

W
E
R
C

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2018년 상반기 |

목 차

» I. 국내외 재정성과관리 동향

1. 국내 동향

- ① 2017년 부담금 운영평가 결과 03
- ② 2017년 국고보조사업 연장평가 결과 05

2. 국외 동향

▣ 미국

- ① 재정사업평가: 범정부적 연차계획이 성과평가 개선을 위한
관리자의 지원을 제고함 07
- ② 부적절 지출: 모든 프로그램 및 활동에 대한
위험 평가(risk assessments)의 개선 13
- ③ 정보 기술: 영향력이 높은 정부 IT 프로그램에 대한 관리·감독 개선안 15
- ④ 재난보조: 이행 강화를 위해 재설계된 공적 부조 프로그램에 대한 검토 18
- ⑤ 결과지향관리: GPRA 현대화 수정법안의 추가 진전 사항 및
주요 거버넌스 문제 해결을 위한 필요 조치 23

▣ 캐나다

- ① 행정관리책임제도(Management Accountability Framework)의 평가 26
- ② 83개 부처의 성과보고서 발간 34

▣ 영국

- ① 영국 정부의 계획 및 성과 체계 36

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

2018년 상반기

| | |
|-------------------------------------|----|
| ▣ 아일랜드 | |
| ① 제1차 2017 지출검토(Spending Review) 수행 | 40 |
| ▣ 호주 | |
| ① 호주 공공기관의 위험 관리 | 42 |

» II. 국내외 재정성과관리 연구 동향

| | |
|---|----|
| 1. 국내 학술 연구 동향 | |
| ① 양질의 데이터에 기반한 정책 및 사업평가를 위한 도전과제 | 49 |
| ② 예비타당성조사결과에 영향을 미치는 요인 | 53 |
| 2. 국외 학술 연구 동향 | |
| ① 사회적·역사적 준거점(Reference Points)이 성과평가에 미치는 영향 | 56 |
| ② 성과정보가 입법자들에게 무엇을 해줄 수 있는가: 의원 예산의사결정 실험 | 61 |

» III. 국가계약 동향 및 이슈

| | |
|-------------------------------------|----|
| 1. 영국과 한국의 공공조달 계약을 활용한 고용창출 정책의 비교 | 71 |
| 2. 관문심사제도(Gateway Review)의 활용 사례 | 89 |
| 3. 일본 공공조달제도의 역사적 변천 | 97 |



I. 국내외 재정성과관리 동향



CONTENTS

1. 국내 동향
2. 국외 동향

I. 국내외 재정성과관리 동향

1. 국내 동향

2017년 부담금 운용평가 결과¹⁾

– 2017, 기획재정부 –

- 부담금운용평가단은 산업통상자원부 등 5개 부처의 42개 부담금에 대해 2017년 부담금 운용 평가를 실시하였음
 - 부담금평가는 매년 전체 부담금의 약 3분의 1을 대상으로 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성, 부과절차의 공정성 등을 점검함으로써 부담금운용의 적정을 기하고자 시행됨
 - 2017년에는 산업통상자원부, 환경부, 문화체육관광부, 금융위원회, 중소벤처기업부의 42개 부담금(재원 규모는 전체 부담금의 64%)에 대해 평가를 실시하였음
- 평가결과, 42개 평가대상 중 ‘폐지’ 2개, ‘조건부 폐지’ 1개 ‘통합’ 2개, ‘존치’ 37개가 제안되었음

〈2017년 부담금 운용평가 결과〉

(단위: 개)

| 계 | 폐지 | 조건부 폐지 | 통합 | 존치 | |
|----|----|--------|----|-----------|----|
| | | | | 부과기준 개선 등 | 타당 |
| 42 | 2 | 1 | 2 | 7 | 30 |

- (폐지) 전기사용자일시부담금, 광해방지의무자부담금
 - (전기사용자일시부담금) 부담금 부과 및 징수 건수가 미미하고 부과목적이 공사비 일부를 충당하기 위한 것이므로 폐지하고 수수료 등 다른 형태로 부과하는 방안 필요
 - (광해방지의무자부담금) 사업자들이 영세하고 수익성이 낮아 미납건수가 높으며 산림복구

1) 기획재정부 「부담금평가」 보고서와 보도자료(2017.11.2.) 「농어촌 체험시설 및 태양광시설에 농지보전부담금 감면-2017년 제5차 부담금운용심의회 개최-」의 주요 내용을 요약·정리함

사업부담금의 경우 예치금 형태로 부담금 원칙에 부합하지 않는 등 문제점이 있으므로 폐지하고 부담금 외 다른 형태로의 전환 필요

- (조건부 폐지) 환경개선부담금
 - 환경오염 자체가 아닌 경유차 소유에 대한 부과, 교통에너지환경세와의 이중부과, 점진적 수입 감소 등의 문제가 있으므로 재원 조달 대책 수립을 조건으로 폐지
- (통합) 회수부과금(전기전자제품), 재활용부과금(전기전자제품 및 자동차)
 - 폐전자전자제품의 판매업자(회수부과금)와 제조업체(재활용부과금)에 대한 부담금으로 근거 법령, 부과대상(전기전자제품), 집행절차 등이 유사하므로 통합 고려
- (존치) 주택금융신용보증기금출연금 외 36개가 존치 판정되었으며, 이 중 7개는 부과기준 개선 등의 의견이 제시됨
 - (회원제골프장시설입장료에대한부과금) 입장료 가액에 따라 차등 부과하는 현 기준이 지나치게 복잡하므로 1단계 5~10% 단일률로 단순화시킬 필요
 - (영화상영관입장권부과금) 영화관입장권 부과금으로 조성되는 영화발전기금은 연간 사용액 대비 연간 조성액이 과다하여 여유자금이 누적되고 있으므로 국민부담 완화를 위하여 부담금 부과율을 인하함이 바람직
 - (전력산업기반기금부담금) 중장기적으로 전력요금 부과요금 개편 시 부담률을 차등적으로 전환하는 등 구조적 개편 필요
 - (생태보전협력금) 부과목적이 개발사업 억제를 위한 유인수단이라면 현재 수준보다 부담금 요율을 상향 조정하고, 상한액 폐지를 고려할 필요
 - (재활용부과금) 징수율이 현저하게 낮은 것에 대한 원인 분석 및 대책 마련 필요
 - (출국납부금) 부담금의 운영원리에 부합한 지출과의 연계성 검토 등 제도개선 방안을 공론화할 필요
 - (집단에너지공급시설건설비용부담금) 집단에너지사업자의 영리활동 관련 비용을 소비자에게 징수하는 사업으로 부담금으로 관리할 필요성이 없으나, 효율 인상 우려가 있어 소비자 보호를 위해서는 관련 제도의 정비가 이루어질 때까지 존치할 필요

(조사·정리: 우지은 연구원)

2017년 국고보조사업 연장평가 결과²⁾

– 2017.9. 기획재정부 –

- 국고보조사업 운용평가단은 22개 부처, 215개 사업('17년 예산 기준 4조 1,329억원)에 대해 2017년 국고보조사업 연장평가를 실시하였음
 - 국고보조사업 연장평가는 기존 보조사업의 실효성과 지원 필요성을 객관적으로 평가하여 향후 보조금 예산의 존속 여부와 연장 여부를 결정함으로써 보조금 운영의 합리성과 효율성 제고하고자 시행됨
 - 2017년 평가에서는 2017년 말을 기점으로 3년의 존속기한이 만료되는 사업(2013년 평가를 받은 사업)에 대해 평가를 실시하였으며, 복권기금 평가 등 타 기관에서 평가를 받은 사업은 제외하였음
 - 민간·지자체가 자체 수행하는 것이 바람직한 사업, 사업성과 및 실집행률이 저조한 사업, 관리비용이 과도한 소규모 사업 등을 정비하는 데 중점을 두어 평가함
- 평가결과, 사업 수 약 4.2%(9개), 사업규모 약 2,762억원('17년 예산 대비 6.7%) 감축이 제안되었으며 사업건수별·예산규모별·판정유형별 결과를 살펴보면 다음과 같음
 - (사업건수) 215개 평가대상 사업 중 '정상추진'은 54개(25.1%), '즉시 폐지' 4개(1.9%), '단계적 폐지' 5개(2.3%), '통폐합' 2개(0.9%), '감축' 86개(40.0%), '사업방식 변경' 64개(29.8%)로 판정됨

〈사업건수별 최종 판정결과〉

(단위: 개, %)

| 구분 | 즉시 폐지 | 단계적 폐지 | 통폐합 | 감축 | 사업방식 변경 | 정상추진 | 합계 |
|-----|-------|--------|-----|------|---------|------|-------|
| 사업수 | 4 | 5 | 2 | 86 | 64 | 54 | 215 |
| 비율 | 1.9 | 2.3 | 0.9 | 40.0 | 29.8 | 25.1 | 100.0 |

- (예산규모) 215개 평가대상 사업의 총 예산규모 4조 1,329억원 중 '정상추진' 판정을 받은 사업은 약 7,112억원(17.2%), '즉시 폐지' 약 56억원(0.1%), '단계적 폐지' 약 154억원(0.4%), '통폐합' 약 137억원(0.3%), '감축' 약 1조 6,717억원(40.5%), '사업방식 변경'은 약 1조 7,155억원(41.5%) 규모임

2) 기획재정부 「2017년 국고보조사업 연장평가 보고서」의 주요 내용을 요약·정리함

〈예산규모별 최종 판정결과〉

(단위: 억원, %)

| 구분 | 즉시 폐지 | 단계적 폐지 | 통폐합 | 감축 | 사업방식 변경 | 정상추진 | 합계 |
|----|-------|--------|-----|--------|---------|-------|--------|
| 예산 | 56 | 154 | 137 | 16,717 | 17,155 | 7,112 | 41,329 |
| 비율 | 0.1 | 0.4 | 0.3 | 40.5 | 41.5 | 17.2 | 100.0 |

- (판정유형) 향후 3년간(18~'20년) '즉시 폐지' 약 56억원, '단계적 폐지' 약 154억원, '감축' 약 2,552억원으로 총 2,762억원(전체 사업비의 약 6.7%) 감축이 제안됨
 - '18년 감축 제안 규모는 '즉시 폐지' 약 56억원, '단계적 폐지' 약 6억원, '감축' 약 1,189억원이며, '19~'20년에는 '단계적 폐지' 약 147억원, '감축' 약 1,363억원이 제안됨
 - 총규모 기준으로는 '18년 약 1,251억원, '19~20년 약 1,510억원의 감축이 제안됨

〈최종 판정결과별 국고보조금 감축규모〉

(단위: 억원, %)

| 판정결과 | '17년 예산(A) | 감축 규모 | | | | 감축비율(B/A) |
|---------|------------|-------|-------|-------|--------|-----------|
| | | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 총규모(B) | |
| 정상추진 | 7,112 | - | - | - | - | - |
| 즉시 폐지 | 56 | 56 | - | - | 56 | 100.0 |
| 단계적 폐지 | 154 | 6 | 141 | 6 | 154 | 100.0 |
| 통폐합 | 137 | - | - | - | - | - |
| 감축 | 16,717 | 1,189 | 434 | 929 | 2,552 | 15.3 |
| 사업방식 변경 | 17,155 | - | - | - | - | - |
| 합계 | 41,329 | 1,251 | 575 | 935 | 2,762 | 6.7 |

(조사·정리: 우지은 연구원)

2. 국외 동향

■ 미국

재정사업평가(Program Evaluation)³⁾

: 범정부적 연차계획이 성과평가 개선을 위한 관리자의 지원을 제고함 (Annual Agency-Wide Plans Could Enhance Leadership Support for Program Evaluations)

- GPRAMA는 기관들이 성과 정보를 의사결정에 반영하여 결과적으로 정부성과를 증진하고 목표를 달성하는 데에 활용되는 것을 목표로 함
 - 이를 GAO에서 감독하고, GPRAMA 목표달성의 일환으로 재정사업평가 개선을 위한 연구보고서 『program evaluation』을 발간하여 제도에 대해 지속적인 모니터링을 하고 있음
 - 각 부처의 사업평가 활용정도, 사업관리와 정책수립에 활용되거나 혹은 방해되는 요소가 어떠한 것인지 성과 정보를 활용하여 연구하는 데 목적이 있음

1. 요약

- GAO는 부처들이 사업평가가 부족한 것은 관리자급의 관료와 정책 입안자들에게 보고하는 데에 큰 장벽이 있으며, 법제 자체가 정부 자원의 효율성과 효과성을 증진할 수 있는 기회를 박탈하기 때문이라고 설명함

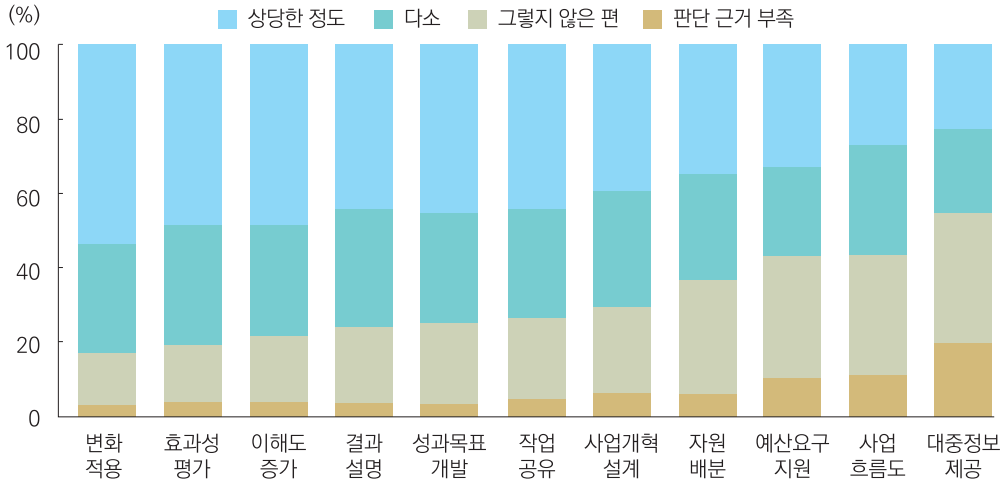
2. 설문결과

- 2013년에 이루어졌던 관리자들의 평가결과에 대한 접근성(Accessibility)이 어떻게 변화하였는지를 재조사함
- 그 결과 연방정부 관리자의 40%가 최근 사업평가 결과를 확인하였고, 39%는 평가가 수행되었는지 모르고 있었음

3) <https://www.gao.gov/products/gao-17-743>(검색일: 2018. 2. 5.)

가. 평가의 사업수행 기여

[그림 1] 평가가 사업수행에 기여하는 부분(관리자층 대상 설문)



주: 최근 5년 이내 완료된 사업 평가 보고서가 있는 관리자층을 대상으로 설문
 자료: GAO survey, GAO-17-743

■ 사업성과 개선(Improving Program performance)

- 2013년 설문과 일관된 답변으로, 다수의 관리자들이 평가가 사업성과 증진에 기여하였다고 함
 - 1) 사업관리나 성과증진을 위한 변화를 적용(54%)
 - 2) 성과목표를 발전시키거나 수정(45%)
 - 3) 사업수행의 효과나 획득된 지식을 공유(44%)
 - 4) 사업개혁에 대한 설계·지원(39%)
- 위와 같은 결과는 평가를 통한 어떠한 제언이든 정책관련성과 효과에 대해 광범위하게 재고려해볼 수 있는 기회를 주기 때문임

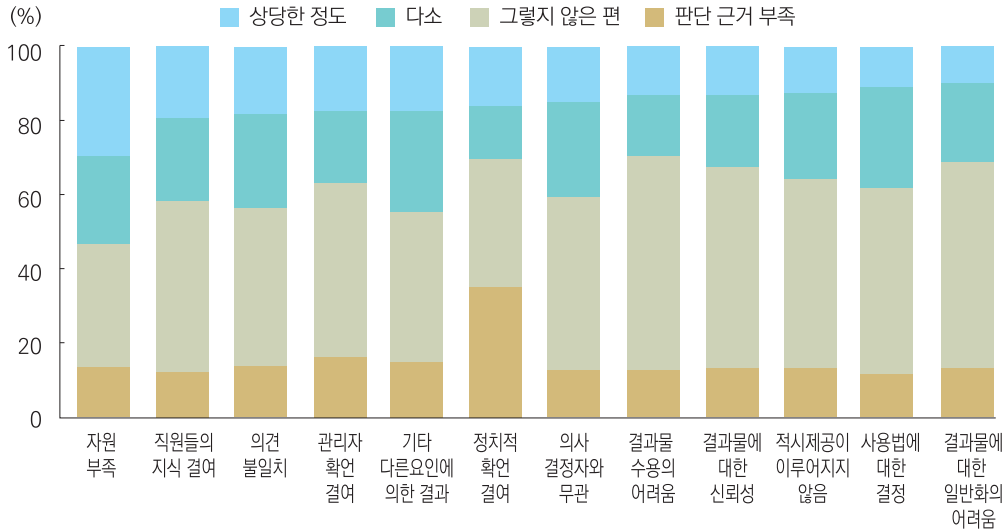
■ 사업성과이해도 증진(Increasing Understanding of Program Performance)

- 관리자들은 평가과정에서 다음과 같은 내용을 수행하면서, 사업성과를 보다 잘 이해하게 되었다고 답변하였음
 - 1) 사업에 대한 효과성, 가치에 대한 평가(48%)
 - 2) 사업이나 관심주제에 대한 이해도의 증가(48%)
 - 3) 성과결과를 보충, 설명(44%)

- 사업 및 정책 평가의 근본 목적은 체계적인 증거를 제시함으로써 해당 사업이 얼마나 잘 운영되고 있는지를 설명하는 것이며, 의도된 대로 결과가 달성되었는지를 파악하는 것
 - 어떤 수혜자에게 어떠한 사업 수행방식, 접근방식이 적합한지 규명할 수 있다는 점에서 사업 성과를 증진하는 데에 효과가 있는 것으로 나타남
- 사업자원배분(Allocating Program Resources)
- 2013년도 조사결과와 마찬가지로 평가가 ‘꽤’, ‘상당한 정도(Great to very great extent)’, 그리고 ‘다소(Moderate)’ 사업의 자원배분과 관련하여 도움이 되었다고 응답한 사업평가관리자는 35%에 불과함
 - 사업의 예산 요청을 지원하는 데에 도움이 되었다고 응답한 관리자는 33%로 나타남
 - GAO에서는 위와 같은 결과가 결코 놀랍지 않다고 밝혔는데, 이는 사업의 자원배분상 예산과 정에는 사업의 우선순위나 다수의 기타 요소들이 개입되기 때문
- 대국민 정보공유(Informing the Public)
- 대중에 대한 정보제공은 2013년도 조사결과와 마찬가지로, 절반이 되지 않는 연방정부 관리자들이 성과 정보가 해당 사업이 어떻게 수행되고 있는가에 대한 정보를 대중들에게 제공하는 데에 기여하는지에 대한 질문에서 22%만이 상당한 정도로 기여한다고 밝혔음

나. 평가결과 활용의 장애요인

[그림 2] 성과 정보 활용의 장애요인(관리자층 대상 설문)



자료: GAO survey, GAO-17-743

- 설문조사결과 성과 정보를 활용을 방해하는 주요 요소는 자원부족(Lack of resources)이었음
 - 자원부족의 문제는 ‘기관 역량(Agency Capacity)’항목이나 ‘연구 자체의 한계(Study Limitations)’에 해당하는 항목보다 더 심각한 문제였으며, 이에 대하여 리더의 지원 (Leadership Support)과 평가 관련성(Evaluation Relevance)이 이를 상쇄할 수 있는 요소로 작용한다고 밝힘

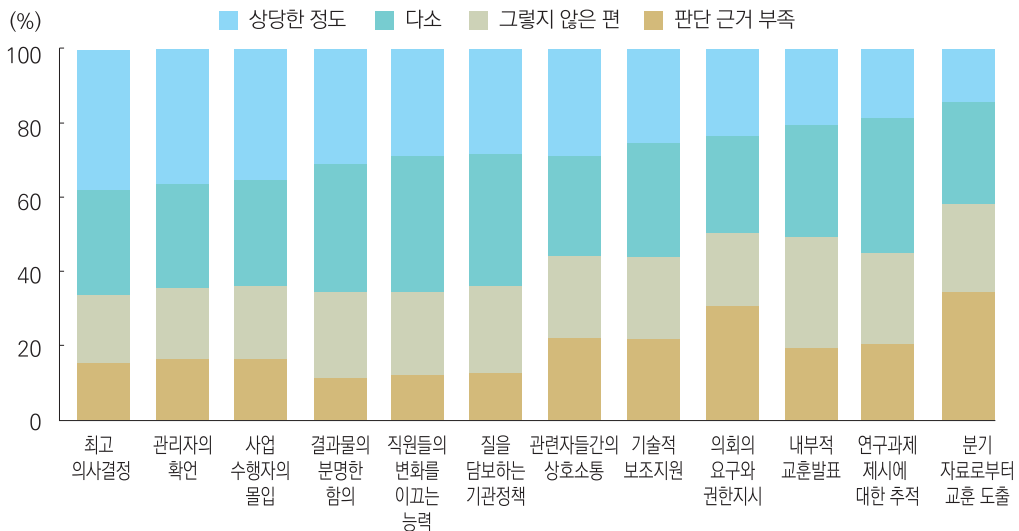
- 사업 및 정책 맥락 장애요인(Barriers Related to Program or Policy Context)
 - 또한 사업이나 정책적 맥락과 관련하여서는 1) 내외부 관련자 간의 의견조율의 어려움(18%), 2) 사업 결과에 영향을 주는 외부 요인을 구분해내는 작업(17%), 3) 평가결과가 의사결정자에게 관심 논점을 제공하지 않는 점(15%)이 평가의 장애물로 작용한다고 설명함

- 기관의 평가역량 및 지원 부족(Lack of Agency Capacity or Support for Evaluation)
 - 1) 사업평가결과를 해석하고 분석할 수 있는 역량을 갖춘 연구원이 부족하다는 점(19%), 2) 사업상 결정을 내릴 때 평가결과를 활용하고자 하는 최고 경영진의 실천력 부족(17%)이 문제점으로 드러났으며, 이 결과는 2013년도 설문결과 수준과 비슷함

- 평가결과를 사업 성과증진에 활용(determining how to use)한다거나 적시에 연구결과를 활용(timely), 연구결과의 신뢰성(credibility of results)이나 일반화의 문제(difficulty in generalizing findings) 등은 앞선 방해요인에 비하여 상대적으로 절반 이상의 관리자가 '문제없음(Small to no extent, No basis to judge)'으로 답하였음

다. 평가결과 활용 확산 요인

[그림 3] 성과 정보 활용에 도움을 주는 요인(관리자층 대상 설문)



자료: GAO survey, GAO-17-743

■ 다수의 정부 관리층 관료들이 평가결과를 의사결정에 활용하는 데에 가장 주요한 요인으로 생각하는 사안은 다음과 같음

- 최고 의사결정 관리자의 확언과 정책 관련성(Top Executive Commitment and Policy Relevance) (38%)
- 평가 주요사항에 대한 기관 의사결정권자의 관심도(Importance of an evaluation's issues to agency decision makers) (36%)
- 평가연구진의 관심도(Staff Involvement) (35%)
- 평가결과가 사업계획·관리를 개선을 위하여 명확한 방향을 제시함(Clear implication of result for improving program design or management) (31%)

- 제안된 사안이 변화를 가져올 수 있는 정도(Ability to Make Recommended Changes) (29%)
- 기관의 평가정책(Agency Evaluation Policies): 문서화되어 있는 평가지침은 자체가 벤치마킹으로 사용되어, 조직의 결과물이 과연 어떠한 수준에 있는지 확인할 수 있게 됨(28%)

3. 결론

- 수년간 OMB에서는 기관들이 사업평가를 활용하여 사업수행에서 어떠한 부분이 잘되었고, 실패하였는지를 파악하고 향후 더 나은 결과물을 도출하는 데에 활용하도록 독려하였음
- 2017년도 설문 결과에서 비록 대다수의 관리자들이 ‘평가보고서를 통하여 사업성과 개선에 기여하였다’고 밝혔으나(54%), 2013년 이후로 ‘의사결정에 평가를 활용할 역량을 충분히 확보하는 데에는 실패하였음’이 밝혀짐
 - 그리고 이러한 역량부족(Lack of capacity)은 제한적인 정부 자원하에서 효율성과 효과성을 증진할 수 있는 기회를 상실(A lost opportunity to improve the efficiency and effectiveness of limited government resources)하는 것으로 이어짐
- 따라서 이상의 설문 결과는 부처 공무원과 관리자들을 모두 평가 수행의 계획 단계와 실행 단계에 참여시킴으로써 해당 평가가 기관 의사결정에 관련되고 믿을 수 있는(relevant and credible) 자료로 활용되어야 함을 의미함

(조사 · 분석: 전예원 연구원)

부적절 지출: 모든 프로그램 및 활동에 대한 위험 평가(risk assessments)의 개선⁴⁾

- 미 감사원, 2017년 11월 -

1. 검토 배경 및 방법

- 2003년부터 2016년 회계연도에 이르기까지 보고된 부적절 지출의 규모는 총 1조 2천억달러에 이르며 이는 미 연방정부의 재정상태에 심각한 악영향을 초래함
- 미 연방정부는 각 정부기관에 부적절 지출의 위험을 평가하고 이와 관련한 프로그램 및 활동을 검토하도록 꾸준히 요구해 옴
- 이에 감사원은 연방기관들의 부적절 지출 위험 평가를 진행하도록 요청받았으며 본 보고서에서 아래와 같은 2가지 사항들을 검토함
 - 24개의 최고재무책임자 법(Chief Financial Officers Act)⁵⁾ 기관이 부적절 지출 위험 평가 및 보고를 위해 OMB의 지침을 준수하는가
 - 모든 프로그램과 활동을 포함시키는 부적절 지출 위험 평가가 3년에 한 번씩 이루어지고 있는가
- 24개 행정기관의 재무보고서(agency financial reports, AFR) 및 성과 및 책임 보고서(performance and accountability reports, PAR)를 분석하고 2015 회계연도에 부적절 지출 추정금액을 보고하지 않은 9개 기관을 선정하여 검토함

4) 본 원고는 미국 감사원(GAO)의 정기감사보고서 'IMPROPER PAYMENTS: Most Selected Agencies Improved Procedures to Help Ensure Risk Assessments of All Programs and Activities'를 요약정리한 것임(GAO-18-36)
<https://www.gao.gov/products/GAO-18-36>(검색일자: 2018. 1. 31.)

5) 정부 예산수립의 효율성 제고와 정부 예산 집행과 관리의 효율화를 위해 1990년에 'CFO Act'를 제정하여 재무부, 상공부 등 각 행정 부처별로 CFO를 의무적으로 두도록 하는 법안으로서 각 정부부처별 CFO는 대통령이 임명하며 상원의 최종승인을 거쳐야 함

2. 검토 결과

- 24개 기관 중 2014년 회계연도에 진행된 프로그램 및 활동에 대한 위험 평가를 실시하는 데 있어 OMB의 지침에 어긋난 2건의 사례가 있었으며 2015년과 2016년에는 모든 기관이 OMB의 지침대로 위험 평가를 하였음
- 2015년과 2016년 회계연도에 진행된 위험 평가에서 OMB는 각 기관이 평가에 고려한 위험 요소들을 보고하도록 지시했으나 이를 따르지 않은 6개의 기관을 발견함
- 또한 2015 회계연도에 부적절 지출 추정금액을 보고하지 않은 9개 기관 중 6개 기관은 부적절 지출 위험 평가가 3년마다 이루어지지 않았음
 - 2014년부터 2016년까지 미 상무부(the Department of Commerce), 국립과학재단(the National Science Foundation), 원자력규제위원회(the Nuclear Regulatory Commission)의 3개 기관은 부적절 지출 위험 평가 수행에 관한 절차를 문서화하지 않았거나 보고하지 않았음
 - 미 내무부(the Department of Interior), 국무부(the Department of State), 미국 항공우주국(the National Aeronautics and Space Administration)의 3개 기관은 부적절 지출 위험 평가를 수행 시 평가 대상에 몇 가지 프로그램과 활동을 누락하였음

3. 감사원의 권고

- 부적절 지출에 대한 위험 평가가 3년 주기로 시행되기 위해서는 각 기관이 구체적인 평가 체계를 갖추고 이를 문서화해야 할 것임
 - 특히 감사원은 미국 항공 우주국이 모든 프로그램과 활동을 평가 대상에 포함하기 위해 평가 절차를 빠른 시일 내로 개정할 것을 권고하였으며, 미국 항공우주국은 이에 동의하였음
- 이번 검토를 통해 감사원은 정부 프로그램 및 활동에 관한 데이터 관리의 중요성을 강조하였으며 따라서 OMB는 2018년 회계연도에 부적절 지출 위험 평가 대상으로 누락 없이 모든 프로그램 및 활동을 포함시키기 위해 각 기관에 프로그램 및 활동 목록을 데이터화시켜 제출하도록 지시할 예정임

(조사·분석: 허영미 연구원)

정보 기술: 영향력이 높은 정부 IT 프로그램에 대한 관리·감독 개선안⁶⁾

- 미국 감사원, 2017년 11월 -

1. 검토 배경 및 방법

- 미국 예산청(Office of Management and Budget, OMB)과 전자정부 및 정보기술사무국(Office of E-Government and Information Technology, E-Gov)은 추가적인 관리·감독이 필요한 10개의 정부 IT 프로그램을 선정함
 - 선정된 10개의 IT 프로그램은 영향력이 큰 우선순위에 따라 선정된 것으로 더 높은 수준의 감독을 요하는 것으로 보고됨
- 미 연방정부는 2018 회계연도에 약 960억달러를 IT분야에 투자할 것으로 공표하였으나 이에 대해 감사원은 우려하고 있음
 - IT분야 투자는 초기에 계획했던 예산이 초과되거나 계획했던 일정이 연기되는 사례가 빈번함
 - IT 프로그램들의 진행상황과 관련한 보고가 적시에 이루어지지 않기에 예산 집행 상황을 파악하기 힘들고 일정의 지연도 빈번하게 일어남
- 미 감사원은 의회로부터 OMB의 우선순위가 높은 IT프로그램에 대한 감독을 검토하도록 요청 받았으며 아래 2가지 사항에 대하여 검토하였음
 - 우선순위가 높은 IT 프로그램을 식별, 감독 및 보고하는 OMB의 프로세스가 적절한지 검토하였음
 - 우선순위가 높은 프로그램에 대한 보고가 원활히 이루어지는지, 또한 USDS의 우선순위 지정 절차가 적절한지 검토하였음
- 감사원은 이번 검토를 진행하기 위해 OMB 문건의 분석 및 USDS와 OMB의 담당자와의 인터뷰를 진행함

6) 본 원고는 미국 감사원(GAO)의 정기감사보고서 'INFORMATION TECHNOLOGY: OMB Needs to Report On and Improve Its Oversight of the Highest Priority Programs'를 요약·정리한 것임(GAO-18-51)
<https://www.gao.gov/products/GAO-18-51>(검색일자: 2018. 1. 31.)

2. 검토 결과

- OMB와 USDS는 선정된 10개 IT 프로그램들의 진행 상태와 주요 계획에 관하여 미 의회에 각각 두 차례 보고한 바 있으나 이와 관련한 분기별 보고서는 발간되지 않았음
 - 의회는 2015년부터 2017년까지 이루어진 네 차례 보고를 통해 상위 10개 프로그램에 대한 진행상황 및 주요 결과들을 확인할 수 있었으며 보고서 작성을 권고하였음
 - USDS와 E-Gov는 해당 프로그램들에 대하여 분기별 보고서를 작성하도록 권고받았으나 2016년 6월 이후 보고서 발행이 중단되었으며 분기별 보고서를 검토하고 준비하기에 충분한 시간과 노력이 필요하지만 현재는 제한된 인력과 자원으로 인해 분기별 보고서 발간이 역부족 이라고 발표하였음
 - 이에 대하여 의회는 IT 프로그램들의 감독을 강화하기 위해 분기별 보고서를 작성하도록 재차 지시하였음

- 또한 영향력이 큰 10대 프로그램에 대하여 감독을 강화하도록 권고하였으며 추가적인 감독 방법으로는 최고정보책임자(Chief Information Officer, CIO)의 책임과 리더십 강화 및 OMB와의 분기별 회의 등이 제안되었으나 이루어지지 않았음
 - 현재까지는 연방 최고정보책임자의 역할이 상당히 제한적이며 개별 정부 프로그램에 일체 개입하지 않았음
 - 하지만 TechStat 프로젝트⁷⁾와 같이 연방 최고정보책임자가 직접 검토하고 개입하여 2010년 한 해 동안 30억달러의 비용을 절감한 사례가 있어 영향력이 큰 정부 IT 프로그램에 연방 최고정보책임자의 개입은 필수적이라는 견해임

3. 감사원의 권고

- 감사원은 우선순위가 높은 10개 IT 프로그램의 감독을 강화하기 위해 OMB에 3가지 사항을 권고함
 - OMB 국장은 선정된 상위 10개 프로그램의 진행 상태와 USDS가 해당 프로그램에 관여하는 정도를 지속적으로 모니터링하고 이를 의회에 보고해야 하며 이와 관련한 보고서가 분기별로 발행되도록 함

7) OMB로부터의 조언을 도입하고 이를 지원하는 툴(tool)로 TechStat 프로그램을 개발함

- OMB 국장은 연방 최고정보책임자가 선정된 프로그램을 직접 감독하고 있는지 확인할 것을 권고함
- OMB 국장은 USDS 프로젝트의 진행상황을 지속적으로 보고하고 이와 관련한 보고서가 분기별로 발행되도록 함

(조사 · 분석: 허영미 연구원)

DISASTER ASSISTANCE: 이행 강화를 위해 재설계된 공적 부조 프로그램에 대한 검토

- GAO 2017년 11월 -

1. 검토 배경

- 최근 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, 이하 FEMA)은 감사원·국토안전부의 감사실로부터 반복적으로 제기된 문제점들을 해결하고, 재난지원의 이행을 개선하기 위해 공적 부조(Public Assistance) 프로그램을 재설계하였음
- 이에 감사원은 기존 권고사항 반영 여부 및 이행 개선 여부 등을 중점적으로 FEMA의 새로운 공적 부조 프로그램을 검토하는 내용의 보고서를 발행함

2. 검토 내용

(1) FEMA의 공적 부조 프로그램 개요

- FEMA의 공적 부조 프로그램은 다음과 같은 일련의 과정을 걸쳐 진행됨

[그림 4] 기존 공적 부조 프로그램의 진행 과정



자료: GAO review of FEMA documents; Art Explosion (clip art), GAO-18-30

- (재난 선언 이전 활동) 재난 발생 즉시 공적 부조 프로그램의 담당자는 피해지역에 방문하여 재난대응·복구 지원을 위한 임시 공동현장사무소(Joint Field Office, JFO)를 설치함. 또한,

대통령의 재난 선언에 앞서 피해지역의 공무원과 협력하여 현장의 피해 수준을 평가한 후 재난을 선언함

- (프로그램 신청자와의 협업) 공적 부조 담당 직원은 공적 부조를 지원하는 신청자와 협력하여 관련된 간단한 회의를 통해 지원자의 요청 사항을 파악하고, 피해의 정도를 평가함
- (프로젝트 제안서 작성) 필요한 작업·인력·비용 등을 산출 및 계산하여 프로젝트 제안서를 작성함. 프로젝트 제안서에는 긴급한 응급조치 이외의 인프라 재건·복구와 관련된 위험완화조치(hazard mitigation measures) 지원신청서가 포함될 수 있음
 - 위험완화조치는 시설물의 손상에 의한 미래 위험 측정 및 대비, 홍수 방벽 건설 등 향후 위험 대비를 목적으로 한 지원을 의미함
 - FEMA의 연방보험위험관리국(Federal Insurance and Mitigation Administration)의 담당 직원은 재난 지역에 존재하는 위험을 진단하여, 위험완화조치의 지원 여부 및 지원 수준을 평가함. 신청자의 위험완화제안서 작성을 지원하며, 접수된 제안서는 적격심사를 거쳐 지원이 이뤄짐
- (프로젝트 자금 지원) 접수된 제안서는 위험 및 비용 등에 대한 최종 검토를 거치며, 최종 검토를 통과한 경우 보조금 지급이 이뤄짐

(2) 기존 공적 부조 프로그램의 문제점

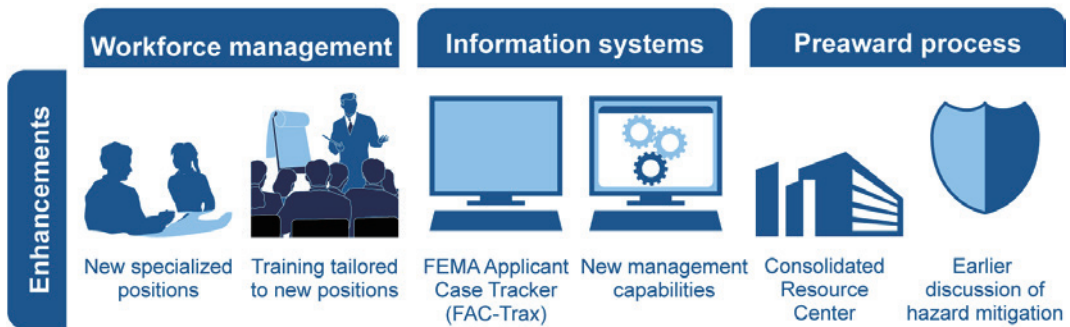
- 2008년 감사원(GAO)은 허리케인 Katrina와 Rita 발생 이후 공적 부조 프로그램의 이행을 검토하였음. 검토 결과, 인력관리·정보공유·위험완화조치와 관련된 문제들이 제기됨. 이에 FEMA는 각 분야의 시정조치를 취하였으나, 2016년 국토안보부 소속 감사실은 허리케인 Sandy 발생 이후 이행 검토 결과 동일한 문제들이 재차 지적되었음
 - 그 중 인력관리와 관련된 지적사항은 다음과 같음
 - 2008년 GAO는 예비인력의 높은 비중, 퇴사자-입사자 간 정보공유체계의 부재로 인한 업무의 연속성 단절, 전문 인력의 부족, 직원 교육·훈련의 제한적 공급 등의 문제로 재난 지원에 차질이 있음을 지적함
 - 2013년 FEMA는 GAO의 권고사항에 따라 ‘공적 부조 프로그램의 일관성 확보 계획안(PA Consistency Initiative)’을 발표함. 이를 통해 신규 관리자 채용, 직원 교육 실시, 정보 공유 및 업무의 연속성 확보를 위한 내부 웹사이트 개발 등의 개선 조치를 취함
 - 그러나 이러한 개선 조치에도 불구하고 2016년 국토안전부 감사실로부터 인력의 전문성 및 숙련도 미흡 등 과거 지적사항과 유사한 문제를 지적받음

- 또한, GAO와 국토안보부 소속 감사실은 이해관계자 간 정보공유가 원활히 이뤄지지 않아 업무 지연 및 비용 증가가 초래되는 점을 지적하였음
 - 2008년 GAO는 연방·주·지방정부 담당자 간 재난지원 상황에 대한 정보 공유체계가 부재한 점을 지적하며, 정보 공유 체계를 구축할 것을 권고하였음
 - GAO의 권고에 따라 FEMA는 과거에 사용했던 재난관리통합업무(Emergency Management Mission Integrated, 이하 EMMIE)라는 보조금추적 및 관리 시스템을 재도입하였음
 - 그러나 2016년 국토안보부 소속 감사실은 EMMIE가 사용자에게 친숙하지 않은 형태이며, 접근성이 떨어짐을 지적하였음. 또한, 제안서 처리 상황을 추적하는 데 어려움이 있어 재난 지원의 업무 속도를 지연시키고 비용을 증가시키는 측면이 있음을 지적함

- 더불어 GAO 및 국토안보부 소속 감사실은 위험완화조치 과정 중 의사결정의 우선순위가 수립되지 않아 일관성이 결여된 부분을 지적하였음
 - 이후 FEMA는 GAO의 권고에 따라 시정조치계획을 밝히고, 위험완화조치의 검토 및 개선에 착수하였음
 - 그러나 2016년 국토안보부 소속 감사실로부터 위험완화조치 과정 중 위험을 평가 및 검토함에 있어 일관성이 떨어지는 점을 재차 지적받았음

(3) 재설계된 공적 부조 프로그램의 주요 내용

[그림 5] 재설계된 공적 부조 프로그램의 주요 변화 내용



자료: GAO analysis of FEMA documents; Art Explosion (clip art), GAO-18-30

- 새로운 공적 부조 프로그램의 주요 변화 내용은 다음과 같이 세 가지로 요약됨
 - (인력 관리) 인력 관리와 관련된 변화 내용을 살펴보면, 새로운 전문 직책을 개설하고, 신규 직원에 대한 직원교육을 신설하였음. 또한, 인력 배치 및 업무 분배의 효율성을 제고할 수 있는 체계를 마련함
 - 단일 연락 담당 직책 및 위험완화조치 관련 전문 인력을 신규 고용함
 - 지원신청자의 신청접수를 돕고, 현장운영을 지원하는 통합자원센터(Consolidated Resource Center, 이하 CRC)를 개설함. 또한 CRC 직원을 대상으로 전문적인 훈련·교육을 실시함
 - 필요한 업무의 종류, 처리 상태 등을 즉각적으로 확인할 수 있는 체계를 개발하여 업무의 신속성을 높이고, 업무 유형에 따라 적절한 인력을 효율적으로 배치할 수 있도록 함
 - (정보공유체계) 기존 정보공유체계의 문제점을 개선하기 위한 방안으로 프로젝트 추적관리시스템(FEMA Applicant Case Tracker, 이하 FAC-Trax)을 개발하였음
 - 담당 직원뿐 아니라 지원신청자도 진행 중인 프로젝트 상태를 추적·관리하게 함으로써 투명성을 높임
 - 프로젝트 관련 자료가 시스템상에서 체계적으로 관리되어 프로젝트 도중 담당 직원이 이직 한 경우에도 업무 단절을 예방할 수 있음
 - 또한, FAC-Trax는 지원 신청자로 하여금 재난·복구 작업의 참여도를 높이며 담당직원과의 의사소통 및 협업을 향상시키도록 설계되었음
 - 작업 완료 시까지 경과 시간 등 업무처리와 관련된 데이터를 수집 및 관리할 수 있어 성과를 측정할 수 있으며, 향후 일어날 수 있는 재난에 대비하기 위한 필요 인력·비용을 예측할 수 있음
 - (초기 대응 과정) 통합자원센터 및 위험완화조치의 활동 영역에서 재난 상황에서의 초기 대응을 강조할 필요성이 제기되어 다음과 같은 개선 조치를 취함
 - 위험완화조치의 경우 FIMA의 위험완화전문가가 재난 초기부터 임시현장사무소를 방문하도록 함으로써 피해 평가 및 비용 산출 등의 신뢰도를 높임
 - 또한, 사전적인 우선순위 수립 및 일관성 확보를 위해 업무 수행 지침을 개발하였으며, 전국의 모든 재해에 대한 위험완화지원을 통합하고 있음

(4) 재설계된 공적 부조 프로그램에 대한 검토 내용

- GAO는 과거 제기된 지적사항으로 재설계된 FEMA의 공적 부조 프로그램을 검토한 결과, 프로그램의 효과적인 이행을 위해서는 다음과 같은 추가 조치가 여전히 필요하다고 밝힘
 - 임시현장사무소, 통합자원센터, 위험완화 담당 직원 등 특정 직책에서 여전히 인력난이 존재하며, 특히 전문적인 인력을 더욱 충원해야 함
 - GAO는 네 가지(프로젝트의 계획/위험 관리/요구사항 개발/시스템) 측면에서 FAC-Trax를 평가함. 평가 결과, FAC-Trax는 프로젝트 계획 및 위험관리 측면에서는 훌륭하나, 요구사항 개발 및 시스템 측면에서는 추가적인 단계가 필요하다는 의견을 제시함
 - 마지막으로 임시현장사무소에서 표준화된 계획안을 근거로 한 체계적인 우선순위가 확립되지 않은 부분을 개선해야 한다고 밝힘

(조사·정리: 이화연 연구원)

MANAGING FOR RESULTS: GPRA 현대화 수정법안의 추가 진전 사항 및 주요 거버넌스 문제 해결을 위한 필요 조치

– GAO 2017년 9월 –

1. 검토 배경

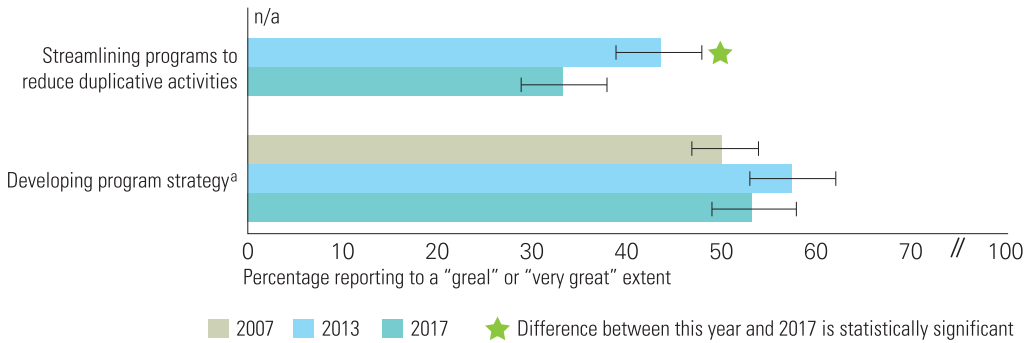
- GAO는 본 검토를 통해 GPRAMA의 시행이 다부처 간 이슈, 성과 정보의 활용 등 정부의 주요한 문제를 해결하는 데 어떠한 영향을 미쳤는지를 중점적으로 살펴보았음

2. 검토 내용

- GAO의 과거 연구에 따르면, GPRAMA의 시행은 부처 간의 협업을 향상시키며, 부처 간 유사·중복 문제 해결에도 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타남. 그러나 여전히 존재하는 다부처 간 유사·중복문제(cross-cutting issues)를 해결하기 위해서는 인벤토리(inventory) 업데이트 등 추가 조치가 필요함
 - 2011년 GAO는 연방정부에 있어서 총 133개의 유사·중복 영역들이 존재하는 것을 확인하였으며, 유사·중복 문제를 해결하기 위한 315개의 목표들을 제시하였음
 - 현재까지 집행부와 의회는 GAO가 제시한 315개의 목표 중 약 46%에 해당하는 145개의 목표들을 해결하였으나, 여전히 해결되지 않은 170개(약 54%)의 목표에 대해서는 추후 조치가 필요한 상태임
 - 이에 GAO는 다부처 간 이슈를 효과적으로 해결하기 위해서 유사·중복을 식별하고 관리할 수 있는 새로운 연방 프로그램 인벤토리를 개발할 것을 권고함
 - 2013년 5월 예산관리실(Office of Management and Budget, 이하 OMB)은 유사·중복의 식별 및 관리를 위한 인벤토리를 개발하였음
 - 2016년 10월 GAO는 해당 인벤토리의 유용성에 대한 문제들을 제기하였으나, 현재까지 개선 조치가 이뤄지지 않고 있음
 - 정책 입안자와 대중에게 적절한 정보를 제공하기 위해서는 인벤토리의 체계적인 개발을 완료하고, 사용을 재개해야 함

- GAO는 과거부터 성과 정보의 활용도 및 효과성을 알아보기 위해 관련 기관 소속의 직원들을 대상으로 설문조사를 실시해왔음
 - 2017년에는 24개 관련 기관에 소속된 총 4,395명의 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 해당 결과를 동일 조사에 대한 과거(2007년·2013년) 결과들과 비교·분석하였음

[그림 6] 동일 설문조사에 대한 연도별 결과 비교(2007년, 2013년, 2017년)



자료: GAO analysis survey results, GAO-17-775

- 조사 결과, 성과 정보의 활용도 및 효과성은 2013년 동일 조사 결과와 비교하였을 때 비슷한 수준을 유지하거나 또는 오히려 감소한 것으로 나타남
 - 유사·중복을 식별하여 프로그램을 간소화하는 업무에 대한 성과 정보 활용도의 경우, 2013년 동일 조사 결과에 비해 통계적으로 유의하게 낮게 나타남(2013년 44%, 2017년 33%)
 - 또한, 프로그램 전략 개발 업무에 대한 성과 정보 활용도의 경우 2007년과 비교하였을 때는 다소 증가하였으나, 2013년 58%에서 2017년 51%로 줄어든 것으로 추정됨
 - 한편, 이와는 대조적으로 분기별 데이터 기반 검토를 담당하는 직원들은 자신들의 검토 자료가 부처 우선순위 목표(Agency Priority Goals, APGs)를 달성하는 데 도움이 되었다고 응답함
 - 이에 GAO는 성과 정보의 활용도가 낮은 기관을 대상으로 성과 정보 활용도 및 효과성에 관한 우수사례를 공유함으로써 데이터 기반 검토의 활용도를 확대시킬 것을 제안하였음
- 미국 행정부는 결과 지향적인 조직문화(results-oriented cultures)를 형성하기 위해 개인의 일상적인 업무의 성과를 조직 목표와 연계하는 다양한 조치를 취하였음. GAO의 검토 결과, 이러한 조치가 성과 개선에 긍정적인 영향을 미치고 있으나 여전히 개선 가능한 영역들이 있는 것으로 나타남

- 미국 행정부는 조직의 성과 향상을 위해 하위 수준의 개별 성과 목표를 상위 수준의 조직목표와 연계시키기 위한 여러 조치를 취했음
 - 2000년 10월 인사관리실(Office of Personnel Management, 이하 OPM)는 GPRA의 목표와 고위공무원단(Senior Executive Service, SES)의 개별 성과 목표를 연계시키기 위한 지침을 발표하였음
 - 또한, 2012년 1월 OPM과 OMB는 고위공무원단에 소속된 개별 구성원의 성과를 정부 차원에서 관리하기 위한 목적으로 고위공무원단 성과평가시스템을 발표하였음
 - 2013년 GAO는 이러한 연계 조치가 조직의 성과에 미치는 영향을 검토하였음. 검토 결과, 높은 성과를 보이는 기관들의 경우 개인의 일상적인 업무를 조직의 목표와 연결시키는 성과관리 체계를 활용하고 있는 것으로 나타남
 - 그러나 여전히 개인의 업무 성과와 조직의 상위 목표가 연계되지 않은 영역들이 존재하여 연계 조치의 확대 적용이 필요한 것으로 나타남
 - 예를 들면, 2016년 5월 GAO는 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)에 소속된 재해복구 담당자의 업무 성과가 조직 목표와 연계되지 않았음을 지적하며, 이에 대한 개선조치를 시행토록 권고하였음
- 마지막으로 GAO는 GPRAMA의 요구사항 반영으로 인해 중앙정부의 투명성이 개선되고, 공공 참여가 증가되었다고 밝힘. 이로 인해 중앙정보의 관리·감독이 개선되었으며, 혁신이 촉진되었으나 다음과 같은 추가 조치가 필요한 것으로 나타남
- 성과 정보를 제공하고 있는 중앙정부의 공식 웹사이트인 ‘Performance.gov’상의 정보 업데이트에 지연이 발생함. 이로 인해 사용자에게 대한 정보에 대한 접근성이 제한이 발생하여 개선 조치가 필요함
 - 또한, 성과 및 재정 정보를 단순히 공개하는 것 외에도 시민·비영리단체·기타 정부기관과 직접 소통하고 협력할 수 있는 다양한 도구 및 접근법을 개발할 필요가 있음

(조사·정리: 이화연 연구원)

■ 캐나다

행정관리책임제도 (Management Accountability Framework)의 평가⁸⁾

– 2017.12., Canada, TBS –

1. 검토배경

- 캐나다 재정위원회 사무국(the Treasury Board of Canada Secretariat, TBS)⁹⁾은 2003년 6월 연방정부·공공기관 경영시스템의 적절한 수립과 운영에 관해 평가하는 ‘행정관리책임제도(MAF: Management Accountability Framework)’를 도입하여 시행하고 있음
- 행정관리책임제도(MAF)는 정부 관리의 바람직한 모습에 대한 비전을 제시하고 실제 각 부처가 이를 어떻게 구현하는지를 자체평가함으로써, 각 부처 스스로 관리 결과에 대한 책임성을 강화하고 관리역량을 개선해나가는 것을 목표로 함
 - 행정관리책임제도(MAF)의 평가결과는 각 부처 차관(deputy head)의 성과평정에 영향을 미치기 때문에, 고위 의사결정자들로 하여금 적절한 프로그램 예산구조의 설정, 성과정보 개발, 사업평가 수행 등 경영과 관련된 활동에 대해 관심을 가지게 되는 유인을 제공함
- 재정위원회 사무국(TBS)의 내부 감사 및 평가국(the Internal Audit and Evaluation Bureau)은 행정관리책임제도(MAF)에 의한 부처 자체평가의 타당성과 효과성, 신뢰성 등을 제고하기 위해, 행정관리책임제도(MAF)에 대한 평가(메타평가)를 시행하고 있음

8) 본고는 캐나다 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지 내 해당 부분을 참고하여 작성하였음 (<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/evaluation-management-accountability-framework.html>)(최종 접속일: 2018. 4. 24.)

9) 재정위원회사무국(the Treasury Board of Canada Secretariat, TBS)은 재정위원회(Treasury Board)의 행정조직으로서, 재정운영 기능에 대한 지원, 관리·감독 업무와 함께 재정위원회에 정책, 규제, 지시사항, 사업지출 제안 등에 관한 권고, 조언 역할을 수행함. 특히 정부조직 성과관리 및 평가와 관련된 각종 정책을 수립 및 시행하고 있음(한국조세재정연구원, 『주요국의 성과관리제도』, 2011. 참고)

- 본고에서는 행정관리책임제도(MAF)의 운영현황과 함께 재정위원회 사무국(TBS)이 행정관리책임제도(MAF)의 성과를 진단하기 위하여 실시하고 있는 메타평가의 개요와 주요 내용¹⁰⁾을 정리하여 제시하였음

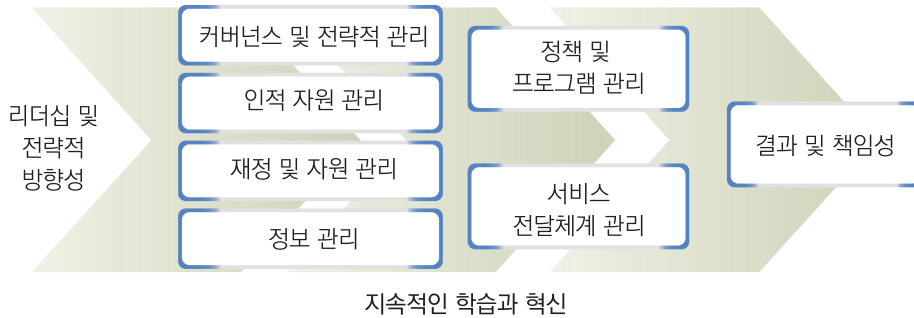
2. 행정관리책임제도(MAF)의 현황

(1) 행정관리책임제도(MAF)의 개요

- 행정관리책임제도(MAF)는 2003년 부처 차관(deputy head)의 조직관리를 지원하고 관리책임을 강화하기 위한 목적에서 도입되어, 현재 총 60개의 정부 부처(37개 대규모 부처, 23개 소규모 부처 및 기관)를 대상으로 매년 실시되고 있음
 - 국정관리와 전략방향, 공공서비스 가치, 정책 및 프로그램, 인적자원, 국민 중심의 서비스, 위험관리, 관리책무(stewardship), 책임성, 결과 및 성과, 학습·혁신 및 변화관리라는 10개의 기본 평가요소를 중심으로 함
- 행정관리책임제도(MAF)의 주요 목적은, ① 정책 집행과 실무에 대하여 재정위원회 사무국(TBS)에 정보를 제공하고, ② 조직 관리 역량에 대한 정보를 제공하여 부처 장관, 기관장 등의 관리 책임성을 지원하고, ③ 범정부적 관리 우선순위에 관한 진행경과를 진단하며, ④ 관리 실무 및 성과 수준에 대한 조직적이고 범정부적인 관점을 얻을 수 있고, ⑤ 관리 역량과 효과성, 효율성을 범정부적 차원에서 지속적으로 개선하기 위함임
- 2014년, 행정관리책임제도(MAF)는 2009년 메타평가 및 2013년 부처 자체평가 결과에 기반하여, 의사결정, 비용 효과성 측면 등을 개선한 ‘행정관리책임제도(MAF) 2.0’으로 갱신되었음
 - ‘행정관리책임제도(MAF) 2.0’은 기존보다 데이터 기반 및 성과 측면을 강화하도록 고안되었으며, 부처의 보고 부담을 줄이고 평가 프로세스의 예측가능성과 안정성을 제고하고자 하였음

10) 재정위원회 사무국(TBS)이 2016년 11월부터 2017년 5월에 걸쳐 회계연도 2014년부터 2017년까지의 행정관리책임제도(MAF)를 대상으로 실시한 메타평가 내용을 중심으로 함

[그림 7] Management Accountability Framework(MAF) 2.0



출처: 캐나다 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지를 참고하여 재구성

(2) ‘행정관리책임제도 2.0 (MAF 2.0)’의 평가체계

- ‘행정관리책임제도(MAF) 2.0’은 3개 평가주제 아래 7개 관리지표(Area of Managements, AoMs)로 성과를 측정하며, 이 중 핵심(core) 관리지표 4개는 평가대상이 되는 모든 부처에, 부처 특화별(department-specific) 관리지표 3개는 개별 부처 내 하위부문에 적용됨
 - 핵심(core) 관리지표는 재정 관리, 인적자원 관리, 정보 관리 및 정보 기술, 통합 위험·계획·성과관리 측면으로 구성되며, 부처 특화별(department-specific) 관리지표는 서비스 및 자산 관리, 서비스 관리, 보안 관리 측면으로 구성

〈관리지표(AoMs)과 평가 주제〉

| 형 | 평가주제 | 관리지표(AoM) |
|---|---|--|
| 핵심 관리지표 (Core AoMs) | 정책 관리 실무 (조직구조, 추진계획, 보고 등) | ① 재정 관리 ② 인적자원 관리 ③ 정보 관리 및 정보 기술(IM/IT) |
| | 관리 성과 (결과물 및 산출물, 서비스 제공 측정) | ④ 통합 위험·계획·성과 관리 |
| 부처 특화별 관리지표 (Department-specific AoMs) | 관리 마일스톤 (예: 공통 인적 자원 업무 프로세스 실행의 이해 등) | ⑤ 서비스 및 자산 관리 ⑥ 서비스 관리 ⑦ 보안 관리 |

출처: 캐나다 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지

3. 행정관리책임제도(MAF)의 메타평가

(1) 평가 범위 및 평가방법

- 행정관리책임제도(MAF)의 메타평가는 행정관리책임제도(MAF)의 ① 평가 적정성(Relevance), ② 성과(Performance), ③ 구성 및 전달(Design and delivery) 3개 주요 영역을 평가함
 - 적정성(Relevance): 행정관리책임제도(MAF)가 설정한 목표들을 잘 실현하고 있는지, 행정관리책임제도(MAF)가 적절한 평가 역할을 수행하여 궁극적으로 행정관리역량 향상에 기여하고 있는지를 진단
 - 성과(Performance): 행정관리책임제도(MAF)가 효율적이고 효과적으로 실행되어 어떠한 결과물을 성취하였는지를 평가
 - 구성 및 전달(Design and delivery): 부처, 기관 등 이해관계자의 인식에 기반하여 행정관리책임제도(MAF)가 방법론적으로 얼마나 타당하고 신뢰성이 있는지를 평가
- 이러한 3개 영역에 관하여, ①문헌 검토, ②서류 검토, ③주요 이해관계자 인터뷰, ④부처 관리자 대상 온라인 조사, ⑤사례 연구의 5가지 방법으로 메타평가가 이루어짐
 - 문헌 검토: 성과관리 체계에 대한 국내외 연구문헌 검토를 통해, 관리 책임성과 관련된 모범 사례를 발굴하고 이를 캐나다 연방정부 성과관리체계에 유용하게 도입하기 위한 방안을 분석
 - 서류 검토: 프로그램별 정보, 행정관리책임제도(MAF) 관리지표 측정 방법, 평가 결과 등 평가 관련 내부 서류들을 검토
 - 주요 이해관계자 인터뷰: 부처 관리자, 전문가, 추밀원(Privy Council Office, PCO)¹¹⁾ 담당자, 행정관리책임제도(MAF) 관련 재정위원회 사무국(TBS) 직원 등의 인터뷰를 통해 평가와 관련된 주요 이해관계자들의 관점을 전방위적으로 검토
 - 온라인 조사: 부처 관리자들을 대상으로 그들 조직 내에서의 행정관리책임제도(MAF)의 집행과 영향력 등에 관한 인식을 이메일로 조사
 - 사례연구: 규모, 분야 등을 다양하게 고려한 12개 부처를 대상으로 각 부처별 행정관리책임제도(MAF) 관련 자료의 검토, 내부 관리자 인터뷰 등을 집중적으로 수행하여, 각 관리지표(AoM) 측정을 위한 행정관리책임제도(MAF)의 실행사례에 대하여 검토

11) 추밀원(Privy Council Office, PCO)은 총독과 내각에 대한 고문단의 공식적인 호칭으로, 내각의 정책결정시스템을 관리하고 정책결정 사항을 행정부의 각 조직에 전달하며, 전반적인 공공부문 개혁 정책을 주관하는 등 공공조직의 효과적인 운영을 위해 조언하는 역할을 담당하고 있음(한국조세재정연구원, 『주요국의 성과관리제도』, 2011. 참고)

(2) 주요 평가내용¹²⁾

(1) 적정성(Relevance)

- 행정관리책임제도(MAF)는 다양한 이해관계자들의 정보 수요를 충족시키기 위해 기능하는 다면적인 성과시스템으로서, 평가결과를 활용하는 주체에 따라 그 적정성 수준이 상이하게 인식되고 있음
 - 부처 및 기관: 부처 구성원들은 행정관리책임제도(MAF)에 대한 관심은 낮지만, 조직 수준의 주요한 정보 출처이자 필수적인 지원업무 시스템이라고 인식함
 - 재정위원회 사무국(TBS): TBS 내 각 정책센터들은 행정관리책임제도(MAF)를 관리지표별로 정책집행과 관련된 주요 정보를 제공하는 출처로서 적정성이 높다고 인식함
 - 추밀원(PCO): 행정관리책임제도(MAF)는 고위 공직자 위원회(Committee of Senior Officials, COSO)에 부처 차관(deputy head)의 관리 성과를 평가하기 위한 주요 참고자료로 활용됨

(2) 성과(Performance)

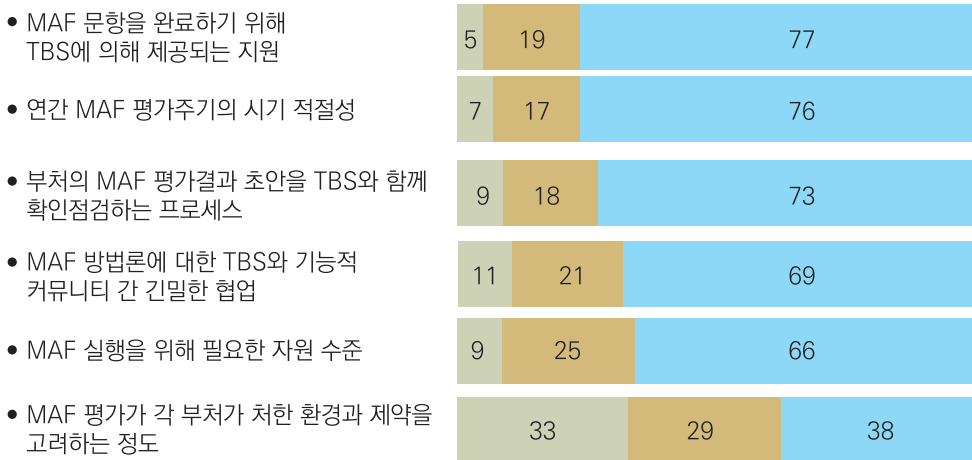
- 행정관리책임제도(MAF)에 의한 부처 자체평가의 성과는 부처가 핵심 관리영역 내에서 효과적으로 관리되어 즉각적인 결과(immediate outcomes)와 중간 결과(intermediate outcomes)를 산출함으로써 얼마나 국민에게 효율적이고 효과적인 서비스를 제공하고 있는지로 판단하게 됨
 - [즉각적인 결과(immediate outcomes) 1] 재정위원회 사무국(TBS)과 부처들은 정책 집행에 관한 범정부적 차원의 관점을 확대시킴
 - 행정관리책임제도(MAF)는 조직 내에서 정책집행에 관한 핵심 정보 출처로서, 부처로 하여금 정책 집행수준을 파악하고 그들 자신의 강점과 약점을 확인하는 것을 지원하고 있음. 다만, 그 결과가 유의미한지 여부는 각 조직이 처한 상황(context)의 정확성과 포괄성에 의존한다는 한계가 존재함
 - [즉각적인 결과(immediate outcomes) 2] 재정위원회 사무국(TBS)과 부처들 간의 범정부적 관리 프로세스의 투명성이 증가됨
 - 행정관리책임제도(MAF)하에서 재정위원회 사무국(TBS)과 부처들 간에 평가방법론, 부처별 평가결과 등에 대한 공개적이고 투명한 상호작용이 이루어짐. 부처 수준의 평가결과는 공식적으로 발표되지 않으나, 범정부적 차원의 평가결과는 MAF 포털을 통해 공무원들에게 공개됨

12) 각 평가내용은 행정관리책임제도(MAF)가 3개 주요 영역에서 이해관계자들에게 어떻게 인식되고, 어떻게 활용되고 있는지를 앞에서 언급한 5가지 평가방법에 의거하여 조사된 결과에 기반하여 정리하였음

- [즉각적인 결과(immediate outcomes) 3] 재정위원회 사무국(TBS)과 부처들은 행정관리책임제도(MAF) 내 많은 단계에서 협업하고 협력함으로써, 관리 실무에 대한 파트너십을 강화함
 - 행정관리책임제도(MAF)하에서, 방법론의 개발, 설문문의 구체화, 성과지표와 측정근거, 결과 초안, 조직적 상황 등과 관련하여 재정위원회 사무국(TBS)과 부처들 간의 협업이 각 관리지표(AoM)에 따라 다양한 형태로 발생하고 있음
 - [즉각적인 결과(immediate outcomes) 4] 행정관리책임제도(MAF)를 통해 추밀원(PCO)이 부처 관리자의 관리 성과를 평가하는 역량을 키울 수 있게 됨
 - 행정관리책임제도(MAF)는 매년 부처 차관(deputy head)의 관리 성과에 관한 고위공직자위원회(COSO) 심의에 주요 참고자료가 되나, 평가가 반복되면서 고성과자와 저성과자 간 변별력이 낮아지고 그 외 다른 참고자료들이 다양화되고 있어 심의에서의 영향력이 점차 감소하고 있음
 - [중간 결과(intermediate outcomes) 1] 관리 이슈에 대한 재정위원회 사무국(TBS)의 권고는 근거(list of evidence) 기반 성향이 보다 강화됨
 - 행정관리책임제도(MAF)는 관리 이슈와 관련하여 각 부처가 직면한 잠재적인 위험 인식 수준을 확장하기에 유용함. 특히 부처로 하여금 행정관리책임제도(MAF)의 근거들을 통해 관리지표별 위험요소와 이와 관련된 주요 실무를 확인하고, 범정부적 차원의 모범사례를 벤치마킹할 수 있게 함
 - [중간 결과(intermediate outcomes) 2] 부처는 행정관리책임제도(MAF)의 근거에 기반하여 핵심 영역에서의 관리를 개선함
 - 행정관리책임제도(MAF)의 평가결과는 부처가 관리 개선을 위한 실행계획을 수립하는 데 중요한 근거로 기능함. 특히 관리이슈에 대한 인식 제고, 약점 보완계획 수립, 관리 체계의 생산, 새로운 관리실무의 적용, 보고의 정확성 및 신뢰성 제고 등의 측면에서 평가결과가 영향력 있는 정보로 활용됨
- 행정관리책임제도(MAF)의 전반적인 성과와 관련하여 기능적 커뮤니티를 대상으로 실시한 온라인 조사 결과에 따르면, 부처 담당자들은 평가 프로세스, 실행방법, 재정위원회 사무국(TBS)과의 관계 등의 측면에서 대부분 만족하나, 각 부처가 처한 상황적 요인들을 충분히 반영하지 못한다고 인식하고 있는 것으로 나타남

[그림 8] 행정관리책임제도(MAF) 만족도 조사 결과¹³⁾

(단위: %)



출처: 캐나다 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지

(3) 구성 및 전달(Design and delivery)

- 행정관리책임제도(MAF) 2.0은 개별 부처 간 성과를 평가하고 이를 유사 조직 간에 비교하는 데 유용하게 활용될 수 있다는 이점이 있으나, 그 방법론의 타당성과 신뢰성 측면에서 한계를 가짐
 - 재정위원회 사무국(TBS)의 각 정책 센터들은 관리지표별 방법론을 발전시키기 위해 내부 구성원 간 브레인스토밍, 기능적 커뮤니티 대표들 간 포괄적인 협의 등을 통해 관리지표별 방법론을 발전시키고 성과에 대한 균형잡힌 관점을 갖추고자 노력함
 - 다만 MAF 포털(portal)의 기능과 역할, 보고 역량의 한계, MAF 보고 시기와 결과 산출 간의 시차 문제, 부처 간 환경요인 차이 등은 주요한 도전 과제로서 행정관리책임제도(MAF) 방법론에 전략적 차원에서의 개선 여지가 있음을 보여줌

4. 향후 추진방향

- 재정위원회 사무국(TBS)은 행정관리책임제도(MAF)에 기반한 부처평가와 이에 대한 메타평가 결과를 종합적이고 다각적인 측면에서 검토함으로써, 연방정부 내 행정관리의 질을 제고하고 국민에 대한 관리 책임성을 강화하고자 노력하고 있음

13) 동 조사는 기능적 커뮤니티를 대상으로 실시한 온라인 조사 결과에서 발췌한 것으로, 행정관리책임제도(MAF)의 6가지 측면에 대해 조사하였으며 각 문항별로 총 154~164명이 응답하였음

- 재정위원회 사무국(TBS) 내 행정관리책임제도 담당분과(the Management Accountability Framework Division, MAFD)는 동 평가결과에 기반하여 재정위원회 사무국(TBS)이 향후 추진해야 할 4가지 정책대안과 그 구체적인 3개년 실행계획을 제시하고 있음
- ① 재정위원회 사무국(TBS)은 이해관계자들의 다양한 수요를 반영하여 행정관리책임제도(MAF)를 개선함으로써 평가결과의 적정성과 유용성을 증가시켜야 함
 - ② 재정위원회 사무국(TBS)은 관리지표(AoM) 방법론의 타당성과 신뢰성을 강화하는 프로세스를 수립하고 실행하기 위해, 기능별 커뮤니티와 분야별 전문가들과 협업해야 함
 - ③ 재정위원회 사무국(TBS)은 MAF 포털의 역할을 강화하고, 적절한 이해관계자와 상호 소통하여 보고와 결과의 배분 간의 소요시간을 단축하는 등 행정관리책임제도(MAF) 프로세스의 효율성·효과성을 제고해야 함
 - ④ 재정위원회 사무국(TBS)은 평가결과의 가치와 의미를 제고하기 위해 부처가 처한 상황적 맥락을 평가결과에 더욱 잘 투영시켜야 함

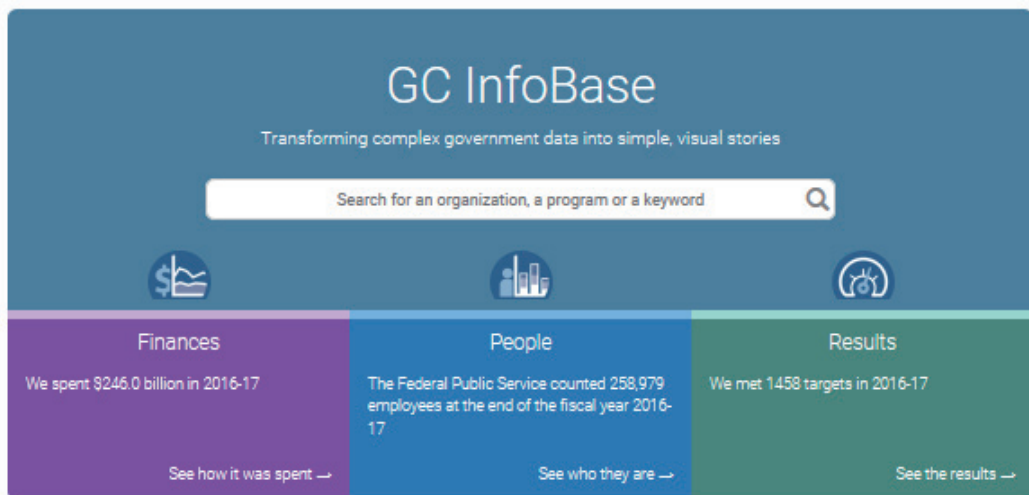
(조사·분석: 박은정 연구원)

83개 부처의 성과보고서 발간¹⁴⁾

– 캐나다 재무부(Treasury Board of Canada Secretariat) 2017년 11월 –

- 캐나다 정부 83개 부처의 결과보고서(2016-17 Departmental Results Reports) 발간
 - 부처 결과보고서(Departmental Results Reports)는 기존의 부처 성과보고서(Departmental Performance Reports)를 대체한 것으로 예산안 추계 과정의 일부로 활용됨
 - 결과보고서에는 조직의 임무, 역할 및 달성된 성과에 대한 내용이 포함됨
 - 캐나다 정부는 부처 결과보고서(Departmental Results Reports)를 보완하여 웹사이트(Canada.ca/results)를 개설, 정부 성과와 관련한 정보를 공개할 예정

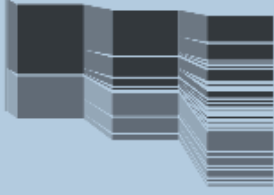

- 또 성과보고서 최초로 온라인상의 InfoBase¹⁵⁾와 연계하여 공개
 - InfoBase는 성과 정보와 관련한 데이터를 모아놓은 온라인 플랫폼으로 그동안 분산되어 있던 연간 100여개에 가까운 성과 보고서들을 InfoBase에 모아놓음






14) https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/news/2017/11/minister_brisson_tables2016-17departmentalresultsreports.html(검색일자: 2018. 1. 30.)

15) <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#start>(검색일자: 2018. 1. 30.)

Featured content

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|---|---------------------------|------------|-----------------------------------|------------|--------------------------------------|--|-------------------------|--|----------------------------|--|---|--|---|--|
|  |  | <p>Quick links</p> <table border="1"> <tr> <td>2018-19 Interim Estimates</td> <td>new</td> </tr> <tr> <td>2017-18 Supplementary Estimates C</td> <td>new</td> </tr> <tr> <td colspan="2">2016-17 Departmental Results Reports</td> </tr> <tr> <td colspan="2">2016-17 Public Accounts</td> </tr> <tr> <td colspan="2">2017-18 Departmental Plans</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Program expenditures by authority type (discretionary and mandatory spending)</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Program by standard object (spending by category of expenditures)</td> </tr> </table> | 2018-19 Interim Estimates | new | 2017-18 Supplementary Estimates C | new | 2016-17 Departmental Results Reports | | 2016-17 Public Accounts | | 2017-18 Departmental Plans | | Program expenditures by authority type (discretionary and mandatory spending) | | Program by standard object (spending by category of expenditures) | |
| 2018-19 Interim Estimates | new | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2017-18 Supplementary Estimates C | new | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2016-17 Departmental Results Reports | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2016-17 Public Accounts | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2017-18 Departmental Plans | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Program expenditures by authority type (discretionary and mandatory spending) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Program by standard object (spending by category of expenditures) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>The government at a glance</p> <p>See how government resources flow across different tagging schemes</p> <p>Check it out!</p> | <p>Explore the magnitude of the federal government</p> <p>Compare how much organizations spend and how many people they employ</p> <p>Check it out!</p> | | | | | | | | | | | | | | | |

Search and build

| | | |
|--|---|---|
|  |  |  |
| <p>Pick a topic to explore</p> <p>Search by organization, program, or keyword "tag" to explore data on your area of interest</p> <p>Start exploring</p> | <p>Build your data report</p> <p>Create a customized and exportable report on the data you want to analyze</p> <p>Start building</p> | <p>List of organizations (A to Z)</p> <p>A comprehensive listing of federal organizations and interests</p> <p>Start searching</p> |

Helpful resources

| | | |
|--|---|--|
| <p>Glossary</p> <p>A searchable list of definitions for terms used in the InfoBase</p> <p>Search the glossary</p> | <p>Datasets</p> <p>See more details on the data and links to Open Data</p> <p>See the data →</p> | <p>Feedback</p> <p>Help improve the current InfoBase and prioritize new features</p> <p>Take the survey →</p> |
|--|---|--|

(조사 · 분석: 임소영 전문연구원)

▣ 영국

영국 정부의 계획 및 성과 체계¹⁶⁾

– 영국 수상실 · 재무부, 2017년 12월 –

- 영국 수상실과 재무부는 2017년 12월 정부가 우선순위를 설정하고 사업을 계획하고 예산을 배분하는 등의 정부의 모든 계획 수립 및 성과 평가에 대한 개요를 보고함
- 영국 정부의 계획 및 성과 체계는 크게 아래의 4가지 분야로 구성됨
 - 단일 부처 계획(Single Departmental Plans)은 각 부처의 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 자원을 어떻게 사용하며 성과를 어떻게 측정할 것인지를 설정함
 - 지출 검토(Spending Review), 예산(The Budget), 공급량 추정(Supply Estimates)은 각 부처에 예산을 결정짓는 절차에 해당하며 예산을 어떻게 분배할지를 결정함
 - 연례 보고서 및 자원 계정(Annual Report and Resource Accounts)은 당해 회계연도에 달성한 각 부처의 성과를 보여주며 예산이 어떻게 지출되었는지를 나타냄
 - 통합 재정 보고서(Whole of Government Accounts) 및 공공 지출 통계 분석(Public Expenditure Statistical Analysis)은 정부 지출, 자산 및 부채에 대한 포괄적인 개요를 나타내며 따라서 전체 공공 지출의 규모를 설정함
- 영국 의회와 감사원(National Audit Office, NAO)은 예산 시스템과 성과 체계를 통해 정부가 지출을 효율적으로 관리할 수 있도록 통제하는 역할을 수행하며 각 행정기관과 함께 8가지의 절차를 계획하고 실행함

16) 본 원고는 영국 수상실과 재무부가 합동으로 발간한 재정성과관리체계에 관한 지침서인 'The government's planning and performance framework'를 요약·정리한 것임
<https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework#spending-review>(검색일자: 2018. 1. 31.)

■ 영국 정부 계획 및 성과 체계의 8가지 절차는 다음과 같음

1) 지출 검토(Spending Review)

- 재무부는 정부 정책의 우선순위에 따라 예산 지출 규모와 방법을 결정하기 위해 지출 검토를 실시하며 이 과정에서 예산 책임 사무국(Office for Budget Responsibility, OBR)이 개별 부처를 통해 수집한 데이터와 정보를 활용함
- 재무부는 지출 검토 기간 동안 각 부처에 할당할 수 있는 예산 한도액을 설정함
- 지출 검토가 완료되면 개별 부처들은 이를 반영하여 단일 부처 계획을 세우고 이를 의회에 보고함

2) 단일 부처 계획(Single Departmental Plans)

- 지출 검토와 부처별 성과계획과의 연계 강화를 위해 2015년 새롭게 도입된 성과 체계로 개별 부처가 성과 목표를 설정하고 이를 어떻게 달성할 것이며 예산을 어떻게 효율적으로 사용할 것인지에 대해 설명함
- 개별 부처는 정부의 우선순위를 반영하여 반드시 수행되어야 할 핵심 사업을 지정하고 이렇게 명시된 주요 사업의 예산 소요를 명확히 내무부 및 재무부와 협의함
- 각 사업에 대해 지출 한도, 집행 계획, 성과 관리 방안 등을 결정하여 이를 보고함

3) 예산(The Budget)

- 예산 절차에는 예산 책임 사무국(Office for Budget Responsibility, OBR)의 경제에 대한 예측, 재무장관의 국가 재정 상태에 대한 보고, 그리고 정부 당국의 세금 정책과 지출에 대한 제안서가 포함됨
- 정부 지출 계획은 예산에 관한 최종 결정에 따라 언제든지 바뀔 수 있으며 따라서 공공 지출의 규모를 결정함

4) 공급량 추정(Supply Estimates)

- 정부의 총지출을 결정하는 과정 중 하나로 지출 검토에 포함된 핵심 사업과 소요 예산을 승인받는 단계임
- '주요 추정치'와 '추가 추정치'를 계산하여 지출 한도액을 설정함
- 주요 추정치는 부처별 지출 한도(Departmental Expenditure Limits)와 연간 지출 관리(Annually Management Expenditure)를 포함하며 의회가 이를 다시 세밀하게 조사함

- 추가 추정치는 정부가 회계연도가 끝나기 전에 지출 한도를 조정할 수 있는 마지막 기회이며 부처별 사업 환경의 변화를 고려하여 회계연도 내 정부 지출을 보다 정확하게 반영함

5) 연례 보고서 및 자원 계정(Annual Report and Resource Accounts)

- 연례 보고서 및 자원 계정 단계는 정부의 성과 보고 절차 중 하나로 정부의 지출, 수입, 자산, 부채의 개요를 보여주며 각 부처의 재무 상태를 보고함
- 중앙 정부는 단일 부처 계획에 명시된 성과계획과 성과지표를 보고하고 개별 부처는 이를 어떻게 수행했는지 보고함

6) 통합 재정 보고서(Whole of Government Accounts)

- 영국 공공부문 전체의 총괄적인 재무제표를 보여주며 이를 위해 재무부는 6천개가 넘는 기관의 감사 결과를 통합하여 정부 회계 보고를 준비함
- 정부 재정을 지속적으로 관리하고 재정 상태의 위험성을 평가하는 데 정부 회계의 파악이 중요하며 정부의 장기적 부채에 대한 전망과 해결방안도 이를 통해 해결할 수 있음

7) 공공 지출 통계 분석(Public Expenditure Statistical Analysis)

- 공공 지출 통계 분석에는 주요 부처의 예산이 포함되며 경제를 분야별로 나누어 지출, 조달, 보조금 등에 대한 세부 지출을 보여줌
- 통계 분석에는 지난 5년간의 지출 검토 기간을 대상으로 분석함

8) 공식 통계 및 기타 공개 자료(Official Statistics and other public data release)

- 정부가 성과를 모니터링하기 위해 사용하는 성과, 공공 지출, 주요 사업 및 인적 자원 등에 대한 공식 통계 및 데이터는 정부 웹사이트를 통해 주기적으로 공개되며 ‘월간 공공부문 재정(Public Sector Finances)’과 ‘공공 지출 통계(Public Spending Statistics)’ 등이 이에 해당함
- 정부 활동의 특정 영역에 대한 부처별 성과 결과와 이에 관한 통계 및 데이터는 Gov.UK에 정기적으로 게시됨

- 위와 같은 절차들은 계획, 지출, 성과의 3가지 분야가 상호작용할 수 있도록 구체적으로 설계되었으며 아래의 그림은 각 분야의 상호작용을 나타냄



(조사·분석: 허영미 연구원)

■ 아일랜드

제1차 2017 지출검토(Spending Review)¹⁷⁾ 수행

– 아일랜드, 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform) 2017년 7월 –

1. 개요

(1) 검토 배경

■ 2018년 예산(Budget 2018)에 앞서 2017년 지출에 대한 1차 검토가 이루어짐(2017 Spending Review). 제1차 2017 Spending Review는 2017~2019년 총지출 검토에 대한 첫 작업으로서 전체의 3분의 1에 해당하는 일부 예산에 대한 검토가 이루어짐. 검토결과는 2017 중기지출보고서와 함께 발간됨(Mid-Year Expenditure Report 2017).

- 2017년 1월 수행된 2017 지출검토에서는 사회보호(Social Protection), 보건, 교육, 법무, 교통 및 관광, 체육, 농식품 및 해양, 주택, 아동 및 청소년, 국방, 노동 및 기업 혁신, 문화예술, 환경 및 기후 등의 부문에 대한 검토를 수행하고 이와 관련한 18개 보고서를 발간

(2) 검토 목적

■ 지출검토(Spending Review) 제도는 아일랜드 재정위기 이후 재정 개혁의 일환으로 도입된 제도로써 그동안 이루어졌던 재정삭감을 점진적으로 증가시키고 재정 공간(fiscal space)을 확보하려는 것임

- 효율적이고 효과적인 지출 배분을 추구하며 중기재정계획(MTEF)을 보완

(3) 검토 방법

■ 분석 기준 도출을 위한 문헌연구와 지출 효율성 및 지속가능성 분석을 위한 추세 분석 수행

- 데이터: 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform, DPER), 고용부(Department of Jobs), 기업혁신부(Enterprise and Innovation, EI), 재정부

17) <http://www.per.gov.ie/en/spending-review/>(검색일자: 2018. 1. 29.)

(Department of Finance, DoF) 중앙통계사무소(Central Statistics Office, CSO)

- 참고 문헌: 재정부(DoF), 경제사회연구소(Economic and Social Research Institute, ESRI), Ken Warwick, OECD and Helena Lenihan, University of Limerick (UL)

2. 검토 결과

- 2017 Spending Review는 주요 부문별 추세 분석(Key Sectoral Trend Analyses)과 개별 주제 보고서(Individual topic papers) 등 두 부문으로 구성되며 2017 중기지출 보고서(Mid-Year Expenditure Report 2017)와 함께 발간됨

- 주요 부문별 추세 분석(Key Sectoral Trend Analyses)
 - 1부에서는 지난 20년 동안의 정부지출에 대한 전반적인 분석 수행. 1996년 18조유로였던 공공 투자 지출이 2016년 56조유로로 약 3배 증가하였는데, 이는 사회복지 및 인프라 투자 증가로 인한 것임
 - 2부에서는 부문별 심층 분석을 통해 부문별 장기지출 전망에 대한 검토 수행. 핵심성과지표와 달성 성과에 대한 분석, 향후 재정 수요에 대한 분석 수행
- 개별 주제 보고서 (Topic Papers)
 - 주요 부문별 추세 분석이 상위 수준의 분석을 수행한 것이라면 개별 주제 분석보고서에서는 우선순위가 높은 주요 전략적 지출부문에 대한 총액 및 정책적 중요성 관점에서의 분석이 이루어짐

■ 결과 활용

- 2018년 예산안 추계(Estimates 2018) 과정에서 이해관계자들 간 토론에 활용될 수 있는 정보를 제공함으로써 2018년 예산(Budget 2018) 의사결정에 도움을 주고자 함
- 또 3년의 지출검토 주기 중 향후 2년간 분석이 계속될 예정이며, 장기적으로 다년도 계획안 작성과 부문별 계획안 수립 및 자원배분에 활용될 예정

(조사·분석: 임소영 전문연구원)

▣ 호주

호주 공공기관의 위험 관리¹⁸⁾

– 호주 감사원, 2017년 8월 –

1. 검토 배경

- 2013년 발효된 ‘The Public Governance, Performance and Accountability Act’에 따라 공공기관들은 잠재된 위험을 관리하고 감독하기 위한 적절한 시스템을 도입하고 운용해야 하는 의무를 지님
- 이를 위해 호주 정부는 2014년 7월 공공 관리 개혁 의제(Public Management Reform Agenda, PMRA)를 설정하였으며 PMRA의 기본 원칙으로 ‘성과를 개선하는 첫 번째 단계는 위험을 관리하는 것’임을 강조함
 - 효과적인 위험 관리를 통해 공공기관들은 1) 전략목표 수립 및 달성, 2) 법적·정책적 의무 준수, 3) 의사결정방법의 개선, 4) 한정된 자원의 효과적인 분배 및 활용이 더욱 수월해짐
- 또한 공공 회계 및 감사 합동위원회 (The Joint Committee of Public Accounts and Audit, JCPAA)는 연방정부의 위험 관리에 관한 보고서를 발간하면서 위험 관리가 호주 공공부문의 사업을 수행하는 데 있어 필수적임을 강조함

2. 연방정부의 위험 관리 정책

- 호주 연방정부는 위험을 ‘목표에 대한 불확실성에 따른 영향’으로 정의하며, 위험 관리는 ‘위험이 존재하는 기관을 지휘하고 통제하는 활동’으로 정의함
- 연방정부의 위험 관리 정책은 크게 9가지 정책 요소와 22개의 요구 사항으로 이루어져 있으며 공공기관은 이를 충족시켜야 함

18) 본 원고는 호주 감사원(ANAO)의 ‘The Management of Risk by Public Sector Entities’를 요약 정리한 것임
<https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-risk-public-sector-entities>(검색일자: 2018. 1. 31.)

- 1) 위험 관리 정책의 수립: 기관은 아래와 같은 위험 관리 정책을 수립하고 유지해야 함
 - 위험 관리에 대한 기관의 접근 방식이 전략적 계획과 목표에 부합해야 함
 - 기관이 허용할 수 있는 위험의 범위를 설정함
 - 기관의 위험 관리 체계를 구현하기 위해 주요 책임과 의무를 설정함
 - 책임과 권위가 있는 기관에 의해 위험 관리 정책이 승인되어야 함

- 2) 위험 관리 체계의 구축: 아래의 9가지 요구 사항을 충족하는 체계를 구축해야 함
 - 포괄적인 위험 관리 정책
 - 위험 관리 접근 방식에 관한 개요
 - 내부 및 외부 이해관계자에게 위험 요소를 어떻게 보고할 것인가?
 - 기관이 정착시키고자 하는 위험 관리 문화
 - 위험 관리를 기존의 사업 운영에 적용시키기 위한 개요
 - 기관이 관할 범위를 벗어나는 위험 관리에는 어떠한 기여를 하는가?
 - 위험 관리에 대한 성과 측정의 방법
 - 어떻게 위험 관리 체계와 위험 요소들을 정기적으로 검토하고 개선할 것인가?
 - 책임과 권위가 있는 기관에 의해 위험 관리 체계가 승인되어야 함

- 3) 위험 관리를 위한 책임의 정의: 권위 있는 기관에 의해 위험 관리 정책과 관련한 책임이 명시되어야 함
 - 기관이 허용할 수 있는 위험의 범위를 설정하는 데 있어 누가 이를 책임질 것인지 명시해야 함
 - 기관의 위험 관리 체계를 구현하는 것에 대한 책임을 명시
 - 각각의 위험 요소를 관리하는 데 있어 기관의 역할과 책임을 정의내림

- 4) 체계적인 위험 관리를 기관 운영에 적용: 각 기관은 주요한 사업 운영 절차에 체계적인 위험 관리를 적용시켜야 함

- 5) 긍정적인 위험 관리 문화의 정착: 기관의 위험 관리 체계는 긍정적인 위험 관리 문화 정착을 도모해야 함

- 6) 위험 관리에 관한 의사 소통 및 컨설팅: 각 기관은 적시에 효과적인 위험 관리를 위해 내부 및 외부 이해관계자들과 소통하고 의견을 나누어야 함

- 7) 공유된(shared) 위험을 이해하고 관리: 각 기관의 관할 범위를 벗어나는 공유된 위험 요소를 이해하고 이에 기여할 수 있는 조치를 취해야 함
 - 8) 위험 관리 역량의 유지: 각 기관은 위험 관리 체계를 구현하고 이를 관리할 수 있는 적절한 수준의 역량을 유지해야 함
 - 9) 위험 관리에 관한 지속적인 검토 및 개선: 각 기관은 위험 관리 체계 및 위험 관리 시스템의 운영을 정기적으로 검토하고 지속적으로 개선시켜야 함
- 연방 기관 및 주정부 기관들은 리스크 관리 체계와 시스템을 검토하고 리스크 관리와 관련한 연방정부의 정책을 준수해야 함

3. 검토 목적 및 대상


- 호주 감사원의 이번 검토 목적은 공공기관이 얼마나 효과적으로 리스크를 관리하는지를 평가하고 연방정부의 리스크 관리 정책에 부합하여 운영하고 있는지를 검토하는 것임
- 노동부(the Department of Employment), 보건부(the Department of Health), 호주 커뮤니케이션 및 미디어국(the Australian Communications and Media Authority), 호주 수산물리청(the Australian Fisheries Management Authority)의 4개 기관이 이번 검토 대상으로 선정됨

4. 검토 결론

- 검토 대상이었던 4개 기관은 2014년 7월 연방정부의 위험 관리 정책 발표 이래로 관련 정책과 체계를 꾸준히 개발해 왔으며 연방정부가 요구하는 관리 사항들을 대부분 충족하는 것으로 나타남
- 22개의 요구사항 달성률은 각각 고용부 95%, 복지부 91%, 호주 커뮤니케이션 및 미디어국 73%, 호주 수산물리청 68%를 기록함

- 고용부는 총괄적인 위험 관리 시스템이 잘 구축되어 있으며 위험 요소의 식별 및 관리에 대해 포괄적인 접근법을 활용하고 있는 것으로 드러남. 또한 내부 통제위원회를 운영하여 위험 관리 정책에 대한 내부 감독도 실시하고 있으며 위원회는 정기적으로 위험 관리 체계를 검토하고 고용부의 집행위원회에 이를 보고함
- 보건부는 위험 관리 체계를 개선하고 역량을 강화하기 위해 지속적으로 관련 프로그램을 운영하고 있으며 핵심적인 위험 요소는 집행위원회에서 정기적으로 관리하고 감독함. 하지만 위험 관리에 관한 체계적인 접근 방식이 개발되지 못하였음
- 호주 커뮤니케이션 및 미디어국은 주요 위험 요소를 고위 간부가 분기별로 검토하고 있으며 당국이 위험 관리 정책을 검토하는 단계임. 위험 관리 지침에서는 높은 수준의 관리 감독을 지시하고 있으나 실질적으로 활용할 수 있는 지침들은 제한적이라는 평가임
- 호주 수산관리청은 특정 어업 분야의 전략 및 계획을 고려하여 위험 요소를 적절하게 판단하였음. 하지만 보건부와 마찬가지로 위험 관리에 관한 체계적인 접근 방식이 부재하며 위험 관리 지침이 미비함

(조사·분석: 허영미 연구원)



Ⅱ. 국내외 재정성과 관리 연구 동향



CONTENTS

1. 국내 학술 연구 동향
2. 국외 학술 연구 동향

Ⅱ. 국내외 재정성과관리 연구 동향

국내 학술 연구 동향

양질의 데이터에 기반한 정책 및 사업평가를 위한 도전과제

– 박희정, 『정책분석평가학회보』 제27권 제2호: 169~199

1. 연구배경

- 정확하고 신뢰할 수 있는 자료에 근거하여 정책 및 사업을 모니터링·평가하기 위해서는 양질의 성과데이터를 수집하는 것이 매우 중요하나, 우리나라는 성과데이터 품질기준, 품질 평가방법, 양질의 성과데이터 생산·수집 등에 관한 연구가 부족한 실정
- 이에 본 연구는 성과데이터 품질에 관한 국·내외 연구, 외국의 성과데이터 관리 현황, 우리나라 정책 및 사업평가에서 잘못 사용된 데이터 사례에 대한 검토를 통해 바람직한 데이터 관리를 위한 개선과제를 제시하고자 하였음

2. 연구내용 및 결과

- 본 연구는 선행연구 검토를 통해 성과데이터 품질의 평가기준을 타당도(표면적 타당도, 귀인성, 측정오차)와 신뢰성(일관성, 정확도, 무결성, 적시성)으로 정리하였고, 이 기준을 우리나라 중앙관서 성과보고서에 적용하여 기준에 위배되는 사례들을 발견하였음
 - 타당도는 어떤 척도가 측정하려 했던 것을 실제로 측정하거나 나타내는 정도를 의미하며 표면적 타당도, 귀인성, 측정오차가 있음
 - 표면적 타당도는 해당 분야의 전문가들이 동 데이터가 결과의 진실한 척도라고 동의하는 정도로서 높은 표면적 타당도를 지닌 데이터는 해당 지표의 실정을 잘 나타낼 수 있어야 함

- 예) 문화체육관광부 '문화예술교육사업': "예술강사 수" 지표는 양질의 문화예술교육 제공이라는 해당 사업의 궁극적 목적을 반영하지 못함
- 귀인성은 데이터의 변화가 정책 및 사업의 개입에 연관되어 있는 정도를 의미함
 - 예) 중소기업청 '창업지원사업': "법인 창업 기업 수" 지표는 중소기업청 지원사업뿐만 아니라 민간부문 등 다양한 경제활동 주체의 노력에 의한 결과
- 측정오차에는 측정하고자 했던 모집단을 정확하게 대표하지 못하는 표집오차와 데이터 수집 도구 부실, 제대로 훈련받지 못한 편파적인 조사원, 불완전하고 진실되지 못한 답변을 이끄는 질문의 사용 등에 의한 비표본오차가 있음
 - 예) 특허청 '지식재산 창출지원사업': "일반국민 및 기업의 발명인식 제고도 조사"의 설문내용을 '전시회 개최 시기 및 기간이 적정하다' 등 부적정한 내용으로 구성
- 신뢰성은 반복 측정시 유사한 결과가 나오는 정도를 의미하며 일관성, 정확성, 무결성, 적시성으로 구분할 수 있음
 - 일관성은 안정적인 일관성 있는 자료수집 과정과 분석방법을 갖춤으로써 확보될 수 있으며 데이터 변화가 데이터 수집 수단의 부실이나 변동으로 인한 것이 아니라 성과의 변화에 의한 것으로 보기 위해 중요함
 - 예) 금융위원회 '금융행정지원': 성과측정방법을 임의 변경
 - 정확도는 데이터가 정책 및 사업성과에 관한 충분한 세부 정보를 제공하는지, 정확성의 수준이 오차한계보다 작은지로 판단
 - 예) 교육부 '인적자원개발정책': 성과계획서 측정방법과 상이
 - 무결성은 데이터의 부적절한 조작이 있었는지에 관한 것으로 표기오류(데이터를 어떤 문서나 데이터베이스로부터 다른 데로 옮기는 과정에서 발생하는 데이터 입력 오류)와 조작 두 가지 유형이 있음
 - 예) 농촌진흥청 '국제농업기술협력': 만족도조사 일부 항목만 사용
 - 적시성은 데이터가 관리자가 필요할 때마다 이용가능한 자료인지, 최근 자료인지를 의미함
 - 예) 외교부 '아태지역 국가원조': 전년도 실적을 사용

■ 또한 본 연구는 미국과 영국의 성과데이터 관리 현황에 대한 검토를 통해 성과관리 개선을 위한 시사점을 도출하였음

- 미국은 연방정부기관들이 성과보고서를 작성할 때 성과 및 재무정보 요약본(Summary of Performance and Financial Information)을 통해 성과데이터에 대한 평가 결과를 작성하도록 하며, 감사원(GAO)은 각 기관이 제출한 성과계획에 대한 품질과 타당성 분석 그리고 정

책 및 사업에 대한 사후평가를 실시하며, 성과감사 결과보고서의 형태로 연방정부기관의 성과 정보에 대한 검증은 하고 있음

- 영국의 재무성은 성과데이터 품질관리를 위한 ‘데이터 시스템의 바람직한 실무원리(good practice principles for data systems)’를 마련하였고, 감사원(NAO)은 2001년에 데이터 품질 평가기준을 제시한 바 있으며, 2012년 이전까지 PSA 지표에 대한 검증보고서를 발간하였음
- 미국과 영국 사례를 통한 시사점
 - 성과관리 주관부처(국무조정실, 기획재정부)에서 성과데이터 품질관리를 위한 자체평가 기준이나 가이드라인을 제공할 필요
 - 각 부처는 성과보고서나 자체평가보고서에 성과데이터 품질(신뢰성, 타당성)을 평가한 정보를 포함할 필요
 - 감사원이 성과데이터 품질검증 과정에 보다 적극적으로 관여하여 각 부처가 성과데이터 관리의 개선을 위해 활용할 수 있는 품질평가 기준이나 가이드라인을 제시하고 성과데이터 개선을 선도할 필요

■ 끝으로 본 연구는 향후 데이터 관리를 위한 개선과제를 평가관리체계, 데이터 통제체계, 평가방법론 측면에서 제시하고 있음

- 평가관리체계 개선
 - 성과관리(시행)계획 수립단계에서는 사업 주관부서가 1차적으로 수집·관리하는 성과데이터에 대해 데이터 품질을 점검·확인하는 별도의 책임자나 조직을 설치하고, 사업 성과관리 주관부처(국무조정실, 기획재정부)는 데이터 품질관리를 위한 자체평가 기준이나 가이드라인을 제공할 필요
 - 성과보고 단계에서는 각 부처의 평가 담당부서나 자체 감사기구가 데이터 품질 평가기준에 따라 평가한 결과를 성과보고서에 게재하도록 하고, 감사원은 그 결과에 대한 메타평가를 실시할 필요
- 데이터 통제체계의 구축
 - 기재부, 통계청 등 관련 부처들이 참여하여 행정데이터에 관한 관리지침을 마련하고, 정부 업무의 조정권한을 가진 국무조정실이나 재정사업을 주관하는 기획재정부는 부처별 데이터를 통합 관리하는 시스템을 구축하고 공유할 필요
 - 양질의 데이터 관리를 위해서는 데이터 관리자에 의해 모든 데이터셋이 관리되고 관리자의 책임하에 데이터 정책에 따라 데이터셋의 관리계획을 수립해야 하며, 데이터 품질에 대한 외부통제수단으로서 데이터 감사를 적극적으로 실시할 필요

- 평가방법론의 개선
 - 우리나라의 경우 대부분의 정책 및 사업에 대한 영향평가 요구가 사전에 준비되지 않고 뒤늦게 이루어져 양질의 평가를 담보하지 못하므로 정책설계 단계에서 향후 영향평가를 위한 사전조치가 이루어질 필요

3. 결론 및 함의

- 본 연구는 성과데이터 품질에 관한 선행연구 검토를 통해 성과데이터 품질기준을 타당도(표면적 타당도, 귀인성, 측정오차)와 신뢰성(일관성, 정확성, 완전성, 적시성)으로 정리하였으며, 중앙관서 성과보고서에 적용하여 기준에 위배되는 다양한 사례들을 발견하였음
- 또한 외국의 성과데이터 관리실태에서 시사점을 얻어 우리나라 중앙부처 사업의 성과관리 개선을 위한 개선과제를 도출하였음
 - 데이터 품질을 점검·확인하는 별도의 책임자나 조직을 설치하고 데이터 품질관리를 위한 자체평가 기준이나 가이드라인을 제공할 필요가 있으며, 각 부처는 데이터 품질 평가기준에 따라 평가한 결과를 성과보고서에 게재할 필요
 - 행정데이터에 관한 관리지침을 마련하고 부처별 데이터를 통합 관리하는 시스템을 구축·공유할 필요가 있으며, 데이터 품질에 대한 외부통제수단으로서 데이터 감사를 적극적으로 실시할 필요
 - 중요한 정책 및 사업의 경우 정책설계 단계에서 향후 영향평가를 위한 사전조치가 필요
- 마지막으로 성과데이터에 관한 이론적 논의 확장, 정책 및 사업평가를 위한 데이터 품질 분석 및 평가모델 개발, 데이터 관리체계 개선에 기여를 본 연구의 함의로 제시하였음

(조사·분석: 우지은 연구원)

예비타당성조사결과에 영향을 미치는 요인

– 이현정 · 김재훈, 『한국행정학보』 제51권 제4호: 353~385

1. 연구배경

- 사업관리제도 개선과 공공부문 사업 추진 시 나타날 수 있는 비효율을 개선하기 위해 1999년도에 예비타당성조사제도가 도입되었으나, 사업 편익의 과대추정, 편익에 대한 보수적 추정, AHP 분석의 자의성 등이 지적됨
- 본 연구는 공공투자사업 예비타당성 조사의 수행과 조사결과에 중요하게 영향을 미치는 요인이 무엇인지 살펴보고, 도출된 요인들이 시사하는 바를 분석하여 향후 공공투자사업 예비타당성제도의 보다 효과적인 수행에 기여하고자 함

2. 연구내용 및 결과

- 본 연구는 예비타당성조사를 구성하는 경제성 분석과 정책성 분석 및 지역균형발전 분석이 종합판단(AHP)에 영향을 미치는지 여부와 예비타당성조사 과정에서 고려될 수 있는 여러 가지 변인들이 종합판단에 영향을 미치는지 여부를 검증하는 것을 목적으로 함
 - 연구가설은 AHP를 구성하는 평점항목과 관련된 가설, 평점항목과 간접적인 관련이 있을 것으로 예상되는 항목으로 설정
 - 가설1-1-1: 경제성 평점이 높을수록 AHP 평점이 높아질 것이다.
 - 가설1-1-2: 사업지가 낙후된 지역일수록 AHP 평점이 높아질 것이다.
 - 가설1-2-1: 정책성 평점과 관련된 총사업비 변동 변수는 변동이 클수록 AHP 평점이 낮아질 것이다.
 - 가설1-2-2: 정책성 평점과 관련된 특수평가항목은 긍정적인 요인 고려 시, AHP 평점이 높아질 것이다.
 - 가설1-2-3: 정책성 평점과 관련된 특수평가항목은 부정적인 요인 고려 시, AHP 평점이 낮아질 것이다.
 - 가설1-2-4: 사업계획 변경이 이루어진 경우 AHP 평점은 낮아질 것이다.
 - 가설2-1: 지방자치단체에서 재원을 분담한다면 AHP 평점이 높아질 것이다.

- 가설2-2: 집권당이 진보정당인 경우 보수정당인 경우에 비해 AHP 평점이 높아질 것이다.

- 종속변수는 예비타당성조사의 AHP 평점을 사용함
 - AHP 평점은 조사의 평가기준별 가중치와 각 기준에 대한 대안들의 평점을 곱해서 계산된 점수로, 이를 통해 조사대상 사업의 시행과 미시행을 판가름하며 0~1 사이의 연속형 값을 가짐
- 설명변수는 B/C, 지역낙후도지수를 포함하여 총 21가지를 고려하였음
- 통제변수는 출판년도, 사업유형, 조사근거법률 변수를 고려함
- 본 연구의 가설을 검증하기 위한 변수의 데이터는 KDI 공공투자관리센터의 연차보고서에 기준한 612건의 예비타당성조사 사업임
- 방법론은 앞서 제기된 두 가지 연구문제를 검증하기 위해 회귀분석을 사용하였는데, 종속변수인 AHP 평점이 0과 1을 경계값으로 절단한 자료에 적용되는 양측 토빗모형을 채택함

$$Y' = a + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots + b_{26}X_{26} + e$$

Y': 예비타당성조사의 종합평가(AHP) 점수 예측값
 단, $Y_i = 0$ (if $Y'_i \leq 0$), $Y_i = Y'_i$ (if $0 < Y'_i \leq 1$), $Y_i = 1$ (if $Y'_i \geq 1$)
 $X_1 \sim X_{26}$: 출판년도 ~ 집권당 설명변수

■ 480개의 표본을 대상으로 양측 토빗모형에 의한 분석을 수행하였으며 모델1의 경우는 모든 독립변수를 고려한 완전모형(full model), 모델2의 경우 변수선택 과정을 거쳐 필요한 변수에 한하여 선택한 축소모형(reduced model)을 사용하여 분석

- 양측 토빗모형 추정결과, AHP 평점에 영향을 미치는 요인은 B/C, 경제성 분석 가중치, 지역 균형발전 가중치, 특수평가항목(부정), 사업계획변경 여부, 집권당 여부인 것으로 나타남
 - 가설 1-1과 관련해 경제성 평점은 양(+)의 영향력이 있는 것으로 확인되었으나 지역낙후도 지수는 통계적으로 유의미한 영향력이 있다고 보기 어려운 것으로 분석됨
 - 가설 1-2에서 정책성 평점과 관련된 총사업비 변동 변수, 특수평가항목, 사업계획변경 여부 등의 변수 중 부정적 특수평가항목과 사업계획변경 여부에 한해 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향력이 있는 것으로 나타남
 - 가설 2와 관련해 지자체의 자원분담 비중 및 집권당의 성향에 따른 AHP 평점에서의 영향력 검증 결과, 집권당 성향에 한해 유의미한 결과가 있으나, 해석에 신중할 필요
- 평가자의 의도성에 대해 좀 더 확인해보고자 가중치와 관련한 가설 3을 추가로 검증함
 - 가설3-1: 경제성 항목의 가중치는 AHP 평점에 유의한 영향을 미치지 않을 것이다.

- 가설3-2: 정책성 항목의 가중치는 AHP 평점에 유의한 영향을 미치지 않을 것이다.
- 가설3-3: 지역균형발전 항목의 가중치는 AHP 평점에 유의한 영향을 미치지 않을 것이다.
- AHP 평가항목의 가중치 중 경제성 분석 가중치와 지역균형발전 가중치는 AHP 평점과 상관 없이 독립적으로 계산되지 않을 가능성을 배제할 수 없다고 해석할 수 있으며, 추정계수값에 비추어볼 때 AHP 평점을 좌우할 정도로 큰 영향을 미침

3. 결론 및 함의

- 결과적으로 AHP 평점에 영향을 미치는 요인은 B/C, 부정적인 특수평가항목, 사업계획 변경 여부, 집권당의 성향, 경제성 분석 가중치, 지역균형발전 가중치 등인 것으로 나타남
- 본 연구를 통해 예비타당성조사가 여러 항목을 아우르는 평가를 수행하고 있는지 여부를 확인하는 계기를 마련하고, 예비타당성조사의 종합판단을 위해 고안된 AHP방법론이 적합한 것인가에 대한 시사점을 제안한 데에 정책적 시사점을 가질 수 있음
 - 다만, 본 연구는 각 전문가별 상세 설문결과를 확보하지 못한 한계점이 존재하여 해석에 신중을 기할 필요가 있음
 - AHP를 구성하는 각 항목별 평점과 가중치 중 일부는 전문가별 설문결과를 종합하여 계산되는데 이때 보고서에 포함되는 정보는 종합결과에 국한되며, 전문가별 설문결과는 공개되지 않으므로, 보다 정확한 결론을 도출하기 위해서는 전문가별 설문결과를 이용한 분석 및 해석이 필요
 - 또한, 정책성 분석 역시 보고서상 관련내용을 정성적으로 기술하게 되어 이를 바탕으로 전문가 설문이 이루어지는바, 이 역시 분석에는 포함되지 못하였음
- 이러한 한계점에도 불구하고 아직까지 예비타당성조사결과에 영향을 미치는 요인과 AHP 활용에 대해 면밀하게 분석한 연구는 존재하지 않는다는 점에서 의의를 찾을 수 있고, 정보화 및 연구개발, 기타 재정분야 등의 조사결과가 축적되면 분야별 분석기법의 특성을 고려한 연구도 진행될 필요가 있겠음

(조사·분석: 박선영 전문연구원)

국외 학술 연구 동향

「사회적·역사적 준거점(Reference Points)이 성과평가에 미치는 영향」¹⁹⁾

“Compared to What? How Social and Historical Reference Points Affect Citizens’ Performance Evaluations”

– Asmus Leth Olsen, JPART, 26, 6, 2017 –

1. 연구 배경

- 본 연구에 따르면 상대적 비교의 중요성은 20세기 초 정부의 성과를 측정하려는 시도에서 핵심적인 문제였으나 최근에 들어서야 이와 관련한 실험적인 연구가 이루어짐
- 그러나 여전히 준거점에 대한 근본적인 질문(상대적 성과평가가 얼마나 중요한가? 시민들이 성과를 비교하기 위해 어떤 유형의 준거점을 활용하는가?)은 남아 있으며, 본 연구는 시민들의 공서비스 성과평가와 관련한 준거점의 역할과 영향에 대해 연구하였음

2. 연구내용 및 결과

- 본 연구는 선행연구 검토를 통해 준거점과 성과평가에 관한 대표적인 이론으로 전망이론(prospect theory)을 제시하였으며, 행정학, 심리학, 정치학, 조직학에서 언급된 준거점에 대해서도 설명하였음
 - 전망이론(prospect theory)에 따르면 시민들은 공공조직의 성과를 판단할 때, 준거점을 기준으로 손실이나 이득을 평가하고, 조직성과가 준거점보다 낮을 때, 조직성과와 준거점과의 차이가 작을수록 평가에 크게 영향을 받는다고 보았음
 - Simon은 조직의 성과를 어떤 기준과 비교함으로써 성과 정보를 활용할 수 있다고 보았고, 사회·인지심리학에서는 사람들이 자신의 능력과 의견을 절대적이 아닌 상대적으로 평가하며, 조직학에서는 준거점을 조직의 성과목표 수준으로 활용할 수 있다고 보았음

19) <https://academic.oup.com/jpart/article/27/4/562/3893608>(검색일자: 2018. 3. 12.)

■ 이러한 이론적 배경을 토대로 본 연구는 시민들이 공공조직의 성과를 평가할 때 상대적인 비교의 영향을 받을 것이라는 전제하에 다음과 같은 가설을 설정하였음

- (가설1) 과거 조직의 더 좋았던 성과에 대한 정보를 제공하는 것은 현재 성과에 대한 시민들의 평가를 낮출 것이고, 과거 조직의 더 나빴던 성과에 대한 정보를 제공하는 것은 현재 성과에 대한 시민들의 평가를 높일 것이다.(역사적 준거점)
- (가설2) 다른 조직의 더 좋은 성과에 대한 정보를 제공하는 것은 현재 조직성과에 대한 시민들의 평가를 낮출 것이고, 다른 조직의 더 나쁜 성과에 대한 정보를 제공하는 것은 현재 조직성과에 대한 시민들의 평가를 높일 것이다.(사회적 준거점)
- (가설3) 조직성과가 준거점보다 좋은 경우보다는 나쁜 경우 준거점이 시민의 성과평가에 미치는 영향이 클 것이다.(부정적인 편향)

■ 가설검증을 위해 3,443명을 대상으로 다음과 같이 조사설계를 하고 두 가지 설문조사를 실시하였음

- (실험1) 사회적 준거점(지자체 전체 평균성적)과 역사적 준거점(전년도 평균성적)이 학교조직의 성과평가에 미치는 영향 측정
 - 준거점이 없는 그룹(1,156명): 학교 평균성적만 제공
 - 사회적 준거점이 주어진 그룹(1,148명): 학교 평균성적과 지자체 전체 평균성적 제공
 - 역사적 준거점이 주어진 그룹(1,139명): 학교 평균성적과 전년도 평균성적 제공
- (실험2) 사회적 준거점(국가 평균 실업률)과 역사적 준거점(전년도 지자체 실업률)이 지자체 조직의 성과평가에 미치는 영향 측정
 - 준거점이 없는 그룹(1,155명): 지자체 실업률만 제공
 - 사회적 준거점이 주어진 그룹(1,142명): 지자체 실업률과 국가 평균 실업률 제공
 - 역사적 준거점이 주어진 그룹(1,146명): 지자체 실업률과 전년도 실업률 제공

■ 본 연구는 설문조사 결과를 토대로 회귀분석을 실시한 결과, 시민들은 조직의 성과를 평가함에 있어 사회적·역사적 준거점의 영향을 받으며, 역사적 준거점보다 사회적 준거점의 영향을 많이 받는다는 결론을 도출함

- (실험1) 사회적 준거점(지자체 전체 평균성적)과 역사적 준거점(전년도 평균성적)은 학교조직의 성과평가에 영향을 미침
 - 준거점이 없는 그룹: 학교 평균성적이 1점 높아지면 학교에 대한 평가는 약 8.5점 높아짐
 - 사회적 준거점이 주어진 그룹: 지자체 평균점수가 1점 높아지면 학교에 대한 평가가 약 7.5

점 낮아짐

- 역사적 준거점이 주어진 그룹: 전년도 평균점수가 1점 높아지면 학교에 대한 평가가 약 4.3 점 낮아짐(사회적 준거점과 3.2점 차이)

〈실험1 결과〉

| | 학교에 대한 시민들의 평가 | | | | |
|--------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| | 준거점이 없는 그룹 | 사회적 준거점이 주어진 그룹 | | 역사적 준거점이 주어진 그룹 | |
| 학교 평균성적 | 8.46***(0.48) | 10.14***(0.55) | 10.45***(0.51) | 9.21***(0.53) | 9.09***(0.51) |
| 준거점 평균성적 | | | -7.51***(0.52) | | -4.29***(0.50) |
| Constant | -3.57(3.18) | -10.66**(3.61) | 35.86***(4.65) | -7.66*(3.45) | 20.87***(4.70) |
| Observations | 1,156 | 1,148 | 1,148 | 1,139 | 1,139 |
| Adjusted R2 | 0.21 | 0.23 | 0.34 | 0.21 | 0.26 |
| F Statistic | 306.10*** | 338.27*** | 301.59*** | 307.19*** | 200.77*** |

Note: OLS coefficients with standard errors. *p < .05; **p < .01; ***p < .001.

- (실험2) 사회적 준거점(국가 평균 실업률)과 역사적 준거점(전년도 지자체 실업률)은 지자체 조직의 성과평가에 영향을 미침
 - 준거점이 없는 그룹: 지자체 실업률이 1%p 높아지면 지자체에 대한 평가가 약 4.6점 낮아짐(학교성적 사례보다 점수가 훨씬 낮음. 시민들은 실업률이 학교성적에 비해 외부요인의 영향을 많이 받는다는 것을 알기 때문)
 - 사회적 준거점이 주어진 그룹: 국가 평균 실업률이 1%p 높아지면 지자체에 대한 평가가 약 7.2점 높아짐
 - 역사적 준거점이 주어진 그룹: 전년도 지자체 실업률이 1%p 높아지면 지자체에 대한 평가가 약 4.3점 높아짐(사회적 준거점과 2.9점 차이)

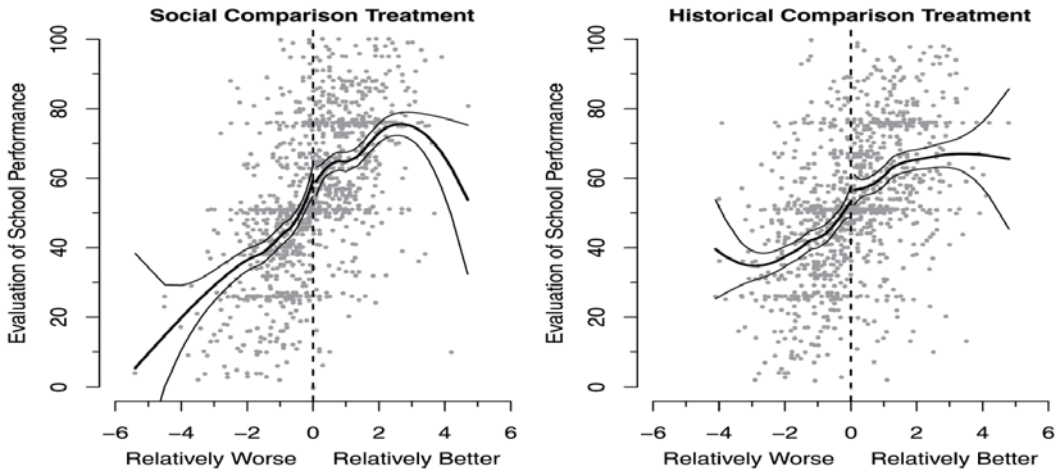
〈실험2 결과〉

| | 지자체에 대한 시민들의 평가 | | | | |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 준거점이 없는 그룹 | 사회적 준거점이 주어진 그룹 | | 역사적 준거점이 주어진 그룹 | |
| 지자체 실업률 | -4.62*** (0.61) | -7.60*** (0.59) | -7.76*** (0.54) | -5.69*** (0.58) | -5.79*** (0.56) |
| 준거점 실업률 | | | 7.16*** (0.52) | | 4.34*** (0.55) |
| Constant | 79.34*** (3.90) | 97.76*** (3.78) | 53.64*** (4.75) | 88.24*** (3.66) | 61.57*** (4.91) |
| Observations | 1,155 | 1,142 | 1,142 | 1,146 | 1,146 |
| Adjusted R2 | 0.05 | 0.13 | 0.25 | 0.08 | 0.12 |
| F Statistic | 58.25*** | 167.31*** | 192.52*** | 97.44*** | 82.68*** |

Note: OLS coefficients with standard errors. *p < .05; **p < .01; ***p < .001.

- 또한 시민들은 조직의 성과를 평가함에 있어 부정적 편향(Negativity Bias)의 영향을 받으며, 조직의 성과가 준거점에 가까울수록 평가에 미치는 영향이 큰 것으로 나타남
 - 조직의 성과가 사회적 준거점에 비해 상대적으로 높을 때보다는 낮을 때 평가에 더 크게 영향을 받음(부정적 편향)
 - 학교성적이 지자체 평균점수보다 높은 경우(학교성적이 사회적 준거점 위에 있는 경우), 학교성적이 1점 높아지면 학교에 대한 평가는 약 5.1점 높아졌고, 학교성적이 지자체 평균점수보다 낮은 경우(학교성적이 사회적 준거점 아래에 있는 경우) 학교성적이 1점 높아지면 학교에 대한 평가는 약 9.3점 높아짐
 - 역사적 준거점도 사회적 준거점과 같은 경향을 보이며, 실업률 사례보다는 학교성적 사례에서 부정적 편향이 강하게 나타남(시민들은 실업률이 학교성적에 비해 외부요인의 영향을 많이 받는다는 것을 알기 때문에 지방정부의 성과로만 보지 않음)
 - 시민들은 조직의 성과가 준거점에 가까울수록 조직의 성과와 준거점 간의 차이에 민감하며 평가에 영향을 크게 받음(준거 의존성, Reference Dependence)
 - 준거점(x축 좌표 0)에 가까울수록 그래프의 기울기가 심해짐

[그림 11] 준거 의존성(Reference Dependence)



3. 결론 및 함의

- 본 연구는 사회적·역사적 준거점이 성과평가에 미치는 영향을 확인하기 위해 학교성과와 지자체 실업률 사례로 설문조사를 실시하였고, 다음과 같은 결론을 도출하였음
 - 시민들은 조직의 성과를 평가할 때 절대적인 성과뿐만 아니라 사회·역사적 준거점(다른 조직의 성과, 조직의 과거 성과)과의 비교를 통해 상대적인 평가를 함
 - 사회적 준거점은 역사적 준거점보다 시민들의 평가에 미치는 영향이 큼
 - 시민들의 성과평가에는 부정적인 편향이 있어 성과가 준거점보다 낮은 경우 더 크게 영향을 받으며, 조직의 성과가 준거점에 가까울수록 조직의 성과와 준거점 간의 차이에 민감하여 평가에 영향을 크게 받음

- 또한 본 연구의 함의를 다음과 같이 제시하였음
 - 성과 정보의 공개가 공공서비스에 대한 시민들의 인식에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 경험적 연구임
 - 관리자들이 그들의 조직성과에 대한 긍정적인 인상을 주기 위한 도구로서 준거점을 어떻게 활용하는지(성과가 저조한 다른 조직을 지적)에 대한 후속연구를 제안하였음
 - 상대적인 성과평가와 준거점에 대한 이해는 공공부문에 대한 시민들의 만족도를 연구하는 데 의미가 있음

(조사·분석: 우지은 연구원)

성과 정보가 입법자들에게 무엇을 해줄 수 있는가: 의원 예산의사결정 실험

“What Can Performance Information Do to Legislators?
A Budget–Decision Experiment with Legislators”²⁰⁾

Labinot Demaj, Public Administration Review, 2017, Vol.77, No.3, pp.366–379.

1. 연구 배경 및 목적

- 성과데이터를 예산 의사결정과정에서 개입시키고자 하는 목적은 보다 효과적인 예산 배분이 이루어지도록 하는 데 있음
 - 오늘날 입법자들에게 대해서는 이러한 관점에서 정부 성과 정보의 효과성 입증에 대한 요구를 받고 있음. 기존의 설문 등을 통한 연구에 따르면, 입법자들의 대부분은 성과 정보를 의사결정에 별로 활용할 만한 정보로 인식하지 않고 있는 것으로 응답하였으나, 실제로 직접적으로 활용하고 있음을 보여주기도 하였음

- 예산 의사결정에 있어서의 성과 정보의 영향에 대한 기존 연구들은 다음과 같은 두 가지 주제로 나누어 볼 수 있음
 - 사용가능한 정보의 내용, 정보의 활용과 재원배분 결과의 상관관계에 대한 연구
 - 평균적으로 볼 때 정보가 예산편성방식에 큰 영향을 미치지 않는다는 부정적인 결론임
 - 성과데이터를 처리하는 방식에 대한 연구 분야에서는 개인과 공공관리자에 주로 초점을 맞추고 있는 연구
 - 의원의 데이터 사용방식에 대한 연구로는 성과 정보를 의사결정에 유용한 것으로 인식하고 있는지에 대한 연구가 주를 이루고 있으나, 이 역시 전반적으로 비판적임

- 그러나 방법론적으로 볼 때 이전의 연구들은 정보와 의사결정의 상관관계에 초점을 맞춰왔으나, 상황변수(context)를 체계적으로 통제하지 못하여 설명력이 낮음. 따라서 본 논문에서는 예산 의사결정에 성과 정보가 어떻게 연계되는지를 확인하기 위해 의회의 세 가지 상황(context)에 대한 틀을 제시함
 - 예산안과 성과 정보의 시사점이 일치하는가?

20) <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12713>(검색일자: 2018. 3. 12.)

- 예산 배분의 문제가 의사결정자에게 정치적으로 어려운 가치 절충에 직면하게 하는가?
- 사용가능한 성과 정보의 내용이 당파적인 정치논란 이슈와 연관된 것인가?

2. 연구 방법

- 방법론으로는 위에서 제시한 세 가지 상황 속에서 가설을 검증하기 위해, 스위스 주 의원 57명을 대상으로 의사결정실험을 진행함
 - 공공행정에 관련된 대부분의 연구에서 활용하는 관찰데이터나 현장데이터의 경우는 외적 타당성은 충족하나, 내적 타당성을 확보하기는 어려움(인과관계를 증명할 시간적 요인과 영향의 방향성에 대한 정보 부재)
 - 본 논문에서는 실험을 통해서 제안된 모형의 인과관계를 검증하고, 성과 정보가 국회의원들의 예산의사결정에 영향을 미치는지에 대한 여부와, 그 방법에 대해 믿을만한 통찰력을 제공하고자 함

1) 가설

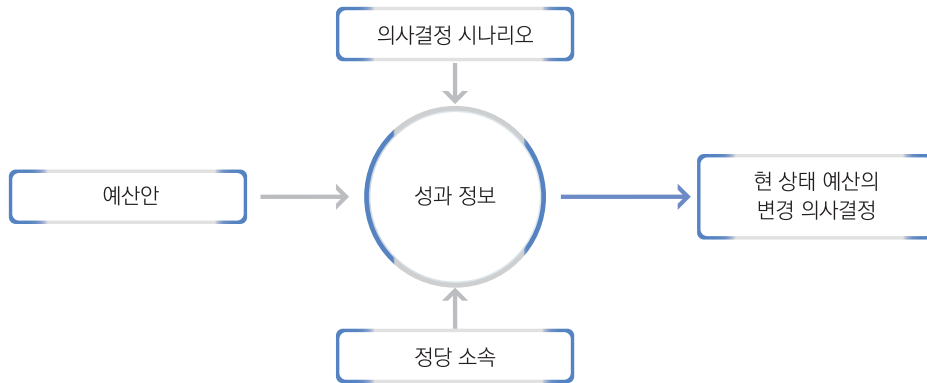
[가설 1a](어떻게): 성과 정보는 더 명확한 예산 요청을 만드는 데 도움을 주므로, 입법자들이 현재 수준의 예산보다 더 극적인 편차가 있는 선택을 하게 할 것이다.

[가설 1b](어떻게): 관련된 예산안은 특별히 이런 예산안이 가용한 정보(성과 정보)의 교환과 일맥상 통할 때 이러한 효과를 강화할 것이다.

[가설 2](언제): 성과 정보의 영향은 의사결정 시나리오의 여부에 따르게 된다. 성과 정보는 정치적 관점들이 충돌하는 상황에 의원들이 직면했을 때, 문제가 많은 배분 상황을 재구성하는 도움이 필요할 때 더 큰 영향력을 가질 것이다.

[가설 3](누구의): 성과 정보의 영향은 입법자의 정당 소속에 달려 있다. 성과 정보가 예산의 변화에 따라 사회의 일면이 더 혹은 덜 얻게 될 것을 강조하기 때문에 이 정보는 의원들의 정치적 성향을 강화시키고, 정치적 지지나 반대를 증가시킬 것이다.

[그림 12] 의회 상황에서의 성과 정보



2) 방법론

① 실험에 의한 예산 결정 분석

■ 실험적 방법은 관찰방식보다는 다음과 같은 이점이 있음

- 실험 방법을 통해 연구자는 소수의 결정적 변수들이 관심 분야 내에서 어떤 영향을 미치는지를 관찰할 수 있음. 다른 변수들이 동일할 때에 굉장히 복잡한 현상도 몇몇의 특정관계로 합리적으로 축소시킬 수 있음
 - 이러한 시나리오는 사례연구나 설문조사, 인터뷰를 통해서는 달성하기 어려움
- 또한 실험방법은 의도적으로 인위적인 인과관계의 상황을 만들고, 독립변수를 조작하여 인과관계를 측정할 수 있게 함

② 스위스 주의회 의원의 예산편성 배경

■ 실험적 방법으로 인한 현실성에 대한 한계를 보완하기 위해 실제 스위스 주의원들을 대상으로 실험을 진행함

- 스위스 주의원들은 의원, 성과 정보, 예산 결정 간의 관계를 연구하는 데 있어서
 - 첫째로, 10년 이상 동안, 스위스 주의회 대부분이 성과 예산에 익숙해져 있으며,
 - 둘째, 성과 정보는 독립적이고 제도적으로 분리된 정부기관인 행정부에서 나오는데, 스위스 주의원들은 행정부로부터 제도적으로 분리되어 있어, '만들어낸' 성과 정보를 얻을 수 없으며,
 - 셋째, 행정부의 예산안도 사실상 입법부의 승인을 받아야 하는데, 이로 인해 성과 정보가 행정부의 예산안의 일부로 입법자들에 더 중요하게 다뤄질 수 있으며,

- 마지막으로, 스위스 의회의 개별적인 정보 능력 부족과 민간 대안의 부재는 집행부의 성과 정보가 의회 의원이 예산을 심의하는 데 있어 예외적인 역할을 부여함

③ 실험 설계 및 수행

■ 실험적 할당을 정치적 관점에서 확실히 하기 위해 주 행정관 및 입법의회 의원대표를 포함한 워크숍을 진행함. 의원들이 정당 내에서는 논의의 소지가 있더라도 정당 간에는 민감한 '도로 네트워크 용량'의 정책영역을 선정함

● 의사결정 시나리오 1: “조화로운 직관”

- 우파 정치인들은 도로 확충, 좌파 정치인들은 환경보전에 예산을 사용하고자 하는바, “조화로운 직관” 시나리오에 직면한 의원들은 환경 보호에 대한 재정 지원을 줄임으로써 도로 인프라가 확대될 것이고, 도로 인프라에 대한 예산이 삭감될 경우에는 그 예산이 환경 보호를 위해 사용될 것임을 전달받음. 이러한 상황은 자신들의 정치적 직관과 오버랩되기 때문에, 정파와 관계없이 문제가 없는 가치 상쇄(value trade-off)가 발생됨

● 의사결정 시나리오 2: “충돌되는 직관”

- 정치적 직관과 모순되는, 정치적으로 문제가 되는 가치 교환(value trade-off) 상황을 만들기 위해 도로 인프라에 대한 자금 조달은 사업세와 연계시킴. 즉, 도로망에 대한 잠재적 예산 증가를 위한 추가 자금이 사업 과세 수준을 높이면서 재정 지원을 받는 반면, 도로 인프라의 재정적 수단을 줄이는 것은 기업에 대한 감세를 동반함. 이럴 경우 도로 확충을 위한 예산증액을 지원하는 우파 의원들의 성향은 세금 증대에 직면하면서 반대하게 되며, 환경보호를 위해 건설을 반대하는 좌파 의원들은 세금과 연계되면서 그 성향이 둔화됨

● 성과 정보의 도입

- 두 가지 시나리오 중 하나에 직면하게 한 후 모든 실험참여 입법자에게 동일한 성과 정보를 제공

● 상이한 예산 제안

- 실험대상자들은 집행위원회의 두 가지 가능한 예산 제안 중 하나에 직면하게 되며, 사용 가능한 성과 정보의 함축적 의미와 일관성 있는 관점에서 제공됨. 즉, 어떤 버전은 입법위원회가 설정한 결과 목표치에 부합할 수 있도록 집행위가 도로 인프라 예산 확대를 꾸준히 주장하는 반면, 다른 버전에서는 그에 대한 제안을 하지 않고 사용 가능한 성과 정보의 표시를 무시하고 현재의 투자 자금 수준에서 불일치하게 제안

● 입법자의 예산배분 결정

- 마지막으로, 의원들은 할당 문제에 대한 입장을 정하고, 자신이 속한 정당의 다가오는 회의에서 그들이 기꺼이 지원할 예산을 결정하도록 요청받음

3. 결과

- 입법자의 의사결정과정에서의 성과 정보의 도입은 정보가 없을 때보다 더 다양한 결과를 가져옴
 - 성과 정보가 예산 변화로 인한 기대된 결과를 가시화하고, 더 확연한 반응을 가능하게 하기 때문으로 보임. 정보가 더 있는 의사결정의 경우 각자의 입장이 양극화되어 입법자 의견일치가 어려워짐

1) 분석틀이 의사결정의 다양성에 대해 설명가능한 범위

- 분산분석(ANOVA)을 통해 살펴본 결과, 성과 정보가 작동한다고 주장한 입법 체계(legislative framework)가 피실험자(subjects)의 예산 결정 결정의 변이를 설명하는 것과 관련하여 비교적 잘 수행함을 시사하고 있음
 - 성과 정보가 어떻게 예산결정에 영향을 미치고, 언제 이러한 영향력이 발생하며, 누구의 관점이 영향을 미치는지는 이하에서 상술함

2) 성과 정보가 예산결정에 영향을 미치는 방법

- 가설 1은 정보의 가용성이 주어진 문제를 정의하는 것을 돕는다는 개념에 기초함
 - 가설1a는 예산배분심의회에 성과 정보가 도입되면 의원들이 좀 더 명확한 입장을 형성할 수 있다는 것임. 예산안과 성과 정보가 없을 경우 현재의 예산수준에서 벗어나려는 의사결정의 확률이 낮으므로(11%), 가설 1a와 가설 1b를 지지하는 결과임
 - 비록 성과 정보의 시사점과 예산안의 관점이 다르더라도 예산 변화 의사결정은 더 다양해짐(24%). 성과 정보의 시사점과 예산안의 관점이 같을 경우는 가장 큰 편차가 발생함(34%)

〈가설 1a, 1b: 예산 의사결정에의 정보의 효과〉

(단위: %)

| | | 예산 제안 | | |
|----------|---------|-------|---------|----|
| | | 없음 | 현 상태 유지 | 증가 |
| 95% 신뢰구간 | 평균값 | 11 | 24 | 34 |
| | 하한값 | 9 | 14 | 20 |
| | 상한값 | 13 | 34 | 49 |
| | 표준편차 | 9 | 26 | 38 |
| | 4분위수 범위 | 10 | 31 | 51 |

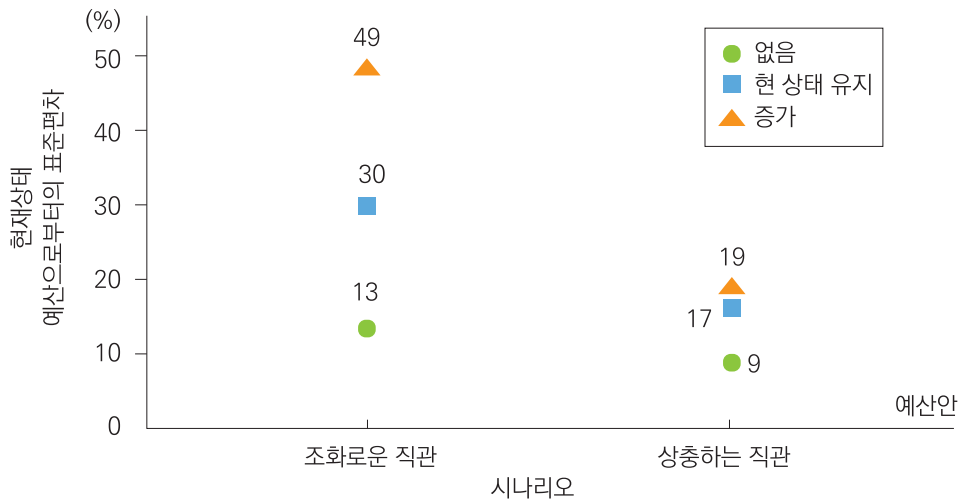
주: 의사결정 결과의 절댓값에 대한 예산안의 효과. 정당과 시나리오간 평균값(N = 122)

3) 성과 정보가 예산결정에 영향을 미치는 시기

■ [그림 13]은 현재 자금 수준에서 벗어난 실험대상자들의 결정에 대한 예산안과 시나리오 간의 상호 작용 효과를 나타냄

- 가설 2와는 대조적으로, 정치적 직관이 일치할 경우 가능한 증거에 대한 입법자들의 반응이 더 극단적임
 - 성과 정보 및 정치적으로 어려운 가치교환의 속성 감안 시, 집행부 예산안을 변화시키는 것은 입법자의 결정을 현저히 바꿀 수 없는 것으로 보임
- 국회의원들은 이용 가능한 증거와 그들의 고유한 예산 결론을 도출하고자 하기 때문에 행정부의 제안이 상당한 효과를 발휘하지 못함(17% vs. 19%). 반면, 배분의 문제가 조화로운 정치적 관점을 촉발한다면, 성과 정보가 변경되지 않더라도 다른 제안은 매우 다른 결정 결과를 야기함(30% vs. 49%).
 - 결론적으로, 정치적인 문제가 없는 의사결정 시나리오는 성과 정보에 대한 보다 유망한 상황을 제공하여 국회의원들의 예산 변동에 대한 의사결정에 영향을 미침

[그림 13] 가설2: 정보의 역할에 대한 의사결정 시나리오의 조절효과(Moderating Effect)



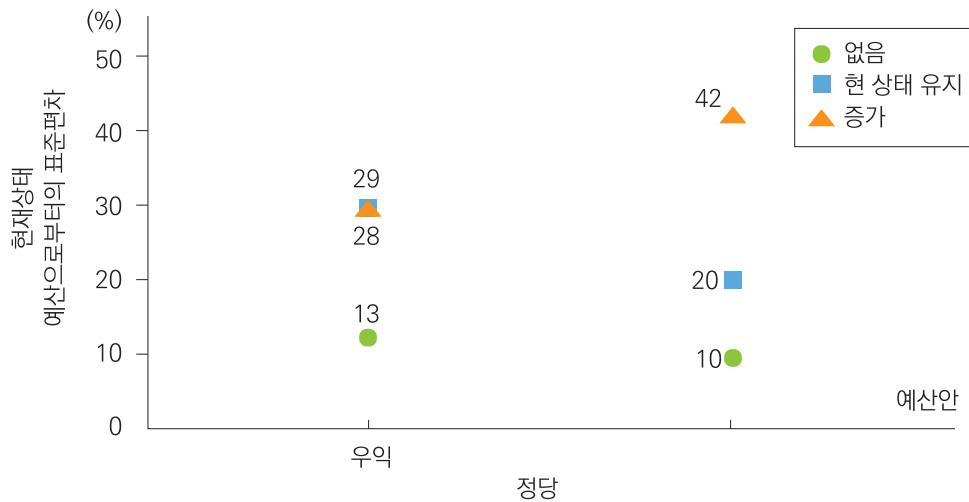
주: 의사결정 결과의 절댓값에 대한 예산안*시나리오의 효과. 정당간 평균값(N = 122)

4) 성과 정보가 정치인의 예산결정에 미치는 영향

■ 투자를 늘리고 도로 네트워크의 용적을 확대하기 위한 행정부의 일관된 결론은 우파 스위스 입법자가 선호하는 명백한 당파적 예산안임. [그림 14]는 이러한 관계와 관련된 결과를 보고하고, 정보의 영향이 정치적 수용성의 문제인지 여부를 조명하였음. 그 결과 가설3과 관련하여 일부 지지되었음

- 집행부 예산안이 편차 내에서 일관성이 있는지 여부와 관계없이, 좌파 국회의원들은 현재 자금 수준과 거의 동일한 평균 편차를 결정함(28% vs. 29%).
 - 예상과 다르게 정보 제안이 정치 성향에 맞지 않는 경우 예산안은 좌파 입법자의 예산 결정에 영향을 주지 못함
- 반면, 우파 국회의원들에게는 예상대로 집행부의 제안에 따라 매우 다른 결정 결과를 보임
 - 투자를 늘리겠다는 제안에 대해 이들은 현재 자금 수준에서 42% 정도 편차를 결정함. 한편, 행정부가 재정적 현상 유지를 제안하면, 편차가 절반 정도로 줄어들음(20%)

[그림 14] 가설3: 정보의 역할에 대한 정당의 조절효과(Moderating Effect)



주: 의사결정 결과의 절댓값에 대한 예산안*정당 효과. 정당간 평균값(N = 122)

4. 결론

- 기존의 개념적 및 경험적 연구는 성과 정보가 입법자의 예산 결정에 영향을 미치는 정치적 차원과 어떻게 상호 작용하는지에 대한 개념을 제공하는 데 미흡하였음. 저자는 국회의원의 예산 심의와 성과 정보를 연결시키고 의사 결정 결과에 대한 정보의 영향을 체계적으로 설명하는 행동 분석틀을 제시하였음
 - 의회의 맥락에서, 성과 정보는 특정한 제안의 일부로 간주되어야 하며, 계류중인 정치적 문제와 관련되며, 객관적 증거를 대표하는 것이 아니라 자연스럽게 당파적인 것이라고 할 수 있음

(조사·정리: 김사랑 연구원·박선영 전문연구원)



Ⅲ. 국가계약 동향 및 이슈



CONTENTS

1. 영국과 한국의 공공조달 계약을 활용한 고용창출 정책의 비교
2. 관문심사제도(Gateway Review)의 활용 사례
3. 일본 공공조달제도의 역사적 변천

Ⅲ. 국가계약 동향 및 이슈

영국과 한국의 공공조달 계약을 활용한 고용창출 정책의 비교²¹⁾

가. 영국의 '300만 새 견습 정책'의 소개

- 2015년 영국 정부(the UK Government)는 2020년까지 300만 견습(apprenticeship)의 시작을 목표로 하는 '300만 새 견습 정책'('3 million new apprenticeships' policy)을 수립²²⁾
 - 영국 정부는 위 견습 정책의 적용대상인 견습의 정의와 이에 적용되는 기준 및 그 효과를 제도적으로 보장²³⁾
- 여기서 견습은 직장 내외에서 직무교육(job training)이 이루어지고 관련 계약이 이행·완료되면 국가가 일정한 자격을 인정하는 임금을 받는 일을 의미함²⁴⁾
 - 위 견습은 <표 1>과 같이 여러 자격 단계에서 이루어지고 있음²⁵⁾

21) 본 보고서는 각주에 등장하는 문헌들을 전체적/부분적으로 직접/간접 인용하여 작성하였으며, 인용부호는 생략하였습니다. 본 보고서를 위한 영국 조달청(CCS, Domestic Procurement Policy Team)과 국립문서보관소(The National Archives), 한국 조달청의 응답을 받게 되어 감사드립니다. Crown Commerce Service 이하 'CCS'라 한다.

22) 여기서 영국 정부(the UK Government)는 잉글랜드(England), 북아일랜드(Northern Ireland), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales)로 이루어진 중앙정부를 의미하며, 공식명칭은 Her Majesty's Government이다. UK Parliament(a); GOV.UK(BIS, Nick Boles, 2015); Delebarre(2016), Department for Business Innovation & Skills 이하 'BIS'라 한다.

23) Powell(2017).

24) Powell(2017), p. 4.

25) Powell(2017), p. 4.

〈표 1〉 견습 자격 단계(Apprenticeship qualification levels)

| 구분 | 단계(level) | 상응하는 교육과정 |
|----------------------|------------|--|
| Intermediate (중급) | 2 | 5 GCSE passes at grades A to C (GCSE의 A~C등급의 통과과목이 5개) ²⁶⁾ |
| Advanced (상급) | 3 | 2 A level passes (A level 통과과목이 2개) ²⁷⁾ |
| Higher (고급) | 4, 5, 6, 7 | Foundation degree and above (직업전문자격인 준학사학위 이상) ²⁸⁾ |
| Degree (학위) | 6, 7 | Bachelor's or master's degree (학사 또는 석사학위) |

출처: Powell(2017), p. 4; 주영한국교육원(출처(Powell(2017))를 인용하면서 참고).

- 일반적으로 견습은 최소 주 30시간을 기준으로 12개월 동안 이루어지며 최소임금이 보장되고, 견습생은 280시간의 지침학습(guided learning)을 견습 첫해에 받을 것이 요구²⁹⁾
 - 16~18세 견습생에게는 시간당 £3.7의 최소임금이 보장³⁰⁾
 - 19세 이상 견습생에게는 견습 첫해 시간당 £3.7을, 이후 국가최저임금률(National Minimum Wage rate)이 적용³¹⁾
 - 국가최저임금률은 2018.4월 기준 18~20세 £5.9, 21~24세 £7.38, 25세 이상 £7.83이며, 매년 4월 변경³²⁾

- 이와 같은 견습생 고용은 높은 투자수익(return on investment)을 가져오고 재정적 혜택을 견습생에게 주는 등 경제적 관점에서 타당³³⁾
 - 단계 3의 성인 견습생은 각 £1의 정부투자에 £28의 경제적 혜택을 가져옴³⁴⁾
 - 2015년 한 조사에 따르면 고용주의 87%가 견습 프로그램에 만족³⁵⁾
 - 단계 2, 3의 견습은 견습생의 현재 소득(current earnings)을 각 11%, 16% 상승³⁶⁾

26) GCSE란 General Certificate of Secondary Education의 약어로 5년간의 중등교육 학업성취도를 평가하는 시험을 말한다(주 영국대
한민국대사관(2008)).

27) A level이란 General Certificate of Education Advanced level의 약어로 대학입학자격시험을 말한다(김지영·현지훈(2017), p. 91).

28) 김지영·현지훈(2017), p. 91.

29) Powell(2017), p. 6.

30) Powell(2017)의 내용을 2018.4월에 변경된 국가최저임금(National Minimum Wage)에 따라 수정한다(GOV.UK(a)를 참고).

31) Powell(2017), p. 5.

32) GOV.UK(a).

33) UK Parliament(2017,3,30.).

34) UK Parliament(2017,3,30.).

35) UK Parliament(2017,3,30.).

36) UK Parliament(2017,3,30.).

- 영국 정부(the UK Government)는 2016년 기업법(Enterprise Act 2016)에서 법정 견습(statutory apprenticeship)의 브랜드 가치를 강화·보호하기 위해 용어 견습(apprenticeship)을 잉글랜드에서 법으로 보호³⁷⁾
 - 법정 견습이 아님에도 견습이라는 용어를 사용하여 비즈니스 과정에서 트레이닝을 제공하면 범죄(offence)에 해당하며 벌금의 부과가 가능(“the maximum penalty is afine.”)³⁸⁾
 - 견습 용어의 오용을 막는 조치는 법정 견습을 제공하는 트레이닝 제공자와 고용주의 평판(reputation)을 보호하려는 목적³⁹⁾
 - 균등한 경쟁 조건(level playing field)과 공정성을 시장에 확립하여 고용주가 견습에 투자할 수 있는 여건을 조성하기 위함⁴⁰⁾

- 영국 정부는 ‘300만 새 견습 정책’목표 달성을 위해 공공 및 민간 분야에서 아래와 같은 다양한 정책들을 시행
 - 잉글랜드(England) 내 학교, 지방/중앙정부, 준정부조직 등의 정부·공공기관 중 직원이 250명 이상이라면 직원의 2,3%를 2017.4.1.~2021.3.31. 중에 새로 시작하는 견습생으로 고용할 것을 목표로 결정⁴¹⁾
 - 2015.9월부터 공공조달을 통하여 견습 및 기술개발을 도모하는 조달 정책을 시행하고 있으며 이에 대하여 아래에서 자세히 살펴봄⁴²⁾

37) BIS(2016.5.), p. 12; 2016년 기업법(Enterprise Act 2016) section 25(1)은 법정 견습만을 견습으로 보고(“Only statutory apprenticeships to be described as apprenticeships”), 법정 견습의 의미 및 견습이라는 용어의 사용이 범죄를 구성하는 경우와 구성하지 않는 경우, 구성요건에 해당하는 경우의 처벌, 회사(a body corporate)가 위 죄를 범한 경우에 그 구성원(an officer)이 해당 범죄의 구성요건에 해당하는 경우 등을 명시하고 Chapter A1 of Part 1 of the Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act 2009의 section A11에 추가하도록 규정 (잉글랜드에 적용) (UK Legislation(a); UK Legislation(b)).

38) BIS(2016.5.), p. 12.

39) BIS(2016.5.), p. 12.

40) BIS(2016.5.), p. 12.

41) Department for Education(2018.2.), p. 4; 공공분야 견습 목표 규정 2017(The Public Sector Apprenticeship Targets Regulations 2017)이 근거규정이다(UK Legislation(c)). 동 규정은 견습, 기술, 아동 및 배움법 2009(the Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act 2009)의 section A9 및 A10에 의거하여 제정(UK Legislation(d)).

42) GOV.UK(CCS, 2015.8.27).

나. 영국 CCS의 공공조달 계약을 활용한 견습 고용창출과 기술개발 정책

- 영국 정부(the UK Government)는 생애가치(full life value)가 1천만파운드(£10 million) 이상이며 계약기간이 12개월 이상인 공공조달계약을 활용하여 기술개발을 지원하고 양질의 견습 기회를 확대하는 정책(이하 'PPN 14/15'라 한다)을 2015.9월부터 시행⁴³⁾
- PPN 14/15이 적용되는 공공조달 계약이라도 품질·비용·위험(quality·cost·risk)에 기초하여 금액 대비 가치(value for money) 기준에 우선순위를 두고 조달 여부를 결정⁴⁴⁾
- 이에 따라 PPN 14/15는 추가적인 기준으로 공급자가 견습·기술개발에 투자로 공급 측에 지속 가능한 혜택을 주는지를 고려('additionality' benefits)⁴⁵⁾
- PPN 14/15은 더 나은 기술·생산력을 지닌 인력 수급과 공급 제약(supply constraints) 및 노동비용 인플레이션(labour cost inflation) 위험의 감소를 목적으로 함⁴⁶⁾
- PPN 14/15의 채택배경에는 2015.4월부터 시행되던 주요 시설과 인프라 프로젝트를 통한 지속 가능한 기술개발(이하 'PPN 06/15'라 한다)이 있으며, 2015.9월부터 PPN 14/15를 PPN 06/15에 대체하여 시행⁴⁷⁾
- PPN 06/15에 따르면 자본가치(capital value)가 5천만파운드(£50 million)를 초과하는 주요 시설과 인프라 사업의 공공수요자들(public procurers)은 공공조달을 통하여 트레이닝과 견습에 대한 투자를 늘려야 함⁴⁸⁾
- PPN 06/15에서 PPN 14/15로 개선되면서 적용대상 사업의 범위는 확대되고 기준금액이 낮게 변경
- PPN 06/15의 목적은 미래를 예측·대비하여 수요기관들의 공급사슬(supply chain)의 기술 및 업무역량에의 투자 확보⁴⁹⁾

43) GOV.UK(CCS, 2015.8.27). 본 보고서에서 Procurement Policy Note를 PPN으로 줄여서 사용.

44) GOV.UK(CCS, 2015.8.27).

45) GOV.UK(CCS, 2015.8.27).

46) GOV.UK(CCS, 2015.8.27).

47) GOV.UK(CCS, 2015.3.27).

48) GOV.UK(CCS, 2015.3.27).

49) GOV.UK(CCS, 2015.3.27).

- 위험 관리(risk management) 차원에서 임금 인플레이션(wage inflation)과 기술 격차 (skills gaps)에 의한 조달시장이 받을 수 있는 충격을 완화⁵⁰⁾
 - 새로운 기술혁신에 투자를 유도하여 장기생산성 증가를 도모⁵¹⁾
 - 시장수요에 더 적절히 응답하도록 공급사슬에 충분한 시간을 주어 기술과 자원이 필요한 곳에 쓰이도록 장려⁵²⁾
- PPN 14/15의 주요 내용은 생애가치가 1천만파운드(£10 million) 이상이며 계약기간이 12개월 이상인 공공조달계약이 견습과 기술개발 지원에 활용되어야 한다는 것임⁵³⁾
- 위 정책을 실행할 때 In-Scope Organization은 견습과 기술 개발이 계약 목적(subject matter)과 충분히 관련되는지(sufficiently linked)를 결정하여 입찰과 계약요건을 정함⁵⁴⁾
- 여기서 In-Scope Organization(이하 'ISO'라 한다)은 중앙정부부처와 집행기관(Executive Agencies) 및 비부처공공기관(Non Departmental Public Bodies)을 일컫음⁵⁵⁾
 - ISO는 만약 충분히 관련되지 않는다고 결정하면, 그 결정을 문서로 기록하고 위 정책을 적용하지 않음⁵⁶⁾
- 위와 같은 관련성이 인정되면, ISO는 공급업체가 계약이행 과정에서 기술 개발 투자 및 견습 고용 창출에 대한 약속(commitment)의 증거를 제출하는 요건을 아래의 방식으로 관련 조달 문서에 포함하여야 함⁵⁷⁾
- 낙찰자 선별(selection) 단계에서는 해당 계약과 관련된 기술 개발 및 유지에 관한 증거를 요구⁵⁸⁾
 - 낙찰자 결정(award) 단계에서는 기술개발 및 계약이행 과정에서의 견습에 대한 공급업체의 제안서를 요구⁵⁹⁾

50) GOV.UK(CCS, 2015.3.27).

51) GOV.UK(CCS, 2015.3.27).

52) GOV.UK(CCS, 2015.3.27).

53) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 1.

54) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 2.

55) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 1.

56) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 2.

57) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 2.

58) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 2.

59) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 2.

- ISO는 계약서를 작성할 때 입찰 단계에 포함되었던 견습 및/또는 기술 개발 약정(any apprenticeship and/or skills commitments)을 포함시켜야 함⁶⁰⁾
 - 위와 같은 계약에 포함할 내용으로 입찰자의 계약이행 과정에서 새로 창출될 견습의 횟수(the number of new apprenticeships)를 예로 들 수 있음⁶¹⁾

- ISO는 관련 incentivisation mechanisms으로 견습 및/또는 기술 개발이 가능한지 고려하여 계약운용절차의 일부로 그 성과를 모니터링하여야 함⁶²⁾
 - 여기서 incentivisation이란 더 나은 보상으로 공급자의 성과개선을 유도하여 발주자(client)와 공급자(supplier)의 동기(motivations)를 일치시키는 것을 의미⁶³⁾
 - 예를 들면, 조달계약에서 공급자가 견습이나 기술개발에 기여하면 발주자가 금전적으로 보상(financial benefit)하거나 또는 계약 범위를 확대하여 기간을 연장하는 등의 계약상 보상(contractual benefit)을 주는 것⁶⁴⁾

- 평가비중(evaluation weightings)과 관련하여 ISO는 견습 고용창출과 기술개발성과(skills outcomes)의 적절성을 계약 목적에 비추어 고려하여야 함⁶⁵⁾
 - 예를 들면, 시판되는 물품(an off the shelf product)을 구매하는 조달계약이라면 견습 고용과 기술 개발성과가 계약 목적과 관련되지 않을 수 있음⁶⁶⁾

- 만약 위 관련성이 인정된다면, ISO은 건별로 점수(scoring)나 가중치(weighting)를 관련성(relevance)과 비례성(proportionality)을 고려하여 견습 고용창출과 기술개발에 배분하여야 함⁶⁷⁾

- 이때 관련 시장이 양질의 견습과 기술성과를 제공할 수 있는 시장인지 그 능력(ability of market)을 고려하여야 함⁶⁸⁾
 - 선례(good practice)로 영국 조달청(Crown Commercial Service, 이하 'CCS'라 한다)은 계

60) GOV.UK(CCS, 2015.8.27.), p. 2.

61) GOV.UK(CCS, 2015.8.27.), p. 2.

62) GOV.UK(CCS, 2015.8.27.), p. 2

63) CIPS, p. 1.

64) CIPS, p. 1.

65) GOV.UK(CCS, 2015.8.27.), p. 3.

66) GOV.UK(CCS, 2015.8.27.), p. 3.

67) GOV.UK(CCS, 2015.8.27.), p. 3.

68) GOV.UK(CCS, 2015.8.27.), p. 3.

약 및 시장 규모를 고려하여 계약자가 노동력의 3~5%를 견습생과 지원받는 학생 및/또는 대학원생으로 고용할 것을 목표로 한다고 봄⁶⁹⁾

- 만약 그 비중이 5%라면 황금기준(gold standard)으로 보며 산업을 주도하는 5% 클럽(industry-led 5% Club)과 동일하게 봄⁷⁰⁾
 - 여기서 5% 클럽이란 회원들(employer-member)이 가입 5년 이내 인력의 5%를 일하며 배울 수 있는(“earn and learn”) 직위로 구성하기 위하여 노력하는 고용주들의 운동임⁷¹⁾
- 시공(construction)시장의 경우 인력의 수와 업무의 성격을 고려할 때 다른 시장에 비하여 견습 고용창출의 기회가 클 것으로 봄⁷²⁾

■ EU 조달 및 경쟁법에 관한 공공계약 규정 2015(Public Contracts Regulations 2015, 이하 ‘PCR 2015’라 한다)는 수요기관(procurers)이 계약목적과 관련성 및 비례성이 인정되는 공동의 사회적 목표(common societal goals)를 위하여 공공조달을 활용할 수 있도록 함⁷³⁾

■ 이에 발주기관(contracting authorities)은 증명서나 라벨(certification/labels) 기타 이에 상응하는 증거를 추가적인 혜택(‘additionality’ benefits)으로 조달과정에서 요구할 수 있음⁷⁴⁾

- 추가적 혜택은 계약 목적에 관련되고 발주기관의 요구가 투명(transparent)하고 차별 없이(non-discriminatory) 비례적(proportionate)으로 이루어져야 함⁷⁵⁾

■ 영국 공공조달의 기본원칙에서 살펴보면 견습 및 기술에 대한 투자를 조달결정의 요건으로 보는 것은 금액 대비 가치(value for money) 원칙에도 부합함⁷⁶⁾

- 금액 대비 가치란 효율적 비용 절감뿐만 아니라 환경 피해의 최소화 및 사회·경제적 이익도 고려하는 총생애비용(whole-of-life costs)의 최적의 조합으로 이해⁷⁷⁾

69) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 3.

70) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 3.

71) The 5% Club.

72) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 3.

73) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 5.

74) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 5.

75) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 5.

76) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 5.

77) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 5.

■ PPN 14/15은 부속서 A(Annex A)에서 견습 및 기술 요건을 공공조달 과정에 포함하는 바람직한 예(do)와 그렇지 않은 경우(do not)를 아래와 같이 제시함⁷⁸⁾

● 바람직한 예(do):⁷⁹⁾

- 보다 많은 공급업체들에 빠른 시일 내에 견습 및 기술개발이 계약내용과 관련되는지 알리고 공급업체들로 하여금 그 요건을 제안할 기회를 부여함
- 사전조달(pre-procurement) 시장참여를 통하여 계약 수 과정에 걸쳐 성공적인 조달에 필요하고 가능한 견습 및 기술개발 요건에 대한 이해를 구축함
- 큰 규모의 조달에서 적절한 경우에 공급사슬 및 지역적 기술조직들과 함께 잠재적인 기술 격차나 긴장지점(pinch point)를 파악할 수 있는 업무역량을 알고 조달에 앞서 공급사슬과 함께 요구되는 기술성과를 견습·고용과 경제발전, 높은 수준의 기술개발과 현재 노동인력의 기술을 고려하여 계획함
- 공급업체들에 가장 적절한 견습생 수를 제시할 것을 요청함
- KPIs(주요 성과지표)과 벤치마크(benchmarks)를 만들어 계약이행을 통한 고용 및 기술 성과를 측정함

● 허용되지 않는 예(do not):⁸⁰⁾

- 특정 조달계약과 관련성이 없거나 비례하지 않게 견습 및 기술 요건을 적용하는 경우
- 선택 기준(selection criteria)으로 입찰자에게 일정 수의 또는 비율의 견습을 현재 반드시 갖추고 있을 것을 요구하는 경우
 - * 위와 같은 기준은 계약이행 과정에서 견습 고용을 창출할 수 있는 중소기업들(SMEs)에 대한 차별이 될 여지가 있음
- 입찰자에게 견습에 대한 일반적인 정책(general policy on apprenticeships)을 갖출 것을 요구하는 경우
 - * 다만 공급업체의 현재의 견습을 포함한 기술관련 정책이 계약을 이행함에 있어 요구되는 기술개발을 지원할 수 있는지는 선택기준에 포함될 수 있음
- 창출될 견습의 가치나 규모 또는 지역적 제한에서 실현가능성이 없는 목표를 정하는 경우
- 입찰에서 어느 한 잠재적 입찰자에게 불공정한 우위(advantage)를 주는 경우
 - * 예를 들면, 기술 또는 트레이닝 요건을 이용하여 위 입찰자를 불균형적으로(disproportionately) 선호하는 경우나 효율적인 계약이행을 위해 필요한 것보다 높거나 낮은 기준을 정하는 경우
- 낙찰자 선별(selection)·결정(award)단계에서 계약내용과 충분한 관련성이 인정되지 않는

78) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 6.

79) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 6: "바람직한 예(do)"의 아래 예시들은 같은 문헌에서 인용하며 각주는 생략.

80) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 7: "허용되지 않는 예(do not)"의 아래 예시들은 같은 문헌에서 인용하며 각주는 생략.

견습과 관련한 계약조건을 적용하는 경우

- CCS는 PPN 14/15의 부속서 A에서 낙찰자 선별·결정 과정에 적용할 수 있는 질문 및 기준과 조치의 예를 <표 2>와 같이 보여줌⁸¹⁾

<표 2> 부속서 A: 스케줄 1 - 선별 및 결정 단계 질문 및 기준과 조치의 예시
(Example selection and award stage questions, criteria and measures)

| 가능한 사전자격심사 (prequalification) 선별(selection) 단계 질문 | 가능한 결정(award) 단계 조치 | 비고 (Notes) |
|---|---|---|
| <p>계약이행을 지원하는 기술의 증거: 지난 3년간 계약이행에 관련한 기술개발 및 유지의 증거로 제공. 이는 견습 시작과 종료 또는 다른 기술 트레이닝 또는 개발의 증거를 예로 들 수 있다. 계약이행 관련된 직접 고용된 직원 및 하청 직원을 대상으로 하는 인력 트레이닝 및 개발과정과 제안된 정책에 대한 증거를 제공</p> | 없음 | <p>이 질문은 선별 단계 평가 기준(selection stage evaluation criteria)의 하나로 점수 매겨야 한다.</p> <p>견습이 (제공가능한 증거로서) 가치가 있지만, 계약자(contractor)가 제출할 수 있는 유일한 증거수단은 아니다. 계속되는(on-going) 트레이닝을 제안받은 숙련된 직원의 고용 또한 기술 수준을 유지하는 수단이 될 수 있다.</p> |
| | <p>견습의 수와 질: 얼마나 많은 견습이 시작되었고, 계약 기간 안에 해당 계약에 따라 완료되었는가?</p> | <p>견습은 상근직(full time)으로 임금과 트레이닝을 받으며 일반적으로 최소 12개월 지속된다.</p> <p>공급업체는 어떤 조치를 취할 것인지와 계약의 결과로 고용할 견습의 수를 제안하여야 한다. 이와 같은 조치들은 이후 계약 조건에 반영되어야 한다.</p> |
| <p>기술과 트레이닝에 대한 약속 (commitment): 지난 3년 동안:</p> <p>전문가 등록(professional registration)을 취득하였으며/취득하였거나 인증받은 트레이닝(credited training)에 참여한 직원의 비율은?</p> <p>계약이행에 참여할 것으로 제안된 직원 중 현재 전문가 등록을 위한 과정에 있는 사람의 비율은 어느 정도이며, 언제 이를 취득하는 것으로 예정되어 있는가?</p> | <p>해당 계약에 얼마나 많은 인증된 수준을 막론한 트레이닝 기회가 주어질 것인가?</p> <p>이와 같은 트레이닝 기회가 인증되고, 가치가 있으며, 전이가능한(transferable) 자격인가?</p> | <p>인증된(ACCREDITED) 트레이닝이란 공식적 자격이 주어지는 트레이닝을 일컫는다.</p> <p>KIPs(주요 성과지표들)는 입찰 또는 계약 조치(tender/contract measures)들에 대한 준수(compliance)를 평가하여야 한다.</p> <p>ISO는 입찰 단계에서 입찰자가 계약이행에 투입될 직원을 식별할 수 있는지 고려하여야 한다.</p> |
| | <p>기술과 트레이닝에 대한 약속: 입찰에서 제안한 기술과 트레이닝 약속이 당신의 공급사슬에도 구속력을 갖게 할 계획은?</p> | <p>주요성과지표(KPIs)는 입찰 또는 계약 조치에 대한 준수(compliance)를 평가하여야 한다.</p> |

출처: GOV.UK(CCS, 2015.8.27.); 주영국대한민국대사관(2015.5.6.)출처(GOV.UK(CCS, 2015.8.27.))를 인용하면서 참고.

81) GOV.UK(CCS, 2015.8.27.), p. 8.

- 2017.4월부터 영국 정부(the UK Government)는 매년 300만파운드(£3 million)을 초과하는 급여 명세(a pay bill)를 가진 모든 고용주에게 고용주 급여 명세 금액(the value of the employer's pay bill)의 0.5%에서 매 회계연도 1만 5천파운드(£15,000)의 견습 징수 급여액(apprenticeship levy allowance)을 뺀 견습세(the apprenticeship levy)를 부과⁸²⁾
 - 예를 들면, 고용주의 급여 명세가 £50만이라면, £1,250를 납부⁸³⁾
 - 만약 다음 달 급여 명세가 £25만이라면, 고용주는 납부할 필요가 없음⁸⁴⁾
- 견습세를 영국 국세관세청(HM Revenue & Customs, HMRC)에 납부한 고용주(levy-paying employers)는 견습 트레이닝과 평가를 위해 사용될 견습 서비스 계좌(apprenticeship service account)를 등록⁸⁵⁾
 - 영국 국세관세청에 고용주가 매월 견습세를 지불한 후, 영국 정부는 견습 서비스 계좌에 펀드(funds)를 지불⁸⁶⁾
 - 견습이 시작되면, 고용주의 견습 서비스 계좌로부터 트레이닝과 평가 제공자(training and assessment provider)에게 자동적으로 매월 지불(payments)⁸⁷⁾
 - 다른 견습 비용인 견습생에 대한 임금(the wages of an apprentice)은 위 펀드에서 지불할 수 없음⁸⁸⁾
- 영국 정부는 견습세가 견습 서비스 계좌에 입금되는 동시에 10% 추가금(a 10% top-up)을 동 펀드에 지급⁸⁹⁾

다. 한국 조달청의 공공조달 계약을 활용한 (청년)고용창출 정책

- 한국 조달청도 2004년부터 조달청지침으로 신규 고용창출을 신인도 평가 기준 항목으로 포함시켜 공공조달을 통한 고용창출을 도모하는 정책을 시행

82) Powell(2017), p. 8; GOV.UK(HM Revenue & Customs, 2016.12.12.).

83) Powell(2017), p. 9(£500,000×0.5%=£1,250=£1,250. 여기서 £1,250는 £15,000(annual levy allowance)를 12로 나눈 값으로 매월 견습 징수 급여액(monthly levy allowance)에 해당한다.

84) Powell(2017), p. 9(£250,000×0.5%=£1,250=£0).

85) Powell(2017), p. 9; GOV.UK(Education and Skills Funding Agency, 2017.9.12.) 참고(고용주가 납입한 견습세액을 견습 서비스 계좌를 만들어 견습 트레이닝을 위하여 사용할 수 있는 방법을 설명).

86) Powell(2017), p. 9.

87) Powell(2017), p. 9.

88) Powell(2017), p. 9.

89) Powell(2017), p. 9.

- 예를 들면, <표 3>에서 「물품구매적격심사 세부기준」의 [별표1], 신인도 평가 기준 항목 중 ‘마. 고용창출’ 평가항목에 따르면 신규 고용창출 우수기업에 1~3점의 신인도 가점을 부여⁹⁰⁾
- <표 3>의 고용창출 항목은 설립된 지 1년 6개월 이상인 기업인지, 전년도 6개월간 평균고용인원 대비 해당년도 입찰공고일 전월 기산 최근 6개월간 평균고용인원 증가율, 기업 구분이 대·중·소 기업 및 소상공인인지에 따라 평가⁹¹⁾
 - 여기서 전년도 6개월간 평균고용인원은 해당년도 고용인원 산출 시작시점부터 그 직전년도 동기간의 고용인원을 합산하여 평균하도록 규정⁹²⁾
- 한편 조달청은 2017.9월 발표한 「공공조달을 통한 일자리 창출지원」 계획의 일환으로 2017.12월부터 적격 및 PQ 심사의 신인도 평가에 비정규직 등의 사용 비중에 따라 입찰 가점을 차등 적용⁹³⁾
 - 본 개정에서는 직접적인 고용창출에 대한 부분은 없었음
- 최근 조달청은 <표 3>과 같이 조달청지침을 개정, 2018.4.1.부터 신인도 평가 기준에 ‘바. 청년고용창출’ 항목을 추가, 청년고용 우수기업에 0.75~1.25점의 신인도 가점을 부여⁹⁴⁾
- <표 3>의 청년고용창출 항목은 입찰공고일 전월 기준 최근 3개월간 15~34세 청년종업원의 수 및 비율이 기재된 자료를 평가하여 평균 청년고용률이 각각 5%, 10% 이상이면서 평균 청년종업원이 5인, 10인 이상인 기업에 가점을 차등 적용⁹⁵⁾
 - 여기서 청년고용률 및 청년종업원 수를 산정할 때 필요한 월별 청년고용인원은 신규고용인원이 아닌 당해 월에 고용하고 있는 인원을 말함⁹⁶⁾

90) 조달청장(2018) 참고.

91) 조달청(a), [별표1]의 II. 신인도 심사항목별 세부평가.

92) 조달청(a), [별표1]의 II. 신인도 심사항목별 세부평가.

93) 조달청(최병수(구매총괄과), 2017.11.7); 나라장터(2017.10.24.).

94) 조달청(a), [별표1] 참고.

95) 조달청(a), [별표1]의 II. 신인도 심사항목별 세부평가.

96) 조달청(a), [별표1]의 II. 신인도 심사항목별 세부평가.

〈표 3〉 추정가격 10억원 이상의 제조자로 한정하는 물품제조 입찰 적격심사 항목 및 배점한도 중 “Ⅲ. 신인도”⁹⁷⁾

(단위: 점)

| 심사항목 | 평가요소 | 등 급 | 평점 |
|-----------|--------------|---|-------------------|
| 마. 고용창출 | 신규고용 촉진 | A. 신규채용 우수기업 (설립 1년 6개월 이상 기업) - 전년도 6개월간 평균고용인원 대비 해당년도 최근 6개월간 평균고용인원 증가율이 기업규모에 따라 정해진 증가율 이상인 기업 | |
| | | • 대기업 7% 이상인 기업 6% 이상인 기업 5% 이상인 기업 | 3.0 2.0 1.0 |
| | | • 중기업 8% 이상인 기업 7% 이상인 기업 5% 이상인 기업 | 3.0 2.0 1.0 |
| | | • 소기업 및 소상공인 11% 이상인 기업 9% 이상인 기업 5% 이상인 기업 | 3.0 2.0 1.0 |
| | | B. 설립 1년 6개월 미만의 신설기업 | |
| | | - 총고용인원(대표자 제외) 6인 이상 | 1.5 |
| | | - 총고용인원(대표자 제외) 3~5인 | 1.0 |
| 바. 청년고용창출 | 청년고용 우수기업 | A. 청년고용 우수기업 (1) 최근 3개월 평균 청년고용률이 10% 이상이면서 최근 3개월 평균 청년종업원이 10인 이상인 기업 | 1.25 |
| | | (2) 최근 3개월 평균 청년고용률이 5% 이상이면서 최근 3개월 평균 청년종업원이 5인 이상인 기업 | 0.75 |

출처: 조달청(a)의 [별표1]에서 발췌함

■ 반면 시설공사의 입찰은 앞서 본 물품·용역과 달리 고용창출 항목을 신인도 평가기준에 일반적으로 포함하지 아니함⁹⁸⁾

- 시설공사는 고용개선 관련 적극적 고용개선조치 미이행(-2), 비정규직 등의 사용비중(+0.5~2.0), 최저임금법 위반(-2)을 평가요소로 함⁹⁹⁾

97) 참고로 조달청 「일반용역적격심사세부기준」[별표7]의 '신인도 평가기준' 심사항목 중 '다. 고용창출', '라. 청년고용창출' 및 「조달청 중 소기업자간 경쟁물품에 대한 계약이행능력심사 세부기준」[별표1]의 '신인도 평가기준' 중 '바. 고용창출', '사. 청년고용창출 청년고용우수기업'도 본 <표 3>과 대부분 동일

98) 조달청(b)의 [별표3] 참고.

99) 조달청(b)의 [별표3].

- 다만 국가기관의 대형공사(300억원 이상) 낙찰자 결정기준인 종합심사낙찰제의 경우에는 신인도 평가에서 건설인력고용을 가점 요소로 포함¹⁰⁰⁾

라. 시사점

- 조달청의 고용창출 정책은 CCS의 공공조달 계약을 활용한 견습 고용창출 정책과 함께 조달기업이 일자리를 늘리는 정책이라는 점에서 맞닿아 있음
- 그러나 조달청은 시설공사 분야에서 고용창출 요소를 예외적인 경우(종합심사낙찰제)에만 고려하고 있어, 영국의 조달 정책(PPN 14/15)이 시설공사를 해당 고용창출 정책의 적용대상으로 포함하는 것과는 차이가 있음
- 실제로 CCS는 PPN 14/15에서 시공(construction)시장이 필요한 노동력과 업무 성격을 고려하여 다른 시장에 비하여 (견습)고용창출의 기회가 클 것으로 봄¹⁰¹⁾
- PPN 14/15에 선행하는 PPN 06/15는 처음부터 주요시설과 인프라 사업의 공공 수요자에게 공공조달을 통한 견습과 트레이닝에 대한 투자를 늘릴 것을 요구하는 정책¹⁰²⁾
- 만약 공사분야를 제외해야 할 특별한 이유가 없다면 조달청이 시설공사에서의 신인도 평가에서 고용창출을 일반적인 평가요소로 고려하는 것을 제안
- 이와 함께 조달청의 (청년)고용창출 항목을 평가할 때 조달계약의 목적과 고용된 피고용자의 업무가 관련성이 인정되는 경우에는 신인도 평가에서 우대하는 방안을 제안
- 앞서 본 바와 같이 영국의 PPN 14/15은 견습과 기술 개발이 계약 목적(subject matter)과 충분히 관련되는지(sufficiently linked)를 결정하여 입찰과 계약요건을 정하고 있음
- 반면 조달청 조달지침은 6, 3개월간 각각 평균 신규/청년 고용인원으로 신규고용인원 증가율이나 평균 청년고용률을 산정하여 기계적으로 신인도를 평가

100) 조달청장(2018), pp. 156~157.

101) GOV.UK(CCS, 2015.8.27), p. 3.

102) GOV.UK(CCS, 2015.3.27).

- 현재 조달시장의 수요는 향후 우리가 필요로 하는 기술의 가늠자라고 볼 때, 새로 창출되는 고용인력이 조달시장에서 요구하는 계약 목적에 부합할수록 지속가능한 기술의 유지 및 개발에 유리할 것으로 판단
- 이에 따라 CCS의 PPN 14/15과 같이 조달청의 조달지침을 조달기업의 단순 인력 추가가 아닌 해당 조달계약에서 필요로 하는 인력을 충원한 경우에 신인도 평가에서 우대받을 수 있는 정책으로 개선할 것을 제안

참고문헌

- 김지영·현지훈(2017), 「잉글랜드의 새로운 국가역량체계 RQF」, 『THE HRD REVIEW』 93호-07
글로벌 리포트.
http://www.krivet.re.kr/m/mo/zc/kuZ_prA.jsp?gn=G5%7CG520170005%7C13%7C16 (2018.5.28. 접속)
- 나라장터(2017.10.24.), “(물품, 일반용역, 시설)적격심사(및 PQ) 신인도평가 ‘고용형태 공시자료 정정’ 안내,” 공지사항.
<http://www.g2b.go.kr/pt/e-support/fwdEsupportMain.do?supportUrl=/pt/notice/listNotice.do> (2018.6.1. 접속)
- 조달청(a), 「조달청 물품구매적격심사 세부기준」[시행 2018.4.1.] [조달청지침 제894호, 2018.3.30., 일부개정].
- 조달청(b), 「조달청 입찰참가자격사전심사기준」[시행 2017.12.1.] [조달청지침 제 8619호, 2017.9.29., 일부개정].
- 조달청장, 「한 눈에 보는 조달정책」, 2018.
<http://www.pps.go.kr/bbs/selectBoard.do?boardSeqNo=2778&boardId=PPS089>
(2018.6.4. 접속)
- 주영국대한민국대사관, “영국의 교육제도,” 영국 정세. 2008.9.12. http://overseas.mofa.go.kr/gb-ko/brd/m_8388/view.do?seq=898585&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=85 (2018.5.28. 접속)
- 주영국대한민국대사관, “영국의 경쟁적 대화(Competitive Dialogue) 방식 조달,” 영국경제 소개. 2015.5.6. http://overseas.mofa.go.kr/gb-ko/brd/m_8390/view.do?seq=1153349&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=14 (2018.6.7. 접속)
- 주영한국교육원, “고등 직업교육 제도,” 영국교육.
<http://www.koreaneducentreinuk.org/영국교육/영국의-고등교육/고등-직업교육-제도/> (2018.5.18. 접속)

조달청 구매총괄과, 「고용·노동분야 사회적 책임 조달 강화」, 보도자료, 2017. 11. 7.

<http://www.pps.go.kr/bbs/selectBoard.do?boardSeqNo=2368&pageIndex=10&boardId=PPS093> (2018.6.1. 접속)

Delebarre, Jeanne, “Apprenticeships Policy England 2015”, Briefing Paper Number 03052, House of Commons Library, 2016.3.8.

BIS,¹⁰³⁾ Enterprise Act 2016, Impact Assessments: Summary Document, 2016. 5.

<https://www.parliament.uk/documents/impact-assessments/IA15-009F.pdf>
(2018.6.5. 접속)

Department for Education, “Meeting the Public Sector Apprenticeship Target”, 2018.2.

http://dera.ioe.ac.uk/31077/1/Meeting_the_Public_Sector_Apprenticeship_Target.pdf (2018.6.5. 접속)

CIPS,¹⁰⁴⁾ “Supplier Incentivisation,” *CIPS KNOWLEDGE*, CIPS Procurement topic. [https://](https://www.cips.org/en-SG/knowledge/procurement-topics-and-skills/developing-and-managing-contracts/contract-management1/supplier-incentivisation/)

www.cips.org/en-SG/knowledge/procurement-topics-and-skills/developing-and-managing-contracts/contract-management1/supplier-incentivisation/
(2018.6.7. 접속)

GOV.UK, “Procurement Policy Note – Supporting Sustainable Skills Development through Major Construction and Infrastructure Projects,” Guidance, Action Note 06/15, CCS, 2015.3.27.

<https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-0615-sustainable-skills-development-through-major-projects> (2018.6.5. 접속)

GOV.UK(BIS, Nick Boles), “Government kick-starts plans to reach 3 million

apprenticeships,” Press release, 2015.6.14, <https://www.gov.uk/government/news/government-kick-starts-plans-to-reach-3-million-apprenticeships>
(2018.6.5. 접속)

103) 2016.7월부터 영국 정부는 기업혁신기술부(Department for Business, Innovation & Skills, BIS)와 에너지기후변화부(Department of Energy and Climate Change, DECC)를 기업에너지산업전략부(Department for Business, Energy & Industrial Strategy, BEIS)로 개편. GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills> (2018.6.5. 접속)

104) CIPS는 Chartered Institute of Purchasing & Supply을 말한다.

- GOV.UK(CCS), “Procurement Policy Note – Supporting Apprenticeships and Skills Through Public Procurement,” Guidance, Action Note 14/15, 2015.8.27.
<https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-1415-supporting-apprenticeships-and-skills-through-public-procurement>
 (2018.6.5. 접속)
- GOV.UK(HM Revenue & Customs), “Pay Apprenticeship Levy,” Guidance, 2016.12.12.
<https://www.gov.uk/guidance/pay-apprenticeship-levy> (2018.6.7. 접속)
- GOV.UK(Education and Skills Funding Agency), “How to register and use the apprenticeship service as an employer,” Guidance, 2017.9.12.
<https://www.gov.uk/guidance/manage-apprenticeship-funds> (2018.6.7. 접속)
- GOV.UK(a), “National Minimum Wage and National Living Wage rates,” Working, jobs and pensions.
<https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates> (2018.5.18. 접속)
- Powell, Andrew, “Apprenticeships Policy in England 2017”, Briefing Paper Number 03052, House of Commons Library, 2017.6.29.
- The 5% Club, “The 5% Club,” About.
<https://www.5percentclub.org.uk/about/> (2018.6.7. 접속)
- UK Legislation(a), “Enterprise Act 2016,” 2016 c. 12, Part 4, Section 25.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/12/section/25/enacted> (2018.5.28. 접속)
- UK Legislation(b), “The Enterprise Act 2016 (Commencement No.) Regulations 2017,”
STATUTORY INSTRUMENTS, 2017 No. 346 (C.32) EMPLOYMENT AND TRAINING.
http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/346/pdfs/uksi_20170346_en.pdf
 (2018.6.5. 접속)
- UK Legislation(c), “The Public Sector Apprenticeship Targets Regulations 2017,”
STATUTORY INSTRUMENTS, 2017 No. 513 EMPLOYMENT AND TRAINING.
<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/513/made> (2018.6.5. 접속)

UK Legislation(d), “Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act 2009,” 2009 c. 22. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/22> (2018.6.5. 접속)

UK Parliament, “Public Sector Apprenticeship Targets Regulations 2017,” *House of Lords Hansard*, Volume 782, 2017.3.30. <https://hansard.parliament.uk/Lords/2017-03-30/debates/3C3F556F-0881-4B69-8800-D5D9D67433B8/PublicSectorApprenticeshipTargetsRegulations2017> (2018.5.29. 접속)

UK Parliament(a), “Her Majaesty’s Government,” <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/government-and-opposition1/her-majestys-government/> (2018.6.5. 접속)

(작성자: 구문정 연구원)

관문심사제도(Gateway Review)의 활용 사례

1. 검토 배경

- SOC·국방 등과 같이 예산 규모가 크며 사업의 생애주기의 상대적으로 긴 재정사업의 경우 사업의 각 단계에서의 재정의 누수를 막고, 최종적인 성과를 달성하기 위한 생애주기별 체계적인 관리가 필요함
- 이에 따라 각 대규모 공공지출 사업에 대한 사업관리도구 중 하나인 관문심사제도(Gateway Review)의 국내외 활용 사례를 비교·분석함으로써 정책적 시사점을 도출하고자 함

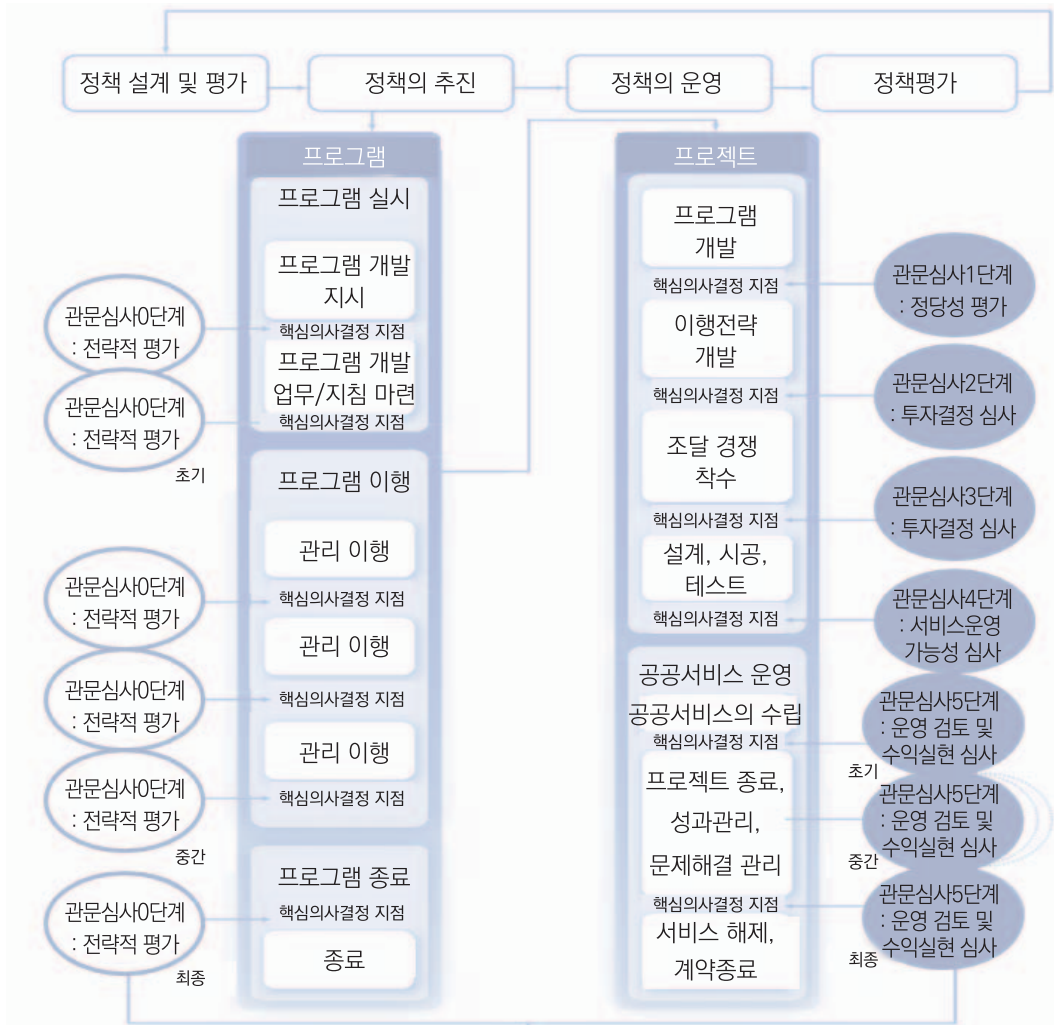
2. 관문심사제도의 개요

- 관문심사제도(Gateway Review)란 공공건설의 기획·계약·운영 등 사업의 전 생애주기 걸쳐 의사결정이 필요한 각 단계마다 검토를 실시하는 사업관리도구를 의미함. 이는 사업의 각 추진 단계에서 존재할 수 있는 각종 위험과 문제점을 파악하고 해결함으로써 불필요한 지출을 막고, 금액 대비 가치(Value for money)를 달성하는 데 그 목적이 있음
 - 관문심사제도는 2001년 영국 정부상무실(Office of Government Commerce, OGC)에서 공공 건설사업 프로젝트의 효율적 관리를 위한 목적으로 처음 개발하고 구현하였음
 - 이후 2013년 호주 퀸즈랜드의 재무통상부(Treasury and Trade)에서 주요 인프라 건설 프로젝트를 위해 영국의 관문심사제도를 벤치마킹하여 활용하고 있으며, 우리나라는 2016년 국토교통부의 근린재생형 도시재생사업을 관리하기 위한 도구로 관문심사제도를 활용하였음
 - 이에 각 국가의 관문심사제도의 비교분석하되, 절차 및 운영을 중점적으로 살펴보기로 함

3. 주요국의 활용 사례

1) 영국의 관문심사제도

[그림 15] 영국의 관문심사제도의 절차



출처: OGC, Gateway Review workbook(2007)

- 영국의 관문심사제도의 공공건설 사업의 핵심적인 의사결정 단계마다 심사를 실시함. 이는 총 6 단계(0~5단계)로 구성되어 있으며, 각 단계별 절차는 다음과 같음
 - 0단계: 0단계는 프로그램에 대한 검토이며, 프로그램은 다수의 프로젝트로 구성되어 있음. 실시·이행·종료 등 프로젝트 생애주기에 걸쳐 필요에 따라 여러 번의 전략적 평가(Strategic Assessment)가 이뤄짐
 - 1단계: 프로젝트의 제안 및 개발 이후 사업 정당성(Business justification)에 대한 심사가 실시됨
 - 2단계: 프로젝트의 이행 전략이 수립된 후에는 이행 전략(Delivery strategy)에 대한 심사가 이뤄짐
 - 3단계: 조달 경쟁이 착수되면, 투자 계약과 관련한 의사결정을 위한 심사(Investment decision)가 이뤄짐
 - 4단계: 설계·시공·테스트 등 공공건설 프로젝트가 완료되면, 공공서비스의 운영 가능 여부에 대한 심사(Readiness for service)가 이뤄짐
 - 5단계: 공공서비스의 운영에 대한 심사로, 초기·중간·최종 관문 심사로 나뉨. 서비스 운영에 대한 평가 및 예상된 성과 또는 목표가 실현되었는지 여부를 평가(Operational review and benefits realisation)하며, 중간심사는 경우에 따라 여러 번에 걸쳐 진행될 수 있음

- 영국 관문심사제도 운영조직의 주요 담당자 및 그 역할은 다음과 같음
 - 정부상무청(Office of Government Commerce, OGC): 관문심사팀을 구성하고 검토 회의를 주최함. 더불어 프로그램 및 프로젝트에 대한 핵심 쟁점을 파악하며, 관문심사팀을 구성하기 이전 단계에서는 검토에 필요한 준비를 담당함
 - 상급책임자(Senior Responsible Owner, SRO): 상급책임자는 관문심사제도의 총책임자로 프로그램 또는 프로젝트에 대해 제시된 권고사항 제안 및 개선조치 이행에 대한 책임을 지님. 또한 예상된 목표 및 수익을 실현하는 데 책임을 지니며, 잠재적인 위험을 능동적으로 관리하는 역할을 함
 - 관문심사관리자(Departmental Gateway Coordinator, DGC): 상급책임자의 책임하에 작성된 위험잠재성평가(Risk Potential Assessment)¹⁰⁵⁾를 접수받고, 정부상무청에 최종 제출함
 - 관문심사팀(Review team): 주요 직원 및 이해관계자 대상 인터뷰를 기반으로 조사 결과 및 권장사항을 요약한 보고서를 작성함
 - 기타 전문가 및 협력 관계자: 인터뷰를 통해 주요 문제점 분석, 권고 조치 등의 컨설팅을 제공함

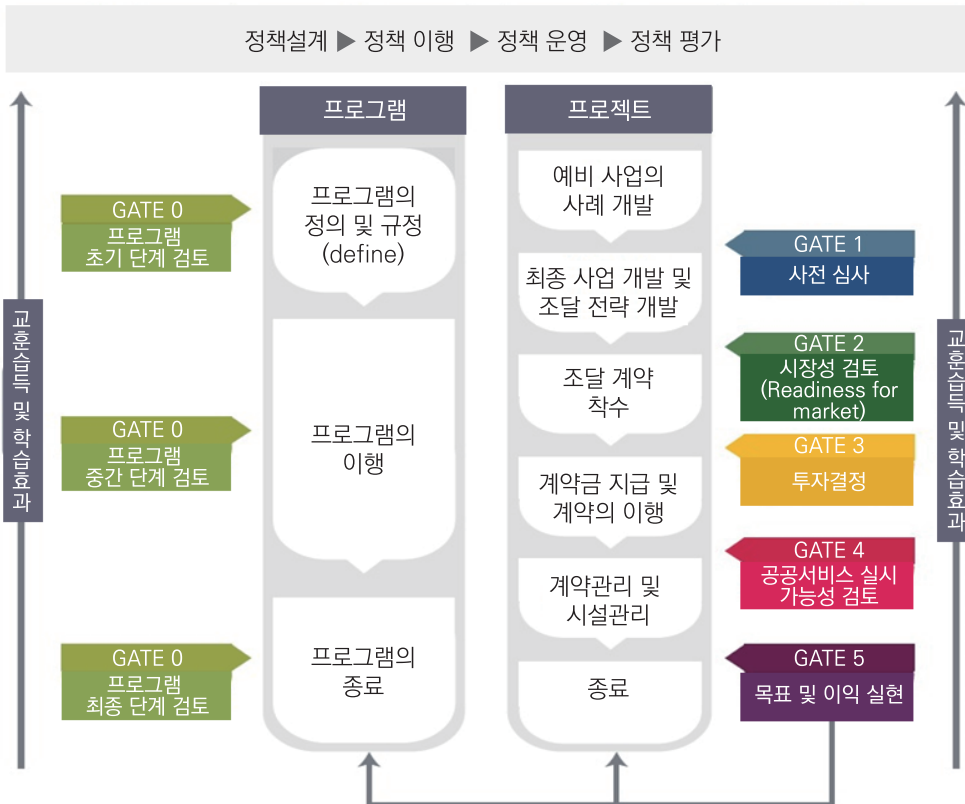
105) 위험잠재성평가(Risk Potential Assessment)는 각 관문심사의 실시 전에 진행됨. 평가의 결과는 3단계(고위험/중위험/저위험)으로 나뉨(박노옥 외(2011)).

2) 호주의 관문심사제도

2013년 호주의 퀸즈랜드 정부는 주요 인프라 건설의 프로그램 및 프로젝트를 위해 영국의 관문심사제도를 실시하도록 승인함. 호주의 관문심사제도의 절차는 [그림 16]에 제시된 바와 같이 영국의 제도와 대체로 동일한 절차로 진행됨

- 0단계는 프로그램에 대한 규정·실행·종료의 각 단계에 대한 전략적 평가(Strategic Assessment)가 이뤄짐
- 1~5단계는 사전 심사(Preliminary evaluation), 시장성에 검토(Readiness for market), 투자 결정 (Investment decision), 공공서비스 실시 가능성 검토(Readiness for service), 목표 및 이익 실현(Benefits realisation)에 대한 심사로 이뤄짐. 용어상의 차이는 있지만, 영국의 관문심사와 대체로 동일한 내용의 평가가 이뤄짐

[그림 16] 호주 퀸즈랜드 정부의 관문심사제도 절차



출처: Queensland Treasury, Gateway Review guidebook(2013)

- 호주 관문심사제도의 운영조직 역시 약간의 용어상의 차이가 있지만, 대체로 영국의 관문심사제도의 운영 조직 및 그 역할을 그대로 벤치마킹하였음
 - 프로젝트 책임자(Project Owner): 프로그램 및 프로젝트의 목표 달성 및 수익실현의 성공에 대한 책임을 지닌 자로서 영국의 관문심사제도 내의 상급책임자(Senior Responsible Owner) 역할에 해당한다고 볼 수 있음
 - 관문심사과(Gateway Unit): 관문심사제도의 관리 및 조정을 담당함. 구체적으로는 관문심사팀을 구성하고, 회의 주최 등의 행정 처리를 지원함. 또한, 프로젝트 책임자 및 관문심사팀 분석 결과를 통합하여 정부 차원의 자료를 작성함
 - 관문심사팀(Review Team): 대행사 및 관련 경력과 전문성을 고려하여 고용된 외부 전문가로 구성되며, 모든 이해관계자와 협력하여 심사를 진행함. 또한, 관문심사팀의 팀장은 회의의 의장을 맡아 토론을 진행함

3) 우리나라의 관문심사제도 활용 사례

- 우리나라의 경우 앞서 살펴본 영국·호주 등과는 달리 공공건설사업의 지출 효율성 제고를 위한 도구로서 관문심사제도보다는 예비타당성·타당성 조사 또는 총사업비관리제도 등을 활용하고 있음
- 이에 따라 관문심사제도를 활용한 사례가 많지 않으나, 국토교통부 사업 중 관문심사제도를 평가·모니터링 도구로 활용한 사례가 있음. 이는 국토교통부의 도시재생활성화 프로그램 내의 도시재생사업¹⁰⁶⁾이며, 해당 사업에서의 관문심사제도의 절차는 다음과 같음

106) 출처 자료가 작성된 해인 2016년 기준 사업 구조임.

[그림 17] 근린재생형 도시재생사업에 활용된 관문심사제도의 절차

| 심사신청 | 사전 검토 | 계획수립단계 심사 | 사업시행단계 심사 | 심사 결과의 반영 |
|---|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> •관문심사 요청서 제출 • 관문심사위원회 구성 및 관문심사요청서를 안건으로 상정 | <ul style="list-style-type: none"> •관문심사 요청서에 대한 사전 검토 실시 | <ul style="list-style-type: none"> •1단계: 거버넌스 기반 구축 여부 심사 •2단계: 계획의 내용 심사 | <ul style="list-style-type: none"> •매년 추진실적에 대한 관문심사 및 미흡시 재심사 등 시행 | <ul style="list-style-type: none"> •사업추진실적 평가 결과에 따른 인센티브/패널티 부여 |

출처: 국토교통부, 「근린재생형 도시재생사업 시행 가이드라인(2016.3)」의 내용을 바탕으로 저자 재가공

- ① 심사 신청: 지방자치단체의 장이 국토부 장관 및 도시재생지원기구에 관문심사 요청서를 제출함. 국토부장관은 관문심사위원회를 구성하고, 접수받은 요청서를 안건으로 상정함
- ② 사전 검토: 도시재생지원기구는 관문심사 요청서에 대하여 사전 검토를 실시함
- ③ 계획수립 단계: 계획수립 단계에서의 관문심사는 1단계 거버넌스 기반 구축 여부 심사, 2단계 계획 내용 심사로 구성됨
 - (1단계, 거버넌스 기반 구축 여부 심사) 행정전담조직 구성, 전문인력 활용 계획 수립 등 운영 체계가 적절히 수립되었는지 여부를 심사함
 - (2단계, 계획의 내용 심사) 지역에 대한 진단 및 목표·비전의 설정 등 계획의 내용을 심사하며, 1·2단계를 모두 통과한 경우에만 국비 지원 사항으로 확정함
- ④ 사업시행 단계의 심사: 매년 추진실적에 대한 관문심사를 시행함. 또한, 도시재생활성화계획 변경이 필요한 사항도 관문심사위원회의 심사를 거침. 단, 관문심사를 통과하지 못한 경우 지방자치단체의 장은 미흡한 사항에 대하여 조치계획을 수립 및 컨설팅 등 보완과정을 거쳐 재심사받음
- ⑤ 심사 결과 반영: 국토교통부장관은 관문심사 결과와 심사 결과에 대한 보완 여부를 사업 추진실적 평가에 반영하여야 하며, 사업 추진실적 평가 결과에 따라 지방자치단체별로 인센티브와 패널티를 부여함

- 근린재생형 도시재생사업에서 활용한 관문심사제도의 운영 조직 및 각각의 역할은 다음과 같음
 - 국토교통부장관: 관문심사요청서 접수, 관문심사위원회 및 컨설팅단 구성, 운영계획 마련 및 시행 등
 - 지방자치단체장: 관문심사요청서·보완계획서 등을 작성 및 제출 등
 - 도시재생지원기구: 관문심사 요청서에 대한 사전 검토 실시, 각 관문 단계에서 모니터링 실시, 교육프로그램 운영 등
 - 관문심사위원회: 사업시행 단계의 매년 이뤄지는 관문심사 실시 등
 - 사업총괄코디네이터: 현장지원센터장으로서 계획수립과정 및 사업시행과정을 총괄
 - 컨설팅단: 사업추진 체계 구축방안 및 도시재생 관련 정책·제도 활용방안 마련 등

- 시·군 도시재생지원센터: 사업의 이행 및 운영(지역활성화)을 담당 등
- 사업추진협의회: 사업 시행 및 예산 집행 관련 중요 의사결정 담당 등

4. 결론 및 시사점

■ 영국 및 호주 그리고 우리나라의 관문심사제도를 비교해본 결과, 제도의 책임 및 결정권 등에 있어서 주체상의 차이가 존재하는 것으로 나타남

- 영국 및 호주의 관문심사의 경우 역할 및 책임의 비중이 독립적인 전문가에게 치중되어 있음. 그러나 우리나라의 경우 중앙정부 및 지방자치단체 등 정부 관계자가 심사의 전 과정에 있어서 대부분의 역할과 책임을 맡고 있어 제도의 관여도가 매우 높다고 볼 수 있음
 - 영국 및 호주의 관문심사제도에서는 제도의 총괄담당자(상급책임자(Senior Responsible Owner) 또는 프로젝트 책임자(Project Owner))가 프로그램 또는 프로젝트 심사에 대한 전적인 책임을 지며, 심사의 결과물인 보고서에 대한 소유권을 지님
 - 한편, 우리나라의 경우 동일 제도의 총괄담당자(사업총괄코디네이터)의 경우 지방자치단체(시·군 도시재생지원센터)에 소속되어 활동하도록 되어 있어 독립성이 상대적으로 부족할 수 있음
- 뿐만 아니라 우리나라의 사례의 경우 도시재생사업이라는 특성상 전문인력 외에도 지역 상인 등으로 이뤄진 주민협의체 및 주민리더 등에게 역할을 부여하고, 의사결정 과정에 개입할 수 있도록 함
 - 이는 사업의 특성상 지역 주민으로서 파악하고 있는 지역적 특성 정보를 잘 활용할 수 있다는 장점이 있는 한편, 독립된 전문기관에 의해 이뤄지는 영국 및 호주의 관문심사에 비해서는 상대적으로 심사의 객관성이 떨어질 수 있다는 단점이 존재할 수 있음

■ 또한 마지막으로 영국 및 호주의 관문심사제도는 사업의 전 생애주기에 걸쳐 금액 대비 가치(Value for money)의 달성이라는 일관된 목표를 유지하며 단계적 심사가 이뤄지고 있다는 점에서 우리나라의 대규모 공공지출에 대한 사업관리제도에 주는 시사점이 크다고 볼 수 있음

- 점진적인 재정 규모의 확대에 따라 관련 조직이 복잡해지고, 사업의 수가 증가하면서 일관된 단일 목표를 유지하는 것이 점차 어려워지고 있음. 이에 따라 특히 대규모 공공지출 관리에 있어 단일한 목표를 일관되게 유지하는 것에 대한 필요성이 더욱 높아질 것이라고 판단됨
- 또한, 우리나라에도 계획·운영·중단 또는 폐기 등의 사업 총수명주기에 대한 비용 및 위험 분석 방법을 적용할 영역을 발굴하고, 실용화 방안을 마련하는 것도 재정지원사업의 투자 가치(Value for money)를 제고할 좋은 방법이라고 판단됨

참고문헌

Office of Government Commerce(OGC), 『Gateway Review workbook』, 2007

Queensland Treasury, 『Gateway Review guidebook』, 2013

국토교통부, 『근린재생형 도시재생사업 시행 가이드라인』, 2016.3

박노욱 외, 『공공건설 사업 효율화 방안』, 한국조세연구원 성과관리센터, 2011

(조사 · 정리: 이화연 연구원)

일본 공공조달제도의 역사적 변천¹⁰⁷⁾

1. 배경 및 목적

- (개요) 일본의 공공조달은 순수한 경쟁절차(일반경쟁입찰방식)를 피하고, 발주기관에 의한 수의 계약의 형태(지명경쟁입찰방식)로 발전되면서 예정가격과 계약상대방(contractor)을 특정하게 됨
 - ※ 공익적 측면에서 적절한 공사품질을 확보하려는 목적으로 담합이 존재하였고, 이를 실질적으로 적용하기 위한 제도적 발전이 병행됨

- (제도적 기초) 공공조달에 관한 제도적 기초는 메이지(明治) 22년에 제정된 「회계법」에 따라 규율되면서 법률상 가격 경쟁에 의한 입찰계약에 의하여 조달하는 것을 원칙으로 하고, 실제 운용방법에 있어서는 경제상황과 건설업계의 실정을 반영하면서 시시각각 변화되어 발전됨

- (규제의 방향) 일본에서 공공조달에 관한 규제의 방향은 첫째, 경쟁입찰방식을 통한 공사품질 확보이고, 둘째, 담합으로 인한 부정행위의 방지임. 이에 따라 1998년 대규모공사에서 일반경쟁입찰방식이 도입되었고, 2001년 「공공공사의 입찰 및 계약의 적정화 촉진에 관한 법률」이 시행되면서 기술력에 의한 경쟁의 촉진과 입찰계약절차의 투명성 향상을 도모하고 있는 반면, 덤핑에 따른 수주 및 적정시공에 대한 우려 등의 문제는 여전히 해소되지 않고 있음
 - ※ 종래 지명경쟁입찰방식에 대한 지속적인 개선 노력

- (규제의 한계) 공공조달제도의 적정화에 있어서 담합과의 관련성은 항상 지적되었던 문제이고, 「회계법」의 개정 및 「공공공사 입찰계약에 관한 법률」의 제정, 「관제담합방지법」의 제정 등 다양한 제도적 개편 노력
 - ※ 일본에서는 제2차 세계대전 직전에 건설업계의 조합에 의한 담합이 이루어졌고, 1925년에 제정된 「공업조합법」에 따른 '양질의 담합'이 확산되었으나, 전쟁 직후 다시 「공업조합법」이 폐지되면서 '악질적 담합'이 증가하였으며, 담합에 대한 폐해가 지속적으로 발생하게 됨

107) 본고는 藤井 聡宮川 愛由 교수의 연구논문인 「公共調達制度の歴史変遷に関する研究」(2016. 5)를 요약·정리함.

2. 역사적 변천

- (明治회계법) 일반경쟁입찰방식을 원칙으로 한 「明治회계법」의 제정
 - 1889년에 「회계법」이 제정되고, 이듬해 4월부터 시행됨에 따라 모든 공사에 원칙적으로 일반 경쟁입찰방식 적용
 - 주요 내용은 불평등조약의 폐지, 근대국가로서 형식적 합리성의 문제, 민간자본과의 결별
 - ※ 그 당시 입찰참가업체에 대한 규정이 충분히 정비되지 않았기 때문에 적절한 시공능력을 가지지 못한 부실업체도 다수 참가

- (제도의 전환) 칙령에 의한 지명경쟁입찰방식 도입
 - 1900년에 칙령(천황 명령)에 의하여 ‘지명경쟁입찰방식제도’가 도입되었고, 1921년에는 「회계법」이 대폭 개정됨에 따라 일반경쟁입찰방식의 예외로서 지명경쟁입찰방식과 수의계약이 명문화됨
 - ※ 이러한 배경에는 덤핑에 따른 입찰업체들간 가격인상의 담합 및 발주자에 의한 예정가격의 누설 증가 등에 의해 지명입찰방식의 필요성 대두
 - ※ 불량·부적격업체를 제외한 건전한 업체에 의한 담합과 동시에 덤핑을 피하기 위하여 지명입찰방식을 선호함

- (자율적인 조합의 성립) 지역별 조합에서 광범위한 횡단조직 필요
 - 악질적인 도급업자가 입찰에 지속적으로 참여함에 따라 조합을 통하여 건전한 도급업자 보호의 필요성 대두 → 업계의 혼란을 방지하고, 업자간의 교류 및 협력에 의하여 업계의 건전화 를 도모하기 위하여 결성됨
 - ※ 이를 통해 악질적인 담합의 배제 및 양질의 담합에 대한 실질적 허용
 - 하지만 담합전문가의 등장에 따른 담합금의 강요, 담합금액의 증가, 임금체불, 자재대금의 미 지급, 부정공사의 속출, 공사도중의 포기 등의 폐해도 발생
 - ※ 담합전문가에 의한 담합행위의 폐해가 빈번하게 발생함에 따라 1941년 담합죄 제정 → 실질적으로 규제 측면에서 한계 존재

- (공업조합법의 제정) 공적기관에 의한 배급통제체계확립
 - 1925년 「공업조합법」이 제정됨에 따라 조합의 공동이익을 증진하고, 담합전문가에 의한 담합을 근절하며, 행정관청에 의한 조합의 통제력을 강화함

- 1940년 「공업조합법」이 산업계에서 정식으로 적용됨으로써 회계법의 전시특례와 일반입찰 경쟁방식의 정지되었고, 조합에 의하여 공사량분배 등이 결정됨에 따라 담합전문가에 의한 담합의 폐해를 단속함으로써 '공적기관에 의한 공사배급통제 체계'가 확립됨
 - 공적기관에 의한 배급통제체계는 담합전문가를 배제한 조합의 자율적 협정으로 조합원의 저가수주를 방지하여 도급금액의 적정화를 도모하고, 공적기관이 조합에 법적 권한을 부여하여 균형적인 입찰조정제도를 구축함
- (GHQ의 등장) 자유경쟁화의 촉진을 위한 제도적 변화
- 제2차 세계대전 후, GHQ 통치시대에 「공업조합법」 및 공공조달제도에 관한 각종 칙령이 파기되면서 공공조달제도는 明治시대의 무질서한 상태로 퇴보하게 됨
 - 1947년 「회계법」, 「예결령」, 「지방자치법」 등이 제정(1921년 「회계법」과 유사함) 됨에 따라 일반경쟁입찰방식(원칙), 지명경쟁입찰방식과 수의계약(예외)에 의하여 규율됨
 - ※ 「공업조합법」 이전의 폐해가 반복적으로 발생함에 따라 1947년 「독점금지법」이 제정되면서 담합 등의 부정행위를 단속하는 법적 제도가 마련됨
 - 1961년 저가수주의 입찰을 규제하기 위하여 개정 「회계법」상 저가입찰가격조사제도 도입 → 현저하게 낮은 가격의 입찰을 한 최저가격입찰자에 대하여 계약의 내용을 적절히 이행 가능한지에 대해 조사
 - ※ 2006년까지 이 제도가 적용된 경우는 거의 없었음
- (법원의 태도) 담합 등에 관한 예외적 인정
- 법원은 담합전문가 등 제3자를 포함하지 않고, 음주가무를 즐기지 않으며, 담합금을 지불하지 않는 범위에서 예외적으로 담합을 인정함
- (정치가의 개입) 공정거래위원회의 담합규제 활성화
- 1970년부터 정치가가 담합에 참가하게 되었고, 종래 조합에 의한 자율적인 담합에 변화가 생기게 됨 → 1980년 이후 공정거래위원회에 의해 엄격한 담합 규제
 - ※ 이를 통해 1984년 공공공사에 대한 건설업에서 「독점금지법 지침」 발표
- (제도적 전환) 입찰계약 합리화에 대한 대규모 개혁과 종합평가방식 도입
- 1994년 종래 지명경쟁입찰방식으로부터 일반경쟁입찰방식으로 전환(미국과 일본의 건설마찰의 영향) → 그 결과 무분별한 덤핑 및 품질의 저하 발생

- 1998년 건설부는 공공공사의 품질확보 등을 위한 행동지침을 발표한 뒤, 가격과 품질을 종합적으로 감안하고 낙찰자를 결정하는 종합평가방식을 공고
- 2005년 국토교통부는 「공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법」의 시행에 따라 종합 평가방식에 의한 일반경쟁입찰방식으로서의 전면적인 전환을 결정함
 - ※ 제도적 한계: 종합평가방식에서 덤핑문제의 발생 → 국토교통부는 2006년 긴급 공공공사 품질확보방안 제시(발주자와 수주자 부담증가나 평가기준 불공평 한계)

3. 결론 및 제언

- 본고는 일본 공공조달에서 그동안 담합이 중요한 역할을 하였던 점을 주목하면서 다음의 세 가지 시사점을 제시하고 있음

첫째, 공공조달제도의 역사적 변천과정에서 덤핑의 방지 등 가격 측면, 불량부적격 업체의 배제 등 품질 측면, 건설공급력의 유지 및 확보 등 지역활력과 재해방지 측면 등의 기능과 역할이 중시된 점 둘째, 공공조달제도의 역할을 담당하는 업계에 의한 자율적인 제도운용에 의하여 ‘양질’의 담합이 적어도 일부 측면에서 이루어졌고, 공공조달규제로는 대응할 수 없었던 기능적인 보완을 하였으며, 공익에 이바지한 부분은 부인하지 못한다는 점 셋째, 제2차 세계대전 이전에는 ‘양질의 담합’의 구조가 국가권력하에서 합법화되는 체계가 마련되어 「공업조합법」이 도입됨에 따라 업체 간의 자율적인 협정과 부정당업자와 담합전문가의 배제, 품질의 확보나 배급의 통제 및 덤핑의 회피 등이 실현되었다는 점
- 현재 공공조달제도를 둘러싼 환경은 20세기 전반의 일본의 혼란한 상황과 상당히 유사한 상황으로 업계의 악순환을 회피하고, 시장규모와 적정 업자 수의 균형을 유지하며, 불량부적격 업체의 도태를 도모한 「공업조합법」 등이 당시 입찰계약제도를 둘러싼 많은 문제를 시정한 것을 근간으로 하여, 향후 제도설계에 있어서 공공조달제도의 역사적 변천과정을 참고하는 것은 중요하다고 봄
- 최근 일본에서는 담합전문가 및 정치가 등의 개입, 미국과의 건설마찰 등에 의하여 업계의 자율 규제기능이 약해지게 되었고, 공공조달의 적정화를 위하여 2014년 6월 「공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법」이 개정되면서 공공조달에 관한 실효적이고 체계적인 접근이 이루어지고 있음

(조사·정리: 김성화 위촉연구원)

◆ 편집

원종학 재정성과평가센터 소장 (편집총괄)
박선영·허영미 재정성과평가센터 연구원 (실무총괄)
김성화 재정성과평가센터 연구원
김사랑 재정성과평가센터 연구원
구문정 재정성과평가센터 연구원
박은정 재정성과평가센터 연구원
우지은 재정성과평가센터 연구원
이화연 재정성과평가센터 연구원
임소영 재정성과평가센터 전문연구원
전예원 재정성과평가센터 연구원

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈 | 2018년 상반기 |

2018년 6월 23일 인쇄

2018년 6월 30일 발행

발행인 김유찬

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 2018 ISBN 978-89-8191-928-3

※ 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.