

2017

# KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2017년 하반기 |



# 목 차

## » I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향 · 1

- 1. 국내 동향 ..... 3
- 2. 국외 동향 ..... 9

## » II. 국제회의의 주요 동향 · 111

## » III. 재정성과관리 연구 동향 · 153

- 1. 국내 학술연구 동향 ..... 155
- 2. 국외 학술연구 동향 ..... 164





# I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향



## CONTENTS

1. 국내 동향
2. 국외 동향



# I. 국내외 기관의 재정성과관리 동향

## 1. 국내 동향

### 「2017년 기금평가결과」 주요내용

- 2017.5., 기획재정부 -

- 기획재정부는 2017년 기금존치평가 결과와 2016회계연도 기금운용평가 결과를 5월 23일 국무회의에 보고함.
- 기금사업 적정성에 대한 기금 존치평가 결과 3개 세부사업에 대하여 ‘통합’, 14개 사업에 대하여 ‘개선’ 평가를 내림.  
\* (‘통합’으로 평가된 사업) 관광진흥개발기금의 ‘크루즈관광사업활성화’ 사업과 ‘외래관광객 유치 마케팅 활성화 지원’사업, 방송통신발전기금의 사물인터넷활성화기반조성 사업과 정보통신진흥기금의 사물인터넷융합기술개발 사업
- 재원구조 적정성에 대한 기금 존치평가는 ① 당해 연도 자체수입으로 수행가능한지 여부 ② 3년간 대외재원 의존 없이 수행가능한지 여부를 평가한 결과 18개 세부사업에 대하여 ‘개선’을 권고

‘개선’ 권고 사유	기금	사업 수
자체수입 비중이 낮아 중장기 사업수행이 어려울 것으로 예상	남북협력기금, 대외경제협력기금, 문화재보호기금, 언론진흥기금	4
자산규모가 사업지출 소요에 비하여 과다	국제교류기금, 수산발전기금, 원자력기금(연구개발 계정), 전력산업기반기금, 주택도시기금, 군인복지기금, 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 보훈기금, 영화발전기금	10
기금자산대비 용자사업 규모가 과다	농산물가격안정기금, 농지관리기금, 관광진흥개발기금, 수산발전기금	4

- 2016회계연도 기금운용의 자산운용에 대한 평가 결과는 4개 사업이 ‘탁월’, ‘우수’ 12개, ‘양호’ 18개, ‘보통’ 2개로 나타났으며, ‘미흡’과 ‘아주 미흡’ 평가를 받은 사업은 없었음.

\* (‘탁월’로 평가된 사업) 공무원연금·사립학교교직원연금(사회보험성), 예금보험기금채권상환기금(금융성), 문화예술진흥기금·중소기업창업및진흥기금(사업성)

- 이밖에 국민연금 자산운용의 특수성을 반영하여 100조원 이상을 관리하는 대규모기금과 국민연금팀을 신설하였으며, 기존의 1·3년 단기평가 하던 것에서 1·5·20년 중장기 운용성과를 평가함과 동시에 평가기준을 국내 중소형기금과의 비교에서 해외의 주요 연기금과의 비교로 변경함.

(조사·정리: 전예원 연구원)

# 「2017년 국고보조금통합관리시스템 운용계획」 수립

- 2017.6., 기획재정부 -

## 1. 관리시스템 구축배경 및 경과

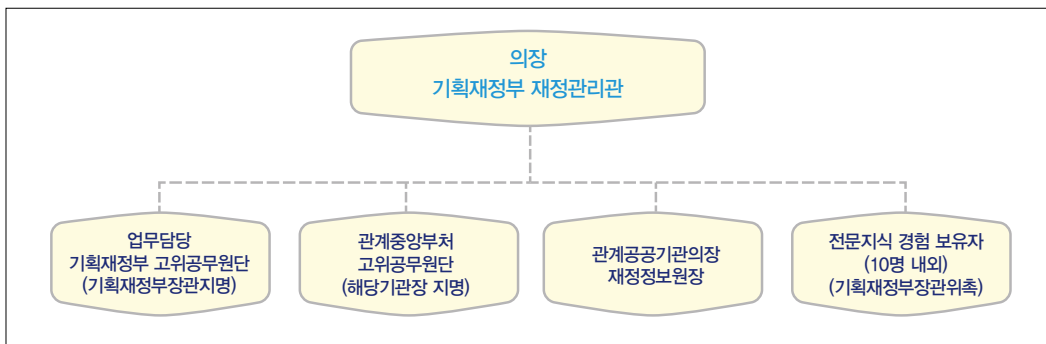
- 기획재정부는 국고보조금의 중복·부정수급·보조사각지대 등의 문제를 해결하기 위하여 2015년 5월 시스템 구축을 결정
- 2017년 6월에 국고보조금통합관리시스템 운영계획안을 마련하였고 7월에 전면 개통

## 2. 운영계획

- 국고보조금통합관리시스템 운영계획을 수립하고 심의·의결하는 ‘운영기관 협의회’를 설치하였으며, 「보조금법 시행령」 제11조 5항의 다음 내용을 협의함.

\* (보조금법 시행령 § 11⑥) 1) 보조금관리정보 등 자료 또는 정보의 보호에 관한 사항 2) 다른 정보시스템과 보조금통합관리망의 연계에 관한 사항 3) 보조금통합관리망의 유지·개선 등 운영에 관한 주요사항 4) 기타 운영기관 협의회 의장이 필요하다고 인정하는 사항 등

[그림 1] 국고보조금통합관리시스템 운영기관 협의회 조직도



- 안전의 사전검토 및 위임사항 처리를 위하여 ‘개인정보보호실무협의회’, ‘시스템연계실무협의회’, ‘시스템 개선실무협의회’를 설치

### 3. 추진경과

- (제도적 추진경과) 개인정보 수집·사용의 제한 규정과 개인정보 누설에 대한 강화된 벌칙규정 마련
- (기술적 추진경과) 개인정보 암호화, 로그기록에 대한 주기적 관리, 악성프로그램 방지, 출력물 관리 강화, 물리적 보관장소의 분리 및 출입통제 등을 통하여 개인정보의 안전성을 확보
- (기타 추진경과) 보조금시스템의 업무단계별로 「개인정보보호법」에 부합하는지 여부에 대한 연구용역을 진행, 개인정보 영향평가·특별감리를 시행하였으며, 시스템 운영에 필요한 개인정보파일 등록을 7월자로 완료함.

### 4. 향후계획

- (관리적 측면) 개인정보 오남용 방지를 위한 상시 모니터링 체계를 구축하며, 관련 교육을 강화
- (시스템 연계) dbrain, e호조, 에듀파인을 비롯한 대법원, 복지부 등 타 시스템과의 연계를 통하여 자격검증, 중복수급 검토, 부정수급 상시모니터링 효과 강화

(작성: 전예원 연구원)

## 「2016년도 부담금운용종합보고서」 국회 제출

- 2017.5., 기획재정부 -

- 기획재정부 재정성과평가과는 국민에게 부담금 부과실적 및 사용내역을 투명하게 공개하기 위한 「2016년도 부담금운용종합보고서」를 5월 31일 국회 제출
- 2016년도 부담금 수는 전년 대비 4개 감소한 90개이며, 한강수계 총량초과부과금, 금강수계 총량초과부과금, 낙동강수계 총량초과부과금, 영산강·섬진강수계 총량초과부과금, 대기 총량초과부과금이 과징금으로 전환됨.
- 부담금 징수규모는 전년 대비 0.6조원(2.9%) 증가한 19.7조원이며, 주요 징수액 증감은 다음과 같음.
  - 국민건강증진부담금이 4,873억원, 농지보전부담금이 1,609억원 증가
  - 환경개선부담금이 1,858억원, 전력산업기반기금부담금이 1,091억원 감소
- 부담금활용 귀속주체별로 전체 징수액의 86.2%인 약 17조원은 중앙정부의 기금 및 특별회계 재원으로 사용되었으며, 13.8%인 약 2.7조원은 광역 및 기초 지방자치단체에서, 나머지 3.5% 약 7천억원은 공공기관 등에 사용되었음.
- 소관부처별로는 산업통상자원부에서 4조 9,827억원, 금융위원회에서 3조 6,910억원, 보건복지부에서 2조 9,630억원, 환경부에서 2조 7,080억원을 활용함.

(단위: 억원, %)

구분	중앙정부		지방자치단체		공공기관 등	합계
	기금	특별회계	광역	기초		
금액	137,296	32,340	11,380	8,710	6,980	196,706
(비중)	(69.8)	(16.4)	(5.8)	(4.4)	(3.5)	(100.0)

(조사·정리: 전예원 연구원)

## 「국가재정법 시행령 개정안 입법예고」 주요내용

- 2017.2., 기획재정부 -

- 기획재정부는 대규모 재정사업 관리 강화를 위하여 2017년 2월 17일 국가재정법 시행령 일부 개정령안을 입법예고
  
- 사후 총사업비 증가에도 불구하고 사업계획 당시 총사업비 관리대상에 해당하지 않을 경우 타당성 재검증을 실시할 수 없었으나, 개정안에서는 실시 가능하도록 개선
  - \* (예비타당성조사 대상) 총사업비 500억원 이상이고, 국고지원 300억원 이상
  
- 예산재정규모가 큰 사업일 경우 총사업비 증가 비율이 작은 경우에도 절대적인 규모는 크게 증가할 수 있기 때문에, 사업규모별로 타당성재조사 실시기준을 차등화
  - \* (현행) 총사업비가 20% 이상 증가 시 → (개정안) 사업규모별로 총사업비가 10~20% 범위에서 일정 규모 이상 증가 시
  
- 복지·교육 등 사회분야 대규모 사업은 완성기한이 없어 타당성재조사 사각지대에 있었으나, 지출규모 증가 등의 사정 변경이 있을 경우에 별도 방법으로 타당성 조사할 수 있도록 하였음.
  
- 정액지원 사업의 경우에도 관리가 필요한 경우 관리대상에 포함하도록 함.
  
- 그밖에 예산낭비 신고 사례금을 포상금으로 규정하고 지급 근거와 한도에 대한 법적 근거를 명확히 함.

(조사·정리: 전예원 연구원)

## 2. 국외 동향

### ▣ 미국

#### 2017년 상반기 DATA Act 실시 현황과 남은 도전과제<sup>1)</sup>

- GAO 2017년 4월 -

##### 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.
  - 각 부처들은 제시된 데이터 표준에 따라 지출정보를 2017년 5월까지 보고하고, 2018년 5월까지 해당 정보를 기계가 인식 가능한 포맷으로 제출하도록 되어 있음.
- 동 보고서는 DATA Act에서 명시된 대로 GAO가 실시하고 있는 보고 중의 하나로, 2017년 5월 첫 데이터 제출을 앞둔 DATA Act의 실행 현황 및 관련 위험요소, 도전과제들을 분석하였음.
  - 이번 보고서에서는 기존에 제기되었던 기관별 재정 데이터의 질에 영향을 미치는 문제 및 DATA Act 실시 후 보고되는 데이터 품질에 관련 쟁점을 분석함.

##### 2. 주요 내용

- 연방정부 데이터의 정확성, 완결성, 지속가능성을 보장하기 위한 2개의 주요 구성요소는 OMB가 발간한 정책 가이드라인과 재무부가 발간한 데이터 제출을 위한 기술적 가이드라인이 있음.
- 재무 감사 및 준비 검토 결과 부처들은 크게 세 가지 분야에서 데이터 품질에 관한 문제에 직면함.

1) 보고는 미국 GAO에서 발표한 "As Reporting Deadline Nears, Challenges Remain That Will Affect Data Quality"를 요약 정리함  
<https://www.gao.gov/products/GAO-17-496> (검색일자 2017.9.25.)

- 2017년 2월, CFO Act 적용 대상인 24개 기관 중 22개 기관이 2016 회계연도에 대한 연차 재무보고서를 발간하였으며, 감사 책임자는 이 중 19개의 기관이 DATA Act 보고에 필요한 데이터의 품질에 영향을 미치는 내부 통제 기능에 중대한 취약점 및 결함이 있음을 보고함.
- 또한, 2017년 2월에 20개의 CFO Act 적용 대상 기관의 감사관(Inspector General)은 DATA Act 준비 검토 보고서를 발간하였으며, 동 보고서에서 16개 기관의 감사관이 담당 기관이 DATA Act에 따라 재무부에 제출해야 할 데이터의 품질을 보장하기 어려울 것이라고 판단함.
- 회계 및 재무 관리: CFO Act 적용 대상 22개 기관의 재무 감사 결과에 따르면 회계 및 재무 관리에 중대한 취약점 및 결함이 존재하며, 감사관 준비 검토 보고서에 따르면 14개의 기관이 회계 및 재무관리와 관련한 문제점이나 과제가 남아 있음.
  - 일부 감사 책임자의 보고에 따르면 회계 및 재무관리상의 문제점으로 인해 USAspending.gov 게시 내용 중 일부인 예산 계정, 부채, 미지급금 등의 오기로 나타날 수 있음.
- 재무관리 시스템: 연차 재정보고서를 발간한 22개 기관 중 5개 기관의 감사 책임자는 재무관리 시스템에 중대한 취약점과 상당한 결함이 존재한다고 밝혔으며, 14개 기관의 DATA Act 준비 검토보고서는 해당 기관이 재무 관리 시스템과 관련한 문제 및 도전과제를 보고함.
  - 이질적이고 넓은 재무 관리 시스템이 재무보고에 영향을 미친다는 문제는 오랫동안 제기되어 왔으며, 이는 시스템 인프라 구조 및 시스템 통합의 문제를 포함하고 있음.
  - 현행 재무관리 시스템은 개별 거래 수준의 재무 데이터를 통합할 수 없으며, 지원 식별자(award identifiers)가 재무 데이터와 비재무데이터의 연결 등 DATA Act하에서 요구되는 데이터 구성요소 추출이 불가능함.
  - 감사 책임자의 보고서에 의하면 재무관리 시스템상의 문제는 DATA Act 보고를 정확하고 적시에 제공하는 것을 돕기 위해 실시하는 재무 정보 통제 시스템이 효과적이지 못하는 결과를 가져올 수도 있음.
  - 또한, DATA Act 준비 검토보고서는 기관의 재무 관리시스템의 문제로 인해 DATA Act Broker에 제출한 테스트 파일이 유효성 검사 오류로 승인이 거절된 경우가 발생하고 있음을 지적함.
  - Broker 시스템과 고위 책임 공무원(Senior Accountable Official)의 승인이 완료되지 않은 데이터는 USAspending.gov에 업로드가 불가능할 뿐만 아니라 Broker 시스템의 유효성 검사에 실패한 데이터로 인해 불완전하고 잘못된 분석 결과를 가져 올 수 있음.
- 정보 기술의 보안 및 통제: 18개 기관의 재무 감사 결과 보고서에서 정보 기술 보안 및 통제에 있어 중대한 취약점과 상당한 결함이 있음이 발견되었고, DATA Act 준비 검토보고서는 기관

들의 DATA Act 실행 현황만을 검토하였기 때문에 정보 기술의 보안 및 통제에 관한 내용은 언급되지 않았음.

- 정보기술의 보안 및 통제에 관한 문제로는 업무 관계자의 시스템 사용을 제한하는 부적절한 접근 통제, 오래된 시스템 소프트웨어, 패치 관리와 같은 환경 설정 문제, 내부 정책 미준수 등이 있으며 이는 기록된 데이터의 정확성과 완결성을 보장 및 제공하는 관리 능력을 제한할 수 있음.
- 재무 감사 보고서에 의하면 허가받지 않았거나 부적절한 재정 정보 시스템의 변경은 그 의도와 관계없이 허위 보고의 위험을 높일 뿐만 아니라 결과적으로는 기관 데이터의 신뢰성과 진실성 보장을 어렵게 함.

■ GAO가 기존에 보고한 4개의 연방정부 지원 시스템(award systems)의 취약성 및 문제점으로 인하여 지원 관련 데이터가 USAspending.gov에 완벽, 정확하게 적시에 제출되지 못할 가능성이 있음.

- 4개의 연방정부 지원 시스템에서 추출하는 데이터의 경우 부처에서 제출하는 데이터와 달리 유효성 검사 절차를 거치지 않음.
- 차세대 연방 조달 데이터 시스템(Federal Procurement Data System - Next Generation, FPDS-NG): 데이터의 부정확성 및 불완정성, 시스템 수기입력 오류, 내부 관리 미비로 인하여 재무부에 제공하는 데이터의 완결성, 정확성, 적시성이 낮아질 위험이 있음.
  - GAO는 기존 보고서에서 부처에서 FPDS-NG가 요구하는 정보를 항상 정확하게 입력하지는 않기 때문에 FPDS-NG가 부정확하거나 불완전한 데이터를 포함하고 있으며, FPDS-NG가 계약당 1개 이상의 서비스를 인식할 수 없는 시스템적 한계를 가지고 있음을 지적함.
  - DATA Act 준비 검토 보고서에 따르면 이러한 데이터의 품질 문제는 수기입력의 오류, 정확한 정보 입력을 확보하기 위한 부처 내부 통제 부족 등으로 인해 발생하는 것으로 나타남.
- 지원 관리 시스템(System for Award Management, SAM): SAM은 미국 연방정부 지원대상의 정보를 제공하는 가장 기본적인 중앙 정부의 시스템으로 정부 지원자 또는 정부 계약 지원자는 이름, 고유 식별자, 보상금 집행 정보 등을 SAM에 등록해야 하며 이는 DATA Act의 표준 데이터 구성요소에 해당함.
  - GAO는 이전 보고서에서 SAM에서 제공하는 데이터에 한계가 있고, 일부 공개 데이터는 유효하지 않음을 발견하였으며 이는 DATA Act 보고에 영향을 미칠 것으로 판단함.
  - 또한 2014년 6월 GAO의 USAspending.gov 검토에서 SAM에서 제공된 수혜자 우편번호가 부처에서 제공한 우편번호와 상당부분 다르다는 점을 발견하였는데 이 수혜자 우편번호

정보는 DATA Act의 데이터 구성요소에 해당하므로 이를 수정하지 않을 경우 DATA Act 보고서에 제공되는 데이터의 품질에 한계를 가져올 수 있음.

- 지원 제출 포털(Award Submission Portal, ASP): ASP는 연방 기관들이 보조금과 같은 재정 보조 데이터를 USAspending에 제출할 때 사용하는 시스템으로, 재무부에 따르면 DATA Act Broker 시스템은 DATA Act 보고 대상인 수혜자 고유 식별자, 수혜자 특성, 수혜금액, 수혜자의 법적 이름, 재정지원을 위한 주소 정보 등 재정 지원 수혜자 정보를 ASP로부터 추출할 예정임.
    - 2016년 12월 GAO는 DATA Act Broker 시스템이 ASP로부터 추출하는 데이터의 유효성 검사를 실시하지 않음을 지적하였고, 재무부 관계자는 이에 대하여 부처가 ASP에 제출하는 데이터에 대하여 유효성 검사 절차를 거칠 것이라고 답변함.
    - 그러나 ASP는 부처가 제출하는 데이터의 10% 이상이 유효하지 않을 경우에만 데이터 승인을 거절하기 때문에 10% 미만의 부정확도를 보이는 데이터는 ASP에 제출가능 하게 되고 이는 결과적으로 DATA Act 보고상의 수혜자 정보 품질을 낮추는 결과를 가져옴.
  - FFATA 2차 수혜자 보고 시스템(FFATA Subaward Reporting System, FSRS): FSRS는 연방기금 책무성 및 투명성 강화법(Federal Funding Accountability and Transparency Act, FFATA)의 결과로 만들어졌으며 2010년 7월부터 사용되었고, 주요 보조금 수혜자 및 주요 계약 대상자의 2차 수혜대상에 대한 정보를 제출하게 했음.
    - 2차 수혜대상자의 일반 정보, 고유 식별자, 집행된 총금액 등 DATA Act가 요구하는 표준 데이터 구성 요소를 모두 포함하고 있음.
    - 2014년 6월 GAO는 FSRS로부터 2차 계약자 데이터를 확인할 수 없었을 뿐만 아니라 21개의 데이터 구성요소 중 20개가 데이터 입력 오류, 데이터 부재, 부정확한 가이드라인 등의 문제로 불일치함을 발견하였고 이에 대한 GAO의 권고사항은 여전히 실행되지 않고 있음.
    - 따라서 DATA Act 보고 시 제출 되는 FSRS의 데이터의 완결성, 정확성, 적시성이 부족할 수 있음.
- DATA Act 가이드라인과 관련된 문제는 DATA Act 최초 보고 및 데이터 품질에 영향을 미칠 것으로 보임.
- 이미 OMB와 재무부는 2017년 5월 예정인 DATA Act 최초 보고에 기관들의 재무 및 지원 정보를 제출하는 데에 다양한 문제가 있을 것으로 인식하고 있음.
  - 정부간 거래에 대한 OMB의 가이드라인이 명확하지 않다는 문제점이 제기됨.

- 정부간 거래는 연방정부의 계정 정보 및 활동정보가 이를 받아서 실행하는 기관들의 계정 정보 및 활동정보를 상계하는 것임.
- 이를 해결하는 것은 범정부적으로 제기되어온 오랜 과제로 GAO의 연간 감사에서도 부처의 능력 부족으로 인해 연방정부의 발생주의 회계제도를 시행하기 어렵게 하는 문제로 지적되어옴.
- 가장 최근 실시된 GAO의 감사 결과, 부처간 일치하지 않는 거래 금액이 수백만 달러에 이르는 것으로 밝혀짐.
- 재무부는 정부간 거래 문제 개선책으로 부처별로 분기별 보고를 실시하도록 하였으나, OMB가 제시한 DATA Act 보고 가이드라인은 정부간 거래에 대하여 재무부의 개선책 내용을 제시하지 않음.
- 보건복지부(Department of Health and Human Services, HHS) 관계자는 보건복지부는 OMB의 가이드라인대로 보고 자료를 준비하고 있으나 현재 OMB의 가이드라인이 DATA Act가 제시하는 보고 요건과 일치하지 않기 때문에 가이드라인이 변경될 수 있다는 점을 우려하였음.
- 재무부 관계자에 따르면 재무부는 해당 문제에 대하여 이미 인식하고 있으나 이를 최초 보고 시기인 2017년 5월 이내로 해결하기는 어려울 것이며 고위 책임 공무원 보증 과정을 통해 개선할 예정이라고 밝힘.
- OMB관계자는 2017년 1월 현재 이 부분에 두드러진 문제점이 발견되지 않았으며 따라서 이를 개선하기 위한 가이드라인을 제공하지 않을 예정임을 밝힘.
- 지원 대상의 9자리 우편번호(ZIP+4)가 없거나 부정확하여 보고의 연속성이 보장되기 어려움
  - OMB의 가이드라인은 부처가 DATA Act Broker 시스템에 데이터를 제출하기 전에 연방 보조 수혜 대상의 주소 및 9자리 우편번호를 SAM상의 데이터와 검증하도록 하였음.
  - 정부지원 수혜대상자가 지원을 받기 위해서는 SAM에 주소 및 9자리 우편번호를 입력하도록 되어 있으나, 정부 부처에 따르면 SAM상에 9자리 우편번호 입력을 강제하고 있지 않기 때문에 5자리 우편번호를 입력하는 경우가 많고, 일부 지방의 경우 9자리 우편번호가 아예 부여되지 않은 경우도 존재함.
  - 그 결과 일부 부처의 경우 그들의 재정 지원 수혜자 대상 정보를 DATA Act Broker 시스템에 입력할 수 없게 되었고 재무부는 이것을 치명적인 오류로 설정하고 이를 해결하기 위한 노력을 기울일 것이라고 밝힘.
- 부처들은 OMB 가이드라인에서 제시한 고유 식별자를 사용한 재무 데이터와 수여 정보 연결에 어려움을 겪고 있음.

- GAO의 2016년 보고에서도 언급되었듯이 부처들은 지속적으로 부처의 재무 시스템과 지원 정보를 통합시키는 데 어려움을 호소함.
- OMB의 관계자에 따르면 일부 부처는 재무 시스템상에 고유 식별자를 부여하지 못하고 있고 이에 따라 지원정보와 연결하기 어려울 것으로 보이며, 특히 국방부, 주거 및 지역 개발 부, 내무부, 보건부, 환경보호국의 5개 부처는 2017년 5월까지 같은 이유로 보고를 완료하지 못할 것으로 예상했음.
- 이를 보완하기 위해 OMB와 재무부는 Broker 시스템에 USAspending.gov상에 보여질 예외상황에 대한 근거를 입력할 수 있는 메커니즘을 만들 예정이라고 밝힘.

■ OMB의 가이드라인은 현재의 데이터 보증 절차에 한계가 있음에도 불구하고 그 사용 범위를 확대하고자 함.

- OMB의 가이드라인은 Broker 시스템에서 생성된 조달 데이터와 부처 내의 조달 정보 시스템 데이터를 일치시키도록 하고, 부처의 연간 연방 조달 데이터 시스템(FPDS-NG)의 데이터 인증 보고서를 제출하여 데이터 보증 절차를 강화시키기로 함.
- 그러나 GAO 이전 보고서에서 밝혀졌듯이 부처의 연간 조달 데이터 인증에도 불구하고 USAspending.gov상의 데이터와 부처 내의 조달 데이터가 일치하지 않은 경우가 발생함.
- 또한 OMB 가이드라인은 Broker 시스템에서 재정 지원 데이터와 부처 내의 재정 지원 관리 시스템 데이터와 SAM에 있는 주요 수혜자 정보를 일치시키도록 하였음.
- 다른 제출된 데이터에 대하여도 OMB는 데이터 보증 절차를 거치게 하려고 하였으나, 명확한 보증절차가 제시되지 않았고 2017년 3월 현재까지 OMB는 아무런 조치를 취하지 않고 있음.
- 또한 총무청(General Services Administration, GSA)의 웹사이트에 게재된 보증 진술서에는 SAM과 FRSR에서 제공된 정보가 DATA Act에서 제시된 보안 조건을 모두 충족한다고 명시되어 있으나 GAO의 검토결과 이는 데이터 품질보다는 보안 통제만을 다루고 있으며 조달 관리 부문에만 적용되어 있었기 때문에 고위 책임 공무원의 보증 진술서를 DATA Act의 조달 데이터 및 재정 데이터의 질을 보장하는 데 쓸 수 있을지는 확실하지 않음.

■ 데이터 거버넌스 구조를 만들기 위한 노력은 여전히 초기단계에 머물러 있으며 GAO의 과거 권고사항도 실행에 옮겨지지 않음.

- 2016년 9월 OMB는 데이터 구성요소의 정의를 명확히 하고, 새로운 표준의 필요성을 모색하기 위해 데이터 표준위원회를 구성하였음.
  - 데이터 표준위원회는 데이터 표준을 검토하였으나 그와 관련한 제언이나 문제를 해결하기

위한 계획을 제시하지는 않았음.

- OMB관계자는 데이터 표준위원회가 데이터 표준 검토를 위한 절차나 방법을 개발하기 시작했다고 밝혔으나 이에 대해서 아직까지 공개된 것은 없음.
- 또한, 동 위원회는 논의된 내용이나 성과 결과를 공개하여 투명성을 강화하겠다고 하였으나 현재까지 공개된 내용이 없음.
- GAO가 과거 보고서에서 언급했듯이 바람직한 데이터 거버넌스는 연방정부 밖의 이해관계자들의 동의를 구하거나 제언을 참고하는 과정을 포함하고 있다는 점에서 여전히 DATA Act의 데이터 거버넌스 구조가 초기단계에 있음을 알 수 있음.

### 3. 결론 및 제언

- 앞으로는 DATA Act 실행을 위해 생성되는 데이터의 품질 확보 및 데이터 사용자에게 데이터의 품질을 보장하는 매커니즘 확보가 중요한 목표가 될 것임.
  - DATA Act 시행 이후 3년 만에 실시되는 첫 데이터 제출은 OMB와 재무부 그리고 연방 부처들의 다양한 노력으로 가능하게 되었으며 이 노력의 효과를 테스트할 수 있는 중요한 기회임.
  - 데이터 품질 확보 및 데이터 품질 보장은 DATA Act의 완벽한 이행뿐만 아니라 국회, 연방 관리자 및 일반 국민까지 제공된 데이터를 사용 가능하게 하는 필수적인 요소임을 인식해야 함.
- 또한 데이터 표준위원회의 투명성을 강화하기 위하여 위원회가 진행하고 있는 논의의 내용 및 성과 등을 공개해야 할 필요가 있음.

(조사 · 분석: 박유미 연구원)

## 감사관 DATA Act 준비 현황 검토 보고서 분석<sup>2)</sup>

- GAO 2017년 4월 -

- 동 보고서는 GAO의 DATA act의 효과적인 실시를 위한 노력의 하나로 30개의 감사관(Office of Inspector General, OIG) 준비 검토 보고서를 수득 분석하였음.
- 동 보고서는 부처별 감사관들이 2017년 1월 31일에 발표한 DATA act 실행 준비상황에 대한 보고서를 검토함.
  - 세부적으로 부처들의 DATA Act 준수사항을 달성하기 위한 준비 상황을 검토하고 OMB와 재무부가 DATA Act의 실시 및 모니터링을 위해 DATA Act 준비 검토 보고서를 사용 또는 사용할 계획을 어느 정도로 세웠는지를 평가하는 데 그 목적이 있음.

〈표 1〉 DATA Act 준비 검토 보고서 제출 기관 목록

(2017.1.31. 현재)

Chief Financial Officers Act of 1990 (CFO Act) agencies	Non-CFO Act agencies
국방부 (Department of Defense)	애팔래치아지역위원회 (Appalachian Regional Commission)
교육부 (Department of Education)	상품선물거래위원회 (Commodity Futures Trading Commission)
에너지부 (Department of Energy)	소비자금융보호국 (Consumer Financial Protection Bureau)
보건복지부 (Department of Health and Human Services)	국방핵시설안전위원회 (Defense Nuclear Facilities Safety Board)
주택 도시개발부 (Department of Housing and Urban Development)	수출입은행 (Export-Import Bank)
내무부(Department of the Interior)	연방예금보험공사 (Federal Deposit Insurance Corporation)
법무부 (Department of Justice)	연방선거위원회 (Federal Election Commission)
노동부 (Department of Labor)	연방노사관계청 (Federal Labor Relations Authority)
교통부 (Department of Transportation)	해사연방위원회 (Federal Maritime Commission)

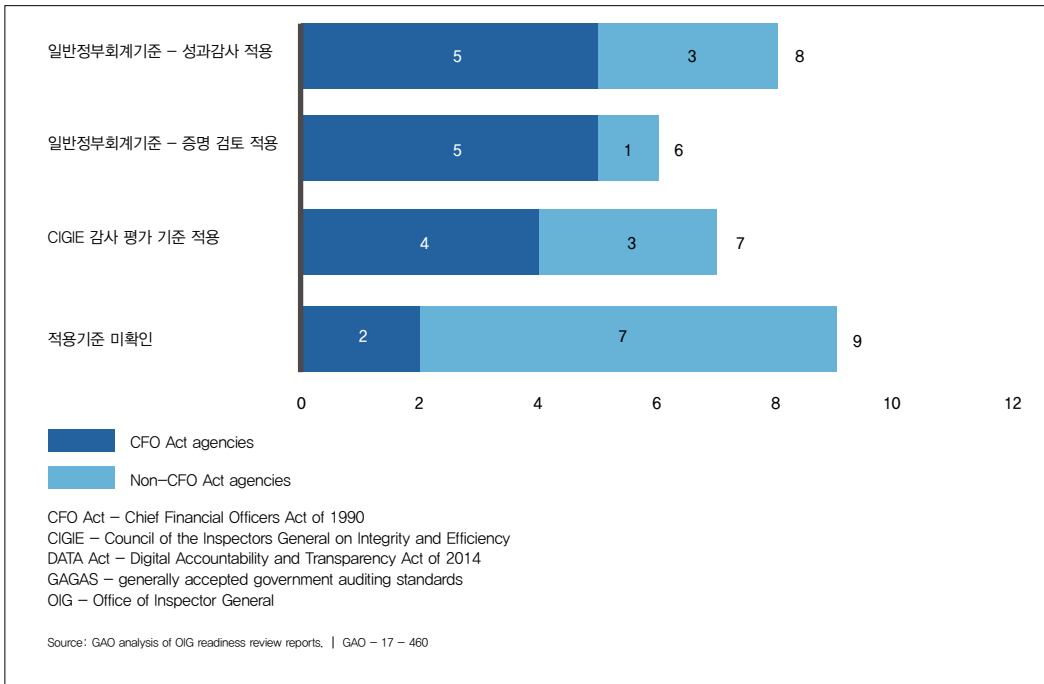
2) 본고는 미국 GAO에서 발표한 "Office of Inspector General Reports Help Identify Agencies' Implementation Challenges"를 요약 정리함 <http://www.gao.gov/products/GAO-17-460> (검색일자 2017.9.25.)

Chief Financial Officers Act of 1990 (CFO Act) agencies	Non-CFO Act agencies
재무부 (Department of the Treasury)	전국신용협동조합청 (National Credit Union Administration)
환경보호청 (Environmental Protection Agency)	전국노동관계위원회 (National Labor Relations Board)
총무청 (General Services Administration)	철도은퇴자위원회 (Railroad Retirement Board)
국가과학재단 (National Science Foundation)	증권거래위원회 (Securities and Exchange Commission)
원자력규제위원회 (Nuclear Regulatory Commission)	미국국제무역위원회 (U.S. International Trade Commission)
중소기업청 (Small Business Administration)	-
사회보장국 (Social Security Administration)	-

## 2. 감사관 DATA Act 준비 검토 보고서의 주요 내용

- 정직성 및 효율성에 대한 감사관 위원회(Council of the inspectors general on integrity and efficiency, CIGIE)는 연방 감사 대표자 회의(Federal Audit Executive Council, FAEC)를 만들었고 그 아래 DATA Act 실무그룹을 만들어 감사관 조직이 DATA Act 감독 요건을 준수하고 이해하도록 도왔음.
  - DATA Act 실무그룹은 2015년 11월 20일 DATA Act 준비 검토 가이드를 발행하고 2016년 6월 2일에 2번째 버전을 발행하였으나 이 검토 가이드는 DATA Act 준비 검토가 권장은 되지 만 의무사항은 아니라고 밝힘.
  - 이 가이드에 따르면 준비 검토의 주요 목적은 1) 해당기관의 DATA Act 실행 계획 및 프로세스가 DATA Act 요구 조건에 맞게 제대로 실행되고 있는지 여부를 확인하고 2) 어떻게 기관들의 DATA Act 요구사항 준수를 개선시킬 수 있는지에 대한 권고 및 제안을 제공하는 데 있음.
- 부처별 감사관 DATA Act 준비 검토 보고서는 검토의 종류, 사용된 기준, 그리고 그 범위가 모두 상이함.

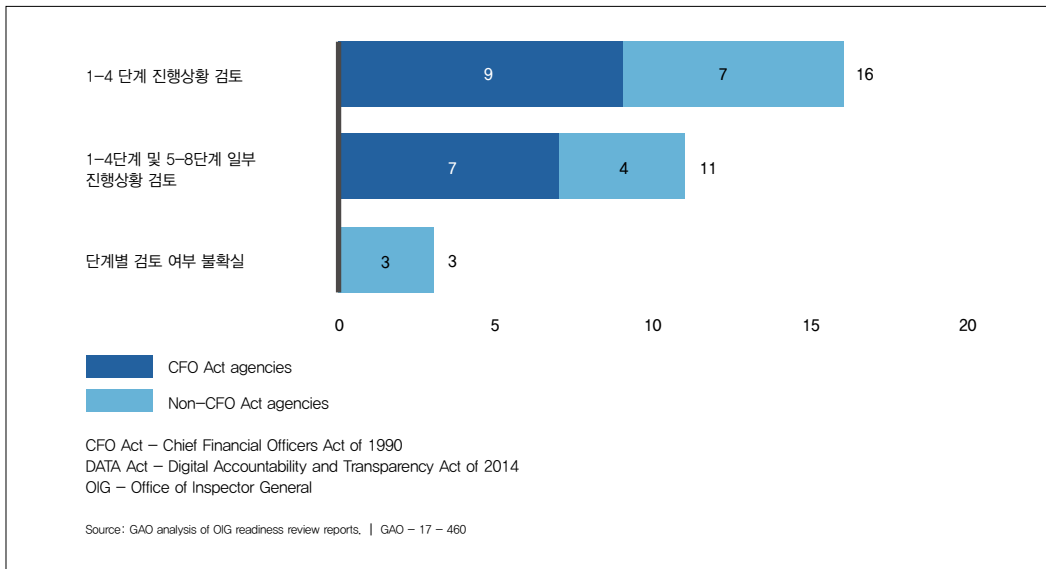
[그림 1] 감사관 DATA Act 준비 검토 유형과 사용된 기준 현황



자료: GAO, "Office of Inspector General Reports Help Identify Agencies' Implementation Challenges," p.7

- [그림 1]에서와 같이, 대부분의 CFO Act 기관은 일반 정부 회계 기준(Generally Accepted Government Auditing Standards GAGAS)을 활용하여 준비 검토를 실시하였으나, CFO법 미적용 기관은 어떠한 기준으로 준비 검토를 실시했는지 밝히지 않음.
  - 일반 정부 회계 기준은 2개의 검토를 포함하는데 이는 성과 감사와 증명 검토임.
  - 성과 감사는 충분한 근거와 기준을 가지고 평가한 조사결과 또는 결론을 제공하는 것이며 증명 검토는 감사 결론을 입증하기 위한 충분한 테스트들로 구성되어 있음.

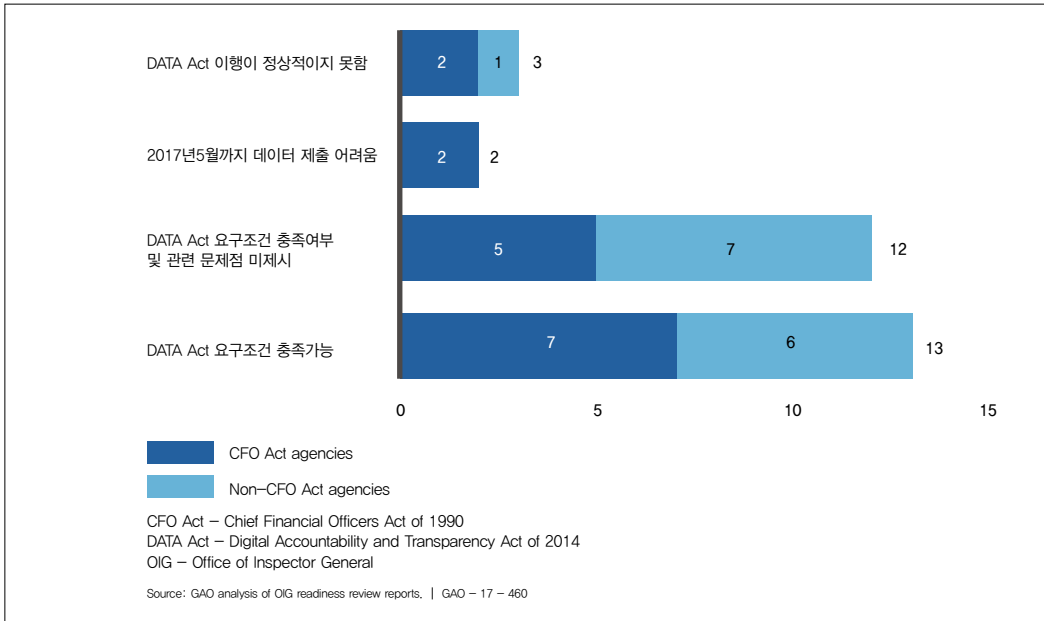
[그림 2] DATA Act Implementation Playbook Steps 반영 정도



자료 : GAO, "Office of Inspector General Reports Help Identify Agencies' Implementation Challenges," p.8

- 또한 [그림 2]에서 볼 수 있듯이 감사관 DATA Act 준비 검토의 범위가 다양하게 나타남. 특히 재무부에서 발간한 DATA Act Implementation Playbook의 1단계~4단계만 검토한 경우, 1~4 단계를 포함 5~8단계의 일부를 검토한 경우, 검토 범위를 명확하게 하지 않은 경우로 나뉨.
  - DATA Act 이행 상황 검토 기간은 다양했으나, 30개 기관 중 27개는 2016년 6월부터 2016년 11월 사이에 검토를 끝냄.
  - 재무부의 DATA Act Implementation Playbook은 2016년 2월까지 5~6단계를 완료할 것을 권장했으나 대부분의 감사관 검토는 이 단계를 검토범위에 포함시키지 않았고 이에 따라 현재 부처들의 DATA Act 실시 현황은 준비 검토 이후와는 다소 차이가 있음.
- 감사관들은 DATA Act를 시행하기 위한 준비 정도 및 도전과제에 대하여 각기 다른 예측을 내놓음.
- 부처의 DATA Act 요구조건 충족 가능성에 대하여 [그림 3]과 같이 13개의 기관이 가능할 것으로 예상했으며, 12개의 기관은 이에 대한 언급이 없었음.
  - 또한 2개 기관은 2017년 5월까지 데이터를 제출하지 못할 것으로 전망했으며, 3개 기관의 경우 DATA Act 이행이 정상적으로 이루어지지 못하고 있다고 평가했음.

[그림 3] 감사관들이 보고한 부처별 DATA Act 이행을 위한 요구조건 충족 현황



자료: GAO, "Office of Inspector General Reports Help Identify Agencies' Implementation Challenges," p.10

- DATA Act 이행이 정상적이지 못한 3개 기관은 주택·도시개발부(Department of Housing and Urban Development), 내무부(Department of the Interior), 미국국제무역위원회(U.S. International Trade Commission)임.
  - 주택·도시개발부는 2016년 5월까지도 하위 2개 기관인 연방 주택청(Federal Housing Authority), 전국 모기지 연합(Government National Mortgage Association)이 DATA Act 요구조건을 준수해야 하는지에 대한 결정을 내리지 못했기 때문이며, 재정 시스템, 데이터 구성요소, 제한된 자원 등으로 인한 문제가 발생하고 있음.
  - 내무부는 제출 데이터를 추출해야 하는 소프트웨어의 업그레이드가 벤더의 사정으로 늦어지고 있기 때문이라고 답변함. 또한, DATA Act Implementation Playbook에서 제시한 스케줄보다 6개월가량 늦어지고 있음.
  - 미국국제무역위원회의 경우, DATA Act 이행에 있어 공유서비스 공급자에게 과도하게 의존하고 있어 이행을 완료하기 어려울 것으로 보임.
- 2017년 5월까지 완전한 데이터를 제출하지 못할 것으로 예상되는 2개 기관은 국방부(Department of Defence), 환경보호청(Environmental Protection Agency)임.
  - 국방부의 경우, 특정 문서의 부재로 인해 이미 OMB와 재무부로부터 제출기한에 대한 연장

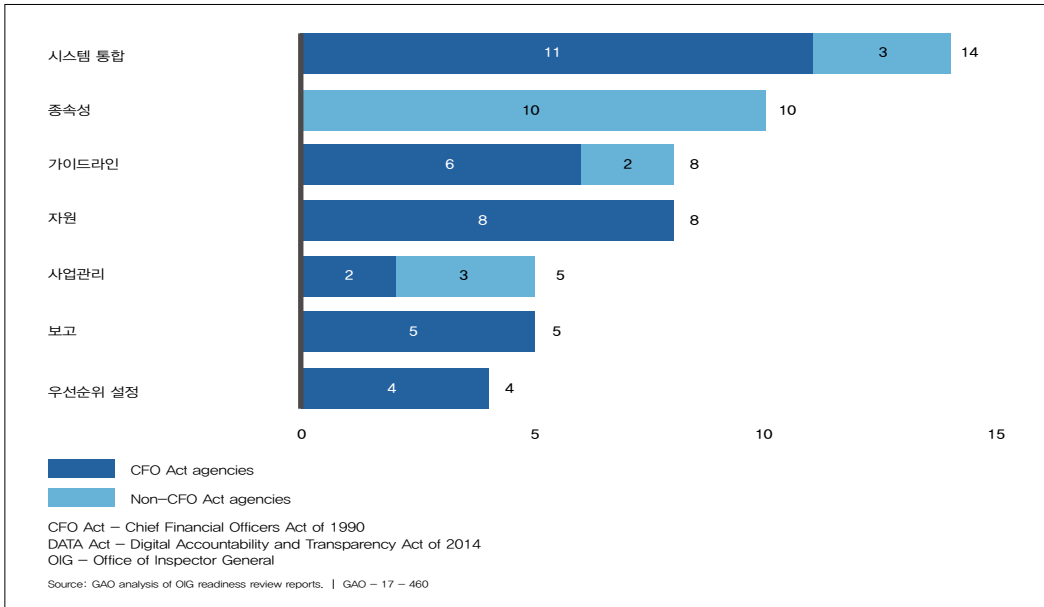
을 받은 상태로, 이 밖의 사항에 대해서는 감사관들이 문제삼은 것은 없음.

- 환경보호청은 수여 데이터를 자체 재무 및 계약 시스템에 연결하는 것에 난항을 겪고 있음. 감사관에 따르면 환경보호청은 2017년 5월까지 지출형태(Object class)와 프로그램 활동(program activities)의 완성된 파일을 제출하지 못할 것으로 보았음. 환경보호청은 현재 2017년 10월까지 완성된 파일을 제출하기로 함.

■ 대부분의 감사관들은 기관들이 DATA Act 요구조건을 충족시키는 데 어려움을 겪고 있다고 보고함.

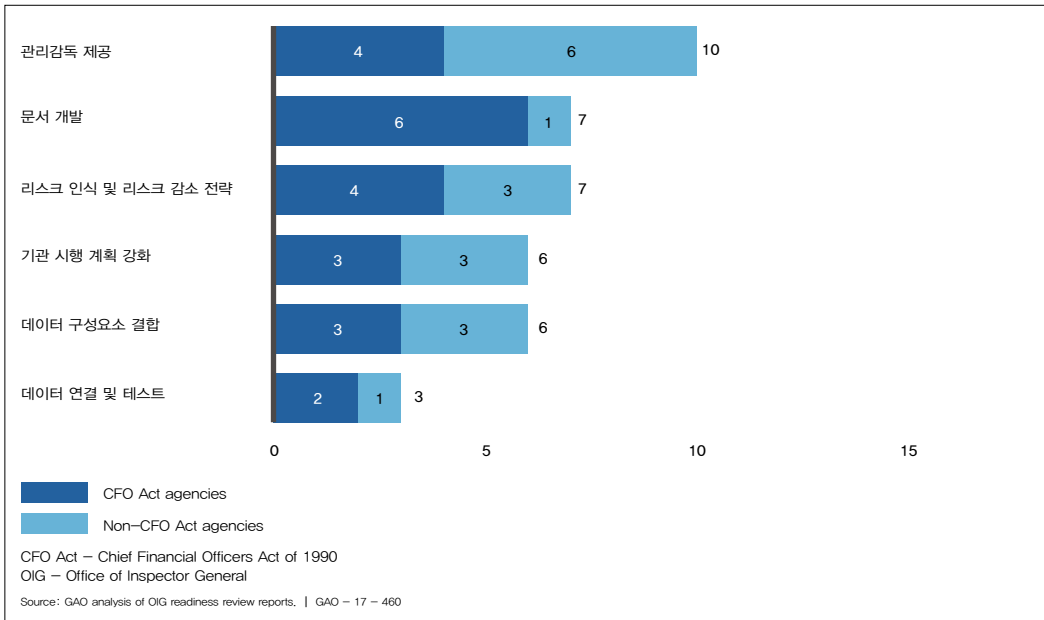
- 30개 기관 중 26개 기관이(이 중 9개 기관은 DATA Act 요구 조건을 충족시킬 것이라고 예상됨에도 불구하고) 각 기관들이 과거 GAO 보고서에서 밝힌 것과 비슷한 어려움을 겪고 있다고 보고함.
- GAO는 감사관들의 보고서를 기반으로 문제점을 시스템 통합(System Integration), 종속성(Dependencies), 가이드라인(Guidance), 자원(Resources), 사업관리(Project management), 보고(Reporting), 우선순위 설정(Competing Priorities)로 분류함[그림 4].
- GAO는 감사관들의 보고서에서 제시된 권고사항 및 제언사항을 관리감독 제공(Providing oversight), 문서 개발(Developing Documentation), 리스크 인식 및 리스크 감소 전략(Identifying risks and risk mitigation strategies), 기관 시행 계획 강화(Enhancing agency implementation plan), 데이터 구성요소 결합(Incorporating required data elements), 데이터 연결 및 테스트(Mapping and testing data)로 분류함[그림 5].

[그림 4] 감사관들이 보고한 기관이 직면한 DATA Act 이행 문제점 분류



자료: GAO, "Office of Inspector General Reports Help Identify Agencies' Implementation Challenges," p.16

[그림 5] 감사관들의 권고사항 및 제언사항 분류



자료: GAO, "Office of Inspector General Reports Help Identify Agencies' Implementation Challenges," p.16

- OMB는 매우 제한적으로 감사관 준비 검토 보고서를 활용하고 있으며, 재무부의 경우는 전혀 활용하지 않는 것으로 나타남.
- OMB 관계자는 감사관들의 준비 검토 보고서를 검토하였으며 이를 상위 책임자와 주간 전화 회의, 월간 회의 등을 통해 공유하였으나 OMB가 직접 감사관에게 준비 검토를 실시하라고 한 것은 아니므로 별도의 후속 조치는 취하지 않을 것이라고 밝힘.
- 재무부 관계자는 감사관 준비 검토 보고서를 사용하지 않았다고 답변했고 그 이유는 재무부는 이미 다른 방법론과 경로를 통하여 준비사항에 대한 자체 보고를 받고 있기 때문이라고 함.

### 3. 결론 및 권고사항

- GAO는 OMB 국장과 재무부의 장관이 부처들의 DATA Act 요구조건을 준수를 위한 독립적인 감사 및 검토 결과를 평가할 수 있는 메커니즘 확립을 권고함.
- OMB와 재무부가 감사관들에 의해 독립적으로 실시된 DATA Act 준비 검토 보고서를 적극적으로 활용하지 않아 부처들의 효과적인 DATA Act 요구 조건 실행을 도울 수 있는 기회를 놓칠 수 있음.

(조사·분석: 박유미 연구원)

2017년 연례보고서  
유사·중복·분할 프로그램 감축과 재정절감 방안<sup>3)</sup>  
- 2017.4. GAO -

※ 본 보고서는 미국 감사원(GAO)에서 연례적으로 발간하는 「프로그램 유사·중복·분할 점검」 시리즈 가운데 일곱 번째 보고서로서, 각 연방부처와 기관들의 유사·중복·분할 프로그램 실태에 대한 점검내용과 해결조치 권고안을 담고 있음

## 1. 검토 배경

- 올해 발간된 일곱 번째 보고서는 총 29개의 분야에서 정부의 효율성과 효과성을 개선하기 위해 의회가 행정부가 취해야 할 79개의 새로운 조치들을 제시하고 있음.
  - 의회와 행정부는 감사원(GAO)으로부터 제안된 2011년부터 2016년까지 645개의 조치들을 해결하기 위해 노력해왔음. 지난 6년간의 노력으로 1,360억달러의 재정이 절감될 것으로 예상됨. 이중 750억달러의 재정이 이미 절감되었고 향후 610억달러가 추가로 절감될 것으로 예상됨.
- 2017년에 감사원(GAO)이 확인한 79개의 새로운 조치들을 포함하여 미 의회 및 행정기관이 395개의 조치를 완전히 해결하면, 수천 억달러의 추가 비용을 절감할 수 있을 것으로 기대함.
  - 이러한 조치사항들은 국방부, 보건복지부, 국토안보부, 보훈부, 국세청, 관리예산국(OMB), 사회보장국(SSA) 등 7개 정부기관에 전달됨. 예를 들어, 보건복지부는 보험이 없는 저소득층 환자의 치료를 위해 병원에 지불하는 지급금을 보다 잘 조율함으로써 연간 10억달러를 절약할 수 있음.
- 연방정부는 수입과 지출 사이의 불균형으로 인해 장기적이고 지속 불가능한 재정 여건에 직면해 있음. 이러한 구조적 불균형 문제를 해결하기 위해서는 재정정책의 변화가 필요하지만, 단기적으로는 연방 프로그램이나 활동이 부분적으로 겹쳐지거나 중복 여지가 많은 영역에서 조치를 취함으로써 해결할 수 있음.

3) 본 원고는 GAO가 2017년 4월 발간한 <2017. Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits> 보고서를 토대로 작성됨. <http://www.gao.gov/products/GAO-17-491SP>, 본 보고서를 요약·정리한 보고서로서 GAO-17-562T 참고 가능. (검색일자: 2017.9.26)

- 이러한 문제 해결을 위해 의회는 감사원(GAO)을 통해 정부 프로그램, 기관, 사무소 및 부서 또는 정부 내에서 중복되는 목표 또는 활동을 확인하고 보고하도록 하고 있음. 감사원(GAO)은 중복 및 비용 절감 연례보고서에서 확인된 연방 정부기관 및 의회의 조치사항을 처리하는 과정을 GAO's Action Tracker<sup>4)</sup>라는 온라인 툴을 사용하여 모니터링하고 주기적으로 업데이트하여 공개하고 있음.
- GAO는 2011~2016년 보고서에서 분절, 중복 또는 유사<sup>5)</sup>를 줄이거나 없애거나 더 잘 관리하기 위해 의회 또는 행정부에 249개 영역에서 645개의 조치사항을 발표하였음.<sup>6)</sup>
  - 의회와 행정부는 329개(51%)의 이러한 조치사항을 처리하여 약 1,360억달러의 재정적 이익을 달성함. 공개된 조치사항을 완전히 이행함으로써 수십억 달러를 절약할 수 있을 것으로 추정함.<sup>7)</sup>
- 본 보고서에서는 (1) 2017년 연차 보고서에서 확인된 새로운 이슈 (2) 지난 보고서(2011~2016년)에서 확인된 조치사항에 대한 진전상황 (3) 의회 또는 행정부처에서 완전히 해결되지 않은 조치사항의 사례에 대한 내용을 담고 있음.

4) 분야별로 조치사항에 대한 현황을 알 수 있도록 주기적으로 업데이트하여 아래 웹사이트에 공개하고 있음. [http://www.gao.gov/duplication/action\\_tracker/all\\_areas](http://www.gao.gov/duplication/action_tracker/all_areas) (검색일자: 2017.11.13)

5) <분절(fragmentation) 중복(duplication), 유사(overlap)의 정의>

분절(fragmentation) :

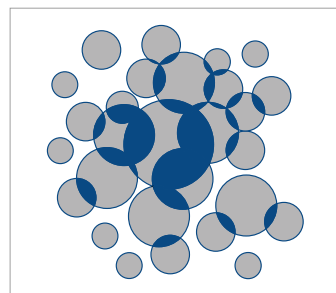
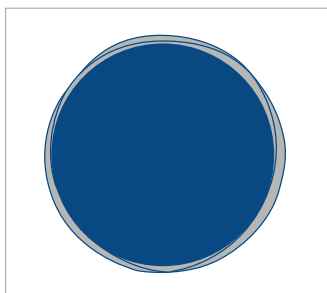
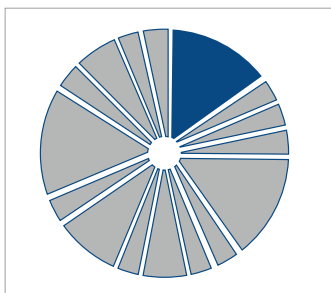
1개 이상의 연방기관 또는 기관내 하부조직이 동일한 분야의 서비스 집행에 관여하는 것을 의미함.

중복(duplication) :

(다수기관의) 프로그램들이 1) 동일한 사업 활동을 하거나 2) 동일한 수혜자에게 동일한 효과가 있는 서비스를 제공하는 것을 의미함.

유사(overlap) :

(다수기관의) 프로그램들이 1) 유사한 사업 목적을 가지고 2) 유사한 활동 또는 전략을 구사하거나, 3) 수혜자를 유사하게 설정하는 것을 의미함.



6) 감사원(GAO)의 중복 및 비용절감 관련 연례보고서(2011년~2016년)가 링크되어 있으므로 웹페이지를 참고바람(<http://www.gao.gov/duplication/overview>).

7) 재정절감 추정치를 계산할 때 다양한 출처의 개별적인 추정에 의존하고 다른 데이터 소스, 가정 및 방법을 사용했음. 이러한 개별적인 추정치는 방법 및 시기에 따라 불확실성이 증가할 수 있음. 따라서 재정절감 금액은 대략적인 재정적 이익을 나타냄.

## II. 2017년 연차 보고서에서 확인된 새로운 이슈

- 아래 <표 1>은 2017년 보고서에서 제시한 79개의 새로운 조치들 중 정부의 미션과 기능에 있어 분절(fragmentation) 중복(duplication), 유사(overlap)의 이슈가 있는 15개 분야에 관한 것임.

<표 1> 2017년 분절, 유사, 중복 분야

임무 (mission)	분절, 유사, 중복이 확인된 분야	
농업	1	꽃가루매개자 보호 및 농업생산성 개선을 위한 연방정부의 조치: 농업부와 다른 연방정부 기관들의 조정을 통해 야생벌과 토종벌의 개체수 및 건강상태를 모니터링하기 위한 노력들에 대해 잠재적인 중복을 줄일 수 있음
국방	2	육군과 공군의 가상훈련: 육군과 공군은 더욱 효율적이고 효과적이도록 작전훈련(operational training)을 통합하여 가상훈련 프로그램의 관리와 감독을 개선함으로써 분절을 피할 수 있음. 이를 통해 잠재적으로 천만 달러가 절감될 것임
	3	군사우발작전(contingency operations)을 위한 건설: 국방부는 군사우발작전을 위한 건설 프로젝트들의 감독 개선을 통해, 잠재적으로 중복을 줄이고 수백만 달러를 절감할 수 있을 것임
	4	국방부 날씨 위성장치 : 국방부는 국립해양대기청과 조정하고 협력하는 공식적인 메커니즘을 수립함으로써 날씨 위성장치능력의 차이로 인한 위험을 줄일 수 있음
일반정부	6	연방의 긴요 원자재(critical raw material)에 대한 활동: 정부기관들의 긴요 원자재활동의 분절을 관리하기 위해서는 과학기술정책국은 정부기관간 협력을 강화하고 정부기관들의 전문가와 자원들의 장점을 충분히 활용해야 함
	7	연방보조금 지원: 국립공원서비스, 어류 및 야생동물서비스, 식품 및 영양서비스, 질병관리 및 예방센터는 그들의 정부기관에서 보조금의 잠재적인 중복과 유사를 막기 위해 보조금을 관리하는 지침과 공식적인 과정을 수립하고 있지 않고 있음
	8	연방정부 고용: 인사관리국과 정부기관들은 연방정부의 고용 권한들을 개선하기 위한 점들을 발굴하여, 효율성과 효과성을 높이는 구체적인 권한들은 확장하고 덜 효과적인 부분들은 제거하도록 해야 함
	9	교통체계 탄력성을 위한 보조금: 연방기금 분절의 부정적인 효과를 줄이기 위해서는, 교통부는 잠재적인 중복이 있는지 확인하기 위해 연방수송청에 지원된 36억달러의 기금을 조사해야 함
	10	복구운영센터(Recovery Operations Center) 폐쇄: 감독 커뮤니티(oversight community)를 위한 중앙 집중된 분석과 조사지원 제안은 의회에 도움이 될 것임. 잠재적인 중복과 분절의 위험을 완화하기 위해 권한을 부여할지 여부를 결정하고, 부적절한 지급을 줄이기 위한 유용한 도구를 제공하는 데 도움이 될 것임
11	부정수급 지불방지시스템(Do Not Pay Working System): OMB는 부정수급 지불방지시스템의 사용을 위한 전략적이고 추가적인 지침이 필요함. 의회는 부당한 지불을 줄이고 잠재적인 중복과 관련된 위험을 완화하기 위해 사회보장국이 시스템을 통해 전체 사망신고서를 공유하는 사회보장법 개정안을 명시적으로 허용하도록 고려해야 함	

임무 (mission)	분절, 유사, 중복이 확인된 분야	
안보 법집행	12	실종 및 미확인 인물데이터: 연방수사국(Federal Bureau of Investigation)과 국립 법무연구소(National Institute of Justice)는 데이터 공유를 통해 실종자 및 미확인 인물의 데이터 중복 및 분절을 줄일 수 있음
	13	성폭력 데이터: OMB는 미국 내에서 분절적으로 이루어지는 성폭력 데이터 수집 및 관리를 위해 관계부처합동 포럼(interagency forum)을 개최해야 함
국제관계	14	외국인 지원 데이터의 품질: 외무부(Department of State) 정보 수집 및 보고의 잠재적인 중복 문제를 해결하기 위한 주요 단계로서 미 국무부는 미국 국제개발 관련 정부기관 및 OMB와의 협의하에 게시된 정보의 일관성을 보장하기 위해 데이터 품질을 향상시켜야 함
과학과 환경	15	연방 연구기관(Federal Research)에 대한 행정적인 요건: 대학의 업무 부담 및 규정 준수 비용을 줄이기 위해 연방 연구보조금을 지원 받는 여러 기관의 행정적 요건에 대한 편차를 조정하고 분절을 관리해야 함

자료: GAO/ GAO-17-491SP

- 분절, 중복 및 유사의 영역 외에도, 2017년 보고서에서는 의회 또는 행정기관이 정부 운영비용을 줄이거나 미국 재무부의 세수증대를 향상시키기 위한 조치를 취할 수 있는 14개 분야에서의 43개의 방안을 제안함(아래 <표 2> 참고).

<표 2> 2017년 비용절감 및 세수증대 분야

임무 (mission)	비용절감 및 세수증대가 확인된 분야	
국방	16	국방부 매점: 국방부의 매점을 효율적으로 관리함으로써, 국방부는 20억달러의 비용 절감을 달성할 수 있음
	17	국방부 특별장려금: 국방부는 특별장려금 프로그램을 위한 효과적인 인적자본관리를 위해 법 인체를 설립할 필요가 있음. 프로그램 개선으로 연간 수천만 달러를 절감할 수 있을 것임
	18	해군 조선(Navy Shipbuilding): 해군은 조선의 보증(warranties)과 보장(guarantees)의 개선을 통해 비용절감이 가능
에너지	19	국방(Defense) 및 상업용 핵폐기물(Commercial Nuclear Waste)의 저장: 에너지부는 국방 핵 폐기물과 상업적으로 소비된 핵연료를 영구적으로 저장하는 옵션들에 대한 분석을 개선함으로써 잠재적으로 수백만 달러를 절감할 수 있을 것임
일반 정부	20	보훈부(Department of Veterans Affairs) 의료시설 건설: 보훈부(VA)는 시설 건설 관리를 개선하여 의료 시설 건설 프로젝트에 대한 비용 증가 및 일정이 지연되는 것을 막을 수 있음
	21	정부 구매 카드: 정부 기관의 구매 카드 사용 분석에 주안점을 두면 연방정부 기관이 정부의 구매력을 활용할 기회를 얻게 되어 구매 카드를 사용하여 매년 수십억 달러의 비용을 절감할 수 있을 것임

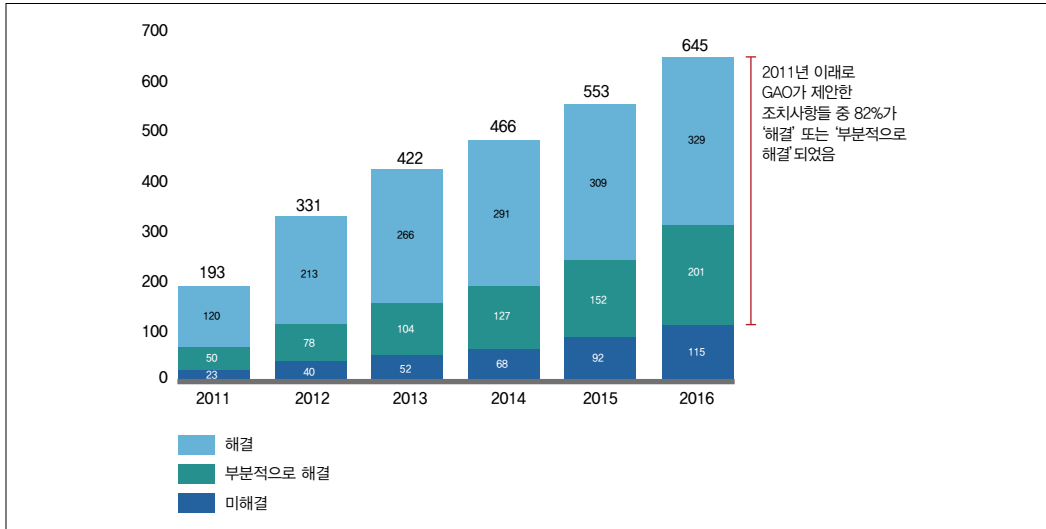
임무 (mission)	비용절감 및 세수증대가 확인된 분야	
	22	내륙 수로 연료세(Inland Waterways Fuel Tax): 국세청(Internal Revenue Service)은 미국 육군공병(Army Corps of Engineers)의 독점적 데이터에 대한 접근성 확보로 선박 운영자가 내륙 수로 연료세를 준수하는지 여부를 보다 정확하게 측정하고 수익을 향상시킬 수 있음
	23	육상 이동무선장비조달(Land Mobile Radio Procurement): 관리예산처(OMB)는 정부의 통신 능력을 향상시키고 일반적으로 구매한 물품에 대한 정부 지출을 관리하기 위해 이 기술을 포함시킴으로써 육상 이동 무선 장비에 매년 수억 달러를 소비하는 것을 줄일 수 있음
	24	환급 가능한 세금 공제: 국세청 (Internal Revenue Service)은 세 가지 큰 환급 가능한 세금 공제의 관리를 향상시킴으로써 비용 절감에 수익 달러를 실현할 수 있음
보건	25	병원 비보상 치료를 위한 연방 지불: 보험이 없는 저소득 환자에게 제공되는 치료에 대한 연방 정부의 지불을 보다 잘 조정함으로써, Medicare & Medicaid Services 센터는 잠재적으로 매년 10억달러 이상을 절감할 수 있음
	26	저소득층 의료보장제도 개인 간호 서비스(Medicaid Personal Care Services): 노인의료보험 제도(Medicare) 및 저소득층 의료보장제도(Medicaid)서비스 센터는 개인 간호 서비스에 대한 시기적절하고 완전하며 일관된 데이터를 필요로 함. 이러한 데이터로 서비스를 효과적으로 모니터링할 수 있어 연간 수천만 달러의 비용 절감 효과가 있음
	27	메디케어 혜택의 부적절한 지불: 메디케어 및 메디케이드 서비스 센터는 메디케어 어드밴티지(Medicare Advantage)조직에 대한 지불 감사 프로세스를 개선함으로써 부적절한 지불로 인한 수익 달러를 회수할 수 있음
	28	환자 보호 및 저렴한 의료법 등록(Patient Protection and Affordable Care Act Enrollment): 환자 보호 및 저렴한 의료법에 따라 제공되는 건강 보험 보상에 대한 등록 통제를 강화하고 사기 위험(fraud risk)을 보다 잘 관리함으로써 보조금 및 관련 지출과 관련된 비용 절감을 실현할 수 있으며, 이는 2017회계연도에 560억달러의 비용이 소모되는 것으로 추산됨
소득보장	29	장애보험: 사회보장국(Social Security Administration)은 매달 지급되는 개인의 디혜택지급액의 원천징수율을 높임으로써 장애보험(Disability Insurance, DI) 초과지급액에서 매년 수천만 달러를 회수할 수 있음

자료: GAO/ GAO-17-491SP, 보다 구체적인 내용은 GAO-17-491SP,부록 4를 참고

### III. 지난 보고서(2011~2016년)에서 확인된 조치사항에 대한 현황

- 지적사항 해결(addressed actions)을 통해 2025년까지 약 690억달러의 추가적인 절감효과가 가능할 것으로 예상되며, 그 결과 총 1,250억달러의 절감효과를 달성할 수 있을 것으로 추정됨.
- 아래 그림은 의회와 행정기관들의 2011년부터 2016년까지 GAO가 제안한 조치사항들의 해결현황을 보여주고 있음. 2011년 이래로 제안된 조치사항들의 82%가 해결 혹은 부분적으로 해결된 상태임.

[그림 1] 2011~2016년 조치사항 해결현황(2017년 3월 기준)



자료: GAO/ GAO-17-491SP

<표 3> 2017년 3월 현재, 2011~2016년 지적사항에 대한 의회 및 행정부의 해결현황

현황	114회 국회		115회 국회		행정부		총계	
	조치 건수	비율	조치 건수	비율	조치 건수	비율	조치 건수	비율
해결	36개	38%	36개	38%	293개	53%	329개	51%
부분적 해결	12개	13%	9개	9%	192개	35%	201개	31%
미해결	47개	49%	50개	53%	65개	12%	115개	18%
합계	95개	100%	95개	100%	550개	100%	645개	100%

주: 1. "해결된(Addressed)"은 "통합" 또는 "기타"로 분류 된 30개의 조치사항들과 "종료됨-해결되지 않음(closed-not addressed)" 3가지 작업이 포함됨. "통합 또는 기타" 및 "종료됨-해결되지 않음(closed-not addressed)"로 분류된 조치들은 더 이상 평가되지 않음. 대부분의 경우 이러한 작업은 추가 감사 작업 또는 기타 관련 정보를 기반으로 한 새로운 조치들로 대체되거나 포함되었음. 예를 들어, "통합 또는 기타"로 분류된 활동은 이후의 감사 작업이나 기관 환경의 중요한 변화를 기반으로 추적하는 다른 활동으로 통합되었을 수 있으며, 또는 미의회에서 행정부 조치로 변경되었거나 반대로 행정부에서 의회 조치로 변경되었을 수 있음. 조치가 더 이상 관련이 없거나 적용 가능하지 않은 경우 조치는 "종료-해결되지 않음(closed-not addressed)"으로 분류됨. 올해 6건의 조치사항은 "통합 또는 기타"로 분류되었고, 하나는 "종료됨-해결되지 않음(closed-not addressed)"로 분류됨.

2. 의회에 제안된 조치들을 평가할 때, 다음과 같은 기준을 적용했음. "해결된(Addressed)"이란 관련 법안이 제정되었고 필요한 조치의 모든 측면을 다루고 있음을 의미함. "부분적으로 해결된(partially addressed)"이란 현행 국회에서 관련 법안이 위원회, 하원 또는 상원을 통과했거나 관련 법안이 제정되었지만 필요한 조치의 일부분만 처리했다는 것을 의미함. "해결되지 않음(not addressed)"은 법안이 도입되었지만 위원회에서 통과하지 못했거나 관련 법규가 도입되지 않았음을 의미함. 새로운 의회 세션이 시작될 때, 우리는 기준을 다시 적용함. 그 결과, 관련 법안이 이전 의회에서 재도입되지 않으면, 조치의 상태가 "부분적으로 해결된"에서 "해결되지 않음"으로 이동할 수 있음.

3. 행정부에 제안된 조치들을 평가할 때, 다음과 같은 기준을 적용했음. "해결된"이란 필요한 조치의 이행이 완료되었음을 의미함. "부분적으로 해결된"은 필요한 조치가 개발 중이거나 시작되었으나 완료되지 않았음을 의미함. "해결되지 않음"은 행정부, 행정기관 또는 둘 모두가 필요한 조치를 이행하는 데 최소한의 진전을 보인 것을 의미함.

출처: GAO/ GAO-17-491SP

#### IV. 의회 또는 행정부처에 제안된 조치사항의 사례

- 의회와 집행 기관은 2011년부터 2016년까지 GAO가 확인한 645개의 조치사항 중 329개(51%)를 해결하였음(〈표 3〉 참고).
  - 이러한 노력으로 약 1,360억달러의 재정적 이익이 발생할 것으로 예상되고 있음. 2010년부터 2016년까지 750억달러, 앞으로 추가로 610억달러의 재정 이익이 발생할 것으로 예상됨.
  - 해결된 지적사항 관련 비용절감 및 세수증대 사례는 〈표 4〉에 제시됨.

〈표 4〉 지적사항 해소에 따른 비용절감 및 세수증대 사례 예시

분야 (연례보고서 연도)	조치사항	재정적 이익
IT투자 포트폴리오 관리 (2014)	7개 기관은 OMB의 2012년 지침에 따라 비용절감을 위한 포트폴리오 검토를 통해 중복성이 있는지, 가치가 낮으며 낭비되는 투자가 있는지를 파악하여, 필수 IT 영역을 공유 서비스로 통합토록 함	기관 추정에 따르면 2012회계연도부터 2015회계연도까지 약 14억달러의 비용을 절감
조세 정책과 집행(2015)	의회는 파트너십 수준에서 감사조정을 요구할 수 있도록 대규모 파트너십을 적용할 수 있는 감사 절차를 수정	조세 합동위원회(Joint Committee on Taxation)에 따르면 2019년부터 2025년 회계연도까지 93억 달러의 수입 증대가 예상
전략적 페트롤륨 저장 (2015)	미 에너지부는 2015년 의회가 요구한 바와 같이 2016년 8월에 전략적 석유 준비 제도의 장기 전략적 검토를 완료했음	CBO에 따르면 2018년부터 2025년까지의 준비금에서 원유 판매로 80억달러를 절감
아동 장애인 검토 (Children's Disability Reviews) (2015)	사회보장국(Social Security Administration)은 자격이 있는 아동 SSI 수령자만 혜택을 받도록 하기 위해서 보조적 소득 보장(SSI)을 받는 아동의 계속장애검토(CDRs)의 수를 늘림	GAO 분석에 따르면 2013회계 연도에 실시된 추가 검토와 시간이 지남에 따라 30억달러 이상 절감된 결과 약 4억 6,700만달러의 비용을 절감
재무부의 차입방지 노력 (2016)	GAO의 권고에 의해 재무부(Treasury)는 Making Home Affordable 프로그램에 대한 미래 지출에 대한 분석을 업데이트하여 프로그램의 예상지출액을 삭감	재무부의 추정에 따르면 2016년 12월까지 20억 달러를 절감

자료: GAO/ GAO-17-491SP

- 2011년 이후로 제안된 총 724개<sup>8)</sup>의 조치사항에 대한 행정부와 의회의 조치를 분석한 결과, 395개의 조치사항들이 부분적 해결 혹은 미해결 상태로 완전히 해결되지 않았음. 현재 ‘부분해결·미해결’인 분야에서 조치가 취해진다면, 추가적으로 수백억 달러의 절감 효과가 있을 것으로 추정됨.
- 의회에 권고된 중요한 조치사항들
  - 의회는 비용 절감, 새로운 문제 해결 및 연방 정부 기관 및 프로그램의 효율성 제고를 위해

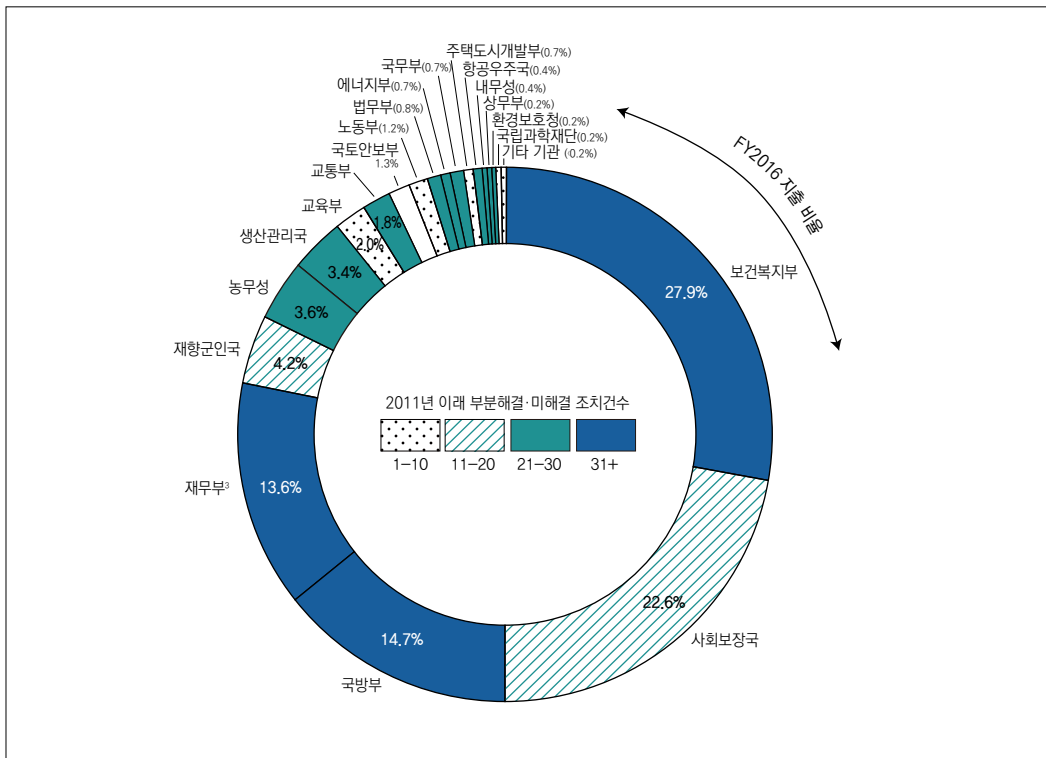
8) 2011년 이후로 제안된 645개의 조치사항과 2017년 확인된 새로운 조치사항 79개를 포함한 숫자임.

GAO의 업무를 활용해 왔음. GAO의 작업은 여러 주요 권한 부여 및 세출에 기여했음. 국회의 감독은 제안된 조치사항의 완전한 이익을 실현하는 데 중요하며, 앞으로도 계속해서 중요할 것임. 2017년 3월 연례보고서에서 GAO는 2017년에 확인된 2개의 새로운 의회 조치사항을 포함하여 97개의 조치사항을 의회에 보냈음. 97개의 조치사항 중 2017년 3월 현재 61개가 완전히 해결되지 않은 채 남아있음(9개는 부분적으로 해결, 52개는 미해결).

■ 행정부에 권고된 중요한 조치사항들

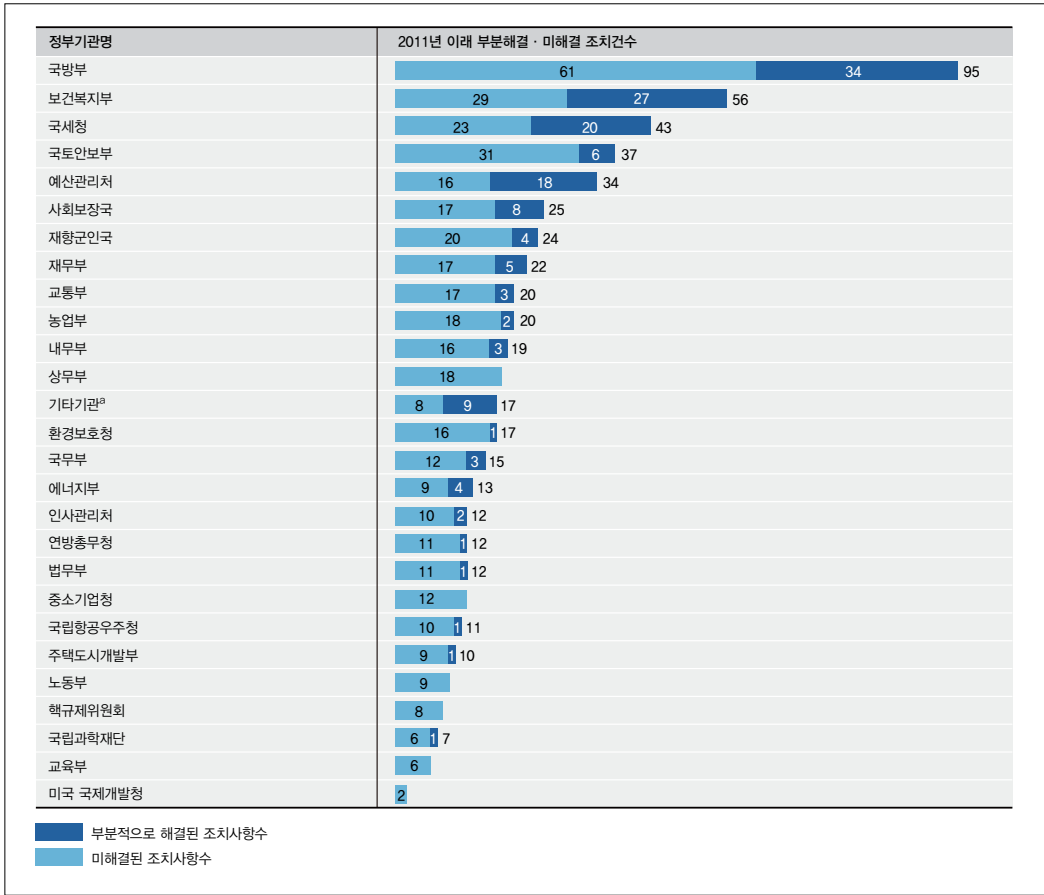
- 2011-2017년 연례 보고서에서 2017년에 확인된 77개의 새로운 조치사항을 포함하여 627건의 조치사항을 행정부에 보냈음. 627건 중 절반이 넘는 334건이 완전하게 해결되지 않음(192건이 부분적으로 해결, 142건이 미해결).
- 2016년 회계연도에 연방정부 지출의 84%, 즉 3조 6천억달러를 지출한 7개 기관에 실질적인 조치가 취해졌음([그림 2] 참고). 2011년 이후 미해결 및 부분 해결된 조치사항의 부처별 건수(2017년 3월 기준)는 [그림 3]에 제시되어 있음.

[그림 2] FY2016년 2011년 이래 기관별 조치사항 해결현황(2017년 3월 기준)



주: 재무부의 FY 2016년 지출(outlays) 비율은 국가부채에 대한 이자지급을 포함함  
 자료: GAO/ GAO-17-491SP

[그림 3] 2011년 이후 미해결 및 부분해결 조치사항 부처별 건수(2017년 3월 기준)



주: 조치사항 현황은 2017년 3월 현재기준임. 개별 조치사항은 둘 이상의 연방 정부 부서 또는 정부기관과 관련 있는 경우 여러 번 계산됨. 결과적으로 이 그림에 표시된 아직 해결되지 않은 조치사항(open actions)의 수는 334개 대신 576개가 됨. 334개는 2017년 3월 현재 행정부로 보내진 조치사항(open actions)의 개수임

자료: GAO/ GAO-17-491SP

- 미 감사원(GAO)은 분절, 중복 및 유사의 추가 또는 새롭게 등장한 사례와 비용절감 또는 수익 증대를 위한 기회를 계속 발굴해 나갈 것이며, 이미 확인된 분야의 진행상황도 계속 모니터링해 나갈 예정임.

(조사 · 분석: 봉재연 연구원)

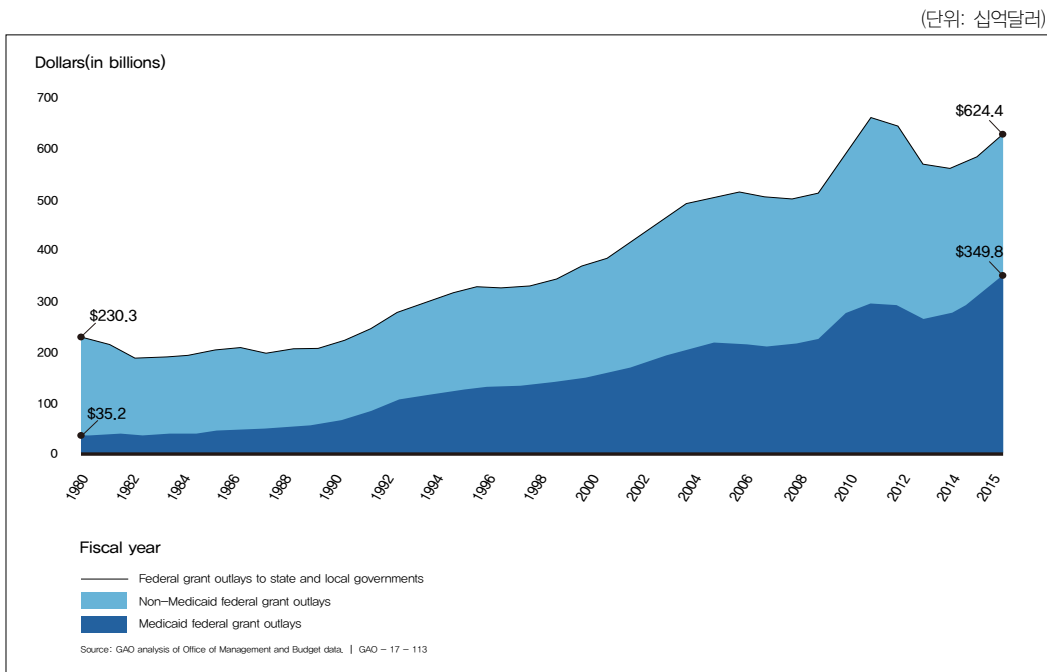
## 보조금 관리: Merit-Base 평가방식 및 잠재적 중복 수상 검토를 위한 지침 제공<sup>9)</sup>

- GAO 2017년 4월 -

### 1. 배경 및 목적

- 미국의 연방기관은 국가 정책목표 달성을 위해 주 및 지방정부, 교육기관, 비영리기관 등에 보조금을 지원하고 있음.
- 연방기관의 보조금은 1980회계연도에 주 및 지방정부 등으로 2,300억달러가 지출되었고, 이 규모는 지속적으로 증가하여 2015회계연도에는 6,240억달러가 지출되어 전체 연방정부 지출의 16%를 차지하고 있음.

[그림 1] 1980~2015회계연도 연방보조금 지출 규모



9) 본고는 미국 GAO에서 2017년 1월에 발표한 보고서 "Selected Agencies Should Clarify Merit-Based Award Criteria and Provide Guidance for Reviewing Potentially Duplicative Awards"를 요약 정리함. <http://www.gao.gov/products/GAO-17-113>. (검색일자 2017.10.17.)

- 그럼에도 불구하고 GAO의 이전 보고서<sup>10)</sup>에 따르면 보조금 지원을 결정하는 과정 및 방법에 대해 적절하게 문서화된 지침이나 규정 없이 보조금 지원이 결정되는 등 기관의 보조금 관리에 있어서 취약점이 있는 것으로 나타났음.
- 이와 같은 문제를 인식한 OMB는 2011년에 부처 간 협의체로서 COFAR(Council on Financial Assistance Reform)를 설립하여 보조금 관련 정책결정을 지원하고 연방보조금 관리의 효율성 및 효과성을 제고하고자 하였음.
- COFAR는 8개의 연방기관과 1개의 순환기관으로 구성되는데 2016~2017년에는 보조금 규모가 가장 큰 농업부, 교육부, 에너지부, 보건복지부, 국토안전부, 주택도시부, 노동부, 교통부 등 8개의 연방기관과 1개 순환기관으로 국무부로 구성되어 있음.

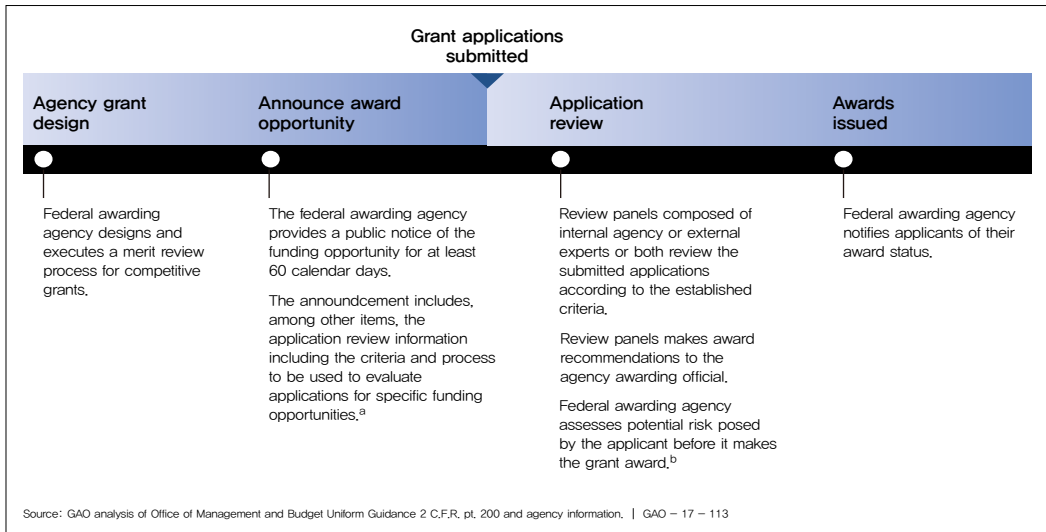
[그림 2] 2016 · 2017회계연도 COFAR 구성



10) GAO, *Surface Transportation: Competitive Grant Programs Could Benefit from Increased Performance Focus and Better Documentation of Key Decisions*, GAO-11-234 (Washington, D.C.: Mar. 30, 2011), *Intercity Passenger Rail: Recording Clearer Reasons for Awards Decisions Would Improve Otherwise Good Grantmaking Practices*, GAO-11-283, (Washington, D.C.: Mar. 10, 2011) and *Legal Services Corporation: Improvements Needed in Controls over Grant Awards and Grantee Program Effectiveness*, GAO-10-540 (Washington, D.C.: June 11, 2010)

- 또한, 2014년에 보조금 지원에 관한 새로운 OMB 지침(Uniform Guidance)이 마련되었으며 동 지침에서는 보조금을 지원할 때, 공모를 통한 Merit-base 평가방식을 활용하도록 하고 있으며 다음의 그림과 같은 일련의 단계를 거치도록 하고 있음.

[그림 3] 연방보조금 지원 결정 단계별 과정



- GAO는 이를 기반으로 일부 기관이 보조금 지원을 결정하기 위해 활용하는 평가의 체계 및 이에 따른 실행 여부 등을 검토하였음.
- 구체적으로 보조금 공모 신청서 평가 시 1) OMB 지침의 요구사항을 준수하였는지, 2) 중복자금 지원 여부에 대한 검토가 이루어졌는지를 검토하였으며, 추가적으로 3) COFAR의 우선과제 달성을 위해 세부적인 추진체계 및 일정을 마련하였는지 등을 검토하였음.
- GAO는 검토결과에 따라 평가과정의 공정성 및 투명성을 제고하고 중복자금 지원 문제를 개선하여 공공재정 집행의 낭비를 줄이기 위한 권고사항을 제시하였으며, 권고사항에는 공모 공고문에 제시되어야 할 내용, 중복자금지원 여부 검토를 위한 지침 마련 등을 포함하고 있음.

## 2. 검토 결과

- GAO는 3개 연방기관 및 각 연방기관의 2개의 하위기관 등을 선정하여 보조금 공모 선정 과정의 전반적 사항에 대해 심층적인 검토를 수행하였음.
  - 선정기관에는 농업부(USDA)와 그 하위기관인 농림식품연구소(NIFA)와 식품영양국(FNS), 보건복지부(HHS)와 그 하위기관인 국가보건연구소(NIH)와 질병관리센터(CDC), 그리고 내무부(Interior)와 그 하위기관인 국립공원국(NPS)과 어류야생동물국(FWS)이 있었으며, 이들이 관리하는 총 19개 보조금 프로그램을 대상으로 검토하였음.
  - 그리고 추가적으로 COFAR가 공표하고 있는 우선과제의 진행상황과 이를 달성하기 위한 세부적인 추진체계 및 일정 개발 등 2013년에 GAO가 제시한 권고사항에 대한 이행여부를 검토하였음.

### 1) 보조금 공모 신청서 평가 체계의 OMB지침 준수 실태

- OMB의 지침에 따르면 연방기관이 보조금 공모를 위해 사전에 배포하는 공고문에는 Merit-base 평가를 위한 구체적인 평가기준과 각 평가지표별 가중치를 명시해야 하고, 평가지표 중에는 보조금 지원에 따른 비용분담 여부를 평가하는 지표 또는 해당 정보에 대한 평가 반영 여부에 대해 명시해야 한다고 제안하고 있음.
  - 농업부의 농림식품연구소(NIFA)와 식품영양국(FNS), 보건복지부의 국가보건연구소(NIH)와 질병관리센터(CDC)의 보조금 프로그램은 동 지침을 반영하여 공모 공고문에 평가기준 및 가중치를 명시한 것으로 확인되었으나, 내무부의 국립공원국(NPS)과 어류야생동물국(FWS)의 일부 보조금 프로그램에서는 그렇지 못한 것으로 나타났음.
    - 내무부 국립공원국(NPS)의 역사보존기금 보조금의 공모 공고문에는 평가기준 및 지표별 가중치가 명시되지 않았고 어류야생동물국(FWS)의 수중침해종 보조금이나 청년층을 위한 환경자원보존에 관한 보조금의 공모 공고문에는 평가기준은 포함되었으나 지표별 가중치는 포함하지 않았음.
  - 또한, 보조금의 비용분담과 관련하여 농업부와 보건복지부의 하위 기관들은 비용분담이 필요하지 않음을 명시하였거나 비용분담이 필요한 보조금에 대해서 평가에 어떻게 사용할지에 대해 명확하게 설명하고 있는 것에 반해, 내무부의 하위기관들은 이에 대한 사항을 명확하게 설명하지 않고 있음.
    - 어류야생동물국(FWS) 보조금의 공모 공고문에는 비용분담 여부가 필수 요구사항은 아니

라고 하였으나 매칭을 통한 전체 지원규모 확장은 권장사항이라고 하였으며 평가에 고려될 수 있다고 하였음. 다만, 담당자에 따르면 구체적인 평가적용에 관한 설명이 없었기 때문에 실제 평가에 활용되지 않았다고 함.

- 국립공원국(NPS) 보조금의 공모 공고문에는 비용분담 여부가 필수 요구사항은 아니었으나 예산 관련 평가항목에 비용분담 및 자금매칭에 관한 정보를 요구하였음. 게다가 동 정보를 평가에 어떻게 활용할 것인지에 대한 설명은 없었음에도 불구하고, 보조금 지원에 대한 최종결정에 영향을 끼쳤던 것으로 나타났음.

## 2) 보조금 중복지원 여부 반영 실태

■ OMB지침에는 보조금 공모 신청자의 중복자금 지원에 대해 검토할 것을 명시하지는 않았으나 ‘연방정부의 내부통제 원칙’에 따르면 연방기관은 목표달성을 위해 중복지원과 같은 내부 및 외부의 데이터를 포함한 질적 정보를 활용하도록 규정하고 있음.

● 또한, 2013년에 작성한 GAO보고서<sup>11)</sup>에 따르면 보조금 공모 선정 시 보조금 중복자금지원 위험에 노출될 수 있으므로 이를 검토할 수 있는 지침을 개발하여 잠재적 위험을 경감시킬 것을 권고하였음.

- 농업부의 농림식품연구소(NIFA)와 보건복지부의 국가보건연구소(NIH)의 경우에는 보조금 선정 전 중복 지원 여부를 확인하도록 하는 지침을 가지고 있으며 동 지침에는 약정과 관계 없이 중복은 절대 허용되지 않는다고 명시되어 있음.
- 그러나 농업부의 식품영양국(FNS), 보건복지부의 질병관리센터(CDC), 그리고 내무부의 국립공원국(NPS)과 어류야생동물국(FWS) 등 4개 기관은 보조금의 중복지원 여부를 확인하는 중요성을 알고 있음에도 불구하고 이에 대한 구체적인 지침이 없고 체계를 갖추지 않은 채, 평가과정에서 실무자가 비공식적으로 확인하는 정도에 그쳤음.

\* (참고) 보고서에서 분석한 19개의 보조금 프로그램 중에는 중복 지원된 경우는 없는 것으로 확인됨.

11) Agricultural Research: Two USDA Agencies Can Enhance Safeguards against Project Duplication and Strengthen Collaborative Planning, GAO-13-255: Published: Apr 12, 2013. Publicly Released: May 13, 2013.

### 3) COFAR의 우선과제 달성을 위한 추진체계 및 구체적인 세부일정 마련 여부

- 2013년, GAO는 COFAR의 우선과제 설정 및 이행상황 추적, 구성원의 역할 규정, 보조금 주요 이해관계자 간의 상호교류 여부 등에 대해 분석·평가하여 다음의 사항을 이행하도록 OMB에 권고하였음.
  - ① 우선과제에 책임이 있는 이들로 위원을 구성하고 성과목표를 포함하여 우선과제의 세부적인 추진일정과 이를 모니터링하고 평가할 수 있는 체계를 개발할 것.
  - ② 이해 관계자들과 협력하여 자원을 활용하는 방법 등과 같은 다양한 의사결정사항을 합리적으로 수행하기 위해 구성원의 역할과 책임을 명확히 할 것.
  - ③ 주 및 지방정부, 비영리기관과 같은 보조금을 지원받는 단체, COFAR에 포함되지 못한 보조금 관련 연방기관, 기타 보조금 관리 정책 관련자 등과의 상호교류를 확대할 것.
- 이와 같은 권고에도 불구하고 2016년 9월 현재, OMB 또는 COFAR의 추진내용 및 실적은 여전히 미흡한 측면이 있으며 개선이 필요한 것으로 나타났음.
  - 2016년 9월 현재, COFAR의 우선과제와 관련된 성과목표, 모니터링 및 평가 체계, 추진현황 보고 등에 대한 내용은 공표되지 않았으며 COFAR 구성원의 역할 및 책임성에 대해 어떠한 규정이나 지침도 제공되지 않는 것\*으로 나타났음.
  - \* OMB는 이와 관련하여, COFAR는 OMB가 기관에 연방 보조금 정책결정을 위한 권고안을 제공하기 위해 구성된 대표자 그룹으로서 OMB가 COFAR의 역할과 책임을 규정하지 않는다고 설명함.
  - 또한 주 및 지방정부, 비영리기관 등 보조금 수령자 대표 단체들에 따르면, OMB와의 상호교류는 있었으나 COFAR와 상호교류는 없다고 하였으며, 특히 일부 단체의 경우에는 OMB에 제기하였던 그들의 고유한 문제가 적절하게 COFAR에서 다루어지지 않았던 점에 대해 우려를 나타내기도 하였음.

## 3. 결론 및 권고사항

### 1) 결론

- 2015회계연도 기준으로, 국가 정책목표 달성을 위해 주정부 및 지방정부에 지원되는 연방보조금의 규모는 6천억달러가 넘는 수준에 달하고 있으며, 이와 상황에서 보조금의 지원은 공정성과 투명성이 담보된 효율적인 평가 체계 및 과정을 통해 결정되어야 함.

- GAO가 분석한 6개 기관 모두, OMB 지침에서 요구하는 바와 같이 Merit-base 평가방식을 통해 신청자의 보조금 프로그램의 수행능력 등을 평가하고 있는 것으로 나타났다.
  - 그럼에도 불구하고 일부 기관의 경우에는 평가지표 및 지표별 가중치, 비용의 분담원칙 등 상세한 평가기준이 보조금 공모 공고문에 명확하게 설명되지 않고 있으며, 이는 보조금 공모 평가 과정 및 결과의 공정성 및 투명성이 저하되는 문제를 야기하였음.
  - 뿐만 아니라, 대부분의 기관은 중복자금 지원에 따른 문제점을 중요하게 인식하고 있음에도 불구하고 실질적인 평가에서는 공식적인 지침이나 문서 없이 평가 실무자가 비공식적인 과정을 거쳐 확인하는 정도에 그치고 있었음.
- 2013년, GAO는 COFAR의 업무내용 및 실태 등을 분석하여 세부적인 업무추진 체계 및 일정 공개, COFAR 구성원의 역할과 책임성 규정, COFAR와 보조금 지원 및 수령 관련자 간의 상호교류 활성화 등을 권고하였음.
  - 그러나 2016년 9월까지도 COFAR는 세부적인 업무추진 체계 등이 공개되지 않고 있으며, 그들의 과제를 모니터링하고 평가하는 방법론을 제시하지 않고 있으며, COFAR 구성원의 역할과 책임성, 보조금 관련자와의 상호교류 활성화 역시, 개선이 미비한 상태인 것을 확인하였음.
  - 이와 같이 권고사항의 미이행 또는 충분하지 않은 이행으로 인해 2013년에 OMB와 COFAR에 권고한 내용은 여전히 유효하며 완전한 이행을 통해 COFAR의 우선과제 추진의 발전, 위원회의 조정 기능 강화, 보조금 수령기관과의 효과적인 상호교류가 이루어질 것이라고 판단됨.

## 2) 권고사항

- GAO는 동 보고서의 분석결과에 따라 세부적으로 권고사항을 마련하여 연방기관에 제시함.
  - ① 보조금 공모 평가과정의 투명성 제고를 위해, 내무부의 어류야생동물국은 평가지표별 가중치, 비용분담원칙 등을 포함한 세부 평가기준을 보조금 공모 공고문에 명시하도록 하는 지침을 마련해야 함.
    - \* (후속사항) 내무부는 17년 8월 현재, 세부 평가기준이 포함된 공고문 양식을 만들었으며, 어류야생동물국은 2017년 12월까지 평가 및 보조금 관리에 필요한 모든 사항들이 포함된 새로운 지침을 만들 예정임.
  - ② 내무부의 국립공원국과 어류야생동물국, 농업부의 식품영양국, 보건복지부의 질병관리센터는 중복자금 지원 방식을 위해 보조금 선정 평가과정에서 검토·평가할 수 있는 지침을 마련해야 함.
    - \* (후속사항) 어류야생동물국 및 질병관리센터는 중복자금 검토에 대한 지침을 마련하였으나, 2017년 8월

현재, 국립공원국은 아직 마련되지 않았으며, 완료된 이후에 GAO에 제출할 예정임. 식품영양국은 2017년 8월 현재 준비 중에 있으며, 12월까지 완료하여 18년부터 활용할 예정임.

(조사·분석: 장문석 연구원)

## 보조금 관리: 국가 및 사회 공동체 서비스를 위한 모니터링 개선 방안<sup>12)</sup>

- GAO 2017년 3월 -

### 1. 배경 및 목적

- CNCS(Corporation for National and Community Service)는 미국에서 가장 큰 보조금 관리 연방기관으로서 삶의 질 개선, 지역사회 강화, 시민참여 증진 등을 목표로 1993년에 설립되어 재해복구부터 교육개선에 이르기까지 다양한 분야의 국가 및 지역 서비스를 지원하고 있음.
- 2015회계연도 기준으로 국가 서비스 지원을 위해 약 7억 5천만달러의 보조금 예산이 책정되어 있었고 주요 프로그램에 참여했던 자원봉사자는 약 35만명에 달하였음.

〈표 1〉 2015회계연도 CNCS 보조금 프로그램

Program	Grantees and purpose	Appropriation (in millions)	Number of grants	Number of volunteers
AmeriCorps State and National	Provides grants to nonprofit, public, and other organizations to address community needs. Many grants are made to state service commissions, which make subgrants to organizations to operate AmeriCorps programs.	\$335.4	383	69,000
Senior Corps (Foster Grandparent, Retired and Senior Volunteer, and Senior Companion programs)	Provides grants to help fund a network of organizations sponsoring projects staffed by volunteers aged 55 and older to meet community needs.	\$202.1	1,175	270,000
Volunteers in Service to America (VISTA)	Provides grants to community organizations to help create and expand antipoverty programs. VISTA grants include projects in which CNCS awards a certain number of positions to a sponsoring organization and provides benefits directly to VISTA volunteers. No financial resources are provided by CNCS; however, CNCS includes these projects in its grant monitoring efforts.	\$92.4	783	7,800

12) 본고는 미국 GAO에서 2017년 3월에 발표한 보고서 "Monitoring Effort by Corporation for National and Community Service Could be Improved"를 요약 정리함. <http://www.gao.gov/products/GAO-17-90>. (검색일자 2017.10.17.)

Program	Grantees and purpose	Appropriation (in millions)	Number of grants	Number of volunteers
Social Innovation Fund	Provides grants to identify, validate, and grow promising approaches to challenges facing local communities.	\$70.0	19	Not applicabled
Other grant programs	Provide grants for other purposes.	\$53.4	49	13,000
Total		\$753.3	2,409	346,800

자료: GAO analysis of Corporation for National and Community Service (CNCS) documents. | GAO-17-90

- 그러나 최근의 CNCS OIG(Office of Inspector General) 보고서<sup>13)</sup>에 따르면, CNCS는 보조금의 통합 위험관리전략이 미흡하고 모니터링 방식의 효율성 및 실효성이 부족한 문제가 있음을 지적하였음.
  - 이에 따라, GAO는 CNCS의 보조금 관리 프로세스를 전반적으로 검토하여 개선사항을 권고하고자 함.
    - 구체적으로 1) CNCS의 전반적인 보조금 관리 프로세스, 2) 위험의 식별·분석·대응 등에 관한 ‘연방정부의 내부통제 원칙’과 CNCS의 보조금 관리 프로세스의 차이, 3) CNCS가 보조금 수령자에 대한 컴플라이언스를 적절히 수행할 수 있는 역량을 갖추었는지 여부 등에 대해 분석하였음.

## 2. 검토 결과

- CNCS의 보조금 관리 체계는 보조금 지원 결정 이전부터 지원 종료까지 전 과정에 걸쳐서 관리하도록 하고 있음.
  - 보조금 지원 결정: 보조금 신청자의 재정능력, 현재 또는 이전에 받았던 보조금에 대한 컴플라이언스 결과 등을 검토하여 보조금 지원 시 요구되는 규정을 신청자가 준수할 능력이 충분한지 평가함.
  - 연간평가: 매년 8월에서 10월 사이에 차기 회계연도에 시행할 모니터링 대상을 선정하기 위한 평가를 실시함.
    - 이를 위해 현재 보조금으로 운용되고 내년에도 운용될 것으로 예상되는 보조금을 대상으로

13) Office of Inspector General for the Corporation for National and Community Service, *Fiscal Year 2017 Management Challenges* (Washington, D.C.: December 2016); and *Fiscal Year 2014 Semi-Annual Report No. 1* (October 1, 2013 – March 31, 2014)

각 프로그램에서 요구하는 규정의 준수 여부, 보조금의 재정적 취약점 등에 대해 평가함.

- 평가를 통해 도출된 결과를 기준으로 모니터링 대상의 우선순위를 3개 그룹으로 구분하여 차기 회계연도에 진행할 방문 및 대면실사, 서류실사, 재무실사 등에 관한 계획을 10월말까지 수립함.
- 모니터링: 연간평가를 통해 정해진 모니터링 우선순위 및 계획에 따라 방문 및 대면실사, 서류실사, 재무실사 등을 수행하며 이와 별개로, CNCS OIG에 의해서 보조금의 부적절한 집행이 확인될 경우에도 모니터링 대상이 되는 등 전년도에 수립했던 계획 대비 추가 또는 제외될 수 있음.
- 지원종료: 보조금 종료시점에 보조금 수령인의 거래 및 지출 보고서를 검토하고 보조금으로 지급된 금액의 기록과 비교하여 최종적으로 보조금을 종료함.

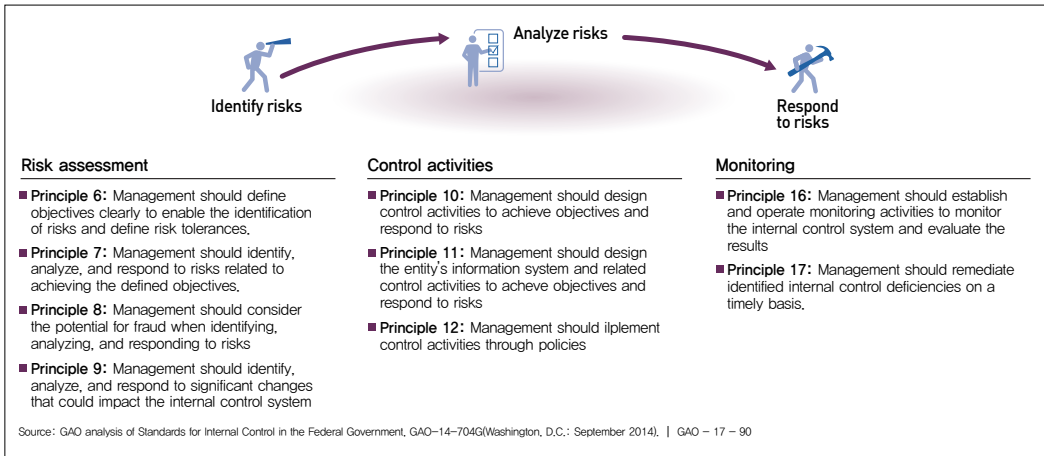
### 1) 보조금 관리 프로세스의 불안전성

- GAO의 검토에 따르면, 위험을 식별하고 방지하기 위해 시행하는 CNCS의 관리 프로세스는 연방기관의 표준으로 제시되는 내부통제 기준([그림 1])과는 다음과 같은 차이가 있음.
- CNCS의 연간평가에서 활용하는 평가지표의 구성 및 도출되는 결과를 비추어 보면, 효율적인 모니터링 수행을 위한 특정 활동의 위험성 평가 및 정보수집 목적보다 방문 및 대면실사 등의 모니터링 대상 선정을 목적으로 진행되기 때문에 위험성이 가장 높은 보조금을 판별하지 못하고 사기 및 부정 집행과 같이 표면적으로 드러나지 않는 잠재적 위험까지 확인하기 어려운 구조임.
- 구체적으로 1) 평가지표별 가중치 배분이 보조금 활동에 따른 위험에 집중되어 있지 않은 점,\* 2) 하나의 지표 안에 여러 종류의 위험이 포함되어 있어, 위험이 포괄적으로 인식되는 점, 3) 일부 지표는 위험의 판단기준이 낮아\*\* 실질적인 위험 판정이 늦어질 수 있는 점, 4) 대다수 보조금이 우수한 평가를 받을 수 있는 지표가 많은 점 등의 문제가 있었음([그림 2] 참조).

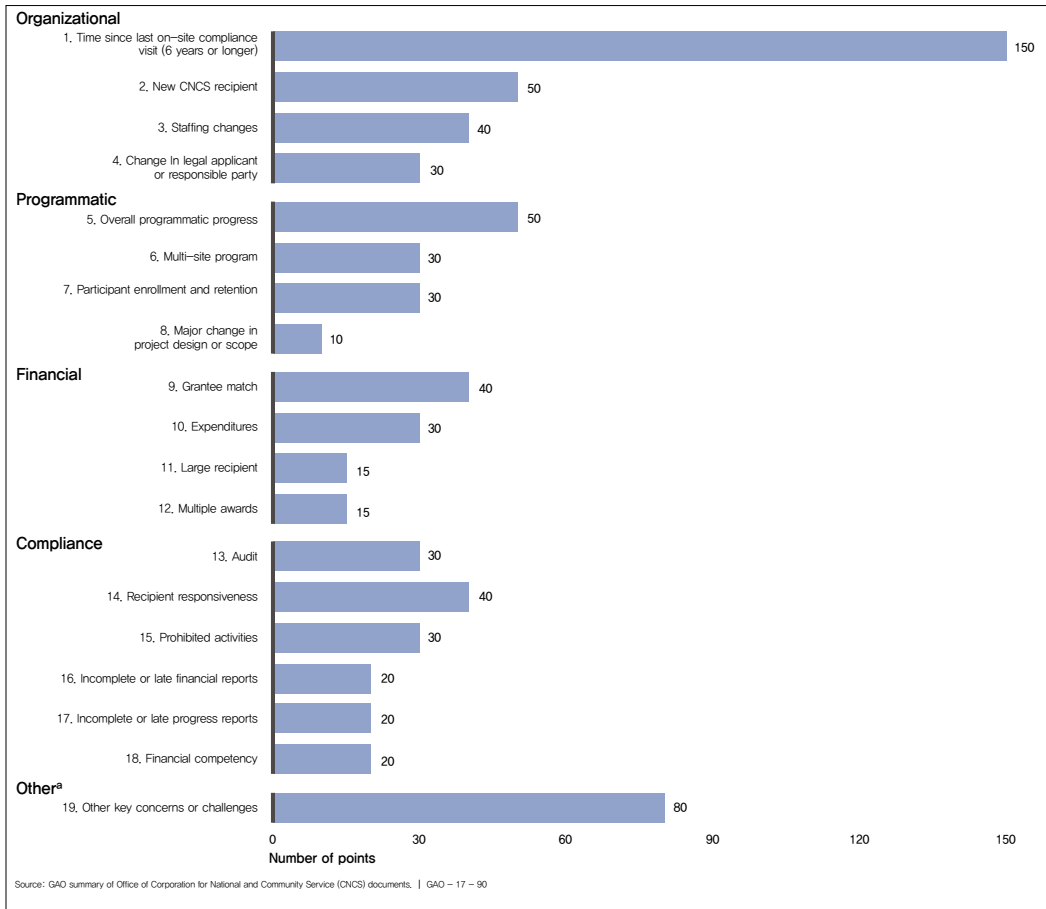
\* 기본적으로 보조금은 6년에 1회 이상 방문실사 대상이 되도록 관련 지표를 만들어 150점을 배점하였으나 규정준수 여부 중 '금지된 활동'과 같이 위험과 직접적으로 연관되어 있는 지표의 배점은 30점에 불과함. 일례로, 2015회계연도에 25개 보조금이 '금지된 활동' 지표에서 문제가 있는 것으로 지적받았으나 이 중 17개 보조금은 차년도 모니터링 대상으로 선정되지 않았음.

\*\* 참여자 등록 및 유지에 관한 평가지표의 판정 기준에 따르면, 참여자가 '1년간 50% 미만 또는 2년간 75% 미만으로 감소할 경우'에 보조금 운용에 위험이 있는 것으로 판정되나 실무자들은 해당 수준으로 떨어지기 전에 상위기관의 관리가 이루어질 필요가 있다고 밝힘.

[그림 1] 연방정부의 내부통제 기준



[그림 2] 보조금 연간평가 지표별 가중치



- 또한, CNCS는 8월에서 10월 사이에 연간평가를 실시하고 있기 때문에 10월 이후에 지원이 결정된 보조금은 평가할 수 없고 이를 방지하기 위한 정책도 부재하여 해당 보조금은 차기 회계연도에 모니터링 대상에 제외됨.
  - CNCS의 관계자도 연간평가 종료 이후에 지원이 결정되는 보조금은 평가에서 생략되어 현재의 위험을 식별하지 못하여 체계적인 모니터링이 진행되지 않는 문제가 있음을 인정하였음.
- 그리고 보조금의 직접 수령자 외에도 이들이 하위 수령자에게 전달되는 보조금 역시 상당한 수준에 이르러 위험의 주요 영역 중 하나로서 철저한 관리가 필요한 것으로 나타났음.
  - GAO는 2015회계연도 기준으로 성과가 좋지 못했던 보조금 중 8개를 무작위로 선별하여 검토한 결과, 4개의 보조금이 하위 수령자의 문제로 인해 나타났던 결과임이 확인되었음.

- \* 특정 보조금은 2년 동안 11개의 하위 수령자 중 6개가 성과가 좋지 못하였으며, 어떤 보조금의 경우에는 하위 수령자의 문제로 인해 보조금 프로그램을 이행할 수 없었다고 밝힘.
- CNCS는 이와 같은 문제를 감시·감독하는 체계를 갖추고 있으나, 하위 수령자의 특정 범죄 기록을 검토·조사하는 부분은 미흡한 것으로 나타났음.
- \* 실제로 CNCS의 2015회계연도에 부정 집행이 확인되었던 대부분의 내용이 특정 범죄기록에 대한 보고가 적절하게 이루어지지 않아 나타났던 것으로 확인되었음.
- 마지막으로 CNCS는 연간 모니터링 활동에 대한 연례회의는 개최하고 있으나 모니터링 활동을 통해 확인된 규정준수 문제나 오류 등을 종합하여 정리·관리하고 있지는 않음.
- CNCS의 관계자에 따르면, 그들의 전산시스템은 각 보조금별 평가와 관련한 상세한 정보 및 결과를 모두 포함하는 보고서를 제공하지 못하고 있으며 해당 보고서로는 모니터링 활동 내용 및 결과를 체계적으로 분석하기에는 기관 역량에 한계가 있었다고 함.
- \* 전산시스템이 제공하는 평가 관련 정보 및 평가결과로는 각 보조금의 상세한 정보는 확인할 수 없는데, 예를 들어 현재 전산시스템에서는 평가지표가 요구하는 기준을 보조금의 실적치가 '충족하는지 여부(Yes or No)'는 확인이 가능하나 그 실적치가 '얼마인지'는 확인이 어려움.

## 2) 보조금 관리 능력의 불확실성

- CNCS는 보조금 수령자에 대한 컴플라이언스 업무를 수행하는 데 필요한 인력 및 자원의 기준이 되는 「전략적 인력운용 계획」을 보유하지 않고 있으며, 모든 보조금 모니터링 담당자가 효율적인 업무수행을 위해 필요한 교육을 받을 수 있도록 보장하는 정책이나 규정이 없었음.
- 연방정부의 내부통제 원칙에 따르면, 기관은 「전략적 인력운용 계획」 수립을 통해 주요 업무 공석에 필요한 능력을 갖춘 직원이 재배치될 수 있으며 기관 목표달성을 위해 추진되는 업무의 연속성을 제고할 수 있을 것이라고 제시하고 있음.
- GAO의 이전 분석<sup>14)</sup>에서 「전략적 인력운용 계획」 수립을 위해 1) 계획의 개발 및 이행에 최고경영진·직원·기타 이해관계자 등의 다각도 참여, 2) 현재 및 미래의 프로그램 목표 달성을 위해 필요한 기술과 능력의 검토, 3) 인력유출에 따른 조직간 격차해소를 위한 전략 개발, 4) 「전략적 인력운용 계획」 운영을 위한 행정 및 교육 정책 마련, 5) 「전략적 인력운용 계획」 이행의 진행상황을 모니터링하고 평가하는 등의 원칙을 제시하였음.
- 그러나 CNCS의 최근 '2011년~2015년 전략계획'에서 주요 프로그램의 목표달성을 위해 요구되는 기술과 역량을 확인하고 주기적인 평가를 시행하는 등 인력운용 현황을 검토하여

14) Human Capital: Key Principles for Effective Strategic Workforce Planning(GAO-04-39: Published: Dec 11, 2003. Publicly Released: Dec 11, 2003.)

「전략적 인력운용 계획」을 마련하여 추진할 것을 계획하였으나, 2016년 가을까지도 이를 이행하지 않았으며 2016회계연도 이후의 전략계획에도 포함되지 않은 것으로 나타났음.

- 이와 같은 인력운용 계획의 부재는 지난 몇 년간 발생하였던 CNCS의 모니터링 주요 직책의 공석과 함께 여러 문제를 야기했음.

\* 일례로 OCRO(Office of Accountability and Oversight)의 경우, 2015회계연도에 13명의 직원 중 9명이 CNCS를 떠나면서 보조금 모니터링 업무나 부정집행 여부 평가 분야에 경험이 충분한 직원이 배치되지 못하여 관련 업무가 충실히 이루어지지 못했던 것으로 나타났음.

- 또한 CNCS는 연방정부의 내부통제 원칙에서 제안하고 있는 업무수행에 필요한 교육훈련이 모든 프로그램 담당자들에게 일관되게 제공하는 정책이 없었음.

- GAO는 CNCS의 신규 직원에 대한 교육 계획 및 각 프로그램 및 보조금 담당 직원에게 제공하는 교육 내용을 검토한 결과, 그 대상이나 내용이 프로그램별로 다르게 적용되고 있었으며 기관의 목표나 분야별 필요역량에 부합하는 교육훈련을 계획하고 있지 않았음.

- 특히, 프로그램 관리 담당자들은 일반적으로 수령자의 재무실사를 수행하도록 요구받고 있으나 일부 프로그램은 이를 주제로 하는 교육을 제공하지 않고 있었으며\*, 2015회계연도 기준으로 대부분의 프로그램 및 보조금 관리 담당자들은 평가 및 모니터링 관련 보충교육이나 선택적 역량개발교육을 받지 못하였음\*\*.

\* AmeriCorps State and National 및 Social Innovation Fund 프로그램의 경우 재무실사에 관한 교육을 제공하지 않고 있으며 Office of Field Liaison 프로그램에서 제공하는 재무실사 관련 교육에 참여할 수는 있음. 다만, 프로그램의 성격 및 목표의 차이로 교육의 내용이 부합하지 않을 수 있음.

\*\* AmeriCorps State and National 프로그램 외에 다른 프로그램 및 보조금은 평가 및 모니터링 관련 선택적 역량개발교육 등을 2015회계연도에는 제공하지 않았음.

### 3. 결론 및 권고사항

#### 1) 결론

- CNCS 프로그램은 지역사회를 강화하고 국가 서비스와 자원 봉사를 통해 시민 참여를 촉진하기 위한 프로그램들로 구성되어 있음.

- 이를 위해 CNCS는 매년 수억 달러의 보조금을 지급하고 있는데, 이는 OMB의 새로운 Circular A-123와 같은 프로그램 규정 및 연방 규정에 따라 지급하여야 함.

- CNCS가 이와 같은 새로운 규정을 준수함에 따라 인력운용에 대한 기관 차원의 전략적 접근

근이 가능해질 뿐만 아니라, 위험 평가 및 대응 방식의 강화로 CNCS의 보조금을 효과적으로 관리하는 데 주요한 열쇠가 될 것임.

- 그러나 CNCS가 현재 수행하고 있는 연간평가 등을 포함한 전반적인 보조금 관리 프로세스는 효율적인 모니터링을 수행하기에 한계가 있는 것으로 나타났음.
  - CNCS의 연간평가 평점부여 방식은 가장 위험한 보조금이 최우선 모니터링 대상이 되는 결과를 도출하지 못하고 사기나 부정집행과 같은 잠재적 위험을 완전히 확인하기 어려울 뿐만 아니라, 일부 보조금은 평가과정 자체에서 제외되어 적절한 모니터링이 이루어지지 않는 문제가 있었음.
  - 다만, CNCS는 연방정부의 내부통제 표준에서 요구하는 위험평가 및 모니터링 원칙을 충족시키기 위해 평가기준을 개편하고 주요 위험을 평가할 수 있는 지표를 개발 중인 점은 긍정적이며, 이에 대한 지속적인 개선노력을 통해 평가 및 모니터링 방식을 개선하고 이를 문서로 규정해야 함.
  - 추가적으로 보조금 직접 수령자뿐만 아니라 하위 수령자에 대한 범죄이력 점검까지 포함한 감시·감독 체계를 마련하고, 모니터링의 결과를 체계적으로 검토하는 프로세스를 마련해야 함.
- 또한 CNCS는 기관 차원의 「전략적 인력운용 계획」을 개발하지 못했으며, 이로 인해 관련 담당자 및 주요 고위직에서 발생하는 공석에 대해 모니터링 및 감독에 필요한 주요 역량을 유지하기 위한 노력이 이루어지지 않고 있었음.
  - 동 기관은 현재 및 미래의 기관 목표를 달성하기 위한 보조금의 효과적인 모니터링을 위해 기관 차원의 「전략적 인력운용 계획」을 수립하는 것이 중요함.
  - 마지막으로 모든 프로그램의 담당자가 보조금 모니터링에 관한 교육(특히, 재무점검 교육)을 받을 수 있도록 교육훈련 계획을 수립해야 하며, 이는 기관의 목표와 주요업무에 필요한 기술 및 역량을 기반으로 수립해야 할 필요가 있음.

## 2) 권고사항

■ GAO는 동 보고서의 분석결과에 따라 세부적으로 권고사항을 마련하여 제시함.

- ① CNCS는 연방기관의 내부통제 표준을 벤치마킹하여 다음의 사항이 충족되도록 평가방식을 마련해야 할 것임.
  - 1) 가장 높은 위험을 가진 보조금이 가장 높은 우선순위의 모니터링 대상이 되도록 평점부여 기준 개선

- 2) 사기·부정 집행 여부까지 포함한 발생가능한 모든 위험이 평가될 수 있도록 지표 개선 및 개발
- 3) 평가지표에 대한 상세정보 및 평가 가중치 등 평가방식의 문서화·규정화
  - ② 연간 평가 종료 후에 지원이 결정되는 보조금을 포함하여 차기 회계연도에 운용될 것으로 예상되는 모든 프로그램이 평가되어 위험을 사전에 식별할 수 있도록 정책 마련
  - ③ 보조금 하위수령자에 대해 범죄이력 점검까지 포함된 감시·감독 체계 마련
  - ④ 보조금 모니터링 결과를 체계적으로 검토할 수 있는 프로세스 마련
  - ⑤ 「전략적 인력운용 계획」 개발 및 문서화·규정화
  - ⑥ 기관의 목표와 이를 달성하기 위해 필요한 역량에 부합하는 교육훈련 프로세스 마련

(조사·분석: 장문석 연구원)

## 부적정 지출: 규정 준수 개선을 위한 추가 지침서와 이와 관련한 감사관의 보고<sup>15)</sup>

- GAO 2017년 5월 -

### 1. 검토 배경 및 방법

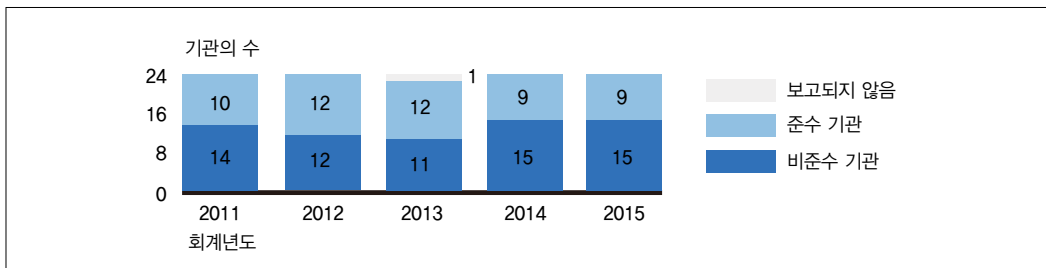
- 2010년 제정된 「부적정 지출 척결 및 환수법(Improper Payments Elimination and Recovery Act, IPERA)」이 시행 5년째로 접어들면서 2015 회계연도부터 매년 감사관(Inspectors general, IG)들은 행정기관이 부적정 지출을 추정하는 IPERA의 6가지 기준을 준수하는지 여부를 평가하고 보고해야 함.
- 2003년에서 2016년까지 총부적정 지출액은 1조 2천억달러가 넘는 것으로 추정되며 2015 회계연도에 보고된 정부 전체의 부적정 지출액은 총 1,367억달러에 이룸.
- 「최고 재무 책임자법 (Chief Financial Officers Act)」<sup>16)</sup>을 적용받는 24개의 기관을 대상으로 검토하였으며 본 보고서에서는 다음과 같은 3 가지 사안에 대하여 입증하였음
  - 24개 기관이 2011 회계연도부터 2015 회계연도까지 6가지 IPERA 기준 준수 여부, 또한 최소 3년 이상 연속적으로 비준수(noncompliant)로 분류된 프로그램에 대한 보고 여부
  - 감사관이 2015 회계연도 검토기간에 선택적 절차를 수행하였는지에 관한 보고 여부
  - 2011 회계연도부터 2015 회계연도까지 행해진 감사관들의 IPERA 준수 검토 및 권고의 개수
- GAO는 OMB 및 24개 부처와 각 부처의 감사원들과의 협력하에 2011 회계연도부터 2015 회계연도까지의 IPERA 준수 검토 보고서를 분석함.

15) 본 원고는 미국 감사원(GAO)의 정기감사보고서 'Improper Payments – Additional Guidance Could Provide More Consistent Compliance Determinations and Reporting by Inspectors General'를 요약 정리한 것임(GAO-17-484).

16) 정부 예산수립의 효율성을 제고하고 정부 내의 부적절한 회계보고를 방지하는 목적으로 1990년 「최고 재무 책임자법(Chief Financial Officers Act)」을 제정하여 각 행정부처별로 CFO를 의무적으로 두도록 함.

## 2. 검토 결과

- 감사관의 IPERA 준수 검토는 연방 재원이 적절하게 지출되었는지를 확인하고, 부적정 지출액의 추정은 정확하고 신뢰할 만하며 완벽하다는 것을 합리적으로 보증하는 핵심 기능을 수행함.
- 감사관의 검토 보고에 따르면 2015 회계연도에 「최고 재무 책임자법(Chief Financial Officers Act)」을 적용받는 24개의 기관 중 15개 기관이 IPERA 비준수 기관으로 보고됨.
- 2015 회계연도에 보고된 정부 전체의 부적정 지출액은 총 1,367억달러였으며 이 중 96%에 해당하는 1,320억달러가 15개의 기관의 프로그램에서 비롯됨.
- 각 회계연도별 결과는 아래와 같음



- 감사관은 7개 기관의 12개 프로그램은 최소 연속 3년 이상의 IPERA 기준 비준수에 해당한다고 보고하였으며 따라서 의회가 요구하는 특정 정보를 제출해야 함. 농업부(Department of Agriculture)의 5개 프로그램은 최소 연속 3년 이상 IPERA 기준 비준수로 나타났으며 감사관 및 GAO의 사전 권고에도 불구하고 의회가 요구하는 정보를 제출하지 않았음.
  - 농무부(Department of Agriculture), 국방부(Department of Defense), 보건복지부(Department of Health and Human Services), 노동부(Department of Labor), 재무부(Department of the Treasury), 소기업청(Small Business Administration), 사회보장국(Social Security Administration)의 7개 기관이 비준수 기관에 해당함.
- 총 20개 기관의 감사관은 2015 회계연도에 IPERA 규정 준수 보고서를 작성하였으며 한 가지 이상의 선택적 절차를 수행하였다고 보고함.
  - 선택적 절차는 총 5가지에 대한 평가로 1) 비우선순위(non-high-priority) 프로그램의 리스

크 수준에 대한 기관의 자체평가, 2) 비우선순위 프로그램의 측정 방법론에 대한 품질 평가, 3) 정확도 및 기관 보고의 완전성, 4) 부적정 지출 회수와 관련한 기관의 성과, 5) 기관의 시정 조치 계획이 이에 해당함.

- 감사관은 2011 회계연도부터 2015 회계연도까지 IPERA 준수 보고서에서 425건의 권장사항을 제안했으며, 이 중 320건이 2016년 12월 31일자로 처리되었음.

### 3. GAO의 권고

- OMB의 책임자와 청렴 및 효율성에 관한 감사관위원회(The Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, CIGIE)가 협력하여 IPERA를 준수하기 위한 절차 및 안내서를 공동 또는 개별적으로 개발하고 이를 발간할 것을 권고
- 농업부는 3년간 IPERA 비준수 기관으로 선정됨에 따라 의회에 보고서를 제출해야 함. 해당 보고서의 초안을 제출하였으나 OMB는 아직까지 어떠한 조연도 없었음. CIGIE는 이에 대해 OMB와 향후 협력할 것이며 농업부는 이 권고안에 동의함.

(조사·분석: 허영미 연구원)

2017 고위험 사업분야 시리즈 발간<sup>17)</sup>

- GAO -

## 1. 배경 및 목적

- 미국 감사원(GAO)은 1990년부터 부적정 지출 관리제도의 일환으로서, 부정부패, 낭비, 남용, 관리 부실 등에 의해 가장 취약한 분야를 선정하여 ‘고위험 사업 분야(high-risk list)’로 발표하는 프로그램을 운영하고 있음.
  - 1990년 최초로 14개 분야를 고위험 분야로 선정한 후, 매 2년마다 연방정부 프로그램 중에서 감사역량을 집중할 고위험 분야(High Risk Areas)을 기존 명단에서 추가, 통합, 제거하여 발표함.
  - 2015년 발표한 32개의 고위험 분야 중 1개가 제거되었으며, 3개가 신규로 추가되어 2017년 고위험 분야는 총 34개로 확정됨.
- 동 보고서는 2015년에 선정된 32개의 위험 분야별 진전 상황 및 목록 제외 분야와 새롭게 추가된 분야의 원인에 대하여 상세히 밝히고 있음.
- 본고에서는 2017년 고위험 분야 목록에 대한 분석과 목록 제외 분야 사유 및 신규 추가 분야를 다룰 예정임.

17) 본고는 미국 GAO에서 발표한 “HIGH-RISK SERIES: Progress on Many High-Risk Areas, While Substantial Efforts Needed on Others”를 요약 정리함  
<http://www.gao.gov/products/GAO-17-317> (검색일자 2017.9.25.)

〈표 1〉 2017년 GAO의 고위험 사업 목록(34개)

<p>효율성 및 효과성을 위한 기반 강화</p>	<p>전략적 인적자원 관리 연방정부 부동산 관리 국가 육상교통시스템 지원 금융규제시스템과 부동산 금융에서의 연방정부 역할 현대화 미국 우편서비스의 재구조화를 통한 안정적인 재정 실행 기능성의 달성 연방 석유 및 가스 자원 관리 기후 변화 위험 관리를 통한 연방정부의 재정 노출 제한 IT 획득 및 운영 관리의 개선 원주민 및 부족 대상 연방정부 프로그램 개선(신규) 2020년 인구 조사(신규) 미국 정부 환경 부채(신규)</p>
<p>국방부 프로그램 관리 전환</p>	<p>미 국방부(DOD) 공급 체인 관리 미 국방부(DOD) 무기 시스템 획득 미 국방부(DOD) 재정 관리 미 국방부(DOD) 사업 시스템 현대화 미 국방부(DOD) 지원 기반시설 관리 미 국방부(DOD)의 사업 전환을 위한 접근방법</p>
<p>공공 안전 및 보안 확보</p>	<p>연방 정보 시스템 및 사이버 중요 기반시설의 보안을 보장 및 개인식별정보 보호 미 국토안보부(DHS) 관리기능의 강화 미국 국가안보이익에 중요한 기술의 효과적인 보호 강화 연방정부의 식품 안전 감독 개선 의학 제품 감독 강화를 통한 공중 보건 보호 미 환경보호국(EPA)의 유해성 화학물질 평가·조절 프로세스 변경 날씨 인공지능 데이터의 오차 감소</p>
<p>연방 계약 관리 효율화</p>	<p>국가핵안보실(NNSA)과 환경관리처를 위한 미 에너지부(DOE)의 계약 관리 미 항공우주국(NASA) 획득 관리 미 국방부(DOD) 계약 관리</p>
<p>세법 관리의 효율성 및 효과성 평가</p>	<p>세금 관련 법령 시행</p>
<p>보험과 연금 프로그램의 보호 및 현대화</p>	<p>메디케어 프로그램 메디에이드 프로그램 연방정부 장애인 대상 프로그램의 개선 및 현대화 미 연금지급보증공사 보장 프로그램 국가 수해 보험 프로그램 퇴역군인 의료보험 개선과 위험 관리</p>

자료: GAO, "HIGH-RISK SERIES: Progress on Many High-Risk Areas, While Substantial Efforts Needed on Others"

■ 고위험 분야 명단에서의 제의를 위한 5가지 기준은 행정부 및 각 부처에 중요한 관심사로, GAO는 2000년 11월 보고서에서 각 제외 기준과 그에 따른 주요 조치사항들을 다음과 같이 제시하였음.

- ① 리더십 이행 의지(Leadership commitment): 각 부처, 의회, 대통령 수준에서 강한 공약 이행 의지와 최상위 수준의 리더십 지원을 증명해야 함.

- ② 역량(Capacity): 부처는 위협을 해결하기 위한 능력(사람, 자원 등)을 보유하고 있음을 증명해야 함.
- ③ 실행계획(Action Plan): 부처는 문제의 근본 원인과 해결방안을 규정하고, GAO가 추천한 대안별 실행계획을 명확히 수립해야 함.
- ④ 모니터링(Monitoring): 부처는 프로그램 추진과정을 모니터링하고, 독립적으로 성과측정의 명확성, 효과성 및 지속가능성을 입증해야 함.
- ⑤ 입증된 추진현황(Demonstrated Progress): 부처는 명확한 성과 측정을 실시하고 고위험 분야 내 문제요소들을 해결하는 추진현황을 증명할 필요

■ 각 조치사항은 충족(met), 일부 충족(partially met), 미충족(not met) 3개 등급으로 추진수준을 보여줌으로써, 부처들이 해당 분야의 개선노력에 더욱 집중할 수 있도록 유도함.

## 2. 주요 내용

- <표 1>에서 볼 수 있듯이 2015년 고위험 분야 32개 중 23개의 분야는 위협 분야 제외 조건 5개를 모두 충족하거나 일부 충족한 것으로 나타남.
  - 또한 이 중 15개 분야는 5개 조건 중 적어도 1개는 완전하게 충족한 것으로 나타남.
  - 2015년 대비 11개의 고위험 분야에서 하나 이상의 기준의 개선이 있었고, 2개의 분야는 퇴보가 있었음.
    - 11개의 개선 분야 중 국토 안보를 위한 테러 관련 정보 공유·관리의 효과적인 메커니즘 수립은 모든 조건을 충족하여 고위험 분야 리스트에서 제외되었음.
    - 미 국방부(DOD) 공급체인관리와 날씨 인공위성 데이터의 오차 감소 분야의 일부가 고위험 분야에서 제외되었음.
    - 2개의 퇴보 분야는 의학제품 감독 강화를 통한 공중 보건 보호, 연방 석유 및 가스 자원 관리 분야임.

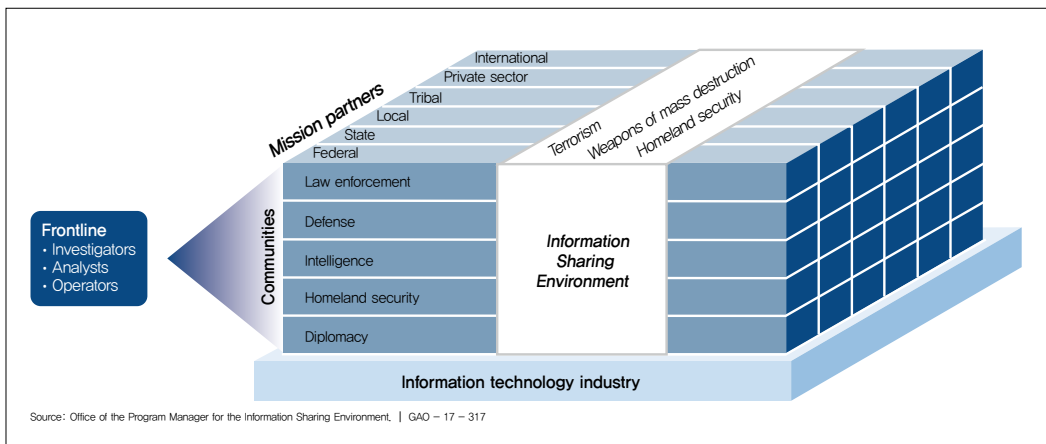
〈표 2〉 2015년 선정된 32개 고위험 분야의 개선 정도

고위험 분야(High-Risk Area)	2015년 대비 변화	고위험 분야 제외 기준 개수		
		충족	일부 충족	미충족
국토 안보를 위한 테러 관련 정보 공유 · 관리의 효과적인 메커니즘 수립	↑	5	0	0
미 항공우주국(NASA) 획득관리		3	2	0
미 국토안보부(DHS) 관리 기능의 강화	↑	3	2	0
미 국방부(DOD) 공급체인관리	↑	3	2	0
기상 위성 데이터의 오차 감소	↑	3	2	0
의학제품 감독 강화를 통한 공중 보건 보호	↓	1	4	0
미 국방부(DOD) 계약관리		1	4	0
미 국방부(DOD) 무기시스템 획득		1	4	0
메디케어 프로그램		1	4	0
세금 관련 법령 시행	↑	1	4	0
연방정부 부동산 관리	↑	1	4	0
미 환경보호국(EPA)의 유해성 화학물질 평가 · 조절 프로세스 변경	↑	1	4	0
IT 획득 및 운영관리의 개선		1	4	0
연방 정보 시스템 및 사이버 중요 기반시설의 보안을 보장 및 개인식별정보 보호		1	4	0
미 국방부(DOD)의 사업전환을 위한 접근방법	↑	1	4	0
전략적 인적자원 관리	↑	1	3	1
국가핵안보실(NNSA)과 환경관리처를 위한 미에너지부(DOE)의 계약관리	↑	1	2	2
연방 석유 및 가스 자원 관리	↓	0	5	0
미 국방부(DOD) 지원 기반 시설 관리		0	5	0
미국 국가안보 이익에 중요한 기술의 효과적인 보호 강화		0	5	0
연방정부 장애인 대상 프로그램의 개선 및 현대화		0	5	0
금융규제시스템과 부동산 금융에서의 연방정부 역할 현대화		0	5	0
국가 수해 보험 프로그램		0	5	0
미국 우편서비스의 재구조화를 통한 안정적인 재정실행 가능성의 달성		0	5	0
메디에이드 프로그램		0	5	0
기후변화 위험관리를 통한 연방정부의 재정 노출제한	↑	0	4	1
미 국방부(DOD)사업 시스템 현대화		0	4	1
미 국방부(DOD) 재정관리		0	3	2
연방정부의 식품안전 감독 개선		0	3	2
퇴역군인 의료보험 개선과 위험 관리		0	2	3
국가 육상교통시스템 지원		N/A	N/A	N/A
미 연금지급보증공사 보장 프로그램		N/A	N/A	N/A

자료: GAO, "HIGH-RISK SERIES: Progress on Many High-Risk Areas, While Substantial Efforts Needed on Others," pp.2-3

- ‘국토 안보를 위한 테러 관련 정보 공유·관리의 효과적인 메커니즘 수립’ 분야는 5가지 제외 조건을 모두 충족시켜 고위험분야에서 제외됨.
- 2001년 테러 이후 의회 및 의사 결정 기관들은 정부의 테러 관련 활동 인식, 수집, 방지 능력을 강화시키기 위한 다양한 활동을 실시하였고 대표적인 예가 아래 [그림 1]과 같은 정보 공유 환경(Information Sharing Environment, ISE)을 수립하는 것이었음.

[그림 1] 정보 공유 환경 구성 요소



자료: GAO, "HIGH-RISK SERIES: Progress on Many High-Risk Areas, While Substantial Efforts Needed on Others," p.5

- 2013년 고위험분야 보고서에서 GAO는 ISE를 개선하기 위해서는 9개의 조치사항을 제시했으며 이 중 2개 리더십 구조 정착 및 최신의 ISE 비전 제시는 이미 이루어진 것으로 판단하였음.
  - 프로그램 담당자와 주요 부처 및 기관은 리더십 이행 의지와 역량부문의 제외 기준을 2015년에 충족시켰고 주요 부처와 기관들은 정보 공유를 개선하는 업무에 지속적으로 자원을 배분하고 있음.
  - 프로그램 담당자와 주요 부처 및 기관은 2013년 전략적 실행 계획을 확정짓고 ISE를 달성하기 위한 보다 세부적인 계획과 전략을 세웠음.
- 2015년 업데이트에서는 GAO는 프로그램 담당자와 주요 부처가 위험 해결을 위한 역량 관련 조치 2개, 조치 사항을 실행하기 위한 실행 계획 2개, 즉 총 4개의 조치사항을 완료한 것으로 판단함.
- 2017년 업데이트에서는 나머지 3개인 위험 해결을 위한 역량 관련 조치 1개, 조치 사항을 실행하기 위한 실행 계획 2개를 완료하였음.

- 해당 분야는 이제 고위험 분야는 아니지만 여전히 위험이 일부 존재하며, 이는 국가 안보에 직결되는 중요한 문제임을 인식해야 하며 프로그램 담당자와 부처 및 기관의 관심과 노력이 지속적으로 필요함.
  - 또한 GAO는 동 분야를 지속적으로 모니터링하고 개선사항의 지속 여부를 확인할 예정이며 만약 중대한 문제가 다시 발생할 경우 고위험 분야로 재지정할 수도 있음.
- 미 국방부(DOD) 공급체인관리와 기상위성 데이터의 오차 감소 2개 분야는 해당 위험 범위가 축소됨.
- 미 국방부(DOD) 공급체인관리 분야에서 재고관리 부분은 리더십 이행 의지 기준과 입증된 추진 현황 기준을 충족했기 때문에 위험 분야에서 제외하였음.
    - 의회 주도로 실시된 재고관리 수정 액션플랜을 실행하고, 정기적인 성과 검토와 일반화된 지표를 포함한 성과 관리 프레임워크 제도화, 후속 개선계획을 실시함.
    - 구매하였으나 수요 변화로 인해 초과될 예정인 재고와 보유중이지만 초과된 재고의 점유율 및 금액이 감소하였음.
    - 발주된 재고는 2009년 9.5%에서 2015년 7%로 감소, 금액은 13억달러에서 7억 1백만달러로 감소함.
    - 보유 재고는 9.4%에서 7.3%로 감소하고 금액은 88억달러에서 68억달러로 감소함.
    - 수요 예측을 위한 다양한 노력이 실시되어 범부서의 예측 정확도를 모니터링하였고, 그 정확도가 2013년 46.7%에서 2015년 57.4%로 증가함.
    - 2006년부터 제시된 GAO의 42개 권고사항이 실시되었으며 13개의 추가 권고사항 또한 실시됨
  - 기상위성 데이터의 오차 감소 분야 중 미국국립해양대기청의 정지궤도 위성 부분은 리더십 이행 의지, 실행계획, 역량 기준을 충족시켰기 때문에 위험 분야에서 제외하였음.
    - 기상위성은 현재 2개가 운영되고 있는데 이 인공위성들의 사용기한이 다가옴에 따라 데이터의 오차를 줄이기 위한 조치가 취해질 필요가 있음을 2013년 GAO 고위험 분야 보고서에서 제시함.
    - 의회의 강력한 지지와 감독하에 담당기관인 미국국립해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration)는 정지궤도상의 기상위성 프로그램의 발생 가능한 오차를 감소시키는 데 상당한 진전을 보였음.
    - 구체적으로 NOAA는 강력한 리더십 이행 의지를 통해 발생 가능한 기상위성 데이터 오차 감소를 위한 일반 계획 및 비상 계획의 변경 및 개선을 보임.

- 또한, GAO가 제시한 권고사항을 2015년 2월에 반영함으로써, 실행 계획(Action Plan) 분야를 충족시킴.
  - 역량 분야에서는 2015년 보고서에서 일부 충족에 불과하였으나, NOAA가 발사 스케줄을 조정하고 주요 통합 및 실험을 완료하기 위한 시간을 확보함에 따라 역량 분야도 충족시킨 것으로 판단함.
- 개별 사업에 대한 진전과 함께 국회의 추가적인 조치가 취해짐에 따라 더욱 고위험 사업의 효과적인 진전이 이루어짐
- 「사업관리 개선과 책임 이행법(Program Management Improvement Accountability Act)」
    - 동 법안은 2016년 12월에 발효되었으며, 연방 기관의 사업 관리를 개선하기 위하여 제정됨.
    - 무엇보다도 동 법안은 OMB가 사업 관리를 위한 범정부적인 기준, 정책, 가이드라인을 실행하고 감독하도록 했음.
    - 또한, OMB의 부국장이 GAO의 고위험 사업 리스트에 대한 포트폴리오 검토를 실시하도록 함.
  - 「2015 부정 수급 감소 및 데이터 분석법(Fraud Reduction and Data Analytics Act of 2015, FRDA)」
    - 2016년 6월부터 효력이 발생하였으며, 동 법안은 OMB가 GAO의 Fraud Risk Framework을 활용하여 연방 기관들이 부정 수급의 위험성을 평가하고 인식할 수 있는 가이드라인을 만들 것을 요구함.
    - 이 법안을 통해 고위험 분야인 메디케어 프로그램, 메디케이드 프로그램, 세금 관련 법령 시행에 대한 개선이 이루어질 것으로 보임.
  - 「연방 정보 기술 획득 개혁법(IT Acquisition Reform, Legislation known as the Federal Information Technology Acquisition Reform Act, FITARA)」
    - 2014년 12월에 발효되었으며 연방 기관들의 IT 획득에 따른 중복 지출 및 비용 절감을 달성하고 국회의 모니터링을 가능하도록 하기 위한 법안임.
    - 이 법안의 효과적인 실행은 2015년 고위험 사업 목록에 해당하는 ‘IT 획득 및 운영관리의 개선’에 중요한 진전을 가져올 것임.
- 신규 고위험 사업 분야로는 원주민 및 부족 대상 연방정부 프로그램 개선, 미국 정부 환경 부채, 2020년 인구조사의 3개 분야를 신규 고위험 사업분야로 선정함
- 원주민 및 부족 대상 연방정부 프로그램 개선

- 미국 원주민 및 부족을 대상으로 하는 연방정부 프로그램은 내무부의 원주민 교육부서 (Bureau of Indian Education, BIE), 원주민 업무부서(Bureau of Indian Affairs, BIA) 그리고 보건복지부의 원주민 보건서비스부서(Inidan Health Service)에서 실시하고 있음.
- GAO는 미국 정부와 원주민 및 부족과의 특수한 신탁 책임 관계에도 불구하고 관련 사업을 비효율적으로 운영하고 원주민의 에너지 자원을 잘못 관리하여 원주민과 부족에 영향을 미치고 있기 때문에 해당 분야를 고위험 분야로 편입시키기로 결정하였음.
- 연방정부는 (1) 연방정부 활동에 대한 감독, (2) 협력과 소통, (3) 연방 인력 계획, (4) 시설, 기술, 인프라 (5) 연방 기관의 데이터 분야에 대하여 저조한 성과를 내고 있음.
- 또한 그동안 GAO가 제시해온 41개의 관련 원주민 프로그램 관련 권고사항 중 39개가 여전히 완전하게 해결되지 않고 있음.
- 교육 분야에서는 (1) 학교 안전 및 건설, 학교의 내무부 자원 모니터링에 취약한 원주민 업무부, (2) BIE의 학교 관련 인력의 부족, (3) 낡은 학교 시설로 인한 학생과 교직원의 안전 문제 (4) BIE의 학교의 상황에 대한 정보 수집 능력 부족이 해결되어야 할 문제이며 GAO는 지난 3년간 이와 관련한 13개의 권고사항을 제시하였으나 11개가 여전히 실행되지 않고 있음.
- 보건 분야에서는 (1) IHS는 보건서비스 감독을 적절하게 시행하지 못함, (2) 위탁 진료 (Purchase Referred Care, PRC) 재원이 지역 사무소 임의로 사용됨 (3) 인력 부족으로 인한 초기 진료 지연 등의 문제가 있으며 GAO는 지난 6년간 12개의 권고사항을 제시하였으나 모두 해결되지 않음.
- 에너지 분야에서는 (1) BIA의 취약한 연방 활동 감독, (2) BIA의 원주민 에너지 관련 부처들 간의 조정 기능 부재, (3) BIA의 원주민 에너지 개발을 지연시키는 인력 수급 정책 문제, (4) 오래된 장비, 기술, 인프라 및 부정확하고 불완전한 데이터의 문제가 있으며 GAO는 이와 관련하여 지난 2년간 14개의 권고사항을 BIA에 제시하였으나 현재까지 해결된 사항은 없음.
- 미국 정부 환경 부채
  - 정부회계기준은 부채 및 기관에 의해 발생한 환경오염 처리 비용을 예상하여 회계장부에 계상하고 이를 매년 재무제표에 환경 부채로 보고하도록 규정함.
  - 그러나 연방 기관들의 환경 부채는 현재 발생할 수 없는 비용에 대한 추정을 포함하지 않기 때문에 사실상 환경 부채 규모는 2016년 추정규모인 4,470억달러를 넘어설 것으로 예상됨.
  - 또한 일부 기관들은 제한된 재원으로 인해 시민의 건강 및 환경에 큰 위협을 가져올 수 있

음에도 불구하고 총체적인 위험요소와 관련된 정보를 제공하지 않고 있음.

- 1994년부터 GAO는 이와 관련하여 에너지부 및 국방부 22개, OMB 1개, 의회 4개를 포함한 총 28개의 권고사항을 제시하였으나 이 중 13개가 실행되지 않음.

- 2020년 인구 조사

- 미국 인구조사국의 가장 중요한 기능은 10년마다 행해지는 인구 총조사로, 헌법의무사항이며 국가에 필수적인 데이터를 제공하는 사업임
- 인구 총조사를 통해 얻은 데이터는 의회의 의석수를 결정하고, 각 주의 법적 경계를 재구성하며, 국민의 사회, 인구, 경제 데이터를 수집함으로써 다양한 수준에서 정부의 정책 결정을 가능하게 함.
- 인구 총조사를 완료하기 위해 새롭게 개선된 다양한 IT 시스템을 개발 및 수득하는 과정을 관리하고 새로운 혁신을 도입하면서도 인구 총조사의 비용을 조정하는 것은 인구조사국에 거대한 문제임이 분명함.
- 지난 3년간 GAO는 인구조사국이 보다 비용 효과적인 2020년 인구 총조사를 디자인하고 실시할 수 있도록 30개의 권고사항을 제시하였으나 2017년 1월 현재 6개만이 이행된 상태임.

- GAO는 고위험 분야 평가를 우선과제로 삼고 지속적으로 검토할 것이며, 정부 내에 존재하는 고위험 문제들을 발견하고 강조할 것임. 또한 국회, OMB, 부처 관계자들과 협력적으로 일하며 고위험 분야 문제를 해결하기 위한 아이디어와 제언을 제공할 것임.

(조사·분석: 박유미 연구원)

## ▣ 아일랜드

# 아일랜드 행동경제 프로젝트 - 그룹 정보 수업 참석률 증대 프로젝트<sup>18)</sup> - IGEES 2017년 1월 -

## 1. 배경 및 목적

- ▣ 아일랜드 공공지출개혁부는 사회보장부와 Intreo 사무소<sup>19)</sup>와 함께 무작위 대조 실험 (Randomized Controlled Trial, RCT)을 실시함.
  - 동 실험은 구직자들이 그룹 정보 수업(Group Information Session)에 참석하지 않는 비율 (Did Not Attends, DNAs)를 줄이는 것을 목표로 실시하였음.
- ▣ RCT 결과 행동경제학에 기반하여 디자인된 안내문이 기본 안내문보다 참석률에 있어서 더 높은 성과를 낸 것으로 확인되었고 그 성과는 아래와 같음.
  - 모든 증거를 고려해볼 때 3번째 안내문이 불참률을 최소화하고 참석률을 최대화하는 데 가장 효과적이었음을 보여줌.
  - 안내문 2의 경우 구직자들이 방문 계획을 지킬 수 없을 경우 수업 재예약을 독려하는 데 가장 효과적이었음.
  - 원본 안내문인 안내문 1의 경우는 가장 낮은 성과를 거두었으며, 가장 높은 불참률, 가장 낮은 참석률, 가장 낮은 재예약률을 보임.
  - 그룹 정보 수업 안내문 3은 구직자가 그룹 정보 수업을 예약한 1주일 이전에 보내는 경우에 가장 효과적이었고 참석자를 최대화하기 위해서는 수업일로부터 6일 이상 먼저 보내지지 않아야 함.
  - 기초적인 비용편익분석에서는 안내문 3을 전국적으로 도입할 경우 연간 최대 660시간의 인력을 절약할 수 있을 것으로 예상됨.

18) 본고는 아일랜드 정부 Department of Public Expenditure and Reform의 평가그룹인 IGEES에서 발표한 행동경제학 프로젝트 보고 서인 "Increasing Attendance at Group Information Sessions"을 요약 정리함. <http://igees.gov.ie/wp-content/uploads/2016/10/Behavioural-Economics-Trial-Increasing-Attendance-at-Group-Information-Sessions.pdf> (검색일자 2017.9.25.)

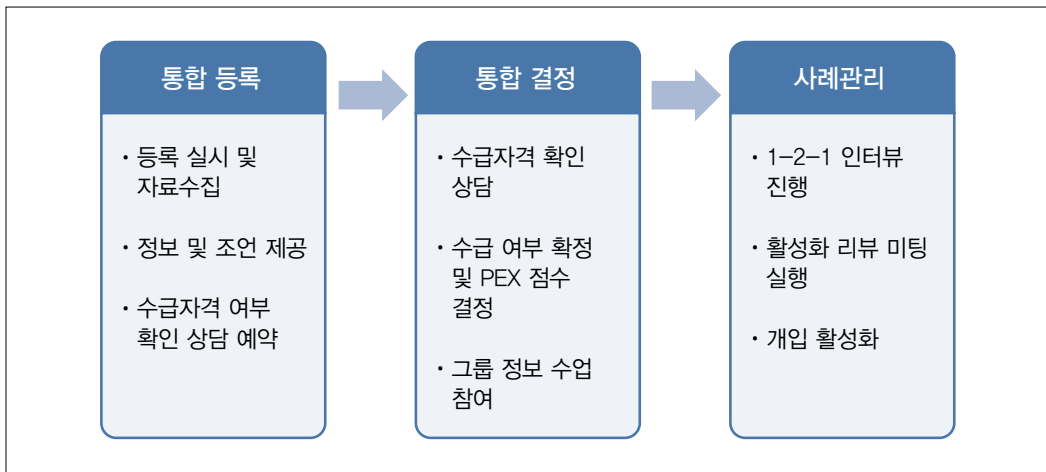
19) Intreo 사무소는 아일랜드 고용사회보장부의 새로운 서비스 제공 장소로 모든 고용 및 임금 보조서비스를 한 번에 받을 수 있는 곳임

- 위와 같은 연구 결과에 근거하여 원본 안내문을 안내문 3으로 변경할 것을 연구결과 제안함.

## 2. 실험 개요

- 이번 연구는 사회보장부에서 최초로 실시한 무작위 대조 실험으로 2016년 5월부터 9월까지 20주 동안 북부 더블린과 서부 지역의 10개의 Intreo 사무소를 대상으로 실시했음.
- Intreo 프로세스는 통합 등록, 통합 결정, 사례 관리 3단계로 이루어져 있음.

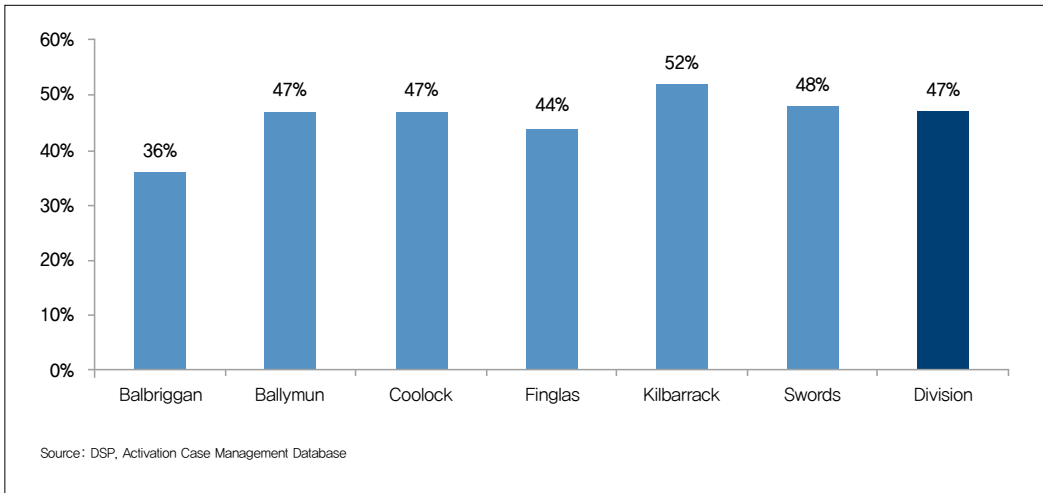
[그림 1] Intreo 프로세스



자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p.5

- 동 연구는 통합결정 과정의 하나인 그룹 정보 수업에 대한 구직자들의 참석률을 높이기 위해 무작위 대조 실험을 실시한 것임
- 아래 [그림 2]와 같이 북부 더블린 지역에서 그룹정보수업의 참여율은 최저 36%부터 52%로 평균 47%를 기록함

[그림 2] 북부 더블린 지역의 사무소별 그룹 정보 수업 불참률(2015년 8월~2016년 1월)



자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p.6

### 3. 실험 방법론

■ 그룹 정보 수업에 대한 안내문은 행동경제/과학문헌에 따른 결과와 원칙에 근거하여 작성되었으며 새 안내문은 구직자들이 예정된 그룹정보 수업에 불참하기로 결정하는 것에 영향을 끼치기 위한 것임.

- 안내문 2와 3의 가장 큰 변화는 1. 언어의 단순화, 2. 명확한 정보 제시, 3. 참석혜택 강조임.
- 안내문 2, 3 모두 그림과 포맷을 사용하여 정보를 명확하게 제시하고 참석 혜택을 특징적으로 나타냄.
- 또한 안내문 3의 경우 3등분의 법칙<sup>20)</sup>에 따라 처음 가장 눈에 들어오는 장소에 정보를 배치함.
- 안내문 2,3 모두 성 대신 이름을 사용하였는데 이는 수많은 연구 결과가 개인화된 편지와 텍스트 메시지가 사람들의 이름을 사용했을 때 그들의 관심을 끄는 데 더욱 효과적이라고 밝혔기 때문임.
- 안내문 3의 경우 "참석하지 않는다"(do-not-attend)는 용어를 많이 사용할수록 참석에 부정

20) 촬영, 회화, 또는 디자인에서 사용하는 일종의 경험법칙이다. 프레임의 상하, 좌우를 가상의 선으로 삼등분한 뒤 피사체를 가상선상이나 화면의 인상적인 포인트를 세 개의 가상선이 만나는 네 개의 꼭짓점 위에 위치시키는 것을 말한다. 이 법칙을 사용함으로써 최소한의 어떻게 구도를 시작할지에 대한 해답을 찾을 수 있다.

[https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%82%BC%EB%93%B1%EB%B6%84\\_%EB%B2%95%EC%B9%99](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%82%BC%EB%93%B1%EB%B6%84_%EB%B2%95%EC%B9%99)  
위키백과 (접속일자 2017.12.4.)

적인 영향을 끼친다는 영국의 병원 예약에 관한 행동경제 연구보고서를 참조하여 “만약 그렇지 않을 경우”(if you do not)라고만 제시함.

- 안내문 2,3 모두 상호작용이 가능한 언어를 사용하고, 사회규범적인 메시지를 활용하여 참석을 독려함.
  - “내가 당신의 그룹 정보 수업을 예약해놓았다”는 수신자가 이에 호응해야 할 것이 독려되는 문체임.
  - 선행연구에 따르면, 누군가가 수신자를 위해 무엇을 이미 해놓았다는 것은 사람들을 그걸 하도록 독려하는 효과가 있음이 밝혀짐.
  - 또한 “참석자 4명 중 3명이 그룹 정보 수업이 유익했다고 한 것을 알고 있으신가요?”라는 문구를 삽입함으로써 사람들이 일반적으로 타인이 하는 행동을 따라하려고 하는 경향이 있다는 점과, 타인의 의견에 영향을 받는다는 사실을 활용함.
- 특징적인 것은 안내문 3만이 관찰효과를 테스트하였으며, 보다 단순화된 형태로 만들어졌다는 것임.

〈표 1〉 안내문 디자인 내용

항목	안내문 1	안내문 2	안내문 3
1. 개인화 (Personalization)	X	O	O
2. 상호작용(Reciprocity)	X	O	O
3. 특색(Salience)	X	O	O
4. 단순화(Simplification)	X	O	O
5. 시의 적절성/채널링 효과(Timely prompt/Channeling Effect)	X	O	O
6. 경험적 회피(Experiential Avoidance)	X	O	O
7. 사회적 규범(Social Norm)	X	O	O
8. 관찰 효과(Observer Effect)	X	X	O

자료: IGEEES, “Increasing Attendance at Group Information Sessions,” p.10

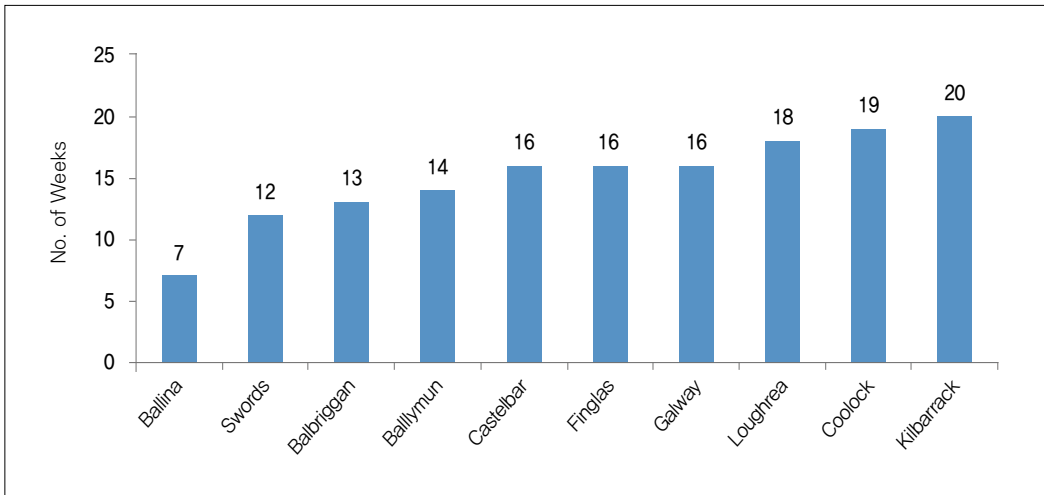
- 무작위 대조 실험을 사용하여 구직자를 동일한 비율로 무작위로 선택하여 3개의 실험 조건을 (안내문 1, 안내문 2, 안내문 3)을 실행함
  - 즉, 각각 그룹 정보 수업에 해당하는 구직자는 무작위로 안내문 1,2,3을 받아보았음

#### 4. 데이터 수집 방법 및 수집 결과

- 데이터 수집은 소량 샘플링 기법(Trickle Sampling Method)을 사용함.
  - 각각의 Intreo 사무소는 그룹 정보 수업 1회당 최대 30명까지 초대할 수 있음. 따라서 샘플링을 계획된 그룹 정보 수업 스케줄에 맞춰서 진행함. 즉, 30명 중 무작위로 안내문 1,2,3을 발송하는 것임.
  - 이 실험연구는 10개의 사무소에서 5월 4일부터 10월 20일까지 20주 동안 실시되었음. 그러나 현지 진행의 문제로 인해 모든 사무소가 동시에 이 실험을 시작하지는 못했고, 20주를 다 채우지 못한 경우도 있었음([그림 3] 참조).

[그림 3] 사무소별 실험 실시 기간

(단위: 주)



자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p.12

- 데이터는 매주 엑셀파일로 수집되었으며, 참석자 정보는 현지 사무소에서 수기로 입력되었음.
- 3개의 실험 그룹을 설정하는 것은 검증력 분석을 활용하였음.
  - 5%의 Do Not Attend 비율의 5% 변화가 유의하기 위해서 필요한 최소 샘플은 4,644명으로 통제그룹, 실험 안내문 1, 실험 안내문 3을 각각 1,548명으로 설정함.
- 무작위 추출은 온라인 무작위 추출 도구(random.org)를 활용하였으며 개인 식별 번호(PPSN)

를 사용할 수 없는 관계로 PPSN에 임의의 번호를 부여하여 무작위 추출을 실시함.

- 연구를 위해 수집된 총샘플의 수는 4,956개 였으나, 아래와 같은 이유로 완벽하게 수집되지 못한 경우가 발생함.
  - 담당자가 구직자에게 안내문을 보내지 못함
  - 실험 실시 담당자 변경
  - 잘못된 무작위 추출
  - 그룹 정보 수업 실시 날짜 변경
  - 안내문 발송 후 그룹 정보 수업 수강 대상 구직자 추가
  - 특정 사무소의 경우 8월간 담당자 공백으로 인해 접수를 진행 못함
  - 취업 주간 이벤트의 일부로 2번째 안내문 발송
  - 사무소별 시행 기간 상이
- 데이터 클리닝 결과 4,395개의 샘플만 남았으나 PPSN과 재매칭시킨 결과 83%의 매칭률을 보여 최종적으로 남은 샘플 수는 3,600개임.

■ 이번 실험 대상을 분석한 결과 대부분의 구직자는 25세 미만의 부양가족이 없는 미혼남성이라고 할 수 있고 그들은 취업 및 실업의 경험이 동시에 있으며 매우 적은 수만이 장기적인 실업상태였음.

- 56%가 남성이며, 25세 이하 구직자가 40.6%로 가장 많았음.
- 또한 80% 이상이 부양가족이 없었으며 10%가 미성년자 부양가족, 7%가 미성년자 및 성인 부양가족, 2.5%가 성인 부양가족이 있었음.
- Live Register<sup>21)</sup>에 등록된 기간이 1년 미만 76.6%, 1~5년은 20%에 해당하고, 총대상의 8.7%는 국고 생활보조를 받지 않고 있었으며 35.8%가 매주 144~188유로의 금액을 지원 받고 있음.
- 또한 19.1%의 구직자가 전문직 또는 관리직의 경력을 가지고 있었고 그 뒤를 이어 18.6%의 구직자는 경력에 대하여 알려지지 않음.

21) Live Register는 구직자 수당 또는 구직 급여를 받는 사람의 수를 매월 등록하는 시스템으로 사회 보장부의 지방 사무소에서 관할하고 있음

<http://www.cso.ie/en/interactivezone/statisticsexplained/labourmarket/whatistheliveregister/>

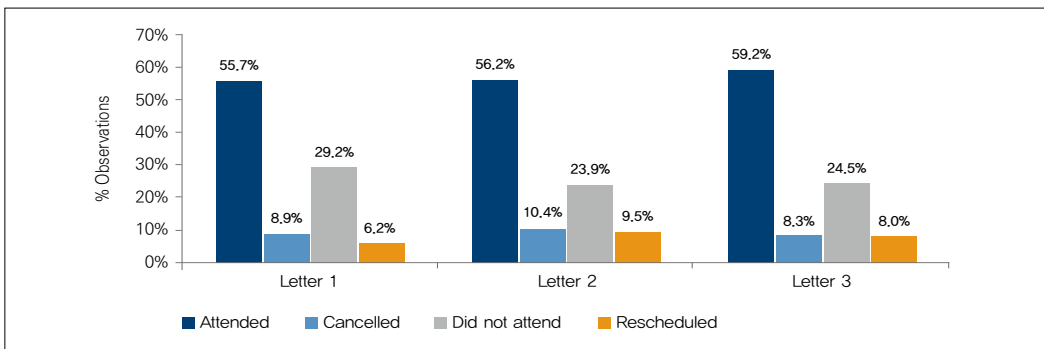
## 5. 분석방법론

- 먼저 기술적 분석을 실시하여 총실험 대상을 처치그룹 2개와 1개의 대조그룹으로 나누고 이를 독립변수로 설정하고 종속변수는 참석 여부를 참석, 불참, 취소, 재예약 비율로 설정함.
  - 해당 비율을 비교하고 해당 차이의 유효성을 검증하기 위해 ANOVA 분석을 실시함.
  
- 두 번째 단계로는 추론적 통계를 구성하여 안내문 종류와 행동 반응의 인과 관계를 테스트하였음
  - 2개 모형이 테스트되었는데 하나는 안내문 1에 대하여 안내문 2, 3이 참석과 불참의 차이를 확인하는 것이고 다른 하나는 참석에 대한 다른 결과들을 변화를 테스트하는 것임.
  
- 마지막 단계로는 새로운 안내문 사용에 따른 비용편익 분석을 실시함.

## 6. 실험 결과

- 기술적 분석 결과 아래 [그림 4]에서 볼 수 있듯이 안내문 2와 3의 참석률이 기존 안내문보다 더 높은 것을 알 수 있으며 전체 기술적 분석결과 안내문 2와 3이 안내문 1에 비해 참석률이 높았으며, 안내문 3이 가장 높은 결과를 나타냄.
  - 특히 안내문 3의 경우 4%p 이상의 참석률 증가를 보였으며, 불참률의 경우 안내문 2,3 모두 기존 안내문보다 낮은 수치를 기록하였으나 안내문 2가 가장 낮은 불참률을 보임.
  - 또한 ANOVA 분석결과 이러한 차이가 통계적으로 유의한 것으로 나타남.

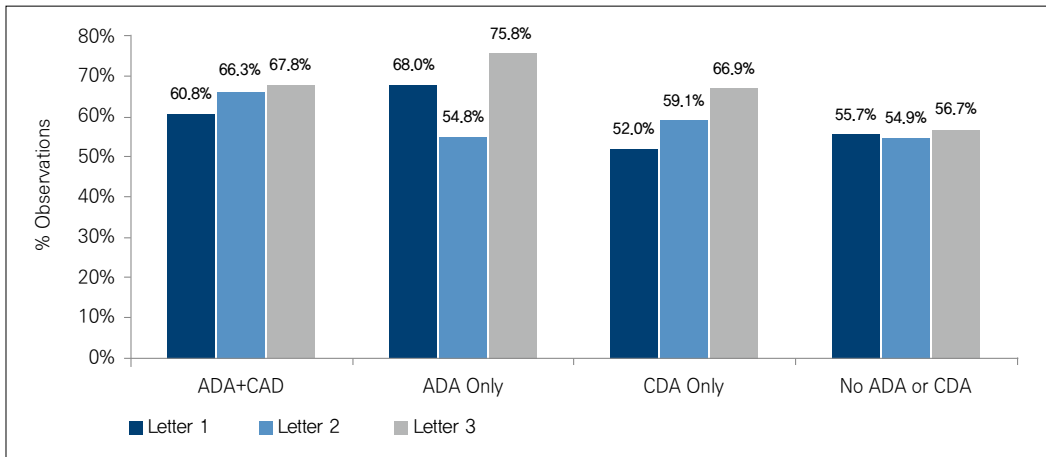
[그림 4] 안내문별 응답률(전체 샘플 4,395명)



자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p.19

- 참여자별 특성에 따라 가족 구성원별, 주급여별, 안내문 발송 지연별 비교 분석을 실시함.
  - [그림 5]에서 볼 수 있듯이 부양가족이 있는 경우 그룹 정보 수업 참석률이 높았으며, 모든 경우에 안내문 3을 발송한 경우가 가장 참석률이 높았음.
  - 흥미로운 점은 성인 부양가족이 있는 경우 기존 안내문이 안내문 2보다 더 참석률이 높았던 점임.

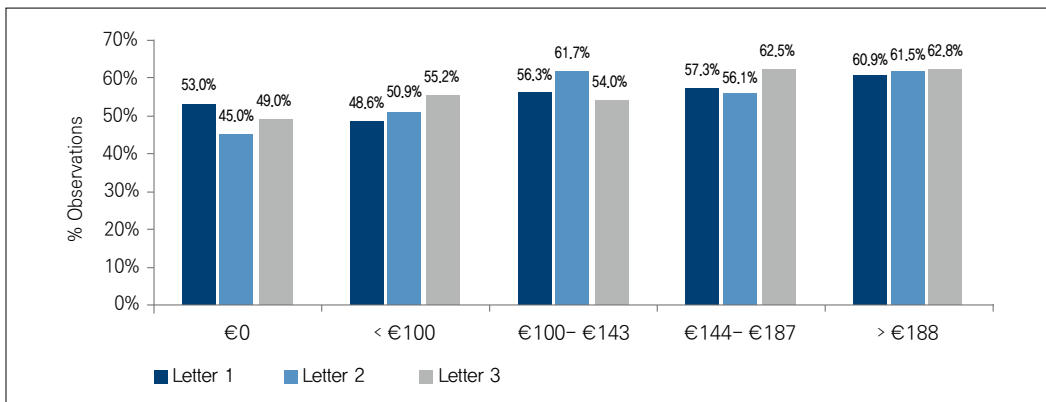
[그림 5] 가족 유형에 따른 참석률(샘플 3,600명)



자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p,20

- 주급여별로 분석한 결과, 안내문의 형태와 관계없이 주급여가 높은 경우 참석률이 높았으며, 주급여가 아예 없는 경우는 기존 안내문을 제공받은 참여자의 참석률이 가장 높았음.

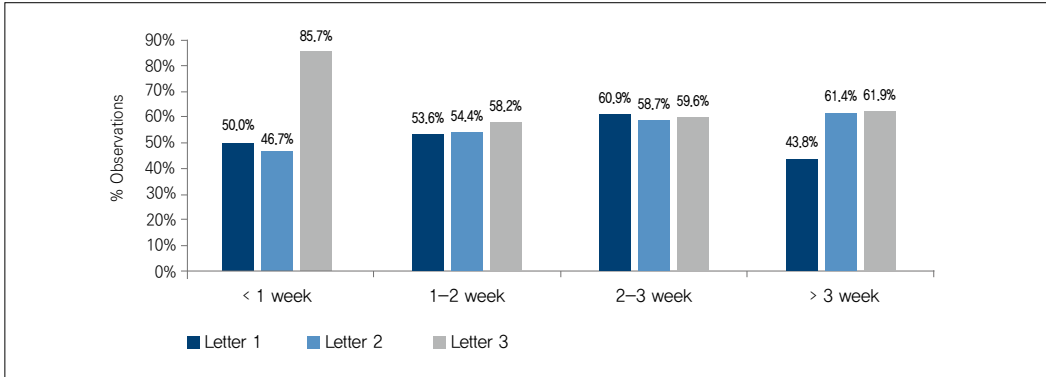
[그림 6] 주급여 수준별 참석률(샘플 3,600명)



자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p,21

- 마지막으로 안내문 발송일로부터 그룹 정보 수업 실시일까지의 기간별 비교한 결과, 안내문 3을 1주일 이내에 발송했을 경우 참석률이 가장 높음을 알 수 있음.

[그림 7] 안내문 발송 기간별 참석률(샘플 3,600명)



자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p.21

- 두 번째 단계로는 안내문 디자인과 참석률의 인과관계를 분석하는 것으로 종속변수를 참석 또는 불참으로 하는 로짓 확률 모형을 사용하여 안내문별 상관계수를 확인하였으나 모두 유의하지 않은 것으로 나타났음.
- 그러나, 종속변수를 불참, 재예약, 취소의 세 가지로 나누어 테스트한 결과 통계적으로 유의한 효과를 발견하였음.
- 아래 <표 2>에서 볼 수 있듯이, 기존 안내문에 비해 안내문 2의 경우 불참률이 감소하고, 재예약비율이 증가하였는데 이는 통계적으로도 유의한 것으로 나타남.

<표 2> 다항 분포 로짓 회귀 분석 결과: 안내문 2 vs 안내문 1

	Did not attend	Rescheduled	Cancelled
Naive Model I	-0.127 (0.087)	0.483*** (0.139)	0.119 (0.127)
Naive Model II	-0.189** (0.097)	0.407** (0.159)	0.162 (0.143)
MV Model	-0.187* (0.100)	0.457*** (0.164)	0.200 (0.147)

주: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p.23

- 또한 <표 3>에서는 기존 안내문에 비해 안내문 3이 불참률과 유의미한 음(-)의 관계에 있음이 확인됨.

<표 3> 다항 분포 로짓 회귀 분석 결과: 안내문 3 vs 안내문 1

	Did not attend	Rescheduled	Cancelled
Naive Model I	-0.155* (0.086)	0.214 (0.145)	-0.171 (0.133)
Naive Model II	-0.225** (0.096)	0.201 (0.163)	-0.125 (0.150)
MV Model	-0.190* (0.099)	0.224 (0.168)	-0.092 (0.154)

주: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p.24

- 따라서 안내문 2 또는 안내문 3을 받은 구직자가 안내문 1을 받은 구직자에 비해 불참할 확률이 낮다는 사실을 확인함.
- 3번째로 실시된 비용편익 분석은 실제로 단순화된 그룹 정보 수업 안내문을 사용하였을 때 어떠한 편익이 발생하는지를 분석하였음. 편익은 불참률 감소로 인해 절감할 수 있는 비용으로 설정함.
- 즉 그룹 정보 수업에 불참하는 사람이 생길 경우 추가로 발생하는 비용에는 안내문 재발행, 우편발송, 그룹 정보 수업 재예약, 재실행을 위한 추가 인력 투입 등이 포함됨.
  - 안내문 2와 3을 사용했을 경우 절감할 수 있는 비용은 아래 <표 4>에 제시된 바와 같이 안내문 2의 경우 1,127.88유로, 안내문 3의 경우 865.58유로로 추정됨.

<표 4> 연간 비용 절감 금액(우편 및 인쇄), 전국 사무소계

Cost Savings Per Year-All Intreo Offices	Letter 2 Using Observed Difference	Letter 2 Using Observed Difference
[A] Number of DNA's 20116(All Intreo Office)	36,184	36,184
[B] Effect of Letter(Reduction in DNA's)	4.30%	3.30%
[C] Postage per Invite	€0.72	€0.72
[D] Printing per Invite	€0.0049	€0.0049
[E] Total Cost per Invite [C+D]	€0.72	€0.72
Total Cost Savings Per Year[A*B*E]	€1,127.88	€865.58

자료: IGEES, "Increasing Attendance at Group Information Sessions," p.26

## 7. 결론

- 안내문 2와 3이 기존 안내문에 비해 불참률을 낮춘다는 것은 명확한 사실이나 안내문 2와 3 중에 어떤 것이 더 성과가 좋은지를 가려낼 필요가 있음.
  - 기술적 분석결과에 따르면 불참률이 가장 낮은 것은 안내문 2이나 참석률이 가장 높은 안내문 3은 가장 높은 참석률, 가장 낮은 취소 및 재예약률을 보였으므로 안내문 3이 가장 효과적이라고 볼 수 있음.
  - 그러나 PPSN과 매칭한 그룹에서의 분석결과에 따르면 안내문 2가 더 효과적으로 판단되므로 기술적 분석결과에 따라서는 안내문 2와 3의 우위를 가릴 수 없음.
  - 추론적 통계 분석결과를 감안한다면 불참률을 낮추는 데 안내문 3이 가장 효과적임을 알 수 있음.
  
- 결과적으로 안내문 3이 불참률을 낮추고 참석을 극대화하는 데 가장 효과적인 방법임을 알 수 있음.
  - 단, 안내문 2는 구직자들이 그룹 정보 수업에 참석하지 못할 경우 재예약을 하는 데는 가장 효과적이었고 기존의 안내문의 경우 가장 낮은 결과를 가져옴.
  - 특히 안내문 3이 그룹 정보 수업 시작 1주일 이내에 보내질 경우 가장 효과적인 것으로 나타났으므로 안내문은 그룹 정보 수업 당일로부터 최대 6일 전에 보내져야 할 것임.
  
- SMS 메시지를 통해 제공지는 것은 통계적으로 유의미하지 않았으나, 기술적 분석결과 향후 관련한 평가가 필요할 것으로 보임.
  
- 연구 결과 기존의 안내문을 안내문 3으로의 교체가 권고되며 기초적인 비용편익 분석은 안내문 3이 전국적으로 실시될 경우 연간 660시간의 인력을 절감할 수 있을 것으로 예상함.

(조사 · 분석: 박유미 연구원)

## 아일랜드 행동경제 프로젝트 - 1단계 어떤 사업을 고를 것인가?<sup>22)</sup>

- IGEES 2017년 2월 -

### 1. 배경 및 목적

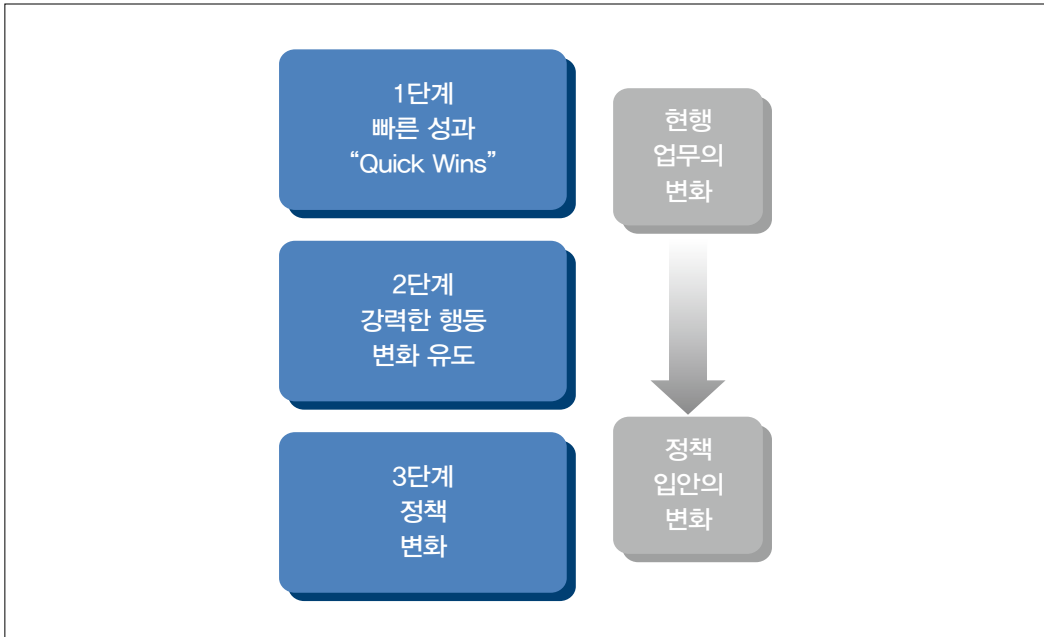
- 동 보고서는 부처들이 행동경제학의 아이디어를 활용하여 빠른 성과(Quick Win)를 거둘 수 있는 프로젝트를 찾을 수 있는 가이드라인을 제공하는 데 그 목적이 있음.
- 행동경제학은 혁신을 추구하고 성과를 개선하며 사업의 효율성을 증대시킬 수 있음.
- 정책입안자는 행동경제학의 아이디어를 활용하여 정책 결과를 더욱 효과적으로 만들 수 있을 것임.

### 2. 행동 경제학적 실험을 할 수 있는 분야의 우선순위 선정 기준

- 아래에 제시되는 기준에 따라 사업을 평가할 경우 가장 높은 점수를 받는 사업이 행동경제학적 실험을 실시하기에 적합한 사업이라고 할 수 있음.
- 각각의 기준은 설명과 함께 점수를 부여할 수 있게 되어있으며 최고점은 72점으로 점수 계산 시 점수판을 활용함.
- 1단계 사업은 현재 실시 중인 운영 방법이나 의사소통 방법에서의 작은 변화로 구성되어 있음.
  - 1단계 사업의 대부분 부처가 행동경제를 적용하거나 RCT를 사용할 능력을 키울 수 있는 사업을 찾거나 시험하는 경우임.
- 2단계 사업은 행동양식을 변화시킬 수 있는 정도의 개입이 실행되는데 사업 디자인이나 실행에 있어 상당한 복잡성을 가지고 있는 민감한 분야를 대상으로 함.
- 3단계 사업은 정책을 바꾸는 것으로 정책 입안자의 사고방식을 변화시키는 개입을 실행함.
  - 3단계 사업은 사업 실행의 변화에서부터 법제도의 변화까지 많은 변화를 일으키고 결과적

22) 본고는 아일랜드 정부 Department of Public Expenditure and Reform의 평가그룹인 IGEES에서 발표한 행동경제학 프로젝트 가이드라인인 "What projects should we choose? Assessment Guideline for stage 1 Behavioural Economic Projects"를 요약 정리함. <http://igees.gov.ie/wp-content/uploads/2016/10/Assessment-Guidelines-for-Stage-1-Behavioural-Economics-Projects-Final.pdf> (검색일자 2017.9.25.)

으로 사람들의 행동에 가장 큰 영향을 미치는 사업임



자료: DPER IGEES, What projects should we choose? Assessment Guideline for stage 1 Behavioural Economic Projects, p.2

- 동 보고서에서 제시하는 선별기준은 1단계 사업 선별에만 해당하는 것으로 사업 선정 시에는 항상 비용편익 분석이 수반되어야 함.
  - 또한 사업이 보다 복잡한 경우에는 제시된 선별기준 사용에 유의할 필요가 있음.

### 3. 선별기준

#### ① 확장성(Scalability)

- 해당 사업의 확장이 용이한가?
- 사업 대상의 일부에 사업을 시험적으로 실시하고 향후에 확장할 수 있는 기회가 있는가?
- 사업의 영향을 받는 모든 대상에게 사업을 실행하기가 용이한가?
  - \* 사업을 확장하기가 쉬울수록 최종적으로 다수의 국민이 사업을 통한 혜택을 받을 수 있게 되므로 높은 점수를 부여함

〈표 1〉 사업 확장의 용이성

1	2	3	4	5
매우 어려움	어려움	보통	쉬움	매우 쉬움

〈표 2〉 사업확장 가능성

1	2	3	4	5
매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음

## ② 데이터 가용성(Data availability)

- 사업을 시작하기 위해 필요한 데이터가 준비되어 있는가?
- 현재 행동 또는 과거 행동의 일반적인 기준이 되는 데이터가 준비되어 있는가?
- 무작위 추출 및 사업실행을 위해 데이터를 추가적으로 준비해야 하는 작업이 필요한가?
- 필요한 데이터 중에서 부족하거나 빠진 데이터가 존재하는가?
- 최신의 정확한 데이터인가?

〈표 3〉 데이터 가용성

1	2	3	4	5
모든 데이터가 수집되어야 함	일부 데이터가 필요함	데이터 업데이트가 필요함	데이터에 대한 단순 검토만이 필요함	데이터 사용 및 무작위 추출이 가능함

## ③ 무작위 추출의 용이성(Ease of randomization)

- 고객/국민/참여자 등을 무작위로 추출하여 다양한 실험 단위로 만드는 것이 어느 정도로 용이한가?
- 국민이 해당 서비스/프로그램/제도를 사용하려 할 때 충족해야 하는 명확한 자격 요건이 있는가?
- 자격 요건에 엄격하게 부합해야 하는가?
- 사업 대상에 특정 취약계층이 속해 있는가?
- 무작위 추출이 한 번에 사업대상 모두에게 실시되어야 하는가? 아니면 현재 서비스를 사용하고 있는 국민을 대상으로 지속적인 실시를 해야 하는가?
- 무작위 추출의 대상이 개인인가? 아니면 그룹인가?

〈표 4〉 무작위 추출의 횟수

1	2	3	4	5
매일	매주	매월	2~3회	1회

〈표 5〉 자격 요건

1	2	3	4	5
다양하고 상충되는 자격요건	다양하지만 명확한 자격요건	어느정도의 자격요건	한 개의 자격요건	자격 요건 없음

〈표 6〉 무작위 추출 방법

1	2
그룹	개인

④ 발생 가능한 영향(Likely impact)

- 사업 실행으로 인해 어떠한 영향이 발생하는가?
- 사업 실행으로 인해 발생하는 영향은 직접적인가 간접적인가?
  - \* 발생 가능한 영향이 클수록 사업이 받는 점수는 높음. 특히 사업의 영향은 사업이 해결하려는 문제, 사용 되는 해결방법, 해결방법의 실행에 따라 달라질 수 있다는 점을 기억해야 함
  - \* 행동과학에 근거한 사업의 경우 직접적인 영향이 상대적으로 낮은 편임. 그러나, 이는 사업이 확대되었을 때를 감안하면 매우 비용 대비 효과적일 수 있음

〈표 7〉 발생가능한 영향

1	2	3	4	5
매우 낮은 영향 (0.01~0.05%p)	낮은 영향 (0.06~0.09%p)	어느정도의 영향 (1~2%p)	높은 영향 (3~4%p)	매우 높은 영향 (5~6%p)

⑤ 비용 절감(Cost savings)

〈표 8〉 비용 절감

1	2	3	4	5
매우 적은 비용 절감	적은 비용 절감	어느 정도의 비용 절감	높은 비용 절감	매우 높은 비용 절감

⑥ 사업이 성과를 내기까지의 기간(Length of time until outcome)

- 사업 성과 여부를 결정하기까지 얼마나 기다려야 하는가?

〈표 9〉 사업의 성과를 확인하기까지의 시간?

1	2	3	4	5
몇년	1년	몇개월	몇 주 (3주 이상)	몇 일 (3주 미만)

⑦ 사업성과 측정의 용이성(Ease of measurement of outcome)

- 사업의 성과를 판단하기가 얼마나 용이한가?
- 사업을 통해 변화시키려고 한 행동에 대한 데이터가 수집되어 있는가?
- 성공적인 성과는 어떻게 결정되는가?
- 사업의 성과 정보를 개인이 스스로 제출하는 것인가? 아니면 객관적으로 측정되는가?

\* 예를 들면 건강한 음식을 먹도록 권장하여 몸무게를 줄이도록 하는 것이 목적인 프로그램의 경우 2개의 주요 성과를 설정할 수 있음. 첫 번째 성과는 건강한 음식 대비 건강하지 않은 음식 섭취 비율이고, 두 번째 성과는 사업 실시 이전과 이후의 사업 대상의 몸무게 변화임. 첫 번째 성과는 참여자가 스스로 음식섭취 내용을 기록해야 하며 이는 참여자의 진실성과 성실성에 기반해야 하므로 측정하기가 어려울 수 있음. 반면 두 번째 성과의 경우 참여자의 실제 몸무게를 객관적인 측정 도구인 체중계를 사용하여 측정하기 때문에 보다 객관적인 성과 측정이라고 할 수 있음

〈표 10〉 데이터 수집의 용이성

1	2	3	4	5
반복적인 수작업을 통해 수집	한번의 수작업을 통해 수집	자동적인 데이터 수집 시스템 구축	몇 주 (3주 이상)	몇 일 (3주 미만)

〈표 11〉 데이터 측정의 객관성

1	2	3	4	5
몇년	1년	몇개월	몇 주 (3주 이상)	몇 일 (3주 미만)

⑧ 이탈 가능성(Likely attrition rate)

- 사업 참여자들이 이탈할 가능성이 얼마나 높은가?

〈표 12〉 이탈 가능성

1	2	3	4	5
매우 높음	높음	어느 정도 있음	낮음	매우 낮음

⑨ 타 분야에의 적용 가능성(Applicability in other areas)

- 해당 사업에 사용한 행동과학/경제학 아이디어가 다른 부서나 상황에 적용하여 사용이 가능한가?

〈표 13〉 타 분야에의 적용 가능성

1	2	3	4	5
현재 사업 이외에 적용할 수 없음	현재 사업의 일부를 다른 사업에 적용 가능함	다른 사업에 어느 정도 적용 가능함	다른 사업에 많이 적용할 수 있음	타부처 포함 다른 사업에 다양하게 적용 가능

⑩ 사업 실행 비용(Cost of intervention)

- 사업 실행 비용은 얼마나 되는가?
- 해당 사업방식이 공식적으로 도입될 경우, 사업 실행 비용이 지속적으로 발생하는가?

〈표 14〉 사업 실행 비용

1	2	3	4	5
매우 높음	높음	어느 정도	낮음	매우 낮음

⑪ 사업 완료를 위해 필요한 관계자 및 부처의 수(Number of other actors/agencies needed to complete intervention)

- 사업을 실행하기 위해서 협조해야 할 부처 및 관계자가 많은가?
- 부처 및 관계자는 이전에 함께 일해 본 경험이 있는가?
- 부처 및 관계자의 관계는 어떠한가?
- 다양한 부처 및 관계자간에 상충되는 목표가 있는가?

\* 아래 점수표에서는 간단한 사업에 부여하는 점수가 높으나, 범부처 사업이 그 결과가 더욱 성공적인 경우도 있음

〈표 15〉 관계 부처/기관의 수

1	2	3	4	5
>5	3~5	2~3	2	1

⑫ 사업에 행동과학/경제 아이디어를 적용하는 하는 것의 적절성 여부(Appropriateness of Behavioural Science/Insights to tackle problem)

행동과학/경제 아이디어를 적용할 때 종종 규제 도입, 법 개정, 조세정책 실시, 보조금 지급, 서비스 또는 상품의 사용 금지 등 강력한 개입이 필요할 수 있는데 이는 공공지출개혁부의 IGEEES 부서와 사전 논의를 실시할 필요가 있음.

⑬ 제안서의 품질(Quality of proposal)

최종적으로, 어떤 사업이 행동과학/경제 아이디어를 사용할 것인지에 대하여 보고서의 품질을 고려할 필요가 있음.

- 보고서상에 사업에 대한 문제점이 깊이 있게 다루어졌는가?
- 보고서상에 해당 문제점이 세부적이고 충분하게 설명되었는가?
- 보고서상에 문제가 되는 행위에 대한 통계 및 수치가 제시되었는가?
- 해당 사업 보고서를 작성한 사람이 선행 연구를 조사한 증거가 있는가?
- 보고서 작성 주체가 발생가능한 문제점을 고려하였는가?

(조사·분석: 박유미 연구원)

## ▣ 미국

# ENTERPRISE RISK MANAGEMENT

## 연방정부기관의 위기관리 모범사례<sup>23)</sup>

- GAO 2016년 12월 -

### I. 검토배경

- 연방정부 부처 경영진들은 다양한 기관을 총괄하는 복잡하고 위험한 임무들을 수행함. 이러한 도전은 탁월한 리더십과 효과적인 관리도구, 그리고 극도로 불안정한 환경 속에서도 성공적인 결과물을 산출하기 위한 헌신과 노력을 필요로 함.
- 기관 리스크 관리(Enterprise Risk Management, ERM)는 정부 고위 관리자들이 리스크를 예측하거나 다루는 것을 돕고, 기관 내부에 존재하는 많은 리스크 요소들과, 기관 전체 관점에서 의 큰 위협과 기회들을 인지 및 대비하도록 돕는 하나의 도구임.
- 2016년 7월, 미 예산정책국(OMB)에서는 연방정부 경영자가 각 기관 전략 목표에 영향을 주는 위협을 효과적으로 관리하고 있는지 확인하고자, ERM 시행 요청 회람을 발송함.
  - 주요 내용은 (1) 더욱 복잡해지는 불확실성<sup>24)</sup> 속에서 기관 차원의 도전 및 기회 측정을 용이하게 하도록 리스크 관리 주요 요소가 업데이트된 리스크 관리 프레임<sup>25)</sup>과, (2) 리스크 관리 체계의 주요 요소를 잘 보여주기 위한 기관들의 모범사례<sup>26)</sup>임.

23) 본 원고는 미 감사원(GAO)의 정기 감사보고서를 요약 정리한 것임(GAO-17-63).

<http://www.gao.gov/products/GAO-17-63>

24) 최근 기술 등으로 인해 날로 변화하는 환경과 세계 상황, GPRAMA와 전반적 성과향상에 대한 주목, 그리고 투명성과 책임성의 향상을 추구하는 이해관계자들의 기대 등으로 인해 ERM에 대한 관심이 증가하고 있음.

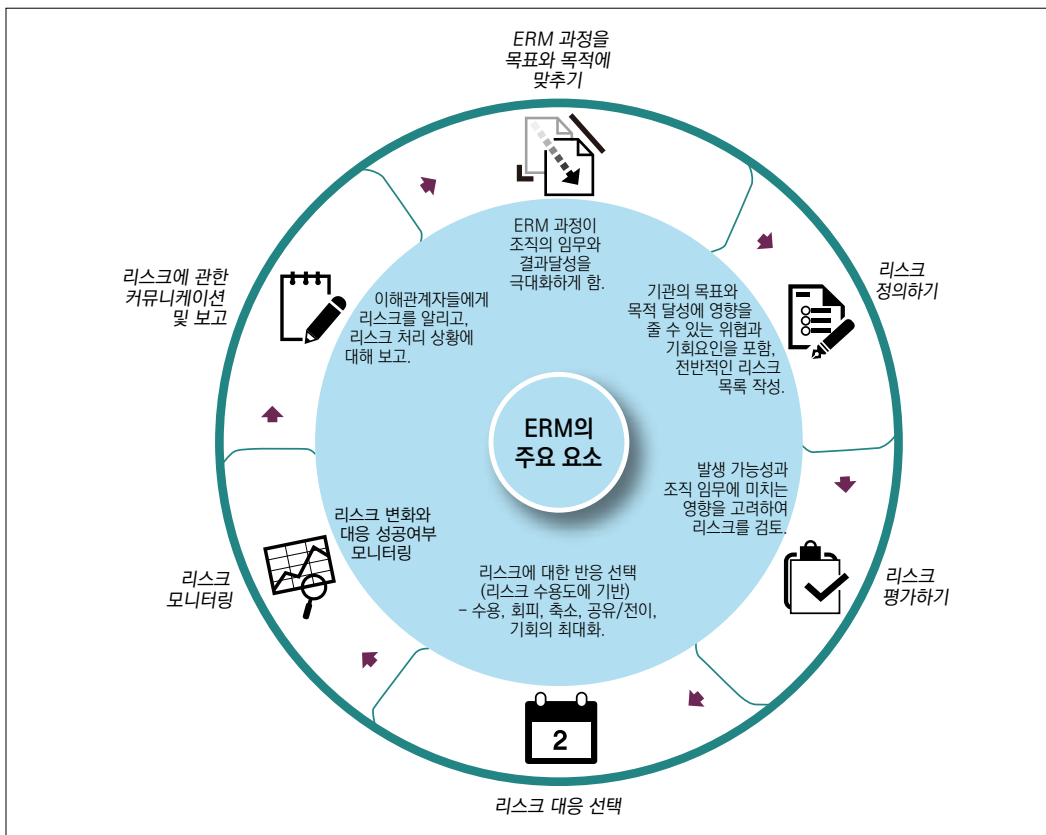
25) 2005년 안보와 테러리즘에 대응하기 위한 관점에서 만들어진 리스크 관리 체계와 국방 및 안보 관련 특정 기관 관점의 요소들을 현재 상황과 수요에 맞게 업그레이드하였음.

26) 모범사례 선별은 각 부처에서 발간한 자료, ERM 활동에 대한 CFO 인터뷰(24명), 공무원 진술 확증용 문서검토를 통해 ① 주요 요소들과 잘 맞는지 ② 관련 전문가들에 의한 검증을 근거로 선정함.

## II. 최신 ERM 체계

- 기관 리스크 관리(Enterprise Risk Management; ERM)는 경영자가 목표 성취에 영향을 미칠 수 있는 위협과 기회를 가늠하도록 하는 전향적(forward-looking)인 경영방식임. 리스크(risk)는 불확실함이 목표에 미치는 잠재적 영향을 의미하며, 이는 부정적, 긍정적 결과를 모두 포함하는 개념임.
- 다양한 ERM 개념 체계가 있으나, GAO는 ERM에 관한 정부의 최근 경험을 포함하도록 기존 리스크 관리체계를 검토 및 변경하여, 아래의 ERM 주요 요소<sup>27)</sup> 6개를 정의함.

[그림 1] 연방정부 ERM의 주요 요소



출처: GAO | GAO-17-63, p.8

27) 모든 기관이 받아들여야 하는 모범 ERM 체계가 존재하는 것은 아님. 그러나 주요 요소 중 하나라도 누락되면 각 기관의 리스크 정의 및 관리에 있어 빈 영역이 생김.

1. ERM 과정을 기관 목표와 목적에 정렬: ERM 과정이 조직 임무와 결과 성취의 극대화에 기여하는지를 확인. 이 과정에서는 특별히 리더십이 중요함.
  - ERM 과정이 기관 목표 및 목적 성취에 맥락적으로 일치, 기관 및 이해관계자 가치를 지지하는지 확인. 리더는 이 과정을 통해, 개별 사일로(silo) 위기가 아닌, 기관 전체 관점에서 전략적으로 정렬된 리스크 포트폴리오를 확보. 이를 통해 리스크에 우선순위 부여 시, 혹은 위기대응 필요 자원 배분 시 효과적인 의사결정이 가능함.
  - 기관장들은 위기 및 기회 등 불확실성을 정기적으로 점검, 전략적 목적을 재확인함.
2. 리스크 정의하기: 기관의 목적 및 목표 달성에 영향을 주는 종합 리스크 목록 작성
  - 리스크 정의 단계는 목표성취에 영향을 미치는 내·외부적 요인 검토 과정에서 전략적 목표와의 연관성을 정리하게 해, 위기 출처의 체계적 정의를 가능하게 함.
  - 리스크 분류<sup>28)</sup>는 기관 리더들이 리스크 간의 관계와, 출처 공유 정도를 가능하도록 함.
    - 리스크는 전략적 목적과 연결되어 있고, 리스크 명부나 리스크 처치 관리 자료, 리스크 담당자(Risk Owner)<sup>29)</sup>를 정의하는 종합적인 서식에 명문화되어 있음.
3. 리스크 평가하기: 리스크 대응 우선순위 선정을 위해 리스크 발생 가능성과 기관 임무에 미치는 영향을 검토
  - 기관장, 리스크 담당자, 그리고 관련분야 전문가들은 리스크 발생 확률과 발생 시의 잠재적 영향력을 고려, 각 리스크를 평가
  - 리스크 순위는 전략적 목적에 따른 기관의 우선순위에 의해 결정됨. 정부 기관들은 현 환경의 불확실성 정도에 근거해 리스크 발생 확률을 판단함. 이후 고위 관리자들은 리스크 처치 필요 여부<sup>30)</sup>를 결정함.
    - 위기관리 노력을 전략적 계획이나 조직적 성과관리에 통합하면, 리스크가 임무에 미칠 영향을 고려하게 되어, 효과적 리스크 평가가 가능해짐.
4. 리스크 대응 선택: 기관 리스크 수용범위에 근거하여 수용, 회피, 감축, 공유, 이전 등 리스크 처치 대응<sup>31)</sup>을 선택

28) 전략적 리스크, 프로그램 리스크, 운영상 리스크, 보고 리스크, 평판 리스크, 기술적 리스크 등.

29) 리스크 담당자는 리스크에 대해서 누구보다 잘 알고, 리스크를 다루는 적절한 방법에 대한 가장 뛰어난 통찰력을 가진, 리스크 지식 이 많은 사람이어야 함.

30) 임무 수행 관점에서 중요하지 않거나 우선순위가 떨어질 경우 처치하지 않음.

31) 리스크 대응은 조직의 경영구조, 문화, 그리고 정부기관의 업무과정과 잘 맞아야 함. ERM이 평시의 경영기능의 일부로 통합되는 것이 가장 바람직함.

- 정부기관장은 우선순위가 부여된 리스크 목록을 검토하고, 위기관리를 위한 가장 적합한 처치 전략을 선택함.
  - 리스크 대응 선택 후, 리스크와 리스크 대응 처치의 영향 범위 내 모든 이해관계자들을 의사결정 과정에 참여시키고, 처치 전략 선택시에는 처치에 필요한 비용과 편익을 함께 고려해야 함.
- 리스크 대응 전략이 모든것을 해결하는 것은 아님. 처치 후 남은 리스크는 고위 관리자 그룹에서 수용 범위 내 존재 여부, 추가적인 처치 필요 여부를 판단함.

#### 5. 리스크 모니터링: 리스크 변화 및 리스크 대응 성공 여부 모니터링

- 리스크 대응 후, 정부기관들은 전체 ERM 과정의 업데이트와 적합 정도 확인을 위해 리스크를 모니터링함. 고위 관리자와 일선 리스크 관리자는 선택된 리스크 처치의 효과성 검토<sup>32)</sup> 후, 필요할 경우 리스크 대응 수정
  - 모니터링은 ERM 과정에 반드시 포함되어 있어야 함. 정기 리스크 점검이 경영 프로세스의 정기 검토와 연결되어야 함.
- 고위 관리자들은 성과평가를 통해 리스크 처치의 성공 여부와, 기관 임무 관점에서 목적인 효과 달성 여부를 추적할 수 있음.

#### 6. 리스크에 관한 커뮤니케이션 및 보고: 이해관계자들과 리스크 정보를 공유하고 리스크 처치 및 진행 상황을 보고, 리스크를 효과적으로 다룰 수 있도록 도움.

- 리스크 관리 보고서를 통한 커뮤니케이션, 혹은 이미 존재하는 조직 내 성과관리 보고서에 리스크 정보를 통합하는 것은 리스크 처치 진행상황 공유에 유용함<sup>33)</sup>.

■ <표 1>과 같이 ERM의 주요 요소를 잘 보여주는, 9개의 기관 6개의 모범사례를 정의함.

32) 문헌들은 리스크 등록부와 종합 리스크 보고서 활용을 제안.

33) 세부정보 공유나 민감 정보 기반 리스크 대응은 조심스러울 필요가 있음. 주의 깊은 관리가 요구되는 정보(예. 안전, 건강, 사기예방 관련 정보 등)는 특정 부서만 정보를 공유하거나, 민감한 정보는 암호화, 사용자수준에 따른 차별적 권한부여, 정보 열람범위 한정 등 안전 보조 장치가 필요함.

〈표 1〉 ERM의 주요 요소들과 관련 모범사례

주요 요소	모범 사례
EMR 과정을 기관 목표와 목적에 맞추기 ERM 과정이 기관의 임무와 결과 성취를 최대화하는지 확인	1. 리더십 개입을 통한 ERM 전략 지도 및 유지 ERM 시행은 고위급 리더에게 전적인 개입과 헌신을 요구하는데, 이로 인해 기 관 목표 설정 과정에서 리더십의 역할에 대한 지지가 형성되고, 기관 구성원들 에게 ERM의 중요성이 입증됨. (사례 기관: TSA, FSA, NIST)
리스크 정의하기 기관 목적과 목표를 달성하는 데 영향을 끼칠 수 있는, 위협과 기회를 포함한 종합 적인 리스크 요소의 목록을 취합	2. 누구나 리스크를 제기할 수 있는, 리스크 친화 문화 형성 직원들이 공개적으로 리스크를 정의하고 토론할 수 있는 조직문화의 조성이 ERM의 성공에 매우 중요함. (사례 기관: Commerce, HUD, TSA, NIST)
리스크 평가하기 리스크에 대한 반응 우선순위 설정을 위해, 리스크의 확률과 영향을 모두 고려하여 리 스크 검토	3. 전략적 계획 및 기관 성과관리를 위한 위기관리역량의 통합 우선순위가 매겨진 리스크평가를 전략적 계획과 기관 성과관리 과정에 통합하 면, 예산, 집행, 자원배분을 향상시키는 데 도움이 됨. (사례 기관: Treasury, OPM)
리스크 대응 선택 리스크 수용도에 기초하여 수용, 회피, 축 소, 분할, 이전 등을 포함한 리스크 처치 대 책을 선택	4. 기존 기관 프로세스에 통합된 맞춤형 ERM 프로그램 수립 맞춤형 ERM은, 기관 리더가 정기적으로 리스크를 검토하는 것과, 기관 특유 의 조직과 문화에 맞는 가장 적합한 리스크 대응을 선택하는 것을 도움. (사례 기관: FSA, TSA, Commerce)
리스크 모니터링 어떻게 리스크가 변하고 있으며, 대응이 성 공적인지를 모니터링	5. 지속적인 리스크 관리 정기적으로 ERM 점검 주기를 실행하는 것과, 선택된 리스크 반응을 성과 지표 를 가지고 감시하는 것은, 결과물과 임무에 대한 영향, 리스크에 대한 영향이 성 공적이었는지 혹은 추가적인 조치가 필요한지를 정부기관이 추적하도록 해줌. (사례 기관: HUD)
리스크에 관해 커뮤니케이션 및 보고하기 이해관계자들과 리스크를 공유하고 리스크 의 현 위치와 상황에 대해 보고	6. 리스크 정의 및 소통을 위한 내·외부 이해관계자 정보 공유 내·외부 이해관계자들이 리스크에 대한 정보를 공유하고 피드백을 취합하는 것은 기관이 리스크를 정의하고 잘 관리하게 할 뿐만 아니라, 의회와 납세자들 에게 투명성과 책무성을 높이는 것을 도움. (사례 기관: NOAA & NASA, IRS)

출처: GAO | GAO-17-63, p.13

### III. 모범 사례

#### 모범사례 1. 리더십 개입을 통한 ERM 전략 지도 및 유지<sup>34)</sup>

(사례 기관: TSA, FSA, NIST)

- 리더십의 개입을 통한 위기관리를 ① ERM 관련 책임과 권한이 부여된 리더<sup>35)</sup>가 정해져 있는지, ② ERM을 위한 인력 및 자원, 데이터 체계 등을 지원할 수 있는 조직<sup>36)</sup>이 있는지, 그리고 ③ 기관의 리스크 수용도에 대한 정의가 있는지의 세 가지 관점에서 살펴봄.

#### [1] 교통안전관리국(Transportation Security Administration: TSA)

- TSA의 ERM 과정은 최고 리스크 책임자(Chief Risk Officer: CRO)와 간부급 리스크 조정 위원회(Executive Risk Steering Committee: ERSC)에 의해서 진행됨.
  - CRO의 역할<sup>37)</sup>: ① ERM 전반 과정 총괄, ② ERM 과정에 개입할 필요가 있는 사람들을 참여시키고, 책무 부여, ③ ERM 검토의 정기적 시행, ④ 필요 시 데이터나 인력 같은 자원 지원, ⑤ 내·외부 이해관계자들 간에 리스크에 대한 커뮤니케이션 충분 정도 확인, ⑥ TSA의 임무수행역량에 영향을 미치는 모든 리스크에 관해 조언, ⑦ TSA의 사업관리 담당자들로 구성된 ERSC에서 정기 리스크 평가 총괄, 기관리스크의 정의, 평가, 우선순위 부여, 대응, 모니터링의 전 과정 감독.
  - ERSC의 역할: ① 개별 부서에서 전문지식과 전문가들 동원, 리스크 및 기회 정의와 우선 순위 부여 과정에 참여시킴. ② 기관 전체 리스크<sup>38)</sup> 분석, 우선순위 부여, 리스크 처치 과정의 개발과 실행을 감독. ③ 각 부서 고위 관료 리스크 대화 기회 제공.
- 최근 TSA ERSC는 CRO의 권고에 따라, 재정행정부서의 담당자(리스크 관리자)에게서 정기적인 보고를 받고, 기관 재정운영시스템 진행상황을 리스크 등록부에 반영<sup>39)</sup>.
- CRO와 ERSC가 ERM 감독에서 핵심적인 역할을 하나, 리스크 관리자는 여전히 관련 프로그램 담당자임. 이들이 TSA ERM 정책 매뉴얼에 따라 리스크 관리를 수행.

34) 이 사례들은 ERM 주요 요소 중 '기관의 목표와 목적에 ERM 프로세스를 맞추는 단계'에 해당됨.

35) 조직 상부에서의 강한 리더십(적극적인 감독 포함)이 ERM 프로그램 성공에 매우 중요함. ERM 운영 활동을 위해, 리더십은 리스크 관리의 중요성을 실국에 설명하고, 조직 전체를 아우르는 효과적인 ERM 과정 수행을 위한 CRO나 risk champion을 지정.

36) 성공적인 ERM 프로그램 시작 및 유지를 위해서는, 리더십의 ERM 비전 실현과 지속적인 효과 유지를 돕는 자원이 필요함.

37) TSA의 경우, 임무 수행 능력에 영향을 주는 모든 CRO가 모든 리스크에 관해서 주요 조언가 역할을 함. CRO는 TSA 국장과 차장에게 바로 보고.

38) 여기서의 리스크는 전략적 목표 성취에 필요 능력을 지연시키는 '비운영 리스크'에서부터, 교통부문의 테러 위험까지 포함하는 포괄적인 개념임.

39) 이러한 시스템의 진행은 CFO와 CIO의 책임영역으로 보이나, 성공적으로 이루어지지 않을 경우 전 기관이 영향을 받음. 따라서 실행 역시 전 기관 수준에서 관리되어야 함.

[2] 미국 국립표준기술원(National Institute of Standards and Technology: NIST)

- NIST는 리스크 수용도에 대한 관리자의 관점<sup>40)</sup>을 조사함.
  - 후에 고위 경영진 간 리스크 수용도에 관한 관점 차이가 발생하지 않도록<sup>41)</sup>, 리스크 수용도의 정의 도출 과정에서 미리 관리자들의 충분한 토론과 참여가 필수적임.
  - 명문화된 정의 부재 시 조직구성원들이 과도하게 리스크를 감수하려 하거나, 전략적 기회를 놓치는 선택을 할 수 있기 때문에 리더십의 리스크 수용도 정의가 매우 중요함.
- 각 기관에서는 리스크 수용도를 명문화하고, 정책, 절차, 의사결정 제한, 훈련, 커뮤니케이션 과정에 활용하여, 실제 현장에 반영되도록 함.

[그림 2] 국립표준기술원(NIST)의 리스크 수용도 조사 척도

**3부. 리스크 수용도 (Risk Appetite)**

‘리스크 수용도’는 기관이 가치추구 과정에서 감수하는 다양한 수준의 리스크 양(정도)임. 유익한 산출물(기회)을 가져올 리스크를 추구함과 동시에, 수용할 수 없는 부정적 리스크를 피하는 것도 포함함.

리스크 수용도는 의사결정 결과를 보여주는데, 이는 결과 관점과 놓친 기회 관점을 포괄함. 리스크 수용도는 자원이 조직의 목표 추구에 맞춰지도록 함. 이를 위해서는 조직 내 리스크 문화 형성이 중요한데, 관리자와 고용인의 ‘어떻게 하면 조직의 미션을 가장 잘 달성할 수 있는지’에 대한 매일의 의사결정 누적을 통해 상식과 전통을 형성하게 됨.

〈표〉 리스크 수용도 등급 척도(NIST의 리더십 리스크 수용도 설문 척도)

등급	리스크 부담 철학	불확실성에 대한 수용도 - 긍정적이든 부정적이든, 불확실한 산출물을 수용할 의향이 얼마나 있는가?	선택기준 - 다양한 선택지가 있을 경우, 목표를 위협하는 안을 선택하려고 하는 정도	취사선택 기준 - 다른 목적의 달성에 반하여 이 목적을 성취하려는 의지 정도
5 - 개방적	그럴만한 리스크는 부담함	전적으로 수용	실패의 가능성에도 불구하고, 가장 높은 수익을 주는 안을 선택	기꺼이 하려 함
4 - 유동적	매우 그럴만한 리스크는 부담함	일부 가능성을 염두에 둠	리스크에 처할 것을 선택하지만, 그 영향은 관리	특정 조건하에서는 하려고 함
3 - 조심스러움	안전한 수행을 선호	제한됨	리스크가 제한적이고, 수익이 매우 많을 경우에는 수용	피하는 것을 선호
2 - 최소화	의도적으로 보수적임	낮음	필수적인 리스크이고, 실패의 가능성과 정도가 제한되어 있는 경우에만 수용	매우 망설임
1- 부정적	리스크를 피하는 게 주요 목적임	매우 낮음	항상 리스크 부담이 가장 낮은 선택지를 선택	절대로 하지 않음

출처: 상무부, NIST | GAO-17-63, p.18

40) 33명의 고위급 경영진 대상 설문. 조사의 목적은 ① 경영친숙도, ② 일상 운영에 리스크 관리 원칙의 활용 정도, ③ 경영 관점, ④ 리스크 수용도에 대한 개입 정도 측정.

41) NIST 조사 결과 이상적인 리스크 수용도와 현재의 리스크 수용도 간 큰 차이 발생, 대책 마련 중.

모범사례 2. 누구나 리스크를 제기할 수 있는, 리스크 친화 문화 형성<sup>42)</sup>

(사례 기관: Commerce, HUD, TSA, NIST)

- ‘리스크 친화적 문화’ 형성에 대한 사례는 ① 어떻게 리스크에 대한 토론을 공개적으로 할 수 있도록 장려하는가, ② 어떻게 ERM 방식 접근에 훈련된 구성원들을 확보하는가, ③ ERM을 위한 노력에 기관 구성원들을 어떤 방식으로 개입시키는가, ④ 어떻게 기관의 임무와 문화에 특화된 ERM 수단을 확보 등 리스크 문화를 개발하는 방식에 대한 사례임.

[1] 상무부(Department of Commerce: Commerce)

- 상무부는 리스크 관리 문화를 만들고, 리스크 관리 과정을 가이드하기 위해서 전 부서를 망라하여 활용 가능한 12개의 연속된 역할과 책임을 정의함.

〈표 2〉 상무부 ERM 역할과 책임들(부처단위)

부처 단위	
역할	선별된 책임들
집행부 위원회 (고위급 부처 대표단)	- 정책과 관리 감시 제공. ERM 시행과 운영에 조언. - 거버넌스와 리스크 고려를 부처의 의사결정 요소로 활용. - 리스크 관리 성숙도와 정책의 효과성을 지향하는 부처 운영에 정보 제공.
리스크 관리 자문회의	- 리스크의 정의, 평가, 대응, 모니터링, 보고를 위한 프로세스의 개발 및 시행에 대한 추천과 조언. 부처 전반에 걸친 건강한 리스크 관리 사례의 육성.
프로그램평가 및 리스크 관리실 (OPERM)	- 리스크에 대한 증가하는 지식과 이해의 관점에서 부처를 이끌어감. - 부처 전반의 ERM 정책의 집행을 모니터링함.
부서와 부처의 실들	- ERM 과정을 실행, 일단위 운영에 통합하여 부처 전반에 걸쳐 제도화된 리스크 관리 수단으로 만들.

출처: 상무부 | GAO-17-63, p.20

42) 이 사례들은 앞에서 정의된 ERM의 주요 요소 중 ‘리스크 정의하기’ 요소에 해당됨.

〈표 3〉 상무부 ERM 역할과 책임들(부서단위)

부서 단위	
역할	선별된 책임들
부서장	- 리스크 관리관(RMO)을 지정. 부서가 정책에 맞추어 ERM을 시행하고 있는지 확인. - 재정건전성 조항에 따라 연방 관리인에 의해 요구된 서류가 적절한 시기에 제출되고 있는지 확인.
리스크 관리관	- 부서 내 ERM 체계 실행과 통합, 운영을 위한 대변인 역할. - 1년 단위 부서 리스크 기록물을 업데이트하고, 필요 시 OPERM에 부처수준의 리스크를 상정. - 매년 부서의 리스크 관리 성숙도를 감시, 평가, 보고.
관리자와 감독관	- 리스크 관리 책임이 있는 직원들이 적절히 훈련되어, 바람직한 리스크 관리 정책과 사례에 대해 인식하고 있고, 업무에 잘 적용하고 있는지 확인.
직원	- 책임감을 가지고 리스크를 관리.

출처: 상무부 | GAO-17-63, p.20

[2] 교통안전관리국(Transportation Security Administration: TSA)

- (리스크 자각 문화) 구성원들을 리스크를 정의하는 과정에 참여시키는 것은 기관 차원에서 리스크 의식을 높이고, 정의된 리스크에 해답을 제시하는 데에 도움이 됨. 구성원들이 리스크를 제기하는 것을 편안하게 느끼게 하여 ERM 수행을 도움.
- TSA의 최고리스크관리자(OCRO)는 리스크 의식을 높이는 데 연관된 활동들을 지원
  - ① (커뮤니티, 관련 강의 제공) 모든 직원이 참여 가능한 리스크 관심분야별 커뮤니티 설립, ERM 주제 강사 초청 등, 구성원들로 하여금 리스크에 대해서 배우고 토론할 기회 제공. 실전에서 제기될 이슈들을 미리 접하여, ERM 관련 지식을 사전에 갖추게 함.
  - ② (사전 편찬) TSA는 ERM에 연관된 모든 구성원들이 리스크 용어의 이해와 사용에 유사한 능력을 갖추도록 리스크 사전 편찬함. 이 사전은 TSA ERM 프레임의 기초를 형성하는데 필요한 주요 개념과 용어들을 담고 있으며, ERM 정책 매뉴얼에 통합됨.
  - ③ (bottom-up방식의 리스크 모니터링) TSA는 ‘취약성 관리 과정’을 통해 상향식 리스크 제기<sup>43)</sup>가 이뤄지도록 하여, 최고경영진이 실전 리스크를 모니터링할 수 있게 함. 또한 취약성 완화 노력의 추적을 CRO를 통해 중앙에 집중시켜, 취약성 정보와 추적의 저장에 중앙에 이루어지게 하며, ERSC에 의한 기관 전체의 집행 관여와 감시가 가능해지게 함. 기능 간 협업을 장려하며, 기관을 아우르는 직원 협력을 요구함.
  - ④ (ERM 연락 체계) OCRO는 TSA의 모든 프로그램 담당실에 연락책을 두어, ERM 연락처

43) 모든 직급의 구성원이 OCRO에 기관 전체에 걸친 다양한 리스크를 제기할 수 있음. 한번 OCRO가 기관 전체 수준의 리스크로 정하면, 작업반을 구성하고 ERSC에 아이디어를 제출하여, 어느 수준으로 리스크를 다룰 것인지를 결정함. 그 후 리스크는 진행 상황이 보고되도록 집행부에 배정됨.

점으로 활용함. 각각의 연락처는 고위급 임원으로, 모든 ERM과 관련된 활동에 있어서 각 프로그램 실을 대표함.

- ⑤ (ERM 자각교육) TSA는 본부와 분야별 최고관리자에게 ERM 자각교육(예, 리스크 기반 의사결정, 리스크 측정, 현황 파악 등)을 시행함. ERM 원칙들을 기존 교육과정에 포함시켜, 구성원들이 TSA 운영에 담겨진 ERM 관점을 공유하게 함.

### 모범사례 3. 전략적 계획 및 기관 성과관리를 위한 위기관리역량의 통합<sup>44)</sup>

(사례 기관: Treasury, OPM)

- 선택된 기관들이 전략적 계획과 기관 성과관리를 지원하기 위해 ① ERM을 전략적 계획 과정에서 어떻게 통합시키는지, ② 기관의사결정을 위한 정보를 향상시키기 위해 ERM을 어떻게 활용해 왔는지 보여줌.

#### [1] 재무부(Department of the Treasury: Treasury)

- 재무부는 기존 ‘분기별 성과점검(Quarterly Performance Review, QPR), 혹은 데이터 기반 점검(data-driven review)<sup>45)</sup>’과 ‘전략적 검토(strategic review)<sup>46)</sup>’에 ERM을 통합함.
  - ERM을 통합함으로써 인해, 리스크 관리가 궁극적으로 기관에서 성취하고자 하는 ‘기관 최우선 목표(agency priority goals, APG)’ 설정에 필수적인 부분이 됨.
  - 각 부처와 관리국에서 온 구성원들은 분기별 성과 점검(QPR)과 데이터기반 점검을 위해서, 리스크 요소가 성과점검에 통합된 템플릿<sup>46)</sup>을 함께 채워가며 일함. 이 과정 중에 리스크를 측정하게 되며, 이러한 방식이 리스크에 대한 토론과 관심을 증가시킴.
  - 데이터 기반 검토를 준비하는 과정을 통해, 기관 경영진으로 하여금 우선순위 설정, 성과 및 자원배분 대한 의사결정에 리스크를 고려하게 해, 결과물 향상에 도움<sup>47)</sup>이 됨.

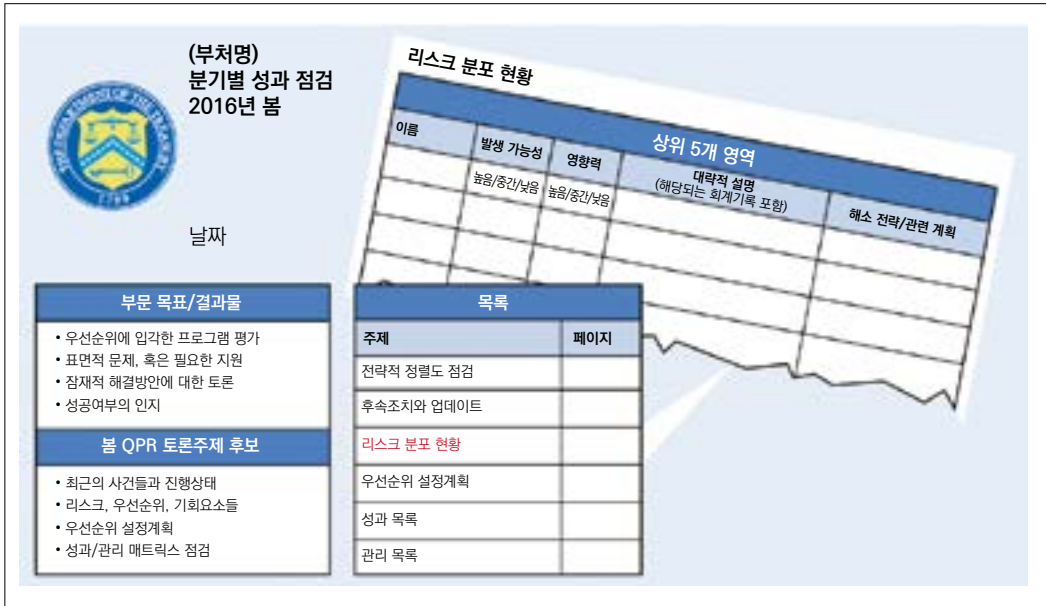
44) 이 사례들은 앞에서 정의된 ERM의 주요 요소 중 ‘리스크 평가하기’ 요소에 해당됨.

45) 봄과 가을에는 각 실국에서 데이터기반 점검 템플릿을 완성하고, 여름에는 예산편성을 위해, 겨울에는 전략적 목적의 성취 정도를 점검하는 데 활용함.

46) [그림 3]은 리스크가 어떻게 재무부의 분기별 성과점검(Quarterly Performance Review, QPR) 템플릿에 통합되었는지를 보여줌.

47) 예. 재무부는 QPR 과정을 통해 사이버 보안을 향상시켰음.

[그림 3] 재무부 분기별 성과점검(QPR) 템플릿



출처: 재무부 | GAO-17-63, p.27

모범사례 4. 기존 기관 프로세스에 통합된 맞춤형 ERM 프로그램 수립<sup>48)</sup>

(사례 기관: 연방정부 학자금지원처, TSA, 상무부)

■ 아래의 사례들은 ① ERM 프로그램을 각 기관의 상황에 맞게 최적화, ② ERM 프로그램을 지속적이고 정기적으로 시행하도록 개발, ③ ERM 프로그램을 세우기 위해 ‘성숙 모형 접근방법 (maturity model approach)’을 사용해 왔는지를 보여줌.

[1] 학자금지원제도실(Office of Federal Student Aid: FSA)

- FSA는 ERM을 설계 및 시행하는 접근방식을 기관의 특정 임무, 문화, 운영환경과 운영과정에 잘 맞으면서, ERM 구조의 주요 요소들을 포함하도록 맞춤화<sup>49)</sup>함.
- FSA는 시간이 지남에 따라 성숙도가 높아지는 3단계 모형을 도입하였음.
  - (1단계) ERM 조직 구성, 높은 수준의 실행계획 설계, 기관 리스크 위원회 구성.

48) 모범사례 4는 주로 <표 1>에서 ‘리스크를 정의’하고 ‘리스크 반응을 선택’하는 요소에 연관됨

49) 2004년에 도입된 FSA의 ERM 프로그램은 COSO의 구조에 근거해 개발됨. 정부 상황에 구체적으로 맞으면서도, FSA의 비즈니스 모델 뉘앙스를 담도록 개발됨

- (2단계) ERM을 수행하기 위한 전략 계획과 구체적인 프로젝트 계획 설계:  
전략적 리스크를 기관목표와 목적에 정렬하기 위해서 비전선언문 활용
- (3단계) 기관 수준 리스크 보고서, 리스크 모니터링 및 컨트롤 방법·도구·기술의 개발

[2] 교통안전관리국(Transportation Security Administration: TSA)

- TSA의 리스크 분류체계는 리스크 검토 과정에 대한 지속적 접근을 향상시킴.
  - 체계적으로 분류된 ‘리스크 분류체계’를 통한 지속적 리스크 검토 시스템은, 리더가 잠재적 리스크 발생을 감지할 수 있도록 도움.

[그림 4] TSA 리스크 분류체계

임무 수행	사업 운영	거버넌스	정보
지식	조달 및 계약 관리	규제 & 준수	기술
운영	재정관리	전략 & 계획	관리
외부 환경	인적자원 & 직원 관계	외부적 개입	공유
평판	평판	정부간 관계	분석
		외부적 리스크	시스템 구성
		평판	평판

출처: TSA | GAO-17-63, p.33

모범사례 5. 지속적인 위험의 관리<sup>50)</sup>

(사례 기관: 주택도시개발부)

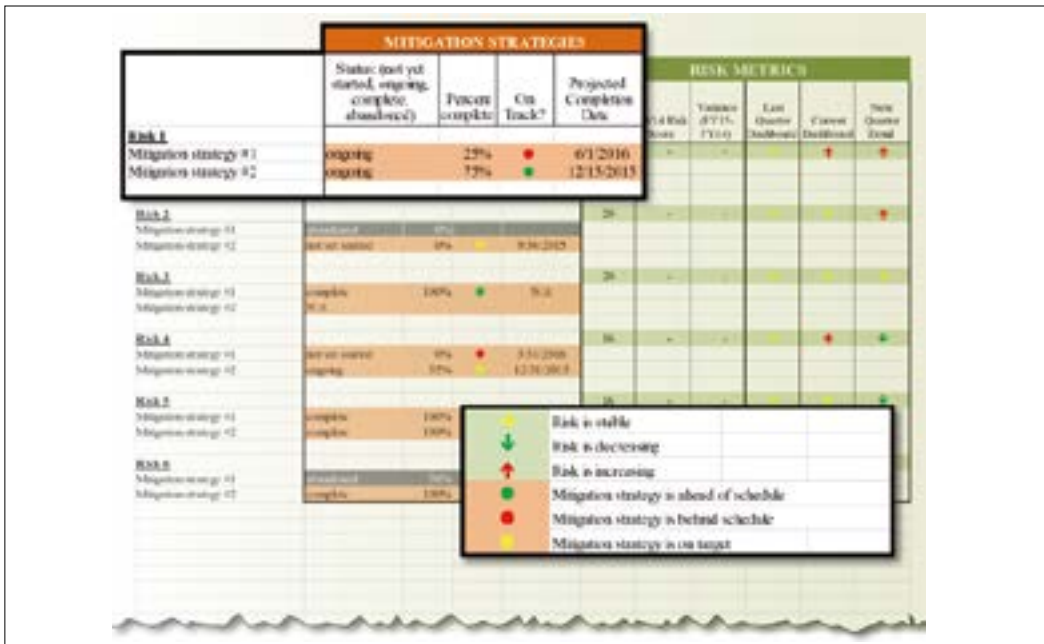
■ 아래는 ‘현재와 미래 리스크 추적 및 모니터링’을 포함한 지속적인 리스크 관리사례

[1] 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)

- 주택도시개발부는 리스크 게시판(dashboard)을 사용하여, 지속적으로 리스크를 관리하며, 현재의 리스크 및 다가오는 리스크를 추적하고 모니터링함.
  - 지속적인 리스크 관리는 체계적이고 정기적인 리스크 검토 기능을 필요로 함. 1년 내내 리스크 정의와 평가가 정기적인 업무과정으로 존재할 경우, 기관 목표 달성 여부 확인에 유용함.

50) 모범사례 5는 <표 1>에서 ‘리스크 모니터링’과 관련됨.

[그림 5] 리스크 현황 및 감소 전략 현황판



출처: 주택도시개발부 공공 및 인디언 주택실 | GAO-17-63, p.36, p.38

[그림 6] 주요 리스크 지표 현황판



출처: 주택도시개발부 공공 및 인디언 주택실 | GAO-17-63, p.36, p.38

모범사례 6. 리스크 정의 및 소통을 위한 내·외부 이해관계자 정보 공유

(사례 기관: NOAA & NASA, IRS)

■ 아래 사례는 ① 더 나은 리스크 관리를 위한 내·외부 관계자 리스크 통합 피드백 ② 기관 간의 리스크 정보 공유를 포함함.

[1] 국립해양대기국과 미 항공우주국(NOAA<sup>51</sup>) & NASA

- 공유위성프로그램의 리스크 책무성과 주인의식 공유를 위해 ‘이해 회람<sup>52)</sup>’ 이용

[2] 국세청(Internal Revenue Service: IRS)

- 기관 외부 이해관계자들을 포함한 전체 이해관계자들이 의사결정도구(RAFT) 사용

[그림 7] 국세청 리스크 수용 서식 및 도구(RAFT)와 의사결정 도구

의사결정도구 리스크 수용 서식 및 도구(RAFT)		
목적: 본 서식의 목적은 위험수용도의 맥락에서 의사결정을 명확하게 문서화하기 위해, 조직 내에 존재하는 거버넌스 혹은 경영 승인 과정에서 사용되는 서비스를 위한 지속적인 구조체계 제공에 있음. 이 문서는 아래와 같은 다양한 방법으로 활용될 수 있음. ① 목적 달성을 위한 다양한 의사결정 대안에서의 접근을 제공하는 틀, ② 리스크 수용도의 관점에서 의사결정 뒤에 있는 논리를 설명하는 가이드, ③ 이러한 사업 결정을 지원하기 위한 문서 기록		
이름/RAFT의 제목		RAFT가 생성된/수정된 날짜
사업 수행 부서	기능적 실행 부서	특정 부서(해당 시 기재)
담당국(해당 시 기재)		
영향받는 외부 이해관계자		
목적(간단한 문제점, 도전, 기회에 대한 언급)		
배경(기관이 직면하고 있는 상황의 배경 및 다른 연관요소에 대한 요약)		
평가 및 근거		
의사결정 혹은 의사결정 제안(의사결정의 간단한 개요)		
리스크 수용도의 설명(리스크 수용도 정의 평가 결과, 수용된 리스크에 대한 설명, 의사결정으로 인해 결과적으로 어떤 부분이 노출될지 고려)		
추가적인 모니터링		

출처: 재무부, 국세청 | GAO-17-63, p.42

51) National Oceanic Atmospheric Administration  
 52) Memorandum of Understanding

#### IV. 기관들의 코멘트와 GAO의 답신

- GAO는 OMB와 24개 CFO 시행기관에 리뷰를 부탁하기 위해 보고서의 초안을 보냄.
- OMB는 전반적인 내용에 동의하였으며, 12개 CFO 시행기관은 기술적인 코멘트를 보내와 반영하였으며, 나머지 기관들은 코멘트가 없었음.

(조사 · 분석: 김사랑 연구원)

## 아일랜드 2016 공공 서비스 성과 보고서 발간<sup>53)</sup>

- 공공지출 개혁부 2017년 4월 -

### 1. 배경 및 목적

- 성과주의 예산제도는 성과 정보를 시스템적으로 사용하여 공공분야 기관의 업무 수행 결과와 자원 조달을 연결하여 공공지출의 효과성과 효율성 개선을 목적으로 함.
  - 공공지출의 산출과 결과를 기반으로 하는 성과주의 예산제도는 아일랜드 공공 지출 개혁의 주요 요소임.
  - 공공지출의 효율성과 효과성에 대한 시스템화된 정보는 성과주의 예산제도, 즉 결과를 기반으로 한 관리의 가장 중요한 도구임.
  - 성과주의 예산제도 개발에 가장 큰 도전 과제는 단순하고, 적절한 비용으로 사용 가능한 성과 정보를 유지하는 것임.
  - 이와 같은 성과정보는 입법기관이나 대중에게 어떻게 공공 재원이 주요 공공지출 목적에 맞게 사용되고 있는지를 보여줌으로써 투명성과 책무성을 개선함.
  
- 아일랜드의 성과주의 예산제도는 2011년 시범적으로 실시되었고, 2012년 공공지출 개혁의 하나로 2012년 전 분야에 걸쳐 도입되었음.
  - 가장 큰 변화는 수정 예산서(Revised Estimates Volume, REV)를 재구성하여 부처별 지출에 따라 프로그램 수준의 재정 정보와 인적자원 정보, 공공서비스 활동 정보, 산출, 결과 지표 정보를 제공함.
  - 또한, 성과주의 예산제도의 도입으로 국회 및 시민의 공공정책 효과와 자원 재분배에 대한 조직적인 개입이 가능해짐.
  
- 그러나 아일랜드 정부의 성과주의 예산제도에 대한 지속적인 검토 및 관리에도 불구하고 OECD의 “국회의 예산 감시 검토” 보고서에서 성과주의 예산제도에 진전이 없고, 성과 지표 품질의 연속성이 떨어진다는 의견이 제시됨
  - 이에 따라 아일랜드 정부는 공공지출개혁부를 중심으로 성과 정보의 질과 종류에 대한 구체적

53) 본고는 아일랜드 공공지출개혁부에서 발간한 “Public Service Performance Report 2016”을 요약 정리함 [www.per.gov.ie/wp.../2016-Performance-Report-compressed.pdf](http://www.per.gov.ie/wp.../2016-Performance-Report-compressed.pdf) (검색일자 2017.9.25.)

인 분석을 실시하였으며, 성과 정보의 품질을 개선하기 위한 지침을 중앙부처에 배부하였음.

- 공공지출개혁부는 중앙부처가 적절한 성과 지표를 선정하고 보고할 수 있도록 각 부처의 성과 정보에 대한 검토 및 피드백을 제공하였고, 그 결과 2017년 수정예산서의 성과 정보의 품질에 상당한 개선이 있었음.
- 2017년 최초로 발간된 동 성과보고서는 세부적이고 집중적으로 성과 지표를 제시하여 성과 및 서비스 전달에 대한 관심을 증대시키고, 국회 분야별 위원회에서 제한된 시간 내에 성과 정보를 충분히 활용 가능하게 하는 것을 목적으로 함.

## 2. 2016 공공서비스 한눈에 보기



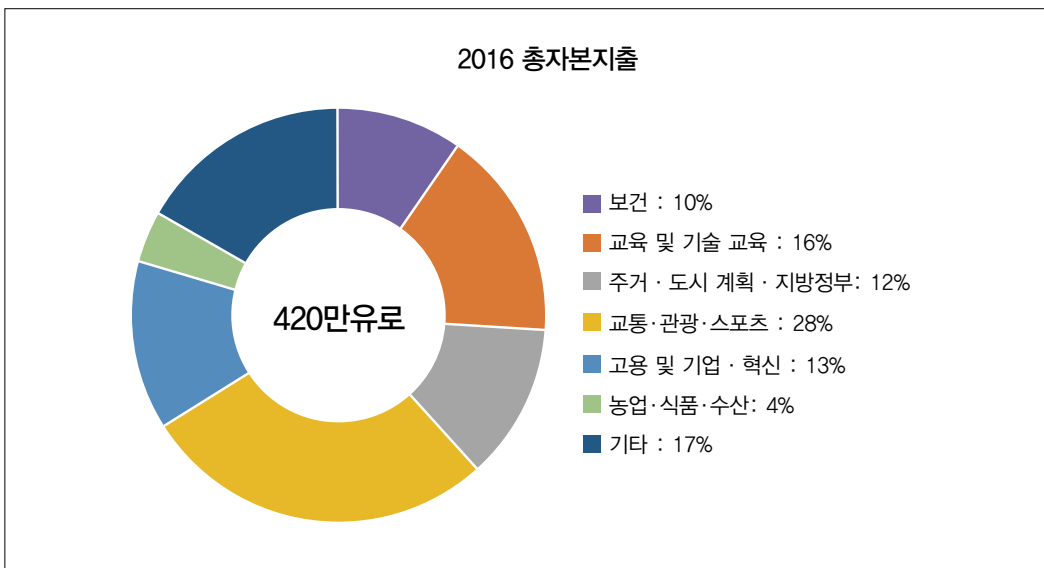
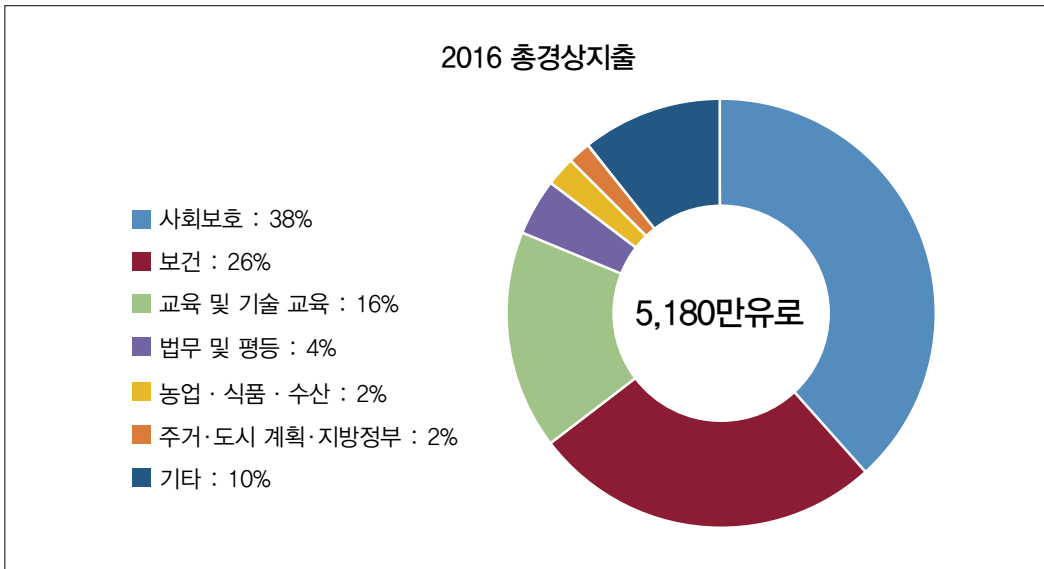


자료: "Public Service Performance Report 2016," p.5

### 3. 예산 그룹별 예산 현황 및 성과 예시

- 동 보고서는 예산 규모 순서로 성과를 제시하였는데, 그 순서는 사회보호, 보건, 교육 및 기술 교육, 법무, 교통·관광·스포츠, 주거·도시 계획·지방정부, 농업·식품·수산, 청소년 및 어린이, 공공지출·개혁, 국방, 고용 및 기업·혁신, 외교, 금융, 홍보 및 환경·기후변화, 문화·예술·문화재, 국무총리실의 순서임

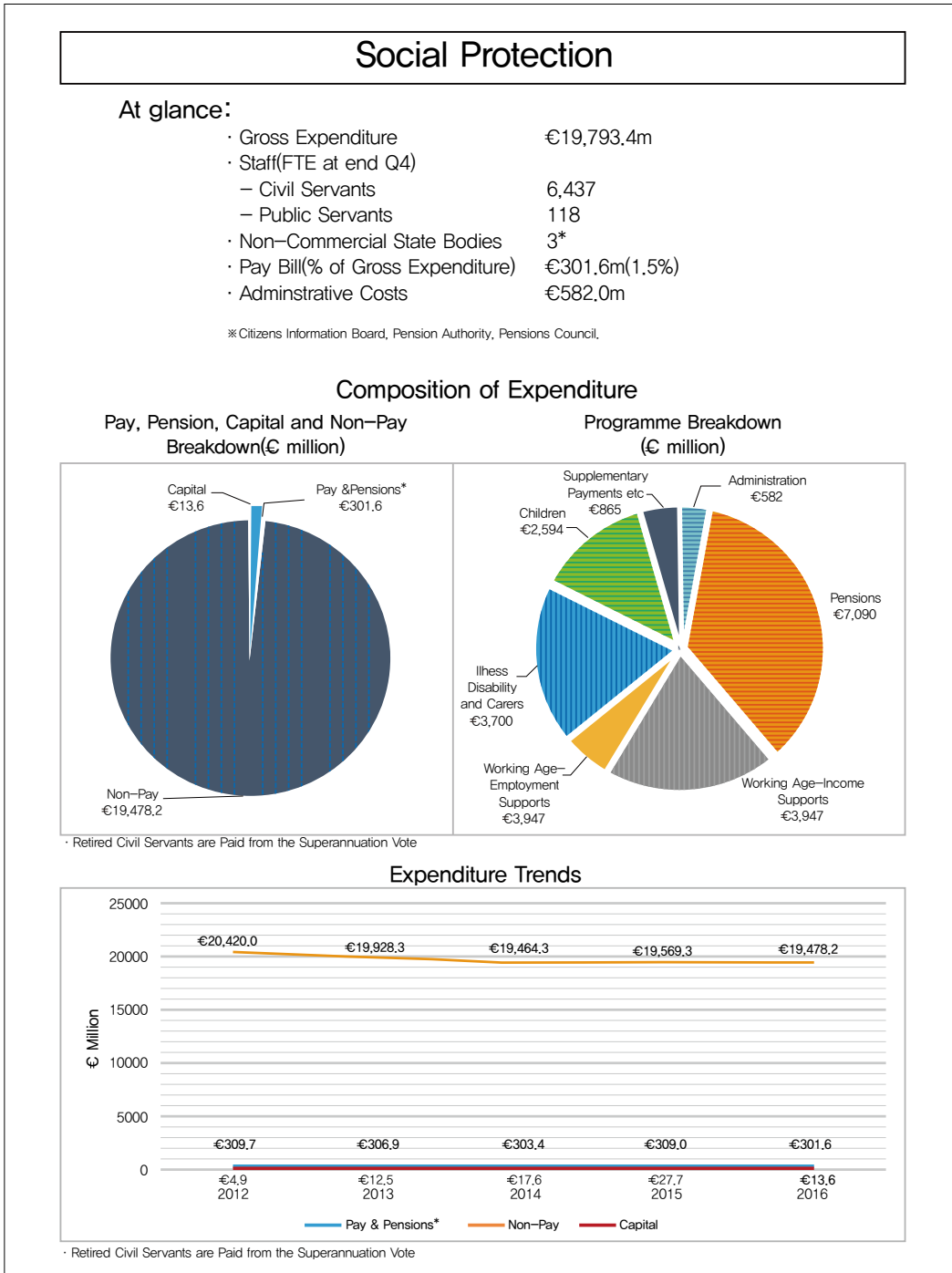
[그림 1] 2016 아일랜드 경상지출, 자본지출 현황



자료: "Public Service Performance Report 2016," p.6

- 각 예산그룹별 성과 보고에는 프로그램별 예산 규모, 지출 추이, 담당 공무원 수, 관계 공공기관 목록, 프로그램별 성과 지표를 제시하였음.
- 성과보고서의 주요 목표는 정확한 정보를 적시에 제공하는 것으로 일부 규모가 크고 다양한 프로그램의 경우 매 1분기에 그 성과를 측정하기 어려울 수 있으므로 동 성과보고서에 제공되지 않은 성과 지표는 2018년 수정 예산서에 제공될 예정이며, 수정 예산서 작성 이전에도 담당 부처에서 제공할 수 있음.
- 예산그룹별 성과보고 페이지는 요약, 지출 구성, 지출 추이, 성과의 네 부분으로 구성되어 있음.
  - 요약 부분은 당해년도 총지출 금액, 업무 담당자 수, 관련 기관 수, 급여 총액 및 총지출 대비 급여 비중, 행정비용 등을 제시함.
  - 지출 구성 부분은 크게 총지출(급여, 연금, 자본지출, 비급여 지출), 프로그램별 지출로 나누어 비중 및 금액을 보여줌.
  - 지출 추이는 당해연도 포함 최근 5년간의 지출 추이를 그래프로 제시함.
  - 성과는 본 보고서의 가장 중요한 부분으로 프로그램별로 성과 지표 및 결과를 제시하고 있으나 전년도 비교 또는 향후 목표치에 대한 내용은 제시되지 않음.
  - 2017년 경상지출 중 38%로 가장 큰 비중을 차지하는 사회보호예산의 성과 보고는 아래 [그림 2]와 같음.

[그림 2] 사회보고 성과보고 페이지 예시



## What has been delivered in 2016?

The following section lists the latest headline figures for 2016 for the social protection sector in Ireland

Pensions €7,090m					
<b>557,000</b> (Average)	Weekly Pension Payments	<b>43,460</b> (Average)	Monthly Pension Payments	<b>87%</b>	Pension Claims Awarded Within Processing Time Standards
Working Age Income Supports €3,947m					
Working Age Income Supports Weekly Payments	<b>370,350</b> (Average)	Jobseeker Claims	<b>255,170</b>	Claims Awarded Within Processing Time Standard	<b>92%</b>
Working Age Employment Supports €1,015m					
<b>79,340</b> (Average)	Working Age Employment Supports Weekly Payments	<b>22,560</b> (Average)	Participants on Community Employment	<b>11,750</b> (Average)	Back to Work Enterprise Allowance Recipients
Illness, Disability & Carers €3,700m					
Weekly Payment of Illness, Disability & Carer's Benefit	<b>304,990</b> (Average)	Annual Carer's Support Payments	<b>93,660</b>	Claims Awarded Within Processing Time Standards	<b>73%</b>
Children €2,594m					
<b>57,500</b> (Average)	Weekly Children's Payments	<b>1.2m</b> (Average)	Monthly Child Benefit Payments	<b>82%</b>	Child Benefit Claims Awarded Within Processing Time Standards
Supplementary Payments €865m					
Rent Supplement Payments	<b>43,450</b> (Average)	Household Benefits Payments	<b>420,900</b> (Average)	Household Benefits & Free Travel Claims Awarded Within Processing Time Standards	<b>89%</b>
Control					
<b>C506 million</b>	Targeted Control Savings	<b>3</b>	Fraud and Error Surveys Completed		
Appeals					
Appeals Received	<b>22,460</b>	Appeals Finalised	<b>23,220</b>	Appeals Awaiting Decision	<b>7,940</b>

Pathways to Work		
<b>41.5%</b> Exit Rate of People on Live Register for 2 Year +	<b>25.5%</b> Persistence Rate	<b>26,750</b> Long Term Unemployed People Moved to Employment
<b>76,400</b> Long Term Unemployed People Referred to JobPath	<b>2:1</b> Ratio Between Youth & Overall Unemployment	<b>150,800</b> People Attended Group Information Sessions
	<b>612,000</b> Jobseekers Profiled	
Public Services Card		
Total Public Service Cards Issued to end-2016	<b>2.35m</b>	

## □ 호주

### 호주 정부 2015-16년도 연례성과보고서 발간<sup>54)</sup>

- Australian Department of Finance, 2017년 2월 -

- 호주 재정부 및 각 부처는 의회의 입법 요구에 따라 2016년 6월 30일 마감된 회계연도의 2015-16년도 연례성과보고서를 작성하여 제출
  - 과거 성과보고는 성과 및 프로그램 중심으로 이루어졌으나 강화된 Commonwealth Performance Framework(2015-16년도 도입)에 따라 기획, 성과정보, 평가 및 보고의 질을 향상시키는 데 역점을 두어, 성과정보가 자원 배분과 목표 달성에 명확하게 연계되도록 함.
  
- 호주 연례보고서의 구성
  - 연례보고서는 비서관의 발간사(secretary's reviews) 및 부처 구성 변화, 부처 소개 등을 포함한 제1부 개요
  - 부처의 주요성과와 특징, 예산 배분 등을 요약한 제2부 성과
  - 부처의 활동, 외부감사 내역 등 제3부 관리와 책임(Management and Accountability)
  - 제4부 재무제표
  - 목적(purposes)과 결과(outcomes) 간 관계를 도식화한 표, 인력 통계 등이 수록된 부록으로 구성됨
  
- 2015-16년 재정의 주요 우선과제<sup>55)</sup>는 다음과 같음.
  - 1998년 예산투명성지침(the Charter of Budget Honesty Act 1998)과 2013년 공공기관 관리, 수행, 책임에 관한 법(the Public Governance, Performance and Accountability Act 2013)에서 요구되는 재정정책목표 달성
  - 하위 정부의 아젠다 지원과 공공부문의 효율적 운영 보장
  - 재정의 효율적인 배분과 관리를 위한 접근법의 현대화 지원

54) 호주의 각 중앙부처는 매년 연례보고서를 작성하여 장관에게 제출하고 있으며, 그 중 재무부의 「Annual Report 2015-16 – Annual performance statements」를 요약 정리함

55) 출처: <http://www.finance.gov.au/publications/corporate-plan/2015-16/> 참조

- 호주 재정부는 2015-16년 예산안 설명자료(the Portfolio Budget Statements 2015-16)와 2015-16 기관계획(Corporate Plan 2015-16)에 제시한 6가지 성과 기준 중 5개를 달성하였으며, 대략 740여개의 정책 비용을 확인함.
  - 2016-17년 4,506억호주달러(한화 389조 3천억원) 지출 배분계획 자료, 실제 예산 결과에 영향을 미칠 수 있는 재정리스크, 자산 및 채무, 정부 부채 등과 관련한 자료 등을 첨부하였음.
  
- 재정부는 청년고용태스크포스(the Youth Employment Taskforce)에 참여하여, 고용부, 복지부, 교육부 등과의 협업을 통해 청년고용사업(youth employment package)의 설계 및 정책, 재정문제에 대해 조언함.
  - 청년고용사업에는 Youth Jobs Path(Prepare, Trial, Hire) program의 도입을 포함하고 있으며, Youth Jobs Path에 4년간 7억 5,170만호주달러(한화 6,274억원)을 투자하여 매년 3만 명의 청년에게 실제 일자리를 제공하는 것을 목표로 하고 있음.

(조사·분석: 연보라 연구원)

## ■ 영국

### 영국 정부의 디지털 전환<sup>56)</sup>

- National Audit Office, 2017년 3월 -

#### 1. 배경

- 영국 정부는 2011년 국무조정실 산하에 전자정부 담당조직인 ‘정부 디지털 서비스(Government Digital Service, GDS)’를 창설하고 ICT를 기반으로 한 디지털 기반 정부혁신을 추진함.
  - GDS를 통해 부처별로 운영되는 웹사이트를 통합하고 정부의 디지털 서비스를 개혁하여 효율성을 높이고 비용은 절감하는 것이 목표임.
  - GDS는 지출과 서비스 디자인에 대한 강력한 통제로 2016년 4월까지 5년간 13억파운드를 절감함.
- GDS는 영국 정부 전반에 걸쳐 새로운 접근 방식을 개발하고 디지털 전문성을 향상시키는 데 있어 핵심적인 역할을 수행하고 있으나 영국 감사원은 GDS가 변화에 대응하고 적응하는 데 어려움을 겪는 것으로 판단함.
- 특히 지난 5년간 비용절감을 위한 구조적인 접근 방식, 재무 관리의 개선, 정보의 효율적인 사용의 3가지 주요 분야에서 디지털 정부로의 전환에 어려움을 겪어 왔으며 이 3가지 주요 분야에서 확실한 성과가 없이는 지속적인 개선과 비용절감을 달성할 수 없을 것으로 예측하고 있음.

#### 2. 주요 내용

- GDS를 통해 부처별로 운영되는 웹사이트를 통합하고 각 부처의 데이터를 연계하고 공유하도록 하여 정부 디지털 서비스를 개혁함. 이를 위해 GDS가 직접 서비스를 설계하고 각 부처는 이를 최종 확인함.

56) 본 원고는 영국 감사원(National Audit Office)의 보고서를 참고하여 작성함.

<https://www.nao.org.uk/report/digital-transformation-in-government/> (검색일자: 2017. 11. 7.)

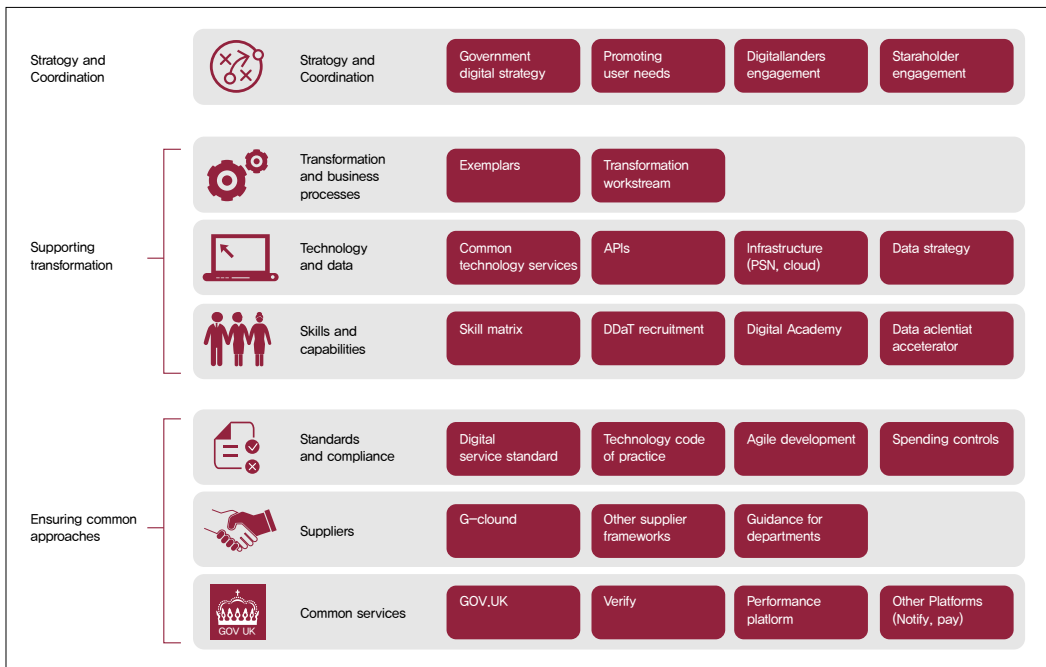
- 초창기의 GDS는 GOV.UK의 기반이 된 디지털 서비스 기준을 사용자들을 위해 재빠르게 도입하였으며 또한 디지털 마켓플레이스의 형성을 위해 G-Cloud와 디지털 서비스 프레임워크를 개발하였음.
- GDS는 2015년까지 4년간 4억 5,500만파운드의 자금을 지원받는 등 크게 확장되었으며 이러한 성장에 따라 새로운 비전이 필요하게 되었고 2016년 7월 GDS의 자문위원회인 'Advisory Board'에서 이를 권고함.
- 2017년 초 '디지털 기반 정부혁신 전략(Government Transformation Strategy)'을 발표하고 정부 전 영역에 새로운 GDS 접근법을 적용시켜 디지털 전환을 추진하고 있음.
  - 디지털 기반 정부혁신 전략의 주요 내용은 1) ICT 기반의 정부 서비스 혁신 기술 도입, 2) 디지털 기반의 정부 내부 혁신, 3) 디지털 기술을 통한 정부 서비스 전달 개선임.
  - 특히 데이터는 효율적인 정부, 공공서비스 전달 방식 개선을 위해 중요한 자원으로 부처 간 데이터 공유와 활용을 적극적으로 도모하도록 권고
- 2016-17년 정부 디지털 서비스(Government Digital Service, GDS)를 위한 예산으로 1억 5천만파운드를 책정하였으며 현재 개발 중인 플랫폼을 위해 향후 4년간 GDS 전체 예산의 57%을 할당하였음.
  - 현재 개발 중인 플랫폼은 사용자를 위한 디지털 서비스를 개선시키고 정부 간 사용을 통제하는 새로운 중앙 통제시스템을 구축하는 것임.
  - 아직까지는 GDS가 정부 지출을 줄이고 사용자의 요구를 충족시킬만한 수준으로의 발전은 이루어지 못한 것으로 판단됨. 특히 부처 간 데이터 공유, 데이터의 활용도가 낮은 수준에 그침.

### 3. 제언

- GDS의 새로운 혁신 전략에 맞춰 각 부처와 중앙정부는 각각의 역할과 책임을 재정의해야 하며 새로운 혁신에 필요한 정확한 비용, 기간(timescales), 모니터링 장치에 관한 계획을 수립해야 함.

- GDS는 부처 및 정부와 전략적 우선순위의 균형을 맞추기 위해 공통 원칙을 수립하고 협력해야 함. GDS는 각 부처별 역할보다는 중앙에서 수행해야 할 사항에 대한 체계적인 분석이 필요하며 개발되어야 함. 특히 데이터의 효과적인 사용과 관리를 위해 중앙 정부의 접근 방식을 강화하고 인프라를 지속적으로 개발해야 함.
- GDS는 지침과 기술표준의 타당성 및 일관성을 향상시키고 좀 더 세분화된 기술표준을 개발해야 함.
- GDS는 일관된 모니터링, 성과와 지출에 대한 인증을 명확히 해야 함. 이를 위해 중앙정부와 협력하여 성과를 측정하고 지출을 강력히 통제해야 함.

〈분야별 GDS의 활동〉



(조사 · 정리: 허영미 연구원)

## ▣ 국제기구

### 2016년 OECD 성과주의 예산제도 관련 설문조사 주요 결과 발표<sup>57)</sup>

- OECD 2017년 7월 -

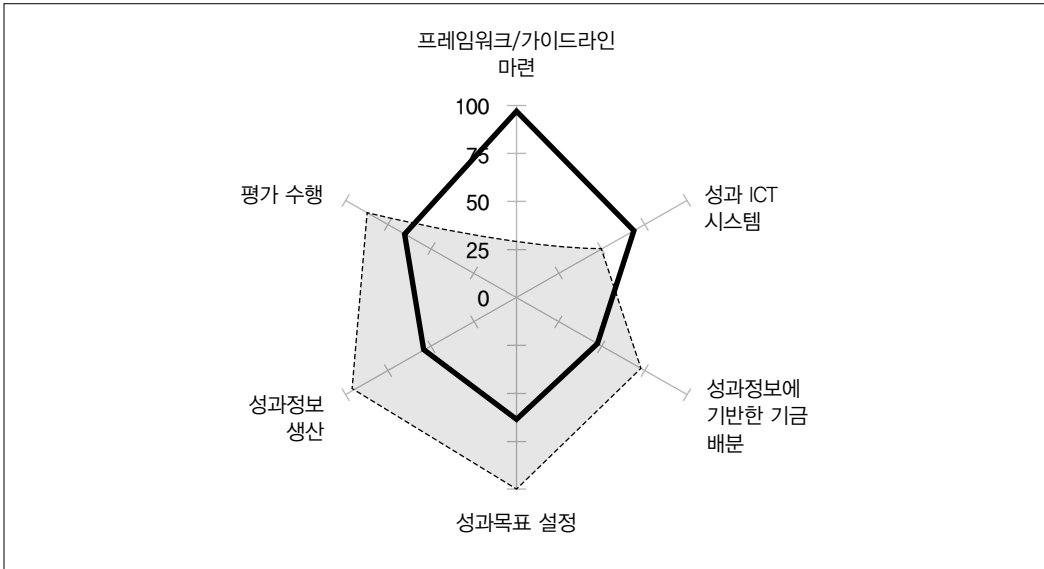
- OECD는 26개국 중앙정부부처에서 적용되고 있는 성과주의예산 프레임워크가 있다고 보고 (2011년 조사와 비슷한 수치)하였으며, 이 중 75% 국가에서 성과주의예산 프레임워크가 일선부처와 기관에 강제적으로 적용되고 있다고 함.

  - 프레임워크가 존재하지 않는 벨기에, 이스라엘 등의 국가는 해당 부처에서 고유 프레임워크를 개발하고 있으며, 미국의 경우 관리예산처(OMB)가 일선부처에 가이드라인을 제공하고 있음.
  
- 성과 프레임워크 내 성과목표를 설정하는 27개국 중, 호주, 오스트리아, 한국 등 9개국은 국가가 모든 프로그램에 대해 체계적으로 목표를 설정하고 있으며, 캐나다, 덴마크, 프랑스 등 7개 OECD 국가는 소수의 목표에 대해 다년간의 추세를 보고함.
  
- 대통령실/총리실, 중앙예산기관, 일선부처를 포함한 모든 정부조직이 과거에 비해 보다 깊이 성과주의예산제도에 관여하고 있으며, 내부 감사조직만이 2011년에 비해 그 역할이 크지 않다고 보고함.

  - 중앙예산기관이 프레임워크 또는 가이드라인을 제공하고, ICT시스템을 개발하는 등 가장 큰 역할을 하고 있으며, 성과예산주의를 담당하는 별도의 부서가 존재함.
  - 2011년에 13개 국가가 성과담당 부서가 있는 것으로 보고한 데 반해, 2016년에는 오스트리아, 캐나다 등이 신설하여 18개국이 전담부서를 설치하고 있음.

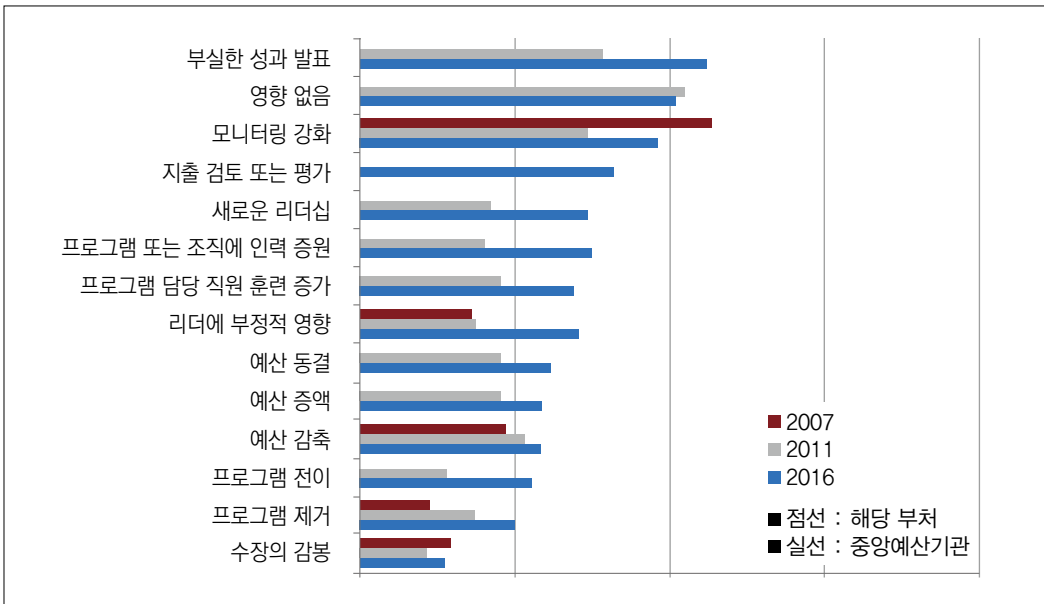
57) 본 내용은 "2016 OECD PERFORMANCE BUDGETING SURVEY: Integrating performance and results in budgeting"의 주요내용을 요약 정리하였으며, 호주, 영국 등 33개국의 설문 응답으로 인한 예비 데이터에 근거함

[그림 1] 성과주의예산에서 중앙예산기관과 부처의 역할



■ 성과가 미진할 경우, 2007과 2011년 조사에 비해 더 많은 관리자들이 예산에 다양한 결과를 야기할 수 있다고 더 응답한 반면, '아무런 영향도 없을 것이다'라는 응답이 두 번째로 많음.

[그림 2] 일선부처에서 성과목표가 달성(충족)되지 않을 경우 예상결과



- 2016년도 현재 23개 OECD 국가에서 예산관리도구로서 재정지출검토제도(Spending Reviews)가 활용되고 있으며, 이는 2011년도에 비해 증가된 수치임.
  - 오스트리아, 이스라엘, 한국 등 6개국은 향후 지출검토제도의 도입을 고려하고 있고, SR제도를 활용하는 70% 이상의 국가에서 재정압박에 대한 특별조직(ad hoc)으로 운영되기보다는 예산과정에 상시적인 과정으로 나타나는 다각적 검토를 활용하는 것으로 보고함.
  
- 성공적인 지출검토제도를 보장하기 위한 도전과제로서 부족한 성과정보/데이터, 질 낮은 성과정보/데이터, 시간과 집행에 대한 관심, 정치적인 지원 등의 부족을 들고 있음.
  
- OECD 국가의 절반이 4개 이상의 조직이 평가 수행을 담당하고 있다고 보고하고 있으며, 평가 수행은 해당 부처가 담당하고 있으나 평가 대상의 결정에는 중앙예산기관이 담당하는 경우가 가장 많음.
  
- 평가를 통해 예산 관련 정보가 생성됨에도 불구하고, 그 정보가 일반적으로 예산배분에 크게 영향을 미치는 것은 아니고, 내부평가 결과가 감사기관이나 외부조직에 의해 수행되는 평가보다 예산 결정에 더 큰 영향력이 있음.

(조사·분석: 연보라 연구원)



## Ⅱ. 국제회의 주요 동향



CONTENTS



## II. 국제회의의 주요 동향

### 2017년 제6차 KIPF 재정성과관리 국제포럼

- 주제: Improving Service Delivery through Data-Driven Management Reforms
- 일시: 2017년 9월 4~5일
- 장소: 신라호텔, 영빈관 에메랄드홀
- 주최: 한국조세재정연구원
- 후원: 기획재정부

■ 금년 9월에 개최된 6번째 재정성과관리 국제포럼은 “데이터 기반의 성과관리 혁신을 통한 정부 서비스 전달체계 개선(Improving Service Delivery through Data-Driven Management Reforms)”이라는 주제로 IMF, OECD 관계자, 각국의 재정 관료 및 예산제도 전문가들을 초청하여 서울 신라호텔에서 개최되었음. 이번 재정성과관리 국제포럼에서는 데이터 기반 체제를 통해 정부 경영기능 자체가 혁신될 수 있다는 가능성을 부각하고 데이터를 활용한 재정사업 성과 관리 및 평가 혁신의 원활한 추진과 실질적인 효과 창출을 위한 방안에 대하여 논의함.

### Session 1. Trends of Data-Driven Management Reforms

#### Presentation

#### 1

- Data-Driven Initiatives- Service Delivery and Performance Budgeting  
- Teresa Curristine (IMF)



- 데이터 기반 관리의 개념 요소로는 전자정부, 디지털화, 빅데이터가 있음.
- 전자정부는 ICT 기술을 활용하여 더 나은 행정 제공, 인터넷을 활용한 정보 제공, 행정서비스 등을 제공

- 디지털화는 민간부문에서 더 적극적으로 활성화된 기술로 IT, 데이터 등의 디지털 기술을 정부의 프로세스, 운영, 의사결정 과정에 활용하거나 국민과 기업과의 상호작용 방식을 바꾸는 것을 의미
- 빅데이터는 재무정보, 조세거래 등의 정형화된 데이터 또는 소셜 미디어, 웹사이트 사용량 등의 비정형 데이터 등 대용량 데이터를 활용하여 패턴, 트렌드, 인간의 행동과 관련한 인과관계 등을 분석하는 것.
  - UN에서는 통계적으로 빅데이터를 ① 소셜미디어 데이터 ② 기업 및 상업정보(기업재무정보, 은행/주식거래 정보 등) ③ 기계가 자동적으로 생성하는 정보(날씨, 교통정보, 위성데이터, 통신데이터 등)으로 분류하고 있음.

■ 데이터 기반 관리가 공공서비스 성과 향상 및 서비스 전달과정에 미치는 영향

- 데이터 획득비용, 거래시간, 서비스 제공 비용 등의 절감을 통하여 효율성을 제고하고, 부정수급 감소 및 수급 서비스의 전달비용을 감소시킴.
- 재정정보 및 경제정보 등을 실시간으로 제공 가능함에 따라 적절한 시기에 의사결정 과정에 활용 가능하게 되어 서비스 전달 속도 및 적시성이 향상됨.
- 온라인을 통하여 실시간으로 예산 및 정부 재정활동에 대한 정보 접근이 가능하게 되어 투명성이 제고됨.
- 시민과 직접적인 상호작용이 가능해짐에 따라 시민의 수요 및 의견에 대한 정보수집기능 및 대응성이 향상됨.
- IT 시스템을 통하여 실시간으로 성과모니터링이 가능해지고 서비스의 양적·질적인 측면에 대한 다각적인 정보수집 및 피드백이 가능해짐.

■ 공공서비스 전달과 성과예산제도에서의 장점과 단점

- 장점
  - 서비스 전달 개선을 위해 많은 데이터와 신기술이 사용될 수 있음.
  - 비용절감과 투명성을 개선시킬 수 있는 잠재성이 있음.
  - 시민의 요구와 서비스에 대한 많은 데이터와 분석이 가능
  - 시의적절한 정보제공으로 사업을 개선시킬 수 있으며, 사업이 좌초되는 것을 예방할 수 있음.
  - 또한 여러 팀의 협력이 필요하기 때문에 부처간 협력을 촉진할 수 있게 함.
  - 시민들의 요구에 맞춘 정보를 제공할 수 있음.

- 단점

- 부정확한 데이터로 인해 의사결정이 실패할 수 있음.
- 인센티브 구조나 정치적 상황을 바꾸지는 못함. 특히 이미 잘못 실행되고 있는 제도를 고칠 수는 없음(예: 실행되고 있는 프로그램의 적격의 수혜자에 대한 기준이 올바르지 않다면 이를 전자시스템화하는 것은 의미가 없음).
- 데이터 사용은 문제 해결을 돕는 역할이지 해결책은 아니며, 이를 활용하기 위한 비용이 높아질 수 있음.

- 도전과제 및 결론

- 역량과 훈련

- 정부부처마다 데이터를 활용할 수 있는 역량이 다르므로, 재정관리정보시스템(FMIS)의 활용, 데이터 수집과 분석을 위한 훈련이 필요함.
- 빅데이터 사용을 위해서는 새로운 기술을 만들고 이를 다룰 수 있는 핵심적인 데이터 전문가와 훈련된 팀이 필요함.
- 재정관리정보시스템(FMIS)과 생체시스템을 유지하기 위해서는 비용이 많이 들 수 있음. 또한 기존 시스템과 연계될 수 있는지와 데이터의 질적인 문제가 도전적 과제가 될 수 있음.

- 리더십

- 새로운 기술을 적용하고 정보를 사용하기 위한 압력이 필요하며, 문제를 해결하기 위해 문제를 찾아낼 수 있는 지침이 필요

- 윤리적 및 개인정보보호

- 개인정보를 보호하고 사용하기 위한 법적 체계와 지침이 필요하며, 사이버보안 이슈들에 대해 대응해야 함.
- 누구나 휴대전화나 인터넷 등에 접근하기 쉬울 것이라 생각하지만 그렇지 않음. 소득수준과 연령에 따라 접근방법이 달라져야 한다는 것을 고려해야 함(소득 수준이 높더라도 많은 노인인구는 접근이 쉽지 않을 수 있기 때문에 좀 더 포괄적인 접근방법을 고려해야 함).

- 결론적으로 잠재적인 요구들을 충족시키기 위해 필요한 사항은 아래와 같음

- 정치적이며 기술적인 리더십이 필요하며, 수요와 요구사항을 명확하게 기술해야 함. 명확한 역할과 책임을 지정해야 함. 절차와 과정을 검토하고 변화를 도입하는 것이 중요함. 개인정보보호와 보안 강화를 위한 법적 체계를 갖추어야 함. 또한 정부는 많은 데이터를 공개해서 혁신을 주도해야 함. 역량 교육과 개발이 중요함.

Presentation

2

- Improving Service Delivery through Data-Driven Management Reforms  
- 박노옥 (KIPF)



■ 데이터 기반 관리를 통한 서비스 전달 개선의 필요성

- 공공영역의 확대에 의해 활용할 수 있는 데이터는 증가하고 있음.
- 한국의 경우 새로 집권한 정부도 적극적 정부의 역할을 강조하고 있기 때문에 정부의 역할이 확대될 것으로 예상됨.
- 반면, 정부의 지출이 늘어남에도 정부 생산성은 늘어나지 않고 정부서비스에 대해 국민들이 만족하지 못하고 있음(정부 신뢰도 하락).

■ 정부 효율성(생산성) 문제

- 복지국가는 국가의 핵심 기능인 안보, 공공질서 유지 기능에 사회보호기능이 더해지며, 이제는 사회서비스 기능까지 포함하게 됨. 그러나 이 세 가지 기능이 함께 유지될 경우 효율성의 관점에서는 더 난해해짐.
- 정부 생산성 저하가 꼭 나쁜 것은 아니지만, 사회서비스 자체도 효율성이 필요함.
- 북유럽국가들의 경우 재정적으로 유지 불가능함이 드러남. 재정 지속가능성을 확보하기 위한 대안을 찾고 있음.
- 정보기술이 발달하고 있으므로, 잠재적인 최신기술 활용을 통해 개선의 여지는 있음.

■ 정보기술 발전 현황

- 교육과 보건 부문의 경우 빅데이터와 센서데이터를 활용한 사물인터넷으로 큰 발전을 이룸.
- 공공 정부운영에도 정부관리 자체에 데이터를 활용하는 이니셔티브가 존재함.
- 장기적인 전자정부의 영향력에는 ① 정책통합이 빠르게 가능하며 투명함. ② 더 많은 사람들이 전자참여를 통해 개입 가능. ③ 디바이스 간의 연결을 통해 온라인 서비스 제공이 가능 등이 있음.

■ 데이터 기반 관리의 목적

- 전자정부는 열린 정부로 온라인 거래정보 활용 등을 통해 국민에게 공공정보를 제공하는 목

적이 있음.

- 그러나 데이터를 기반으로 한 관리에 있어서는 한 발 더 나아가 의사결정을 개선하는 것이 목표임.
- 한국 전자정부의 시작은 양호한 것으로 보이나 정보를 의사결정에 어떻게 활용하여 의사결정을 개선할 수 있는지는 의문임.

#### ■ 기술 현황 및 도전과제

- 정보기술 플랫폼은 대형 컴퓨터, PC, 단말기에서 모바일, 브로드밴드, 빅데이터 분석, 소셜 비즈니스, 클라우드, 모바일 기기 등으로 다양해짐.
  - 한국정부는 보안 문제로 인해 모바일이나 정보기술을 잘 활용하고 있지 못하며 상충되는 수요를 충족시킬 수 있을지 고민이 깊음.
- 빅데이터는 다양한 데이터 활용에 대한 기술로 비정형데이터를 어떻게 활용하는지가 핵심임. 전통적인 이미지나 텍스트 위주에서 오디오, 비디오, 센서데이터까지 포함됨.
- 기술적 도전과제로는 빅데이터 자체가 다양성 및 질적 차이가 크다는 점과, 일선부처에서 데이터 활용에 대해 동의는 하지만, 데이터 공개를 꺼리고 있다는 점임.

#### ■ 정부 운영에서의 데이터 기반 관리의 가능성

- 프로그램 설계 개선: 실제 서비스를 필요로 하는 국민과 지역이 누구, 어디인지 알 수 있음.
- 프로그램 관리 개선: 모니터링 과정의 획기적 개선이 가능해짐.
- 성과관리: 측정 가능 대상 확대, 측정 정확도 향상, 실험적, 준실험적 평가에 대한 기회 증가의 가능성이 있음.
  - RCT를 사용하는 경우는, 빅데이터와 기존 행정데이터를 활용하여 RCT 비용을 절감할 수 있음.
  - 새로운 관점의 성과관리 가능(예: 미국 국방산업 시뮬레이션 기술 활용)
- 열린 정부 정보를 통해 민간의 사업기회 확대 가능

#### ■ 성과 측정에 있어서의 도전과제

- 투입 부문의 비용 측정이 어려움.
- 활동과 산출 측정이 어려움.
  - 실제 활동은 물리적으로 분산된 여러 지역에서 이루어짐.
  - 모니터링을 개선할 수 있는 방안으로 위성 모니터링이 있음.

- 과제의 성격상 불확실성이 있을 경우, 이와 관련된 활동과 산출이 있는지 명확하게 파악하기 어려움.
- 결과 측정의 어려움: 정부의 목표가 모호하거나, 외부요인으로 인해 원인 파악이 어렵거나, 결과 실현에 몇 년이 소요될 수 있음.
- 데이터 자체가 부족할 수 있음.

■ 데이터 기반 관리의 도전과제

- 어느 데이터를 활용할 것인지와, 기관 외부의 어느 단계에 주목할 것인지가 중요함.
- 분석 역량 개발 및 배양 필요
- 실제 의사결정에 어떻게 정보를 활용할지 여부
- 데이터 활용에 대한 반감 및 인식 차이
  - 특정 프로그램이나 인사가 스스로가 잘하고 있다고 인식할 경우, 대규모 IT 투자를 통한 데이터 활용에 회의적일 수 있음.
- 정부기관 간의 관점 차이
  - 중앙정부, 지방정부, 일선부처, 지자체 간에 공동 이해관계가 없다면 유용한 데이터를 확보하기 어려움.
- 리더들과 중간 관리자, 실무급 관료들 사이에 이해관계 및 관점 차이
- 기술, 인센티브 문제, 역량의 문제, 기관 확립 문제, 리더십의 문제 등

Session 2. Impact of Data-Driven Management Reforms

<p><b>Presentation</b></p> <p><b>1</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Improving U.S. Government Performance                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adam Lipton (OMB, US)</li> </ul> </li> </ul>	
--	--	--

- 현재 미국은 신정부 출범 이후 많은 제도적 변화가 이뤄지고 있지만, 그에 따른 결과를 평가하기엔 시기적으로 이릅니다. 따라서 본 발표는 이전 정부인 오바마 정부를 사례로 하여 데이터 기반의 성과관리제도 개혁과 그에 따른 결과를 중점적으로 다루고자 함.

■ 오바마 정부는 임기 초기 제도개혁에 앞서 정책의 확실성을 확보하고자 법의 제·개정을 시행하였는데, 2010년에는 1993년에 제정된 GPRA를 개정하는 수정법안을 발의하였음.

● GPRA 현대화 수정법안(2010)의 주요 내용

- ① 지도자 역할 및 책임 명료화: OMB, COO, 성과 개선 담당자, 목표 관리자, 정부기관의 대표의 역할을 법적으로 명료화함.
- ② 전략계획의 주기 조정: 전략 계획주기를 선거 주기와 맞도록 기존 3년에서 1년으로 조정함.
- ③ 성과개선협의회 설립: 성과개선협의회는 법률에 의해 정의된 공식단체로 의장인 OMB와 총 24개의 연방기관의 대표가 모여 모범사례 공유 등의 상호협력 회의를 하는 것을 목적으로 함.
- ④ 분기별 진행사항 검토 요구: 목표 지도자(goal leaders) 및 기타 관련자를 포함한 최고 경영진들이 성과가 미진한 목표 및 전략을 파악 후 전략 조정·재원 조정 등의 조치를 취하도록 함.

■ 오바마 정부는 정책 목표를 범부처 우선순위 목표(Cross-Agency Priority Goals, 이하 CAP goals)와 부처 우선순위 목표(Agency Priority Goals, 이하 APGs)로 나누어 각각의 성과를 관리하도록 하였음. 각 목표에 대해서는 분기별로 이행에 관한 검토·조정이 이뤄지도록 하였으며, 연도별로는 성과계획, 전략검토, 성과보고가 이뤄지도록 함. 또한 4년 주기로 범부처 성과계획과 전략계획이 수립되도록 함([그림 1] 참고).

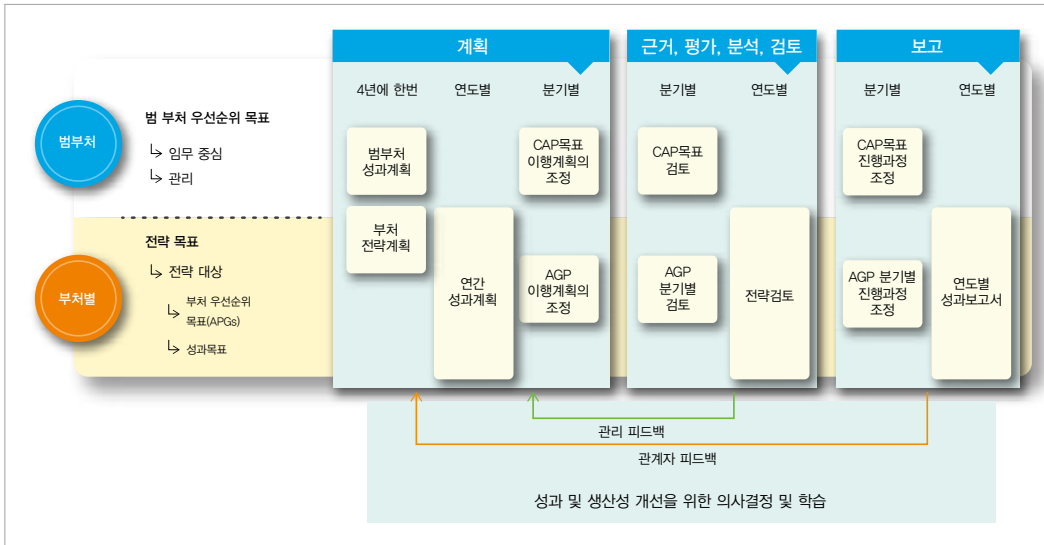
● CAP goals의 주요 내용

- (목적) 부처 내의 예산·입법·정책 등과 관련된 의사결정을 과정은 원활히 이뤄지지만, 다부처 간의 정책 시행에 관한 의사결정을 조정하기 위한 메커니즘의 부재는 오랜 난제임. CAP 목표는 이러한 범부처적인 협력을 체계화함으로써 이러한 문제를 해결하기 위해 고안되었음.
- (지원제도) 오바마 정부에서는 총 16개의 CAP 목표가 있었으며, 이를 효과적으로 달성하기 위한 지원제도로써 Dashboards의 활용, 백악관의 리더십 개발 연구원(WH Leadership Development Fellows) 제도의 시행, GAP 목표 기금 조성 등이 있음.

● APGs의 주요 내용

- (목적) 일반적으로 정부기관의 고위 지도자들은 결과물에 집중하기보다 정책, 매체, 예산, 법률에 관심을 갖는 경향이 있음. 그러나 고위 공직자는 제도의 시행 개선과 그에 따른 성과물 개선을 이끌어내야 하며, 궁극적으로는 행정적 목표를 성취해야 함. APGs는 정부기관 대표자의 고유한 역할들을 충실히 이행하도록 하기 위한 제도적 장치임.

[그림 1] 오바마정부의 성과관리제도



- (개요) 3~8명의 차관급 지도자를 구성한 후 목표지도자(Goal Leader)를 선정함. 실행단계에 있어서는 문제·전략·수단·단계·요소 및 프로그램·성과관리 검토과정 등을 확인함. 이후 분기별로 목표 및 단계를 검토 및 재조정하도록 하며, 데이터 기반의 성과 검토를 실시함. 마지막으로 우선순위 목표(priority goals)의 진행사항에 대해 공식 웹사이트에 공시함.
- 전략적 검토(Strategic Review)의 주요 내용
  - (목적) 과거에는 정책 프로그램의 결과 및 원인에 대한 충분한 분석이 없었음. 이에 OMB 및 각 부처의 담당자들이 결과물에 대한 종합적인 평가를 수행할 수 있도록 전략목표 단위의 연도별 전략적 검토를 시행하도록 함.
  - (개요) 전략적 검토 내용을 기반으로 예산에 대한 의사결정, 개혁제안서 검토 등이 이뤄짐. 전략적 검토는 각종 지표, 평가보고서, 연구자료, 위험관리와 관련된 광대한 데이터를 포함하는 내용을 담고 있어, 데이터 기반의 의사결정을 가능하게 함. 전략적 검토를 통해 결과에 대한 원인 분석을 하고, 이러한 학습을 통해 성과의 개선 및 생산성 향상이 이뤄지도록 장려함.

Presentation

2

- Impact of data driven performance management: a UK perspective
  - Simon Madden (Cabinet Office, United Kingdom)



- 영국의 성과관리는 지난 20년간 새 정부의 정치적 철학에 따라 변천해 왔으며, 2012년에는 이행팀(Implementation Unit)을 신설함.
  - 이행팀의 주요 역할은 총리 우선순위 과제의 전달과 추적, 성과보고 및 심층검토(Deep Dive reviews), 월별 총리 보고이며, 최근에는 단일부처계획(SDPs; Single Departmental Plans)의 조정 역할도 담당하고 있음.
    - 심층검토는 성과부진 과제를 선정하여 6~8주 기간 동안의 양적·질적 분석과 일선 현장에서 담당자 면담을 통해 얻은 정보를 바탕으로 가설을 실험하고 검토결과를 권고하는 방식으로 수행됨.
  
- 영국이 지난 성과관리 운영에서 얻은 교훈은 다음의 6가지 원칙과 고객 니즈 관리가 성과관리의 핵심이라는 것임.
  - 6가지 원칙은 ① 목표 및 우선순위 과제 명확화, ② 부처 간 협업 강화, ③ 성과의 추적, ④ 재정 및 운영상 위험요인 식별, ⑤ 책무성 증대, ⑥ 지출관리 및 합리적 선택을 위한 성과정보의 제공임.
  - 우선순위 과제의 고객 그룹은 총리실, 재무부, 일선부처, 의회, 국민 등이며 각 주체별로 니즈가 상이하기 때문에 협력적 접근이 필요함.
  
- 영국은 최근 국민투표 이후 새로운 2017 프로그램 수립, 재정지출 압박, 브렉시트(Brexit), 기존 프로그램의 전달 문제, 재정효율성 문제 등에 직면하였고, 새로운 성과관리 프레임워크인 단일부처계획(SDPs)을 구축함.
  - SDPs는 성과 데이터에 기반하며, 효과적인 사업 계획 및 보고에 필요한 모든 사항을 포함함.
  - SDPs는 정책적 목표와 우선순위 과제, 부처의 일상적 프로그램 운영 성과를 하나의 단일 계획으로 묶고, 4개년 재정계획과 연계하여 재정과 성과를 통합하였음.
  - SDPs는 보다 명확하고 상세하게 중요한 사업전달체계(경로)를 제공하는 것이 목적이며, 전략


목표 및 하위목표마다 상세한 이행계획 및 관련된 측정지표(metrics)가 포함됨.

- 부처가 주도적으로 책임을 갖고 운영할 수 있도록 SDPs 작성에 대한 서식을 부처에 하달하지는 않지만, 반드시 포함되어야 하는 필수요소를 명확하게 제시하여 공통의 구조를 갖추도록 하고 있음.

<b>주요 정보</b> (Overarching information)	<b>전략목표(Objective)</b> 3~4개	<b>주제(Theme)</b> 4~7개	<b>SMART 업무 분야</b> 5~10개
비전, 4개년 재정계획, 기능별 성명(조달, IT 등) 부처 주요 우선순위	총리 우선순위 과제 바탕, 핵심지표(결과중심) 재정·인력 포괄 정보	핵심지표(결과, 산출) 재정·인력 포괄 정보 서비스 전달 위험요인	지표 및 목표치 마일스톤, 타임테이블 필요한 재정·인력 정보 서비스 전달 위험요인

- SDPs는 하위단계로 내려갈수록 계획이 상세해지며, 각 분야별로 주무부처 장관 및 주요 공직자 이름을 기재하고, 재정·인력 정보와 측정지표, 분기별 마일스톤과 일정표, 위험요인, 예상되는 효율성 절감, 협업 부처 등이 제시됨.
  - SDPs 수립 시 효과적이고 측정 가능한 측정지표(metrics) 설정이 필수적이며, 각 업무분야별로 마일스톤을 설정해야 함. 명확한 마일스톤을 설정을 위해서 일정표를 계절(분기)보다는 가능한 월별로 정하는 것이 바람직함.
  - 정치적 공약도 SDPs에 포함되는데 공약 자체가 광범위하면 전략목표가 될 수 있고 때로는 프로그램과 연계할 수 있음.
  - 조달, IT, 인사 등의 기능별 설명서도 목표달성에 기여하고 부처의 혁신 업무에 전달 가능하도록 SDPs에 포함됨.
  - 부처간 협력체계를 갖추기 위하여 이행팀은 각 부처의 공통목표를 파악하여 부처별 계획에 교차 반영되도록 하고, 동일한 측정지표(metrics)를 가지고 공통목표를 추구하도록 조정하는 역할을 수행함.
  - 공동목표가 합의되면 기관의 총체적 목표 달성을 위해 해당 부처 장관과 공직자들로 구성된 이행 태스크포스가 가동되고 책임을 갖고 이행을 담당함.
- 한편, 영국은 투명한 정부를 위해 부처별 SDPs는 내부적으로 관리하고 이를 종합해서 만든 범정부적인 SDPs 요약본을 정부의 웹사이트에 공개하는 방안을 고려하고 있음.
- 요약본은 부처의 개별적 정보가 아니라 우선순위 분야, 책임자, 재정 정보, 측정지표(metrics), 기관 총체적 내용 및 목표를 포함한 종합적 형태임.

- 월별로 총리 우선순위 과제 이행상황에 대해 보고하며, 분기별로는 운영 성과에 대해 보다 종합적으로 보고함.
  - 이행팀과 재무부는 장관 및 총리보고 안전에서 심각한 이슈가 있는 경우 먼저 각 부처 장관들과 함께 검토한 후에 총리에게 보고함.
- 향후 도전과제
  - 과제의 성공적 이행을 통한 신뢰 회복, 프로그램의 투명성 강화, 공공서비스 선택권 강화, 전달체계의 분권화, 공공서비스의 온라인·디지털 제공, 공공지출의 가치와 비용효과성 제고가 필요함.

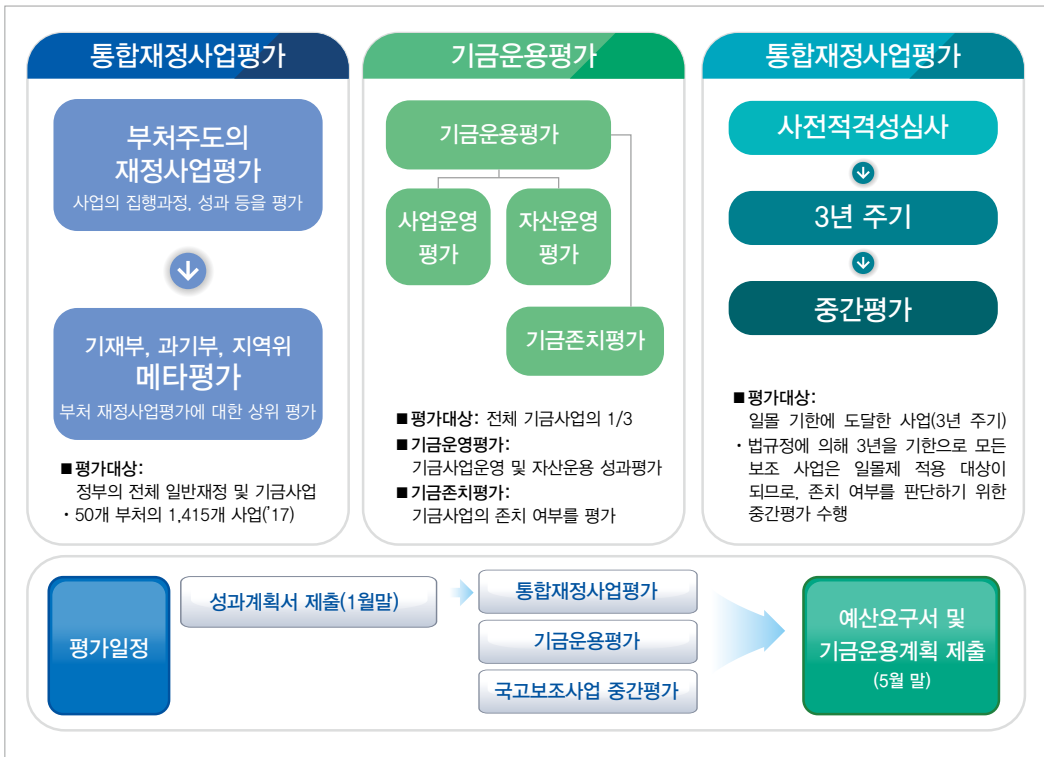
<p><b>Presentation</b></p> <p><b>3</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Korea's Performance Budgeting: More Reforms Ahead</li> <li>– 이명선(기획재정부)</li> </ul>	
--	---	---

- 한국의 재정환경은 수입은 감소하고 지출은 증가하는 어려운 상황에 놓여 있음.
  - GDP 성장률과 조세수입의 감소, 출산율 저하 등 성장 여력이 감소함.
    - GDP 성장률은 1980년대 9.8%를 기록한 이후 지속적으로 감소하여 2015년 현재 2.6%까지 낮아진 상황임.
    - 조세수입의 경우도 1970년대 31.7%를 기록하였으나, 2015년은 1.7%에 불과함.
    - 출산율도 지속적으로 감소하여 현재는 1.24명으로 세계 최저 수준을 기록하고 있음.
  - 반면, 고령화 등으로 인한 사회복지비용의 증가는 향후 지속될 전망이다.
    - 2015년 현재 65세 이상 인구 비율은 13.1%로 고령사회 진입을 눈앞에 두고 있음.
    - 고령화로 인한 사회복지 지출은 30조원을 넘어서고 있으며, 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
  - 수입 감소와 지출 증가로 인해 국가채무가 증가하는 등 재정수지가 악화되고 있는 상황임.
    - 국가부채(D1)의 규모는 600조원에 이르고 있으며, 이는 GDP의 38% 수준임.
    - 국제적 기준인 일반정부부채(D2)로 계산할 경우에는 GDP의 44%에 육박함.
- 한국의 성과관리는 통합재정사업평가와 기금운용평가, 보조사업평가의 세 가지 큰 틀에서 이루

어지고 있음.

- 통합재정사업평가는 부처의 재정사업평가와 이에 대한 메타평가로 이루어짐.
  - 부처가 재정사업에 대한 평가를 실시하고, 기획재정부와 과학기술정보통신부, 지역발전위원회에서 재정사업평가 과정에 대한 상위평가를 실시
- 기금운용평가는 기금의 존치 여부를 평가하는 기금존치평가, 자산운용성과를 평가하는 자산운용평가와 기금사업의 성과관리에 대해 각 부처가 자체평가한 후 기재부가 확인·점검하는 사업운영평가로 구성
- 국고보조사업은 보조금 지급 여부를 판단하기 위한 사전적격성심사와 보조사업의 존치 여부를 판단하기 위한 3년 주기의 중간평가로 구성
- 평가는 1월말 성과계획서 제출을 시작으로 각 평가가 이루어지고 이를 바탕으로 예산요구서와 기금운용계획을 제출하는 일정으로 진행됨.

■ 통합재정사업평가는 부처의 자율성과 평가의 통합, 성과와 예산의 연계 및 지출구조조정을 핵심으로 함.



- 각 분야를 담당하는 기관에 의해 개별적으로 수행되던 재정사업평가를 통합하여 부처의 재정사업평가와 평가기관의 메타평가로 이원화
    - 부처가 자율적으로 재정사업에 대한 평가를 실시하고, 기획재정부와 과학기술정보통신부, 지역발전위원회가 평가과정 전반에 대한 메타평가 실시
  - 통합재정사업 평가결과는 예산과 지출구조조정과 연계
    - 부처가 자율적으로 미흡사업에 대한 1% 수준의 예산삭감 계획을 제출하거나 지출구조조정 계획을 제출하도록 유도
  - 메타평가 결과를 통해 부처에 인센티브 혹은 페널티를 부여
    - 메타평가 결과, 우수부처의 경우 예산삭감 규모를 0.2%를 낮춰주는 반면, 미흡부처는 예산삭감 규모를 0.2% 확대하는 페널티 부여
- 보조사업평가는 신규사업에 대한 사전적격성심사와 기존사업에 대한 평가로 구성됨.
- 2016년부터 신규사업에 대한 심사를 통해 보조금 지급 여부를 결정
    - 2016년의 경우 심사결과, 58개의 사업 가운데 22개 부적격 사업 발급
  - 일몰제 원칙을 적용하여 3년 주기로 사업의 존치 여부를 검토
    - 평가결과에 따라 '존치/(보조금)삭감/폐지'를 결정
    - 2016년의 경우 31개 사업의 폐지가 결정되어 6억 3,600만달러 규모의 예산을 절감
- 부처에 보다 많은 자율성을 부여하는 성과관리제도로 개편 예정
- 현재의 성과관리제도는 획일성과 평가제도의 중복으로 인한 한계가 나타나고 있음.
    - 재정당국에 의해 획일적으로 평가가 진행되어 평가실익이 없는 사업에 대한 평가가 실시되고, 각 사업의 특성을 고려하지 않는 일괄적인 지출구조조정이 이루어지는 경우가 발생
    - 동일 사업에 대해 통합재정사업평가와 보조사업평가가 중복으로 이루어지는 경우가 있으며, 서로 상충된 평가결과가 나타나기도 함.
  - 개편되는 성과관리제도는 부처의 평가역량 강화를 통해 자율성을 증진하고, 재정당국은 국정과제에 집중하는 방향으로 진행될 예정임.
    - 일선부처의 평가역량 및 자율성 증진을 위한 성과관리제도 개편 방안이 올해 안으로 발표될 것임.
- 국고보조금 사업의 문제를 해결하기 위한 시스템 구축 등의 개선 노력도 수반될 예정
- 보조금 부정 수급을 방지하기 위해 'e-나라도움'이라는 온라인 보조금관리시스템이 2017년 7

월부터 가동됨.

- 적격자 선정방식 개선, 과오지급금 방지, 문서 확인을 통한 위조 방지, 보조금 예산집행상태 및 지출기록내역 공개 등의 기능 수행
- 보조금관리시스템은 다음과 같은 효과를 발휘할 것으로 기대
  - 보조금 부정수급과 유사·중복사업에 대한 이중지급 방지를 통해 예산절감 기여
  - 보조금 신청, 이행, 지급, 결제가 온라인 방식으로 이루어짐에 따라 관리·감독 등 시스템의 효율적 관리 가능
  - 보조금관리시스템에 축적된 데이터를 활용하여 고용, 산업 등 각 분야에 대한 효과 분석 가능
  - 수요자 중심의 정보 제공을 통해 정부에 대한 신뢰 제고

### Session 3. Challenges of Data-Driven Management Reforms

<p><b>Presentation</b></p> <p><b>1</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Challenges of Data-Driven Management Reforms                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Chris Mihm (GAO, US)</li> </ul> </li> </ul>	
--	--	---

#### ■ 21세기 거버넌스의 도전과제

- 21세기의 정부가 직면한 여러 사안들은 매우 복잡하고 총괄적이며 서로 연결되어 있어 난제(wicked issues)가 됨.
- 이를 해결하기 위한 정책도구는 간접적인 성격이 강해지고 제3자를 통해 이뤄지는 경우가 많음.
- 정부에 대한 국민들의 신뢰가 역사상 최저치를 기록하고 있으며 정부 투명성과 국민 참여에 대한 요구가 증가함.
- 긴축재정에 들어간 경우가 많으며 문제해결을 위한 새로운 접근방법과 능력이 필요하게 됨.
- 정부가 달성하고자 하는 결과는 여러 프로그램과 상호작용하며, 기관 간 협업을 통해 달성할 수 있으므로 적절한 프로그램 관리가 필요함.
- 21세기 정부들이 직면한 공통된 문제는 2030 아젠다(Sustainable Development Goals, 지속가능발전을 위해 국제사회가 달성해야 할 17개 목표)를 통해 나타난.

#### ■ 데이터 주도적 관리개혁의 도전과제

- 정부는 총체적인 방향성을 가지고 성과를 보다 광범위한 차원에서 정부가 달성하고자 하는 결과에 집중해야 하며, 하나의 과제나 하나의 기관 운영에 집중해서는 안 됨.
- 정부는 기관적·운영적인 리스크뿐만 아니라 조직적인 리스크 관리(systemic risk management)를 통해 전달체계 중 가장 취약한 부분을 파악하고 관리해야 함.
- 정부와 민간부문, 시민은 협업적 매커니즘과 네트워크 관리체계를 구축해야 함.
- 네트워크적·수평적·공동적·대각선적(network/horizontal/shared/diagonal) 책임성을 가져야 함.
- 정부 핵심부는 전략적 리더십과 복잡한 정부 구조에 대한 관리능력을 강화해야 하며, 과거와 달리 어떠한 능력이 필요하게 되었는지 살펴보아야 함.
- 증거를 기반으로 한 의사결정이 필요함.
- 국민 참여, 열린 정부 등 정부 투명성을 위한 전략을 세워야 함.

#### ■ 데이터 주도적 관리개혁을 위한 이니셔티브

- 「디지털 책임성 및 투명성 법(The Digital Accountability and Transparency Act, DATA Act)」
- 투명성과 관련한 미국의 핵심 법 중의 하나로 2014년 5월 법제화됨.
- 연방기관들은 이 법에 따라 2017년 5월부터 지출내역이나 계약 관련 정보 등을 웹사이트에 게시함.
  - <https://www.usaspending.gov/pages/openbeta.aspx>
- 57개의 데이터 기준을 사용하여 공개
  - 기관 코드나 예산 승인 관련 기준 등 과거부터 사용해온 기준 외에 '성과 장소(어디서 성과가 일어났는지에 대한 기준)와 같은 새로운 기준도 포함됨.
- 2017년 5월부터 이 기준에 따라 정보를 계속해서 게시하고 있으며 최소한 분기별로는 정보를 업데이트하고 있음.
- DATA법은 투명성을 제고할 수 있는 중요한 법이나 다음과 같은 도전과제에 직면해 있음.
  - 데이터의 완전성과 정확성 문제, 기준 적용의 일관성 문제, 일부 데이터 기준의 불명확성, 정부 기관들이 데이터의 한계를 아주 투명하게 공개하지 않았다는 점, 웹사이트 이용 저조, 미래의 거버넌스 구조에 대한 불명확성 등

■ 성공조건부 지급/사회성과연계채권(Pay for Success/Social Impact Bonds)

- 영국의 시스템을 벤치마킹한 제도로, 2010년 최초 도입된 이래 제도에 일부 변화가 있었으나 기본 모델은 동일함.
- 정부는 특정 목표 달성을 위한 계약을 체결하고, 그 결과가 달성되면 계약자가 이에 대한 투자 수익을 얻음.
  - 성과를 달성하지 못할 경우 지원금을 받지 못하거나 페널티를 받게 됨.
  - 결과에 도달하기 위한 과정보다는 결과 자체에 중점을 둠.
  - 모델의 성공적인 작동을 위해서는 결과에 대한 평가가 잘 이루어져야 함.

■ 증거 강도별 차등지원 모델(Tiered Evidence Grants)

- 신청 단계에서 제공되는 증거의 강도에 따라 지원금의 규모가 결정되는 모델
  - 새로운 프로그램을 실험하기 위해 일정 금액의 지원금을 제공한 후 평가 결과 성공 가능성이 높아진 경우 지원금이 증가됨.
  - 또한 프로그램의 확장 및 더 높은 수준의 투자가 가능하다는 것이 입증되면 더 많은 금액을 지원받게 됨.
  - 즉, 단계별로 지원자가 신청서에 더 강력한 증거를 제시할수록 더 많은 지원금을 얻게 되는 구조임.

■ 성과 파트너십(Performance Partnerships)

- 정부 일선부처 간의 고립된 칸막이식 업무를 깨고자 도입된 제도
- 동일한 대상에게 동일한 결과 달성을 목표로 하는 여러 프로그램이 존재할 경우, 해당 프로그램들의 자금을 취합하여 사업 대상에게 제공함.
  - 예를 들어, 일자리를 찾지 못하고 있는 고졸 청년들이 나쁜 길로 빠지지 않게 하기 위해 이들을 지원대상자로 설정하고 여러 가지 지원 통로를 하나로 취합하여 지원금을 쉽게 신청할 수 있도록 하고 있으며 책임성 보고도 받고 있음.

■ 개방적 혁신 전략(Open Innovation Strategies)

- 정부를 개방하여 외부의 시민들 또는 전문가들의 참여를 유도함.
- 공개 대화나 경진대회 등 다양한 방식을 활용하여 내부에서 해결하려면 많은 시간과 비용이 소요될 일들에 대하여 외부에 도움을 요청함.

#### ■ USAfacts(www.usafacts.org)

- 민간부문에서 주도한 버전의 국가핵심지표(Key National Indicators, KNIs)로, 마이크로소프트(MS)의 스티브 발머(Steve Ballmer)가 제안함
  - 만약에 정부가 상장사였다면 투자자, 즉 국민에 대한 투명성과 책임성을 위해서 어떤 문서를 제출해야 할 것인가에 착안해서 만든 사이트로, “10-K” 양식의 문서로 업데이트됨
  - “10-K” 문서란 상장사가 투자자에 대한 투명성과 책임성을 위해서 매년 미국증권거래위원회에 제출해야 하는 문서로, 그것과 동일한 양식으로 정부의 정보를 공개하는 것임
  - 미국의 경우 국가핵심지표라는 것이 따로 없었으나, USAfacts를 통해서 이와 유사한 지표를 개발할 수 있었음

#### ■ 결론

- 이와 같이 다양한 정부의 도전과제와 복합적인 환경 속에서 데이터를 어떻게 활용할 수 있을지 보다 심층적으로 고민해야 할 필요가 있음.

#### Presentation

### 2

- Examples of Data Driven Performance Management in the Netherlands
  - Ivan Maasen (Ministry of Finance, Netherlands)



#### ■ 네덜란드 정부 예산 및 정책결정 과정 특징

- 네덜란드는 분권화된(decentralized) 정부로서, 각 부처의 장관이 부처 예산과 정책에 대한 전적인 자율성과 책임을 가짐.
  - 국무총리는 장관 협의회의 의장이며, 정책결정 권한은 가지고 있지 않고 정책 조정자 역할만을 수행함.
  - 재무장관은 재정 조율과 감독 역할을 수행함.
  - 각 부처의 장관은 예산법(budget law)과 회계법(account law)에 따라 내부 견제 및 균형을 이루어 나가야 함.
  - 정책결정과 관련한 데이터 수집 역시 분권화되어 있음.

■ 재무부의 데이터 중심 개혁(data driven reform)

- 재무부는 데이터를 중심으로 한 의사결정을 촉진하기 위해 여러 가지 개혁을 시작하고 있으며, 디지털 예산이 그 기반이 되고 있음.
  - 디지털 예산은 ① 정책계획(Policy plans), ② 통계정보(Statistical information), ③ 예산 및 지출 데이터(Budget & Spending data), ④ 정책평가데이터(Policy evaluations and data)로 구성되어 있음.
- 재무부는 국민들의 예산데이터에 대한 접근 및 피드백을 용이하게 하여 예산 관리가 잘 이루어지도록 예산 및 지출관련 웹사이트를 구축함.<sup>58)</sup>
- 재무부는 데이터 관련 인력활용을 위해 매년 25~35명의 인력(수습직원)을 채용하여 데이터 중심의 새로운 정책을 제안하는 과제를 수행하도록 교육하고 있음.
  - 데이터 중심 정책과제 예시: 네덜란드의 국제통상개발부(MoITDC)
  - MoITDC의 목표는 ① 지속가능한 성장 촉진, ② 절대빈곤 감소, ③ 네덜란드 산업의 기회 창출임.
  - MoITDC가 목표 달성을 위해 진출 국가를 적절하게 선정하였는지 확인하기 위해 다음과 같은 단계로 확인
    - step 1: UN의 지속가능한 발전목표(SDG) 순위에서 하위 20%의 국가를 선택
    - step 2: 해당 국가의 경제성장률(Economic growth rate)과 비즈니스 환경(Ease of doing business) 관련 데이터 추가
    - step 3: 해당 국가 내에서 네덜란드가 경쟁력을 가진 산업(Dutch Top Industries)의 기회 창출 가능 여부 확인

■ 사회부(the Ministry Social Affairs: MoSA) 데이터 중심 정책 수립 사례

- MoSA는 사회적 통합과 결속에 책임이 있으며, MoSA의 목표는 ① 사회적 긴장을 완화시키고, 사회적 결속을 촉진, ② 이민자들에게 네덜란드어와 사회에 대한 지식을 보급, ③ 이민자 통합을 촉진하고 네덜란드 사회에서 이민자들이 동등한 사회적 지위를 가질 수 있도록 하는 것임.
- 사회적 통합을 위한 모니터링 웹사이트 구축<sup>59)</sup>
  - 해당 웹사이트에서는 사회적 통합과 관련된 국가, 지방정부 차원의 여러 성과지표들을 확인할 수 있고, 국가 전체 데이터와의 비교 또는 다른 도시 간의 데이터 비교가 가능함.

58) [www.rijksfinancien.nl](http://www.rijksfinancien.nl)

59) [www.buurtintegratie.nl](http://www.buurtintegratie.nl)

- 또한 다양한 핵심성과지표(KPI)를 확인할 수 있으며, 이를 예산 확충 여부에 대한 결정에 활용 가능함.

■ 인프라환경부(the Ministry of Infrastructure and the Environment: MoIE) 사례

- 네덜란드는 해수면보다 낮은 위치에 있기 때문에 방조제 등과 같은 수상 안전(water safety)을 위한 기반시설에 관심이 많으며, MoIE는 이에 대해 책임이 있음.
  - MoIE의 주요 목표는, ① 전체 해안선의 주요 수상 보호 기반 시설(water protection infrastructure)을 통한 안전 보장, ② 담수 공급, 강, 운하 및 호수에서의 수상 안전 보장임
- MoIE는 수상 안전 관련 시설에 대한 데이터를 살펴볼 수 있도록 웹사이트를 구축하였음.<sup>60)</sup>
  - 해당 웹사이트는 리스크 파악이 용이하며, 보수가 필요한 부분 확인 및 투입 비용과 산출 등에 대한 데이터 관리 및 시설물의 정기적 관리가 가능하도록 함.

■ 결론

- 네덜란드 정부는 분권적이며, 정책 입안 과정 및 데이터 수집 과정도 모두 분산화되어 있음. 데이터로 더 많은 일을 수행하기 위해서는 새로운 세대의 인력을 충원하고 데이터 중심 개혁에 대비하도록 훈련하는 것이 데이터와 시스템 자체보다 중요하다고 판단됨.

Presentation

3

- Date and Results – Update on Progress on the Results Agenda
  - Tolga Yalkin (Treasury Board of Canada Secretariat)



- 성과의 중요성: 캐나다 정부는 공공지출이 국민에게 중요한 결과를 달성했다는 것을 분명히 보여 주기로 약속함.

- 새로운 내각위원회는 정부의 성과 계획을 수립하고 전반적인 조정을 보장하며 최우선 순위 (Top priorities) 정책의 진행과정을 추적함.
- 추밀원(Privy Council Office)의 새로운 중앙부서는 각 부처 및 부처의 장이 우선순위 정책에 집중하도록 함.
- ‘성과를 위한 재정위원회정책(The Treasury Board Policy on Results, 2016년 7월 1일 효

60) www.waterveiligheidsportaal.nl

력 발휘)을 통하여 기본 체계를 제공함.

- 성과를 위한 정책: 부처결과체계(Departmental Results Frameworks), 프로그램 목록(Program Inventories), 프로그램 목록 개요(Performance Information Profiles), 성과평가(Evaluation for Results)
  - 부처결과체계는 부처의 역할(핵심책임, Core Responsibilities), 부처성과(Departmental Results)를 통해 영향을 미치고자 하는 내용을 명시하고 진행과정을 어떻게 평가할지에 대한 내용을 담음.
  - 프로그램 목록은 부처 핵심책임 달성 방안을 담음.
  - 프로그램 목록 개요는 프로그램 산출물, 지표 등과 같이 성과정보에 대한 관리에 집중하고 핵심정보 측정 방법 등을 담고 있음.
  - 성과평가는 평가계획에 유연성과 투명성을 제공, 책임성에 대한 충분한 감독을 유지하면서 성과와 전달에 대한 평가에 집중
  
- 성과를 위한 데이터 전략(Data Strategy for Results)은 데이터(data), 인적(people), 환경(environment) 측면을 고려함.
  - 데이터의 경우 TBS Chief Information Officer Branch(CIOB)에서 2016년 가을 공개 데이터 목록(Open Data Inventory)을 제시하고 사용가능한 데이터와 필요 데이터 방안을 제공함. 이러한 데이터 목록의 지속적 업데이트를 통해 데이터 개발을 위한 투자방안 도출
  - 인적 측면은 DG Data Leads 실무단 설립을 통해 데이터 전문가 고용 등과 관련한 전반적 과정을 개발함. 또한 캐나다의 공공정책학교(Canada School of Public Service), 재정위원회 사무국(TBS), 캐나다 통계청(Statistics Canada)에서 공동으로 성과, 정책 및 정보학에 관한 교육프로그램 과정을 개발함.
  - 환경부문에서는 CIOB와 함께 데이터 전문가들이 참여하고 싶은 수준의 데이터 분석 및 시각화를 위한 방안을 마련하기 위해 일하고 있음.
  
- 2013년에 시작된 TBS InfoBase는 수년간의 캐나다 정부의 재정, 인적 자원 및 성과 정보에 대해 검색 가능한 온라인 도구임.
  - 상호적 데이터 시각화를 통해 사용자는 데이터를 보고 이해할 수 있을 뿐 아니라, 국회의원과 캐나다인에게 정부가 지출하는 방법과 달성하고자 하는 성과를 보다 잘 파악할 수 있음.
  - InfoBase에서 사용할 수 있는 데이터의 범위를 확대하기 위해 사용자 친화적으로 주요 디자

인 및 콘텐츠 개선이 최근에 도입되었음.

- InfoBase는 새로운 성과정책(Policy on Results)에 따라 부서별 성과정보를 제공하는 주요 수단임.
- 또한 InfoBase는 표준 목표에 따른 지출분류(expenditure break-out)를 포함한 자세한 프로그램 수준의 정보(detailed program-level information)를 게시함.

■ 데이터에 기반한 캐나다의 성과관리 체제

- 캐나다 정부는 새 총리 집권 이후 성과 목표 달성에 대하여 부처 스스로 달성하고자 하는 목표를 결정하고 측정하도록 하고 있음.
- 목표를 달성하기 위하여 무엇을 했는지보다 어떻게 이를 진행했는지가 성공 요인을 판단하는데 주안점이 될 수 있음.
- 장관, 부처 공무원, 현재 일하고 있는 직원 이렇게 3부분에 중점을 맞추고 성공 요인과 필수요건을 언급하고자 함.

■ 장관은 데이터 기반 관리에서 중요한 역할을 수행함.

- 데이터 기반 관리에 관한 개혁에 강력한 의지를 표명해야 함(특히, 열정을 가지고 위와 같은 개혁을 추진하는 경우에는 큰 도움이 됨).
  - 성과관리 측면에서
    - 기존에 제시하였던 공약을 달성하는 데 데이터 주도 관리가 도움이 됨. 그러나 성과관리 및 이에 따른 성과가 언제나 완벽하지 않다는 점을 인식하는 것이 필요함.
    - 성과관리가 실패하는 경우 이에 대한 비판을 수용하고 발전할 수 있는 방향을 설계하고 제시할 수 있는 역할이 필요
    - 다른 부처의 장관들과의 대화가 중요함
- \*\*부처마다 데이터 주도 관리 과정에 충분히 개입하고 관여하는 것이 중요함. 이는 성과관리 과정 및 성과 달성에서 중요한 역할을 하는 것으로 판단됨.

■ 일선 부처의 공무원들과 협력해야 하는 이유는 크게 2가지임

- 같은 행정기관의 공무원으로서 성과관리와 관련 업무를 강제로 시킬 수 있는 권한이 있지만, 이렇게 하는 경우 열정이라는 측면에서 일의 효율성이 감소하게 됨. 즉, 단순하고 의무적인 일을 진행하는 것은 미래에 효과적이고 긍정적인 변화를 일으킬 수 없음.
- 정보의 비대칭성 측면에서 중요함. 성과를 측정하기 위해 필요한 것은 일선 부처의 공무원들이

더 잘 알고 있음을 인정하고 좋은 관계 구축을 위하여 더 노력해야 할 필요성이 존재함.

- 정보의 비대칭 상황에서 협업을 위한 방안으로 급진적 투명성이 중요함. 기존에는 정보를 일부 부처와 완전한 공유가 아니라 선별적으로 공유했음.
- 현재는 모든 정보를 최대한 공유하는 것으로 정책을 전환하였음. 주간, 월별로 부처 담당자와 통화하거나 부처 공무원들과 관련 전략도 함께 개발함.

■ 직원의 측면에서는 데이터 과학자 및 데이터의 중요성이 큼.

- Hard Skill(하드 스킬)로 설명되는 데이터 과학자의 기술과 Soft Skill(소프트 스킬)로 설명되는 유연성, 협업 가능성, 유연한 사고방식 등의 균형이 업무 수행에서 매우 중요한 부분임.
- Infobase의 개발을 주도하는 팀 구성원들에게는 데이터 과학에 대한 기술에 익숙한 사람들이 없었음. 즉, 데이터 과학부문에 대한 트레이닝을 받고 일을 시작하게 된 경우가 대부분이었는데 데이터 주도 관리를 위한 새로운 인원을 고용하지 않고 기존의 구성원들의 트레이닝을 통하여 Infobase를 개발함.

■ 결론

- 캐나다 정부의 성공 비결은 총리 및 장관의 데이터 주도 관리에 대한 깊은 관심과 성공을 위한 열정, 일선 부처와의 대화 및 소통을 통한 협력, 더불어 직원들의 능력개발을 통한 업무 수행력 향상에 있다고 볼 수 있음.

## Session 4. Data-Driven Public Financial Management Reforms

Presentation

1

- Draft Best Practices for Performance Budgeting  
– Ivor Beazley (OECD)



- OECD 국가들은 지난 수년간 성과주의 예산제도를 도입하고 관련 경험을 축적하였으므로, 2016년 진행된 성과관리에 관한 OECD 서베이를 기반으로 효과적인 성과주의 예산제도를 운영하기 위한 현실적인 가이드라인을 제공하고자 함.

■ 성과주의 예산제도를 운영하고 있는 국가들은 OECD 국가의 사례분석을 통해 작성한 동 가이드라인을 기존의 성과주의 예산제도 접근법을 수정하거나 새롭게 도입할 만한 옵션을 찾는 데 활용할 수 있음.

■ 성과주의 예산제도 운영 가이드라인 8원칙

(1) 성과주의 예산제도의 목적을 명확하게 정의

- 성과주의 예산제도는 전략적 배분, 예산편성, 성과평가, 중장기 예산안, 지출 검토 등의 광범위한 개념이 혼재되어 있으므로 성과주의 예산제도를 통해 얻고자 하는 것이 무엇인지 목적을 정확하게 파악할 필요
- 성과주의 예산은 투명성 확보, 책임성 개선, 효율적인 자원 활용 및 예산 배분, 성과주의 문화 도입 등의 목적을 가지고 있으며 성과정보를 예산 배정에 활용하는 것이 핵심
- 성과주의 예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 성과주의 예산제도의 목적 등을 명문화, 법제화하여 명확하게 규정할 필요
  - 미국의 「정부성과관리법(Government Performance and Results Act)」, 「통합예산법(Organic Budget Law)」 등
- 성과주의 예산제도 운영 시 현실적인 제약사항 등을 고려하여 실정에 맞게 조정 필요
  - 정치적 리더십, 성과중심 문화의 정착 여부, 담당자의 성과정보 분석 능력, 성과정보 존재 여부 등 여러 제약사항을 고려해서 성과주의 예산제도 운영을 현실적으로 조정할 필요

(2) 정부의 전략목표와 성과주의 예산의 연계 강화

- 성과주의 예산제도는 정부 공약, 국가발전 전략, 부문별 발전 전략 등 정부의 다양한 목표와 성과주의 예산이 연계가 된 경우에 더욱 효과적으로 운영되므로 전략계획 설정 시 성과정보 활용 필요
- 중기재정계획(Medium Term Expenditure Framework), 정부 부문별 전략목표 등도 성과주의 예산 책정 시 중요한 고려 사항임.
- 정부의 우선순위 전략을 반영하여 성과주의 예산 조율 필요

(3) 성과지표의 질 개선

- 성과주의 예산제도를 성공적으로 운영하기 위해 성과지표의 질 개선 필요
- SMART 기법 등에 따라 성과지표를 설정
- 부처별, 사업별, 국내외 비교 가능성 제고를 위해 표준화된 지표를 설정할 필요
  - OECD PISA 지표(학생의 학업성취도 향상 지표) 등 국제지표 사용

- 성과정보의 질을 보장하기 위해 데이터의 신뢰도 확보 중요
  - 최고 감시기구가 성과정보를 독립적으로 평가 및 검증할 필요

(4) 성과주의 예산제도 지원 인프라 구축

- 정부의 변화를 유도하기 위한 지원 인프라 구축 예산 투입이 필요하지만 과소평가되고 있음
  - 미국 OMB, 영국 이행팀(Delivery Unit) 등 중앙에서 전문성을 갖춘 전담팀을 구성할 필요
- 일선 부처, 기재부, 감사원, 국회 등 모든 이해관계자의 관심 필요
- 시의 적절하게 데이터를 제공할 수 있는 데이터 시스템 구축 필요
  - 데이터의 양과 질뿐만 아니라 정책입안자에게 필요한 데이터를 제공할 수 있는 상세한 정보를 관리하는 시스템 구축 필요

(5) 예산투입과 정책결과 사이의 복잡한 관계 명확화

- 사업의 특성에 맞게 차별화된 성과관리 접근법 필요
  - 재정지출의 특성에 따라 간소화된 형식으로 성과관리를 하거나, 특정 형식에 구애받지 않는 정성평가를 하는 등의 차별화된 성과관리 접근법 필요
  - 사업구조에 맞게 정부조직을 변경하는 등 성과관리 책임성 제고를 위해 노력할 필요

(6) 성과정보 사용의 관리

- 성과정보와 관련한 복잡한 아키텍처와 여러 하위사업의 활동 그리고 성과지표 등을 보면 성과 정보가 과도하게 생산되고 있다는 문제점을 지적할 수 있음.
- 데이터 질을 제어하고 데이터의 흐름과 양을 관리하는 재무당국의 가이드라인 설정 필요
  - 이를 위해 데이터의 기능, 데이터를 사용하는 서비스의 종류, 정보사용의 객체 등으로 세분화한 정보 분류 필요
  - 정보 분류에 따른 정보 간 비교를 통해 성과정보의 효용성을 증대시키고, 이와 더불어 IT시스템을 이용한 정보 필터링으로 다양한 정보 사용자의 수요를 충족해야 할 것임.

(7) 성과중심주의 행동 증진을 위한 인센티브의 도입

- P.I 제도에 대한 인센티브를 시스템 내에 도입하여 성과주의 예산제도의 효과성을 증진시킬 수 있도록 하여야 함.
  - 이를 위해서는 최고위층의 리더십이 가장 중요하며, 성과주의 예산제도의 시너지 효과 발생을 위해서는 전 정부 부처의 생태계가 성과관리 중심으로 형성되어야 함. 다만, 예산프로세스가 성과주의 예산제도의 개혁 엔진으로 역할을 하게 된다면 이러한 개혁은 실패할 가능성이 크기 때문에 범정부적인 지원과 리더십 필요
  - P.I 제도를 통한 성과 중심주의 조직을 조성하기 위해서는 다양한 인센티브 제공이 필요하

고 또한 정기적으로 성과에 대한 토의 및 피드백이 예산 집행중에 이뤄져야 할 것임.

- 저성과에 대해 대응하기 위해서는 저성과가 발생한 원인 등을 분석하여 학습 자료로 사용해야 하며, 저성과에 대한 분석 및 학습이 저성과 문제를 해결하는 방법의 일환으로 이어질 수 있도록 해야 함.
  - 재정적인 인센티브나 페널티는 효과성이 떨어지며 실행에도 어려움이 있어 고성과에 대한 학습행동을 만들어 내기 위해서는 인센티브나 페널티의 적용이 바람직하지 않다고 할 수 있음. 또한 개별적·집단적으로 성과에 대해 인식할 수 있도록 독려하여 인식 개선을 통해 성과주의를 강화시켜야 함.

(8) 성과에 대한 독립평가와 감독 강화

- 성과관리 시스템에서 가장 취약한 부분은 평가와 감독 부분임. 하지만 성과주의 예산제도를 성공적으로 수행하기 위해서는 성과에 대한 책임성 원칙을 기반으로 한 독립적 프로세스가 마련되어 있어야 함.
  - 이를 위해 주요 재정사업에 대한 정기적 평가가 아닌 수시적인 독립평가를 실시해야 하고, 재정 전문성과 기술 전문성을 활용하여 정책의 수행 정도, 사업 설계의 적정성, 사업 관리 및 성과 도출 여부의 모니터링이 필요
- 최고 감사기구(감사원)는 중요하거나 높은 위험이 있는 사업에 대한 성과 데이터의 관련성·정확성·신뢰성에 대한 의견을 제시함으로써 성과평가와 감독의 중요한 역할을 수행할 수 있음.
- 입법부는 정기적으로 예산을 기반으로 한 성과 리뷰를 통해 정부에 성과에 대한 책임을 지도록 해야 하며, 자금 투입에만 초점을 맞출 것이 아니라 투입된 자금투입을 통해 무엇이 달성되고 있는지를 파악하고 있어야 함.

■ 성과와 대국민 서비스의 효율성을 높이기 위한 빅데이터의 활용 필요

- 빅데이터의 잠재성
  - 전달체계 부분: 정책입안에 있어서 이해관계자들의 참여를 통해 수요와 해결책 및 효과에 대한 새로운 관점 제시
  - 성과부분: 공공자원의 생산적이고 효과적인 사용, 열린 조직 학습과 지속적인 성과 향상
  - 미래예측력: 빅데이터를 활용한 트렌드 예측 가능, 주도적 의사결정과 진보적이고 근거를 기반으로 한 정책결정 가능
- 빅데이터의 잠재성을 실현하고 있는 예: 프랑스 medico-administrative database
  - 프랑스의 국가의료보험정보시스템(SNIIRAM)에는 6천만명 이상의 프랑스 국민들이 받게 되는 의료서비스 정보가 확보되어 있음.

- 본 시스템의 데이터를 이용하여 여러 종류의 질환별 치료법을 개선하고, 의료보험 시스템의 관리를 향상시키며 의료정책을 수립하고 있음.

Presentation

2


- Enhancing data use in public policy and budgeting
  - Challenges of Data-Driven Management Reforms in the Netherlands
  - Maarten de Jong (Ministry of Finance, Netherlands)



- 정책평가와 성과주의 예산관리의 전통적인 접근 방식은 체계적 정책평가(Systematic Policy Evaluation)와 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)로 구분할 수 있음.
- 체계적 정책평가(Systematic Policy Evaluation)는 재무부에서 수행하는 지출검토와 프로그램 예산평가로 구성되어 있음.
  - 지출검토는 1981년에 처음 도입된 이래 현재까지 거의 동일한 방식을 유지하고 있으며 이를 바탕으로 다양한 개선방안을 모색하고 있음.
  - 프로그램 예산평가는 비교적 최근인 2007년에 도입
    - 평가주기가 3년으로 고정된 한국과 달리 네덜란드에서는 4~7년 주기로 검토가 이루어져 다소 유연하게 평가를 수행함.
    - 또한, 지난 몇 년간 의무적으로 20% 예산 감축안을 포함하도록 명시
- 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)의 경우 2001년 도입된 이후 현재까지 지속적인 개선이 이루어지고 있음
  - 고전적인 접근 방식의 성과주의 예산제도는 정부 프로그램별 목표와 세부 목표를 제시하고 목표의 달성 방식, 비용 등에 대하여 점검
- 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)의 개념을 공공부문에 도입하는 데 있어 전통적인 접근 방식이 유용하였지만 다음 한계점도 나타남
  - 성과주의 예산제도에 대한 단순 준수 및 정책 정당화의 목적에만 집중
  - 추가적인 예산지원 및 책임성 확보 요청 수단으로 잘못 활용
  - 성과정보에 대한 정치인들의 관심 부족과 제한적 활용

- 실무자들에게 막중한 행정적 부담으로 작용
- 일선 부처의 효율성과 성과지표의 유용성을 제고하기 위하여 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)의 개선에 있어 다음 사항들을 고려
  - 예산의 투입이 재정사업의 결과에 미치는 영향
  - 정부의 역할이 재정사업의 결과에 미치는 영향
- 이외에도 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)를 개선하기 위해 다음의 추가적인 조치가 이루어짐.
  - 2013년 연례보고서에 ‘정책결론(Policy Conclusion)’이라는 문단을 추가
    - 일선 부처에서 수행한 모든 예산 프로그램에 대해서 각 부처에서 사업성과의 달성 여부, 달성 사유, 개선 방안 등에 대해 전문적인 의견을 작성
  - 평가의 효과성과 효율성을 제고하기 위하여 평가범위와 성과지표에 대한 재무부와의 사전적인 협의를 강화
- 네덜란드에서는 다양한 데이터에 기반한 성과관리를 위하여 중장기적 디지털 어젠다 전략을 추진하고 있음.
  - 장기적으로는, 데이터의 중앙 집중화를 통해 기술적 인프라를 구축하고 다양한 보고서 등을 공유하여 올바른 데이터 분석을 추진
  - 단기적으로는, 사용자 친화적인 플랫폼 구축을 추진
    - 포털 구축을 통해, 과거 몇 년간 공개된 재정, 재무, 예산 등 데이터 기반 분석에 필요한 자료를 수집할 수 있도록 추진
- 예를 들면, 보건 관련 예산 데이터 프로그램인 ‘Cure’는 예산편성에서 중요한 역할을 수행하고 있음.
  - 현재 웹사이트에 다년간 수집된 약 150여개의 성과지표에 대한 정보가 공개되어 있음(ex. 암 불런스가 사건현장에 도착하는 시간, 보건서비스 질 등).
    - 특정 지표 정보만을 선별해서 활용하는 것이 어려우므로 모든 정보 공개
- 교육 분야 역시 동일하게 모든 정보를 다 공개함.
  - 약 100여개의 성과지표 정보를 학교·제도별로 공개하고 있음.

- 또한 개인이 속한 학교가 지역에서 어떻게 성과를 내고 있는지도 40개의 지표로 비교해서 공개함.
- 성과주의 예산제도 및 성과정보와 관련한 여러 가지 한계 및 과제가 존재
  - 정치인들이 생성된 성과정보를 피상적으로 활용하는 문제점
    - 언론, 이해집단, 공무원 등 다양한 대상을 상대해야 하는 정치인의 특성상, 더 적합한 성과정보를 제공할 수 있도록 정부에서 노력할 필요 있음.
  - 분석적인 문화가 확산되고 성과정보의 활용성이 높아짐에 따라 조직에 분석적인 문화를 확산시킬 수 있는 노력이 필요함.

<p><b>Presentation</b></p> <p><b>3</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Accrual Financial Information of the Korean Government: Now and Future                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정도진 (KIPF)</li> </ul> </li> </ul>	
--	--	--

- 현금주의 회계에서 발생주의 회계로 전환된 원인은 예산운영의 효율성에 있음.
  - 한국의 경우 외환위기 같은 경제적 위기 때문에 발생주의 회계가 도입됨.
    - 한국은 2009년에 세계에서 15번째로 발생주의 회계를 도입함.
    - 발생주의에 기초한 재무제표는 2011년에 국회에 최초로 제출됨.
- 가장 중요한 성과는 예산에 대한 포괄적, 시스템적인 관리가 가능하게 되었다는 데 있음.
  - 자산과 부채를 과거보다 쉽게 구별할 수 있게 됨.
    - 정부의 숨어 있던 자산과 부채를 찾을 수 있게 됨.
    - 대부분의 부채는 연금에 대한 부채이며, 연금의 부채가 급격히 증가하는 것을 발생주의 회계 정보를 통해 찾아내어 개혁이 이루어짐.
- 한국이 발생주의 회계를 받아들이면서 GFS와 PSDS에 그와 맞는 재무정보를 제출하게 됨.
  - 이를 통해 공공부문의 부채에 대한 모니터링이 국제화되었고, 이를 기반으로 각 국가와의 비교가 가능하게 됨.

■ 효율성 평가가 가능하게 됨.

- 국립박물관 성과평가의 경우 입장객 수로 평가하고 있음.
  - 2015년도의 경우 목표 입장객 수 860명, 실제 입장객 수는 841명으로 성과평가 결과는 Failure로 평가됨.
  - 새로운 안으로 제시한 투입비용 대비 목표를 비교할 경우 2015년 목표는 1원당 128명, 실제 입장객 수는 1원당 130명으로 결과는 Success로 바뀜
  - 지표를 단순히 성과만 봤을 때와 비용 대비 성과를 봤을 때 결과가 달라지는 대표적인 사례임
- 효율성에 기초한 평가를 모든 성과평가에 적용할 순 없지만 크게 다음의 세 가지 유형에 적용할 수 있다고 판단됨
  - 유형 1: 정부 용자 프로그램의 효과성 분석, 유형 2: 공공시설 운영의 효율성 평가, 유형 3: 수익사업의 적절성 평가

Type	Type I	Type II	Type III
Objectives	Analysis on the effects loan from government	Assessment of efficiency in the operation of public facilities	Assessment of adequacy of profit programs
Program	Loan programs	Public facilities operation program - Museums, libraries - National science museum & national hospitals.	Profit programs - Aid profit program - Appropriated in aid program
Methodology	- Computation of loan aid rate(%) for a current year - Comparison of the average of similar businesses for past 3 years	- Computation of cost per audience - Assessment by the rate of achievement* *Achievement s: Target # of audiences / Target cost (prior year cost) rate of increase in current year budget)	- Computation of cost recovery rate(%) - Assessment on whether the rate is within the target limits
• Accrual Index (Example)	Loan aid expense/ current year loan = Loan aid rate(%)	# of audience/ cost = # of audience s per input cost	Program Revenue/program Cost = Cost Recovery rate(%)
1) Definition	Support for the amount of bad debt and the difference derived from low interest rate and bad debt	- Efficiency of operation per input resources Achievement rate > 100% : Achieved -> Efficiency ↑	Adequacy of the cost recovery rate
2) Direction	Loan aid rate ↓ — Effects of loan aid ↓	- Achievement rate < 100% : Not achieved -> Efficiency ↓	- Performance > Scope : Revenue ↑ or cost ↓ - Performance > Scope : Revenue ↓ or cost ↑
Results	Identification of the reasons for changes in loan aid rate  ① (1) ↓ in interest rate and burden of bad debt for beneficiaries ② (1) Strict management of bad debt rate	Attention needed on interpretation in case of different results between current and new indices  ① (Current O, New X): Review on the use of budget ② (Current O, New X): Assessment of efficient business operation per input	Identification of reasons for excess and shortfall  ① Performance > Scope: Review on adequacy of rate and an increase in the scope for the use of revenue ② Performance < Scope: Review on an increase in rate and a decrease in cost

■ 발생주의 회계를 통해 재무건전성을 평가하는 방법을 마련함.

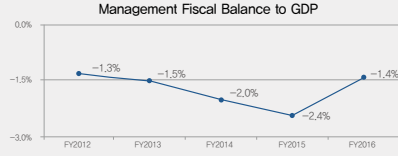
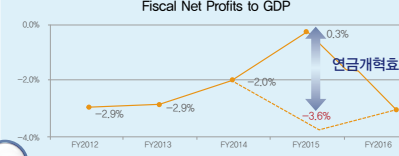
- 첫 번째는 현금주의 회계를 사용하는 국가는 주로 Debt to GDP, 발생주의 회계에서는 Liabilities to Asset을 사용하여 재무건전성을 평가하는데, 이 두 가지를 혼합하여 Net Liabilities to GDP를 통해 재무건전성을 평가하는 방법을 새롭게 제시함(stock 개념)
  - Net Liabilities는 total Liabilities 중에서 상환가능성이 높은 자산(Liquid Asset)을 제

외한 금액으로 비교함.

- 현금주의의 그래프와 발생주의의 그래프는 상당히 차이가 나므로, 재무건전성을 평가할 때 현금주의뿐만 아니라 발생주의 기반의 정보도 고려할 필요가 있음.

Name	Debt to GDP	Liabilities to Assets	Net Liabilities to GDP
Type	Cash basis(Current)	Accrual basis(Current)	Accrual basis(New)
Overview	Measurement of fiscal soundness through the control of the size of gov't debt(including local debt)	Measurement of fiscal soundness through the use of central government's assets and liabilities	Measurement of net amount of liabilities(=Accrual liabilities- Disposable assets)
Computation	(Central + Local debt)/GDP	Liabilities/Assets	(Total liabilities-Liquid assets)/GDP
Use	<p>Debt to GDP ratio set below 45.0% under the fiscal rule (Fiscal Soundness Law)</p>	<p>Disclosed in the overview of the F/S(No additional/separate use)</p>	<p>The supplement to Debt to GDP ratio, which is used to manage the total liabilities of the central gov't</p>
Limitations	Considers cash basis debt only (no accrual basis liabilities)	Inappropriate because most gov't properties are not disposable	<p>Note: Ratio based on central government's accrual liabilities Improved fiscal soundness</p>

- 두 번째는 Flow 개념으로 Fiscal Net profits to GDP를 통해 재무건전성을 평가함.
  - 하단 표 왼쪽의 cash basis와 accrual basis의 그래프가 상당히 다른 것을 볼 수 있음.
  - 2015년 연금개혁효과는 accrual basis에서 나타남. 그 이유는 발생주의 회계의 경우 미래에 대한 정보를 현재로 끌어올 수 있는 효과가 있어 그 효과가 2015년에 극단적으로 나타남.
  - cash basis는 그러한 부분이 약하기 때문에 2015년에도 fiscal balance가 줄어드는 것으로 나타남.
  - 한국의 재정건전성을 미래부분을 반영하여 현재시점에서 판단하기 위해서는 발생주의 회계 정보를 같이 고려하는 것이 도움이 될 수 있음.

Name	Management Fiscal Balance to GDP	Fiscal Net Profits to GDP
Type	Cash basis(Current)	Accrual basis(New)
Overview	Measurement of Fiscal Soundness through Management Fiscal Balance(*) (*) Fiscal balance-4 Social insurance funds balance	Development of ratios which can be managed with accrual revenue/expenses(depreciation, pension expense)
Computation	Management Fiscal Balance / GDP	((Total Revenues-Other Financing and Transfer)-(Total Expenses-Revaluation Losses))/GDP
Use	Set below Deficit of 3.0% under the fiscal rule (Fiscal Soundness Law) 	A supplementary index of management fiscal balance which is used to manage finance 
Limitations	Accrual revenues/ expenses(depreciation, pension expenses etc.) are necessary because fiscal balance is a cash based ratio	<b>Note</b> Includes additional information, such as accrual expenses(depreciation, etc.), the foreign exchange fluctuations in 2014 as well as pension reform in 2015

- 세 번째는 감가상각비를 SOC와 비교함.
  - cash basis에서는 SOC의 지출규모 정보밖에 알 수가 없음.
  - 반면, accrual basis에서는 감가상각에 대한 정보를 주기 때문에 감가상각을 net investment로 나누어 준 정보를 가지고 판단할 수 있음.
  - 한국의 경우 2016년도에 19.6%라는 수치가 나오는데 이는 SOC의 자산가치의 감소분보다 SOC에 투자된 금액이 더 많다는 의미임.
  - 이 지표는 SOC자산의 가치감소, 효과성 감소에 대한 정부지출의 적정성을 평가하는 데 유용한 지표가 될 것이라 판단됨.

Name	SOC Expenditures	Depreciation to SOC Net investment																								
Type	Cash basis(Current)	Accrual basis(New)																								
Overview	Identification of the size of expenditures through an analysis of trends in SOC expenditures	Assessment of adequacy of SOC expenditures which considers the obsolescence of assets																								
Computation	SOC expenditures(excluding transactions among accounts) Unit: KRW trillion	Depreciation/Net investment(*) (*) Net investment: SOC expenditures- Repair & Maintenance expenses																								
Use	<table border="1"> <caption>SOC Expenditures (KRW trillion)</caption> <thead> <tr> <th>Fiscal Year</th> <th>Expenditure</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FY2012</td> <td>17.5</td> </tr> <tr> <td>FY2013</td> <td>18.7</td> </tr> <tr> <td>FY2014</td> <td>18.4</td> </tr> <tr> <td>FY2015</td> <td>21.4</td> </tr> <tr> <td>FY2016</td> <td>19.5</td> </tr> </tbody> </table>	Fiscal Year	Expenditure	FY2012	17.5	FY2013	18.7	FY2014	18.4	FY2015	21.4	FY2016	19.5	<table border="1"> <caption>Depreciation to SOC Net investment (%)</caption> <thead> <tr> <th>Fiscal Year</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FY2012</td> <td>16.1%</td> </tr> <tr> <td>FY2013</td> <td>17.1%</td> </tr> <tr> <td>FY2014</td> <td>17.4%</td> </tr> <tr> <td>FY2015</td> <td>18.2%</td> </tr> <tr> <td>FY2016</td> <td>19.6%</td> </tr> </tbody> </table>	Fiscal Year	Percentage	FY2012	16.1%	FY2013	17.1%	FY2014	17.4%	FY2015	18.2%	FY2016	19.6%
Fiscal Year	Expenditure																									
FY2012	17.5																									
FY2013	18.7																									
FY2014	18.4																									
FY2015	21.4																									
FY2016	19.5																									
Fiscal Year	Percentage																									
FY2012	16.1%																									
FY2013	17.1%																									
FY2014	17.4%																									
FY2015	18.2%																									
FY2016	19.6%																									
Limitations	Due to the size and the useful life of SOC, additional information on obsolescence, sdequacy, etc. are required	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #ffffcc;"> <p><b>Note</b> Assessment of adequacy of obsolescence andS investment size of SOC by considering depreciation (accrual information)</p> </div>																								

- 우리나라에서 발생주의에 기초한 성과평가는 미진한 상황임.
  - 성과지표가 제대로 작동이 되기 위해서는 데이터 활용이 가능해야 하는데, 지출에 대한 정보가 완벽히 갖추어지지 않아 성과평가에 상당한 한계가 존재함.
  - 발생주의에 기초한 예산관리까지는 가지 않더라도 성과에 기초한 예산관리로 나아가야 하며, 이를 위해서는 정부당국이나 정책의사결정 과정 중 발생주의 정보에 대한 이해가 제고될 필요가 있음.



〈제6회 재정성과관리 국제포럼 주요 참석자 단체사진〉



〈제6회 재정성과관리 국제포럼 장면〉

## 제13차 OECD SBO Network on Performance and Results 회의 참석

- 일시: 2017년 11월 16일~17일
  - 장소: Conference Centre at OECD Headquarters, Paris
  - 주최: OECD
- 이번 회의는 7개의 세션으로 구성되어 진행되었으며, 100여명의 전문가가 참여함.
- 제1세션: 성과주의 예산제도에서의 ICT와 빅데이터의 역할(Role of ICT and Big Data in Performance Budgeting)
  - 제2세션: 지출 검토 제도(Spending Reviews) 사례
  - 제3세션: 성과주의 예산제도의 증거 활용법 개선(Improving the use of evidence in Performance Budgeting)
  - 제4세션: 성과주의 예산제도의 모범 사례 - 원칙 1~3(Best Practices in Performance Budgeting-Principles 1 to 3)
  - 제5세션: 성과주의 예산제도의 모범 사례 - 원칙 4~7(Best Practices in Performance Budgeting-Principles 4 to 7)
  - 제6세션: PEMPAL Working Group의 보고 - 러시아 사례(Report by PEMPAL Performance Budgeting Working Group)
  - 제7세션: OECD 사무국의 보고(Report by OECD Secretariat and future work Programme)

## 1) 제1세션: 성과주의 예산제도에서의 ICT와 빅데이터의 역할(Role of ICT and Big Data in Performance Budgeting)

- 4차 산업혁명 시대가 다가오면서 정부는 다음과 같은 새로운 맥락의 운영체제를 맞이하게 됨.
- 사회와 경제의 빠른 디지털화
  - 시민 중심의 서비스에 대한 수요 증가
  - 정부 운영 및 공공부문에 대한 개방 및 공유 추세
  - E-Government로 불리는 전자정부는 사용자 중심의 접근법과 ICT 기술을 활용하여 더 나

은 행정서비스를 제공하며, 이는 향후 디지털화를 통해 더욱 개방되고 사용자 주도의 접근법을 활용하게 될 것.

■ OECD에서 제안하는 디지털 정부 전략은 아래와 같음

- 개방과 약속(Openness and Engagement): 데이터 주도의 문화를 정착시키고 정책결정과정 및 서비스 수행과정을 투명하게 개방
- 거버넌스와 협력(Governance and Coordination): 정책 전반에 걸쳐 디지털 기술을 일관되게 적용시키고 효율적인 거버넌스 프레임워크를 구축하며 국제적인 협력을 도모
- 디지털 정부 시행을 위한 역량(Capacities to Support Implementation): 디지털 기술을 도입하고 이를 위한 법적 제도적 프레임워크를 마련하는 등 행정기관이 디지털 정부를 구현할 수 있는 역량을 강화해야 함.

2) 제2세션: 지출검토제도(Spending Reviews) 사례

■ 캐나다의 지출검토제도 동향

- 2007년부터 2011년까지 4년 주기로 모든 예산사업에 관하여 전략적 지출검토제도를 시행하였으며 2011년과 2012년에는 운영비용 절감에 중점을 두고 연방정부의 직접 운영하는 사업에 관하여 일회성 검토를 실시함.
- 2016년부터 현재까지는 ‘자원분배검토(Resource Alignment Reviews)’를 운영하며 사업 결과 및 관리에 중점을 둔 새로운 검토제도를 도입함.
- 새로운 검토제도는 효율성 및 결과에 중점을 두고 있으며 검토 결과에 따라 정부 자금이 부족한 사업에 대해서는 즉각적으로 평가하고 바로 대처할 수 있도록 함.
- 또한 캐나다는 올해 3가지 검토를 실시하였는데 이는 아래와 같음.
  - 부서별 검토(Departmental Review): 부적절한 목표와 비효율적인 사업을 가려내기 위해 연방정부 부처에 대하여 포괄적 검토를 실시
  - 혁신검토(Innovation Review): 사업의 효율성을 증가시키고 지속가능한 경제 성장을 위하여 ‘혁신 및 청정 기술(innovation and clean technology) 관련 사업’에 대하여 수평적 검토를 실시
  - 고정자산 검토(Fixed Assets Review): 연방정부 자산이 더 큰 가치를 창출하도록 연방정부 소유의 부동산에 대하여 3년간 수평적 검토를 실시

■ 영국의 지출검토제도 동향

- 지출검토와 부처별 성과계획과의 연계 강화를 위한 새로운 프레임워크로 2015~2016년 처음으로 단일부처계획을 시행함.
  - 개별 부처는 정부의 우선순위를 반영하여 반드시 수행되어야 할 핵심 사업을 지정하고, 효율성 및 생산성 향상 방안을 명시
  - 위에서 명시된 주요 사업 및 우선순위 등은 예산 소요를 명확히 하여 이를 최종보고서에 포함시킴.
  - 정확한 지표를 통해 예산결정과정에서 정확한 정보를 제공하고 잠재적 리스크 요인을 명확히 함.
  - 중앙 조직은 관리정보(Management Information)를 체계화 및 합리화함으로써 부처들의 업무 부담을 덜어주려는 노력을 병행함.
- 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.
- 단일부처계획에 전략 기획 및 성과계획을 포함하고, 소요 예산에 관한 정보를 체계적으로 포함하도록 하여, 예산편성과 계획의 연계를 강화함.

3) 제3세션: 성과주의 예산제도의 정보 활용법 개선(Improving the use of evidence in Performance Budgeting)

- 성과관리와 사업평가는 각기 다른 결과물을 추구하지만 이 두 가지가 상호 보완적일 때 더욱 효과적임.
  - 성과관리와 사업평가를 디자인하는 데 있어 서로 보완적이며 연속성(countinuity)을 지녀야 함.
  - 성과관리와 사업평가가 상호보완적이기 위해서는 성과정보가 잘 활용되어야 하며 성과정보와 데이터가 의미하는 바를 관리자와 평가자가 정확히 숙지해야 함.
  - 여러 부처 및 외부 기관으로부터 증거(evidence)를 수집하고 조언을 받는 것이 효율적인 성과관리를 가능케 하며 투명성 및 책임도 더욱 명확해짐.

#### ■ 호주의 성과관리 제도 사례

- 호주 정부는 공공부문의 성과관리 예산주의의 개선을 도모하고 성과정보의 질을 향상시키기 위하여 새로운 금융법을 도입하는 등 헌법에 법적 근거를 마련함.
- 호주의 의회, 재무장관 및 재무부는 감사원 및 외부기관으로부터 증거를 수집하고 조언을 얻어 이를 성과평가에 활용함.
- 사업계획, 성과보고, 성과관리에 있어 높은 수준의 투명성을 목표로 하고 있으며 외부 검증을 통해 이를 더욱 견고히 하고자 함.

#### 4) 제4세션: 성과주의 예산제도의 모범 사례 - 원칙 1~3

##### ■ 원칙 1: 성과주의 예산제도를 위한 명확한 목표 설정

- 성과주의 예산제도 시스템의 접근법과 범위를 설정하기 위해서는 각 국가가 처한 상황 및 실질적인 제약조건을 고려해야 함.
- 또한 예산법, 기타 규정, 예산 절차 등 예산 시스템을 설계하는 데 있어 성과주의 예산제도에 대한 이론적 근거, 목표 그리고 접근법이 확실하게 명시되어 있어야 함.

##### ■ 원칙 2: 성과주의 예산제도와 정부의 전략목표와의 연계

- 정책 우선순위를 결정하는 데 있어 증거에 기반한 지출 분석과 성과주의 예산제도를 함께 반영해야 함.
- 성과 결과에 따라 예산을 결정하는 것은 국가의 정책목표, 개발 계획 수립, 분야별 전략 계획 수립과 밀접하게 연계되어 있음.
- 중앙정부는 예산처와 긴밀히 협력하여 정책 우선순위 및 정책 목표 달성을 위해 예산안이 적절한지 확인하고 관계 부처와도 지속적으로 협의해야 함.

##### ■ 원칙 3: 복잡하고 다양한 정책 결정 과정에서의 성과주의 예산제도의 역할

- 성과주의 예산제도는 투입물과 결과물의 관계성을 인지하고 다양한 정부 사업의 특성을 반영할 수 있도록 내재적 유연성(in-built flexibility)을 지녀야 함.
- 정부의 사업 구조는 공공서비스 전달 기능과 부처 및 기관들의 책임성에 부합해야 함.
- 효과적인 예산 집행을 위해서는 통제 프레임워크(control frameworks)가 개선되고 채택되어야 함.

## 5) 제5세션: 성과주의 예산제도의 모범 사례 - 원칙 4~7

## ■ 원칙 4: 성과정보 관리하기

- 중앙 예산당국은 성과정보의 생산과 활용과 관련하여 지침을 만들고 이를 부처에 전달 및 확산해야 함.
- 성과지표와 성과목표는 국가 정책 우선순위 및 전략 목표에 부합해야 함.
- 각 부처는 정책목표를 달성하기 위한 성과를 측정하는 데 유용한 지표들을 설정하고 결과 및 산출물 지표를 활용해야 함.
- 성과지표는 실용적이어야 하며 정부 정책에 부합해야 하고, 국제적으로 유사한 기관과의 비교가 용이해야 함.

## ■ 원칙 5: 성과주의 예산제도에 필요한 인프라 구축하기

- 성과주의 예산제도의 운영을 위해서는 각 부처 및 중앙 예산당국에서의 관련 전문가 그룹이 필요함.
- 또한 이와 관련한 상세한 지침서와 예산 분석가에 대한 훈련 및 교육이 필요함.
- 재무관리 정보시스템 구축을 위해서는 금융 데이터뿐만 아니라 비금융 성과 데이터(non-financial performance data)를 통합하여 다양한 이해관계자가 이를 활용할 수 있도록 해야 함.

## ■ 원칙 6: 체계적인 평가 및 성과관리

- 각 부처 및 사업 관리자(책임자)는 주기적으로 사업의 재무 현황 및 운영 성과를 검토해야 함.
- 모든 핵심 지출 사업의 성과에 대한 평가는 예산을 준비하는 과정에 있어 우선적으로 고려되어야 함.
- 입법부의 예산 및 재무위원회는 정기적으로 성과에 근거한 예산 내역서 및 연례 실적보고서를 검토해야 할 의무를 지님.
- 또한 감사기관은 핵심적이거나 높은 리스크를 지닌 사업에 대하여 감사를 수행하고 성과 데이터의 정확성 및 신뢰도를 점검해야 함.

## ■ 원칙 7: 성과 중심의 행동과 교육에 대한 인센티브 부여

- 중앙정부는 성과관리 문화의 정착 및 성과주의 예산제도의 촉진을 위해 폭 넓은 지원을 해야 함.

- 성과 결과에 따른 예산 삭감 또는 재정적인 보상보다는 문제를 해결하고 사업을 성공적으로 이끄는 것에 중점을 둔 인센티브 제도가 필요함

#### 6) 제6세션: PEMPAL Working Group의 보고 – 러시아 사례

- 러시아는 2004년에서 2006년까지 예산 과정에서의 큰 개혁을 감행하면서 성과주의 예산제도가 정착되기 시작함.
  - 행정기관에서 수행하는 모든 유형의 프로그램에 대하여 성과목표와 성과지표를 명확히 하도록 하고 이를 중앙정부에서 관리·감독함.
  - 2010~2012년도에는 예산 지출의 효율성을 제고하기 위하여 연방정부의 예산안이 개별 프로그램에 근거하여 설계되고 집행되도록 함(program-based federal budget을 시행함).
  - 또한 재무지표(financial estimates)에만 의거하여 평가하던 공공서비스 제공 기관에 대한 평가방식을 성과지표에 의거한 평가방식으로 개선함.
- 현재 러시아의 재정성과 관리제도에 대한 긍정적 평가는 다음과 같음.
  - 러시아의 현 성과관리제도는 연방정부의 통제하에 각 프로그램의 구체적인 성과목표와 성과지표가 설정되면서 예산 지출에 대하여 보다 투명하고 이해하기 쉽도록 개선됨.
  - 이를 통해 과거에는 드러나지 않았던 리스크와 문제점들이 새롭게 부각되기도 하였음.
  - 새로운 재정성과 관리제도를 통해 중앙정부와 지방정부 및 하위기관들이 새로운 관계를 형성하게 되었으며 하나의 공동된 목표 달성을 위해 긴밀히 협력함.
- 현재 직면하고 있는 러시아 재정성과 관리제도의 문제점은 아래와 같음.
  - 개별 프로그램 및 정부 활동에 대하여 우선순위가 모호하며 따라서 정부 정책의 우선순위에 따른 예산배분이 어려움.
  - 예산 분배가 개별 프로그램 및 핵심 활동에 기반을 두고 있음에도 불구하고 예산 분배와 예산 집행에 따른 결과(성과)가 일치하지 않음.

#### 7) 제7세션: OECD 사무국의 보고

- 재정성과관리 분야의 활성화를 위한 OECD의 향후 계획
  - 회원국 간의 수평적 협업을 증진할 계획이며 이를 통해 서로를 돕고, 서로를 돕겠다는 약속이

- 이행된다면 우리가 스스로 규칙을 지킬 가능성이 높아진다는 것을 의미함.
- 설득력 있는 데이터를 공유하고 이를 비교하는 세션을 통해 유사한 회원국 간의 논의를 강화할 예정



# Ⅲ. 재정성과관리 연구 동향



## CONTENTS

1. 국내 학술연구 동향
2. 국외 학술연구 동향



## Ⅲ. 재정성과관리 연구 동향

### 국내 학술연구 동향

#### 「정부의 성과관리 역량요인이 성과에 미치는 영향 - 중앙정부 부처 공무원들의 인식을 중심으로」

(오영민, 원종학, 『한국행정논집』 29(2), 2017.6, pp.253~274)

#### I. 연구 배경

- IMF 위기 이후 우리나라 공공부문에 도입된 정부활동의 결과를 강조하는 성과관리제도는 공공 부문의 성과체계 정비와 공무원들의 성과마인드 제고에 기여하였다는 평가를 받고 있음. 이러한 효과에도 불구하고 공공부문의 성과관리제도가 실질적으로 운영되지 않아 그 지속가능성에 의문이 제기되고 있음.
- 본 연구는 우리나라 성과관리제도와 역량의 수준을 개념화하고 성과관리 역량의 결정요인과 성과관리 역량이 정부성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였음. 이러한 진단 및 분석결과를 토대로 우리나라 공공부문의 성과관리 역량을 높일 수 있는 정책대안을 제시함.

#### II. 연구내용 및 결과

- 본 연구는 크게 다음과 같이 구성되어 있음.
  - 첫째, 연구의 목적과 배경을 설명한 후 성과관리 역량에 대한 선행연구와 개념 설명함.
  - 둘째, 성과관리와 제도화 수준과 성과관리역량 수준을 진단하고 개념적으로 유형화함.
  - 셋째, 정부 성과관리 역량의 결정요인과 성과관리 역량이 정부성과에 미치는 인과관계를 전체 중앙부처 공무원들에 대한 설문조사 결과를 활용하여 구조방정식 모델 (SEM)을 통해 실증분

석함.

- 넷째, 성과관리 역량수준 진단결과와 실증분석 결과를 토대로 하여 우리나라 정부조직의 성과관리 역량의 문제점 및 성과관리 역량 제고를 위한 정책적 대안을 제시함.

■ 성과관리 역량은 리더, 교육훈련, 문화에 의해 결정되며 이러한 변수들 간의 관계를 가설로 표현하면 다음과 같음.

- 가설 1: 성과관리에 대한 리더의 관심은 성과관리 역량수준을 높일 것이다.
- 가설 2: 성과관리에 대한 리더의 관심은 성과관리 교육훈련을 증가시킴으로써 성과관리 역량을 높일 것이다.
- 가설 3: 성과관리에 대한 리더의 관심은 성과주의 문화를 조성함으로써 성과관리 역량을 높일 것이다.
- 가설 4: 성과관리 역량이 높을수록 조직성과는 높을 것이다.

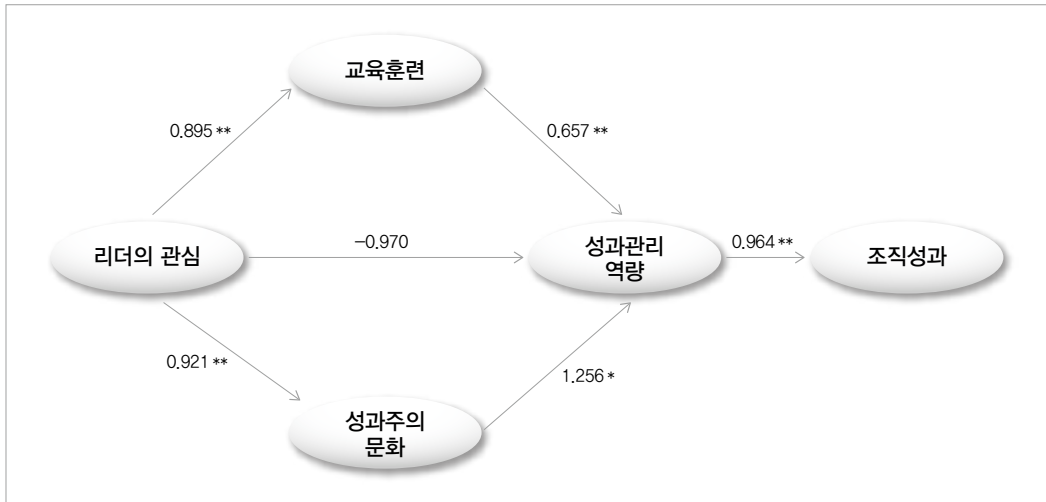
■ 위에서 제기된 가설을 검증하기 위하여 본 연구는 52개 전체 중앙부처에서 예산 및 성과관리 업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 실시한 설문조사 자료를 사용함<sup>61)</sup>

■ 주요 변수의 구성개념과 문항에 대한 신뢰성과 타당성을 확인적 요인분석을 통해 확인함. 이후 주요 개념 간 인과관계를 구조모형을 통해 분석하였음

- [그림 1] 은 성과관리 역량요인과 성과와의 인과관계에 대한 분석결과를 나타내고 있음

61) 2012년에 (주) 동서리서치에 의해서 전수조사 방식으로 수행되었음. 온라인 조사 후에 미응답자에 대한 전화조사를 통해 자료를 추가로 수집하였고 전체 표본조사 대상 2,573명 중 647명이 설문조사에 응답하여 응답률은 25.1%로 나타남.

[그림 1] 성과관리 역량요인과 성과와의 인과관계



주: \*p<.05, \*\*p<.01

- <표 1>은 주요변수 간 인과관계의 경로계수(Estimate)를 보여주고 있음. 구조방정식의 구조 모형의 분석결과, ‘가설 1’을 제외한 나머지 가설은 충족된 것으로 분석됨. 이러한 결과는 단순히 성과관리에 대한 리더의 관심보다는 교육훈련제도 도입이나 성과문화 조성과 같은 구체적인 실행방안이 리더에 의해 제시되는 것이 중요하다는 것을 보여주는 것임.

<표 1> 가설검증 결과

구분	교육훈련	성과주의 문화	성과관리역량	조직성과
	Estimate (S,E)	Estimate (S,E)	Estimate (S,E)	Estimate (S,E)
리더의 관심	0.895 (0.066)	0.921 (0.071)	-0.970 (0.534)	-
교육훈련	-	-	0.657 (0.092)	-
성과주의문화	-	-	1.256 (0.523)	-
성과관리역량	-	-	-	0.964 (0.058)
가설 1 (기각)	리더의 관심 → 성과관리역량 (-0.970)			
가설 2 (채택)	리더의 관심 → 교육훈련 → 성과관리역량 (0.588=0.895*0.657)			
가설 3 (채택)	리더의 관심 → 성과주의문화 → 성과관리역량 (1.156=0.921*1.256)			
가설 4 (채택)	성과관리역량 → 조직성과 (0.964)			

### III. 결론

- 성과관리 역량 결정요인에 대한 실증분석 결과는 리더의 관심, 교육훈련, 문화 등이 성과관리 역량을 높이는 요인으로 분석하고 있기 때문에 이들 변수들을 참고하여 정부 차원의 체계적인 성과관리 역량 제고노력이 필요해 보임. 실증분석 결과, 조직의 리더가 교육기회 제공이나 성과주의 문화 정착 노력 없이 성과관리만을 강조할 때 조직의 성과관리 역량의 향상 효과는 없다는 것을 보여줌. 따라서 조직의 리더는 성과의 중요성에 대한 기계적인 강조가 아니라 직원들이 실질적으로 성과관리 역량을 높일 수 있는 기회와 여건을 충분히 제공해야 함.
- 본 연구에서는 실증분석 결과를 토대로 성과관리 역량을 높이기 위한 정책과제로 (1) 성과관리에 대한 리더십 (2) 성과관리 인센티브를 통한 성과주의 문화 (3) 성과관리 교육 강화와 네트워킹 확대 (4) 인사제도 개선 및 성과관리 분권화를 제안함

(조사·분석: 봉재연 연구원)

## 「우리나라 결산의 효과성 분석

### – 결산정보의 예산환류에 대한 실증분석을 중심으로」

(오영민, 신헌태, 『한국행정학보』 제51권 제2호(2017 여름) pp.217~244)

#### I. 연구 배경

- 결산은 정부 재정활동의 결과를 심사하여 위법하고 부당한 예산집행을 통제하는 제도라는 측면에서 결산과 예산의 연계는 중요하다. 결산은 정부의 재정활동에 대한 심사를 통하여 이를 예산에 반영하는 최후의 통제장치이자 환류장치임.
- 본 연구는 결산의 법적 성격이나 규범적인 제도적 개선방안에 초점을 둔 선행연구와 다르게 결산심사의 효과성에 대한 실증분석을 통해 결산과 예산의 연계 측면에서 현 제도의 문제점을 환기시키고 개선을 위한 정책적 대안을 도출하기 위해 노력하였음.
- 본 연구는 아래와 같이 크게 다섯 가지 영역으로 구분되어 기술되었음.
  - 첫째, 결산에 대한 이론적 논거를 설명하고 결산에 대한 선행연구의 동향과 한계를 제시함.
  - 둘째, 정부, 감사원, 국회에 걸친 우리나라 결산절차의 과정 및 해외의 결산절차를 설명함.
  - 셋째, 결산심사결과가 예산에 환류되고 있다는 가설을 제시하고 가설검증을 위한 자료수집방법을 설명함.
  - 넷째, 수집된 자료를 통계적으로 분석하여 결과를 도출하고 분석결과를 해석함.
  - 마지막으로 통계분석 결과를 기초로 우리나라 결산절차와 예산과정과의 연계를 높이기 위한 정책적 대안을 제시함.

#### II. 연구내용 및 결과

- 본 연구는 우리나라 결산심사 과정에서 생성되는 정보가 예산편성에 반영되고 있는지를 다음 가설을 통하여 검증함.
  - 가설 1: 성과보고서에서 제시된 목표치 미달성 사업들의 예산은 조정될 것이다.
  - 가설 2: 감사원의 국가결산검사보고서에서 지적을 받은 사업들의 예산은 조정될 것이다.

- 가설 3: 국회의 결산심사에서 시정요구를 받은 사업들의 예산안은 조정될 것이다.
- 제시한 가설의 검증을 목적으로 국회 교육문화체육관광위원회 소관 부처인 교육부, 문화체육관광부, 문화재청의 재정사업에 대한 자료를 수집하였음.<sup>62)</sup>
- 자료로는 2014회계연도 사업에 대한 결산 및 평가 관련 내용을 수집하였으며,<sup>63)</sup> 최근 “비선의 국정 개입”과 관련 있는 재정사업의 파악은 교육문화체육관광위원회의 ‘2017년도 교육문화체육관광위원회안 예비심사보고서’와 언론 보도자료 등을 활용하여 이루어졌음.
- 결산결과와 예산의 환류 여부를 분석하기 위해 변수에 대한 기술통계분석을 실시하고, 최소자승법에 의한 회귀분석을 수행하였음
- 가설 검증을 위한 종속변수는 ‘2014회계연도 대비 2016회계연도 예산증가율’로 설정하였고, 설명변수는 ① 성과목표 미달성 여부, ② 예산결산특별위원회 결산심사 시정요구 여부 및 유형별 시정요구 여부, ③ 감사원 결산검사상 지적 여부, ④ 재정사업 자율평가대상 여부 및 재정사업 자율평가 결과 미흡 등급 이하 여부로 설정함.
  - 모형은 ‘예결산특별위원회 시정요구유형 반영 여부’와 ‘재정사업 자율평가 결과 활용 여부’에 따라 4개로 구분되며, 모형 각각에 대한 회귀분석을 수행함.
- 회귀분석 결과를 종합하면, 결산심사결과가 예산에 적절히 환류되고 있지 않음을 알 수 있었음.
- 우리나라의 결산심사절차가 사후적 재정통제 장치로서 효과적으로 작동하고 있지 않음을 보여주고 있음. 단지, 재정사업 자율평가 결과 ‘미흡’ 등급 이하인 사업의 경우에만 예산증가율에 대한 부정적인 영향이 목격되었음.
  - 이는, 그간의 성과보고서 작성, 국회의 결산심사 및 감사원의 결산검사가 직접적인 예산에 대한 영향력을 보여주지 못했다는 사실을 보여주고 있음.

62) 교육문화체육관광위원회 소관 부처 사업으로 분석의 범위를 설정한 것은 모든 부처들의 방대한 사업들을 분석하기가 현실적으로 어렵고 최근 “비선의 국정 개입 논란”과 관련된 부적절한 예산집행이 발생한 문화체육사업에 대하여 결산심사가 효과적으로 이루어졌는지를 조사하기 위함임. 교육부, 문화체육관광부, 문화재청(이하 각 부처)의 2014회계연도 재정사업 관련 정보를 파악하기 위해 활용된 자료 출처는 각 부처의 ‘2014년도 수정성과계획서’, ‘2014 회계연도 성과보고서’, ‘2016년도 성과계획서(수정)·2015 재정사업 자율평가 보고서’, 예산결산위원회의 ‘2014회계연도 결산 심사보고서’, 감사원의 ‘2014회계연도 결산검사보고 | II’ 등임

63) 2014회계연도 사업에 대한 결산 및 평가는 2015년도에 이루어지고 그 결과는 2016회계연도 사업에 반영됨

### Ⅲ. 결론

- 본 연구에서는 아래와 같은 시사점을 제시하고 있음.
  - 결산 심사절차에 대한 내부통제 및 외부통제를 실질화하기 위해서는 감사원의 전문인력 충원과 상시 결산검사체제 전환으로 결산검사정보의 질 제고가 필요함.
  - 또한, 국회 결산심사가 예산심의회와 유기적으로 연계되도록 국회 시정 요구 불이행 사업에 대한 재심사를 의무화하고, 예산을 조정하는 국회 예산조정제도 도입을 검토할 필요가 있음.
  - 더불어 결산심사과정에 국민의 참여를 높일 수 있는 제도를 도입하여 문제 있는 사업들에 대한 국민의 관심을 높여 예산과정에서 조정될 수 있을 것임.

(조사·분석: 봉재연 연구원)

## 『정부 성과계획서 및 성과보고서 품질 개선을 위한 가이드라인 개발 연구』<sup>64)</sup> 소개 및 비평

### 1. 보고서 목적

감사원의 성과보고서 검사지적사항을 유형화하고 국내외 참고사례를 알기 쉽게 제공함으로써, 검사결과를 실무에서 활용할 수 있는 가이드라인을 개발·전파할 목적으로 하였다.

### 2. 현황

2011회계연도 이후 작성 단계에 따른 지적을 검토한 결과 전체 지적건수는 670건이며, 성과측정 단계의 데이터 신뢰성 지적이 144건, 성과지표 및 측정방법 설정 단계의 타당성에 대한 지적이 102건, 목표치 설정 단계의 도전성에 대한 지적이 82건이었다. 특히 성과관리체계 수립과 성과지표 및 측정방법 설정의 지적건수의 비중은 감소하는 추세인 반면에, ① ‘목표치 설정 단계의 도전성’ ② 결과분석 단계의 ‘목표치 미달성 및 초과달성 지표에 대한 원인분석의 적정성’ 지적 건수 비중은 크게 증가하였다.

목표치 설정단계의 도전성은 1) 특별한 사유 없이 과거 실적치 또는 목표치보다 낮은 목표치를 설정하였을 경우, 2) 세입세출예산 산출내역 또는 사업계획서상 목표치보다 낮은 목표치를 설정하였을 경우, 3) 매년 목표달성률이 100%임에도 과거와 동일한 목표치를 설정하였을 경우에 지적하였다. 또한 결과분석 단계의 원인분석의 적정성은 전년도 성과보고서 검사지적사항을 반영하지 않거나, 기재하지 않았을 때 지적하였다.

### 3. 개선방안 및 연구에 대한 평가

연구는 과거 지적사항을 바탕으로 지적대상의 예시를 구체화하여 설명, 이에 대한 명확한 가이드라인을 제시함으로써 지적사항이 되풀이되지 않도록 하는 것을 목적으로 시작되었다. 그리고 그 근

64) 감사연구원의 유승현·김민정, 『정부성과계획서 및 성과보고서 품질 개선을 위한 가이드라인 개발연구: 성과보고서 검사지적사항을 중심으로』, 2017.2 연구보고서에 대한 비평문임

본 원인을 성과계획서 및 성과보고서 작성 및 점검에 많은 전문성이 요구됨에도 불구하고, 정부조직의 순환보직으로 인한 전문성 하락 문제에 대한 해결이 이루어지고 있지 않아 품질 담보가 어렵다는 점을 꼽고 있다. 그러한 점에서 본 가이드라인은 사전적 예방차원으로서의 제시로서 활용도가 높을 것으로 기대된다.

본 연구에 사건을 더하여, 지적사항 반복발생의 원인을 공무원 순환보직체계의 인사구조보다는 과거 지적사항 추이에 주목하여 통합재정사업평가 시스템 자체의 문제에서 제시하고자 한다. ① 목표치 설정 단계의 도전성과 ② 결과분석 단계의 목표치 미달성 및 초과달성 지표에 대한 원인분석의 적정성의 지적사항 비중이 지속적으로 증가하는 근본원인은 공무원들의 보수적인 목표치 설정과 과거의 사업수행 실패에 대한 환류기제가 제대로 작동하지 않음에서 비롯된다고 보인다.

따라서 전문 연구조직이 목표의 달성가능 난이도에 대한 비교평가 역량을 구비함으로써 목표치를 보수적으로 설정하고자 하는 유인체계를 시스템적으로 단절시켜야 하며, 미달 혹은 초과달성에 대한 원인분석은 사업평가와 분석틀을 개발할 수 있는 역량이 바탕이 되어야 하기 때문에 이와 관련한 강화 교육이 필요하다고 판단된다. 공무원 순환보직이 변화하지 않는 상황에서 상시조직인 연구원의 역할이 강화되어야 할 필요성이 여기에 있다.

(작성: 전예원 연구원)

## 국외 학술연구 동향

### An Evaluation of Performance-Based Budget Reform in Asian Countries

– ‘아시아 국가들의 성과기반예산 개혁에 대한 평가’(Arwiphawee Srithongrung(Wichita State University), *International Journal of Public Administration*, 2017)에 대한 비평 –

#### 1. 요약

본 논문은 아시아 11개국의 성과기반예산(이하 ‘PBB’) 개혁을 평가한 결과, 성과와 예산배분에 분명한 관련성이 결여되어 있으며 PBB가 일시적으로는 사업의 예산 규모를 변화시키지만, 영구적으로는 변화를 가져다주지 못한다는 결론을 도출하였다. 더불어 저자는 개혁 지속효과 실패의 원인은 아시아 국가들의 부패임을 주장하고 있다.

#### 2. 방법론

1993년부터 2010년까지 18년간 중앙정부 차원에서 PBB 개혁을 하지 않은 중국과 스리랑카를 비교집단으로 두고, 각기 다른 시기에 성과관리 예산 개혁을 추진한 9개 국가<sup>65)</sup>를 분석하였으며 연구 모델은 다음과 같다.

〈연구모델〉

$$\% \text{Central Government Spending to GDP} = f(\text{GDP, Population, reform date, \% of agriculture productivity, unemployment rate, errors})$$

모델 설정의 배경은 소득과 인구증가에 따라 경제 생산성이 증가하는 이론에 기반을 두고 있다. 그리고 경제 생산성 증가는 사람들의 공공관리 및 정부의 복지기능에 대한 수요 증가로 이어지며, 이는 곧 공공지출의 증가를 의미한다. 결국 GDP와 총인구, 경제기초 변수들과 실업률이 통제변수로

65) 한국, 일본, 라오스, 말레이시아, 파키스탄, 필리핀, 대만, 태국, 베트남

사용되는 논리적 근거를 제공하며, 이러한 변수들을 통제된 상태에서 PBB 개혁시기에 따라 중앙정부의 GDP 대비 지출이 어떻게 달라지는지 살펴보는 것이 연구모델의 설정 목적이라 할 수 있다.

더불어 저자는 종속변수의 GDP 대비 중앙정부 지출을 일반공공서비스, 국방비, 교육, 보건고용, 사회안전 및 복지, 주거 및 지역사회, 경제성장의 또 다른 7가지 변수로 바꾼 모델도 검토하는데, 이렇게 총 8개의 검증 모델로 나누어 확인하는 것은 정부의 지출변화가 주로 어떠한 지출분야에서 원인이 되어 나타나는 것인지 구체적으로 파악하기 위한 것이라 할 수 있다.

### 3. 연구결과 및 결론

통계에 사용된 주요 변수에 대한 기초통계의 내용은 <표 1>과 같다. 사용된 총관측치는 198개이며(11개국 18개년도), 각 분야 예산액에 대한 누락변수를 결측값으로 처리한 것으로 판단된다.

11개국의 GDP 대비 정부지출 평균은 20.19%이며, 비율이 가장 작은 국가는 12%, 최대는 32%로 나타났다. 해당 기간 국방비와 공교육지출, 공중보건지출, 사회복지보장, 주거의 GDP 대비 평균은 각각 2.14%, 2.94%, 1.51%, 2.55%, 1.51%이었으며, 실질GDP 평균은 약1,955,223US\$, 실업률은 평균 4.82%이었다.

<표 1> 통계결과 요약

(단위: 개, %, US\$(2000년 환율 기준, IMF)

변수	관측 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
중앙정부의 GDP 대비 정부총지출 비중 (% of Total Government Expenditure relative to GDP by Central Government)	193	20.19	4.14	12	32
GDP 대비 일반정부 공공서비스 지출 비중 (% of General Public Service Expenditure relative to GDP)	136	2.58	2.46	0.03	14.97
공공국방지출 비중 (% Public Defense Expenditure)	129	2.14	1.71	0	8.49
GDP 대비 공공교육지출 비중 (% of Public Education Expenditure relative to GDP)	130	2.94	2.33	0	9.32
GDP 대비 공중보건 및 고용서비스 비중 (% of Public Health and Human Service Expenditure relative to GDP)	120	1.51	1.87	0	7.62
GDP 대비 공공복지 및 사회안전 지출비중 (% of Public Welfare and Social Security relative to GDP)	136	2.55	3	0.02	13.3
GDP 대비 주거 및 커뮤니티서비스 비중 (% of Housing and Community Service relative to GDP)	120	1.51	1.87	0	7.62

변수	관측 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
GDP 대비 경제발전 지출비중 (% of Economic Development relative to GDP)	123	3.68	3.43	0	18.18
개혁시기 (Reform Date(1,reform;0otherwise))	198	0.39	0.49	0	1
실질GDP	187	1,955,223	4,975,381	555	213,000,000
총인구(백만명)	198	178.36	350.63	4	1340
GDP 대비 농업생산 비중 (% of Agriculture Outputs relative to GDP)	197	15.21	12.11	1	58
실업률	180	4.82	2.64	1	14

〈표 2〉 PBB개혁 이후의 변화에 대한 검정 결과

	전체	일반정부	국방	교육	공중보건 및 고용	사회안전 및 복지	주거 및 커뮤니티	경제 서비스
독립변수								
개혁시기	1.437**	0.764**	0.227	-0.043	0.423	1.373***	0.363	1.155
	(0.632)	(0.390)	(0.338)	(0.493)	(0.312)	(0.572)	(0.383)	(0.771)
로그 GDP (실질, \$)	0.535**	0.485***	0.134**	-0.82	0.024	0.466	-0.944	5.204***
	(0.249)	(0.072)	(0.061)	(0.920)	(0.176)	(0.928)	(0.689)	(1.452)
로그 총인구	-0.532	-0.064	-0.632***	6.891**	0.039	-6.303	5.923	7.146
	(0.518)	(0.152)	(0.133)	(2.890)	(0.385)	(5.162)	(3.468)	(7.074)
실업률	0.113	-0.362	-0.280***	0.339**	-0.02	-0.054	0.074	0.468**
	(0.152)	(0.076)	(0.065)	(0.170)	(0.089)	(0.182)	(0.117)	(0.231)
GDP 대비 농업생산성	0.165**	0.217***	0.106***	0.036	0.019	-0.019	0.098	0.08
	(0.063)	(0.036)	(0.030)	(0.124)	(0.057)	(0.150)	(0.106)	(0.205)
상수	13.11***	10.70***	13.11***	-15.89	0.731	20.405	-9.159	34.52
	(4.460)	(1.343)	(4.460)	(15.071)	(3.100)	(23.897)	(14.114)	(31.930)
Fit Test								
Within	0.101	0.16	0.028	0.005	0.029	0.065	0.07	0.13
Between	0.527	0.928	0.914	0.1	0	0.003	0.018	0.032
Overall	0.455	0.364	0.246	0.015	0.025	0.003	0.012	0.007
Residual Statistics								
Autocorrelation Coefficient	0.628	0.024	0.125	-0.06	-0.114	0.082	-0.114	0.08
sigma_u	1.666	0	0	10.39	1.022	9.317	9.334	19.235
sigma_e	2.012	1.98	1.486	2.012	1.248	2.119	1.268	3.037
rho_fov	0.407	0	0	0.963	0.401	0.951	0.981	0.975

	전체	일반정부	국방	교육	공중보건 및 고용	사회안전 및 복지	주거 및 커뮤니티	경제 서비스
Autocorrelation Test								
Modified Bhargava et al., Durbin-Watson	0.845	-	-	-	2.228	-	0.724	-
Baltagi-Wu LBI	1.226	-	-	-	2.335	-	0.907	-
Unobserved Heterogeneity								
Estimation Type	RE/AR Correction	FE	FE	FE	RE	FE	RE	FE
Hausman Stats	8.93	11.17	10.19	14.58	8.1	11.33	5.29	16.48
Probability > Chi Square	0.113	0.046	0.048	0.012	0.15	0.045	0.381	0.005

주: \*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05

사용된 통계분석 도구는 발견되지 않은 이분산성(Unobserved heterogeneity)에 대한 Hausman 검정결과에 따라 전체 재정지출, 보건 서비스, 주거분야만 랜덤효과(Random Effect)로 분석하였고, 나머지 분야는 고정효과(Fixed Effect)를 사용하였다. 또한 Baltagi-Wu LBI 검정에서는 전체 재정지출을 종속변수로 둔 모형에서 Serial Correlation 문제가 검출되었기 때문에 이에 대해서는 교정항을 추가하여 랜덤효과 분석을 진행하였다.

위와 같은 분석 결과, <표 2>를 보면 개혁에 따른 예산액 변화는 전체 재정지출, 일반재정지출, 사회안전 및 복지에서만 유의미하게 나타났으며 모두 이전의 기본예산액에 비하여 상승하는 효과가 나타났다. 즉 PBB 개혁은 이 외의 다른 분야에 대해서는 예산액 증가에 아무런 효과를 주지 못했다는 결론이 도출되었다. 다음으로 전체 재정지출에 대해서는 각 분야의 지출비중 변화를 통하여 PBB 개혁으로 지출 우선순위가 어떻게 변화하였는지 확인한 결과, 개혁이 지출우선순위에 어떠한 영향도 주지 못하였음이 도출되었다. 이는 PBB 개혁이 아시아 국가 분야별 예산 재편성·예산 할당에 유의한 영향을 미치지 못하였음을 의미한다.

<표 3> PBB 개혁의 지속성 비교

독립변수	Total	Social Security & Welfare
개혁시기	1.429** (0.632)	1.384 (0.51)
개혁이후	-0.042 (0.061)	0.093 (0.096)

주: \*\*p<0.05

다음으로 저자는 전체 재정지출의 구조적인 변화 효과가 일시적인 것인지 여부를 검증하기 위하여 개혁 이후 1년 뒤의 변수를 추가하였으며, 그 결과는 <표 3>에서 나타나듯이 개혁의 예산영향에 대한 지속성은 존재하지 않았음을 밝혀내었다. 그리고 선행연구를 통하여 PBB 개혁이 예산영향에 대한 지속성 효과가 낮게 나타나는 원인으로 ① 산출·결과물 측정에 대한 어려움 ② 정확한 원가 배분정보의 부족 ③ 산출·결과 간의 모호한 연계 ④ 관리자의 지원 부족을 제시하였던 것에 더하여, PBB 개혁의 비효과성의 원인으로 비미주(Non-America)국가들의 부패문제를 들고 있다.

관리대상 사업이 좋은 사업인지에 대한 판단, 재정관리적인 감사에만 집중하는 주인(재정관리부처)과 달리 대리인(각 부처)은 투입비용, 단위당 소요 등 사업 수행과 관련하여 많은 정보를 가지고 있다. 즉 정보비대칭이 존재하기 때문에 성과계약이 제대로 작동하지 않을 수 있고 이를 해결하기 위하여 저자는 부패가 만연한 재정환경에서 PBB가 제대로 작동하게 하기 위하여는 사후적 예산통제와 같은 성과 및 재정감사가 강력하게 이루어져야 한다고 주장한다. 그리고 만일 강력하지 않은 성과·재정감사로 남아 있을 경우에는 오히려 PBB보다 사전적인 예산통제 방식이 보다 자원을 효율적으로 배분하여 운영하는 데에 효과적일 것이라고 설명하고 있다.

#### 4. 연구에 대한 평가

저자는 아시아 주요 국가들을 대상으로 PBB 개혁을 하였을 경우와 하지 않았을 경우, 개혁의 시점에 주목하여 정부의 재정지출과 그 구성이 어떻게 달라지는지 알아보려고 하였다. 내생성 문제에 대하여 예산의 증가가 이후의 개혁 여부에 영향을 주지 않으므로 문제가 없다는 점을 검토하고, Hausman test를 통하여 국가 간에 발생할 수 있는 이분산 문제를 적합한 모형을 채택함으로써 해결하고 있다는 점에서 좋은 모형구성을 하였다고 판단된다.

그러나 논문의 결과 해석으로서 대상 아시아 국가들의 부패 문제를 제시하고 있는 데에는 논리의 맹점이 존재한다. 저자의 논리에 따르면 최종 변수는 부패의 정도이어야 함에도 불구하고 이와 관련한 자료 수집 및 분석은 수행되지 않았다. 또한 아시아 국가들의 PBB 효과성·지속성을 비교 대상으로 미주국가들을 거론하기 위해서는 11개 아시아 국가들의 자료뿐만 아니라 미대륙 국가들의 비교대상 자료를 통한 분석이 필요할 것으로 판단된다. 이와 같이 본 논문은 결론의 ‘부패의 정도에 PBB 개혁 효과성 주장’을 위한 분석의 부재와 ‘비미주(Non-America)와 미주(America) 국가의 비교’ 논리를 비약적으로 발전시키고 있다는 점에서 한계가 존재한다.

(분석·작성: 전예원 연구원)

## 전략의 정치학: 정부 부처들이 주요 전략적 검토를 하는 이유 (The politics of strategy: why government agencies conduct major strategic reviews)

OJordan Tama, *Journal of Public Policy*, 2017, Vol.37, No.1, pp.27~54.

### 1. 연구 배경 및 목적

최근 몇 년간 미국 정책입안자(policy makers)들은 주요 정책영역에 4년 주기의 전략적 검토(quadrennial strategic review: 이하 QR)를 제도화함. 이러한 QR의 시작은 1996년 의회가 국방부에 QDR<sup>66)</sup>을 요구하는 결의안을 채택하면서부터 시작되어, 지난 20년간 QDR과 유사한 QR을 다른 분야(정보기관, 국토안보, 외교 및 개발, 에너지 정책)로 확산해 왔음.

그러나 국방부 모형은 이후 국방 전문가들에 의해 국방전략에 적합한 주요 공헌을 하지 않는다는 평가를 받았음. 심지어 20명의 국방 전문가들이 모인 평가단에서 비효과적인 전략계획 체제로 인한 중단 제안까지 받았음<sup>67)</sup>.

이런 부정적 평가 중에서도 정책입안자들은 왜 전략적 검토를 확산했으며, 왜 국방부의 모형을 확산하였는가에 대해서는 의구심이 들 수밖에 없음. 이것은 QR 실행의 엄청난 기회비용에 비해 얼마나 의미있는 공공정책 변화를 가져올 수 있는지 확인하는 차원에서 매우 중요함.

연구질문 1: 정책입안자들이 대규모 전략적 검토를 제도화한 이유는 무엇인가?

연구질문 2: 왜 국방부의 QDR이 전략적 검토의 모델로 확산되었는가?

### 2. 연구 방법

연구방법 1: 정치과학과 공공홍보, 관리사회학 분야의 기존 연구로부터, 전략적 계획과 기관 사례의 확산에 대한 분석의 관점을 정립함.

연구방법 2: 실증적으로 QR의 유인을 추적함. 지난 20년간 있었던 5개의 검토 도입을 사례연구와 인터뷰(관련자 26명)를 통해 분석함.

66) The quadrennial defence review(이하 QDR).

67) 구체적으로는, QDR이 국방전략을 위한 장기 비전을 개발하지 않았으며, 군 병력 구조의 유의한 변화에 대한 제안을 하거나 자원배분에 영향을 끼치지 않았음. 오히려 추가적인 설명과 정의만을 생산하였으며, 기존 의사결정과 계획에 대한 미미한 변화만을 가져왔음(QDR Independent Panel 2010).

연구방법 3: 공공부문에서의 전략적 계획 과정과 조직 성과와의 관계를 분석함.

### 3. 연구 결과

#### 1) QR 도입의 목적: 정형화된 전략 활동

첫 번째 분석 관점은 QR과 같이 공식화된, 구조가 잘 갖춰진 전략적 활동이 과연 필요한가, 유용한가의 관점임. 일부 경영분야 연구자들은 유연한 전략이 조직 내에서 더 잘 작동한다고 주장함. 그러나 다른 연구자들은 정형화된 전략이 민간과 공공기관의 성과를 더 향상시킨다고 주장함. 조직이 크고, 관련된 이해관계자가 많으며, 목표에 대한 공감 전파가 더딘, 공공기관 같이 규모가 큰 조직에서는 구조화된 계획이 유용함.

그러나 정형화 정도의 유용성은 주어진 상황에서의 정책입안자들의 검토 목적이 무엇인가에 따라서도 달라짐. 정책입안자들은 ‘좀 덜 정형화된 방식’과 ‘잘 조직된 방식’의 강점, 즉, ‘혁신’과 ‘조직 내의 적용 정도’ 사이에서 선택<sup>68)</sup>을 해야 함. 한편, 리더는 정책이나 조직 개혁에 대한 지지를 얻기 위해 관계자들을 참여시켜야 하는데, 정형화된 계획 과정은 이러한 참여 기회를 제공하여, 리더의 영향력을 강화하는 역할을 하게 됨.

#### 2) QR 확산의 원인: 사례 확산에 대한 관점

공공정책의 확산을 ‘한 정부의 정책안이 다른 정부의 정책에 영향을 받는 것’으로 정의함.

정치과학자들은 이러한 확산이 정책입안자들의 다른 정부의 성공적인 사례나 선두사례를 모방하거나 경쟁하려는 동기에서 시작되었다고 봄. 조직의 정통성을 만들고, 성과증진을 도모하고자 하는 목적으로 모범 기관, 혹은 유사 기관들의 사례를 모방하게 되며, 이러한 행태는 정부기관들의 이종 동형화(isomorphism) 현상을 가져옴.

전략적 계획의 관점에서는, 약한 정치적 기반을 가지고 있거나, 명확한 목적이나 성과 매트릭스가 부실한 기관에 대한 책임이 있는 정책입안자는, 유명하거나 높이 평가되고 있는 다른 부처의 계획 활동을 모방하려는 경향이 있음.

미국에서는 국방부가 가장 큰 부처일 뿐 아니라 정치적으로 유명하며, 타 부처 관료들과 D.C.의

68) 목적이 혁신적인 아이디어 세대의 양성에 있다고 하면, 덜 정형화된 방식을 선택해야 하고, 조직 내에서의 변화와 정책의 관료적 지원, 그리고 기관 안팎에서의 폭넓은 참여를 원한다면, 공식적인 절차가 필수적임(예, 미국 공군과 유럽연합에서의 계획과 조직개혁에 대한 연구)

정책 관료들에게까지 강력하고 효과적인 경영을 하고 있는 부처로 알려짐. 또한 미국 정부기관 중 가장 잘 제도화된, 효과적인 장기 전략과 자원계획 과정을 가지고 있는 것으로 알려짐. 따라서 국방부를 모방하려는 경향이 부처 간에 존재하는 것은 자연스러운 현상임.

QDR에 대한 국방 전문가들의 평가가 낮았음에도 불구하고 정책입안가들과 행정부 관료들은 QR에 대해 긍정적인 이미지를 가지고 있었음. 왜냐하면, 정책 입안가들과 고위 행정관료들은 QR의 정치적인 유용성과, 국방부의 운영 평판을 근거로 QR의 영향력을 짐작하였기 때문. 결과적으로 전문가 집단에서 QDR이 비효율적이라고 평가하더라도, 정책입안가들은 좋은 평판을 가진 국방부의 운영을 따라하고자 QR을 도입했던 것임.

확산에 대한 연구자들은 정책 및 사례전파에 있어 다음과 같은 동인 매커니즘 분류를 가지고 있음. 이 분류에 따르면, ‘학습’ 동인의 경우, 평판이 좋은 사례가 좋지 못한 사례보다 확산 속도가 빠름. 따라서 평판이 좋지 않았던 QDR 모형의 확산 동인을 ‘학습’을 제외한 동인들로 적용하여 분석하였음.

〈표 1〉 문헌연구를 통한 사례 확산의 동인 매커니즘 분류

확산 동인 매커니즘	내용
① 학습	정책이나 정책 과정을 답습하는 이유가 입증된 성공사례로부터 배우기 위해서인 경우
② 모방	다른 기관을 따라하는 모습을 통해 이익을 얻으려고 정책이나 과정을 따라하는 경우
③ 경쟁	정책입안자가 정책이나 과정을 긍정적인 경제적 파급효과를 만들기 위해 도입한 경우
④ 강압	능력 있는 이해관계자가 정책이나 정책과정을 의도적으로 타인에게 부과할 경우

본 연구에서는 아래의 가설들을 사례를 통해 검증해보고자 함.

가설 1: 입법자들은 QR을 부처를 변화시키고 감독하는 유용한 도구로 볼 것이다. 반면 부처 리더들은 QR을 부처들의 정치적인 지지와 예산확보를 위한 도구로 생각할 것이다.

가설 2: 입법자들과 부처 리더들은 관례대로 QR의 설계와 권한에 대해 반대할 것이고, 기관장들은 때때로 입법자들이 지시하는 것을 미연에 방지하기 위해서 검토를 시작할 것이다.

가설 3: 국방정책 배경을 가진 정책입안자들은 QR모형의 확산을 주도할 것이고, 다른 국가안보기관들에 먼저 확대하고자 할 것이다.

가설 4: 새로운 QR를 만들고자하는 정책입안자들은 국방부의 사례에서 교훈을 얻고 QDR모형을 발전시키려하기보다는 QDR을 맹목적으로 지지할 것이고, 주요 요소들을 모방하려 할 것이다.

〈표 2〉 미국 4년 주기 검토(QR) 도입의 주요 관점

검토명	제안 시기	도입 주체	의회의 도입 동기	행정부의 시행 동기	첫 제안의 국방배경	QDR을 모델로 언급
QDR	1996	의회	조직개혁	-	○	-
QICR	1998	행정부	조직개혁	의회로부터의 법안 선점	○	○
QHRSR	2005	의회	조직개혁, 감시	-	○	○
QDDR	2005	행정부	조직개혁	조직개혁, 예산 및 영향력 증대, 법안 선점	○	○
QER	2011	행정부	조직개혁, 감시	조직개혁, 법안 선점	○	○

〈표 3〉 미국 4년 주기 검토(QR) 법안 제안의 주요 특성

검토명	초기 법안 제안의 주요 항목	의회 결과보고 공개 여부	검토 가정 항목 여부	독립 평가단 평가 여부	의회 및 행정부 비동의 여부
QDR	국방 프로그램 및 정책의 종합 조사 (국방전략, 군구조, 현대화 계획, 기반시설 등)	○	○	○	○
QICR	정보 프로그램의 종합 검토 (정보전략, 조직, 현대화 계획, 기반시설, 예산계획 등)	○	○	○	○
QHRSR	국토안보 프로그램 및 정책의 종합 조사 (국토안보 전략, 군구조, 자원, 위협평가, 기반시설, 예산계획 등)	○	○	○	○
QDDR	외교 종합 조사 (외교전략 및 체계, 외국인지원프로그램, 예산계획, 인사 결정, 공공 외교 계획)	○	○	○	○
QER	에너지 프로그램 및 기술에 대한 종합검토	○	×	×	○

### 3) 5개 사례연구<sup>69)</sup> 결과

[가설 1] : 채택

[가설 2] : 채택

[가설 3] : 채택

[가설 4] : 근거는 있으나, 일방의 결론을 확신하기는 이룸.

- 4개의 QR은 각각 ① QDR의 개발 때문에 제안되었고, ② 새로운 QR 도입을 제안한 정책입안자들이 QDR을 추종하며, ③ QDR을 모델로 삼고 있으며, ④ QDR 설계의 주요 요소들을 그대로 모방함. 특정 설계요소의 모방에 대해서는, 4개의 QR 모두 시행을 위한 법적 요구사항<sup>70)</sup>을 그대로 차용함.
- 그러나 QDR 설계의 일부를 차용하는 방식은 QDR이 가지고 있는 문제들<sup>71)</sup>을 그대로 가져오게 됨. 이러한 조항의 복제는 입법부가 모형에 대한 비판을 수용하여 QDR모델을 개선하지 않았음을 의미함. 게다가 법안의 제안도 에너지QR을 제외한 나머지 QR은 QDR의 모델<sup>72)</sup>을 그대로 따르고 있음.
- 에너지QR이 가장 최근의 법안인데, 최근 법안일수록 QDR과 더 큰 편차가 있다는 것은, 정책입안자들이 시간이 지날수록 QDR의 구체적인 항목들에 덜 얽매인다는 것을 시사함. 그럼에도 하나의 사례를 두고 나아지고 있다는 결론을 내리기에는 조심스러움.

## 4. 다른 전략 및 계획 사례의 확산

국방부 혹은 미국정부의 부처 간 전략이나 계획 절차가 다른 정부에 전파된 경우들도 유사한 패

69) ① 국방부 QR(QDR: The quadrennial defence review)

② 정보기관 QR(QICR: The quadrennial intelligence community review)

③ 국토안보 QR(QHSR: The quadrennial homeland security review)

④ 외교·개발 QR(QDDR: The quadrennial diplomacy and development review)

⑤ 에너지 QR(QER: The quadrennial energy review)

70) ① 거시적 이슈에 대한 종합 검증을 매 4년마다 수행하고, ② 그 분야에 대한 정부의 전략을 설명하고, ③ QR의 결과들을 설명하는 공개 보고서를 발간해야 함.

71) ① 종합평가는 거대한 관료주의적 작업을 만들게 되고, ② 모두에게 공개되는(기밀이 아닌) 보고서는 현상 이상을 설명하기 어려우며, ③ 다수의 독자들을 만족시키기 위해 들여야 하는 노력에 비해 낮은 수준의 산출물을 만들게 됨.

72) ① 검토의 가정에 대한 명제와 ② 독립적인 평가단의 형성을 요구하고 있음.

틴<sup>73)</sup>을 가지고 있음. QR모델이 국방배경을 가진 정책입안자들에 의해서 미국 정부 내에 보급된 것처럼, 미국의 전략과 계획 과정이 미국과 안보가 긴밀히 연결된 국가들에 먼저 전달됨. 이러한 모델 전파의 동인은 ‘부처 및 정부의 통합’ 및 ‘명성 확대’와 ‘외부적 지지 강화’를 위한 것임이 공통적으로 드러남(예, 2008년 타이완 대규모 국방부조 시 QDR 도입 사례)

다른 전략의 예로, 1961년 미 국방부에 도입되었던 PPB(Planning, Programming, and Budgeting)<sup>74)</sup> 시스템은 1965년 모든 연방부처로 확산되었으나, 1971년에 시행종료되었음. 그럼에도 최근 몇몇 부처는 여전히 과거 국방부의 PPB를 도입하려 하고 있음. 이 또한 전략의 높은 효율이 아닌, 분절된 부처에서의 통합 경영, 또는 정치적 지지를 얻고자 하는 열망 때문임.

## 5. 결론 및 함의

미국 정책입안자들은 의회의 감독에 QR을 활용하고, 조직의 통합과 변화를 도모하기 위해서 QR을 도입한 반면, 행정관료들은 조직의 변화를 도모하는 동시에 정치적 지지를 얻고자 하였음. 또한 이들은 법안의 설계에 대해서 동의하지 않았는데, 이는 행정관료들이 의회의 압박을 견제하기 위해서 법안의 유동성을 보전하기 위함임. 결과적으로 QR의 도입은 원래 목적인 ‘새로운 전략의 모색’보다는, ‘부처에 대한 지지 강화’, 혹은 ‘선두기관 모방을 통한 자원 확보경쟁에서의 우위선점’이 정책 모델 확산의 동인이 될 수 있음을 보여줌.

QDR로부터 교훈을 얻기보다는 국방부를 모방하고자 하는 정책입안자들의 행태는 정책 시행 시 대가가 있음. ‘학습’이 아닌 ‘모방’에 근거한 정책의 확산은 규범적인 측면에서 긍정적인 결과를 가져 오기 어려움. 이것은 QDR모델에 기반하여 설립된 검토들은 공공정책 입안을 향상시키는 관점에서 볼 때, ‘매우 성공적일 확률’은 낮음을 의미함.

그럼에도 불구하고, QR은 리더가 쇄신이 필요한 기관에 새로운 영향을 미칠 기회를 제공하고, 점차적인 정책 및 조직 변화를 지원, 일부 의회 감시를 돕는 것은 사실임. QR이 정말로 기관 평판과 예산확보에 유효한 영향을 주는지에 대한 향후 연구가 필요함.

(조사 · 정리: 김사랑 연구원)

73) 이러한 패턴은 국방뿐 아니라 국가보안전략(NSS) 보고서(2003년 유럽연합, 최근에는 호주, 캐나다, 일본, 네덜란드, 영국 등)나 식약처의 법적 규제력 도입 등에서도 발견되고 있음.

74) PPB모형은 국제적으로도 보급되었는데, 1960년대 중반 다수 미국 연합군과 파트너들에, 최근에는 NATO의 멤버십을 얻고자 하는 중앙 및 동유럽 국가들과, 미국과 가까운 안보 관계를 가지고 있는 몇몇 개발도상국에도 도입됨. 이들의 목적 역시 그들이 군 운영이 잘 되고 있음을 보여주기 위해 미 국방부 사례를 모방하는 것으로 조사됨.

## 정책 확산과 성과기반예산정책 (Policy Diffusion and Performance-based Budgeting)

Cal Clark, Charles E. Menifield & LaShonda M. Stewart,  
*International Journal of Public Administration*, 2017

### 1. 연구 개요

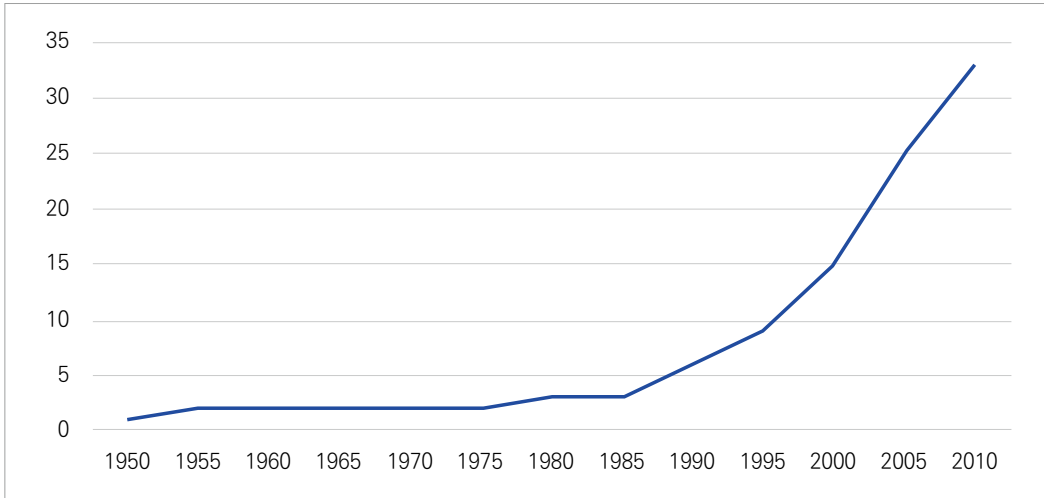
- 본 연구는 성과기반예산정책이 국제적으로 확산된 현상을 설명하기 위한 이론적 틀로서 정책 확산 모형(Policy Diffusion model)을 적용하였으며, OECD 회원국 중 33개국을 사례 분석하였음.

### 2. 연구 내용

- 성과기반예산정책은 미국에서 시작되어 캐나다·호주·뉴질랜드와 같이 초기에 예산 개혁을 이룬 나라들에 의해 전 세계로 확산되었음.
  - 1950년 미국에서 「예산회계절차법(Budget and Accounting Procedures Act)」이 통과되면서 성과기반예산의 틀이 형성되었음. 이후 1990년 최고재무책임자법(Chief Financial Officers Act, CFOA)과 1993년 정부성과결과법(Government Performance and Results Act, GPRA)이 통과되면서 본격적으로 미국의 주정부 및 지방정부에 확산되기 시작함.
  - 이후 성과기반예산정책은 전 세계로 확산되기 시작하는데, 이러한 확산에는 국제기구 및 캐나다·호주 등 성과기반예산을 먼저 시행한 국가들을 주최로 한 국제포럼과 전문적인 네트워크가 확산의 통로 역할로 작용하였음.
  - 시기적으로는 1990년대부터 2010년까지의 기간 동안 성과예산을 적용하는 국가가 10개국에서 33개국으로 3배 이상 증가함([그림 1] 참고).

[그림 1] 성과기반예산정책의 도입 국가 수 추이

(단위: 개)



- 정책확산이론에서는 정책의 확산이 주로 선진국에서 시작되어 개발도상국에 확산된다고 봄. 성과기반예산이 확산되는 현상 역시 이러한 이론적인 견해와 부합하는 것으로 나타남.

  - 실제로 초기 도입국은 미국, 캐나다, 호주 등 선진국에 해당하는 국가들이며, 2002년 이후 후기 도입국은 베트남, 브라질, 중국 등의 개발도상국이 대부분임.
  
- 한편, Shipan and Volden(2012)는 정책 확산이란 국가 간의 학습을 통해 이뤄지며 지리적인 인접성보다는 해당 국가가 당면하고 있는 문제 혹은 기회의 유사성과 밀접한 관계가 있다고 주장하였음.

  - 실제로 성과기반예산정책의 초기 도입 국가를 살펴보면, 북아메리카와 오세아니아 등으로 지리적으로 인접해 있지는 않으나, 영어권이면서 자유방임체제의 국가라는 공통점이 있음.
  
- 여러 연구에서는 이러한 성과기반예산정책의 국제적인 확산이 정치·경제 등의 환경적 변화 때문이라고 밝힘.

  - OECD는 성과예산의 확산에 대한 배경적인 요인으로 재정위기·공공지출의 감축에 대한 압박·정치 행정의 변화를 지적하였음.
  - Obinger, Schmitt, and Starke(2013)에 의하면, 북유럽 및 아시아 지역에서는 경제위기를 기점으로 성과예산이 도입되었음 지적하였음.

- Van Nispen and Posseth(2006)는 성과기반예산의 확산에는 공공부문 성과 개선에 대한 경제적 수요 증가 및 시민들의 압력이 요인으로 작용하였음을 주장함.
- 성과기반예산정책을 실시하고 있는 국가를 대상으로 한 OECD 사례연구에 의하면, 현재 세계적인 성과기반예산 정책의 특징은 다음과 같음.
  - 28개국 중 14개국은 성과기반예산정책으로의 개혁을 위해 통합 법안을 발의하였으며, 4개국은 단독 법안을 통해 성과기반예산정책을 도입하였음.
  - 성과기반정책으로의 개혁을 시행한 주된 목적으로는 효율성 및 효과성 제고(34.8%), 책임 및 의무 강화(30.4%), 투명성 제고(8.7%), 재정정책의 개혁 및 현대화(8.7%) 순으로 응답함.
  - 또한, 성과예산을 집행하는 기관을 묻는 질문에 전체 응답 국가의 42%가 재정 및 행정부(ministry of finance and administration)라고 응답하였으며, 26.3%는 재무부(treasury), 15.8%는 입법부 또는 의회가 담당하고 있다고 응답함.
  - 14개국 중 12개국이 산출(output) 중심의 접근법으로 성과를 측정<sup>75)</sup>하고 있으며, 단 2개국만이 결과(result) 중심의 접근법으로 성과를 측정<sup>76)</sup>하고 있음.
  - 마지막으로 성과기반예산정책을 시행함에 있어 문제점을 묻는 질문에는 기술적인 문제(28.6%), 제도적인 문제(23.8%), 성과에 대한 효과적인 측정 방법(19.0%) 순으로 응답하였음.

(조사·정리: 이화연 연구원)

75) 예산 투입과 직접적인 관계가 있는 효과를 나타내며, 예를 들면 공공보건프로그램의 성과지표로 '병원의 1인당 침대 수'를 사용하는 접근법을 의미함

76) 예산 투입과 상대적으로 간접적인 관계가 있는 효과를 나타내며, 사회 전반에 미치는 영향을 내포하고 있음. 예를 들면, 공공보건프로그램의 성과지표로 '유아사망률'을 사용하는 접근법을 의미함

## EU의 예산과 성과: OECD 관점에서의 EU의 결과중심예산정책 검토 (Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results) – OECD Journal on Budgeting –

### 1. 검토 배경

- 유럽연합(European Union, 이하 EU)은 성장·고용·안정의 목표들을 달성함에 있어 예산의 효율성을 제고하기 위한 다양한 이니셔티브를 시행하고 있음.
- OECD는 EU의 자발적 요청에 의해 그들의 ‘결과 중심 예산정책(Budget focused on results)’을 검토하는 내용의 본 보고서를 발행함.

### 2. 검토 내용

- OECD는 일반적인 결과중심예산정책의 범주와 정의를 제시하고, 이를 바탕으로 EU의 예산모형의 특징을 정리하였음.
  - 전 세계에서 시행중인 결과중심예산모형은 다음과 같이 네 가지 유형으로 범주화 및 정의할 수 있음.
    - ① 성과제시예산(presentational performance budgeting): 성과정보가 정책입안자들의 참고자료 또는 투명성을 제고하기 위한 방안으로만 활용되며, 예산배분에 활용되지는 않음.
    - ② 성과정보예산(Performance-informed budgeting): 성과정보와 자원배분의 대응관계를 강조하지만, 특정 영역 내에서만 부분적으로 성과정보를 자원배분에 반영하도록 함.
    - ③ 성과기반예산(Direct performance budgeting(or performance-based budgeting)): 목표 대비 성과 등 제시된 성과정보가 자원배분에 직접적으로 반영됨.
    - ④ 성과관리예산(Managerial performance budgeting): 성과정보가 자원배분에 활용되기보다는 내부 관리 목적으로 활용됨.
  - 위 제시된 범주를 통해 EU의 예산모형의 특징을 살펴본 결과, EU의 예산모형은 결과중심에

산모형의 다양한 특성을 두루 갖추고 있음.

- 예산안과 성과 관련 문서를 통합하여 성과정보와 자원배분과의 대응관계를 강조하고 있음.
- 그러나 의사결정의 유연성 및 대응력 확보를 위해 성과정보를 예산배분에 반영하도록 하는 규정하고 있지는 않음.
- 유럽연합기금의 성과자금 등 특정 영역 내에서는 부분적으로 성과 연계 예산배분을 실시함. 그러나 범위가 매우 제한적이며, 성과정보에 대한 엄격하고 명확한 자료를 요구하고 있음.
- 또한, 프로그램 모니터링 및 위원회 내부과정의 맥락에서 성과 정보가 사용되어 성과관리 예산에 해당하는 특징도 갖추고 있음.

■ 예산정책에 있어서 핵심기구별로 담당하고 있는 역할들은 다음과 같이 분배되어 있음.

- 유럽의회(European parliament)는 정책 및 예산을 검토할 수 있는 권한과 그에 따른 강력한 책임이 요구되나 예산과 관련된 사전적인 역할은 제한되어 있음.
- 유럽이사회(European council)는 주로 예산 승인에 관한 권한과 책임을 담당함.
- 유럽감사원(European Court of Auditors, ECA)은 독립적인 외부 감사기관으로서 매년 국제 감사 기준에 따라 일반감사와 성과감사를 실시하고 있음. ECA의 감사를 통해 생산된 재무 및 성과에 대한 정보는 예산당국의 의사결정에 주요 자료로 활용됨.

■ EU는 국가연합단위의 상위 정책목표가 개별 국가 수준의 정책으로 수행됨에 있어 일관성을 유지하기 위해 다음과 같은 프레임워크를 활용하고 있음.

- 2010년부터 2020년까지 10년간의 정책의 목표를 체계화하고, 국가 수준에서의 정책실행 가이드를 제시하기 위한 목적으로 유로2020을 개최함.
- 유로2020에서 제시된 정책목표는 크게 3개의 기둥 목표(pillar target)과 7개의 주력 목표(flag-ship target) 그리고 5가지 주요 목표(headline target)로 체계화 되어 있음([그림 1] 참고).
- 이후 각국 대통령으로 구성된 EU위원회에서는 유로2020에서 제시된 정책목표를 기반으로 거시적인 정책 방향과 우선순위 등이 담긴 전략적 의제(Strategic Agenda)를 제시함.
- 더불어 개별 국가 수준에서 설정된 유로2020의 목표를 잘 이행하고 있는지를 모니터링하기 위해 다음과 같은 보완적인 프레임워크를 활용하고 있음.
  - 유로2020 관련 성과지표들을 추적할 수 있는 웹포털 사이트 개설
  - European Semester를 통한 통합 경제 모니터링 시행
  - 유럽집행위원회(European commission)에게 감시활동 역할 부여 등

[그림 1] 유로2020의 주요 정책 목표

Flagship policy initiatives:	
Pillar 1-Smart growth	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digital agenda for Europe</li> <li>• Innovation union</li> <li>• Youth on the move</li> </ul>
Pillar 2-Sustainable growth	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resource-efficient Europe</li> <li>• An industrial policy for the globalisation era</li> </ul>
Pillar 3-Inclusive growth	<ul style="list-style-type: none"> <li>• An agenda for new skills and jobs</li> <li>• European platform against poverty</li> </ul>
Headline targets	To be attained by 2020:
1: Employment	• 75% of people aged 20-64 years to be employed
2: Research & Development	• 3% of the EU's GDP to be invested in R&D
3: Climate change and energy sustainability	<ul style="list-style-type: none"> <li>• greenhouse gas emissions 20%(or even 30%, if the conditions are right) lower than 1990</li> <li>• 20% of energy from renewables</li> <li>• 20% increase in energy efficiency</li> </ul>
4: Education	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducing the rates of early school leaving to below 10%</li> <li>• at least 40% of 30-34-year-olds completing third level education</li> </ul>
5: Fighting poverty and social exclusion	• 20 million fewer people in or at risk of poverty and social exclusion

출처: OECD Journal on Budgeting, "Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results," p.12

- 회원국가 간 의사소통 및 원활한 의견 조율을 위해 통합재무보고 체계 개설 및 협업 강화 관련 조약을 개정함.
  - 통합 재무보고패키지(Integrated Financial Reporting Package)를 개설함으로써 집행위원회에 일관성 있고 간결한 재무보고가 가능하도록 함.
  - 연간 관리 및 성과보고서(Annual Management and Performance Report, AMPR)는 유로2020의 성과 지표를 활용하여 핵심적인 성과 정보를 제공함으로써 성과보고체계의 간소화에 기여하였음.
  - 유럽연합기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 개정을 통해 위원회(commission), 이사회(council), 의회(parliament) 간 상호협약에 관한 법적 근거를 마련

### 3. 향후 개혁을 위한 고려사항

- 정보의 접근성과 명료성을 강화하기 위한 방법으로 표준화된 보고시스템(예, 미국 버지니아 주의 대시보드시스템)과 같은 체계의 도입을 고려할 수 있음.
- 다년도 재정체계(Multiannual Financial Framework, MFF)의 경우 7년을 주기로 하고 있으나 유로2020의 기한(10년) 및 의회·이사회 임기(5년) 주기와 부합하도록 MFF 주기를 5년으로 조정할 것을 고려할 필요가 있음. 또한, MFF 중간검토가 예산의 재분배와 연계될 수 있도록 활용성을 강화해야 함.
- 유럽감사원의 경우 세계적 수준과 비교하였을 때 그 신뢰도 및 영향력을 극대화하기 위한 개선 영역이 여전히 존재함.
  - 데이터 기반의 성과 측정 방법을 개발하고, 성과 데이터 품질에 대한 기준을 명확히 제시하도록 해야 함.
  - 또한 데이터의 관리가 중앙집중화(centralization) 되도록 하여 성과정보에 대한 예산 당국의 신뢰와 관심을 제고시킬 수 있음.

(조사·정리: 이화연 연구원)

◆ 편집

박 노 욱 재정성과평가센터 소장(편집총괄)

허 영 미 재정성과평가센터 연구원(실무총괄)

## KIPF 재정성과평가 동향과 이슈 | 2017년 하반기 |

2017년 12월 23일 인쇄

2017년 12월 30일 발행

**발행인** 박형수

**발행처** 한국조세재정연구원

(30147) 세종특별자치시 시청대로 336

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

**등 록** 1993년 7월 15일 제2014-14호

**인 쇄** 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2017 ISBN 978-89-8191-910-8

※ 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.