

2016

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2016년 하반기 |

목 차

» I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향 · 1


- 1. 국내 동향 3
- 2. 국외 동향 28

» II. 국가계약 동향 · 91

» III. 국제회의 주요 동향 · 119

» IV. 재정성과관리 연구 동향 · 149

- 1. 국내 학술연구 동향 151
- 2. 국외 학술연구 동향 157



I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향



CONTENTS

1. 국내 동향
2. 국외 동향

I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향

1. 국내 동향

집행현장조사 실시

- 한국조세재정연구원, 기획재정부 -

I. 집행현장조사제도 개요

- 집행현장조사제도는 집행 부진이 구조화된 주요사업과 내·외부에서 비효율·예산낭비가 지속적으로 제기되는 사업을 선정하여 현장조사를 통해 유사사업 간의 통·폐합 가능성, 집행 및 실행 제고방안 등을 중점적으로 점검하여 제도 개선방안을 마련하고 내년도 예산편성 등 향후 재정운영에 반영하는 제도임
- 2016년 상반기 집행현장조사 대상 사업 선정을 위한 사전예비보고서를 작성한 데 이어, 하반기에는 <표 1>과 같이 집행현장점검단을 구성하여 7~12월에 걸쳐 실제 집행현장조사를 실시함

<표 1> 현행 현장점검과 집행현장조사제의 비교

날짜	사업명	장소	집행현장점검단
7/26	유니테크사업, 기술사관 육성사업	대구 영남 이공대학교	■ 기획재정부 사무관 ■ 한국조세재정연구원 연구원 ■ 해당 부처 사업담당자
8/18	하수관거정비사업	충북 진천군 상하수도사업소, 하수관거정비사업 시공현장	■ 기획재정부 사무관 ■ 한국조세재정연구원 연구원 ■ 해당 부처 사업담당자
8/19	재정비축진사업	서울 동대문구 이문휘경지구	■ 기획재정부 사무관 ■ 한국조세재정연구원 연구원 ■ 해당 부처 사업담당자
9/1	장사시설 설치사업	강원도 원주시 원주시청, 추모공원 조성사업 현장	■ 기획재정부 사무관 ■ 한국조세재정연구원 연구원 ■ 해당 부처 담당자

날짜	사업명	장소	집행현장점검단
9/1	재정비축진사업	대전 동구 코레일 전망대, 대동천교	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기획재정부 심의관, 사무관 ■ 한국조세재정연구원 연구원 ■ 해당 부처 담당자
9/6	하수관거정비사업	충남 논산시청 맑은물과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기획재정부팀장, 사무관 ■ 한국조세재정연구원 연구원 ■ 해당 부처 사업담당자
11/30	국가인적자원개발 컨소시엄	서울 강남구 한국보건복지인력개발원 보건산업교육본부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기획재정부 사무관 ■ 한국조세재정연구원 연구원 ■ 해당 부처 담당자
12/1	취업사관학교 운영지원사업	경남 마산 에스테리아직업전문학교, 경남산업직업전문학교	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기획재정부 사무관 ■ 한국조세재정연구원 연구원 ■ 해당 부처 담당자

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 선정함
- 이에 한국조세재정연구원에서는 하반기 집행현장조사 후보사업 선정을 위한 3/4분기 13개 사업, 4/4분기 20개 사업의 사전예비조사보고서를 작성한 바 있음
- 기획재정부는 최종적으로 3/4분기에는 중소기업청의 기술사관 육성사업 등 4개 사업이, 4/4분기에는 고용노동부의 국가인적자원개발컨소시엄 등 4개 사업이 집행현장점검단 조사대상 사업으로 선정함

〈표 2〉 3/4분기 및 4/4분기 집행현장점검단 조사대상사업

	사업명	소관부처
3/4분기	기술사관 육성사업	중소기업청
	장사시설 설치사업	보건복지부
	재정비축진사업지원사업	국토교통부
	하수관거정비사업	환경부
4/4분기	국가인적자원개발컨소시엄	고용노동부
	집주인리모델링 사업	국토교통부
	취업사관학교 지원사업	고용노동부 / 여성가족부
	시도교육청 및 지자체 관사	교육부 / 행정자치부

III. 16년 하반기 집행현장조사 결과¹⁾

■ 3/4분기 집행현장조사 결과, 나타난 문제점과 개선방안은 다음과 같음

● 기술사관 육성사업

문제점	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 고용부의 유니테크(Uni-Tech) 사업과 지원대상 및 내용이 유사 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기술사관 육성사업을 단계적으로 폐지(단, 기존 학생은 지원)하고, 고용부 유니테크 사업을 지속 유지
<p>예산절감효과: 2.2억(6.1%) 감소, '16년 예산 36억 → '17년 예산(안) 33.8억원</p>	

● 장사시설 설치사업

문제점	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 인접 지역주민 반발*로 사업 추진 지연 * 현행 기준은 해당 행정구역 주민의 동의만 거치도록 규정 ■ 공정률을 고려하지 않고 2회계연도 사업에 매년 50%씩 국비지원 ■ 지자체 사업 추진지연 등 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업前 협의대상 주민범위에 실제로 영향 받는 인접 행정구역도 포함 ■ 2회계연도 이상 사업은 민원발생 가능성 및 공정률을 고려하여 국비 차등 교부 ■ 매칭 지방비 마련 등으로 인해 실집행이 지체되므로 가내시(假内示)를 9월 중순까지 실시
<p>예산절감효과: 42억(13.4%) 감소, '16년 예산 304억 → '17년 예산(안) 262억원</p>	

● 재정비축진사업지원사업

문제점	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 집행여건에 대한 고려없이 지자체 신청대로 교부·편성함으로써 과다이월 발생 * 실집행률: ('14) 41.2% → ('15) 48.2% ■ 지자체 추경, 배정지연, 연말보상착수 등으로 구조적 이월 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국비 집행여건이 마련된 시·도에 우선 지원하는 방식으로 집행관리 - 보조금 가내시(假内示)를 9월 중순 이전 완료 ■ 사업기간, 지자체 이월액을 감안하여 실소요 예산을 편성('18년 편성지침 반영)
<p>예산절감효과: 266억(53.2%) 감소, '16년 예산 500억 → '17년 예산(안) 234억원</p>	

1) 기획재정부 「3/4분기, 4/4분기 집행현장조사제 결과보고서」, 한국조세재정연구원 사전예비보고서 기반으로 작성.

● 하수관거정비사업

문제점	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 기획단계: 하수도정비기본계획에 신공법, 지장물 변경, 건축물 신축 등을 반영한 현실적 사업비가 계상되지 않아 설계 후 산출되는 실제 사업비와 차이가 큼 ■ 설계단계: 설계(1년), 재원협의(3~6개월)기간 과다 ■ 실적입력단계: 시스템 간 연계 미흡, 실적 입력 누락 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업추진 시 공사비가 증가하지 않도록 현장의 여건을 반영한 적정 표준공사비를 반영토록 관련 규정 개정 ■ 설계 완료 사업에 예산 우선 반영(시급성, 타당성이 미흡한 사업 제외) 및 정부(안)기준으로 사업 준비 사전 실시 ■ 단기적으로 파일-업로드 방식 도입, 장기적으로는 시스템 연계 추진(지방공기업법 개정 後)
<p>예산절감효과: 462억(6.0%) 감소, '16년 예산 7,730억 → '17년 예산(안) 7,268억원</p>	

■ 4/4분기 집행현장조사 결과, 나타난 문제점과 개선방안은 다음과 같음

● 국가인적자원개발컨소시엄 사업

문제점	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 훈련인원 감소 ('11년 252천명→'15년 215천명) ■ 취업률 하락('11년 88.3%→'15년 70.5%) ■ 프리랜서, 병원근무자 등은 사업통합 후 훈련대상에서 제외 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중소기업이 다수 공동훈련센터와 협약 체결토록 협약구조 개선 ■ 취업성과와 연계한 취업예정자 교육훈련계획 심사 ■ 고용보험 미가입 대상자 교육훈련 기회 부여계획 마련 ('17년 상반기)

● 집주인리모델링 사업

문제점	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 수익성 보장 불확실성으로 따른 집주인 참여 저조로 집행률 저조 * 11월 현재 600억원 중 18억원 집행 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주택 평가방식 개편을 통한 임대료 평가(80%→85%) 현실화 ■ 경수선방식(도배, 장판 등) 도입을 통한 임대수입 불확실성 해소 ■ 입주자 수요를 반영하여 대상주택에 도시형 생활주택 신규 포함

● 취업사관학교 지원사업

문제점	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 사후관리체계 미흡 등으로 수료생의 고용유지율 저조(3년 평균 50.6%) ■ 건축·미용 등 특정 분야에 한정된 교육과정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학교 밖 청소년 지원센터를 통한 1:1 맞춤형 사후관리 및 상담지원 실시 ■ 요리: 디자인 등 학생 수요를 반영한 교육과정 다양화 추진

● 시도교육청 및 지자체 관사

문제점	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 기관장이 관사 사용 시 상급기관이 아닌 기관장 본인이 허가 ■ 주거용 관사 사용허가 요건에 직무 관련 및 주거요건 규정 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기관장 관사 사용 시 상급 기관장이 허가 ■ 주거용 관사 사용목적에 직무수행 관련 근거 마련 ■ 타 지역 배치근무자 및 순환근무자 우선배정 등 주거요건 마련

(조사 · 정리: 박창우 연구원)

재정 전문기관, 한국재정정보원 출범²⁾

- 2016.7., 기획재정부 -

- 2016년 7월 1일, 국가통합재정정보시스템(dBrain)을 전담하는 기구로서 기획재정부 산하 공공기관으로 한국재정정보원이 정식 출범하였음
- dBrain은 예산편성·집행, 국유재산관리, 회계결산 등 재정운영의 전 과정이 전자적으로 수행되는 통합재정시스템이며, '15년 기준 6만 5천여 명의 중앙·지방 공무원이 접속해 하루 47만건, 연간 1억 17만건의 재정업무를 처리하는 등 우리나라 재정활동의 근간을 이루는 핵심 기반시스템임
 - 또한, dBrain은 관세청, 조달청 등 정부 시스템들은 물론 지방정부 재정시스템과 연계한 정부 간 협업을 행정 효율화를 선도하고, 한국은행, 금융결제원 등을 통한 민간 금융망과 연계해 민·관 협업을 주도하는 등 '소통과 협업의 정부3.0 시대'를 대표하는 시스템으로 자리 잡고 있음
- dBrain 시스템은 그동안 민간에 위탁 운영됐으나, DDos 등 날로 진화하는 사이버테러로부터 국가 핵심 재정정보를 보호하고 국가재정의 효율적 운영을 뒷받침할 재정전문기관의 설립 필요성이 늘어남에 따라, 지난 3월 여·야 합의로 「한국재정정보원 설립법」이 통과되면서 한국재정정보원이 dBrain 시스템을 이관받아 전담하여 운영하게 됨
- 한국재정정보원은 설립단계에서부터 성과연봉제, 임금피크제, 국가직무능력표준(NCS) 기반 채용 등 정부의 공공기관 개혁 가이드라인을 100% 수용하여 설립되었으며, dBrain의 안정적 운영·관리, 국가재정 관련 정책 개발 지원 등을 통해 국가재정 업무 발전에 기여하고, 재정정보화 분야의 국제협력을 강화하는 것을 목적으로 하여 아래와 같은 사업을 수행할 예정임

주요사업(「한국재정정보원법」 제5조)

1. 디지털예산회계시스템의 운영 및 관리
2. 재정 관련 통계의 관리
3. 디지털예산회계시스템의 수출 등 재정정보화 분야의 국제협력
4. 재정 분야 정보통신망과 관련된 정보시스템에 대한 보안관제센터의 운영 및 관리
5. 그 밖에 국가, 지방자치단체, 공공기관 등으로부터 위탁받은 사업

2) 기획재정부 보도자료(2016.7.1.) 「재정 전문기관, 한국재정정보원 1일 출범」 및 한국재정정보원 홈페이지(<http://www.kpfis.or.kr/>)의 주요 내용을 요약 정리함

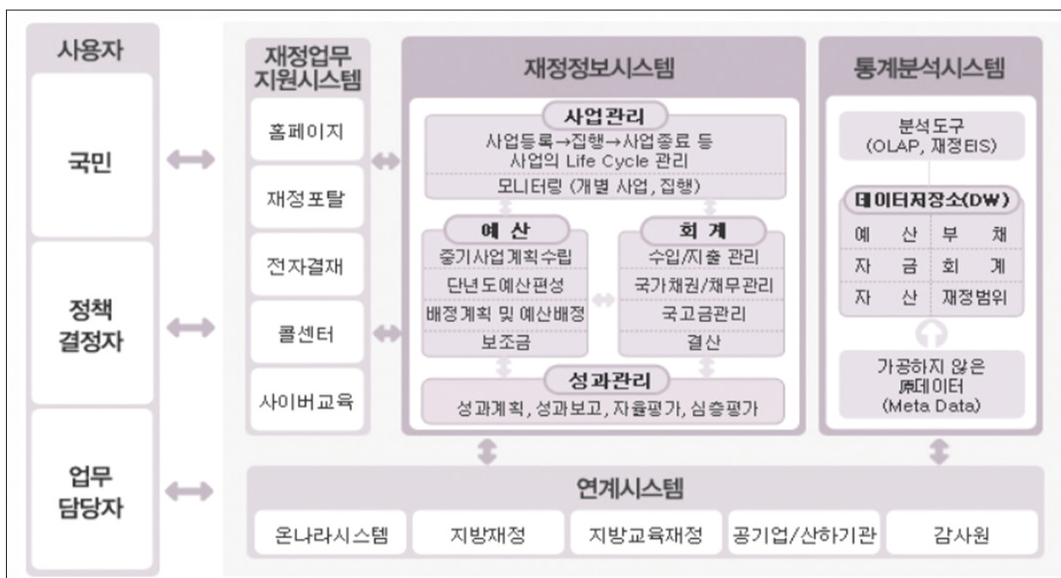
<참고> 디지털예산회계시스템(dBrain) 개요

■ 특징

- (재정활동 지원) 중앙정부의 예산편성, 집행, 자금관리, 국유재산/물품관리, 채권/채무, 회계결산까지 하나의 시스템에서 처리할 수 있도록 구성
- (재정혁신) 국가재정운용계획수립, 예산총액배분 자율편성제도, 성과관리에산제도 등 재정혁신을 지원하기 위해 프로그램 예산체계를 기반으로 구축되었으며, 자금과 자산·부채를 상호연계관리하고 국가재정의 재무정보를 산출할 수 있도록 복식부기·발생주의 회계제도를 반영
- (재정의 실시간 관리) 재정자금출납의 전 과정을 전자화하고 이를 기반으로 재정운영현황을 실시간으로 파악할 수 있도록 구성
- (재정통계 분석) 분야별·부처별·기능별 등 여러 측면에서 통계분석을 수행하여 과거 실적, 현황, 예측 등 다양하고 정확한 통계분석 자료를 제공

■ 시스템 구성

- dBrain은 사업관리·예산·회계·통계분석 등 단위업무 시스템과 외부 연계시스템으로 구성되어 있으며, 중앙·지방 공무원 및 일부 공공기관 사용자들은 시스템에 접속하여 업무를 처리하고, 생산된 주요 재정정보를 국민에게 제공



자료: 한국재정정보원 홈페이지(<http://www.kpjis.or.kr/>)

(조사·정리: 박은정 연구원)

열린재정 맞춤형 재정지원사업 현행화 및 서비스 개선³⁾

- 2016.3., 기획재정부 -

- ‘열린재정’은 국가 재정정보 및 통계를 일목요연하게 한곳에 모아 제공하는 재정정보공개시스템 (<http://www.openfiscaldata.go.kr>)으로서, 정부3.0 정책의 일환으로 국민들이 각 부처의 재정지원 사업정보를 맞춤형으로 쉽게 검색 및 활용이 가능하도록 하는 ‘맞춤형 재정지원 안내’ 서비스를 제공 중임(2015.7.1~)

- 기획재정부는 2016년 3월 2일부터 정부3.0 정책 취지에 맞춰 ‘맞춤형 재정지원 안내’ 콘텐츠를 2016년 사업정보로 현행화하고 대상 사업을 대폭 확대(794→1,716개)하는 한편, 디자인 및 사업분류체계 등을 개선하여 정보 제공
 - 기존 사업정보의 업데이트뿐만 아니라, 각 부처와 협업하여 기존 국가 보조사업에서 정부가 수행하는 전 부처 모든 사업에 이르기까지 국민생활과 밀접한 주요사업들을 선별하여 서비스 대상 사업을 대폭 확대함
 - 또한, 사업정보를 국민들이 쉽게 알아보고 편리하게 접근·이용할 수 있도록 디자인, 사업 분류체계를 아래와 같이 전면 개선함

3) 기획재정부 보도자료(2016.3.29.) 「열린재정 맞춤형 재정지원사업 현행화 및 서비스 개선」 및 ‘열린재정’ 홈페이지(<http://www.openfiscaldata.go.kr>)의 주요내용을 요약 정리함

① 기존에 '열린재정'의 하위 메뉴를 통해 접근하던 방식을 국민들이 원스톱 접근이 가능하도록 '열린재정' 첫 화면에 '맞춤형 재정지원' 아이콘을 별도로 마련



② 사업지원 주관부처, 신청기관, 신청사이트, 전화번호 등을 각 사업의 상세 세부하면 최상단에 배치하고, '서비스 이용 및 신청방법' 정보를 신규로 추가하여 별도로 국민들이 신청기관에 문의하지 않고 빠르게 이용 및 신청방법을 알 수 있도록 배려함

의료급여		
주관기관	문의처	홈페이지
보건복지부	○ 관할 시·군·구(읍·면·동), 129 보건복지부 콜센터	http://www.129.go.kr
사업설명		
○ 생활이 어려운 사람에게 의료비를 지원함으로써 국민 보건향상과 사회복지 증진 도모		
지원대상		
○ 의료급여 수급권자(중위소득 40% 미만 기초의료수급자 등)		
서비스 내용		
○ 급여대상 항목에 대한 의료비 중 의료급여 수급권자의 본인부담금을 제외한 금액 지원		
서비스 이용 및 신청방법		
○ 관할 시·군·구(읍·면·동)에서 연중 신청		
예산 (단위:천원)		
2014년(최종)	2015년(최종)	2016년
4,436,554,000	4,587,111,000	4,722,421,000

③ 맞춤형 재정지원 안내 취지에 맞도록 관심분야, 직종, 생애주기, 성별 등의 분류체계를 더욱 세분화 및 체계화하여 국민들이 좀 더 쉽게 검색·활용하게 함

<대상별 검색>

<주제별 검색>

■ 과거 국민들은 재정지원사업 관련 정보를 찾기 위해 여러 부처 홈페이지나 기관을 방문해야 하는 불편함이 있었으나, 이제 '열린재정'의 '맞춤형 재정정보 서비스'를 통해 필요한 정보를 한곳에서 쉽게 얻을 수 있고 관련 서비스 기관의 연락처·홈페이지 등에도 바로 접근할 수 있게 됨

■ 이는 국민들의 재정정보 활용성 및 알권리 충족을 위해서도 중요한 의미를 가지며, 향후에도 각종 재정사업들이 필요한 국민들에게 제대로 잘 전달될 수 있도록 지속적으로 재정정보 공개를 확대해 나갈 예정임

(조사·정리: 박은정 연구원)

2016년 통합 재정사업 평가 결과⁴⁾

- 2016.5., 기획재정부 -

- 기획재정부, 미래창조과학부, 지역발전위원회는 ‘2016년 통합 재정사업 평가’를 완료하였음
 - 통합 재정사업 평가는 「국가재정법」에 근거하여 성과 중심으로 재정을 운용하기 위한 재정사업 평가로서 각 부처 자체평가와 평가기관(기재부, 미래부, 지역위)의 메타평가로 구성
 - 2016년에는 47개 기관에서 828개 재정사업을 대상으로 자체평가를 실시하였으며, 기관의 자체평가 결과에 대해 평가기관(기재부·미래부·지역위)들이 메타(상위)평가를 실시하였음

〈 2016년 통합 재정사업 평가의 특징 〉

- ◇ 분야별 재정사업 평가를 통합하고, 기관의 자체평가를 강화함으로써 평가 효율화에 기여함
 - ① 작년까지 일반재정, R&D, 지역발전 등 분야별로 별도의 평가를 실시하여 기관들의 부담이 컸으나, 올해부터 통합평가로 개선함으로써 기관들의 평가부담이 완화되었음
 - ② 기존에는 각 기관의 자체평가에 대해 평가기관이 사업별로 재평가를 함으로써 평가의 효율성이 낮았으나, 올해부터는 각 기관의 자체평가를 강화하고 평가기관은 기관의 자체평가에 대한 메타평가에 한정함
 - 평가대상 기관의 자율성과 책임성을 제고할 수 있는 기반을 마련하고, 평가기관의 재평가로 인한 비효율을 완화시킴

- 2016년 통합 재정사업 평가 결과,
 - 자체평가를 통해 168개(20.3%) 사업이 ‘우수’, 483개(58.3%)가 ‘보통’, 177개(21.4%) 사업이 ‘미흡’으로 평가되었음
 - 각 기관은 ‘미흡’ 사업을 중심으로 162개 사업에 대해 6,250억원 규모의 지출구조조정 계획을 수립하였으며, 최종적인 지출구조조정 규모는 ’17년 예산편성 과정에서 확정될 예정
 - 예산 삭감 불가능 등 지출구조조정이 어려운 사업에 대해서는 대신 성과관리개선대책을 마련하였음

4) 기획재정부 보도자료(2016.5.30.) 「2016년 통합 재정사업 평가 결과」의 주요내용을 요약 정리함

- 또한, 각 부처의 메타평가 결과, 메타평가 우수기관 6곳과 미흡기관 4곳*이 선정되었으며, 이에 따라 차년도 총지출구조조정 규모 조정, 기본경비 삭감 등 인센티브와 페널티가 주어질 예정이다

* (우수) 농식품부, 산업부, 미래부, 인사혁신처, 산림청, 대법원

(미흡) 외교부, 국방부, 식약처, 국가보훈처

- 2016년 통합 재정사업 평가 결과는 예산당국으로 통보되어 예산편성 과정에서 적극 활용될 예정이며, 2016년 통합 재정사업 평가를 통해 평가 효율화에 기여하고, 성과와 예산이 유기적으로 연계될 수 있는 기반을 마련하였다는 데 의의가 있음

(조사·정리: 박은정 연구원)

2015년 복권기금사업 성과평가 결과⁵⁾

- 2016.4., 기획재정부 -

- 기획재정부는 18개 기관, 100개 사업을 대상으로 '16.1.21~4.5.에 「2015년도 복권기금사업 성과평가」를 실시하여 평가결과를 심의·확정하였음
 - 복권기금사업 성과평가는 「복권 및 복권기금법」 제22조에 따라 매년 복권기금지원 사업의 성과를 평가하며, 그 결과에 따라 다음연도 예산을 차등 지급

- 2015년도 복권기금사업에 대한 성과평가 실시 결과, 평균점수는 73.0점으로 전년도(72.8점)에 비해 다소 개선된 것으로 나타났음
 - 등급별로는 전체 평가대상인 100개 사업중 우수 14개, 보통 60개, 미흡 19개, 매우미흡이 7개로, '14년 대비 우수(1.1%p), 보통(0.6%p)등급의 비중은 증가한 반면, 미흡 이하(Δ 2.8%p) 등급 비중은 감소한 것으로 나타났음
 - 사업유형별로는 법정배분사업은 71.7점(전년 대비 0.4점), 공익사업은 75.4점(Δ 0.2점)으로 법정배분사업이 저조
 - 구체적인 사업별로는 근로복지공단의 '근로자 생활안정자금 융자사업'(법정배분사업)과 여성가족부의 '청소년사회안전망 구축사업'(공익사업) 등이 우수사업으로 평가
 - 미흡 이하 등급으로 평가된 사업(26개) 중 대부분이 지자체사업(20개)인 것으로 나타남

- 성과평가 결과에 따라 2017년 복권기금 지원사업 편성 시 지원을 차등화할 계획으로, 법정배분사업의 경우 법정배분비율 가감조정 시 성과평가 결과를 반영하게 되며, 공익사업의 경우 우수 등급사업은 예산 증액 등 인센티브를 제공할 예정
 - 특히 미흡 이하 사업은 예산 삭감 등 페널티를 부과하고, 구조조정하여 서민·취약계층을 위한 일자리 창출사업으로 우선 전환토록 할 예정임

5) 기획재정부 보도자료(2016.4.14.) 「제99차 복권위원회 개최(2017년도 복권발행계획 및 2015년도 복권기금사업 성과평가 결과 심의 확정)」의 주요내용을 요약 정리함

〈참고〉 2015년도 복권기금 성과평가 결과 주요내용

1. 평가결과 종합

- '15년도 복권기금사업 성과평가 종합평점은 73.0점으로 '14년 72.8점 대비 0.2점 상승
 - 법정배분사업은 71.7점(+0.4점)으로 전년 대비 상승한 데 반해, 공익사업은 75.4점(△0.2점)으로 지난해보다 하락했으며, 공익사업 평균점수는 법정배분사업 평균보다 높았음

〈'14~'15 복권기금사업 성과평가 결과〉

(단위: 점수)

구분	2013	2014	2015
전체	71.6	72.8	73.0
법정배분사업	70.1	71.3	71.7
공익사업	73.6	75.6	75.4

자료: 기재부 보도자료(2016.4.14.)

- 평가등급은 '14년 대비 우수(1.1%p), 보통(0.6%p)등급의 비중은 증가하였고, 미흡 이하(△2.8%p) 등급 비중은 감소

〈'14~'15 복권기금사업 평가 등급 분포〉

(단위: 개, %)

구분		법정배분사업		공익사업		전체	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015
매우 우수	(1등급)	-	-	-	-	-	-
우수	(2등급)	8 (12.1)	9 (13.8)	5 (14.3)	5 (14.3)	13 (12.9)	14 (14.0)
보통	(3등급)	35 (53.0)	36 (55.4)	24 (68.6)	24 (68.6)	59 (58.4)	60 (60.0)
미흡	(4등급)	18 (27.3)	13 (20.0)	6 (17.1)	6 (17.1)	24 (23.8)	19 (19.0)
매우 미흡	(5등급)	5 (7.6)	7 (10.8)	-	-	5 (5.0)	7 (7.0)
합계		66 (100.0)	65 (100.0)	35 (100.0)	35 (100.0)	101 (100.0)	100 (100.0)

자료: 기재부 보도자료(2016.4.14.)

〈'15년도 복권기금사업 평가 우수·미흡·매우미흡 등급 사업 목록〉

구분	사업명	
우수	법정 배분 사업	① 근로자 생활안정자금 융자(근로복지진흥기금) ② 과학문화 확산 사업(과학기술진흥기금) ③ 창업기업 지원용자 이차보전(중소기업진흥기금) ④ 스포츠강좌 이용권 지원(국민체육진흥기금) ⑤ 퇴직 과학기술자 활용 중소기업 기술혁신역량 확충(과학기술진흥기금) ⑥ 보호대상자 의료·복지서비스 선진화 지원(보호복지의료공단) ⑦ 야간요보호아동 통합지원사업(사회복지공동모금회) ⑧ 과학영재 교육기관 지원(과학기술진흥기금) ⑨ 여성과학기술인지원센터 설치·운영(과학기술진흥기금)
	공익 사업	① 청소년사회안전망 구축(여성가족부) ② 청소년쉼터 운영지원(여성가족부) ③ 통합문화이용권(문화체육관광부) ④ 소외계층 문화순회 사업(문화체육관광부) ⑤ 서민금융 활성화 지원(중소기업청)
미흡	법정 배분 사업	① 북부평생교육센터 건립(지방자치단체-대전) ② 시립도서관 건립(지방자치단체-울산) ③ 소방차량현대화(지방자치단체-세종) ④ 체육회관건립(지방자치단체-강원) ⑤ 경로당태양광발전시스템건립(지방자치단체-충북) ⑥ 중증장애인지원센터·체험활동지원사업(지방자치단체-충북) ⑦ 소방차량현대화(지방자치단체-충남) ⑧ 소방안전시설장비확충(지방자치단체-전북) ⑨ 낙후지역 먹는물 수질개선(지방자치단체-경북) ⑩ 보호회관증축(지방자치단체-경남) ⑪ 홀로사는 어르신 공동생활가정추진(지방자치단체-경남) ⑫ 원도심공동화지역전망대설치(지방자치단체-제주) ⑬ 탐라문화광장 조성(제주특별회계)
	공익 사업	① 요보호아동그룹홈운영지원(복지부) ② 중증질환의료비지원(복지부) ③ 한부모가족 복지시설지원(여가부, 양평기금) ④ 아동복지시설 기능보강(복지부) ⑤ 입양아동가족지원(복지부) ⑥ 학대피해아동쉼터설치 및 운영(복지부)
매우미흡	법정 배분 사업	① 종합사회복지관 별관 신(증)축(지방자치단체-경남) ② 장애인종합복지관 건립(지방자치단체-경북) ③ 경기북부 어린이 박물관 조성(지방자치단체-경기) ④ 만화의 거리 내 사회적배려대상자를 위한 시설확충(지방자치단체-서울) ⑤ 노인, 장애인 복지관 건립(지방자치단체-경남) ⑥ 119소방중합훈련장 신축(지방자치단체-전남) ⑦ 합강정 태극캠핑장 조성(지방자치단체-세종)
	공익 사업	해당 없음

주: 이 표에 제시되지 않은 60개(법정 36개, 공익 24개) 사업은 모두 '보통' 등급
 자료: 기재부 보도자료(2016.4.14.)

2. 2015년도 기관별 성과평가 결과

■ 법정배분사업(10개 기관, 65개 사업)

(단위: 개)

기관명	계(사업)	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
과학기술진흥기금	10		4	6		
국민체육기금	4		1	3		
근로복지진흥기금	1		1			
중소기업진흥기금	1		1			
문화재보호기금	8			8		
지방자치단체	32			13	12	7
제주특별회계	6			5	1	
사회복지공동모금회	1		1			
산림환경기능증진자금	1			1		
보훈복지의료공단	1		1			
계	65	-	9	36	13	7

자료: 기재부 보도자료(2016.4.14.)

■ 공익사업(8개 부처, 35개 사업)

(단위: 개)

부처명	계(사업)	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
여성가족부(양평기금)	12			11	1	
여성가족부(청육기금)	6		2	4		
보건복지부	6			1	5	
국토교통부	2			2		
문화체육관광부	5		2	3		
환경부	1			1		
국가보훈처	2			2		
중소기업청	1		1			
계	35	-	5	24	6	-

자료: 기재부 보도자료(2016.4.14.)

(조사·정리: 박은정 연구원)

2016년 기금존치평가 · 2015년 기금운용평가 평가 결과⁶⁾

- 2016.5., 기획재정부 -

- 기획재정부는 2016년 기금존치평가, 2015회계연도 기금운용평가를 완료하여 5월 국무회의에 보고하였음
 - 기금평가는 「국가재정법」 제82조에 따라 매년 민간전문가로 기금평가단(자산운용평가반, 기금존치평가반)을 구성하여, 기금의 존치 여부와 자산운용 실적을 평가하는 제도로써, 기금존치평가와 기금운용평가로 구성
 - 기금존치평가는 기금의 설치목적, 기금사업 및 재원구조의 적정성을 평가하며, 매년 전체 기금의 1/3~1/2 이상을 대상으로 실시
 - 기금운용평가는 기금의 사업성과와 여유자산 운용 실적(자산운용)을 평가하며, 공공기관 경영실적평가 대상 기금 19개와 여유자금 1조원 이상 기금 4개는 매년 평가하고, 그 외 기금은 격년제로 평가
 - * 기금의 사업성과는 '통합 재정사업 평가' 결과를 활용·제출

- (기금존치평가) 전체 65개 기금 중 양성평등기금, 축산발전기금 등 24개 기금에 대해 평가하였음
 - 지역신문발전기금은 언론진흥기금에 통합하고, 사업구조조정 등 제도개선이 필요한 4개 기금은 조건부 존치
 - 지역신문발전기금: 한국언론진흥재단이 지역신문발전기금과 언론진흥기금을 모두 관리하고 있고, 두 기금의 재원구조 및 주요 사업이 동일하므로 두 기금 간 통합(계정분리)을 통해 효율성을 제고할 것을 권고
 - 농어가목돈마련저축장려기금: 농어민의 생활안정에 기여할 수 있도록 지원 대상을 저소득 농어민에 한정하는 등 지원 수준·방식을 전면적으로 개선할 것을 권고
 - 양성평등기금, 청소년육성기금, 과학기술진흥기금: 기금 수입의 대부분(80% 이상)을 복권기금과 일반회계에 의존하므로 자체 재원 확보 노력과 함께 유사사업 통합 등 사업 구조조정을 할 것을 권고
 - 다른 사업과 유사하거나 중복되는 12개 사업은 사업 통·폐합 및 제도개선을 추진

6) 기획재정부 보도자료(2016.5.24.) 「2016년 기금평가결과 보고」의 주요내용을 요약 정리함

- 장애인고용촉진기금 등 9개 기금에 대해서는 공공자금관리기금에 위탁하는 등 재원의 효율적 활용방안을 마련토록 권고함

- (기금운용평가) 자산운용평가는 고용보험기금, 주택도시기금 등 44개 기금에 대해 평가하였음
 - 저금리 기조 등 자산운용 여건이 악화됨에 따라, 평가대상 기금의 수익률은 전년 대비 하락(3.04→2.41%)하였으나, 자산운용 전담기관 구축과 연기금 투자폴의 적극적인 활용으로 자산운용 및 관리가 개선되어 전체 평점은 전년 대비 소폭 상승(71.0→71.6점)
 - * 고용보험 및 산재보험기금은 '15년 4월부터 자산운용 전담기관 구축·운영
 - 국민연금(사회보험성), 신용보증기금(금융성), 문화예술진흥기금(사업성)이 각 유형 중 최우수 기금으로 선정됨

- (평가결과의 활용) 기금관리주체와 협의하여 「2017회계연도 기금운용계획안」 및 2016년 공공기관 경영평가에 반영할 예정임
 - 기금준치평가 결과는 사업 구조조정, 공공자금관리기금 위탁 등에 활용되며, 기금운용평가 결과는 자산규모별 상하위 1/3 기금의 기금운영비 0.5%p 증액·삭감하거나, 공공기관 경영평가에 반영됨

(조사·분석: 박은정 연구원)

〈참고〉 기금존치평가 및 기금운용평가 결과 주요내용

1. 기금존치평가

■ 기금사업의 적정성평가 결과

기금	사업명	'15년 예산 (백만원)	평가결과 및 사유
국민체육	국민생활체육회 운영지원	12,175	〈 통합 〉 국민생활체육회, 대한체육회 통합으로 운영지원사업 통합
	대한체육회 운영지원	12,979	
	우수선수 양성 지원	72,852	〈 통합 〉 체육영재 육성이라는 점에서 유사
	체육인재 육성	5,291	
근로복지	직장여성 아파트	2,522	〈 폐지 〉 행복주택 건설사업의 수혜계층과 중복
지역신문 발전	연수교육사업	504	〈 통합 〉 언론기금과 중복사업이며, 통합을 통해 효율화할 필요
	기사자료디지털화지원	1,002	
	스마트인프라지원	1,178	
	소외계층구독료지원	3,000	
	지역신문활용교육지원	900	
축산발전	축산물 등급판정 지원	15,249	〈 개선 〉 수수료를 단계적으로 인상함으로써, 기금 보조규모를 축소
농어가 목돈마련	저축장려금 지급	98,771	〈 개선 〉 지원대상을 저소득 농어민으로 한정하고, 지원방식·수준을 재설정하는 등 전면적인 제도개선 필요

자료: 기재부 보도자료(2016.5.24.)

■ 재원구조의 적정성 평가 결과

- 자산을 과다하게 보유하고 있는 기금: 9개

농림수산업자신용보증기금, 축산발전기금, 근로복지진흥기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금, 응급의료기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 순국선열애국지사사업기금

- 자산을 과소하게 보유하고 있는 기금: 4개

과학기술진흥기금, 청소년육성기금, 양성평등기금, 지역신문발전기금

2. 기금운용평가

평가 등급	자산 규모별 ¹⁾		기금 유형별	
	구분	기금명	구분	기금명
탁월 (5개)	대형	국민연금기금	연금성	국민연금기금
	중형	문화예술진흥기금, 방사성폐기물관리기금	금융성	
	소형	석면피해구제기금, 중소기업창업 및 진흥기금	사업성	문화예술진흥기금, 석면피해구제기금 방사성폐기물관리기금, 중소기업창업 및 진흥기금
우수 (25개)	대형	사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금 주택금융신용보증기금	연금성	사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금
	중형	국유재산관리기금, 정보통신진흥기금 방송통신발전기금, 국제교류기금, 남북협력기금, 국민체육진흥기금, 영화발전기금, 자유무역협정이행지원기금 응급의료기금, 보훈기금, 산업기반신용보증기금	금융성	신용보증기금 예금보험기금채권상환기금 주택금융신용보증기금 산업기반신용보증기금
	소형	대외경제협력기금, 사학진흥기금 범죄피해자보호기금, 언론진흥기금 지역신문발전기금, 금강수계관리기금 양성평등기금, 청소년육성기금 순국선열애국지사기금	사업성	국유재산관리기금, 정보통신진흥기금 방송통신발전기금, 국제교류기금, 남북협력기금 국민체육진흥기금, 영화발전기금 자유무역협정이행지원기금, 응급의료기금, 보훈기금, 대외경제협력기금, 사학진흥기금 범죄피해자보호기금, 언론진흥기금 지역신문발전기금, 금강수계관리기금 양성평등기금, 청소년육성기금 순국선열애국지사기금
양호 (7개)	대형	산업재해보험및예방기금, 기술신용보증기금 농림수산업자신용보증기금	연금성	산업재해보험 및 예방기금
	중형	군인복지기금, 근로복지진흥기금	금융성	기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금
	소형	낙동강수계관리기금 영산강·섬진강수계관리기금	사업성	군인복지기금, 근로복지진흥기금 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금
보통 (6개)	대형	고용보험기금, 주택도시기금 무역보험기금	연금성	고용보험기금, 군인연금기금
	중형	군인연금기금, 국민건강증진기금	금융성	무역보험기금
	소형	한강수계관리기금	사업성	주택도시기금, 국민건강증진기금, 한강수계관리기금
미흡 (0개)	대형		연금성	
	중형		금융성	
	소형		사업성	
아주미흡 (1개)	대형		연금성	
	중형		금융성	농어가목돈마련저축장려기금
	소형	농어가목돈마련저축장려기금	사업성	

주: 1) 대형: 여유자금 1조원 이상, 중형: 여유자금 1천억~1조원, 소형: 여유자금 1천억원 미만

자료: 기재부 보도자료(2016.5.24.)

재정성과목표관리제도의 실효성 제고방안⁷⁾

- 2016.1., 감사원 감사연구원 -

I. 검토배경

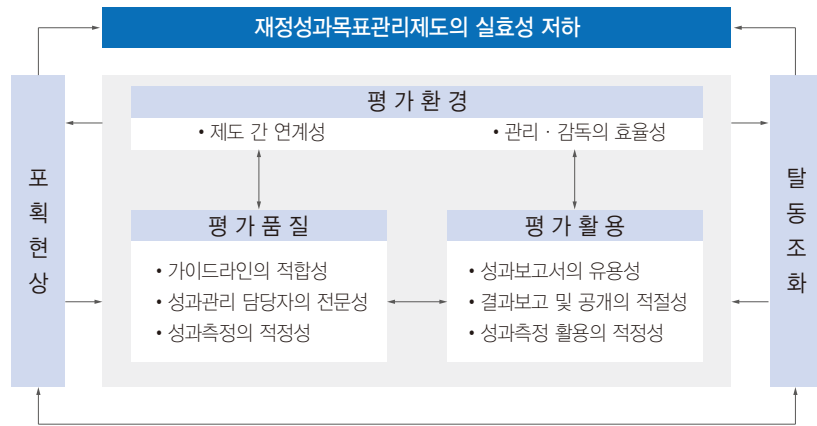
- IMF 외환위기 이후 정부의 재정건전성을 확보하기 위해 4대 재정개혁과제의 일환으로 국내에 도입된 재정성과관리제도는 현재까지 재정성과목표관리제도, 재정사업 자율평가제도, 재정사업 심층평가제도 3가지로 운영되고 있음
 - 그 중 재정성과목표관리제도는 정부의 예·결산과정상 각 중앙부처의 성과계획서 및 성과보고서 작성·제출을 의무화하고 그 결과를 국회 예산심의에 활용하도록 하는 제도로써 재정성과관리제도의 근간이 됨
- 재정성과목표관리제도는 미국의 「정부성과 및 결과에 관한 기본법」(Government Performance and Result Act; GPRA)을 벤치마킹하여 도입된 것으로, 기관의 임무·비전을 달성하기 위한 전략체계와 그에 따른 프로그램 목표·단위사업별 성과지표 및 목표치를 설정하고 매해 그 달성 여부를 측정하여 연 단위 성과계획서와 성과보고서를 통해 기획재정부와 국회에 제출함으로써 그 결과를 예산편성 및 심의에 반영하는 제도임
- 그러나 최근 재정성과목표관리제도는 제도의 비효율적 설계, 성과관리 역량의 미흡, 성과오류 및 왜곡, 성과정보 활용 미흡 등으로 인해 재정건전성 확보와 성과 향상이라는 본래의 목적을 달성하는 데 크게 기여하지 못한다는 비판이 만연한 실정
- 이에 감사원은 현재 운영 중인 재정성과목표관리제도에 대한 메타평가를 실시하여 제도 운영의 실효성 저해요인을 분석하고, 근본적인 제도 개선방안을 모색하고자 보고서를 발간하였음

7) 본고는 감사원 감사연구원에서 2016년에 발간한 보고서 『재정성과목표관리제도의 실효성 제고방안』의 주요 내용을 요약 및 정리하였음

II. 연구설계

- 감사원은 Leslie&Valerie가 2005년 국제농업자문기구에서 국제농업연구센터의 평가를 메타평가하는 데 적용했던 ‘QCU 모형’을 재정성과목표관리제도 메타평가 모형의 기본틀로 제시함
 - Leslie&Valerie의 ‘QCU 모형’은 평가환경이 어떠한지를 검토한 후 그에 따라 수행한 평가가 적절한 질적 수준을 담보하고 있는지와 그것이 적절하게 활용되었는지를 점검하는 구조로서, 평가품질(Evaluation Quality), 평가환경(Evaluation Context), 평가활용(Evaluation Use)으로 구성되어 있음
- ‘QCU 모형’을 세부적으로 살펴보면, 평가환경에서는 다양한 평가제도 간 중복 및 연계 이슈를, 평가품질에서는 주무부처 및 평가대상기관의 성과관리 역량과 성과과목 이슈를, 평가활용 기준에서는 성과정보 활용 이슈를 다룸

〈메타평가 모형〉



자료: 감사연구원(2016)

- 이에 기반하여 감사원은 재정성과목표관리제도의 메타평가를 시행하기 위해 각 평가기준별로 조사표, 설문조사 및 심층 인터뷰, 해외사례 및 검사사례, 관련 법규 및 문서 등을 수집하여 종합적으로 분석하였음

〈평가내용 및 조사방법〉

구분	평가기준	평가내용	조사방법
평가 환경	제도 간 연계성	• 성과측정 및 보고 중복·사각	• 법규 및 해외사례 분석 • 조사표 • 설문조사/인터뷰
	관리·감독의 효율성	• 총괄기관의 통합성	• 법규 및 해외사례 분석 • 설문조사/인터뷰
평가 품질	가이드라인의 적합성	• 성과계획서/보고서 작성지침 구성 및 내용의 적합성	• 작성지침 내용 검토 • 설문조사/인터뷰
	성과관리 담당자의 전문성	• 담당자 전문성 • 자체평가위원회 운영의 적정성	• 조사표 • 설문조사/인터뷰
	성과측정의 적정성	• 성과왜곡 유인행태 • 성과왜곡 사례 • 내부 실적치 점검체계 • 검사 지적사항 반영도	• 설문조사/인터뷰 • 검사사례 • 조사표
평가 활용	성과보고서의 유용성	• 성과보고서 구성 및 내용의 유용성	• 보고서 검토 • 설문조사/인터뷰 • 해외사례 분석
	결과보고 및 공개의 적절성	• 국회보고의 적절성 • 대국민 공개의 적절성 • 내부 공유의 적절성	• 법규 검토 • 조사표 • 설문조사/인터뷰
	성과측정 활용의 적정성	• 과정 활용의 적정성 • 결과 활용의 적정성	• 조사표 • 설문조사/인터뷰

자료: 감사연구원(2016)

III. 재정성과목표관리제도의 메타평가 결과

■ 평가환경

- (제도 간 연계성) 재정성과목표관리제도와 정부업무평가(주요 정책과제평가, 재정사업 자율평가, R&D 사업평가, 행정관리역량평가) 간 평가대상 및 초점 중복으로 인해 비효율성이 상존하고 성과정보의 유용성이 저하
- (관리·감독의 효율성) 다양한 평가제도의 주관부처가 분리되어 있고, 중앙행정기관 내 담당부서 간에 의사소통이 미흡하여 관리·감독의 혼선 및 비효율성이 존재

■ 평가품질

- (가이드라인의 적합성) 성과계획서·성과보고서 작성 시 기관 관리자의 역할과 책임, 문제 발생 시 기획재정부와의 협의 절차 및 방법, 기관 내부의 성과데이터 점검기준, 각종 성과의 공개방

법 등에 대한 보완이 필요

- (성과관리 담당자의 전문성) 성과관리 담당자의 교육훈련 과정, 인력 및 경험이 부족하며, 이를 보완하기 위해 만든 자체평가위원회가 형식적으로 운영됨에 따라 성과정보의 품질 저하가 우려됨

■ 평가활용

- (성과보고서의 유용성) 성과보고서의 구성과 내용 면에서 기관 운영 및 사업의 우선순위 부각, 성과보고체계 간명화 및 성과지표의 수 축소, 관리 중심적 성과지표 추가 등 개선이 필요
- (결과보고 및 공개의 적절성) 국회 보고 및 기관 내부공유는 원활하게 이루어지고 있으나, 자체 홈페이지를 통한 성과계획서·성과보고서의 대국민 공개가 저조
- (성과측정 활용의 적정성) 성과보고서에 측정실익이 없는 단위사업 다수 포함, 성과보고서상 목표치 달성에 대한 기관·부서의 기여도 및 목표치 미달성 원인 파악 미흡, 성과보고서상 예산심의에 필요한 성과정보 누락 등 국회 내에서 성과보고서 활용이 적정하게 이루어지지 않고 있음

IV. 제도적 개선방안

■ 평가환경 개선방안

- 국회 보고, 대국민 공개 및 예산과정과의 연계를 통해 정부의 성과 책임성을 확보하고자 하는 '성과 모니터링'과 행정부 내부관리를 목적으로 하는 '성과평가'를 각각의 목적에 특화하여 명확히 분리할 필요
- (성과 모니터링) 성과관리시행계획과 성과계획서를 통합하여 통합 성과계획서를 작성하고, 이에 따른 통합 성과보고서를 작성하여 국회 보고 및 대국민 공개함으로써 정보의 통합성·유용성을 제고
 - 기관별로 주관부처 또는 국회와 협의하여 목표 달성이 가장 중요하고 시급한 2~8개 사업에 대해서는 기관 중점목표로 설정하여 모니터링을 강화
- (성과평가) 각 평가제도를 담당하고 있는 주관부처의 필요에 따라 평가를 시행하되, 평가총량제의 개념을 도입하여 성과 모니터링 결과 우선순위가 높은 일정 수의 정책·사업에 대해 심층 평가를 수행

■ 평가품질 향상방안

- 성과계획서·성과보고서 작성지침 보완, 성과관리 담당자의 교육훈련 시간 의무화 및 교육·컨설팅 제공, 자체평가위원회 운영지침 제정 및 자체평가기준 제공 등을 지원
- 프로그램 목표별로 목표 책임자를 지정하고 성과보고서에 성과 데이터의 품질에 대한 정보를 수록하도록 하여, 데이터 품질 확보 의무를 부과

■ 평가활용 제고방안

- 성과지표의 수를 핵심성과 위주로 축소하는 대신 기관별 기관 중점목표 및 관리개선을 위한 목표 설정을 추가하며, 성과계획서와 성과보고서를 통합하는 방안을 모색
 - 성과보고서상 목표치 달성에 대한 기관·부서의 기여도와 목표치 미달성 원인에 대한 정보를 대폭 강화
- 행정관리역량평가를 통해 성과보고서의 품질 우수기관에 대해 인센티브를 제공

■ 성과보고서 검사 실효성 제고방안

- (감사 역할) 향후 성과보고서의 신뢰성·타당성, 그리고 각 기관의 재정운용성과에 대한 전반적인 의견을 표명하는 방안을 구현할 수 있는 검사기준 및 실행방안 마련에 대한 연구가 필요
- (자문 역할) 감사원 결산검사보고서에 전년도 목표치 미달성 사업 중 차년도 예산이 증액된 사업, 예산집행실적이 저조한 사업 중 차년도 예산이 증액된 사업 등의 내역 및 사유를 추가 수록하는 방안을 검토해야 함

(조사·정리: 박은정 연구원)

2. 국외 동향

▣ 미국

MANAGING FOR RESULTS

범부처 성과목표에 대한 관리 및 보고 현황 점검⁸⁾

- GAO 2016년 5월 -

1. 배경

- GPRAMA(GPRA Modernization Act of 2010)에서는 GAO의 GPRAMA of 2010 법령 실행 실태에 대한 정기적인 점검을 요구. 이에 GAO는 범부처 성과목표 추진(cross-agency priority (CAP) goals, 이하 CAP Goals)에 대한 정기 점검을 실시함
 - GPRAMA은 Office of Management and Budget(OMB)가 관련 부처들과 함께 4년 주기의 결과지향적인 CAP Goals을 관리하도록 하고 있음
 - 이번 점검에서는 CAP Goals에 대한 (1) 범부처 성과목표 추진 과정상 나타난 교훈 (2) 범부처 성과목표 진행상황에 대한 분기별 보고 현황 (3) 범부처 성과목표의 달성과정 등에 대한 점검이 이루어짐

- GPRAMA에 의해 규정된 CAP Goals과 관계자들의 역할은 다음과 같음
 - OMB: 2014년 3월, 주기적 보고, 달성 계획 등이 포함된 CAP Goals에 대한 구체적인 관리 가이드를 제공
 - PIC(Performance Improvement Committee): 각 부처 성과개선위원장(Performance Improvement Officers)으로 구성된 조직으로 OMB 부처장(Deputy Director)이 의장이 됨. PIC는 참여자 간 원활한 의견 교환을 촉진함
 - CAP Goals 리더: 각 목표 달성 노력에 대한 조정 역할. 현재 한 개의 CAP Goals 은 최소 2명 이상의 리더가 있음. OMB는 CAP Goals 리더들이 부처 간 위원회, 회의 등에서 관료들을 참여시킬 수 있도록 관리하고 있음

8) 본 원고는 미국 감사원(GAO)의 정기감사보고서를 요약 정리한 것임(GAO-16-509)
<http://www.gao.gov/products/GAO-16-509>, 검색일자: 2016. 10. 19.

2. 검토 내용

■ 점검 대상

- GAO는 15가지 범부처 성과목표 중 7가지를 무작위로 선정함
 - 이번 점검에서 다루어진 범부처 성과목표는 민원서비스(Customer Service), 고용창출투자(Job-Creating Investment), 정보공개(Open Data), 인간 및 문화(People and Culture), 랩투마켓(Lab-to-Market) 과학, 기술, 공학 및 수학 교육(STEM Education, Science, Technology, Engineering, Mathematics), 정보화(Smarter IT Delivery) 등임
 - 현재 설정된 범부처 성과목표의 관리대상 기간은 2014~2018년 이며, OMB와 성과개선위원회(Performance Improvement Council; PIC)가 2012~2014년 동안의 범부처 성과목표 달성 과정에 대한 중간보고를 진행한 바 있음

■ 점검 방법

- CAP Goals와 관련한 GPRAMA 법령, OMB 및 성과개선위원회(PIC)의 가이드라인을 검토하여 관련 요구조건들을 준수하였는지를 분석
 - GPRAMA의 요구조건에 부합하는지를 분석하기 위해 2015년 3월~12월 동안 발간된 자료에 대한 콘텐츠 분석 수행. 특히 GPRAMA의 13가지 보고 요건에 부합하는지를 집중 점검함

GPRAMA에 규정된 CAP Goals의 13가지 보고 요건

- Performance.gov에 아래 사항이 공개되어야 함
- 각 CAP Goals에 대한 간략한 설명
 - 각 CAP Goals에 대한 책임자(관료)
 - 목표달성에 기여한 부처, 조직, 프로그램활동, 규제, 조세지출, 정책 등
 - 목표달성 과정상 발생하는 문제를 해결하기 위한 계획
 - 연방정부의 공통적인 성과지표
 - 각 공통성과지표에 대한 분기별 목표치
 - 명확히 규정된 분기별 비교 기준
 - 성과개선을 위한 전략 및 전망
 - 전반적인 성과목표의 달성을 측정하기 위한 성과지표의 활용 및 성과 측정 방법
 - 각 부처 및 조직, 프로그램 활동, 규제, 조세지출, 정책 등의 성과목표 달성에 기여한
 - 정도를 측정하기 위한 성과지표의 활용 및 성과 측정 방법
 - 가장 최근 분기 동안 달성된 성과
 - 당초 계획된 성과와 비교한 전반적인 달성 추세

- 2014년 2분기~2016년 1분기 동안의 CAP Goals 달성 정도를 분석하기 위해 Performance.gov 에 공개된 업데이트 자료와 부처 문서를 분석
- OMB 및 성과개선위원회 직원, CAP Goals 리더를 대상으로 한 인터뷰 진행
 - 목표달성 과정상의 어려움, 문제 해결 노력, 핵심 달성 요인 등에 대해 질문
 - 분기별 보고 요건에 부합하는지를 점검하기 위한 것이므로 성과지표 및 목표치의 적절성 등에 대해서는 분석하지 않음

점검 대상	담당 부처	CAP Goals 정의
 Customer Service	사회서비스부(Social Security Administration) 예산관리처(OMB)	연방정부에 대한 시민 만족도 증진
 Job-Creating Investment	상무부(Department of Commerce) 내무부(Department of State) 국립경제위원회(National Economic Council)	연방투자자원의 개선 및 부처 간 협력을 통한 외국인 직접투자 촉진
 Lab-to-Market	에너지부(Department of Energy) 과학기술정책처(Office of Science and Technology Policy, OSTP)	연방지원 연구사업의 경제적 효과 증대신기술의 실험실에서 시장으로의 확산 촉진
 Open Data	OMB- 최고정보관리자(Chief Information Officer) OSTP 교통부(Department of Transportation)	정부 데이터의 가치 증진 데이터 개방 및 활용 증진
 People & Culture	인사관리처 (Office of Personnel Management) 대통령인사처 (Presidential Personnel Office)	현재의 잠재적인 노동력을 활용하여 미래에 필요한 노동력을 준비
 Smarter IT Delivery	OMB CIO OSTP US Digital Service Department of Veterans Affairs)	세계 최고수준의 비용효과적인 IT기술 촉진과 전달을 위한 인센티브 창출과 장애 제거
 STEM	국립과학재단 (National Science Foundation) OSTP	5년간의 전략적 교육 계획을 통한 STEM 의 증진

3. 검토 결과

■ 범부처 성과목표 관리의 교훈과 성과

- OMB 및 PIC의 2012~2014년 동안의 범부처 성과목표 달성과정에 대한 중간점검 결과 OMB와 PIC는 부처 장관을 포함한 CAP Goals의 거버넌스 구조를 변화시키고 CAP Goals 달성과정 검토과정에 시니어 레벨 참여를 이끌어냄
 - OMB와 PIC는 CAP Goals 팀에게 목표치 설정 및 성과측정과 같은 도움을 제공. 또 이전 점검결과 제안된 GAO의 권고사항에 따라 구체적인 가이드라인을 발간하여 제공함
- CAP Goals의 선정과 관리를 통해 리더십의 관심도가 향상되었고 부처 간 협력이 증진된 것으로 나타남

■ GPRAMA 보고 요구조건 준수 여부에 대한 점검 결과

- 점검 대상이 되었던 일부 CAP Goals은 GPRAMA 의 요구조건을 충족시키고 있었지만(성과 달성에 기여한 요인, 성과개선 전략, 분기별 결과 등) 대부분의 경우 성과에 대한 분기별 목표치를 설정하지 않았음
 - 성과 측정에 관한 CAP Goals 팀 간 차이를 해결하기 위해 OMB와 PIC는 성과정보 수집 및 보고에 대한 지원을 제공. 즉 CAP Goals 설정 후 초기 2년 동안은 새로운 성과지표의 추가, 성과추세에 대한 추가적인 정보 제공, 새로운 개선 계획 등을 추가함으로써 분기별 성과 측정 개선을 위해 노력함
- 일부 CAP Goals 팀은 분기별 목표치 달성 현황에 따라 전략, 목표치 등을 조정하고 있었음. 또 모든 CAP Goals 팀이 성과측정 개발 노력을 모든 단계에서 기울이고 있었음. 그러나 일부 팀의 경우 이러한 성과측정 방식 개발 노력을 지속적으로 보고하지 않아서 개선이 필요함. CAP Goals 팀은 여러 부처에 걸쳐 있기 때문에 단계별 명확한 의사소통이 성과달성을 위해 중요함
- 결론적으로 CAP Goals 달성 현황에 대한 성과보고의 투명성을 개선하기 위해 OMB와 PIC는 분기별 성과측정방식(지표 등)과 목표치의 개발현황 및 계획에 대해 Performance.gov를 통해 보고할 것을 권고함

(조사·분석: 임소영 전문연구원)

MANAGING FOR RESULTS

성과계획서 점검⁹⁾

- GAO 2016년 6월 -

1. 배경

- GPRAMA는 각 부처가 프로그램 부정수급, 재정낭비, 성과 달성에 저해가 되는 운영실패 등 사업 추진상 발생하는 문제에 대해 어떻게 해결하고 대처해나가는지에 대해 보고할 것을 요구하고 있음

- 이에 따라 각 부처는 성과계획서에서 문제 해결과 관련한 성과정보를 제시해야 하며, OMB는 부처 안내자료인 Circular A-11에서 이와 관련한 가이드를 제시함
 - 가이드에 따르면 각 부처는 GAO가 선정한 High Risk Issues 및 부처 자체 감독관에 의해 제기된 이슈를 비롯한 주요 운영상의 문제를 해결하기 위한 전략을 부처 중점성과목표로 설정해야 하며, 성과계획서에도 이를 명시해야 함

- 이와 같은 배경하에 본 보고서에서는 (1) 각 부처의 성과계획서 및 보고서에서 운영상 발생하는 주요 문제들이(High Risk Issues, 부처 감사를 통해 제기된 문제점 등) 어떻게 다뤄지고 있는지를 검토하고 있음

9) 본 원고는 미국 감사원(GAO)의 정기감사보고서를 요약 정리한 것임(GAO-16-510)
<http://www.gao.gov/products/GAO-16-510>, 검색일자: 2016. 9. 22.

2. 검토 내용 및 결과

■ 점검 방법 및 대상

- OMB 및 24개¹⁰⁾ 연방 부처 관료와의 인터뷰 실시, 각 부처의 성과계획서 검토

■ 검토 결과

- 성과계획서 및 성과보고서에 대한 분석과 부처 관료들과의 인터뷰 결과 부처별로 0~17개의 운영상 문제점들이 제기되었으며 5개 이상의 문제점을 지닌 부처가 가장 많은 것으로 나타남
- GPRAMA에서는 각 부처가 성과계획서에서 운영상 발생한 주요 문제점에 대한 성과정보를 밝히도록 요구하고 있으나 점검결과 대부분의 부처에서 이를 밝히지 않고 있음
 - 24개 부처 중 10개 부처의 성과계획서는 운영상 문제점을 명확히 밝히고 있었으나, 14개 부처는 미흡하였음
 - 그 이유에 대해 관료들은 OMB의 A-11 안내자료가 불명확하였기 때문이라고 응답. 일부 부처의 경우 부처 자체 감독관이 지적한 문제만을 포함시키는 것으로 이해
- GPRAMA는 각 부처가 운영상 문제를 해결하기 위한 성과목표(Performance Goals), 성과지표(Performanace Measures), 목표치(Milestone), 달성전략(Planned Actions), 문제를 해결할 책임기관(Agency Official Responsible)의 지정 등과 같은 성과정보를 제시하도록 하였지만 24개 부처 중 22개 부처가 성과계획서 등을 통해 제시하지 않은 것으로 나타남
 - 아래 그림과 같이 주택개발부(Department of Housing and Urban Development)만이 GPRAMA가 요구하는 성과정보 요건을 충족시킴
 - 성과계획서에 제시되지 않은 이유에 대해 관료들은 OMB의 A-11 안내자료가 성과계획서에 이를 밝히도록 명확히 제시하지 않았기 때문이라고 응답
 - 그러나 위와 같은 성과정보들은 부처가 직면하게 되는 운영상 문제점들을 극복하고 해결해 나가기 위한 기본 토대가 되므로 성과계획서 등을 통해 명확히 밝혀져야 함

10) Department of Education, Environmental Protection Agency, Department of Health and Human Services, Department of Homeland Security, Department of Housing and Urban Development, Department of State, National Aeronautics and Space Administration, Office of Personnel Management, Social Security Administration, Department of Veterans Affairs, Agency for International Development, Department of Defense, Department of Energy, Department of Justice, General Services Administration, National Science Foundation, Department of Treasury, Department of Agriculture, Department of Commerce, Department of Interior, Department of Labor, Department of Transportation, Nuclear Regulatory Commission, Small Business Administration

Agency	Performance information				
	Performance Goals	Performance Measures	Planned Actions	Milestones	Agency Official Responsible
Agency for International Development					
Department of Agriculture		○			
Department of Commerce			○		
Department of Defense	○	○		○	○
Department of Education					
Department of Energy			○		
Department of Health and Human Services		○	○		
Department of Homeland Security			○		○
Department of Housing and Urban Development	○	○	○	○	○
Department of the Interior			○		
Department of Justice					
Department of Labor					
Department of State			○		
Department of Transportation					
Department of the Treasury			○		
Department of Veterans Affairs			○	○	○
Environmental Protection Agency					
General Services Administration			○		
National Aeronautics and Space Administration			○		
Nuclear Regulatory Commission	▨	▨	▨	▨	▨
National Science Foundation			○		
Office of Personnel Management			○		○
Small Business Administration			○		
Social Security Administration					○

- Agency reported major management challenges information
- ▨ Agency reported no major management challenges, performance information not applicable

Source: GAO analysis of Agency Performance Plans or other publicly-available documents. | GAO-16-510

- 24개의 부처 점검 결과 운영상 문제가 빈번하게 나타나는 영역으로는 (1) 조달 (2) 계약관리 및 감독 (3) 사이버보안 (4) 재무관리 (5) 인적자원관리 (6) 부적정 지급관리 (7) 물적재산 관리 등 7가지인 것으로 나타남

기능	정의
조달	연방 재화 및 서비스의 구매
계약관리 및 감독	정부 서비스 수행을 위한 계약자들에 대한 관리 감독
사이버보안	컴퓨터 정보 시스템과 데이터에 대한 보호, 개인정보 보호를 포함
재무 관리	비용 통제 기능; 기본적인 책무성 확보, 미래 발생한 비용의 예측과 예산 요구; 성과측정; 기금통제; 부정행위 감시, 재무감사 준비
인적자원 관리	전략적 인력계획, 훈련, 성과관리, 채용 등에 관한 부처의 인적자원 수요에 대한 충족
부적정 지급 관리	부적정한 지출 방지를 위한 연방재원 관리, 부적정 지출 발생 시를 대비한 회수 시스템 구축
물적 재산 관리	연방 빌딩 및 시설의 관리

■ 권고 사항

- 각 부처들은 운영상 제기된 문제점들을 GPRAMA에 의거하여 성과계획서에 명시하고 각각에 대한 성과정보(성과목표, 성과지표, 목표치, 달성전략, 문제를 해결할 책임 기관 등)를 개발함으로써 투명성과 책무성을 제고시켜야 함
- 아울러 OMB는 GPRAMA 요구조건에 부합하도록 Circular A-11을 보다 명확히 할 필요가 있음

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

PROGRAM INTEGRITY¹¹⁾부정지출 방지를 위한 상업적 자료의 이용에 대한 견해¹²⁾

- GAO 2016년 6월 -

1. 배경

- 연방 부처는 부적정 지출 방지를 위해 상업적 정보 자료를 활용할 수 있음. 예를 들어 연방 프로그램에 대한 수급자격이 있는지를 판별하기 위해 사망, 소득 및 자산, 명의도용 등의 정보를 활용할 수 있음.
 - 부적정 지출방지를 위한 활동(program integrity activities)들은 정부 프로그램, 계약, 보조금 등에 대한 부정행위를 줄일 수 있게 함.
 - 이에 연방 부처들은 상업적 정보자료 제공자들과의 제공정보 총량 또는 건당 정률 지불계약을 체결하여 정보를 구매
 - 상업적 정보자료 제공기관에는 민간과 비영리기관이 포함되어 있으며, 이들은 자료를 수집·분석하여 가공해주는 서비스를 제공하고 있음

- 연방 부처의 상업적 정보 자료 이용이 확대되고, 이에 대한 비용 지출이 확대되어 가고 있는 추세에 따라 미 의회의 국토안보위원회(Committee on Homeland Security and Governmental Affairs)에서는 연방정부가 부적정 지출 방지를 위한 활동에 상업적 정보자료를 이용하는 것과 관련한 이슈 검토를 요청
 - 본 보고서는 상업적 정보자료 사용과 관련한 연방부처와 상업적 정보 제공자들의 견해를 담고 있으며, 주요 내용은 연방 부처가 부적정 지급 방지를 위해 상업적 정보 자료를 활용하게 된 이유와 상업적 정보자료의 활용 요건들에 대한 내용을 담음

11) Program Integrity Activities란 연방자원의 부적절한 지출을 방지하기 위한 활동으로서, 각종 복지성 급여의 부적정 지급을 비롯하여 연방 프로그램에 대한 부적절한 모든 것을 포함. 부적정 지급은 수급 자격이 없는 자에 대한 지급과 재화나 서비스에 대한 부자격자에 대한 제공, 중복지급 등을 포함함

12) 본 원고는 미국 감사원(GAO)의 정기감사보고서를 요약 정리한 것임(GAO-16-624)
<http://www.gao.gov/products/GAO-16-624>, 검색일자: 2016. 11. 1.

2. 검토 방법

- 연방 부처 관료와 비확률표본 추출에 의해 표집된 12개 기관의 상업적 정보자료 제공자 및 연방 부처 관료와의 인터뷰를 진행
 - 12개 표본기관을 선발하기 위해 부적정 지급 방지를 위해 상업적 정보자료를 이용한 경험이 있는 기관들을 이전 GAO 보고서를 참조하여 선별. 그 결과 5개의 상업적 정보자료 제공자와 7개의 연방부처가 표본으로 선택됨
 - 상업적 정보자료 제공기관에는 공공기관(public company)인 RELX Group, Equifax Inc., Dun & Bradstreet Corporation(D&B)과 비영리기관인 National Association for Public Health Statistics and Information Systems, NAPHSIS), 공공기관이자 다국적 언론정보 회사인 Thomson Reuters Corporation가 선정
 - 선정된 연방 부처는 사회보장처(Social Security Administration, SSA), 노동부(Department of Labor, DOL), 국토안보부(U.S. Department of Homeland Security, DHS), 연방총무청(General Services Administration), 국세청(Internal Revenue Service), 회계청(Fiscal Service), OMB 등임
 - 본 작업은 2015년 9월~2016년 6월까지 진행됨

3. 검토 결과

- 연방정부가 상업적 정보자료 제공자들로부터 획득할 수 있는 자료로는 개인 인적정보, 은행예금 정보, 임금 정보, 물적재산 정보, 운전면허 정보 등이 있음
 - 예를 들어 사회보장처(Social Security Administration, SSA) 의 사망자료, 주정부 및 지방 정부의 부동산 및 개인 소유권, 민간 상업기관의 기업명 및 주소 등이 활용 가능함
 - 뿐만 아니라 정보제공자들은 수집된 데이터를 가공하여 활용하기 쉬운 형태로 제공하기도 하며, 잠재적인 부정행위 가능성에 대한 분석보고서를 작성하여 제공해줌
- 상업적 정보자료 이용은 정부 자원으로는 접근이 불가능한 개인의 소유권에 관한 자료를 활용할 수 있게 함으로써 부적절한 지급 예방에 도움을 줄 수 있으며, 부적정 지급 방지를 위한 활동의 효율성을 증진시킴
 - 예를 들어 전화와 웹 방식을 이용한 상업적 정보자료 제공 서비스는 국세청 직원들이 납세자

의 신원을 인증하기 위해 직접 요청하지 않아도 되게 함으로써 단순 업무부담을 줄이고 보다 의미있는(mission-oriented) 업무를 수행할 수 있게 함

- 또 연방 부처가 공적인 방법으로는 획득할 수 없는 은행예금 정보와 같은 사적 영역의 정보를 활용할 수 있게 함. 이러한 재무정보는 장애수당과 같은 연방 프로그램의 수급자 자격 여부를 효율적으로 판별하는 데 도움을 줌

- 사회보장처(SSA)는 Accuity사(社)와 자산조회솔루션(Asset Verification Solution) 계약을 맺음. 이 프로그램은 사회보장소득(Supplemental Security Income)을 지급받는 수혜자의 입금계좌 등 금융기관의 계좌 소유주 및 잔액 조회를 전자적으로 가능하게 하는 솔루션임. 이 솔루션은 새로운 사회보장소득 청구가 들어왔을 때 사회보장처가 자격 여부를 손쉽게 판단할 수 있게 하며, 정기적인 자격 재판정에도 유용하게 활용됨

- 2012년 노동부는 Accuity사(社)와 실업급여의 과다지급을 감지하기 위한 파일럿 프로젝트를 시행. 즉 상업적 정보자료 제공자들의 임금자료를 활용하여 실업급여의 부적정 지급을 예방하기 위한 시범사업을 진행. 실업자의 최근 소득에 대해 수급자로부터 직접 자료를 제공할 경우 수급자가 스스로 소득을 축소하거나 보고하지 않아 실업급여의 과다한 부적정한 지급이 발생할 수 있으나, 상업적 정보자료를 활용하면 보다 정확한 최신의 소득 정보를 확인할 수 있기 때문에 부적정한 급여 지급 가능성을 낮춤

- 결론적으로 연방기관이 데이터 수집 및 확인, 분석, 사용자 친화적 포맷으로의 변경 등의 작업을 직접 수행할 경우, 큰 비용 투자가 필요하지만 상업적 정보자료 제공자들로부터 자료를 구입할 경우 보다 절감된 비용으로 동일한 결과물을 얻을 수 있음

■ 연방정부는 상업적 정보자료 이용이 부적정 지급 방지를 위해 필요한 정보 요건에 부합하는지를 판단하는 기준으로 자료의 정확성; 시의성; 완결성; 자료 활용의 기술적 측면을 지적함

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

Data Act

2016년 상반기 미국 DATA법 이행 현황 점검¹³⁾

- GAO -

1. 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 발효됨
- 현재 DATA Act의 이행은 크게 DATA 표준 및 데이터 수집방법 개발과 보고 부담 경감을 위한 시범 프로그램 실시 등 두 부분으로 실시되고 있음
 - DATA Act의 첫 번째 목표는 부처들이 개별적으로 수집 및 사용하고 있는 재정지출 정보를 표준화하고 이를 모아 국민이 이해 가능한 형태의 데이터 및 자료로 제공하는 것임
 - DATA Act의 두 번째 목표는 데이터를 제공하는 주체들의 보고 부담을 최소화하는 방법을 찾는 것임
- 2014년 DATA act가 실시된 이후 GAO는 지속적으로 DATA Act 이행 실태에 관한 보고서 및 국회 발표자료를 발간함
 - 2015년 발간된 2개의 GAO 보고서는 DATA Act의 성공적인 실행을 위하여 프로그램 정보의 일관성 및 비교가능성을 확보하기 위해 보다 심화된 지침이 필요할 뿐만 아니라, 현재까지 제시된 데이터 기준 및 요소는 충분한 정보를 제공하지 못하고 있음을 지적함
 - GAO는 2016년 상반기에 DATA Act 이행과 관련하여 2개의 보고서와 1개의 국회 발표자료를 발간하여 DATA Act의 이행에 따른 데이터 구성 요소 검증, 데이터 수집 방법론 검토 및 보고 부담 경감 프로그램에 대한 검토 결과를 보고함

13) 본 고는 미국 GAO에서 각각 2016년 1월과 4월 발표한 보고서 “DATA ACT Data Standards Established, but More Complete and Timely Guidance Is Needed to Ensure Effective Impelementation”(GAO-16-261), “DATA ACT Section 5 Pilot Design Issues Need to Be Addressed to Meet Goal of Reducing Recipient Reporting Burden”(GAO-16-438)과 GAO의 국회 발표 자료인 “DATA ACT Progress Made but Significant Challenges Must Be Addressed to Ensure Full And Effective Implementation”(GAO-16-556T)를 요약 정리함

2. 데이터 구성요소 검증

- 2015년 OMB와 재무부는 아래 표와 같이 57개의 표준화된 데이터 구성요소를 제시함
 - 데이터 구성요소는 2015년 5월 해당 법안이 통과될 당시 15개, 이후 12개가 발표되었는데 그 중 8개는 DATA Act에 따라 새롭게 도입된 데이터 구성요소이고 나머지는 「연방 기금 책임 및 투명성 법(FFATA)」에서 사용되었던 데이터 구성요소임. 모든 데이터 구성요소는 2015년에 발표 완료됨

〈표 1〉 57개 데이터 요소의 종류 및 정의

계정 데이터 표준 (Account Level Data Standards)	수여 계정 (Appropriations Account)	계약(Obligation)	프로그램 활동 (Program Activity)
	예산 담당 부처 (Budget Authority Appropriated)	기타 예산 관계자 (Other Budgetary Resources)	재무부 계정 코드 (Treasury Account Symbol)
	지출 형태 (Objective Class)	집행 (Outlay)	미배정 계약분 (Unobligated Balance)
지원 성격 데이터 표준 (Award Characteristic Data Standards)	지원일 (Action Date)	연방 보조 프로그램 카탈로그상 이름 (Catalog of Federal Domestic Assistance (CFDA) Title)	지원 시작일 (Period of Performance Start Date)
	지원 형태 (Action Type)	북미산업분류체계 코드 (North American Industrial Classification System (NAICS) Code)	지원 실시 장소 (Primary Place of Performance Address)
	지원 목적 (Award Description)	북미산업분류체계 명 (North American Industrial Classification System (NAICS) Description)	지원 실시 지역 (Primary Place of Performance Congressional District)
	지원구분번호 (Award Identification (ID) Number)	조달 주문 종료일 (Ordering Period End Date)	지원 실시 국가 코드 (Primary Place of Performance Country Code)
	지원변경/추가 번호 (Award Modification / Amendment Number)	조달 식별 번호 (Parent Award Identification (ID) Number)	지원 실시 국가명 (Primary Place of Performance Country Name)
	지원 방법 (Award Type)	지원 종료일 (Period of Performance Current End Date)	개인/그룹 식별코드 (Record Type)
	수혜자 형태 (Business Types)	지원 종료 예상일 (Period of Performance Potential End Date)	-
	연방 보조 프로그램 카탈로그상 번호 (Catalog of Federal Domestic Assistance (CFDA) Number)	-	-

지원 금액 데이터 표준 (Award Amount Data Standards)	지원 금액 (Amount of Award)	정부 지원 금액 (Federal Action Obligation)	예상총지원 금액 (Potential Total Value of Award)
	비정부 재원 금액 (Non-Federal Funding Amount)	현재 총지원 금액 (Current Total Value of Award)	-
수혜자 데이터 표준 (Awardee & Recipient Entity Data Standards)	수혜자 법적명 (Awardee/Recipient Legal Entity Name)	법적 주소 (Legal Entity Address)	사업 최대 이해관계 공무원 이름 (Highly Compensated Officer Name)
	수혜자 특수 식별번호 (Awardee/Recipient Unique Identifier)	법적 지역명 (Legal Entity Congressional District)	사업을 통해 획득하는 총금액 (Highly Compensated Officer Total Compensation)
	상위 수혜자 특수 식별 번호 (Ultimate Parent Unique Identifier)	법적 국가 코드 (Legal Entity Country Code)	-
	상위 수혜자 법적명 (Ultimate Parent Legal Entity Name)	법적 국가명 (Legal Entity Country Name)	-
수여기관 데이터 표준 (Awarding Entity Data Standards)	수여 부처 (Awarding Agency Name)	2차 수여 부처 (Awarding Sub Tier Agency Name)	수여 부서 (Awarding Office Name)
	수여 부처 코드 (Awarding Agency Code)	2차 수여 부처 코드 (Awarding Sub Tier Agency Code)	수여 부서 코드 (Awarding Office Code)
재원 제공 데이터 표준 (Funding Entity Data Standards)	재원 제공 부처 (Funding Agency Name)	2차 재원 제공 부처 (Funding Sub Tier Agency Name)	재원 제공 부서 (Funding Office Name)
	재원제공부처 코드 (Funding Agency Code)	2차 재원 제공 부처 코드 (Funding Sub Tier Agency Code)	재원 제공 부서 코드 (Funding Office Code)

자료: GAO-16-261, p.10

■ 2016년 1월 발간된 ‘Data Standards Established, But More Complete and Timely Guidance Is Needed to Ensure Effective Implementation’에서는 데이터 구성요소들에 대하여 집중적으로 검토하고 부처가 DATA Act를 실행하기 위해 필요한 사항들을 재점검

- GAO는 57개의 데이터 구성요소들을 국제표준화기구(International Standards Organization: ISO)의 13개 고려사항에 부합하는지를 분석함
- 총 57개의 데이터 구성요소 중 12개는 모든 ISO 고려사항을 충족하였으며, 45개의 경우 최소 9개 이상의 ISO 고려사항을 충족하였음. 또한 데이터 구성요소 57개 모두 순환논법의 오류를 범하지 않은 반면에, 38개만이 정확하고 모호하지 않아야 한다는 고려사항을 충족시켰음

〈표 2〉 DATA Act 데이터 구성 요소의 ISO 고려 사항 충족 현황

ISO 고려 사항	만족하는 데이터 구성요소의 수 (총 57개)
순환 논법을 피할 것	57
기 정의된 메타데이터 종류에 적절하게 해당될 것	57
문장이나 구(句)로 설명되어 있을 것	57
개념이 무엇인지 설명할 것(해당되지 않는 것만을 나열하지 않을 것)	57
한 가지의 개념만을 서술할 것	54
간결하고 명확할 것	53
독립적일 것	52
일반적으로 이해 가능한 축약형을 쓸 것	52
다른 데이터의 정의나 개념을 내포하지 않고 표현할 것	50
개념의 본질적인 의미를 제시할 것	49
관계된 정의와 동일한 용어 및 논리체계를 사용할 것	49
내포된 논리, 기능, 과정의 정보를 사용하지 않고 표현할 것	39
명확하고 모호하지 않을 것	38

자료: GAO-16-261, p.12

- 그러나 여전히 상당수의 데이터 구성요소들은 정보 입력자들의 해석이 다를 수도 있다는 점에서 데이터의 일관성에 문제가 발생할 여지가 있음
 - 일례로 부처들은 데이터 구성요소를 입력할 때 담당자 및 관계자들만이 알 수 있는 줄임말이나 표현들을 사용할 가능성이 높음. 이는 향후 대중에게 공개되어야 하는 정보의 전달 가능성이 떨어지는 결과를 가져옴
 - 부처간의 연방 보조금, 계약구매, 용자에 대한 오래된 인식의 차이가 존재하는 상태에서 데이터 구성요소의 정의가 부정확하고 모호한 것은 더욱더 큰 문제가 될 수도 있음
 - 지원 성격 데이터 표준 중 주요 장소와 관련된 4개의 데이터 표준의 경우 이해관계자에 따라 인식의 차이가 발생할 수 있는 위험이 있음
 - 프로그램 활동(Program Activity)항목의 경우 모든 13개의 ISO 모범사례에 적합한 것으로 판단되었지만 프로그램과 프로그램 활동이 지속적으로 일치하지 않을 수도 있다는 점에서 데이터의 연속성을 확보하지 못할 수도 있다는 점이 간과됨
 - 데이터 표준 적용을 위한 가이드라인이 제공되지 않은 상태에서 각 부처는 내부적인 정책 및 시스템 변경을 실시할 수 없는 상태임

3. DATA Act 실행을 위한 데이터 수집 방법론의 문제

- 2016년 4월 DATA Act 실행을 위한 DATA Act 정보 모형 버전 1.0(DATA Act Information Model Schema v1.0; DAIMS)이 공개됨
 - DATA Act 정보 모형은 DATA Act가 필요로 하는 정보의 정의, 기존 정보 관리 시스템과의 관계, 정보 흐름도 등을 제시함
 - 정보 흐름도(information Flow): 전반적인 보고 체계 및 시점, 데이터 출처를 보여줌
 - 보고 내용 설명서 (Reporting Submission Specification): 데이터 요소 목록 및 적절한 형태의 내용을 제출하기 위한 설명서를 포함. 사람이 해독 가능한 형태의 데이터 표준
 - 인터페이스 정의서(Interface Definition document; IDD): 구매 및 재원 보조 범정부 시스템에서 어떠한 데이터를 가져오게 되는지를 보여주는 데이터 표준(사람이 해독 가능한 형태)
 - DAIMS 다이어그램: 데이터 요소들이 어떻게 활용되는지를 시각화함
 - 온라인 데이터 사전(Online Data Dictionary): 데이터 요소들의 정의와 간략한 속성정보를 종합적으로 보여줌
 - XBRL 기법 파일: 기계 판독 데이터로 기준회계 및 지원 관련 내용 포함

- 재무부는 DATA Act 브로커(DATA Act Broker)라는 중간관리 시스템을 도입하여 부처 내부 시스템의 자료를 DATA act에 맞는 형식으로 변환하여 Spending.gov(또는 대체 웹페이지)에 제공할 예정임
 - 그러나 이는 중소기업청(Small Business Administration Agency)의 보조금 정보에만 시범 실시되었기 때문에 타 기관에서 실시되고 있는 계약, 용자 등과 같은 다른 유형의 재정 지출에 관련한 데이터는 존재하지 않음

- GAO는 OMB와 재무부가 기술적 가이드라인을 확정시키지 않아 실제 부처의 DATA Act의 실행이 지연되고 있음을 확인함
 - 전국커뮤니티서비스협회(Corporation for National Community Service; CNCS), 보건복지부(Department of Health and Human Services; HHS), 농업부(Department of Agriculture; USDA)의 DATA Act 적용 계획을 검토하고 해당 공무원과의 인터뷰를 진행함
 - 인터뷰 결과, 기관들은 기관 내 프로그램과 브로커 서비스를 연결할 수 있는 기술적 가이드라인이 제공되기를 기다리고 있었음

4. 부처가 제시한 DATA Act 이행관련 과제 및 경감 방안

- OMB는 2015년 5월 부처에 DATA Act 이행 계획안을 제출하도록 요구했고, GAO는 「최고 재정 관리자 법안」(Chief Financial Officers Act)에 해당하는 24개 부처 및 18개의 소규모 연방 부처의 계획안을 검토함
- 이 중 구체적 의견을 제시한 31개의 계획안 검토 결과 많은 부처들이 우선순위 설정, 사용가능한 자원, 시스템 통합, 가이드라인, 의존성, 시간 부족 등의 문제를 제기함(〈표 3〉 참조)
 - [그림 1]과 같이 부처들은 우선순위설정, 사용가능한 자원, 시스템 통합에 대한 가장 많은 우려를 나타냄
 - 이를 해결하기 위해 부처들은 1) 부처와 OMB, 재무부, 기타 이해 관계자 간의 소통과 정보 공유의 활성화 2) 가이드라인의 지속적인 개발 및 모니터링 3) 현재 보유 중인 자원 활용 극대화 등을 제시함

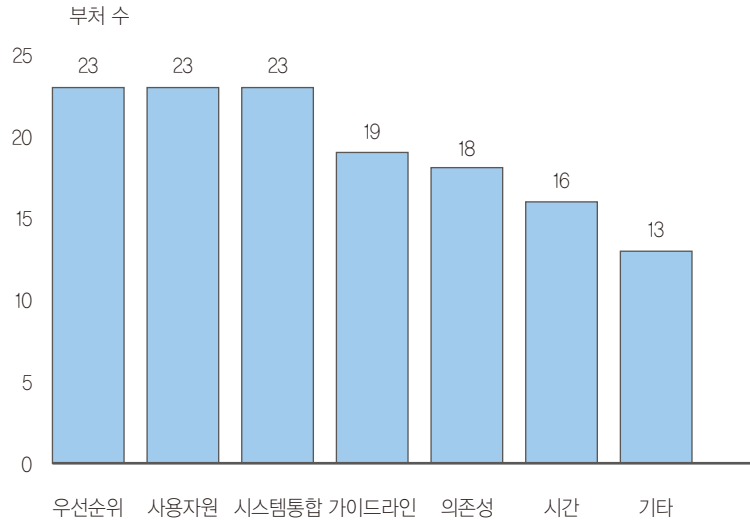
〈표 3〉 부처가 제시한 DATA Act 이행 관련 과제

우선순위	법, 규제, 정책 또는 부처 특성에 따라 DATA Act 이행에 영향이 미칠 수 있음
사용 자원	DATA Act의 이행을 위한 자원 및 인적 자원이 부족함
시스템 통합	DATA Act의 이행을 위해 이질적인 여러 재정관리 시스템의 통합, 새로운 시스템 개발, 시스템 수정 등과 관련된 기술적 문제가 발생할 수 있음
가이드라인	OMB와 재무부가 DATA Act 이행을 위해 부처에 제공하는 가이드라인은 데이터 구성요소, 기술적 방법론, 주요 정책 등에 대하여 명확하지 못하고 불완전 한 것으로 보임
의존성	부처들이 DATA Act를 이행하기 위해서는 부처와 관계된 다른 이해관계자가 먼저 DATA Act를 이행해야 함
시간	DATA Act를 이행하기 위한 시간이 충분하지 않음
기타	프로젝트나 프로그램 관리, 보고체계, 데이터 등에 관한 기타 문제가 제기됨

자료: GAO-16-556T ,p.11

[그림 1] DATA Act 이행 관련 과제별 부처 수

(단위: 개)

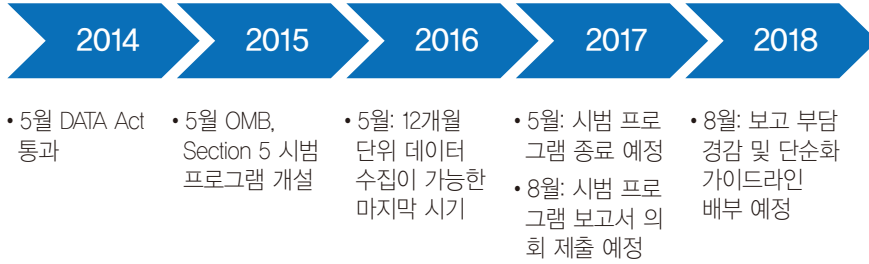


자료: GAO-16-556T, p.12

5. 보고 부담 경감 시범사업 실시 현황과 문제점

- DATA Act의 Section 5는 정부 재정 지출 수혜자의 보고 부담을 줄이기 위한 시범프로그램 실시를 명시함
 - 이 조항은 시범프로그램 실시를 통해 연방정부 간 보고 내역 표준화, 불필요하고 중복된 재정 보고의 제거, 연방 보조금 수혜자의 비용(compliance cost) 감소를 실현하고자 함
 - 시범프로그램은 연방 계약, 보조금, 간접 보조금 사업 형태를 포함해야 하며, 총금액이 10억에서 20억달러 사이의 금액이어야 함. 또한 다양한 수혜자그룹을 포함해야 하며, 실행 가능하기 위해 연방 보조를 다양한 기관의 다양한 프로그램에서 받는 수혜자를 포함해야 함
 - DATA Act Section 5 시범프로그램 실시 계획은 [그림 2]와 같으며, 시범프로그램은 1년 주기의 데이터를 수집해야 하기 때문에 늦어도 2016년 5월에는 실시되어야 함

[그림 2] Section 5 시범프로그램 실시 계획



자료: GAO-16-438, p.3

- OMB는 시범프로그램을 크게 보조금과 계약의 2가지 사업 전달방법으로 나누어 실시함
 - 보조금의 경우 OMB가 보건사회복지부(Department of Health and Human Services, HHS)를 지정하여 실시하도록 하였으며, 계약의 경우 OMB의 연방계약정책부(Office of Federal Procurement Policy, OFPP)에서 실시함

- GAO는 두 부처의 시범프로그램을 GAO가 제시한 시범프로그램의 5가지 필수조건과 부합하는지 및 DATA Act에서 제시한 요건과 일치하는지를 확인함
 - 보건사회복지부의 경우 보고 부담을 줄이기 위한 시범 프로그램을 ‘테스트 모델’로 명명하고 여섯가지의 테스트 모델을 제시함
 - GAO의 검토 결과 여섯 개의 테스트 모델 중 다섯 개의 모델이 명확하고 측정 가능한 목표를 설정함
 - 반면 여섯 개 중 다섯 개 모델은 명확한 평가 방법론을 제시하지 못했음
 - 한 개의 모델만이 시범프로그램 실시 후 얻은 결과를 활용할 계획을 제시함
 - 다섯 개의 모델은 시범프로그램 결과 평가 방법을 어느정도 수준까지 제시함
 - 여섯 개 모델 모두 이해관계자와의 쌍방향 소통을 위한 장치를 포함함
 - OMB의 연방계약정책부의 경우 보건복지부에 비해 시범테스트를 실시하기 위한 준비가 부족한 것으로 보이며, 언제 해당 프로그램을 실시할 수 있을지 모르는 상황임
 - GAO는 시범프로그램의 이행에 대한 검토를 다음 보고서에 제시할 예정임

6. 결론

- DATA Act가 실시된 지 2년이 지났고 많은 부분에서 발전이 있었지만, 순조로운 이행을 위한 과제가 남아 있음
 - 데이터 구성요소의 경우 표준화를 진행했음에도 불구하고 여전히 그 해석이 이해관계자에 따라 다를 수 있어 정보의 일관성을 확보하지 못할 가능성이 발생함
 - 또한 데이터 수집방법론이 확정되지 않음에 따라 보고 내용의 일관성이 유지되는 데 문제가 생길 수 있음
 - OMB와 재무부는 우선순위, 자원, 시간 등 부처가 당면한 문제를 확인할 필요가 있음
 - 수혜자 보고 부담 경감 시범프로그램의 경우 정부계약 부분의 시범프로그램은 그 이행 상태가 미진한 관계로 향후 DATA Act 실행을 지연시킬 수 있음

(조사·분석: 박유미 연구원)

High-Risk Series

고위험 이슈를 해결하기 위한 핵심 조치 및 주요 사례¹⁴⁾

- 2016.4. GAO -

I. 검토배경

- 미국 감사원(GAO)은 1990년부터 부적정 지출 관리제도의 일환으로서, 부정부패, 낭비, 남용, 관리부실 등에 의해 가장 취약한 분야를 선정하여 ‘고위험 명단(high-risk list)’으로 발표하는 프로그램을 운영하고 있음
 - 1990년 최초로 14개 분야를 고위험 분야로 선정한 후, 매 2년마다 연방정부 프로그램 중에서 감사역량을 집중할 고위험 분야(High Risk Areas)을 기존 명단에서 추가·통합·제거하여 발표함
 - 부정부패의 개연성이 크거나 프로그램의 결과가 국민생활에 큰 영향을 미치는 경우는 물론, 프로그램 관리기능상의 장애 또는 일반적인 기관의 문제까지도 포함
- 고위험 분야(High Risk Areas)는 2000년 11월 GAO가 발표한 「성과 및 책무성 도전과 고위험 분야의 결정(Determining Performance and Accountability Challenges and High Risks, GAO-01-159SP)」이라는 공식적인 기준에 의해 선정됨

〈GAO의 고위험 분야 선정 현황〉

(단위: 개)

연도	분야 수
1990년 최초 고위험 분야	14
1990년 이후 추가된 고위험 분야	43
1990년 이후 제거된 고위험 분야	23
1990년 이후 통합된 고위험 분야	2
2015년 고위험 분야 수	32

자료: GAO-16-480R

14) 본고는 미국 GAO가 High-Risk 프로그램 동향을 조사·분석하여 발간한 보고서 시리즈 중 하나인 *High-Risk Series: Key Actions to Make Progress Addressing High-Risk Issues*의 주요내용을 요약 및 정리하였음

- GAO는 2015년 2월 ‘High Risk Update’를 새로 발표하면서 과거 명단에서의 제외를 위한 5가지 기준에 따라 32개 고위험 분야를 재설정하였으며, 다음 고위험 분야 명단(High Risk List)은 2017년 초에 발표될 예정임
 - 해당 5가지 제외 기준은 리더십 책임(leadership commitment), 역량(capacity), 실행계획(action plan), 모니터링(monitaring), 입증된 추진현황(demonstrated progress)임
- 이와 더불어, GAO는 최근 2016년 4월 발표한 High-risk 관련 보고서 시리즈 중 하나로서 『고위험 이슈 해결을 진전시키기 위한 주요 조치(Key Actions to Make Progress Addressing High-Risk Issues)』를 발간하였음
 - 고위험 명단에서 제외되기 위한 5가지 기준에 따라 각 부처에서 어떠한 노력을 하고 있는지에 대해 설명하고, 그 중 일부 고위험 분야를 선정하여 구체적인 사례로서 제시

II. 고위험 이슈를 해결하기 위한 주요 조치

1. 고위험 분야 명단(High Risk List) 제외 기준별 주요 조치

- 고위험 분야 명단에서의 제외를 위한 5가지 기준은 행정부 및 각 부처에 중요한 관심사로, GAO는 2000년 11월 보고서에서 각 제외기준과 그에 따른 주요 조치사항들을 다음과 같이 제시하였음
 - ① (리더십 책임, Leadership commitment) 각 부처, 의회, 대통령 수준에서 강한 공약 이행(commitment)과 최상위 수준의 리더십 지원을 증명하는 것이 필요

- 조직적인 변화와 주도권을 발전
- 높은 수준의 거버넌스 구조를 수립
- 네트워크를 통한 협업 개선 및 타 기관과의 이해/동의각서 체결
- 법률 제정 착수 또는 집행, 행정명령(Executive Order) 및 대통령 발의 법안(Presidential Initiative)의 제정
- 기관 리더십 위원회의 설립
- 지속적인 검토 및 책임성 제고

② (역량, Capacity) 부처는 위험을 해결하기 위한 능력(사람, 자원 등)을 보유하고 있음을 증명할 필요

- 자원, 인력의 배분 및 재배분
- 추진절차 또는 시스템의 수립 및 유지
- 구체적인 책임소재를 갖는 작업 집단(work groups)의 설정
- 타 기관, 이해관계자 및 민간부문과의 협업체계 개선
- 지침 제공 및 직원 훈련, 기술 격차의 해소

③ (실행계획, Action Plan) 부처는 문제의 근본 원인과 해결방안을 규정하고, GAO가 추천한 대안별 실행계획을 명확히 수립할 필요

- 목표 및 성과 측정지표 수립
- 문제의 근본 원인에 대한 확인·분석
- 근본 원인을 해결하기 위한 중요한 조치와 그 추진결과의 확인방법
- 분명한 추진단계(milestones)와 측정기준(metrics)을 포함한 실행계획의 수립
- 추진현황을 점검·보고하기 위한 프로세스의 보장
- 타 기관, 의회 및 대중에 의해 접근가능하고 투명한 실행계획 수립

④ (모니터링, Monitoring) 부처는 프로그램 추진과정을 모니터링하고, 독립적으로 성과측정의 명확성, 효과성 및 지속가능성을 입증할 필요

- 데이터 품질·타당성의 보장, 제3의 평가와 검증 사용
- 성과평가를 위한 수시점검 회의 개최
- 프로그램 추진현황과 잠재적인 위험에 대한 고위관리자 보고체계 마련
- 목표와 맞지 않는 성과지표와 추진절차의 점검·보완

⑤ (입증된 추진현황, Demonstrated Progress) 부처는 명확한 성과 측정을 실시하고 고위험 분야 내 문제요소들을 해결하는 추진현황을 증명할 필요

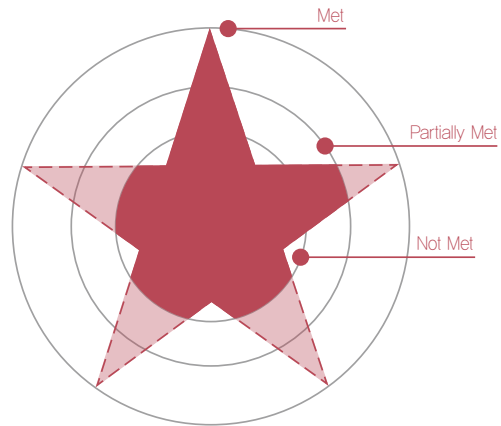
- 추천 대안의 실행
- 계획의 실행에 관한 조치들을 보여주기 위한 데이터 활용
- 고위험 이슈가 효과적으로 관리되어 근본 원인이 해결되었는지 여부를 확인
- 적절한 추진을 보장하기 위한 조치의 유지

2. 고위험 분야별 제외기준 충족 여부를 측정하기 위한 등급

■ 각 고위험 분야는 5개 기준의 충족 여부에 따라 아래 그림과 같은 별 모양의 시각적 형태로 표현이 가능함

● 별 모양의 각 꼭지점은 고위험 명단에서 제외될 수 있는 5개 기준 중 하나를 나타내고, 내부의 원 테두리는 각각 3가지 충족 범위등급을 나타냄(Met / Partially Met / Not Met).

- (Met) 해당 고위험 분야에서 수행된 조치들이 기준을 완전하게 충족하며, 이 기준을 충족하기에 더 이상 필요한 핵심 조치가 없음
- (Partially Met) 해당 고위험 분야에서 수행된 조치들이 완전하지는 않으나 일부 기준을 충족하고 있음
- (Not Met) 해당 고위험 분야에서 수행된 조치들이 기준을 거의 충족하지 않고 있음



자료: GAO-16-480R

■ 3개 등급에 의해 제공되는 정보는 각 고위험 분야에 대하여 각 기준별 추진수준을 보여줌으로써, 부처들로 하여금 해당 분야 내에서의 개선노력에 더욱 집중할 수 있도록 유도함

III. 2015년에 선정된 고위험 분야 현황 및 주요 사례

■ 2015년에 선정된 고위험 분야는 총 32개로, 이들 중 18개 분야는 고위험 분야 명단에서 제외되기 위한 5개 기준을 모두 또는 부분적으로 충족한 것으로 분석됨

● 결측치가 있는 4개를 제외한 총 28개 분야를 대상으로 각 제외기준별 충족현황을 살펴본 결과, 가장 많은 분야에서 완전히 충족된 기준은 '리더십 책임(leadership commitment)' 기준으로 나타남

〈2015년 고위험 분야별 GAO 고위험 명단으로부터 제거되기 위한 5개 기준 충족 현황〉

고위험 분야(High-Risk Area)	기준 개수 대비정액 가산방식		
	Met	Partially met	Not met
미 항공우주국(NASA) 획득 관리	3	2	0
국토 안보를 위해 테러 관련 정보의 공유 · 관리의 효과적인 메커니즘 수립	2	3	0
의학제품의 강화된 감독을 통한 공중보건 보호	2	3	0
미 국토안보부(DHS) 관리기능의 강화	2	3	0
미 국방부(DOD) 계약 관리	1	4	0
미 국방부(DOD) 공급 체인 관리	1	4	0
미 국방부(DOD) 무기 시스템 획득	1	4	0
연방 석유 및 가스 자원의 관리	1	4	0
건강보험제도 프로그램	1	4	0
날씨 인공위성 데이터의 오차 감소	1	4	0
연방 정보 시스템 및 사이버 중요 기반시설의 보안을 보장하고 개인식별정보를 보호	1	4	0
미 국방부(DOD) 지원 기반시설 관리	0	5	0
미국 국가안보 이익에 중요한 기술의 효과적인 보호 강화	0	5	0
연방 장애프로그램의 개선 및 현대화	0	5	0
국민의료보조 프로그램	0	5	0
미국 금융규제시스템과 부동산 금융에서의 연방정부 역할 현대화	0	5	0
국가 수해 보장프로그램	0	5	0
미국 우편서비스의 재구조화를 통한 안정적인 재정 실행 가능성의 달성	0	5	0
세금 관련 법령 강화	1	3	1
연방 현실자산 관리	1	3	1
미 국방부(DOD) 사업 시스템 현대화	0	4	1
전략적 인적자원 관리	0	4	1
유해성 화학물질을 평가 · 조절하기 위한 미 환경보호국(EPA) 프로세스 변화	1	2	2
미 국방부(DOD) 재정 관리	0	3	2
기후변화 위험 관리를 통한 연방정부의 재정 위험 노출도의 제한	0	3	2
식품안전의 연방 차원의 감독 개선	0	3	2
국가핵안보실(NNSA)과 환경관리처를 위한 미 에너지부(DOE)의 계약 관리	1	1	3
미 국방부(DOD)의 사업 전환을 위한 접근방법	0	2	3
국가 도로교통시스템에의 투자	N/A	N/A	N/A
IT 획득 및 운영 관리의 개선	N/A	N/A	N/A
퇴역군인 보건 보호 개선과 위험 관리	N/A	N/A	N/A
미 연금지급보증공사 보장 프로그램	N/A	N/A	N/A

주: N/A는 (1) 2015년 고위험 분야 명단에 새로 추가되었거나 (2) 고위험 분야를 해결하는 데 우선적으로 의회의 조치 등이 필요한 것으로 판단되는 경우(Funding the National's Surface Transportation System and Pension Benefit Guaranty Corporation Insurance Programs)를 의미함

자료: GAO-16-480R

〈GAO 고위험 명단으로부터 제거되기 위한 각 5개 기준별 충족 현황〉

제거기준	기준 개수		
	Met	Partially met	Not met
리더십 책임(Leadership Commitment)	15	13	0
역량(Capacity)	1	24	3
실행계획(Action Plan)	3	21	4
모니터링(Monitoring)	1	22	5
입증된 추진현황(Demonstrated Progress)	0	21	7

자료: GAO-16-480R을 참고하여 재구성

- GAO는 5개 제외기준별로 다양한 고위험 분야 사례들을 제시하면서 해당 분야가 어떻게 각 기준을 충족 또는 충족하지 않고 있는지에 대해 설명하고 있음
 - 본고에서는 GAO가 제시한 여러 사례들 가운데 5개 제외기준을 가장 많이 충족한 상위 2개 사례와, 가장 충족하지 못한 하위 2개 사례를 각각 선별하여 살펴보고자 함

〈사례 1〉 미 항공우주국(NASA) 획득 관리

리더십 책임 (leadership commitment)	역량 (Capacity)	실행계획 (Action Plan)	모니터링 (Monitoring)	입증된 추진현황 (Demonstrated progress)
Met	Partially Met	Met	Met	Partially Met

- (배경) GAO는 1990년 그간 미 항공우주국(NASA)의 주요 프로젝트의 대부분에서 지속적인 비용 증가와 일정 지연이 발생해온 것에 근거하여 고위험 분야로 '항공우주국(NASA)의 획득 관리'를 선정하였음
 - 특히 주된 선정사유로서 구시대적인 재정관리시스템, 미흡한 비용 평가, 주요 시스템과 관련된 위험의 평가절하 등을 규정함
- (실행계획) 항공우주국(NASA)은 2007년 획득 관리와 관련하여 시스템적인 취약점을 해결하기 위한 실행계획과 더불어, 신뢰성 수준과 추진경과를 평가하기 위한 측정기준을 구체적으로 수립하였음
 - 프로그램·프로젝트 관리를 강화하고 비용 평가에 대한 정확성을 높이는 한편, 계약주체의 비

용 성과에 대해 모니터링하여 범부처 사업 프로세스 및 재정관리를 개선하도록 시도함

- (모니터링) 항공우주국(NASA)은 성과 측정을 통해 성과목표 대비 추진실적을 점검함으로써, 여러 프로젝트들이 비용 한도 내에서 적시에 과학기술 연구·탐험 등 궁극적인 사업목적을 극대화할 수 있도록 지원함
 - 2012년 항공우주국(NASA)은 프로젝트의 추진경과를 지속적으로 측정하기 위해, 프로젝트 관리자가 위험을 모니터링할 수 있는 도구를 도입
 - 또한, 2014년 프로젝트의 비용·일정 평가의 신뢰 수준을 지정하는 프로세스인 ‘Joint Cost and Schedule Confidence Level(JCL)’를 설치하여 항공우주국(NASA)의 모든 프로젝트를 대상으로 모니터링을 하고 있음

〈사례 2〉 국토 안보를 위해 테러 관련 정보의 공유·관리 메커니즘을 효율적으로 수립

리더십 책임 (leadership commitment)	역량 (Capacity)	실행계획 (Action Plan)	모니터링 (Monitoring)	입증된 추진현황 (Demonstrated progress)
Met	Met	Partially Met	Partially Met	Partially Met

- (배경) 연방정부는 테러 관련 정보를 적시에 정확하게, 유용한 방법으로 분석·제공하는 것과 관련하여 중요한 변화에 직면해 있으며, 국토에의 위협을 감소시키고 변화하는 국내환경에 대응하기 위해서는 정보공유·관리체계의 개선이 필수적임
 - 해당 분야는 2005년 고위험 분야로 채택된 이래, 테러 관련 정보를 연방정부, 주정부, 지방, 부족(tribal), 국제사회 및 민간부문 파트너들 간에 공유하기 위해, 국가정보국 중심으로 정보 공유환경(ISE, the Information Sharing Environment)를 수립, 실행해왔음
- (리더십 책임) 안전하고 신뢰할 수 있는 국가안보 정보의 공유를 촉진하기 위해, 연방정부 주도로 정보공유 관련 정책, 기준 및 기술 실행지침을 제공하고 핵심 부처 간에 정보공유 활동 조정을 추진하였음
 - 2012년 12월, 대통령은 정보 공유 및 방어 국가 전략(NSISS, the National Strategy for Information Sharing and Safeguarding)을 발표함으로써, 국가안보 정보 공유정책, 절차 및 표준 개발 시 필요한 가이드라인을 제공하였음

- 또한, 국토안보부(DHS)는 정보 공유를 위한 의사결정주체로서 상위 수준의 거버넌스 위원회를 설립함으로써, 정보공유 격차를 규정하고 이러한 격차를 처리하는 것을 지원하는 등 핵심 조치들을 주도적으로 수행하게 함
- (역량) 2013년, 국토안보부(DHS) 산하 정보공유 환경(ISE, the Information Sharing Environment)의 프로그램 관리자는 16개의 핵심적인 우선순위 목표가 규정되어 있는 전략 실행계획(the Strategic Implementation Plan)을 통해 정보공유 환경을 발전시키기 위한 기술적 역량과 서비스 등을 정의하였음
 - 특히 프로그램 관리자는 부처 간 정보공유를 지원하는 정보처리 상호운용 체계(Information Interoperability Framework)를 제시함으로써, 정보공유 시스템의 통합 설계방법 및 연계 가능한 기술서비스들을 규정하고 수립함
- (실행계획) 연방정부는 정보공유 환경(ISE, the information sharing environment)의 핵심적인 우선순위 목표가 규정되어 있는 전략 실행계획(the Strategic Implementation Plan)을 수립하고, 민간부문과의 정보공유를 활성화함
 - 각 우선순위 목표는 부처, 정부기관, 소위원회, 또는 워킹그룹 등 각 정책주체에 수용되며, 추진 과정상 장애이슈에 대해서는 미 대통령실(EOP, the Executive Office of the President) 산하의 정보 공유·접근에 관한 범부처 정책위원회(ISA IPC, the Information Sharing and Access Interagency Policy Committee)를 통해 부처 간에 소통하고 협업하도록 함
 - 우선순위 목표를 수립한 실행계획은 사이버 안보와 중요 기반시설과 관련하여 금융기관, 상업 시설, 에너지 생산 및 운송 시설 등 민간부문과의 정보공유를 강조함
- (향후 추진방향) 정책위원회, 주요 부처들과 함께 프로젝트 관리자는 정보공유 환경 참여자들이 환경 전반에 걸쳐 정보처리 상호운용 체계(Information Interoperability Framework)에 의한 접근방법을 실행하고 있음을 입증할 필요
 - 또한, 프로젝트 관리자는 부처들과 각 정책주체들이 실행계획에서 제시된 주요 업무를 실행하여 의도했던 성과를 달성하고 있다는 것을 확인·점검해야 함

〈사례 3〉 국가핵안보실과 환경관리처를 위한 미 에너지부(DOE)의 계약 관리

리더십 책임 (leadership commitment)	역량 (Capacity)	실행계획 (Action Plan)	모니터링 (Monitoring)	입증된 추진현황 (Demonstrated progress)
Met	Not Met	Partially Met	Not Met	Not Met

- (배경) 미 에너지부(DOE) 예산의 약 90%는 계약과 대규모 자본자산 프로젝트에 사용되며, 에너지부(DOE)는 기본적으로 다양한 미션들을 수행하면서 연구시설 및 기타 시설들을 운영하기 위해 계약에 의존
 - 에너지부(DOE)의 계약관리는 사기, 낭비, 남용, 관리미흡 등 부적절한 관리에 근거하여 1990년에 고위험 분야로 선정되었으며, 특히 2009년에는 프로젝트 비용·일정을 평가하는 데 어려움을 겪고 있는 국가핵안보실(NNSA)과 환경관리국(EM)의 프로그램을 집중적으로 고위험 분야로 선정하였음
 - 또한, 2013년에는 국가핵안보실(NNSA)·환경관리국(EM)의 주요 계약 프로젝트 중 7억 5천만달러 이상의 가치로 평가된 프로젝트를 중심으로 고위험 분야를 선정하였음

- (역량) 2008년 실행계획 수정안에서, 에너지부(DOE)는 프로젝트 실행을 계획·지시·감독하는 관리 역량을 갖춘 연방 계약 및 프로젝트 전담인력이 부족하다고 지적함
 - 2013년 7월 검토보고서에 의하면, 에너지부(DOE)의 획득 인력(acquisition workforce)은 연방정부 전체 인력의 5% 미만으로 구성되었음에도, 매년 계약과 관련된 부처 예산의 90%에 상당하는 의무를 관리하는 책임을 과도하게 부담하고 있다고 분석
 - 이러한 분석결과는 부처가 획득 프로세스를 효과적으로 관리하는 데 필요한 인력과 자원 범위를 규정할 수 있게 한 반면에, 획득 인력(acquisition workforce)의 정의에 일반적으로 포함되는 프로젝트 관리자, 계약 담당관 또는 대표자와 같은 주요 활동주체들을 배제했다는 한계를 가지고 있음

- (향후 추진방향) 에너지부(DOE)는 계약 및 프로젝트 관리에 기여하고 있는 것으로 확인된 리더십 책임 관련요소들을 더욱 강화하는 한편, 계약 및 프로젝트 관리 문제를 해결하기에 충분한 인력과 자원을 적절하게 배분할 필요가 있음

〈사례 4〉 미 국방부(DOD)의 사업 전환을 위한 접근방법

리더십 책임 (leadership commitment)	역량 (Capacity)	실행계획 (Action Plan)	모니터링 (Monitoring)	입증된 추진현황 (Demonstrated progress)
Partially Met	Partially Met	Not Met	Not Met	Not Met

- (배경) 미 국방부(DOD)는 군대 지원을 목적으로 하는 핵심 사업기능을 유지하기 위해 매년 수십억달러를 소비하며 병력을 유지하는 반면, 병력을 지원하는 사업기능과 관련하여 관리상의 취약점에 직면하고 있음
 - 특히 범부처적인 차원에서의 사업 개혁을 달성하기 위한 주요 조치들이 제대로 이루어지지 않는 등의 한계를 지속적으로 노출하고 있어, 국방부(DOD)의 사업 전환을 관리하는 접근방법이 2005년 고위험 분야로 선정되었음
- (모니터링) 국방부(DOD)는 전 사업기능에 걸쳐 사업 전환 추진과정을 모니터링하는 프로세스를 수립하지 않았고, 추진과정을 평가하기 위한 명확하고 종합적인 성과측정 체계가 부재하였음
 - 사업 담당공무원들은 최고관리참모부(DCMO, the Deputy Chief Management Officer)에 제출된 성과 정보에 관하여 어떠한 피드백도 받지 않음
 - 또한, 제출된 성과정보가 가장 중요한 국방 전략인 『국방검토보고서(QDR, Quadrennial Defense Review)』와 내용면에서 정렬되지 않아 평가과정에서 성과측정이 비효율적으로 이루어짐
 - 사업 기능에 의해 제공되는 정보가 불분명하고, 연 단위로 수집 가능한 획득 관련 성과정보를 분기별로 요구하는 등 전 사업 영역에 걸쳐 성과정보가 모순되게 수집되고 있음
- (향후 추진방향) 2014년 6월, 최고관리참모부(DCMO) 사무국은 비용 절감과 효율성을 달성할 수 있는 방법을 마련하기 위해 국방부(DOD) 사업 기능과 국방기관, 국방부 장관실(OSD, Office of Secretary of Defense)의 사업 프로세스 및 시스템 등 사업기능 전반을 모니터링할 예정
 - 현존하는 성과 측정방식을 개선하고 업데이트하여, 모든 주요 사업의 전환 조치 달성 여부를 평가하는 성과평가를 실시하고 국방부(DOD) 사업기능 담당자에게 성과목표 달성을 위한 투입 제공 책임을 부과할 필요

- 성과 모니터링을 위해 국방부(DOD) 성과목표, 프로그램 활동, 자원, 현재 거버넌스 구조 간 연결을 보장하는 성과측정을 통해, 주기적인 데이터 기반 성과 리뷰를 실행해야 함

(조사 · 분석: 박은정 연구원)

2016년 연례보고서

유사·중복·분할 프로그램 감축과 재정절감 방안¹⁵⁾

- 2016.4. GAO -

- ◆ 본 보고서는 GAO에서 연례적으로 발간하는 프로그램 유사·중복·분할 점검 시리즈 가운데 여섯 번째 보고서로서, 각 연방부처와 기관들의 유사·중복·분할 프로그램 실태에 대한 점검내용과 해결조치 권고안을 담고 있음

I. 검토 배경

- 연방정부는 지속적으로 ‘균형재정과 장기적으로 지속가능한 재정 달성’이라는 도전과제에 직면하고 있음. 의회는 이를 달성하기 위해 GAO가 법령에 기초하여 매년 연방정부의 중복(duplicative) 프로그램에 대한 식별 작업을 수행하여 사업의 효율성과 효과성을 개선토록 함
 - GAO는 2011년부터 매년 추가적으로 유사·분할(overlapping and fragmented) 문제와 재정 절감방안까지 다루는 보고서를 발간하여 공개하고 있음
 - 지금까지 GAO는 이 보고서를 통해 다부처 사업의 200개 이상 분야에서 유사·중복·분할 문제를 발굴하였으며 이와 관련하여 효율성과 효과성을 제고하기 위한 544개의 해결조치를 제안해 옴
- 올해 발간된 6번째 보고서는 총 37개의 분야에서 새로운 유사·중복·분할 문제(section2) 및 비용 비효율성이 존재하는 사업(section3)을 발굴하고 이와 관련하여 의회와 행정부처가 취해야 할 92개의 해결조치를 권고함
- 또한 지난 보고서(2011~2015년)에서 발굴된 유사·중복·분할 문제에 대한 의회와 행정부의 조치상황을 지속적으로 모니터링 한 결과를 제시함
 - 향후 본 보고서에서 발굴된 분야와 관련 조치 현황을 웹사이트 GAO’s Action Tracker¹⁶⁾에

15) 본 원고는 GAO가 2016년 4월 발간한 『2016. Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits』 보고서를 토대로 작성됨. <http://www.gao.gov/products/GAO-16-375SP>. 본 보고서를 요약·정리한 보고서로서 GAO-16-579T, GAO-16-580T 참고 가능. 검색일자: 2016.11.30.

16) GAO’s Action Tracker는 유사·중복·분할 프로그램에 대한 의회와 행정부의 조치과정을 모니터링하기 위해 수립한 온라인 틀임. Agriculture, Health, International Affairs, Defense 등 총 13개 분야별(areas)로 나누어져 있어, 체크한 분야의 조치현황을 확인할 수

주기적으로 업데이트하여 공개할 예정임

II. 다부처 사업의 유사·중복·분할 문제 발굴 및 해결조치 권고

- 현실적으로 정책의 규모나 성격에 따라 여러 부처와 기관들이 동시에 한 정책분야에 관여하게 되는 경우가 있는데, 이러한 다부처 사업에서 유사·중복·분할 문제로 인해 비효율성을 야기하는 경우가 있음
- 본 보고서의 두 번째 section에서는 다부처 사업이 비효율성을 야기하는 12개의 유사·중복·분할 사례를 발굴¹⁷⁾하고, 이를 해결하기 위한 33개의 조치¹⁸⁾를 제안함
 - 발굴된 유형별 대표 사례는 다음과 같음

〈사례1: 유사(overlap)¹⁹⁾ 문제로 인한 비효율성〉

- 관련 기관
 - 소비자보호국(CFPB: Bureau of Consumer Financial Protection), 상품선물거래위원회(CFTC: Commodity Futures Trading Commission), 연방예금보호공사(FDIC: Federal Deposit Insurance), 연방주택기업감독청(FHFA: Federal Housing Finance Agency), 증권거래위원회(SEC: Securities and Exchange Commission) 등
- 분야: 금융규제
- 내용
 - 미국의 금융규제구조는 매우 복잡하고 다수의 기관들이 중첩적으로 활동하고 있음. 그 결과 1) 규제 과정이 비효율적이고 2) 감독이 일관되지 않으며 3) 유사한 활동을 서로 다른 기관이 감독하거나, 같은 소비자를 중복적으로 보호하는 경우가 있음. 일례로 상품선물거래위원회(CFTC)와 증권거래위원회(SEC)는 기관별로 각기 다른 기준을 적용하여 유사한 상품에 대해 감독을 시행하였음
- GAO의 조치권고
 - 의회가 금융규제구조를 개선하여 금융기관을 효과적으로 감독할 수 있는 방안을 마련할 것을 권고함

있으며, 전체 현황 역시 엑셀파일 다운로드를 통해 확인 가능함

http://www.gao.gov/duplication/action_tracker/all_areas, 검색일자: 2016. 11. 30.

17) 12개 사업 리스트는 보고서 본문의 리스트 참고, GAO-16-375SP, Report at a Glance, p.38.

18) 각 사업별 권고조치는 보고서 Section II 내용 참고, GAO-16-375SP, Section II: Areas in Which GAO Has Identified Fragmentation, Overlap, or Duplication, pp.42~111.

19) 유사(overlap)란, (다수기관의 프로그램들이 1) 유사한 사업목적을 가지고 2) 유사한 활동 또는 전략을 구사하거나 3) 수혜자를 유사하게 설정하는 것을 의미함

〈사례 2: 중복(duplication)²⁰⁾ 문제로 인한 비효율성〉

- 관련기관: 보건복지부(HHS: Department of Health and Human Services)
- 분야: 메디케이드, 연방건강보험보조
- 내용
 - 저소득자는 소득 변화 등 여러 사유로 인해 의료보호의 수혜자격이 변동되기도 하는데, 메디케이드에서 연방건강보험보조로 자격이 변경되는 사례에서 자격변경기간에 중복수혜의 가능성이 있음. 또한 연방건강보험보조 수혜자격을 종료하지 않고 메디케이드 수혜자가 되는 경우에는, 자격변경기간이 종료된 이후에도 제한적이거나 중복수혜의 가능성이 있음. HHS 산하 메디케어 및 메디케이드서비스센터(CMS: Centers for Medicare & Medicaid Services)는 이러한 중복수혜를 최소화하기 위한 절차를 마련하고 있지만, 관련 정책과 절차는 미흡한 실정임
- GAO의 조치권고
 - 1) CMS가 정기적으로 중복수혜 여부를 검토하는 절차를 수립할 것
 - 2) 중복수혜 여부 검토 과정의 효과성을 주기적으로 모니터링할 것
 - 3) 중복수혜를 최소화하는 관련 절차 역시 함께 모니터링할 것을 권고함

〈사례3: 분할(fragmentation)²¹⁾ 문제로 인한 비효율성〉

- 관련 기관: 국방부(DOD: Department of Defense)
- 분야: 상업용 위성통신장비(Commercial SATCOM) 조달 사업
- 내용
 - 합동참모본부의 지침에 따르면 DOD의 모든 상업용 위성통신장비(SATCOM)는 국방정보시스템연구원(DISA: US Defense Information Systems Agency)을 통해 조달해야 함. 하지만 2012년 DOD의 조달현황에 따르면, 각 전투사령부와 군에서 각기 필요에 따라 다른 곳을 통해 조달했고²²⁾ 그 결과 DISA를 통해 조달하는 경우보다 약 15%가량 더 비싼 비용을 지출함. 조달 담당기관을 DISA로 일원화할 경우, 매년 수천만달러의 비용절감효과가 있을 것으로 평가되었으며, 동시에 사업의 목적 달성 등 성과관리에도 도움이 될 것으로 판단됨
- GAO의 조치 권고
 - 1) 상업용 SATCOM 조달경로를 DISA로 일원화할 것
 - 2) 비용을 절감하면서도 효율성을 극대화하기 위한 방안을 찾기 위해 지출분석(spend analysis)을 행할 것을 권고함

20) 중복(duplication)이란, (다수기관의) 프로그램들이 1) 동일한 사업 활동을 하거나 2) 동일한 수혜자에게 동일한 효과가 있는 서비스를 제공하는 것을 의미함

21) 분할(fragmentation)이란, 1개 이상의 연방기관 또는 기관내 하부조직이 동일한 분야의 서비스 집행에 관여하는 것을 의미함

22) 2012년 상업용 SATCOM 임대관련 총지출금액의 약 34%인 2억 9천만달러가 DISA가 아닌 다른 곳에서 조달됨

III. 연방정부의 비용 효율성을 높일 수 있는 분야에 대한 조치 제안

- 본 보고서의 세 번째 section에서는 연방정부의 사업 가운데 기관이나 의회가 기본 운영비를 절감하거나 세수를 증대하여 효율성을 제고할 수 있는 25개 분야를 발굴²³⁾하고 59개의 조치²⁴⁾를 제안함

〈사례 1. 폐질보험금 초과지급(Disability Insurance Overpayments)〉

- 관련기관: 사회보장국(SSA, Social Security Administration)
- 내용
 - SSA는 폐질보험(DI: Disability Insurance)수당을 초과지급하고, 초과지급에 대한 환금을 부적절하게 면제하여 수십억달러를 낭비함. 2014년 SSA는 1,100만명의 장애자와 피부양자에 대해 약 1,430억달러의 폐질보험수당을 지급하였는데 이 가운데 약 130억달러를 초과 지불(overpay)함. 또한 지난 10년간 초과지급보험금 환수분(overpayment debt)에 해당하는 약 240억달러 이상을 영구적으로 면제(permanently waived)하여 예산낭비를 야기함. SSA는 내부적으로 초과지급 위험을 야기하는 절차적 취약성을 가지고 있을 뿐 아니라, 초과지급보험금 환수면제 절차의 통제 역시 미흡함
- GAO의 조치 제안
 - SSA가 초과지급액, 근무기록 및 초과지급보험금 환수면제 관리·감독시스템을 개선하도록 권고 조치함

〈사례 2. 모바일 통신〉

- 관련기관: 예산관리국(OMB: Office of Management and Budget), 모바일 기계 및 서비스 활용 15개 기관
- 내용
 - OMB에 따르면 2012년 연방정부는 모바일 기계와 관련 서비스에 12억달러가량을 지출함. 하지만 이를 활용하는 기관들은 모바일 기계 재고 파악 및 사용에 대한 모니터링이나 계약연장 여부, 계약한 기계의 비용 효율성 여부 파악능력이 부족하며, 그 결과 모바일 기계 관련 지출에 비효율성이 야기됨. 또한 OMB는 모바일 기계와 관련 서비스의 비용절감 여부를 측정하지 않고 있음.
- GAO의 조치 제안
 - 1) 모바일 기계와 관련 서비스를 활용하는 15개 기관은 재고관리를 개선하고,
 - 2) OMB는 모바일 비용 절감 과정의 효과를 측정하고 보고하는 절차를 마련하도록 권고함

23) 25개의 사업 리스트는 보고서 본문 리스트 참고, GAO-16-375SP, Report at a Glance, pp.39~40.

24) 각 사업별 권고 조치는 보고서 Section III 내용 참고, GAO-16-375SP, Section III: Areas in Which GAO Has Identified Other Cost Savings or Revenue Enhancement Opportunities, pp.112~254.

〈사례 3. 메디케어(Medicare)〉

- 관련기관: 보건복지부(HHS: Department of Health and Human Services)
- 내용
 - 일부 의료서비스의 경우, 의료서비스 장소에 따라 같은 진료 내역임에도 불구하고 메디케어 지급 요율이 상이하게 적용되어 수십억달러가 낭비됨
- GAO의 조치제안
 - 지불요율이 의료서비스 장소에 따라 달라지지 않도록 평준화하는(equalize) 조치를 취할 것을 의회에 권고함

IV. 조치현황 분석

- 행정부와 의회가 2011년부터 2015년까지 GAO 연례보고서에서 지적한 총 544개의 유사·중복·분할 문제에 대해 취한 조치현황을 지속적으로 모니터링한 결과, 총 224건²⁵⁾의 조치 및 약 560억달러의 예산절감 효과가 있었음
 - 이 보고서는 각 지적사항별로 조치현황을 완전해결(addressed)²⁶⁾, 부분적 해결(partially addressed)²⁷⁾, 미해결(not addressed)²⁸⁾, 통합 및 기타(consolidated or other)²⁹⁾로 분류하여 제시함
- [그림 1]에서 보듯, 2011~2014년 보고서의 조치권고사항과 관련하여 2015년까지는 169건에 대해 완전해결(addressed)되었으며, 2016년에 44건이 추가 해결되어, 2016년 현재 총 213건의 조치권고사항이 완전해결(addressed)된 것으로 파악됨

25) 이 가운데 지난 연례보고서가 발간된 2015년 4월 이후 취해진 조치는 55건임

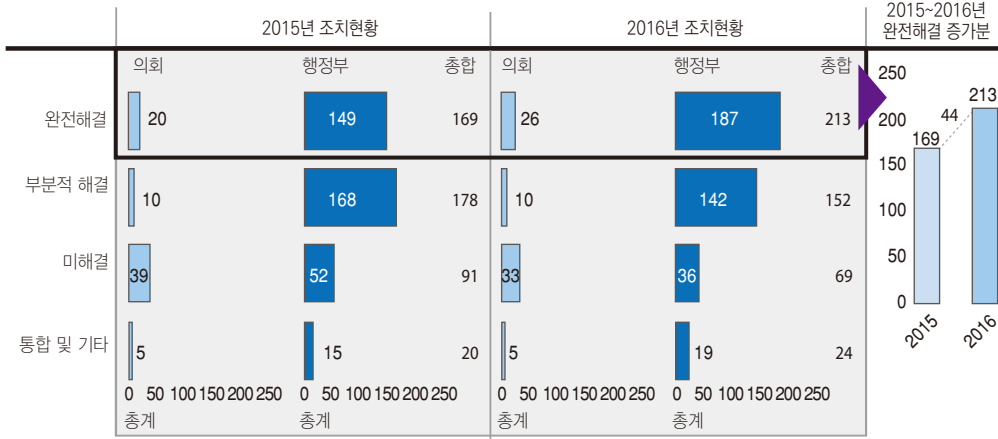
26) 의회 조치: 관련 법안이 제정되고, 해당 법안이 필요조치를 모두 포함하는 경우, 행정부 조치: 필요한 조치가 완성된 경우 (completed)

27) 의회 조치: 관련 법안이 상하원을 통과했으나 해당 법안이 필요조치를 일부만 포함하는 경우, 행정부 조치: 필요한 조치가 개발단계에 있거나, 실행 중이나 완결되지는 않은 경우(started but not yet completed)

28) 의회 조치: 법안이 마련되었지만 상하원을 통과하지 못하였거나, 법안이 마련되지 않은 경우, 행정부 조치: 필요한 조치와 관련하여 최소한의, 또는 어떤 진전(minimal or no progress)도 없는 경우

29) 추가적인 감사를 통해 다른 조치로 교체되거나 다른 조치와 통합된 경우를 의미함

[그림 1] 2011~2014년 조치권고사항에 대한 2015년, 2016년의 조치현황

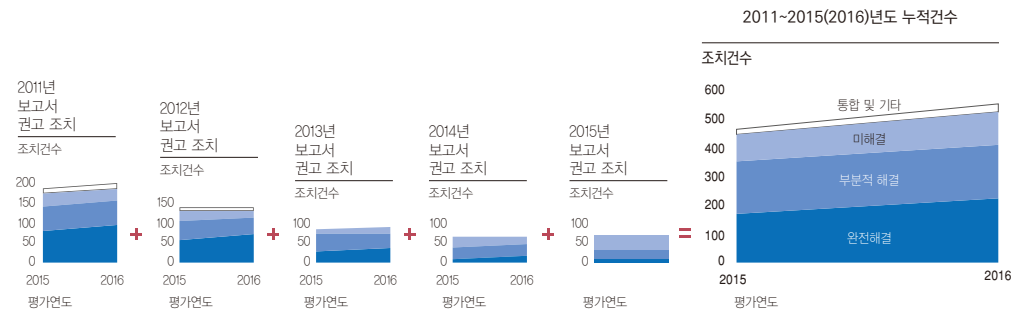


출처: GAO 분석/ GAO-16-375 SP

- [그림 2]에서 확인할 수 있듯이, 2011년부터 15년까지 지적된 총 544건의 유사·중복·분할 사항과 관련하여 41%에 해당하는 224건이 완전해결(addressed)되었으며, 34%에 해당하는 185건이 부분적으로 해결(partially addressed)되었고, 20%에 해당하는 11건에 대해서는 미해결(not addressed)된 것으로 파악됨
- 현재까지 해결된 사항 가운데 대부분이 2013년 이전의 보고서에서 지적된 사항인 것을 볼 때, 지적사항이 완전히 해소되기까지는 여러 해에 걸친 과정이 필요함을 알 수 있음

[그림 2] 2011~2015년 보고서 지적사항 해결 현황

Figure 3: Status of 2011-2014 Actions, as of 2015 and 2016



출처: GAO / GAO-16-375 SP

- 지적사항 해결(addressed actions)을 통해 2025년까지 약 690억달러의 추가적인 절감효과가 가능할 것으로 예상되며, 그 결과 총 1,250억달러의 절감효과를 달성할 수 있을 것으로 추정됨
- 해결된 지적사항 관련 비용절감 및 세수증대 사례는 다음의 예시 <표 1> 참고

<표 1> 지적사항 해소에 따른 비용절감 및 세수증대 사례 예시(2010~2025)

보고서 연도	발굴분야	경제적 효과
2011	국내에탄올생산	290억달러(2012~2016): 국내 에탄올 생산을 증가시키고 이윤을 증진하기 위해 중복적인 비용이 야기되던 부피기준 에탄올 세액공제(VEETC)를 종료
2011	농장프로그램 보조금	440억달러(2015~2023): 2014년 농업법(the Agricultural Act of 2014)을 통해 농업지불금을 폐지
2012	해외주둔군	31억달러(2012~2016): 주한미군 복무정상화(tour normalization)계획에 대한 비용 분석결과 재정부담 과중으로 평가되어 중단
2013	전투복	42억달러(2014~2019): 분할(fragmentation)문제를 해결하기 위해 새로운 위장복 도입을 중단하기로 결정
2011	연방비상관리국(FEMA) 보조금	25.5억달러(2011~2013): 준비보조금 예산제한

- 2011~2015년 보고서 지적사항에 대한 행정부와 의회의 조치를 분석한 결과, 행정부의 경우 53%에 해당하는 243건의 조치가, 의회의 경우 62%에 해당하는 53건의 조치가 부분 또는 미해결에 그침(<표 2> 참고)
- 2016년 새로 발굴된 92건의 조치와 현재 '부분해결·미해결'인 분야에서 조치가 취해진다면, 추가적으로 수백억달러의 절감 효과가 있을 것으로 추정됨

<표 2> 2016년 3월 현재, 2011~2015년 지적사항에 대한 의회 및 행정부의 해결 현황

(단위: 개, %)

Table2: Status of 2011-2015 Actions Directed to Congress and the Executive Branch, as of March 2, 2016

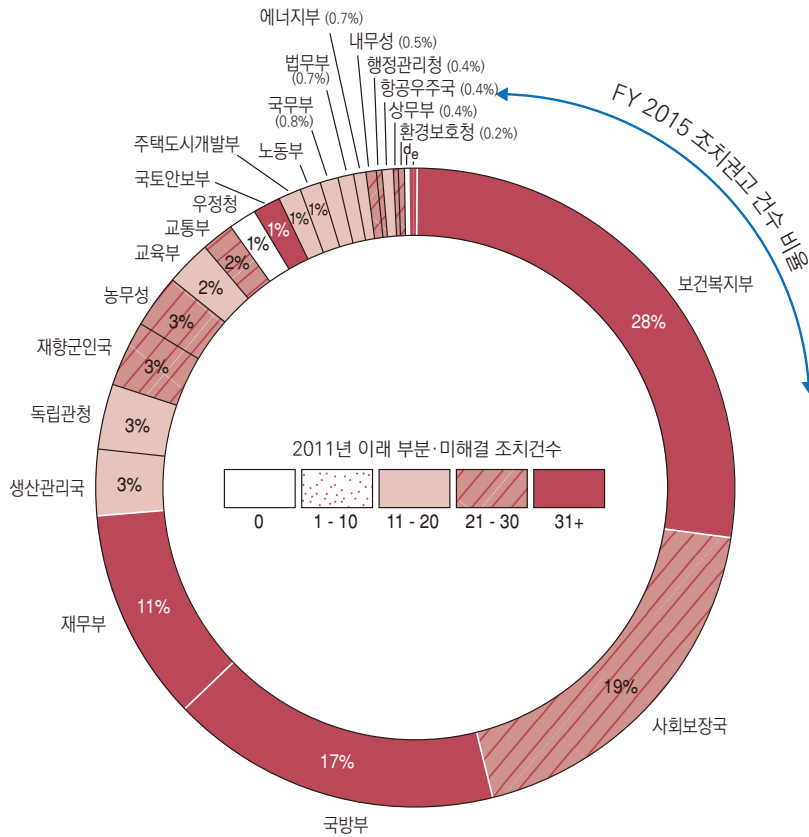
현황	행정부		의회		총계	
	조치건수	비율	조치건수	비율	조치건수	비율
완전해결	197	43	27	32	224	41
부분적 해결/ 미해결	243	53	53	62	296	54
통합 및 기타	19	4	5	6	24	4
합계	459	100	85	100	544	99

출처: GAO / GAO-16-375 SP

■ 기관별 조치현황을 보면, FY 2015 총권고조치 건수의 55%가 보건복지부(HHS: Department of Health and Human Services), 국방부(DOD: Department of Defense), 재무부(Department of the Treasury)에 집중되었는데, 이 세 부처는 2011년 이래 ‘부분해결·미해결’ 건수가 모두 31건 이상으로 나타남바, 이 세 분야에서 추가적인 노력이 요구됨([그림 3] 참고)

[그림 3] FY2015 조치권고 건수 비율 및 2011년 이래 기관별 부분해결 및 미해결 현황

(단위: 개, %)



출처: GAO/ GAO-16-375 SP

(조사 · 분석: 최윤미 연구원)

공유서비스를 통한 행정기능 개선 추진현황³⁰⁾

- 2016.4., OMB -

I. 검토 배경

- 최근 미 행정부는 연방정부 관리체계 혁신의 일환으로서 일반적인 행정서비스 제공의 유사·중복을 감소시키고 부처 핵심 미션과 관련된 활동에 자원 이전을 유도하는 ‘공유서비스 모델(Shared Services Model)’ 정착을 추진해왔음
 - 재정관리, 인적자원 등과 같은 지원 서비스를 공유하는 것은 세금의 효율적인 사용을 가능하게 할 뿐만 아니라, 부처들이 공공에 이익을 주는 전략적 우선순위 정책들에 더 많은 시간, 에너지 및 자원을 배분하게 함
- 행정 공유서비스(administrative shared services)는 오바마 행정부에 의해 수립된 범부처 우선순위 핵심목표(CAP, Cross-Agency Priority) 중 하나로서, 전 부처들을 아울러 재정관리, 인적자원, 획득, 정보기술과 같은 기능적인 영역과 관련된 일련의 활동들로 구성됨
 - 공유서비스는 민간부문, 일부 주정부 및 해외정부에서 수년간 성공적으로 활용되어 온 조직적인 전달개념으로, 정부로 하여금 규모의 경제에 의한 이익을 얻게 하고, 중복(duplication) 투자를 감소시키며, 경영환경이 직면한 위험이 완화될 수 있게 함
- 그러나, 최근 행정 공유서비스와 관련된 다양한 조치들은 현업부서(LOB, Line of Business) 기능 전반에 걸쳐 일관성 없는 지침 아래 독립적으로 관리되고 있는 실정임
 - 모든 현업부서들이 행정 공유서비스와 관련하여 일관된 전략하에 범기능적 거버넌스 협업체계에 따라 서비스를 전달한다면 보다 효과적이고 효율적인 정부 구현에 도움이 될 수 있음
- 이러한 관점에서, 2015년 10월 미 관리예산처(OMB, the Office of Management and Budget)와 연방조달청(GSA, the General Services Administration)은 정부 전반의 성과와 효율성을 개선하기 위한 ‘공유서비스 범부처 실행모델’을 발표하였음

30) 본고는 미국 OMB가 2016년 4월 발간한 『공유서비스 지침 (Improving Administration Functions Through Shared Services)』과 더불어, 이와 관련된 미 백악관 홈페이지(<https://www.whitehouse.gov/blog/2016/05/04/continuing-shared-services-momentum>, 검색일자: 2016. 12. 30)의 주요 내용을 요약 및 정리하였음

- 이 실행모델은 공유서비스 거버넌스위원회(SSGB, the Shared Services Governance Board)가 전략적인 방향을 조정하고, 통합 공유서비스 관리를 위한 조직(USSM, the Office of Unified Shared Services Management)이 이를 집행하는 구조로 이루어짐
- 이와 더불어, OMB는 2016년 4월 각 부처에 공유서비스를 통한 행정기능 개선과 관련하여 전반적인 가이드라인과 함께, 현재 진행 중인 많은 조치들의 추진현황을 확인·점검하는 지침인 『공유서비스를 통한 행정 기능 개선(Improving Administration Functions Through Shared Services)』³¹⁾을 제공하였음

II. 성공적인 공유서비스 제공기반 구축

- OMB는 2015년 10월 공유서비스 생태계에 대한 의사결정기구로서 공유서비스 거버넌스위원회(SSGB, Shared Service Governance Board)를 설립하였으며, 『공유서비스를 통한 행정 기능 개선』 지침에 따라 SSGB에 다음의 기능을 부여하였음

- 공유서비스 기능, 요건, 성과와 직결된 전략, 우선순위, 목표의 설정
- 공유서비스 제공, 역량, 효율성을 위한 계획 및 접근방법의 조인
- 공유서비스 실행지침, 예상 기대치, 관련 의사결정 및 관리방법의 승인
- 공유서비스에의 투자 출처를 위한 전략 및 투자·지출계획 우선순위의 확정
- 공유서비스의 편익을 인식하고 갈등을 최소화하며, 입법·정책 등의 수립을 위한 전략의 확립
- 서비스 간, 공급자 간, 소비자 간 이슈를 조정·결정하고, 일반적이거나 시스템적인 이슈에 대한 해결책을 마련
- 통합 공유서비스 관리를 위한 조직(USSM)의 운영방향 제시 및 집행예산 확정 등

- 이와 더불어, GSA는 현재의 공유서비스 생태계를 감독하고, 행정 공유서비스의 확장을 위한 지속적인 장기 전략을 제공하고, 통합 공유서비스 관리를 위한 조직(USSM, Unified Shared

31) 이 지침은 the Federal Cloud Computing Strategy of February 8, 2011("Cloud First"), the Shared Services Strategy of May 2, 2012("Shared First"), OMB Memorandum M-13-02, Improving Acquisition through Strategic Sourcing, OMB Memorandum M-13-08, Improving Financial Systems Through Shared Services, the December 4, 2014, OMB Memorandum, Transforming the Marketplace: Simplifying Federal Procurement to Improve Performance, Drive Innovation, and Increase Savings, and OMB Memorandum M-16-02, Category Management Policy 15-1: Improving the Acquisition and Management of Common Information Technology: Laptops and Desktops의 내용을 종합적으로 포함하고 있음

Services Management Office)을 신설하였음

- USSM은 다음의 전략체계하에 공유서비스 전달을 개선하고 부처 적용을 확대하는 한편, 소비자-공급자 간 우려 또는 의견 불일치를 해결하기 위해 협력하는 통합 주체로서 활동

〈USSM의 전략체계〉

구분	주요 내용
비전	정부 전반의 성과와 효율성을 개선하는 고품질, 고가치의 공유서비스를 제공
미션	좋은 정부, 서비스 소비자의 만족, 서비스 공급자의 기업을 정신 및 혁신이 조화되는 공유서비스 생태계의 창조
5가지 전략목표	① 공유서비스 효율성, 규모의 경제, 시장환경 건전성 및 지속성의 개선 ② 집행기관 사이에서의 공유서비스 적용 및 만족의 증가 ③ 서비스 공급자들이 효과적으로 고품질의 공유서비스를 제공하는 것을 가능하게 하는 것 ④ 공유서비스 기능 전반에 걸쳐 서비스가 공급자들에 의해 가능하며 어떻게 기관들이 이러한 서비스들을 소비하는지에 대해 통합적이고, 일관성 있고, 지속가능한 관리·감독을 제공 ⑤ 현재·미래의 범정부적 입법 및 관리 개혁 조치를 실행하고 고수하기 위한 부처의 기민성(agility) 향상

자료: USSM 홈페이지(<https://www.ussm.gov/>) 및 OMB Memorandum 16-11을 참고하여 재구성

■ 위의 5가지 전략목표들을 달성하는 것을 돕기 위해, 공유서비스 정책관(SSPO, a Shared Services Policy Officer)은 SSGB의 의장으로서 OMB와 함께 정부 전반에 걸쳐 행정 공유서비스 정책의 실행을 관리하는 역할을 담당함

- SSPO는 SSGB에 의해 현재·미래의 공유서비스 생태계를 감독하고, 다양한 주체들로부터 행정 공유서비스에 대한 전사적인 전략을 결정하기 위한 조언을 받으며, 행정 공유서비스 목표의 달성을 위해 OMB와 긴밀히 협력함

■ 한편, 범정부 행정기능 정책기관(GWPA, Government-Wide Administration Function Policy Agencies)은 행정 공유서비스 정책의 실행기간 동안 SSGB에 일정한 투입을 제공하면서, 행정적인 기능에 맞게 범정부적 정책과 관련된 사업기능 요소들을 처리함

- GWPA와 USSM는 공유서비스 공급자 및 소비자들에게 현재·미래의 관련 정책과 사업기능 요소들에 관한 추진방향과 지침을 제공할 예정

■ 또한, 현업부서 업무 집행책임자들은 각각의 사업기능들과 관련된 프로세스를 규정하고, 이에 기반하여 이해관계자 간 조정, 변화관리 프로세스 수립 등의 역할을 수행함

- USSM은 공유서비스의 전략적인 관리활동을 위한 책임주체로서, 공유서비스 집행 지침의 개선을 위해 각각의 현업부서 업무 집행책임자들과 협업함

- USSM은 공유서비스 생태계 내에서 모든 이해관계자들의 역할과 책임성을 정의하고 있는 행정 공유서비스를 위한 운용개념(ConOps, a Concept of Operations)을 확대할 예정이다
- OMB의 조달정책국(OFPP, Office of Federal Procurement Policy)은 기술 역량, 과거 성과 및 그 외 가치요소들을 포함하는 대안들을 전략적으로 평가하기 위해 비용산출 방법론(a costing methodology)을 발전시킴
 - 대안 평가와 관련하여 관련 비용과 편익을 분석하는 것은 각 부처들로 하여금 행정적인 기능을 위해 더 나은 관리·투자 의사결정을 내리는 데 도움이 될 것임
- 앞에서 살펴본 바와 같이, OMB, USSM, GWPA 등 공유서비스 범부처 실행모델의 각 주체들은 공유서비스와 관련하여 효율적인 대안을 마련하고자 하는 목표 아래 긴밀히 협업하고 있음
 - 각 부처들은 공유서비스와 관련하여 최근 OMB, USSM, GWPA에 의해 발표된 “공유서비스를 통한 재정 시스템의 개선(Improving Financial Systems Through Shared Services, OMB Memorandum M-13-08)” 등과 같은 정책들을 효과적으로 추진할 필요

III. 통합 공유서비스 관리 조직(USSM)의 실행전략

- USSM은 현업부서 업무 집행책임자들에 의해 활용될 수 있는 공유서비스에의 통합적 접근방법을 발전시키기 위해 행정기능 전반에 걸쳐 다음과 같은 6가지 공유서비스 전략을 적극적으로 실행하고 있음

1] 재정관리, 인적자원 관리, 획득, 보조금 관리, 정보기술비용 등의 행정기능을 지원하기 위한 기관 투자의 검토 프로세스를 수립

- 범부처적으로 사용되는 재정관리, 인적자원, 획득 시스템 및 서비스 등 행정기능에 대한 투자를 위해 사업사례, 실행계획 등을 면밀히 검토할 필요
 - 투자 검토를 통해, 다양한 행정기능이 범부처 공유서비스와 제휴하는 것을 보장하고, 어디에서든 여러 부처들에 의해 이용될 수 있게 함
 - OMB의 투자 의사결정을 지원하기 위하여, USSM은 OMB에 소비자 및 공급자 전략이 범부처 공유서비스 접근방법과 정렬될 수 있는 추천대안을 제공함

② 조달정책국(OFPP)과 협업하여 공유서비스 제공을 위한 범부처 관리 및 획득 전략을 발전

- 중복(duplication)을 감소시키고, 연방 정부기관의 비용 관련 투명성을 제고함으로써 행정적인 비용들을 절감하는 한편, 복잡하고 리스크가 큰 투자에 집중하기 위해 획득 인력(acquisition workforce)과 관련된 유연성을 확보함

③ 새로운 ProviderStat 프로세스를 관리함으로써 서비스 전달을 위한 신뢰성을 촉진

- USSM은 공유서비스 공급자들을 위한 성과체계인 ProviderStat 프로세스를 지원하여 공급자와 소비자가 가격, 성과 등에 대한 필수 정보를 생산·이용하게 함으로써, 서비스 전달에 있어서 투명성과 책임성이 증가하도록 함
 - ProviderStat는 고객만족의 지속적인 개선을 촉진하기 위해 「2010 GPRAMA법」과 연방정부 공식통계(FedStat) 등을 준수하여 서비스 공급자의 역량수준을 평가하는 데이터 기반의 검토 프로세스를 의미함
 - ProviderStat 프로세스로부터 얻어지는 분석과 결정은 공급자의 의사결정과 전략을 지원하려는 목적에서 데이터를 활용하게 함으로써, 궁극적으로 공유서비스 제공과 관련된 부처 예산에 대한 전반적인 정보를 제공함

④ 정부 전반에 걸친 우수사례 집행 전략서(Playbook)을 발간하고, 연방정부 예산프로세스에서의 투자 검토결과를 준수

- 연방정부 예산 주기를 준수하는 한편, 「연방정보기술 조달개혁법」(FITARA, Federal Information Technology Acquisition Reform Act)과 OMB 지침들을 통합한 집행 전략서(Playbook)를 발간함으로써 실행기간 동안 부처를 지원
 - USSM은 부처들로 하여금 이 집행 전략서(Playbook)에 강조된 적절한 프로세스를 따르는 것과, OMB와 협업하여 프로젝트 위험을 평가하는 것을 보장하기 위해 집행을 상시 모니터링함

⑤ 재정 관리, 인적자원 서비스를 위한 수요 분석을 준비하고, 공유서비스 공급자들로 하여금 증가되는 수요에 따른 실행계획을 준수하도록 하기 위해 연방 부처들과 긴밀히 협업

■ 중복을 감소시키고 세금가치를 제고하는 등 연방정부의 수요력(the buying power)을 최대화하기 위해 범부처 중점 성과목표(CPG)의 핵심 관리자들과의 협업을 강화함

⑥ 공유서비스 시장과 관련하여 평가기준 및 지정 프로세스 등을 수립함으로써 공유서비스 공급역량을 강화

- USSM은 공유서비스의 혁신과 발전을 권장하려는 목적에서, 공급 시장으로의 신규 진입자들이 유입되기 위한 요건, 평가기준, 지정 프로세스 등을 수립
 - 새로운 기술 도입 등을 포함하는 공유서비스 혁신을 추진하면서, 공유서비스의 성과 측정을 위한 평가기준 및 지정 프로세스를 수립하도록 지원

IV. 향후 추진방향

■ 지침에서 강조된 노력들과 더불어, OMB는 공유서비스의 광범위한 적용을 지원하기 위해 거버넌스, 전략, 투자모델 등을 수립하는 추진단계를 다음과 같이 제시함

1. 효과성 제고, 비용절감을 위한 범정부적 프로세스를 수립하는 데 있어서, 정책주체와 현업부서 업무 집행책임자의 역할을 보강하고 강화함
2. 주요 이해관계자에 적극적으로 관여하고 소비자·공급자 협의회, 산업체 간 여러 회의체와의 교류 등을 포함하여 새로운 거버넌스 주체들을 설정
3. 여러 부처에 영향력을 미칠 수 있도록, 투자를 관리하고 자금을 제공하기 위한 적절한 추진방법을 발굴

■ 또한 행정 공유서비스의 성공적인 실행을 위해, USSM은 공유서비스를 위한 전략적인 정책의 윤곽을 그리고, 구체적인 실행을 위한 세부사항과 기술적인 내용을 보완하고 있음

- 공유서비스의 전망을 정확히 파악하는 것은 개별 부처 차원을 넘어 연방정부를 우선순위로 둔 정책 의사결정을 하기 위한 새로운 도전의 하나로서 장기간의 노력이 필요
- 효율적이고 영향력 있는 공유서비스 전달에 중점을 두고 정부의 영향력을 국가, 가족 및 공동체에 이전하는 능력을 최대화함으로써, 각 부처들이 각각의 미션을 달성할 수 있도록 추진할 필요

(조사·분석: 박은정 연구원)

▣ 네덜란드

Open Data Trend Report 2016

- 2016.3 NCA -

- ▣ 네덜란드 감사 및 평가 담당기관인 NCA(Nederlandse Chiropractoren Associatie)에서는 open data와 관련한 세 번째 평가 보고서를 발간함
 - 작년도 open data 사업에 대한 종합적 평가는 다음과 같음
 - 정부는 데이터 재고조사 및 정보자료 재사용에 대한 지침, 국가 open data 아젠다 수립에 대한 내용을 진행하였음
 - 직전 연도에 비하여 공개된 가용정보량은 두 배로 늘었으나, 단순히 네덜란드 통계청 자료를 포함시켰다는 한계가 있음
 - 정책 제언
 - 차년도 open data 발전을 위한 정책으로서 현재까지는 정보제공에 대한 비공식적인 접근을 추구해왔다면 1) 현재 상황보다는 정보에 대한 가용성 향상 중심으로 나아가야 하며 2) 국가정보 기반시설을 출범시키는 롤모델로서 영국의 시스템을 차용함과 동시에 3) 정부 자체적으로도 open data 사용을 장려하기 위한 방책으로 Dutch Open Data Institution을 설립할 것을 제언함
 - 이에 대한 답변으로 내무부와 재무부에서는 현재 정부자료의 공개 상황이 매우 만족스럽게 진행되고 있다고 평가, 정부에서는 open data 정책 발전을 위하여 다음의 세 가지 아젠다(NODA: National Open Data Agenda)를 수립하였으며 반드시 달성해 나갈 것임을 확인함
 - 잠재 정보 식별(Identifying potential data sets)
 - 자료의 공개(Opening up data)
 - 정보 재사용 촉진(Encouraging re-use)

(조사 · 분석: 전예원 연구원)

■ 아일랜드

아일랜드 정부의 『2016 하계 경제보고서』 발간 및 ‘2016 대국민 경제 대화’ 실시

- 2016.6, 아일랜드 재무부 & 공공 지출 · 개혁부 -

◆ 아일랜드 정부는 2015년 이후 다년간 예산 관리체계(Multi-annual Budget Management Framework)에 준거 경제보고서와 대국민 경제 대화를 도입함. 2016년에는 연립정부 구성이 늦어짐에 따라 하계 경제보고서가 2016년 6월에 발간되었고, 대국민 경제 대화가 6월 27~28 양일간 실시되었음. 보고는 『2016 하계 경제보고서(2016 Summer Economic Statement)』와 『2016 대국민 경제 대화 의장 보고서(2016 National Economic Dialogue Chairman's Report)』를 참조하여 작성됨

1. 『2016년 하계 경제보고서(Summer Economic Statement)』 발간 및 주요 내용

- 아일랜드 경제는 글로벌 금융위기 이후 견고한 재정정책과 경제정책을 통해 회복되었음
 - GDP의 경우 2016년 5%의 성장을 보일 것으로 예상하며, 이미 1인당 GDP는 경제 위기 이전 수준으로 회복되었음
 - 2012년 15%에 달했던 실업률은 8% 이하로 떨어졌으며, 2009년 GDP의 11.5%를 차지했던 재정적자도 2016년 말 0.9%로 크게 감소할 것으로 예상됨
- 아일랜드 정부는 경제가 안정적으로 회복되었다고 판단, 지속가능한 경제성장 정책을 실시하고 있음
 - 아일랜드 정부는 점진적으로 재정지출을 늘리고 특히 자본 투자에 집중할 예정임
 - 또한, 불황대비펀드(Rainy day fund)를 설립하고 2019년 이후 발생하는 재정 여유분을 투입하여 향후 발생할 수 있는 불황에 적극적으로 대비할 수 있도록 함
- 아일랜드 정부의 2017년 예산 책정은 아래 <표 1>과 같이 진행될 예정이며, 국회예산감사특별위원회를 새롭게 도입함
 - 많은 EU 국가들은 이미 국회예산감사특별위원회를 설립하여 활용하고 있음
 - 2016년 7월, 2017년 예산 책정 과정에 국회예산감사특별위원회가 설치됨

- 동 위원회는 아일랜드 국회의 예산책정 과정에서의 역할을 강화시키기 위해 설립됨
- 국회예산감사특별위원회는 예산 과정에서의 경제 및 재정적 이슈를 검토하고, 정부의 수입 및 지출에 대한 의견을 제시할 수 있음
- 동 위원회는 첫 예산 검토 결과인 『2017년 예산에 관한 보고서(Report on Budget 2017)』를 2016년 10월 하원에 제출하였음

〈표 1〉 2017년 아일랜드 예산 과정

주요 업무	시기	내용
안정화 프로그램 업데이트 (Stability Programme Update)	2016년 4월	중기 예산 전략에 대한 전반적인 내용 및 거시경제 전망 제시
하계 경제 보고서 (Summer Economic Statement)	2016년 6월	중장기 경제 및 재정정책 수립을 위한 지표 제시
대국민 경제 대화 (National Economic Dialogue)	2016년 6월	예산 책정을 위한 국민 및 이해관계자 간의 협의 과정
조세 전략 그룹 보고서 (Tax Strategy Group Papers)	2016년 7월	예산 책정 및 중장기 전략 수립을 위한 조세 및 사회복지 정책 제공
중간 지출 보고서 (Mid-year Expenditure Report)	2016년 7월	재정 지출 상한선 제공 및 정책 우선순위 평가 정보 제공
2017년 예산서 (Budget 2017)	2016년 10월	정부의 2017년도 재정 지출 결정 내역 및 정책 실행관련 내용 제시
재정 법안, 예산 수정 및 기타 정책 입안 (Finance Bill, Revised Estimates and other legislation)	2016년 10월~12월	국회와 예산, 기타 조세 관련 정책 협상 및 확정

자료: “Department of Finance and Department of Public Reform and Expenditure,” *Ireland 2016 Summer Economic Statement*, p.18

2. 『2016 대국민 경제 대화(National Economic Dialogue)의장 보고서』 발간 및 주요 내용

- 2016년 6월 27~28일 양일간 2번째 대국민 경제 대화가 개최됨
 - 정책 이해관계자 대표들은 균형적인 경제성장을 위한 세제 개혁, 합리적 예산지출, 미래를 위한 계획 - 디지털 경제와 기후 변화, 완전 고용을 위한 경제정책, 기회 보장 차원에서의 교육과 직업 교육의 역할, foodwise 2025(식품산업 장려 정책)의 이행, 주택 및 노숙인 문제와 도시 재건 계획, 지속가능한 사회기반시설 제공, 직업별 연금보장정책의 9개 주제로 대국민 경제 대화를 실시함
 - 특히, 2016 대국민 경제 대화 직전에 영국의 EU 탈퇴 총선거의 결과가 나왔기 때문에 대국민

경제 대화의 상당부분이 Brexit와 관계되어 진행됨. 세부적으로는 (1) Brexit와 그 결과 (2) Brexit와 아일랜드의 연관성 및 그 원인 (3) 경쟁력과 생활수준의 조화에 대해 논의하였음

- 올해로 두 번째를 맞은 대국민 경제 대화는 아일랜드 국민이 예산 책정 과정에 보다 능동적으로 참여할 수 있는 기회임
- 그러나 대국민 경제 대화에서 수렴된 국민 및 이해단체의 의견이 실제로 예산 책정 과정에 어느 정도 반영되고 있는지에 대한 모니터링이 함께 실시될 때만이 동 제도의 실효성이 있을 것임

(조사·분석: 박유미 연구원)

▣ 호주

2016-17 부문별 예산서 작성 지침 발간³²⁾

- 2016.05, Department of Finance -

1. 배경 및 목적

- ▣ 부문별 예산서(Portfolio Budget Statements, PBS)는 의회에 제출되는 예산요구와 관련한 보고서로서 의회로부터 할당받은 재원을 활용하여 무엇을 달성할 것인지에 대한 전략적 수준에서의 내용을 담고 있음
 - 부문별 예산서는 세출예산안(Appropriation Bills)에 대한 부가 설명을 포함하고 있으며 예산서의 내용과 일관성 있게 작성되어야 함
 - 실제 예산서와 부문별 예산서의 내용이 상이한 경우에는 예산서를 우선시하는 것을 원칙으로 함
- ▣ 연간 「세출예산법」, 특별예산(고정 세출예산 및 특별회계 포함), 이 밖의 세입을 통해 재정을 지원 받는 모든 단체는 부문별 예산서를 작성해야 하며 이에 관한 작성 지침을 발간함

2. 부문별 예산서 작성의 원칙 및 요건

- ▣ 부문별 예산서는 명확하고 간결하게 작성하는 것을 원칙으로 하며 아래의 세 가지 주요 질문에 응답해야 함
 - 정부가 (각 기관들을 통해) 달성하고자 하는 목표는 무엇인가?
 - 각 기관은 어떠한 방식으로 정부 목표를 달성하려 하는가?
 - 성공적으로 (어떠한 사업이) 진행 중이라는 것을 어떻게 확인할 것인가?
- ▣ 부문별 예산서 작성 시 ‘Clear read’ 원칙에 따라 보고 및 정보 제공의 일관성을 유지해야 함
 - 2016-17 부문별 예산서는 당해 회계연도인 2015-16와 예산연도인 2016-17을 중점적으로 다루면서 예산추계 기간인 2017-18회계연도, 2018-19회계연도, 2019-20회계연도를 포함시

32) 본 원고는 2016년 3월 발간한 호주 재무부의 ‘Guide to preparing the 2016-17 Portfolio Budget Statements’에 근거하여 작성함.

켜야 함

- 각 기관들은 보고 및 정보 제공에 있어 일관성을 유지해야 하며 연간 「세출예산법」, 예산서, 각 기관의 계획서, 연례 보고서의 네 가지 문건의 내용이 서로 연계되어 있어야 함
 - 또한 부문별 예산서의 모든 재무 정보는 중앙예산관리시스템(Central Budget Management System)에서 제공하는 숫자와 일치해야 함
 - 정부 예산 수치, 세출 예산안, 재무 데이터 및 예산 보고서의 일관성을 유지하기 위해 모든 예산 정보와 수치는 중앙예산관리시스템으로부터 제공받아야 함
- 부문별 예산서는 보안 문건으로 분류되어 의회에 상정되기 전까지는 외부로의 공개를 금지하며 보안정책 프레임워크(Protective Security Policy Framework)의 기준을 충족하지 못하는 외부 기관 및 계약직 직원은 부문별 예산서 작업에 참여할 수 없음

3. 부문별 예산서의 구조

1) 부문별 개요(Portfolio Overview section)

- 해당 부분에서는 각 기관들의 목적, 목표나 책임에 관한 포괄적인 정보를 약 2장 내외로 간략하게 설명하도록 함
- 장관 및 포트폴리오의 책무(Ministers and portfolio responsibilities): 기관의 목표, 미션, 선언문 등을 명시하고 정부의 새로운 정책이 각 부문에 끼치는 영향 등 부문별 전반에 걸친 공통의 주제에 관해 논의함
 - 포트폴리오 구조와 결과(Portfolio structure and outcomes): 각 기관의 장관, 부문별 담당 부서와 담당자의 이름과 직함을 표기하고 재무부의 동의하에 각 기관의 현 상태에 대한 결과 보고서(current outcome statements)를 작성함

2) 각 기관의 개요 및 자원(Entity Overview and Resources section)

- 예산 기간 및 예산 추계 기간 동안 각 기관이 달성하고자 하는 목적, 전략, 가용할 수 있는 자원, 성과 계획, 정부의 신규 정책 등을 설명함
- 기관의 전략 및 계획에 따라 측정된 예산의 규모에 대해서도 상세히 언급함

3) 결과 및 계획된 성과(Outcomes and planned performance section)

- 각 기관이 프로그램을 수행하면서 발생할 수 있는 비용을 상세히 설명하고 의회 및 다른 이해관계자들에 의해 가용될 수 있는 성과정보에 대해 설명함
- 2016-17 회계연도의 부문별 예산서는 프로그램 단위에 초점을 맞추어 기관의 성과를 평가하는데 이를 위해 각 기관은 논리적이고 일관성 있게 성과를 입증하는 보고서를 제출해야 할 의무가 있음

4) 예산 재무제표(Budgeted financial statements section)

- 예산 재무제표에는 예산이 집행되는 기간 및 그 이후의 3년의 기관 운영에 대한 재무회계 관련 정보를 제공
 - 각 기관이 성과목표 달성을 위해 발생할 것으로 예상되는 비용을 설명하고 이러한 비용과 기타 가용할 수 있는 자원을 연결하여 어떻게 활용할 것인지 설명함
- 예산 재무제표는 자원조달(entity resourcing)과 재무제표와의 차이점, 예산 재무제표의 분석, 예산 재무제표의 세 가지 요소로 구성되며 각 기관은 추정 가능한 한도 내에서 예산 재무제표를 작성하고 이와 동일한 회계의 기본 가정 및 절차(accounting assumptions and processes)를 적용하여 연간 재무제표를 작성해야 함

5) 관련 이슈(Related issues)

- 부문별 예산서 작성을 위한 기타 지침은 아래와 같음
 - 정부 정책의 변경 사항: 행정시행령(Administrative Arrangement Order) 등의 변경에 따른 세출의 이동
 - 프로그램과 및 성과 결과의 변경 사항: 결과 및 프로그램의 변경에 관한 내용은 재정부와 각료의 승인이 없이는 부문별 예산서에 반영될 수 없음
 - 현금관리 법안(Appropriations and Cash Management) 보고서 및 세출 법안에 대한 부가 설명

(조사 · 정리: 허영미 연구원)

■ 뉴질랜드

성과계획 및 성과보고서 작성 지침 발간³³⁾

- 2016. 6. The New Zealand Treasury -

1. 추진 배경 및 목적

- 뉴질랜드 재정부는 연례 성과보고서 발간을 담당하는 뉴질랜드의 책임운영기관(Crown Entities)과 그 외 발간 작업에 참여하는 모든 인원을 대상으로 기본 작성 지침을 소개하는 보고서를 발간하였음
 - 본 보고서는 2004년 Crown Entities Act(CEA)와 1989년 Public Finance Act(PFA)에 근거하고 있으며 뉴질랜드의 책임운영기관들이 성과보고서를 작성할 시 위 법안에 부합하도록 성과보고서에 실릴 내용과 작성 절차에 관하여 자세히 기술하고 있음
 - 뉴질랜드 재무부는 공공관리위원회(State Service Commission)와 감사원(Office of the Auditor General)의 자문을 통해 본 보고서를 작성하였으며 연례 성과보고서 발간 작업에 참여하는 모든 인원은 반드시 이 보고서를 참고해야 함

2. 연간 성과보고서의 주요 내용

- 연간 성과보고서는 뉴질랜드 책임운영기관들이 의회와 국민에게 사업성과에 관하여 보고할 수 있는 가장 중요한 방법으로 의회가 각 기관들의 성과 검토를 가능하게 함
 - 연례 성과보고서는 일반적으로 직전의 회계연도인 7월 1일에서 6월 30일까지의 기관 운영에 대해서 평가하지만 때로는 프로그램의 추진 상황을 면밀히 보기 위해 더 이전의 기간과 비교하는 것을 권장함
 - 특별위원회(Select Committee)는 책임운영기관에 대한 평가를 매년 실시하는데 이 연례 성과보고서가 평가에서 가장 중요한 역할을 함
 - 특별위원회는 자원과 권한(resources and powers)이 어떻게 사용되었는지 검토하고 법적 근거에 따라 현명하고 신중하게 공공의 이익을 위해 사용되었는지를 중점적으로 검토함

33) 본 원고는 뉴질랜드 재무부에서 2016년 6월에 발간한 *Preparing the Annual Report and End-of-Year Performance Information on Appropriations – Guidance for Crown Entities*에 근거하여 작성함.

- 연간 성과보고서는 정부가 아래의 사항들을 수행하도록 하는 메커니즘의 역할을 함
 - 책임운영기관에 대한 효과적인 거버넌스 및 관리를 가능하게 함
 - 향후 성과 향상을 위한 논의를 가능케 함
 - 책임운영기관의 장기간의 성과를 평가할 수 있도록 함(공통의 목적 달성을 위해 협업했던 타 기관과의 성과까지도 포함하여 평가함)

- 연간 성과보고서는 아래의 세 가지 항목을 중점으로 성과 결과를 설명해야 하며 구체적인 보고서 형식에는 제한이 없어 각 책임운영기관이 자율적으로 작성하도록 함
 - 지출 가치(value for money)
 - 경제적, 사회적, 환경적 영향의 중요성
 - 책임운영기관의 전반적인 성공 여부 및 향후 운영 효율성에 대한 중요성

- 연간 성과보고서 작성을 위해 양질의 성과정보가 필요하며 이를 결정하는 네 가지 항목은 아래와 같음
 - 이해 용이성(Understandability): 성과정보를 활용하는 사용자(users)들이 쉽게 이해할 수 있어야 하며, 특정 사용자가 이해하기 어려울 것이라는 가정하에 배제될 수 있는 복잡한 사안도 성과정보에 반드시 포함되어야 함
 - 타당성(Relevance): 유용한 성과정보는 정책 결정자들의 의사결정에 도움을 줄 수 있어야 하며 과거의 평가를 검증하고 수정하기 위해서도 증거로 사용될 수 있어야 함. 또한 성과정보가 유용하기 위해서는 시기적절해야 함
 - 신뢰성(Reliability): 실체와 현실을 반영한 성과정보는 신뢰성을 지님. 성과정보는 구체적이면서도 완결성을 지니고 동시에 법률적 요건을 충족시켜야함
 - 비교가능성(Comparability): 정보가 유용하기 위해서는 사용자들이 시간에 걸쳐 성과를 비교할 수 있어야 하며 이를 다른 기관의 성과와도 비교할 수 있어야 함

- 2015-16 회계연도부터는 투자집약적인 기관에 대해서는 자산 성과(asset performance)와 관련하여 재무부에 보고하도록 새로운 의무를 부여함
 - 재무부의 투자관리 및 자산 성과관리팀(Investment Management and Asset Performance team)에서 자산 성과 정보를 검토하여 연례 성과보고서에 해당 내용에 관해 기술함

(조사·정리: 허영미 연구원)

■ 영국

정부 효율성 제고를 위한 조치 I: 행정공유서비스센터³⁴⁾의 설립

- 2016.05, National Audit Office -

1. 행정공유서비스센터의 설립 배경

- 영국 정부는 2014년 차세대 행정공유서비스 전략(Next Generation Shared Services strategy)으로 두 개의 독립적인 행정공유서비스센터를 설립하여 최대 14개 부서와 하위 기관들의 지원부서 기능을 이관하도록 제안하였으며 아래 항목들의 중요성에 대하여 강조한 바 있음
 - 행정공유서비스센터 운영에 있어 수상실이 새로운 역할을 담당해야 하며 강력한 리더십을 지녀야 함
 - 행정공유서비스센터가 제공하는 서비스에 대한 표준화된 모델을 설계하고 이를 지원하기 위한 기술 구현이 필요
 - 행정공유서비스를 이용했던 기존의 기관 및 신규 기관에 새롭게 개발된 표준 모델을 적용해야 함
 - 각 부처 및 기관들이 새로운 행정공유서비스를 효율적으로 이용할 수 있도록 정부 차원에서 지원해야 함
 - 행정공유서비스 제공자, 수상실, 서비스를 이용하는 부처 및 기관의 역할과 책임을 명확히 구분해야 함
- 2015년 지출검토서에서는 정부 효율성 극대화의 일환으로 지원부서(back-office)의 비용과 기능을 축소하고 직접지원서비스(front-line services)를 더욱 향상시킬 것을 각 부처에 권고
 - 2012년 발간된 감사원 보고서에 따르면 각 부처별로 복잡한 행정서비스를 제공하고 있어 비용은 증가하고 유연성(flexibility)은 감소하는 것으로 드러남

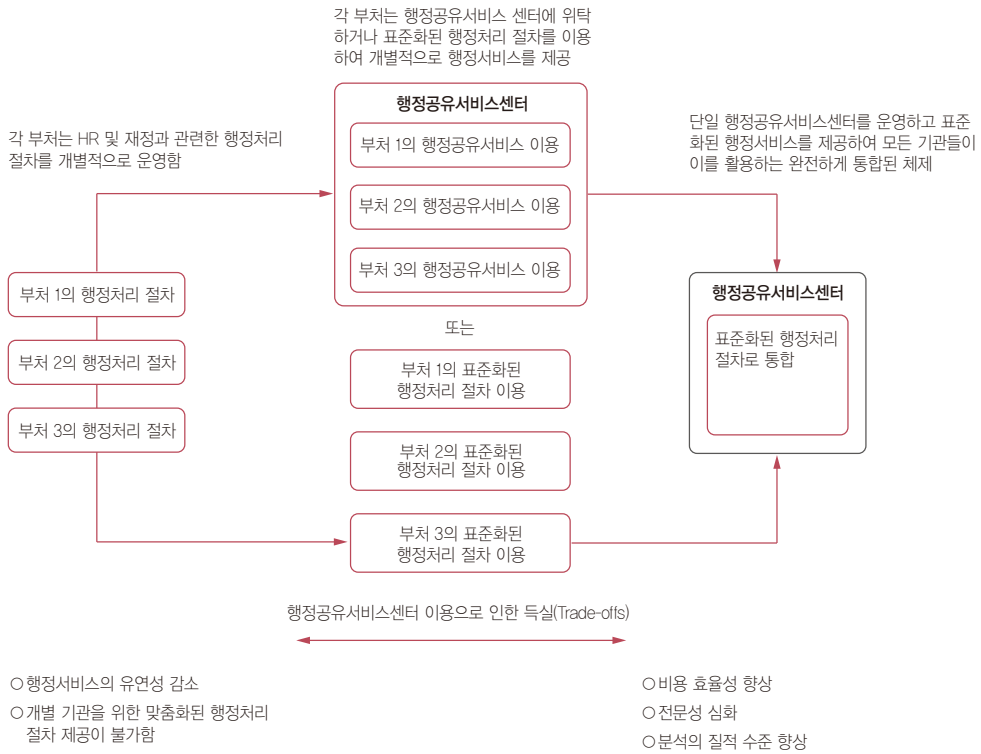
34) 본 원고는 2016년 5월 발간한 영국 감사원의 *Shared services centres*에 근거하여 작성함.

- 중앙정부는 행정공유서비스센터가 활성화되면 행정서비스 제공에 소요되는 재정을 절약하고 지원부서 기능(back-office functions)을 이전하여 행정서비스를 효율적으로 제공할 수 있을을 오랜 기간 주장함
- 또한 민간부문 및 지방자치단체들은 행정공유서비스센터 이용 시 연간 20%에 이르는 비용을 절감할 수 있다고 주장함

2. 행정공유서비스센터의 핵심 내용

- 행정공유서비스를 통해 규모의 경제 효과 및 효율성 향상에 기초한 비용 절감이 가능함
 - 센터 설립을 통해 행정처리 절차와 서비스를 표준화하여 단일 공급자가 일관되고 반복적인 방식으로 대량의 서비스를 제공하는 방식으로 효율성 향상
 - 행정서비스를 전문적으로 제공하는 기관에 위탁함으로써 규모의 경제를 통해 저렴한 비용으로 서비스를 제공
 - 하지만 표준화되고 단순화된 모델로 인해 개별 기관들은 맞춤형 서비스를 제공받기는 어려운 단점이 존재함
- 행정공유서비스센터를 도입함으로써 비용 효율성을 극대화하기 위해서는 아래의 요건이 충족되어야 함
 - 여러 개의 부처와 기관이 표준화된 서비스를 이용함으로써 규모의 경제를 창출해야 함
 - 행정공유서비스센터를 이용하는 부처 및 기관들은 지원부서 기능(back-office functions)을 공급 업체에 적극적으로 이전할 용의가 있어야 함
 - 행정공유서비스 공급업체는 충분한 인센티브를 제공해야 함
 - 서비스를 이용하는 모든 기관이 표준화된 서비스 모델에 동의해야 함

〈행정공유서비스센터의 원칙과 득실〉



자료: Shared Services Centres, UK National Audit Office (2016.05)

3. 검토 방법

■ 영국 정부 내 두 개의 독립적인 행정공유서비스센터의 운영 상황과 센터가 기여한 지출가치 (value for money) 평가에 중점을 두고 검토하였으며 아래의 네 가지 질문에 응답함

- 행정공유서비스센터는 정부 전략에 맞추어 올바르게 설립되었는가?
- 센터 설립 시 기대했던 이익이 발생되었는가?
- 지출가치 창출에 실패했던 이유는 무엇인가?
- 향후 프로그램의 성공적인 운영을 위해 정부가 어떻게 해야 하는가?

■ 부처 내에서 행정공유서비스센터를 운영하고 있는 국세청, 복지부, 국방부는 검토에서 제외함

- 2015년 12월에서부터 2016년 3월까지의 데이터를 수집하여 이를 기반으로 성과를 검토하였으며 증거 자료로는 부처별 사업 사례, 계약서, 전략 보고서 등의 문서 검토, 관계자 인터뷰, 데이터를 통한 계량분석, 과거 회계위원회에서 검토되었던 보고서 및 감사원 보고자료 등을 활용하였음

4. 검토 결과

- 정부는 계획대로 2개의 독립적인 행정공유서비스센터를 설립하였으며 운영권은 민간기업에 위탁함
 - 2개의 센터를 운영하기 위해 Shared Services Connected Limited(SSCL)를 설립하였고 이 기업에 대한 지분은 민간 합작투자 회사인 Steria가 지분의 75%를 소유하고 수상실이 25%를 소유함
- 행정공유서비스센터를 이용한 부처들은 현재까지 9천만파운드의 비용을 절감하였으며 투자비용으로는 9,400만파운드가 소요되었다고 보고함
 - 하지만 행정공유서비스 전략보고서에서 예측했던 연간 1억 2,800만파운드의 절감액 달성에는 실패하였으며 그 이유는 일부 부처 및 기관들이 지원부서 기능(back-office functions)을 본래 계획대로 변경하지 않았기 때문임
 - 부처별 시스템을 단일화하는 운영 플랫폼을 개발하기 위해 각 부처들의 투자비용이 사용되었음
 - 수상실은 2023-24 회계연도까지 1억 5,900만파운드의 투자비용 및 4억 8,400만파운드의 비용 절감액을 추정함
- 새로운 시스템 도입이 지연되는 한 계획했던 비용 절감은 달성하기 힘들 것으로 예측됨
- 과거 행정공유서비스 프로그램에 대한 사례와 경험의 부족으로 수상실에서 이와 관련한 결정을 내리는 데 한계가 있었으며 개별 부처 및 기관으로부터 충분한 지원을 확보하는 데 어려움이 존재했음
 - 표준화된 절차를 만드는 데 있어 수상실의 관리가 소홀했으며 프로그램의 리스크 관리에 있어서도 적절하게 대응하지 못하였음

- 수상실에서 일부 문제에 대하여 해결책을 찾고 있으나 행정공유서비스센터로 행정기능이 완전하게 이전되고 운영되어 그 효과가 나타나기까지는 시일이 걸릴 것으로 예상됨

5. 결론

- 현재까지 진행된 행정공유서비스센터 프로그램은 지출가치 창출의 측면에서는 다소 미흡함
 - 수상실의 경험 부족으로 프로그램 내에 존재했던 리스크 관리가 부적절하였고 따라서 2012년 전략보고서에서 제시했던 비용 절감액 및 기타 기대효과들을 달성하지 못하였음
 - 수상실에서 행정공유서비스센터 운영에 있어 확실한 리더십을 발휘하고 현실적인 목표를 설정하고 리스크를 잘 관리한다면 이 프로그램이 향후 지출가치에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 예상함
 - 또한 이 프로그램에 참여하는 모든 부처 및 기관들도 이러한 변화에 유연적인 자세로 협조하는 것이 전제되어야 함

(조사 · 정리: 허영미 연구원)

정부 효율성 제고를 위한 조치 II: 공공부문의 사기범죄(fraud) 현황 검토³⁵⁾

- 2016.05, National Audit Office -

1. 검토 배경 및 대상

- 영국 감사원은 2016년 2월 공공부문에서의 사기범죄(fraud)와 관련한 문제에 정부가 어떻게 대처하고 있는지에 관하여 검토를 실시
 - 본 보고서는 중앙정부의 지출과 관련된 사기범죄를 중점적으로 검토하고 지방정부와 일반 대중을 대상으로 한 사기 행태는 검토 대상에서 제외함
- 영국 정부는 사기범죄로 인한 공공자금의 손실을 감소시키는 것이 정부 효율성 제고에 있어 중요하며 이를 통해 상당한 규모의 재정을 절감하는 기회가 될 수 있음을 강조함
- 본 보고서에서 다루는 사기범죄 행태는 내부적으로는 공공부문 종사자들에 의한 사기, 그리고 외부요인으로는 공급자(suppliers), 계약자(contractors), 일반 대중에 의한 사기범죄 활동으로 넓은 범위의 사기범죄 행태를 포괄하며 아래의 질문에 응답하고자 함
 - 공공부문에서의 사기의 규모는 어느 정도인가?
 - 정부가 사기범죄 행태를 없애기 위해 달성하고자 했던 것은 무엇이며, 이를 위해 무엇을 실시하였는가?
 - 사기범죄를 방지하는 데 있어 장애요인은 무엇이며 정부는 이를 어떻게 극복할 것인가?
- 본 보고서는 사기범죄를 방지하기 위한 정부의 접근법이나 특정 프로그램을 평가하는 것은 아니며 정부의 목표와 프로젝트 및 성과를 간단히 요약하여 설명하고자 함

35) 본 원고는 2016년 2월 발간한 영국 감사원의 *Fraud landscape review*에 근거하여 작성함.

2. 검토 방법

- 감사원은 주로 수상실 및 특정 부처의 핵심 구성원을 인터뷰하는 방식으로 증거를 수집하여 사기범죄 관리 실태를 파악함
 - 수상실의 사기·부정부패·부채 대책팀(The Fraud, Error and Debt team)의 대표와 산업 혁신부(the Department for Business, Innovation&Skills), 농림환경부(the Department for Environment, Food & Rural Affairs), 외무부(Foreign & Commonwealth Office)의 세 개 부처의 사기범죄방지팀 책임자를 인터뷰하였음
 - 특히 수상실의 사기·부정부패·부채 대책팀으로부터 여러 정책 문건, 분석 보고서, 회의록 및 발표 자료를 수집하여 검토하였음
 - 또한 2013년과 2015년의 부처별 자체평가에 대한 설문조사, 2014~15년의 사기행위 발각 및 방지에 관한 분기별 데이터 등을 수집하여 분석하였음

3. 검토 결과

- 수상실이 각 부처들로부터 사기범죄에 대한 데이터를 수집하고 있지만 이들 데이터 일관성이 유지되지 않아 세금 공제 및 혜택과 관련한 사기범죄를 제외한 나머지 공공부문의 사기의 규모와 범위는 정확하게 측정할 수 없었음
- 세금 공제 및 혜택과 관련한 사기범죄를 제외하고 정부가 감지한 사기행위의 규모는 전체 지출의 0.02%에 해당함
 - 감사원은 유럽연합과 미국의 규모인 3~5%의 사기범죄 수준과 비교했을 때 영국의 규모와 큰 격차가 있어 이에 대하여 주의 깊게 살펴볼 것을 권고하였음
 - 유럽연합과 미국의 수치와 비교했을 때 상당한 규모의 사기범죄가 감지되지 않았거나 이로 인한 손실의 규모도 제대로 측정되지 않았을 수 있으므로 향후 가용할 수 있는 다른 추정치를 통해 이 부분에 대한 추가 설명이 필요함

4. 정부의 대처 방안

- 2014년 국가사기범죄관리청(The National Fraud Authority)의 폐지 이후 수상실이 사기범죄 관리에 있어 선두 역할을 맡고 있지만 대체적으로는 각 부처들에 의지하고 있으며 주로 조언을 제공하는 역할에 그침
- 각 부처의 대응 능력은 부처별로 격차가 있으며 부처들은 사기를 예방하는 것보다 사기 행태를 조사하는 것에 초점을 맞추고 있어 사기범죄를 방지하는 데는 한계가 있으며 향후 범죄 예방책을 개발하는 데 많은 노력을 기울여야 할 것으로 판단됨

(조사·정리: 허영미 연구원)



II. 국가계약 동향

CONTENTS

1. 공공계약의 분쟁조정위원회 운영현황과 향후 과제
2. 기타용역의 대가 산정방식과 시사점

Ⅱ. 국가계약 동향

공공계약의 분쟁조정위원회 운영현황과 향후 과제

1. 대체적 분쟁해결제도로서 조정제도

- 공공계약 과정에서 발생하는 분쟁을 해결하는 방법으로는 법원에 소송을 제기하여 해결하는 방법과 이 외에 소송을 대체하는 방법인 ‘대체적 분쟁해결제도’(Alternative Dispute Resolution: ADR)가 있음
 - 대체적 분쟁해결제도의 대표적인 방법으로는 협상·조정·중재가 있는데, 협상은 절차와 결과 모두를 당사자가 통제하는 방법이며, 조정은 절차는 제3자에게 위임하고 결과는 당사자가 통제하는 방법이고, 중재는 절차·결과 모두를 제3자가 담당하는 방법임
- 일반적으로 공공계약 과정에서 발생할 분쟁을 해결하는 방법은 소송을 통한 해결로 법원에 의존하는 경우가 많았음. 그러나 소송절차의 복잡성과 고비용으로 인해 소송을 대체할 ADR제도가 주목받고 있으며, ADR제도 중에서 특히 당사자 간의 자발적 이행률이 높다고 평가되는 조정제도가 더욱 각광받고 있음
 - 조정(Mediation)이란 중립적인 제3자인 조정인이 당사자의 동의를 얻어 분쟁 당사자들 사이에 개입하여 분쟁이 화해로 도달할 수 있도록 도와주는 제도를 말함
 - 조정인은 조정의 결정을 당사자에게 강제할 수 없고 당사자의 자발적 의사에 의해 조정안의 수용 여부가 결정됨. 따라서 제3자의 강제적 권한에 의한 합의 도출이 아닌 당사자 간 입장 수용으로 이뤄지므로 합의안에 따른 자발적 이행률이 높은 편임
- 현행 우리나라의 공공계약 관련 조정제도로는 국토교통부의 건설분쟁조정위원회, 기획재정부의 국가계약분쟁조정위원회, 행정자치부의 지방자치단체계약분쟁조정위원회(이하 “지방계약분쟁조정위원회”) 등이 운영되고 있음

II. 현행 우리나라 공공계약에 있어서의 분쟁조정위원회

1. 건설분쟁조정위원회를 통한 조정제도

- 건설분쟁조정위원회는 건설공사와 관련하여 분쟁이 발생하였을 시, 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청을 받아 설계·시공·감리 등의 분쟁을 조정하는 기구임
 - 1975년 「건설산업기본법」(이하 「건설산업법」)의 개정으로 근거규정이 만들어졌으며, 1998년 시행령 등의 개정을 통해 건설분쟁조정위원회 활동의 기틀이 마련되었음
 - 현행 「건설산업법」 제69조에서 “건설업 및 건설용역업에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 국토교통부 장관 소속으로 건설분쟁조정위원회를 둔다” 라고 건설분쟁조정위원회의 설치 근거규정을 두고 있음

- 위원회의 분쟁조정 대상³⁶⁾
 - ① 설계, 시공, 감리 등 건설공사에 관계한 자 사이의 책임에 관한 분쟁
 - ② 발주자와 수급인 사이의 건설공사에 관한 분쟁 (다만, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 해석과 관련된 분쟁은 제외)
 - ③ 수급인과 하수급인 사이의 건설공사 하도급에 관한 분쟁 (다만, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 적용받는 사항은 제외)
 - ④ 수급인과 제3자 사이의 시공상 책임 등에 관한 분쟁
 - ⑤ 건설공사 도급계약의 당사자와 보증인 사이의 보증 책임에 관한 분쟁
 - ⑥ 수급인 또는 하수급인과 제3자 간의 자재의 대금 및 건설기계사용대금에 관한 분쟁
 - ⑦ 건설업의 양도에 관한 분쟁
 - ⑧ 「건설산업법」 제28조의 규정에 의한 수급인의 하자담보책임에 관한 분쟁
 - ⑨ 「건설산업법」 제44조의 규정에 의한 건설업자의 손해배상책임에 관한 분쟁

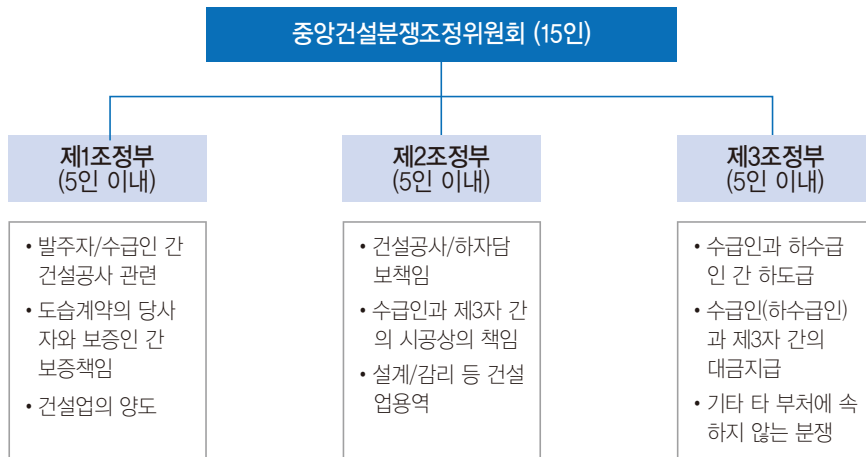
- 위원회의 구성 및 운영방법
 - 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성(「건설산업법」 제70조)
 - 위원회 위원은 국토교통부의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 1명과 기획재정부·법제처 및 공정거래위원회의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원

36) 「건설산업기본법」 제69조 제3항 및 동법 시행령 제65조

각 1명³⁷⁾으로 해당 기관의 장이 지명하는 사람과 「고등교육법」에 따른 학교에서 공학이나 법률학을 가르치는 조교수 이상의 직(職)에 있거나 있었던 사람, 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 사람, 건설공사, 건설업 또는 건설용역업에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 국토교통부령으로 정하는 요건에 해당하는 사람 중 국토교통부장관이 위촉하는 사람

- 위원회 위원장은 국토교통부장관이 위원 중에서 임명하고, 부위원장은 위원회가 위원 중에서 선출함
- 위원회는 위원장이 소집하고 위원회 회의는 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성으로 의결함(「건설산업법」 제71조)
- 위원회는 조정업무를 효율적으로 처리하기 위하여 필요하다고 인정하면 조정사건의 분야별로 5명 이내의 위원으로 구성되는 조정부를 둘 수 있음(「건설산업법」 제76조 제1항)
- 조 정부는 미리 조정사건을 심사한 후 조정안을 작성하여 위원회에 회의에 부쳐야 함(「건설산업법」 제76조 제3항)

[그림 1] 중앙건설분쟁조정위원회와 개별 조정부 역할



자료: 국토교통부 홈페이지.

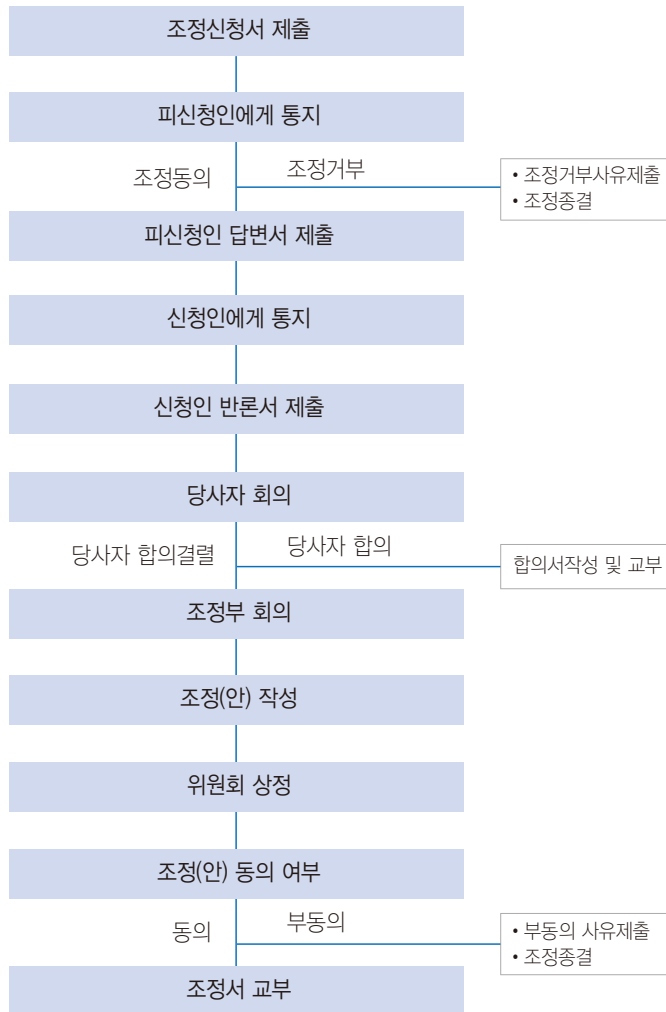
http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?search=&srch_dept_nm=&srch_dept_id=&srch_usr_nm=&srch_usr_titl=Y&srch_usr_cnt=&search_regdate_s=&search_regdate_e=&psize=10&s_category=&p_category=&lcmspage=&id=174, 검색일자: 2016.12.21.

37) 「건설산업기본법 시행령」 제68조

■ 건설분쟁조정 절차

- ① 조정신청: 분쟁을 조정받고자 하는 자는 그 신청취지와 신청사건의 내용을 명확히 하여 서면(전자문서 포함)으로 건설분쟁 조정위원회에 제출(「건설산업법 시행령」 제66조)
- ② 조정신청의 통지: 위원회는 당사자 중 어느 한쪽으로부터 분쟁의 조정 신청을 받으면 그 신청 내용을 상대방에게 알려야 하며, 상대방은 그 조정에 참여하여야 함(「건설산업법」 제72조)
- ③ 조정의 거부 및 중지: 위원회는 분쟁의 성질상 위원회에서 이를 조정하는 것이 부적합하다고 인정하거나 부정한 목적으로 조정이 신청되었다고 인정하면 그 조정을 거부할 수 있음. 이 경우 조정 거부의 사유 등을 신청인에게 통보하여야 함(「건설산업법」 제73조 제1항) 그리고 위원회는 분쟁 당사자 중 어느 한쪽이 소(訴)를 제기하면 조정을 중지하고 소 제기로 인하여 조정이 중지된 사실을 분쟁 당사자에게 통보하여야 함(「건설산업법」 제73조 제3항)
- ④ 조정 전 합의 권고: 위원회는 조정신청을 받으면 당사자에게 분쟁해결에 관한 합의를 권고할 수 있음(「건설산업법」 제77조)
- ⑤ 조정 합의: 위원회는 조정안을 작성하였을 때에는 지체 없이 이를 각 당사자에게 제시하여야 하고 조정안을 받은 당사자는 그 제시를 받은 날부터 15일 이내에 그 수락 여부를 위원회에 통보하여야 함. 이때 당사자가 분쟁해결에 관하여 조정 전 합의하거나 조정안을 수락하면 위원회는 즉시 조정서를 작성하고, 위원장과 각 당사자는 이에 서명 또는 기명날인하여야 함(「건설산업법」 제77조 제1항 내지 제3항)

[그림 2] 건설 분쟁 조정 절차



자료: 국토교통부 홈페이지.

http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?search=&srch_dept_nm=&srch_dept_id=&srch_usr_nm=&srch_usr_titl=Y&srch_usr_cnt=&search_regdate_s=&search_regdate_e=&psize=10&s_category=&p_category=&lcmspage=&id=174(검색일자: 2016.12.21)

■ 조정의 효력

- 조정서의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력(「건설산업법」 제78조 제4항)

2. 지방계약분쟁조정위원회를 통한 조정제도

- 2006년 「지방계약법」의 제정을 통해 지방계약분쟁조정제도가 도입됨.
 - 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「지방계약법」)에서는 지방계약과 관련하여, 소송 외 분쟁해결 방법으로 해당 지방자치단체장에게 하는 이의신청제도(「지방계약법」 제34조 제1항)와 지방계약분쟁조정위원회(「지방계약법」 제35조)에 제기하는 재심제도를 두고 있음.

- 「지방계약법」 제34조 제1항의 이의신청에 따른 조치에 이의가 있는 자는 그 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 「지방계약법」 제35조에 따른 지방자치단체계약분쟁조정위원회(이하 지방계약분쟁조정위원회)에 조정을 위한 재심을 청구 할 수 있음(「지방계약법」 제34조 제4항)

- 위원회의 구성 및 운영³⁸⁾
 - 지방계약분쟁조정위원회는 행정자치부에 설치하며, 위원장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성함.
 - 위원회의 위원장은 행정자치부장관이 지명하는 고위공무원단에 속하는 공무원이 되고, 위원은 행정자치부장관이 정하는 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 소속공무원 중에서 해당 기관의 장이 지명하는 사람과 「고등교육법」 제2조 제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 학교에서 법학·재정학·무역학·회계학 분야에서 부교수 이상으로 5년 이상 재직한 경력이 있는 사람, 변호사 자격을 가지고 법률업무에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람, 회계 및 조달계약 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 행정자치부장관이 위촉하는 사람이 됨
 - 위원회는 재심청구를 받았을 때 그 신청내용을 해당 지방자치단체의 장에게 통지하여야 하고, 청구된 사항을 심사·조정하여야 함(「지방계약법 시행령」 제113조)
 - 위원장은 위원회 회의를 소집하고, 회의는 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성으로 의결함(「지방계약법 시행령」 제117조 제1항 및 제2항)

- 지방계약 분쟁조정 대상(이의신청 대상)³⁹⁾
 - 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약
 - 추정가격 30억원 이상의 종합공사·추정가격 3억원 이상의 전문공사 및 기타공사·추정가격 1

38) 「지방계약법」 제35조의 2

39) 「지방계약법」 제34조, 동법 시행령 제110조.

억 5천만원 이상의 물품의 제조·구매 및 용역 등에 의한 계약과정에서 국제 입찰에 의한 지방자치단체 계약의 범위와 관련된 사항, 입찰참가자격 관련된 사항, 입찰공고와 관련된 사항, 낙찰자결정과 관련된 사항

- 국제입찰에 있어서 정부가 가입하거나 체결한 다자간 또는 양자 간 정부조달협정(국제협정에 포함된 정부조달부분을 포함한다. 이하 ‘협정’이라 한다)에 위배된 사항과 물가변동·설계변경 및 그 밖에 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정과 관련된 사항
- 위와 같은 사항으로 인하여 불이익을 받은 자는 해당 지방자치단체의 장에게 그 행위의 취소 또는 시정을 위한 이의신청을 제기 할 수 있음
- 이의신청 결과에 대해 불만이 있는 자는 지방계약분쟁조정위원회에 조정을 위한 재심을 청구 할 수 있음

■ 지방계약 분쟁조정 절차

- 이의신청 및 결과 통지: 위의 이의신청 대상에 해당하는 사항으로 인하여 불이익을 받은 날로부터 15일 이내 또는 그 불이익을 받았음을 안 날부터 10일 이내 해당 지방자치단체의 장에게 제기해야 함(「지방계약법」 제34조 제2항) 해당 지방자치단체의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 이를 심사하여 시정 등 필요한 조치를 하고 지체 없이 그 결과를 신청인에게 통지하여야 함(「지방계약법」 제34조 제3항)
- 지방계약분쟁조정위원회 재심청구: 이의신청 결과에 이의가 있는 자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 지방계약분쟁조정위원회에 조정을 위한 재심을 청구할 수 있음(「지방계약법」 제34조 제4항). 이때 재심청구인은 행자부장관이 정하는 신청서에 서명 또는 기명날인하고 증거 자료 및 관련 서류를 첨부하여 지방자치단체 계약분쟁조정위원회에 제출하여야 함(「지방계약법 시행령」 제111조)
- 심사 및 조정: 위원회는 특별한 사유가 없으면 재심청구를 받은 날부터 50일 이내에 심사·조정하여야 함. 위원회는 심사·조정을 한 경우에 지체 없이 그 결과를 청구인과 해당 지방자치단체의 장에게 통지하여야 함(「지방계약법」 제37조 제1항 및 제2항)

■ 지방계약 분쟁조정 효력

- 조정 청구인과 해당 지방자치단체의 장이 심사·조정에 대한 결과를 통지받은 날부터 15일 이내에 위원회에 이의를 제기하지 아니한 경우에는 본 조정은 재판상 화해와 같은 효력을 가짐(「지방계약법」 제37조 제3항)

3. 국가계약분쟁조정위원회를 통한 조정제도⁴⁰⁾

- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」)에서는 국가계약 과정에서 발생하는 분쟁을 조정하기 위한 소송 이외의 분쟁해결 방법으로 발주기관에 대한 이의신청 및 기획재정부 소속 국가계약분쟁조정위원회를 통한 조정제도를 규정하고 있음
 - 2012년 12월 「국가계약법」 제28조 등의 개정을 통해 정부조달계약의 입찰과 계약과정에서의 분쟁이 발생하는 경우, 계약당사자가 조정을 통한 분쟁해결을 위해 국가계약분쟁조정위원회를 설치하였음
 - 종전 「국가계약법」하에서는 정부조달협정에 근거한 국제입찰만을 이의신청의 대상을 한정하였지만, 이후 법 개정을 통해 대통령이 정하는 금액 이상의 국내입찰에 의한 분쟁도 이의신청 및 국가계약분쟁조정위원회를 통한 조정대상으로 확대하였음
 - 그리고 2014년 11월 기획재정부는 「국가계약법 시행령」 개정을 통해 이의신청 및 분쟁조정 대상을 기존의 입찰·낙찰자 결정에 관한 사항 외에 계약금액 조정과 지체상금, 지체일수 산입범위와 관련한 사항으로 확대하였음
- 기획재정부는 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」(이하 ‘운영규정’)을 제정하여 국가계약분쟁조정위원회의 운영과 분쟁의 조정절차 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있음

가. 발주기관에 이의신청

- 국제입찰 또는 대통령령으로 정하는 금액 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 ① 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항 ② 입찰 참가자격과 관련된 사항 ③ 입찰 공고 등과 관련된 사항 ④ 낙찰자 결정과 관련된 사항 ⑤ 협정에 위배된 사항 중 어느 하나에 해당하는 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정하기 위한 이의신청을 할 수 있음(「국가계약법」 제28조 제1항)
 - 이때 이의신청을 할 수 있는 정부조달계약의 최소 금액 기준은 공사계약의 경우 70억원, 물품·용역 계약의 경우 1억 5천만원임(「국가계약법 시행령」 제110조 제1항)
- 이의신청 절차
 - 이의신청은 이의신청의 원인이 되는 행위가 있었던 날부터 15일 이내 또는 그 행위가 있음을 안 날부터 10일 이내에 해당 중앙관서의 장에게 하여야 함(「국가계약법」 제28조 제2항)

40) 김태완, 「국가계약분쟁조정위원회」, 『국방과 기술』, 433, 2015, pp.118~121

- 해당 중앙관서의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 심사하여 시정 등 필요한 조치를 하고 그 결과를 신청인에게 통지하여야 함(「국가계약법」 제28조 제3항)

나. 국가계약분쟁조정위원회에 재심청구

- 발주기관에 대한 이의신청에 따른 조치에 이의가 있는 자는 그 결과 통지를 받은 날부터 15일 이내에 국가계약분쟁조정위원회에 조정의 위한 재심을 청구할 수 있음(「국가계약법」 제28조 제4항)

- 위원회 구성⁴¹⁾

- 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 위원(정부를 대표하는 정부위원 8명, 공익을 대표하는 민간위원 6명)으로 구성
 - 위원장: 기획재정부 재정업무관리관
 - 정부위원: 기획재정부 국고국장, 미래창조과학부 국제협력관, 국방부 계획예산관, 행정자치부 지방재정정책관, 산업통상자원부 무역정책관, 국토교통부 건설정책국장, 조달청 시설사업국장, 방위사업청 계획지원부장으로 함

- 소위원회 구성⁴²⁾

- 위원회에 상정하는 안건심사, 쟁점정리 등의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 공사분야 소위원회와 물품·용역분야 소위원회를 둠
- 위원회에 청구한 안건은 해당 소위원회에서 우선 심사하여 결정안을 작성하고, 이를 위원회에 상정하여야 함

- 위원회의 심의·의결·조정 사항⁴³⁾

- ① 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항
- ② 입찰참가자격과 관련된 사항
- ③ 입찰공고 등과 관련된 사항
- ④ 낙찰자 결정과 관련된 사항
- ⑤ 계약금액 조정과 관련된 사항
- ⑥ 지체상금과 지체일수 산입범위와 관련한 사항

41) 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」 제3조

42) 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」 제7조

43) 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」 제4조

- ⑦ 위원회 운영규정의 제·개정에 관한 사항
- ⑧ 기타 위원장이 위원회에서 심의·의결할 필요가 있다고 판단하는 주요 분쟁조정 관련 사항 등

■ 위원회 운영 방법⁴⁴⁾

- 위원회 회의는 원칙적으로 분쟁조정을 위한 재심청구가 있는 경우 매월 개최
- 위원회 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석의원 과반수 찬성으로 의결

■ 국가계약분쟁조정 절차⁴⁵⁾

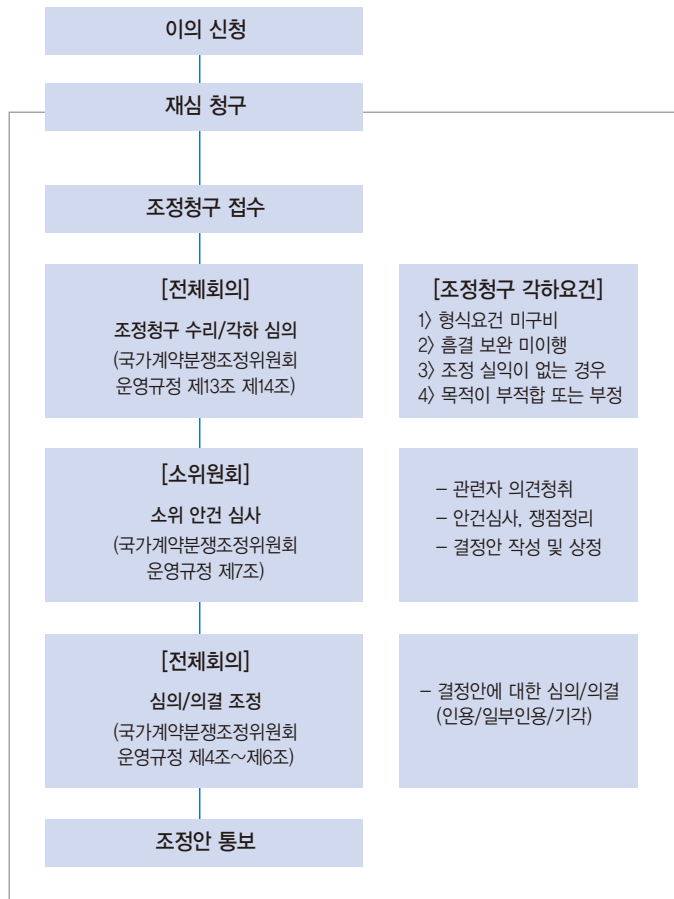
- 1) 발주기관에 이의신청을 한 후, 그 결과 및 조치에 대하여 이의가 있는 경우 그 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 국가계약분쟁조정위원회에 조정을 위한 재심을 청구할 수 있음(「국가계약법」 제28조 제4항)
- 2) 재심을 청구하고자 하는 자는 신청서에 서명 또는 기명날인하고 증거자료 및 관련 서류를 첨부하여 국가계약분쟁조정위원회에 제출하여야 함
- 3) 위원장은 조정청구가 정당하게 이루어진 것으로 인정될 경우에는 그 청구서를 수리하고 청구서 접수 후 7일 이내에 청구인과 피청구인인 중앙관서의 장에게 그 사실을 문서로 통지하여야 함(운영규정 제13조 제1항). 위원회는 조정 청구를 받은 날부터 50일 이내에 심사를 조정하여야 함. 부득이한 사정이 있는 경우 30일 범위 내에서 그 기간을 연장할 수 있음(운영규정 제18조 제1항)
- 4) 조정청구를 접수받으면, 국가계약분쟁조정위원회는 전체회의를 통해 조정청구 수리 및 각하 여부를 심의하게 됨(운영규정 제14조 제1항)
 - 이때 조정청구 각하 요인으로는
 - ① 조정청구의 형식적 요건을 갖추지 못한 경우
 - ② 청구서 기재사항 및 첨부서류 등의 보완요청을 받은 날로부터 10일 이내에 청구서의 흠결을 보완하지 않는 경우
 - ③ 조정의 실익이 없는 경우
 - ④ 그 외 위원회에서 조정하는 것이 적합하지 아니하다고 인정되거나 부정한 목적으로 조정을 청구하였다고 인정되는 경우
- 5) 위원장은 필요하다고 판단하는 경우 소위원회에 조정신청사건 안건의 사전심사를 요청할 수 있음(운영규정 제19조 제1항). 소위원회를 통해 소위안건을 심사함(운영규정 제7조). 이때 관련자의 의견청취를 통해 안건을 심사하고 쟁점을 정리하여 결정안을 작성 상정하게 됨(운영규정 제19조 제2항)

44) 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」 제5조, 제6조

45) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」

- 6) 마지막으로 전체회의를 통해 소위원회에서 작성한 결정안에 대한 심의를 통해 의결하게 됨. 이때 의결의 종류로는 인용, 일부 인용, 기각이 있음

[그림 3] 국가계약분쟁조정위원회 조정절차



■ 조정의 효력

- 재심 청구의 효력: 위원회는 청구인의 신청 또는 직권에 의하여 필요하다고 인정하면 조정이 완료될 때까지 해당 입찰절차를 연기하거나 계약체결을 중지할 것을 명할 수 있음(동법 제30조, 운영규정 제18조)
- 국가계약분쟁조정위원회에 의한 조정은 청구인과 해당 중앙관서의 장이 조정안을 제시받은 날부터 15일 이내에 위원회에 문서로 이의를 제기하지 아니한 경우 재판상 화해⁴⁶⁾와 같은 효력

46) 재판상 화해란, 소송상 화해와 제소 전 화해를 포함하며 소송상 화해는 당사자 쌍방이 법관의 면전에서 화해조항의 내용을 일치하여

4. 분쟁조정제도의 운영현황 및 향후 과제

■ 건설분쟁조정위원회와 국가계약분쟁조정위원회 비교

〈표 1〉 건설분쟁조정위원회와 국가계약분쟁조정위원회 비교

	건설분쟁조정위원회	국가계약분쟁조정위원회
근거 법령	「건설산업기본법」	「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」
담당 부처	국토교통부	기획재정부
위원회 구성	- 위원장 1명, 부위원장 1명 포함 15명 이내의 위원 - 조정부 구성·운영	- 위원장 1명 포함 15명 위원 (정부위원 8명, 민간위원 6명) - 소위원회 구성·운영
분쟁조정 대상	① 설계, 시공, 감리 등 건설공사에 관계한 자 사이의 책임에 관한 분쟁 ② 발주자와 수급인 사이의 건설공사에 관한 분쟁(다만, 「국가계약법」 및 「지방계약법」의 해석과 관련된 분쟁 제외) ③ 수급인과 하수급인 사이의 건설공사 하도급에 관한 분쟁 (다만, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 적용 받는 사항 제외) ④ 수급인과 제3자 사이의 시공상 책임 등에 관한 분쟁 ⑤ 건설공사 도급계약의 당사자와 보증인 사이의 보증 책임에 관한 분쟁 ⑥ 수급인 또는 하수급인과 제3자 간의 자재의 대금 및 건설기계사용대금에 관한 분쟁 ⑦ 건설업의 양도에 관한 분쟁 ⑧ 「건설산업법」 제28조의 수급인의 하자담보책임에 관한 분쟁 ⑨ 「건설산업법」 제44조의 건설업자 손해배상책임에 관한 분쟁	① 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항 ② 입찰참가자격과 관련된 사항 ③ 입찰공고 등과 관련된 사항 ④ 낙찰자 결정과 관련된 사항 ⑤ 계약금액 조정과 관련된 사항 ⑥ 지체상금과 지체일수 산입범위와 관련한 사항 ⑦ 위원회 운영규정의 제·개정과 관련한 사항 ⑧ 기타 위원장이 위원회에서 심의·의결할 필요가 있다고 판단하는 주요 분쟁조정 관련 사항 등
조정대상 차이점	민간공사 및 70억원 이하 공공공사 조정대상 포함	70억원 이상 공공공사로 한정
사무국 설치 근거	사무국 설치근거규정 (「건설산업법」 제69조) 있음	사무국 설치 근거규정 미비
이의신청 여부	이의신청 절차 없음 (분쟁 발생 시 바로 조정신청 가능)	재심구조(중앙관서의 장에게 이의신청 후 불복절차로 조정 신청)
피신청인의 조정 참여	피신청인의 분쟁조정 참여 의무화 (불참 시 과태로 부과)	피신청인의 조정참여 의무화 규정 없음
조정접수 효력	조정 접수 시 시효중단	조정 접수 후 신청 또는 직권에 의해 필요성 인정되면 조정 완료 전까지 입찰절차 연기 및 계약체결 중지
조정서 효력	재판상 화해	재판상 화해
조정안의 강제성	발주기관이 조정안에 따르지 않을 경우 과태로 부과	과태로 부과 규정 없음

진술함으로써 성립되고, 법원 사무관 등이 그 진술을 조서에 기재하면 이 화해조서는 확정판결과 동일한 효력이 있게 됨(『법률용어사전』, 장훈기(2015))

- 현행 법률의 규정상 분쟁조정위원회가 설치·운영되고 있음에도 불구하고 아직은 제도의 활용 정도가 낮은 상태임. 각 분쟁조정위원회의 조정현황은 아래와 같음
 - 각 분쟁조정위원회의 운영현황을 살펴보면, 국토부의 건설분쟁조정위원회가 가장 많은 조정사건을 진행하였으며, 기재부의 국가계약분쟁조정위원회가 가장 저조한 활동을 보이고 있음
 - 건설분쟁조정위원회의 경우, 분쟁 발생 시 이의신청 절차를 거칠 필요없이 바로 조정을 신청할 수 있으며, 피신청인의 조정제도 참여를 강제하고 있고, 발주기관이 조정안을 따르지 않았을 경우 과태료를 부과하여 국가계약분쟁조정위원회를 통한 분쟁조정보다 제도의 실효성을 높이는 장치가 마련되어 보다 활발한 활동이 이루어지고 있는 것으로 보임

〈표 2〉 건설분쟁조정위원회 조정현황

(단위: 건)

	신청건수	조정결과			계류
		조정 전 합의	조정(수락)	거부 및 기타	
2004	12		2(2)	10	
2005	8		5(4)	3	
2006	3		1	2	
2007	13	2	5(1)	6	
2008	17		3(2)	14	
2009	4		2(1)	2	
2010	4	1	3(1)		
2011	2		1	1	
2012	6	1	1	4	
2013	3		1	2	
2014	31	4	1	16	10
합계	103	8	25	60	10

주: 신청취하 8개, 피신청인 조정거부 13개, 소재기 등 조정중지 19개, 심사비대상 등 반려 20개
 자료: 국토교통부, 「건설분쟁조정위원회 활동 현황 보고자료」(2016); 안성현(2016)

〈표 3〉 지방계약분쟁조정위원회 조정현황

(단위: 건)

	반려	철회(취소)	각하	기각	인용	합계
2007	2					2
2008	1	1				2
2009	2	1				3
2010		2	5	1		8
2011			7	4	1	12
2012	2	1	1	2		6
2013			6	1		7
2014			5	1	1	7
2015			8	1	1	10
합계	7	5	32	10	3	57

자료: 안성현(2016)

〈표 4〉 국가계약분쟁조정위원회 조정현황

(단위: 건)

	조정대상 여부 심의			위원회 결정		
	검토중	각하	수리	진행 중	조정	기각
2014	-	1	-	-	-	-
2015	3	7	4	1	3	-
2016	-	3	2	1	1	-
합계	3	11	6	2	4	

자료: 안성현(2016)

- 공공계약 과정에서 발생하는 분쟁을 신속하고 효율적으로 처리하기 위한 방법으로 분쟁조정제도의 관심이 높아지고 있지만, 그에 비해 그 활용도는 많이 뒤쳐져 있는 상태임. 분쟁조정위원회의 활용 실적이 저조한 이유를 전담 사무국 미비에서 그 원인을 찾아보고자 함
 - 개별 분쟁조정위원회의 담당 부처들은 인력 및 예산 확보의 어려움 등으로 인해 분쟁조정위원회를 상설 운영하지 못하고 있으며, 또한 조정사무를 전담으로 처리하는 사무국도 설치하지 못하고 있는 실정임
 - 건설분쟁조정위원회는 법령상 사무국 설치에 대한 근거 조항이 마련되어 있지만 사무국이 운영되지 않고 있는 상황이고, 국가계약분쟁조정위원회의 경우는 법령상 사무국 설치에 대한 규정 자체를 두고 있지 않음
 - 현행 분쟁조정위원회 중 상설화된 사무국을 두고 있는 곳은 「소비자기본법」상의 소비자분쟁조정위원회, 「주택법」상 하자심사분쟁조정위원회 등이 있음

- 하자심사분쟁조정위원회의 접수건수 증가 추이를 통해 전담 사무국의 존재가 분쟁조정위원회의 운영 활성화에 기여함을 유추할 수 있음
 - 하자심사분쟁조정위원회의 경우, 조정접수건수가 2010년 69건에서 2011년 327건으로 약 4.5배 증가하였고, 2015년에는 4,244건을 나타내었음. 여기서 2010년 10월 하자심사분쟁조정위원회의 전담 사무국이 설치되었음을 고려해보면, 2011년 접수건수의 비약적 증가 원인을 사무국의 설치로 분쟁조정제도의 활용이 용이해져 조정제도를 통해 분쟁을 해결하고자 하는 신청자가 많아졌다고 볼 수 있음
- 분쟁조정위원회 전담 사무국의 미비는 분쟁 당사자들이 조정절차를 진행함에 있어서 의사소통 및 정보제공 창구 부재로 인한 불편을 야기하고 있음. 따라서 신속하고 효율적인 분쟁 해결이라는 본 제도의 장점을 극대화하기 위해서는 분쟁조정제도를 체계적으로 지원하는 전담 사무국을 설치하여 조정 신청인들에게 조정의 신청에서부터 자료 제출에 이르기까지 조정 전 과정을 지원 하는 서비스를 제공해야 할 것임
- 공공계약분야의 분쟁조정위원회를 담당하고 있는 각 부처들도 조정제도에 대한 지속적인 수요 증가 상황을 인식하고 있으며, 이러한 수요 증가 상황에 맞추어 조정제도의 활용도를 높이기 위한 방안으로 예산확보 및 전담인력 확보를 통해 사무국을 설치하고자 하고 있음

(조사·정리: 장민혜 연구원)

참고 문헌

- 국토교통부, 「건설분쟁조정위원회 활동 현황 보고자료」, 2016
- 김대인, 「지방계약의 분쟁해결체계: 재판외 분쟁해결제도를 중심으로」, 『지방계약연구』, 4-1, 2013, pp.71~93.
- 김태완, 「국가계약분쟁조정위원회」, 『국방과 기술』, 433, 2015, pp.118~121
- 안현철, 「공공계약 건설분쟁의 ADR제도 활성화 방안 연구」, 한국외국어대학교 박사논문, 2016.
- 장훈기, 『최신 공공계약제도 해설』, 삼일, 2015.
- 전현철, 「정부조달계약에 있어서 행정적 분쟁해결절차의 활성화를 위한 연구」, 『법학논총』, 32-4, 2015, pp.101~131.
- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 검색일자: 2017. 2. 15.
- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」
 - 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」

기타용역의 대가 산정방식과 시사점

I. 서론

- 기획재정부 「계약예규」(예정가격작성기준)에서 정의하고 있는 기타용역이란 해당 사업(project)의 생산과 소비에 필요한 서비스를 제공하는 일로서 엔지니어링사업, 측량, 소프트웨어 개발 용역 등을 포함하고 있음
 - 기타용역에서 지정하고 있는 엔지니어링, 설계, 소프트웨어 산업 등은 ‘고부가가치산업’이면서 기술과 과학적 지식, 아이디어 등의 창조적 활동임에도 대가는 낮거나, 불분명하게 운영되고 있음
 - 이러한 용역서비스는 사업의 설계, 분석, 시운전, 유지·보수 등에 대한 여러 가지 기술을 복합적으로 적용하여 매우 복잡하고 광범위하게 이루어지는 산업임

- 공사원가 및 제조원가 계산은 비교적 목적물이 명확한 데 반해 기타용역에 대한 원가 계산은 노동에 의한 서비스에 해당하는 산업이기 때문에 원가계산 산정 시, 합리적 기준을 제시하기에는 현실적으로 많은 어려움이 따르고 있음
 - 따라서 기타용역에 대한 원가계산은 「계약예규」에서 다루지 않고 「엔지니어링산업진흥법」 등 해당 법령이 정하는 별도의 기준으로 원가계산을 하도록 하고 있음

- 「엔지니어링산업진흥법」 등에서 정의하는 기타용역의 원가계산은 크게 ‘실비정액가산방식’과 ‘공사비율 방식’으로 구분하여 운영하고 있으나 현행 대가 산정의 현실성이 결여되어 있으며 대부분의 기타용역에 해당하는 사업들의 예정가격이 현행 법령에서 정한 고시기준보다 낮게 책정되는 것으로 나타났음⁴⁷⁾
 - 이에 따라 기타용역에 해당되는 사업들은 과도한 업무에 비해 보수가 적고 하청업체로서 제약이 많다 보니 산업계 측에서 미래에 육성할 인재가 점차 사라진다는 주장이 나오고 있음

- 현실적이고 적절한 대가 산정은 해당 사업의 합리적인 용역대가로 인해 발주자 측면에서 국가재정을 효율적으로 운용하고, 계약상대자 측면에서 합리적인 업무 수행 운영과 동시에 해당 산업

47) 3,197건의 엔지니어링 사업의 예정가격을 조사한 결과, 법령에서 정한 대가 수준과 유사한 사업은 0.8%에 불과하며 법령 기준 대비 예정가격 수준이 80% 미만인 사업이 전체 사업의 88% 정도 되는 것으로 조사된 바 있음(「엔지니어링 산업경쟁력 강화 방안 연구」, 한국조달연구원, 2014)

의 경쟁력을 강화시키는 효과를 볼 수 있음

- 따라서 기타용역을 대표하는 대가 산정방식인 공사비요율방식과 실비정액 가산방식의 국내 기준을 살펴보고 미국의 용역 대가산정 제도와 비교 검토함으로써 향후 대가 기준의 적정성과 현실성 수립 방안을 모색하고자 함

II. 대가 산정방식

- 원가계산은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」) 시행규칙 제6조에 따르면 기획재정부, 「계약예규」〈예정가격작성기준〉에 따라 작성함을 원칙으로 하고 있음
 - 〈예정가격작성기준〉에서의 원가는 제조원가, 공사원가, 용역원가로 구분하고 있으며 각 원가별로 예정가격이 결정되는 기준에 대해 상세히 서술하고 있음
 - 이 중 용역원가에 대하여 학술용역과 기타용역으로 구분됨
 - 〈예정가격작성기준〉은 학술용역에 대해서만 세부 기준을 언급하고 있으며 기타용역은 서비스 분야의 다양성과 사업 특성이 다를 수 있어 사업대가 산정의 어려움으로 인해 해당 법령에서 별도로 다루어 원가계산을 적용하도록 규정되어 있음
- 따라서 기타용역에 해당하는 특정 기술 등을 요하는 소프트웨어, 엔지니어링 용역 등은 다른 법령에서 규정하도록 허용하고 있음
 - “엔지니어링 사업, 측량용역, 소프트웨어 개발용역 등 다른 법령에서 그 대가기준(원가계산 기준)을 규정하고 있는 경우에는 해당 법령이 정하는 기준에 따라 원가계산을 할 수 있다.”(예정가격 결정기준 제30조)
- 건설기술용역: 다른 사람의 위탁을 받아 건설기술에 관한 업무를 수행하는 것(건설공사 시공 및 시설물 보수·철거 업무 제외)
 - 건설공사에 관한 계획·조사·설계·시공·감리·시험·평가·측량·자문·지도·품질관리·안전점검 및 안전성 검토
 - 시설물 운영 검사·안전점검·정밀안전진단·유지·관리·보수·보강 및 철거
 - 건설사업관리 등
 - 건설기술용역의 대가는 국토교통부고시인 「건설기술용역 대가 등에 관한 기준」의 산정기준

에 따라 정함

- 엔지니어링용역: 과학기술의 지식을 응용하여 수행하는 사업이나 시설물에 관한 연구, 기획, 타당성 조사, 설계, 유지 또는 보수 등의 활동을 뜻함
 - 엔지니어링사업대가의 기준은 산업통상자원부고시인 「엔지니어링사업대가의 기준」의 산정기준에 따라 대가를 산정함
 - 대가 산출은 기본적으로 실비정액가산방식을 적용하나, 사업의 특성을 고려하여 공사비율에 의한 방식을 적용할 수 있음
- 소프트웨어 개발용역: 컴퓨터, 통신, 자동화 등의 장비와 관련된 기술개발, 제작, 생산, 유통 등과 관련된 활동을 뜻함
 - 소프트웨어 용역사업의 대가는 소프트웨어 기술자의 노임단가에 따라 정함
 - 소프트웨어 노임단가는 한국소프트웨어산업협회가 「통계법」에 따라 조사, 공표한 것을 기준으로 함
- 기타용역의 대가 산정방식은 크게 공사비율방식과 실비정액가산방식 구분
 - 세부 산정방식 계산방법은 본 주제의 범위를 벗어나므로 각 방식의 전체적인 개념을 알아보고 문제점 및 이점을 조사하였음

1. 공사비율방식

가. 정의

- ‘공사비율에 의한 방식’이란 공사비에 일정 요율을 곱하여 산출한 금액에 추가업무비용과 부가 가치세를 합산하여 대가를 산출하는 방식을 말한다(산업통상자원부고시, 「엔지니어링사업대가의 기준」 제3조 제1항)
 - 즉, 총공사비에서 일정 요율을 기술용역의 대가로 산정하는 방식
- 공사비율은 해당 법령이 고시한 요율로 적용
 - 엔지니어링사업대가의 기준에 따르면 건설부문은 공사비용과 업무단계별(기본설계, 실시설계, 공사감리)로 정한 요율에 따름
 - 기본설계: 예비타당성조사, 타당성조사 및 기본계획을 감안하여 시설물의 규모, 배치, 형태,

개략공사방법 및 기간, 개략 공사비 등에 관한 조사, 분석, 비교·검토를 거쳐 최적안을 선정하고 이를 설계도서로 표현하여 제시하는 설계업무(국토교통부고시, 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제2조)

- 실시설계: 기본설계의 결과를 토대로 시설물의 규모, 배치, 형태, 공사방법, 기간, 공사비, 유지관리 등에 관하여 세부조사 및 분석, 비교·검토를 한 후, 최적안을 선정하여 시공 및 유지관리에 필요한 설계도서, 도면, 시방서, 내역서, 구조 및 수리계산서 등을 작성하는 것 (국토교통부고시, 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제2조)
- 공사감리: 법에서 정하는 바에 따라 건축물 및 건축설비 또는 공작물이 설계도서의 내용대로 시공되는지 여부를 확인하고, 품질관리·공사관리 및 안전관리 등에 대하여 지도·감독하는 행위(국토교통부고시, 「건축공사 감리세부기준」)

〈표 1〉 건설부문 요율

(단위: %)

공사비	요율	업무별 요율			계
		기본설계	실시설계	공사감리	
5천만원 이하		3.24	6.49	3.02	12.75
1억원 이하		3.04	6.07	2.85	11.96
2억원 이하		2.42	4.85	2.26	9.53
3억원 이하		2.22	4.43	2.06	8.71
5억원 이하		2.01	4.03	1.89	7.93
10억원 이하		1.77	3.55	1.66	6.98
20억원 이하		1.63	3.27	1.53	6.43
30억원 이하		1.57	3.15	1.48	6.20
50억원 이하		1.54	3.09	1.45	6.08
100억원 이하		1.51	3.01	1.41	5.93
200억원 이하		1.46	2.91	1.37	5.74
300억원 이하		1.45	2.90	1.35	5.70
500억원 이하		1.41	2.84	1.33	5.58
1,000억원 이하		1.40	2.79	1.30	5.49
2,000억원 이하		1.38	2.76	1.28	5.42
3,000억원 이하		1.37	2.72	1.25	5.34
5,000억원 이하		1.34	2.70	1.23	5.27
5,000억원 초과		기본설계요율 = $2.75 \times (\text{공사비}) - 0.0265 - 0.006822$ 실시설계요율 = $5.0 \times (\text{공사비}) - 0.0229$ 공사감리요율 = $3.4816 \times (\text{공사비}) - 0.0386 - 0.00084$			

- 요율은 설계의 난이도, 비교설계 유무, 수량 등에 의해 10% 범위 내에서 증액 또는 감액 조정이 가능함

◆ 총대가 = 대가요율 + 추가업무 대가(실비 별도계상)

↳ 대가요율 = 기본설계 대가요율 + 실시설계 대가요율 + 책임감리

나. 공사비요율방식의 장점 및 문제점

- 공사비요율방식은 해당 법령이 고시한 요율대로 적용하므로 대가 산정이 비교적 쉬우며, 이에 따라 발주자의 입장에서 예산을 미리 예측할 수 있음
- 기술용역에 대한 대가를 포괄적으로 제시하여 계약 상대자의 주체성을 인정함
- 공사비는 추정공사비를 바탕으로 산정되므로 공사의 특성을 세세하게 반영하기 어려움
 - 공사의 규모가 커질수록, 또는 공사비가 올라갈수록 요율도 올라가 건설기술용역의 대가도 올라가는데 규모에 따른 용역대가 차이점이 명확하지 않아 투명성에서 문제가 될 여지가 있음
 - 소규모 공사의 경우, 대규모 공사에 비해 동일한 업무량에 대한 대가가 과소 책정될 여지가 있음
 - 계약 상대자 입장에서는 공사비 절감의 인센티브가 존재하지 않음
 - 공사비 규모와 업무량의 상관관계가 명확하지 않으면 현실적인 대가기준 수립이 어려울 수 있음
 - 해당 사업의 대가 근거가 명확하지 않아 적정 대가 여부를 확인하기 어려움
- 추가 업무에 대한 대가 산출이 어려우며 설계변경 발생 시 산출근거가 불명확하여 대가의 조정이 어려움

2. 실비정액가산방식

가. 정의

- 실비정액가산방식이란 직접인건비, 직접경비, 제경비, 기술료, 추가업무비용, 부가가치세 및 손해 배상보험(공제)료 등을 합산하여 대가를 산출하는 방식을 말함(국토교통부고시, 「건설기술용역 대가 등에 관한 기준」 제2조 제2항)
 - 실비정액가산방식은 사후정산의 특징을 가지고 있으며 실제 발생된 비용에 대하여 직접비용을

계상하고 간접비는 일정비율로 산정함

- 실비정액가산방식은 직접인건비, 제경비, 기술료, 직접경비, 부가가치세의 합
 - 직접인건비는 당해 업무에 직접 종사하는 기술자의 임금, 제수당, 상여금, 퇴직적립금, 산재보험금 등의 인건비임
 - 직접경비는 건설사업관리 업무에 필요한 경비로 실제 소요비용으로 계산
 - 제경비는 직접비(직접인건비 및 직접경비)에 포함되지 않는 간접비(직접인건비의 110~120%)를 의미함
 - 기술료는 건설기술용역업자가 개발, 보유한 기술의 사용 및 기술축적을 위한 대가(직접인건비 + 제경비의 20~40%)

◆ 총대가 = 직접인건비 + 직접경비 + 제경비 + 기술료 + 부가가치세

나. 실비정액가산방식의 장점 및 문제점

- 과업 지시에 따른 실제 업무량을 검토하여 직접인건비를 산정함으로써 현실적인 업무량을 반영한 비용 계상이 가능함
- 공사의 특성과 난이도를 반영하여 업무량을 검토할 수 있다면 합리적인 대가 산정이 가능함
- 대가기준 산정이 복잡하고 과업지시의 변동사항에 따라 산출 근거 작성이 어려움
- 직접인건비를 기준으로 일정요율을 반영하는 제경비 및 기술료 등은 정확한 실비를 파악하기 어려워 대가의 현실성을 저하할 수 있음

3. 공사비율과 실비정액가산방식 비교

- <표 2>는 공사비율방식과 실비정액가산방식의 개념 및 장·단점을 비교한 표임

〈표 2〉 공사비요율방식과 실비정액가산방식의 비교

	공사비요율방식	실비정액가산방식
산정방식	공사비요율+추가업무비용+부가가치세	직접인건비+직접경비+제경비+기술료+부가가치세
고려요소	공사 규모 공사특성 공사의 난이도	대가항목과 관련된 업무 업무별 투입인수 및 투입시간 노임단가 가중치 등
장점	예정가격 작성이 비교적 쉬움	실제 금액을 바탕으로 산정하기에 현장 금액 반영이 용이
단점	현장집행 금액과의 차이가 클 가능성 현장 반영 어려움	예정가격 작성이 불편

- 미국 FAR규정에 나타난 우리나라의 실비정액가산방식과 유사한 실비정산계약방식(cost-reimbursement)의 다양한 형태와 그에 따른 특징을 살펴보고 우리나라 실비정액가산방식의 개선점을 모색하고자 함

III. 미국 계약방식(FAR)

- 미국의 추정원가 산출에 대한 통일 기준은 미연방 구매규정(FAR: Federal Acquisition Regulations)에 나타나 있음
- 미연방 조달규정(FAR) Part 16에 따르면 우리나라의 공사비요율방식과 유사한 ‘확정가 계약방식(Fixed Contract)’과 우리나라의 실비정액가산방식과 유사하다고 볼 수 있는 ‘실비정산 계약방식(Cost Reimbursement Contract)’이 있음

1. 확정가 계약방식(Fixed Contract)

- 확정가 계약방식은 계약 당시 가격을 확정하며 낙찰가격에 따라 계약을 이행하는 것으로 계약 이행 이후에 금액을 조정할 수 없음
 - 확정가 계약방식 중에서도 기업이 운영비용과 결과적 손익의 책임을 떠맡는 ‘기업확정가격(firm-fixed-price)방식’과 실비정산의 성격을 가진 ‘비용-정액보수 가산(cost plus fixed-fee)방식’이 있음

- 계약방식을 결정하는 기준은 계약규모로 ‘미국의 간소화구매절차 기준금액(10만달러)’ 이상의 용역계약에서는 의무적으로 실비정액가산방식을 적용하도록 하고 있으며, 그 이하의 소규모 계약인 경우는 확정가 계약방식을 사용함
 - 확정가 계약방식을 사용하는 경우에도 총공사비의 6% 이상을 산정하지 못하게 규정하고 있음⁴⁸⁾
- 따라서 확정가 계약방식을 사용하는 경우는 소규모 계약인 동시에 비용과 가격 정보를 예상할 수 있으며 이행 과정의 불확실성의 비용을 합리적으로 추정할 수 있을 때에 한함

2. 실비정산 계산방식(Cost Reimbursement Contract)

- FAR에 나타난 실비정산방식의 종류는 ‘비용-요율 가산 계약(cost plus percentage of cost)’, ‘비용-정액보수(cost-plus-fixed-fee)’, ‘비용-인센티브(cost-plus-incentive-fee)’, ‘비용-성공보수(cost-plus-award-fee)’ 등 4가지 계약방식이 있음

가. 비용-요율 가산 계약(cost plus percentage of cost)

- 비용-요율 가산 계약은 실비정산된 비용에 일정 비율을 수수료로 가산하여 계약을 맺는 방식임
- FAR에서는 비용-요율 가산 계약방식을 주 계약에서 사용하지 못하게끔 언급하고 있으나 ‘실험, 개발, 연구 용역’ 또는 ‘건축, 엔지니어링 용역’은 예외 대상임
 - 비용-요율 가산 계산방식은 직접비와 간접비를 구분하여 산정하지 못하기 때문에 사업의 투명성 문제와 연관될 가능성이 있음
- 비용-요율 가산 계약방식은 실비를 많이 사용할수록 비용에 따른 수수료도 상승하기 때문에 비용을 절감할 수 있는 인센티브가 없다는 단점이 있음

나. 비용-정액보수 가산 계약(Cost-Plus-Fixed-Fee: CPFF)

- 가장 일반적으로 사용되는 실비정산계약의 유형으로 수수료는 확정된 가격으로 계약이행의 비용에 따라 금액이 변동되지 않음
 - 우리나라의 실비정산방식이 이 유형과 가장 유사함

48) 이태원(2016), p.26

- ‘비용-정액보수 가산 계약’으로 완결형(completion forms) 계약과 기간형(term forms) 계약이 있음
 - 완결형 계약은 최종적인 목표를 기술하면서 특정 최종제품을 완성하여 제공하는 계약이며, 기간형 계약은 일정한 기간 내에 일정 업무를 수행하는 계약을 의미함

- 계약상대자의 위험부담이 상대적으로 적으며 비용과 무관하게 보수가 고정되어 있다는 장점이 있으나, 정부 입장에서 비용을 통한 계약 관리에 관한 인센티브가 없는 단점이 있음

다. 비용-인센티브 가산 계약(Cost-Plus-Incentive-Fee: CPIF)

- 최초로 협상된 보수의 목표비용을 정하고 일정한 공식에 따라 조정되는 실비정산 계약방식임
 - 목표비용, 목표보수, 최저·최고 보수, 보수조정공식을 계약 시에 정하고 계약 이행 이후에 이 공식에 따라 보수의 액수가 결정됨
- 계약상대자가 최저보수는 받을 수 있으며, 목표비용보다 적은 비용으로 계약 이행 시에 추가 보수를 받을 수 있는 장점이 있으나, 정부 측면에서 관리의 어려움이 있음

라. 비용-성공보수 가산 계약(Cost-Plus-Award-Fee: CPAF)

- 계약 체결 당시에 기본보수를 정하고(base-fee) 계약 이행 이후에 추가적 성과에 따라 추가 보수(award-fee)를 받는 계약임
 - 기본보수는 ‘비용-정액보수 방식’을 따라 지급되며 계약 이행 후에 ‘성공보수’ 금액을 발주처와 계약 상대자가 계약에 기술된 조건을 바탕으로 평가가 이루어진 후에 결정됨
- 기본보수가 보장이 되고 성공보수는 이행결과에 따라 달라지는 특징이 있으며 기본보수의 액수가 일반적으로 적은 편임

IV. 우리나라 대가 산정 시사점

- 실비정액가산방식이 공사비요율방식의 단점을 일부 완화할 수 있으나, 우리나라의 실비정액가산 방식은 사후 정산하는 직접경비를 제외하고는 실비정산 성격이라기보다는 확정계약⁴⁹⁾ 및 총액계약⁵⁰⁾ 방식임. 따라서 사실상 공사비요율방식과 큰 차이가 존재하지 않음
 - 우리나라 실비는 직접인건비, 직접경비만을 포함하고 제경비, 기술료 등에 대해서는 일정 요율로 결정하기 때문에 공사비요율방식과 크게 다르지 않음
 - 미국 실비의 개념은 확정 및 총액 계약방식이 아닌 직접비와 간접비의 구분을 확실히 하여 가능한 모든 항목에 대해 실비로 정산하고 보수(수수료)에 대해서만 정산하지 않는다는 점에서 국내 실비의 개념과 다름
 - 만약 미국의 실비정액가산방식을 국내에 도입한다면 사후정산 개념의 계약방식이 별도로 필요함

- 따라서 국내에서 의미하는 실비정액가산방식은 미국에서 정의하는 실비정액가산방식과는 다른 개념이라 할 수 있음

- 적절한 대가를 산정하기 위한 실비정액가산방식의 개선방안은 다음과 같음
 - 직접비에 해당하는 실제 투입 인건비의 현실화 방안
 - 과업 업무량에 따른 실제 투입 인원 수 산정을 통한 현실적인 인건비 수립방안 모색해야 함.
 - 따라서 현재 기술자들의 일당/월당 단가 기준의 현실화 방안 모색도 고려해야 함

- 이러한 관점에서 실비정액가산방식의 개선이 이루어진다면 대가 산정의 효율성 및 활용성이 증대되어 발주자 측면에서는 예산 수립의 신뢰성 제고와 효율적 집행이 가능할 것이며, 기업 측면에서는 기술자들의 처우개선과 적절한 가격 확보를 통한 해당 산업의 경쟁력 향상을 이루어 낼 것으로 기대됨

(조사 · 정리: 안새롬 연구원)

49) 확정계약 방식: 예정가격을 미리 작성하고 낙찰방법에 따라 결정된 계약금액을 체결하는 방법

50) 총액계약 방식: 당해 목적물의 전체에 대한 금액을 체결하는 계약

참고문헌

- 이태원(2016), 「국내 건설기술용역 대가기준 확립을 위한 정책방향」
- 이태원·이강(2015), 「해외사례 비교를 통한 2014년 개정 건설기술용역 대가기준 분석」, 『한국건설 관리학회 논문집』, 제16권, 제3호, 한국건설관리학회
- 중소기업청·중소기업진흥공단(2011), 『미국연방조달규정해설』
- 한국엔지니어링진흥협회(2010), 『엔지니어링사업대가의 기준 질의·회신 사례집』
- 한국조달연구원(2014a), 「엔지니어링 산업 경쟁력 강화방안 연구」, 한국 엔지니어링 협회 보고서
 _____(2014b), 『공사발주 가이드북』
- 미국연방조달규정(FAR) (<https://www.acquisition.gov/?q=browsefar>), 검색일자: 2016. 12. 19
 - Part 16
- 미국법령(US code) (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text>), 검색일자: 2016. 12. 19
 - Title 41
 - Title 48
- 법제처(<http://www.meleg.go.kr>), 검색일자: 2016. 12. 19
 - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」
 - 「예정가격 작성기준 예규」
 - 「엔지니어링 사업대가의 기준 고시」
 - 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침 고시」
 - 「건축공사 감리세부기준 고시」
 - 「건설기술용역 대가 등에 관한 기준 고시」



Ⅲ. 국제회의 주요 동향

CONTENTS

1. 2016년 제5차 KIPF 재정성과관리 국제포럼 개최
2. 제12차 OECD SBO Network on Performance and Results 회의 참석

Ⅲ. 국제회의의 주요 동향

2016년 제5차 KIPF 재정성과관리 국제포럼 개최

- 일시: 2016년 9월 25~27일
- 장소: 신라호텔 라일락홀
- 주최: 한국조세재정연구원
- 후원: 기획재정부

- 한국조세재정연구원은 ‘협업을 통한 재정성과관리 체제의 수립(Building a Collaborative Government Performance Regime)’이라는 주제로 OECD 관계자, 각국의 재정 관료 및 예산 제도 전문가들을 초청하여 제5회 재정성과관리 국제포럼을 서울에서 개최하였음. 이번 재정성과관리 국제포럼에서는 성과관리 및 평가체제의 수립 방안과 재정사업의 유사·중복·분절화 문제의 대처 방안 그 성과에 관한 각국의 경험을 공유하고 토론함
- 또한 올해 다섯 번째를 맞는 재정성과관리 국제포럼은 국제사회에서 재정성과관리 분야의 전문가 및 정책 담당자들이 참여하는 토론의 장으로 확고히 자리매김해 나가고 있음. 특히, 정부 재정사업의 성과관리와 평가에 종사하는 전문가와 정책 담당자들이 정기적으로 모여 논의하는 국제적인 토론의 장이 부족한 상황에서 본 포럼은 이러한 공백을 채우는 국제적인 공공재(public good)로서의 기능을 지속적으로 수행하고 있음

Session 1. Building a Collaborative Government Performance Regime

Presentation

1

- Building a Collaborative Government Performance Regime
 - Nowook PARK (KIPF)



■ 정부의 생산성 증대와 지속가능성 향상을 위한 노력들

- 현대 복지국가의 역할은 기존의 정부 역할에 추가적으로 사회복지서비스를 제공하는 것으로 볼 수 있음
- 그러나 기존의 복지국가들조차 정부 지출 한계와 생산성 향상의 제한으로 이러한 복지국가의 역할은 더 이상 지속가능성이 없다고 판단하였으며, 제4차 혁명이 필요하다는 의견이 대두됨
- 제한된 재정 상황 속에서 정부 서비스의 생산성 향상을 위한 노력들과 그 대안 중 하나로 언급되는 정부 간 협력의 가능성을 모색하고, 각 국가에서 이루어지고 있는 현재 상태의 경험들을 공유하는 것이 본 포럼의 목적임

■ 복지국가의 역설

- 정부지출 및 정부 역할의 증가
 - 정부의 역할의 증가는 GDP 대비 정부지출의 비율로 견주어 볼 때, 점점 증가하는 추세에 있음(13개 선진국 평균 1913년 10% → 2011년 47%)
 - 정부의 복지정책은 인구고령화에 따라 확대되므로, 정부 역할의 증가 추이는 지속될 예정
- 반면 공공부문의 생산성 향상은 한계가 있음(저항이 있음)
 - 영국의 경우, 공공부문의 생산성은 1999~2010년 1% 감소한 반면, 민간부문의 생산성은 1999~2013년 14% 증가
 - 공공부문의 생산성 개선은 더 이상 어려울 수 있다고 판단하고 있음
- 시민들의 정부 서비스에 대한 기대는 증가하나 불신 증가
 - 미국의 경우, 전체 시민의 17%만 연방정부를 신뢰하고 있다고 응답하였으며, 시간이 흐를수록 점점 신뢰도가 줄어들고 있음
 - 정부에 대한 불신의 증가는 전 세계적인 추세에 있음(한국의 정부신뢰도 2016년 기준 26%, 영국 정당참여율 1% 미만 등)

■ 공공부문의 혁신에 대한 어려움 존재

- 오바마 연설: “우리는 컬러TV와 같은 정보시대에 살고 있지만, 정부의 혁신 수준은 흑백시대이다”(진정한 의미의 혁신은 오랫동안 이루어지지 않음)
- 공공부문의 잘못된 네 가지 가정이 존재하여 혁신에 어려움이 있음
 - ① 정부는 최대한 많은 역할을 내부에서 소화해야 한다. ② 정부 내에서의 의사결정은 중앙 집권적으로 진행되어야 한다. ③ 공공조직들은 균질해야 한다. ④ 변화는 정책을 악화시킨다.
- 협력의 부재(부처 간 사일로), 현상유지 편향(Status quo bias) 등

■ 정부 서비스의 생산성 향상을 향한 노력들: ‘More with Less’

- 국가별 재정 압력에 대한 대응들
 - 캐나다: Costing Matrix의 재구성, 영국: Costing Project 등
- 새로운 기술과 세계화
 - Devi Shetty Bengaluru Project: 의료서비스를 규모의 경제로 저비용화
 - 미국 Khan Academy ‘Flip the class’: Bill & Melinda Gates 재단의 지원을 받아 교육 서비스의 비용 증가 없는 맞춤형 제공
- 데이터 기반의 의사결정
 - 우리나라의 경우 성과관리를 위한 데이터 기반 관리시스템을 만들고 있음
- Collaborative Performance Regime
 - 정부 관련 이해관계자들, 혹은 행정부 내부의 협력(예: 영국의 Delivery Unit)
 - 전통적인 모델에서는 최고 의사결정자들이 정보를 독점했으나, 이제는 정보를 공유하고 네트워크 협력을 해야 함

■ 어떻게 정부의 경계를 넘어서 협력할 수 있을까

- Collaborative Performance Regime의 요소
 - 기술(정보, 관리체계 개선 등), 인센티브(협력으로 인한 실질적인 이득), 능력(Capacity), 제도 및 시스템, 강한 리더십
- 협력의 어려움: 규범적으로는 협력이 해결 책임을 알고 있다 하더라도, 실제로는 어려움(인센티브, 리더십 등이 부재)
 - ① 중앙정부가 직접 이행하지 않는 경우 관리기능을 어떻게 강화하나?
 - ② 협력증진을 어떻게 routine으로 만들 것인가?
 - ③ 다른 부처와 협력할 때 어떤 직접 인센티브를 어떻게 줄 수 있나?

Presentation

2

- Performance and Results Survey 2016
– Lisa VON TRAPP (OECD)



■ 조사 개요

- 이번 제4차 조사⁵¹⁾에서는 성과주의 예산제도(performance budgeting), 지출 검토(spending review), 평가(evaluation)와 관련한 내용에 대해 설문을 실시하였으며, 총 30개국의 중앙 예산당국자들이 주로 응답에 참여함

■ 성과주의 예산제도 관련 주요 조사결과

- 성과주의 예산제도를 도입(Q.22)하고 발전(Q.23)시키는 주요 요소로는 책임성 및 투명성, 성과문화 조성 등으로 나타남
- 정도의 차이는 있지만, 응답 국가 중 다수(78%)의 국가들이 표준화된 성과예산 체계를 가지고 있는 것으로 나타남
- 성과관리 과정에 과거보다 더 많은 기관들이 참여하고 있으며, 재무부 내에 성과 전담팀을 두는 경우가 증가하고 있음
- 성과정보가 예산편성 과정에서 과거보다 많이 사용되고 있음
 - 활용도가 높은 상위 4개 분야는 환경, 사회, 보건, 교육 분야이며, 하위 4개 분야는 내부 운영, 정부신뢰, 포용, 양성평등임
- 그러나 성과정보와 예산편성 자체의 연결고리는 여전히 강하지 않음
 - 성과정보는 예산보다는 관리적 측면에서 활용되는 경우가 많은 것으로 나타남
 - 성과가 저조한 경우 아무런 조치가 취해지지 않는 경우가 많았으며, 저조한 성과를 공개하는 데에만 그치는 경우도 있었음
- 성과주의 예산제도가 공공재정에 기여하는 바에 대한 질문(Q.37)에 무응답 비율이 높은 편이었음
 - 수치화할 수 있는 있는 이익이 있다고 응답한 국가는 주로 성과관리 경험이 오래된 국가(한국, 네덜란드 등, 예외: 독일)이며, 일부 국가는 모호한 답변을 한 경우가 많았음

51) 현재(2016.09)는 데이터 클리닝 및 분석 초기 단계로 보다 정밀한 분석 및 심층적 논의는 분석이 마무리 되는 2016년 11월 이후에 가능


■ 지출검토 관련 조사결과

- 그 어느 때보다 많은 국가들이 지출검토를 시행하고 있으며, 검토 범위 역시 포괄적(정부총지출의 20~100% 수준)인 경우가 많음(61%)
 - 금융위기 이후 예외적인 현상일 수 있으므로, 지출검토의 제도화 여부는 앞으로 추세를 지켜볼 필요가 있음
- 지출검토제도의 향후 도전과제로는 성과정보 데이터 부족과 질적인 측면의 문제, 양질의 정보 생산이 어려운 국가 및 성과정보 이용에 있어서 퇴보하는 국가들에 대한 개선방안 모색 등이 있음
- 또 대부분의 국가들이 지출검토를 통해 지출검토의 목표가 달성되었는지 정확히 알 수 있는 증거 확보가 안 됨

■ 평가(evaluation) 관련 조사결과

- 평가는 성과주의 예산제도와 지출검토제도보다 많은 주체가 참여하는 형태로 분권화되어 있음(Q.7)
- 평가가 많아졌으나, 평가결과가 예산에 많은 영향을 미치지 못하는 걸로 나타남
- 정책 시행과 평가 발표 사이의 시차, 평가로 인한 관료제 강화 및 비용과 인력의 부담, 평가의 어려움, 인센티브 부족 등으로 인한 문제에 대해 향후 고민해봐야 함

Session 2. Collaborative Performance Management

<p>Presentation</p> <p>1</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Building a Collaborative Government Performance Regime <ul style="list-style-type: none"> - Ray SHOSTAK (Former Head of Delivery Unit, UK Prime Minister's Office, UK) 	
--	--	---

■ 특정 이슈에 있어서는 다부처가 협력할 경우 더 효과적임

- 에볼라의 경우 특정 부처가 아닌 다부처가 협력하여 에볼라 발생률을 0%까지 낮춤
- 정부 전체를 하나의 서비스로 인식하고 결과를 중요시하는 능동적인 협력을 통해 국민에게 의미 있는 서비스를 제공하고 범위를 넓힐 수 있음

- NAO에서 발표한 3E(경제성, 효율성, 효과성)를 통해 협력에 접근할 수 있음

■ 협력은 중요하지만 항상 협력이 필요한 것은 아님

- i) 협력이 필요한가?(비용, 시간, 이익을 고려) ii) 어떠한 형태로 협력할 것인가? iii) 성과는 어떠한 형태로 도출되어야 하는가?의 세 가지 질문을 통해 협력의 필요 여부를 판단해야 함
- 실제로 어떤 활동을 통해 어떠한 결과를 도출할 것인가에 따라 협력의 형태가 결정됨

■ 협력을 위한 정부의 기능은 다음과 같음

- 전략적 관리(우선순위 설정)
- 예산배분(지출분석, 부처간 협력)
 - 실제 부처들이 어떻게 협력하고 있는지 알 수 있는 메커니즘이 필요함
 - 영국 NAO는 현재 예산시스템이 부처들의 협력에 인센티브를 부여하지 않으며, 협력을 위한 프로세스나 양식이 정해져 있지 않다고 발표함
- 정책계획
 - 지출이 아니라 어떠한 산출물을 도출할 것인가에 초점을 맞춤
 - 영국의 strategy unit의 경우 전달이 아닌 정책에 초점을 맞춰 다부처와 함께 협력하고 정부 부서의 관점에서 각 부처의 어떤 정책을 도출 수 있는가를 보고 정부 차원의 관점에서 정책자문을 제공
- 정책 전달
 - 진단기준을 만들고 그 프로세스를 통해 부처들이 협력을 하면서 각 프로세스별로 어떠한 강점이 있는지를 판단
 - 프로세스는 비전, 부처 간 협력, 전달 시스템, 관리 등 네 부분으로 구분하고, 이를 통해 부처들이 어떻게 협력하고 어떤 개선이 필요한지를 판단

■ 결론

- 대부분의 정부는 사일로 형태이기 때문에, 협력을 위한 특별한 기술이 필요함
- 복잡한 문제는 좀 더 정교화하는 해결책이 필요함
- 제도적 정례화가 협력을 도울 수 있으며, 중앙기관의 리더십이 요구됨

Presentation

2

- Improving US Government Performance
 - Dustin BROWN (Office of Management and Budget, US)



- “중앙정부가 성과 개선에 있어 어떠한 역할을 수행하는가”는 핵심 질문이며, 미국의 역사를 중심으로 살펴보도록 하겠음
 - 상향식 관리를 수행한 미국의 클린턴 정부와 달리, 부시 정부는 하향식 관리를 지향했으며, 이는 점수표와 프로그램 평가 톨의 개발을 통해 이루어짐
 - 실질적으로 상향식 관리와 하향식 관리가 동시에 존재한다는 현실을 고려하면서, 핵심 업무는 같이 하되 실질적인 업무 과정은 별개로 구성하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것임
 - 이를 위한 3가지 핵심요소는 리더의 직접적인 관여, 성과관리제도, 유연한 각 부처 및 기관의 성과관리 등임

- 2010년의 「GPRAMA법」 수정은 모든 부서에 대하여 3~8개의 성과지표 작성과 함께 이루어졌음
 - 범부처 목표(Cross-Agency Priority Goals, CAP Goals)는 OMB, 부처 목표(Agency Priority Goals, APGs)는 PAO의 성과관리담당자가 담당하며, 이에 대한 사항은 performance.gov에 분기별로 게재하도록 하였음
 - GPRAMA는 투명성 및 책임성 강조, 행정부의 전환주기를 통일, 정책과 집행팀을 조정하는 성과향상위원회(PIC)를 설치하는 것을 주요 효과로 의도하고 있음
 - 보건당국의 APG 프레임워크를 활용한 성과 개선 사례는 다음과 같음
 - 미국에서는 15명 중 약 1명이 치료 중 감염으로 사망하는 사고가 발생하고 있었는데, 보건당국은 치료 중 감염 사망 사고 발생률을 낮추는 것을 APG로 설정한 바 있었음
 - 보건당국은 APG 달성을 목적으로 하면서 기술적인 지원을 통해 약 10% 정도 감염률을 낮추는 데 성공하였으며, 해당 사업담당자들은 이 사업을 통하여 연방공무원상을 수상하였음
 - 이 외에도 퇴역군인 노숙자를 줄이기 위한 사업 역시 다른 긍정적 사례로 들 수 있을 것임

- CAP 목표는 현장에서 실제로 이루어지는 집행방식과 협업방식에 관한 것임
 - 마일스톤 전략은 3개월 주기인 매 분기마다 갱신되며, 내부적으로는 deep-dive라는 심층검토가 존재함

- 전통적인 성과측정 시스템만으로는 성과를 달성하는 데 있어 미비한 점이 있으며, 집행에 대한 더욱 신경쓸 필요가 있음
- 최근 전략적 검토는 기존의 OMB 중심 검토에서 개별 기관 중심 검토 방식으로 전환되었음
 - OMB는 개별 기관의 전략적 결과에 대한 검토를 거쳐 승인하는 방식을 취하고 있음
 - 기존에 OMB는 약 380여 개의 APG 각각에 대하여 검토하였으나, 이제는 전체적 개념도를 보고 실제 집행에 주안점을 두고 있음
 - 이는 성과관리에 리스크 관리를 통합하려는 시도로서 성과관리와 리스크 관리를 통합하는 방식에 대해서는 더욱 고찰이 필요할 것임
- (토론) 미국에서 성과가 예산에 실질적으로 환류되는지 궁금함
 - 오바마 행정부의 경우는 의회의 동의를 통해 저성과 프로그램에 대한 폐지가 활발히 이루어지고 있는 편으로 행정부의 사업 통폐합 및 폐지 목록 중 60~70%가 의회의 동의를 통해 예산 삭감이 이루어진 바 있음

Presentation

3

- Korea's Performance Budgeting: More Reforms Ahead
 - Byong Yol WOO (Ministry of Strategy and Finance, Korea)



- 한국은 2015년부터 현재까지 성과평가제도 개혁을 수행하고 있음
 - 2015년에는 3개의 기관(기획재정부 - 사업평가, 기금평가, 보조금평가, 미래창조과학부 - R&D 평가, 지역발전위원회 - 지역발전사업 평가)에서 성과평가가 진행되어 각 일선 부처에서 3개의 다른 성과평가보고서를 제출하였음. 기획재정부는 이러한 기관별 평가제도를 하나의 평가로 통합하는 방안을 추진함
 - 일선 부처에서 통합된 자체 평가보고서를 제출하면 3개 기관에서 각 부처의 평가보고서를 메타평가하고 해당 평가결과를 검토하고 반영하는 방식으로 제도를 개혁함
 - 통합 평가에 대해 일선 부처가 제시한 의견과 기획재정부의 답변은 다음과 같음
 - (환경부) 행정적인 업무처리(보고 등) 부담은 크게 완화되었음. 향후 국회에 제출하는 성과보고서도 성과평가보고서와 통합하는 것을 고려해 볼 필요가 있음 → 현재 국회에 제출하는

성과보고서는 전체 예산사업이 대상이나, 성과평가보고서는 전체 예산사업의 2분의 1 수준에 불과하여 즉각적인 통합은 어려움. 그러나 내년에는 전체 예산사업에 대한 성과평가보고서가 작성될 것으로 계획하고 있기 때문에 성과보고서의 통합 또한 가능할 것으로 보임

- (통일부) 사업에 대한 결과나 성과를 평가하는 것에 비해 사업관리를 평가하는 비중이 다소 높은 측면이 있음 → 현재 성과평가가 사업의 결과에 대한 평가보다 사업의 관리에 대한 평가의 비중이 다소 높다는 점은 인식하고 있음. 이는 각 사업별로 성과지표를 설정하는 것이 매우 어려워 사업의 결과를 평가하는 것이 어렵고 이로 인해, 평가대상자들이 부담을 느낀다는 사실을 알고 있음. 다만, 내년부터는 차츰 이러한 부담을 줄여줄 수 있는 방향으로 개혁하고자 함
- (교육부) 사업의 성과지표를 설정하고 구축하는 것이 어려움 → 기획재정부는 일선부처 및 조세재정연구원 등과 함께 관련 연구 및 협의를 통해 전체 성과지표의 질을 높이기 위한 노력을 할 것임

■ 향후 평가개혁 과제

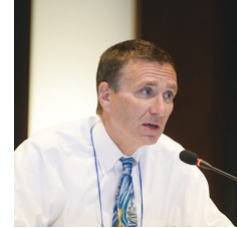
- 평가결과의 활용과 예산반영에서 애로점이 발생함에 따라 선택과 집중을 통해서 평가의 효과를 높이는 방향으로 개혁이 추진될 필요가 있음
- 평가대상사업은 2,471개 사업으로 전체 예산사업의 약 3분의 2에 해당하나, 이 중에서는 성과정보 활용이 미미한 사업, 평가결과에 따른 예산반영이 되지 않는 사업도 있을 수 있음. 따라서 앞으로 보다 신중하게 평가대상사업을 선정하여 평가결과를 예산반영에 적극적으로 활용할 예정임
- 성과지표의 개선을 위해 향후 전문적인 자문과 컨설팅을 통해 벤치마크 성과지표를 개발 후 일선 부처에 교육하는 것을 계획하고 있으며, 과정지표의 비중을 줄이고 산출 및 결과지표의 비중을 더욱 높여 목표달성과 예산집행에 평가의 초점을 맞추는 것을 계획하고 있음
- 마지막으로 평가결과를 예산과 어떻게 연계시킬 것인가가 남은 개혁과제임
 - 2015년에는 다소 합리적이지는 않지만 의무적으로 전체 평가대상 사업 예산의 10%를 평가결과와 반영하여 삭감하도록 함
 - 올해는 평가결과와 연계하여 전체 예산의 1%를 삭감하도록 하면서 그와 동시에 평가결과가 나빠도 예산 삭감을 하지 않을 수 있는 권리도 부여함

Session 3. Managing Program Overlap and Fragmentation

Presentation

1

- Managing Capacity in Government: Addressing Fragmentation, Overlap, and Duplication
 – Chris MIHM (Government Accountability)



- 최근 발생한 지카 바이러스 등의 문제를 보면 기존의 투입-산출-결과의 로직모델을 통한 문제 해결이 어려운 경우가 발생하고 있음. 따라서 GAO는 높은 복잡성을 가진 사회문제 해결을 위해 프로그램들 간의 상관관계 및 문제 상황 분석 등 정확한 정보를 의사결정자들에게 제공하는 역할을 수행해야 함
- 2010년부터 GAO는 연방정부의 프로그램의 중복 여부를 파악하고 이를 절감하거나 제거하는 방안을 권고하는 내용의 보고서를 의회에 매년 제출함
 - GAO는 매년 프로그램 운영기관들, 부처 내, 범정부 차원에서 중복·중첩·분절화에 대한 내용을 보고함으로써 비용절감과 세수 증대 기회를 파악하게 됨
 - 2010년 이래로 GAO는 의회 및 행정부 기관의 200개 이상 분야에서 600개 이상의 조치를 취했으며, 2011년 기준으로 224개 분야는 해결하였고, 185개는 부분적 해결, 111개는 미결된 상태임. 이러한 활동을 통해 2010년부터 2015년까지의 재정상 이익은 560억달러에 달했고, 앞으로 2025년까지 690억달러의 추가이익이 있을 것으로 예상됨
- 분절화(Fragmentation)·중첩(Overlap)·중복(Duplication)의 개념 정의
 - 분절화(Fragmentation)란, 하나 이상의 연방정부가 같은 광범위한 국가 필요영역에 관여하고 있는 상태로서 서비스 수행과정을 개선할 기회가 존재하는 상황을 말함
 - 중첩(Overlap)이란, 다수의 기관이나 프로그램이 유사한 목표를 가지고 이러한 목표달성을 위한 유사한 활동 및 전략을 가지고 있으며, 유사한 수혜자를 타깃팅한 경우를 말함
 - 중복(Duplication)이란, 두 개 이상의 기관이나 프로그램이 동일한 활동을 하거나 동일한 수혜자에게 동일한 서비스를 제공하는 것을 말함

■ 분절·중첩·중복(FOD)문제 해결을 위한 개선 목표 및 경감 목표를 설정함

- 개선 목표: ① 유의미한 전문지식 ② 자원의 공유 ③ 정보의 공유 ④ 중요한 목표들의 명확화
- 경감 목표: ① 프로그램 이해의 어려움 ② 노력과 자원의 낭비 ③ 행정적 절차의 절감 ④ 프로그램 간 상충

■ 네트워크화된 정부(Networked Government)의 성과관리를 위한 핵심요소

- 범정부차원의 포괄적인 성과관리 및 정책 일관성이 요구됨
- 조직적이고 체계적인 리스크 관리, 즉 전체 시스템을 체계적으로 검토하여 노출된 리스크를 정확히 파악하여 관리하여야 하며, 연방정부가 제공하는 서비스가 수혜자에게 효율적으로 제공되는지 파악해야 함
- 담당자들의 책임소재가 모호하여 발생하는 교차 책임성(Diagonal Accountability)의 문제에 대한 효율적 관리가 필요함
- 시민참여, 열린 정부 등을 통한 투명성 제고, 전체적인 조정을 위한 협상력 및 조율능력 제고 등 새로운 방식의 정부 역량 강화가 요구됨

■ 미국 성과관리의 핵심

- The GPRA Modernization Act of 2010는 기존 GPRA(the Government Performance and Results Act)를 현대의 흐름에 맞게 개선한 후속 법률로 연방정부의 성과에 대해 총체적이고 통합적인 관점을 도입하여 성과정보의 유용성 및 의사결정 과정에 활용을 더욱 강조
- The GPRA Modernization Act의 핵심 조항은 범부처 성과목표(CAP goals), 전략목표 검토(Strategic objective reviews), 리스크 관리(Enterprise Risk Management(ERM)), 기관핵심 성과목표(Agency priority goals(APG)), 분기별 성과검토(Quarterly performance review), 정부성과포털(Performance.gov)이 있음
- The Digital Accountability and Transparency Act(DATA Act of 2014)는 각 부처들은 제시된 데이터 표준에 따라 지출정보를 보고하고, 해당 정보를 기계가 인식 가능한 형식으로 제출함

Presentation

2

- Saving and reform tools in the Netherlands
 – Sjoerd KEULEN (Ministry of Finance, Netherlands)



■ 네덜란드 정치 시스템 및 평가 시스템 개요

- 네덜란드는 입헌군주국으로서 의회에 16개 정당이 있으며 상원과 하원으로 운영되고, 자유당과 사회민주당이 연립내각을 구성하고 있음
- 네덜란드의 평가시스템은 크게 세 가지로 분류되는데 i) 사회비용 편익 분석 등의 사전평가 ii) 정책리뷰, 영향평가 등의 사후평가 iii) 지출검토, 포괄적 지출검토, 절약 목록(Savings List) 등이 수반되는 절약 및 개혁 방안(Savings and reform options)이 있음

■ 네덜란드의 내각 구성과 정책 및 예산 결정과정

- Study Group이 Budget margin을 만들고 선거 9개월 전에 의회에 보고함
 - 1971년부터 내려온 전통으로, Study Group은 정부 및 중앙은행 등의 경제 관련 각료들로 구성됨
 - (2016년 보고서 사례) “향후 4년 동안 추가적인 절약(Savings)이나 투자는 필요 없음. 새로운 우선순위도 기존 예산 내에서 수립함. 현 기조를 따를 경우 2021년에 국가 부채는 54%로 떨어질 것임.”
- 절약 목록(Savings List)을 각 정당에 보고함
 - 공식문서는 아니지만 일선 부처에서 분석이 되고 검토된 사항으로, 절약 목록에 제안된 방안들은 신속히 추진될 수 있으며, 각 정당의 성명서(Manifesto)에 반영됨
 - 절약 목록은 상당히 구체적으로 작성되며, 쉽게 절감할 수 있는 방안들도 제시되지만 구조적으로 많은 변경이 수반되는 어려운 과제(육군 해체 등)도 있음
- 각 정당의 성명서(Manifesto)에 대해 경제기획청(CPB)이 거시경제 분석을 실시하고 분석결과를 발표하며, 선거에서 토론자료 등으로 활용됨
- 선거가 끝나면 새로운 내각이 구성되고 연립정당합의서(Coalition Agreement)가 나옴
 - 연립정당합의서에는 예산과 지출이 포함된 새로운 플랜이 구체적으로 담겨 있고, 중기재정 계획과 세부적인 예산 관련 원칙과 기준 등도 제시됨
 - 이러한 계획과 예산은 새로운 우선순위, 재정 상황 등을 고려하여 매년 업데이트되며 이러

한 과정에 지출검토(Spending review)가 많은 역할을 함

■ 네덜란드의 지출검토(Spending review)

- 재무부 장관이 일선부처와 예산을 협의하는 과정에서 지출검토 주제도 함께 조율하며, 내각에서 공식적으로 만든 위임사항을 예산각서(Budget memorandum)에 담음
- 정책과 절약 방안(Saving options) 두 가지 사항은 지출검토 보고서에 반드시 포함되어야 하고, 보고서는 공개하도록 되어 있으며, 독립적이고 비정치적인 워킹그룹이 지출검토를 수행함(총리실, 재무부 등이 참여)
- 1981년부터 이 제도를 도입하여 매년 5~6주 기간 동안 지출검토를 실시하고 있으며, 재정 위기 상황에서는 -20% 절약 방안을 의무적으로 부과하였음
- 1981-1993년 기간 동안 130개 프로그램(1,738억유로)에 대해 지출검토를 실시한 결과 382억 유로의 절약 방안이 만들어졌고 그 중 30% 정도인 115억유로의 절약 방안이 채택됨
- 재정위기로 인해 2009년에는 -20% 절약 방안을 의무사항으로 포괄적 지출 검토를 수행하였고, 그 결과가 2010년 총선 전에 발표되어 각 정당의 성명서(Manifesto)에 많이 반영되었음

■ 네덜란드의 정책 리뷰(Policy Review)

- 기존의 정책을 검토하여 효율성 및 효과성을 평가하는 것으로, 재무부에서 관장하고 일선 부처에서 수행하며, 가이드라인에 따라 모든 사업을 5~7년 주기로 평가하고 그 결과를 의회에 보고하도록 의무화되어 있음('14년부터는 -20% 예산 삭감을 위한 절약 및 효율성 방안이 의무적으로 제시되어야 함)

■ 네덜란드는 지출검토 및 정책리뷰를 통해 프로그램의 중점과 분절화를 관리하고 있음

- 예를 들어 2016년에 모든 보조금 사업에 대한 효과성을 평가하면서 부처 간 보조금의 중복 여부를 점검하였음

Presentation

3

- Performance Budgeting and Tagging
 - Derek ARMSTRONG (Treasury Board Secretariat, Canada)



- 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)에서의 성과정보
 - 성과주의 예산제도는 정부 프로그램이 특정 정책목표 달성에 기여하도록 하기 위한 목적에서 시작되었으며, 정보에 기반하여 성과예산 계획-측정-의사결정이 효과적으로 이루어지도록 함
 - 성과주의 예산제도는 일반적으로 아래와 같은 지속적인 순환주기에 의해 특징지어짐
 - ① 정부 프로그램 목적의 수립 ② 어떻게 프로그램 목적을 적시에 잘 달성할 수 있는지를 측정 ③ 자원을 적재적소에 배분하기 위해 성과정보를 활용 ④ 이러한 자원배분 의사결정에 기반하여 성과를 재측정

- 성과정보와 태깅(Tagging) 제도
 - 재정, HR분야 및 성과관리평가를 제외한 대부분의 관리, 정책서비스 의사결정은 개별 프로그램 차원에서 이루어지므로, 정부 수준의 의사결정에서 성과정보를 이용하려는 정책입안자들은 자연스럽게 칸막이(silos)에 직면하게 됨
 - 개별 프로그램 간 칸막이를 완화하는 데 메타데이터를 통한 ‘주제별 태깅(Thematic tagging)’이 도움이 될 수 있으며, 이는 프로그램 분절화(fragmentation) 해결에 실질적인 기여를 할 수 있음
 - 정부 수준의 데이터를 한눈에 비교할 수 있으며, 프로그램 간 연결-비교를 가능하게 함

- 주제별 태깅(Thematic tagging)의 장점 및 단점
 - (장점) 개별 프로그램 차원에서 보기 힘든 수평적인 분석을 가능하게 하며, 유연성이 높아 정부의 우선순위가 바뀌면 시스템의 변경 없이 프로그램 remapping을 통해 태그 변경이 가능
 - (단점) 특정 프로그램이 1개 이상 공약에 연결되면 동일 금액이 여러 정책을 지원하는 것으로 이중 집계될 수 있으며, 태깅된 개별 프로그램에 대한 정보는 세분화된 정보까지는 제공하지 못하고 구체성이 낮아 정확도에 한계가 있음


- 태깅(Tagging) 실행방법 - 프로그램 익스플로러(Program Explorer)의 구축

- 태깅 작업은 매년 1회 각 부처별로 개별 프로그램을 엄격한 기준에 따라 태깅한 엑셀파일을 제출하도록 요구하고, 이를 국가재정위원회사무국(TBS)에서 취합하여 프로그램 익스플로러를 통해 공개하는 방식으로 진행됨
 - 프로그램 익스플로러의 구축을 통해, 태그에 의한 검색, 취합, 비교 등 가시적으로 전체 프로그램 정보를 재구성해서 보여줌
- 사용자들은 관심 있는 태그를 선택하여 각자의 수요를 충족하는 대시보드를 구성할 수 있으며, 관심 영역에 대한 핵심 정보가 요약된 인포그래픽(그래프, 테이블 등)까지 제공됨

■ 제언

- 성과주의 예산제도에 있어서 프로그램의 정보는 매우 중요하며, 정보의 확보와 활용에 있어 태깅 기법이 주요하게 이용될 수 있음
- 데이터 기반 태깅 기법은 ① 의미있는 프로그램 정보를 충분히 생산하고 ② 정부 조직 전반에 걸쳐 데이터 처리능력을 충분히 갖추어야 하며 ③ 커뮤니케이션 전략을 갖추고 조직문화 변화까지 이루어져야 한다는 필요조건을 갖추어야 성공할 수 있음

Session 4. Trends of PB and Program Evaluation

<p>Presentation</p> <p>1</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Institutionalizing Innovation and Evidence within Governments <ul style="list-style-type: none"> - Ariella PARK (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, MIT, US) 	
--	--	---

- 근거 기반의 정책수립을 위한 수단으로서 무작위대조군실험(Randomized Controlled Trial: RCT)이 주목받고 있음
 - RCT는 영향평가 방법론의 하나로, 사업의 인과관계를 파악하는 데 활용
 - 도출된 결과가 특정 프로그램의 시행으로 인해 나타난 것인지를 판단할 수 있도록 함
- RCT는 특정 사업의 효과를 투명하고 객관적으로 판단할 수 있는 강력한 도구로, 다음과 같은 방식으로 실시

- RCT를 통해 인과관계를 적절하게 판단하기 위해서는 샘플사이즈와 무작위 그룹 배분이라는 두 가지 요건 필요
 - 샘플사이즈의 경우, 통계적 의미가 도출될 정도로 충분히 크게 갖춰져야 하며,
 - 전체 대상을 무작위로 2개 이상의 집단으로 배정하는데, 이때 각각의 집단은 통계적 측면에서 완전히 동일해야 함
- 두 집단을 실험군과 대조군으로 나누어 실험군에만 프로그램을 시행한 후, 실험군과 대조군 모두 결과를 측정하여 비교
 - 이 과정에서 두 그룹은 프로그램의 시행 외에는 다른 조건에서 동일성을 유지해야 함
- 두 그룹이 측정된 결과에 있어 차이가 존재한다면, 해당 프로그램이 결과에 영향을 미친 것으로 판단 가능
 - 다른 조건이 동일한 상황에서 실험군과 대조군 사이에 결과의 차이가 존재한다면 이는 프로그램의 효과로 인한 것으로 볼 수 있음
- 이러한 과정을 통해 평가방법의 객관성 등 다른 요소에 대한 고려 없이도 사업의 성과평가를 가능하게 한다는 점에서 정책의 유용한 도구로 기능 가능

- 미국의 경우 백악관 내 SBST(Social and Behavioral Sciences Team)의 RCT 역량 강화를 위한 교육 등의 지원활동
 - SBST는 현재 RCT를 활용하여 행동경제학 및 심리학이 정부 프로그램의 효과성 향상에 어떠한 영향을 미치는지를 실험하고 연구
 - 국방부와 함께 실시한 e-mail을 통한 절약계획 참여자 확보, 교육부와 함께 실시한 저소득층 학생의 대학등록률 향상을 위한 메시지 전송 사례 등을 통해 적은 비용의 RCT로도 충분히 큰 효과를 거둘 수 있음을 경험

Presentation

2

- Building a Collaborative Government Performance Regime
 - Bruce STACEY (PFM Consultant, Canada)



- 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)를 운영하기 위해서는 회계정보(Chart of Accounts), 프로그램 중심의 결과 프레임워크(result framework), 향후 몇 개년을 추정하기

위한 도구, 중기 경제 프레임워크, 행정부·입법부·부처 고위 관리층의 지원이 필요

- 성과주의 예산제도의 운영요소 중 결과 프레임워크는 감시·감독기구(재무부, 감사원), 의회, 국민, 부처에 다양한 이점을 제공함
 - 감시·감독기구(재무부, 감사원)
 - 계획 대비 실제 재무정보, 신규 지출분 이외 부처 총예산, 비재무적인 성과정보(효율성·효과성)를 얻을 수 있음
 - 부처의 프로그램을 정부 우선순위에 연계할 수 있고 부처에서 제공하는 결과 정보를 국가계획에 반영하여 중기 경제 프레임워크를 보완할 수 있음
 - 부처의 예산 운영결과를 평가하여 부처와 증거에 기반한 토론이 가능하며 예산 증감 여부를 결정하는 데 도움이 됨
 - 비용효과성 평가와 지출검토가 가능함(선순위-고성과 프로그램: 재투자 잠재성 높음, 후순위-저성과 프로그램: 재분배 1순위, 삭감·철폐 가능)
 - 결과 프레임워크를 통해 수집한 지출정보(계획 대비 실제 지출)와 성과정보(산출지표, 결과지표)를 외부 감사에 활용할 수 있음
 - 의회
 - 결과 프레임워크를 활용하여 지난 수년간의 지출계획과 결과를 비교할 수 있고 항목별 논의에서 결과 논의로 토론을 발전시킬 수 있음
 - 공공회계위원회는 외부감사와 함께 정부와 행정부에 책임을 물을 수 있음
 - 국민
 - 결과 프레임워크는 세금이 어떻게 쓰이고 어떠한 성과를 내는지에 대한 정보를 국민들에게 이해하기 쉬운 형식으로 제공함
 - 부처
 - 프로그램 운영정보, 지출정보, 지출의 성패에 관한 정보를 통해 부처 내 프로그램 간에 자금을 유연하게 이동시킬 수 있음
 - 임무 중심으로 구축된 결과 프레임워크를 정부나 부처의 우선순위와 연계하여 증거기반의 관리가 가능하고 예산요청에 대한 내부적인 반론이 가능
 - 평가를 위한 산출·결과 데이터 확보가 가능하며 프로그램 매니저는 프로그램에 대한 중도수정이 가능

■ 결론

- 각 부처는 프로그램 프레임워크를 구축해야 하며, 그 프로그램 프레임워크의 주인이 되어야 함
- 중앙정부는 부처가 어떠한 지표를 구축하도록 강요하는 것이 아니라 유용한 성과측정 방법(결과와 산출이 어떠한 형태인지, 원하는 결과를 도출하기 위해 어떠한 지표를 설정해야 하는지)을 개발할 수 있도록 조언해야 함
- 결과 프레임워크는 자원과 결과를 연결시켜 예산의 필요성을 설명하는 데 증거로 활용될 수 있으며 계획과 집행, 평가, 보고의 근간이 됨
- 프로그램 자체 또는 성과지표에 문제가 있을 수 있으므로 결과 프레임워크를 통해 얻은 정보를 절대적인 인사평가도구로 사용해서는 안됨
- 상부(정치인, 관료)로부터의 의지가 필요하고 프로세스를 재검토하며 꾸준히 개선시켜 나가야 함
- 가능하다면 데이터 수집과 보고가 용이하도록 시스템을 갖추어야 하며 성과지표 조작과 같은 게이밍 및 정보공유 제한 행태를 경계해야 함

Wrap-up Session

■ 협업적 성과체제(collaborative performance regime)

- 영국, 미국, 한국 등 여러 나라의 협업적 성과체제에 대해서 알아봄
- 외부의 위기가 없더라도, 평상시에도 협력(collaboration)이 지속될 수 있도록 제도적 세팅을 구축하는 것이 중요함
 - 협력을 위한 제도화된 플랫폼과 프로세스가 구축될 필요가 있음
 - 이러한 프로세스를 제도화하고 운영하기 위해서는 특별 부서 및 자금 등 중앙의 역량이 필요함
- 다양한 이해관계자들이 협업 과정에 참여할 수 있도록 인센티브를 제도화할 필요가 있음
 - 함께 협력할 인센티브가 없기 때문에 협력이 되지 않는다는 지적이 있었음
 - 이해관계자 간의 의견 불일치 해소 절차 필요
 - 협력 부처에 자금을 제공하는 것도 유용할 것임
 - 미국의 경우, 우수한 참여자에게는 노력의 대가로 연방정부에서 상을 수여함
- 평상시에도 협력을 할 수 있도록 하기 위해서는 협력이 필요한 분야를 파악할 수 있는 도구(tool)가 필요함
 - 미국, 영국 등의 국가에서는 특정 분야를 미리 선정하여 그에 대한 협력 플랫폼을 구축하나, 다른 분야에서도 협력이 필요할 수 있음

- 어떤 분야에 협력이 필요한지 파악하기 위해, 태깅(tagging)을 통한 사업 정보 개선이 도움이 될 수 있음
- 네덜란드의 경우 주기적인 지출검토(spending review)를 통해 이러한 이슈를 파악함
- 미국 감사원의 경우 일반 감사 과정에서 발견되는 관련 이슈들을 매년 의무적으로 보고하도록 되어 있음

■ 프로그램 유사·중복 관리

- 프로그램의 주요 특성을 포착하여 관리하는 정보시스템이 유사·중복 분야 발굴에 유용함
 - 다만, 태깅(tagging)된 정보를 개발하고 활용할 때 기술적인 문제와 의사소통 부족으로 인해 정확도가 떨어질 수 있다는 문제가 상존함
 - 프로그램 유사·중복 이슈를 분석할 때 조세지출이 함께 고려되어야 하나, 한국의 경우 시도는 있었으나 기획재정부 내 조세담당부서가 분리되어 있어 현실적으로 조세지출 부분이 제대로 다루어지지 못함
 - 미국의 Performance Stat Movement와 캐나다 재무부의 infobase 구축 경험에 비추어 볼 때, 프로그램 정보 시스템 개발 시 기존에 구축된 데이터를 활용하여 작은 규모에서 시작하여 점진적으로 확장해 나갈 필요가 있음. 여러 차례의 회의를 통해 문제를 파악하고 피드백하고 follow-up 해나가는 과정이 매우 중요함
- 위험관리 시스템을 성과관리 시스템과 통합시키는 것이 더 바람직함
- 기술관료와 정치인·언론인의 영역을 분리하여 독립성을 유지하는 것이 성과주의 예산제도의 중요한 성공요인임

■ 성과주의 예산제도의 세계적 추세와 프로그램 평가

- RCT를 이행함에 있어 시간과 비용문제의 극복이 필요하며, 중앙정부 차원에서 활용할 수 있는 방안 모색 필요
- 의회에 제출하는 예산정보를 결과중심으로 간소화하는 방향으로 나아가고자 하는 논의가 있음
 - 의회 역시 결과정보를 원하지만 공식적인 문서 외에 추가적인 구체적 정보를 일선 부처에 요구하는 경우가 대부분이어서 행정적 부담이 됨

■ 토론주제 1: 각 나라별 성과주의 예산제도와 성과정보 활용

- 네덜란드는 정책검토 시 주요 질문을 의회에 제출, 의회가 몇 주간 답변을 준비하며 일부 부처에도 질문이 돌아감. 이러한 과정은 서면 또는 토론으로 이루어지며, 다만 Spending Review

에서는 의회가 참여하지는 않음. 의회에서는 연구부처가 있어서 기술적인 브리핑 자리를 통하여 의원들이 질문, 개방적인 토론을 진행

- 캐나다는 네덜란드와 유사한 시스템을 보유함. 그러나 예산검토 과정에서 많이 사용되지는 않으며, 의회 승인 후 이미 내려진 결정에 대해서 사업에 대한 이해 확장 및 협업의 의미로서 평가나 성과정보를 활용
- 미국은 성과정보에 입각하여 여러 가지 토론, 예산결정에 도움을 주게 됨. 의회와 행정부 사이의 토론보다는 행정부 내 예산안 마련 시 토론할 때 이용하게 됨

■ 토론주제 2: Fedstats에 대한 구체적인 설명

- 도입된 지 2년밖에 되지 않았으며, 현재도 개발 진행 중에 있음. 정부 변화 시 새로운 역할로 변모할 가능성도 있음. 모든 정부부처 통계치들을 취합하여 방대한 문서들을 간략화, 매년 OMB 및 각 기관별 COO들과 의견을 교류하며 2년차부터는 업무지원회의(재무관리, HR)와 전략검토를 별도 회의로 개최하여 총 1년 2회의 회의를 진행. 발전단계라 대외적으로 활발히 홍보를 하고 있지는 않음



〈제5회 재정성과관리 국제포럼 주요참석자 단체사진〉



〈제5회 재정성과관리 국제포럼 전경〉

제12차 OECD SBO Network on Performance and Results 회의 참석

- 일시: 2016. 11. 24 ~ 2016. 11. 25
- 장소: Conference Centre at OECD Headquarters, Paris
- 주최: OECD

1. 개요

- 본 회의는 공공부문의 효과적이고 효율적인 재원 지출을 위한 성과주의 예산제도의 발전을 위해 매년 OECD 국가들의 자발적인 참여로 연례적으로 개최되고 있음.
- 이번 회의는 아래와 같이 총 8개의 세션으로 구성되어 진행되었으며, 총 110여 명이 참석
 - Session 1: 재정성과관리 동향(Performance Budgeting Practices)
 - Session 2: 프랑스 재정제도 개혁 평가(The LOLF at 15)
 - Session 3: EU의 재정성과관리(EU Budget Focused on Results)
 - Session 4: 성과관리에 있어서 중앙과 사업부처의 협업
 - Session 5: 공공부문의 생산성 측정 및 성과정보 생산
 - Session 6: 포르투갈 정부의 재정성과 제고를 위한 유인 도입 계획
 - Session 7: 독일의 첫 번째 지출검토(Spending Review)
 - Session 8: 재정성과관리 분야 관련 OECD 계획

2. 세션별 내용

- Session 1: 재정성과관리 동향(Performance Budgeting Practices)
 - OECD가 진행한 4번째 재정성과관리 국제 서베이 결과 발표
 - 조사 결과 분석 및 정리 진행 중이며, 일차 결과 발표

- 재정성과관리제도, 지출검토, 사업평가에 관해서 65가지 문항 설문조사
- 주로 중앙예산당국자들이 답변했으며, 32개국이 회신하였음
- 성과정보 생산 자체의 구체화 정도, 성과정보 활용 지침의 구체성, 성과정보 활용에 따른 결과의 세 가지 측면을 점수화한 결과에 따르면, OECD 국가 중에서는 한국이 최고 점수를 받은 것으로 나타남. EU를 포함하면, EU가 단연 최상위 점수임. 국가 연합체로서의 성격이 강한 EU의 특성상, 책무성 중심의 제도를 운영하는 EU의 특성이 반영된 것으로 보임
- 국가 간의 많은 차이가 발생한 영역은 성과정보 형태와 생산과정에 대한 지침의 구체성 부문이었음
- 토론자 중에서, 실제 활용이나 활용 결과에 대한 부분이 더욱 중요하고, 실제 그 부분에 대해서는 국가 간에 큰 편차가 없는 것으로 보인다는 문제 제기를 하였음
- World Bank의 연구진과 외부 연구진이 합동으로 7개국의 재정성과관리제도에 대한 사례연구 결과를 보고함
 - 호주, 에스토니아, 프랑스, 네덜란드, 폴란드, 러시아, 미국
 - 성과정보의 적극적 사용자는 각 부처의 사업담당자로 나타남
 - 양질의 성과정보 생산에 역량 부족으로 어려움을 겪는 국가가 많음
 - 재정성과관리제도의 목적을 명확히 할 필요가 있음
 - 포괄적인 제도의 도입보다는, 선택과 집중을 통한 성과정보 생산과 활용에 초점을 두는 방식이 더욱 현실적이고 효과적인 방안이라고 판단됨
 - 역량에 부합하는 재정성과관리제도를 운영하는 것이 바람직하다고 판단됨
 - 점진적이고 장기적 관점을 가지고 제도 간의 일관성을 가진 개혁 프로그램을 추진하는 것이 바람직함
- Session 2: 프랑스 재정제도 개혁 평가(The LOLF at 15)
 - 2006년에 도입한 포괄적인 재정제도 개혁 경험에 대해 프랑스 재무부가 보고함
 - 재정제도 개혁의 실질적인 내용은 프로그램 예산제도 도입 및 운영 경험에 대한 것임
 - 2017년 예산기준으로 31개의 미션, 122개의 프로그램, 573개의 활동(action)으로 구성
 - 1개의 미션당 평균 4개의 프로그램으로 구성된 형태임
 - 성과지표는 프로그램에 대응하여 구성되어 있으며, 예산은 활동기준으로 편성되고 있음
 - 성과지표는 효과성, 서비스의 질, 효율성 지표로 구성
 - 프랑스 재무부 담당자는 다음과 같은 자체평가를 하고 있음
 - 프랑스는 성과정보와 예산의 연계에 어려움을 겪고 있으며, 그 이유는 양질의 성과정보 부

- 개별 부처의 선별적 Agency Priority Goals(AGPs)는 2년 주기로 수립되며, 분기별로 모니터링 되고, 현재 99개의 목표가 있음
- 개별 부처의 전략적 목표(Strategic Goals and Objectives)는 연 단위로 보고되며, 위험관리와 결합되어 있음. 현재는 380개가 있음
- 상기의 세 가지 유형의 목표들은 Performance.Gov에 공개되어 있음
- 중앙의 개입이 강한 부분은 범부처 목표와 개별 부처의 선별적 목표
 - 범부처 목표: OMB가 목표를 설정하고 개별 부처의 협력을 유도하는 주도적인 역할을 수행
 - 개별 부처의 선별적 목표관리: 부처와 협상과 협업이 중요함
- 중앙 부처의 개입이 약한 부분은 개별 부처의 전략목표검토(Strategic Reviews)과 부처별 연간성과보고서임
 - 전략목표 검토는 부처가 자체적으로 분석하여 의사결정에 활용하도록 하는 것이 중요하다고 보고 있음
 - 개별 부처의 연간성과보고서는 법적인 의무로서, 대외적인 투명성과 책무성 차원에서 수행되는 업무임
- 중앙예산당국과 부처 사이의 연계와 협업이 제대로 되기 위해서, 중간의 조정장치가 잘 작동해야 함
 - 격주로 열리는 정책 점검회의, 성과개선 작업반 회의, 부처별 성과담당관 회의, 그 이외에 수시로 열리는 워크숍 등을 통해, 중앙예산당국과 부처 간의 의사소통과 협업이 이루어지도록 해야 함

■ Session 5: 공공부문의 생산성 측정 및 성과정보 생산

- 런던 정경대학(LSE)의 Patrick Dunleavy교수는, 공공부문의 생산성 측정에 관한 연구 현황을 발표하고, 공공조직의 산출물, 비용, 그리고 질에 대한 정보를 결합하여, 공공조직의 생산성의 시계열 추세를 비교 분석할 필요가 있음을 논의함
- 공공부문 총생산성 개념에서 한걸음 더 나아가 개별 부처의 산출과 활동별 생산성 측정에 관한 노력이 진행 중임
- 핵심 산출물과 활동에 대한 단위비용 측정 필요
- 조직별로 ‘비용 가중 총산출물(cost weighted total output)’ 도출 필요
- 공공조직의 생산성 측정 시, 산출물의 질 반영 방식 결정 필요
- OECD National Accounts의 책임자인 Peter van de Ven은 공공부문 생산성 측정 사례를 병원과 교육의 경우를 통해 설명하고, 많은 진전이 있었지만 여전히 많은 숙제가 남아있다고

보고함

- 산출물의 질을 반영하여야 제대로 된 생산성을 측정할 수 있지만 일관성 있게 산출물의 질을 측정하기가 쉽지 않으므로, 많은 경우 단순 산출물 대비 비용 개념으로 생산성을 측정하고 있음
- 영국의 costing projects에 대해 소개
 - 다수의 서비스 전달기관이 존재하는 영역에 대해 지출 대비 산출 및 결과를 측정하여, 개선과제를 도출하는 노력을 하고 있음
 - 국경 경비서비스의 경우, 지역별 비용 대비 산출을 비교 분석하여, 현저히 생산성이 다른 원인을 파악하고 개선 추진
 - 비용 대비 산출 측정은 어느 정도 가능하지만, 비용 대비 결과 정보를 해석하는 데에는 어려움이 존재함. 그럼에도 불구하고 궁극적으로는 비용 대비 결과 정보를 활용하여 의사결정을 할 필요성이 있음

■ Session 6: 포르투갈 정부의 재정성과 제고를 위한 유인 도입 계획

- 포르투갈 정부가 재정절감 조직에 대한 유인제공 계획에 대한 토의가 이루어짐
 - 포르투갈 재무부는 재정절감 계획을 제출하고 실제 이행한 조직에 대해 경제적 인센티브를 주는 방안 도입을 검토 중임
 - 통상적인 공공조직에는 재정절감 유인이 미약하거나 존재하지 않으나, 전세기적으로 재정여건이 어려워지고 있으므로, 재정절감의 효과적 추진이 필요해지고 있음.
 - 한국의 예산성과금제도와 국무조정실 및 기획재정부가 운영하는 평가제도에 담긴 인센티브를 소개하고, 무엇에 대한 인센티브를 주고자 하는지 명확히 하는 것이 필요하다고 논의함
 - 특히 통상적인 공무원의 의무로 발생하는 재정절감이 아니라, 혁신적인 아이디어나 노력으로 이루어진 재정절감만을 인정하는 것이 중요함을 논의함
 - 일반적인 공무원 성과급제도와 관련된 쟁점과 다르게, 공공부문 종사자들에게 사업의 효율적 운영을 통한 재정절감 유인을 제공하는 것은 필요하다고 논의함
 - 재정절감 유인으로서, 금전적인 포상을 할 수도 있으나, 예산편성 및 집행의 자율성을 강화시켜주는 것도 방안이 될 수 있음을 논의함


■ Session 7: 독일의 첫 번째 지출검토(Spending Review)

- 2015년/2016년에 실행된 독일의 첫 번째 지출검토(Spending Review) 경험 발표와 토론
 - 네덜란드 모형을 벤치마킹해서 지출검토 추진

- 내각에서 지출검토 아젠다를 확정하고, 조정위원회의 의견을 접수하여 의회에 제출하는 예산에 반영
- 조정위원회(재무부 차관이 위원장이고 관계 사업부처 참여)에서 작업반을 구성하고 구체적인 작업 내용을 결정하고, 작업반의 진행상황을 모니터링하고, 작업반의 보고서에 근거하여 예산편성 방향에 대한 의견을 내각에 제출
- 작업반(재무부와 사업부처 담당자가 공동위원장, 외부 전문가 참여)은 실제 지출검토 작업 수행
 - 2016년/2017년 지출검토 일정
 - 2016년 3월에 지출검토 주제 결정
 - 2017년 3월에 지출검토 최종보고서 확정하고 예산 관련 결정
 - 2018년 1월에 새로운 예산 시행됨
 - 조정위원회는 최소 3번의 회의를 가짐(3월 착수회의, 11월 중간점검회의, 2월 최종회의)
 - 2015년/2016년 지출검토는 두 개의 프로그램(intermodal transport, job training scheme for EU-foreigners in Germany)에 대해서만 이루어진 학습을 위한 제한적인 작업이었음. job training scheme은 2020년까지 점진적으로 없애기로 하고, intermodal transport 프로그램 예산도 축소하기로 함
 - 고위 의사결정자의 지원이 중요하고, 효과적인 지출검토 실행에는 학습이 필요하므로, 초기에는 과도한 기대보다는 지속적인 실행을 통해, 지출검토의 수준이 높아질 수 있다는 현실적 기대를 가지는 것이 중요함
- 네덜란드와 룩셈부르크도 지출검토 경험에 대해 발표함
 - 네덜란드와 유사하게 2014년에 룩셈부르크도 20개 작업반을 구성하여 지출절감 방안을 도출하였음
 - 룩셈부르크는 획일적인 지출삭감 방안을 피하고, 실질적인 검토 작업을 통해 비효율적인 지출삭감과 재원의 재배분안을 도출하였으며, 가능한 지출절감 방안을 다양하게 도출하여 관리하게 되었다고 보고하였음
 - 네덜란드는 2009년의 포괄적 지출검토를 수행한 이후, 매년 5~10개 사이의 지출검토를 지속적으로 수행하고 있음
 - 네덜란드는 다양한 재정효율화 방안 도출을 위해서는 다양한 시각에서 문제를 분석할 수 있는 전문성이 필요하며, 지출절감 방안들의 장점과 약점을 제대로 분석하여 제시하는 것이 중요하다고 보고하였음

■ Session 8: 재정성과관리 분야 관련 OECD 계획

- 재정여건의 악화에 따라, 재정성과관리에 있어서 생산성 관련 쟁점을 포함하는 세션을 강화할 예정
- 증거기반의 정책수립의 중요성이 국제적으로 인식됨에 따라, 증거기반의 정책수립 관련 내용을 향후 논의에 담을 방안을 검토하고 있음
- 재정성과관리의 실효성 제고를 위해서는 공무원들의 인센티브 문제도 중요하므로, 공무원 성과관리와 연계된 논의도 강화할 예정임



IV. 재정성과관리 연구 동향



CONTENTS

1. 국내 학술연구 동향
2. 국외 학술연구 동향

IV. 재정성과관리 연구 동향

국내 학술연구 동향

우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구

— 재정성과목표관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로 —

(오영민, 『한국정책학회보』 제25권 제1호(2016.3): 551~576.)

1. 연구 배경

- 재정성과정보와 예산에 대한 선행 연구는 활발한 편이나, 재정성과정보와 재정사업 성과의 상관관계 연구는 부족한 편임
 - 특히, 지금까지 우리나라의 재정성과목표관리제도를 통해 생성된 재정성과정보를 통계적으로 분석한 연구는 없음

2. 연구 내용 및 결과

- 2012년도 재정사업 중 1,940개 관리과제, 2,066개 성과지표, 정부요구 및 국회확정 예산 변화율과 증감률, 성과지표 목표치 달성률과 실제 실적치의 증감률을 사용하여 OLS 회귀 분석을 실시함
- 목표치 미달성 관리과제와 정부 및 국회의 예산 변화율, 예산 증감률과의 상관관계, 목표치 미달성 성과지표와 목표치 달성률 변화 및 실적치 증감률과의 상관관계를 밝힘
 - 목표치 미달성 관리과제와 예산 변화율 및 증감률의 통계적 유의성은 없음. 단, 목표치 미달성

사업의 경우 전년보다 예산이 감소하는 경향이 있으나 통계적으로 유의하지 않음

- 재정사업자율평가 대상 관리과제는 통계적으로 유의하게 예산을 변화시켰는데 이는 미흡사업 예산 자동 삭감 환류 규정 때문임. 대형 사업은 유의수준에서 소규모 사업에 비해 예산이 변하지 않았는데 이는 대마불사(Too big to fail)가 정부 재정사업에도 적용됨을 보여줌
- 목표치 미달성 성과지표는 실적 증감률을 높이지 않았음. 특히, 복지사업과 경제사업 모두 실적치 증감률이 통계적으로 유의하게 감소함

3. 결론

- 재정성과목표관리제도에서 생성된 성과정보는 제도적 한계, 성과정보의 낮은 정확성과 질, 인센티브의 부재로 인해 예산과정 및 사업성과개선에는 크게 활용되지 못하고 있음
 - 이를 개선하기 위해서는 예·결산 자료에 재정사업 성과정보 반영, 성과관리 대상단위사업 감축을 통한 양질의 성과정보 생산 유도, 부처 성과관리 담당자 대상 인센티브 부여 등이 있음

공공부문 통합적 성과관리에 관한 연구: 중앙행정기관을 중심으로

(조문석 · 이정옥, 『현대사회와 행정』 제26권 제1호 (2016. 3): 77~103)

1. 연구 배경

- 통합적 성과관리와 성과정보 활용 간의 관계를 실증적으로 분석하는 것이 목적임
 - 성과관리와 관련한 통합적 관점에서 제도와 활용을 연계한 실증적 연구는 미미한 실정

2. 연구 내용 및 결과

- 퍼지셋 질적 비교분석을 이용하여 성과정보 활용에 영향을 미치는 요인 간의 조합을 분석함

- 주요 정책 자체평가 결과의 활용수준을 결과변수, 규정 구체성, 수직-수평적 연계성, 활용체계 다양성, 성과정보체계 성숙수준, 평가에 대한 인식을 원인변수로 설정하고 관련 훈령 및 예규 정보, 43개 중앙행정기관의 74개 성과관리 규정, 40개 중앙행정기관의 자체평가 담당자 및 정책 관리과제 담당자를 대상으로한 설문조사를 활용함
- 종합적 성과정보 활용 요인 조합은 (1) 높은 성과관리 인식, 높은 규정 구체성, 높은 수직·수평적 연계성, 높은 활용 다양성 조합 (2) 낮은 성과관리 인식, 높은 수직·수평적 연계성, 높은 성과정보 성숙수준 (3) 낮은 규정 구체성, 높은 수직·수평적 연계성, 높은 성과정보 성숙수준 순서로 나타남
- 경성적 활용 요인 조합은 (1) 높은 성과관리 인식, 높은 수직·수평적 연계성, 높은 활용 다양성, 높은 성과정보체계 성숙수준 (2) 낮은 규정 구체성, 높은 수직·수평적 연계성, 높은 성과정보체계 성숙수준 순으로 나타남
- 연성적 성과정보 활용 요인 조합의 경우 (1) 낮은 성과관리인식, 높은 수직·수평적 연계성, 높은 성과정보체계 성숙수준 (2) 낮은 규정 구체성, 높은 수직·수평적 연계성, 높은 성과정보체계 성숙수준 (3) 높은 성과관리인식, 높은 수직·수평적 연계성, 높은 활용 다양성 순으로 나타남

3. 결론

- 분석 결과 성과정보의 활용 촉진을 위해 계획 수립 단계부터 전략과 사업 과제 간의 수직적 연계성을 확보할 수 있는 보완장치를 마련해야 하며, 계획 수립 단계부터 타 성과계획을 반영할 수 있도록 「정부업무평가기본법」 및 관련 규정을 개선해야 할 필요성이 제기됨

프로그램 예산제도에 대한 평가

(최순영, 『한국사회와 행정연구』 제27권 제1호(2016.5): 135~169)

1. 연구 배경

- 프로그램 예산제도 도입 후 단임제 대통령의 임기 이상의 시간이 지난 시점에서 의도한 성과를 내고 있는지에 대해 체계적으로 평가하고 발전하기 위한 진단의 필요성이 증대됨

- 프로그램 예산제도에 관한 선행연구들은 동 제도의 문제점을 규명하고 개선방안을 논의할 뿐 체계적으로 평가한 경우는 없음

2. 연구 내용 및 결과

- 입법부 예산결산특별위원회의 국회의원, 보좌관, 전문위원, 입법심의관, 입법조사관 등 50명, 행정부 각 부처의 프로그램 예산 및 성과관리 담당공무원 180명(기획재정부 담당 공무원 50명 포함)을 대상으로 설문조사를 진행함
 - 프로그램 예산제도에 대한 만족도 및 효과성 등 주요 설문항목에 대하여 입법부 응답자가 행정부 응답자에 비해 부정적으로 응답함. 특히 프로그램의 성과평가 결과와 프로그램 예산의 연계에 대해서는 행정부 및 입법부 응답자 모두 부정적으로 평가함
 - 프로그램 구조에 관하여 행정부 응답자는 대체로 긍정적인 답변을 하였으며, 입법부 응답자는 대체로 부정적인 인식을 보여줌. 두 부문의 응답자 모두 프로그램 예산제도 도입 후 예산제도의 합리성이 이전에 비해 높아졌다고 응답함. 그러나 응답자들이 생각하는 바람직한 합리성의 수준에는 못 미치는 것으로 나타남
 - 사용자(운영 측면)에 관한 조사항목의 대부분에 대하여 행정부가 입법부보다 긍정적으로 응답함. 단, 프로그램 예산제도 도입 이후 프로그램 단위의 재정 자율성이 부여되고 있는지 여부에 대해 모두 부정적으로 응답함

3. 결론

- 프로그램 예산제도의 개선을 위해 프로그램 성과평가 결과와 예산의 연계 강화가 필요함. 또한 성과평가에 있어 평가실익이 높은 사업의 평가에 초점을 맞출 필요가 있음. 제도 및 관행 측면에서는 프로그램 예산구조의 정비 및 체계화가 필요할 뿐만 아니라, 예산 배분의 합리성을 강화해야함. 운영 측면에서는 프로그램 단위의 성과평가 및 예산운영 자율성 및 책임성 강화, 상시 모니터링 체계가 구축되어야 할 것임

정책 특성이 재정사업자율평가결과에 미치는 영향에 대한 분석 - 문화예술정책을 중심으로 -

(장혜윤, 『한국정책학회보』 제25권 제2호(2016.6): 91~124)

1. 연구배경

- 재정사업자율평가결과의 영향요인을 분석하는 연구들이 증가하는 추세이지만 대부분 전 부처의 사업을 대상으로 분석함으로써 정책분야의 사업마다 나타나는 특성에 대한 고려가 미흡하다는 한계를 가진
 - 성과 장기성, 성과 비가시성 등의 정책적 특성이 평가결과에 미치는 영향을 분석함

2. 연구내용 및 결과

- 2005년부터 2012년까지의 문화체육관광부, 문화재청의 170개 사업을 대상으로 다중회귀분석과 순서형 로짓을 활용하여 분석함. 또한, 문화체육관광부 사업담당자 1인, 기획재정부 평가담당자 2인을 인터뷰함
- 평가결과인 평가점수, 평가등급을 종속변수로, 평가적 요인(성과지표, 성과달성도), 정치적 요인(국정과제, 정부유형), 사업적 요인(사업유형, 사업기간, 사업규모), 문화예술정책 특성(장기성, 비가시성)을 독립변수로 활용함
 - 재정사업자율평가결과 총점을 대상으로 분석한 결과 성과달성도, 성과지표, 사업유형은 평가결과에 정(+)의 영향을 미치며 문화예술정책의 특성은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 재정사업자율평가 등급을 분석한 결과 성과달성도, 성과지표는 정(+)의 영향, 정부유형과 문화예술정책의 특성은 부(-)의 영향을 미침
 - 정치적 요인과 정책분야의 상호작용 효과는 정부유형과 국정과제에서 모두 총점에만 통계적으로 유의함

3. 결론

- 연구 분석결과 평가 외적요인이 평가결과에 영향을 미치며 이는 평가결과의 신뢰성을 낮추는 결과를 가져옴
 - 이를 개선하기 위해 사업성과를 대표하는 결과지표의 개발, 성과지표 개발과 활용에 있어 정성적 지표를 경시하지 않는 자세, 사업 데이터 관리, 평가방법 확실성 탈피가 요구됨
 - 또한 재정사업자율평가 시 평가적합성 검토를 통한 가중치 부여, 평가 내실화를 위한 성과관리 제도에 대한 전반적 관리가 필요함

(조사 · 정리: 박유미 연구원)

국외 학술연구 동향

공공부문 성과에 대한 시민들의 무의식적인 편견

“Unconscious Bias in Citizens’ Evaluations of Public Sector Performance”

– John D. Marvel, *Journal of Public Administration Research And Theory*, 26(1), 2016 –

1. 연구 배경 및 문제

본 연구는 공공부문에 대한 부정적인 메시지를 반복적으로 접하는 것은 공공조직의 성과를 평가하는 방식에도 영향을 미칠 것이며, 개인의 공공조직에 대한 암묵적인 태도는 편향된 것이라고 전제함: 즉 시민들은 공공조직이 당연히 비효율적이고 융통성이 없고 민간보다 열등하다고 인식하고 공공조직의 성과도 부정적으로 평가할 것이라고 가정함

이를 해결하기 위한 연구 문제로서 다음 네 가지 가설을 설정함

가설1: 우편서비스국(United States Postal Service, USPS)에 대한 개인의 태도는 우편서비스 성과에 대한 평가에 영향을 미칠 것이다

가설2: 공공부문에 대한 긍정적인 성과정보는 평가과정에서 시민들의 암묵적인 부정적 태도를 없앨 수는 없지만 약화시킬 것이다

가설3: 공공부문의 성과에 대한 긍정적인 성과정보의 영향은 오래 가지 않을 것이다

가설4: 긍정적인 성과정보는 개인의 암묵적인 태도를 변화시킬 수 없을 것이다

2. 연구 방법

가설을 증명하기 위해 설문조사를 통한 세 가지 실험설계를 함. 미 우편서비스사업국(United States Postal Service, USPS)의 성과에 대한 개인의 평가에 초점을 맞추어 세 가지 실험을 진행함.

내재적 연관검사⁵²⁾ IAT(Implicit Association Test)를 활용하여 USPS에 대한 개인의 암묵적인 태도를 측정함. 다만 세 가지 실험에서는 IAT의 유형과 정보의 조작(information manipulations)

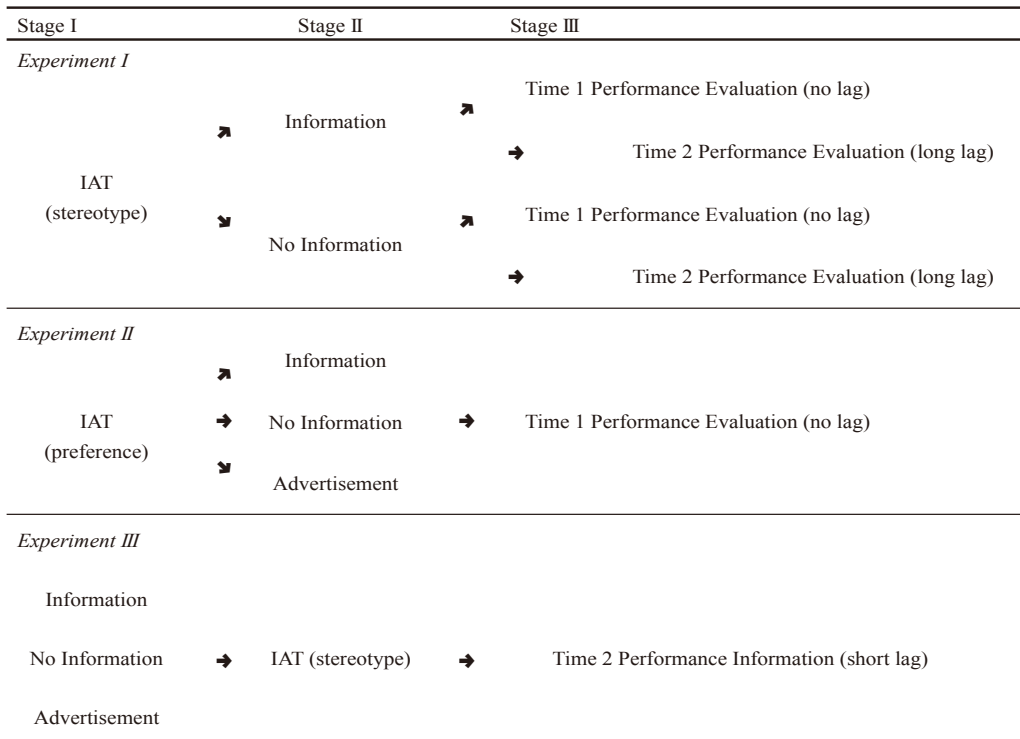
52) IAT는 두 가지 태도에 대한 자동적인 연관성을 측정하기 위해 만들어진 검사법으로서 자신도 의식하지 못하고 있던 편견을 확인할 수 있음

정도, 성과변수가 다르게 적용됨([그림 1])

실험1, 2에서는 IAT에 먼저 답하게 하고 실험집단과 통제집단으로 무작위적으로 배정. 실험1에서는 정보가 제공된 집단(실험집단)과 제공되지 않은 집단(통제집단) 등 2개의 그룹이 존재. 실험2에서는 정보제공집단과, 제공하지 않은 집단, 그리고 홍보집단 등 3개의 그룹이 존재. 정보를 제공받은 집단들은 USPS의 택배서비스 성공률이 96%이라고 알려주고, 정보를 제공받지 않은 집단에는 아무 정보도 제공해주지 않았으며, 홍보집단에는 1분 동안 USPS의 고품질의 서비스 제공 및 고객만족도 달성에 관한 광고물을 보여줌. 그후 모든 참여자들에게 USPS의 서비스의 성과에 대한 7점 척도의 평가를 하도록 함. 유의할 점은 실험1에서는 긴 시차를 두었다는 것. USPS의 성과정보를 듣고 난 직후 설문에 응답하게 하거나, 2일 후 응답하게 하는 방식을 취함. 시간 차를 둔 이유는 긍정적인 성과정보의 영향이 지속될 것인지를 평가하기 위한 것임.

실험1, 2, 3의 표본크기는 각각 400,300,299명이며, Amazon’s Mechanical Turk(MTurk)을 통해 실험 참가자를 모집하였음. MTurk는 시장조사 및 학술연구를 위한 실험 연구에 참여할 사람을 모집하는 온라인 플랫폼으로 참여자에게는 참여 수당이 주어짐.

[그림 1] 실험설계 모형



3. 결론 및 함의

연구 결과 이론적 및 실무적 함의를 발견함. 이론적으로는 공공부문에 대한 개인의 암묵적인 태도는 공공부문의 성과를 평가하는 데에도 영향을 미친다는 것을 밝혀냄. 이것은 개인의 정부 성과에 대한 평가가 무의식적으로 뿌리깊은 편견에 의해 과소평가됨을 의미함. 즉 개인의 성과평가에 대한 정보는 오래 가지 못하고, 오히려 공공부문 성과에 대한 부정적인 편견은 변하기 어려운 것임을 함의함

실무적으로는 공공관리자와 정책입안자들이 공공부문에 대한 개인의 부정적 편견을 극복하기 위해서는 시민의 성과에 대한 인식을 개선하기 위한 노력을 기울여야 할 필요가 있음을 함축함. 시민들이 공공성과에 대한 긍정적 평가를 쉽게 잊어버린다면, 지속적으로 이를 환기시킬 필요가 있음

일상적인 성과관리가 작동하는가? (GPRAMA에 대한 조기 평가)

“Performance Management Routines That Work?
An Early Assessment of the GPRA Modernization Act”

– Donald P. Moynihan and Alexander Kroll, *Public Money & Management*, 76(2), 2016 –

1. 연구 배경

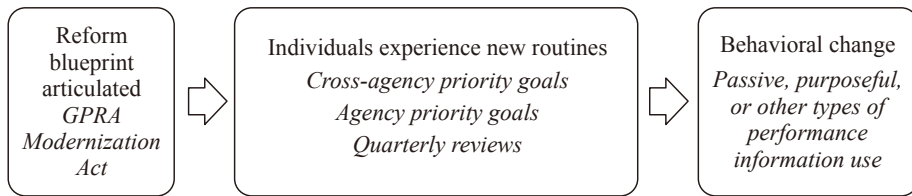
미국의 Government Performance and Results Act(GPRA) of 1993은 미국 연방정부의 성과관리를 위해 연구된 잘 정립된 체계였음. 이러한 GPRA가 개정된 GPRA Modernization Act of 2010은 관리운영적 측면에서 성과정보의 활용을 중요한 목표로 삼았고, 이를 위해 일상적인 성과관리 체계 내에서 성과정보의 활용을 촉진시키고자 하였음

본 연구는 GPRAMA 에 대한 최초의 학문적 평가로서, GPRAMA 실행 후 성과정보 활용이 실제 촉진되었는지를 밝혀내고자 함

2. 연구 내용 및 결과

이전 GPRA 법안의 개정 버전인 GPRAMA는 부처의 전략목표와 이에 대한 성과측정 간의 연계를 강화하고자 하였음. 즉 부처가 당초 계획된 목표를 달성하지 못하면 이에 대한 조치를 즉각적으로 취할 수 있도록 범부처 성과목표, 부처의 중점성과목표, 분기별 정기점검 등의 체계를 마련하였고 이러한 과정에서 성과정보 활용이 촉진될 것으로 기대하였음. 본 연구에서는 실제 법안을 통해 성과정보의 활용이 촉진되었는지를 다음과 같은 가설을 설정하여 검증하고자 하였음.

[그림 2] GPRAMA 개혁의 인과모형



- 가설1: 성과목표 조정(coordination)과 관련한 성과관리 활동은 의사결정과정에서의 성과정보 활용과 관련이 있다
- 가설2: 성과목표의 명확화(clarification)와 관련한 활동은 의사결정과정에서의 성과정보 활용과 관련이 있다
- 가설3a: 데이터에 근거한 정기적 점검에 참여하는 것은 의사결정과정에서의 성과정보 활용과 관련이 있다
- 가설3b: 데이터에 근거한 성공적인 점검체계는 성과정보 활용을 촉진시킨다

독립변수로서 정기적인 성과점검체계에 대한 참여와 관련한 변수를 설정(범부처 성과목표, 부처 중점성과목표, 분기별 성과점검, 점검의 질)하고 종속변수로서 개인수준에서의 성과정보 활용(성과측정, 성과관리, 문제해결, 직원관리)을 설정하여 회귀모형(pooled regression models)을 통해 분석

분석 결과 연방 관리자들은 의사결정에 성과정보를 이전보다 많이 활용하는 것으로 나타났음. 특히 다부처 성과목표 관리와 데이터에 근거한 검토에서 성과정보의 활용이 많았던 것으로 나타남. 또 데이터에 근거한 점검에 능한 관리자(manager)급 관료의 성과정보 활용도가 높았음

3. 결론 및 함의

GPRAMA의 도입으로 이전 GPRA나 PART 때보다 프로그램 및 관료 관리를 위한 성과정보 활용이 촉진되었음. 부처의 중점성과목표 관리체계는 관리자들이 소수의 핵심성과목표와 지표에 집중하게 함으로써 방대한 성과정보들 사이에서 효율적으로 성과정보를 활용할 수 있도록 도와줌. 또 GPRAMA의 성과관리체계는 업무 자체에 내재된 긴장감 또는 성과목표의 전치(goal displacement)를 줄여줌으로써 성과목표의 모호성(goal ambiguity)을 해소하는 데에도 일조함

성과정보의 해석: 동기화된 추론 또는 합리적 이해? “Interpreting Performance Information: Motivated Reasoning or Unbiased Comprehension”

– Martin Baekgaard and Søren Serritzlew, *Public Administration Review*, 76(1), 2016 –

1. 연구 배경

성과정보의 주요 근거는 시민들에게 명확한 성과정보를 제시해줌으로써 정보에 근거한 의사결정을 내릴 수 있게 한다는 것임. 그러나 객관적이고 명확한 성과정보조차도 정보를 수용하는 사람의 선입견에 따라 편향되게 해석될 수 있음. 본 논문은 동기화된 추론이론(Theory of motivated reasoning)과 성과정보에 대한 문헌들을 바탕으로 성과정보가 선입견에 따라 체계적으로 잘못 해석되는지를 검증하고자 하였음

2. 연구 내용 및 결과

본 연구에서 진행한 실험설계는 다음과 같음

첫째, 2014년 5월 진행한 실험1에서는 인터넷패널 중 무작위 층화 추출방법에 의해 표집된 1,784명의 덴마크 시민을 대상으로 무작위 온라인 설문실험 실시. 응답자들은 무작위적으로 처치집단(모델1, 2)과 플라시보집단(모델3, 4)으로 배정되었으며, 연령, 성별, 정당성향, 교육 수준 등 배경정보가 비교가능하도록 균형을 이루도록 함. 처치그룹의 응답자들에게는 민간/공공조직의 성과정보가

제공됨(모델1 민간병원, 모델2 공공병원). 실험을 통해 수집된 데이터에 대해 회귀분석을 실시한 결과 응답자들의 선입견은 실제로 성과가 좋음에도 불구하고 성과정보를 올바르게 해석하는 데 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음

둘째, 2014년 7월에 진행한 실험2에서는 1,416명의 응답자들을 1개의 플라시보그룹과 4개의 처치그룹으로 무작위 배정하되, 연령, 교육수준, 선입견 등과 관련해서 다소 불균질하도록 함. 이는 개인 간 차이를 규명하기 위해 개인수준의 통제를 포함시킨 것. 실험1과 같이 공공/민간 조직에 대한 성과정보를 정확하게 해석하는 데 있어 공공서비스에 대한 선입견의 영향을 실험하고자 하였으나 실험1과 2가지 면에서 차이가 있음. 첫째, 공공/민간 조직의 성과가 언급되는 순서를 바꿈. 둘째, 실험1은 병원의 성과를 예시로 하고 실험2는 학교(사립/공립학교)의 성과를 예시로 하되, 실제 학교 성과와 유사하게 매칭을 시킴. 로지스틱 회귀분석 결과 선입견과 처치집단 간의 상호작용효과는 플라시보 그룹보다 처치집단에서 더 크게 나타났음. 즉 선입견은 사립학교의 성과가 실제 우수하다는 성과정보에도 불구하고 사립학교에 대한 성과가 정확하게 해석되는 데 부정적인 영향을 미침. 역으로 선입견은 공립학교의 성과가 가장 우수한 경우의 성과 해석에는 영향을 미치지 않은 것으로 나타남. 즉 선입견은 성과정보의 해석에 영향을 미친 것을 알 수 있음

3. 결론 및 함의

연구 결과 선입견과 불일치하는 성과정보는 그렇지 않을 경우보다 바르게 해석될 가능성이 적었음. 양적인 성과정보를 제공받은 응답자들을 대상으로 한 무작위 설문조사 결과, 응답자들은 기존의 선입견을 따르는 방식으로, 체계적으로 성과정보를 해석하는 것으로 나타남. 이러한 결과를 통해 저자들은 성과정보의 제공이 정치적 의사결정에 도움을 주지 못할 뿐더러 정부성과에 대한 지식을 향상시킨다는 가정에도 의문을 제기하였음

(조사·정리: 임소영 전문연구원)

준실험 디자인을 이용한 성과계약 방식에 의한 취업서비스 성과 평가

“The Performance of Performance-Based Contracting in Human Services: A Quasi-Experiment”

– Jiahuan Lu, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, pp.277~293 –

1. 연구 배경

취업서비스(Human Service)의 성과기반 계약(Performance-Based Contracting; PBC)은 서비스의 질을 높임과 동시에 정부의 모니터링 비용을 줄일 수 있다는 점에서 권장되었으나, 실제 준실험 절차를 진행한 결과 그 효과가 제한적·복합적으로 다양한 상황에서 상이하게 나타날 수 있음을 증명코자 함

2. 연구 내용 및 결과

2004년부터 2009년까지 총 6년간 인디애나 주 직업재활프로그램을 추적하였으며 고용성과를 측정, 연구 방법론으로서 propensity scoring을 채택, DID를 통하여 대조군인 미시간 주에 비하여 어떠한 차이가 나는지 확인하였음. 인디애나 주에서는 2006년 직업재활프로그램을 채택, FFS(Fee-for-Service)방식에서 PBC방식으로 전환한 반면에 미시간 주에서는 FFS방식을 고수하고 있다는 정책실행 차이에 착안하여 실험을 진행

〈표 1〉은 사회서비스의 제공의 성격을 결과측정가능성과 사업프로그램 체계화 가능성의 정도에 따라 네 가지 유형으로 분류한 표로서, 유형2는 사업의 수단과 결과의 관계가 명확하게 규명되기 때문에 상대적으로 정보비대칭 문제가 낮음. 따라서 주인(principal)은 행동기반의 계약(Behavior-based contract)을 대리인과 맺는 것이 가능함

만일 대리인의 서비스 제공에 대한 측정이 모호하고, 상대적으로 결과에 대한 측정은 수월하게 할 수 있다면 이는 유형3의 경우에 해당하여 결과중심의 계약(Outcome-based contract)을 맺을 수 있음

계약상황을 부여하는 ‘주인’이 결과기반의 계약을 원하고 - 자신의 선호와 대리인의 선호를 일치시키기 위한 목적에서 - 원인·효과의 관계가 명확하고, 사업의 결과달성이 확실히 드러날 경우에는 유형2와 3의 행동기반, 결과중심계약 모두가 잘 맞는다고 할 수 있음

가장 큰 문제는 유형1에서 발생하며, 이는 대리인의 업무자체가 체계화하기 어렵고 결과에 대한 측정가능성도 낮음. 그리고 주로 취업서비스와 관련한 문제가 유형1에 해당함에 따라 PBC방식이 한계에 봉착함

〈표 1〉 결과측정 가능성 및 프로그램 가능성에 따른 계약유형

구분		업무프로그램 가능성(Task Programmability)	
		낮음	높음
결과측정 가능성 (Outcome Measurability)	낮음	유형1	유형2 Behavior-based contract
	높음	유형3 Outcome-based contract	유형4 Behavior-based contract Outcome-based contract

DID방식의 회귀결과, PBC가 교육훈련을 받은 대상자들의 취업까지의 기간을 단축시키는 결과를 가져왔으나 근로시간이나 임금으로 대표되는 해당 직업의 질적 측면에 있어서는 그 효과가 미미한 것으로 나타남.

3. 결론 및 함의

이러한 준실험 결과에 따라 본 논문의 저자는 성과기반 계약의 대안으로서 관계적 계약(Relational Contracting)을 제시함

계약에는 공식적인 측면과 비공식측면이 존재하는데, PBC는 공식적 측면에 해당하여 미래의 불확실성을 감소, 성과의 예측 가능성을 높이기 위해 계약을 설계함. 반대로 관계적으로 이루어지는 제재와 사회적 상호작용 등은 계약당사자 간의 상호 신뢰를 증진시키는 역할을 함으로써 계약의 합의, 성립을 이끌어 냄. 이와 같이 PBC의 효과성을 완전히 무시하는 것이 아니라 PBC의 최적화를 위하여 보충적인 역할로서 관계적 계약을 강조함

위와 같은 결론과 동시에 저자는 스스로 본 논문의 한계로서 다음의 사항을 지적함

실험집단과 통제집단의 서비스 상담자 수, 모니터링 위탁자 수가 다르기 때문에 각기 다른 경쟁 상황조건에서 서비스의 결과가 다르게 나올 수 있음. 승인된 서비스 수혜 대상자의 조건만 확인 가능하였을 뿐, 잠재 서비스 대상자에 대한 정보는 제공되지 않았으며, 이는 고용이라는 성과목표를 달성하기까지 소요되는 비용 및 위탁자와의 계약 및 각종 행정비용 등에 대한 비교가 정확하게 이루어지지 않을 수 있음을 의미. 또한 제대로 된 ‘고용서비스 성과’를 확인하기 위해서는 서비스 수혜자

가 90일 이상의 고용이 유지되었는지 여부를 판단할 수 있는 자료가 필요하지만, 해당 자료는 획득하지 못하였음

마지막으로 위와 같은 연유와 더불어, 사례연구에서 외적 타당성을 ‘분석적 일반화(Analytical generalization)’로 획득하는 것이 옳음에도 전체 인구에 대한 샘플을 추출하여 ‘통계적 일반화(Statistical generalization)’를 시도했다는 점이 조건적 한계(Conditional and Contingent)에 부딪힐 수밖에 없는 상황임을 강조

공공서비스 민간위탁의 정치비난 경감: 영국 도로보수사업 실험결과를 바탕으로

“Citizens’ Blames of Politicians for Public Service Failure: Experimental Evidence about Blame Reduction through Delegation and Contracting”

– Oliver James(University of Exeter, United Kingdom), Carolyn Peters(University of Exeter, United Kingdom), Sebastian Jilke(Rutgers University–Newark), Steven Van de Walle, Erasmus Univeristy Rotterdam, The Netherlands), *Public Administration Review*, 76(1), 2016, pp.83~93 –

1. 연구 배경

행정학에서 ‘비난(Blame)’의 정의는 “정책의 결과가 잘못되거나 좋지 않게 결론이 날 경우 대중들이 특정한 개인이나 집단에게 원인이 있다고 여기는 것”이며, 비난의 행위는 시민과 정치가, 행정관료들이 상호작용하는 데에 매우 중요한 역할을 함(Hood 2003, 2011; McGraw 1990, 2001; Weaver 1986). 만일 민간위탁이 비난을 경감시키는 효과를 갖는다면, 민간위탁은 정치인들이 서비스 실패에 대한 시민들의 비판으로부터 자유롭게 하는 수단으로 사용될 수 있을 것이며 이는 사회서비스에 대한 민주적 통제를 약화시킬 것이라는 전제에서 본 논문의 사회실험이 시작되었음

2. 연구 내용 및 결과

영국시민 1,000명을 대상으로 한 도로유지보수 실패 사회실험(Blame for Poor Street Maintenance Experiment)에서 다음의 사항이 도출됨(〈표 1〉 참고)

첫째, 해당 사업에 대해 ‘무정보’일 때가 다른 모든 상황에 비하여 비난여론이 경감됨
 둘째, 시민들이 정보를 알 경우, 정부 내 조직 속하여 참여하였다는 사실(정부 내 관여)이 직접 서비스 제공에 참여(직접 관여)했다는 사실이 제공되었을 때보다 비난여론이 감소함

〈표 2〉 사회서비스 제공방식 유형(정치인의 관여 정도/입장에 따른 분류)

1. 무정보(No information)
2. 직접 관여(Involvement in managing delivery)
3. 정부 내 관여(Delegation to a unit inside government)
4. 민간위탁계약(Delegation though contract with a private firm)

‘비난’을 줄이는 것은 정치인들이 정책 실패에 따르는 시민들의 행동(political voice, complain, vote in protest, exit)을 억제하는 데 도움을 주며, 비난을 감소시키는 일 자체가 정책의 실패 정도를 경감시키는 효과가 있음

특히 해당 정치인이 실패한 정책에 직접적으로 관여하고 있다고 시민들이 판단하게 되면 그 어떤 상황보다도 높은 수위의 비난을 하게 되며, 이는 곧 가장 심각한 정치적 타격을 촉발함

예를 들어, 지역구 인사가 특정 정책서비스 제공에 대하여 발언하게 될 경우 혹은 지역사회 서비스의 성과 증진을 위해 공무원들과 협조하여 노력하겠다는 뜻을 표명할 경우, 이는 명백히 해당 정책 서비스에 관여를 했음을 의미하고 결국 해당 서비스가 시민들에게 부정적으로 인식될 경우 큰 정치적 여파에 시달리게 될 것임

3. 결론 및 함의

위와 같은 실험결과는 시민들은 사회서비스의 제공 결과뿐만 아니라 서비스 전달과정도 고려하게 되며, 사회서비스의 제공방식(type of organization)에 따라 시민들에게 미치는 영향이 달라질 수 있음을 의미함. 그렇기 때문에 정치인들이 면피를 위한 대리인전략(Agency Strategy)을 채택, 해당 사업 관리주체로서의 자신들의 역할보다는 서비스 수행 담당공무원의 역할을 강조함으로써 비난 여론을 진압하고자 할 것이라는 전략선택을 예상하게 함

(조사·정리: 전예원 연구원)

◆ 편집

박 노 욱 재정성과평가센터 소장(편집총괄)

임 소 영 재정성과평가센터 전문연구원(실무총괄)

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈 | 2016년 하반기 |

2016년 12월 23일 인쇄

2016년 12월 30일 발행

발행인 박형수

발행처 한국조세재정연구원

(30147) 세종특별자치시 시청대로 336

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

등 록 1993년 7월 15일 제2014-14호

인 쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2016 ISBN 978-89-8191-857-6

※ 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.