 수단으로 사용됨. 일반적으로 시민들은 정부 성과에 대해 충분한 정보를 제공받지 못하지만, 선행연구에 따르면 적은 양의 성과정보일지라도 시민들의 서비스 성과에 대한 인식과 만족도에 영향을 미치는 것으로 나타남. 이 점에 착안하여 본 연구는 성과정보가 서비스에 대한 시민의 태도에 미치는 영향을 연구함
- 본 연구가 밝히고자 하는 점은 첫째, 일반적으로 시민들이 공공서비스와 관련한 비용정보를 모르기 때문에 서비스 성과에 상관없이 더 많은 서비스를 원하고 있으며, 이에 따라 비용정보와 함께 제공되는 성과정보는 시민들의 태도와 인식에 큰 영향을 미칠 것인가. 둘째, 비용은 분산되고 서비스 혜택이 사용자들에게 집중되기 때문에 서비스 이용자들이 비이용자들에 비해 성과정보에 더 반응하는 경향이 있는가임

II. 연구 내용 및 결과

- 성과정보가 시민들의 서비스에 대한 태도에 미치는 영향을 밝히기 위해 다음 가설을 설정. <가설 H1: 높거나 낮은 성과정보는 서비스의 확대 여부와 관련하여 시민들 태도에 긍정적인 영향을 미치지만 평균적인 성과정보는 시민들 태도에 부정적인 영향을 미침.> 이때 성과정보가 서비스 비사용자 보다 사용자에게 더욱 중요한 영향을 미침

- 또 비용정보가 시민들의 서비스에 대한 태도에 미치는 영향을 밝히기 위해 다음 가설을 설정
 〈가설 H2: 비용정보가 제공되면 서비스 확대 여부와 관련한 시민들의 태도에 큰 영향을 미침〉
 이때 비용정보가 제공되지 않으면 시민들은 성과의 높고 낮음에 관계없이 서비스를 선호하며,
 반대로, 비용정보가 제공되면 성과정보는 가설(H1)에 따라 시민들의 태도에 영향을 줌. 〈가설
 H3: 성과정보는 서비스의 확대 여부와 관련해서, 서비스 비사용자의 태도보다 서비스 이용자의
 태도에 더욱 큰 영향을 미침〉
- 위 가설을 증명하기 위해 1,866명의 덴마크 시민을 대상으로 성과정보 및 비용정보에 대한 아래
 2가지 실험을 실시
- 실험 결과 성과정보는 서비스 비사용자보다 사용자의 태도에 더욱 중요한 영향을 미치며 비용
 정보는 서비스 사용자와 비사용자 모두 같은 중요성을 가짐. 또 평균적인 성과정보는 서비스의
 확대와 관련하여 시민들 태도에 부정적인 영향을 미치지만 높거나 낮은 성과정보는 시민들 태도에
 긍정적인 영향을 미침. 성과정보는 서비스 확대 여부와 관련하여 서비스 비사용자의 태도보다
 서비스 이용자의 태도에 더욱 큰 영향을 미침

Performance Information Experiment(성과정보실험)		Cost Information Experiment(비용정보실험)	
Treatment Group(실험집단)	Control Group(통제집단)	Treatment Group(실험집단)	Control Group(통제집단)
덴마크 공립학교에서 교육의 질에 집중함	덴마크 공립학교에서 교육의 질에 집중	공립학교학생들이 매주 초과 교육을 받는다고 상상함	공립학교학생들이 매주 초과 교육을 받는다고 상상함
3년간 공립학교에서의 기말 고사 평균성적은 덴마크의 시당국들 중에서 3번째임		비용은 매년 학생당 대략 2,800크로네임	

III. 결론 및 함의

- 본 연구는 성과정보가 사업 확대 여부에 대한 시민들의 태도에 미치는 영향에 대해 연구함.
 1,866명의 덴마크 시민을 대상으로 2가지 실험을 진행한 결과 비용정보와 연관된 성과정보가
 서비스 확대 여부에 대한 태도에 더욱 중요한 영향을 미치고 성과정보가 서비스 비사용자보다
 사용자에게 더욱 중요한 영향을 미친 것으로 나타남. 즉 시민들 간 미묘한 의견차이가 있는 사업의
 경우 성과정보 중 비용 정보를 동시에 공개해야 하며, 특히 서비스 사용자가 집중적인 지역에서의
 서비스의 경우 이는 더욱 중요함을 밝혀냄

효율성 지표의 가치: 인력개발프로그램의 교훈

(The Value of Efficiency Measures: Lessons from Workforce Development Programs)

- Burt S. Barnow & John Trutko, Public Performance & Management Review,

38, 487~513, 2015 -

I. 연구 배경

- 2007년 미국 고용훈련기관에서는 프로그램 성과지표로서 결과지표 또는 효율성 지표를 사용하도록 의무화하였음. 이와 관련하여 프로그램 비용정보가 관리도구로서 주목을 받아 왔지만 여전히 논쟁의 여지가 많음. 본 논문은 비용과 관련한 성과지표가 부정적인 인센티브로 작용할 수 있음을 설명하고 고용훈련지원프로그램의 효율성지표 활용에 대해 분석하고자 함. 이를 위해 11개의 고용훈련 프로그램에 대한 효율성 지표들을 분석함

II. 연구 내용

- 본 연구는 주정부 관료에 대한 인터뷰, 연방고용훈련지원 프로그램 담당자들이 활용하는 효율성 지표, 회귀모형을 활용한 11개 고용훈련프로그램의 비용 및 성과 자료에 대한 분석을 실시함. 활용된 효율성 지표로는 신입직원 고용에 지출되는 비용, 고용유지에 필요한 비용, 퇴직자에게 소요되는 비용, 투자수익율(return on investment) 등이 있음
- 분석 결과 11개 고용훈련지원 프로그램의 비용 측정 시, 지출비용자료를 정확하고 적절한 시기에 산출하기 위한 7가지의 도전과제들이 존재하며 이를 극복하는 것이 매우 어려움. 이에 따라 11개 프로그램에 대한 동등한 비교가 어려운 문제가 발생

III. 결론 및 함의

- 프로그램 성과평가와 관련하여 비용과 효율성은 중요한 잣대가 됨. 본 논문은 인력개발프로그램에서 사용되고 있는 기존의 효율성 지표들을 분석하고 기존의 지표들이 고비용의 훈련프로그램들은 회피하게 하고 구직지원서비스와 같은 저비용 활동에 집중하게 함을 발견함. 또 모든 프로그램에 대해 비교가능한 효율성 지표를 발굴하는 것은 어려우며, 이것이 가능해지기 위해서는 지방 및 주정부의 비용보고시스템 표준화가 필요함.
- 또 프로그램 참여자의 임금에 대한 현금지급과 이전비용을 계산하는 방법이 효율성 측정에 중대한 영향을 미침. 고비용과 저비용 프로그램이 혼합되어 있는 프로그램의 경우 비용이 실제보다 과소 측정될 수 있으므로 개별적으로 측정하는 것이 필요하지만 새로운 데이터 수집이 요구된다는 점에서 한계가 있음
- 결론적으로 성과 측정에 의해 유도되는 행동 변화를 예상하는 것이 중요하며, 효율성지표는 결과지표와 연동되는 것이 가장 좋고, 비용지표로서는 프로그램에서 지출된 금액을 사용하는 것이 바람직함. 효율성지표로 추천할 만한 것들에는 신입직원 고용에 지출된 비용(cost per entered employment), 고용유지에 필요한 비용(cost per retained in employment), 프로그램 실시 후 수익으로 나눈 비용(cost divided by post-program (average) earnings), 수익의 차이로 나눈 비용(cost divided by change in earnings) 등이 있음

공공서비스의 규제: 관료들은 외부 성과평가에 어떻게 반응하는가

(Regulating Public Services: How Public Managers Respond to External Performance Assessment)

-Heike Döring, James Downe, Steve Martin, Public Administration Review, Vol. 75, Iss. 6, pp. 867~877-

I. 연구 배경

- 최근 성과관리제도가 공공부문에서 확산되면서 후기관료주의 이후 관리기법으로 부각되었음. 그에 따라 성과관리제도는 정책입안자와 외부 평가자, 검토기구, 고객/시민 사이의 새로운 관계를 만들어냄. 이렇듯 성과관리제도가 현대 행정학의 핵심 분야로 자리매김하였으나 정작 성과관리의 주체인 공공관료들이 어떻게 성과를 만들어가는지에 대한 연구는 미흡함. 본 논문에서는 공공관료들이 어떻게 성과관리 관행을 만들어내고, 유지하고, 폐기시키는지에 대한 연구를 진행함

II. 연구 내용 및 결과

- 외부 성과평가에 대한 관료들의 반응을 분석하는 다중 사례연구와 다중정보제공자 방법론(multiple informant approach)을 활용. 이러한 연구방법의 장점은 연구의 깊이와 폭이 단일 사례연구나 설문조사에 비해 상대적으로 깊다는 점임. 연구 대상은 11개 영국 지방의회의 최고 임원급을 포함하는 87명의 고위관리자를 대상으로 하였으며, 고위관리자들이 외부성과평가에 대해 어떻게 생각하는지에 대한 의미 분석에 초점을 맞추었음
- 연구결과 관료들은 관료주의와 관리 사이에서 끊임없이 협상하면서 외부적인 성과평가가 스스로에게 이롭게 이루어지도록 함. 이러한 방식은 성과관리제도의 성공과 실패를 이해하는 기본이 되며, 성과가 개선될 수 있도록 하는 사고방식의 전환 논리를 이해할 수 있게 함.

III. 결론 및 함의

- 공공 관료들은 외부 성과평가가 조직 변화를 이끌어낼 수 있는 촉매제로 활용될 수 있도록 할 수 있으며, 외부성과평가를 통해 대민서비스에 대한 관료들의 영향력을 증대시킬 수도 있음. 또 외부성과평가 체계 구성 시, 의사결정 초기 단계에 개입하면 성과평가가 스스로에게 이롭도록 구성할 수도 있음. 국가 정책 입안자들은 공공관료들이 외부성과평가의 효과성을 결정하는 데 핵심적인 역할을 한다는 것을 인식해야 함.

재정 감축기의 성과정보 활용

(The use of performance information in cutback budgeting)

- Ringa Raudla & Riin Savi, Public Money & Management, NOVEMBER 2015 -

I. 연구 배경

- 성과관리가 현대 행정의 주류로 등장하고 재정지출 감축에 대한 요구가 늘어나면서 효율성 향상을 위한 낭비 제거와 성과정보에 근거한 예산배분이 주목을 받음. 본 논문은 재정위기 동안 예산 의사결정 과정에서 성과정보가 실제로 활용되었는지를 주제로 2008~2010년 에스토니아의 재정위기 동안 중앙 예산부처의 감축정책과 재정 감축 결정 과정에서 활용된 성과정보의 역할에 대해 집중적으로 연구함

II. 연구 내용 및 결과

- 본 연구는 이론적 모델로서 대리인 이론, 점증주의 이론, 상호작용 이론(interactive-dialogue theory)을 활용하여 에스토니아에 대한 사례연구를 진행. 이를 위해 예산 감축기 때 의사 결정 과정에 직접 참여한 21명의 공무원들을 대상으로 반구조화된 인터뷰를 진행(재정부 출신 5명, 일선 부처의 예산담당 공무원 16명).

- 에스토니아 사례에 대한 분석 결과 2008~2010년의 재정위기 동안 에스토니아 정부는 강도 높은 예산 감축을 단행하였지만 재무부 및 일선부처 공무원들은 감축부문의 결정과 관련하여 성과 정보를 활용하지 않은 것으로 나타남. 심지어 재정위기 이전과 비교했을 때에도 성과정보의 중요성은 예산 과정에서 오히려 축소된 것으로 나타남. 이는 시간적 압력, 예산과정의 정치적 특성, 제한적인 분석 능력 때문이었음

III. 결론 및 함의

- 재정위기 시 예산 의사결정과정에서 성과정보의 활용은 도전과제가 됨. 즉 일반적인 단년도 예산과정에서도 시간적인 압박이 있으나, 예산의 점증주의가 말해주듯 재정위기 시에는 의사결정 과정에서 성과정보를 분석하여 활용할 시간적 여유가 더욱 부족함
- 또 점증주의와 상호작용이론이 함의하듯 의사결정자들은 감축에 대한 합의와 순응을 이끌어내기 위해 성과정보에 대한 분석없이 광범위한 감축방식(across-the-board cuts)을 택함. 광범위한 감축방식은 고통을 분담한다는 측면에서 공평하게 인식되기 때문
- 대리인이론이 함의하듯 감축기 동안 성과정보에 대한 관심은 증대되지 않았음. 또 상호작용이론에서 함의하는 바와 같이 예산의 기술적 측면이 강조된 상호작용 방식이 예산의사결정 과정에서 성과정보의 활용에 영향을 미침. 예를 들어 예산 분류가 투입물에 근거하여 이루어져 있다면, 감축을 위한 상호작용시에도 투입에 초점을 맞추어 진행됨.

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

◆ 편집

박 노 욱 재정성과평가센터 소장(편집총괄)

임 소 영 재정성과평가센터 전문연구원(실무총괄)

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈 | 2016년 상반기 |

2016년 7월 14일 인쇄

2016년 7월 21일 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 2016 ISBN 978-89-8191-830-9

※ 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.