

W
E
R
C

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2019년 가을(Vol. 6 No. 3) |

목 차

» I . 국가별 재정성과관리 동향

1. 한국

- 2018년 핵심사업평가 결과: 309건의 집행애로 해소 및 제도개선 추진 03
- 2019년 국가재정전략회의(2019~2023) 개최:
 혁신적 포용국가를 위한 재정운용방향 논의 05
- 2019년 기금평가 결과 07
- 『2018년도 부담금운용종합보고서』 국회 제출:
 2018년도 부담금은 90개, 20.9조원 징수 12
- 핵심사업평가 일자리 분야 간담회 개최 14

2. 미국

- 2019년 연차보고서: 분절·유사·중복 사업 감축 및 재정절감 방안 16
- 정부의 간소화: 예산관리처와 연방조달청의 새로운 행정공유서비스 구현
 개선방안 제시 24

3. 아일랜드

- 공공재무절차(Public Financial Procedures)에 대한 안내서(업데이트) 발간 ... 27
- 하계 경제보고서 발표 35
- 『공공서비스 성과보고서』 발간 40

4. 영국

- 영국 정부의 단일부처계획(Single Departmental Plans) 발간 43

5. 호주
• 공공 지배구조, 성과 및 책임성 48

6. OECE
• 성과주의 예산을 위한 OECD 우수사례 52

» II. 재정성과관리 연구 동향

1. 국내 동향
• 성과관리의 역설: 성과관리 왜곡의 실태 및 영향요인에 관한 실증연구 71
• 조직몰입, 공공봉사 동기, 혁신 지향문화가 공무원의 혁신행동에 미치는 영향:
관리자와 비관리자 간 커뮤니케이션의 조절효과 차이를 중심으로 73

2. 해외 동향
• 권한 부여-성과관계에 대한 면밀한 검토: 법집행기관을 바탕으로 75

» III. 국가계약 동향 및 연구

• 공공조달 시장 부패방지를 위한 OECD 가이드 79
• 공공조달에서의 입찰담합 방지를 위한 가이드라인 93



I. 국가별 재정성과관리 동향



CONTENTS

1. 국내 동향
2. 국외 동향

I. 국가별 재정성과관리 동향

1. 한국

2018년 핵심사업평가 결과: 309건의 집행애로 해소 및 제도개선 추진

- 2019. 4. 26, 기획재정부 -

- 기획재정부는 2018년에 처음 실시된 핵심사업평가에서 ① 일자리 ② 성장동력 확충 ③ 소득기반 확충 ④ 안심국가 ⑤ 인적자원 개발 5개 분야 78개 사업에 대한 평가를 진행하였음¹⁾
 - 핵심사업평가 결과, 집행률과 성과달성 측면에서 대부분 사업의 집행률이 우수하였고, 성과 목표 달성도 양호하였음
 - 78개 사업의 2018년 예산 23,1조원 중 22,2조원 집행(96.4%)
 - 주요 성과지표 299개 중 215개는 100% 목표달성, 성과지표 90% 이상 달성은 267개(전체 지표의 94%)
 - 일부 사업(11개)은 집행률이 90% 미만으로 다소 부진하고, 14개 사업(16개 지표)은 목표달성이 90% 미만으로 미흡한 측면도 있었음

- 핵심사업 관련 전문가, 평가관리기관 담당자, 기재부·사업부처 담당자 등으로 분기별 현장점검을 실시한 결과 사업집행애로, 사업운영방식, 사업규제 등과 관련된 309건의 개선사항을 발굴·추진하였음

1) 핵심사업평가는 3년 단위의 중기 시계에서 사업과정을 관리하고 제도개선·지출 효율화 등을 추진하는 평가제도임

〈주요 집행애로 해소 및 제도개선 사례〉

분류	사례
지출우선순위 조정, 운영비 절감, 집행관리 강화 등을 통하여 재정 효율성 제고(109건)	<ul style="list-style-type: none"> • (청년추가고용장려금) 부정수급 방지 등을 위해 지급기준 합리화 • (사회보험 사각지대 해소) 영세사업장의 신규가입 유도라는 사업취지에 부합하도록 기가입자 지원을 축소하고 신규가입자 중심으로 재원배분 • (노인일자리) 기존 일률지원 방식에서 수행기관 실적에 따른 차등지원으로 변경 • (전통시장 활성화 지원) 연례적으로 이월이 반복되는 주차환경 개선사업은 사업진도에 맞춰 다년도 사업으로 예산을 편성하여 지자체의 이월 등 방지
지원요건 및 방식 합리화, 관리체계 효율화 등 사업 운영방식을 합리적으로 개선(108건)	<ul style="list-style-type: none"> • (정보통신 응용기술개발 지원) 사업 효과성 제고를 위해 기술개발자금 용자를 통한 기술도입비 사용 비중을 상향조정 • (대상별 취업지원) 민간위탁기관 성과관리 강화, 상담사 1인당 관리인원 축소
수요 맞춤형 서비스 확대, 절차 간소화, 서비스 전산화 등 성과목표 달성 제고를 위한 수요자 중심지원 강화(79건)	<ul style="list-style-type: none"> • (창업기업 용자지원) 청년전용창업자금 상환시 기업이 상환비율을 자유롭게 선택하는 기업자율상환제의 대상 확대로 창업기업의 부담 경감 • (행복주택) 행복주택 공급면적을 확대·다양화하고 청년층 주거비 부담 경감을 위해 청년전용버팀목 전세자금 대출한도를 확대 • (창업 활성화 지원) 시제품 제작터 관련 정보를 쉽게 검색·활용할 수 있도록 온라인 플랫폼 구축 • (중소기업 수출역량 강화) 수출 중소기업이 서비스 수행기관을 선택하도록 하는 역경매제도 도입

자료: 기획재정부, 보도자료 「2018년 핵심사업평가 결과」, 2019. 4. 26.

- 2018년 추진 완료된 개선과제의 효과를 면밀히 모니터링하고, 평가결과가 예산편성 과정에 충실히 반영되도록 할 계획임
 - 2019년 핵심사업평가는 사업별 현장점검과 별도로 의견수렴 및 사업군 차원의 개선과제 발굴을 위해 일자리, 성장동력 확충 등의 '분야별 현장간담회'를 새롭게 도입하고, 예산성과금 지급 등 포상제를 추진할 예정임

참고자료

기획재정부, 보도자료 「2018년 핵심사업평가 결과」, 2019. 4. 26.

(요약·정리: 정경화 선임연구원)

2019년 국가재정전략회의(2019~2023) 개최: 혁신적 포용국가를 위한 재정운용방향 논의

- 2019. 5. 16, 기획재정부 -

- 정부는 대통령 주재로 「2019년 국가재정전략회의」를 개최하여 향후 5년간 재정운용방향을 논의 하였음
 - 국가재정전략회의는 재정분야 최고위급 의사결정회의로, 논의된 내용은 2019~2023년 국가재정운용계획 수립과 내년도 예산안 편성 시 반영함

- 지난 2년간 국정성과 및 재정운용을 평가하고 앞으로의 혁신적 포용국가 구현을 위한 정책과제와 이를 뒷받침하는 재정운용방향 등을 논의함
 - ① (재정운용방향) 경제 역동성 제고, 성장동력 창출 및 사회 포용성 강화를 위한 핵심과제와 총지출 증가율 등 재정총량에 대해 논의함
 - 분야별 재원배분 방향과 투자우선순위를 함께 논의하여 전체적 재정의 운용방향과 보건·복지·고용, 환경 등 분야별 투자방향 간의 연계를 강화
 - ② (사람투자) 혁신적 포용국가를 위한 사람투자방향과 정부 직업훈련 사업에 대한 종합적인 조정과 성과관리 방안을 모색함
 - (사회안전망) 소득분배개선 방안을 중심으로 포용성 강화를 위한 사회안전망 확충에 대한 논의
 - ③ (재정혁신) 경제·사회의 구조적 변화에 대응한 재정혁신의 중요성을 고려하여 별도의 아젠다로 설정하여 논의함
 - 인구구조 변화 및 그에 따른 재정수요 변동에 대응한 재정의 지속가능성 제고, 지출구조 효율화 방안 등에 대해 토론

〈2019년 국가재정전략회의 주요 논의사항〉

순서	주요내용	
1	재정운용방향 + 분야별 재원배분 방향	
		<ul style="list-style-type: none"> · 혁신적 포용국가를 위한 재정운용방향 - 분야별 재원배분 우선순위 등
2	핵심과제	사람투자
		사회안전망
		<ul style="list-style-type: none"> · 누구나 미래인재가 될 수 있는 혁신적 사람투자 전략 · 포용성 강화를 위한 사회안전망 확충 - 소득분배 개선 방안 중심으로
3	재정혁신	
		<ul style="list-style-type: none"> · 인구구조 변화에 대응한 재정혁신 방향

자료: 기획재정부, 보도자료 「2019년 국가재정전략회의 개최」, 2019. 5. 16.

- (향후계획) 정부는 이번 회의에서 논의된 내용은 「2019~2023년 국가재정운용계획」 수립과 내년도 예산안 편성과정에서 적극 반영할 계획임

참고자료

기획재정부, 보도자료 「2019년 국가재정전략회의 개최」, 2019. 5. 16.

(요약 · 정리: 정경화 선임연구원)

2019년 기금평가 결과

- 2019. 5. 29, 기획재정부 -

- 기획재정부는 기금평가단을 구성하여 추진한 2019년 기금평가 결과를 5월 29일 국무회의에 보고함
 - 기금평가는 「국가재정법」 제82조에 따라 매년 기금의 자산운용 실태와 존치여부 등을 평가하는 제도로서, 기금 자산운용평가와 기금 존치평가로 구성됨
 - 존치평가는 기금의 존치타당성 및 사업·재원구조 적정성을 평가하고, 자산운용평가는 여유자금 운용의 적정성을 평가함

〈기금 존치평가 및 자산운용평가 결과〉

구분	결과	
기금 존치평가	<ul style="list-style-type: none"> • 23개 기금의 존치 타당성을 평가한 결과, 21개 기금은 존치가 타당한 것으로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 농어가목돈마련저축장려기금은 폐지를 추진하고 기존사업을 일몰하는 방안을 마련하도록 권고 • 지역신문발전기금은 일몰예정(2022년)인 지역신문발전지원특별법에 따라 2022년 말까지 조건부 존치하고 언론진흥기금과 통합을 준비하도록 권고
	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 적정성을 평가한 결과, 사법서비스진흥기금 등 6개 기금의 11개 사업은 통·폐합 권고 및 제도개선 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 사법서비스진흥기금은 '법원의 후견적 기능 강화', '대국민 사법체험지원' 사업은 일반회계의 '성년후견제도 정착을 위한 재산목록 등 작성지원', '국민의 사법 이해증진' 사업과 유사하므로 통합 운영할 것을 권고 • 농림수산업자신용보증기금은 '모태펀드투자기업보증'사업은 실적이 1건에 불과하는 등 실효성이 적어 폐지 권고 • 소상공인시장진흥기금 등 6개 기금의 20개 사업은 성과지표 보완 등 제도개선 권고
기금 자산운용평가	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원연금기금 등 39개 기금(국민연금 제외)¹⁾의 자산운용체계·정책과 수익을 평가한 결과 총 평점은 71.5점 	<ul style="list-style-type: none"> • 기금 유형별: 사회보험성기금(공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 고용보험기금)은 82.9점, 사업성기금(28개) 70.4점, 금융성기금(7개) 69.5점 • 기금 주체별: 공무원연금기금, 문화예술진흥기금, 방송통신발전기금, 사립학교교직원연금기금은 '탁월' 등급 • 이외 모든 기금이 '보통' 이상 등급을 획득

주: 1) 국민연금기금은 규모와 성격이 유사한 글로벌 5대 연기금(일본 GPIF, 미국 캘퍼스 등)과 비교평가한 결과 '보통' 등급을 받음
 자료: 기획재정부, 보도자료 「2019년 기금평가 결과」, 2019. 5. 29.

- 기금평가 결과는 2018년도 공공기관 경영평가에 반영하고, 2020년도 기금운용계획안 수립 등에 활용할 예정임
 - 존치평가: 기금운용계획안 수립에 활용
 - 자산운용평가: 공공기관 경영평가에 반영 및 평가결과 상·하위 1/3 기금에 대해 운영비 0.5% 증액·삭감

참고 1 '19년 기금 평가 대상

- (존치평가) 기술보증기금, 수산발전기금 등 23개 기금(매년 전체기금의 1/3씩 평가)

공무원연금기금, 공적자금상환기금, 군인연금기금, 금강수계관리기금, 기술보증기금, 낙동강수계관리기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 사법서비스진흥기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 소상공인시장진흥기금, 수산발전기금, 순국선열애국지사사업기금, 신용보증기금, 양성평등기금, 영산강섬진강수계관리기금, 예금보험기금채권상환기금, 자동차사고피해지원기금, 주택금융신용보증기금, 주택도시기금, 지역신문발전기금, 청소년육성기금, 한강수계관리기금

* 음영은 자산운용평가 및 존치평가 중복기금

- (자산운용평가) 고용보험기금, 주택도시기금 등 40개 기금*
 - *매년 평가하는 공공기관경영평가 대상 기금(20개), 여유자금 1조원 이상 기금(4개)과 격년으로 평가하는 기금(16개)

구분		기금명
매년 평가 (24개)	공공기관 경영평가 대상 (20개)	공무원연금기금, 국민연금기금, 국민체육진흥기금, 국유재산관리기금, 근로복지진흥기금, 기술보증기금, 무역보험기금, 문화예술진흥기금, 방사성폐기물관리기금, 방송통신발전기금, 사립학교교직원연금기금, 산업기반신용보증기금, 신용보증기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 예금보험기금채권상환기금, 정보통신진흥기금, 주택금융신용보증기금, 중소기업창업및진흥기금, 지역신문발전기금
	여유자금 규모 1조원 이상(4개)	고용보험기금, 농림수산업자신용보증기금, 산업재해보상보험및예방기금, 주택도시기금
격년 평가(16개)		과학기술진흥기금, 관광진흥개발기금, 농산물가격안정기금, 농어업재해재보험기금, 농업소득보전직접지불기금, 농지관리기금, 문화재보호기금, 복권기금, 사법서비스진흥기금, 수산발전기금, 원자력기금(안전규제계정), 원자력기금(연구개발계정), 임금채권보장기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 전력산업기반기금, 축산발전기금
'19년 평가기금(40개)		

구분		기금명
전년도 평가 기금(21개)		-
평가 제외 (6개)	계정성 기금 (4개)	공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 양곡증권정리기금, 외국환평형기금
	신설 기금* (2개)	국제질병퇴치기금, 자동차사고피해지원기금
전체 기금(67개) * 신설 기금은 3년간 평가 유예		

참고 2 '19년 기금 존치평가 결과: 기금사업의 적정성

기금명	사업명	예산(억원)		평가 결과	평가 내용
		'18년	'19년		
농어가목돈마련 저축 장려기금	저축장려금 지급	847	721	폐지	농어가 재산형성에 기여하지 못하며 가입 자수 지속 감소
농림수산업자 신용보증기금	농어업중사 다문화가족보증	-	-	폐지	기금 목적과 부합하지 않고 성과가 미흡(전 체 보증건수의 0.04%)
	모태펀드투자기업보증	-	-		사업 실적이 1건(2억원)에 불과
소상공인시장 진흥기금	1인 자영업자 고용보험료지원	7	29	개선	고용보험 가입률을 높일 수 있는 방안 마련 필요
	소상공인주간 활성화	11	30		기능경진대회 참가단체와 참여자를 늘리기 위한 조치 필요
	복합청년몰 조성 및 활성화	282	117	사업성과(창업성공률)와 예산 집행행를 제 고 필요	
	생활혁신형창업 지원	32	19	개선	성실 실패시 융자금 상환 면제로 도덕적 해 이 우려 → 모니터링 강화 필요
	소상공인연합회 지원	25	30	개선	소상공인연합회 가입단체 수 증가와 회비 증액을 통해 자체수입 제고 필요
사법서비스 진흥기금	법원의 후견적 기능강화	79	83	통합 (일반회계 → 기금)	일반회계 '성년후견제도정착을위한 재산목 록 등 작성지원'과 유사
	대국민 사법체험지원	1	1		일반회계 '국민의 사법이해증진'과 유사
	소송구조지원	60	62	개선	낮은 성과 및 환류 부족
	조정제도지원	93	99		성과지표 미구성
	민원서비스개선	106	128		성과지표와 성과의 상관관계 낮음
공탁전산시스템 개발 및 운용	29	30			
양성평등기금	성매매방지 및 피해자지원	158	159	통합(청육 → 양평)	사업 목적이 동일
청소년 육성기금	성매매피해 치료·재활	10	10	개선	성과지표가 일부 사업만 반영
	청소년수련시설 운영지원	59	67		

기금명	사업명	예산(억원)		평가 결과	평가 내용
		'18년	'19년		
지역신문발전기금	기사자료디지털화지원	8	6	단계적 통합 (→ 언론진흥)	언론진흥기금 사업과 차별성이 약하므로 '22년까지 단계적 통합 필요
	스마트인프라지원	5	7		
	기획취재지원	9	6		
	연수교육사업	4	3		
수산발전기금	비축사업	872	785	개선	성과지표와 성과의 상관관계 낮음
	수산물수매지원	869	782		
	TAC참여어업인 경영개선자금	83	83		사업내용은 상이하나 동일한 성과지표 사용 중
	수산모태펀드출자	100	70		
	재해등대응 긴급경영안정자금	41	144		
	피해보전직불금	30	27		
	폐업지원금	12	11		
	자유무역협정 이행	12	11		
공무원 연금기금	임대주택 건립	382	421	개선	시장여건, 무주택 공무원의 거주수요 등을 고려하여 주택 임대사업 활성화 필요
신용보증기금	경영지도	67	76	개선	예산·타기금과의 중복 문제를 해결하기 위해 협업 강화 등

참고 3 '18회계연도 기금 자산운용평가 결과

등급	구분	기금명
탁월 (4개)	사회보험성	공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금
	금융성	-
	사업성	문화예술진흥기금, 방송통신발전기금
우수 (7개)	사회보험성	고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금
	금융성	예금보험기금채권상환기금
	사업성	농산물가격안정기금, 농어업재해재보험기금, 정보통신진흥기금, 중소기업창업및진흥기금,
양호 (24개)	사회보험성	-
	금융성	기술보증기금, 무역보험기금, 신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 주택금융신용보증기금
	사업성	과학기술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 국유재산관리기금, 근로복지진흥기금, 농업소득보전직접지불기금, 방사성폐기물관리기금, 복권기금, 사법서비스진흥기금, 수산발전기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 원자력기금(연구개발계정, 안전규제계정), 임금채권보장기금, 전력산업기반기금, 주택도시기금, 지역신문발전기금, 축산발전기금

등급	구분	기금명
보통 (4개)	사회보험성	-
	금융성	농림수산업자신용보증기금
	사업성	농지관리기금, 문화재보호기금, 장애인고용촉진및직업재활기금
미흡 (0개)	사회보험성	-
	금융성	-
	사업성	-
아주 미흡 (0개)	사회보험성	-
	금융성	-
	사업성	-

참고자료

기획재정부, 보도자료 「2019년 기금평가 결과」, 2019. 5. 29.

(요약 · 정리: 정경화 선임연구원)

『2018년도 부담금운용종합보고서』 국회 제출: 2018년도 부담금은 90개, 20.9조원 징수

- 2019. 5. 29, 기획재정부 -

- 기획재정부는 『2018년도 부담금운용종합보고서』를 작성하여 5월 31일 국회에 제출하였음
 - 부담금운용종합보고서는 「부담금관리기본법」 제7조에 따라 작성되며 매년 전년도 부담금의 부과실적 및 사용명세 등이 포함됨

- 2018년에는 90개 부담금에서 총 20.9조원을 징수하여 전년 대비 징수규모가 0.8조원(4.1%) 증가하였음(2017년 20.2조원)
 - 주요 증가 사유는 석유화학산업 호조에 따른 나프타 수입증가(석유수입부과금), 체납액 징수(농지보전부담금), 장애인 미고용 부담액 증가(장애인 고용부담금) 등임

〈주요 증가 부담금 현황〉

(단위: 억원)

구분	'17실적(A)	'18실적(B)	증감(B-A)	주요 증가 사유
석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금	18,141	20,112	1,971	석유화학산업 호조에 따른 나프타 수입 증가 등 (2017년 317.4 → 2018년 347.9억 원)
농지보전부담금	12,033	13,977	1,944	체납액 징수(1,392억원)
주택금융신용보증기금 출연금	5,726	7,236	1,510	대출평균잔액(월) 증가 (2017년 435 → 2018년 481조원)
장애인 고용부담금 ¹⁾	4,532	5,521	989	부담기초액 증가 (2017년 812 → 2018년 945천원/1인,1월)

주: 1) 장애인 고용률은 전년대비 0.02%p 증가(2017년 2.76% → 2018년 2.78%)
 자료: 기획재정부, 보도자료 『2018년 부담금운용종합보고서 국회 제출』, 2019. 5. 31.

- 징수된 부담금은 법령에 따라 중앙정부에 18.1조원(86.4%), 지자체 및 공공기관에 2.9조원(13.6%)이 귀속되었음
 - 주요 분야별로는 산업 5.2조원(25.1%), 금융 4.2조원(20.4%), 보건의료 3.0조원(14.6%), 환경 2.7조원(13.0%) 등에 사용되었음

- (향후 부담금 운용방향) 부담금은 각종 공익사업의 재원으로 사용되나 한편으로는 국민과 기업의 부담으로 작용할 수도 있어 부담금 운용평가를 통해 지속적인 관리를 강화해 나갈 계획임
 - 운용평가는 개별 부담금에 대해 3년을 주기로 존치 필요성, 부과절차의 공정성 등을 평가하고, 2019년에는 부담금운용평가단을 통해 국토교통, 해양수산, 금융 분야의 부담금에 대해 7월부터 평가를 실시할 예정임

참고자료

기획재정부, 보도자료 「2018년 부담금운용종합보고서 국회 제출」, 2019. 5. 31.

(요약·정리: 정경화 선임연구원)

핵심사업평가 일자리 분야 간담회 개최

- 2019. 6. 27, 기획재정부 -

- 기획재정부는 핵심사업평가 대상에 포함된 재정지원 일자리 사업에 대한 개선방안 등을 논의하는 간담회를 6월 27일 개최하였음
 - 일자리 관련 민간전문가, 고용부 등 관계부처, 사업 참여기업 등이 참석하여 일자리 사업 관련 애로 및 개선방향에 대한 의견을 개진함

- 일자리 사업에 대한 재정투자 방향과 사업의 효과에 관한 주요 논의 사항은 다음과 같음
 - (재정투자 방향) 직접일자리 지원 사업 중심에서 민간일자리 창출 지원을 위한 고용서비스, 직업훈련으로 전환하는 균형적인 재정투자가 필요함
 - (사업의 효과) 취약계층의 직접 일자리 참여비율 확대, 고용보험 피보험자 증가 등이 나타나고 있으나 질적·구조적 개선이 필요함
 - 노인일자리지원 사업은 유형별 지원금 적정 수준 재검토 필요성 제기
 - 취업성공패키지는 상담 품질 제고
 - 청년내일채움공제는 지원요건 등 정교화 필요성, 제출서류 과다 문제 등 제기

〈주요 사업별 논의사항〉

사업	논의사항
노인일자리지원: 복지부 2019 예산 8,220억원, 직접일자리	<ul style="list-style-type: none"> • 고령자친화기업의 경쟁력 강화를 위해 중기부 등의 중소기업 지원사업을 활용할 수 있도록 부처 간 정책연계 필요
취업성공패키지: 고용부, 2019년 예산 3,710억원, 고용서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 상담사의 상담품질이 낮다는 의견이 지속 제기되고 있으며, 현장에서 상담사는 1인당 관리인원이 많아 품질 제고에 어려움 토로 * 취업성공패키지 II유형의 경우, 상담사 1인당 최대 100명 • 2020년 도입 예정인 국민취업지원제도와 연계하여 고용서비스기관 역량 강화 등 개선방안 마련 필요
청년내일채움공제: 고용부, 2019년 예산 9,971억원, 고용장려금	<ul style="list-style-type: none"> • 청년들의 중소기업 취업 및 일정기간 근속 유도에 효과가 있으나, 사업의 효과성 제고를 위해 더욱 정교화할 필요성 제기 • 현장에서 지속적으로 제기되고 있는 제출서류 과다 등 운영방식에 대한 개선방안도 검토 필요

사업	논의사항
일·가정양립지원: 고용부, 2019년 예산 16,137억원, 고용장려금	<ul style="list-style-type: none"> 출산휴가, 육아휴직 등 관련 제도가 대기업, 여성근로자 중심으로 확산되고 있어, 중소기업, 남성근로자에 대한 지원 강화 필요성 제기 * 배우자 출산휴가 확대(유급 3 → 10일), 중소기업 근로자 대상 배우자 출산휴가급여 지급 등이 시행되도록 관리 강화
사회적기업 육성: 고용부, 2019년 예산 1,094억원, 고용장려금	<ul style="list-style-type: none"> 사회적기업에 대한 지속적인 재정지원 시 지원금 의존도가 높아질 우려가 있어, 지원 종료 후 경영컨설팅 참여 등 자립 유도 필요
창업활성화지원: 중기부, 2019년 예산 2,950억원, 창업지원	<ul style="list-style-type: none"> 창업 생태계 발전을 위해 창업사업의 주요 수행기관인 대학의 역할이 중요하므로, 대학의 전문인력이 창업사업에 적극 참여하도록 참여유인 제고 필요성 제기

자료: 기획재정부, 보도자료 「핵심사업평가 일자리 분야 간담회 개최」, 2019. 6. 27.

- 핵심사업평가 과정에서 관계부처 등과 적극 협업하여 개선방안을 마련·추진하고, 예산 조정이 필요한 사항에 대해서는 내년 예산안 및 「2019~2023년 국가재정운용계획」에 반영할 계획임

참고자료

기획재정부, 보도자료 「핵심사업평가 일자리 분야 간담회 개최」, 2019. 6. 27.

(요약·정리: 정경화 선임연구원)

2. 미국

2019년 연차보고서: 분절·유사·중복 사업 감축 및 재정절감 방안 - 2019. 5, GAO -

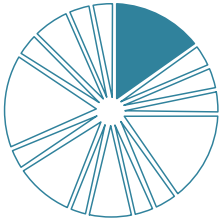
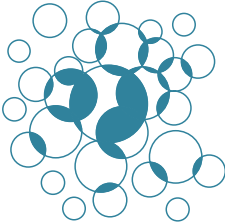
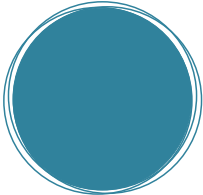
※ 미국의 GAO(Government Accountability Office)는 각 연방정부 부처의 분절·유사·중복 사업 실태에 대한 점검내용과 해결조치 권고안을 주요 내용으로 하는 보고서를 2011년부터 매년 발간하고 있음

1. 검토 배경

- 미국 연방정부는 의료비 지출과 가계부채 이자 등으로 인해 발생한 세수입-지출 간 불균형으로 인해 지속 불가능한 장기 재정상의 문제에 직면해 있음²⁾
 - 이와 같은 문제를 해소하고 지속가능한 재정(fiscal sustainability)을 달성하기 위하여 사업 간 분절·유사·중복³⁾을 해소하기 위한 노력의 일환으로 GAO는 개선조치 추적시스템(action tracker)을 운영하고 있음
 - 개선조치 추적시스템은 매년 분절·유사·중복 관련 연차보고서 및 해당 보고서에서 제안된 의회와 연방정부 부처의 조치사항 이행경과를 주기적으로 모니터링하고 있음

2) GAO, https://www.gao.gov/reports/GAO-19-285SP/#TOC_introduction, 검색일자: 2019. 7. 24

3) 연차보고서(p.2)에서 분절(fragmentation), 유사(overlap), 중복(duplication)에 대해 다음과 같이 정의하고 있음

분절(Fragmentation)	유사(Overlap)	중복(Duplication)
		
1개 이상의 연방부처 또는 부처 내 하부 부서가 동일 분야의 서비스 집행에 관여	다수 부처의 사업이 유사한 사업 목적 하에 유사한 활동 또는 전략을 구사하거나 수혜자 범위를 유사하게 설정	다수 부처의 사업이 동일한 활동을 수행하거나 동일 수혜자에게 같은 효과가 있는 서비스를 제공

- 사업 효율성 향상 및 비용 절감을 위해 2011년부터 의회와 연방부처가 이행해야 할 사업 조치 사항을 권고하고 있고, 매년 정부 사업 내 분절·유사·중복이 발생한 분야를 발굴하여 공개하고 있음
 - 지난 2011~2018년의 보고서에서는 분절·유사·중복을 효율적으로 관리하기 위해 의회 또는 연방정부 부처를 대상으로 300개 이상의 사업에서 800개 이상의 조치사항을 발표하였음
 - 의회와 연방정부 부처는 이 중 621개(77%)의 조치사항을 완전이행함으로써 현재까지 약 2,620억달러의 재정흑자를 달성함

- 광범위한 연방정부 부처가 효율성 또는 효과성을 개선할 수 있도록 2019년 연차보고서에서는 신규 28개 분야와 기존 11개 분야에서 의회와 연방정부 부처가 시행해야 할 총 98개의 조치사항을 제시함
 - 보고서에서는 ① 2019년 분절·유사·중복의 신규 분야 소개와 지출 절감 및 재정수입 증대가 가능한 새로운 분야를 제시하고, ② 지난 보고서(2011~2018)에서 확인된 조치사항의 추진경과와 함께 의회 및 행정부가 완전 이행하지 못한 조치사항을 제시하였음

2. 2019년 신규 분절·유사·중복 사업

- 2019년 연차보고서에서는 28개 사업의 새로운 조치들 중 연방정부 부처의 사업 내 분절·유사·중복이 새롭게 확인된 17개 사업의 신규 조치사항을 아래 <표 1>과 같이 제시하였음

<표 1> 2019년 신규 분절·유사·중복 사업

사업유형	신규 조치사항	
농업	1	쌀의 수입: 불필요하고 비효율적인 중복을 피하기 위해 식품의약국(FDA, Food and Drug Administration)과 농림부(Department of Agriculture)는 비소(arsenic)와 식품의 오염물질을 탐지하는 방법을 개발하는 사업을 개선해야 함
국방	2	국방부 인적자원 서비스(Defense Agency Human Resources Services): 국방부(DOD, Department of Defense)는 효율성을 제고하기 위해 인적자원 서비스 제공 사이의 분절·중복을 개선하여 수백만 달러를 절감 가능함
	3	국방부 문서 서비스(DOD Document Services): 국방부는 문서 서비스 기능 분절의 관리를 효율화하여 수백만달러를 절감 가능함
	4	국방 건강 관리 개혁: 국방부는 군사치료 시설의 행정개혁을 개선하여 수백만달러를 절감 가능함

사업유형	신규 조치사항	
일반정부	5	연방 공유 서비스: 관리예산처(Office of Management and Budget)와 연방정부기관은 비효율적인 유사·중복 분야에 대해 연방정보 공유서비스 개혁을 시행함으로써 10년간 약 20억달러의 비용절감 목표를 달성할 수 있음
	6	해외 자산보고: 의회는 해외 자산보고 요구사항 중복을 해결하여 비용을 절감할 수 있는 방안을 시행하고, 연방정부기관은 해외에 거주하는 미국 개인이 직면한 부담 완화를 위해 조치를 개선해야 함
	7	국세청 전략적 인력 계획: 국세청(Internal Revenue Service)은 분절화된 인적자본업무를 해결하여 전략적 인력계획을 개선해야 함
건강	8	국방부의 유해한 의학 사건(DOD Adverse Medical Events): 국방부는 가장 심각하고 유해한 의학적 사건을 추적하여 분절을 줄이고 관리하여 이유를 파악하여 예방 조치를 식별하기 위한 시스템과 프로세스를 개선해야 함
국토안보/법집행	9	화학테러: 국토안보부(Department of Homeland Security)는 분절된 업무를 잘 관리하기 위해 화학 방어프로그램 및 활동에 대한 전략 및 구현을 위한 개발이 필요함
	10	국토안보부의 전략, 정책 및 계획: 담당국에 대한 명확한 역할과 책임을 설정하여 효율성 제고하고 부서의 분절과 관련된 위험을 감소시킴
국제문제	11	해외 원조전략의 조정: 국무부(Department of State)로부터 업무협조를 통해 해외 원조기관의 전략을 조정하고 분절을 식별하여 관리의 효율성을 제고할 수 있음
	12	해외 안정화 노력의 조정: 분절, 유사, 중복과 관련된 위험을 줄이기 위해 국방부와 미국 국제개발청(Agency for International Development)은 공식적인 서면 지침과 계약을 통해 미국 안정화 노력을 조정하기 위한 합의를 문서화해야 함
	13	쿠바 사고에 관한 국가의 내부의사소통: 국무부는 부상, 인명손실 또는 재산파괴와 관련이 있는 사고의 적절한 내부의사소통을 보장하는 정책을 수정하여 정보의 분절을 관리해야 함
	14	카리브해에 대한 미국의 보안지원: 국무부는 카리브해 국가에서 보안지원활동의 분절 및 잠재적 중복을 관리하기 위해 전체 계획 및 보고 메커니즘 수립의 필요성이 있음
과학 및 환경	15	연방정부 연구: 정부기관의 공동연구를 위한 주요 관행을 개선하고 분절을 잘 관리하여 양자 컴퓨팅 및 합성생물학에서 미국의 경쟁력을 유지하기 위한 연구 노력을 개선할 수 있음
	16	연방정부 연구소의 특허 라이선싱: 상무부(Department of Commerce)는 연방정부 부처 및 연구소가 유사한 라이선스에 대한 정보의 분절화를 해결함으로써 민간 부문에 대한 연방정부 발명행정 허가를 관리할 수 있음
훈련·고용·교육	17	SNAP 교육 및 훈련: 농무부는 주정부가 영양보충지원 프로그램의 고용 및 훈련프로그램에 기존 자원의 효율성을 개선하여 인력개발자원의 효율적인 사용을 보장할 수 있음

자료: GAO, *Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits*, 2019, pp.4~5.

3. 의회 및 연방정부 부처의 지출 절감 및 재정수입 증대 가능 사업

■ 의회 또는 연방정부 부처가 지출을 줄이거나 재정수입 증대를 강화할 수 있는 11개 조치방안을 제안함(〈표 2〉 참고)

〈표 2〉 2018년 지출 절감 및 재정수입 증대 가능 사업

사업유형	신규 지출 절감 및 재정수입 증대 가능 사업	
국방	18	국방부 시설지원 사업: 국방부는 연방정부 지원 계약의 사용을 확대하여 군사시설 지원 사업을 확보하여 매년 수백만달러를 절감할 수 있음
	19	대외군사판매운영계좌: 의회는 대외군사판매운영계좌로 총당할 수 있는 비용의 적용을 확대하여 연방수익을 매년 최소 수천만달러를 절감할 수 있음
에너지	20	에너지부 환경책임: 에너지부(Department of Energy)는 개선사업의 전략을 개발하여 방사성 및 유해 폐기물의 정화에 대한 의사결정을 통해 수입억 달러의 지출을 절감할 수 있음
일반정부	21	재난대응계약: 연방 응급관리부처는 사전계약을 보다 효과적으로 사용하고 개선함으로써 보다 비용효율적인 계약 의사결정에 도움이 됨
	22	내륙 수로 건설: 육군공병대는 내륙 수로 건설에 가용 재정을 효율적으로 사용하여 매년 수천만달러를 절감하는 방안을 모색할 수 있음
	23	401(k)의 세무처리 전송: 원천징수대상이 되는지를 명확히 할 경우 국세청은 연간 100만달러 이상의 추가 세수 징수가 가능함 *401(k)는 미국의 퇴직연금
보건	24	메디케이드(Medicaid) 지출 감축: 메디케이드 서비스센터는 잠재적으로 수억달러를 절약하기 위해 위험을 식별하고 목표를 확립하는 방법을 개선해야 함
	25	메디케이드 임상실험실 비용: 임상실험에 과대 비용을 지급하지 않도록 조치를 취하여 연간 10억달러 이상의 메디케어 비용을 절감할 수 있음
	26	메디케이드의 사전 승인: 메디케어 사전승인이 지속되기 위한 조치를 통해 수백만달러를 절감할 수 있음
국토안보/법집행	27	해안경비대 기반시설: 해안경비대는 해안 기반시설 투자의 결과를 예측하고 분석하여 수백만달러를 절감할 수 있음
훈련 · 고용 · 교육	28	연방정부 학생대출 미상환이자: 학생대출 미상환율이 높은 학교의 책임 강화는 매년 수십억 달러의 연방학생 지원금 등을 절감할 수 있는 방안임

자료: GAO, *Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits*, 2019, p. 6.

4. 기존 사업에서 추가된 신규 조치

- 신규 확인된 28개 신규사업 이외에도, 2011년부터 2018년까지의 지난 연차보고서에서 이미 확인된 기존 11개 사업과 관련된 33개의 신규조치사항을 추가로 제안하였음(〈표 3〉 참고)

〈표 3〉 기존 사업에 추가된 조치사항

사업유형	기존 사업에 추가된 조치사항		기존 확인년도	
국방	1	사전배치 프로그램(Prepositioning Programs): 2019년 1월, 국방부는 사전배치 프로그램에 대한 공동감독을 완전히 이행하고 분절화를 줄이기 위한 2가지 추가 조치사항을 제안함	2011	
에너지	2	석유 매장량: 2018년 5월, 석유 매장량의 최적 규모를 조사하여 연방정부가 절감 효과를 실현할 수 있도록 2가지 추가 조치사항을 제안함	2015	
일반 정부	3	재향군인 의료시설 건립: 2018년 7월, 프로젝트 예산의 정확성을 개선하고 프로젝트 지연 및 비용증가를 보다 효과적으로 관리하기 위한 3가지 추가 조치사항을 제안함	2017	
	4	채무규제 구조: 2018년 3월, 연방 금융규제 기관 간의 분절화를 줄이고 협력 강화를 위해 5가지 추가 조치사항을 제안함	2016	
	5	개인정보 도용 환급사기: 2018년 6월, 국세청은 개인정보 도용과 관련된 환급사기를 방지하기 위한 4가지 추가 조치사항을 제안함	2016	
	6	연방정부의 부적절한 지급: 2018년 5월, 연방정부의 부적절한 지급문제 해결을 개선하기 위한 4가지 추가 조치사항을 제안함	2011	
	7	연방정부 위성 사업 비용: 2018년 7월, 국방부가 국가 센터 및 통신 패키지를 호스팅하기 위한 상업용 우주선을 사용하여 의사결정에 도움이 될 수 있는 4가지 추가 조치사항을 제안함	2013	
	8	연방정부 통화: 2019년 3월, 연방정부의 동전 생산비용을 매년 수백만달러를 절감할 수 있는 신규 조치사항을 제안함	2012	
	9	조세포탈 및 비납세순응: 2018년 7월, 국세청이 조세포탈 및 비납세순응을 방지하여 매년 수천만달러를 절감할 수 있는 6가지 추가 조치사항을 제안함	2018	
	훈련 · 고용 · 교육	10	고용 및 훈련 프로그램: 2019년 3월, 노동부는 분절화를 관리하고 고용 및 훈련 프로그램 간에 유사한 부분이 있는지 평가할 수 있는 추가 조치사항을 제안함	2011
		11	고등교육원조: 2016년 11월, 교육청이 소득중심의 상환방안 예산 추정을 개선하기 위한 6가지 추가 조치사항을 제안함	2013

자료: GAO, *Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits*, 2019, p.7.

5. 2011년부터 2018년까지 확인된 조치사항에 대한 이행 현황

- 2011년부터 2018년까지 GAO가 의회와 연방정부 부처에 제안한 총 805개의 조치사항 중 436개(54%)가 완전 이행되었고, 부분 이행은 185개(23%), 미이행 115개(14%)로 나타났음
 - 의회와 연방부처 각각의 조치사항 이행 정도를 보면, 2011~2018년 동안 의회에 제안된 총 100개의 조치사항 중 53개(부분 이행 13개, 미이행 40개)가 아직 완전하게 이행되지 않았고, 연방부처에 제안된 총 705개의 조치사항 중 247개(부분 이행 172개, 미이행 75개)가 아직 완전하게 이행되지 않은 것으로 나타남

〈표 4〉 2011년~2018년 의회 및 연방정부 부처에 제안된 조치사항 이행 현황

(단위: 개)

상태	의회에 제안된 조치사항 이행 수	연방 부처에 제안된 조치사항 이행 수	합계
완전 이행 ¹⁾	33(33%)	403(57%)	436(54%)
부분 이행 ²⁾	13(13%)	172(24%)	185(23%)
미이행	40(40%)	75(11%)	115(14%)
기타 ³⁾	14(14%)	55(8%)	69(9%)
합계	100(100%)	705(100%)	805(100%)

주: 1) 의회의 완전 이행은 관련 법률이 제정되어 필요한 모든 조치사항을 이행한 것을 의미하며, 정부 부처의 완전 이행은 필요한 조치사항을 완료한 상태를 의미함

2) 의회의 부분 이행은 현재 관련 법안이 위원회, 하원 또는 상원을 통과한 상태이거나 관련 법률이 제정되었지만 필요한 조치사항 일부만 이행된 경우를 의미하고, 정부 부처의 부분 이행은 필요한 조치사항이 진행중으로 미완료상태를 의미함

3) 추가적인 감사 작업 또는 기타 관련 정보에 기반하여 새로운 조치사항으로 대체되거나 경제환경 등의 변화로 더 이상 관련 없는 조치사항을 폐지한 경우를 의미함

자료: GAO, *Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits*, 2019, p.8.

■ 연방정부 부처의 경우 2019년에 새롭게 추가된 92개를 포함하여 797개의 조치사항 중 337개(42%)가 현재 부분 이행 및 미이행되었음

- 아래 〈표 5〉에 따르면 2019년 3월 기준 부분 이행 및 미이행된 조치사항 건수가 최소 25건 이상인 5개 부처는 국방부, 보건복지부, 국세청, 예산관리처, 국토안보부 파악됨

〈표 5〉 2011년 이후 부분이행·미이행된 조치사항의 연방정부 부처별 건수(2019년 3월 기준)

(단위: 개)

연방 정부부처	부분 이행된 조치사항	미이행된 조치사항	합계
국방부	42	43	85
보건복지부	24	29	53
국세청	22	23	45
예산관리국	13	15	28
국토안보부	13	12	25
보훈부	17	3	20
사회보장국	15	4	19
기타 연방 부처 ¹⁾	8	10	18
재무부	11	6	17
상무부	13	2	15
국무부	10	5	15
환경보호청	13	0	13
인사관리처	12	0	12

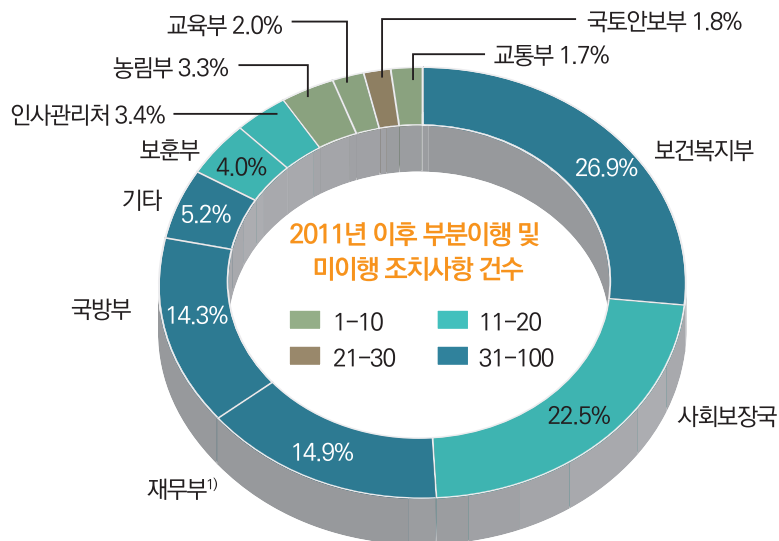
연방 정부부처	부분 이행된 조치사항	미이행된 조치사항	합계
농림부	6	3	9
에너지부	6	3	9
교통부	8	1	9
주택도시개발부	8	0	8
법무부	8	0	8
내무부	7	0	7
연방항공우주청	7	0	7
교육부	2	4	6
조달청	3	3	6
연방과학재단	4	2	6
노동부	3	1	4
중소기업청	4	0	4
핵규제위원회	3	0	3
국제개발청	1	1	2
합계	283	170	453 ²⁾

주: 1) 기타 연방 부처로는 대통령 사무국, 국가안전보장회의, 국가정보원, 마약통제처 등이 있음

2) 표에서 개별 조치사항은 2개 이상의 부처와 관련 있는 경우 중복으로 계산되었으며, 그 결과 부분이행·미이행된 조치사항 건수의 합계가 337개가 아닌 453개가 도출됨

자료: GAO, *Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits*, 2019, p. 15.

[그림 1] 부처별 조치사항 관련 지출 비율(2018회계연도)



주: 1) 재무부의 비율은 국제청을 포함한 수치임

자료: GAO-19-285SP *Fragmentation, Overlap, and Duplication*, p. 17.

- [그림 1]의 부처별 조치사항 지출 비율 현황을 보면 2018 회계연도에 연방정부 부처에 제안된 조치사항 지출의 약 78%가 보건복지부, 사회보장국, 재무부, 국방부에 집중되어 있음
 - 특히 보건복지부, 사회보장국, 재무부, 국방부, 보건부, 인사관리처, 농림부 등 10개 부처의 지출이 약 95%를 차지하는 것으로 분석됨

- 2011년 이후로 의회와 연방정부 부처가 이행한 조치사항은 총 436개(54%)를 처리했고, 185개(23%)를 부분 이행하였음
 - 의회와 연방정부 부처가 이행한 조치사항으로 2019년 3월 기준으로 약 2,620억달러의 재정수익이 발생했고, 2019년 이후 약 460억달러 규모의 재정수익이 전망됨

- 연방정부는 연방 세입과 지출의 불균형으로 인해 지속 불가능한 장기 재정수입에 직면하고 있음
 - 이러한 불균형 문제를 해결하기 위해 GAO는 확인된 유사·중복·분절 분야와 관련된 개선사항을 지속적으로 모니터링하고 앞으로 추가 발굴하여 비용절감 및 수익증대를 위해 노력할 예정임
 - 의회의 경우 중복 목표나 사업수행이 있는 연방 프로그램, 기관, 사무소 또는 연방정부 차원에서 식별하고 보고하는 법령을 제정할 것임

참고자료

GAO, *Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits*, 2019.

(작성자: 정경화 선임연구원)

정부의 간소화: 예산관리처와 연방조달청의 새로운 행정공유서비스 구현 개선방안 제시

(STREAMLINING GOVERNMENT: OMB and GSA Could Strengthen
Their Approach to Implementing a New Shared Services Plan)
- 2019. 4. 8, GAO

1. 검토 배경

- 미국 연방정부는 다양한 부처에서 필요로 하는 업무(예: 급여, 출장 등)의 행정 공유서비스를 효율적인 공급자로 통합하여 중복을 해소하고 업무활동 재원을 확보할 수 있음¹⁾
 - 행정공유서비스는 미국의 「전자정부법」이 2002년에 시행되고, 대통령 행정개혁 의제를 실현하기 위해 OMB가 연방정부 부처를 대상으로 기능통합 및 공유서비스를 제공하는 사업라인을 다양한 영역으로 확대하면서 더욱 본격화되고 있음

- 다음 <표 1>에서 보듯이, 연방정부는 20년 이상 부처의 행정공유서비스 사용을 확대하기 위한 조치를 시행해왔음
 - 주요 조치로 재무보고를 위한 통일된 기준을 제정하고, 핵심 임무지원 서비스를 제공하기 위해 정보기술 사용을 촉진할 수 있는 IT시스템을 현대화하고, 부처의 자금지원 메커니즘을 확립하기 위한 새로운 법률을 제정하였음

<표 1> 행정공유서비스 촉진을 위한 주요 도입 과정

연도	법 제정 및 주요 도입방안	내용
1990	최고재무관리자법(Chief Financial Officers Act)	연방 재무관리 시스템의 현대화
1996	연방재무관리진흥법(Federal Financial Management Improvement Act)	CFO의 필요를 반영하기 위해 제정되었으며, 적시에 사용가능하고 신뢰성 있는 정보 시스템을 관련 기관에 제공하기 위한 재무시스템 기준 등에 관한 내용
2002	전자정부법(E-GOVERNMENT ACT 2002)	전자정부 확대를 위한 필요사항을 구체적으로 규정하고, 전자정부 전담기구로 OMB에 전자정부국(OEG: Office of Electronic Government)을 신설

1) GAO, <https://www.gao.gov/products/GAO-19-94>, 검색일자: 2019. 8. 23

연도	법 제정 및 주요 도입방안	내용
2004	행정공유서비스 이니셔티브 업무라인 (LOB: Lines of Business)	인사관리처에 인적관리 업무라인과 연방조달청에 재무 시스템통합관리 업무라인 설계
2010	재무관리 업무라인	새로운 재무관리 업무라인 협력부처로 재무부 지정
2014	범부처 우선순위목표 (Cross Agency Priority Goal)	OMB와 GSA가 계획한 목표를 구현하기 위해 OMB가 범 부처 우선순위목표 제공
2014	디지털책임투명화법 (Digital Accountability and Transparency Act)	OMB와 재무부가 부처간 비교가능성 및 지속적인 보고 데이터기준을 설립하기 위해 제정
2016	통합행정공유관리 (Unified Shared Services Management)	통합된 행정공유서비스 관리를 위한 조직 등을 GSA에 신설
2017	현대정부기술법 (Modernizing Government Technology Act)	기술현대화펀드 및 위원회를 통해 제정
2018	대통령 행정개혁의제 (President's Management Agenda)	새로운 범부처 우선순위목표를 포함한 대통령 행정개혁 의제를 발표

자료: GAO, "STREAMLINING: GOVERNMENT OMB and GSA Could Strengthen Their Approach to Implementing a New Shared Services Plan," 2019, p. 5.

- 대통령 행정부(Presidential administrations)는 여러 해 동안 인적자원과 재무관리에 있어 행정공유서비스의 사용을 촉진하는 것을 최우선 과제로 추진해왔음

 - OMB는 2014년과 2018년 행정공유서비스 사용, 품질 및 사용성 향상을 목표로 범부처 우선 순위목표(cross-agency priority goal)를 설정하였음
 - 이 목표를 보완하고 부처의 지출데이터 투명성을 표준화하고 확대하기 위한 2014년 「디지털 책임투명화법」(Digital Accountability and Transparency Act of 2014)을 제정하였음

- 연방정부 부처는 각 기관별 사업의 지원을 위한 급여지급과 출장지원을 필요로 하지만, 타 행정 기관과 서비스를 공유함으로써 비용을 절감할 수 있음

 - 연방 인사관리처(Office of Personnel Management)의 인적자원(human resources) 공유 서비스 시행으로 지난 2002년부터 2015년 동안 정부지출이 약 10억달러 이상 절감된 효과가 있다고 추정함

- 각 조직 및 하부 조직단위로 분산된 업무 중 인적자원서비스와 재무관리서비스의 공유서비스 사용노력은 비용절감과 효율성 증대 효과를 달성하였지만, 시행 초기에 비해 비용절감, 효율성 또는 고객 만족도가 지속적으로 향상되고 있지 않은 것으로 파악됨

 - 이러한 문제를 해결하기 위해 본 보고서는 인적자원 및 재무관리의 행정공유서비스 홍보를 확대하고 다양한 부처가 참여하기 위한 추진방식의 개선 권고안을 제안하였음

2. 권고 사항

- GAO는 GSA와 협력하여 NewPay 이행 모니터링 계획을 완료하는 것을 포함하여 OMB에 다음의 4가지 제도개선 권고안을 제시하였음²⁾
 - 해당 부처: 대통령 행정실(Executive Office of the President), 관리예산처(Office of Management and Budget)
- ① OMB의 행정공유서비스 정책책임자(policy officer)는 GSA와 협력하여 NewPay 구현 모니터링 계획을 완료해야 하며, 계획에는 다음 사항이 포함되어야 함
 - 행정공유서비스 공급 기관이 또 다른 공급 기관으로 전환될 수 있도록 목표 구현, 일정 공유, 주요 단계에 대한 투명한 보고 메커니즘
 - 인적자원, 재무관리활동에 대한 연방공유서비스 전략목표의 진행상황과 내용 파악
- ② OMB의 행정공유서비스 정책책임자는 GSA와 협력하여 검토위원회에 배정될 기관 및 주요 이해관계자와의 협력방안을 모색하고 보수규정 및 해석에 대한 책임기관의 역할과 책임부여에 대해 문서화를 권고함
- ③ OMB의 행정공유서비스 정책책임자는 GSA와 협력하여 제공되는 서비스, 가격 및 성능에 대한 공급자 정보를 최신 내용으로 업데이트하고 해당 정보를 잠재적인 서비스 이용 부처와 공유해야 함
- ④ OMB의 행정공유서비스 정책책임자는 GSA와 협력하여 행정공유서비스 비용절감 목표를 평가할 수 있는 비용절감 데이터를 수집하고 추적하는 프로세스를 구현해야 함
 - 해당 권고조치를 통해 향후 10년간 약 20억달러 정도를 절감할 수 있을 것으로 평가됨

참고자료

GAO, “STREAMLINING: GOVERNMENT OMB and GSA Could Strengthen Their Approach to Implementing a New Shared Services Plan,” 2019.

(작성자: 정경화 선임연구원)

2) NewPay는 OMB와 GSA가 행정공유서비스가 시장모델이 의도대로 기능하는지 여부를 결정하기 위해 2018년 9월 GSA가 두 개의 상용팀에 보수체계에 따라 지급하고 SaaS(Software-as-a-Service)를 사용하여 관리서비스를 종료하기로 설정한 이니셔티브임

3. 아일랜드

공공재무절차(Public Financial Procedures)에 대한 안내서(업데이트) 발간

– 2019. 5, 공공지출개혁부(DPER) –

1. 검토 배경

■ 배경

- 정부부처, 공무원 및 공공기관의 모든 관리자는 자원관리 및 사용에 대한 책임이 있으므로 이러한 자원 소비에 적용되는 기본적인 프레임워크와 원칙을 명확하게 이해해야 함
- 이를 위해, 아일랜드 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform, 이하 DPER)의 정부회계부서는 『공공재무절차(Public Financial Procedures, 이하 PFP)에 대한 안내서』¹⁾를 발간하여 정부회계의 원칙과 정부부처 및 공공기관의 업무에 적용되는 재무관리의 필수 기능에 대한 자료를 제공하고 있음

■ 목적 및 내용

- 『공공재무절차(PFP)에 대한 안내서』는 모든 공무원이 공공서비스 재무관리 프레임워크를 더 잘 이해하도록 돕는 실질적인 안내서임. 관련 헌법, 법령, 의회 및 행정 요건들을 명시하고 있으며, 경제성, 효율성 및 효과성의 필요성을 강조하며 우수사례를 장려하는 내용을 담고 있음
- 안내서 전체에 걸쳐 특정 영역과 관련하여 보다 자세한 지침과 방향을 얻을 수 있는 참고자료에 대한 정보를 담고 있음
- 안내서의 본문은 5개의 섹션으로 구성되어 있음
 - 섹션 A는 국가의 재정과 관련된 아일랜드의 국회(Oireachtas), 재정부, 공공지출개혁부(DPER), 감사원과 같은 기관들의 국가재무관리 역할에 대한 헌법원칙(constitutional principles)을 설명함

1) 『공공재무절차에 대한 안내서』는 아일랜드의 공공지출개혁부의 홈페이지(<https://www.gov.ie/en/publication/5268bd-governments-accounting/>)에 게시되어 있음

- 섹션 B는 정부 수입 및 지출에 관한 재무절차를 간략하게 제시함
- 섹션 C는 주요 정부회계 절차를 설정한 다음 개별 유형의 수입 및 지출을 보다 자세히 처리하는 방법을 설명함
- 섹션 D는 지출의 가치 체계(Value-for-Money framework), 조달 및 자본평가와 같은 재무관리 요소를 다룸
- 섹션 E에는 EU자금과 관련된 수입 및 지출에 대한 책임 체계가 요약되어 있음

2. 재정관리와 재정지출의 가치 체계의 주요내용

- 본 장에서는 섹션 D 지출의 가치 체계(Value-for-Money framework), 조달 및 자본 평가에 대한 내용을 중심으로 정리함
- 재무관리의 주요 특징
 - 각 부처는 재무부가 정한 광범위한 지침 내에서 재무관리를 위한 자체 계획을 정기적으로 준비하고 업데이트할 책임이 있음. 일반적으로 재무관리의 주요 기능은 다음과 같음
 - 1997년 「공공서비스관리법」(Public Service Management Act, 이하 PSMA)의 조건에 따라 준비된 전략기술서에 영향을 주는 사업계획 수립
 - 「공공서비스관리법」(PSMA)에 따라 책임성(responsibility)과 책무성(accountability)²⁾을 일치시키는 관리 구조
 - 일선관리자에게 자원을 관리하기 위한 책임을 할당하기 위한 체계
 - 예산 통제의 효과적인 시스템 마련
 - 부서 운영, 활동 및 프로그램의 전체 비용과 관련한 투명성
 - 계획/목표에 대한 성과 모니터링
 - 주요 부서 운영 및 프로그램에 대한 주기적인 심층평가
 - 건설 프로젝트를 포함한 자본 프로젝트의 평가
 - 자산등록부의 유지 관리를 포함한 자산 관리
 - 효과적인 현금관리
 - 부처 산하기관들에 대한 효과적인 모니터링 및 통제 절차

2) '책임성(responsibility)'과 '책무성(accountability)'에 대한 개념규정은 논자에 따라 차이가 있으나 여기서는 다음과 같이 규정함. 'responsibility'는 'accountability'보다 광의의 개념으로 'accountability(행정책임, 계층상의 책임, 법적 책임)'와 'responsiveness(대응성)'을 합친 개념으로 정리함(자료 출처: 한국행정학회 『행정학전자사전』, 검색일자: 2019. 9. 30)

- 내부 감사³⁾
- 연간 성과보고서(annual output statements)의 작성
- 필요성이 확인될 때 모든 시정 조치의 신속한 이행

■ 계획 및 예산책정(Planning and Budgeting)

- 의미 있는 지출 우선순위와 성과목표의 재설정은 부처별 최고 경영진의 핵심과제임. 신뢰할 수 있는 재무보고시스템을 기반으로 한 적절한 예산책정, 원가계산 및 회계 메커니즘은 개별 관리자가 부처의 자원분담관리에 대한 책임을 제대로 이행할 수 있도록 하는 핵심기능임. 또한, 산출 및 성과에 대한 목표치는 현실적이지만 도전적으로 설정해야 함

■ 심층평가(In-depth Evaluation)

- 지속적인 성과모니터링 외에도 재무관리 운영 및 프로그램에 대한 공식적이고 심층적인 평가(예: 3년에서 5년마다)가 필요함. 이 유형의 평가는 신중하고 체계적인 계획과 기술적인 노하우가 필요하며 의사결정자에게 실용적이어야 하며, 후속 조치가 이루어져야 함

■ 재정지출의 가치(Value-for-Money)

- 지출의 가치는 자원의 효율적이고 효과적인 사용과 관련이 있음. 효율성은 프로그램과 서비스를 개발하고 제공할 때 최적의 자원을 사용하였는지를 보는 반면, 효과성은 실제로 사용 가능한 자원으로 프로그램과 서비스의 목표를 달성하였는지를 보는 것임
- 정부부처 및 공공기관은 공공자원 사용 시 납세자에게 재정지출의 가치를 확보할 의무와 책임이 있음. 이러한 의무와 책임은 프로그램과 서비스의 계획, 관리 및 전달의 모든 단계로 확장됨. 공공지출의 제재조건 및 재정부에서 발행한 다양한 재정지출의 가치와 관련된 내용은 지침과 법률에 제시되어 있음

■ 지출의 가치 체계(Value-for-Money framework)

- 정부부처와 공공기관이 재정지출의 가치를 달성하도록 지원하기 위한 재정지출의 가치 체계의 요소는 다음과 같은 내용들로 요약되어 있음
 - 국회가 용이하게 이용할 수 있도록 공공지출의 추정치를 연간 성과보고서(annual output statements)에 작성
 - 지출의 가치 및 정책 검토

3) 내부감사(internal audit)에 대한 세부적인 내용은 「공공재무절차안내서」 섹션 A5. 내부감사(internal audit) 12-18부분을 참고

- 미사용 자금에 대한 예외사항⁴⁾
- 재정부(Department of Finance)의 지침
 - 공공부문의 자본 지출 계획의 평가 및 관리⁵⁾
 - 공공조달 요건⁶⁾
 - 공공민간 파트너십⁷⁾
 - 컨설팅 및 기타 외부 지원 서비스의 시범운영 및 관리⁸⁾
 - 정보통신기술(CT) 프로젝트의 평가 및 관리⁹⁾
- 재무부의 중앙지출평가부서(Central Expenditure Evaluation Unit)는 평가 및 프로젝트 평가에 대한 우수사례를 전파하고, 부처 및 공공기관의 자본평가 및 재정지출의 가치 요건을 준수하도록 장려함

■ 연간 성과보고서(Annual Output Statements)

- 2007년에 도입된 예산추정 및 예산절차의 개혁에 따라, 장관은 공공지출 추정치에 대한 이해가 용이하도록 연간보고서를 작성하여 의회(하원)에 제출해야 함. 연간 성과보고서의 목적은 의회가 공공지출을 통해 달성되고 있는 것을 평가할 수 있도록 하는 것임
- 연간보고서는 정해진 양식(template)을 사용하여 관련 부처 또는 관련 부서의 전략계획서에 있는 전략목표를 참고하여 설정해야 하며, 아래와 같은 내용들이 부합되도록 해야 함
 - 회계연도의 인력, 재정 할당 및 산출 목표
 - 잠정적 재정 수익 및 전년도 산출 목표 대비 수익

4) 일반적으로 미사용 자금은 매 회계연도 말에 재무부에 반납하여야 하나, 2004년 「재정법」 제91조에 따르면, 해당연도의 우선순위 자본 프로그램에 지출하기 위해 5년간의 승인된 자본지출 한도의 최대 10%를 다음 해로 이월할 수 있음

5) 해당 자료는 "Department of Finance Letter to Secretaries General of 25 January 2006"이며, 아래 주소(<http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/pubproc&cap.app.pdf>)에서 찾을 수 있음

6) 해당 자료는 "Capital Works Management Framework - Guidance Note for Public Works Contracts"이며, 아래 주소(http://www.finance.gov.ie/documents/publications/construction%20procurement%20reform/4.Guidance_NotesCapMandF.pdf)에서 찾을 수 있음

7) 해당 자료는 "Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects, Department of Finance (July 2006)"이며, 아래 주소(<https://ppp.gov.ie/key-documents/guidance/central-guidance/>)에서 찾을 수 있음

8) 해당 자료는 "Public Procurement Guidelines: Competitive Process, National Public Procurement Policy Unit (NPPPU) - Department of Finance (January 2005)"이며, 아래 주소(<http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/pubprocguidejuly04.pdf>)에서 찾을 수 있음

9) 해당 자료는 "Department of Finance Letter to Secretaries General of 25 January 2006"이며, 아래 주소(<http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/pubproc&cap.app.pdf>)에서 찾을 수 있음

■ 지출의 가치 및 정책평가(Value-for-Money and Policy Reviews)

- 공공지출은 자본 프로그램 및 프로젝트의 평가, 국가 개발 계획 및 프로그램 평가, 부문별 정책 검토 및 화폐 가치 및 정책 검토 이니셔티브에 따른 평가 등 다양한 방법으로 평가됨
- 지출의 가치 및 정책평가 계획하에서 정부는 특정 기간 동안 일반적으로 3년 주기로 평가를 수행함
- 재정부는 정부기관을 위한 자원 및 참고자료로서 지출의 가치 평가를 수행하는 방법에 대한 포괄적인 지침서 “Guidance Manual on how to conduct Value-for-Money reviews”¹⁰⁾를 발표했다
- 정부부처는 관련된 책임영역에서 평가를 수행하도록 준비해야 하며, 개별 평가는 검토 중인 프로그램이나 서비스를 관리하는 부처 또는 부서 및 이해당사자들을 대표하고 있는 운영위원회(steering committee)의 검토하에 수행되어야 함

■ 자본 평가(Capital Appraisal)

- 2005년 2월 「공공부문에서 자본 지출제안서의 평가 및 관리에 대한 재정부의 지침(Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector)」과 2006년 1월 25일의 「지출에 대한 가치에 관한 문서(Letter on Value for Money)」는 자본 프로젝트 및 프로그램을 개발하고 관리할 때 지출의 가치를 확보하기 위해 정부부처가 고려해야 할 원칙과 요소들에 대한 내용을 다루고 있음
- 모든 프로젝트는 다음과 같이 평가, 계획 및 실행되어야 함
 - 사전평가(Appraisal): 프로젝트의 계획 및 구현을 진행하기 전에 프로젝트의 옵션을 평가하고 원칙적으로 진행되어야 하는 것을 결정함
 - 계획(Planning): 프로젝트를 수행할 때 계약자 조달의 관점으로 프로젝트 관리 구조를 개발하고, 프로젝트 개요, 세부 계획 및 설계, 비용, 입찰 문서 등을 준비함
 - 실행(Implementation): 입찰로 계약을 결정하고 프로젝트 실행에 대한 진행 상황을 모니터링하고 관리함
 - 프로젝트 후 검토(Post-project review): 3천만유로가 넘는 모든 프로젝트와 다른 모든 프로젝트의 최소 5%는 향후 프로젝트의 개발 및 관리를 위해 평가(review) 대상이 됨

10) 해당 자료는 <https://publicspendingcode.per.gov.ie/wp-content/uploads/2011/11/VFM-Guidance-Manual-2007.pdf>에서 찾을 수 있음

- 지침은 다양한 상황에서의 적절한 평가유형을 아래와 같이 명시하고 있음
 - 50만유로 미만의 소규모 자본 프로젝트: 간단한 평가
 - 50만유로에서 500만유로 사이의 프로젝트: 예비적이고 상세한 평가
 - 500만유로에서 3천만유로 사이의 프로젝트: 프로젝트 비용에 대한 다중 기준 분석
 - 3천만유로 이상의 비용이 소요되는 프로젝트 또는 복잡하거나 전문적인 문제, 시험되지 않은 기술, 시범 프로젝트 및 추가적인 실질적인 운영 또는 유지보수 비용을 발생시키는 프로젝트: 전체 비용 편익 분석
- 또한, 지침은 자본 프로젝트 계획과 자본 프로젝트의 조달 및 관리를 위해 따라야 할 관리구조 및 관행에 대한 지침도 제공하고 있으며, 모든 자본 프로젝트의 계약 요건에 대한 진행상황을 점검할 책임이 있는 사람을 프로젝트 관리자로 임명해야 하며, 3천만유로가 넘는 자본 프로젝트의 관리자로 고위관리를 임명해야 함
- 연간 가치가 5천만유로를 초과하고 5년 이상 지속되는 자본 프로그램은 사전평가 및 중간평가를 실시해야 함

■ 공공조달(Public Procurement)

- 정부부처 및 공공기관은 전략목표에 조달목표를 포함시켜야 하며, 국가 공공조달 정책 프레임 워크에 따라 정부부처 및 공공기관은 기업 조달 계획을 개발하고 실행해야 함
- 이 계획은 조달 지출, 정책 및 기술에 대한 분석으로 뒷받침되어야 하며, 합의된 목표에 대한 변화와 개선을 측정하기 위한 적절한 지표를 설정해야 함
- 위 프로세스의 목적은 조달을 보다 효과적이고 효율적으로 수행하고 조달비용 절감을 포함하여 비용 대비 가치를 달성하는 것임. 조달 개혁은 점진적이고 적절한 조달 전략과 연계되어 있으며, 재무부의 국가공공조달정책부서(National Public Procurement Policy Unit, 이하 NPPPU)에서 지원하고 있음
- 정부조달은(즉, 일반적으로 계약하에 상품 구매 또는 서비스의 위탁) 계약 결정에 관한 일반 절차에 따라 수행되어야 함. 이는 국가공공조달정책부서(NPPPU)가 발행한 조달지침¹¹⁾에 명시되어 있음

11) 해당 자료는 "PUBLIC PROCUREMENT GUIDELINES FOR GOODS AND SERVICES"이며, 아래 주소(<https://ulsites.ul.ie/finance/sites/default/files/OGP-Procurement-Guidelines-Web-Version-LINKS.pdf>)에서 찾을 수 있음

■ 건축 조달(Construction Procurement)

- ‘Capital Works Management Framework’는 공공 공사를 위한 5가지 건설 계약 양식, 건설 컨설턴트 참여를 위한 표준화된 조건 및 지원 지침으로 구성되어 있음
- 이 프레임워크는 계약자에게는 위험요소를 없애고, 비용을 정확하게 추정하며, 지출의 가치에 대한 결과를 더 좋게 하도록 자본 프로젝트의 보다 효율적 추진을 위한 인센티브를 제공하도록 설계되어 있음. 국가공공조달정책부서(NPPPU)의 ‘공공 공사건설 계약 교육 매뉴얼’에는 해당 주제에 대한 자세한 정보가 포함되어 있음

■ 민관협력사업(Public Private Partnerships, 이하 PPP)

- 자본 프로젝트의 프로젝트 평가단계에서 자본평가지침에 따라 민관협력(PPP)에 의한 프로젝트의 조달이 기존의 조달과 비교할 때 지출의 가치가 높다고 판단되는 경우, 프로젝트는 민관협력(PPP)에 의해 조달되어야 함
- 민관협력(PPP)이 자본 프로젝트를 조달하기 위한 요건은 「공공과 민간의 파트너십을 통한 인프라 및 자본 투자 준비를 위한 지침」¹²⁾에 명시되어 있음

■ 재정지출의 가치와 국가개발금융기관(Value for Money and the National Development Finance Agency)

- 2002년 「국가개발금융기관법(National Development Finance Agency Act)」 제3조 (1)(a)에 따라 국가개발금융기관(NDFA)은 지출의 가치를 달성하기 위해 정부 부처와 공공기관에 민관협력(PPP)을 포함한 공공투자 프로젝트를 지원하는 최적의 수단에 대해 조언할 책임이 있음
- 또한 국가개발금융기관(NDFA)은 민관협력(PPP) 프로젝트 조달을 위한 전문센터로서 정부 부처 및 공공기관의 역할을 대행하며, 재정고문으로서의 역할과 함께 ‘민관협력(PPP)-지출의 가치’에 대한 검토를 수행할 책임이 있음

■ 중앙지출평가부서(Central Expenditure Evaluation Unit)

- 재정부의 중앙지출평가부서(CEEU)는 모든 정부부처 및 공공기관의 프로그램 및 프로젝트의 지출 평가에 대한 모범 사례를 장려하기 위한 전문센터 역할을 함. 특히 자본 프로그램 및 자본 프로젝트의 평가 및 관리와 관련된 재무부서의 지출의 가치의 요건을 보장하는 데 중점을 둠

12) 해당 자료는 “Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects”(2006년 7월 발간)이며, 아래 주소(<https://ppp.gov.ie/key-documents/guidance/central-guidance/>)에서 찾을 수 있음

- 중앙지출평가부서(CEEU)는 지출의 가치 및 정책평가계획 및 국가개발계획에 따라 진행중인 프로그램 평가를 감독함. 또한, 정부부처 및 공공기관과 높은 수준으로 협력하며 공공지출을 통해 최상의 가치를 달성하는 데 중요한 역할을 함
- 중앙지출평가부서(CEEU)는 정부부처들이 재정부에 제출한 연간 현장점검보고서(spot-check reports)를 검토함.¹³⁾ 또한 중앙지출평가부서(CEEU)는 부처 자체의 현장점검 계획에 포함된 프로젝트인지 여부와 관계없이 자체적으로 현장점검을 수행할 수 있음

참고자료

아일랜드 공공지출개혁부, “Public Financial Procedures,”(2019. 5. 발간), <https://govacc.per.gov.ie/public-financial-procedures-booklet-by-section/>, 검색일자: 2019. 9. 3.

(작성자: 봉재연 선임연구원)

13) 현장점검 수행을 위한 절차에 대한 참고 자료는 “Department of Finance Letter to all Secretaries General and the Chairman of the Office of Public Works of 15 May 2007”으로 아래 주소(<http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/CApraisspotcheckguidance.pdf>)에서 찾을 수 있음

하계 경제보고서 발표

— 2019. 6, 공공지출개혁부 —

1. 공공지출개혁부의 하계 경제보고서 발표

- 아일랜드 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform)는 2015년 재정개혁의 일환으로 기존의 다년간 예산 관리체계(Multi-annual Budget Management Framework)에 경제보고서(Economic Statement)와 대국민 경제담화(National Economic Dialogue) 등의 두 가지 요소를 도입하였음
 - 경제보고서(Economic Statement)
 - 아일랜드의 현 경제 및 재정상황을 확인하고 중장기 예산 및 우선순위 설정을 위한 논의를 목적으로 광의의 예산체계 개혁의 일부로 도입됨
 - 경제정책 및 재정정책에 관한 내용을 담고 있으며 다가오는 예산에 대한 전략을 제시
 - 2015년 4월 2016~2018 회계연도 동안의 지출 및 세제에 대한 첫 춘계 경제보고서(Spring Economic Statement)를 발간한 바 있음
 - 국민 경제담화(National Economic Dialogue)
 - 정부가 직면하고 있는 어려운 경제 상황 및 정치적 우선순위에 대하여 공개적이고 포괄적인 의견 교환을 통해 예산준비를 돕고자 도입한 제도
 - 2015년 7월 16~17일 이틀 동안 대국민 경제담화가 최초로 실시됨

- 이의 일환으로 2019년 6월 하계 경제보고서(Summer Economic Statement)를 발간하였으며, 보고서는 제1장 경제전략, 제2장 경제전망, 제3장 과거와 현재, 제4장 재정전략, 제5장 공공 재정지출 전략 등으로 구성됨[그림 1], 이하에서는 공공 재정지출전략 중 지출개혁과 관련한 내용을 살펴봄

[그림 1] 하계 경제보고서 목차

Foreword		i
Tables, Figures, Boxes and Annexes		v
Executive Summary		vi
1. 제1장 경제전략	7	
1.1 배경	7	
1.2 경제 전략	8	
2. 제2장 경제 전망	11	
2.1 경제 배경	11	
2.2 최근 발전상황	11	
2.3 경제전망: 2019	17	
2.4 경제전망: 2020년과 중기	17	
2.5 위험요소	18	
3. 제3장 당시와 현재	19	
3.1 소개	19	
3.2 구조적 변화	19	
3.3 예산 주기: 투명성 향상	21	
4. 제4장 예산 전략	23	
4.1 배경	23	
4.2 2019년 현재 재정적 발전상황	23	
4.3 예산 전략	24	
5. 제5장 공공지출 전략	28	
5.1 개요	28	
5.2 공공지출 배경	28	
5.3 경상지출 증가	29	
5.4 자본지출 증가	30	
5.5 2020 지출전략	31	
5.6 중기전망	32	
5.7 지출개혁	33	
5.8 요약	34	

출처: 아일랜드 공공지출개혁부, 『하계 경제보고서』, p. 6(<https://assets.gov.ie/10498/79569b9ea87b4be5bd077bb622c2d1ff.pdf>),
검색일자: 2019. 7. 30.

2. 지출개혁 (Expenditure Reforms)

- 최근 몇 년 동안 공공재정의 질을 향상시키기 위해 다수의 개혁들이 예산 과정 전반에 걸쳐 이루어짐. 특히 지출의 지속가능성을 향상시키기 위한 추가적인 개혁 노력이 이루어지고 있으며, 지출검토(Spending Review 2019), 자본지출에 대한 공공지출코드(Public Spending Code - Capital Investment), 재무관리와 지배구조(Financial Management and Corporate Governance), 부처 지출상한제(Ministerial Expenditure Ceilings), 예산투명성 제고(Budget Transparency)와 관련한 개혁이 추진 중임

가. 2019년 지출검토(Spending Review 2019)

- 현재 2017년 시작한 지출검토의 마지막 세 번째 해 지출검토가 진행 중
 - 지출검토의 목적은 연간 예산 추계과정의 점증적 특성을 기존 지출프로그램에 대한 총체적

효과성 평가에 초점을 맞추도록 하는 데에 있음. 아일랜드는 2019년도에도 지난 검토에서와 마찬가지로 우선순위에 중점을 둔 책임있고 적절한 수준의 지출 증가를 목표로 진행 중

- 2017~2018년 동안 수행된 지출검토 결과는 기존의 지출프로그램에 대한 50개 이상의 분석보고서로 출판되었으며, 지난 예산 과정에서 증거기반의 토론 자료로 활용된 바 있음
- 다만 지난 2년 동안의 검토에서는 특정 지출 수준을 다루는 데에 초점을 맞추었다면 2019년도에는 전략적으로 중요한 영역에 대한 보다 광범위한 분석에 초점을 맞추었음. 이의 일환으로 공공서비스 개혁의 근거로 활용될 수 있는 프로그램 디자인 및 서비스 집행과 관련한 우수사례에 대한 집중 분석이 이루어졌음
- 2019년 지출검토는 현재 진행 중이며, 7월의 중기지출보고서(MidYear Expenditure Report)와 10월에 발간된 2020 예산(Budget 2020)에 최종 결과가 발표될 예정
- 향후 일정
 - 2019년 이후에도 지출검토는 이루어질 예정이며, 다음 지출검토의 주제와 세부사항은 금년 하반기에 정해질 것
 - 또한 2017~2019 지출검토의 수행방식에 대한 외부 전문가에 의한 독립적인 점검이 진행 중이며, 점검 결과 도출된 개선사항은 2020 예산(Budget 2020)과 함께 발표되어 향후 지출검토에 반영될 예정

나. 공공지출코드(Public Spending Code)

■ 아일랜드 자본관리체계 개혁의 일환으로 공공지출개혁부는 공공지출코드를 재검토중이며, 특히 프로젝트 건설사업의 비용 추정 및 관리, 평가, 집행 등에 초점을 맞춤. 정부조달사무소(The Office of Government Procurement)는 개정된 공공지출코드를 반영하여 건설계약 규정용 검토 중임

- 검토의 주요 내용은 다음과 같음
 - 자본평가 지침 강화
 - 주요 프로젝트 사업에 대한 감독 및 지원 기관의 역할 및 권한 명확화
 - 비용 추정의 정확성을 높이기 위한 새로운 체계 도입
 - 현실을 반영한 프로젝트 주기관리
 - 프로젝트와 비용을 모니터링하기 위한 프로젝트 자본 추적기(Project Ireland 2040 Capital Tracker) 완성

- 프로젝트 자본 관리에 관한 새로운 공공지출코드는 2019년 상반기에 발간되었으며, 세부적인 기술 지침은 2019년 하반기와 2020년에 나올 예정

다. 재무관리 및 거버넌스(Financial Management and Corporate Governance)

- 지속가능한 지출 구조를 효과적으로 구현하기 위해서는 중기(midterm) 동안의 합의된 성장률 내에서 지출이 이루어져야 함. 이는 부처가 주어진 예산 내에서 지출을 효과적으로 관리해야 함을 의미. 이와 관련하여 보건 부문의 지출 초과가 위험요소로 떠오르고 있어, 보건부(Department of Health)가 아래와 같은 조치들을 취하도록 함
 - 지출 모니터링을 통한 조기경보 체계를 갖추기 위해 공공지출개혁부가 의장이 되는 새로운 감독기구 신설
 - 월별로 지출보고서를 내각위원회에 제출
 - 정부에 분기별로 재무관리 현황을 보고
- 이와 같은 조치는 새로운 기구 설립에 관한 조항이 담긴 보건서비스 거버넌스법안(Health Service Executive Governance Bill 2018)을 통해 보완하였음

라. 부처지출 상한(Ministerial Expenditure Ceilings)

- 2019년 지출보고서에 발표된 현재의 부처 지출상한은 보건, 사회보호 및 교육 부처의 경우 인구통계학적 변화를 반영하였지만 그 외 부처는 현 상태를 그대로 유지하도록 함. 다만 임금과 관련한 부처 상한은 정부가 정한 공공서비스 임금 및 연금 내용을 반영하도록 조정하였음

마. 예산투명성 제고(Budget Transparency)

- 최근 재정의 책무성을 강조하는 IMF의 재정투명성 규정(IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency)에 따라 재정투명성을 높이고 예산 결정에 보다 효과적인 국민의 참여를 촉진하기 위한 노력이 전 세계적으로 증대되고 있음
- 이러한 국제적 추세를 반영하여 공공지출에 대한 투명성과 책임성, 개방성 증진을 목표로 예산체계에 대한 개혁을 추진하였음

- 즉, 공공지출에 대한 정보 공개를 적극적으로 추진하여 공공서비스 성과보고서(Public Service Performance Report)를 발간하고 10년 동안의 정부지출에 대해 그래픽을 통해 설명해주는 웹사이트(www.whereyourmoneygoes.gov.ie)를 개설하였음

참고자료

아일랜드 공공지출개혁부, 『하계 경제보고서』, <https://assets.gov.ie/10498/79569b9ea87b4be5bd077bb622c2d1ff.pdf>, 검색일자: 2019. 7. 30.

(작성자: 임소영 선임연구원)

『공공서비스 성과보고서』 발간

— 2019.5, 공공지출개혁부 —

1. 공공지출개혁부의 하계 경제담화 발표

- 2019년 5월, 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform)는 2018년도 『공공성과보고서』(2018 Public Service Performance Report)를 발간함
 - 2015년 OECD의 권고¹⁾로 도입되어 올해로 3번째로 발간된 본 보고서는 공공재정이 투입된 정부 사업의 성과에 관한 내용을 담고 있으며, 부처 예산 심의의 참조자료로 활용됨
 - 아일랜드 성과보고서에는 제1장 개요, 제2장 예산부문별 성과, 제3장 평등예산 성과 등의 내용이 포함되어 있음[그림 1])

[그림 1] 아일랜드 성과보고서 목차

제1장 개요		아동청소년	37
성과주의 예산의 정의	1	국방	39
2018년도 공공서비스	5	기업과 혁신	41
공공서비스 개요	6	외교	43
2018년도 블랙시트 대비 상황	8	언론 및 기후변화, 환경	47
		금융	50
제2장 부문별 성과		문화유산	52
제2장의 소개	9	지역개발	55
고용 및 사회보호	10	수상실	57
보건	13	제3장 평등 성과	
교육과 기술	18	평등예산 개요	60
주거 및 지방행정	21	평등예산 정의	61
법무 및 평등	24	평등예산 의제	64
교통, 관광 및 스포츠	28	업데이트	65
농업 및 식품, 해양	30		
공공지출개혁	33		

출처: 『공공서비스 성과보고서』 p. 3, 검색일자: 2019. 7. 30.

1) OECD(2015), Review of Budget Oversight by Parliament: Ireland.

- 특히 이번 성과보고서에는 평등예산(Equality Budgeting)²⁾에 관한 업데이트 내용이 포함되어 있음
 - 평등예산은 2018년 처음 시범 운영되었으며, 빈곤, 사회경제적 불평등과 장애 등에 관한 내용을 담고 있음. 주요 의제는 다음과 같음
 - 여성 기업인 지원
 - 이공계 여성인력 지원 (Science, Technology, Engineering, and Mathematics, STEM)
 - 중증환자 가정에 대한 무료 에너지 지원
 - 육아 지원

[그림 2] 평등예산의 주요 의제

1. 양성평등 확보

- 1-1. 성인 여성 및 청소년들의 사회경제적 불평등 해소와 여성지도자 지원
- 1-2. 성폭력 및 여성에 대한 폭력 근절
- 1-3. 부모의 돌봄기회의 형평성 증진

2. 장애를 가진사람들에 대한 동등한 기회보장

3. 사회 소수집단에 대한 통합 추진

4. 건강과 웰빙서비스에 대한 접근성 강화

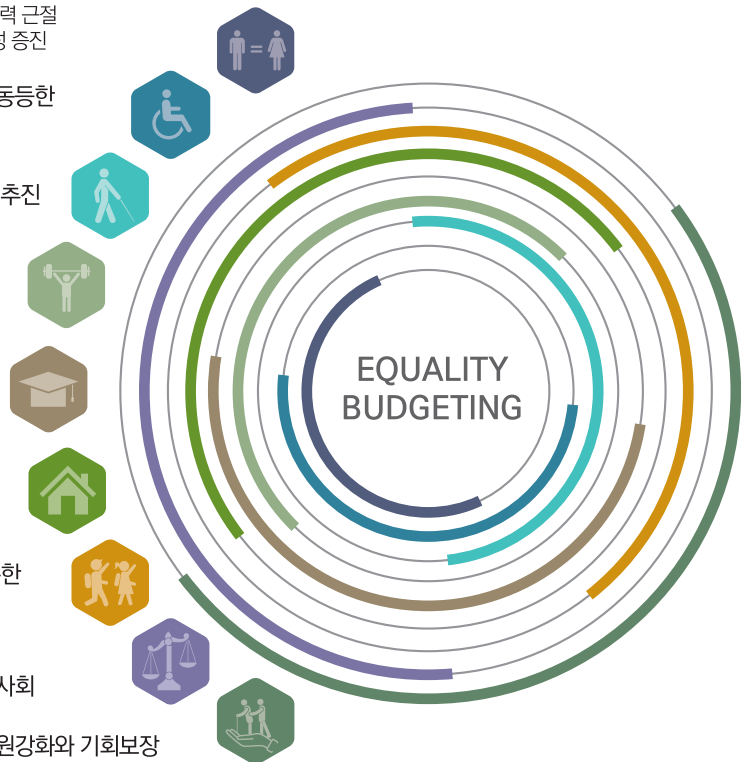
5. 교육기회의 형평성

6. 주거에 대한 접근성

7. 아동 및 청소년 서비스를 통한 조기 지원

8. 모두에게 안전하고 동등한 사회

9. 사회경제적 약자에 대한 지원강화와 기회보장



출처: 『공공서비스 성과보고서』 p. 68, 검색일자: 2019. 7. 30.

2) OECD는 아일랜드 공공지출개혁부와 사회정의 및 평등부(Department of Justice and Equality)의 위임을 받아 평등예산에 대해 검토하고 평등예산이 정부예산과정의 핵심으로 자리매김하도록 조치를 취할 것을 권고하였음. OECD의 검토 보고서는 9월에 발간될 예정

- 한편, 성과목표는 매년 수정예산서(Revised Estimates Volume, REV)에 게재되는데, 시기상의 문제로 수정예산서에는 실적치를 포함시키지는 못하고 성과보고서에 사업 성과를 발표하고 있음
- 공공재정의 성과에 대한 정보는 이 외에도 하계 경제보고서(Summer Economic Statement), 국민 경제담화(National Economic Dialogue), 중기지출보고서(Mid-Year Expenditure Report), 지출보고서(Expenditure Report), 공공서비스의 수정예산서(The Revised Estimates Volume for the Public Service)를 통해서도 확인할 수 있음
 - 하계 경제보고서(Summer Economic Statement)는 전반적인 경제 및 재정 전략에 대한 내용을 담고 있으며 다음 예산을 위한 재정적 수치들을 제시함
 - 국민 경제담화(National Economic Dialogue)는 예산의 사회·경제적 우선순위에 관한 의견 교환을 위한 간담회의 성격을 지님
 - 중기지출보고서(Mid-Year Expenditure Report)는 OECD의 권고로 도입되었으며, 예산에 대한 충분한 사전 검토 없이는 중도에 정책을 변경할 수 없도록 하기 위함
 - 지출보고서(Expenditure Report)는 내년도 예산안에 대한 내용을 담고 있으며 3년 동안의 예산상한선을 포함함
 - 12월에 발간되는 수정예산서(The Revised Estimates Volume for the Public Service)는 내년도 예산안에 대한 세부사항을 담고 있으며 정부가 제공하는 사업에 대한 간략한 정보를 제공해주고 있음

참고자료

아일랜드 공공지출개혁부 성과보고서, <https://assets.gov.ie/31683/1d03eae61a74bc0bd9b646d6c09a70e.pdf>, 검색일자: 2019. 7. 30.

아일랜드 공공지출개혁부 웹사이트, <https://www.gov.ie/en/collection/68680c-public-service-performance-reports/>, 검색일자: 2019. 7. 30.

(작성자: 임소영 선임연구원)

4. 영국

영국 정부의 단일부처계획(Single Departmental Plans) 발간

- 2019. 7, 재무부 -

- 영국 정부는 2015-16 회계연도부터 단일부처계획(Single Departmental Plans)을 새롭게 도입하면서 정부의 우선순위를 반영하여 지출검토와 부처별 성과계획의 연계를 강화하고 투명한 성과 체계(framework)를 구축하고자 함
 - 의회에서 선정한 우선순위와 목표에 따라 각 부처가 어떻게 정책을 이행하고 있는지를 설명하고 단일부처계획을 통해 정부가 성과를 모니터링하는 방식을 개선하고 국민들은 성과 및 정책별 진행상황을 추적할 수 있도록 함

- 영국 단일부처계획의 주요 목적은 아래와 같음
 - 각 부처는 정부의 우선순위를 고려하여 핵심사업(major programs)을 선별하고 이를 효율적으로 수행하기 위한 구체적인 방안을 제시함
 - 주요 핵심사업의 지출한도, 필요 예산 등을 명확히 제시하고 이를 지출검토서(Spending Review)에 포함하도록 함
 - 정확한 지표를 통해 예산결정 과정에서 정확한 정보를 제공하고 잠재적 위험 요인을 발굴함
 - 중앙정부는 단일부처계획을 통해 관리정보를 체계화 및 합리화함으로써 부처들의 업무 부담을 덜어주고자 함

- 영국 각 부처들은 2019년 6월부터 7월까지 단일부처계획을 발표하고 부처별 핵심사업에 대한 지출한도, 집행계획, 성과관리 방안 등을 설명함

- 금번 단일부처계획은 10월 31일로 예정되어 있는 브렉시트(Brexit)에 대응하기 위한 방안이 중점적으로 소개됨

- 이하에서는 브렉시트에 대응하기 위한 영국 정부의 전략을 재무부(HM Treasury)의 단일부처 계획을 중심으로 살펴봄

1. 지속가능한 성장을 목표로 공공 재정자원을 분배하여 투자가치를 보장하고 공공 서비스의 성과를 개선

- 재정의 지속가능성 보장
 - 구조적 적자를 GDP 대비 2% 미만으로 줄이고 2020~21년까지 부채를 감소시켜 정부가 재정 규정을 준수하도록 함으로써 영국의 예산을 향후 5년 내로 안정화
 - 다양한 브렉시트 시나리오에 대한 재정정책 대응 개발 지원을 포함하는 새로운 정부 재정 체계를 개발하여 공공부문 순부채(Public Sector Net Debt)를 지속가능한 수준으로 하향화
 - GDP 대비 공공부문 순부채 비율을 85.6%에서 2022~23년에 77.9% 수준으로 하향
 - GDP 대비 공공부문 순차입금(Public Sector Net Borrowing) 비율은 2.3%에서 2022~23년에 0.9% 수준으로 하향
 - 공공재정 운영에 있어 사이버 보안을 강화하고 사업의 지속성을 유지
 - 브렉시트 후 국채시장(Gilt market)의 안정화와 발전을 지원하며 정부 자산과 부채 관리 강화
- 안전한 재정건전성 유지를 위한 지속가능한 조세, 수당 및 연금 설계
 - 개인세(Personal Tax) 개선과 앞서 발표된 개정안을 포함하여 정부의 재정과 경제적 목표에 맞는 생활수준을 지원
 - 세금 수령과 관련한 위험성을 모니터링하고 정부가 지출 증가에 비해 수익을 증대할 수 있다는 신뢰를 구축
 - 지속가능한 저축시스템과 연금시스템 구축을 통해 시민들의 참여율 제고를 도모
 - 영국 국세청(HM Revenue & Customs, HMRC)과 협력하여 세금 회피, 탈세, 채무 불이행으로 인한 손실을 최소화하고 세금 공제시스템 내의 부정행위 및 오류를 감소
- 공공지출 규제 및 투자가치와 효율성 향상
 - 높은 수준의 정부 재무보고서와 데이터로 정부의 결정과 책임에 대한 정보 제공 시스템 개선
 - 2020~21년 이후 각 부처의 지출 예산 책정을 위한 지출검토서(Spending Review) 준비
 - 공공지출 자금에 대한 효과적인 지출과 투자가치를 제공하여 급여정책의 타당성을 보장
 - 정부 재정 기능의 효율성을 높이기 위해 영국의 정부기관들과의 협력 증진

- EU 탈퇴 후 전환을 지원하기 위해 주요 공공 재정지출에 관한 관리 강화
 - 각 부처의 지출검토서(Spending Review)를 검토하고 이에 동의하며 모든 부서의 성과 체계를 관리
 - 각 부서의 예산과 프로젝트 제안을 조사하여 연간 지출 통제(in-year spending control)를 유지하고 공공 자금 가치를 극대화

2. EU 탈퇴 후에도 지속가능하고 균형 있는 거시경제 환경과 금융 시스템의 안정성을 보장

- 영국 재무부는 재정정책과 연구 지원을 위한 근거 제공
 - 영국의 경제(재정) 성과, 전망, 위험 요인에 대해 지속적인 평가 제공
 - 브렉시트에 대한 정부의 입장을 알리기 위한 경제 분석, 모델링, 정책 조언 제공
 - 거시적 경제 전략과 미시적 경제 정책 결정의 일치성 보장
 - 영국 통화정책(Monetary Policy) 개발을 모니터링하고 통화정책 체계의 전반적인 조언 제공
 - 경제와 사회 연구에 대한 전문성 증진
- 안정적이고 효율적인 금융서비스 촉진
 - 브렉시트 이후 새로운 규제와 무역 권한을 도입하여 영국을 세계적 금융 중심으로 성장시킴
 - 취약 소비자층을 보호하며 생산자가 소비자에게 포괄적이고 비용 효율이 높은 제품과 서비스를 제공하는 금융 시장 촉진
- 금융 부문의 안정성과 경제적 탄력성 확보
 - 정부의 재정 정책과 비상사태 대비책을 위한 분석과 정보 제공
 - 필요시 은행 자산 처분에 대한 대비책을 준비하고 이를 실행
 - 운영 복원력을 증진하여 금융 시스템에 대한 신뢰도를 유지하고 증가하고 있는 사이버 위협에 대응할 수 있는 당국의 역량 개발
 - G7과 금융안전위원회(Financial Stability Board)를 포함하여 금융서비스 사이버 보안에 대한 국제정책 마련
 - 브렉시트 후 금융 안전과 실물 경제에 관련된 위험을 식별하고 완화

■ 영국의 글로벌 경제 및 금융 이익 증진 및 보호

- 주요 국가들과의 상호 경제 감시, 분석, 정책 참여 프로그램을 통해 정책 목표 달성
- G20, IMF 등 국제기구를 통해 규칙 기반 국제 경제시스템을 촉진하여 글로벌 경제 위험을 관리하고 영국의 기회를 극대화
- 타 정부 부처 및 국제기관 등 외부 이해관계자들과 함께 금융제재에 대한 인식 제고 및 개선
- 브렉시트 후 분리 이슈(seperation issue)를 관리하고 브렉시트 협상에 대한 조율 및 주도

■ 효과적이고 균형 잡힌 금융 제재(Financial Sanctions)의 이행

- 거시적 경제 환경, 금융시스템, 국가 안보를 위해 금융 제재, 대테러 활동, 확산 금융(Proliferation Finance)을 적절히 이행
- 브렉시트 이후 영국 정부 및 외부 관계자가 새로운 금융 제재를 구현할 준비가 되어 있는지 확인
- 합리적인 금융 제재 집행
- 민간과 공공 부문이 협력하여 금융 제재 의식 구축

3. EU 탈퇴를 계기로 종합적인 구조개혁을 통해 고용률과 생산성을 높이고 영국 모든 지역에 걸쳐 성장과 경쟁력을 확보

■ 지속가능한 성장, 생산성 및 경쟁력 촉진

- 다양한 경제활동 내에서의 경쟁, 소비자 보호, 경제 규제를 혁신적으로 수립하여 생산성을 향상시키고 영국의 경쟁력 유지를 위한 장기적 개혁 프로그램을 추진함
- 노동시장 체제를 개선하여 지속적으로 높은 고용률을 도모하고 경제 환경 변화 및 EU 탈퇴로 인한 도전과 기회에 효과적으로 대응함
 - 영국의 고용률은 2018년 2월 기준 75.4%로 G7¹⁾ 국가 가운데 3위를 기록하고 있음. G7 국가의 평균 고용률은 70.9%임
- 경제적 수용성(Affordability), 투자가치 향상과 지출 관리를 통해 지출 통제 방안을 세우고 기준, 그리고 새로운 지출 항목에 대한 정부의 개입이 명확한지에 대한 근거를 제시
- 브렉시트 이후의 경제에 대한 정부의 비전을 정의하고 구현하기 위해 영국 재무부는 핵심적인 역할을 수행하고 향후 EU 국가들과의 협상에서 영국의 경제적 이익을 대변함

1) 주요 7개 선진 국가를 뜻하며 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 캐나다, 일본이 회원국으로 세계 경제가 나아갈 방향과 각국 경제정책의 주요 이슈를 논의함

■ 지속가능한 세수(Tax Revenue) 확보

- 2019년 예산과 2019~20의 재정 법안(Financial Bill)과 함께 대응력 있는 조세 정책과 법인세 개혁을 실시하고, 브렉시트 이후 영국 투자 지원을 위해 기업세와 소비자세를 사용할지에 대한 제안을 개발함
- 디지털 경제에서 발생하는 조세 이슈와 국제조세 규정의 변화에 따라 세수 확보에 있어 유연한 리더십을 기술하고 국제적인 수준으로 조세 규정이 발전하는 것을 목표로 함
- 브렉시트 이후 조세 정책과 탈세(Tax Evasion and Avoidance) 방지 방안에 대해 HMRC와 협력

■ 브렉시트 후 효과적이고 효율적인 세관 제도 보장

- HMRC와 협력하여 브렉시트 협상을 주도하고 영국의 관세 협정을 위한 인프라와 운영 프로세스가 준비되어 있는지 확인
- 정부의 광범위한 무역 프로그램의 일환으로 기존 관세협정을 이전하고 새로운 관세협정 체결을 위해 다른 국가들과 협력

참고자료

GOV.UK, HM Treasury, “HM Treasury single department plan,” 2019. 6. 27., <https://www.gov.uk/government/publications/hm-treasury-single-departmental-plan/hm-treasury-single-departmental-plan--2>, 검색일자: 2019. 8. 1.

(작성자: 허영미 선임연구원)

5. 호주

공공 지배구조, 성과 및 책임성 (Public Governance, Performance and Accountability)

– Newsletter 55 –
– 2019. 8, 재무부 –

- 호주 재무부는 2013년 발효된 공공 지배구조, 성과 및 책임성법(Public Governance, Performance and Accountability Act, PGPA)에 입각한 공공관리개혁 의제(Public Management Reform Agenda, PMRA)에 관한 최신 정보를 제공하는 뉴스레터를 지속적으로 발간하고 있음
 - 2019년 8월에 발간된 뉴스레터의 주요 내용을 요약하면 아래와 같음

1. 임원의 급여 및 보수에 관한 보고(New Executive Remuneration Reporting Requirements)

- 2018-19년 연차보고서를 시작으로 임원의 급여 및 보수에 관련한 정책과 세부 내역을 필수적으로 보고해야 함
- 이전에는 기관 또는 기업(corporate) 웹사이트에 자발적으로 공지하였으나 2019년부터는 연차 보고서에 필수적으로 포함시켜야 하며, 자세한 내용은 연방기관에 대한 PGPA 규칙 파트 C 및 연방기업에 대한 PGPA 규칙 파트 3-3에 명시되어 있음

2. 2019-20년 기관계획서(Corporate Plans)

- 2019-20년 기관계획서는 2019년 8월 31일까지 각 기관의 웹사이트에 게시되어야 함
- 기관계획서 발행 전 각 부처의 장관 및 재무부 장관에게 검토를 받아야 함

3. 플립차트 추가사항(Changes to the Flipchart)

- 모든 연방 기관과 산하기관들이 어느 포트폴리오에 속해 있는지를 요약한 것을 플립차트(Flipchart)라고 부름
- 새로운 연방 기관 및 산하기관의 플립차트는 2019년 7월 1일에 공개되었으며, 두 개의 비영리 연방기관이 플립차트에 새롭게 추가됨
 - 첫 번째는 국가 철도 기관 포트폴리오(National Faster Rail Agency in the Infrastructure, Transport, Cities and Regional Development portfolio)이며, 두 번째는 오스트레일리아 원주민 포트폴리오(National Indigenous Australians Agency in the Prime Minister and Cabinet portfolio)가 새롭게 추가됨
- 호주증권투자위원회(the Australian Securities and Investments Commission)가 1999년 공공서비스법(the Public Service Act)에 따라 더 이상 채용을 하지 않는다는 점이 추가적으로 반영됨

4. 2019년 위험 관리 벤치마킹 프로그램의 주요 결과(Key findings from the Risk Management Benchmarking Program)

- 벤치마킹 프로그램은 위험 성숙도 모델을 사용하여 연방정부 위험관리정책(Commonwealth Risk Management Policy)의 9가지 요소에 대한 위험 관리 능력을 자체적으로 평가할 수 있도록 설계됨
- 점진적이기는 하나 지난 5년간 위험 관리 능력이 꾸준히 개선되어 약 12%가량 증가된 것으로 평가됨
- 공유된 위험 관리(Managing Shared Risk), 위험 관리 능력(Risk Management Capability) 유지 등 복합적인 관리 부분은 상대적으로 낮은 점수를 유지했지만 본 프로그램을 도입한 2015년에 비해 상당히 큰 진전을 보임

- 상위에 랭크된 4대 위험 요인은 서비스 및 프로그램 제공(service and program delivery), 인력(people), 재정(financial)과 이해관계자 관리(stakeholder management)임
- 새롭게 떠오르고 있는 4대 위험 요인으로는 기술(technology), 정치(political), 서비스 및 프로그램 제공(service and program delivery), 그리고 재정(financial) 요인이 선정됨

5. 위험 관리 리더십 과정 업데이트(Update to Leadership in Risk Pathway)

- 컴커버(Comcover)는 포괄적이고 신속한 위험관리 및 보험서비스를 제공하는 호주 정부의 일반 보험기금(Australian Government's general insurance fund)으로 1998년 설립 이래로 160개 이상의 호주 정부기관 및 산하기관들이 가입되어 있으며, 기금 회원들의 보험위험을 관리하고 정부 운영에 있어 위험관리가 가능하도록 도와주는 역할을 수행함
 - 2018년에는 위험관리에 관한 교육 프로그램을 운영한 바 있으며 2019년에는 위험 관리 리더십 세션을 개최함
 - 경영진이 어떻게 위험 관리 능력을 구축하고 긍정적인 문화를 형성하는 데 필요한 리더십 발휘에 관하여 설명함
 - 본 세션에서는 매일 위험 요인에 직면하는 사람들과 기관의 위험 관리 체계를 설계하고 구현하는 전문가들을 위한 무료 워크숍 또한 제공함

6. 부정행위 센터 출범(Launch of the Fraud Centre)

- 호주 정부는 2019~20년 예산서에 정부 통합의 부정행위 방지 협정을 강화하기 위해 법무부(Attorney General's Department)에 2년에 걸쳐 총 700만호주달러를 분배하였으며, 법무성 내에 연방 부정행위 방지센터를 설립하고 연방기관에 부정행위 방지를 위한 정보를 제공하도록 함
 - 정부를 대상으로 한 불법행위의 영향을 보다 정확하게 파악하고 부정행위 방지법에 대한 효과성을 평가
 - 이전 부정행위 사례를 기관들과 공유하고 정책과 프로그램 설계에 있어 후속 통합을 장려
 - 정보 공유를 방해하는 요소를 파악하고 이를 극복하기 위한 해결책 마련
 - 기관들과 협력하여 정부 전반의 부정행위에 대한 이해도를 높이고 전문지식과 경험을 공유하여 부정행위 방지의 효율성을 높임

- 본 센터의 장기적인 목표는 부정행위를 저지, 감지, 예방하는 조치에 대한 보다 수준 높은 이해를 촉진함으로써 기관에서 부정행위가 발생하지 않도록 대비할 수 있도록 하는 것임

참고자료

Australian Government, Department of Finance, *Public Governance, Performance and Accountability: Newsletter 55*, 2019. 8. 2., <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/PGPA%20Newsletter%2055%20Final.pdf>, 검색일자: 2019. 8. 5.

(작성자: 허영미 선임연구원)

6. OECD

성과주의 예산을 위한 OECD 우수사례 (OECD Good Practices for Performance Budgeting)

- 2019, OECD -

I. 배경

- OECD에서 정의한 성과주의 예산은 성과정보를 예산 편성에 직접 적용하거나 예산기획 단계에서 적용하는 등 예산 결정에 성과정보를 체계적으로 활용하는 것을 의미하며, 의회와 국민에게 재정 지출 및 달성된 결과를 제시하여 예산 과정 전반에 투명성과 책임성을 높이기 위한 목적을 가짐
 - 성과주의 예산개혁은 당초의 기대에 비해 미흡한 점도 있었지만, 성과주의 예산을 채택한 국가들은 지속적인 노력을 통해 점진적으로 개선해 나가고 있음

- 이 보고서는 OECD 회원국들의 10년 이상 축적된 경험과 여러 설문 조사 결과를 바탕으로 행정적인 과부하는 피하면서도 성과주의 예산제도의 이점을 얻을 수 있는 방법에 대한 통찰력을 공유하고 실제적인 예를 제공하고자 함

II. 성과주의 예산의 7가지 우수 사례(Good Practice)

1. 성과예산 책정의 근거와 목표는 명확하게 문서화되고, 주요 이해 관계자의 관심을 반영함

- 성과예산 편성에 대한 근거, 목표 및 접근방식이 예산 관계법 또는 재정 관리 개혁 프로그램과 같은 전략 문서에 명시되어 있음
 - 예시로 뉴질랜드는 2013년 「공공재정법」 및 「국가조직법」을 개정하여 성과예산체계에 관한 명확한 근거를 마련하였음

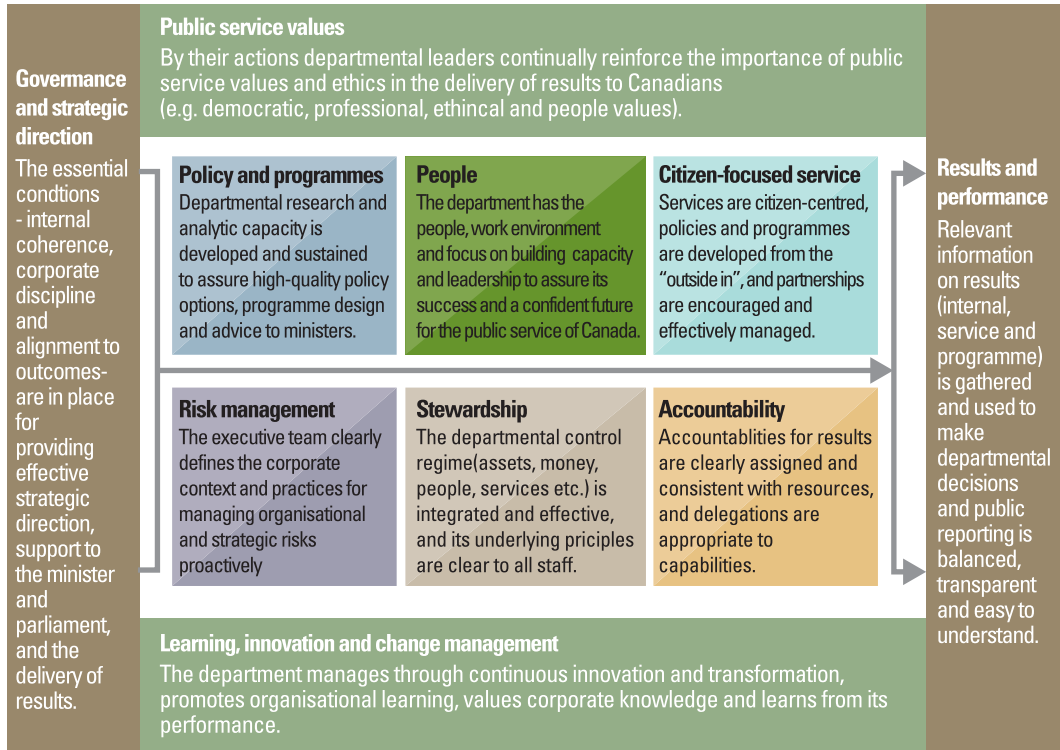
〈뉴질랜드 사례〉

뉴질랜드의 성과예산 편성은 ① 자금 조달 승인 방법과 관련 성과 보고 요건을 규정하는 「공공재정법」(Public Finance Act)과, ② 최고관리자(정부 부처 장)의 책임을 규정하는 「국가조직법」(State Sector Act)의 두 주요 법안에 의해 규정됨. 이 두 법은 2013년에 아래와 같이 변경됨

- 부처 이기주의(silo) 행동을 혁파하여 시스템 전반에서 결과를 보다 잘 전달하고, '집합적 이익에 대한 정부의 대응성'을 부처 최고책임자의 책임으로 명확히 제시하고, 다양한 자금 흐름을 포괄하여 새로운 다층적 세출구조를 창출
- 최고 책임자는 다른 사람들과 더 긴밀한 제휴를 지원하도록 기능과 권한을 위임하여 더 나은 서비스 및 지출가치(value for money)를 장려함
- 국가 서비스위원회는(State Services Commission)는 국가 서비스 및 중간 관리자에 대한 감독과 관련해 명확한 역할을 확립하여 집행수준에서의 리더십을 강화하고, 최고 책임자의 재정의 지속가능성에 대한 책임을 강화함
- 납세자들의 세금으로 무엇을 달성했고 기관들이 어떠한 우선순위에 따라 어떻게 진전하고 있는지를 의회와 대중이 보다 쉽게 알 수 있도록 의미 있는 정보를 제공함

- 예산 순기 내에서 이해관계자 다수의 관심과 우선순위가 성과예산제도의 목적과 설계에 투영되었음
 - 프랑스, 호주와 같은 국가들은 입법부가 서비스 측면에서 무엇을 전달하고 있는지에 대한 더 나은 정보를 요구하면서 개혁을 촉진하는 중요한 역할을 한 반면 영국은 행정부가 주도하여 선거 공약을 달성하기 위한 수단으로서 성과예산제도가 도입 운영되고, 일부 국가(예: 미국)에서는 성과예산 편성이 서비스 제공 및 성과에 대한 사업 관리자의 주의를 집중시키면서 성과를 개선하기 위한 관리 도구 이상의 것으로 간주되기도 하였음
 - 시간이 지나면서 여러 국가들은 우선순위와 기대수준을 수정하고 있는데, 호주의 최근 변화는 성과데이터를 사용하도록 권장하는 데 초점이 맞춰진 반면, 네덜란드는 결과에 대한 책임에 초점이 맞춰짐
- 성과예산 편성은 고위 관료 및 정치 지도자의 지지를 받음
 - 성과 문화를 정착시키려면 고위 공직자 및 장관에게 결과에 대한 책임을 묻겠다는 정치적 의지가 필요
 - 캐나다 정부의 행정관리책임제도(Management Accountability Framework, MAF)는 모범 사례로 볼 수 있는데, MAF는 관리 성과에 대한 공통된 기대를 설정하고 부서/기관과 재무위원회 사이의 책임에 대한 기초가 됨

[그림 1] 캐나다의 행정관리책임제도



출처: OECD, Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, 2015

■ 성과예산의 도입은 규제 및 가이드라인에 의해 뒷받침됨

- 예산기본법이나 규정은 입법부에 의해 채택되는 예산 지출 및 유형의 토대를 제시하고, 그러한 법률과 규정의 변경은 성과주의 예산 편성의 강력한 기반을 제공함
- 법적 구속과 같은 강력한 형태는 예산 지출이 사업에 기초하고 의회가 승인한 예산에는 성과 지표와 목표가 포함되어 있다는 것을 의미하며, 약한 형태로서의 규제는 추가적인 예산 정보로 사업과 성과에 관한 정보를 의회에 제공하도록 요구하는 수준임
- 성과 지향적 예산에 대한 입법의 예로는 2001년 프랑스의 LOLF(Loi Organique Relative Aux Lois de Finance)가 있고, 예산 절차의 변경을 포함한 일반 성과 법률의 사례로는 2013년 호주의 PGPA법(Public Governance, Performance and Accountability Act)이 있음

2. 성과예산은 정부의 전략적 목표와 우선순위에 따라 지출을 조정함

■ 예산안은 개발 계획, 정부 프로그램 및 전략적 방향과 우선순위에 대한 문건 및 책무와 체계적으로 연계되어 있음

- 성과예산의 도입은 계획의 질을 향상시키고, 중기적으로는 전략적인 계획목표와 자원프로세스를 연계할 수 있는 기회를 제공하는데, 오스트리아는 예산 과정 내에서 전략적 정책 목표와 성과지표를 어떻게 체계적으로 연계할 수 있는지에 대한 좋은 실천 사례를 제공함

〈오스트리아의 전략과 예산과의 연계 사례〉

- 오스트리아의 성과예산제도는 예산 장(chapter)의 결과 목표가 국제 전략(예: EU 2020)이나 연방정부의 프로그램 및 부문 전략(예: 연구, 기술 및 혁신 전략)과 일치하도록 요구함
- 연간 예산에서는 각 결과 목표가 상세히 기술되고, 일선 부처는 왜 특정 목표를 선택했는지 및 목표와 중요한 전략 사이의 연관성을 기술해야 함. 예를 들어, 예산서 제20장(노동시장)에는 특정한 형태의 실업을 줄이는 것을 목표로 몇 가지 성과지표가 제시되어 있으며, 이는 EU 2020전략의 국내 목표와 연계되어 있음
- 예산 준비 과정에, 연방성과관리사무처(Federal Performance Management Office, FPMO)는 국가 및 부문별 전략과 목표가 연계되는지 확인하는 것을 포함해 제안된 목표와 지표를 검증하고, 목표와 지표가 품질 기준을 충족하지 못할 경우, FPMO는 입안 단계에서 초안을 수정하도록 일선 부처에 권고함. FPMO는 또한 성과 정보의 사후 평가 단계 이후 결과를 공개함

■ 중기재정계획(medium-term expenditure framework, MTEF)은 성과예산의 준비를 위한 실제적이고 신뢰할만한 재정모수(fiscal parameter)를 제공함





- MTEF은 공공지출을 국가 우선순위에 맞게 조정하고 다년간 자원 가용성에 대한 더 큰 확신을 줌으로써 공공지출의 효과를 개선할 수 있으며, 대규모 투자 프로젝트, 신규 사업 및 조직 구조 조정과 같이 집행에 장기간이 소요되는 정책의 보다 효과적인 미래 계획을 용이하게 함
 - 대부분의 경우 총지출에 대해 지출 상한선이 설정되지만, 일부 국가(오스트리아, 독일, 이탈리아, 한국, 네덜란드 및 뉴질랜드)는 프로그램, 부문, 조직에 대한 추가적인 상한선을 가지고 있음
- MTEF이 효과적이라면 행정부가 의회나 독립 재정기관의 규정 준수에 대해 보고할 수 있도록 모니터링 및 집행 기제(mechanism)를 마련해야 하며, 프로그램 수준에서의 상한을 포함해 효과적인 MTEF 과정의 발전은 성과예산의 첫 번째 단계로 간주될 수 있음

- 부처 간 협력이 필요한 복합적인 목표는 중앙정부의 활동과 예산 조정에 의해 달성됨
 - 성과예산 편성에 있어서 공통적인 문제는 정부의 가장 중요한 전략 목표 중 일부는 복잡하거나 까다로운(wicked) 문제와 관련이 있다는 것이며, 다루기 어렵고 여러 기관의 조정을 필요로 함
 - 미국의 사례를 통해 다부처 목표 조정을 촉진하는 제도적 메카니즘을 생각해 볼 수 있음

<미국의 범부처 목표의 조정 사례>

- GPRAMA(2010)에 따라 OMB는 기관과 협력하여 여러 가지 복잡하거나 고위험의 문제를 다루는 4년 결과 지향 목표로서 범부처 목표(Cross-Agency Priority, CAP Goal)를 개발함

Examples of CAP goals and goal statements

 <p>Customer Service Increase citizen satisfaction and promote positive experiences with the federal government</p>	 <p>Job-Creating Investment Encourage foreign direct investment by improving federal investment tools and resources, while also increasing interagency coordination</p>
 <p>Open Data Improve government efficiency and effectiveness by unlocking the value of government data.</p>	 <p>People & Culture Innovate by unlocking the full potential of the workforce we have today and building the workforce we need for tomorrow.</p>

- OMB와 성과개선협의회(PIC)는 기관장을 포함해 목표 지배구조(Goal governance structure)를 도입하고, CAP Goal 진척상황에 대해 정기적으로 검토를 수행하며, CAP Goal팀이 마일스톤과 성과 측정을 발전시키는 것을 돕는 등 지속적인 지원을 함
- OMB와 PIC는 CAP Goal팀이 목표를 관리하고 GPRAMA 보고 요구사항을 충족하도록 지원하는 지침을 제공하며, CAP Goal 지정이 이러한 문제에 대한 리더의 관심을 높이고 기관 간 협업을 높임

3. 성과예산 시스템은 정부 활동의 다양한 특성과 지출 및 결과 사이의 복잡한 관계를 유연하게 다룰 수 있어야 함

- 요구되는 성과정보의 유형과 정도는 사업의 성격에 따라 달라짐
 - 많은 OECD 회원국이 직면하고 있는 공통적인 과제는 공공부문의 다차원적인 성과의 특성을 반영하는 균형 잡힌 지표 세트를 파악하는 것이며, 고려해야 할 핵심은 주요정책 목표의 달성, 고품질 공공 서비스 제공, 지출가치(VfM) 및 규칙 준수 등임

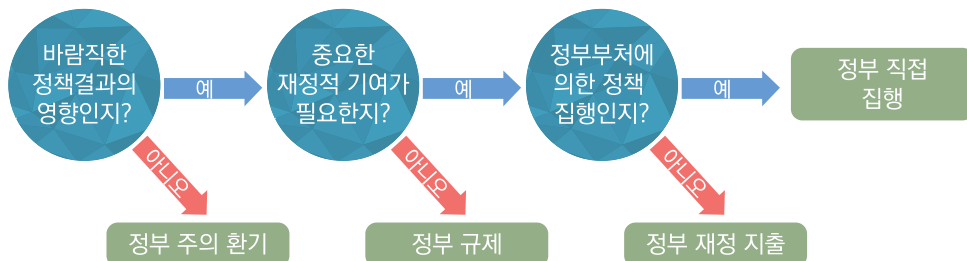
- 프랑스는 납세자, 시민, 공공서비스의 이용자로서 개인에 대응하여 효율성, 사회경제적 효과성, 서비스 품질에 대한 지표를 사용하며, 호주는 좋은 성과정보 개발에 관한 재무부의 지침(아래 참조)을 통해 성과를 설명할 수 있는 다양한 지표가 필요하다는 점을 강조함

〈호주의 성과정보 개발에 대한 재무부 지침(RMG131)〉

- 2015년 4월 호주 재무부는 좋은 성과정보는 기관 활동을 통해 목적을 얼마나 달성하고 있는지를 조화롭게 보여줘야 한다는 내용의 지침을 발표하고, 2016년 7월 후속 지침을 발간하여 바람직한 성과 보고는 아래의 내용을 포함해야 한다고 명시함
 - 목적 및 목적 달성 활동에 대한 공통의 이해를 창출하고, 목적달성의 효과성을 입증할 수 있는 정량적/정성적 수단의 조합을 식별하며, 성과정보를 수집 및 분석할 수 있는 적절한 방법을 선택하여, 명확한 성과 사례를 제공

- 정부는 공공 영역에서 성과의 다차원적인 특성을 감안하여, 다양한 성과측정방식을 활용함
 - 성과예산의 방법론은 정부 지원 활동이 가지는 다양한 특성 및 재정 자원과 성과 사이에 존재하는 다양한 관계를 다룰 수 있도록 유연해야 함
 - 정부는 ‘한 가지 크기가 모든 것에 적합하다’는 접근법보다 예산 투입과 결과 사이의 관계를 반영하여 프로그램의 유형을 구별해야 함
 - 직접 서비스 제공(예: 경찰 및 교육 서비스), 자격 부여 프로그램(예: 연금 및 사회보험), 양도 및 보조금, 보조 조치(예: 지방정부 서비스의 자금 조달), 투자(예: 도로 및 교량 건설), 정책 프로그램(예: 외교 문제, 무역 및 정책), 운영비와 같은 유형 간에는 명확한 차별화가 이뤄질 수 있음
 - 네덜란드의 경우 프로그램 차별화를 위한 분석틀을 제공하여 각 부처가 정책 결과를 통제하는 정도를 파악하도록 함

[그림 2] 네덜란드의 예산과 결과 간의 관계를 기반으로 한 차별화된 접근 방식



- 사업 구조는 부처 및 기관의 행정 책임 및 서비스 제공 기능에 맞춰 조정되며, 지출 분류 및 통제 체계를 개정하여 사업 관리를 촉진하고 결과에 대한 책임을 증진시킴
 - 성과예산의 토대가 되는 중요한 원칙은 프로그램 관리자가 기존 예산 편성보다 더 유연한 방법으로 예산 자원을 관리할 수 있는 권한을 부여받으며, 이는 기존 예산 통제의 대폭적인 완화를 의미함
 - 그러나 품목별 예산통제를 포기하는 것은 통제력을 완전히 상실시킬 위험이 있으므로, 대부분의 국가는 단순화된 분류에 근거한 일부 품목의 통제를 유지하고 있는데, 주로 자본 지출, 임금 인상을 통제하는 것임
 - 호주, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 영국은 프로그램의 주요 기준에 따라 재분류된 예산을 예시함

4. 정부는 성과예산 편성에 필요한 인적 자원, 데이터 및 기타 인프라에 투자해야 함

- 중앙 예산당국은 성과예산제도를 관리하고 운용할 수 있는 역량을 내부 및 각 부처에 구축함
 - 예산당국은 일반적으로 성과예산시스템 설계에서 주도적인 역할을 담당하는데, 성과예산 책정 및 집행, 예산 분류체계, 예산 보고 형식과 통제방식 개선, 프로그램 개발, 성과지표 선정, 성과 목표 설정 등의 과정을 통해 일선 부처를 지원함
 - 이러한 복잡한 업무는 전통적인 예산 부서의 전형적인 재정 및 재무 기술을 뛰어넘는 분석 및 처리 기술을 필요로 함
 - 일선 부처에 효과적으로 관여하기 위해서는 예산 분석가들이 부문별 정책, 프로그램 개입 논리 및 성과 측정에 대해 더 잘 이해할 필요
 - LOLF(Loi Organique Relative Aux Lois des Finances)를 중심으로 한 프랑스의 성과 예산 개혁은 계획 및 자원배분이 잘된 집행 과정의 예를 제공함

〈프랑스: LOLF〉

- 성과예산은 LOLF 개편의 핵심이며, 2001년부터 5년에 걸쳐 개혁이 실시되었음
- 개혁에는 예산에 대한 프로그램 구조 개발, 품목별 예산 통제 완화, 새로운 금융 관리 정보시스템(CHORUS)의 도입, 광범위한 인력 훈련, 변화를 전달하기 위한 적극적인 프로그램 등이 포함되었음
- 이 새로운 시스템은 5년간의 집중적인 준비와 시범을 거쳐 2006년에야 시행되었으며, 그 이후 대체로 안정적으로 운영됨

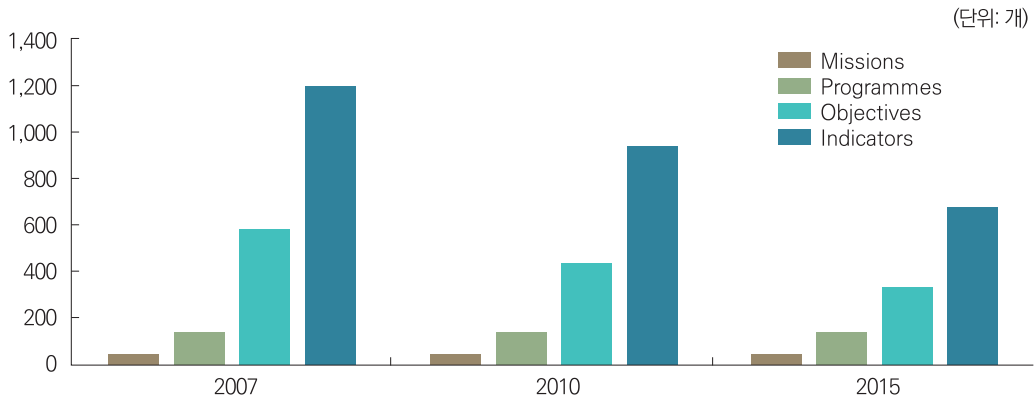
- 호주의 PGPA법(Public Governance, Performance and Accountability Act 2013)과 같은 사례에서도 성과보고와 관련된 정부의 역량, 체계적인 학습의 장려 및 지도에 대한 내용을 찾을 수 있음

〈호주: 더 나은 성과 측정 능력을 위한 문화 구축〉

- 호주 정부에서는 부처간 성과 보고서의 품질에 큰 차이가 있었는데, 이러한 문제를 해결하고자 PGPA 법을 통해 의미있는 개선지원 프로그램(outreach programme)을 도입함. 개선지원 프로그램은,
 - 계획, 연간 성과 보고 및 우수한 성과 정보 구성요소 등을 포함한 다양한 측면의 관리체계를 포괄한 자원관리지침
 - 재무부뿐만 아니라 성과 측정에 관여하는 기관 관계자 상호 간 학습을 도모하는 성과 커뮤니티 이벤트
 - 재무부의 분석에 기초하여 연간계획 및 성과보고서의 좋은 사례를 제시하는 문건 등을 포함하고 있음
- 감사원(ANAO)은 재무부의 활동을 지원하기 위해 부처의 성과측정시스템과 실무관행을 순차적으로 감사하고, 성과관리 틀 자체의 성과를 감사하며, 성과측정시스템이 의미 있는 정보를 제공한다는 확신을 정부와 의회에 보여줌

- 중앙 예산당국은 성과를 개선하기 위해 정기적으로 성과예산 체계의 운영을 검토하고 조정해야 함
 - 많은 OECD 회원국의 성과예산제도는 오랜 기간에 걸쳐 발전하고 성숙해 왔으며, 시스템이 작동되면 예산당국은 정기적으로 시스템 운영을 검토하고 예산 프로그램의 품질을 개선하고 성과에 초점을 맞출 필요가 있음
 - 실제로 OECD 회원국은 여전히 양질의 성과지표를 생산하기 위해 노력하고 있으며, 모든 부문과 프로그램에 걸쳐 일관되게 목표치를 설정하기 위해 노력하고 있음
 - 한편, 프로그램 및 성과 지표의 확산에 따른 정보 과부하가 문제로 대두되자, 행정부처 및 고위관리자의 성과 모니터링에 대한 부담에 대응하여 시간이 지남에 따라 프로그램과 지표를 꾸준히 감소시킴
 - 프랑스는 예산의 성과지표 수를 1,173개에서 677개로 줄였으며, 전략적 목표를 반영하고, 주요 예산 분야를 대표하며, 국제적으로 인정된 성과지표를 우선함

[그림 3] 프랑스: 성과정보 규모의 점진적 감소 사례



출처: Ivor Beazley, OECD Senior Policy Analyst

■ 성과 측정시스템을 점진적으로 개선하여 신뢰성 있는 데이터를 제공함

- 성과 데이터의 품질은 성과예산 시스템을 가지고 있는 많은 OECD 회원국에서 중요한 부분이며, OECD 조사 결과(OECD Performance Budgeting Survey, 2018년) 국가 및 부문 정책 목표와 관련된 성과지표의 질 저하 및 연계성 부족이 성과주의 예산 운영에 여전히 중요한 장애물로 존재
- 데이터 품질과 관련해 중요한 사항은 국가 및 국제 데이터 표준과의 일관성으로, 가능한 수준까지 국가 통계기관에서 성과 데이터를 수집해야 함
 - 이러한 지표는 측정 기준이 OECD, UN과 같은 국제기관에 의해 정의되고 벤치마킹과 학습이 용이하므로 선호됨
 - 프랑스는 국제적으로 비교 가능한 부와 삶의 질과 관련된 지표를 예산 구조에 통합함

〈프랑스: 국가 핵심 성과지표 및 예산〉

- 프랑스 정부는 LOLF 시스템을 기반으로 국제적으로 비교할 수 있는 제한된 지표를 사용하여 전략적인 대시보드를 개발 중에 있는데, 아래의 내용을 포함함
 - FD(OECD), Doing Business(World Bank)와 같은 경제개발지표
 - 성별에 따른 65세 건강기대수명(OECD), 교육받지 않아 학위가 없는(no qualification who are not in training) 18~24세 청년 비율(프랑스Stratégie/Eurostat), 빈곤 격차(World Bank) 등 사회개선지표,
 - GDP 단위당 온실가스 배출량 등 지속가능한 개발 지표(유럽 에너지청/Eurostat)

- 성과 데이터는 시기적절하게 검색할 수 있고 상호운용하며 표준화하고 접근 가능하도록 보장하기 위해 전략자산으로 관리되어야 함
 - 성과 관리를 위해 신뢰할 수 있는 데이터 출처를 확보하려면 다음이 필요함
 - 성과 데이터는 자산으로 운영 및 관리되며, 성과예산 편성을 지원하고 강화하는 전략 자산으로 활용하려면, 정부는 성과 데이터를 수집, 처리, 공유, 제어, 게시 및 재사용하기 위한 강력한 관리체계(governance) 협약을 수립할 필요가 있음
 - 데이터는 공공 조직이 열람할 수 있고 접근할 수 있어야 함
 - 공공 조직과 이해당사자가 성과 데이터의 수집, 관리, 품질 및 신뢰성에 대해 누가 책임을 지는지를 명확히 할 수 있도록 데이터 소유 및 책임 역할이 명확하게 정의되어야 함
 - 데이터는 전체 데이터 가치 사슬에서 데이터 표준화를 위한 표준 및 지침(예: 의미론, 고유 식별자)에 따라 상호 운용 가능해야 함
 - 데이터 제어 및 감사는 전체 가치사슬에서 성과 데이터의 무결성을 보장하기 위해 정의되어야 함
 - 실시간 데이터 액세스가 가능하므로 서로 다른 행위자들 간에 데이터를 지속적으로 공유할 수 있음
 - 성과 관리의 성공은 성과 측정 관점에서 중요한 임무(mission)과 관련한 데이터 출처를 식별 및 공유하는 공공부문의 능력에 달려 있을 뿐만 아니라, 성과관리 주기의 핵심에 데이터를 배치하고 적절히 관리 및 운영하는 역량을 키우는 것에 있음
 - 공공부문이 데이터를 공유하여 활용하기 위해서는 정부 데이터가 어떻게 관리되어야 하는가에 대해 덴마크의 관리체계는 좋은 사례를 제공하고 있음

〈덴마크: 데이터 관리체계〉

- 덴마크 정부는 2010년 정부 데이터의 개방과 재사용을 촉진하기 위해 정부전반의 집단적 협약을 보장하는 '정부 데이터 및 정보 관리 정책'을 개시함
- 데이터 레지스터 개발 초기에는 데이터 사용자의 요구를 고려하는 대신 법적 준수에 중점을 두었으며, 덴마크 정부는 '책임을 명확히 하고 데이터 품질 및 사용을 개선하기 위한 법률 변경'을 포함하여 공공부문의 데이터 관리 거버넌스 시스템을 재검토하기 위해 '기본 데이터 레지스트리 구현 프로그램'(2013-16)을 개시
 - 이 프로그램은 데이터 상호 운용성, 데이터 모델링 및 의미론을 강조했는데, 이는 덴마크 정부가 고용, 세금, 환경 등 주요 정책 분야의 개혁 핵심에 데이터 거버넌스, 데이터 품질, 데이터 사용 및 공유를 중시하는 문화와 공통의제를 형성하는 데 기여함

5. 성과예산은 입법부와 시민사회의 체계적인 감독을 용이하게 하여 정부의 성과 지향과 책임을 강화함

- 의회에 제출된 연간 예산 및 지출 보고서는 성과 목표와 달성 수준에 대한 정보를 포함하고 있음
 - 성과에 대한 정기적인 보고는 책임과 의사결정을 지원하는 성과예산시스템의 필수적인 부분이며, 가장 좋은 방법은 지출의 기초를 구성하는 주요 예산 문서에 성과정보를 통합하거나 성과정보를 예산에 수반되는 보충 정보로 제시함
 - 영국 정부 부처에서 작성하는 통합 연례보고서 및 계정(The consolidated annual report and accounts)은 성과와 재무제표는 물론 지속가능성 목표 달성에 있어 부서별 성과에 대한 상세한 정보를 제공하는 좋은 사례임

[그림 4] 영국: 통합 연례 보고서 및 계정의 내용(교육부 2017-18)

PERFORMANCE REPORT

Permanent Secretary's overview	8
Lead non-executive's overview	11
Portmance overview	13
Financial review of the year	45

ACCOUNTABILITY REPORT

Corporate governance report	55
Governance statement	64
Rernuneration and staff report	80
Parliamentary accountability and audit report	97

FINANCIAL STATEMENTS

Consolidated Statement of Comprehensive Net Expenditure	119
Consolidated Statement of Financial Position	120
Consolidated Statement of Cash Flows	121
Consolidated Statement of Changes in Taxpayers' Equity	123
Department & Agencies Statement of Changes in Taxpayers Equity	124
Notes to the Accounts	125

- 최고 감사기관(supreme audit)은 보고된 성과의 정확성 및 신뢰성에 대한 검증을 포함해 성과 감사를 수행함
 - 최고 감사기관은 의회를 대신하여 예산이 어떻게 사용되었는지에 대한 공식 검토자로서 성과 예산 시스템과 관련하여 중요한 행위자임

- 외부 감사는 최소한 공공 계정에 보고된 프로그램의 성과를 검토하고 보고된 결과를 검증해야 하는데, 여러 국가들의 최고 감사기관은 성과 감사에 대해 광범위한 관점을 취함
 - 미국 GAO의 관점에서 성과 감사는 경영진과 지배구조 및 감독 담당자가 프로그램 성과와 운영을 개선하고 비용을 절감하며 의사결정을 용이하게 하고 공공 책임에 기여하는 데 사용할 수 있는 객관적인 분석을 제공하고, 영국의 NAO는 성과 감사를 강화하여 시대에 뒤떨어진 금융 규제 시스템을 현대화하고 공공 안전을 확보하는 것과 같은 복잡한 문제와 위험에 대한 통찰력을 제공하고 있음

■ 최고 감사기관의 지원을 받는 의회는 성과예산과 재무보고서를 면밀히 조사함

- 일부 OECD 회원국의 의회는 성과예산을 지원하는 데 중요한 역할을 했으며, 정부가 성과 기반 예산과 재무보고서를 검토하고 논의함으로써 지출 결과를 설명하도록 하는 데 중요한 역할을 하고 있음
 - 영국 하원의 심층조사단(Scrutiny Unit)은 위원회들이 지출과 성과에 대한 조사를 수행하는 것을 돕는 전문 조직으로, 의회가 집행부의 책임을 묻는 데 있어 어떻게 역할을 강화할 수 있는지를 보여주는 좋은 사례라고 여겨짐

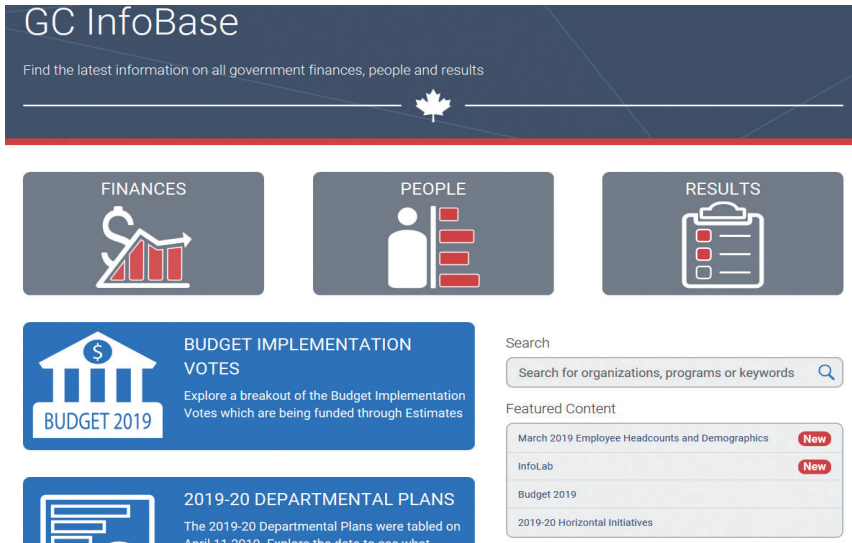
〈영국: 하원 심층조사단(House of Commons Scrutiny Unit, SU)〉

- 하원의 심층조사단(SU)은 정부 지출과 성과를 조사하고, 지출과 전달 간의 관계를 조사하는 특별위원회(Select committees)를 지원함. 심층조사단은 위원회가 성과와 지출 패턴을 분석하여 정부가 성과정보를 개선하도록 촉구하고 집행부에 대한 의회의 이해를 촉진하여 지출과 결과와의 연계가 가지는 가치를 증진시키는 데 기여함. 심층조사단의 역할은 아래와 같음
 - 사업 주기 전반에 걸친 지출과 결과 간의 관계 검토 및 모범 사례 제시를 위한 지침 생성
 - 위원회의 질의에 대한 재정 및 성과 자료 작성(예: 브리핑, 질문, 보고서, 영향 평가 분석 포함)
 - 정부 부처의 연례 중간보고서를 작성하라는 위원회의 권고안을 따르고, 정부 회계를 개선하고 단순화하기 위한 제안서를 개발하는 데 정부와 협력

■ 예산 및 지출 데이터가 기계 판독이 가능하고 접근가능한 형식으로 게시됨

- 온라인 성과 포털 또는 중앙정부 데이터 포털은 시민 사회나 언론이 성과에 대한 책임을 정부에 물을 수 있도록 지원하며, 공개적인 정부 데이터 정책을 통해 데이터에 접근할 수 있어야 함
 - 캐나다의 InfoBase 시스템은 성과 정보 및 데이터에 대한 대중의 접근성을 향상시키기 위해 지출 및 성과 데이터를 체계적으로 연계함

[그림 5] 캐나다: TBS InfoBase



자료: <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#start>, 검색일자: 2019. 9. 27

- 멕시코의 예산 투명성 포털 역시 성과 데이터와 시각화 도구를 포함해 예산 정보에 접근할 수 있도록 하여 정보를 보다 쉽게 이해하고 접근할 수 있도록 설계됨

[그림 6] 멕시코: 예산투명성 포털

Mexico became the first country to formally adopt the Open Fiscal Data Package!

September 8, 2016 / in Publish, Use / by GIFT



자료: <http://www.fiscaltransparency.net/use/mexico-became-the-first-country-to-formally-adopt-the-open-fiscal-data-package/>, 검색일자: 2019. 9. 27

6. 성과예산은 사업 평가 및 지출 검토를 포함해 성과 지향성을 개선하기 위해 설계된 다른 도구들과 보완적이어야 함

- 새로운 지출 프로그램에 대한 사전적(Ex ante) 평가는 주요 성과지표를 포함해 사업의 기획을 강화하고 모니터링 및 사후적 평가(ex post) 과정을 촉진시킴
 - 사전 평가에는 사업목표와 전략 목표와의 연계성, 사업 논리, 목표치를 포함해 비용 및 성과 지표에 대한 내용이 담겨야 함
 - 칠레는 사전 평가에 대한 체계적인 접근방식의 모범 사례를 제공

〈칠레: 사전 평가시스템〉

- 프로그램에 대한 사전 평가는 2008년부터 시작되었으며, 사전 평가의 특정한 목적을 아래와 같이 명시함
 - 각각의 프로그램이 ① 대중적 이슈인지, ② 고려해야 할 수혜대상이 있는지, ③ 후속전략이 어떠한지, ④ 제공되어야 할 바람직한 공공서비스와 기대되는 결과가 무엇인지를 기술함
 - 프로그램의 결과에 대한 후속 모니터링 및 평가를 촉진함
 - 공공서비스 제공 프로그램의 일관성을 향상시키는 데 기여함
 - 공공 자원의 할당 및 관리의 투명성에 기여함

- 주요 지출 프로그램에 대한 사후적 평가가 순차적으로 수행되고 그 결과는 예산 준비 과정에 체계적으로 반영됨
 - 예산 규정에 따라 모든 지출 프로그램을 순차적으로 평가해야 하고, 고가치, 고위험, 정치적 중요도에 따라 우선순위를 정하며, 예산당국은 평가 정책과 기준에 대한 지침을 제공해야 함
 - 또한 평가 결과를 예산 의사결정 과정에 반영해야 함. 칠레는 예산법에 평가 결과를 예산절차의 일부로 간주하도록 규정하고 있고, 캐나다는 각 부처가 재무부에 제출하는 예산의 일부로서 평가를 통해 도출된 증거자료 등을 제시할 것을 권장함
- 지출 검토는 지출 정당성을 검토하고 우선순위 목표를 지원하기 위한 조정가능한 예산 절감을 식별하기 위해 성과예산과 연계하여 활용됨
 - 지출 검토는 현재 OECD 회원국에서 일반적으로 사용되고 있으며, 예산 편성에 대한 성과 기반 접근법의 구성요소로서 그 가치가 확립됨
 - 지출 검토의 목표는 기존 지출의 목적과 가치를 면밀히 조사하고 효율성을 향상시키거나

새로운 우선순위 지출 이니셔티브를 위한 재정 공간을 만드는 것임

- 지출 검토가 효과적으로 운영되기 위해서는 관성과 고착된 이해 관계를 극복하고 정당한 경우 자원의 재배분, 효율성 향상을 가져올 수 있는 충분한 권한이 뒷받침되어야 함
- 이러한 이유로 지출 검토와 성과예산 사이의 체계적인 연결을 확립하는 것은 쉽지 않으며, 정치적 민감성 및 예산삭감의 정도가 다르기 때문에 지출 검토의 구조와 실행은 국가마다 다르며, 한 국가 내에서도 연도마다 다를 수 있음

7. 성과예산 체계에 대한 인센티브는 성과 지향적인 행동과 학습을 장려함

■ 정부는 성과에 초점을 맞춘 관리 문화를 촉진함

- 성과예산의 주요 목표는 공무원들이 정책 우선순위에 즉각적으로 대응하고, 공공서비스의 질을 지속적으로 향상시키며, 재정지출의 가치를 추구하는 성과 기반 윤리로의 전환을 지원하기 위함임
- 성과예산은 그러한 규범의 외형을 만들 수는 있지만, 현재 고착된 태도와 행동을 바꾸고, 성과를 개선하는 방법에 대한 아이디어를 공유하는 것이 과제임

■ 고위공무원을 위한 성과관리 체계가 구비됨

- 대부분의 OECD 회원국은 고위공무원들을 위한 특정한 성과 체제를 갖추고 있음
- 2018년 OECD 조사 결과, 성과와 관련하여 가장 일반적으로 사용되는 인사관리 도구는 장관 또는 고위공무원의 성과평가, 성과급여, 성과계약임
- 성과연계급여와 관련해 상당한 위험 및 성과연계급여의 동기 부여가 예상보다 높지 않다는 점이 나타나기도 했지만, 성과연계급여의 과정은 목표 설정 개선, 조직적 문화적 변화 및 경영 혁신의 자극으로 긍정적인 결과를 낳았으며, 그 결과 성과 향상에 기여하였음

■ 성과가 낮은 사업에 대한 대응 방식은 개인에 대한 금전적 보상 또는 처벌보다 학습 및 문제 해결에 초점을 맞춰야 함

- 성과 데이터와 예산이 강력하게 연계될 경우 실제로는 성과지향적인 문화로의 변화를 제한할 위험이 존재함
- 성과목표 달성에 개별적 또는 집단적 인센티브가 체계적으로 형성될 경우, 극단적으로는 성과지향 문화가 게임 형태로 손상될 우려가 있음

- 2018년 OECD 조사 결과, 예산 삭감 또는 사업 폐지와 같은 극단적 방식보다 완만한 관리적 개선이 더 실현가능하다는 의견이 많음
- 개인 및 팀은 성과 목표 달성에 대응하고 그에 대한 책임을 지며, 관리자들은 재무 및 운영 성과를 검토하기 위해 연중 정기적으로 내부적인 토론(internal discussion)을 개최해야 함
- 호주, 네덜란드, 미국과 같이 성과예산의 경험이 풍부한 나라들이 성과와 예산을 직접적으로 연계시키는 대신에, 일선 부처와 기관들이 사업 관리를 개선하기 위해 성과 및 예산정보의 일상적인 사용을 장려하는 데 초점을 맞춤
 - 미국 GPRAMA는 리더와 관리자가 최소한 분기마다 정기 회의를 통해 데이터를 검토하고 주요 성과 목표 및 기타 관리 개선 우선 순위에 대한 진행 상황을 검토하도록 명시함
 - 캐나다에서는 회계 담당자가 의회 위원회에 출석하여 부처의 관리 책임에 대한 질문에 답변해야 하는 법적 의무가 존재
 - 아일랜드에도 유사한 회계 담당자가 존재하며, 공공지출개혁부의 장관과 부처 장관 사이에 연례 협정이 체결됨
 - 뉴질랜드의 최근 연구에 따르면, 성과에 대한 개인의 책임보다는 집단적 책임을 증진시키는 것이 제5차 국가정부(2008~17)의 ‘더 나은 공공 서비스 결과 프로그램’의 결과를 전달하는 데 효과적임
 - 영국의 사무차관(permanent secretary)은 오랫동안 부서별 ‘회계 담당관’으로 일하면서 부처가 지출한 재정의 효율성, 경제성 및 효과성에 대한 책임을 담당
 - 프랑스는 각 프로그램마다 관리자를 임명하는데, 프로그램 관리자는 정치적 책임과 운영적 책임이 결합된 공공관리 체계의 핵심적 인물이라 할 수 있음

참고자료

OECD, *OECD Good Practice for Performance Budgeting*, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-good-practices-for-performance-budgeting_c90b0305-en;jsessionid=LB0LM5g2P9U_XrDs97su0K6_ip-10-240-5-49, 검색일자: 2019. 9. 30.

(작성자: 박선영 선임연구원)



Ⅱ. 재정성과관리 연구 동향



CONTENTS

1. 국내 동향
2. 국외 동향

Ⅱ. 재정성과관리 연구 동향

1. 국내

성과관리의 역설: 성과관리 왜곡의 실태 및 영향요인에 관한 실증연구

– 박순애 · 이영미, 『한국행정학보』, 제52권, 제4호, 2018 –

1. 연구 목적 및 방법

- 본 연구는 성과의 측정 및 관리가 설계와 운영방식에 따라 효과가 크게 달라질 수 있다는 전제 하에, 성과관리 왜곡현상의 실태와 그 영향요인에 대하여 실증적으로 연구함
 - 30개 중앙부처 및 17개 광역시도 지방자치단체에 근무하는 공무원 1,669명을 대상으로 실시한 설문을 분석하여 각 유형별 왜곡현상의 현황을 파악하고, 왜곡현상의 발생에 영향을 미치는 업무적·조직적·개인적 요인을 규명하였음

2. 연구결과 및 정책적 함의

- (연구결과) 우리나라 공공부문에 실재하는 성과관리의 왜곡현상을 성과관리 단계별로 진단하고 이를 발생시키는 요인에 대하여 분석하였음
 - 성과목표의 설정 및 달성 과정에서 행태적 병폐에 의한 왜곡현상(근시안 효과, 터널비전 효과 등)이 가장 심각하므로, 평가 결과의 도출이나 활용·학습 단계에서보다는 성과목표 설정 및 달성 단계에서 발생하는 왜곡현상 개선이 시급함

- 행태적 병폐에 의한 왜곡현상을 개선하는 데 있어 조직 전체적으로 윤리적 규범을 확대·강조하는 것이 도움이 될 수 있으며, 중앙정부보다 지방정부의 성과관리 왜곡현상을 개선하는 것이 시급함
 - 고성과·저성과 집단별, 직급별, 성별 등을 고려하여 왜곡현상의 실태를 진단하고 차별적인 개선안을 마련할 필요가 있음
- (정책적 함의) 성과관리의 왜곡현상에 관한 국내 연구로서는 최초로 중앙 및 지방정부 간 비교를 시도하였으며 주로 규범적 논의, 기술적 분석에 머무르는 기존 연구의 한계를 극복하고 실증적, 인과적 분석을 시도했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있음
- 성과목표 설정과 관련한 행태적 왜곡현상에 주로 초점을 맞추고 있는 기존 연구들과 달리 평가결과의 활용 및 학습과 관련한 제도적 왜곡현상도 고려하여 보다 총체적인 현상을 탐구했다는 데 의의가 있음

(요약·정리: 정경화 선임연구원)

조직몰입, 공공봉사 동기, 혁신 지향문화가 공무원의 혁신행동에 미치는 영향: 관리자와 비관리자 간 커뮤니케이션의 조절효과 차이를 중심으로

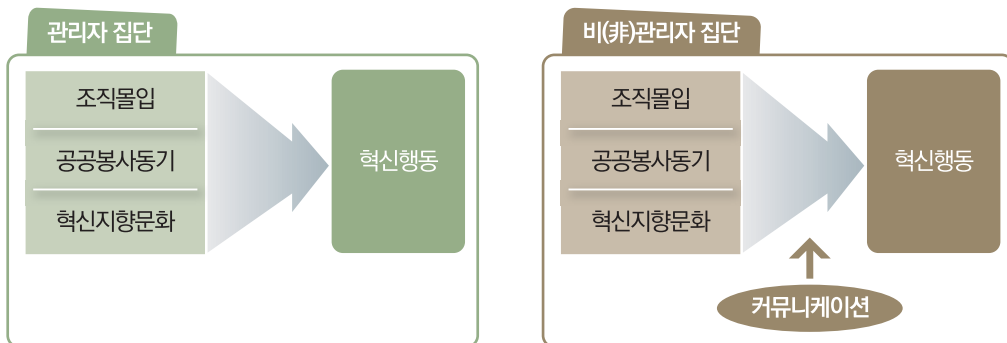
- 강지선 · 김국진, 『한국행정연구』, 제28권, 제2호, 2019 -

1. 연구 목적 및 방법

- 정부 조직이 혁신행동을 장려하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 유용한 함의 제시가 본 연구의 목적으로 구체적으로 공무원 직급에 따라 혁신행동을 증진시킬 수 있는 실효적인 제도적 방안을 강구하고자 함
 - 중앙부처 공무원을 대상으로 조직몰입, 공공봉사 동기 그리고 혁신지향문화가 혁신행동에 미치는 영향을 분석하고, 혁신지향문화와 혁신행동의 관계를 조절하는 조직 내 커뮤니케이션의 역할이 관리자 집단과 비관리자 집단에서 어떻게 다르게 나타나는지를 검증하였음

- 혁신행동의 영향요인에 관한 주요 선행연구 분석을 바탕으로 [그림 1]과 같이 연구 모형을 설정하여 검증하였음

[그림 1] 연구모형



2. 연구결과 및 정책적 함의

- (연구결과) 공무원 혁신행동의 영향요인들 중에서 조직몰입과 공공봉사 동기, 혁신지향문화의 영향력, 관리자와 비관리자를 구분하여 조직 내 커뮤니케이션의 조절효과를 분석한 결과는 다음과 같음
 - 조직몰입은 공무원의 혁신행동에 정(+)의 영향을 미치므로, 공무원이 조직에 대해 높은 수준의 유대감과 일체감, 애착을 더 많이 가질수록 혁신행동의 수준도 높아짐
 - 공공봉사 동기는 혁신행동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되므로, 공공정책 입안에 대한 호감도와 공익에 대한 몰입, 동정심, 자기희생이 형성되어 있는 공무원일수록 조직 발전을 위해 혁신을 지각·개발·실행하는 행태가 두드러지게 나타남
 - 조직 자원 배분에 관한 의사결정권한을 주로 보유·행사하는 관리자들이 구성원들에게 자세하고 적시에 조직의 결정사항을 전달하기 위해서는 비관리자들에게 주어진 커뮤니케이션의 질(빈도, 양, 채널, 방식, 방향, 개방성)이 관건이 됨

- (정책적 함의) 중앙부처 공무원 전체를 대상으로 혁신행동의 영향요인을 분석하는 과정에서 비관리자들의 조직 내 커뮤니케이션이 혁신지향문화와 혁신행동의 관계를 조절할 가능성에 주목하고 이를 검증했다는 점에서 본 연구의 시사점을 찾을 수 있음
 - 혁신지향문화를 가진 조직에 소속된 5급 이하 비관리자들의 혁신행동이 당연히 제고되는 것이 아니라 조직 내 수평적·수직적 커뮤니케이션이 일정 수준 이상 효과적으로 이루어져 협업 환경이 조성되어야만 한다는 연구 결과는 중요한 정책적·실무적 함의가 있음

(요약·정리: 정경화 선임연구원)

2. 해외

권한 부여-성과관계에 대한 면밀한 검토: 법집행기관을 바탕으로

(Taking a Closer Look at the Empowerment – Performance Relationship: Evidence from Law Enforcement Organizations: Evidence from Law Enforcement Organizations)

– Shahidul Hassan, Jongsoo Park, Jos C. N. Raadschelders, 『PAR』, Volume79, Issue3, 2019 –

1. 연구 목적 및 방법

- 오하이오주 법집행기관의 100명의 법 집행관리자, 446명의 공무원 및 98명의 상위기관 공무원을 대상으로 실시한 설문을 분석하여 리더십 강화가 하위직 공무원의 업무성과 및 단위효율성에 긍정적 기여가 있음을 파악하고, 법집행기관의 리더십 요인을 연구함
- 권한 부여가 공무원 직무 만족도, 조직의 헌신 및 조직의 지속적 구속력을 향상시킬 수 있음을 많은 선행연구를 통해 검토함

2. 연구결과 및 정책적 함의

- (연구결과) 경찰관들의 권한 이양이 직무성과, 관리효과성에 대한 인식, 조직 성과에 대해 미치는 영향을 분석한 결과, 리더십 강화가 하위직 공무원의 직무성과와 효율성에 긍정적으로 기여하는 것으로 나타남
 - 리더십 강화가 경찰공무원이 양심적으로 업무를 수행하도록 동기를 부여하고, 경찰조직의 직무부서에 긍정적 효과가 있음
 - 법집행기관의 상위 관리직급은 권한 행사와 업무지향적인 리더십 사이에서 균형을 이루어야 하며, 하위직 경찰관들이 업무수행활동에 재량권 행사 시 신중한 허가가 필요함

- (정책적 함의) 경찰 조직 내에서의 관리 및 리더십 강화에 대한 선행 연구가 거의 없는 상황에서 본 연구는 경찰관의 행동, 관리 효과에 대한 인식 및 효율성에 대한 리더십 영향력에 관한 정책적 함의가 있음
 - 경찰에 대한 지역 사회의 신뢰를 개선하고 정책을 수립하여 범죄예방에 기여할 수 있음
 - 공무원 역량강화에 관한 문헌을 검토하고, 현존하는 연구와 이론을 바탕으로 가설을 공식화 하였음
 - 리더십 강화는 하위직 경찰관의 업무수행 성과 및 도덕적 기준 강화에 긍정적인 효과가 있음
 - 리더십 강화는 하위직 경찰관의 관리감독 효율성 성과와 관련이 있음

(요약 · 정리: 정경화 선임연구원)



Ⅲ. 국가계약 동향 및 연구



CONTENTS

1. 공공조달 시장 부패방지를 위한 OECD 가이드
2. 공공조달에서의 입찰담합 방지를 위한 가이드라인

Ⅲ. 국가계약 동향 및 연구

공공조달 시장 부패방지를 위한 OECD 가이드

- OECD(2016) -

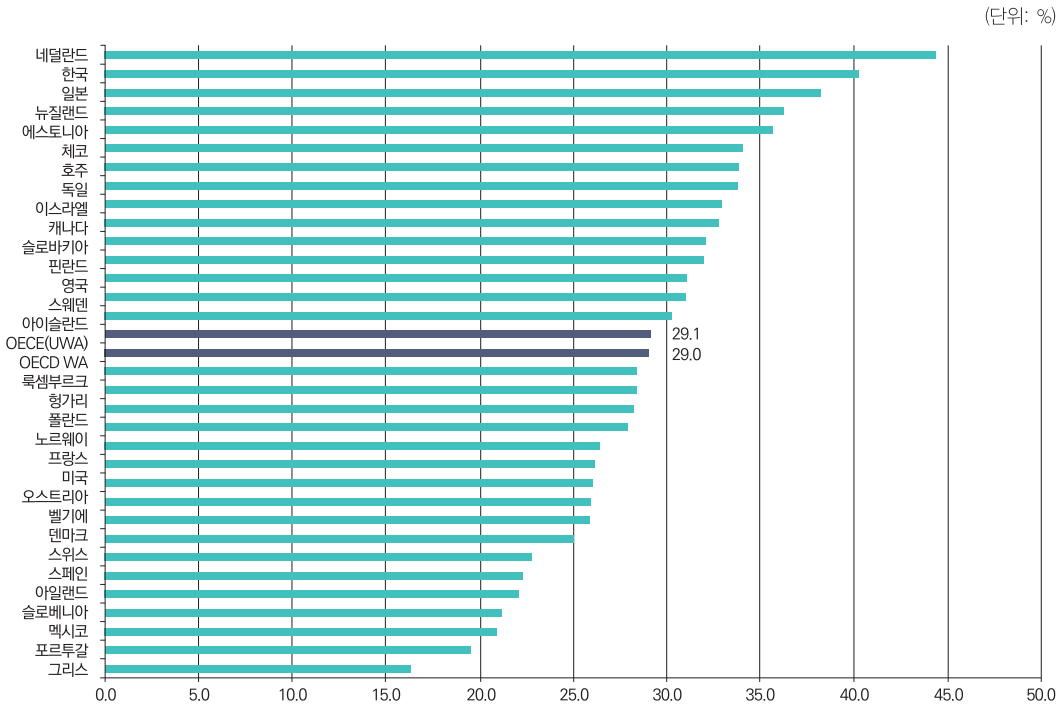
- 공공조달 시장은 OECD 회원국 GDP의 평균 30% 규모로 큰 시장인 반면 공정성, 투명성 보장이 취약하여 부패에 빠질 위험에 높음
- OECD는 위험성을 인식하고 조달과정에서 생길 수 있는 부패의 요인을 분석하면서 이에 대한 정책 방향성을 제시하고자 2016년 『Preventing Corruption in Public Procurement』를 출판하였음
- OECD가 제시한 공공조달 시장의 부패방지를 위한 가이드와 각 국가의 사례를 살펴봄으로써 공공시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 방향을 모색하고자 함

1. 공공조달: 부패에 취약한 고위험 분야

가. 공공조달: 4조 2천억유로의 사업

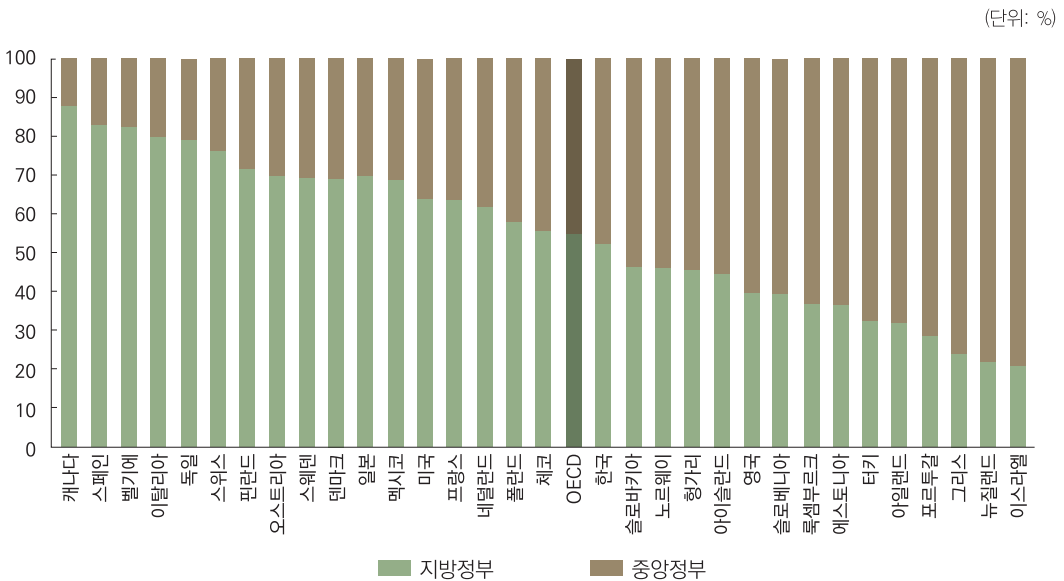
- 국가의 정부지출 중 공공구매가 차지하는 비율은 OECD 회원국 대상 평균 29%로 2013년 기준 4조 2천억유로에 해당함
 - 지방정부의 경우 OECD 회원국 정부 구매의 63% 정도가 공공조달을 통해 이루어짐

[그림 1] 국가별 정부지출 중 공공구매 비율 (2013년 기준)



자료: OECD National Accounts Statistics(2015), 저자 편집

[그림 2] 중앙-지방정부 조달 비중



자료: OECD National Accounts Statistics(2015), 저자 편집

나. 부패, 공공조달의 장벽

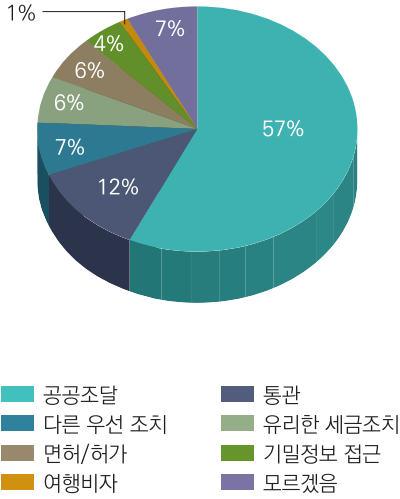
- 공공조달 시장은 정부의 활동 중 부패에 가장 취약한 영역 중 하나이며 부패가 생기는 원인과 그 유형은 다음과 같음
 - 부패의 원인: 큰 거래 규모, 재정적 이익, 감시가 어려운 절차의 복잡성, 공무원과 기업 간의 긴밀한 상호작용, 다수의 이해관계자가 있는 구조
 - 다양한 유형의 부패행위: 횡령, 평가 단계에서 부당한 영향력 행사, 입찰평가 또는 송장, 계약 의무 단계에서의 공무원의 뇌물

- OECD 회원국의 주요한 부패 위험은 다수의 이해관계자들이 참여하는 의사결정과정에서 발생하며 이는 결국 분배의 왜곡을 가져옴
 - 대표적인 부패로 입찰 과정에서 발생하는 입찰제한, 담합 등이 있음

- OECD Foreign Bribery Report(2014)는 공공조달이 부패에 취약한 증거를 제시하며 국외 뇌물 사건의 절반 이상이 공공조달 계약 과정에서 발생했음을 주장(건설, 운송, 보관, 정보통신 부문)

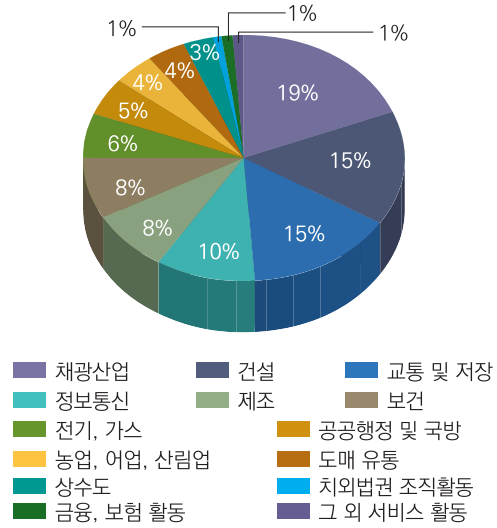
- 공공조달 내의 부패는 중앙정부, 지방정부 수준 모두에서 일어날 수 있으며 조달의 지방 분권화는 상황에 따라 부패를 조장할 수도, 줄일 수도 있음
 - 공무원들이 서비스를 제공하는 시민들을 더 생각한다는 가정하에서는 조달의 분권화는 부패의 범위를 줄여줄 수 있음
 - 투표자들이 공무원의 능력을 잘 알고 있기 때문에 더욱 잘 분별할 수 있으며 지역 정치인들과 공무원들도 시민들의 요구를 세세한 맥락으로 이해할 수 있기 때문임
 - 반면, 어떤 경우에는 감사 기능의 부족, 제한된 법률 및 전문지식, 낮은 IT 역량 등으로 지방정부 수준에서 부패의 기회가 늘어날 수 있음

[그림 3] 뇌물의 목적



자료: OECD(2014), OECD Foreign Bribery Report, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>

[그림 4] 외국인 뇌물 주요 발생 산업



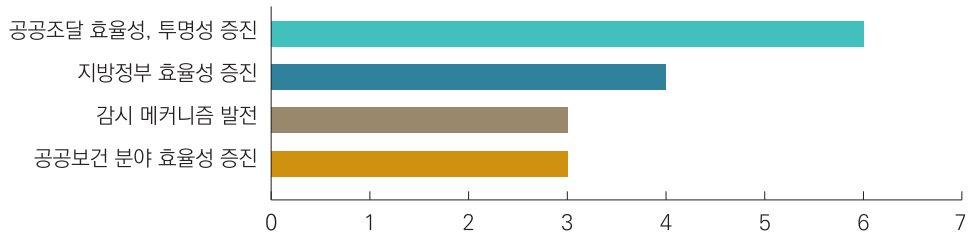
자료: OECD(2014), OECD Foreign Bribery Report, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>

다. 공공조달에서 높은 부패비용

- 부패의 직접 비용은 잘못된 배분, 물품, 용역, 건설의 품질저하와 가격 상승으로 인한 국가의 금전적 손실을 의미함
 - 뇌물을 지불하는 기업은 지출된 비용을 되찾기 위해 다음과 같은 방법을 사용
 - 높은 가격 설정, 수행하지 않은 업무에 대한 비용 청구, 계약 기준 미충족, 작업의 질 하락 설정, 부실 자재 사용 등
 - OECD와 World Bank에 따르면 이러한 부패 행위는 공공기금의 잘못된 분배, 불충분한 서비스로 이어지는 결과를 가져옴
 - 부패는 숨겨진 요소들이 많이 있어 계산하기 어렵지만 대략적으로 공공 건설사업 투자의 10~30%가 부실관리 및 부패로 인해 손실될 수 있다고 추정함
 - 건설부문 투명위원회는 또한 ‘매년 부패로 인한 글로벌 건설의 손실액은 2020년까지 2조 5천 억달러에 이를 것’이라는 전망을 내놓았음
 - EU위원회는 EU국가의 부패비용을 연간 1,200억유로로 추정하고 있으며 이는 EU GDP의 약 1%에 해당하는 금액임

- 부패의 간접 비용은 경쟁 왜곡, 제한된 시장접근, 외국인 투자 감소임
 - 기업들이 공공조달 절차의 공정성 개선을 요구하고 있으며 이에 따라 2014년 OECD 경제조사 경제자문위원회는 공공조달의 효율성과 투명성 제고가 공공부문 개혁의 최우선 과제를 밝힘

[그림 5] 공공부문 효율성 부문 개혁의 우선순위



자료: BIAC (2014), http://biac.org/wp-content/uploads/2014/07/14_05_BIAC_EPC_Survey_2014_Synthesis_Report1.pdf

라. 공공부문 사이클에 따른 청렴성 위험

- 청렴 위험성은 필요 평가 단계부터 계약 체결 및 비용 지불 단계까지 조달 매 단계에서 발생할 위험을 가지고 있음

[그림 6] 조달 단계별 청렴 위험성

단계	항목	내용
입찰 이전 단계	요구조사 (Needs assessment)와 시장 분석	- 불충분한 요구조사 - 결정 과정에서 외부 영향 - 계약에 대한 비공식협정
	계획, 예산	- 부족한 조달 계획 - 조달이 전체적인 투자 의사결정 단계와 부합하지 않음 - 현실적 예산계획 실패 또는 예산 부족
	시방서(Specifications) 개발	- 기술 시방서가 특정 회사를 겨냥하여 작성됨 - 선택 기준이 명확하지 않거나 사전에 설정되지 않음 - 물품이나 용역에서 불필요한 샘플 요청 - 사업 시방서 정보를 구매하는 행위
	조달 절차의 선택	- 비경쟁 절차를 사용하기 위한 적절한 논리 부족 - 법적 면제가 되는 비경쟁절차의 남용

단계	항목	내용
입찰 단계	입찰 요구	- 입찰 참여에 대한 공지 부재 - 평가, 체결 기준이 명시되지 않음 - 조달 정보가 개방되지 않거나 공론화되지 않음
	입찰 제출	- 경쟁의 부족 또는 공모(collusive) 입찰(위장 입찰, 순환 입찰, 시장 담합)
	입찰 평가	- 평가 단계에서의 부패 - 선물 또는 미래 취업과 같은 사적 이익 거래 - "four eyes-principle"(다자감시체계) 이행의 불충분
	계약 체결	- 계약 가격 설정 오류로 인한 가격 상승 - 승인 과정에서 이해충돌이나 부패 발생 - 절차과정에서 기록(records)에 대한 접근 부족
계약체결 이후 단계	계약 관리/수행	품질, 가격, 시기와 관련한 공급자의 임의 결정 남용 행위: - 더 많은 시간, 높은 가격을 위한 실질적 계약 조건 변경 - 제품 대체 또는 계약 수준 이하 작업 또는 용역 - 최종 사용자 인도 이전에 새로운 자산 절도 - 공무원의 감독 부족/ 계약자와 담당 공무원 간의 결탁 - 하청업체 선발 과정에서 불투명성
	주문과 지불	- 공무원의 감독 부족 - 잘못된 회계와 부적절한 비용할당 - 송장 연체 - 제공되지 않은 재화 및 용역에 관한 허위 또는 중복 송장

2. 공공조달에서 부패를 줄이고 청렴성을 향상시키는 방법

- 공공조달 전반에 걸쳐 부패의 위험이 있기 때문에 위험부담 완화, 부패방지를 위해 전체를 아우를 수 있는 접근방식이 필요함
 - 한 단계에서만 조치를 취하면 다른 단계에서 위험을 증가시킬 수 있음

- 총체적 접근법을 포함한 OECD 공공조달 권고안은 직접적 또는 간접적인 방법으로 부패를 예방할 수 있는 다음과 같은 몇 가지 상호지지 원칙을 강조하고 있음(mutually supportive principle):
 - 청렴성(Integrity)
 - 투명성(Transparency)

- 이해관계자 참여(Stakeholder participation)
- 접근성(Accessibility)
- 전자 조달(E-procurement)
- 감시 및 통제(Oversight and control)

가. 청렴성(Integrity)

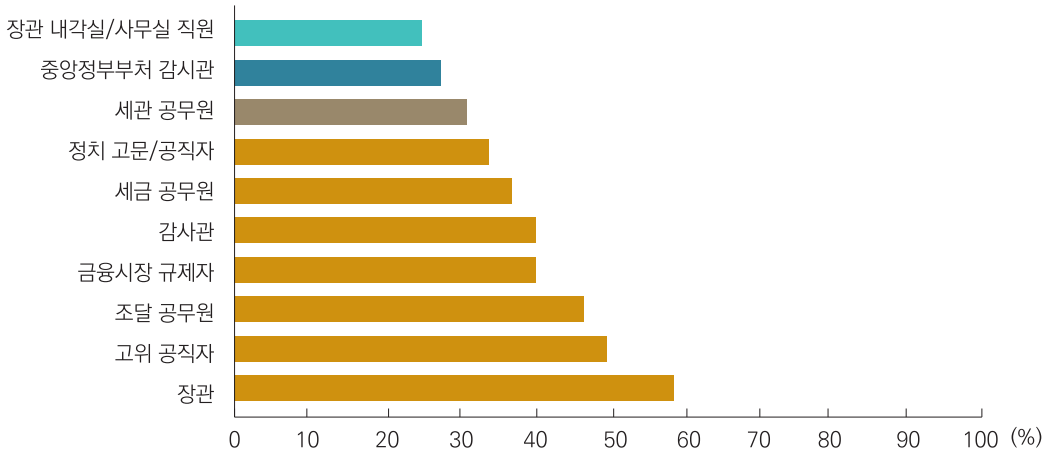
- 청렴성은 정직, 전문성, 정의에 대한 윤리적 기준이나 도덕적 가치를 지키는 것을 의미하며 공공 조달에서 부패를 방지하는 기본 바탕의 역할임
- 국가는 공무원 규제 등에 관한 일반적 행동강령을 통해 청렴 표준을 적용함
 - 일반적으로 개인, 가족, 기업의 이익을 위한 활동, 뇌물, 기밀 정보 공개, 미래 고용 보장과 관련이 있으며 이에 대해 자산신고 요구사항, 내부 고발절차, 내부 고발자에 대한 보호 등이 규정에 포함됨
- 캐나다의 조달을 위한 행동강령(Code of Conduct for Procurement)은 다음과 같음

〈캐나다 조달 행동강령〉

캐나다 조달 행동강령은 조달 과정과 관련된 모든 사람들에 해당한다. 이 강령은 캐나다 정부의 정책을 반영하고 있고 금융법과 연방책임법에 규정된 원칙을 바탕으로 작성되었다. 조달과 관련된 입법 및 정책 요건뿐 아니라 연방정부의 조치도 포함한다.

- 이해관계 갈등 관리와 관련하여 2014년 내부고발자 보호와 관련된 OECD 설문조사에서 조달 분야 공무원은 거의 절반에 가깝게 이해관계의 갈등을 겪는 것으로 보고되었음 ([그림 7] 참고)

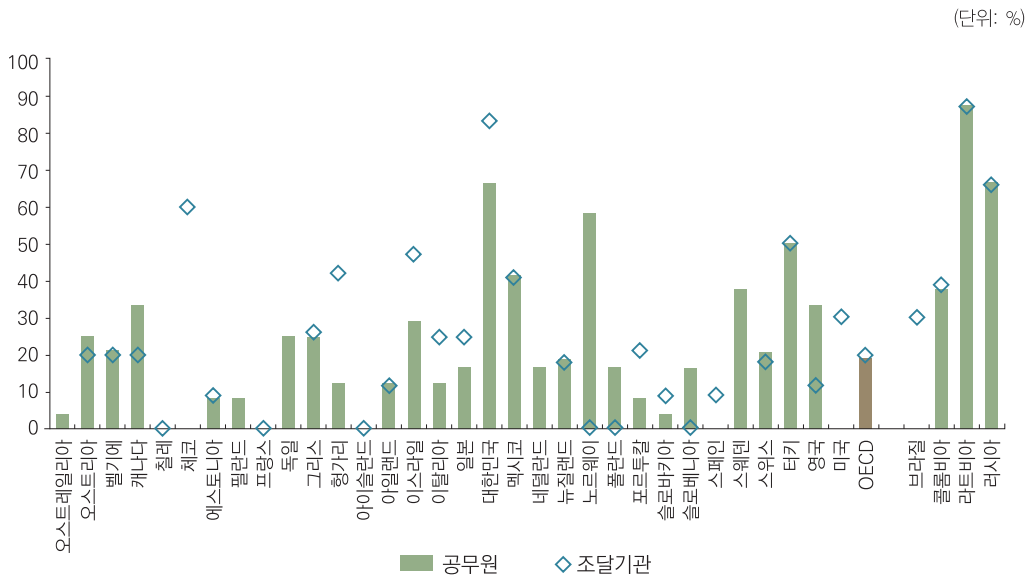
[그림 7] OECD 32개국 중 이해관계 갈등을 겪고 있다고 답한 특정 분야 공무원



자료: 2014 OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection

- 일부 OECD 회원국에서는 [그림 8]과 같이 일반 공무원보다 조달관계 공무원의 자산, 이전 경력 등에 관한 정보공개 요구조건이 높음

[그림 8] 공무원의 사익(private interests) 공개 수준



자료: 2014 OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection

- 공공조달이 다수의 행위자를 수반하는 활동이기 때문에 청렴성은 공무원의 요건만이 아니라 민간부문 행위자들로 확대될 수 있음
 - 청렴계약제(Integrity pact)는 정부 기관에 입찰하는 기업들을 대상으로 계약 범위 내에서 뇌물, 담합, 부패에 관한 사항들을 규제할 수 있으며 일반적으로 시민사회집단이 주도하는 감시체계도 포함되어 있음

〈표 1〉 다양한 나라의 청렴서약제(Integrity pact) 사례

국가	내용
독일	24억유로 프로젝트인 베를린 Schönefeld 국제공항 건설을 위한 청렴계약이 시행
인도	인도의 중앙감독위원회(CVC)는 주요 정부부처에 청렴서약제에 해당하는 지침 008/CRD/013을 발행함
인도네시아	청렴서약제는 최대 20개 구의 지방정부계약에 적용됨
이탈리아	청렴서약제가 밀라노 시의회에서 도입됨
한국	내부고발자 보호와 독립적 외부 감시를 수행할 옴부즈맨 제도의 도입
멕시코	멕시코 투명성기구는 총 300억달러에 달하는 100개 이상의 계약에서 청렴서약제를 시행
영국	국방 분야를 중심으로 청렴서약제 도입

나. 투명성 (Transparency)

- 투명성은 평등한 기반 위에서 중소기업들이 참여하는 데 중요한 역할을 함
- 정보공개를 통해 진행 중인 조달계약의 진행 상태를 알 수 있으며 평균 조달 기간, 예외의 정당성, 구체적 수행 기록 등은 외부 당사자가 공공조달을 더욱 면밀히 조사할 수 있도록 함
 - 멕시코와 호주는 아래와 같이 조달 정보 시스템을 운영하고 있음

〈멕시코 Compranet, 호주 AusTender〉

멕시코는 공공부문의 임대, 구입 등에 관한 조달 정보를 의무적으로 콤프라넷을 통해 공개하고 있다. 콤프라넷(www.compranet.gob.mx)은 연방 자금으로 조달한 재화, 용역, 임대 및 공공사업에 대한 조달 절차를 제공하는 조달 정보 시스템이다. 2009년 멕시코 조달법 개혁 이후 콤프라넷 이용을 의무화했다. 호주의 조달 정보 시스템인 AusTender는 중앙집중화를 위한 플랫폼과 연간 조달계획, 정부 계약 정보를 제공한다. 연방 조달 규칙에 의거하여 10,000호주달러 이상의 계약은 반드시 정보를 게재하여야 한다. 전자 계약서에는 조달주체의 정보, 조달방법, 계약금액과 기간 등의 상세정보 등이 포함된다. (<https://www.tenders.gov.au/?event=public.reports.list>)

- 공적자금 운용 주기를 통해 자금의 흐름을 가시화함으로써 투명성을 높일 수 있으며 브라질 투명성 포털은 이를 운영하여 23만명의 사용자를 모음

〈브라질 연방행정부의 투명성 포털〉

브라질은 2004년 11월, 조달 지출을 포함한 연방정부 사업의 모니터링을 지원하기 위해 예산 집행에 관한 정보를 제공하는 홈페이지를 개설했다(www.portaldatransparencia.gov.br). 투명성 포털은 별도의 등록절차나 비밀번호 입력 없이 이용가능하다. 2010년 5월부터의 수익 및 지출에 관한 자료는 매일 업데이트된다. 포털이 생긴 이후 이용 이용자 수는 월 약 1만 건에서 23만건으로 증가하였다.

자료: OECD (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>

다. 이해관계자 참여 (Stakeholder Participation)

- 공공기관에 대한 신뢰 증진, 책임감 부여 등을 위해 몇몇 OECD 회원국은 조달 과정 중 중요한 단계에 시민들을 참여시키는 방안을 도입하고 있으며 공급자와의 개방적, 규칙적 대화를 유도하고 있음
 - 미국의 최고조달공무원위원회(Chief Acquisition Officers Council)는 외부 이해관계자와의 대화를 제도화하여 운영하고 있음

〈미국의 ‘Welcome to the Open Dialogue’〉

2014년, 미국의 최고조달공무원위원회는 연방취득규제위원회, 최고정보제공위원회, 관리예산국(OMB), 연방조달정책실 등과 협력하여 이해관계자가 문제, 장벽, 해결 방안 등을 자유롭게 논의할 수 있도록 온라인 플랫폼을 구축하였다.

이 대화는 다음의 세 가지 분야에 초점을 맞추고 있다.

- ① 보고 및 규정 준수 요건: 선출 과정에서 공정성을 유지하기 위한 것으로 자동 시스템, 중복 방지, 보고 빈도 줄이는 등의 규정을 변경
- ② 조달 관행: 혁신 조달과 상업성을 위한 조달 전략을 현대화할 수 있는 방안
- ③ 중소기업, 신규진입자: 지원 프로그램 개선, 사용자 친화적인 구매 플랫폼을 만들어 업무 수행 비용을 낮출 수 있는 방안

온라인 플랫폼을 이용하여 이해 당사자들이 아이디어를 제출하면 조정자가 그 질문에 응답하고 다른 이들이 의견을 제시한다.

- 조달 시스템에 관해 외부의 이해관계자가 직접 의견을 낼 수 있도록 하는 것은 투명성과 청렴성을 높일 수 있는 기회이며 멕시코의 일반 증인(Social witnesses) 제도는 이에 관한 사례에 해당
 - 일정 금액 이상에 해당하는 사업에 대하여(재화, 용역: US달러 2,500만, 공사: US달러 5,000만 이상) 일반 증인 제도를 시행하며 일반 증인이라 비정부기구나 개인에 해당하는 사람임
 - 사업의 모든 단계에 참여하여 성과를 평가함

라. 접근성

- 중소기업(SMEs; small and medium enterprises)의 경우 복잡한 행정적 절차, 규정, 요건 등으로 정보를 얻는 시간이나 자원이 부족하고 실수를 은폐하기 위해 부패를 저지를 확률이 더 높은 것으로 보고되고 있음(UNIDO & UNODC, 2007 보고서)
 - 보고서에 따르면 중소기업이 대기업에 비해 비공식성이 더 크며 책임성은 더 작은 구조를 갖고 있으며, 단기적 비전과 관점, 제한된 재정, 공무원의 뇌물 요구에 반대하는 협상력 부족 등으로 인해 부패 확률이 더 높다고 언급하고 있음
- 스페인, 이탈리아, 아일랜드 등은 중소기업의 공공조달 참여를 촉진을 위해 다양한 프로그램을 운영하고 있음
 - 스페인은 100만유로 이하의 공사, 9만유로 이하의 재화, 용역 계약에 해당하는 사업은 중소기업의 법적, 사회적, 재정 상황을 인증하는 문건을 중소기업의 자체 선언서로 대체할 수 있는 법을 신설
 - 이탈리아는 공급자협회 내에 공급자 교육본부(Supplier Training Desks)를 설치하고 중소기업에 전자 조달에 관한 교육과 지원을 제공하고 있음

마. 전자조달(E-procurement)

- 전자조달은 조달 담당자와 기업의 직접적 대면을 감소시켜 입찰 등에서 발생할 부정부패를 줄여 줄 수 있으며 한국의 전자조달 시스템인 KONEPS가 그 사례임

〈한국의 전자조달 시스템 KONEPS〉

2002년, 한국의 조달청은 KONEPS라는 전자조달 시스템을 도입하였다. KONEPS는 약 140개의 외부 시스템을 연결하여 정보를 공유하고 검색한다. 모든 공공단체는 이 시스템을 통해 입찰 공지를 발표하도록 의무화하고 있다.

2012년, 한국 전체 공공조달의 62.7% 이상이 KONEPS를 통해 이루어졌다. 국민권익위원회가 실시한 청렴성 인식지수 평가에 따르면 조달 시스템 출범 이전 10점 만점인 6.8점에서 출범 이후 8.52점으로 개선되었다.

전자조달 시스템을 이용하더라도 전자인증서 대여에 관한 불법행위가 일어날 수 있기 때문에 이러한 위험을 완화시키기 위해 2010년 지문인식 e-Bidding 시스템을 도입하였다.

바. 감독과 통제 (Oversight and Control)

- OECD 권고안은 공공조달 주기 전반에 걸쳐 책임성을 강화하기 위해 적절한 감독과 통제 시스템을 활용할 것을 권장하고 있음
 - 관리자의 청렴서약, 기관의 효과성 보장, 성과 및 이행 보장
 - 위기관리에 대한 전략적 접근
 - 신뢰할 수 있는 효과적이고 명확한 절차를 통해 보복의 두려움 없이 보고 가능하도록 보장
- 내부적 통제는 조달 시 법적·행정적·재무적 절차를 준수하는지 여부를 검증하며 공공조달 전체에 일관적으로 규칙이 적용되는지 보장하는 것을 포함함
 - 독일의 공공조달 정보처리 및 추적 시스템은 조달 절차에 관한 모든 파일이 문서관리 시스템에 저장되는 것으로 조달에 대한 감사 내용을 제공하기 위해 기록을 보관하고 있음

〈브라질의 공공지출 감독부서〉

2008년 공공지출 감독부서(Public Spending Observatory)는 부정행위와 부패를 지속적으로 제재하기 위해 출범되었다. 조달 지출 데이터와 정부 데이터를 상호 점검하는 것으로 이를 통해 주황색 또는 빨간색 깃발로 표시하여 분류하고 후속작업으로 이를 추적하고 조사한다. 2013년, 다음과 같은 조달 비리를 확인하면서 깃발을 표시한 사례는 6만건이다.

1. 동일한 조달 절차에 참여하는 공급업체 간의 사업 관계
2. 공급자와 공무원의 개인적 관계
3. 경쟁적 조달을 피하기 위한 계약 파기

- | | |
|----------------------------|--|
| 4. 독점적 공급업체가 존재하는 경우 입찰 포기 | 13. 계약 시 압찰양식을 위반하는 계약개정 |
| 5. 입찰 제출 마감일 불이행 | 14. 최초제안일 전에 발행된 약정 |
| 6. 공식 조달 통지 이전 입찰서 제출 행위 | 15. 조달절차에 대한 입찰자 윤번(rotation) 증거 |
| 7. 업무일이 아닌 날짜에 입찰 제출 등록 | 16. 미납 전과가 있는 공급자와 관련된 입찰절차 |
| 8. 면제에 대한 경쟁 가능성 | 17. 엔지니어링 용역에 대한 역경매 |
| 9. 공급업체와 제출서 등록 주소가 동일한 여부 | 18. 다른 기업과 연계된 중소기업 |
| 10. 신규 공급업체 조달 참여 | 19. 소액 및 중소기업에 주주가 있는 소기업 |
| 11. 법적 규정된 상한액을 초과하는 계약금액 | 20. 수익이 24만 BRL 이상인 소기업 또는 240만 BRL 이상인 중소기업 |
| 12. 한도를 초과하는 계약개정 | |

자료: OECD (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>

3. 결론

- 공공조달 시장에서 부패가 일어나는 원인은 큰 거래규모에서 오는 재정적 이익, 감시가 어려운 다자이해관계 체계 등임
- 부패가 발생하면 공공조달의 품질 저하, 불필요한 가격상승 등으로 인한 재정 낭비의 문제가 있으며 경쟁을 왜곡시키고 외국인 투자를 감소시켜 조달 시장의 장기적 발전을 저해할 수 있음
- 부패는 조달의 모든 단계에서 일어날 수 있음
 - 입찰 이전단계에서 발생할 수 있는 부패는 비경쟁 입찰 선정 방식의 남용, 조달 예산에 관한 계획의 실패임
 - 입찰 단계에서 공모 입찰, 계약자 선정 단계에서 발생하는 부패, 공무원의 사적이익 거래 등의 부패 위험이 있음
 - 입찰 이후 발생할 수 있는 부패행위는 계약과 관련한 공무원의 결정 남용 행위, 공무원의 감독 부족, 중복 송장임
- 청렴성을 위한 공무원 행동강령, 조달 예산 과정의 투명성 확보, 조달 단계에서 다양한 이해관계자 참여, 공공조달 참여 촉진을 위한 교육, 전자조달의 사용, 효과적 감시 등 조달의 각 단계에서 부패를 방지하기 위한 정책 설정이 필요함

참고문헌

OECD(2015), “General government procurement as percentage of GDP and as share of total government expenditures, 2013,” in Public procurement, OECD Publishing, Paris

OECD National Accounts Statistics(2015)

OECD (2014), OECD Foreign Bribery Report, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>

BIAC(2014), http://biac.org/wp-content/uploads/2014/07/14_05_BIAC_EPC_Survey_2014_Synthesis_Report1.pdf 2014 OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection.

OECD (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>

(작성자: 국가계약 TFT 선임연구원 안새롬)

공공조달에서의 입찰담합 방지를 위한 가이드라인 (OECD, 2009. 2)

- OECD는 『2009 OECD Competition Committee』를 발전시켜 『2009년 공공조달에서의 입찰담합 방지를 위한 가이드라인 (Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement)』을 발표하였음
 - 이후 2012년 본 가이드라인을 포함한 『공공조달에서의 입찰담합 방지를 위한 권고안(OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement)』을 발간하였음
 - OECD는 가이드라인과 권고안의 보급을 통해 전 세계 각국의 공공조달에서의 입찰 담합을 줄이기 위해 노력하고 있음
 - 이에 OECD는 회원국에 2012년 권고안 이행 시의 경험과 힘들었던 점에 대한 설문 조사를 실시하여 2016년 결과보고서(『2016 Report on implementing the OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement』)를 발간하였음

- 본 가이드라인은 입찰담합 방지를 위한 조달프로세스의 적절한 설계를 통해 입찰담합 위험을 줄이고 조달 과정에서의 입찰담합 조짐을 감지할 수 있도록 도와주는 역할을 함
 - 가이드라인은 공공조달에서의 입찰담합 감지를 위한 체크리스트와 입찰담합을 감소시킬 수 있는 공공조달 프로세스 설계 체크리스트를 담고 있음
 - OECD 가이드라인 및 권고안에 따라 멕시코, 콜롬비아, 아르헨티나는 OECD와 파트너를 형성하여 조달 관행을 개선하고 입찰담합 방지를 위해 노력 하고 있음

- 아래에서는 『2009년 공공조달에서의 입찰담합 방지를 위한 가이드라인』에 대한 내용을 요약 정리하고자 함

1. 입찰담합의 정의 및 유형

- 입찰담합(Bid rigging 또는 collusive tendering)이란 기업들이 입찰과정을 통해 재화 또는 용역의 가격 인상이나 품질 저하를 위해 비밀리에 공모하는 행위를 말함

■ 입찰담합의 유형

● 위장 입찰 / 들러리 입찰 (Cover bidding)

- 위장 입찰은 입찰담합이 실행되는 가장 빈번한 방식으로 개인 또는 기업들이 아래 내용 중 최소한 하나를 포함하는 입찰서 제출에 합의할 때 발생함
- 위장입찰은 외형상 순수한 경쟁의 형태를 가짐

- ① 경쟁자들이 내부적으로 정한 낙찰자의 입찰가격보다 높은 가격으로 투찰하는 것에 합의하거나
- ② 경쟁자들이 가격이 너무 높아 낙찰 가능성이 없는 가격으로 투찰하거나
- ③ 경쟁자들이 발주자가 받아들일 수 없는 특별 조건을 포함한 입찰서를 제출한 경우

● 입찰억제 (Bid suppression)

- 입찰억제는 하나 또는 그 이상의 기업들이 미리 지정된 낙찰예정자가 낙찰되도록 하기 위해 입찰에 참여하지 않는 데 동의하거나 또는 이미 제출된 입찰을 철회하기로 합의한 경우를 말함
- 즉 입찰억제는 기업이 낙찰을 위해 필요한 최종 입찰을 하지 않는 경우에 발생함

● 순환입찰 / 순차입찰 (Bid rotation)

- 이는 입찰담합을 공모한 기업들이 입찰에 계속 참여하기는 하지만 돌아가면서 낙찰자(즉, 최저입찰가를 제시한 낙찰자)로 선정되는 것에 합의한 경우를 말함

● 시장분할 / 시장할당 (Market allocation)

- 경쟁자들이 시장을 분할하여 특정 발주자 또는 특정 지역에서는 경쟁을 하지 않기로 합의한 경우를 말함

■ 담합을 조장하는 산업, 제품 그리고 서비스(용역)의 특징

- 판매자 수가 적으면 적을수록 입찰담합 방법에 대해 합의하기가 더 쉽기 때문에 소수의 기업이 재화 및 용역을 공급할 때 입찰담합이 발생할 가능성이 더 높음
- 시장진입이 어렵거나 많은 비용 및 시간의 소요로 인해 시장에 진입한 기업이 거의 없거나 진입할 가능성이 거의 없는 경우에는 이미 시장에 진입한 기업들은 잠재적 신규 진입자들의 경쟁압력으로부터 보호를 받음. 이러한 보호 장벽은 입찰담합을 조장함
- 공공부문의 일정하고 예측가능한 수요의 흐름은 입찰담합의 위험을 높이며, 경제변동과 불확실성이 큰 환경에서는 기업들이 사업부진을 담합을 통한 이익으로 대체하려 하기 때문에 입찰담합 유인이 증가함

- 산업단체(Industry associations)¹⁾가 불법적·반경쟁적 목적을 추구하게 되면, 기업 관계자는 서로 만나 입찰담합에 합의하고 실행방법 및 수단에 대한 논의하게 됨
- 반복적 구매는 담합 가능성을 증가시킴
- 개인이나 기업이 판매하는 제품 또는 용역이 동일하거나 매우 유사한 경우, 기업들의 공동가격구조(common price structure) 합의가 용이하여 입찰담합이 이뤄지기 쉬움
- 구매되는 재화나 용역을 대체할 다른 재화나 용역이 존재하더라도 그 수가 지극히 적은 경우, 입찰담합을 통해 가격을 인상시키려는 기업들의 노력이 성공할 가능성이 큼
- 기술적 변화가 거의 없거나 전혀 없는 재화나 용역의 경우 입찰담합이 쉬움

2. 입찰담합 위험을 감소시키기 위한 조달과정 설계 체크리스트

- 공공조달에서 효과적인 경쟁 제고와 입찰담합 위험 감소를 위해 조달기관이 취할 수 있는 조치들은 많음. 다음의 내용을 고려하여 조달기관들은 조달과정을 설계하여야 함

가. 입찰과정 설계 전 충분한 정보 보유

- 구매자의 요구사항을 충족시킬 수 있는 시장 내에 존재하는 재화 및 용역에 대한 정보와 이 재화들의 잠재적 공급자들에 대한 정보를 수집하는 것이 가격 대비 최대가치를 달성하는 조달과정을 설계하는 최선의 방법임. 다음과 같은 정보를 수집하고 고려해야 함

- ① 구매가 이루어질 시장 특성을 잘 파악하고, 입찰 경쟁에 영향을 미칠 수 있는 최근 산업의 활동 및 동향에 대해 잘 알고 있어야 함
- ② 입찰이 이루어질 시장이 담합 가능성이 높은 특성을 가지고 있는지 판단²⁾해야 함
- ③ 잠재적 공급자와 재화, 가격, 비용에 대한 정보를 수집하고 가능하다면 기업 간(B2B) 거래에서의 가격을 비교해야 함
- ④ 최근 가격에 대한 정보를 수집하고, 지리적으로 인접한 지역의 가격과 대체재 가격을 파악해야 함
- ⑤ 동일 또는 유사한 재화들에 대한 과거 입찰 정보를 수집해야 함
- ⑥ 시장 및 시장참여자들에 대한 이해도를 높이기 위해 최근 비슷한 재화나 서비스를 구매한 다른 공공부문 구매자 및 발주처와의 협조 필요
- ⑦ 가격 및 비용 추산을 위해 외부 컨설턴트를 활용하였다면 외부 컨설턴트들과의 보안유지 각서를 체결해야 함

1) 산업단체 또는 사업자단체(Industry associations)는 상업적 또는 직업적 목표를 제고하기 위해 연합한 공통의 상업적 이해를 가지고 있는 개인 및 기업들로 구성된 단체

2) 위의 '담합을 조장(support)하는 산업, 제품 그리고 서비스(용역)의 특징' 참조

나. 실제 경쟁하는 입찰자들의 참여를 극대화하는 입찰과정 설계

- 만약 충분한 수의 신뢰할 수 있는 입찰자들이 입찰에 응하고 계약에 대해 경쟁할 유인을 가지고 있다면 효과적인 경쟁을 제고할 수 있음. 다음과 같은 사항을 고려해 입찰자들의 참여를 극대화해야 함

- ① 적격 입찰의 수를 감소시키는 불필요한 제한을 제거하고, 조달계약의 규모와 내용에 비례하는 최소한의 요건들을 규정해야 함
- ② 입찰 요건으로 거액의 보증금을 요구하지 말아야 함
- ③ 가능하다면 외국기업의 조달참여 제약을 감소시켜야 함
- ④ 입찰자격사전심사를 통과한 그룹 내에서의 담합을 억제하고 입찰자 수와 신원에 대한 기업들 간 불확실성을 증가시키기 위해 노력해야 하며, 담합을 촉진할 수도 있으므로 입찰참가 자격심사에서부터 낙찰까지 너무 긴 시간을 소요하지 말아야 함
- ⑤ 입찰 준비비용을 감소시키는 방법
 - 동일한 신청서, 동일한 유형의 정보를 요청³⁾하는 등 입찰 절차 간소화
 - 입찰 준비 시 필요한 고정비용을 분산시키기 위해 조달 프로젝트들의 패키지 입찰 실시
 - 승인받은 계약자의 공식명부나 공식 인증기관이 발급한 인증서 보관
 - 기업들이 입찰을 준비하고 제출할 수 있도록 충분한 시간 허용
 - 가능한 한 전자입찰 활용
- ⑥ 가능하면 계약 전체에 대해서만 입찰을 허용하기보다는 계약 내의 특정 부분 또는 대상에 대해 또는 이들의 조합에 대해서도 입찰을 허용해야 함⁴⁾. 예를 들어, 규모가 큰 계약들에서 중소기업이 관심을 가질 수 있거나 중소기업에 적합한 영역들을 찾아봐야 함
- ⑦ 입찰자들이 최근 입찰에 투찰하지 못한 경우라도 향후 경쟁에 참여할 자격을 박탈하거나 입찰 명부에서의 즉각 삭제는 하지 말아야 함
- ⑧ 입찰에서 요구하는 참여기업 수에 대한 유연성이 있어야 함. 예를 들어, 만약 처음에 5개 입찰자들을 요구했는데 실제로는 3개의 기업만 입찰을 한 경우 재입찰 실시를 고집하기보다는 이들 3개의 기업들로부터 경쟁적인 결과를 달성하는 것이 가능한가를 먼저 고려해야 함. 재입찰을 실시하면 경쟁이 희소하다는 것을 더욱 분명하게 할 가능성이 있기 때문

다. 입찰요건의 분명한 정의 및 예측가능성의 축소

- 공공조달 주기에서 기술설명서(Specifications)와 과업지시서(terms of reference; TOR) 초안 작성은 편견, 부정행위 및 부패에 취약한 단계임

3) 그러나 입찰준비 간소화가 조달공무원들의 지속적인 조달 과정 개선 노력을 방해해서는 안 됨

4) 조달공무원들은 이 방법이 만약 잘못 시행 (예를 들어 쉽게 예측할 수 있는 경우)된다면 '분할계약 (splitting contracts)' 기법이 입찰 담합 공모자들로 하여금 계약을 더 잘 할당할 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 점 역시 알고 있어야 함

- 일반적으로 기술설명서와 과업지시서는 기능적 성과 즉, 어떻게 수행될 것인가보다는 무엇이 달성될 것인가에 초점을 맞추어 작성해야 함
 - 입찰참가요건이 어떻게 기술되어 있느냐에 따라 입찰에 관심을 보이는 공급자 수와 유형이 결정되고 결국 이는 낙찰차 선정과정 성공에 영향을 미치기 때문
 - 요건을 분명하게 할수록 잠재적인 공급자들에 대한 이해가 더 쉬워지고, 공급자들이 입찰에 적극적으로 참여하게 됨
 - 다만 예측 가능한 조달일정 및 구매량은 기업 간 담합을 조장할 수 있기 때문에 명료성과 예측가능성이 혼동되어서는 안 됨

- 또한 계약금액이 높아지고 조달빈도가 줄어들수록 입찰자들의 경쟁 유인은 증가함. 다음 아래와 같은 사항을 고려하여 조달과정을 설계해야 함

- ① 입찰공고에 발주자가 요구하는 요건을 가능한 한 분명히 정의해야 함
- ② 성과기반 기술설명서(Performance specifications)를 사용하고, 기술설명서에는 제품에 대한 설명을 제시하기보다는 실제로 제품사양으로 수요자가 요구하는 것을 명확히 기술해야 함
- ③ 기술설명서 작성 초기에는 입찰을 실시하지 말아야 함. 요구사항에 대해 총체적으로 정의하는 것이 중요하기 때문
- ④ 기술설명서에 대해 상품 허용에 대한 내용을 명확히 하거나 가능하다면 기능적 성과와 요건에 대한 내용을 명확히 정의해야 함
- ⑤ 입찰의 규모와 시기를 다양하게 하여야 하며, 계약을 하나로 묶거나 나누어 입찰요건에 대한 예측 가능성을 줄여야 함
- ⑥ 다른 공공부문 발주자들과 협조하여 공동조달을 수행해야 함
- ⑦ 경쟁자들 간 쉽게 분배될 수 있는 동일한 가치를 가진 계약은 피해야 함

라. 입찰자 간의 의사소통을 감소시키는 입찰과정의 설계

- 입찰과정 설계 시 조달공무원들은 담합 유발의 다양한 요인들을 알고 있어야 함
 - 조달과정의 효율성 제고를 위해서는 입찰과정의 투명성이 담보되어야 함. 다만 합법적 수준을 넘는 정보의 공개로 인해 담합이 조장되는 일이 없도록 균형 있는 정보공개가 필요하며 가능하다면 다음과 같은 사항을 고려해야 함

- ① 입찰에 관심 있는 공급자들에게 기술적, 행정적 내용에 관한 조달기관과의 대화 기회를 제공해야 함. 하지만 정기적인 입찰사전회의 등을 개최하여 잠재적 공급자들이 한자리에 모으는 것은 피해야 함
- ② 입찰과정 동안 입찰자들 간 의사소통은 최대한 제한해야 함⁵⁾. 공개입찰은 입찰자들 간의 의사소통을 통해 모종의 신호를 주고받는 것이 가능하기 때문
- ③ 낙찰시점에 어떤 정보가 입찰자들에게 공개될 지 신중하게 고려해야 함
- ④ 입찰 결과를 공표할 때, 어떤 정보가 공표될지를 신중하게 고려하고 민감한 정보 공개는 피해야 함. 이는 향후 입찰담합 모의를 방지하기 위함임
- ⑤ 시장 또는 제품의 특성들로 인해 담합의 우려가 있는 경우, 가능하면 역경매(reverse auction)보다는 최고가 봉합입찰(first-price sealed bid)을 사용해야 함
- ⑥ 가격에 기반한 단일입찰(single stage tenders) 이외의 다른 조달방법이 더 효율적인 조달 결과를 도출할 수 있는지를 고려해야 함. 다른 조달 유형들로는 협상을 통한 입찰(negotiated tender)⁶⁾과 협약을 맺는 방법/framework agreement⁷⁾ 등이 있음
- ⑦ 판매자가 지정한 최대판매가(maximum reserve price)는 철저한 시장조사에 의해 도출된 것이어야 하며 조달공무원이 이 가격이 매우 경쟁적이라고 확신하고 있을 때에만 사용해야 함. 또한 이 가격을 공표하지 말고 기밀로 유지해야 하며 다른 공공 발주기관들과 공동으로 보관해야 함
- ⑧ 산업 컨설턴트(industry consultants)들은 개별 입찰자들과 업무적으로 관계를 맺을 수도 있으므로 산업 컨설턴트를 활용하여 입찰과정을 수행하는 것은 주의해야 함
- ⑨ 가능하면 입찰은 익명으로 제출하도록 하고, 전화 또는 우편을 통한 입찰서 제출을 허용해야 함
- ⑩ 입찰과정에서 입찰자들의 수를 공개하거나 불필요하게 제한하지 말아야 함
- ⑪ 입찰자들로 하여금 경쟁자들과의 모든 의사소통을 공개하도록 해야 함
- ⑫ 하도급업자를 사용하는 것은 입찰 담합자들 간 이익 분배의 한 가지 방법이 될 수도 있기 때문에 만약 입찰자들이 하도급업자를 사용한다면 이를 공개하도록 해야 함
- ⑬ 공동입찰은 입찰 담합자들 간 이익 분배의 한 방법이 될 수 있기 때문에 담합으로 유죄판결을 받았거나 벌금을 부과받은 적이 있는 기업들의 공동입찰에 특히 주의를 기울여야 함
- ⑭ 입찰제안서에 입찰담합에 대한 제재내용 및 경고, 입찰담합 적발 시 조달기관이 보상을 청구할 수 있다는 내용 그리고 경쟁법에서의 모든 담합에 대한 제재 내용을 포함시켜야 함
- ⑮ 예산초과를 야기하는 투입비용 증가에 대한 모든 클레임은 철저히 조사될 것임을 입찰자들에게 인지시켜야 함⁸⁾
- ⑯ 조달과정 중 외부 컨설턴트들의 조력을 받는다면 그들이 적절한 트레이닝을 받아야 하며, 보안 서약서에 서명하도록 하여야 함. 만약 그들에게 경쟁자의 부적절한 행동 또는 잠재적인 이해충돌을 인지하게 될 때 이를 보고할 의무를 부과해야 함

- 5) 예를 들어 만약 입찰자들이 현지 실사를 할 필요가 있는 경우, 입찰자들을 동시에 동일한 시설에 집합시키는 것은 피해야 함
- 6) 협상을 통한 입찰(negotiated tender)에서는 조달자가 포괄적인 계획을 수립하고, 입찰자가 조달자와 세부사항을 논의함으로써 가격합의에 이르는 입찰 방법
- 7) 협약을 맺는 방법/framework agreement)에서는 조달자가 다수의 기업에 경력, 안전자격 등과 같은 질적 요인과 관련된 세부사항을 제출하도록 요구하고, 그 후 소수의 입찰자들을 선정해 그룹에 포함시킴. 향후의 과업들은 주로 능력에 따라 할당되거나 또는 개개의 입찰자들이 과업에 대한 가격을 제시하는 소규모 입찰들의 대상이 될 수도 있음
- 8) 계약 수행 단계 동안의 비용 증가는 부패와 뇌물의 단초가 될 수도 있기 때문에 신중하게 모니터링되어야 함

마. 입찰평가 및 낙찰기준의 신중한 선택

- 중소기업을 포함한 신뢰할 수 있는 입찰자들이 입찰과정에서 불필요하게 배제되지 않도록 아래와 같은 내용을 고려하여 낙찰자 선정 및 낙찰 기준을 설정해야 함

- ① 입찰공고 시 공고된 낙찰기준이 향후 경쟁에 어떤 영향을 끼칠지 생각해야 함
- ② 예를 들어 제품품질, 사후서비스 등 가격 이외의 기준들을 바탕으로 입찰자를 평가할 때 낙찰 후 이의제기를 최소화하기 위해 사전에 기준 및 가중치 부여에 대한 적절한 설명이 이루어져야 함
- ③ 특정 유형의 공급자들에 대해 특혜 대우를 하면 안 됨
- ④ 기존 사업자⁹⁾에 대해 특혜를 제공해서는 안 됨
- ⑤ 수행실적 및 이력을 과도하게 강조하지 말아야 함
- ⑥ 동일한 입찰서를 제출한 공급자들 간 계약 분할을 피해야 하며, 입찰서가 동일한 사유를 조사하고, 가능하다면 입찰공고를 재공지하거나 하나의 공급자와 계약을 체결해야 함
- ⑦ 만약 가격이나 입찰내용이 이해되지 않는다면 문의를 해야 하지만 이 문제들에 대한 입찰자들과 집단적 논의는 금지해야 함
- ⑧ 낙찰통보의 법적요건에 따라 개별 기업들의 입찰 계약조건을 기밀로 유지해야 하며, 계약과정에 개입된 자들에 대해서도 엄격한 보안유지 교육을 실시해야 함
- ⑨ 만약 입찰 결과가 경쟁적이지 않았다고 의심된다면 낙찰을 취소할 수 있는 조건을 설정두어야 함

바. 입찰담합 위험에 대한 내부직원들의 인식 제고

- 공공조달에서의 경쟁을 강조하기 위해 조달공무원을 대상으로 한 인식 강화 트레이닝 실시가 중요함
- ① 경쟁당국 또는 외부 법률 컨설턴트들의 도움을 받아 내부직원들에게 입찰담합과 카르텔 적발에 관한 정기적 교육 프로그램을 시행해야 함
- ② 과거 입찰 특성들에 대한 정보(예를 들어 구매된 상품, 개개 참가자들의 입찰정보 및 낙찰자의 신원 정보 등)를 보관해야 함
- ③ 특정 재화 및 용역에 대한 과거 입찰기록을 정기적으로 검토하고 특히 담합에 취약한 사업들에서 의심스런 패턴¹⁰⁾을 발견하기 위해 노력해야 함
- ④ 선정된 입찰자들을 정기적으로 검토해야 함
- ⑤ 입찰철회와 하도급업자 사용과 같은 패턴을 발견하기 위해서 입찰에 대해 관심을 보인 업체와 입찰서를 제출한 기업들 간 명단 비교작업을 수행해야 함

9) 기존 사업자인 공공부문에 현재 재화나 용역을 공급하고 있으며 계약이 종료되어 가고 있는 사업자를 말함

10) 위의 '담합을 조장(support)하는 산업, 제품 그리고 서비스(용역)의 특징' 참조

- ⑥ 더 이상 입찰을 하지 않는 공급자들과 낙찰에 실패한 공급자들에 대한 인터뷰를 실시해야 함
- ⑦ 기업들이 경쟁에서 발생하는 불만을 전달할 수 있는 이의제기 절차를 만들어야 함. 예를 들어 이의제기할 부서나 담당자를 분명히 밝히고 적정 수준의 비밀을 보장해야 함
- ⑧ 내부고발자 시스템 등과 같이 기업들과 내부 직원들로부터 입찰담합에 대한 정보를 수집할 수 있는 제도를 적극 활용해야 함
- ⑨ 만약 가능하다면 자진신고자 감면제도(leniency policy)¹¹⁾에 대해 충분한 지식을 숙지하고, 담합 활동이 발견된 경우 입찰자격정지제도가 자진신고자 감면정책과 조화를 이루는지 검토해야 함
- ⑩ 공무원들로 하여금 조달기관의 내부 감사부서나 감사관에게 의심스러운 진술들이나 행동에 대한 내용을 보고하는 것을 장려하고, 공무원들이 이러한 행동을 하게끔 하는 유인(incentive)을 수립해야 함
- ⑪ 경쟁당국(competition authority)과 협조적 관계를 구축해야 함

3. 공공조달에서의 입찰담합을 적발하기 위한 체크리스트

- 입찰담합 합의는 일반적으로 비밀리에 이뤄지기 때문에 적발하기 매우 어렵지만, 담합이 흔히 발생하는 사업에서는 오랫동안 지속되어온 입찰담합 공모를 인지할 수 있음
 - 따라서 이러한 사업들에서 비정상적인 입찰행태 또는 가격책정 패턴 및 공급자들의 말이나 행동을 잘 감지하여 입찰담합 단서를 적발하여야 함

가. 기업들의 입찰서 제출 시 이상 징후 및 패턴 조사

- 특정 입찰 패턴 및 관행이 경쟁시장과 배치되는 것처럼 보이는 경우, 이는 입찰담합 가능성을 나타냄
 - 따라서 기업들의 아래와 같은 내용을 고려하여 입찰방식 및 낙찰 성공 및 실패 빈도에 있어서의 비정상적인 패턴을 찾기 위해 노력해야 함

11) 자진신고자 감면제도는 입찰담합 모의 등을 포함한 특정 카르텔 행위에 참여한 사실을 인정하고 당국의 조사에 협조하는 데 동의하는 최초의 당사자에게 반독점 법률절차로부터의 면책특권 제공하는 것을 말함.

- ① 동일한 공급자가 최저금액 입찰자가 된 경우가 빈번한 경우
- ② 낙찰자들의 지리적 할당이 존재하는 경우
- ③ 일반 공급자들이 참여할 것이라 예상되었던 입찰에는 참여하지 않고, 다른 입찰에는 계속 참여한 경우
- ④ 일부 공급자들이 예상치 않게 입찰을 철회한 경우
- ⑤ 특정 기업들이 항상 입찰서를 제출하지만 결코 낙찰받지 못하는 경우
- ⑥ 몇몇 기업이 돌아가며 낙찰되는 경우
- ⑦ 둘 또는 그 이상의 기업들이 비록 적어도 하나는 스스로 입찰할 수 있었는데도 불구하고 공동으로 입찰하는 경우
- ⑧ 낙찰자가 낙찰을 받지 못한 기업에 반복적으로 하도급을 주는 경우
- ⑨ 낙찰자가 계약을 수용하지 않고 그 후에 하도급자가 되었음이 밝혀지는 경우
- ⑩ 경쟁자들이 정기적으로 친교를 쌓거나 입찰마감 직전에 모임을 갖는 경우

나. 제출된 서류에서 이상 징후 조사

■ 입찰담합 공모 징후는 기업들이 제출하는 다양한 서류들에서 발견될 수 있음

- 비록 입찰담합을 합의한 기업들은 이를 비밀로 유지하려고 노력하겠지만 부주의, 자만심, 또는 공모자들의 죄책감으로 인해 결국 입찰담합을 의심할 수 있는 단서들이 나타날 수 있기 때문
- 따라서 다음과 같은 사항을 고려하여 모든 서류들을 주의 깊게 조사해야 함

- ① 서로 다른 기업이 제출한 입찰 서류에서 철자 오류와 같은 동일한 실수가 있는 경우
- ② 서로 다른 기업이 제출한 입찰서에서 유사한 필체나 활자체를 포함하고 있거나 또는 동일한 양식이나 문구류를 사용하는 경우
- ③ 한 기업의 입찰 서류에서 경쟁자들의 입찰에 대해 명백히 언급하거나 또는 다른 입찰자의 편지지나 팩스번호를 사용하는 경우
- ④ 서로 다른 기업이 제출한 입찰서에서 동일한 계산오류를 포함하는 경우
- ⑤ 서로 다른 기업이 제출한 입찰서에서 특정 품목의 비용에 대해 동일한 견적을 상당수 포함하는 경우
- ⑥ 서로 다른 기업의 포장재에서 유사한 소인 또는 우편요금정산 표시가 있는 경우
- ⑦ 서로 다른 기업들이 제출한 입찰 서류에서 지우개 사용 또는 여타의 물리적 변경들과 같은 막바지 수정이 많은 경우
- ⑧ 서로 다른 기업들이 제출한 입찰 서류에서 필요하거나 예상되는 것보다 적은 세부사항을 포함하고 있거나 또는 진실되지 않은 내용들이 있는 것으로 보이는 경우
- ⑨ 경쟁자들이 동일한 입찰을 제출하거나 또는 입찰자들이 제시한 가격이 일정하게 증가하는 경우

다. 가격책정과 관련한 이상 징후 및 패턴 조사

■ 다음과 같은 경우를 고려하여 입찰가격 조사를 통해 담합징후를 밝혀낼 수도 있음

- ① 비용 증가로는 설명될 수 없는 입찰자들의 갑작스럽고 동일한 가격 인상이 발생한 경우
- ② 예상되었던 할인 또는 리베이트가 갑자기 사라진 경우
- ③ 동일한 가격책정은 특히 다음 중 하나에 해당하는 경우 입찰담합을 의심할 수 있음
 - 공급자들의 가격이 장기간 동일한 경우
 - 공급자들의 가격이 이전에는 서로 상이했던 경우
 - 공급자들이 가격을 인상했지만 이것이 증가된 비용으로는 이해되지 않거나 또는 공급자들이 할인이 제공되던 기존 시장에서 할인을 없앤 경우
- ④ 낙찰가와 다른 입찰가 간의 가격 차이가 큰 경우
- ⑤ 특정 공급자가 특정 계약에 제출한 입찰가가 다른 유사한 계약에 제출한 입찰가보다 훨씬 더 높은 경우
- ⑥ 신규 공급자나 자주 입찰을 하지 않던 공급자가 입찰한 후, 과거 수준보다 입찰가가 상당한 하락한 경우
- ⑦ 지역 공급자들이 원거리 목적지들보다 지역 내 목적지 수송에 더 높은 가격으로 입찰한 경우
- ⑧ 지역 내 기업들과 지역 외 기업들이 유사한 수송비용을 제시한 경우
- ⑨ 입찰서 제출 이전에 오직 하나의 입찰자만이 가격책정 정보를 알아보기 위해 도매업자들과 접촉한 경우
- ⑩ 경매, 전자입찰, 또는 다른 방식에서의 공공입찰에서는 예상치 못했던 특징(예를 들어 입찰가가 수백 또는 수천 단위로 끝나게 될 것이라 예상했던 곳에서 비정상적인 수치가 포함되어 있는 입찰들)들은 입찰자들이 입찰정보를 암호화하여 교환하거나 자신들의 선호사항들을 표시함으로써 담합을 위한 수단으로 활용하고 있음을 나타내는 것일 수도 있음

라. 의심스러운 진술에 대한 조사

■ 공급자들과 함께 업무를 할 때에는 기업들이 합의에 이르렀거나 가격이나 판매 관행을 조율했을 수도 있음을 시사하는 의심스러운 진술이 있는지 다음과 같은 사항을 고려하여 신중하게 찾아 봐야 함

- ① 입찰자들 간 합의에 대한 구두 또는 서면상의 언급들
- ② ‘산업권장가격(industry suggested prices)’, ‘표준시장가격(standard market prices)’ 또는 ‘산업가격표(industry price schedules)’를 살펴봄으로써 입찰자 가격을 정당화한다는 진술들
- ③ 특정 기업들이 특정 지역 또는 특정 고객에게 판매하지 않음을 나타내는 진술들
- ④ 한 지역 또는 고객이 다른 공급자에게 ‘속해 있음(belongs to)’을 나타내는 진술들
- ⑤ 경쟁자의 공표되지 않은 가격책정 또는 입찰 세부사항에 대해 미리 알고 있음을 보여주거나 아직 결과가 공표되지 않는 경쟁에서 한 기업의 낙찰 여부에 관련한 정보를 사전에 알고 있음을 나타내는 진술들
- ⑥ 한 공급자가 의례적, 보조적, 명목적, 상징적으로 입찰서를 제출하거나 위장 입찰서를 제출했음을 나타내는 진술들
- ⑦ 가격 증가를 설명할 때 다양한 공급자들이 동일한 어휘를 사용한 경우
- ⑧ 독자적 입찰결정 증명서(Certificates of Independent Bid Determination)에 대한 의문이나 우려들을 나타내는 징후 또는 비록 서명되었지만 이 증명서가 진지하게 받아들여지지 않고 있음을 보여주는 징후들
- ⑨ 특정 입찰조건들에 대한 준수를 거부하는 경우

마. 의심스러운 행동에 대한 조사

- 공급자들이 가격을 논의할 수 있는 모임이나 행사에 대한 언급들을 찾아보거나 한 기업이 다른 기업에만 혜택을 줄 특정 행동을 취하고 있음을 시사하는 행동을 조사해야 함
 - 의심스러운 행동의 형태들로는 다음과 같은 내용이 있음

- ① 공급자들이 입찰서를 제출하기 전 사적으로 입찰이 제출될 장소 부근에서 만나는 경우
- ② 공급자들이 정기적으로 친교를 쌓거나 또는 정기적 모임을 개최하는 경우
- ③ 한 기업이 자신 및 경쟁자를 위한 입찰서 일체를 요구한 경우
- ④ 한 기업이 자신 및 경쟁자의 입찰과 입찰서류 모두를 제출한 경우
- ⑤ 계약을 성공적으로 완수할 능력이 없는 기업이 입찰서를 제출한 경우
- ⑥ 한 기업이 입찰개찰 시 여러 개의 입찰서를 가져오고 다른 누가 입찰하는지 결정한 후에 (또는 결정하려고 시도한 후) 어떤 입찰서를 제출할 지 선택한 경우
- ⑦ 몇몇 입찰자들이 조달기관에 유사한 질의들을 하거나 유사한 요청 또는 문건을 제출한 경우

바. 입찰담합 징후에 대한 의심 시 유의사항

- 위에서 언급한 입찰담합 징후로서 의심스러운 진술 및 행동, 의심스러운 입찰 및 가격책정 패턴들을 기업들이 입찰담합에 개입되어 있음을 나타내는 증거로 무작정 간주해서는 안 됨

- 한 기업이 특정 입찰요청에 응하지 않은 이유가 단순히 응찰업무를 수행할 여력이 없기 때문일 수도 있고, 입찰가가 높은 것은 단순히 프로젝트 비용에 대해 기업 간 서로 다른 평가가 이루어져 높은 가격을 책정한 것일 수도 있기 때문
- 그럼에도 불구하고 입찰과 가격책정에서 의심스러운 패턴이 감지되거나 조달기관이 비정상적 진술을 듣거나 특이한 행동을 관찰하게 될 시에는 입찰담합에 대한 추가적 조사를 실시해야 함
 - 또한 한 건의 입찰에서의 입찰 담합 의심 행동을 조사하기보다는 시간 경과에 따른 행동패턴을 조사할 수 있도록 장기간 모든 정보를 자세히 기록해야 함

사. 입찰담합이 의심될 때 조달공무원이 취해야 할 행동

- 조달공무원은 입찰담합이 발생하고 있다고 의심된다면 이를 밝혀내고 중단시키기 위해 다음과 같은 행동을 취해야만 함

- ① 조달공무원은 입찰담합에 관한 법률적 대응에 대한 실무 지식을 보유하고 있어야 함
- ② 의심되는 참가자들과 입찰담합 우려사항에 대한 논의를 하지 말아야 함
- ③ 입찰문서, 서신교환, 봉투와 같은 입찰과 관련된 모든 문건을 보관하고 있어야 함
- ④ 날짜, 누가 개입되었는지, 그 이외에 누가 있었는지, 정확히 어떤 일이 발생했는지 또는 언급되었는지 등을 포함한 모든 의심스러운 행동들과 진술들에 대한 내용을 자세히 기록하고 보관해야 함
- ⑤ 사법권 내의 관련부처에게 문의해야 함
- ⑥ 조달부처 내부의 법무업무 담당 직원과 협의한 후, 해당 입찰과정을 계속 진행하는 것이 적절한지 여부를 판단해야 함

참고 문헌

<https://www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>, 검색일자: 2019. 7. 18.

<https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf>, 검색일자: 2019. 7. 18.

◆ 편집

원종학 재정성과평가센터 소장(편집총괄)
박선영 재정성과평가센터 선임연구원(실무총괄)
봉재연 재정성과평가센터 선임연구원
안새롬 재정성과평가센터 선임연구원
임소영 재정성과평가센터 선임연구원
장민혜 재정성과평가센터 선임연구원
정경화 재정성과평가센터 선임연구원
허영미 재정성과평가센터 선임연구원

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2019년 가을(Vol. 6 No. 3) |

2019년 10월 15일 인쇄

2019년 10월 21일 발행

발행인 김유찬

발행처 한국조세재정연구원

(30147) 세종특별자치시 시청대로 336

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

등 록 세종, 바00027

인 쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2019 ISSN 2635-7127

※잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

kipf

kipf 한국조세재정연구원

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

