

재정
연구
센터

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2018년 가을(Vol. 5 No.2) |

목 차

» I. 재정성과관리 동향

1. 한국	
• 국민참여예산제도 시행	03
• 핵심사업 평가 추진	07
• 시·도 재정현장컨설팅 개최	13
• 2018년 기금평가 결과	15
• 2017년도 복권기금사업 성과평가 결과	19
• 재정지출 효율화 및 주요 재정사업 추진실태 감사결과	23
• 보조금 부정수급 근절방안의 내용 및 향후과제	25
2. 미국	
• 2018년 연차보고서: 유사·중복·분할 프로그램 감축 및 재정절감 방안	30
• 부적정 지출 추정 절차의 문제 해결을 위한 지침	38
• 미국의 예산 및 지출 동향	44
• 美 트럼프 행정부 개혁	47
• 범부처 우선순위·목표관리	51
• 美 대통령 국정관리 동향	54
3. 캐나다	
• 보조금 및 기여금 프로그램의 관리 개혁을 위한 실행계획과 이행경과	58
• 캐나다 정부의 2018-19 부처별 성과계획서 발간	65
4. 영국	
• <공공재정관리> 매뉴얼 업데이트	67
5. 네덜란드	
• 정책 성과에 대한 정보제공 미흡(중앙정부 운영에 대한 감사원 지적)	71
6. 아일랜드	
• 2018년 하계 경제보고서 발간	73
• 2018 재정안정화프로그램 업데이트	76
• 재정부의 중장기 전략보고서 발간(FY2017-2020)	78

7. 호주	
• 2017-18 기관계획서(Corporate Plan)에 대한 분석결과(교훈)	81
8. 뉴질랜드	
• 공공부문의 데이터	90
9. 국제기구	
• 공공부문 생산성 측정 방법 및 개선을 위한 방안	98
• 광범위한 경기 침체기의 지출검토 정책을 위한 이론적 체계	102

» II. 재정성과관리 연구 동향

1. 국내 동향	
• 제4차 산업혁명과 정책분석 평가: 탐색적 문제 제기	111
• 제4차 산업혁명과 정책분석 · 평가연구의 방향	113
• 제4차 산업혁명이 정부 정책분석평가에 미치는 영향에 대한 탐색	115
2. 연구 동향	
• 선출된 관료들은 성과를 어떻게 평가하는가? : 목표 선호, 거버넌스 선호, 목표 우선순위 재설정 과정 중심	118
• 증거 통합의 설계와 실행 : 성과관리와 사업평가의 연결	121
• 성과관리 40년의 회고: 주요 결정 및 결과	124

» III. 국가계약 동향 및 연구

1. 국내 동향	
• 건설산업 혁신방안(4대 분야 혁신)	129
2. 연구 동향	
• 저탄소 공공조달 소개	132
• EU 경쟁적 협의제도 소개 및 국내 시사점	146



I. 재정성과관리 동향



CONTENTS

1. 국내 동향
2. 국외 동향

I. 재정성과관리 동향

1. 한국

국민참여예산제도 시행

2018., 기획재정부

■ 기획재정부는 예산편성 과정에 국민의 참여를 확대하고, 재정운영의 투명성을 제고하기 위한 재정혁신 과제 중 하나로 국민참여예산제도를 본격적으로 시행함

- '18년 예산안에 국민참여예산제도를 시범 도입하여 6개 사업, 총 433억원을 반영한 바 있음
- 참여절차, 국민참여를 위한 기구(예산국민참여단)운영의 근거 마련 등 국민참여예산제도를 본격적으로 운영하기 위해 「국가재정법」상 국민참여에 관한 근거*에 기초하여, 시행령(17.12.29 공포)에 절차적 사항을 구체화함

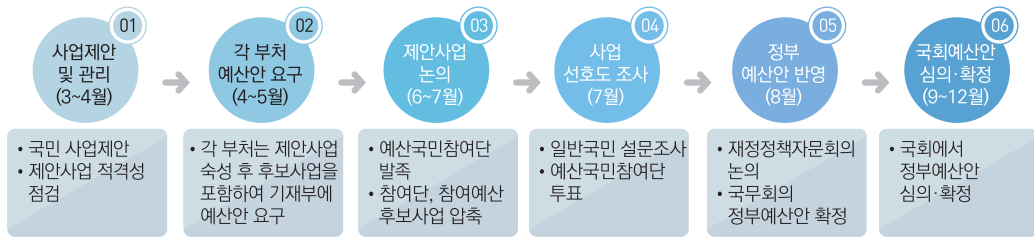
－ 「국가재정법 시행령」 제7조의 2(예산과정에서의 국민참여) ① 정부는 법 제16조 제4호에 따라 예산과정의 투명성과 국민참여를 제고하기 위하여 필요한 시책을 시행하여야 한다. ② 정부는 예산과정에서의 국민참여를 통하여 수렴된 의견을 검토하여야 하며, 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다. ③ 정부는 제2항에 따른 의견수렴을 촉진하기 위하여 국민으로 구성된 참여단을 운영할 수 있다. ④ 제1항에 따른 시책의 마련을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.[본조신설 2017.12.29]

* 「국가재정법」 제16조 제4호: 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정에서의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.

■ 국민참여예산제도는 정부의 예산편성권, 국회의 예산 심의·의결권의 틀 내에서 지자체의 주민참여예산제 운영경험을 활용하되, 중앙정부의 특수성을 충분히 고려함

- 국민참여예산제도는 예타 등 선행절차 필요사업, 법 개정 선행 필요사업, 특정 지역·단체 지원사업 등을 제외한, 사업효과가 전국에 귀속되는 신규사업들을 대상으로 함
- 디지털 플랫폼을 활용해 소통과 참여를 활성화할 계획이며, 구체적인 실행일정은 아래의 표와 같음

[그림 1] 국민참여예산제도 운영일정

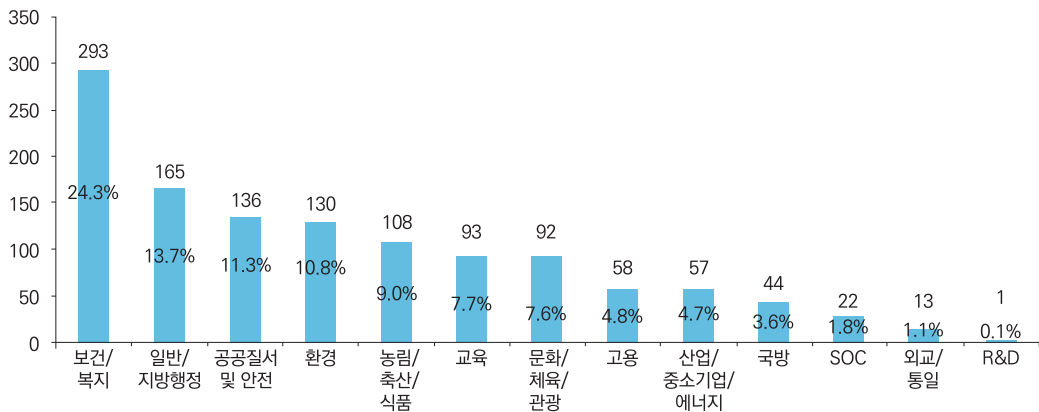


출처: 국민참여예산홈페이지, <https://www.mypbudget.go.kr/howstIProcng/bsnsPropseSttusList>, 검색일: 2018.7.31.

- 3월 15일부터 한 달간, 국민들로부터 온라인(국민참여예산 홈페이지 www.mypbudget.go.kr, 이메일) 및 오프라인(우편)으로 예산사업을 접수받음
 - 총 1,206건의 예산사업 아이디어가 접수되었는데, 노인·장애인·육아 등 복지 이슈, 미세먼지·재활용품 등 환경 이슈, 청년·여성 고용 등 일자리 이슈 등 사회적으로 관심이 높은 사항에 대해 국민들의 제안이 집중됨

[그림 2] 분야별 접수 현황

(단위: 건)



- 4~5월 동안 각 부처는 적격성 점검을 통과한 제안에 대해 예산사업화를 진행하고 2019년 예산 요구서에 반영해 기재부에 제출함
 - 분야별·부처별 균형을 위해 기재부-부처 간 사전협의를 거치며, 참여예산사업은 부처별 통상적인 지출한도와 별도로 요구함

- 6월 기획재정부는 예산국민참여단을 모집하여 후보사업에 대한 선호도조사를 실시함
 - 국민참여단은 성·연령·지역별 대표성을 갖춘 만 19세 이상 300명으로 구성되며 임기는 1년임
 - 국민참여단은 참여예산 후보사업을 논의하여 압축하고, 압축된 후보사업에 대한 투표를 통해 사업선호도를 제시함

- 7월에 예산국민참여단이 압축한 참여예산 후보사업에 대해 일반국민의 설문조사와 예산국민참여단 투표를 실시함
 - 일반국민은 성·연령·지역별 대표성이 확보되도록 표본을 추출하여 설문조사하고, 참여단은 오프라인 투표
 - 사업 선호도조사 시 일반국민의 설문조사는 60%, 참여단의 투표는 40%의 가중치를 둠

- 참여예산을 포함한 정부예산안을 재정정책자문회의에 상정하고, 국무회의를 거쳐 정부예산안을 확정함

참고자료

기획재정부, 보도자료 「올해부터 국민참여예산제도 본격 시행; 국민이 예산사업의 제안, 논의 과정에 참여」, 2018.1.26.

기획재정부, 보도자료(별첨) 「국민참여예산제도 운영방안」, 2018.1.26.

기획재정부, 「국민참여예산제도 운영지침」, 2018.3.

기획재정부, 보도자료 「국민참여예산 첫 단추를 꿰다! 국민사업 제안 1,206건 접수; 보건복지 분야 최다, 미세먼지 등 환경 및 청년고용 등 일자리 이슈에 제안 집중」, 2018.4.17.

국가재정법 시행령, <http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=200433#>, 검색일자: 2018.7.30.

국민참여예산 홈페이지, https://www.mybudget.go.kr/cmmnBoard/boardNoticeView?bd_idx=28&bmt_idx=2&searchOrder=1&searchState2=&searchVal=&searchSDate=&in_year=&searchCate=&searchType=&listSize=10&searchState=&bmt_idx=1&page=1&pd_se=&searchEDate=&searchKind=, 검색일자: 2018.7.30.

(작성자: 박선영 전문연구원)

핵심사업 평가 추진

2018.1., 기획재정부

- 기획재정부는 기존의 재정사업 평가가 예산삭감에 치중한 평가로 성과 제고와 지출 효율화에 한계가 있다고 판단, 재정사업 평가제도를 개편함
 - 전문가 간담회(5.29, 7.4), 관계부처 사전설명회(8.9), 재정사업평가자문위원회(9.28), 재정관리점검회의(10.27), 유관단체 및 일반국민 의견 수렴(10.23~11.10) 등 평가제도 개편을 위한 의견수렴 과정을 거쳐, 사업부처의 자율성·책임성을 제고하기 위해 부처 자체평가결과에 대한 메타평가를 폐지하고, 핵심사업 평가제도를 도입함

- 포용성, 생산성, 민주성이라는 재정혁신 3대 기조에 맞추어 핵심사업 평가제도의 방향을 설정함
 - (포용성) 사람중심의 적극적 재정운용을 뒷받침할 수 있도록 저소득·취약계층의 소득기반 확충, 일자리 창출 등 중점 투자 분야 재정사업에 대한 성과관리를 강화하기로 함
 - (생산성) 집행완료 이후 사후적으로 평가하는 방식에서 집행단계부터 선제적으로 성과를 관리하는 방식으로 전환하고, 서면자료 중심에서 현장중심으로 평가방식을 전환하여 지출혁신을 위한 합리적·객관적 근거를 마련하고자 함
 - (민주성) 행정 내부과정에 머물렀던 재정 성과관리제도를 국민과 적극 소통하는 채널로 전환하여 재정운용의 투명성을 제고하고자 함

- 핵심사업 평가의 주요한 내용은 크게 3가지로 정리할 수 있음
 - (선택과 집중) 일자리·성장동력 확충 등 80개 핵심사업을 선정하여 선택과 집중을 통한 성과관리 역량을 강화하고, 집행과정과 결과까지 중점 관리함
 - 평가대상은 새 정부 역점사업, 대규모 재정사업, 유사중복 우려 사업, 전문가·국민 의견 등을 종합적으로 고려하여 선정하였음

〈핵심사업 평가대상 개괄〉

구분	일자리	성장동력 확충	소득기반 확충	안심국가	인적자원 개발
평가대상 수(80개)	15개	18개	10개	23개	14개
예산규모 (23.1조원)	7.8조원	4.2조원	3.5조원	5.8조원	1.8조원
관련부처(26개)	고용부 등 6개	중기부 등 10개	복지부 등 6개	국방부 등 14개	교육부 등 7개

* 평가대상 선정은 3년 주기 원칙. 필요시 대상사업 추가·변동 가능

- 사업목적 달성여부를 평가할 수 있는 단기 성과지표와 함께 새 정부 정책방향(성장·분배 선순환 등)이 평가되도록 중기(3년) 결과목표(outcome) 평가도 병행
- (평가방식 혁신) 전년도 성과를 서면 중심으로 평가하던 방식에서 분기별로 집행과정을 현장 평가하고, 모니터링 과정에서 나타나는 문제점은 즉각 해결하거나 완료기한을 정해 제도개선을 추진하는 방식으로 변경
- 기계적 예산삭감 방식을 탈피하여 평가결과를 합리적 지출조정 및 제도개선을 위한 근거로 활용

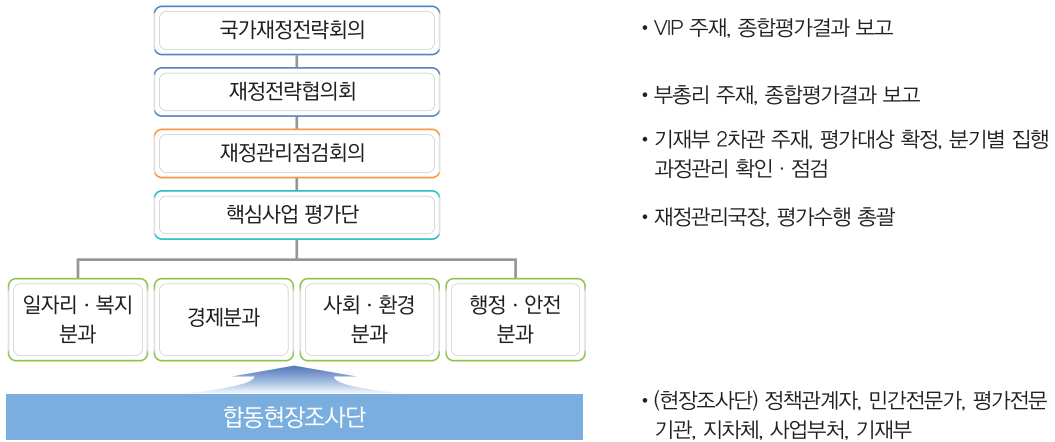
〈핵심사업 평가 과정〉



* 기존 재정사업 평가제도는 사후적 성과평가를 중심으로 이루어지나, 핵심사업 평가는 집행과정 모니터링을 상대적으로 중시

- (참여 확대) 재정당국 주도의 평가방식에서 평가대상 선정, 평가과정에 일반국민 및 정책관계자의 참여를 높임
 - 평가대상의 1/2 이상을 유관단체·협회, 일반국민이 동시에 선정한 사업을 핵심사업 평가 대상으로 선정
 - 사업부처·정책관계자의 참여를 통해 수요자 입장에서 사업의 문제점을 신속하게 식별하고 대안을 제시하며, 정책관계자 만족도 및 언론·국회·시민단체 등 외부기관의 평가를 적극 고려하여 신뢰성을 높임
- 현장중심 평가를 위해 합동현장조사단을 구성·운영하여 재정관리점검회의를 중심으로 추진상황을 확인·점검함
 - (구성) 정책관계자, 민간전문가, 평가전문기관, 지자체, 사업부처, 기재부
 - (역할) 매분기 현장조사를 통해 실시결과 및 현장 애로사항 조치결과를 보고하고, 발굴된 제도개선 과제의 이행 여부를 확인·점검하여, 연간 종합평가 결과보고서를 작성함

[그림 1] 주요 핵심사업 평가 추진체계도



참고 1

핵심사업 평가대상(안)

① (일자리) 6개 부처 15개 사업(78,149억원)

순번	예산분류	대상사업	18예산(억원)	부처
1	노동	대상별 취업지원(취업성공패키지)	5,029	고용부
2	노동	청년내일채움공제	3,555	고용부
3	노동	사회적기업육성	1,444	고용부
4	노동	사회보험 사각지대 해소	8,932	고용부
5	노동	일가정양립지원	15,942	고용부
6	노동	고용창출장려금	3,926	고용부
7	노동	중소기업능력개발지원	2,865	고용부
8	복지	노인일자리지원	6,129	복지부
9	복지	장애인일자리지원	860	복지부
10	산업	중소기업 인력양성 및 취업촉진	836	중기부
11	국토	도시재생	3,032	국토부
12	국토	일반철도건설	22,822	국토부
13	환경	생태계보전·복원	791	환경부
14	환경	재활용 및 처리시설설치	1,357	환경부
15	농림	산림복지서비스 증진	629	산림청

② (성장동력 확충) 10개 부처 18개 사업(41,936억원)

순번	예산분류	대상사업	18예산(억원)	부처
1	교육	BK21플러스 사업	2,977	교육부
2	문화	국내관광육성지원	803	문체부
3	문화	문화콘텐츠산업 진흥 환경 조성	1,706	문체부
4	산업	신재생에너지 보급	5,724	산업부
5	산업	창업활성화 지원	3,255	중기부
6	산업	창업기업지원용자	19,200	중기부
7	산업	중소기업 수출역량 강화	1,099	중기부
8	산업	특허기술활용촉진	437	특허청
9	농림	농촌지역개발	693	농식품부
10	농림	신기술보급사업	412	농진청
11	국토	해운물류지원	2,091	해수부
12	과학	인터넷이용환경 고도화	607	과기부
13	과학	정보통신응용기술개발지원	300	과기부
14	과학	정보보호기반 강화	691	과기부
15	과학	SW산업기반 확충	272	과기부
16	과학	창업생태계기반 조성	500	중기부
17	과학	전자정부실행기반 마련	869	행안부
18	과학	공공데이터 개방 및 이용 활성화 지원	300	행안부

③ (소득기반 확충) 6개 부처 10개 사업(34,986억원)

순번	예산분류	대상사업	18예산(억원)	부처
1	복지	행복주택	13,395	국토부
2	복지	치매관리사업지원	1,457	복지부
3	보건	국가암관리사업지원	582	복지부
4	보건	예방접종관리	3,421	복지부
5	교육	행복기숙사지원사업	1,116	교육부
6	산업	전통시장 활성화 지원	2,753	중기부
7	산업	소상공인지원	1,246	중기부
8	농림	농산물가격안정 및 수급조절	5,990	농식품부
9	농림	농촌복지증진	4,308	농식품부
10	국방	북한이탈주민 사회적응 지원	718	통일부

④ (안심국가) 14개 부처 23개 사업(57,883억원)

순번	예산분류	대상사업	18예산(억원)	부처
1	보건	집단급식소 위생 강화	494	식약처
2	보건	감염병관리	266	복지부
3	보건	응급의료기관지원	1,412	복지부
4	국토	국가하천정비지원	8,507	국토부
5	국토	도로보수	10,255	국토부
6	국토	철도안전	9,672	국토부
7	국토	항만시설유지보수	1,722	해수부
8	농림	농산물안전성관리	582	농식품부
9	과학	방사선안전기반구축	98	원안위
10	환경	유해화학물질관리	603	환경부
11	환경	대기오염물질관리	637	환경부
12	환경	자동차배출가스관리	4,039	환경부
13	환경	산업폐수 관리	1,166	환경부
14	환경	하수관거	11,833	환경부
15	국방	장병복지향상	3,637	국방부
16	국방	개발협력 및 인도적 지원	1,182	외교부
17	국방	부대운영지원	333	국방부
18	국방	방위산업육성지원	221	방사청
19	공공	성폭력·가정폭력피해자 보호 및 지원	319	법무부
20	공공	외국인체류관리	380	법무부
21	공공	어린이안전영상정보 인프라 구축	104	행안부
22	공공	경비구난지원	124	해경청
23	공공	첨단과학수사	297	경찰청

⑤ (인적자원 개발) 7개 부처 14개 사업(17,869억원)

순번	예산분류	대상사업	18예산(억원)	부처
1	복지	아이돌봄지원	1,084	여가부
2	복지	방과후활동지원	1,587	복지부
3	복지	모자보건사업	139	복지부
4	복지	다문화가족지원	767	여가부
5	교육	창의적 인재육성	175	교육부
6	교육	지역평생교육 활성화 지원	17	교육부
7	교육	지방대학육성사업	1,518	교육부
8	교육	특성화 전문대학 육성사업	2,508	교육부

순번	예산분류	대상사업	18예산(억원)	부처
9	교육	국립대학 시설확충	6,191	교육부
10	문화	문화예술교육지원	1,246	문체부
11	문화	생활체육 활성화	1,728	문체부
12	문화	문화재활용 활성화	372	문화재청
13	문화	시청자권익보호 및 참여 활성화	185	방통위
14	농림	수산경영안정	352	해수부

참고자료

기획재정부, 보도자료 「핵심사업 집중 관리를 통해 재정혁신 뒷받침」, 2018.1.11.

관계부처 합동, 경제관계장관회의(18-1-4), 「재정혁신을 뒷받침하는 80대 “핵심사업 평가” 추진계획」, 2018.1.11.

(작성자: 박선영 전문연구원)

시·도 재정현장컨설팅 개최

2018.상반기, 기획재정부

- 기획재정부는 중앙·지방 간 원활한 소통을 통해 일선 현장의 애로사항을 해결하고 주요 재정 현안에 대한 공감대를 형성하기 위해 찾아가는 재정현장컨설팅 행사를 개최함
 - 17개 시도(시군구 포함) 재정업무를 담당하는 공무원을 대상으로 상반기에는 권역별로, 하반기에는 시도별로 개최될 예정임

〈'18년 상반기(권역별) 계획(안)〉

	강원	수도권	호남권	충청권	경북·대구	부산·울산·경남	제주
일정	3.29	4.19	4.26	5.3	5.10	5.17	5.24
장소	춘천	수원	광주	대전	대구	창원	제주

- 재정현장컨설팅에는 기재부 재정관리국장 이하 예비타당성조사제도·민간투자정책·보조금·집행·결산 등 지방자치단체에서 관심이 많은 제도 및 사업관련 담당자가 배석해 중앙·지방간 상시 소통 채널을 구축하고자 함
 - 청년 일자리 사업, 재정지출구조혁신 및 참여예산제도 등 주요 재정현안에 대한 인식을 공유함으로써 중앙과 지자체의 협업체계를 강화함
 - 현장의 의견을 정책과 제도개선에 즉시 반영하는 한편, 지자체의 관심이 많은 예비타당성조사제도 등에 대한 설명을 통해 일선 실무자들의 업무추진에 실질적 도움을 제공함
 - 컨설팅 과정에서 제기된 애로 및 건의 사항 중 현장 해결이 가능한 사항은 즉각 조치하고, 제도 개선이 필요한 내용은 재정관리점검회의 안건으로 상정함

참고자료

기획재정부, 보도자료 「찾아가는 재정현장컨설팅 서비스 실시; 17개 시도대상, 3.29(목) 강원지역부터 컨설팅 시작」, 2018.3.29.

기획재정부, 보도자료 「지방자치단체와 적극적으로 소통하는 기재부; 4월 5월 시도 재정현장컨설팅 방문 계획 확정」, 2018.4.16.

기획재정부, 보도자료 「지역주민에 한 걸음 더 다가가는 기재부; 4월 26일 시민들과 함께 하는 “열린 컨설팅” 개최」, 2018.4.26.

기획재정부, 보도자료 「제4차 찾아가는 재정현장컨설팅 서비스 개최; 5월 3일 대학생 기자단 참여, 미래세대와 소통도 함께」, 2018.5.3.

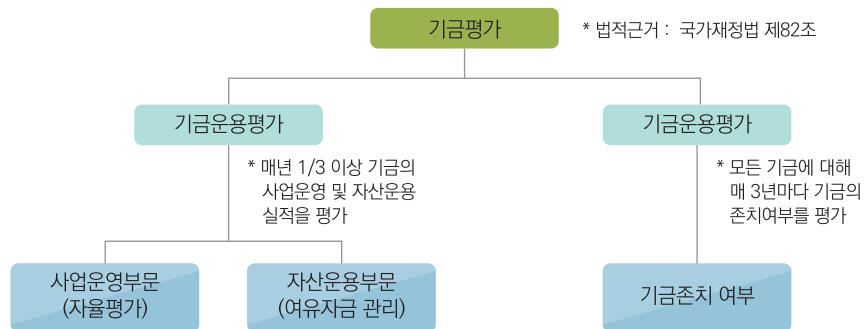
기획재정부, 보도자료 「제5차 찾아가는 재정현장컨설팅 서비스 개최」, 2018.5.23.

(작성자: 박선영 전문연구원)

2018년 기금평가 결과

-2018.5., 기획재정부-

- 기획재정부는 2018년 기금평가결과(2017회계연도 기금 자산운용평가, 2018년 기금 존치평가)를 국무회의에 보고함
 - 기금평가는 「국가재정법」 제82조에 따라 매년 기금의 자산운용 실태와 존치여부 등을 평가하는 제도로서, 기금 자산운용평가와 기금 존치평가로 구성됨
 - 기금 자산운용평가는 기금의 여유자산 운용 실태를 평가하여 기금 정책 수립 및 제도 개선에 기여함
 - 기금존치평가는 기금의 존치 타당성, 기금사업 및 재원구조의 적정성을 평가하여 재정운용의 합목적성과 효율성을 제고함



- 자산운용평가의 경우 46개 기금, 존치평가는 34개 기금이 '18년 평가대상이었음

〈표 1〉 평가대상 기금명

구분		기금명
매년 평가 (24개)	공공기관 경영평가 대상 (20개)	국유재산관리기금, 산업기반신용보증기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 정보통신진흥기금, 방송통신발전기금, 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 무역보험기금, 방사성폐기물관리기금, 국민연금기금, 근로복지진흥기금, 기술보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금, 중소기업창업및진흥기금
	여유자금 규모 1조원 이상(4개)	고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금, 주택도시기금, 농림수산업자신용보증기금

구분	기금명	
격년 평가(22개)	국민건강증진기금, 국제교류기금, 군인복지기금, 군인연금기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 남북협력기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 대외경제협력기금, 범죄피해보호기금, 보훈기금, 사학진흥기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 석면피해구제기금, 소상공인시장진흥기금, 순국선열애국지사사업기금, 양성평등기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 응급의료기금, 자유무역협정이행지원기금, 청소년육성기금, 한강수계관리기금	
'18년 평가기금(46개)	-	
전년도 평가 기금(14개)	-	
평가 제외 (7개)	계정성 기금 (4개)	공공자금관리기금, 외국환평형기금, 양곡증권정리기금, 공적자금상환기금
	신설 기금* (3개)	사법서비스진흥기금, 국제질병퇴치기금, 자동차사고피해지원기금
전체 기금(67개)		

주: 신설 기금은 3년간 평가 유예, 음영은 자산운용평가 및 존치평가 중복기금

- 2017 회계연도 기금 자산운용평가 결과, 7개의 사업성 기금이 '탁월' 등급을 받고, 금융성 기금 1개, 사업성 기금 9개가 '우수' 등급을 받음. 기금별 자세한 내용은 아래 <표 2> 참고
 - 한편, 국민연금의 경우 작년과 동일하게 '양호' 등급으로 평가됨
 - 위험관리 등에 대한 역량은 비교적 우수한 것으로 나타났으나, 자산운용 전담조직의 전문성 등은 제고할 필요가 있는 것으로 평가됨

<표 2> 기금별 등급표

등급	구분	기금명
탁월(7개)	사회보험성	-
	금융성	-
	사업성	방사성폐기물관리기금, 정보통신진흥기금, 방송통신발전기금, 문화예술진흥기금, 자유무역협정이행지원기금, 근로복지진흥기금, 중소기업창업및진흥기금
우수(10개)	사회보험성	-
	금융성	예금보험기금채권상환기금
	사업성	국유재산관리기금, 국제교류기금, 남북협력기금, 군인복지기금, 국민체육진흥기금, 영화발전기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 국민건강증진기금, 소상공인시장진흥기금
양호(21개)	사회보험성	고용보험기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금
	금융성	기술보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 무역보험기금
	사업성	대외경제협력기금, 사학진흥기금, 범죄피해자보호기금, 언론진흥기금, 지역신문발전기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강섬진강수계관리기금, 석면피해구제기금, 양성평등기금, 보훈기금, 순국선열애국지사사업기금

등급	구분	기금명
보통(6개)	사회보험성	산업재해보상보험및예방기금, 군인연금기금
	금융성	-
	사업성	주택도시기금, 응급의료기금, 한강수계관리기금, 청소년육성기금
미흡(0개)	사회보험성	-
	금융성	-
	사업성	-
아주 미흡(1개)	사회보험성	-
	금융성	농어가목돈마련저축장려기금
	사업성	-

■ 국민연금의 경우 2016회계연도 평가부터 글로벌 연기금과 비교·평가하도록 자산운용평가제도가 개편된 바 있음

- 단년도 수익률 등으로 평가함으로써 장기투자를 통한 수익률 극대화라는 국민연금의 특징을 반영하지 못하고, 수익률 하락, 자산운용체계의 전문성 강화 필요성 등에도 불구하고 기금평가 방식이 실태 및 발전방향을 제대로 반영하지 못하였음
- 심층적인 평가가 가능하도록 기금운용평가단 내에 국민연금전담평가팀(5명 이상)을 별도로 구성하여 평가를 실시하고, 자산운용시스템(비계량지표)은 OECD 가이드라인 및 CPPIB* 등 글로벌 연기금의 모범사례와 비교하여, 자산운용체계의 독립성, 전문성 등을 평가함

* CPPIB: 캐나다에서 운영하는 전국민 연금제도

- 운용성과(수익률, 계량지표)는 운용규모* 등을 고려하여 선정한 5개 내외의 글로벌 연기금과 비교·평가

* (예) '17년 기준 글로벌 5대 연기금: ① GPIF(일), ② GPFG(노), ③ ABP(네), ④ CalPERS(미), ⑤ CPPIB(캐)

■ 2018회계연도 기금존치평가 결과, 32개 기금은 존치가 타당한 것으로 평가되었고 2개의 기금은 조건부 존치로 평가됨

- 과학기술진흥기금은 부채가 과다함에도 사업구조조정이 미흡하였고, 농어가목돈마련저축장려기금은 농어가재산형성을 지원하기 위한 역할이 미흡하여 조건부 존치

■ 사업의 적정성을 평가한 결과, 재정운용의 효율성 제고를 위해 장애인고용촉진및직업재활기금 등 3개 기금의 4개 사업은 통·폐합하고, 농산물가격안정기금 등 7개 기금의 11개 사업은 제도 개선을 권고함

- 고용부의 장애인취업지원 사업과 복지부의 중증장애인직업재활지원 사업은 목적, 대상, 사업 방식 등이 유사중복되므로 복지부 사업의 일부를 고용부로 이관시키며, 고용부의 장애인고용 장려금, 과기부의 우수과학자 포상 사업은 이중지원, 기금 부채 과다 상황을 감안하여 폐지를 권고함
- 문화부의 문화예술제 사업 등 11개 사업은 참가대상 확대, 성과지표 개선 등 사업추진상 성과제고 노력을 강화할 것을 권고함

■ 한편, 기금의 혁신성장 지원 및 공공성 확보 노력 정도를 평가할 수 있는 사항을 반영하여 2018 회계연도 기금평가지침을 확정하였음

- 기금의 혁신성장 투자 시 인센티브를 부여하기 위해 일정금액(100억원) 혹은 비중(여유자금의 1%) 이상 혁신성장(벤처투자* 등) 투자 집행 시 가점(최대 1점) 부여함
* 혁신창업 및 벤처 활성화를 위해 혁신성·성장성이 높은 비상장 기업에 투자를 하는 펀드(창업투자조합을 통해 투자하는 상품)
- 코스닥 시장 투자확대 유도를 위해 운용상품집중도* 평가 시 대상상품 중 국내주식형을 코스피 주식과 코스닥 주식으로 구분하고 배점을 확대(5점 → 6점)함
* 상위 3개 운용상품의 비중으로 산정하며 비중이 낮을수록 평가 유리
- 공공성 확보노력도(2점) 대상에 사회책임투자 펀드*를 추가
* 재무적 요소뿐만 아니라 사회적 책임 요소를 고려하여 상장 기업 주식에 투자하는 펀드

참고자료

기획재정부, 보도자료 「2018년 기금평가 결과」, 2018.5.21.

기획재정부, 보도자료 「2018회계연도 기금평가지침 확정」, 2018.1.18.

기획재정부, 보도자료 「국민연금 자산운용, 글로벌 연기금과 비교 평가한다; 국민연금 자산운용평가 제도 개선방안 마련」, 2015.8.12.

(작성자: 박선영 전문연구원)

2017년도 복권기금사업 성과평가 결과

2018.5., 기획재정부

- 기획재정부는 4월 26일 복권위원회를 통해 ‘2017년도 복권기금사업 성과평가’결과를 확정하였음
 - 「복권 및 복권기금법」 제22조 제3항 및 동법 시행령 제15조2에 따라 매년 복권기금사업에 대해 성과평가를 수행하고 있음
 - '17년의 경우 17개 기관, 88개 사업(법정배분 57개, 공익 31개)이 평가대상이었으며, 집행·성과·환류·가점 4개 부문의 5개 지표로 평가를 받음

- 2017년도 평가결과 종합평점은 78.1점으로 전년(73.8)에 비해 4.3점 상승함
 - 법정배분사업과 공익사업 모두 전년 대비 상승하였지만, 법정배분사업의 상승폭(5.6점)이 공익사업의 상승폭(1.8점)에 비해 높았음
 - 평가등급의 분포는 매우 우수(2.3%), 우수(40.9%)와 보통(46.6%) 등급이 89.8%이며, 미흡 등급은 10.2%로 나타나 전년 대비 개선되었지만, 평가지표의 변동이 컸기 때문에 단순히 사업성과의 개선 때문이라고 판단하기는 어렵다고 자체진단함

- 평가결과는 2019년도 복권기금운용계획안 수립 시 반영될 예정임
 - 법정배분사업은 「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항 단서 조항에 따라 성과평가 결과를 법정 배분비율 $\pm 20\%$ 를 가감 조정 시 반영하며, ‘미흡’, ‘매우 미흡’ 등급 사업은 원칙적으로 감액 조정 또는 복권기금 지원 대상에서 제외함
 - 공익사업은 ‘매우 우수’, ‘우수’ 등급 사업은 예산 증액 등 인센티브를 제공하고 ‘미흡’, ‘매우 미흡’ 등급 사업은 원칙적으로 감액 조정 또는 복권기금 지원 대상에서 제외함

- 한편, 5월 30일 성과평가 결과의 피드백을 원활히 하기 위해 사업담당자를 대상으로 ‘복권기금사업 성과평가 강평회’를 개최하였음
 - 평가단 및 복권위원회, 부처 담당자 등이 참석하여 문제 사업에 대한 개선방안을 토론하고 우수 사업 사례를 공유함으로써 벤치마킹의 기회를 제공하여 수요 맞춤형 사업 발굴을 독려함

● <복권기금사업 우수 사례> ●

- ① 교통약자 특별교통수단 운영: 장애인, 노약자 등을 대상으로 콜택시 등 운영
- ② 경증치매노인 기억학교 운영: 제도권 밖에 있는 경증치매노인을 대상으로 주간보호, 인지재활프로그램 등 지원
- ③ 재난적 의료비 지원 사업: 저소득층 대상 소득 대비 과도한 의료비 발생 시 지원
- ④ 기존주택 전세임대: 저소득층 대상 저렴하게 임대주택 공급
- ⑤ 가정폭력 피해자 지원: 가정폭력 피해자 보호, 의료·법률지원 등 제공
- ⑥ 서민금융 활성화 지원: 저소득·저신용 서민들에게 신용보증 지원

- 신규사업의 경우 성과지표에 대한 컨설팅도 진행하여 복권기금사업의 취지에 부합하는 사업 수행을 유도하였음

참고 1

2017년도 매우우수, 우수 및 미흡 등급 사업 목록

구분		사업명
매우우수 (2개)	법정배분사업	① 근로자 생활안정자금 융자(근로복지진흥기금) ② 창업기업지원융자 이차보전(중소기업창업및진흥기금)
	공익사업	해당없음
우수 (36개)	법정배분사업	① 산림환경기능증진사업(산림환경기능증진자금) ② 과학문화확산사업(과학기술진흥기금) ③ 행복마을 만들기 사업(지방자치단체-부산) ④ 여성과학기술인지원센터 설치운영(과학기술진흥기금) ⑤ 스포츠강좌이용권 지원(국민체육진흥기금) ⑥ 대한민국봉사단 G-Hands(지방자치단체-경기)★ ⑦ 과학영재교육기관 지원(과학기술진흥기금) ⑧ 장애인 체육활성화 지원(국민체육진흥기금) ⑨ 교통약자 전용차량 행복콜택시 운영(지방자치단체-광주) ⑩ 사랑의집 고치기(지방자치단체-인천) ⑪ 교통약자특별교통수단 나드리콜 운영(지방자치단체-대구) ⑫ 어르신생활체육지도자 지원(국민체육진흥기금) ⑬ 시청각장애인 학습지원센터 운영(지방자치단체-서울) ⑭ 한국과학기술단체총연합회 지원(과학기술진흥기금) ⑮ 해녀 잠수질병 진료비 지원(지방자치단체-제주) ⑯ 저소득층 불량주택 개보수(지방자치단체-전북) ⑰ 낙후지역 먹는물 수질개선(지방자치단체-경북) ⑱ 보호대상자 의료·복지서비스 선진화지원(보훈복지의료공단) ⑲ 장애인콜택시 운영(지방자치단체-대전)★ ⑳ 한국과학기술한림원지원(과학기술진흥기금) ㉑ 문화재 돌봄사업(문화재보호기금) ㉒ 저소득층 공동주택 소형 태양광 설치(지방자치단체-충북)★ ㉓ 아·태이론물리센터지원(과학기술진흥기금) ㉔ 저소득층자녀 생활장학금 지원(지방자치단체-경기) ㉕ 문화재간급보수사업(문화재보호기금) ㉖ 노후 제설장비 현대화(지방자치단체-강원)★

구분	사업명
공익사업	① 청소년사회안전망 구축(여성가족부-청소년육성기금)
	② 청소년쉼터 운영지원(여성가족부-청소년육성기금)
	③ 소외계층 문화순회(문화체육관광부-문화예술진흥기금)
	④ 성매매방지 및 피해자 지원(여성가족부-양성평등기금)
	⑤ 청소년방과후활동 지원(여성가족부-청소년육성기금)
	⑥ 가정폭력 피해자 지원(여성가족부-양성평등기금)
	⑦ 서민금융활성화 지원(금융위원회)
	⑧ 방방곡곡 문화공감(문화체육관광부-문화예술진흥기금)
	⑨ 국립중앙청소년치료재활센터 운영(여성가족부-청소년육성기금)
	⑩ 기존주택 전세임대(국토교통부-주택도시기금)
미흡 (9개)	법정배분사업 ① 재해예방사업(제주도개발사업특별회계) ② 경로당 태양광 설치(지방자치단체-세종)★ ③ 영천시 장애인종합회관 건립(지방자치단체-경북)★
	공익사업 ① 학대피해아동쉼터 운영(보건복지부) ② 찾아가는 복지서비스 차량지원(보건복지부)★ ③ 다문화가족 사회통합기반 구축(여성가족부-양성평등기금) ④ 아동복지시설 기능보강(보건복지부) ⑤ 보훈요양원 건립(국가보훈처-보훈기금)★ ⑥ 입양아동 가족지원(보건복지부)

주: 1. 이 표에 제시되지 않은 41개(법정 26개, 공익 15개) 사업은 모두 '보통' 등급

2. ★ 표시는 2017년 신규 사업

참고 2

복권기금사업 평가지표 개편사항 비교

부문	평가지표별 평가내용(2016년)	배점	부문	평가지표별 평가내용(2017년)	배점
계획·준비	1-1. 사업목적이 명확하고 구체적인가?	5		-	-
	1-2. 성과지표가 해당사업의 목표를 명확히 반영하고 있고, 목표치가 구체적이며 합리적으로 설정되었는가?	10			
	1-3. 사업의 타당성에 대한 사전분석이 적절하게 이루어졌는가?	5			
집행·관리	2-1. 당초 계획에 비추어 사업예산을 차질없이 집행하였는가?	10	집행	1. 당초 계획에 비추어 사업예산을 적기에 차질없이 효율적·합리적으로 집행하였는가?	25
	2-2. 예산을 낭비요인 없이 적기에 효율적·합리적으로 집행하였는가?	10			
	2-3. 사업추진체계 및 모니터링체계는 적절하게 가동되었는가?	10			

부문	평가지표별 평가내용(2016년)	배점	부문	평가지표별 평가내용(2017년)	배점
성과· 환류	3-1. 당초의 성과지표목표치를 제대로 달성하였는가?	20	성과	2. 성과지표와 목표치가 합리적으로 설정되어 있으며 당초 계획된 목표치를 달성하였는가?	50
	3-2. 사업평가결과 사업이 효과적이었는가?	15			
	3-3. 사업평가결과와 외부지적사항 등을 정리·분석하고 환류하였는가?	10	환류	3. 사업체계가 효과적이며 사업평가 등의 환류가 적절히 이루어졌는가?	25
	3-4. 복권기금사업을 통해 복권기금에 대한 긍정적 인지도 제고에 기여하였는가?	5	(가점)	(가점1) 복권기금사업을 통해 복권기금에 대한 긍정적 인지도 제고에 기여하였는가?	+2
-		(가점2) 신규사업인 경우 사업발굴을 위해 노력하였는가?		+2	

참고자료

기획재정부, 보도자료 「2017년도 복권기금사업 성과평가 강평회 개최」, 2018.5.30.

기획재정부 복권위원회 외, 「2017년도 복권기금사업 성과평가보고서」, 2018.4.

(작성자: 박선영 전문연구원)

재정지출 효율화 및 주요 재정사업 추진실태 감사결과

2018.5., 감사원

- 감사원은 기획재정부 등 32개 기관을 대상으로, 총사업비 관리제도 등 주요 재정관리제도의 운용 적정성을 점검하여 총 62건의 감사결과를 발표함
 - 정부는 재정효율성을 높이기 위해 세출 구조조정 등 다양한 노력을 기울이고 있으나, 사전에 충분한 검토 없이 더 많은 사업비를 확보하거나 불요불급한 사업에 예산을 편성·추진하는 사례가 여전
 - 사업부처의 비효율적 재정집행에 대한 재정당국의 견제 기능 수행도 일부 미흡한 실정이므로 주요 재정관리제도의 운영실태를 중점 점검하였음
 - 특히 세출 구조조정·재정지출 효율화 등의 성과가 중장기적으로 지속될 수 있도록 재정관리제도 정비에 중점을 두고 감사를 실시함

〈표1〉 감사대상 주요 재정관리제도

재정관리 분야	감사 대상 제도
대규모 재정사업 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 예비타당성 조사 • 총사업비 관리
지방재정사업·민간투자사업 재정지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정투자사업 중앙심사 • 민자사업에 대한 국고지원
출연금 및 보조금 편성·관리	<ul style="list-style-type: none"> • 출연·보조금 예산 편성 및 집행잔액 등 사후관리
회계·기금 등 재정 통합관리	<ul style="list-style-type: none"> • 회계·기금 간 여유재원 상호 이전 및 자금 집행시기 등 관리
재정성과 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 재정사업 자율평가 • 보조사업 연장평가

- 재정관리 분야별로 주요한 감사 결과 사항을 정리하면 아래의 표와 같음

재정관리 분야	감사 대상 제도	감사 결과
대규모 재정사업 관리	예비타당성 조사	<ul style="list-style-type: none"> • B/C분석을 위한 비용 산정 시 일부 항목은 기준이 없어 실제 소요비용보다 적은 금액을 산정하여 분석결과의 신뢰성 확보 미흡 • 설문조사를 통한 편익 산정 시 정확한 판단정보를 제공하지 않거나 정확성이 검증되지 않은 설문결과를 활용 • 최종단계인 종합평가시 재평가를 실시하면서 평가위원에게 사유를 고지하지 않아 사유도 모른 채 평가하거나, 타인이 임의로 평가설문지를 작성
	총사업비 관리제도	<ul style="list-style-type: none"> • 계약 체결 시 발생한 낙찰차액 및 공사비 절감액을 미감액하거나 다른 공사비로 임의 집행

재정관리 분야	감사 대상 제도	감사 결과
지방재정사업·민간 투자사업 재정지원	지방재정투자사업 중앙심사	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체가 단일 사업을 임의 분할하거나 사업비를 축소하는 등의 방법으로 중앙투자심사를 통한 적정성 검토 없이 사업추진 · 지자체 자체사업 타당성 분석결과에 오류가 있다는 전문기관(LIMAC) 검토의견을 통보받고도 그대로 중투위에 상정하는 등 관리 부실
	민자사업에 대한 국고지원	<ul style="list-style-type: none"> · 계약 체결 시 발생한 낙찰차액 및 공사비 절감액을 미감액하거나 다른 공사비로 임의 집행
출연금 및 보조금 편성·관리	출연·보조금 예산 편성 및 집행잔액 등 사후관리	<ul style="list-style-type: none"> · 자체수입이 발생하였음에도 이를 고려하지 않고 출연금을 과다 편성 · 출연사업 종료에 따라 집행잔액이 발생하였으나 국고 반납 또는 다른 사업의 재원으로 활용하지 않은 채 방치
회계·기금 등 재정 통합관리	회계·기금 간 여유재원 상호 이전 및 자금 집행 시기 등 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 세수를 특별회계에 배분하면서, 재정소요 변동 현황 및 전망 등을 감안한 배분비율 조정을 하지 않아 비효율 발생 · 공공기관에 위탁사업비를 지급하면서 실제 집행가능시기를 고려하지 않은 채 사업비를 미리 지급
재정성과 평가재정성과 평가	재정사업 자율평가	· 재정사업자율평가를 통한 세출 구조조정 실적 미흡
	보조사업 연장평가	· 평가제도의 객관성 및 실효성 확보 미흡

참고자료

감사원, 보도자료 「재정지출 효율화 및 주요 재정사업 추진실태 감사결과」, 2018.5.10.

감사원, 감사보고서 『재정지출 효율화 및 주요 재정사업 추진실태』, 2018.4.

(작성자: 박선영 전문연구원)

보조금 부정수급 근절방안의 내용 및 향후과제

2018.1., 관계부처 합동

1. 추진배경

- 최근 2차례 종합대책을 수립 추진하는 등 보조금 부정수급 방지를 위해 제도개선 노력을 지속해 왔으나, 부정수급 사례는 근절되지 않고 지속 발생하고 있음
 - 지난해 ‘어금니 아빠’ 사건 발생(‘17.10월)에 따라, 보조금 수급자 관리체계의 허점이 드러나고, 보조금 부정수급 문제에 대한 사회적 관심이 증대하였음
 - 보조사업을 추진하는 전체 부처를 대상으로 보조금 부정수급 관리실태 점검과 관계부처 회의를 통해 ‘보조금 부정수급 근절방안’ 마련함

2. 보조금 관리 현황

- 보조금이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 금액으로 '18년 기준 66조 9천억원에 달함

〈표 1〉 최근 5년간 국고보조사업 현황

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체	규모(조원)	50.6	52.8	60.4	61.2	61.2	66.9
	세부사업(개)	2,552	1,904	1,956	1,591	1,637	1,569
(민간 보조)	규모(조원)	12.7	12.6	14.4	14.5	13.5	16.8
(지자체 보조)	규모(조원)	38.0	40.2	46.0	46.7	47.7	50.2

주: '18년도는 예산기준, '17년도는 추경 기금변경분이 반영된 예산현액('17.12월) 기준, '13~'16년도는 결산 기준

- 2013년 12월 복지분야의 「복지사업 부정수급 제도개선 종합대책」, 2014년 11월 보조금 전체분야의 「국고보조금 부정수급 종합대책」을 발표하는 등 부정수급 근절을 위해 노력함
 - 국무조정실 제2차장 주재하에, 기재부·교육부·복지부 등 11개 부처, 보사연·행정연 등 연구기관이 참석하여 복지사업의 단계별 맞춤형 대책 마련, ‘정부합동 복지부정신고센터’ 설치 운영(권익위) 등을 논의함

- '13년 복지분야 부정수급 대책에 이어 비복지분야를 포함한 국고보조금 전반에 대한 부정수급 근절대책 마련함
- 부정수급 검증시스템을 갖춘 e나라도움 개통('17.7월)으로, 보조금 중복수급, 무자격사업자 등에 대해 시스템을 통해 검증할 수 있게 되었음
 - 또한, 보조사업 컨트롤타워인 '보조금관리위원회'를 신설하고, 일원화된 신고체계를 마련함

3. 보조금 관리실태 점검 결과 및 문제점

- '17년 11월 보조사업을 추진하는 36개 중앙행정기관을 대상으로 보조금 부정수급 관리 실태를 서면 점검하고, 주요 관계부처* 회의를 통해 현행 보조금 관리제도의 한계와 개선 필요사항 등을 논의함
 - * 기재부, 법무부, 행안부, 복지부, 권익위, 경찰청, 부패예방감시단 등
 - 점검항목: ① 기관별 보조사업 및 부정수급 파악 실태(사업수 규모)
 - ② 보조금 부정수급 관리조직 구성·운영 실태
 - ③ 보조금 부정수급 점검 단속 및 환수 현황
 - ④ 현행 보조금 관리제도 개선 필요사항 등
- 점검결과에 따른 문제점을 제도 및 시스템 측면과 집행·점검 등 현장관리 측면으로 구분해서 살펴볼 수 있음

(시스템 측면)

- 부정수급 확정 내역 및 부정수급자 명단 등 부정수급에 대한 DB 구축과 검증프로그램 보완, 정확한 자격검증을 위한 일부 정보의 추가 연계, 부처의 활용도 제고를 위한 교육과 홍보가 확대될 필요
- 보조사업 소관부처 36개 중 일부 부처만이 '보조사업점검평가단'을 운영하는 등, 보조금 법령상 재량 또는 의무적으로 설치토록 되어 있는 보조사업 점검 관리조직 구성 운영이 미비함
 - 보조금관리위원회도 부처별 부정수급 발생현황 및 점검 단속 등에서 아직 미흡하여 총괄적인 통계관리 및 방지대책 수립이 미비함
- 지방보조금 관리 법령과 전산관리 시스템이 구축되어 있지 않아, 지자체가 자체적으로 운영하는 보조사업에 대한 관리에 한계가 있음

(집행·점검 측면)

- 복지부 등 일부 부처를 제외한 대다수 부처는 보조금 집행 이후의 목적 외 사용, 수급자격 변동, 비용 과다계상 등 일선현장의 부정수급 문제에 대한 관심이 상대적으로 저조함
 - 수급자 역시 도덕적 해이가 만연해 부정수급 문제의 심각성에 대한 인식이 낮은 수준임
- 부정수급 점검 단속은 소관부처, 검찰, 경찰, 지자체별로 개별적으로 수행*되어 중복점검 등 부정수급 단속의 비효율이 발생할 여지가 있음
 - * 총괄관리기관(기재부)과 점검 단속기관(각 부처, 검경 등) 간 부정수급 관련 정보공유체계 미비
- 보조금 수급자 및 보조사업자 수에 비해 현장 조사 및 확인인력(기초생활보장제도 대상자 가정방문 등) 부족하여 한계가 있는 실정임

4. 보조금 부정수급 근절방안



참고

보조금 부정수급 근절방안 세부실행계획

단계별	추진과제	세부 추진과제	조치시한	주관부처	협조부처
보조금 부정수급 관리제도 개선	1-1. e나라 도움 개선	통합관리시스템 사후 모니터링 정교화 * 시스템권한설정 및 교육, 부처 의견수렴, 패턴결과 수정	'18.1월	기재부	전부처
		사업별 수급자격 검증 DB 구축	'18.4/4	기재부	전부처
		수급자 자격 자동알림기능 추가 *e나라도움	'18.2/4	기재부	전부처
		모든 공적자료 통합·연계 확대 * 금융재산 연계정보, 자동차보험 가입정보, 기부금 모집 승인정보, 장애인 활동지원사업에 대한 공적 자료 연계 등	'18.4/4	복지부 기재부	관계부처
	1-2. 보조사업 관리조직 정비·운영 내실화	부처별 보조사업 점검평가단 의무구성	'18.1/4	전부처	-
		시·도별 부정수급 점검 전담조직 설치	'18.2/4	행안부	지자체
		부정수급 관리 TF 구성·운영	'18.1/4	기재부	관계부처
		부정수급 가이드라인 마련	'18.2/4	기재부	전부처
	1-3. 지방 보조금 관리체계 마련	(가칭)지방보조금관리법안 마련	'18.4/4	행안부	지자체
		(가칭)지방보조금통합관리시스템 구축 - ISMP(Information System Master Plan) 추진 - 구축 및 시범운영 -전국 확산 및 보급	'18.4/4 '19.4/4 '20.4/4	행안부	지자체
- e나라도움과 연계		'21.1/4	행안부	기재부	
3중 점검·감시 체계 구축	2-1. e나라 도움을 통한 선제적 검증	e나라도움에 부처별 부정수급 정보 입력	'18.2/4	전부처	-
		보조금통합관리지침 개정 * e나라도움 정보공개 포털에 부정수급 관련 정보 탑재, 대국민 공개 추진	'18.1/4	기재부	-
		e나라도움 사용자교육 실시	'18.연중	기재부	전부처
		e나라도움 온라인교육 구축 및 운영	'18.4~12월	기재부	-
		e나라도움 교육서버 이관 및 구축	'18.4~7월	기재부	-
		e나라도움 매뉴얼 정비 및 기능개선	'18.1/4	기재부	-
	2-2. 유기적인 상시점검·단속 추진	부처별 부정수급 점검 추진	연중	전부처	-
		부정수급 유형별 사례집 발간	'18.2/4	전부처	-
	2-3. 주민참여 자율감시체계 구축	광역지자체별 국민감시단 구성 추진	'18.2/4	행안부	지자체
		지방재정법개정 * 주민참여예산 범위 확대	'18.4/4		
주민자치기구에 대한 홍보, 제보방법 안내 실시		연중			

단계별	추진과제	세부 추진과제	조치시한	주관부처	협조부처
부정수급 점검 강화	3-1. 부정수급 빈발분야 표본· 전수조사	부정수급 다빈발 분야 집중점검계획 수립	'18.1/4	국조실	관계부처
		4대 분야 집중점검 실시	'18~'19	국조실	관계부처
	3-2. 보조사업운 영기관 점검노력 제고	부처별 연간 점검계획 수립 및 제출 * 보조금관리위원회에 제출	'18.1월	전부처	-
		정부업무평가지침/보조금법령 개정 * 보조금 부정수급 관리노력 배점 추가	'18.1/4	국조실 기재부	전부처
		보조사업 연장평가 항목 중 부정수급 관리 항목 배점 확대	'18.1/4	기재부	-
		부정수급 관련정보 예산실 통보	연중	기재부	-
		지자체 합동평가에 부정수급 관리지표 추가	18.2/4	행안부	지자체
		시·군·구 보조금 점검체계 구축	'18.2/4	행안부	지자체
신고 활성화 및 국민인식 제고	4-1. 부정수급 신고 활성화	부정수급 집중신고·홍보기간 운영	연중	권익위	전부처
		공익신고자 보호를 위한 교육·홍보	'18.2/4	전부처	-
		신고포상금제도 확대방안 모색	'18.4/4	기재부	전부처
	4-2. 홍보 강화	관계 부처 콘텐츠 제작지원, 문체부 보유매체 활용 홍보지원, 공공기관 매체협업 홍보지원	연중	문체부	전부처

참고자료

관계부처 합동, 「보조금 부정수급 근절방안」, 2018.1.11.

(작성자: 박선영 전문연구원)

2. 미국

2018년 연차보고서

유사·중복·분할 프로그램 감축 및 재정절감 방안

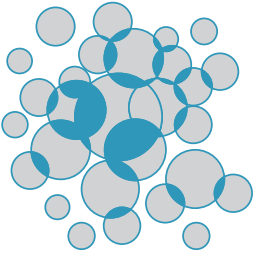
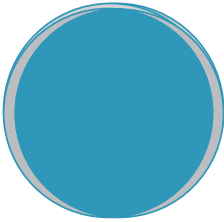
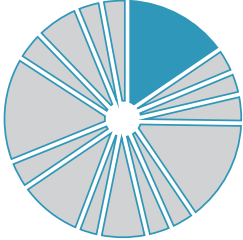
- 2018.4., GAO -

※ 본 보고서는 미국 정부책임처(GAO, Government Accountability Office)에서 연례적으로 발간하는 프로그램 유사·중복·분할 점검 시리즈 가운데 8번째 보고서로서, 각 연방부처와 기관들의 유사·중복·분할 프로그램 실태에 대한 점검내용과 해결조치 권고안을 담고 있음

1. 검토 배경

- 미 연방정부는 고착화된 수입-지출 간 불균형을 해소하고 지속가능한 재정을 달성하기 위하여 장기적으로는 재정정책의 변화를, 단기적으로는 연방 프로그램 간 유사, 중복 및 분절¹⁾을 해소하려는 노력을 지속해왔음
- 정부책임처(GAO)는 2011년부터 매년 정부 프로그램 내 유사·중복 및 분절 문제를 모니터링하고 추가적으로 유사·중복 등이 발생한 분야를 발굴하여 공개해왔으며, 이와 관련하여 의회와 행정부처가 이행해야 할 조치사항을 권고하고 있음

1) 정부책임처(GAO)는 “유사(overlap), 중복(duplication), 분절(fragmentation)”에 대해 아래와 같이 정의하고 있음

		
유사(Overlap)	중복(Duplication)	분절(Fragmentation)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 다수 기관의 프로그램들이 유사한 사업 목적 하에 유사한 활동 또는 전략을 구사하거나 수혜자 범위를 유사하게 설정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 다수 기관의 프로그램들이 동일한 사업 활동을 하거나 동일 수혜자에게 같은 효과가 있는 서비스를 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1개 이상의 연방기관 또는 기관 내 하부 조직이 동일 분야의 서비스 집행에 관여

- 지난 2011~2017년의 보고서에서는 유사, 중복 또는 분절을 줄이거나 없애거나 효율적으로 관리하기 위해 의회 또는 행정부를 대상으로 278개 분야에서 724개의 조치사항을 발표하였음²⁾
 - 의회와 행정부는 이 중 551개(76%)의 조치사항을 이행함으로써 지금까지 약 1,780억달러의 재정적 이익을 달성함
- 2018년 4월 정부책임처(GAO)는 여덟 번째 연차보고서를 통해 정부의 효율성과 효과성을 개선하기 위해 총 23개 분야에서 의회와 행정부가 취해야 할 68개의 새로운 조치들을 제안함
 - 본 보고서에서는 ① 2018년 새로 확인된 유사·중복·분절 이슈를 소개하고, ② 지난 보고서(2011~2017)에서 확인된 조치사항의 추진경과와 함께 의회 및 행정부가 아직 완전히 해결하지 못한 조치사항 현황과 관련된 내용을 제시하였음

2. 2018년 새롭게 확인된 유사·중복·분절 이슈

- 2018년 연차보고서에서는 정부책임처(GAO)가 총 23개 분야의 새로운 조치들 중 정부 프로그램 내 유사·중복·분절이 새롭게 확인된 13개 분야를 아래 <표 1> 과 같이 소개하였음

<표 1> 2018년 새롭게 확인된 유사·중복·분절 분야

미션	새롭게 확인된 유사·중복·분절 분야	
농업	1	수입 수산물 감독: 식품의약국(FDA, Food and Drug Administration)와 식품안전검사국(FSIS, Food Safety and Inspection Service) 간 역할 조정은 기능 분절을 해소하고 소비자를 안전하지 않은 약물 잔여물로부터 보호하는 데 도움이 됨
국방	2	국방배급센터(Defense Distribution Centers): 국방부(DOD, Department of Defense)는 불필요한 유사·중복을 최소화하고, 군부대 지원을 위한 재화를 저장하고 처리하기 위해 정부 배급센터를 더욱 효율적으로 이용함으로써, 5년간 대략 5억 2,700만달러를 절감할 수 있음
	3	위성 위치 확인 시스템(GPS) 현대화: 국방부(DOD)는 위성 위치 확인 시스템(GPS)의 수신기 카드 현대화를 위해 개별 조직의 책임을 배분함으로써, 수백개의 관련 프로그램 간 불필요한 중복 위험을 감소시키고 2021년까지 약 25억달러의 비용을 절감할 수 있게 할 것임
일반정부	4	신원 동용 확인 서비스의 이용: 예산관리처(OMB, Office of Management and Budget)는 연방 정부기관들이 데이터 유출에 대응하여 중복적으로 신원동용 확인 서비스를 제공하지 않도록 함으로써 연간 수백만 달러의 불필요한 지출을 절감할 수 있음

2) 정부책임처(GAO)는 홈페이지 내 "Action Tracker"라는 온라인 툴을 통해 매년 유사·중복·분절 관련 연차보고서 및 해당 보고서에서 제안된 의회·행정부처의 조치사항 이행경과를 주기적으로 모니터링하고 있음(<http://www.gao.gov/duplication/overview>, 최종 접속일: 2018.8.9.)

미션	새롭게 확인된 유사·중복·분절 분야	
보건	5	전공의 수련과정 자금지원: 보건복지부(HHS, Department of Health and Human Service)는 외과 전공의를 대상으로 하는 분절된 연방 자금지원 제도의 효율성을 개선하기 위해 연방기관들의 기능을 조정해야 함
	6	보훈부(VA, Department of Veterans Affairs) 인적 자본에의 도전과제: 퇴역군인의료관리국(the Veterans Health Administration)은 기관 내 분절을 해소하고 퇴역군인 대상 지원 역량을 향상하기 위해 인적 자원의 내부 통제 및 성과관리체계를 강화해야 함
국가안보/법 집행	7	연안경비대(Coast Guard) 선착장: 연안경비대는 불필요한 중복 수색 및 구조를 제공하는 선착장을 폐쇄하여 수백만 달러를 절감할 수 있음
	8	국립표준기술국(National Institute of Standards and Technology)의 프로그램 관리: 시설 보안 관리 구조 내 분절을 해소함으로써, 상무부(Department of Commerce)와 국립표준기술국은 시설 보안 프로그램을 개선할 수 있음
소득 보장	9	사회보장국(SSA, Social Security Administration)의 장애 신청 검토: 사회보장국은 검토 유형 간 중복을 감소시키거나 관리하기 위해 장애 신청에 관한 품질 보증 검토를 평가해야 함
	10	보충적 소득 보장제도(SSI; Supplement Security Income): 사회보장국은 생애전환기 청년들이 직업재활서비스를 위한 보충적 소득 보장제도를 더 잘 받을 수 있도록 서비스 제공에서의 분절을 더욱 잘 관리하는 조치를 실행해야 함
국제관계	11	야생동물 밀매 방지: 야생동물 밀매를 방지하는 연방기관들은 동남아시아 내에서의 역할과 책임을 분류함으로써 분절을 더욱 잘 관리하고 모든 관련기관들의 기능 분배를 효과적으로 통제할 수 있게 됨
과학 및 환경	12	고도로 통제된 실험실(High-Containment Laboratories): 연방 생물학 선택 작용제 프로그램(Federal Select Agent Program) ³⁾ 과 관련하여 유관기관 간 작업 계획을 더욱 잘 조정함으로써, 실험실 감독 업무에서의 분절을 해소할 수 있음
훈련·고용·교육	13	STEM 교육 프로그램: 163개의 연방 과학, 기술, 엔지니어링 및 수학(STEM, Science, Technology, Engineering, and Mathematics) 관련 교육 프로그램들을 평가하기 위한 요건들을 충족하는 것은 분절, 중복을 더욱 잘 관리하고 서비스 효과성을 향상시킬 수 있게 함

출처: GAO(2018), 2018 Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits 참고

■ 유사·중복·분절 분야 외에도, 의회 또는 행정기관이 정부 운영비용을 줄이거나 미국 재무부(DOT, Department of Treasury)의 세수를 증대시키기 위하여 10개 분야에서의 조치방안을 제안함(아래 <표 2> 참고)

3) 연방 생물학 선택 작용제(FASP, Federal Select Agent Program) 프로그램은 인간 및 동식물의 건강에 심각한 위협을 야기할 우려가 있는 생물학 선택 작용제 및 독소의 보유, 이용 및 이전을 규제하는 프로그램으로, 선택 작용제 및 독소의 일반적인 예로는 탄저병, 천연두, 림프절 페스트 등을 야기하는 유기체가 있음(미국 FASP 공식 홈페이지(<https://www.selectagents.gov/>) 참고, 최종 접속일 2018.8.9.)

〈표 2〉 2018년 비용절감 및 세수증대 분야

미션	새롭게 확인된 비용 절감 및 세수 증대 분야	
국방	14	외화 변동: 국방부(DOD)는 더 효과적·효율적으로 외화 펀드를 관리함으로써 수백만 달러를 절감할 수 있음
	15	군수창에서의 공급 운영: 국방부(DOD)는 육군, 해병대 부대 군수창 및 해군 조선소에서 공급 운영의 효율성 및 효과성을 개선함으로써 수천만 달러를 절약할 수 있음
경제발전	16	보편적 서비스(Universal Services) ⁴⁾ 기금의 회계 관리: 보편 서비스 기금의 관리 감독 상 약점을 해소함으로써, 연방통신위원회(Federal Communication Commission)는 투자 관리를 위해 민간은행에 지불하는 수수료를 매년 최소 백만 달러 절감할 수 있음
에너지	17	Hanford 지방의 극저준위폐기물(LAW, low-activity waste)에 대한 에너지부(DOE, Department of Energy)의 조치: 에너지부(DOE)는 극저준위폐기물의 일부를 처리하는 데 대안적인 접근방법을 적용함으로써 특정 위험을 감소시킬 수 있고 수백억 달러를 절약할 수 있음
일반정부	18	고용세(employment tax): 국세청(IRS, Internal Revenue Service)의 국가조사프로그램의 고용세 연구 결과를 분석·활용하는 것은 매년 수백만 달러의 부가 수익을 확인하고 추적하는 데 도움이 됨
	19	탈세 및 조세 불응: 국세청(IRS)은 자체 권한을 사용하여 납세자의 추가 환급을 도모하고, 급여 정보를 확인할 때까지 환급 발표 기일을 연장하는 등 환급과 관련된 비용 및 편익을 전체적으로 평가함으로써 매년 수백만 달러를 절약할 수 있음
보건	20	건강보험 세금 공제(Premium Tax Credit) 관련 부적정 지출: 메디케어 서비스센터와 국세청(IRS)은 2017회계연도에 약 350억 달러를 지출한 건강보험에 대해 보험료보조금 통제를 강화함으로써 비용을 절감할 수 있음
	21	퇴역군인 의료 비품 조달: 보훈부(VA는 주요 병원의 공급망 관리 실무를 충실히 준수함으로써 의료 및 수술 비품을 획득할 때 수천만 달러를 절약할 수 있음
국토안보/법집행	22	교도국(Bureau of Prisons) 의료 비용: 교도국은 의료비용의 감독 및 관리를 개선함으로써 더 효율적·효과적으로 보건의료 재화 및 서비스를 획득하고 잠재적으로 매년 수백만 달러를 절약할 수 있음
소득보장	23	철도퇴직자위원회(Railroad Retirement Board)의 장애 검토: 철도퇴직자위원회는 시의성 있게 소득 데이터 사용하고 고위험 장애 검토를 위해 자원을 재배분함으로써 수백만 달러의 과다 지출을 감소시킬 수 있게 됨

출처: GAO(2018), 2018 Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits 참고

■ 또한 앞에서 확인한 새로운 분야의 발굴 외에도, 2011년부터 2017년까지의 지난 연차보고서에서 이미 확인되었던 기존 6개 분야에서도 7개의 새로운 조치사항을 새로 제안하였음(아래 〈표 3〉 참고)

4) 미국에서 「1996년 통신법」(Telecommunications Act of 1996)의 개정으로 명시된 제도로서, “국민 누구나 언제 어디서나 적절한 (affordable) 가격에 제공받을 수 있는 기본적인 정보통신서비스”와 관련된 제도 전반을 의미함(고창열(2006), 「미국의 보편적 서비스 제도 관련 논의」, 『정보통신정책』 제18권 19호)

〈표 3〉 기존에 확인된 분야에서 추가된 새로운 조치사항

미션	기존 분야에서 새로 추가된 조치사항 내용		기존 확인년도
농업	1	작물보험: 2017년 7월, 의회를 대상으로 연방 작물 보험 프로그램을 개설하는 비용을 감소시켜야 한다는 새로운 조치사항을 제안함	2013
국방	2	국방 가상훈련: 2017년 9월, 해병대 부대가 그들의 가상 훈련에서의 분절을 해소하는 데 도움이 되는 새로운 조치사항을 제안함	2016
	3	해군 선박건조: 2017년 3월, 해군이 선박 건조작업에서 인센티브의 활용을 개선하는 데 도움이 되는 새로운 조치사항을 제안함	2017
일반 정부	4	연방 차량: 2017년 4월, 연방정부가 보유하고 있는 차량들을 더욱 잘 관리하기 위한 두가지 새로운 조치사항을 제안함	2016
국토 안보 / 법집행	5	연방 시설 보안: 2017년 2월, 연방 법원청사 시설 보안의 위험요소를 해소하기 위해 연방 기관들 간의 분절을 더욱 잘 관리할 수 있는 새로운 조치사항을 제안함	2016
정보기술	6	정보기술 투자 포트폴리오 관리: 2016년 9월, 연방기관들이 소프트웨어 어플리케이션 목록을 완료하기 위하여 추진 중인 노력을 개선하는 새로운 조치사항을 제안함	2014

출처: GAO(2018), 2018 Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits 참고

3. 과거 확인된 조치사항에 대한 추진 현황

- 2011년부터 2017년까지 정부책임처(GAO)가 의회·행정부에 제안한 총 724개의 조치사항 중 376개(52%)가 완전히 이행된 것으로 나타났음(아래 〈표 4〉 참고)

〈표 4〉 2011년~2017년 의회 및 행정부에 제안된 조치사항 이행 현황

(단위: 건, %)

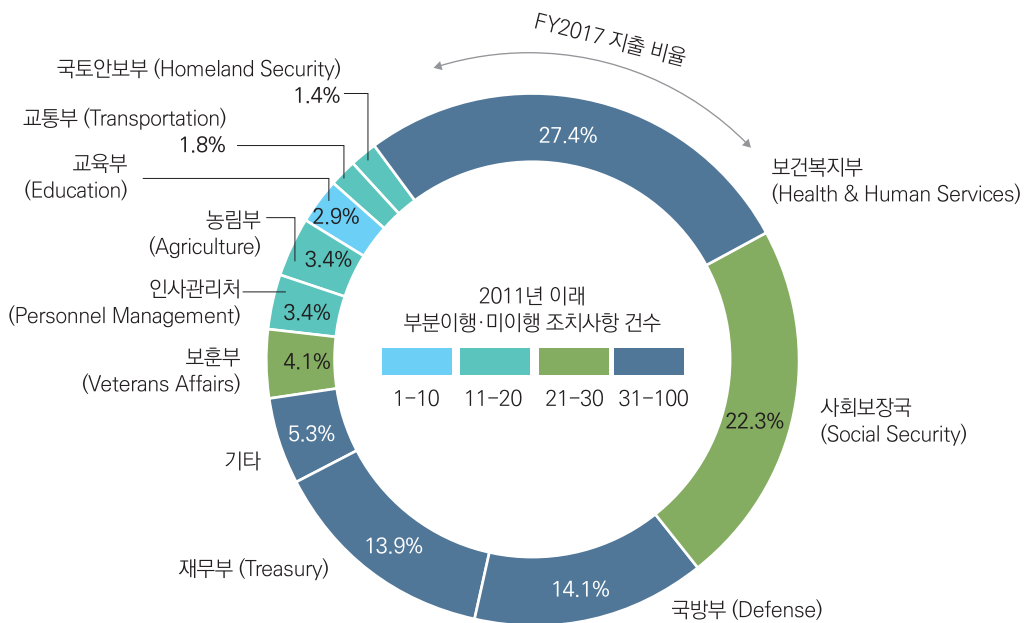
상태	의회에 제안된 조치사항 이행건수	행정부에 제안된 조치사항 이행건수	합계
완전 이행	30(31%)	346(55%)	376(52%)
부분 이행	11(11%)	164(26%)	175(24%)
미이행	44(45%)	78(12%)	122(17%)
기타 ¹⁾	12(12%)	39(6%)	51(7%)
합계	97(100%)	627(100%)	724(100%)

주: 1) 추가적인 감사 작업 및 기타 관련 정보에 기반하여 새로운 조치사항으로 통합되거나, 2) 더 이상 상황 개선과 관련 없어진 조치사항을 폐지한 경우 등을 포함함

출처: GAO(2018), 2018 Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits 참고

- 또한, 2018년 3월 기준으로 2011년 이래 의회와 행정부가 이행하고 있는 조치사항 798개⁵⁾ 중 365개⁶⁾가 아직 완전히 이행되지 못하고 있는 것으로 분석되었음
 - 2011~2018년 동안 의회에 제안된 총 100개의 조치사항 중 58개가 아직 완전하게 이행되지 않았으며(부분 이행 11개, 미이행 47개), 행정부에 제안된 총 698개의 조치사항 중 307개가 아직 완전하게 이행되지 않은 것으로 나타남(부분 이행 164개, 미이행 143개)
- [그림 1]의 기관별 이행현황을 보면 2017 회계연도 기준으로 행정부에 제안된 조치사항 지출비용의 총 77.7%가 보건복지부(HHS), 사회보장국(SSA), 국방부(DOD), 재무부(DOT)에 집중된 것으로 나타남
 - 특히 보건복지부(HHS), 국방부(DOD), 재무부(DOT)의 경우에는 부분이행 및 미이행된 조치사항 건수가 31개 이상에 달하는 것으로 분석됨

[그림 1] FY2017 기준 2011년 이래 기관별 조치사항 관련 지출 비율



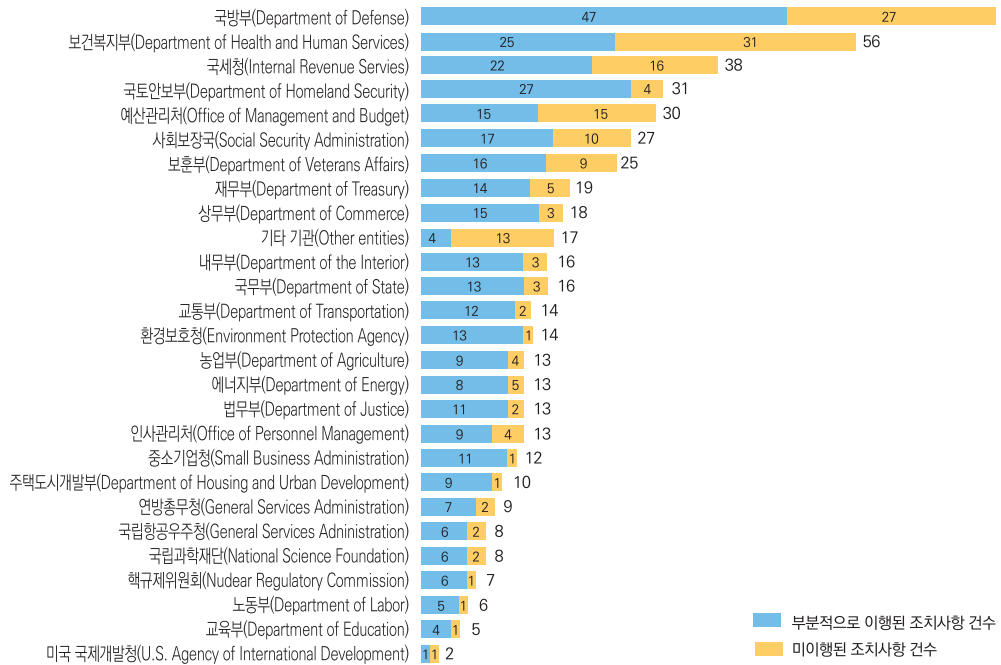
출처: GAO(2018), 2018 Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits p.15 참고

5) 2011년부터 2017년까지 확인된 총 724개 조치사항에 본 보고서에서 2018년 기준 새롭게 확인된 68개 조치사항, 본 보고서 발간 전에 이행된 6개의 새로운 조치사항을 모두 포함한 숫자임
 6) <표 4>에서 부분이행, 미이행된 297개 조치사항에 2018년 새로 추가된 68개 조치사항을 포함한 숫자임

- 또한 2018년 3월 기준으로 부분 이행 및 미이행된 조치사항 건수가 최소 25건 이상인 상위 7개 기관은 국방부(DOD), 보건복지부(HHS), 국세청(IRS), 국토안보부(DHS), 예산관리처(OMB), 사회보장국(SSA), 보훈부(VA)로 분석되었음 ([그림 2]를 참고)

[그림 2] 2011년 이후 부분이행·미이행된 조치사항의 부처별 건수(2018년 3월 기준)

(단위: 건)



주: 위의 그림에서 개별 조치사항은 둘 이상의 기관과 관련 있는 경우 중복으로 계산되었으며, 그 결과 부분이행·미이행된 조치사항 건수의 총합이 307건이 아니라 514건이 됨

출처: GAO(2018), 2018 Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits p.17 참고

- 정부책임처(GAO)는 그간 확인된 유사·중복·분절 분야와 관련된 개선사항을 지속적으로 모니터링하는 한편, 앞으로도 계속 유사·중복 및 분절 사례를 추가적으로 발굴하고 비용 절감 및 수익 증대를 위한 기회를 창출하기 위해 노력할 예정임

참고자료

GAO, *ANNUAL REPORT: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits*, <https://www.gao.gov/products/GAO-18-371SP>, 2018, 검색일자: 2018.7.4.

GAO, *GOVERNMENT EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS: Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits*, <https://www.gao.gov/products/GAO-18-571T>, 2018, 검색일자: 2018.7.4.

(작성자: 박은정 연구원)

부적정 지출 추정 절차의 문제 해결을 위한 지침

- 2018.5., GAO -

1. 검토 배경

- 미국은 정부지출에서의 부정(fraud), 과실(error) 등 부적정한 지출을 억제하기 위한 관리정책을 다양하게 수립해 왔으나 아직까지 그 효과는 미미한 실정으로, 2017 회계년도의 경우 부적정 지출 규모가 대략 1,410억달러로 추정되고 있음
- 이에 미 연방정부는 「2002년 부적정지출정보법」(IPIA, the Improper Payments Information Act of 2002)의 제정을 시작으로, 「2010년 부적정지출 척결 및 환수법」(IPERA, the Improper Payments Elimination and Recovery Act of 2010)을 통해 행정부 소속기관들에 매년 프로그램별로 부적정 지출¹⁾을 측정할 것을 요구함
 - 이는 「2012년 부적정지출 척결 및 환수개선법」(IPERIA, the Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act of 2012)으로 개정되면서, 각 부처를 대상으로 모든 프로그램에 대한 위험 평가를 수행하여 부적정 지출 금액을 추정하고, 이를 감소시킬 수 있는 구체적 실천계획을 수립하여 실행하도록 함
- 본 보고서는 정부책임처(GAO, Government Accountability Office)가 6개 부처의 10개 프로그램을 선정하여 이들을 대상으로 부적정 지출을 측정하는 절차를 소개하고 결과값의 유용성에 영향을 미칠 수 있는 이들 절차 간 차이를 분석한 조사결과를 제시하였음
 - 예산관리처(OMB, Office of Management of Budget) 및 부처별 관련 공무원 대상으로 인터뷰를 실시하고, 관련 법령, 예산관리처(OMB) 지침서 및 내부 기준 등을 검토하였으며, 특히 부처별로 부적정 지출 추정 절차의 유사점 및 차이점을 중점적으로 비교 분석하였음

1) 「부적정지출정보법」(IPIA)에 따르면, 부적정 지출(improper payments)은 법령, 계약 또는 행정상 요건하에 지출이 이루어져야 함에도 지출되지 않았거나, 과다·과소 지출된 경우, 부적절한 수급자 또는 부적절한 서비스에 지출된 경우 등을 모두 포함함

2. 부적정 지출 추정 절차 개요

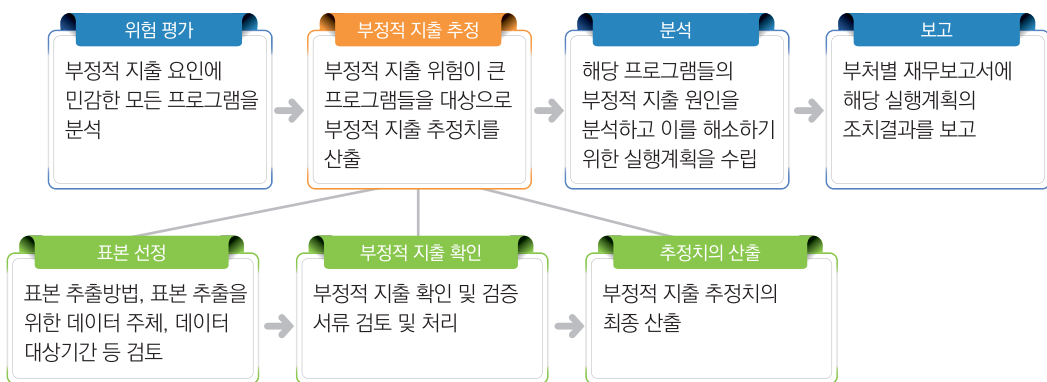
- 「부적정지출 척결 및 환수법」(IPERA)은 매년 감사관(IG, Inspectors General)들로 하여금 각 중앙 행정기관들이 부적정 지출을 추정하는 아래 6가지 기준을 준수하는지 여부를 평가하고 보고하도록 함²⁾

- ① 부처별 「재무 보고서」 또는 「성과 및 책임성 보고서」에 예산관리처(OMB)가 요구하는 정보를 수록
- ② 각 프로그램별로 위험 평가를 수행
- ③ 프로그램별 부적정 지출 추정치를 산출하여 발표
- ④ 이에 따른 적절한 실행계획을 수립
- ⑤ 부적정 지출 감소 목표를 제시하고 달성
- ⑥ 개별 프로그램의 부적정 지출 총 비율을 10% 이하로 유지

- 또한 「부적정 지출 척결 및 환수법」(IPERA)에 의거, 중앙행정기관들은 부적정 지출과 관련하여 아래 [그림 1]과 같이 4단계를 거쳐야 함

- ① 모든 프로그램을 대상으로 부적정 지출 요인에 민감한지 여부를 검토하고(위험평가), ② 부적정 지출 위험이 큰 것으로 확인된 프로그램들의 부적정 지출 추정치를 산출한 후(추정), ③ 부적정 지출의 원인을 분석하여 이를 감소하기 위한 실행계획을 수립하고(분석), ④ 부처별 재무보고서에 해당 실행계획의 조치결과에 관해 보고해야 함(보고)

[그림 1] 부적정 지출 분석과정



출처: GAO(2018), IMPROPER PAYMENT: Actions and Guidance Could Help Address Issues and Inconsistencies in Estimaion Processes p.5참고

2) GAO(2017), IMPROPER PAYMENT: Additional Guidance Could Provide More Consistent Compliance Determination and Reporting by Inspectors General 참고

- 이 중 '부적정 지출 추정'단계는 다시 ① 표본을 선정하고, ② 부적정 지출을 확인한 후, ③ 추정치를 최종 산출하는 3단계 절차를 거쳐 각 프로그램의 부적정 지출 규모를 추정함

3. 부적정 지출 추정 절차의 비교 분석

■ 정부책임처(GAO)는 앞서 언급한 부적정 지출 절차 중 '부적정 지출 추정' 단계의 부처별 차이점을 구체적으로 살펴보기 위해 2015~2016년 프로그램 예산 대비 부적정 지출 비율이 가장 큰 것으로 나타난 6개 부처의 10개 프로그램을 아래와 같이 선정하여 비교 분석하는 작업을 수행하였음

[표 1] 부적정 지출 추정 절차 분석을 위해 선정한 6개 부처 10개 프로그램

(단위: 백만달러)

부처	프로그램	OMB가 지정한 고위험 프로그램 해당 여부 ³⁾	2017 회계연도 부처별 재무보고서	
			프로그램 경비	부적정 지출 추정치
국방부 (DOD)	국방재무회계본부의 상업적 보수 (commercial pay)	X	259,165.2	0.9
	군대 급여(military pay)	X	96,777.3	182.5
교육부 (ED)	학자금 대출(Direct Loan)	○	95,389.3	3,863.3
보건복지부 (HHS)	의료행위별 수가제 (Medicare Fee-For-Service)	○	380,762.0	36,208.0
	건강우대보험 (Medicare Advantage (Part C))	○	172,768.1	14,351.7
	처방약 보험 (Medicare Prescription Drug (Part D))	○	77,450.3	1,295.6
	의료보험(Medicare)	○	363,839.4	36,731.1
재무부 (DOT)	근로소득보전세제 (Earned Income Tax Credit)	○	67,992.5	16,231.6
연방인사관리처 (OPM)	퇴직급여(retirement)	X	82,913.0	313.8
사회보장국 (SSA)	노령유족장애보험 (Old Age, Survivors, Disability, Insurance)	○	911,200.3	2,578.4
합 계			2,508,257.4	111,756.9

출처: GAO(2018), IMPROPER PAYMENT: Actions and Guidance Could Help Address Issues and Inconsistencies in Estimation Processes 참고

3) 예산관리처(OMB)에 따르면 고위험 프로그램은 ① 부적정 지출이 연 7,500만달러 이상으로 보고되거나, ② 현재 시점에서는 부적정 지출로 볼 수 없더라도 이전에 부적정 지출에 해당했거나, ③ 프로그램 오류 비율을 아직 수립하지 않고 있거나 기준치를 넘었던 프로그램들을 의미함(보고된 오류비율(부적정 지출 비율)은 전체 프로그램 대비 비율로서 부적정 지출 추정에 반영됨)

- 6개 부처의 10개 프로그램별로 부적정 지출 추정 절차를 비교 분석한 결과, 부처별로 추정 절차에 다양한 차이가 있으며 이러한 차이점이 부적정 지출 추정치의 유용성을 저해할 여지가 있는 것으로 나타남
- (표본 선정) 해당 부처들은 부적정 지출 추정을 위해 표본 추출방법, 표본 추출을 위한 데이터 주체, 데이터 대상기간 등의 측면에서 서로 다른 표본 선정과정을 거치는 것으로 나타남
 - 표본 추출방법: 각 부처는 부적정 지출 추정을 위한 표본을 추출하기 위해 통계적 방법 또는 예산관리처(OMB)에 의해 승인된 대안적인 방법을 선택할 수 있음. 정부책임처(GAO)가 선정한 10개 프로그램은 통계적 방법(8개)과 대안적인 방법(2개)⁴⁾을 사용하고 있는 것으로 분석되었음
 - 표본 추출을 위한 데이터 주체: 표본 추출방법을 적용하기 위해 부처들은 규모가 더 크고 특정화된 데이터 집합으로부터 표본을 선택하게 되는데, 각 부처에서 선택된 데이터는 각 프로그램마다 다양하며 지출내역, 신청 및 청구내역, 세금 환급, 지불계정 관련 정보 등을 포함함
 - 데이터의 대상기간: 2017 회계년도를 대상으로 부적정 지출을 측정하기 위해, 6개 부처들은 2013년부터 2017년까지의 월별 지출 검토, 고위험 검토보고, 지출 오류 비율 데이터 등을 선별하여 검증함
- (부적정 지출 확인) 해당 부처들은 프로그램별로 부적정 지출을 확인하기 위해 자격 검증, 무응답 처리 등이 포함된 절차를 거침
 - 검증 절차: 국방부(DOD, Department of Defense), 교육부(Department of Education), 보건복지부(HHS, Department of Health and Human Services)는 부적정 지출 추정을 위해 특별히 고안된 자격 검증 절차를 거치는 반면, 재무부(DOT, Department of Treasury), 연방인사관리처(OPM, Office of Personnel Management), 사회보장국(SSA, Social Security Administration)은 기존에 다른 정책목적에 위해 존재하던 검증 절차를 부적정 지출 추정에 활용하기도 함(검증 절차가 다르더라도 대체로 수급자, 재화 및 서비스의 자격에 관한 확인단계가 포함)
 - 불충분한 서류의 처리: 예산관리처(OMB)의 지침에 따르면 특정한 지출이 근거자료의 미비로 인해 적절하지 여부를 판단할 수 없을 경우에는 해당 지출을 부적절한 지출로 간주함. 10개 프로그램 중 보건복지부(HHS)의 4개 프로그램들이 서류 불충분을 원인으로 하는 부적정 지

4) 교육부의 학자금 대출(Direct Loan) 프로그램의 경우, 통계적 방법과 대안적 방법의 사용을 비교한 비용편익 분석을 수행한 후에 대안적 방법을 선택하여 표본 추출하였으며, 보건복지부의 의료보험(Medicare) 프로그램의 경우에는 3년 주기로 프로그램 검토가 이루어짐에 따라 대안적 방법을 선택하였음

출로 판단되었음⁵⁾

- 무응답 처리: 부적정 지출 여부를 확인 및 검증하기 위해 각 부처들은 수급자 등과 접촉하게 되는데, 이때 각 부처들은 '무응답'된 사례를 검증 절차 자체에서 배제하든지(사회보장국(SSA)), 적정하지도 부적정하지도 않은 것으로 처리하든지(재무부(DOT)), 부적정한 지출로 간주하는 등(보건복지부(HHS)) 부처마다 서로 다른 방법으로 처리하고 있음
- (추정치 산출) 대부분의 부처들은 관련 법령 및 예산관리처(OMB) 지침에 제시된 방식을 준용하여 부적정 지출 추정치를 산출하여 보고하고 있으나, 재무부(DOT)의 근로소득보전세제 프로그램의 경우 부적정 지출 추정치 산출 시 지출했다가 환수한 과다지출 경우를 제외하여 산출하는 등 다른 프로그램과 상이한 방식으로 산출하고 있음
 - 이 경우는, 2014년 10월 부적정 지출 추정치 산출 시 모든 부적정 지출을 포함하여 산출하도록 예산관리처(OMB) 지침이 개정되었으나 해당 내용을 아직 부처가 적용하지 않았기 때문으로 판단됨

4. 시사점

- 정부책임처(GAO)는 예산관리처(OMB)에 부적정 지출 관리 지침과 관련하여 다음 두 가지 사항을 보완해야 한다고 제안하였음: ① 부적정 지출 확인을 위한 검증 절차에서 부처로 하여금 해당 지출이 갖는 주요 위험요인을 제시하도록 해야 하며, ② 부적정 지출 검증 절차 시 '무응답'사례 처리방법을 명확하게 규정해야 함
- 이와 더불어, 정부책임처(GAO)는 각 부처들의 부적정 지출 추정 절차가 부적정 지출 관련 주요 위험요인을 효과적으로 다루고 있는지, 최근에 다루지지 않은 주요 위험요인을 포함하도록 갱신되었는지 등의 관점에서 평가되어야 한다고 제안하였음

5) 예산관리처(OMB)의 지침은 부처들로 하여금 프로그램별로 부적정 지출 원인을 카테고리화하여 보고하도록 요구하고 있는데, 부처들은 부적정 지출의 원인이 여러 개일 경우 그들이 가장 적절하다고 생각되는 카테고리를 선택하여 보고하게 됨(서류 불충분은 다른 카테고리의 원인과 결부되어 나타나는 경우가 많음)

참고자료

이오, 「미국·영국의 부적정 지출 관리체계 비교연구」, 『2011년 연차보고서』, 감사원 감사연구원, 2011, pp.159-165.

GAO, *IMPROPER PAYMENT: Actions and Guidance Could Help Address Issues and Inconsistencies in Estimaion Processes*, <https://www.gao.gov/products/GAO-18-377>, 2018, 검색일자: 2018.7.3.

GAO, *IMPROPER PAYMENT: Additional Guidance Could Provide More Consistent Compliance Determination and Reporting by Inspectors General*, <https://www.gao.gov/products/GAO-17-484>, 2017, 검색일자: 2018.7.13.

(작성자: 박은정 연구원)

미국의 예산 및 지출 동향 (Budget & Spending Issue)

1. 미 대통령 트럼프의 공공서비스 개혁(May 25, 2018)

(President Donald J. Trump Is Reforming the Civil Service to Work for the American People)

■ 2018년 5월 25일 대통령 연설에서 “공공직원(Civil Servants)들의 시민들에 대한 기여도를 높이기 위하여 정부는 더욱 효율적이면서도 철저하게 운영(operate more efficiently and more securely)되어야 한다”고 발표하며 다음의 두 가지 내용을 강조함

- 1) 공공기관의 성과보상체계를 강화하고 저조한 성과자들을 퇴출하는 체계를 단계적으로 만들어 나갈 것
 - 현재의 체계는 불량직원(bad employees)을 해고하는 것이 매우 어려우며(prohibitively difficult), 저성과자를 퇴출해야 한다는 연방정부의 성과보상원칙(Federal Government’s merit principles)에 반하고 있음
 - 민간에 비하여 종신 연방정부 직원(Tenured Federal Employees)은 해고될 가능성이 44배 낮으며, 성과저조 종신공무원을 해고하는 데에는 최소 6개월에서 1년, 그리고 소송 진행 기간으로 약 8개월이 추가로 소요됨
- 2) 공공기관이 연방 노동조합들과 근로조건을 협상할 때, 협상이 장기화(drawn-out bargaining)되는 것을 막음으로써 성과 증진과 책임성을 확보하고 그로 인한 비용 증가를 억제할 것
 - 협상이 장기화될 경우에는 그로 인한 제반 비용과 인건비가 국민의 세금으로 충당되기 때문에 이를 억제하는 것 자체가 성과 증진에 기여하는 것임
 - 더불어 협상 결과를 온라인에 공시함으로써 투명성을 확보함

2. 미 대통령 트럼프의 중앙정부 개혁(June 21, 2018)

(President Donald J. Trump Is Reforming the Federal Government, Making it More Efficient, Effective, and Accountable)

- 미 트럼프 대통령이 6월 21일, “수십억 달러가 낭비되고 있다. 열심히 일하는 미국 납세자들을 위한 사업들이 제대로 실행되지 않고 있다”고 발표하였으며, 중앙정부 개혁을 통하여 대응성과 책임성을 제고하여야 한다고 주장
- 위와 같은 재정보효율화 주장을 실천하기 위하여, 연방정부의 많은 불필요한 문서들을 재조정을 통하여 없애고 정보화함으로써 물리적 공간의 확보뿐만 아니라 수혜자들이 겪는 중복(overlapped)되고 복잡(complex)한 절차를 간소화하도록 지시함
- 하나의 방식으로 모두 적용(One size fits all)하는 관행을 개혁하여 각 기관의 임무에 특화된 정책을 강구함(美 트럼프 행정부 개혁 참고)

3. H.R.3: 종료사업·불필요한 재정사업 예산삭감법(June 7, 2018)

(Statement from the Press Secretary on the Passage of H.R.3, the Spending Cuts to Expired and Unnecessary Programs Act)

- 미국 캘리포니아주 공화당 하원의원인 Cavin McCarthy가 2018년 5월 8일 발의한 법안으로 2018년 6월 7일 하원에서 통과되었으며, 8월 1일 현재 하원 계류 중
- 트럼프 대통령은 미의회 예산을 정상화하겠다는 공약을 수행하기 위하여 1974년의 「의회예산 및 지출유보통제법」(Congressional Budget and Impoundment Control Act)에 근거하여 5월 초, 150억달러의 지출계획을 삭감하는 내용을 의회에 제출함
 - 구체적으로는 농림부, 산업부, 보건부, 법무부, 노동부, 교통부, 국무부, 철도은퇴위원회의 34개 부처사업에 대하여 약 148억 3,500만달러 삭감 계획 전달
- 공화당의 법안 추진은 트럼프 대통령의 정책기조에 따라, 납세자보호를 위한 누세(漏稅) 감소와 정부 효율화 및 책임성 강화를 목표로 한 것임

참고자료

Countable, <https://www.countable.us/bills/hr3-115-spending-cuts-to-expired-and-unnecessary-programs-act>, 검색일자: 2018.8.1.

Executive Office of the President of the United States, “Budget & Spending: President Donald J. Trump Is Reforming the Federal Government, Making it More Efficient, Effective, and Accountable,” 2018.6.21., <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-reforming-federal-government-making-efficient-effective-accountable/>, 검색일자: 2018.7.4.

_____, “Budget & Spending: Statement from the Press Secretary on the Passage of H.R. 3, the Spending Cuts to Expired and Unnecessary Programs Act,” 2018.6.7., <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-passage-h-r-3-spending-cuts-expired-unnecessary-programs-act/>, 검색일자: 2018.7.4.

_____, “Budget & Spending: President Donald J. Trump Is Reforming the Civil Service to Work for the American People,” 2018.5.25., <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-reforming-civil-service-work-american-people/>, 검색일자: 2018.7.4.

Govtrack., “H.R. 3: Spending Cuts to Expired and Unnecessary Programs Act,” <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr3/summary>, 검색일자: 2018.8.1.

_____, “S. 2979: Spending Cuts to Expired and Unnecessary Programs Act,” <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s2979>, 검색일자: 2018 8.1.

美의회 홈페이지, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3>, 검색일자: 2018.8.1.

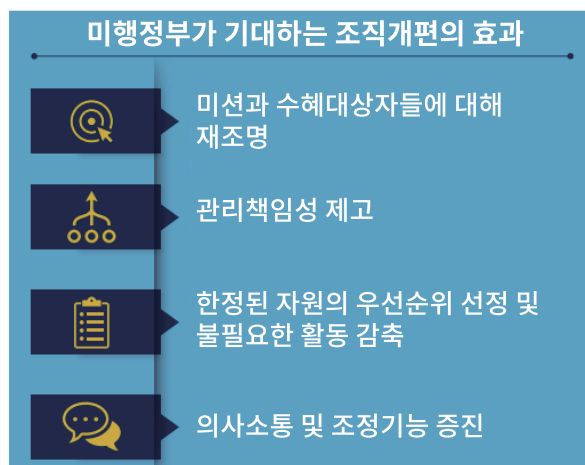
(작성자: 전예원 연구원)

美 트럼프 행정부 개혁

(Government Reform: Reshaping American Government in the 21st Century)

1. 개혁취지

- 트럼프 행정부에서는 구시대적 행정을 개선하고, 납세자인 미국시민(American people as a tax payer)의 수요에 맞는 효율적인 정부를 기획함
- 위와 같은 취지를 담아 백악관에서는 ‘21세기 미국정부의 재구성(Reshaping American Government in the 21st Century)’을 부제로 하는 개혁 실행안과 현재 추진되고 있는 부처별 개혁상황을 보고하는 정부보고서를 발간하였음
- 본 동향에서는 다양한 개혁의 내용 중 성과평과와 관련한 주요 개혁 사항들을 발췌하였으며, 미 정부에서는 개혁을 통하여 다음과 같은 주요한 변화를 기대하고 있음
 - 미 행정부의 조직개편은 기관들의 평가 능력을 함양하고, 근거기반 업무처리를 도모함으로써 전략목표 중심의 의사결정을 가능하도록 하는 것이 목적
 - 이를 통하여 부처들이 제도 형태에 맞게 사업평가를 수행하는 역량을 함양할 것으로 기대



2. 부처별 주요 성과평가 개선안

- 미 트럼프 행정부의 조직개편은 행정 전반에 다양한 성과물을 기대하고 있으나, 본 동향조사에서는 주요 조직개편 실행안 중 성과평가가 개선되는 부분에 초점을 맞추어 이를 부처별로 조사하였음

1) 교육노동부(Department of Education and Labor)

- 기존의 교육부(Department of Education)와 노동부(Department of Labor)를 ‘교육노동부’라는 하나의 기관으로 통합(Department of Education and the Workforce)함으로써 학생들과 근로자들의 교육 및 기술개발 수요, 은퇴준비 등의 효과를 유기적으로 연결하고자 함¹⁾
 - 신설되는 교육노동부 아래의 국(sub-agency)으로는 고등교육(Higher Education), 인력개발(Workforce Development), 노무(Enforcement), 연구(Research), 평가 및 행정관리(Evaluation and Administration)를 둘 예정
 - 이와 같은 기관통합은 교육에서 직업으로의 연결고리와 역량개발과 고등교육의 연계성 강화를 목적으로 한 것임
- 성과관리 측면에서는 교육부와 노동부의 통합을 통하여, 교육과 인력개발 사업들이 노동시장의 결과물에 얼마만큼 성과를 가져올 것인지 통합 데이터 축적을 통한 평가가 가능해짐

2) 발전금융연구원(Development Finance Institution)

- 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation; OPIC), 발전 신용기관(Development Credit Authority; DCA), 美 국제발전기관(U.S. Agency for International Development; USAID)들을 통합하여 ‘발전금융연구원’ 설립을 추진
 - 통합신설기관을 통하여 민간부문의 투자 레버리지를 강화하고 국가 주도의 강력한 대체투자를 제 공함으로써 기업들이 시장을 확장하는 데 도움을 줄 수 있는 혁신성장 산업으로 육성하고자 함
 - 융자, 보증, 정치적 위험에 대한 보험 등 다양한 수단을 활용하여, 미국정부 차원에서 민간부문의 신흥시장 투자를 활성화하는 의미로 ‘발전금융(Development Finance)’이라는 단어를 사용

1) 2018년 6월 21일 기관통합 확정 발표 확인

- 발전금융연구원으로의 통합은 감독 및 평가에 대한 부담을 줄이고, 관련 예산을 절감할 수 있다는 장점뿐만 아니라 위험을 관리하고, 신용모형을 구축하는 등의 다양한 노력을 줄일 수 있을 것으로 기대됨

3) 우편서비스(United States Postal Service; USPS)

- 미 행정부는 장기적으로 우편서비스의 민영화를 위하여 공정한 경쟁을 확보하기 위한 철저한 관리감독과 동시에 서비스 제공의 합리적인 가격 확보를 도모하는 노력을 기울이고 있음
- 우편서비스의 민영기업으로의 전환을 위한 초석으로 테스트포스를 구성하여 우편서비스의 운영과 재무와 관련한 전반적인 평가를 시행하였으며, 구체적인 평가 점검사항은 다음과 같음
 - 경쟁시장에서의 USPS의 역할과 택배시장으로의 확대 및 가격체계
 - 감소하는 우편송달규모와 우편사업에서의 독점력
 - 기술발전과 전자상거래, 거래관행의 변화를 반영한 ‘보편 서비스제공 의무(Universal Service Obligation)’에 부합하는지 여부
 - USPS가 미국경제와 지방, 지역사회, 소규모 도시 등에 미치는 영향 및 역할
 - USPS의 사업모델 상태와 인력, 운영, 비용, 가격체계 등의 현황

4) 금융교육위원회(Financial Literacy and Education Commission; FLEC)

- 2003년 Financial Literacy and Education Commission(FLEC)라는 기관이 법령에 의해 설치되고, 22개 정부기관들이 금융 이해력을 증진하기 위하여 교육프로그램을 마련하였으며, 이에 2억 5천만달러를 매년 사용해왔음
- 그러나 현재 각 기관들에 산재되어 있는 교육 프로그램들 간에 조정이 이루어지지 않고 있고, 효과성에 대한 분명한 측정수단이 제시되어 있지 않아, 유사·중복 문제가 발생하고 있음
 - 소수의 기관만이 사업 효과성에 대한 모니터링을 진행하고 있었으며, 다시 이 중에서 몇 가지 사업만이 효과가 있는 것으로 나타남
 - 금융이해력 증진사업의 효과성 측정은 단지 세 개의 기관만이 참가자의 행동변화를 추적하는 성과(outcome) 측정 방식을 사용하였으며 대부분의 기관들은 접근성이나 활용(accessibility and utilization) 측면만을 측정하는 한계를 드러내고 있음

- 위의 문제들을 해결하기 위하여 금융 이해력 증진 정책들을 통합하고, 단일된 기관/위원회를 구성하여 현존하는 사업과 제안된 사업계획안에 대하여 평가하는 안이 제시되었으며, 2018년 10월 1일 이전까지 본 안건에 대하여 OMB와의 조정을 마감하고 실행에 옮길 예정임
- 또한 비영리기관과 민간, 주/지방정부 등 다양한 경로로 이루어지는 사업들에 대한 중앙정부 차원의 역할과 지원방향을 결정하고, 불필요한 사업과 관행들을 정리하여 유사중복의 위험을 제거하여 범정부적 차원(Government-wide vision)에서 신규 사업들이 적정하게 도입될 수 있도록 하는 것을 목표로 함

참고자료

Executive Office of the President of the United States, “Delivering Government Solutions in the 21st Century,” 2018, <https://www.whitehouse.gov/omb/management/government-reform/>, 검색일자: 2018.7.4.

CNBC, “White House announces plan to merge Education and Labor departments,” <https://www.cnbc.com/2018/06/21/white-house-announces-plan-to-merge-departments-of-education-and-labor.html>, 검색일자: 2018.8.5.

(작성자: 전예원 연구원)

범부처 우선순위 · 목표관리 (Cross-Agency Priority Goal Action Plan)

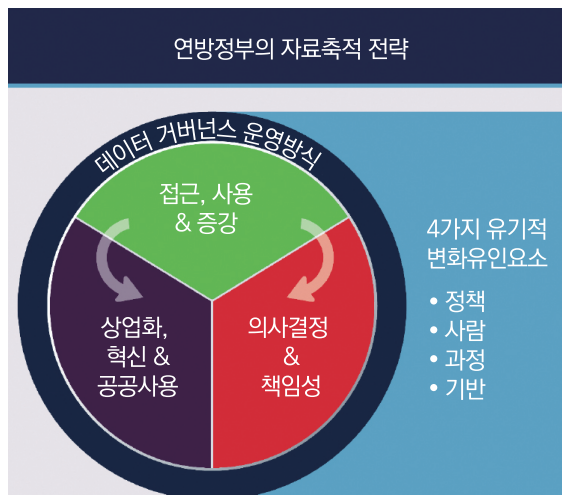
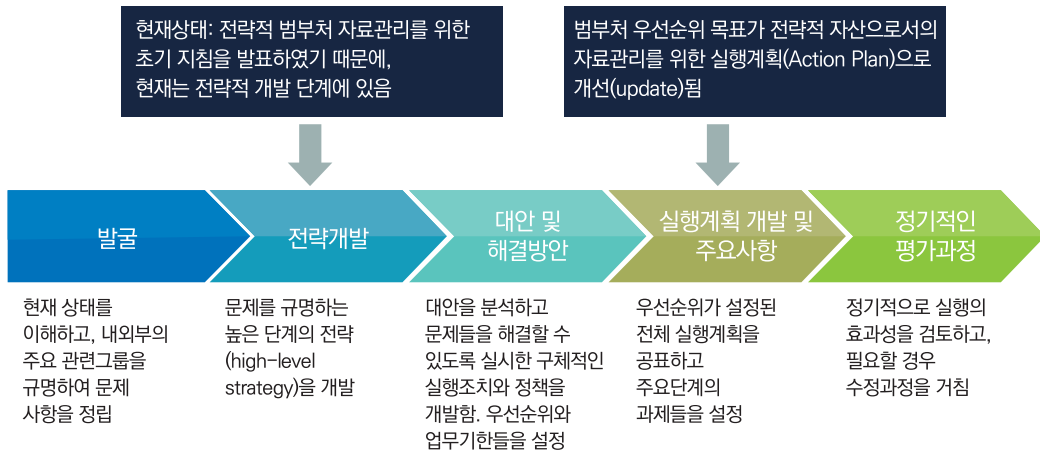
-2018.6., performance.gov-

- 미국은 대통령 국정운영 과제(President's Management Agenda)로서 범부처 우선순위와 목표에 대한 관리(CAP Goal Action Plan)사업을 추진하고 있음
- 본 동향에서는 美 행정부의 범부처 우선순위 목표관리사업 추진 상황을 주기적으로 검토하고, 조사 결과 발굴된 분기별 주요한 이슈에 대하여 소개하고 있음

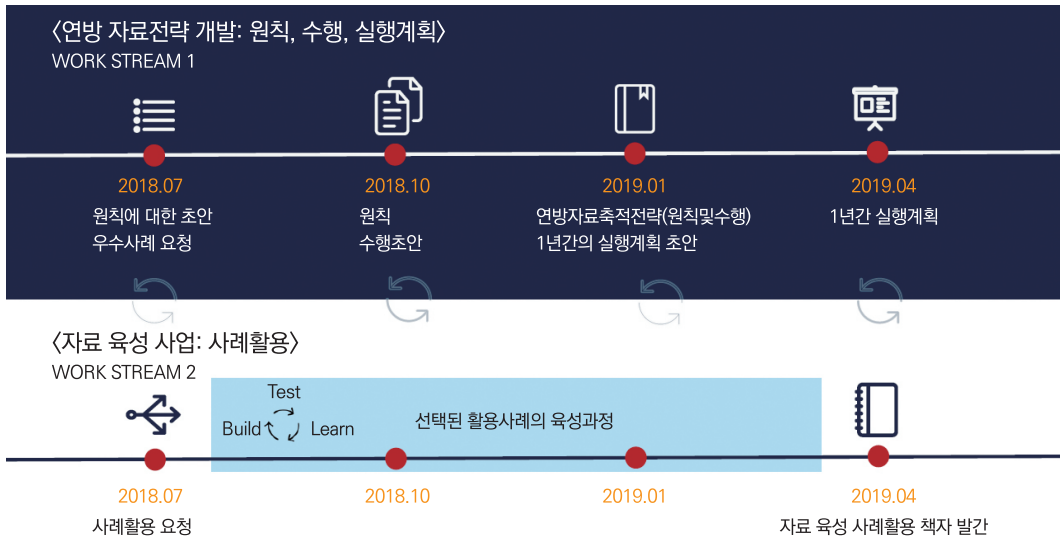
1. 전략적 자산으로서의 자료 활용(Leveraging Data as a Strategic Asset)

- 자료축적의 책임성과 투명성을 확보하기 위하여 'Leveraging Data as a Strategic Asset'의 미션을 추진
- 본 미션의 달성 목표는 자료축적을 통하여 경제성을 확보하고, 연방정부의 효과성을 극대화하며 감독기능과 투명성을 증진하는 데 있음
- 연방정부의 자료축적 전략시행은 통계방법론 연방위원회(Federal Committee on Statistical Methodology, 국토지리플랫폼(Geoplatform.gov), 연방지리정보위원회(Federal Geographic Data Committee), 미국인구조사국(United States Census Bureau), 데이터위오브이(Data.gov), 증거기반정책마련위원회(Commission on Evidence-based Policymaking), 국가기술표준협회(National Institute of Standards and Technology), 국가문서기록관리청(National Archives), 미국디지털관리(The U. S. Digital Service) 등 광범위한 데이터 관련 정부기관들이 협조하여 추진되고 있음
- 현재는 [그림 1]에 나타난 바와 같이 전략 개발단계에 있으며, 자료관리를 위한 규정 및 지침을 발표한 상태임

[그림 1] 자료축적 전략을 위한 장기 프로젝트 실행과정



- 연방정부는 금년 7월에 자료축적 원칙에 대한 초안과 우수사례집을 마련하였으며, 향후 계획은 2019년 1월까지 원칙과 기존 사례들을 바탕으로 1년간의 실행계획을 구성하는 것임
- 이와 동시에 실행책자에서는 ‘설치-시행-학습(build-test-learn)’ 과정을 반복하면서 자료 축적 계획이 자리 잡을 수 있도록 지원하고 있음
 - 사업운영 절차(work stream) 1과 2의 유기적인 협조를 위하여 strategy.data.gov를 통하여 지속적인 환류과정을 거침
 - 또한 다중기관 사업관리팀(Multi-Agency Project Management Team)과 운영기관(Operational Structure)의 동시적인 협조 운영(co-leads)을 도모함



참고자료

Performance.gov, “President’s Management Agenda: Leveraging Data as a Strategic Asset,” https://www.performance.gov/CAP/action_plans/FY2018_Q2_Data_Accountability_Transparency.pdf, 2Q 2018, 검색일자: 2018.8.1.

(작성자: 전예원 연구원)

美 대통령 국정관리 동향

(Issue of President's Management Agenda)

1. 2019년도 예산안에 대하여 각 부처들이 개정된 전략계획과 우선순위목표를 설정함 (2018.2.12.)

(Agencies Establish Revised Strategic Plans and Agency Priority Goals with the President's FY 2019 Budget)

- 연방정부 중앙부처들은 2018-2022 전략계획을 발표하였으며, 2018-2019년에 달성해야 하는 기관 우선순위 목표를 설정하였음
 - 각 행정부 초기에 설정되는 전략계획은 기관의 미션과 장기목표 추진, 전략계획 달성을 위한 진행사항을 모니터링하는 데에 이용됨
- 2010년 GPRAMA가 목표책임성 확보를 위해 시행된 이후로 매 2년마다 4~5개의 우선순위 목표를 기관장들이 설정해오고 있음
 - 이러한 목표는 기관리더십이 목표로 하는 최고의 우선순위를 발표함과 동시에 그것이 행정부의 우선순위와 일치하도록 하며, 결과 중심과 사업 추진에 초점을 맞추어 측정 가능하도록 한 것이 특징임
 - 또한 기관의 COO(Chief Operating Officers)가 주기적으로 performance.gov에 성과와 추진에 대한 평가결과를 올림

2. 연방정부가 기관의 우선순위목표 1분기 진행상황을 보고함(2018.4.9.)

(Federal Agencies Release First Quarterly Update on Agency Priority Goal Progress)

- 연방정부기관이 2018-2019회계연도 우선순위목표 진행사항을 발표하였으며, 실행을 위한 액션 플랜도 포함하고 있음
 - 분기별로 진행사항에 대한 보고가 이루어질 예정이며, 발표된 성과보고서에는 1분기 성과뿐만 아니라 목표달성의 어려움과 전략 실행을 위한 필수 변화요소들을 동시에 포함하고 있음

- 연방 중앙정부기관들은 2019 회계연도 예산에 맞추어 2018-2019회계연도의 우선순위목표를 수립하였으며, 기관장은 매 2년마다 기관의 목표를 새로 수립함과 동시에 주요 책임 있는 고위관료들이 목표의 달성과 성과에 대한 평가를 분기별로 제출할 수 있도록 함
- 기관 우선순위목표를 설정함으로써 기관들이 변화와 혁신을 이룰 필요가 있다고 판단하는 분야의 결과중심적이면서도 미래지향적인 측정가능한 목표 집중에 기여함
 - 약 24개월 내에 달성해야 하는 단기목표에 대한 결과와 달성 정도를 목표치에 반영하고 있음
- 각 기관의 1분기 우선순위목표 보고 상황은 Performance.gov의 Agencies 항목에서 원하는 기관명과 우선순위 목표를 클릭하여 내려받은 액션플랜과 진행상황 보고서(Action Plans and Progress Reports)를 통하여 확인할 수 있음

3. Performance.gov가 트위터 계정을 창설함(2018.5.22.)

(Performance.gov Launches Twitter Account)

- Performance.gov가 정책 홍보와 미국 대중들과의 원활한 소통을 위하여 트위터 계정을 창설하였음
 - @PerformanceGov의 주소로 팔로우하여 미 행정부의 성과관리 정보를 짧은 뉴스피드로 받아볼 수 있음

4. 사설 - 연방급여개선안이 대통령국정관리 의제와 범부처 우선순위목표관리에 긍정적 영향을 줄 것(2018.6.1.)

(Op-Ed: Federal Payroll Modernization Could Advance President's Management Agenda and Cross-Agency Priority Goals)

- 새로운 논설위원인 Beth Angerman은 CAP Goal의 확산과 질적 관리를 담당한 관료(the implementation officials for the CAP Goal Sharing Quality Services)로서, 연방정부가 연방급여를 개선함으로써 장기비용을 감축할 수 있었다고 설명함

- 연방급여 개선은 정부에 엄청난 기회를 줌과 동시에, 이러한 기회는 곧바로 범부처 우선순위 개혁의 틀과 맞닿아 있음

- 해당 내용은 “대통령 국정관리 동향: IT현대화, 서비스품질개선, 자료활용의 확대, 고부가가치 업무로의 이동, 미래를 위한 인사관리(President’s Management Agenda: modernizing IT, sharing quality services, making better use of data, moving from low-value to high-value work and reimagining and maximizing the skills of the workforce we need for the future)”에 소개되어 있으며 간략한 내용은 다음과 같음
 - 연방정부 관료의 평균나이는 47세이며, 연방정부 급여시스템은 40년이 되었을 정도로 노후함
 - 2주마다 있는 220만명의 공무원들의 급여관리를 개선하기 위하여 인터넷과 PC, 휴대폰을 활용한 급여시스템 개선이 필요한 상황에서, 클라우드를 기반으로 한 기술의 발전이 이루어지면서 정부는 장기적인 인사관리를 비롯하여, 인건비와 같은 장기비용 예산활용 및 관리를 보다 잘 할 수 있게 됨
 - 이와 같은 급여체계의 현대화 과정은 다른 분야에도 적용되어 행정관리기능의 현대화를 이룰 수 있으며, 우선순위로 고려되어야 함

- 급여체계 개선과 더불어 지난 2년간 인사행정처(Office of Personnel Management)와 총무청(General Services Administration)은 급여체계와 관련하여 범정부적인 기준을 마련하고 ‘Work Schedule and Leave Management’ 축약하여 WSLM이라 불리는 소프트웨어를 도입함으로써 급여개선과 인사관리 혁신의 해결안을 마련함

참고자료

Performance.gov, “President’s Management Agenda: Agencies Establish Revised Strategic Plans and Agency Priority Goals with the President’s FY 2019 Budget,” <https://www.performance.gov/about/news.html>, 검색일자: 2018.7.3.

_____, “President’s Management Agenda: Federal Agencies Release First Quarterly Update on Agency Priority Goal Progress,” <https://www.performance.gov/about/news.html>, 검색일자: 2018.7.3.

Beth Angerman, “The time to modernize government payroll systems is now,” <https://fcw.com/articles/2018/05/30/comment-payroll-cloud-gsa-angerman.aspx>, 2018.5.30. 검색일자: 2018.7.3.

(작성자: 전예원 연구원)

3. 캐나다

보조금 및 기여금 프로그램의 관리 개혁을 위한 실행계획과 이행경과

- 2018.5., TBS -

1. 검토 배경

- 2008년 캐나다 재정위원회 사무국(TBS, the Treasury Board of Canada Secretariat's)은 『보조금 및 기여금 프로그램 관리 개혁을 위한 캐나다 정부의 실행계획(The Government of Canada Action Plan to Reform the Administration of Grant and Contribution Programs)』을 통해 각종 보조금 및 기여금¹⁾이 보다 효율적이고 수급자 중심으로 관리될 수 있도록 다양한 조치사항들을 제안하였음

 - 제안된 조치사항에는 관련 프로세스의 간소화, 수급자들의 행정부담 감소, 보조금·기여금 프로그램의 설계 및 이행과 관련된 다양한 이해관계의 조정 등의 내용이 포함되어 있음
- 2012년 감사원(OAG, the Office of the Auditor General of Canada)은 각 부처가 해당 실행계획을 적절히 이행해왔는지를 조사한 바 있으며, 재정위원회 사무국(TBS)은 2013년과 2017년 두 차례에 걸쳐 이 실행계획의 이행경과를 평가하고 추가적인 노력이 필요한 영역을 발굴하는 작업을 실시하였음

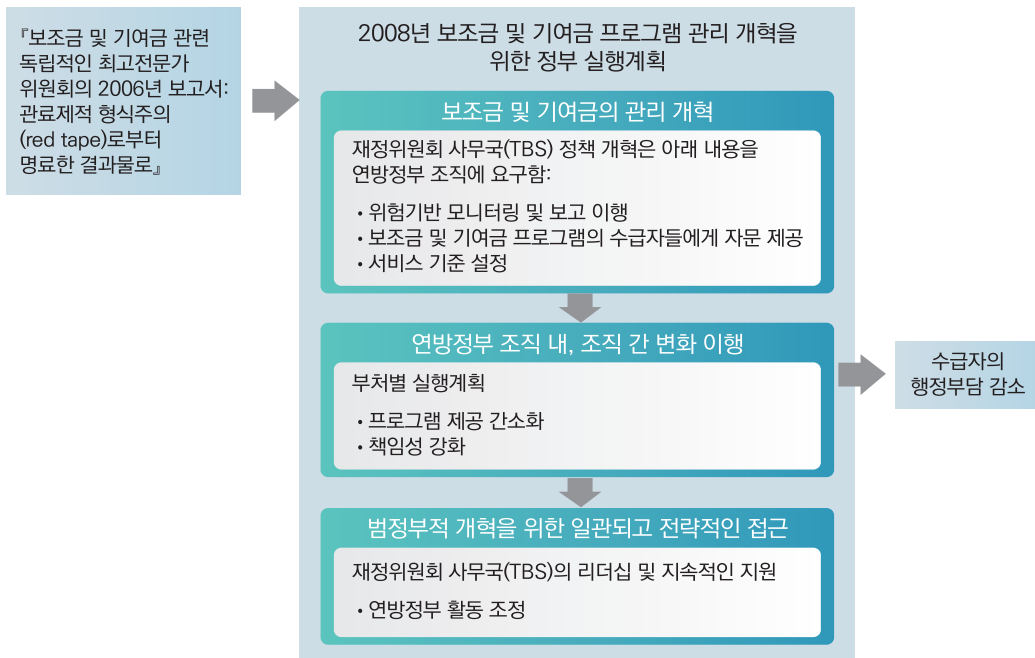
 - 특히 재정위원회 사무국(TBS)은 각 부처들로부터 결과 기반 정보를 수집하여 이러한 실행계획이 수급자들과 부처들에 미치는 영향에 관한 성과 검토를 시행하였음
- 본 보고서는 캐나다 정부의 ① 2008년 『보조금 및 기여금 프로그램의 관리 혁신을 위한 캐나다 정부의 실행계획』의 주요 내용과 더불어, ② 2013년과 2017년에 재정위원회 사무국(TBS)이 해당 실행계획의 이행수준을 점검하기 위해 실시한 평가결과를 요약하여 제시하였음

1) 재정위원회 사무국(TBS)의 정의에 따르면, ①보조금(grants)은 미리 설정된 자격기준 및 기타 공식적인 자격기준에 따른 이전지출로서 수급자들에게 보고 의무가 주어지거나 감사의 대상이 되지 않는 반면, ② 기여금(contributions)은 지급 계약에서 구체화된 성과 현황의 대상이 되는 이전지출로 보고 및 감사의 대상이 됨(감사원(OAG) 홈페이지(http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_02_e_37346.html), 최종접속일: 2018.7.24.), 참고로 한국에서는 'grant'는 '보조금'으로, 'contribution'은 '출연금'을 의미하는데, 보조금은 보고 의무가 있으나 출연금은 보고 의무가 없다는 점에서 캐나다와 차이가 있음

2. 2008년 실행계획의 개요

- 2008년 『보조금 및 기여금 프로그램의 관리 혁신을 위한 캐나다 정부의 실행계획』은 『보조금 및 기여금 관련 독립적인 최고전문가위원회의 2006년 보고서: 관료제적 형식주의로부터 명료한 결과물로(the 2006 Report of the independent blue ribbon panel on grants and contributions: From Red Tape to Clear Results)』에 후속 대응하여 작성되었음
 - 해당 보고서는 전문가로 구성된 독립적인 위원회가 연방정부 보조금 및 기여금 프로그램 관리와 관련하여 책임성 강화, 효율적 자금 관리, 비용 효과성 확보 등의 관점에서 6개월간 검토한 결과를 담고 있음
- 2008년 실행계획은 ① 재정위원회 사무국(TBS)이 보조금 및 기여금 지급과 관련하여 각 부처에 위험에 기반한 모니터링 및 보고, 수급자들 대상 자문 실시, 서비스 기준 수립 등을 요구하면, ② 각 부처는 부처별 실행계획을 통해 프로그램 제공체계 간소화, 수급자들의 행정부담 완화, 책임성 강화 등의 변화를 이행하여야 한다는 내용을 담고 있음([그림 1] 참고)

[그림 1] 보조금 및 기여금 프로그램의 관리 개혁을 위한 실행계획 주요내용



출처: 감사원(OAG) 홈페이지(http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_02_e_37346.html), 최종 접속일: 2018.8.9.

- 또한, 재정위원회 사무국(TBS)의 리더십과 지속적인 지원, 조정 역할이 이러한 범정부적인 개혁정책의 일관되고 전략적인 추진을 가능하게 한다고 제안함

3. 2013년 및 2017년 평가 결과

- 2012년 감사원(OAG)은 연방정부가 2008년의 실행계획과 관련하여 ① 부처 내에서 실행계획을 효율적으로 적절히 이행하였는지, ② 보조금 및 기여금 수급자에 대한 행정적인 부담을 감소시켰는지에 대해 조사하는 보고서를 발표하였음
 - 다만, 해당 보고서는 실행계획의 이행 여부와는 별도로 부처 및 수급자들에 미치는 영향에 대해서는 평가하지 못했고, 재정위원회 사무국(TBS)이 해당 실행계획의 영향과 관련된 정보를 수집하는 프로세스를 강화해야 하고 평가의 공정성을 확보하는 등의 역할을 수행해야 한다고 제안함
- 이에 대응하여, 2013년 5월 재정위원회 사무국(TBS)은 ① 보조금 및 기여금 지급 관련 프로세스를 간소화하고, ② 수급자들의 행정적인 부담을 감소시키고, ③ 프로그램의 설계 및 제공과 관련하여 이해관계자들과 긴밀히 소통함으로써 프로그램 효율성을 달성하고 있는지를 평가하였음
 - 2013년의 평가는 보조금 및 기여금 프로그램의 제공과 관리가 2008년의 실행계획하에 수급자들과 각 부처들이 기대하는 결과대로 운영되고 조정되었는지를 평가하는 것에 중점을 두고 있음
- 특히, 보조금 및 기여금 프로그램이 부처에 미치는 영향과 관련된 정보를 수집하기 위해 결과기반 보고 도구로 6개 영역 135개 설문으로 구성된 '성과 보고 설문지(the Performance Reporting Questionnaire)'를 개발하였음(〈표 1〉 참고)
 - 이를 통해 보조금 및 기여금 지급 실무, 관련 정보에의 접근성, 수급자와의 관계, 보고 절차, 관리체계상의 위험 등의 영역을 중심으로 보조금 및 기여금 프로그램 관리 현대화의 주요 추진경과를 확인하였음
 - 또한, 서비스 기준 수립, 기술 활용, 보고요건 조정, 수급자 대상 감사 실시 등의 영역에서 부가적인 노력이 더욱 필요할 것으로 밝혀냄

〈표 1〉 성과 보고 설문지(the Performance Reporting Questionnaire) 개요

(단위: 개)

평가영역(설문 수)	중점 내용
지급 실무 (18)	지급 실무에서 명확성과 지속성이 개선되었는지 등
정보에의 접근성(21)	지급, 수급자와의 관계 등과 관련된 정보에의 접근성이 개선되었는지 등
보고 필요요건(10)	적용 및 보고 요건에서의 행정 부담이 완화되었는지 등
서비스 기준(9)	서비스 기준이 이행되었는지 등
위험 관리 (50)	'위험 회피'가 아닌 '위험 관리' 차원으로 전환되었는지 등
수평성 (27)	협업과 표준화가 이루어지고 있는지, 기술이 적절히 활용되고 있는지 등

출처: 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지(<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/second-assessment-reform-administration-grant-contribution-programs-2017-results-report.html>), 최종 접속일: 2018.8.9.

- 한편, 2017년 평가에서는 2013년 평가결과에 기반하여 실행계획의 이행에 따른 영향과 함께, 관련 프로세스가 지속적으로 개선되고 있는지 여부를 점검하고, 지속적인 개혁 추진을 위한 방향을 제시하고 있음
- 특히 ① 각 부처 간에 보조금 및 기여금 프로그램 통합 및 조정이 이루어지고 있는지, ② 위험 수준에 기반하여 수급자들의 보고 빈도가 어느 정도인지, ③ 기술 활용 수준이 어느 정도인지의 세 가지 영역에 대해 추가로 조사함
- 〈표 2〉는 2013년 및 2017년에 재정위원회 사무국(TBS)이 보조금 및 기여금 프로그램들을 대상으로 '성과 보고 설문지(the Performance Reporting Questionnaire)'를 활용하여 조사한 결과를 비교하여 보여주고 있음
 - 조사 결과, 대부분의 설문에서 보조금 및 기여금 프로그램들이 수급자 중심으로, 위험관리 및 기술 활용을 강화하면서 부처간 표준화 및 협업을 통해 점차 개선되고 있는 것으로 나타났다

〈표 2〉 성과 보고 설문지(the Performance Reporting Questionnaire)에 의한 조사결과

(단위: %)

설문		횡수 증감률		부처비율	
		2013	2017	2013	2017
수급자를 최우선으로 하고 있는지	요구되는 수급자 보고 횡수의 변화	-32	-16	-	-
	수급자 현장감사 횡수의 변화	-5	-89	-	-
	수급자들에게 프로그램과 관련하여 주기적으로 설명	-	-	91	96
	이해관계자들로부터 정보와 의견을 수집	-	-	83	93
	수급자들에게 그들의 의견이 어떻게 반영되었는지를 보고	-	-	61	75
	서비스 기준 전체를 이행	-	-	확인불가	84
	온라인으로 관련 정보를 게재	-	-	82	93
위험을 잘 관리하고 있는지	전략적인 위험 관리 계획 이행	-	-	91	93
	복잡성, 지급, 수급자 역량에 기반한 위험 평가	-	-	96	89
	위험 평가에 기반한 보고 및 감독 요건 충족	-	-	78	89
	위험 요소들에 대응되는 지속적인 모니터링 및 감독	-	-	78	93
	수급자 현장감사 수요를 결정하는 데 필요한 위험등급 활용	-	-	83	75
기술을 어느정도로 활용하고 있는지	수급자에게 계좌 입금 실행	-	-	70	6
	온라인상에 지원 정보 게재	-	-	82	3
	이해관계자들에게 정보 제공을 위한 부처별 웹사이트의 사용	-	-	5	7
	기존 시스템의 현대화에 대한 관심	-	-	n/a	75
	보조금 및 기여금 시스템에의 공통된 접근에 대한 협업	-	-	n/a	6
	위험 관리, 표준화 및 서비스 기준의 추적을 지원하기 위한 기술의 활용	-	-	n/a	82
	수급자들이 정보를 제출하고 정보에 접근할 수 있게 하는 수급자 포털의 개발	-	-	n/a	57
부처들의 수평화된 운영	지급 계약의 표준화	-	-	91	100
	공통된 신청 양식의 활용	-	-	70	89
	표준화된 재정보고 양식의 활용	-	-	86	89
	효과적, 효율적인 프로그램 제공을 위한 타 부처와의 협력	-	-	69	75
	정보 공유를 위한 커뮤니티 간 포럼 참여	-	-	n/a	93
	부처 간 이전 지출 프로그램의 통합	-	-	n/a	25
	프로그램 담당자 대상으로 한 일반적인 훈련 및 전문성 개발	-	-	n/a	65

출처: 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지(<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/second-assessment-reform-administration-grant-contribution-programs-2017-results-report.html>)를 참고하여 저자가 재구성함. 최종 접속일: 2018.8.9.

■ 이와 더불어, 서비스 기준, 간단한 적용 프로세스 및 지급 절차, 유연한 위험관리, 수급자 참여, 간소화된 행정 등의 영역에 중점을 두고 2008년부터 지속 추진되어 온 이행실적을 간단히 비교 요약한 결과는 〈표 3〉과 같음

〈표 3〉 2008년 이래 실행계획 이행 경과의 개요

2008년 분절되고 조정되지 않은 프로그램 관리	2013년 부처 내 더욱 일관되고 간소화된 프로그램 관리	2017년 수급자를 위해 개선된 서비스 제공 및 더욱 수평적인 프로그램 관리
부처 간, 프로그램 간 상이한 지급 실무	<ul style="list-style-type: none"> 표준화된 지급 계약으로 복잡성이 감소됨 다년 계약으로 더욱 안정적인 계약이 제공되며, 부처의 90%에서 표준화된 프로세스를 통해 재원이 더욱 빨리 지급됨 프로그램 및 부처 간에 매우 제한적으로 통합되어 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 정부 전반에 걸쳐 지급 관련 실무가 유사하고 간소화됨 복수의 프로그램에 있어서, 수급자들을 위해 단일 계약, 통합된 보고, 단일 지급이 더욱 많이 활용됨(2013년 이래 20% 상향)
지급 기회 관련 온라인 서비스 및 정보 에 대한 제한적 접근	<ul style="list-style-type: none"> 부처별 웹사이트의 82%에 지급 관련 통합된 정보가 게재됨 온라인 서비스가 제한적으로 제공됨 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙화된 웹사이트(Canada.ca)가 몇몇 부처들의 지급 기회와 관련된 정보를 위한 원스톱 접근채널을 제공 평가대상 부처들의 57%에서 수급자들이 안전 계좌를 통해 디지털 방식으로 신청 및 보고함
정책 또는 프로그램 관련 의사결정 시 수급자 들에 대한 고려 부족	<ul style="list-style-type: none"> 부처들은 주기적으로 이해관계자들에게 정보를 제공하고 의견을 수렴함 	<ul style="list-style-type: none"> 대부분의 부처들(86%)이 서비스 제공에서의 혁신을 위해 이해관계자들과의 관계개선에 투자하고 있음
적용 및 보고를 위한 과도하고 불필요한 요구	<ul style="list-style-type: none"> 수급자들의 보고 횟수가 32% 감소함 부처들은 지급 결정을 위해 요구되는 단편적 정보만을 수집함 	<ul style="list-style-type: none"> 수급자들의 보고 횟수가 16% 이상 감소함 'tell us once' 접근법에 의해 수급자들을 대상으로 한 중복적인 요구가 사라짐 수급자들에게 온라인 적용 프로세스가 더욱 쉽고 선호됨 2008년 이래 수급자 현장 감사가 87% 감소함
지급 승인을 위한 프로 세스와 시기의 불명확성	<ul style="list-style-type: none"> 극소수의 부처만이 보조금 및 기여금 지급을 위해 수급자와 더욱 잘 소통하는 데 필요한 서비스 기준을 갖고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 기대 및 경험이 더욱 일관성 있어짐 평가대상 부처들의 75%가 서비스 기준을 갖고 있고, 64%가 해당 기준을 그들의 웹사이트에 게시함(다만 모든 부처들이 성과를 측정하고 공식적으로 보고하는 것은 아님)
보고 및 감독을 좌우하는 위험 회피성향	<ul style="list-style-type: none"> 위험에 기반하여 프로그램을 관리하는 데 유연성이 증가됨 저위험 프로그램 및 수급자들에게 행정부담이 완화됨 	<ul style="list-style-type: none"> 위험 등급과 주기적인 검토 결과에 기반하여 보고 및 감사 활동이 이루어짐

출처: 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지(<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/second-assessment-reform-administration-grant-contribution-programs-2017-results-report.html>), 최종 접속일: 2018.8.9.

■ 재정위원회 사무국(TBS)은 본 평가결과에 기반하여 향후 보조금 및 기여금 프로그램 관리 개혁을 이전지출 관련 정책 개혁의 일환으로서 지속 추진함으로써, 해당 프로그램들이 본래 의도한 결과를 달성하고 수급자 및 국민들에게 실질적인 혜택을 제공할 수 있도록 지원할 예정임

참고자료

캐나다 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지, Plan to Reform the Administration of Grant and Contribution Programs: 2017 Results Report, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/second-assessment-reform-administration-grant-contribution-programs-2017-results-report.html>, 검색일자: 2018.7.13.

캐나다 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지, The Government of Canada Action Plan to Reform the Administration of Grant and Contribution Programs, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/government-canada-action-plan-reform-administration-grant-contribution-programs.html>, 검색일자: 2018.7.24.

캐나다 감사원(OAG) 홈페이지, 2012 Fall Report of the Auditor General of Canada, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_02_e_37346.html, 검색일자: 2018.7.24.

(작성자: 박은정 연구원)

캐나다 정부의 2018-19 부처별 성과계획서 발간

- 2018.4., TBS -

- 캐나다 각 정부기관은 매년 재정사업 운영에 필요한 모든 자원 정보를 포함한 예산서(the Estimates)를 재정위원회 사무국(TBS, the Treasury Board of Canada Secretariat)과 함께 작성하여 3월경에 하원에 제출함
- 캐나다 정부의 예산서는 크게 ① 연방정부의 지출계획 개요가 포함된 정부 지출 계획(The Government Expenditure Plan), ② 부처·기관의 프로그램별 지출내역이 포함된 예산서 본문(The Main Estimates), ③ 부처의 지출계획(Departmental Expenditure Plans) 세 부분으로 구성되어 있음
- 이 중 부처의 지출계획(Departmental Expenditure Plans)에는 부처별 성과계획서(Departmental Plan, DP)와 부처별 결과보고서(Departmental Results Reports, DRR)를 포함하고 있고, 특히 부처별 성과계획서(DP)¹⁾는 부처의 우선순위, 전략 성과물, 프로그램에 대한 설명, 기대 결과 등을 담고 있음
- 재정위원회 사무국(TBS)은 2018년 6월 홈페이지를 통해 총 87개 정부기관의 2018-19 성과계획서(DP)를 공표하였으며, 해당 계획서의 구조는 아래와 같음

1) 본래 부처별 사업계획 및 우선순위 보고서(Reports on Plans and Priorities: RPPs)였다가 2017년부터 그 명칭이 변경되었음

- 장관 인사말
- 연간 전략목표 (Planned results: what we want to achieve this year and beyond)
 - 핵심 책임사항(Core Responsibilities)
- 지출 및 인적 자원 (Spending and human resources)
 - 지출 계획 (Planned spending)
 - 인적 자원 계획 (Planned human resources)
 - 세출예산정보(Estimates by vote, information on the organizational appropriations)
 - 향후 정부운영표(Statement of Operations)
- 보충 정보 (Supplementary information)
 - 기관 정보(Corporate information)
 - 프로그램 목록 관련 보조자료(Supporting information on the Program Inventory)
 - 보충 정보 관련 표(Supplementary information tables)
 - 연방 세금 지출내역(Federal tax expenditures)
 - 조직별 연락처(Organizational contact information)

참고자료

캐나다 재정위원회 사무국(TBS) 홈페이지, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/reports-plans-priorities/2018-19-departmental-plans.html>, 검색일자: 2018.7.13.

(작성자: 박은정 연구원)

4. 영국

〈공공재정관리〉 매뉴얼 업데이트

2018.3, HM Treasury

1. 매뉴얼 개요

■ 2013년 7월 처음 발간된 본 매뉴얼(Managing public money)은 영국 정부가 의회 요구에 부응하여 공공재정을 어떻게 활용해야 하는지에 대한 기본 원칙을 담고 있음. 2018년 3월 정보비용에 관한 첨부(Annex 6.2 Charging for Information) 내용을 업데이트한 바 있으며, 매뉴얼의 구성은 다음과 같음

- 본문은 제1장 책임(Responsibilities), 제2장 공공재정의 활용(Use of public funds), 제3장 회계담당 관료(Accounting Officers), 제4장 거버넌스와 관리(Governance and Management), 제5장 자원 조달(Funding), 제6장 수수료 및 부담금(Fees, charges and levies), 제7장 협력(Working with others) 등으로 구성됨
- 부록으로는 감사원의 역할, 법적인 재정 승인, 권한의 위임, 1932 PAC 협약, 신규 서비스, 거버넌스, 재정담당자, 모델의 활용, 위험, 보험, 고위책임관리자의 책무, 조달, 주정부 지원, 지출 및 지불, 부정행위, 손실 및 대손상각, 과지급, 특별지급, 증여(Gifts), 구제(Remedy), 자산관리, 보조금, 환수금(clawback), 수입금의 관리, 부채, 대출, बैं킹과 현금관리, 부과금 계산법, 정보비용, 독점규제법, 산하조직(Arm's Length Bodies, ALBs)의 구성과 재구성, 프레임워크 문서의 작성, 사금융의 활용, 회전자금(Trading funds)의 활용 등이 있음

2. 구성 및 주요 내용

1) 제1장 책임

■ 왕실을 대표하는 정부와 국민을 대표하는 의회와의 관계는 공공재정의 활용에 있어 가장 핵심이 됨. 각 부처 장관은 관료를 통해 정부 정책을 집행하고 공공서비스를 전달하지만 의회가 공공재정을 사용할 수 있는 권리를 부여할 때에만 가능함. 재정부는 이 과정에서 정부와 의회의 권리를 존중해주어야 함

- 제1장에서는 공공재정의 활용과 관련한 각 부처와 의회, 재정부(Treasury), 회계감사원(Comptroller and Auditor General)의 역할과 책임에 대해 설명함
 - 부록으로는 감사원의 역할이 포함됨

2) 제2장 공공재정의 활용

- 원칙적으로 의회는 입법을 통해 공공재정의 활용에 동의함. 그 후 매년 예산추계치에 대한 승인에 의해 공공재정 활용 승인이 이루어짐. 매 회계연도 말, 의회는 공공재정이 당초 승인된 바대로 집행되었는지를 살피며, 재정부는 이를 감독함
- 제2장에서는 의회의 공공재정 승인 과정에 대해 설명하고 있음. 공공재정의 활용 조건, 예산의 사용, 재정부의 승인, 규칙 및 적절성, 적법한 권한의 확보 등에 관한 내용으로 구성됨
 - 부록으로는 법적인 재정 승인, 권한의 위임, 1932 PAC 협약, 신규 서비스 등이 포함됨

3) 제3장 회계담당 관료

- 기본적으로 회계담당 관료는 정직성에 대한 의회와 국민들의 높은 기대에 부응해야 함. 제3장에서는 중앙정부의 모든 회계담당 관료의 책임에 대해 설명함. 회계담당 관료의 역할과 임명, 책임, 부처 장관에 대한 조언, 공공재정위원회, 이해관계의 충돌 등에 대한 내용이 담겨 있음
 - 부록으로는 거버넌스가 포함됨

4) 제4장 거버넌스와 관리

- 공공 조직은 건전한 거버넌스와 재정관리가 이루어져야 함. 적절한 권한의 분산과 효과적인 내부 보고 체계를 통해 조직의 성과를 관리할 수 있음. 효율적인 조직 운영을 위해 직원 고용과 관리, 낭비의 제거, 부패 방지 등에 관한 모범 사례를 수용하고 따라야 함. 각 중앙정부 부처는 의회 등에 이와 관련한 보고를 할 의무가 있음
- 제4장은 거버넌스 구조, 거버넌스 운영 방법, 기회와 위험요인, 보험, 지출의 통제, 수입 관리, 일반적이지 않은 재정적 거래 계약, 일반적이지 않은 상황에 대한 대처, 직원 및 자산관리, 서비스 표준, 음브즈만, 투명성, 정책 및 사업 계획 시 고려해야 할 사항 등에 관한 내용을 담고 있음

- 부록으로는 재정담당자, 모델의 활용, 위험, 보험, 고위책임관리자의 책무, 조달, 주정부 지원, 지출 및 지불, 부정행위, 손실 및 대손상각, 과지급, 특별지급, 증여(Gifts), 구제(Remedy), 자산관리 등에 관한 내용이 포함됨

5) 제5장 자원 조달

- 재정부(Treasury)는 의회의 승인이 없는 지출을 방지하기 위해 몇 가지 규정을 마련함
- 제5장에서는 이와 관련하여 공공조직의 자원조달 수단에 관한 내용을 담음. 즉 공공지출통제 체계, 보조금, 예산(Estimate), 초과 지출된 예산에 대한 승인(Excess Votes), 책무, 세금, 공적 자본 배당(Public dividend capital), 공적자금의 차입, 외부 민간자금의 차입, 현금관리 등의 내용을 설명함
 - 부록으로는 보조금, 환수금(clawback), 수입금의 관리, 부채, 대출, बैं킹과 현금관리 등이 포함됨

6) 제6장 요금, 수수료 및 부담금 (Fees, charges and levies)

- 공공서비스 요금은 일반적으로 서비스 공급에 소요된 총비용에 대해 부과됨. 부처는 의회의 동의하에 공급된 서비스보다 많거나 적게 요금을 부과할 수 있음. 또 공공 조직은 민간 공급자와의 경쟁체제하에서 상업적 서비스를 제공할 수도 있음. 의회는 적절한 수준에서 요금이 부과되도록 감시해야 함
- 제6장에서는 요금이 중요한 이유, 기본 원칙, 요금 부과 방식의 표준 및 비표준적 접근방법, 부담금, 상업적 서비스 등에 대한 내용을 담고 있음
 - 부록으로는 부과금 계산법, 정보비용, 독점규제법 등이 포함됨

7) 제7장 협력

- 공공서비스 공급 시 종종 다른 파트너와 협력하여 공급하는 것이 필요함
- 제7장에서는 파트너십 사례, 협력 시 유의사항, 부처 및 집행기관·비정부기관·공기업·지방정부

등과의 협력, 아웃소싱, 민간 자원 조달, 상업적 활동, 시민사회단체와의 협력에 관한 내용을 설명함

- 부록으로는 산하조직(Arm's Length Bodies, ALBs)의 구성과 재구성, 프레임워크 문서의 작성, 사금융의 활용, 회전자금(Trading funds)의 활용 등이 포함됨

참고자료

영국 재정부 (HM Treasury) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686462/MPM_2018.pdf (발간일 2018.5.18.)
검색일자: 2018.6.29.

(작성자: 임소영 전문연구원)

5. 네덜란드

정책 성과에 대한 정보제공 미흡(중앙정부 운영에 대한 감사원 지적)

2018.5, Algemene Rekenkamer

1. 정책 성과에 대한 정보 제공 미흡

- 2018년 5월 ‘Accountability Day’를 맞이하여 네덜란드 감사원(Algemene Rekenkamer)은 정부가 국민의 세금 가치만큼 성과를 내지 못한다고 발표함. 이에 대해 정부는 일부 미흡한 점이 있지만 규정에 따라 예산을 집행하고 있으며 개선해나가고 있다고 응답
 - 감사원장은 2017년 중앙정부 감사 결과에 대한 발표에서 정부의 정책 성과에 대한 정보가 미흡하다고 지적
 - 각 부처는 성과보고서에 제한된 성과정보만을 제공하고 있으며 이에 따라 의회가 국민의 세금이 적절히 집행되었는지를 확인하기 어려움

2. 성과정보 제공 미흡 사례

- 사회고용부(Minister of Social Affairs and Employment, SZW)의 구직수당 수급자에 관한 정보제공 누락
 - 고용보험기관(Employee Insurance Agency, UWV)의 구직수당 수급자들의 구직활동 결과에 대한 정보를 사회고용부가 의회에 제공하지 않았음
 - 사회고용부의 성과보고서에는 고용보험기관이 2억 6천만유로의 약 25%를 지출했다는 예산 투입에 관한 정보만 나와 있으며, 고용보험기관의 성과보고서에도 당초 예산보다 확보된 구직자 수가 적었기 때문에 지출이 이루어지지 않았다는 설명만 나와 있음
- 중앙정부자산관리기관(Central Government Real Estate Agency)의 자산 매각대금 부정확
 - 중앙정부자산관리기관은 정부 건물을 지난 4년 동안 83개를 매각하고 1억 200만유로의 이익을 남겼다고 의회에 보고하였지만, 당초 건물의 가치가 1억유로보다 낮았다는 기록은 남아 있지 않음. 감사원은 실제 이익이 200만유로라고 추정함

3. 중앙정부 운영 미흡

■ 관리운영의 미흡

- 감사원은 2017년 각 부처의 운영관리에 대한 감사에서 35개의 문제점을 발견하였으며, 이중 2개는 심각한 수준임. 하나는 카리브해 사무소의 ICT 보안에 관한 것이며, 또다른 하나는 보건복지부(Ministry of Health, Welfare and Sport)의 보조금 관리에 관한 것임

■ ICT 보안

- ICT 보안에 대한 감사원 감사결과 11개 부처 중 총무처(Ministry of General Affairs)와 사회고용부(Ministry of Social Affairs and Employment)만이 적절한 것으로 밝혀짐
 - 특히 카리브해 사무소의 경우 다른 정부 기관과의 ICT 시스템 연결이 취약하여 해킹과 데이터 도난 위험이 있는 것으로 나타남

■ 보건복지부의 보조금 관리

- 보건복지부의 예산 중 큰 비중을 차지하는 보조금 집행과 관련한 문제점이 발견됨. 2017년 보건복지부는 총 13억 6천만유로의 보조금을 집행하였으나 부정수급을 감시 및 적발할 수 있는 체계를 충분히 마련하지 않음. 또 집행 및 수혜 기관이 보조금 규정을 위반하지 않는지를 감시하여야 하나 프로젝트 보조금의 1/10만을 조사하였음

- 중앙정부의 관리운영에 대한 감사결과를 보면, 2000~2014년은 연평균 65건의 지적사항이 있었으나, 최근 3년은 40건 미만이었음. 2017년 중앙정부 회계에 대한 감사 결과 지출 규칙성(regularity of central government expenditure)은 99.5%로 높게 나타나 회계 적격 감사보고서를 발간하였음

참고자료

네덜란드 감사원 (Algemene Rekenkamer) <https://english.rekenkamer.nl/latest/news/2018/05/16/ministers-provide-too-little-information-on-results-of-policy> (발간일: 2018.5.16.) 검색일자: 2018.7.2.

(작성: 임소영 전문연구원)

6. 아일랜드

2018년 하계 경제보고서 발간

2018.6, Department of Finance and the Department of Public Expenditure and Reform

1. 아일랜드의 재정관리 체계

- 아일랜드는 2015년, 기존 다년간 예산 관리체계(Multi-annual Budget Management Framework)에 춘·하계 경제보고서(Economic Statement) 발간과 국민 경제담화(National Economic Dialogue) 등의 두 가지 요소를 도입함
- 경제보고서(Economic Statement)
 - 아일랜드 정부는 2015년 4월 FY2016 ~ 2018 동안의 지출 및 세제에 대한 첫 춘계 경제보고서(Spring Economic Statement)를 발간
 - 경제보고서는 광의의 예산체계 개혁의 일부로서 경제정책 및 재정정책에 관한 내용을 담고 있으며 다가오는 예산에 대한 전략을 제시. 또 아일랜드의 현 경제 및 재정상황을 확인하고 중장기 예산 및 우선순위 설정을 위한 논의를 목적으로 함
- 국민 경제담화(National Economic Dialogue)
 - 정부가 직면하고 있는 어려운 경제 상황 및 정치적 우선순위에 대하여 공개적이고 포괄적인 의견 교환을 통해 예산준비를 돕고자 2015년 7월 도입한 제도
 - 2015.7.16.~17일 양일간 최초로 대국민 경제담화가 실시됨

2. 재정부(Department of Finance) 및 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform)의 2018년 하계 경제보고서 발간

- 2018년 6월 하계 경제보고서가 발간되었으며, 다음과 같이 구성됨
 - 제1장 경제전략, 제2장 경제전망, 제3장 재정전략, 제4장 공공재정지출 전략 등의 내용을 담고 있으며 주요 내용은 다음과 같음

〈요약〉

■ 최근 몇 년 동안 중대한 경제 진전이 있었음을 경제지표를 통해 확인할 수 있음. 예를 들어, 노동시장에서 실업률은 6% 이하로 떨어졌으며 고용 수준도 최고 수준에 가까움

■ 최초 경제 위기에서 예상보다 빠른 회복을 이룬 지난 10년간 경제 환경은 급속하게 변화하였으며 새로운 도전을 불러옴. 거시경제 수준에서 정부가 직면한 과제는 다음 세 가지와 같음

- 첫째, 경기 과열을 초래하지 않는 범위에서 삶의 질을 향상시키기 위한 재정정책을 관리
 - 현재 완전 고용 상태로 정부의 역할은 제한적이며 재정 규칙을 그대로 적용할 시 경제가 손상될 것. 따라서 '재정 공간'에 근거한 공식화된 재정정책보다는 완만하게 증가하는 점증적인 공공지출 정책을 택할 것임
- 둘째, 모두가 경제성장의 결실을 맛볼 수 있도록 공공기반시설을 개선
 - 생산 능력이 부족할 것을 대비하여 Ireland 2040 프로젝트에 제시된 바와 같이 자본 투자를 확대해감. 특히 주택 공급 부족에 대비하기 위한 투자가 많이 이루어짐
- 셋째, 현재 아일랜드의 경제 상황은 건강하지만 영국의 유럽연합(EU) 탈퇴, 국제 법인 세제의 변화, 국제 무역시스템의 붕괴 가능성 등은 아일랜드 경제가 외부적으로 직면한 문제로서 큰 도전과제가 될 것임. 이러한 문제에 대응하기 위한 재정 역량을 구축해야함
 - 공공부채 축소, Rainy Day Fund의 조성, 경기순행적인 재정정책 지양(avoiding pro-cyclical budgetary policies) 등을 우선시하며, 예산 배분 측면에서는 경제 회복력을 높이고 생산성을 높이는 등 성장 잠재력을 높이는 방안을 우선시할 것

■ 예산 정책을 통해 경제의 탄력성을 높일 것이며, 정부는 조심스럽고 완만한 정책을 유지할 것임

■ 특히 제4장 공공지출전략에서는 2018년도 지출분석(Spending Review 2018)에 관한 내용이 포함됨

- 아일랜드는 공공지출 개혁을 위한 핵심 조치로서 정부경제 및 평가서비스(Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES)의 기능을 강화하고, 성과주의 예산을 도입하고 지출분석 제도를 실시함
- 2017~2019년 지출분석의 목적은 기존 프로그램의 총체적 효율성을 평가하는 데 있으며, 이번 분석에서는 지난 재정 위기 이후에 수행된 포괄적 지출분석과는 달리 롤링시스템 형태를 새롭게 도입하여 선택적 분석을 실시하였음

- 2017~2019년까지 총 3년 동안 현재 지출의 상당 부분이 검토될 예정. 이러한 3년 단위의 지출분석은 분석과정에서 전문성을 제고하고 분석가가 주요 주제에 대해 충분히 숙고할 수 있게 함. 그 결과 지출분석이 예산과정의 의사결정에 직접적인 영향을 미칠 수 있게 함
- 작년에 이루어진 지출분석 결과는 20개 이상의 분석보고서로 발간되었으며, 나머지는 2018년 예산과 함께 올 10월에 완료될 것임. 또 지출 분석의 가장 핵심 성과는 지출분석이 예산 전 이루어지는 협상의 가장 핵심 부분을 차지하였다는 것임
- 2018 지출검토의 핵심 목표 중 하나는 지출분석 과정에 정책 부서의 참여를 높이고 아일랜드 경제 및 평가서비스(Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES) 역할을 강화하는 것임. 이를 통해 부처들의 지출평가에 대한 분석적 접근을 촉진하고, 정부가 근거에 기반한 예산 배분을 할 수 있도록 함. 지출분석은 정부 자원을 가장 효율적이고 효과적으로 배분할 수 있게 해주는 가장 강력한 도구로 활용될 것임

참고자료

아일랜드 재정부 및 공공지출개혁부(Department of Finance and the Department of Public Expenditure and Reform) <https://www.finance.gov.ie/wp-content/uploads/2018/06/20180622-SES-2018.pdf> (발간일: 2018.5) 검색일자: 2018.7.2.

(작성자: 임소영 전문연구원)

2018 재정안정화프로그램 업데이트

2018.4, Department of Finance

1. 아일랜드 재정부의 2018년 재정안정화프로그램 발간

- 아일랜드의 중장기 재정계획인 재정안정화프로그램(Stability Programme)은 재정부의 춘계 재정전망을 포함하고 있으며, 유럽위원회가 제시한 지침에 따라 작성되어 2018년 4월 유럽위원회에 제출됨
 - 본 보고서는 유럽위원회가 지적한 문제점에 응답하여 정책을 수립하고 유럽2020(Europe 2020)의 전략목표에 대한 진행상황을 포함한 아일랜드 국가개혁프로그램 2018(Ireland's National Reform Programme, NRP 2018)과 함께 제출됨
- 보고서의 구성은 제1장 개요, 제2장 경제전망, 제3장 재정전망, 제4장 정부 개발 전망, 제5장 정부 부채, 제6장 위험과 민감도 분석, 제7장 정부재정의 질, 제8장 공공재정의 장기적 지속가능성, 제9장 주기적 경제 상태에 대한 추정으로 이루어져 있음
 - 특히 제7장에서는 지출분석(spending review)에 대한 내용을 포함하고 있으며, 이하에서는 이에 대해 분석

2. 공공재정 건전화를 위한 개혁

- 공공재정의 질을 개선시키기 위해 최근 몇 년 동안 예산과정 전반에 걸친 다수의 개혁이 이루어짐
 - 특히 공공지출 절차에 관한 내용을 담은 Public Spending Code의 발간과 Irish Government Economic and Evaluation Service(IGEES)의 확대를 들 수 있으며, 이 두 요소를 통해 지출가치분석과 평가기능을 강화하고자 하였음
 - 아울러 7월 발간된 중기지출보고서(Mid-Year Expenditure Report, MYER)와 형평예산(Equality Budgeting), 공공지출의 투명성을 개선하기 위해 작성된 2017 성과보고서(Performance Report)도 재정개혁의 일환으로 이루어짐
 - 또 의회의 예산 감시 기능을 강화하고 지원하기 위해 의회특별위원회(Oireachtas Select Committee)를 2016년 설립하였으며 의회예산처(Parliamentary Budget Office)를 2017년 설립하였음

3. 지출분석(spending review) 제도

- 2017 재정안정화프로그램(Stability Programme) 업데이트에서는 2017~2019년 지출분석(Spending Review)을 수행했던 접근법에 대해 개략적으로 설명함
 - 3년 주기 중 첫 번째 회기였던 2017년 지출분석(spending review)이 완료되어 7월 보고서가 발간되었으며¹⁾, 그 중 두 번째 회기가 올해 진행될 예정. 2017년 10월 종료된 2017 지출분석(Spending Review)에서는 20개 이상의 주제에 대한 보고서를 출판함
 - 2017년 리뷰에서는 과거 지출에 대한 포괄적 리뷰가 아닌 선택적 리뷰를 하는 롤링 시스템이 도입되었으며, 2017~2019년의 3년에 걸쳐 현재 지출의 상당 부분을 검토할 예정
 - 2018 Spending Review의 핵심 목표 중 하나는 분석 주제에 대한 관련 부처의 참여를 높이고 아일랜드정부 경제 및 평가서비스(Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES)의 역할을 강화하는 것임
- 2017년 지출분석에 대한 평가와 기대
 - 현재까지 정책부서와 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform)와의 협력이 잘 이루어져왔음. 이러한 지출분석을 통해 재정지출 평가에 대한 분석적 접근을 장려하고, 예산 배분 시 강력한 근거를 제공할 것으로 기대됨
 - 아일랜드 경제의 내외부적인 위험요소가 남아있는 한 사회적 우선순위를 반영하여 예산을 가장 효과적이고 효율적인 방법으로 배분하기 위한 지출분석이 필요하며, 이를 통해 건전한 공공재정 달성에 도움이 될 것으로 기대됨

참고자료

아일랜드 재정부 <https://www.finance.gov.ie/wp-content/uploads/2018/04/spu-final-final.pdf>(발간일: 2018.4.17) 검색일자: 2018.7.2.

(작성자: 임소영 전문연구원)

1) 2017년 7월 발간된 첫 번째 지출분석에 대한 내용은 2018년 상반기 『KIPF 재정성과평가동향』 p.40 참조

재정부의 중장기 전략보고서 발간(FY2017-2020)

2018.1, Department of Finance

1. 아일랜드 재정부의 중장기 운영전략보고서 발간

■ 아일랜드 재 정부는 FY 2017-2020 동안의 경제 운용을 위한 중장기 전략보고서를 발간함. 보고서에는 해당 기간 동안의 조직의 미션, 가치, 목표, 기회와 위협요인, 조직 구조, 전략 계획 등이 포함됨. 주요 내용은 다음과 같음

- 미션

- 정부 재정을 관리하고 정부의 경제 및 사회적 목표 달성에 중추적인 역할을 수행함으로써 아일랜드 국민의 생활 수준 향상에 주도적 역할을 수행

- 가치

- 가치란 미션을 성공적으로 수행하기 위한 구성원들의 공유된 양식, 구성원의 행동양식과 조직문화의 근간이 됨
- 객관성, 진실성, 공정성, 개방성, 책임성과 존중이 재정부의 가치이며, 구성원들이 따라야 할 규범임

- 목표

- 지속가능한 거시경제적 환경 및 건전재정 달성
- 역동적이고 안정적이며 적절한 재정 규제를 통한 균형잡힌 경제 달성

- 환경변화와 도전과제, 위험 및 기회요인

- 세계화로 인한 생산과정의 분화, 기술발달로 인한 서비스 국경 완화, 개방경제 등의 환경변화가 이루어짐
- 이에 따라 영국의 브렉시트로 인한 양국의 경제 관계와 그 영향이 도전과제로 다가옴. 특히, 농식품, 관광 및 제조 부문과 같이 소규모 업종의 불확실성이 증대됨. 또한 예상보다 빠른 경제회복과 완전고용을 향한 노동시장이 새로운 도전과제를 던져줌(예: 생활수준의 향상 등을 위한 재정정책의 확대). 유럽위원회가 2018년 5월, 2020년 이후에 대한 다년도 재정프레임워크(Multi Annual financial Framework, MFF)를 발표할 예정임에 따라 2020년 이후의 협상이 중요한 도전이 됨

- 전략목표 및 성과목표, 성과지표

- 전략목표를 달성하기 위한 단기적인 전략과 액션, 전략 달성 여부를 확인할 수 있는 성과지

표는 다음과 같으며, 모든 성과지표는 EU 및 국제규범에 따름

전략목표 1	안정적인 거시경제환경과 건전재정 달성
성과(outcomes)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회경제에 기여하는 균형적이고 지속가능한 경제성장 • 재정 규칙을 준수하는 건전한 재정 • EU 내, 아일랜드 지위의 보호 및 향상 • 공공 및 민간 부채 축소 • 용이한 시장진입 • 지속가능하고 효율적이며 공평한 조세제도 • 법인세를 포함한 국제조세 평판의 향상 • 국내 및 해외 부문 간의 연계 확대
전략목표를 달성하기 위한 액션	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 및 국내 재정 규칙, EU 경제 거버넌스 요건을 준수하는 재정정책 실행 • 삶의 질 향상, 안정성 및 일자리 창출 촉진, 강력하고 지속가능한 경제 실현을 위한 경제정책 • 중기 예산 목표(Medium-Term Budget Objective) 달성 • 경제활력 및 형평성을 유지하기 위한 조세지출의 검토와 수정 • 균형예산 달성시 불황자금(rainy day fund) 준비 • 세계무대에서의 아일랜드 경제적 및 재정적 이익 촉진 • 영국 EU 국민 투표의 결과로 인한 기회의 극대화 및 위험요인의 완화 • 국제 금융기관 및 다자간 개발은행에 대한 아일랜드의 효과적인 참여 • 최신 동향 및 위험에 대한 모니터링
성과지표	<ul style="list-style-type: none"> • 개선된 노동시장 성과 • 1인당 GDP 및 GNP, 소득 분배의 향상 • 지속가능한 수입 및 지출 목표 달성 • 재정 규칙을 준수하는 균형재정 • 독일과 동등한 수준의 아일랜드 국제 수역 • 국제적인 조세 경쟁력 확보를 위한 로드맵 실행

전략목표 2	역동적이고 안정적이며 적절한 재정 규제를 통한 균형잡힌 경제 달성
성과(outcomes)	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 및 고용 친화적인 환경 • 주택 공급 및 가계소득의 향상 • 장기적이고 지속가능한 성장을 뒷받침하는 정부 서비스에 대한 평등한 접근 • 소비자 이익을 보호하는 금융서비스 - 적절한 규제와 효과적인 감독, 경쟁력 있고 안정적인 금융서비스 • 외국금융서비스회사로부터의 투자 유치를 위한 지속적인 개발 • 납세자의 국내 은행 투자금 보호 • 국내 경제로의 회복을 지원하고 변화하는 경제의 요구에 대응하기 위한 신용조합, 금융 및 비금융 자금 원 확보
전략목표를 달성하기 위한 액션	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적이고 효율적인 금융 환경 유지를 위한 금융규제와 개별서비스 공급자 감독 • 국내외 정책 입안자 및 산학연 전문가 간 양방향 의사소통 향상 • 부처 및 산하기관 간 IFS 2020 주도 • 신중한 은행지주 관리 및 매각, NAMA 전략 목표 달성 • 저렴한 주택 공급을 위한 자금 조달 체계 지원 • 금융서비스 접근성을 보장하기 위한 사전적 조치 • 재정 안정을 위한 중앙은행 및 NTMA와의 협력 • 정부금융 및 지불서비스에 대한 전략적 접근방식 개발 • 가계 및 중소기업이 이용가능하고 아일랜드 기업의 활발한 투자가 가능한 수준의 신용 및 금융 달성 정책의 개발 • 연금커버리지를 높이고 지속가능한 단순화된 연금제도 실행을 위한 법정부적인 정책에 협조

전략목표 2	역동적이고 안정적이며 적절한 재정 규제를 통한 균형잡힌 경제 달성
성과지표	<ul style="list-style-type: none"> • EU 및 국제 규범 대비 경쟁력 및 생산성, 기타 관련 지표 • 지속가능한 수준의 개인 및 주택담보대출, 기업 부채 수준 • 가계 및 중소기업이 이용가능한 지속가능한 신용 및 기금 수준 • 외부 기관, 언론 및 글로벌 비즈니스 커뮤니티의 긍정적인 논평, 보고서 및 평가 • 아일랜드 금융서비스 분야로의 투자 • 은행부문 및 자산에서 얻은 최고 투자 수익

● **자원의 활용과 증진**

- 부처 리더십과 인적능력을 향상시킴으로써 세계 수준의 재정부를 만들
- 새롭게 변화하는 환경에 대응하여 상호 협력적이고 탄력적인 조직구조를 만들고 자원을 배분함
- 직원들의 현재와 미래의 커리어를 위해 직무능력과 기술, 전문성을 향상시킴
- 직원 개인의 웰빙과 발전, 성과 간의 조화를 이루기 위한 인적자원관리
- 모든 직원들이 부처 및 부서 업무에 책임감을 갖고 헌신할 수 있는 동기 부여 환경 조성

참고자료

아일랜드 재정부 <https://www.finance.gov.ie/updates/statement-of-strategy-2017-2020/>
 (발간일: 2018.1.19.) 검색일자: 2018.7.2.

(작성자: 임소영 전문연구원)

7. 호주

2017-18 기관계획서(Corporate Plan)에 대한 분석결과(교훈)

- 2018.1 호주 재무부 -

1. 검토 배경

- 「2013년 공공관리, 성과 및 책임성법」(Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, 이하 PGPA법¹⁾)에 따라 강화된 연방정부 성과체계²⁾는 2015년 7월 1일부터 발효되었음
 - 강화된 연방정부 성과체계의 주요 초점은 프로그램 관리자, 책임당국, 장관, 의회 및 대중이 공공 자원의 사용과 달성된 결과 간의 명확한 연관성을 파악하기 위해 성과정보를 사용할 수 있도록 하는 것임

- 강화된 연방정부 성과체계에 따라 연방 정부 및 공공기관들은 매년 8월 말까지 기관계획서(Corporate Plan)를 작성해야 함. 호주 재무부는 이들 기관들의 기관계획서 작성을 돕기 위해 본 자료를 발간하였음
 - 이 자료는 연방 정부기관 및 공공기관이 성과보고체계 및 성과정보를 개발하는 것을 돕기 위한 모범사례들을 포함하고 있음
 - 기관계획서에 대한 보다 구체적인 내용을 살펴보면 아래와 같음³⁾
 - 기관계획서는 기관이 추구할 목표와 활동과 운영되는 환경, 계획된 성과에 대한 측정방법, 위험 및 능력을 포함하여 달성할 것으로 예상되는 결과를 제시해야 함
 - 기관계획서는 연방 정부기관 또는 공공기관의 주요 전략 계획문서로서, 명시된 목적에 따라 4년 동안의 목표, 기능 및 의도된 결과를 설정하고, 관련 포트폴리오 예산내역서 및 연차보고서와 함께 명확한 시각을 제공해야 함

1) 「2013년 공공관리, 성과 및 책임성법」(PGPA Act) 시행으로 호주 연방정부를 구성하는 모든 기관들이 일관된 성과관리제도를 적용받게 되었음. 이를 위해 기관계획서(Corporate Plan)와 연간 성과보고서(Annual Performance Statement)를 작성하여 제출하도록 하였음.

2) 강화된 연방정부 성과체계에 대한 보다 구체적인 내용은 본 자료 뒷 부분의 <참고> 부분에 있음.

3) 호주 재무부, Resource Management Guide No. 130(2016.7), p.6을 참고하여 정리함.

- 또한, 기관계획서는 예산발표 이후 예산에 변화가 있을 경우, 경제상황의 중대한 변화 또는 정부조직의 변경과 같이 기관의 환경 또는 목적에 중대한 변화가 있을 경우 이를 반영하여 수정해야 함

- 재무부는 2017-18기관계획서들을 아래의 <표 1> 2017-18 기관계획서의 품질 평가 기준에 따라 정성적 분석을 실시함

<표 1> 2017-18 기관계획서의 품질 평가 기준

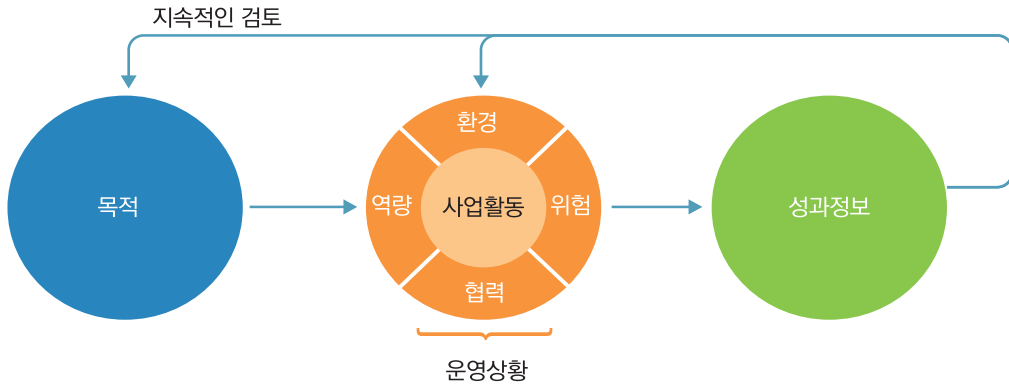
재정부는 2017-18 기관계획서의 품질 평가를 위해 다음 질문을 사용하였음.

- 기관계획서는 명확하고 간결한 목적기술서를 가지고 있는가?
- 목적기술서는 기관의 활동으로부터 누가 이익을 얻는지, 그리고 그 이점이 무엇인지를 명확하게 기술하는가?
- 기관의 목적은 기관계획서 전반에 걸쳐 명확하게 나타나는가?
- 기관이 목적을 어느 정도 달성해 나가고 있는지를 알 수 있도록 기관계획서의 요소들이 서로 통합되어 있는가?
- 기관계획서는 미래를 전망하고, 독자에게 기관의 운영환경의 변화 가능성에 대한 이해와 이에 대응하기 위한 기관들의 조치들을 이해할 수 있도록 하였는가?
- 기관계획서는 독자가 운영 환경 내에서 기관이 관리해야 하는 위험과 그 목적을 성공적으로 달성하는 데 필요한 역량을 명확하게 이해하도록 하고 있는가?
- 기관이 공동 목적 달성을 위해 연방, 주 및 관할 구역, 국제 및 민간부문과 비영리단체와 함께 다른 사람들과 어떻게 협력하는지를 알 수 있게 하는가?
- 기관이 그 목적을 쉽게 달성할 수 있는 활동은 쉽게 식별할 수 있는가?
- 사업활동이 기관의 목적을 달성하는 데 어떻게 기여하는지 분명한가?
- 성과정보는 관련이 있는가? 즉, 기관 활동의 영향과 목적 달성 여부를 명확하게 보여주고 있는가?
- 성과정보는 신뢰할 만한가? 목적에 부합하고 검증 가능한 정보원과 방법론을 사용하는가?
- 성과정보가 완전한가? 즉, 이해관계자가 기관의 목적이 달성되고 있는지 여부를 판단하는 데 도움이 되는가?

2. 검토 내용

- 연방정부의 성과체계
 - 「공공관리, 성과 및 책임성법」 2013(PGPA Act)의 발효와 함께 도입된 연방정부의 성과체계는 목적의 달성을 입증하기 위해 아래 [그림 1]과 같이 ① 목적, ② 사업활동(환경, 역량, 협력, 위험 등의 운영환경을 고려), ③ 성과정보의 3가지 요소를 가지고 있음

[그림 1] 연방 정부기관(The commonwealth)의 성과체계



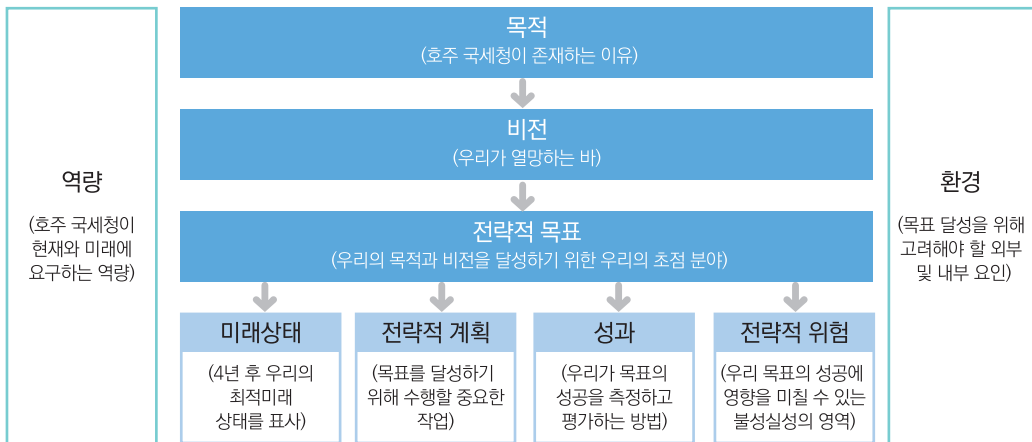
- PGPA법은 목적(purpose)을 연방정부 주체의 목적, 역할 또는 기능으로 정의함. 잘 표현된 목적기술서는 기관의 활동으로부터 누가 이익을 얻는지, 기관이 목적을 달성하기 위한 방법, 그리고 기관이 그 목적을 성공적으로 이행할 때 달성되는 것이 무엇인지가 분명하게 제시됨. 본질적으로 목적은 기관이 창출하거나 보존하고자 하는 가치를 설명함
- 목적은 다음과 같은 기관의 운영환경에서 추구되고 달성됨
 - 기관이 목적을 달성하기 위해 착수하는 활동
 - 기관이 목적을 추구하기 위해 수행하고 있는 환경
 - 목적 추구와 관련된 위험 및 기관이 이러한 위험에 관여하는 방식
 - 기관이 목적을 달성하기 위해 협력하는 방법
 - 목적을 달성하기 위한 활동을 수행하는 데 필요한 역량
- 성과정보는 기관의 목적을 달성하는 정도를 측정하는 데 사용됨. 강화된 연방정부 성과체계 아래에서 성과정보는 성공의 '측정기준(measures)' 또는 '지표(indicators)' 이상의 것을 의미함. 성과정보는 양적 및 질적 데이터와 각 기관에 따라 목적에 부합하는 방식으로 성과를 설명하기 위한 분석방법의 조합을 포함함
- PGPA법안에 대한 설명서에 명시된 바와 같이 “기관계획서는 조직이 추구해야 할 목표와 전략 및 내년에 달성하고자 하는 성과를 설정하는 기관의 기본계획문서”임

■ 검토결과 요약

- 많은 연방 정부기관과 공공기관들이 2015년에 처음으로 기관계획서를 작성한 이래로 진전을 이뤄왔음. 정부 및 공공기관들의 기관계획서는 단순히 PGPA 규칙에 규정된 최소 요구 사항을 준수하는 것 이상으로 성숙도가 증가하고 있음

- 기관계획서의 교훈에 대한 이전 세트(2015-16년과 2016-17년의 교훈)에서 배운 좋은 사례들이 2017-18년 기관계획서에서 반영되었음. 개선된 부분에 대한 예시들은 다음과 같음⁴⁾
 - 통합: 통합된 기관계획서는 계획수립 정보의 논리적인 순서를 보여주고, 계획서의 다양한 섹션 사이의 관계들을 보여줌. 통합은 기관계획서의 성숙도를 나타내는 주요 지표이며, 강화된 연방정부 성과체계 요소들 간의 상호연관성에 대한 이해를 도와줌. 또한, 일부 기관계획서는 이전 연도의 기관계획서와 잘 통합되어 있어 독자가 시간이 지남에 따라 특정 문제의 현황을 추적할 수 있었음. 기관계획서가 성숙되고 발전함에 따라 통합은 차기 기관계획서 개발의 주요 초점 포인트가 됨
- 예시) 호주 국세청(Australian Taxation Office)의 기관계획서는 요소들 간의 상호관계가 어떻게 작용하는지를 명시적으로 보여주며, 읽기 쉽게 시각적 설명을 제공하고 있음(아래 [그림 2] 참고)

[그림 2] 호주 국세청(ATO)의 기관계획서 요소들 간의 연계



자료: Australian Taxation Office, "Corporate plan 2017-18," p.3

- 분명하고 명확한 목적 진술: 2017-18 기관 계획의 대부분에는 명확하고 간결한 목적 진술이 포함되어 있음
- 예시) 재정부의 경우, 목적 부분이 전체 기관계획서의 맥락 파악을 용이하게 하며, 목적과 역량, 사업활동 및 성과간의 연계성에 대해 쉽고 명확하며 간결하게 잘 표현하고 있음(다음 [그림 3] 참고)

4) 본 원문자료에서 모범사례로 제시한 여러 개의 사례들 중에 일부 예시들을 선별하여 정리함.

[그림 3] 재정부 기관계획서의 목적부분 기술 내용

재정부(Department of Finance)

목적(Purpose)
 재무부는 지출에 대한 조언, 지속 가능하도록 공공부문의 자원을 관리하고, 공공부문의 변화를 유도하며, 효율적이고 비용 효과적인 서비스를 제공하여, 호주 정부가 재정 및 정책목표를 달성할 수 있도록 지원한다.

자료: Department of Finance, "Corporate Plan 2017-18," p.5

- 운영 환경: 기관들은 대규모 사업의 위험에 대한 논의, 향후 4년 기간 동안 환경 변화 가능성에 대한 인식을 포함한 환경 및 이러한 환경과 관련하여 자신 기관의 입장을 포함하여 설명하고 있음
- 예시 1) 보건부의 경우 호주의 보건환경에 대한 복잡한 운영환경을 그림을 통해 많은 양의 정보를 간소화하고 가독성을 높였음([그림 4] 참고)

[그림 4] 호주 보건분야의 환경

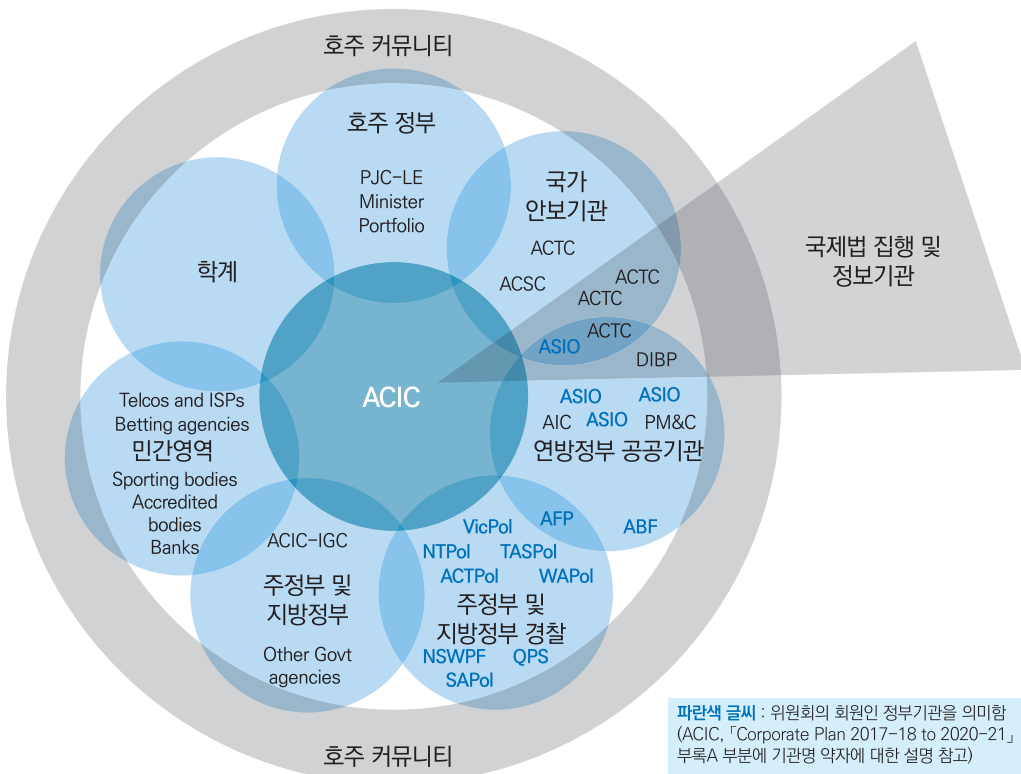


자료: Department of Health, "CORPORATE PLAN 2017-18," p. 9

예시 2) 호주 형사정보위원회(Australian Criminal Intelligence Commission, 이하 ACIC)의 경우 협력파트너 및 주요 이해관계자를 시각적으로 표현하기 위해 다이어그램을 사용, 기관의 광범위한 네트워크 측면에서의 역할을 설명하여 독자들의 이해를 도움 ([그림 5] 참고)

[그림 5] 호주 형사정보위원회(ACIC)의 이해관계자 환경

호주 형사정보위원회 이해관계자



자료: Australian Criminal Intelligence Commission, "Corporate Plan 2017-18 to 2020-21," p. 8

- 성과정보 개선에 중점을 둬: 정부기관들은 성과정보의 질적인 면을 측정하기 위해 노력해 왔음. 이로 인해, 산출중심에서 결과중심의 측정으로 이동하고 있는 주목할 만한 변화가 있었음. 좋은 성과정보는 정부기관들이 목적과 관련된 사업활동들을 어떻게 수행하는지를 명확하게 보여주며, 신뢰할 수 있음. 아래에는 여러 가지 모범사례 중 호주 국립도서관 (National Library Of Australia, 이하 NLA)의 사례를 보여주고 있음
- 예시) 호주 국립도서관(NLA)은 전략적 우선순위에 따라 달성하려는 성과와 영향을 먼저 제

시한 다음, 그 결과를 달성하기 위해 수행할 활동과 이를 달성하였는지를 측정할 수 있는 지표를 제시하였음. 성과보고서의 기초를 제공하기 위해 질적 및 양적 지표를 혼합하여 제시하고 있으며, 성과보고서의 결과분석을 위한 좋은 근거를 제공하고 있음

[그림 5] 호주 국립도서관(NLA) 성과정보

호주 국립도서관(NLA)

전략목표 2: 접근성을 높인다.

우선 순위

- 활발한 현장 및 온라인 프로그램 및 서비스를 통해 커뮤니티를 국가 소장자료에 연계시키고 전략적 파트너와 함께 개발하고 디지털 환경에서 새로운 기회를 활용함으로써 호주인의 삶을 변화시킨다.
- 원주민 공동체와 깊은 관계를 구축하고, 풍부하고 지속적인 문화유산에 관한 수집품으로 커뮤니티를 연결한다.
- 새로운 지식과 상상력의 창조를 촉진하고 참여한다.

2017-18년 중점 활동

- 공공 서비스 현대화 기금을 통해 지원되는 프로젝트를 수행하여
 - 새로운 통합 및 디지털화된 콘텐츠를 제공한다.
 - 새로운 디지털 채널 및 플랫폼을 탐색하여 도서관 콘텐츠에 대한 사용자 참여를 향상시키기 위해 제공, 검색 및 참여 서비스를 개선한다.
 - 비즈니스 연속성, 재해 복구 및 사이버 보안 기능을 검토하고 개선한다.
- 원주민 공동체와 토착민 공동체의 지속적이고 활기찬 문화를 기록한 도서관 소장자료의 관계를 강화하기 위해 원주민 큐레이터를 임명한다.
- 도서관 건물 개관 50주년 기념일에 호주 공동체가 도서관의 소장자료 및 서비스에 참여하도록 한다.
- 캡틴 제임스 쿡(James Cook)과 그의 탐험 항해에 대한 광범위한 공개 토론을 위해 2018년 8월부터 주요 전시회 및 관련 공공 프로그램을 개발한다.
- 도서관의 재단 이사회에서 2018-19 ~ 2020-21 동안 도서관의 연구 펠로우십 및 장학금 프로그램을 지원하기 위한 자선기부를 요청한다.
- 도서관이 관리하는 대규모 디지털 콘텐츠에 대한 학술적 접근을 지속적이고 효과적으로 수행하기 위해 2016년 국립 연구인프라 로드맵에서 비롯된 거버넌스 및 자금 심의에 참여한다.

성과측정

2017-18	2018-19	2019-20	2020-2021
소장자료의 사용 변화 %*	소장자료의 사용 변화	소장자료의 사용 변화 [^]	소장자료의 사용 변화 [^]
온라인 도서관과 1,630만 건의 상호 작용	온라인 도서관과의 상호 작용 수 [^]	온라인 도서관과의 상호 작용 수 [^]	온라인 도서관과의 상호 작용 수 [^]
도서관 참여자의 변화율 *	도서관 참여자의 변화율 [^]	도서관 참여자의 변화율	도서관 참여자의 변화율 [^]
수집 및 서비스 이용과 가치에 대한 사례 연구를 통한 정성적 평가	수집 및 서비스 이용과 가치에 대한 사례 연구를 통한 정성적 평가	수집 및 서비스 이용과 가치에 대한 사례 연구를 통한 정성적 평가	수집 및 서비스 이용과 가치에 대한 사례 연구를 통한 정성적 평가

* 2017-18은 기준 연도
[^] 목표는 전년도와 같거나 그 이상

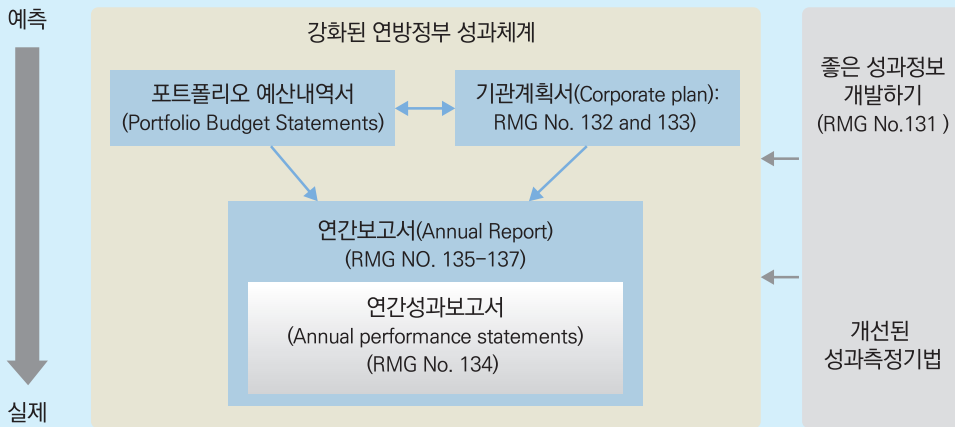
자료: National Library Of Australia, "Corporate Plan 2017-18 to 2020-21," pp. 10~11

〈참고〉 강화된 연방정부 성과체계의 개요⁹⁾

■ 강화된 연방정부 성과체계

- 강화된 연방정부 성과체계는 연방정부기관 전체에 성과체계를 구축하기 위한 PGPA Act 5(b)항의 의무를 준수함. PGPA법은 연방 정부기관과 연방 공공기관들이 연간 기관계획서(Corporate Plan)를 작성하고 연방 정부기관이 연례보고서에 연간 성과보고서를 게시하는 새로운 법적 요건을 도입하였음

[그림] 강화된 연방정부 성과체계



자료: Department of Finance, Resource Management Guide No. 130(2016.7), p. 4

- 기존 포트폴리오 예산내역서 및 연간보고서와 함께 기관계획서 및 연간성과보고서는 연방 정부 기관과 공공기관들을 위한 새로운 성과체계의 기본 요소임. 기관계획서는 보고주기의 초반에 개발되고 목적 달성을 위한 기관의 전략과 성공의 측정방법을 제시함. 연간 성과보고서는 보고주기의 마지막에 생성되며 기관의 목적 달성에 대한 평가를 제공함
- PGPA법의 제46항은 연방 정부기관이 연례보고서를 작성하여 의회에 제출하도록 규정하고 있음. 2015-16년 보고 기간 이후 연례 보고서에는 감사 재무제표 및 기타 정보 외에도 연간 실적명세서가 포함됨

5) 〈참고〉 부분의 내용은 Department of Finance, Resource Management Guide No. 130(2016.7), pp. 4~8의 내용을 참고하여 정리함

- 포트폴리오 예산내역서
 - 포트폴리오 예산내역서는 책임 포트폴리오 장관이 의회에 제출하는 자료로서, 예산 세출 법안에 대한 추정치를 설명하고, 자원 배분 계획안을 담고 있음
 - 또한, 다른 연방 정부기관에 의해 수행되는 관련된 프로그램들과의 연계관계에 대한 정보와 기존에 진행하고 있는 프로그램에 대한 성과 전망 및 새로운 프로그램이나 기존의 프로그램에서 상당한 변화가 있을 경우 새로운 예산 및 이에 대한 성과정보를 제시해야 함

- 기관계획서와 포트폴리오 예산내역서 간의 관계
 - 포트폴리오 예산내역서 및 기관계획서는 서로 다른 시간에 산출됨. 포트폴리오 예산내역서는 회계연도가 시작되기 전에 작성되며, 기관계획서는 회계연도가 시작된 후 8월 31일까지 작성해야 함
 - 또한, 각 문서에 제시된 성과기준(performance criteria)을 연간 성과보고서(회계연도 말 연례보고서)에 보고해야 함. 따라서 포트폴리오 예산내역서와 기관계획서를 서로 보완하여 회계연도 말의 연례 성과보고서에 일관된 성과를 제시할 수 있도록 하는 것이 중요함. 기관들은 포트폴리오 예산내역서의 성과기준을 토대로 기관계획서에서 보다 정교한 성과기준을 제시함. 이것은 기관계획서를 비재무적 성과를 설명하는 주요 문서로 위치하게 하고 기관이 성과를 측정하고 평가하려는 방법에 대한 포괄적인 이해를 독자에게 제공함. 중요한 것은 기관은 후속 포트폴리오 추정내역서에 제시되는 새로운 예산을 반영하여 기관계획서를 업데이트해야 함

참고자료

Department of Finance, *The enhanced Commonwealth performance framework 2017–18 corporate plans LESSONS LEARNED*, 2018.

Department of Finance, *Resource Management Guide No. 130(Overview of the enhanced Commonwealth performance framework)*, 2016.7.

(작성자: 봉재연 전문연구원)

8. 뉴질랜드

공공부문의 데이터

– 2018.6, 뉴질랜드 감사원 –

1. 검토 배경

- 뉴질랜드 감사원은 공공부문에서 정보가 어떻게 공공서비스를 향상시키는 데 사용되는지에 대한 연구를 수행하였음

 - 데이터는 정부 및 공공기관이 노력의 초점을 어디에 맞출 것인지, 서비스가 얼마나 잘 전달되는지, 정책이 사람들과 그들의 삶에 어떻게 영향을 미치는지 이해할 수 있도록 도와줌
 - 공공서비스를 개선시키는 일은 중요한 일임. 이를 위해서는 데이터를 잘 활용해야 하는데 데이터 가치를 정확하게 평가하고, 적절히 공유하며, 잘 관리해야 함. 공공기관은 정보접근성을 확보하고 충분한 안전장치가 마련되었는지를 확인하는 것이 중요함. 부정확한 정보의 사용이나 사생활을 침해하는 보안 실패는 공공부문에 대한 신뢰를 잃을 수 있기 때문임
- 뉴질랜드 감사원은 공공기관이 데이터를 사용하고 적절하게 공유하는 데 도움이 될 것으로 기대되는 리더십, 데이터를 현명하게 잘 사용하는 데 필요한 것들, 뉴질랜드 국민들에게 더 나은 서비스를 제공하기 위해 데이터를 사용하는 방법 등에 대해 검토함
- 이러한 조사를 바탕으로, ①데이터 리더십, ②데이터 역량의 개발, ③데이터 공유, ④데이터 보안 4개로 구분하여 기사(article)를 발표함

 - 데이터 리더십에 관한 첫 번째 기사는 공공기관이 데이터를 현명하고(smart) 효과적으로 사용하도록 장려하기 위해 마련된 리더십 협약에 대해 설명하고 있음
 - 데이터 기능 수립에 대한 두 번째 기사는 공공기관에서 데이터를 사용하는 데 필요한 용량 및 성숙한 데이터 관리, 데이터 분석 및 데이터 사용에 필요한 다양한 기술 등에 대해 알아봄
 - 세 번째는, 데이터 공유를 위한 도전과제를 다루고 있음. 공공부문의 조직들은 점차 서비스를 설계하고 제공하기 위해 협업이 늘어날 것으로 예상됨. 조직이 하는 일에 초점을 두기보다는 뉴질랜드 국민들이 필요로 하는 것에 점차 초점을 맞추고 있음. 연합된 서비스를 제공하기 위해서는 공공기관들은 정보를 사용하고 공유하는 방법을 개선할 필요가 있음. 잘 진행된 협

력 사례와 성공요인으로 중요한 요소들을 확인함

- 네 번째는, 2016/17 연례감사 기간 동안 공공기관의 데이터 보안에 대해 조사한 결과를 설명함. 데이터 보안과 관련해 심각한 문제들은 발견하지 못하였으나, 데이터 보안 위험을 증가시키는 보안 관리와 절차의 취약성들을 발견하였음. 이러한 기본적인 약점들은 감사원에서 해마다 제시하였던 문제들임. 데이터 보안 위험을 적절하게 관리하려면 리더, 고위 관리자들이 이러한 문제점들에 대해 진지하게 고려할 필요가 있음

2. 데이터 리더십

- 이 보고서는 공공기관에서 데이터를 현명하고 효과적으로 사용하도록 유도하기 위한 리더십 협약에 관한 내용에 중점을 두고 있음. 특정 고위 공무원에게는 ‘기능적 리더십(functional leadership)’ 역할이 부여되는데, 여기서 기능적이라는 의미는 특정 기능에 대한 광범위한 책임을 지는 것을 의미함

<참고> 기능적 리더십(functional leadership)

- 기능적 리더십이란 더 나은 공공서비스(Better Public Services) 프로그램의 핵심으로, 이는 일반적인 비즈니스 기능에 대한 정부의 효율성을 향상시키고 전반적인 비용을 절감하는 것을 목표로 만들어 졌음. 정보통신기술(Information and Communications Technology, 이하 ICT), 조달 및 국가재산에 대한 국가 서비스 전반의 성과를 이끌어 내기 위해 3명의 최고 경영자에게 기능적 리더십 역할이 주어졌음. 기능적 지도자는 다음과 같음.
 - 내무부(Department of Internal Affairs)/ ICT 전략 및 실천계획을 담당하는 최고정보책임자(Chief Government Information Officer)
 - 정부 조달 개혁을 담당하는 비즈니스, 혁신 및 고용부(Ministry of Business, Innovation and Employment, 이하 MBIE)의 최고 경영자
 - 정부재산그룹(Government Property Group, 이하 GPG)¹⁾ 및 정부의 국가 재산 전략을 담당하는 비즈니스, 혁신 및 고용부(MBIE)의 최고 경영자

1) 정부재산그룹(GPG)은 공공부문 부동산의 효율적이고 효과적인 관리를 위해 정부가 정한 목표를 달성하도록 돕고 있음. 61개 정부기관이 소유하거나 임대하는 부동산은 정부재산그룹(GPG)의 적용을 받고 있음. 정부재산그룹(GPG)의 담당업무는 크게 아래의 5가지임. ①모든 부동산 인수 및 처분 승인(리스 또는 소유 여부), ②국가재산전략, 원칙, 표준, 도구 및 프로세스 개발 ③재산 관련 재화와 서비스의 정부 전체 조달 담당 ④기관의 2년 단위 재산 계획 승인 ⑤모든 정부기관을 대상으로 통합된 정부재산관리시스템(Government Property Portal)을 제공. 위의 내용은 비즈니스, 혁신 및 고용부(MBIE)홈페이지에서 관련 내용을 참고하여 정리한 것이며, 자료 출처는 다음과 같음(<http://www.mbie.govt.nz/info-services/nz-govt-procurement-and-property/government-property-group/>, 검색일자: 2018.8.23.).

- 기능적 지도자는 부서별 역할을 유지하지만 정부 전반에 혜택을 주기 위해 기능 지도자인 '직책'을 추가로 맡음
- 기능적 리더십은 정부 기관별 접근 방식으로는 달성할 수 없는 일반적인 비즈니스 활동에 대한 정부의 이익을 극대화하고 전반적인 비용을 줄이는 데 그 목적이 있음. 이는 다음과 같은 방법을 찾는 것을 의미함.
 - 효율성 증대(규모의 경제, 정부 차원의 계약에서 구매력 활용, 공통 표준 및 접근 방식 설정 및 중복 감소)
 - 전문 기술 및 역량 개발(전문 기술센터, 전문성 개발, 가장 필요한 시기와 장소에 기능 배치)
 - 서비스 및 서비스 제공 개선(활동 및 시설 공유 및 조정, 서비스 제공 참여)

출처: 뉴질랜드 주정부서비스위원회 홈페이지 <http://www.ssc.govt.nz/bps-functional-leadership> (최종 업데이트 날짜: 2017.4.6.) 내용을 참고하여 작성

■ 왜 기능적 리더십이 중요한가?

- 정부조달, 정부재산 및 정보통신기술(ICT)에 대한 정부기관의 대부분의 운영상 결정은 개별 기관의 사업 필요성과 기능에 따라 개인 최고 경영자가 결정했음. 기능적 리더십은 정부 기관별 접근 방식으로는 달성할 수 없는 일반적인 사업활동에 대한 정부의 이익을 극대화하고 전반적인 비용을 줄이는 데 그 목적이 있음
- 고위 직책의 누군가가 다른 최고 경영자들의 동의를 얻고, 효과적인 협력에 장애가 되는 것을 해결하기 위해서는 책임감을 갖고 일해야 하기 때문에 기능적 리더십이 필요함

■ 데이터의 기능적 리더는 누구인가?

- 데이터의 기능적 리더는 아래와 같음
 - 정부 최고 데이터 스튜워드(Chief Data Steward): 뉴질랜드 통계청장
 - 정부 최고 디지털 책임자(Chief Digital Officer): 내무부 최고책임자
- 데이터의 기능적 리더의 역할
 - 정부 최고 데이터 스튜워드(Chief Data Steward)는 데이터 수집, 저장, 공유 및 사용을 위한 지침, 지원 및 도구를 마련하기 위한 전략 및 계획을 제공해야 하며, 보유하고 있는 데이터가 잘 관리되고 보호되며 잘 사용되고 있는지를 확인해야 할 책임이 있음
 - 정부 최고 디지털 책임자(Chief Digital Officer)는 디지털 서비스에 대한 정부의 기능적 리더이며 국민에게 더 나은 서비스를 제공하기 위해 '정부기관 간 정보통신기술(ICT) 변환'을 담당하며, 정책 방향 및 기준을 수립하고 모든 정부의 정보 기술 서비스를 설정하고 관리함

3. 데이터 역량의 개발

■ 데이터의 중요성

- 데이터는 정보의 시작점이며, 정보의 효과적인 사용 및 관리는 공공서비스를 효과적이고 효율적으로 제공하는 데 중요한 역할을 함. 공공기관이 보유한 정보는 서비스 제공 여부에 대한 의사결정에 도움을 주고, 증거에 기반한 정책 개발 및 의사 결정을 지원하며, 사업의 성과 및 효과를 측정할 수 있도록 함

■ 데이터를 잘 관리한다는 것의 의미

- 데이터 사용이 성숙한 조직에서는 데이터가 '전략적 자산'으로 관리되며, 데이터를 통해 조직의 운영방식을 지속적으로 개선할 수 있음. 데이터 관리 및 사용에서 성숙한 조직은 정보관리를 사업운영 과정에 완전히 통합함. 반면 데이터를 사용함에 있어 기본적인 수준의 조직은 정보를 임시로 관리하거나 전혀 관리하지 않음
- 조직이 데이터를 관리하는 데 얼마나 성숙한지를 설명하는 데 사용되는 여러 모델이 있음. 높은 수준의 기록보고서(historical report)를 작성하는 기본 단계를 지나면, 조직은 데이터 웨어하우징(data warehousing)²⁾단계로 성숙해야 무슨 일이 일어나고 있는지 파악 가능하고, 더 나아가 데이터 마이닝(data mining)³⁾단계로 이동하게 되면, 어떤 일이 왜 벌어지는지를 살펴볼 수 있으며, 더 성숙한 단계가 되면 데이터를 사용하여 향후 발생할 수 있는 결과를 예측하고 설명할 수 있게 됨
- 모든 공공기관이 데이터 관리 및 사용에 있어 성숙해질 필요는 없으나, 모든 공공기관의 지도자들은 데이터의 관리 및 사용에 있어 그 조직이 어떠한 수준에 있는지를 인지하고, 조직의 업무에 적합한 수준인지를 명확히 이해하고 있어야 함

■ 데이터 활용에 대한 조직의 문화

- 조직은 공공자원을 현명하게 잘 관리하기 위해 구조화된 방식으로 관리하고 불필요한 위험을 피하도록 노력해야 함. 즉, 계획을 수립하고, 일하는 방식을 확고히 하며, 조직이 수행하는 업무에 대한 명확한 목적을 가지고 있어야 함
- 또한, 데이터를 잘 관리하는 기능 측면뿐 아니라 사람들이 보유하고 있는 데이터를 최대한 활용할 수 있는 조직의 문화가 있어야 함

2) 데이터 웨어하우징(data warehousing)은 컴퓨터에 조직 전체에 관련된 자료 창고를 만들고 유지해 가는 과정을 의미함.(매경 시사영어 사전, 검색일자: 2018.8.29)

3) 데이터 마이닝(data mining)은 대규모로 저장된 데이터 안에서 체계적이고 자동적으로 통계적 규칙이나 패턴을 찾아내는 것임. (위키백과, 검색일자: 2018.8.29)

■ 도전과제

- 공공서비스 개선을 위해 데이터를 사용할 수 있는 잘 구성된 팀을 꾸리는 것은 쉽지 않은 일임. 기술과 경험이 풍부한 데이터 전문가를 찾는 일은 어려우며, 데이터팀을 관리하기 위한 표준적인 사례들이 없기 때문에 이러한 문제들이 가장 큰 도전과제로 여겨짐

■ 도전과제에 대한 대응

- 공공기관에서 개인정보 데이터를 잘 관리하기 위해서 역량개발은 필수적임. 이것은 개인정보 보호 감독관과 정부의 최고 개인정보보호 책임자(Chief Privacy Officer, 이하 CPO)의 주된 업무임
- 뉴질랜드 국민을 서비스 설계 및 제공의 중심에 두고 통합된 서비스를 제공하기 위해서는 데이터 전문가들의 전문성을 최대한 활용할 수 있도록 해야 함
- 더욱 중요한 것은 공공기관이 보유하고 있는 데이터를 최대한 활용하는 것임. 그렇게 함으로써 가장 어렵고 복잡한 사회 문제를 해결할 수 있는 잠재력이 있기 때문임

4. 데이터 공유

■ 공공기관에서 데이터 공유의 필요성

- 다른 나라로 이주할 때, 가족관계가 형성될 때, 부동산을 구매할 때, 교육을 받을 때, 은퇴하거나 사망하는 등, 살면서 어떤 일이 생길 때마다 국민들은 하나의 기관이 아닌 다수의 공공기관과 접촉해야 하는 일이 생김. 국민들의 편의를 위해서는 통합된 서비스들을 제공함으로써 서비스 이용 시 하나의 온라인 장소에서 서비스를 받을 수 있도록 해야 함
- 이를 위해, 정부는 공공기관들 간의 공동작업을 통해 국민들의 수요를 충족시키도록 공공서비스를 설계해야 한다는 것을 인지하고 있음
- 이러한 서비스가 원활하게 진행되려면 정부기관이 보유한 데이터를 안전하게 보관하고 사람들의 개인 정보를 침해하지 않는 방식으로 다른 기관들도 사용할 수 있도록 해야 함

■ 공공기관에서 데이터 공유의 성공 요인

- 거버넌스 및 스폰서십: 데이터 공유 프로젝트가 작동하려면 각 공공기관의 고위 임원이 작업을 지원해야 하며 효과적인 수준의 관리가 있어야 함
- 데이터 관리 원칙: 데이터 사용 및 관리에 대한 명확한 원칙이 필요함. 이러한 원칙이 세워져 있으면, 문제 발생 시 대응하기가 수월해짐. 원칙의 예시는 아래와 같음

- 데이터는 한 번 수집되어 여러 번 재사용됨
- 데이터는 기존 데이터 소스에서 실시간으로 편집됨
- 데이터 관리 책임을 명확하게 명시하고 법률 및 표준을 준수해야 함
- 데이터 사용시 사람들의 동의를 적극적으로 얻어야 함
- 가능하다면 데이터를 공개해야 함
- 개인정보 보호: 의도적으로 개인정보를 보호한다는 것은 해당 서비스를 사용하는 사람들의 동의를 얻는 것을 의미하며, 서비스 제공 단계마다 사람들에게 동의를 구하고 사용해야 함
- 적절한 팀 구성: 올바른 동기 부여가 된 다양한 공공기관, 민간부문 및 비정부기구의 적절한 사람들로 구성되어야 함. 이러한 팀은 유연하고, 훈련되어 있어야 하며, 창조적이어야 함
- 기존의 신뢰할 수 있는 데이터에 대한 접근: 통합 데이터 인프라(Integrated Data Infrastructure, 이하 IDI)는 공공부문 데이터를 최대한 활용하는 측면에서 다른 나라의 모범사례로 사용되고 있음
 - 개인 및 가구, 교육 성과 및 등록, 학생 대출 및 수당, 여행 패턴 및 이주, 건강 및 안전, 사회 혜택, 세금 및 사법 데이터에 대한 데이터 등을 IDI를 사용하여 데이터를 공유하고 통합하여 수 년 동안 분기별로 업데이트하고 있음. IDI의 익명화된 데이터는 안전하며 엄격한 검사 절차를 거치며, 이를 변경하거나 수정할 수 있는 권리는 엄격히 통제됨

5. 데이터 보안

■ 데이터 보안을 위해 공공기관이 할 일

- 최근 데이터 보안에 대한 공격으로 정보 시스템의 보안을 올바르게 유지하는 것이 중요해지고 있음. 공공기관은 다른 공공기관과 데이터를 공유할 때를 포함하여, 수집된 데이터가 적절히 보호되도록 데이터를 관리하고, 데이터 보안 문제에 적극적으로 대응해야 함
- 새로운 데이터 보안 위협이 끊임없이 발생하고 있음. 이러한 위협에 대응하려면 정보시스템을 정기적으로 검토하고 업데이트해야 함

■ 데이터 보안 담당자의 역할

- 최고 경영진 및 선임리더는 데이터 보안 위협을 포함하여 조직의 위협 관리에 대해 책임을 져야 함

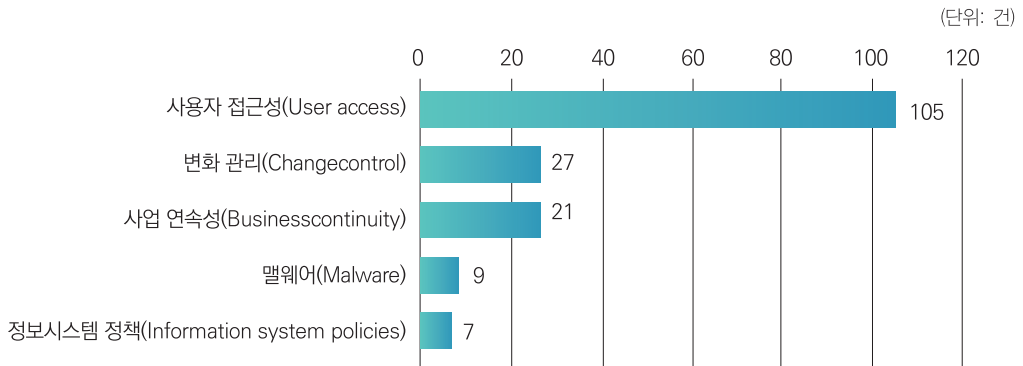
■ 공공기관의 데이터 보안 지원

- 정부의 최고 개인정보 보호 책임자(CPO) 및 방어적인 보안 요구사항 (Protective Security Requirements)은 공공기관을 지원함
 - 적절한 정보 시스템 통제를 통해 정부 관리 책임자가 식별한 위험을 최소화하도록 하고 있음. 이러한 접근 방식은 공공부문 전체에 일관된 접근 방식을 제공하고, 대규모 자체 IT팀이 없는 소규모 조직을 지원하도록 설계되었음
 - 또한, 개인정보를 관리하기 위해 공공기관의 역량을 평가하고 개선할 수 있도록 '개인정보 보호 성숙도 평가 프레임워크(Privacy Maturity Assessment Framework)'를 제공하고 있음

■ 데이터 보안과 관련된 연례감사 결과(2017년 6월 30일 기준)

- 61개 공공기관에 대한 감사결과, 742건의 권고사항 중 169건은 재무 및 성과 정보 시스템의 데이터 보안 문제와 관련된 것이었음

[그림 1] 데이터 보안관련 권고사항(2017.6.30.마감연도 기준)



- 감사결과 아래와 같은 사항이 발견됨

- 사용자 접근성: 사용자 접근성에 대한 정책과 절차가 약하여 데이터에 대한 무단 접근의 위험이 증가하고 있음
- 변화관리: 마스터파일(masterfile) 데이터를 변경하는 절차는 견고해야 함. 감사결과 마스터파일 데이터 및 정보시스템 변경에 대한 기록이나 검토가 없어 변경된 사항을 명확하게 추적할 수 없음
- 사업 연속성: 공공기관은 손실될 수 있는 데이터의 양을 최소화하기 위해 재해 복구 계획

을 수립해야 함. 그러나, 정기적으로 완료되지 않거나 별도의 안전한 장소에 보관되지 않은 백업들이 존재하며, 파일복원 가능여부를 확인하기 위한 백업테스트를 미 실시하는 등의 문제가 있음

- 맬웨어(Malware)⁴⁾: 맬웨어 및 방화벽 보호 소프트웨어가 설치되어 최신 상태로 유지되는 것이 중요하나, 서버 및 컴퓨터에 보안 패치를 배포할 때 불필요한 지연이 발생하고, 설치된 패치에 대한 정보가 기록되지 않는 등의 문제가 있음
- 정보 시스템 정책: 정책이 변화하는 기술 환경과 공공기관의 계획을 반영하도록 정책을 정기적으로 검토해야 함. 그러나, 보안 모니터링에 관한 최신의 정책이 없고, 정기적으로 정책을 검토하지 않고 있으며, 공공기관의 정보시스템 정책 준수 여부를 제3자가 객관적으로 확인하는 절차가 없음

- 위와 같은 감사결과는 이번 감사의 대상이 된 61개 공공기관에 국한된 것이 아니라 공공부문 전반에 걸쳐 공통적으로 나타나는 문제들이며, 다른 국가들에서도 흔히 볼 수 있는 문제들임. 데이터 보안에 대한 위협을 적절하게 관리하려면 공공기관들이 이러한 문제들에 대해 보다 심각하게 고려해야 할 것임

참고자료

뉴질랜드 감사원 <https://www.oag.govt.nz/2018/public-sector-data>, 검색일자: 2018.7. 2.

뉴질랜드 주정부서비스위원회 <http://www.ssc.govt.nz/bps-functional-leadership>, 검색일자: 2018.7.4.

뉴질랜드 비즈니스, 혁신 및 고용부(Ministry of Business, Innovation and Employment, MBIE) <http://www.mbie.govt.nz/info-services/nz-govt-procurement-and-property/government-property-group/>, 검색일자: 2018.8.23.

(작성자: 봉재연 전문연구원)

4) 맬웨어(Malware; malicious software)는 컴퓨터에 악영향을 끼칠 수 있는 모든 소프트웨어의 총칭으로 악성 소프트웨어를 의미함. 예 전에는 단순히 컴퓨터 바이러스만이 활동하였으나, 1990년대 말 들어서 감염 방법과 증상들이 다양해지면서 자세하게 분류하기 시작했음. 과거에는 디스크 복제 등 저장매체를 따라 전파되었으나 네트워크가 발달하면서 이메일이나 웹으로 감염되는 경우가 훨씬 많아졌음(위키백과, 검색일자: 2018.8.29).

9. 국제기구

공공부문 생산성 측정 방법 및 개선을 위한 방안

- 2017.12. OECD -

- 본 보고서는 공공부문의 생산성 측정방법에 관한 개선안을 제안한 것으로, 국가 및 정부기관의 회계와 재정을 분석하여 정부 산출량을 측정한 결과, 투입량에 비례하여 생산성이 증가하거나 감소하지 않는다는 가정에서 출발함
 - 결국 공공부문의 생산성 향상에 필요한 도구는 생산성 측정을 위한 새로운 데이터와 측정방법을 주장하고 있음
 - 공공부문의 생산성을 측정하기 위한 다섯 가지 단계는 아래와 같음
 - 공공기관의 핵심 사업 및 산출물(output)을 식별
 - 공공기관의 핵심 사업 및 산출물에 투입되는 비용을 계산
 - 각 기관별로 ‘비용 가중치 총산출물(cost-weighted total output)’ 계량법을 개발
 - 위 계량법이 적절한 방식으로 개발되고 이를 적용한다면 각 기관의 산출물을 다른 기관의 산출물과 비교할 수 있으며 이는 공공부문의 생산성을 측정하고 향상시키는 데 크게 기여함
 - 각 기관의 총투입비용을 정확하게 계산
 - 전체 산출물을 총투입량으로 나누어 각 기관의 총요소생산성(TFP, total factor productivity) 값을 계산
 - 비용 가중치 총산출물(cost-weighted total output)를 전체 투입 비용(inclusive total inputs cost)으로 나누면 총요소생산성값을 구할 수 있음
- $$TFP = \frac{\text{cost-weighted total outputs}}{\text{inclusive total inputs cost}}$$
- 공공기관의 생산성을 보다 정확히 측정하기 위해서는 각 기관이 제공하는 서비스의 품질을 고려해야 함
 - 대부분의 중앙부처들의 경우 각 기관의 서비스 산출물을 같은 품질로 고려함

- 이는 공공서비스를 제공하는 중앙부처의 경우 고도로 관료화(bureaucratized)되어 있으며 대부분 숙련되고 체계화된 업무를 처리하므로 서비스의 품질이 균일할 것으로 가정함
 - 지방정부(local governments)에서 전문화된 서비스나 개인에게 특화된 서비스를 제공하는 경우에는 서비스 품질의 편차를 고려해야 하며 따라서 품질에 따라 가중치를 적용하여 단위 비용에 따른 총생산량(total output weighted by unit cost)을 계산해야 함
 - 품질의 편차를 고려해야 할 경우 감사보고서, 불만 접수, 여론 조사 등의 수단을 통해 서비스 품질을 측정함
- 대부분의 OECD 국가들은 세무, 사회보장, 재무, 안보, 외교 등의 유사한 분야를 다루는 14~15개의 비슷한 중앙정부 부처를 두고 있으며 이러한 기관들의 생산성을 측정하여 다른 국가와 비교하는 것은 국가의 공공부문 생산성 향상에 큰 의미를 부여함
- 시민과 기업 등에 직접 서비스를 제공하는 활동이 빈번한 부처들은 실질적인 거래가 이루어지기 때문에 핵심 사업의 산출물을 식별하고 생산성 수치를 계산하는 데 이점이 있음
 - 예를 들어 사회보장과 관련한 부처 및 기관, 세무 관련 부처, 규제 및 법률 관련 부처들은 세금, 사회보장 혜택 등의 형태로 산출물을 쉽게 식별할 수 있음
 - 이러한 중앙 정부부처들이 제공하는 서비스의 품질은 균일한 것으로 가정하고 생산성을 측정함
 - 국가별 유사한 기관들의 산출물을 다른 국가와 비교함으로써 국가의 지도자 및 정부관계자들은 생산성 향상 방안을 모색할 수 있음
 - 외교부, 국방부와 같은 복합 산출물(complex outputs)을 생산하는 대규모 중앙부처의 경우보다 세분화된 원가계산법 및 측정방법이 요구됨
 - 예를 들어, 국방부의 ‘무기 등의 국방물품의 유효한 사용 기간’ 또는 ‘비행 시간’과 같은 활동 데이터를 근거로 산출물을 계산할 수 있음
 - 복잡한 산출물의 경우 단일 평가 척도를 사용하여 측정할 수 없으며 서비스 품질 또한 균일하다고 가정할 수 없기에 해당 부서에 관한 감사보고서, 언론의 평가, 여론조사, 외부 전문가 자문 등을 통해 서비스 품질의 가중치를 측정하고 생산성을 계산해야 함
- 중앙부처가 아닌 지방정부(local governments)의 서비스는 대부분 수혜자에게 직접 제공되며 이러한 공공기관의 생산성 측정은 아래의 두 가지 방법으로 이루어짐
- 첫 번째 방법은 회귀분석을 통해 산출물의 품질 가중치를 적용하여 전체 기관의 생산성을 측정하는 방법이 있음

- 대다수의 지방정부는 ‘다변량 회귀분석’으로 생산성을 측정할 수 있는데 이는 목적변수가 여러 개이고 이들을 N개의 설명변수를 써서 회귀분석을 하는 방법임
 - 두 번째 방법은 동일한 서비스를 제공하는 기관을 비용 및 효율성 측면에서 비교한 ‘데이터 포락 분석법(data envelopment analysis)’을 활용할 수 있음
 - ‘데이터 포락 분석법’은 생산효율성을 측정하는 방법으로 비교 대상이 되는 의사결정단위를 선정하고 해당 의사결정단위에 복수의 투입물 및 산출물을 계산하여 분석하는 방법임
- OECD 국가들은 중앙정부 및 공공서비스부문의 생산성 측정법을 개선하고 다른 회원국과의 생산성 비교를 통해 본국의 공공부문 생산성 향상을 모색해야 함
- OECD는 이를 위해 관련 작업반(working parties)을 설치할 것을 권고하며 생산성 측정방법 개선에 관한 국제적 공감대를 형성해야 함
- 본 보고서는 공공기관의 생산성 측정방법 개선을 위해 아래의 다섯 가지 사항을 제언함
- 첫째, 공공부문 생산성 측정의 다섯 가지 단계를 모두 충족시키는 복지부, 교육부 등의 중앙정부의 주요 부처들을 대상으로 OECD 회원국 간 생산성 비교를 가능케 해야 함
 - 실질적인 서비스와 거래가 대규모로 진행되며 서비스 품질이 균일하다고 가정할 수 있는 사회보장 관련 부처, 세무 관련 부처 등이 이에 해당함
 - 둘째, 복합 산출물(complex outputs)을 생산하는 외교부와 국방부 등의 중앙 정부부처들은 비교 가능한 연간 데이터 생성이 어렵기 때문에 3년 정도의 주기적인 기간으로 생산성을 측정하고 비교하는 것을 제안함
 - 셋째, 보건, 사회복지, 교육과 같은 주요 분야의 서비스를 제공하는 공공기관의 생산성 측정을 위해 대규모의 데이터세트와 분석법을 개발하는 것을 권고함. 1년 단위의 데이터 비교 보다는 3년에서 5년의 기간 동안 대규모 데이터세트를 수집하여 분석한다면 보다 정교한 생산성 측정이 가능할 것임
 - 넷째, 활용 가능한 좋은 데이터소스가 있는 경우에는 서비스를 제공하는 기관 자체에서 비교 가능한 데이터세트를 개발하도록 권고함
 - 다섯째, 국가 통계 자료 및 서비스 부문 생산성 데이터 분야의 발전이 요구되며 이러한 발전은 대규모의 분석 및 분석 기술에 도움이 되는 방향으로 이루어져야 함. 세분화된 데이터에 보다 집중하여 국가 통계자료를 개선하고 발전시켜야 함

참고자료

OECD, “Public sector productivity: Measurement challenges, performance information and prospects for improvement,” *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2017/1, 2017. 12. 12.(https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-productivity_budget-17-5jfj7vb36p5c, 검색일자: 2018.7.3.)

(작성자: 허영미 연구원)

광범위한 경기 침체기의 지출검토 정책을 위한 이론적 체계

- 2018. 4. OECD -

- 본 보고서는 경기 침체기의 지출검토 정책에 영향을 미치는 다섯 가지 요소를 식별하고 이를 효과적으로 다루기 위해 정부가 어떠한 이론적 틀과 접근법으로 지출검토를 시행해야 하는지 논의함

1. 경기 침체기의 지출검토의 중요성

- 금융위기가 발발한 지 수년이 지났음에도 불구하고 여전히 많은 선진국들은 경기 침체기를 겪고 있으며 공공지출을 절감하고 재정건전성을 회복하는 데 있어 어려움을 겪고 있음
- 이에 몇몇 국가는 예산을 절감하기 위한 전략 중 하나로 특별 지출검토를 실시하고 공공부문의 효율성과 효과성을 개선하기 위해 노력하였음
- 그럼에도 불구하고 많은 정책결정자들은 예산 절감 및 재정건전성을 달성하는 데 있어 지출검토의 유효성에 의구심을 가지고 있으며 이를 입증할 연구 자료가 부족한 실정
 - 지출검토가 전 세계적으로 널리 시행되고 있지만 효과성에 대해 이론적 모형을 제시한 논문은 없었음
 - 지금까지 지출검토와 관련된 연구들은 지출검토를 하나의 사례연구로 분석하는 데 그치거나, 연구의 다른 목적을 달성하기 위한 도구로 지출검토를 분석하는 데 그치고 있음

2. 지출검토의 정의

- 일반적인 지출검토의 정의는 공공기관의 모든 비용, 투자 및 자산을 분석하고 평가하는 예산편성의 한 단계임
- 정부는 일반적으로 재정건전성을 유지하고 공공지출을 축소하거나 보다 효과적으로 배분하기 위해 지출검토제도를 실시함
 - 중기 지출검토는 주로 공공지출 절감을 목표로 하며, 장기 지출검토는 효과적인 예산 배분을 위해 실행됨

- 지출검토를 통해 정부의 연간 예산 운영의 프레임워크가 결정되면 이에 따라 각 부처는 구체적인 정책결정을 내릴 수 있게 됨. 또한, 감사기관은 지출검토가 국가 경제에 미치는 영향력 및 정부 재정의 적절성을 판단함
- 지출검토는 효율성의 측면에서 지출을 평가함으로써 예산 조정이 필요한 공공지출 분야를 발견하고 공공지출을 삭감하기 위해 필요한 조치들을 식별하는 절차임

3. 지출검토의 이론적 체계 및 연구 방법론

- 지출검토의 이론적 체계를 구성하기 위해서는 우선 지출검토의 정의를 되짚어보고 이를 예산 감축 관리와 연관시켜야 함
- 그간 발간된 OECD 보고서와 지출검토를 시행했던 국가들의 보고서를 살펴보면 지출검토의 정확한 정의는 예산 절감이라는 특정한 목적 달성을 위해 작성하는 사전 위탁 평가서 (commissioned ex ante analysis of evaluation)임
- 이러한 지출검토의 가장 큰 특징은 평가서의 사전 분석을 통해 비선형적(non-linear) 절감 내역을 파악하는 것임
- 지출검토의 이론적 체계를 개발하기 위해 예산 감축 관리에 관한 문헌을 검토하였으며 그 문헌의 범위는 다음과 같음
 - 예산 감축 관리에 관한 1970년대와 1980년대의 행정 논문 및 2008년 금융위기 이후 출판된 현대 행정 논문을 포함하는 예산 감축 관리에 관한 모든 문헌을 포함함
 - 조직의 쇠퇴(organisational decline)에 관한 경영학 논문은 배제하고 공공성(publicness)에 관한 개념 및 공공기관에 초점을 둔 문헌을 추려내어 검토함
- 본 연구의 진행은 첫 번째 단계로 검토 범위 내의 모든 논문을 식별하고, 두 번째 단계로 선별한 논문들을 검토하고 해당 논문들의 기본 가정 및 주제를 파악하는 것임

4. 결과

1) 예산 감축 관리에 관한 연구

■ 예산 감축 관리에 관한 학문적 자료들은 주로 조직의 쇠퇴 또는 긴축재정의 상황을 해결하기 위한 공공기관의 관리 전략에 관하여 연구함

- 해당 문헌들에서 발견한 조직 쇠퇴의 원인은 정치적 취약성(political vulnerability), 조직의 위축(organizational atrophy), 문제 고갈(problem depletion), 환경적 예측 불허(environmental entropy)의 네 가지임
 - 정치적 취약성(political vulnerability): 예산 감축에 반대할 수밖에 없는 조직 내부의 정치적 취약성
 - 조직의 위축(organizational atrophy): 조직 운영이 비효율적으로 이루어지면 전반적인 성과가 저조하여 조직의 생존 능력이 떨어짐
 - 문제 고갈(problem depletion): 자연재해, 시장 수요의 변화와 같은 외부적 영향으로 인해 조직의 통제 범위를 벗어난 충격
 - 환경적 예측 불허(environmental entropy): 외부 환경 요인에 따라 공공기관의 경제적·재정적 상황이 변하면 그에 맞는 수준의 공공서비스를 제공하게 됨. 예를 들어, 시장 위기로 인해 지방정부의 재정 상황이 어려울 때는(좋은 수준의 공공서비스 제공보다는) 세금을 걷어 공공기관 운영을 유지하고자 하는 경우가 이에 해당됨

2) 조직의 쇠퇴를 해결하기 위한 전략

■ 조직 쇠퇴를 해결하기 위해서는 예산 감축이라는 전략적 선택을 해야만 하며 ‘형평성(equity)’과 ‘효율성(efficiency)’의 두 가지 전략에 따라 다른 방법을 채택해야 함

- ‘형평성(equity)’ 전략은 ‘선형 접근법(linear approach)’이라 불리는데 프로그램이나 부서에 상관없이 기관 전반에 걸쳐 균등하게 예산을 삭감하는 전략임
- ‘효율성(efficiency)’ 전략의 경우 보다 덜 효율적인 프로그램이나 부서의 예산을 삭감하여 전체 생산성에 끼치는 영향을 최대한 줄이도록 하는 것으로 ‘선별적 접근법(selective approach)’이라 불림

- 대부분의 공공기관은 예산 감축을 위해 '선형 접근법(linear approach)'을 채택하는데 그 이유는 프로그램 및 부서의 효율성을 측정하기 위해서는 비용과 시간이 많이 소모되며 조직 내 모든 프로그램을 검토하는 사전 분석이 필요하기 때문이다

3) 예산 감축 도구로서의 지출검토

- 공공기관은 지출검토를 관리 절차(managerial process)의 일환으로 사용하며 이는 위에서 논의한 '선별적 접근법(selective approach)'에 해당함
- 공공기관은 지출검토를 통해 비선형적(non-linear) 절감이 가능한 항목을 식별하고 이를 위한 사전적 분석을 시행할 수 있으며 이러한 비선형적 절감을 식별하는 것은 '선별적 접근법(selective approach)'의 핵심 요소라 할 수 있음
- 또한 예산 감축 관리와 지출검토 간에는 명확한 상관관계가 있으며 본 보고서에서는 지출 절감을 해결하기 위한 '선별적 접근법(selective approach)'의 방법으로 지출검토를 적용해야 한다고 주장함
 - 예산 감축을 달성하는 데 있어 선별적 접근법을 채택하기 어려운 가장 큰 요인은 공공기관의 성과에 관한 정보가 부족한 것인데 이는 지출검토를 통해 상당부분 해결할 수 있음

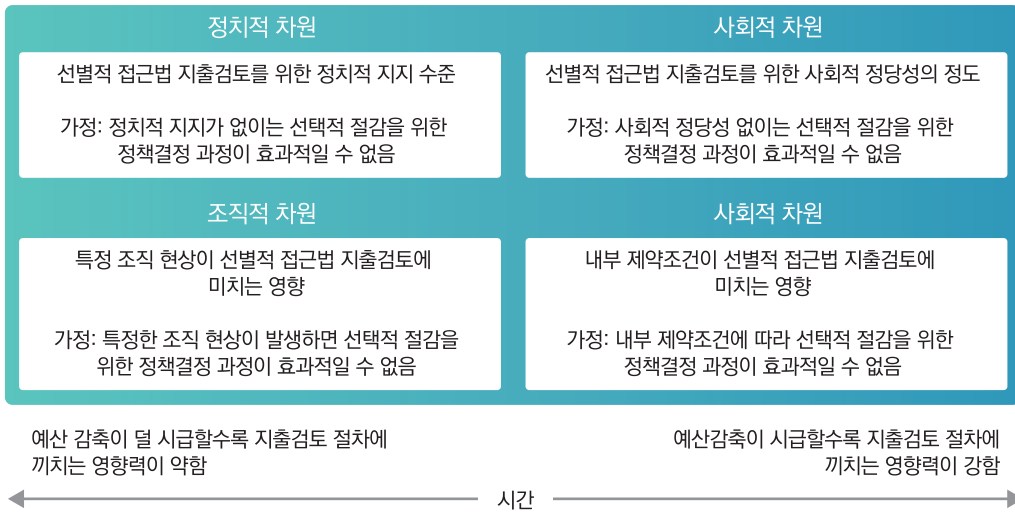
4) 예산 감축 관리 전략에 영향을 미치는 요소

- 공공부문에서 예산 감축 관리에 영향을 미치는 네 가지 요소는 아래와 같이 설명해볼 수 있음
 - 정당 정치에 따른 해석(Party political explanation): 여당 중심의 특정한 정치적 이데올로기는 예산 감축 실행 방법에 영향을 끼칠 수 있음
 - 경향에 따른 해석(Trend explanation): 경제적·인구통계적·사회적 경향에 따라 정부가 선택할 수 있는 예산 감축 전략이 상이함
 - 관료 중심에 따른 해석(Bureaucratic self-interest explanation): 예산 감축과 관련된 고위 정책 결정자의 성향에 따라 정부 전략이 달라질 수 있음
 - 관료적 절차에 따른 해석(Bureaucratic process explanation): 공공기관의 내부적 특징이 예산 감축 관리 전략에 어느 정도 영향을 미치는 지를 설명함

5) 중기 지출검토를 위한 이론적 체계

- 예산 감축 관리에 영향을 미치는 네 가지 요소를 전제로 지출검토를 위한 이론적 체계에 필요한 네 가지 차원을 식별할 수 있으며 이는 정치적 차원(political dimension), 사회적 차원(social dimension), 조직적 차원(organisational dimension), 절차적 차원(process dimension)으로 구성됨

[그림 1] 지출검토를 위한 이론적 체계



출처: "A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession," *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2017/2, p.18

- 첫 번째, 정치적 차원은 정당에 기반한 해석에 따른 것으로 윤리적 개념 또는 공공성에 대한 개념이 지출검토에 관한 의사결정에 영향을 끼치는 것을 의미하며 지출검토를 결정하는 의사 결정 과정에서 강력한 정치적 지원이 뒷받침되어야 효과적인 지출검토가 시행될 수 있다고 설명함
- 두 번째, 사회적 차원은 정당성 및 공공성에 관한 것으로 강력한 사회적 정당성이 뒷받침되지 못한다면 정책 결정자는 지출검토 및 예산 감축을 추진하기 힘들며 그 과정이 비효율적인 것임. 따라서 지출검토의 시행이 (시기적으로) 시급할수록 국민으로부터 높은 지지를 받아야 함
- 세 번째, 조직적 차원은 관료 중심에 따른 해석을 반영한 것으로 공공성에 대한 개념 및 전략적 커뮤니케이션에 관한 것임. 조직 내부에 특정한 현상이 발생하면 지출검토에 관련한 의사 결정이


비효율적일 수 있다는 것을 설명함. 조직적 현상은 리더의 목적과 합리성, 변화에 대한 저항, 기타 조직 내부 이슈 등의 특정한 상황을 의미하며 이는 지출검토 시행에 영향을 끼침

- 네 번째, 절차적 차원은 조직 내부의 규제 및 운영 지침에 관한 것으로 이러한 제약조건 (constraints)들이 지출검토 정책결정 과정에 영향을 미치는 것을 설명함. 내부의 제약조건으로 인해 지출검토와 관련한 의사 결정 과정이 효과적이지 않을 수 있음
- 마지막으로 시간적 요소가 이론적 체계 속의 네 가지 차원에 영향을 미치는데 이를 ‘transversal dynamic element(횡단 동적 요소)’로 표현함. 이는 각 차원에 시간적 요소가 동시에 영향을 끼칠 수 있음을 나타냄
 - 특히 시간적 요소는 중기 지출검토의 효과적인 시행에 영향을 미치는데, 예를 들어 지출검토를 아주 단기간에 시행해야 하는 경우 정치적·조직적으로 부담감이 클 수 있음
 - 장기 지출검토의 경우 상대적으로 시간의 영향을 덜 받음

참고자료

OECD, “A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession,” *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2017/2, 2018, (https://www.oecd-ilibrary.org/governance/a-theoretical-framework-for-spending-review-policies-at-a-time-of-widespread-recession_budget-17-5j8z25k1ltjc. 검색일자: 2018.7.3.)

(작성자: 허영미 연구원)



Ⅱ. 재정성과관리 연구 동향



CONTENTS

1. 국내 동향
2. 연구 동향

Ⅱ. 재정성과관리 연구 동향

국내 동향

제4차 산업혁명과 정책분석평가: 탐색적 문제 제기

– 오철호(송실대), 『정책분석평가학회보』, 27, 4, 2018 –

1. 연구 목적

- 사물인터넷(IoT), 빅데이터 그리고 인공지능(AI) 등으로 대표되는 제4차 산업혁명이 정책분석평가 연구나 실제 적용에 무엇을 의미하는지, 연구나 실제 평가과정에서 어떤 변화가 필요한지 등에 대한 선제적인 고민이 필요함에 따라 본 논문을 기획함

2. 정책분석평가 연구에의 시사점

1) 연구주체 측면: 연구계의 협업

- 정책 환경의 변화에 따라 정부가 다루는 정책문제들이 기존의 단순한 속성에서 복잡적(complicated)이며 복잡한(complex) 성격으로 바뀌었고, 비교적 처리하기 쉬운 온순한(tame) 문제에서 사악한(wicked) 어려운 문제로 바뀌었다는 것에 주목해야 함
 - 이러한 복잡적이고 복잡한 정책문제를 평가하는 방식이 과거의 단순한 문제를 다루던 방식과 달라야 함은 당연하며 그런 변화 중 하나가 평가기관 또는 평가연구자 간의 협업 강화임
 - 협업적 연구는 다차원적으로 이해할 수 있는데 정보나 자료를 제공하는 1단계부터 연구생태계가 강화된 5단계로 구분할 수 있음
 - 1단계: 정보/자료 제공(수동적 정보제공 또는 수용자) → 2단계: 제한적 양방향소통(연구자간 의사소통) → 3단계: 직접 참여(연구결정과정 참여) → 4단계: 협업적 공동연구(연구자간 협업) → 5단계: 연구생태계 강화(공동문제 해결)

2) 연구자원(대상): 데이터 기반 분석 및 평가

- 제대로 된 평가연구를 진행하기 위해서는 신뢰할 수 있는 데이터 확보가 중요하며, 복잡한 통계 분석기법을 적용하려는 시도보다는 왜(why)·무엇(what)을 위한 평가인가(즉, 질문중심 평가)를 먼저 생각해야 함
- 평가를 실행하는 정부 입장에서도 평가과정에서의 데이터의 중요성 인식과 체계적인 관리가 적극적으로 요구됨
 - 성과계획 수립 초기부터 성과창출과 함께 관련 데이터의 체계적인 관리가 진행되어야 하며, 사업집행 후 평가를 급하게 진행하면서 연관성이 높은 데이터보다는 확보 가능한 데이터를 평가에 적당히 적용하는 모습부터 개선할 필요가 있음

3) 평가시스템: (정부)평가문화와 제도의 변화

- 협력적 평가문화 구축이 필요한데, 우리나라의 국정 평가체계가 효율적으로 작동하기 위해서는 하위 구성요소, 즉 정부기관 간의 불필요한 갈등을 완화하고 경쟁보다는 전체적인 평가생태계구축과 운영이라는 차원에서 상호 자발적 협력과 공진화적 발전이 바람직함
 - 한 기관에서 필요한 모든 평가결과를 양산하고 관리하는 것이 아니라 다양한 기관에서 생산한 평가 관련 정보를 연계하여 활용하는 것이 제4차 산업혁명의 한 모습인 최적화에 부합
 - 새로운 기술의 적용을 통하여 지금의 단선적이고 순환적인 정책분석과 평가 단계의 경계를 허물 필요가 있고, 빅데이터를 활용하여 초연결적이고 초지능적인 정책평가와 분석이 이루어져야 하며, 이러한 전환을 통해 정부의 기능도 재조정될 필요

4) 평가방법: 통섭적 평가

- 앞으로의 정책분석평가 연구는 특정한 관점이나 학문적 시각에서만 접근하는 분절적 연구로써는 더 이상 급변하는 사회현상을 적합하게 인지하고 타당한 정책정보를 제공하는 데 한계가 있을 것임
 - 정책문제가 지니고 있는 다양한 속성을 가능한 균형있게 이해하고 문제해결에 대한 보다 적합한 정책대안을 마련하기 위해서는 특정한 시각보다는 다양한 관점이 어우러지는 협력적 또는 융합적 연구가 더욱 필요함

(작성자: 박선영 전문연구원)

4차 산업혁명과 정책분석·평가연구의 방향

– 나태준(연세대), 『정책분석평가학회보』, 27, 4, 2018 –

1. 연구 목적

- 정책연구란 단지, 4차 산업혁명 시대의 인공지능 기술을 어떻게 정책도구로서 분석·활용할 것인가 이상의 의미를 지니고 있으며, 보다 중요한 문제는 우리가 추구하고자 하는 공적 가치에 가장 부합하는 미래 모습이 무엇인지 먼저 생각해보고, 그 미래상을 실현하기 위해 어떤 수단을 어떻게 활용할 것인가 연구하는 데 있음
 - 이 글은 새로운 패러다임으로서 4차 산업혁명이 정책연구 전반에 미치는 영향과 도전을 가능해보고, 그를 통해 정책분석·평가연구의 방향을 도출하고자 함

2. 4차 산업혁명과 정책분석·평가연구의 딜레마

- 바람직한 공공정책의 수행을 위해서는 행태적 측면과 규범적 측면에 대한 지식이 모두 필요한데, 현재의 정책연구는 지나치게 도구적 처방을 강조하는 경향이 있음
 - 특히 분석·평가연구가 지향하는 도구적 합리성이야말로 인공지능의 출현으로 말미암아 비약적으로 발전할 가능성이 큼
 - 정책도구는 사회적으로 바람직한 가치 실현을 위해 신중하게 활용되어야 하며, 도구 사용과 관련한 행태적 합리성 제고 및 제도적 결합도 발굴·보완될 필요
 - 규범성을 지니고 있는 문제에 대해 인공지능을 통해 결정을 내리기에는 본질적인 제약이 있을 수밖에 없음
 - 모든 정책결정은 필연적으로 규범성을 지니고 있기 때문에 결국 정책의제의 아이디어나 결정은 인간의 몫으로 남겨둘 수밖에 없으며, 규범과 가치를 알고리즘화하는 기술은 현재로서는 존재하지 않음
- 합리적 분석·평가에 대한 과도한 신뢰와 권한부여(empowerment)는 통제의 문제를 가져옴
 - 사회 시스템에서는 계획적으로 통제할 수 없는 기술적 불확실성이 상존함. 무엇이 규범적으로 옳은지 판단을 내릴 수 없는 경우는 다양하게 존재하기 때문에, 모든 공공정책 딜레마 상황에 대하여 ‘의도적으로’ 알고리즘을 부여하는 것은 규범적으로 불완전하며, 혼란스럽고 위험한 결과를 낳을 수밖에 없음

- 미국 백악관은 “Big Data: A Report on Algorithmic Systems, Opportunity, and Civil Rights” 보고서를 통해 1) 잘못 채택된 데이터 2) 불완전하고 부정확한, 시기에 맞지 않는 데이터 3) 편향적인 데이터 4) 역사적인 편향성 등의 문제가 정책을 왜곡시킬 수 있음을 지적

3. 정책분석·평가연구 변화의 방향

- AI기술을 정책에 활용하기 위해서는 관련 위험의 통제는 필수적임. 아무리 활용 가능성이 무궁무진하다 해도 기술적 불확실성과 그에 따른 위험 유발 가능성이 높은 정책은 선택되기 어려움
 - 향후 AI 시대 정책의 성패는 불확실성 경감을 위한 다양한 전략을 얼마나 효과적으로 구사하는가에 의해 결정될 것이므로, 정책분석·평가연구자들은 전략을 더욱 세분화하고, 유효하게 할 것인지 분석할 필요
 - 불확실성의 극복을 위해서는 정책적으로 모니터링 체제를 강화하여 사전 통제와 사후점검이 충실히 이루어져야 하며, 다음과 같은 방식으로 정책적 합리성을 제고할 수 있음
 - 1) 미분형 정책결정을 적분형 정책결정으로 통합화
 - 2) 경험기반 정책결정에서 데이터기반 정책결정으로 과학화
 - 3) 평균지향 정책에서 사실기반 정책으로 정밀화
- 빅데이터 시대에는 정책분석평가에서 추구하는 주요 가치 실현을 앞당길 수 있음
 - 인공지능에 의한 빅데이터의 분석은 무슨 일이 일어났는가에 대한 ‘서술적 분석’, 왜 그런 일이 일어났는가에 대한 ‘진단적 분석’, 향후 무슨 일이 일어날까에 대한 ‘예측적 분석’, 어떻게 해야 그런 일이 일어날 수 있는가에 대한 ‘처방적 분석’의 순서로 발전해나가면서 점점 더 많은 가치를 창출하게 됨
 - 분석력이 높아지면서 미래 예측의 정확도가 동반 상승하여 최적의 솔루션을 제공하고, 분석 난이도가 높아지면서 창출되는 가치 역시 비례하여 상승함
- 기존의 분석 중심의 편협한 정책 지식체계는 더 이상 복잡하고 예측 불가능한 정책문제에 적절하게 대응할 수 없으므로, 유용한 정책지식을 산출하기 위해서는 분석의 경계를 허문 통합적 접근이 필요함
 - 정책분석·평가의 고도화 및 정책 합리화의 가능성에도 불구하고, 분석·평가는 궁극적으로는 정책이 지향하는 공공가치를 제고하는 방향에서 이루어져야 하며, 복잡성 증가로 인한 위험성을 경계하고 적절히 통제해야 함

(작성자: 박선영 전문연구원)

제4차 산업혁명이 정부 정책분석평가에 미치는 영향에 대한 탐색

– 최진욱(고려대), 『정책분석평가학회보』, 27, 4, 2018 –

1. 연구 목적

- 새로운 기술혁명은 정부와 국민 간의 관계를 변화시키고, 사회와 시장에 대한 정부 역할의 변화를 가져오며, 이러한 변화는 정부의 본질적인 기능인 정책의 형성과 집행에 불가피한 변화를 요구함
 - 이 논문은 정부의 역할과 기능 가운데 정책분석과 평가에 초점을 두고 4차 산업혁명이 정부의 정책분석평가에 미치는 영향을 탐색하는 것을 목적으로 함

2. 제4차 산업혁명과 정부의 변화와 대응

- 4차 산업혁명 기술은 새로운 상품과 서비스를 만들고, 새로운 산업 영역과 시장을 등장시키고 있음
 - 정부의 입장에서 볼 때 4차 산업혁명은 국가의 부를 증대시키는 데 있어 핵심적인 성장 동력임
- 또한, 민주주의 운영방식 그리고 정부의 기능과 역할의 변화에도 주목하고 있음
 - 정부는 제도과 정책을 통해 개인과 기업을 뒷받침해줘야 하는 역할 이외에 변화의 경쟁에서 탈락하는 개인과 기업 그리고 4차 산업혁명이 야기할 수 있는 사회·경제적 변화에도 대응해야 함
 - 한편, 정부 기능 가운데 4차 산업혁명의 장점을 가장 크게 발현할 수 있을 것으로 예측되는 부분은 정부의 의사결정 영역임
 - 빅데이터와 인공지능과 같이 이미 일정 수준의 기술적 진보를 이루었거나 혹은 이를 것으로 기대되는 기술은 새로운 방식의 자료와 정보의 수집, 관리, 활용에 집중되어 있고, 자료와 정보의 양적·질적 확장은 조직의 의사결정에 중요한 영향을 미치기 때문임

3. 제4차 산업혁명 환경과 정책분석평가 방식의 변화와 대응

- 민간에 개방되는 공공정보는 정부의 고유한 기능으로 여겨졌던 정책분석과 평가를 누구나 할

수 있는 기회를 제공하게 되고, 새로운 정보환경에서 정책분석과 평가는 정부의 독점체제에서 벗어나 개방형·경쟁적 분석과 평가체제로의 전환을 뜻함

- 빅데이터와 사물인터넷과 같은 기술에 기반한 초연결성(hyperconnectivity)은 정보와 자료의 취득과 처리에 있어 기존의 시간과 공간적 제약을 넘어설 수 있게 하므로, 이러한 기술적 변화의 효과를 극대화하기 위해서는 조직은 민첩하고(agile), 유연하게(flexible) 운영되고 관리되어야 함

■ 4차 산업혁명의 초연 결과 초지능의 특성은 과중한 평가의 부담을 줄일 수 있을 것임

- 현행 평가의 중복과 과중은 평가기관 간의 경쟁과 주도권 다툼에서 비롯되는 측면이 있지만, 여러 평가기관 간 평가 내용을 상호공유할 수 있는 기반과 유인이 충분하지 않아 발생하는 측면도 있음
- 4차 산업혁명의 기술적 진보는 다양한 채널을 통하여 실시간으로 정보의 수집을 가능하게 하며, 빅데이터는 평가를 준비하는 기관으로 하여금 준비에 소요되는 시간을 단축시킬 수 있을 뿐만 아니라 평가 자체에 소요되는 기간도 줄일 수 있음

■ 4차 산업혁명의 기술이 정책분석과 평가에 가져다주는 가장 큰 장점은 보다 엄밀한 증거 기반 정책분석평가를 가능하게 하는 것임

- 이러한 장점은 일차적으로 신설되거나 유지될 정책과 폐지되어야 할 정책을 가려주고, 이차적으로는 이러한 구분에 따라 정부의 기능과 조직이 재조정될 수 있는 여건을 제공하여 지금과는 다른 정부 구조를 가져올 것이고, 미래 정부 구조의 변화의 밑바탕으로 작용할 것임

4. 제4차 산업혁명 시대의 정책분석평가 변화의 성공조건과 유의점

■ 미래의 기술로 인해 정부의 정책분석평가가 어떻게 바뀌고, 그 결과가 무엇인지 아직은 불확실한 상황에서 새로운 기술이 가져올 의도하지 않은 부정적 효과를 사전에 예측하여 이를 최소화할 수 있는 대응이 필요함

- 4차 산업혁명의 환경에서 변화되어야 할 정부의 모습을 전체적인 관점에서 구상하고, 이를 구체화할 수 있는 정부 차원의 추진체계와 전략이 필요함
- 초융합, 공진화가 의미하는 바와 같이 부처 간의 정보 공유, 부처 간 정책의 공동생산과 집행을 통해 조직이 함께 성장하고 발전할 수 있다는 인식으로의 전환이 필요함
- 앞으로의 정부는 지금과 비교할 수 없을 정도의 방대한 자료를 획득하여 정책의 모든 과정에

활용할 수 있게 되므로, 정책담당 공무원들은 정책을 평가하고 분석하는 데 있어 방대한 양의 자료를 제대로 활용할 수 있는 역량 개발이 필수적임

- 정책분석과 평가가 4차 산업혁명의 환경에 성공적으로 적응하기 위한 몇 가지 성공조건과 별개로 새로운 기술을 활용하는 데 있어 유의할 사항은 다음과 같음
 - 빅데이터, 인공지능에 기반한 의사결정 시스템이 정부가 추구해야 할 정의, 공정성, 책임성의 가치를 얼마만큼 보호할 수 있는가의 문제도 머지않아 중요하게 다뤄져야 할 영역임
 - 정책결정자와 기계 간 역할 분담의 문제가 대두됨
 - 인공지능 알고리즘은 과거 의사결정의 오류와 편견이 제거되지 않을 경우 오히려 과거의 문제를 더 증폭시킬 가능성을 높이게 되므로 사전에 확인하여 보정해야 함

(작성자: 박선영 전문연구원)

연구 동향

선출된 관료들은 성과를 어떻게 평가하는가?

: 목표 선호, 거버넌스 선호, 목표 우선순위 재설정(의)의 과정을 중심으로

– Julian Christensen, Casper Mondrup Dahlmann, Asbjørn Hovgaard Mathiasen, Donald P. Moynihan, Niels Bjørn Grund Petersen, JPART, 28, 2, 2018 –

1. 연구 목적

- 객관적이고 명확한 성과정보조차 정보를 받는 사람들이 가진 이전 신념과 일치하는지 여부에 따라 편향된 해석을 할 수 있음
 - 의사 결정자가 여러 가지 성과 데이터를 관리하고, 특히 목표 충돌 상황에서의 절충안을 비교할 때 이러한 신념이 가지는 역할에 대한 연구는 미흡함

2. 연구모형 및 결과

1) 가설

- 모순된 성과 데이터에 직면할 때, 선출직 공무원은 공공 또는 민간 서비스 제공을 위한 거버넌스 선호도에 맞는 성과정보 사용을 위한 전략으로서 목표 우선순위 재지정(reprioritize)을 사용할 것임
 - 모호한 성과정보의 해석에서 의사 결정자의 거버넌스 선호(governance preference)와 목표 선호(goal preference)가 미치는 영향을 조사함

2) 연구대상 및 방법

- 덴마크 시의회 의원(city councilors)을 대상으로 2014년 설문조사를 수행함
 - 시의원을 4개의 그룹으로 나누고 무작위로 아래 표의 4종류의 그룹 중 어느 한 곳에 배치하

였을 때 본인의 성향, 즉 공공선호(pro-public), 중립(no strong public/private), 민간선호(pro-private)에 따라 주어진 데이터를 어떻게 받아들였는지 분석함

1그룹	A학교	B학교	2그룹	A학교	B학교
성적	58.1%	55.8%	성적	55.8%	58.1%
복지	65.6%	67.9%	복지	67.9%	65.6%

3그룹	공립학교	사립학교	4그룹	공립학교	사립학교
성적	58.1%	55.8%	성적	55.8%	58.1%
복지	65.6%	67.9%	복지	67.9%	65.6%

- 연구대상자의 특성: 공공부문을 선호하는 응답자는 학업 성취보다 학생의 복지를 중요시하는 경향이 있는 반면, 민간부문을 선호하는 응답자는 학업 성취도를 더 중요시함

3) 연구결과

■ 단순히 학교의 제공자가 민간이라는 것을 드러내는 것만으로도 많은 선출된 관료들이 학생 복지에 대한 그들의 목표 선호를 제쳐두게 함

- 그룹 1, 3에서 어느 학교가 더 성과가 있다고 보는지 물었을 때, 공공선호 응답자의 82%는 B 학교가 더 성과가 있다고 응답한 반면, 민간학교라는 정보가 주어졌을 때에는 19%만이 이 학교의 성과가 더 높다고 응답함
 - 원하는 결론 즉, 공립학교가 사립학교보다 더 잘 수행함을 정당화하기 위해, 의사 결정자는 학생 복지에 대한 중요성을 낮추는 동시에 인지된 학업 성취도의 중요성을 재편성함으로써 평가 기준을 재편(reprioritize)함
 - 공립학교가 학생 복지에 좋은 성과를 내고 학업 성취도는 낮은 것으로 드러날 때 공공선호 그룹에서 복지가 중요하다고 생각하는 경향이 더욱 강해짐
- 민간부문을 선호하는 사람들도 영향을 받는 것으로 보이나, 공공부문을 선호하는 사람들의 정도까지는 아님

3. 결론 및 시사점

- 목표 재편성에 대한 심리학적 통찰력을 조직 목표의 맥락에 적용시키는 과정에서, 행위자들이 어떻게 그들의 지배적 선호와 관련하여 정책목표에 할당하는 중요성을 재평가하였는지를 연구하였음
 - 거버넌스 선호도를 정당화하기 위해 성과 데이터가 정책목표 간에 전환을 정당화시키는 데 사용될 수 있음을 보여줌
 - 공공서비스 제공자를 평가하기 위한 성과 데이터의 사용 시 일관된 목표 선호보다는 정치 원리, 즉 공공부문의 적절한 특성에 대한 규범적 믿음에 의해 더 동기가 부여되었음

- 더 많은 정보를 제공하는 것이 반드시 목표 기반 학습을 증진시키는 것은 아닐 수 있으며, 강력한 거버넌스 선호도가 없는 사람들은 목표 선호도에 의존한다고 볼 수도 있음을 이 논문은 암시함
 - 성과 데이터는 관료주의와 같은 기관들에서 보다 일관성 있게 사용될 수 있음

참고자료

<https://academic.oup.com/jpart/article/2012/197/4841135>, 검색일자: 2018.7.3.

(작성자: 박선영 전문연구원)

증거 통합의 설계와 실행: 성과관리와 사업평가의 연결

– Alexander Kroll · Donald P. Moynihan, PAR, 78, 2, 2018 –

1. 연구 목적

- 이 논문은 성과관리가 사업평가(Program Evaluation)와 통합되면 증거에 기반한 결정을 내리게 될 가능성이 높음을 보여주고자 함
 - 사업평가와 성과관리가 서로 관심 및 자원을 놓고 경쟁하는 경우가 많지만, 함께 작업하도록 설계되었을 때 의사 결정자는 이점을 얻을 수 있다는 증거를 제시하였음
 - 성과시스템은 저렴한 비용으로 적시에 일상적인 관리 정보를 제공하지만 성과의 변화를 설명할 수는 없는 반면, 사업평가는 이러한 인과 관계 지식을 제공하도록 설계되었으므로 성과 결과를 이해하는 데 도움이 될 수 있음

2. 이론적 배경

- 사업평가와 성과관리는 모두 정부의 효과성에 관한 정보를 생성하는 체계로서, 정부의 성과를 어떻게 촉진시킬지를 목적으로 한다는 점에서는 유사성을 지니나, 양자 간에는 인식론적(epistemological) 수준에서 차이가 존재함
 - 사업평가는 정책에 대해 증거를 바탕으로 엄격한 과학적인 방법론에 기초한 평가 또는 사회과학의 분석방법에 근거를 두고 있다고 보는 반면, 성과관리란 정부 성과를 규칙적으로 측정하고, 공무원들이 결과에 책임을 지게 하려는 노력 또는 과학적 방법론보다는 공공 및 민간 분야에서의 관리개념임
- 사업평가와 성과관리는 상호보완적인 장점과 단점을 가짐. 즉 평가는 비용이 많이 들고 일회적인 반면, 성과관리는 성과정보를 낮은 비용으로 규칙적으로 생성할 수 있음
 - 평가 도구는 성과관리에 적용될 때 성과 측정의 여러 가지 단점을 보완하여 연구 기반 정책 개발에 기여할 수 있음
 - 이러한 혜택은 성과관리 직원에게 교육을 제공하고, 평가 기법을 채택하도록 장려하며, 사업평가 직원을 성과 프로세스에 통합함으로써 발생할 수 있으며, 성과관리를 평가의 하위 분야로 전환해야 한다고 주장하기도 함

3. 연구 모형 및 결과

- (연구가설) 성과관리 시스템에 사업평가가 수반된다면, 성과 정보 사용에 관한 성과 시스템의 긍정적 효과가 더 강해짐
 - 의사 결정자가 사업평가와 성과관리에 노출될 때, 성과 데이터를 사용할 가능성이 높아짐
 - 사업평가가 성과 이면에 있는 요인에 대한 인과적인 증거를 제공하므로 사업평가와 성과관리는 연계된다고 주장함

- (데이터 및 연구모형) 2000년과 2013년에 연방 관리자를 대상으로 실시된 설문조사를 구조방정식모형(SEM: Structural Equation Model)을 설계하여 분석함
 - 독립변수는 사업평가 및 성과관리 개혁에 대한 직원의 노출이며, 종속변수는 성과관리 개혁이라는 명확한 목표를 위한 의사 결정에 성과데이터를 사용했는지 여부임

- (연구결과) 2000년에는 사업평가와 성과관리 개혁 사이의 상호 작용에 대한 증거가 거의 없는 반면, 2013년에는 양자 간의 긴밀한 통합을 함축하는 명백한 증거를 통해 연계성을 확인할 수 있었음
 - 2013년 GPRAMA의 참여는 모든 항목 및 프로그램 평가에 대한 '예 / 아니오' 그룹에서 성과 정보 사용에 유의미한 긍정적 효과가 있음
 - 회귀계수의 크기는 GPRAMA 참여가 기준 집단과 비교하여 프로그램 평가를 수반하는 집단에서 지속적으로 더 큼을 알 수 있으며, Wald 테스트는 그룹 간의 이러한 효과 차이가 모든 모델에서 중요하다는 것을 보여줌
 - 이는 성과관리와 사업평가 간의 상호 작용 효과에 대한 확실한 증거가 있음을 시사함
 - 반면, 2000년 설문분석 결과, 사업평가로 인해 성과관리가 도움이 된다는 증거는 거의 없음

4. 결론 및 시사점

- 사업평가와 성과관리 사이의 연계는 이론적으로 타당하지만, 실제로는 거의 작동하지 않는 반면, 이 논문을 통해 저자들은 양자가 연계될 수 있음을 보여줌
 - 2000년과 2013년의 차이가 발생한 것은 시스템의 성숙에 의한 것으로 보이며 개혁은 정권을 넘어 연속성을 가질 때 성공할 가능성이 큼

- GPRA가 성과평가에 미흡하다는 판단에 부시 정부는 PART를 도입하여 성과관리와 평가를 연계시켰고, 오바마 정부에서 PART는 폐기했지만 성과관리와 평가를 보다 긴밀하게 통합하고자 노력함

참고자료

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12865>(검색일자: 2018.7.3.)

(작성자: 박선영 전문연구원)

성과관리 40년의 회고: 주요 결정 및 결과

– Christopher Pollitt, Public Money & Management, 38, 3, 2018 –

- 성과관리(PM)의 그간의 연구 흐름은 크게 5가지로 분류해볼 수 있으며, 성과관리의 관할 내에서 상당한 영향을 미치고 중심적인 역할을 수행하였음을 연구를 통해 증명하였음
 - 성과관리 적용에 대한 광범위한 이론연구, 광범위한 국가 간 비교연구, 특정 국가에서의 특정 정책에 대한 분석연구, 기존 비교 거버넌스 지표에 대한 비판연구, 그밖에 다양한 사례 연구로 구분할 수 있음
- 성과관리와 성과지표에 관한 방대한 연구에서 핵심을 추출하는 작업에 대해 다양한 접근 방식이 있으나, 본 논문에서는 성과관리 시스템 설계 시 불가피하게 이루어져야 하는 핵심적인 의사결정 사항과 각 의사결정의 결과를 검토함

1) 누구를 위한 것인가?

- 많은 연구에서 보여지듯이 어느 이해관계자의 우선순위를 충족시키도록 설계된 성과지표(PI)는 다른 모든 우선순위를 충족시키지 못할 가능성이 있기 때문에 모두를 만족시키는 성과지표는 비현실적임
 - 일반적으로 다양한 이해 관계자의 요구를 충족시키기 위해 미세 조정을 할 수밖에 없으므로 누가 진정으로 필요한지에 대한 어려운 결정을 내려야 함
 - 하나 이상의 이해 관계자에게 유용하게 쓰일 수는 있지만, 모든 사람에게 똑같이 가치있게 만드는 것은 더 중요함

2) 무엇이 측정되어야 하는가?

- 결과가 최고 기준임에는 명백하지만, 진정한 의미의 산출과 결과에 대한 측정은 어렵고 또한 궁극적 의미의 결과에 대해서는 사업담당자가 책임지기 어려움
 - 서비스 제공기관은 산출에 대해서는 책임질 수 있으나, 궁극적인 결과에 대해서는 책임지기 어려우며 이는 산출이나 결과에 전적으로 기반한 성과관리가 불만족스러울 수 있음
 - 서비스 조직의 품질에 대한 정보뿐만 아니라 실제 궁극적 효과에 대해서도 알고 싶으나, 절

차 측정에 주안점을 두는 성과관리체계는 국민이나 정치인과 같은 외부인들에게는 실망스러울 수 있음

- 성과지표는 시간이 지날수록 점점 복잡해지는 경향을 띠는데, 개개 지표들이 개선되기도 하지만 측정되어야 할 새로운 성과의 측면에 대한 요구에 따라 새로운 지표들이 추가되기도 함
- 무엇을 측정해야 하는가에 대한 원래의 결정은 시간이 지남에 따라 구체적인 내용으로 남아있는 경우가 드물

3) 누가 측정할 것인가?

- 서비스 제공자가 스스로 측정할 경우, 데이터에 대한 자체 왜곡의 명백한 위험이 있는 반면, 독립된 기관이 측정하게 될 경우 성가시거나 비용이 들거나 운영 직원의 주인의식과 신뢰를 갉아먹을 수 있음
 - 또한 데이터가 어떻게 언제 누구에게 제시될 것인지도 중요한 문제인데, 기술적인 측면을 넘어 이기심, 투명성, 신뢰와 같은 이슈에 대한 의무가 있으며, 시의적절성도 중요함
 - 정부로부터 명백히 제거된 독립적인 측정이 최소한 이에 대한 해답이 될 수 있음

4) 어떤 기준이 평가에 적용될 것인가?

- 선택된 기준은 관련 이해당사자와 관련이 있고 수용 가능해야 하나, 이는 다른 이해관계자에게는 잘 평가되지 못할 수도 있음
 - 신경외과의사와 환자, 교수와 학생, 경찰과 시민 등 양자는 어떤 기준이 적절한지에 대해 서로 다른 견해를 가지며 적절한 기준에 대해 충분히 알기도 어려움
- 성과지표가 동일하게 유지되더라도, 평가 기준은 시간이 지날수록 변할 수 있음
 - 목표치를 초기에 x%로 설정하고 몇 년 후 x 이상을 달성한 경우, x+n 기준을 높이는 것이 적절함
 - 행동이 산출물로 이어지고 이것이 식별가능한 결과로 연결되는 구체적인 과정을 이해할 필요가 있는데, 이는 상당히 어려운 분석적 사고를 요구함

5) 어떤 인센티브와 페널티가 PI에 부가될 것인가?

- 인센티브에 관한 논쟁은 성과지표의 초기부터 격렬했음
 - 의사나 교사 같은 전문적인 서비스 제공자들은 제재의 두려움 없이 스스로 점수의 의미를 생각하고 가장 적절한 대응을 할 것이라고 보는 반면, 성과에 대한 실질적인 보상이나 처벌이 없다면 주의를 기울이지 않을 것이라고 보는 입장도 있음
- 병원 치료와 관련해 영국은 성과지표를 강력한 인센티브 및 처벌 시스템에 연계시킨 반면, 스코틀랜드와 웨일즈에서는 그렇게 강하지 않았음
 - 스코틀랜드나 웨일즈보다 영국에서 성과 개선이 훨씬 컸다는 연구 결과가 많으나, 주요 목표를 달성하기 위해 성과의 다른 측면이 무시될 수 있다는 질문이 항상 있으며, 때로는 강력한 인센티브가 매우 바람직하지 않은 행동을 야기할 수 있음

6) 얼마나 자주 PI가 변화할 것인가?

- 그다지 중요한 질문이 아닐 수도 있으나, 다른 국가나 섹터에 대한 연구를 통해 살펴보면 종종 중요한 경우도 있음
 - 성과지표가 오랫동안 고정된 채로 남아 있다면 그 효과는 약해지며, 더 나아갈 인센티브가 없어지고, 성과 역설이 발생할 수 있음. 반면에 성과지표가 자주 변경되면 직원들이 혼란스럽거나 부담을 느낄 수 있음
 - 최적의 변화율을 계산하는 공식은 없으며, 어떤 경우에도 특정 서비스의 자원 상황 및 특성에 따라 크게 달라질 수 있음

참고자료

<https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1407129>, 검색일자: 2018.7.3.

(작성자: 박선영 전문연구원)



Ⅲ. 국가계약 동향 및 연구


CONTENTS

1. 국내 동향
2. 연구 동향

Ⅲ. 국가계약 동향 및 연구

국내 동향

건설산업 혁신방안(4대분야 혁신)¹⁾

【 건설산업 혁신을 위한 「4대 부문 핵심전략」 】

- ① (기술 혁신) 공공 주도 R&D, 스마트 인프라 규제특례, 해외 투자개발사업 지원 등을 통해 제4차 산업혁명을 선도하는 글로벌 산업화
- ② (생산구조 혁신) 건설업 업역 개편, 원청의 직접시공 활성화, 무등록 시공팀 관리·퇴출 등을 통해 칸막이와 다단계가 없는 고효율 산업화
- ③ (시장질서 혁신) 부실기업 퇴출, 원-하도급 불공정 근절, 공공공사 발주제도 개편, 적정 공사비 책정 등을 통해 부실·불법·부조리가 없는 공정 산업화
- ④ (일자리 혁신) 취업연계형 지원 강화, 강소기업 육성 및 '창업허브' 구축, 전문인력 육성 등을 통해 청년 인재가 역량을 펼치는 젊은 산업화

■ 「건설산업 혁신방안」은 4대 분야 혁신(기술 혁신, 생산구조 혁신, 시장질서 혁신, 일자리 혁신)으로 구성되어 있으며 구체적인 혁신방안도 9월중 확정하여 발표할 예정

1. 기술 혁신

■ 스마트 건설기술 활성화

- 4차 산업혁명에 대비한 핵심 건설기술인 BIM 기술의 확보와 보급을 추진하기 위해 2027년까지 1조원 규모의 공공주도 R&D 투자 시행
 - ※ BIM(Building Information Modeling, 3차원 설계·시공관리·유지보수 플랫폼), 공장형 시공, IoT 기반 유지관리 등(투자규모는 재원여건에 따라 변동 가능)

1) 국토교통부 보조자료를 참고하여 작성하였음(2018.6.27).

■ 고부가가치 건설시장 확대

- 건설·통신·소프트웨어 등 산업 간의 융·복합이 중요한 첨단 기반시설에 대해서는 규제 샌드박스 적용을 추진
 - ※ 규제 샌드박스: 미국의 가정집 뒤뜰에서 어린이가 다치는 것을 방지하기 위해 만든 모래통에서 유래한 것으로 신산업·신기술 분야에서 새로운 제품과 서비스를 내놓을 때 일정 기간 기존 규제를 면제하거나 유예시켜주는 제도
- 설계·시공 간 융·복합 성장 촉진을 위해 시공사가 설계 단계부터 참여하는 시공책임형 사업관리(CM)를 제도화하고, 설계·시공을 통합 발주하는 턴키 적용대상도 확대할 예정

2. 생산구조 혁신

■ 건설업자의 직접시공 활성화

- 원도급자가 일정 비율 이상을 직접 시공해야 하는 '직접시공의무제 대상공사'를 현행 50억원에서 100억원 미만으로 단계적으로 확대할 예정

■ 하청의 다단계 하도급 구조 개선

- 일부 전문업체가 무등록 시공팀을 통해 다단계 하도급하는 행태 방지를 위해 시공팀장 명단을 발주처에 제출토록 하여 건설업체가 시공조직을 직접 고용토록 유도
- 현장근로 경력이 있는 기능, 기술 인력이 건설업체를 설립할 경우 시공능력평가 등 인센티브를 제공하여 건설업체 등록을 촉진

■ 건설업 업역·업종·등록기준 개편

- 1976년 전문건설업 도입 후 40년 이상 유지되어 온 칸막이식 업역 규제를 개선하고, 업종·등록기준도 개편
 - 종합/전문 간 구분을 전제로 나누어진 현행 업종 체계(종합 5종, 전문 29종)도 업역규제 개선방안과 연계하여 재검토
 - 건설업 등록기준을 선진국 사례(일본: 5천만원, 미국 캘리포니아주: 800만원 한국: 2억원 이상)를 감안하여, 자본금 요건을 단계적으로 하향하는 방안을 검토하되, 기술인력 요건은 전문성 강화를 위해 경력기준을 추가할 계획

3. 시장질서 혁신

■ 부실업체 퇴출 강화

- 기술인협회 DB를 통해 기술자의 고용보험 가입정보를 확인하여 실제 고용 여부에 대한 점검을 강화
- 부실 건설기업 점검시스템(KISCON)과 건축 착공신고 간의 연계를 강화하여 보유 기술자에 비해 공사수주가 과다하여 건설업 등록증 불법대여가 의심되는 업체에 대한 정밀점검도 추진

■ 불공정 관행 근절

- 공공발주자의 부당행위 개선을 위해 ‘국가계약분쟁조정위원회’를 통한 부당특약 심사제도를 도입(국가계약법 개정)할 예정
- 원-하도급자 간 상생협력을 강화하기 위한 방안도 추진
 - 원청의 하도급 입찰 시 필수 정보를 의무공개
 - 저가하도급 판정기준 상향, 간접비 포함 여부 심사 등 다각도적 대책 고려

■ 공공공사 건설시공 기반조성

- 공공발주제도에서 저가 경쟁보다는 시공 기술력 중심의 경쟁이 가능한 방향으로 개편
- 적정공사비 문제에 대해서는 적정임금제 시행('20년 예정)과 적정공기 도입 등 공사원가 증가 요인을 종합적으로 검토하여 건설업계의 부담을 경감하는 방안도 제시할 계획

4. 일자리 혁신

■ 도제훈련, 해외현장 훈련, 국제기구 인턴십 등 청년층의 건설 훈련기회를 확대

■ 건설 스타트업 생태계 조성을 위해 ‘청년창업 허브’를 구축

- 청년창업 허브는 사무공간 및 신기술 시험시설 제공하며 건설기술연구원 보유기술 지원, 특허 자문 등이 이루어짐

■ 우수한 전문인력 양성을 위해 적산사(Quantity Surveyor), 공정관리사 등 신규 자격을 신설하여 공법 변화와 현장 수요에 맞는 청년 기술자의 유입을 확대

■ 지자체, 건설사와 ‘건설워크넷’(일자리 매칭시스템, 기술인협회 운영)과의 MOU 체결 등을 통해 인력난 해소

연구 동향

저탄소 혁신 공공조달의 소개

I. 저탄소 혁신 공공조달의 정의와 배경

1. 저탄소 혁신 공공조달의 정의

- (정의) 저탄소 혁신 공공조달 시장에서 ‘혁신’은 최종제품 혹은 기능제품을 제공할 때 발생하는 화석연료, 온실가스 배출 등을 낮추는 것을 의미함
 - ‘녹색공공조달’이라 불리기도 하는데 이는 “공공기관이 통상적인 상품, 서비스, 공공공사의 전 과정에서 환경에 영향을 덜 미치는 상품, 서비스, 공사를 찾아가는 과정”을 통칭함¹⁾

2. 기후변화협정에 따른 공공조달의 역할

가. 파리협정

- (내용) 파리협정은 2015년 12월 12일, UN 기후 변화 회의에서 채택된 협정으로 지구 평균온도 상승폭을 산업화 이전 대비 2℃로 유지하고 이에 더하여 온도 상승폭을 1.5℃ 이하까지로 제한하기 위한 내용을 포함하고 있음
- (부문별 적용) 파리 협의에서 소개된 내용은 정부부문과 민간부문이 이를 위해 노력하고 있음을 보여주고 있음
 - 정부부문: 향후 5년간 저탄소 에너지에 대한 정부의 연구개발 투자 규모를 2배로 늘릴 것으로 약속한 20개국의 혁신미션(Mission Innovation)협약
 - 민간부문: 현 정부의 투자 수준이 부족하다는 진단하에 설립된 민간부문 기부자 그룹 창설(Breakthrough 에너지 연합)

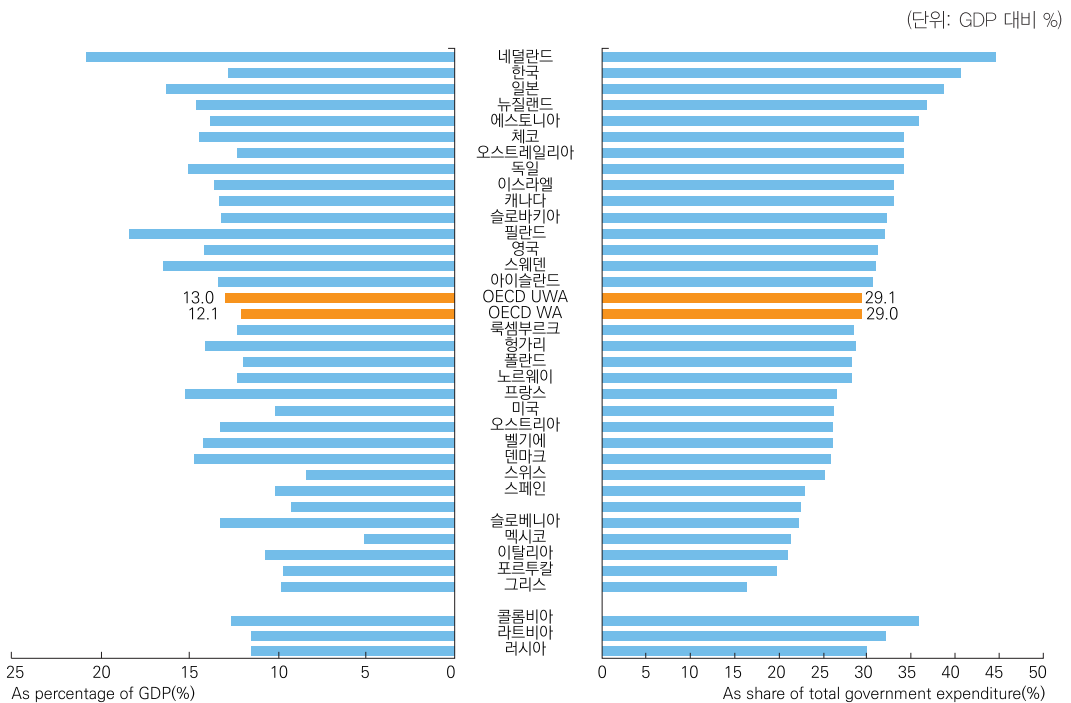
1) EU Commission(2016)

- 정부-민간 협력: 저탄소 에너지 공급, 수요, 물품 및 토지 이용을 위한 정부, 민간 협력 단체 '세계 비즈니스 협의회' 설립

나. 저탄소 혁신 공공조달 시행 배경

- 지금까지 탄소 집약적인 경제 발전을 이루어왔다면 앞으로는 발전된 기술과 적절한 정책으로 환경 을 보호하는 것이 목표가 되어야 한다는 취지하에 정부부문의 저탄소 혁신 공공조달이 등장
- 공공조달은 OECD 국가 GDP의 약 13%, 연간 약 1.8조 달러를 차지할 정도로 지출 규모가 크 기 때문에 국가의 지속가능성 목표에 중요한 기여를 할 수 있음

[그림 1] GDP 대비 공공조달의 비중(OECD 국가)



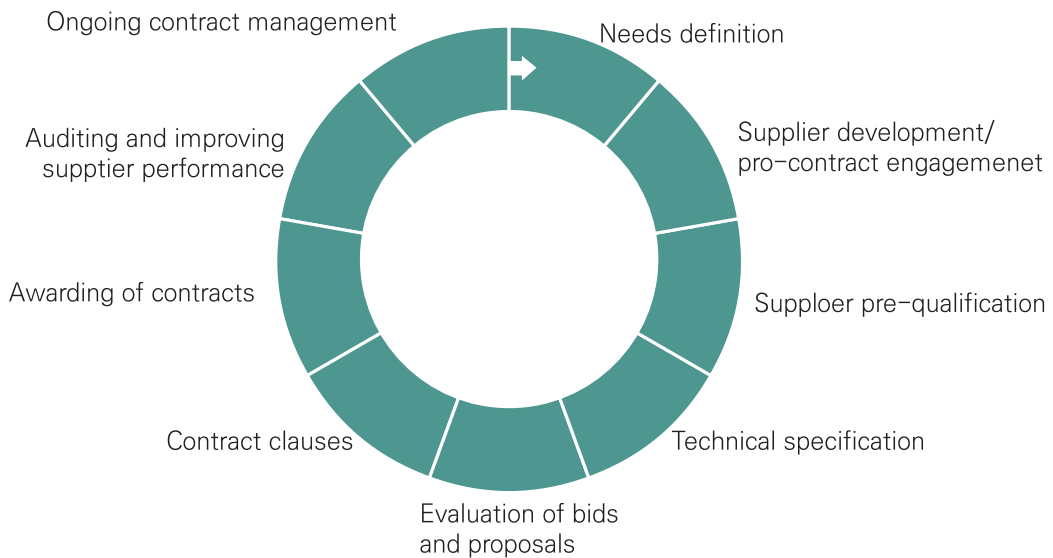
주: 위 추정치는 중간소비, 총고정자본형성과 가구에 공급되는 재화와 용역에 대한 일반 정부 구매 합계를 나타낸다. 여기에 중앙, 주 및 지방정부 조달이 포함되며 사회보장기금은 제외된다(UWA: 비가중치 평균, WA:가중평균).
 자료: OECD(2016), "The Role of Public Procurement in Low-carbon Innovation," p. 6

- 혁신 공공조달은 공공기관에 재정적 절감 효과를 제공할 수 있음
 - 구매가격뿐만 아니라 계약 전체 수명주기 비용을 통해 공공요금 절감

다. 공공조달의 주요 목적과 부수적 목적

- (주요 목적) 공공조달의 주요 목적은 가치에 맞는 물품과 용역을 구매하는 것이며 (value for money) 조달 과정에서 낭비, 사기 및 부패, 위험 등을 피하는 것임
- 일반적인 공공조달의 단계는 '수요 평가 (물품, 용역 등) → 입찰의 공식화 단계 → 계약 수여 및 관리 → 물품 또는 용역의 인도 → 모니터링'임

[그림 2] 통상적 조달 사이클



자료: OECD(2016), "The Role of Public Procurement in Low-carbon Innovation," p. 7

- 일반적인 공공조달 관련 법령 및 권고사항은 EU의 조달법령과 OECD의 권고사항, 세계무역기구의 정부조달협정이 있음
 - EU의 2014 조달법령(EU Directive on Procurement)
 - 공공조달협의회에 대한 OECD 권고사항(MAPS; Methodoloty for Assement of Procurement Systems)
 - MAPS는 2003년과 2004년, 세계은행과 OECD 개발원조위원회에 의해 조달 시스템을 평가하는 도구로 개발되었으며 현재 60개국 이상에서 사용되고 있음
 - 기준지표(법적 체계, 제도)와 이행 성과(조달 과정에서의 양적 지표 포함) 지수를 포함하고 있

으며 최근에 개정된 버전은 OECD Recommendation on Public Procurement에 반영됨

- 세계무역기구(WTO)의 정부조달협정(GPA)
 - 협정을 맺은 당사국에 적용되는 것으로 외국을 포함한 양허된 조달기관에 대해 실질적으로 시장에서 내국민대우를 적용하여 당사국 간 차별 없는 조달협정을 도모하고자 함

- (부수적 목적) 국가 정책목표인 중소기업 지원, 지속가능 발전을 위한 국가의 경제·사회적 요구와도 일치하도록 하는 것이 공공조달의 2차적 목적임
 - 2차 목적은 1차 조달 목적과 균형을 이루어야 함
 - 2차 목표를 지원할 수 있는 조달 인력과 역량 필요
 - 2차 목표를 달성하기 위한 조달의 이익과 비용을 정책 입안자에게 보고하기 위한 감시체계 필요

3. 저탄소 혁신 공공조달의 경제적 관점

- 경제적 관점에서 저탄소 혁신 공공조달을 정당화할 수 있는 세 가지 측면이 있음
 - (구조적 비효율) 보통 정부의 구매를 고려할 때 선불 취득원가에 중점을 두는 경향이 있기 때문에 향후 운영비용까지 고려한 환경 친화적인 제품을 선택하는 것은 구조적 비효율을 발생시키는 것으로 보이나 환경 보호를 위해 정당화될 수 있음
 - (환경 시장 실패) 정부는 인위적인 탄소 배출 가격을 책정하는 경우에 시장 실패의 가능성이 있기 때문에 업체 자체적으로 탄소 가격을 포함하도록 결정을 유도하는 정책을 사용할 수 있음
 - (혁신지원 부족) 신기술 채택으로 인한 학습 및 네트워크 외부성과 관련된 긍정적 외부효과에 비해 혁신 지원이 부족한 상황임
 - ※ 네트워크 외부성: 특정 제품을 사용하는 소비자가 많아질수록 해당 상품 가치가 높아지는 현상
- 이와 관련하여 환경 친화적 공공조달을 시행한 OECD 사례를 알아보고 주요 이슈 및 장기적 방향을 고려해보고자 함

II. 저탄소 혁신 공공조달 OECD 사례

1. 저탄소 혁신 공공조달 내용

- (혁신 종류) OECD의 오슬로(Oslo) 매뉴얼에서는 혁신을 제품 혁신, 절차 혁신, 조직 혁신, 마케팅 혁신으로 구분하였음

“제품 혁신(Product innovations)은 물품과 용역의 중요한 변화를 의미하며 완전히 새로운 혁신과 기존 제품을 바탕으로 한 주요 혁신 모두를 포함한다. 절차 혁신(Process innovations)은 생산과 전달 방식에 주요한 변화를 뜻한다. 조직 혁신(Organizational innovations)은 새로운 조직 방식으로서의 이행을 의미하며 이것은 사업 관행, 직장 조직, 회사 외부 관계의 변화일 수 있다. 마케팅 혁신(Marketing innovations)은 새로운 마케팅 방식 즉 제품 디자인과 포장, 제품 홍보와 배치, 물품과 서비스의 가격책정 방법 변경 등의 변화를 뜻한다.”

- 목적별 혁신 조달 유형은 ‘상업화 전(pre-commercial) 조달’, ‘적응형(adaptive) 혁신 조달’, ‘개발형(developmental) 혁신 조달’로 구분

〈표 1〉 목적별 혁신 조달 유형 및 내용

목적별 혁신조달 유형	내용
상업화 전 조달 (Pre-commercial procurement)	거래가 사전 계약으로 진행 업체와 발주자 간 상호작용을 할 수 있음 위험과 이익을 상호 간 공유할 수 있음
적응형 혁신 조달 (adaptive)	타 지역에서 이미 사용된 혁신 제품이나 용역을 확산시키기 위한 조달
개발형 혁신 조달 (development)	신제품, 새로운 용역 이용 시 사용 가능

- (현황) 2002년 OECD 이사회가 공공조달의 환경성과를 향상시키기 위한 권고안을 발간한 이래로 권고안은 광범위한 분야에서 지속적으로 사용되어 왔음
 - OECD는 32개국 중 27개국이 ‘녹색 공공조달’ 전략을 수립했으며 나머지 국가도 도입 준비 중임
 - OECD 국가들은 지속가능 발전 목표(SDG)에 따라 ‘국가 정책 및 우선순위에 따른 지속 가능한 공공구매 관행 장려’를 약속하였음

- 지속가능 조달의 대상은 광범위한 분야에서 이루어짐(사무용품 및 사무용 가구, 차량, 우편, 조명, 수도, 난방, 건축, 재생에너지, 도시 에너지, 도로, 기반시설 등)

■ UNEP는 총 56개국이 친환경 공공조달 프로그램을 채택한 것으로 추정하고 있으며 대부분이 OECD 국가들이나 그 외에도 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 남아프리카공화국이 포함

※ UNEP(United Nations Environment Program): 유엔 환경계획

■ (목표설정) 혁신조달을 정착시키기 위해 몇 가지 명확한 목표 설정이 필요함

- 전반적인 구매목표의 예시: '조달의 80%는 2018년까지 GPP 기준을 포함해야 한다' 등의 구체적 목표

※ GPP(Green Public Procurement): 녹색 공공조달

- 제품/ 서비스별 목표의 예시: '학교 급식의 60%는 유기농이어 한다', '2018년까지 청소 서비스는 EU의 환경라벨을 가진 제품을 사용해야 한다' 등

- 운영 목표의 예시: '구매 담당자는 환경공공조달 교육을 받거나 관련지침을 모두 제공받아야 한다' 등

2. 저탄소 혁신 공공조달 사례

가. 저탄소 공공조달 입찰

1) 노르웨이 전기페리 사례

■ 2010년, 노르웨이 교통부는 디젤 페리에 비해 15~20% 에너지 절감효과를 가진 저탄소배출 페리 입찰을 공고하였으며 가격(60%), 품질(40%)의 기준으로 낙찰자를 결정

■ 발주자는 기술을 명시하지 않고 최종 평가에서 가장 중요한 가중치로 '높은 에너지 효율'과 '지속가능성' 기준을 제시

- 낙찰에 실패한 3명의 입찰자에게 300만NOK의 보상금을 지급하여 경쟁을 장려

■ 낙찰된 컨소시엄은 세계 최초의 전기자동차 페리인 'Ampere'를 발명

- km당 자동차 에너지 사용량 37%, 총에너지 사용량 60%, 질소산화물과 이산화탄소 배출량 89% 감축

2) 룩셈부르크 청소제품 사례

- 2013년부터 지속가능한 청소제품을 지정하여 입찰 공고 실시
 - 환경보호국의 이전 분석 결과 사용 제품 중 15%만이 유해물질이 없는 것으로 나타났기 때문에 유해성분 목록을 빠르게 조정하여 신규 입찰 실시

3) 몰타주 학교건설 사례

- 몰타주 당국은 Pembroke에 있는 신축 학교 건물에 대해 신재생 에너지 사용을 의무화하였음
 - 에너지, 물 효율 등 조건에 따라 낙찰자는 계약 첫 10개월 동안 총 35,000kWh의 태양광 패널과 풍력 터빈을 설치하였음

4) 헝가리 환경 친화적 대체물질 사용 사례

- 헝가리의 도시 미스코르크는 친환경적인 대체물질 구입을 위해 지속적으로 노력해옴
 - 기존 겨울철 도로에 염화나트륨을 살포하던 것을 칼슘 마그네슘 아세테이트로 전환하였는데 이는 부식성이 덜해 수돗물의 나트륨 수치를 증가시키는 것을 막을 수 있기 때문임

나. 저탄소 혁신 공공조달을 위한 기준 연구

- 네덜란드 환경부의 공공사업부는 기반시설 구축과 관련하여 환경적 영향을 최소화하는 접근법을 개발중이며 이는 가격과 품질을 고려하는 ‘경제적으로 가장 유리한 입찰(MEAT; the Most Economically Advantageous Tender)’ 방법론을 기초로 하고 있음
 - 품질 속성이 견적가격에 반영된 상태에서 이를 토대로 가장 낮은 가격의 입찰자가 계약을 체결하게 되는 방식
- 네덜란드의 환경 영향 최소화 접근법은 다음의 두 가지 기준을 고려함
 - (이산화탄소 단계) 에너지 절약, 재료의 효율적 사용 및 재생 에너지 사용 등을 알 수 있는 이산화탄소 수행 단계(CO₂ performance ladder rates)를 1부터 5까지 단계로 평가
 - 이때 평가는 환경단체와 함께 수행하며 좋은 평가를 받을수록 1~5%의 입찰가격 할인 혜택이 주어짐
 - (지속가능한 건축계산사(Dubocalc)) 계약서에 명시된 자재에 대해 환경 평가를 하여 다양한 환경비용에 기초하여 건축을 최적화하도록 함

- 이산화탄소 배출과 다른 10가지 영향력을 고려한 생애주기 분석을 통한 비용 산출로 이루어지며 총환경비용은 발주자가 계약을 체결 시 반영함

다. 환경마크

- (EU) EU의 환경마크 중 가장 일반적인 유형의 환경마크로 'EU 에코라벨'이 있으며 이는 수명 주기 동안 발생하는 환경 영향에 관한 과학적 정보에 기초하여 부여함

- EU 에코라벨은 1992년에 생긴 것으로 종이, 직물, 청소제품, 운환제, 가전, 정원 용품 및 용역 그룹 등이 사용하고 있으며 꽃 로고로 구성되어 있어 공공 구매자 및 민간 구매자들도 쉽게 확인할 수 있음

[그림 3] EU 에코라벨 예



자료: EU Commission(2016), "Buying green!," p. 16

- (한국) 한국은 2005년, 녹색 조달프로그램을 강조하며 가전제품, 사무용품, 가구, 건축자재 등에 친환경마크 부착을 강화함
 - 산하기관을 가진 780개의 기관과 30,000개의 자회사(조달청 포함)에 도입
 - 친환경 조달을 위한 지침 제시, 전담교육, 모범사례 공유, 시상 등 운영
 - 이 중 60%는 자동으로 데이터가 보고되며 '한국환경산업기술원'이 이를 관리
- (중국) 2006년, 중국 재무부와 환경보호청이 정부 조달에서 환경마크를 도입하는 권장 사항을 발표함
 - 14가지 제품의 범주를 포함하고 있으며 유사한 성능, 기술 제품 중 환경 영향을 줄인 제품을 선구매할 것을 언급하고 있으나, 이는 자발적 권고사항임
 - 인증 제품목록은 초기 800개에서 37,953개로 크게 증가
 - 승용차, 가정 및 사무용 기기, 시멘트 콘크리트 제품 등의 건축자재, 창문 및 플라스틱 제품이 포함

라. 모니터링 체계

- 라트비아 환경부는 CCFI (Climate Change Financial Instrument) 협약하에서 연간 약 5천만유로가 배정된 지속가능 건설 프로젝트 자금을 모니터링하고 있음
 - 입찰자는 체크리스트에서 GPP(Green Public Procurement) 기준을 선택하면 입찰평가 단계에서 추가 점수를 부여받으며 낙찰 이후 법적 구속력을 갖게 됨
 - 사업 완료 후 5년의 모니터링 기간이 있으며 1년차, 2년차에서 이산화탄소 배출량 감소에 대한 부적합성이 나타날 경우에 해당 업체는 시정계획을 제출하고 자체 자원으로 이를 실행해야 함. 그럼에도 부적합성이 계속되면 사업 자금을 재원으로 회수 가능

마. 저탄소 혁신 공공조달의 비용계산

- 공공조달에서 정의하는 ‘비용’은 용역, 제품 또는 저작물 등을 취득한 값을 말하며 UNEP의 조사 결과, 발주자의 43%가 여전히 조달에서 가장 주요한 요소를 ‘가격’으로 인식하고 있음
- 혁신 조달의 원가계산은 ‘총소유비용(total cost of ownership)’, ‘수명주기 원가계산(life-cycle costing)’ 등의 방식이 도입
 - 덴마크 환경부는 총소유비용을 제품 구입으로 인한 모든 비용과 사용기간 동안 제품 사용에 소요된 비용의 합계로 정의하며 실제 재정적 비용과 관련 있음(총소유비용=제품구입비용+사용기간 비용)
 - 수명주기 비용계산은 전방산업, 후방산업* 활동과 관련된 외부비용(잠재가격), 처분비용 등을 포함하고 있음
 - EU지침 제68조: 수명주기 비용계산은 온실가스 및 기타 오염물질의 배출 및 기타 기후 변화 완화를 위한 배출비용 등을 포함한다
 - WHO 정부조달협정: 평가 기준은...특히 가격 및 기타 비용 요소, 기술상 장점, 환경적 특성 및 주문 기간 등을 포함할 수 있다
 - ※ 전방산업/후방산업: 해당 산업의 앞뒤에 위치한 업종을 의미하는 것으로 원재료 공급 쪽에 가까운 업종은 후방산업, 최종 소비자와 가까운 업종을 전방산업이라 함
- 총소유비용과 수명주기 비용계산의 방식이 최종 평가에서 중요한 가중치를 가지면 지속가능한 혁신에 영향을 끼칠 것으로 분석하고 있음

- 특정 제품이나 기술을 배제하지 않기 때문에 경쟁을 왜곡시키지 않으며 품질 특성, 초기 비용과 같은 외부비용에도 동일한 중요도를 적용하고 있는 방식이기 때문임

III. 저탄소 혁신 공공조달의 이슈

가. 예산체계

- (단기예산체계 한계) 2013년 UNEP가 조달 담당자를 대상으로 한 설문조사에서 예산 및 자원 제약이 지속가능한 공공조달에 대한 중요한 장벽임이 나타남
 - 일반적으로 단기(1년) 예산보고는 예산의 전략적인 사용을 어렵게 하는 특성을 가짐
 - 중장기 예산체계를 사용하면 이월과 차용 등을 사용하여 자원의 효율적인 선택을 할 수 있음
 - 회계시스템에도 현금주의회계가 아닌 발생주의회계는 앞서 언급된 두 가지 비용측정 방법과 일관되게 미래 비용을 반영할 수 있음

나. 발주자 태도

- 발주자는 투명성, 객관성, 비차별성의 태도를 유지하면서 국가의 정책 우선순위와 조화된 공공 조달 정책을 구상할 필요가 있음
 - Corriea et al.(2013)은 “조달을 보다 전략적으로 하기 위한 정부 노력에도 불구하고 실제 공공 조달자들은 복잡한 행정절차에 대한 책임의 커다란 의무를 지니고 있다”고 언급하며 발주자의 관리가 정책의 성패를 좌우함을 지적하고 있음

다. 정보 접근

- 캐나다에서는 조달담당자가 친환경 조달계획을 개발하는데 이때 환경 기준에 대응할 수 있는 시장 능력을 평가하는 등 여러 채널을 통해 정보를 수집하며 이는 업체들의 효과적이고, 경쟁력 있는 대응을 위해 사전에 발표
- 지속가능한 조달로의 용이한 접근을 위한 전자조달 도입
 - 전자조달은 비교적 쉽게 녹색 조달을 모니터링하여 실제 사회에 미치는 영향을 평가할 수 있으며 정책의 정당성도 부여할 수 있음

라. 규제, 입찰방식

- 엔지니어링, 제조업체의 표준화된 규제를 적용하면 혁신적인 영역을 반영하지 못한다는 단점이 있으나 업체가 환경성과에 대해 소홀히 하지 않고 경쟁할 수 있게 하는 토대를 마련하는 장점이 있음
- 입찰자는 시장 대화(market dialogues)를 통해 시장의 혁신적 능력을 측정하고 기술적인 부분들을 고려하여 이익을 극대화할 수 있음
 - 상담은 비공개, 공개 혹은 온라인 등 다양한 형태로 진행되며, 입찰서 발행 이전에 시장 대화가 끝나야 함
 - 이러한 과정을 통해 업체가 정부 혁신 정책에 대해 잘 이해할 수 있게 하며 기술 혁신을 이끌어내는 데 필요한 정보를 발주자에게 제공할 수 있음
 - EU 지침에서 '기술적 난이도'가 있는 경우나 '법적, 재정적 복잡성'이 있는 경우에 경쟁적 대화를 허용하고 있으며 기술적 난이도의 예로 저탄소 기술 등도 해당됨
- 2014년 개정된 EU 지침에서 혁신 동반 관계(innovation partnership)를 언급하고 있음

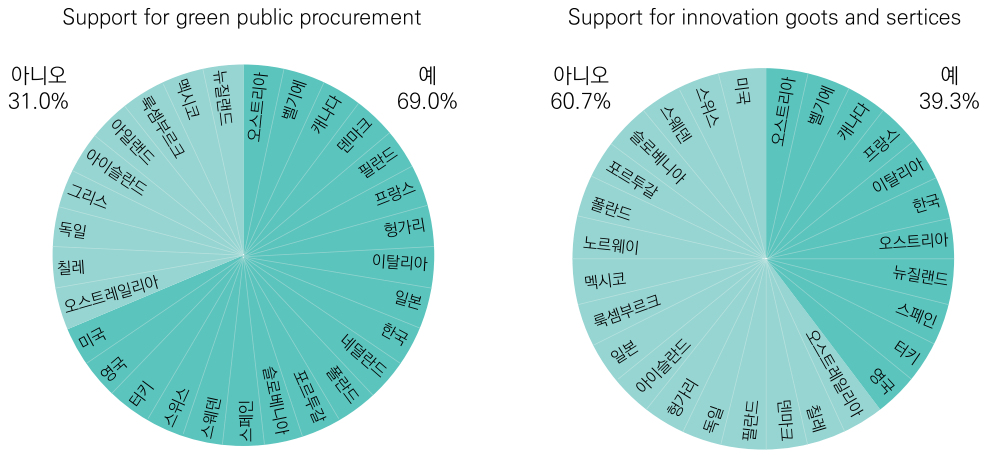
“혁신 동반 관계란 발주자와 낙찰자 간에 합의된 수준에서의 혁신적 제품, 용역, 개발 또는 그에 대한 후속 구매를 목표로 한다. (EU Directive, 2014)”

- 영국은 '선행 약정(Forward Commitment Procurement) 프로그램'을 통해 혁신을 장려하는 차원에서 미래의 특정 시점을 기준으로 현재는 존재하지 않는 제품이나 서비스를 구매하고 있으며 이 협의에 대한 사전 알림으로 공무원이 요구사항을 설명하고 협의 과정을 설명하는 사전 정보 통지를 공식 저널에 게재하고 있음

마. 데이터화

- 환경조달을 시행한 국가들 중 몇몇 국가는 모니터링 체계가 아직 구축되어 있지 않음
- 정부 입장에서 실제 지출 외에 환경에 대한 평가 기준을 도입하기 어려운 문제점이 있으며 혁신 공공조달로 인한 도미노 효과는 반영하지 못한다는 한계점이 있음

[그림 4] 공공조달정책의 결과 측정 여부 설문조사



자료: OECD(2016), "The Role of Public Procurement in Low-carbon Innovation," p. 24

IV. 저탄소 혁신 공공조달의 장기적 접근 방향

- 공공조달을 통한 지속가능 목표는 장기적 과제임을 인식할 필요가 있음
 - 새로운 절차와 도구가 필요함을 인지
 - 조달 직원에 대한 훈련과 인식 교육의 필요성
 - 기존 최소비용 접근법에서 총비용 접근법으로의 변화 유도
- 발주자는 저탄소 정책을 국내 산업 활용과 공정한 경쟁이 균형 있게 이루어지도록 운영할 의무가 있으며 보다 넓은 범위에서 정책이 운영하도록 해야 함

가. 단일 입찰서 발행

- 국제적 공통기술 사양을 만들어 단일 입찰서를 발행함으로써 더 많은 공급업체를 경쟁에 끌어 들여 큰 시장을 창출할 수 있음

나. 새로운 비즈니스 모델 창출

■ 혁신 조달은 새로운 비즈니스 모델을 창출할 수 있음

- 혁신 조달은 물품과 용역을 연계시킬 수 있음(예: 자동차 소유, 유지 관리 및 운영, 세제 구입 및 청소 서비스 등)
 - 공급자는 신제품 판매보다 기존에 잘 관리된 제품이 제공하는 서비스 성능으로 수익이 발생함
- 이러한 형식은 공급업체가 총소유비용을 반영할 유인을 제공하는데 이는 실제 용역 수행 기간 동안 에너지 사용을 최소화하는 것이 공급업체의 이익이 되기 때문
- 새로운 비즈니스 모델 운영 시 아래 사항을 고려
 - 경제적으로 정부의 역할 인식 및 특정 용역의 외주 처리 능력
 - 투자가 아닌 정기적인 지급 계약에 대한 정부 예산 사용
 - 서비스 제공자에게 위험부담 이전
 - 주계약자와 하도급업자 모두 동일 사업에 대해 세금을 부과하는 등의 회계 시스템
 - 시장 대화, 수명주기 비용계산을 허용하는 법적 측면

다. 발주자의 정책 설계

■ 혁신 조달을 민간 경제로 확산하기 위해서는 설득력 있는 정책이 필요

- 탄소가격 정책 외에 다른 수요 측면의 혁신 정책(수요를 안내하는 표준, 규정)으로 표준 및 규제와 같은 공공조달을 보완할 수 있음
 - 저탄소 산업은 지속적인 혁신을 요구하고 있어서 정적인 표준이나 규정은 한계가 있음
 - 연구 및 개발 자금 지원, 성과 목표를 사전에 발표하는 것은 역동적 공공조달 혁신에 도움이 됨
- 정부는 적응형 조달(기존 시장에서 혁신 기술을 사용하는 조달)의 한계를 느낀 생산자들과 논의 하여 돌파구를 마련하는 것이 필요
- 부문별 기술 로드맵은 어떤 혁신 기술을 추구해야 하는지에 대해서 업체와 정부 간 논의할 수 있는 출발점을 제공할 수 있음

참고문헌

Correia M., M. Howard, B. Hawkins, A. Pye, R. Lamming, “Low carbon procurement: An emerging agenda,” *Journal of Purchasing & Supply Management* 19 2013, pp. 58-64.

EU Commission, *Buying green!—a handbook on green public procurement*, 3rd edition, 2016.

OECD, “The Role of Public Procurement in Low-carbon Innovation,” Richard Baron, 2016.

(작성자: 안새롬 연구원)

EU 경쟁적 협의제도 소개 및 국내 시사점

I. 서론 및 연구배경

- 최근 기획재정부는 공공기관의 혁신제품 구매를 위한 ‘경쟁적 협의방식’ 입찰제도를 국가계약법에 도입하는 것을 추진하고 있음
 - 그동안 정부나 공공기관에서 기존 시장에 없는 혁신 제품을 구매할 수단이 계약제도상 부재했다는 지적이 도입을 하게 된 배경
 - 이 방식은 발주기관이 제안업체들과 대화를 통해 대안을 찾고 이를 확정된 뒤 최적의 제안업체를 낙찰자로 선정하는 것임

- 이에 앞서 2015년 4월 민간투자사업부문은 ‘민간투자사업기본계획’에 경쟁적 협의제도에 관련한 세부 요령을 제시한 바 있음
 - 경쟁적 협의란 주무관청이 참가자격 사전심사를 통과한 다수의 협의 참여자들과 함께 제1단계 및 제2단계 협의를 진행하고, 경쟁적 협의가 종료되면 후속 절차로 최종사업계획서 평가 및 협상이 이루어지는 절차를 뜻함¹⁾
 - 경쟁적 협의 절차 적용 범위는 아래와 같음

● 2017년 민간투자기본계획 전문 ●

제147조(경쟁적 협의 절차) <신설 2015.4.20.>

① 주무관청은 다음 각 호의 요건 중 어느 하나에 해당하는 사업의 경우 경쟁적 협의절차를 통해 사업시행자를 지정할 수 있다.

1. 총사업비가 2,000억원 이상인 수익형 민자사업 중에서 주무관청이 해당 사업의 기술적 요건이나 법률·금융 분야의 최적 조건을 구체적으로 제시하기 어려운 경우

2. 총사업비가 2,000억원 이상인 수익형 민자사업 중에서 주무관청이 해당 사업의 최적 대안을 찾기 위해 설계 공모가 필요한 경우

3. 기존 사회기반시설의 증설, 개량 및 운영의 난이도가 높은 사업 등 기타 주무관청이 사업의 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 <개정 2016.4.27.>

1) KD(2016), p. 1

- 경쟁적 협의제도 입찰계약방식의 모태가 EU 공공조달의 ‘경쟁적 협의(competitive dialogue)’인 만큼 EU 제도를 살펴볼 필요성이 있음

II. EU의 경쟁적 협의제도

1. 도입배경 및 발전사

- 경쟁적 협의절차는 2004년, EU 공공조달지침에 새로 도입된 절차로 주로 ‘복잡한’ 계약 체결과 관련하여 이 수단을 제공하고 있음
 - 기존 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰 방식으로 복잡한 공공계약을 다루는 데 한계가 존재(예: 사회기반시설 프로젝트, 교통망, 주요 정보통신시스템 등)
 - Directive 2004/18에서는 경쟁적 협의를 “경제 운영자가 참여를 요청할 수 있는 절차이며 계약당국이 해당 절차에 허용된 입찰자 또는 절차에 대해 입찰자와 대화를 더 많이 수행하는 절차”로 정의

가. 2004년 경쟁적 협의제도

- 2004년 EU 조달지침 내 계약방식은 1) 일반경쟁입찰, 2) 제한경쟁입찰, 3) 경쟁적 협의, 4) 협상에 의한 절차 등 네 가지로 구분
 - 1) 일반경쟁: 사전 입찰참가자격 심사가 없이 유럽관보(OJEU)에 공고되며 입찰참여에 특별한 제한이 없는 경우
 - 2) 제한경쟁: 사전 입찰참가자격 심사가 있어 선정된 업체들이 입찰에 참여할 수 있으나 발주기관이 입찰서 내용에 대해 협상할 수 없음
 - 3) 경쟁적 협의: 2004년 지침에 도입되었으며 조달주체가 원하는 공사내용을 특정하기 어려운 ‘특별히 복잡한 계약(particularly complex contract)’의 경우에 사용
 - 4) 협상에 의한 절차: 사전적 가격 책정이 불가능한 예외적인 경우에 사용하는 절차로 ‘사전공고가 있는 협상절차’와 ‘사전공고가 없는 협상절차’로 분류
 - ※ 협의(dialogue)와 협상(negotiation): 입찰서 제출 이전에 이루어지는 것을 협의(dialogue)라 하며 입찰서 제출 이후에 이루어지는 것을 협상(negotiation)이라 함²⁾

2) 한국조달연구원(2016), p. 12

- ‘경쟁적 협의’는 기존 ‘제한경쟁’과 달리 계약의 모든 측면에 대해 협의를 이루어지며 ‘사전공고 있는 협상절차’와 달리 협상(negotiation)이 입찰서 제출 이후에 집중적으로 이루어진다는 점에서 차이가 있음



다. 2014 경쟁적 협의제도

- 2004년 ‘경쟁적 협의’제도가 신설된 이후에도 이 방식을 이용할 수 있는 사유가 지나치게 제한적이어서 탄력적 계약체결을 어렵게 만든다는 비판이 있었음
- 따라서 2014년 공공조달지침에서 ‘협상을 통한 경쟁절차(기존 사전공고 있는 협상절차)’를 개편하고 ‘경쟁적 협의’를 보다 단순화하여 활용이 용이하도록 개선함
 - ‘협상을 통한 경쟁절차’는 2004년 ‘사전공고 있는 협상절차’를 대체하여 개편되었고 다만 기존에 이 제도는 사전적 가격 책정이 불가능한 경우로 국한하여 허용되었으나 2014년 지침에서 이 요건이 삭제됨
- ‘협상을 통한 경쟁절차’와 ‘경쟁적 협의’는 요구사항 작성 항목, 최종입찰 이후 협상 지속 여부 등에서 차이가 있음
 - ‘협상을 통한 경쟁절차’에서는 발주기관이 공고 시에 최소한 규격을 명시해야 하나, ‘경쟁적 협의’의 경우는 수요 및 요구사항만을 적어도 된다는 점임
 - ‘협상을 통한 경쟁절차’는 우선협상대상자를 지정한 후에도 협상(negotiation)을 지속할 수 있는 반면 ‘경쟁적 협의’는 대안을 발견하기 전까지 협의(dialogue)를 계속할 수 있으나 최종 입찰 이후 협상(negotiation)에 제한이 있음

2. 경쟁적 협의제도 적용범위

- (2004년 지침) 2004년 공공조달지침 제29조 제1항에 따르면 ‘특별히 복잡한’ 계약에 경쟁적 협의가 적용됨
 - ‘특별히 복잡한 계약’이 인정되는 경우는
 - 1) 기술적인 복잡성(technical complexity)이 있는 계약
 - 기술적 수단을 정의하는 것이 불가능한 경우
 - 여러 가지 대안 중 무엇인지를 결정하는 것이 불가능한 경우
 - 2) 법적 또는 재정적 복잡성(legal or financial complexity)

- (2014년 지침) 2014년 지침이 2004년 지침과 달라진 점은 ‘특별히 복잡한 계약’이란 제한이 사라진 것이나 제26조 4항을 통해 계약의 규정을 정의하고 있는 것으로 보아 실질적으로 2004년의 제한이 어느 정도 유지되고 있음을 알 수 있음
 - 2014년 Directive에서 경쟁적 협의제도 적용범위
 - 1) 기존 해결책을 그대로 사용해서는 발주기관의 필요를 충족하기 힘든 경우
 - 2) 설계 또는 혁신적 해결책이 포함된 경우
 - 3) 계약의 성격, 복잡성 또는 법적, 재정적 구조와 관련한 특수 상황 또는 이에 수반한 위험으로 인해 사전협상 없이 계약이 낙찰되기 힘든 경우
 - 4) 발주기관이 충분한 정확성을 가지고 기술규격을 수립하기 힘든 경우

3. 경쟁적 협의 단계별 절차

가. 계획단계

- 계획단계에서는 계약의 실제적 요구사항과 요구사항의 구체성 정도를 정하며, 협의단계에서 발주기관의 역할에 따라 아래 두 가지 접근방식으로 구분되기 때문에 어떤 접근방식을 활용할 것인지 미리 계획해두는 것이 필요
 - 자문적 접근방식(consultative approach): 발주기관이 단일의 해결책을 제시하고 입찰참가자들에게 자문을 받아가며 협의를 진행해가는 방식
 - 조사적 접근방식(investigative approach): 사업자가 주도권을 갖고 복수 해결책을 제시하

고 이에 대해 발주자가 하나하나 조사해가면서 협의절차를 진행해가는 방식

나. 계약 공고, 협의대상자의 선정

- 발주자는 계약 공고 시 자신의 수요 및 요구사항과 최소한의 자격요건을 제시하여야 하며 제한하고자 하는 후보자의 숫자, 낙찰기준 등을 명시해야 함
 - 경쟁적 협의는 'Directive 2004'에서 '경제적으로 가장 유리한 입찰(MEAT)'만을 사용할 것을, 'Directive 2014'에서는 '최적의 가격-품질 비율(best value)'의 단일 기준만을 적용할 것으로 명시되어 있음

다. 협의단계

- 모든 측면에서 협이가 가능하기 때문에 기술적, 경제적, 법적 측면에서도 협이가 가능함
 - 다만 협의를 하는 과정에서 모든 참가자들에게 평등한 대우를 보장해야 하며 차별적인 방식으로 정보를 제공하지 않도록 해야 함
- 협의 절차는 개별 사업자들과 개별적으로 이루어지며 발주기관은 사업자들이 기밀로 지정한 정보를 누설할 수 없고, 사업자들도 EU나 개별 국가 지식재산권에 대한 법률에 의해 추가적 보호를 받을 수 있음

라. 협의의 종료, 최종입찰, 계약의 낙찰

- 입찰서 제출 이후 계약체결 전까지 두 가지 방식의 협상이 있으며 어느 방식을 채택하는지에 따라 경쟁적 협의절차의 탄력성에 영향을 미침
 - 제한적 접근방식(restrictive approach): 입찰내용의 명확화, 구체화를 좁게 해석하는 방식
 - 허용적 접근방식(permissive approach): 입찰내용의 명확화, 구체화의 개념을 넓게 해석하여 실제적으로 협상절차와 유사하게 운영하는 방식
- 2004년에는 제한적 접근방식에 가까웠으나 2014년에 허용적 접근방식으로 전환
 - 2014년 지침의 방식은 입찰서 제출 이후에도 협상을 명시적으로 허용하고 있다는 점이 2004년 지침과의 차이

- 그러나 시방서에 정해진 요청사항 및 필요사항을 포함한 입찰 또는 공공조달의 본질적인 측면들이 현저하게 변경되어서는 안 되며 경쟁을 왜곡하거나 차별을 가져오는 위험을 발생시켜서도 안 됨

4. 경쟁적 협의 장·단점

- 경쟁적 협의제도는 조달의 품질 개선과 창의적 해결책을 사용할 수 있다는 장점이 존재하는 한편 운영이 적절하게 이루어지지 않을 경우에 시간과 비용이 이전보다 더 소요될 수 있는 한계가 있음
 - 장점
 - 다른 대안적인 조달절차와 비교할 때 사업자들이 받는 경쟁의 압박이 더 크기 때문에 조달 결과에 대한 질(퀄리티) 개선
 - 계약조건이나 재정효율성 등에 이익을 줄 수 있으며 혁신적 해결책 사용 가능
 - 발주자와 입찰자 간 상호관계가 개선
 - 단점
 - 적절하게 운영되지 않을 경우 일반경쟁 입찰에 비해 시간과 비용이 더 소요됨
 - 발주기관의 역량과 기술이 부족하고 이로 인해 준비가 부족한 점
 - 환경에 적응할 수 있는 탄력성이 부족하며 낙찰 이후의 입찰내용의 ‘명확화’ 등의 개념의 불명확성

Ⅲ. 우리나라에 주는 시사점 및 적용방향

- 경쟁적 협의절차의 법령상 근거는 대상사업을 일정규모 이상으로 제한하고 있다는 점에서 EU의 ‘특별히 복잡한 계약’과 맥을 같이하고 있음
- 경쟁적 협의의 준비단계에서 발주자 주도의 ‘자문적 방식’과 업체 주도의 ‘조사적 방식’ 중 ‘자문적 방식’이 효율적이라는 유럽의 지적이 있다는 점을 참고하여 발주자의 역량 강화 필요
- 협의 단계에서 일어날 수 있는 영업비밀, 지적재산권 문제 등 추후에 논란이 될 이슈에 대해서 사전 고려가 필요함

- 공정성을 확보하기 위해 감시인의 역할도 필요하지만 지나친 제재보다는 자발적인 투명성 강화 노력이 필요함(협약 절차의 모든 과정 녹취, 업체별 동등한 협의시간)

(작성자: 안새롬 연구원)

참고문헌

김대인, 「EU의 경쟁적 협의제도에 대한 연구」, 『공법학 연구』 18(1), 한국비교공법학회, 2017. pp. 233~263

한국조달연구원, 『공공혁신조달을 위한 ‘경쟁적 대화방식’ 계약제도 세부운용방안 연구』, 조달청, 2016.

KDI, 「경쟁적 협의 절차에 관한 세부요령」, KDI 공공투자관리센터, 2016.

◆ 편집

원종학 재정성과평가센터 소장 (편집총괄)
박선영 재정성과평가센터 전문연구원 (실무총괄)
봉재연 재정성과평가센터 전문연구원
임소영 재정성과평가센터 전문연구원
박은정 재정성과평가센터 연구원
안새롬 재정성과평가센터 연구원
전예원 재정성과평가센터 연구원
허영미 재정성과평가센터 연구원

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2018년 가을(Vol. 5 No.2) |

2018년 10월 5일 인쇄

2018년 10월 12일 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 978-89-8191-939-9

※잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

kipf

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr

