주요국의 전략적 지출검토 제도

KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

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

ISBN 978-89-8191-968-9
93320

주요국의 전략적 지출검토 제도

주요국의
전략적 지출검토 제도

2018. 12

한국조세재정연구원
재정성과평가센터

주요국의 전략적 지출검토 제도

2018. 12

한국조세재정연구원
재정성과평가센터

참여 연구진

▪ 연구책임

원종학 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 센터장

▪ 공동연구

김영록 강원대학교 행정학과 교수

오영민 동국대학교 행정학과 교수

이명헌 인천대학교 경제학과 교수

하연섭 연세대학교 행정학과 교수

임소영 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 전문연구원

목 차

Ⅰ. 서론 ····· (원종학) 1

참고 문헌 ····· 4

Ⅱ. 주요국의 전략적 지출검토 제도 ····· 5

1. 네덜란드 ····· (이명헌) 5

가. 국가 현황 ····· 5

나. 지출검토 제도 ····· 12

참고 문헌 ····· 43

2. 아일랜드 ····· (하연섭·임소영) 44

가. 국가 현황 ····· 44

나. 지출검토 제도 ····· 55

참고 문헌 ····· 84

3. 영국 ····· (김영록) 85

가. 국가 현황 ····· 85

나. 지출검토 제도 ····· 113

참고 문헌 ····· 130

4. 독일 ····· (이명헌) 132

가. 국가 현황 ····· 132

나. 지출검토 제도 ····· 143

참고 문헌 ····· 168

5. 캐나다 ····· (오영민) 170
가. 국가 현황 ····· 170
나. 지출검토 제도 ····· 183
참고 문헌 ····· 211
6. 호주 ····· (임소영) 220
가. 국가 현황 ····· 220
나. 지출검토 제도 ····· 232
참고 문헌 ····· 243

Ⅲ. 국가별 요약과 정책적 시사점 ····· (원종학) 244

1. 국가별 지출검토 제도요약 ····· 244
가. 네덜란드 ····· 244
나. 아일랜드 ····· 245
다. 영국 ····· 246
라. 독일 ····· 248
마. 캐나다 ····· 249
바. 호주 ····· 251
2. 정책적 시사점 ····· 255

표 목차

〈표 Ⅱ-1-1〉 네덜란드의 재정 기본 지표 ····· 6
〈표 Ⅱ-1-2〉 네덜란드 중앙정부의 예산구성 ····· 6
〈표 Ⅱ-1-3〉 네덜란드 헌법 제76조~78조 ····· 7
〈표 Ⅱ-1-4〉 네덜란드 예산비망록 목차 ····· 9
〈표 Ⅱ-1-5〉 네덜란드의 정책평가제도 체계 ····· 12
〈표 Ⅱ-1-6〉 네덜란드 정책심사의 절차 ····· 13
〈표 Ⅱ-1-7〉 네덜란드 교육과학부 예산 제12조(대학생 지원)의 20% 절감안 ····· 17
〈표 Ⅱ-1-8〉 2016년 예산여지 연구그룹 보고서 ····· 19
〈표 Ⅱ-1-9〉 주기적 평가조사에 관한 규정 ····· 21
〈표 Ⅱ-1-10〉 네덜란드의 다부처정책검토(IBO) ····· 26
〈표 Ⅱ-1-11〉 2010년 종합검토 주제와 참여부처 ····· 27
〈표 Ⅱ-1-12〉 2009년 고등교육 지출검토 대상 예산 ····· 32
〈표 Ⅱ-1-13〉 네덜란드 2009년도 지출검토의 고등교육지원 및 대학생 학비지원 절감방안 ··· 33
〈표 Ⅱ-1-14〉 IBO 고등교육(2014)의 검토대상 예산 ····· 38

〈표 Ⅱ-2-1〉 기존 포괄적 지출검토의 특징 ····· 59
〈표 Ⅱ-2-2〉 조정그룹의 구성 ····· 71
〈표 Ⅱ-2-3〉 지출검토의 이해관계자 ····· 72

〈표 Ⅱ-3-1〉 영국의 2017 가을예산안 지출 및 세입 정책효과 ····· 91
〈표 Ⅱ-3-2〉 영국의 공공부문 재정총량 실적 및 전망(2016~2023) ····· 95
〈표 Ⅱ-3-3〉 영국 공공부문 예산 지출 분류 ····· 100
〈표 Ⅱ-3-4〉 영국 지출검토에 포함되는 지출 내용 ····· 119

〈표 Ⅱ-4-1〉 독일의 재정 기본 지표 ····· 133
〈표 Ⅱ-4-2〉 독일의 연방예산규모 추이 ····· 133

〈표 Ⅱ-4-3〉 일연방정부 부처별 예산규모 ····· 134
〈표 Ⅱ-4-4〉 독일 연방예산 순기(2013회계년의 경우) ····· 137
〈표 Ⅱ-4-5〉 독일의 중기재정계획 개관(2018~2022) ····· 139
〈표 Ⅱ-4-6〉 독일의 부채규칙에 따라서 허용가능한 신규차입규모(2018~2022) ····· 139
〈표 Ⅱ-4-7〉 OECD 주요국가의 성과예산 방식 이용 정도 ····· 147
〈표 Ⅱ-4-8〉 독일의 지출검토 대상 정책 ····· 150
〈표 Ⅱ-4-9〉 지출검토 작업의 순기(循期) ····· 150
〈표 Ⅱ-4-10〉 Mobi-Pro 예산 ····· 157
〈표 Ⅱ-4-11〉 연방정부의 기초자치단체 및 관련 기관 또는 기업에 대한 기후보호 및 에너지 전환 지원프로그램(2015) ····· 161

〈표 Ⅱ-5-1〉 캐나다의 지출검토의 변화 ····· 183
〈표 Ⅱ-5-2〉 EMS 시스템의 주요 영역 ····· 189
〈표 Ⅱ-5-3〉 전략적 운영검토의 비용절감의 예 ····· 197
〈표 Ⅱ-5-4〉 '자원배분검토(Resource Alignment Review)'의 대상과 내용 ····· 200

〈표 Ⅱ-6-1〉 연도별 호주 GDP 성장률 ····· 222
〈표 Ⅱ-6-2〉 호주의 재정수지 ····· 223
〈표 Ⅱ-6-3〉 호주의 전략적 검토 실적 ····· 235
〈표 Ⅱ-6-4〉 직업역량평가 프로그램(Job Capacity Assessments Program) 전략적 검토보고서의 목차 ····· 237
〈표 Ⅱ-6-5〉 Geoscience Australia 전략적 검토보고서의 목차 ····· 240

그림 목차

[그림 Ⅱ-2-1] GDP 대비 일반정부 재정수지(2007~2023) ····· 45
[그림 Ⅱ-2-2] GDP 대비 일반정부 부채비율(2007~2023) ····· 45
[그림 Ⅱ-2-3] 총 승인지출 및 연간지출 증가율(2000~2019) ····· 46
[그림 Ⅱ-2-4] 예산 증가율: 5년 단위 1999~2019 ····· 46
[그림 Ⅱ-2-5] 재정수입과 지출 및 지출검토제도의 진화 ····· 56
[그림 Ⅱ-2-6] 아일랜드 지출검토의 추진체계 ····· 70

[그림 Ⅱ-3-1] 주요국의 경제 성장률 추이(2012~2017) ····· 87
[그림 Ⅱ-3-2] 영국의 연간 GDP 성장률 예측과 기여 부문(2010~2023) ····· 88
[그림 Ⅱ-3-3] 영국의 2018~19년도 공공부문 세입 항목별 실태 ····· 92
[그림 Ⅱ-3-4] 영국의 FY2018~19 일반정부 기준 경제유형별 세입규모 ····· 93
[그림 Ⅱ-3-5] 영국의 2018~19년도 공공부문 기능별 지출 비중 ····· 94
[그림 Ⅱ-3-6] 영국 의회의 예산법안 심의 과정 ····· 101
[그림 Ⅱ-3-7] 영국 재무부 조직도 ····· 107
[그림 Ⅱ-3-8] 영국 중앙정부 지출승인 및 의회 심의과정 ····· 110
[그림 Ⅱ-3-9] 1998년 이래 영국 지출검토제도의 정부별 추진 연혁 ····· 114
[그림 Ⅱ-3-10] 영국 부처와 재무부 간 지출검토의 진행 절차 ····· 117
[그림 Ⅱ-3-11] 영국 지출검토의 일정과 과정(2010년도) ····· 118
[그림 Ⅱ-3-12] 재정적 맥락에서 본 영국의 부처지출한도(2016~17년) ····· 120
[그림 Ⅱ-3-13] 유럽 국가의 지출계획과 실지출 간의 차이(2000~2015) ····· 124

[그림 Ⅱ-4-1] 독일 지출검토의 기본적 질문 ····· 147
[그림 Ⅱ-4-2] 독일의 지출점검 관련 조직과 절차 ····· 149

[그림 Ⅱ-5-1] GDP 대비 일반정부 재정수지(2008~2018) ····· 171
[그림 Ⅱ-5-2] GDP 대비 일반정부 부채비율(2008~2018) ····· 172

[그림 Ⅱ-5-3] 부채 총액 변화율(2008~2018) ····· 172
[그림 Ⅱ-5-4] 최근 캐나다 재정현황 ····· 173
[그림 Ⅱ-5-5] 선행연구와의 차별성 ····· 176
[그림 Ⅱ-5-6] 캐나다 예산안(the estimate)의 주요 내용 ····· 177
[그림 Ⅱ-5-7] 캐나다 사전예산자문 관련 일정 ····· 178
[그림 Ⅱ-5-8] 캐나다 연방의회의 상임위원회 현황 ····· 180
[그림 Ⅱ-5-9] 캐나다 감사원 조직도 ····· 181
[그림 Ⅱ-5-10] 캐나다 재무위원회 사무국 조직도 ····· 182
[그림 Ⅱ-5-11] 캐나다 재무부 조직도 ····· 183
[그림 Ⅱ-5-12] 1990년대 캐나다 연방정부 재정적자 추이 ····· 185
[그림 Ⅱ-5-13] 1990년대 캐나다 연방정부의 GDP 대비 부채비율 추이 ····· 185
[그림 Ⅱ-5-14] 프로그램 검토의 의사결정 구조 ····· 187
[그림 Ⅱ-5-15] 프로그램 검토 후 GDP 대비 정부지출 비중 ····· 187
[그림 Ⅱ-5-16] 프로그램 검토 후 공공고용의 변화추이 ····· 188
[그림 Ⅱ-5-17] 프로그램 검토에 의한 부처별 삭감 비율 ····· 188
[그림 Ⅱ-5-18] 전략적 검토의 단위 ····· 190
[그림 Ⅱ-5-19] 캐나다 전략적 검토에서 자원재조정을 위한 확인 절차 ····· 191
[그림 Ⅱ-5-20] 절감안의 효과: 2010회계연도 이후 재정수지 균형 계획 추계 ····· 193
[그림 Ⅱ-5-21] 전략적 운영검토에 의한 직접 프로그램과 기타 프로그램의 예산추계 비교 · 198
[그림 Ⅱ-5-22] 캐나다 지출 분석의 새로운 접근방법 ····· 199
[그림 Ⅱ-5-23] MMRS의 기능과 역할 ····· 204

[그림 Ⅱ-6-1] 연방자원관리 프레임워크(Commonwealth Resource Management Framework) ····· 227
[그림 Ⅱ-6-2] 호주의 예산 과정 ····· 228
[그림 Ⅱ-6-3] 성과와 프로그램체계 ····· 230

Ⅰ 서론

□ 2008년 국제 금융위기로 촉발된 재정위기에 대응하기 위해 OECD 국가, 특히 유럽 국가를 중심으로, 기존 재정사업에 대한 구조조정이 확대되었으며, 이 과정에서 주로 사용된 수단이 전략적 지출검토(Spending Review)임

○ 네덜란드의 포괄적 지출검토(Comprehensive Expenditure Review), 아일랜드의 포괄적 지출검토(Comprehensive Reviews of Expenditure), 영국의 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review), 캐나다의 전략적 검토 (Strategic Review/ Strategic and Operating Review), 호주의 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review) 등을 사례로 들 수 있음

□ 지출검토(Spending Review)에 대한 정의는 다양하게 존재하며, 실제로 지출검토제도를 실시하고 있는 나라마다 그 정의나 대상, 목적 등이 상이함[1)]

○ 기존 지출에 대한 체계적이고 심층적인 평가에 기초해서 예산절약을 추구하고 우선순위나 효과성이 낮은 지출 프로그램을 삭감해 나가는 과정 (Vandierrendonck, 2014, p. 7)

○ 사업의 전략적 우선순위와 지출의 효율성에 대한 평가를 통해 지출을 줄이거나 재분배하는 절차(Hawkesworth & Klepsvik, 2013, p. 107)

○ 지출검토는 정치적 우선순위의 변화, 서비스에 대한 수요의 변화, 혹은 효율성 향상 등에 따라 예산지출을 줄이거나 혹은 재분배함으로써 재정여력을 창출하려는 노력이라고 정의할 수 있음(Hawkesworth & Klepsvik, 2013. p. 112)

○ 기존 재정사업에 대한 근본적인 재검토를 통해 세출구조조정안을 도출하는 과정을 지출검토(Spending Review)라고 하고, 나라에 따라서는 전략적 검토(Strategic Review)라는 표현을 사용하기도 함(박노욱 · 강희우, 2016, p. 3)

○ 즉, 지출검토는 기존의 예산 지출에 대해 외부환경의 변화를 고려하여 체계적인 방법을 사용하여 우선순위나 효율성이 낮은 지출을 삭감하여 지출 효율성을 추구하는 과정이라고 정의할 수 있음

1) 지출검토에 대한 외국 연구자의 정의는 하연섭(2018: 7)에서 재인용함

▢ 지출검토가 기존 제도를 대체하여 사용되고 있는 이유는 증거 기반 성과관리의 확대, 국가재정의 효율을 제고하기 위해서는 효율적 운영을 위한 전체적인 방향이 필요하다는 것, 예상하지 못한 급격한 위기에 직면할 경우 이를 극복하기 위한 수단이 필요하다는 점 등을 들 수 있음

▢ 현행 우리나라의 재정성과관리제도는 재정성과목표관리제도, 재정사업 자율평가, 심층평가의 구조로 운영되고 있음

- ○ 재정성과관리제도는 재정사업에 대한 모니터링, 재정사업 자율평가는 3년을 단위로 하는 주기적 점검 형태의 성과관리이므로, 큰 틀에서 사업의 효과성이나 효율성 등을 검토하는 지출검토와는 다른 성격임
- ○ 이 가운데 심층평가는 지출검토와 유사한 측면이 있으나, 특정한 방향성을 지니고 있지 않다는 점에서 차이가 있음

▢ 기존의 재정사업 성과관리 및 평가제도는 기존 사업의 세출구조조정의 역할을 어느 정도 수행해 왔으나, 체계적으로 세출구조조정을 목표로 제도가 기획되고 운영되어 왔다고 보기는 어려움(박노욱 · 강희우, 2016, p. 67)

▢ 우리나라는 저출산 · 고령화로 인한 인구구조의 변화와 이로 인한 재정소요 증대가 예상되고 있어, 재정여력을 창출할 필요성이 제기되고 있음

- ○ 재정여력을 창출하여 핵심과제에 대한 효율적 대응을 위해서는 지출 절감 및 우선순위의 조정이 필요하나, 기존의 성과관리제도는 개별 사업을 대상으로 하고 있어, 사회를 둘러싼 환경의 변화를 고려한 재정집행의 효율성을 추구하기가 어렵다는 한계를 지니고 있음
- ○ 경제 · 사회를 둘러싼 환경을 분석하고, 변화된 환경을 전제로 하여 재정지출의 효율성을 제고하기 위해서는 전략적 지출검토라는 시각에서 재정의 효율성 제고를 위한 노력이 필요함

▢ 본 보고서는 이미 지출검토를 도입하였고, 성공적으로 운영하고 있는 국가의 사례를 분석함으로써, 재정성과관리제도로서 새롭게 지출검토 도입을 검토하고 있는 우리나라에 주는 시사점을 모색하고자 함

○ 지출검토를 운영하는 각국에서는 어떠한 상황에서 무엇을 위해 도입하였는지, 어떠한 상황에서 도입하였으며, 어떻게 운영되고 있는지를 살펴보고자 함

○ 분석대상 국가는 아일랜드, 네덜란드, 영국, 캐나다, 독일, 호주의 6개국임

○ 아일랜드, 네덜란드, 캐나다, 호주는 재정관리 수단으로서 지출검토를 적극적으로 활용한 사례이며, 영국은 전체적인 지출수준을 정하고 이를 달성하기 위한 수단으로, 독일은 최근에 새로이 전략적 지출검토제도를 도입하여 운용하고 있는 나라로, 각각 우리에게 많은 시사점을 줄 것으로 기대됨

참고 문헌

박노욱 · 강희우,『성과평가 사업군 심층평가 -전략적 지출분석 도입 방안연구-』. 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2016.

하연섭,「전략적 지출검토(Strategic Review) 도입방안」, 강연자료, 2019.

Hawkesworth, Ian and Knut Klepsvik, "Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/12," *OECD Journal on Budgeting* 13(1), 2013, pp. 105~40.

Vandierendonck, Caroline, "Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation," European Commission Economic, 2014, p. 525.

Ⅱ 주요국의 전략적 지출검토 제도

1 네덜란드

가. 국가 현황

1) 경제 · 정치적 배경

▢ 네덜란드는 인구 면에서는 EU에서 중간규모이지만, 1인당 GDP가 높으며[2] 타협적 노사관계의 전통, 높은 대외 개방성, 혁신친화적 경제정책 등을 특징으로 함

▢ 정치적으로 다당제하의 의원내각제를 취하고 있으며 제2차 세계대전 후 주로 중도우파적인 기독교 정당들(KVP, CDA)와 자유주의 정당(VVD)들이 연립정부 형태로 비교적 안정적으로 집권해 왔고, 사민주의 정당(PvdA)도 연정의 중심정당이나 파트너로 참여한 시기가 있음

○ 현재는 2017년부터 자유민주국민당(VVD), 기독교민주당(CDA), 민주주의자 66(D66), 기독교연합(ChristenUnie) 등 4개 당이 연립정부를 구성하고 있음

2) 예산 및 재정 현황

▢ 2017년 기준 GDP 일반정부의 수입과 지출의 비중은 각각 43.65%와 42.56%로, OECD 평균(수입 42.37%, 지출 42.98%)에 비해서 수입은 약 1%p 높고, 지출은 비슷함

○ 일반정부 재정수지는 세계 금융위기 직후 2009년 5.43%의 적자였으나 그 후 지속적으로 개선되어 2016년 흑자로 전환되었고 2017년 1.09%의 흑자를 기록함

○ GDP 대비 일반정부지출은 2008년 44%였던 것이 세계 금융위기를 맞으면서 2009년 GDP 대비 48%로 급상승하였지만 2011년부터 서서히 감소하여 2016년에는 위기 전 수준인 43%로 내려왔음

○ 일반정부 지출 중 중앙정부의 비율도 2008년 이후 3년 동안 31%를 약간 넘는 수준이었지만 2011년 이후에는 약 31%에 미치지 않는 수준임

2) 2017년 인구는 1,727만명, 1인당 GDP는 48,346달러로 추정됨

〈표 Ⅱ-1-1〉 네덜란드의 재정 기본 지표

(단위: %)

연도	일반정부수입/GDP	일반정부 수입 중 중앙정부	일반정부지출/GDP	일반정부 지출 중 중앙정부	일반정부 재정수지
2007	42.66	60.15	42.45	30.80	0.21
2008	43.78	59.28	43.56	31.58	0.22
2009	42.74	59.48	48.17	31.20	-5.43
2010	43.16	59.43	48.16	31.18	-4.99
2011	42.69	57.66	46.97	30.72	-4.29
2012	43.21	55.98	47.10	29.79	-3.88
2013	43.90	56.56	46.27	30.21	-2.37
2014	43.92	56.80	46.18	30.71	-2.27
2015	42.83	57.78	44.88	30.65	-2.05
2016	43.81	57.33	43.44	30.52	0.37
2017	43.65	59.41	42.56	30.92	1.09

자료: stats.oecd.org Public Sector(검색일자: 2018. 11. 15)

▢ 중앙정부 예산의 구성을 보면 사회보장과 건강보건 분야의 지출이 각각 27% 정도로 가장 크고 이 두 분야의 합계가 전체 예산의 절반을 넘음

〈표 Ⅱ-1-2〉 네덜란드 중앙정부의 예산구성

(단위: 십억유로, %)

분야	금액	비율
사회보장	81.8	27.7
건강보건	79.7	27.0
교육문화과학	38.5	13.1
기초자치체 및 주지원	32.5	11.0
외교·국제협력	13.2	4.5
법무	11.1	3.8
국방	10	3.4
인프라및물관리	9.5	3.2
연금	5.5	1.9
내무	4.9	1.7
경제·기후	4	1.4
재무관리	1.7	0.6
농업자연식품품질	0.8	0.3
기타	1.8	0.6
합계	295	100.0

자료: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/miljoenennota-en-rijksbegroting(검색일자: 2018. 11. 15)

○ 그다음으로 중요한 지출분야는 교육문화과학 분야(13%)와 지방자치단체 및 주에 대한 재정지원(11%)임

3) 재정 법제

▢ 재정관련 제도의 기본적 사항은 「헌법」과 「국가재정관리법」이 정하고 있음

▢ 「헌법」(Rekenkamer) 제105조는 세입세출 예산의 법률적 기초, 예산안 제출시기, 결산, 재정관리를 위한 법률의 제정 등을 정하고 있음

○ 또한 헌법 제76조~78조는 감사원(de Algemene Rekenkamer)의 임무와 조직에 대한 사항을 정하고 있음

〈표 II-1-3〉 네덜란드 헌법 제76조~78조

제105조

제1항: 국가 세입과 세출 예산은 법률로 정한다.
제2항: 매년 일반예산법안은 국왕이 또는 국왕을 대표하는 자가 65조에 정한 기간에 제출한다.
제3항: 국가 세입과 세출에 대한 결산은 법률이 정한 바에 따라서 의회가 행한다. 감사원이 평가한 결산안을 의회에 제출한다.
제4항: 국가의 재정관리에 대한 규칙은 법률로 정한다.

제76조

감사원은 국가의 세입과 세출을 심사한다.

▢ 2017년 말까지는 구(舊) 「국가재정관리법」(Compatibilieitswet 2001)이 관련사항을 규율하고 있었음

▢ 현재의 「국가재정관리법」(Comptabiliteitswet 2016)은 예산, 결산, 예산관리, 해외 국가자산 관리, 감사원의 조직과 업무, 그리고 국가재정관리법의 시행성과 평가에 관한 규정을 담고 있음(이 법의 목차는 아래에 별도로 제시함)

4) 예산 및 결산제도[3)]

▢ 예산순기는 해당연도의 전전년 10월에 시작하여 전년도 9월까지 진행됨

- ○ 전전년도 10월: 재무부 장관이 예산지침을 각 부처에 전달하고 이에 따라 각 부처가 재무부에 예산계획을 정책서신의 형태로 전달
- ○ 전년도 봄: 재무부 장관이 예산개요서(framework letter)를 각 부서에 전달함
- ○ 4, 5월: 재무부 장관이 총괄서신(aggregates letter)에서 각 부서별로 t년도 예산총액을 통지함
- ○ 6월부터 각 부처가 예산초안을 작성하고 재무부는 이 초안이 정부의 연정협약서, 예산지침, 총괄서신과 일치하는지를 점검함
- ○ 예산안 준비와 더불어 예산비망록(Budget Memorandum)이 준비되는데, 여기에는 재정적 경제적 현황 설명과 개별 예산안에 담긴 중요 정책의 틀에 대한 설명을 담음
- ○ 8월에 각 부처가 최종예산안을 재무부에 제출하여 중앙정부 예산안으로 종합됨
  - 네덜란드 경제정책분석국(CPB)이 발행한 최신 경제 데이터를 반영하여 예산안을 작성함
- ○ 9월 첫 주에 예산안과 예산비망록이 국가자문위원회(Council of State)에 제출되어 심의되고 각 부처는 국가자문위의 문의에 대해서 서면으로 답변을 함
- ○ 국가자문위에서 필요한 수정을 거친 후 재무부 장관이 9월 세 번째 화요일에 하원에 예산안과 예산비망록을 제출함
- ○ 하원과 상원의 심의후 예산이 확정됨
- ○ 예산집행연도 중 재무부는 두 번(6월 1일 이전과 12월 1일 이전)에 걸쳐 필요한 예산집행점검과 필요한 예산수정사항을 담은 수정비망록(Memorandum)안을 하원에 제출함
- ○ 회계연도 종료 후 각 부처가 집행보고서를 작성하고 재무부가 이를 종합하여 연례국가재정보고서가 작성하여 3월에 감사원으로 송부함
- ○ 감사원의 의견표명이 있은 후 연례국가재정보고서가 상하원에 제출되고 5월 세 번째 수요일에 결산이 완료됨

▢ 앞에서 언급한 예산비망록의 공식명칭은 정부재정상태 비망록(Nota over de toestand van's Rijks Financiën)이며 통상 Miljoenennota라고 불림

---

3) https://www.government.nl/topics/budget-day/budget-process(검색일자: 2018. 11. 15)

○ 예컨대 2019년 예산비망록 본문은 다음과 같이 구성되었음[4)]

〈표 II-1-4〉 네덜란드 예산비망록 목차

서문

1. 경제 및 예산 상황
   1.1 네덜란드 경제
   1.2 네덜란드 가계의 경제상황
   1.3 국가재정
   1.4 국가재정 위험의 영향
2. 정부 지출과 수입 추이
   2.1 2019년 정책과 예산 주요사항
   2.2 지출 추이
   2.3 수입 추이
3. 미래를 위한 기회
   3.1 노동시장
   3.2 연금
   3.3 주택시장
   3.4 유럽과 세계
   3.5 금융부문
   3.6 기후

용어 및 해설
약자 해설

○ 예산비망록에는 관련 사안에 관한 보다 상세한 정보를 담은 부록이 있음
- 여기에는 현년도(즉, 2019년 예산서인 경우에는 2018년)를 포함하여 중기적(中期的) 시각에 입각한 주요 재정지표 전망치가 제시됨

□ 지출검토와 관련해서 주목할 점은 이 예산비망록 부록에 지출검토와 관련된 항목이 포함된다는 점임

○ 최근 종료된 지출검토사업의 명칭을 밝혀두되 관련 상세한 내용은 보고되지 않지만 그 보고서를 볼 수 있는 인터넷 주소가 표시됨

4) http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/miljoenennota(검색일자: 2018. 11. 20)

○ 반면 해당 회계연도에 수행할 지출검토에 대해서는 상세한 과업지시서의 성격을 갖는 '검토임무서(Taakopdracht IBO's)' 내용이 수록됨

- 검토임무서의 구조는 아래에서 별도로 설명할 것임

5) 재정 관련 조직

▢ 재정정책과 관련하여 중요한 기관 및 조직은 상하원 의회, 행정부 내각, 감사원, 재무부, 경제정책분석국 등임

▢ 의회는 예결산안을 심의 및 승인함

○ 상하원으로 구성되며 각각 정부가 제출한 예산안을 심의하고 승인하며 예산안을 수정할 수도 있음[5)]

○ 예산안은 각 부처별로 의결의 대상이 되며 부처별 예산은 조문별로 정책 프로그램의 목적, 수단, 예산규모를 정함[6)]

▢ 행정부 내각은 총리와 각부 장관들로 구성되며 중기적 재정정책의 방향을 정하고 또한 매년도 예산을 작성함

○ 내각이 구성될 때 그 집권기간 동안 지출할 재정정책의 원칙에 대한 합의를 이루며 그 내용을 연정협약서(Regeerakkord)에 명시함[7)]

○ 2017년 출발한 현 내각의 연정협약서에는 재정정책의 기본원칙으로 다음 사항을 제시하고 있음[8)]

- 고정적인 지출과 세입한도 설정, 경기에 따른 실업자 지원이 증가할 경우 지출조정 방안, 지출 인덱싱(임금 및 물가 연동), 재정원칙(begrotingsregels)설정, 정책 효과성과 효율성 파악을 위한 조치, 지방재정 인덱싱 방식, 지방재정의 EMU 수지산입 방식 등

○ 매년도 예산안은 위에서 설명한 바와 같이 재무부의 주도로 작성됨

---

5) National Academy for Finance and Economics, 2013, p. 25

6) National Academy for Finance and Economics, 2013, p. 25

7) Ministerie van Financiëen(2018), "Factsheet begrotingsbeleid en begrotingsproces," https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidsfinancien/begrotingsbeleid(검색일자: 2018. 11. 20)

8) VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017, pp. 21~22

▢ 재무부는 예산안 작성의 주무부처임

○ 3개의 총국(조세총국, 재정정책총국, 국가예산총국)이 있으며 그 중 국가예산총국이 예산안 및 결산안을 담당함[9)]

- 국가예산총국은 또한 부처의 예산집행의 효율성과 관리상태, 부처와 그 산하 집행기관들의 업무집행과 재무관리의 효율성을 감독함
- 국가예산총국은 예산업무국(Directie Begrotingszaken)과 국가재정감독국(Instpecite Rijksfinancien)으로 구성됨

▢ 감사원(de Algemene Rekenkamer)은 정부 결산보고를 검사(verantwoordingsonderzoek)하고 또한 정책에 대한 효율성 심사(doelmatigheidsonderzoek)를 함(「국가재정법」 제7장)

○ 감사원은 3인의 상임감사위원으로 구성되는 감사위원회(college) 및 최다 3인의 특별감사위원으로 구성됨

- 상임감사위원은 의회의 추천을 받아 국왕이 임명하며[10)] 종신직임[11)]
- 감사위원회의 장은 내무부 장관의 추천을 받아 국왕이 임명함(동법 제7.1조)

○ 정부 예산의 집행 후 결산보고서(jaarsverslag)를 검사함(동법 제7.12~7.15조)

- 검사결과는 의회에 통보되며 의회는 이를 참고하여 결산안 승인 여부를 결정

○ 또한 정책에 대한 효율성 심사를 함(동법 7.16조~7.18조)

- 관련부처는 검사보고서 확정 이전에 그 잠정적 내용과 결론에 대해서 입장을 표명할 수 있음
- 검사보고서는 의회에 통보됨

○ 그 밖에도 의회나 행정부 부처의 요청에 따라서 검사를 행할 수 있으며 공공기관, 정부출자 법인 등에 대해서 검사를 행할 수 있음(동법 제7.24~7.39조)

▢ 경제정책분석국(Centraal Planbureau, CPB)은 경제전망과 분석을 행함으로써 예산안 작성에 참고가 되는 자료를 작성하며 각종 정부정책 평가에도 참여함[12)]

○ 1945년 당시 경제부 장관 포스(Vos)와 경제학자 틴버겐(Tinbergen(1969년 초대 노벨 경제학상 수상))에 의해서 설립되었음

---

9) https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie/organogram
10) https://nl.wikipedia.org/wiki/Algemene_Rekenkamer(검색일자: 2018. 12. 2)
11) https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/organisatie/college(검색일자: 2018. 12. 2)
12) https://www.cpb.nl/over-het-cpb(검색일자: 2018. 12. 2)

○ 경제기후부(EZK) 내 조직이지만 부처나 정치세력의 영향으로부터 자유롭게 연구하는 것을 원칙으로 함

○ 자체적으로 설정한 연구 외에 정부부처, 의회, 의원, 노동조합, 사용자 단체 등이 요청한 주제를 연구하기도 함

나. 지출검토 제도

1) 재정정책 평가제도 체계

가) 정책 평가의 체계

□ 정책평가는 세 가지 범주로 나누어짐[13)]

○ 평가(Evluatie) 및 정책심사(beleidsdoorlichtingen)는 지출부처의 책임하에 전문연구기관으로 하여금 구체적 예산항목에 대해서 그 효과성과 효율성을 점검하는 것임

○ 지출검토(Beleidsonderzoek)는 여러 부처가 참여하여 정책심사에서 검토하는 것보다 더 넓은 범위의 정책영역 단위로 정책의 체계개선이나 예산 절감 방안을 검토함

○ 예산여지 연구그룹(Studiegroep Begrotingsruimte)은 총선을 앞두고 재무부와 중요지출부처의 고위책임자들이 거시적인 조세·재정정책을 평가하고 방향을 제시함

〈표 II-1-5〉 네덜란드의 정책평가제도 체계

정책평가수단	평가 및 정책심사	지출검토	예산여지 연구그룹
시행주기	매 회계년도	매 회계년도	4년(선거와 연계)
목적	개별정책의 효과성, 효율성 검토	정책영역별 정책의 기본체계 개선 또는 예산 절감 방안 검토	거시적 조세, 재정정책 평가와 방향제시
시행주체	- 담당 지출부처의 장관 - 전문성 있는 연구기관에 연구임무를 부여함	- 위원장은 예산지출 비중이 크지 않은 부처의 고위 공무원이 맡음 - 위원은 재무부와 정책 해당 부처들의 공무원	재무부와 재정관련 중요 부처 고위 책임자

자료: http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties의 내용을 필자가 요약

13) http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties(검색일자: 2018. 12. 2); https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/evaluaties-van-beleid/evaluaties(검색일자: 2018. 12. 2)

▢ 이 중에서 지출검토(Beleidsonderzoek)가 보통 OECD 등에 spending review로 소개되어 있는 제도임

▢ 이하에서는 이 세 가지 제도의 내용을 개관하고 그 중 지출검토 제도에 대해서는 절을 달리하여 아래의 '2) 지출검토제도의 도입 배경 및 목적' 이하에서 별도로 상술하고자 함

(1) 정책심사(Beleidsdoorlichting)

▢ 정책심사는 지출부처의 책임하에 구체적 예산지출 항목에 대해서 이루어짐

- ○ 효과성과 효율성을 검토함
- ○ 예산법의 구체적인 조문을 특정하여 이루어짐
- ○ 정책심사는 그 대상이 되는 정책에 관해서 이미 이루어진 평가와 연구에 기반하는 종합연구 형태로 이루어짐

▢ 정책심사는 6단계로 진행됨[14]

〈표 II-1-6〉 네덜란드 정책심사의 절차

단계	시점	기간	연도
1, 시작	정책 도입 후 4~7 후 또는 최근 심사 후 4~7년 후	16~18개월	t-2
2. 구성과 과제결정 및 하원에 송부	심사 직전 Prinsjesdag	1일	t-1
3. 심사 실행	하원의 심사개요 동의 후	3~10개월	t
4. 보고서 작성 및 내각 심의	심사 작업 종료 후	3개월	t
5. 장관회의 심의 및 하원에 송부	공개일	1주일	t
6. 후속조치 실행	하원에서 심의 후	가변적	t, t+1

자료: http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking(검색일자: 2018. 12. 20)

- ○ 1단계에서 심사의 절차가 시작되는데 이상적인 경우는 해당 정책에 대한 정책심사가 끝나면 바로 그다음 심사를 준비하는 것임[15]

14) http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking(검색일자: 2018. 12. 20)

15) http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/stap-1start-van-de-beleidsdoorlichting(검색일자: 2018. 12. 2)

○ 2단계에서 정부는 심사대상 정책들을 결정하고, 심사에 착수하기 전 해당 정책별 담당 장관 명의 서신으로 의회에 심사계획을 통보함

○ 3단계에서는 본격적인 심사가 진행되며 보통 3~10개월이 걸림

- 시행방식은 외부위탁방식과 자체심사의 두 가지가 가능함
- 정책의 동기 또는 정책 뒤에 있는 논리를 정립하여 평가하는데 이 논리를 '정책논리(beleidstheorie)'라고 함
- 2015년부터는 모든 정책심사에서 예산이 20% 절감된 경우를 상정하여 정책대안을 제시하도록 하고 있음

○ 4단계에서는 보고서가 작성되고 이에 대해 담당 부처의 의견이 표명됨

- 보고서 초안은 '동반위원회(begeledingscommissie)'에 제출되어 코멘트를 받으며 독립적인 전문가들에게 제출되어 그 품질에 대한 평가를 받음
- 이 같은 절차를 거친 보고서에 대해서 담당 부처 장관 또는 차관이 견해를 표명하고 그에 기초해서 부처가 어떤 조치를 할 것인가를 밝힌 의견서를 작성함

○ 5단계에서는 실무자 수준의 협의를 거쳐서 장관회의에서 내각의 입장이 정해지며 그 후 정책심사 보고서와 함께 내각 입장문이 하원에 전달됨

○ 6단계에서는 보고서와 내각 입장 및 그에 기초해서 하원에서 논의된 정책방향이 공개되고 실행됨

- 정책심사 결과는 해당 부처의 연례보고서에 포함되고 보고서는 인터넷(http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties)을 통해서 일반에게 공개됨
- 정책방향이 수정되거나 시행이 중지될 수 있음

▢ 지출검토보다 더 미시적인 정책검토제도인 정책심사(Doorlichting)의 사례는 아래와 같음

▶ 사례: 교육문화과학부 예산 제12조 정책심사 2009~2016[16]

○ 심사 계획의 의회통보

- 이 심사의 검토과제는 다음과 같음

1. 이 정책의 동기 또는 정책문제는 무엇이었는가? 그 동기는 지금도 유효한가?
2. 중앙정부의 책임은 무엇인가? 관련된 다른 주체들은 누구이며 그들의 역할은 무엇인가(무엇이었는가)?

3. 목표와 하부목표(예산법 하부항목을 통해서)가 제시되어 있는가?
4. 어떤 수단들이 사용되고 있는가? 왜 그런가?
5. 사용되고 있는 수단들의 종류는 무엇이며 그 수단들 간의 관계는 어떠한가?
6. 다른 영역 또는 다른 주체들이 지는 비용을 포함하여 정책은 어느 정도의 지출을 초래하는가?
7. 그러한 지출액 결정의 기초는 무엇인가? 그것은 공급량과 단위 당 가격 부분에 어떻게 연결되는가?
8. 어떤 기제 또는 인과관계에 따라서 사용되는 수단들이 정책목표 실현으로 이어진다고 기대되는가?
9. 2009년부터 2016년 기간에 정책목표, 관련 주체 그리고 사용되는 수단(예산 포함)과 관련해서 어떤 변화들이 있었고 왜 있었나?

- 이 심사보고서의 목차는 아래와 같음

1. 도입
2. 정책이론
3. 기존 평가연구들의 의견
4. 18세 이상 중등교육(vo18+) 및 성인 일반중등교육(vavo18+)에 대한 교육지원 의 효과성 및 효율성
5. 교사양성지원(TLO)의 효과성 및 효율성
6. 20% 절감 정책대안 검토
7. 결론과 향후 평가제안

▢ 교육문화과학부 예산 제12조는 18세 이상으로 중등교육(vo) 및 성인에 대한 중등교육(vavo)을 받는 학생에 대해서 교육비 및 학교비용 수당을 지급하고 사범대 학생들에게 수당(TLO)을 지급함으로써 재정적 문제로 인해서 교육이 제한되는 것을 막기 위한 것임[17)]

▢ 지출규모는 2015년 기준 9,367만유로, 2016년 기준 8,670만유로임

○ 그 중 사범대 학생지원은 2106년 기준 333만유로임

▢ 정책의 개입논리(beleidstheorie)는 '정책문제-정책수단-집행방식(output)-산출-결과(outcome)'의 도식을 통해서 정리됨[18)]

- ○ 정책문제: 정부는 교육에 대한 접근성에 대해서 책임을 지고 있음. 성인연령에 도달한 상태에서 중등교육을 받고 있는 학생들의 경우에는 교육비용이 교육받는 데 걸림돌이 될 수 있음. 이 집단은 자녀수당 등의 정책대상이 되지 못함
- ○ 정책수단: 학교비용과 교육기여금에 대한 소득수준에 따른 수당과 정액(定額) 형태의 생활지원을 위한 소득지원
- ○ 집행방식: 교육집행청이 홍보, 신청처리, 검증 요구, 지불 등을 행함
- ○ 산출: 재정적 문제로 학업중단하는 사람의 숫자 감소, 학비 조달을 위해서 일하거나 기타 방식으로 자금을 조달하는 사람의 숫자 감소
- ○ 결과: 대상 그룹의 사람들이 교육비용을 교육을 받는 데 장애요인으로 느끼지 않음

▢ 정책의 효과성은 다음의 다섯 개 지표로 평가함

- ○ 정책이 얼마나 알려져 있는가?
- ○ 정책의 대상이 되는 그룹이 얼마나 이용하고 있는가?
- ○ 정책이 선택행동에 얼마나 영향을 미치는가?
- ○ 정책에 어떤 의도하지 않은(의도한) 부작용이 있는가?
- ○ 정책에 대해서 이용자들이 얼마나 만족을 느끼는가?

▢ 정책의 효율성은 다음의 지표로 평가함

- ○ 이용자당 비용
- ○ 집행기관(교육집행청(Dienst Uitvoering Onderwijs))의 행정비용
- ○ 정책 인센티브와 교육참여의 관계

▢ 지출예산 20% 절감을 위해서는 두 가지의 대안을 제시함[19)]

- ○ 해당 예산의 20%는 약 1,700만유로에 해당함
- ○ 대안 1은 18세 이상 중등교육을 받는 학생에 대한 기본지원금을 소득에 따라서 차등화하는 방안임
- ○ 대안 2는 다음의 세 가지 절감안을 결합하는 것임
  - 가족과 함께 거주하는 학생에 대한 기본지원금을 자녀수당 수준으로 낮춤

- 가족과 떨어져서 생활하는 학생에 대한 기본지원금을 가족과 함께 거주하는 학생에 대한 기본지원금 수준으로 낮춤
- 사범대 학생에 대한 수당을 폐지함

〈표 II-1-7〉 네덜란드 교육과학부 예산 제12조(대학생 지원)의 20% 절감안

(단위: 천유로)

연도	t-1 2016	t 2017	t+1 2018	t+2 2019	t+3 2020	t+4 2021
기본지출	88,891	89,241	88,610	88,210	86,464	84,776
20% 절감액	-17,778	-17,848	-17,722	-17,642	-17,293	-16,955
절감책 대안1						
학생 기본지원금 소득연동		0	0	-2.646	-12.970	-16.955
절감률		0%	0%	-3%	-15%	-20%
절감책 대안 2						
A. 기본지원금 자녀수당 수준으로 인하		0	0	-2.000	-10.000	-13.000
B. 가외 거주 학생 지원금을 가내 거주 수준으로 인하		0	0	0	-2.000	-3.000
C. 사범대생 지원 폐지		0	0	-1.000	-2.000	-3.000
합계		0	0	-3.000	-14.000	-19.000
절감률		0%	0%	-3%	-16%	-22%

자료: Panteia(2017), p. 56

□ 보고서의 결론부에서는 이상의 검토들을 요약하면서 앞에서 제시된 검토과제에 대한 답을 제시하고 있음[20)]

○ 또한 검토대상이 되었던 정책과 관련해서 본 정책심사에서 다루지 못했으나 향후 검토가 필요한 사항들을 제시함

○ 예컨대 정책집행기관 DUO에 대한 평가, 정책대상자들에 대한 설문조사 실시, 정책의 혜택을 받지 못하고 있는 집단에 대한 조사 등을 제안하고 있음

□ 교육부 장관은 하원에 이 보고서의 내용을 요약하고 그 결론에 따라서 자신이 취할 행동을 밝힌 서신을 보냈음[21)]

○ DUO와 함께 정책을 더 잘 알릴 방안을 검토할 것임

○ 보고서에 지적한 점들을 향후 정책심사에 반영하도록 할 것임

(2) 지출검토(Beleidsonderzoek)

□ 지출검토는 내각 차원에서 특정 정책분야에 대해서 관련 여러 부처가 참여하여 효과성, 효율성을 평가하고 개선 방안을 검토함

○ 이 검토는 한 부처 단위가 아니라 다부처 협력지출검토(Interpepartementale beleidsonderzoeken: IBO)의 형식으로 이루어지며 매년 수 건씩(최근에는 5건 내외) 이루어짐

○ 2008년 세계금융위기 직후에는 '포괄적 재검토(brede heroverweging)'라는 이름 아래에 20개의 다부처 협력지출검토가 한꺼번에 이루어졌으며 이때 이루어진 지출검토는 정책영역별로 지출예산을 획기적으로 감축할 수 있는 몇 가지 대안들을 비교하는 방식이었음

(3) 예산여지 연구그룹(Studiegroep Begrotingsruimte)

□ 예산여지 연구그룹

○ 1971년부터 행하고 있는 제도로서 선거 전에 조세 · 재정정책 여건과 거시적, 제도적 성과를 평가하고 개선방향을 제시함[22]

- 차기정부의 과제를 제시함으로써 정당들이 선거공약에 반영할 수 있는 정책제언을 하는 것을 목표로 함

○ 현재는 재무부 장관이 부여한 과제에 대해서 재무부 차관이 위원장이 되는 위원회가 보고서를 제출하는 형식임[23]

○ 위원은 재무부 국과장 및 예산관련 주요 부처의 차관, 국장으로 구성되고 국내외 전문가의 자문을 받음

○ 2016년 제출된 보고서의 과제는 다음과 같음

---

16) Panteia(2017), http://www.rijksbegroting.nl/system/files/333/17viii01-ocw-beleidsdoorlichting-artikel-12-ocw-begroting.pdf(검색일자: 2018. 12. 20); 참고로 정책심사 목록과 각 심사별 의회통보서한 및 최종보고서는 다음에서 볼 수 있음. http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen

17) Panteia(2017), p. 13, p.23

18) Panteia(2017), p. 7

19) Panteia(2017), pp. 51~56

20) Panteia(2017), pp. 51~56

21) Miniserie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(2017)

22) http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/studiegroep-begrotingsruimte(검색일자: 2018. 12. 2)

23) 이하 이 단락의 내용은 Rijksoverheid(2016)에 따름

- 경제적 상황 변화, 유럽 재정규칙의 확대, 그리고 정치적 지형의 변화가 재정정책에 미친 영향을 분석함
- 미래 변화에 적응하기 위해서 필요한 재정관련 제도 개선 방향과 수치적 목표에 대해서 제언을 함

○ 2016년 보고서 목차는 다음과 같음

〈표 II-1-8〉 2016년 예산여지 연구그룹 보고서

- 제목: 수지통제에서 안정화로
  - 제1장: 도입
  - 제2장: 재정정책 평가
  - 제3장: 재정체계에 대한 제언
    - 3.1: 지출 프레임
    - 3.2: 수입 프레임
    - 3.3: 예산의사결정
    - 3.4. 국가지출의 품질
    - 3.5. 지방재정
    - 3.6. 예산규정
  - 제4장: 수량적 목표설정에 관한 제언

나) 법적 근거

□ 정부의 재정지출에 대한 주기적 평가에 대한 법적 근거는 「국가재정법」(Comptabiliteitswet)과 「주기적 평가조사에 관한 규정」(Regeling Periodiek Evlauationsonderzoek)에 있음

○ 또한 「일반행정법」(Algemene Wet Bestuursrecht: AWB)에 보조금 평가에 관한 규정이 있음[24]

(1) 국가재정법

□ 「국가재정법」(comptabiliteitswet 2016) 제4.20조에서 재무부 장관이 '정책의 효과성과 효율성에 대한 주기적 정책심사에 관한 규정'을 제정할 수 있도록 하고 있음[25]

24) https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/evaluaties-van-beleid/evaluaties(검색일자: 2018. 12. 20)
25) https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2018-01-01#Hoofdstuk4_Paragraaf6_Artikel4.20(검색일자: 2018. 12. 21)

▢ 이 법은 예산과 재정정책의 기본적 원칙과 자산관리 체계를 정하고 있으며 다음과 같이 구성되어 있음

제1장. 총칙
제2장. 예산과 국가의 책임
제3장. 예산정책과 재정정책: 표준(normering)
제4장. 예산정책과 재정정책: 책임성
제5장. 국가(중앙정부)외 공공유동자산의 관리
제6장. 국가(중앙정부)외 공공재정자산의 감독
제7장. 일반적 관리
제8장. 비상입법
제9장. 다른 법률의 변경
제10장. 평가규정, 경과규정, 기타규정

▢ 특히 제4장은 정책심사에 대한 규정을 담고 있는데 다음과 같이 구성되어 있음

제1절. 각부의 정책과 운영
제2절. 비부처 기관의 관리
제3절. 사법적(私法的) 법률행위
제4절. 공법적 법률행위
제5절. 예산정책과 재정정책의 조정
제6절. 재무부장관의 균형정책과 기타 임무

▢ 위의 제4장 제6절에서 재무부장관이 다음 사항에 대한 규정을 제정할 수 있도록 하고 있음

○ 재정-경제적 사항에 대한 주기적인 부처간 검토의 구성, 조직, 그리고 목적(2항 a)
○ 정책의 효과성과 효율성에 대한 주기적 정책심사(2항 f)

(2) 주기적 평가조사에 관한 규정

▢ 위의 조항에 입각하여 재무장관이 제정한 '주기적 평가조사에 관한 규정[26]'은 주기적 정책평가에 대한 개념들을 정의하고 특히 「국가재정법」이 정하고 있는 정책의 효과성과

26) https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27(검색일자: 2018. 12. 21)

효율성에 대한 조사(Het onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid)와 정책심사(beleidsdoorlichting)에 관해서 더 구체적인 사항을 정하고 있음[27]

▢ 이 규정은 다음과 같이 구성되어 있음

〈표 II-1-9〉 주기적 평가조사에 관한 규정

제1절. 일반적 규정
제1조. 개념: 정책심사, 정책평가, 정책의 효율성, 정책의 효과성, 독립적 전문가 등의 개념을 정의하고 있음
제2절. 효과성과 효율성 조사
제2조 효과성과 효율성 조사
제3조 정책심사
제3절 평가
제4조 보조금 규정의 평가
제4절 기타
제5조 발효
제6조 규정의 명칭

▢ 그 규정은 정책심사(beleidsdoorlichting)를 다음과 같이 정의하고 그 원칙을 정하고 있음

○ 정책심사는 "정부예산의 특정 조항의 일반적인 목표에 해당하는 정책[중 관련있는 한 부분]의 효과성과 효율성에 대한 조사"[28](동규정 제1조 제1항 c)로 정의함

○ 예산법 조문에 해당하는 모든 정책들에 대해서 주기적으로(예컨대 4년에 한번 그리고 적어도 7년에 한 번) 정책심사를 해야 하며 예산서와 결산서에 어떤 정책심사가 이루어지고 있는지 또는 이루어졌는지에 대해서 밝혀야 함(동 규정 제3조 제1항)

○ 정책심사는 다음과 같은 부분을 포함해야 함(동 규정 제3조 제3항)

- 조사할 정책 영역의 범위
- 정책의 동기 및 정책으로 추구하는 목표
- 정책 영역에 대한 설명 및 관련된 지출의 근거
- 효율성 및 효율성에 대한 기존 연구 개관 및 금번에 사용하는 평가 방식을 선택한 이유

27) https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-18352.html(검색일자: 2018. 12. 21)

28) een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van(een samenhangend deel van) het beleid dat valt onder een algemene doelstelling van een beleidsartikel uit de Rijksbegroting

- 정책의 효과들과 효과성 및 효율성에 대한 분석 및 평가

○ 적어도 한 명의 독립적인 전문가가 정책심사의 품질에 대한 견해를 밝히고 자신이 심사에 어떻게 관련되었고 어떤 기여를 했는지를 설명한 자료를 심사보고에 첨부하여 하원에 제출하여야 함

○ 전문가의 독립성이 일반적인 정책평가에 비해서 더 엄격하게 지켜져야 함

▢ 또한 동 규정은 '정책의 효과성과 효율성에 대한 검토(Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid)'에 대해서는 제2조에서 다음과 같이 그것이 충족해야 할 조건을 정하고 있음[29)]

a. 어떤 정책이 검토의 대상이 되는지 그리고 그 정책의 목표가 무엇인지를 분명히 할 것

b. 정책과 그와 관련된 재정지출이 얼마나 효과적이고 효율적인지에 대해서 답할 것

c. 검토의 결론은 관련하여 확인된 사실에 기반을 둘 것

d. 검토에 사용된 연구방법이 적절하고 신뢰할 만할 것

e. 보고서는 거기에 사용된 평가방법과 해당 정책의 효과성과 효율성에 대한 판단 가능성 또는 불가능성에 대해서 통찰을 제공해야 함

▢ 각부 장관들은 예산서에 정책과 관련해서 어떤 평가검토를 계획하고 있는지를 밝히며 결산서에는 완결된 평가검토에 대해서 보고함[30)]

2) 지출검토제도의 도입 배경 및 목적

▢ 네덜란드의 지출검토제도는 긴 역사를 가지고 있음[31)]

○ 1981년 포괄적 지출검토(Comprehenvisve Spending Review)가 있은 후에 2016년까지 270건의 지출검토가 이루어져 왔음

○ 포괄적 지출검토는 예산영역 전체에 걸쳐서 이루어지며 1981, 1982, 2009년 세 번 이루어졌음

○ 그 외의 해에는 2~10개의 영역에 대해서 검토가 이루어지고 최근에는 연간 검토 영

29) https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27#Paragraaf3(검색일자: 2018. 12. 21)
30) https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/evaluaties-van-beleid/evaluaties(검색일자: 2018. 12. 21)
31) ten Cate(2017), p. 8

역의 숫자가 5개 내외로 적어졌음

○ 1990년대 중반까지는 예산삭감에 중점이 있었으나 그 후로는 효과성과 효율성 증진에 초점이 맞추어졌음

▢ 네덜란드의 지출검토는 정책 '수단'의 효과성과 효율성 검토와 더불어 정책 '대상' 또는 정책 '의제'를 중심으로 정책 환경의 변화를 고려하여 정책수단을 어떻게 조정할 것인가를 검토하는 경우가 많은 것으로 보임

○ 예를 들어 2019년 예산비망록에 제시된 5개 신규 지출검토사업의 목록은 다음과 같음[32)]

- 각종 수당
- 파트타임 노동
- 교육의 국제화
- 공기 질
- 해외 영토

▢ 따라서 예산항목 단위가 아닌 여러 부처가 관련된 정책영역에 대한 검토의 성격을 가지고 있음

○ 지출검토(spending review)의 네덜란드어 명칭은 interdepartementaal beleidsonderzoek인데, 이를 직역하면 부처 간 정책연구를 의미함

▢ 즉 일개 부처의 단일 또는 몇 개의 예산항목에 대한 회고적(回顧的) '평가'의 성격보다는 여러 부처가 관여된 정책영역 또는 정책의제에 관한 전망적(展望的) '연구' 및 대안검토의 성격이 강하다고 볼 수 있음

▢ 단 그러한 대안검토에서 재정적 영향을 중요하게 고려하고 있음

3) 거버넌스와 추진체계

▢ 운영을 위한 조직은 검토위원회와 작업반 두 수준으로 이루어짐[33)]

---

32) http://www.rijksbegroting.nl/2019/kamerstukken,2018/9/18/kst248658_11.html(검색일자: 2018. 12. 20)
33) ten Cate(2017), pp. 9~10

○ 검토위원회(Spending Review Committee)는 예산담당국장과 대형 부처 산하의 연구기관 전문 인력으로 이루어짐
- 예산담당국장이 의장이 됨
- 검토주제를 선정하고, 검토보고서의 품질을 확인하며, 작업반 내 의견불일치가 있을 때 조정역할을 함

○ 실제 검토 작업은 작업반(Working Group)에 의해서 이루어짐
- 독립적이고 정치적으로 중립적인 전문가로 구성됨
- 작업반 의장은 검토 대상이 되는 정책을 책임지고 있지 않은(타부처) 고위 공무원이 맡으며 독립적인 전문가들로 구성됨

4) 주제 및 대상 선정

▢ 재무부가 선정절차를 조정함

▢ 내각에서 검토임무(terms of reference)를 확정함

○ 검토임무는 앞에서 언급한 바와 같이 예산안의 부대문서로 발표됨

○ 검토임무에는 다음의 사항이 담김
- 검토배경과 이유
- 검토범위
- 검토작업반의 구성(외부 전문가 포함)
- 검토보고서 완료 시한

○ 예컨대 2019년에 착수하는 지출검토 중 '파트타임 노동'과 관련하여 검토할 임무는 다음과 같이 예산비망록에 밝혀져 있음[34]
- 파트타임 노동을 하는 남녀별 집단의 특징은 무엇인지를 파악
- 풀타임 또는 파트타임으로 일하려고 하는 남녀들의 동기 분석
- 각종 제도(노동법, 재정적 유인, 교육과 보육관련 제도 등)와 사회적 규범이 풀타임 또는 파트타임제로 일하려는 남녀들의 선호에 어떻게 영향을 주는가를 연구
- 다른 나라에 비해서 네덜란드 여성들 사이에 더 인기 있는 현상을 어떻게 선호, 제도, 그리고 사회적 규범의 차이를 통해서 설명할 수 있는지 분석

34) http://www.rijksbegroting.nl/2019/kamerstukken,2018/9/18/kst248658_11.html(r검색일자: 2018. 12. 15)

- 네덜란드에 파트타임 노동자 비율이 높다는 것이 넓은 시야에서 볼 때 경제발전과 여성의 해방 및 경제적 독립을 포함한, 우리의 복지에 어떤 (정태적 및 동태적) 결과를 초래하는지를 연구
- 노동시간을 증가(또는 감소)하는 데 있어서 장애가 되는 것은 무엇인지를 분석. 여기서 노동시장에서의 공급뿐 아니라 수요 측면의 장애를 고려하는 것이 필요하며 있을 수 있는 부문 간 차이도 고려해야 함(예를 들어 의료 및 교육 부문)
- 남녀의 노동시간 증가 또는 감소에 관한 결정에 영향을 주는 정책과 관련하여 정책 대안들을 제시하되 그 대안들은 다양한 목표 달성에 기여할 수 있어야 하며 그러한 목표와 관련해서 단기 및 장기에 걸친 편익뿐 아니라 비용도 고찰할 것

○ 또 하나의 사례로 '교육의 국제화'와 관련해서는 더욱 구체적 연구질문이 제시되어 있음[35)]

- 중급직업고급, 고등직업교육, 학문교육에서 학생들의 국제적 이입, 이출 현황
- 학생 이동 규모, 출신국가, 목표국가, 전공, 졸업후 진출 국가 및 부문
- 국제화 관련 국가정책: 교육기관들은 외국학생들 유치와 관련해서 어떤 유인을 가지고 있는가?
- 교육기관들은 국제화 관련 시책을 어떻게 집행하고 있나? : 얼마나 많은 교육이 외국학생들에게 맞추어져 있는가? 얼마나 많은 교육이 영어로, 또 네덜란드어로 진행되는가?
- 국제화가 가져다주는 기회와 위험은 무엇인가?
- 중급직업교육, 고급직업교육, 학문교육에서 그러한 기회와 위험이 얼마나 현실화되고 있는가?
- 국제화의 긍정적 효과를 확대하고 부정적 효과를 줄이기 위해서는 무엇이 필요한가? 현재 정책의 문제점은 무엇이고 정부정책은 그 순효과를 개선하기 위해서 무엇을 할 수 있는가?

5) 다른 재정제도와의 관계 및 예산과의 관계

▢ 앞에서 언급한 바와 같이 신규 지출검토에 관한 사항이 예산안 부대문서의 부록 형태로 의회에 제출됨

35) http://www.rijksbegroting.nl/2019/kamerstukken,2018/9/18/kst248658_11.html(검색일자: 2018. 12. 15)

○ 검토의 배경뿐 아니라, 구체적 연구 대상질문과 검토사항, 검토 위원회의 구성까지가 명시됨

▢ 작업반의 최종보고서는 인터넷을 통해서 일반에 공개됨

▢ 최근 10년 동안 수행된 다부처정책검토(IBO)의 제목과 참여부처는 아래와 같음

〈표 II-1-10〉 네덜란드의 다부처정책검토(IBO)

	IBO	작업반
2008/09	수당체계 단순화	재무부, 총리부, 경제부, 교육문화과학부, 보건복지운동부, 주택공간환경부, 사회노동부, CPB, Wiete Mesmen
2009/10	자연보호 정책	농업자연식품부, 재무부, 총리부, 교통부, 내무부, 경제부, 주정부협의회, 생활환경기획국, CPB, 바게닝엔 대학
2011/2012	대학병원	보건복지운동부, 재무부, 총리부, 교육문화과학부
2012/13	65-plussers 소득 자산상태와 보조금	사회노동부, 재무부, 총리부, 경제부, 내무부, CPB, 통계청, 사회문화기획국
	교도정(矯導廳)	안보법무부, 재무부, 총리부, 내무부
	학생수 감소 상황에서 초중등교육 지원	교육문화과학부, 재무부, 총리부, 경제부, 내무부
	정부출자	재무부, 총리부, 인프라환경부, 안보법무부, 외무부, 경제부, 내무부, CPB
2013/14	농수산 식품연쇄	경제부, 재무부, 총리부, 외무부
	ODA: 개발협력의 새로운 정의를 위하여	외무부, 재무부, 총리부, 인프라환경부, 안보법무부, 국방부, 경제부
	과학연구	교육문화과학부, 재무부, 총리부, 경제부, 보건복지운동부, CPB
	국경을 넘는 치료	보건복지운동부, 재무부, 총리부, CZ, Martin Bontje
2014/15	효과적 경찰	안보법무부, 재무부, 총리부, 국방부, 내무부, 국립경찰단, OM, 지역시장
	효율적 연금	내무부, 재무부, 총리부, 사회노동부, 안보법무부, 국방부, 교육문화과학부, 보건복지운동부
	초등교육에서 효율적 학습경로	교육문화과학부, 재무부, 총리부, 경제부, 사회노동부, CPB, 사회문화기획국
	무기체계	국방부, 재무부, 총리부, 외무부, Ko Colijn, Theo Ent, Walther Ploos van Amstel
2015/16	인프라 계획에서 과제지향	인프라환경부, 재무부, 총리부, 내무부, 경제부
	국고은행	교육문화과학부, 재무부, 총리부, 경제부, 내무부, CPB
	사회적 고용	내무부, 재무부, 총리부, 사회노동부, 경제부,생활환경기획국, CPB, Johan Conijn

〈표 II-1-10〉 계속

	IBO	작업반
2015/16	조세부과금 행정	재무부, 사회노동부, 보건복지운동부, 총리부, 내무부, 외무부, 안보법무부
	인프라 계획에서의 탄력성	안보법무부, 재무부, 총리부, 인프라환경부, 교통안전연구재단
	건강한 라이프스타일	보건복지운동부, 재무부, 총리부, 교육문화과학부, 사회노동부, 내무부, 경제부, 국립건강환경연구원, CPB
	효율적 CO2 감축제도	경제부, 인프라환경부, 재무부, 내무부, 총리부, 생활환경기획국
2016/17	의료분야 혁신	재무부, 보건복지운동부, 총리부, 경제부, 교육문화과학부, 내무부, CPB
	보조금	재무부, 총리부, 경제부, 보건복지운동부, 교육문화과학부, 사회노동부, IenM, 외부부, 내무부, CPB
	교육 불리집단 지원	교육문화과학부, 총리부, 재무부, 경제부, 내무부, 사회문화기획국, CPB
	직업장애자 취업지원	사회노동부, 총리부, 재무부, 경제부, 내무부, 사회문화기획국, CPB
	병력충원	국방부, 재무부, 외무부, 총리부

자료: http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek/overzicht-afgeronde-ibos(검색일자: 2018. 12. 17)

□ 2009~2010년에 수행된 종합검토의 목록

○ 2009년부터 2010년까지 이루어진 포괄적 지출검토는 2008년 경제위기로 인해서 의료, 교육, 사회보장 등 지출이 이전의 규모로 이루어지지 못할 수도 있다는 우려 속에서 지출분야별로 일률적으로 20%의 재정 절감방안을 검토해 본 것이었음[36]

○ 이 검토를 통해서 총계 550억유로의 감축 방안이 논의되었음[37]

〈표 II-1-11〉 2010년 종합검토 주제와 참여부처

에너지와 기후	주택공간환경부, 경제부, 농업자연식품부, 외무부, 총리부, 재무부, 외부전문가
생활환경과 자연	재무부, 주택공간환경부, 교통부, 농업자연식품부, 경제부
교통	총리부, 재무부, 자유대학, 농업자연식품부, 교통부, 주택공간환경부, 경제부
주거	주택공간환경부, 총리부, 재무부, 경제부, 내무부, 사회노동부
양육지원	J&G, 교육문화과학부, 사회노동부, 총리부, 재무부
교육 생산성	교육문화과학부, 농업자연식품부, 총리부, 재무부
고등교육	교육문화과학부, 농업자연식품부, 경제부, 총리부, 재무부

36) http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek/brede-heroverwegingen(검색일자: 2018. 12. 17)
37) van Nispen(2014)

〈표 II-1-11〉 계속

혁신과 응용연구	경제부, 교육문화과학부, 농업자연식품부, 총리부, 주택공간환경부, 재무부
노동시장 소외그룹	사회노동부, 경제부, 교육문화과학부, J&G, 내무부, 총리부, 재무부
실업	사회노동부, 경제부, 총리부, 재무부
질병치료	재무부,보건복지스포츠부, 경제부, 총리부
장기요양	보건복지스포츠부, 경제부, 내무부, 총리부, 재무부, 사회노동부
국제협력	외무부, 경제부, 국방부, 주택공간환경부, 총리부, 재무부
난민, 이민, 통합	WWI, 법무부, 사회노동부, 총리부, 외무부, 재무부
안보와 테러리즘	총리부, 법무부, 내무부, 재무부, 국방부
조세징수행정	재무부, 경제부, 총리부, 사회노동부, 보건복지운동부
소득보조수당	교육문화과학부, 총리부, 재무부, WWI, 보건복지스포츠부/J&G, 사회노동부
공공행정	재무부, 내무부, 교통부, 총리부
감독집행	내무부, WWI, 총리부, 재무부
국제안보	국방부, 재무부, 외교부, 총리부, 내무부

자료: http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek/brede-heroverwegingen(검색일자: 2012. 12. 20)

6) 절감 실적과 결과 활용

□ ten Cate(2017)에 따르면 지출검토는 정책 및 예산운용에 상당히 큰 영향을 끼침

○ 분석결과는 공공에서 의미있는 토론을 촉발시키는 경우가 많고 특히 정당들의 선거 공약에 영향을 줌(ten Cate, 2017, pp. 22~23)

- 예컨대 2009년에 행해진 포괄적 지출검토의 결과는 2010년 총선에서 정당별로 18~58% 반영되었음

○ 또한 지출검토의 구체적 정책제언이 반영된 사례도 적지 않음(ten Cate, 2017, p. 25)

- 고등교육에 관한 2009/2010 지출검토의 제언대로 학생들에 대한 보조금이 융자제도로 전환되었음(이 지출검토의 내용은 아래에서 더 자세히 살펴볼 것임)
- 역시 2009/2010 년에 행해진 자녀수당에 대한 검토의 제안이 반영되어 11종에 이르던 제도가 4종으로 줄어들었음
- 2012/2013년에 행해진 초중등 교육에 대한 검토에서 도출된 소형학교들의 효율성이 낮다는 결론이 소형학교에 대한 정치적 논의의 방향을 바꿈

7) 성공 및 실패 요인

□ 지출검토(Beleidsonderzoek)는 오랜 역사를 가지고 있는 제도로서 네덜란드의 정책 효과성, 효율성 증진 및 예산 절감에 기여하고 있은 것으로 보임

□ 미시, 중간, 거시 차원에 걸쳐서 발달되어 있는 정책평가 체제의 일환임

○ 즉 개별 예산항목 차원에서 이루어지는 미시적 정책심사(Doorlichting)와 거시적 조세, 재정 운용에 관한 예산여지 연구그룹 사이에 위치하는 중간 차원(meso-level)의 정책평가 제도라고 볼 수 있음

□ 지출검토는 부처단위 또는 개별정책 프로그램 단위의 검토가 아닌 보다 넓게 정의되는 정책영역을 검토 대상으로 하고 있음

○ 이러한 방식은 동일 또는 유사한 정책목표 달성을 위해서 여러 부처가 정책수단을 투입하고 있는 상황에서 범정부적 차원의 효율성 제고에 도움이 될 수 있음

□ 지출검토 작업에 여러 부처가 관여하기 때문에 검토과정에서 해당 부처 간에 발생할 수도 있는 갈등을 조정할 수 있는 제도적 장치를 두고 있음

○ 작업반의 의장을 검토 영역과 무관한 부처의 고위 공무원으로 하고 있는 것은 이러한 조정을 위한 것으로 보임

□ 아래에 제시한 사례에서 알 수 있듯이 지출검토의 임무를 비교적 명확하고 단순하게 정하고 있어서 지출검토 작업이 집중력 있게 행해질 수 있는 것으로 보임

○ 예컨대 2009/2010년의 경우는 경제위기라는 특별한 상황이 배경이 된 측면도 있지만 예산의 20% 절감 시나리오 개발이라는 과제가 주어졌음

○ 2013년에 행해진 초중등학교 지원에 대한 지출검토에서는 학생 수 감소 상황에서 학교재정 지원 방안에 대해서 3개의 대안의 재정적 효과를 비교하였음

○ 2014년에 행해진 고등교육에 대한 지출검토의 경우에는 학문연구 기관에 대한 모델을 개념적으로 미국형, 독일형, 네덜란드형 세 가지로 정리하고 네덜란드형의 타당성을 점검하는 것을 주요 과업으로 부여하였음

8) 대표 사례

▢ 이하에서는 지출검토 보고서의 사례를 살펴봄으로써 지출검토의 성격을 더 구체적으로 파악하고자 함

가) 고등교육(2009년 포괄적 지출검토의 일부)

▢ 앞에서 언급한 바와 같이 2009년에는 20개 정책영역에 대해서 포괄적 지출검토가 이루어졌으며 고등교육기관에 대한 지원도 그 중의 하나였음

▢ 목차[38]

1. 도입
   1.1 검토를 위한 몇 가지 주요 계수와 예산상의 기본사항
   1.2 정부 역할의 근거: 고등교육의 공공의 이익
   1.3 더 넓은 맥락 속에서 작업임무의 의의
   1.4 보고서의 구성
2. 현행 고등교육과 학비조달 체계
   2.1 도입
   2.2 고등교육 체계
   2.3 학비조달 체계
3. 강점 약점 분석: 접근성, 품질, 효율성
   3.1 도입
   3.2 고등교육의 접근성
   3.3 대학교육의 품질
   3.4 고등직업교육대학과 연구중심 대학들의 효율성
4. 정부의 역할 재점검: 접근성, 품질, 목표 정합성 간의 최적균형을 위한 노력
   4.1 도입
   4.2 대학교육 보조의 적정규모
   4.3 고등교육 접근성 확보: 정부 검토 역할

38) Werkgroep Hoger Onderwijs(2010), p. 5

4.4 고등교육의 품질 확보: 정부 개입의 이유
5. 정책대안: 세 가지 절감방안과 개혁 및 안정적 집행을 위한 제안
5.1 도입
5.2 대학교육은 투자이다: 세 가지 절감 방안
5.3 학생들의 재정적 책임 강화
5.4 고등직업교육대학과 연구중심 대학들의 효율성 제고
5.5 효율성과 품질을 위한 (재)투자 제안
5.6 효율성과 품질을 개선을 위한 제도개선 제안
5.7 단순하고 안정적인 학비 조달을 위한 제안
부록1: 작업반 임무
부록2: 작업반 구성
부록3: 정책대안별 소요재원
부록4: 고등교육과 학비조달 국제 벤치마크
부록5: 학비조달원칙의 단순화
부록6: 고등교육 관련 심층검토사항
부록7: 경제정책분석국(CPB) 노트: 고등교육을 위한 사적 기여

□ 작업반 임무(Werkgroep Hoger Onderwijs(2010, p. 53)

○ 주제: 대학의 교육부문에 대한 공공재원 부담 및 대학생들의 학비조달 지원 정책을 대상으로 함

- 이러한 정책의 중요한 목표는 고등교육의 품질을 확보하는 것과 학생들이 이 교육에 접근할 수 있도록 하는 것이며, 예산규모는 약 58억유로임

○ 작업반 임무: 대상 분야 예산을 구조적으로 절감할 수 있는 정책대안들을 제시하는 것

- 이때 2010년 지출을 20% 절감할 수 있는 대안을 적어도 한 가지 제시하도록 요청함
- 정책대안의 설명에 있어서는 목표 정합성, 지출통제 가능성 , 학생들에 대한 소득효과, 그리고 집행가능성을 고려해야 함

○ 작업범위: 아래 표에 보인 예산. 고등교육부문 예산만을 대상으로 하며 대학의 연구부문과 대학병원은 포함하지 않음

〈표 II-1-12〉 2009년 고등교육 지출검토 대상 예산

(단위: 백만유로)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. 고등교육(a부터 d까지 합계)	3,720	3,942	3,979	4,004	4,027	4,049
a. 직업교육대학	2,062	2,212	2,247	2,259	2,274	2,284
b. 농식품 직업교육대학	64	68	65	65	65	65
c. 연구중심대학	1,434	1,503	1,514	1,527	1,535	1,547
d. 농식품 연구중심대학	160	159	153	153	153	153
II. 학자금 지원(a-c)	1,454	1,871	2,046	2,242	2,307	2,373
a. 관련 지출	1,703	2,123	2,317	2,535	2,625	2,719
b. 비관련 지출	1,924	1,811	1,798	1,812	1,831	1,834
c. 관련 수입	249	252	271	293	318	346
d. 비관련 수입	252	288	325	362	397	431
III.합계(I+II)	5,174	5,813	6,025	6,246	6,334	6,422

자료: Werkgroep Hoger Onderwijs(2010), p. 54

○ 작업반 구성

- 의장: van der Vlist(법무부)
- 반원: 교육문화과학부(OCW), 농업자연식품품질부(LNV), 경제부(EZ), 재무부(FIN) 그리고 외부전문가

▢ 작업반은 3개의 정책대안을 제시했으며 그 대안들의 근거가 되는 논리를 제시하고 있음[39]

○ 절감의 원칙은 대학생들의 대학교육 비용에 대한 자기책임을 더 높인다는 것임

○ 그 근거로는 고등교육의 수익률을 들고 있음

- 즉 연구중심 대학(wo)에서 교육을 받은 경우에는 36%를, 고등직업교육 대학(hbo)에서 교육을 받은 경우에는 28%를, 그 전단계까지만 교육받은 사람에 비해서 더 높은 소득으로 받는다는 점을 지적함[40]

▢ 구체적으로 3개의 정책대안들은 다음과 같으며 각각 6.1억유로 또는 9.3억유로의 재정을 절감하는 방안임[41]

○ 일단 세 가지 대안 모두가 대학교육의 비용을 단계적으로 절감해서 2015년에 1,950억 유로 절감에 도달하는 것을 전제로 하고 있음

39) Werkgroep Hoger Onderwijs(2010), pp. 41~43
40) Werkgroep Hoger Onderwijs(2010), p. 41
41) Werkgroep Hoger Onderwijs(2010), pp. 41~42

○ 대안 A는 대학교육기간 동안 생활비와 교통비 부담을, 대안 B는 학비와 교통비 부담을, 대안 C는 생활비, 학비, 교통비 부담을 모두 늘리는 것임

○ 단, 대안 C는 절감된 재정의 일부를 대학교육 품질 향상을 위해서 투입하는 방안을 포함하고 있음

- 구체적으로 대학선택 지원강화, 교육 집중도 제고, 다년도 석사 과정에 대한 부분적 공공재정 지원 강화 등임

〈표 II-1-13〉 네덜란드 2009년도 지출검토의 고등교육지원 및 대학생 학비지원 절감방안

(단위: 백만유로)

대안 7A	2015	2020
- 기본장학금을 사회적 융자체제로 전환	350	800
- 석사과정 추가장학금을 사회적 융자체제로 전환	0	20
- 대학생 교통카드 절감	65	200
- 단계적 고등직업학교 및 대학교 비용절감	195	195
- 합계	610	1,215
대안 7B	2015	2020
- 학사과정 등록금 50% 단계적 인상	470	470
- 석사과정 등록금 차별화	200	200
- 대학생 교통카드 절감	65	200
- 단계적 고등직업학교 및 대학교 비용절감	195	195
- 합계	930	1,065
대안 7C	2015	2020
- 기본장학금을 사회적 융자로 전환	350	800
- 석사과정 등록금 차별화	200	200
- 대학생 교통카드 절감	65	200
- 단계적 고등직업학교 및 대학교 비용절감	195	195
- 품질과 효율성을 지향하는 투자 패키지	-200	-400
- 합계	610	995

자료: Werkgroep Hoger Onderwijs(2010), p. 42

□ 즉 대안 A, B, 그리고 C는 학생들의 생활비, 학비, 교통비 지원의 삭감이라는 재정절감 요소 '블록'들을 서로 다른 방식으로 결합한 것임

○ 보고서는 생활비와 학비 지원을 융자로 전환했을 경우 대학생들의 향후 평생소득에 미치는 영향을 분석하고 있음

나) 학생 수 감소 상황에서의 초중등 교육 재정지원(2013)[42]

▢ 이 검토는 학령아동의 숫자가 감소하는 상황에서 초중등 교육에 대한 재정지원의 효과성과 효율성을 제고할 수 있는 방안을 도출하고자 한 것임

▢ 목차[43]

1. 도입
1.1 중심문제
1.2 접근방식
1.3 보고서의 구성
2. 학생 수 감소와 관련한 초중등 교육정책 상황개관
2.1 도입
2.2 초등교육 상황개관
2.3. 헌법과 법령 내 교육제공의 자유와 다양성 규정
2.4. 초등학교 접근성
2.5. 중등학교 교육 학생 수 감소와 결부된 도전
3. 분석
3.1. 도입
3.2. 초등교육
3.3. 중등교육: 도전과 병목현상
4. 정책대안 검토
4.1. 도입
4.2. 기본대안
4.3. 분권화 대안
4.4. 집중화 대안
부록1: 작업반 임무
부록2: 작업반 구성
부록3: 전문가 면담

42) Rijksoverheid(2013)
43) Rijksoverheid(2013), p. 5

▢ 과제의 배경은 2011년 기준 150.7만명인 초중등 학생 수가 2021년까지 전국적으로 7% 감소할 것이며 지역적으로는 10~15%의 급격한 감소를 겪을 지역도 존재한다는 것임

○ 초중등 학교에 대한 재정지원액은 2011년 기준 65.8억유로인데, 그 배분은 학교별로 학생 수와 무관한 기본액을 지원하고 그에 더하여 학생 수에 비례하여 지원액을 더하는 방식으로 이루어지고 있으며, 소규모 학교에 대해서는 다시 추가적 지원을 하고 있음

▢ 작업반의 임무

○ 연구의 주제는 학생 수 감소와 관련되어 있는 초중등 교육 재정지원체계의 요소들과 그것이 교육에 미치는 영향, 그리고 소규모 학교의 통합에 장애가 되거나 소규모 학교의 형성과 유지를 돕는 요인들임[44]

- 보다 구체적으로 연구의 목적은 학생 수가 감소하는 상황에서 초중등 교육의 품질과 효율성을 유지 또는 제고할 수 있는 정책대안들을 제시하는 것임

▢ 검토 보고서는 현재의 지원체계가 학교 통합 유인(誘因)을 제공하지 못하고 있으며, 특히 학교 유지를 위한 최소인원(opheffingsnorm)인 23명이 너무 낮게 정해져 있어서 교육의 품질에 문제를 초래할 수 있다고 지적하고 있음[45]

○ 또한 교육관련 법령들도 학교의 통합과 관련하여 까다로운 조건을 설정하고 있음을 지적하였음

○ 또한 폐교가 농촌사회에 부정적 영향을 줄 가능성도 있지만 실증적 연구에 따르면 학교가 없는 촌락 주민의 평균적 생활만족도가 학교가 있는 촌락에 비해서 낮지 않음을 제시함

▢ 보고서는 학생 수 감소라는 상황에서 교육의 품질과 효율성을 유지하기 위한 대안으로 3가지를 제시하고 그 재정적 효과를 검토함

○ 1안(기본대안): 현재 체계를 그대로 유지하면서 그 운용을 보다 효율적으로 함

○ 2안(분권적 대안): 재정지원 방식을 바꾸어 학생 수가 많을수록 유리하게 하되 합교통합, 폐교 등은 학교 운영자에게 맡기는 방안

---

44) Rijksvorheid(2013), p. 49

45) Rijksvorheid(2013), pp. 31~32

○ 3안(집권적 대안): 폐교 기준 인원을 80명으로 상향하여 그에 미달하는 학교는 통합, 폐교하도록 강제하는 방안

▢ 이같은 대안별로 예산 절감 효과를 추정하여 2021년 기준 1안은 0~2,500만유로, 2안은 2억~5.6억유로, 3안은 8,500만~1억 5,500만유로의 절감 효과가 있음을 보임

○ 이와 같은 보고서에 근거하여 교육부는 하원의장에게 학교 통합관련 제도 및 학교재정지원 방식의 개선의 방향을 의회에 보고하였으며 그 요지는 다음과 같음[46]

○ 학생 수 감소에 대응해서 학교들이 협력, 통합조치를 취하려 할 경우 장애가 되는 행정적 규정들을 폐지할 것임

○ 지역단위의 학교가 협력을 지원하는 체계를 갖추고 학생 수 감소가 심한 지역에 지역지원센터를 두어서 관련 법령 및 정보에 쉽게 접근할 수 있게 할 것임

○ 폐교 기준인원을 상향조정하지는 않을 것이며 학교 재정지원 규칙을 보다 효율적으로 정비할 것임

- 학교 간 협력에 인센티브를 제공하고, 소규모 학교에 대한 지원을 학교단위가 아니라 학생 수가 적은 지역을 단위로 지급하는 등의 개선을 행할 것임[47]

다) 학문연구지원 정책(2014)[48]

▢ 이 검토는 2014년 발표된 것으로 네덜란드의 학문연구지원을 위한 국가재정지원체계에 대한 근본적 검토의 결과와 효과성 제고 방안을 제시하고 있음

▢ 목차[49]

1. 도입
1.1 중심문제
1.2 접근방식
1.3 검토범위
1.4 보고서의 구성

46) Staatscretaris van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap(2013)
47) Staatscretaris van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap(2013), pp. 13~14
48) Ministerie van Financiëen(2014)
49) Ministerie van Financiëen(2014), pp. 3~4

2. 학문연구 가치와 목표
2.1 학문연구의 가치
2.1 학문정책의 목표
3. 네덜란드 학문체계
3.1 정부의 역할
3.2 정책수단
3.3 종합대학과 연구소의 역할
4. 네덜란드 학문지원정책 분석
4.1 네덜란드 학문의 위치
4.2 네덜란드 학문체계의 강점
4.3 착안점
5. 정책대안
5.1 체계수정은 불필요
5.2 정책대안 1: 제1 수입원의 개선
5.2 정책대안 2: 제2 수입원의 개선
5.3 정책대안 3: 거버넌스의 개선
5.4 정책대안 4: 교육에 기여하는 학문
부록1: 작업반 임무
부록2: 작업반 구성
부록3: 정책대안 1의 재원계산 사례
부록4: 면담 전문가와 관련자
부록5: 참고문헌

□ 작업반의 임무

○ 대상정책: 교육문화과학부의 대학 연구지원부문 및 연구기관 지원, 경제부의 바게닝엔 농과대학 연구지원, 기타 부처의 네덜란드 학문연구회(NWO) 지원 등으로 예산규모는 2012년 기준 27.6억유로임

〈표 II-1-14〉 IBO 고등교육(2014)의 검토대상 예산

(단위: 백만유로)

예산항목	금액
교육문화과학부 예산 제7조: 종합대학 연구지원항목	1,708
경제부 예산 제17조: 바게닝엔 대학 연구지원항목	71
교육문화과학부 예산 제16조: 연구 및 학문정책	935
교육문화과학부 이외 부처의 네덜란드학문연구회에 대한 출연금(2011년)	44
합계	2,758

자료: Ministerie van Financiëen(2014), p. 46

○ 임무[50]

- 검토대상 정책의 현황과 분석
- '학문지원을 위한 예산이 사회적으로 최적의 결과를 낳을 수 있도록 이용되고 배분되고 있는가?'를 검토하는 것임
- 보다 구체적으로는 다음과 같은 질문에 대한 답을 찾는 것임: 지원예산이 적절한 연구자에게 도달하고 있는가? 연구자들은 적절한 연구주제를 선택하고 있는가? 연구결과는 사회, 교육, 그리고 학문분야 자체에 최대의 효과를 가져다 주고 있는가? 지원예산의 배분에 드는 비용과 연구를 위한 오버헤드 비용은 최적상태인가?
- 향후 발전시킬 연구지원 모델 사이의 선택에 도움이 될 정책대안 개발
- 고려되는 모델은 연구자 지향(미국의 NSF), 연구기관 지향(독일의 막스 플랑크 연구회), 그리고 교육과 연계된 대학 지향(네덜란드의 현행 체계) 등임
- 각각의 모델에 대해서 장단점, 효과성, 목표정합성, 품질 등을 분석함

○ 작업반 구성

- 재무부(FIN), 교육문화과학부(OCW), 총리부(AZ), 경제부(EZ), 보건복지스포츠부(VWS), 경제정책분석국(CPB)

□ 보고서는 네덜란드의 학문지원 재정체계를 다음과 같이 정리하고 있음

○ 네덜란드의 학문지원 재정은 크게 세가지 경로를 통해서 이루어짐

○ 제1 경로는 종합대학에 대한 직접적 지원 연구지원임[51]

50) Ministerie van Financiëen(2014), p. 46

51) Ministerie van Financiëen(2014), pp. 9~11

- 2013년 기준 18억유로 규모로서 가장 중요한 연구지원 재원이며 대학의 입장에서 가장 장기적이고 안정적 지원임
- W대학은 일정한 기준 내에서 지출 자율권을 가지고 있음
- 상근직과 인프라에 대한 투자를 행하는 재원임
- 대학별 지원액 규모는 크게 네 개의 지표에 따라서 결정됨
- 그 중 세 지표는 학부 졸업생(2014년 기준 직접적 지원의 중 약 15%가 이 기준에 따라 종합대학 간 분배됨), 박사학위 수여자 수(2014년 기준 박사 1명당 약 9.5만유로, 직접적 재원의 약 22%), 연구분야별 액수 배분임
- 대학에 대한 연구지원 재정 중 위의 세 지표에 따른 배분이 이루어진 후 나머지 재원은 역사적으로 1970년대에 정해진 대학간 배분계수('percentage'라고 함, 약 60%)에 따라 배분됨
- 이 배분계수에는 성과 인센티브가 없음

○ 제2경로는 우수연구 또는 새로운 연구에 대한 지원임
- 대부분 네덜란드학문연구회(NWO)를 통해서 이루어지고(2015년 기준 6.8억유로 규모) 일부는 왕립학문원(KNAW)을 통해서 이루어짐
- 학문분야별 자유 주제연구와 신진 및 우수학자 지원, NWO 및 KNAW 연구소 기초지원, 대규모 인프라와 ICT 지원으로 구성됨

○ 제3경로는 네덜란드 정부, 준정부 기관, 기업 등의 연구용역 그리고 EU 연구펀드 등으로부터 오는 연구 프로젝트임
- 기업의 연구비 지원이 2억유로(2013년 기준), 정부의 지원의 그 4분의 1 정도이며, 2008년에서 2013년 기간 동안에 EU 연구비의 6.7% 정도를 네덜란드 대학 또는 연구기관이 획득하였음

□ 작업반 정책제언

○ 네덜란드 현행 학문연구체계의 성과가 양호하다는 판단에 근거해서 체계의 근본적 재편은 불필요하다고 보고, 현행 재정지원방식의 틀 속에서 효율성 제고방안을 제시하고 있음
- 가장 큰 비중을 차지하는 대학의 연구활동 지원예산에 대해서는 성과와 무관하게 이루어지는 '비율배정 연구예산'(voorziening onderzoek in percentage)의 비중을 낮

추고(현행 60%에서 40~50%로) '비율배정예산'에도 성과를 일정하게 반영할 것을 권고하였음

- 개별 연구자에 대한 지원과 공공연구 기관에 대한 재정지원에 대해서는 네덜란드학문연구회(NWO)를 통한 장기연구지원 강화, 협력연구지원 강화, 개별 연구의 파편화(破片化) 방지 등을 제안하였음

9) 시사점 및 함의

▢ 네덜란드는 정책심사(doorlichting)와 지출검토(beleidsonderzoek) 제도를 통해서 개별 예산사업과 정책영역에 대한 효과성 및 효율성 검토를 시행하고 있음

○ 정책심사는 미시적(micro) 수준, 즉 예산법의 항목 단위로 심사를 행하며 이미 축적되어 있는 평가와 연구를 이용하여 효과성과 효율성을 검토하는 제도임

- 정책심사는 우리나라의 심층평가와 유사하게 정책개입의 논리를 검토하고 정책의 효과성, 효율성을 점검함
- 여기에 더하여 최근의 정책심사에서는 가상적으로 예산의 20% 절감이 필요한 경우 어떻게 그것을 달성할 것인가에 대한 검토를 하도록 하고 있음

○ 반면, 지출검토는 중간적(meso) 수준 즉 부처단위 또는 개별정책 프로그램 단위의 검토가 아닌 넓게 정의되는 정책영역을 검토 대상으로 하고 있음

- 주로 변화하는 정책 환경 속에서 정책의 효과성이나 효율성을 높일 수 있는 대안 3, 4개에 대한 검토에 집중하는 방식으로 이루어짐

▢ 중간적 수준의 지출검토의 방식, 즉 동일 또는 유사한 정책목표 달성을 위해서 여러 부처가 정책수단을 투입하고 있는 상황에서 범정부적 차원의 효율성 제고에 도움이 될 수 있음

○ 우리나라의 경우 네덜란드의 정책심사나 지출검토와 가장 비슷한 제도는 재정사업 심층평가라고 할 수 있는데, 심층평가는 개별 부처의 개별 사업 또는 소수의 유사사업을 검토하는 경우가 대부분임

- 따라서 동일한 정책목표를 위한 범정부적 검토가 이루어지기가 어려움

▢ 지출검토작업에 여러 부처가 관여하기 때문에 검토과정에서 해당 부처 간에 발생할 수도

있는 갈등의 조정이 중요함

○ 작업반의 의장을 검토 영역과 무관한 부처의 고위 공무원으로 하고 있는 것은 이러한 조정을 위한 것으로 보임

▢ 검토의 목적은 2009년 포괄적 검토의 경우에는 구체적 예산 절감을 위한 방안의 도출이었고 최근의 검토의 경우는 그 초점이 변화하는 정책환경하에서 중장기적 전략적 선택의 대안을 점검하거나 효과성 및 효율성 제고에 있는 것으로 보임

○ 20% 예산 절감의 방안 도출이라는 매우 구체적이고 야심찬 목표하에서 이루어졌던 2009년의 지출검토는 현재의 정책체계로부터 근본적으로 변화하는 방안을 고려하게 하는 장점이 있는 반면 정책제안의 실현 가능성은 다소 줄어들 가능성이 있어 보임

○ 다른 한편 최근의 지출검토들은 해당 정책영역에서의 근본적 전략적 선택에 참고가 되는 검토라고 볼 수 있음

- 예컨대 2013년 초중등학교 재정지원 방식에 대한 지출검토의 경우는 예산 절감을 일차적 목표로 내세우는 것이 아니라 정책의 조건이 근본적으로 변화하는 상황 속에서 정책의 근본적 가치인 교육의 품질과 효과성을 유지하기 위해서 정책의 근본적 설계를 어떻게 바꿀 수 있을 것인가를 점검하는 것을 과제로 하고 있음

○ 지출검토와 별도로 '정책심사'라는 미시적 검토에 있어서는 2015년부터는 20% 예산 절감 상황을 상정한 정책조정 검토를 행하도록 하고 있음

▢ 검토에 있어서 세부적 사항에 천착하기보다는 생각할 수 있는 대안을 크게 3, 4 개 정도로 정리해서 그 효과성과 재정적 영향을 검토하는 방식을 취하고 있는데 이것은 검토의 초점을 분명하게 하는 장점이 있으며 정책결정자들의 중장기적 의사결정에도 더 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 판단됨

○ 이것은 우리나라의 심층평가가 개입논리의 적정성과 효과성에 초점을 맞추어 회고적 성격 또는 현상진단의 성격을 갖는 것에 비해서 보다 미래지향적 검토라고 할 수 있음

○ 또한, 네덜란드의 지출검토는 임무 부여 단계에서 대안을 3, 4개 정도로 제시해서 이것을 비교하도록 하는 경우가 많은데, 이것은 한정된 시간 내에 미래지향적 정책방향 제시에 집중할 수 있게 하는 장점이 있음

- 변화하는 정책 환경에 대응하여 정책의 기본적 골격과 방향성을 어떻게 설정할 것인지에 대한 전략적 선택에 도움을 주는 방식임

- 각 대안별로 재정적 효과를 검토함으로써 정책 선택에 도움을 줌
- 여러 미세하고 때로는 지엽적인 정책 효율성 제고 문제는 고려하지 않음

▢ 새롭게 시작하는 지출검토의 대상, 검토내용, 검토조직에 관한 사항을 정부가 예산안과 함께 의회에 제출하는 문서인 예산비망록의 부록에 수록함으로써 지출검토 제도가 공식적 예산과정의 일부가 되도록 하고 있음

▢ 지출검토의 결과에 대해서 내각이 검토 후에 그에 입각한 정책방향을 의회에 보고하도록 함으로써 그 실효성을 높이고 있음

○ 우리나라의 심층평가가 통계적으로는 매우 발전된 분석을 하고 있지만 실제적 정책 개선에 큰 영향을 끼치지 못하는 경우가 적지 않은 것과 대조적임

○ 네덜란드의 경우 지출검토에 입각한 내각의 의회에 대한 보고는 지출검토의 배경과 그 내용을 요약한 후에 지출검토의 대상이 되었던 여러 대안들 중에서 하나의 방향을 선택해서 그에 입각한 개선 방안을 제시하고 향후 제도 개선의 대략적 일정을 제시하는 방식으로 구성됨

참고 문헌

Ministerie van Financiëen, "Factsheet begrotingsbeleid en begrotingsproces," 2018. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidsfinancien/begrotingsbeleid

Ministerie van Financiëen, "IBO Wetenschappelijk onderzoek," 2014.

Miniserie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, "Beleidsdoorlichting tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten(artikel 12 OCW-begroting)," 2017.

National Academy for Finance and Economics, "Public Finance in the Netherlands," 2013.

Panteia, "Beleidsdoorlichting 2009~2016 artikel 12 ocw-begroting Eindrapport," 2017.

Rijksoverheid, "IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen," 2013.

Rijksoverheid, "Van Saldosturing naar Stabilisatie: Viftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte," 2016.

Staatscretaris van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap, "Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs," 2013.

ten Cate, B., "Spending Reviews in the Netherlands," Presentation Material, 2017.

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, "Vertrouwen in de toekomst Regeerakkoord 2017~2021," 2017.

Werkgroep Hoger Onderwijs, "Studeren is investeren: 7. Hoger onderwijs Rapport brede heroverwegingen," 2010.

2 아일랜드

가. 국가 현황

1) 정치제도

□ 아일랜드는 입헌의회민주주의 국가이며, 양원제 국가임

○ 직접 선출되는 대통령(명목상의 국가 원수)과 총리(Taoiseach)가 지휘하는 행정부로 구성됨

□ 의회는 Oireachtas라고 불리며, 대통령, 하원, 상원으로 구성됨(DPER, 2018d: A1)

○ 하원은 Dáli Éireann으로 불리며, 예산심의권을 갖고 있음

○ 반면 상원인 Seanad Éireann은 예산심의과정에서 역할이 매우 제한되어 있음

□ 아일랜드의 선거제도는 비례투표제임

○ 하원은 166명, 상원은 60명으로 구성되어 있음

○ 상원 60석 중 43석은 다양한 직업군 패널에서 선출, 11석은 총리가 직접 지명, 6석은 특정 아일랜드 대학 졸업생들이 선출

□ 예산과정에 있어서는 행정부가 지배적인 역할을 수행함

○ 하원에서 세법에 대해서는 매우 제한적인 범위에서 수정안을 제안할 수 있으나, 세출에 관해서는 의회에서 실질적으로 전혀 조정이 이루어지지 않음

○ 통상적으로 예산안에 대한 투표는 회계연도 개시 이후에나 이루어짐

□ 다른 웨스트민스터형 국가와 마찬가지로, 내각은 하원의원으로 구성(2명의 장관까지는 상원 출신이 가능)

○ 정부 예산안의 부결이나 수정은 내각에 대한 불신임으로 간주됨(Downes & Nicol, 2016, pp. 68~71)

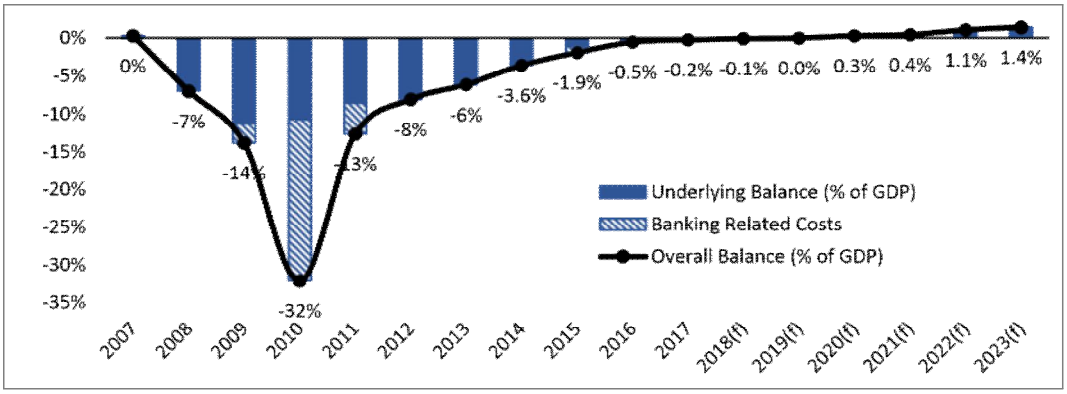
2) 재정 현황

□ 아일랜드는 2008년 글로벌 금융위기 이후 경제가 급속도로 악화되어 이를 계기로 지출검토(Spending Review, SR) 제도 도입

□ [그림 Ⅱ-2-1]은 2007년 이후 일반정부 재정적자를 보여주고 있음

○ 2010년의 경우 GDP 대비 32%의 재정적자가 발생하였으며, 재정건전화를 위해서는 300억유로 정도의 흑자 시현이 필요(DPER, 2018f, p. 14)

[그림 Ⅱ-2-1] GDP 대비 일반정부 재정수지(2007~2023)

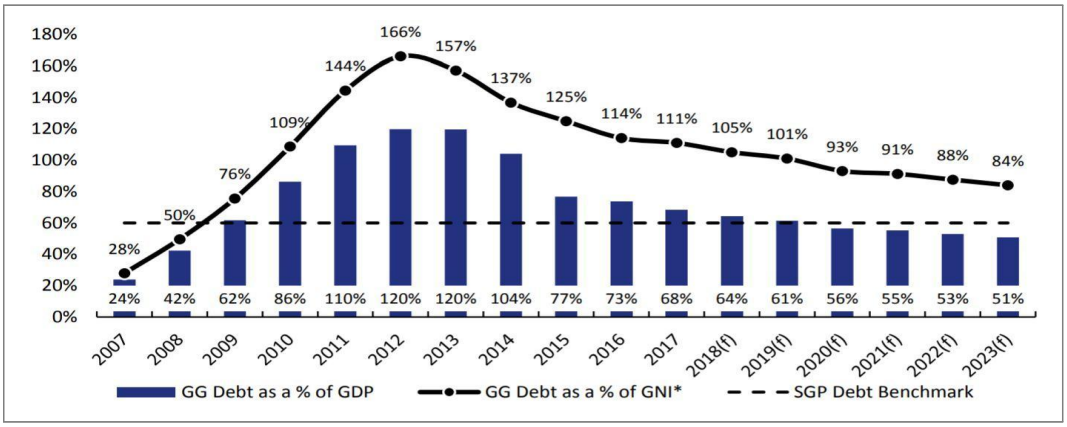


자료: DPER(2018), *Budget 2019 Expenditure Report*, p. 14

□ 국가채무는 2012년 GDP 대비 120% 수준이었으나, 2018년 현재 64%로 하락하였고 2019년에는 성장과 안정협약(Growth and Stability Pact)에서 제시한 60% 이내로 하락할 것으로 전망

○ [그림 Ⅱ-2-2]는 GDP 대비 국가채무의 비율을 보여주고 있음

[그림 Ⅱ-2-2] GDP 대비 일반정부 부채비율(2007~2023)



자료: DPER(2018), *Budget 2019 Expenditure Report*, p. 15

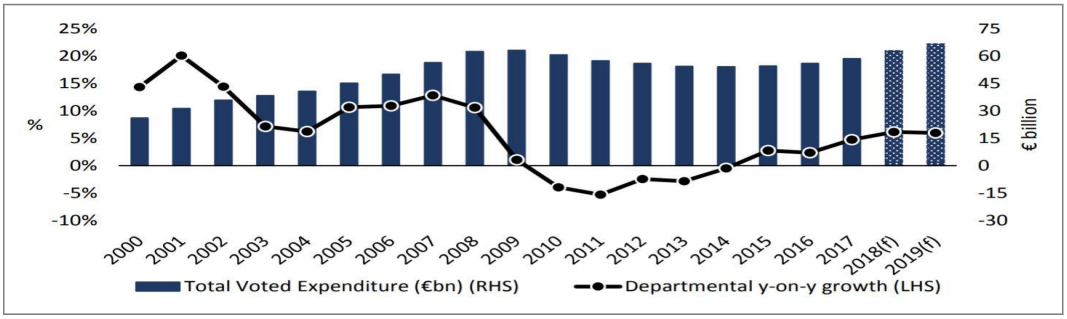
▢ 경제위기 극복을 위해 정부투자 증가가 필요하나, 이와 동시에 기존 지출프로그램의 집행방식과 영향에 대한 재검토 및 개혁 필요

○ 기존 지출프로그램의 효율성과 효과성을 향상시키는 방안을 모색하기 위해 지출검토를 도입(DPER, 2018f, p. 17)

▢ 예산규모(승인 지출; voted expenditure)가 2000년에 260억 유로 수준이었으나 2008년에는 620억유로 수준으로 증가

○ 예산증가율이 2009~2014년에는 마이너스(-)였으나, 2014년 이후에는 플러스(+)로 전환(DPER, 2018f, p. 18)

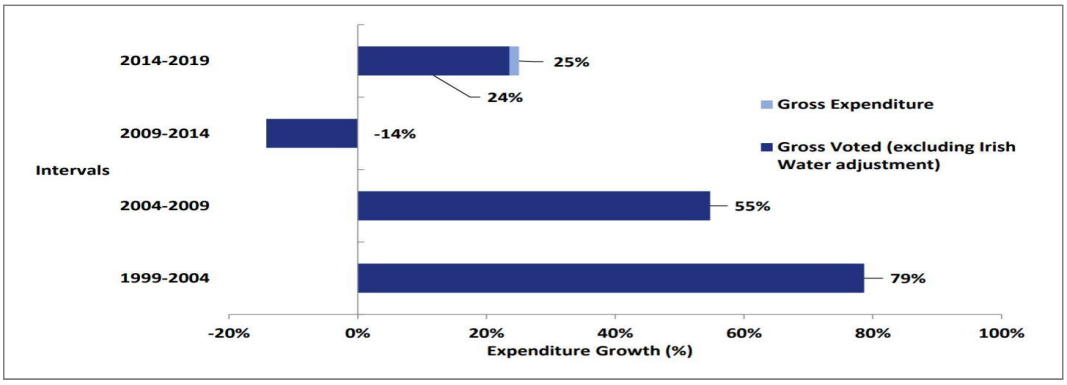
[그림 Ⅱ-2-3] 총 승인지출 및 연간지출 증가율(2000~2019)



자료: DPER(2018), *Budget 2019 Expenditure Report*, p. 18

▢ [그림 Ⅱ-2-4]는 5년 단위로 1999~2019년간의 예산(승인 지출) 증가율을 보여주고 있음

[그림 Ⅱ-2-4] 예산 증가율: 5년 단위 1999~2019



자료: DPER(2018), *Budget 2019 Expenditure Report*, p. 18

3) 재정 법제

▢ 예산에 관한 헌법 규정

○ 다른 OECD 국가들과는 달리, 아일랜드 헌법은 재정에 관한 별도의 장을 두고 있지 않으며 재정 관련 별도의 기본법(organic law)을 두고 있지도 않음

○ 재정에 관련된 헌법 조항은 다음과 같음

- 모든 국가의 수입은 단일회계(중앙회계; Central Fund)에 귀속되며 이 회계로부터의 사용은 법에 규정되어 있어야 함
- 매년 정부는 세입과 세출에 관한 전망치를 작성하며, 이 전망치를 하원에 보고하여야 함
- 예산 관련 법안 등 재정에 관련된 법안은 오직 정부만이 제출할 수 있음(「헌법」 제17조. 하원은 정부가 제출하지 아니한 예산 관련 법안을 통과시킬 수 없다)
- 의회만이 재정 관련 법률안을 법제화할 수 있음. 예산 관련 법안과 관련해서는 하원이 결정권을 가짐
- 재정결의안(Financial Resolutions; 이를 통해 하원은 법제화 이전에 예산안을 임시적으로 채택)은 같은 해에 입법화되어야 함
- 감사원장은 정부회계를 감사하고 하원에 보고함(Downes & Nicol, 2016, p. 71)

▢ 정부지출의 구성

○ 정부지출은 승인 지출(voted expenditure)과 비승인 지출(non-voted expenditure)로 구성

○ 승인 지출은 정부 지출의 대부분을 차지하는데, 정부부처의 통상적인 활동을 위한 지출임

- 정부 예산안에 기초해서, 하원이 매년 예산안을 승인
- 하원은 정부의 요청이 없는 한 예산안을 승인할 수 없음

○ 비승인 지출은 중앙회계(Central Fund)로부터 법적 규정에 따라 하원에 대한 보고 없이 이루어지는 지출을 의미

- 국가채무에 대한 이자지출, EU에 대한 기여금, 의회 위원회에 대한 기여금, 국가기구에 대한 정부의 기여금, 사법부 급여와 연금 기여금, 대통령과 감사원장에 대한 급여와 기여금을 포함함(DPER, 2018d: A1)

▢ 중앙회계(Central Fund)

○ 법률에 예외 규정을 두고 있지 않는 한, 국가의 모든 수입과 지출은 중앙회계를 통해 이루어짐

○ 중앙회계의 모든 자금은 아일랜드 중앙은행에 예치됨

○ 일반적으로, 국가의 수입(세입, 세입외 수입, 정부차입)은 중앙회계에 귀속됨

○ 중앙회계로부터의 지출은 두 가지 범주로 구분됨

- 공급 서비스(Supply Services): 의회가 매년 지출을 승인하는 정부 부처와 기관의 일상적인 서비스에 대한 지출을 의미
- 중앙회계 서비스(Central Fund Services): 의회의 지출 승인 없이 중앙회계로부터 직접 이루어지는 지출을 의미

○ 재무부, 그리고 정부차입과 관련해서는 국고관리청(National Treasury Management Agency: NTMA)만이 중앙회계를 관리할 권한이 있음

○ 재무부는 법률에 의해 의회에 재정계정(Finance Accounts)라고 불리는 중앙회계의 연간 계정을 의회에 보고해야 함

○ 재정계정은 중앙회계에 대한 수입과 중앙회계로부터의 지출에 대한 상세한 분석과 분류, 그리고 국가채무에 관한 상세한 분석을 수록하고 있음. 재정계정은 감사원장의 감사 대상임(DPER, 2018d, A2)

▢ 예산개혁

○ 2011년 12월에 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform: DPER)는 포괄적 지출보고서(Comprehensive Expenditure Report: CER) 2012-2014를 발간하고, 이를 통해 예산개혁의 청사진을 제시

- 예산 제출일을 2013년부터 12월에서 10월 중순으로 변경
- 중기재정계획에 톱다운 요소를 도입하고, 각 부처에 대한 3년간의 지출한도를 설정 (Downes & Nicol, 2016, p. 75)

○ 2014년부터는 예산안이 10월의 7 근무일 이전에 하원에 제출되고, 12월 이전에는 예산안이 3월이나 4월에 확정되었음(Downes & Nicol, 2016, p. 77)

4) 예산 순기

□ 회계연도

○ 아일랜드의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지임(Downes & Nicol, 2016, p. 72)

□ Y-1년(회계연도Y 1년 전)

○ 6월

- 재무부장관이 예산전략서(Budgetary Strategy Memorandum: BSM)를 작성
- 예산전략서는 중기적인 차원에서의 재무부의 예산 및 경제전망을 수록한 문서임
- 예산전략서의 작성 과정에서 재무부는 현년도(즉, Y-1)의 재정상황을 검토하고 향후 3년 동안(즉, Y년부터 Y+2년까지) 현재 수준의 공공서비스를 공급 수준을 유지하는 데 필요한 수입 및 지출 전망치를 작성
- 예산전략서에 기초하여, 정부는 주요 재정지표에 관한 목표치를 승인함

○ 10월 중순

- 재무부에서 사전예산전망(Pre-Budget Outlook)을 발간
- 사전예산전망에서는 Y년부터 Y+2년까지의 중기 경제 및 재정 전망을 업데이트함
- 사전예산전망서는 Y년에 대한 상세한 사전예산액을 포함

○ 10월 말

- 재무부가 정부부처들과 다음 3개 년도(특히, Y년에 초점을 맞춤)에 대한 예산배분 계획을 논의함
- 이때, 공공지출개혁부 장관은 다른 부처 장관들과 상호 협의를 진행함

○ 11월

- 각 부처와의 협의에 기초해서, 재무부장관이 Y년부터 Y+2년까지의 사전예산전망치에 대한 수정안을 준비
- 재무부장관은 이 수정안 승인을 정부에 요청

○ 11월 말/12월 초

- 수입과 지출에 관한 백서(The White Paper on Receipts and Expenditure)를 예산제출일 이전 주말에 발표

○ 12월 초

- 재무부장관이 통상적으로 12월의 첫째 수요일에 연간 예산안(Budget Statement)을

하원에 제출

- 예산안에는 Y년에 대한 정부의 세입정책, 지출계획 및 예산목표치를 포함
- EU의 안정 및 성장협약에 따라 작성되는 연간 안정프로그램업데이트(Stability Programme Update)를 예산안과 동시에 발표
- 이에는 Y년에서 Y+2년까지의 경제 및 재정 전망 업데이트를 포함

○ 12월 말

- 연간 「지출법」(Appropriation Act)이 통과되어 예산안에 대해 법적 효력을 부여
- 연간 「지출법」에는 현년도에 대해 하원이 승인하는 추경예산안도 포함

▢ Y년

○ 2월

- 연간 「세입법」(Finance Bill)이 공포되어, 예산안에서 제안된 세법 개정과 필요한 다른 세부적인 세법 조항에 대해 법률적 효력을 부여
- 「세입법」은 하원에 대해 세부적인 검토를 위해 세입 및 공공서비스 상임위원회(the Select Committee on Finance and the Public Service)에 회부
- 세입과 관련한 재정결의안이 하원에서 예산일에 통과되면, 관련된 세입 정책들이 효력을 발휘하기 위해서는 「세입법」은 예산일 4개월 이내에 실행되어야 함

○ 3월~6월

- 재무부가 전반적인 경제 및 재정정책의 기조하에서 Y+1년과 Y+3년의 3개년에 대한 지출정책 수립을 시작
- 이 과정을 통해 예산전략서가 작성되며, 이를 통해 새로운 예산순기가 시작됨

○ 지출계정(Appropriation Account)

- 회계연도 종료 후 지출계정의 작성과 함께 연간 감사절차가 시작됨(DPER, 2018d, B1.1)

5) 의회와 의회의 위원회

▢ 의회의 지출승인권

○ 지출승인권(authority for appropriation)은 의회에 귀속되어 있음

▢ 행정부 주도의 예산편성

○ 형식적으로 예산 승인권은 하원에 있으나, 예산과정에서 의회의 역할은 매우 제한적

- 「헌법」 제17조 2항에 의해 예산편성권은 행정부에 있음
- 하원은 정부가 예산승인을 요청하지 않는 한 지출을 승인할 권한을 갖지 못함

○ 의회의 규정에 의하면

i) 국민들에게 부담을 지우거나 부담을 증가시키는 법률안이나 법률 수정안

ii) 정부수입이나 혹은 공급을 배정하는 행위 혹은

iii) 공공서비스에 대해 예산을 지원하는 행위는 오직 행정부에 의해서만 제안될 수 있음

- 더욱이 행정부가 제안한 예산승인은 수정 없이 결정되어야 함
- 의회는 정부가 제안한 세출안이나 세입안을 승인하거나 거부할 권한만 있음(DPER, 2018d, A3.1)

○ 하원에서의 예산수정은 행정부에 대한 불신임으로 간주되기 때문에, 예산편성 및 심의과정에서 의회의 역할은 매우 미미

▢ 예산안의 의결

○ 아일랜드 「헌법」 제21조에 의하며, 예산안(Money Bills)은 하원에 먼저 제출되고 하원에서 통과된 후 상원에 보내짐

- 상원은 하원에서 통과된 예산안을 추천하는 권한만 갖고 있음

○ 예산안이 상원으로부터 하원에 21일 이내에 회부되지 않거나 혹은 21일 이내에 회부되더라도 하원이 수용할 수 없는 추천안을 포함할 경우, 헌법 제21조 2.2항은 21일이 경과한 시점에서 상원과 하원을 모두 통과한 것으로 간주함

○ 예산안은 세입, 세출, 융자 등을 의미하지만, 지방정부에 의한 세입, 세출, 융자 등을 포함하지는 않음

○ 연간 예산안은 다음의 두 법률로 구체화됨

i) 「세입법」(the Finance Act): 예산에 포함된 세입안에 대해서 법적 효력을 부여

ii) 「지출승인법」(the Appropriation Act): 정부부처의 예산안에 대해 법적인 효력을 부여

○ 세입안과 세출안

- 「헌법」 제28.4.4.조는 행정부가 매 회계연도마다 세입안과 세출안을 편성하고 이를

하원에 제출토록 규정

- 「헌법」 제17.1조는 세입안과 세출안이 하원에 제출되면, 하원은 가능한 빠른 시점에 이를 검토하도록 규정
- 하원의 승인은 예산결의안(Financial Resolutions)을 통해 효력을 가짐
- 「헌법」 제17.2조는 예산결의안에 법적 효력을 부여하는 법률안(즉, 「지출승인법」과 「재정법」)이 회계연도 내에 가결되어야 한다고 규정하고 있음(DPER, 2018d, A3.1)

▢ 결산위원회(Committee of Public Accounts: PAC)

○ 다른 웨스트민스터(Westminster)형 국가들과 마찬가지로, 예산편성 및 심의 과정에서 의회의 역할은 매우 제한적이나, 결산과정에서는 매우 강력한 역할을 수행

○ 결산과정에서 핵심적인 역할을 수행하는 의회 조직은 결산위원회(Public Accounts Committee: PAC)임

- 결산위원회는 하원의 상설위원회로서, 정부회계(Appropriation Accounts)와 감사원장(the Comptroller and Auditor General)의 결산보고서를 검토하고 의회에 보고하는 역할을 수행
- 결산위원회는 13명으로 구성되며, 정부나 내각의 구성원은 결산위원회 위원 자격이 부여되지 않음
- 전통적으로 결산위원회 위원장은 야당 의원이며, 감사원장은 결산위원회 회의에 항상 증인으로 출석
- 승인된 지출(Vote)을 검토하는 경우, 증인은 당해 지출의 회계관이며, 공공지출개혁부의 담당 공무원도 출석하여야 함
- 결산위원회는 결산 대상 연도의 정부회계만 검토하는 것이 아니라 과거의 회계로부터 발생하는 쟁점에 대해서도 검토할 수 있음
- 결산위원회의 업무분장(terms of reference)에 따르면, 결산위원회는 정부정책이나 정부정책 목표의 가치에 대해서는 질문할 수 없음
- 결산위원회의 회의는 일반적으로 공개가 원칙임
- 정부회계와 감사원장의 연차보고서에 대한 검토가 종료되면, 결산위원회는 하원에 결산보고서를 제출하며, 하원에 제출된 결산위원회의 보고서는 일반에게 공개됨(DPER, 2018dm A3.2)

○ 결산위원회의 보고서에 대한 공공지출개혁부 장관의 회신

- 결산위원회의 보고서에 대한 공공지출개혁부의 공식적인 답변을 결산위원회의 보고서에 대한 공공지출개혁부 장관의 회신(Minutes of the Minister for Public Expenditure and Reform on the Report of the Committee of Public Accounts)이라고 부름
- 결산위원회의 보고서에 대한 공공지출개혁부 장관의 회신을 작성함에 있어서 공공지출개혁부는 관련 정부부처와 기관의 의견을 조회하여야 함
- 정부부처와 기관들은 결산위원회의 보고서에 대한 공공지출개혁부 장관의 회신에 관련된 자료들은 정책과 관련되어 있는 경우 관련 장관의 검토를 거쳐야 하며 운영과 관련된 자료들은 관련 회계관의 검토를 거쳐야 함
- 결산위원회의 보고서에 포함된 제안사항에 대해서는 신중하게 검토하여야 하고 결산위원회의 보고서에 대한 공공지출개혁부 장관의 회신에서 응답하여야 함
- 결산위원회의 보고서는 매우 중요하긴 하지만, 행정부가 이를 반드시 수용할 의무는 없음(DPER, 2018dm, A3.2)

□ 재정과 공공지출개혁 상임위원회

○ 결산위원회와 더불어, 재정운용에 직접적으로 관계된 위원회는 하원에 설치된 재정과 공공지출개혁 상임위원회(Select Committee on Finance, Public Expenditure and Reform)임

○ 재정과 공공지출개혁 상임위원회는 다음 사항들을 심의

- 재무부, 공공지출개혁부, 그리고 총리가 제안한 법률안
- 재무부, 공공지출개혁부 및 총리실과 이들 부처 관할하에 있는 기관들의 예산안
- 재정적 부담을 수반하는 국제조약에 관한 제안들

○ 재정과 공공지출개혁 상임위원회의 위원은 21명으로 구성됨(위원장 포함)

○ 매년 봄 재무부장관은 향후 3년간의 경제 및 재정예측을 재정과 공공지출개혁 상임위원회에 보고함(DPER, 2018d, A3.2)

6) 재정관련 조직

○ 2011년 집권한 마이클 디 히긴스(Miceal D. Higgins) 대통령이 정부개혁을 단행

○ 기존의 재무부 기능을 두 개로 분리

○ 재무부(Ministry of Finance): 총량적 재정정책, 조세정책 및 금융부문을 관장

▢ 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform)

○ 2011년 7월 설립

○ 공공지출개혁부의 기능

- 공공서비스에 관련된 모든 기능
- 정부개혁 기능
- 정부가 설정한 지출한도 내에서의 정부지출의 관리

※ 재무부는 전반적인 예산 관련 파라미터를 관리하는 기능 수행

- 다음 정부기관들에 대한 관리 책임

· 공공투자청(Office of Public Works)

· 감정청(Valuation Office)

· 인사위원회(The Commission for Public Service Appointments and Public Appointments Service)

○ 각 부처 장관들이 부처의 전략에 대해서 책임을 지지만, 공공지출개혁부가 부처의 인력 수 등에 대해서는 조정과 통제의 책임을 지고 있음

- 공무원의 등급(grading), 정원, 급여, 고용 및 승진 조건 등에 관해서 공공지출개혁부가 최종 판단하는 권한을 지니고 있음

○ 공공지출개혁부의 핵심적인 기능은 정책의 재정적 파급효과를 분석하는 것임

- 공공지출개혁부는 제안된 정책을 전체 재정정책 및 경제정책의 관점과 자원의 가용성 측면에서 평가할 수 있는 최적의 위치에 있음
- 이러한 기능의 중요성 때문에, 모든 법률안은 비용추정과 비용에 대한 자원 조달계획을 포함하도록 되어 있음
- 당해 연도의 비용뿐만 아니라 중기적인 차원의 비용 추계도 포함하여야 함
- 자본비용과 연계된 경상비용 추계도 제출되어야 함
- 이러한 기능의 중요성 때문에, 정부에 제출하는 모든 법률안은 사전에 공공지출개혁부에 제출되어야 하며, 공공지출개혁부는 이에 대해 검토 의견을 제시함

○ 공공지출개혁부는 재정운용과 관련하여 모든 정부부처에 대해 의견을 제시하고 정책을 제언하는 기능을 수행(DPER, 2018d, A4)

▢ 재무부(Department of Finance)

○ 아일랜드 모든 수입의 징수와 지출을 관리하며 다음 정부기관을 관할함

- 국세청(Office of the Revenue Commissioners)
- 이의제기청(Office of the Appeal Commissioners)
- 지출청(Paymaster General's Office)
- 우편저축은행(Post Office Savings Bank)(DPER, 2018d, A4)

▢ 국고관리청(National Treasury Management Agency)

○ 재무부의 기채 및 채무관리 기능을 국고관리청에 위임

○ 국고관리청의 기능 수행은 재무부장관의 통제를 받음(DPER, 2018d, A4)

○ 정부 내에 증거 기반 정책개발 역량을 향상시키기 위해 아일랜드 정부 경제 평가서비스(Irish Government Economic and Evaluation Service: IGEES)를 설립

○ 독립적 재정기구로서 아일랜드 재정자문위원회(Irish Fiscal Advisory Council: IFAC) 설립

- 잠정적으로 IFAC를 2011년 7월에 설립하였고 2012년의 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)을 통해 법적 기반 마련
- IFAC의 기능은 정부의 거시경제 전망 확인(endorsement), 정부 재정목표에 대한 독립적인 평가, 재정준칙 준수 여부 평가 등을 포함(Downes & Nicol, 2016, p. 76)

나. 지출검토 제도

1) 도입배경 및 목적

▢ 아일랜드는 2008년 글로벌 금융위기 이후 경제가 급속도로 악화되어 이를 타개하기 위해 재정개혁을 단행하였으며, 그 중 하나로 도입된 것이 지출검토(Spending Review, SR) 제도임

○ 아일랜드의 실업률은 2007년 4.6%에서 2009년 12%로 상승하였고, 2012년에는 15%로 최고조에 이름

○ 전년 대비 명목GDP는 2008년 4.8% 감소, 2009년에는 9.5% 감소함

▢ 2009년 지출검토제도가 도입된 이후 현재까지 총 4차례의 지출검토가 이루어짐

○ Special Group Report 2009: 외부에 의해 수행

○ 포괄적 지출검토(Comprehensive Reviews of Expenditure) 2012~2014: 재무부(MOF) 수행

○ 포괄적 지출검토(Comprehensive Reviews of Expenditure) 2015~2017: 공공지출개혁부(DPER) 수행

○ 지출검토(Spending Review) 2017~2019: 공공지출개혁부 수행

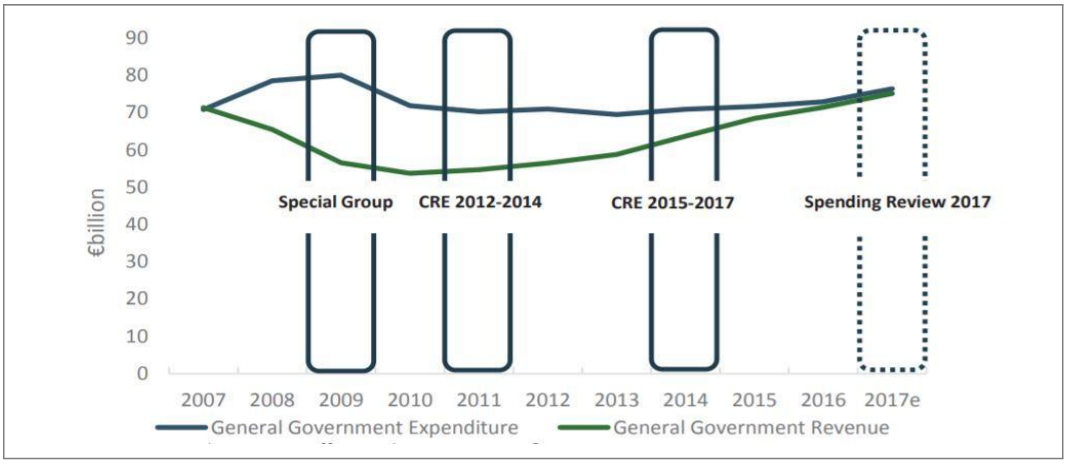
▢ 지출검토 도입 초기에는 지출의 절감(삭감)에 중점을 두었으나, 재정 및 경제 여건이 개선되면서 지출 효율성 및 효과성 개선과 국가적 우선순위에 따른 재원 재분배에 초점을 둠

○ 2009~2014년 사이 대규모 재정적자를 극복하기 위해 재정삭감을 위한 지출 검토 시행

- 글로벌 금융위기 이후 시행된 지출검토의 일차적 초점은 지출 삭감에 있었음
- 지출 절약의 규모가 컸지만 지출검토는 포괄적이었고 시간은 제약되어 있었기 때문에 지출검토가 매우 집중적으로(intensive) 이루어짐 (Kennedy & Howlin, 2017, p. 99)

○ 20015~2017년과 2017~2019년에는 재정적자가 회복됨에 따라 재정삭감이 아닌 지출의 우선순위 조정으로 지출검토의 목적이 변경됨

[그림 II-2-5] 재정수입과 지출 및 지출검토제도의 진화



자료: Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform(2017), *Mid-Year Expenditure Report 2017*, p. 30

2) 지출검토제도의 진화

가) 특별작업반 보고서(Special Group Report 2009)

○ 2009년의 공공서비스 수와 지출 프로그램에 관한 특별 그룹의 보고서(The 2009 Report of the Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes; the Special Group Report)는 경제상황이 악화되고 실업률이 2007년의 4.7%에서 2009년에 12%로 급증하는 상황에서 이루어짐(Kennedy & Howlin, 2017, pp. 99~100)

○ 특별작업반(Special Group)은 공식적이고 집권화된 상태로 지출검토를 시행

- 특별작업반(Special Group)은 외부인 6명으로 구성되었으며 법원과 같은 업무 스타일(court like style)을 보였음
- 특별작업반(Special Group)과의 회의 전에 각 실무부처는 지출프로그램에 대한 평가보고서를 제출
- 재무부 내에서는 관련된 재정 및 정책 스킬을 가진 부서에서 별도의 평가보고서를 준비
- 이 내부보고서는 그룹(Group) 회의 전에 실무부처의 검토팀과 합동으로 검토되었음
- 실무부처와의 협의 그리고 재무부와의 협의뿐만 아니라, 지출절약과 효율성의 범위에 대한 내부적인 판단에 기초해서, 특별작업반(Special Group)은 각 부처의 예산에 관한 세부적인 보고서를 작성(Kennedy & Howlin, 2017, pp. 101~102)

○ 특별작업반(Special Group)이 분석한 지출의 범위와 생성된 상당한 정보의 양에도 불구하고, 특별작업반(Special Group)의 보고서는 특정 지출과 연관된 공공서비스의 영향을 평가할 수 있는 정보의 부족을 지적한 바 있음(Kennedy & Howlin, 2017, p. 103)

나) 포괄적 지출검토(Comprehensive Reviews of Expenditure) 2012~2014

○ 2012~2014 포괄적 지출검토 보고서(the Comprehensive Expenditure Report(CRE) 2012~2014)의 핵심적인 변화는 규칙적인 지출검토의 도입임

- 이 지출검토의 목적은 중기적인 시계에서 총지출을 개별 부처에 배분하는 방법을 강구하는 것이었음
- 예산배분 결정을 지원하기 위해 지출검토는 프로그램과 기관의 효과성과 효율성에 대한 평가를 수행

- CRE 2012~2014는 EU/IMF 프로그램의 초기 단계인 2011년에 시행되었음

○ CRE 2012~2014를 시행하면서 지출검토 절차가 변화되었음

- CRE가 개선된 예산관리 틀에 통합되고 주기적으로 시행되었기 때문임
- CRE는 통상적인 예산 및 지출관리 과정의 일환으로 설계되었고 기존 지출과 함께 새로운 정책들을 분석함으로써 중기재정계획체계를 뒷받침하는 기능을 수행함

○ CRE 2012~2014는 모든 지출을 검토하였고, 지출검토의 결과는 3개년의 다년도 예산계획을 수립하는 데 활용되었음

○ 2014 CRE에서는 처음으로 실무부처들에 지출절약의 목표치를 제시(2015년 지출한도의 5%)

- 특별작업반(Special Group)에는 사전적인 지출삭감 목표치가 설정되지 않았음
- 그러나 경제상황이 호전됨에 따라 지출절약 목표치를 반드시 준수할 필요는 없었음

○ 이 시기 지출검토는 정부에 지출절약의 대안을 제시했지만, 지출검토 자체가 실무부처의 지출 삭감으로 연결되지는 않았음

- 대신 재정 전반에 대한 고려를 통해 통상적인 예산과정에서 지출삭감이 이루어짐 (Kennedy & Howlin, 2017, pp. 100~101)

다) 포괄적 지출검토(Comprehensive Reviews of Expenditure) 2015~2017

○ CRE 2015~2017은 경제와 재정상황이 매우 빠르게 회복하던 2014년에 시행되었음

○ CRE 2015~2017도 포괄적 지출검토였으며, 다음과 같은 목적을 지님

- 정부 프로그램의 우선순위와 지출 우선순위를 조정할 수 있는 의사결정의 대안을 제공
- 전반적인 재정운용 목표를 준수
- 정부정책을 시행할 수 있는 새롭고 혁신적인 방안을 강구

○ CRE를 수행한 중앙그룹의 구성과 역할은 특별작업반(Special Group) 때와는 차이가 남

- CRE는 공공지출개혁부 고위직이 위원장을 맡은 고위직으로 구성된 조정그룹(steering group)이 주요 역할을 수행했으며, 예산관련 DPER의 고위 공무원들과 정치적으로 임용된 고위직 보좌관들로 구성되었음
- 2014년 지출검토의 특징은 조정그룹이 공공지출개혁부의 고위공무원들로 구성된 작업반(working group)의 지원을 받았다는 것임
- 2014년에는 작업반이 CRE의 일상적인 운영을 관리했는데, 이를 통해 조정그룹은

CRE가 전체적으로 어떻게 진행되는지 그리고 어떤 쟁점들이 처리되고 제기되고 있는지를 전체적으로 조망할 수 있었음(Kennedy & Howlin, 2017, pp. 100~102)

〈표 II-2-1〉 기존 포괄적 지출검토의 특징

○ 지출검토의 조직화 측면에서 모든 지출검토에 공통된 특징은 실무부처들이 자신들이 수행하는 모든 지출 프로그램에 대해서 평가의 일차적인 책임을 진다는 것임

○ 지출검토의 기본적인 방향은 재무부(이후에는 공공지출개혁부)의 지침을 받아 실무부처들이 평가를 수행하는 것이었음
- 중앙부처들은 도전적인 역할을 수행했으며, 다부처 이슈에 대한 검토를 포함하여 내부적 지출검토를 수행하기도 하였음

○ 핵심적인 평가지침에 기초해서 지출검토가 수행될 수 있도록, 지출검토의 핵심적인 요소는 실무부처들이 작성하도록 하는 탬플릿의 개발이었음
- 탬플릿은 효율성과 효과성에 초점을 맞추었으며 성과주의 예산제도에서 개발된 성과정보와 연계되었음
  * Special Group은 평가보고서가 새롭게 도입된 성과주의 예산제도와 긴밀하게 연계될 수 있는 매우 명확한 일련의 질문에 답할 수 있도록 매우 구조화된 템플릿을 제공한 바 있음

○ CRE에서 제공된 탬플릿은 덜 구조화되었으며 대신 세 가지 지출의 가치 테스트를 활용하여 지출분야를 평가하는 표준화된 방법을 제안했음
- 프로그램의 목적: 근거, 목표, 정부 우선순위와의 연관성
- 효과성: 프로그램이 목표를 달성하고 있는가?
- 효율성: 투입 대비 산출이 극대화되고 있는가? 비용 절감과 함께 높은 효율성을 달성할 수 있는가?

○ CRE는 지출삭감에만 초점을 맞추는 데에서 벗어났다는 점이 특징임
- 전체적인 재정상황을 볼 때 지출삭감은 불가피했지만, 지출삭감만이 CRE의 유일한 초점은 아니었음
- 우선순위 재설정이 지출삭감만큼 중요성을 가짐(Kennedy & Howlin, 2017, pp. 102~103)

○ CRE에서 생성된 보고서들은 매우 단기적인 시계만을 가진 경우가 많았음
- 즉, 서비스에 대한 현재의 수요와 압력만 기술할 뿐, 시간의 흐름에 따라 서비스에 대한 수요가 어떻게 변화했는지 향후 몇 년 동안 수요와 재원이 어떻게 변할지에 대한 분석은 없었음
- 성과주의 예산에서 생성된 성과정보의 활용도 매우 제한적이었음
- 2017~2019 지출검토는 이러한 문제를 해소할 수 있는 방안을 마련한 것이 특징임

라) 지출검토(Spending Review) 2017~2019

○ 정부 내 평가문화 정착과 기존 프로그램의 지출검토 지속

○ 중앙정부와 부처 사이에 합의된 사전 선정된 프로그램에 대한 분석 수행

○ 사업 관련 부처 담당자들의 참여 독려

○ 매년 3분의 1씩 지출검토를 시행하여 3년 후 모든 분야 분석 완료

- 2017~2019년 지출검토에서는 기존의 3년 주기의 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review)에서 매년 3분의 1씩 선별적으로 검토하는 방식으로 변경
- 이를 통해 검토의 전문성과 신뢰도 향상을 도모
- 매년 모든 부처가 지출검토 대상에 포함되며, 부처 간 공동사업도 일부 시행(2018년 검토보고서는 27개로 부처별(17개) 및 부처공동 보고서(10개)로 구성)
- 급여를 제외하고 자본지출을 포함한 모든 예산이 검토 대상

○ 중앙부처(공공지출개혁부, DPER) 공무원과 전문가로 구성된 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'에 더 큰 역할을 부여하여 질 높은 분석 작업 지속

(1) 2017년 지출검토

○ 지출검토 초점의 변화
- 글로벌 금융위기 직후의 지출검토는 지출 삭감에 초점을 두었음
- 그러나 2014년의 포괄적 지출검토 이후 경제와 재정 상황이 호전되어 지출검토의 초점이 지출우선순위 재설정으로 변화함

○ 지출검토의 목적
- 지출검토의 가장 중요한 목표는 기존 지출의 우선순위 설정을 위한 증거기반 구축임
- 지출검토는 재정적 제약하에서 재정의 지속가능성을 확보하는 동시에 정책의 효율성과 효과성을 확보할 수 있는 방향으로 예산배분이 이루어지게끔 전체 지출을 분석
- 지출검토는 단기적 및 장기적 초점을 두고 있음
  · 지출검토에서 도출된 증거들은 기존의 지출정책에 대한 고려와 새로운 정책제안에 대한 검토를 통해 2018년도 예산편성을 지원
  · 지출검토는 중기적인 예산배분과 장기적인 차원에서 재정의 지속가능성 및 보다 나은 정책결과를 확보하는 데 활용(DPER, 2017a, p. 31)

○ 지출검토에서 제기된 질문
- 지출이 추구하는 목적이 명확하며 영향과 결과를 도출할 수 있도록 설계되어 있는지의 여부
- 사회경제적 환경의 변화에 따라 지출의 목표와 정책의 초점이 변화했는지 여부
- 사회경제적 압력하에 특정 지출이 지속가능하며 이러한 지출압력에 대응할 수 있는 정책 옵션이 존재하는지의 여부

- 지출이 효율적이며 효율성이 향상될 여지가 있는지의 여부
- 결과를 창출하는 측면에서 지출이 효과적인지의 여부

○ 지출검토의 주요 요소

- 2017 지출검토는 2019년까지 모든 정부부처의 경상지출을 분석(인건비는 제외)하기 위한 3년 연동 검토의 1년차에 해당
- 지출검토는 2017년 초반에 시작되었으며 공공지출개혁부가 주관하였지만, 다른 실무부처들도 분석적 기반을 구축하는 데에 기여
- 실무부처들은 지출검토 보고서의 준비 과정에서 데이터와 정보를 제공하고 보고서에 대해 검토 의견을 제시
- 경우에 따라서는 합동조정위원회(joint Steering Committee)가 설치되었고 별도의 지출검토 보고서를 제출한 실무부처도 존재
- 2017 지출검토에서 이루어진 공공지출개혁부와 실무부처의 협력 모델에 기반하여 향후 2년간 이루어질 지출검토에서는 실무부처들의 참여를 더 확대할 계획임
- 지출검토 과정은 금융위기 이후의 개혁된 지출의 틀 내에서 운용됨
- 새로운 지출검토는 기존의 주기적이며 급격한 재정긴축을 정부지출의 신중하고 지속가능한 성장에 대한 강조로 대체하려는 목적을 지니고 있음
- 지출검토는 전반적인 재정 목표치에 의해 설정된 예산 파라미터를 존중하면서, 지출의 효율적·효과적 배분을 추구하는 것이 목적임

○ 2017 지출검토는 크게 두 가지 요소로 구성

- 주요 분야에 대한 추세 분석
- 개별적인 지출검토 보고서
- 지출검토의 첫 번째 파트는 지난 20년간 정부지출의 추세에 대한 분석
- 지출검토의 두 번째 파트에서는 분야 수준에서 심층적인 분석이 이루어짐
  · 두 번째 파트에서는 각 분야에서 장기적인 지출 추세에 대한 분석, 주요 성과지표의 변화에 대한 분석, 달성한 결과에 대한 간략한 논의 그리고 지출에 대한 압력 혹은 수요에 대한 분석 등이 이루어짐

○ 개별적인 지출보고서는 분석 대상 분야가 상이하기 때문에 데이터의 존재 여부, 기존 분석의 양과 질, 분석에서 제기된 질문의 유형 등에 따라 상이하게 진행됨

- 분석기법에 있어서도 기준선 및 추세 분석, 비용 증가요인에 대한 분석, 미래 지출

압력의 예측, 과정 체크 및 정책개혁옵션, 그리고 특정 정책영역의 미래 방향에 대한 잠재적 영향 등으로 다양(DPER, 2017a, pp. 31~33)

○ 2017 지출검토에서 나타난 문제는 다음과 같음

목표와 논거	목표의 명확성과 프로그램에 대한 논거
데이터의 부족	성과지표 설정에 필요한 데이터 수집을 위한 구체적인 제안과 관련된 데이터 부족에 대한 확인
지속가능성	효율성과 효과성의 향상 방법 검토에 기초하여 특정 지출영역의 지속가능성에 대한 평가
신축성	변화하는 사회경제적 맥락에 대응하기 위한 정책의 신축성 확보 필요
부처 간 조정	다부처 정책들이 효과적으로 조정될 필요

자료: Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform(2017), *Mid-Year Expenditure Report 2017*, p. 34.

- 목표
  · 특정 지출의 효과성을 계량적으로 평가하기 위해서는 명쾌한 목표와 결과 목표치가 설정될 필요
  · 목표가 명쾌하지 않기 때문에 효율성은 평가할 수 있지만 효과성을 평가할 수 없는 지출 분야 존재
  · 명쾌한 목표의 부재는 희소한 자원이 최적으로 활용되고 있는지를 평가하는 데 있어 장애물로 작용
  · 명쾌하고 정확한 목표의 부재는 정책의 표류와 과업의 불필요한 확대 등으로 나타남
- 데이터의 부족
  · 1차년도 지출검토에서 나타난 공통된 문제점은 지출의 효율성과 효과성을 측정하는 데 필요한 데이터의 부족 문제였음
  · 적절하고 연관된 데이터의 부족 문제는 지출검토에만 국한된 문제는 아니며, 국제적으로도 제기되는 문제이며 아일랜드에서는 기존의 평가작업에서도 제기된 문제임
  · 지출검토가 평가 관련 데이터가 무엇인지를 확인하고 요구하는 역할을 수행함
  · 그러나 지출검토의 교훈은 앞으로 새로운 지출프로그램을 도입하는 데 있어서 지출의 성과에 관한 데이터를 수집할 수 있는 인프라를 구축하는 것이 매우 중요한 과제라는 것을 보여준 것임
- 지속가능성

· 지출검토 과정에서 특정 지출영역이 중기적인 차원에서 지속가능성이 있는지를 확인할 필요가 있음을 보여줌

· 지출의 효율성과 효과성을 향상시킬 수 있는 방법을 고려함으로써 중기적인 차원에서 지출의 지속가능성을 평가할 필요가 있음

- 신축성

· 경제 및 재정환경의 변화에 따라 정책이 당초 계획된 대로 집행될 뿐만 아니라 지속적으로 연관되고 효과적임을 확인할 수 있는 평가문화가 정착될 필요가 있음

· 경제 및 재정환경의 변화에 대처하기 위해서는 정책의 신축성이 필요하며, 지출의 재배분이 필요한 경우도 존재함

- 부처 간 조정

· 많은 정책 이슈들은 부처 간 경계를 넘는 경우가 많았고 이런 문제에 대처하기 위해서는 합동 접근이 필요

· 국민의 요구에 정부 전체가 적절히 대처할 뿐만 아니라 중복을 최소화하기 위해서는 정책설계 및 정책집행 단계 모두에서 조정이 필요

○ 지출검토의 결과

- 2018년 예산편성에 반영될 수 있도록 2017년 지출검토는 상반기 중에 실시됨
- 지출검토의 결과는 2018년 예산안 편성 전에 이해관계자들 사이의 토론을 위한 증거기반을 제공했음
- 지출검토와 예산편성은 상호 보완적이라고 할 수 있음

· 지출검토는 예산편성을 위한 정보를 제공한 반면, 예산편성과정은 향후 평가를 위한 인프라 향상의 필요성을 지적

- 지출검토는 정부지출과 관련된 미래의 논의를 원활하게 할 수 있도록 복잡한 정책영역에 대한 지식기반을 확대하고 심화시키는 역할을 수행
- 지출검토는 또한 지출추세에 대해 중기적 시계를 갖도록 하고 지출의 지속가능성에 관심을 갖도록 유도하는 기능을 수행

○ 지출검토에서 취해진 접근법의 장점

- 지출검토 과정은 증거와 데이터에 기반해서 장기적인 시계에서 전체 지출을 체계적으로 검토하고, 이를 통해 지출의 점증주의적 변화 경향을 억제
- 지출검토에서 행해진 분석은 연간 예산편성과정과 다년도 기획을 지원. 이를 통해

전체적인 재정 목표치를 준수하면서도 다년도 분야별 기획과 예산배분을 향상시킴

- 다양한 데이터와 정보의 결합을 통해 증거 기반을 확충했으며 기존의 연구들을 반영
- 지출검토를 통해 정부 내에서 평가문화를 내재화했으며 이를 통해 지출의 지속가능성과 정책의 효과성을 점검
- 지출검토 보고서의 출판을 통해 예산의 배분과 상충관계에 대한 폭 넓은 토론을 유도
- '아일랜드 정부 경제 평가서비스(Irish Government Economic and Evaluation Service: IGEES)'의 설립, 공공서비스 규정(Public Spending Code) 그리고 성과예산제도 도입 등을 통해 지출검토는 정부 내 평가의 양과 질을 향상시킴(DPER, 2017a, pp. 34~36)

(2) 2018년 지출검토

○ 예산개혁과 지출검토 2018

- 현재의 3년 연동형 지출검토는 2016년 예산제출일(budget day)에 발표되었고, 정부 지출의 배분과 관리를 향상시키기 위한 매우 중요한 핵심 절차임
- 지출검토는 지난 수년간 이루어졌던 지출개혁(expenditure reforms)에 기초하고 있음
  - · 평가전문가와 경제학자들을 정부부문에 직접 고용하고 배치하는 역할을 수행하는 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 설립
  - · 신규 자본지출 및 경상지출 프로그램의 평가에 관한 규정을 정의하고 있는 공공서비스규정(Public Service Code)
  - · 실무부처로 하여금 지출프로그램의 효율성과 효과성에 관한 광범위한 검토를 하게 한 지출의 가치에 대한 검토(value for money review)
  - · 국내 및 EU 수준의 재정준칙을 중기지출계획에 반영하는 중기재정계획체계(DPER, 2018b, p. 36)

○ 2018년 지출검토의 특징

- 지출우선순위의 재설정에 초점을 맞추는 2018년의 지출검토는 글로벌 금융위기 이후 지출의 총규모를 줄이기 위한 목적으로 시행되었던 지출검토와는 차이가 있음. 즉 기존에 이루어진 지출이 보다 효율적이며 효과적으로 배분될 수 있는지를 검토하는 것이 특징. 기존 지출의 우선순위 재설정을 통해 재정여력을 확보하고 이를 통해 더 많은 서비스를 공급할 수 있는 가능성이 높아짐(DPER 2018b, pp. 36~37)
- 지출검토의 목적은 점증적인 지출 증가로부터 전환하는 것임

- 지출검토는 지출의 우선순위를 재설정함으로써 정부지출의 효과를 극대화를 추구하는 것이 특징
- 이를 통해 공공부문 전체에서 이루어지는 프로그램 평가와 예산과정을 연계시킴
- 지출우선순위의 재설정에 초점을 맞추는 현재의 지출검토는 글로벌 금융위기 이후 지출의 총규모를 줄이기 위한 목적으로 시행되었던 지출검토와는 차이가 있음
- 현재의 지출검토는 기존에 이루어진 지출이 보다 효율적이며 효과적으로 배분될 수 있는지를 검토하는 것이 특징
- 2018년의 지출검토는 2018년 상반기에 이루어짐
- 선택적 지출검토로서 3년간 정부의 모든 지출을 검토하게 되어 있으며, 2018년 지출검토는 3년 지출검토의 2년차에 해당
- 2018년 지출검토 보고서에서는 분야별 쟁점뿐만 아니라 분야 간(cross-sectoral) 쟁점도 다루고 있음(DPER, 2018f, pp. 26~29)

○ 공공지출개혁부와 실무부처의 관계 변화
- 공공지출개혁부와 실무부처 사이의 관계도 변화함
- 평가문화와 증거 기반 접근을 반영하기 위해 지출검토는 실무부처의 적극적인 참여를 권장
- 2018년 지출검토에서는 실무부처 공무원들이 기존 프로그램의 효율성과 효과성을 분석하는 보고서를 작성
- 또한 실무부처와 DPER 공무원 간 공동 연구도 활성화됨(DPER, 2018b, p. 37)

○ 목적
- 지출검토는 연간 예산편성과정의 점증주의적 모습에서 탈피하여 기존 지출프로그램 전체의 효과성을 평가하는 것으로 초점이 옮겨감
- 지출검토의 목적은 정부 목표를 달성하기 위해서 기존 지출프로그램을 검토하는 것을 포함함. 이를 통해 실무부처들은 연간예산편성 과정을 통해 배정된 예산뿐만 아니라 기존 지출의 우선순위 재설정을 통해 새로운 서비스를 제공할 수 있음
- 지출의 우선순위 재설정은 증거 기반 접근을 통해 이루어져야 하는데, 이는 기존 지출프로그램에 의해 창출된 결과에 대한 효율성과 효과성 평가 결과를 반영하는 것임
- 이러한 지출검토의 핵심적인 목표는 사전에 설정한 프로그램 영역에 대한 분석적 검토를 통해 공공서비스 전반에 걸쳐 평가문화를 정착시키는 것임

- 3년 연동형 지출검토는 전문성의 축적과 절차에 대한 인식을 통해 쟁점이 도출될 경우 핵심 사안을 다시 검토할 수 있도록 할 것임
- 2018 지출검토는 실무부처들의 참여 폭을 확대하는 동시에 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 역할을 강화하는 것을 목적으로 함. 이를 통해 지출의 평가에 있어 분석적 접근법과 예산 배분에 있어 증거 기반 접근법의 활용을 촉진할 수 있을 것임
- 새로운 지출검토는 지출의 효율성과 효과성을 다음 과정을 통해 예산과정에 반영하는 것임

  i) 모든 부처에서 적실성 있는 분석과 평가 결과물을 생산

  ii) 쟁점이 제기될 경우 지속적인 분석이 필요한 지출 영역을 확인

  iii) 분석 결과가 예산편성과정에 반영
- 지출에 관한 의사결정이 지출이 가치 있는 곳에 사용되고 있다는 강력한 증거에 의해 뒷받침되는 것이 중요함
- 건전재정은 지속가능한 경제성장을 지원하고 시민의 삶을 향상시키는 데 있어서 필요조건임
- 지출검토는 가장 효율적이고 효과적인 방법으로 정부예산을 배분하도록 하는 도구라고 할 수 있음(DPER, 2018b, pp. 37~38)

○ 2018년 지출검토의 시행

- 지출검토는 기존 지출과 최근 추세에 대한 평가를 통해 2019년 예산편성을 지원하는 역할 수행
- 지속적으로 증거 기반을 확충하고 보고서의 평가결과를 학습함으로써, 지출검토는 정책의 개발과 지출의 타깃팅에 있어서 장기적인 향상을 가져올 수 있음
- 지출검토 과정의 일환으로 이루어지는 분석은 프로그램의 효율성과 효과성 향상에 초점을 맞추며 국민들에 대한 편익의 극대화를 가능케 함
- 2018년 지출검토는 3년 연동형 지출검토의 두 번째 연도에 해당
- 2018년 지출검토를 위한 주제들은 지출검토 이전에 정해졌으며, 대부분 실무부처와 공공지출개혁부 간에 합의된 것으로서 짧은 시간 내에 구체적인 프로그램에 대해 상세한 분석을 가능케 함
- 지출검토는 공공지출개혁부 직원들로 구성된 고위 조정그룹(steering group)에 진행됨(DPER, 2018b, p. 39)

○ 2018년 지출검토의 개선 사항

- 2018년 지출검토는 실무부처와 기관들의 참여를 활성화하기 위해 몇 가지 개선이 이루어졌음
- 시간: 2018년은 2017년보다 조기에 시작되었고, 이를 통해 실무부처들은 지출검토에 참여할 직원들을 사전에 배정할 수 있었음
- 협업: 보고서 작성에 있어 DPER과 실무부처 간 협업이 활성화됨
- 유인: 지출검토는 초기에는 통제와 지출삭감에만 초점을 맞추었음
  - 경제상황이 호전됨에 따라 지출검토의 초점이 지출의 가치를 제고하고 지출의 편익을 극대화하는 것으로 전환됨
  - 현재의 지출검토는 예산삭감보다는 대국민 서비스를 확대하기 위해 실무부처의 지출 타깃을 변화시키는 것에 초점을 맞추고 있음
  - 이에 따라 실무부처 직원들이 지출검토 과정에 참여하는 편익을 인식하게 되었음 (DPER, 2018b, p. 39)

○ 2018년 지출검토의 핵심 평가기준

- 개별 보고서 간 일관성을 유지하기 위해, 각 보고서는 다음의 핵심적인 평가 기준은 적어도 하나를 활용해야 함
  - 프로그램의 목표가 여전히 정부의 우선순위에 포함되지는 여부
  - 지출의 지속가능성
  - 지출의 효율성
  - 지출의 효과성
- 지출검토는 지출의 가치(value for money) 평가와는 다른데, 지출검토는 지출의 우선순위의 재설정에 초점을 맞춤
- 그러나 목적의 상이함과 복잡함, 환경의 변화 등 때문에 보고서에서 택하는 분석 기법은 상이할 수밖에 없음(DPER, 2018b, p. 40)

○ 지출검토에 있어서 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 역할

- 지출검토에서 행해지는 분석의 깊이와 세밀함의 정도는 해당 영역에서 기존에 행해진 분석의 정도, 자료 활용의 가능성, 그리고 인적 자원의 활용 가능성에 크게 영향을 받음
- 프로그램에 대한 검토에 있어서 도전적 요소들을 극복하고, 질 높은 평가결과를 창

출하는 데 있어 핵심적인 자원은 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 향상된 역할이었다고 할 수 있음

- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 경제적 분석과 평가를 통해 정책형성과 집행을 지원하는 역할을 수행하는 통합적 기구임
- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 2012년 설립되었음
- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 활동은 독립적으로 수행되는 것이 아니라 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 스태프들은 각 실무부처의 일원이 되며 이를 통해 정책분석과 정책디자인에 자신들의 전문성을 활용
- 전 정부적인 차원에서 활동함으로써, '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 정부 전체에서 경제적 분석과 평가 역량 및 일관성을 향상시킴
- 실무부처에 소속된 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스' 스태프들은 지출검토의 일환으로 분석을 행하며 연간예산과정에 대해 정보를 제공하는 역할을 수행함
- 분석업무 외에 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 지난 2년간 지출검토 컨퍼런스를 개최한 바 있음
- 컨퍼런스의 목적은 모든 실무부처들이 모여 수행된 분석을 토론함으로써 지출검토에 대해 정보를 제공하는 것임
- 이를 통해 분석의 역량 제고, 증거기반 분석, 실무부처의 참여 제고를 지원하였으며, 분석과정에서의 도전 요소, 가능한 해결책, 정책선택에 대한 분석의 역할 등에 대해 토론하는 포럼을 제공(DPER, 2018b, p. 41)

(3) 2019년 지출검토

○ 2017년과 2018년의 지출검토에 기초해서 2019년의 지출검토도 지출프로그램의 효율성, 효과성 및 지속가능성을 평가할 예정

○ 지출검토는 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스' 네트워크를 활용하여 경제학자와 평가자들의 전문성을 활용하고 이러한 전문가들이 증거 기반 정책 개발의 효과를 보여줄 수 있을 것임(DPER, 2018f, p. 27)

3) 거버넌스와 추진체계

□ 일정과 과업

2017년 12월 - 증거수집과 주제선정 시작

관련된 과업

- 실무부처와 협의 시작 - 2018년 지출검토의 개요를 설명하는 이메일 발송(12월 4일 발송)
- 예산실과 협의 시작 - 지출검토에 관한 이메일 발송(12월 5일 발송)
- 예산실 관련 부서와 회의(1월 18일)
- 실무부처로 송부할 자료 준비와 실무부처와 회의(1월 말 혹은 2월 초까지)
- 예산당국에 분석을 위한 훈련과 지원(프로젝트 팀과 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스')

1월 중순 - 조정그룹의 회의 시작

관련된 과업:

- 조정그룹의 역할 정의
- 사무국 역할을 할 부서 지정

1월 말 - 검토 대상 선정 및 예산실의 승인

3월 중순 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 지출검토 세미나 (잠정적으로 3월 15일 더블린성에서)

분석을 위한 대략적인 일정

- ▸ 1월~2월: 자료 수집, 사전적 분석 및 범위 설정 템플릿 제출
- ▸ 3월 말~4월: 지출검토 보고서의 초안 작성
- ▸ 4월~5월: 보고서 완성
- ▸ 5월 말: 지출검토 조정그룹에 최종보고서 제출
- ▸ 6월: 구체적인 지출 우선순위 재설정 대안 설정 및 정교화
- ▸ 7월: 지출검토 웹사이트에 보고서 탑재

여름 : 조정그룹의 정규 회의

관련 업무

- 조정그룹 회의 결과를 관련 이해당사자들에게 설명
- 조정그룹이 지출구조조정 대안을 검토하고 공공지출개혁부 장관에게 정책 건의

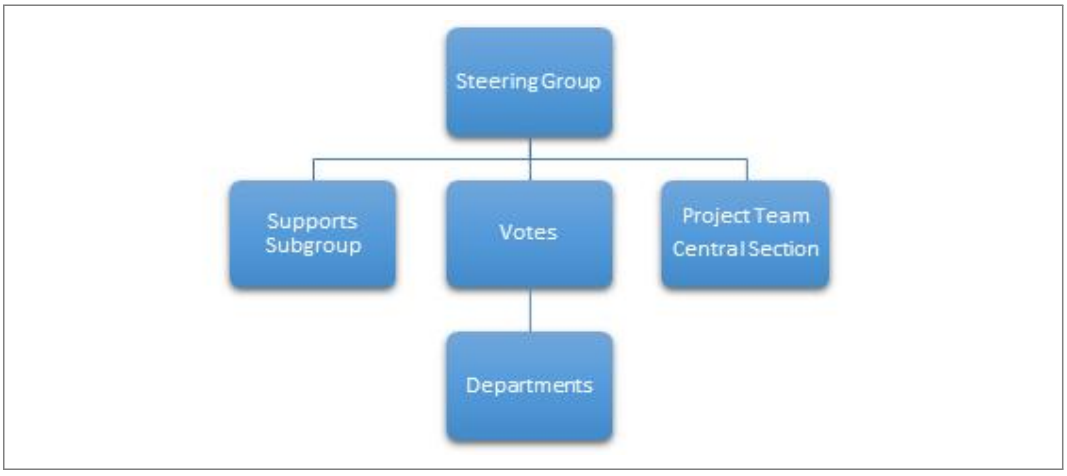
□ 조정그룹(steering group)

○ 조정그룹이 지출검토 과정의 전체 방향을 관리

○ 지출검토의 중앙 관리기구는 고위직으로 구성된 조정그룹임

- 조정그룹은 지출검토과정 전체를 관리할 뿐만 아니라 정기적으로 품질과 일관성 체크를 수행함.

[그림 II-2-6] 아일랜드 지출검토의 추진체계



자료: Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform(2018), "Briefing on Spending Review 2018"

○ 조정그룹은 지출검토 과정 중 주례 회동을 가졌고, 이를 통해 지출검토과정이 어떻게 운영될지, 보고서 작성자들의 주제와 범위에 대해 질문하고, 최종 보고서에 대해 피드백을 제공하고 최종적으로 어떤 보고서가 출판될지를 결정함

○ 조정그룹에는 사무국이 존재하는데, 사무국에서 지출검토과정의 일상적인 관리와 조정그룹의 결정사항이 작동되도록 하는 역할을 수행

- 사무국에서는 조정그룹의 결정이 적절한 시점에 전달되도록 확인하고, 조정그룹 회의의 아젠다를 설정하며, 보고서 작성자들이 조정그룹에 분석을 제대로 전달하도록 보고서 작성자들과 정기적인 협의를 수행하는 역할을 수행함

○ 2018년 지출검토의 결과물로서 보고서가 출간될 것인지의 여부는 전적으로 조정그룹이 결정함

○ 조정그룹 위원은 공공지출개혁부 공무원들로 구성되는데, 총 13명의 위원이 있음

- 4명의 공공지출개혁부 국장, 4명의 과장, 5명의 분석가 및 평가자(계장급)으로 구성되는데 위원은 다음과 같음

〈표 II-2-2〉 조정그룹의 구성

	Names	Occupation
1 (Chair)	Ronnie Downes (replaced William Beausang)	Head of Expenditure Policy and Reporting Division(incl. Central Expenditure Section, and management of Justice and Education Expenditure)
2	David Moloney	Head of Labour Market and Enterprise Division(incl. Management of Health, Social Protection, Transport, Business, Agriculture, Children and Youth Affairs and Central Departments Expenditure, as well as IGEES)
3	Patricia Coleman	Head of Expenditure Management, EU Policy & Audit Division (incl. Housing, Communications, Defence and Climate Expenditure)
4	Lucy Fallon-Byrne	Head of Public Service Reform Division
5	John Kinnane	Head of Central Expenditure Section - within Expenditure Policy and Reporting Division
6	Jasmina Behan	Head of IGEES - within Labour Market and Enterprise Division
7	John Howlin	Head of Reform Evaluation - within Public Service Reform Division(also head of secretariat for 2017 spending review)
8	Marie Mulvihill	Head of Education Expenditure Policy(within Expenditure Policy and Reporting Division)
9	Robert Scott	Senior Analyst/Evaluator in Labour Market and Enterprise Division(working on Business, Agriculture and Brexit Policy)
10	Christopher Ryan	Senior Analyst/Evaluator in Public Service Pay and Pensions Division
11	Kevin Meaney	Senior Analyst/Evaluator in Expenditure Policy and Reporting Division (Head of Secretariat for Steering Group)
12	Victoria Oyewole	Analyst/Evaluator in Expenditure Policy and Reporting Division (Secretariat for Steering Group)
13	Joseph Chaplin	Analyst/Evaluator in Expenditure Policy and Reporting Division (Secretariat for Steering Group)

자료: Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform(2018), "Briefing on Spending Review 2018"

○ 증거 수집 단계에서는 예산실의 관련 과에서 해당 지출분야의 평가 진행상황에 대해 조정그룹에 보고

- 모든 집필자들은 분석의 범위를 제출해야 함

- 조정그룹은 지출검토 보고서로 출판할지의 승인 여부를 결정하기 위해 제출되는 분석에 대해 일관성과 질을 체크
- 지출우선순위 재설정 대안을 검토하고 공공지출개혁부 장관에게 최종 권고안을 제출

▢ 이해관계자

〈표 II-2-3〉 지출검토의 이해관계자

	이해관계자	이해관계자의 역할/관심
공공지출개혁부 내부	중앙의 작업반(Central Section/Working Group)	- 조정과 지원 역할, 지출검토의 일상적인 운용 - 포괄적 지출검토와의 차이점에 대한 설명 - 감독 역할 수행 - 지출구조조정 대안을 장관에게 제출
	예산실(Votes)	- 실무부처가 제시한 안에 대해 도전적인 역할 수행 - 예산실 자체의 대안 제시 - 지출검토 주제에 대한 승인 - 증거 기반의 확충에 대해 지속적으로 실무부처와 협업 - 실무부처로부터의 새로운 지출 제안에 대한 평가
	DPER IGEES Unit	- 증거 수집과 주제 선정 단계에서 예산실 및 실무부처에 대한 훈련과 지원 역할 - 필요할 경우 MCA 템프릿 개발
	장관	- 정치적 지지와 영향력
	사무총장	- 영향력 및 감독 역할
	개혁부서 (Reform Side)	- 제안된 지출구조조정 대안과 개혁 방안의 중복이 있을 경우 의견 제시
	인건비 부서 (Pay Side)	- 지출한도에 영향을 미치는 인건비에 대한 협상이 있을 경우 의견 제시
	홍보실	- 일반 국민과의 소통
외부	실무부처	- 예산실 관련 과와의 협업을 통해 주세 선정 - 분석의 축적 및 대안의 제시,
	재무부	- 재정여력과 조세에 대한 추가적인 의견 제시
	재무담당관	- 주제 선정과 대안 발굴에 관여 - 예산실과 실무부처 간의 소통 채널
	실무부처 IGEES Units	- 분석 축적과 대안 발굴에 관여
	장관	- 정치적 지지 및 영향력
	사무총장	- 영향력
	일반 국민	- 홍보팀을 통해 지출검토의 과정에 대해 정보 획득

자료: Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform. (2018). “Briefing on Spending Review 2018.”

▢ 실무부처의 역할과 참여자

○ 초기 단계에서 실무부처는 공공지출개혁부의 카운터파트와 협의를 시작(카운터파트는 실무부처를 담당하는 예산실의 담당과)

- 실무부처와 예산실 담당과는 1월 말까지 지출검토 주제에 관해 합의를 이루어야 하며, 그 이후 분석이 시작됨
- 이후 보고서 작성이 시작되며, 실무부처는 단독으로 보고서를 작성하거나 혹은 공공지출개혁부의 카운터파트와 공동으로 보고서를 작성하거나 보고서를 감수하는 역할을 수행

○ 2018년 지출검토에서는 단독으로 보고서를 작성한 실무부처가 5개 있었고(총 보고서의 수는 7개), 6개의 실무부처는 공동으로 보고서를 작성하거나 보고서를 감수했음

○ 지출검토과정 참여자를 보면, 실무부처의 보고서 작성실무자는 '아일랜드 정부 경제평가 서비스'의 소속 직원임

- 이들은 경제학과 평가 지식을 가진 별도로 충원된 공무원임
- 실무부처의 재정파트 공무원들도 분석보고서를 작성하거나 감수하는 데 관여
- 재정파트는 주로 회계사들로 구성되어 있으며, 각 부처의 지출을 보고하고 모니터링하는 역할을 수행함

○ 공공지출개혁부와 실무부처들의 역할과 책임은 2017년 지출검토와 동일

- 공공지출개혁부의 고위 공무원들로 구성된 조정그룹이 지출검토를 관장하며, 중앙의 프로젝트팀이 지출검토의 일상적인 운영을 관리
- 작업반(working group)이 대상 범위에 관한 문건 및 지출검토의 초고 및 최종 보고서를 검토
- 그리고 지출우선순위 재설정 대안을 검토하고 최종적으로 장관에게 보고할 예정

○ 2017년 지출검토의 동력을 유지하기 위해 2018년 지출검토도 실무부처와 예산실 담당과가 더욱 협력적인 관계를 유지

- 이는 실무부처와 예산실 담당과가 지출 프로그램에 대한 별개의 분석보고서를 작성하던 과거의 관행과는 차이가 있는 것임
- 공공지출개혁부와 실무부처가 지출프로그램을 별도로 검토하지만, 협력적으로 접근하는 일종의 하이브리드 방식을 유지할 필요
- 합리적인 증거 기반을 구축한 후에는 일련의 지출 우선순위 재설정 대안을 만들어 내야 함

○ 증거에 충실한 지출구조혁신방안에 대해서는 인센티브가 부여될 수 있음
- 즉, 증거에 충실한 지출구조혁신방안에 대해서는 재정여력과 기존 예산으로부터의 절약분을 통해 예산이 배분될 예정

▢ 공공지출개혁부와 실무부처의 관계
○ 공공지출개혁부와 실무부처 사이의 관계도 변화함
- 평가문화와 증거 기반 접근을 내화하기 위해 지출검토에서는 실무부처의 적극적인 참여를 조장
- 2018년 지출검토에서는 실무부처 공무원들이 기존 프로그램의 효율성과 효과성을 분석하는 보고서를 작성
- 또한 실무부처와 공공지출개혁부 공무원 간 공동 연구도 활성화됨(ER, 2018, p. 37)
○ 2018년 지출검토는 실무부처와 기관들의 참여를 활성화하기 위해 몇 가지 개선이 이루어졌음
- 시간: 2018년은 2017년보다 조기에 시작되었고, 이를 통해 실무부처들이 지출검토에 참여할 직원들을 사전에 배정할 수 있었음
- 협업: 보고서 작성에 있어 공공지출개혁부와 실무부처 간 협업이 활성화됨
- 초점: 지출검토는 초기에는 통제와 지출삭감에만 초점을 맞추었음
  · 경제상황이 호전됨에 따라 지출검토의 초점이 지출의 가치를 제고하고 지출의 편익을 극대화하는 것으로 전환됨
  · 현재의 지출검토는 예산삭감보다는 대국민 서비스를 확대하기 위해 실무부처의 지출 타깃을 변화시키는 것에 초점을 맞추고 있음
  · 이에 따라 실무부처 직원들이 지출검토과정에 참여하는 편익을 인식하게 되었음 (DPER, 2018b, p. 39)

▢ '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 역할
○ 분석의 깊이와 세밀함은 기존 분석의 정도, 데이터의 양과 질, 직원의 역량에 의존
- 이러한 문제를 극복하는 데 있어서 핵심적인 자원이 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'임
- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 경제적 분석과 평가를 통해 정책형성과 집행을 지원하는 역할을 수행하는 통합적 기구임

- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 2012년 설립되었음
- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 활동은 독립적으로 수행되는 것이 아님. '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 스태프들은 각 실무부처의 일원이 되며 이를 통해 정책분석과 정책디자인에 자신들의 전문성을 활용
- 전 정부적인 차원에서 활동함으로써, '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 정부 전체에서 경제적 분석과 평가 역량 및 일관성을 향상시킴
- 실무부처에 소속된 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스' 스태프들은 지출검토의 일환으로 분석을 행하며 연간예산과정에 대해 정보를 제공하는 역할을 수행함

○ 분석업무 외에 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 지난 2년간 지출검토 컨퍼런스를 개최한 바 있음

- 컨퍼런스의 목적은 모든 실무부처들이 모여 수행된 분석을 토론함으로써 지출검토에 대해 정보를 제공하는 것임
- 이를 통해 분석의 역량 제고, 증거 기반 분석, 실무부처의 참여 제고를 지원
- 분석과정에서의 도전 요소, 가능한 해결책, 정책선택에 대한 분석의 역할 등에 대해 토론하는 포럼을 제공(DPER, 2018b, pp. 40~41)

○ 2018 지출검토에서는 실무부처들의 참여 폭을 확대하는 동시에 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 역할을 강화(DPER, 2018b, p. 38)

4) 주제 및 대상 선정

○ 지출검토의 주제 선정은 현존하는 증거에 기반하며((FPAs, VFMs, IGEES/Vote section analysis and Spending Review 2017 analysis) 예산실의 부서와 실무부처들의 프로그램 영역에서의 절약의 범위에 관한 견해에 기초함

- 2017 지출검토의 경험에 비추어 볼 때 잠재적인 우선순위 재설정이 기대되는 영역, 특히 효율성과 효과성이 매우 낮고 우선순위도 낮은 프로그램을 주제로 선정
- 2018 지출검토는 전체 지출의 3분의 1을 대상으로 함

○ 공공부문 내에서 분석을 활성화하기 위해서, 활용되지 않은 우선순위 재설정 대안은 다음 단계 지출검토에서 활용될 수 있음

- 주제 선정은 예산실의 담당과와 실무부처와의 협의에 의해 이루어지는 것이 이상적이지만, 최종 결정권은 예산실의 담당과에 있음

○ 조정그룹이 지출검토의 범위를 정하는데, 이는 Howlin and Kennedy(OECD, 2017)의 권고에 의한 것임

- 지출검토의 범위는 3년간의 모든 경상지출을 포함하는데, 인건비는 제외함. 인건비와 자본지출은 이들을 검토하기 위한 별도의 과정이 존재하기 때문에, 지출검토의 대상에서 제외되는 것임
- 주제 선정에 있어, 조정그룹은 해당 분야 전문가들의 의견을 존중
- 이에 따라 조정그룹이 실무부처와 예산실의 담당과에 어떤 주제를 다룰지 합의하도록 함
- 이들은 어떤 지출프로그램이 효율성과 효과성 이슈를 갖고 있는지를 가장 잘 알고 있음
- 지난 2년간 조정그룹이 내린 지침은 효율성과 효과성 이슈가 있으며 예산의 우선순위 재설정이 가능한 주제를 선정하라는 것이었음

5) 방법론

○ 선정된 주제의 보고서는 다음과 같은 내용을 중심으로 분석

- 지출 추세와 지출의 구성, 근거와 목적, 효율성과 지속가능성, 효과성, 영향, 지속적인 연관성
- 모든 지출검토가 위의 내용을 모두 포함할 필요는 없으며, 주제에 따라 제외될 수도 있음 - 분석보고서 작성 주체에 따라 ① 지출부처 주도 ② 중앙부처('아일랜드 정부 경제 평가 서비스' 포함) 주도 ③ 중앙-지출부처 공동 등으로 구별됨
  * 중앙부처 및 외부전문가가 검토보고서 작성을 주도할 경우, 부처 입장 에서 불리한 결과가 나올 수 있으므로 보고서 작성에 참여할 유인 증가

○ 분석대상이 되는 정책영역이 다양하기 때문에, 주제에 대한 기존 연구, 데이터의 활용 정도, 그리고 분석의 초점이 매우 다름

- 또한 보고서들은 방법론과 연구질문에서도 매우 다름
- 예를 들면 방법론으로는 기준선 전망과 추세 분석, 비용 증가 요인 분석, 거버넌스 구조의 검토, 지속가능성 분석, 정책권고와 효율성 검토의 집행 검토 등이 있음
- 이러한 이유로, 지출검토에 대한 전체적인 지침을 내리면서 조정그룹은 충분히 신축적이어야 함

- 전체적으로 조정그룹은 보고서 작성자들에게 지출검토를 위해 다음 중 적어도 하나 이상의 목표를 선택하도록 요구함: 지출의 추세와 구성, 지출의 근거와 목표, 효율성과 지속가능성, 효과성과 영향, 그리고 지속적인 연관성과 정합성

○ 개별 보고서 간 일관성을 유지하기 위해, 각 보고서는 다음의 핵심적인 평가 기준 중 적어도 하나를 활용해야 함(DPER, 2018b, p. 40)

- 프로그램의 목표가 여전히 정부의 우선순위에 포함되지는 여부
- 지출의 지속가능성
- 지출의 효율성
- 지출의 효과성

○ 범위 설정 문서에서 조정그룹은 다음과 같은 예시적 질문 리스트를 제공함

- 질문은 다음 리스트 중에 초점을 맞출 수도 있고, 다른 목표를 고려할 수도 있음

a. 정합성

· 프로그램이 정부의 정책 우선순위와 정합성이 있는가?

b. 효과성과 영향:

· 프로그램이 정책 목표를 제대로 달성하고 있는가?

· 프로그램이 바람직한 영향을 달성하고 있는가?

· 목표를 달성하기 위한 대안적 방법이 있는가?

c. 효율성:

· 비용 효과성을 향상시킬 수 있는 구체적인 방법들이 있는가?

· 서비스 전달을 향상시키거나 행정 구조를 단순화할 여지가 있는가?

· 프로그램의 수혜집단이 보다 분명하게 정의될 수 있는가?

· 낮은 비용에 외주를 줄 여지가 있는가?

· 다른 정부 프로그램과 중복은 없는가? 합리화할 여지가 있는가?

· 사용자 부담금을 도입하거나 인상할 여지가 있는가?

○ 지출검토는 지출가치(Value for money) 평가와는 다른데, 지출검토는 지출의 우선순위의 재설정에 초점을 맞춤

- 그러나 목적의 상이함과 복잡함, 환경의 변화 등 때문에 보고서에서 택하는 분석 기법은 상이할 수밖에 없음(DPER 2018b, p. 40)

▢ 지출검토 템플릿

지출검토 2018: [보고서 제목]	
위원 명단	[성함과 역할]
맥락과 근거	**해당 지출분야를 점검하는 맥락** • 현존하는 프로그램을 기술할 것(프로그램이 시작 연도 및 최근의 변화 포함) • 정책의 근거(rationale)는 무엇인가? • 프로그램의 목표와 산출물은 무엇인가? *배경 (필요할 경우)* • 프로그램에 대한 평가가 진행된 적이 있는가? 만약 있다면 정책 권고는 무엇이었으며 무엇이 집행되었는가? 벤치마킹, 추세, 압력: • 프로그램 지출과 지출 요인에 대한 최근 경향을 기술할 것 • 단기적 및 중기적인 비용 압력에 관한 세부 내용을 제시할 것 • 프로그램 파라미터와 결과물에 대한 관련된 벤치마킹을 요약할 것
목표	**프로그램 검토에서 제기될 핵심 질문들을 제시할 것** 질문은 다음 사항들에 초점을 맞추지만, 다른 목표들도 고려될 수 있음 *a. 정합성(Alignment):* • 프로그램이 정부의 정책 우선순위와 정합성이 있는가? *b. 효과성과 영향:* • 프로그램이 정책 목표를 제대로 달성하고 있는가? • 프로그램이 바람직한 영향을 달성하고 있는가? • 목표를 달성하기 위한 대안적 방법이 있는가? *c. 효율성:* • 비용 효과성을 향상시킬 수 있는 구체적인 방법들이있는가? • 서비스 전달을 향상시키거나 행정구조(administrative arrangements)를 단순화할 여지가 있는가? • 프로그램의 수혜집단이 보다 분명하게 정의될 수 있는가? • 낮은 비용에 외주를 줄 가능성이 있는가? • 다른 정부 프로그램과 중복은 없는가? 합리화할 여지가 없는가? • 사용자부담금을 도입하거나 인상할 여지가 있는가?

지출검토 2018: [보고서 제목]	
방법론	**검토의 유형과 사용할 데이터를 상세히 기술할 것** • 기존 자료 활용, 서베이, 양적 혹은 질적 분석 • 사용할 기법(경향 분석, 해외 벤치마킹, 비용-편익분석, 반대사실 등) • 데이터 소스(공공 및 국제 데이터셋, 정부 발간 자료, 행정 자료 등)
최종 결과물	**지출검토의 산출물** (보고서, 가능한 우선순위 재설정의 리스트 등)
일정	1월/2월 – 자료 수입, 분석, 연구 3월 말/4월 - 보고서 초안 4월/5월 - 최종 보고서 6월 - 지출검토 작업반에 보고서 제출

자료: Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform. (2018), "Briefing on Spending Review 2018."

6) 결과활용 및 예산과의 관계

○ 지출검토를 예산과정에 반영하는 방법은 지출검토의 운영에 비해 덜 구조화되어 있음

○ 예산편성과 중기적인 지출한도 설정은 여전히 실무부처와 공공지출개혁부의 협상을 통해 이루어지고 있음

- 실무부처에 대한 중기적인 예산배분은 궁극적으로 공공지출개혁부 장관과 실무부처 장관 간의 합의에 의해 이루어짐

○ 지출검토는 공공지출개혁부 장관이 지원하며, 장관은 지출검토의 결과를 예산협의 2개월 전에 전달받음

- 지출검토는 이러한 협의가 시작되기 전에 정책분야에 대한 관련 증거를 제공하기 위한 목적을 지니고 있으며, 이를 통해 예산협상이 견실한 증거 기반 위에서 이루어지도록 하려는 것임

○ 지출검토로부터의 증거를 예산과정에 반영하는 또 다른 과정은 협의과정에 참여하는 공무원들을 통해서임

- 지출검토에 참여하는 공무원들은 예산편성과정의 협의 과정에 참여하는 공무원들과 같으며, 어떤 경우에는 보고서의 작성자들인 경우도 있음(공공지출개혁부의 예산실

직원과 실무부처의 재정담당 공무원들)

- 이 공무원들은 지난 2년간의 예산과정에서 예산편성에 합의하는 과정에서 활용하거나 혹은 분석 결과에 기초해서 추가 예산요구를 억제하기도 하였음.

○ 지난 2년 동안 지출검토의 결과물로써 50개 이상의 분석 보고서를 생산

- 이 보고서들은 수년간에 걸친 예산결정에 대해 정보를 제공하는 증거 기반을 제공할 것이며, 정부지출의 효율성과 효과성에 대한 투명성을 제고할 것임
- 이러한 투명성은 예산에 관한 논의를 예산의 전체 규모로부터 지출의 효율성으로 초점을 전환하는 동시에 예산에 관한 정보에 입각한 일반국민과 의회의 논의를 가능하게 할 것임(DPER, 2018f, p. 23)
- 이 보고서들은 다음 기능을 수행
  · 각 부처 지출에 관한 증거 기반을 제공함으로써 예산배분과 관련된 선택에 관련된 정보를 제공
  · 지출검토 과정에서 쟁점이 부각되어 지속적인 분석이 필요한 지출 분야를 확인
  · 분야별 지출 추세를 분석하고 지출 수준과 효율성에 관련된 국제비교를 제공 (DPER, 2018f, pp. 26~27)

○ 예산편성과정 전에 분석 보고서를 출판함으로써 보다 투명하고 정보에 입각한 예산선택에 관한 토론이 가능

○ 2018년 지출검토 보고서는 다음과 같음

- Efficiency and Digitalisation within the Office of the Revenue Commissioners
- Management of Exchequer Pay Bill
- HSE Staff Trend Analysis, 2014~2017
- Policing Civilianisation in Ireland: Lessons from International Practice
- Review of Overtime Expenditure in An Garda Síochána
- Pay Expenditure Drivers at Primary and Second Level
- Understanding the funding needs of the third level sector
- An Analysis of Older People Services Spend and Activity, 2014~2017
- Pension Bill Projections for the Public Service: Cashflow Analysis
- Review of Criminal Legal Aid(DJE)
- Supports for Persons on Low Income

- Public Employment Services – Mapping Activation
- An Analysis of Replacement Rates
- Analysis of IDA Ireland Expenditure
- Analysis of Enterprise Supports and the Labour Market
- An Assessment of Direct Supports for Start-ups and Entrepreneurship(DBEI)
- Sports Capital Programme(DTTaS)
- Analysis of PSO Expenditure on Public Transport
- Assessing the Split Between Current and Capital Expenditure on Social Housing Delivery
- Analysis of OPW Spending on State Rents
- Subsidised Ferry Services to the Offshore Islands(DCHG)
- Review of Recent Evaluations by DTTaS(DTTaS)
- Implementation of recommendations made as part of the VFM and Policy Review undertaken in regard to the Arts Council(DCHG)
- Comparative Levels and Efficiency of Public Spending
- Analysis of Hospital Inputs and Outputs, 2014~2017
- Nursing and Midwifery Expenditure
- Trends in Public Expenditure
- Projected Retirements from the Civil Service – 2019~2028
- Defence Forces Pensions Expenditure
- Agriculture Cash Scheme Loan Support Scheme

7) 성공요인과 교훈

○ 지출검토를 시행하는 시대적 맥락이 중요
- 경제위기 및 재정난 극복을 위한 사회적 공감대가 형성되어 지출 삭감에 대한 부처의 협조가 원만하였고 국민들의 지지가 강력하였음
- 경제위기 극복 이후에는 지출 삭감보다는 지출우선순위 설정과 지출구조개혁, 그리고 이를 통한 재정여력 확보에 주안점을 둠

○ 지출검토를 위한 역량 강화

- 공공지출개혁부에서 조정그룹, 작업반 등의 역할 분담과 함께 역량강화가 이루어짐
- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'를 중심으로 경제적 분석과 평가를 위한 역량이 전 부처에서 강화됨
- 역량 강화에 기초해서 증거기반의 정책결정이 이루어짐

○ 참여 활성화

- 제도의 일관성을 유지하는 것이 필요하며, 변동사항이 있을 경우 충분히 관련자들(중앙-지출부처간)과 소통해야 함
- 그 결과 제도를 시행할수록 관련자들 간 신뢰가 형성되어 2017~2019년의 새로운 제도 변화에도 협조적이었음

○ 신뢰성 있는 자료 확보와 전문가 양성 필요

- 2012년 지출검토 수행을 지원하기 위한 전문 연구조직인 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'(Irish Government Economic and Evaluation Service: IGEES)를 설립
- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'에서 발간한 효율성 및 효과성에 관한 정책 점검 보고서는 지출검토의 기본 자료로 활용됨
- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'에서 선발하여 훈련시킨 120명 이상의 전문가가 현재 각 부처에 파견되어 지출검토를 지원하고 있음

8) 시사점 및 함의

▢ 예산절차와의 연계 방안에 대한 고찰 필요

○ 아일랜드는 4단계 지출검토라 할 수 있는 2017~2019년 지출검토에 이르러 지출검토의 정교화가 이루어짐

- 특히, 3년 주기로 매년 3분의 1씩의 사업을 평가하고 이를 예산에 반영
- 다만, 지출검토는 체계화되어 있으나 지출검토 결과를 예산에 반영하는 방식은 상대적으로 체계화되어 있지 않은 것이 현실임
- 예산과정이 고도의 정치적 과정임을 고려할 때, 지출검토 결과와 예산을 직접적·기계적으로 연계시키기는 어렵다 하더라도, 증거에 기반한 지출검토 결과를 예산에 체계적으로 반영시킬 방법에 대한 고민 필요

○ 한국의 경우 단년도 예산체계하에서 아일랜드와 같이 3년을 주기로 매년 3분의 1에

해당하는 지출에 대해 검토할 경우 국가재정운용계획과 어떻게 연계할지 고민이 필요

- 아일랜드가 재정개혁을 시도하면서 새롭게 도입한 '국가 경제담화(National Economic Dialogue)'에서는 거시적인 재정 전망과 국가적 우선순위에 관한 내용이 논의되고 있어 우리나라의 국가재정전략회의와 유사하나 실질적으로 지출검토제도와 연계되지는 않고 있음
- 우리는 이를 어떻게 연계시킬지에 대한 고민이 필요

▢ 전문 평가기관의 역량 확보와 참여가 중요

○ 아일랜드는 경제 · 재정 전망, 프로그램의 효율성 및 효과성 평가, 지출로 인한 사회 · 경제적 영향 평가 등 지출검토의 근거 자료로 활용될 수 있는 정보를 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'에서 생산 · 제공

- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 전문 인력이 각 부처에 파견되어 지출검토를 실질적으로 지원 · 수행하고 있으며, 부처 관련자들에 대한 교육 · 훈련도 실시하고 있음

○ 지출검토가 해를 거듭할수록 이들 전문 인력의 역할과 위상이 중요해지고 있어 현재 아일랜드 정부는 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 역량 강화를 첫 번째 목표로 하고 있음

○ 이와 같이 성공적인 지출검토를 위해서는 신뢰성 있고 활용 가능한 정보의 생산이 중요하며, 이를 뒷받침하고 지원할 수 있는 전문기관의 역할이 매우 중요함

참고 문헌

임소영, 「네덜란드 · 아일랜드 · 영국의 지출검토 제도」, 해외출장보고서, 2018.

Downes, Ronnie and Scherie Nicol, "Review of Budget Oversight by Parliament: Ireland," *OECD Journal on Budgeting* 16(1), 2016.

Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform, *Mid-Year Expenditure Report 2017,* 2017a.

Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform, *Our Public Service 2020,* 2017b.

Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform, "Briefing on Spending Review 2018," 2018a.

Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform, *Mid-Year Expenditure Report 2018,* 2018b.

Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform, *National Development Plan 2018~2017,* 2018c.

Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform, *Public Financial Procedures Booklet,* 2018d, http://govacc.per.gov.ie/public-financial-procedures-booklet-by-section/

Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform, "Specific Follow-up Questions: Korea Institute of Public Finance," 2018e.

Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform, *Budget 2019 Expenditure Report,* 2018f.

Kennedy, Fiachra and John Howlin, "Spending Reviews in Ireland: Learning from Experience," *OECD Journal on Budgeting* 16(2), 2017.

Postula, Marta, "Spending Reviews: A Tool to Support the Efficient Management of Public Funds," *Journal of Management and Business Administration* 25(2), 2017, pp. 63~90.

3 영국

〈들어가며〉

▢ 2000년대 후반 글로벌 금융위기를 극복하기 위하여 선진국 각국 정부는 재정지출을 확대하고, 이로 인하여 재정 건전성이 악화되자 정부부채 감축을 위한 세입 확충, 공공부문 개혁을 통한 지출 감축 등을 골자로 한 재정건전화 조치를 다각도로 시행해 옴

▢ 그 가운데 영국은 1997년에 집권한 노동당 정부가 단행한 재정개혁의 일환으로 도입된 지출검토제도(spending review)를 기반으로 주로 세출 삭감에 초점을 둔 개혁을 단행한 대표적 국가임

▢ 입헌군주제하에서 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드가 연합된 형태의 지배구조를 지니는 영국의 지방재정 및 지출검토제도 운영 방식은 다른 국가와 차별화되는 독특한 면모를 갖추고 있음

▢ 이를 자세히 이해하기 위해서는 영국의 정치경제적 상황에 대한 이해를 시작으로, 예산 및 재정 현황 및 각종 제도 및 조직에 대한 이해가 선행되어야 함. 이에, 국가적 배경을 정치·경제적 상황에 초점을 맞추어 먼저 기술하고, 이어서 영국 지출검토제도의 상세 내역을 도입배경 및 목적, 거버넌스와 추진체계, 타 재정제도 및 예산과의 관계 등을 중심으로 기술하였음

가. 국가 현황

1) 경제·정치적 배경

▢ 정치체제의 전개

○ 영국의 정식 명칭은 United Kingdom, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 로 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 4개 지역으로 구성되어 있으며, 1998년 「스코틀랜드법」, 「웨일즈정부법」, 「북아일랜드법」을 통해 독자적인 의회 또는 집행위원회를 설립하고 있음(박용주 외, 2016)

○ 영국의 정치체제는 정당정치를 근간으로 하며, 19세기 이전부터 주로 토리(Tories)당과 위그(Whigs)당 중심의 양당 중심 체제가 오래 지속되었고, 이들은 19세기 중반에 각각 보수당(Conservative Party)과 자유당(Liberal Party)으로 이어짐. 그러나 1920년대 이후 인기가 하락한 자유당이 노동당(Labour Party)으로 대체되고 그 이후에는 보수당과 노동당 중심의 양당 체제를 이어감

○ 2010년에는 1997년부터 집권해 왔던 노동당 정부가 재집권에 실패하고 보수당과 자유민주당(liberal democrats) 연합정부가 새 정부를 구성함으로써 정치적으로 큰 변화를 겪음(홍승현 · 권나현, 2010)

○ 2015년에는 총선에서 과반의 의석을 확보한 보수당이 단독 정권을 수립하였으나 2016년 브렉시트 국민투표 결과 영국의 유럽연합 탈퇴가 확정되면서 데이비드 캐머런(David Cameron) 총리가 직에서 사임하고 2016년부터는 보수당의 테레사 메이(Theresa May)가 총리로 선임됨

- 메이 총리는 과반 의석을 안정적으로 확보하여 유럽연합과의 브렉시트 협상을 유리하게 이끌고자 했으나 2017년 총선에서 과반 의석 확보에 실패하여 현재는 민주연합당(Democratic Unionist Party)과 연정을 구성함

▢ 정부 형태와 의회의 구성

○ 영국의 정부 형태는 전형적인 내각책임제로, 내각은 보통 하원 다수당의 당수가 수상이 되고, 수상은 내각 위원들을 임명하며 헌법적 통솔권, 의회 해산권 및 총선 실시 결정권 등을 보유함. 내각에는 수상을 포함하여 약 20여명의 부처 장관이 있으며, 그들은 여왕의 권한을 위임받아 국가의 중대한 업무를 수행하며 의회에 대해 정부를 대표하여 답변할 의무를 지님(박용주 외, 2016)

○ 의회는 상원과 하원으로 나뉘는데, 상원(House of Lord)은 귀족과 국왕이 임명하는 종신위원 816명으로, 하원(House of Commons)은 단일선거구에서 다수 대표제로 직접 선출된 650명의 의원으로 구성됨

○ 정부의 국가 경제에 대한 개입은 재무부(HM Treasury)의 수장인 재무장관(Chancellor of the Exchequer)에 의해 주로 이루어지지만, 국왕에게서 위임받은 재정권한의 단계에서 가장 상위에 있는 사람은 수상이고, 재무장관은 2인자의 위치를 차지함

▢ 경제적 배경

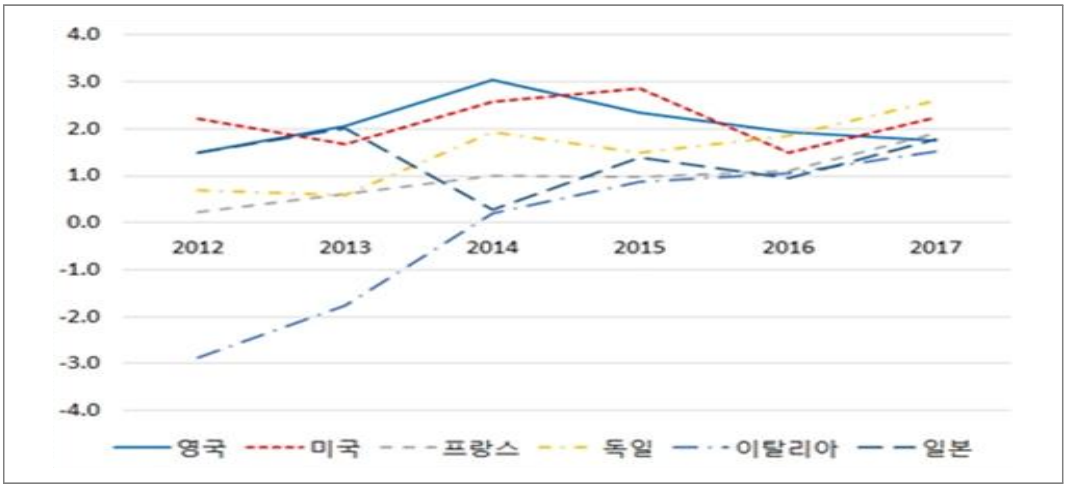
○ 영국의 경제적 배경을 보면, 2008년 경제위기 이후 국가 재정상황은 급속도로 악화되었고, 영국 정부는 재정긴축에 정책 초점을 맞추어 그동안 크고 작은 개혁을 시도해 왔음

○ 브렉시트를 앞두고 있는 영국의 최근 경제 상황을 보면, 경제성장률 둔화와 생산성 정체 추이로 성장잠재력에 대한 우려가 심화되고 있음. 즉, 2014년 3.1% 성장률을 기록한 이후 2015년 2.3%, 2016년 1.9%로 성장률이 둔화되었으며, 2017년에도 1.8%를 기록하여 둔화세가 지속됨. 글로벌 금융위기 이후 정체되고 있는 영국의 생산성은 2016년 기준 G7 국가 중 5위에 머물러 있으며, 영국을 제외한 G7 국가의 평균 대비 17.8% 낮은 수준임(이철원 · 임유진, 2018)

○ 이런 2017년 영국의 경제성장률은 2012년 이후 가장 낮은 것으로 나타나고 있으며, G7 국가 중 이탈리아(1.5%) 다음으로 낮은 수치를 기록함([그림 Ⅱ-3-1] 참조)

[그림 Ⅱ-3-1] 주요국의 경제 성장률 추이(2012~2017)

(단위: %)



출처: Global Insight's Comparative World Overview(이철원·임유진 2018, p. 4)에서 재인용

▢ 경제 전망

○ 브렉시트에 따른 불확실성으로 가계소비와 기업투자가 위축되었으며, 2018년 실질 GDP 성장률 전망을 기존 2.0%에서 1.4%로 대폭 하향 조정함. 국가 채무의 경우, FY2017~18 GDP 대비 공공부문 순채무비율은 역대 최고치인 86.5%를 기록하였지

만, FY2018~19부터는 매년 감소할 전망임(윤성주 외, 2018)

○ 2019년은 영국 정부가 의회에서 다수 의석을 차지하지 못하고, EU에서 탈퇴한 직후 시점이라는 점에서 경제적 불확실성이 가중되고 있으며 브렉시트는 계속해서 수상이 관심을 집중해야 할 문제로 간주되고 있음(Wheatley 외, 2018, pp. 5~6)

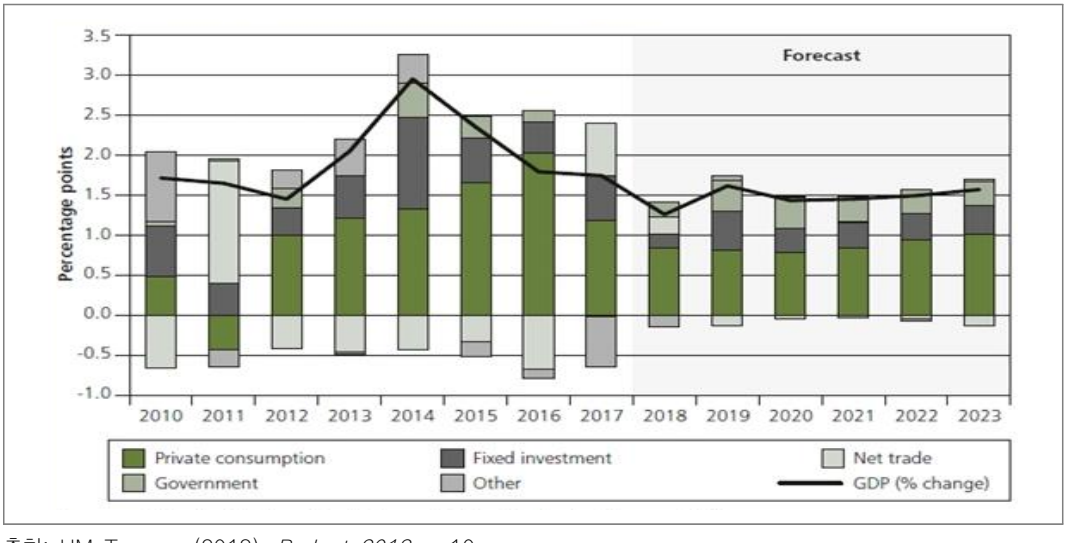
○ 전년도 2년간 계속된 지출 감축으로 공공지출 압박이 심하고, 공공서비스에 대한 국민의 기대와 이를 충족하는 데 필요한 가용 예산 간 격차가 매우 큰 상황임

○ 재무부의 역할 자체도 논란의 대상이 되고 있는데, 재무부가 계속해서 경제 관리와 공공지출 기능을 복합적으로 수행할 수 있는가에 대한 의구심이 증폭되고 있기 때문임. 이러한 복합적 기능이 비록 과거 150년간 유지되어 온 모델이라 수정이 쉽지는 않겠지만 위기 상황 타개의 관점에서 동 모델의 단점을 극복할 수 있는 대안이 논의 중임

○ 국립통계청(Office for National Statistics)과 예산책임청(Office for Budget Responsibility)은 영국의 GDP 성장률이 2019년에는 1.6%로 소폭 오르고, 2020년과 2021년에는 1.4%로 다소 떨어졌다가 2023년까지는 다시 1.6%로 회복할 것으로 전망하고 있음. 다음 [그림 Ⅱ-3-2]는 2010년부터 2023년까지의 영국 GDP의 성장률과 각 부문의 기여도를 보여줌(TM Treasury, 2018, p. 10)

[그림 Ⅱ-3-2] 영국의 연간 GDP 성장률 예측과 기여 부문(2010~2023)

(단위: %)



출처: HM Treasury(2018), *Budget 2018*. p. 10

○ 영국의 경제전망을 어둡게 하는 요인들 가운데 하나는 과거 노동당과 보수당 연합 정부에서 상당한 지지를 받았던 핵심 아이디어들, 즉, 공공관리의 효율성 제고, 민간 부문의 역할과 경쟁 조장, 대중을 시민이 아닌 수요자로 간주하는 등의 관점을 주안점으로 한 정책들이 현재는 도전받고 있다는 것임. 또한 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 자율성 확대 요구도 더욱 커지고 있다는 점도 정치적 불안 요인으로 작용함

○ 이와 같이 불확실한 정치적·경제적 상황하에서 영국 중앙정부가 지출검토에 착수한 것은 시대의 변화하는 관점을 반영하고, 국민이 정부가 제공하는 서비스의 질과 대응성에 불만을 품고 있다는 점에 적극적으로 부응하기 위함임

2) 예산 및 재정 현황

□ 2017 가을예산안에 명시된 예산 기조

○ 영국의 2017 가을예산안은 영국의 성장세 둔화를 감안하여 향후 몇 년간 긴축적 예산기조를 다소 완화하면서 인프라와 교육 등 미래를 위한 투자는 다소 확대하는 데 방점을 두고 편성됨(윤성주 외, 2018, p. 7)

- 즉, 미래를 위한 경제 구축, 주거 수요 충족을 위한 주택 건설, 보건서비스 지원, 공정하고 지속가능한 조세체계 확립 등이 예산 기조를 형성

○ 미래를 위한 경제 구축을 위해서는 지난 해 설정한 국가생산성투자펀드(NPIF: National Productivity Investment Fund) 규모를 기존 230억 파운드에서 310억파운드로 확대하는 한편, FY2020-21까지 GDP 대비 공공투자 비율을 지난 30년 이래 최고 수준으로 높이기 위해 교통, R&D, 장기 투자, 신기술 등의 분야에서 추가적인 정책을 도입

- (교통) 도시 연계성 향상 및 일자리 창출을 위해 국가생산성투자펀드(NPIF)를 통한 17억파운드 신규 지원
- (R&D) 역대 R&D 지원 예산을 뛰어 넘는 대규모의 투자가 이루어질 예정으로, FY2021~22부터 23억파운드 규모의 국가생산성투자펀드 투입
- (장기 투자) '인내자본(Patient Capital)' 조성을 위하여, 향후 10년간 200억 파운드를 투입하여 공적 펀드를 조성하고 사적 펀드를 지원
- (Emerging Tech) 세계시장의 선두에 서서 데이터와 인공지능 사용의 윤리 및 기준

을 확립하고, 무인 자동차 규제 체제를 수립

- (기술) 노사 간 파트너십을 기반으로 하는 국가 수준의 인력 재훈련 계획(National Retraining Scheme) 시행

○ 주거 수요 충족을 위한 주택 건설을 위해서는

- 부동산 시장 왜곡을 바로잡고 젊은 세대의 주거안정을 지원하기 위하여 연간 30만 채의 주택을 신규 공급
- 향후 5년간 153억파운드 규모의 자금을 새롭게 투입하여, 총 440억파운드의 주택지원 예산을 마련
- 생애 첫 주택 구매자에 대한 취득세(Stamp Duty) 면제 조건인 주택가격 기준을 현행 12만 5천파운드에서 30만파운드로 인상하여 구매자에 대한 세금 혜택 확대

○ 국민, 기업, 국가보건서비스(NHS: National Health Service) 지원을 위해서는

- 지원을 원활하게 제공하기 위한 기반 강화와 지속가능성 확보를 위해 향후 63억파운드 규모의 예산을 증액
- 의료서비스 품질과 신속성 향상을 위하여 이번 의회 말까지 최소 80억파운드의 예산을 투입하겠다고 공언하였으며, 이번 예산안에서는 28억파운드의 집행 계획을 발표

○ 공정하고 지속가능한 조세체계(A Fair and Sustainable Tax System)를 확립하기 위하여,

- 근로자와 기업에 대한 기존의 저세율 기조는 유지하되, 조세 회피 및 역외 탈세 방지를 통해 조세 격차(tax gap)를 축소하고 온라인 상거래에 대한 부가가치세 탈루 단속 강화, 국세청의 세금 추적 시스템 확충
- 역외 탈세 행위에 대한 세무조사 시 적용되는 심사가능 기간을 연장하며, 역외 과세 구조를 세무당국에 공개하도록 하는 새로운 국제 법규 지원
- 이상 제시한 2017 가을예산안에서 도입한 정부정책이 FY2018~19 동안 재정에 미치는 영향은 총 60억파운드로 추정됨. 즉, 정부정책으로 인하여 지출된 금액은 44억 6천만파운드 확대되며, 세입은 15억 8천만파운드 감소될 전망임(〈표 Ⅱ-3-1〉 참조)

〈표 II-3-1〉 영국의 2017 가을예산안 지출 및 세입 정책효과

(단위: 백만파운드)

구 분	2017~18	2018~19	2019~20	2020~21	2021~22	2022~23
지출정책[1)]	-150	-4,460	-7,190	-3,625	-1,450	-1,105
세입정책[2)]	-80	-1,585	-2,725	+310	-1,510	-1,415
총 정책효과	-230	-6,045	-9,915	-3,315	-2,960	-2,520

주: 1) (-)지출정책 효과는 정부 지출의 확대를 의미
2) (-)세입정책 효과는 세입 감소를 의미

출처: HM Treasury (2017), *Autumn Budget 2017,* p. 30.

○ 재무부(HM Treasury)의 2018년도 예산안에 따르면, 영국 정부는 2010년 이후 공공재정 건전성을 높이기 위해 부단히 노력해 온 결과, 2010년 대비 적자를 5분의 1로 축소했고, 적자는 2009~2010회계연도 전후 최고 수준인 GDP의 9.9%에서 2016~2017년 2.3%로 감소했으며, 한 세대 동안 정부 부채가 지속적으로 하락한 것으로 평가하고 있음(HM Treasury, 2018, pp. 2~4)

- 예산책임청(OBR)은 영국 정부가 재정준칙을 3년 앞당겨서 충족시킨 것으로 평가하고 있음

▢ 세입

○ 예산책임청(OBR)의 11월 전망에 따르면, FY2018~19 총경상수입은 7,698억파운드로 예상되며, 부가가치세(VAT), 취득세 등의 세수전망 감소에 따라 지난 3월 전망 대비 66억파운드를 하향 조정하였는데, 소득세와 법인세 등을 포함한 각 항목별 특징은 다음과 같음(윤성주 외, 2018, p. 10)

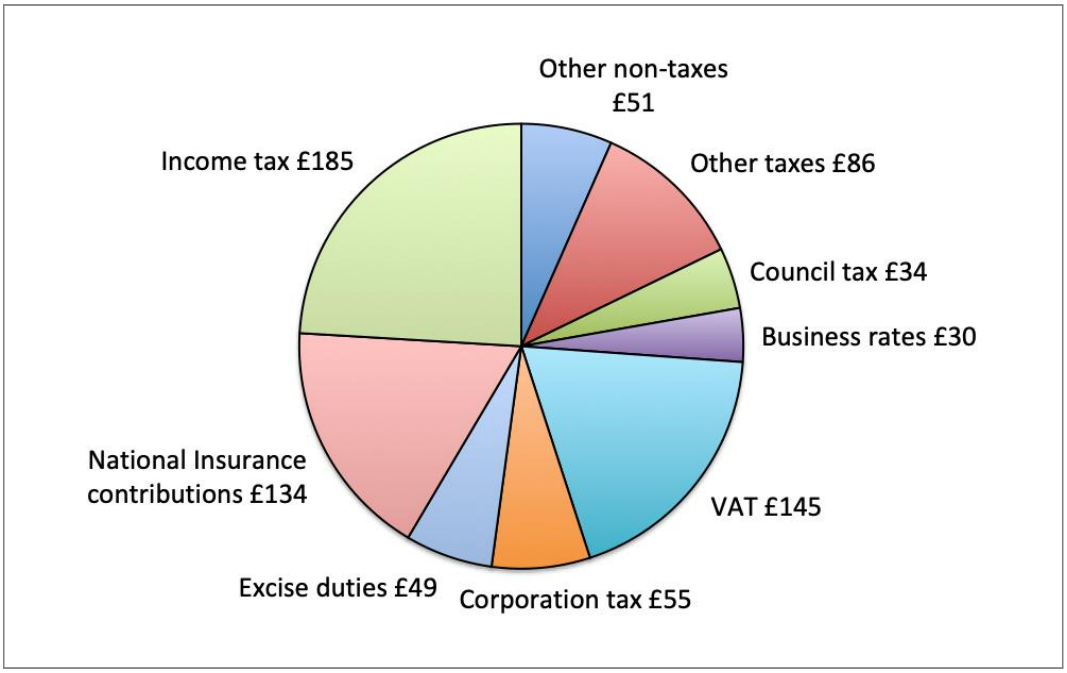
- (소득세) FY2018~19 원천징수(Pay as you earn)세액 전망은 지난 전망 대비 1억파운드 증가하였으며, 자진신고(Self Assessment) 세액은 7억파운드 증가
- (법인세) 11월 전망 대비 역내(onshore) 세수는 2억파운드 증가하였지만 역외(offshore) 세수는 3억파운드 감소하여, 총 1억파운드 세수 하향 조정
- (부가가치세) 가계지출 감소가 예상됨에 따라 세수를 지난 전망 대비 5억파운드 하향 조정
- (취득세) 주택가격 하락 추세, 생애 첫 주택 구입 취득세 감면 정책을 반영하여 지난 전망 대비 7억파운드 하향 조정, 특히, 가계소득 증가 부진, 인구 증가세 둔화로

인해 향후 주택가격은 하락하고 주택 거래는 감소할 것이라는 전망을 반영

○ 이상에서 제시한 FY2018~19 총경상수입 7,698억파운드를 각 항목별로 살펴보면 다음 [그림 Ⅱ-3-3]과 같음(HM Treasury, 2017a, p. 5)

[그림 Ⅱ-3-3] 영국의 2018~19년도 공공부문 세입 항목별 실태

(단위: 십억파운드)

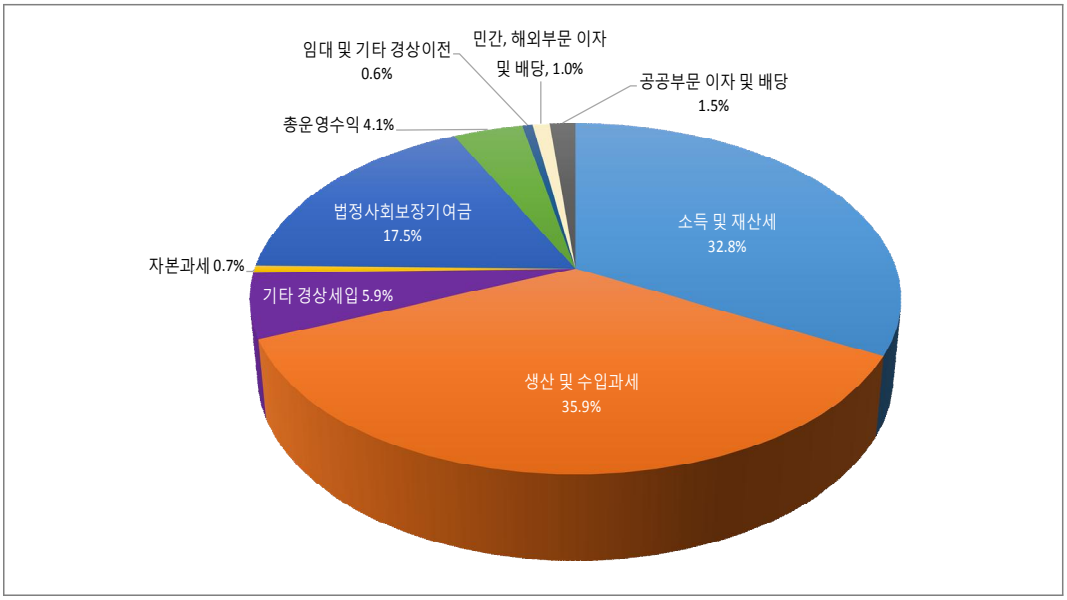


출처: HM Treasury(2017a), *Autumn budget 2017,* p. 5.

○ FY2022~23까지 경상수입 규모는 지속적으로 증가하는 것으로 예측됨. 2019~20년 792십억파운드, 2020~21년 817.2십억파운드, 2021~22년 841.6십억파운드, 그리고 전망 마지막 해인 2022~23년에는 871.3십억파운드에 달할 것으로 전망됨

○ FY2018~19 일반정부 기준 경제유형별 세입규모를 보면 생산 및 수입과세가 35.9%(2,674억파운드)로 가장 높은 비중을 차지하고, 소득 및 재산세 32.8%(2,522억파운드), 법정 사회보장기여금 17.5%(1,310억파운드), 기타 경상세입 5.8%(451억파운드) 등의 순으로 구성됨([그림 Ⅱ-3-4] 참조)

[그림 Ⅱ-3-4] 영국의 FY2018~19 일반정부 기준 경제유형별 세입규모



출처: OBR, EFO Fiscal Supplementary Table; 윤성주 외(2018), 『주요국 예산안-영국』 p. 12에서 재인용

□ 지출

○ 영국 정부의 2018~19년도 총관리지출(Total Managed Expenditure)은 약 8,090억파운드로 추정되며, 이는 전년도 대비 140억파운드(1.76%) 증가한 수치임.

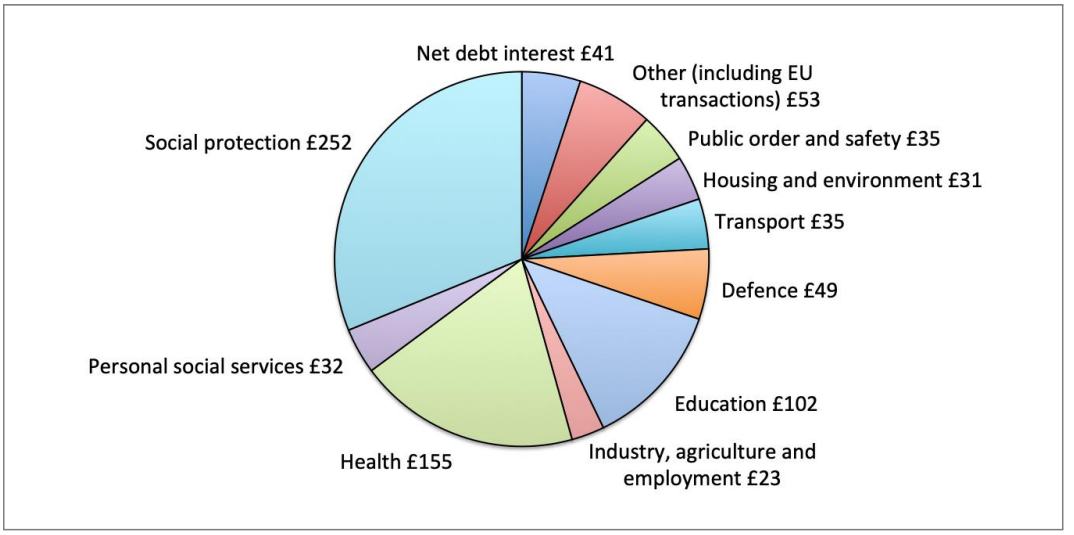
○ 총관리지출의 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 사회보호로 전체의 31.2%(2,520억파운드)를 점하고, 의료 19.2%(1,550억파운드), 교육 12.6%(1,020억파운드) 분야가 다음으로 높은 지출 비중을 차지

- 그 밖에 국방이 6.1%(490억파운드), EU 분담금 포함 기타 지출 6.6%(530억파운드) 등도 일정 비율을 차지할 것으로 전망됨

○ 2018~19년도 총관리지출을 각 기능별로 표시하면 다음 [그림 Ⅱ-3-5]와 같음

[그림 Ⅱ-3-5] 영국의 2018~19년도 공공부문 기능별 지출 비중

(단위: 십억파운드)



출처: HM Treasury(2017a), *Autumn budget 2017,* p. 5

○ 영국 정부의 가을예산안의 결정으로 인한 FY2018~19 재정지출 확대 규모는 총 44억 6천만파운드로 추산되고 있는데, 가장 큰 재정지출 확대 효과가 나타나는 영역은 국가보건서비스 관련 정책으로, FY2018~19 총 23억 2천만파운드의 재정지출 증가가 예상됨(윤성주 외, 2018, p. 12)

○ '주거 및 주택소유' 정책의 경우, FY2018~19에 2억 7천만파운드의 지출이 증가할 것으로 예상되며, 전망 기간 동안 향후 총 61억파운드의 대규모 재정지출 확대 효과가 발생할 것으로 전망됨

○ FY2018~19 '미래를 위한 경제' 정책으로 17억 5천만파운드의 지출 증가가 발생할 것으로 전망되었는데, 이 중 대부분은 영국의 EU 탈퇴에 대비한 예산(15억파운드)이 차지

▢ 재정 수지

○ FY2017~18 GDP 대비 2.4%였던 공공부문 순차입 규모가 FY2018~19에 1.9%로 감소함. 지난 전망에 대비해서 볼 때 단기 전망은 개선되었으나 2023년까지 중기 전망은 그리 긍정적이지 않음. 다음 〈표 Ⅱ-3-2〉는 공공부문 세입 및 세출 총량의 전망을 보여줌(윤성주 외, 2018, p. 5)

〈표 Ⅱ-3-2〉 영국의 공공부문 재정총량 실적 및 전망(2016~2023)

(단위: GDP 대비 %)

구분	실적	전망					
	2016~17	2017~18	2018~19	2019~20	2020~21	2021~22	2022~23
세입·세출							
경상세입(a)	36.7	36.5	36.6	36.7	36.7	36.6	36.7
총관리지출(TME)(b)	39.0	38.9	38.5	38.3	38.2	37.9	37.7
공공부문 경상지출(c)	35.0	34.9	34.8	34.3	33.8	33.6	33.5
공공부문 순투자(d)	2.0	2.0	1.8	2.0	2.4	2.3	2.3
감가상각(e)	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
재정목표 및 보완적 목표							
경기조정 공공부문 순차입	2.2	2.3	1.8	1.5	1.3	1.2	1.1
공공부문 순채무	85.8	86.5	86.4	86.1	83.1	79.3	79.1
재정적자							
공공부문 순차입(b-a)	2.3	2.4	1.9	1.6	1.5	1.3	1.1
경상적자(c+e-a)	0.4	0.4	0.1	-0.4	-0.9	-1.0	-1.2
안전성장협약(SGP) 기준							
일반정부 적자	2.3	2.4	2.0	1.8	1.6	1.6	1.2
일반정부 채무	86.8	87.0	87.3	87.4	87.0	86.8	86.3

출처: OBR(2017), *Economic and fiscal outlook*.,Table 4.43. 윤성주 외(2018),『주요국 예산안 - 영국』. p. 2에서 재인용

○ (재정적자) FY2017~18 GDP 대비 2.4%였던 공공부문 순차입 규모가 FY2018~19에 1.9%로 감소하며 이후 전망기간 동안 감속세가 지속

- 3월 봄예산안 대비, 단기 차입전망은 개선되었으나 중기 차입전망은 악화됨. 단기의 경우, FY2017~18 공공부문 순차입은 세수 증가 및 정부지출 축소의 영향으로 3월 전망 대비 84억파운드 감소한 499억파운드
- 그러나 중기의 경우, FY2019~20 공공부문 순차입은 경제 둔화 전망과 그에 따른 정책수단 도입 등이 반영되어 지난 전망 대비 134억파운드 증가한 347억파운드
- FY2018~19 GDP 대비 구조적 재정수지적자가 1.8%로 감소할 것으로 전망됨에 따라, 새롭게 설정된 재정목표(Fiscal Mandate)를 충족

○ (국가 채무) 차입이 감소함에 따라 FY2017~18 이후 GDP 대비 공공부문 순채무(Public Sector Net Debt) 비율이 감소할 전망이며, FY2017~18 GDP 대비 공공부문 순채무비율은 지난 50년간 최고치인 86.5%를 기록하고, FY2018~19부터 GDP 대비

순채무비율이 매년 감소할 것으로 예측됨에 따라 보완적 재정목표(supplementary target)를 충족할 것으로 전망됨

3) 재정 법제

○ 영국의 경우 국가재정의 전 과정을 포괄할 수 있는 성문헌법은 존재하지 않지만, 예산과정 등을 포함한 재정체계를 안내하는 다수의 법이 제정되어 있음. 성문헌법이 있는 국가들에 비해 법의 구속력이 상대적으로 약하고, 구체적인 사항을 적시하기보다는 일반적인 원칙을 명문화하는 경우가 많음

- 이때, 일반적 원칙을 법으로 명시하는 경우 이를 보완하거나 구체적인 사항은 행정명령(Statutory Instruments) 등의 보조입법을 통해 규정하고 있음(홍승현 · 권나현, 2010, p. 53)

○ 여기에서는 영국의 재정 관련 법제를 현재의 재정체계의 근간을 제공하는 1998년에 제정된 「재정법(Finance Act 1998)」에서 출발하여, 「세출예산법(Supply and Appropriation Act)」, 「정부자원 및 회계법(Government Resources and Accounts Act 2000)」, 「예산책임 및 감사법(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)」 등에 대하여 기술함

□ 재정법(Finance Act of 1998)

○ 정부 재정정책 수행의 목표와 책임성을 강화하기 위해 1997년에 집권한 노동당 정부는 재정체계의 개혁의 일환으로, 1997년 총선 당시 정책공약사항이기도 했던 재정안정화준칙을 같은 해 11월에 발표된 사전예산안에서 채택하고, 1998년 법적 기반을 마련함(박용주 외, 2016; 홍승현 · 권나현, 2010)

○ 영국의 재정법은 주로 세입내용의 변화를 규정한 일종의 세입예산법으로, 매년 제정되고 있으며 기타 조항으로 재정관련 내용을 추가할 수 있는데, 「1998년 재정법」의 재정안정화 규정은 재정안정화 준칙, 연간 예산서류, 감사원장의 추가 권한에 대해 명시함

○ 재정안정화 준칙에 대해서는 재정정책의 핵심 원칙을 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성으로 설정하고 이에 부합하는 재정정책과 국가채무 관리정책에 대한 구체적 준칙(Code)을 재무부가 의회에 제출하도록 규정

- 재정안정화 준칙은 황금률(golden rule)과 지속가능한 투자준칙(sustainable investment rule)으로 구성되며, 동법에 근거하여 재무부가 제출한 준칙은 하원의 승인 대상임을 명시
- 정부가 재정안정화 준칙을 수정할 경우에도 하원의 승인을 받도록 함

○ 재무부가 매 회계연도 의회에 제출해야 하는 연간 예산서류로 재정현황 및 예산보고서(Financial Statement and Budget Report), 경제 및 재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report), 채무관리보고서(Debt Management Report)를 명시하고 있으며, 이보다 앞서 의회에 제출해야 하는 사전예산안 역시 제출을 의무화하였음. 이러한 보고서들은 칙령서(Command Paper) 형식으로 의회에 제출됨

○ 감사원장은 재무부가 의회에 제출한 예산서류에 대해 재정안정화 준칙과의 일관성 등을 평가하여 하원에 보고해야 하고, 이와 관련된 모든 문서에 대해 감사원장이 접근할 수 있도록 권한을 부여하고 있음. 「1998년 재정법」은 정부 재정정책의 기본방향을 성문화하고 정부 재정정책 개혁의 법적 토대를 마련하였다는 점에서 의의가 있음

▢ 세출예산법(Supply and Appropriation Act)

○ 「세출예산법」은 재정법처럼 매년 제정되며 본예산, 추경예산, 잠정예산, 초과 지출에 대한 지출 권한과 「통합국고자금법(Consolidated Fund Act)」에 근거하여 국고인 통합기금(Consolidated Fund)으로부터 지출할 수 있는 총액을 포함하고 있음(박용주 외, 2016, p. 72)

○ 「세출예산법」의 통과는 일반적으로 3월과 7월에 이루어지나 총선이 있는 경우 총선 전 별도의 세출예산법을 통과시키며 세출예산안에 대한 의회 논의와 표결은 생략함

▢ 정부자원 및 회계법(Government Resources and Accounts Act 2000)

○ 「정부자원 및 회계법」은 현금주의 예산회계제도를 발생주의 예산회계제도로 전환하기 위해 2000년에 제정한 것으로, 이 발생주의 예산회계제도의 도입으로 고정자산과 같은 비재무적 자산, 연금채무와 같은 장기 채무에 대한 관리를 강화하고 정부정책의 비용 대비 효과를 판단할 수 있도록 했으며, 「1998년 재정법」에서 설정한 재정운영 원칙과 재정안정화 준칙에서 채택한 발생주의 예산 및 회계시스템 도입 등을 위한 법적 기반을 구축했다는 데 의의가 있음(박용주 외, 2016, p. 72)

○ 영국의 다른 성문법과 마찬가지로 동법에는 핵심적인 내용들이 법률에 포함되고 법

률 실행의 구체적 사항은 주로 재무부에 위임함(OECD, 2004). 동법은 예산회계제도의 여러 측면을 규정하면서 과거 현금주의 방식의 예산회계제도를 규정한 법률을 대체함

- 특히 1891년 「공공회계 및 부담금법(Public Accounts and Charges Act)」을 대체하는 예산 단년도 원칙을 section 1에 명시하고, 정부 자금(funds) 및 계정의 지급에 관한 사항, 부처별 계정의 준비 및 작성과 감사원장의 권한 및 책무, 정부 전체 계정(Whole of Government Accounts: WGA)의 작성에 관한 사항 등을 규정(홍승현 · 권나현, 2010)

○ 이들 규정에는 지출보충금 등 세출예산과 관련된 다수의 조항을 포함하여, 국가 의료 서비스의 의료기관(Health Authorities) 및 1차 의료기관(Primary Care Trust)과 재무부의 국가의료서비스 계정 집계에 관한 사항, 웨일즈 의회(National Assembly for Wales) 관련 재정, 민관협력(public-private partnerships) 사업관련 지출, 정부부처의 지출과 관련된 부가가치세 등에 대해서도 광범위하게 규정

▢ 재정책임법(Fiscal Responsibility Act, 2010)

○ 2010년에 제정된 「재정책임법(Fiscal Responsibility Act)」은 입법을 통해 마련된 최초의 재정건전화 계획(Fiscal Consolidation Plan)으로, 정부의 중기 재정계획 설정과 의회의 감독 역할, 그리고 재무부가 공공부문 순채무(GDP 대비)의 감소와 이행상황을 의회에 제출할 것을 규정하여 정부의 재정건전화 정책에 신뢰성을 부여한 것으로 평가됨(박용주 외, 2016, p. 73)

○ 연혁을 보면, 2008년 말 이후 지속되었던 재정 악화를 개선하겠다는 정부 의지를 보여주기 위해 노동당 정부는 2009년 12월 「재정책임법」을 의회에 제출하고 이어서 2010년에 이를 통과시킴. 법안 발의 당시 영국 정부는 경기가 회복되고 경제상황이 정상화되는 시점이라고 판단하였으며 시기적절한 「재정책임법」 제정으로 경제성장을 뒷받침하고 장기적인 투자 유도의 효과를 기대했음(홍승현 · 권나현, 2010)

○ 「재정책임법」은 2015~16회계연도까지 적용되며 주요 내용은 다음을 포함함.

- 2010~11에서 2015~16회계연도까지 공공부문의 GDP 대비 순차입 비중이 전년도 비중보다 낮아지도록 하고,
- 2013~14회계연도 공공부문 순차입 GDP 비중을 2010~11회계연도의 절반 이하로 감

소시키며,

- 2015~16회계연도의 공공부문 순부채 GDP 비중을 2014~15회계연도 비중보다 낮추도록 함

○ 또한, 경과·이행 의지 보고에 대해서도 예산안의 경제 및 재정전략보고서 또는 사전예산안을 통해 회계연도 개시 전에 의회에 제출하도록 규정하고 공공부문 순차입 목표치에 대해서는 행정명령인 재정책임규칙안(The Fiscal Responsibility Order 2010)에 5.5%로 명시함

○ 2010년에 제정된 「재정책임법」은 2011년 3월에 제정된 「2011년 예산책임 및 감사법」에 의해 폐지됨

□ 예산책임 및 감사법(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)

○ 「2011년 예산책임 및 감사법(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)」은 경제 및 재정정책의 투명성을 제고하기 위해 의회에 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility) 제출과 예산책임청(Office for Budget Responsibility: OBR) 신설 등을 규정(박용주 외, 2016, p. 73)

○ 2011년 4월 발표된 예산책임헌장에서 재정건전화 목표(fiscal mandate)와 이행방법, 예산책임청의 역할을 제시하였으며, 재정건전화 목표로 5년 이내에 경기조정 재정수지 균형의 달성과 2015~16회계연도까지 공공부문 순채무(GDP 대비) 감소를 규정

○ 예산책임헌장(The Charter for Budget Responsibility)의 입법적 기초를 보면 제1조 제1항에서는 정부의 예산책임헌장으로 알려진 문서를 통해서 예산 정책의 형성과 집행 및 국가채무 관리에 관한 정책을 준비할 책임을 진다는 것을 명시함. 이하 조항들에서도 예산책임청의 책임과 의무를 명시하고, 재무부가 의회에 헌장을 제출하도록 하는 등의 규정을 두고 있음(HM Treasury, 2017b)

○ 또한, 동법에서는 감사원장(Comptroller & Audit General)의 임명절차, 보수와 임기 결정방법, 감사원의 독립성을 규정함

○ 동법이 제정됨과 동시에 「1998년 재정법」과 「2010년 재정책임법」은 폐지되고, 사전예산서(Pre-Budget Report)가 가을보고서(Autumn Statement)와 예산책임청(OBR)의 경제재정전망(Economic and Fiscal Outlook)으로 대체됨

4) 예산 및 결산제도

○ 영국의 재정과 관련된 예산 및 결산 제도를 체계적으로 기술하기 위해서 예산의 범위 및 구조에 대한 이해가 선행되어야 함

○ 또한, 예산 과정은 예산안 편성에서 시작하여 입법, 예산집행, 결산 및 회계감사로 이어지는 일련의 과정을 거치는바, 이 절에서는 이러한 제반 과정에 대하여 기술하고자 함

가) 예산 범위 및 구조

○ (예산 범위) 영국의 재정 및 예산제도는 공공부문을 중심으로 계획, 관리되고 있음. 1997년 집권한 노동당은 예산제도 개혁의 일환으로 지출총량을 총관리지출(Total Management Expenditure)로 설정하고 범위를 중앙정부, 지방정부, 공기업으로 명시함

- 총관리지출(TME)은 2008~09회계연도 기준으로 중앙정부가 73%, 지방정부가 26%, 공기업이 1%를 구성(박용주 외, 2016, pp. 79~80; 홍승현 · 권나현, 2010, p. 43).

○ (예산 구성) 영국의 예산안은 세입예산안(budget)과 세출예산안(supply estimate)으로 구분됨

- 지출의 경우, 성격에 따라 자본지출(Capital Expenditure)과 경상지출인 자원지출(Resource Expenditure)로, 그리고 부처지출한도(Department Expenditure Limits: DEL)와 연간관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)로 구분
- 부처지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)에 예비비(Reserve)를 각각 두고 있으며 그 비율은 각각 총액 대비 0.6~1.2%, 0.5~1.6%를 차지

○ 영국의 공공부문 예산 지출 분류를 표로 제시하면 다음 〈표 Ⅱ-3-3〉과 같음

〈표 II-3-3〉 영국 공공부문 예산 지출 분류

	경상(resource) 지출	자본(capital) 지출
부처지출한도 (DEL)	• 현금성(near-cash) - 중앙정부(부처 및 정부기관)의 서비스 제공 비용 - 공기업, 사적부문에 대한 보조금 • 비현금 - 감가상각 - 자본부담금 감손비용 - 지금준비금[1)]	• 부처 및 비부처공공기관(NDPBs)의 고정자산에 대한 지출 • 지방정부에 대한 자본보조금

〈표 Ⅱ-3-3〉 계속

	경상(resource) 지출	자본(capital) 지출
연간관리지출 (AME)	• 사회보장급여 • 세액공제 및 공적연금 • 중앙정부 채무 이자 • EU 분담금 • BBC 국내 서비스 • 지방정부의 경상지출 • 복권 및 기타	• 지방정부의 자본지출 • 공기업의 자본지출 • 국책은행에 대한 자본보조금

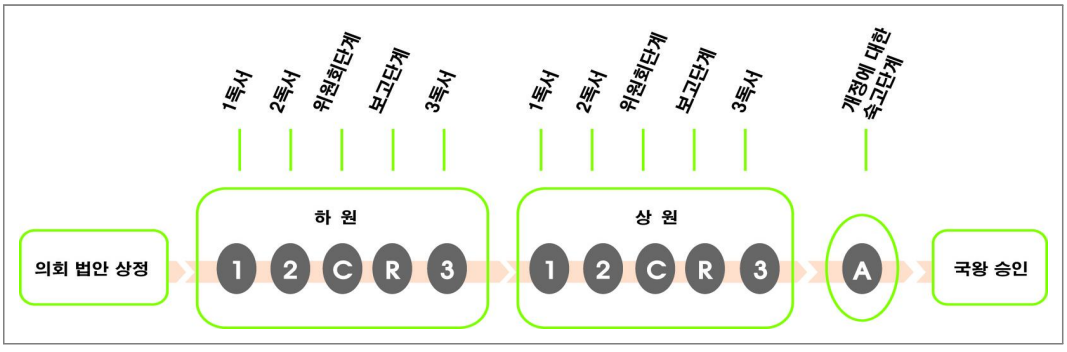
주: 1) 임금 보상이나 조기퇴직 보상과 같이 미래에 발생할 채무에 대한 준비금
출처: HM Treasury(2004), *2004 Spending Review*; HM Treasury(2010), *Budget 2010;* 박용주 외(2016), 『주요국의 재정제도』, p. 79에서 재인용

나) 예산 과정의 개관

○ 예산법률주의를 채택하고 있는 영국에서는 정부가 예산안을 편성하여 하원에 제출하면 하원의 심의를 거쳐 법안으로 채택되고, 상원에서 의례적인 심의를 거친 후 국왕의 재가를 받아 법률로 제정됨

○ 하원과 상원 각각에서 1독서, 2독서, 위원회단계, 보고단계, 3독서 단계를 거치며, 개정에 대한 숙고 단계를 거쳐 국왕의 승인으로 이어지는 예산법안 심의 과정을 도식화하면 다음 [그림 Ⅱ-3-6]과 같음

[그림 Ⅱ-3-6] 영국 의회의 예산법안 심의 과정



출처: 박용주 외(2016), 『주요국의 재정제도』, p. 80

○ 영국의 예산안은 세입예산안(budget)과 세출예산안(supply estimates)이 별도의 일정에 따라 법률로 제정

○ 세입예산안은 3월 의회에 제출되며 결의안(resolution)과 재정법안(Financail Bill)으로 채택되고 7월에 「재정법(Finance Act)」으로 제정

○ 세출예산안은 본예산안과 추가경정예산안, 잠정예산안, 초과지출서로 제출되며, 본세출예산안(Main Supply Estimate)은 5월에 의회에 제출되어 세출예산안(Supply and Appropriation Bill)으로 채택되고 7월에 「세출예산법(Supply and Appropration Act)」으로 제정

○ 그밖에도 재무부는 예산안과 별도로 2~3년마다 중기재정계획인 지출검토서(Spending Review)를 매년 의회에 제출

○ 회계연도는 매년 4월 1일에서 익년 3월 31일까지로, 재무부는 회계연도 종료 후 감사원의 부처 감사결과를 취합하여 의회에 제출하며, 의회 공공계정위원회는 감사원의 감사보고서를 검토한 결과보고서를 작성하고 정부는 조치 결과를 재무각서(Treasury Minutes)로 의회에 제출함(박용주 외, 2016, p. 82)

다) 예산편성

○ 영국의 예산편성은 세입예산 편성과정과 세출예산안 편성과정으로 구분됨

- 재무부는 부처들의 다음 회계연도 예산요구에 대한 의제와 지침을 수립
- 행정부 내의 예산안 승인 절차가 법률로 명시되어 있지 않으나 재무장관이 의장이 되는 내각 공공지출위원회에서 예산 초안이 논의되고 전체 내각회의에서 최종 예산안을 승인(홍승현 · 권나현, 2010, p. 74)

▢ 세입 예산안 편성

○ 재무부는 사전예산서를 통해 세입 변경에 대한 국민적 의견을 수렴하고 예산 초안을 작성하여 내각에서 승인(박용주 외, 2010, pp. 80~81)

○ 사전예산서(Pre-budget Report): 정부는 예산안 편성 전 재정정책을 사전에 알리고 세법개정에 대한 의견을 수렴할 목적으로 전년도 11월경에 사전예산서를 의회에 제출

- 사전예산안은 1998년 영국 재무부가 예산안 발표 시기를 회계연도 개시 직전인 3월로 연기하면서 국민들에게 정부 재정정책을 미리 알리고 공식적 · 비공식적 의견을 수렴하는 시간을 확보하기 위해 도입됨

- 그러나 2010년부터 사전예산서는 가을보고서(Autumn Statement)로 대체되었으며, 예산책임청(OBR)의 경제동향과 전망 등을 포함

○ 예산안(Budget): 재무부는 정부의 세입예산안을 편성하여 내각의 승인을 받음. 세입예산안은 과세기준 및 유형의 변동사항, 조세행정 변동사항, 이미 효력이 발생한 세제의 개정사항 등을 포함

▢ 세출 예산안 편성

○ 재무부는 2~3년마다 중기재정계획인 지출계획서를 작성하고, 매 회계연도마다 세출예산안을 편성하여 의회에 제출(박용주 외, 2010, pp. 83~84)

○ (지출검토) 중장기적 관점에서 재정운용 전략과 재원배분 방향을 제시하고 정책목표와 부처별 지출이 연계될 수 있도록 다년도 부처별 지출한도(DEL) 설정

- 지출검토는 대내외 경제 재정여건, 중장기 재정목표 및 전략, 지출성격별·부처별 지출한도(DEL), 감가상각과 행정관리 예산(administration budgets) 등을 포함하여 시행
- 지출검토는 부처와 재무부가 정책우선순위에 대해 합의를 거치고(전년도 3~8월) 내각 공공지출위원회(PEX)가 부처별 지출요구안을 논의한 후(제출연도 1월) 내각의 최종 승인을 거쳐 의회에 제출(제출연도 7월)

○ (세출예산안) 재무부는 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)을 포함하여 세부 예산안을 작성하며 5월에 본세출 예산안을, 1~2월에 추가경정예산안, 잠정예산안, 초과지출서를 의회에 제출

- 세출예산안의 범위는 중앙정부 부처, 일부 책임운영기관과 비부처 공공기구, 공적연금, 감사원 등을 포함
- 재무부는 세출예산안의 형식과 내용에 대한 지침을 부처에 통보하며, 부처가 이를 변경할 경우 재무부의 승인이 필요
- 부처는 지출검토를 통해 사전에 정해진 한도 내에서 세출예산요구안을 편성하여 재무부에 제출하고, 재무부는 부처의 세출예산요구안을 토대로 본세출예산안을 편성하여 4~5월에 의회에 제출
- 지출권한(appropriation)을 수정할 필요가 있는 경우 추가경정예산안을 제출하고, 한 해의 지출 권한이 보통 회계연도 중인 7월에 승인되므로 그 이전에 지출권한에 대한 일정 부분을 확정하는 잠정예산안(Votes on Account)도 함께 제출

- 만약 전년도 지출이 의회로부터 승인받은 한도를 초과한 경우 재무부는 초과지출서(Statement of Excesses)를 의회에 제출

라) 의회의 심의

□ 세입예산안은 3월 의회에 제출, 7월에 「재정법(Finance Act)」으로 제정

○ 재무장관은 3월 예산일(Budget Day)에 예산연설(Budget Sspeech)을 하고 하원에 세입예산안(budget)을 제출함. 예산연설은 경제상황, 재정정책 목표, 정책 수행에 필요한 재원확보 방안, 구체적인 세입변동 내용을 포함해야 함(박용주 외, 2010, pp. 85~87)

○ 예산연설이 끝나면, 하원은 4일에 걸쳐 예산안을 토론(Budget Debate)하고 세입예산결의안(Budget Resolution)을 채택하는데, 세입예산결의안에는 과세 기준 및 유형의 변동사항, 조세행정 변동사항, 세제의 갱신사항 등 포함

○ 2독회에서 찬반투표를 거쳐 결의안에 법률적 효력을 부여하고 세입법안(Finance Bill)으로 채택

- 세입예산결의안은 「1968년 잠정 조세징수법(Provisional Collection of Taxes Act 1968)」에 근거하여 「재정법(Finance Act)」으로 제정되기 전까지 일부 법안에 대해 효력 발생

○ 법안 초안은 위원회에 송부되며, 이때 논쟁의 소지가 있는 주요 사안이나 새로운 제안과 관련된 조항(clause)은 전체위원회(Committee of the Whole House)에서, 나머지는 공공법안위원회(Public Bill Committee)에서 심의

○ 세입예산안의 3독회 및 보고 단계는 일반적으로 2일 정도 소요되며 처리된 예산안이 상원(House of Lord)에 송부되면 상원의 의례적인 심의와 국왕의 승인을 거쳐 7월에 「재정법(Finance Act)」으로 제정

□ 본세출예산안은 5월에 의회 제출, 7월에 세출예산법으로 제정

○ 전년도 초과지출서, 금년도 추가경정예산안, 익년도 잠정예산안은 1~2월에 제출되어 3월에 세출예산법으로 제정

○ 본세출예산안은 5월에 제출되지만 의회의 공식적인 검토는 7월 초 세출예산일(Estimates Day) 이후 3일 동안 이루어지며, 토론을 거친 후 투표를 통해 세출예산결의안과 세출예산법안을 채택

○ 하원 2독회 이후 재정법안과 마찬가지로 상원의 의례적인 절차를 거쳐 국왕의 승인을 받아 세출예산법으로 제정

○ 회계연도가 시작된 후 7월에 세출예산법이 제정되므로 의회는 회계연도 시작 전 1~2월에 4~7월에 대한 잠정예산안(Votes on Account)을 승인하는데, 이 때, 금년도 추가경정예산안과 전년도 초과지출서에 대한 승인이 함께 이루어짐.

○ 의회 공공계정위원회(Public Accounts Committee)는 감사원(National Audit Office)의 보고서를 받아 부처의 초과지출 원인과 결과에 대해 심의

마) 예산 집행

○ 재무부가 원칙적으로 예산집행 권한을 가지고 있으나 지출에 따라 집행권한을 부처로 위임하고 있어 신축적 집행이 가능

○ 법률로 승인된 지출권한 내에서 지출결정 기준, 사업관리, 사후평가 방법 등에 대해 부처와 합의를 거친 후 집행권한을 부처로 위임 가능

- 재무부는 재정관리의 효율성을 높이기 위해 부처에 집행권한 위임을 장려하고 있으며 부처 내 권한 위임 결정방식은 회계담당관(Accounting Officer)에 귀속(박용주 외, 2010, p. 87)

○ 재무부에서 각 부처로 집행 권한을 위임할 수 없는 지출의 종류에는 신규 지출, 논란의 소지가 있는 지출, 합의된 예산한도를 초과하는 지출, 현재 계획되지 않은 향후 지출에 대한 계약, 의회입법(primary legislation)이 필요한 지출 등이 있음

○ 부처는 일정 조건하에서 자원요구명세(Request for Resource: RfR) 내의 항목 간 지출권한의 변경과 차년도 이월 가능

바) 결산 및 회계감사

○ 영국의 결산제도는 부처별 사업평가(value for money)를 중심으로 이루어짐. 감사원은 연간 60회 정도의 부처별 성과평가 보고서를 의회에 제출하고 있으며 각 부처는 「정부자원 및 회계법(Government Resource and Account Act 2000)」에 따라 다음 회계연도의 11월까지 부처별 자원회계보고서(resource account)를 감사원에 제출(박용주 외, 2010, pp. 87~88)

○ 부처는 연간자원회계보고서를 회계연도 종료 후 8개월 이내에 감사원에 제출하여 재무감사(financial audit)를 받음. 연간자원회계보고서는 2000년 「정부자원 및 회계법

(Government Resource and Account Act 2000)」에 근거하여 발생주의 회계기준에 따라 작성

○ 감사원은 회계 및 감사보고서를 작성하여 하원에 제출

- 감사원은 연간 약 500여 개의 중앙정부기관, 책임운영기관, 기타 공공기관에 대한 재무감사를 실시하며 보고서의 회계체계와 양식의 준수 여부, 부처의 사업집행에 있어 의회의 승인 여부, 내부 통제장치의 건전성 등을 검토

○ 재무부는 6~7월경 부처의 연간자원회계보고서를 의회에 제출하면 하원의 공공계정위원회(PAC)는 보고서를 심의한 후 정부에 시정조치를 요구하며 정부는 통상 두 달 이내에 재무각서(Treasury Minutes) 형태로 답변

- 하원의 공공계정위원회는 필요하다고 판단될 경우 부처의 회계담당관(Accounting Officer)을 불러 청문회 등을 실시

○ 감사원은 재무감사 외에도 연간 약 60개 정도의 성과감사(Value for Money)를 실시하여 결과보고서를 의회에 제출

○ 감사원은 재무 분석, 경영정보 분석, 서류 및 설문조사 등을 통해 공공부문의 재정지출에 대한 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)을 평가함. 이때, 감사원장이 사업평가 대상을 선정하면 감사원 사업평가팀은 3~12개월 동안 사업평가를 실시하며 그 결과와 권고사항을 포함한 보고서를 작성한 후 논의를 거쳐 의회에 제출

○ 하원 공공계정위원회(PAC)는 검토보고서를 작성하고 정부에 시정조치를 요구

7) 재정 관련 조직

○ 영국의 재정에서 주요 역할을 담당하는 조직으로 재무부(HM Treasury), 공공지출위원회(Public Expenditure Committee), 의회, 감사원(NAO) 등을 꼽을 수 있음

- 재무부는 예산 편성과 집행을 담당하고 있고, 공공지출위원회는 부처 간 재원배분을 논의하며, 의회는 재무부가 발의한 재정관련 법안을 승인하는 역할을 통해 국가재정운용을 통제하고 이에 필요한 평가 및 감사 업무는 감사원에서 담당함

○ 본 절에서는 이들 조직의 구조와 역할을 탐색하는 한편, 재정분석 기능을 담당하고 있는 독립연구기관인 재정연구소(Institute for Fiscal Study)까지를 포함하여 기술함

① 재무부

○ 영국의 재무부는 정부의 예산편성 및 공공재정 관리, 경제정책 수행 등 거시경제와 재정정책을 총괄하는 정부 부처로, 1550년에 재무장관이 실질적 역할을 수행한 시점을 시작으로 행정부 조직 중에서도 가장 오래된 역사를 지님(홍승현 · 권나현, 2010, pp. 81~84)

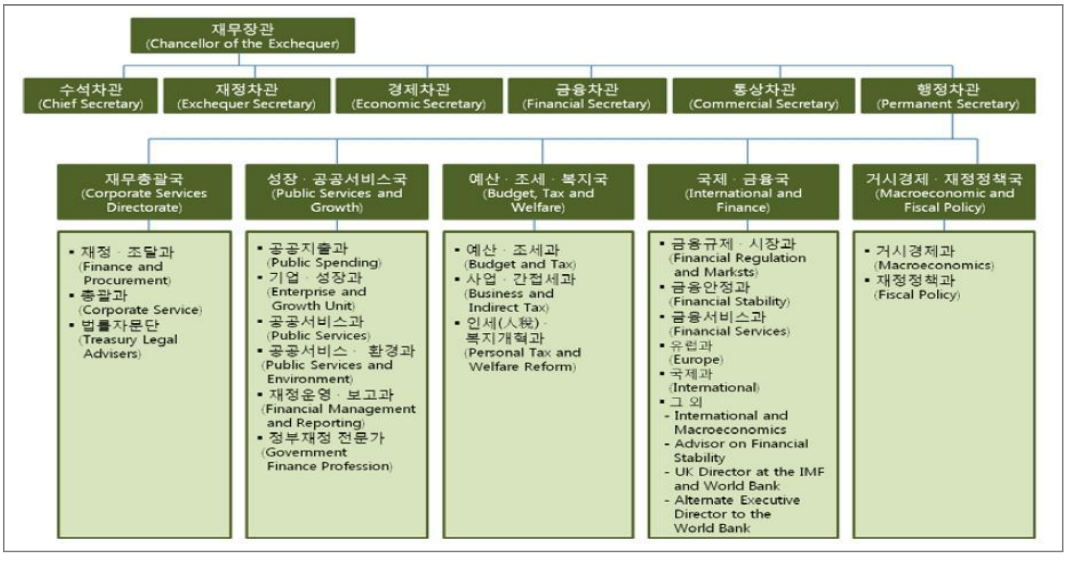
○ 재무부는 재무장관(Chancellor of the Exchequer)의 총괄적 책임하에 5명의 차관이 재무장관을 보좌하며 2009년 현재 약 1,400명의 직원이 배치되어 있음

○ 재무부의 목표는 공공재정의 건전성 유지 및 지속가능한 경제성장을 통한 국민의 경제적 향상 도모로, 목표를 달성하기 위해 재무총괄국(Corporate Services Directorate), 성장 · 공공서비스국(Public Services and Growth), 예산 · 조세 · 복지국(Budget, Tax and Welfare), 국제 · 금융국(International and Finance)과 거시경제 · 재정정책국(Macroeconomic and Fiscal Policy)을 두고 있음

○ 재무부는 통계청, 국세청, 국가저축은행 등의 비각료 부처와 책임운영기관을 관리하며 연립정부 출범 이후 재무부 내에 예산책임청과 조세간소화청(Office of Tax Simplification)을 신설함

○ 영국 재무부의 세부 조직도는 다음 [그림 Ⅱ-3-7]과 같음

[그림 Ⅱ-3-7] 영국 재무부 조직도



자료: 홍승현·권나현(2010), 『영국의 재정제도』, p. 63에서 재인용

○ 재무부는 각 부처별 예산편성과 재정법안, 세출예산법안의 작성, 예산집행과 재정보고 등 공공재정 운영의 모든 과정에서 매우 중요한 역할을 수행

- 의회가 요구하는 규칙성(regularity), 적절성(propriety), 효율성(value for money)을 담보하기 위해 자원지출체계를 설계, 운영하며 부처 재정정책 목표에 부응하도록 개별 부처 예산 설정
- 세출예산편람(Estimates Manual)을 토대로 각 부처가 제출하는 세출예산을 감독
- 일반적 회계원칙을 적용하는 재정보고편람(Financial Reporting Manual)에 따라 부처 및 비부처 공공기구 등 공공부문에 대한 연간 재정보고를 발간
- 의회에 보고되는 중앙정부 조직에 대한 계정 지침(Accounts Directions) 설정

② 내각 공공지출위원회(Public Expenditure Cabinet Committee: PEX)

○ 공공지출위원회는 각 부처 장관과의 협의를 통해 부처 간 재원배분을 전체적으로 결정하는 내각위원회(Cabinet Committee)로, 지출 배분 및 통제를 위해 설치되었으며, 재무장관을 의장으로 하여 내각 의원들로 구성됨(홍승현 · 권나현, 2010, pp. 64~65)

○ 공공지출위원회는 1981년 '스타 챔버(Star Chamber)'로 불리던 비공식적인 내각 기구에서 시작되었는데, 당시에는 내각 전체의 지출배분 결정보다는 지출에 대한 비공식적 이의를 제기하는 통로 역할을 수행하며 그 명칭이 여러 차례 변화되어 옴

○ 메이저(John Major) 수상은 1992년 내각에 공식적인 공공지출위원회(Committee on Public Expenditure: EDX)를 설치하여 지출예산을 관리하고, 국정 우선순위와 공공지출에 대해 각 부처 장관들이 의견개진을 할 수 있도록 함

○ 1998년 블레어(Tony Blair) 수상과 브라운(Gorden Brown) 재무장관은 전 보수당 정부의 공공지출위원회(EDX)를 폐지하고 대신 공공서비스지출위원회(Public Service Expenditure Committee: PSX)를 설치

- 공공서비스지출위원회는 1998년부터 2010년 초까지 공공서비스합의문(PSAs)을 통해 각 부처의 지출 관리 및 통제 기능을 수행

○ 새롭게 출범한 보수-자민당 연립정부는 2010년 6월, 공공서비스지출위원회(PSX) 대신 공공지출위원회(PEX)를 설치

③ 의회

○ 예산과정에서 의회의 주요 역할은 정부의 수입과 지출을 승인하는 것으로, 예산과 관련된 의회의 역할은 하원에서 주로 담당하고 있으며 상원의 실제적인 권한 행사는 약한 편임(홍승현 · 권나현, 2010, pp. 66~68)

○ 의회는 정부가 발의한 지출을 확대하거나 새로운 계획을 발의하지 않고 정부의 수입 및 지출에 대한 감시와 통제의 역할을 수행하는데, 이는 영국에서 역사적으로 확립된 의회의 기능임

- 의회가 특정 프로그램에 대해 정부의 예산요구를 삭감하거나 거부할 수 있는 권한이 있음에도 불구하고, 다수당이 의회를 구성하는 특성상 현재까지 실행된 경우는 거의 없음

○ 의회의 회기는 11월에서 다음해 11월까지로 회계연도와 다르기 때문에 한 회기 동안 2~3회계연도의 세출예산 과정을 다루게 됨

○ 하원은 예산안을 비롯하여 정부가 제출하는 주요 예산서류를 승인해야 하며 이는 지출검토(SR)를 비롯하여 정부 세입안과 지출 계획, 초과지출에 대한 의결, 잠정예산(Votes on Account), 부처별 지출 성과평가 검토 등에 구체화되어 있음

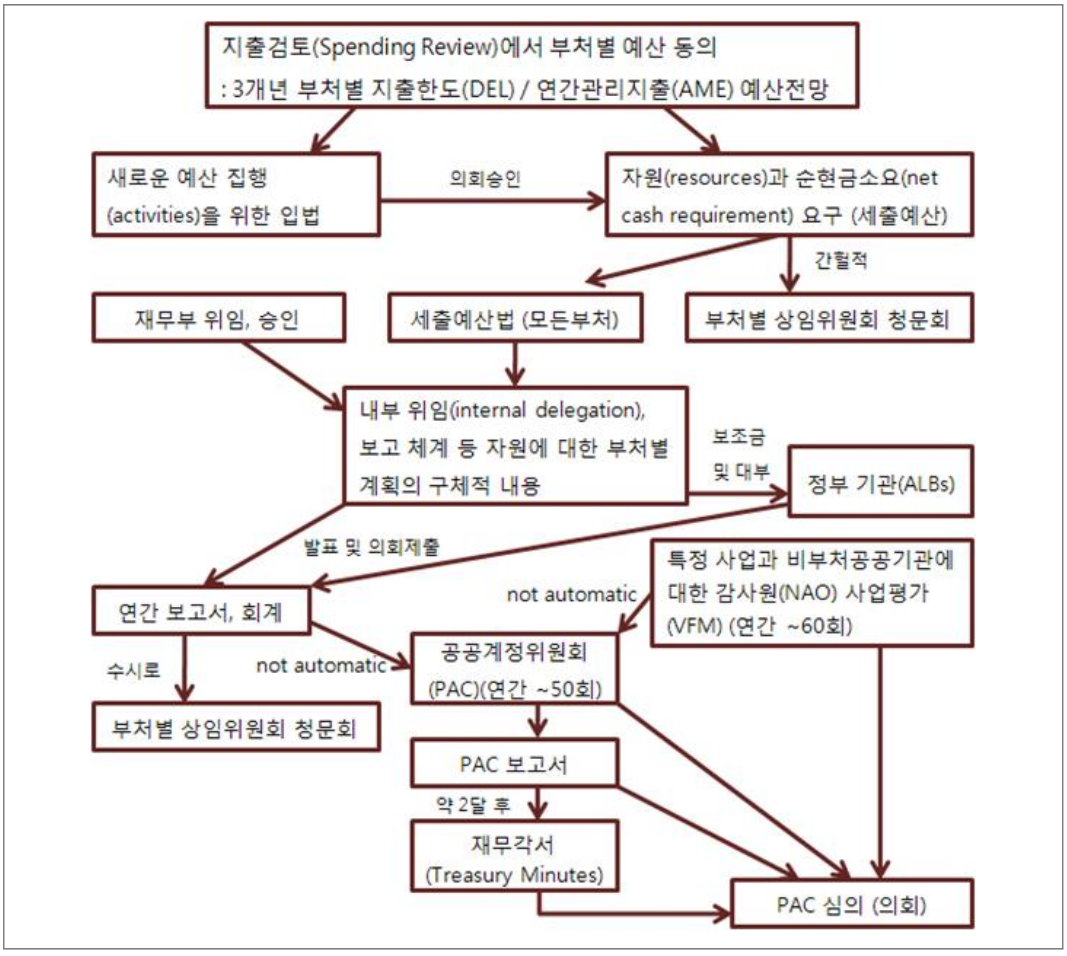
- 하원은 예산과정에서 적절한 역할을 수행하기 위해 의회 하원규칙(Commons Standing Order 2010)에 따라 상임위원회(No.152)와 공공계정위원회(Committee of Public Accounts: PAC, No.148)를 설치할 수 있음

○ 2010년 기준으로 19개의 부처별 상임위원회(Departmental Selected Committee)가 존재하고 북아일랜드위원회(13명)를 제외한 나머지 위원회는 위원 수를 11명까지로 제한

- 부처별 상임위원회는 1979년에 도입되어 현재까지 유지되고 있으며 이 중 재무위원회(Treasury Committee)는 예산안과 사전예산안 등 정부의 연간예산안에 대한 심의와 중앙은행(Bank of England), 금융감독청(Financial Services Authority)을 포함하여 재정과 경제 일반에 대한 재무부의 지출, 행정 및 정책 평가를 수행
- 부처별 상임위원회는 지출심의과정에서 청문회(hearings)를 수행하기도 하는데 청문회는 강제적이라기보다는 장관 및 상 · 하원 의원들의 신의와 성실에 입각하여 이루어짐
- 각 부처별 상임위원회의 논의 결과 보고서 선택을 하원 의장에게 자문하고 정부 대응을 모니터하는 역할은 상임위원회 의장단으로 구성된 연합위원회(Liaison Committee)에서 수행

○ 다음 [그림 Ⅱ-3-8]은 영국 중앙정부 공공지출 승인 및 심의 과정에서 재무부와 의회 및 관련 위원회의 역할을 보여줌

[그림 Ⅱ-3-8] 영국 중앙정부 지출승인 및 의회 심의과정



출처: 홍승현·권나현(2010), 『영국의 재정제도』, p. 68

④ 감사원(National Audit Office)

○ 감사원은 「감사법 1983」에 따라 감사원장의 업무를 지원하기 위해 설립된 독립기관으로 2010년 현재 약 900명의 직원이 업무를 수행하고 있음(홍승현 · 권나현, 2010, pp. 68~69)

- 감사원장은 국왕이 지명하는 하원의 공무원(officer)으로 대부분의 중앙정부 기관에

대한 감사책임을 맡고 있음

- 감사원 직원의 신분은 공무원이 아닌 감사원장이 채용하는 사인으로, 정부로부터 독립성을 확보

○ 감사원은 정부부처와 관계기관, 기타 공공기관에 대한 회계감사를 수행할 뿐만 아니라 공공자금의 사용에 대한 효율성 및 효과 평가 보고서를 의회에 제출

- 회계감사 내용에는 정부부처와 비부처공공기구(NDPBs)의 자원회계보고서(resource accounts)에 대해 자원회계 설정의 적절성과 의회 지출승인 범위의 초과 여부 확인
- 감사와 조사권한은 감사원의 책임자인 감사원장에게 있으며, 따라서 감사원장과 감사원은 감사기관에 대해 포괄적인 법적 접근 권한 보유

○ 감사원의 예산은 의회에서 편성하며 예산의 약 20%는 국외 고객이 지불하는 감사수수료 등이 포함된 일반수입에서 조달

○ 감사원에 대한 감독은 「1983년 감사법」에서 의회의 공공계정위원단이 수행하도록 규정하고 있으며, 공공계정위원단은 일부 구성원이 중복되기는 하지만 하원의 공공계정위원회와는 별개의 조직임

⑤ 재정연구소(Institute for Fiscal Study: IFS)

○ 재정연구소(IFS)는 비정부기관이자 독립 연구조직으로 다양한 분야의 재정정책에 대한 분석 기능과 자문 역할을 수행함으로써 정치적으로 중립적인 재정분석 업무를 담당함(홍승현 · 권나현, 2010, p. 69)

○ 재정연구소는 경제 및 사회정책이 개인과 가족, 기업, 재정에 미치는 영향에 대한 면밀한 분석을 통한 경제사회정책의 효율성 증진을 목적으로 1969년 설립되었으며 2010년 현재 약 50명의 직원이 업무를 수행

○ 재정연구소는 기본적으로 조세와 복지, 공공재정과 공공서비스, 불평등과 교육, 생산성과 경쟁, 개발과 빈곤감소, 세법 및 조세행정 등의 주제에 대한 연구를 수행

○ 정부의 정책 기조와 연간 예산안 등의 정책결정 배경, 선거공약 분석 등 다양한 형태의 연구결과를 공개하기도 하며, 특히 정부 예산안 발표에 앞서 매년 1월경 정부예산에 대한 포괄적인 분석보고서(Green Budget)를 발간

⑥ 예산책임청(Office for Budget Responsibility)

○ 예산책임청은 재정정책 결정에 앞서 공공재정 및 경제전망과 재정정책목표 달성 가능성에 대한 평가를 독립적으로 수행하기 위해 2010년 5월 17일 설립된 기관임(홍승현 · 권나현, 2010, p. 64)

○ 주요 역할은 경제 및 재정전망, 장기재정지속가능성 분석, 재정목표에 대한 성과 분석, 재정위험 평가, 조세 및 복지정책의 비용 조사 등이고, 공공부문의 재정수지와 노령 및 공공서비스 연금, 민자유치(Private Finance Initiative: PFI) 등에 대한 분석도 수행

○ 예산책임청은 법적 기반 없이 한시적으로 운영되어 오다가 2010년 10월 의회에 제출된 「예산책임 및 감사법안」으로 법적 기반이 확보됨

- 동법은 예산책임청을 비부처 공공기구로 설정하고 주요 의무로 공공재정의 안정성에 대한 평가와 보고를 규정하는 한편, 정부 재정정책과 감사에 대한 새로운 의무 부과

○ 연 2회 5년을 단위로 하는 경제재정전망(Economic and Fiscal Outlook: EFO)과 연 1회 전망평가보고서(Forecast Evaluation Report: FER)를 발간하며, 장기적인 재정수지와 국가채무를 분석하여 2년마다 재정지속가능성보고서(Fiscal Sustainability Report: FSR)를 발간(Keep, 2018, pp. 5~6)

- 중기재정목표 평가결과를 매년 정부의 가을보고서(Autumn statement)에 포함
- 경제재정전망(EFO)과 전망평가보고서(FER)에서 다양한 재정관련 위험요소들(전망오차, 우발 채무 등)에 대한 정보를 제공하고 있으며 2017년부터 2년마다 재정위험보고서(Fiscal Risks Report: FRR)를 발간
- 세수추계 및 복지지출 비용추계 결과를 경제재정전망(EFO)의 부록이나 재무부 정책비용추계서에 수록
- 그 밖에 경제 및 재정전망 방법론에 관한 요약보고서(briefing papers), 현안보고서(working papers), 월별재정운용검토보고서(monthly review)를 발간

나. 지출검토 제도

1) 도입 배경 및 목적

▢ 지출검토제도의 도입 배경

○ 1997년 집권한 노동당 정부는 재정건전성과 책임성 강화를 위해 「1998년 재정법(Finance Act)」에 근거하여 공공지출계획의 주요 원칙을 재설정하고 재정개혁을 단행하였는데, 바로 그 핵심이 3년 주기의 중기재정계획인 지출검토(spending review)의 도입이었음

○ 지출검토가 도입되기 전 영국 정부의 지출계획은 연간 세출보고서인 가을보고서(Autumn Statement)에 포함되었고 별도의 중기지출계획은 수립되지 않았음

○ 이런 중기지출계획이 부족한 상태에서 영국 정부는 정부의 모든 부처를 망라하는 총체적 관점에서 예산적자를 감소시키기 위해 어느 수준의 예산 절감이 필요한지를 식별하기가 어렵다는 한계에 직면

○ 이에, 중기적으로 정부 전체를 망라하여 예산 절감을 시도할 필요성이 증대됨에 따라 지출검토제도를 도입

- 지출검토제도는 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성의 5가지 재정운용 원칙과 함께 정부채무관리를 목적으로 표방하였는데, 「1998년 재정법」에서는 이 제도가 재정안정 및 재무규모 감축에 초점을 맞추고 있음을 명확히 밝히고 있음(탁현우, 2017, p. 64)

▢ 지출검토제도의 의의

○ 지출검토제도는 정부의 재정정책, 기조, 재정지출에 대한 우선순위, 향후 3년간 부처의 지출한도 등을 제시하고 있으며 이를 근거로 단년도 예산을 편성

○ 지출검토제도는 다양한 유형의 작업그룹에 의해 수행되며 일부 집단은 재무부처의 공무원으로만 구성되기도 하지만 공공 및 민간의 외부전문가와 저명인사가 포함된 혼합 구성을 보이기도 함. 완성된 지출검토 보고서를 토대로 예산에 대한 책임을 지는 재무부 장관이 일선 부처 장관들과 논의함(탁현우, 2017, p. 65)

- 영국의 지출검토 과정은 총지출의 약 60%를 차지하는 재량적 지출(discretionary spending)에 중점을 두는데 이는 다년간의 지출한도를 적용받는 예산의 일부이고,

나머지 40%는 사회보장, 이자 및 기타 필수 지출 항목을 포함하는 연간 관리 지출(annually managed expenditure)임

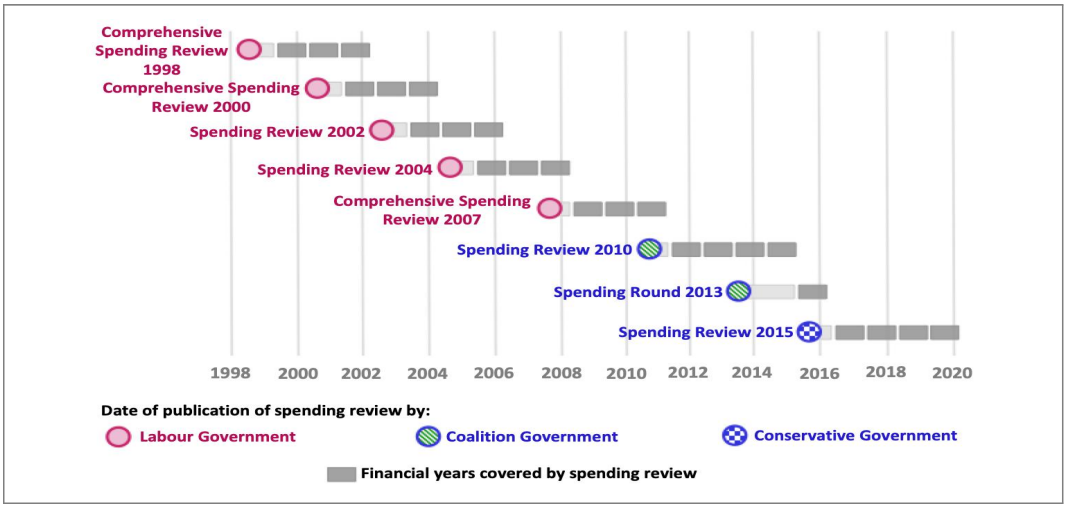
○ 지출검토는 국가 재정이 여유가 없을 때 각 부처가 예산계획을 합리적으로 수립하도록 유도할 수 있는 다음과 같은 기회를 제공한다는 데 의의가 있음(Wheatley et al., 2018, p. 4)

- 지출검토는 특히 국가 재정이 타이트하여 정부가 여러 대안 가운데 특정 대안을 선택해야만 할 때 우선순위를 설정하도록 하는 기준점 제공
- 정부가 경제 관리의 일환으로 충당할 수 있는 예산의 총량 내에서 각 부처가 예산계획을 수립하도록 유도
- 정부가 국가 전체를 아우르는 비전을 제시하고 이를 정책적으로 지원할 수 있는 기회 제공
- 경제 성장을 견인하기 위한 투자 및 공공 서비스의 효율성 제고 및 혁신 기회 제공

▢ 영국 지출검토의 추진 연혁

○ 영국의 지출검토는 1998년 도입된 이래, 노동당 정부, 연립정부, 보수정부에 의해 2~5년 간격으로 총 8회 진행되었음. 다음 [그림 Ⅱ-3-9]는 영국 지출검토의 추진 연혁을 시행 시기별로 보여줌(Wheatley et al., 2018, p. 8)

[그림 Ⅱ-3-9] 1998년 이래 영국 지출검토제도의 정부별 추진 연혁



출처: Wheatley et al., 2018, p. 8에서 재인용

○ [그림 Ⅱ-3-9]에 제시된 영국의 지출검토제도의 명칭은 “Comprehensive Spending Review,” “Spending Review,” “Spending Round”와 같은 세 가지로 구분됨

○ 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review)와 지출검토(Spending Review)는 3~4년을 주기로 실시된다는 점에서는 차이가 없으나 지출검토 방식에서는 다소 차이가 있음

- 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review)는 각 부처의 예산 배정을 제로베이스에서 검토한다는 점에서 포괄적이라는 수식어가 붙었으며, 1998년, 2000년, 2007년에 시행됨
- 지출검토(Spending Review)는 각 부처의 예산 배정 시 전년도 배정액을 기준으로 증감을 고려한다는 점에서 포괄적 검토와 차이가 있으며, 2002년, 2004년, 2010년, 2015년 총 4회 실시됨

○ 한편, 약식 지출검토(Spending Round)는 재정계획이 1년 단위로 짧게 설계되었다는 점에서 Comprehensive Spending Review나 Spending Review와 차이가 있으며, 2015~16회계연도 지출을 계획한 약식 지출검토는 2013년에 1회 시행됨

2) 거버넌스와 추진체계

▢ 영국 지출검토 추진 체계

○ 영국의 지출검토제도가 국가의 미래에 미치는 영향이 지대하기 때문에 국가 재정을 책임지고 핵심적 역할을 수행하고 있는 재무부뿐만 아니라 정부의 여러 부처들이 지출 감소를 위해 공동으로 노력하는 체계를 갖춤(HM Treasury, 2010b, pp. 15~17)

○ 정부 내에서 공동의 노력을 이끌어내기 위해 수상은 내각 공공지출위원회 (Public Expenditure Committee/PEX)를 구성하고, 위원회는 지출검토에서 고려될 가능성이 있는 고위급 결정에 대해 내각에 조언

○ 내각 공공지출위원회의 당연직 위원으로는 다음과 같은 고위급 인사들이 참여

- 위원회 의장이 되는 재무장관(Chancellor of the Exchequer)
- 위원회 부의장를 맡는 재무부 차관(Chief Secretary to the Treasury),
- 외무부 장관(Foreign Secretary)
- 내각부 장관과 총무장관(Minister for the Cabinet Office and Paymaster General)
- 국무 내각장관(Minister of State at the Cabinet Office)

○ 그 밖의 다른 장관들도 부처별 예산 할당이 정산된 후에는 위원회의 위원으로 활동할 수 있는 자격이 주어짐

○ 이와 같이 고위급 인사들이 대거 참여하는 이유는 어려운 결정을 내려야 하는 상황에서 정파적 이해관계를 떠나 최상의 결정을 내리기 위한 것임

○ 공공지출위원회(PEX Committee)는 전략적 우선순위가 합의를 통해 도출되었다해도 제3의 대안과 사회의 다양한 집단에 미칠 영향을 고려해야 함

- 따라서 지출검토가 진행되는 해의 여름에 각 부처의 계획을 재검토하고 도전을 제기하는 등 재무부와 부서 간 긴밀한 논의가 진행됨

○ 지출검토를 수행하는 과정에서 공공지출위원회가 반드시 고려해야 하는 사항으로는

- 공공부문 근로자 보수 등과 같은 민감한 이슈에 대한 정부의 구상
- 연금 및 지방정부의 지출
- 각 부처의 핵심 목표가 무엇인지 확인하고 이러한 목표를 달성하는 데 장애물은 없는지, 우선순위를 충분히 고려했는지에 대한 숙고
- 복지국가로의 개혁 등과 같은 전략적 이슈에 대한 검토

○ 오류를 최소화하기 위해서 공공지출위원회는 독자적으로 수행된 여타 검토 결과(가령, 전략적 국방 및 안전 검토(Strategic Defence and Security Review), 지방정부 재정검토(Local Government finance Review) 등도 충분히 숙지할 것이 요구됨

○ 지출검토가 최적의 결과를 도출할 수 있도록 영국 정부는 또한 '지출검토 도전 그룹(Spending Review Challenge Group)'을 구성, 운영함

- 이 그룹은 정부 내부 및 외부 최고 전문가들로 구성되며, 정부 안팎에서 공공지출을 줄일 수 있는 대안들에 대한 혁신적인 아이디어를 제공하고, 재정 삭감이 공공 서비스의 질을 저하시키지 않도록 도전을 제기하는 역할 수행(HM Treasury, 2010b, p. 17)

□ 지출검토 절차

○ 영국의 지출검토는 2~5년을 주기로 시행되었는데, 지출검토 마지막 기간은 다음 지출검토의 첫 번째 회계연도와 연동되도록 설계됨

○ 지출검토 준비를 위해 재무부와 각 부처는 수개월에 걸친 협의과정을 진행하는데, 그 절차는 다음과 같음(홍승현 · 권나현, 2010, pp. 71~72)

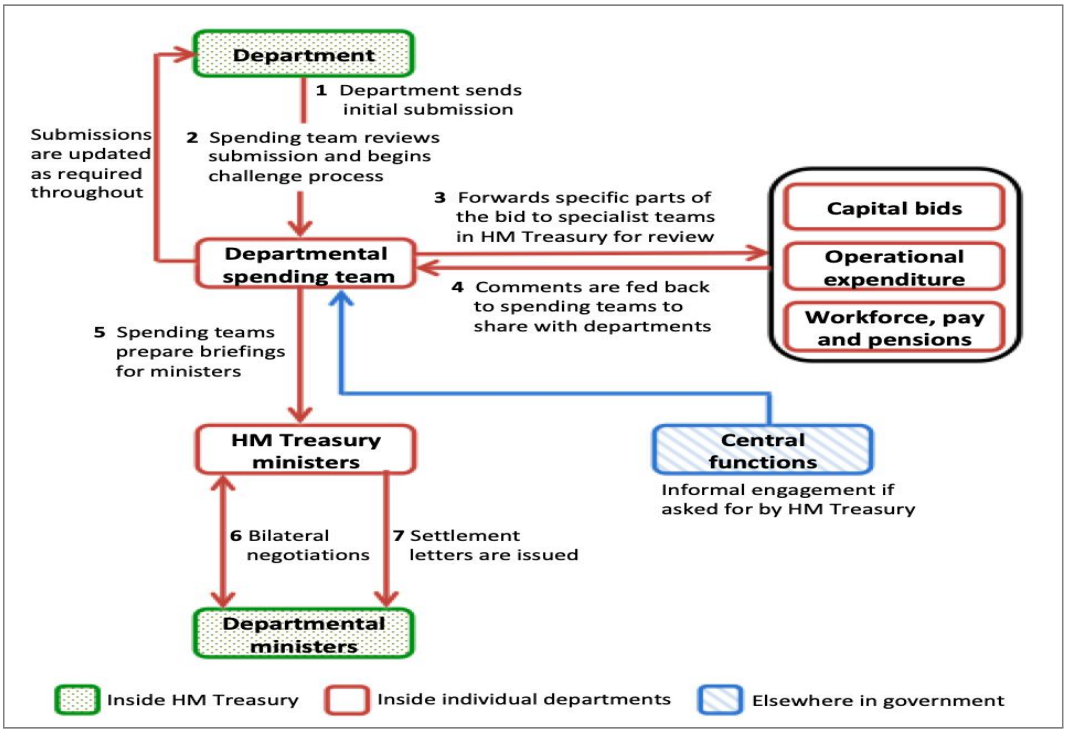
- 지출검토 연도의 전년도 3~8월까지 정책 우선순위에 대해 각 부처 장관과 재무부가 합의

- 각 부처는 지출검토 연도의 1월에 부처별 지출요구안과 공공서비스 합의문 을 재무부에 제출
- 내각에서 향후 3년간의 지출총액을 합의하고, 공공지출위원회(PSX)에서는 부처별 지출요구안을 검토하여 각 부처 장관과 조정 후 부처별 지출총액 결정
- 재무부 장관이 내각의 결정에 따라 지출검토 연도의 7월에 지출검토와 공공서비스 합의문을 발표하고 내각에서 승인

○ 지출검토 절차(SR process)는 각 부처에서 부처의 지출팀에 지출계획서를 제출하면 이때부터 도전이 시작됨. 전문가의 검토와 피드백을 거쳐, 검토팀이 재무장관에게 지출안을 보고하면 부처와 재무부 간의 협상을 거쳐 최종 확정

- 검토과정에서는 재무장관의 요청이 있을 경우 정부 안팎에서 각종 비공식적 검토도 동시에 진행됨
- 이러한 지출검토 과정은 지출을 삭감하는 데 주안점을 둔다는 점은 2010년 이후 변함이 없으며, 그 주요 과정을 도식화하면 다음 [그림 Ⅱ-3-10]과 같음(HM Treasury, 2015)

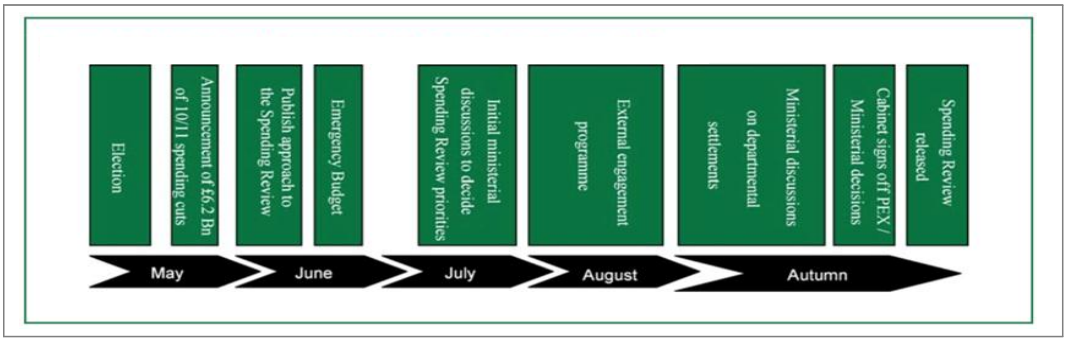
[그림 Ⅱ-3-10] 영국 부처와 재무부 간 지출검토의 진행 절차



자료: HM Treasury(2015), *Spending review 2015,* p. 21

○ 지출검토의 구체적 일정은 2010년도 사례를 예로 들면, 다음 [그림 Ⅱ-3-11]에 제시된 바와 같이, 5월에 지출 삭감 목표를 발표하고, 6월에는 지출검토 접근방식을 출간하며 7월 경에 우선순위를 결정하기 위한 장관회의를, 그리고 가을까지는 내각의 승인을 받아 지출검토가 공표됨(HM Treasury, 2010b, p. 15)

[그림 Ⅱ-3-11] 영국 지출검토의 일정과 과정(2010년도)



출처: HM Treasury(2010b), *Spending review framework,* p. 15

○ 지출검토는 예산안처럼 법률로 규정하는 것이 아니라 다소 정치적으로 결정되기 때문에 위 일정이 반드시 지켜지는 것은 아님. 그러나 연간 세출예산에 직접 관계되기 때문에 다양한 방식으로 내각에서 검토되며 실제 예산의 결정과정에서 수상과 재무장관의 권한이 막강하다고 할 수 있음

3) 주제 및 대상 선정

○ 영국의 지출검토에는 정부의 재정정책 기조, 재정지출에 대한 우선순위, 향후 3년간 지출한도를 포함하고 있으며, 이러한 사항들이 단년도 예산을 편성하는 데 기준으로 작용함(홍승현 · 권나현, 2010, p. 72)

- 지출검토에는 대내외 경제 재정여건, 중장기 재정목표 및 전략, 지출성격별 부처별 지출한도(DEL), 감가상각과 행정관리 예산(administration budgets) 등을 포함
- 부처별 지출한도(DEL)는 천재지변이나 국가적 위기 등 예외적인 경우를 제외하고 증액되지 않으며 의료나 교통 등 장기계획을 요하는 투자지출 분야에 대해 재무부의 동의하에 3년을 초과하는 지출계획 수립 가능

- 지출검토의 마지막 회계연도가 다음 지출계획서의 첫 번째 회계연도와 연동되어 편성되며 정책적 결정에 따라 발표 시기나 범위 등은 유동적

○ 지출검토에서는 연간관리지출(AME)을 제외한 공공지출에 대해 정책 우선순위에 따라 검토하여 부처별로 3개년의 총지출한도를 설정하고, 각 부처의 세부 목표는 부처와 재무부의 공공서비스합의문(PSAs)에서 구체적으로 설정

○ 지출검토에서 총총관리지출(TME)을 별도로 계획하지는 않지만 부처별 지출한도(DEL)의 총액을 결정할 때 연간관리지출(AME) 전망치를 반영하여 중장기 재정지표가 재정준칙을 준수할 수 있도록 설정

- 따라서 연간관리지출(AME)은 신중하게 전망해야 하고 부처별 지출한도 예비비에 비해 상대적으로 큰 규모로 예비비(AME Margin)를 설정하고 있음

○ 지출검토(SR)에서 결정된 부처별 지출한도(DEL)는 천재지변이나 국가적 위기 등 통제가 불가능한 경우를 제외하고는 증액되지 않고 유지됨

- 의료, 교통 등 장기계획을 요하는 투자지출 분야는 재무부의 동의하에 결정되는 장기재정지침(Long Term Funding Guidelines)에 따라 3년을 초과하는 지출계획을 설정할 수 있음

○ 지출검토(SR)가 커버하는 지출 내용을 예시적으로 제시하면 다음 〈표 Ⅱ-3-4〉와 같음

〈표 II-3-4〉 영국 지출검토에 포함되는 지출 내용

(단위: 십억파운드)

분류	2015~16	2016~17	2017~18	2018~19	2019~20	2020~21
총지출(TME)	755.7	773.3	787.5	801.2	821	857.2
(GDP 대비 비중)	-39.7	-39.1	-38.1	-37.2	-36.5	-36.4
경상지출	682.3	696	710.7	725.5	742	767
경상 연간관리지출	345.3	353.3	365.9	378.4	391.8	403.9
경상부처별 지출한도 (감가상각 제외)	315.1	320.8	322.9	325.2	328.3	341.2
감가상각	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9
자본지출	73.4	77.4	76.7	75.7	79	90.2
자본 연간관리지출	31.7	33.4	31.7	30.7	31.7	34.5
자본 부처별 지출한도	41.7	44	45	45	47.3	55.7

출처: HM Treasury(2015), *Spending Review 2015;* 탁현우 외(2017), 『예산과정의 지출검토제도(spending review) 도입 방안 연구』, p. 67에서 재인용

4) 다른 재정제도와의 관계 및 예산과의 관계

○ 지출검토를 거친 후 그 결과가 예산편성과 지출한도 설정에 반영되는 과정은 재무부와 각 부처 간의 협상을 통해서 이루어짐

○ 지출검토에서 총관리지출(TME)을 별도로 계획하지는 않지만 부처별 지출한도(Departmental Expenditure Limits: DELs) 총액을 결정할 때, 연간관리지출(AME) 전망치를 반영하여 중장기 재정지표가 재정준칙을 준수할 수 있도록 설정하기 때문에 AME는 신중하게 전망해야 함(홍승현 · 권나현, 2010, p. 72)

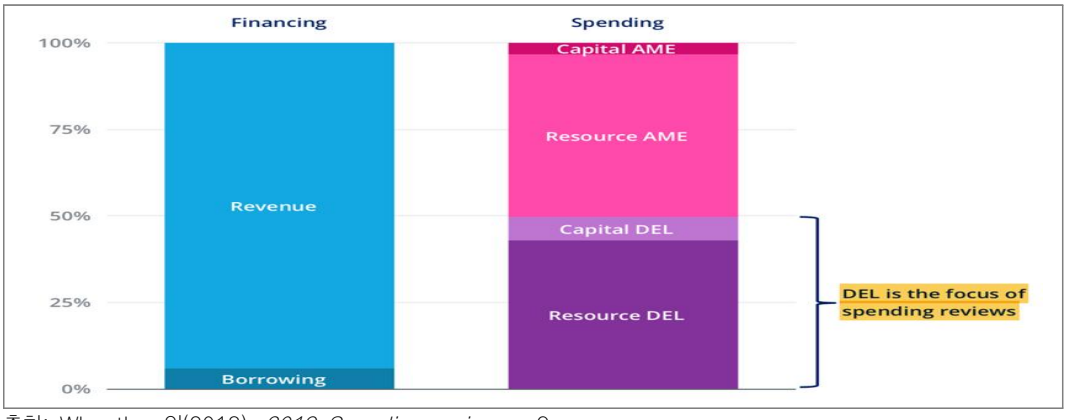
○ 지출검토는 부서지출한도(DEL)로 알려진 공공지출 부분에 초점을 맞추고 있는데, 이는 부서에 할당된 지출로, 학교나 병원 운영, 인건비 같은 일상적인 비용으로 지출될 수 없음

○ 공공지출의 절반 이상, 그 중에서도 특히, 연간관리지출(AME)로 잘 알려진 연금, 복지 혜택 및 부채이자 등은 지출검토 과정에 포함되지 않음. 이러한 지출은 수요와 연동되어야 하므로 각 부처가 통제하기 어렵기 때문임

- 그럼에도 불구하고 각 부처가 AME에서 절감한 액수를 토대로 DEL 지출을 늘려달라고 주장할 경우 종종 고려의 대상이 됨

○ 지출검토에 제시된 부처들의 지출 계획은 정부의 재정 전략에 부합해야 함. 정부는 지출검토 초창기에 부처 지출한도(DEL)를 설정하는데, 이는 조세, 차입, AME 등의 여타 재정 요소와 함께 정부가 목표치를 달성하는 데 도움을 주기 때문임. 다음 [그림 Ⅱ-3-12]는 부처 지출한도가 보다 광범위한 재정적 맥락과 어떻게 들어맞는지를 보여줌

[그림 Ⅱ-3-12] 재정적 맥락에서 본 영국의 부처지출한도(2016~17년)



출처: Wheatley 외(2018), *2019 Spending review,* p. 9

5) 절감 실적과 결과 활용

▢ 절감 실적

○ 내각부와 각 부처의 협업으로 영국정부는 2009~10회계년도 지출을 기준으로, 2013~14회계년도까지 꾸준히 공공지출을 절감하는 데 성공함(HM Treasury & Cabinet Office, 2014, p. 10)

- 정부는 2010~11년 10개월 동안 총 37.5억파운드의 공공지출을 절약
- 2009~10년도 지출 기준으로 2011~12회계년도에는 55억파운드 절감
- 2012~13회계년도에 100억파운드를 절감
- 2013~14년도 절감 실적은 2009~10년도 지출 기준, 14억 3천만파운드로 증가하였으며, 이는 연간 영국의 근로가구당 약 830파운드에 해당하는 액수를 절약한 것과 같은 효과임

▢ 절감 분야 및 내용

○ 2013~14년도에 정부는 공공부문을 보다 효율화함으로써 적자에 대한 부담이 크게 줄었으며 행정비용도 절감하는 효과를 거둠(HM Treasury, 2015, p. 10)

○ 영국 정부는 효율성 및 공공 서비스에 대한 광범위한 개혁의 중요성을 강조함으로써, 상당한 지출 절감을 달성했음에도 불구하고 시민들에 대한 공공 서비스의 질을 유지하는 한편, 영국 경제가 개선되는 효과를 거두기 위해 노력함

○ 보건 분야: 영국 NHS(National Health Service)의 QIPP(Quality, Innovation, Productivity and Prevention) 프로그램은 2014~2015년에 200억파운드를 절감하는 효과를 거둠과 동시에 NHS 관리의 품질 향상을 촉진하는 계획을 세움

○ 정보 분야: 2012년, 정부 디지털 서비스(GDS)와 GOV.UK 웹 사이트의 변화를 통해 정부의 공공지출 절감 실적에 기여함

- 20개 이상의 핵심 공공 서비스의 재설계와 디지털화를 통해 거래 비용은 낮추고 시민들의 서비스 품질은 향상시킴
- 2014~15년 200만명이 넘는 사람들이 새롭게 단장된 디지털 서비스를 사용하여 선거 등록하였으며, 구직자를 위한 지급액(Job Seeker's Allowance) 및 연금(State Pension)에 대한 새로운 청구들도 이제 온라인에서 모두 가능하도록 개선함

○ 토지 이용: 정부 소유의 토지 및 부동산 통합을 통해 6억 2,500만파운드 이상이 절감

되고 2010년 이후 2014년까지 14억파운드의 수입금이 발생함

- 2015년 3월 예산안에서 2017년 3월부터 시행될 중앙정부 부동산에 대한 토지 및 재산 관리에 대한 새로운 상업 중심 접근 방식을 발표함

○ 중앙집권적 방식의 상품 및 서비스 구매와 부처의 공급을 관리하는 방식을 개선함으로써 2010년 이후 상당한 정부 비용 절감 효과를 달성함

- 내각부의 통계에 따르면 20억파운드의 저축은 컨설턴트, 비정규직, 마케팅 및 광고 지출의 감소에서 비롯된 것으로 나타남

6) 성공 및 실패 요인

○ 영국이 그동안 지출검토제도를 운영해 오면서 어떤 요인들은 제도의 긍정적 성과를 촉진시키기도 했지만 제도를 왜곡시키거나 성과를 제약한 약점들도 상존한 것으로 평가됨. Wheatley 외(2018)의 평가를 토대로 성공요인과 실패요인을 정리하면 다음과 같음

① 성공 요인

○ 영국의 한 전직 고위 재무부 관료가 말했듯이, “근본적으로, (사업의) 숫자는 합치고, 예산 배분은 통합할 필요가 있다(at the most basic level, the numbers need to add up and the settlement needs to stick)”는 표현은 영국의 지출검토제도의 가장 특징적인 장점을 잘 드러내 줌

○ 현 지출검토제도의 가장 중요한 업적은 첫째, 정부가 지출할 수 있는 총액을 결정하고, 그 총액의 한도 내에서(staying within the envelope) 각 부처에 예산을 확실하게 할당한 것임

○ 둘째, 지출검토 기간 동안 실제 지출액이 최초 계획한 금액을 초과하지 않도록 정부가 잘 관리했다는 점임

○ 셋, 탱커같이 거대한 공공서비스를 경제적, 정치적 목표에 부합하도록 빠르게 변화시킬 수 있을 정도로 크고 엄청난 변화를 유도했다는 점임

○ 이런 성공은 그 기저에 풍부한 상상력을 지니고 신속하고 명확한 분석과 조언을 제공하는 젊은 재무부 직원들이 다수 있었기 때문에 가능했음. 즉, 유능한 재무부 직원의

근면성, 난제를 창의적으로 해결하는 능력, 그리고 단결심을 성공요소로 꼽기도 함

○ 이상 성공 요인을 3개의 요목(要目)으로 구분하여 이하에서는 각각에 대하여 보다 자세히 기술함

□ 총액 한도 내에서 지출하기(Staying within the envelope)

○ 효과적인 지출 계획의 수립은 영국 정부가 보다 넓은 수준에서 경제 및 재정 관리 기능을 수행할 때 중요한 역할을 수행함. 영국과 영국을 둘러싼 국외 경제 및 정치 상황을 되돌아 볼 때, 각 나라의 정부들은 채무, 조세, 지출 등에 대한 각각 다른 견해를 가질 수 있음

- 그러나 가장 중요한 기초는 정부의 총지출이 제대로 관리될 수 있는 신뢰할 수 있고 효과적인 방법이 있어야 한다는 것임

○ 영국은 재무부가 앞장서서 총지출을 관리했으며, 1998년 고든 브라운에서 시작된 지출검토가 온갖 정치적 격변에도 불구하고 멈추지 않고 지속되었다는 데 큰 의미가 있음

○ 1년을 단위로 하는 지출이 아닌 몇 년의 기간을 단위로 하는 지출검토는 상당한 개선이라고 할 수 있으며, 영국 정부는 공공지출을 위한 명시적 의도에 부합하는 지출계획을 실행에 옮겼다는 점은 가장 중요한 성공 요인이라고 할 수 있음

□ 숫자에 충실하기(Sticking to the numbers)

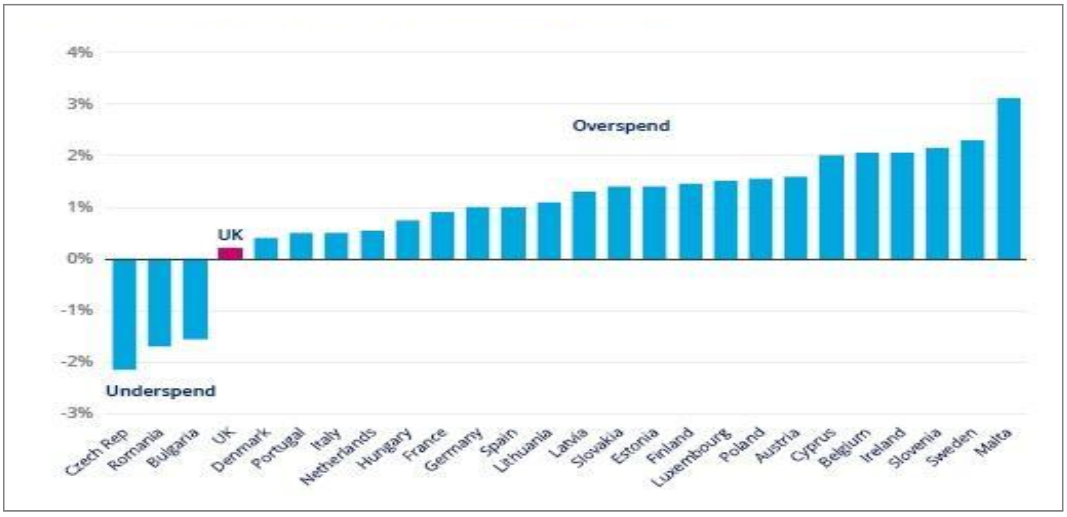
○ 영국의 지출계획은 다른 유럽 국가들과 비교해 볼 때, 수립된 계획이 계획에 그치지 않고 상당히 잘 집행되었다고 할 수 있음

○ 지출검토 사이에 부처들의 계획에 일부 변경이 있었지만, 그것들은 거의 모두가 장관들이 특정 프로그램에 추가 자금을 제공할 필요가 있다는 조언을 신중하게 따른 결과들임. 프로그램들이 부처의 통제를 벗어나서 관리되지 못한 결과가 아니라는 점에서 지출계획의 숫자들은 충실하게 잘 지켜진 것으로 판단할 수 있음

○ 다음 [그림 Ⅱ-3-13]은 2000년에서 2015년까지 유럽 국가의 지출 계획과 실지출 간의 차이를 보여주는데, 영국은 체코, 루마니아, 불가리아를 제외하고 지출을 초과한 국가 가운데 그 차이가 가장 작은 것으로 조사됨

- 이는 영국의 지출검토가 정부 지출을 억제한 효과에 기인한 것이라고 볼 수 있음

[그림 Ⅱ-3-13] 유럽 국가의 지출계획과 실지출 간의 차이(2000~2015)



출처: Wheatley 외(2018), *2019 Spending review.* p. 13

▢ 영국 정부의 비전과 전략

○ 영국이 1998년 지출검토를 통해 공공서비스를 개선하고 공공투자를 증가시키는 정책을 실행한 이래, 2010년의 재정위기 발생과 지금까지의 과도한 공공서비스 지출을 상쇄하기 위하여 공공서비스 지출을 삭감하는 정책을 지속적으로 추진해 옴

○ 초기에는 장관과 부처들이 공공서비스 지출 삭감이 난제라고 생각하였지만, 몇몇 기발한 조치를 통해 지출을 크게 줄일 수 있는 전략을 수립함

○ 2015년 지출검토에 따르면, 문제점이 일부 있기는 하지만 그동안 수립된 전략은 잘 작동하고 있는 것으로 평가되고 있으며, 이러한 지출검토 과정을 통하여 지출 총액과 주요 개별 프로그램들이 정부의 정치 및 경제 전략에 부합하도록 운영할 수 있게 됨

○ 이처럼 거대한 공공서비스 부문을 거침없이 변화시킨 영국 정부의 비전과 의지를 토대로 한 전략은 중요한 성공 요인의 하나로 꼽힘

② 실패 요인

○ 그러나 영국에서 지출검토제도가 시행된 이후, 재정검토가 겨냥했던 소기의 성과를 제대로 거두지 못했다는 시각도 상존하고 있고 관계자들에 의한 비판도 종종 제기되어 옴. Wheatley 외(2018, pp. 15~32)는 영국 지출검토제도가 제대로 작동하지 못한

것과 관련하여서 다음과 같은 5가지 요인을 지적했음

- 정치적 요인이 우세한 경우
- 지출 계획이 신뢰를 가지지 못하고 분명하지 못한 경우
- 성과, 가치, 능률성 등의 초점이 부족한 경우
- 재무부 직원이 경험, 재정, 회계 등에 있어서 역량이 부족한 경우
- 투명성과 소통이 부족한 경우

○ 이런 요소들은 지출검토에 관여한 내부 및 외부 인사들이 종종 지적했던 바와 같이, 재무부가 무소불위의 권력을 휘두르며 영향력을 행사했지만 그들이 정작 희소자원을 공공서비스 부문에 제대로 투여했는가는 의문점을 품도록 하는 데 일조했음

- 이를 두고 어떤 학자는 "재무부(Treasury)는 매우 강력하다. 그러나 조금도 강력하지 않다."는 역설적 평가를 제시하기도 하였음

▢ 정치적 요인의 우세

○ 원론적으로 볼 때, 수상과 재무부 장관이 공공지출과 공공서비스를 다룰 때 지출검토는 정확성을 담보해야 함. 그러나 검토 과정이 전쟁터가 되기도 하고, 노련하거나 재무부 실태를 잘 아는 장관들은 협상을 통해 유리한 방향으로 예산을 확보하는 술책에도 능함

- 가령, Nicky Morgan, John Healey, Ed Balls 등과 같은 전직 관료들은 그들이 재무부 경험이 있거나 검토 과정에 대하여 잘 알고 있는 덕택에 예산을 더 많이 확보할 수 있었다고 고백하기도 함

○ 또한, 재무부는 지출액수 협상을 좀 더 조기에 종료하기를 원하는데, 이때 타 부처 장관들의 견해는 특정 부처의 프로그램에 대하여 잘 모르는 상황에서 비판적 태도나 정치적 이해관계에 의해 좌우될 수도 있음

▢ 지출 계획 자체의 신뢰성 부족

○ 효과적인 재정 계획은 단지 숫자의 조합이 아니라, 그러한 숫자들이 옳은 것이어야 함. 그러나 낙관적인 편견이나 비용 전용, 장기적인 관점에서 위험 관리에 주의를 기울이지 못하는 등의 행태는 지출 계획의 신뢰성을 저하시키고 결국 공공 서비스를 부실화함

- 낙관적 편의(optimism bias): 시간을 비현실적으로 설정하거나 정치적 위험부담을

무시하는 것. 예산 결정과 같이 중압감이 심한 일을 할 때 주로 나타나며, 이로 인해 공공서비스를 망치는 경우가 종종 있음

- 비용 전용(cost shunting): 각 부처가 재무부와 협상을 하는 과정에서 특정 프로그램에서는 비용을 절감하지만, 결국 다른 프로그램의 비용이 증대되는 현상. 가령 2015년 지출검토에서 주택소유자에게 제공하는 혜택(housing benefit)을 낮춘 결과 부처 예산이 절감되는 듯 했지만 결국 임시 주거지를 제공하는 데 추가 비용이 더 많이 소요되어 절감 효과가 상쇄된 것은 좋은 사례임
- 장기 계획과의 불일치: 지출검토는 기껏해야 5년 정도를 커버하지만 영국에서 시행된 High Speed 2(HS2) 와 같은 대규모 기반 프로젝트는 훨씬 더 많은 기한을 요함. 그러나 지출검토는 이와 같이 대규모 장기 프로젝트의 전망과 재정규모를 반영하기 어려움

▢ 성과, 가치, 능률성에 대한 관심과 초점의 부족

○ 현재의 지출검토 접근법은 거의 지출 통제에만 초점을 맞추고 있어서, 성과와 결과는 어떻게 처리하는지, 그리고 이들과 지출과의 관계의 관계(가치 또는 효율성 측면에서)는 무엇인지가 불명확하다는 문제가 있음

- 이를 두고 지방 당국의 최고위원(local authority chief executive)은 “투입을 관리하는 책무성도 중요하나, 투입을 통해 어떠한 결과가 산출되었는지에 대하여 알지 못한다면 투입 관리의 효과가 완전하다고 볼 수 없다”고 지적함

○ 성과 관리측면: 2010년 이전에 정부의 성과와 결과를 계획했던 공공서비스 협약(Public Service Agreements)은 그 목적을 달성하는 데 어느 정도 성공을 거두었지만, 최근 두 차례의 지출검토제도(2013년, 2015년)는 오히려 퇴보한 것으로 평가되고 있음

- PSA는 1998년 종합 지출검토에서 처음 발현되어 그동안 많은 제도를 거쳐 진화되었는데, 2002년 지출검토제도에서 재무부, 각 부처, 내각부의 소통을 원활하게 하여 PSA 시스템이 강화되기도 했으나, 타깃이 잘못 설정되었다는 질책을 받으며 마침내 2010년에는 중단됨

○ 가치 및 효율성 측면: 지출검토제도는 각 부처의 예산이 DEL에 맞춰 지출했는지를 보기 때문에 부처의 예산이 증가하거나 줄어드는 것에만 초점을 두어, 자원을 얼마나 효과적으로 사용하고 있는지에 대해서는 폭 넓게 고려되지 못했다는 한계가 있음

▢ 재무부 직원의 경험 부족 및 재정 및 회계 역량 부족

○ 영리하고 열심히 일하지만 젊은 탓에 이직률도 높고 정부 지출에 대해 현명한 판단을 내리기에는 경험이 부족하다는 점은 재무부 직원에 대한 냉혹한 역량 평가를 대변하고 있으며, 재무부가 직면한 가장 일반적이고 보편적인 비판임

- 젊은 재무부 직원들이 입직 전에 습득한 상업 금융에 대한 지식과 경험들은 정부 업무와의 관련성이 거의 없고 업무 수행에 필요한 정치와 정치인에 대한 이해도 매우 부족한 실정임
- 2011년부터 재무부 직원의 연간 평균 이직률은 23%로 매우 높은 편이며, 빈번한 이직으로 인하여 새로 부임한 직원들이 많은데 이들은 복잡한 지출 정책 및 제도적 틀을 숙지하는 데 한계가 있어 업무 효율이 저하됨
- 재무부는 전체 직원이 2,000명에 불과한 가장 작은 부처이자, 고위공무원의 55%가 40세 이하인 가장 젊은 부처 가운데 하나인데, 이러한 특성으로 인하여 다른 부처 사람들의 입장에는 관심이 없고, 무례하며, 불필요하게 공격적인 문화를 지녔다는 비판을 받고 있음

▢ 투명성과 소통의 부족

○ 재무부는 비단 정부관계자뿐만 아니라 대중들과 소통하고 국민들에게 공공 지출에 관한 정보를 제시해야 하는데, 그 방법이 적절한가에 대한 비판도 만만치 않음

○ 공공지출 정보는 지출검토제도, 단일부서 계획(SDP), 의회가 공식적으로 지출을 승인하는 공급 견적 및 부서별 연례보고서 등 총 4가지 문서로 공개되는데, 이는 일반 대중들이 이해하기에 매우 복잡하고 어렵다는 지적이 많음

○ 재무부는 또한 외부 부처와의 소통 노력 및 참여 부족으로 각 프로그램들을 깊이 있게 이해하지 못하고, 이는 중앙정부 외의 이해 관계자들을 배제하고 소외시킨다는 우려를 낳고 있음

○ 이러한 재무부의 참여와 소통의 부족은 지출검토의 성과를 저해시키는 요인으로 작용하는 것으로 평가되고 있음

7) 시사점 및 함의

○ 영국의 지출검토제도는 공공서비스에 대한 광범위한 개혁과 정부의 지출통제를 기

반으로 예산 적자는 감소시키는 한편, 공공 서비스의 질 유지 및 경제 개선 효과를 거두는 방향으로 운영되었다는 점은 우리에게 시사하는 바가 큼. 영국의 지출검토제도 운용이 주는 시사점을 정리하면 다음과 같음

○ 조직과 체계 측면: 영국의 지출검토제도가 국가의 미래에 미치는 영향이 지대하기 때문에 국가 재정에 책임을 지는 재무부뿐만 아니라 정부의 여러 부터들이 지출 감소를 위해 공동으로 노력하는 체계를 갖추었다는 것임. 수상이 리더가 되고 고위급 인사들이 참여하는 공공지출위원회(Public Expenditure Committee)를 구성 운영할 뿐만 아니라 각종 외부전문가 그룹을 활용하여 정파적 이해관계를 최소화할 수 있는 장치를 두고 있다는 점은 조직체계의 정비에 중요한 시사를 줌

○ 목표 측면: 영국의 지출검토제도는 정부의 총지출을 정부의 모든 부처를 망라하는 총체적인 시각에서 관리했음. 즉, 정부가 지출할 수 있는 총액을 결정하고, 그 총액의 한도 내에서 각 부처에 돈을 확실하게 할당하는 일련의 과정을 통해 재정 안정화와 지출 절감 목표를 달성할 수 있었음. 지출검토 과정에서 지출검토의 궁극적 목표가 정부의 지출 삭감이라는 것을 명확하게 천명하고 이를 흔들림 없이 추구했음

- 이와 같이 재무부가 앞장서서 정부의 총지출을 제대로 확실하게 관리하고 지출 삭감 목표를 분명히 추구했다는 점은 지출검토제가 예산 절감 실적을 이루어낼 수 있도록 한 중요한 동인이 되었다고 할 수 있음

○ 정권교체와 무관한 제도 지속성: 영국의 지출검토제도는 1998년 도입된 이래 2~5년 간격으로 총 8회 진행되는 동안 노동당 정부, 연합정부, 보수 정부 등 여러 성격의 역대 정부를 거쳤음을 알 수 있음

정권이 바뀌면 이전 정부의 정책이 원점으로 돌아갈 수도 있었으나 공공서비스 지출을 감축하는 난제를 해결하기 위해 정권교체와 관계없이 제도가 지속되었다는 점에서 정부의 비전과 의지는 제도 성공을 담보하는 중요한 변수라는 것을 말해줌

○ 그럼에도 불구하고, 영국의 지출검토제도가 시행되는 과정에서 정치적 이해관계나 정치적 영향력, 지출 계획 자체가 장기 계획과 불일치하는 데서 초래되는 신뢰성 부족, 지출 통제에만 초점을 맞추다 보니 지출을 통해 어떤 성과를 거두었는지에 다소 둔감하게 되는 성과관리의 불완전성, 재무부 직원의 높은 이직률과 편협한 조직문화 등은 지출검토제도의 성과를 제약하는 요인이 되고 있음을 확인할 수 있음

- 이러한 제약요인은 제 아무리 제도가 합리적으로 설계되더라도 제도 운영 과정에서

투명성, 합리성, 합목적성이 담보되지 않는다면 그 성과가 제한적일 수밖에 없다는 것을 말해줌. 따라서 지출검토제도 도입 시, 제도의 설계와 함께 운영의 내실성을 확보할 수 있는 장치도 필요하다는 시사점을 줌

참고 문헌

박용주 외, 『주요국의 재정제도』, 국회예산정책처, 2016.

윤성주 외, 『주요국 예산안 - 영국』, 한국조세재정연구원, 2018.

이철원 · 임유진, 「브렉시트 앞둔 영국의 생산성 정체 대응방안과 시사점」, 『오늘의 세계경제』, 대외경제정책연구원. Vol. 18, No. 7, 2018, pp. 2~14.

탁현우 외, 『예산과정의 지출검토제도(spending review) 도입 방안 연구』, 한국행정연구원, 2017.

홍승현 · 권나현, 『영국의 재정제도』, 한국조세연구원, 2010.

Agasisti, m. Arena, M. Catalano, G., & Erbacci, A., "Defomomg spending reviews: A proposal for taxonomy, with applications to Italy and the UK," *Public Money & Management*, 35(6), 2015, pp. 423~430.

Ferry, L. & Eckersley, P., "Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: Act one 'the comprehensive spending review'," *Journal of Finance and Management in public Services*, 10(1), 2011, pp. 14~23.

Ferry, L. & Eckersley, P., "Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: Act 2 'the annual budget'," *Public Money & Management*, 32(2), 2012, pp. 119~126.

Ferry, L. & Eckersley, P., "Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: Act three 'accountability and audit arrangements'," *Public Money & Management*, 35(3), 2015, pp. 203~210.

HM Treasury & Cabinet Office, *Efficiency and reform in the next parliament,* 2014.

HM Treasury, *Spending review*, 2002.

HM Treasury, *Spending review framework,* 2010a.

HM Treasury, *Spending review 2010,* 2010b.

HM Treasury, *2015 Spending review*, 2015a.

HM Treasury, *Spending review and autumn statement,* 2015b.

HM Treasury, *Budget 2016,* 2016.

HM Treasury, *Autumn budget 2017,* 2017a.

HM Treasury, *Charter for budget responsibility_Autumn 2016 update,* 2017b.

HM Treasury, *Budget 2018,* 2018.

House of Commons Treasury Committee, *The 2007 comprehensive spending review: Prospects and processes,* 2007.

Keep, M. et al, *Background to the 2015 spending review and autumn statement,* House of Commons Library, 2018.

Keep, M., "Office for budget responsibility and charter for budget responsibility," Briefing Paper, No CBP 5657, House of Commons Library, 2018.

Lilico, A., Holmes, E., & Sameen, H., "Controlling spending and government deficits: Lessons from history and international experience," *Policy Exchange,* 2009.

OECD, "The legal framework for budget systems," *OECD Journal on Budgeting*, 4(3), 2004, pp. 406~443.

Wheatley, M., B. Maddox, and T. Bishop, *The 2019 spending review*, Institute for Government, 2018.

4 독일

가. 국가 현황

1) 경제 · 정치적 배경

□ 독일은 EU 최대 경제국으로 1980년대 이래 성장, 고용, 재정수지 면에서 어려움을 겪었고 1990년 통일을 거치면서 상황이 더욱 악화되었으나 2000년대 중반 이래 경제의 여러 측면에서 좋은 성과를 보여주고 있음

○ 이같은 상황 개선의 배경으로는 대내적으로는 임금상승 억제와 노동부문을 포함한 구조적 개선, 대외적으로는 유로화의 출범과 중국 등의 신흥국의 투자재 수요 확대 등을 들 수 있음

□ 정치적으로 다당제하의 의원내각제를 취하고 있으며 제2차 세계대전 후 중도우파(CDU/CSU)와 중도좌파 정당(SPD)을 중심으로 타협적인 연립정부 운용의 전통이 확립되어 있어서 경제정책이 비교적 안정적으로 시행되고 있음

○ 주정부가 경제정책, 교육정책 등과 관련해서 높은 자율성을 가지고 있으며, 연방과 주정부, 주정부들 사이의 조세와 재정 분담의 규칙이 헌법을 통해서 명확히 정해져 있어서 그러한 자율성 발휘를 뒷받침하고 있음

2) 예산 및 재정 현황

□ 2017년 기준 GDP 일반정부의 수입과 지출은 각각 45.19%와 43.92%로, OECD 평균(수입 42.37%, 지출 42.98%)에 비해서 수입은 약 3%p, 지출은 약 1%p 높음

○ 일반정부 재정수지는 2010년 4.22%의 적자였으나 그 후 개선되어 2014년 흑자로 전환되었고 그 후 흑자 폭이 확대되어 왔음

〈표 II-4-1〉 독일의 재정 기본 지표

(단위: %)

연도	일반정부수입/GDP	일반정부 수입중 중앙정부	일반정부지출/GDP	일반정부 지출중 중앙정부	일반정부 재정수지
2007	43	28.74	42.82	18.74	0.19
2008	43.4	28.9	43.57	19.24	-0.18
2009	44.34	29.1	47.58	19.1	-3.23
2010	43.03	29	47.26	20.5	-4.22
2011	43.75	29.53	44.71	18.66	-0.96
2012	44.26	29.36	44.3	18.52	-0.03
2013	44.55	29.1	44.69	18.25	-0.14
2014	44.62	29.17	44.09	17.2	0.53
2015	44.49	28.65	43.66	16.78	0.84
2016	44.98	28.07	43.97	16.51	1.01
2017	45.19	27.86	43.92	16.97	1.26

자료: stats.oecd.org Public Sector(검색일자: 2018. 11. 15)

□ 연방예산만을 보면 경제위기의 여파로 2009~2010년에 수지가 크게 악화되었으나 그 후 적자 축소에 성공하여 2014년 수지균형을 달성하고 그 후 2017까지 결산기준으로 흑자를 보이고 있음

〈표 II-4-2〉 독일의 연방예산규모 추이

(단위: 십억유로, %)

연도	지출		수입		수지
	금액	전년 대비 비중	금액	전년 대비 비중	
2009	292,3	+3,5	257,7	-4,7	-34,5
2010	303,7	+3,9	259,3	+0,6	-44,3
2011	296,2	-2,4	278,5	+7,4	-17,7
2012	306,8	+3,6	284,0	+2,0	-22,8
2013	307,8	+0,3	285,5	+0,5	-22,3
2014	295,5	-4,0	295,1	+3,4	-0,3
2015	299,3	+1,3	311,1	+5,4	11,8
2016	316,9	+3,8	310,5	+1,9	6,2
2017	325.4	+4.8	330.4	+4.3	5
2018	343.6	+5.6	341.7	+3.4	-1.9

주: 2018년만 예산기준, 그 외는 결산기준

자료: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/01/Inhalte/Kapitel-5-Statistiken/5-1-08-gesamtuebersicht-entwicklung-bundeshaushalt.html;
https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/11/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-08-gesamtuebersicht-entwicklung-bundeshaushalt.html(검색일자: 2018. 11. 15)

□ 지출예산의 부처별 구조를 보면 노동사회부의 비율이 약 40%정도이며, 그 다음은 국방부가 11~12%, 교통디지털인프라부 약 8%로 비율이 높음

○ 노동사회부의 예산 중 중요한 항목은 국민연금 보조금과 실업자 최저생활보장(Arbeitslosengeld II)임

〈표 II-4-3〉 일연방정부 부처별 예산규모

(단위: 백만유로, %)

	2019		2018		2017	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
노동사회부	145,260	40.76	139,180	40.51	137,582	41.81
국방부	43,228	12.13	38,520	11.21	37,005	11.24
교통디지털인프라부	29,286	8.22	27,852	8.11	27,911	8.48
연방채무	18,380	5.16	19,414	5.65	19,991	6.07
교육연구부	18,270	5.13	17,617	5.13	17,650	5.36
내무건축부	15,849	4.45	14,133	4.11	8,978	2.73
보건부	15,305	4.29	15,207	4.43	15,159	4.61
일반재무관리	14,888	4.18	18,817	5.48	11,204	3.40
가족노인여성청년부	10,448	2.93	10,226	2.98	9,523	2.89
경제협력개발부	10,246	2.87	9,442	2.75	8,541	2.60
경제에너지부	8,188	2.30	8,115	2.36	7,735	2.35
재무부	7,180	2.01	6,555	1.91	6,194	1.88
영양농업부	6,324	1.77	6,019	1.75	6,003	1.82
외무부	5,826	1.63	5,450	1.59	5,232	1.59
기타	7,722	2.17	7,053	2.05	10,392	3.16
합계	356,400	100.00	343,600	100.00	329,100	100.00

자료: https://www.bundeshaushalt.de/#/2019/soll/ausgaben/einzelplan.html(검색일자: 2018. 11. 15)

3) 재정 법제

□ 독일의 기본법(헌법)은 여러 조항에 걸쳐서 연방정부의 예산제도와 원칙을 정하고 있음

○ 수입과 지출을 예산에 포괄적으로 밝힐 것(제110조 (1)), 예산법의 당년도 주의(제110조 (4)), 예산이 회계연도 초까지 확정되지 않았을 때 연방정부의 권한(제111조), 불가피하게 계획에 벗어나거나 예산에 정하지 않은 지출을 해야하는 경우 재무부의 '비상지출권'(제112조), 예산안 변경 시 연방정부 동의 필요(제113조), 연방감사원 결산 심사권한(제114조), 부채에 대한 법률 승인 규정(제115조 (1)), 균형재정원칙과

예외(제115조)(2)) 등을 정하고 있음

○ 제109조에는 연방과 주정부의 부채를 통제하기 조항을 두고 있음

- 원칙적으로 부채없이 균형재정을 달성할 것을 규정하고 있음(제109조 3항 첫 문장)
- 연방의 경우는 차입이 명목 GDP의 0.35% 이하의 규모로만 이루어지는 것을 원칙으로 정하고 있으며(제109조 3항 세 번째 문장), 주정부의 경우는 차입을 하지 않는 것을 원칙으로 정하고 있음(제109조 3항 네 번째 문장)

▢ 1967년에 제정된 「경제안정 및 성장증진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)」은 예산운용에 있어서 거시경제적 균형을 고려할 것을 규정하고 있음

▢ 1969년에 제정된 「예산원칙법(Haushaltsgrundsätzegesetz)」은 연방, 주정부, 지방자치단체 등이 예산편성에 공통적으로 준수해야 할 단일성, 완전성(제8조), 절약성과 경제성 원칙(제6조), 당년 필요예산 반영(제8조) 등 기본적 원칙들을 명시하고 있음

▢ 1970년에 제정된 「연방예산시행령(Bundeshaushaltsordnung)」은 예산원칙법의 원칙을 연방예산의 작성, 집행 등에서 실현하기 위한 구체적인 규칙들을 제정한 것임[52)]

▢ 「연간예산법(Das jährlihe Haushaltsgesestz)」은 연방정부가 제출한 예산안을 연방의회가 법률의 형태로 확정한 것임

○ 일반적인 법률안 심의과정과 유사한 과정을 거침

○ 이 예산법에 첨부되는 예산계획(Haushaltsplan)으로 예산이 확정됨

○ 법적으로는 행정부가 예산계획에 명시된 지출이나 의무관계를 체결할 수 있는 권리를 부여받는 것이며 예산계획 자체가 청구권이나 의무관계를 형성하는 것은 아님

○ 「2019년 예산법」의 경우 4개의 절과 첨부(Anlage)로 구성됨[53)]

- 4개의 절은 일반적 권한부여, 수입-지출-의무부담 권한부여 관리, 계획 인원 및 인원관리, 그리고 경과규정 및 종결규정으로 이루어짐
- 첨부는 다시 4부(예산총괄표, 헌법 제115조 이행을 위한 법률 제5조에 따라 허용되는 차입상한 규모의 계산, 재정수지 적자조달(흑자처리)방안, 부채관리계획)로 나누어짐

52) BMF(2015), p. 6

53) https://www.buzer.de/Anlage_Haushaltsgesetz_2019.htm(검색일자: 2018. 12. 15)

- 개별 부처의 예산안(Einzelplan)은 각각 의결의 대상이 됨

▢ 「예산동반법(Haushaltbegleitgesetz)」은 「연간예산법」과 함께 당년도 연간예산의 집행에 필요한 특별한 사항을 법률로 정한 것임

▢ 연정합의서(Koalitionsvertrag)는 4년마다 이루어지는 연방하원 선거 후 연방하원에 진출한 정당들 중 다수를 구성하는 정당들이 연립정부를 구성하면서 중요한 정책의 방향과 총리 및 장관직 배분에 대해서 합의한 사항을 밝히는 정치적 문서임

○ 선거과정에서 각 당이 선거공약 등을 통해서 표방한 중요 정책방향에 대해서 연정참여 정당들 간에 타협하고 합의한 결과를 밝히는 것이며 정치적 구속력이 상당히 강하다고 볼 수 있음

○ 조세, 예산 및 재정, 사회보장과 관련해서도 중요한 정책과제와 그와 관련한 방향성을 밝힘

- 예를 들어 후술하는 바와 같이 2013년 연정합의서는 지출검토(spending review)의 도입 계획을 밝히고 있음

- 2017년 총선 후 체결된 연정합의서에서도 다음과 같이 예산운용에서 성과 지향성을 강화할 의지를 밝히고 있음

> "우리는 균형예산의 기초 위에서 가용한 재원을 더욱 시민을 위해서 사용하고자 한다. 여기에는 폭넓은 임무에 대한 비판과 정책수단들에 대한 규칙적인 효과성과 효율성 점검을 통해서 추가적인 운용의 여지를 만들어내는 것도 속한다. 이를 위해서 예산의 성과지향성 개선을 위한 노력 - 예컨대 수입과 지출 측면에서의 예산분석 - 을 강화하고 더욱 발전시킨다." (CDU, CSU und SPD(2018), p. 66)

4) 예산 및 결산제도

▢ 독일은 2012년부터 하향식(Top-Down) 예산편성 제도를 채택하고 있음[54]

54) https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt_auf_einen_Blick/2011-08-15-entstehung-bundeshaushalt.html(검색일자: 2018. 11. 15)

〈표 II-4-4〉 독일 연방예산 순기(2013회계년의 경우)

2011년	
12월	연방재무부가 2013예산 및 2012~2016 중기재정계획 작성을 위한 회람 송부
2012년	
1월	연방정부 연차경제전망과 함께 연차경제보고서 발표
2월/3월	재무부 '하향식 편성' 절차 위한 기본중요수치(Eckwerte) 결정 준비
3월	기본중요수치 결정 위한 내각회의
4월	인건비예산 제안과 기본중요수치결정에 기초한 각 부처 예산 제안
	거시경제 중기 전망
5월	중기 세수전망
5월/6월	재무부와 부처 간 직급별 예산관련 협의
7월 말	내각회의에서 예산안과 중기재정계획 확정
8월	예산안 연방 상하원에 심의를 위해 제출. 중기재정계획 제출
9월	연방하원 1차 독회, 연방상원 1차 심의
	연방하원 예산위원회에서 '본회의 보고자' 대화 및 심의 시작
10월	예산위원회 심의 진행
11월	중기 경제전망 및 중기세수추계, 예산위원회 최종심의
	연방하원에서 2차, 3차 독회
12월	연방상원 2차 심의
	재무부가 각 부처에 2013년 예산집행과 관련한 회람 송부
2013년	
1월	예산집행 시작
9월	재무부 각 부처에 2013년 결산작성을 위한 회람 송부
2014년	
1-3월	결산 및 재산결산서 작성
6월	재무부가 결산 및 재산결산서를 연방 상하원, 연방감사원에 송부
12월	연방감사원 연례보고서에 2013 회계연도 연방 결산 및 재산결산서 게재
2015년	
6월	연방상원이 연방정부 결산확정
12월	연방하원이 연방정부 결산확정

자료: BMF(2015)

○ 3월: 연방내각이 내년도 예산안과 '재정계획'(중기재정계획)의 기초가 되는 중요 재정 수치들을 결정하며 이에 기초하여 이후의 부처별 재원배분과 인력 조정이 이루어짐

○ 7월 초: 연방내각이 예산안과 재정계획을 확정함

○ 8월: 예산안이 의회에 제출됨

○ 9월~12월: 상하원에 의회에서 예산에 대한 심의가 이루어져서 예산법(Haushaltsgesetz)과 예산계획(Haushaltsplan)이 확정됨

▢ 재정계획(Finanzplan)을 통해서 연방정부는 작성년도의 다음해부터 4년간에 걸친 거시경제전망과 그에 기초한 재정운용계획을 제시함

○ 예를 들어 2018년 8월에 의회에 제출된 재정계획은 총 70쪽으로 이루어져 있고 다음과 같은 목차로 구성됨[55)]

1. 2018~2022 거시경제 추이
   1.1 단기 경제추세
   1.2 2019년 전망
   1.3 2022년까지 독일 거시경제 전망
2. 2019년 예산과 2022년까지 재정계획 개관
   2.1 2019년 예산과 2022년까지 재정계획
   2.2 재정성과점검(Wirkungsorientierung)
   2.3 부채비율 추이
3. 연방재정지출
   3.1 개관
   3.2 지출분야별 배분과 설명
   3.3 연방의 소비적 지출과 투자적 지출
   3.4 연방의 재정지원
   3.5 연방 인건비와 인원 변화
4. 연방수입
   4.1 개관
   4.2 세수입
   4.3 기타 수입
   4.4 차입
5. 연방과 다른 수준과의 재정관계
   5.1 EU와 연방과의 재정관계

55) Bundesrat(2018), pp. 2~3

5.2 총세수의 분배

5.3 연방의 국제기구 및 초국가 기관에 대한 기여(EU 예산에 대한 기여제외)

- 지출검토(Spending Review)와 관련하여 주목할 점은 이 제2장 제1절에서 내년도 예산안의 개요 및 2022년까지의 중기재정계획을 밝히 후 제2장 제2절에서는 '재정성과지향(Wirkungsorientierung)'이라는 제목 아래에서 최근 이루어진 지출검토 주제와 그 내용의 개요를 서술하고 현재 진행 중인 지출검토의 주제를 밝히고 있다는 것임
- 한편 제2장 제1절에서 제시하는 중기재정계획은 2022년도까지의 지출 및 세수 전망치와 재정규율에 따라서 정해지는 신규차입 한도액을 명시하고 있음(아래의 표 참조)

〈표 II-4-5〉 독일의 중기재정계획 개관(2018~2022)

(단위: 십억유로, %)

	2017 결산	2018 예산	2019예산안	재정계획		
				2020	2021	2022
지출	330.7	343.6	356.8	363.2	369.3	375.5
전년 대비 증가율	+4.3	+3.9	+3.8	+1.8	+1.7	+1.7
수입	330.7	343.6	356.8	363.2	360.3	375.5
세수	309.4	321.3	333.0	333.8	346.8	359.7
신규차입	-	-	-	-	-	-
참고 투자지출	34.0	37.4	37.9	37.9	37.9	37.9

자료: Bundesrat (2018), p. 10

〈표 II-4-6〉 독일의 부채규칙에 따라서 허용가능한 신규차입규모(2018~2022)

(단위: %, 십억유로)

	2019예산안	재정계획		
		2020	2021	2022
GDP 대비 최대허용 구조적 신규차입률	0.35	0.35	0.35	0.35
예산수립 1년전 명목 GDP	3263.4	3401.7	3539.4	3655.4
최대허용 구조적 신규차입	11.4	11.9	12.4	12.8
경기요소 차감분	6.4	4.0	1.5	0.0
금융거래 차액 차감분	1.0	0.8	0.7	0.9
부채규칙에 따른 최대허용 신규차입	4.0	7.1	10.1	11.9

자료: Bundesrat (2018), p. 10

- 다른 한편 '3.2 지출분야별 지출배분과 설명'에서는 지출분야를 15개로 나누고 그 안에서도 큰 지출항목별로 2019년 예산안의 중요한 내용과 경우에 따라서 2020년 이후의 지출계획에 대해서도 설명하고 있음

□ 재정계획과 함께 제출되는 재정보고서(Finanzbericht)는 재정계획을 그 일부로 포함하고 있으며 연방정부의 재정상황과 전망, 그리고 EU 및 주정부와의 재정관계에 대해서 보다 상세한 정보를 담고 있음

○ 이 재정보고서는 연방예산시행령 31조의 규정에 따라서 연방예산안 및 재정계획의 부대문서로 연방재무부가 제출하는 것임

○ 지출검토(Spending Review)와 관련하여 주목할 점은 이 재정보고서 제2장 제1절에서 내년도 예산안의 개요를 설명한 후에 제2장 제2절에서는 최근에 이루어진 지출검토의 검토내용을 수록하고 그 보고서의 결론과 관련하여 지출검토 추진위원회(Lenkungsausschuss)가 취한 조치를 밝히고 있다는 것임

○ 예를 들어 2018년 8월에 의회에 제출된 재정보고서는 총 328쪽으로[56] 이루어져 있고 다음과 같은 목차로 구성됨[57]

0. 도입
1. 재정계획
2. 연방예산
   2.1 2019 회계연도 연방예산안 개관
   2.2 지출검토(spending review) 2017/2018 주기 최종보고서
3. 2019년 연방예산안 작성에서 고려한 재정 및 거시경제 상황과 추이
   3.1 거시경제 기본상황
   3.2 공공부문 전체 재정
   3.3 연방자산상황
   3.4 연방부채관리
   3.5 연방의 금융시장 차입
   3.6 세수 추이와 2018년 세수추계 검토

56) 표와 개관표를 제외한 제6장까지는 188쪽임
57) BMF(2018), pp. 3~5

4. 2017년 7월부터 2018년 6월까지 세법개정 개관
   4.1 재산 및 교통세 분야 개정
   4.2 소비세 및 국가 관세법 분야 개정
   4.3 국제소제법 분야 개정
5. 연방, 주, 그리고 기초자치단체 간 재정관계
   5.1 재정안정성 위원회의 연방과 주 예산에 대한 감시
   5.2 연방과 주의 재정관계
   5.3 주와 기초자치단체의 재정관계
6. EU 재정과 국제 재정관계
   6.1 EU 재정
   6.2 국제분야 기여
7. 표
8. 개관표

5) 재정 관련 조직

▢ 재정정책과 관련하여 중요한 기관 및 조직은 연방하원, 행정부 내각, 감사원, 재무부 등임

▢ 연방하원은 4년마다 선거에 의해서 정당별 지역별 명부방식을 따라서 선출되며 연방정부가 매년도 제출하는 예산안을 심의하여 「예산법(Haushaltsrecht)」의 형식으로 확정함[58]

○ 통상적인 법률안의 경우와 같이 예산안에 대해서도 3차에 걸친 본회의 독회를 거쳐서 예산안을 확정하며, 부처의 개별 예산안별로 의결을 행함

○ 본회의 1차 독회 후에 하원 예산위원회(Haushaltsausschuss)에서 부처의 개별 예산안별로 검토위원회를 통해서 심의가 이루어지며 그 결과가 2차 독회에 보고됨

▢ 연방정부는 총리와 각부 장관으로 구성되고, 총리는 대통령의 추천으로 연방하원에서 선출되며 장관은 총리가 추천하여 대통령이 임명함(「기본법」 제62조, 63조, 64조)

○ 예산안 작성의 기초가 되는 주요 수치(Eckwerte) 및 예산안, 중기재정계획 등을 확정

58) BMF(2015), pp. 35-39

하여 연방의회로 보내는 주체임

▢ 연방 재무부는 연방정부가 확정하는 주요수치, 예산안, 중기재정계획을 실무적으로 작성하는 주체임

○ 재무부 장관은 연립정부 내에서 총리 다음으로 가장 영향력 있는 정치인이 맡게 되는 경우가 많음

○ 현재 장관 1명, 정무차관 2명, 행정차관 4명이 있으며 11개 국(Abteilung)이 있음[59]

○ 예산은 제2국이 담당하며 2국 산하에 4개의 부국(Unterabteilung)이 있으며 그중 제A부국이 총괄업무(예산안 작성, 예산제도, 연방부채, 재정관리)를 하고 B, C, D 부국은 분야별 예산을 담당함

▢ 연방감사원(Bundesrechnungshof)은 연방 예산 및 경제운용의 경제성과 적절성(Ordnungnsmässigkeit)을 심사함(「기본법」 제114조)[60]

○ 감사위원들은 판사와 같은 독립성(richterliche Unabhängigkeit)을 보장받음(「기본법」 제114조)

○ 51개 감사영역에 걸쳐 9개의 감사국이 설치되어 있음

- 9개의 감사영역은 기본과제, 헌법기관, 유럽 · 건설 · 환경 · 부동산 · 외무 · 경제 · 연구 · 영양 · 지분참여 · 은행/국방/교통 · 인프라/노동 · 사회 · 인건비/내무 · 건축 · 향촌 · 데이터보호 · IT · 조직/재무부 · 조세 · 관세/건강 · 연금 · 재활 · 돌봄 등임

○ 감사결과는 감사국장과 감상영역담당관 두 사람의 합의로 결정되고 중요한 사안의 경우는 감사원장 또는 부원장이 추가적으로 관여하여 3인 만장일치로 결정됨

○ 매년 연방정부의 수입과 지출에 대해서 감사를 행하며 사회보험관리조직과 연방이 출자하고 있는 기업에서의 연방의 활동도 감사의 대상으로 함

○ 감사의 결과를 매년 연방 상하원과 연방정부에 '연차보고서'의 형태로 통지하며 이 보고서에 기초하여 의회가 연방정부의 결산을 확정함

○ 특별히 중요한 사안에 대해서 수시로 연방 상하원과 연방정부에 통지할 수 있음('특별보고서')

---

59) http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/organigramm.pdf?__blob=publicationFile&v(검색일자: 2018. 11. 25)

60) https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueber-uns/organisation/aufgaben(검색일자: 2018. 11. 26)

나. 지출검토 제도

1) 도입 배경 및 목적

▢ 독일은 2015년 지출검토(Spending Review) 제도를 공식적으로 도입하였음[61]

▢ 도입의 직접적 계기는 OECD의 2014년 독일의 예산제도에 대한 검토보고서(OECD, 2014)였다고 함

○ OECD는 독일의 하향식(Top-down) 예산편성 방식을 긍정적으로 평가하면서 보다 결과에 기초한(result-driven) 방식으로 개선할 것을 제안하였음[62]

▢ OECD는 독일의 예산과정에서 성과정보를 이용함에 있어서 다른 OECD 국가에 비해서 '저개발' 단계에 있다고 평가하였음(OECD, 2014, p. 40)

○ 예산을 성과에 연계시키는 장치를 고안해서 체계화하기 어려운 이유로 기본법에 의해서 지출부처들이 강한 독립성을 가지고 있다는 점(OECD, 2014, p. 40)과 중기적 재정제약 안에서 상시적으로 작동하고 있는 다년도 예산편성과정 안에 현행의 지출에 대해서 재평가할 수 있는 여지가 적다는 점을 지적하였음

▢ 이러한 문제점을 해결하기 위해서 현행의 예산과정에 구조화되고, 제도화된 지출검토(spending review)를 추가할 것을 제안하였음(OECD, 2014, p. 42)

○ 매 총선 이후 작성되는 연정협약서(Koalitionsvertrag)에 제시된 국가적 우선순위 및 부문별 우선순위를 지출검토의 준거로 삼아야 한다고 제언하였음(OECD, 2014, p. 42)

○ 지출검토의 구체적 방안으로 다음을 제시함

- 재무부가 관련업무 조정의 주도적 역할을 할 것
- 현재의 지출구조가 정부의 전략적 목표에 얼마나 잘 대응하는지를 평가할 것
- 객관적 효율성과 효과성 분석을 참고하여 행할 것
- 상이한 지출 프로그램들의 상대적 우선순위에 대한 질적 평가를 할 것

▢ 또한 OECD(2014)는 지출검토의 도입 전략과 관련하여 다음과 같은 제안을 하였음[63]

---

61) Federal Ministry of Finance(2018), p. 1
62) Federal Ministry of Finance(2018), p. 2
63) OECD(2014), p.74

○ 최소 국회 임기 4년 중에 한 번 범정부 차원의 지출검토를 할 것
- 이를 통해서 중요 정책영역 간 증거에 기초한 자원 재배분을 가능하게 할 것
- 높은 수준에서 정부가 결정을 내려야 하는 상충(trade-offs)관계를 분명하게 할 것

○ 이러한 전략적 검토는 지출부처가 더 규칙적으로 행하는 효율성 점검을 기초로 하고, 다른 한편으로는 효율성 점검을 보충해야 함

○ 이러한 성격의 범정부적 검토는 정치적 수요와 일치해야 하므로 재무부가 총리부와 협력함으로써 정부차원에서 수용성을 확보할 것

▢ 보다 넓은 맥락에서 보면 지출검토의 도입은 전통적으로 투입통제 위주로 운영되어 온 독일의 예산관련제도를 성과지향(Wirkungsorientierung)으로 바꾸는 일련의 흐름 중의 하나임(BMF, 2017, pp. 34~40)

▢ 예산투입은 상세하게 통제되는 반면 예산지출을 통한 목표달성 점검 측면에서는 개선의 여지가 많음[64]

○ 2011년 OECD의 회원국 예산체제의 성과지향성 평가에서 독일은 최하위를 기록함

▢ 이러한 맥락에서 다음과 같이 이미 2013년 연립정부협약서에서 예산제도의 성과지향성 강화가 재정정책 분야의 과제로 언급된 바 있었음

> "정부지출의 효율성 제고를 위해서 모든 재정적 효과를 가지는 정책수단에 대해서 적절한 경제성 검토를 수행해야 하며 정부지출의 필요성에 대해서 점검해야 한다."
>
> "하향식(Top-down) 예산편성 방식의 장점은 검증되었다. 그 방식을 (예산절차상)주요 수치 결정에 앞서서 각각 미리 선정한 정책영역별 자세한 수입 및 지출 면에서의 예산분석으로 보완한다. 이를 통해서 정부 내부의 예산안 작성과정이 보다 내용면에 집중되도록 하고 예산의 성과지향성을 강화한다."
>
> "우리는 다음과 같은 재정정책의 원칙을 따른다.
>
> (중략)
>
> • 수입 및 지출 측면에서 재정적 효과가 있는 계획과 부담들에 관해서는 그 영향에 대해서 상세하게 밝혀야 한다."[65]

64) BMF(2017) p. 35
65) 이상 인용문은 모두 CDU, CSU und SPD(2013), p. 62

▢ 독일 재무부는 최근 독일 예산제도에서 성과 지향성 강화는 2012년 하향식 예산편성(Top-down)방식의 도입으로부터 시작한 것으로 설명함(BMF, 2017, p. 35)

○ 즉 그 방식이 지출부처에 예산지출의 목표 설정과 그 달성을 위해서 적절한 정책수단의 선택에 대해서는 더 많은 결정권을 허용하되 목표달성 확인 및 기록에 대해서 더 큰 책무를 부여하는 것으로 설명함

▢ 또한 2012년부터 부처별로 담당 개별 예산서의 서문과 그 내부의 개별 장(章)별 서언을 작성하게 함으로써 각 부처가 담당 영역에서 어떤 정책목표들을 추구하고 있고 각 목표별로 예산을 얼마씩 배정하는지를 투명하게 밝히도록 함(BMR, 2017, p. 37)

○ 예컨대 2018년도 연방 영양농업부 예산(개별예산 10번)의 서문은 한 쪽 분량인데 첫 두 단락에서 다음과 같이 부처의 전체적 임무를 밝히고 있음

> "연방 영양농업부(BMEL)는 영양, 농업, 임업 그리고 임업, 농촌 및 건강 측면의 소비자보호 임무를 수행한다. BMEL은 이들 정책에 대한 유럽 정책과 법적 틀의 형성에 참여한다.
> 농업정책의 목표는 농업, 임업, 수산업의 지속가능한 발전과 강화, 능력있는 식품경제 그리고 다양한 경작경관을 갖춘 살 만한 농촌공간이다"(BMEL, 2018, p. 3)

○ 그 뒤에는 7개의 단락을 배치하여 하부정책 영역별로, 즉 농업사회보장정책, 농업구조개선정책, 식료정책, 소비자정책, 연구혁신정책, 국제협력정책, 산하연구기관 활동별로 목표와 원칙을 간략히 서술하고 있음

○ 또한 개별 장(1001~1010)별로 한 쪽 분량의 서문을 두고 그 장에 수록된 재정지출정책들의 포괄적 정책목표를 밝히고 또한 중요 지출항목의 개요를 설명하고 있음

- 예컨대 농업예산의 1001장 서문에서는 농업사회보장정책의 원칙과 중요한 정책수단을 설명하고 있음

> "농업사회보장정책은 농업인과 그 가족을 위한 목표지향적, 조건형성적인 정책으로서 능력있고 경쟁력있는 농업 성장의 조건을 창출하는 데 기여한다. 동종업자 조직의 성격이 강한 특별 체제인 농업사회보장은 자영적인 농업의 특별한 이익을 가능한 한 최선으로 고려하고 농업 내 구조변화를 사회적으로 측면 지원하는 것을 목적으로 한다"(BMEL, 2018, p. 7)

▢ 2015년 도입된 지출분석(spending review)은 '주제 중심 예산분석(themenbezogene Haushaltsanalyse)'이라고 칭하고 있으며 특정한 정책영역별로 그 영역 내에서 정책의 우선순위를 명확히 하는 것을 일차적 목표로 표방하고 있음(BMF, 2017, p. 36)

○ 하향식 예산편성절차를 보충하는 수단임을 강조하고 있음(BMF, 2017, p. 36)

- 이것은 하향식 예산편성절차 도입으로 개별 부처가 자신의 업무영역에서 어떤 정책수단을 택할 것인지, 그리고 주어진 예산총액 안에서 재원을 어떻게 배분할 것인지에 대해서 더 큰 재량권을 갖게 된 대신, 예산편성 주무부서인 재무부가 주축이 되어 '정책영역별'로 부처 간 또한 부처 내 정책들 사이의 우선순위가 합리적인지 그리고 재원 재배분의 여지가 없는지를 '성과에 근거해서' 점검하려는 시도라고 볼 수 있음

○ 재무부는 독일의 지출점검이 '몇몇 나라(예컨대 영국이나 크로아티아)에서처럼 확연한 예산 절감으로 이어지는' 것이 아니라 '덴마크나 네덜란드처럼 성과지향을 강화하고 예산의 구조를 개선하는 데 초점을 두고 있다'라고 밝히고 있음(BMF, 2017, p. 36)

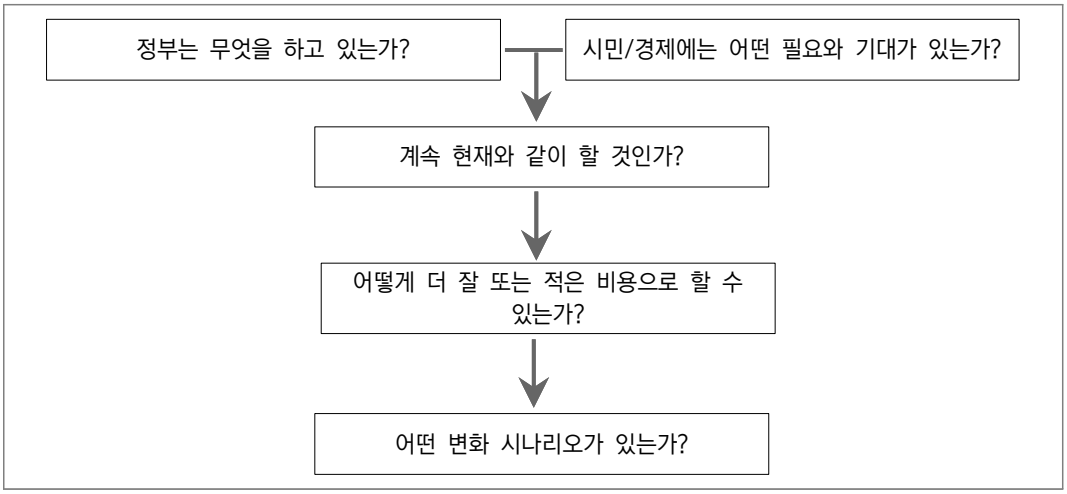
- 지출검토를 통해서 예산 절감 여지가 발견되면 절약된 재원은 동일한 정책영역 내에 사용되도록 하고 있음

▢ 독일 재무부는 지출검토를 통해서 답을 얻으려는 질문을 다섯 가지로 정리하고 있음([그림 Ⅱ-4-1] 참조)

○ 시민과 경제가 기대하는 것은 무엇이고, 정부가 무엇을 하고 있는가를 파악한 후, 현재와 같은 정책시행이 바람직한지, 목표를 더 잘 달성하고 비용을 줄일 수 있는 방법이 있는지, 그리고 가능한 변화의 시나리오에는 어떤 것이 있는지를 검토하는 것임

○ 이것은 정부 개입의 논리, 정부정책 현황, 효과성과 효율성 제고 방안, 구체적 정책대안으로 개념화할 수 있을 것임

[그림 II-4-1] 독일 지출검토의 기본적 질문



자료: Rosner(2018), p. 7

▢ 독일 재무부는 이상과 같은 노력의 결과로 OECD의 각국 예산 성과지향성 평가에서 하위권에서 벗어나서 중위권으로 상승한 것으로 자평하고 있음(BMF, 2017, p. 39)

○ OECD는 '성과예산 방식의 이용'이라는 항목을 만들어서 0점에서 1점 사이의 척도로 각국을 평가하였는데 여기서 독일은 2011년에는 0.19점으로 32개국 중 31위였으나 2016년에는 0.35점으로 33개국 중 21위(공동)에 올랐음[66]

〈표 II-4-7〉 OECD 주요국가의 성과예산 방식 이용 정도

	2011년		2016년	
	점수	순위	점수	순위
한국	0.66	1	0.61	1
영국	0.38	19	0.58	4
스웨덴	0.46	8	0.57	6
네덜란드	0.51	5	0.50	9
프랑스	0.42	14	0.46	11
독일	0.19	31	0.35	21
일본	0.36	20	0.32	24
미국	0.33	21	0.28	27
OECD 평균	0.39	총 32개국	0.41	총 33개국

자료: https://stats.oecd.org/# Government at a Glance - 2017 edition: Budgeting practices and procedures (검색일자: 2018. 11. 25.)

66) 표의 자료 참고

2) 거버넌스와 추진체계

▢ 독일의 지출검토는 연방 재무부와 관련 지출부처가 연대하여 수행함

▢ 운영을 위한 조직은 두 수준으로 이루어져 있음[67]([그림 Ⅱ-4-2] 참조)

○ 차관수준에서 추진위원회(Lenkungsausschuss)가 있음

○ 추진위원회는 각 지출검토별로 작업반을 구성하고 작업임무를 부여함

- 작업반은 재무부와 해당 지출부처의 대표로 구성됨
- 작업반은 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)이나 정책별 심사관청(Bewilligungsbehörde) 등 외부인사의 도움을 받을 수 있음
- 학자 및 기타 전문가들도 사안별로 초청하여 자문을 받음

▢ 작업반의 업무는 3단계로 이루어짐[68]

○ 1단계에서는 관련 분야의 활동, 정책조건, 검토 대상이 되는 정책영역에서 연방정부가 추구하는 목표를 점검함

○ 2단계에서는 정책목표의 달성 정도를 적정한 지표로 측정함

- 필요한 데이터는 집행부처, 통계청, 학계로부터 수집함

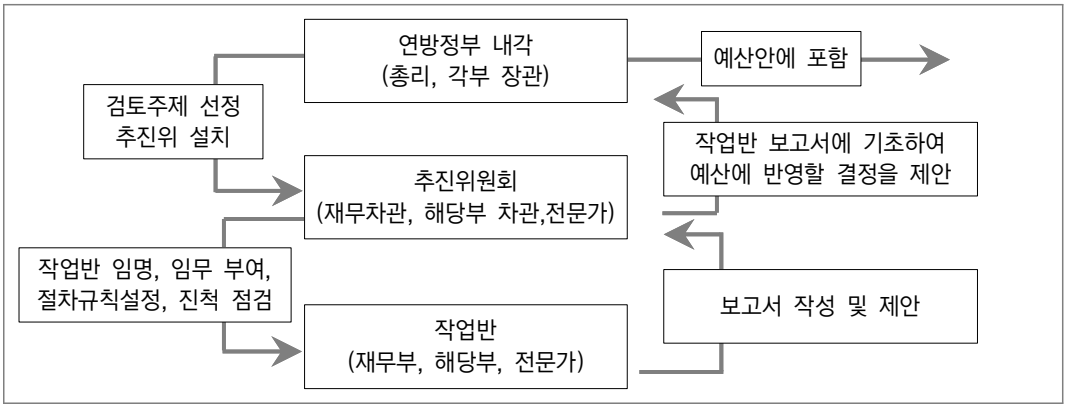
○ 3단계에서는 선정된 지표의 변화를 검토하고 평가함

- 정책수단의 효과성, 비용과 편익의 비율, 효율성(더 적은 재원으로 목표를 달성할 수 있는지) 등을 평가함

67) https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html(검색일자: 2018. 11. 25)

68) https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html(검색일자: 2018. 11. 25)

[그림 II-4-2] 독일의 지출점검 관련 조직과 절차



자료: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html(검색일자: 2018. 11. 24)

▢ 이러한 3단계 작업 후 작업반은 추진위원회에 보고서를 체출함

○ 보고서에는 서로 대립하는 견해와 제안도 표명될 수 있음

○ 추진위원회는 보고서를 검토한 후 자체의 견해를 형성하여 최종제안(Beschlussvorschläge)을 연방내각에 제출함

○ 연방내각은 이 최종제안에 기초해서 예산작성 분야에서 미래 이행 방안을 결정함

3) 주제 및 대상 선정

▢ 2015/16년 지출검토 제도가 시작되어 지금까지 6개 주제에 대해서 검토가 이루어졌고 2018/19년도에는 1개 주제에 대해서 검토가 시행되고 있음

▢ 최초의 검토 대상으로는 소규모 지원정책을 선택하여 경험 축적을 기하였음

○ 검토 대상은 교통비용 절감을 위한 지원정책 '결합교통'과 EU권의 전문인력들이 독일의 노동시장 진입을 지원하는 정책 'Mobi-EU'이었음

▢ 그 후 2016/17년에는 기후/에너지 정책 및 주택정책으로 보다 광범위한 정책영역을 검토 대상으로 하였음

〈표 II-4-8〉 독일의 지출검토 대상 정책

(단위: 백만유로)

회계연도	대상 정책	담당부처	예산규모
2015/16	결합교통 연결시설지원	교통디지털인프라부	414(2010~2014)[1]
	Mobi-EU	노동사회부	564(2013~2019)[2]
2016/17	기후/에너지 정책영역	영양농업부, 교육연구부, 환경부, 교통디지털인프라부, 경제부	90(2015)[3]
	주택 정책영역	환경자연건설원자로안전부	- 주정부에 대한 사회적 주택지원금 중단보상금:1,518(2016) - 주택건설지원금: 265(2016)[4]
2017/18	표준화된 물품대량조달	내무부, 국방부, 노동사회부, 경제부, 영양농업부, 재무부	1,450(2016)[5]
	인도적 지원과 경과기(經過期) 지원 정책영역	외무부, 경제협력개발부	- 외무부: 1,500 - 경제협력개발부: 1,200(2017)[6]

자료: 1) Arbeitsgruppe "Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs(2016)," p. 3
2) Arbeitsgruppe "Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinterssierten Jugedlichen aus Europa(MobiPro-EU)," p. 10
3) Arbeitsgruppe "Klima/Energe," pp. 2~3
4) BMU(2017), pp. 45~46
5) Arbeitsgruppe "Beschaffung standardisierter Massengüter"(2018), p. 16
6) Arbeitsgruppe "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), p. 3

4) 다른 재정제도와의 관계 및 예산과의 관계

□ 지출검토의 한 순기(循期)는 예산안 작성과 연계되어 진행됨

○ 내각이 매년 3월 차년도 예산과 관련한 주요 수치들을 확정할 때 지출검토 주제를 같이 결정함

○ 그 후 추진위원회가 작업의 임무를 정의하고 작업반을 구성하여 1년에 걸쳐 검토를 실시함

〈표 II-4-9〉 지출검토 작업의 순기(循期)

시점	활동
3월 예산관련 주요수치 확정	지출검토 주제에 대한 내각 결정
내각결정 직후	추진위원회 1차 회의. 임무 정의, 작업반 구성
연말까지	개별 작업반 정기회의. 추진위원회에 중간보고
차년도 1/2월	작업반 최종보고서(최종제안포함)가 추진위원회에 제출됨
예산 내각의 주요수치 결정 전	결과, 다음 지출검토를 위한 주제 준비

자료: BMF, "Monatsbericht," September 2016

▢ 작업반의 최종보고서는 재무부의 재정보고서(Finanzbericht)에 수록됨[69]

○ 재정보고서는 연방예산령(BHO)의 규정에 따라서 연방정부가 예산안 및 중기재정계획과 함께 제출하게 되어 있는 문서로서 재정상황과 전망을 설명하게 되어 있음[70]

5) 절감 실적과 결과 활용

▢ 2015/16년에 첫 검토가 시작된 이래 비교적 작은 규모의 사업들을 평가하면서 성과를 축적하고 있음

○ 2015/16년의 검토를 통해서 결합교통 연결시설 지원프로그램의 연간 예산규모가 9천만유로에서 2천만유로로 감액되었음

○ 그러나 검토대상이 된 프로그램의 지출이 감소하더라도 그렇게 해서 절약된 예산은 같은 교통 분야의 다른 사업에 사용하도록 하고 있음[71]

6) 성공 및 실패 요인

▢ 독일의 경우 지출검토 제도를 시행한 지 4년이 채 되지 않았으므로 그 성과를 판단하기에는 이르다고 볼 수 있음

▢ 그러나 몇 가지 주목할 만한 특징을 다음과 같이 정리할 수 있음

○ 연정협약서에 지출검토제도의 도입을 예산의 성과지향성 강화라는 맥락에서 명기함으로써 정치적 구속력을 가질 수 있게 되었음

- 독일의 예산제도에서 성과지향성이 약하다는 OECD의 평가를 반영하여 대처한 면도 있으나, 그것을 2013년 총선 후 새로운 정권 시작 시점에서 중요한 국정과제로 제시한 것이 중요하며, 2017년 총선 후 연정협약서에서도 이 제도를 강화할 것임을 명시하여 정치적 최고 수준에서 이 제도의 중요성을 강조함

○ 성과지향 예산제도의 개혁이라는 큰 틀 속에서 지출점검 제도를 도입하였음

- 하향식 예산편성, 개별 부처별 예산 처음 부분의 서문 및 개별 장(章)별 서언 기재,

---

69) https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html(검색일자: 2018. 11. 27)

70) https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/Finanzbericht-2019.html(검색일자: 2018. 11. 27)

71) BMF(2016a), p. 121

보조금보고서 제도의 강화[72] 등 일련의 개혁 속에서 이루어짐

- 하향식 예산편성 방식이 도입되어 어느 정도 정착하여 개별부처의 예산편성 관련 권한이 증가한 가운데 그 책임성을 강화하는 방안으로 도입되었음

○ 예산의 감축을 일차적으로 목적으로 하지 않고 정책영역에서의 우선순위의 명확화, 효과성 및 효율성의 개선을 제도의 목적으로 강조한 것은 제도 도입 및 시행 초기에 지출부처들의 제도 수용성을 높였을 것으로 판단됨

- 거시적으로 재정수지가 개선되어 있는 유리한 상황이었다는 점이 작용한 것으로 보임
- 인접국가들에서 특정한 비율의 예산감축 방안 고려를 지출검토의 중요한 요소로 하는 경우가 있음에 비추어 볼 때 그러한 접근방식을 취하지 않은 것은 신중한 정책적 판단이라고 볼 수 있음
- 지출검토를 통해서 절감된 예산을 그대로 삭감하는 것이 아니라 같은 분야의 보다 우선순위가 높다고 생각되는 사업으로 재배분하도록 하는 운용방식도 제도 초기 지출부처의 협력을 더 쉽게 유도할 수 있는 방식으로 보임

○ 예산절차의 중요한 단계인 내각에 의한 주요수치 결정단계에서 지출검토 대상 사업을 정함으로써 신생 제도의 중요성이 재무부와 지출부처 모두에게 각인되도록 하였음

- 독일의 경우 3월에 내각이 행하는 주요 수치 결정이 그 후의 예산절차 진행에 대해서 중요한 의미와 구속력을 가지는데, 그 중요한 결정과 함께 지출검토 대상사업을 결정함으로써 그 구속성과 중요성이 부각됨

○ 의회에 제출하는 예산문서에 지출검토 대상사업을 명기하고, 다른 한편으로는 완결된 검토의 결과를 수록함으로써 지출점검이 제도적으로 예산절차에 통합될 수 있게 하였음

○ 시행 초기 사업선정에 있어서 예산규모가 큰 사업보다는 불용액 비율이 많거나 파일롯 사업으로서 목표와 데이터 측면에서 평가가 용이한 사업을 선택한 것이 지출검토 제도의 수용성을 높였을 것으로 보임

- 최초 시행한 2015/16 년도에 심사대상이 된 '통합교통 수단'에 대한 지원정책은 예산액 대비 지출액의 비율이 낮아서 의회 차원에서 문제제기 있었음[73]
- 또 다른 정책 Mobi-pro는 시범 사업으로 사업의 목표와 시행기간이 분명하고 평가

72) Ronser(2018), p. 3

73) Arbeitsgruppe, "Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs"(2016), p. 3

를 위한 데이터 수집이 용이했던 것으로 보임

- 그 결과 Mobi-pro 사업에서는 예산의 감축도 이루어져서 작지만 가시적 성과를 거둘 수 있었음

○ 추진위원회를 재무부와 지출부처의 차관급으로 구성함으로써 실무작업반의 작업을 조정할 뿐 아니라 그 결과에 기초해서 내각에 책임성 있게 제안할 수 있도록 함

▢ 지출검토의 성격이 아직 명확히 정착되지는 않은 것으로 보임

○ 정책수단의 효과성의 분석에 초점을 둔 검토(예: Mobi-pro) 효율성의 분석에 초점을 맞춘 검토(예: 기후/에너지), 부처간 정책영역의 조정 및 정책의 중복성 해결에 초점을 맞춘 검토(예: 인도적 지원)

7) 사례

가) 결합교통 연결시설 지원

▢ 이 주제는 지출검토가 처음으로 시행된 2015/2016년에 시행된 두 개의 검토 대상 중의 하나였으며 지출검토 결과 9천만유로[74]의 예산에서 2천만유로 삭감이 이루어졌음

▢ 목차[75]

1. 검토임무와 작업반의 업무
2. 지출검토 맥락 속에서 본 결합교통 지원
3. 결합교통의 상황, 연결시설지원 정책의 대상, 기초, 목표
4. 지원결정과정, 지원지침 변경 발효 이후의 변화
5. 지표와 목표달성/프로그램의 효과성 및 효율성 분석
6. 결합교통 프로그램 평가/지원정책의 가능한 조정안들
7. 결론

▢ 지출검토는 내각이 2015년 7월 1일 재무부에 관련부처(교통디지털인프라부)와 함께 검토하도록 임무를 부여함으로써 시작되었고 이에 따라서 차관수준의 추진위원회가

74) 2015년 예산기준 9,208만유로였음. "Bunesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur"(2015), p. 40
75) Arbeitsgruppe, "Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs"(2016), p. 2

2015년 8월 11일 결성됨[76]

○ 작업반은 2015년 9월 3일 조직되어 9회의 회의를 거쳤으며 검토 대상 정책을 집행하는 철도연방청(EBA)의 담당자가 두 번 회의에 참석하였음

○ 최근에 이 정책에 대해서 평가보고서를 작성한 전문가와 연방감사원의 해당 분야 대표도 각 1회씩 회의에 참석하게 하여 견해를 청취함

▢ 결합교통 지원시설 정책이 지출검토의 대상이 된 직접적 계기는 이 사업의 예산 집행률이 매우 낮았기 때문임[77]

○ 별도의 예산항목이 설치된 2007년 이후 배정예산 중 약 53%만 소진되었음

○ 2011년 이후 소진율이 더욱 낮아져서 2015년에는 30%에 불과하였음

○ 이와 관련하여 예산안 심의 과정에서 의회 측에서 이를 문제시하고 심사절차 간소화를 제안한 바도 있었음[78]

▢ 작업반은 검토를 통해서 얻게된 결론을 다음과 같이 정리함

○ 결합교통은 지원정책을 통해서 추구하고 있는 '화물차 도로 교통 부담 완화'와 '환경의 CO_2 배출 부담 감소'라는 목표달성에 기여하고 있음

○ 지원절차에 대해서 신청자들은 대부분 관료주의적이고 시간이 많이 든다고 인식하고 있음

○ 책정된 예산이 소진되지 않는 경우가 자주 발생함

○ 지원정책과 목표달성 사이의 정확한 작용관계가 지금까지 충분하게 연구되지 않았음

▢ 작업반은 위의 결론에 입각하여 다음을 권고함

○ 향후 2년간 예산을 크게 감축하고 예산소진을 계속 관찰할 것

○ 감축한 예산은 같은 정책영역(철도와 환경) 내에서 재배분할 것

- 구체적으로 동일한 정책영역 내의 다른 프로그램 즉 철도 관련 소음차단 시설 지원으로 재배분하기로 함[79]

○ 예산법적으로 적절한 범위 내에서 지원을 단순화하고 개선할 것

---

76) Arbeitsgruppe, "Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs"(2016), p. 3
77) Arbeitsgruppe, "Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs"(2016), p. 6
78) Arbeitsgruppe, "Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs"(2016), p. 3
79) Arbeitsgruppe, "Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs"(2016), p. 14

○ 원인-결과관계에 대한 연구를 포함하여 향후 평가보고서의 방법론 면에서 추가적 개선을 이룰 것

나) Mobi-Pro

▢ 이 사업 즉 '직업교육에 관심을 가진 유럽 청년의 직업적 이동 지원(Forderung der beruflichen Mobilitat von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa)' 역시 2015/2016년 최초의 지출검토의 대상이 되었음

▢ 목차[80]

1. 지출검토의 배경
2. 보고서의 구성과 접근방식
3. 특별프로그램 Mobi-Pro EU 관련 기본사항
4. 프로그램의 개념과 발전
5. 현재의 상황
6. 특별프로그램 Mobi-Pro-EU의 비용과 효과
7. 결론과 정책제언

▢ 이 프로그램에 대한 지출검토는 내각이 2015년 7월 1일 재무부에 관련부처(노동사회부)와 함께 검토하도록 임무를 부여함으로써 시작되었고 이에 따라서 차관수준의 추진위원회가 2015년 8월 11일 결성됨[81]

○ 작업반은 2015년 9월 11일 구성되어 5회의 회의를 거쳤음

○ 관련된 기관인 연방노동청(Bundesagentur für Arbeit) 및 이 분야의 정책 평가조직(응용경제연구소(IAW), 사회연구커뮤니케이션 연구소(SOKO), 연방감사원(BRH), 그리고 '통합과 자격취득(IQ)' 지원프로그램의 인력유치 전문부서)의 전문가들의 견해를 청취하였음

▢ 이 프로그램은 유럽 회원국들의 청년들이 독일에 와서 노동시장 및 직업교육에 참여할 수 있도록 하는 정책수단들을 시범 프로그램 형식으로 실험해봄으로써 유럽 차원의 청년

80) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), 표지
81) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 1

문제 해결 및 독일의 전문인력 부족현상 완화에 기여하고자 하는 것임[82]

○ 한정된 기간 동안 시행하는 파일롯 프로그램이며 정규적·항상적 정책 사업이 아님

▢ 이 프로그램의 경제적 배경은 같은 실업률 특히 청년실업률이 EU 내에서도 독일과 남유럽 회원국 사이에 크게 차이가 난다는 사실임[83]

○ 독일의 청년실업률은 7% 수준인 반면 그리스, 스페인, 크로아티아 등은 45%를 넘음

○ 또한 독일에서는 일부 산업부문과 지역에서 전문인력 부족현상이 나타나고 있고 장기적으로는 인구가 감소하여 그러한 현상이 더욱 심화될 것으로 전망되고 있음[84]

- 독일노동시장직업연구소(IAB)는 2025년까지 취업가능인구가 650만명 감소할 것으로 전망하고 있음[85]

○ 2012년 EU 회원국들의 노동사회 장관들이 자국의 청소년들이 독일에서 직업교육을 받는 것을 지원해 줄 것을 요청함[86]

▢ 이 프로그램을 통해서 EU 회원국의 청년들이 독일의 직업교육을 성공적으로 이수할 수 있도록 체계적으로 지원하고자 함

○ 구체적으로는 관심을 가진 EU 회원국 청년들의 독일어 습득 지원, 독일로의 이동비용 지원, 그리고 일반적으로 직업교육생에 지급되는 급여를 보충하는 생활비 지원으로 구성됨[87]

○ 초기(2013~2014)에는 직업교육을 받으려는 청소년 등 개인을 직접적으로 지원하는 방식이었으나 행정적 집행과 충실한 기획에서 어려움이 드러났기 때문에 2015년부터는 프로젝트 수행단체에 대한 지원으로 바뀌었으며[88] 보통 하나의 프로젝트는 10~30명 정도의 청소년을 지원함[89]

▢ 예산은 2012년 12월에 발표된 지원지침에서는 2013년부터 2016년까지 1.39억유로를 배정하였으나, 이 프로그램에 대한 관심이 커지면서 결국 2019년까지 총 5.64억유로를

---

82) Arbeitsgruppe, “Mobi-Pro”(2016), p. 5
83) Arbeitsgruppe, “Mobi-Pro”(2016), p. 2
84) Arbeitsgruppe, “Mobi-Pro”(2016), p. 3
85) Arbeitsgruppe, “Mobi-Pro”(2016), p. 3
86) Arbeitsgruppe, “Mobi-Pro”(2016), p. 4
87) Arbeitsgruppe, “Mobi-Pro”(2016), p. 8
88) Arbeitsgruppe, “Mobi-Pro”(2016), p. 7
89) Arbeitsgruppe, “Mobi-Pro”(2016), p. 8

투입하기로 계획되었음[90]

〈표 II-4-10〉 Mobi-Pro 예산

(단위: 백만유로)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	계
예산배정	41.0	96.1	92.0	103.0	112.0	83.0	37.0	564.1
결산	10.6	39.9	44.0	-	-	-	-	--

자료: Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 10

▢ 그러나 2013~2015년의 결산액은 예산규모의 절반에 미치지 못하였음

○ 이같이 저조한 집행의 원인으로는 전례(前例)를 찾기 어려운 새로운 개념의 사업을 집행하는 초기에 계획만큼 교육생을 모집하기가 어려웠다는 점, 그리고 교육을 진행하는 과정에서 여러 이유로 중단하는 사례가 발생한다는 점을 들 수 있음[91]

▢ 지출검토 보고서 작성 시점까지 8,494명이 직업교육 지원승인을 받았으며 2015년 12월 기준 3,829명이 프로젝트 참여 현원이었음[92]

▢ 프로그램 참여자 1인당 연간 비용은 2015년의 경우 11,240유로였으며,전체 지원에 걸친 1인당 평균 비용은 35,108유로로 추정됨[93]

○ 참여자 수가 계획에 미달할수록, 프로그램 참여 중 중단자가 많아질수록 1인당 평균 비용은 상승함

▢ 직업교육이 이루어지는 주된 분야는 호텔, 음식점, 관광 등이며, 전문인력 이동이 이루어지는 주된 분야는 병원 및 요양시설의 돌봄 업무임

○ 출신 국가로는 스페인이 가장 많음(개인지원 대상의 3분의 2가 스페인 출신임)

▢ 예산규모 면에서 이 프로그램은 처음부터 남부 유럽국가의 심각한 청년실업문제 해결이나 독일의 전문인력 부족 문제 해결에 양적으로 의미 있는 기여를 할 수 있는 것은 아니었음

90) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 10
91) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 10
92) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 7
93) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 13

○ 가장 많은 참가자가 온 스페인의 청년실업자 수 대비 프로그램 참여자 수의 비율은 0.7%에 불과함[94]

▢ 단, 이 프로그램을 통해서 얻은 중요한 경험은 교육과정 동안 직업교육 기업 내 후원자(Kümmerer)의 지원을 해줌으로써 외국에서 온 직업교육생의 교육 중도탈락률을 독일 내 거주 외국 국적 직업교육생과 비슷한 수준으로 유지할 수 있었다는 것임[95]

○ 교육 중도탈락률은 약 34%로 평균에 비해서 높지만, 지원받은 교육생들이 집중된 호텔, 음식점 등은 원래 탈락률이 40~45%로 높은 부문임[96]

○ 이같은 결과는 외국 출신 직업교육생을 받는 것에 대해서 유보적인 기업들의 태도를 적극적으로 전환시킬 수 있는 근거가 될 수 있음[97]

▢ 또한, 이 프로그램을 시행하는 과정에서 얻어진 노하우를 공유하고 체계화하는 작업이 여러 주체들 사이에 이루어지고 있음[98]

○ 프로젝트 수행조직들은 'Mobi-Pro 품질관리 협의단(Fachgruppe Qualitätssicherung: FGQ)' 등을 통해서 프로그램의 단계별 기준과 집행방식 관련 문제점들과 그 해결방안들에 관한 경험을 공유하고 토론을 통해서 체계화하고 있음

○ 프로젝트 수행조직과 지역단위의 관련주체들, 즉 상공회의소, 노동청, 기업, 기초자치단체 등의 연계가 프로그램의 성공적 수행을 위해서 중요하므로, 사업시행 기준에 이들 조직과 협력하도록 반영되어 있으며 이들 조직 역시 프로젝트 수행조직들이 개발한 사업추진 수단과 모델로부터 긍정적 효과를 보고 있음

○ 연방 차원에서는 앞에서 언급한 FGQ 및 이 프로그램의 다른 활동에 연방사회부 노동사회부 및 노동청, 그리고 주정부, 연방경제부 등이 프로그램 시행조직들과 함께 참여하고 있으며 이 조직들도 시행조직들의 경험으로부터 도움을 받고 있음

○ 프로그램을 통해서 획득된 지식과 경험이 체계화되면 유럽의 다른 회원국들과 노동 및 기업 대표조직에도 확산될 수 있을 것임

---

94) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 24
95) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 21
96) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 19
97) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 21
98) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), pp. 21~22

▢ 이상의 분석으로부터 얻은 결론은 다음과 같음[99]

○ 이 프로그램은 계량적인 측면에서 볼 때 남부유럽의 청소년 실업 감소나 독일의 전문인력 획득을 위한 직접적 정책수단으로서는 경제성이 없음

○ 그러나 질적으로 볼 때, 국경을 넘어서는 노동력의 이동 및 외국인의 독일 직업교육 및 노동시장 통합 프로그램들을 어떻게 설계할 것인가에 대한 경험과 지식 축적과정이라는 측면에서는 의미있는 기여를 할 수 있는 것으로 보임

- 언어습득, 지원구조, 외국 직업교육지원자와 독일 내 교육 기업 및 기관 사이의 매칭 절차가 성공을 위해서 핵심적 요소임이 밝혀졌음
- 또한 개개인 단위의 지원보다는 프로젝트 지원이 행정적 측면에서 효율적임

▢ 이상과 같은 검토에 기초하여 작업반은 다음과 같은 권고사항을 도출하였음[100]

○ Mobi-Pro 사업을 2016년에 시작하는 직업교육을 끝으로 종료할 것

○ Mobi-Pro 시행을 통해서 얻은 경험을 국가 간 인력이동 및 직업교육을 위한 이동에 관련된 주체들과 정책담당자들에게 확산시킬 수 있도록 정리하고 보존할 것

○ Mobi-Pro에서 절약되는 예산은 같은 예산분야에 또는 현재 「예산법」이 허용하는 틀 내에서 투입하되, 특히 현재의 피난민 문제를 고려해서 사용할 것

다) 기후/에너지 분야

▢ 이 주제는 2016/2017년에 지출검토의 대상으로 선정되었음

▢ 목차[101]

1. 작업반 임무와 작업
2. 기후/에너지 정책분야의 필요와 기본상황 그리고 연방의 기초자치단체 수준 지원의 의미
3. 기초자치단체, 기초자치단체 시설 혹은 기초자치단체 기업에 대한 연방의 정책개관
4. 기초자치단체 상위연합조직과 연방회계감사원(Bundesrechnunghof) 청문결과
5. 자문보고서의 중요결과

---

99) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 27
100) Arbeitsgruppe, "Mobi-Pro"(2016), p. 28
101) Arbeitsgruppe, "Klima/Energie"(2017), p. 1

6. 작업반 결과

7. 정책제안

부록: 평가추진위원회의 '기후/에너지' 작업반에 대한 업무지시 결정

□ 추진위원회가 정한 작업반의 임무(Arbeitsgruppe, "Klima/Energie"(2017), p. 31)는 다음과 같음

○ 연방정부가 기초자치단체 수준의 에너지 절약 및 재생에너지의 사용지원을 위해서 행하는 지원을 대상으로 함

○ 그 중 2015년 기준 100만유로 이상 지출한 사업을 대상으로 함

○ 정책의 우선적 목표는 온실가스의 감축임

○ 다음의 사항을 조사할 것

- 정책목표가 달성되고 있는가(효과성)
- 목표달성이 경제적으로 이루어지고 있는가(효율성)
- 확인된 정책수단들이 적절한가
- 이중지원/실질적 중복(누적)이 존재하는가
- 정책목표 간 상충이 있는가
- 현재 존재하는 평가결과가 얼마나 반영되고 있는가
- 경우에 따라서 재원조정이 의미가 있겠는가
- 경우에 따라서 지원정책을 조정하여 최적화할 수 있겠는가(예컨대 지원대상 조정 등)

□ 평가대상사업의 선별[102]

○ 앞에서 제시한 정책영역에서 2015년 100만유로 이상 지출한 사업 또는 2016년 그 규모에 달할 것으로 기대되는 사업의 목록을 작성하였음(〈표 Ⅱ-4-11〉참조)

○ 이 목록에는 농림부(2개), 교육연구부(9개), 교통디지털인프라부(1개), 그리고 경제부(6개)의 18개 사업이 포함되었음

○ 추진위원회는 그 중 6개 사업을 심층적으로 검토할 것을 결정하였음

- 교육연구부 사업 3개, 교통디지털인프라부 1개, 경제부 2개

102) Arbeitsgruppe "Klima/Energie"(2017), pp. 2~3

〈표 II-4-11〉 연방정부의 기초자치단체 및 관련 기관 또는 기업에 대한 기후보호 및 에너지 전환 지원프로그램(2015)

(단위: 천유로)

번호, 부처	프로그램 명	예산규모
	농림부	
1	연방-주 공동임무 해안보호 (특별기본계획 포함)	3,760
2	연방-주 홍수방지 (특별기본계획 포함)	12,920
	교육연구부	
3	지원정책 “에너지 효율적 도시 경연”	1,908
4	에너지 체계의 환경 및 사회친화적 전환 연구기본계획 “지속가능 발전을 위한 연구”(FONA)의 일부	149
5	미래작업 연구기본계획 “지속가능 발전을 위한 연구”(FONA)의 일부	349
6	미래도시 경연 연구기본계획 “지속가능 발전을 위한 연구”(FONA)의 일부	378
7	도시공간 지속가능 전환 연구기본계획 “지속가능 발전을 위한 연구”(FONA)의 일부	-
	환경부	
8	기후변화 결과에 대한 적응을 위한 정책 지원	287
9	국가기후보호 이니셔티브 틀 속에서의 사회문화공공기관 내 기후보호 프로젝트 지원 지침	58,317
10	국가기후보호 이니셔티브 틀 속에서의 기초자치단체 마스터 플랜 내 기후보호 지원 지침	-
11	독일부흥은행(KfW) 에너지 도시재개발을 위한 수단 지원	8,362
	교통인프라부	
12	전기이동 지원지침	1,426
	경제부	
13	지방자치단체 및 사회적 인프라의 에너지 효율적 건설 및 재건축	21,830
14	지방자치단체 및 공익 기관 에너지 컨설팅 및 에너지 효율 네트워크	3,071
15	“지능형 에너지 쇼윈도 - 에너지전환을 위한 디지털 어젠다”	-
16	전기이동 II을 위한 ICT: 스마트 카 - 스마트 그리드 - 스마트 교통	1
17	열시장 내 재생가능에너지 이용을 위한 수단 지원을 위한 시장 인센티브 프로그램	541 (BAFA부분) 13,400 (KfW부분)
18	고효율 융합기술 지원	-

자료: Arbeitsgruppe, “Klima/Energie”(2017), pp. 2~3

▢ 작업반은 정책지원의 대상이 되는 지방자치단체의 입장을 이해하기 위해서 지방자치단체 전국연합회(die kommunalen Spitzenverbände) 대표[103]들을 작업반 회의에 초청하여 그 의견을 청취하였음

○ 대표들은 연방 지원 프로그램들이 지방자치단체의 기후보호 및 에너지 효율 향상과 재정부담 경감에 적절하다는 견해를 피력하면서도 다음과 같은 문제점들을 지적하였음[104]

- 많은 경우에, 정책의 목표가 명확히 정의되지 않아서 그 결과가 목표달성 정도 측정이 이루어지지 않으므로 성과, 효과 검증이 불가능함
- 기후변화 계획 작성에 대해서 여러 프로그램에 의해서 중복적으로 지원이 이루어짐
- 많은 프로그램에서, 경제성 고려가 프로그램 디자인에서 어떤 역할을 하고 있는지 알기 어려움
- 여러 프로그램이 하나의 예산항목에서 지원이 되고, 예산에서 그 존재를 알기가 어려워서 투명성의 문제가 있음

▢ 작업반은 연방감사원(Bundesrechnungshof)의 견해를 청취하였으며 그 대표들은 부처들이 평가 측면에서 개선이 이루어지고 있다고 지적하면서 다음과 같은 의견 피력하였음[105]

○ 벤치마크 또는 목표를 명확히 하여 측정할 것
○ 구제적인 평가 또는 목표달성 점검을 행할 것
○ 효과적인 영역들에 지원정책을 집중할 것
○ 부처 간 조정을 개선할 것
○ 지원 필요성을 명확히 하고 수량화할 것

▢ 학술적 분석은 연구기관 Prognos가 '기후 및 에너지 분야에서 기초자치단체와 기초자치단체 기관에 대한 지원정책의 효과성과 효율성 증진의 가능성'(Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Fördermassnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima & Energie)이라는 제목으로 수행함

○ 연구자들의 중요 결론은 다음과 같음[106]

---

103) 독일 시협회(Deutscher Städtetag), 독일 농촌군(郡)협회(Deutscher Landkreistag), 독일 군내 자치단체협회(Deutscher Städte- und Gemeindebund) 등이 있음
104) Arbeitsgruppe, "Klima/Energie"(2017), p. 17
105) Arbeitsgruppe, "Klima/Energie"(2017), p. 18

- 지방자치단체들은 에너지 및 기후정책 시행에 있어서 중요한 통로임
- 많은 지방자치단체들은 규모가 크고, 복잡한 관련 과제 정책의 집행, 시행, 목표달성을 하기에는 재정적, 그리고 인적 자원이 부족함
- 에너지 효율 네트워크 사업은 부분적으로 기존의 지방자치단체 단위 에너지 담당관(Energiebeauftragte) 업무와 경합관계에 있는 것으로 파악됨
- 지방자치단체들이 부분적으로 자격이 없는 외부 컨설팅 기관의 기후보호계획과 관련해서 부정적 경험을 한 경우가 있었음
- 관련 정책분야에 지원정책 체계를 파악하기가 어렵거나 어떤 경로(徑路)를 따라야 할지가 불명확한 경우가 있음

▢ 작업반의 권고사항은 주로 정책운용의 제도적인 기초 개선과 효율성 증진에 맞추어져 있으며, 특히 검토의 대상이 기초자치단체 수준의 지원정책이었으므로 연방, 주, 기초자치단체 간의 조정에 관한 내용이 다수 포함되었음[107]

○ 연방정부가 기초자치단체의 기후/에너지 관련 1차 정책 컨설팅을 중앙에서 표준적으로 신속하게 행해줄 것

○ 지원 정책들의 신규 도입, 변경에 대해서는 연방정부와 주정부 사이에 기존의 작업반을 통해서 조기에 조정이 이루어지도록 할 것

○ 지원 정책들은 기본적으로 시한을 정해서(예: 3년) 행함으로써 가능한 한 많은 기초자치단체가 참여할 수 있도록 할 것

○ 모든 정책들에 대해서 최대 3년 주기로 그 비용과 편익을 분석할 것

○ 현재 법체계상 기후/에너지 정책이 기초자치단체의 핵심 업무로 되어 있지 않아서 이 정책에 우선순위를 부여하기가 쉽지 않다는 견해가 표명되었으므로, 이와 관련하여 법적 체계와 지원지침을 개선할 여지가 있는지를 점검할 것

○ 개별 정책과 지원지침에는 효과적인 성과점검을 위해서 구체적으로 정책목표를 밝힐 것

○ 예산작성에 있어서는 지원 효율성(예: 지원액 1유로당 온실가스 절감량)을 명시할 것

○ 법적으로 절감의무가 있는 경우에 대해서는 지원이 이루어지지 않도록 하고, 의무를 초과하는, 효율성이 높은 프로젝트를 우선적으로 지원할 것

---

106) Arbeitsgruppe, "Klima/Energie"(2017), p. 19

107) Arbeitsgruppe, "Klima/Energie"(2017), pp. 28~29

○ 연방정부의 기초자치단체 프로젝트 지원에는 앞으로도 자치단체의 적절한 재원분담이 이루어지도록 할 것

○ 기초자치단체의 실물투자 지원에 있어서는 가능하고 의미있는 경우에 공모절차 이용을 강화할 것

○ 그 효과가 아직 검증되지 않은 연구들도 지원할 수 있는 가능성을 확보할 것

라) 인도적 지원 및 경과기(經過期) 지원

□ 이 주제는 2017/18회기년도를 점검대상으로 선정하였음

□ 작업반 보고서의 목차는 다음과 같음[108]

1. 작업반 임무와 작업
   1.1. 추진위원회의 임무와 작업반 회의
   1.2. 외무부(AA)와 경제협력개발부(BMZ)의 점검대상 정책영역
2. 현상태 검토와 소결
   2.1. 업무분장
   2.2. 업무조정
   2.3. 예산항목/재원
   2.4. 작업방향/평가
3. 외무부와 경제협력개발부의 협력 개선을 위한 제안
   3.1. 업무분장
   3.2. 업무조정
   3.3. 의회에 대한 정보
   3.4. 요약과 개선제안

□ 검토대상 정책영역의 개관

○ 검토의 대상이 되는 정책영역의 명칭은 정확하게는 '위기방지, 위기대응, 안정화 그리고 개발협력을 포함한 인도적 지원과 경과기 지원'임[109]

○ 2011년 이루어진 부처 간 업무분장(分掌)협의와 그에 따라 2012 작성된 업무지침을

108) Arbeitsgruppe, "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), p. 2
109) Arbeitsgruppe, "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), p. 1

통해서 외무부의 '인도적 지원' 업무와 경제협력개발부의 '개발지원 및 구조형성적 경과기 지원' 업무를 더 잘 구분하기로 하였으나 실제에 있어서는 그 구분이 잘 지켜지지 않았음[110]

- 또한 그 이후로 세계 각처 개발도상국의 위기가 커지고 복잡해졌음

○ 예산 면에서는 외무부의 인도적 지원과 위기방지 예산이 2013년 3억유로에서 2017년 약 15억유로로, 경제협력개발부의 개발지원 및 구조형성적 경과기 지원 예산은 같은 기간 2억유로에서 12억유로 규모로 크게 증가하였음[111]

▢ 작업반은 내부회의 외에도 연방감사원, 독일 적십자, 독일 세계 기아지원, 그리고 경제계 대표들의 의견을 청취하였음

▢ 이 검토의 목적은 검토대상 정책영역에서 두 부처 간 업무 분장과 실제 정책집행에서의 조정을 어떻게 개선할 것인가에 있었음(위의 목차 참조)

○ 각종 활동을 개념적, 추상적으로 정의하는 것은 가능하지만 구체적 상황에 적용할 수 있는 업무분장 원칙을 정하는 것은 매우 어렵다는 결론에 도달함[112]

- 작업반 내에서 여러 가지 접근 방식을 두고 집중적 논의가 있었으나 현상태보다 더 개선된 분장 방식을 이끌어내지 못함

○ 따라서 더 개선된 조정방식을 통해서 두 부처의 협력을 개선하기로 함[113]

- 현재 다양한 방식의 업무 조정이 이루어지고 있고 부분적으로 잘 작동하기도 하지만 충분히 체계화되어 있지 못함

▢ 이 영역에서 사용된 예산지출 정책에 대해서 경제협력개발부는 오래된 역사 속에서 상당히 발전된 평가체계를 갖추고 있고 외교부는 최근 예산지출이 증가하면서 평가 관련 부서를 창설하였고 최근 전문적 평가기준을 작성하였음[114]

○ 그러나 작업반에 출석하여 의견을 진술한 전문가들의 일치된 견해는 '인도적 지원과 개발협력의 연계(Verzahnung) 영역'의 평가에 대해서는 학문적 연구 성과가 부재하

110) Arbeitsgruppe, "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), p. 3
111) Arbeitsgruppe, "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), p. 3
112) Arbeitsgruppe, "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), p. 13
113) Arbeitsgruppe, "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), p. 13
114) Arbeitsgruppe, "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), pp. 10~11

다는 것이었음[115]

▢ 외무부와 경제협력개발부는 지출검토 작업의 틀 속에서 다음과 같은 합의를 이루었음[116]

○ 두 부처가 동시에 활동하고 있거나 활동하게 될 것으로 전망되는 나라들에 대해서 공동분석과 업무계획 조정을 하기로 함

- 이를 위해서 두 부처가 하나의 공동계획을 작성할 필요가 있으며 서로 다른 부처의 활동에 대해서 정확한 개괄정보(Überblick)를 확보해야 함

○ 외무부는 의회에 대해서 인도적 지원과 위기방지 분야에 대해서도 항목별로 정확한 예산과 실적 비교 데이터를 제공하기로 함

○ 외무부의 인도적 지원 업무와 경제협력개발부의 위기극복 및 재건, 인프라(개발지원 및 구조형성적 경과기 지원) 예산항목에 대해서 지원지침을 작성 또는 업데이트하고 양자를 두 부처 간에 그리고 연방예산시행령(BHO)이 요구하는 바에 따라서 재무부와 협의 조정하기로 함

○ 두 부처가 해당 정책영역에서 정책평가를 중요한 부분으로 자리잡게 하기로 함

8) 시사점 및 함의

▢ 독일의 지출검토 제도는 아직 시행 초기이지만 다음과 같은 특징을 가지고 있음

○ 연정협약서에 지출검토제도의 도입을 예산의 성과지향성 강화라는 맥락에서 명기함으로써 정치적 구속력을 가질 수 있게 되었음

○ 성과지향 예산제도의 개혁이라는 큰 틀 속에서 지출점검 제도를 도입하였음

○ 예산의 감축을 일차적인 목적으로 하지 않고 정책영역에서의 우선순위의 명확화, 효과성 및 효율성의 개선을 제도의 목적으로 강조한 것은 제도 도입 및 시행 초기에 지출부처들의 제도 수용성을 높였을 것으로 판단됨

- 지출검토를 통해서 절감된 예산은 동일한 지출분야의 다른 사업에 지출할 수 있도록 한 것도 지출부처의 수용성을 높이는 데 도움을 주었을 것임

○ 예산절차의 중요한 단계인 내각에 의한 주요수치 결정단계에서 지출검토 대상 사업을 정함으로써 신생제도의 중요성이 재무부와 지출부처 모두에게 각인되도록 하였음

---

115) Arbeitsgruppe, "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), p.1 1

116) Arbeitsgruppe, "Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe"(2018), p. 14

○ 의회에 제출하는 예산문서에 지출검토 대상사업을 명기하고, 다른 한편으로는 완결된 검토의 결과를 수록함으로써 지출점검이 제도적으로 예산절차에 통합될 수 있게 하였음

○ 시행초기 사업선정에 있어서 예산규모가 큰 사업보다는 불용액 비율이 높거나 시범사업으로서 목표와 데이터 측면에서 평가가 용이한 사업을 선택한 것이 지출검토 제도의 수용성을 높였을 것으로 보임

○ 추진위원회를 재무부와 지출부처의 차관급으로 구성함으로써 실무작업반의 작업을 조정할 뿐 아니라 그 결과에 기초해서 내각에 책임성 있게 제안할 수 있도록 함

▢ 독일의 지출검토는 아직 시행 초기이지만 제도화의 측면에서 예산순기와의 결합, 고위급 수준의 추진위원회 운영, 작업반의 구성 등은 주목할 만함

○ 3월의 예산주요수치(Eckwert) 확정은 독일의 예산절차 상 중요한 단계인데, 이 단계에서 지출검토 대상 정책을 결정하도록 하고 있음

○ 추진위원회를 재무부와 지출부처의 차관으로 구성하고 있는데, 이것은 지출부처가 적극적 대처할 수 있도록 하고, 또한 지출검토의 결론이 구속력을 갖고 실행되도록 하는 데 도움을 줄 것으로 판단됨

○ 작업반이 결론 도출을 위해서 연구기관에 학술적 분석을 하도록 하지만 결론을 도출하는 것은 재무부와 지출부처의 공무원들의 임무로 되어 있음

○ 지출검토의 건수도 매년 1, 2건 정도로 한정하고 있는데 이것은 제도 시행 초기에 재무부가 이 업무에 집중도를 높일 수 있게 하는 것으로 볼 수 있음

참고 문헌

Arbeitsgruppe, “Beschaffung standardisierter Massengüter,” “Abschulssbericht,” 2018.

Arbeitsgruppe, “Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinterssierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU),” “Abschlussbericht,” 2016.

Arbeitsgruppe, “Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs,” “Abschlussbericht,” 2016.

Arbeitsgruppe, “Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe,” Abschlussbericht Spending Review(Zyklus 2017/18) zum 'politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschlieβlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit, 2018.

Arbeitsgruppe, “Klima/Energie,” Abschlussbericht Spending Review(Zyklus 2016/2017) zum Politikbereich, “Klima/Energie,” für die Vorlage beim Lenkungsausschuss, 24. Februar 2017.

Arbeitsgruppe, “Mobi-Pro,” Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Spending Review(Zyklus 2015/2016) zum Sonderprogramm des Bundesministeriums fur Arbeit und Soziales zur “Forderung der beruflichen Mobilitat von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa(MobiPro-EU),” 2016.

Bundesminiserium der Finanzen(BMF), “Das System der öoffentlichen Haushalte,” 2015.

Bundesminiserium der Finanzen(BMF), “Finanzbericht 2017 Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang,” 2016a.

Bundesminiserium der Finanzen, ‘Spending Reviews im Bundeshaushalt Erster Zyklus 2015/2016 erfolgreich abgeschlossen,’ “Monatsbericht” September 2016.

Bundesminiserium der Finanzen, ‘Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt – mehr als Spending Reviews,’ “Monatsbericht” September 2016, 2017.

Bundesminiserium der Finanzen(BMF), “Finanzbericht 2019,” 2018.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, “Bundeshaushaltsplan 2018, Einzelplan 10,” 2018.

Bundesministerium für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit(BMU), “Bundeshauslhaltsplan 2017, Einzelplan 16,” 2017.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastrukur, "Bundeshauslhaltsplan 2015, Einzelplan 12," 2015.

Bundesrat, "Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022" Drucksache 331/18, 2018.

CDU, CSU und SPD, "Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 18. Legislaturperiode," 2013.

CDU, CSU und SPD, "Ein neuer Aufbruch füur Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt füur unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 19. Legislaturperiode," 2018.

Federal Ministry of Finance, 'Spending reviews in the federal budget,' 2018.

OECD, "Budget Review for Germany," 2014.

Rosner, U., "Spending Reviews als Instrument zur Erhöhung der Wirkungsorientierung staatlicher Ausgaben" Presentation at Dresden, 14. September 2018.

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/oeffentliche-finanzen.html

5 캐나다

가. 국가 현황

1) 정치제도

○ 캐나다는 입헌군주제 국가이며 연방제의 강한 전통을 가지고 있음
- 헌법은 성문화되어 있지 않으며 영연방 국가인 캐나다의 명목상의 국가 원수는 영국 국왕과 국왕에 의해 임명된 총독임
- 실제정치는 입법부에 대하여 책임을 지는 의원내각제에 의하여 이루어 지며 다수당의 당수가 총리가 됨

○ 캐나다 행정부는 다수당의 당수인 총리와 총리에 의해 임명된 내각으로 구성
- 캐나다의 내각은 영국령 북아메리카법에 따라 설치된 추밀원의 집행위원회가 내각이며 총독은 다수당의 당수를 총리로 임명하여 내각을 조직
- 연방정부는 국방, 외교, 교역, 경제 등의 업무를 관할하며 주정부는 교육, 노동, 복지 등의 업무를 맡고 있음

○ 캐나다 입법부는 양원제로서 국왕을 대표하는 부와 상원과 양원이 구성되어 있음
- 캐나다 상원의원은 총 105명, 하원의원은 308명으로 구성되어 있음
- 상원의원은 총리의 조언을 거쳐 명목상의 국가원수인 총독이 임명하며 하원의원은 지역구에 거주하는 주민들의 직접선거로 선출됨
- 상원의원의 임기는 없으며 하원의원의 임기는 4년임

○ 예산과정에 있어 예산법률주의를 채택하고 있는 캐나다는 형식상 의회가 예산결정권을 가지나 행정부가 실질적인 역할을 수행함
- 정부가 지출계획과 설명서를 의회에 제출하면 의회가 이를 기초로 과세 및 지출을 위한 예산법을 제정
- 세출예산안은 재무위원회(Treasury Board: TBS)에 의해 승인되며, 재무위원회의 승인없이 예산항목이 변경 또는 수정될 수 없음(국회예산정책처, 2012)

2) 재정현황

○ 캐나다 정부는 지속적인 감세정책과 지출 증가로 1990년대 중반 GDP 대비 부채비율이 70%에 이르러 다양한 재정지출 통제정책을 시행함

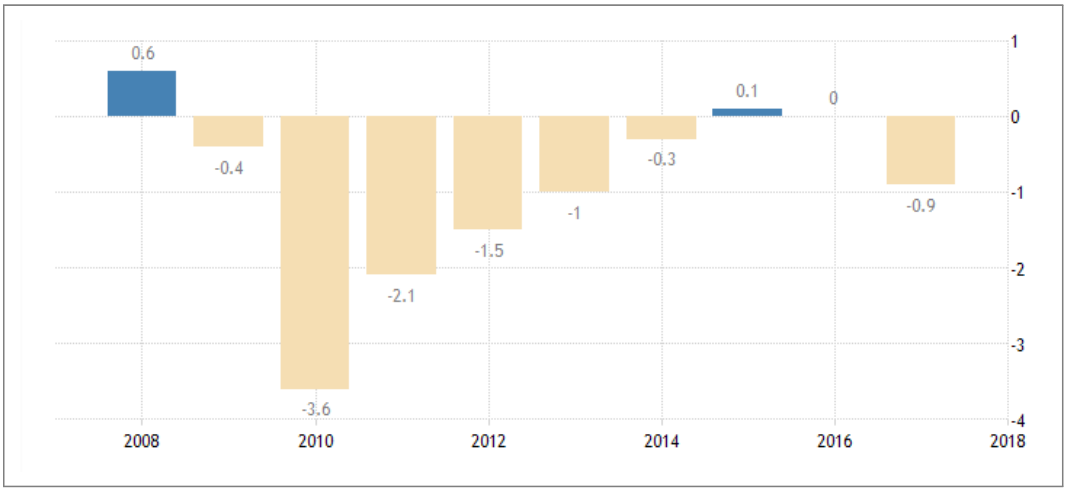
- 재정지출 통제를 위해 1994년부터 'Program Review'를 시작하였으며 이를 계승하여 2007년 'Strategic Review'가 도입되었음

○ 특히, 2008년 이후 금융위기를 타개하기 위해 연방정부의 재정지출이 지속적으로 증가하였고 이에 따라 GDP 대비 재정수지와 부채비율이 꾸준히 증가하고 있음

- [그림 Ⅱ-5-1]은 2008년 이후 일반정부 재정적자를 보여주고 있음
- 금융위기에 대비하기 위한 지출 증가로 2010년의 경우 GDP 대비 -3.6%의 재정적자가 발생하였으며 그 후 재정적자가 지속적으로 감소하여 2016년 0%에 이르러 균형재정을 달성하였음
- 다만, 그 후 저스틴 트뤼도(Justin Trudeau) 정부의 재정지출의 증가로 2017년 재정적자로 전환되었음(-0.9%)

[그림 Ⅱ-5-1] GDP 대비 일반정부 재정수지(2008~2018)

(단위: GDP 대비 %)



자료: Trading Economics, https://ko.tradingeconomics.com/canada/government-revenues(검색일자: 2018. 11. 15)

○ 캐나다 국가채무는 2008년 금융위기 이후 꾸준히 증가하고 있는 추세임

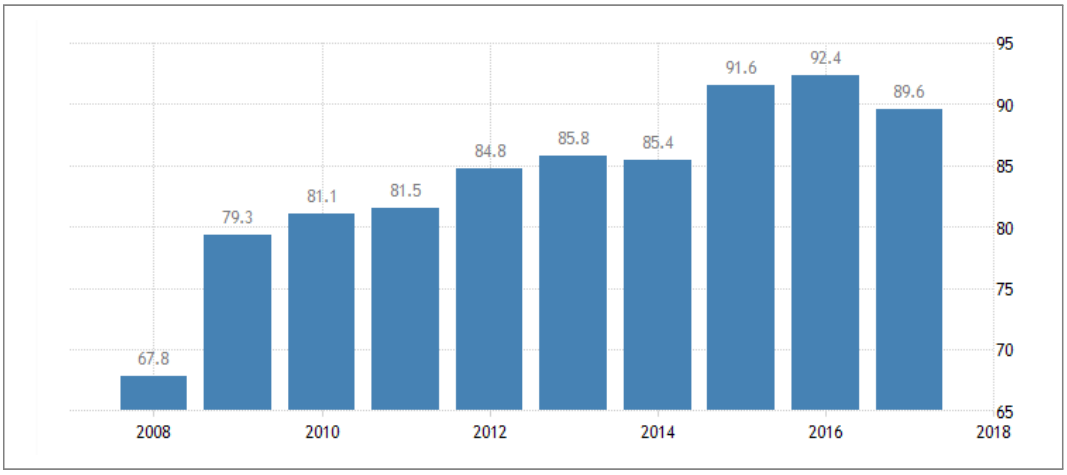
- [그림 Ⅱ-5-2]와 [그림 Ⅱ-5-3]은 GDP 대비 국가채무의 비율과 규모를 보여주고 있음

○ GDP 대비 2008년 정부부채비율은 67.8%수준이었으나, 금융위기 이후 꾸준히 증가하여 2016년 92.4%까지 증가함

- 2017년에는 부채비율이 소폭 감소하여 89.6%로 하락함
- 정부부채 총액은 2008년 457억캐나다달러에서 2018년 671억캐나다달러로 증가함

[그림 II-5-2] GDP 대비 일반정부 부채비율(2008~2018)

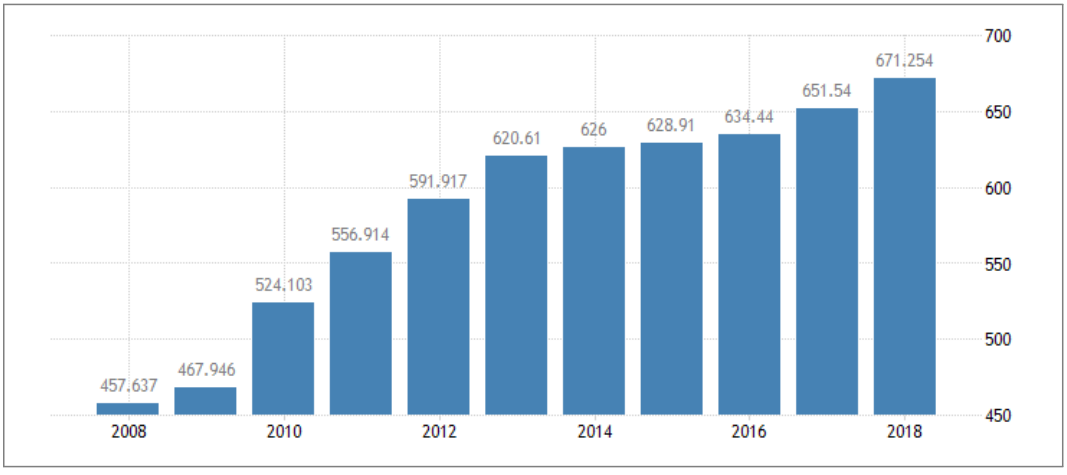
(단위: %)



자료: Trading Economics, https://ko.tradingeconomics.com/canada/government-revenues(검색일자: 2018. 11. 15)

[그림 II-5-3] 부채 총액 변화율(2008~2018)

(단위: 십억달러)



자료: Trading Economics, https://ko.tradingeconomics.com/canada/government-revenues(검색일자: 2018. 11. 15)

○ 캐나다의 정부지출은 2008년 금융위기 이후 지속적으로 증가해 왔으며 FY2016~2017년 2,935억캐나다달러였으며 FY2022~23년 3,739억캐나다달러에 이를 것으로 전망되고 있음

- FY2018~19년 총수입은 전년 대비 4.5% 증가한 3,234억캐나다달러에 이를 것으로 전망됨
- FY2018~19년 총지출은 전년 대비 2.9% 증가한 3,385억캐나다달러로 전망됨

[그림 II-5-4] 최근 캐나다 재정현황

(단위: 십억캐나다달러, GDP 대비 %)

	2016~17	Projection					
		2017~18	2018~19	2019~20	200~21	2021~22	2022~23
총수입	293.5	309.6	323.4	335.5	348.0	362.1	373.9
총지출	311.3	329.0	338.5	350.0	361.9	372.9	383.2
프로그램지출	287.2	304.6	312.2	321.5	331.5	340.7	350.1
이자지출	24.1	24.4	26.3	28.6	30.3	32.2	33.1
위험조정	-	-	-3.0	-3.0	-3.0	-3.0	-3.0
재정수지	-17.8	-19.4	-18.1	-17.5	-16.9	-13.8	-12.3
연방채무	631.9	651.5	669.6	687.1	704.0	717.8	730.1

자료: 한국조세재정연구원(2018), 『주요국 예산안-캐나다』, p. 2

3) 재정법제

□ 재정에 관한 법적 근거

○ 캐나다는 영국처럼 불문법 국가이기 때문에 예산과정에서 법적 근거보다는 상당부분 관례에 의존하고 있음(예산정책처, 2012)

- 재정에 관한 주요 법적 근거는 헌법과 재정시행법에서 찾을 수 있음

○ 재정에 관련된 헌법 조항은 다음과 같음

- 「헌법」 제53조에 따라 예산의 사용 및 과세법안의 발의는 하원에서 수행
- 「헌법」 제102조에 따라 모든 부과금 및 세입은 단일 '통합예산기금'을 구성하여 운용됨
- 「헌법」 제106조에 따라 통합예산기금에서 지출되는 세출항목은 연방의회에서 승인되어져야 함

○ 「재정시행법」은 정부의 재정계획과 관리에 대해 규정하고 있음

- 제7조는 재정관리, 결산, 장기지출계획을 담당하고 있는 재무위원회의 역할과 기능에 대해 규정

- 제31조는 세출예산안 항목이 재무위원회에서 승인되며, 재무위원회의 승인 없이 예산항목을 변경 또는 수정할 수 없다고 규정하고 있음
- 제42조는 각 부처는 5년마다 현재 수행중인 사업의 효과성에 대해 검토를 수행해야 한다고 규정

4) 예산 및 결산제도

□ 예산제도

○ 캐나다는 예산법률주의가 시행되고 있으며 행정부가 예산계획서(The Budget)와 예산안(The Estimate)을 의회에 제출하면 의회는 「지출수권법」과 「세출예산법」을 제정하여 예산안 집행

- 예산계획서는 재무부에서 작성하며 정부의 세입 및 세출 우선순위에 관한 내용을 수록
- 예산안은 재무위원회에 사무국에서 작성하며 개별 부처의 지출계획에 대한 상세 내용을 수록

○ 형식적으로 캐나다는 오직 국왕만이 공공의 지출권한을 가지며 의회는 총독의 추천을 받은 공공지출의 사용권한을 가짐

○ 실질적으로 예산편성권은 행정부에 있고 예산확정권은 하원에 있지만, 하원은 감액수정 또는 거부권만 보유하고 있기 때문에 예산 결정과정에 실제적으로 행정부가 큰 권한을 가짐

- 상원은 예산의 수정권과 부결권을 갖고 있지 않음

○ 캐나다의 예산은 본예산, 추경예산(Supplementary Estimate), 잠정예산(Interim Supply)이 있음

- 본예산은 의회에 2월경 제출되어 6월 말에 의결됨
- 추경예산은 규정상 긴급한 지출의 필요성이 있을 때 편성되지만 관례적으로 3월과 12월에 걸쳐 제출됨
- 잠정예산이 본예산이 회계연도 개시 전에 통과되지 못했을 경우 편성되며 정부를 실질적으로 운영하기 위해 잠정적으로 편성됨
  : 보통 연도별 세출의 4번의 1 정도의 잠정예산을 편성함

▢ 예산구조

○ 세입은 헌법상 규정에 의해 모두 연방통합예산기금에 포함되며, 원칙적으로 대금은 연방통합 예산기금을 통하여 지불되어야 함

- 그러나 고용보험 등과 같이 분담금에 의해 운영되는 사회보험 프로그램은 연방통합 예산기금에 미포함되어 운영됨

○ 지출은 범위에 따라 예산 내 지출(Budgetary expenditure)과 예산 외 지출(non budgetary expenditure)로 구분됨

- 예산 내 지출은 우리나라의 일반회계에 해당하는 일반계정, 특별회계에 해당하는 30여 개의 특별계정으로 구분됨
- 예산 외 지출은 투자·융자 등에 정부의 금융자산에 해당하는 지출을 뜻함

○ 지출은 또한 성질에 따라 의회의 의결이 필요한 지출(Voted expenditure)과 법정지출(Statutory expenditure)로 구분

- 의결이 필요한 지출(Voted expenditure)은 의회가 투표로 승인하는 지출이며 「세출예산법」의 제정을 통하여 집행
- 법정지출(Statutory expenditure)는 부채이자지급, 민간이전지출 등 별도의 법안에 의해 지출의무가 부여되는 지출로서 「세출예산법」의 제정 없이 지출가능

▢ 예산순기

○ 정부의 예산안 준비는 회계연도 시작 12개월 전부터 시작되며 예산주기는 6월 의회의 소관 상임위의 부처 제출 '계획 및 우선순위 보고서'의 검토를 시작으로 익년 6월 예산서(Estimate)의 승인 및 「세출예산법」의 제정으로 종료됨

[그림 II-5-5] 선행연구와의 차별성

일정	주요내용
6월말	• 의회의 여름 휴회 직후 1차 내각회의 • 소관 상임위은 각 부처가 제출한 '계획 및 우선순위보고서'(The Reports on Plans and Priorities)를 검토하고 6월말까지 보고서 제출
9월말	• 2차 내각회의 • 재정위원회의 사전예산자문
10월 중순	재무부 장관은 재정위원회에 정부의 광범위한 예산정책 현안을 발표하고, 경제 및 재정수정전망 보고서 발간
10월말/11월초	재무위원회 사무국(TBS)이 부처성과계획서(Department Performance Reports)를 의회에 제출
11월말	재정위원회의 예산정책 청문회 종료
12월초	재정위원회는 Pre-Budget Consultation Report를 작성하여 본회의 제출
12월 중순	하원은 예산정책에 관하여 토의(표결은 없음)
1월말	내각은 예산전략 검토
2월초	총리 및 재무장관 예산안 최종 결정
2월말	• 재무부 장관 "Budget" 의회 제출 • 재무위원회 사무국 "Main Estimates"의 심의 개시
3월말	• 재무위원회는 각 부처가 작성한 '계획 및 우선순위보고서'를 의회에 제출 • 6월말까지의 잠정예산(interim supply) 승인
5월말	하원 각 상임위 'Estimates' 심사보고서 제출
6월	하원의 'Estimates' 심의 시작
6월말	의회의 'Estimates' 승인 및 단년도 세출법 제정

자료: 국회예산정책처(2012), p.261

○ 행정부의 예산편성

- 각 부처는 부처 사업계획에 관한 '계획 및 우선순위 보고서 작성'
  : 다음회계연도의 지출전략 및 지출목표, 3년 후의 프로그램 변화 예상 시나리오 제출
- 재무위원회는 기준경비 조정을 통해 부처에 총액예산 배정
  a. 부처의 3년간 기준경비 조정보고서 제출
  b. 기준경비 조정보고서에 대한 재무위원회 사무국의 검토 및 재무위원회의 승인
- 부처별 지출액 합계가 지출한도 총액을 넘을 경우 부처별 지출승인서 검토 후 사업삭감 통보
- 재무위원회에 의해 예산 배정계획이 재무부에 제출되고, 재무부는 재정수입, 지출전망, 신규자금에 근거하여 지출한도를 조정함

- 부처의 신규 사업 요구에 대해 총리 및 재무부장관이 도입 여부 결정
  a. 각 부처 장관들은 내각 정책위원회에 내각회람 형식으로 사업제안서를 제출
  b. 내각 정책위원회의 승인 후 총리 및 재무부장관이 재정형편을 고려하여 예산반영 여부 최종 결정
  c. 예산반영이 결정되면 자금배정요청서를 부처에 송부
  d. 요청서에는 목표, 모니터링 및 평가방법, 사업수행계획등이 포함됨
- 재무부는 예산계획서(the budget)와 경제 및 재정 수정전망 보고서(Economic and Fiscal Update) 작성 의회 제출
  a. 예산계획서: 연방정부가 작성한 회계연도의 경제전략과 의제설정을 설명하는 문서
  b. 경제 및 재정 수정전망 보고서: 재무부의 재정 수정전망 보고서는 향후 5년간의 경제 및 재정여건에 대한 전망치를 작성하는 것으로 지출총액 결정 및 의회 예산심의의 기초자료로 활용됨
- 재무위원회 개별 부처와 협의된 예산안(the estimate) 작성 의회 제출
  a. 예산안은 연방정부 부처 및 기관들의 지출유형을 분류 요약
  b. 예산안을 토대로 「세출법(Appropriation Act)」이 제정됨

[그림 II-5-6] 캐나다 예산안(the estimate)의 주요 내용

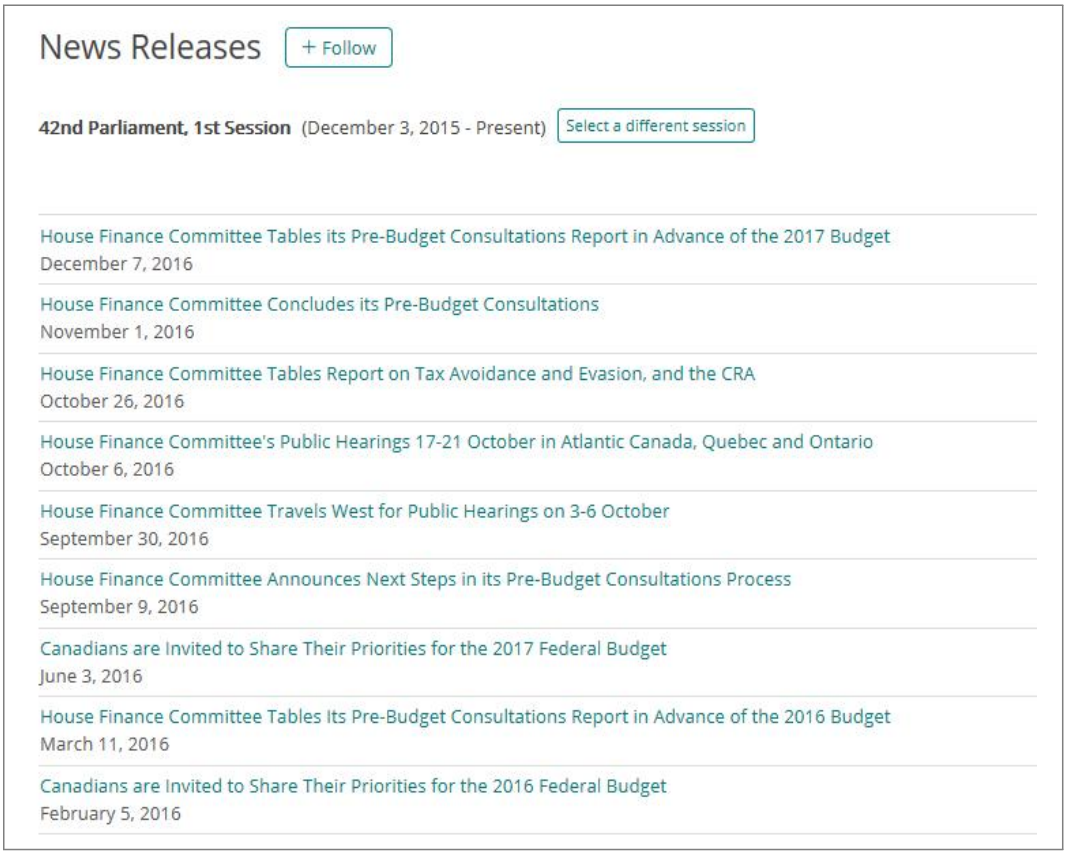
- 제1부: 정부지출 계획(The government expense plan)
  개요
  본예산의 요약
  주요 이전지출 요소
- 제2부: 본예산안(The main estimate)
  2011~2012년도에 새롭게 바뀐 조직 및 기관
  2011~2012년도에 새롭게 바뀐 수권 한도
  각 부처별 세부 지출계획
- 제3부: 계획 및 우선순위보고서(Reports on Plans and Priorities)
  각 부처별 지출전략 및 지출목표
  각 부처별 향후 3년간의 프로그램 변화

자료: 국회예산정책처(2012), p. 265

○ 의회의 예산심의
- 부처 제출 우선순위 보고서 검토 후 의회보고서 작성

- 전국 각지를 순회하며 익년도 예산방향에 대해 시민과 전문가의 의견을 수렴하는 사전예산자문(Pre-budgeting Consultation) 실시
- 정부의 예산안 제출과 연설 후 예산토론 실시
- 토론이 끝난 예산안은 상임위원회에 회부되며 각 상임위원회는 예산안을 심사
- 예산안에 대한 심사가 끝나면 심사보고서 제출
- 상임위원회의 심사 후 본회의에서 예산심의가 이루어지며 심의 종료 후 세출법안의 형식으로 예산이 승인됨
- 의회는 공식적으로 정부제출 예산안을 삭감할 수 있으나 감액하는 경우는 거의 발생하지 않음

[그림 II-5-7] 캐나다 사전예산자문 관련 일정



자료: http://www.parl.gc.ca/Committees/en/FINA/NewsReleases(검색일자: 2018. 11. 15)

▢ 예산의 집행

○ 매 회계연도 시작 시 각 부처 차관은 세출예산을 할당하고 재무위원회의 승인 후 집행

- 세출예산의 집행에 대한 기록 보유 의무가 있음
- 운영경비 및 프로그램 지출 간의 이전은 의회승인 후 집행하며 필요시 추경예산 편성 가능

▢ 결산

○ 재무위원회는 정부의 재무제표에 대해 감사를 실시하고 결산보고서를 의회에 제출

○ 결산심사위원회인 하원 공공회계위원회는 의회에 제출된 감사원의 보고서와 행정부의 결산보고서를 검토 심의 후 의견서를 하원에 제출

- 캐나다는 독립된 결산심사위원회가 있으며 결산심사업무를 전담

○ 하원 본회의는 결산보고서를 최종적으로 심사하나 의결사항은 아님

- 의회는 결산심사에 대해 시정요구를 할 수 있는 법적권한을 보유하고 있지 않으며 정부에 시정권고를 할 수 있음
- 정부가 의회에 시정권고에 대해 적절한 조치를 취하지 않을 경우 부처 공무원들을 소환하여 청문회 개최 가능

5) 재정관련 조직

▢ 하원 주요 재정관련 조직으로 의회, 의회예산처, 감사원, 재무위원회, 재무부를 들 수 있음

○ 의회

- 전술한 바와 같이 캐나다 의회는 상원과 양원으로 구성되어 있으며 하원의 재정위원회(Committee on Finance), 정부운영 및 예산위원회(Committee on Government Operations and Estimate), 공공회계위원회 가 정부재정을 담당
- 재정위원회는 예산정책에 대한 검토와 예산안에 대한 국민의견수렴 절차인 사전자문예산(Pre-budget Consultation)을 담당
- 정부 운영 및 예산위원회는 각 중앙부처의 예산서와 관련된 예산지출자료의 형식과 내용에 대한 심사를 담당
- 공공회계위원회는 재정지출과 관련된 결산과 감사[117]를 담당

[그림 II-5-8] 캐나다 연방의회의 상임위원회 현황

상원(17개)	하원(24개)
호주원주민위원회	호주원주민 및 북미개발위원회
농업 및 임업위원회	정보접근, 사생활 및 윤리위원회
은행, 무역 및 사업위원회	농업 및 농산물위원회
이익충돌위원회	캐나다유산위원회
에너지, 환경, 자연자원위원회	시민권 및 이주위원회
수산업 및 해양위원회	환경 및 지속개발위원회
외무 및 국제관계위원회	재정위원회
인권위원회	수산업 및 해양위원회
경제, 예산, 행정위원회	외무 및 국제관계위원회
법률 및 헌법위원회	정부운영 및 예산위원회
국가재정위원회	건강위원회
국가안전보장위원회	인적자원, 사회개발, 장애인위원회
공인언어위원회	산업, 과학, 기술위원회
규칙 및 위원회	국제무역위원회
선출위원회	정의 및 인권위원회
사회, 과학 및 기술위원회	국방위원회
교통 및 통신위원회	공인언어위원회
	의사규칙 및 의회문제위원회
	공공계정위원회
	공공안전 및 국가안보위원회
	여성위원회
	교통 및 통신위원회
	보훈위원회

자료: 국회예산정책처(2012), p. 254

○ 의회예산처(Parliamentary Budget Office)

- 미국의 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)와 같이 국가재정에 관한 독립적인 분석을 제공하기 위하여 설립되었으며 2006년 12월에 「의회법(Parliament of Canada Act)」에 근거하여 의회 도서관 소속으로 신설됨
- 주요 기능으로 정부예산안 분석, 재정 및 경제상황에 대한 분석, 의회 위원회가 요청하는 분석 등을 수행함
- 의회 예산처장은 최소 1년에 한번은 하원 재정위원회에 출석하여 경제정책 및 전망에 대하여 발표 수행
- 경제재정분석팀과 지출수입분석팀의 두 팀으로 구성되어 있으며 14명의 직원으로

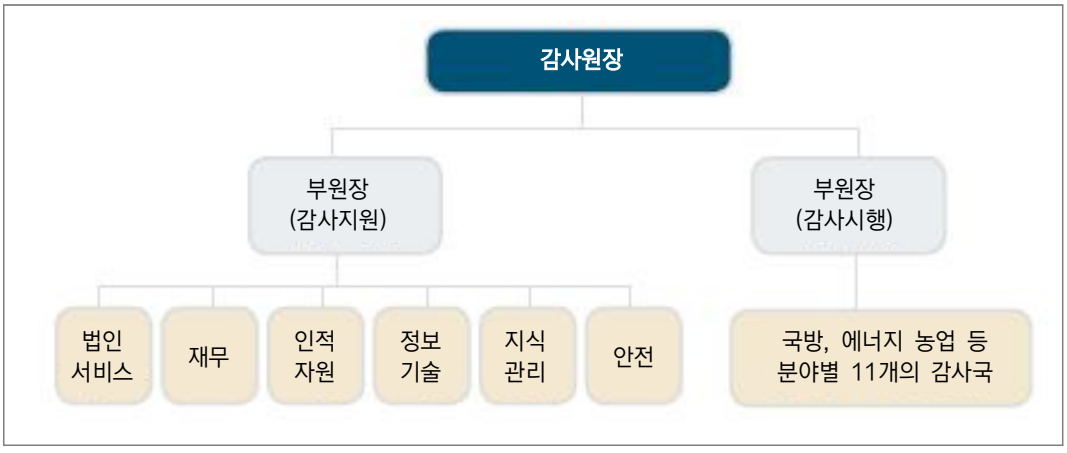
117) 감사원에 감사청구를 할 수 있으며 감사보고서에 대한 의결을 담당함

구성됨

○ 감사원(Office of the Auditor General of Canada)

- 캐나다의 감사원은 직무상 독립기관으로 정부와 정부투자기관에 대한 감사 및 결산 업무를 수행
- 직무상 독립기관이나 감사원장은 의회에 소속되며 임기는 10년이고 중임할 수 없으며 정년은 65세임
- 주요 기능
  a. 정부의 재무제표에 대한 감사를 실시하여 의회에 제출
  b. 정부의 재정 상태에 대한 감사 후 의회 제출
  c. 재정관리, 재정통제 및 보고시스템에 대한 성과감사

[그림 II-5-9] 캐나다 감사원 조직도



자료: 국회예산정책처(2012), p. 258

○ 재무위원회(Treasury Board)

- 캐나다 재무위원회는 1867년에 설립되었으며 1966년에 부처급(department)으로 승격
- 추밀원 내각위원회 중 하나로서 재무부 장관을 비롯한 여러 부처의 장관으로 구성되어 있으며 행정부의 재정업무를 담당
- 재무위원회 사무국(Treasury Board of Secretariat)은 집행기관으로 재무위원회의 집행업무를 담당
- 주요기능(예산정책처, 2012)

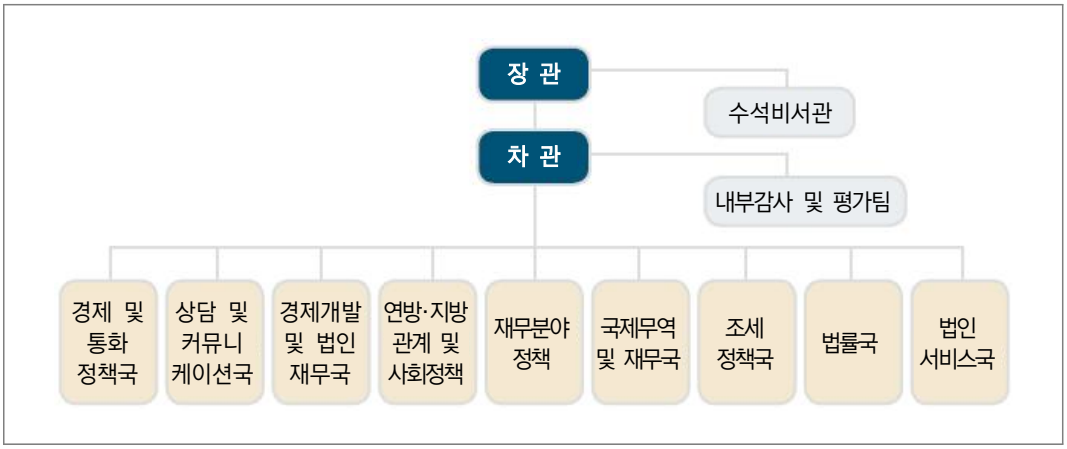
a. 세출예산의 편성, 부처사업계획의 검토, 성과평가
b. 정부지출에 관한 자원배분
c. 부처 예산배정 및 협상
c. 예산서(Estimate)의 의회제출

[그림 II-5-10] 캐나다 재무위원회 사무국 조직도

자료: 국회예산정책처(2012), p. 259

○ 재무부(Department of Finance)
- 재무부는 정부의 집행부처로서 경제에 관한 총괄 부처임
- 재정과 관련해서 재무부는 세입, 법정지출, 지출상한, 외환, 금융업무 등을 담당
- 예산계획서(The Budget) 및 경제 및 재정 수정전망 보고서(Economic and Fiscal Update)를 의회에 제출
- 주요기능(국회예산정책처, 2012, p. 260)
  a. 재정, 경제정책 개발 실행 지원
  b. 세입관리, 법정지출 관리, 부채관리
  c. 지출상한 한도 확정
  d. 지출, 과세, 자금관리 방법에 대한 부처자문
  e. 국제수지, 외환관리, 금융협약에 관한 업무
  f. 예산계획서와 경제 및 재정 수정전망 보고서 작성 및 제출

[그림 II-5-11] 캐나다 재무부 조직도



자료: 국회예산정책처(2012), p. 260

나. 지출검토 제도

1) 도입배경 및 목적

○ 캐나다는 1990년대 중반 이후 재정적 위기를 타개하기 위해 2007년 재정지출의 효율성과 효과성을 포괄적으로 점검하는 지출검토(Spending Review) 제도를 도입하였음

- 1994~97년에는 개별 사업을 대상으로 하는 사업검토(program review)를 진행하였음
- 2007~11년 사이에 네차례의 포괄적 전략적 검토(Strategic Review)가 실시되었음
- 2011~12년에는 전략적 운영검토(Strategic and Operating Review) 실시
- 2016년 이후 자원배분검토(Resource Alignment Review) 실시

〈표 II-5-1〉 캐나다의 지출검토의 변화

유형	시기	초점	내용
Program Review	1994 ~99	Redefining the federal role for saving	· Refocuses the role and scope of the federal government. · Saving achieved mainly through cuts, devolution to provinces and privatization · Resulted in net reduction of 10% in program spending and 35% in capital spending

〈표 II-5-1〉 계속

유형	시기	초점	내용
Strategic Review	2007 ~11	Optimizing the allocation of resources	· 100% of spending reviewed over a 4 year cycle · Assessed programs for alignment with government priority and core federal roles, effectiveness, efficiency, and value for money · Supported a culture of reallocation and generated ongoing savings of $3B annually
Strategic & Operating Review	2011 ~14	Focus on fiscal balance	· One-time review of federal direct program spending · Focused on reducing operating costs-departments were encouraged to examine full range of option, including ways to re-engineer their business models · Achieved $5.2 billion in ongoing savings in support of a return to balanced budgets
Resource Alignment Review	2016 ~Present	In pursuit of Results	· New government directed reviews with focus on results and management · Led to new investments(coast guard), more realistic implementation of large scale IT projects(shared service) and a road map for legal and regulatory modernization (transport)

자료: TBS(2017), 「OECD 발표자료」, p. 2

2) 지출검토의 유형과 발전

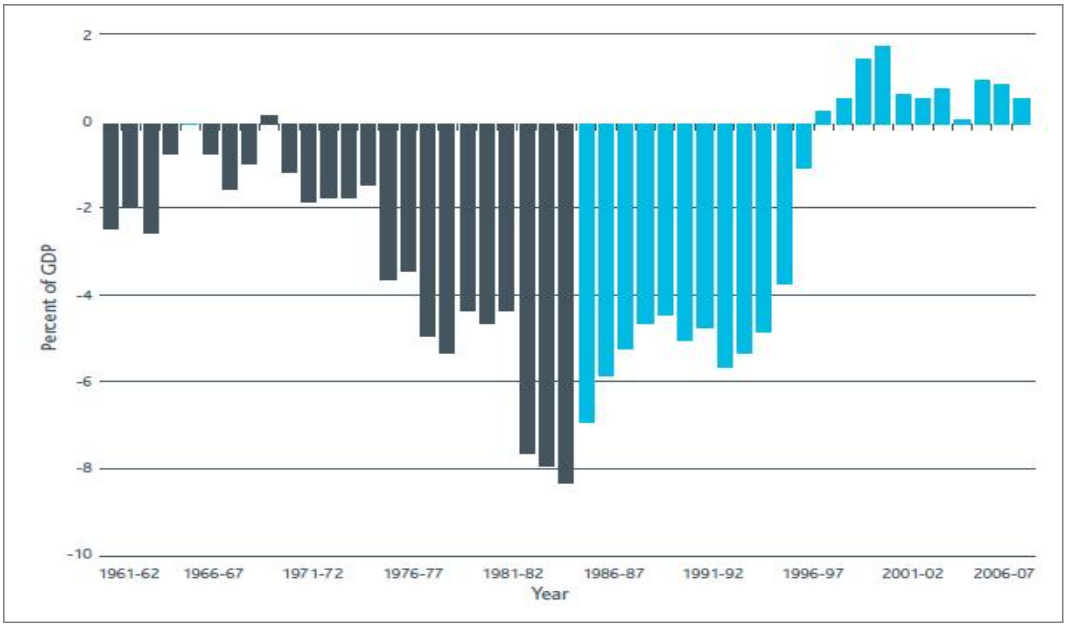
□ 사업검토(Program Review): 1994~1999년

○ (배경과 목적) 캐나다의 사업검토는 재정위기에 대응하여 1994년 5월에 시작되어 1999년에 종료되었음

- 1990년 당시 캐나다의 GDP 대비 부채비율과 재정적자 규모는 각각 70%와 4~6%에 이르러 재정건전성 개선에 대한 필요성이 높게 대두되었고 연방프로그램에 대한 검토를 통해 예산을 삭감함
- 전면적인 예산 삭감이 아니라 우선순위 및 중요성에 따라 연방정부 사업의 예산을 삭감함

[그림 II-5-12] 1990년대 캐나다 연방정부 재정적자 추이

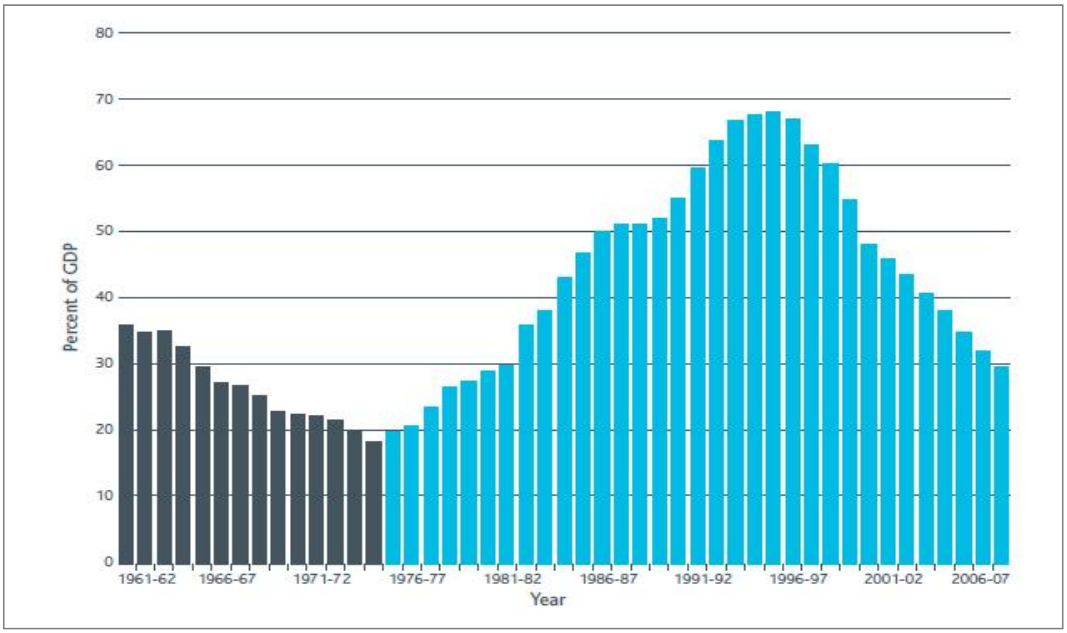
(단위: GDP 대비 %)



자료: Bourgon(2018), *Program Review*, p. 7

[그림 II-5-13] 1990년대 캐나다 연방정부의 GDP 대비 부채비율 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: Bourgon(2018), *Program Review*, p. 11

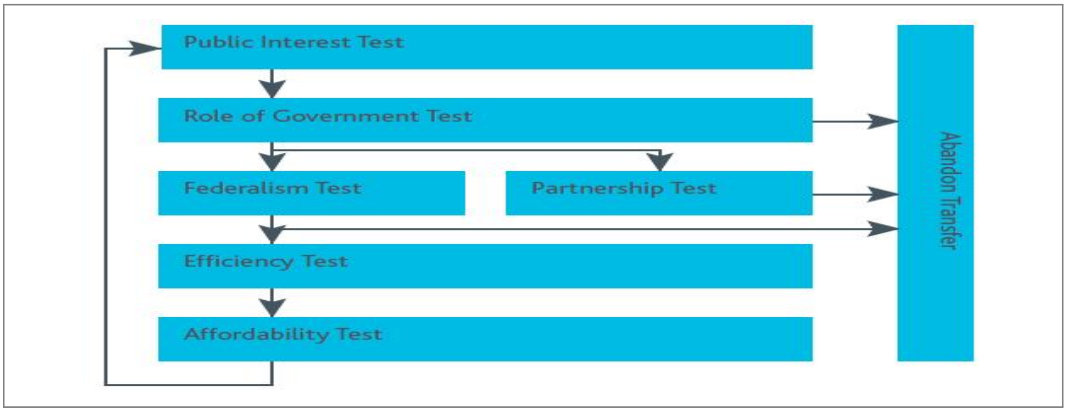
○ (대상과 절차) 사업심사를 위해 각 부처는 부처 내 사업(Program)에 대한 전략적 행동 및 지출계획안을 내각 장관에게 제출하고 내각에 의해 최종적인 사업심사 제안서가 검토된 후 예산이 조정됨

- 프로그램 검토는 모든 부처와 프로그램에 대한 일률적 삭감을 지양하고 포괄적인 지출 틀 내에서 전략적으로 지출을 삭감하였음
- 프로그램 검토의 대상은 모든 연방정부 부처, 의회조직, 왕실조직, 준 사법기관이 대상이었음
- 내각의 심의는 추밀원 서기, 내각의 관방장관 및 차관들로 구성된 선도위원회가 지출계획에 대한 심의를 담당
- 장관으로 구성되는 특별내각위원회는 예산 및 재정개혁에 대한 정치적 심사를 담당

○ (기준) 사업의 예산 절감은 다음의 여섯 가지에 의해 분석평가되었음(김대진, 2016, p. 93)

① 프로그램이나 활동이 국가목적이나 공익에 기여할 수 있는지 여부,
② 이러한 사업과 활동에 정부의 합법적이고 필수적인 역할이 존재하는지 여부
③ 사업에 있어서 연방정부의 역할이 적절한 것인지 아니면 주정부들과 역할 분담(예를 들어 분권에 의한 사업 이양)을 고려할 필요가 있는지 여부
④ 어떠한 활동, 사업들이 전체적으로 또는 부분적으로 사적영역이나 비영리 영역으로 이전되어야 하는지 또는 그러한 부문으로 이전될 수 있는지의 여부
⑤ 사업이나 활동을 지속하려면 그것들의 효율성이 어떻게 향상되어야 하는지의 여부
⑥ 프로그램과 활동들의 총조합이 재정적 제약 속에서도 지속가능한지 여부와 지속가능하지 못하다면 일정 프로그램과 활동들이 폐지되어야 하는지 여부

[그림 II-5-14] 프로그램 검토의 의사결정 구조



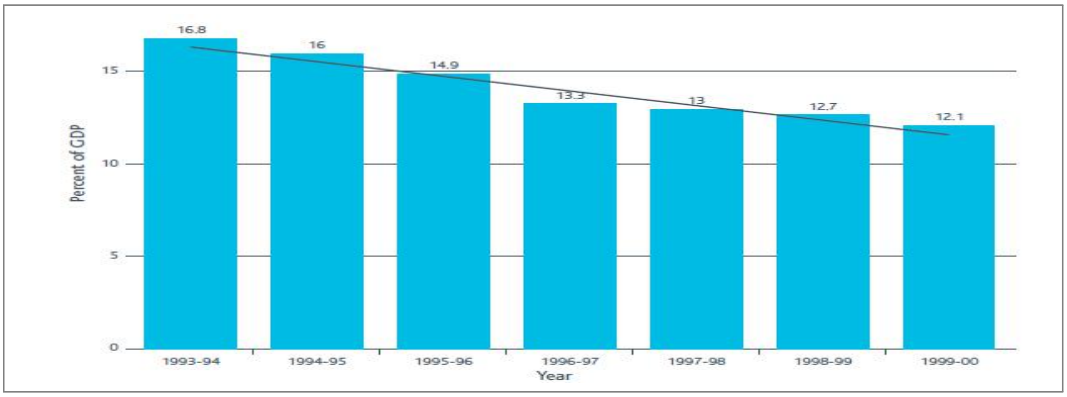
자료: Bourgon(2018), *Program Review*, p. 21

○ (효과) 캐나다 정부는 사업검토를 통하여 재정흑자를 달성하였음

- 1993~94년 GDP 대비 16.8%를 차지하였던 전체 정부지출 비중을 1999~2000년 GDP 대비 12.1%로 감소시킴
- 1994~97년 사이 전체 사업예산의 10%를 삭감하였고 그 결과 1997~98년 재정흑자를 달성하였고 2000~2001년에 1.8%의 흑자를 달성함
- 45만개의 연방정부 고용을 감소시킴
- 사업별 삭감에도 불구하고 원주민 및 아동지원 프로그램의 지출은 증가하였으나 지역 및 SOC 사업의 지출은 감소하였음

[그림 II-5-15] 프로그램 검토 후 GDP 대비 정부지출 비중

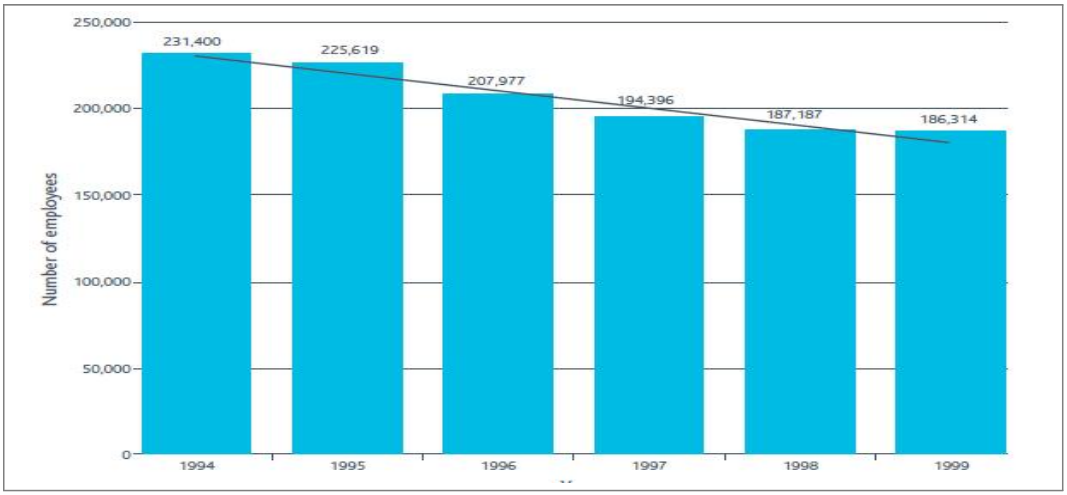
(단위: GDP 대비 %)



자료: Bourgon(2018), *Program Review*, p. 26

[그림 II-5-16] 프로그램 검토 후 공공고용의 변화추이

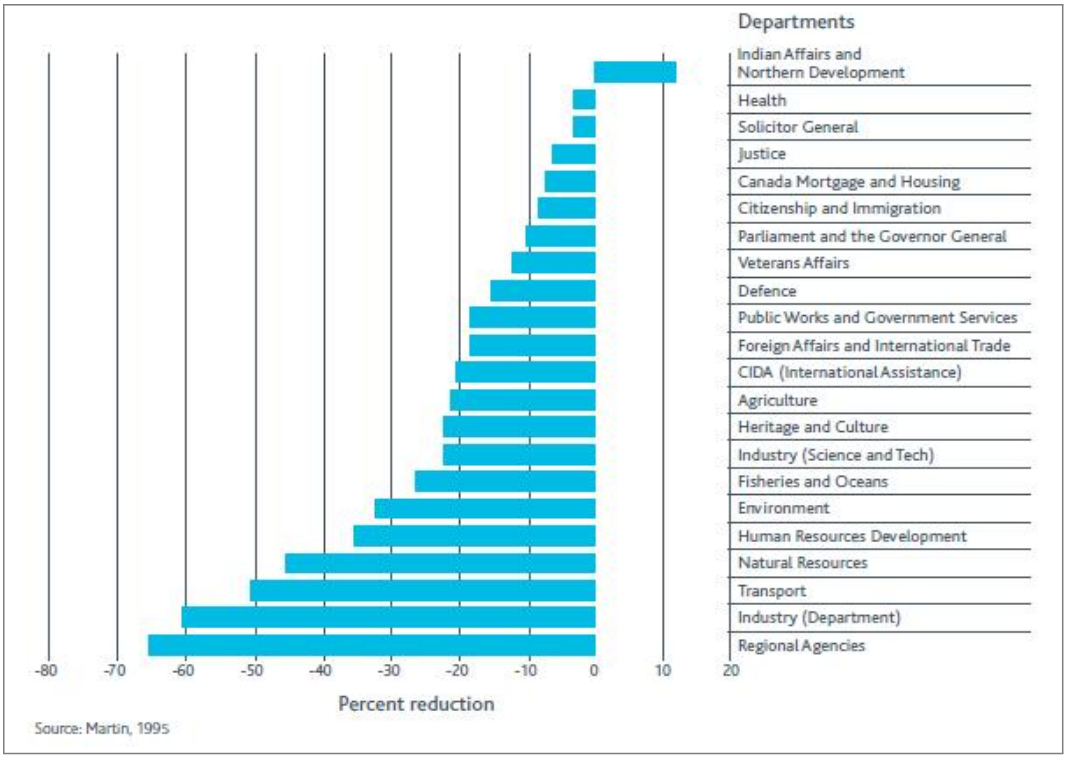
(단위: 명)



자료: Bourgon(2018), *Program Review*, p. 28

[그림 II-5-17] 프로그램 검토에 의한 부처별 삭감 비율

(단위: %)



자료: Bourgon(2018), *Program Review*, p. 27

○ (한계 및 교훈) 캐나다의 프로그램 검토 결과 다음과 같은 시사점이 도출됨

- 적자를 줄이는 것은 정상적인 예산과정이 아니라 사회적 프로젝트임: 예산 감축은 새로운 정부 역할에 따라 우선순위를 변경하는 과정이며 사회적 합의가 수반되어야 함
- 규모, 속도, 방식 중요성
  a. 검토가 성공하기 위해서는 소수 사업이 아닌 전체 사업에 대한 검토가 진행되어야 함
  b. 사회적 합의가 있을 시 신속한 검토가 진행될 필요가 있음
  c. 사업 검토는 매우 신중하고 꼼꼼한 방식으로 진행되어야 함

□ 전략적 검토(Strategic Review): 2007~2011년

○ (배경) 2007년 정부 재정지출의 우선순위 분석과 이에 따라 지출 재구조화를 위해 전략적 검토를 도입하고 2011년까지 총 4번의 포괄적 검토를 진행함

- 전략적 검토는 2007년 도입된 지출관리시스템(EMS, Expenditure Management System)의 주요 제도 중 하나로 도입되었음
- MS는 〈표 Ⅱ-5-2〉와 같이 세 가지 주요 영역을 근간으로 재정 지출의 효율성과 효과성을 제고하고자 하였음
- 전략적 검토는 재정적 여유 속에서 조직의 우선순위에 부합하는 사업과 예산의 재구조화를 위해 시작되었으나 글로벌 경제위기를 거치면서 재정 절감의 주요수단으로 변화됨

〈표 II-5-2〉 EMS 시스템의 주요 영역

영역	내용
전체지출 (All spending)	1. 결과지향적 관리(Managing for Results): MRRS, 사업평가 - 프로그램에 대한 벤치마킹 및 캐나다 국민을 위한 결과를 증명 (Benchmarking our programs and demonstrating results for Canadians)
신규지출 (New spending)	2. 선제적 규율(Up-front Discipline) - 수요측면에서의 지출관리(Managing the demand side of expenditure) - 내각의 의사결정을 위한 핵심정보(내각을 위한 중요기록을 강화) (Critical Information for Cabinet decisions (ie. Strengthening Memoranda to Cabinet)
기존지출 (Existing spending)	3. 전략적 검토(Strategic Reviews) - 우선순위와 성과에 기반한 예산계획의 부분으로서 내각에 지속적인 정보제공 (Ongoing advice to Cabinet as part of budget planing to align spending to government priority and ensure performance and value for money)

자료: TBS(2015), 한국조세재정연구원 내부자료. p. 4

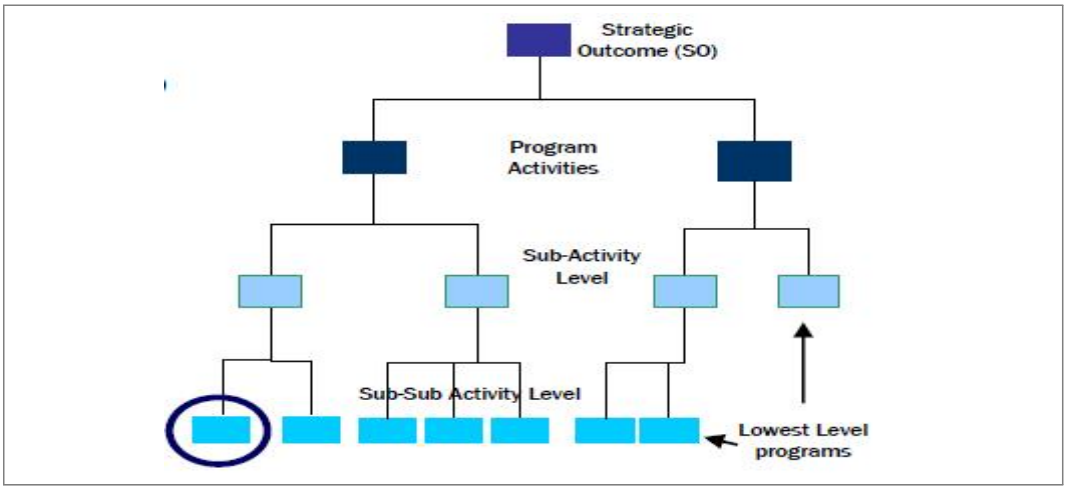
○ (목적) 전략적 검토는 재무위원회 사무국에서 주도하였으며 모든 예산 사업에서 포괄적 검토(Comprehensive Review)를 진행하였음

- 전략적 검토는 지방, 어린이, 노인복지와 같은 법정 이전지출을 제외한 모든 재정사업과 지출에 대해 행해짐
- 전략적 검토는 대상 프로그램과 정부지출이 다음과 같은 기준에 부합하는지를 분석하고 평가하기 위해 도입되었음
  ① 정부의 우선순위와 핵심 역할에 부합하는지 여부
  ② 사업을 추진함에 있어서 더 효율적이고 효과적인 방법의 존재 여부
- 전략적 검토를 위해 계획 대비 성과, 계획대비 실제 지출, 사업 자체의 적절성, 사업의 중복성, 사업수단의 적정성, 투자 대비 효과, 운영과정의 적절성이 분석되었음
- 전략적 검토는 우선 투자분야, 재원의 재분배가 가능한 분야, 운영 및 효율화 가능한 분야에 대한 분석을 시행하였음

○ (대상과 절차) TBS는 각 부처에서 전략적 검토 수행을 위한 검토 대상 및 검토 기준에 대한 가이드라인을 제시하고 있음

- 전략적 검토는 포괄적 검토로서 부처 내 전체사업이 대상이었음
- 전략적 검토의 검토대상은 PAA(Program Alignment Architecture)상의 가장 낮은 단위인 단위사업(Sub-program) 단위에서 진행되었음

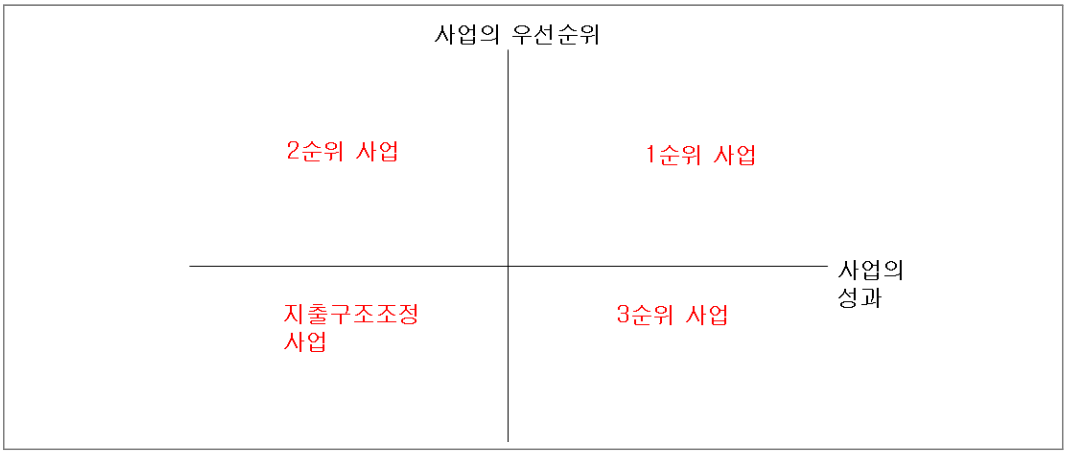
[그림 II-5-18] 전략적 검토의 단위



자료: TBS(2017), 「OECD 발표자료」, p. 9

- 전략적 검토를 위해 TBS에는 각 부처가 자원 재조정을 위해 확인하기 위한 절차를 제시하고 있음
  ① 우선순위가 낮고 성과가 낮은 프로그램
  ② 성공적인 관리를 위해 개선이 필요한 영역
- 전략적 검토는 실현가능한 절감안 도출을 위해 분석에 있어 하향식 접근법과 상향식 접근법을 동시에 사용하였음
  : 현실적이고 실용적인 절감안 도출을 위해 부처가 절감안을 제안하였으며 최종적으로 TBS에서 조정함

[그림 II-5-19] 캐나다 전략적 검토에서 자원재조정을 위한 확인 절차



자료: TBS(2017), 「OECD 발표자료」

○ (기준) 부처는 전략적 검토를 위해 조직 및 프로그램 차원의 검토기준을 활용할 수 있음
- 부처는 조직의 성과를 확인하기 위해 다음과 같은 질문을 통해 평가
  ① 현재 조직의 프로그램들이 조직의 전략적 목표를 달성하는 데 기여하고 있는가? 그렇지 않다면 조정이 필요한가?
  ② 향후 조직이 직면하게 될 새로운 이슈나 문제는 무엇인가?
- 부처는 사업별로 다음의 6개 질문을 통하여 상·중·하로 프로그램의 우선 순위와 성과를 평가(TBS, OECD 발표자료, 2011)
  ① 이 사업은 정부가 우선적으로 수행해야 할 사업인가?

② 중앙정부의 핵심 역할 및 책임과 일치하는 사업인가?

③ 이 사업을 지속적으로 수행할 필요성이 있는가?

④ 당초 의도된 결과를 달성하고 있는가?

⑤ 사업이 효율적으로 운영되고 있는가?

⑥ 사업의 성과를 관리하는 데 있어서 결과에 기반한 관리 수단이 활용되고 있는가?

○ (환류) 전략적 검토가 종료되면 사업별로 검토기준에 따른 결과가 적용되어 부처별로 예산재분배 계획안을 작성함

- 예산재분배 계획안은 부처 내 우선순위와 사업의 성과를 고려하여 우선순위와 사업의 성과가 낮은 사업 5%를 선정하여 전체 예산 5% 범위 내에서 예산을 재분배
- 예산재분배 계획안에는 다음과 같은 내용을 포함

① 우선순위 및 사업의 효과가 낮은 사업에 대해 예산삭감 권고

② 사업별 예산조정액

③ 예산삭감이 가져올 충격에 대한 대처방안

④ 예산삭감 추진전략

⑤ 예산조정으로 인해 예상되는 이해관계자의 반발을 해결하기 위한 협상전략

○ (효과) 전략적 검토는 크게 (1) 사업관리 (2) 재정신뢰성 회복 (3) 실제 예산 절감 측면에서 효과가 발생하였음

- 사업관리

① 사업목표를 달성하기 위해 사업과 조직의 성과를 제고하는 방법에 대한 이해를 제공

② 유사중복을 확인하여 효율성을 제고할 수 있는 효과적인 수단 제공

③ 예산과정에 결과기반 관리를 할 수 있는 효과적인 수단 제공

- 재정신뢰성 회복

: 예산편성에 있어 기존 사업에 대한 정부의 역할, 우선순위, 사업성과에 대한 정기적이고 체계적인 검토를 통해 재정의 안정과 신뢰성에 기여

- 예산 절감 효과

① 총 4번의 검토가 시행되었으며 67개 조직의 98%에 이르는 직접사업에 대해 분석이 진행되었음

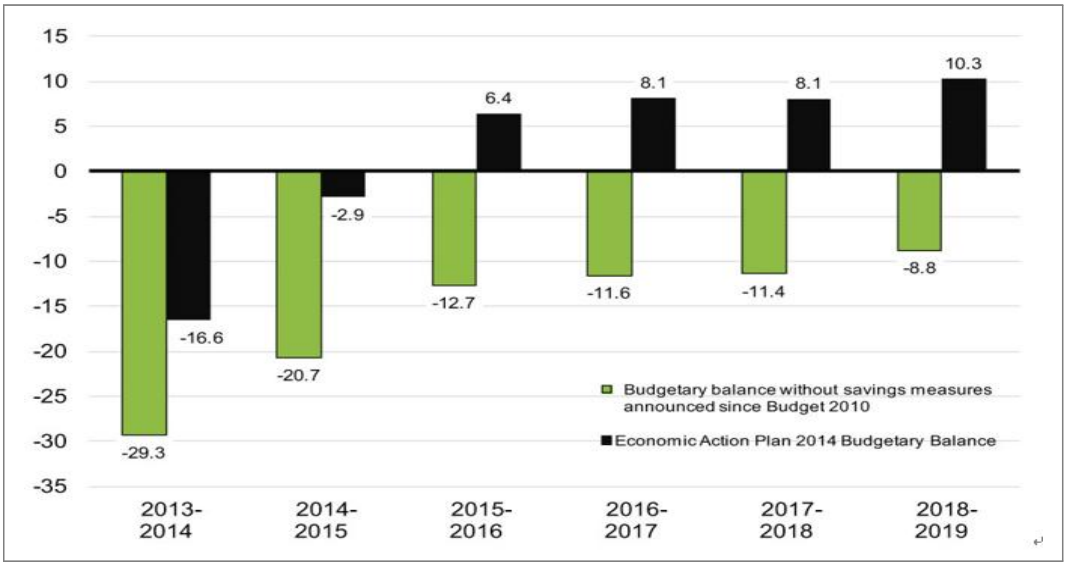
: 2007, 2008, 2009년도에 합계 650억캐나다달러, 2010년에는 480억캐나다달러의 직접 사업에 대한 전략적 검토가 실시되었음

② 전략적 검토의 결과로 110억캐나다달러가 절감된 것으로 보고되었으며 2007~08년과 2010~11회계연도에는 28억캐나다달러 이상이 절감되었음(박노욱, 2015, p. 75)

③ 전략적 검토는 기타 비용절감 수단과 더불어 부채와 미래비용을 줄인 것으로 판단되고 있음

[그림 II-5-20] 절감안의 효과: 2010회계연도 이후 재정수지 균형 계획 추계

(단위: 억캐나다달러)



자료: TBS(2018), *The Canadian Approach to Spending Reviews*, p. 7

○ (한계) 전략적 검토는 부처의 우선순위와 사업의 성과에 따라 예산을 재배분하여 사업의 효율성과 효과성 제고에 기여한 것으로 평가되지만 다음과 같은 한계가 지적되고 있음(TBS, 2011-OECD 발표자료)

- 예산의 재배분 과정에서 전략적 검토 분석결과에 의해 부처 의사결정의 신축성이 축소되는 한계가 발생함
- 포괄적 검토를 위한 분석시간이 부족하였음
- 검토분석에 활용되는 증거의 품질을 개선할 필요성이 제기됨
- 전략적 검토 우수사례에 대한 공유가 부족하였음
- 부처단위의 분석에 치중하여 다부처(Cross-cutting) 단위의 수평적 검토(Horizontal Review)에 한계가 있었음

- 보편적 분석방법(one size fits all)이 적용되어 개별 조직의 특수성과 맥락에 대한 고려가 부족한 채로 분석이 진행되었음
- 전략적 검토단위에서 부처에게 높은 분석 및 자료 제공 부담(Analysis and Paper Burden)을 야기시켰음

▢ 전략적 운영검토(Strategic and Operating Review): 2011~2014년

○ (배경과 목적) 전략적 검토는 성공적인 것으로 평가되었지만 세계적인 경제위기로 인한 재정건전성의 위협으로 재정 절감을 위한 적극적인 분석과 검토가 필요하게 됨
- 이러한 재정환경 속에서 2011년 전략적 운영검토(Strategic and Operating Review)가 발표되었음
- 전략적 운영검토는 2014~15회계연도까지 40억캐나다달러를 절감하여 균형 재정을 회복하는 것을 목표로 진행되었음
- 전략적 운영검토는 부처의 모든 사업과 지출에 대한 포괄적 검토가 아닌 단기 집중 검토 방식으로 진행

○ (대상) 전략적 운영검토는 80억캐나다달러에 달하는 연방정부의 직접사업을 대상으로 실시하였음
- 88개 조직의 99% 직접사업에 대해 검토를 실시함
- 재정 절감을 위해 다부처 사업 및 부처 중심사업이 검토되었으며 5~10%의 예산을 절감하는 시나리오가 제시되었음
- 전략적 검토와 유사하게 지방정부 및 개인에 대한 직접적인 이전사업은 분석에서 제외되었음
- 특히, 운영예산에 대한 삭감이 강조되었으며 내부 행정관리 프로그램 효율화나 사업모델의 재구조화를 통한 비용절감 방법이 모색되었음
- 비용절감을 위해 부처 및 기관 간 사무실을 통합하고 보유 부동산을 감축하는 등 적극적인 비용절감 방안이 제시됨

○ (절차) 전략적 운영검토를 위해 총리 직속의 전략적 운영검토위원회(Strategic and Operation Review)가 설립되었음
- 전략적 운영검토위원회에서는 부처에서 제시한 절감계획에 대한 검토와 평가를 수행하였음

- 전략적 운영검토위원회의 검토와 평가는 부처가 제시한 5~10%의 절감 목표를 달성하기 위한 계획의 적정성을 심사하는 데 주안점을 두었음
- 전략적 운영검토위원회의 심사는 비용정보의 질을 개선하고 개별사업의 효율성을 점검하는 데 초점을 두고 있었음
- 전략적 운영검토위원회는 민간 컨설팅 회사인 딜로이트(Deloitte)와 계약을 맺고 개별 부처들의 내부서비스 효율화, 비용절감 방법 확인, 생산성 향상 등에 관한 자문활동을 수행하였음
- 전략적 운영검토의 최종결정은 수상(Prime Minister)과 재무부 장관(Minister of Finance)에 의해 이루어짐

○ (기준) 전략적 운영검토는 다음과 같은 분석기준(Conceptual Framework)과 분석절차(Input-Output-Outcome Model)에 근거하여 검토가 진행되었음

○ 분석기준(Conceptual Framework)

- 운영효율성(Operating Efficiency)
  a. 결과 달성을 위한 효율적인 방법의 수준과 정도
  b. 가장 적은 비용으로 사업을 수행하는 방법의 탐색
  c. 사업수행이 민간부문 또는 다른 국내 및 해외 정부 수행방식과 비교해서 효율성이 높은지 판단
- 내부 서비스(Internal Service)
  a. 내부서비스(의사소통, 인사관리, 재정관리)의 효율성
  b. 내부서비스의 화폐가치(value for money)에 기여 여부
  c. 표준 관리 절차의 채택 여부
  d. 유사중복 여부 축소를 통한 개선 여부
- 효과성(Effectiveness)
  : 프로그램, 활동, 서비스가 기대한 결과를 성취했는지의 여부
- 감당할 수 있는 비용(Affordability)
  : 프로그램, 활동, 서비스가 재정적인 긴축기간에 감당할 수 있는 수준으로 비용이 설정되었는지 여부
- 적절성과 수요(Relevance and Need)
  a. 프로그램, 활동, 서비스에 대한 수요의 존재 여부

b. 프로그램, 활동, 서비스가 정부의 우선순위에 해당하는지

c. 수요가 존재한다면 수요의 적절성 여부

- 연방정부의 역할(Federal Role)

a. 프로그램, 활동, 서비스가 연방정부의 역할과 책임에 해당하는지 여부

b. 프로그램, 활동, 서비스가 지방정부, 영리단체, 비영리단체에 의해 수행되는 것이 더 적절한지 여부

- 조직의 역할(Organizational Role)

a. 프로그램, 활동, 서비스가 해당 조직에 의해 수행되는 것이 적절한지 여부

b. 프로그램, 활동, 서비스가 다른 부처, 기관, 민간조직에서 제공된다면 더 큰 효율성을 달성할 수 있는지의 여부

c. 편익이 발생했는지의 여부

- 자본 효과성(Capital Effectiveness)

a. 자본지출의 지출가치(value for money)에 기여 여부

b. 절차와 요구사항이 과도한지 여부

c. 자신이 부처의 핵심사항과 연계되어 있는 지의 여부

d. 자산을 활용하거나 관리하는 데 있어 민간파트너와 협력할 가능성이 있는지의 여부

○ 분석절차(Input-Output-Outcome Model)

- 사업의 목표는 무엇인가?
- 사업 활동은 목표에 어떻게 연관되는가?
- 자원(투입 또는 비용)은 사업 활동과 연계되어 있는가?
- 자원은 효율적으로 사용되고 있는가?
- 산출이 가장 효율적인 방법으로 만들어지는 가?
- 사업 활동의 결과는 사업목표에 부합하는가?
- 사업 활동의 결과를 달성하는 데 있어 5~10% 예산을 줄일 수 있는 기회는 있는가?
- 기회가 있다면 예산 절감이 가져오게 될 충격은 무엇인가?

○ (효과) 전략적 운영검토를 통하여 2014-2015년까지 753억캐나다달러 규모의 직접사업에 대한 검토를 진행하여 52억캐나다달러의 재정이 절감되고 검토 대상 사업들에서 약 5%의 절감을 달성한 것으로 보고되고 있음

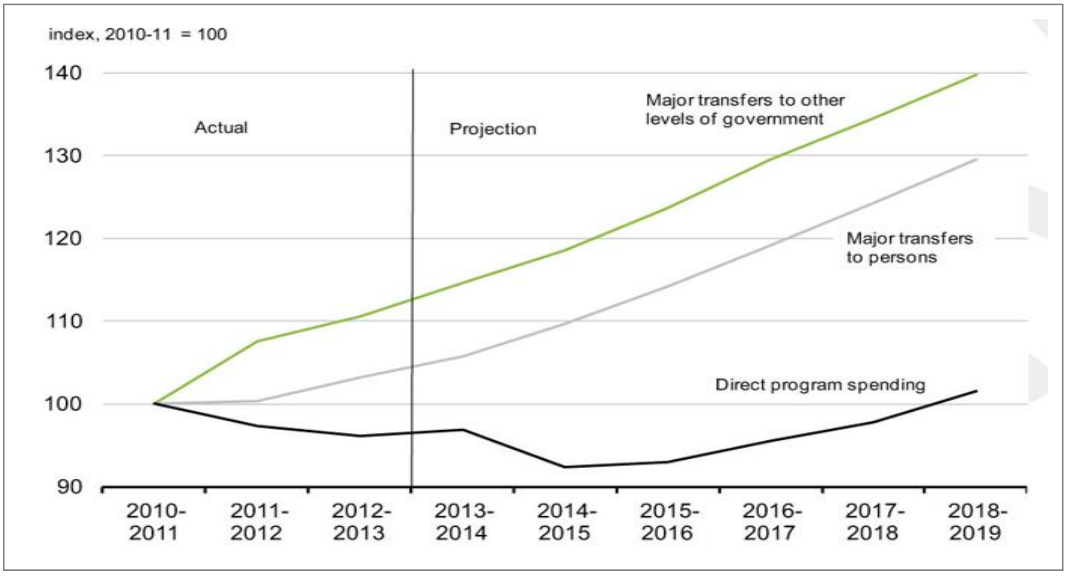
- 전략적 운영검토는 획일적인 삭감을 추진하지 않고 부처의 특성에 맞은 삭감전략을 사용하였음
- 전략적 운영검토를 통해 600개의 절감안이 검토되었음
- 대부분의 절감은 경상경비와 같은 운영비에 대한 삭감을 통해서 이루어졌음
  a. 여행경비의 축소
  b. 인사 및 재무 관리조직과 같은 행정 기능의 통합
  c. 유사조직끼리 부동산 유지관리, 정보기술, 의사소통 및 계약의 통합

〈표 II-5-3〉 전략적 운영검토의 비용절감의 예

부처	절감내용
Environment Canada and Natural Resources	• 여행경비 삭감 • 160대의 차량 축소
Health Agency of Canada Agricultural and Agri Food Canada the Canadian Food Inspection	• 부처와 기관 간에 유사기능과 프로그램을 가진 지역사무소 및 back-office를 합병함
Public Works and Government Service Canada	• 왕실 및 연방정부 점유 빌딩에 대한 신규 사무 공간 관리기준을 마련
Shared Services Canada	• 43개 부처가 사용하는 이메일, 자료센터, 네트워크 서비스에 대한 비용절감안 도출 - 단일 이메일 시스템 사용 - 데어터 센터 통합 - 공동구매 활용
전체부처	• 인력감축 - 전체의 4.8% 19,200명의 연방정부 인력감축 - 전체의 7.4%인 600개의 관리직군 수 감축

자료: TBS(2018), *The Canadian Approach to Spending Reviews,* p. 8

[그림 II-5-21] 전략적 운영검토에 의한 직접 프로그램과 기타 프로그램의 예산추계 비교



자료: TBS(2018), *The Canadian Approach to Spending Reviews*, p.8

○ (한계 및 교훈) 전략적 운영검토를 통하여 다음과 같은 교훈을 얻을 수 있음

- 일률적 감축은 의도하지 않은 효과를 발생시키기 때문에 다양한 삭감 수단이 필요함
- 감축이 성공하기 위해서는 초기 단계에서 최고위층의 관심과 개입이 중요하며 충분한 의사소통이 전제되어야 함
- 감축을 위한 아이디어는 현실적이고 실행가능한 감축방안을 알고 있는 일선 부처에서 제안되는 것이 필요함
- 감축안은 미래에 예상되는 위험을 줄이기 위한 방안이 포함되어야 함

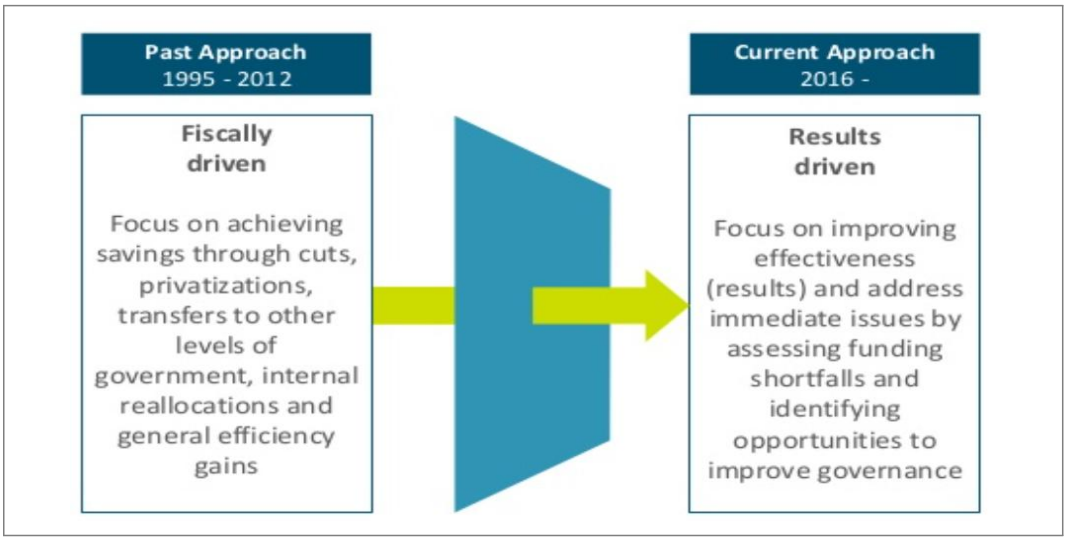
▢ 자원배분검토(Resource Alignment Review): 2016년~현재

○ (배경과 목적) 2016년부터 사업심사, 전략적 검토, 전략적 운영검토를 거치면서 캐나다의 재정상태가 호전됨에 따라 재정 절감보다는 재정지출의 효과성을 높이기 위한 분석의 필요성이 대두됨

- 재정지출의 효과성을 높이기 위해 효과성에 대한 증거 기반(evidence-based) 의사결정이 강조되고 정책과 사업전달체계의 혁신, 성과 측정과 평가가 강조되기 시작함
- 2015년 11월 TBS는 부적절하게 작성된 성과지표와 목표 달성에 비효과적으로 설계된 정부정책에 대해 개선할 것을 천명

- 이에 따라 과거 재정 절감 목적으로 사용되었던 지출검토에서 결과의 품질을 높이는 쪽으로 지출검토의 목적이 변화되고 이런 배경하에서 재정지출의 결과 지향성을 강조하는 자원배분검토(Resource Alignment Review)가 도입됨

[그림 II-5-22] 캐나다 지출 분석의 새로운 접근방법



자료: TBS(2017), 「OECD 발표자료」, p. 6

○ (대상) 2016년부터 시작된 'Resource Alignment Review'는 과거 전체 부처를 대상으로 진행했던 포괄적 검토(Comprehensive Review) 방식이 아닌 3~5개의 부처사업을 대상으로 하는 부처검토(Departmental Review)와 특정 정책영역에 해당하는 다부처 사업(Cross-cutting programs)에 대한 수평적 검토(Horizontal Review)를 실시하였음

- 부처검토(Departmental Review)
  a. 하향식 접근법을 사용하여 부처가 분석과 추천안 제시
  b. 감축이 아니라 우선순위 설정, 성과 및 관리방식 개선에 초점
  c. 개선안은 부처 및 TBS에 동시에 제안됨
- 수평적 검토(Horizontal Review)
  a. TBS 분석팀 및 다부처 작업반과 공동으로 분석
  b. 정책 및 관리에 있어 정부 업무추진방식을 합리화하는 데 초점
  c. 개선안은 검토중에 얻어진 증거를 기반으로 TBS에 의해 제시됨

○ (절차) 자원배분검토(Resource Alignment Review) 부처 및 수평적 검토를 통해 부처 내 및 부처 간 유사중복을 관리하고 현 프로그램을 정부 우선순위와 재정원칙에 맞도록 조정하였음

- 자원배분검토(Resource Alignment Review)는 (1) 중앙정부 당국(Central Agency) (2) 부처(Departmental) (3) 제3기관(Third Party)에 의해 실시
- 중앙정부 당국은 다부처 사업에 대한 수평적 검토를 실시하였으며 TBS 내에 부처가 참여하는 작업반 (Task Force team)을 설치한 후 진행되었음
  : 작업반은 예산 의사결정에 도움을 주기위해 다양한 자료를 수집하여 분석에 대한 증거를 제공하였고 분석결과와 정책제안에 대한 동의를 획득하기 위해 노력하였음
- 각 부처는 전통적인 전략적 검토 방식에 따라 자신의 프로그램에 대한 자체 검토를 진행한 후 정책개선을 위한 대안을 제시하였음
- 일부 전문기관은 제3의 독립기관에서 검토를 하였으며 제3의 기관에서 제시된 중요 분석결과와 정책대안의 적용가능성을 대상 부처와 TBS에서 확인하였음
- 〈표 Ⅱ-5-4〉는 '자원배분검토(Resource Alignment Review)'의 주요 대상, 내용, 담당기관을 보여주고 있음

〈표 Ⅱ-5-4〉 '자원배분검토(Resource Alignment Review)'의 대상과 내용

유형	대상	검토 내용	담당기관
수평적검토 (Horizontal)	혁신 (Innovation)	전 부처에 걸쳐 있는 혁신 및 기술 정책을 수평적으로 검토하여 사업을 병합하거나 구조조정	TBS 작업반 (Central Agency)
	고정자산 (Fixed Asset)	캐나다 각 부처가 소유하고 있는 고정자산의 효과적인 관리방법과 자산정보시스템 구축	TBS 작업반 (Central Agency)
부처검토 (Departmental)	Canada School of Public Service	현 사업구조의 성과를 평가하고 효과적인 거버넌스 구조 설계	부처 자체 (Departmental)
	Health Canada	캐나다 원주민의 건강상태 악화요인을 분석하고 규제관련 요금을 재조정	부처 자체 (Departmental)
	Canada Border Service Agency	부서 조직성과를 개선하기 위한 방법 제시	부처 자체 (Departmental)
	Royal Canadian Mounted Police	비용절감 방법도출과 개혁을 위한 수단개발	제3기관 (Third Party)

자료: TBS(2017), 「OECD 발표자료」, p. 10 저자 수정

○ (기준) '자원배분검토(Resource Alignment Review)'는 다음과 같은 기준을 가지고 분석이 진행되었음

- 기대된 결과와 성과지표 분석
- 간단한 프로그램 지출 내용 기술
- 관련 프로그램 여부 존재 여부
- 프로그램 책임성과 공동의 관심사항
- 내각의 권한 여부
- 전달 수단의 분석
- 다회계년도 사업의 설명
- 정부 우선순위에 대한 분석
- 연방정부의 역할과 우선순위에 대한 분석
- 부처의 역할과 우선순위에 대한 분석
- 계속프로그램의 적절성
- 프로그램 성과 – 효과성
- 프로그램 성과 – 효율성
- 결과지향적 관리방식
- 수입과 비용의 분석
- 자산분석
- 프로그램의 효과성 랭킹(높음, 중간, 낮음)

○ (효과) '자원배분검토(Resource Alignment Review)'를 통해 TBS는 부처의 새로운 성과 프레임을 승인하였음

- 새로운 성과 프레임하에서 명확한 부처의 책임성과 성과지표 및 목표치를 확립하였음
- 부처 검토(Departmental Review)를 통해 프로그램 설계 및 거버넌스 구조, 추가 투자 분야에 대한 취약점이 발견되었고 부처, TBS, 정치인 사이의 합의를 위한 토대가 구축되었음
- 수평적 검토(Horizontal Review)를 통해 부처 간 협업이 증진되었음
  ① 혁신과 청정기술(Innovation and Clean Technology) 검토를 통해 우수 혁신 프로그램에 대한 벤치마킹을 통해 우수사례가 전파

② 고정자산(Fixed Asset)검토를 통해 부처의 자산관리기법이 개선됨

○ (한계) '자원배분검토(Resource Alignment Review)'는 성공적으로 수행되었지만 다음과 같은 한계가 있었음

- 재정압박 속에서 진행된 검토가 아니기 때문에 근본적인 프로그램 지출구조 개선을 위한 유인이 높지 않았음
- 지출 및 성과분석을 위한 역량이 부처마다 상이하여 분석결과의 편차가 존재하였음
- 검토에 대한 역량과 경험 부족으로 검토 일정이 지연되었으며 원활한 분석을 위해 추가적인 자원과 가이드라인이 제공되어야 할 필요성이 제기됨
- 이해관계자의 참여와 검토 결과에 대한 공개수준을 높여 분석결과의 투명성을 높일 필요성이 제기됨

3) 다른 제도와의 연계

▢ 지출검토제도는 다양한 재정관리 제도와의 연계 속에서 운영되었음

○ 지출검토에 필요한 근거자료 및 증거를 얻기 위해 별도의 사업평가를 수행하기보다는 기존에 생산되고 있는 다양한 성과정보를 활용하였음

○ EMS, MRRS, MAF, 사업평가 정보, 감사결과, 학계의 논문 및 보고서 등 다양한 성과 및 재정정보들이 지출검토를 위해 사용되었으며 이러한 정보들은 재정절감 및 프로그램 개선을 위한 중요한 도구로 활용되었음

▢ 지출관리 시스템(Expenditure Management System: EMS)

○ 캐나다 EMS 시스템은 재정압박 속에서 지출의 우선순위에 따른 지출계획을 수립하고자 도입한 재정관리 원칙이며 다음과 같은 목적을 가지고 있음

- 다양한 재정규율을 취합하고 정리
- 정부자원을 우선순위, 성과, 적절성에 따라 재배분
- 정부운영의 효율성과 효과성 제고

○ 캐나다 EMS 시스템은 분권화되어 있으며 추밀원(Privy Council Office), 재무부(Department of Finance), 재무위원회 사무국(Treasury Board Secretariat)에 의해 관리됨

- 추밀원은 미래의 정부지출에 영향을 미칠 수 있는 정부정책에 대한 지출 가능성을 심사

- 재무부는 재정정책의 틀을 수립하며 총지출의 범위와 한도, 재정준칙의 유지와 관리를 담당
- 재무위원회 사무국은 5개의 부서로 구성되며 부처의 예산안과 지출계획을 심사하고 재정사업의 평가를 통해 지출의 효과성을 제고함

○ 지출검토의 활용

- 캐나다 EMS 시스템은 전체 재정지출, 신규 지출, 기존 지출에 대해 세 가지 원칙을 가지고 있으며 전략적 검토(Strategic Review)는 기존사업의 지출관리를 위한 EMS의 원칙하에서 발전되고 운영되었음
  ① 전체 재정지출에 대해 결과 지향적 관리의 강화
  ② 신규 지출의 기존 지출에 대한 영향과 재원 마련을 위한 재분배 가능성 분석
  ③ 기존 지출에 대한 전략적 검토(Strategic Review)를 통해 우선순위와 성과에 따른 재원배분 강조

□ 관리, 자원 및 결과체계(Management, Resource and Result Structure: MMRS)

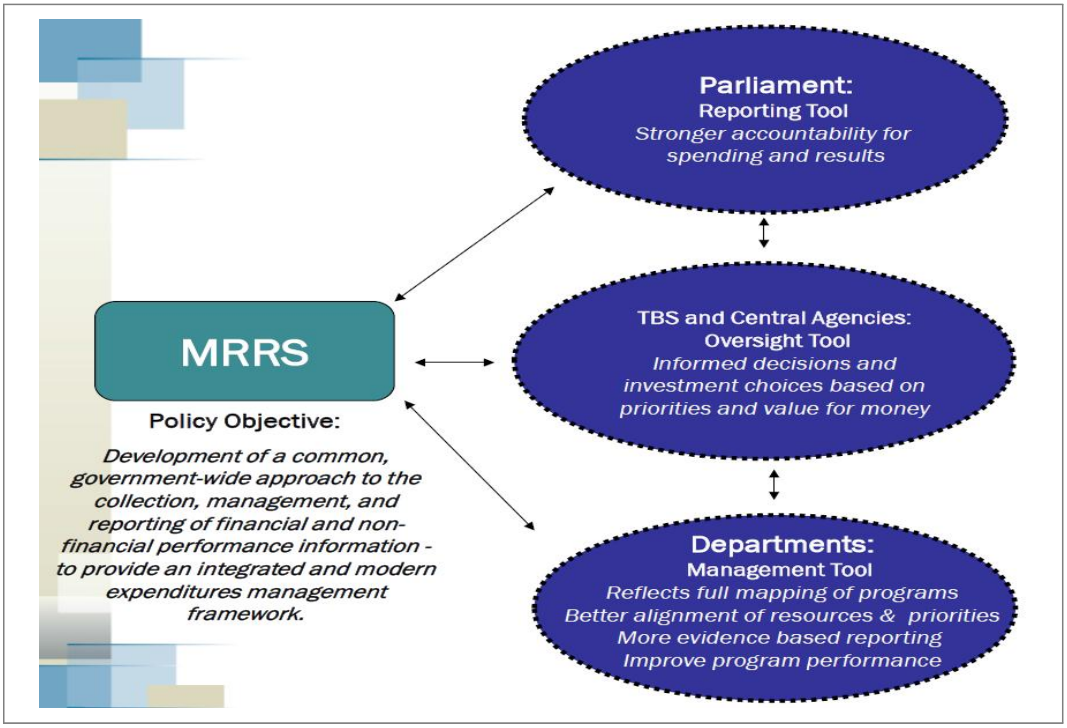
○ 캐나다는 1996년도부터 운영해오던 계획, 보고 및 책임성(Planning, Reporting and Accountability: PRA) 원칙을 개선하여 관리, 자원 및 결과체계(Management, Resource and Result Structure: MMRS)를 도입하였음

- 현재 각 부처와 기관은 MMRS를 기초로 하여 사업계획과 성과를 의회에 보고하도록 하였음

○ MMRS는 각 정부사업에 대한 정보를 체계적이고 통일된 방법으로 생산 및 제공하기 위해 도입된 관리체계임

- MMRS은 예산 투입에 대한 성과를 체계화하여 국민에게 구체적이고 투명한 지출 성과정보를 제공하고 책무성을 확보하기 위한 관리체계임
- MMRS는 모든 캐나다 정부부처와 예산이 투입되는 모든 공기업에 적용되었으며 재정지출에 대하여 효과적인 의회 보고수단, 재정당국의 감시수단, 부처의 관리수단이 되었음

[그림 II-5-23] MMRS의 기능과 역할



자료: TBS(2015), 「한국조세재정연구원 캐나다 출장자료」, p. 12

○ MMRS의 주요 요소로서 (1) 전략적 성과(Strategic Outcome: SO) (2) 사업배분구조(Program Alignment Architecture: PAA)가 있음

- Strategic Outcome은 각 부처가 장기적으로 달성해야 할 최상위 목표를 말하며 부처별로 타부서와 차별화 되는 1개(통상 2~4개)의 전략목표가 설정됨
- PAA는 전략목표와 연결되는 사업별 분류체계이며 프로그램(Program), 단위사업(Sub program), 세부사업(Sub-sub program)의 위계 구조를 가짐
- PAA에는 각 사업별 성과정보를 포함하는 성과측정체계(Performance Measurement Framework: PMF)가 제시되어야 함
- PMF에는 다음과 같은 정보가 제시됨(박노욱, 2015, p. 61)
  ① 전략적 목표 및 프로그램명
  ② 책임자 지워
  ③ 프로그램 예산체계상 단위

④ 성과지표와 성과지표 데이터 출처

⑤ 성과지표 수집빈도

⑥ 성과 목표치와 목표치 달성시기

⑦ 예산액과 집행액

○ 지출검토에의 활용

- MMRS의 PAA체계는 전략적 검토(Strategic Review)의 분석단위로 유용한 분석틀을 제공하였음
- 전략적 검토는 PAA의 단위사업(Sub-program)을 대상으로 하여 실시되었으며 검토 대상 프로그램 예산의 5%를 절감하는 것을 목표로 하였음

□ 관리, 자원 및 결과체계(Management, Resource and Result Structure: MAF)

○ MAF는 재정사업 단위의 성과체계에 대응하여 조직단위에서의 운영 및 성과관리를 평가하기 위하여 2003년부터 도입되었음

- MAF는 조직과 관련된 주요체계의 계획, 운영, 성과관리에 대하여 평가하며 부처의 자체평가 형식으로 진행된 후 결과를 TBS에 보고
- 부처는 직원 설문조사, 부서별 서류 보고서, 성과평가 계약서, 행정시스템 자료 등 방대한 자료를 기초로 연 1회 자체평가를 진행함
- TBS는 평가를 위한 가이드라인을 제시하고 부처가 제출한 평가보고서를 검토하여 부처의 평가에 대한 의견과 개선계획을 제시함

○ MAF는 다음과 같은 10가지 평가요소와 14개 평가영역[118] 으로 구성되어 있음(박노욱, 2015. p. 69)

- 10가지 평가요소

① 공공서비스 가치

② 국정관리와 전략적 방향

③ 학습, 혁신 및 변화관리

④ 결과와 성과

⑤ 정책과 프로그램

⑥ 인적자원

118) 평가영역 내 52개 세부 평가항목을 기준으로 평가를 진행

⑦ 국민 중심의 서비스

⑧ 위험관리

⑨ 조직관리

⑩ 책무성

- 14개 평가영역: 52개 세부 평가항목

① 가치와 윤리: 문화, 리더십, 국정관리

② 결과를 위한 관리: SO 및 PAA, PMF, 성과보고서, MRRS 활용도

③ 국민중심의 서비스: 좋은 서비스, 고객서비스, 대중과 고객 관점

④ 내부감사: 지속가능성, 성과

⑤ 평가: 평가보고서 질, 평가지원, 직접사업의 범위, 평가결과 활용

⑥ 재정 관리와 통제: 계획주기, 운영주기, 보고주기, 성과 지속능력

⑦ 안전관리: 국정관리계획, 능력과 프로세스, 모니터링, 결과, 리더십

⑧ 통합된 위기관리: 리더십, 집행, 결과와 지속적 개선

⑨ 인적 자원관리: 직원참여, 다양성과 공정성, 개발과 발전, 인재관리, 작업량과 인력계획, 선발 및 채용, 공식적 언어, 조직적 맥락

⑩ 정부조달: 국정관리, 리더십, 계획, 능력, 집행, 결과

⑪ 정보관리: 국정 정보관리, 전략적 계획과 집행, 실행, 정보 접근성, 개인정보 보호, 국정관리 역량

⑫ 정보기술: 리더십, 계획, 가치

⑬ 자산관리: 물적 재산관리 체계, 물적 자원관리 체계

⑭ 투자계획과 프로젝트 관리: 투자계획, 자원과 결과의 효과적 관리

○ 지출검토에의 활용

- MAF의 평가자료는 지출검토 전반에 걸쳐 활용
- 전략적 운영 검토(Strategic Operating Review)에서 조직의 운영관리의 비효율성을 확인하고 개선하는 데 유용한 정보를 제공
- 자원배분검토(Resource Alignment Review)의 수평적 검토인 혁신 및 기술검토(Innovation and Technology Review)와 고정자산검토(Fixed Asset Review)에서 각각 MAF의 정보관리(정보기술) 및 자산관리 평가정보가 활용

□ 부처 사업평가

○ 캐나다의 사업평가는 매우 활성화되어 있으며 각 부처의 책임하에 개별 사업에 대하여 사업평가가 진행되고 있음

○ TBS는 부처의 사업평가를 지원하고 위해 평가정책에 대한 가이드라인(Policy on Evaluation)을 제정하였으며 평가지원조직 평가센터(Center of Excellence for Evaluation, CEE)를 설립하여 부처의 평가를 지원

- 평가정책 가이드라인인 'Policy on Evaluation'는 부처의 모든 재정지출사업에 대하여 5년 주기로 평가할 것으로 명시하고 있음
- CEE는 각 부처의 평가기능 수행을 지원하는 TBS 내 업무로 설립되었으며 부처의 평가에 대한 책임성과 역량 제고를 위해 다음과 같은 업무를 수행함
  ① 각 부처의 평가기능에 대한 모니터링
  ② MAF 평가결과의 확인 및 개선
  ③ 부처에 평가 가이드라인 제공: 평가위원회 구성방법, 평가방법론, 평가 교육 등
  ④ 평가 담당자 대상 연수프로그램(EvalConnex) 기획 및 운영

○ 부처의 사업평가는 예산가치를 높이기 위하여 사업의 효율성과 효과성을 제고하는 위주로 진행됨

- 대부분의 평가는 내부 평가자에 의해 수행되나 일부는 외부 전문가를 활용하여 진행 TBS는 부처의 사업평가를 지원하기 위해 평가정책을 마련
- 각 부처는 평가기능을 총괄하는 평가담당관(Head of Evaluation)을 두고 있으며 부처 최고관리자가 평가결과에 책임을 짐
- 모든 사업평가 결과는 부처의 홈페이지를 통해 국민에게 공개되며 TBS의 CEE는 부처의 평가활동을 모니터링하여 개선을 권고함

○ 지출검토에의 활용

- 부처의 평가결과는 다음과 같이 부처의 예산정책 및 재정지출 전 과정에 활용됨
  ① 부처 사업의 지출 조정을 위한 객관적이고 합리적인 증거로 활용
  ② 정책 및 사업의 성과 및 효과성 개선을 위해 활용
  ③ 내각의 의사결정 및 의회로의 성과보고를 위해 활용
- 부처의 개별 평가자료는 포괄적 검토를 위한 지출 분석과정에 사업의 성과를 확인할 수 있는 유용한 자료를 사용

- 이를 통해 지출검토에서 저성과사업을 확인하고 예산을 절감하거나 사업의 효과를 개선하는 데 중요한 증거로 활용

4) 시사점과 함의

▢ 재정환경에 유연하게 대응하는 지출검토제도 운영

○ 성공적인 지출검토를 위해서는 재정상황에 따라 지출검토의 목표와 방법을 유연하게 바꾸는 것이 중요함

- 캐나다의 경우 4차례 행해진 지출검토의 목적과 방법이 재정상황에 맞추어 상이했음
- 사업검토(Program Review)와 전략적 운영검토(Strategic Operating Review)는 재정적자 누적으로 인한 재정압박 속에서 진행되어 지출검토가 재정 절감을 위한 수단으로 사용되었음
- 반면 전략적 검토(Strategic Review)와 자원배분검토(Resource Alignment Review)는 상대적으로 재정적 여유 속에서 진행되어 지출우선 순위와 사업의 성과 개선에 초점을 두고 진행되어 재정지출의 효과성 제고에 기여한 것으로 평가받고 있음

○ 지출검토가 우리나라에 도입된다면 캐나다의 지출제도와 같이 재정환경에 따라 목적과 방법이 유연하게 운영되는 것이 중요할 것으로 판단됨

- 재정여력 확보를 위한 기계적인 예산삭감이 아니라 재정상황에 따라 지출검토의 목적을 분명히 하고 목적에 따른 방법과 절차를 유연하게 적용할 필요가 있음
- 예를 들어, 현 단계에서 우리나라의 재정상황은 상대적으로 여유가 있으므로 캐나다의 Strategic Review와 Resource Alignment Review를 참고하여 재원배분의 재조정과 지출 효과성 제공에 초점을 둔 지출검토 시행을 고려할 수 있음

▢ 기존 재정관리제도와 연계

○ 캐나다의 지출검토제도는 기존 EMS, MMRS, MAF, 사업평가제도 등 기존 재정관리제도와의 효과적인 연계를 토대로 진행되었음

- 기존 재정관리제도에서 생산된 재정 및 성과정보가 지출검토의 분석을 위한 중요한 증거로 활용되었으며 그 결과 지출검토제도와 기존 재정관리제도가 유기적으로 연계되었음

○ 우리나라의 경우, 지출검토제도가 도입될 경우 제도의 성공과 지속가능성을 위해서

는 기존 재정관리제도와 유기적으로 연계될 필요가 있음

- 구체적으로 지출검토와 중기재정운영계획에 연계될 수 있으며 총론에서 중기재정운영계획이 재정지출의 방향과 한도를 설정하면 각론에서 지출검토를 통해 각 사업별로 구체적인 재정절감 액수와 시나리오를 제시할 수 있음
- 지출검토의 기본 분석단위로서 프로그램 예산체계 및 재정사업성과목표 관리체계의 분석단위를 활용
- 재정사업 심층평가제도와 핵심사업평가제도의 성과정보를 지출검토를 위한 자료와 증거로 활용

▢ 기관 간 유기적 협력 및 의사소통 체계

○ 캐나다의 경우 의회, TBS, 부처, 민간기관의 유기적 협력을 토대로 지출검토가 진행되었음

- 의회는 지출검토제도에 대해 정치적 지지와 결과에 대한 심사를 담당
- TBS는 지출검토의 총괄 담당기관으로 효과적인 지출검토를 위한 가이드라인을 제정하였으며 부처의 지출검토 과정을 감독하고 검토 결과를 심사함으로써 실질적으로 지출검토를 주도하였음
- 부처는 TBS의 유기적인 협력체계를 구축하고 자체적으로 지출검토를 진행하여 실행 가능한 재정절감 및 지출 효과성 제고방안을 도출
- 학계 및 민간컨설팅 기관은 제3의 기관으로 지출검토 과정에 참여하거나 자문을 제공함으로써 분석결과의 신뢰성과 타당성 제고에 기여함

○ 우리나라에서 지출검토가 성공하기 위해서는 캐나다와 같이 국회, 기재부, 부처, 민간 전문가와의 유기적인 협력체계가 필수적임

- 지출검토를 부처의 예산삭감 수단으로 의심하고 있는 부처 입장에서 재정당국이 Top-down으로 진행한 지출분석 결과에 대해 부처의 수용성이 높지 않을 수 있음
- 따라서 캐나다와 같이 기재부, 부처, 민간전문가가 공동으로 참여하는 작업반을 구성하고 상호 합의와 참여를 기초로 실행 가능한 지출검토 결과를 도출할 필요성이 있음
- 특히, 지출검토 결과의 예산반영률을 높이기 위해서는 지출검토 과정에 국회의 참여가 필요하며 공식적인 참여가 어려울 경우 예산편성 전 지출검토 보고서를 국회에 제출하여 수용성을 높일 필요가 있음

▢ 분석의 역량과 타당성을 높일 제도적 기반 구축

○ 결국 지출검토의 성공을 좌우하는 요소는 분석결과의 품질과 실행 가능성을 높이는 것이며 이는 분석 역량과 타당성이 확보되었을 때 가능함

- 캐나다 지출분석의 경우 TBS의 충분한 지원에도 불구하고 부처마다 역량이 상이하여 지출검토 결과에 편차가 존재했음

○ 우리나라에서 지출검토가 성공하기 위해서는 분석에 대한 역량과 전문성의 확보가 필수적임

- 이를 위해 부처의 분석역량을 높일 수 있는 가이드라인과 교육을 지속적으로 실시할 필요가 있음
- 더불어 사업 및 정책 수혜자의 의견수렴을 확대하고 분석의 질 제고를 위한 전문가와 전문기관의 육성이 필요함

참고 문헌

국회예산정책처, 『주요국의 예산제도』, 2012.

김대진, 「효율적 예산배분 방안으로서 지출심사제도」, 『예산정책연구』, 5(1), 2012, pp. 1~124.

박노욱, 『OECD 국가 재정성과관리제도 비교분석』, 한국조세재정연구원, 2015.

한국조세재정연구원, 『주요국 예산안 - 캐나다』, 2018.

Trading Economics, https://ko.tradingeconomics.com/canada/government-revenues(검색일자: 2018. 12. 24)

Bourgon Jocelyne, *Program Review*, The Institute for Goverment, 2018.

Office of the Parliamentary Budget Officer, *Strategic and Operating Review* - PBO's submission to the Library of Parliament Executive Committee, 2012.

Treasury Board of Secretariat, Canada: Renewal of the Expenditure Management System, Strategic Reviews, and Lesson Learned. OECD 발표자료, 2012.

Treasury Board of Secretariat, Expenditure Management in the Government of Canada, 한국조세재정연구원 내부자료, 2015.

Treasury Board of Secretariat, Canada: Recent experience with reviews, OECD 발표자료 (검색일자: 2018. 12. 24), 2017.

Treasury Board of Secretariat, The Canadian Approach to Spending Reviews, https://www.slideshare.net/OECD-GOV/spending-reviews-erik-de-vries-canada(검색일자: 2018. 12. 24), 2017.

http://www.parl.gc.ca/Committees/en/FINA/NewsReleases(검색일자: 2018. 12. 24)

https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/inventory-federal-business-innovation-clean-technology-programs.html(검색일자: 2019. 12. 31)

부록: Program List of Innovation and Clean Technology at the Horizontal Review of Resource Alignment Review

Federal institution	N	Budget Initiative	Budget
Business Development Bank of Canada	1	Establish a new “Venture Capital Catalyst Fund” to provide late stage capital	Budget 2017
Business Development Bank of Canada, Export Development Canada	1	Increased financial support for Canada's clean technology firms	Budget 2017
Canadian Northern Economic Development Agency	1	Strengthening northern economic development	Budget 2016
Canada Economic Development for Quebec Regions	1	Supporting business innovation through optics and photonics solutions	Budget 2016
Global Affairs Canada	2	Linking Canadian technology companies to global markets and expertise	Budget 2016
		New funding for Global Affairs Canada to implement a clean technology strategy for international business development	Budget 2017
Innovation, Science and Economic Development Canada	6	Provide funds to “Entrepreneur Canada” to support young entrepreneurs	Budget 2017
		Establish Innovation Canada	Budget 2017
		Consolidate aerospace, defence, automotive and technology demonstration programs into a single “strategic innovation fund"	Budget 2017
		Establish a competition to support identified “superclusters”	Budget 2017
		Additional funding to MITACS to provide 6,250 work-integrated learning placements for Canadian post-secondary students and graduates	Budget 2017
		Commercializing Canada's world-class health discoveries	Budget 2016
Innovation, Science and Economic Development Canada and Natural Resources Canada	1	Establish a Clean Growth hub within a new Innovation Canada platform to coordinate and improve federal clean technology services and reporting	Budget 2017
Innovation, Science and Economic Development Canada, National Research Council Canada , Global Affairs Canada, Business Development Bank of Canada, Export Development Canada , and Regional Development Agencies	1	Announcement of intention to help scale up high growth firms. Later, launched by Minister of Small Business and Tourism in June 2016 as the Accelerated Growth Service.	Budget 2016

Federal institution	N	Budget Initiative	Budget
Innovation, Science and Economic Development Canada / Public Services and Procurement Canada	1	Launch “Innovative Solutions Canada” to permit procurement of innovative emerging goods and services	Budget 2017
National Research Council Canada	2	Helping small and medium-sized companies to innovate and grow	Budget 2016
		Highlighted publically announced and upcoming National Research Council Review/modernization initiative	Budget 2017
Natural Resources Canada	5	Research, development and demonstration of clean energy technologies	Budget 2016
		Developing cleaner oil and gas technologies	Budget 2016
		Reducing the reliance of rural and remote communities on diesel fuel (demonstration component)	Budget 2017
		Deploying infrastructure for electric vehicle charging and natural gas and hydrogen refueling stations (demonstration component)	Budget 2017
		Increasing the use of wood as a greener substitute material in infrastructure projects (for example, in mid-rise commercial and industrial buildings), helping to create new markets for sustainable Canadian products.	Budget 2017
Natural Resources Canada and Transport Canada	1	New funding for Natural Resources Canada and Transport Canada for clean energy and transportation and research and development	Budget 2017
Natural Resources Canada, Agriculture and Agri-Food Canada and Fisheries and Oceans Canada	1	New funding for clean technology research and development in Canada's natural resources sectors	Budget 2017
Regional Development Agencies	1	Increasing federal support for clean technology activities in all regions	Budget 2016
Sustainable Development Technology Canada	2	Accelerating clean technology development	Budget 2016
		Recapitalize the Sustainable Development Technology Canada Tech Fund	Budget 2017
N/A	1	Create an "Impact Canada Fund": initial focus on clean technology and smart cities	B2017
Total number of budget initiatives	28		

Federal institution	N	Title of lowest level program activity
Agriculture and Agri-Food Canada	5	• Canadian Agricultural Adaptation Program • Enabling Commercialization and Adoption • Research Accelerating Innovation • Research, Development and Knowledge Transfer • Science Supporting an Innovative and Sustainable Sector
Atlantic Canada Opportunities Agency	3	• Innovation and Commercialization • International Business Development • Productivity and Growth
Canadian Northern Economic Development Agency	1	• Business Development
Canada Economic Development for Quebec Regions	2	• Business Performance • Entrepreneurship Support
Canadian Institutes of Health Research	2	• Operating Support • Horizontal Health Research Initiatives
Canadian Space Agency	4	• Earth Observation Data and Imagery Utilization • Enabling Technology Development • International Market Access • Qualifying and Testing Services
National Defence	1	• Science and Systems Development and Integration
Environment and Climate Change Canada	1	• Environmental Youth Employment
Federal Economic Development Agency for Southern Ontario	5	• Advanced Manufacturing • Business Growth and Productivity • Business Investment • Commercialization Partnerships • Eastern Ontario Development Program
Global Affairs Canada	2	• International Business Development through Promotion of Exports and Trade in Canada and Abroad • International Innovation, Science and Technology

Federal institution	N	Title of lowest level program activity
Indigenous and Northern Affairs Canada	4	• Business Capital and Support • Business Opportunities • Science Initiatives • Strategic Partnerships
Innovation, Science and Economic Development Canada	5	• Aerospace and Defence Innovation • Automotive Innovation • Northern Ontario Economic Development • Science and Technology Partnerships • Small business financing and growth
National Research Council Canada	10	• Aerospace • Aquatic and Crop Resource Development • Automotive and Surface Transportation • Construction • Energy, Mining and Environment • Human Health Therapeutics • Industrial Research Assistance Program • Information and Communication Technologies • Medical Devices • Ocean, Coastal, and River Engineering
Natural Resources Canada	4	• Clean Energy Science and Technology • Forest Sector Innovation • Geospatial Innovation • Mining Innovation
Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada	6	• College and Community Innovation • Commercialization of Research • Industry-Driven Collaborative Research and Development • Networks of Centres of Excellence • Research in Strategic Areas • Training in Industry

Federal institution	N	Title of lowest level program activity
Canadian Heritage	2	• Canada Media Fund • Canada Periodical Fund
Polar Knowledge Canada	1	• Technology Development and Transfer
Public Services and Procurement Canada	1	• Build in Canada Innovation Program
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada	1	• Networks of Centres of Excellence
Western Economic Diversification Canada	2	• Innovation Capacity Building • Technology Commercialization
Total of program activity	62	

Federal institution	N	Program stream
Agriculture and Agri-Food Canada	6	• Canadian Agricultural Adaptation Program • Enabling Commercialization and Adoption • Research Accelerating Innovation : Crops, Livestock and Food • Research Accelerating Innovation: Sustainable Science and Technology Advancement • Industry-led Research and Development • Science Supporting an Innovative and Sustainable Sector
Atlantic Canada Opportunities Agency	2	• Business Development Program • Atlantic Innovation Fund
Canadian Northern Economic Development Agency	1	• Strategic Investments in Northern Economic Development
Canada Economic Development for Quebec Regions	5	• Productivity and Expansion • Innovation and Technology Transfer • Commercialization and Exports • Network Structuring • New Business Development and Start-ups

Federal institution	N	Program stream
Canadian Institutes of Health Research	3	• Industry Partnered Collaborative Research (IPCR) • Proof of Principle (POP) Programs • Health Innovations Partnership Program (eHIPP)
Canadian Space Agency	3	• Earth Observation Applications &Utilizations (EOAU) • Space Technology Development Program • David Florida Laboratory
National Defence	1	• Defence Innovation Research Program
Environment and Climate Change Canada	1	• Science Horizons Youth Internship Program
Federal Economic Development Agency for Southern Ontario	9	• Advanced Manufacturing Fund • Investing in Business Growth and Productivity • Achieving Innovation and Manufacturing Excellence (AIME) Global Initiative • SMART Advanced Technologies for Global Growth • Investing in Business Innovation • AC Jumpstart • SmartStart Seed Fund • Investing in Commercialization Partnerships • Eastern Ontario Development Program
Global Affairs Canada	5	• Trade Commissioner Service • CanExport • Canadian Technology Accelerators • Going Global Innovation • Canadian International Innovation Program
Indigenous and Northern Affairs Canada	1	• Aboriginal Entrepreneurship Program: Business Capital and Support
Innovation, Science and Economic Development Canada	15	• Strategic Aerospace and Defence Initiative • Technology Demonstration Program • Automotive Innovation Fund • Automotive Supplier Innovation Program • Northern Ontario Development Program: Targeted manufacturing initiative for Northern Ontario

Federal institution	N	Program stream
		• Northern Ontario Development Program: Youth internships • Northern Ontario Development Program: Business Growth and competitiveness priority • MITACS • CANARIE • STEM cell network • Genome Canada • Centre for Drug Research and Development • Sustainable Development Technology Canada (SDTC) • Futurpreneur • Canada Small Business Financing Program
National Research Council Canada	18	• Aerospace • Aquatic and Crop Resource Development • Automotive and Surface Transportation • Construction • Energy, Mining and Environment • Human Health Therapeutics • Industrial Research Assistance Program: Contributions to Firms • Industrial Research Assistance Program: Contributions to Organizations • Concierge • Canadian HIV Technology Development Program • Business Innovation Access Program • Industrial Research Assistance Program: Youth Employment Program • IRAP: Youth Employment Program Green • Industrial Research Assistance Program - EUREKA • Canadian Accelerator and Incubator Program • Information and Communication Technologies • Medical Devices • Ocean, Coastal, and River Engineering

Federal institution	N	Program stream
Natural Resources Canada	8	• Energy Innovation Program (ecoENERGY Innovation Initiative) • Oil Spill Response Science • Green Jobs: Science and Technology Internship Program • Forest Innovation Program • Forest Research Institutes Initiative • Investments in Forest Industry Transformation Program • GeoConnections Program • Mining Innovation Program
Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada	3	• Industry-Driven Collaborative Research and Development • Strategic partnership grants for networks and projects • Experience awards (previously Industrial Undergraduate Student Research Awards [IUSRA])
Canadian Heritage	2	• Canada Media Fund • Canada Periodical Fund
Polar Knowledge Canada	1	• Northern Science and Technology Program
Public Services and Procurement Canada	1	• Build in Canada Innovation Program
Western Economic Diversification Canada	2	• Western Diversification Program • Western Innovation (WINN) Initiative
*Tri-Council	3	• Centres of Excellence for Commercialisation and Research (CECR) • Business-led Centres of Excellence (BL-NCE) • College and Community Innovation Program
Total of program stream	90	

출처: https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/inventory-federal-business-innovation-clean-technology-programs.html(검색일자: 2018. 12. 31)

6 호주

가. 국가 현황

1) 경제 · 정치적 배경

□ 1900년 「연방헌법」이 제정되고, 1901년 1월 1일 영국의 자치령으로서 호주연방(Commonwealth of Australia)이 정식 발족됨

○ 연방이 설립되기 이전에는 호주 각지에 영국의 식민지가 건립되었으며, 점차 각 주의 자치권을 요구하는 소리가 높아져 각 주의 헌법 성립과 함께 주권이 확립되기 시작

○ 1901년 6개 영국 식민지(뉴사우스웨일스, 빅토리아, 퀸즈랜드, 웨스턴오스트레일리아, 사우스오스트레일리아, 타스매니아)가 합의해 연방제 국가를 창설

○ 1922년 최초의 연방의회가 열림

□ 호주는 6개 주의 연방 및 2개의 연방자치구역[119]으로 이루어진 국가로 지방분권제가 발달하여 연방정부, 주정부(6개 주 및 2개 연방자치구역), 지방정부(약 900개)간 권한이 분산되어 있음

○ 연방정부는 외교 · 통상무역 · 국방 · 징세(관세 · 물품세 · 소득세) · 우정(우편 · 전신 · 전화) · 통신 · 은행업무 · TV · 라디오 · 고용 · 소득 및 법인세 · 이민 및 세관 · 여권 · 연금 · 항공 등의 권한을 보유하며, 주정부와 공동으로, 과세 · 이민 · 검역 · 국세조사 · 통계 · 저작권 등의 권한을 행사

○ 주정부는 보건 · 교육 · 도로 · 철도 · 재판 · 경찰 · 농정 · 임정(林政) · 자동차등록 · 산림 · 소방 · 야생동물 보호 등을 관할

○ 주정부와 자치구역의 가장 중요한 공공책임은 교육, 보건, 복지, 공공안전으로 중앙정부의 활동은 상대적으로 제한되며 조세 징수 및 지방정부로의 재원이전이 보다 중요한 역할로 간주

119) 뉴사우스웨일스(시드니 등), 퀸즈랜드(브리즈번 등), 사우스 오스트레일리아(아델레이드 등), 타스매니아(호바트 등), 빅토리아(멜번 등), 웨스턴 오스트레일리아(퍼스 등) 등 주와 호주 수도자치구역 및 노던 자치구역으로 구성

▢ 이후 1931년 영국으로부터 완전자치 승인을 얻고, 1986년 호주 헌법이 영국으로부터 독립함

○ 현재에도 영연방의 일원이자 영연방 왕국의 구성원으로 남아있음

▢ 호주는 영국 여왕을 국가 원수로 하는 입헌군주제로, 미국의 연방제도와 영국식 의회 주권에 입각한 의원내각제를 혼합한 정치체제를 채택

○ 영국 식민지시대부터 지배계급(정부관리 · 대농장주 · 상업자본가)과 피지배계급(유배죄수 · 하층계급)의 구분이 매우 강한 정치풍토에서, 영국식 의원내각제에 미국식 연방제도를 도입한 자유민주주의 국가 형태를 갖추게 됨

- 정부의 장관은 의회의 의원을 겸하고 있어야 하며, 장관이 3개월 안에 의원 신분을 갖지 못하면 해임되어야 함

○ 영국 여왕을 국가원수로 하지만 실제로는 총리가 추천하고, 국왕에게 인가받은 연방총독이 국가 원수 역할을 함

- 헌법에서는 총독이 영국에 있는 국왕을 대신하여 의회 해산권, 의회에서 통과된 법안 승인/거부권, 총리 및 장관 해임권, 총리 및 장관 임명권이라는 권한을 보장하고 있지만 실제로 행사하지는 못하고 내각의 결정에 따라 의례적이고 공식적 역할만을 담당

▢ 의회(Parliament)는 상 · 하 양원제를 택하고 있으며 연방정부 시스템의 핵심

○ 총 76명을 구성하는 상원은 임기 6년으로 3년마다 정원의 절반이 선거에 의해 새로 선출되며 2개 자치구의 상원 임기는 3년임. 각종 법률안(예산안 포함)에 대한 권고와 동의(advice and consent)의 권한을 보유

○ 하원은 인구비례에 의해 설정된 선거구에서 총 150명의 의원이 선출되며 3년 임기임. 의회에 대해 책임을 지는 행정부를 구성

▢ 정당은 1909년 노동당, 1919년 국민당, 1944년 자유당, 1977년 민주당, 1992년 녹색당이 차례로 창당되었고, 진보를 대변하는 노동당과 보수정당인 자유당이 교대로 집권하면서 전형적인 양당 정치체제를 정착시킴

▢ 행정부 수반인 총리는 실질적으로 호주를 이끄는 지도자로서 총독이 하원 다수당의 당

수를 총리로 임명함

○ 호주 헌법상 행정부의 권한은 규정되어 있지 않으나, 관습에 의해 총리는 의회 신임(confidence), 부처 운영에 대한 자율성과 책임성(ministerial responsibility), 내각의 연대책임(cabinet responsibility) 등의 권한을 가짐

▢ 한편, 호주의 1인당 GDP는 2017년 기준 53,800미달러로 IMF가 집계한 바에 따르면 2018년 기준 세계 11위에 해당

▢ 호주는 1991년 6월 경제 불황이 끝난 후 2017년 3월까지 26년(104분기) 동안 지속적인 성장을 기록

○ IMF가 발표한 2018년 GDP 성장률 예상치는 3.0%로 미국(2.9%), 영국(1.6%), 일본(1.2%) 등 타 선진국에 비해 높은 수준

- OECD의 전망치는 2.9%, 호주준비은행(RBA) 및 네셔널호주은행(NAB) 각각 3.1%와 2.8%의 경제성장률을 발표함

○ 호주 정부의 낮은 기준 금리와 통화 정책으로 2017년의 전반적 교역규모와 민간소비, 민간투자는 소폭 증가한 모습을 보였으며 정부 부채 역시 감소세

〈표 II-6-1〉 연도별 호주 GDP 성장률

(단위 : %)

2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
2.1	2.8	2.4	2.5	2.8	3.1

자료: 호주준비은행

▢ 호주 통계청(ABS)에 따르면 호주의 가계자산 대비 가계부채는 2016년 기준 29%로 1999년 10% 대비 3배가량 크게 증가

○ 2016년 OECD에 따르면 호주의 가처분소득 대비 가계부채는 211.1%로 세계 5위를 차지, 지속적으로 증가 추세

▢ 인프라 확장, 법인세 인하 등 투자 확대, 경기부양을 위한 정책들을 통해 실업률은 2021~22년 5%까지 하락할 것으로 전망됨

○ 정부의 대형 공공인프라 확대 등이 일자리 창출에 크게 기여하여, 2017년간 약 41만 5천여 개의 일자리가 창출됨

2) 예산 및 재정 현황

▢ 호주 재무부는 2018년 5월 총 4,886억호주달러[120]규모의 FY2018~2019 연방예산안을 발표. 전년 대비 198억호주달러 증가

○ 본 예산안은 세입 4,861억호주달러, 세출 4,886억호주달러로 74억호주달러 적자예산으로 편성됨

- 세입은 전년 대비 6.5% 증가한 데 비해, 세출은 4.2% 증가에 그쳐, 재정적자가 약 44%(약 60억호주달러) 감소할 전망
- 복지 관련 일선 공무원 감축, 해외원조 예산 동결 등을 통해 세출예산 증가를 제한하는 한편, 현금결제 투명화, 부동산 세제혜택 축소, 국내 경기회복 등으로 인한 세입 증가로 재정적자 감소 도모

▢ 연방 정부는 FY2018~FY2019에 74억호주달러의 적자 재정을 달성하고, FY2019~FY2020에는 22억호주달러 규모의 흑자 재정으로 전환하겠다는 목표를 제시

〈표 II-6-2〉 호주의 재정수지

(단위: 억호주달러)

FY2015~FY2016	FY2016~FY2017	FY2017~FY2018	FY2018~FY2019	FY2019~FY2020
-396	-332	-182	-74	+22

주: 회계연도는 7월 1일부터 다음해 6월 31일까지
자료: 호주 재무부

▢ 동 예산안은 호주 경제가 침체되고 있다는 의견과 회복세를 보이고 있다는 의견이 대립되는 가운데 근로계층을 위한 세금 경감, 기업 지원을 통한 일자리 성장 장려, 보건 및 교육 등 필수 서비스 보장, 안보 강화 및 정부 지출의 엄격한 통제를 포함함

○ 대형 공공인프라 확대 투자, 소득세 및 법인세 인하 등으로 국내 투자 및 소비 진작을 도모하는 한편, 현금결제 투명화, 부동산 세제혜택 축소 등으로 세수를 확대하여 정부 적자재정을 해소하기 위한 노력을 지속

○ 또 이민자 및 난민 대상 복지 축소, 해외 입국 의사 수 약 200명 축소 등 해외 이주자에 대한 예산 투입 축소

120) 약 400.6조원, 2017년 우리 정부예산은 약 400.7조원임

○ 정부 주도 일자리 창출 및 신재생 에너지 설비·인프라 건설 증진 등 중점 인프라 사업에 국가 예산 투입

- 국가 중점 인프라 건설에 향후 10년간 총 750억호주달러 투자(2017년 5월 FY2017~2018 예산안)
- 호주 경기 활성화 및 일자리 창출을 위해 도로, 공항, 철도, 발전소 등 핵심 국책사업에 민간기업이 아닌 정부 주도로 자본차입부터 건설, 운영까지 완료 계획

▢ 한편 재정악화를 방지하기 위해 GDP 대비 23.9% 이상으로 예산을 편성할 수 없도록 제한하는 계획을 발표

○ 정권이 교체되더라도 포퓰리즘 성격의 복지예산 등을 함부로 확대하여 국민들의 납세부담이 증가하고, 재정악화로 이어져 국가 신용등급에 문제가 생기지 않도록 예산 상한 설정

3) 재정 법제

▢ 호주의 예산체계는 하워드(John Howard) 정부가 1998년에 제정한 「공정예산헌장(Charter of Budget Honesty Act)」에 근거를 두고 있으며 이외에도 「공공거버넌스 및 성과책임법(Public Governance, Performance and Accountability Act, PGPA Act 2013)」과 「세출예산법(Annual appropriation act)」 등이 예산과정에 영향을 미치고 있음

▢ 예산이 법률로서 성립하는 예산법률주의 채택

○ 호주는 성문헌법을 채택하였지만 행정부의 권한이 헌법을 통하여 규정되어 있지 않다는 점에서 미국의 헌법과는 성격이 다름

○ 「헌법(Commonwealth of Australia Constitution Act)」에서 “법률에 근거하지 않고는 어떠한 금전도 국고에서 지출될 수 없다”는 예산법률주의 채택

- 이에 따라 「세출법(appropriation act)」을 제정하여 법률에 의해서만 재원을 지출할 수 있도록 함

▢ 공정예산 헌장(Charter of Budget Honesty Act 1998)

○ 공정예산헌장은 정부가 재정정책을 수행하는 데 있어 기본 틀을 제공해주고 재정정

책의 집행에 대한 효과를 개선하는 데 그 목적이 있음

- 이를 위해서 재정운용 건전화의 원칙[121]에 따르는 재정전략보고서(fiscal strategy statement)를 작성하고 재정정책과 성과평가에 대한 검토 내용을 공개함

○ 동 헌장은 정책성과 개선을 목표로 아래 문서들에 대한 계획을 수립하고 보고서를 작성할 것을 요구함

- 예산문서(Budget Papers-4)
- 반기 재정 및 경제 전망 보고서(Mid-Year Economic and Fiscal Outlook(MYEFO) report)
- 최종예산성과보고서(Final Budget Outcome(FBO) report)
- 선거 전 경제 및 재정전망(Pre-election Economic and Fiscal Outlook(PEFO))
- 선거 공약에 대한 비용 추계
- 세대 간 보고서(intergenerational reports)

▢ 세출예산법(Annual appropriation act)

○ 공공자금을 지출하기 위해서는 재원의 지출을 승인하는 「세출법(appropriation act)」이 있어야 하며, 법률에 의해서만 지출이 이루어질 수 있기 때문에 의회가 과세나 지출을 위한 세출법을 제정함

▢ 공공거버넌스 및 성과책임법(Public Governance, Performance and Accountability Act, PGPA Act 2013)

○ 2014년 7월 발효된 「공공거버넌스 및 성과책임법(PGPA Act 2013)」은 과거 「재정관리 및 책임법(Financial Management and Accountability Act 1997, FMA Act)」과 「영연방기업법(Commonwealth Authorities and Companies Act 1997, CAC Act)」을 대체하는 새 법안으로 연방정부의 거버넌스와 성과 및 책무성에 관한 필요사항들을 하나로 통합함

○ 본 법안은 연방정부의 자원관리체계에 대한 주요 원칙과 요구조건들을 담고 있으며 이를 실행하기 위한 규율(Public Governance, Performance and Accountability Rule

121) 공정예산헌장의 5가지 원칙: ① 일반 정부부채가 보수적인 수준에서 유지되어야 하고 금융리스크는 신중히 다뤄야 함. ② 재정정책은 국민저축 달성을 위해 설계되어야 하며 경제적 위험이 재정상황에 미치는 영향을 고려하여 경제활동의 경기변동성을 완화해야 함. ③ 지출과 조세정책은 조세부담의 안정성과 예측가능성을 합리적 수준에서 유지해야 함. ④ 조세시스템 근본 체계는 유지되어야 함. ⑤ 정책결정은 세대 간 관점에서 공평해야 함.

2014, PGPA Rule)과 수단, 지침을 포함함

○ PGPA Act 2013는 사업 관리자, 재정당국, 부처장관, 의회 및 국민이 재정 투입을 통해 의도한 성과를 달성하였는지를 성과정보를 통해 확인할 수 있게 하고자 하며 아래와 같은 4가지 목표를 지님

- 연방기구의 일관된 거버넌스와 책무성체계 확립
- 모든 연방기구들에 대한 성과관리체계 확립
- 연방기구들에 대한 높은 수준의 거버넌스, 성과, 책무성 요구, 의회에 대한 의미 있는 정보의 생산, 연방 자원에 대한 적절한 관리와 사용, 공통의 목적을 달성하기 위한 원활한 협력
- 연방 공기업에 대한 높은 수준의 책무성

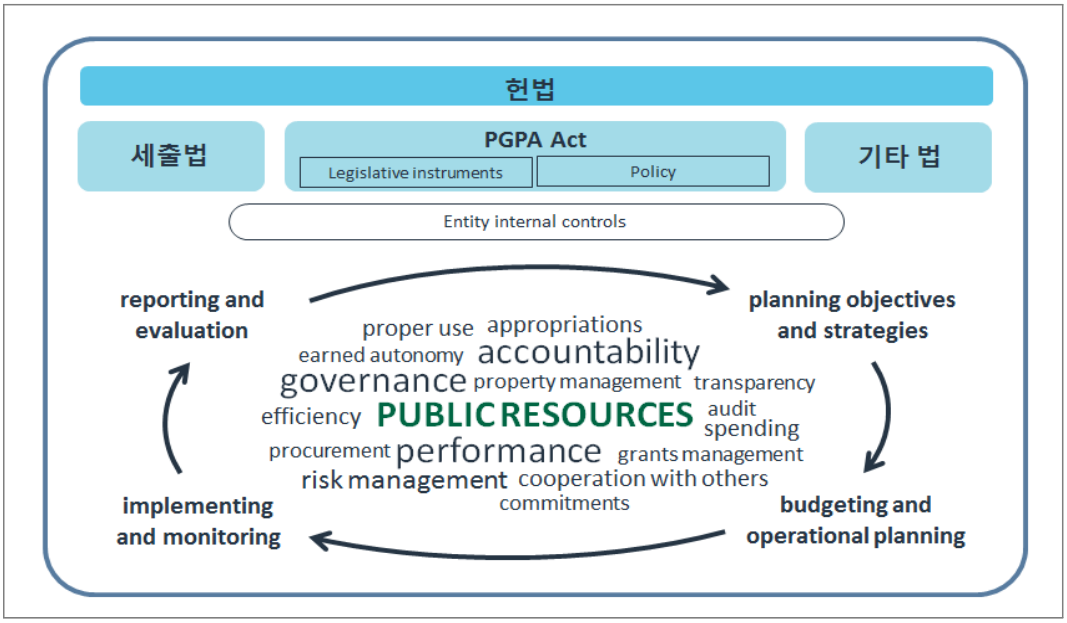
▢ 공공거버넌스 및 성과책임 규율(Public Governance, Performance and Accountability Rule 2014, PGPA Rule)

○ PGPA Rule은 2015년 7월 발효된 규정으로 PGPA Act을 실행하기 위한 새로운 성과관리체계를 규율함

○ 본 규정은 연방기구들이 매 회계연도 8월 말까지 기관계획서(corporate plans)를, 연도말까지 성과보고서(annual performance statements)를 작성·제출하도록 하는 것을 핵심으로 함

- 기관계획서와 연간성과보고서는 연방기구들의 성과체계를 이루는 핵심 골격으로서 기관계획서는 성과보고(reporting)의 첫 주기에 작성되며 기관의 목표를 달성하기 위한 전략과 측정방법을 담고 있음
- 연간성과보고서는 성과보고의 마지막 단계에서 작성되며 기관의 목표달성 정도에 대한 평가 내용이 포함됨

[그림 Ⅱ-6-1] 연방자원관리 프레임워크(Commonwealth Resource Management Framework)



자료: 호주 재무부, *Resource Management and Budget Training* Part Ⅲ, 2015

▢ 이외에도 예산과 관련된 규정을 담은 문서로서 내각이 정한 예산과정과 관련한 규칙을 담은 「예산과정 운영규칙(Budget Process Operational Rules: BPORs)」과 포트폴리오 예산서를 준비는 과정에 관한 「내각 핸드북(Cabinet Handbook)」이 있음

4) 예산 및 결산제도

▢ 예산의 회계연도는 매년 7월 1일부터 차년도 6월 30일까지이며, 발생주의 회계에의해 발생주의 예산 작성

▢ 호주의 예산 일정은 아래와 같음

- ○ 9월: 정부가 「예산과정 운영규칙(Budget Process Operational Rules: BPORs)」을 수립하고 전략적 예산 계획 작성
- ○ 10월 : 포트폴리오 장관이 정책 우선순위를 수상실(PM)에 제안하면 수상실은 지출검토위원회(Expenditure Review Committee of Cabinet (ERC)에 제출할 정책제안을 결정
- ○ 11월~12월: 지출검토위원회가 포트폴리오 장관의 새로운 정책 제안을 검토하고 예산의 우선순위를 설정

○ 차년도 1월: 포트폴리오 부서에서는 포트폴리오예산문서(Portfolio Budget Submissions, PBS) 초안을 작성. 재정부(Department of Finance)에서는 PBS 초안에 제출된 비용 검증

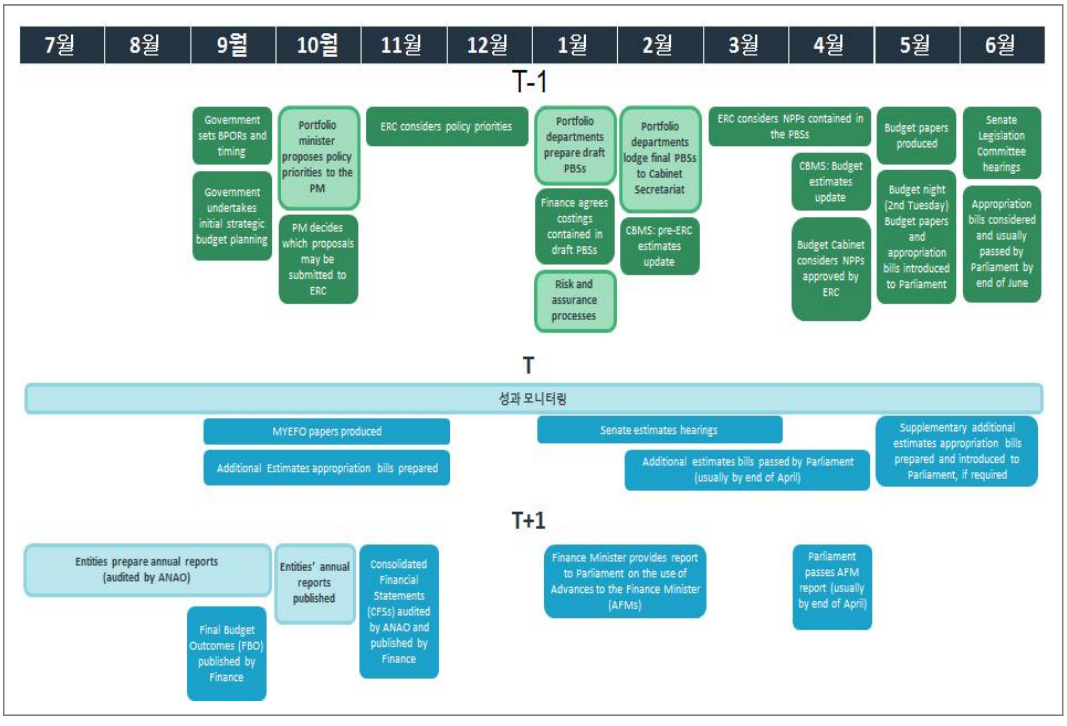
○ 2월: 포트폴리오 부서에서 PBS 최종안을 내각에 제출, 지출검토위원회에 제출 전 중앙예산관리시스템(Central Budget Management System, CBMS) 예산추계치 업데이트

○ 3월~4월: 지출검토위원회가 포트폴리오의 PBS에 담긴 새로운 정책제안에 대해 검토. CBMS에 예산추계치 갱신. 예산내각(Budget Cabinet)[122]은 지출검토위원회에 의해 승인된 새로운 정책제안에 대해 검토

○ 5월: 예산서 발간. 의회에 예산서와 세출법안 공개

○ 6월: 상원 입법위원회의 공청회 개최, 보통 6월 말까지 세출법안이 의회에서 통과 완료

[그림 II-6-2] 호주의 예산 과정



자료: 호주 재무부, *Resource Management and Budget Training* Part Ⅲ, 2015

122) 지출검토위원회에 의해 결정된 예산안의 내용은 4월경 내각에서 논의되는데 이를 예산 내각(Budget Cabinet)이라고 함

▢ 예산 관리도구

○ 중앙예산관리시스템(Central Budget Management System: CBMS)

- 예산추계 및 관리(Budget Estimates and Actuals Management: BEAM)
- 예산정책 및 예산조정을 위한 데이터베이스(Budget Policy and Coordination Database: BPCD)
- 세출예산 및 현금관리(Appropriations and Cash Management: ACM)

○ INPACT

- 정책 비용 추적을 위한 도구로서 정부 의사결정과 비용에 대한 추적이 가능

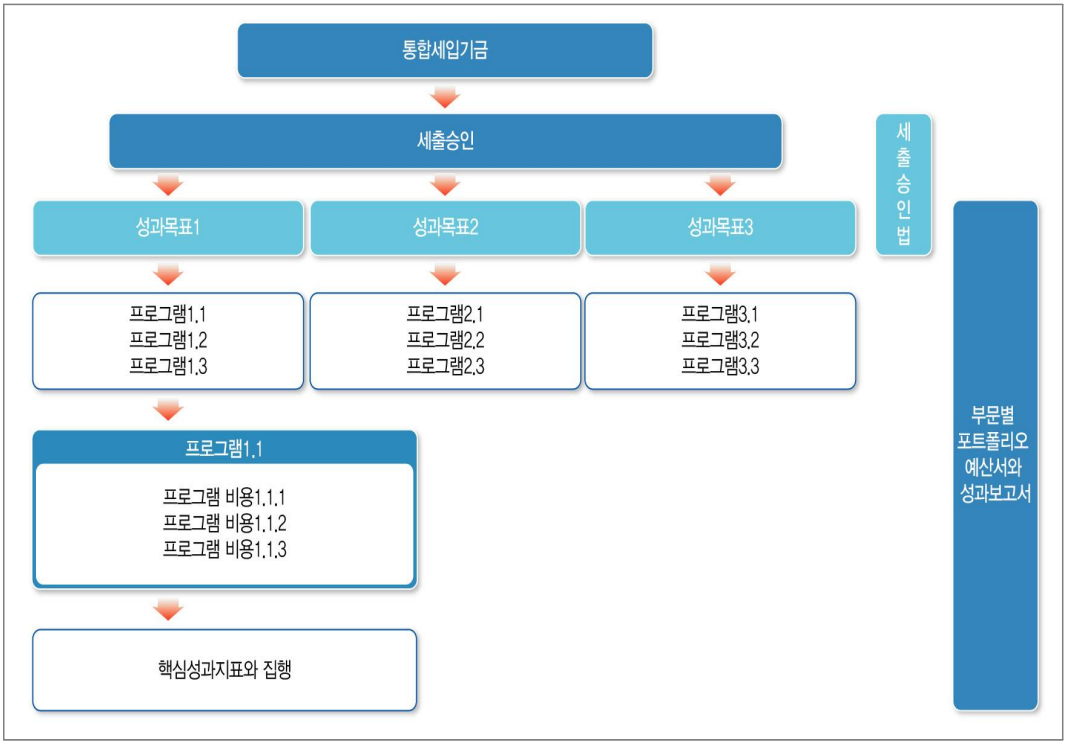
▢ 호주의 예산 프로그램 체계

○ 지난 25년간 호주 연방정부의 예산 보고체계는 재정적인 투입에 초점을 둔 것(프로그램에 할당된 예산)에서 성과와 결과(outcomes and results)에 대한 정보 제공으로 초점이 옮겨짐

- FY1999~2000년 연방정부는 '결과와 산출(Outcomes and Outputs)' 체계를 도입. 이 체계하에서 모든 기관은 정부 활동 결과(outcomes)를 명확히 밝혀야 했음. 이 결과(outcomes)는 의회의 세출예산 승인 시 법률적 기초로 활용됨
- FY2009~2010년 과거의 접근에서 조금 변형된 '결과와 프로그램(Outcomes and Programmes)' 체계를 도입. 과거와 다른 점은 더 많은 프로그램 정보가 제공된다는 것과 프로그램이 현재와 미래의 성과에 얼마나 기여할 것인가에 대한 정보를 제공한다는 것임
- 현 체제에서 부처들은 정부가 추구하는 특정 목적을 달성하기 위한 예산을 「세출법(Appropriation Act)」에 따라 배정받음. 프로그램은 이 목표를 달성하기 위해 수행되며 다수의 프로그램이 하나의 목표를 달성하기 위해 수행됨([그림 Ⅱ-6-3])
- 예산서(Annual Budget Statement)에는 정부가 어떻게 예산을 지출할 것인가에 대한 정보가 담겨 있으며, 「세출법」하의 부문별(portfolio budget statement) 포트폴리오 예산서에는 포트폴리오와 기관 수준에서의 정부 지출에 대한 추가적인 재정적 · 비재정적 정보가 제공되고 있음
- 포트폴리오 예산서에는 (1) 집행관련 정보(예: 제공되는 서비스 및 혜택, 이전지출), (2) 프로그램 집행에 대한 연간 성과 정보, 핵심 성과지표의 달성 정보 등이 포함되나,

제공되는 정보의 수준은 기관별, 포트폴리오별로 다름

[그림 II-6-3] 성과와 프로그램체계



자료: 저자 작성

5) 재정 관련 조직

□ 수상실 및 내각

○ 예산과정에 대한 합의

○ 새로운 세입 및 세출 의사결정에 대한 승인

□ 지출검토위원회(Expenditure Review Committee: ERC)

○ 새로운 정책제안에 대한 검토

○ 신규 정책 제안 중 예산으로 발전시킬 안에 대해 내각에 추천

□ 의회예산처(Parliamentary Budget Office: PBO)

○ 의회의 요청에 따라 정책의 소요비용 및 경제적·재정적 영향에 대한 분석

▢ 재무부(The Treasury)

○ 거시 및 미시 경제정책 설정, 기후변화, 조세정책, 국제협약 및 포럼 등의 역할 수행

○ 정부 지출 및 과세와 관련한 자문 제공

- 예산정책, 영연방정부의 세입과 예산, 연방정부의 재정 정책 및 주요 지출프로그램, 조세정책, 퇴직소득 등과 관련한 자문 제공
- 조세수입 제안에 대한 비용 산정

○ 호주 연방정부의 예산안 작성

▢ 재정부(Department of Finance)

○ 정부지출 및 재정관리, 정부 부처의 성과 달성 지원

- 집행 및 리스크 평가(Assurance Reviews and Risk Assessments), 호주정부 투자기금(Australian Government Investment Funds)의 관리

○ 세외 수입, 자본투자(costs expense, non-tax revenue and capital proposals)에 대한 비용 산출 및 자문 제공

▢ 호주 감사원(Australian National Audit Office)[123]

○ 「감사원법(Auditor-General Act 1997)」에 따라 회계감사관(Auditor-General)을 보좌하는 독립 기관

○ 모든 연방기구들의 재무적 상태와 성과를 감사하는 역할을 수행하며 의회 및 공공부문에 감사서비스를 제공함

- 2011년에는 법률 개정을 통해 연방정부의 성과지표, 연방의 기금을 수혜받는 기관들에 대한 감사 업무를 수행하도록 함

▢ 연방정부 부처 및 기관들

○ 새로운 정책제안을 포트폴리오 예산서(Portfolio Budget Submissions)로 발전시킴

○ 결과보고를 위해 예산과 실제 지출금액을 업데이트

123) 1901년 설립. 1997년 이후부터 감사원장은 의회 소속 공무원으로 임명하며 임기는 10년임. 감사원장 아래 회계회계감사 서비스그룹, 성과감사서비스그룹 등 실무를 수행하는 두 개의 그룹과 그 밖에 두 개의 지원부서가 있음

나. 지출검토 제도

1) 도입 배경 및 목적

▢ 2007년 12월에 러드(Kevin Rudd)가 총리로 취임하면서 시작된 노동당 러드 정권은 재정분야에 여러 가지 변화를 시도

○ 기존의 지출심의위원회(ERC: Expenditure Review Committee)의 역할을 강화하여 지출감축을 통한 효율적 재원배분을 시도

○ 전략예산위원회(SBC: Strategic Budget Committee)를 설립하여 재원배분에 전략적 우선순위를 반영하고자 함

▢ 러드 정권은 2008년 글로벌 금융위기의 영향 속에서 높은 인플레이션에 대응하여 정부지출의 GDP 대비 비중이 역대 정부 중 가장 낮은 수준을 보이는 긴축예산을 편성하고 지출검토를 시행

○ 글로벌 금융위기로 인해 호주 경제는 1990년대 초반 이후 가장 큰 경기하강을 맞이
- 이에 정부에서는 두 차례에 걸쳐 약 524억호주달러 규모의 경기부양책을 내놓음

○ 경기부양을 위한 재원마련을 위해 러드 정부는 추가적인 재정공간 확보를 위한 포괄적 지출검토를 단행

▢ 포괄적 지출검토(Comprehensive Expenditure Reviews)

○ 2007년 새 정부가 출범하면서 재정압력에 직면하여 새로운 정책 실행을 위해 재정공간을 마련해야 할 필요가 생김

○ 새 정부는 2008년 2월 지출검토 TF를 설립하고 기존 프로그램 중 비용절감이 가능한 분야를 가려내기 위해 2008~2010년에 걸쳐 포괄적 지출검토를 실시함

▢ 호주의 지출검토제도는 지출검토(Expenditure Reviews)와 전략적 검토(Strategic Reviews)로 나누어 볼 수 있음

○ 지출검토(Expenditure Reviews)는 포괄적 지출검토를 칭하며 재정절감(Offsetting Savings)을 목적으로 하는 전략적인 특별 예산 검토제도(Ad-Hoc Budget Reviews)

○ 반면 전략적 검토(Strategic Reviews)는 특정 정책이나 프로그램, 기관, 활동 등을 대상으로 전략적인 검토를 실시하는 것

- 재정절감을 목적으로 하는 것이 아니며 예산 작성과 관련하여 내각이 우선순위를 결정하는 데 도움을 주기 위해 실시함

○ 2008~2010년 포괄적 지출검토 이후 전략적 검토로 통합됨

□ 전략적 검토(Strategic Reviews)

○ 2007년 재정 및 탈규제부(Department of Finance and Deregulation)가 호주 정부의 성과 및 책무성 프레임워크의 일환으로 전략적 검토 도입

- 각 부처가 수행하는 분산된 평가를 보완하되 보다 더 광범위한 전략임
- 매년 상위 수준의 소수의 전략적 검토를 수행
- 주요 정책 및 지출영역을 대상으로 주로 프로그램의 전반적인 효율성, 효과성 및 적절성에 초점을 맞춤

○ 점차 다부처적인 이슈가 증가함에 따라 다부처적인 주요 재정 프로그램에 대한 전략적 검토를 실시

- 재정부가 중앙기관의 관점에서 매년 평균 6개 정도의 주제를 선별
- 재정부가 주도하고는 있지만 개별 프로그램 이슈에 대해 정책적 지식이 풍부한 포트폴리오 기관이 공동으로 작업
- 재정부장관은 결과와 개선사항을 매년 예산과정의 일부로서 제시해주어야 하며, 해당 부처의 장들은 해당 부처 및 기관장은 개선사항을 이행할 책임이 있음

○ 전략적 검토는 재정절감이 아닌 프로그램군(群)에 대한 전반적인 검토를 주요 목적으로 함

- 오랜 기간 검토되지 않은 영역, 새롭게 대두되는 정책 이슈, 대규모로 빠른 지출이 이루어지는 영역, 개혁의 필요성이 제기되는 영역이 대상이 됨

○ 또 프로그램 자체의 효과성, 효율성, 적절성뿐 아니라 정부의 우선순위에 맞는 조정 작업이 수행되며, 포트폴리오 기관이 수행한 평가에 대한 재검토도 수행

2) 거버넌스와 추진체계

□ 전략적 검토의 관리

○ 재정 및 탈규제부(Department of Finance and Deregulation)에 의해 수행

○ 검토범위 및 방법(Terms of reference) 등에 대해 관련 부처 합의가 전제

○ 재정부 관료 및 관련 부처 직원으로 구성된 작업반(Review Team) 구성

- 특별한 기술과 경험을 가진 작업반장 선정
- 특정 분야의 전문가 및 컨설턴트를 구성원으로 포함시킴

○ 각 부처 고위관료들로 구성된 상위위원회(Reference Group)가 주기적으로 작업반의 진행상황에 대해 논의

○ 최소한 정부 내에서 광범위하고 효과적인 협의가 이루어져야 하며 기밀이 유지되어야 함

○ 관련 부처와의 긴밀한 협의가 필요하며 중요함

▢ 전략적 검토의 완료

○ 전략적 검토보고서 초안에 대해 관련 부처들의 의견 수렴

○ 최종 전략적 검토보고서는 정부에 제출

○ 관련 부처와의 추가 협의 진행

○ 재정부와 관련 부처들은 예산과정의 일부로서 정부에 대한 권고사항을 담은 개별 후속 보고서를 정부에 제출

3) 주제 및 대상 선정

○ 재정 및 탈규제부(Department of Finance and Deregulation)에서 검토 후보 목록을 작성한 후 중앙정부 부처와 협의

○ 수행규칙 작성(Terms of Reference)

○ 우선순위가 높은 검토 영역에 대해 매년 5개 또는 6개를 선정하는 것이 내각의 승인을 얻기 위해 권장됨

○ 정부는 언제든지 전략적 검토를 위임할 수 있음(예: 2008 STRATEGIC REVIEW OF Australian Government Climate Change Programs)

4) 다른 재정제도와의 관계 및 예산과의 관계

▢ 전략적 검토 결과를 차년도 예산 편성 시 참조자료로 활용하고자 하였으나 검토를 통해 제안된 절감안이 실질적인 예산과 연계된 것으로 나타나지는 않음

○ 다만 집행 효율성 개선 등과 같은 운영적 측면의 개선이 보고되고 있음

5) 절감 실적과 결과 활용

□ 2008~2009년 포괄적 지출검토의 절감 실적

○ 2008~2009년 포괄적 지출검토 결과 달성한 재정절감 규모는 2008~2009년 기준 총 5조 7천억호주달러를, 2009~2010년에는 3조 2천억호주달러를, 2010~2011년 예산에서는 2억호주달러 이상을 본 지출검토를 통해 절감할 것으로 예상되었으나, 실질적인 대규모 삭감으로 연결되지는 못한 것으로 평가됨

○ 다만 정부 정책의 집행 관리가 개선된 것으로 보고됨

□ 전략적 검토 실적

○ 현재까지 호주에서 실시된 전략적 검토는 아래 표와 같으며, 대부분 지출 절감보다는 우선순위에 따른 프로그램군(群) 및 정부기관 등의 자원 재배치 등의 문제를 다루고 있음

〈표 II-6-3〉 호주의 전략적 검토 실적

NO	제목
1	2008 Strategic Review of Administration of Australian Government Grant Programs
2	2008 Strategic Review of Australian Government Climate Change Programs(Wilkins Review)
3	2009 Strategic Review of Future Direction for Australian Government Service Delivery
4	2009 Strategic Review of Job Capacity Assessments Program
5	2010 Strategic Review of Indigenous Expenditure
6	2011 Strategic Review of Geoscience Australia
7	2012 Strategic Review of Small and Medium Agencies in the Attorney-General's Portfolio

자료 :호주 재무부, https://www.finance.gov.au/publications-reports/(검색일자: 2018. 10. 1)

6) 대표 사례

□ 2009~2010년 직업역량평가(Job Capacity Assessment) 전략적 검토(Strategic review of Job Capacity Assessments Program)

□ 〈Job Capacity Assessment〉 전략적 검토 개요

○ 검토 배경

- 정부의 사회통합 정책의 큰 틀 안에서 장애인들의 경제활동 참여를 장려하고자 함에 따라 본 프로그램이 목표달성에 기여하고 있는지를 평가

○ 검토 목적

- 사회적 통합 및 노동정책의 변화에 부응하여 고용능력평가(Job Capacity Assessment) 프로그램의 적절성 및 효과성을 평가하여 JCAs를 대체하거나 개선할 정책 대안을 제안
- JCAs 프로그램의 효과성을 평가하여 최적의 소득 및 고용지원 서비스를 제공하고 프로그램의 비용효과성을 제고

○ 검토 범위 및 내용

- 근로능력 평가와 관련한 JCAs의 역할과 취업성공률에 대한 평가, 고용지원서비스 효과성 및 효율성 평가
- 프로그램 목표가 명확하고 일관되며 적절한지 여부
- 프로그램이 정부의 우선순위에 따른 성과를 얼마나 실현하고 있는지 여부
- 〈Job Capacity Assessment〉 회계의 가치와 목적
- 현재의 지출 수준이 최근 개혁을 고려할 때 적절한지와 성과의 훼손없이 비용을 절감할 수 있는 옵션이 있는지 여부
- 프로그램이 의도하지 않은 긍정/부정적인 결과를 초래하였는지 여부
- 현재의 프로그램을 대체할 실행가능한 대안
- 2006년 이후 JCAs에 대한 평가가 여러 번 있었기 때문에 JCAs 자체 프로세스에 대한 평가는 미시행
- 민간 및 공공 분야의 여러 유형의 JCAs 공급자들의 성과 비교

○ 거버넌스

- 전략적 검토와 관련한 경험이 풍부한 고위 관료의 주도로 수행
- 검토 책임자는 재정부 및 관련 부처 직원의 도움을 받아 수행
- 재무부가 의장을 맡고 중앙 및 관련 기관의 고위 공무원으로 구성된 자문그룹(Consultative Group)은 검토자에게 자문을 제공
- 재무부의 검토부서(Budget Review Division)에서 검토 과정을 조정하고 모니터링

○ 수행 기간
- 2009년 8월에 시작하여 동년도 11월 30일 재정부 장관 및 총리, 관련 포트폴리오 장관들에게 최종보고서를 제출

○ 참조 자료
- 이전 평가자료, 감사보고서
- 서비스 집행과 관련된 공공 및 민간분야의 전문가 인터뷰

○ 검토 결과
- 검토 후 4년간 총 3억 8,400만호주달러 이상을 절감
- 장애인 지원연금과 고용 서비스의 효율성 향상 및 평가의 정확성 제고

○ 권고 사항
- 현 프로그램은 보다 비용 효율적으로 개선되어야 함. 즉 구직자에 대한 서비스 집행과 조기퇴직을 유도하는 장애인지원연금에 대한 개선이 필요함
- 고용능력 평가 및 장애인지원연금 자격검증을 위한 건강평가가 분리되어야 함
- 고용서비스와 관련한 JCAs의 역할을 폐지하고 Centrelink로 대체
- 장애인지원연금의 자격검증을 위한 JCAs의 역할은 존치시킴
- 직업능력기금(Job Capacity Account)과 유사한 기능을 수행하고 있는 고용기금(Employment Pathway Fund)이 있으므로 직업능력기금(Job Capacity Account)은 폐지해야 함
- JCA 서비스 공급자 선정 시 민간 및 공공 업체를 대상으로 공개 경쟁 입찰 필요
- JCAs의 장애인지원연금 자격검증에 대한 품질보증체제가 개발되어야 함

출처: Australian Government, *STRATEGIC REVIEW OF Job Capacity Assessments Program*, 2009

〈표 II-6-4〉 직업역량평가 프로그램(Job Capacity Assessments Program) 전략적 검토 보고서의 목차

과업내용 (Terms of Reference)
요약
제언

1. 정책의 배경
2. 현황
3. 고용서비스와 관련한 JCA의 역할 변화 제안
4. 장애지원연금(DSP, Disability Support Pension) 평가와 관련한 JCA의 역할 변화 제안

출처: Australian Government, *STRATEGIC REVIEW OF Job Capacity Assessments Program*, 2009

□ 2010~2011년 오스트레일리아 지구과학(Geoscience Australia) 전략적 검토(Strategic Review of Geoscience Australia)

□ 〈Geoscience Australia〉 전략적 검토 개요

○ 검토 배경

- 〈Geoscience Australia〉는 정부 및 기업, 지역사회에 지구 과학 및 공간 정보에 대한 접근을 가능하게 함으로써 천연 자원의 경제, 사회 및 환경 관리에 대한 정보를 제공
- 광물, 석유 및 에너지 분야에 대한 정보, 육지와 해양 관할권에 관한 정보, 자연재해 및 위험에 대한 정보를 정부 기관 (호주 정부, 주, 준주 및 지방 정부), 기업 및 국제사회에 제공 중
- 2010~11 예산에서〈Geoscience Australia〉가 미래에 재정적 위험에 놓일 것이라는 우려가 제기됨에 따라 정부에서는 향후 4년 동안 6,530만호주달러를 지원하기로 하고, 전략적 검토를 실시키로 함

○ 검토 목적

- 정부의 우선순위에 따라 〈Geoscience Australia〉의 서비스 및 활동의 우선순위를 재조정하고 가장 효율적이고 지속가능한 메커니즘 옵션을 도출
- 민간 및 공공 영역에서 〈Geoscience Australia〉의 역할을 재평가하고 연방정부의 지원 필요성과 그 범위에 대해 재분석

○ 검토 범위

- 〈Geoscience Australia〉가 호주 경제에 미치는 영향 설명
- 〈Geoscience Australia〉가 해당 서비스를 제공하기에 적절한 제공자인가
- 서비스 생산을 위한 적절한 재원조달방안
- 장기적으로 지속가능한 서비스 생산을 위한 수입 구조의 설계
- 서비스 전달체계의 적절성
- 다른 공공기관과의 유사중복성 및 시너지 효과 여부
- 과학정보 생산에 관한 국내 및 해외 사례

○ 거버넌스

- 재정 및 규제완화부(Department of Finance and Deregulation and DRET)와 자원, 에너지 및 관광청(DRET)의 재원을 이용하여 자원, 에너지 및 관광청(DRET)이 독립 컨설턴트와 계약을 맺어 수행
- 독립 컨설턴트는 전략 검토 보고서 초안을 작성할 공동검토반(Joint Review)에 자문을 제공

- 공동검토반은 재무부의 고위관료가 좌장이 되고 재정부 및 자원, 에너지 및 관광청의 관료로 구성됨
- 자원, 에너지 및 관광청 장관과 재정 및 규제완화부 장관은 매월 검토 진행 상황을 모니터링

○ 수행 기간
- 2010년 7월에 검토를 시작, 2010-2012년 최종 보고서 완료, 2011~2012년 예산에 결과 활용

○ 참조 자료
- 〈Geoscience Australia〉의 사업내용 소개
- 시장실패, 경제적 가치, 민간 및 공공부문의 편익, 비용 등에 관한 보고서
- 〈Geoscience Australia〉 의 모든 사업 활동에 소요되는 비용에 관한 평가보고서
- 호주 감사원 감사보고서, 외부 회계법인의 감사보고서
- 연방정부, 주정부 및 지방정부 기관, 연구소를 포함한 관련 공공기관과의 협의 내용
- 관련 전문가 및 이해관계자 그룹들과의 협의내용
- 해외 및 국내 사례

○ 권고 사항
- DRET가 해상 탐사 면적의 선정, 크기 및 조건을 결정하기 위한 현재의 정책 및 입법 절차를 재검토할 필요
- 역외 탐사 허가 발급을 위한 정부 시스템 검토로 인해 요구 사항이 변경 될 경우 DRET과 GA는 2012~13년 예산에서 지속적인 투자 자금 지원이 가능하도록 준비할 필요
- 새로운 정책 제안에 대한 추가적인 자금은 새롭게 설정된 전략적 우선순위에 따라 조달되어야 함
- DRET는 GA의 전략 계획 수립에 도움이 되는 지구 과학 및 공간 역량 및 정보에 대한 정부 우선순위에 대해 GA에 정기적인 지침을 제공할 필요
- APS 200은 GA와 긴밀하게 협력해야 하는 특성이 있으므로 DRET 부처 안에 위치해야 하며, OSDM1 기능을 흡수해야 함
- GA의 핵심성과지표가 정량적 및 정량적 요인들을 측정할 수 있도록 재설정되어야 함

출처: Australian Government, *STRATEGIC REVIEW OF Geoscience Australia*, 2011

〈표 II-6-5〉 Geoscience Australia 전략적 검토보고서의 목차

과업내용(Terms of Reference)
요약
제언

1. 서론
  1.1 정책 배경
  1.2 경제에 미치는 영향
  1.3 검토 배경

2. Geoscience Australia 개요
  2.1 조직
  2.2 핵심 기능
  2.3 정보와 커뮤니케이션 기술
  2.4. 기타 자산
  2.5 총 비용

3. Geoscience Australia의 경제적 가치
  3.1 지형 공간, 지구 모니터링, 지하수 및 위험 정보의 경제적 가치에 대한 컨설팅 평가
  3.2 사전 경쟁 정보의 경제적 가치에 대한 컨설팅 평가
  3.3 기타 검토
  3.4 지형 공간 기능
  3.5 평가 검토

4. 전략적 계획 및 우선순위의 설정
  4.1 전략적 계획
  4.2 타 정부기관과의 관계
  4.3 성과 관리

5. 재정적 지속가능성
  5.1 새로운 정책적 이니셔티브
  5.2 세입
  5.3 원가회수 기준

6. 참고 자료

출처: Australian Government, *STRATEGIC REVIEW OF Geoscience Australia*, 2011

7) 결론 및 시사점

□ 호주는 2007년 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 새 정부의 정책 이니셔티브를 추진하기 위한 재원 마련을 위해 포괄적 지출검토제도를 도입하여 실시

□ 이후 지출검토제도는 전략적 검토제도로 통합되어 예산과정의 일부로서 주요 문제에 대해 각 포트폴리오의 최고 수장에게 정보를 제공해주기 위한 제도로 운영됨

○ 전략적 검토제도는 재정 절감이 아닌 재원의 효율성과 효과성 개선을 위한 목적으로 실시되었으며, 다부처 이슈, 대규모 사업, 국가적인 우선순위가 높은 사업을 대상으로 주로 집행과정의 비효율성 개선과 비용효과성 개선을 권고하는 안을 제시함

○ 그러나 2012년 전략적 검토를 실시한 이후 추가적인 검토 실적은 발견되지 않고 있음

□ 호주의 전략적 지출검토의 특징은 다음과 같이 요약하여 볼 수 있음

○ 첫째, 2008년 글로벌 금융위기 이외 심각한 경제침체가 없었던 호주는 전략적 지출검토가 주로 지출 절감을 목적으로 하는 것이 아닌 재원의 비용 효과성과 효율성 개선을 목적으로 하는 운영 효율성 측면에서 실시되었음

- 이에 따라 검토결과가 실질적인 재정 절감으로 연계된 것은 뚜렷하게 발견되지 않음
- 이와 같은 점으로 미루어볼 때, 호주의 지출분석 제도는 근본적 의미의 지출분석 제도와는 거리가 먼 것으로 판단할 수 있으며, 사업의 효율성과 효과성을 평가하는 심층적인 평가제도로 추측됨

○ 둘째, 전략적 지출분석의 수행주체가 반드시 예산의 총괄기관인 재정부(Department of Finance)가 아닌 제3자에게 위임하여 실시되기도 하며, 이는 대부분의 전략적 지출분석을 실시하는 국가와는 차별되는 점임

- 재정부는 분석의 내용과 범위를 과업지시서(Terms of Reference)를 통해 정해주며 이의 수행은 재정부 또는 재정부의 위임을 받은 제3자가 수행하도록 함

□ 호주 정부는 전략적 지출검토제도의 수행과정에서 지출검토의 성공을 위한 가장 중요한 사항으로 관련 부처와의 협의를 강조함

○ 호주의 전략적 지출 분석이 제3자에게 위임하여 통해 실시되기도 하는 점을 고려하면 관련 부처들의 적극적인 협조가 성공적인 지출 분석을 위해 필수적일 것임은 자명함

▢ 종합하면 대부분의 국가에서는 전략적 지출검토제도가 경제 및 재정위기 시 추가적인 재정 공간 마련을 위한 도구로 도입되어 운영되었으나, 호주의 경우 당초 도입 취지는 유사하였더라도 시행과정을 거치면서 점차 국가적인 우선순위를 고려한 다부처 이슈에 대한 평가 및 점검 수단으로 활용되어져온 것으로 평가할 수 있음

○ 한국의 경우에도 향후 경제 침체기와 상승기, 평시 등 경제와 재정 상황에 따라 전략적 검토제도가 어떻게 활용될 수 있을지에 대한 고민을 해볼 필요가 있음

- 즉 경제 및 재정위기 시에는 재원마련을 위한 재정절감 목적의 포괄적 지출분석을 실시하고, 평시나 경기 상승기에는 기존의 지출재원에 대한 비용효과성과 효율성을 제고하기 위한 전략적 분석의 실시를 고려해볼 수 있을 것임

○ 또한 전략적 지출분석의 성공을 위해서는 검토 대상이 되는 이해관계자들의 협조 및 순응이 필수적이므로 추진 과정상 관련 부처들과의 긴밀한 협의과정을 반드시 거쳐야 할 것으로 판단됨

참고 문헌

주호주 대한민국 대사관, http://overseas.mofa.go.kr(검색일자: 2018. 10. 1)

KOTRA, 해외시장뉴스 호주, http://news.kotra.or.kr/user/nationInfo/kotranews/14/userNationBasicView.do?nationIdx=111(검색일자: 2018. 10. 2)

호주 재정부(Department of Finance), https://www.finance.gov.au(검색일자: 2018. 10. 1)

호주 재무부(The Treasury), https://www.treasury.gov.au/(검색일자: 2018. 10. 1)

한국조세재정연구원,『호주의 재정제도』, 2012.

호주 준비은행(Reserve Bank of Australia), https://www.rba.gov.au/chart-pack/au-growth.html(검색일자: 2018. 11. 1)

Australian Government, *STRATEGIC REVIEW OF Geoscience Australia*, 2011.

Australian Government, *STRATEGIC REVIEW OF Job Capacity Assessments Program*, 2009.

Ⅲ 국가별 요약과 정책적 시사점

1. 국가별 지출검토 제도요약

가. 네덜란드

▢ 네덜란드에서는 1980년대 이후 경제적 위기에 직면할 경우 정부지출의 효율성 제고를 위해 모든 재정사업에 대한 포괄적 지출검토를 수행하였으며, 통상적인 경우 정책심사(doorlichting)와 지출검토(beleidsonderzoek) 제도를 통해서 개별 예산사업과 정책영역에 대한 효과성 및 효율성 검토를 행하고 있음

○ 정책심사는 미시적(micro) 수준, 즉 「예산법」의 항목 단위로 심사를 행하며 이미 축적되어 있는 평가와 연구를 이용하여 효과성과 효율성을 검토하는 제도이며, 지출검토는 중간적(meso) 수준, 즉 부처단위 또는 개별정책 프로그램 단위의 검토가 아닌 넓게 정의되는 정책영역을 검토 대상으로 하고 있음

▢ 지출검토는 재무부가 주관하되 관련부처가 모두 참가하는 형태이며, 지출검토의 목적은 2009년 포괄적 검토의 경우에는 구체적 예산 절감을 위한 방안의 도출이었고 최근의 검토의 경우는 그 초점이 변화하는 정책환경하에서 중장기적 전략적 선택의 대안을 점검하거나 효과성 및 효율성 제고에 있음

○ 2008년의 세계적인 금융위기에 직면하여 20% 예산 절감의 방안 도출이라는 매우 구체적이고 야심적인 목표하에서 이루어졌던 2009년의 지출검토는 현재의 정책체계로부터 근본적으로 변화하는 방안을 고려하게 하는 장점이 있으나, 이러한 지출검토를 매년 정기적으로 실시할 경우 도출된 정책제안의 실현가능성이 높지 않을 수 있음

▢ 최근의 지출검토는 세부적 사항에 천착하기보다는 생각할 수 있는 대안을 크게 3, 4개 정도로 정리해서 그 효과성과 재정적 영향을 검토하는 방식을 취하고 있는데 이것은 검토의 초점을 분명하게 하는 장점이 있으며 정책결정자들의 중장기적 의사결정에도 더 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 판단됨

▢ 지출검토의 대상, 검토내용, 검토조직에 관한 사항을 정부가 예산안과 함께 의회에 제출하는 문서인 예산비망록의 부록에 수록함으로써 지출검토 제도가 공식적 예산과정의 일부가 되도록 하고 있음

나. 아일랜드

▢ 아일랜드는 2008년 글로벌 금융위기 이후 경제가 급속도로 악화되어 이를 계기로 지출검토 제도를 도입하였음

○ 현재까지 총 4차례의 지출검토가 이루어짐

- 특별작업반 보고서(Special Group Report) 2009
- 포괄적 지출검토(Comprehensive Reviews of Expenditure) 2012~2014
- 포괄적 지출검토(Comprehensive Reviews of Expenditure) 2015~2017
- 2017~2019 지출검토

▢ 지출검토 도입 초기에는 지출의 절감(삭감)에 중점을 두었으나, 재정 및 경제 여건이 개선되면서 지출 효율성 및 효과성 개선과 국가적 우선순위에 따른 재원 재분배에 초점을 둠

▢ 지출검토 수행체계

○ 지출검토의 기본적인 방향은 재무부(이후에는 공공지출개혁부)의 지침을 받아 실무부처들이 평가를 수행하는 것이었음

○ 중앙부처들은 도전적인 역할을 수행했으며, 다부처 이슈에 대한 검토를 포함하여 내부적 지출검토를 수행하기도 하였음

○ 핵심적인 평가지침에 기초해서 지출검토가 수행될 수 있도록, 지출검토의 핵심적인 요소는 실무부처들이 작성하도록 하는 탬플릿의 개발이었음

▢ 지출검토에 있어서 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'(IGEES)의 역할

○ 2012년 설립된 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 경제적 분석과 평가를 통해 정책형성과 집행을 지원하는 역할을 수행하는 통합적 기구임

- 분석의 깊이와 세밀함은 기존 분석의 정도, 데이터의 양과 질, 직원의 역량에 의존

- 이러한 문제를 극복하는 데 있어서 핵심적인 자원이 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'임
- '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 활동은 독립적으로 수행되는 것이 아니라 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 스태프들은 각 실무부처의 일원이 되며 이를 통해 정책분석과 정책디자인에 자신들의 전문성을 활용

○ 전 정부적인 차원에서 활동함으로써, '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'는 정부 전체에서 경제적 분석과 평가 역량 및 일관성을 향상시킴

○ 실무부처에 소속된 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스' 스태프들은 지출검토의 일환으로 분석을 행하며 연간예산과정에 대해 정보를 제공하는 역할을 수행함

▢ 아일랜드의 경우 지출검토를 예산과정에 반영하는 방법은 지출검토의 운영에 비해 덜 구조화되어 있음

○ 예산편성과 중기적인 지출한도 설정은 여전히 실무부처와 공공지출개혁부의 협상을 통해 이루어지고 있음

○ 실무부처에 대한 중기적인 예산배분은 궁극적으로 공공지출개혁부 장관과 실무부처 장관 간의 합의에 의해 이루어짐

다. 영국

▢ 1997년에 집권한 노동당 정부는 재정건전성과 책임성 강화를 위해 「1998년 재정법(Finance Act)」에 근거하여 공공지출계획의 주요 원칙을 재설정하였는데, 중기적으로 정부 전체를 망라하여 예산 절감을 시도할 필요성이 증대됨에 따라 이에 부응하기 위해 중기재정계획인 지출검토제도(spending review)를 도입함

▢ 지출검토제도는 정부의 재정정책, 기조, 재정지출에 대한 우선순위, 향후 3년간 부처의 지출한도 등을 제시하고 있으며 이를 근거로 단년도 예산을 편성

○ 지출검토제도는 다양한 유형의 작업그룹에 의해 수행되며 일부 집단은 재무부처의 공무원으로만 구성되기도 하지만 공공 및 민간의 외부전문가와 저명인사가 포함된 혼합 구성을 보이기도 함. 완성된 지출검토 보고서를 토대로 예산에 대한 책임을 지는 재무부 장관이 일선 부처 장관들과 논의함

○ 지출검토는 국가 재정이 여유가 없을 때 각 부처가 예산 계획을 합리적으로 수립하

도록 유도할 수 있는 다음과 같은 기회를 제공한다는 데 의의가 있음

▢ 지출검토 추진체계

○ 재무부와 일선 부처가 지출 감소를 위해 공동으로 노력하는 체계를 갖춤

○ 정부 내에서 공동의 노력을 이끌어내기 위해 수상은 내각 공공지출위원회 (Public Expenditure Committee/PEX)를 구성하고, 위원회는 지출검토에서 고려될 가능성이 있는 고위급 결정에 대해 내각에 조언하는데, 재무장관 및 차관, 외부무 장관과 내각부 장관, 총무장관, 국무 내각장관이 당연직으로 참여함

○ 그 밖의 다른 장관들도 부처별 예산 할당이 정산된 후에는 위원회의 위원으로 활동할 수 있는 자격이 주어짐

○ 지출검토가 최적의 결과를 도출할 수 있도록 영국 정부는 또한 '지출검토 도전 그룹(Spending Review Challenge Group)'을 구성, 운영함

- 이 그룹은 정부 내부 및 외부 최고 전문가들로 구성되며, 정부 안팎에서 공공지출을 줄일 수 있는 대안들에 대한 혁신적인 아이디어를 제공하고, 재정 삭감이 공공서비스의 질을 저하시키지 않도록 도전을 제기하는 역할 수행

▢ 지출검토 주제 및 대상선정

○ 연간관리지출(AME)을 제외한 공공지출에 대해 정책 우선순위에 따라 검토하여 부처별로 3개년의 총지출한도를 설정하고, 각 부처의 세부 목표는 부처와 재무부의 공공서비스합의문(PSAs)에서 구체적으로 설정

▢ 지출검토와 예산 및 다른 재정제도와의 관계

○ 지출검토를 거친 후 그 결과가 예산편성과 지출한도 설정에 반영되는 과정은 재무부와 각 부처 간의 협상을 통해서 이루어지는데, 지출검토에 제시된 부처의 지출계획은 정부의 재정전략에 부합해야 함

○ 지출검토에서 총관리지출(TME)을 별도로 계획하지는 않지만 부처별 지출한도(DEL) 총액을 결정할 때, 연간관리지출(AME) 전망치를 반영하여 중장기 재정지표가 재정준칙을 준수할 수 있도록 설정함

- 공공지출의 절반 이상을 차지하는 연금, 복지 혜택 및 부채이자 등은 지출검토과정에 포함되지 않음

라. 독일

□ 독일은 2015년 지출검토(Spending Review) 제도를 공식적으로 도입하였음

○ 도입의 직접적 계기는, 독일의 하향식(Top-down) 예산편성 방식을 긍정적으로 평가하면서 예산과정에서 성과정보를 이용함에 있어서 다른 OECD 국가에 비해서 '저개발' 단계에 있다고 평가한 OECD의 2014년 독일의 예산제도에 대한 검토보고서였음

○ OECD 보고서는, 위와 같은 문제점을 해결하기 위해서 현행의 예산과정에 구조화되고, 제도화된 지출검토를 추가할 것을 제안하였음

□ 2015년 도입된 지출분석은 '주제중심 예산분석'이라고 칭하고 있으며 특정한 정책영역별로 그 영역 내에서 정책의 우선순위를 명확히 하는 것을 일차적 목표로 하고 있음

○ 하향식 예산편성절차를 보충하는 수단임을 강조하고 있음

○ 재무부는 독일의 지출점검이 '몇몇 나라(예컨대 영국이나 크로아티아)에서처럼 확연한 예산 절감으로 이어지는' 것이 아니라 '덴마크나 네덜란드처럼 성과지향을 강화하고 예산의 구조를 개선하는 데 초점을 두고 있다'라고 밝히고 있음

○ 지출검토를 통해서 예산 절감 여지가 발견되면 절약된 재원은 동일한 정책영역 내에 사용되도록 하고 있음

□ 독일의 지출검토는 연방재무부와 관련 지출부처가 연대하여 수행함

○ 운영을 위한 조직은 두 수준으로 이루어져 있음

○ 차관수준에서의 '추진위원회'가 있으며, 작업반이 있음

- 추진위원회는 각 지출검토별로 작업반을 구성하고 작업임무를 부여함
- 작업반은 연방회계감사원이나 정책별 심사관청 등 외부인사의 도움을 받을 수 있음 학자 및 기타 전문가들도 사안별로 초청하여 자문을 받음

□ 지출검토의 한 순기(循期)는 예산안 작성과 연계되어 진행됨

○ 내각이 매년 3월 차년도 예산과 관련한 주요수치들을 확정할 때 지출검토 주제를 같이 결정함

○ 그 후 추친위원회가 작업의 임무를 정의하고 작업반을 구성하여 1년에 걸쳐 검토를 실시함

▢ 독일의 지출검토 제도는 아직 시행 초기이지만 다음과 같은 특징을 가지고 있음

○ 연정협약서에 지출검토제도의 도입을 예산의 성과지향성 강화라는 맥락에서 명기함으로써 정치적 구속력을 가질 수 있게 되었음

○ 성과지향 예산제도의 개혁이라는 큰 틀 속에서 지출점검 제도를 도입하였음

○ 예산의 감축을 일차적으로 목적으로 하지 않고 정책영역에서의 우선순위의 명확화, 효과성 및 효율성의 개선을 제도의 목적으로 강조한 것은 제도 도입 및 시행 초기에 지출부처들의 제도 수용성을 높였을 것으로 판단됨

○ 의회에 제출하는 예산문서에 지출검토 대상사업을 명기하고, 다른 한편으로는 완결된 검토의 결과를 수록함으로써 지출점검이 제도적으로 예산절차에 통합될 수 있게 하였음

○ 시행 초기 사업선정에 있어서 예산규모가 큰 사업보다는 불용액 비율이 높거나 파일롯 사업으로서 목표와 데이터 측면에서 평가가 용이한 사업을 선택한 것이 지출검토 제도의 수용성을 높였을 것으로 보임

○ 추진위원회를 재무부와 지출부처의 차관급으로 구성함으로써 실무작업반의 작업을 조정할 뿐 아니라 그 결과에 기초해서 내각에 책임성 있게 제안할 수 있도록 함

마. 캐나다

▢ 캐나다는 1990년대 중반 이후의 재정적 위기를 타개하기 위해 2007년 재정지출의 효율성과 효과성을 포괄적으로 점검하는 지출검토(Spending Review) 제도가 도입되어 이후 간헐적으로 실시되고 있음

○ 2007~11년 사이에 네 차례의 전략적 검토(Strategic Review)가 실시됨

○ 2011~12년에는 전략적 운영검토(Strategic and Operating Review)가 실시됨

○ 2016년 이후에는 자원배분 검토(Resource Alignment Review)가 실시됨

▢ 2007~2011년의 전략적 검토

○ 2007년 정부 재정지출의 우선순위 분석과 이에 따라 지출 재구조화를 위해 전략적 검토를 도입하고 2011년까지 총 네 차례의 포괄적 검토를 진행함

○ 대상 프로그램과 정부지출이 다음과 같은 기준에 부합하는지를 분석하고 평가하기

위해 도입되었음

- 정부의 우선순위와 핵심 역할에 부합하는지 여부
- 사업을 추진함에 있어서 더 효율적이고 효과적인 방법의 존재 여부

○ 전략적 검토는 부처의 우선순위와 사업의 성과에 따라 예산을 재배분하여 사업의 효율성과 효과성 제고에 기여한 것으로 평가되지만, 1) 예산의 재배분과정에서 전략적 검토 분석결과에 의해 부처 의사 결정의 신축성이 축소되었다는 점, 다부처 단위의 수평적 검토에 한계가 있었다는 점, 검토 시 부처에 높은 분석 및 자료 제공 부담을 발생시켰다는 한계를 보이기도 하였음

□ 2011~2014년의 전략적 운영검토

○ 2008년의 세계적인 경제위기로 인한 재정 건전성의 위협으로 재정절감을 위한 적극적인 분석과 검토가 필요하게 됨

○ 2014~15회계연도까지 40억캐나다달러를 절감하여 균형 재정을 회복시키는 것을 목표로 진행되었음

○ 전략적 운영검토는 800억캐나다달러에 달하는 연방정부의 직접사업을 대상으로 실시하였음

○ 2014~2015년까지 753억캐나다달러 규모의 직접사업에 대한 검토를 진행하여 52억캐나다달러의 재정이 절감되고 검토 대상 사업들에서 약 5%의 절감을 달성한 것으로 보고되고 있음

□ 자원배분검토(Resource Alignment Review): 2016년~현재

○ 2016년부터 사업심사, 전략적 검토, 전략적 운영검토를 거치면서 캐나다의 재정상태가 호전됨에 따라 재정 절감보다는 재정지출의 효과성을 높이기 위한 분석의 필요성이 대두됨

- 이에 따라 과거 재정 절감 목적으로 사용되었던 지출검토에서 결과의 품질을 높이는 쪽으로 지출검토의 목적이 변화되고 이런 배경하에서 재정지출의 결과 지향성을 강조하는 자원배분검토가 도입됨

○ 자원배분검토는 과거 전체 부처를 대상으로 진행했던 포괄적 검토(Comprehensive Review) 방식이 아닌 3~5개의 부처사업을 대상으로 하는 부처검토(Departmental Review)와 특정 정책영역에 해당하는 다부처사업(Cross-cutting programs)에 대한 수

평적 검토(Horizontal Review)를 실시하였음

○ 수평적 검토(Horizontal Review)를 통해 부처 간 협업이 증진되었다는 것을 큰 특징으로 들 수 있으나, 재정압박 속에서 진행된 지출검토가 아니기 때문에 근본적인 프로그램지출 구조 개선을 위한 유인이 높지 않았다는 한계도 있음

바. 호주

▢ 호주는 2007년 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 새 정부의 정책 이니셔티브를 추진하기 위한 재원 마련을 위해 포괄적 지출검토제도를 도입하여 실시

▢ 호주의 지출검토제도는 지출검토(Expenditure Reviews)와 전략적 검토(Strategic Reviews)로 나누어 볼 수 있음

○ 지출검토(Expenditure Reviews)는 포괄적 지출검토를 칭하며 재정 절감(Offsetting Savings)을 목적으로 하는 전략적인 특별예산 검토제도 (Ad-Hoc Budget Reviews)

○ 반면 전략적 검토(Strategic Reviews)는 특정 정책이나 프로그램, 기관, 활동 등을 대상으로 전략적인 검토를 실시하는 것

- 재정 절감을 목적으로 하는 것이 아니며 예산 작성과 관련하여 내각이 우선순위를 결정하는 데 도움을 주기위해 실시함

○ 2008~2010년 포괄적 지출검토 이후 전략적 검토로 통합됨

▢ 전략적 검토의 관리체계

○ 재정 및 탈규제부(Department of Finance and Deregulation)가 수행하고 있으나 관련부처와의 긴밀한 협의가 필요하며 중요함

○ 각 부처 고위관료들로 구성된 상위 위원회(Reference Group)가 주기적으로 작업반의 진행상황에 대해 논의 · 검토하는 등 범위 및 방법 등에 대해 관련 부처 합의가 전제

▢ 각국의 지출분석제도의 주요 내용을 비교하면 다음와 같음

	네덜란드	독일	아일랜드	영국	캐나다	호주
정부형태	의원내각제	의원내각제	의원내각제	의원내각제	의원내각제	의원내각제
도입배경	- 재정의 효율성과 건전성 제고	- OECD가 독일의 예산제도에 대해 성과정보의 이용이 저개발 단계에 있다고 평가(2014)하고 예산제도에 지출검토제도 도입을 권고	- 2008년 글로벌 금융위기 이후 경제가 급속도로 악화됨에 따라 이를 극복하기 위한 재정개혁의 일환으로 도입	- 1997년 집권한 노동당 정부가 재정건전성과 책임성 강화를 위해 도입	- 1990년대 중반 이후 재정적 위기를 타개하기 위해 2007년 도입	- 2007년 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 새 정부의 정책 이니셔티브를 추진하기 위한 재원 마련
검토목적	- 초기에는 예산 삭감에 중점, 점차 효과성과 효율성 증진에 초점이 맞추어짐	- 투입통제 위주로 운영되어 온 독일의 예산관련제도를 성과지향(Wirkungsorientierung)으로 전환 - 예산의 감축을 일차적 목적으로 하지 않고 정책영역에서의 우선순위의 명확화, 효과성 및 효율성의 개선을 목적으로 함	- 초기에는 예산 삭감에 중점, 점차 효과성과 효율성 증진에 초점이 맞추어짐	- 예산계획의 합리적 수립, 투자 및 공공서비스의 효율성 제고, 예산 절감	- 2016년부터 사업심사, 전략적 검토, 전략적 운영검토를 거치면서 캐나다의 재정상태가 호전됨에 따라 재정절감보다는 재정지출의 효과성을 높이기 위한 분석의 필요성이 대두	- 2008년 초기 지출검토에서는 재정공간 마련을 위한 포괄적 지출검토 실시, 이후 재정절감이 아닌 전반적인 검토를 주요 목적으로 하는 전략적 검토 실시
검토주기	매년	매년	매년	1998년 도입된 이래, 2~5년 간격으로 실시	- 1994~97년에는 개별 사업을 대상으로 하는 사업검토(program review)를 실시 - 2007~11년 사이에 네 차례의 포괄적 전략적 검토(Strategic Review) 실시 - 2011~12년에는 전략적 운영검토(Strategic and Operating Review) 실시 - 2016년 이후 자원배분검(Resource Alignment Review) 실시	2012년 이후 미실시

	네덜란드	독일	아일랜드	영국	캐나다	호주
정부형태	의원내각제	의원내각제	의원내각제	의원내각제	의원내각제	의원내각제
검토 대상	- 1981, 1982, 2009년 포괄적 지출검토 실시 - 그 외의 해에는 2~10개 영역에 대한 선별적 검토 실시. 최근에는 5개 내외를 대상으로 함	- 2015/16년 지출검토 제도가 시작되어 지금까지 6개 주제에 대해서 검토 - 초기에는 소규모 지원정책에 대해 실시 2016/2017 이후 광범위한 정책영역을 대상으로 1~2개 주제 선택	- 2018 지출검토부터 전체 지출의 1/3을 대상으로 함	- 총지출의 약 60%를 차지하는 재량적 지출(discretionary spending)에 중점을 둠	- 2016년부터 시작된 'Resource Alignment Review에서는 3~5개의 부처사업을 대상으로 하는 부처검토(Departmental Review)와 특정 정책영역에 해당하는 다부처 사업(Cross-cutting programs)에 대해 수평적 검토(Horizontal Review) 실시	- 우선순위가 높은 검토영역에 대해 매년 5개 또는 6개를 선정
예산과의 연계 및 결과활용	- 정부 예산운용과 정당의 선거공약에 큰 영향을 미침 - 예산안 별첨 문서의 부록 형태로 의회에 제출됨으로써 공식적 예산과정의 일부가 됨	- 재무부의 재정보고서(Finanzbericht)에 수록되고, 연방내각은 이 최종안에 기초하여 예산 작성 시 미래 이행 방안을 결정함	- 예산안 편성 전에 이해관계자들 사이의 토론을 위한 증거 기반 제공	- 지출검토 결과를 예산 편성과 지출한도 설정에 반영	- 신규 지출의 기존 지출에 대한 영향과 재원마련을 위한 재분배 가능성 분석에 활용 - 우선순위와 성과에 따른 재원배분에 활용 - 검토 대상 프로그램 예산의 5%를 절감하는 것을 목표로 함	- 전략적 검토 결과를 차년도 예산 편성 시 참고자료로 활용하고자 함
성공 및 실패요인	- 검토과정에 여러 부처를 참여시킴으로써 갈등을 조정하며 - 작업반 의장을 검토영역과 무관한 전문가로 둠 - 검토목적을 명확히 함	- 연정협약서에 지출검토 제도의 도입을 예산의 성과 지향성 강화라는 맥락에서 명기함으로써 정치적 구속력을 갖게 됨 - 예산의 감축을 일차적 목적으로 하지 않음	- 전문가집단에 의한 검토 수행 역량 강화 - 일선부처들의 참여 활성화 - 신뢰성 있는 자료확보와 전문가 양성	- 성공요인 - 실제 지출액이 최초 계획한 금액을 초과하지 않도록 정부가 잘 관리함 - 유능한 재무부 직원의 근면성, 난제를 창의적으로 해결하는 능력	- 재정압박 속에서 진행된 검토가 아니기 때문에 근본적인 프로그램 지출 구조 개선을 위한 유인이 높지 않았음	- 이해관계자들의 협조 및 순응이 필수적이므로 추진 과정 상 관련 부처들과의 긴밀한 협의과정을 거침

	네덜란드	독일	아일랜드	영국	캐나다	호주
정부형태	의원내각제	의원내각제	의원내각제	의원내각제	의원내각제	의원내각제
		- 예산절차의 중요한 단계인 내각에 의한 주요 수치 결정단계에서 지출검토 대상 사업을 정함으로써 신생제도의 중요성이 재무부와 지출부처 모두에게 각인되도록함 - 의회에 제출하는 예산문서에 지출검토 대상사업을 명기하고, 완결된 검토의 결과를 수록함으로써 지출점검이 제도적으로 예산절차에 통합될 수 있게 함 - 불용액 비율이 많거나 파일롯 사업으로서 목표와 데이터 측면에서 평가가 용이한 사업을 대상으로 선정 - 추진위원회를 재무부와 지출부처의 차관급으로 구성함으로써 실무작업반의 작업을 조정할 뿐 아니라 그 결과에 기초해서 내각에 책임성 있게 제안할 수 있도록 함		- 실패요인 - 정치적 요인이 우세한 경우 - 지출 계획이 신뢰를 가지지 못하고 분명하지 못한 경우 - 성과, 가치, 능률성 등의 초점이 부족한 경우 - 재무부 직원이 경험, 재정, 회계 등에 있어서 역량이 부족한 경우 - 투명성과 소통이 부족한 경우	- 지출분석을 위한 역량이 부처마다 상이하여 분석결과의 편차가 존재 - 이해관계자의 참여와 검토 결과에 대한 공개수준을 높여 분석결과의 투명성을 높일 필요	

2. 정책적 시사점

▢ 지출검토를 실시하고 있는 국가에 대해 검토한 결과, 지출검토는 대부분이 경제적 위기에 직면하여 재정지출의 효율성을 제고할 필요가 절실히 요구되는 시점에 도입된 경우가 일반적이었음

○ 도입 배경만으로 판단할 경우 지출검토는 예산지출의 효율성에 주안점을 두는 제도라고 할 수 있음

○ 따라서 네덜란드의 예와 같이 전 사업을 대상으로 예산지출의 효율성을 목표로 하는 포괄적인 지출검토는 그 필요성이 인정될 때 간헐적으로 실시되는 것이 적절하다고 여겨짐

▢ 지출검토의 경우 개별 사업을 대상으로 효율성을 평가하기보다는 경제 전체를 조망하는 시각에서, 정부의 총지출을 정부의 모든 부처를 망라하는 총체적인 시각에서 관리하는 것이 중요함

○ 정부지출 전체에 대한 효율성을 평가하는 과정이므로 국가 재정에 책임을 지는 재무부뿐만 아니라 정부의 여러 부처들이 지출 감소를 위해 공동으로 노력하는 체계가 필요

○ 성공적인 지출검토를 위해서는 여러 부처와의 협의가 필요하며, 특히 부처의 고위 담당자가 지출검토 과정에 직접 참여하는 것이 지출검토의 유효성을 제고하는 데 필수적이라는 것을 유럽 각국의 사례에서 확인할 수 있음

▢ 예산 주기에 맞추어 정기적으로 지출검토를 실시하는 경우도, 지출검토의 효과성과 효율성을 제고하기 위해서는 예산절차와 연계하여 실시하는 것이 필요함

○ 예산과정이 고도의 정치적 과정임을 고려할 때, 지출검토 결과와 예산을 직접적·기계적으로 연계시키기는 어렵다 하더라도, 증거에 기반한 지출검토 결과를 예산에 체계적으로 반영시킬 방법에 대한 고민 필요

○ 독일의 지출검토는 아직 시행 초기이지만 제도화의 측면에서 예산순기와의 결합, 고위급 수준의 추진위원회 운영, 작업반의 구성 등은 주목할 만함

○ 한국의 경우 단년도 예산체계 하에서 아일랜드와 같이 3년을 주기로 매년 3분의 1에

해당하는 지출에 대해 검토할 경우 국가재정운용계획과 어떻게 연계할지 고민이 필요

○ 네덜란드의 지출검토와 유사한 성격의 우리나라의 심층평가는 정교하고 발달된 분석 방법을 사용하여 효과성을 분석하고 있으나, 보고서가 제시하는 결론이 예산 과정에 직접적으로 연계되지 않으므로 실제적 정책 개선에 큰 영향을 미치지 못하는 경우가 적지 않다는 점을 고려할 때, 효과성을 제고하기 위해서는 심층평가 나아가서는 새로이 도입을 추진하는 한국적 지출검토제가 예산과정의 일부가 되도록 하는 것이 필요함

▢ 재정환경에 유연하게 대응하는 지출검토제도 운영

○ 각국의 사례로부터, 지출검토제도는 상황에 따라 다양하게 운영되고 있으며, 또 그렇게 하는 것이 효과성, 효율성, 지속가능성을 고려할 때 적절한 것으로 판단되므로, 성공적인 지출검토제도를 위해서는 재정상황에 따라 지출검토의 목표와 방법을 유연하게 운영하는 것이 필요하다고 판단됨

○ 지출검토가 우리나라에 도입된다면 캐나다의 지출제도와 같이 재정환경에 따라 목적과 방법을 유연하게 운영하는 것이 중요할 것으로 판단됨

▢ 전략적 지출검토는 증거에 기반한 정책 제시를 기본으로 하고 있으므로, 증거에 대한 강건한 분석이 필수적이며 이를 위해서는 사업담당자만이 아니라 외부 전문가의 참여가 필수적임

○ 아일랜드는 경제 · 재정 전망, 프로그램의 효율성 및 효과성 평가, 지출로 인한 사회 · 경제적 영향 평가 등 지출검토의 근거 자료로 활용될 수 있는 정보를 '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'에서 생산 · 제공

○ '아일랜드 정부 경제 평가 서비스'의 전문 인력이 각 부처에 파견되어 지출검토를 실질적으로 지원 · 수행하고 있으며, 부처 관련자들에 대한 교육 · 훈련도 실시하고 있음

▢ 기존 재정관리제도와 연계

○ 우리나라의 경우 이미 재정관리제도를 오랫동안 운영하고 있으며, 기존의 제도로부터 생산된 정보가 지출검토의 분석을 위한 중요한 자료로 활용될 수 있으며, 활용되어야 하므로 지출검토제도는 어떠한 형태로든 기존 재정관리제도와 유기적으로 연계되어야 할 필요가 있음

○ 지출검토와 국가재정운용계획, 재정사업심층평가, 핵심사업평가 등 기존의 재정관리 제도와의 구체적 연계방안은 기존제도의 역할, 활용도에 따라 다양하게 있을 수 있으며, 이에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다고 판단됨

주요국의 전략적 지출검토 제도

2018년 12월 30일 인쇄
2018년 12월 31일 발행

발행인: 김유찬
발행처: 한국조세재정연구원
(30147) 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: 044-414-2114(대표), http://www.kipf.re.kr
등 록: 1993년 7월 15일 제21-466호
인 쇄: 일지사
ISBN: 978-89-8191-968-9
ⓒ 한국조세재정연구원 2018

잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.