

W
E
R
C

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2019년 봄(Vol. 6 No.1) |

목 차

» I . 국가별 재정성과관리 동향

1. 한국

- 2단계 지출구조조정(지출혁신 2.0) 본격 추진03
- 「제8차 부담금운용심의위원회」 개최05

2. 미국

- 정부재조직: 기관개혁 평가에 대한 주요 질문07
- 범부처 우선순위 목표관리: 부적절 납부의 정상화12

3. 캐나다

- 캐나다 86개 정부기관의 결과 보고서 발간17
- 캐나다의 2018-2020 열린 정부 실행계획 발표19

4. 영국

- 정부 계획·지출 프레임워크의 개선 상황 검토27

5. 아일랜드

- 2018 지출검토 보고서(Spending Review) 발간32
- 2019년 지출 보고서(Expenditure report) 발간36

6. 호주

- 『Newsletter 52~53』 공공관리, 성과 및 책임성(Public Governance, Performance and Accountability)43

7. 뉴질랜드

- 생활표준 프레임워크 대시보드(Living Standards Framework dashboard) 발표 ...48
- 국가서비스위원회(State Services Commission) 2018년 연례보고서 발간 ...57

» II. 국제기구 동향

1. IMF

- 동유럽 국가들의 지출검토(Spending Review) 경험에서의 교훈63

2. World Bank

- 정부혁신을 통한 개발도상국 공공부문의 성과 향상과 성공 사례66

» III. 재정성과관리 연구 동향

1. 국내 동향

- 공공부문 성과보상의 효과성에 관한 연구75
- 평가자율성 부여와 성과평가 유인변화78
- 정부경쟁력 제고를 위한 공무원의 경쟁심 그리고 조직 내 부정부패행위에 대한 윤리적 판단81

2. 해외 동향

- 성과 정보의 활용에서의 프레임링 효과(framing effects): 공공 관리자에 대한 실험연구 ...84
- 성과정보 활용의 복잡성 분석: 성과, 데이터 출처 및 타입 측면에서의 이해관계자 실험 ...87

» IV. 국가계약 동향 및 연구

- 기술혁신 공공조달(PPI)의 개요 및 사례연구93
- EU의 보건 분야 공공혁신 조달 107
- 공공조달시장에서의 중소기업 지원을 위한 전략적 고려사항 129



I. 국가별 재정성과관리 동향



CONTENTS

1. 국내 동향
2. 국외 동향

I. 국가별 재정성과관리 동향

1. 한국

2단계 지출구조조정(지출혁신2.0) 본격 추진

2018.10., 기획재정부

- 기획재정부는 일자리·소득분배·저출산 등 우리 경제·사회의 구조적 문제에 대응하고 포용적 성장을 뒷받침하는 확장적 재정운용과 함께, 지속가능한 재정을 위한 2단계 지출구조조정(지출혁신 2.0)을 본격 추진함
- 지출혁신 2.0의 주요 과제로는 ① 전략적 지출검토(Spending Review), ② 기금·특별회계 재원의 효율적 활용, ③ 규제·예산 패키지 검토방식 도입 등이 추진됨
 - (전략적 지출검토) 지출 분야·부문별 우선순위에 따라 중점 절감 검토 대상을 선정하고, 재량지출을 중심으로 절감목표를 설정하는 지출검토 작업을 시범 추진
 - (기금·특별회계) ① 목적과 재원이 유사한 방송통신발전기금과 정보통신진흥기금의 통합, ② 농특회계-농지기금으로 이원화된 사업의 일원화, ③ 문화·체육·관광 분야 기금재원의 융합 활용방안 검토, ④ 미세먼지 대응을 위해 에너지 및 자원사업 특별회계 여유재원을 적극 활용하는 방안 강구 등
 - (규제·예산 패키지 검토) 재정사업의 효과 극대화 와 원활한 집행을 위해 재정의 전 과정에서 예산 편성·집행과 관련된 규제의 완화를 연계 검토하는 방안 추진
 - 기타 사회안전망 확충을 위한 한국형 실업부조 도입 검토 및 아동학대 예방, 재정지출 재구조화 및 재정시스템 혁신을 위한 국가·지방간 세출기능 재조정 및 예비타당성조사 개선방안 등에 대한 세부 추진방안도 마련될 예정임

- 지출혁신 2.0은 향후 지출구조개혁단 등을 통해 세부 추진방안을 협의하고 공청회 및 현장방문 등 의견수렴 과정을 거쳐 2020년 예산안부터 반영할 계획임

참고자료

기획재정부, 보도자료 「2단계 지출구조조정(지출혁신 2.0) 본격 추진」, 2018.10.23.

(작성자: 박선영 전문연구원)

「제8차 부담금운용심의위원회」 개최

2018.12, 기획재정부

- 기획재정부는 제8차 부담금운용심의위원회를 개최하여 「2018년도 부담금운용평가 결과」를 보고하고, 「장애인고용부담금 부담기초액 변경(안)», 「석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금 부과대상 변경(안)», 「주택금융신용보증기금 및 주택담보노후연금보증계정 출연금 부과요건 조정(안)」 및 「대체초지조성비 감면대상 변경(안)」에 대해 심의·의결함
- 정부는 국민·기업의 부담 최소화를 위해 부과의 타당성, 부과실태, 사용 내용의 적절성 등을 매년 1/3씩 점검·평가(「부담금법」 제8조)하고 있으며, 농림·복지·외교·고용·과학기술 분야 등의 23개 부담금(17년 6.9조원)에 대해 전문가로 구성된 평가단을 통해 운용평가를 실시하였음
 - 실효성이 낮고, 타 부담금과 유사한 부담금은 통합 또는 폐지함
 - ‘지방자치단체 공공시설 수익자분담금’은 극소수 지자체에 부과하는바, 지자체 간 부과기준의 통일성이 결여되고 상수도 원인자부담금과 유사하므로 통합 운영 또는 폐지를 검토
 - 타 부담금과 유사·중복된 요소를 제거함
 - ‘지역신용보증재단 및 신용보증재단중앙회 출연금’은 신용보증기금 출연금과 지출대상이 일부 중복되므로 개선 필요
 - 부담금 사용용도 개선
 - ‘국민건강증진 부담금’은 흡연과 관련한 국민건강 증진사업을 확대할 필요
 - 부과기준 적정성 제고
 - ‘국제질병퇴치기금 출국납부금’은 여유자금 규모가 과다하여 요율 감축 또는 항공권 좌석등급별 차등부과 방안을 검토함
 - 납부의무자 등의 권리 구제 강화를 위해 미규정된 일부 부담금에 대해 권리구제절차를 명문화하기로 함
 - 부담금운용평가단의 권고안에 대해 각 부담금 소관부처와 제도개선방안 등에 대해 협의를 추진(∼19.2월)하여 제도개선방안을 마련(∼19.3월)하고, 국회에 보고(19.5월)할 예정임
- 한편, 상기 일정을 토대로 고용부와 산업부, 금융위, 농식품부는 관련 부담금의 제도개선을 수행하였음

- 고용부는 장애인고용사업주와 미고용사업주 간의 경제적 비용 부담의 형평성을 높이고, 장애인 인건비를 감안한 부담금 부과로 장애인 고용의무의 이행을 촉진하기 위해 ‘장애인고용부담금’의 고용부담금 부과기준 산출시, 부담기초액을 1,048천원(‘18년 945천원)으로 조정함
- 산업부는 원유, 석유제품, 천연가스, 석유대체연료 등을 수입·판매하는 업자에게 부과하는 ‘석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금’ 부과대상 중 바이오중유의 부담금을 타 대체연료와의 형평성을 고려하여 동일 수준(16원/ℓ)으로 조정함
- 금융위는 전액 ‘주택금융신용보증기금(주신보)’로만 징수되고 있는 주택담보대출에 대한 출연금의 일부(20%)를 ‘주택담보노후연금보증계정(주연보)’에 납부하도록 조정함
 - 인구 고령화에 따른 주택연금 이용 증가에 대응하여 주연보계정의 기본재산 확충으로 주택연금 활성화 지원이 필요하고, 출연금을 일부 이관해도 주신보기금의 여유재원이 충분하고 사고율이 낮아 안정적으로 운영되고 있는 점 등을 고려하였음
- 농식품부는 다른 공용·공공용시설 감면과의 형평성 제고를 위해 ‘대체초지 조성비’ 감면 대상에 중요산업시설, 공용·공공용시설, 농업·축산업·임업 및 수산업 용지 외에 공공기관 지방이전에 따른 사옥 및 부대시설(주차장 등)을 감면대상에 포함시킴
 - 현재 학교, 청소년수련시설, 체육시설 등 다른 공용·공공용시설에 대해 감면중임

참고자료

기획재정부, 보도자료 「제8차 부담금운용심의위원회」 개최, 2018.12.14.

(작성자: 박선영 전문연구원)

2. 미국

정부재조직: 기관개혁 평가에 대한 주요 질문

(Government Reorganization: Key Questions to Assess Agency Reform Efforts)¹⁾

1. 배경

- 의회는 각 부처가 제안한 개혁을 검토하고 결과를 평가함으로써 정부운영방식의 주요한 변화를 도모하고, 이를 통해 성공적인 국정운영을 달성하는 역할을 담당하고 있음
- 따라서 의회와 행정 각부 조직은 정부개혁을 통한 효과를 측정하고 평가할 도구가 필요하였음

[그림 1] GAO의 정부개혁평가 분류



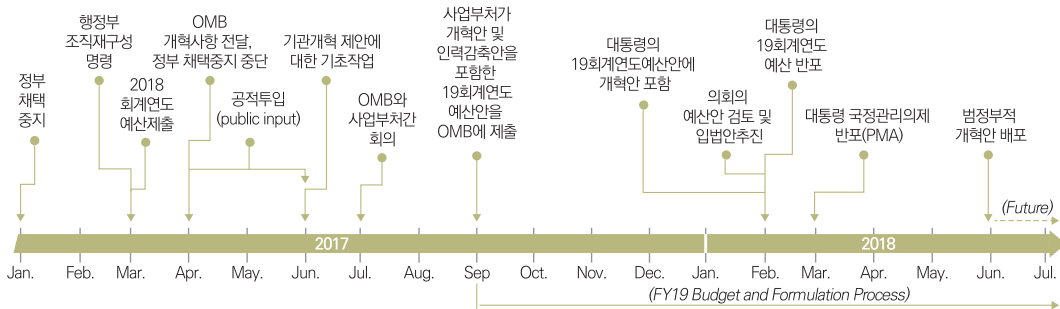
출처: GAO, GAO-18-427, 2018

- GAO는 이를 지원할 정부 개혁평가도구로서 [그림 1]에서와 같이 네 개의 분야로 나누어 각각의 주제에 초점을 맞춘 대안을 제시함

1) 본 원고는 GAO가 2018년 6월에 발간한 'Government Reorganization' 시리즈의 "Key Questions to Assess Agency Reform Efforts" 를 토대로 구성한 것임.
<https://www.gao.gov/assets/700/695501.pdf>, 접속일자: 2019.1.8.

2. 과정

[그림 2] 사업부처 및 범정부적 개혁에 대한 OMB 타임라인







Source: GAO analysis of OME data, | GAO-18-427

- 범정부적 개혁을 위하여 OMB는 [그림 2]와 같은 타임라인을 구성하여 부처와 공유하였으며, 이에 따라 각 사업부처 및 의회와의 조율을 통하여 2019년도 예산안 구성을 진행함
 - 범정부적인 개혁을 반영한 2019년도 예산안 구성 타임라인은 최소 1년 6개월 과정을 그리고 있으며, t년도 예산구성을 위하여 t-2년인 2017년부터 착수

3. 내용

<표 1> 기관개혁 노력에 대한 주요 질문사항 목록

| 주요 질문 목록 | 하위목록 | 채택된 주요 질문 |
|--|--------------------------------------|--|
| 목표와 결과치 (Goals and Outcomes)  | 기관이 개혁안의 달성을 위하여 본래 목표하고자 하는 바가 무엇인지 | <ul style="list-style-type: none"> • 제안된 개혁들이 정부의 서로 다른 분야와 계층 간의 중복되는 사업 및 활동에 대한 제거, 합병, 재조직(elimination, merging, restructuring)을 통하여 얼마나 기대되는 결과를 가져왔는지 • 기관이 얼마나 명확한 성과중심의 목표를 설정하였고, 제안된 개혁상 성과측정은 얼마나 정확하게 설정되었는지 |
| 개혁진행과정 (Process for Developing eforms)  | 개혁안 추진을 위한 고려사항이 무엇인지 | <ul style="list-style-type: none"> • 정부부처가 의회 및 다른 주요 관련자들과 개혁안 개선을 위하여 어느 정도로 대화를 나누었는지 • 정부부처가 개혁안 개선을 위하여 분할, 중첩, 중복의 분야를 어느 정도로 언급하였는지 (GAO에서 지적한 부분을 포함하여) |

| 주요 질문 목록 | | 하위목록 | 채택된 주요 질문 |
|---|--|---|---|
| 개혁의 적용 (Implementing the Reforms)  | 부처가 개혁안의 성공적인 실행을 지원하기 위하여 어떠한 노력을 추진하였는지 | <ul style="list-style-type: none"> • 경영진의 관심과 집중 • 관리 및 모니터링 | <ul style="list-style-type: none"> • 개혁 실행을 위해 헌신적으로 노력할 수 있는 조직이 있는지, 이때 조직은 개혁을 실행할 수 있는 능력뿐만 아니라 충분한 인력과 자원을 보유하고 있어야 하며, 경영진 또한 개혁과정을 관리하기 위한 변화가 있어야 함 • 부처가 정책실행의 주요부분을 견인할 수 있는 실행계획을 개발하고, 해당 계획의 진전을 모니터링할 수 있는 방안을 마련하였는지 |
| 전략적 인력관리 (Strategically Managing the Federal Workforce)  | 부처가 인력과 성과관리전략과 관련하여 개혁안의 개선과 실행을 위하여 어떠한 지원을 하고 있는가 | <ul style="list-style-type: none"> • 직원의 직접적 관여 • 전략 인력계획 • 인력감축 전략 • 직원 성과관리 | <ul style="list-style-type: none"> • 개혁 제안 이후에 직원들의 역량을 강화하고 지속할 수 있는 기관 차원의 계획을 마련하였는가? • 개혁안과 기관 재조직 이후를 대비하여 직원들로부터 필요한 역량·경쟁력 등을 확보하기 위하여 어느 수준까지 기관 차원에서 전략 인력계획을 수행하고 있는가? |

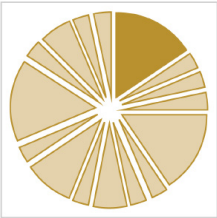
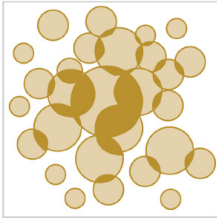
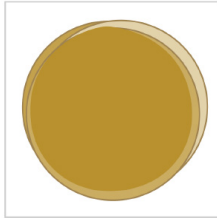
자료: GAO, GAO-18-427, 2018.

■ ‘목표와 결과치’ 분야는 기관이 본질에 맞는 목표와 개혁안을 통하여 달성하고자 하는 바를 명확히 하여 개혁에 대한 보다 정확한 성과측정을 가능하게 함

■ ‘개혁진행과정’ 분야와 관련하여서는 직원 및 관련자들의 참여가 중요할 뿐만 아니라, 데이터에 기반한 실증적인 분석, 분할·중첩·중복에 대한 고려가 절실히 필요함

- 분할·중첩·중복에 대한 구체적인 내용은 [그림 3]에서 설명되고 있으며, 각 부처는 이와 같은 사항들을 전반적으로 고려하여 범부처 개혁과정에서 사업의 중복이나 수혜자의 중첩으로 인하여 발생하는 비효율이 없는지 확인해야 함

[그림 3] 분할 중첩 중복의 정의

| | | |
|--|--|--|
| <p>분할: 한 개 이상의 정부부처, 혹은 하나의 기관 내에 서로 다른 조직이 국가적으로 필요로 하는 하나의 광범위한 분야에 개입되어 있는 상황을 의미하며, 이에 따라 서비스 전달체계를 개선할 여지가 존재함</p>  | <p>중첩: 여러 개의 기관이나 사업이 비슷한 목표를 가지고, 그것을 달성하기 위하여 비슷한 활동이나 전략을 취하는 것, 혹은 수혜자가 비슷한 경우도 포함됨</p>  | <p>중복: 두 개 이상의 기관이나 사업이 같은 활동을 수행하거나, 혹은 같은 수혜자에 대하여 같은 서비스를 제공하는 것을 의미함</p>  |
|--|--|--|

자료: GAO, GAO-18-427, 2018.

- ‘개혁의 적용’ 분야에서는 실질적으로 개혁을 각 부처에서 적용시키기 위하여 필요한 인적자원과 진행되는 개혁과정에 대한 모니터링이 충분히 이루어질 수 있는 관리방안이 마련되어 있는지를 검토함
 - 이는 기관의 개혁목표가 명확하고 성과측정치가 완벽하게 구비되어 있더라도 그것을 관리 감독할 수 있는 구성원의 자원과 능력이 충분한지를 다루고 있음

- 마지막으로 ‘전략적 인력관리’는 아무리 개혁 목표가 이상적인 목표이고, 명확하게 설정되었다고 하더라도 개혁을 추진할 수 있는 인적능력이 충분히 마련되어 있는지를 검토함
 - 이를 위하여 직원들의 개혁 참여를 적극적으로 유도하기 위한 지침이 다음 <표 2>와 같이 제시되어 있음

<표 2> 직원들의 개혁에 대한 직접적인 참여도를 높이는 여섯 가지 유인

| 개입의 유인 | | FEVS질문 |
|---|--------------|--|
|  | 건설적인 성과대화 | 상위 감독자는 나의 직무 성과를 증진하기 위하여 건설적인 제안을 한다 |
|  | 직업개발 및 훈련 | 조직 내에서 나는 내 기술을 증진할 수 있는 진정한 기회를 얻고 있다 |
|  | 직장가정 균형 | 상위 감독자가 직장과 다른 삶의 문제들의 균형을 맞출 수 있도록 지지한다 |
|  | 포용적 작업 환경 | 상위 감독자가 서로 다른 배경의 직원들과 잘 융화되어 업무를 추진한다 |
|  | 직원의 적극적 관여 | 당신의 업무에 영향을 미치는 결정에 대하여 당신이 관여하고 있는 정도에 얼마나 만족하십니까? |
|  | 경영진과의 원활한 대화 | 당신은 조직 내에서 진행되고 있는 사안에 대하여 경영진으로부터 받게 되는 정보에 만족하십니까? |

자료: GAO, "GAO Analysis of Office of Personnel Management(OPM) Federal Employee Viewpoint Survey(FEVS) data", 2014.

- 개혁을 추진하는 대상기관은 위의 ‘연방공무원의 시각 설문조사(Federal Employee Viewpoint Survey; FEVS)’를 토대로 직원들의 절대적인 설문조사 결과 수치를 검토함으로써 현재 직원들이 어느 정도로 개혁사업에 개입하고 있는지 파악해야 함
 - 뿐만 아니라, 그 수치가 조직의 고위급과 실무급에서 격차가 발생하는지 상대적인 차이도 확인하는 것이 중요

참고자료

GAO, “Government Reorganization: Key Questions to Assess Agency Reform Efforts,”
<https://www.gao.gov/assets/700/695501.pdf>, 검색일자: 2018.10.10.

(작성자: 전예원 연구원)

범부처 우선순위 목표관리: 부적절 납부의 정상화

(Cross-Agency Priority Goals: Getting Payments Right)

2018. 12. Performance.gov

1. 배경

- 재정 손실을 막고, 납세자들의 정부에 대한 신뢰를 강화하기 위하여 1차적으로는 세금을 정확하게 부과하고, 잘못 부과된 자금을 대해서는 회복하기 위한 노력이 추진됨
 - 부적절한 세금 부과와 지급의 오류를 막기 위한 정부의 노력은 시민들로 하여금 정부에 대한 신뢰를 갖게 하는 긍정적인 측면이 있음
 - 2014년 미국보훈처에서 행해진 감사에 따르면 2014년 상이군인 장애청구권의 1/3가량이 잘못 집행되었으며, 과도한 수혜를 받은 퇴역군인은 보훈처가 잘못을 수정하였을 때 예상치 못한 비용지급 청구서를 받게 되었음
 - 정부가 보건사업과 관련하여 이중납부 청구를 한다든가, 의학적으로 불필요하거나 사업에서 포함되지 않은 곳에 청구하게 되는 것은 납세자 및 수혜자들이 향후에 보건비용으로 더 높은 과외적 비용이 드는 것을 의미함
 - 그러나 이러한 부적절한 부과와 지급이 항상 사기·부정, 혹은 납부 자체가 아예 존재하지 않는 것을 의미하는 것은 아니기 때문에 관련한 문제에서 시민들의 반발을 불러올 소지도 존재함

2. 추진체계

- 관리조정위원회(Executive Steering Committee)가 목표달성을 위한 추진축 역할을 담당하고 있으며, 연방정부의 고위급 관료로 구성됨
 - 전략적 지시를 내리고 진행과정을 감독하며 범부처 간 협조를 도모하는 역할을 담당
- 기관(Agency Lead) 차원에서는 작업반(Workgroup)이 목표를 달성하고 특정한 전략을 수행하는 것을 지원하기 위하여 관리감독 및 사업 관리 등을 수행함
- 참여기관모임(Participating Agencies)에는 대부분의 정부부처가 참여하도록 권장되고 있으며 각 부의 전략에 따라 운영됨

- 관리예산처(Office of Management and Budget)에서는 각 정부부처의 작업반들이 목표를 달성할 수 있도록 그에 대한 전반적인 지시와 감독 권한을 가지고 있음

3. 부적절 납부의 분류

- 부적절 부과와 지급(Improper Payments)은 크게 금전손실을 동반한 것과 동반하지 않은 것, 그리고 해당 내용이 밝혀지지 않은 것 세 가지로 분류됨
- 그 중 금전손실은 과납의 경우에 해당하는데, 이는 잘못된 수취대상일 경우와 잘못된 지출액일 경우 모두 그 의도가 비의도적인 경우와 의도적인 경우로 분류됨
 - 의도적인 경우에 한하여 재정·금융사기로 판단함
- 마지막으로 관련 문서 등의 불충분으로 인하여 밝혀지지 않은 부분은 모두 부적절한 납부로 분류함

〈표 1〉 부적절 납부의 분류

| | | | | |
|--------------------------------|---|--|---------|----------------------|
| 부적절납부/지급 (Improper Payment) | 금전손실 (Monetary Loss) | 과납/과지급 (Overpayment) | 잘못된 수혜자 | 비의도적 의도적(재정·금융사기) |
| | | | 잘못된 지출액 | 비의도적 의도적(재정·금융사기) |
| | 비금전손실 (Non-Monetary Loss) | 납부미달/과소지급(Underpayment) | | |
| | | 적정 수취대상자에 대한 적합한 지출임에도 지출 과정이 규칙이나 법규에 어긋나는 경우 | | |
| 밝혀지지 않음 (Unknown) | 만일 문서자료 불충분으로 지출의 적정성 여부가 구별될 수 없다면 이는 부적절한 것으로 간주되어야 함 | | | |

자료: PMA, "Getting Payments Right" 2018 자료를 저자 재가공

4. 해결전략

- PMA에서 제시하는 해결전략은 금전손실의 절대적인 양을 줄이는 방식과 납부과정을 명확히 하는 방식, 크게 두 가지로 전개됨

- 이때 금전손실량을 감축하기 위한 근본적인 방안으로 의사결정 재구조화가 필요하며, 의도적인 형태의 금융사기에 대한 접근과 비의도적인 경우를 분류하여 전략을 구상 중에 있음
- 더불어 금전손실량을 감축하기 위한 보조적인 전략으로 데이터 분석, 성공사례 공유, 전략평가 도입이 추진되고 있음

〈표 2〉 금전손실량 감축 방식

| | | |
|--|--|---|
| 금전손실량 감축 (Reduce the Amount of Monetary Loss) | 금전손실을 발생시키는 근본원인을 제거하기 위해서는 의사결정 재구조화가 필요함 | 의도적(재정·금융 사기) 비의도적 |
| | 전략적 데이터 사용: 데이터 분석을 통한 정확성 추구 | |
| | OMB Circular No. A123의 Appendix C를 개정 | |
| | 성공적인 금전손실 감축 전략과 기회포착 공유 | 분기별 수정작업을 보고하고 분석함 |
| | | 금전손실 감축 전략 평가(Monetary Loss Mitigation Strategy Evaluation; ROI) 도입 |

자료: PMA, "Getting Payments Right" 2018 자료를 저자 재가공

- 다음으로 납부과정을 납세자들이 이해할 수 있도록 명확히 하고, 부처의 과도한 지출을 막기 위하여 지출투명화통합백서를 발간하는 전략을 추진
- 더불어 각 부처가 paymentaccuracy.gov에 자료를 지속적으로 업데이트하고 관련 자료를 수집하여 보충함으로써 보고의 투명성을 확보함과 동시에 보고 자체가 가져올 수 있는 모니터링 효과로서 부적절한 세금부과와 지급을 줄일 수 있는 효과가 있음
- 더불어 OMB와 재정담당관실에서는 관련 법률을 정비하는 노력을 기울이고 있음

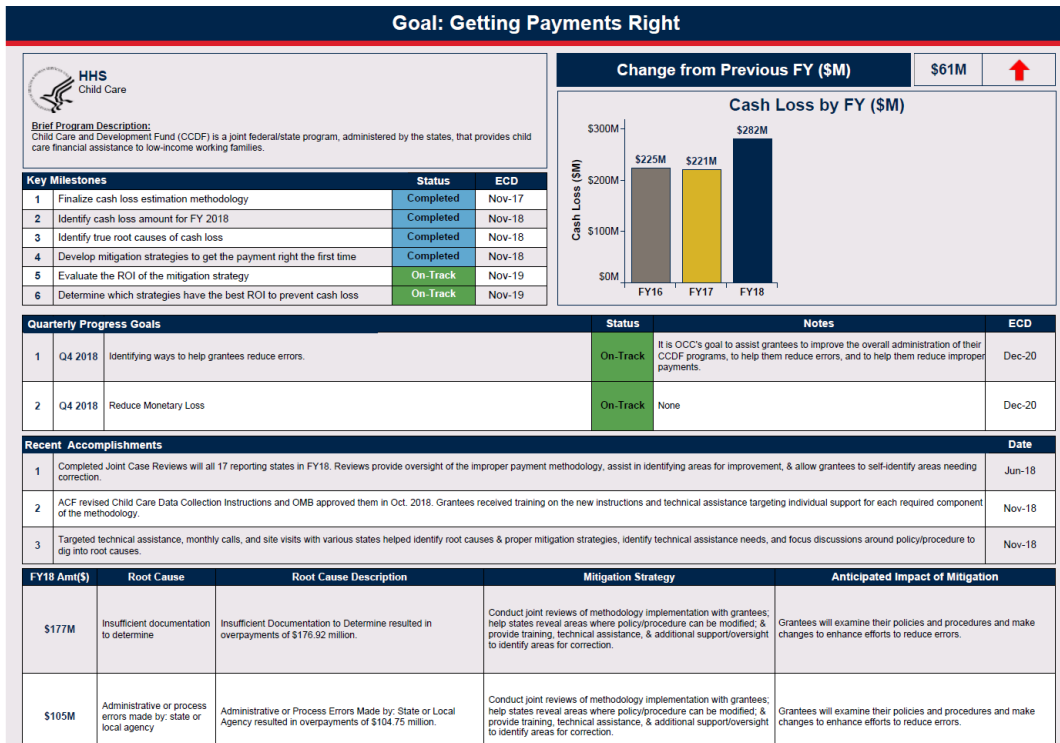
〈표 3〉 납부과정 명확화 방식

| | | |
|--|---|---------|
| 세금에 대한 부과 및 수혜대상에 대한 지급 과정을 명확히 함 (Clarify and Streamline Requirements) | 지출투명화통합백서(Payment Integrity Playbook) 발간 | |
| | 지속적으로 Paymentaccuracy.gov를 개선해 나감 | |
| | OMB Circular No. A136의 지출투명화(Integrity Section)부분을 개정 | |
| | OMB Circular No. A123의 Appendix C를 개정 | |
| | 재정담당관실(CFOC)에서 부적절 지출에 대한 작업반을 구성 | 정의 개정 |
| | | 보고요건 개정 |
| 위험평가방식 개정 | | |
| 법률개정 | | |

자료: PMA, "Getting Payments Right" 2018 자료를 저자 재가공

■ [그림 1]은 Paymentaccuracy.gov에서 추진하고 있는 세금에 대한 부과 및 수혜대상에 대한 지급과정 명확화 전략의 한 예로 보건복지부가 과거 3년간 발굴해낸 부적절한 부과와 지급, 그에 따른 금전손실 보고를 웹상에 공표하고, 동시에 이를 개선하기 위한 현재 개혁 추진과정과 달성 상황을 보고하고 있음

[그림 1] 납부 정상화를 위한 보건복지부(DHHS)의 개혁추진보고 예시



자료: <https://paymentaccuracy.gov/wp-content/uploads/2019/02/Child-Care-Getting-Payments-Right-Score-Card-FY-2019-Q1.pdf>

5. 향후 과제

■ 금전손실량 감축

- 분기별로 사업의 성과카드(Scorecard)를 업데이트하고, 전략적인 데이터 사용을 위한 사업요구서 등에 대한 데이터 셋의 포괄적인 맵핑(Mapping)을 진행함
- 금전손실을 유발하는 사업 등에 대한 유사사례 분석을 진행

- 금전손실량 감축전략을 명확히 규명하고 그러한 기회에 대한 사업 공유와 더불어 ROI평가분석을 진행함
- 세금부과 및 수혜대상 지급과정 명확화
 - 현재 OMB지침을 마련하였고 법률적인 개정을 완료하였음
 - 추가적으로는 주요 성과지표에 대한 마련과 지출투명화통합백서를 발간 중에 있음

참고자료

PMA, “Cap Goal Action Plan: Getting Payments Right,” https://www.performance.gov/CAP/action_plans/FY2018_Q1_Getting_Payments_Right.pdf, Mar. 2018, 검색일자: 2019.1.8.

PMA, “Cap Goal Action Plan: Getting Payments Right,” https://www.performance.gov/CAP/action_plans/FY2018_Q4_Getting_Payments_Right.pdf, Dec. 2018, 검색일자: 2019.1.8.

(작성자: 전예원 연구원)

3. 캐나다

캐나다 86개 정부기관의 결과 보고서 발간

- 2018.11., Canada, TBS -

- 재정위원회 사무국(the Treasury Board of Canada Secretariat's, 이하 TBS)는 2018년 11월 홈페이지를 통해 총 86개 정부기관의 2017-18년 결과보고서(Departmental Results Reports, 이하 DRR)를 공표하였음
 - 결과보고서(DRR)는 기존의 성과보고서(Departmental Performance Reports, 이하 DPR)를 대체한 것으로 예산안 추계 과정의 일부로 활용되는 중요 근거자료가 됨
- 캐나다 정부의 예산서¹⁾는 크게 ① 연방정부의 지출계획 개요가 포함된 정부 지출계획(The Government Expenditure Plan), ② 기관의 프로그램별 지출내역이 포함된 예산서 본문(The Main Estimates), ③ 기관의 지출계획(Departmental Expenditure Plans) 세 부분으로 구성되어 있음
- 이 중 기관의 지출계획(Departmental Expenditure Plans)에는 기관별 성과계획서(Departmental Plan, DP)와 결과보고서(DRR)를 포함하고 있고, 특히 기관별 결과보고서(DRR)는 각 기관의 임무·역할, 정책환경과 위험요소, 지출경향, 프로그램별로 달성된 성과 등을 담고 있음
- 캐나다 정부는 2017년 11월부터 과거 100여 개의 연간 보고서들에 흩어져 있던 성과 측정결과 및 성과지표에 관한 데이터들을 한 곳에 모아놓은 온라인 플랫폼인 “캐나다 정부 인포베이스(GC InfoBase)”²⁾에서 각 기관의 결과보고서(DRR)와 그 데이터를 공표하기 시작했으며, 현재 2017-2018년 결과보고서 데이터까지 확인할 수 있음

1) 캐나다의 각 정부기관은 매년 재정사업 운영에 필요한 모든 재원 정보를 포함한 예산서(the Estimates)를 재정위원회 사무국(TBS, the Treasury Board of Canada Secretariat's)과 함께 작성하여 3월경에 하원에 제출함

2) GC InfoBase는 2013년 4월 “지출 DB(Expenditure Database)”라는 이름으로 창설되었으며, 정책 분석 및 데이터 분석 전문가, 재정위원회 사무국 내 지출 관리 분야 공무원 등으로 구성되어 정부가 재정운영과 관련하여 발간하는 500개 이상의 정부 보고서를 온라인 데이터로 전환하여 다양한 인포그래픽으로 시각화하여 제공함. 이곳에 업로드되는 모든 데이터의 원자료는 캐나다 정부 공개 데이터 포털(<https://open.canada.ca/>)을 통해 제공되고 있음. (<https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html>, 최종 접속일 : 2019.1.24.)

■ 각 기관이 제출하는 결과보고서의 주요 구조는 아래와 같음

- 장관 인사말(Minister’s message)
- 요약 및 정리(Results at a glance)
- 기관의 의무 및 역할(Raison d’être, mandate and role: who we are and what we do)
 - 핵심 책임3사항(Core Responsibilities)
- 정책환경 및 주요 위험요소(Operating context and key risks)
- 각 프로그램별로 달성된 성과(Results: what we achieved)
- 지출 및 인적자원 관련 지출경향 분석(Analysis of trends in spending and human resources)
 - 실제 지출(Actual expenditures)
 - 실제 인적자원(Actual human resources)
 - 세출예산정보(Estimates by vote)
 - 정부 지출과 활동(Government of Canada spending and activities)
 - 재무제표 주요내용(Financial statements and financial statements highlights)
- 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

재정위원회 사무국(TBS), “Departmental Results Reports,” <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/departmental-performance-reports.html/>, 검색일자 : 2019.1.24.

재정위원회 사무국(TBS), “2017-18 Part III - Departmental Results Reports (DRR),” <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/departmental-performance-reports/2017-18-departmental-results-reports.html/>, 검색일자 : 2019.1.24.

캐나다 정부 인포베이스(GC InforBase), <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html/>, 검색일자 : 2019.1.24.

(작성자: 박은정 연구원)

캐나다의 2018-2020 열린 정부(Open Government) 실행계획 발표

- 2018.12., Canada, TBS -

1. 검토 배경

- 캐나다 재정위원회 사무국(the Treasury Board of Canada Secretariat, TBS)은 2018년 12월 범부처 차원에서 「2018~2020년 3개년 열린 정부 실행계획(2018-2020 National Action Plan on Open Government)」을 발표하였음
 - 동 실행계획은 급속한 기술 진보에 의해 점차 높아지는 국민 기대를 충족하려는 목적 아래 정부가 그간 얼마나 효율적으로, 책임감 있게 운영되어 왔는지를 중장기적 관점에서 확인·점검하기 위한 것으로, 지금까지 2년 주기로 총 3차례 수립되었음
- 이번에 수립된 실행계획은 재정 투명성 향상, 디지털 공공서비스의 선진화, 정보 개방성 확대 등 정부 책임성(accountability)과 시민 참여(citizen participation)의 제고를 목적으로 하는 10대 공약(commitment)과 그 구체적인 추진방안을 담고 있음
- 본고에서는 캐나다 정부의 「2018~2020년 3개년 열린 정부 실행계획(2018-2020 National Action Plan on Open Government)」과 관련하여, 그간의 열린 정부 관련 추진경과와 더불어 동 실행계획의 주요 내용을 간략히 정리하였음

2. 추진 현황

- 열린 정부 파트너십(the International Open Government Partnership, 이하 OGP)¹⁾은 2011년 9월 창설된 국제적 협의체로서, 시민들에게 정부를 좀 더 개방하고, 정부로 하여금 시민의 요구에 좀 더 책임감 있게 대응하도록 촉구하고자 하는 각 참여국 정부조직과 시민단체로 구성된

1) 2011년 창설 이래 전 세계적으로 79개 국가와 20개 지방정부 및 수많은 시민단체들이 참여하고 있으며, 2년 주기로 수립하는 실행 계획에서 그들의 정부를 좀 더 투명하고 책임성 있게 운영하기 위한 3,100여개 이상의 공약을 제시하여 추진하고 있음

- 열린 정부 파트너십(OGP)은 각 참여국들로 하여금 2년 주기로 실행계획을 수립하게 하여 정부를 보다 포용적이고 책임성 있게 운영하기 위해 준수해야 하는 구체적인 공약(commitment)과 실행방안을 제시하고 이를 어떻게 달성하고 있는지를 확인하도록 권고함
- 열린 정부 파트너십(OGP)을 주도적으로 이끌어가는 운영위원회(Steering Committee)의 의장은 2개 국가와 2개 시민단체를 대표하는 네 사람이 함께 공동으로 맡게 되는데, 2018~2019년에는 캐나다, 아르헨티나 정부와 함께 2개 시민단체(Results for Development (R4D), the B Team)가 각각 공동 의장을 맡고 있음
- 캐나다 정부의 지난 2016~2018년 실행계획에서는 열린 정부의 전략적 방향을 제시하는 ‘다자간 포럼(Multi-Stakeholder Forum, 이하 MSF)’의 설립, 보조금(grant)·기여금(contribution) 관련 정보의 투명성 제고, 연방정부 예산 관련 전체 데이터 공개, 열린 정부 홈페이지(open.canada.ca) 내 새로운 검색기능 개발 등과 관련된 총 22개 공약(commitment)와 각각의 주요 추진단계들이 제시된 바 있음²⁾
 - 정부와 시민사회가 함께 결성하는 다자간 포럼(MSF)³⁾은 2018년 1월 창설되어 대면 또는 화상회의를 통해 열린 정부 실행계획의 전체적인 방향과 개별 항목들을 정기적으로 논의하도록 지원하는 역할을 수행함
- 캐나다 정부는 이번 2018~2019년 실행계획의 초안을 작성하기 위해 1만명 이상의 국민들에게 대면 및 온라인으로 5,000건 이상의 의견을 받아 다자간 포럼(MSF)의 논의를 거쳐 '18년 7월 초안을 완성하였으며, 한번 더 의견수렴 절차를 거친 후 수정·보완하여 최종 실행계획을 확정하였음
 - 특히 본 실행계획의 집행과 관련하여, 열린 정부 파트너십(OGP)의 독립적인 보고 매커니즘(Independent Reporting Mechanism, 이하 IRM)에 의거하여 집행 성과를 확인·점검하고 그 결과를 2회의 자체 평가 보고서와 2회의 외부 전문가 검토 보고서에 담아 발간할 예정임
- 캐나다 정부는 열린 정부 파트너십(OGP)의 공동 의장으로서 모든 참여국들이 열린 정부 파트너십(OGP)의 3대 핵심 전략가치인 ‘포용(inclusion)’, ‘참여(participation)’, ‘영향(impact)’에 따라 실행계획을 수립하도록 권고하였음

2) 캐나다 정부는 2018~2019년 실행계획의 수립에 앞서, 과거 2016~2018년 실행계획의 총 22개 공약(commitment) 중 16개를 달성하였고, 미달성한 나머지 6개 공약에 있어서도 의미 있는 진전이 있었다고 평가하였음

3) 본 포럼은 8개 시민단체와 4개 정부 조직, 총 12개 주체로 구성되어 있음

- 특히, 2019년 5월에는 캐나다 오타와 주에서 ‘열린 정부 국제회담(OGP Global Summit)’을 주최하여 각국의 추진경험과 도전과제를 공유하도록 할 예정임

III. 2018-2020 열린 정부 실행계획의 10대 공약

■ 2018~2020년 열린 정부 실행계획은 포용(Inclusion), 성 평등(Gender equity), 접근성(Accessibility), 이용자 중심의 사고(User-centric thinking), 조정(Reconciliation), 협력(Collaboration)의 핵심 원칙하에서, 다음 10가지 공약을 제시하였음

- ① 이용자 친화적(user-friendly) 열린 정부: 정부는 국민들에게 열린 정부에 대해 학습할 기회를 제공하고, 연방정부의 데이터 개방 수준을 개선해야 함
- ② 재정 투명성 및 책임성: 정부는 국민들에게 정부 지출에 관한 구체적인 정보를 제공하고 이해하기 쉽도록 지원함으로써 재정 투명성을 개선해야 함
- ③ 기업 법인의 투명성(corporate transparency): 정부는 연방정부와 지방정부에 배분되어 있는 기업법인 관련 법령상 책임에 근거하여 기업 관련 이슈를 효율적으로 처리하고, 국제 협력 및 정보 공유에 동참하여 기업법인이 투명성을 제고하고 성장·혁신을 강화하는 사업을 지속 추진할 수 있게 해야 함
- ④ 디지털 정부 서비스: 정부는 디지털 기술 및 서비스를 새로 개발하고 적용하여 정부의 투명성, 책임성 및 접근가능성을 향상시킴으로써, 국민들로 하여금 디지털 정부에 의한 편익을 향유하고 삶을 질을 제고할 수 있도록 지원해야 함
- ⑤ 오픈 사이언스(Open Science): 정부는 국민들이 정부가 지원하는 과학 분야, 과학 관련 데이터, 관련 전문가들과 그들의 연구 성과물 등에 대한 정보들에 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 지원해야 함
- ⑥ 건강한 민주주의: 정부는 국민들이 공공정책에 대해 비판적으로 생각할 수 있게 하는 정보를 충분히 제공함으로써, 디지털 시대의 민주주의에 효과적으로 참여할 수 있도록 지원해야 함
- ⑦ 정보에의 접근: 정부는 정부가 갖고 있는 개인정보 처리과정의 투명성을 향상시키고, 국민들이 정부가 보유한 일체의 정보에 쉽게 접근할 수 있게 하는 도구를 제공해야 함
- ⑧ 남녀평등 및 포용적 논의: 정부는 여성, 성소수자, 소수인종, 저소득층, 장애인 등이 정부가 보유한 정보에 접근하거나 정부의 의사결정에 참여하는 과정에서 직면하게 되는 제한요소들을 제거하고 공공정책에서의 다양성과 포용성을 제고해야 함
- ⑨ 조정(reconciliation)과 열린 정부: 정부는 원주민(indigenous people)들의 정치, 경제, 사회 구조, 문화, 역사, 철학 등에서 유래되는 권리를 존중하고, 정책의사결정 시 신뢰, 상호존중,

협력의 관점에서 정책이 그들에게 미치는 영향을 충분히 고려하여 결정하여야 함

- ⑩ 열린 정부 공동체(open government community): 캐나다 정부는 2018~2019년 열린 정부 파트너십(OGP)의 공동의장으로서 국내외에 걸쳐 정부, 시민사회, 민간부문 간에 협력하여 지속가능한 열린 정부 공동체를 구성할 수 있도록 포용적인 리더십을 발휘하여야 함

■ 동 실행계획에서는 위의 각 공약별로 주요 추진단계(milestone)를 수립하고 단계별로 핵심적인 역할을 수행해야 되는 부처를 제시하고 있는데, 그 구체적인 내용을 정리하면 다음 <표 1>과 같음

<표 1> 2018-2020 열린 정부 실행계획의 요약

| 공약 | 주요 추진단계(milestone) | 핵심 추진부처 |
|----------------------------------|--|--|
| 1. 사용자 친화적 (user-friendly) 열린 정부 | 1.1. 사용자가 원하는 정보를 쉽게 찾고 열린 정부 공동체에 적극 참여하도록 하기 위해 열린 정부 홈페이지(open.data.ca)를 개선함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 1.2. 학습자료 및 정보 제공, 직원훈련 향상 등을 통해 국민들이 정부 프로그램에 대해 배우고 이해하는 것을 지원함 | 캐나다 공무원 교육원 (Canada School of Public service) 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 1.3. 열린 정부 홈페이지(open.data.ca) 내에서 접근 가능한 데이터들의 품질을 개선함 | 천연자원부 (Natural Resources Canada) 캐나다 통계청(Statistics Canada) 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 1.4. 개인정보, 기밀·보안 정보를 제외하고 공무원들이 작성하는 모든 문서를 공개하도록 하는 "Open by Default pilot" 정책을 확장함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 1.5. 일반 시민과 공무원이 함께 일할 수 있는 공공의 디지털 협업 공간을 창출함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 1.6. 시민, 기업, 기관 등의 민감한 정보를 보호하기 위한 공공 데이터의 가이드라인을 수립함 | 캐나다 통계청(Statistics Canada) |
| | 1.7. 국민들이 정부 프로그램과 관련된 데이터와 분석 방법에 대해 이해하고 학습하도록 지원함 | 고용사회개발부(Employment and Social Development Canada) |
| 2. 재정 투명성 및 책임성 | 2.1. 국민들이 정부 예산 및 지출 정보를 쉽게 찾고 이해할 수 있도록 함 | 재무부(Department of Finance Canada) 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 2.2. 새로 공표된 예산지출 및 조세 방안과 관련하여 "성별 기반 플러스 분석(Gender-based Analysis Plus, 이하 GBA+)" 보고서를 작성 및 발간함 | 재무부(Department of Finance Canada) |
| | 2.3. 국민들이 정부 조달과 관련한 공공 데이터에 접근할 수 있도록 함 | 공공서비스조달청(Public Services and Procurement Canada) 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 2.4. 국가계약 관련 데이터의 공통 기준을 수립하고 적용함 | 공공서비스조달청(Public Services and Procurement Canada) |

| 공약 | 주요 추진단계(milestone) | 핵심 추진부처 |
|---------------------------------------|---|---|
| 3. 기업법인의 투명성 (corporate transparency) | 3.1. 연방법인(federal corporation)이 수익소유권(Beneficial Ownership) 정보를 적시에 정확히 보유하고 무기명주(bearer shares)의 사용을 근절하도록 하는 내용의 법 개정안을 집행함 | 재무부(Department of Finance Canada) 혁신과학경제개발부(Innovation, Science and Economic Development Canada) |
| | 3.2. 지방정부, 주요 이해관계자들이 수익소유권(Beneficial Ownership) 정보에 적시에 접근할 수 있도록 개선함 | |
| | 3.3. 지방정부 간에 "수익소유권 투명성 강화 협약(Agreement to Strengthen Beneficial Ownership Transparency)"의 집행과 관련된 협업관계를 지속함 | |
| 4. 디지털 정부 서비스 | 4.1. 캐나다 정부의 디지털 정책을 수립함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 4.2. 연방정부 공공 서비스의 데이터 전략 로드맵을 수립함 | 추밀원(Privy Council Office) 캐나다 통계청(Statistics Canada) 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 4.3. 기업, 시민사회, 일반 국민들의 수요에 맞춰 디지털 및 데이터 전환 도구를 개선함 | 혁신과학경제개발부(Innovation, Science and Economic Development Canada) |
| | 4.4. 국민들에게 성과 달성수준을 상시 확인할 수 있게 하는 성과 현황판(performance dashboard)을 구축함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 4.5. 캐나다 정부 홈페이지(Canada.ca)의 트래픽을 적시에 해결함 | 고용사회개발부(Employment and Social Development Canada) |
| | 4.6. 디지털 방식의 해결방안의 개발 및 조달과 관련하여 시스템 내 공공 데이터 소스 코드를 우선적으로 처리함 | 국립도서관청(Library and Archives Canada) 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 4.7. 공공 서비스를 지원하는 인공지능(AI)에 관한 인식도와 투명성을 개선함 | 캐나다 공무원 교육원(Canada School of Public Service), 혁신과학경제개발부(Innovation, Science and Economic Development Canada) 재정위원회 사무국(TBS) |
| 5. 오픈 사이언스 (Open Science) | 5.1. 캐나다 정부의 "오픈 사이언스(Open Science)" 로드맵을 수립함 | 수석과학기술보좌관실(Office of the Chief Science Advisor) 그 외 과학 기반 부처 및 기관들 일체 |
| | 5.2. 과학 관련 출판물에 공개적으로 접근할 수 있는 "오픈 사이언스 포털(Open Science Portal)"을 시범 운영함 | 국가연구위원회(National Research Council Canada) Office of the Chief Science Advisor 재정위원회 사무국(TBS) 그 외 과학 기반 부처 및 기관들 일체 |
| | 5.3. 국민들이 더욱 쉽게 국가연구위원회(National Research Council Canada) 소속의 전문가들과 그들의 연구 성과 물들을 찾고, 소셜미디어 네트워크를 통해 그들과 접촉할 수 있는 플랫폼을 창설함 | 국가연구위원회(National Research Council Canada) |
| | 5.4. 공공 데이터 및 "오픈 사이언스(Open Science)"와 관련하여 이해관계자들의 수요에 대해 적극적이고 명확하게 대응함 | 환경기후변화부(Environment and Climate Change Canada) |
| | 5.5. "오픈 사이언스(Open Science)"를 실행하는 추진경과를 진단하고, "오픈 사이언스(Open Science)"가 국민들에게 제공하는 편익을 측정함 | 환경기후변화부(Environment and Climate Change Canada) 그 외 과학 기반 부처 및 기관들 일체 |

| 공약 | 주요 추진단계(milestone) | 핵심 추진부처 |
|---------------------|--|--|
| 6. 건강한 민주주의 | 6.1. 민주주의를 강화하기 위한 목적하에 선거로 선출되어 구성되는 모든 정부기관을 지원함 | 추밀원(Privy Council Office) |
| | 6.2. 정보 공유 및 분석 등과 관련하여 민주주의를 위협하는 다양한 위협요인들에 대해 대응할 수 있는 국제적 역량을 강화함으로써 G7의 신속 대응 매커니즘(Rapid Response Mechanism, 이하 RRM)을 효율적으로 건인함 | 캐나다 외교부(Global Affairs Canada) |
| | 6.3. 건강한 민주주의를 지원하기 위한 문화유산부(Canadian Heritage)의 다양한 프로그램을 추진함 | 문화유산부(Canadian Heritage) |
| | 6.4. 건강하고 신뢰도 높은 뉴스 생태계를 지원함 | |
| | 6.5. 온라인 정보와 관련하여 내용의 다양성, 품질 및 투명성을 제고하도록 국제적인 표준규범을 준수함 | |
| 7. 정보에의 접근 | 7.1. 정보접근법(the Access to Information Act)과 관련하여, 동 법의 적용범위, 객체, 새로운 기술 적용가능성 등을 중심으로 국내 각계 조직 및 전문가들의 자문을 거쳐 광범위하게 검토함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 7.2. 연방 정부기관의 업무와 관련하여 정보접근법(the Access to Information Act)과 개인정보법(the Privacy Act)상 면제·제외사항에 대해 명백한 설명을 제공하는 지침을 발간함 | |
| | 7.3. 열린 정부 홈페이지(open.canada.ca)를 통해서 또는 비공식적으로 접수되는 정보접근 요청과 관련하여, 사전에 요약본 형태로 해당 정보를 공개함 | |
| | 7.4. 캐나다 영주권 진행상황 확인 서비스(Access to Information and Privacy Online Request, 이하 ATIP)를 개선함으로써 국민들이 정부가 보유한 정보에 더욱 쉽게 접근하도록 함 | |
| | 7.5. 개인정보 및 보안정보를 보호하기 위한 필수적인 제한 장치를 두고, 정보 요청자가 정부기관들이 보유한 모든 정보에 전자적으로 접근할 수 있도록 허용함 | |
| | 7.6. 사용자가 본인의 필요에 따른 정보를 용이하게 찾아낼 수 있도록 온라인 정보를 개선함 | |
| | 7.7. 열린 정부 홈페이지(open.canada.ca)상에서 정부가 보유한 정보들을 검색이 용이한 형태의 통합 포맷으로 제공함으로써, 정부가 가진 정보의 투명성을 제고함 | |
| 8. 남녀평등 및 포용적 논의 | 8.1. 열린 정부에 관한 포괄적인 논의와 참여를 위해 성 평등 추구 관점에서 최적 대안을 점검함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 8.2. 정책 추진 시 개방적이고 포용적인 논의를 지원하기 위한 기술(skill) 및 능력(competency) 개발을 촉진함 | 캐나다 공무원 교육원(Canada School of Public service) 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 8.3. 공공 정책 프로그램과 관련하여 성별 기반 플러스 분석(GBA+)를 실행함 | 여성부(Status of Woman Canada) |

| 공약 | 주요 추진단계(milestone) | 핵심 추진부처 |
|-------------------------------|--|--|
| 8. 남녀평등 및 포용적 논의 | 8.4. 성별 기반 플러스 분석(GBA+) 관련 국제적인 회담을 주최함으로써 성 평등 관련 논의에 국민 참여를 제고함 | 여성부(Status of Woman Canada) |
| | 8.5. 여성 조직의 역량과 중장기적 지속력을 키우기 위한 조치들을 지원함 | |
| | 8.6. 성별 관련 데이터에의 시의적절한 접근을 증가시킴 | 캐나다 통계청(Statistics Canada) 여성지위처(Status of Woman Canada) |
| | 8.7. 정책 수립 절차에서 정책 결과가 무주택자, 저소득자 등 취약계층의 삶에 미치는 영향을 고려함 | 고용사회개발부(Employment and Social Development Canada) |
| | 8.8. 캐나다 2018-2020년 열린 정부 실행계획 내 모든 공약과 관련하여 성별 기반 플러스 분석(GBA+)를 실행함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| 9. 조정 (reconciliation)과 열린 정부 | 9.1. 열린 정부 수준을 진전시키기 위해 원주민(indigenous peoples)과 협업함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 9.2. 원주민(indigenous peoples)들이 조직한 공동체들의 데이터 활용 및 연구 능력을 향상시킴 | 캐나다 통계청(Statistics Canada) |
| | 9.3. 원주민(indigenous peoples)과 협업하여, 그들의 정책 자문(consultation) 및 참여(engagement) 활동을 지원하는 시스템의 투명성을 제고함 | 캐나다 원주민복지지역발전부(Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada) |
| 10. 열린 정부 공동체 | 10.1. 열린 정부 파트너십(OGP) 운영 위원회의 공동 의장으로 리더십을 발휘함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 10.2. 열린 정부 파트너십(OGP) 참여 국가들에서 공공 데이터의 책임성 있는 공표 및 활용을 제고하기 위해 열린 정부 파트너십(OGP) 내 공공 데이터 관련 협업체계를 지원함 | 국제개발연구센터(International Development Research Centre) |
| | 10.3. 공공 데이터가 국제적으로 미치는 영향을 공유하고 측정하기 위한 국제 행사들을 지원함 | 국제개발연구센터(International Development Research Centre) 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 10.4. 전 세계적으로 남녀평등 관점에서의 열린 정부를 지향하기 위한 역량을 증진시킴 | 국제개발연구센터(International Development Research Centre) |
| | 10.5. 연방정부와 주정부 간에 협력하여, 연합된 형태의 공공 데이터 검색 기능을 확장함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 10.6. 국제 공공 데이터 헌장(the International Open Data Charter)과 다른 국제 기준들에 맞춰 사법관할권을 초월하는 공통의 데이터 기준을 수립하는 시범 프로젝트를 실행함 | 재정위원회 사무국(TBS) |
| | 10.7. 모든 정부 수준에서 공무원들의 데이터 활용기술 및 관리능력을 제고함 | 캐나다 공무원 교육원(Canada School of Public service) 재정위원회 사무국(TBS) |

출처: 캐나다 열린 정부 홈페이지 (<https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government>)
 최종접속일: 2019.1.28.

참고자료

재정위원회 사무국(TBS), “Canada launches national action plan on open government,”
<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/news/2018/12/canada-launches-national-action-plan-on-open-government.html>, 검색일자:
2019.1.28.

캐나다 열린정부 홈페이지, “Canada’s 2018–2020 National Action Plan on Open Government,”
<https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government>, 검색일자: 2019.1.28.

(작성자: 박은정 연구원)

4. 영국

정부 계획 · 지출 프레임워크의 개선 상황 검토

- 2018.11, 영국 감사원(NAO) -

- 동 보고서는 영국 감사원(National Audit Office, NAO)의 영국 정부 부처의 사업 계획 및 지출 프레임워크의 개선 상황에 대한 보고서이며 본고에서는 2016년 최초 검토 이후 단일 부처 계획(Single Departmental Plans, SDP)의 개선 상황과 지출검토(Spending Review)분야에서의 향후 과제 부분을 발췌 및 재구성함

1. 단일 부처 계획(Single Departmental Plans) 개선 상황

- 2016년 영국 감사원은 영국 정부가 단일 부처 계획을 기반으로 한 새로운 접근방법으로 사업계획을 개발할 필요가 있음을 권고함
 - 단일 부처 계획은 지출검토에서 설정한 제한된 예산안에서 해당 부처가 우선적으로 어떠한 정부서비스를 제공해야 할지를 검토하고 중기 정책성과를 설정하도록 함
- 2017년 총선에서 정권이 바뀔에 따라 총리실과 주요 실행 부처가 변경되었고, 영국의 EU 탈퇴가 주요 현안이 됨에 따라 단일 부처 계획은 실행되지 않을 수도 있었으나, 총리실과 재무부는 의회에 정부의 계획 및 성과 관리 프레임워크의 기반으로 단일 부처 계획을 유지할 것을 확정함
- 2017-18년의 중기 재정계획 의무 작성의 도입은 상급 직원이 아닌 실제 업무담당자가 명확한 재원과 실제 우선순위를 반영하여 작성한 실제적인 계획을 실시하는 좋은 출발점이 되었음을 보여줌

2. 2019년 지출검토의 당면과제와 그 이후

- “예산가치(Value for Money)”를 우선할 인센티브의 필요성
 - 영국 재무부는 재정 목표와 장·단기 예산가치목표 간의 균형을 맞춰 재정을 관리해야 할 의무가 있음

- 금융위기 이후 수년간 영국 정부의 우선순위는 채무를 줄이는 것이었으며, 재무부는 재정 지표, 즉 공공부문의 순부채와 순대출을 사용하여 성과를 측정했음. 그러나 공공 서비스 협약이 2010년에 말소됨에 따라 공공지출의 성과를 측정할 적절한 목표가 사라짐
- 작은 규모의 재정 및 지출 조정에 대한 측정은 단기적인 우선순위를 설정하는 인센티브를 만들었을 뿐만 아니라 예산가치에 대한 고려를 약화시킴
 - 예를 들어 영국 정부는 예산가치를 고려한 자산매각을 실시하겠다고 하였으나, 실제 재정 성과 지표가 개선되기 위해서는 모든 자산을 매각하여 부채를 줄이는 것이 권장되었음
 - 재정연구소는 최근 연구 결과 공공 지출에 대한 특정 지표만을 관리하는 것은 잘못된 인센티브를 가져올 수 있음을 지적함
- 이에 따라 영국 재무부는 정부 지출로 제공되는 서비스의 가치를 평가하는 것이 필요함을 인식하고 이를 위해 노력하기로 함
 - 2018-2019년 재정지출에 대하여 예산가치를 극대화하고 성과를 개선하기 위한 노력을 기울이기로 함
 - 또한 자산 매각의 영향을 다양한 측정도구를 활용하여 공개할 것을 발표함
 - 2018년 가을 예산에서는 새로운 프로젝트에는 민간투자사업(private finance initiative, PFI)을 더 이상 사용하지 않기로 함
- 많은 부처에서는 재무부가 단순한 재정적자 감소가 아닌 예산가치를 극대화하는 것을 우선순위로 삼고 있음에 동의함. 그러나 실제로 재무부가 재정적자 이외의 성과측정지표를 가지고 있지 않음을 지적함

■ 주요 사업에서 예산가치를 보장하기 위한 인센티브의 필요성

- 재무부는 예산가치를 극대화하기 위하여 그린북(green book)의 원칙을 적용한다고 밝힘
 - 그린북은 2018년 업데이트를 통해 선택 가능한 옵션이 적을 경우 예산가치를 우선적으로 고려하도록 하였으며, 사업 생애주기에서의 평가와 모니터링의 역할, 긍정적 편향, 위험, 불확실성에 대한 지침, 편익분석에 대한 세밀한 지침을 제공함
 - 그러나 재무부의 절차들은 부처들이 설정한 가치나 성과를 달성하였는지에 대한 추적조사를 하지 않게 설계되어 있음
 - 부처 관계자의 말에 따르면, 재무부는 예산가치에 대한 모니터링을 하지 않고 있으며, 지출 위험에 더욱 관심을 갖고 모니터링하고 있음

■ 부처 간 칸막이를 넘어서는 성과 계획 및 관리 인센티브의 필요성

- 영국 감사원의 최근 조사결과에 따르면 다부처적 성격의 사업은 여전히 정부의 계획과 관리가 취약하다는 것이 밝혀짐. 또한 범부처적 이슈의 성과에 대한 가시화가 명확하지 않음
- 2017년 12월에 발간된 '정부계획'은 공공 단일 부처 계획을 기반으로 하여 정부의 정책우선순위를 최초로 설정함
 - 이를 위해 7개의 상위 목표와 20개의 항목을 설정하였는데 이에 대한 비전, 투입, 마일스톤, 산출물 등이 혼재되어 있을 뿐만 아니라 성과를 측정하기 위한 데이터나 기준이 없음
 - 현재까지 범부처 정책 전달을 위한 실행 작업반(Implementation Taskforces)은 구체적인 계획이나 진행상황을 발표하지 않고 있음

■ 실제 정책우선순위에 대한 현실적인 계획을 수립할 인센티브의 필요성

- 여전히 낙관적 편의(optimism bias)가 주요 정책 사업에서 문제가 되고 있으나 각 부처의 회계담당관(Accounting officers)들은 주요 정책들이 실현 가능하고 자원 조달이 가능해야 한다는 사실을 인지하고 있음
 - 그러나 전체적인 단일 부처 계획 차원에서는 전반적인 실현 가능성과 자원 조달 가능성에 대한 일정한 조정 장치가 없음
 - 따라서 정치적으로 어려운 우선순위 결정을 할 의지가 없게 된다는 뿌리 깊은 문제점이 여전히 남아 있음. 영국 감사원의 2018년 감사보고서는 단일 부처 계획이 여전히 이러한 성향을 없앨 만한 충분한 유인을 가지고 있지 못함을 확인함
- 최근의 지출검토는 부처들과 재무부 쌍방의 거래적인 성격을 가지고 있으며 단기 지출 목표를 달성해야 하는 인센티브를 가지고 있으나, 재무부와 부처 사이의 자금 조달 협약 규모와 성과 수준에서의 약속된 지출 규모 간의 균형이 맞지 않는다는 문제가 있음
 - 부처의 과대하게 낙관적인 정책 수립 또는 재무부의 현실적으로 실시될 가능성이 없는 감축 계획에 대하여 부처와 재무부 간의 충돌이 일어나게 됨
 - 부처는 필요 재원을 단기에 조달하려고 하는 동시에 재무부는 동시에 감축액을 증가시켜 재정 목표를 달성하려고 함
 - 이러한 정책의 성과 문제가 발생할 경우, 재정적 여건이 허락한다면 부처의 자원 조달을 충족시켜 문제가 일단락될 수 있음
 - 그러나 오랜 시간 지속되어온 재정 성과 및 예산가치 극대화에 대한 투명성 부족은 의회와 국민들이 정부에 정책 목표 달성의 실패에 대한 책임 소재를 물을 수 없게 함

■ 2019년 지출검토를 위한 접근 방법

- 2018년 3월 재무장관은 2019년에 지출검토가 있을 것임을 발표함. 이미 2018년 추계예산에서 부처별로 5년간의 재원 지출 규모를 설정하였으나, 2019년 지출검토 최종안은 적절한 시기에 발표될 것임
 - 이번 지출 검토는 최근 지출 검토 중 가장 큰 어려움을 있을 것으로 예상됨
 - 이는 지난 몇 년간 긴축재정을 실시해온 재무부에 대하여 부처들이 예산증액을 요구하려고 하고 있으며, EU 탈퇴로 인한 재정효과에 대한 불확실성이 매우 크기 때문임
- 재무부는 더 나은 예산가치 극대화를 위해 다음과 같은 접근법을 사용할 것임
 - 예산 낭비에 대한 '제로베이스, 무관용 접근법'을 사용할 예정임
 - 부처에 창의성과 혁신을 기반으로 만든 정책을 실현할 자유를 주고 그들의 성과에 대한 책임을 지도록 할 것임
 - 2018 예산서에서 재무부는 2019 지출검토는 정책 성과와 결과가 시스템적으로 추적될 수 있도록 하는 것을 목표로 삼음
- 많은 부처들이 2018년 2월부터 2019년 지출검토 준비를 시작했고 부처의 고위 관료들은 아래와 같은 사항이 요구된다고 응답함
 - 지출검토 절차에 대한 빠른 명확화, 공개 대화
 - 세부 사항이나 정책 계획이 아닌 상위 전략 목표에 대한 집중
 - 사업 계획 절차와의 일치
 - 중앙정부가 문제 전환을 독려할 것이 아니라 세부적으로 성과 지표를 일치시킬 것
- 여전히 의회와 국민이 정부가 하고 있는 정책 선택을 확인하거나 검증하기는 어려움
 - 정부는 지출검토에서 어떻게 정책과 이해 상충되는 부분이 만들어지는지에 대한 세부내역을 발표하지 않음
 - 공공 계획은 상위 수준의 활동과 성과에 대한 요약 정보만을 제공하고 있으며 지출의 변화에 대해서는 언급하지 않음
 - 또한 정책 우선순위에 대한 정보도 포함하고 있지 않으며, 이 정책들이 어떻게 선정되었는지 또는 무엇이 선정되지 않았는지에 대한 정보도 제공하지 않음(2018년에 2017년 대비 목표 9% 증가, 하위 목표 2017년 358개 → 2018년 389개로 증가)
 - 다수의 의회 위원회가 정부의 지출 계획과 성과에 대하여 명확한 형태의 정보가 필요함을 요구함
- 중앙정부, 부처는 지출검토 이전에 정보를 공유하기 시작했고, 재무부는 총리실과 함께 단일 부처 계획에 포함된 정보를 어떻게 지출검토에 사용할 것인지에 대하여 협업을 시작하였음

- 현재 남아있는 과제는 이미 재정적으로 압박을 받고 있는 경찰조직과 지방정부 등에 어떻게 정직하고 공개적인 논의를 통한 정책 우선순위 설정, 자원배분을 할 것인가임
- 부처들은 기존에 실시되었던 지출검토 방식에 이미 익숙해져 있으며, 그들의 교섭위치를 설정해 놓았음
- 부처들이 그들의 정책 계획에 대한 노력이 자원 배분에 아무런 영향을 끼치지 못한다고 생각한다면 개선을 지속하려는 인센티브는 전혀 없을 것임

참고자료

NAO, “Improving government’s planning and spending framework,” <https://www.nao.org.uk/report/improving-governments-planning-and-spending-framework/#>, 2018, 검색일자: 2019.1.3.

(작성자: 박유미 연구원)

5. 아일랜드

2018 지출검토 보고서(Spending Review) 발간

– 2018.10, 아일랜드 정부 경제평가서비스IGEES –

- 아일랜드 정부는 2018년 9월까지 27개의 지출검토 보고서를 발간하였으며 본고에서는 2018년 10월 추가로 발간된 3개의 지출검토 보고서를 요약 정리함

참고

- 아일랜드의 지출검토는 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform)가 실시함
 - 지출검토의 주제는 공공지출개혁부 및 중앙부처의 공무원들의 합의에 의해 선정되며, 이후 공공지출개혁부의 상위 조정그룹에 의해 검토를 거침
 - 지출검토 수행 인력에는 공공지출개혁부 및 모든 중앙부처의 실무자가 해당되며, 아일랜드 정부 경제평가서비스(Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES)구성원 또한 지출검토를 수행함
 - IGEES 구성원들은 전 부처를 대상으로 서비스를 제공하며 주로 부처가 경제 및 평가 역량을 쌓도록 돕는 역할을 함
 - 현재 IGEES는 지출검토 보고서의 질을 향상시키기 위한 역할을 수행하고 있으며 2019년 지출검토에서도 IGEES의 역할이 커질 것으로 예상됨
 - 지출검토 보고서는 해당 연도의 국회 예산 심사 과정에 활용될 뿐만 아니라 부처의 정책 개발과 예산 지출을 장기적으로 개선하는 역할을 함

1. 농업 유동성 보조 대출 제도(Agriculture Cash Flow Loan Support Scheme)

- 아일랜드 정부는 2016년 불안정한 유제품 부문의 상황으로 인해 유럽연합으로부터 유제품 제조업 및 축산 분야 농민을 대상으로 하는 1,110만유로의 특별조정정보조금을 받았음
 - 특별조정정보조금은 일반적으로 농민 수에 비례하여 배분되며, 아일랜드에 배분된 1,110만유로는

농업식품해양부(DAFM)이 아일랜드전략은행(SBCI)과 함께 정부 자금 1,390만유로를 추가하여 1억 5,000만유로의 대출이 가능한 제도인 농업 유동성 보조 대출 제도(Agriculture Cashflow Support Loan Scheme, ACSLS)를 만들었음

- 농업 유동성 보조 대출 제도(ACSL)는 농업식품해양부가 공적 재원으로 실시한 최초의 위험 부담 대출 제도이며, EU의 재원을 혁신적으로 사용하고, 아일랜드전략은행과 민간은행을 통해 공적지원을 혁신적으로 실천한 사례임
 - 농업 유동성 보조 대출 제도(ACSL)는 농민에게 낮은 비용으로 자유로운 운영자금을 제공하여 농업이 자력으로 지속가능하게 하는 것이 그 목적임
 - 농업 유동성 보조 대출 제도(ACSL)는 시장보다 매력적인 운영자금 보조 대출을 제공하여 1차 생산자들의 비용을 낮추는 것이 목적임

- 농업 유동성 보조 대출 제도(ACSL)는 농민들의 환영을 받았으며 이는 낮은 비용의 자유로운 운영자금에 대한 수요가 상당했음을 의미함
 - 최종적으로 4,249명의 대출 지원자가 있었으며 총대출 금액은 1억 4,504만유로로 평균적으로 46개월의 대출기간에 3만 4,143유로가 실행되었음

- 농업식품해양부(DAFM)과 주요 은행의 협력으로 실행된 농업 유동성 보조 대출 제도(ACSL)는 금융기관이 농업분야에 대한 새로운 금융상품을 개발·개선하는 효과를 가져옴
 - 2018년에 아일랜드의 3개 주요은행은 날씨의 영향으로 자금의 압박을 받는 목초지 및 사료 분야에 대한 상품을 제시하였음
 - 또한, 한 주요은행은 농업 유동성 보조 대출 제도(ACSL)를 반영하여 3.86%로 할인된 이자율과 자유로운 상환 및 기간연장을 제공하기로 하였고 나머지 두 은행도 비슷한 상품을 농민에게 제공하기로 함
 - 결과적으로 농업 유동성 보조 대출 제도(ACSL)는 시장에 낮은 이자율을 제공하게 하였을 뿐만 아니라, 대출 구조의 혁신을 이끌어냈다고 볼 수 있음

2. 군인연금 지출 (Defence Forces Pensions Expenditure)

- 아일랜드 예산 35항(Vote 35) 지출은 수요기반의 의무지출로 퇴역 군인과 그들의 배우자들에 대한 연금 혜택이 총지출의 96%를 차지함

- 지난 20년간 군인연금에 대한 국가재정의 지출과 전체 국방비에서의 군인연금의 비중이 지속적으로 증가해왔음
 - 또한, 군인연금 대상자가 증가하고 있으며 이러한 트렌드는 단기, 중기적으로 지속될 것으로 예상됨
- 군인연금은 다른 공공서비스 분야의 연금과 달리 조기 퇴직 및 연금 즉시지급 등의 다른 규정을 가지고 있어 연간 연금 지출을 예측하기 더욱 어렵다는 특징이 있음
- 지난 2006년에서 2017년까지 평균 1,000만유로의 추가 예산이 요구된 바와 같이 현재의 예산 35항(Vote 35)은 부족한 것으로 보이며 이는 감사원장 및 국회 예산처(Parliamentary Budget Office)가 이미 지적한 바 있음
- 동 지출검토 보고서는 단기에서 중기에 증가할 비용 시나리오를 사용하여 분석하였음
- 전체적으로 예산 35항(Vote 35)은 보수적으로 계산했을 때 중장기적으로 매년 1~1.4% 증가할 것으로 예측됨
 - 배정된 예산 부족 위험을 경감시키고 과거에 추가 요구된 예산을 감안했을 때 2019년부터 동 지출검토에서 제시된 비용 분석에 따라 예산이 배분될 필요가 있음

3. 일반진료에 대한 정부 지출(Government Expenditure on General Practice)

- 동 지출검토 보고서는 일반진료에 대한 정부 지출의 수준과 효율성을 제고하는 것을 목적으로 함
- 2016년 현재 총보건비용 중 의료비용으로 지출되는 금액은 10억유로에 약간 못 미치고 있음
 - 10억유로는 총일반진료에 대한 비보건 지출을 제외한 금액이며, 이 중 일반진료에 대한 정부 지출은 6억 4,000만유로를 넘어섰음
 - 일반진료에 대한 정부지출 6억 4,000만유로에서 일반의(가정의)에 대한 1차 진료 환급 서비스 지급 금액은 5억 4,300만유로임
 - 나머지 1억유로는 1차 진료나 보건 지출에 해당하는지 확인할 수 없는 상황임
 - 현재 일반진료 지출 구분의 범위는 총지출 규모를 모호하게 할 가능성이 있고 서로 목적이 다른 제도 간의 효과성을 상쇄시킬 가능성이 제기됨
- 지출 검토결과 전반적인 아일랜드의 1차 진료 및 일반진료의 효율성은 낮은 편임

- 보다 적절한 처방, 일반진료 시간 배정, 예비 진료와 정기적 업무에 전문 간호사나 기타 전문 보조 인력을 활용하여 해당 분야 지출 절감 및 효율성 증대가 가능할 것임
- 다양한 구성으로 이루어진 해당 분야의 지출에 명확한 지출 목표를 설정해야 할 것이며, 이러한 목표에 무게를 실어줄 필요가 있음

참고자료

Department of Public Expenditure and Reform, MID-YEAR EXPENDITURE REPORT 2018, https://www.per.gov.ie/wp-content/uploads/MYER-2018_-web-version.pdf, 2018, 검색일자: 2019.2.27

IGEES, Spending Review 2018 – Agriculture Cash Flow Loan Support Scheme, <https://www.per.gov.ie/en/spending-review/>, 2018, 검색일자: 2019.1.7.

IGEES, Spending Review 2018 – Defence Forces Pensions Expenditure, <https://www.per.gov.ie/en/spending-review/>, 2018, 검색일자: 2019.1.7.

IGEES, Spending Review 2018 – Government Expenditure on General Practice, <https://www.per.gov.ie/en/spending-review/>, 2018, 검색일자: 2019.1.7.

(작성자: 박유미 연구원)

2019년 지출보고서(Expenditure Report) 발간

- 2018.10, 아일랜드 공공지출개혁부 -

- 아일랜드 정부는 2019년 예산책정과 함께 발간하는 지출보고서를 하원에 제출함
 - 지출보고서는 의회에서 부처로 배정하는 2019년 예산을 책정하고, 2020년에서 2021년까지의 지출 한도를 제공함
 - 2015년 이후 아일랜드의 경제상황이 개선됨에 따라 정부는 연간 지출을 증가할 수 있게 되었으며, 2019년 또한 이러한 추세를 유지하며 공공서비스와 인프라 시설의 개선에 초점을 맞출 예정임

- 2019년 지출보고서 제3장은 '예산 개혁과 투명성'이라는 주제로 아일랜드 정부의 재정제도의 개선 현황과 과제를 제시함
 - 아일랜드 정부는 최근 몇 년간 예산제도에 중대한 개혁을 실시해왔음
 - 예산제도 개혁은 건전한 지출 관리 문화를 조성하고 주요 정책 목표를 달성하기 위한 공공 지출에 집중하는 것을 목표로 함
 - 예산 개혁의 주요 내용은 성과주의 예산제도의 도입, 아일랜드 정부경제평가서비스(IGEES)의 설립, 다년제 지출 검토제도의 도입이 있음

- 본고에서는 2019 지출보고서 제1장 3절에 제시된 2018년 지출검토 개관, 2017-2018년 지출검토의 성과에 대하여 논의함

1. 2018 지출검토

- 장기적으로 지출 정책이 지속가능하게 하기 위해서는 모든 분야의 지출에 대하여 예산가치를 극대화하는 것이 매우 중요함
 - 2018년 지출검토는 2018년 상반기에 실시되었으며, 2017년에서 2019년까지 3개년간 실시되는 전 정부 대상 지출검토의 두 번째 단계임
 - 지출검토는 아일랜드 정부경제평가서비스(IGEES)의 전문성을 동력으로 삼아 복잡한 정책 분야에 대하여 정부가 이해를 넓히고 더 나은 정책을 선택하고 개발하는 데 도움을 주고 있음

- 지난 2년간 50여개 이상의 지출검토 보고서가 발간되었으며 부처의 예산 분배에 따른 선택으로 발생한 지출에 대한 근거 제공, 현재 지출사업 중 분석이 필요한 부분 파악, 지출 수준 및 효율성에 대한 해외 사례 비교를 통해 주요 분야별 동향과 분석을 제시함
 - 2018년 지출검토의 결과는 2018년 중간지출보고서(Mid-Year Expenditure Report 2018)와 함께 발행되었으며, 주요 분야별 트렌드 분석과 다양한 개별 주제 보고서로 구성되어 있음
 - 예산 책정 이전에 이러한 지출검토 보고서를 발간하여 정부 지출에 대하여 더욱 투명하고 풍부한 논의가 이루어질 수 있게 함
 - 또한 다년간의 단계적 검토 프로세스 및 지출 전반에 대한 검토를 통해 당해에 발생한 이슈를 다음해까지 검토할 수 있음

- 2017, 2018년의 지출검토 결과를 기반으로 2019년의 지출검토 또한 특정 지출사업들에 대하여 효율성, 효과성, 그리고 지속가능성에 대하여 평가할 예정임
 - 2019년의 지출검토는 복잡한 정책 영역에 대한 지식을 확장 및 강화하여 정부가 더 나은 정책대안을 개발하는 것을 도울 것임
 - 지출검토는 정부의 정책 실행을 개선할 수 있는 예산 및 집행 개혁과 밀접하게 연관되어 있음

- 지출검토는 아일랜드 정부경제평가서비스(IGEES) 네트워크에서 활동하는 경제학자들과 평가자들을 활용하고, 이러한 전문가들이 증거 기반의 정책 개발의 유용성을 보여주는 플랫폼의 역할을 함

- 2018년 지출검토 결과는 현재의 공공 서비스 개혁프로그램인 “Our Public Service 2020”과도 밀접하게 연관되어 있음

2. 2017년과 2018년 지출검토의 성과

- 지난 2년간 50개의 분석보고서가 지출검토의 일환으로 발간되었고, 2017년과 2018년 지출검토의 주요 성과를 부처별로는 교육기술부, 정의평등부, 고용사회보장부, 주제별로는 재정지출의 효율성, 인력채용 및 공급계획 부문으로 나눌 수 있음

1) 부처별 지출검토

(1) 교육기술부(Department of Education and Skills)

- 국가직업훈련기금(National Training Fund)의 자체 검토와 교육기술부의 국가훈련기금 검토 및 실행 계획의 도움을 받아 작성된 지출검토는 이 투자가 경제가 필요로 하는 기술과 교육에 부합하는 고등교육과 성인교육 훈련을 지원할 것을 확인함

(2) 정의평등부(Department of Justice and Equality)

- 사법 분야에서는 ‘경찰 초과근무 수당 - 효과 및 규제(Overtime Spending in An Garda Siochana - efficiency and control)’, ‘아일랜드 경찰 업무 민영화 - 해외 우수 사례의 교훈(Policing Civilianisation in Ireland - Lessons from international Best Practice)’, 두 가지의 지출검토를 실시함
 - 해당 지출검토 보고서의 결과는 2019년 예산 책정과정에서 직접적인 정보를 제공하였을 뿐만 아니라 중기 경찰 개혁 의제를 제공함

- 초과근무에 관한 지출검토는 초과근무 측정에 대한 새로운 거버넌스와 초과근무 지출을 줄이기 위한 중기 계획을 수립할 것을 권고함
 - 이에 따라 아일랜드 경찰은 2019년 예산에서 새롭게 제시된 초과근무 지출 측정법을 사용하여 2014년 이후 최초로 감소한 예산을 제시함

- 경찰업무 민영화에 관한 지출검토는 인력 계획 및 수요 분석의 역할의 중요성과 전략적인 인사관리를 통해 민영화를 완료한 해외 사례로부터의 교훈을 포함하고 있음
 - 최근 발간된 아일랜드 경찰 미래위원회의 보고서에서 해당 지출검토가 언급되었을 뿐만 아니라, 지출검토에서 제시된 민영화 목표가 너무 낮음에 대한 지적을 근거로 활용하였음
 - 또한 해당 검토보고서의 내용은 2019년도 아일랜드 경찰의 예산 심의에도 사용되었음

(3) 고용사회보장부(Department of Employment Affairs and Social Protection)

- 2017년과 2018년에는 고용 및 사회보장에 대한 많은 지출검토가 실시됨
 - 2017년의 고용보조와 2018년의 공공 고용서비스 지출검토는 비효율적인 비용을 찾아내고, 고용활성화 서비스의 수요가 감소함을 확인함

- 이에 따라 고용사회보장부는 해당 예산에 대하여 2018, 2019년 예산 책정 시 우선순위를 변경하고 예산을 재배치하였음
- 2017년의 장애인수당프로그램 지출검토는 중장기적으로 수당의 운영구조를 효율적으로 바꾸야 함을 지적함
- 전환율 분석 지출검토는 사회보장, 보건 및 주거 혜택 사이의 상호작용에 대한 이해를 높이고 대부분의 사람들이 취업에 대한 인센티브가 있는 반면 일부 가족형태들은 취업에 대한 역인센티브가 있음을 발견함
- 고용사회보장부의 지출 동향 보고서에서는 향후 발생할 수 있는 인력 채용에 대한 수요와 자원 부족 문제를 확인하고 이를 2019년 급여 지출 예산에 포함하였음

2) 주제별 지출검토

(1) 재정 지출의 효율성

- 2018년 지출검토는 주요 분야에 대한 전체적인 자원 배분 수준이 산출물 및 성과에 따라서 더욱 심도 있게 논의될 수 있음을 전제로 범분야 및 특정 분야에 실시됨
- 범분야 검토로는 ‘아일랜드 공공 지출의 수준과 효과성 비교(The Comparative levels and efficiency of Irish Public Spending)’가 실시되었으며 이는 유로지역 국가와 아일랜드의 전반적인 지출 수준을 비교하였음

〈표 1〉 2015년 아일랜드와 유로지역의 평균 정부 지출 비교

(단위: %)

| 총지출 | 연령 구성 반영 없음 | 연령 구성 반영 |
|------|-------------|----------|
| GDP | -19.7 | -16.9 |
| GNI | -11.5 | -7.9 |
| GNI* | -4.9 | -0.6 |

- 〈표 1〉과 같이 GDP 대비 지출은 유로지역에 비해 20% 이상 낮지만, 노령인구가 적고 청년 인구가 많은 아일랜드의 인구구조와 아일랜드의 특수성을 반영한 GNI*¹⁾를 사용할 경우 지출의 차이는 0.6%로 줄어들었음

1) GNI*는 아일랜드 재거주기업의 이익잉여금(retained earning of re-domiciled firm)과 외국인 소유 국내 자산 감가상각분(Depreciation on foreign-owned domestic capital assets)을 조정하여 국내 수입을 보다 정확하게 측정함

- 이와 같은 국가 간 비교를 통해 아일랜드의 인구구성의 특수성에 따라 아일랜드의 지출은 연금지출은 낮아야 하며 교육과 같은 부문의 지출은 증가해야 함을 확인함
- 또한 해당 지출검토 보고서는 보건, 사회보장, 교육 분야에 있어 공공지출의 효율성에 대한 비교를 실시함
 - 보건 및 사회보장 공공지출 효율성을 측정하기 위해 건강수명을 척도로 사용하고, 교육 지출의 효율성은 OECD의 국제학생평가프로그램(Programme for International Student Assessment, PISA) 점수를 사용하여 유럽 국가들과 비교함
 - 비교 결과, 아일랜드는 GDP 중 교육부문 지출 대비 PISA 점수가 가장 우수한 국가들에 근접하였고 이는 교육 지출의 효율성이 높음을 의미함
 - 반면, 건강수명은 지출 대비 비효율적인 것으로 나타났는데, 이는 청년이 많은 아일랜드의 인구구성을 감안한다면 더욱 비효율적이라고 볼 수 있음

■ 특정 분야의 효율성을 검토한 예로는 보건분야의 ‘병원 투입과 산출 2014-2017(Hospital Inputs and Outputs:2014 to 2017)’ 보고서를 들 수 있음

- 해당 지출검토 보고서는 아일랜드 건강서비스(Ireland’s Health Service, HSE)의 월간 데이터를 활용하였고, 비입원환자와 입원환자의 퇴원을 병원의 산출물로 설정하고, 응급의료부문에서는 응급환자 도착 및 대기 순번 수를 산출물로 설정함
- 이 보고서는 지난 3년간 증가한 투자에 비해 산출물 수준에서의 개선은 이루어지지 않은 것을 확인함
- 또한 단 두개의 병원만이 예산을 적게 사용하였으며, 나머지 병원들은 평균 7% 이상의 예산을 추가로 사용함을 밝히고 병원들의 예산 관리에 대한 중대한 문제가 있음을 발견함

(2) 인력 채용 및 공급 계획

- 아일랜드 정부는 인력 채용 및 공급 계획을 2018년 지출검토의 주요 주제로 선정함
 - 이는 경제가 회복되고 공공서비스의 수요가 증가함에 따라 부처의 인력 채용과 급여 지급현황을 파악하여 미래 인력 공급의 예측과 계획이 필요해졌기 때문임
 - 전략적인 인력 공급 계획은 최적의 성과를 낼 수 있는 채용을 실시하고 이에 따라 정부가 제공하는 서비스를 개선할 수 있게 함

- 전체적인 인력 채용 및 공급 계획의 구조를 설정하는 보고서로 ‘공공서비스 임금 관리의 주요 쟁점(Public Service Pay Bill Management Key Issues)’이 발간됨
 - 이 보고서는 최근의 공공분야의 현황을 분석하고 지속적인 공공분야 임금수준을 관리하는 정책을 제시함
 - 세부적으로 재정계획, 경쟁력 있는 급여 수준, 생산성 개선과 동시에 적정수준의 고용을 유지하기 위한 인력 계획에 대하여 구조화된 접근법을 사용하는 프레임워크를 제시하였음

- ‘아일랜드 건강서비스 직원 채용 동향분석 2014-2017(HSE Staff Trend Analysis 2014-2017)’는 보건 분야의 고용 및 임금 비용의 트렌드 분석과 향후 발생 가능한 급여 초과 위험을 경감시킬 수 있는 거버넌스 구조 개선에 대한 제언을 제공함

- 사법 분야에서는 경찰의 초과근무 수당과 경찰업무 민영화에 대한 지출검토를 실시함
 - ‘경찰 초과근무 수당 - 효과 및 규제(Overtime Spending in An Garda Siochana - efficiency and control)’ 지출검토는 2013년 이후 185% 증가한 경찰의 초과근무 수당을 분석하였음
 - 동 보고서는 상위 전문 관리자를 채용하여 거버넌스 구조를 개선시키고, 새로운 상위 관리 위원회를 설립하여 초과근무 비용을 감독하는 데 집중할 수 있도록 할 것을 제언함
 - ‘아일랜드 경찰 업무 민영화 - 해외 우수 사례의 교훈(Policing Civilianisation in Ireland - Lessons from international Best Practice)’는 경찰 업무 민영화에 대한 주변국들의 비교를 제공하고, 경찰 업무의 민영화 비중을 증가시킬 것을 제언함
 - 동 보고서는 효율성의 중기 효용과 민영화의 결과로 전문화가 개선된 사례를 중점적으로 다뤘음
 - 또한 미래 경찰 서비스의 수요에 대한 자세한 분석을 통해 인력 수급계획을 세워야 함을 강조함

- 교육 분야에서는 초등, 중등, 고등교육 지출의 주요 원인에 대한 분석으로 두 개의 지출검토 보고서가 발간되었음
 - ‘초·중등학교 지출 요인 분석(Pay Expenditure Drivers at Primary and Secondary level-Schools)’, ‘고등교육 재원 수요에 대한 이해 (Understanding the Funding needs in Higher Education)’는 전체적인 인력 수준에 대해 중점적으로 검토함
 - 이 두 보고서는 현재 초등학교 및 중등학교의 교사당 학생 수 비율을 분석하고, 2018년 최고조에 이르는 학생의 수가 2024년 중등교육에 도달했을 때의 인력 수급 및 계획 문제와 인구 구조로 인해 발생하는 고등교육의 문제점에 대한 함의를 도출함

- '세입 디지털화 - 효율성, 효과성과 시사점(Revenue Digitalisation - Efficiency, Effectiveness and Insight)'는 국세청의 ICT 지출에 대한 효율성 개선과 자동화에 따른 인력 배분 계획에 대한 지출 검토로 이루어짐
 - 이 지출검토는 고용 조정 프레임워크하에서 실시된 인원 감축이 전산화를 통해 보완되었음을 확인하였음

참고자료

Department of Public Expenditure and Reform, *2019 Expenditure Report*, <http://www.budget.gov.ie/Budgets/2019/Documents/Parts I-III - Expenditure Report 2019v1.pdf>, 2018, 검색일자: 2019.1.7.

(작성자: 박유미 연구원)

6. 호주

공공관리, 성과 및 책임성 (Public Governance, Performance and Accountability)

– Newsletter 52, 53 –

– 2018.12., 호주 재정부(Department of Finance) –

- 본 자료는 호주 재정부의 「2013년 공공관리, 성과 및 책임성법(Public Governance, Performance and Accountability Act)」을 기반으로 하는 공공관리 개혁의제(Public Management Reform Agenda, 이하 PMRA) 관련 소식과 이슈들을 소개하는 뉴스레터(제52, 53호)의 내용을 요약 정리한 것임

1. 「공공관리, 성과 및 책임성법 2013」의 운영에 대한 독립적 검토보고서(Independent Review)¹⁾ 발표

- 「공공관리, 성과 및 책임성법 2013」 및 규칙의 운영에 대한 독립적인 검토 보고서가 완료됨
 - 재정부 장관은 공공회계 및 감사 공동위원회(Joint Committee of Public Accounts and Audit)에 독립적인 검토보고서 작성을 요청하여 2018년 9월 서면보고를 받음²⁾
 - 공공회계 및 감사 공동위원회는 정부의 내외부 이해관계자들과 광범위하게 협의하여 52개의 권고사항을 도출하였음
 - 52개의 권고사항은 리더십을 통한 변화 주도, 성과보고 개선, 위험관리, 감사위원회의 효율성 제고, 보고 요구 사항의 명확화, 연례보고서 준비 개선 및 의회 감시 강화, 정부 간 협력 강화, 임원 보수에 대한 보다 투명한 보고, 계약 및 컨설팅 보고 개선, 재무부 지원 강화, 기술 및 기타 문제에 관한 것임

1) 이 보고서는 재정부 웹 사이트(<https://www.finance.gov.au/pgpa-independent-review/#finalReport>)에서 볼 수 있음

2) 「공공 지배 구조, 성능 및 책임에 관한 법률 2013 (PGPA 법)», 제112조 독립적인 검토 조항에 따르면, 재무장관은 공공 회계 및 공동 위원회와의 협의하에 이 법과 규칙의 운영에 대한 독립적인 검토를 실시하도록 되어 있음. 검토를 수행하는 사람들은 재무장관에게 검토에 대한 서면보고를 해야 하며, 재무장관은 보고가 재무장관에게 주어진 후 15일 이내에 그 하원의 각 의원에서 보고서 사본을 제출하도록 되어 있음

2. 기관계획서(Corporate plans) 제출 마감

- 재정부는 2018년 8월 31일까지 2018-19년 기관계획서를 마감하였으며, 이번 2018-19년도 기관계획서에 대한 교훈서(Lessons Learned paper for the 2018-19)는 작성하지 않음
 - 이는 공공회계 및 감사 공동위원회(JCPAA)의 “Report 469: Commonwealth Performance Framework”³⁾에서 제시한 권고사항과 일치하는 전체 성과주기보고서(whole of performance cycle report)를 개발하는 데 중점을 두기 위한 것임
 - 2017-18 성과주기를 사용하여 연간 성과주기보고서에 대한 접근 방식을 개발하고 테스트하여 2018-19 성과주기에서 공식적으로 이러한 보고를 시작할 것으로 공표함
 - 이 과정에서 재정부는 이러한 접근법 개발에 관련 기관들이 함께 할 것을 기대하고 있음

3. 연례보고서 제출 준비

- 정부기관들은 2017-18년 연차보고서를 의회에 제출하기 위해 10월 15일까지는 장관들에게 제출해야 함
 - 정부기관의 연례보고 요건의 이행을 위한 구체적인 지침은 Resource Management Guides 135, 136 & 137을 참고할 수 있음

4. 연방 법인 및 기업(Commonwealth entities and companies)의 플립차트(Flipchart)⁴⁾ 업데이트

- PGPA법의 연방 정부기관 및 연방 기업(Commonwealth entities and companies)의 새로운 플립차트가 2018년 8월 28일 발행되었음
 - 플립차트의 최신 버전 및 이와 관련된 연방정부기관 및 연방회사 목록은 <https://www.finance.gov.au/resource-management/governance/>에서 확인할 수 있음

3) 본 보고서는 아래의 링크에서 찾아 볼 수 있음. https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/024091/toc_.pdf/Report469CommonwealthPerformanceFramework.pdf;fileType=application%2Fpdf, 검색일자: 2019.1.29

4) 플립차트에는 모든 연방정부기관과 산하기관들이 어느 포트폴리오에 속해 있는지가 요약되어 있으며, 플립차트에 대한 전체적인 내용은 다음 링크(https://www.finance.gov.au/sites/default/files/Flipchart%208%20January%202019%20clean.docx_0.pdf, 최종접속일: 2019.1.22.)의 문서를 참고바람. 또한, 2013년 PGPA법을 적용받는 연방 정부기관과 산하기관별로 각각이 속한 포트폴리오, 기관유형, 책임당국 혹은 관리위원회, 관련법률 등을 포함한 내용이 수록되어 있는 자료는 다음 링크(https://www.finance.gov.au/sites/default/files/Bodies_List_8%20January%202019%20clean_0.pdf, 최종접속일: 2019.1.23.)의 문서를 참고바람

- 변경사항은 모두 포트폴리오 수준으로, 휴먼서비스부(Department of Human Services)는 사회서비스 포트폴리오(Social Services Portfolio)로 되돌아감. 또한, 산업혁신 과학부와 일자리 및 중소기업부는 일자리 및 혁신 포트폴리오(Jobs and Innovation Portfolio)에 속해 있었으나, 현재는 일자리 및 중소기업 포트폴리오(Jobs and Small Business Portfolio)와 혁신 및 과학 포트폴리오(Innovation and Science Portfolio)로 분리되었음

5. 감사위원회의 역할에 대한 연방정부 산하기관을 위한 가이드 공개

- 최근 연방 법인기관(Corporate Commonwealth entities, 이하 CCEs)과 협의하여 ‘감사위원회⁵⁾의 역할에 관한 연방 정부기관의 실무자를 위한 안내서’라는 최종보고서를 재정부 웹사이트 (<https://www.finance.gov.au/resource-management/audit-committees/>)에 공개하였음
 - 감사위원회의 역할에 대한 비영리 연방법인(non-corporate Commonwealth entities) 가이드
 - 감사위원회의 역할에 대한 연방 법인기관(corporate Commonwealth entities) 실무자 가이드
 - 연방법인(Commonwealth entities) 감사위원회의 모범규정
- 감사위원회의 역할에 대한 가이드에는 감사위원회의 기능, 구조 및 행동을 결정할 때 책임 당국이 고려할 수 있는 사항이 포함되어 있음
 - 감사위원회의 역할에 대한 비기업 연방기관(non-corporate Commonwealth entities)의 지침(특히 성과보고 섹션의 도표 및 설명)의 변경이 있음

6. “평가자 및 강화된 연방정부 성과체계” 논문 소개

- 재정부(Finance)의 Brad Cook과 David Morton는 연방정부 성과체계에서 평가커뮤니티(evaluation community)가 적극적으로 참여하도록 권장하기 위해 “평가자(Evaluators)와 강화된 연방정부 성과체계(Enhanced Commonwealth Performance Framework)⁶⁾”라는 논문을 작성하였음

5) PGPA법은 영연방 법인의 책임 있는 당국(authority)이 규칙에 규정된 요구사항(제45조(2)항)에 따라 감사위원회(제45조(1)항)를 가지고 있도록 보장하고 있음. 감사위원회는 연방정부 기관(Commonwealth entities)의 관리를 지원하고, 책임있는 당국에 독립적인 자문을 제공하고, PGPA법에 따른 의무를 이행하고, 연방정부 기관의 주요 관행 및 역량 개발을 지원하는 역할을 함

6) 이 논문은 Finance 웹 사이트의 아래 링크 <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/evaluators-and-the-enhanced-commonwealth-performance-framework-2018.pdf>(접속일자: 2019.1.3)에서 찾아볼 수 있음

- 이 논문은 *Evaluation Journal of Australasia(EJA)*의 2018년 9월호에 게재되었으며, 최근 호주 평가협회(Australian Evaluation Society)⁷⁾의 최고 평가 논문에 수여하는 Rosalind Hurworth 상을 수상하였음
- 이 논문은 평가 커뮤니티에 중점을 두고 있으며 평가자가 포트폴리오 예산내역 및 연간 성과 보고서의 성과정보를 개발하고 평가할 수 있는 도구와 기술에 대한 이해를 도와줌

7. 디지털 연례보고 도구 개발- 시연 가능

- 2017-18년 동안 재정부는 연방정부의 연례보고를 디지털화함으로써 실행가능성과 이점을 입증하는 시범 프로젝트를 완료하였음
 - 시범 프로젝트로 15개의 연방정부 기관이 웹 기반 문서 제작 도구를 사용하여 2017-18년 보고서를 작성하거나 제작하고 이를 중앙 웹사이트에 게시하였음
 - 디지털 연례보고 솔루션(Digital annual reporting solution)은 기관에는 연례보고 생산 능력과 효율성을 향상시킬 수 있는 잠재력을 제공하고, 연례보고 사용자에게는 이전보다 검색이 쉽고, 비교 가능하며, 공유 가능하게 만들어진 정보를 하나의 웹사이트에서 볼 수 있게 해줌
 - 재정부는 최근 디지털 연례보고 시범운영(Digital Annual Reporting Pilot)을 통해 참여 기관들과 주요 의회 대표들에게 긍정적인 반응을 얻었음

8. 재개발된 PGPA eLearning 모듈 출시

- 재정부는 최근 이해 관계자가 PGPA 법과 규칙을 더 잘 이해할 수 있도록 PGPA eLearning 모듈을 재개발했음
 - 2013년 PGPA법의 도입을 지원하기 위해 지침 자료 및 기타 제품과 함께 eLearning 모듈이 개발되었으며, 연방정부 자원 관리 프레임 워크가 성숙되면서 eLearning 모듈은 성숙한 프레임 워크를 보다 잘 반영하고 사용하기 쉽도록 설계되었음

7) 호주평가협회(Australian Evaluation Society, AES)는 평가 종사자, 관리자, 교사 및 평가 학생 및 기타 관심있는 개인을 포함하여 평가에 참여하는 사람들을 위해 평가, 이론 및 실습 등을 개선하기 위해 존재하는 회원 기반 조직임. 회원은 다양한 평가 관행 및 부문을 대표하며 지역 네트워크 및 특별 관심 그룹을 통해 정기적으로 만나게 됨. AES는 연례 국제 컨퍼런스 및 정기적인 워크숍 및 세미나를 통해 전문성을 증진시키고 있음(호주 평가협회의 홈페이지 <https://www.aes.asn.au/>, 최종접속일: 2019.1.24.의 내용을 참고하여 정리함)

- 재개발된 eLearning 모듈은 2019년 2월에 재정부 웹사이트(<https://www.finance.gov.au/sites/all/themes/finance/commonwealth-resource-management/>)에서 찾아볼 수 있음

참고자료

호주 재정부, “Public Governance, Performance and Accountability: Newsletter 52,”
<https://www.finance.gov.au/sites/default/files/PGPA%20Newsletter%2052.pdf>,
(발간일: 2018.10.9.) 검색일자: 2019.1.3.

호주 재정부, “Public Governance, Performance and Accountability: Newsletter 53,”
<https://www.finance.gov.au/sites/default/files/PGPA%20Newsletter%2053.pdf>,
(발간일: 2018.12.19.) 검색일자: 2019.1.3.

(작성자: 봉재연 전문연구원)

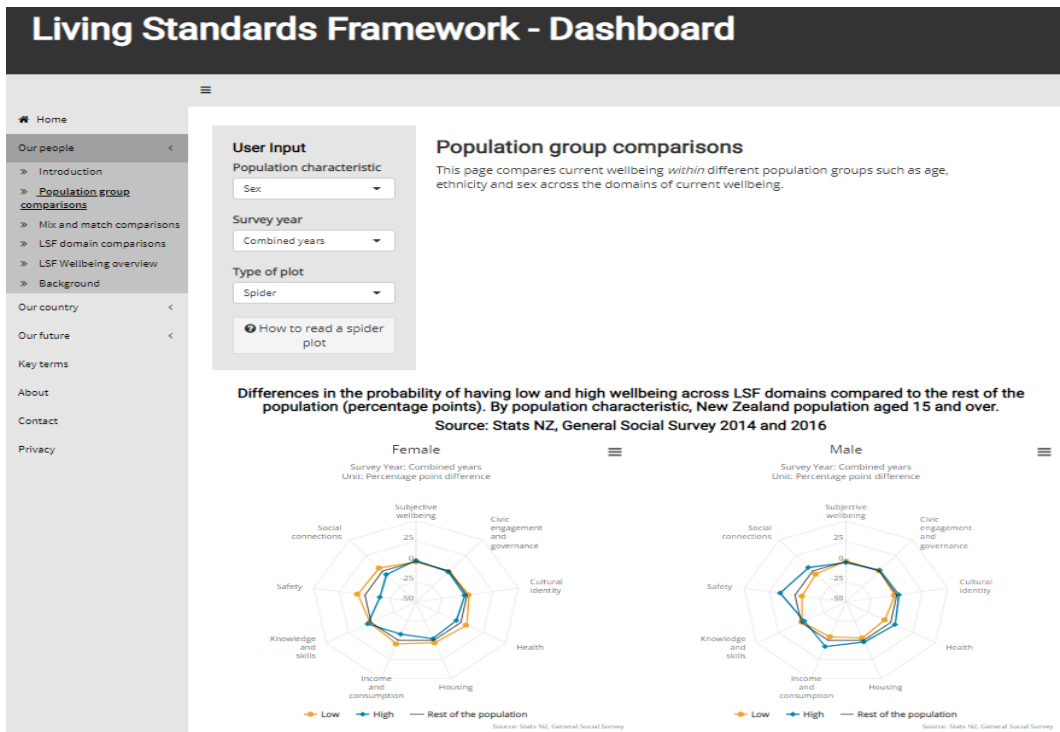
7. 뉴질랜드

생활표준 프레임 워크 대시보드 (Living Standards Framework dashboard) 발표 - 2018.12., 뉴질랜드 재무부(Treasury) -

1. 검토배경

- 뉴질랜드 재무부는 정책 조언의 질을 향상시키기 위해 세대 간 복지를 분석하고 측정하는 데 도움이 되는 생활표준 프레임 워크(Living Standards Framework, 이하 LSF) 및 LSF 대시보드를 개발하고, 이를 웹사이트(<https://nztreasury.shinyapps.io/lstdashboard/>)에 공개하였음

[그림 1] LSF 대시보드 웹사이트 예시

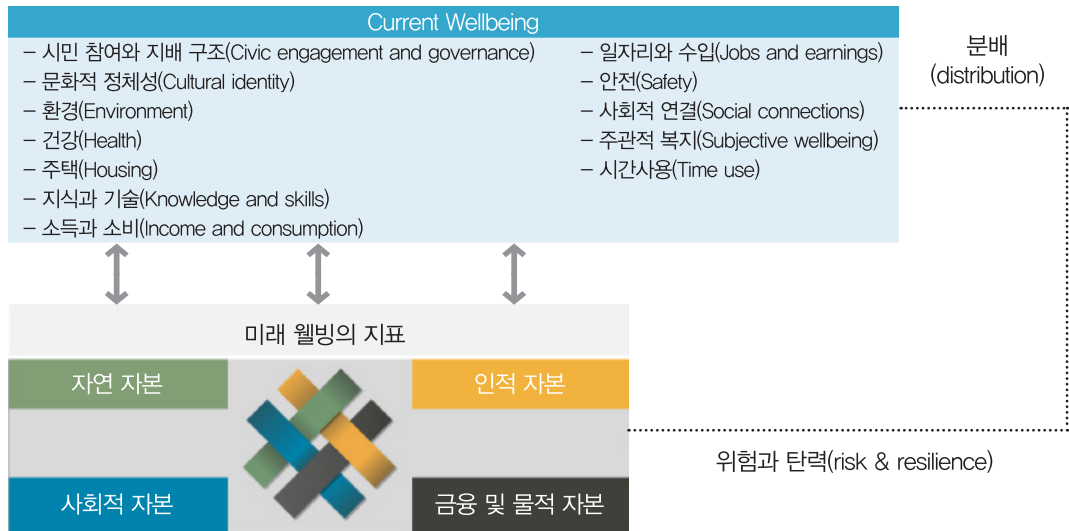


자료: LSF 대시보드 웹사이트 <https://nztreasury.shinyapps.io/lstdashboard/>

■ 재무부(Treasury)의 생활표준 프레임 워크(LSF)

- 재무부는 광범위한 생활 수준 향상에 관한 자문(advice)의 질을 높이기 위해 LSF를 개발하였음. 이는 세대 간 복지에 대한 분석 및 측정을 개선하여, 재무부의 핵심 경제 및 재정 자문 과정을 지원하기 위한 것임
- [그림 2]와 같이 LSF의 요소는 ① 현재 웰빙의 영역 ② 현재와 미래의 웰빙을 창출하기 위한 자본(capital) ③ 4개 자본과 관련된 위험(risk)과 탄력성(resilience)⁸⁾으로 이루어짐

[그림 2] 재무부의 생활표준 프레임 워크(LSF)



자료: Treasury, "Living Standards Framework: Background and Future Work"(2018,12.4. 발간) p. 4

2. 생활표준 프레임 워크 대시보드의 개요

■ LSF 대시보드의 개발 목적

- LSF 대시보드는 재무부의 생활표준 프레임 워크의 구성 요소이며, 현재와 미래의 웰빙에 대한 이해를 깊게 하고 뉴질랜드 국민들의 생활수준과 관련된 재무부의 자문의 질을 높이는 데 도움이 되는 일련의 조치를 제공함

8) 위험과 탄력성은 자본과 직접 관련이 있음. 국내외의 복잡한 위험에 직면하여 사회적 탄력성과 지속가능성을 유지하기 위해서는 위험 관리 및 탄력성 구축에 보다 적극적으로 접근해야 함. 리스크 완화와 탄력성 증진에 대한 내용은 "탄력성과 미래 웰빙에 대한 토론 자료(Resilience and Future Wellbeing (DP 18/05))"(https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-07/dp18-05.pdf , 검색일자: 2019.1.31.)에서 더 자세히 볼 수 있음.

- LSF 대시보드는 현재 정부나 이전 정부의 성과에 대한 스코어 카드가 아니며, 재무부 자문의 투명성을 높이기 위해 공개한 것임. 또한, 연구자 및 기타 전문가뿐만 아니라 관심있는 일반 대중이 정보에 접근할 수 있고 상호 작용하며 시각적으로 이용할 수 있게 만들고자 하였음
- 현재의 LSF 대시보드의 첫 번째 버전에는 어린이와 청소년의 복지가 직접 반영되지 않았음. 이것은 대시보드에서 많이 사용하는 설문조사에 기반한 데이터 수집에서 잘 표현되지 못하는 아동과 젊은 사람들의 특성에 기인함. LSF 대시보드는 가장 관련성이 높고 견고한 데이터를 바탕으로 지표를 지속적으로 업데이트하고 조정하며 정부에 대한 경제적, 재정적, 정책적 조언에 반영하며 계속 발전해 나갈 것임

■ 웰빙 측정: LSF 대시 보드

- LSF 대시보드는 현재 및 미래의 웰빙의 주요 측면에 대한 통찰력을 제공하는 분석 도구로 건강, 주거, 안전 및 사회적 연결과 같은 12개 영역에 관련된 웰빙 지표를 제공함
- 앞의 [그림 1]에서 볼 수 있듯이 LSF 대시보드의 데이터는 도메인 드롭 다운 상자에서 인구 특성(Population characteristic) 아래에 세분화되어 있는 분류(성별, 연령별 그룹, 인종형태, 가족형태, 근로시간, 연령별 근로시간, 지역별) 중 보고싶은 분류를 선택하여 해당 지표의 수준을 확인할 수 있도록 구성되어 있음
- 각 지표별로 높거나 낮은 수준에 있는 뉴질랜드 국민의 분포를 보여줌. 일부 지표의 경우 국제적으로 비교 가능하며 뉴질랜드 및 뉴질랜드 국민에 대한 고유한 특성을 반영하고 있음
- LSF는 뉴질랜드의 웰빙에 관한 30년간의 국제 연구를 기반으로 하며, 국제 비교를 가능하게 하기 위해 OECD의 웰빙 접근법을 사용했음. LSF 대시보드 지표의 선택은 설문조사 및 국내 외 전문가와의 공식적인 피드백을 통해 이루어졌음

3. 뉴질랜드의 생활표준 프레임 워크 대시보드의 내용

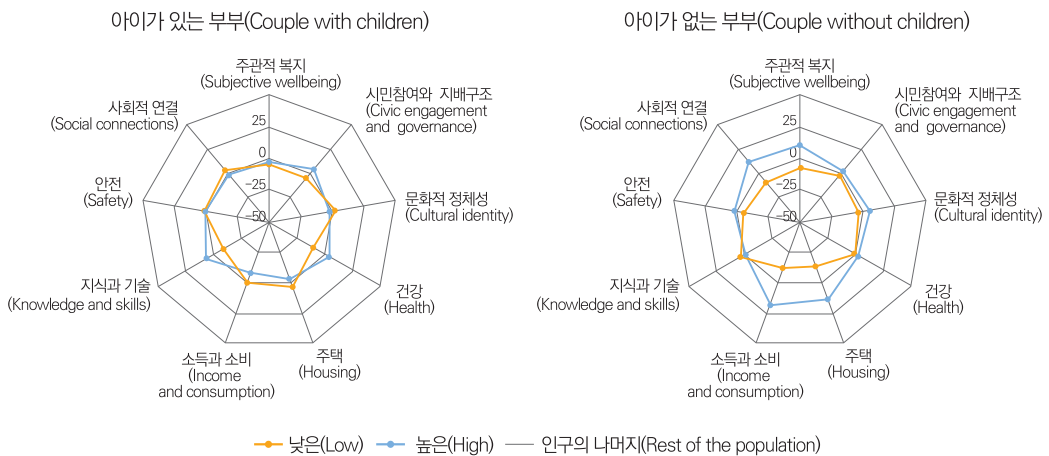
- LSF 대시보드는 웰빙 결과의 변화를 측정하고 추적함. ‘국민, 우리나라, 우리의 미래’라는 세 부분으로 구성되어 있음
 - 국민 - 성별, 나이, 민족, 가족 유형, 지역, 근무 시간 및 이웃 결핍과 같은 특성을 사용하여 뉴질랜드 인구의 특성별로 9개의 현재 웰빙 도메인에 대한 웰빙 분포를 설명함
 - 우리나라 - 현재 뉴질랜드의 12개 웰빙 영역을 측정하는 지표를 사용하여 뉴질랜드 인구 집단과 다른 OECD 국가 내에서 국가 수준으로 비교한 현재 뉴질랜드의 웰빙을 설명함

- 우리의 미래 - 뉴질랜드에서 현재와 미래의 높은 생활수준을 유지하는 능력을 뒷받침하는 자원에 대한 지표들 제공함

(1) 우리나라 국민(Our people)

- 뉴질랜드 인구 특성별로 현재의 웰빙 영역 12개중 9개에 대한 웰빙 분포를 설명함. LSF 대시보드 내에서, 성별, 연령, 민족, 가족 유형, 지역, 근무 시간 및 이웃 결핍과 같은 인구 특성에 따라 비교가 이루어 짐
- 현재 웰빙은 15세 이상의 뉴질랜드 국민에 대해 기술되어 있으며, 하나 이상의 웰빙지표⁹⁾를 기반으로 각 도메인의 각 인구 특성별로 낮음, 중간 또는 높음으로 측정됨. 아래 [그림 3]은 가족유형에 따른 9개 웰빙 영역별 수준을 보여주는 그래프에 대한 예시임

[그림 3] 가족유형에 따른 대한 웰빙수준(예시)



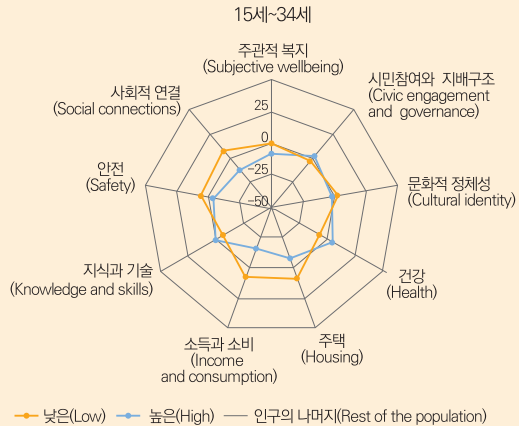
자료: <https://nztreasury.shinyapps.io/lsfdashboard/>, 검색일자 2019.1.15

9) 이러한 지표들은 2년마다 약 8,000명의 사람들을 대상으로 조사한 통계 뉴질랜드의 일반사회조사에서 제기된 질문에서 나온 것임. '우리 국민(Our people)' 부분에서 제시된 데이터와 측정에 대한 더 많은 정보와 분석을 원한다면 "Treasury's Analytical Paper 18/04, 우리 국민 - 뉴질랜드의 다차원적 복지"(<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-11/ap18-04.pdf>, 검색일자: 2019.1.21.)를 참고하기 바람

참고

‘우리나라 국민’ 부분에서 방사형 그래프를 해석하는 법

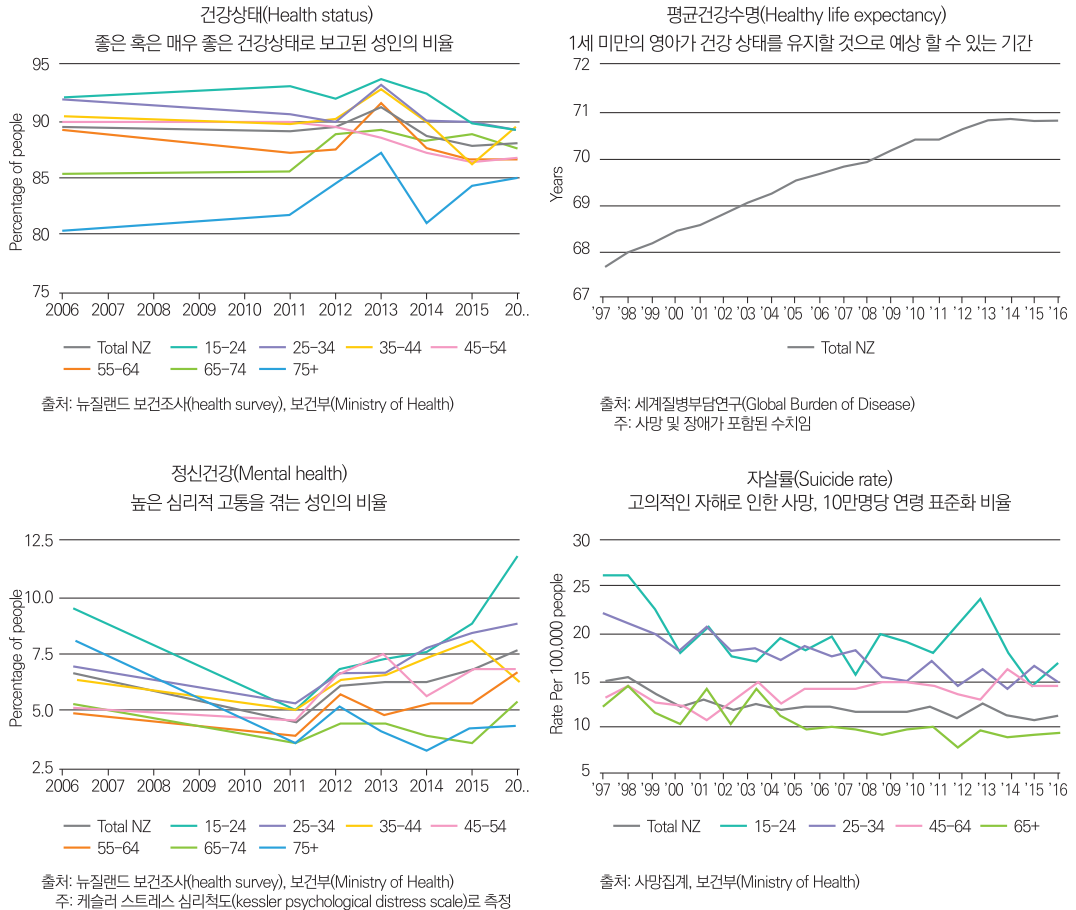
- 파란색 점은 선택한 인구집단이 각 도메인의 나머지 인구집단(0에서)보다 “높은” 웰빙 수준일 가능성이 있는지(0보다 높음) 또는 덜한 가능성(0 미만)이 있는지를 나타냄. 노란색 점은 해당 도메인에서 “낮은” 웰빙 수준일 가능성을 나타냄.
- 각 영역에 대한 “높은” 및 “낮은” 웰빙의 정의는 일반 사회조사 질문에서 지정된 점수에 의해 결정됨
- 파란색 모양이 노란색 모양보다 크면 선택한 인구 그룹이 9개 도메인에서 나머지 인구보다 더 높은 웰빙 수준을 보일 수 있음
- 15세에서 34세까지의 예: 설문 조사 응답을 토대로, 나머지 인구와 비교했을 때 15세에서 34세 사이의 사람들은 소득이 높고 소비가 많을 가능성이 적음(7% 포인트). 그들은 나머지 인구보다 이 영역에서 낮은 웰빙을 가질 가능성이 더 큼. 그러나 이 인구 집단은 건강상태가 좋을 확률이 5%포인트 높음



(2) 우리나라(Our country)

- 뉴질랜드의 웰빙을 설명하기 위해 LSF 대시보드 내에 네 가지 정보를 제공함
 - 지표 개요: 국가 수준의 각 지표에 대한 뉴질랜드의 웰빙(wellbeing)
 - OECD 국가들과의 국제 비교: 뉴질랜드는 OECD 국가 수준에서 다른 국가들과 비교하여 상대적으로 행복한 것으로 제시됨
 - 지표 내의 분포: 국가 수준에서 각 지표에 대한 뉴질랜드 국민의 웰빙분포(wellbeing distribution)
 - 지표 내의 인구 집단 비교: 뉴질랜드의 웰빙은 하위 수준(성별, 나이, 민족, 가족 유형, 지역, 근무 시간 등으로 인구집단을 분류하여 비교하여 볼 수 있음)
- 특정 웰빙 영역에 대해 뉴질랜드 국민을 서로 다른 방식(나이, 민족, 성별, 가족 유형, 지역)으로 나누어 서로 비교하고 각 지표에 대해 뉴질랜드 전체 수준과 비교할 수 있음
- 아래의 [그림 4]는 건강분야에 대한 지표들을 국가 내 하위수준인 연령별 그룹으로 나누어 살펴본 것으로, 연령그룹별 세분화된 자료와 뉴질랜드 전체 국민의 평균적인 상태를 비교하여 볼 수 있음

[그림 4] 건강분야에 대한 지표 수준의 연령별 비교(예시)



자료: <https://nztreasury.shinyapps.io/lisdashboard/>, 검색일자: 2019.1.15

- 이러한 지표에 대한 데이터는 통계청, OECD, 보건부, 교육부, 환경부, 법무부 등 다양한 출처에서 온 것임. LSF 대시보드 내에서 각 도메인은 많은 국가 지표를 포함하고 있으며, 데이터가 있는 경우는 국제(OECD) 비교에 사용될 수 있음¹⁰⁾

10) '우리나라' 부분에서 제시된 데이터 및 조치에 관한 더 자세한 정보는 "Living Standards Framework: Background and Future Work"(2018.12.4발간)(<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-12/lisf-background-future-work.pdf>) 보고서를 참고하기 바람

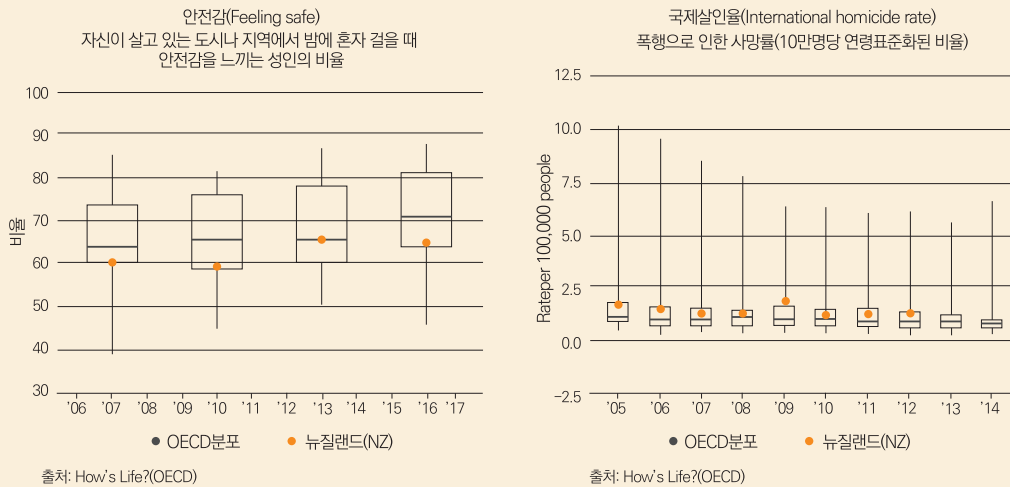
'우리나라' 부분에 대한 요약

- '우리나라'의 요약본은 웰빙의 각 영역을 한눈에 알 수 있는 중요한 정보를 제공함. 이 요약서는 웰빙의 특정 영역에서의 개선 또는 악화가 어디에서 일어나고 있는지를 신속하게 나타내기 위한 것임. 요약서는 지난 5년간의 과거 데이터 및 특정 지표를 자세히 제시함으로써 시각적으로 트렌드를 볼 수 있도록 하였음. 전체 LSF 대시보드는 모든 지표의 변경 사항을 보여주며, 자료가 있을 경우 다른 OECD 국가들과의 비교도 제공함.
- **안전 영역의 예** : 국제적으로 비교할 때, 뉴질랜드의 안전감에 대한 인식 수준은 OECD 중간값보다 낮고, 살인율은 중앙값임. 최근 몇 년 동안 안전영역 지표들의 변화가 없거나 약간 개선된 것으로 나타났음.

안전

- 변경 사항 : 모든 지표에서 약간의 개선 또는 약간의 변화가 나타났음
- ▲ 수준 : OECD 중간값보다 안전하며, 살인율은 중앙값이었음

[그림 5] 안전 영역 지표의 예시



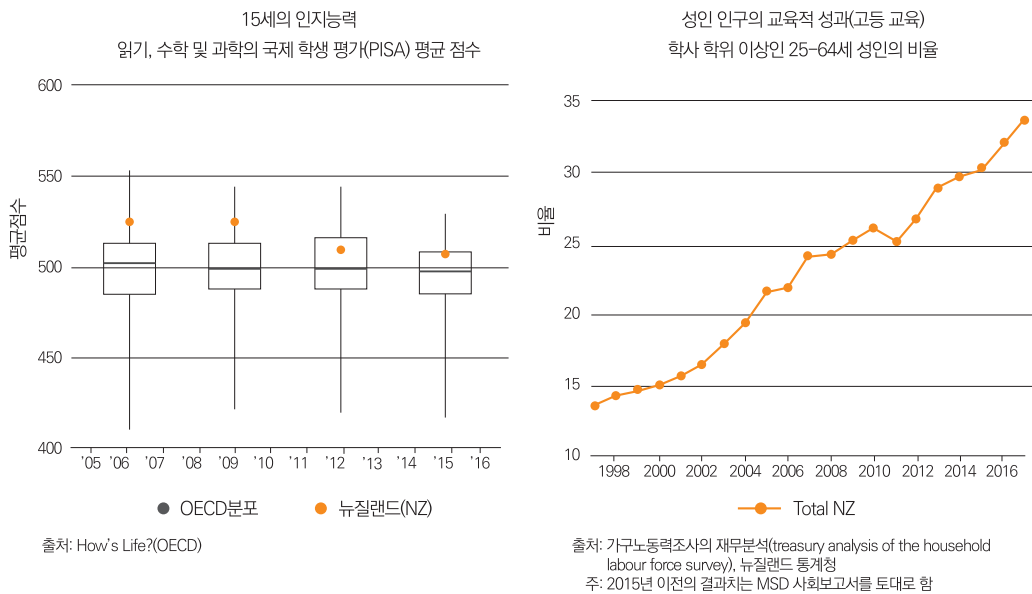
자료: <https://nztreasury.shinyapps.io/lfsdashboard/>, 검색일자: 2019. 1.21.

(3) 우리의 미래(Our future)

- '우리의 미래' 부분에서는 현재 뉴질랜드에서 더 높은 생활수준을 유지하는 능력을 뒷받침하는 자원에 대한 지표를 제공하며, 이들은 아래와 같이 네 가지 자원으로 분류됨
 - 인적자본: 일과 학업, 여가 및 사회에 완전히 참여할 수 있는 사람들의 지식, 신체 및 정신 건강
 - 자연자본: 삶과 인간 활동을 지원하는 데 필요한 모든 자연 환경

- 금융 및 물적 자본: 소득 및 물적 생활 조건을 지원하는 데 직접적인 역할을 하는 국가의 물리적, 무형 및 금융 자산
- 사회적 자본: 사회적 관계, 태도, 규범, 사회 복지에 기여하는 공식적인 규칙 또는 제도
- 아래의 [그림 6]은 인적자본에 대한 지표 중 '15세의 인지능력'과 '성인인구의 교육수준'에 대한 그래프를 예시로 소개한 것임. 국제적 비교 자료가 있는 경우는 '15세의 인지능력' 지표와 같이 연도별로 OECD 국가와 뉴질랜드 수준을 비교하여 보여주고 있음

[그림 6] 인적자본(Human capital)에 대한 지표 수준(예시)



자료: <https://nztreasury.shinyapps.io/lisfdashboard/>, 검색일자: 2019.1.17.

‘우리의 미래’ 부분에 대한 요약

- ‘우리의 미래’ 부분의 요약은 네 가지 자본의 주요 정보를 한눈에 제공함. 이는 뉴질랜드 국민들의 미래 웰빙에 영향을 줄 수 있는 자본 스톡의 개선 또는 악화를 대략적으로 보여주기 위한 것임. LSF 대시보드를 사용하여 과거 데이터(5년간) 또는 특정 지표를 자세히 파악할 수 있으며, 눈에 띄는 변화가 있는지를 추세를 통해 볼 수 있음

우리의 미래

| 자연자본 | 인적자본 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● 변경: 6개 지표 중 4개가 개선되었음. 2개가 악화되었음(자연 재해 규제, 1인당 폐기물) ▲ 수준: 국제비교를 위한 데이터가 충분하지 않음 | <ul style="list-style-type: none"> ● 변경: 기대수명 및 교육적 성과(고등학교) 향상. 인지능력 점수는 약간 떨어졌음 ▲ 수준: 교육적 성과(중등학교)을 제외한 모든 지표는 OECD 중앙값(median) 이상임 |
| 사회자본 | 재무 및 물리적 자본 |
| <ul style="list-style-type: none"> ● 변경: 정부기관의 신뢰 향상, 다른 지표에 대한 데이터 부족 ▲ 수준: OECD 중앙값 이하로 부패가 감지됨 | <ul style="list-style-type: none"> ● 변경: 크라운 순가치(crown net worth), 순해외투자 및 순고정자산 모두 개선 ▲ 수준: 국제비교를 위한 데이터가 충분하지 않음 |

Treasury, “Living Standards Framework : Background and Future Work”(2018.12.4. 발간) p.3, 13

참고자료

- 뉴질랜드 재무부, “Living Standards Framework: Introducing the Dashboard,” (2018.12.4.발간), <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-12/lsf-background-future-work.pdf>, 검색일자: 2018.1.3
- 뉴질랜드 재무부, “Living Standards Framework: Background and Future Work”(2018.12.4. 발간), <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-12/lsf-background-future-work.pdf>, 검색일자: 2018.1.3
- 뉴질랜드 재무부, “Treasury’s Analytical Paper 18/04, Our people – Multidimensional wellbeing in New Zealand,” <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-11/ap18-04.pdf>, 검색일자: 2018.1.14
- 뉴질랜드 재무부, LSF 대시보드 웹사이트 <https://nztreasury.shinyapps.io/lfsdashboard/>

(작성자: 봉재연 전문연구원)

국가서비스위원회(State Services Commission)

2018년 연례보고서 발간

- 2018.10. 19., 뉴질랜드 State Services Commission -

1. 검토배경

- 국가서비스위원회(State Services Commission)는 2017년 7월 1일에서 2018년 6월 30일까지의 기관운영에 대한 2018년 연례보고서(Annual Report)를 2018년 10월에 발간하였음
- 연례보고서는 국가서비스위원회(SSC)의 운영에 관한 연례보고 및 사회투자기구(Social Investment Agency)의 연례보고 및 「1989년 공공재정법(Public Finance Act 1989)」에 따라 감사를 받은 재무제표의 내용을 담고 있음

2. 연례보고서의 구성 및 주요 내용

- 연례보고서는 아래와 같이 국가서비스위원회의 전략방향, 국가서비스위원회의 2017/18년 검토, 연말보고, 재무와 관련된 정보(재무제표, 예산 및 실제 경비 및 자본 지출 계산서) 등으로 구성되어 있음
 - 전략방향(Our Strategic Direction)부분에는 아래의 3가지 내용에 대해 기술됨
 - 변화를 주도하는 위원회의 역할: 위원회는 모든 뉴질랜드 국민에 대한 국가서비스의 성과를 향상시키기 위해 국가부문 리더십팀을 활용하고 입법 변경 및 개별 기관과의 협력을 포함한 시스템 차원의 변화를 유도하는 역할을 함
 - 공공서비스에 대한 우리의 비전: 위원회는 이전 개혁을 활용하여 세계 수준의 공공서비스가 되도록 더욱 노력하고 뉴질랜드와 뉴질랜드 국민들의 더 나은 삶을 위해 정부를 지원하고 있음
 - 비전 실현: 위원회는 「1988년 국가부문법(State Sector Act 1988)」을 통해 리더십에 대한 임무를 부여받았음. 최근의 환경과 뉴질랜드 국민들이 국가서비스위원회에 기대하는 바를 반영하기 위해 위원회는 현재 의사 결정권자들을 지원하기 위한 입법 변경 프로그램(legislative change programme)을 주도하고 있음

- 국가서비스위원회 2017/18년 검토 내용
 - 청렴, 윤리 및 표준: 국가서비스위원회는 「1988년 국가부문법(State Sector Act 1988)」에 따라 청렴성 및 행동 기준을 설정하고 관련 문제에 대한 시스템에 조언과 지침을 제공하는 데 앞장서 왔음. 국가서비스위원회는 기관들과 직접 협력하여 표준을 수립하고, 시행을 지원하며, 기관이 입법 요구 사항을 준수하는지 감시하는 역할을 하고 있음
 - 전략과 정책: 세계적 수준의 공공서비스를 제공하려면 민첩하고 적응력이 뛰어나며 정부 당국의 요구사항과 뉴질랜드 국민들의 필요를 충족시킬 수 있는 시스템이 필요함. 「1988년 국가부문법」을 통해 위원회는 정부 변화의 시스템을 통해 공공서비스를 형성하고, 시스템 차원의 개혁에 대한 조언을 제공하며, 공공부문의 규모, 기능 및 인력의 이동에 관한 데이터를 수집하는 역할을 담당함
 - 시스템과 기관의 성과: 우수한 성과를 위해서는 공공서비스 기관 및 유능한 최고경영자의 역할이 필수적임. 이를 위해 국가서비스위원회는 시스템 전체의 리더십과 인재 관리 역할과 더불어 CEO 임원들의 법적인 책임과 역할을 수행할 수 있도록 적극적으로 지원함
 - 인력 및 인재 관리: 국가서비스위원회는 국가 부문 고용 관계의 수행에 있어 법적 및 주도적인 역할을 담당하며, 국가 관계 기관과 협력하여 안전하고 건강한 직장을 만들고, 고용 문제에 대한 일관성을 촉진하고자 정부기관들과 협력하고 있음
- 연말보고(End of Year Reporting) 부분에는 책임성명서(Statement of Responsibility), 독립적인 감사보고서, 국가서비스위원회의 성과기술서, 공공관리 시스템의 정책 자문 및 관리, 예산 및 실제 경비 및 자본 지출 계산서, 세출을 초과하여 발생하는 지출 및 자본에 대한 지출보고서 및 사회 투자기구의 성과기술서, 사회 투자기구의 세출 예산안 작성 및 시행 등의 내용이 기술되어 있음
 - 아래 <표 1>은 국가서비스위원회의 성과기술서 부분에 대한 예시로 공공관리 시스템의 정책 자문 및 관리부분에 대한 내용임

〈표 1〉 성과기술서 예시 - 정책 자문 및 관리부분

| 성과지표 (Performance Measure) | 2016/17 실적 | 2017/18 목표 | 2017/18 실적 |
|---|-------------------|------------|------------|
| Kiwis Count 조사의 응답자 중 마지막 서비스 경험을 토대로 공무원이 좋은 일을 할 수 있다고 믿을 수 있다는 점에 동의하거나 강력하게 동의하는 비율 | 79% ¹⁾ | 80% | 79% |
| 전반적인 Kiwis Count 서비스 품질 점수 | 74점 ²⁾ | 75점 | 76점 |

주: 1) 2017년 공공서비스에 대한 신뢰도는 79%로 여전히 높았으며 2007년에 처음 측정되었을 때보다 12% 포인트 높았음. 2017년 결과는 이전에 달성된 것보다 낮지만 여전히 공공서비스에 대한 신뢰가 강함. 올해 설문조사는 다양한 범위의 새로운 서비스를 고려했으며, 그 결과에도 불구하고 강력한 결과가 유지되었음. 보다 자세한 내용은 <http://ssc.govt.nz/kiwis-count>를 참고하기 바람
2) 지난 10년간 뉴질랜드 국민들의 공공서비스 질에 대한 만족도가 높아졌음. 전반적인 서비스 품질 점수는 2007년 68점에서 2017년 76점으로 8점 상승했음. 2017년 결과는 지난 2년 동안 개선된 점을 보여줌. 자세한 내용은 <http://ssc.govt.nz/kiwis-count>를 참고하기 바람

자료: 뉴질랜드 국가서비스위원회, *State Services Commission ANNUAL REPORT*, p.24를 기반으로 작성

- 또한, 국가서비스위원회 연례보고서에는 재무제표 및 일정, 부서별 재무제표, 부서별 재무에 대한 메모, 비부서별 일정(Non-departmental Schedules), 사회투자기구(Social Investment Agency), 리더십 개발센터신탁(Leadership Development Centre Trust)에 대한 내용이 제시되어 있음

참고자료

뉴질랜드 국가서비스위원회, *State Services Commission ANNUAL REPORT*, http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/State_Services_Commission-Annual_Report_2018.pdf, (발간일: 2018.10.19.) 검색일자: 2019. 1. 7

(작성자: 봉재연 전문연구원)



Ⅱ. 국제기구 동향



CONTENTS

1. IMF
2. World Bank

Ⅱ. 국제기구 동향

1. IMF

동유럽 국가들의 지출검토 경험에서의 교훈

– 2018. 12. 국제통화기금(IMF) –

1. 연구목적

- IMF, 유럽연합 집행위원회, 슬로바키아공화국 재무부의 재정 전문가들이 참석하고 슬로베니아의 재정연구센터(Center of Excellence of Finance)가 주최한 워크숍에서 동유럽 국가들의 지출검토에 관한 논의가 있었음
- 이번 워크숍은 동유럽 8개국(알바니아, 그리스, 리투아니아, 마케도니아, 몰도바, 몬테네그로, 몰타, 우크라이나)을 위해 개최되었으며 유로그룹 내 회원국들의 지출검토 경험을 공유하고 이를 통해 교훈을 도출하기 위해 마련되었음
 - 위 8개 국가들은 공공 지출의 효율성 향상을 위해 지출검토를 최근에 도입하였으며 부문별 지출검토를 한 차례 시행하였거나 아직 시행 전의 제도 개발 초기 단계에 있음
- 슬로바키아공화국은 자국의 지출검토 사례를 발표하였는데 2016년 신정부 수립과 함께 지출검토 제도를 도입하였으며 재무부 내에 'A Value for Money Unit'을 신설하여 매 3년간 약 10건의 지출검토를 수행하였음
 - 10건의 지출검토는 IT, 공공보건(두 차례 시행됨), 교통, 교육, 노동시장 및 사회정책, 환경, 빈곤 및 사회적 소외계층, 농업 및 농촌 개발, 공공분야의 임금 분야에 대하여 이루어짐
 - 이렇게 시행된 10건의 지출검토는 대중에게 공개되었으며 슬로바키아공화국의 예산정책에 반영됨

- 2016년 9월 유로그룹(the Eurogroup)은 회원국들의 지출 관리 개선을 위한 지출검토 제도의 중요성을 인지하고 지출검토 제도의 도입 및 확산을 위해 공통 원칙을 수립하였는바, 이는 아래와 같음
 - 국가 차원에서의 강력하고 지속적인 정치적 의지(political commitment)
 - 지출검토 제도의 개발 및 이행에 있어 국제 모범 사례의 활용
 - 지출검토 제도의 영향력을 모니터링하고 그 결과를 대중에게 공개
 - 지출검토 제도와 각국의 예산 계획 절차와의 일관성 유지

- 워크숍 참가자들은 공식적으로 지출검토 제도를 도입하는 것이 동유럽 8개국의 효율적인 공공 지출 및 재정 관리에 도움이 될 것이라는 데에 동의함
 - 중앙 예산처가 공공 지출을 분석하는 기술적인 능력 및 도구를 개발해야 하며 지출 제안 및 기준선은 면밀히 계산되어야 함
 - 특히 타국의 공공보건과 교육 분야의 지출검토를 선례로 삼아 이를 비교하고 벤치마킹하도록 조언함

- 또한 2017년에 시행된 유럽연합 집행위원회의 설문은 바탕으로 지출검토를 시행한 유럽 국가들로부터 아래의 10 가지 주요 교훈을 도출하였으며 워크숍 참가자들은 이에 대하여 논의함
 - ① 지출검토의 모든 절차에 있어 강한 정치적 의지(political commitment)가 동반되어야 함
 - ② 중기적 관점(medium-term perspective)을 통해 지출 절감을 극대화하도록 함
 - ③ 절감 목표는 잘 통제될 수 있도록 명확하게 설정해야 하며 현실적으로 달성 가능한 정책이 수립되어야 함
 - ④ 예산 일정과 부합하는 시기적절한 지출검토 제도를 계획해야 함
 - ⑤ 다년도(multi-year) 예산 계획에 절감액을 분배해야 함
 - ⑥ 중앙 예산처의 전문가, 부처별 예산 전문가 그리고 필요에 따라 외부 전문가들이 모두 함께 협력해야 함
 - ⑦ 프로그램 간의 수평적 비교를 통해 지출을 분석하는 동시에 프로그램 내 지출 항목 간의 수직적 비교 분석도 필요함
 - ⑧ 지출검토 제도를 처음 도입하는 국가들의 경우 지출 절감이 가장 쉽게 달성될 수 있는 분야에 초점을 두어야 함
 - ⑨ 지출검토를 도입하며 필요한 제도 개혁의 시간은 충분해야 함
 - ⑩ 지출검토를 통해 달성한 절감에 대해 주기적인 모니터링을 수행하고, 이러한 절감이 공공에 미치는 영향에 대한 정보를 공유해야 함

참고자료

Suzanne Flynn, Fazeer Rahim, and Natalia Zbirciog-Vandenberghe, “International Monetary Fund, Public Financial Management Blog, Ten Lessons from Spending Reviews in Eastern Europe,” 2018.12.10, <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2018/12/lessons-spending-review-eastern-europe.html>, 검색일자: 2019.1.7.

(작성자: 허영미 연구원)

2. World Bank

정부혁신을 통한 개발도상국 공공부문의 성과 향상과 성공 사례

- 2018. 10. 세계은행 -

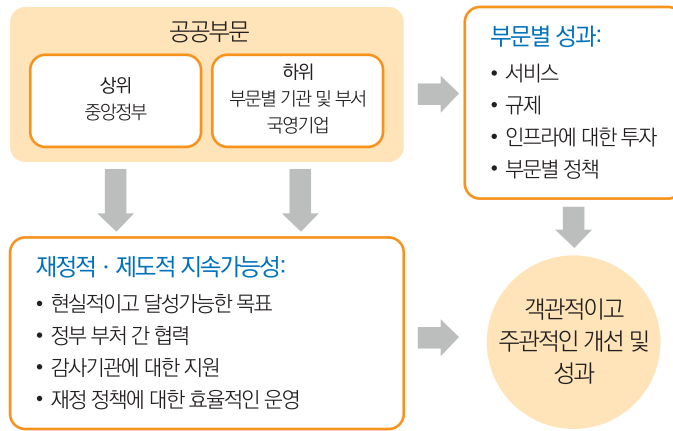
1. 배경

- 여러 개발도상국의 정부 당국 및 정치 지도자들은 오랫동안 지속적으로 제기된 공공부문의 관리 및 효율성 관련 이슈를 해결할 수 있는 새롭고 혁신적인 방법을 모색해 왔으며 가시적인 성과를 달성함
- 세계은행은 개발도상국의 공공부문 성과 개선 사례를 보여주고, 공공부문 개혁을 목표로 하는 기타 개발도상국들에게 지침서가 되도록 본 보고서를 발간함
- 세계은행의 지역별 거버넌스(governance) 전문가들은 실무 경험을 바탕으로 국가별 사례를 모아 저소득 및 분쟁 후(post-conflict) 환경에 처한 개발도상국들의 공공부문에서의 성과를 소개하고 이를 통해 교훈을 도출하고자 함
- 본 글에서는 개발도상국의 공공부문 성과에 관한 다섯 가지 글로벌 추이를 설명하고 각 테마별 주요 사례를 소개하고자 함

2. 공공부문 성과의 글로벌 추이와 성공 사례

- 공공부문의 성과 관리란 정부가 효율적이고 책임질 수 있는 방법과 수단으로 질 높은 수준의 결과물을 창출하는 능력으로 정의할 수 있음
- 아래 [그림 1]과 같이 공공부문은 상위(Upstream)에 해당하는 중앙 정부와 하위(Downstream)에 해당하는 부문별 기관 및 부처, 국영기업으로 나뉘며 각 기관들은 재정 안정성 및 지속가능한 운영을 위해 다양한 성과물을 창출하고 이것은 국민과 기업에 직접적인 영향을 끼침

[그림 1] 공공부문의 성과 연결고리(Public Sector Results Chain)



*출처: World Bank Group(2018. 10). "Improving Public Sector Performance Through Innovation and Inter-Agency Coordination," p. 28 참고

■ 공공부문의 성과 관리를 향상시키기 위해서는 정치적 개입이 필수이며 이러한 개입은 다양한 진입점에서 이루어짐. 본 보고서에서는 진입점에 따라 다섯 가지 항목으로 공공부문 성과 추이를 분류함

- 1) 중앙정부로부터의 결과 도출(Driving Results from the Center of Government)
- 2) 공공서비스 관리(Civil Service Management)
- 3) 공공 재정 관리를 위한 혁신(Innovations in Managing Public Money)
- 4) 공공서비스의 최종 전달을 위한 새로운 접근법(New Approaches to Last-Mile Service Delivery)
- 5) 사회 정의 서비스 제공의 혁신(Innovations in Delivering Justice Services)

■ 위 다섯 가지 주제는 공공서비스가 최종 소비자인 시민들에게 잘 전달되도록 하여 결과적으로 공공부문의 성과를 향상시키는 것을 목표로 하고 있음

■ 본 보고서에서는 다섯 가지 주제에 따라 개발도상국의 사례를 제공함으로써 공공부문의 성과가 단순히 고소득 국가 또는 OECD 선진국만의 결과물이 아니라 다양한 상황에 처해 있는 여러 국가들이 공공부문 성과 측면에서 지속적으로 발전해 나가고 있음을 입증함

1) 중앙정부로부터의 결과 도출(Driving Results from the Center of Government)

- 공공부문의 성과 개선을 위한 가장 중요한 요소 중 하나는 중앙 정부 및 최고위 정치 지도자의 효과적인 리더십임
- 또한 정부 및 내각을 지원하는 하위 부처 및 기관들이 각각의 기능을 발휘하고 공공부문 전반에 걸친 각 조직 내 전문가들이 협력할 때 국가가 당면한 중대한 사안에 대하여 올바른 결정을 내릴 수 있음
- 각 부처가 명확한 목표와 이를 달성하기 위한 적절한 자원(resources)을 갖추고 있을 때 공공서비스 제공의 기능을 원활히 수행할 수 있으며 중앙 정부는 각 부처의 성과를 체계적으로 감독하기 위한 평가 제도를 시행해야 함
- 말레이시아는 고위 공직자의 정치적 리더십 및 부처 간(Inter-Agency) 협력 증진을 통해 공공부문의 성과를 향상한 사례로 채택됨
 - 2009년 정부 개혁과 국가 개발 5개년 계획을 도입하면서 뚜렷한 정치적 목표가 수립되면서 강력한 정치적 리더십이 발휘되었고 부처 간 의견 조율을 원활하게 하였음
 - 특히 총리, 부총리, 그리고 수석 비서관들은 주요 부처들이 민간부문의 경영 및 컨설팅 개념을 도입하여 협업을 가능케 하였고 더 나은 공공서비스를 제공할 수 있도록 제도 개선을 추진함
 - 국가전략부(National Strategy Unit)를 신설하여 재무부 산하에 이를 전략적으로 배치하였고 전 부처에 대한 모니터링 기능을 수행하고 복합적 문제(troubleshooting)를 해결하도록 함
 - 각 부처 및 관련 기관들은 총리 또는 수석 비서관이 주재하는 고위급 회의에 기관별 진행 상황을 보고하였으며 국가전략부가 실시하는 정기적인 감사를 받으면서 말레이시아의 공공부문의 성과가 향상되었음

2) 공공부문의 인력 관리 (Civil Service Management)

- 공공부문 인력의 효과적인 관리는 공공부문의 전반적인 효과와 효율성을 개선하는 또 다른 중요한 요소임

- 공공부문 인력은 정치 지도부를 대표하기도 하며 이들의 성과는 정부 정책의 방향에 따라 큰 영향을 받을 수 있음
- 따라서 신정부가 수립될 때 정부 전체 공무원을 대상으로 개혁을 착수할 것인지 아니면 특정 기관을 목표로 개혁을 단행할 것인지를 신중하게 고려해야 함
- 인도네시아는 공무원 임용을 위해 컴퓨터를 활용한 시험을 도입하면서 공무원의 자질을 향상시켰으며 결과적으로 공공부문 성과 개선을 도모함
 - 컴퓨터 시험의 도입 이전 인도네시아 국민들은 공무원 채용과정에서의 비리에 대해 큰 의혹을 지니고 있었으며 이를 해결하기 위해 2013년 'Computer-assisted testing system(CAT)'을 개발하면서 공무원 채용 비리 문제를 해결하는 데 성공함
 - 기존의 지필시험을 교체하는 과정에서 기관들의 반발이 있었으나 정치 지도층이 이를 적극 수용하도록 설득하였고 이 새로운 공무원 채용 시스템은 인도네시아 국민들로부터 큰 지지를 받았음
 - 새로운 제도가 전국적으로 빠르게 도입되면서 공무원 채용 과정에서 투명성과 신뢰성이 보장되어 보다 우수한 인력을 채용하게 되었고 공무원 내의 족벌주의나 연고주의가 사라지면서 공정한 경쟁이 가능해졌음
 - 결과적으로 공무원 질의 향상에 성공하면서 이들의 업무 수행 능력이 강화되었고 공공부문의 성과 관리를 개선하는 데 성공하였음

3) 공공재정 관리를 위한 혁신 (Innovations in Managing Public Money)

- 공공재정 관리(Public Financial Management, PFM)는 수많은 정부 기능을 포괄하는 광범위한 분야로 해당 기능이 잘 작동하지 않을 시 공공서비스의 품질이나 전달에 큰 문제를 야기할 수 있음
- 공공조달, 내부 통제 및 기준(금융감독 및 관리를 포함), 효율적 예산관리를 위한 제도적 인센티브 등이 공공재정 관리 분야의 주요 이슈이며 이러한 분야의 혁신을 통해 공공부문 성과를 크게 개선할 수 있음
- 효율적인 공공재정 운영 및 관리를 위해 정확한 정보를 기반으로 한 데이터베이스가 필요하며 이를 사용하는 소비자는 시기적절하게 정보에 접근할 수 있어야 함

- 인도네시아 재무부는 기존의 금융관리정보시스템(FMIS)을 혁신을 통해 새로운 소프트웨어를 개발하였음. 이를 통해 전국의 모든 정부기관에 시기적절하고 신뢰할 수 있는 공공 지출 및 지출 정보(expenditure and payment information)를 제공하는 데 성공함
 - 2015년 4월 공공재정 온라인 모니터링 시스템인 ‘OM-SPAN’을 개발하는 데 성공하고 이를 도입하면서 전국 각 부처가 금융거래를 감시하고 실시간으로 재무보고서를 작성할 수 있게 됨
 - ‘OM-SPAN’ 도입 이전에는 공무원들이 지출 현황과 지출 승인 여부 등을 확인하기 위해 재무부에 직접 방문하거나 연락을 취해야 했기에 효율적이지 못하고 상당한 시간을 낭비하였으며 예산에 대한 관리 감독도 어려웠음
 - 이 시스템을 통해 인도네시아의 10만명 이상의 공무원들이 각종 금융거래 관련 정보에 대한 접근이 용이해졌으며 보고서 작성에 소요되는 시간도 대폭 단축되었고, 결과적으로는 전반적인 공공재정 관리가 효율성, 투명성, 책임성의 여러 측면에서 향상되었음

4) 공공서비스의 최종 전달을 위한 새로운 접근법 (New Approaches to Last-Mile Service Delivery)

- 공공서비스를 제공하는 데 있어 최종 목적지인 소비자에게 효율적이고 손쉽게 서비스를 전달하는 것을 ‘Last-Mile Service’라고 부르며 본 보고서에서는 어떻게 하면 정부가 서비스의 품질과 효율성을 보장하면서 ‘Last-Mile Service’를 할 수 있을지에 대하여 설명함
- 공공서비스의 ‘Last-Mile Service’를 위해서는 시민들이 필요한 공공서비스에 대한 접근의 용이성이 보장되어야 하지만 대다수의 개발도상국의 경우 정부 서비스에 쉽게 접근할 수 있는 정보가 부족함
 - 정보의 비대칭성으로 인해 시민들이 서비스를 제공받기까지의 비용과 시간은 더욱 소요되며 때로는 부패와 뇌물이라는 악영향을 초래하기도 함
- 또한 개발도상국의 경우 공무원들의 근태에 대한 관리 감독이 어렵고 그들이 제공하는 서비스의 질에 대한 시민들의 의구심도 높은 상황임
- 본 보고서에서는 공공서비스의 효율적인 전달을 위해 제도를 개혁한 파키스탄 펀자브 주의 시민 참여 피드백 모니터링 프로그램을 사례로 제시함
 - 파키스탄 펀자브 주는 공공서비스의 개선을 위해 공무원들의 실적을 감독하고 부패를 보

고할 수 있는 시민 참여 피드백 모니터링 프로그램을 도입하고 ‘The Punjab Information Technology Board’를 신설함

- 펀자브 주 내의 작은 지역에서 파일럿 프로그램으로 시행되었다가 지금은 주 전체의 공무원의 실적 및 성과에 대한 감독, 공공서비스 품질에 대한 의견 제시 등 시민들의 적극적인 피드백으로 운영되고 있음
- 펀자브 주의 시민 참여 피드백 모니터링 시스템과 비슷한 접근방식을 채택한 파키스탄의 국립 여권 사무소는 공공서비스 품질에 관한 시민들의 피드백을 적극 반영하여 여권 발급에 필요한 기간을 3주에서 10일로 단축하는 성과를 거두었음
- 또한 펀자브 주에 저렴한 스마트폰이 보급되면서 공무원들이 스마트폰 앱을 통해 근태를 기록하고 이를 통해 실적을 관리할 수 있게 되면서 공공서비스의 질 또한 향상됨

5) 사회 정의의 서비스 전달에서의 혁신(Innovations in Delivering Justice Services)

- 사회 정의를 핵심 공공서비스로 제공하는 것은 한 국가의 개인이나 집단의 권리를 보장하고 정의를 지키며 그들에게 합당한 권익을 제공하는 데 있어 중요한 사안임
- 사법기관의 질, 효율성, 독립성은 한 나라의 경제 발전에도 직접적인 영향을 끼치고 민간부문의 성장과 발전을 위한 환경 조성에 필수요건임
- 특히 개발도상국들은 소외계층, 빈곤계층이 차지하는 비중이 크고 중소기업들이 많기 때문에 사법기관이 무능하거나 사법시스템이 취약할 경우 수많은 국민이 쉽게 희생될 수 있고 나라 전반에 걸친 경제 상황이 악화될 수 있음
- 사법 개혁을 성공적으로 이루어내기 위해서는 수십 년의 시행착오와 노력이 필요하며 정부의 접근 방식이 혁신적이어야 함. 이 부분의 성공 사례로 세르비아의 사법 부문의 개혁을 예로 들 수 있음
 - 세르비아는 2008년 EU 가입을 위한 협상을 시작하면서 정치적 안정성이 크게 요구되었고 사법 부문의 개혁은 불가피한 사안이었음
 - 세르비아의 사법 개혁 사례는 EU 가입이라는 국가 차원의 중대한 목표를 달성하기 위해 직면한 장애물을 해결하고자 하는 의지로 시작되었으며 이에 따라 맞춤형 사법 개혁이 재빨리 시행되었음

- 가장 먼저 판사의 관리 감독 권한이 강화되고 법원의 실적에 따른 성과급 제도가 도입되었음
- 또한 재판장(presiding judge)에게 법원 전체의 조직과 구성원에게 업무를 분배하고 성과를 평가할 권리를 위임하면서 구성원들의 능력을 검증하고 업무를 효율적으로 수행할 수 있게 하였음
- 이러한 개혁으로 판사들은 선의의 경쟁을 할 수 있게 되었으며 법원의 업무 효율성이 높아짐과 동시에 독립성과 투명성도 향상되었음
- 결과적으로 권한의 위임과 성과 인센티브 제도가 세르비아 사법 부문 개혁 성공의 주된 요인이라 할 수 있음

참고자료

World Bank Group, “Improving Public Sector Performance Through Innovation and Inter-Agency Coordination,” 2018. 10, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30917/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 검색일자: 2019.1.7.

(작성자: 허영미 연구원)



Ⅲ. 재정성과관리 연구 동향



CONTENTS

1. 국내 동향
2. 해외 동향

Ⅲ. 재정성과관리 연구 동향

국내 동향

공공부문 성과보상의 효과성에 관한 연구: 성과보상이 직무몰입에 미치는 영향과 업무특성의 조절효과를 중심으로

– 박순애 · 이영미 · 이해연, 『한국행정학보』, 제52권, 제3호, 2018 –

1. 연구목적

- 본 연구는 중앙부처 공무원을 대상으로 실시한 설문조사 자료에 대한 실증 분석 결과를 바탕으로 금전적 및 비금전적 보상이 공무원의 개인적 성과에 미치는 영향을 살펴보고, 이들 간의 관계에 업무특성이 가지는 조절효과에 대하여 탐색하였음

2. 연구설계

1) 가설

- 예산제약 및 정치적, 법적 책임 등으로 인하여 금전적 보상보다는 교육훈련, 승진 등의 비금전적 보상 제도가 주도적으로 운영되어온 우리나라에서는 비금전적 보상이 금전적 보상보다 직무몰입에 미치는 영향이 더 클 것으로 보아 가설을 아래와 같이 설정함

* 가설 1: 금전적·비금전적 보상은 직무몰입에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

* 가설 2: 금전적 보상보다 비금전적 보상이 직무몰입에 미치는 영향이 클 것이다.

- 한편, 성과보상의 효과성에 대한 상반된 연구 결과가 공존하는 상황에서 업무의 특성이 성과보상의 효과성에 영향을 미칠 수 있다는 가정하에 주요사업업무와 지원업무로 업무유형을 구분하여 각각의 효과를 살펴봄

- 주요사업업무를 수행하는 경우 지원업무에 비해 직무몰입 수준이 높을 것이며 직무몰입을 제고하는 데 있어 내재적 동기에 구축효과(crowding-out effect)를 가져올 수 있는 금전적 보상보다는 비금전적 보상의 역할이 클 것이라 가정할 수 있음
 - * 가설 3: 업무특성에 따라 성과보상이 직무몰입에 미치는 영향이 달라질 것이다.
 - * 가설 3-1: 지원업무를 담당할 경우, 비금전적 보상보다 금전적 보상이 직무몰입에 미치는 긍정적 영향이 클 것이다.
 - * 가설 3-2: 주요 사업업무를 담당할 경우, 금전적 보상보다 비금전적 보상이 직무몰입에 미치는 긍정적 영향이 클 것이다.

2) 자료수집 및 분석

- 금전적·비금전적 성과보상의 효과성을 실증적으로 규명하기 위하여 2017년 8월 18일~28일까지 44개 중앙부처에 근무하는 공무원 1,440명을 대상으로 서면 설문조사를 실시함
 - 표본은 공무원들의 직급과 각 부처의 기관규모를 고려하여 추출되었으며, 최종적으로 34개 중앙부처 공무원 1,077명이 설문조사에 응답하여 75.5%의 회수율을 기록함
 - 가설검증을 위해 위계적 최소자승법 회귀분석(hierarchy ordinary least square regression)을 활용함
 - 1단계에서는 독립변수만을, 2단계에서는 독립변수와 통제변수를, 3단계에서는 독립변수와 통제변수에 상호작용항을 포함시킨 모델을 설정하여 분석

3. 연구결과 및 함의

- 독립변수인 성과보상과 업무특성 변인이 투입된 모델1에 따르면 금전적 보상($\beta=.106, p<.001$), 비금전적 보상($\beta=.079, p<.05$), 업무특성($\beta=.052, p<.1$) 모두 직무몰입에 유의미한 영향을 미치는 변수인 것으로 나타남
 - 성과에 대해 금전적 보상과 비금전적 보상이 많이 주어질수록, 지원업무보다 주요사업업무를 수행할 때 직무몰입이 높아짐
- 통제변수들을 순차적으로 투입한 모델2에서 금전적·비금전적 보상 변수는 직무몰입과 여전히 정(+)의 관계를 보이고 있지만 더 이상 통계적으로 유의미하지 않으며, 업무특성만이 통계적으로 유의미한 관계를 지님
 - 공공봉사 동기($\beta=.236, p<.001$)와 성과평가제도에 대한 만족도($\beta=.233, p<.001$)가 직무몰입

에 가장 강력하게 영향을 미치는 변수인 것으로 나타나고 있음

- 인구통계학적 변수들은 모두 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있어 공직자들의 직무 몰입에 영향을 미치는 요인은 성과에 따른 보상보다는 개개인의 내재적 동기, 성과관리 시스템의 운영, 재직연수·학력 등과 같은 개인적 특성이라는 점을 유추해볼 수 있음

■ 업무특성의 조절효과를 검증하기 위하여 금전적 보상, 비금전적 보상과 업무특성의 상호작용항을 투입한 모델³의 결과를 분석해보면 성과보상의 설계 방식에 따라 성과보상이 직무몰입에 차별적인 영향을 미칠 수 있음

- 한편, 업무특성별 성과보상의 효과성을 보다 면밀히 살펴보기 위하여 업무특성에 따른 집단을 분리하여 추가적인 회귀분석을 실시한 결과, 업무특성에 따라 성과보상이 직무몰입에 미치는 영향이 달라질 것이라고 가정한 가설³은 지지되었음

■ 지원업무 집단과 달리 주요사업업무 집단에 있어 금전적 보상의 효과가 나타나지 않는 이유는 주요사업업무 자체의 재미나 의미에서 유발되는 내재적 동기가 성과급보다 직무몰입에 더 큰 영향력을 미치기 때문인 것으로 해석해볼 수 있음

- 반면 비금전적 보상의 경우 주요사업업무를 담당하고 있는 공무원들의 내재적 동기부여를 훼손하지 않으면서 그 긍정적 효과가 유지되고 있는 것으로 분석해볼 수 있어 성과관리에 있어 직무의 특성을 반영한 제도설계가 필요함을 시사함

(작성자: 박선영 전문연구원)

평가자율성 부여와 성과평가 유인변화: 정보비대칭 상황의 사업 성격에 따른 평가 경향성 변화 검토

– 전예원(서울대), 『재정학연구』, 제11권, 제4호, 2018

1. 연구목적

- 평가제도의 변화를 기준으로 이전과 이후의 성과평가 점수의 변화 정도를 파악함으로써 사업특성에 따라 공무원의 평가 편향성이 어떻게 달라지는지를 확인함

2. 연구 설계

1) 가설

- 가설①은 ‘정보비대칭 상황’에서 평가 자율성 부여가 평가담당 공무원의 행태변화에 대한 효과성을 측정하는 목적이 있으며 이것을 측정함으로써 위의 가설①과 ②의 결과는 현재 평가강화·평가과다의 논란에서, 향후 제반 재정사업 경영감사 등의 평가 확대·축소에 대한 논거로 사용될 것임

- * 가설①: 재정사업 성격에 따라 평가점수가 다르게 나타날 것이다.
- * 가설②: 평가 자율성이 부여될 경우 ①의 차이는 심화/완화될 것이다.
- * 가설③: ②의 차이는 사업의 성격(회계소속, 수행방식)에 기인할 것이다.

2) 연구범위 및 변수정의

- 연구의 시간적 범위는 평가연도 기준 2012년부터 2017년까지(회계연도 기준 2011년부터 2016년)로, 메타평가가 도입되어 부처 자율평가가 강화된 2015년을 기준으로 하여, 총 6년간 평가가 이루어진 4,203개 사업을 분석

- ‘성과평가 경향성’의 변화는 본 연구의 종속변수로서, 각 연도 최종 성과점수가 각 사업특성에 따라 평가 자율성을 부여하는 정책 도입 이후에 어떻게 변화하였는지를 확인한다면 평가의 자의성이 존재하는지 파악할 수 있을 것이라고 예상함

- 사업의 성격을 구분하는 독립변수로서 회계소속과 사업수행방식의 두 가지 대리변수를 사용함
 - 이때 회계소속의 구분은 일반회계, 특별회계, 기금으로 나누어 각각 국회의 감시 정도와 사업 예산의 변화 가능성이 달라짐에 따라 공무원의 평가에 대한 태도가 어떻게 달라질지를 확인하고자 함
 - 두 번째 대리변수인 사업의 수행방식은 공무원이 직접적으로 사업을 추진·총괄하는 직접수행과 행정지원으로서 재정상 지원에 해당하는 출연·출자·지자체보조·민간보조·융자는 간접적인 수행방식에 해당

3) 분석방법

- 이중차분법(Differenece in Difference)을 통하여 사업성격별로 개혁 이전과 이후의 차이를 파악한 후 다중회귀분석을 실시함
 - “공무원의 평가 자율성 변화에 따른 성과평가 유인변화”는 개혁 이전과 이후로 나누어 그 변화된 효과를 검토하는 것이 주요 쟁점이고 해당 유인변화가 공무원이 선호하는 점수부여 방향으로 이루어지는지를 확인하기 위하여 사업성격 더미를 추가함
 - 이중차분법은 개혁 이전과 이후의 전체사업의 변화효과, 사업별 변화효과, 사업성격요소를 제거한 변화 정도를 분리하여 파악할 수 있다는 장점이 있으나 그 변화의 효과 정도가 유의미한 정도인지 파악하는 데에는 한계가 존재하므로 다중회귀분석을 통하여 각 사업성격별 더미가 정책변화에 의하여 점수에 어느 정도 영향을 받게 되었는지를 살펴봄

3. 연구 결과 및 함의

- 이중차분법(Difference In Difference) 결과 평가의 자율성이 부여된 개혁 이후, 예산회계에 비하여 기금에 대해 더 낮은 점수를 주는 경향성이 높아졌음
 - 공무원들이 상대적으로 기금에 대해서는 일반회계 소속의 예산에 비하여 ‘우리 부처 주머니’라고 생각하며 지출함
 - 2015년 개혁 이후의 더미변수와 기금인 경우의 더미변수를 교차한 DID항의 결과값이 5%유의수준에서 -2.332 이어서 공무원의 평가 자율성이 확대된 이후 상대적으로 기금의 평가점수가 낮게 부여되었음을 확인

- 평가의 자율성이 확대되는 개혁 이후 기금의 성과점수가 어떻게 변화하였는지 다중회귀분석을 한 결과, 성과점수를 그대로 입력하였을 때 2015년도 이후의 연도더미와 기금더미의 교차항은 -2.249로 99%에서 유의미하게 도출되었고, 연도별 성과점수 변화로 인한 오류를 연도별 점수표준화를 통하여 제거하여 도출하였을 때에도 -5.598로 99%에서 유의미함
 - 통제변수에서 나타나는 특징은 부처소관 내 해당 사업의 예산비중(bdgshare)이 높을수록 평가점수를 높게 부여하는 정도가 높았고(실제점수와 연도별 표준화점수 모두 99% 유의수준 0.168 0.476), 위원회 조직(etccmmtt)도 높은 점수를 부여함(실제점수와 연도별 표준화점수 모두 95% 유의수준, 5.356 11.35)
 - 집행방식 측면에서는 상대적으로 부처의 통제권한이나 예산비중이 높은 출연·출자사업(means_investfund)에 부여된 점수가 높았으며(실제점수와 연도별 표준화점수 모두 99% 유의수준, 4.987 10.62), 그에 반하여 지자체보조(means_localgvm)과 민간보조(means_prvcap)사업과 같은 간접사업에 대해서는 낮은 점수를 부여하는 경향성이 존재

- 동일한 사업임에도 예산분류체계(회계소속), 부처의 성격과 사업의 성격(수행방식)에 따라 성과측정을 달리할 유인이 발생할 수 있다면, 평가설계자들은 성과평가에 대한 편의(bias)가 발생할 여지가 있음을 포착하고 이를 개선할 수 있는 안을 검토하는 데에 활용할 수 있음
 - 그리고 새로운 평가 방안이 평가 편의를 최소화하는 것을 목적함수로 하는 데에 활용함으로써, 성과관리가 재정건전성 확보의 기간이 될 수 있도록 하는 것에 의의가 있음

(작성자: 박선영 전문연구원)

정부 경쟁력 제고를 위한 공무원의 경쟁심 그리고 조직 내 부정부패행위에 대한 윤리적 판단: 성과지향 조직문화 인식의 조절효과를 중심으로

- 최승진 · 정윤진 · 임도빈(서울대), 『한국행정학보』, 제52권, 제3호, 2018 -

1. 연구목적

- 본 연구는 공무원의 개인 특성인 다양한 경쟁심 유형이 부정부패 현상에 대한 윤리적 판단과 어떤 관계를 갖는지, 공무원이 조직 내의 성과지향적인 문화를 인식하는 방식에 따라 앞의 경쟁심과 윤리적 판단 간 관계가 어떻게 달라지는지를 분석함

2. 연구 설계

1) 가설

- 대인 경쟁심을 '우월하거나 이기고자 경쟁하는 욕구'로, 자기개발 경쟁심은 '자기발전을 목표로 경쟁에서 자신이 할 수 있는 최선을 다하고자 하는 욕구'로 정의
 - 개인발전 경쟁심이 높은 사람일수록 타인에게 직접적으로 해가 되는 행동을 꺼리며 윤리적으로 의구심이 드는 결정은 지양하는 반면, 대인 경쟁심이 높은 사람들은 반대 결과를 보이고 있다는 Mudrack et al.(2012)의 연구를 바탕으로 공무원을 대상으로 개인 경쟁심의 형태에 따라 조직 내 비윤리적인 상황을 어떻게 판단하고 얼마만큼 수용하는가에 대해 아래의 가설을 설정함
 - * 가설 1: 개인 발전 경쟁심이 높을수록 조직 내 부정부패 행위의 용인수준이 낮아진다.
 - * 가설 2: 대인 경쟁심이 높을수록 조직 내 부정부패 행위의 용인수준이 높아진다.
 - 개인의 경쟁심이 윤리적 판단에 미치는 영향은 성과 압박에 대한 구성원의 인식에 따라 달라질 수 있음을 유추해 아래의 가설을 설정함
 - * 가설 3: 개인 발전 경쟁심과 조직 내 부정부패 용인수준 사이의 관계는 구성원의 성과지향 문화 인식 수준에 따라 차이가 있다(조절효과).
 - * 가설 4: 대인 경쟁심과 조직 내 부정부패 용인수준 사이의 관계는 구성원의 성과지향 문화 인식 수준에 따라 차이가 있다(조절효과).

2) 자료수집 및 분석

- 2016년 10월 24일부터 11월 25일까지 1차(부처별 40개 균등할당)와 2차(부처 내 직급 현황을 고려한 비례할당) 표본설계를 통해 35개 중앙부처에서 근무하는 일반 행정직 공무원 총 1,400명을 대상으로 경쟁심, 성과, 직무태도 등에 대한 인식을 설문조사함
 - 연구 변수의 타당성과 신뢰성을 검증하기 위한 확인적 요인분석과 개념신뢰도(CR) 및 평균분산추출(AVE)을 계산한 후 개인 특성인 경쟁심, 성과지향 문화에 대한 구성원의 인식, 그리고 부정부패 행위에 대한 윤리적 판단 간 관계를 확인하기 위해 구조방정식 모형분석을 통해 가설을 검증함

3. 연구 결과 및 함의

- 개인 발전을 도모하는 경쟁심을 가지고 있는 공무원은 조직 내부 정부패행위에 대해 비윤리적으로 판단하는 것으로 나타남($\beta = -.273, p < .001$) 반면에 타인과의 경쟁을 통해 반드시 승리를 맞아야 하는 대인 경쟁심이 높은 공무원들은 조직 내에서 발생할 수 있는 부정부패행위에 대해 비윤리적으로 인식하지 않는 것으로 나타나($\beta = .519, p < .001$) 가설 1과 2는 지지되었음
- 자신의 능력을 발전시키는 내면의 경쟁심이 높은 공무원일수록 조직 내 부정부패행위에 대한 용인수준이 상대적으로 낮게 나타났지만, 그 효과는 해당 조직의 성과지향 문화를 인식하는 정도에 따라 상이하게 나타남($\beta = .146, p < .001$)
 - 개인 발전 경쟁심이 강한 공무원일수록 낮은 수준의 부정부패도 쉽게 용인하지 않는 인식과 태도를 보이는 것으로 추론되지만, 조직이 가시적인 성과산출을 지나치게 강요할 경우 부정부패행위를 용인하지 않는 정도가 상대적으로 약화되어 개인 발전 경쟁심과 성과지향 분위기 간 상호작용 효과의 가능성을 제기한 가설 3은 지지됨
- 한편, 당초 대인 경쟁심이 높은 공무원은 경쟁 상대방을 이겨야 한다는 인식이 강해 소속 조직의 성과강요 문화가 확립될수록 부패를 더 쉽게 용인할 것으로 추론했지만 검증결과는 가시적인 조직성과를 상대적으로 적게 강요하는 조직 내에서 부정부패행위를 보다 더 용인하는 것으로 분석되어 가설 4는 기각됨

- 대인 경쟁심이 강한 공무원은 성과를 강조하는 정도가 강한 조직에서 그렇지 않은 조직보다 상대적으로 직무와 관련해 긍정적인 태도를 보인다고 볼 수 있어 결국 공직윤리를 확립하는데 있어 개인의 경쟁심을 전략적으로 관리하는 것 못지않게 조직 구성원이 성과지향적인 조직 문화를 어떻게 느끼는지 지속적인 관심을 기울이고 긍정적인 분위기를 조성하는 노력이 필요하다는 것을 보여줌

(작성자: 박선영 전문연구원)

해외 동향

성과정보의 활용에서의 프레이밍 효과(framing effects): 공공 관리자에 대한 실험연구

– Paolo Belardinelli · Nicola Bellé · Mariafrancesca Sicilia · Ileana Steccolini, PAR,
Vol.78, Iss.6, 2018, pp. 841–851 –

1. 연구목적

- 공공 관리자의 정보 처리 정확도가 각기 다른 성과정보 사용 상황에 따라 달라지는지, 즉 성과정보의 사전적 사용보다 사후적 사용에 더 큰 프레이밍 효과(framing effects)¹⁾가 적용되는지 여부 및 의사 결정의 정당성 요구가 공공 관리자의 성과정보 처리 정확도를 증가시키는지 여부를 연구하여 공공 관리자의 정보를 처리하는 방식을 탐구하였음

2. 연구설계

1) 가설

- 성과정보가 사전에 사용되는 경우, 관리자는 의사결정에 더 많은 관심을 기울이고 대안을 탐색하는 경향이 있어 프레이밍 효과가 약할 수 있음. 반면에 성과정보를 평가 및 피드백을 위해 사후적으로 사용할 경우, 관리자는 성과를 평가하기 위한 특정 업무 및 특정 데이터에 대해서만 초점을 맞추고, 결정 결과에 개인적으로 덜 관여하며 더 적은 정보를 포함시킬 가능성이 높을 것으로 예상할 수 있음
 - 결정에 대한 예감, 따라서 단순한 휴리스틱(heuristic)²⁾에 더 강하게 의존하며 프레이밍 효과의 영향을 받기 쉬운 것임

1) 같은 문제라도 사용자에게 어떤 방식으로 질문하느냐에 따라 사용자의 판단과 선택이 달라지는 현상. 노벨 경제학상을 수상한 미국의 경제학자이자 심리학자인 카너먼(Kahneman, D.)이 처음 사용

(출처:국립국어원 우리말샘, https://opendict.korean.go.kr/small/view?sense_no=798661&viewType=confirm 검색일자: 2018.3.5)

2) 의사 결정 과정을 단순화하여 만든 지침. 완벽한 의사 결정을 하려는 것이 아니라 이용 가능한 정보를 활용하여 실현 가능한 결정을 하려는 것이 목적(출처:국립국어원 우리말샘, https://opendict.korean.go.kr/small/view?sense_no=764010&viewType=confirm 검색일자: 2018.3.5)

* 가설 1: 프레임링 효과는 성과정보의 사전 활용보다 사후 활용 시 더 강하게 작용할 것이다.

- 어떤 선택 시 정당성에 대한 요구에도 불구하고 프레임링 효과가 지속적으로 발견된다는 선행연구들이 있는데, 이는 사람들이 결정을 내리는 과정에 그 결정을 정당화하도록 요청받는 것이 인지부조화를 줄이기 위해 신중해지기보다는 그럴듯한 응답을 하도록 유도할 수도 있음

* 가설 2: 의사결정에 대한 정당성을 요구한다고 해서 성과정보를 처리하는 데 있어 공공 관리자의 정확성이 반드시 높아지는 것은 아니다.

2) 자료수집 및 연구모형

- 이탈리아 자치구(municipal) 공공 관리자를 대상으로 2016년 2월~7월 사이에 설문조사를 시행하였고, 추가 조사는 2017년 11월~12월 사이에 시행함

- 630개의 자치구에서 일하는 1,207명의 공공 관리자들이 5가지 모의실험에 참여함
- 알파실험에서 피실험자들은 자신을 지자체 문화체육부 국장으로 가정하여 자치단체 스포츠 시설에 대한 고객 만족도 정보를 제공받음
 - 이들 중 일부는 부정적인 프레임(스포츠 시설에 불만족하는 고객 비율)방식으로 정보를 제공받고 나머지는 긍정적 프레임(스포츠 시설에 만족하는 고객 비율) 방식으로 받음
- 베타실험은 실험 알파와 동일하지만, 고객이 스포츠 시설의 서비스에 만족하거나 불만족하는 두 가지 옵션 중에서 하나만 선택하도록 요청받았음을 명시함
 - 이렇게 설명하는 이유는 긍정적으로 구성된 정보가 부정적으로 구성된 정보와 동등함을 명확히 하고자 함
- 감마실험은 실험 알파와 동일하지만, 피실험자들은 결정에 대해 정당화하도록 기술하라는 요청을 받음
- 델타실험은 실험 감마와 동일하지만, 고객이 스포츠 시설의 서비스에 만족·불만족 중 하나의 옵션만 선택할 것을 요구받았음을 명시함
- 엡실론실험은 연구결과가 의사 결정의 특정 순서에 의해 좌우된다는 의심을 제거하기 위해, 임의의 의사 결정 순서로 실험 베타를 반복하도록 설계함

- 독립변수는 참가자들에게 제공되는 정보 구성(the framing of information)이고, 종속변수는 4가지 결정 즉, 스포츠 시설 감독의 성과와 시설의 성과, 시설을 개선하기 위해 지출할 수 있는 노력, 차년도 스포츠 시설의 예산임

- 스포츠 시설 및 감독의 성과를 평가하는 결정은 성과정보의 사후 활용을 보여주는 것이고, 노력 및 예산 배정에 대한 결정은 성과 정보의 사전 사용을 의미함

3. 연구결과 및 함의

- 알파, 베타 실험에서 모두 부정적 프레임 조건의 응답자는 긍정적 프레임 조건의 응답자보다 스포츠 시설의 관리자 및 시설 성과평가에 낮은 평점을 주었으며, 이는 통계적으로도 유의하게 나타났다. 감마실험에서도 알파실험에서와 유사한 결과가 나타났는데, 결정에 대해 정당성을 요구받았다 하더라도 감마실험의 결과는 프레임링 효과가 나타남을 보여줌
 - 예상과 달리, 결정에 대한 정당화 요구가 공공 관리자들을 프레임링 편향(bias)로부터 보호하지 못함
- 성과정보가 개인이나 조직에 대한 평가와 같이 사후적으로 활용될 때 프레임링 효과가 나타나는 것으로 보이며, 자원배분이나 업무노력과 같이 사전적으로 활용될 때에는 나타나지 않는 것으로 보이므로, 성과정보의 사후 활용에서 프레임링 효과를 피하기 위해 특별한 주의를 기울일 필요가 있음

(작성자: 박선영 전문연구원)

성과정보 활용의 복잡성 분석: 성과, 데이터 출처 및 타입 측면에서의 이해관계자 실험

- Richard M. Walker · M. Jin Lee · Oliver James · Samuel M. Y. Ho, PAR,
Vol.78, Iss.6, 2018, pp.852-863 -

1. 연구목적

- 이 논문은 홍콩에서의 중요한 이슈인 수학 중등교육과 고체 폐기물 처리를 대상으로 성과(효율성, 효과성, 형평성)와 데이터 출처(내부·외부, 인지·기록)의 차원에 대한 피험자의 태도를 조사하여 성과정보 타입이 성과측정에 미치는 영향을 분석함

2. 연구 설계

1) 자료수집 및 연구모형

- 554명의 홍콩 주민을 대상으로 홍콩시립대 공공행정정책연구소가 주관하여 2015년 9월부터 2016년 5월까지 설문조사가 실시됨
 - 피실험자들은 점화 효과(priming effects)¹⁾를 막기 위해 주의 깊게 정리된 중등교육, 가정용 고체 폐기물 재활용 등 10개 정책 분야의 전반적인 만족도에 대한 질문에 응답한 후 상황(vignette)을 읽고 해당 조직의 성과를 1(매우 부정적)에서 7(매우 긍정적)으로 평가함
- 실험1은 이해당사자에게 효율성과 형평성에 관한 아래와 같은 정보를 제공하고 이것이 사업의 효과성에 대한 평가에 어떻게 영향을 미치는지를 살펴봄

1) 앞서 접한 정보가 다음에 접하는 정보의 해석·이해에 영향을 주는 심리 현상(출처: 국립국어원 우리말샘, https://opendict.korean.go.kr/dictionary/view?sense_no=777079 검색일자: 2018.2.28)

〈표 1〉 성과정보 유형에 따른 실험1

| | A(효율성) | B(형평성) |
|-----|-----------------|--------------------------|
| 교육 | 효율적인 학생 커리큘럼 전달 | 점수가 낮은 학생에 대한 추가적인 시간 보충 |
| 폐기물 | 톤당 재활용 비용 | 재활용 자원への 접근성 |

- 실험2는 데이터의 유형과 출처를 기준으로 2요인 설계를 하였는데, 데이터 유형은 기록성(Archival)와 지각성(Perceptual)을, 데이터 출처는 내부(Internal)와 외부(External)를 기준으로 구분하여 실험집단을 설계함

〈표 2〉 데이터 차원(유형 및 출처)에 따른 실험2

| 데이터 유형 | 데이터출처 | | | |
|--------|-------|----|------------------|---------------|
| | 지각적 | 내부 | | 외부 |
| | | 교육 | A | B |
| | 지각적 | 교육 | 중학교 관리위원회의 성과검토 | 교육전문가팀의 성과검토 |
| | | 환경 | 쇼핑센터 매니저의 성과검토 | 환경NGO의 성과검토 |
| | 기록적 | 교육 | C | D |
| | | | 중학교 관리위원회의 성과점수표 | 교육전문가팀의 성과점수표 |
| | | 환경 | 쇼핑센터 매니저의 성과보고서 | 환경NGO의 성과보고서 |

3. 연구 결과 및 함의

- 실험1의 결과는 아래와 같이 설명할 수 있음
 - 중등교육에서는 형평성에 대한 추가 정보를 제공하면 효율성에 대한 정보만 제공되었을 때 보다 내외부인 모두 높은 성과 등급을 매김
 - 한편, 중등교육의 내부 이해관계자들은 효과성과 형평성에 모두 우선순위를 두는 반면, 외부 이해관계자들은 형평성에 더 높은 등급을 매김
 - 고품 폐기물 재활용의 경우 형평에 대한 추가 정보를 받은 그룹도 높은 순위를 주었지만 통계적으로 유의하지는 않았음
 - 외부 이해관계자는 모든 성과 지표에 대해 내부 이해관계자보다 통계적으로 유의미하게 긍정적인 평가를 내린바, 이는 내부 이해관계자가 재활용 성과에 대해 더 회의적일 수 있음을 유추할 수 있음

■ 실험2의 결과는 아래와 같이 설명할 수 있음

- 중등 수학교육 비네트에서 외부 기록자료(external-archival) 데이터가 내부 자료보다 선호된다는 것이 통계적으로 유의미하게 나옴
- 고형 폐기물 재활용 실험 결과에서도 외부 기록자료(external-archival) 데이터가 통계적으로 유의미한 차이를 보였으나, 유의 수준은 중등교육 실험보다 낮음

■ 본 연구를 통해 이해관계자의 성과 차원에 대한 평가는 서비스 분야에 따라 다양할 수 있음을 보였음 즉, 중등교육 분야에서는 효율성 정보만 제공하기보다는 형평성에 대한 정보도 추가적으로 제공할 경우 더 높은 성과등급을 받을 수 있었고, 고체 폐기물 재활용 분야에서는 통계적으로 유의한 차이는 나타나지 않았음

- 이해 관계자가 다른 성과 차원에 대해 선호하는 것은 서비스 성과 평가 방법에 중요한 영향을 미칠 수 있으므로 가장 적절한 성과 차원이 관련 그룹을 대상으로 제공되어야 할 것임
 - 또한, 공공서비스 조직은 목적지향적이고 적절한 성과정보를 이해관계자들에게 제공할 수 있도록 노력해야 하며, 특히 외부 기록자료 데이터 제공에 중점을 두어야 할 것임

(작성자: 박선영 전문연구원)



IV. 국가계약 동향 및 연구



CONTENTS

1. 기술혁신 공공조달(PPI)의 개요 및 사례연구
2. EU의 보건 분야 공공혁신조달
3. 공공조달시장에서의 중소기업 지원을 위한 전략적 고려사항

IV. 국가계약 동향 및 연구

기술혁신 공공조달(PPI)의 개요 및 사례연구

1. 기술혁신 공공조달(Public Procurement of Innovation: PPI)의 개요

가. 공공조달과 기술혁신

- 최근 OECD에서 기술혁신 측정 및 이해를 위한 프레임워크를 발표함으로써 기술혁신 및 공공조달에서의 기술혁신에 대한 중요성이 부각되었음
 - 이에 OECD와 유럽 집행위원회(European Commission)는 공공조달과 R&D 및 기술혁신 간의 연계를 측정하는 방법을 검토하고 있음
- 공공조달은 재화 및 서비스를 제공하기 위한 공적자금의 지출을 의미하는 것으로 EU 공공조달의 연간 총액은 2조유로로 추정되며 이는 유럽 GDP의 약 19%를 차지함
 - EU는 기술혁신 공공조달(PPI)을 장려하여 국가경제의 큰 비중을 차지하는 공공조달시장의 발전을 도모하고자 함
- 기술혁신이란 새롭고 더 좋은 솔루션을 개발하는 것을 총칭하는 것으로 현저하게 개선된 재화 및 서비스나 프로세스의 구현을 의미함
 - 즉 제품 생산이나 건설 공사 등에 한정된 것이 아니라 새로운 마케팅 방법이나 사업기술 등 사회문제 해결을 목적으로 하는 모든 것을 의미함
 - 기술 혁신적으로 설계된 제품이나 건물은 대부분 친환경적이며 생산성 및 편의성 향상을 가능하게 함
 - 정보를 보관하고 공유하는 새로운 기술혁신은 행정 효율성을 향상시킴
 - 기술혁신 중에는 즉각적인 비용절감 효과가 있는 것도 있고, 장기적인 이익을 위해 초기 투자를 요구하는 것도 있음

- 공공예산이 감소하는 상황에서 국민 수요를 충족시키기 위한 필수 인프라 구축 및 서비스 제공에는 기술혁신이 필수적임

나. PPI와 정책과의 연계

- EU는 스마트하고 지속가능하며 포괄적인 성장을 위한 「Europe 2020」과 연계된 여러 정책들을 통해 적극적으로 PPI를 지원하고 있으며, 2020년까지 R&D 투자액을 EU GDP의 3%까지 늘릴 계획임
 - 유럽연합의 새로운 연구개발 프로그램인 「Horizon 2020」에서는 기업 및 공공부문의 기술혁신 목표 달성을 위해 추가 자금을 제공할 예정임
 - 그리고 2014년부터 2020년까지 702억유로가 「Innovation Union」과 「Europe 2020」에 지원되며 그 중 수백만유로가 기술혁신 조달을 위해 사용될 것으로 예상됨

다. 새로운 EU 공공조달 지침

- 2014년 새로운 EU 공공조달 지침이 채택되었음. 새로운 지침은 기본 요구사항을 유지하면서 PPI와 관련한 여러 가지 항목을 포함하고 있어 혁신 친화적인 공공조달을 용이하게 함
 - 예비시장협의(preliminary market consultations)와 사전상업조달(pre-commercial procurement: PCP)은 혁신 친화적인 절차라 할 수 있음
 - 또한 기술혁신 파트너십(innovation partnership), 협상을 통한 경쟁적인 절차(competitive procedure with negotiation), 경쟁적 대화(competitive dialogue) 절차는 기술사양이 충분히 정의될 수 없거나 기술혁신요소가 포함된 계약에서 사용될 수 있음
 - 그리고 공공조달 절차의 다양한 단계에서 환경 및 사회적 기준을 고려하고 낙찰단계에서 라이프 사이클 원가계산을 사용하도록 하는 법적 근거를 강화하여 기술혁신적인 솔루션을 촉진하고, 성과 기반의 기술 설명서(performance-based specifications)를 이용함으로써 기술 혁신적인 제안의 범위를 넓히고 있음

2. 기술혁신 공공조달의 원칙 및 절차

가. 원칙

■ PPI에서 한 가지 방법으로 모든 조달절차에 적용할 수 있는 방법은 없음

- 수요와 계약 당사자 그리고 시장 부문의 특성에 따라 의해 다양한 단계와 절차가 결정되지만 기술혁신 조달을 수행한 당사자들의 경험에 의해 다음과 같은 공통된 원칙을 얻을 수는 있음

1) 공공조달의 조기 실행

- 과도한 문서 요구나 복잡한 요구 사항에 대응하다가 시간을 허비하거나 조달 절차가 수년간 지속되면 다른 좋은 기회를 놓치게 되므로 PPI의 사전계획(forward-planning)은 조달 자체가 적시에 이루어질 수 있게끔 도와줌
 - 일단 수요가 명확해지면 세부사항과 예산이 확정되지 않았더라도 시장 분석과 적절한 절차 판단을 시작할 수 있기 때문

■ 또한 FCP(Forward Commitment Procurement¹⁾)는 향후 계약을 조기에 통보하고 조달 절차에 참여할 인센티브를 시장에 제공하는 한 가지 방법임

2) 시장에 대한 분석

■ 시장에 대한 분석은 성공적인 PPI 사례가 주는 가장 중요한 교훈으로 공공조달 입찰 개시에 앞서 기술혁신 제품이나 서비스의 잠재적 공급망에 대한 철저한 시장분석을 수행함

3) 위험 평가 및 관리

■ 기술혁신의 모든 위험을 공급자가 전적으로 감수하기보다는 위험을 가장 잘 수행할 수 있는 당사자가 관리한다는 점을 강조하며 이를 위해 정확하고 규칙적인 위험 평가를 통해 기술혁신조달의 실패 가능성을 줄이려고 함

1) Forward Commitment Procurement (FCP) is a procurement model that is designed to be used to deliver cost effective environmental products and services to the public sector and help to create the market conditions in which the environmental goods and services sector can thrive. (출처: 위키피디아, https://en.wikipedia.org/wiki/Forward_Commitment_Procurement, 검색일자: 2019.1.31)

- 다만 이는 조달 절차 참여자들 간의 의사소통이 원활히 진행될 때 가능함
 - 이에 조달 절차 참여자들 간 원활한 의사소통이 이뤄질 수 있도록 비공식·공식 커뮤니케이션이 가능한 project steering group이 초기 전략단계서부터 발생단계까지 위험을 관리함
- 또한 당사자 간 논의를 통해 조달 절차 및 지적재산 전략과 계약기간을 선택하게 하여 위험을 관리하게 함

4) 형식에 구애받지 않는 경쟁

- 경쟁은 시장에서 제공하는 최상의 결과물을 얻을 수 있는 도구이지만 기술혁신 공공조달의 경우 하나의 공급업체만이 조달 구매자가 필요로 하는 솔루션을 제공하는 경우가 많아 경쟁이 불가능한 경우가 있어 EU 공공조달지침은 경쟁조달의 예외를 인정하고 경쟁조달을 실시하지 않을 수 있다고 명시하고 있음
 - 단 이러한 예외를 허용하기 전에 국내뿐만 아니라 국외시장 조사 등을 통해 잠재적인 공급업체를 찾기 위한 노력을 시도해야 하며, 경쟁업체 없이 해당 공급자로부터 최적의 가치를 얻을 수 있는 것이 확실한지를 분석하여야 함

5) 유연한 절차 사용

- 기술혁신 파트너십, 경쟁적 대화나 협상에 의한 경쟁적 절차와 같은 유연한 절차를 사용함
 - 이러한 유연한 조달 절차의 장점은 구매자와 공급자 간 상호작용을 통해 서로의 요구사항이 충분히 반영되는 조달 결과를 얻을 수 있다는 점이지만 조달 절차 진행 시간이 오래 걸린다는 단점이 있기도 함

6) 조달기준에 대한 지나친 열거 금지

- 조달기준의 지나친 열거는 기술혁신을 저해할 수 있음. 이에 공급자들에게 솔루션 제공 시 유연성을 허용하는 성과 기반 기술설명서를 적극 활용하게 함
 - 따라서 구매자들에게 모든 요구사항을 조달기준으로 세밀하게 규정하지 말고 먼저 각 공급자가 제공한 기술설명서를 확인하도록 하고 있음

7) 정보의 자유로운 이용

- 공공부문의 많은 정보를 온라인으로 공개함으로써 연구자와 기업들은 공공부문에서 필요로 하는 신기술에 대한 수요 및 정보를 얻을 수 있으며, 이와 관련한 기술의 사전적 개발을 촉진할 수 있음

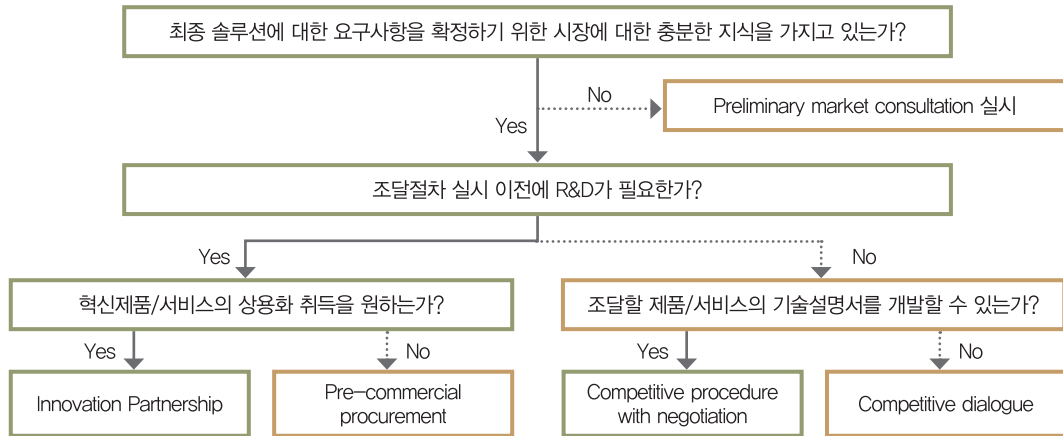
8) 지적재산권의 인정

- 기술 혁신적 제품 개발에는 큰 투자비용이 소요됨. 이에 투자비용 회수를 위한 지적재산권(IPR)의 인정이 필요함

나. 절차

- PPI 절차 선택에 영향을 미치는 요인은 아래와 같으며, 각 요인에 따른 PPI 절차는 그림과 같이 선택됨
 - 시장에 대한 이해 정도
 - R&D가 필요한지 여부
 - 기술설명서가 개발될 수 있는지 여부
 - 상업적 규모로 솔루션을 구매할 필요가 있는지 여부
 - 잠재 공급업체 수 및 시장 구조
 - 조달에 필요한 시간과 자원

[그림 1] PPI 절차 흐름도



위 절차에 부적합한 경쟁수준이나 시간 및 자원이 소요되는 경우, 예외적으로 철회 가능

다. 사전시장협의(Preliminary market consultation)

■ 사전시장협이는 시장에서 추후에 실시될 공공조달에 대한 정보를 수집하고 잠재 공급자에게는 해당 기관의 요구사항을 알리기 위해 실시되는 절차임

■ 절차

- (1단계) 시장에서 어떤 정보를 수집하고 공유해야 하는지, 어떤 공급업체를 목표로 해야 할지 결정
- (2단계) 협의에 가장 적합한 형식을 선택하고 관련된 자원과 인원 준비
- (3단계) 협의를 실시하고, 협의 내용 기록

라. 사전상업조달(Pre-commercial procurement: PCP)

■ 사전상업조달은 연구개발(R&D) 서비스를 조달하기 위해 프로토타이핑(prototyping²⁾이나 테스트 생산단계 수행하는 것을 말함

■ 절차

- (1단계) 여러 공급업체를 참여시켜 PCP를 준비하고 입찰 요청 실시
- (2단계) 솔루션 탐색
- (3단계) 프로토타이핑 실시
- (4단계) 테스트 생산을 실시하여 새로 개발된 제품이나 서비스를 제한적으로 생산

마. 경쟁적 대화(Competitive dialogue)

■ 최종입찰에 참여하고자 하는 공급업체들과 대화를 실시하고 공급업체는 조달 수요자의 요구사항에 따라 자체 솔루션을 기반으로 제안서를 제출함

- 이러한 경쟁적 대화는 사전에 기술설명서를 정확하게 정의할 수 없는 크고 복잡한 프로젝트에서 주로 사용됨

2) 프로토타이핑(prototyping)이란, 사용자의 기초적인 요구를 최대한 반영한 소규모 모형 개발을 계획, 설계, 구축하며, 시험 및 검토를 통하여 실제 시스템 개발에 반영할 사항을 도출하는 모든 작업을 말함(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3481271&cid=58439&categoryId=58439>, 검색일자: 2019.1.23)

■ 절차

- (1단계: 선택단계) 입찰 공고문을 게재하고 대화 방법을 선택함. 이때 최소 3개 이상의 공급업자가 대화단계에 참여함
- (2단계: 대화단계) 선정된 공급업자에게 해당 조달기관의 요구사항 등이 기재된 설명 문서를 배포하고, 공급업자와 1회 이상의 대화를 실시하여 최종 단계에 참여할 공급업자를 선택함
- (3단계: 낙찰단계) 대화를 종료하고 각 참가자들과의 대화를 통해 얻은 솔루션을 기반으로 한 입찰서를 제출하게 하여 최종입찰을 마감함. 이때 제안사항의 세부 조정과 우선 입찰자가 선정됨

바. 협상을 통한 경쟁적 조달(Competitive procedure with negotiation)

- 협상을 통한 경쟁적 조달은 기술 혁신적인 제품·서비스 조달을 위해 수행되는 절차로서 경쟁적 대화와 달리 조달당국이 제품·서비스에 대한 요구사항의 특성을 명시하고 제공함

■ 절차

- (1단계: 선택단계) 조달의 성격과 공급업체 선정 기준 공개하고 경쟁 요청, 협상을 위한 공급업자 선정
- (2단계: 협상단계) 1회 이상의 서면 제출 및 협상 실시, 조달당국의 요구조건을 충족시킬 수 있는 최종 낙찰 후보 선정
- (3단계: 낙찰단계) 입찰자에게 협상 종료를 알리고, 최종 입찰 마감 기한 설정, 지정된 기준에 따라 최종 낙찰자 선정(추가적 협상은 없음)

사. 기술혁신 파트너십(Innovation partnership)

- 기술혁신 파트너십은 상업적 규모의 신제품 및 서비스를 연구·개발하고 조달하기 위한 절차임

■ 절차 (아래의 내용은 기술혁신 파트너십의 한 가지 가능한 형식을 보여주는 것임)

- (1단계: 협상을 통한 경쟁 절차) 기술혁신 제품·서비스 또는 작업의 수요가 요약된 조달문서 내용에 따라 조달절차 실시. 이때 사용되는 선발기준은 공급 후보자의 연구개발 수행능력과 혁신적 솔루션 실행 및 발전 능력과 관련 있어야 함. 또한 계약 내용에는 지적재산권 조항이 포함되어 있어야 함

- (2단계: 개발단계) 단계적 계약을 실행하여 계약 당사자는 각 단계 후에 파트너십을 종료하거나 사업자 수를 줄일 수 있음
- (3단계: 상업적 구매단계) 합의된 성과 수준에 상응하는 최종 공급업체 선정

3. 사례연구

가. 사례① 기술혁신 콘크리트 공공조달 사례(독일, 데트몰트市)

■ 사업의 배경 및 목적

- 독일 서부 노르트라인 베스트팔렌주의 데트몰트시의 중앙 버스터미널은 매년 230만명의 승객이 사용하며 1960년대 초반에 마지막으로 보수되었음
- 교통의 흐름과 접근성 개선을 위한 중앙 버스터미널 개조 및 재설계의 필요성이 제기됨
- 데트몰트시는 중앙 버스터미널 개조 시 도로 포장에 광촉매작용(photocatalytic³⁾) 콘크리트를 사용하면 대기 오염을 줄일 수 있는 가능성을 확인하였고, 광촉매작용 콘크리트 조달을 실시함

■ 프로젝트 진행 과정

- 데트몰트시는 도로 기획자, 콘크리트 기술자, 지질 공학자, 대학교수, 감사관, 장애인 담당 공무원, 정치 대표자를 포함한 프로젝트 기획팀을 구성하였고 도시건설 및 재산관리위원회와의 두 번의 개별 발표와 토론을 거친 후 본 프로젝트에 대한 허가를 받았음
- 프로젝트 기획팀은 시 소유의 버스회사인 Stadtverkehr Detmold GmbH (SVD)와 도 토론을 실시하였으며, 독일 연방 환경재단(The German Federal Environmental Foundation:DBU)의 자금지원을 받은 East Westphalia Lippe 대학의 토목공학과에서 1년 동안 포장도로에 대한 조사와 후속 과학적 시범사업을 실시하였음
- 본 프로젝트는 총소요시간이 기존 조달과정에 비해 오래 걸렸지만 프로젝트 과정에서 각 담당자들과의 원활한 협력이 이루어졌음
- 프로젝트 계획은 2011년 1월에 발표되었고 이에 따른 조달절차는 2012년 3월에 시작되었으며 2012년 5월에 최종계약이 체결되어 2013년 8월에 공사가 완공되었음

3) 광촉매작용(光觸媒作用)

■ 시장 협의(Market Consultation) 과정

- 시에서는 몇몇 공급업자들에게 그들 제품에 대한 정보와 설명 자료를 요청하였고, 이에 생산자들은 프로젝트 팀과 데트몰드시의 요구사항을 충족시킬 수 있는 솔루션과 잠재적 응용프로그램에 대해 논의를 시작하였음
- 그리고 콘크리트의 특성을 고려하기 위한 기술혁신제품 설치 전문가들의 의견 수집 회의가 3개월 동안 진행되었음
- 기술적 요소는 연구보고서 및 제조업체 기술설명서를 참조하여 평가하였으며 또한 생산시설 현장방문 평가도 실시하였음
- 제품에 대한 분석결과는 프로젝트 계획팀에 제출되었고 제품 사용승인은 광촉매작용 콘크리트 사용에 대한 추가비용이 고려된 정치적 수준에서 결정되었음

■ 조달 과정

- 개방형 조달절차의 실시로 6건의 입찰이 접수되었음
- 입찰 공고문은 중립적으로 작성되었으며 이 과정에서 데트몰드시의 내부 감사관이 절차 투명성을 확보하기 위해 적극적으로 관여하였음
- 시장협의를 통해 수집한 정보를 기반으로 입찰 공고문에는 3~5%의 TiO₂ 함유량을 명시하였고, 실제로 제품이 기준을 충족하였는지 확인하기 위해 입찰자들에게 후속 질문 과정을 진행하였음

■ 조달 결과

- 5% TiO₂ 함량의 콘크리트를 제시한 업체로 최종낙찰자로 선정되었음
- 광촉매작용 콘크리트를 사용하는 데 드는 추가비용은 프로젝트 총비용인 280만유로 중 9만유로로 비교적 적은 비중을 차지하고 있지만, 광촉매작용 콘크리트의 사용을 통해 질소 산화물의 연간 배출량을 최대 40%까지 줄일 수 있을 것이라고 예상되었음
- 또한 프로젝트 과정에서 이루어졌던 도로 표면에 대한 광촉매작용 물질 실험을 통해 이 실험에 참여한 관련 업체들의 도로건설 관련 기술혁신 제품 생산 능력과 과학적 공정과정에 대한 지식도 향상시킬 수 있었음
- 그리고 많은 수의 콘크리트업체가 건설공사에서 필요로 하는 광촉매작용 콘크리트를 생산하고 공급할 수 있게 되었음

나. 사례② 기술혁신 청소서비스 공공조달 사례(벨기에, 겐트市)

■ 사업의 배경 및 목적

- 벨기에 겐트시의 클린 앤 케이터링 서비스 부서의 기능 중 하나는 보육원, 경찰서, 소방서, 학교 및 정부 관리 건물 등을 청소하는 것임
- 겐트시는 새로운 계약을 통해 친환경적이고 사회적 책임 있는 청소서비스를 제공하기를 원했고 이에 기술혁신 공공조달을 모색하기 시작하였음

■ 프로젝트 진행 과정

- 시의 청소계약은 서비스 제공을 넘어서 청소회사와의 협력관계를 기반으로 하고 있어 시장 내의 입찰절차가 있을 때마다 계약을 재평가하고 새로운 요구사항을 개발하고 있음
- 시는 전통적인 청소 제품보다 환경 및 건강에 미치는 영향이 적은 프로바이오틱스 청소 제품 도입에 관심이 있었음
- 그러나 이러한 제품에 대한 효과성 및 장점에 대한 객관적인 연구가 없었기 때문에 시범조사 기간이 필요하였고 시범조사기간 동안 시장분석 및 본 사업에 관심이 있는 공급업체를 조사하였음

■ 시장 협의 및 시범조사

- 시범조사는 전통적인 청소제품과 프로바이오틱스 청소제품의 비교를 목적으로 실시되었음
- 시 당국은 시범조사에 가능한 많은 기업을 참여시키고자 노력하였으며 4가지 프로바이오틱스 청소제품이 2개월 동안 시행된 시범조사에 참여하였음
- 시범조사는 외부 청소 품질관리업체에 의해 평가되었음
 - 평가 기준은 ① 냄새 ② 시각적 청소 성능 ③ 위생적 세정 결과였으며, 추가적으로 제품의 박테리아 조합은 EFSA(European Food Safety Association) 안정성 인증을 받은 제품이어야 했음
 - 또한 ① 공중 화장실 ② 학교 ③ 공공청사 ④ 보육원 4가지 다른 장소에서 제품의 성능테스트가 실시되었음
- 시범조사에는 청소 제품 사용자들이 적극적인 참여를 도모하였음

■ 조달과정 및 결과

- 프로바이오틱스 청소 제품은 개방형 조달방식을 통해 입찰이 실시되었음

- 입찰에는 5개의 청소회사가 참여하였으며 입찰은 3가지 품목으로 나뉘져 최종으로 2개의 다른 회사가 낙찰되었음
- 본 조달은 Most Economically Advantageous Tender(MEAT)를 기반으로 하고 있으며 평가 점수의 10%를 환경 성능에 할당하였고, 청소서비스를 수행하는 사회적 경제기업에 가점을 부여하였음
- 본 조달에서는 조달당국과 공급업체 간의 조달목표에 대한 명확한 의사소통 과정을 거쳤으며, 구매자의 요구에 부합하는 솔루션을 제공할 수 있도록 낙찰 조건에 여러 옵션을 제공하였고 이를 통해 시당국과 민간 및 사회적 기업 간의 원활한 협력을 바탕으로 한 긍정적 조달 결과를 달성할 수 있었음

다. 사례③ 기술혁신 병상 청소설비 공공조달 사례(네덜란드, 에라스무스 대학 병원)

■ 사업의 배경 및 목적

- 네덜란드의 에라스무스 대학 병원은 2020년까지 이산화탄소의 배출량을 2008년에 비해 20% 감소시키려는 목표를 세웠음
- 이에 병원은 기존 병원 침대 청소를 위해 사용되었던 기계가 노동집약적이며 에너지 비효율적임을 확인하고 보다 친환경적인 설비 도입을 위한 조달절차를 개시하였음

■ 프로젝트 진행 과정

- 본 조달과정은 유럽연합 집행위원회가 지원하는 LCB-HEALTHCARE 네트워크(이후 Eco QUIP 프로젝트)의 일환으로 FCP방법을 사용하였음
 - FCP는 혁신적인 솔루션을 구입할 때 발생할 수 있는 위험을 관리하기 위해 설계된 혁신 조달방법임
- FCP 접근법에 따라 에너지관리, 감염관리, 물류관리, 환경문제, 계약 및 조달 등을 담당하는 병원 대표자들이 포함된 프로젝트 팀을 구성하였음
 - 프로젝트 팀은 먼저 병원의 요구사항을 기반으로 조달을 통해 얻고자 하는 목표를 설정하였고, 새로 제안된 기술과의 비교를 위한 기존 기술의 총소유비용(Total Cost of Ownership: TCO)을 계산하였음

■ 시장 협의

- 본 제품 공급업체와 본 제품에 관심이 있는 의료기관 관계자 약 60명 정도가 참석하여 시장 회의(market meeting)를 개최하였음
- 이 회의를 통해 시장에는 병원의 요구사항을 제공하고 기술 혁신적 조달의 필요성과 신기술의 잠재적 수요를 입증하였음

■ 조달 과정

- 2012년 3월 경쟁적 대화가 시작되었고 시장협의를 기반으로 혁신친화적인 조달전략과 새로운 병상 청소설비에 대한 3가지 낙찰 조건을 수립하였음
 - 3가지 조건은 ① 총소유비용 / 서비스 ② 이산화탄소 배출량 ③ 조직 전략 적합성임
 - 본 조달은 일반적인 병원 조달관행에 비해 급진적인 변화를 보인 것으로 특히 이산화탄소 배출량을 낙찰기준으로 삼아 공급업체들에 탄소함유량을 줄이는 중요한 역할을 수행해야 한다는 신호를 시장에 보냈음
- 8개의 후보자 업체는 사전자격부여 단계를 통과했으며 경쟁적 대화의 첫 번째 라운드에 참가할 수 있었고 경쟁적 대화에 참여한 사업자 8개 중에서 최종 2개 업체가 입찰과정에 참여하였음

■ 조달 결과

- 최종 낙찰자는 네덜란드의 중소기업인 IMS Medical로 결정되었으며 IMS Medical은 자동차 제조부문에서 사용되는 로봇 기술을 이용하여 혁신적인 병상 청소설비를 개발하였음

라. 사례④ 기술혁신 직원유니폼 공공조달 사례(폴란드, 라믹츠 카운티 병원)

■ 사업의 배경 및 목적

- 라믹츠 카운티 병원(Rawicz County Hospital)은 200개의 병상을 가지고 있는 폴란드 서부의 병원으로 지난 10년간 에너지 효율성을 개선하기 위해 병원 일부를 개보수하였지만 만족하는 결과를 얻지 못해 LCB-HEALTHCARE 프로젝트의 멤버로서 이산화탄소 배출량을 줄이기 위한 혁신적인 조달을 모색하기 시작하였음
- 병원 CEO는 혁신적 기술도입의 건물보수가 상대적으로 높은 위험이 있음을 인식하고 시범 프로젝트로서 직원유니폼 조달절차를 먼저 실시하기로 하였음

■ 프로젝트 진행 과정

- 라미츠 병원은 LCB-HEALTHCARE 네트워크의 파트너인 에라스무스 대학 병원 등의 방문을 통해 기술혁신 공공조달 실행 결과에 대해 확인함으로써 기술 혁신적 조달에 대한 우려를 극복할 수 있었음
- 또한 새로운 기술 공급업체 대표와의 직접적인 만남을 통해 제품 특성에 대한 설명과 병원의 요구사항에 대한 의견을 나눌 수 있었음

■ 요구사항 수집 및 수요 창출

- 라미츠 프로젝트 팀은 먼저 새로 구입할 유니폼을 입을 간호사들의 의견을 수집하여 직원들은 원하는 유니폼 스타일이나 개선점 등을 공급업체에 제안하였음
- 또한 다른 병원과 본 조달에 대한 정보를 공유하여 보다 광범위한 수요를 창출하여 공급업체로부터 긍정적인 반응을 유도했으며 본 조달 프로젝트를 국내 및 국제적으로 홍보하여 잠재된 수요자들과 신기술에 대한 정보를 공유하였음

■ 조달 절차

- 입찰 시작 전 시장 정보를 수집하기 위한 방안으로 기술대화(technical dialogue) 절차를 시행하였음
- 병원 직원들은 3개월 동안 3개 회사의 제품을 테스트하였으며 테스트 단계에서 공급업체와의 토론을 통해 유니폼 스타일을 직원들의 요구사항에 맞게 변경시킬 수 있었음
- 본 조달은 병원에서 물품을 조달함에 있어 최초로 가격 기준 이외에 일생비용(whole life costing) 및 유니폼 직물의 환경 성능을 평가 기준으로 추가하였음

■ 조달 결과

- 2012년 10월 라미츠 병원은 폴리에스터 50%와 텐실 50%의 혼합 합성섬유를 이용해 만든 유니폼을 제공하겠다고 제안한 업체와 계약을 체결하였음
- 최적 일생비용(best whole life cost)이 평가 기준이 되어 낙찰자가 선정되었으며, 선정된 제품은 세탁비용을 감소시키고 뛰어난 내구성으로 인해 유니폼 사용기간을 증가시켜 6년 동안 18%의 비용절감 효과를 나타냈음
- 또한 조달 절차 과정에 참여한 공급업체가 기술대화 과정에 참여함으로써 병원의 요구사항을 숙지하고 그에 적합한 기술을 개발하기 위해 노력하였기 때문에 공급업체는 가격 이외의 요소를 통해 제품을 차별화할 수 있는 기회를 가질 수 있었음

참고자료

Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation, 1st Edition, Procurement of Innovation Platform, 2014. https://www.innovation-procurement.org/fileadmin/editor-content/Guides/PPI-Platform_Guide_new-final_download.pdf (검색일자: 2019.1.31.)

(작성자: 장민혜 전문연구원)

EU의 보건 분야 공공 혁신 조달

1. 공공 혁신 조달의 정의와 역할

- (정의) 공공 혁신 조달이란 공공기관이 그 당시 존재하지 않는 제품을 주문하는 것임
 - 공공부문이 생명과학 산업 내 연구개발에 대한 기업의 투자가 이루어질 수 있도록 혁신 제품을 적극적으로 요구
 - 공공 혁신 제품은 기술혁신을 바탕으로 하기 때문에 제품 출시 이전부터 혁신 조달을 위한 지원이 필요

- (지원 방법) 공공부문은 직접적인 방법으로 제품을 조달하여 시장을 지원하거나 간접적인 방법으로 규제를 통해 지원할 수 있음
 - 공공부문은 조달자로서 현재 시장에 존재하지 않는 새로운 수요를 요구함으로써 혁신제품을 시장에 도입하여 시장 발전에 기여할 수 있음
 - 공공부문은 규제자로서 다음의 세 가지 방법으로 혁신 활동에 영향을 줄 수 있음
 - 보조금을 통한 혁신 제품 지원
 - 캠페인, 교육 지원으로 혁신 기술 도입을 촉진
 - 혁신 기업에 인센티브를 지급하는 방식

2. 보건 분야에서의 공공 혁신 조달

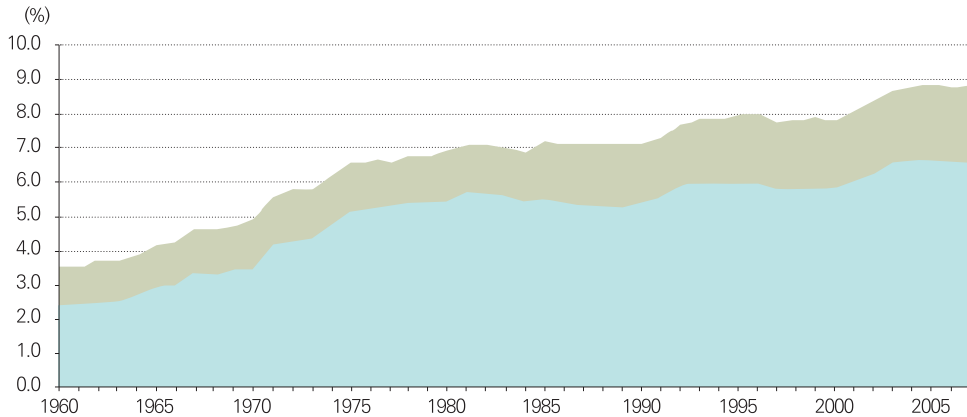
1) 보건 분야 서비스 수요

- 고령화, 의료서비스 개선 등에 따라 보건 분야에 대한 수요가 꾸준히 증가하고 있으며 이에 따라 보건 분야에서도 혁신기술 조달의 필요성이 커지고 있음

- EU 회원국은 전체적으로 보건 수요 증가에 따른 공공 의료비 지출 증가 문제에 직면해 있음

[그림 1] EU국가의 공공, 민간부문 보건 분야 지출

(단위: GDP 대비 %)



주: 19 EU-countries allow for long term series in the dataset
 자료: OECD Health Data 2008
 출처: Copenhagen economics(2009), p. 23 표

- EU 회원국 중 키르로스를 제외한 모든 나라는 공공부문의 지출로 보건의료비를 충당하고 있음
- 공공비용은 증가하는 추세인 반면 세금 인상은 쉽지 않기 때문에 공공부문은 보건의료체계를 개선하고자 하며 체계 개선에 따라 재정의 지속가능성도 확보하고자 함

■ 보건 분야에서 필요한 혁신기술 조달의 요소는 필요성 파악, 기술혁신을 위한 시장 창출, 조달 절차 중 기관 간 협력 강조 등이 있음

2) EU 보건의료 체계의 금융모델

- EU 회원국은 보건의료 체계로 조세 기반 국가와 사회보장 기반 국가, 사후정산 구조 국가로 구분됨
 - 조세 기반 보건의료 체계 국가는 중앙·지방정부의 직접 혹은 간접 세금을 통해 보건 서비스를 조달하며 구매자와 공급자의 기능을 별도로 분리하고 있지 않는 특징이 있음
 - 구매자와 공급자의 기능이 통합되어 있기 때문에 잘 짜인 조달 절차의 체계 구축이 중요함
 - 사회보장 기반 보건의료 체계 국가는 대부분의 EU 국가가 사용하고 있으며 소득에 따라 부과되는 것으로 구매자와 공급자가 분리되어 있음
 - 최근 오스트리아, 독일, 네덜란드와 같은 몇몇 나라들은 보험기금 간의 경쟁을 통해 수동적인 구매자의 역할에서 능동적인 구매 전략을 사용하는 역할로 변모하고 있음

- 사전 예방적 성격의 의료보험 기금이 없을 경우에 혁신 조달에 어려움을 겪을 수 있음
- 사후정산 구조는 대부분 법적 혜택으로 보장되지 않거나 부분적으로 보장되지 않는 보건 서비스에 대해 현금 지급에 의존하는 국가로 구성되며 구매자와 공급자는 별도로 분리되지 않음

〈표 1〉 EU국가들의 서로 다른 보건의료 금융 구조

| 주요 구조 | EU 국가 |
|---------|--|
| 사회보장 기금 | 오스트리아, 벨기에, 체코, 에스토니아, 프랑스, 독일, 헝가리, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아 |
| 세금 | 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 이탈리아, 몰타, 포르투갈, 스페인, 스웨덴 |
| 사후정산 | 불가리아, 키프로스, 그리스, 라트비아 |

가. 세금 기반 보건의료 금융구조에서의 혁신조달

- 세금 기반 금융구조에서 혁신조달 방식을 도입할 때는 다음과 같은 사항에 유의해야 함
 - 혁신조달에 관한 의제를 제도화하기 위해 강력한 정치적 주도권이 필요
 - 혁신조달에 대한 세심한 계획과 준비가 중요하며 특히 구매자와 공급자의 기능이 통합된 구조에서 혁신 기술을 개발하기 위해 우선순위를 설정할 필요가 있음
 - 혁신조달에 대한 특별한 조직 구성이 필요하며 혁신 기술을 개발하는 보건의료 제공자들과 외부 개발 파트너와의 활발한 대화가 필요함
 - 정책 입안자는 국가, 지역의 수준이 혁신조달을 받아들이기 적합한지 여부를 고려할 필요가 있음

나. 사회보장 기금기반과 사후정산기반 금융구조에서의 혁신조달

- 사회보장기금 기반 구조에서 혁신조달을 시행하기 쉽지 않기 때문에 정책 입안자들은 초기 혁신 조달에서 기금과 협력하여 조달 구조를 구성하는 데 매우 중요한 역할을 하게 됨
- 건강보험기금을 경쟁하는 것은 위험 회피적이고 단기 이익에 초점을 둘 수 있기 때문에 정책입안자들은 혁신조달을 발전시키기 위해 인센티브를 어떻게 설정할지를 설명할 수 있어야 함

3) 의료기기와 제약의 주요 차이점

- 보건의료 분야에서 기술혁신의 잠재성을 이해하기 위해 의료기구와 의약의 주요 차이점을 산업 구조, 법령, 혁신 과정의 세 가지 범주에서 살펴보고자 함

가. 제품과 산업 구조

- 의료기기 산업은 제품의 연구개발의 강도, 기업의 규모 면에서 그 범주가 다양함
 - 전자의료장비(영상촬영, 투석, 무선치료), 활성 및 비능동 이식장치(심박조종), 의료 일회용품 부문(컵, 스펀지, 상처관리 제품 등)으로 구분했을 때, 첫 두 부문은 마지막 부문보다 연구개발 강도가 높다는 차이가 있음
- 제약 산업의 연구개발 강도와 투자규모, 기업규모가 의료기기 산업에 비해 큼
 - 유럽 내 생산액을 보면 제약품의 연구개발 비용이 의료기기 산업의 연구개발 비용보다 4배가 더 큼
 - 제약 기업은 의료기기 기업보다 규모가 더 큰 경향이 있으며 다국적 기업이 많음

〈표 2〉 제품과 산업구조의 주요 차이점

| 범주 | 의료기기 산업 | 제약 산업 |
|---------|------------------------|---------------------|
| 제품 수 | 다양한 제품 수 | 제한적 제품 수 |
| 제품의 기능 | 기계중심, 물리적 | 화학적, 생물학적 |
| 제품 수명주기 | 단기적, 연구개발투자는 몇 년 내에 회수 | 종종 장기적 |
| 개선 | 자주, 기존 제품 기반 | 일단 제품이 시장에 출시되면 제한적 |
| 시장 | 지역적, 국가적 | 국제적, 지역집중적 |
| 위험, 이익 | 완화된 좋은 수익률 | 고위험, 다양한 이윤율 |
| 기업 규모 | 일부 부서, 중소기업 많음 | 다국적기업 |

나. 법령

- 일반적으로 의료기기 산업에 비해 제약 산업이 더 많은 규제를 받고 있음
 - 지적재산권은 두 산업에서 모두 중요하지만 특히 제약 산업에서 더 큰 비중을 차지하고 있으며 그 이유는 제약 제품의 부작용이 환자들에게 더욱 큰 영향을 미치기 때문임
- 의료기기 승인은 제품의 특성, 품질, 승인, 관리에 관한 요건을 규정한 EU의 지침을 바탕으로 작성된 국가 법령의 적용을 받고 있음
 - 법적 요건은 기능적 요건으로 이루어지고 기능적 요건은 유럽 표준화기구, CEN, CENELEC, ETSI에 의한 기술 표준에 바탕을 두고 있음

- 의약품의 승인은 미국 식품의약국인 FDA와 공동운영중인 유럽의약청인 EMA에 의해 이루어짐
 - 국가의 임상시험 수행, 임상시험 검토, 제조시설 감사 등을 통해 시제품을 시험하고 승인하며 수출하고자 할 때에는 수출 국가의 검사를 받아야 함

〈표 3〉 법령 조건의 주요 차이점

| 범주 | 의료기기 산업 | 제약 산업 |
|-----------------|---|--|
| 지적 재산권 | 일반적 지식보호(20년) | SPC(Supplementary protection certificate) 과정을 사용하면 5년 연장 |
| 제품 승인 과정 | EU 지침 기능적 요건을 다룬 국가법령 EU 기준은 EU 국가에 공통적으로 적용됨 | EMA에 의한 시험 절차 품질, 부작용을 포함한 검사 제조시설에 대한 감사 |
| 병행수입물품 가격 규제 | 규제 법령 없음 | 국가 약품관리국과 제약회사 간의 가격 협상 |
| 조달 분배 방식 | 대부분 공공입찰을 통해 조달 중앙집중적 환자의 영향 적음 병원의 영향 적음 | 환자들에게 처방전을 내리는 제약사를 통해 조달 |

다. 혁신 과정

- 제약 산업은 과학 기반이고 의료기기 산업은 공학기술 기반으로 혁신 과정이 다름
 - 의료기기의 혁신 과정은 대학병원에 의해 새로운 제품을 개발하는 성격의 급진적인 혁신부터 기존 제품을 개선하는 점진적인 혁신까지 다양함
 - 급진적 혁신: 대학병원에 의해 수행되는 경우가 많으며 많은 자금과 연구개발 인력이 필요하고 병원관련자, 기술자와의 협업이 필요함
 - 점진적 혁신: 기존 제품을 개선하는 경우 사용자, 고객으로부터의 피드백으로 운영되므로 의료기기 회사와의 협업이 필요함
 - 제약 산업의 혁신 과정은 일반적으로 기존에 존재하는 의료적 필요에 따라 진행되며 이때 의학적 필요라는 것은 제약 산업, 연구 업무자와 관련이 있는 것이지 사용자나 고객의 피드백이 필요한 것은 아님

〈표 4〉 혁신 과정의 주요 차이점

| 범주 | 의료기기 산업 | 제약 산업 |
|--------------|-------------------------------------|---|
| 임상 수요의 식별 | 사용자의 피드백 또는 임상연구자와의 협업을 통해 필요 파악 | 일반적으로 잘 알려진, 많은 나라에 공통된 필요 |
| 연구개발의 특징과 강도 | 하위산업에 따라 다양 공학기반 제품 발전 | 과학기반, 높은 업무강도 산학협력, 연구기관을 가진 제약회사 중심 |
| 시험 과정 | 사용자 친화적 지역 맞춤 | 긴 임상시험 매우 규칙적이고 시간 소모가 큼 |
| 제품 개발 기간 | 대부분 6개월~2년 | 대부분 5~15년 |

3. 보건 분야 공공혁신 사례 4가지

■ 본 장에서는 보건 분야에서 공공 혁신 조달이 어떻게 이루어졌는지 아래 표와 같이 4가지 사례를 통해 살펴보고자 함

〈표 5〉 사례 정리

| | 사례 | 국가 | 혁신 |
|---|---------------------------------|-----|------------|
| 1 | 영국의 디지털 보청기 | 영국 | 디지털 보청기 |
| 2 | DEHP* 없는 혈액백 | 스웨덴 | 혈액백 |
| 3 | 의료 감염-디자인 세균퇴치(Design Bugs Out) | 영국 | 세척 가능한 가구 |
| 4 | 빈곤 국가 폐렴 백신 제공 | 국제 | 합리적인 백신 가격 |

주: DEHP(디에틸헥실프탈레이트): 플라스틱을 부드럽게 하기 위해 사용하는 화학 첨가제이며 2005년 유럽연합 환경과학위원회에 의해 독성이 있는 환경호르몬 물질로 분류됨.

1) 영국의 디지털 보청기

가. 혁신 배경

- 1999년 국민건강보험(NHS; National Health Service)은 기존 아날로그 방식의 보청기의 한계를 인식하고 청력장애에 대한 복지를 개선하기로 했음
 - 당시 대부분이 이용하는 보청기의 유형은 아날로그 방식이 유일하였음
 - 아날로그 방식의 보청기는 30년이 된 옛날 기술을 기반으로 하였기 때문에 이 기기를 사용하는 사용자가 사회적 고립, 독립성 상실 등의 위험에 노출될 가능성이 있었음

- 새로운 기술은 있었지만 수요 대비 공급의 부족, 높은 가격으로 인해 대중들에게 널리 이용되기에 한계가 있었음
 - 1999년 당시, 보청기가 필요한 청각장애를 가지고 있는 5백만명의 사람들 중 2백만명만이 보청기를 사용할 수 있었는데 그마저도 평균 20주를 기다려야 했으며 19개월까지 대기하기도 했음
 - 사용법이 어려워 이용자의 70%만이 보청기를 올바르게 사용할 수 있었음
 - 디지털 보청기 가격은 당시 2,500~3,000유로 정도로(당시 한화 약 350만원~400만원) 가격 부담이 있었음
 - 국민건강보험은 45만명의 가입자에게 8,000만유로를 지출한 반면, 민간건강보험은 15만명의 가입자에게 동일한 금액을 소비한 사실은 국민건강보험의 보장 품질이 더욱 낮음을 의미함

- 국민건강보험은 디지털 보청기 혁신 사업을 통해 매년 20만명 이상의 사용자에게 합리적인 가격으로 디지털 보청기를 보급하는 것을 혁신 목표로 삼았음. 따라서 이 사업의 가장 핵심 부분은 새로운 혁신 기술을 어떻게 대량생산으로 합리적 가격에 공급하는가에 있었음

나. 혁신 조달 및 진행 방법

- 영국의 디지털 보청기 사업은 보건부 차관인 John Hutton 의원이 2001년에 현대적 보청기 서비스 사업(이하 MHAS; Modernising Hearing Aid Services)을 시행하기로 발표하며 시작되었음

- 국민건강보험 협상팀은 MHAS 사업을 지원하기 위해 설립되었으며 조달자, 공급자, 사용자 간의 파트너십을 구축함
 - 협력팀의 구성원은 보건부, 청각장애인을 위한 왕립국가연구소, 국민건강보험 구매공급국(PASA; Purchase and Supply Agency), 의료연구위원회, 청각연구센터 등임
 - 이 협력의 목표는 새로운 공급 전략을 수립, 고급 디지털 기술을 대중에게 보급, 표준 서비스 프로토콜(protocol) 제정, 이윤 측정지표 도입, 새로운 서비스 체계 구축 등임
 - 왕립국가연구소가 실제 이용자들의 수요를 파악했고 의료연구위원회, 청각연구센터는 디지털 보청기 분야에서 필요한 특정 요건을 확립하기 위해 협력함

- 국민건강보험 구매공급국(PASA)이 모든 조달의 책임을 맡고 있었기 때문에 대량으로 구매할 수 있는 구매력을 가짐

- 구매공급국은 상업적 측면을 평가하였고 임상 의사와 사용자가 제품의 미학적 측면과 사용 편의성을 평가하였으며 과학자들이 품질을 통제하는 역할을 수행하였음
- 보청기 회사 입장에서 국민건강보험에 디지털 보청기를 제공하면 일정 판매량을 보장받을 수 있으며, 추가 서비스를 제공하는 기회 등의 인센티브를 얻을 수 있었음
 - 기업들은 최초 계약 이후 추가 주문의 기회가 있었으며, 국민건강보험 클리닉에 소프트웨어와 훈련 프로그램을 제공할 수 있었고 새로운 청력 장비들과 서비스 계획방식을 개발할 기회가 있었음
- 조달은 아래 표와 같이 세 단계로 진행되었는데 1단계는 접근 방식을 시험하고 2단계에서 서비스를 확장시켰으며 3단계를 통해 민관협력을 실시하였음

〈표 6〉 디지털 보청기 조달의 3단계

| | 1단계 | 2단계 | 3단계 |
|------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| 연도 | 2000~2001 | 2002~2003 | 2003~2004 |
| 가격 | 230~330유로 | 105~115유로 | 90유로 |
| 활동 | 20개 시범단지 설립(성인 프로토콜 관련), 선행연구 | 47개 단지 설립, 프로토콜 선택, 어린이 서비스 | 40개 단지 설립, 민관협력 주관 |
| 기업 수 | 4개 | 2개 | 2개 |

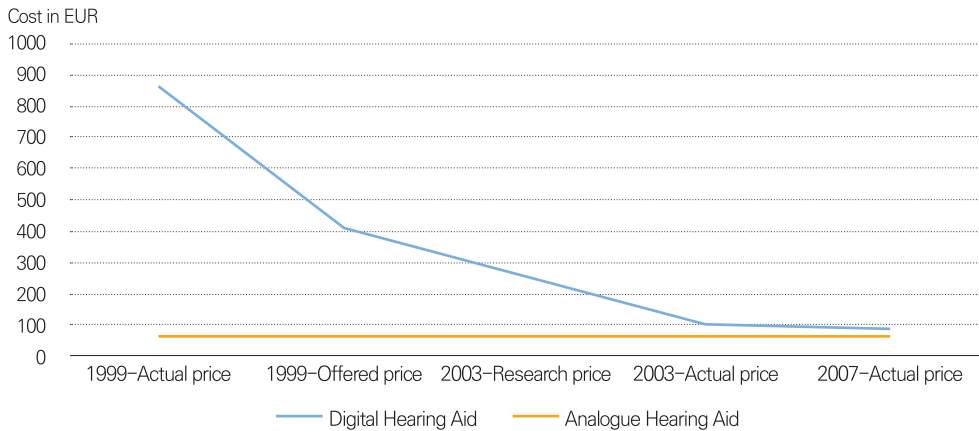
- 1단계는 2000년부터 2001년까지 진행되었으며 연구를 위한 디지털 보청기의 소규모 생산이 이루어짐
 - 4개의 서로 다른 기업들이 보청기를 개발하기로 하였으며 가격은 230~330유로 사이로 정하였음
 - 다른 시장에 피해를 주지 않기 위해 기업은 국민건강보험 로고를 보청기에 새겼으며 총 20개의 시범단지를 운영하여 새로운 디지털 보청기를 사용자들에게 제공하였음
 - 향후 연구개발에 사용하기 위해 각각의 단지로부터 데이터를 수집함
- 2단계는 시범단지를 47개로 확장하였으며 특별히 어린이 보청기 개발에 중점을 맞추고 진행하였음
 - 이 단계를 통하여 기업들은 구매와 관련한 다양한 정보를 제공받았는데 이러한 정보는 다음 단계인 대규모 생산을 위한 기초 자료가 될 수 있었음

- 3단계는 2003년부터 2004년까지 시행되었으며 또 다른 40개의 시범단지를 운영
 - Siemens Hearing Instruments와 Oticon 두 공급자가 디지털 보청기의 대부분을 공급하였으며 그밖에 다른 공급자로는 GN ReSound, Phonak UK, Starkey 연구소가 있었음
 - 지속적 혁신을 위해 국민건강보험 구매공급국은 제품 도입 절차를 만들어 기술에 대한 보상을 제시하였는데 이는 기업들이 계속하여 적응형 방향성(adaptive directionality), 자동 풍절음 감지(automatic wind noise detection) 등을 포함한 기술 진보를 하도록 고안되었음

■ 디지털 보청기의 가격은 조달 과정 중에서 점차 감소하여 국민건강보험이 보청기를 합리적 가격으로 공급할 수 있었음

[그림 2] 영국의 보청기 가격 (1999~2007)

(단위: 유로)



주: In the second graph, the scale of the x-axis is not symmetrical
 원자료: Binks(2006), Philips, Knight, Caldwell, Warrington(2007) and Office for National Statistics(2009)
 자료: copenhagen economics(2009), p46 재인용

다. 특징 및 시사점

- (공공부문과 기업의 협력 구축) 공공부문과 기업들의 긴밀한 협력이 혁신 기술을 합리적 가격으로 생산할 수 있게 하였고 기술 진보에 대한 유인 제공 절차를 마련함으로써 지속적 성장의 토대를 마련하였음
 - 국민건강보험이 대량 구매를 약속했기 때문에 기업들은 더 낮은 가격으로 공급할 수 있었음
 - 조달 이후 기술개발에 대한 보상도 이루어지면서 풍향 감지, 적응형 방향성과 같은 새로운 기술 진보를 이루어낼 수 있는 유인을 제공함

- 2004년 설립된 솔라이어(Solar Ear) 또한 개도국 청각장애인들에게 적절한 가격의 보청기를 제공하기 위한 사업을 시행하였으며 배터리 방식 대신 태양열 전지를 사용하는 제품을 개발하여 생산하였음
 - 솔라이어는 해당 기술에 대한 기술 수요자와 기술 공급자, 자금 지원자를 온라인 플랫폼 ‘코페르닉(Kopernik)’을 통해 연결시키는 역할을 수행함
 - 이는 기술자들과 자금 조달자, 공급업자의 긴밀한 협력의 중요성을 나타내는 사례라 볼 수 있음
- (가격 차별 전략) 또다른 사례로 2000년, 미국 캘리포니아주 버클리에 설립된 프로젝트 임팩트(Project Impact)의 주요 사업을 소개함
 - 프로젝트 임팩트는 개발도상국 청각장애인에 대한 적정가격 보청기 제공 사업으로 저가 고품질 디지털 보청기 ‘임팩트1(Impact1)’을 개발하는 것이었음
 - 개발 후 이를 구매자 층의 경제적 수준에 따라 최소 40달러에서 최대 100달러까지 차별하여 제공하는 가격 전략을 사용함⁴⁾

2) DEHP 없는 혈액백

가. 혁신 배경

- 전 세계적으로 많이 사용되는 혈액백의 형태는 DEHP(Di-EthylHexyl Phthalate)로 만들어진 PVC백(폴리염화비닐, 플라스틱의 한 종류)이며 DEHP는 프탈레이트 계통의 인공 화학물질로 PVC를 부드럽게 하는 효과가 있음
 - 이 물질은 붉은색 세포를 보존하는 효과가 있지만 2005년 EU 환경위원회가 위해성 평가를 하여 압, 생식기능 장애 등을 유발하는 독성물질임을 확인하였음
 - 내분비계 장애물질인 DEHP가 혈액백에서 혈액에 주입된다면 면역이 약한 환자, 신생아들에게 치명적일 수 있음
- DEHP로 인한 위험을 줄이기 위한 한 가지 방법은 저장 시간을 최소화하는 것인데 이러한 방법은 소규모에만 적용된다는 한계가 있기 때문에 병원의 상황에 맞는 대체제품을 확보할 필요성이 제기됨
 - 혈액백은 충분한 용량을 장기 보관할 수 있어야 하는 동시에 환자와 의료진들이 다루기에 안전해야 하고 다른 장비와의 호환도 가능해야 함. 또한 환경 친화적 제품이어야 하며 상당 정

4) 동아일보사(2012), p. 88 내용 참고

도 재사용도 가능해야 함

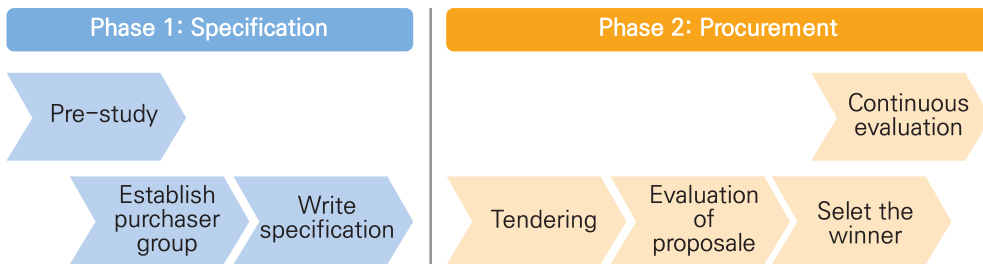
- 적혈구 분해가 0.8%를 넘을 수 없는 국제적 규범이 존재하기 때문에 모든 조건을 만족시키는 대체제품을 개발하는 것이 스웨덴 혈액백 사업의 목표임

■ 국제적으로도 이런 시도가 있었지만 현재까지 거의 성공하지 못하였으며 그 이유는 DEHP를 대체할 유연제는 존재하지만 피부 문제, 약취와 같은 부작용이 있고 적혈구의 생존기간이 제한되는 한계가 있기 때문임

나. 혁신 조달 및 진행 방법

- 조달은 스웨덴 자치위원회 내의 한 단체가, 관리는 Jegrelius 응용 녹색화학연구소(Jegrelius Institute for Applied Green Chemistry)가 맡았으며 사업이 두 단계로 진행되었음
 - 1단계는 규격 단계로 선행 연구와 동시에 구매자 그룹을 만들고 시방서를 작성하며 2단계는 조달 단계로 입찰, 제안서 평가, 낙찰자 선정 등이 이루어짐

[그림 3] 개선된 혈액 주머니 조달을 위한 과정



원자료: Jegrelius(2008)

자료: copenhagen economics(2009), p. 48 재인용

1) 1단계: 시방서 작성

- 사전 연구는 이미 시장에 존재하는 제품과 제품 시험 테스트 이후 어떤 문제가 있었는지를 요약하는 것임
 - 사전 연구 단계는 스웨덴 경제 및 지역성장국의 지원을 받아 이루어지며 해당 내용은 제조업체와의 워크숍을 통해 공유할 수 있는데 이때 초대할 제조 기업들의 목록을 작성함
 - 사전 연구 조사에서 혈액백은 환자의 안전과 관련 있기 때문에 높은 기준을 충족해야 한다는 점과 혁신 제품 개발이 엄격한 법률에 의해 제한되기 때문에 혁신 개발이 어려운 제품이었다는 사실이 밝혀졌음

- 혈액백 개발을 위한 구매자 그룹은 스웨덴 자치위원회의 조달자, 환경 조정자, 사용자, 전문가 등으로 구성됨
 - 전문가들로 인해 시방서 작성에 도움이 되는 심층적인 지식을 확보할 수 있음
 - 이후의 입찰단계에서 제안서를 평가하는 기준을 위한 토대를 마련함
- 시방서 작성은 필요한 자금조달 금액의 대략적 추정과 시방서에 들어갈 예비 요건 내용을 포함하고 있음
 - 스웨덴 정부혁신 시스템기관(VINNOVA)의 재정적, 방법론적 지원으로 시방서의 세부사항 수준을 결정함
 - 혈액백과 관련한 요구사항, 혈액 장비 및 혈액백 재료 요건, 포장 요건 등
- 사전 연구 이후 스웨덴 자치위원회는 제조업자와의 워크숍을 개최하고 예비 요건 사항에 대해 논의하였으며 의견을 수렴해 몇 가지 요건을 수정하였음
 - 초청된 제조업체 8곳 중 6곳이 워크숍에 참석하였으며 제조업체와 대화를 통해 요구사항을 수정하였는데 예를 들어 기능적인 요건을 완화시켜 제조 기업들이 혁신적 해결책을 찾는 데 유연성을 제공한 내용이 있음
 - “혈액백의 소재는 용접이 가능해야 한다”라는 요구사항이 “혈액백의 소재는 살균 방식으로 밀봉될 수 있어야 한다”로 대체되었음
 - 구매 규모와 관련하여 조달자가 더 많은 양을 조달할수록 제조업체의 참여를 더 이끌어낼 수 있을 것이라는 의견이 제기되었음

2) 2단계: 조달 단계

- 2단계의 첫 부분은 입찰 단계로 혈액백 시장이 글로벌 시장이라는 점과 공급자의 지적 재산권이 보장된다는 장점이 있지만 동시에 제조 기업은 대규모 투자와 성공적 개발을 한다 해도 어떤 수익을 가져올지에 대한 보장이 없기 때문에 부담을 느낄 수 있는 측면도 존재하므로 양측을 모두 고려해야 함
- 새로운 혈액백 개발 과정은 매우 복잡하기 때문에 제안서에 대한 광범위한 평가가 필요함
 - 기능성, 환자 안정성, 사용자 친화적, 호환성에 관한 규격들이 모두 마련되어 있어야 하며 새로운 소재 개발이 이루어질 가능성도 염두에 두고 있어야 함

- 새로 개발된 혈액백에 대해서는 유해성 여부를 검사해야 하며 평가 초기 단계에서 지속성, 적혈구 생존기간, 혈장 안정성 시험 등을 포함한 다양한 테스트가 다각도로 이루어져야 함

다. 진행 상황

- Jegrelius 회사의 2010년 보고서에 따르면⁵⁾ 혈액백과 관련한 공공 혁신 조달은 유럽위원회가 제시한 R&D 사업인 PCP(Pre Commercial Procurement)와 공급자와 소비자 사이의 협력적 사업, 두 가지 접근법이 있다고 보고 있음
 - PCP는 제품의 상용화 이전까지를 의미하며 영국의 경우 이 기간을 30개월로 설정하였으며 기한이 길어질 경우에 협력 프로젝트 방법을 권장하고 있음
 - Jegrelius(2010)는 사전 연구를 통해 혈액백의 개발 일정이 너무 길어졌기 때문에 EU의 협력 사업으로 재추진되어야 함을 언급하고 있음
- EU의 Life+ 사업 자금지원으로 혈액백에 관한 개발이 계속하여 이루어지고 있음
 - 이 사업은 Jegrelius의 4개의 회사와 KAROLINSKA 대학 병원의 협력으로 진행되고 있으며 2011년 9월 사업을 처음 시작하여 계속하여 새로운 혈액백을 위해 개발 중임⁶⁾

라. 특징 및 시사점

- (시방서 요건 정립) 초기 단계에서 요건이 명확하게 작성된 시방서(specification)를 만드는 것이 중요하며 이를 작성하기 위한 공공 조달자의 역량이 요구됨
 - 시방서에서 너무 많은 세부사항을 요구하다 보면 독창적 기술혁신을 제한할 수 있음
- (구매자그룹과 제조기업의 협력) 구매자그룹과 제조자 간의 협력을 목적으로 개최된 워크숍에서 조달 요건에 관한 의견을 수렴하여 개선할 수 있었음
- (공공부문의 자금, 방법론 지원) 혈액백 사업은 스웨덴 경제 및 지역 성장을 위한 기관과 정부혁신 시스템기관(VINNOVA)의 지원을 받아 이루어졌으며 특히 시방서 요건을 설계하는 데 방법론적인 지원을 받았음

5) JEGRELIUS(2010)

6) pvcfree 홈페이지, eu 사업 홈페이지 참조.

3) 의료 감염- 디자인 세균퇴치(Design Bugs Out)

가. 혁신 배경

- 의료 감염은 영국을 포함한 전 세계적으로 주요한 문제이며 특히 치료하기 어려운 박테리아인 ‘메티실린 저항성 포도상구균(MRSA)’은 2005년 미국에서 약 18,000명 사망, 2006년 말까지 영국에서 약 1,600명의 사망을 일으킬 만큼 치명적인 것으로 보고됨
 - 영국은 MRSA가 처음 발견된 나라였고 이는 점차 심각해져 1993년까지 51명이, 2006년까지 약 1,600명이 사망하였음. 따라서 영국 정부는 의료 감염과 싸우기 위해 많은 노력을 기울이기 시작함
- 의료 감염을 막기 위한 방법은 병원 직원 및 방문객을 위한 위생 절차를 마련하는 것과 병원 가구 및 장비를 청결하게 유지하는 것임
- 2008년, 보건부는 감염을 줄이는 청정·안전 관리 계획을 발표했으며 이 중 하나가 청소하기 쉬운 혁신 병원 가구들에 초점을 맞춘 ‘디자인 세균퇴치’사업임

나. 혁신 조달 및 진행 방법

- 사업은 2007년, 국민건강보험(NHS)의 구매공급국(PASA)에 의해 시작되었으며 수요 인식 단계부터 가능한 해결책 탐색, 디자인 경쟁 입찰, 가구 시제품 개발 단계까지 있음
- 전문가 그룹과 자문위원회 설립을 통해 아이디어 목록을 작성하며 전문가 그룹은 복지부, 국민건강보험과 관련된 산업 종사자들로 구성됨
 - 전문가들은 감염 퇴치와 관련된 상당한 경험이 있는 자들로 구성됨
 - 자문위원회의 설립도 비슷한 맥락이며 약 600명의 국민건강보험 관련 종사자들, 외부 설계 및 제조업자들에게 세균퇴치와 관련된 인터뷰를 하여 157개의 아이디어 목록을 작성함
- 디자인위원회는 이것을 설계 개요(design brief)로 요약하였으며 크게 두 가지 방식으로 진행하였는데 왕립 예술학교가 직접 수행하는 ‘빠른 의사결정(Quick wins)’과 영국 디자이너와 제조 기업들이 참여할 수 있는 ‘국가 디자인 경연대회’임

- 왕립 예술학교는 두 연구기관에 7개의 ‘빠른 의사결정(Quick wins)’ 수행을 맡겼고, 디자인 위원회는 디자인 비즈니스협의회와 함께 ‘국가 디자인 경연대회’를 주최하였음
 - ※ 빠른 의사결정(Quick wins) 방식은 초기에 주요 정보를 확보하여 성공 확률이 높은 것들만 개발 단계로 진입시키는 것으로 빠른 개발 진행 방식을 뜻함
- 이 중 ‘국가 디자인 경연대회’는 4가지 품목에 한하여 합리적 가격에 시제품까지 개발해야 한다는 조건으로 개최되었으며 이때 접수된 제안서는 디자인, 건강관리, 미생물학, 간호 및 환자진료 분야의 전문가들이 평가하였음
 - 4가지 품목은 병실용 사물함, 변기, 환자용 의자, 휠체어로 총 37개 팀이 제안서를 제출하였으며 이 중 5개 팀이 선발되어 개발 비용으로 25,000파운드를 제공받아 사업에 착수하였음
- 사업 관리는 외부 전문가 그룹 및 자문위원회에 정기적 보고를 하는 것으로 이루어졌으며 시제품 개발 이후 영국 주요 병원에 전시하여 평가를 받고 이를 통해 선정된 제품은 대량생산을 거쳐 현장에서 사용되고 있음
 - 시제품 개발 이후, 보다 실제적 비교를 위하여 시제품을 병원 관계자들에게 제공하였으며 관계자들은 몇몇 질문에 대한 피드백을 주었고 이를 기초로 유용성과 관련한 평가를 진행하였음

〈표 7〉 디자인 세균퇴치 단계

| 수요파악 | 가능한 해결책 파악 | 시제품 개발 |
|--------------------------------|-----------------------------------|----------------|
| 감염과 연관된 전문가 모집 자문위원회 설립 | ‘빠른 의사결정(Quick wins)’: 왕립 예술학교 | 디자이너/제조업자와의 미팅 |
| 병원 관계자의 실무경험 조사 이해관계자들과의 미팅 | | 병원 관계자에 의한 평가 |
| | ‘국가 디자인 경연대회’ 제안서 평가 및 최종안 선택 | 시제품 개발 |

다. 특징 및 시사점

- (사용자, 조달자, 공급자 간 협력) 초기 단계부터 잠재적 공급자들인 디자이너, 제조사, 병원 관계자가 협력하였기 때문에 실용적 피드백을 얻을 수 있었고 이를 통해 사용자 중심의 개발을 이루어낼 수 있었음
- (기능적 요건 명시) 상세한 규격 요건보다 기능적 요건을 제시함으로써 공급자 입장에서 기술에 대한 역량과 창의성을 유연하게 발전시킬 수 있는 조건이 되었으며 이를 작성하는 것은 공공부문의 역량과 관계있음

- (개발 인센티브 제공) 경연에서 우수한 참가자에게 보상을 해줌으로써 조달 과정에 기업들을 참여시킬 인센티브를 제공하였음

4) 빈곤 국가 폐렴 백신 제공

가. 혁신 배경

- 폐렴으로 인한 사망자는 전 세계적으로 연간 160만명이며 특히 유아, 노인, 에이즈에 걸린 사람들이 폐렴에 걸릴 경우 매우 치명적임
 - 사망자의 대부분은 빈곤국에서 일어나며 사망자의 약 절반이 5세 미만의 어린이들임
- 미국에서는 2000년부터 어린아이들을 위한 폐렴 백신으로 '소아용 폐렴구균 단백질접합백신(7-valent pneumococcal conjugate vaccine, PCV7)'을 사용하고 있음
 - 이 백신은 질병 부담이 높은 개발도상국에 추천되는데 현재 시장에 있는 다른 폐렴 백신들은 개발도상국을 대상으로 만들어지지 않았기 때문에 가격 등의 부담이 있어 백신 수요를 채우기 어려운 상황임
- 빈곤국 주민들에게 적절한 백신을 제공하기 위해 2000년에 설립된 GAVI 연합은 '선진 시장 조약(이하 AMC; Advance Market Commitment)'이라 불리는 사업을 시작함
 - GAVI 연합은 2000년에 설립된 세계백신면역 기관이며 각국 정부와 유엔 기구들이 함께 일하는 민관합동 기관임
 - GAVI 연합 구성은 개발도상국, 수여 국가, Bill & Melinda Gates Foundation과 같은 민간 자선가, 금융 커뮤니티, 백신 제조업체, 연구 및 기술 기관, 시민사회기관, 세계은행의 다자간 협력체 등으로 이루어짐
- AMC는 빈곤국을 대상으로 원활한 백신 공급을 위한 보건 기금지원 방식을 뜻하며 이 사업의 목표는 빈곤국 아이들이 적당한 가격으로 지금보다 15~20년 먼저 백신을 받도록 하는 것임
 - 빈곤국에 필요한 폐렴 백신 개발을 촉진하며 이는 목표로 하는 빈곤 지역의 구체적인 혈청군(혈청 1, 5, 14)과 관련된 백신 제공이 포함됨
 - 초기 구매 가격을 높여 공급자들에게 폐렴 백신을 개발할 인센티브를 제공함으로써 제조 기업들에게 백신 개발 투자에 관한 동기 부여

- 대량의 백신을 장기적이고 지속가능한 가격으로 구입하는 계약을 체결함으로써 백신의 지속적 공급 판로 유지

나. 혁신 조달 및 진행 방법

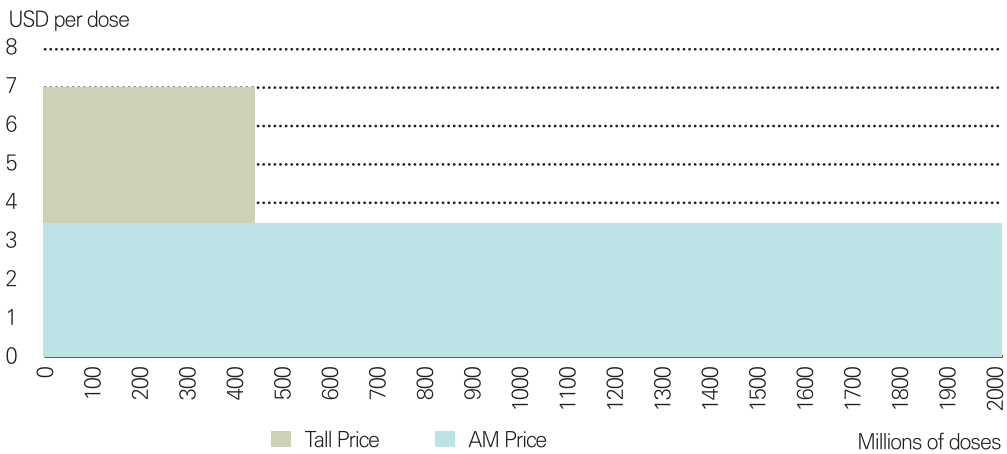
- AMC는 GAVI와 세계은행(World Bank), 국제보건기구(WHO), 유니세프의 협력체로
 - 세계은행(World Bank)은 자금조달을 위해 5개 정부 및 민간재단 기관과의 보조금 계약을 맺으며
 - 국제보건기구(WHO)는 백신의 기술적 기준을 정립하고
 - 유니세프는 백신의 배급을 담당함
- (입찰 공고 및 평가) 유니세프가 입찰 공고를 시행하며 제조업체가 제안서를 제출하면 유니세프는 양적, 질적인 측면을 모두 고려하여 평가하는 방식으로 이루어지며 이때 GAVI 연합은 전체적인 관리 역할을 담당함
 - 처음 공고한 날짜는 2009년 9월 4일로 이러한 공고는 최근 15년간의 수요를 예측하여 1년에 두 번까지 할 수 있음
 - 제품은 5년 이내에 생산하기 시작해야 하는 조건으로 별도의 마감일은 기재하지 않았음
 - 제안서를 제출하기 위해 제조업체는 AMC 약관에 동의하는 서명이 필요하며 국제보건기구에 의한 사전자격을 갖춘 상태여야 함
 - 제조업체가 제안서를 제출하면 유니세프는 해당 제안서를 평가하여 영업일 기준으로 40일 이내에 계약을 체결
 - 제안서는 양적, 질적 측면을 모두 평가하는데 양적 기준은 납품 개시일, 약속된 공급 수량, 적정 가격(tail price) 및 생산 및 가용성에 대한 예측을 포함하며, 질적 기준은 개별 제조업체의 다양한 특성을 포함
 - GAVI 연합은 이 과정에서 관리 역할을 담당하며 GAVI 연합이 조달의 대표가 되는 것은 제조업체가 금융 시스템과 관련된 행위자를 모두 다루는 것이 복잡하기 때문임
- (백신의 기술적 기준 정립) 백신의 기준은 국제보건기구(WHO)가 정하며 백신의 효능, 안전성, 투여량, 포장 등의 요건을 포함함
 - 백신의 포장이 과도할 경우 쓰레기 배출, 포장 가격의 단가 상승 등의 문제점이 생길 수 있음
 - 투여량 조건은 예비 분석에 따르면 2~5회 주입 용량이 적절한 것으로 보고되어 단회투여용량(mono-dose)백신 또는 낮은 다회투여용량(multi-dose vial)을 요구하나 구체적 사항은

제조업체의 재량에 맡김

- 단회투여용량은 주입의 안전성을 높이고 실무자들의 업무 부담을 줄여주며 백신의 낭비를 줄일 수 있음
- 낮은 다회 투여 용량은 저장의 부담을 줄여줌
- 백신의 저장과 유통은 저온(2~8℃) 환경이 필요하기 때문에 제조업체는 냉동과 고온을 피하기 위해 'shake test'를 통해 냉동 손상이 발생하였는지를 밝히고 고온 노출 측정 감시기를 부착해야 함
- 제조업체들이 백신을 출시하면 AMC 독립 평가위원회가 국제보건기구의 기준을 충족하는지 평가함

- GAVI 연합은 10년 동안 20억도즈(dose, 1회 접종분)의 선량을 구입할 것을 제안하고 있으며 초기 제조업자에게 제공되는 가격은 US 7달러임
- 최저가격은 AMC가격과 적정가격(tail price)으로 구성되며 처음 4억도즈의 백신은 7달러, 나머지 16억도즈의 백신은 적정가격으로 정한 3.5달러로 구입

[그림 4] 두 가지 구성 가격: AMC 가격과 적정 가격(tail price)



주: The graph is calculated on the full quantity in the offer but the graph would have the same proportions for a manufacturer supplying a share of the offer

원자료: AMC Expert Group(2008) but recalculated to have correct proportions

자료: copenhagen economics(2009), p. 58

- 초기 가격이 높은 것은 백신에 관한 시스템을 개발하기 위한 것으로 AMC 금액을 설정할 때 다른 생산 방법을 사용할 수 있다는 것을 염두에 두었음

- GAVI는 가격을 두 요소로 나누어 운영하면서 초기 기간 동안 AMC 자금을 사용하므로 보다 많은 제조업체들의 참여를 이끌어낼 수 있음
- AMC 금액은 제조업체의 연간 공급 물량에 따라 적절하게 분배됨
 - 예를 들어 제조업체가 10년 동안 1억개의 물량을 약속했다면 AMC 기금의 50%를 받으며 AMC 자금이 고갈되면 제조사들은 법적으로 남은 기간 계속해서 적정가격(tail price)을 받게됨
 - 만약 제조업체들을 유지하기 위해 AMC 자금인 US 1.5억달러를 전체 기간으로 분산시키면 적정가격(tail price)은 조금 더 높아지게 되며 이런 방식으로 가격 구성을 조정함으로써, GAVI 연합은 지속적이고 합리적으로 장기적 공급을 이끌어낼 수 있음
- GAVI 연합은 매년 폐렴 백신과 관련한 AMC 현황 보고서를 작성하며 아래의 표는 2017년 12월 31일 기준으로 공급계약에 관한 내용임

〈표 8〉 GAVI 전체 공급 계약 상황(2017년 12월 31일 기준)

| 제조사 | 계약 날짜 | 연간 공급 계약량 (doses) | 적정 가격 (US 달러) | 공급시작 (연도) | AMC 펀드 (US 백만달러) |
|-------------|---------------|-------------------|--|-----------|------------------|
| GSK | 2010. 3. 23. | 3천만 | 3.5 2017년부터 3.05 | 2012 | 225 |
| Pfizer Inc. | 2010. 3. 23. | 3천만 | 3.5 2013년 중순부터 3.4 2014년부터 3.3 2017년부터 3.05 2018년부터 2.95 | 2013 | 225 |
| GSK | 2011. 12. 12. | 1,800만 | 3.4 2017년부터 3.05 | 2014 | 135 |
| Pfizer Inc. | 2011. 12. 12. | 1,800만 | 3.5 2013년 중순부터 3.4 2014년부터 3.3 2017년부터 3.05 2018년부터 2.95 | 2014 | 135 |
| GSK | 2013. 7. 22. | 2,400만 | 3.4 2017년부터 3.05 | 2015 | 180 |
| Pfizer Inc. | 2013. 7. 22. | 2,600만 | 3.5 2013년 중순부터 3.4 2014년부터 3.3 2017년부터 3.05 2018년부터 2.95 | 2016 | 195 |

자료: AMC annual report(2018), pp. 11-12

다. 특징 및 시사점

- (AMC 기금) AMC 기금은 많은 양의 백신을 낮은 가격으로 계약하는 효과적인 방법임
 - AMC 이전에 백신들은 1회 접종분당 US 70달러에 거래가 되었으나 AMC 기금 이후에는 US 3.5달러에 살 수 있게 되었음
- (개발기간 동안 인센티브 제공, 시방서 조정) AMC는 개발자들에게 인센티브를 제공하는 구조로 공급 경쟁을 유발할 수 있었으며 AMC 기금이 지원되는 기간 동안에 기업은 혁신 제품 생산을 위해 보다 현실적인 시방서 요건을 갖추도록 조정할 수 있었음
- 백신의 기본 요건 기준뿐만 아니라 선택적인 다양한 기준을 제시하고 있어 혁신을 이끌어낼 가능성을 높임

〈표 9〉 사례 정리표

| 사례 | 국가 | 혁신기술 대상 | 특징 |
|---------------|-----|---------|---|
| 디지털 보청기 | 영국 | 디지털 보청기 | <ul style="list-style-type: none"> • 공공부문과 기업, 사용자 간 파트너십 구축 • 가격차별 전략 |
| 혈액백 | 스웨덴 | 혈액백 | <ul style="list-style-type: none"> • 시방서 요건 작성을 위한 공공 조달자의 역량 • 공공부문과 제조기업의 협력 • 공공부문의 자금, 방법론 지원 |
| 병원가구 디자인 세균퇴치 | 영국 | 병원가구 | <ul style="list-style-type: none"> • 공공부문과 기업, 사용자 간 파트너십 구축 • 상세 규격보다 기능적 요건 명시 • 개발 인센티브 제공 |
| 빈곤국가 폐렴 백신 | 국제 | 백신 | <ul style="list-style-type: none"> • 펀드로 개발비용 지원 • 개발기간 동안 시방서 요건 조정 • 기본 요건 외에 다양한 선택 요건을 제시하여 혁신을 유도 |

4. 결론

- 4차 산업혁명으로 인한 기술발전이 활발한 가운데 보건 분야에서도 신기술을 적용한 다양한 제품이 출시되고 있음
- 이에 따라 신산업을 육성하기 위한 공공부문의 시장개발, 판로개척, 인증 등의 역할의 중요성도 증가하고 있음

- 보건산업 분야는 크게 의료기기 산업과 제약 산업으로 구분되며 각 산업의 특징에 따라 기술혁신 방향이 다름
 - 의료기기 산업의 특징은 제품의 물리적 기능 강조, 제품 수명의 단기성이므로 제품 출시 후 잦은 개선을 통한 기술혁신을 추구
 - 제약 산업의 특징은 제품의 화학적 기능 강조, 제품 수명의 중·장기성이므로 제품 시장 출시 후 개선 제약의 한계에 따라 장기적 기술혁신을 추구

- EU의 사례를 통해 보건 분야 공공조달에 필요한 요건은 초기부터 정부의 지속적인 단계별 지원, 공공부문과 제조업의 협력, 개발 인센티브 제공, 유연한 시방서 요건 등임을 알 수 있음

- 최근 우리나라는 보건복지부의 「혁신의료기술에 대한 별도평가트랙 규칙」 개정, 혁신 의료기술 평가를 위한 건강보험심사평가원 내 혁신연구센터 설립 등 법적, 제도적 체계를 정비하기 위한 시도들이 있음

- 보건의료 분야의 기술혁신은 다른 분야의 기술혁신보다 국민의 건강과 직결되는 민감한 문제이므로 체계적 관리를 위해 향후 연구 개발 지원, 법령 체계 정비뿐만 아니라 윤리, 안전 기준 등 체계도 갖춰야 할 것으로 판단됨

참고자료

AMC, *ADAVANCE MARKET COMMITMENT FOR PNEUMOCOCCAL VACCINES*, Annual Report 1 January – 31 December 2017, 2018, pp. 11–12.

Dong-A Business Review, 「기술집약적 사회적기업」, 동아비즈니스 리뷰 ISSUE2, No.117, 2012, p. 88.

JEGRELIUS, *BLOOD BAGS*, JEGRELIUS institute for applied green chemistry, No.2008–0381, 2010.

Karl Lundvall et, “Can Public Procurement Spur Innovations in Health Care?,” COPENHAGEN ECONOMICS, 2009.

인터넷 사이트

http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=3923, 검색일자: 2019.3.7

http://www.pvcfreebloodbag.eu/?page_id=19, 검색일자: 2019.3.7

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=525795>, 검색일자: 2019.3.7

(작성자: 안새롬 전문연구원)

공공조달시장에서의 중소기업 지원을 위한 전략적 고려사항

1. 공공조달과 중소기업의 관계

가. 중소기업의 정의

- EU에서는 중소기업을 정의할 때, 일차적으로는 종업원 수를 기준으로 하고 있으며 이 외에 매출액 및 금융 자산 요소를 고려하고 있음
 - 세부적 기준을 살펴보면, 종업원 수 250명 미만과 연간매출액 5,000만유로 이하 또는 대차대조표 자산총액 4,300만유로 이하인 기업을 중소기업으로 정의하고 있음

〈표 1〉 EU의 중소기업 분류

| | 종업원 수 | 매출액 | 대차대조표 자산총액 |
|-------------------|---------|-------------|----------------|
| 중기업(Medium-sized) | 250명 미만 | 5,000만유로 이하 | 4,300만유로 이하 |
| 소기업(Small) | 50명 미만 | 1,000만유로 이하 | 또는 1,000만유로 이하 |
| 극소기업(Micro) | 10명 미만 | 300만유로 이하 | 300만유로 이하 |

출처: European Commission, n.d.[7]

나. 국가경제에서의 중소기업의 위상

- 중소기업은 OECD 가입국 및 OECD 비가입국 모두에서 국가경제의 중추적 역할을 하고 있음
 - 2014년 중소기업은 OECD 국가의 비금융업 분야에서 99% 이상과 전체 고용의 60%를 차지하고 있음. 또한 중소기업은 수출시장에서 중간재 공급 업체로서의 주도적인 역할도 수행하고 있음
- 국가경제의 중추적 역할을 맡고 있는 중소기업을 지원하기 위해 많은 정부들이 중소기업 지원 정책 개발에 힘을 쏟고 있으며, 특히 중소기업의 생산성 및 기술혁신 기여도 등을 고려하여 중소기업의 잠재력을 최대한 활용할 수 있는 환경을 조성하기 위한 정책 개발에 노력하고 있음
 - 중소기업 정책 개발 시 정부는 중소기업 관련 제도와 시장 및 자원의 접근성 정도, 기업 문화 등의 여러 환경요인을 고려하고 있으며, 특히 중소기업의 공공조달시장에의 접근성 향상을 정책 최우선 목표로 설정하고 있음

다. 중소기업의 공공조달시장 참여로 인한 이익

- 중소기업의 공공조달시장의 참여 확대는 정부와 중소기업 모두에게 상호 이익을 가져다주고 있음
 - 이에 정부는 중소기업의 공공조달시장의 적극적 참여를 위해 아래와 같은 유인을 제공하고 있음
 - 공공조달 절차상 경쟁입찰을 보장하고, 중소기업 기술 혁신제품 및 서비스에 대한 수요를 확대하고 있음
 - 그리고 각국은 OECD 무역 의무조항 중 공공조달 시스템의 핵심원칙인 입찰자에 대한 공정하고 평등한 대우 보장 내용을 조달 관련 법률 및 규정에 명시하고 있음
 - 중소기업 입장에서는 공공조달시장에의 참여 경험이 다른 시장에서 그 중소기업에 대한 긍정적인 평판을 형성하게 되고, 공공조달시장의 참여가 중소기업의 중요한 이력사항이 되어 공공조달시장 참여 이익을 얻고 있음

- 중소기업의 공공조달 참여로 인한 성장을 통해 더 넓은 범위의 사회경제적 발전을 이룩할 수 있음
 - 이에 각 정부는 공공조달시장에의 중소기업의 적극적 참여를 도모하고 중소기업의 잠재력을 최대한 활용할 수 있는 다양한 전략과 정책을 개발하고자 노력하고 있으며, 이러한 정책 목표의 핵심은 공공조달시장에서의 모든 경제 운영자들의 평등한 경쟁을 보장하는 것임

라. 중소기업의 공공조달시장 참여 제약요인

- 중소기업의 공공조달시장 참여 이익이 인정되고 있음에도 불구하고 실제로 중소기업의 공공조달시장 참여에 대해 저평가되고 있는 상황임
 - 실제로도 공공조달시장에서의 중소기업 점유율에 비해 부가가치나 매출액이 저조하게 나타나고 있음
 - 이러한 공공조달시장에서의 중소기업의 저조한 실적은 중소기업의 공공조달 참여 증진을 위한 정부 개입에 대한 시장실패의 증거라는 의견도 있음

- 중소기업의 공공조달시장에서의 실적이 부진한 이유로 많은 중소기업이 공공조달시장 자체에 대해 관심이 없다는 점을 꼽을 수 있음
 - 이는 중소기업의 기업 특성상 대부분의 중소기업이 공공조달과 관련 없는 품목(예, 원예, 공예, 소매업 등)을 취급하고 있기 때문임

■ 그리고 공공조달 절차 단계별로 중소기업의 참여를 저해하는 제약요인은 다음과 같음¹⁾

| | |
|---------------|--|
| 정보 수집 단계 | <ul style="list-style-type: none"> - 온라인 입찰 플랫폼의 복잡성 - 계약관련 담당자공무원에 대한 정보 부족(계약 관련 문의의 어려움) - 구매자에 대한 정보 부족 - 조달 절차에 대한 정보 부족 및 관련 교육 부족 - 계약당국이 대기업과의 계약을 선호한다는 선입견 존재 |
| 사전 입찰 단계 | <ul style="list-style-type: none"> - 입찰공고 내용의 명료성 부족 - 입찰 준비에 투자된 노력이 입찰 참가를 보장하지 않음 - 과도한 문서 요구 - 사전입찰 단계 후 피드백 부족 - 제한적 입찰 문제 |
| 입찰 단계 | <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 최상 가치보다 최저가격을 기준으로 계약이 결정됨 - 선발과정에서 내부자와 결탁한 기업이 선호된다는 의혹 존재 - 과도한 입찰 비용 - 전문용어의 사용과 복잡한 국내 및 국제 표준문서 작성 요구 - 높은 기술 및 재정적 요구 조건 - 하청계약의 어려움 |
| 계약 관리 단계 | <ul style="list-style-type: none"> - 계약 요구사항 준수 역량 부족 - 연방 회계 지불 시스템의 복잡성 - 정부의 대금 지연 문제 |
| 지속적인 관계 관리 단계 | <ul style="list-style-type: none"> - 정당한 보상 없이 요구하는 비공식적 추가 업무 수행 - 연방당국 담당 직원의 이직 등으로 인한 계약당국과의 관계 상실의 문제 |

마. 공공조달 정책에서의 중소기업에 대한 고려사항

■ 공공조달 정책 수립 시, 공공조달시장에서의 중소기업의 참여와 기술혁신제품 개발 및 지속가능 성장 등 다양한 정책 목표들 간의 시너지 효과를 고려하고 있음

■ 각국은 중소기업의 공공조달시장 참여를 지원하기 위한 내용을 공공조달 관련 법률 및 규정에 명시적으로 규정하고 있거나, 그렇지 않은 경우에는 법률에 공공조달시장의 동등한 경쟁 및 공정한 대우 조항을 명시함으로써 중소기업의 공공조달시장 참여를 추구하고 있음

- 2014년 EU 공공조달지침에는 공공조달 절차의 간소화 및 유연화와 관련된 조항이 신설되었고 이 조항은 2016년 4월까지 EU 회원국의 국내법으로 반영되어야 했음

1) 출처: Liao, Orser and Riding, 2017[24]

- 이 조항은 중소기업의 공공조달시장 참여를 촉진하는 역할을 수행할 것임
 - 스웨덴은 이 조항 내용에 따라 국가조달전략을 수립하였고, 중소기업의 공공조달 참여 기회 확대를 위해 공공조달 입찰 참여 시 부당한 경제적·재정적 요구 조건을 제거하였음

바. 공공조달의 전략적 사용을 강화하기 위한 중소기업에 대한 지원

1) 기술혁신에서의 중소기업의 역할

- 기술혁신 분야에서 중소기업이 많은 공헌을 하고 있음. 이에 각국 정부는 공공조달시장에서의 중소기업 지원을 통해 기술혁신을 장려하고자 함²⁾
 - 오스트리아의 기술혁신촉진 공공조달 액션플랜(The Austrian Action Plan on Public Procurement Promoting Innovation)에서는 중소기업의 공공조달절차 참여 확대를 위해 중소기업의 입찰 참여 기회 및 자격에 관한 규정을 명시하고 있음
 - 캐나다의 경우 캐나다기술혁신프로그램(The Build in Canada Innovation Programme)을 통해 기술혁신제품을 개발한 중소기업에 정부를 최초 고객으로 하여 기술혁신제품 시범사업과 사업화를 준비할 수 있도록 지원하고 있음
 - 독일의 기술혁신조달역량센터(The Competence Centre for Innovative Procurement: KOINNO)는 온라인이나 워크숍 등의 다양한 방법을 통해 기술혁신 조달 우수사례에 대한 정보를 제공하고 관련된 실질적 질문에 대한 조언을 통해 공공조달에서의 기술혁신을 촉진하고 있음
 - 아일랜드에서는 Enterprise Ireland³⁾에 의해 관리되는 국가 기술혁신 상용화 조달 촉진 프로그램인 중소기업기술혁신연구소(Small Business Innovation Research:SBIR)를 설립하여 중소기업의 기술혁신을 장려하고 있음
 - 한국의 경우 중소기업이 개발한 기술혁신 제품에 대한 우선구매제도를 시행하여 최소한 10% 이상을 중소기업 제품으로 구매하도록 규정하고 있음

2) 출처: Country responses to the 2017 OECD survey on strategic use of public procurement to support SMEs.

3) Enterprise Ireland is an Irish state economic development agency focused on helping Irish-owned business deliver new export sales. The aim of Enterprise Ireland is to accelerate the development of Irish enterprises capable of achieving strong positions in global markets resulting in increased national and regional prosperity and purchasing power (https://en.wikipedia.org/wiki/Enterprise_Ireland, 검색일자:2019.2.18)

2) 녹색 공공조달에서의 중소기업의 역할

- 녹색 공공조달로의 전환은 중소기업에 친환경 제품 및 서비스 공급업체로서의 사업 기회를 제공하고 있음
- 그리고 많은 OECD 국가에서 기술혁신 중소기업이 환경 산업 및 청정기술시장에서 이미 중요한 역할을 담당하고 있으며, 이에 각국은 녹색 공공조달 전략 및 정책을 통해 중소기업을 지원하고 있음⁴⁾
 - 오스트리아의 지속가능한 공공조달 액션플랜(The Austria Action Plan on Sustainable Public Procurement)은 공공조달시장에서의 중소기업 참여 지원을 목표로 설정하고 있음
 - 독일의 지속가능 공공조달 역량센터(The Competence Centre for Sustainable Procurement: KNC)는 공공조달과 관련한 환경, 경제, 사회 기준 등의 자문을 독일의 모든 계약 기관에 제공함으로써 지속가능한 공공조달을 가능하게 함
 - 그리스의 경우 녹색 공공조달 전략 및 정책이 국가 공공조달전략 내용에 포함되어 있으며, 국가 공공조달전략에는 중소기업을 지원하는 내용 또한 포함하고 있음
 - 멕시코의 생산 및 지속가능한 소비프로그램(The Production and Sustainable Consumption Programme)은 지속가능한 공공조달의 성장을 목표로 설정하고 있으며, 목표 달성을 위해 녹색성장을 장려하는 경제적 수단을 전략으로 수립하였음
 - 이때 녹색성장 전략 중 한 가지가 중소기업의 지속가능한 재화 및 서비스 조달을 촉진하는 것임
 - 슬로베니아는 2018년 1월 1일부터 시행되는 녹색 공공조달 법령(Decree on Green Public Procurement (Official Gazette no. 51/17))을 통해 녹색 공공조달 절차를 단순화하여, 중소기업의 녹색 공공조달시장에의 참여기회를 확대하고자 함

4) 출처: Country responses to the 2017 OECD survey on strategic use of public procurement to support SMEs.

2. 공공조달시장에 중소기업의 참여를 증진하기 위한 정부의 노력

가. 공공조달 계약의 규모 결정

1) 계약 분할

- 대규모 계약은 중소기업의 참여를 어렵게 하므로 공공계약 분할을 통해 중소기업의 공공조달 참여 기회를 높이고자 함
 - 계약을 분할하면 계약의 세부 부분에 대한 전문성을 가진 개별 중소기업들이 그 분야의 전문성을 가지고 입찰에 참가할 수 있으며, 단일 대규모 공급자에 의한 공공계약 시장의 의존성을 감소시킬 수 있음
- OECD 조사⁵⁾에 의하면, 조사대상국 중 83%가 중소기업의 공공조달 참여를 촉진하기 위한 방법으로 계약분할을 장려하고 있음
 - 특히 EU 회원국의 경우, 2014년 EU 공공조달지침에서 계약당국은 기획 단계에서 계약분할 여부를 판단해야 할 의무를 규정하고 있어, 계약 분할을 하지 않기로 결정한 경우 이를 정당화하는 이유를 소명해야 함

2) 공동입찰(Joint bidding)

- 중소기업이 제한된 재정 및 기술 역량을 가지고 대규모의 복잡한 계약에 참여하는 방법으로 공동입찰이 있음
 - 공동입찰은 둘 이상의 업체가 단일 입찰서를 제출하는 제도로서 OECD 국가에서 일반적으로 인정되고 있음
- 공동입찰은 특히 다음을 통해 공공조달시장에 대한 접근을 용이하게 함
 - 공동입찰을 위해 여러 공급업체들이 공공조달에 참여하기 위한 그룹을 형성함. 대규모의 복잡한 계약에서 중소기업은 이렇게 형성된 그룹을 통해 공동으로 입찰에 참여하고 경쟁할 수 있게 함으로써 중소기업의 공공조달시장 참여를 촉진함
 - 또한 공동입찰을 통해 중소기업은 다른 기업의 역량에 의존하여 입찰 시 요구되는 경제적·재정적 상태 및 기술적·전문적 능력 기준을 충족시킬 수 있음

5) 출처: 2017 OECD survey on strategic use of public procurement to support SMEs.

나. 공공조달 절차의 간소화 및 표준화

1) 조달문서의 표준화

- 각국은 표준양식을 사용한 조달문서의 표준화를 추진하고 있음
 - 캐나다의 경우 모든 공급업체의 입찰제안서 및 계약 문서들을 단순화하기 위한 표준양식을 사용하고 있음
 - 캐나다의 중앙구매기구(CPB)인 공공서비스 및 공공조달위원회(The commitment of Public Services and Procurement Canada)가 계약 용어를 표준화·단순화한 표준양식을 제공하여 계약문서의 일관성과 균일성을 보장하고 있음
- 표준양식에 따른 계약문서를 사용함으로써 계약당국과 입찰자 모두 문서관리 부담이 감소하였으며, 공공조달 절차 또한 간소화되어 입찰자의 입찰과정 이해가 쉬워졌음
 - 아일랜드 정부조달사무국(The Office of Government Procurement: OGP)은 2016년 EU 공공조달지침을 반영하여 공공조달 문서에 대한 표준양식을 작성하였고, OGP 웹사이트에서 표준양식 및 관련 지침 자료를 제공하고 있음

2) 절차의 간소화

- 계약문서의 표준화는 공공조달 절차의 간소화를 가능하게 함. 문서의 표준화 및 절차의 간소화로 인해 중소기업의 공공조달 참여 시 발생하는 행정업무 부담이 감소하고 있음
- 2014년 유럽공공조달지침 제59조 규정에 의한 ESPD (The European Single Procurement Document)는 공공조달 문서 표준화에 대한 내용을 담고 있음
 - 공공조달 입찰 시 제출 문서는 표준양식을 기본으로 하고, 형사판결이나 중대한 위법행위와 같은 제외기준 및 재정적·경제적·기술적 능력과 같은 낙찰선정기준에 관한 예비 증거자료는 제출하되, 증명서를 포함한 모든 입찰 관련 문서는 최종 낙찰자만이 제출하도록 규정하고 있음
 - ESPD의 도입으로 인해 일부 EU 국가들은 공급업체의 입찰사전자격 취득을 위한 데이터베이스와 IT시스템과의 통합을 통해 공공조달 절차를 더욱 단순화하기 위해 노력하고 있음
- 한국의 경우 KONEPS(The Korean e-Procurement System)를 통한 공공기관 간 정보 공유가 가능하여 공공조달 입찰 시 사업자등록증 및 납세 증명서를 제출하지 않아도 됨

- 핀란드의 경우는 입찰 평가 시 기업의 미납세금 및 사회보장 기여금과 같은 정보가 전자 입찰시스템을 통해 관계기관에 전송됨

3) 공공조달 기본원칙의 명확한 수립

- OECD 국가의 공공조달에 대한 기본 원칙은 경쟁적 조달절차의 보장임
 - 공공조달에 관한 OECD 권고안에서는 공공조달의 효율성을 높이고 담합을 막고 공정하고 합리적인 가격 경쟁을 통한 최적의 낙찰 결과를 보장하기 위한 수단으로 개방형 경쟁 입찰절차 사용을 장려하고 있음
 - 경쟁적 조달절차 보장을 통해 중소기업의 공공조달 참여를 촉진하며, 특히 전자조달 시스템을 통한 경쟁적 조달 공고 게시를 통해 중소기업의 입찰 참여율을 더욱 높이고 있음
- 경쟁적 공개 입찰 이외의 방법으로 조달절차가 진행될 경우, 입찰참가자에 대한 제한된 자격요건 설정은 중소기업의 공공조달 참여 기회에 직접적인 영향을 미치므로 오스트리아의 경우 공공조달에 관한 연방법에서 사전 통보나 경쟁에 대한 언급 없이 제한된 조달절차를 실시하는 경우 아래와 같은 내용을 준수하도록 규정하고 있음
 - 입찰에 참여 경제주체 선택의 공정성을 보장해야 함
 - 가능한 한 구매자가 경제주체를 변경해야 함
 - 가능한 한 중소기업의 입찰절차 참여를 보장해야 함
- 경쟁적 조달절차 보장을 위한 명확한 지침을 설정하고 공공조달시장에서의 공정한 참여 요건을 법적으로 명시한다면 중소기업의 공공조달시장의 접근이 보다 쉬워질 것임

4) 중소기업의 소규모 계약 수주를 위한 제도 마련

- 일반적으로 중소기업은 소규모 계약 수주에 유리함
 - 그러나 전자조달 시스템을 통해 공개적으로 공고되는 공공조달의 경우 대부분 대규모의 계약으로 높은 수준의 재부·기술 및 전문 역량을 요구하는 경우가 많아 중소기업의 공공조달 계약 수주가 어려운 상황
- 중소기업이 대규모 계약을 수주할 수 있도록 지원하는 것보다는 소규모 계약을 더 많이 수주할 수 있도록 지원하는 것이 중소기업에 실질적인 도움을 주어, 대기업과 중소기업 간의 공정한 분배를 달성할 수 있게 해줌

- EU의 공공조달에 관한 중소기업 참여 관련 보고서에서도 계약 총액이 30만유로 이하인 경우에서의 중소기업의 계약수주 비율을 강조하는 것이 중요하다고 언급하고 있음
- 소규모 계약의 중소기업 수주 비율을 증가시키기 위해 국가들은 소규모 조달 절차상의 부담을 완화하는 공공조달 도구를 설계하고 개발에 전념해 왔음
 - 그 대표적인 예로 이탈리아의 경우 2004년에 개설된 전자공공시장의 하나인 공공행정을 위한 전자시장(Electronic Marketplace for the Public Administration: MePA)을 통해 물품·서비스에 대한 소규모 공공조달계약 절차가 이뤄지고 있음

다. 중소기업의 재정적 능력 문제 해결

1) 계약대금 지불기한 준수

- 계약대금 지불이 신속하게 이뤄지지 않을 경우 중소기업은 재정적으로 큰 타격을 받아 최악의 경우에는 파산에 이를 수 있음
 - 따라서 계약대금의 신속한 지불은 중소기업의 주요한 공공조달 참여 유인이 되며, 대부분의 OECD 국가에서는 공공조달 계약에 있어 대금 지불 기한에 대한 내용을 법적으로 규정하고 있음
 - EU의 경우 계약 당국은 30일 이내에 재화와 서비스 조달에 대한 대불을 지불할 의무를 규정하고 있으며, 캐나다와 호주에서도 계약대금 최대 지불 기한 30일 규정을 적용하고 있음
 - 2015년 영국의 중앙정부 부서는 모든 계약 청구대금 중 80%를 5일 이내에 지불했으며, 나머지 대금은 30일 이내에 지불한 것으로 조사되었음

2) 공공조달 입찰 시 적절한 재정기준 요건 제시

- 공공조달 입찰시 요구되는 지나치게 높은 재정기준 요건은 중소기업의 공공조달시장 참여의 제약 요인으로 작용함
 - 따라서 EU의 경우, 2014년 공공조달지침에서 입찰 시 연간매출액요건을 추정계약 가격의 최대 2배로 제한하고 있음(다만, 특정 고위험 계약과 같이 정당한 사유가 있는 경우 제외)
- 또한 계약당국의 부당하게 많은 금액의 입찰보증금의 보유는 중소기업의 현금흐름에 중대한 영향을 미치기 때문에 정부는 중소기업의 공공조달 참여를 촉구하기 위해서는 계약의 위험에 부합하는 수준에서만 재정보증을 요구해야 할 것임

3) 하청업체로서의 중소기업 참여 지원

- 하청계약을 통해 중소기업이 공공계약의 일부분을 수행함으로써 중소기업의 공공조달시장에의 접근성을 증가시킬 수 있으나 공공조달에서 하청업체로 참여하는 중소기업 보호가 부족하다는 문제점이 지적되고 있음
- 하청업체로서 공공조달과정에 참여하는 중소기업을 보호하기 위한 가장 중요한 정부의 역할은 계약대금지불이 중소기업에 신속하게 이뤄지도록 보장하는 것임
 - 이에 각 정부는 하청업체를 보호하기 위한 계약대금 지불 감시체제 구축 등 다양한 조치를 취하고 있음
 - 스페인의 경우 계약당국이 원계약자가 하청업체에게 대금을 지불했는지 여부를 모니터링하게 하고 있음
 - 한국의 경우는 조달청에서 계약 당사자가 하도급 절차를 일관되고 효과적으로 관리할 수 있도록 정부계약 하도급관리 시스템(Subcontract Management System for Government Contracts: SMSGC)을 구축하고 있음

라. 전자조달시스템 사용 장려

1) 공공조달 참여기회의 투명성 제고

- 전자조달시스템의 사용을 통해 공공입찰에 대한 접근성을 향상시키고 다양한 이해관계자에게 공공조달 정보를 적시에 공고하여 공공조달의 투명성을 향상시키고 있음
 - 또한 전자조달시스템을 통한 정보공개는 마케팅비용 및 거래비용 절감을 가능하게 하여 공공조달절차에 더 많은 공급업체, 특히 중소기업의 참여를 용이하게 하고 있음
- 모든 OECD 국가에서는 공공계약의 정보공개를 위한 전자조달 플랫폼을 구축해 놓고 있어 전자조달시스템에 연간 조달계획 등의 게시를 통해 공급업체는 미리 조달 참여 계획을 세울 수 있으며 입찰 기회 또한 증가하였음
- 몇몇 국가에서는 특히 중소기업의 소규모 공공조달계약 참여기회를 높이기 위한 전자시스템을 구축하고 있고 그 예로 영국의 Contracts Finder 웹사이트(소액 계약정보 공개)와 이탈리아의 MePA가 있음

2) 거래비용 절감을 통한 참여 유인확대

- 공공조달절차 참여 시 발생하는 상이한 거래비용은 중소기업의 공공조달시장 참여를 저해하는 요인이었으나 공공조달에서의 디지털 기술의 사용과 전자조달시스템의 개발은 공공조달 절차의 간소화를 통한 거래비용 감소 효과를 가져왔음
 - 이러한 거래비용 감소 효과는 중소기업의 공공조달시장 참여 유인으로 작용하고 있음

마. 중앙구매기구(CPB)를 통한 중소기업 공공조달시장 참여 확대

- 모든 OECD 국가에서 공공조달 활동의 중앙 집중화의 필요성이 관철되고 있음. 현재 각국은 규모의 경제, 거래비용절감, 생산력 및 전문성 향상 등의 중앙집중식 공공구매활동의 이점을 확보하기 위해 중앙구매기구(Central purchasing bodies: CPB)를 설립하고 있음
- 하지만 중앙집중식 공공구매 확대로 인해 대규모 사업에서의 중소기업의 참여를 제한한다는 문제점이 지적되고 있어 정부는 중소기업의 공정한 참여 기회 보장을 위한 조치 또한 강구하고 있음
 - 오스트리아 경우, 중앙구매기구인 BBG를 통해 중소형 공급업체가 참여할 수 있는 공공조달 사업을 조사하도록 하고 있으며, 또한 소규모 기업도 참여할 수 있는 공공입찰이 있는지 여부를 검토하게 하여 중소기업이 공공조달시장에서 배제되지 않도록 하고 있음
- 중소기업의 공공조달시장 참여를 지원 활동 또한 중앙구매기구의 중요한 역할 중 하나임
 - 아일랜드의 경우, 공공서비스 개혁의 일환으로 정부조달사무국(Office of Government Procurement: OGP)을 설립하였고, OGP는 중소기업이 전적으로 공공조달 과정에 참여할 수 있도록 보장하고 있음
 - 덴마크의 중앙구매기구인 SKI는 공공조달 과정에 중소기업 참여를 확보하기 위한 정책을 수립하고 있음. 정책의 주요 내용은 다음과 같음
 - 중소기업의 입찰 참여를 용이하게 하기 위해 입찰 설계 시 본 계약과 관련된 공급구조를 분석하여 본 계약에서의 중소기업의 역할을 확인하고, 중소기업의 공공조달 참여 확대 방안을 논의하기 위한 세미나를 정기적으로 개최하도록 함
 - 이탈리아의 국가중앙구매기구인 Consip은 경제재정부를 대신해 공공구매합리화 프로그램(Programme for the Rationalisation of Public Purchases)을 운영하고 있으며, 전체 공공행정의 이익을 위한 DPS(dynamic purchasing systems)을 수행하고 MePA를 관리하고 있음

- Consip은 공공조달 제품 및 서비스의 특성과 공급업체시장을 분석하여 그에 맞는 조달 절차를 제공하고 포괄적인 사업 전략을 개발하는 역할을 수행하며, 특히 중소기업에 교육 등을 제공함으로써 중소기업의 공공조달시장 참여를 증대시키고 있음

3. 공공조달시장에서의 중소기업 지원 정책

가. 우선권제도를 통한 중소기업의 공공계약 체결 기회 확대

- 중소기업 할당제도(set-aside)는 중소기업의 정부계약 수주를 지원하는 강력한 정책으로 공공 조달에 있어 일정물량의 계약 참가 대상기업을 중소기업으로 한정하는 제도임
 - 미국 연방정부의 경우, 공공조달 과정에서 소기업에 최대한의 수주 기회를 부여하기 위해 소기업 할당 제도를 실행하고 있음
 - 이때 소기업을 여성소유의 소기업, 사회적/경제적 약자 소유의 소기업, 제대 상이군인 소유의 소기업, 낙후지역(HUBZone) 소기업으로 구분하여 연방정부 계약 금액 중 소기업에 할당할 목표치를 설정함
 - 각 중소기업별 할당목표의 최저치는 아래와 같음
 - 중소기업: 23%
 - 여성소유 중소기업: 5%
 - 사회적/경제적 약자 소유의 중소기업: 5%
 - 제대 상이군인 소유 중소기업: 3%
 - 낙후지역(HUBZone) 중소기업: 3%
- 일부 국가에서는 공공조달 활동에 있어 국내 및 지방 공급업자들에게 우선권을 부여하고 있으나 여러 가지 문제점이 발생하고 있음
 - 멕시코의 국영석유회사의인 PEMEX의 경우 지역개발 프로젝트에 의해 지역 석유공급업자로부터의 석유 구매량을 늘려야 했고 이로 인해 더 높은 비용을 지불함으로써 비용효율성을 달성하지 못하였음
 - 이러한 국내업체 보호 제도는 다른 국가들로부터 보복행위를 받을 수 있다는 문제점도 발생하고 있어 공공조달 활동에 있어 국내 기업 우선권 제도는 장점과 단점이 혼재되어 명확한 평가가 힘든 상황

나. 중소기업의 수요에 부합하는 정책 설정

- 정부는 기본적으로 중소기업의 낮은 행정문서 처리 능력과 재정 및 기술 역량을 지원하기 위한 정책을 수행하고 있으며, 이에 추가하여 중소기업의 요구에 부합하는 정책을 추가적으로 수행하기 위해 노력하고 있음
 - 최근 공공조달계약의 하청업체로서 중소기업 참여에 대한 지원이 필요하다는 요구가 많아지고 있어 미국 및 유럽 국가에서는 최근 하도급 사업의 투명성을 확보하여 중소기업의 공공조달시장 참여를 지원하고 있음
 - 몇몇 국가에서는 중소기업을 하도급 업체로 참여시킨 경우를 평가 기준으로 설정하여 중소기업의 하도급을 권장하고 있음
 - 멕시코의 경우 하도급 업체로 중소기업이 참여한 경우 추가점수를 부여하고 있으며, 캐나다 및 호주 또한 하청업체로서 중소기업 참여를 적극 권장하고 있음

4. 공공조달시장에서의 중소기업 지원정책 이행 활성화 방안

가. 공공조달 담당 공무원의 역량 강화

- OECD권고안에서는 공공조달 담당 공무원의 역량과 공공조달 시스템의 효과성 간의 관계를 강조하고 있음
 - 공공조달 절차에서 중소기업의 참여에 영향을 미치는 공공조달 프로세스 설계(공공조달 절차 유형 선택, 계약규모 결정, 입찰 자격 기준 설정 등)에 공공조달 담당 공무원의 재량적 선택사항이 많아 담당 업무에 대한 공무원의 역량이 중소기업 지원 제도의 효과적인 이행을 위해 중요함
 - 따라서 정부는 공공조달 담당 공무원의 역량을 강화하기 위해 업무수행 지침서 발행, 온라인 및 오프라인 교육을 시행하고 있음

1) 공공조달 업무 수행 지침서 제공

- 공공조달 담당 공무원이 조달 대상, 계약 요구사항 및 조달 절차 등의 공공조달 세부 내용을 어떻게 결정하느냐에 따라 중소기업의 공공조달시장 참여율이 결정됨

- 따라서 정부는 공공조달 담당 공무원이 이와 같은 요소를 충분히 인지할 수 있도록 관련 지침을 제공하여야 함
- 아일랜드의 공공지출 개혁부(Department of Public Expenditure and Reform)에서는 Circular 10/14를 발행하여 중소기업 관련 공공조달지침을 공공부문 기관에 제공하고 있음
 - 모든 공공부문에 적용되는 Circular 10/14에는 구입하고자 하는 상품 및 서비스에 대한 구매자의 이해를 높이기 위해 입찰 전에 시장 분석을 수행하도록 규정하고 있으며 시장 분석을 통해 중소기업이 공공조달 계약 경쟁에서 배제되지 않게 해야 함
- 벨기에에서는 공공계약의 지속가능한 개발을 위한 지침서를 개발하였음
 - 지침서의 주요 목표 중 하나가 중소기업을 비롯한 많은 기업들이 공공조달시장에서의 평등한 경쟁을 보장하는 것으로 경쟁 조건의 개선을 통해 공공조달시장의 참여를 활성화하여 경제 성장 및 기업경쟁력 향상을 도모하고자 함

2) 공공조달 담당 공무원 교육 훈련

- 공공조달 담당 공무원에게 높은 수준의 교육을 제공함으로써 중소기업 정책에 대한 인식을 높이며 일반적인 담당 공무원의 조달절차 운영 능력을 향상시키기 위해 많은 국가들이 노력하고 있음
- OECD 국가의 절반 이상이 중소기업 지원 전략 및 정책의 건전한 이행 보장을 위해 담당 공무원 교육을 시행하고 있으며, 각국은 조달규정의 변경 및 새로운 제도 도입 시 관련 교육을 매년 시행하고 있음

나. 공공조달시장에 참여할 중소기업의 역량 구축

- 중소기업은 대기업에 비해 공공조달 절차에 대한 법적 지식이 부족하며 인적 자원 및 재정 능력 또한 부족하여 공공조달 절차에의 참여가 어려운 경우가 많음
- 중소기업의 역량 부족으로 인한 공공조달시장 참여 저하는 전반적인 공공조달시장의 성과에 부정적인 영향을 미치고 있어 많은 국가들이 중소기업의 상대적으로 낮은 역량을 인식하고, 공공조달시장에 대한 공급업체 역량 강화 훈련을 실시하고 있음
 - 구체적인 예로 폴란드의 기업개발청(Agency for Enterprise Development: PARP)에서는

중소기업을 대상으로 하는 일반·특수 교육 및 워크숍을 실시하고 있음

- 실시하는 교육의 내용은 전략적 관리방법, 공공조달 참여 방법, 공공 및 민간 파트너십 분야 등과 관련된 것이며, 이러한 교육은 중소기업에 어떤 제품을 생산하고 기술 개발을 해야 하는지 그리고 필요한 자원이 무엇인지에 대한 전략적 계획을 세울 수 있도록 도움을 주고 있음

다. 중소기업 지원 정책의 통일적이고 효과적인 이행을 위한 노력

- 공공조달시장에서의 중소기업의 공정한 경쟁 보장을 위한 정책들은 대부분 중앙정부 차원에서 설정되고 있고, 각 정책에 대한 구체적인 적용 방법을 기술하고 있지는 않음
- 따라서 각 계약당국은 관련 정책을 각각의 공공조달 요구에 맞게 재량적으로 실행하고 있는 상황이며 이에 각국들은 정책을 통일성 있게 이행하기 위해 노력하고 있음
 - 스웨덴의 경우 정책 이행과 관련한 감독 전담기구를 설립하여 공공조달 정책이 일관적으로 이행될 수 있도록 하고 있음
 - 캐나다의 중소기업청(The Office of Small and Medium Enterprises: OSME)은 공공조달에 대한 전담자문 기구로서 중소기업의 제약사항을 해결하는 역할을 하고 있음
 - OSME이 수행하는 일은 다음과 같음
 - 중소기업의 연방조달과정 참여를 제약하는 내용을 조사하고 이를 감소시키기 위해 노력함
 - 중소기업과 관련한 공공구매자와 정책 입안자들에 대한 조언
 - 중소기업의 연방조달과정 참여를 증가시키기 위한 조달 방법 및 프로세스 개선 권고
 - 또한 OSME는 웹페이지를 통해 중소기업이 공공조달 참여 시 이용할 수 있는 추가 정보를 제공하고 있으며 제공하는 정보의 내용은 다음과 같음
 - 연방 공공조달에 대한 전반적인 정보와 개별 입찰 정보, 계약 내역 등
 - 무료 세미나, 웹 세미나 및 일대일 교육을 통해 공급업체가 연방 조달을 이해할 수 있도록 지원함
 - 공급업체를 대상으로 한 공공조달 프로세스에 대한 문의 전화 서비스 시행
 - OSME는 캐나다 기업들이 기술 혁신제품의 상업화 전 테스트를 지원하기 위한 캐나다 혁신 프로그램의 관리도 담당하고 있음

- 또한 중소기업 정책의 통일된 이행을 위해 정부기관이 중소기업 전문가들로 구성된 자문단을 구성하여 의견을 수집하는 경우도 있음
 - 핀란드의 경우, 중소기업의 공공조달 참여를 지원하는 지역 차원의 네트워크가 형성되어 있으며, 네트워크에서는 중소기업에 조달 정보를 제공하고 교육 및 세미나를 개최하여 중소기업의 공공조달 참여를 촉구하는 역할을 수행하고 있음

라. 중소기업과의 긴밀한 협력 관계 구축을 위한 노력

- 중소기업 관련 정책 개발 시 중소기업의 적극적인 참여를 도모하여 중소기업의 의견을 반영한 정책을 수립하고자 함
 - 네덜란드의 경우 공공조달 제도의 문제점을 파악하기 위해 중소기업 지회조직(MKB Nederland)과의 협의를 실시하였고, 중소기업에는 인터넷을 통해 의견을 제시할 수 있는 기회를 부여하였음
 - 이러한 협의 및 의견 수집 과정을 통해 조달정책 수립 담당 공무원들의 실용적 전문지식 부족 문제를 해결할 수 있었음
- 정부는 또한 법적 또는 규제적 변화가 있을 때, 중소기업과의 지속적인 관계 구축을 통해 변화된 제도 내용을 중소기업이 순응하고 적응할 수 있도록 노력하고 있음
 - 폴란드의 경우, 중소기업을 대상으로 정기적인 정보회의를 개최하여 중소기업의 공공조달 참여를 촉진하고 새로운 제도 및 정책에 대한 지식 습득을 장려하고 있음

5. 중소기업 지원제도의 모니터링 및 평가

가. 중소기업의 공공조달시장 점유율을 통한 시장 접근의 용이성 평가

- 중소기업의 공공조달시장 점유율은 공공시장에의 접근 용이성을 측정하는 한 가지 방법임
 - 독일과 폴란드의 경우는 중소기업이 수주하는 공공계약에 대한 체계적인 정보 수집 계획을 수립하고 중소기업의 공공조달시장 점유율 관련 데이터를 수집하여 시장 접근성을 평가하고 있음
 - 영국의 경우 아예 중소기업 점유율의 구체적 목표를 설정하고 있으며 2022년까지 정부 직접 조달에서의 중소기업의 목표 비중을 33%로 제시하고 있음

- 각국의 공공조달시장에서 중소기업이 차지하는 계약 비율은 <표 2>와 같음
 - 수치를 확인하면, 중소기업이 공공조달 계약에서 차지하는 비율 중 계약 액수보다 건수가 더 높은 비율을 차지하고 있음

<표 2> 국가별 중소기업의 공공조달시장에서의 계약 비율

(단위: %)

| 국가 | 2016년 | | 2015년 | | 2014년 | |
|-------|-------|----|-------|----|-------|----|
| | 건수 | 액수 | 건수 | 액수 | 건수 | 액수 |
| 호주 | 60 | 26 | 61 | 24 | 59 | 28 |
| 에스토니아 | 87 | 78 | 75 | 62 | - | - |
| 헝가리 | 79 | 37 | 84 | 51 | 84 | 41 |
| 한국 | - | 76 | - | 74 | - | 72 |
| 슬로베니아 | 75 | 58 | 68 | 55 | 73 | 56 |
| 리투아니아 | - | - | - | - | 78 | - |

출처: Based on country responses to the 2017 OECD Survey on strategic use of public procurement to support SMEs

- 하지만 공공조달시장에서의 중소기업의 계약 비율을 가지고 공공조달시장의 접근 용이성을 평가하는 것에는 몇 가지 문제점이 있음
 - 하청업체로 중소기업의 공공조달시장에 참여하는 경우, 이는 중소기업 참여율에 계산되지 않기 때문에 참여율이 과소평가될 수 있음
 - 또한 중소기업은 기업의 규모, 생산제품의 특성 등에 따라 다양한 형태를 가지고 있기 때문에 공공조달시장의 접근 용이성을 중소기업 전체 수준에서 평가하는 방법은 부적절할 수 있음
 - 따라서 개별 중소기업의 특성을 반영하기 위해 제품별 특징, 기업 유형 및 크기, 기업의 사회적 특성 및 기술 수준 등을 고려하여 공공조달시장에 대한 중소기업의 참여율을 분석해야 함

나. 다양한 요소를 고려한 평가

- 공공조달정책의 전략적 사용을 통해 국가 경제사회적 발전을 도모하는 것이 중요하다는 인식이 증가하고 있음
- 공공조달시장에의 평등한 참여기회 확대를 위한 공공조달시장 개방정책은 중소기업의 경쟁력을 향상시키고 일자리 창출을 도모하며 기술혁신을 촉진함으로써 궁극적으로 국가의 경제사회적 발전에 도움을 주고 있음
 - 따라서 공공조달시장의 중소기업 지원정책은 다양한 요소를 고려하여 효과성을 평가해야 함

- 캐나다의 조달시스템에 대한 모니터링 및 평가는 공정성, 개방성 및 투명성을 목표로 하고 있으며 고객 및 공급업체의 만족도 평가와 서비스 제공의 적시성 등을 평가함으로써 다양한 측면에서의 평가가 이뤄지고 있음
- 또한 정량적 데이터 외에 이해관계자들의 의견 수집을 위한 설문조사를 통해 공공조달 시스템에 대한 폭넓은 평가를 실시할 수 있음

다. CPB의 중소기업 지원제도 평가 역할 수행

- 앞에서 언급한 바와 같이 중앙구매기구(CPB)는 공공조달활동의 중앙 집중화를 위해 설립된 기관으로서 공공조달시장에서의 중소기업 지원 역할을 수행함
- CPB의 주요 역할은 중소기업에 포함한 모든 경제주체들이 공공조달시장에 공정하게 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이지만, OECD 국가 중 절반 정도의 국가에서 CPB는 중소기업 지원 정책의 결과평가를 수행하고 있음
 - CPB 또한 중소기업의 계약 건수 및 전체 계약에서 중소기업이 차지하는 비율을 사용하여 중소기업지원제도를 평가하고 있음
 - 한국의 CPB인 조달청은 매월 단위로 물품, 서비스, 용역별로 구분하여 중소기업의 계약 건수 및 비율을 통계자료로 제공하고 있으며 스웨덴 및 뉴질랜드와 같은 국가의 CPB는 위와 같은 통계자료 이외에 공급업체 만족도 설문조사도 실시하고 있음

라. 중소기업 지원 정책 평가의 한계

- 중소기업 지원 정책의 정량적 평가는 일반적으로 정부와 학계에서 강조되어 왔음. 그러나 중소기업 지원 정책은 다차원적으로 다른 정책들 간의 시너지 효과 등을 고려하여 평가해야 할 필요성이 지적되고 있음
 - 이에 따라 중소기업 지원 정책의 정확한 평가를 위해서는 상대적 비용과 편익이 고려되어야 한다는 의견이 많음
- 또한 정부는 중소기업 지원 정책의 평가 측정 전문기술 부족, 데이터 자동처리 기술의 부족, 데이터 수집의 부족, 정책 평가 인력 부족, 평가 방법론의 부족 등으로 인해 공공조달에서의 중소기업 지원정책 효과성 측정에 어려움이 있음

1) 중소기업 공공조달시장 참여 관련 성과 평가 지표의 설정

■ 전자 공공조달시스템의 구축으로 인해 공공조달시장의 성과평가를 위한 데이터 및 정보 수집이 용이해졌으며 이에 전자 공공조달시스템으로부터 수집한 데이터를 사용하여 정부는 다음과 같은 중소기업의 공공조달시장 참여 관련 성과지표를 설정할 수 있음

- 공급자 목록에 등록된 중소기업의 수
 - 우선 공공조달시장에 관심이 있는 중소기업 그룹을 식별해야 함. 이는 특정 중소기업의 활동이 공공조달 수요와 일치하지 않을 수도 있기 때문임
 - 다음으로는 공공조달시장에 관심 있는 중소기업 수가 확인되면, 이를 공공조달 시스템에 등록된 중소기업 수와 비교함
 - 비교를 통해 공공조달 시스템에 등록된 중소기업 수가 공공조달시장에 관심 있는 중소기업 수에 비해 적게 나타난다면, 공공조달시장 참여에 대한 중소기업의 유인이 없거나 시스템상 공급업체로 등록하는 과정이 복잡함 나타내는 수치라고 이해하면 됨
- 중소기업의 입찰 비율
 - 이 지표는 중소기업의 공공조달시장 참여 기회와 직접적인 연관이 있음
 - 중소기업의 공공조달시장에서의 입찰 비율을 확인함으로써 계약 수주 기회가 잠재적인 공급자에게 적절하게 전달되었는지 여부 또는 입찰제도의 설계가 잠재적 공급자의 참여를 방해하고 있는지 등을 판단할 수 있음
- 중소기업의 계약 수주 건수 및 계약 액수 비율
 - 이는 입찰절차에서의 중소기업의 성과를 측정하는 가장 대표적인 지표임
 - 전체 공공조달 계약에서 중소기업이 차지하는 계약 건수 및 계약 액수 비율 지표를 사용함으로써 중소기업의 전반적인 경제성과 또는 공공조달시장에서의 중소기업의 상대적 경쟁력을 판단할 수 있음
- 중소기업의 계약조건 준수 지표
 - 중소기업의 계약조건을 준수 지표는 중소기업에 계약 낙찰 기회를 확실하게 부여하는 지원 제도 평가에 있어 중요한 역할을 함
 - 이 지표는 계약당국의 요구사항이 변경된 경우 중소기업이 실제로 얼마나 민감하게 반응하는지를 판단할 수 있음

- 이러한 평가 지표들은 각 조달절차와 다양한 계약당국 및 공급제품의 특성에 따라 다른 수준에서 고려되어야 하며, 정량적 평가 지표와 함께 공공조달 참여자들의 인터뷰 및 교육·훈련 등을 통한 정성적 평가 또한 실시하여 정부가 중소기업이 당면한 문제점을 더 잘 이해하여 보다 효과적인 공공조달 시스템을 위한 정책을 마련하도록 노력해야 함

참고자료

OECD, "SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits,"
OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2018.

(작성자: 장민혜 전문연구원)

◆ 편집

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

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2019년 봄(Vol. 6 No. 1) |

2019년 3월 27일 인쇄

2019년 4월 2일 발행

발행인 김유찬

발행처 한국조세재정연구원

(30147) 세종특별자치시 시청대로 336

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

등 록 세종, 바00027

인 쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2019 ISSN 2635-7127

※잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

