

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2021년 여름(Vol. 8 No. 2) |

목 차

» I. 국가별 재정성과관리 동향

1. 한국

- 국민참여예산 제안 집중 접수 개시 03
- 재정사업 평가체계 내실화를 위한 전문가 간담회 개최 05
- 제73차 투자플 운영위원회 개최 07
- 2022년 정책 아젠다 발굴을 위한 예산협의회 개최 10
- 『2021년 나라살림 예산개요』 발간 12
- 성인지 예·결산 전문평가위원회 신설 14
- 2021년도 제1회 추가경정예산 국회 확정 17

2. 호주

- 공공관리, 성과 및 책임성(Public Governance, Performance and Accountability)
뉴스레터 발간 - *Newsletter*, No. 64 - 25
- 공공관리, 성과 및 책임성(Public Governance, Performance and Accountability)
뉴스레터 발간 - *Newsletter*, No. 65 - 28

3. 뉴질랜드

- 2021 예산정책서 발간 31

4. 아일랜드

- 공공데이터 카탈로그 런칭 35
- 평등예산 이행을 위한 정부 간 네트워크 구축 37

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

2021년 여름(Vol. 8 No. 2)

5. OECD

- 녹색예산(Green Budget) 태깅: 안내 및 지침서 39

6. World Bank

- 포스트 코로나 및 21세기의 공공재정관리(Public Financial Management) 43
- COVID-19 이후 지속가능한 공공재정을 위한 재정위원회의 기능 47

» II. 재정성과관리 연구 동향

1. 국내연구 동향

- 중앙정부의 세종시 이전이 재정사업 성과에 미친 영향 53

2. 국외연구 동향

- 부정적 언론 보도가 공공 지출에서의 성과 정보 활용에 미치는 영향 56

» III. 국가계약 동향과 이슈

1. 국가계약 연구 동향

- 공공조달과 인프라 거버넌스: 코로나19(COVID-19) 위기 초기의 정책대응 61
- COVID-19 위기 동안 공공조달 규칙의 적용 사례(Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis): EU 조달지침과 정부조달협정(GPA) 관점을 중심으로 73



I. 국가별 재정성과관리 동향



CONTENTS

- | | |
|---------|---------------|
| 1. 한국 | 4. 아일랜드 |
| 2. 호주 | 5. OECD |
| 3. 뉴질랜드 | 6. World Bank |

I. 국가별 재정성과관리 동향

1. 한국

국민참여예산 제안 집중 접수 개시

- 2021. 1. 3., 기획재정부 -

- 기획재정부는 2022년 국민참여예산사업을 적극적으로 발굴하기 위해 1~2월 두 달간 국민 제안을 집중 접수·홍보를 실시한다.
 - 참여예산 홈페이지(www.mybudget.go.kr)를 통해 2월 28일(일)까지 접수된 제안*은 각 부처의 적격성 검토**를 거쳐 5월 말까지 2022년도 예산사업으로 요구할 예정
 - * 중앙정부에서 수행하는 모든 재정사업에 대해 제안 가능하나, 대규모 SOC 사업 등 예비타당성조사 대상 사업은 제외
 - ** 제안이 적격하여 예산사업으로 요구될 경우 문화상품권(10만원 상당) 지급, 정부예산안으로 반영될 경우 '우수제안인증서'와 소정의 기념품 지급
 - 집중 접수 기간 동안 온·오프라인 홍보와 SNS 홍보 참여 이벤트를 실시하여 국민들의 적극적인 참여를 유도
 - 코로나19 확산으로 어려움이 가중된 장애인 가정, 문화예술 분야 종사자 등을 대상으로 '찾아가는 국민제안' 활동(온라인 간담회)도 별도 진행하여 다양한 의견을 청취할 계획
- 국민제안과는 별도로 국민토론을 통한 사업발굴 노력도 병행 추진
 - 작년 국민들의 주제 선정 투표를 거쳐 선정된 ① 국민안전개선 및 자연재해 대응 ② 아동학대로부터 아동보호 ③ 청년활동 지원에 관한 토론(1. 13.~2. 16.)* 이후
 - * 주제별 정책환경 및 예산사업 현황에 관한 보고서를 제공하고 개선방안에 대한 온라인 토론
 - 부처별로도 주요 재정현안에 대한 토론 과정을 2월 17일부터 3월 말까지 참여예산 홈페이지(www.mybudget.go.kr)에서 진행

■ 주요 추진 일정

| | |
|----------------------------|---|
| 사업제안 및 사업숙성 (1. 4 ~ 5월) | <input type="checkbox"/> 사업제안 집중 접수(1. 4. ~ 2. 28.) * 3월 이후 접수된 제안은 '23년도 예산안 반영 검토 <input type="checkbox"/> 제안사업 적격성 점검 및 사업숙성(3~5월) * 적격성 검토(3월), 지원협의회 논의 및 현장토론회(4~5월) <input type="checkbox"/> 각 부처 예산안 요구(5월 말) |
| 사업 논의 선호도 조사 (6 ~ 7월) | <input type="checkbox"/> 예산국민참여단 사업 검토 및 숙의(6월) <input type="checkbox"/> 선호도 조사(6~7월) |
| 정부예산안 반영 (8월) | <input type="checkbox"/> 기획재정부(예산실) 예산 심의 <input type="checkbox"/> 국무회의에서 예산안 확정 |
| 국회 예산안 심의·확정 (9 ~ 12월) | <input type="checkbox"/> 국회에서 정부예산안 심의·확정(12월) |

자료: 기획재정부 보도자료, 2021. 1. 3.

참고자료

기획재정부, 「국민참여예산 제안 집중 접수 개시 - 2월 28일까지 집중 접수 실시, 2022년 예산안 반영 추진 -」, 보도자료, 2021. 1. 3.

(작성자: 강경민 연구원)

재정사업 평가체계 내실화를 위한 전문가 간담회 개최

– 2021. 1. 13., 기획재정부 –

- 기획재정부는 1월 13일(수) 안일환 기획재정부 제2차관 주재로 재정사업평가 관련 전문가 간담회를 개최하고
 - 위기 극복을 위한 확장재정 등 정책여건 변화를 고려하여 재정사업평가 체계를 내실화하기 위한 방안에 대해 전문가 의견을 수렴

〈전문가 간담회 개요〉

- **(일시·장소)** 2021. 1. 13.(수) 14:00 ~ 16:00, 정부서울청사 회의실(1018호)
- **(참석자)** 기재부 제2차관 등 정부 관계자(5명), 전문가(5명)
 - (정부) 제2차관, 재정관리관, 재정관리국장, 재정성과심의관, 재정기획심의관
 - (전문가) 강동수 KDI 부원장, 김재훈 한국과기대 교수, 하연섭 연세대 교수, 이원희 한경대 교수, 한국조세재정연구원 박노옥 박사
- **(논의내용)** 재정사업평가의 체계화·내실화 방안

- 기획재정부 제2차관은 모두 발언에서 재정운용 성과와 그에 따른 재정수지 적자 악화, 중장기 재정여건에 대해 언급함
 - 지난해 정부는 코로나19로 인한 피해를 구제하고 경기회복을 적극 뒷받침하기 위해 4차례에 걸쳐 67조원 규모의 추경을 편성하고,
 - 역대 최고 수준의 집행실적*을 달성하는 등 전례 없이 신속하고 과감한 재정 지원을 추진
 - * 조기집행(%): ('17)59.0 ('18)62.1 ('19)65.4 ('20)66.5(목표 62% 대비 +4.5%p)
 - 총지출(조원): ('17)402.5(96.3%) ('18)427.5(96.7%) ('19)473.9(97.8%) ('20)549.7(97.8%)
 - 코로나19 3차 확산에 따라 예상되는 피해에 선제적으로 대응하여 2020년 경제성장률은 주요국 대비 선방하는 등 성과를 보였으나,
 - 그 과정에서 국가채무*가 빠르게 증가하고 재정수지 적자 악화
 - * 국가채무비율(%): ('19)37.7 ('20 본예산/추경) 39.8/43.9 ('21예산)47.3
 - 인구구조 변화에 대한 대응, 미래 성장동력 발굴, 사회안전망 확충 등을 위한 재정소요의 지속적인 증가로 중장기 재정여건도 녹록치 않은 상황

- 제2차관은 위기극복과 포스트 코로나 등 정책여건 변화를 고려하여 재정사업 평가체계의 지향점에 대한 전문가의 논의 필요성 강조
 - 평가결과와 예산환류와의 연계를 보다 강화하여 재정지출의 효율성을 극대화시킬 필요가 있음
 - 성과부진, 집행부진, 유사중복, 비효율 사업 등에 대한 엄정한 평가를 통해 지출구조조정과 사업개선이 요구됨
 - 평가제도 간 기능을 보다 체계화하는 방안에 대한 검토도 필요
 - 신설된 평가제도는 공통 평가지표 활용, 평가 공통지침 등을 통해 평가 간 연계를 강화하여 피평가 부담을 축소
 - 예산의 성과정보와 평가정보 이력을 차세대 dBrain('22. 1월 개통) 등을 활용하여 과학적으로 관리할 필요가 있음
 - 불필요하고 관성적인 보조금은 없는지, 부처가 실시하는 자율평가가 온정적 평가로 이루어지는 않는지 등 내실 있는 평가가 요구됨
 - 예를 들어 보조금 평가는 수혜자 전달체계 등 현장 점검을 통해 보완하고, 각 부처의 자율평가는 정책방향에 따른 예산의 우선순위를 판단하는 기회로 활용될 수 있도록 개선할 필요

참고자료

기획재정부, 「재정사업 평가체계 내실화를 위한 전문가 간담회 개최」, 보도자료, 2021. 1. 13.

(작성자: 강경민 연구원)

제73차 투자플 운영위원회 개최

- 2021. 2. 2., 기획재정부 -

- 기획재정부 제2차관은 2021년 2월 2일(화) ‘제73차 투자플* 운영위원회’를 개최하여 투자플의 2020년도 운용성과를 점검함
 - * 67개 정부기금 여유자금(785.9조원)에 대해 국민연금 등 자체운용 자산을 제외하고, 전문 자산운용사(삼성, 한투)에 위탁하여 통합 운용하는 체계

- 2020년 운용결과 수탁고 27.1조원(전년 대비 +5.6조원*), 운용수익 1.0조원(전년 대비 +0.3조원, 3.56%)으로 제도 도입('01) 후 최대실적을 달성함
 - * 수탁고(조원): 공자기금(+1.2), 신용보증기금(+0.8), 수출입은행(+2.0) 등
 - * 수익금(조원): 주택보증기금(0.2), 신용보증기금(0.1), 무역보험기금(0.1) 등
 - 저금리, 글로벌 유동성 증가, 시장변동성 확대에도 금융시장 벤치마크(3.15%)보다 높은 수익률(3.56%)을 실현
 - 투자플의 통합운용(Pooling)에 따른 규모의 경제*, 재간접 방식 분산투자**에 따른 구조적 이점뿐 아니라, 복수 주간사 간 성과·서비스 경쟁체계 강화, 지난해 효과적 시장대응***에도 기인한 것으로 평가
 - * MMF 수익률('20년): (투자플) 1.03% > (시장 BM) 0.91%
 - ** 투자플은 주간운용사가 우량한 개별운용사(29개, 194개펀드)를 선별하여, 자금을 운용성과 기반으로 분산투자 → 매년 시장 상위 30% 수준 성과를 지속 창출
 - *** 시장금리 변동에 따라 장기 채권 비중 확대
 - 투자플에 위탁한 기금별로는 주택금융신용보증기금이 가장 높은 수익률(9.0%, 0.2조원)*을 보였고, 단기투자보다 중장기 투자** 위탁비중이 높은 기금들이 높은 성과를 회수하였음
 - * 만기 1년 이상으로 운용되는 자산으로서 채권, 주식, 대체투자 등
 - ** 수익률(%): 주신보기금(9.0), 장애인재활기금(6.9), 방폐기금(5.5), 국유재산기금(5.5)
중장기 비중(%): 주신보기금(99.6), 장애인재활기금(95.1), 방폐기금(89.6), 국유재산기금(90.2)

- 기획재정부 제2차관은 “투자플 운용 혁신을 통해 정부 재정의 한 축을 차지하는 기금 여유자금 운용의 전문성·안정성·수익성을 지속적으로 높여나가겠다”라고 밝힘
 - 기재부는 올해 완전위탁형(OCIO) 시범사업* 정착, 자산운용 전담체계가 미비한 공공기관에

대한 투자플 서비스 확대, 투자 상품 다변화와 기금평가 개선**을 통한 자산운용의 장기화를 유도해 나갈 계획임

* 2021년 보훈기금 등 15개 소규모 정부 기금(1.7조원)에 대해 시범 실시
(기금 맞춤형 자산배분, 성과평가·리스크 관리 등을 투자플에서 전 주기 지원)

** 정부 기금운용 평가 시 중장기 자산운용 수익률에 대한 평가 비중 확대

■ 한편 위원회에서는 現 주간사(삼성자산·한국투자) 중 계약기간이 만료되는 한국투자의 후속 주간사로 미래에셋과의 계약 체결(2. 2.)을 확정하였음

* 한국투자신탁운용('17.4.30.~'21.4.29.) → 미래에셋자산운용('21.4.30.~'25.12.30.)
삼성자산운용('18.1.1.~'21.12.30.) → '21년 하반기 중 후속 주간사 재선정 예정

● 조달청 입찰 과정(1. 19.)에서 미래에셋은 올해 시범 도입하는 완전위탁형(OCIO)*을 포함한 투자플 서비스계획, 전담조직, 자산운용역량 등 전체 평가항목에서 높은 점수를 획득함**

* 자산운용 전담체계를 갖추기 어려운 소규모 기금의 자산운용 전주기를 투자플에 위탁

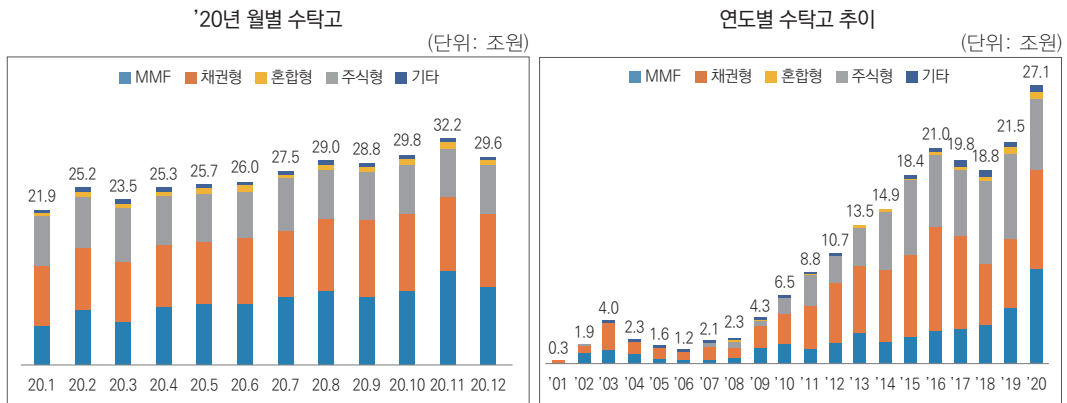
** 평가결과(100점): 미래에셋(90.5점), 한화자산(84.6점), 한국투자(83.1점)

● 4월 말까지 한국투자의 위탁자산(9.2조원) 인수를 마무리하고, 연기금투자플 서비스가 빈틈 없이 제공되도록 준비할 계획

참 고 연금투자플 '20년도 운용실적

■ 수탁고: ('19) 21.5 → ('20) 27.1조원*(+5.6조원)

* 62개 기금 및 10개 공공기관 위탁



자산유형별 수탁고

(단위: 조원)

| 구분 | MMF | 채권형 | 혼합형 | 주식형 | 기타 | 계 |
|-----|-----|-----|------|-----|------|------|
| '20 | 9.3 | 9.6 | 7.0 | 0.8 | 0.4 | 27.1 |
| '19 | 5.5 | 6.7 | 8.3 | 0.5 | 0.5 | 21.5 |
| 증감 | 3.8 | 2.9 | △1.3 | 0.3 | △0.1 | 5.6 |

주: 연평균 기준

운용사별 수탁고 현황

(단위: 조원)

| 구분 | MMF | 채권형 | 혼합형 | 주식형 | 기타 | 계 |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| 삼성 | 5.3 | 6.6 | 5.0 | 0.5 | 0.4 | 17.8 |
| 한투 | 3.9 | 2.9 | 2.0 | 0.3 | 0.1 | 9.2 |

주: 연평균 기준

■ 운용수익: 1.0조원(3.56%, 전년 0.7조원 대비 +0.3조원)

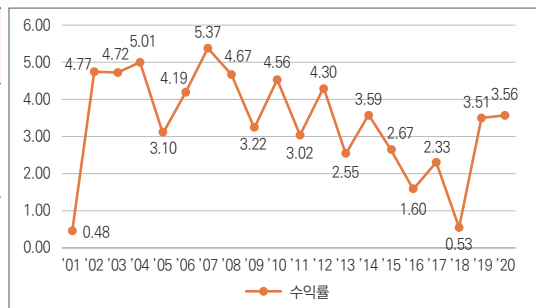
자산유형별 운용수익률

(단위: %)

| 구분 | MMF | 채권형 | 혼합형 | 주식형 | 기타 | 계 |
|-----|------|------|------|-------|------|------|
| '20 | 1.03 | 2.56 | 8.32 | 18.47 | 1.90 | 3.56 |
| '19 | 1.74 | 2.66 | 4.69 | 17.80 | 2.62 | 3.51 |

연도별 운용수익률 추이

(단위: %)



참고자료

기획재정부, 「제73차 투자폴 운영위원회 개최」, 보도자료, 2021. 2. 2.

(요약 · 정리: 이응준 연구원)

2022년 정책 아젠다 발굴을 위한 예산협의회 개최

- 2021. 2. 3., 기획재정부 -

- 기획재정부 예산실은 2월 3일부터 주요 부처를 대상으로 예산협의회를 개최
- 예산협의회는 통상 2월 초부터 예산실이 관계 부처와 함께 국가재정운용계획 수립과 내년도 예산안 편성에 앞서 주요 부문별 핵심 투자방향과 투자 우선순위를 협의
 - 논의된 결과는 중기 재정운용계획 심의(2~3월)에서 구체화된 후 예산안 편성지침(3월 말)에 반영
- 2021년에는 개별부처별 설명방식 대신 관계부처가 모여 협업방식으로 주요 신규 재정사업을 기획하고, 계속사업의 상호 연계편성 방안을 논의하는 방식으로 진행
 - 최근 코로나19 상황 등을 고려하여 비대면 영상회의 방식을 활용
- 첫 스타트는 2월 3~4일 양일에 걸쳐 정책적 우선순위가 높은 ‘고용안전망 강화와 일자리 창출’, ‘4차 산업 선도 인재양성’ 두 가지 아젠다를 두고, 예산실장 주재로 고용부 기조실장·고용정책실장, 과기부 기조실장, 교육부 차관보·고등교육정책실 등 관계부처 1급들이 참여하는 가운데 심층적인 토의를 진행할 예정

1. ‘고용안전망 강화와 일자리 창출’(2월 3일)

- 안도걸 예산실장은 2월 3일 ‘고용안전망 강화와 일자리 창출’ 아젠다 협의회에서
 - 선도형 경제로의 전환을 위해서는 든든한 고용안전망 구축이 주춧돌이 되어야 한다며 2022년 예산 편성 시, ① 전 국민 고용보험의 단계적 확대 ② 국민취업지원 제도의 조기 안착 ③ 한국 실정에 맞는 상병수당 도입 등 3대 정책과제를 재정적으로 뒷받침하는 데 역점을 두어야 한다고 당부

2. ‘4차 산업 선도 인재양성’(2월 4일)

- 안 실장은 2월 4일 개최되는 ‘혁신인재 양성’ 협의회에서, 4차 산업을 선도할 혁신인재를 양성하기 위해 인재양성 재정지원 패러다임의 변화가 가속화되어야 한다고 강조하면서 세 가지 중점과

제를 제안할 예정

- 첫째, 급변하는 기술에 대응하기 위해 융합인재 양성이 시급한 만큼 개별부처가 아닌 범부처의 인재양성 협업체계 구축이 필요하다고 언급하면서,
 - 현재 시행 중인 인재육성 지원 프로그램의 종합 점검, 철저한 시장조사를 통한 인재양성 목표의 전략적 설정 및 고급·기술·기능 등 인력 구분·체계화, 유사사업 간 상호 연계·결합·조정 등 시너지 효과 극대화, 사각지대 보완 등 재정사업의 구체적인 정비를 주문할 예정
- 둘째, 4차 산업혁명 기술 분야의 교육훈련 자원이 부족한 상황을 고려하여, 기업·대학·연구소별로 산재되어 있는 모든 인적·물적 자원을 총동원해 상호 연계·통합시키는 방식으로 교육훈련 인프라 재정비를 요청할 예정
- 셋째, 전 세계적으로 첨단기술 미래 핵심인재 확보를 위한 경쟁이 치열한 만큼, 국내인재 양성뿐만 아니라 AI·자율주행차 등을 중심으로 글로벌 인재를 유치할 수 있는 실효성 있는 신규 재정지원 프로그램 발굴·기획에도 역점을 두어야 한다고 강조할 예정

참고자료

기획재정부, 「2022년 정책 아젠다 발굴을 위한 예산협의회 개최」, 보도자료, 2021. 2. 3.

(요약·정리: 이은솔 연구원)

『2021년 나라살림 예산개요』 발간

- 2021. 2. 9., 기획재정부 -

- 기획재정부 예산실은 2월 9일(화), 『2021년 나라살림 예산 개요』 책자를 발간
 - 본 책자는 2020년 국회에서 확정된 2021년 예산을 바탕으로 올 한 해 나라살림 운영에 대한 상세한 설명을 담고 있음
 - 이 책자는 2021년 예산을 편성한 예산실 실무 담당자들이 직접 작성함

- 책자는 총 3부로 구성
 - (제1부) '2021년도 예산안 대통령 시정연설 및 부총리 겸 기획재정부장관의 제안설명'
 - 체계적인 방역체계 유지 및 확실한 경제 반등을 목표로 코로나19 위기의 시대를 넘어 선도국가로 도약하기 위해,
 - 빠르고 강한 경제회복, 한국판 뉴딜 추진, 과감한 미래성장동력 투자, 고용·사회안전망 확충, 국민의 안전한 삶과 튼튼한 국방, 평화에 역점을 두겠다는 정부의 의지를 담고 있음
 - (제2부) '2021년도 나라살림'
 - 전체적인 재정운용 여건과 규모 재정운용의 방향과 분야별 투자계획
 - 제1장에서 재정운용 여건, 세입·지출 규모, 재정수지 및 국가채무 등 2021년 나라살림을 종합적으로 설명한 후,
 - 제2장에서 ① 한국판 뉴딜 본격 추진 ② 빠르고 강한 경제회복 ③ 미래 성장동력 확보 ④ 포용적 고용·사회안전망 공고화 ⑤ 국민 안전과 삶의 질 제고 등 중점추진과제를 상세히 기술
 - 제3장 세부 분야별 투자계획에서는 12대 분야*별 재정지원 방향과 주요 지원내용을 설명
 - * 보건·복지·고용, 교육, 문화·체육·관광, R&D, 산업·중소기업·에너지, SOC, 농림·수산·식품, 환경, 국방, 외교·통일, 공공질서·안전, 일반·지방행정
 - (제3부) '2021년도 예산 및 기금운용계획'
 - 일반·특별회계의 세입·세출과 기금의 수입·지출 등 재정 전반에 대한 체계적인 '통계 정보'를 제공

- 『2021년 나라살림 예산개요』는 2월 9일(화)부터 기획재정부 홈페이지(www.moef.go.kr)*에서 열람할 수 있으며, 지자체, 교육청 및 기타 공공기관 등에도 배포할 예정
 - * 정책 - 정책자료 - 발간물

참고자료

기획재정부, 「2021년 나라살림 예산개요」, 보도자료, 2021. 2. 9.

(요약·정리: 이은솔 연구원)

성인지 예·결산 전문평가위원회 신설

- 2021. 2. 25., 기획재정부 -

- 기획재정부와 여성가족부는 2021년 제1차 성인지 예·결산 협의회*를 개최(2. 5.~2. 9., 서면)함
 - * 「성인지 예·결산 협의회 운영규정」(20.10월 제정)에 따라 설치
 - (구성) 기재부·여가부·행안부·복지부·국토부 등 국장급 공무원, 한국여성정책연구원 성인지 예산센터장, 위촉 민간위원 4인 등 총 11인
 - (기능) 대상사업 선정 및 사업평가결과 의결, 성인지 예·결산 제도개선사항 논의 등

- 3월부터 신설해 운영되는 협의회 산하의 전문평가위원회는 경제, 교육, 복지 등 각 분야 민간 전문가로 구성되어, 성인지 예산 대상사업 선정과 성과평가에 대해 사전 심의하는 기능을 수행함
 - 전문평가위원회는 국가성평등지수* 측정 분야 중심으로 3개 분과(경제활동, 교육·직업훈련, 복지·문화)로 구성되고, 전문평가위원은 학계·시민단체 등 각 분야별 민간전문가 6인으로 구성
 - * 「양성평등기본법」 제19조에 근거하여 성평등 수준을 계량적으로 측정하기 위해 여성가족부장관이 매년 공표
 - 성평등·재정 분야 전문가 등으로 구성된 실무위원회가 전문평가위원회의 심의 기능을 뒷받침할 계획
 - 전문평가위원회는 성인지 분석 필요성 등을 검토하여 대상사업을 사전 심의하고, 사업 단계별(계획-성과-환류)로 사업평가를 실시할 예정임
 - 각 부처가 전문평가위원회 평가결과를 성인지 예·결산서에 반영하도록 하여 환류체계를 강화할 계획

- 향후 전문평가위원회의 내실 있는 운영을 통해, 성인지 예·결산 제도를 한 단계 발전시키고 성평등한 국가재정운용에 실질적으로 기여할 수 있도록 더욱 노력할 계획임

- 한편 성인지 예산제도는 정부 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하여 국가재원이 양성평등하게 배분될 수 있도록 유도하기 위해 2010년 도입된 제도로, 정부 예산 편성·집행 과정에 성평등 관점을 반영하는 제도적 절차를 마련하고, 성평등 정책의 저변을 확대하는 데 기여해 왔음

참고 성인지 예산제도 개요

■ 성인지 예산제도 의의

- 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하여 예산편성에 반영·집행하고, 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하여 다음 연도 예산편성에 반영하는 제도
 - 성인지예산서: 예산이 성평등을 제고하는 방향으로 시행될 수 있도록 성별 수혜분석과 성과목표 설정을 통해 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(「국가재정법」 제26조)
 - 성인지결산서: 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받았는지 또한 성평등을 제고하는 방향으로 예산이 집행되었는지를 평가하는 보고서(「국가재정법」 제57조)

■ 성인지 예산제도 작성 대상사업 유형

- 직접목적사업: 부처 성평등 목표 달성에 직접 기여하는 사업
- 간접목적사업: 부처 성평등 목표 달성에 간접적으로 기여할 수 있도록 성인지적 관점의 분석이 필요한 사업

《성인지 예산 유형》

| 구분 | 기준 | 예시사업 |
|-------|--|--------------|
| 직접 목적 | · 양성평등기본계획(시행계획) 포함 예산 | 경력단절여성취업지원 |
| | · 기본계획에는 미포함이나, 양성평등, 여성안전 등을 직접적인 정책 목적으로 하는 예산 | 성폭력피해자지원 |
| 간접 목적 | · 재원의 배분을 통해 양성평등 실현에 기여하는 예산 | 중소기업기술혁신개발 |
| | · 성별영향평가 결과에 따라 개선이 필요한 사업 | 농업인소규모창업기술지원 |
| | · 그밖에 성평등 실현을 위해 필요한 사업 | 중·장년층 취업지원 |

■ 2021년 성인지 예산 규모

- 35조원, 304개 사업규모(38개 중앙행정기관)
 - (직접목적) 13조원, 94개 사업(간접목적) 22조원, 210개 사업

참고자료

기획재정부, 「성인지 예·결산 전문평가위원회 신설」, 보도자료, 2021. 2. 25.

(요약 · 정리: 이응준 연구원)

2021년도 제1회 추가경정예산 국회 확정

- 2021. 3. 25., 기획재정부 -

1. 추경 국회 심사결과와 특징

- 2021년 제1회 추가경정예산이 3월 25일(목), 국회 본회의에서 의결되었음
- (재정 총량) 총지출은 정부안 수준(573조원)을 유지하면서 지출구조조정을 통해 필요한 증액 소요 반영, 이에 따라 확정된 추경의 재정수지(GDP대비 $\Delta 4.5\%$)와 국가채무(GDP대비 48.2%)는 정부안과 변동 없음
- (증액 사업) 피해 사각지대를 최대한 보완하는 데 중점을 두어 1.4조원 증액
 - 농식품 소비감소 등 코로나19 장기화로 어려워진 농어가에 대한 경영 바우처·인력·자금 등 종합 지원(+0.2조원)
 - 매출감소가 심각한 여행·공연·전시업 등 경영위기업종 유형을 세분화(5→7종)하여 버팀목 플러스+ 자금 상향(+50~100만원)
 - 전세버스기사(3.5만명)에게 70만원의 소득안정자금 지원, 대면근로 필수노동자(103만명)에 대해 4개월분 80매의 방역마스크 지원
 - 코로나 치료 의료인력에 대한 헌신과 보상 차원에서 감염관리수가(4만원/일) 한시 지원(2만명, +480억원)
 - 금융 접근이 어려운 저신용 소상공인에 대해 저리융자 1조원, 금융절벽에 직면한 폐업 소상공인에 대한 브릿지보증 0.5조원
- (감액 사업) 시급성 등을 감안하여 일부 지출사업을 $\Delta 1.4$ 조원 삭감하여 보다 긴급한 용도의 사업 재원으로 전환
 - 금리변동 등으로 이전에 확정된 이자 절감분 감액($\Delta 0.36$ 조원)
 - 보다 시급한 사업에 투입하기 위해 일부 융자사업 및 시급성이 낮은 일자리사업 조정($\Delta 1.08$ 조원)

2. 국회 통과 후 최종 총량 변화

- 총지출 증가율 전년 대비 11.8% 증가
 - (총수입) 본예산 대비 0.4조원 증가한 483.0조원(전년 대비 +0.3%)
 - (총지출) 본예산 대비 14.9조원 증가한 572.9조원(전년 대비 +11.8%)

- GDP 대비 재정수지 $\Delta 4.5\%$, 국가채무비율 48.2%
 - (통합재정수지) $\Delta 89.9$ 조원으로 본예산 대비 $\Delta 14.5$ 조원 적자 확대*
 - * 관리재정수지는 $\Delta 126.4$ 조원으로 본예산 대비 $\Delta 13.9$ 조원 적자 확대

- (국가채무) 965.9조원으로 본예산 대비 +9.9조원 증가*
 - * 가용자원 최대한 활용(세계잉여금 2.6 + 한은잉여금 0.8 + 기금여유자원 1.7조원)

〈표 1〉 2021년 추경 국회 확정액 및 총량 변화

(단위: 조원, %)

| | '20년 | | '21년 본예산 (A) | '21년 추경 | | 증감 | |
|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| | 본예산 | 추경 | | 정부안 (B) | 국회 확정 (C) | 추경안대비 (C-B) | 본예산대비 (C-A) |
| ◇ 총 수입 (증가율) | 481.8 (1.2) | 470.7 ($\Delta 1.1$) | 482.6 (0.2) | 483.4 (0.3) | 483.0 (0.3) | $\Delta 0.4$ | 0.4 |
| ◇ 총 지출 (증가율) | 512.3 (9.1) | 554.7 (18.1) | 558.0 (8.9) | 573.0 (11.9) | 572.9 (11.8) | $\Delta 0.1$ | 14.9 |
| • 통합재정수지 (GDP대비, %) | $\Delta 30.5$ ($\Delta 1.5$) | $\Delta 84.0$ ($\Delta 4.4$) | $\Delta 75.4$ ($\Delta 3.7$) | $\Delta 89.6$ ($\Delta 4.5$) | $\Delta 89.9$ ($\Delta 4.5$) | $\Delta 0.3$ ($\Delta 0.0\%p$) | $\Delta 14.5$ ($\Delta 0.8\%p$) |
| • 국가채무 (GDP대비, %) | 805.2 (39.8) | 846.9 (43.9) | 956.0 (47.3) | 965.9 (48.2) | 965.9 (48.2) | - ($-\%p$) | 9.9 (0.9%p) |

3. 국회 주요 증감 내용($\Delta 0.04$ 조원 순감)

1) 국회 증액: 1.4조원

- 소상공인 등 지원 확대 +1조 610억원
 - (버팀목 플러스+) 매출감소가 심각한 경영위기업종*을 세분화하여, 지원유형(5→7종) 및 지원 단가 확대
 - * 일반업종 중 평균매출액이 $\Delta 20\%$ 이상 감소한 업종(25.9만개)

- 여행업 등 매출 △60% 이상 감소 업종(1.2만개 업체) 200→300만원, 공연업 등 △40% 이상 감소 업종(2.8만개 업체) 200→250만원 지원

〈표 2〉 버팀목 플러스+ 자금 지원금액 및 소요

| 구분 | | 지원대상 | 금액 | 물량 | 소요 |
|----------|-------------------|----------------------------|---------|---------|--------|
| 규제 업종 | ①-1집합금지(연장) | 실내체육시설, 노래방 등 11종 | 500만원 | 11.5만개 | 0.57조원 |
| | ①-2집합금지(완화) | 학원 등 2종 | 400만원 | 7.0만개 | 0.28조원 |
| | ①-3집합제한 | 식당·카페, 숙박, PC방 등 10종 | 300만원 | 96.6만개 | 2.90조원 |
| 일반 업종 | ②-1경영위기(△60% 이상) | 여행업 등 업종 평균매출 △60% 이상 감소 | 300만원 | 1.2만개 | 0.04조원 |
| | ②-2경영위기(△40~△60%) | 공연업 등 업종 평균매출 △40~△60% 감소 | 250만원 | 2.8만개 | 0.07조원 |
| | ②-3경영위기(△20~△40%) | 전세버스 등 업종 평균매출 △20~△40% 감소 | 200만원 | 21.9만개 | 0.44조원 |
| | ②-4일반(매출감소) | 매출감소 일반업종 | 100만원 | 243.7만개 | 2.44조원 |
| 계 | | | 1~500만원 | 385만개 | 6.7조원 |

주: 1. 경영위기업종에 해당하는지 여부는 추후 중기부 고시 예정

- (융자지원) 저신용* 등으로 대출이 곤란한 특별피해업종 소상공인 10만명에게 직접융자 1조 원 신설(1천만원 한도, 금리 1.9%)
 - * 예: 신용등급 7등급 이하 등 시중에서 자금 대출이 어려운 경우
- (보증지원) 폐업소상공인에 대한 보증프로그램을 신설하고, 매출감소로 경영애로를 겪는 버스사업자 신보특례보증 공급
 - 폐업으로 인한 일시적 상환부담을 해소하기 위해 지자체가 지역신보 출연 시 매칭자금을 지원하는 브릿지보증 0.5조원 신규 공급
 - * 지자체가 브릿지자금 신설을 위해 지역신보에 신규 출연 시 매칭(국가1:지방3) 지원
 - 버스사업자의 경영안정 지원을 위해 신용보증기금을 통해 특례보증 1,250억원 신규 공급 (추경 +100억원)

■ 농어업 지원 +2,422억원

- (피해지원) 코로나19 방역조치 등으로 매출감소 피해를 입은 업종 3.2만가구*에 100만원 상당 바우처 지원(추경 +346억원)
 - * 농업 2만 5,430가구, 어업 2,700가구, 임업 4천가구
 - 소규모 영세농어가 46만가구에 영농·영어부담 경감을 위해 30만원 상당의 한시경영지원 바우처를 지급(추경 +1,477억원)

- (인력지원) 농촌일손 보장을 위해 파견근로 지원을 1천명으로 확대(+11억원)
 - 외국인근로자 주거환경 개선을 위해 밀집지역 500개소 전체에 임시숙소 제공(개소당 0.1억원, 추정 +49억원)
 - 농번기 6개월간 아이돌봄방 64개소 운영 확대(+30개소, 추정 +15억원)
- (자금지원) 화훼·친환경농산물·계절과일 등 코로나19 피해작물 재배농가에 160억원의 긴급경영자금지원(금리 최저 1.0%)
 - 어업 분야 정책자금 454억원에 대한 상환 유예(기정예산 +13억원) 및 임업 분야 피해지원을 위한 정책자금 300억원 공급(추정 +102억원)
- (연안여객선) 33개 선사의 코로나19로 인한 영업결손금을 올해 추정 50억원, 내년 50억원을 2년에 걸쳐 선제 지원
 - 해운선사 긴급운영자금 보증 200억원 추가 공급

■ 문화·관광·체육업계 지원 +547억원

- (여행·공연·전시 등) 피해가 심각한 여행업에 버팀목 플러스+ 자금 단가를 100만원 인상(공연·전시·이벤트업 등은 +50만원)
 - * (예) △60% 이상 감소: 여행사업 등(약 1.1만개) △40% 이상 감소: 공연시설 운영업, 전시·컨벤션 및 행사대행업 등(약 1.1만개)
- (독립영화) 독립예술영화 제작물을 218개 영화관에 상영 가능토록 특별기획전 지원(기금변경 +60억원)
- (실내체육시설) 코로나19로 운영에 어려움을 겪은 실내체육시설에 트레이너 1만명 재고용(인건비의 80%, 160만원 지원, 추정 +322억원)

■ 고용취약계층 등 지원 +1,243억원

- (필수노동자) 감염취약계층 돌봄인력, 대면근로 필수노동자 등 103만명*에 방역을 위한 마스크 4개월분, 80매 지원(추정, +370억원)
 - * 방문돌봄(53.0만명), 사회복지시설(3.7만명), 보육교사(32.6만명), 버스기사(13.5만명) 등
- (전세버스기사) 관광수요 감소 등으로 소득이 줄어든 전세버스기사 3.5만명에게 70만원 소득안정자금 지원(추정 +245억원)
- (의료인력) 고위험 코로나환자 치료감염병전담병원 원소속 의료인력 대상 감염관리수가(4만원/일) 한시 지원(2만명, 추정 +480억원)
 - 건강보험 수가를 신설하고, 지급액의 50% 국고 지원
- (장애인) 장애학생 온라인수업 보조를 위한 특별돌봄(40시간/월) 지원 신설(9천명, 추정

+134억원)

- 시설 집단감염으로 인해 분리격리된 장애인 대상 긴급돌봄 지원 등 신설(1.2천명, 추정 +38억원)

2) 국회 감액: △1.44조원

- (국고채 이자) 최근의 금리변동을 반영하여 '21년 확정된 이자 절감분 등 감액(△0.36조원)
- (소상공인 용자) 보다 시급한 저신용 소상공인 지원을 위해 기존 용자사업 전환(△0.8조원)
- (일자리사업) 상대적으로 시급성이 낮은 재활용품 분리배출 등을 축소하고, 수요를 고려하여 가족돌봄비용 등 조정(△0.28조원)

4. 추경 전체 모습

- 소상공인 등 긴급 피해지원: 7.3조원
 - (버팀목 플러스+) 매출이 감소한 소상공인·소기업 385만개에 최대 500만원 지원(6.7조원)
 - 사각지대를 최대한 해소*하고, 방역조치 강도·업종별 피해수준에 따라 유형을 세분화하여 보다 두텁게 차등 지원**
 - * 근로자 5인 이상 포함, 매출한도 상향(4→10억원) 등 기존 대책 대비 +105만개
 - ** 유형을 3→7개로 세분화하여 100~500만원 차등 지원
 - (전기요금 감면) 3개월간 방역조치 대상 115.1만개 소상공인의 전기요금을 집합금지 50%, 집합제한 30% 감면(2,202억원)
 - (금융지원) 소상공인 저리용자 1조원 확대, 폐업 소상공인을 위한 브릿지보증 0.5조원 신설(자체 인센티브 250억원)
 - 경영위기 버스업체 신용보증 1,250억원 공급(100억원)
 - (피해업종 지원) 농어가에 바우처(1,823억원)·인력(59억원) 등 경영지원 실시 및 실내체육시설 등 지원(322억원)
- 고용취약계층 등 피해지원: 1.1조원
 - (고용안정지원금) 특고·프리랜서(80만명), 법인택시기사(8만명), 돌봄서비스 종사자(6만명) 등 근로취약계층 지원(5,432억원)

- (특고·프리랜서) 기존 70만명 50만원, 신규 10만명 100만원
- (법인택시기사) 8만명 70만원, (돌봄서비스 종사자) 6만명 50만원
- 전세버스 기사 3.5만명에 70만원 신규 지원(245억원)
- (생계지원금) 노점상 등 한계근로빈곤층에게 생계·소득안정자금을 지원하고 생계위기가구의 대학생에 근로장학금 지급(4,494억원)
 - (한계근로빈곤층) 80만명, 50만원, (노점상) 지자체 관리 노점상 4만명, 50만원 (생계위기가구 대학생) 1만명, 250만원(5개월)
- (필수노동자) 방역을 위한 마스크 80매 지원(103만명, 370억원)
- (장애인) 장애학생 온라인 수업보조 특별돌봄(9천명, 134억원) 및 격리장애인 긴급돌봄 등 신설(1.2천명, 38억원)

■ 긴급 고용대책: 2.5조원

- (고용유지지원금) 집합제한·금지업종 90% 특례지원을 3개월 연장하고 경영위기기업종까지 확대 적용(24.2만명, 2,033억원)
 - (일자리 창출) 청년·중장년·여성 3대 계층 대상 현장수요가 큰 5대 분야
- (취업지원서비스) 신기술 분야 맞춤형 훈련 프로그램 2.3만명 지원 및 국민취업지원제도 대상 청년 5만명 확대(1,535억원)
 - 구직단념 청년을 발굴하여 고용프로그램과 연계(0.5만명)하고, 고졸청년·여성(1.2만명) 대상 맞춤형 일자리 사업 신설(365억원)
- (돌봄·생활안정) 단축·유연근무 등에 대한 사업주 인센티브를 확대하고 돌봄휴가 사용 근로자에게 돌봄비용 지원(952억원)
 - 저소득 근로자, 특고, 직업훈련생에 대한 생활자금 저리융자 확대(1.9만명, 910억원)

■ 방역대책: 4.2조원

- (백신구매·접종) 7,900만명분 백신의 구매·확보(2.3조원) 및 전 국민 무상 예방접종 실시를 위한 인프라·시행비 지원(0.4조원)
- (방역대응) 코로나19 상황 장기화에 대응해 감염환자 진단-격리-치료, 생활지원 등을 집중 지원(0.7조원)
- (손실보상) 감염병 전담병원 등 의료기관의 안정적 경영을 뒷받침하도록 신속한 손실보상 지원(0.7조원)
- (의료인력) 감염병전담병원에 소속된 코로나치료 의료인력 2만명에 감염관리수가(4만원/일) 지원(6개월, 480억원)

5. 향후 계획

- 정부는 3.25(목) 15:30에 임시 국무회의를 소집하여 추경예산 공고안 및 배정계획안을 상정·의결할 계획
- 버팀목 플러스+ 자금, 긴급고용안정지원금 등 주요 추경사업이 3월 중 지급 개시되도록 효율적 사업집행에 총력
 - 버팀목 플러스+ 자금 수혜인원(385만명)의 70%(270만명)와 긴급고용안정지원금 수혜인원(80만명)의 88%(70만명) 4월 초 지급 완료

〈표 3〉 사업별 지원금 지급 추진일정

| 버팀목 플러스+ 자금 | 긴급고용안정지원금 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • (신속지급대상자*: 270만명) * 국세청 DB만으로 매출감소 확인 가능 - 3.26(금): 대상자 확정, 자금 배정 - 3.29(월): 안내문자발송, 신청 개시, 지급 개시 | <ul style="list-style-type: none"> • (기수급자: 70만명) 4월 초 지급 완료 - 3.26(금): 사업공고 - 3.26(금)~3.27(토): 안내문자 발송 - 3.26(금)~4.2(금): 신청 접수 - 3.30(화)~4.5(월): 지급 |
| <ul style="list-style-type: none"> • (그 외) 별도의 매출감소 증빙이 필요한 경우 등 - 4월 중순: 2차 신속지급대상자 지급 - 4월 중순: 확인지급 신청 개시 - 5월 중순: 신청마감 및 이의제기 | <ul style="list-style-type: none"> • (신규: 10만명) 5월말부터 지급 - 3.26(금): 사업공고 - 4.12(월)~4.21(수): 신청접수 - 4.22(목): 소득심사 시작 - 5월 말: 지급 개시 |

참고 분야별 자원배분 변동 내역

(단위: 조원)

| 구 분 | '20년 본예산 | '20년 추경 | '21년 본예산 | '21년 추경 (정부안) | '21년 추경 (최종) |
|----------------|-------------|------------|-------------|---------------------|--------------------|
| ◇ 총 지출 | 512.3 | 554.7 | 558.0 | 573.0 | 572.9 |
| 1. 보건·복지·고용 | 180.5 | 197.8 | 199.7 | 205.7 | 205.7 |
| 2. 교육 | 72.6 | 71.0 | 71.2 | 71.4 | 71.4 |
| 3. 문화·체육·관광 | 8.0 | 8.1 | 8.5 | 8.6 | 8.7 |
| 4. 환경 | 9.0 | 9.2 | 10.6 | 10.7 | 10.7 |
| 5. R&D | 24.2 | 24.3 | 27.4 | 27.4 | 27.4 |
| 6. 산업·중소기업·에너지 | 23.7 | 35.5 | 28.6 | 35.7 | 35.9 |
| 7. SOC | 23.2 | 22.9 | 26.5 | 26.5 | 26.5 |
| 8. 농림·수산·식품 | 21.5 | 21.4 | 22.7 | 22.7 | 22.9 |
| 9. 국방 | 50.2 | 48.4 | 52.8 | 52.8 | 52.8 |
| 10. 외교·통일 | 5.5 | 5.1 | 5.7 | 5.7 | 5.7 |
| 11. 공공질서·안전 | 20.8 | 20.7 | 22.3 | 22.3 | 22.3 |
| 12. 일반·지방행정 | 79.0 | 94.0 | 84.7 | 84.9 | 84.5 |

참고자료

기획재정부, 「2021년도 제1회 추가경정예산 국회 확정」, 보도자료, 2021. 3. 25.

(요약·정리: 이응준 연구원)

2. 호주

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

- Newsletter, No. 64 -

- 2021. 2. 2., 호주 재정부(Department of Finance) -

〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 본 자료는 호주 재정부의 「2013년 공공관리, 성과 및 책임성법(Public Governance, Performance and Accountability Act, 이하 PGPA법)」을 기반으로 하는 공공관리 개혁의제(Public Management Reform Agenda, 이하 PMRA) 관련 소식과 이슈들을 소개하는 뉴스레터(64호)의 내용을 요약·정리한 것임

1. 「공공관리, 성과 및 책임성법(PGPA법)」에 따라 새로운 재정부 장관의 권한을 연방 공공기관의 책임당국에 위임

- 재정부 장관은 2021년 2월 1일 부로 이전의 「2014 공공관리, 성과 및 책임성법」을 폐지하고 「2021 공공관리, 성과 및 책임성법」을 새롭게 위임함
 - 「2021 공공관리, 성과 및 책임성법」 위임은 지난 위임 개정 이후에 생긴 정부조직(Ministry of Government, 이하 MoG)의 변화를 반영한 기관명의 변경을 담고 있음
 - 새롭게 위임을 받은 기관은 새로운 위임 지침을 참조하여 하위 위임을 만들어야 함
 - 새로운 위임과 관련한 정보는 재정부 웹사이트 페이지인 PGPA 법률, 관련 도구 및 정책에 서 찾을 수 있음¹⁾

2. 보조금과 관련한 장관별 연간 보고사항

- 「연방 보조금 규칙 및 지침 2017(The Commonwealth Grants Rules and Guidelines, 이하 CGRGs)」에 따라 각 장관들은 담당 공무원이 보조금 거부를 권고하였음에도 보조금 지급을 승인한 모든 사례를 재정부 장관에게 보고하여야 함

1) PGPA법률, 관련 도구 및 정책과 관련한 내용은 <https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/pgpa-legislation-associated-instruments-and-policies>에서 참고 바람. 검색일자: 2021. 5. 17.

- 또한 「공공관리, 성과 및 책임성 규정 2014(PGPA Rule)」의 중분류 6A에 따라, 장관은 관련 연방기관이 권장하지 않은 법인형 연방공공기관(Corporate Commonwealth entity, 이하 CCE) 보조금 조성을 승인한 경우에도 연간 보고를 하여야 함(Section 25E)
- 장관들은 전년도 결정에 대해 매년 3월 31일까지 보고해야 함. PGPA 규칙의 중분류 6A 부분은 2020년 12월 1일부터 시작되어 2020년 12월 한 달 동안 CCE 보조금을 지급하기 위한 관련 결정을 보고하여야 함
- 장관의 보조금 보고 요건에 대한 자세한 내용은 보조금정책팀(grants@finance.gov.au)에 문의할 수 있음

3. 보조금 – “시작하기(Grants – Getting Started)”²⁾

- 재정부는 연방 기구들이 보조금 관련 절차에 대해 이해하는 것을 돕기 위해 “보조금-시작하기(Grants-Getting Started)” 웹페이지를 제작하였음
 - 재정과 관련된 연방 기구들의 의사결정을 도와주는 트리도구(Tree tool)³⁾와 보조금 지침 개발에 활용될 수 있는 템플릿 마법사(Template Wizard)⁴⁾를 제공함
 - 새로운 웹페이지는 신규 또는 연방 보조금 관리에 대한 교육을 원하는 모든 사용자를 위한 것으로, 보조금 관리에 도움을 주고 보조금 지급과정이 투명할 수 있도록 설계되었음

4. 부정행위 위험 평가(Fraud Risk Assessment) 워크숍 개최

- 연방 부정행위 예방 센터(Commonwealth Fraud Prevention Center)는 2021년 2월부터 5월 까지 부정행위 위험 평가의 주요 실무에 대한 4가지 고위직(EL1/EL2) 워크숍을 운영함
 - 본 워크숍은 부정행위 위험 평가(Fraud Risk Assessment)의 주요 실무 지침을 보완하기 위한 작업으로, 부정행위 위험에 관한 정보수집과 부정행위 위험 식별에 도움을 주는 실무지침을 제공함
 - 연방기관들에 부정행위 위험 평가의 모범 사례를 확산시켜 실행하도록 하는 것에 목적이 있으며, 다음과 같은 사항을 다룸
 - 부정행위 위험 평가를 위한 핵심 기반

2) 보조금-“시작하기”와 관련한 자세한 내용은 <https://www.finance.gov.au/government/commonwealth-grants/grants-getting-started>에서 확인이 가능함. 검색일자: 2021. 5. 17.

3) 트리도구(Tree Tool)와 관련한 예시는 <https://www.finance.gov.au/publications/grants/grants-decision-tree-tool>에서 참고 바람. 검색일자: 2021. 5. 17.

4) 템플릿 마법사(Template Wizard)와 관련한 예시는 <https://www.finance.gov.au/publications/agreement/grants-template-wizard>에서 참고 바람. 검색일자: 2021. 5. 17.

- 부정행위 대책의 공동 설계
- 부정행위 위험 관리에서 보고, 모니터링 및 검토의 중요성

참고자료

호주 재정부, “Public Governance, Performance and Accountability,” *Newsletter*, No. 64, 2021. 2. 2., <https://www.finance.gov.au/about-us/newsletters/2021/pgpa-newsletter-64>, 검색일자: 2021. 5. 12.

(작성자: 이은솔 연구원)

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

– Newsletter, No. 65 –

– 2021. 3. 16., 호주 재정부(Department of Finance) –

<이슈 선정 배경>

- ◆ 본 자료는 호주 재정부의 「2013년 공공관리, 성과 및 책임성법(Public Governance, Performance and Accountability Act, 이하 PGPA법)」을 기반으로 하는 공공관리 개혁의제(Public Management Reform Agenda, 이하 PMRA) 관련 소식과 이슈들을 소개하는 뉴스레터(제65호)의 내용을 요약·정리한 것임

■ 성과목표와 COVID-19의 영향

- 코로나19(COVID-19)의 영향으로 다수의 연방공공기관으로부터 2020~2021년 성과보고서의 목표치 조정 문의가 발생함
- 「공공관리, 성과 및 책임성 규칙(Public Governance, Performance and Accountability Rule)」에 따라, 각 기관은 경영환경 변화를 포함한 성과에 영향을 미친 요인에 대한 분석을 제출해야 함
- 2020~2021년 연간성과보고서상, 코로나19(COVID-19)로 인한 성과계획서(corporate plans)의 목표치 변경이 있는 경우를 제외하고, 부문별 예산서(PBS, Portfolio Budget Statement)와 기관 성과계획서에 기 설정된 목표치는 동일해야 함
 - 코로나19(COVID-19)의 영향으로 성과목표를 달성하지 못한 경우, 2020~2021년 연간 성과보고서를 통해 실제 달성한 실적치에 대한 분석을 제시해야 함
 - 코로나19(COVID-19)가 연방 공공기관의 운영방식에 많은 영향을 미쳤고, 장단기적인 성과에도 영향을 미칠 수 있음
- 코로나19(COVID-19)가 정부사업에 미친 영향에 대한 분석은 2021~2022년 PBS 및 성과계획서 작성 시 성과목표와 성과지표 재설정에 대한 가이드를 줄 수 있을 것임

■ 「연방조달규칙(CPR, Commonwealth Procurement Rules)」 개정안 발효(2020. 12. 14.)

- 재정부 장관은 2020년 12월 14일 발효되는 「연방조달규칙」 개정안을 2020년 12월 7일 언론 보도를 통해 공표함

- 개정된 연방조달규칙은 지속가능한 조달방침에 대한 호주 정부의 공약을 반영함
 - 공급 업체, 특히 중소기업에 대한 적기 지불의 중요성을 강조하고, 중소기업(SME)은 최대 20만호주달러까지 직접계약을 허용하는 면책조항(개정 부록A)을 포함
- 「연방조달규칙」의 개정 사항은 소급하여 적용되지 않으며, 2020년 12월 14일 발효 이후 체결된 조달계약에 대해서만 개정된 「연방조달규칙」을 적용함
- 「연방조달규칙」 및 상세 변동 내용은 재정부 홈페이지에서 확인 가능하며, 중소기업의 면책조항의 대상 및 방법에 관한 지침은 해당 홈페이지에서 확인 가능함

■ 규제기관(Regulator) 보고 요구사항

- 정부는 2021년 7월 1일부터 규제기능을 수행하는 연방 공공기관에 대해 성과보고 요건을 간소화하도록 함
 - 이로써 2014년 규제성과보고체계(RPF, Regulator Performance Framework)에 따라 규제기능을 수행하는 연방공공기관은 독립적으로 성과보고서를 작성할 필요가 없어짐
 - 다만 이들 기관의 성과보고는 「PGPA법」 및 「PGPA 규칙」에 따라 기존 보고체제로 통합되어 운영됨
 - 이 개정안을 통해 규제기관의 중복 성과보고를 줄일 수 있으며, 의회 및 감사관의 감사보고서에 공개되므로 투명성과 책임성이 강화될 것으로 기대됨
 - 2021년 7월 1일 이후 작성된 성과계획서의 경우, 규제기능과 관련된 성과정보를 포함하여야 함
 - 2021년 7월 1일 이후 작성된 성과보고서의 경우, 연간성과보고서상 성과 정보를 조정하여야 함
- * 「PGPA법」에 따른 성과계획서 또는 연간 성과보고서를 작성할 필요가 없는 연방기업에 대한 정보는 재정부 및 내각 홈페이지를 참고

■ 새로운 규제기관 성과 지침

- 국무총리 및 내각, 재정부는 「PGPA법」 절차에 따라, 규제기관 성과보고 지침을 개선하기 위해 이해관계자와 긴밀히 협의하고 있음
- 새로운 지침은 규제기관 성과보고에 대한 새로운 유연한 접근법을 제시하고 있으며, 규제기관은 이러한 기대에 부응하도록 자체적인 성과보고체계를 구축할 필요가 있음
- 지침 초안은 2021년 4월 예상되는 공개 협의를 앞두고 향후 몇 주 내에 정부 내부에 회람되고, 2021년 7월 1일부터 규제기관의 성과보고 방식을 결정하기 위해 발표될 예정임

■ 부정행위 방지를 위한 투자 사례: 주요 실무 지침

- 부정행위는 정부 프로그램, 산업, 기업 및 평범한 호주인들에게 심각한 피해를 끼칠 수 있음
- 담당 공무원들이 이러한 문제에 대처할 수 있도록 연방부정행위예방센터(the Commonwealth Fraud Prevention Centre)는 새로운 실무 지침인 「부정행위 예방 선도 사례 지침(Counter Fraud Investment Cases Leading Practice Guide)」을 발간함

【부정행위 예방 선도 사례 지침】

- 1단계(당면과제와 저해요인): 부정행위 관련 증거 수집 및 비용 대비 효과, 발생 가능한 문제 등 저해요인 파악
- 2단계(상황 파악 및 정의): 부정행위 예방의 필요성 설명, 재정 규모 파악 및 비재무적 영향 파악
- 3단계(전략 개발): 부정행위의 현황, 기관별 성숙도 및 위험선호도, 부정행위 방지를 위한 장단기 계획 개발
- 4단계(개별 사례 서술): 상기 서술한 내용에 대한 구체적인 사례 서술
- 5단계(가치 전달): 부정행위 예방의 가치 및 필요성 강조

참고문헌

호주 재정부, “Public Governance, Performance and Accountability,” *Newsletter*, No. 65, 2021. 3. 16., <https://www.finance.gov.au/about-us/newsletters/2021/pgpa-newsletter-65>, 검색일자: 2020. 3. 17.

(작성자: 강경민 연구원)

3. 뉴질랜드

2021 예산정책서 발간

(Budget Policy Statement 2021)

- 2021. 2., 뉴질랜드 재무부 -

〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 1994년 뉴질랜드는 재정개혁의 일환으로 사전예산제도를 도입하여 재무부(the Treasury New Zealand)가 구체적인 사전예산 내용을 담은 예산정책서를 의회에 제출하도록 함
- ◆ 뉴질랜드는 COVID-19의 피해로부터 빠르게 복구되어 실물 경제가 회복된 것으로 평가되고 있는바, 2021 예산정책서는 향후 한국이 COVID-19에 대응하고 경제를 회복하는 데 있어 시사점을 줄 것으로 기대됨

- 뉴질랜드 정부는 COVID-19로부터 안전 확보, COVID-19의 피해의 빠른 복구 및 재건, 기후 변화 대응, 주택 공급, 아동 빈곤 퇴치를 향후 3년간의 정책목표로 설정함
- 본 예산정책서는 총선 이후 발간된 첫 번째 예산정책서로 정부 목표를 달성하기 위한 중요한 수단으로 활용됨
- 2021년 2월 뉴질랜드는 의회에 제출할 예산정책서를 발간하였으며 이번 예산정책서에는 뉴질랜드의 웰빙 전망, 장기적인 웰빙을 도모하기 위한 웰빙 목표, 예산 편성, 그리고 경제·재정 전망 예측 등이 포함됨
 - 뉴질랜드 정부는 2020년부터 COVID-19으로 인한 피해를 복구하기 위하여 지속적인 재정 투입을 하고 있으며 다양한 경제 부양책을 마련한 결과 경제가 빠르게 회복됨
 - 2020년 「공공재정법」 수정안이 통과됨에 따라 웰빙 목표 섹션이 새롭게 추가되었다는 것이 기존의 예산정책서와 달라진 점임
- 뉴질랜드의 2021 예산정책서는 다음의 우선순위를 고려하여 작성됨
 - COVID-19에 대한 지속적인 대응
 - 우선순위를 고려한 시기적절한 정부의 방침

- 재정비용 관리를 통한 핵심 공공 서비스 제공
 - 기존 재정 투자의 지속성 유지
- 뉴질랜드 웰빙 전망 부문에서는 COVID-19 사태가 웰빙에 미치는 영향을 분석하고 국민의 소득 및 자산을 보호·성장시키기 위해 정부가 어떻게 대응하고 있는지를 설명함
- 또한 새롭게 수정된 뉴질랜드 「공공재정법」에 의거하여 예산정책서에는 뉴질랜드의 장기적인 웰빙 목표를 달성하기 위한 연도별 목표에 대해 설명하며, 우선순위에 따라 설정된 2021년 예산정책의 웰빙 목표는 다음과 같음
- 정의로운 전환(Just Transition): COVID-19으로 인한 피해를 회복함과 동시에 기후 복원 및 지속가능한 저성장 경제를 지원할 것
 - 일자리의 미래(Future of Work): 모든 뉴질랜드 국민과 뉴질랜드 기업이 혁신을 통해 새로운 기술 및 높은 생산성의 혜택을 누리고 COVID-19 사태로 피해를 입은 계층, 여성, 청년의 취업을 지원
 - 마오리 및 태평양(Māori and Pacific): 마오리 및 태평양 지역의 소득 증가, 기량 향상, 기회 창출을 도모하고 이 지역의 COVID-19 사태에 대응
 - 아동의 웰빙(Child Wellbeing): 아동의 빈곤 감소 및 아동의 웰빙 개선
 - 신체적 및 정신적 웰빙(Physical and Mental Wellbeing): 모든 뉴질랜드 국민의 건강을 증진시키고 지역사회에서 COVID-19을 완전히 극복할 것
- 뉴질랜드는 2021년부터 2024년까지 연간 26억 2,500만 뉴질랜드달러의 예산을 편성하였으며, 이는 주로 COVID-19로 인한 경제 피해를 복구하고 웰빙 목표를 달성하는 데 지출하도록 명시함
- 경제·재정 전망 예측 부문은 뉴질랜드 정부의 재정 정책 방향을 설명하는데 경제 전망에서는 GDP 성장률, 1인당 실질 GDP, 실업률, 소비자 물가지수, 임금 인상률, 경상수지 등을 보여주며 재정 전망에서는 정부의 세수, 정부지출, 재정수지, 잉여현금, 순국가채무, 국가순자산 등의 항목에 대한 2025년까지의 예측치가 포함됨

〈표 1〉 경제 전망 요약

(단위: %)

| 구분 | 2020 실측치 | 2021 예측치 | 2022 예측치 | 2023 예측치 | 2024 예측치 | 2025 예측치 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| GDP 성장률 (연간 평균 % 변화) | -2.1 | 1.5 | 2.6 | 3.7 | 3.8 | 3.2 |
| 1인당 실질 GDP (연간 평균 % 변화) | -4.0 | -1.0 | 1.9 | 2.7 | 2.7 | 2.0 |
| 실업률 (6월 분기) | 4.0 | 6.6 | 6.8 | 5.7 | 4.7 | 4.0 |
| 소비자 물가지수 (연간 % 변화) | 1.5 | 1.4 | 1.2 | 1.4 | 1.8 | 2.1 |
| 임금 인상률 (연간 % 변화) | 3.0 | 2.3 | 2.2 | 2.3 | 2.8 | 3.3 |
| 경상수지 (연간, GDP 대비 %) | -1.9 | -2.8 | -3.8 | -3.4 | -3.2 | -3.2 |

주: 6월 30일 종료 회계연도 기준

자료: 뉴질랜드 정부; 재무부

- 뉴질랜드는 새로운 바이러스의 출현으로 인한 경제적 타격에도 불구하고 2019/20년도 대비 하여 빠른 회복세를 보이고 있으며 2025년까지 GDP 성장률 3%, 실업률 4% 대를 달성하고 내수시장을 회복하는 것을 목표로 함

〈표 2〉 재정 전망 요약

(단위: GDP 대비 비중, %)

| 구분 | 2020 실측치 | 2021 예측치 | 2022 예측치 | 2023 예측치 | 2024 예측치 | 2025 예측치 |
|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 정부세수 | 26.9 | 27.3 | 26.3 | 26.9 | 26.8 | 26.9 |
| 정부지출 | 34.5 | 35.3 | 32.2 | 31.1 | 30.1 | 29.3 |
| 재정수지 | (7.3) | (6.7) | (4.9) | (2.9) | (2.0) | (1.0) |
| 잉여현금 | (7.5) | (12.4) | (10.7) | (6.6) | (1.4) | 1.0 |
| 순국가채무 | 26.4 | 39.7 | 49.1 | 52.6 | 50.7 | 46.9 |
| 국가순자산 | 34.9 | 25.9 | 20.4 | 17.5 | 15.7 | 15.1 |

주: 6월 30일 종료 회계연도 기준

자료: 뉴질랜드 재무부

- 재정 전망은 2022/23년도에 순국가채무가 GDP대비 52.6%로 향후 4년간 최고치에 도달할 것으로 예측되지만 이는 여전히 다른 선진국들에 비해 현저히 낮은 수준으로, 다른 국가들은

GDP대비 80% 이상까지 기록함

- 2025년에는 순국가채무가 46.9%로 줄어들면서 재정수지도 점차적으로 증가될 것으로 기대됨
- 뉴질랜드는 2021년 재정 정책 전략으로 국가채무를 관리하고 적자를 줄이는 동시에 지속가능한 경제성장을 이루고자 함
- 또한 웰빙 목표를 설정함으로써 현재와 미래 세대를 포괄적으로 지원하는 균형 잡힌 예산 배분을 하고자 함

참고자료

뉴질랜드 재무부(The Treasury), “BUDGET POLICY STATEMENT,” <https://www.treasury.govt.nz/publications/budget-policy-statement/budget-policy-statement-2021-html>, 검색일자: 2021. 3. 17.

(작성자: 허영미 선임연구원)

4. 아일랜드

공공데이터 카탈로그 런칭

– 2021. 2., 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform, DPER)–

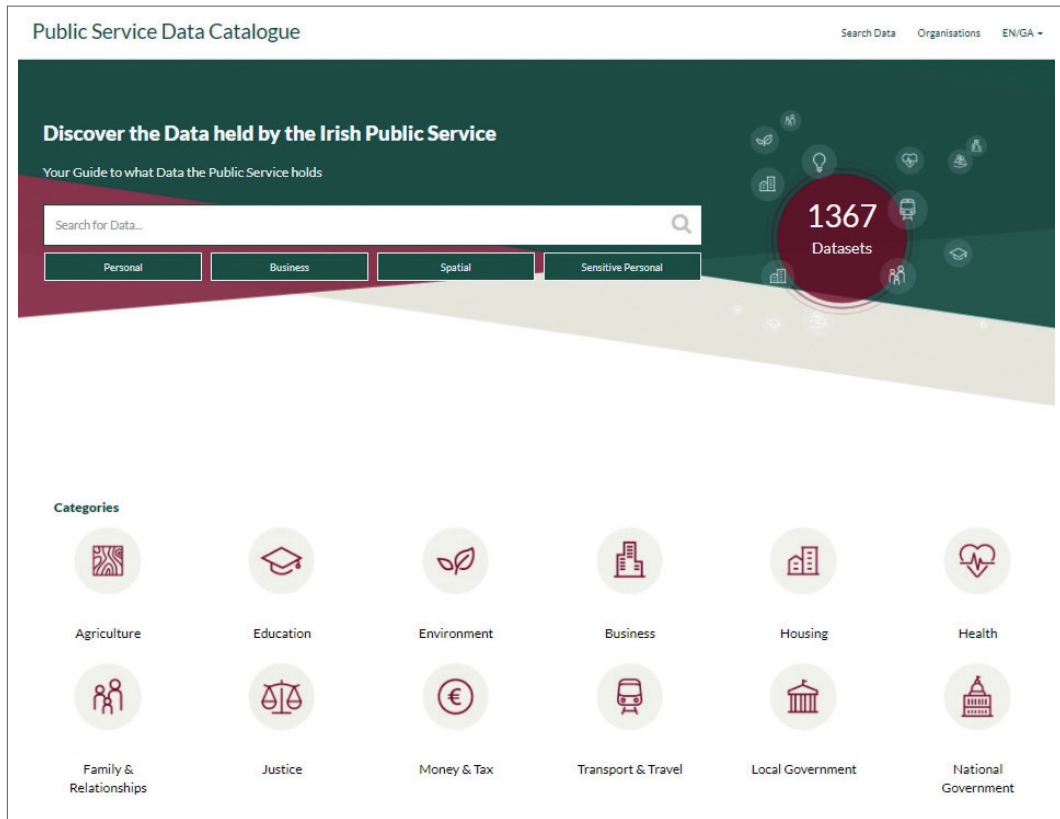
〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 아일랜드는 공공서비스 정보에 대한 시민의 접근성과 이해도를 제고시키기 위해 공공서비스 데이터 카탈로그(Public Service Data Catalogue)를 런칭함
- ◆ 전 세계적으로 증거에 기반한 정책결정과 평가가 더욱 강조되고 있는 오늘날 공공서비스에 대한 데이터를 하나의 플랫폼에 담아 제공하고 있는 이러한 서비스는 앞으로 우리나라가 나아가야 할 방향에 대해 큰 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대됨

■ 공공서비스 데이터 카탈로그(Public Service Data Catalogue) 서비스 런칭

- 아일랜드 공공지출개혁부는 일반 시민의 공공서비스에 관한 데이터에 대한 이해를 돕기 위해 공공서비스 데이터 카탈로그를 런칭함
 - 데이터는 정보에 입각한 의사결정을 유도하고 공공정책을 수립하며 공공서비스를 제공하는 데 핵심적인 역할을 함
 - 정부는 데이터에 입각한 공공서비스 제공을 위해 ‘공공서비스 데이터 전략(Public Service Data Strategy)’에 따라 공공서비스 데이터 카탈로그를 도입하고 보다 협력적이고 효율적이며 투명한 공공서비스 제공을 도모하고자 함
 - 공공서비스 데이터 카탈로그는 공공서비스가 어떤 데이터를 보유하고 있고, 왜 그러한 데이터를 보유하고 있는지, 어떻게 사용되는지에 대한 정보를 제공함
 - 카탈로그에는 100여 개의 공공기관에 걸친 1,100개 이상의 핵심 데이터 세트가 포함되어 있으며, 개인 및 비즈니스 데이터, 공공 서비스 제공 및 의사결정에 도움을 주는 데이터들이 제공됨
 - 또 각 데이터별로 간단한 데이터 설명과 함께 목적, 범위, 공개 여부 등의 추가 정보가 제공됨
 - 데이터 카탈로그는 <https://datacatalogue.gov.ie>에서 확인할 수 있음

[그림 1] 공공서비스 데이터 카탈로그 메인화면



자료: 아일랜드 공공서비스 데이터 카탈로그 홈페이지 메인화면, <https://datacatalogue.gov.ie>, 검색일자: 2021. 3. 10.

참고자료

Department of Public Expenditure and Reform, “Minister McGrath and Minister of State Smyth launch the Public Service Data Catalogue,” 보도자료, <https://www.gov.ie/en/press-release/38c59-minister-mcgrath-and-minister-of-state-smyth-launch-the-public-service-data-catalogue/>, 검색일자 2021. 3. 10.

(작성자: 임소영 선임연구원)

평등예산 이행을 위한 정부 간 네트워크 구축

– 2021. 2., 공공지출개혁부(Department of Public Expenditure and Reform, DPER)–

〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 아일랜드는 2017년 평등예산(Equality Budgeting)을 도입하여 정부 지출이 사회의 전반적인 평등 향상에 긍정적인 영향을 미치도록 함
- ◆ 우리나라 역시 성인지 예산제도를 도입하여 예산이 젠더 형평성에 미치는 영향을 고려한 재정지출을 도모함으로써 평등 관점에서의 예산 운용을 하고 있음
- ◆ OECD의 권고에 따라 평등예산의 완전한 구현을 위한 정부 간 네트워크를 구축한 아일랜드의 사례는 우리나라 성인지 예산제도 운영에 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대됨

■ 공공지출개혁부(DPER)는 각 부처에 평등예산에 관한 방침을 업데이트하고 정부 간 네트워크를 구축키로 함

- 2017년 공공지출개혁부가 도입한 평등예산은 특정 지출 영역이 평등 정책과 성과에 미치는 영향을 촉진하기 위해 도입됨
- 초기 평등예산은 지출과 성과를 연계시키는 기존의 ‘성과주의 예산제도’를 기반으로 6개 부처를 대상으로 시범 도입되었으나, 현재는 12개 부처로 확대됨. 초기에는 주로 예산이 성평등에 미치는 영향에 관한 내용을 담음
- 2018년에는 평등예산 전문가 자문단(Equality Budgeting Expert Advisory Group)을 설립하여 평등예산에 대한 지도·감독을 실시
 - 자문단은 2019년 OECD에 아일랜드의 평등예산에 대한 검토를 의뢰하고 국제적인 모범 기준을 마련하고자 하였으며, 그 결과 OECD의 검토 결과 보고서⁵⁾가 발간됨
- 보고서의 권고에 따라 정부는 평등예산의 완전한 이행을 위해 정부 간 네트워크를 구축하기로 합의
 - 부처 내 고위공직자들로 구성된 네트워크는 공공지출개혁부와 아동평등장애통합청년부 등이 공동으로 주재하며 분기별로 만날 예정
 - 네트워크에서는 부처 간 지식 공유, 정부 간 평등 예산에 대한 교육, 평등 예산의 향후 추진방향에 대한 안내 등이 이루어짐

5) OECD, *OECD Scan: Equality Budgeting in Ireland*, 2019.

〈표 1〉 평등예산에 대한 정부 의지

- 지난 1년 동안 사회 발전을 측정하는 데 있어 GDP와 같은 전통적 지표에서 벗어나는 것이 중요. 소외계층이 겪는 불평등을 해소하려면 이를 측정하고 현실을 바꾸기 위한 정책을 적극 추진할 필요가 있음. 그런 점에서 정부 전 분야에 걸쳐 정부 간 네트워크 구축에 대한 합의는 매우 중요. 평등은 정책 결정의 핵심이 되어야 하며, 여성의 노동 기회를 개선하고 저소득 가구에 대한 교육 기회 접근을 개선해야 함

(공공지출개혁부 장관 Ministers McGrath)

- 의사결정권자로서 어떻게 예산결정이 평등을 달성할 수 있는지, 평등을 향해 긍정적인 진전을 이루려면 어떤 개선이 필요한지 끊임없이 자문하는 것이 중요하며, 평등 예산 정책은 정부의 핵심 도구가 될 것

(아동평등장애통합청년부 장관 Ministers O’Gorman)

- 오늘 정부가 합의한 평등예산 편성은 현재까지 우리의 노력에 기초하고 있으며, 그 결과는 다시 평등을 성과를 개선시킬 것임

(재정부 장관 Ministers Donohoe)

참고자료

Department of Public Expenditure and Reform, “Equality will be put at the heart of policy making – Ministers McGrath, O’Gorman and Donohoe,” 보도자료, <https://www.gov.ie/en/press-release/05c51-equality-will-be-put-at-the-heart-of-policy-making-ministers-mcgrath-ogorman-and-donohoe/>, 검색일자: 2021. 3. 10.
OECD, *OECD Scan: Equality Budgeting in Ireland*, 2019.

(작성자: 임소영 선임연구원)

5. OECD

녹색예산(Green Budget) 태깅: 안내 및 지침서

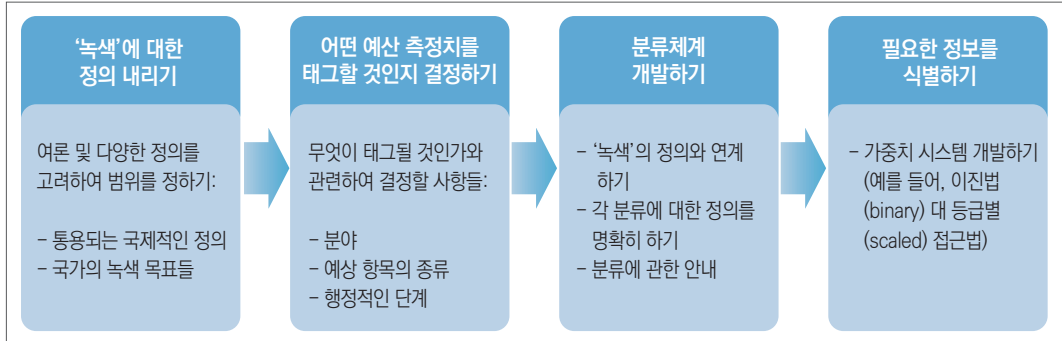
- 2021. 2., OECD -

〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 기후 변화, 생태계 파괴, 환경오염 등 우리 사회가 직면하고 있는 중대한 위협들에 대한 대응으로 파리협정이 체결되었으며, 올해는 파리협정 이행의 첫 해로 예산 절차에 환경 및 기후변화의 관점을 반영하는 것은 매우 중요함
- ◆ 녹색예산제도의 도입과 적용이 아직 초기 단계이기는 하나 OECD에서 각국을 위한 지침서로 본 출판물을 발간하였고, 녹색예산 태깅이 한 국가의 자원 배분 방식을 결정할 수 있다는 점에서 본 보고서가 갖는 의미가 크다고 할 수 있음

- 올해는 파리협정 이행의 첫 해로, 본 자료는 기후 및 환경 문제에 대한 재정적 접근방법과 예산 책정 도구를 소개하고 있음
- 녹색관점에서 예산을 책정하는 녹색예산의 도입을 위해서는 다양한 도구와 기술이 개발되어야 하며 가장 중요한 도구 중 하나로 녹색예산 태깅을 꼽을 수 있음
- 녹색예산 태깅이란 각기 다른 예산 항목을 개별적으로 평가하여 녹색 목표(green objectives)에 도움이 되는지 해로운지를 측정하고 ‘태그’를 부여하는 것임
 - 녹색 목표는 기후, 생물의 다양성, 대기 및 수질 변화 등 여러 가지 환경 이슈에 관련된 모든 영역을 포괄함
 - 예산 항목에 태그가 부여되면 전반적인 예산 정책이 기후 및 환경에 어떠한 영향을 미치는지를 파악할 수 있음
- 녹색예산 태깅에 관한 접근 방식을 설계하기 위해서는 각 국가들이 공통적으로 결정해야 할 사항들이 있음
 - ‘친환경’이 무엇인지 정의하고, 태그를 지정할 예산 측정치를 결정하고, 목적에 맞는 분류 시스템을 개발하는 것이 포함됨

[그림 1] 녹색예산 태깅에 대한 접근 방식 설계의 주요 결정 사항들



자료: "OECD, Green Budget Tagging: Introductory Guidance and Principles."

- 이상의 공통 사항들이 정의되고 녹색예산에 대한 접근 방식이 결정되면 그 다음 단계로 각 정부는 예산 편성이 성공적으로 구현할 수 있는 방법을 모색해야 함
 - 이를 위해 이해관계자 및 내부 시스템의 역할, 각각의 책임 및 능력, 정보의 품질 보장을 위한 절차, 이미 설정된 기준(standards)과의 연계를 고려하여 함
- 또한 녹색예산 태깅이 제대로 구현되기 위해서는 전략적 프레임워크가 중요함
 - 전략적 프레임워크란 OECD에서 제시한 녹색예산 프레임워크를 뜻하는 것으로, 정부 정책에 대한 명확한 목표를 포함하는 관련 전략, 정책, 그리고 계획을 뜻함
 - 이러한 전략적 프레임워크는 현실적인 비용 추정 및 운영 체계를 포함한 것으로 이 프레임워크를 통해 예산 배분이 가능할 정도로 구체적이어야 함
- 녹색예산 태깅 시스템은 품질 측면에서 취약성을 보이는데, 많은 국가들의 경험상 태깅 작업에서 생성된 정보의 품질을 보장하는 적절한 검사 도구 또는 절차가 없기 때문임
- 녹색예산 태깅 작업의 데이터 품질을 관리하기 위해서는 각국의 재무부와 환경부와 긴밀히 협력해야 하며 관련 직원들의 역량, 기술적 역량, 통합된 IT 시스템 등이 필요함
- 이렇게 녹색예산 태깅으로 생성된 데이터의 품질이 보장되고 태깅으로부터 수집된 증거 자료들이 예산 배분에 강력한 영향을 미칠 때 녹색예산 제도는 예산 절차 전반에 걸쳐 투명성과 책임성을 높이는 데 기여하게 됨
- 아직 여러 국가에서 녹색예산 태깅이 시행 초기단계이므로 본 보고서에서 예산 태깅을 가장 효

과적으로 수행할 수 있는 10가지 원칙을 제안함

- 녹색예산 태깅을 시작하고자 하는 의지는 국가의 우선순위에 의해 추진되어야만 국가의 소유권(national ownership)이 강화될 수 있으며, 각국은 기존의 모델, 경험, 국제적 표준에 대한 연구를 활용하여 자국의 상황에 맞는 접근 방식을 도입함으로써 이익을 얻을 수 있음
- 태깅 시스템 구축 시, 국가별 기후 또는 환경 목표와 일치하도록 설계해야 하며, 이를 통해 예산 정책이 어떻게 국가의 정책 목표에 부합하는지 확인할 수 있음
- 가중치 부여(weighting) 시스템은 일부 예산 조치가 기후 또는 환경 목표에 부분적으로만 기여한다는 단점을 해결하는 데 도움이 될 수 있음
- 가능한 한 전체 예산 항목에 태깅 작업을 하도록 권고하지만 그것이 불가능할 경우 최소한 농업, 교통, 에너지, 환경 부문을 우선순위로 두고 태깅 작업을 수행해야 하며 재해 위험 관리 및 적응(adaptation) 부문에 관해서는 별도의 태그를 지정할 것을 권고함
- 녹색예산 태그 지정은 정부가 관련 이해관계자들의 역할과 책임을 명확히 하고 강력한 리더십, 투명성 등을 보장할 때 그 장점이 더욱 극대화될 것임
- 녹색예산 태깅의 시행 및 교육을 통해 행정부가 자체적인 역량을 쌓을 때 비로소 녹색예산 태깅은 행정부의 예산 배분 절차에 완전히 통합될 수 있을 것임
- 태그 지정은 환경에 따라 주관적일 수 있으므로 일관성을 보장하기 위해 검토 및 검증 절차를 거쳐야 하며 이를 위한 명확한 지침이 존재해야 함
- 녹색예산 태깅은 의사결정을 용이하게 하지만 이렇게 수집된 증거만으로 실질적인 녹색예산 제도의 효과를 검증하기에는 부족하기 때문에 예산 절차의 주요 단계에서 이 증거의 사용을 보장하고 예산과 직접적으로 연계시켜 성과를 개선하는 데 중점을 두어야 함
- 녹색예산 태깅은 계획과 예산집행 간의 강력한 연계를 보장하는 현대화된 예산 체계로부터 도모될 수 있으며 한 국가의 광범위한 예산 체계, 다른 예산 시스템과 접근방식, 성과관리 이니셔티브와 일관성이 있어야 함
- 녹색예산 태깅에서 도출된 정보와 분석이 대중들에게 제공되는 경우 정부가 기후 및 환경 목표를 달성하기 위해 정부가 예산을 책정하는 방식에 대한 투명성, 책임성 및 공공 참여를 확대할 수 있음
- 기후 및 환경 목표를 달성하기 위한 진전은 예산 시스템의 개발만으로는 부족하며 규제와 법 제정과 같은 다른 도구들이 뒷받침 되어야만 녹색예산 제도가 더욱 효율적으로 운영될 수 있음

참고자료

OECD, “Green Budget Tagging: Introductory Guidance and Principles,” <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/fe7bfcc4-en/index.html?itemId=/content/publication/fe7bfcc4-en>, 검색일자: 2021. 3. 17.

(작성자: 허영미 선임연구원)

6. World Bank

포스트 코로나 및 21세기의 공공재정관리(Public Financial Management)

– 2021. 1. 11., IMF, 2021. 2. 17., World Bank –

〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 공공재정관리(Public Financial Management) 개혁의 진행 상황 평가 방법으로 공공지출 및 재정책임(The Public Expenditure and Financial Accountability) 체계가 전 세계적으로 선호되고 있음
- ◆ 본 자료는 공공지출 및 재정책임 체계를 바탕으로 COVID-19 이후 및 21세기 공공재정관리 운영 방안과 주요 과제 등을 제시함
- ◆ 우리나라 역시 COVID-19 극복을 위한 재정 확장으로 코로나19 이후 재정관리가 중요한 과제가 될 것으로 예상되므로, 이에 대한 참조가 될 것으로 기대됨

1. IMF의 포스트 코로나 시대 공공재정관리

1) 공공지출 및 재정책임(PEFA) 개요

■ 공공재정관리(Public Financial Management, 이하 PFM) 개혁의 진행 상황 평가 방법으로 공공지출 및 재정책임(The Public Expenditure and Financial Accountability, 이하 PEFA) 체계가 전 세계적으로 선호되고 있음

- PEFA 체계는 객관적이고 증거에 기반한 접근 방식을 바탕으로 성공을 이룸
- PEFA 2005의 첫 번째 버전은 PFM 체계의 기반을 다졌으며, 두 번째 버전이 출시된 2011년까지 PFM 시스템의 진행 상황을 모니터링함
- 현재 버전이 출시된 2016년 이후부터 품질 보증 프로세스(PEFA Check)에 대한 표준 관행이 시행되어 옴
 - 오늘날 153개 국가에서 650개 이상의 평가가 실시되었음

2) 포스트 코로나 시대의 공공재정관리(PFM)

■ 이하에서는 PEFA 계획에 따른 지침을 바탕으로 포스트 코로나 시대 PFM에 기여할 만한 아이디어들에 관하여 요약·정리함

● 기후 변화

- 공공재정에 기후 변화 이슈를 반영하기 위한 글로벌 정책 목표로서 친환경 인지 예산(Green Budgeting), 기후 예산 태깅(Tagging), 국가결정기여(NDCs)와 예산의 연계 등이 있음
- 또한 PEFA는 PFM 관련 모범 사례를 식별하고 기후 대응 PFM을 평가하는 도구인 PEFA 기후(PEFA Climate)를 시범 운영하기도 함

● 젠더 반응성(responsiveness)

- 전염병을 극복하기 위해서는 공공재정 부문에서의 양성평등 기반 구축이 필요함
- 이에 PEFA는 양성평등을 촉진하고, 젠더 반응성을 기반으로 자원을 배분하며 지출을 추적하고, 젠더 관점에서의 예산정책 설계에 기여하는 젠더 대응 공공재정 관리체계(Gender PEFA)를 발표함

● 서비스 제공 병목(bottlenecks) 현상 극복

- COVID-19로 인해 대부분 국가에서 서비스 제공 절차에 대한 부담이 크게 늘어났으며, 보건 및 교육 부문에서는 맞춤형 PFM 시스템이 요구되고 있음
- 이로 인해 PFM 시스템의 효과성을 확인할 필요성이 커짐
- 연간 자원 분배, 예외적 보상 등을 나타내는 PEFA 지표는 서비스 제공을 지원하며 병목현상에 대한 심층적인 통찰력을 제공함

● 결과 및 효율성에 대한 집중도 향상

- 정부에서는 예산 배분 결과에 점차 집중하고 있으며, 결과 위주의 발생주의 회계제도와 성과주의 예산제도로 시스템을 전환하고 있음
- 보건 및 교육 부문에서는 결과지향적인 재정운용이 인기를 얻고 있음
- PEFA 보고서에는 재정관리 결과 및 성과 관련 주요 내용이 포함되어 있으며, PEFA 평가 방식의 활용은 정부 운영의 효율성을 높이고 PFM의 발전과 개선을 위한 분석적 토대를 마련함

● 지속가능한 개발 목표 지원

- COVID-19로 인해 '지속가능한 발전목표(Sustainable Development Goals) 2030'에 따른 국가 의무 이행에 차질이 발생함

- 최근 발표된 2030 보편적 의료보장 정책(UHC2030 policy note) PFM은 포스트 코로나 시대에 PFM이 지속가능한 발전목표 달성에 중요한 역할을 한다는 내용을 골자로 함
- PEFA는 PFM 관련 정보를 바탕으로 지속가능한 발전목표 수립에 더 많은 노력을 기울일 것임

2. 세계은행의 21세기 공공재정관리

이하에서는 PEFA가 발간한 공공재정관리에 대한 글로벌 보고서의 핵심 내용을 요약·정리함

- 지난 20년간 국제 개발 커뮤니티는 효율적인 서비스 제공과 바람직한 거버넌스(good governance)를 위해 PFM 개혁에 투자해 왔으며, COVID-19 위기로 인해 제도 개혁의 필요성이 증대됨
 - 강력하고 현대적인 PFM 시스템을 보유한 국가들은 그렇지 않은 국가들에 비해 전염병에 더 잘 대응하는 모습을 보임
- PFM 평가의 틀을 제공하는 PEFA는 지난 20년간 154개국에서 수행된 675개 이상의 평가를 바탕으로 종합 글로벌 보고서를 작성함
 - 해당 보고서는 PEFA의 광범위한 데이터베이스를 바탕으로 PFM 동향 및 성과에 대한 포괄적이고 글로벌한 관점을 제공함
 - 또한 PFM 관련 기관 및 절차에 대해 설명하고 국가별 사례 연구를 통해 국가 및 지역 간의 성과를 비교함
- 보고서의 몇 가지 주요 결과를 요약하면 다음과 같음
 - 국가들은 예산 집행보다 예산 편성에 더 능함
 - PFM의 가장 취약한 측면은 내부감사, 재정위험관리, 외부감사, 최고감사기구(Supreme Audit Institutions) 및 입법부의 심층 감사임
 - PFM의 가장 강력한 측면은 예산 편성, 연도별 자원 배분, 비급여성 지출(non-salary expenditure)에 대한 내부 통제 및 부채 관리 등임
 - 아직 예산정책 설계·실행·평가 과정에서 젠더(gender)가 주요하게 고려되지 않고 있지만, 일부 국가들은 이 영역에서 중요한 발전을 이루고 있음
 - 예를 들어 인도네시아는 최근 PEFA의 성별 응답 PFM 평가 결과를 사용하여 시스템을 강화하고 있음

- 또한 아르헨티나·에티오피아·우크라이나·요르단강 서안 및 가자지구의 국가 사례 연구를 바탕으로 특정 국가들의 성과를 강조함
- 한편 COVID-19 상황에서 PFM을 강화하기 위한 몇 가지 중요한 도전 과제와 기회에 관하여 설명함
 - 우선 예산집행 관련 결과에 의하면, 정부들은 COVID-19의 효과적 관리를 위한 예산 지출에 어려움을 겪을 수 있으나 PFM 모범 사례에 집중함으로써 이를 해결할 수 있음
 - 또한 감사추적(audit trail) 등을 통해 회계감사 및 입법조사 효율성을 개선할 수 있음
 - 정부에 책임을 부여하는 강력한 PFM 시스템이 없다면 지출의 긴급성이 강화될 때 부패 위험이 발생할 수 있음
 - 따라서 예산 감독 및 비상 PFM 절차를 강화하여 시기적절하고 투명한 자금 지출을 보장하여야 함

참고문헌

International Monetary Fund, *Public Financial Management in the Post-COVID World*, 2021. 1. 11., <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/01/-public-financial-management-in-the-post-covid-world-.html>, 검색일자: 2020. 4. 5.

World Bank Group, *Bringing Public Financial Management into the 21st century*, 2021. 2. 17., <https://blogs.worldbank.org/governance/bringing-public-financial-management-21st-century>, 검색일자: 2020. 4. 6.

(작성자: 변이슬 연구원)

COVID-19 이후 지속가능한 공공재정을 위한 재정위원회의 기능

(Six reasons why fiscal councils can help create sustainable public finance
in the post-pandemic world)
- 2021. 1. 14., World Bank -

〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 재정위원회의 설립은 재정 전망 오류를 줄이며 재정준칙 준수 역량을 강화함
- ◆ 미국·영국·호주·캐나다 등의 선진국들은 이미 재정위원회를 설립하였으며, 인도·인도네시아 등의 개발도상국들은 재정위원회 구성을 검토하고 있음
- ◆ 본 자료는 COVID-19 이후 지속가능한 공공재정을 위해 재정위원회가 어떤 역할을 할 수 있는지에 대하여 논의함으로써 우리나라에도 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대됨


- COVID-19 이후 개발도상국의 탄력적인 재정회복을 위해서는 재정 규율(Fiscal discipline)이 매우 중요함
 - 공공재정관리(Public Financial Management, 이하 PFM) 성과를 평가하는 글로벌 체계인 공공지출 및 재정책임(The Public Expenditure and Financial Accountability, 이하 PEFA)은 지속가능한 공공재정의 토대로 거시경제 예측 및 재정정책의 중요성을 강조함
 - 대유행 이전에도 여러 개발도상국에서 PEFA 평가 결과 재정 과정상의 약점이 발견되었으나, COVID-19 이후 정부 부채 증가, 세입 감소 및 정부 재정 지출 증가 등으로 상황이 더욱 악화됨
- 다음 재정위원회(Fiscal Councils)의 6가지 특성 및 기능은 COVID-19 이후 국가들이 지속가능한 공공재정에 다시 집중하는 데 기여할 수 있을 것임
 - 첫째, 독립성과 비당파성(non-partisan)
 - 재정위원회는 재정정책 기획 및 성과에 대한 감독·지도·조언을 위해 구성된 전문기관으로, 입법부 또는 행정부의 형태로 볼 수 있음
 - 재정위원회는 독립성, 정치적 지원 및 기술적 전문 지식을 바탕으로 재정정책 제안을 효과적으로 분석할 수 있음

- 둘째, 재정정책과 관련한 사전적(Ex-ante) 역할
 - 정책 수립에 있어 재정위원회의 사전적 역할은 재무부(Ministry of Finance)와 입법위원회(legislative committees)가 재정정책 목표의 중단기적 영향을 더 잘 이해할 수 있도록 함
 - 또한 재정위원회는 예산 절차에서 거시경제적·재정적 전망치를 검증함으로써 예상치의 신뢰성을 제고하며, 장기적 지속가능성을 보장하여 정부 개입의 재정적 영향을 평가함
- 셋째, 정부에 대한 신뢰 구축
 - 재정위원회는 객관적이고 공정한 관리·감독 절차를 제공하며, 정부가 책임 있는 방식으로 자원을 관리 및 지출하고 있음을 대중에게 전달하는 역할을 함
 - 또한 재정의 정상화 및 개선을 위한 정부의 행보를 감시하고 지도할 수 있음
- 넷째, 재정정책의 조정(coordinate)
 - 재정정책이 다른 국가나 지방정부(sub-national governments)에 의해 실행되는 경우, COVID-19와 같은 위기 상황에서 더 나은 효과를 내기 위해서는 각각의 정책목표와 방향이 일치해야 함
 - 이 경우 재정위원회가 서로 다른 수준의 정부 간 조정자 역할을 할 수 있음
- 다섯째, 재무보고의 품질 개선
 - 국제공공부문 회계기준(International Public Sector Accounting Standards, IPSAS)과 같은 발생주의 회계제도에 기초한 재무보고시스템은 정부의 자산·부채·수입·지출 및 전염병 대응이 재정에 미치는 중단기적 영향에 대한 재정위원회의 이해도를 높임
 - 또한 재정위원회는 재무보고의 품질을 개선하여 보다 책임감 있고 투명하며 신뢰할 수 있는 권고안과 통찰력을 제공함
- 여섯째, 공공의 책무성 감독기능 강화
 - 최고감사기관(Supreme Audit Institutions, 이하 SAI)은 재정규율에 대한 정부의 책무성 감독 기능에 점점 더 중요한 역할을 하고 있음
 - SAI의 재정 관련 사후감사보고서는 재정위원회의 재정정책 및 성과 평가에 관한 핵심 정보를 제공하며, SAI와 재정위원회의 효과적인 기능과 보완적 역할은 공공재정의 투명성과 책임성 제고에 기여할 수 있음

참고문헌

World Bank Group, *Six reasons why fiscal councils can help create sustainable public finance in the post-pandemic world*, 2021. 1. 14., <https://blogs.worldbank.org/governance/six-reasons-why-fiscal-councils-can-help-create-sustainable-public-finance-post-pandemic>, 검색일자: 2020. 4. 7.

(작성자: 변이슬 연구원)



II. 재정성과관리 연구 동향



CONTENTS

1. 국내연구 동향
2. 국외연구 동향

Ⅱ . 재정성과관리 연구 동향

1. 국내연구 동향

중앙정부의 세종시 이전이 재정사업 성과에 미친 영향

– 현보훈 · 강창희, 『재정학연구』, 제14권 제1호 , pp. 27~61 –

<이슈 선정 배경>

- ◆ 중앙정부의 세종시 이전에 대한 논의는 2002년 행정수도 이전 공약을 발표하면서 시작되었고, 2019년 까지 다수의 기관이 이전을 완료하였으며, 최근 주요 공공기관의 세종시 이전 계획에 대한 논의가 다시 활성화되고 있음
- ◆ 이전이 논의된 시점부터 최근까지도 공공기관의 이전에 따른 정부 비효율성에 대한 여러 우려가 제기 되어 왔기에, 본 연구는 중앙정부의 이전에 대한 정부 비효율성 문제를 학술적으로 검증하는 연구라는 점에서 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대됨

1. 연구목적 및 방법

- 중앙정부의 세종시 이전계획이 논의될 당시부터 중앙정부의 지리적 분산에 따른 행정 비효율성과 이주 공무원의 생활 및 직무 불만족 문제 등이 예상되었음
 - 중앙정부의 이전이 의사소통의 부재, 업무 공백, 업무 대기시간 증가, 정책자료의 검토 부족, 출장비용 증가 등 행정 비효율성과 공직사회의 활력 저하 등을 유발한다면 이전하는 부처가 추진하는 여러 정책의 품질과 재정사업의 성과가 저하되는 경향이 나타날 것임
- 따라서 본 연구에서는 외생적인 부처 이전의 사례를 활용해 중앙정부의 세종시 이전이 해당 부처의 재정사업 성과에 미친 영향을 분석함

〈표 1〉 중앙정부 세종시 이전 시기와 현황

| 구분 | 이전 시기 | 이전 대상 기관 |
|-----|-------|---|
| 1단계 | 2012년 | 국무총기실, 기획재정부, 환경부, 국토해양부, 농림수산식품부, 공정거래위원회, 행복중심복합도시건설청 |
| 2단계 | 2013년 | 보건복지부, 고용노동부, 교육부, 산업통상자원부, 문화체육관광부, 국가보훈처 |
| 3단계 | 2014년 | 법제처, 국민권익위원회, 국세청 |
| - | 2016년 | 인사혁신처 |
| - | 2019년 | 행정안전부, 과학기술정보통신부 |

- 중앙정부의 각 기관별로 세종시 이전 여부와 이전 시기가 서로 상이한 점을 활용하는 이중차분법의 아이디어를 적용해, 세종시 이전기관(처치집단)과 비이전기관(통제집단) 간에 성과의 변화를 비교함
- 분석을 위하여 2011 회계연도부터 2016 회계연도까지의 재정사업 자율평가 결과의 원점수를 이용하였음
 - 2014년도까지는 재정당국이 확인 점검한 평가결과를 최종 평가점수로 확정하였으나, 통합재정사업평가로 개편된 2015년도부터는 부처의 자체평가 결과가 최종 평가점수가 되므로 점수의 성격에 차이가 있음
 - 2015년 평가제도 개편에 따라 평가지표 배점이 변경된 2015~2016년도의 평가결과는 2011~2014년도 배점기준에 맞추어 원점수를 조정함

2. 연구결과 및 함의

- 분석 결과에 의하면, 중앙 부처의 세종시 이전은 재정사업의 성과에 부정적인 영향을 주는 것으로 보이고 이는 주로 사업관리 평가지표와 환류/제도개선 평가지표의 성과 하락에서 기인함. 두 지표의 점수하락은 사업관리와 제도개선이라는 비정형적 업무에서 비효율이 발생하였음을 시사함
 - 사업관리 평가지표는 사업의 관리 및 집행 부분의 성과와 문제점을 점검하고 사업추진 과정에서 나타나는 환경 변화 및 예상하지 못한 문제 등에 대해 적절히 대응하는지 점검하며, 예산 절감 및 사업 효율성 제고 노력을 확인하는 평가 항목임
 - 환류 및 제도개선 평가지표는 사업평가 결과로 도출된 문제점과 국회·감사원 등 외부지적 사항의 개선과 조치를 위해 제도개선계획 수립과 개선 실적이 있는지를 점검하는 평가 항목임

- 그러나 이러한 부정적인 효과는 영구적인 현상이라기보다는 이전 초기 적응 기간에 발생하는 일시적인 효과였던 것으로 보임
- 본 연구는 최근 주요 공공기관들의 세종시 이전 계획이 재논의되고 있는 상황에서 세종시 이전으로 인해 발생될 수 있는 문제점들을 미리 예측하는 데 유용한 정보를 제공한다는 측면에서 의의를 가짐

참고자료

현보훈·강창희, 「중앙정부의 세종시 이전이 재정사업 성과에 미친 영향」, 『재정학연구』, 제14권 제1호, 한국재정학회, 2021. 3. 25., pp. 27~61.

(요약·정리: 이응준 연구원)

2. 국외연구 동향

부정적 언론 보도가 공공 지출에서의 성과 정보 활용에 미치는 영향

– David Lindermuller, Matthias Sohn and Bernhard Hirsch,
Public Management Review, 2021. 2. –

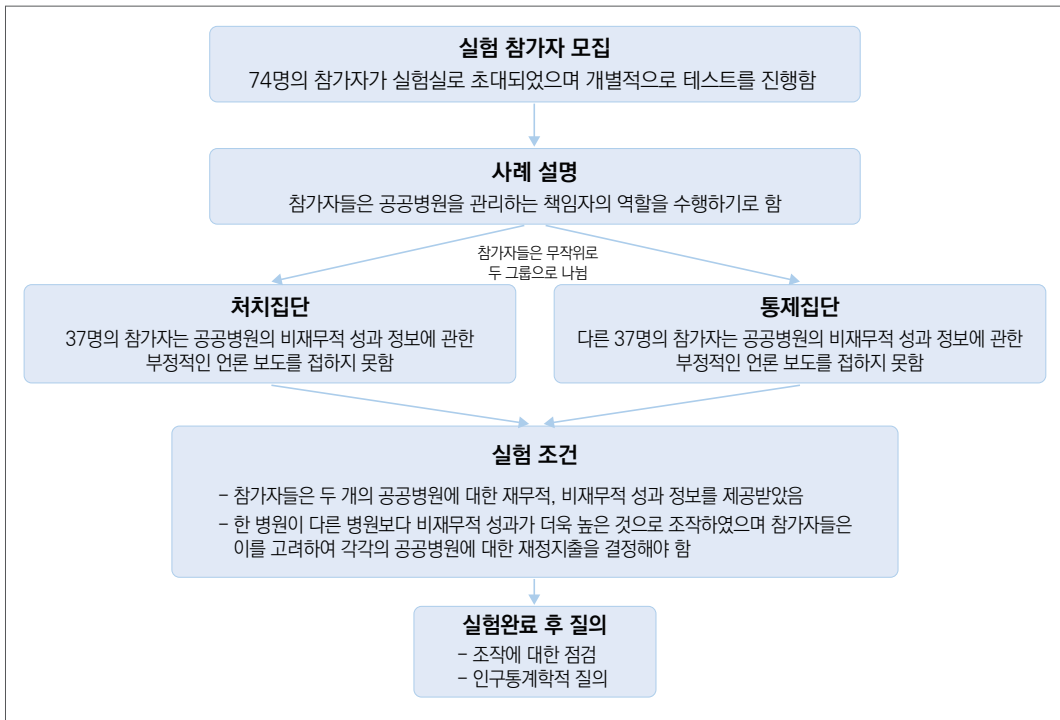
〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 공공 부문에서의 성과 정보를 예산 분배 및 재정 지출과 직접적으로 연계시키는 작업은 성과제도 도입 이후 끊임없이 어려운 과제로 남아 있으며, 이를 위한 연구 또한 활발하게 진행되고 있음
- ◆ 본 연구는 절차 추적 실험(process tracing experiment)을 통해 부정적인 언론 보도가 정책결정자들이 예산을 책정할 때 미치는 영향을 검증하고 성과 정보를 사용하고 해석하는 것을 설명하는 데 도움이 된다는 점에서 의미가 있음

1. 연구 주요 내용 및 방법

- 본 연구에서는 비탄 회피 이론을 바탕으로 부정적 언론 보도가 공공 서비스 부문에서의 재정 지출 증가에 영향을 끼치며 성과 정보 활용에 대한 관심과 노력을 증가시킨다는 가설을 세우고, 이를 입증하고자 함
- 또한 공공서비스 제공의 맥락에서 부정적 언론 보도는 상대적으로 성과가 높은 기관에 비해 상대적으로 성과가 낮은 기관에 더 많은 재정 지출을 야기하며, 상대적으로 성과가 낮은 기관의 성과 정보에 더욱 관심을 돌리게 함
- 본 연구에서 세운 가설을 입증하기 위해 과정추적방법(process tracing method) 프로그램인 MouselabWEB을 활용하여 가상의 사례를 설정하여 실험함

[그림 1] 연구 실험 절차



자료: David Lindermüller, Matthias Sohn & Bernhard Hirsch, "Negative media reporting and its effects on performance information use in public spending," *Public Management Review*, 2021, p. 11.

- 이 실험에는 독일 공공 부문에서 수년간의 경력을 쌓았으며 대부분 의사결정권자로 일한 경험이 있는 대학원생들이 참가하였으며, 참가자들은 독일 지방자치단체의 관리자로서 주어진 성과정보를 바탕으로 지방자치단체가 소유한 두 개의 공공병원에 대한 재정지출에 관하여 조언을 하도록 함
- 최종 샘플은 평균 28세인 74명의 참가자로, 평균적으로 8.01년의 독일 공공부문 업무 경험을 지님
- 독일의 공공 의료서비스는 대중 매체에서 부정적으로 논의되어 왔기 때문에 공공병원의 성과를 사례로 설정함
- 또한 부정적 언론 보도의 효과를 실험하기 위하여 처치집단(treatment group)과 통제집단(control group)으로 나누었으며 처치집단은 언론 보도 내용을 제공받아 공공병원의 성과에 관하여 부정적인 시각을 갖게 하였고 통제집단은 언론 보도 내용을 전혀 알지 못하게 함
- 두 개 공공병원의 성과는 한 곳이 더 우월한 것으로 설정했으며 참가자들은 이전 연도의 재정 지원금 규모를 알고 있어 부정적 언론 보도가 자원 배분에 얼마나 영향을 미치는지 검증함

2. 연구결과 및 함의

- 본 연구 결과에서는 부정적인 언론 보도가 공공병원의 재정 지원에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보여줌
 - 두 개 공공병원이 얼마의 재정 지원금을 받았는가와 상관없이 두 병원에 자금을 지원하려는 참가자들의 의지를 비교한 결과, 부정적 언론 보도가 없는 상태보다 부정적 언론 보도 내용을 인지한 상태에서 그 의지가 더 높아진다는 것을 확인함
- 또한 부정적 언론 보도를 접한 처치집단의 참가자들이 두 병원의 성과 정보에 대한 전반적인 관심도가 더 높다는 것이 증명되었으며 성과 정보에 대한 해석 또한 다른 것으로 나타남
- 공공 부문의 정책결정자들은 재정지출을 증가시키므로써 성과를 향상시키고자 하는 의지를 보여주며, 이러한 경향은 성과가 낮은 경우 비난을 회피하고자 할 때 더욱 두드러짐
- 본 연구의 가상 사례 실험 결과 부정적인 언론 보도는 성과 정보를 해석하는 방법과 예산이 어떻게 성과와 연계되는지에 중대한 영향을 끼치는 것으로 밝혀짐
- 본 연구가 지닌 함의는 정책결정자들이 예산 책정 시 성과 정보를 활용함에 있어 외부로부터의 평가에 영향을 받을 수 있다는 점을 인식해야 한다는 것임
 - 사업성과를 예산 배분과 연계시키기 위해서는 객관적인 성과정보를 활용해야 함에도 불구하고 부정적인 언론 보도를 통해 성과 정보에 대한 해석이 왜곡될 수 있음
- 향후 본 연구결과를 기초로 성과 정보 활용에 있어 개인의 편견이 공공 성과관리에 어떠한 영향을 끼치는가에 대한 연구가 이루어진다면 공공 부문의 효율성을 높이는 데 기여할 것임

참고자료

David Lindermüller, Matthias Sohn & Bernhard Hirsch, “Negative media reporting and its effects on performance information use in public spending,” *Public Management Review*, 2021, pp. 1~24.

(요약 · 정리: 허영미 선임연구원)



Ⅲ. 국가계약 동향과 이슈

CONTENTS

1. 국가계약 연구 동향

Ⅲ. 국가계약 동향과 이슈

1. 국가계약 연구 동향

공공조달과 인프라 거버넌스: 코로나19(COVID-19) 위기 초기의 정책대응

- 2020, OECD -

〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 코로나19(COVID-19)에 대응하기 위해 전 세계 정부는 다양한 봉쇄 조치를 취했고, 이는 공공조달의 수행 및 관리 그리고 인프라의 유지 및 조정에 큰 영향을 미침
- ◆ 본 보고서는 코로나19 위기 상황에서 공공조달 및 인프라 서비스 보장에 대한 주요 과제를 살피고, 각국이 취한 초기의 정책대응에 대해 다룸

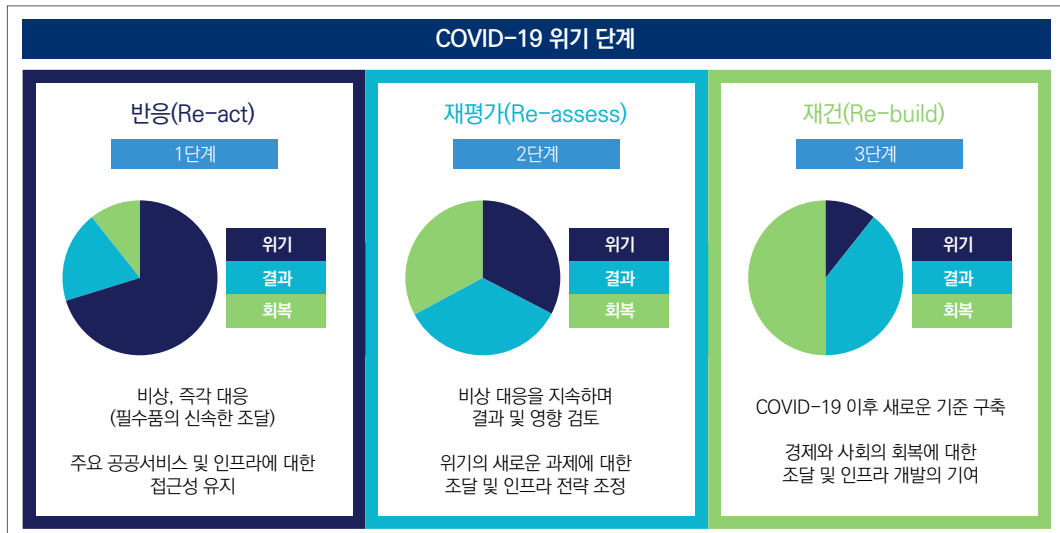
- 코로나19(이하 COVID-19)의 발생은 정부에게 국민의 건강뿐 아니라 공공서비스의 지속성 보장에 전례 없는 과제를 안겨 줌
 - COVID-19 위기 아래 공공보건 및 지역사회 복지를 위한 인프라의 중요성이 특히 대두되었고, 국가 봉쇄 및 경제활동 중단 등의 비상조치는 공공서비스 제공에 큰 영향을 끼침
 - 정부는 국민에게 필수 건강 제품 및 서비스를 제공하기 위해 지속적인 계약을 이행 및 관리해야 했고, 이는 새롭고 끊임없이 변하는 조달 환경을 만들어냄
- 본 보고서는 COVID-19 위기 1단계(the first phase of the crisis)에 인프라 거버넌스 및 공공조달에 대한 각국의 즉각적인 정책대응을 분석함
 - 또한 COVID-19가 인프라 거버넌스 및 공공조달 시스템에 미치는 영향을 평가하고 향후 비상사태에 회복력을 구축하기 위해 각국에서 어떠한 차원을 다시 논의해야 하는지에 대해 강조함

- 마지막으로 이를 통해 주요 교훈을 도출하고 잠재적 향후 방향 및 추가 연구가 필요한 부분을 제시함으로써 발전된 공공조달 시스템을 통해 정부가 미래의 위기에 적절히 대처할 수 있도록 함

1. COVID-19 위기 단계별 정책대응

- COVID-19가 각각의 위기 단계(1~3단계)를 거치면서 정부는 계속해서 다른 과제에 직면함. 이에 신속히 대응하기 위해 현재 그 어느 때보다도 정부의 정확하고 효과적인 공공 투자가 필요함
 - 공공 투자는 필수 건강 제품, 공공서비스 및 관련 인프라를 유지 및 공급하기 위한 투자를 의미하며, 이는 공공조달을 통해 이루어짐
 - 따라서 조달 전략은 COVID-19의 사회적·경제적 결과를 다루기 위한 정책에 즉각적 영향을 미침. 예를 들어 COVID-19 발생 이전에 개발된 일부 국가의 조달 전략은 COVID-19 위기 상황에서 충분한 재화(마스크 등)의 공급을 보장하지 못함
- COVID-19 위기 단계는 [그림 1]과 같음. 각 단계가 반드시 선형인 것은 아니지만, 분석을 세분화하기 위해 본 보고서는 3단계의 구조를 따름

[그림 1] COVID-19 위기 단계



자료: OECD, *Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus(COVID-19) crisis*, 2020, p. 3, Infographic 1. 재인용

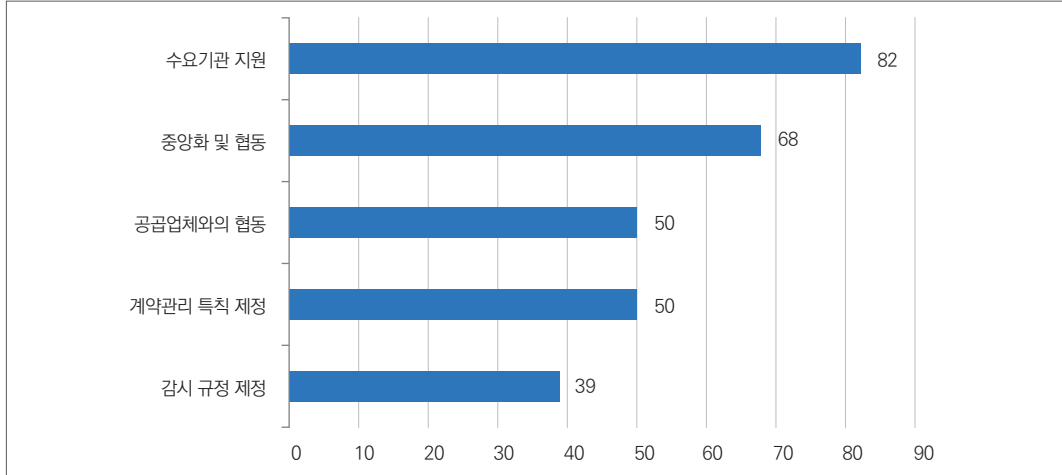
- 1단계는 “반응(RE-ACT)” 단계로 전 세계적인 전염병에 대한 비상조치를 보장하고 관리하는데 초점을 둔다. 이 단계에서는 생명 또는 공공 안전에 직접적 영향을 미치는 중대한 사건에 대해 즉각적인 완화 조치를 제공하며, 주로 신속하고 민감한 조달 및 인프라 대응을 필요로 함
- 2단계는 “재평가(RE-ASSESS)” 단계로 세계적 전염병의 영향 및 결과에 대한 이해력을 높임. 이를 통해 새로운 과제를 해결하기 위한 조달 및 인프라 전략을 조정함으로써 상황을 재평가하는 기회를 얻음. 이 단계에서는 공공서비스의 지속 및 유지를 위한 비상조치가 여전히 요구됨
- 3단계는 “재건(RE-BUILD)” 단계로 COVID-19 위기의 결과와 영향을 다루며, 사회 및 경제를 재건하는 복구 정책으로 초점을 전환함. 이 단계는 비상사태가 진정되고 조달 절차 및 인프라 제공 등을 포함한 각종 활동이 정상화되면 나타남

2. 조달 환경의 변화에 따른 정책대응

- COVID-19로 인한 세계적인 대위기는 정부 및 공공기관이 이전에 경험하지 못했던 새로운 조달 환경을 만들어냄
 - COVID-19 이후의 공공구매는 급변하는 환경 속에서 높은 불확실성과 극도의 긴급함을 지니고 이루어짐
 - 마스크, 장갑, 특정 의약품 등 필수 제품 및 서비스의 공급을 위해 각국뿐 아니라 국가 내에서도 중앙 정부와 지역 정부가 서로 경쟁하고 있음
 - 또한 많은 국가에서 건강 제품의 조달은 지역, 자치단체, 심지어 개별 병원의 소관이므로 이는 공공구매자 간의 비생산적 경쟁의 위험을 증가시킴
 - 공공구매자 간의 이러한 경쟁은 조달을 수요 주도 접근법에서 공급자 주도 접근법으로 변화시키며, 공급자의 행동에도 영향을 끼침
 - 특히 특정 제품에 대한 높은 수요 때문에 공급자의 가격 담합과 같은 부정행위의 위험이 증가함
- [그림 2]는 COVID-19에 대응하기 위해 OECD의 각국 정부가 공공조달시장에 취한 조치 유형을 보여줌

[그림 2] OECD 정부가 공공조달 시장에 취한 조치

(단위: %)



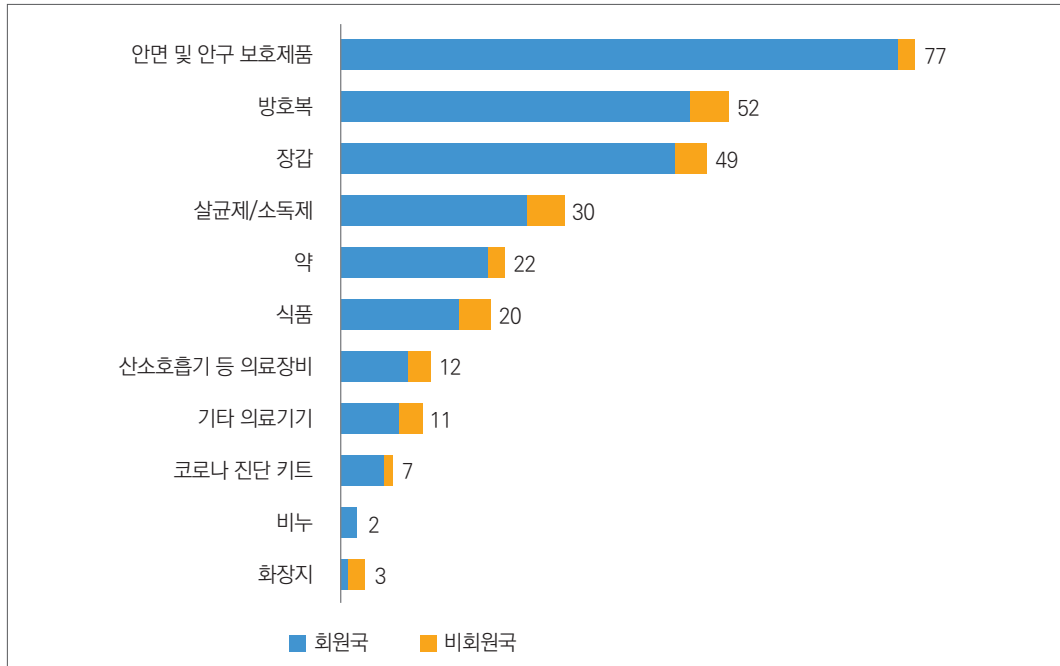
자료: OECD, *Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus(COVID-19) crisis*, 2020, p. 7, Figure 1. 재인용

- 대부분의 국가는 초기에 비상 계약 프레임워크(emergency contracting frameworks)를 사용하여 의료 시스템을 정비하는 것에 초점을 맞춤
- 각국은 긴급 조달을 위한 비상 계약 예규를 제정했으며, 사전 공지, 시간 제한 등이 없이 공공구매자가 잠재적 계약자와 직접 협상할 수 있도록 함
 - 이러한 잠재적 조치는 재화의 수량 및 납품 날짜에 대한 유연한 조건, 계약 이행 보증에 대한 면제 조건 등을 포함하여 계약조건에도 유연성을 부여함
- 비상 계약 절차(emergency contracting procedures)는 많은 국가에서 일반 조달 프레임워크에 의해 규제되는데, 일부 국가의 기존의 비상 계약 조달 규칙은 현재 당면한 COVID-19 위기를 해결할 수 없었음
 - 따라서 그러한 국가의 경우, COVID-19에 대처하는 새로운 비상 조달 법률 또는 지침을 따로 개발 및 시행하고 있음
 - 예를 들어 이탈리아는 수요자가 입찰자의 사전 요구 없이 단순화된 조달 절차 및 협상 절차를 사용할 수 있도록 하며, 입찰 검증 절차를 간소화하는 특별 규정을 시행함
 - 콜롬비아, 우크라이나 등의 국가는 필수 의료기기 및 개인 방역 제품의 구매를 '일반' 공공 조달에서 제외하고 공공구매자가 정식 입찰 없이 구매할 수 있도록 함
- 거의 모든 국가의 정부 또는 공공조달 정책을 담당하는 기관이 이러한 비상사태에 대한 공공 조달 지침을 발행했으며, 지침은 COVID-19 위기 상황에 맞추어 주기적으로 수정 및 업데이트됨

- 영국 국무조정실(the Cabinet Office)은 COVID-19에 대응하는 조달정책노트(Procurement Policy Note-Responding to COVID-19)를 발행하여 공공조달 규정에 대한 정보 및 관련 지침을 제시함
- 아일랜드 조달청(Office of Government Procurement, 이하 OGP)은 긴급 상황 시 조달을 관리하는 수요기관을 위해 정보 문서를 발행함. 문서는 COVID-19의 영향을 받지 않는 조달의 경우, 수요기관이 국가 공공조달 지침을 따라 경쟁 절차를 사용하도록 하고 있음
- 호주는 연방정부 차원에서 COVID-19에 대한 의료 부문 비상 대응 계획(Australian Health Sector Emergency Response Plan for COVID-19)을 정부 웹사이트에 발행했으며, 조달 대응 계획도 이에 포함됨. 주 정부 차원에서는 대부분의 주가 수요기관에 대한 긴급 조달 지침을 발행함
- 독일의 연방 경제에너지부(Federal for Economic Affairs and Energy)는 독일 「공공조달법」의 기존 범위 내에서 긴급 수요를 충족하는 방안에 대해 설명하는 안내문을 발간함
- 유럽위원회(European Commission)도 EU 회원국을 위해 기존 EU 공공조달 프레임워크 사용에 대한 지침을 발행함
 - EU 회원국은 지침에 따라 공공조달 프레임워크를 개발해야 하며, 비상 계약에 관한 EU 규칙을 준수해야 함
 - 지침은 조항에 대한 안내뿐 아니라 공공구매자를 위한 실질적인 조언을 제공함
- 특정 제품의 폭발적 수요에 따른 공급망의 붕괴는 공공구매자들에게 새로운 도전을 야기함. 전 세계적인 공급 부족은 경쟁을 부추겨 민관의 메커니즘과 협상력이 뒤바뀌었고, 수천 개의 수요기관이 소수의 회사가 생산하는 특정 제품에 의존하게 됨
- 세계무역기구(WTO)에 따르면, 2020년 5월 기준으로 85개국이 마스크, 산소호흡기, 의료기기 등 필수품에 대한 수출 금지 및 제한조치를 취함
 - 이는 기존의 계약을 위협하고 새로운 조달 절차에 대한 제품의 가용성을 제한함
 - [그림 3]은 COVID-19에 대응하기 위해 WTO 회원국 및 일부 비회원국이 취한 수출 금지 및 제한조치를 나타냄

[그림 3] COVID-19에 대응하기 위한 수출 금지 및 제한 품목

(단위: 국가 수)



자료: OECD, *Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus(COVID-19) crisis*, 2020, p. 14, Figure 3. 재인용

- 공급업체는 필수품의 생산 및 유통을 촉진하기 위해 일시적으로 협력할 수 있지만, 경쟁법을 필히 준수해야 함. 이러한 수요 급증은 공급업체의 사기 및 부정행위의 위험을 증가시킬 수 있음
 - 또한 높은 수요와 낮은 공급으로 인해 가격 급등의 문제도 제기되며, 공급업체가 이를 전략적으로 이용할 수 있는 위험이 있음
- 필수 제품 및 서비스에 대한 중앙 가격(central price) 설정 및 공급업체 추적 시스템(supplier tracking system) 설치를 통해 가격 담합, 위조, 기타 위법 행위 등을 가려낼 수 있음
 - 포르투갈의 공공조달 연구소(IMPIC)는 비상 조달 법적 프레임워크의 일환으로 약국 및 다른 공급업체에 의한 가격 상승을 억제하기 위한 조치를 도입함
 - 세계보건기구(WHO)는 공공구매자들에게 가격 인상에 대해 경계하고 공정할 것을 당부하며, 공공구매자 및 대중이 확인할 수 있도록 주요 제품의 가격 신고 의무제 도입 등을 고려하고 있음

- 일반적으로 공공조달의 투명성을 평가하기 위해 사용되는 지표는 위기 상황 아래 비상 계약에서 제한적으로 사용됨
 - 수의계약(direct award), 비경쟁절차(non-competitive procedures), 단독 입찰(single-bidding) 또는 매우 짧은 입찰 기간과 같은 지표는 일반적 상황에서 사용되는 지표임
 - 기존의 조달 데이터는 비상 계약에서의 투명성 평가와는 관련이 없으므로, 이러한 상황에서 대신 적용할 수 있는 지표가 필요함
 - 따라서 공급업체의 이력, 생산 원가 및 소매가격에 대한 품질 데이터, 계약의 이행에 대한 더 나은 데이터를 수집할 필요가 있음
 - 비상 계약 및 각 공급업체에 대한 정보를 수집하는 것은 투명성과 책임성 보장에 도움이 될 뿐만 아니라 향후 조달의 조정 및 계획에 도움이 될 수 있음

4. 조달 전략의 협력적 접근 증가

- 전 세계적인 전염병으로 인해 국가 내 또는 국가 간 수요기관들은 동일한 재화 및 서비스를 필요로 하게 되었으며, 공급업체가 이러한 상황을 이용하여 가격 상승 등 위법 행위를 저지를 위험이 증가함
 - 따라서 재화 및 서비스를 효과적으로 조달하기 위한 보다 협력적인 접근법의 필요성이 증가하고 있음
 - WHO는 회원국에게 물품의 중복을 방지하기 위해 중앙화된(centralized) 관리 및 조달을 강화할 것을 권고함
 - 분산된 공공조달 시스템을 가진 국가들도 COVID-19에 대응하기 위해 협력하고 있음
 - 예를 들어, EU 회원국 및 영국 그리고 유럽 경제 지역 국가(European Economic Area, 예: 노르웨이, 아이슬란드 등)는 공공조달 협약(Joint Procurement Agreement)을 통해 개인 보호 장비, 산소호흡기 및 기타 관련 의약품을 공동 구매함
- 공공조달 시스템의 중앙화는 조달의 효율성을 높일 뿐 아니라 규모의 경제(economies of scale) 달성, 거래 비용 절감, 구매력 강화, 전문성 향상 등의 이점이 있음
 - 의료 및 보건 제품 조달의 중앙화 확대는 COVID-19 위기에 대한 주요 정책대응 중 하나로, 캐나다, 독일, 이탈리아, 스페인, 스위스 등의 여러 OECD 회원국에서 채택됨
 - 예를 들어 독일의 의료 분야 조달은 분산 방식으로 수행되었음. 그러나 COVID-19 이후, 독일 보건부(Federal Ministry of Health)는 모든 병원을 대상으로 필수 장비에 대한 조달 명령을 내렸고, 품목의 조정, 유통, 지정 등을 담당함

- COVID-19에 대응하기 위해서는 정부 전체 접근법(whole-of-government approach)이 필요하며, 전국적인 협업을 통해 공공조달을 수행해야 함. 다음은 각국의 몇 가지 예시임
 - 아일랜드는 거버넌스 구조를 통해 공공의료 주도의 사회 전체 접근법(whole-of-society approach)을 보장함
 - 국가 공공보건 비상팀(National Public Health Emergency Team)은 의료 총책임자가 의장을 맡고 있으며, COVID-19에 대응하기 위한 전략 및 지침 개발, 지원 그리고 전문가를 감독 및 지원함
 - 스위스는 기존의 조달 방식으로는 획득할 수 없는 필수 의료품에 대해 중앙화된 조달 지원 조항을 도입하여 의료 장비의 공급을 보장하기 위한 조치를 강화함
 - 군대의 약국은 의료기기 및 개인 보호 장비의 조달을 담당하고 연방보건청(Public Office of Public Health)은 의약품의 조달을 담당함
 - 영국은 개인 보호 장비의 공급 확보에 초점을 맞추기 위해 보건사회복지부(Department of Health and Social Care) 내에 새로운 전담 부서를 설립함
 - 국민의료보험(National Health Service, 이하 NHS) 공급망의 조달 전문가들이 새로운 부서에 파견되었으며, 전 세계의 개인 보호 장비 공급업체를 파악함으로써 증가하는 수요를 충족시킴

- 공동조달 및 중앙화된 조달 방식에 더하여 국가 내 또는 국가 간의 정보교환도 중요한 역할을 함
 - 유럽 의료 공공조달 연합(European Health Public Procurement Alliance)은 비영리 의료 중앙 조달 기관(Central Purchasing Bodies, 이하 CPB)의 연합으로, 전문지식을 바탕으로 회원국에 유럽 의료조달 시장의 전략적 위치를 제공함
 - 또한 매주 개최되는 온라인 회의를 통해 모든 국가가 서로 협력하고 정보를 교환하며, 서로 도울 수 있도록 함
 - WHO는 보건부, 국가 의약품 기관, 조달 기관 등을 포함하여 필수 의료 제품 조달에 관련된 모든 기관 간 의사소통 통로를 구축할 필요성을 강조함. 또한 많은 국가가 공급업체의 주요 품목 및 재고에 대한 정보를 제공하기 위해 이니셔티브를 구축함
 - 호주의 뉴사우스웨일스주는 COVID-19 비상 제품 등록 포털⁶⁾을 만들고, 주요 품목을 공급하는 공급업체들이 포털에 등록할 수 있도록 함

6) NSW GOVERNMENT, eTendering 홈페이지, <https://www.tenders.nsw.gov.au/?event=public.scheme.showArchived&RFTUJID=DE449E37-03D9-9555-E68A9DE1EBD8689A>, 검색일자: 2021. 6. 18.

- 칠레의 공공조달 플랫폼인 칠레컴프라(ChileCompra)는 주요 품목을 제공하는 공급업체의 리스트를 업데이트 및 게시하며, 공급업체는 마스크와 소독제 등의 재고 정보를 제공함

■ 의료 장비 및 기타 필수품의 비축은 향후 공급망 중단을 해결할 수 있는 방법 중 하나임. 전략적 비축은 긴급 계약 및 관련 위험을 완화하거나 의료 제품 수출 제한에 대한 인센티브를 감소시킬 수 있음

- EU는 비상 의료 장비를 비축하기로 결정함. 2020년 3월 19일, 유럽위원회(European Commission)는 추가 안전망으로서 호흡기, 개인 보호 장비, 마스크, 백신, 치료용품과 같은 의료 장비의 전략적 비축을 제안함
 - 위원회는 비용의 90%에 해당하는 자금을 지원하고 가장 필요한 곳에 물품을 공급할 수 있도록 배포를 관리함
- 한편 WHO는 필수 의약품 및 의료 기술 공급에 대한 지침에서 공공구매자의 비축은 공급을 위협할 수 있기 때문에 이를 피해야 한다고 강조함
 - 유럽위원회(European Commission)조차도 EU 회원국에 '국가 비축'을 피해야 함을 제안하며, 긴급사용을 위한 필수품의 비축은 이해할 수 있지만 일정 수준을 넘어가서는 안 됨을 강조함

■ 시장과의 상호작용은 조달 서비스에 대한 접근성을 포함하여 환경적·혁신적·사회적 사항을 고려하는 전략적 공공조달 또한 실현할 수 있는 좋은 기회를 제공함

- 대부분의 국가에서 기존의 정책 및 법적 프레임워크는 수요기관에 계약상대자 선발(match-making activities) 권한을 온전히 부여하며, 이는 공급업체 관리 및 현재와 미래의 잠재적 위기에 대응할 수 있도록 함
- 공급을 촉진하기 위해 시장과 상호작용하는 다양한 방법이 있으며, 다음은 각국의 몇 가지 예시임
 - 캐나다 정부는 공공사업 및 정부 서비스 기관(Public Works and Government Services Canada)을 통해 일회용 마스크, 장갑, 손 소독제, 산소호흡기, COVID-19 진단 키트, 간호 서비스, 세탁 서비스 등을 포함한 주요 상품 및 서비스를 제공함. 이를 위해 웹페이지⁷⁾를 구축했으며, 공급업체는 포털을 통해 긴급 물품 및 서비스, 배송 기간, 연락처 정보 등을 제공할 수 있음

7) Government of Canada, Buyandsell.gc.ca 홈페이지, <https://buyandsell.gc.ca/supplying-goods-and-services-in-support-of-canada-s-response-to-covid-19>, <https://buyandsell.gc.ca/supplying-goods-and-services-in-support-of-canada-s-response-to-covid-19>, 검색일자: 2021. 6. 18.

- 아일랜드의 조달청(OGP)은 공급 및 기부에 대한 중앙 데이터베이스⁸⁾를 구축함. 기업들은 웹사이트를 통해 공급하거나 기부할 수 있는 품목 또는 서비스에 대한 세부 정보를 제공함
- 미국의 국토안전부(Department of Homeland Security)는 공급업체로부터 혁신적인 상업용 제품을 효율적으로 획득 및 테스트하고, 성공적으로 테스트를 마친 혁신 상업 제품의 효율적 생산 및 배치를 지원하기 위한 권유서를 발행함. 이 부서는 COVID-19 및 비슷한 미생물의 위협에 대한 노출, 예방, 격리 및 치료를 지원하기 위한 새로운 해결책을 찾고 있음

5. 봉쇄 및 폐쇄 조치로 인해 위험해진 정부 공급망

- COVID-19의 발생은 전 세계에 걸쳐 동일한 특정 제품에 대한 예외적인 폭발적 수요 및 전 세계 특정 지역의 생산 활동의 중단을 초래했고, 이는 정부의 공급망(supply chains)을 위협함
 - 수요기관은 COVID-19와 관련된 필요 품목을 조달하는 것 외에도 기존의 계약도 관리해야 함. 그러나 빠르게 변화하는 현재의 COVID-19 위기 상황은 기존의 계약 관계에 큰 영향을 미치며 공급망에 불확실성을 야기함
 - 공급업체는 기존 계약에 의무를 다하기 위해 노력하고 있으나 상당수는 격리 조치, 질병 및 인력 감소로 인해 더 이상 정상적 수준에서 업무를 수행할 수 없음
 - 정부는 수요기관과 함께 신속하고 적절한 조치를 취하여 코로나19 사태가 끝나면 공급업체가 정상적 운영을 할 수 있도록 해야 함
 - 아일랜드의 조달청(OGP)은 COVID-19로 인한 공급망 중단에 대해 평가하기 위해 수요기관에 공급업체를 조사하도록 조언함. 이를 통해 수요기관의 시장 의존 정도 및 공급업체 서비스 제공 능력을 파악할 수 있음
 - 영국은 'COVID-19로 인한 공급업체 구제안'에 대한 조달정책노트를 발행함. 노트는 서비스 연속성을 보장하기 위해 수요기관이 가능한 빨리 공급업체에 돈을 지불함으로써 현금 유동성을 유지하고 일자리를 보호해야 한다고 명시함
 - 프랑스는 계약 이행의 어려움에 직면한 수요기관을 지원하기 위한 법령을 반포함
 - 뉴질랜드는 계약 관리 문제에 대해 수요기관, 공급업체 및 기타 이해 관계자에게 조언과 지침을 제공함

- 경제활동의 갑작스러운 감소는 인프라 부문을 포함하여 기업 및 여러 산업에 큰 부담을 줌

8) gov.ie, "How business can help with supplies and services to respond to COVID-19," <https://offersofsupport.gov.ie/offers/new>, 검색일자: 2021. 6. 18.

- 따라서 COVID-19 위기 1단계(first stage of the COVID-19)에서 공공보건 및 안전, 지역 사회 복지를 위해 주요 공공서비스 및 인프라의 제공을 보장하는 것이 특히 중요한 문제였음
 - 초기 정책대응은 각국마다 다르지만, 모든 국가가 서비스의 연속성 보장을 목표로 함. 각국의 정부는 중요한 서비스와 인프라를 파악하여 기존의 인프라를 위기 상황에 맞게 조정하고 공급업체와의 협상을 포함한 운영 유지 전략을 도입함
 - 오스트리아는 주요 인프라의 보호에 대한 종합 계획(Masterplan for the Protection of Critical Infrastructure)을 도입함
 - 벨기에는 국가위기센터(National Crisis Centre) 내의 전담 운영 부서가 중요 인프라가 온전히 작동할 수 있도록 관리함. 정부는 병원, 의약품 및 의료 장비 생산 시설, 연구 시설 등의 건설에 대한 환경적 허가 요청을 위한 비상 법령을 채택함
 - 아일랜드의 공공지출 및 개혁부(Public Expenditure and Reform) 장관은 COVID-19 이후에도 프로젝트 아일랜드 2040(Project Ireland 2040)의 수행을 보장하고, 이로 인한 위험을 예방하기 위한 조치를 발표함
- 임시 병원 및 테스트 센터를 설립하거나 의료시설을 중환자실로 용도 변경하는 등 기존의 인프라를 변경하고, 임시 또는 이동식 인프라를 설치하는 것도 보건 비상사태에 대한 정책대응의 일부임
- 호주 정부는 민간 병원과 협력하여 가능한 많은 환자를 치료할 수 있도록 의료 시스템을 정비함. 이러한 파트너십 아래 3만개 이상의 병상과 10만 5천명의 숙련된 인력이 준비되었으며, 657개의 사립 및 비영리 병원과 협약을 맺을 예정임
- COVID-19 위기 1단계에서의 가장 일반적 대응은 엄격한 봉쇄 조치 아래에서도 서비스의 연속성을 보장하는 것이었음. 건설 부문은 주로 현금 유동성 중심이기 때문에 일부 OECD 회원국은 프로젝트의 유동성을 보장하기 위해 다른 전략을 고안함
- 영국은 중소기업에서부터 기업 금융 시설, 사업 중단 대출 제도 및 상환 대출과 같은 대규모 인프라 기업에 이르기까지 다양한 수준의 금융 지원 방식을 제공하고 있음
 - 또한 항공 산업의 공공 부문과 민간 부문의 지속적 협상을 지원하기 위해 교통부(Department for Transport)에서 산업 태스크 포스(TF)를 창설함
 - 일본 정부는 인프라 부문의 위기를 해결하기 위해 수요기관이 공급망의 핵심 주체인 하청업체와 적절한 관계를 유지할 수 있도록 제안하는 지침을 발표함

참고자료

OECD, *Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus(COVID-19) crisis*, 2020, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-procurement-and-infrastructure-governance-initial-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-crisis-c0ab0a96/>, 검색일자: 2021. 4. 12.

(작성자: 이아름 연구원)

COVID-19 위기 동안 공공조달 규칙의 적용 사례 (Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis)

: EU 조달지침과 정부조달협정(GPA) 관점을 중심으로
- 경제협력개발기구(OECD) 및 유럽연합(EU)(2020)
지배구조 및 관리 개선 지원 프로그램(SIGMA programme)

〈이슈 선정 배경〉

- ◆ 국가는 감염병 위기 등 다양한 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호해야 하는 의무가 있고, 그 의무를 이행하기 위해 적절한 정부지출과 국가계약제도를 통해 감염병 예방 및 방역활동 등 대국민 서비스 제공을 위해 필요한 재화와 용역을 구매하고 있음
- ◆ 전 세계적인 감염병 위기상황에서 유럽 등 해외 선진국의 공공조달 규칙 적용 사례를 살펴보고, 긴급상황에서 고려되기 힘들었던 공공조달규칙 특례에 따른 정부조달협정(GPA)의 관점도 추가적으로 살펴봄으로써 해외 동향을 제시하고자 함

I. EU 공공조달 지침

- EU 「공공조달지침」은 인간의 건강과 생명을 보호하는 데 필요한 조치의 사용 또는 시행을 막아서는 안 된다고 강조함
- 현재의 코로나19 상황, 자연재해나 전염병 발생과 같이 불가항력으로 특징 지을 수 있는 사건이 발생하면 구매절차를 신속하고 간결하게 할 수 있는 조항이 EU 「공공조달지침」에 존재함
 - 예를 들면 경쟁적이고 시간이 많이 걸리는 조달 절차의 사용을 중단하고, 비경쟁적인 절차(수의계약)를 사용하거나 경쟁 절차에 더 짧은 공고기간을 적용함

1. 사전 공고 없는 협상 절차(수의계약)

- 「공공조달지침」 제32조는 사전공포 없는 협상 절차(Negotiated procedure without prior publication)의 사용을 규제함
 - 즉 실무적으로는 (계약 당국이) 선택한 입찰참가자와 계약을 직접 체결하는 방법임

- 「공공조달지침」 제32조 제2항(c)호는 계약당국이 수요를 예측할 수 없는 상황에서 극도의 긴급한 사유로 인해 일반적인 경쟁계약 절차를 준수하여 (계약 목적을) 달성할 수 없는 상황에서 사전공고 없는 협상 절차(Negotiated procedure without prior publication)에 따라 계약을 할 수 있다고 명시하고 있음
 - 단 비경쟁적인 계약 절차 사용을 정당화하기 위해 제기된 사유와 상황은 계약 당국이 원인이 되어서는 안 된다고 기술하고 있음

- 즉 매우 긴급하고 예측 불가능한 요구에 직면한 계약 당국은 잠재적인 계약자 또는 계약자에 대한 직접적인 접근 방식을 기반으로 제한경쟁으로 협상 절차를 수행하거나 경쟁 없이 특정 공급 업체에 직접 계약을 체결할 수 있음

- 「공공조달지침」의 몇 가지 일반적인 조항은 수의계약/수의시담(Direct Award)에 적용되지 않음 (사전 공고 없는 협상 절차: negotiated procedure without prior publication)
 - 계약 공고를 게시할 필요가 없음
 - 계약 조건은 단 한 명의 입찰 참가자와 협상할 수 있음
 - 조달 절차 수행에 관한 공식적인 요구사항이 적용되지 않음
 - EU 회원국은 예외적으로 공공 보전에 대한 사유를 무시한 이유로 입찰 참가자에 대한 의무적인 배제를 포기할 수 있음(해당 옵션이 국가 법률에서 제공되는 경우)
 - 최소 시간 기한이 적용되지 않음(공고 게시 기한이 적용되지 않음)
 - 정지 기간 조항은 적용되지 않음(계약은 지체 없이 체결 가능)

- 하지만 사전공고 없는 협상 절차는 유럽연합 기능에 관한 조약(TFEU)의 차별금지 및 평등한 대우에 관한 일반원칙이 적용되어야 하는 등 조달 제도(regime)에서 완전히 면제되는 계약 절차는 아님

- 또한 「공공조달지침」의 일부 조항이 여전히 적용됨
 - 계약 낙찰 통지를 게시하고 통계정보를 제공해야 함
 - 물품, 용역의 경우 100만유로 이상, 공사의 경우 1천만유로 이상에 도달하는 경우 계약서 사본 보관의무 등의 사례 조항이 있음

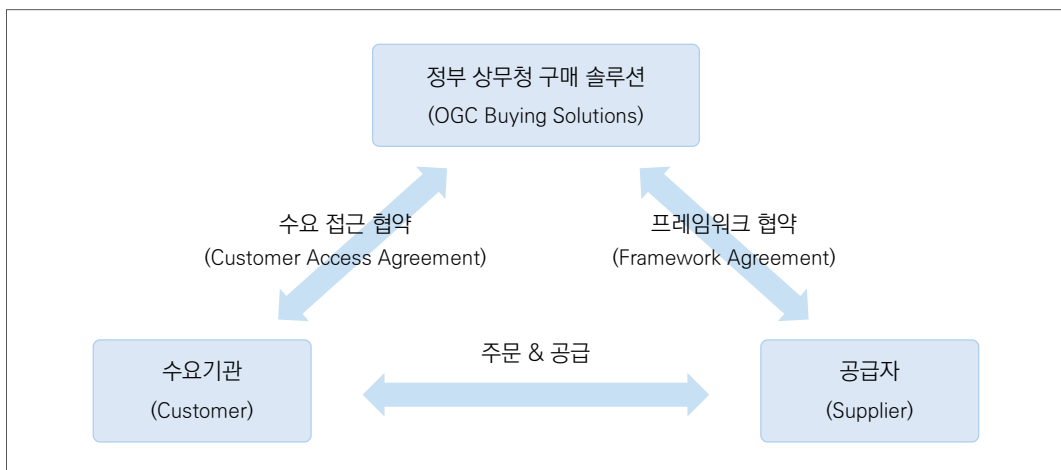
2. 긴급 사유로 인한 공고기간 단축

- 공개절차(open procedure)와 관련된 「공공조달지침」의 제27조에 따르면 “계약당국이 적법하게 입증한 긴급상황으로 인해 「공공조달지침」에서 정한 제한기한을 실무적으로 적용할 수 없는 경우” 계약 통지가 발송된 날로부터 15일 이상을 계산하지 않더라도 입찰서 수령을 위한 더 짧은 기간 제한을 설정할 수 있음
- 제한 절차(restricted procedure)와 관련된 「공공조달지침」 제28조 제1항에 대해서도 동등한 규정이 있으며, 같은 경우 참가 신청 접수기한을 15일로, 입찰 접수 기간을 10일로 단축할 수 있음

3. 프레임워크 협약의 사용

- 프레임워크 협약(Framework Agreement)이란?
 - OECD(2014)의 정의에 따르면, 주어진 기간 동안 하나 또는 복수의 수요기관이 체결하는 특정 재화 또는 서비스 조달계약의 조건(최대 가격, 최소 사양, 예상 수량 등)을 규정하고자 중앙조달기관이 해당 공급업체와 체결한 협약을 의미

[그림 1] 프레임워크 협약의 기본 운영체계



자료: 박종현·임한선·이형식, 「공공 건설공사 발주제도의 개선방향에 관한 연구」, 『한국구매조달학회지』, 제6권 제1호, 한국구매조달학회, 2007, p. 11.

- 프레임워크 협약(「공공조달지침」 제33조)은 코로나 확산과 같이 빠르게 증가하는 공공조달 수요의 배경(상황)에서 가능한 많은 공공조달 참여업체가 참여하도록 하고 공공조달의 수요만큼 납품을 가속화할 수 있는 가장 적절한 경쟁을 보장하는 유용한 방법임
- 보건 분야 조달에서는 매년 규모를 예측할 수 없는 것이 본 수요의 본질임
- 일반적으로 보건 분야 조달은 수요를 정확하게 예측하기 어렵고, 공공의 수요가 부족하지 않는 것이 중요하기 때문에 프레임워크 협약/framework contract 또는 여러 계약을 동시에 체결하고, 추후 계약을 갱신할 때 기간이 중복되게 하는 것이 유리할 수 있음
 - 예상치 못한 전염병 발생의 경우, 수요량은 정확하게 예측도 어렵고 부족하지 않은 공급이 중요하기 때문임
- 일시적이고 예상치 못한 수요 급증의 위험이 있는 경우, 프레임워크 협약/framework agreement은 정상 납기보다 빠르고 즉각적인 납품 능력을 요구할 수 있음
 - 즉 (긴급상황 대비에) 필요한 공공조달의 수요/공급량을 늘리기 위해서 입찰자의 능력을 (계약 관련) 선택 기준에 반영하여야 함
 - 그러나 이는 자격이 있는 참가자의 범위를 과도하게 제한하여 경쟁을 감소시킬 수 있고, 더 높은 단가로 계약 될 수 있음을 인식해야 함
 - 따라서 전염병 가능성을 염두하고 프레임워크 협약/framework agreement을 준비 및 체결할 때 주의해야 함

4. 수정계약조항

- 다음의 모든 조건이 충족되는 경우, 새로운 조달계약 절차 없이 계약 및 프레임워크 협약 (Framework agreement)을 수정할 수 있음
 - ① 성실한 계약 당국(diligent contracting authority)이 예측할 수 없는 상황으로 인해 수정의 필요성이 제기된 경우
 - ② 계약의 수정이 전반적인 계약의 성격이 변경되지 않는 경우
 - ③ 가격 인상이 당초 계약 또는 프레임워크 협약 금액의 50%를 초과하지 않는 경우로 여러 번의 연속 수정이 있는 경우 해당 제한은 각 수정의 가치(금액)에 적용되며, 이러한 연속적인 수정은 이 지침을 우회하는 것을 목표로 해서는 아니 됨

II. 조달구제지침에 따라 적용 가능한 구제 및 검토조치

- 사전 공고 없는 협상 절차(negotiated procedure without previous publication)를 적용하기 위한 계약 당국의 결정은 다음의 구제지침 조항에 따라 검토되어야 함
 - 공공 공급 및 공공사업 계약에 대한 검토 절차의 적용과 관련된 법률, 규정 및 행정 조항의 조정에 관한 위원회 지침(위원회 지침 2007/66 및 2014/23에 따라 수정된 위원회 지침 89/665/ECC)

- 즉 본 계약 절차에 입찰 참가에 대한 지명을 받지 못한 기업(경제운영자)이 항소할 수 있음(지명 경쟁 대상자 외 조달업체가 해당 계약 절차에 참여하도록 항소 가능)

- 다만 실제로는 입찰 참가자는 계약 체결 전에 불만을 제기할 가능성이 없음
 - 왜냐하면 (계약 당국이) 선택한 입찰 참가자와 협상한 직후 계약이 체결될 수 있기 때문임
 - 한국의 「국가계약법」에서도 비공개수의시담 후 계약 체결 사이 정지기간이 의무적으로 요구되지 않고 있으며, 대부분 최소 행정기간 내 계약이 체결됨

- 한편 이 절차의 적용에 대한 유효한 근거가 없어 불법적으로 체결된 경우 계약을 무효화하기 위한 조항이 적용됨

- 또한 전염병이 발생하는 동안에도 입찰 참가자는 구제조치지침에 의해 규제되는 공공조달조항 위반으로 채택된 계약 당국의 결정에 이의를 제기할 권리를 박탈당하지 않는다는 점을 강조하는 것이 중요함

- COVID-19 전염병은 공공기관에 대한 직접적인 개인적 접근을 제한할 수 있는 특수 위생조치로 인해 조달검토포기관의 기능에 영향을 미칠 수 있음

- 이러한 실질적인 제한은 입찰 참가자의 합법적인 이익을 보호하고 비리를 방지할 수 있는 권리에 영향을 주어서는 안 됨

III. EU 사법재판소 판례법

- 특히 극도로 긴급한 경우, 사전 공고 없는 협상 절차를 적용하는 것과 관련하여 유럽연합 사법 재판소(CJEU)는 다양한 판례법을 가지고 있음
- 본질적으로 유럽연합 사법재판소(CJEU)는 다음 조건이 모두 충족되는 경우 계약 통지(즉 계약을 직접 수주하는 수의계약 같은 경우)를 게시할 필요가 없다고 결론 내렸음
 - ① 매우 긴급한 이유가 있는 경우
 - ② 계약 당국이 예측할 수 없었던 사건에 의해 발생한 경우
 - ③ 공개 절차(Open procedure) 및 엄격한 절차(restricted procedure)와 같은 표준 조달 절차에 적용되는 시간제한이 유지될 수 없는 경우
- 유럽연합 사법재판소(CJEU)의 판결에서는 다음과 같이 설명하고 있음
 - 조달 공고문(Procurement Notices)의 의무 공시 조항에 대한 훼손은 엄격하게 해석되어야 함
 - 이러한 훼손을 정당화하려는 예외적인 상황에 대한 증명 책임은 그러한 상황에 의존하려는 사람(예: 계약 당국 등)에게 있음
 - 극도의 긴급성을 정당화하기 위해 계약 당국이 제기한 상황은 어떠한 경우에도 계약 당국에 기인할 수 없음
 - 해당 조항에서 제공하는 훼손을 적용하려면 규정된 모든 조건을 누적하여 충족해야 함
 - 예측할 수 없는 사건과 그로 인한 극도의 긴급성 사이의 인과관계가 확립되어야 함

IV. 정부조달협정

- 정부조달협정(Government Procurement Agreement: GPA)에서 EU가 협상한 조달 절차에 해당하는 것은 제한입찰(Limited tendering)임
- 제한입찰(Limited tendering)이 사용될 수 있는 조건을 규제하는 조항은 「정부조달협정(GPA)」 제13조에서 제공됨

“공급업체 간의 경쟁을 피하거나 다른 당사자의 공급 업체를 차별하거나 국내 공급 업체를 보호하는 방식으로 이 조항을 사용하지 않는 경우, 조달기관은 제한입찰을 사용할 수 있으며 제7조를 적용하지 않을 수 있음”

- 앞서 언급한 「공공조달지침」 제32조 제2항(c)조와 정확히 일치하는 구체적인 근거는 다음과 같이 설명됨

“조달 주체가 예측할 수 없는 사건으로 인한 극도의 긴급한 이유로 인해 공개입찰 또는 지명입찰을 사용하여 제때에 상품 또는 서비스를 얻을 수 없는 경우에 엄격히 필요한 경우”(제13조 제1항(d)호)

- 또한 「정부조달협정(GPA)」는 제3조 제2항에 명시한 보안 및 일반 예외 조항에 포함된 일반적인 규제 완화(derogation)를 제공한다는 점을 추가해야 함

“이러한 조치가 어떤 방식으로든 적용되지 않는다는 요구사항에 따라 당사자 간의 자의적 또는 부당한 차별수단을 구성하는 동일한 조건이 우세하거나 국제무역에 대해 위장된 제한이 있는 경우 본 계약의 어떠한 내용도 당사국이 다음과 같은 조치를 부과하거나 시행하는 것을 방지하는 것으로 해석되지 않음”

- ㉠ 공공선(Public Morals), 질서 또는 안전을 보호하기 위해 필요한 경우
- ㉡ 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위해 필요한 경우[추가 강조사항]
- ㉢ 지적 재산 보호에 필요한 경우
- ㉣ 장애인, 자선단체 또는 교도소 노동(직접생산)의 상품 또는 서비스와 관련한 경우

V. 유럽연합 집행위원회 지침

- 유럽연합 집행위원회는 COVID-19 위기와 관련된 긴급상황에서 공공조달 프레임워크 사용에 대한 지침을 발표함(2020/C108I/01)
 - 유럽연합 집행위원회는 COVID-19가 보건 위기라고 강조하였음
 - 이에 공공조달은 특정 공급망이 중단되는 동안 유사한 상품 및 서비스에 대한 엄청난 수요 증가를 처리하기 위해 신속하고 스마트한 솔루션과 민첩성이 필요하다고 강조하였음
- 유럽연합 집행위원회에 따르면 계약 당국은 COVID-19 전염병과 같은 심각한 긴급 상황 시 활용 가능한 방법과 수단을 제공하는 EU 공공조달 프레임워크를 활용할 수 있음
- 보다 구체적인 고려 사항은 다음과 같음
 - 긴급한 경우 계약당국은 엄격한 계약 절차를 완화하고, 계약 행정 시간을 단축시킬 수 있음
 - 이것만으로 충분하지 않다면, 공고 없이 협상된 절차(negotiated procedure without publication)를 구상할 수 있음

- 지침 2014/24/EU의 제32조 제2항(c)호에 따라 계약 당국은 공고 없는 협상 절차(negotiated procedure without publication)에 따라 공공계약(Public Contract)을 체결할 수 있음

“다만 계약 당국이 극도로 긴급한 사유와 예측할 수 없는 사건으로 인해 일반적인 공개 경쟁 절차를 준수할 수 없는 경우, 사전 공고 없는 협상 절차에 따라 계약을 체결할 수 있으나, 해당 계약의 사유가 되는 극도로 긴급한 사유와 예측할 수 없는 상황이 계약 당국의 사유로 발생되어서는 안 됨”

- 유럽연합 집행위원회는 이러한 비경쟁적인 계약방법이 계약 당국이 지켜야 할 투명성에 관한 기본원칙을 훼손함에 따라 특별한 주의를 기울일 것을 명시하고 있으며, 이에 유럽사법재판소는 이 절차(사전공고 없는 협상절차)의 사용이 예외적으로 유지될 것을 요구하였음
- 또한 비경쟁적인 방법으로 계약을 체결하기 위해서는 다음의 모든 조건을 함께 충족해야 하며, 이를 제한적으로 해석해야 함
 - 계약 당국은 또한 대안적인 해결책을 찾고 시장 참여를 고려해야 함: 공공의 수요를 충족시키기 위해 공공 구매자는 이미 시장에서 구할 수 있거나 (매우) 짧은 시간 내 공지(notice)할 수 있는 대안적이고 혁신적인 솔루션을 찾아야 함

VI. 일부 EU 및 기타 국가에서의 접근 방식

- COVID-19 에 대응하여, EU 회원국은 ① 특정 법적 조항 및 ② 법적 조항의 적용과 관련하여 계약 당국에 제공되는 해석(지침)으로 구성된 공공조달 지침을 채택함
- 이러한 조치의 몇 가지 예는 다음과 같음
 - EU 회원국은 전염병의 영향을 받는 검토 절차 적용의 실질적인 측면을 다루어야 함
 - 입찰 참가자는 공공조달 조항을 위반하여 채택된 계약 당국의 결정에 이의를 제기할 수 있음. 그러나 COVID-19 전염병은 이에 대처하기 위해 채택된 보건위생 조치로 인해 조달 검토 절차의 실제 기능에 영향을 미침
 - 예를 들어 국가가 채택한 조치는 심사기관에 대해 개인적 직접적 접근(예: 개인적으로 항소를 제출하기 위한 사무실 방문)뿐만 아니라 심사기관의 자리에 조직된 청문회에 직접 참여하는 것과 관련된 제한 또한 초래했음
 - 이하에서는 이러한 문제들을 해결하기 위한 EU 회원국들의 사례가 제시되어 있음
 - 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 몰타, 폴란드,

포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 스페인, 영국, 서부 발칸 반도, 다른 국가(알파벳 순)

1. 영국

- 영국의 국무조정실은 코로나19 상황에 필요한 조달정책노트(Procurement Policy Note, 이하 PPN)를 발행하였음
- 조달정책노트(PPN) 01/20은 현재의 예외적인 상황에서 계약 당국이 물품, 용역, 공사를 매우 긴급하게 조달할 수 있다고 설명함
 - 이는 현재 공공조달규정에 따라 허용됨
 - 계약 당국이 COVID-19로 인해 물품, 용역, 공사에 대한 긴급한 요구사항이 있고, 「공공계약 규정(PCR) 2015」에 따라 이를 조달해야 하는 경우 사용할 수 있는 다양한 옵션이 있음
 - 극도의 긴급함으로 인한 수의계약(Direct Award)
 - 경쟁 부재 또는 독점권 보호로 인한 수의계약(Direct Award)
 - 기존 프레임워크 계약 또는 동적 구매 시스템의 중단
 - 공고기간을 단축한 표준 절차를 사용한 경쟁입찰 요구
 - 계약기간 동안 계약 연장 또는 수정
- 수의계약(direct award)과 관련하여, 조달정책노트(PPN)에 따르면 COVID-19 대응 시 계약 당국이 다음 사항을 모두 충족했음을 입증할 수 있는 한 조달 공고문을 게시하지 않고 계약을 체결할 수 있다고 설명함
 - 매우 긴급한 사유가 있는 경우
 - (COVID-19에 따른) 공중보건의 위험, 촉박한 공고기한으로 인한 기존 공급(업체)의 손실로 즉각적인 대응이 필요한 상황
 - 계획이 아닌 실제 비상사태에 대한 대응
 - 극도로 긴박한 상황을 초래한 사건을 예측할 수 없는 경우
 - 코로나19 상황은 너무 새로운 상황으로 계약 당국이 예상한 결과가 아님
 - 공공계약규정(PCR)의 일반적인 조달행정기간(timescales)을 준수하는 것이 불가능할 때
 - 공개(open) 또는 제한된 절차(restricted procedures) 또는 협상을 통한 경쟁 절차(competitive procedures with negotiation)에 따라 신속한 조달을 실행할 시간이 없음
 - 프레임워크(framework) 또는 동적 구매시스템(dynamic purchasing system)과 같은 기존의 상업적 계약에 따라 콜 오브 계약(call of contract)을 할 시간이 없음

- 이러한 상황은 계약 당국에 기인하지 않음
 - 계약 당국은 극도의 긴급성을 유발하거나 그에 기여하기 위해 어떤 조치도 취하면 안 됨
- 또 다른 조달정책노트(PPN 02/20-COVID-19로 인한 공급업체 구제)는 송장/검수 및 납품조서(invoice)의 즉각적인 지불(나중에 조정되는 것을 포함)을 포함하여 현재 COVID-19 발생 중 및 이후에 서비스 연속성을 보장하기 위해 공급업체에 대한 지불 권장 및 지침을 제공함
- 또한 위험에 처한 사업(Business)을 식별하고 계약 송달(contract delivery)이 중단되더라도 해당 사업에 계속 대금을 지불하는 내용을 담고 있음

2. 독일

- 2020년 3월 19일 독일 연방경제에너지부(the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy)는 독일의 연방, 지역 및 지자체 수준의 모든 일반 구매자에게 COVID-19 위기 이후 신속하고 효율적인 조달을 위한 회보(circular)를 발행하였음
- 전염병에 따른 봉쇄 및 이에 따른 관리, 공공 행정의 기능 유지를 목표로 공공서비스를 제공하기 위해 사전 공고 없는 협상 절차의 조건이 충족되었다고 보았음
 - 사전 공고 없는 협상 절차의 조건
 - 예상치 못한 사건(Unforeseen event)
 - 엄격한 필요성에 따른 극도로 긴급한 사건
 - 입찰 공고기간 충족 불가능
- 예를 들어 소독제, 일회용 장갑, 마스크, 보호의 등의 조달과 이러한 위기에 필요한 서비스를 들 수 있음
 - 예: 홈오피스 워크스테이션, 화상회의 기술 및 인터넷 연결 용량을 설정하기 위한 모바일 IT 장비 등
- 만약 단 한 명의 조달 참가업체(경제운영자)만이 기술요건 및 극도로 긴박한 상황에 의한 시간제한 하에 계약을 이행할 수 있다면, 해당 조달 참가업체에만 접근이 가능함
- 이상의 요구사항은 코로나19 전염병을 억제하고 대처하는 동시에 극심한 시장 축소(market

shortenings)에 직면해 있는 공공조달 사례의 경우에 자주 충족되고, 필요한 경우 매우 짧은 입찰 공고기간이 허용됨

- EU 고시금액 미만 조달⁹⁾(sub-threshold procurement)과 관련하여 일부 연방 주는 단순화된 조달 절차를 허용했으며, EU 고시금액 미만 조달(sub-threshold procurement) 규정의 일부 적용을 중단하기로 결정할 수도 있음
- 이 회보(circular)는 또한 계약의 전체적인 특성이 변경되지 않고 가격이 원래 발주 가치의 50% 이상 상승하지 않는 경우 EU 조달법에 따라 새로운 조달 절차 없이 기존 계약을 연장할 가능성을 알려주고 있음

3. 프랑스

- 프랑스의 웹사이트에는 공공계약에서 있어서 ‘공고 없이 협상 절차가 허용되는 상황’을 설명하는 노트와 함께 재무부의 법률사무국(The Directorate of Legal Affairs of the Ministry of Finance: DAJ)도 특별히 COVID-19 전용 정보 노트를 발행하였음
- 정보 노트는 현재 상황에서의 계약 체결 문제뿐만 아니라 현재 시행 중인 계약의 이행(execution)에 대해서도 다루고 있음
- 입찰 참가자는 계약의 이행과 관련된 문제가 있는 경우, 해당 계약에 특정 조항이 포함되어 있지 않더라도 계약이행 간의 문제를 정당화하고 불가항력적인 상황을 주장할 수 있음. 이렇듯 불가항력(force majeure)으로 분류되려면 주어진 사건(Event)이 다음의 세 가지 조건을 모두 충족해야 함
 - 해당 사건을 예측할 수 없어야 함(unforeseeable)
 - 계약 당국 및 계약 상대자: 양 당사자 모두에게 외생적(external)이어야 함
 - 입찰 참가자 또는 계약 당국이 계약 또는 계약의 일부(공고기한 제한 또는 수량과 관련하여)를 일시적으로 또는 확정적으로 수행할 위치에 있지 않음
- 따라서 정부는 계약 당국이 계약 상대자가 불가항력 상황에 직면하고 있음을 인식하도록 장려하고 있음

9) sub-threshold procurement는 국내 법 용어상으로는 고시금액 미만 조달 등으로 해석하였고, 다른 말로는 EU 양허 하한선 미만 조달 정도로 표현 가능함.

■ 2020년 3월 25일 프랑스 정부는 COVID-19 유행으로 인한 보건위기 동안 조달 규칙의 수정, 절차 및 실행과 관련된 다양한 조치에 대한 법령을 발표하였음

● 해당 법령은 「공공조달법」이 적용되는 계약과 그 조항이 적용되지 않는 계약 모두에 적용되었으며, 다음과 같은 해결책을 구상하였음

- 감염병 비상사태 선언 이전에 시작된 절차 참여 요청 또는 입찰 수령에 대한 계약 당국의 시한(time limits)을 입찰 참가자가 입찰 또는 요청을 제출할 수 있는 충분한 기간까지 연장하도록 함
- 조달문서 및 공공조달규칙에 따라 구성된 경쟁과 관련된 다양한 해결책이 계약 당국에 의해 존중될 수 없는 경우, 입찰 참가자의 동등한 대우 원칙에 따라서 절차 과정에서 이를 적용할 수 있음
- 새로운 경쟁 절차를 구성할 수 없는 경우, 계약기간이 초기 기간을 넘어서 연장될 수 있음. 프레임워크 협약/framework agreement)의 경우 「공공조달법」에 명시된 최대 기간 이상으로 연장될 수 있음
(즉 공공 부문에서 4년, 유틸리티 부문에서 8년 사업기간 연장 가능)
- 「공공조달법」에 명시된 한도를 초과하는 양보(Concession) 조달 계약기간 연장

계약 및 양보기간의 연장은 +2개월 한도 내에서 경쟁 절차를 수행하는 데 필요한 기간을 더한 값을 초과할 수 없음

- 선(급)금 지급과 관련된 조건의 변경 가능성-선(급)금 최대 지급 가능 금액은 계약금액의 최대 60%로 설정되어 있음

韓 기획재정부 계약예규 1. 정부입찰·계약기준 제12장 선금의 지급 등 제34조(적용범위) 계약금액의 70%를 초과하지 않는 범위로 규정

- 계약 당국은 첫 번째 선금 지급 요청을 제출한 계약 상대방에게 계약금액의 30%를 초과하는 금액에 대한 선금의 보증을 요청할 의무가 없음

즉 첫 번째 선(급)금 지급 신청 시 계약금액의 30% 이내에 선금금 보증보험 가입증명서를 받고, 30%를 초과하는 금액에 대해서는 선금금 보증보험을 받지 않음으로써 코로나19로 인해 어려운 업체의 보증보험료 부담을 감경해 주고자 하는 조치로 판단됨

- 계약(상대)자가 계약의 하나 이상의 부분에 대한 실행 기간의 기한을 준수할 수 없거나, 적시에 계약을 이행해야 하는 경우, 계약(상대)자에게 명백하게 과도한 부담을 초래한 조치를 채택해야 함

- 계약이행 기간 제한은 관련 계약자의 요청에 따라 적어도 앞서 언급한 t+2개월 기간에 해당하는 기존 기간 내에서 연장되어야 하며, 원래 계약 기간 제한이 만료되기 전에 제출되어야 함

기획재정부 계약예규 9. 공사계약일반조건
 제26조 (계약기간의 연장) ① 계약상대자는 제25조제3항 각호의 어느 하나의 사유가 계약기간(장기계속공사의 경우에는 연차별 계약기간을 말한다. 이하 이 조에서 같다.) 내에 발생한 경우에는 계약기간 종료 전에 지체없이 제17조제1항제2호의 수정공정표를 첨부하여 계약담당공무원과 공사감독관에게 서면으로 계약기간의 연장신청을 하여야 한다. 다만, 연장사유가 계약기간 내에 발생하여 계약기간 경과후 종료된 경우에는 동 사유가 종료된 후 즉시 계약기간의 연장신청을 하여야 한다. <개정 2010.11.30., 2020.6.19.>

- 계약자가 계약의 전부 또는 일부를 수행할 수 없는 경우, 특히 (계약 당국이) 충분한 조치를 처리하지 않거나 채택이 명백하게 과도한 부담을 초래할 수 있음을 입증할 수 있는 경우, 계약자는 이러한 이유로 처벌을 받거나 손해를 입을 수 없으며, 계약상 책임을 질 수 없음
- 계약 당국의 계약상 책임은 초기 계약 당사자가 수행할 수 없는 상태에서 (공공수요로) 지연될 수 없는 요구사항을 충족하기 위해 제3자와 대체 계약(FA 계약 등)을 체결할 수 있음
- 이러한 이유로 대체 계약의 실행은 초기 계약에 대한 계약 당사자의 비용과 위험으로 수행될 수 없음
- 발주취소(프레임워크 협약의 취소) 또는 계약 당국에 의한 계약 해지가 전염병/위생 비상사태의 틀 내에서 권한 있는 행정당국이 취한 조치의 결과인 경우: 계약(상대)자는 계약 당국에 의해 발주자 주문 취소 또는 계약 종료로 인해 발생하는 비용에 대해 보상받을 수 있음

< 국내 사례 > 기획재정부 계약예규
 9. 공사계약 일반조건 제45조(사정변경에 의한 계약의 해제 또는 해지)
 11. 용역계약 일반조건 제30조(사정변경에 의한 계약의 해제 또는 해지)
 13. 물품구매(제조)계약일반조건 제27조(사정변경에 의한 계약의 해제 또는 해지)

4. 기타 다른 국가

- 콜롬비아, 칠레, 파라과이와 같은 다른 국가에서는 수의계약(Direct Award)에 대한 설명이 발표되었음
- 이러한 긴급한 상황에 대처하는 데 필요한 재화 및 용역의 구매는 관련 정보의 사후공개로 조건으로 수의계약/직구매(direct purchases)를 통해 수행될 수 있음
- 공개 절차(Open Procedure)가 적용되는 경우에 전염병과 관련된 다음의 실질적인 사례를 다루게 됨
 - 관련 예시
 - 전통적인 의사소통방법에 따른 입찰 개시(예: 수기 입찰 개시)
 - 모임이 제한되는 경우
 - 당국(Authorities)에 의해 폐쇄되어 방문객 접근이 불가능한 경우 등

참고자료

- SIGMA, “Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis from the perspective of the European Union’s Procurement Directives and the Government Procurement Agreement,” 2020, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-financial-management-publications.htm>, 검색일자: 2021. 5. 11.
- OECD, *Manual for Framework Agreements*, 2014, <https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf>, 검색일자: 2020. 5. 18.
- 강희우, 「중앙조달 계약방식의 효율성 모니터링을 위한 조달청 성과지표 개선방안」, 『재정포럼』, 제 290호, 한국조세재정연구원, 2020, pp. 6~23.
- 박종현·임한선·이형식, 「공공 건설공사 발주제도의 개선방향에 대한 연구」, 『한국구매조달학회』, 제 6권 제1호, 사단법인 한국구매조달학회, 2007, pp. 1~22.
- 국가법령정보센터, 「(계약예규) 정부 입찰·계약집행기준」, <https://www.law.go.kr/admRulSc.do?menuId=5&subMenuId=41&tabMenuId=183&query=%EA%B3%84%EC%95%BD%EC%98%88%EA%B7%9C#liBgcolor15>, 검색일자: 2021. 5. 25.

- _____, 「(계약예규) 공사계약 일반조건」, <https://www.law.go.kr/admRulSc.do?menuId=5&subMenuId=41&tabMenuId=183&query=%EA%B3%84%EC%95%BD%EC%98%88%EA%B7%9C#liBgcolor3>, 검색일자: 2021. 5. 25.
- _____, 「(계약예규) 용역계약 일반조건」, <https://www.law.go.kr/admRulSc.do?menuId=5&subMenuId=41&tabMenuId=183&query=%EA%B3%84%EC%95%BD%EC%98%88%EA%B7%9C#liBgcolor9>, 검색일자: 2021. 5. 25.
- _____, 「(계약예규) 물품구매(제조)계약 일반조건」, <https://www.law.go.kr/admRulSc.do?menuId=5&subMenuId=41&tabMenuId=183&query=%EA%B3%84%EC%95%BD%EC%98%88%EA%B7%9C#liBgcolor6>, 검색일자: 2021. 5. 25.

(요약 · 정리: 이형석 연구원)

◆ 편집

장우현 재정성과평가센터 소장(편집총괄)
임소영 재정성과평가센터 선임연구원(실무총괄)
허영미 재정성과평가센터 선임연구원
강경민 재정성과평가센터 연구원
변이슬 재정성과평가센터 연구원
이아름 재정성과평가센터 연구원
이은솔 재정성과평가센터 연구원
이웅준 재정성과평가센터 연구원
이형석 재정성과평가센터 연구원

KIPF 재정성과평가 동향과 이슈

| 2021년 여름(Vol. 8 No. 2) |

2021년 6월 26일 인쇄

2021년 6월 30일 발행

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원

(30147) 세종특별자치시 시청대로 336

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

등 록 세종, 바00027

인 쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2021 ISSN 2635-7127

※잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.