

2017

# KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2017년 상반기 |



# 목 차

## » I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향 · 1

- 1. 국내 동향 ..... 3
- 2. 국외 동향 ..... 30

## » II. 국가계약 동향 · 85

## » III. 재정성과관리 연구 동향 · 95

- 1. 국내 학술연구 동향 ..... 97
- 2. 국외 학술연구 동향 ..... 104





# I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향



## CONTENTS

1. 국내 동향
2. 국외 동향



# I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향

## 1. 국내 동향

### 「2016~2020년 국가재정운용계획」 수립<sup>1)</sup>

- 2016.8., 기획재정부 -

#### 1. 「2016~2020년 국가재정운용계획」의 의의와 기본방향

- 기획재정부는 「2016~2020년 국가재정운용계획」을 8월 말 국무회의를 거쳐 9월 초에 국회에 제출하였음
  - 「'16~'20년 국가재정운용계획」은 「'15~'19년 국가재정운용계획」 수립 이후 국내외 경제 및 재정운용 여건의 변화를 반영하여 성장·고용 중심으로 재정의 역할을 강화하고, 건전재정의 틀을 확립하는 방향으로 수립
  - 국가재정전략회의('16.4월), 공개토론회('16.5월), 재정정책자문회의('16.8월) 등 다양한 의견수렴 절차를 거쳐 마련

#### 2. 중기 재정전망 및 재정운용 목표

- '16~'20년 중 재정수입은 연평균 5.0%, 재정지출은 연평균 3.5% 증가

1) 대한민국정부(2016.9.) 『2016~2020년 국가재정운용계획』, 기획재정부 보도자료(2016.8.30.) 「2017년 예산안, "일자리 우선! 경제활력 우선!"에 역점을 둡니다」 및 국회예산정책처(2016.10)의 『2016~2020년 국가재정운용계획 분석』의 주요내용을 요약 정리함

〈중기 재정수입·지출 전망〉

(단위: 조원, %)

	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	연평균증가율
▣ 재정수입	391.2	414.5	436.0	456.3	476.4	5.0
○ 국세수입	222.9	241.8	252.1	264.5	277.2	5.6
▣ 재정지출 (증가율)	386.4 (2.9)	400.7 (3.7)	414.3 (3.4)	428.4 (3.4)	443.0 (3.4)	3.5

출처: 기획재정부 보도자료(2016.8.30.)

- ▣ 관리재정수지는 단계적으로 회복, 국가채무는 GDP 대비 40%대 초반 수준에서 관리

〈중기 재정수지 및 국가채무 전망〉

(단위: 조원, %)

	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
▣ 관리재정수지 (GDP 대비, %)	△39.1 (△2.4)	△28.1 (△1.7)	△25.0 (△1.4)	△23.2 (△1.2)	△20.4 (△1.0)
▣ 국가채무 (GDP 대비, %)	637.8 (39.3)	682.7 (40.4)	722.5 (40.9)	756.8 (40.7)	793.5 (40.7)

주: '16년은 추경안 기준

출처: 기획재정부 보도자료(2016.8.30.)

### 3. 재정건전성 제고 방안

#### 가. 재정건전화법 제정 추진

- ▣ (재정준칙 도입) 국가채무, 관리재정수지의 적정 관리목표를 설정하여 관리하고 재정총량을 실효적으로 관리할 수 있는 재정준칙을 도입함으로써 재정건전성 제고를 위한 제도적 틀 마련
- ▣ (재정건전화계획 수립) 국가·지자체·공공기관 등 재정운용주체별로 재정건전화계획을 수립·이행하는 법적 근거를 마련함으로써, 건전재정 운용을 위한 책임성을 제고하고 중장기 재정위험에 대한 선제적 대응체계 수립
- ▣ (장기재정전망 강화) 장기재정전망의 절차 및 방법, 주기 등에 관한 체계적·합리적인 근거 규정을 마련

## 나. 재정지출 효율성 제고

- (지출구조조정) 통합 재정사업평가, 보조사업 사전·연장평가의 예산편성 연계 등으로 사업 진입부터 퇴출까지 사업주기별 관리를 강화함으로써 지출구조조정을 지속적으로 추진하고, 절감된 재원을 성장동력 확충, 일자리 창출에 적극 투자
- (유사·중복 통폐합) 既 통폐합 사업은 운영실태를 점검하고, 중점분야 위주로 유사·중복 사업 발굴 및 통폐합 지속 추진
- (민간투자사업 활성화) 위험분담형 BTO 등 새로운 사업방식 도입, BTL 민간제안 허용 등을 통해 인프라 사업에 민간 참여를 촉진

## 다. 세입기반 확충

- (비과세·감면 정비) 예비타당성조사·심층평가 등을 통해 조세지출 효율성 제고
  - 일몰기한이 도래한 조세지출은 소관부처의 성과평가, 전문기관의 심층평가 결과 등을 토대로 일몰종료 또는 재설계
  - 조세지출 신설은 일자리 창출, 경제 활성화, 서민 지원 등 필요한 경우에 한해 예비타당성 조사 등을 거쳐 제한적으로 허용
- (지하경제 양성화) 현금영수증 의무발급대상 확대, 부가가치세 매입자납부제도 정착 등 과표 양성화를 위한 제도개선 추진
- (과세기반 확대) 자본이득 과세범위 확대, 부가가치세 면세범위 조정, 금융상품 과세체계 정비 등 지속 추진

## 라. 재정관리체계 개선

- (사회보험 재정 안정화) ‘7대 사회보험 정책협의회’를 운영, 7대 사회보험 통합재정추계 실시, 자산운용체계 개선 등을 통해 사회보험 재정안정화 방안을 마련하고, 이행상황 정기 점검

- (공공기관 기능조정) '17년 상반기까지 보건의료·정책금융·산업진흥 분야에 대한 기능조정 방안을 마련하는 등 공공기관의 생산성 제고를 위한 상시적 기능점검 및 조정을 지속 추진
- (국고보조금 통합관리시스템 구축) 시스템 구축('17.7월)을 통해 국고보조금 숲 처리과정을 통합 관리, 보조금 부정수급 방지
- (통합재정사업 평가) 일반재정, R&D, 지역사업 등 각 분야별로 실시되는 재정사업 평가를 통합 하고, 예산편성과 연계 강화

#### 4. 분야별 중점 투자 방향

- 사회 분야는 맞춤형 복지 등을 통해 저출산·고령화에 대응하면서, 일자리 창출 및 민생안정을 위한 투자 확대
  - (복지 분야) 취약계층에 대한 맞춤형 지원 강화로 복지 사각지대를 해소하고 저출산·고령화 대비 사회서비스 투자 확대
  - (일자리 분야) 일자리 중심의 국정기조를 재정에서 차질없이 뒷받침하고, 조선업 이직자·청년 등 취약계층 지원 확대
  - (교육 분야) 사회수요 맞춤형 창의·전문 인재 양성을 위한 교육과정 개편을 지원하고, 先취업자의 평생교육기회를 확대
- 경제 분야는 그간의 투자 규모·추이를 감안하여 지출 효율화를 추진하고, 미래 성장동력 창출을 위한 분야에 집중 투자
  - (R&D 분야) 신산업 육성 등 미래 먹거리 창출에 집중 투자하고, 창조경제혁신센터 기능 강화 등 창조경제 활성화 추진
  - (SOC 분야) 그간의 투자규모를 감안하여 투자를 정상화하고, 도로·철도 등 주요 교통시설의 투자 효율성 제고 추진
  - (산업 분야) 수요자 맞춤형 수출 지원, 내수기업 수출기업화 등 수출회복에 주력하고, 중소기업 지원체계 개선으로 지출 효율화
- 안보·안전 분야는 북한의 위협에 대응하여 핵심전력을 강화하고, 국민이 체감하는 안전 인프라

구축을 위한 투자 확대

- (국방 분야) 북핵·미사일 위협에 대비한 한국형 미사일 방어체계(KAMD) 구축에 역점을 두고, 테러 등 비군사적 도발에 철저히 대비
- (안전 분야) 재해예방 인프라 확충 및 재난현장 대응능력 제고

(조사·분석: 박은정 연구원)

**참 고** 2016~2020년 분야별 자원배분 계획

(단위: 조원, %)

구 분	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'16~'20 연평균
총 지출	386.4 (2.9)	400.7 (3.7)	414.3 (3.4)	428.4 (3.4)	443.0 (3.4)	3.5
1. 보건·복지·고용	123.4	130.0	135.8	141.6	147.7	4.6
2. 교육	53.2	56.4	58.8	61.0	63.4	4.5
3. 문화·체육·관광	6.6	7.1	8.1	8.4	8.6	6.8
4. 환경	6.9	6.9	6.8	6.7	6.7	△0.6
5. R&D	19.1	19.4	19.7	19.9	20.2	1.5
6. 산업·중소기업·에너지	16.3	15.9	15.7	15.4	15.2	△1.7
7. SOC	23.7	21.8	20.3	19.3	18.5	△6.0
8. 농림·수산·식품	19.4	19.5	19.4	19.3	19.3	△0.2
9. 국방	38.8	40.3	41.8	43.2	44.7	3.6
10. 외교·통일	4.7	4.6	4.7	4.9	5.0	1.7
11. 공공질서·안전	17.5	18.0	18.7	19.4	20.1	3.5
12. 일반·지방행정	59.5	63.9	66.9	69.6	73.5	5.4

자료: 기획재정부 보도자료(2016.8.30)

## 재정교육 성과분석 및 개선방안<sup>2)</sup>

- 2016.12., 한국재정학회 -

### 1. 검토 배경 및 목적

- 재정을 통한 정부 및 공공부문의 역할과 재정 전반에 대한 국민들의 이해 수준은 그렇게 높지 않으며, 특히 중앙부처 공무원을 대상으로 조세, 예산, 재정 등과 관련된 교육과정은 별도로 설치되어 있지 않은 실정임
  - 예산, 회계, 지방세 등을 담당하는 지방공무원을 대상으로 지방세, 지방재정 관련 교육과정이 운영되고 있을 뿐, 중앙부처의 경우에는 조세, 예산편성, 재정기획을 전담하는 기획재정부를 제외하고는 교육수요가 매우 제한적임
  
- 그러나, 대부분의 정부정책은 재정이 투여되는 사업을 통해 현실화되므로, 사업계획을 수립하고 집행하는 중앙부처 공무원이라면 공직사회 전반에 걸쳐 재정과 관련된 기본적인 이해와 지식을 갖추는 필요성이 있음
  - 특히 국가공무원인재개발원에서 주도적으로 정부 부처별 예산담당 공무원 등 세계 및 재정과 직간접적으로 연계된 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 하는 교육수요를 개발할 수 있음
  
- 이에, 한국재정학회는 공무원 대상 재정교육의 필요성을 진단하고, 주요 공무원 교육기관·연구기관의 공무원 대상 교육프로그램 운영 현황을 분석하는 한편, 국가공무원인재개발원의 재정교육 프로그램을 신규로 개발하는 데 필요한 목표, 운영체계, 교과목 구성 및 내용 등을 제안하는 보고서를 발간하였음

2) 한국재정학회(2016.12)의 「재정교육 성과분석 및 개선방안」 연구용역 보고서의 주요내용을 요약 정리함

## 2. 공무원 재정교육 현황

### 가. 국가공무원인재개발원 교육 현황

- 현재 국가공무원인재개발원 교육과정은 교육대상에 따라 고위정책과정, 신입과장과정, 신입관리자과정, 5급 승진자과정, 6급 이하 과정 등 직급별로 다양하게 운영되고 있으며, 교육내용은 크게 공직가치, 공직리더십, 글로벌 역량, 직무 및 전문성 4개 분야로 구분되고 있음

〈국가공무원인재개발원 교육과정 및 교육내용〉

부문	세부 교육내용 및 목적
공직가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가관 · 공직관 · 윤리관 등 공직가치 이해 · 실천, 국정철학 및 국정방향 공유 · 확산 등</li> <li>- 공직가치 심화과정: 공직가치 함양, 헌법가치와 공무원의 의무, 통일안보, 현업공무원 자긍심 함양, 공직가치 강사 양성 등</li> </ul>
공직리더십	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직급별 역할 인식, 핵심 공동역량 배양, 직무수행 지식 등 전문역량 제고</li> <li>- 고위공무원단 후보자 과정: 문제인식, 전략적 사고, 성과지향, 변화관리, 고객만족, 조정통합 등의 핵심역량 강화</li> <li>- 과장 후보자 과정: 정책기획, 조직관리, 성과관리, 이해관계 조정, 의사소통, 동기부여 등의 핵심역량 강화</li> </ul>
글로벌 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 환경 이해, 국제업무수행능력 등 글로벌 전문역량 강화</li> <li>- 글로벌기본교육과정: 글로벌 매너 · 이문화, 글로벌 전략, 글로벌 강국발전전략 이해, 지역이해(중국, 유라시아) 등</li> <li>- 글로벌전문교육과정: 국제업무기본, 국제회의, 국제협상 등</li> </ul>
직무 및 전문성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국정시책 및 직무, 조직활성화, 정보화 등</li> <li>- 국정시책 및 조직활성화 과정: 정부3.0정책, 규제개혁, 국민안전정책, 문화융성, 경제부흥과 국가발전, 미래변화와 창조경제, 국민소통정책홍보관리자 등</li> <li>- 공통핵심직무과정: 인사혁신, 갈등관리, 민원만족서비스, 교육운영자, 강의스킬 향상 등</li> <li>- 정보화과정: 정보화 마인드, 정보기술전문, 정보활용 및 업무시스템 등</li> </ul>

자료: 한국재정학회(2016.12)를 참고하여 재정리

- 개설된 과목 대부분 재정교육과 크게 관련성이 없으며, 일부 과정에서 거시경제 상황에 대해 포괄적으로 다룰 뿐 중앙 및 지방정부의 재정이론 및 현황을 본격적으로 다루는 과정은 부재함

### 나. 지방행정연수원의 지방재정 관련 교육 현황

- 지방행정연수원은 장기, 기본, 전문, 현지방문, 선출직, 지방공기업, 외국공무원 교육 등의 부문에서 총 67개의 집합교육을 실시하고 있는데, 전문교육 부문을 제외한 나머지 부문에서는 재정과 관련된 직접적인 교육내용이 포함되어 있지 않음

- 전문교육은 국정과제, 시책지원, 직무전문, 직무역량 등으로 분류되며, 이 중 직무전문 분야에서 지방세 및 지방재정에 대한 전문과정을 두고 있음
- 지방재정과 관련 있는 과정은 “지방재정 투자심사과정”, “지방세 심판업무 처리과정”, “지방재정조정제도의 이해” 등으로 구성되어 있음

〈지방행정연수원의 지방재정 관련 교육과정 및 교육내용〉

부문	세부 교육내용 및 목적
지방재정투자 심사	지방재정투자 심사를 위한 예비타당성 조사, 비용편익분석, 정책분석 등 지방투자사업에 대한 기초이론 학습 및 실무적응방안 습득(9과목 21시간)
지방세 심판업무 처리	지방세 심판청구업무 등 구제제도에 대한 체계적인 업무처리요령 숙지, 조세소송 절차 실습, 사례분석 기법 및 결정사례 해설(13과목 21시간)
지방재정조정제도의 이해	지방교부세 제도개선 등 핵심 지방재정개혁과제 정책방향 공유, 지방교부세 산정 등에 필요한 핵심 실무지식 습득(6과목 14시간)

자료: 한국재정학회(2016.12)를 참고하여 재정리

다. 주요 연구기관의 지방재정 관련 교육 현황

- (한국지방행정연구원) 재정·예산 관련부서 지방공무원, 지방의회 사무처 및 전문위원 등을 대상으로 “사업예산과 복식부기회계 과정”, “주민자치회 역량강화과정”, “주민행복마을만들기과정”, “지방규제개혁과정”, “창조와 소통의 정부3.0 과정”, “내부통제과정” 등 총 6개 과정이 개설
- 이 중 재정과 관련된 교육 프로그램은 “사업예산과 복식부기회계 과정” 1개로, 지방재정의 현황 및 정책과제 이해, 지방예산제도(사업예산, 성인지예산, 주민참여예산제도 등) 이해, 복식부기회계 처리기법 등 실무기법 습득 등을 다룸
- (한국지방세연구원) 지방세 및 예산·회계 담당 공무원을 대상으로 지방세 교육 프로그램(취득세, 재산세, 총칙 등)을 개설하여 지방세 당면 현안, 지방세 관련 공법 및 판례 해설, 지방세 전산시스템 개편, 지방세제 운영 및 개편방안, 효율적인 체납세 징수방법 등에 대해 다루고 있으나 비정기적인 형태임

### 3. 국가공무원인재개발원 재정교육 프로그램 제언

- 중앙부처 공무원을 대상으로 하는 국가공무원인재개발원의 경우, 장기교육 및 직무교육 등에 있어서 재정교육과 관련된 전문 교육프로그램은 전혀 개발되어 있지 않은 실정임
  - 대부분의 정부정책이 조세를 통해 마련된 재정의 투입을 통해 현실화되며 그 지출이 국민 개인의 생활뿐만 아니라 사회 경제 전체에 포괄적인 영향을 미친다는 점을 고려하면, 국가공무원인재개발원에서 재정 관련 교육프로그램의 적극적인 개발이 필수적임
  
- 지방행정연수원에서는 지방재정과 관련하여 정부기관의 재정교육 수요를 조사하고, 한국지방행정연구원, 한국지방세연구원 등의 인적자원을 활용하여 수요 맞춤형 교육 프로그램을 개발·운영하고 있으나, 실무 중심의 프로그램에 지나치게 편중되어 있음
  
- 따라서 국가공무원인재개발원에서는 향후 기재부, 국무총리실, 감사원 등의 기관과 협력하여 정부기관의 재정교육 수요를 발굴하고, 한국조세재정연구원 등의 싱크탱크와 공동으로 실무, 이론, 현재 주요 이슈 등을 균형있게 다루는 수요맞춤형 교육 프로그램을 개발·운영해야 함
  
- 이에, 본 보고서에서는 재정교육 목표를 “재정의 기능 및 중요성, 당면한 재정상황과 향후 전망, 재정과정 등에 대한 이해를 통해 재정은 국민생활과 국가경제 전체에 대해 포괄적인 영향을 미친다는 점을 인식하여 공직 수행에서 반영하도록 함”으로 설정하고, 다음과 같이 국가공무원인재개발원의 재정교육 프로그램(안)을 제언하였음
  - (기초과정) 초급 재정학 수준의 재정 및 조세이론, 우리나라 재정의 현황과 전망, 재정구조의 이해, 예산과정·재정과정의 이해, 정부 및 지방 간 재정관계에 대한 이해 등의 내용으로 구성
  - (심화과정) 재정수입 및 재정지출의 주요내용, 재정정보시스템의 이해, 우리나라 재정현안과 관련된 주요 이슈에 대한 문제제기 및 토론식 강의 등으로 구성

〈국가공무원인재개발원의 재정교육 프로그램(안)〉

<p>(1단계) 기초과정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조세와 정부지출 등 재정학 관련 기초지식 습득</li> <li>• 우리나라 재정의 현황과 전망</li> <li>• 재정구조와 예산과정의 이해</li> <li>• 국가재정과 지방재정 간 관계에 대한 이해</li> </ul>
<p>▼</p>	
<p>(2단계) 심화과정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정수입             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 국세(소득세, 법인세, 부가가치세)에 대한 이해</li> <li>- 사회보험에 대한 이해</li> </ul> </li> <li>• 재정지출             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공투자과 비용·편익(경제성) 분석</li> <li>- 재정정책 등 거시경제정책 효과에 대한 이해</li> </ul> </li> <li>• 재정정보시스템             <ul style="list-style-type: none"> <li>- dBrain, e-호조 등</li> </ul> </li> <li>• 우리나라 재정의 현안과 주요 이슈</li> </ul>

자료: 한국재정학회(2016.12), p.68.

(조사·정리: 박은정 연구원)

## 재정용자사업 예산편성 및 관리실태 감사 결과<sup>3)</sup>

- 2016. 8., 감사원 -

### I. 감사 개요 및 방법

- 감사원은 재정용자사업\* 전반에 대한 종합적인 분석을 실시하고 이를 통해 확인되는 문제점을 개선하여 재정용자사업 운영의 효율성 및 성과 제고에 기여하고자 감사를 실시하였음

\* <붙임1> 참고

- ① 재정용자사업의 관리체계가 적절하게 마련되어 제대로 작동하고 있는지 ② 사업환경 변화를 반영하여 사업 타당성이 검토되고 있으며 이에 따라 국가적인 우선순위에 맞게 예산편성이 이루어지고 있는지 등을 점검함

- 감사원은 실지감사에 앞서 예비조사('16.3.14.~4.8.)를 통해 감사 방향 및 점검방식을 확정하였고, 특히 이번 감사가 재정용자사업의 관리체계 및 사업타당성 분석 등을 주요 감사 초점으로 포함하고 있는 점을 고려하여 기획재정부 및 연구기관과 학계 등의 검토 및 자문 절차를 거쳐 감사 결과의 객관성·전문성을 제고하고자 하였음

- 세부 용자사업별 재정정보조 효과를 효율적이고 객관적으로 비교·점검하기 위해 한국조세재정 연구원에 의뢰하여 세부 용자사업별 재정정보조율<sup>4)</sup>을 산출하였음
- 또한, 전문가 자문을 통해 사업 타당성 분석체계 및 분석방법의 논리적 오류를 검증·제거하는 한편, 사업담당자 설문조사를 실시하여 감사 대상기관의 의견수렴 과정을 거침

3) 본고는 감사원이 2016년 8월 발표한 『재정용자사업 예산편성 및 관리실태 감사보고서』의 주요 내용을 요약 및 정리하였음

4) 재정정보조율 : 용자대상자에 대한 지원정도\*의 현재가치를 사업비로 나눈 값

\* 시중금리 또는 국고채 발행금리와 용자금리 차이 등(용자원리금 중 회수불능액 포함)으로 발생하는 보조금액

〈분야별 감사 초점〉

분야	감사초점
재정용자사업 관리체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업목적·대상·방식별로 금리·수수료 등이 합리적으로 설정되어 있는지?</li> <li>• 사업 전반에 부정수급, 목적외 사용 등 도덕적 해이 방지 방안이 마련되어 있는지?</li> <li>• 지원정도, 용자조건의 적정성을 정기적으로 평가할 수 있는 체계가 마련되어 있는지?</li> <li>• 사업별로 효과적인 홍보수단이 마련되어 있는지?</li> </ul>
재원배분의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업환경 변화 등을 고려하여 사업타당성을 재검토하고 있는지?</li> <li>• 사업타당성에 맞게 재원이 배분(예산편성)되고 있는지?</li> <li>• 유사·중복사업을 추진하고 있지는 않은지?</li> </ul>

자료: 감사원(2016.8), p.12

- 이후 사업 특수성으로 타 사업과의 비교가 어려운 국방·외교·통일·공공행정 분야 사업을 제외한 총 126개 세부 용자사업을 대상으로 감사 초점에 따라 분야별 감사범위를 달리하여 '16.4.14.~5.18.까지 감사를 실시하였고, '16.8.25.에 감사결과를 최종 확정하였음
  - (재정용자사업 관리체계) 126개 세부 용자사업을 대상으로 재정보조율에 기반한 세부 용자사업별 재정보조 효과를 산출하고 관리규정 및 용자금 집행 실태를 점검하는 한편, 사업담당자에게 현행 재정용자사업 평가제도의 만족도 및 개선방향에 대한 설문조사를 실시
  - (재원배분의 효율성) 경제활동, 민생안정과 관련이 많은 중소기업·관광·복지·농수산 분야의 92개 세부 용자사업을 대상으로 “경제적 지원 필요성”과 “정책적 시급성”에 중점을 두고 사업타당성을 평가
    - 13개 평가지표로 구성된 ‘사업타당성 평가표’\*를 통해 소관부처 자체평가와 기획재정부 평가 등 2단계 평가를 실시하고, ‘경제적 지원 필요성’과 ‘정책적 시급성’ 평가항목의 결과가 저조한 사업 위주로 심층점검 실시
- \* <붙임 2> 참고

## II. 감사 결과

### 1. 재정용자사업 관리체계 분야

- 용자조건 및 용자조건 결정기준에 대한 일관된 기준이 미비함에 따라, 정책 일관성이 저해되고 불필요한 재정손실이 초래됨
  - 예산편성 시 세부 용자사업별 재정보조 및 재정손실 효과에 영향을 미치는 용자조건 결정기준에 일관된 기준이 마련되지 않아 부처별로 소관사업의 용자금리를 제각각 산정함에 따라,

2015년 기준 세부 용자사업 간 용자금리가 0~5.0%까지 차이가 크게 발생함

- 또한, 동일부처 소관의 유사목적 사업 간에도 용자조건 및 용자조건 결정기준을 달리 정하고 있어 부문별 재정보조율이 0.73~7.06%까지 이르는 등 재정보조 효과가 상이함
  - ‘수산물종합판매장확대지원 사업(해수부)’ 등 33개 세부 용자사업은 용자 지원대상자 및 사업구조가 동일한데도 취급은행 수수료 등 용자조건 결정기준을 달리 정하거나 사업방식 변경에도 용자조건을 그대로 답습하여 용자 지원대상자 간 형평성 저해 및 재정손실 초래

- 예산집행 총괄부처인 기획재정부가 재정용자사업의 집행관리방안 및 부당집행에 대한 제재방안의 공통기준을 마련하지 않고 있는 등 용자금 부당집행 등에 대한 체계적 집행관리 규정 미비
  - ‘정보통신융용기술개발지원사업(미래부)’ 등 9개 사업은 사용실적 확인 규정이 없었으며, ‘직업훈련생계비 대부사업(고용부)’ 등 5개 사업은 사용실적을 확인하지 않거나 부당집행에 대한 제재방안도 마련하지 않고 있음
  - 용자금 부당집행에 대한 제재방안을 규정하고 있는 115개 세부 용자사업의 경우에도 관리방식 및 통제 수준에서 차이가 발생하고 있어 재정통제 사각이 발생될 우려
- 재정보조 효과의 적정성 등을 검증할 수 있는 사후평가가 미흡하여, 불합리한 이유로 사업 간 재정보조효과가 상이하여도 이에 대한 조정수단이 없는 실정

▶ 기획재정부로 하여금, 예산편성·집행·평가 등 전 단계에 걸쳐 재정용자사업이 일관성 있고 효율적으로 운영될 수 있게 예산편성지침 및 예산집행지침 등 예산 관련 지침에 재정용자사업 운영에 관한 총괄관리체계를 마련하도록 권고함

## 2. 자원배분의 효율성 분야

- 8개 부처, 92개 세부 용자사업(‘16년 기준 23.9조원 규모)을 대상으로 한 사업타당성에 대한 소관부처 자체평가 및 기획재정부 평가 결과,
  - (A영역) “경제적 지원 필요성”과 “정책적 시급성” 평가항목의 평가결과가 모두 높게 평가된 세부 용자사업은 소관부처 자체평가 결과 31개(‘16년 기준 19.3조원)로 나타났고 이 중 8개 세부 용자사업은 예산제약으로 용자 지원대상자에 대한 자금 공급이 충분히 이루어지지 않는 것으로 분석되었으며, 기획재정부 평가결과는 35개 사업으로 나타남

- (B영역) 소관부처 자체평가 결과 “경제적 지원 필요성”은 높게 평가되었으나 “정책적 시급성”이 낮게 평가된 22개 세부 용자사업(‘16년 기준 2.0조원)은 이차보전 전환 등 재원절감 방안을 검토하여야 할 필요성이 제기됨(기획재정부 평가결과는 19개 사업이 B영역에 해당)
- (C영역) 소관부처 자체평가 결과 “정책적 시급성”은 높게 평가되었으나 “경제적 지원 필요성”이 낮게 평가된 16개 세부 용자사업(‘16년 기준 1.7조원)은 연례적으로 불용액이 발생하고 있어 개선방안 마련이 필요하며, 예산감액편성이 어려운 경우에는 이차보전 방식 전환 등 재정절감 방안을 검토할 필요(기획재정부 평가결과는 14개 사업이 C영역에 해당)
- (D영역) 소관부처 자체평가 결과 “경제적 지원 필요성”과 “정책적 시급성”이 모두 낮게 평가된 23개 세부 용자사업(‘16년 기준 0.8조원)은 연례적으로 대규모 불용액이 발생하고 있으며 정책적 시급성이 낮으므로 사업추진 여부 자체를 재검토하거나 사업예산을 감액 편성하여야 함(기획재정부 평가결과는 24개 사업이 D영역에 해당)

〈사업타당성 평가결과〉

구분	해당 사업수(개)		평가결과 요약 (문제유형)	개선방향
	소관부처 자체평가	기재부 평가		
경제적 지원 필요성 및 정책적 시급성이 평균 이상 (A영역)	31	35	• 수요에 비하여 자금공급 부족	• 사업예산 증액편성 등 자금공급 확대
경제적 지원 필요성은 평균 이상이나 정책적 시급성이 평균 이하 (B영역)	22	19	• 동일 사업에서 전대방식 등과 이차보전 방식을 병행	• 전대방식을 이차보전 방식으로 전환 검토
정책적 시급성은 평균 이상이나 경제적 지원 필요성이 평균 이하 (C영역)	16	14	• 수요에 비하여 과다한 자금 공급	• 수요에 맞게 예산 감액편성 • 이차보전 방식 전환 등 재원절감 방안 검토
경제적 지원 필요성 및 정책적 시급성이 평균 이하 (D영역)	23	24	• 불합리한 사업방식 개선 필요	• 사업예산 감액 편성 및 사업타당성 재검토

자료: 감사원(2016.8)을 참고하여 재구성

- ▶ 기획재정부 및 소관부처로 하여금, 사업타당성 평가결과를 향후 재정용자사업 운영방향 수립 및 예산 편성 시 활용하고, 사업타당성 평가결과 유형에 따라 예산 감액편성, 이차보전 전환, 사업추진시기 및 방식 재검토 등의 개선방안을 마련하도록 권고함

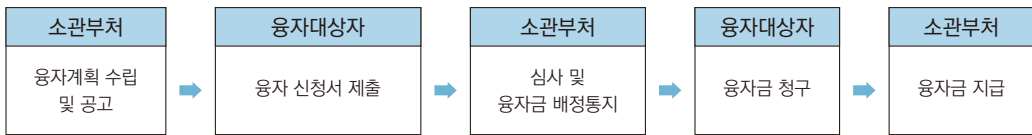
(조사·분석: 박은정 연구원)

**붙임 1**

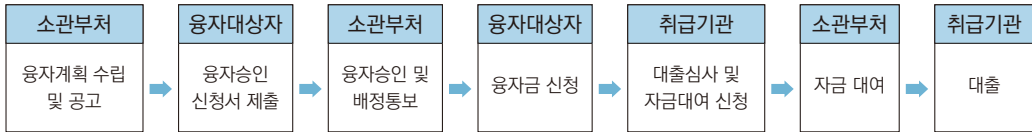
**재정용자사업 개요 및 현황**

- (개념) 법제처의 「법령 입안·심사기준」에 의하면 “민간이 행하는 사업 중 공익성이 크고 적극적으로 장려·진흥시켜야 할 필요가 있는 경우에 정부가 재정자금 등을 재원으로 하여 시중금리보다 낮은 이자율로 용자함으로써 사업자의 자금확보를 도와주는 제도”를 의미
- (유형) ① 소관부처 또는 기금관리주체가 용자 지원대상자에게 직접 용자하는 직접용자방식 ② 소관부처 등이 시중은행 또는 공공기관에 용자금을 대여하면 사업취급기관이 해당 자금으로 용자 지원대상자에게 용자해주는 전대방식 ③ 사업 주관기관이 용자 지원대상자 및 용자조건을 정하면 사업 취급기관이 자체 자금으로 해당 용자 지원대상자에게 용자를 실행하고 이에 따라 발생하는 비용을 재정으로 지원하는 이차보전 방식으로 유형화됨

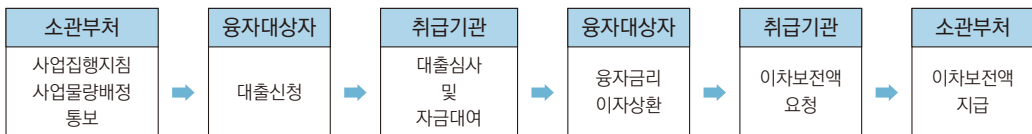
〈직접용자방식〉



〈전대방식〉



〈이차보전방식〉



출처: 감사원(2016.8), pp.117-118

- (규모) 재정용자사업의 사업비는 '16년 예산 기준 총 29조 6,447억원으로 매년 총 30조원 수준을 유지하고 있으며, “사회·복지 분야”가 17조 4,748억원(58.9%), “산업·중소기업 분야”가 5조 7,904억원(19.5%) 등 취약계층, 중소기업 등의 지원에 재정용자사업 예산이 집중되어 있음

붙임 2

사업타당성 평가를 위한 평가기준

평가항목	평가요소	평가지표
경제적 지원 필요성	해당 세부 용자사업에 대한 수요가 충분한지?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관 세부 용자사업의 최근 3년간 실적행률(당초 예산액 대비 용자금)이 충분한지?</li> </ul>
	금융시장보다 해당 세부 용자사업을 통해 자금을 조달하는 것이 유리한지?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관 세부 용자사업과 동일한 목적으로 개설한 시중은행 금융상품이 있는지?</li> <li>• 동일한 목적의 시중은행 대출상품이 있다면 그 상품의 평균 대출금리는 소관 세부 용자사업의 용자금리보다 낮은지?</li> <li>• 소관 세부 용자사업의 용자 지원대상자는 담보가 없더라도 신용만으로 해당 세부 용자사업을 이용할 수 있는지?</li> <li>• 소관 세부 용자사업의 용자 지원대상자는 신용도가 낮더라도 소관 세부 용자사업을 이용할 수 있는지?</li> </ul>
	시중은행 등에서 소관 세부 용자사업의 용자지원 대상자를 상대로 금융상품을 개설할 유인이 있는지?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관 세부 용자사업은 연평균 연체율이 시중은행 대출상품의 연평균 연체율 대비 높은 편인지?</li> <li>• 소관 세부 용자사업은 연평균 대손율이 시중은행 대출상품의 연평균 대손율에 비해 높은 편인지?</li> <li>• 소관 세부 용자사업 분야는 위험성이 높거나 수익성이 낮아 시중은행에서 관련 대출상품을 개설할 유인이 낮은지?</li> </ul>
정책적 시급성	다른 세부 용자사업에 비해 해당 세부 용자사업을 정부가 시급히 수행할 필요성이 있는지?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관 세부 용자사업이 용자제도 취지(취약계층 지원, 유망산업 육성 등)에 부합하는지?</li> <li>• 소관 세부 용자사업을 추진할 법적 근거가 명확한지?</li> <li>• 소관 세부 용자사업은 최근 4년간 예산 감액없이 추진되고 있는지?</li> <li>• 소관 세부 용자사업은 국정과제, 경제혁신 3개년 계획, 투자활성화 대책 등 법정부 합동으로 마련된 주요 정책에 반영되어 있는지?</li> <li>• 정부 정책방향, 재정여건 등을 종합적으로 고려할 때, 해당 세부 용자사업을 수행하는 것이 필요하고 중요한지?</li> </ul>

자료: 감사원(2016.8), pp.56-57.

## 2016년 보조사업 연장평가 및 신규 보조사업 적격성 심사 결과<sup>5)</sup> - 2016.5~7., 기획재정부 -

- 기획재정부는 2016년 7월 보조금관리위원회를 개최하여 2016년 보조사업 연장평가 및 신규 보조사업 적격성 심사 결과를 심의·확정하였음
  - 보조사업 연장평가는 '16년에 존속기간이 만료하는 보조사업(완료사업 및 타기관 평가사업 등을 제외한 총 472개, '16년 기준 12.5조원 규모)\*을 대상으로, 민간·지자체가 자체 수행하는 것이 바람직한 사업, 사업성과 및 실행행률이 저조한 사업, 관리비용이 과다한 소규모 사업 등을 정비하기 위해 존속 여부를 판정함
    - \* '16년 만료사업: 12년 평가 사업 및 12년~14년 미평가 사업
  - 또한, 신규 보조사업 적격성 심사는 '보조금 부정수급 종합대책('14.12)'의 일환으로 보조사업의 타당성, 적정성 등을 보다 엄격하게 검토하여 낭비요인이 있거나 불요불급한 보조사업의 신설을 사전에 차단하기 위한 목적에서 '16년 5월부터 1·2차에 걸쳐 적격성 여부를 심사함
  
- (보조사업 연장평가) 평가 결과, '17~'19년간 사업 수 기준으로 즉시 폐지 5개(1.1%), 단계적 폐지 26개(5.5%) 등 총 31개 사업(약 6.6%)을 폐지하고, 예산 규모 기준으로 '17년에 0.4조원, '18년 이후 0.3조원 등 총 0.7조원(5.3%)을 감축하기로 함
  - \* 세부내용은 <붙임> 참고

5) 기획재정부 보도자료(2016.5.12.) 「각 부처가 요구 예정인 신규 보조사업 45개 중 10개 사업 적격 판정」 및 보도자료(2016.7.25.) 「효율성 낮은 국고보조사업 0.7조원 감축('17~'19)의 주요 내용을 요약 정리함

〈보조사업 연장평가 결과〉

(단위: 개, 억원, %)

판정결과	사업 수		'16년 예산		감축규모				감축비율 (B/A)
	사업수	비율	예산(A)	비율	'17년	'18년	'19년	총 규모(B)	
• 정상 추진	223	47.2	73,624	59.0	-	-	-	-	-
임몰예정 사업	28	5.9	7,562	6.1	-	-	-	-	-
• 즉시 폐지	5	1.1	102	0.1	102	-	-	102	100.0
• 단계적 폐지	26	5.5	1,769	1.4	49	1,301	419	1,769	100.0
• 감축	129	27.3	36,487	29.2	3,764	580	291	4,635	13.1
• 통폐합	19	4.0	1,295	1.0	44	18	107	169	12.7
• 사업방식 변경	70	14.8	11,610	9.3	-	-	-	-	-
합 계	472	100.0	124,888	100.0	3,960	1,898	817	6,675	5.3

주: '15년 평가시 폐지 사업 수 9.9%(즉시 4.6%, 단계 5.3%), 예산 0.8%(즉시 0.2%, 단계 0.6%), 총감축 규모는 1.8조원(평가대상사업 규모의 3.7%)

출처: 기획재정부 보도자료(2016.7.25.)를 참고하여 재구성

- (신규 보조사업 적격성 심사) 부처가 제출한 심사요청 사업을 대상으로 1차 심사('16.5)에서 전체 45개 사업 중 10개를, 2차 심사('16.7)에서 전체 20개 사업 중 5개를 '적격'으로 최종 판정하였음
  - 적격판정을 받지 못한 사업은 기존 사업과 유사·중복되는 등 새롭게 보조금을 지원하는 것이 부적절한 경우에 해당
  - 각 부처는 '적격' 판정 사업에 한 해 2017년도 예산을 요구할 수 있으며, 예산편성 과정에서 사업의 시급성, 사업 우선순위 등으로 고려하여 예산반영 여부가 결정되게 됨

(조사·분석: 박은정 연구원)

**붙임**

**보조사업 연장평가 결과(정비 기준 및 주요 사업 예시)**

(단위: 억원)

구분	사업 내용	'16년 예산	평가 결과	비 고
민간이 자체적으로 수행하는 것이 바람직하거나, 수혜범위가 좁은 사업	말산업 육성지원 (농림부)	309	감축	개인과 법인 승용마 등 구입지원 (10억원) 등 감축
	항공전문인력 양성 (국토부)	44	감축	민간 자체프로그램 개발 필요
지자체가 자기 책임으로 수행하는 것이 바람직한 사무	지역발전 활성화 (행자부)	1	즉시 폐지	지역농수산물 등 브랜드 상표등록 컨설팅비 지원
중복·유사사업이 있어 폐지·통폐합이 바람직한 사업	전통문화자원 발굴활용 (문체부)	16	통폐합	민간 소장 국학자료 조사연구사업, 국학진흥정책기반조성과 통합
정책목적 달성이 어렵거나 사업성과 및 효과성이 낮은 사업	한류진흥 (문체부)	65	단계적 폐지 ('19년)	재단 인건비, 운영비 지원으로 사업성과 불확실
연례적으로 실행행률이 저조한 사업	지역투자 촉진 (산업부)	1,022	감축	지방이전, U-turn기업 등 투자비 보전, 실행행저조('15년 399억 이월)
소규모 보조사업으로 성과에 비해 행정비용이 과다한 사업	독립운동 관련 문헌 발간 (보훈처)	0.4	통폐합	광복회지원 사업 등에 포함하여 관리하는 것이 효과적
연례적으로 지원하는 행사성 사업	예술창작지원 (문체부)	203	감축	일회성, 이벤트 등 행사경비(콩쿠르, 페스티벌 등) 감축
기타 차등보조율 적용 등 지원방식 개선이 필요한 사업	공영도매시장 시설 현대화 (농림부)	36	사업방식 변경	보조율(30%) 점진 축소, 용자지원방식으로 전환

출처: 기획재정부 보도자료(2016.7.25.)를 참고하여 재구성

## 보육 등 지원사업 성과관리 실태 감사 결과<sup>6)</sup>

- 2016. 9., 감사원 -

### I. 감사 개요 및 방법

- 감사원은 저출산·고령사회 기본계획에 따른 보육·출산·주거 지원사업(이하 ‘보육 등 지원사업’)이 당초 목적과 계획대로 추진되고 있는지를 점검하고, 성과 저조 또는 잠재적 위험 요인을 분석하여 개선방안을 마련하기 위하여 감사를 실시하였음
  - 감사 범위에 해당하는 대상사업은 총 40개\*로, 예산 규모는 총 54조 3,063억원에 달함
    - \*〈붙임 1〉 참고
  
- 감사원은 감사 실시 전 예비조사('16.3.21.~4.18.)를 통해 40개 대상사업의 중요도(해당 사업의 영향력)와 실행도(해당 사업이 당초 계획대로 잘 실행되고 있는지 여부)를 분석하여 감사 범위 및 감사 초점을 설정하였음
  - 보육·주거 등 각 분야 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하고 IPA(Importance-Performance Analysis) 분석기법을 통해 사업의 중요도와 실행도를 지수화하여 상대적 우선순위를 설정하고 유형화함
  - 중요도는 높지만 실행도가 낮은 22개 사업의 경우에는 저조한 실행원인을 분석하여 개선방안을 마련하는 데 감사 중점을 두었고, 중요도와 실행도가 모두 높은 18개 사업의 경우에는 잠재적 성과 저해요인이 없는지를 분석·개선하고자 하였음

6) 본고는 감사원이 2016년 9월 발표한 「보육 등 지원사업 성과관리 실태 감사보고서」의 주요내용을 요약 및 정리하였음

〈분야별 감사 초점〉

분야		감사초점
성과관리 분야		<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표 및 목표의 설정은 적정한가?</li> <li>성과가 저조한 사업에 대한 페널티 부여, 개선대안 마련 등이 이루어지는가?</li> </ul>
개별사업 추진과정의 적정성 점검 및 개선 분야	보육 인프라 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>보육시설 수요예측이 적정한가?</li> <li>취약지역 등 우선순위에 따라 보육시설이 공급되는가?</li> <li>보육시설에 대한 사후관리는 적정한가?</li> </ul>
	지원금·서비스 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>수혜대상자 증가에 따른 재원확보가 적정한가?</li> <li>수혜대상자가 쉽게 신청할 수 있도록 전달체계가 구축되어 있는가?</li> <li>다수 부처 관련 사업이 효율적으로 연계되고 있는가?</li> </ul>
	주거 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업이 당초 계획대로 도입·시행되고 있는가?</li> <li>신혼부부 등 지원대상의 입주실적이 있는가?</li> <li>입주실적을 제고하기 위해 제도를 보완할 필요성이 있는가?</li> </ul>

자료: 감사원(2016.9), p.4

- 이후 '16.5.2.~5.31.까지 20일 간 보건복지부, 기획재정부, 여성가족부 등 11개 기관<sup>7)</sup>에 대하여 감사를 실시하였고, '16.9.27.에 감사결과를 최종 확정하였음

## II. 감사 결과

### 1. 성과관리 분야

- 저출산·고령사회정책의 수립 및 추진을 담당하는 주무부처인 보건복지부는 「저출산·고령사회기 본법」에 따라 매년 시행계획 수립지침을 작성하여 관계 부처에 통보하고 있으나 현재까지 구체적 인 성과지표 및 목표치 설정 기준을 제시하지 않고 있으며, 각 부처의 시행계획 및 추진실적 평 가를 관리함에 있어서 사업별 성과지표 및 목표치의 적정성을 검토하거나 검토하기 위한 절차를 마련하지 않고 있음
  - 감사대상 40개 사업 중 32개 사업(80%)의 성과지표 및 8개 사업(20%)의 목표치가 불합리하 게 설정되는 등 성과관리가 부실하였음
- 이에, 감사원은 보건복지부·한국보건사회연구원과 협의하여 사업의 효과성을 합리적으로 측정

7) 보건복지부, 기획재정부, 국토교통부, 교육부, 여성가족부, 행정자치부, 통계청, 서울특별시, 한국토지주택공사, SH공사, 보건사회연구 원

하기 위하여 「성과지표 및 목표치 설정 기준 표준(안)」\*을 마련함으로써, 사업별로 설정된 성과지표 및 목표치가 표준(안)에 부합하는지를 점검하고, 불합리한 성과지표의 경우 대체·보완 가능한 적정지표를 발굴하였음

\* <붙임 2> 참고

- 불합리한 성과지표 설정 32개 사업에 대해서 적정 대체·보완지표에 근거하여 최근 3년간의 실적을 점검한 결과, 12개(37%) 사업의 경우 실적이 전년 대비 감소하는 등 성과가 저조한 것으로 나타남

■ 또한, 보건복지부가 각 부처로부터 제출받은 사업 실적의 적정성을 확인하지 않거나 성과저조 사업에 대한 사후관리를 하지 않는 등 성과평가의 실효성 제고 노력이 미흡한 것으로 분석됨

- 성과부진 사업의 개선방안을 마련하여 시행계획에 반영하고 이를 제대로 이행하는지 확인하는 등의 사후관리가 부재하며, 평가결과에 따른 페널티 부여 등 각 부처의 추진실적 제고 노력을 유도할 수 있는 방안도 마련하고 있지 않음

▶ 보건복지부로 하여금 ① 「시행계획 수립지침」상에 구체적인 성과지표 및 목표치 설정 기준을 정하는 등 사업별 성과지표 및 목표치가 합리적으로 설정되도록 하고 ② 각 부처의 사업추진 실적의 적정성을 확인하고, 성과부진 사업에 대해서는 개선방안을 마련하여 그 이행 여부를 확인하는 등 각 부처의 추진실적 제고 노력을 유도할 수 있는 방안을 마련하도록 권고함

## 2. 개별사업 추진과정의 적정성 점검 및 개선 분야

### 1) 보육 인프라 분야

■ 보건복지부는 어린이집 보육수요 산정을 위한 구체적인 기준을 마련하지 않고 있으며, 지자체가 합리적으로 보육수요를 분석하여 어린이집 인가를 제한하고 있는지 여부를 지도·감독하지 않고 있음

- 감사 결과, 전국 228개 시·군·구 중 117개(51%)가 보육수요 분석을 실시하지 않거나 불합리한 방식\*을 적용하고 있는 것으로 확인

\* 보육수요를 '보육대상 아동수(만 0~5세 영유아 인구수) × 보육수요율'로 정할 수 있다고 규정하면서, 보육수요율<sup>8)</sup>은 지방자치단체가 여건에 맞게 설정하도록 하고 있을 뿐 보육수요율 산정을 위한 구체적인 기

8) 현재 어린이집을 다니는 아동 수(B)와 어린이집을 이용할 것으로 예상되는 아동수(C)의 합계 대비 만 0~5세 영유아 수(A) 비율로 산

준을 마련하지 않음

- 또한, 국공립 어린이집 확충사업 추진 시 지자체별 재정여건에 대한 고려 없이 국고보조금을 지원함으로써 농어촌 등 취약지역의 확충 실적이 저조하며, 직장 어린이집 설치 의무 이행 여부에 대해 실태조사를 부실하게 수행함
  - 국공립어린이집의 정원 대비 초과 보육수요의 대부분이 농어촌지역으로 나타났으며, 국공립어린이집 미설치지역의 77.3%가 농어촌지역으로 나타나는 등 대도시지역에 비해 농어촌지역이 보육 사각 발생 가능성이 높음
  - 직장어린이집 설치 의무사업장 실태조사에 응하지 않은 146개 사업장에 대해서 자료제출 요청, 현장실사 등 추가 조사를 실시하지 않고 방치함

▶ 보건복지부로 하여금 ① 각 지자체가 어린이집 수급계획 수립 시 활용할 수 있는 구체적인 보육수요 산정기준을 정하고 그 이행여부를 지도·감독하는 한편 ② 농어촌지역 지자체에 대해 국공립 어린이집 확충사업의 국고지원 단가, 비율 등을 높이고 직장어린이집 설치의무 사업장에 대한 실태조사를 내실있게 실시할 수 있는 방안을 마련하도록 권고함

## 2) 지원금·서비스 분야

- 보건복지부는 난임부부 지원, 영유아 사전·예방적 건강관리 등 2개 사업의 지원금 예산을 실제 수요를 충분히 반영하지 못하고 연례적으로 부족 편성하여 5년간 총 911억여원의 미지급금이 발생함
  - 지원대상자들이 지원금을 신청하여도 사업예산이 조기 소진되어 차년도에도 지급받지 못하고 있는 상황으로 국민 불편 및 민원을 야기하고 정부정책의 신뢰성 저하
- 보건복지부·교육부는 소관 아이돌봄서비스(지역아동센터, 돌봄교실) 간 연계가 미흡하여 초등 저학년(1~2학년)의 저녁돌봄(17~22시)에 사각지대 발생
  - 아이돌봄서비스 간에 연계 방침은 마련하였으나 지역아동센터가 부족한 상황에서 운영시간 결정, 프로그램 운영, 급식비 부담 주체 등 구체적인 실행계획이 마련되어 있지 않고 이에 따라 실제 연계가 이루어지지 않아 보육 사각이 발생하고 있음

정 : [(B+C)/A×100]

- ▶ 보건복지부로 하여금 ① 지원금 신청 수요 증가 추세에 맞는 적정예산을 배분하여 편성되도록 하는 한편 ② 초등 저학년 학생들의 돌봄서비스에 사각이 발생하지 않도록 아이돌봄서비스 간의 운영시간, 프로그램, 급식비 부담주체 등 세부 운영기준을 정하고 초등돌봄교실과 공립형 지역아동센터의 저녁 돌봄서비스 확충·연계방안을 마련하도록 권고함

### 3) 주거 분야

- 국토교통부·한국토지주택공사는 ‘미임대 국민임대주택 신혼부부 우선지원’ 사업을 추진하면서 「국민임대주택 공급업무 처리지침」을 개정하지 않고 방치하여, 미임대 국민임대주택에 대한 신혼부부 우선공급을 사실상 미시행
- 한국토지주택공사는 국민임대주택 신규공급 물량과 달리 재임대 물량에 대해서는 신혼부부 우선 지원 기회를 부여하지 않은 채 오히려 다른 수요자에 비해 불리하게 제도를 운영
  - 재임대 공급물량이 구조적으로 매년 점증하여 신규 공급물량을 추월하고 있는 추세로, 안정적인 신혼부부 주택공급을 위해서는 재임대 공급물량 활용이 필수적임에도 불구하고 재임대 시 신혼부부 우선공급 적용을 배제

- ▶ 국토교통부·한국토지주택공사로 하여금 ① 사업시행에 필요한 관련 지침의 정비 누락이 발생하지 않도록 지침 개정 및 사업 성과관리 업무를 철저히 하고 ② 신혼부부에게 재임대 국민임대주택 입주 기회를 확대하는 등 미임대 국민임대주택 신혼부부 우선공급 제도의 실효성 확보방안을 마련하도록 권고함

(조사·분석: 박은정 연구원)

붙임 1

감사대상 사업 현황

(단위: 개, 억원)

분야	사업명	제2차 기본계획 (2011~2015년)		
		추진기간 (연도수)	예산액	
보육	직장어린이집 설치 및 운영지원 확대	5	3,201	
	영유아 보육료 지원	5	246,014	
	사교육비 부담 경감	2	55	
	만 3~5세 연령별 누리과정 확대(교육부)	4	127,830	
	만 3~5세 연령별 누리과정 확대(보건복지부)	4	17,890	
	양육수당 지원 확대	5	56,767	
	입양가정 양육수당 대상 및 금액 확대	2	552	
	국공립 어린이집 확충	5	2,247	
	농촌 소규모 보육시설 지원	5	135	
	보육시설 평가인증관리 강화	5	370	
	공공형 어린이집 운영	5	2,610	
	보육인력 전문성 제고	5	344	
	유치원 평가 내실화	5	175	
	시간연장형 보육서비스 지원 확대	5	13,261	
	유치원 방과후 과정 확대	5	2,229	
	어린이집 이용시간 다양화 방안 마련	5	364	
	이웃간 돌봄나눔사업 활성화	5	42	
	아이돌봄지원사업	5	4,085	
	지역아동센터 확대 및 내실화	5	11,210	
	청소년 방과 후 아카데미 활성화	5	1,625	
	맞춤형 방과 후 학교 운영	5	40	
	학교문화예술교육 활성화	5	3,560	
	가족생활교육 및 가족상담서비스 내실화	5	819	
	초등 방과 후 돌봄기능 강화(초등돌봄교실)	5	10,249	
	소계	-	505,674	
	임신 및 출산	농어촌 등 분만취약지 보건의료인프라 지원 강화	5	1,247
신생아 집중치료실 확대		5	501	
난임부부 지원 강화		5	4,091	
민간의료기관 예방접종 지원비용 단계적 확대		5	12,560	
고위험산모의 추가 소요비용에 대한 별도 지원		1	89	
저소득층가구 영아 대상 기저귀·분유 지원		2	199	
여성장애인 대상 임신출산진료비 지원범위 확대		2	41	
모성·영유아 건강관리 강화		5	1,535	
마더세이프 프로그램 운영		5	22	
취약계층 영유아에 대한 영양플러스 확대		2	322	
산모·신생아 도우미서비스 강화		5	2,034	
소계		-	22,641	
주거		신혼부부 대상 주택자금지원 확대	5	-
		미임대 국민임대주택 우선지원	5	-
	학생부부를 위한 국공립대학·대학원 내 기혼자 기숙사 확대	5	-	
	신혼부부 주거부담 경감	2	14,748	
	다자녀 가정에 대한 주택지원 확대	5	-	
소계	-	14,748		
3개 분야 총계(40개 사업, 54조 3,063억원)		-	543,063	

주: ('분야'의 사업선정 기준) 출산·보육·주거 분야 예산사업을 대상으로 선정. 다만 주거분야는 비예산 사업으로 분류되어 있으나 주택도시기금이 투입되는 사업이므로 감사대상에 포함

출처: 감사원(2016.9), pp.81~82.

**붙임 2** 성과지표 및 목표치 설정기준 표준(안)

구분	설정기준	주요 내용
성과 지표	대표성	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업성과의 핵심적인 내용이 포함될 수 있도록 하며, 지엽적 내용은 설정하지 않도록 함</li> </ul>
	결과 중심	<ul style="list-style-type: none"> <li>원칙적으로 사업의 최종목표 달성 여부를 판단할 수 있는 결과지표를 중심으로 설정</li> <li>사업 특성상 결과지표로 설정하기 어려운 경우 단순한 산출량이 아닌 산출의 질(quality)을 측정할 수 있도록 산출지표 설정</li> <li>사업의 성과지표 설정 시 추가적인 노력 없이 예산만 투입하면 자동으로 달성되는 투입지표 및 과정지표의 설정은 지양</li> </ul>
	인과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업목표·내용과 성과지표(측정방법 포함) 간 인과관계가 높은 지표를 설정</li> <li>결과에 영향을 미칠 수 있는 외부요인의 통제가 가능하고, 정책목표 달성을 위한 기관의 직접적인 노력과 역량이 포함된 지표 설정</li> <li>기관의 노력 여부와 관계 없는 변수들을 최소화하고, 외부요인의 영향을 비교적 많이 받는 법률 제·개정 등은 성과지표 설정에서 가급적 제외</li> </ul>
	명확성 및 구체성	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과목표 및 사업의 핵심내용을 대상으로 명확하고 구체적인 성과지표 개발</li> <li>광범위하고 모호한 표현은 지양하고 누구나 쉽게 이해할 수 있는 구체적 내용 제시</li> </ul>
	정량적 접근	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표는 객관적·정량적으로 설정하되, 어려울 경우에는 최대한 이를 담보할 수 있는 형태로 설정</li> <li>정성적 성과지표만 설정하는 것은 지양하고, 정성적 성과지표를 설정하는 경우에도 측정방법을 최대한 객관화</li> <li>통계적 수치 등을 활용해 구체적으로 설정하도록 하고, 수치를 활용한 측정이 어려운 경우에는 등급을 활용하는 방안을 고려</li> <li>만족도 조사의 경우 설문문항, 표본규모, 설문방식 등은 공문에 의거해 절차적 투명성이 확보된 결과만 인정</li> </ul>
	측정 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표의 측정방법 및 근거 등은 공식적인 지표를 활용하여 출처를 명확히 제시하는 등 성과측정 자료의 신뢰성을 확보할 수 있는 방법을 제시</li> <li>측정에 활용되는 자료가 적어도 매년 생산되고 그 결과가 다음 연도 평가기간 내에 공표될 수 있는 성과지표를 선정</li> </ul>
목표치	기한성	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업 종료 후 산출까지 많은 시간이 소요되지 않아 해당연도의 성과를 평가할 수 있는 지표여야 함</li> <li>장기적인 사업목표인 경우에도 연간 성과지표를 설정하여 일정기간 동안의 성과를 점검하도록 해야 함</li> </ul>
	적극성	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표 목표치는 증분적이고 소극적인 접근을 지양, 적극적이고 도전적인 목표치 제시 (예시: 전년도 달성목표와 동일수준 제시, 연간 3% 증가율 적용, 자연증가분 반영)</li> </ul>
	설정근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>목표치 설정근거는 이론과 분석에 입각하여 최대한 논리적이고 구체적으로 제시</li> <li>적합한 이론이 있는 경우 그 이론에 입각하여 설정</li> <li>외국사례(예시: OECD 국가 평균, 정책분야별 선진국 수준 등)를 고려하여 우리나라 상황(사회발전 속도 등)에 적합한 목표 설정</li> <li>각종 조사결과 및 통계자료, 해당 정책의 과거 성과 등을 심층적으로 분석하여, 향후 추세 및 전망 등을 고려</li> </ul>

자료: 감사원(2016.9), p.88.

## 2. 국외 동향

### ▣ 미국

#### Data Act

### DATA Act 실행 현황과 당면 과제<sup>9)</sup>

- 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 데이터 표준 및 데이터 수집 방법 개발과 보고 부담 경감을 위한 시범 프로그램 시행의 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 5월 9일 DATA Act가 실시된 이후 GAO는 지속적으로 DATA Act 이행 실태에 관한 보고서 및 국회발표 자료를 발간함
  - GAO의 검토 결과 OMB와 재무부는 DATA Act 실행에 있어 많은 진전을 보이고 있으나 GAO가 그동안의 검토 보고서에서 제시한 16개의 권고사항 중 5개만을 실행하였으며 나머지 11개의 권고사항은 실행하지 않고 있음

9) 본고는 미국 GAO에서 2016년 12월에 발표한 보고서 "DATA ACT OMB and Treasury have issued additional guidance and have improved pilot design but implementation challenges remain"(GAO-17-156, <https://www.gao.gov/products/GAO-17-156>, 검색일자 2017.2.13.)와 GAO의 국회 발표 자료인 "DATA ACT Implementation progresses but challenges remain"(GAO-17-282T, <https://www.gao.gov/products/GAO-17-282T>, 검색일자 2017.2.13.)를 요약 정리함

## 2. 데이터 표준 운영 거버넌스

- OMB와 재무부는 데이터 표준의 완결성을 유지하기 위한 거버넌스 프레임워크 개발을 시작함
  - 2015년 7월 GAO는 OMB와 재무부가 데이터 표준 거버넌스 확립을 위한 조직 구성을 시작했다고 보고했으나, 2016년 12월 현재 데이터 거버넌스를 제공하기 위한 공식적인 프레임워크는 설정되지 않았음
  - 해당 프레임워크는 데이터 표준의 무결성을 지속적으로 유지하기 위한 가장 중요한 요소임
  - 이를 위해 OMB와 재무부는 데이터 표준위원회(Data Standards Committee)를 개설하고 2016년 9월 15일에 공식적인 첫 회의를 시작하였으며, 매월 회의를 진행할 예정임
  
- 그동안의 데이터 거버넌스는 ‘데이터 운영 계획, 감시, 통제에 대한 결정권과 책무성이 제도화된 시스템’이라고 정의되어 왔음
  - OMB와 재무부는 <표 1>과 같이 GAO가 제시한 데이터 거버넌스 프레임워크 확립을 위한 주요 실천사항과 일치하는 문서화된 정책이나 진행방법을 전혀 제시하지 않음

〈표 1〉 데이터 거버넌스 구조 확립을 위한 주요 실천 사항

1	데이터 표준의 개발 및 승인
2	데이터 표준의 지속적인 적용을 위한 관리, 컨트롤, 모니터링 및 집행
3	사용중인 데이터 표준 변경에 대한 결정, 데이터 표준 적용과 관련된 문제 해결
4	이해관계자로부터의 의견 수집 및 가능할 경우 주요 결정에 이해관계자의 참여 독려
5	의사결정과 책무성을 위한 역할 및 책임에 대한 서술

자료: “DATA ACT OMB and Treasury have issued additional guidance and have improved pilot design but implementation challenges remain”(GAO-17-156), p.7

- 데이터 거버넌스 확립이 중요한 이유는 데이터 관리가 시간에 따른 변화나 정권교체가 발생하더라도 지속되어야 하기 때문임
  - 예를 들어 정권이 바뀔 경우, 데이터 거버넌스가 확립되지 않은 상태에서는 새로운 DATA Act 실행이 정부의 우선순위에서 밀릴 수도 있음. 따라서 제도화된 데이터 거버넌스를 통해 지속적으로 데이터가 관리되어야 함

### 3. 24개 기관의 DATA Act 실행계획 검토 결과

- 24개 기관이 OMB에 제출한 DATA Act 실행계획 검토 결과, 향후 DATA Act의 실행에 있어 발생 가능한 4개의 중대한 과제를 발견함
  - 시스템 통합 문제: 24개 기관 중 19개 기관이 보고함. 적절한 시스템 통합이 되지 않을 경우 부처들은 정보 취합과 확정에 어려움을 겪을 것임
  - 자원의 부족: 14개 기관이 전문가의 부족과 재원의 부족을 호소함
  - 지속적으로 변화하는 복잡한 보고 요건: 13개 기관이 데이터의 질, 데이터보고 능력의 부족으로 보고가 힘들 것으로 보고 있음. 또한 고위 책임 공무원(Senior Accountable Official)이 데이터의 질을 보증하거나 승인하는 것이 쉽지 않을 것으로 보임. 완벽하고 정확한 부처 데이터가 부족할 경우 정해진 시간 내에 DATA Act의 보고 요건을 맞추기가 어려울 것으로 보임
  - 부적절한 가이드라인: 11개 기관이 제기한 문제로 OMB 정책과 재무부의 가이드라인이 지속적으로 변한다면 2017년 5월까지 DATA Act 보고를 완료하기 어려울 것이라고 보고함
  
- 이처럼 24개 기관의 DATA Act 실행 현황 보고서를 검토한 결과 2017년 5월까지 보고를 완료하기 어려운 위험요인이 증가함을 발견함
  - 특히 노동부(Department of Labor)와 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development)의 감사관은 DATA Act 보고 기한을 맞추지 못할 것이라는 보고서를 발표함
  - 또한 현재 기술적 준수 요건이 지속적으로 변화하고 있으므로 이는 명백하게 마감기한에 영향을 미칠 것으로 보임
  
- 이러한 당면과제를 해결하기 위해 부처들은 아래 <표 2>와 같은 7개의 방안을 제시함
  - 그러나 이는 최초 실행 계획 보고서에 제시한 것과 크게 다르지 않으며 부처들은 1,2번을 해결방안으로 가장 많이 제시하였음

〈표 2〉 부처들이 제시한 당면과제 해결 방안

1	내부 정책 및 업무 절차 변경
2	기존 자원 활용
3	외부 자원 사용
4	지속적인 의사소통
5	매뉴얼 및 임시 차선책 실시
6	가이드라인의 개발 및 모니터링
7	기존 시스템 강화

자료: "DATA ACT OMB and Treasury have issued additional guidance and have improved pilot design but implementation challenges remain"(GAO-17-156), p.12

#### 4. 데이터 표준과 기술적 프레임워크 적용을 위한 가이드라인

- 2016년 5월, OMB는 부처들에 DATA Act 준수를 위한 보고 방법의 추가 가이드라인을 제시함
  - 가이드라인의 주요 내용은 1) 재정(financial) / 지원(award) 수준 데이터 보고 방법 2) 부처 지원(award)시스템과 재정(financial) 시스템을 연결하는 방법 3) 재무부 usaspending.gov 에 제출한 데이터가 충분히 유효하고 신뢰성 있는 것인지 보증하는 방법임
  - 추가 가이드라인은 이전에 GAO가 제기한 불연속성, 부정확한 보고 등의 다양한 문제를 해소하는 데 일부 도움이 되었으나 여전히 모든 문제를 해결하지는 못함
  - 또한, 부처의 감사 담당자들은 2016년 8월에 GAO 감사실이 보고한 것처럼 부처들이 데이터 질을 보증할 수 있는 능력이 없다는 점에 대해 우려를 표시하고 있음
  
- OMB는 이후 제기된 문제점들을 해결하기 위해 2016년 8월에 가이드라인의 초안을 발표함
  - 이 가이드라인 초안은 부처 간 데이터 교환 시 개인 식별 정보(Personally identifiable information, PII)를 활용한 재정 지원 정보 보고 방법, 고위 책임 공무원(Senior Accountable Official)이 Data Broker 시스템에서 인증 프로세스를 진행하는 방법을 주요 내용으로 함
  - 그러나 농림부(U.S. Department of Agriculture)의 경우 보험 및 보상금에 대한 추가적인 가이드라인을 기다리고 있음. 농림부 관계자는 만약 추가 가이드라인이 제시되지 않을 경우 보험은 연방 기금 책임 및 투명성 법(Federal Fund Accountability and Transparency Act of 2006, FFATA)과 동일하게 보고할 예정임을 밝힘

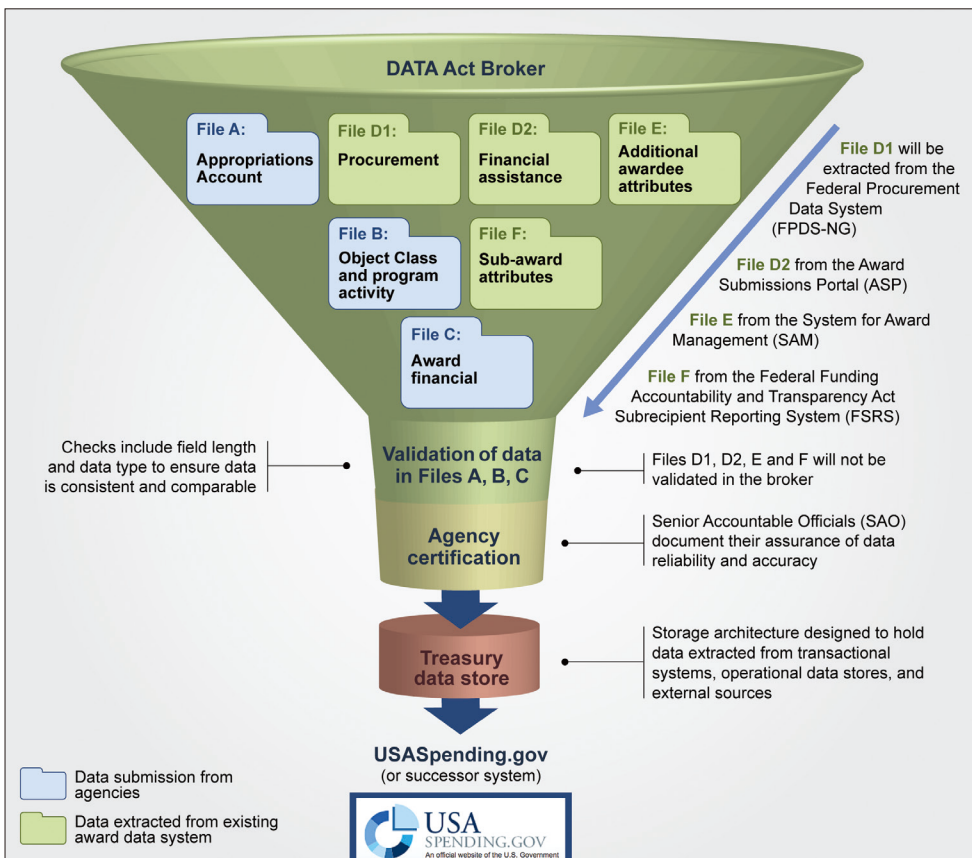
- OMB는 2016년 11월 4일에 최종 가이드라인을 발표했으며 GAO는 이 가이드라인을 향후 보고서에서 검토할 예정이다
- 그동안 데이터 표준과 기술적 프레임워크에 많은 개선이 있었으나 여전히 실행과정에서의 불확실성이 존재함
  - 이는 OMB와 재무부가 GAO의 지난 권고사항을 수용하여 다시 한 번 제대로 해결해야 한다는 것을 의미함
  - 또한 OMB는 새롭게 구성된 데이터 표준위원회(Data Standard Committee)에 향후 가이드라인의 개발 및 보완의 책임이 있다고 밝혔으나, 아직까지 데이터 표준위원회를 통해 제시된 내용은 없음

## 5. DATA Act 정보 모형 버전 1.0

### (Data Act Information Model Schema v1.0, DAIMS) 및 DATA Act Broker 프로그램

- 재무부의 DAIMS 버전 1.0이 예상보다 4개월 늦게 발표됨에 따라 일부 부처들의 DATA Act 실행이 늦어질 것으로 보임
  - 이 정보 모형은 DATA Act하에 재정 보조, 계약, 기타 재정 데이터가 수집 및 보고되는 방법을 표준화하는 것이 목적임. 그러나 이 모형의 반복적 속성으로 인하여 다수의 부처가 어려움을 호소함
- 재무부는 DAIMS의 가장 핵심 요소인 DATA Act Broker 프로그램을 지속적으로 검증 및 수정하고 있음
  - Broker는 데이터 형태를 표준화하고, 보고하는 부처가 그들의 데이터를 재무부에 제출하기 전에 검증하는 것을 도와주는 시스템으로 재무부는 2016년 9월 30일 Broker의 새로운 버전을 발표함
  - 부처들은 Broker에 부처 내부의 재정 및 수여 관리 시스템에서 추출한 수여 계정(Appropriations Account), 지출형태 및 프로그램 활동(Objective Class and Program Activity), 재정 지원(Award Financial)의 3개 파일을 제출해야 함
  - 이 파일들은 재무부 제출 전 데이터 요소 검증과 복합 검증을 완료해야 함
    - 데이터 요소 검증은 데이터 요소가 필드 타입, 글자 길이 등의 데이터 유형 요구조건을 충족시켰는지 확인함

- 복합 검증은 데이터가 다른 정보와 일치하는지를 확인하며 복합 검증에 실패한 경우에는 경고 메시지를 발송하고, 치명적인 경우에는 제출을 제한하도록 설정함
- 또한 각 부처가 생성한 데이터 수집 및 검증을 돕기 위해서 Broker는 1차 수여, 2차 수여 정보를 범정부 수여 보고시스템에서 표준 형태로 추출해냄
  - 이렇게 추출된 데이터는 Broker에서 검증하지 않지만 재정 보조 데이터는 수여 정보 제출 포털의 데이터와 일치 여부, 데이터가 제대로 생성되었는지에 대한 검증을 추가하였음
  - 해당 데이터의 정확성에 대한 인증 책임은 각 부처의 고위 책임 공무원에게 있음



자료: "DATA ACT OMB and Treasury have issued additional guidance and have improved pilot design but implementation challenges remain"(GAO-17-156), p.17

- 대부분 부처들은 부처 내 ERP시스템에 패치를 추가하여 DATA Act 보고 형태로 변경하거나, 데이터를 추출하는 방법을 사용할 예정임
- 그러나 Broker 시스템의 변경 및 조정으로 인해 ERP 업체인 Oracle사, SAP사 등의 패치 개

발이 예정보다 늦어지고 있는 상황임. 이에 따라 ERP 패치 활용을 생각하고 있는 부처들은 기한 내 DATA Act 데이터 제출이 어려워질 수 있음

- 이와 관련하여 재무부 관계자는 DATA Act 보고를 위해 꼭 패치를 만들어야 할 필요는 없다는 의견을 제시한 상태임

## 6. DATA Act Section 5, 보고 부담 경감 시범 프로그램

■ DATA Act Section 5의 보고 부담 경감 시범 프로그램(보조금부문, 계약부문)은 DATA Act의 필요조건을 만족시켰을 뿐만 아니라 시범사업 디자인의 5가지 필수요건을 거의 반영함. 그러나 계약부문이 DATA Act 보고사항에 부합하는지는 명확하지 않음

- 2016년 3월 보조금부문의 시범 프로그램 디자인이 변경되었고, 7월에는 계약부문의 시범 프로그램 디자인이 변경되었음. GAO의 검토 결과 보조금, 계약부문의 변경된 프로그램 디자인은 DATA Act 필요조건을 모두 만족시킴
- 보조금의 변경된 시범 프로그램 디자인은 시범 프로그램의 5가지 필수요건을 모두 만족시켰으며, 계약부문 또한 2015년 11월에 제시한 디자인보다 많은 개선이 있었음
- 그러나 계약부문의 디자인은 완벽하게 5가지 필수요건을 만족시키지 못함. 특히 시범프로그램을 통해 다른 계약부문의 보고 부담 경감 여부가 불분명함
  - OMB는 최초 디자인 당시 공인 급여 보고서(Certified Payroll Report)가 연방 획득 규정(Federal Acquisition Regulation, FAR)에 필요한 다른 종류의 보고서에도 적용 가능할 것이라고 했으나 실제로 연방 획득 규정 아래 100 종류의 서로 다른 보고요건이 있으므로 적용 가능성이 낮아 보임
  - 따라서 계약부문 시범사업 프로그램을 통해 보고 부담을 경감시킬 수 있을지 우려됨

〈표 3〉 효과적인 시범사업 디자인을 위한 5가지 필수요건

1	잘 정의되고 적절하며, 명료하고 측정 가능한 목표 수립
2	견고한 계획을 포함한 시범사업의 모든 부문을 확인할 수 있는 명확한 평가 방법론과 데이터 수집 전략 개발
3	시범을 확대하거나 통합할 수 있는 방법 및 시기를 식별하기 위한 조건 또는 표준 확립
4	시범사업의 실행, 성과 및 최종 결과 평가, 사업 통합 방법 및 시기를 확인 위한 세부적인 데이터 분석 계획 개발
5	계획, 실행, 데이터 수집, 평가 등 모든 사업 단계에서 이해관계자 간의 쌍방향 의사소통 보장

자료: "DATA ACT OMB and Treasury have issued additional guidance and have improved pilot design but implementation challenges remain"(GAO-17-156), p.26

- 보조금부문의 보고 부담 경감 시범 프로그램은 차질 없이 실시되고 있으나, 계약부문은 아직 예정된바가 없음
  - 보조금부문의 시범 프로그램 주체인 보건복지부(Department of Health and Human Services, HHS)는 이미 시범사업의 많은 부분을 진행하였음
    - 참가자 모집 실시, 모든 테스트 모델의 데이터 수집도구를 관리하기 시작함
    - 참가자 모집을 위한 홍보활동을 다양하게 진행하여 약 8,000여명의 참가가 예상됨
  - 반면 2016년 11월 OMB와 GSA는 계약부문의 시범사업을 실행하기 위한 포털의 개시를 연기했다고 발표함
    - 이는 개인정보(personally identifiable information)에 대한 보안 절차를 확인해야 하기 때문임
    - GSA 담당자는 2017년 1월 말에서 2월 사이부터 시범사업 실행을 위한 포털로 정보를 수집할 수 있을 것이라고 말했으며 OMB 담당자는 데이터 수집이 연기되었지만 DATA Act에 제시된 12개월간의 데이터 수집을 실시할 것이라고 밝힘
  - OMB는 2017년 8월까지 국회에 보고 부담 경감 프로그램 결과를 제출해야 하므로 2017년 8월까지 정보를 수집하되 계약부문의 경우 12개월분을 지속적으로 수집하여 8월까지의 데이터와 비교 분석을 시행할 예정임

## 7. 결론

- GAO는 OMB와 재무부는 큰 개선이 있었으나 그동안 GAO가 제언한 지적사항 및 권유사항을 보다 성실히 이행할 필요가 있음을 강조함
- 또한 DATA Act의 취지와 의의를 살리기 위해서 어떠한 방법으로 보고 부담 경감 시범 프로그램을 실시할 것인지 재고할 필요가 있음

(조사 · 분석: 박유미 연구원)

Data Act  
Performance.gov의 유용성을 높이기 위한  
장기 계획의 필요성<sup>10)</sup>  
- GAO -

## 1. 배경 및 현황

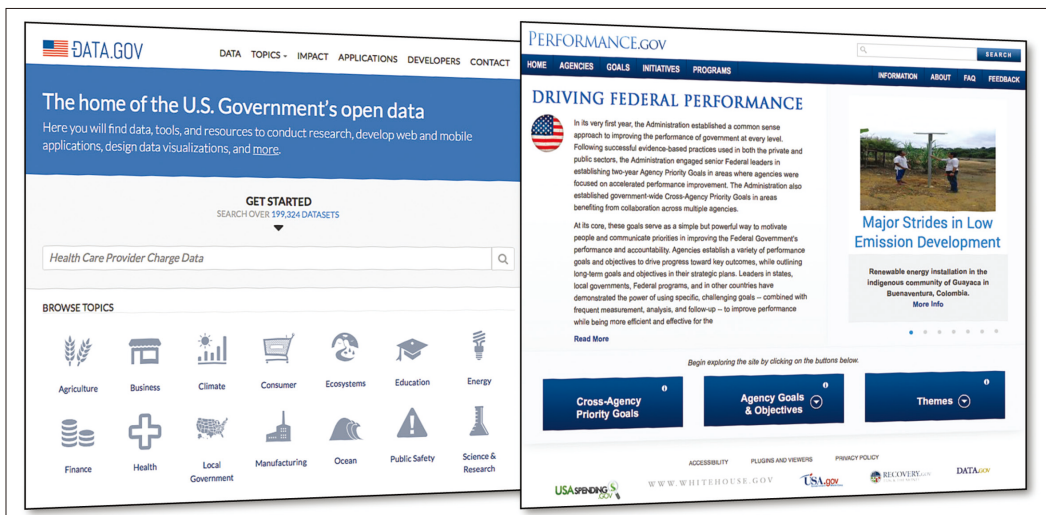
- 오바마 정부의 GPRA Modernization Act of 2010 실시에 따라 OMB는 Performance.gov를 통해 연방 정부의 목표와 성과를 국민에게 제공하는 역할을 맡음
- Performance.gov 개설 이후 예산관리국(Office of Management and Budget, OMB)과 미국 총무청(U.S. General Services Administration, GSA), 성과개선위원회(Performance Improvement Council, PIC)는 웹사이트의 유용성을 높이기 위해 많은 노력을 기울여 왔으나 Performance.gov는 Digitalgov.gov가 제시한 연방 웹사이트의 필요조건을 충분히 만족시키지 못하고 있는 것으로 나타남
  - 2013년 9월 실시한 Performance.gov의 유용성 테스트에서 접근성, 목적, 데이터 시각화, 검색기능에 대한 문제가 제기되었으나 OMB와 GSA는 관련 조치를 취하지 않음
- Performance.gov는 Digitalgov.gov 및 GPRAMA의 필수조건을 충족시키지 못함
  - OMB와 PIC는 Digitalgov.gov가 제시한 24개의 웹사이트 성과지표 중 18개를 모니터링중이나 이에 대한 목표치는 설정하지 않고 있음
  - Performance.gov는 GPRAMA 공개 보고 요건을 모두 충족시키지 못했음.
- OMB와 PIC는 제한된 자원으로 인해 2013년의 유용성 테스트의 결과 및 GAO의 권고사항을 지킬 수 없었다고 답변하였으나, 2016년 2월 전략 계획 및 웹사이트 장기 개발을 책임질 디지털 서비스 담당(Digital Service Director)을 고용함에 따라 Performance.gov의 개선을 도모할 것으로 보임

10) 본고는 미국 GAO에서 2016년 8월 발표한 보고서 "PERFORMANCE.GOV Long-Term Strategy Needed to Improve Website Usability"(GAO-16-693)를 요약 정리함  
<https://www.gao.gov/products/GAO-16-693>(검색일자: 2017.2.13.)

## 2. 유용성 테스트 결과

- OMB와 GSA가 2013년 9월 Performance.gov의 유용성 테스트를 실시한 결과 접근성, 목적, 데이터 시각화, 검색기능에서 문제를 발견함
- Performance.gov는 시각 장애인의 접근성을 보장하지 못함
  - Performance.gov의 일부는 시각 장애를 가진 사람들이 접근할 수 없게 되어 있음
  - OMB 관계자는 Performance.gov가 재활법(Rehabilitation Act of 1973) 508조항을 충족하도록 변화하고 있다고 답변함. 또한 PIC 관계자도 Performance.gov에 새로운 내용을 추가할 때마다 접근성 테스트를 거치고 있다고 답변함
- Performance.gov는 운영 목적을 명확하게 서술하지 않음
  - Digitalgov.gov의 서술요건(plain writing requirement)에 의하면 웹사이트의 내용은 명확하고 명료하며 잘 구성되어 있어야 함
  - [그림 1] 우측의 Data.gov와 달리 좌측의 Performance.gov는 2개의 문단으로 부처 우선순위 목표(agency priority goal, APG)와 범부처 우선순위 목표(cross-agency priority goals, CAP goals)를 설정하는 것의 장점에 대하여 설명하고 있으나 Performance.gov의 목적은 명확하게 제시하지 않음

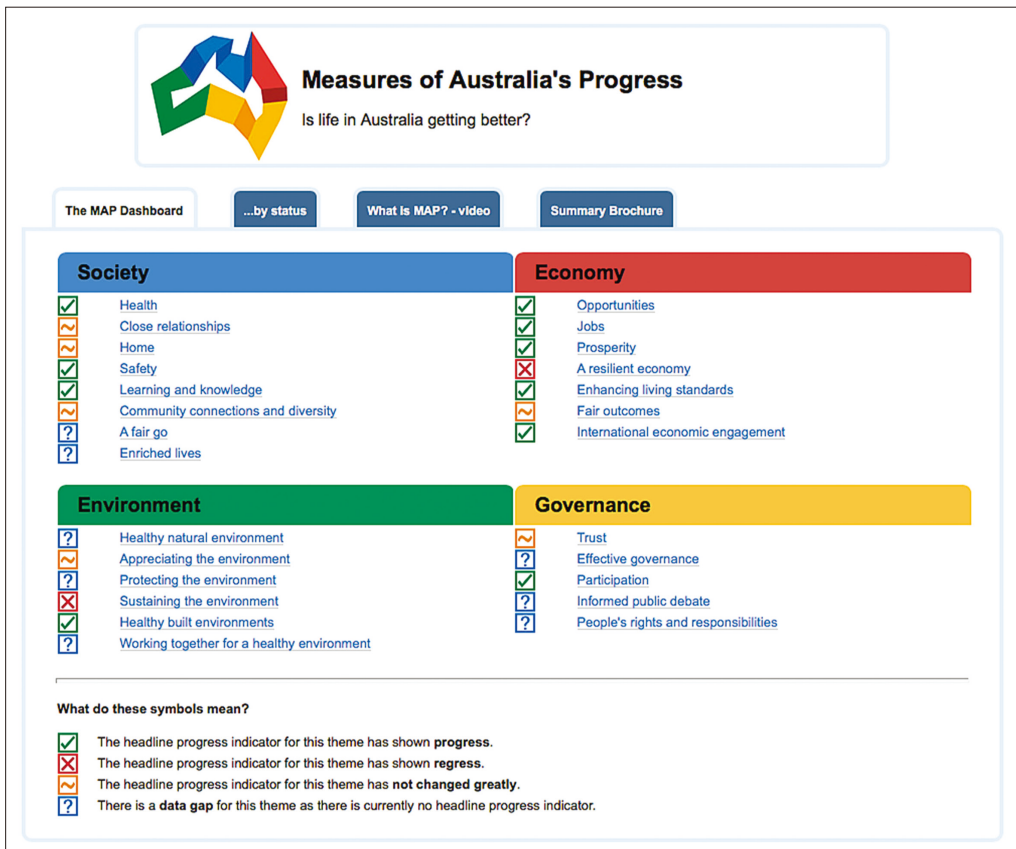
[그림 1] DATA.gov 웹사이트와 Performance.gov의 운영목적 부분 비교



자료: "PERFORMANCE.GOV Long-Term Strategy Needed to Improve Website Usability"(GAO-16-693), p.14

- Performance.gov는 데이터 시각화의 수준이 낮아 사용자의 이해를 어렵게 함
  - 유용성 테스트 결과 일부 사용자들은 그래프나 데이터 시각화에 어려움을 느꼈으며, 부처의 목표 달성 여부를 이해하기 힘들었음
  - [그림 2]의 호주 사업 진행 현황 페이지와 달리 Performance.gov는 색상 활용 등의 데이터 시각화 정도가 낮음

[그림 2] 오스트레일리아 통계국 홈페이지 예시



자료: "PERFORMANCE.GOV Long-Term Strategy Needed to Improve Website Usability"(GAO-16-693), p.15

- 유용성 테스트 결과, 검색 결과가 검색항목과 일치하지 않는 경우가 발생함
  - 검색 테스트는 홈페이지의 검색 기능 구현 정도를 검사한 것으로 이 테스트를 통해 검색항목이 검색 결과에서 강조 처리되지 않거나 검색 결과가 검색항목과 일치하지 않는 경우를 발견함
  - PIC 관계자는 검색항목 강조 처리 기능은 추가되었다고 답변하였으나 OMB 관계자는 검색결

과 강화를 위한 투자 여부는 미정이라고 답변함

- 2013년 GAO는 Performance.gov의 사용자들이 접근성, 방향성(navigation), 검색능력에 대한 문제를 제기했음을 발견함
  - 특히, OMB는 Performace.gov에서 다양한 사용자를 고려한 안내를 제공하지 않을 뿐만 아니라, 사용자 특성에 따라 Performance.gov를 통해 원하는 정보를 얻을 수 있을지에 대한 고민이 없는 것으로 판단됨

### 3. Performance.gov의 성과목표 설정 현황

- Digitalgov.gov는 성과, 검색, 고객만족도 등의 성과의 최소 수준을 추적, 분석 및 보고하는 것을 필수요건으로 함
  - OMB와 PIC는 2016년 5월 현재 Digitalgov.gov가 아래 <표 1>과 같이 제시한 24개의 추천 지표 중 18개를 추적 관리하고 있음
  - 추적 관리 지표가 2013년 15개에서 2016년 18개로 늘어나 개선되었으나, 2013년 당시 GAO가 모든 지표를 관리하도록 권고한 사항은 지켜지지 않았음

〈표 1〉 Digitalgov.gov의 24개 추천지표 추적 관리 현황(2013년, 2016년)

지표명	내용	2013	2016
<b>성과 지표</b>			
총 접속자 수	하나 이상의 페이지를 확인한 접속자의 수	√	√
총 페이지뷰 수	정해진 기간 동안 보여진 페이지뷰 수	√	√
특정 접속자	정해진 기간 동안 1번 이상 접속한 특정 접속자	√	√
접속자당 페이지 뷰	같은 기간 동안의 총 페이지뷰 수를 총 접속자 수로 나눈 수	√	√
평균 접속시간	접속자가 홈페이지에 머무르는 시간	√	√
페이지 방문시간	한 페이지당 접속자가 머무르는 시간	√	√
반송률	접속자가 사이트 내에서 다른 페이지로 접속하거나 정보를 얻지 않고 그냥 나가는 비율	√	√
재접속자 대비 신규 접속자 수	정해진 기간 동안 방문한 재접속자 대비 신규 접속자 수	√	√
접속자 1명당 접속횟수	정해진 기간 동안 1명의 접속자가 접속한 횟수	√	√
사이트내 총 검색횟수	정해진 기간 동안 사이트 내 검색이 실시된 횟수	√	√
<b>외부검색 지표</b>			
가장 많이 활용된 검색엔진	Google, Bing, Yahoo과 같이 웹사이트에 가장 많은 트래픽을 보낸 검색엔진	√	√
가장 많이 활용된 검색어	Google, Bing, Yahoo과 같은 검색엔진에서 웹사이트를 찾는 데 가장 많이 검색된 검색어	√	-
가장 낮은 광고연결률을 보인 검색어	가장 많이 웹사이트로 연결하지 않은 검색어	-	-
<b>내부 검색 지표</b>			
최다 검색어	사이트 내의 검색창에서 가장 많이 검색된 검색어	√	√
최다 '검색결과없음' 검색어	'결과없음' 페이지를 가장 많이 낸 검색어	-	-
가장 낮은 연결률을 보인 검색어	검색결과와 유요 클릭으로 이어지지 않은 경우가 가장 많은 검색어	-	-
가장 많이 변화한 검색어	인기있는/ 인기 없는 검색 주제의 변화	-	√
검색기능을 사용한 접속자 비율	접속자 중 검색기능을 사용한 접속자의 비율	√	-
가장 많이 클릭된 검색결과	특정 검색어에 대하여 가장 많이 찾아진 검색 결과	-	-
<b>속도 지표</b>			
페이지 로드 시간	검색 결과를 포함하여 페이지가 얼마나 빨리 로드되는지 여부	√	√
<b>고객 만족 관련 지표</b>			
전반적인 고객 경험	웹사이트를 경험한 고객의 견해	-	√
고객 의도 달성률	고객이 원하는 정보와 서비스를 획득한 비율	-	√
재방문 의사가 있는 고객 비율	같은 정보 및 서비스 획득을 위하여 다시 방문할 의사가 있는 고객의 비율	-	√
추천할 의사가 있는 고객 비율	웹사이트가 제공하는 정보나 서비스를 다른사람에게 추천할 의사가 있는 고객의 비율	-	√

자료: "PERFORMANCE.GOV Long-Term Strategy Needed to Improve Website Usability"(GAO-16-693), pp.18~19

- OMB와 PIC는 성과지표를 모니터링하고 추적하는 진전이 있었으나, 그에 대한 목표치는 설정하지 않음
  - GPRA 및 GPRAMA의 전략계획 요건은 부처들이 성과목표를 설정하는 것이며 또한 성과지표를 목표치를 설정하여 성과목표 달성 여부를 확인할 수 있어야 함
  - 그러나 OMB와 PIC는 자신들이 점검하고 있는 성과지표에 대한 목표치를 설정하지 않고 있음
  - GAO는 2013년 보고서에서 Performance.gov의 목표치 설정이 필요함을 제안하였으나 여전히 실행되지 않고 있으며, PIC는 인적자원의 부족으로 조치를 취하지 못했다고 답변함
  - 2016년 2월, OMB와 PIC는 디지털 서비스 담당을 새롭게 고용하고 디지털 분석 프로그램(Digital Analytics Program, 2014년 3월부터 사용한 성과지표를 추적하기 위한 프로그램)을 통해 추적한 성과지표를 검토하는 역할을 하도록 함

#### 4. Performance.gov에 대한 GAO의 과거 검토 내용

- OMB는 부처 우선순위 목표(agency priority goal, APG)와 범부처 우선순위 목표(cross-agency priority goals, CAP goals) 공개 보고 필수요건의 많은 부분을 지키지 못하고 있음
- 부처 우선순위 목표(agency priority goal, APG)의 경우 2015년 GAO가 검토한 6개 부처가 Performance.gov를 활용하여 성과정보를 제공하였으나 아래의 GPRAMA의 APGs 설정을 위한 5가지 필수요건을 충족시키지 못함
  1. 성과 데이터를 확인하고 검증하기 위해 사용한 수단
  2. 데이터의 출처
  3. 데이터의 사용에 요구되는 정확도
  4. 요구되는 정확도 수준에서의 데이터의 한계
  5. 데이터의 한계를 보완하여 요구되는 정확도를 달성할 방법
  - 또한 Performance.gov에 APG별 성과정보 품질을 논의할 수 있는 방법이 없었으며, 단순히 하이퍼링크를 제시하는 데 그침
  - GAO는 OMB가 몇 년간 부처들이 연간 성과 계획 및 보고서에 APG 성과정보 품질을 관리할 것을 지시하였으나, 이것이 제대로 이루어지지 않았음을 확인하고 OMB와 PIC에 공개 보고서를 개선할 수 있는 사례 발굴 및 성과정보 품질 확보 방법을 제시할 것을 권고함
  - 2016년 5월 PIC는 성과 개선 담당관(performance improvement officer)과 PIC 데이터 품

질 정책 및 업무 담당자의 자체 평가 요약 보고를 통해 성과가 가장 좋은 기관과 가장 나쁜 기관들의 데이터 품질의 특성을 밝힘

- GAO는 OMB에 PIC와 함께 APG의 성과정보의 품질을 보장하기 위한 추가사항을 가이드라인에 추가할 것을 권유하였으나 OMB는 2016년 6월 현재 아직 실시하지 않은 상태임

■ 범부처 우선순위 목표 (cross-agency priority goals, CAP goals)의 경우, GAO의 검토 결과 Performance.gov에 게시한 CAP goal의 분기별 현황 업데이트는 GPRAMA 보고요건을 상당수 충족시켰음

- OMB와 PIC는 GAO의 2014년 권유사항인 CAP goals 공개 보고 개선을 위한 새로운 템플릿을 마련하고 부처간 업무 원활화를 위한 부처 역량 강화 전략을 실시함
- 2016 5월 GAO의 보고서는 선택된 CAP goal팀이 목표 달성을 위한 분기별 보고는 지속적으로 실시하고 있지만, GPRAMA에서 요구한 분기별 목표는 설정하지 않은 것을 발견함
- 또한 CAP goal팀이 모두 다른 상태임에도 불구하고 웹상에서는 모든 CAP goal팀이 성과지표를 개발 중이라고 표기함
- 이에 대해 GAO는 OMB와 PIC가 Performance.gov에 CAP goal팀의 현황, 계획, 성과지표 개발, 분기별 목표 설정 등을 보고할 것을 권고하였으나 실시하지 않음

■ GPRAMA가 연방 프로그램 목록을 Performance.gov에 공개하도록 하고 있음에도 불구하고 해당 목록은 2013년 5월 최초 공개된 이후 업데이트되지 않음

- OMB는 동 업무 담당자가 DATA ACT 실행을 준비 중임에 따라 2017년 5월까지 해당 목록을 업데이트할 계획이 없다고 답변함
- 그러나 DATA Act 또한 최소 분기별로 Performance.gov에 필수 공개요소를 보고하도록 되어 있기 때문에 Performance.gov의 연방 프로그램 목록 업데이트는 필수적임
- 뿐만 아니라, 두 보고체계 모두 웹기반 입력 시스템이므로 두 개의 정보를 연결할 경우 그 활용이 용이할 것으로 보임

## 5. Performance.gov의 전략 계획 부재와 개선 방안

■ OMB는 향후 Performance.gov를 사용할 부처들에 대한 전략이 없었으나 2016년 2월, 디지털 서비스 담당을 고용하여 관련 전략 수립 및 장기 계획을 세우도록 함

- 또한 Performance.gov의 변경사항 공지, 의사소통 수단으로 SNS 활용, 모바일 기기 및 어플리케이션 활용 등과 관련한 고객 접근 전략이 없음
- OMB는 새로운 분기별 데이터 업데이트 시 블로그 포스팅을 통해 사용자에게 알리는데, 이는 Performance.gov가 아닌 www.WhiteHouse.gov를 통해서 이루어짐
  - GSA에서 발간한 웹사이트 유용성 가이드라인에 따르면 웹사이트에 변화가 있을 경우 사용자에게 알려야 함
  - 정보 알림의 부족은 OMB가 OMB의 Circular NO.A-11에 제시된 APG와 CAP goals의 분기별 업데이트를 지키지 않기 때문에 특히 문제가 됨
  - 다른 정부 기관 사이트에서는 새로운 업데이트가 있을 때마다 사용자에게 '최신 뉴스' 또는 '업데이트'란을 마련하여 제공하며, 다가올 이벤트를 공지하고 있음
  - PIC 관계자는 현재 업데이트를 제공할 다양한 방법을 고려중이라고 답변함
  - 이러한 업데이트를 제공하지 않을 경우 보다 다양한 사용자들에게 정보를 전달할 기회를 놓치는 것임
  - Performance.gov의 'Overview, Strategies, Progress Update, Next Steps, Indicators, Continuing programs and other factors, Related goals' 7개의 웹페이지 내용은 작성일 및 업데이트 시점을 표기하지 않음
- OMB는 SNS를 통한 사용자와의 소통을 실시하지 않음
  - Performance.gov는 SNS 링크를 제공하여 웹페이지상의 내용을 공유할 수 있도록 하고 있지만 사용자들과 소통하기 위한 트위터, 페이스북 등 SNS를 사용하지 않음
  - 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development) 경우 [그림 3]과 같이 웹사이트에 트위터 계정 내용을 보여주는 피드를 제공함

[그림 3] HUD.gov의 홈페이지 예시



자료: "PERFORMANCE.GOV Long-Term Strategy Needed to Improve Website Usability"(GAO-16-693), p.30

- OMB와 PIC 관계자는 인력 부족으로 인하여 이러한 고객 접근을 하지 않는다고 밝힘. 그러나 2016년 5월 OMB와 PIC 관계자는 SNS 전략을 담당할 커뮤니케이션 고문 (Communication Advisor)을 고용할 예정이라고 함

- Performance.gov는 모바일 기기로 접근 가능할 뿐만 아니라, 내용을 읽는 것도 가능하지만 OMB와 PIC 관계자는 Performance.gov의 어플리케이션(앱)을 만들 계획은 아직 없으며, 어플리케이션이 사용자에게 유용할지 알 수 없다고 답변함
- 또한 OMB와 PIC는 수득한 데이터를 유지할 계획이 없으며, 2016년 2월 말 현재 Performance.gov의 전체 데이터를 보관하지 않음

- PIC관계자는 과거 자료들이 모아진 플랫폼 서비스가 더 이상 지원되지 않고 있으며 재원이 제공될 경우 Performance.gov에 과거 데이터를 복구할 예정이라고 답변함
- Digitalgov.gov의 기록관리 관련 조건은 법적 필수조건인 “정부 아카이브 및 기록물 관리”(National Archives and Records) 가이드라인의 웹사이트 기록 관리와 요건과 일치함
- 이 가이드라인에 따르면 정부 웹사이트는 부처가 국민과 소통하는 방법의 하나로 인식되어야 함
- 이를 위해 웹사이트의 어느 부분이 문서화되고 지속적으로 보존되어야 하는지에 대한 위험 평가 실시 후 문서화 및 보존이 결정된 내용에 대해서는 부처 담당자가 기록 보존 계획 및 관련 내용을 설정하도록 해야 함
- 그러나 PIC의 경우 Performance.gov에 대한 기록 보존 계획이 없는 상태임. 단, PIC는 GSA가 웹사이트의 진전을 모니터링하고 관리할 수 있는 새로운 프로젝트를 만들고 있다고 답변함

## 6. GAO 권고사항

- 2011년 Performance.gov개설 후, OMB는 PIC, GSA와 함께 부처의 성과정보를 공개 보고하기 위한 요건을 충족시키기 위해 노력해옴
- OMB, GSA, PIC가 Performance.gov를 개선시키는 많은 작업들을 해왔음에도 불구하고 아직까지 Performance.gov는 Digitalgov.gov의 필요조건과 GAO의 이전 권고사항을 충족시키지 못하고 있음. 이를 개선하기 위한 GAO의 권고사항은 아래와 같음
  1. Performance.gov에 제시되는 정보는 GPRAMA의 정보 공개 조건을 준수해야 함
  2. Performance.gov의 개선을 위하여 사용성 테스트 결과를 분석하여 개선 가능한 내용을 실행해야 함
  3. Performance.gov의 향후 전략 계획 수립이 필요함. 특히 1) Digitalgov.gov와 GPRAMA 필수요건에 맞는 목표, 목적, 자원 마련 2)고객 접근 전략-웹사이트 변경사항 알림, 소통 수단으로 소셜미디어 사용, 모바일 어플리케이션 사용 등을 실시 3) NARA가이드에 근거한 Performance.gov의 콘텐츠와 데이터의 관리 및 보관에 대한 전략 계획 수립이 요구됨

(조사·분석: 박유미 연구원)

## 영구기금 관리기관<sup>11)</sup>

- 일부 기관에 대한 재무관리, 감독, 투명성 확보의 필요성 GAO 2016.12 -

- 美 의회에서는 기본적으로 1개년도 단위로 예산을 배정하고 있으나, 특별하게 지정된 기관이나 일부 사업의 경우에는 요금이나 벌금 등의 징수에 자율성을 부여하는 ‘영구기금(Permanent Funding)’으로 관리하고 있음
  - 범죄피해자 구조기금(Crime Victims Fund)이 의무 배정운용의 대표적 사례이며, 이는 벌금 및 보석채권(Bail bonds) 등 다양한 형태로 징수되는 기금임
  
- GAO는 본 보고서에서 해당 기관들이 자원을 보다 효율적으로 관리할 수 있도록 감독기능을 활성화하는 방안을 제공하고 있으며, 아래와 같은 총 다섯 개의 의무배정 기관에 대한 사례연구를 진행하였음
  - ① 농업부 동식물건강조사국(The Department of Agriculture’s Animal and Plant Health Inspection Service; APHIS) ② 소비자재정보호국(The Consumer Financial Protection Bureau; CFPB) ③ 법무부 범죄피해자구조기금(The Department of Justice’s Crime Victims Fund; DOJ CVF) ④ 걸프만 복구신탁자금(The Gulf Coast Restoration Trust Fund; Trust Fund) ⑤ 미 증권위원회(United States Securities and Exchange Commission) 감독 하에 있는 상장기업회계감사위원회(Public Company Accounting Oversight Board; PCAOB)
  
- 영구기금 관리기관은 크게 세 가지 자율성 - ① 자금 비축의 총액(control over the amount of collections) ② 자금의 사용처(control over use of collections) ③ 기존 예산구조에서 벗어날 수 있는 자주성(autonomy over budget) - 이 보장됨
  - 영구기금 관리기관의 경영구조가 다양화됨에 따라 각 기관의 자율성이 높아지고 개별적으로 예산을 집행하게 되는데, 이러한 기관들은 현재 OMB(The Office of Management and Budget)의 관리·감독을 받고 있음
  - 그러나 아직 미국에는 정부 차원에서 해당 기관들의 정보를 추적할 수 있는 시스템이 갖추어져 있지 않기 때문에 통합적인 정보관리는 미비한 상황

11) 본고는 미국 GAO에서 2016년 8월에 발표한 보고서 “Permanent Funding Authorities”를 요약 정리함  
<http://www.gao.gov/assets/690/681538.pdf>(검색일자: 2017.2.13.)

- 이에 GAO가 위의 기관들의 재정운영 상황들을 검토, 조사대상 다섯 개 기관 중 총 세 개의 기관에 대하여 다음과 같은 사항의 개선을 촉구함

〈표 1〉 의무배정 예산 운용기관에 대한 GAO의 제언

담당기관	GAO의 제언 (Recommendations)
농업부	농업부는 동식물건강조사국(APHIS)에 대하여 개별 프로그램에 대한 수요와 위험도, 제반 환경조건 등에 대한 분석을 수행한 보고서를 제출하도록 함으로써 재원에 대한 보다 실제적인 리스크 관리를 기할 수 있어야 함
소비자재정보호국	농업국에 대한 조치와 유사한 관점에서, 소비자재정보호국(CFPB)장은 개별 프로그램에 대한 수요와 위험도, 제반 환경조건 등에 대한 분석을 포함하여 기금이 관리목표에 맞게 운영되고 있는지 검토하고 보고문서화하여야 함
증권위원회	<p>실제 발생할 수 있는 위험 및 가능성 있는 제반 상황(잠재적인 자금 지연 가능성까지 포함)에 대비하여 증권위원회(SEC)는 상장기업회계감사위원회(PCAOB)의 보호를 위하여 마련한 유보금 목표치(Reserve Target)에 대한 확신이 있어야 함</p> <p>이를 위하여 SEC 의장은 PCAOB를 감독하는 위원회의 권한을 행사함에 있어 PCAOB와 의견조율을 하며, 사업에 대한 수요 및 제반 상황의 발생 가능성을 분석해야 함</p> <p>의회의 감독, 투명성 및 공공책임성의 강화를 위하여 적시에 정보 가용성이 확보되어야 함. 이를 위하여 증권위원회(SEC) 의장은 PCAOB를 감독하는 위원회의 권한을 행사함에 있어 PCAOB의 감사 보고서를 포함한 연차보고서의 마감기한을 설정하여야 함</p>

(조사 · 분석: 전예원 연구원)

# 부적정 지출 방지를 위한 부정수급자 지불 방지 시스템(Do Not Pay working system) 활용에 대한 견해<sup>12)</sup>

- GAO 2016년 10월 -

## 1. 검토 배경

- 미국은 오랜 기간 동안 부적정 지출을 억제하기 위해 많은 노력을 기울였으나 그 효과가 미미했던 것으로 판단되며 2015 회계연도 기준 부적정 지출 규모가 1,370억달러에 이르고 있음
- 2011년 「부적정 지출 척결 및 환수 개선법(Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act)」을 제정하여 부적정한 지출을 조사하고 예방할 수 있는 근거를 마련하였으며 이에 따라 부정수급자 지불 방지 시스템(Do Not Pay working system, DNP)을 구축하였음
- 부정수급자 지불 방지 시스템은 웹 기반의 중앙 집중 데이터 매칭 서비스로 재무부의 주관하에 예산관리국(OMB)에서 개발하였으며 이를 통해 부처 및 기관들은 연방정부에서 제공하는 6개의 데이터베이스에 접근할 수 있는 권한을 부여받음
  - 접근 가능한 6개 데이터베이스의 출처와 기능은 다음과 같음

12) 본 원고는 미국 감사원(GAO)의 정기감사보고서를 요약정리한 것임(GAO-17-15)  
<http://www.gao.gov/products/GAO-17-15>, 검색일자: 2017. 6. 7.

데이터베이스	출처	기능
수급 금지 대상에 관한 기록 (System for Award Management exclusion records)	연방총무청 (General Services Administration)	개인 혹은 기관이 새로운 연방정부 재정 지원의 수급 금지 대상인지를 확인(계약, 보조금, 기타 재정 지원을 포함)
부채 관련 정보(Debt Check)	재무부(Department of the Treasury)	개인 혹은 기관이 연체된 자녀양육비 혹은 비과세 채무가 있는지를 확인
누락된 개인 정보 및 기관 정보 (List of Excluded Individuals and Entities)	보건복지부(Department of Health and Human Services)	연방정부 건강보험 대상에서 누락된 개인이나 기관이 있는지 여부를 확인
신용 경고 음성 자동 응답 시스템 (Credit Alert Interactive Voice Response System)	복수의 관련기관	개인 혹은 기관이 연방 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development), 보훈부(Department of Veterans Affairs), 교육부(Department of Education), 농무부(Department of Agriculture), 사법부(Department of Justice), 중소기업청(Small Business Administration)의 6개 기관 중에 연체된 연방정부 채무가 있는지를 확인
사회보장국의 범죄 데이터 (SSA's prisoner data)	사회보장국(Social Security Administration)	개인의 구속 여부를 확인
사회보장국의 사망 기록(SSA's death records)	사회보장국(Social Security Administration)	수급자의 사망 여부를 확인

- 부처 및 기관들은 부정수급자 지불 방지 시스템을 통해 부적정 지출과 직접적으로 관련성이 있는 데이터베이스에 접근 권한을 얻었으나 이를 잘 활용하지 못하고 있는 실정임
  - 부정수급자 지불 방지 시스템으로 인한 부적정 지출 절감 효과는 아주 제한적인 것으로 나타남
  - OMB는 2014 회계연도 기준 20억달러의 부적정 지출을 방지했으나 이와 같은 결과가 부정수급자 지불 방지 시스템 활용을 통해 달성된 것은 아니라고 보고함
  - 또한 Chief Financial Officers Act<sup>13)</sup> 기관의 보고에 따르면, 부정수급자 지불 방지 시스템의 활용으로 2015 회계연도 기준 68만달러의 부적정 지출액을 절감하였고 이는 총금액인 1,370억달러의 0.0005%로 아주 미약한 수준에 그침
  
- 이러한 배경하에 본 보고서는 Thomas R. Carper 상원의원의 요청으로 부정수급자 지불 방지 시스템의 활용 실태를 점검하기 위해 작성됨

13) 재정집행의 관리와 효율화를 기하기 위해 재무부, 상공부 등 각 행정부처별로 Chief Financial Officer를 의무적으로 두도록 한 제도

## 2. 검토 방법

- OMB와 재무부 산하의 지불 방지 시스템 담당부서는 비일반화 표본(nongeneralizable sample) 추출로 다음의 10개 기관을 선정하여 부정수급자 지불 방지 시스템 활용에 대한 검토를 진행함
  - 농무부(Department of Agriculture), 보건복지부(Department of Health and Human Services), 내무부(Department of Interior), 노동부(Department of Labor), 재무부(Department of the Treasury), 보훈부(Department of Veterans Affairs), 연방총무청(General Services Administration), 국립과학재단(National Science Foundation), 철도 은퇴위원회(Railroad Retirement Board), 사회보장국(Social Security Administration)의 10개 기관이 검토 대상으로 선정됨
- 부정수급자 지불 방지 시스템 활용과 관련 있는 10개 기관의 가용데이터를 수집하고 OMB, 재무부, 해당 부처 및 기관 소속 관료와의 인터뷰를 진행하였으며 본 작업은 2015년 4월부터 2016년 10월까지 진행됨

## 3. 검토 결과 및 권고

- GAO의 검토 결과에 따르면 부정수급자 지불 방지 시스템 활용을 도모하기 위한 OMB의 전략 및 지침의 부재로 10개의 기관들은 제한적으로 이를 활용하는 데 그침
  - 검토 대상이었던 10개 기관 중 6개 기관만이 제한적으로 부정수급자 지불 방지 시스템을 활용하고 있으며 3개 기관은 부정수급자 지불 방지 시스템 밖의 데이터베이스를 활용하고 있었고 나머지 1개의 기관은 부적정 지출 방지를 위해 어떠한 데이터베이스도 활용하지 않는 것으로 나타남
- OMB는 이러한 실태를 참고하여 부정수급자 지불 방지 시스템에 추가할 데이터베이스를 발굴하고 적절한 법적 절차를 통해 데이터베이스를 통합시켜야 함
- 또한 OMB는 부정수급자 지불 방지 시스템의 운영을 지속적으로 모니터링할 수 있는 메커니즘을 개발하고 이와 관련한 전략 및 지침을 관계 부처들과 공유해야 함

- 의회는 사회보장법(Social Security Act)을 검토하고 재개정하여 사회보장치의 사망기록 전체(full death file)를 부정수급자 지불 방지 시스템에 활용하도록 권고
- 관련 부처 및 기관들은 부정수급자 지불 방지 시스템 활용에 관한 검토보고서를 작성하도록 하고 OMB는 이를 활용하여 관련 지침을 개정하고 시스템을 꾸준히 개선시켜 나가야 함

(조사·분석: 허영미 연구원)

## ▣ 네덜란드

### Evaluation of Foreign Policy Spending

- IOB의 네덜란드의 외교분야 평가에 대한 소개 -

- 네덜란드 외교분야 지출평가는 IOB(Policy and Operations Evaluation Department), 외교부 내부의 독립적인 평가조직, 정책부처 혹은 대사관, 부처의 지원을 받는 제3의 기관 등에서 다양하게 이루어짐
- 2016년 네덜란드 정부는 IOB가 각 부처에 대해서 지출평가를 담당하는 가장 대표적인 기관으로서, 외교부에 대하여 수행하는 평가업무의 목적, 수행체계 및 앞으로 기관이 나아갈 방향에 대해 다음과 같이 소개하였음
  - (목적) 기본적으로 네덜란드 외교정책의 효과성을 증진하기 위함
  - (내용) HGIS(Homogeneous Budget for International Cooperation)<sup>14)</sup>하에서 작성되는 정책분야에 대해서는 독립적인 평가를 진행하며, 각 정책부처와 대사관에서 개별적으로 수행해야 하는 평가 계획이나 수행과정에서 조언을 주기도 함. IOB의 평가는 각 정부부처들의 국회 예산요구 설명자료로 사용되기도 하며, 정책의도를 만족·수행의 효과성을 증진하려는 목적에서 피드백 자료로 사용되기도 함
  - (외교분야 평가 수행체계) IOB의 직원들은 각 사업 예산에 숙련된 평가자들로서 평가업무를 수행할 때에 추가적인 심층조사가 필요한 분야에 외부전문가를 영입. 자체적인 품질관리(Monitoring of quality)를 위하여 각 평가에 대해서 외부전문가뿐만 아니라 내부에서도 관심 있는 평가원이 모여 자문그룹(Reference Group)을 창설함
  - (과거이력) 1977년 창립된 이래로 초기 IOB는 MDC(Ministry of Development Cooperation)의 프로젝트성 개별 평가를 다루었음. 평가분야가 복잡·다양해짐에 따라 IOB는 분야·주제·국가 등으로 평가대상이 세분화되어 보다 포괄적인 평가를 수행하고 있음. IOB 보고서는 의회에 제출되어 대중에게 공개되고 있음
  - (외교분야 평가 관련 향후 기관 변화방향) 1996년 IOB가 외교부의 조직 재정비와 관련하여 평가보고서를 제출한 이래로 IOB의 업무 권한은 네덜란드 정부의 전반적인 외교정책 평가

14) 중앙정부의 일반회계의 범주에서 분리되어 국제 공조와 관련한 네덜란드 정부지출을 확인할 수 있게 만든 예산구조로서, ODA와 비 ODA에 지출되는 국제관련 정책 비용을 분리하여 마련하였을 뿐만 아니라 각 정책 주제별로도 소요된 예산을 확인할 수 있음

업무 수행으로 확장되었음. 최근에는 다른 나라의 유사한 평가기능을 가진 조직과 합동평가(joint evaluation)를 하는 방식으로 파트너십을 맺는 것으로 확장되었음. 향후 통계적인 방법을 영향평가에 도입하는 것에 방점을 두고 방법론 정교화에 전력할 계획임

(조사 · 분석: 전예원 연구원)

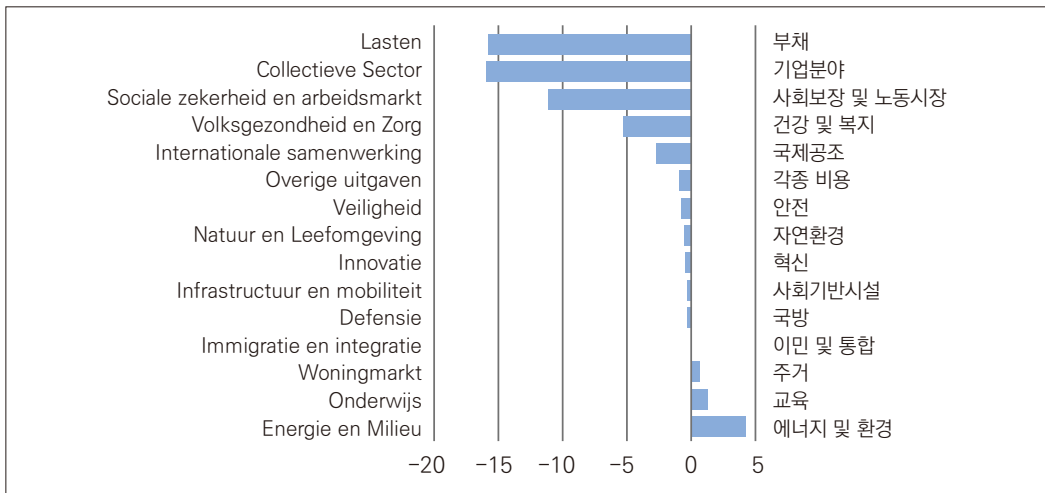
## Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011–2016

- 네덜란드 재정건전성 확보를 위한 비용편익 보고서 (2016.9.29) -

- 네덜란드 감사·평가원(Algemene Rekenkamer)에서 2011년부터 2016년까지 정부가 재정개혁을 단행함으로써 절감한 지출과 그 편익을 검토한 보고서를 발간함
- 네덜란드 정부는 2011년 이래로 총 504억유로를 절감하는 512개의 재정조치들을 단행하였으며, 그 중 현재까지 총 486개의 조치를 성공적으로 마무리함
  - 결과적으로 현재까지 약 474억유로의 재정여력을 마련한 것으로 파악됨
  - 각 분야별 세부 절감 비중은 [그림 1]과 같으며 주로 공공분야, 사회보장 및 노동시장, 건강 및 복지분야에 재정조치가 단행되었음

[그림 1] 각 분야별 재정절감 조치

(단위: 십억유로)



- 위와 같은 조치가 재정 개선에 기여했는지라도 실제로 얼마만큼의 기여가 있었는지에 대해서는 다음과 같은 이유에서 판단이 어려움
  - 이자율이나 유가, 환율 변화에 대한 통제가 어렵기 때문에 예산 측면에서만 나타나는 효과성을 확인할 수 없음

- 예산 부족에 따른 소비지출 증가(혹은 세입 감소)형태의 부작용이 야기될 수 있음
  - 장기적으로 경제성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있으며, 복지서비스의 질이나 고등교육의 접근성을 저하시킬 수 있음
- 본 보고서의 검토 내용에 대하여 네덜란드 재정부(Minister van Financiën)는 감사·평가원의 지적(효과성 검증의 도구적 어려움)에 대부분 공감하였으며, 더 확실한 정책의 효과성 검증을 위하여 스티디그룹을 형성하고 모니터링할 수 있는 데이터를 구축하는 것이 필요함을 역설함

(조사·분석: 전예원 연구원)

## ▣ 캐나다

# 캐나다 정부의 2015-16 부처별 지출계획서 및 성과보고서 발간<sup>15)</sup>

- Treasury Board Secretariat 2016년 11월 -

## 1. 2015-16 부처별 지출계획서 및 성과보고서 발간

- 캐나다는 2016년 자유당이 새롭게 집권하면서 최근 관리, 자원 및 결과 구조 정책(Policy on Management, Resources and Results Structure, MRRS)을 폐지하고 재무위원회 성과 정책(Treasury Board Policy on Results)을 새롭게 도입하는 등 성과 정보와 결과의 연계성을 강화시키는 노력을 하였음

  - MRRS는 캐나다 성과관리제도의 핵심 역할을 해온 정책으로 2005년에 도입되었다가 2016년 7월 폐지되었음. 이 정책은 모든 부처 및 기관이 적합한 관리 및 자원 구조를 갖추어 성과를 창출하도록 하는 정책임<sup>16)</sup>
  
- 각 부처 및 기관들은 사용한 자원과 성과를 연계하여 의회에 보고하는데, 이때 발간하는 보고서(Estimates)는 세 부문으로 구성되어 있으며 이는 다음과 같음

  - 첫째, 정부 지출계획서(Government Expenditure Plan)는 연방정부 지출에 대한 전체적인 개요를 설명함
  - 둘째, 본 예산안(Main Estimates)에서는 개별 부처와 기관에서 요구하는 재원에 관한 설명을 다루고 있음
  - 셋째, 부처별 지출계획서(Department Expenditure Plans)는 부처별 계획서(Departmental Plans, DP)와 부처별 결과보고서(Departmental Results Reports, DRR)의 두 개의 보고서로 구성됨
    - 부처별 계획서(DP)는 부처의 우선순위, 전략성과물, 프로그램에 대한 설명, 기대 결과 등을

15) 본 원고는 캐나다 재무위원회 사무국(TBS)의 보고서를 참고하여 작성함.

<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/departmental-performance-reports/list-institutions-2015-2016-departmental-performance-reports.html> 검색일자: 2017. 6. 7.

16) 캐나다 정부 홈페이지. Policy on Management, Resources and Results Structures. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=18218>, 검색일자: 2017. 6. 7.

담고 있으며 부처별 결과보고서(DRR)는 DP에 기재된 우선순위, 전략성과, 기대 결과 등에 실제 사업의 성과가 논리적으로 부합하는지 여부를 판단하는 내용을 담고 있음

## 2. 캐나다 성과보고서의 구조와 주요 내용

- 11월에 발간된 부처별 결과보고서(DRR)의 일부로 부처별 성과보고서(Departmental Performance Report)를 발간함
  - 부처별 성과보고서의 구조는 다음과 같음
    - 장관 인사말
    - 부처 성과에 대한 대표 설명
    - Section I: 부처 개요
    - Section II: 지출 개요
    - Section III: 프로그램 분석(지출계획서에 나타난 우선순위, 전략성과물, 기대 결과와 비교하여 개별 프로그램 활동이 어떤 성과를 거두었는지 분석함)
    - Section IV: 추가 정보(하위 프로그램에 관한 설명, 연방 세금 지출에 관한 설명 등의 추가 정보를 기재함)
    - 부록
  - 총 84개의 부처와 기관들은 캐나다 재무위원회 사무국(Treasury Board Secretariat)에서 발간한 성과관리가이드에 따라 성과보고서를 작성하고 이를 TBS에 제출하였음
  - TBS는 제출된 성과보고서를 바탕으로 부처의 성과를 평가하고 지출 내용을 조사하며 이 결과에 따라 예산 및 자원의 배분을 결정함

(조사·분석: 허영미 연구원)

## ▣ 아일랜드

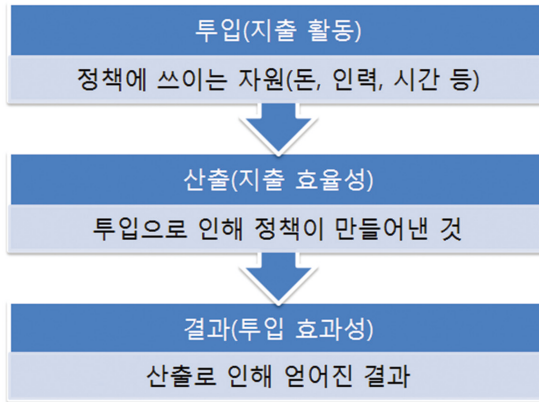
### 아일랜드 성과주의 예산제도 동향<sup>17)</sup>

-아일랜드 공공지출개혁부 -

- 아일랜드 공공지출개혁부는 2016년 중기 지출보고서(Mid-year Expenditure Report 2016)를 제출하면서 아일랜드 정부의 성과주의 예산제도의 진행 상황을 보고함
  - 아일랜드 정부는 지난 수년간 공공서비스 성과 정보를 수집하고 보고할 새로운 방법을 찾기 위해 노력해옴
  - 아일랜드 정부의 성과주의 예산제도의 가장 큰 변화는 수정예산서(Revised Estimates Volumes)의 재구성으로 이는 재무 및 인적 자원 정보뿐만 아니라 서비스 전달 및 효과에 대한 내용도 제공함
  - 새로운 방법은 [그림 1]과 같이 정책 결정자 및 공공정책 검토자들이 필요로 하는 주요 정보들을 확보할 수 있게 함
    - 재정 및 인적 자원의 투입: 해당 정책에 사용된 재원을 명시하고, 지출정보는 관리비용과 실제 정책 전달을 위해 사용된 비용으로 분리하여 제공
    - 산출 및 공공서비스 활동: 공공재원의 지출로 인해 무엇이 제공되었는지를 보여주며, 정량 지표, 불연속적인 지표(규제나 관련 보고서), 질적 지표의 3가지로 제공됨
    - 효과 지표: 공공정책의 효과 및 결과가 명확히 제시되나 이에 대한 지표는 정황상 직접적이 않거나 완벽하게 통제되지 않을 수 있음

17) 본고는 아일랜드 공공지출개혁부가 2016년 7월에 발표한 보고서 "Mid-year Expenditure Report 2016"을 발췌하여 요약 정리함  
<http://www.per.gov.ie/en/mid-year-expenditure-report-2016/> 검색일자 2017.2.13.

[그림 1] 아일랜드 정부 지출 수준 판단 요소



자료: Mid-year Expenditure Report 2016, p.34

- 정부 지출 성과정보의 질을 개선하기 위한 노력도 지속적으로 이루어지고 있음
  - 2016년 수정예산서에 보고된 성과정보에 대한 세부 검토가 실시되었으며 부처별로 그 결과를 전달하고 성과정보의 질을 개선하기 위한 종합 가이드라인이 개발·배포되었음
  - 국회에서의 성과에 대한 논의를 활성화하기 위하여 국회는 매년 1분기 말에 공공지출개혁부가 성과보고서를 국회에 제출할 것을 제안한 상태임. 이처럼 국회의 참여가 강화됨에 따라 성과 지표의 연관성과 질이 더욱 개선될 것으로 보임

(조사·분석: 박유미 연구원)

## 사회 영향 평가 프레임워크 2016.04<sup>18)</sup>

- IGEES -

### 1. 배경 및 목적

- 현재 아일랜드 정부의 사후 예산 영향 평가(ex-post budgetary impact assessment)는 정부기관인 재무부, 공공지출개혁부, 사회보장부와 비정부기관인 경제사회연구소(The Economic and Social Research Institute, ESRI)가 실시하고 있음
  - 현재까지의 영향평가는 ESRI의 세제 혜택 마이크로 시뮬레이션 모델인 SWITCH (Simulating Welfare and Income Tax CHanges)모델을 사용하여 특정 세제 및 복지 정책이 대표 집단에 미치는 효과를 평가하였음
  - 그러나 SWITCH 모델은 간접세나 주정부 제공 서비스 등을 포함한 모든 정부 정책이 아일랜드 전체 가구에 미치는 효과를 측정하지는 못한다는 한계가 있음
  
- 동 보고서는 그동안 SWITCH 모델이 다뤄온 영역 밖의 사회 영향 평가에 초점을 맞춤
  - 공공지출 정책이 사회의 다양한 집단의 사람들에게 어떠한 영향을 미쳤는지를 확인하는 일반적인 방법론이나 모델은 아직 없음
  - 정부 예산 정책이 가계의 생활수준에 미치는 영향을 종합적으로 평가하기 위해서는 SWITCH 모델에서 다뤄온 지표들 - 전통적인 소득세, 공적부조 - 이외의 요소들을 검토할 필요가 있음
  - 동 보고서는 가계 생활수준에 영향을 미치는 주요 요소인 경제성장, 조세정책, 공공서비스 제공을 어떻게 사회 영향 평가(Social Impact Evaluation)에 반영할 수 있을지를 탐색함
  
- 정부 프로그램 사무처(Programme for Government office)는 2016년 5월 형평성 증대, 빈곤 감소, 경제 사회적 권리 강화를 위한 예산 및 정책 과정을 개발할 것을 발표함
  - 사회 영향 평가 프레임워크는 이 계획을 진전시키기 위한 첫 번째 단계임
  - 특정 정책 분야의 지출효과는 데이터의 유무에 따라 해당 집단의 성격(나이, 성별, 지역 분포

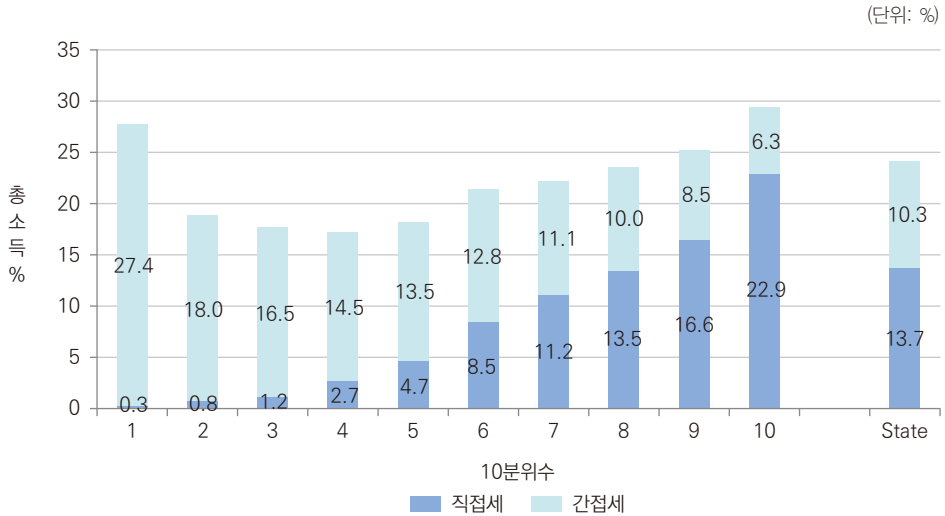
18) 본고는 아일랜드 IGEES가 2016년 4월에 발표한 보고서(웹사이트 공개는 2016년 10월) "Social Impact Assessment Framework"를 바탕으로 작성됨  
<http://igees.gov.ie/social-impact-assessment-framework/> 검색일자 2017.2.13.

등)을 활용하여 평가될 수 있으며 향후 이 작업은 특정 정책수단이 비대상 집단에도 어떠한 영향을 미치는지까지 평가 범위를 확장시킬 것

## 2. 가구 생활수준에 영향을 미치는 요소

- 가구 생활수준의 변화를 측정하기 위해서는 먼저 현재 실시되고 있는 특정 정책 분야에서의 소비를 측정하는 활동이 필요함
  - 이는 기준선을 만들고, 주어진 정책 영역에서 영향을 받는 집단 및 지출의 핵심요인 파악을 위해서임
  - 기준선은 정부 지출의 영향을 받는 집단의 개요를 작성하는 것을 목표로 하고 있으며 2017년 예산 시기에 이 기준선 현황 보고서가 발간될 예정임
  - 가구의 생활수준에 영향을 미치는 요소는 크게 경제성장, 조세정책, 공공서비스 제공이 있음
  
- 경제성장은 가구의 소득 및 생활수준을 결정하는 중요한 역할을 하는데, 사회 영향 평가를 위해서는 경제성장을 통해 가구가 얻는 실제적인 이익을 측정할 수 있어야 함
  - 가구의 소득 및 생활수준과 가장 밀접한 경제 구성요소는 고용과 소득 수준으로 아일랜드 정부는 고용과 소득 수준의 변화가 가구에 미치는 영향을 측정해야 함
    - 예를 들어 소득 재분배 지표, 빈곤 위험률, 지니계수 등을 활용할 수 있으며, 일자리 창출, 노동시장 활성화 정책 등에 관한 노동시장에 대한 통계적 분석도 활용할 수 있음
  - 지금까지의 영향 평가는 직접세인 소득세만을 활용하였으나 기타 간접세와 가구 생활수준을 연관시켜 평가할 필요가 있음
    - [그림 1]과 같이 간접세를 포함한 가구 수입대비 세금 비율을 비교하면 1분위 가구의 간접세는 27.4%를 차지하여 10분위의 직접세와 간접세를 모두 더한 29.2%와 큰 차이를 보이지 않을 뿐만 아니라 낮은 소득 분위일수록 세금 부담이 더 큰 U자 형태임
    - 따라서 향후 사회 영향 평가 시 간접세의 영향을 고려할 필요가 있음

[그림 1] 총소득 대비 가구 세액, 직접세 및 간접세 비율



자료: Social Impact Assessment Framework, IGEES, p.12

- 현금 보조나 사회보장제도의 제공을 제외하더라도 가구 생활수준은 생활비와 공적으로 제공되는 재화 및 서비스에 영향을 받음
  - 공공지출정책은 가구에 이전지출효과를 가져오지는 않지만, 가구의 복지수준에는 영향을 미침
  - 정책 효과 크기는 무엇보다도 가구가 어떠한 서비스를 중요시하는지, 그리고 얼마나 해당 서비스를 사용하는지에 달려있음
  - 영국 국가통계국은 국가가 지출한 공공서비스 금액이 가구가 받는 혜택의 크기라고 설정하고, 교육, 의료, 주거, 교통비용을 계산하여 활용함
  - OECD는 교육, 의료, 주거, 보육, 장기요양 비용을 영국과 같이 공공서비스 지출금액을 혜택의 크기로 계산하여 활용함
  - ESRI는 영국 국가통계국 및 OECD가 사용한 정부지출이 가구의 혜택과 동일하다는 전제가 완벽할 수 없음을 인식하고, 최종 소비자가 인식할 수 있는 공공서비스의 경우에만 정부지출과 가구혜택을 동일하게 사용함. 따라서 최종 소비자가 인식하기 어려운 서비스의 경우 정부지출의 50~80%를 가구가 받는 혜택으로 설정함

### 3. SIA 프레임워크와 다음 단계에 대한 제언

- 정책 실행 시기의 기준선 확립을 위해 해당 정책 분야에서 실행된 지출을 확인할 수 있어야 사회 영향 평가를 성공적으로 수행할 수 있음
  - 기준선은 명확하게 해당 정책분야에서 얼마나 지출되었는지를 알아야 하고, 그 지출의 주요 동인이 무엇인지, 누가 수혜자인지 등의 일반사항을 확보해야 함
  - 이 기준선은 예산 정책의 변화가 있을 때는 다시 확인되어야 하며 이때 아래와 같은 평가를 진행할 수 있음
    - 이 정책이 수혜자에게 측정 가능한 이득 또는 손실을 주었는가?, 누가 가장 많이 또는 적게 이득 또는 손실을 보았는가?
    - 이 정책이 수혜자의 상태를 바꿨는가?
    - 이 정책이 해당 영역에서의 지출의 주요 동인을 변화시켰는가?
  - 또한 이러한 조사를 매년 실시할 경우 시계열적 변화를 확인할 수 있으므로 정책의 효과를 실시 전후의 변화뿐만 아니라 정책 변화에 따른 행동의 변화 또한 확인할 수 있음
  
- 사회 영향 평가에 간접세 정보 활용, 공공지출 정책 분야 분류를 실행한다면 더욱 유용하고 통합적인 관점을 제공할 수 있을 것임
  - 재무부와 사회복지부는 현재 진행 중인 사회 영향 평가 중 2017년에 완료될 가구 예산 조사를 활용하여 간접세 효과를 평가할 수 있을 것이라고 봄
    - 현재 사용하고 있는 SWITCH 모델은 가구지출이 포함되지 않은 소득 및 생활 현황 데이터 (Statistics on Income and Living Conditions)를 활용하고 있으므로 간접세 효과를 확인하기 위해서는 SWITCH 모델의 수정이 필요함
  
- 또한 영국 및 OECD의 사례와 같이 주요 공공지출 정책 분야를 분류할 필요가 있음
  - 새로운 프레임워크에서는 의료, 교육, 보육, 주거 부문이 공공지출 정책분야에 포함되어야 함
  - 이러한 분류는 평가의 범위, 공공지출의 규모, 정책 우선순위에 근거하여야 함
  
- 또한 평가 실시 전에 '실무그룹'을 만드는 것을 고려해 볼 수 있음
  - 실무그룹은 평가의 정확한 범위를 가능성에 근거하여 결정할 수 있고, 보고서 발간의 타임라인을 관리해줄 수 있기 때문임

(조사 · 분석: 박유미 연구원)

## 아일랜드의 지출 검토 – 미래를 위한 교훈<sup>19)</sup>

- IGEES -

### 1. 배경 및 목적

- 지난 2014년의 종합 지출 분석(Comprehensive Review of Expenditure, CRE) 이후로 아일랜드의 재정, 경제적 지형은 크게 변화하고 있음
  - 아일랜드 경제위기 이후 정부지출은 점차 증가하고 있는 추세이며, 새로운 정책의 실시 등을 위해서라도 재정여력 마련은 필요함
  - 동 보고서는 경제위기 이후 시대(post-crisis)의 지출 검토를 위한 프레임워크를 위한 기본 틀을 마련하고자 함
  
- 지출 검토를 위한 근거
  - 지출 검토는 예산 개혁의 한 형태이며 점진적으로 증가하는 장기 재정 지출의 일반적인 성향에 대응하기 위해 실시됨
  - 지출 검토의 주요 목적은 기본 지출을 검토하고, 엄격한 검토를 실시하여 재정여력(fiscal space)의 추가 확보에 있음
  - 또한 지출 검토를 통해 도출된 예산 절감 대안들은 예산 책정 과정에서 적절히 활용될 수 있음
  - 새로운 정책뿐만 아니라 현재 실시중인 정책의 연장에 대한 지출 검토는 제시된 대안을 고려하여 예산 책정 과정에도 활용이 가능함
  - 이러한 이중 지출 검토 과정은 정부 전략 및 우선순위에 적합한 자원배분을 가능하게 하고, 새로운 정책 투자와의 비교를 용이하게 함

19) 본고는 아일랜드 IGEES에서 2016년 10월에 발표한 보고서 "Spending Reviews in Ireland: Lessons for the future"를 요약 정리함  
<http://igees.gov.ie/wp-content/uploads/2015/02/Spending-Reviews-in-Ireland-Lessons-for-the-Future.pdf>, 검색일자 2017.2.13.

## 2. 아일랜드의 지출 검토 현황

- 지출 검토는 경제위기 및 금융위기를 경험한 아일랜드 정부의 지속가능한 지출 정책 기반을 다질 수 있도록 함
  - 2016년까지 3회의 지출 종합검토(Comprehensive review of expenditure, CRE)가 실시되었으며, 당시 주요 목적은 경제 및 금융 위기 상황에서 지출을 감소시키는 데 있었음
  - 현재 회복된 경기상황과는 달리 지출 검토 당시 그 감액 규모가 상당했을 뿐만 아니라 상대적으로 검토 기간이 짧았다는 특징이 있음
  - 최초 지출 검토는 2009년의 공공서비스 현황과 지출 프로그램에 대한 특별 지출 검토로, 심각하게 악화된 경제상황과 실업률로 인해 실시됨
  - 이후 2회의 지출 검토는 종합 지출 검토 2012~14 및 2015~17로 정기적인 지출 검토 체계를 도입하여 지출 검토가 정부 예산편성 과정의 한 단계로 실시되어 그 결과가 반영되도록 하였음
- 아일랜드의 지출 검토는 한정된 정부 자원을 향후 몇 년간 얼마나 어떻게 각 부처에 배분할 것인지를 결정하는 것을 목표로 함
  - 이 결정을 위해 지출 검토는 각 프로그램 또는 부처의 효율성, 및 효과성에 대한 평가자료를 함께 활용하고 있음

## 3. 지출 검토의 대상 및 범위

- 특별 지출 검토의 경우, 그 대상범위는 공공서비스와 관련된 각각의 프로그램이었으나 관련 정보가 완전히 확보되지 못한 상태에서 실시되었음
  - 또한 지출 검토의 범위는 프로그램의 효과성과, 현재의 지출 수준에 맞춰져 있었으며 평가단은 서비스 공급방법에 대한 검토도 실시했음
- 2011년 종합 지출 검토에서는 정부의 모든 지출 및 프로그램의 효과성을 검토함
  - 아일랜드 정부의 종합 지출 검토는 아래와 같이 디자인되었음
    - 지출 우선순위를 재편성할 수 있는 완전한 정책 옵션 세트를 정부에 제시함
    - 재정 목표를 달성하도록 함
    - 개혁된 공공부문에서 정부 정책을 전달할 수 있는 혁신적이고 새로운 방안을 모색함

- 종합 지출 검토 결과는 다년간의 예산 계획을 편성하는 데 활용되었고, 다년간 예산 계획은 국회에서 논의할 수 있도록 제공되었음
- 이와 같은 검토 방법은 2014년의 종합 지출 검토에서도 동일하게 실시되었음

- 아일랜드에서는 종합 지출 검토 과정이 지출 정책에 대한 다면적인 접근방법의 하나로 확립됨
  - 공무원 급여나 정부 투자 사업에는 종합 지출 검토를 실시하지 않지만, 다른 평가를 통해 검토되고 있음

#### 4. 감축 목표 설정

- 2009년 아일랜드 정부는 부채를 줄이기 위해 2010년부터 2011년까지 30억유로의 공공지출과 17.5억유로의 자본지출을 감축시키는 것을 목표로 했음
  - 특별 지출 검토에서는 감축 목표를 따로 설정하지는 않았으나, 1년간 53억유로의 감축방법을 제시하였으나 다른 많은 감축방법이 있을 수도 있음을 강조했다
- 이후 실시된 종합 지출 검토의 경우 EU/IMF 재정 보조 프로그램과 정부적자 조정 프로그램을 통해 감축 목표를 설정함
  - 또한, 종합 지출 검토는 다년간의 부처별 지출한도를 중기 지출 프레임워크(medium-term expenditure framework)에 도입하여 간접적으로 부처별 감축 목표를 설정하였음
  - 종합 지출 검토가 부처별 감축 목표를 설정하고 이에 대한 감축 대안을 제시하도록 하였지만, 개별 부처단위로 예산을 삭감하기보다는 전반적인 재정 현황을 고려하여 전체 부처의 지출을 감소시키는 방법을 선택하였다는 특징이 있음

#### 5. 주요 이해관계자의 역할과 의무

- 아일랜드는 지출 검토 구조를 명확히 하고 참여자의 역할을 상세히 설정해두었으나 특별 지출검토와 CRE의 참여형태는 명확히 다름
  - 특별 검토는 법원의 방법과 유사하게 진행되었는데, 평가단과 만나기 전에 각 부처는 담당 지출 프로그램의 평가를 제출함과 동시에 재무부가 별도의 평가보고서를 제출하였음

- 평가단 회의 전에 재무부 내부보고서가 먼저 검토되었고, 부처들과 재무부의 참여로 평가단은 부처 예산 책정 그룹의 측면에서 보다 자세한 보고서를 작성할 수 있었음
- 2회의 종합 지출 검토는 공공지출개혁부가 구성한 고위급 추진 그룹과 공공지출개혁부의 상급 공무원들에 의해 실시됨
- 2015~17년 지출 종합 검토의 특징은 추진 그룹이 실무를 담당하는 상위 공무원 그룹의 도움을 받게 하였다는 것임
  - 이 실무그룹은 종합 지출 검토와 관련한 일일 진행 상황 보고를 책임지고 있었으므로 추진 그룹의 검토 진행을 도울 수 있었음

## 6. 아일랜드 지출 검토의 평가 및 성과 정보

- 아일랜드의 지출 검토는 공공지출개혁부가 제시한 지침을 따라 지출부처가 제출한 지출 검토를 기반으로 함
- 제출된 지출 검토가 주요 평가항목을 기반으로 작성되었는지 여부를 확인하기 위해서는 부처가 작성할 수 있는 평가 템플릿 개발이 필요함
  - 이 템플릿은 효율성과 효과성의 문제에 중점을 두고, 성과 기반 예산 이니셔티브의 정보와 연결되어 있음
  - 특별 지출 검토의 경우 명확한 질문을 가지고, 초기 성과 기반 예산제도와 밀접하게 연결된 잘 구성된 템플릿을 사용하였음
- 종합 지출 검토는 단순한 지출 삭감만이 아닌, 정부정책 우선순위 재조정, 현재 실시되고 있는 사업들에 대한 분석을 통한 현안 조정을 목표로 함
  - 종합 지출 검토의 경우 특별 지출 검토에 비해 템플릿의 견고함이 부족하였으나 지출 평가의 보편적인 방법론 설정에 초점을 두었음
  - 지출 평가의 보편적 방법론은 3개의 지출가치 평가로 (Three Value for Money Test) 근거·목적·연관성, 효과성, 효율성 항목으로 이루어져 있으며 세부내용은 아래와 같음
    - Test 1 근거, 목적, 연관성: 프로그램의 목적은 무엇인가? 프로그램을 실행하기 위한 정당한 근거가 있는가? 정책은 국가프로그램과 일치하는가?
    - Test 2 효과성: 프로그램은 그 목적을 달성하였는가?

- Test 3 효율성: 투자된 자원의 전달이 극대화되었는가? 적은 지출로 어떻게 효율성을 더 증대시킬 수 있는가?
- 2011년 종합 지출 검토부터 지출 가치 평가(Value for money and policy review)를 보완할 수 있는 ‘집중 정책 평가(focused policy review)’를 실시함
- 2011년의 종합 지출 검토를 통해, 세부적인 시간과 세부적인 정책 질문이 정해졌을 경우 높은 수준의 보고서를 단시간 내 얻을 수 있다는 교훈을 얻음

## 7. 향후 지출 검토를 위한 교훈 및 결론

- 아일랜드의 지출 검토를 포함한 예산 프레임워크는 국제적 수범사례를 반영하였으나 추가적인 검토 및 노력이 필요함
  - 기술적인 측면에 대한 추가적인 검토가 필요하며 지출관리과정 및 다년도 예산 프레임워크에서도 지출 검토의 주요 원칙을 지킬 수 있도록 장려해야 함
  - 또한, 평가문화의 정착과 아일랜드 정부 시스템 전반에 걸친 효율성 증대 등이 향후 아일랜드의 지출 검토의 주요 당면과제로 보임
  - 지출검토는 새로운 재정 및 경제 관점에서 볼 때 더욱 개발될 수 있음
    - 성과 기반 예산 이니셔티브, 공공지출 규정, IGEES 설치 등과 같은 현재 진행 중인 개혁과 함께 더욱 시너지 효과를 낼 수 있음
    - 이는 관련 평가 및 성과정보를 마련하고, 평가 기반의 정책결정이 가능하도록 할 것임
- 개혁 과정에서 기술적 변화와 적응적 변화에 알맞은 정책 검토가 요구됨
  - 재정준칙 준수 및 증거 기반 정책을 바탕으로 중기 지출 프레임워크를 활용한 다년간 예산계획은 강력히 유지·지속되어야 함

예산 개혁 과정에서의 적응적 · 기술적 변화에 대한 개념적 틀

		기술적 변화(Technical Change)	
		개혁 시범단계	개혁 후 성숙단계
적응적 변화 (Adaptive change)	성숙단계	일부의 이해관계자만이 예산 과정에 대한 그들의 과정을 더 알리기 위해 자체적 방법을 개발하지만, 재무부나 다른 이해관계자들은 관여하지 않음	모두가 완전히 새로운 프로세스 활용에 참여하며 이 새로운 프로세스가 자신의 조직에 어떤 가치를 제공하고 있는지를 잘 인식하고 있음
	초기단계	예산 과정이 변화하지 않은 상태. 혁신은 없으며 재무부의 경우 사건이 발생했을 때에만 대응하고 장기적인 대책은 없음	이해관계자들은 CBO의 요구사항을 준수하지만 예산 과정과는 미미한 연결고리를 지님

자료: IGEES, Spending Reviews in Ireland: Lessons for the future, p.20

- 아일랜드의 경우, 기술적 변화(Technical Change)에 있어서는 개혁 후 성숙단계이지만, 적응적 변화(Adaptive change)에서는 아직 초기단계라 볼 수 있음
- 이는 혁신적인 지출관리 및 예산구조를 수립하고, 준수하는 것이 아일랜드의 중점 사안이었으나, 이러한 개혁으로 변화할 수 있는 일관된 문화를 만들어 내지는 못했기 때문에 아일랜드 정부는 이러한 개혁을 뿌리 내릴 수 있게 하는 문화를 정착시키는 노력이 필요함

■ 평가 및 성과정보의 개발에 대한 지원이 요구됨

- 2016년 예산 책정을 위해 성과정보에 대한 심도 있는 검토가 이루어졌으며 환류사항, 성과 지표 작성 및 보고에 대한 가이드라인이 함께 각 부처에 전달되었음. 또한, 매년 1/4분기 말에 공공지출개혁부 장관은 성과보고서를 국회에 제출하기로 함
- 현재 검토 중인 공공지출 규정의 경우 우수한 성과 모니터링과 프로젝트 사후 검토 및 평가를 통해 사업이 의도했던 성과를 달성했을 때만이 유지될 수 있음을 명확히 함
- 과거에 실시하던 효율성과 효과성에 대한 평가는 예산 책정 과정에서 새로운 정책을 평가할 때에도 사용될 수 있음
- 정책 목표와 자원 수요의 연결, 산출물 목표치 및 주요 성과지표는 새로운 방법의 비교를 가능하게 할 것이며, 이는 성과기반 예산 이니셔티브와 지출 검토 프레임워크, 공공지출 규정 상호간에 지원이 가능할 것임
- 평가문화를 확산시키기 위해서는 중앙 지출부처가 아닌 각 분야 수준에서 평가가 이루어져야함.
  - 아일랜드 정부는 이를 위해 아일랜드 정부 경제 및 평가 서비스(Irish Government Economic and Evaluation Service)를 조직하여 각 부처에서 더 나은 정책 형성과 실행을 돕기 위한 경제 분석 및 평가를 실행함

- 이를 통해 각 부처는 데이터, 분석, 평가 경험을 축적하고, 지출검토 과정에서 이를 활용 가능케 할 것임

■ 예산 책정에서 평가 및 성과 정보 결합이 요구됨

- 아일랜드 정부의 지출 검토는 상대적으로 집중적이고 복합적이며 단기간에 이루어지고 있음. 따라서 지출 검토의 과정을 더욱 일반화하고, 재정 상태 개선을 위해 개별적 단계 도입 또는 검토 기간의 연장 등이 고려되어야 함
- 개별적 단계의 경우 주기제(3년간 총 검토대상의 1/3을 검토)로 도입 가능하며, 검토 기간을 연간 예산주기 이상으로 늘려서 더 좋은 질의 정보를 생산할 필요가 있음

(조사·분석: 박유미 연구원)

## ▣ 호주

### 호주 정부의 행정 공유서비스센터 운영 실태에 대한 검토<sup>20)</sup>

- Australian National Audit Office 2016년 11월 -

#### 1. 검토 배경 및 목적

- 호주의 행정 공유서비스센터(Shared Services Centre, SSC)는 정부의 행정업무 중 회계, 인사관리, 급여, 정보기술, 법률, 규정, 정부 구매 및 보안 등과 같은 후선 지원업무(back-office support services)를 중앙으로 통합시켜 서비스 효율성 증가, 중복 감소 및 규모의 경제를 제공하기 위해 설립됨
- 2013년 정부기구(machinery of government, MoG) 변경에 따라 교육고용노동관계부(Department of Education, Employment and Workplace Relations, DEEWR)를 폐지하고 고용부(Department of Employment) 및 교육훈련부(Department of Education and Training) 장관들의 협의를 통해 SSC가 설립됨
  - 각 부처의 장관들은 SSC의 설립으로 정부서비스 제공의 효율성을 개선하고 불필요한 비용을 감소시키고자 함
- 2016년 9월 이루어진 MoG 변경에 따라 SSC에서 제공하던 주요 거래 서비스(core transactional services)를 재무부(Department of Finance)로 이전하기로 하였음
- 이번 감사의 목적은 고용부와 교육훈련부의 SSC 관리의 효율성을 평가하고자 함

20) 본 원고는 호주 감사원(ANAO)의 보고서를 참고하여 작성함.

<https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/the-shared-services-centre-2016>, 검색일자: 2017. 6. 7.

## 2. 검토 기준

- 감사원은 SSC를 이용하는 부처에 충분한 가치를 제공하고 서비스 효율성이 달성되고 있는지를 검토하기 위해 다음과 같은 감사 기준을 적용함
  - SSC를 효율적으로 관리하기 위한 체계 및 계획이 있는가?
  - 서비스의 효과적인 전달 및 지속적인 가치 제공을 가능케 하는 SSC의 기능을 보장하기 위한 메커니즘이 있는가?
  - SSC의 운영을 지속적으로 모니터링하고 개선할 검토 체계가 있는가?

## 3. 검토 결과

- 고용부와 교육훈련부의 SSC에 대한 관리 체계는 제한적인 측면에서 효과적이나 그 효과성은 제한적인 것으로 나타남
  - SSC와 부처는 행정 자원을 공유하고 있으며 일부 후선 지원업무를 소규모 고객에게 제공하는 데 있어 SSC는 효과적임
  - 그러나 많은 부처들이 SSC의 이용을 통해 효과성을 제고하고 비용절감을 달성할 수 있을지 여부를 아직 결정하지 못하였음. 또한 SSC 운영을 총괄하는 책임 장관들은(responsible Ministers) 제공하는 서비스에 대한 책임과 의무에 대해 잘 파악하고 있지 못함
- 자문위원회(Advisory board)는 SSC의 지침 및 전략적 우선순위를 설정하는 역할을 하지만 SSC의 재정 계획 및 지출 우선순위와 관련하여 위원회와 협의되지 않은 사항들이 발견됨
  - 위원회에 보고된 정보들은 일부 누락되거나 전략적 우선순위를 전혀 고려하지 않고 있어 자문위원회의 관리·감독 역할을 제한함. 향후 SSC에서 보고하는 정보의 범위와 품질이 개선되어야 하며 완전성을 추구해야 함
- SSC가 제공하는 서비스에 대해 책임과 의무를 설정하고 투명성을 보장해줄 메커니즘이 부재함
  - 서비스 공급자와 소비자 간의 책임이 불분명하고 서비스 기준도 불명확함
  - 또한 SSC는 원가회수(cost-recovery)기준을 적용하여 서비스 제공에 관한 모든 비용을 결정하고 있으며 이에 따라 모든 위험요인이 서비스 이용자에게로 이전됨

#### 4. 주요 권고 사항

- 호주 감사원은 검토 결과를 토대로 SSC 운영과 관련하여 아래와 같은 권고를 함
  - 고용부와 교육훈련부는 SSC를 확대 운영하기 위한 방향성을 설정하고 대책이 마련될 때까지 추가적인 고객을 확보하지 않을 것
  - 고용부와 교육훈련부는 SSC 운영에 대한 정부의 경쟁력 있는 중립 정책(competitive neutrality polity)의 적용 가능성을 검토하고 책임 장관(responsible Ministers)에게 그 결과를 알릴 것
  - 고용부와 교육훈련부는 이사회와 소위원회의 역할을 강화하고 이사회에 제공하는 정보 및 의사 소통의 질을 향상시킬 것
  - 고용부, 교육훈련부, 그리고 SSC는 성과(performance) 및 비용 매개변수(cost parameters)에 관하여 고객과 협의하고, SSC의 성과를 모니터링하고 보고하기 위한 투명하고 건전한 절차(process)를 적용할 것

(조사·분석: 허영미 연구원)

## ▣ 영국

# 영국 정부의 추계 보고서(Autumn Statement) 및 단일부처계획(Single Departmental Plan) 발간<sup>21)</sup>

- HM Treasury 2016년 11월 -

## 1. 추계보고서의 주요 내용

- 2016년 11월 브렉시트 국민투표 이후 영국 재무부는 첫 추계보고서(Autumn Statement)를 발표하였으며 2020년까지 재정적자를 국민소득 대비 2%까지 낮추고 2024년까지는 모든 재정적자를 해소하는 것을 목표로 설정

  - 브렉시트에 따른 불확실성이 심화되면서 기업의 투자심리 위축, 파운드화의 가치 하락으로 인한 높은 인플레이션, 가계소비 위축 등의 원인으로 2017년 경제성장률이 1.4%에 그칠 것으로 예측함
  - 그러나 2018년부터는 불확실성이 감소하면서 경제가 안정화되어 2018년 1.7%, 2019년 2.1%, 2020년 2.1%, 2021년 2.0%까지 성장률이 회복될 것으로 추정함
  - 또한, 브렉시트의 여파로 인해 파운드화 가치는 하락하였고 영국 중앙은행(Bank of England)은 경기 회복 및 경제 안정화를 도모하기 위해 2016년 8월 사상 최저치인 0.25%로 기준금리를 인하시킨 바 있음
  
- 재정적자 감소 외에도 영국 정부가 추계보고서를 통해 시사하고 있는 목표는 모두를 이롭게 하는 경제 건설, 장기적 생산성 향상을 위한 인프라 구축 및 혁신 투자, 효율적인 기업 경영을 위한 확실성(certainty) 제공, 공정하고 지속가능한 세금제도 마련으로 세부 내용은 아래와 같음

  - (일자리) 향후 5년간 건설한 경제성장으로 고용이 증가하여 2021년까지 50만개의 일자리를 창출할 수 있을 것으로 예측

21) 본 원고는 영국 재무부(HM Treasury)의 보고서를 참고하여 작성함.

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/571556/autumn\\_statement\\_2016\\_print.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/571556/autumn_statement_2016_print.pdf). 검색 일자: 2017. 6. 7.

- (공공부채) 2016-17 회계연도는 682억파운드를 기록하였으나 단계적으로 이를 감소시켜 2017-18 회계연도에는 590억파운드, 2018-19 회계연도에는 465억파운드, 2019-20 회계연도에는 219억파운드, 2020-21 회계연도에는 207억파운드까지 부채 규모를 줄일 것
- (최저 임금) 2017년 4월부터 25세 이상 근로자의 시간당 최저임금을 기존 7.2파운드에서 7.5파운드로 인상하고 이를 활성화하기 위해 430만파운드의 재정을 중소기업에 지원하고 최저임금법을 어기는 고용주를 단속하는 데 사용할 것임
- (인프라 구축) 230억파운드 규모의 새로운 국가 생산성 투자 기금(National Productivity Investment Fund)을 조성하여 국가 전반에 걸쳐 생산성을 향상시킬 수 있는 특정 분야(주거, 교통, 디지털 통신, R&D 분야)에 투자할 예정
  - 주거: 신규 주택 최대 10만채 건설에 총 23억파운드를 투자할 계획
  - 교통: 교통 인프라 개선에 약 17억파운드를 투자할 예정으로 대중교통 개선에 11억파운드, 교통 혼잡 해결을 위해 2억 2천만파운드, 철도 디지털 신호 구축에 4억 5천만파운드, 자동 주행 자동차 등의 미래 운송기술에 3억 9천만파운드를 지원할 예정
  - 디지털 통신: 2020-21년까지 광통신 브로드밴드를 설치하고 5G 네트워크 시범 서비스 운영을 위해 10억파운드를 투자할 예정
  - R&D: 혁신적인 연구 및 개발에 투자할 수 있도록 대학 및 기업을 위한 투자기금을 매년 20억파운드 조성
- (법인세) 효율적인 기업 경영을 위해 2020년까지 법인세를 17%까지 낮추어 100만개 이상의 기업이 혜택을 받을 수 있도록 할 계획으로 이는 G20 국가 중 가장 낮은 수준임
- (혁신 기업) British Business Bank를 통해 4억파운드를 조성하여 혁신적인 중소기업에 투자할 것이며 향후 이 투자금액은 최대 10억파운드까지 증가할 수 있음
- (복지) 통합수당(Universal Credit)<sup>22)</sup>의 삭감 비율(taper rate)을 65%에서 63%로 감소시켜 약 300만 가구가 이 혜택을 받을 것으로 예측됨. 기존 통합수당(Universal Credit) 수혜자는 허용 금액(work allowance) 이상의 수입이 발생할 경우 1파운드당 65펜스를 제하고 35펜스만 수령할 수 있도록 하였으나 2017년 4월부터는 1파운드당 37펜스를 수령할 수 있게 됨

22) 데이비드 캐머런 총리 시절 30가지 이상의 복지급여와 세액공제를 통합하여 가구당 상한액을 설정하여 수당을 지급하는 복지정책으로 '일하는 복지(Welfare to Work)'를 추구하고 국가 생산성을 도모하기 위해 시행됨

## 2. 단일부처계획의 주요 내용

- 단일부처계획은 정부의 우선순위를 반영하여 지출검토와 부처별 성과계획의 연계를 강화하고 투명한 성과 프레임워크를 구축하기 위한 새로운 프레임워크로 2015-16 회계연도에 처음으로 시행됨
- 단일부처계획은 전략 기획 및 성과계획을 포함하고, 소요 예산에 관한 정보를 체계적으로 포함하도록 하여 예산편성과 계획의 연계를 강화함
  - 의회에서 선정한 우선순위와 목표에 따라 각 부서가 어떻게 정책을 이행하고 있는지를 설명함. 또한 단일부처계획을 통해 정부가 성과를 모니터링하는 방식을 개선하고 국민들은 성과 및 정책별 진행상황을 추적할 수 있도록 함
- 단일부처계획 도입에 따른 지출 프레임워크는 다음과 같음
  - 명확한 강령을 가진 새로운 내각의 출범 → 정치적 전략에 따라 내각 우선순위 설정 → 지출 검토와 단일부처계획을 통해 중기재정계획 및 중기부처계획을 설정(정부의 공약이 반영되고 있는지를 확인하여 매년 우선순위 재설정) → 우선순위에 따라 프로그램 집행
- 단일부처계획은 크게 5가지 부문으로 나눌 수 있으며 그 내용은 다음과 같음
  - i) 정부의 우선순위(Implementing Government Priorities): 범정부 차원의 공약에 맞는 전략적 목표(Strategic Objectives)의 우선순위와 이를 달성하기 위한 시행계획표\*(Implementation Timetable)의 명시
    - \* 시행계획표에는 집행방안(key actions), 산출물(deliverables), 집행단계(milestones), 예산소요액, 책임자, 사업 및 프로그램의 완료일을 포함하고 중앙의 Implementation Taskforces 및 다른 부처와도 공조하도록 권고
  - ii) 부처별 핵심 사업(Managing Core Business): 반드시 추진해야 하는 핵심 사업계획과 집행방안에 해당하는 부처별 운영목표(Operational Objectives)와 HR에 관련한 기관 목표(Corporate Objective)를 설명. 정부 우선순위와 마찬가지로 지표, 집행방안, 집행단계, 예산소요액, 책임자, 사업 완료일 등을 포함한 시행계획표(Implementation Timetable)를 작성
  - iii) 효율성 포트폴리오(Efficiency Portfolio): 지출검토가 완료된 후 단일부처계획서 작성 시 부처의 사업 혹은 프로그램 집행에 있어 재원의 효율적인 절약방안(efficiency savings)에 대하여 논하여야 함
  - iv) 경제성장 및 생산성 포트폴리오(Growth & Productivity Portfolio): 각 부처는 정부의 핵심

기존인 성장 및 생산성 증가에 기초한 전략목표와 운영목표를 세워야 하며 이를 수행할 구체적인 방안을 기술해야 함

- v) 성과 측정(Performance Metrics): 부처는 전략목표에 맞는 성과를 효율적으로 달성하기 위해 정부와 각 부처 간 성과정보를 추적(track)하고 공유할 필요성이 있으며 성과가 어떻게 측정되었는지에 관한 투명성을 제고해야 함. 이를 위해 유용한 지표들을 잘 선별하도록 권고

\* 지표의 예: 산출물과 성과, 서비스 전달 기준, 재정/value for money, 생산성, 사전주의조치/리스크지표 등의 예방조치

■ 단일부처계획의 4가지 주요 목적은 다음과 같음

- i) 개별 부처는 정부의 우선순위를 반영하여 반드시 수행되어야 할 핵심 사업을 지정하고, 효율성·생산성 향상 방안을 명시하여야 함
- ii) 위에서 명시된 주요 사업 및 우선순위 등은 예산 소요를 명확히 하여, Spending Review 최종보고서에 포함해야 함
- iii) 정확한 지표(metrics)를 통해 예산결정 과정에서 정확한 정보를 제공하고 잠재적 리스크 요인을 명확히 해야 함
- iv) 중앙 조직은 관리정보(Management Information)를 체계화 및 합리화함으로써 부처들의 업무 부담을 덜어주려는 노력을 병행해야 함

■ 정부의 우선순위가 정해진 후 지출검토에 따라 핵심 사업들을 검토하여 각 부처가 집행계획을 설정

- 각 사업에 대해 지출한도, 집행계획, 성과관리 방안 등이 결정된 상태에서 예산이 결정되고 지출이 이루어지게 됨
- 하지만 프레임워크에 대한 책임성이 모호하며 부처별 사업을 뛰어넘는 다부처 이슈(cross cutting issue)에 대해 대응이 어렵다는 문제가 존재함
- 이를 해결하기 위해 정부는 보육과 이민 등의 11개 다부처 이슈를 관리하는 별도의 테스트포스팀을 구축

(조사·정리: 허영미 연구원)

## ▣ 이탈리아

### Economic and Financial document 2016

## 지출 검토

### 1. 결과 및 성과

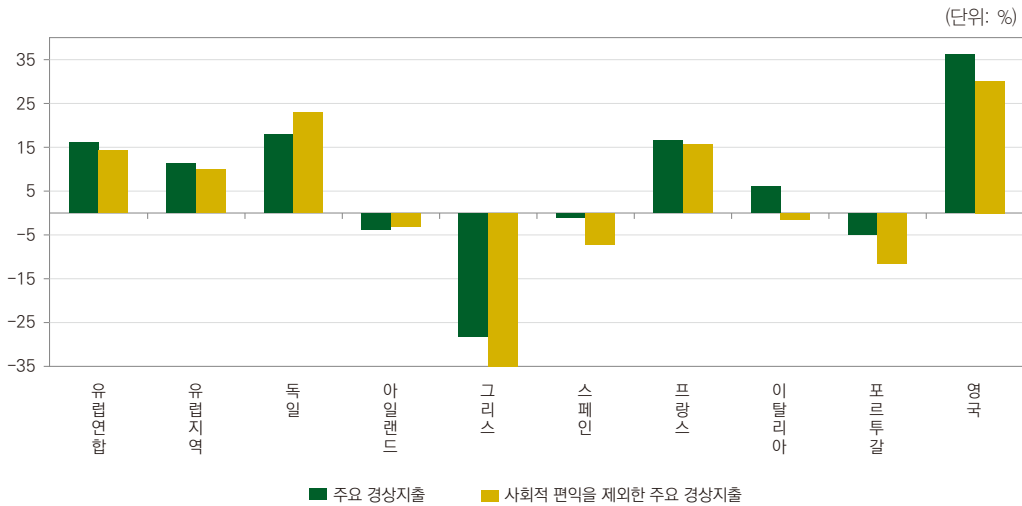
- ▣ 이탈리아는 공공지출의 증가 추세 완화 목적의 이니셔티브를 시행하였으며, 그 결과 주요 경상비의 지출 증가 폭이 크게 감소되었음
  - 2006년부터 2009년까지 연평균 3~4% 증가율을 보이던 주요 경상비 지출액이 2009년부터 2015년 기간 동안에는 마이너스 혹은 0에 가까운 수준의 변화율로 크게 감소함([그림 1] 참조)
  - 또한, 2009년부터 2015년까지 주요 경상비와 주요 순경상비의 누적변화율 역시 6%대로 다른 유럽 국가들(EU 평균 8%, 독일·프랑스 13~14%)에 비해서 낮게 나타남([그림 2] 참조)

[그림 1] 이탈리아의 주요 경상 지출 연간 변화율



출처: MEF, Economic and Financial Document 2016, p.131

[그림 2] 국가별 주요 경상지출 누적변화율(2009~2015)



출처: MEF, Economic and Financial Document 2016, p.131

## 2. 추진된 정책 및 법률적 수단

- 경제재정부(Ministry of the Economy and Finance)와 지출행정부(spending administrations)는 지출 검토를 통해 행정지출에 대해 면밀한 분석을 실시하였으며, 예산의 과도한 집행 혹은 집행 지연 등의 문제가 입증된 경우 예산 삭감을 단행하였음
- 이러한 지출검토의 결과를 반영하여 2015년에는 개인소득세 감면 및 법인세율 인하 등 경제성장 촉진 등의 내용이 담긴 「재정안정법(Stability Law)」을 제정하였으며, 이후 2015년과 2016년에 두 차례의 법 개정이 이뤄짐
- 재정안정법 및 2014부터 제정 및 개정된 기타 법률적 수단을 통해 절감된 것으로 추정되는 공공지출액은 2014년 약 36억유로, 2015년 약 180억유로, 2016년 약 250억유로이며, 2017년에는 약 276억유로, 2018년에는 약 287억유로가 절감될 것으로 추정됨(〈표 1〉 참조)

〈표 1〉 지출 간소화를 위해 추진된 법률적 수단

(단위: 백만유로)

추진된 법률적 수단	2014	2015	2016	2017	2018
법령 제4호/2014	488	773	565	565	565
법령 제66호/2014	3,120	2,972	2,800	2,727	503
법령 제90호/2014	0	75	113	123	153
2015 재정안정법	0	12,159	13,001	14,154	15,814
2015 재정안정법 개정	0	2,204	1,375	1,921	1,668
2016 재정안정법	0	0	7,176	8,155	9,976
합계	3,608	18,003	25,030	27,645	25,678

■ 공공지출의 간소화를 위한 정책들은 특히 공공부문의 인건비 및 중간소비(intermediate consumption)에 집중되었음

- 공공부문 인건비 절감 정책이 법률에 의해 시행되었으며, 그 결과 2009년부터 2015년 사이 직원보상액이 100억유로 감소하였으며, 공공부문 근로자 수는 약 11만명 감소하였음. 구체적인 시행 정책은 다음과 같음
  - 신규 채용에 대한 제한 및 검토 강화
  - 승진 및 진급의 제한
  - 국가적 차원의 단체교섭조건 동결 등
- 중간소비의 지출 효율성을 높이기 위해 공공조달의 중앙집중화 및 통치 강화, 특정 분야에 대한 지출한도 도입 및 강화, 지출항목의 간소화 등과 관련한 법안을 제정하고 시행함
  - 구매단가를 낮추기 위한 공공조달의 중앙집중화 및 통제 강화
  - 정보·기술과 관련된 정부지출 한도 강화
  - 컨설팅·분석·조사와 관련된 정부지출 한도 도입
  - 의료 재화 및 서비스 입찰·구매에 관한 정부지출 한도 조정 등

(조사·정리: 이화연 위촉연구원)

## ■ 국제기구

### 유로존(Euro Area)의 효율적인 재정지출 배분을 위한 지출 검토제도<sup>23)</sup>

- 유럽연합 집행위원회(European Commission) 2016년 9월 -

#### 1. 연구 배경

- 본고는 유로존 공공재정의 건전성과 지속가능성을 향상시키기 위한 유로그룹(Eurogroup)<sup>24)</sup>의 장의 요청으로 작성되었음
- 2007년 금융위기 이후 유럽 국가들의 경제정책은 재정의 투명성을 확보하고 정부 지출의 성과를 개선하는 것을 주요 의제로 설정함
  - 최근까지도 유로존 국가들의 부채 규모가 크게 유지되자, 재정책임성 확보(fiscal responsibility)와 성장 친화적(growth-friendly) 재정지출구조로의 변모라는 두 가지 정책적 과제에 대응하기 위해 지출 검토제도가 대두됨
  - 유로존 국가들의 공공지출은 연간 국내총생산(GDP)의 절반을 차지하며 이 금액은 1인당 평균 14,960유로에 해당함(2015년 12월 기준)
  - 또한 유로존 국가들의 국내총생산 대비 부채비율(Debt-to-GDP ratio)은 2016년 1분기 말 91.7%를 기록하며 공공 부채비율에 대한 우려가 매우 강함
- 지출 검토제도의 중요성에 대한 논의는 2014년 2월과 9월에 열린 OECD 경제정책위원회(Economic Policy Committee)의 동료 평가(peer-review)에서 아일랜드, 네덜란드, 스페인, 영국의 지출 검토제도에 대한 발표로 시작됨. 이를 바탕으로 재정의 건전성과 지속가능성을 개선하기 위하여 지출 검토제도를 어떠한 방식으로 활용해야 하는지에 대하여 활발한 논의가 진행됨
  - 꾸준한 논의를 통해 지출 검토제도는 유로존 국가들이 취할 수 있는 지속가능하고 통제가능한 최선의 정책수단으로 여겨짐

23) 본 원고는 European Commission에서 발간한 "Quality of Public Finance Spending Reviews for Smarter Expenditure Allocation in the Euro Area"를 바탕으로 작성함.

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2016/09/09/> 검색일자: 2017. 6. 7.

24) 유로그룹은 19개 유로화 사용국가 재무장관들의 비공식적 협의체로 주로 유로지역 회원국 간의 경제 정책을 조율하는 역할을 함.

## 2. 주요 내용

- 본 원고에서 제시된 지출 검토제도의 주된 목적은 효율적인 재정지출 배분을 통해 정부의 성과를 개선하는 것이며 지출 검토를 통해 성과가 미흡한 사업 및 정부 정책 목표의 우선순위에 부적합하거나 실효성이 떨어진 사업들의 예산을 삭감하여 예산 성과(budgetary performance)를 향상시키는 것임
  - 현재 유로존 회원국 중 10개국(프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인)이 지출 검토제도를 도입하고 있음
  - 유로존 회원국들의 경험으로부터 지출 검토제도가 재정 절감에 있어 상당한 영향을 끼쳤음이 증명됨
    - 예를 들어, 아일랜드는 2011년도에 시행한 지출 검토제도를 통해 78억유로의 비용을 절감하였으며, 프랑스는 공공정책 검토(Révision Générale des Politiques Publics, RGPP)를 통해 2009년에서 2012년까지 119억유로를 절감하여 중앙정부 지출 총액의 3%를 절약하였다고 보고함. 또한, 영국 재무부는 지출 검토제도를 통해 2010년부터 3년간 192억파운드의 재정 절감을 달성함
  
- 유럽연합 및 유로존 회원국들의 지출 검토제도 사례로부터 지출 검토제도의 성공 요인 및 위험 요인을 분석함
  - 재정당국의 약속(Commitment): 지출 검토제도를 도입하고 효율적으로 운영하기 위해서는 국가 전반에 걸친 고위당국자의 강력한 정치적 약속과 행정부의 책임감이 동반되어야 함
  - 설계 및 이행(Design/Conduct): 지출 검토제도를 이끌어 갈 명확한 ‘지휘본부(command centre)’를 설립하고, 효율적 검토를 위한 적합하고 충분한 자원(adequate and sufficient resources)이 뒷받침되어야 함. 또한 지출 검토제도는 편향되지 않은 사실에 근거해야 하며 도출된 결과물에 대한 합의 및 통합적 견해가 요구되며 의사결정에 도움이 되는 유용한 평가 정보를 생산해야 함
  - 수행 및 평가(Implementation/Evaluation): 재정 지출의 투명성과 책무성을 확보하기 위해 공공분야 실무진과 일반국민에 대한 투명한 모니터링 및 보고체계가 필요함. 또한 검토 체계를 지속적으로 개선하기 위해서는 지출 검토 자체에 대한 독립적 사후평가를 시행해야 함

(조사 · 분석: 허영미 연구원)



## Ⅱ. 국가계약 동향



CONTENTS



## II. 국가계약 동향

### EU 공공조달의 기본원칙 및 구조<sup>25)</sup>

#### 1. 개요: 로마조약, 법률의 일반원칙, EU지침

- EU의 공공조달을 이해하기 위해서는 조달지침 자체뿐만 아니라, 공공조달 절차에 적용되는 조약, 법률, 지침 등을 포괄적으로 파악해야 함
  - 이는 조달 관련 개별 지침이 마련되어 있다 하더라도, 로마조약의 일반규정이나 법령의 일반원칙 등이 조달 과정에 적용되고 지침의 해석 기준이 되기 때문임. 그리고 다양한 유럽연합 각 기관의 역할을 이해하는 것 또한 EU의 공공조달을 이해하는 데 중요한 요소임
  
- 로마조약(The Treaty of Rome)
  - 1957년 로마조약 및 개정된 조약 내용에는 공공조달과 관련된 명시적인 조항이 포함되어 있지 않음. 다만, 로마조약에는 유럽연합을 뒷받침하는 몇 가지 기본원칙이 포함되어 있음
  - 로마조약의 기본원칙 중 공공조달과 가장 관련성이 높은 원칙은 다음과 같음
    - 나라 간 차별 금지
    - 재화의 자유로운 이동
    - 서비스 제공의 자유
    - 설립의 자유
  
- 법률의 일반원칙
  - 법률의 일반원칙은 유럽사법재판소(European Court of Justice: ECJ)의 판례로부터 도출됨. 판례를 통해 도출된 일반원칙은 공공조달 과정의 기본 틀을 정립하고 이해하는 데 도움을 주며 기존 법률에서 미처 고려하지 못했던 틈새를 채워주는 역할을 함. 이는 판례가 현실의

25) 본 보고서는 OECD의 SIGMA(Support for Improvement in Governance and Management)에서 2011년 1월 발표한 "Public Procurement in the EU: Legislative Framework, Basic Principles and Institutions" 보고서 내용을 요약·정리하였음.

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5js4wzvq4m36-en.pdf?expires=1497251147&id=id&accname=guest&checksum=288E367B054063375237FAC0AD24E025> (검색일자: 2016.4.6)

복잡한 상황을 해결하는 해결책을 제시해주기 때문임

- 조달과 관련된 법률의 기본원칙은 다음과 같음
    - 평등대우(equality of treatment)
    - 투명성(transparency)
    - 상호인정(mutual recognition)\*
    - 비례의 원칙(proportionality)
- \* 상호인정이란, 일국의 권리에 대하여 타국이 그 권리의 효력을 그대로 자국 내에서 인정하는 제도
- 위와 같은 법률의 기본원칙은 EU지침과 독립적으로 적용되기 때문에 지침의 내용이 적용되지 않더라도 기본원칙은 계약주체들의 조달과정에서 적용됨

#### ■ EU지침(EU Directives)

- EU는 공공조달 분야에서의 로마조약원칙을 수용하고 회원국에게 공공조달과 관련된 가이드 라인을 제공하기 위해 일련의 조달지침을 제정함
- 공공조달의 절차상 문제를 다루는 2가지 조달지침은 ① 공공부분지침 2004/18/EC(the public sector Directive 2004/18/EC) ② 유틸리티부문<sup>26)</sup>(utilities sector)지침 2004/17/EC (the utilities sector Directive 2004/17/EC)임
- 또한 공공조달 과정에서의 불만사항 해결과 검토 과정에 적용되는 2가지의 다른 구제지침 (remedies Directives)이 존재하며, 이는 ① 공공부문 구제지침 89/665/EC(the public sector remedies Directive 89/665/EC) ② 유틸리티부문 구제지침 92/13/EC(the utilities sector remedies Directive 92/13/EC)임
  - 이 두 가지 구제지침은 2009년 12월 20일까지 회원국에 의해 실행될 예정이었던 새로운 지침 2007/66/EC에 의해 크게 개정되었음
- 그리고 새로운 지침 2009/81/EC은 군수용품 공급과 군수용품과 관련된 작업 및 서비스 조달의 유연성을 확보하기 위해 제정됨
- 유럽연합 집행위원회(The European Commission)는 조달과정의 다양한 측면을 반영하기 위해 절차적 지침을 제정 및 개정하는 역할을 수행함

26) 교통, 상하수도 등

## 2. EU지침의 범위

- EU지침은 EU 회원국에 새로운 공통의 규제체제를 강요하지 않아, 회원국들은 자국의 조달절차를 계속해서 적용할 수 있음. 따라서 EU 회원국은 EU지침이나 규정에 상충되지 않는 범위 내에서 자국의 실질적이고 절차적인 규칙을 유지하고 채택할 수 있음. 결과적으로 개별 회원국들은 다양한 이슈와 주된 실용적인 문제들은 자유롭게 통제하게 됨
- EU지침의 공통 규칙들은 다음과 기본원칙들로 구성되어 있음. 특히 차별금지, 평등대우, 투명성을 강조하는 내용들을 포함하고 있음
  - 제안된 조달계약의 공공성
  - 기술사양의 설계
  - 조달 절차의 선택
  - 후보자와 입찰자의 자격 및 선정
  - 계약자 낙찰
- EU지침은 유럽연합 내의 모든 공공조달 계약들을 엄격하게 규제하려 하기보다는, 회원국 간의 무역에서 가장 명확하게 영향을 줄 가능성이 있는 계약만을 지침을 통해 규제함. 이와 같은 내용이 포함된 계약은 아래와 같음
  - 다른 회원국의 경제주체를 유인할 충분히 높은 가치가 있는 계약(즉, 다른 회원국과의 계약을 통해 얻는 잠재적 이익이 회원국이 아닌 나라와의 장거리 거래로 인해 발생하는 추가비용보다 큰 경우)
  - 크로스보더(cross-border(국경을 넘는 거래))가 가능한 물자에 대한 계약

## 3. EU지침의 법적 효과

- EU 회원국은 유럽공동체(European Community)의 조치 또는 로마조약에서 언급된 의무조항을 수행하기 위한 적절한 방법을 강구해야 함
- 조달지침은 다른 지침들과 마찬가지로 자동적으로 EU 회원국에 적용되지 않으며, 지침 명문 내용도 그대로 직접적으로 적용되지 않음

- EU지침이 회원국 내에서 효과를 발휘하기 위해서는 지침이 개별 국가 내에서 시행되거나 국내 법으로 전환되어야 함
  - 이에 따라 회원국들은 EU지침의 국내법 체계에서의 원활한 시행을 위한 조치를 취해야 하며, 다른 국내법령들이 EU지침의 적용가능성을 약화시키지 않도록 하는 방법을 강구해야 함
  - 이러한 방법으로는 EU지침을 국내법으로 전환하거나 EU지침의 내용과 상반되는 법률조항을 폐기하는 형태가 있음
  
- 또한 EU지침은 결과에 대해서만 구속력을 발휘하고, 지침의 내용을 수행하는 형식과 방법은 개별 국가가 자율적으로 선택할 수 있음. 또한 몇몇 회원국들은 국가 법령에 지침 내용을 정밀하게 명문화하기도 하지만, 명문화 여부는 선택사항임
  - 개별 회원국들은 EU지침에 의해 계약당국이나 경제주체들이 누리는 권리를 강제적으로 박탈할 수 없고, 또한 유럽사법재판소(European Court of Justice: ECJ)의 ‘직접효과’ 원칙에 따라, 개개인은 EU지침에 의해 부여받은 권리를 국내 법원을 통해 보장받을 수 있음
  
- 개별 회원국에 EU지침의 직접적 효과가 발생하는 필요조건은 다음과 같음
  - EU지침을 통해 회원국에 부과된 의무는 명확하고 정확해야 함
  - 의무는 무조건적이어야 함
  - EU지침을 통해 조치를 시행하는 경우, 회원국이나 유럽공동체기관에 재량권을 부여해서는 안 됨

#### 4. 공공조달의 기본 원칙

- 유럽연합의 주요 목적 중 하나는 EU 회원국 간 재화 및 서비스의 무역장벽을 제거하여 공통의 시장을 창출하는 것임
  
- 무역장벽은 계약당국이나 경제주체들의 행동을 통해 만들어질 수 있으며 법률을 통한 자국 제품 구매를 의무화함으로써 만들어질 수도 있음. 또한 계약당국의 차별적 낙찰결과와 경제주체들의 입찰가격 담합을 통해서도 만들어질 수 있음
  - 공공조달 입법의 주요 목적 중 하나는 위와 같은 요인을 통해 발생한 기존의 무역장벽을 제거하고 새로운 무역장벽이 생기는 것을 예방하는 것임. 따라서 이러한 목적을 달성하기 위해 법

률의 기본원칙을 세워 이를 조달과정에 적용하게 됨

- 이러한 법률의 원칙은 아래와 같은 일련의 핵심 원칙들로 요약될 수 있음

### 1) 경쟁(Competition)

- 경제적 관점에서 보면 시장에서의 경쟁을 통해 경제주체들 간에 재화와 서비스의 가격정보가 전달됨
  - 경쟁을 통해 결정된 가격은 재화 및 서비스의 수요량과 공급량을 반영하여 수요·공급 정보를 제공하는 지표 역할을 하게 되고, 경쟁을 통한 가격정보에는 다양한 제품 간 차이점과 제품의 판매조건이 반영되어 있음
  - 이러한 내용은 공공조달 과정에서의 공고의 중요성을 시사하고 있음
    - 조달공고는 광범위한 홍보와 경쟁을 유도하는 역할을 하는데, 이는 EU 공동체 전역의 경제주체들의 참여로 이어져 발주기관의 선택 폭을 넓히는 데 일조함
- 효율적이고 경제적인 조달 결과를 달성하기 위해서는 경쟁을 공정하게 유지하는 것이 가장 중요함
  - 이를 위해 조달 법령은 경쟁의 왜곡이나 제한을 금지해야 하고 경제주체들의 자유로운 입찰을 보장해야 함
    - 조달 법령에서는 직접적인 수입제한 정책, 자국제품 구매정책과 같이 재화의 국가 간 자유로운 이동을 제한하는 조치 및 지역등록요구사항을 통한 외국 경제주체의 입찰 참여를 제한하는 무역장벽을 금지하고 있음
- 하지만, 조달시장에서의 경쟁의 무조건적 보장은 EU 공공조달의 다른 기본 원칙인 평등대우와 차별금지 그리고 상호인정과 상충되는 문제가 있음

### 2) 평등대우(Equal treatment)와 차별금지(non-discrimination)

- 평등대우란, 계약당국이 개별 경제주체들의 개별 능력과 상황 등을 고려하지 않은 채 순전히 입찰 시 제출한 자료에 의해서만 경제주체를 판단하는 것을 의미함
  - 이러한 방법을 통해 계약당국은 입찰자의 입찰가격과 입찰품질에 대해 객관적으로 평가하게 되며, 경제적으로 효율성과 관련 없는 모든 사항을 고려하지 않게 됨

- 유럽의 상황에 맞추어 평등대우를 재정의한 것이 차별금지 원칙임. 이때 차별금지 원칙은 평등대우 개념을 확장한 것 이상의 의미가 있음
  - 즉 조달과정에서 특정 입찰자격 요건을 요구한다거나 원산지 조건을 요구하는 것은 그 조건에 맞는 특정 집단만이 조달과정에 참여하게 됨으로써 자동적으로 다른 집단에게 불평등대우를 초래하게 되지만, 이러한 불평등대우가 항상 차별을 의미하는 것은 아님. 즉 불평등대우가 차별금지 원칙에 반한다고 할 수 없음을 의미함

### 3) 투명성(Transparency)

- 기존에 투명성이란 개념은 다른 목표들을 달성하기 위한 도구로 인식되어 왔지만, 최근 들어 투명성 또한 하나의 원칙으로 여겨지고 있음
  - 법률의 공개 및 접근성 강화는 이해관계자들에게 공공조달 과정의 명확하고 확실한 정보를 제공하여 계약당국과 경제주체들이 조달 과정의 게임 규칙을 인식할 수 있게 해줌
  - 광범위한 입찰공고를 통해 공공조달 과정의 투명성을 보장함
  - 기술사양 공개와 선발 및 낙찰기준의 사전공개는 이해관계자들이 계약 과정의 공정성과 무차별성을 확인할 수 있게 해줌
  - 또한 입찰공고 시 요구사항에 대한 공시는 조달 과정에서의 계약당국의 행동의 적정성을 확인하게 해줌
- 위와 같은 투명성 제고 규정은 책임성 또한 강화시킴. 책임성 규정은 공공조달 과정에서 준수되어야 할 기본 원칙으로서 국가조달시스템의 목표 중 하나임

### 4) 그 외의 원칙: Value for money

- 조달 절차에서 모든 동인은 Value for money의 달성을 보장해야 함
  - EU지침에서 Value for money 이슈들을 구체적으로 다루고 있지는 않지만, Value for money는 조달절차에서 꼭 달성해야 하는 주요 결과 중 하나임
- Value for money는 계약당국이 공공조달 시 요구하는 사항을 모두 충족시키는 비용 관련 요인 및 비용과 관련없는 요인 간의 최적조합을 의미함

- Value for money를 달성하기 위한 최적조합은 계약당국이 조달을 통해 얻고자 하는 산출물에 따라 다름

## 5. 유럽연합 기관들의 역할

- 유럽연합의 다양한 기관들이 공공조달 과정에 연관되어 있음. 조직의 종류는 다음과 같음

### 1) Community Legislator의 역할

- 로마조약에서는 다른 용어를 사용하지만, Community Legislator는 사실상 유럽공동체위원회(the Council of the European Communities)를 의미하며 Community Legislator는 독립적으로 행동하거나 유럽공동체위원회와 협력하여 행동함
  - 최근 모든 조달 지침은 ‘공동결정’ 절차를 통하여 두 기관이 협력하여 채택하고 있음
- 유럽공동체위원회는 EU 회원국의 전반적인 경제정책을 조정하는 역할을 수행하고 있음
  - 하지만 위원회는 자주성을 가지고 있지 않아, EU집행위원회(European Commission)가 제안하지 않은 내용을 입법화하지는 못함

### 2) EU 회원국의 역할

- EU 회원국들은 로마조약이나 EU 기관에 의해 취해진 조치로 인해 발생한 의무 이행을 확실히 하기 위한 적절한 방안을 마련할 의무가 있음. 또한 EU 회원국들은 EU 공동체 임무의 성취를 촉진하고 로마조약의 목표 달성을 위태롭게 할 수 있는 행동을 삼가야 함
- EU지침에 따르면, 회원국들은 국내법 조항과 EU지침이 상충되지 않도록 필요한 조치를 취해야 함
  - 일반적으로 개별 국가들은 EU지침을 국내법으로 변경하고 EU지침과 상충되는 국내법 조항을 폐기하는 형식을 취함
  - 그리고 EU지침을 준수하기 위한 형태와 방법의 선택은 개별 국가의 재량사항으로 회원국은 자국의 법령을 지침과 똑같은 내용으로 명문화할 필요는 없음

### 3) EU 집행위원회(European Commission)의 역할

- EU 집행위원회는 입법안을 제안하는 역할 이외에도 로마조약을 수호하는 역할을 수행함. 또한 조달분야의 주요 정책 결정자로서의 역할뿐만 아니라 조달지침의 적용 및 집행을 책임지고 있음

### 4) 유럽사법재판소(European Court of Justice)의 역할

- EU에는 개별 관할권한을 가지고 있는 2개의 법원이 있음. 유럽공동체 기관들의 조치를 담당하는 일반법원(이전에는 제1심법원(CFI))과 유럽사법재판소(ECJ)이 있음
  - 조달과 관련된 대부분의 경우는 유럽사법재판소에서 담당함
- 유럽사법재판소에서는 로마조약의 해석과 적용 그리고 시행규칙의 법률 준수 여부를 심사하는 역할을 수행함. 이를 위해 유럽사법재판소에 많은 권한이 부여되어 있음
  - 이러한 권한을 유럽사법재판소에 부여한 주된 목적은 유럽사법재판소가 EU공동체 법률에 따라 유럽공동체 기관들과 회원국들의 행위 및 부작위의 정당성을 판단하고, EU공동체 법률 해석과 개별 국가에의 법률 적용에 있어서의 통일성을 보장하기 위함임
- 조달분야에서 유럽사법재판소의 중요한 업무는 다음과 같이 3가지가 있음
  - 분쟁해결(Dispute Resolution)
    - 유럽사법재판소는 로마조약을 준수하는 역할과 그리고 회원국이 조약상 의무이행을 어겼을 경우 청문할 권한을 가지고 있음
  - 예비판결(Preliminary Rulings)
    - 유럽사법재판소 결정적인 권한으로 국내법원이나 재판소에 소를 제기하기 전에 조약의 해석, EU 기관 행위의 타당성을 판단하는 예비판결(Preliminary Rulings)이 있음
  - 법률의 일반원칙
    - 유럽사법재판소는 EU 법률을 적용하고 해석하고, 법의 일반원칙을 참조하여 EU 법률이 아우르지 못하는 문제를 해결함
    - 이때 법률의 일반원칙이란, 법률로 명문화되어 있지는 않지만, EU 회원국의 국내법에서 도출되는 일반원칙을 말함

(조사 · 분석: 장민혜 연구원)



# Ⅲ. 재정성과관리 연구 동향



## CONTENTS

1. 국내 학술연구 동향
2. 국외 학술연구 동향



## Ⅲ. 재정성과관리 연구 동향

### 국내 학술연구 동향

#### 「우리나라 복권기금사업 성과평가제도의 효과성 분석 - 복권기금사업 성과평가 결과가 예산에 미친 영향분석을 중심으로 -」

(오영민 · 전준오, 『한국행정연구』, 제25권, 제3호, 2016)

#### I. 연구 배경

- 복권기금사업의 성과평가가 시행된 지 10여년이 경과하였음에도 평가의 결과가 차년도 예산배분에 적절히 반영되지 못하여 실효성이 크게 떨어진다는 비판이 제기됨. 이에 본 연구는 복권기금사업의 성과평가제도의 활용성에 대해 실증적인 분석을 실시하고, 제도의 실효성을 제고하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 함

#### II. 연구내용 및 결과

- 복권기금은 복권판매액 중 복권의 발행비용과 당첨금을 제외한 금액으로 조성되며 공익지원사업에 65%, 법정배분사업에 35%가 배정됨. 또한, 「복권 및 복권기금법」 제22조에 의해 각 사업 예산은 전년도 성과평가 결과를 반영하여 조정되도록 규정하고 있음
  - 공익지원사업의 경우 '매우 우수' 또는 '우수' 등급을 받은 사업은 차년도 예산을 증액하고, '미흡' 또는 '매우 미흡' 등급을 받은 사업은 감액하도록 함
  - 법정배분사업의 경우 기금 및 기관별로 법정배분비율이 정해져 있으며 성과평가 결과와 자금 소요평가 결과를 합산한 후 가감 조정되도록 함

- 본 연구는 성과평가의 결과가 실제로 예산편성에 적절히 반영되고 있는지 확인하기 위해 성과평가 결과와 예산증감률 간의 관계를 실증분석하였음
  - 분석 결과, 복권기금사업의 성과평가 결과(총점 및 등급)가 차년도 복권위원회 요구안, 국회 확정안 예산 편성에 활용되지 못하는 것으로 나타남
    - 성과평가의 총점수는 복권위원회의 요구 예산 및 국회 확정 예산에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타남
    - '우수' 이상의 등급을 받은 사업 예산은 실제 적용되는 국회 확정 예산안에서는 증액되지 않으며, 복권위원회의 정부 요구 예산안의 금액만 증액되는 것으로 나타남
    - '미흡' 이하의 등급을 받은 사업 예산은 복권위원회의 요구 예산안의 경우 감액이 이뤄지지 않는 것으로 나타났으며, 국회 확정 예산안에서는 오히려 증액되는 것으로 나타남

〈표 1〉 회귀분석결과 요약

독립변수 (성과평가 결과)		종속변수			
		정부 요구 예산안		국회 확정 예산안	
		model1	model2	model3	model4
		B(S.E)	B(S.E)	B(S.E)	B(S.E)
총점		0.004(0.003)	-	-0.002(0.006)	-
등급	우수 이상	-	0.130(0.064)**	-	0.097(0.117)
	미흡 이하	-	0.057(0.052)	-	0.0184(0.095)*

주: 1. 표 안의 수치는 베타값을 의미하며, 괄호 안 값은 표준오차를 의미함  
 2. \*p<.10, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01

### III. 결론 및 함의

- 본 연구는 복권기금의 성과평가제도의 실효성 여부를 판단하기 위해 성과평가 결과와 예산증감률 간의 회귀분석을 실시하였음. 그 결과, 복권기금 성과평가 총점 및 등급이 차년도 복권위원회 요구안 및 국회 확정안 예산안 편성에 활용되지 못하는 것으로 나타남. 이에 따라 본 연구는 복권기금사업 성과평가제도의 활용성을 제고하기 위한 대안으로 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하였음
  - 첫째, 재정사업자율평가와 같이 사업성과가 미흡할 경우에 대한 예산삭감 규정을 지침으로 명문화할 필요가 있음

- 둘째, 법정배분사업을 일반재정지원사업 혹은 공익지원사업으로 전환할 필요성이 있음
  - 법정배분사업의 경우 성과평가 점수 외에도 자금소요평가 점수가 10% 반영되며, 최종 점수 합산 후 특정 기금에 예산이 집중되는 것을 방지하기 위한 보정률이 적용됨. 또한 법정지원 비율이 고정되어 있어 결국 실제적인 사업의 성과가 예산 배분에 미치는 영향이 현저히 낮아짐
- 셋째, 기금사업의 예산이 정치적인 영향에 의해 과도하게 조정되는 것을 제한할 필요가 있음. 또한 이러한 과도한 정치적 개입은 국회 예산심의과정에서 성과평가 점수, 변경 예산액, 변경 사유 등이 기재된 보고서를 작성 및 공개하도록 의무화하는 방안을 통해 방지할 수 있음을 제시함

(조사·정리: 이화연 연구원)

## 「한국과 미국의 성과주의 예산의 제도화 비교분석」

(금재덕, 임소영, 『한국행정연구』, 제25권, 제3호, 2016)

### I. 연구 배경

- 우리나라는 2003년 미국의 '성과주의 예산제도'를 시범 도입하였으며, 이후 우리나라의 고유한 정치·제도적 맥락과 내·외부적 요인에 따라 변화를 거쳐 현재까지 운영되고 있음. 그러나 최근 미국과 우리나라가 운영하고 있는 성과주의 예산제도가 재정운영의 효율성과 효과성을 개선시키지 못한다는 주장이 제기됨에 따라 본 연구는 미국 성과주의 예산제도 변화 과정을 우리나라와 면밀히 비교분석함으로써 시사점 및 정책적 함의를 도출하고자 함

### II. 연구내용 및 결과

- 성과주의 예산과 관련된 실무 영역을 검증·평가할 수 있는 이론적 토대가 부재한 실정임. 이에 본 연구는 다음과 같이 분석틀과 분석 기준을 제시하였으며, 이를 통해 우리나라와 미국의 성과주의 예산제도의 법제화 및 변화과정을 비교·분석하였음

〈표 1〉 우리나라와 미국의 성과주의 예산제도 운영실태 비교를 위한 분석기준

분석기준	세부기준	분석의 초점
제도화 요인	참여자(행정부·의회)의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의회와 행정부의 협력에 있어서 근거와 협력사항, 과정은 어떠한가?</li> <li>• 변화의 원인은 무엇인가?</li> </ul>
제도화 과정 및 결과	예산구조의 변화 구성요소의 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구성요소는 어떻게 변화했는가?</li> <li>• 예산구조의 변화과정은 어떠한가?</li> <li>• 변화의 원인은 무엇인가? 결과는 어떠한가?</li> </ul>

- 제도화 요인 비교: 참여자(행정부·의회)의 역할 비교
  - 우리나라의 경우 행정부·의회의 역할이 「국가재정법」상에 규정되어 있지 않으며, 의회의 지적 사항이 있는 경우 이에 대해 행정부가 사후적으로 대응함으로써 제도의 변화가 이뤄진다고 볼 수 있음

- 한편, 미국의 경우 정부성과결과법(Government Performance and Results Act, 이하 GPRA)상 행정부의 전략계획에 대한 의회의 자문을 명시적으로 요구하고 있음. 이에 따라 성과주의 예산제도에 관한 행정부와 의회 간 협력관계가 형성되어 있으나, 재정사업자율평가제도(Program Assessment Rating Tool, 이하 PART)의 경우 의회의 협조 및 활용이 저조하여 결국 폐지됨
- 이를 통해 예산제도의 존립과 변화에 있어서 행정부와 의회 간 우호적 협력 관계 및 의회의 적극적인 활용이 중요하다는 것을 알 수 있음

■ 제도화 과정 및 결과 비교: 구성요소 비교

- 우리나라의 경우 2003년 미국의 성과주의 예산제도를 도입하고, 2006년에는 예산제도의 법적 근거가 되는 「국가재정법」을 제정함으로써 성과주의 예산제도의 기틀이 마련되었음. 제도를 신규 도입한 노무현 정권 당시 성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가 등 제도의 주요한 구성요소가 갖춰졌으며, 이후 <표 2>에 제시된 바와 같이 정권의 변화에 따른 구성 요소의 신규 도입 및 폐지, 평가 관리 방식의 변화가 있었음

<표 2> 우리나라 성과주의 예산제도의 제도화 과정

분석기준	분석의 초점
노무현 정부 (2003~2008)	근거 법령 및 지침: 국가재정법('06), 국가재정법 시행령, 국정과제
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도, 프로그램예산체계 도입</li> <li>• 성과계획서 및 성과보고서 작성 의무화</li> <li>• 재정사업자율 및 심층평가 조항 마련</li> <li>• 4대 재정개혁 중 하나로 재정성과관리제도 체계 구축을 선언하여 성과예산제도 기틀 마련</li> </ul>
이명박 정부 (2008~2013)	근거 법령 및 지침: 국가재정법, 국가재정법 시행령, 국정과제 지침 등
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가보조사업 준치평가제도 도입</li> <li>• R&amp;D, 정보화사업 등에 대한 통합평가지침 도입</li> <li>• 사업군 단위의 심층평가방식 도입</li> <li>• 예산서와 성과계획서 간의 일치화 규정 마련(국가재정법 개정, 2010. 01)</li> </ul>
박근혜 정부 (2013~)	근거 법령 및 지침: 국가재정법, 국가재정법 시행령, 국정과제 지침 등
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합재정사업 자율평가제도 도입</li> <li>• 성과정보 현황판제도 도입 및 폐지</li> <li>• 심층평가 사전예고제도, 대규모 신규 사업에 대한 심층평가의무제도, 예비조사제도 도입</li> </ul>

- 한편, 미국의 경우 예산제도의 법적 근거가 되는 GPRA가 1993년에 제정되었으며, 1999년 예산안편성지침을 통해 구체화되기 시작하였음. 이후 미국 역시 집권 대통령에 따라 성과평가 방식 및 규정이 변화하였으며, 한국의 예산제도와와의 가장 큰 차이점은 PART의 폐지라고 볼 수 있음
- 한국의 성과주의 예산제도는 미국의 제도를 도입한 것이나, 시간이 흐름에 따라 한·미의 예산제도 간의 차이가 발생하게 됨. 이는 특정 구성요소의 연속성 혹은 불연속성에 의한 것이라고 볼 수 있음
  - 제도 구성요소의 연속성에 영향을 미치는 요인으로는 ① 제도 구성요소의 법적 근거의 유무 차이 ② 의회의 관심 및 활용도의 차이 ③ 제도의 운영주체의 차이를 들 수 있음
  - 한·미간 제도의 구성요소 변화과정을 살펴본 결과 제도의 구성요소는 법률과 시행령에 근거한 것일수록, 의회의 관심도 및 활용도가 높을수록 그리고 정치권력으로부터 독립성과 객관성이 확보된 주체가 제도를 운영할수록 연속성을 가질 수 있다는 것을 확인할 수 있음

■ 제도화 과정 및 결과 비교: 예산구조의 변화 비교

- 우리나라는 제도의 도입시기부터 현재까지 성과계획과 예산의 일치를 위해 지속적으로 노력해왔으나, 예산구조의 변경을 엄격히 금지하고 있어 성과계획서와 예산서의 완전한 통합을 이뤄내지는 못함. 그러나 재정사업자율평가제도를 주요 수단으로 활용하여 사업의 성과를 재원 배분에 반영하고 있으며, 미흡 이하의 평가를 받은 사업 예산은 도입 이후부터 현재까지 평균 10% 이상 삭감되고 있음
- 미국의 경우, 성과와 예산의 연계 강화를 위해 예산서상의 사업활동을 전략 및 성과목표별로 분리·병합·통합 등 예산구조를 변경 가능하도록 하였으며, 성과계획서와 예산서의 통합이 이뤄짐

### III. 결론 및 함의

- 본 연구는 성과주의 예산과 관련된 실무 영역을 검증·평가할 수 있는 이론적 토대로서 분석틀과 분석 기준을 제시하였으며, 이를 통해 한·미 간 성과주의 예산제도를 비교분석함으로써 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였음
  - 첫째, 성과와 예산의 연계를 통해 재정운용의 효율성 및 효과성을 높이기 위해서는 행정부와 국회 간 협력을 위해 더욱 노력할 필요가 있음

- 둘째, 재정사업자율평가와 심층평가뿐만 아니라 보조금사업평가, 기금평가 등 다양한 평가체계를 활용하여 성과와 예산의 실질적인 연계 강화를 위해 노력할 필요가 있음
- 셋째, 성과주의 예산제도의 외연 확장을 위해서는 평가의 객관성과 공정성 및 신뢰성을 확보하도록 노력해야 함
- 넷째, 정치적·민주적 가치 등 측정이 불가능한 사업의 성과를 배제하고, 효율성과 효과성만으로 사업을 평가하는 등 성과주의 예산제도의 한계를 감안하여 성과와 예산을 기계적으로 연계시키기보다 성과를 적절히 활용한 예산배분이 필요함

(조사·정리: 이화연 연구원)

## 국외 학술연구 동향

### 「성과 평가에 있어서의 인지 편향」 “Cognitive Biases in Performance Evaluations”

– Simon Calmar Andersen, Morten Hjortskov, JPART, 26, 4, 2016 –

#### I. 연구 배경

- 공공부문의 성과 평가는 행정부의 핵심적인 요소로 꼽힐 만큼 그 중요성이 대두되고 있으나, 공공서비스의 성과와 시민들의 만족도 간의 연관성에 대한 실증적인 분석을 다룬 연구는 많지 않음. 본 연구는 시민들의 만족도 평가가 이론에서 주장하는 대로 합리적이고, 일관적인 과정을 거쳐 이뤄지는지에 대하여 실험과 실증분석을 통해 분석하였음

#### II. 연구내용 및 결과

- 공공서비스에 대한 시민 만족도와 관련된 이론으로는 대표적으로 ‘기대불일치모형(Expectation-Disconfirmation Model, EDM)’과 ‘이중과정이론(Dual-Process Theories)’이 있음
  - EDM은 사회심리학 및 조직행동을 학문적 기초로 하며 과거에는 소비자행동을 분석하는 방법론으로 주로 사용되었으나, 최근 10년간 공공서비스에 대한 시민 만족도를 분석하는 방법론으로 활용되었음
  - EDM은 성과 평가에 있어서 기대감의 역할을 강조함. 이는 시민들의 만족도 평가가 공공서비스의 성과뿐만 아니라 미리 설정된 기대감에 의해 좌우된다고 주장하며, 성과가 평가되는 과정이 일관적이고 합리적인 의식과정을 통해 이뤄진다고 설명함
  - 반면, 이중과정이론은 인간의 사고방식체계를 직관적인 방식과 통찰적인 방식으로 구분하며 시민들이 직관적 사고방식체계를 활용하여 공공서비스의 성과를 평가할 경우 인지적 편향(cognitive biases)이 발생할 수 있음을 주장함
- 본 연구는 시민들의 성과 평가가 과연 EDM이 주장하는 대로 합리적이고 일관적인 의식을 통해

형성되는가에 대한 의문을 제기하고, 이를 확인하기 위해 몇 가지 실험을 실시함

- 첫 번째 실험은 다음에 제시된 세 그룹의 설문조사 결과를 비교함으로써 미래의 예산 정보가 과거에 이미 경험한 사업의 만족도 평가에 영향을 미치는지 알아보고자 하였음
    - 그룹1: 경제위기로 인해 공립학교에 대한 미래 예산을 삭감한다는 메시지를 전달받음
    - 그룹2: 경제위기가 발생하였지만 미래 예산은 그대로 유지한다는 내용의 메시지를 전달받음
    - 그룹3(대조군): 아무런 메시지도 전달받지 않음
  - 만약 향후 예산이 삭감된다는 메시지를 받은 그룹의 만족도가 대조군의 만족도에 비해 낮다면 시민들의 만족도를 평가함에 있어 합리적인 사고체계를 거치지 않는다고 볼 수 있음
  - 또한 ‘경제위기’ 라는 부정적인 단어를 사용하였지만 실제로 공공서비스에 영향을 미치는 예산은 유지한다는 내용을 전달받은 그룹2의 만족도가 대조군에 비해 낮다면 이 역시 시민들의 만족도 평가가 비합리적일 수 있음을 시사함
  - 그룹1과 그룹2가 ‘우수한 성과를 자주 또는 항상 경험함’이라고 대답할 확률이 대조군에 비해 각각 0.501배, 0.467배 정도 감소하는 것으로 나타남. 또한 ‘사업에 대해 만족 또는 매우 만족함’ 이라고 대답할 확률은 대조군에 비해 각각 0.400배, 0.349배 감소하는 것으로 나타남. 반면 두 정보 모두 시민들의 ‘기대감’ 점수에는 유의미한 영향을 미치지 않았음
  - 이는 미래의 예산계획이 과거에 이미 경험한 사업 성과에 아무런 영향을 미치지 못함에도 불구하고, 만족도 평가에 영향을 미친다는 것을 의미함. 또한 정작 예산과 관련된 정보의 내용과 관계없이 단순히 ‘경제위기’라는 부정적 단어의 사용이 시민들로 하여금 해당 공공서비스의 성과를 회상하는 데 부정적인 영향을 미친다는 것을 의미함. 이는 만족도 평가에 있어 성찰적(reflective)이기보다 직관적인(intuitive) 사고가 더욱 작용하는 것으로 해석할 수 있음
- 
- 두 번째 실험은 만족도 평가에 점화효과(priming effect)<sup>27)</sup>가 작용할 수 있는가를 확인하기 위해 만족도에 관한 질문을 묻기 직전에 과거 우수한 성과를 경험한 사례를 묻는 질문을 받은 그룹과 그렇지 않은 그룹의 만족도 점수를 비교하였음
    - 실험 결과, 우수 사례 질문을 먼저 받은 시민들이 그렇지 않은 시민들보다 ‘만족 또는 매우 만족함’이라고 답변할 가능성이 약 1.864배 정도 높아지는 것으로 나타남
    - 이는 우수한 성과를 경험한 사례를 묻는 질문이 점화 단어(priming word)로서의 역할을 한다는 것을 의미함. 긍정적 점화 단어로 인해 형성된 긍정적 연상이 만족도 평가에 영향을 미친 것으로 보임

27) 먼저 제시된 점화 단어(priming word)에 의해 나중에 제시된 표적 단어(target word)를 해석하는 데 영향을 받는 현상

### III. 결론 및 함의

- 본 연구의 결과, 시민들의 경험한 성과에 대한 인식, 기대감, 만족도 간의 관계는 ‘기대불일치모형’보다는 ‘이중과정이론’이 더욱 설명력을 갖는 것으로 나타남
  - 즉 시민들이 만족도를 판단함에 있어서 사업의 성과와 미리 설정된 기대감을 비교하는 인지적인 사고방식을 거치기도 하지만, 질문을 받는 맥락에 따라 형성된 긍정적 또는 부정적 연상에 영향을 받는다고 볼 수 있음
  
- 이상의 내용은 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있음
  - 만족도 등과 같은 정성지표를 통하여 사업의 성과를 측정할 경우, 문항 구성 및 과학적 설계에 주의를 기울여야 하며, 그럼에도 불구하고 인지편향으로 인하여 성과에 대한 객관적 측정이 곤란할 수 있으므로 유념해야 함
  - 이러한 근원적 한계로 인하여, 만족도 등 정량지표만을 활용하여 사업성과를 측정하기보다는 정량지표와의 병행을 통해 사업성과 측정에 객관성 확보에 노력해야 함

(조사·정리: 이화연 연구원)

# “Performance Measurement and Cost Accounting: Are They Complementary or Competing Systems of Control?”

(Zachary T. Mohr(University of North Carolina at Charlotte),  
*Public Administration Review* Vol.76, 2016, pp.616~625.)

## 1. 연구배경

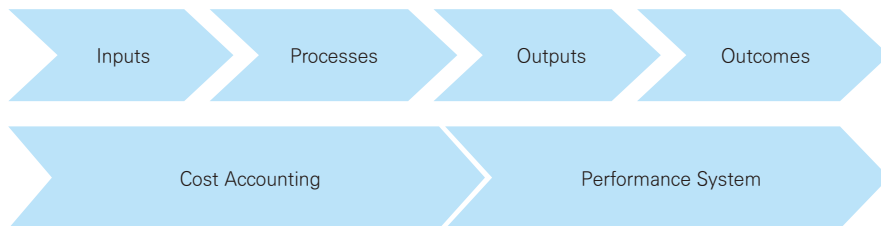
과거 수십 년간 여러 나라에서 성과관리 개혁이 이루어졌으나, 주로 산출 및 결과지표에 초점을 두어 이루어졌을 뿐 투입 및 과정지표에 대해서는 그 관심이 적었다([그림 1] 기본 성과관리모델 참고). 상대적으로 관심이 적었던 이 부분을 강조한 분야가 바로 ‘원가회계 정보와 성과측정의 연결’이다. 원가회계 정보는 사업의 비용을 정확하게 측정하는 데 사용되며, 사업을 수행하는 기관에서 필요로 하는 관련 자원들에 대해 계산함으로써 상호비교 가능성을 확보한다는 점에서 유용하다([그림 2] 성과관리 보완모델 참고).

지금까지의 연구는 이러한 원가회계 정보가 성과정보의 신뢰도를 높임으로써 보완적인 역할을 수행하고, 조직의 학습을 가능케 한다는 점에서 조명되어 왔다. 그러나 최근 이와 반대로 원가회계와 성과측정이 서로 충돌하는 통제 시스템으로 작용한다는 주장([그림 3] 경쟁모델)이 제기되고 있다.

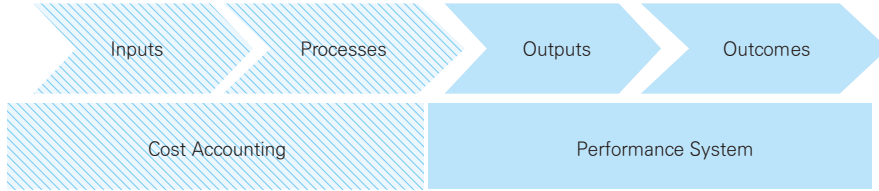
[그림 1] 기본 성과관리모델



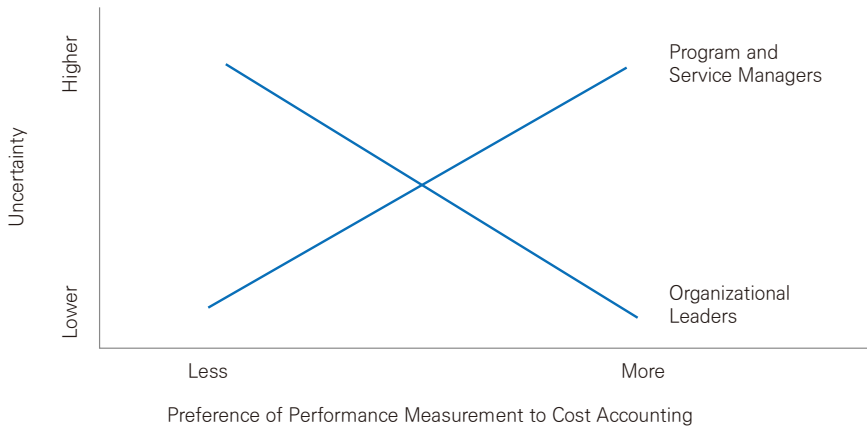
[그림 2] 성과관리 보완모델



[그림 3] 경쟁모델



[그림 4] 성과 및 원가회계 측정에 대한 선호



이러한 주장의 배경은 각각의 정보를 활용하는 주체에 따라 원가회계와 성과측정의 결과물에 대하여 다른 선호를 가지는 것에 있다. [그림 4]에서 나타나는 바와 같이 조직의 리더는 원가회계를 바탕으로 도출되는 정보들을 통하여 생산과정의 단위비용 등을 파악하게 되고, 이를 바탕으로 사업의 불확실성을 줄이게 된다. 즉 더 높은 정보력을 기반으로 사업을 평가할 수 있게 되는 것이다. 반대로 사업관리자는 자신들이 통제할 수 없는 상황에 대한 책임을 피하고자 하기 때문에 사업의 각종 비용과 간접비까지도 파악하게 되는 원가회계의 도입을 선호하지 않는 경향이 존재한다.

이는 곧 조직 전체의 측면 혹은 각 개별 사업 측면에서 원가회계 도입에 대하여 관련 주체별로 서로 다른 태도를 가지게 됨을 의미한다. 그리고 이와 같은 배경에 근거하여 본 논문에서는 원가회계와 성과의 측정이 각각 조직의 관리와 개별 사업관리 측면에서 어떠한 관계로 나타나는지 규명하는데 초점을 두고 있다.

## 2. 연구내용 및 결과

연구는 2011년 11월 말을 기준으로 272개의 도시 중 원가회계 도입 여부와 도입계획에 대한 정보가 접근가능 한 30개의 도시를 대상으로 실시하였으며, 표본으로 추출된 해당 도시의 인구정보 및 지역분포는 다음의 <표 1> 같다.

<표 1> 연구대상 도시에 대한 기초정보

2010 Population <sup>1)</sup>	Sample Count	Sample %	Population %
100,000-200,000	13	43.33	60.52
200,000-500,000	10	33.33	27.31
500,000-1,000,000	5	16.67	8.86
1,000,000+	2	6.67	3.32
Region <sup>2)</sup>			
Midwest	4	13.33	15.50
Northeast	2	6.67	10.33
South	13	43.33	35.06
West	11	36.67	39.11
Total	30	100.00	100.00

주: 1) 평균에 대한 t-test상 유의하게 차이하지 않음

2) chi-squared test상 유의하게 차이하지 않음

<표 2> 변수에 대한 기술통계

Variable	n	Mean	SD	Median	Min.	Max.
Cost driver	1,122	0.16			0	1
Departmental expenditure (in thousands)	1,122	27,092	79,853	5,463	3	816,123
Departmental performance measurement	1,122	0.81			0	1
Common service	1,122	0.48			0	1
Facilities and administration service	1,122	0.20			0	1
Personnel	1,122	3,688	3,400	2,333	731	15,038
Government slack	1,122	0.08	0.09	0.07	0.13	0.26
Organizational hierarchy	1,122	3.11	0.83	3	2	5
Organizational performance measurement	1,122	0.68			0	1

전체 대상사업 중 ‘간접비에 대한 측정방법(Cost driver)<sup>28)</sup>이 존재하는 사업’은 분석된 사업 1,122개 중 16% 수준으로 나타났다. 즉 179개 사업만이 간접비에 대한 측정방법을 가지고 있었다. 원가회계와 성과측정의 관련 정도는 ‘개별 사업 성과측정(Departmental performance measurement<sup>29)</sup>’과 ‘기관별 성과측정(Organizational performance measurement<sup>30)</sup>’ 두 가지의 변수로 파악이 가능한데, 각각 81%와 68% 수준으로 나타났다. 이 밖에 간접서비스를 측정하는 대리변수로서 ‘설비 및 행정비용(Facilities and Administration)’을 사용(20%)하였으며, 사업별 평균 2,700만달러(약 300억원)를 지출하는 것으로 나타났다.

〈수식 1〉 연구모형

$$Pr(y_{ij} = 1) = \text{logit}^{-1}(\beta^0 + \beta^{dept\ perf} * dept\ perf_i + \beta^{common} * common_i + \beta^{expend} * \ln(expend_i) + \beta^{fa} * fa_i + \alpha^{city}_{j[i]})$$

$$\alpha^{city}_j \sim N(\beta^{org\ perf} * org\ perf_i + \beta^{org\ hier} * org\ hier_j + \beta^{personnel} * personnel_j + \beta^{fundbal} * fundbal_p, \sigma^2_{city})$$

- (dept perf) departmental performance measurement (부처성과측정)
- (common) commonly provided services (일반제공서비스)
- (expend) departmental expenditure to indicate the size of the service (사업지출규모)
- (fa) Facilities and administration service (설비 및 행정비용)
- ( $\alpha$  city) a random-effects term for the variation accounted at the city level (도시수준에서 설명되는 편차에 대한 랜덤 효과분)
- (org perf) organizational performance (조직성과)
- (org hier) organizational hierarchy (조직위계)
- (personnel) Personnel (인사)
- (fundbal) Fund balance (자금수지)

〈수식 1〉은 본 논문의 연구모형이며 멀티레벨 모델을 사용하고 있다. 해당 사업이 간접비에 대한 측정방법이 존재하는지 영향요인에 대한 분석에서는 ‘특정 도시단계 효과(unique city-level effect)’가 성과와 비용측정을 과대표상할 수 있는 선택편의가 존재함으로써 오차항 상관성의 소지가 발생할 수 있다. 게다가 본 연구의 경우에는 ‘city level’로 설명되는 분산의 크기가 5%를 넘기 때문에(10.48%) 무시할 만한 크기가 아니라는 판단에 따라 모형을 결정하였다고 할 수 있다. 그리고 fitted model(적합모델)은 종속변수가 이항분포를 따르므로 hierarchical logistic regression(위계적 로지스틱 회귀분석)을 수행하였다.

28) Cost driver: 사업의 간접비를 측정하는 방법이 존재할 경우 1, 부재 시 0을 부여  
 29) Departmental performance measurement: 개별 사업예산에 대한 성과측정 여부로 판단(Presence or absence of performance measures)  
 30) Organizational performance measurement: 예산설명서에 관련 성과측정정보·성과지표 등재 여부로 판단(Wether the organization includes performance measurements in the introductory sections of it s budget document)

〈표 3〉 위계적 로지스틱 회귀분석 결과

	Estimate	SE	Odds Ratio <sup>^</sup>	
Department performance measure	-1.0630	0.3428	0.3454	**
Organizational performance measure	0.7836	0.4054	2.1893	+
Departmental expenditure (ln)	0.1280	0.0643	1.1366	*
Facilities and administration service	2.5070	0.2198	12,2681	***
Common service	0.9889	0.1982	2,6883	***
Organizational hierarchy	0.4250	0.2019	1,5296	*
Personnel	0.0000	0.0001	1.0000	
Fund balance	1.5230	1.9220	4,5860	
Int.	-5.1550	0.8893	0.0058	***
Random effects				
Groups				
City variance		0.452		
Number of observations: 1,122; groups: 30				
AIC		821.6		
Log-likelihood		-400.8		

주: 각각 <sup>^</sup> Exp(b), \*\*\* .001, \*\* .01, \* .05, + .1.

선행연구에서 보였던 예상대로 ‘기관별 성과측정(Organizational performance measures)’은 ‘간접비 측정방법의 유무(cost driver)’와 양(+)의 상관관계(0.7836)를 보이고 있다. Odds ratio는 약 2.19로 나타나는 것을 통해 보건대, 다른 모든 조건이 일정할 때 ‘기관별 성과측정(organizational performance measures)’이 없는 조직에 비하여 ‘기관의 간접비 측정방법(organizational cost driver)’이 있는 기관이 평균적으로 두 배 이상의 ‘간접비 측정방법(cost driver)’ 도입계획을 가지고 있다는 결과가 도출되었다. 이는 원가회계와 성과측정이 기관장들에게 더 많은 정보를 제공함으로써 상호보완적 관계로 사용될 수 있음을 지지하는 결과이다. 그러나 통계적으로 유의하지는 않다는 한계가 있다(p<0.1).

반대로 사업수준(departmental level)에서의 성과측정과 ‘사업수행의 간접비 측정유무(service cost driver)’는 통계적으로 유의미한 음(-)의 상관 결과가 도출되었다(p<0.01, Estimate는 -1.0630). 이는 사업실행단위(service or programmatic level)에서 원가회계의 사용과 성과측정이 상호경쟁관계가 있음을 증명한다. odd ratio가 0.3454로 나타나는 것을 보면(예상된 ‘cost driver’ 수치보다 65% 감소), 성과측정을 가지고 있는 효과가 강력하게 음(-)의 방향으로 ‘cost driver’와 관련된 것으로 나타남을 설명한다. 이는 앞선 설명과 마찬가지로 사업수행 관리자의 입장에서 성과측정제도의 사용을 원가회계 도입에 비하여 선호하기 때문에 나타나는 현상이라고 판단해 볼 수 있다.

### 3. 결론 및 함의

결론적으로 미국 대도시의 원가회계와 성과측정에 대한 조직관리 차원, 개별 사업 수행단계 차원에서의 상호관계를 측정된 결과, 각 개별 사업 수행단계에서는 두 제도가 음(-)의 상관관계를 보였으며(상호 경쟁관계 가설을 지지), 전체 조직관리 차원에서는 양(+)의 상관성을 보였으나 이는 유의미한 수준으로 나타나지는 않았다. 즉 이러한 결과는 미국중부에서 원가회계가 발달하지 않고(underdeveloped) 있는 현상에 대한 충분한 근거를 제공한다. 그리고 원가회계와 성과측정이라는 서로 다른 통제시스템이 조직의 리더와 사업관리자라는 조직 내의 위계상에서 각기 다르게 받아들여질 수 있다는 점을 고려하여 운용되어야 함을 시사한다.

[그림 3]에서도 보이듯이 성과측정과 원가회계의 도입은 상호 경쟁하는 통제시스템이 될 수 있으며 이러한 관계는 서비스를 제공하는 단계에서 두드러질 수 있다. 그리고 이는 곧 정부조직에서 원가회계를 확대하고자 하는 시도가 조직 내의 상대적으로 낮은 직급인 사업수행 주체는 해당 제도의 확대에 저항할 가능성이 높다는 점을 의미한다. 따라서 본 연구는 단순히 성과측정과 원가회계를 동시에 도입하는 것이 좋다는 낙관적인 생각에 경각심을 준다. 벤치마킹 이론에 따라 ‘결과중심 관리(managing by results)’를 하는 리더의 경우에는 ‘비용정보(managing with good cost data)’에 의한 관리에 심혈을 기울일 가능성이 높기 때문에 리더십의 특징과 훈련, 기관 특징, 조직문화 등에 따라 성과와 비용정보를 모두 사용하는 것이 조직성장에 어떠한 효과를 주는지에 대하여 앞으로도 더 많은 실증적 연구가 필요할 것이다.

(분석·정리: 전예원 연구원)

## 「공공기관에서의 성과개념 분류의 관점」

“Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space”<sup>31)</sup>(Lotte Bøgh Andersen, Andreas Boesen, and Lene Holm Pedersen,  
*Public Administration Review*, 76(6), 2016, pp. 852~862.)

## 1. 연구 배경

성과는 ‘계획되었던 성취에 대한 실제적인 성취’를 의미하는 것으로, 공공행정에 있어서 매우 중요한 요소임. 그러나 최근 공공행정 분야의 성과연구는 질과 양 모두의 관점에서 많은 발전을 이룬 반면, 종합적 관점에서의 개념 체계화 등은 미흡함.

처음 정의된 성과의 개념은 시간이 지남에 따라 실제 적용을 통해 타당성이 입증됨. 그 과정<sup>32)</sup> 중에 성과개념이 처음과는 달리 모호해질 수 있음. 또한 같은 개념도 누가 사용하는가에 따라 정의와 범위가 다르게 적용될 수 있음.

한편, 공공기관들은 여러 개의 목표를 동시에 갖고 있으며, 이러한 목표들은 잠재적으로 상충할 수 있음. 이럴 경우 연구자 혹은 관리자는, 관심의 대상이 되는 일부 성과 영역에만 초점을 맞추어 분석할 우려가 있으며, 부분적인 관점에 몰입하면 결과의 객관성에 왜곡이 생김.

본 연구에서는 기존의 연구에서 사용되고 있는 성과의 개념들을 종합하고, 분석 및 의사결정 시에 객관적 시각을 제공하기 위해, 공공기관 성과개념 분류의 관점을 체계화하고자 함.

## 2. 연구 방법

첫째, 기존 연구자들이 성과 연구에서 사용하고 있는 성과개념 추출을 위해 Scopus에 등재<sup>33)</sup>된 10대 공공행정 학술지 논문들을 대상으로 체계적 문헌연구(Systematic Review)<sup>34)</sup>를 시행함. 둘

31) 저자의 개념적 공간(conceptual space)은 성과개념을 분류하는 분류체계와 유사한 개념으로, 성과를 분류하는 관점 혹은 차원을 의미함. 여기서는 개념 분류의 관점으로 표기함.

32) 시간이 경과함에 따른 성과개념 변화를 성과개념의 life cycle이라 함(Hirsh & Levin, 1999, p.208).

33) 2014년 4월 5일 이전 출간 문헌 대상.

34) 체계적 문헌연구(systematic review)란 일정 주제에 연관된 모든 문헌을 최대한 객관적으로 분별해 종합하기 위한 시스템적 문헌고찰 방법임. 일반적으로 포괄적 데이터베이스에서의 제목 검색, 주제어 및 초록 검토, 전문 검토를 순차적으로 진행하여, 연구 대상 문헌을 조직적으로 좁혀나가는 단계를 거침. 연구 주제와의 연관성을 단계적으로 분별해 나가는 문헌 검토 방식으로, 의학 분야의 메타 분석 대상을 식별하는 과정에서 활용되기 시작하여, 최근에는 여러 분야에서 활용되고 있음.

째, 이들을 대상으로 성과개념을 추출하고 정제(fine-tune)함. 셋째, 도출된 성과개념 분류관점의 적절성을 평가하고자 최근 보고서의 성과지표들을 재분류하여 실효성을 검증하였음

### 3. 연구결과

#### 1) 성과개념 분류의 관점들

##### ① 이해관계자(Stakeholder) 범위

이해관계자는 조직의 목적을 이루는 데 영향을 주거나 받는 그룹, 혹은 개인을 의미함. 좋은 성과가 무엇인지, 좋은 성과를 내기 위해서는 무엇이 필요한지를 결정하는 주체이므로, 이해관계자가 누가 되는지에 따라 성과의 정의와 기준, 측정 방식, 이들의 상대적 비중이 달라짐.<sup>35)</sup> 또한 이해관계자를 정하는 기준의 근거가 무엇이 되는가에 따라 이해관계자도 달라지므로, 전문성, 사회적 영향력 등 무엇을 근거로 이해관계자를 결정하는지도 중요한 요소가 됨

##### ② 정형화 정도(Formality)

성과가 공식적으로 정의된 정도를 의미. 목표가 정형화되었을 경우는 명문화되어 있고, 사전에 정의되어 있으며, 명확함. 기관의 목표는 거창한 사명선언문(mission statement)에서부터, 구체적이고 세분화된 목적에 이르기까지, 매우 다양한 수준으로 존재함. 심지어 정확하게 명시되거나 공식적으로 문서화된 목적이 없는 기관도 있음.

특정 성과를 달성했는가를 판단하고 이를 평가하기 위해서는, 공문화되어 정형화된 기관 목표<sup>36)</sup>가 필요함.

##### ③ 내재적 주관성(Inherent subjectivity) 정도

일반적으로 '주관성'을 떠올리면 성과측정방식의 주관성으로 국한하기 쉬우나, 성과지표는 내재적 주관성의 정도에 따라 다양한 단계로 구분됨.<sup>37)</sup> 성과의 정의에 있어 주관성의 이슈는 "내적인 경험

35) 일부 이해관계자들에게 비중이 편향될 경우 성과 기준이 다소 왜곡될 수 있음. 예를 들어 이해관계자 그룹 중 정치가의 비중이 클 경우 성과 및 성과지표의 종류, 측정방법 등을 정하는 데 있어 객관성을 다소 배제하는 의사결정이 이루어질 수 있음.

36) 정치가들은 그룹의 선호를 만족시키는 것을 목적으로 삼기 때문에, 정형화된 성과지표에 사용자 만족도를 넣고자 하는 경향이 있음. 그러나 사용자 만족도는 내재적으로 매우 주관적이어서 정형화되었다고 보기 어려움.

37) 예를 들어, '공무원에 대한 신뢰'는 내적 판단에 근거한 지표로, 내재적으로 주관적임.

이나 인식(주관적 지표)”과 “외적이고 관찰 가능한 현상(객관적 지표)” 중 어느 것을 다루는가의 문제임. 같은 성과개념이라 하더라도 판단 기준이 있는지, 측정의 정확성을 확인하는 과정이 있는지, 외부 검증과정이 있는지에 따라 주관성의 정도가 달라짐(예. 학교에 대한 부모의 만족도<sup>38)</sup>). 객관성이 주관성에 비해 항상 우세한 것은 아님. 어느 정도의 주관성을 가지고 있는 지표가 이 성과를 측정하는 데 있어 가장 적합한지를 결정하는 것이 가장 중요

④ 과정 초점 성과(Type of Process Focus)

공공기관의 성과지표는 결과와 더불어 과정에도 초점을 맞출 필요가 있음.

공공기관에서의 성과는 단순한 서비스나 의사결정의 관점을 넘어 어떤 과정으로 서비스가 전달되는지도 포함하는 넓은 의미임. 또한 정부의 서비스 전달 과정이 다수의 시민들과 연결되어 있음. 그러나 성과평가 시스템 자체가 임무수행, 효과성 등 ‘결과 평가’에 초점이 맞춰져 있어, 정당한 절차, 형평성, 통합성, 투명성 등 민주주의의 가치와 연관된 ‘과정 지표’를 소홀히 하기 쉬움. 민주주의적 가치를 반영하는 행정 및 서비스 전달 역시 성과로 고려해야 함

⑤ 결과 초점 성과(Type of Product Focus)

공공기관 성과의 관점은 일반적인 성과평가의 관점과 다른 점이 존재함. 첫째, 공공기관에서는 결과물에 대한 기대가 외부 이해관계자에 의해 부여된 경우가 많음. 따라서 기관 내 시행자들이 이를 모두 수용하여 성과를 수행하는 것은 어려움. 또한, 최종결과물에 영향을 주는 외부 요소들을 제어하기에는 한계가 있음.

따라서 공공기관에서는 ‘적절한 과정을 따랐는가’나 ‘제대로 일을 했는지’의 확인 정도를 적합한 결과 초점 성과로 볼 수 있음

⑥ 분석 단위(Unit of Analysis)

성과 실행의 주체, 평가대상 활동의 분야, 분석 수준에 따라 개인, 그룹, 기관, 혹은 프로그램 수준 등, 성과 분석의 단위가 달라질 수 있음. 개인을 대상으로 분석할 경우에도 상황에 따라 상위 단

고객만족도의 경우는 그 자체가 지표이기도 하지만, 때로 다른 성과지표의 대용물로 사용되기도 함. 전자의 경우 고객만족도는 내적 감정이기 때문에 내재적 주관성을 가진 지표로 분류되나, 후자의 경우는 신중한 사용이 필요함.

38) 부모의 교육 만족도는 학생의 스트레스 정도와 대비되는 본질적 주관성을 가진 지표임.

학생의 스트레스 측정은 코티솔(부신피질 호르몬) 측정을 통해 객관적 정보 근거 기반 판단이 가능하지만, 학생들에게 직접 스트레스를 받는 정도를 물어볼 수 있음.

부모의 교육만족도 역시 설문조사만이 유일한 측정방식은 아님. 자퇴 및 전학 등 학교를 벗어나도록 하는 행동의 비율이, 다른 측정 기준 중 하나가 될 수 있음.

위의 성과를 고려해야 하는 경우가 있으며,<sup>39)</sup> 상황에 따라서 개인단위의 분석 혹은 상위단위의 성과 측정이 더 바람직 할 수 있음<sup>40)</sup>

성과가 여러 단위 수준에서 존재할 경우, 분석의 단위 중 우선순위를 정하고, 성과에 인과관계를 갖고 있는 설명변수들이 작동하는 단위를 분석수준으로 선택하면 됨

〈표 1〉 6개의 성과개념 분류관점

구분	질문	예
1. 이해관계자들	좋은 성과가 무엇인지를 누가 결정하는가?	정치가, 사용자, 전문가
2. 정형성	성과가 어느 정도 정형화되어 있나?	명문화된 목표치 vs 암묵적인 기대
3. 주관성	성과의 평가는 내부의 인지와 외부의 현상 중 어느 것에 비중을 두고 있는가?	예. 환자 만족도 vs 실제 건강의 향상 정도
4. 과정 초점의 종류	① 과정초점 성과지표가 존재하는가? ② 어떤 종류의 과정초점을 가지고 있는가?	공정한 과정, 의사결정 과정에의 참여
5. 결과 초점의 종류	① 결과초점 성과지표가 존재하는가? ② 어떤 종류의 결과초점을 가지고 있는가?	효과성 vs 생산물 양
6. 분석단위	누가 시행하고 어느 수준으로 시행하나?	개인, 조직, 프로그램 등

## 2) 성과 개념 분류 실증: 기존 성과지표의 적용

도출된 성과 개념 분류관점을 가지고, Walker and Andrew(2015)<sup>41)</sup>의 110개 성과지표를 분류하여 도출된 개념분류 관점의 적합성을 실증함. 그 결과, 기존 성과지표들의 주요 차이점을 식별하는 데 적합한 분류임이 증명됨.

(조사·정리: 김사랑 연구원)

39) '역할 내에서의 성과(in-role performance)'는 개인의 범위에 국한되어 성취가 이루어지나, '개인의 역할 이상의 성과(extra-role performance)'는 보다 포괄적인 기관의 목적에 기여함.

40) 공공서비스 동기, 직업만족도, 내재적 동기 같은 개인 요인의 결과는 개인 수준에서 조사되는 것이 바람직함. 개인 수준의 점수가 기관수준으로 통합되면, 많은 정보손실이 발생함. 반대로 병원 등과 같이, 여러 분야 전문가들이 협업하는 팀워크 결과로 성과가 만들어지는 기관에서는, 개인 수준의 성과측정은 적합하지 않음.

41) ① 1970~2012년 SSCI 등록 공공행정 분야 영문논문 중 ② 종속변수가 성과이며 ③ 분석단위가 기관, 혹은 기관 일부 단위이고 ④ 결과가 메타분석에 활용 가능한 통계로 기재된 논문을 대상으로 분석하여 종합한 연구임.

◆ 편집

박 노 욱 재정성과평가센터 소장(편집총괄)

허 영 미 재정성과평가센터 연구원(실무총괄)

## KIPF 재정성과평가 동향과 이슈 | 2017년 상반기 |

2017년 7월 23일 인쇄

2017년 7월 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 2017 ISBN 978-89-8191-884-2

※ 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.