

dBrain 기반 재정성과관리 지원 강화 방안

박정수

2020. 8.



한국재정정보원
Korea Public Finance
Information Service



9 791191094015 93350



한국재정정보원
Korea Public Finance
Information Service

dBrain 기반 재정성과관리 지원 강화 방안

박정수

2020. 8.



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service

요 약

1. 연구의 배경 및 필요성

- 우리나라는 재정성과관리제도의 효율적 운영을 지원하기 위해 디지털예산회계시스템(이하 dBrain) 내에 성과관리시스템을 구축·운영중
 - **(재정성과관리제도)** 재정의 효율성 제고를 위해, 재정을 사업단위로 분류하고, 집행 결과를 평가하고, 평가정보를 재정운영에 환류하는 제도
 - **(성과관리시스템)** 재정사업을 평가·저장·관리·활용하기 위해 표준화·전산화한 인프라를 의미하며, 우리나라는 dBrain 내에 성과관리 메뉴를 구현해 운영하고 있음
- 현행 성과관리시스템은 재정 여건변화에 대한 적시 대응, 정책의사결정을 위한 다양한 재정정보 수요 등에 효과적으로 대처하지 못하고, 성과정보의 형식 역시 기록물 관리 수준에 머물고 있는 상태
 - **(DB 기능 미흡)** 성과정보를 데이터베이스화해 정보 활용을 증진하는 것이 성과관리시스템의 주요 목적 중 하나이지만, 현행 시스템은 구축 후 DB 확장이 미진하고, 이는 다시 성과정보의 활용 부진을 초래
 - **(활용 부적절)** 일부 성과정보는 수기로 작성되는데다, 재정사업별로 별도 시스템에서 관리되고, 비표준화된 개별 보고서를 전자도서관식으로 저장·제공하는데 그쳐 성과정보 활용이 매우 불편
- 정책의사결정에 필요한 성과정보를 정책당국에 제공하고, 국민에게 효과적으로 공개하기 위해 △현행 재정성과관리제도 및 성과관리시스템 분석 △국제기구·선진국 사례 조사 △시사업 분석 △개선방안 제시 등 필요
 - **(분석 대상)** 「국가재정법」에 근거하여 운영되는 dBrain과 개별법령에 따라 구축된 주요 재정성과관리제도 및 성과관리시스템
 - **(해외 조사)** 국제기구의 정책권고, 주요국 재정성과관리 제도 개선 사례, 시스템 운용 동향 등
 - **(개선 방향 제시)** dBrain 재정성과정보 관리 범위 확대, 정보 거버넌스 확립, 재정정보 공개 강화 등에 대한 방향 탐색

dBrain 기반 재정성과관리 지원 강화 방안

박정수 부연구위원

이 보고서는 한국재정정보원 홈페이지(www.kpfis.or.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

한국재정정보원은 발간 보고서에 관한 여러분의 의견을 기다리고 있습니다.

제안하신 소중한 의견이 향후 재정관리시스템 개선과 재정운용에 활용될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

☎ 02-6908-8581 ✉ analysis@kpfis.or.kr

2. 국내의 재정성과관리제도 및 시스템 현황과 문제점

□ (제도별 법적 근거) 「국가재정법」 및 개별 법령에 따라 분산 운용중

- **(국가재정법)** 재정성과관리와 자율평가, 기금에 대한 운용평가와 준치평가, 총사업비 관리 등이 국가재정법에 의해 운용되고 있음
- **(개별법)** 세부사업·내역사업을 대상으로 운용되는 ①연구개발사업평가(「연구성과평가법」) ②재난안전평가(「재난안전법」) ③국가균형발전사업평가(「국가균형발전특별법」) ④일자리사업평가(「고용정책기본법」) ⑤국고보조사업 연장평가(국고보조금법) 등의 평가제도가 있음

□ (성과관리시스템) 각 재정성과관리제도를 전산으로 지원하는 성과관리시스템을 해당 주무부처들이 독립적으로 구축하여 dBrain과 별개로 운영중

- **(dBrain 내 성과관리시스템)** 「국가재정법」상 재정사업의 자율평가를 전산으로 지원하는 시스템
 - (평가 대상) 2019년 결산 기준 성과관리 대상 1,771개 단위사업 중 자율평가 대상 일반재정·정보화 사업은 1,650개
 - (평가결과) 부처별로 부여, 관리(예: 보건복지부 91개 사업 중 미흡 14개, 산업통상자원부 72개 사업 중 미흡 12개, 국토교통부 94개 사업 중 미흡 14개 등)
 - (기능) 성과계획서와 보고서 작성·입력, 프로그램과 단위사업의 성과 지표 관리, 부처별 자율평가보고서 관리 등
- **(NTIS)** 「연구성과평가법」에 의해 연구개발사업평가를 지원하는 시스템
 - (평가 대상) 2019년 기준 연구개발사업 규모는 874개 세부사업 20.5조원이며, 중간평가는 사업 규모와 주기에 따라 대상을 선정
 - * 착수 전 예비타당성 조사, 사업 종료 후 추적평가 등을 실시
 - (평가결과) 2019년도 자체평가 대상은 96개, 상위평가 대상은 84개 사업이며 상위평가 결과 8개 사업이 미흡 판정
 - (기능) 세부사업별 성과지표 관리, 부처 자체평가 및 상위평가 보고서 등을 저장하고 관리
- **(NABIS)** 「균특법」에 의거해 균형발전사업평가를 지원하는 시스템이며 현재 구축 중('21년 오픈 예정)

- (평가 대상) 균특회계 사업은 2019년 결산 기준 802개 세부사업 10.8조원 규모이며, 지자체 별로 인건비와 소액사업을 제외한 전수 평가
- (평가결과) 지원계정 사업은 사업별 절대평가(5등급), 자율계정은 사업별, 시도별 상대평가(3등급) 방식이며, 2018년도 평가 결과 지원계정 76개 사업 중 16개(21.1%), 자율계정 시·도 402개 사업 중 86개(21.4%)가 미흡 판정
- (특징) NABIS는 국가균형발전사업에 대한 종합정보시스템으로, 현행 시스템(REDIS) 상의 보고서 관리기능에 △내역사업 지표관리 △평가결과 이력관리 △모니터링 기능 등을 추가해 '21년 오픈 예정

- **(e나라도움)** 「국고보조금법」에 의해 국고보조사업의 연장평가에 따른 평가정보를 사업별로 저장 및 관리하는 시스템
 - (평가 대상) 국고보조사업은 2019년 결산 기준 1,665개 세부사업 80.4조원 규모이며, 평가대상 사업은 449개 사업 11.5조원임
 - (평가결과) 2019년도 평가결과 12개 사업 폐지, 1개 사업 통폐합, 102개 사업 감축 판정
 - (기능) e나라도움은 국고보조사업의 예산편성·공모·교부·집행·검증·모니터링·정산 등을 통합관리하는 시스템이며, 사업연장평가 기능도 존재
- **(일모아)** 일자리사업을 관리하는 전산시스템을 갖추고 있으나, 사업 관리 및 평가 수행 관리를 위한 기능은 미비
 - (평가범위) 2019년 결산 기준으로 155개 세부사업에 21.2조원 규모이며 일정 규모 이상의 82개 세부 사업(110개 내역사업)을 평가
 - (평가결과) 20%씩 균등하게(20개 내외) A, B, C, D, E 등급을 부여하며, 2019년도 평가결과 성과가 낮거나 유사·중복 사업 12개 중 4개 폐지, 6개 사업은 3개로 통폐합
- **(SIIMS)** 재난안전사업 관리시스템이며, 평가지원 기능은 없음
 - (평가범위) 2019년 기준으로 295개 세부사업 10.2조원 규모에 대한 평가를 수행
 - (평가결과) 42개 사업(사업수 기준 14.2%)에 미흡 등급 부여

□ **(문제점)** 현재의 재정성과관리 제도는 각각의 별도 기준, 별도 시스템에 의해 운영중인데다, △형식적 평가 △통일성 부족 △칸막이 운영 때문에 재정운영 효율화 및 투명성 강화라는 당초 취지를 구현하지 못하고 있음

- **(dBrain 관리정보 부족)** dBrain 성과DB는 단위사업 중심으로 구성되어있고 세부사업 평가정보는 타 시스템에서 저장
- **(활용제약)** dBrain 성과정보 DB에는 제한적으로만 접근이 가능하며, 부처의 정례적 정보활용 절차가 없고 편성 등에 있어서 성과정보 활용이 부진
- **(거버넌스 부재)** 성과정보의 관리 규정이 없으며, 외부 전담조직 부재
- **(공개 기반 미비)** 시스템 별로 정보 공개 통일성이 부족하고, 정보의 양 역시 상이해 투명성 제고에 한계
- **(개선 방향)** 재정성과정보 생산 및 공개에 관한 규정을 정비하고, dBrain을 중심으로 여러 재정성과관리제도에서 생산되는 성과정보를 총괄 관리하는 체계를 구축할 필요

〈재정사업 성과관리 제도 및 시스템 현황〉

		일반재정사업	연구개발사업	재난안전사업	균형발전사업	일자리사업	국고보조사업	기금
근거법령		국가재정법	연구성과평가법	재난안전기본법	균특법	고용정책기본법	국고보조법	국가재정법
평가제도		재정사업 자율평가	연구개발 사업평가	재난안전 사업평가	균형발전 사업평가	일자리사업 평가	연장평가	기금운용·준치평가
지원 시스템		dBrain	NTIS	SIIMS	REDIS /NABIS	일모아	e나라 도움	x
평가방식		심층평가 자율평가 +상위평가	특정평가 자율평가 +상위평가	자율평가 +상위평가	자율평가 +상위평가	일괄평가	외부평가	외부평가 +자율평가
평가대상		단위사업 /세부사업	세부사업	세부사업	세부사업	내역사업	내역사업	기금 내역사업
시스템 지원	기능	보고서 취합	보고서 취합	평가 근거 자료 추출	보고서 취합	지표 근거 자료 추출	보고서 저장	x
	지표 관리	○	○	x	x	x	x	x
	저장 정보	부처별 보고서	사업별 보고서	x	부처별 보고서	x	사업별 보고서	x
평가 결과 공개		의무	의무	x	x	x	의무	의무
온라인 공개장소		열린재정	NTIS	x	x	x	e나라 도움	기획재정부
온라인 공개형태		부처별 보고서	사업별 보고서	x	x	x	사업별 보고서	전체 보고서
평가도입		2006	2005	2017	2014	2017	2016	2006
시스템 개통		2007	2007	2014	2010	2014	2017	-

3. 국제기구 논의 및 주요국 사례

- **(국제기구)** World Bank, OECD 등의 국제기구는 재정사업 성과정보를 예산편성 등 재정운용에 적극 활용하도록 권고하고 있으며, 성과정보시스템이 성과정보 활용도를 높이는데 매우 긴요하다고 강조
 - (World Bank) 성과정보를 적극적으로 활용하여 실질적인 성과관리가 이루어질 수 있도록 성과예산제도의 개선 방향을 권고(2016)
 - 성과정보는, 이를 활용하는 수요자 관점을 반영해 생산·관리되어야 하며, 성과정보 활용 제고를 위한 인센티브 설계 필요성을 제안
 - (OECD) 성과정보가 의사결정에 필요한 핵심정보가 되어야 하며, 각 부처의 대국민 책임성을 향상시키기 위한 개선 방향 권고(2019)
 - 성과정보 관리를 위한 인적자원, 데이터 관리를 위한 인프라 투자 확대 등이 성과정보 활용 못지 않게 중요함을 강조

- **(미국)** 정부업무평가기본법을 기본으로, 예산당국과 부처에 각각 구축된 정보시스템 간 정보 표준화·공유를 통해 성과관리를 유기적으로 지원하고 있으며, 주요 정보를 포털에 공개
 - 트럼프 정부는 성과관리의 주요 방향으로 △소비자 만족도 제고 △정부 현대화 △보조금과 출연금의 성과주의 확대 △정보자원 관리의 전략성 강화 △증거기반 정책 평가 확대 등을 설정
 - 예산당국은 예산편성시스템의 성과관리 기능을 각 부처별로 구축된 정보시스템들과 연계하고 있으며, 부처는 자체적인 성과관리 제도와 정보 시스템을 운영
 - 대통령 국정과제, 다부처 목표, 부처 우선순위 목표를 중심으로 정보를 공개하는 포털 <performance.gov>¹⁾를 운영

- **(캐나다)** 연방책임성법에 근거해 부처별 성과관리시스템의 정보관리 절차 등을 표준화하고, 생산되는 성과정보를 취합·공개하는 포털을 운영
 - 캐나다의 성과관리제도는 범부처 차원의 평가는 지양하고, 부처별 재정사업 자율관리를 강화하여 성과를 제고하는 방향으로 운영
 - 중앙 시스템은 별도의 성과관리 기능이 없지만, 캐나다 재정당국은 각 부처에 ‘정보시스템이 준수해야 하는 가이드라인’을 제시

1) <https://www.performance.gov> (2020년 7월 20일 기준)

- 세출 결산, 중기재정, 성과정보를 개별 부처의 정보시스템에서 제출받아서 취합·공개하는 포털 <GC Infobase>2)를 운영

□ **(시사점)** 국제기구, 미국, 캐나다 사례에 비춰볼 때 우리나라는 성과정보 활용, 재정성과정보 표준화, 품질관리 등의 측면에서 강화노력 필요

- 미국, 캐나다 모두 재정성과관리 제도 개편에 맞추어 지속적으로 시스템을 개선해나가고 있으며, 우리나라도 시스템이 제도변화에 유연하게 대응할 수 있도록 체계를 갖출 필요
- **(정보관리 체계화)** 부처 내 성과관리 담당자, 국민의 관점에서 재정성과정보 수요를 분석하고 시스템에 체계적으로 저장·활용해야 함
- **(활용 증진)** 성과정보 수요자에 대한 정의는 IMF, OECD 간에 차이가 있으나, 성과정보의 활용이 기본적으로 증진되어야 한다는 관점을 공유하고 있음
- **(거버넌스)** 캐나다는 재정성과관리제도를 통해 개별 재정사업의 효과성 증진을 꾀하고, 미국은 국정과제와 부처 성과목표간의 연계에 활용하는 차이가 있으나, 법적 근거, 데이터 표준화 등을 강조하는 점에서 공통점이 있음
 - 성과정보가 활용될 수 있도록 정확한 지표 관리, 사업 속성 관리 등의 데이터 품질관리를 수행하고 관련 지침을 정비해야 함
- **(공개 확대)** 미국, 캐나다는 재정성과 정보 공개 포털을 신설하고 지속적으로 정보 공개를 확대

4. dBrain 기반 재정성과관리 개선방안

□ **(dBrain 관리정보 범위 확대)** 평가 일원화나 절차·항목의 표준화 등 근본적·장기적 목표 보다는, dBrain이 재정성과관리 정보의 총괄시스템 기능을 수행할 수 있도록 연계 및 탑재를 강화하는 것이 현실적 개선 방향

- 개별 부처별로 산재해있는 각 시스템의 성과정보를 전산화·표준화해 dBrain에 저장하도록 하되, 저장 대상은 예산당국과 일선관서의 예산편성 및 성과관리 담당자 관점에서 활용도가 높은 정보 위주로 선별
 - NTIS, e나라도움 등 dBrain 외부에서 내역사업 정보를 관리하는 시스템의 정보 자원이 필요한 경우 연계를 확대

□ **(활용 증진)** dBrain에 탑재된 재정성과정보 활용을 증진하기 위해 접근성을 개선하고 활용 절차 확립

- 재정성과관리 정보의 활용 및 확산을 위해 정보 저장, 활용을 위한 규정과 절차를 확립하고 관련 기능을 제공
 - 재정성과정보를 각 부처 업무담당자들이 활용할 수 있도록 정보 검색, 통계 추출 등의 분석 기능을 구현해 제공

□ **(거버넌스 확립)** 재정성과정보의 관리·활용을 위한 거버넌스 구축 필요

- 재정성과정보의 품질 유지에 필요한 규정, 전담조직 등 지원체계 마련
 - 전담운영조직을 마련하여 재정성과정보 공개의 지속성과 실효성 유지
- 재정성과정보의 품질관리를 위해서는 장기적 노력이 필요하며, 법적인 근거를 마련하는 것도 중요
- 「국가재정법」 및 관련 법령의 개선 역시 장기적으로 검토해야 함

□ **(성과정보 공개 확대)** 분산된 재정성과정보를 통합 공개해 접근성을 높이고, 이해하기 쉬운 방식으로 공개함으로써 재정의 투명성 제고

- 텍스트 보고서 위주의 공개는 지양하고 시각화 등 다양한 전달수단을 활용할 수 있는 콘텐츠를 개발
- 메타정보 제공, 사업별 검색 기능 등 사용자 편의를 제고하기 위한 방식의 공개를 확대

2) <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html> (2020년 7월 20일 기준)

〈dBrain 재정성과정보 관리 개선방안〉

문제점	⇒	개선방안
dBrain관리정보 부족	⇒	dBrain재정정보 관리대상 확대
- 단위사업 중심 지표구성		- 세부사업 성과정보 관리
- 사업정보 없거나 부정확		- 세부·내역사업 정보 관리
- 시스템 별 성과정보 분산 저장		- 외부시스템 연계 강화
정부의 성과정보 활용 부족	⇒	정부의 성과정보 활용 증진 방안 마련
- dB에의 제한적 접근		- 통계분석시스템 등에 접근창구 마련
- 부처의 성과정보 활용 체계 미비		- 국장급 실무회의 설치 등 점검체계 마련
- 편성 등에 있어 성과정보 활용 부진		- (가칭)성과관리위원회 구성, 활용을 위한 각 부처 책임자 지정
성과정보 거버넌스 부재	⇒	관리·활용 절차 등의 거버넌스 확립
- 정보관리 규정 없음		- 제규정 정비
- 부처내 책임소재 불분명		- 정보관리 책임자 지정
- 외부 전담조직 없음		- 전담조직 지정 또는 신설
재정성과정보 공개 부족	⇒	재정성과정보 공개 확대
- 보고서 위주의 공개		- 일부항목 DB화 공개
- 편의성, 사용자에 대한 배려 부족		- 시각화 제공
·계획서만 연 1회 공개. 메타정보 없음		- 사업별, 지표별 검색기능 제공
		- 재정사업 성과관리 메타정보 제공

목 차

I. 서론	1
1. 연구 배경과 목적	1
2. 연구의 검토 범위와 분석 방향	2
II. 재정성과관리제도 및 시스템 지원 현황	5
1. 재정성과관리	5
1) 개요	5
2) 재정성과관리의 정보화	8
(1) 「국가재정법」 도입 이전	8
(2) 「국가재정법」 도입 이후	10
2. 재정성과관리제도 및 시스템 지원 현황	14
1) 재정사업 자율평가	15
(1) 개요	15
(2) 시스템지원: dBrain성과관리시스템	22
2) 연구개발사업 평가	26
(1) 개요	26
(2) 시스템지원: 국가과학기술정보서비스NTIS	28
3) 국가균형발전사업 평가	30
(1) 개요	30
(2) 시스템지원: 국가균형발전복합플랫폼NABIS	32
4) 일자리사업 평가	34
(1) 일자리사업평가 개요	34
(2) 시스템지원	36
5) 재난안전사업 평가	37
(1) 재난안전사업평가 개요	37
(2) 시스템지원	39

6) 국고보조금 관리제도와 연장평가	40
(1) 국고보조금 관리제도 개요	40
(2) 시스템지원: 국고보조금통합관리시스템 e나라도움	45
7) 기금 관리 제도와 기금운영평가	47
8) 투자사업관리와 총사업비 제도	50
(1) 투자사업관리 개요	50
(2) 시스템지원: dBrain총사업비관리시스템	54
III. 국제기구와 해외사례	59
1. OECD	59
2. World Bank	63
3. 미국	66
1) 재정성과관리 제도	67
2) 시스템 지원	70
(1) 중앙 시스템	70
(2) 부처별 시스템 사례: 보건복지부	72
(3) DATA Act Broker	74
4. 캐나다	76
1) 성과기반 재정성과관리 제도	76
2) 시스템 지원	79
(1) 업무 시스템	79
(2) 정보공개 지원	81
5. 시사점	83
IV. dBrain 재정성과관리 지원 강화 방안	87
1. 현행 dBrain 성과관리시스템의 문제점	88
1) dBrain관리 재정성과정보 부족	91

2) dBrain 성과정보의 낮은 활용도	95
3) 재정성과정보 관리 거버넌스 부재	96
4) 성과정보 투명성 저하	97
2. 개선방향	98
1) dBrain 재정정보 관리 범위 확대	99
(1) 재정성과정보 관리범위 확대	99
(2) 속성정보 및 사업정보 관리 확대	102
2) dBrain재정성과정보 활용 확대	108
3) 재정성과정보 관리 절차 및 거버넌스 확립	109
4) 재정성과정보 공개 확대	111

V. 결론	115
--------------	------------

참고문헌	118
-------------	------------

표 목 차

〈표 2-1〉 1기(70년대) 재정업무 전산화와 관련 정보	10
〈표 2-2〉 2기 전산화의 주요 관리정보 항목	10
〈표 2-3〉 3세대 재정정보시스템 DBAS 개요 및 성과관리 주요 내용	12
〈표 2-4〉 재정성과관리 제도 현황	14
〈표 2-5〉 재정사업 자율평가 주요 연혁	16
〈표 2-6〉 재정사업 자율평가 (자체평가) 2012-2015 평가지표 및 배점	19
〈표 2-7〉 2016-2017년도 통합재정사업평가 평가지표 및 배점	20
〈표 2-8〉 2017년도 통합재정사업평가 메타평가 배점	20
〈표 2-9〉 2019년도 부처별 재정사업 자율평가 배점 예시	21
〈표 2-10〉 dBrain 성과관리시스템 개요	23
〈표 2-11〉 성과관리시스템 기능개선 연혁	24
〈표 2-12〉 dBrain성과관리시스템 데이터베이스화 현황(2020년 기준)	25
〈표 2-13〉 국가연구개발사업 평가 주체 변화	27
〈표 2-14〉 2011~2013년 간 국가연구개발사업 평가 항목 및 기준	27
〈표 2-15〉 2014~2016년 간 국가연구개발사업 평가 항목 및 기준	27
〈표 2-16〉 2017년 이후 국가연구개발사업 평가항목 및 기준	28
〈표 2-17〉 국가연구개발사업 평가 사업 유형 분류	28
〈표 2-18〉 NTIS 성과관리 업무 담당자 입력 항목	30
〈표 2-19〉 균형발전사업 지원계정 2018-2020년도 자체평가 배점	31
〈표 2-20〉 균형발전사업 지원계정 2019-2020년도 상위평가 배점	31
〈표 2-21〉 균형발전사업 자율(생활) 계정 2018-2020년도 자체평가 배점	32
〈표 2-22〉 균형발전사업 자율(생활) 계정 2018-2020년도 메타평가 배점	32

〈표 2-23〉 2018년도 재정지원 일자리사업 평가 지표	35
〈표 2-24〉 2016, 2017년도 재난안전사업 평가 항목	38
〈표 2-25〉 2018, 2019년도 재난안전사업 평가 항목	39
〈표 2-26〉 보조사업 관리체계 시기별 주요 내용	42
〈표 2-27〉 국고보조금 관련 관리제도 현황	43
〈표 2-28〉 국고보조사업 연장평가 목차 및 주요 지표(2019년 기준)	44
〈표 2-29〉 기금 관리 관련 법제 변경 주요 내용	48
〈표 2-30〉 대규모 공공투자사업 착수 절차	51
〈표 2-31〉 건설사업 총사업비 관리 사업단계별 주요내용	53
〈표 2-32〉 총사업비관리시스템 주요 기능	54
〈표 2-33〉 총사업비 대상사업 예산안 첨부서류 및 결산 집행명세서 주요 내용	55
〈표 3-1〉 OECD의 성과예산제도 구분	60
〈표 3-2〉 성과예산제도의 문제점	64
〈표 3-3〉 차세대 성과예산의 방향	65
〈표 3-4〉 미국 연방정부 프로그램 정의 요소, 특성과 유형	69
〈표 3-5〉 performance.gov 부처별 전략목표 현황 시트	71
〈표 3-6〉 performance.gov 부처별 우선순위 목표 현황 시트	71
〈표 3-7〉 다부처 목표(CAP) 중 소비자 만족도-재무관리 데이터 시트	71
〈표 3-8〉 캐나다 보건복지부 사업별 성과정보 DB 예시	81
〈표 3-9〉 GC Infobase에서 취합하는 주요 데이터 셋	81
〈표 3-10〉 캐나다 공개용DB 관리 항목(지표)	82
〈표 3-11〉 캐나다 공개용DB 관리 항목(프로그램 성과실적)	83

〈표 4-1〉 시기별 재정업무 전산화와 성과 정보 관리 주요 내용	88
〈표 4-2〉 재정사업관리체계 층위 별 대표 관리업무	93
〈표 4-3〉 재정사업 성과관리 제도 및 시스템 지원 요약	95
〈표 4-4〉 노인일자리사업 연도별 평가 적용 마스터테이블 예시	102
〈표 4-5〉 재정성과관리제도 별 공개근거와 공개 사이트 현황	111

그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구 체계도	3
〈그림 2-1〉 현행 재정사업 성과관리 체계	13
〈그림 2-2〉 중앙행정기관 재정사업 평가체계	15
〈그림 2-3〉 dBrain시스템 구성도	22
〈그림 2-4〉 연구성과평가체계와 재정성과관리체계 비교	26
〈그림 2-5〉 국가과학기술종합정보시스템(NTIS) 성과정보관리시스템 구성도	29
〈그림 2-6〉 현행 국가균형발전포털(REDIS) 평가지원기능	33
〈그림 2-7〉 국가균형발전 복합플랫폼 NABIS 목표 시스템 개념도	33
〈그림 2-8〉 국가균형발전복합플랫폼 NABIS 사업정보 관리 개념도	34
〈그림 2-9〉 일자리사업 평가용 전산망(가칭) 목표 시스템 구성도	36
〈그림 2-10〉 일모아시스템 구성도	37
〈그림 2-11〉 안전정보통합관리시스템 SIIMS 목표 시스템 개념도	40
〈그림 2-12〉 e나라도움 시스템 구성도	46
〈그림 2-13〉 e나라도움 사용자 별 시스템 사용 업무 기능	47
〈그림 2-14〉 기금평가와 타 평가제도 관계 및 환류 체계	49
〈그림 3-1〉 OECD국가들의 성과예산 도입현황과 실제 효과	61
〈그림 3-2〉 미국의 성과관리 체계	68
〈그림 3-3〉 보건복지부 및 산하기관 시스템 연계 개요	73
〈그림 3-4〉 DATA Act Broker의 데이터 흐름도	74
〈그림 3-5〉 performance.gov 중소기업청 신용공급 성과정보 조회	75
〈그림 3-6〉 performance.gov 원자력규제위원회 대쉬보드	76
〈그림 3-7〉 캐나다 연방정부 성과관리 프레임워크	78

〈그림 3-8〉 1994-2011년간 캐나다 성과관리제도의 변화	79
〈그림 3-9〉 캐나다 재정정보시스템 표준(FM-SC) 개요	80
〈그림 4-1〉 dBrain 재정성과정보 관리범위 확대 방향	100
〈그림 4-2〉 재정성과정보 데이터베이스 개념도	101
〈그림 4-3〉 재정사업 속성분류체계 안	104
〈그림 4-4〉 시스템 연계 내역사업 정보 관리 개념도	105
〈그림 4-5〉 단계별 재정성과정보 데이터베이스 구축 전략	107
〈그림 4-6〉 재정성과정보 관리 거버넌스 개선방안	110

I. 서론

1. 연구 배경과 목적

재정성과관리제도는 재정을 사업 단위로 분류하고 개별 사업을 소수의 지표를 중심으로 관리하여 재정운영의 효율성을 달성하기 위한 것으로, 수지, 채무 등의 재정지표를 중심으로 이루어지는 거시 재정운용과는 구분되는 미시적 관리 활동에 해당한다. 우리나라의 재정성과관리제도는 경제개발시기를 거치면서 중기재정계획, 예비타당성, 총사업비 제도 등이 개별적으로 마련되어오다가 2007년 「국가재정법」 시행을 통해 재정성과관리 제도를 전면 도입하고 이의 구현수단으로 3세대 재정성과관리시스템인 디지털예산회계시스템(Digital Budgeting and Accounting system. 이하 dBrain)을 마련함으로써 오늘에 이르고 있다.

우리나라의 재정성과관리 제도는 일차적으로는 제도적 기틀을 마련하였다고 평가받는다. 특히 dBrain 도입으로 인해, 이전까지는 부처에서 단발적이고 수기로 작성되었으며 별도의 저장 및 관리체계가 없었던 한계에서 벗어나, 각종 계획과 보고서들의 양식을 표준화하고 지표 정보를 전산화하여 이를 시스템에 저장함으로써 재정성과관리에 필요한 정보를 체계적으로 관리하는 것이 가능해졌다. 그리고 성과계획 수립과 보고, 대상의 기준이 과거의 「예산회계법」의 규정보다 더 명확해짐으로써 보다 체계적인 재정성과관리가 가능해졌다.

그러나 제도와 시스템 도입 이후 시간이 흐르면서 그 한계도 명확해지고 있다. 이 문제는 1차적으로는 현행 재정성과관리제도와 시스템의 정합성 문제에 기인한다. dBrain의 현행 집행·성과정보 관리는 정부 부처 내에 존재하는 다양한 성과정보를 바탕으로 표준화된 양식에 맞추어 지표 중심으로 계획과 보고서를 작성한 후, 기록물을 관리하자는 취지는 충실하게 구현하고 있다. 그러나 사업별 집행정보는 단년도 관리에 치중하고 있고 중기 투자계획 등의 계획정보는 별도로 관리되고 있는 점, 재정사업의 각 지표들이 해당 사업의 속성화, 데이터베이스화에 이르지 못하고 텍스트 형태로 관리하는 등의 한계가 있다. 또한 관리정보들의 범위 확장에도 일정부분 한계를 노출해, 여건변화에 따른 다양한 정보 생산 요구에 대해 능동적인 대처가 어렵다. 그리고 2차적인 문제 발생은 근거법령인 「국가재정법」 상 재정성과관리에만 국한된 업무처리와 정보관리가 이루어지는 특성에서 기인한다. 2007년 제도 및 시스템 도입

이후 큰 틀에서의 dBrain에서 관리하는 자료 범주는 거의 일정한 수준을 유지하고 있으며, 특히 「국가재정법」 이외의 법률에 근거하고 있는 각종 재정사업 성과관리제도들은 별개의 지원시스템을 구축하고 있다. 이들 시스템의 재정성과정보와 dBrain 성과정보와의 연계 활용은 거의 이루어지지 않는 상태이다.

이와같은 현행 dBrain 재정성과정보 관리 한계로 인해, dBrain의 재정성과정보가 의사결정자에게 체계적인 정보지원을 하고 있지 못하고 있다. dBrain은 성과중심 재정운용을 뒷받침하기 위한 인프라로 기능해야 하나 사실상 「국가재정법」 상 의무사항인 국회 제출용 성과관리 보고서 작성 등 일부에만 국한되고, 재정성과관리 의사결정에 활용할 수 있는 실질적인 성과정보는 제한적으로만 관리하고 있는 실정이다.

의사결정자에게 의미있는 정보지원을 하려면 정보 생산 신속성이 필수이며, 이를 위해서는 재정사업 집행·관리 과정에서 생산되는 성과, 데이터들이 체계적으로, 일정한 관리전략을 따라 시스템에 저장되어 있어야 한다. 이와 같은 전략을 수립하려면 「국가재정법」을 따라 구현된 dBrain의 지난 10년 간의 정보관리 현황과 공과를 분석하고, 추가적인 정보 적재와 타 시스템 연계 방안 등 세부적인 관리전략을 검토, 적용해야 한다.

2. 연구의 검토 범위와 분석 방향

본 연구의 검토범위는 「국가재정법」 전후의 재정성과관리제도 변화 및 이로 인한 dBrain 정보관리의 성과와 한계, 「국가재정법」 이후에 도입된 재정성과관리제도 및 시스템 지원 현황과 dBrain 비교 및 향후 관리 방향을 기본으로 한다. 이를 통해 예산 편성, 집행, 결산, 다년도 계획관리에 있어 체계적으로 정보를 관리하고 각종 의사결정을 지원할 수 있는 체계를 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

연구의 개략적인 체계는 다음과 같다. 먼저 연구 대상인 재정성과관리의 범위를 검토한 후, 이의 정보화 및 지원 연혁을 간략하게 검토한다. 이후 관련 국제기구, 해외 사례의 재정성과관리 제도, 시스템 지원 등을 분석하고 시사점을 제시한다. 1차적으로는 재정사업 체계 상에서 프로그램과 단위사업을 중심으로 이루어지는 재정성과관리 제도를 구현한 dBrain 특성상 세부사업, 내역사업 정보를 체계적으로 관리하지 못하는 만큼, dBrain 외부에서 세부·내역사업 사업정보 및 성과 정보를 관리하는 경우 이들 시스템과 정보를 연계하여 dBrain 재정성과정보를 확충하는 방안을 우선 검토한다. 그리고 「국가재정법」상의 재정성과관리와 유사한 평가체계를 가지는 평가제도를 검토하고 관련 시스템 구축 및 지원현황을 분석, dBrain과 비교하여 시사점을

도출한다. 분절적으로 구축된 현행 재정성과관리 및 시스템 지원 현황의 문제점을 분석한 후, 최종적으로 dBrain의 사업정보 관리범위를 확대하고 외부 시스템과 연계를 강화, 재정성과관리에의 성과정보 활용을 증진하고 관련된 정보를 국민에게 공개해 투명성을 강화하는 방안을 개선방안으로 제시한다.

〈그림 1-1〉 연구 체계도



II. 재정성과관리제도 및 시스템 지원 현황

1. 재정성과관리

1) 개요

재정은 정부의 역할을 화폐단위로 기록되는 자원을 기준으로 표현한 것이다. 재정은 계량단위가 화폐로 명확히 표현된다는 특징이 있어 정부의 수입 측면에서의 동원(mobilization), 지출 측면에서의 배분(distribution)의 성격을 가장 명료하게 보여줄 수 있으며, 이 점이 조직·인사 등 정부 자원의 다른 표현방식과 비교해 가지는 장점이다. 그리고 국방, 안전 등 정부가 제공하는 재화와 용역의 배분 양태로 표현되는 재정의 지출계획이자 기록으로서 예산, 그리고 실제 지출 내역에 대한 기록인 결산은 정부가 일국 내에서 수행하는 역할과 앞으로의 재원 배분의 방향, 즉 정부가 하는 일과 목적을 가장 잘 보여주는 정보로 국가재정에 관련된 재정정보 중 중요도가 가장 높다.

재정의 목적은 자원의 배분과 소득분배, 경제성장과 안정이라는 거시적 목적에서부터, 최말단의 재정사업들이 개별적 지표로 가지고 있는 목적에 이르기까지 다양한 스펙트럼을 가진다. 특히 정부 재정의 경제적 측면은 시장 실패를 치유한다는 정부 개입의 정당성 논의에 가장 집약적으로 나타나 있으며, 명료하게 목적 지향적이다. 협의의 시장 실패를 교정하기 위한 개입인 반독점 규제와 공공재 공급, 넓은 의미에서의 정부개입인 소득 불균형 해소, 고용 시장 정책을 통한 노동시장 개입 등은 재정을 목적론적 역할에 따라 구분한 대표적인 예시이다. 그리고 이들 목표는 재정사업 체계를 따라 하위 목표로 구체화되며, 전체적으로 하나의 기능별 예산체계를 이룬다.

재정이 추구하는 목적과 이를 달성하기 위한 자원의 배분은 정부가 매년 작성해 공개하는 예산에 가장 집약적으로 표현되어 있다. 재정의 관리란, 이와 같은 재정의 목적을 추구함에 있어서 합리성을 담보하는 과정으로 정의할 수 있다. 예산은 그 자체로 어떠한 목적을 추구하는지를 나타냄과 동시에, 목적 달성에 필요한 수단과 비용의 표현이다. 따라서 예산은 집행 후 목적 달성 여부를 평가하기 위한 기준 역할도 하게 된다(하연섭, 2014). 재정의 목적 달성 여부 판단의 기준은 효율성과 형평성 등이 있으며, 이는 예산과정에서 통제, 기획, 관리 기능이 얼마나 적절하게 기능하는지에 달려있다. 이들 기능의 작동 여부 판단의 기준이 바로 합리성이다. 합리성은 비용에서 산출로 이어지는 과정의 연결고리를 유지하는 것을 핵심으로 하고 있다. 이 연

결고리는 프로그램 예산체계 상에서 최상위 분류 목적과 최하위 분류 사이의 목적론적 정합성, 최하위 재정사업이 다년도 계획과 연관되어 가지는 시계열 상의 일관성, 단년도 예산 집행에 가해지는 집행 통제가 재정의 목적 달성에 기여하는지 여부 등 재정의 다양한 측면에서 복합적으로 나타난다. 그리고 이 과정에서 생산되는 정보는 대체로 화폐단위로 표현되지 않는 것이 대다수다.

정부는 재정의 합리성을 유지하기 위하여 다양한 재정성과관리 제도를 도입하고 있다. 재정성과관리의 제도화는 미국에서 최초로 품목별 예산을 법제화한 것을 그 시초라고 할 수 있으며, 작년에는 증거기반정책형성기본법(Foundations for Evidence Based Policy-making Act of 2018)³⁾을 도입해 오늘에 이르고 있다. 우리나라는 1962년 「예산회계법」을 제정하고 기능별, 성질별 예산 구분 및 예산의 목적 외 사용금지, 특수한 경우를 제외한 이월금지 등 재정 운용의 합리성을 제고하기 위한 통제 관점에서의 원칙을 정립한 것이 시초이다. 이후 경제발전 시기에는 총사업비 등 통제 지향적 제도들과 함께 중기계획, 예비타당성 제도 도입 등 예산의 기획 기능을 강화했다. 2007년 「국가재정법」 도입을 전후해서는 주로 예산의 관리적 측면에서의 제도발전이 있었는데, 재정사업 성과관리 등 재정운용과정에서 산출되는 정보를 예산편성과 관리에 활용하기 위한 제도, 국고보조사업 연장, 기금사업 존치 등 사업의 운용기한을 관리하기 위한 제도들이 도입되어 오늘에 이르고 있다.

재정의 합리성을 담보하기 위한 관리제도들은 대체로 개별 재정사업들을 대상으로 적용이 되는 특징이 있다. 일반적으로 재정운용의 결과 생성되는 정보는 그 양식이 화폐단위로 표현되는지와 상관없이 광의의 성과정보(performance information)라고 하며,⁴⁾ 개별 제도를 통해 생산되는 정보는 모두 양질의(qualified), 외부 검증된(externally-verified) 지표형태(hard index type)의 정보로 성과정보의 기준을 모두 충족한다(OECD, 2018;2019). 그리고 생산되는 정보는 대부분 숫자형, 지표형 정보들로서 고위관리자 또는 결정자들이 알아보기 쉬운 형태를 가지고 있다.⁵⁾ 이들 재정성과관리 제도를 통해 생산되는 정보는 성과정보를 예산과정에 활용하는 성과예산제도에 적절하게 사용될 경우 재정의 관리, 기획, 통제 관점에서 재정운용을 합리화하는데 도움을 준다.

3) 전부처 성과관리 강화를 위해 기본단위인 모든 프로그램, 정책, 규제에 대하여 전략적 계획의 필수요소를 추가로 명시하고 이의 평가계획을 세울 것, 계획에 대한 평가를 전담할 고위공무원급(senior level) 평가담당관(Evaluation Officer) 지명, 관련 통계 및 정보 생산의 범위와 이 과정에서 생산되는 모든 정보가 원활히 공개 되도록 최고 정보공개담당관(Chief Data Officer)을 지명토록 규정한 법률이다.

4) 협의의 성과정보는 「국가재정법」 등 법·제도에서 규정된 성과정보들을 의미한다.

5) 재정사업에 대한 외부 지적 사항 등 이력 정보 역시 광의의 성과정보 범주에 포함된다. 다만 협의로 정의하거나, 중요도로 볼 경우 이러한 지표형 요약정보가 가치가 높은 것은 사실이다.

성과 예산은 유사개념으로 결과중심 예산(budgeting for results), 임무중심 예산(mission budgeting) 또는 단순히 산출 예산(output budgeting)이라고도 하는데, 임무중심 예산이라는 용어는 1950년대 미국 국방부 예산개혁에서부터 사용되기 시작했으며, 이후 이 개념은 기획예산제도 또는 프로그램 예산체계(PPBS: Planning, Programing Budgeting System)로서 전부처로 확산되었고 산출예산과 동의어로 사용되었다(Nice, 2002). 결과중심 예산 개념은 OECD에서 최근의 예산개혁 추세를 설명하기 위한 용어로 자주 사용되었으며, 특히 대부분의 결과 정보를 지표화(indicator)하는데 집중하기 때문에 지표에 의한 관리(management by indicator/number)라고도 한다(OECD, 2007; 2018).⁶⁾

성과 예산, 산출예산, 임무중심 또는 결과중심 예산은 가장 광의로는 예산과정에서 성과정보를 활용하는 것으로 정의할 수 있다. 여기에는 세 개의 기본적 전제가 있다. 첫째는 각 부처별로 재정사업에 대한 성과 관리, 다시말해 재정성과관리(performance management)를 바탕으로 한 자율적 미시 예산편성(micro-budgeting)이 정착되어 있어야 한다는 점이다. 부처별 성과관리는 기본적으로 다년도 계획에 근거하며, 매년 연동 계획 형식으로 수정된다.⁷⁾ 둘째는 여러 부처에서 표준화된 양식에 맞추어 연간 성과관리 계획과 보고서를 작성하고 예산당국에 제출해야 한다는 점이다. 그래야만 예산당국이 부처에서 제공하는 성과정보를 거시적 자원 배분(macro-budgeting)인 예산편성 과정에 활용할 수 있다. 마지막으로, 성과가 우수한 부처 또는 사업에 대해 사업예산을 증액하거나, 경비 측면에서 인센티브를 부여할 수 있을 만큼, 다시 말하면 예산당국이 각 부처의 미시 예산관리에 간여할 수 있을 만큼 강한 자원배분 권한을 가지고 있어야 한다는 것이다.⁸⁾ 그리고 기본적 전제 외에 실무적으로 재정성과관리정보시

6) 단, 결과중심 예산보다는 결과 중심 관리(management for result)라는 용어를 더 빈번하게 사용하는 것으로 보인다(OECD, 2007). 이 측면에서 본다면, 결과 중심 예산은 예산과정에 성과정보를 적극 활용한다는 성과예산 개념보다는, 성과정보를 모니터링하여 지속적으로 개선해 나가는 관리활동 자체에 초점을 맞춘 것으로 해석할 수 있다.

7) 이는 1990년대 전세계적으로 유행한 신공공관리(NPM: New Public Management)의 성과 기록요소인 BSC(Balanced Score Card)의 요구사항이다. 미국의 성과관리는 일관성있는 성과 측정(coherence set of performance measures), 고객 중심 사업운영을 강조하는 요소로 클린턴 행정부 성과지향 정부운영에 큰 영향을 미쳤으며, 2004년 도입된 PART(Performance Assessment Rating Tool)는 BSC요소 중 성과측정을 표준화하기 위한 것이다(OPM, 2019; Hruban and Wong, 2008). 우리나라는 부처 성과관리로 노무현 정부 초기에 BSC를 시범 운영한 적이 있으며, 재정사업자율평가는 PART를 직접 벤치마킹한 것이다.

8) 이 권한은, 단순히 성과 정보를 기준으로 예산을 증액 또는 삭감을 해야 한다는 강행규정과는 다른 것으로 해석된다. OECD 역시 성과 정보와 예산의 기계적 연동은 인센티브 구조의 왜곡을 가져오기 때문에 바람직하지 않은 것으로 보고 있으며, 우리나라에 2015년까지 있었던 「국가재정법」상의 미흡사업 10% 의무삭감 원칙을 매우 이례적인 제도로 보았다. 그리고 재정당국에 부여된 자원배분 권한은 세출 삭감 강행규정이나 국가재정이 요구하는 거시적 자원 배분과는 다른 차원의 문제이다. 미국의 경우 프로그램을 기본으로 성과관리를 수행하는데 있어, 관리예산처(OMB)는 3년 이상 성과지표를 달성하지 못한 부처의 사업에 대한 사업의 존치여부를 포함하는 구조조정 계획을 직접 작성하여 의회에 보고할 의무가 법에 규정되어 있는 등 강력한 권한을 부여하고 있다(GPRA Modernization Act of 2010).

시스템(FMIS: Financial Management Information System)이 성과 예산제도와 밀접하게 연동되어 있을 것이 요구된다.⁹⁾

2) 재정성과관리의 정보화

우리나라의 재정사업 성과관리는 재정개혁의 일환으로서 성과 예산의 개념으로 도입되었다. 성과예산의 목표는 「국가재정법」 제 1조에 “성과지향적”이라는 용어로 규정되어 있으며, 제8조(성과중심의 재정운용)에 성과관리체계의 형식적 규율을 구체적으로 담고 있다.

성과 중심, 성과지향적 재정운용은 2007년부터 법제화되어 시행되었으나 실무적으로는 상당히 이전부터 사용되었다. 여기서는 우리나라의 2007년 이전 예산제도의 성과예산 특성, 「국가재정법」으로 성문화된 공식적 성과예산 요소, 그리고 최근의 변화 등을 살펴보도록 한다.

그리고 이와 같은 재정성과관리를 관리하기 위한 인프라의 지원과 성과정보 관리 역시 중요하다. 시스템 지원 기반은 재정성과관리제도와 유기적으로 연계되는 것이 이상적이다. 그러나 아직까지 우리나라의 dBrain을 통한 재정성과관리 합리화 및 의사결정 지원은, 표준화된 정보로서 성과계획과 보고서, 총사업비 정보 등에 대한 기록물 관리 수준에 머물러 있는 실정이다.

(1) 「국가재정법」 도입 이전

「국가재정법」 이전의 재정성과관리 체계는 성과관리 내지는 성과 중심 재정운용을 명시적으로 추구하지는 않았지만, 미국의 성과지향 예산개혁의 영향을 많이 받았고 또한 시범적으로 미국의 제도를 도입하기도 하는 등¹⁰⁾ 성과지향적인 예산제도의 모습을 갖추기 위해 노력하였다.

우리나라의 「국가재정법」 이전의 성과관리는 1962~63년 시범적으로 도입되었다가 폐기된 원가 예산제도, 1970년 도입 시도된 기획예산 제도(PPBS) 등이 있다. 우리나라의 예산 및 재정성과관리제도는 중앙 예산당국의 기획, 통제의 강화와, 일선 관서의 집행의 능률성을 확보·달성하기 위하여 신축성과 재량을 보증하기 위한 제도의 도입을 양대 축으로 발전해 왔다. 먼저 「국가재정법」 이전에 집행 신축성을 유

지하기 위한 제도로 도입된 것은 국회의 의결을 받지 않아도 되는 기금 운용, 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외로서 계속비 제도, 초과지출에 상당하다고 인정되는 금액에 대한 예비비 제도, 자금 전도, 선금·개산금, 도급·수입대체경비 등에 대한 지출 특례 제도, 예산 운영에서 신축성과 재량을 부여받는 정부투자기관 예산 등이 있었다(이중수 외, 2004).¹¹⁾

일선 집행 과정에서 일선 관서의 재량이 광범위하게 인정되는 재정성과관리 제도를 채택했던 만큼, 예산 편성 과정에서 재량을 통제하기 위해 중앙관서의 개입을 인정하는 제도들도 지속적으로 도입했다. 위에서 언급한 성과지향적 제도들의 도입 시도 역시 일선 관서의 재량을 통제하고 전반적인 재정운용의 합리성을 담보하기 위한 것이었다. 이 외에도 매 4분기마다 사업집행보고서와 예산에 관한 보고서를 예산관서의 장에게 제출하도록 한 재정보고·사업보고 제도, 사업 계획 수정 또는 미확정에 대한 감액배정과 수시배정 및 배정 유보, 국가 기획과 예산 운용을 연계시키기 위해 수입, 지출계획을 사업별로 작성하고 매년 집행과정에서 산출되는 정보와 연계해 계획을 수정하는 중기재정계획 제도, 정부투자기관 예산사업에 대한 통제 강화를 위한 공기업경영평가 등을 도입했다. 그리고 1999년에는 각 부처별로 부처별 균형성과표(Blanced Score Card; BSC)를 시범도입해 운영하기도 했다.

이와 같은 제도들은 우리나라의 재정성과관리가 계획과 책임의 원칙, 운영과정에서 보고의 원칙과 수단구비 원칙을 확립하여 재정의 과정을 합리화하는 방향으로 발전해왔음을 보여준다. 그러나 이 시기에는 기금이 재정성과관리 범위에서 제외되었고, 중기계획과 사업보고서들이 기본적으로 공개가 되지 않았으며 기록물 관리 및 전산 시스템 지원이 부족했다는 점에서 단발적이고 피상적이었다는 한계가 있었다. 그 결과 성과지향적 재정성과관리는 정부 재정성과관리의 기본원리가 되지 못했다.

재정사업 분류와 시스템 지원은 각 시기별로 전산 시스템의 역량에 따라 발전해왔다. 1970년도의 기획예산은 대분류와 중분류인 장, 관을 14대, 60대로 분류하고 항은 각 부처 기본계획과 연계하고 세항은 최종 생산물의 동질성 및 행정 조직상의 집행책임과 관련, 단위사업별로 구분하고 행정조직과 정합성을 갖도록 하였다. 이를 지원할 전자자료처리시스템(EDPS: Electronic Data Processing System)은 전산처리시스템이 부족했던 당시 한계로 한국과학기술연구소(KIST, 현 한국과학기술연구원)

9) OECD(2007) 보고서의 우수사례 8개국 중 캐나다, 덴마크 사례에서 명시적인 재정성과관리시스템 지원이 성과 관리에 중요함을 보여주고 있다. 우리나라와 미국은 각각 2007년 dBrain, MAX A-11 Data Entry 시스템을 개통하여 성과관리를 예산편성시스템과 연동하고 있다.

10) 한국정책학회 용어해설-성과지향적 예산제도; 중앙일보. (1970. 1.22.) 항목별 예산제도에서 계획예산제도로 예산편성에 EDPS 도입 따라.

11) 기금의 관리에 관한 규정은 「국가재정법」에 흡수되었다. 예비비는 현재 예산 총칙에서는 재난응급비용 등으로만 사용할 수 있도록 하고 있다. 현행 「국가재정법」상 총계주의의 예외로는 수입대체경비 중 일부만을 인정하고 있다. 그리고 정부투자기관(현재 공공기관)은 「공공기관 운영에 관한 법률」에 의해 예산 지출이 엄격하게 통제받고 있다. 그리고 계속비 사업은 지속적으로 축적되는 추세이다. 즉 현대는 과거와 같은 예산 집행의 신축성을 인정하지 않는 편이다.

의 대형컴퓨터에 당시 경제기획원 예산국의 단말기를 연결하는 방식으로 실현했으며, 총 3단계로 진행되었다.

〈표 2-1〉 1기(70년대) 재정업무 전산화와 관련 정보

	시기	목적	주요 내용
1단계	1972	예산 편성	·예산분류 코드 재정비 ·장-관-항-세항-비도(용도)-목 ·예산편성과정에서 자료지원
2단계	1973	집행	·예산배정서 작성 ·결산서작성
3단계	1977		·중앙-지방 통합재정 작성

자료: 강경식, 2009.

이후 1990년대부터 예산 및 재정성과관리 2세대 시스템인 예산요구관리시스템(NBSnet), 예산정보관리시스템(FIMsys)을 도입하면서 예산요구서를 전자화하여 회계·계정과 담당조직, 예산과목, 관리항목, 사업추진 주체 및 지원대상까지 정보를 확장해 DB로 관리하기 시작했다. 단, 사업 설명자료 작성 내용으로 중기기간 중의 성과목표 및 추진방향 등을 기재하도록 했으나 이는 워드프로세서(수기) 작성 사항이므로 DB 관리항목이 되지는 못했다.

〈표 2-2〉 2기 전산화의 주요 관리정보 항목

구분	관리정보
예산과목	·회계-소관-계정-관-세항-세세항-세사업
관리항목	·예비타당성 실시여부 ·총사업비 및 사업기간, 총액계상 예산사업 여부 ·예산점검관리대상 여부 ·R&D해당 여부 및 출연기관코드
사업정보	·사업수행 기관명, 사업지역, 지원대상자
기타	·중기전망, 실국 코드

자료: 기획재정부. 2005.

(2) 「국가재정법」의 도입 이후

성과중심의 재정운용 또는 관리는 단순히 법·규정의 성문화로만 완성되는 것이 아니며, 성과 중심 운영을 위한 전반적인 공공부문의 인식, 시스템 등 제반 인프라 지원, 그리고 생산되는 성과정보의 공개를 통한 투명성과 책임성 확보 등이 필요하다

(정부혁신지방분권위원회, 2004). 이 관점에서 보면 2000년대 이전에 각종 성과관리 제도를 도입하여 재정성과관리를 합리화하려 했던 시도들은 성공적인 것으로 평가하기는 어렵다.

2007년 「국가재정법」을 통해 성문화된 성과예산은 여러 측면에서 우리나라가 2007년 이전에 유지하고 있었던 예산제도와 차이가 있다. 2007년 이전에 단발적으로 추진되었던 성과관리 체계 구축 시도는 법, 규정으로 통일되어 있지도 않았고 각 부처에서 예산당국에 제출하는 집행보고서 역시 형식적인 수준에 머물러 있었다. 즉 2007년 이전의 예산제도는 명료하게 성과를 바탕으로 재원배분을 하는 제도가 아니라, 각 부처에서 사업별로 인건비, 사업비, 경비를 편성해 제출하면 그 사업에 대해 예상되는 성과와 상관없이 예산당국의 삭감이 기본적으로 뒤따르는 “투입 지향” 예산 제도라고 할 수 있었다. 그리고 예산편성 과정에 사용되는 자료 등이 체계적으로 관리되지 못하였고 국회, 국민에게 공개가 되지 않았기 때문에 내부통제 이상의 투명성 확보에 제약이 있었다.

2003년 발표된 재정혁신 로드맵(정부혁신지방분권위원회, 2003)에서는 성과중심의 재정시스템을 우리 실정에 맞도록 개발해 예산 편성과정에 환류하는 것을 목표로 하였다. 그리고 예산편성 과정에서도 사전배분(top-down) 방식으로 변경, 중장기 국가재정운용계획과 연계하도록 하여 성과관리가 부처별 편성 및 운영 자율성을 바탕으로 다년도 기획 시계에서 작동할 수 있게 하였다. 이후 부처에서 시범운영 중이던 성과관리를 전부처로 확대하고, 기존에 예산당국이 주관하던 중기재정운용계획을 국가재정운용계획으로 변경하는 한편 국가재정운용계획과 성과관리 계획·결과 보고서를 국회에 제출하고 국민에게 공개하는 것을 의무화하였다. 그리고 성과관리의 기본 단위를 확정하기 위해 2006년 기존의 장-관-항 정부기능분류체계를 프로그램예산체계인 분야-부분-프로그램 3단계로 변경 확정하고, 제도적으로 확정하기 위해 「국가재정법」을 개정하였으며, 이를 시스템으로 운영하기 위해 dBrain을 2007년 개통함으로써 노무현 정부의 성과 중심 재정개혁은 마무리되었다. 그리고 「국가재정법」은 기존의 「예산회계법」은 물론 2004년 발효된 「기금관리기본법」의 정부 재정 범위를 결합, 성과중심 재정성과관리를 위한 정부 범위를 확정된 의의도 있다.

이 시기 성과관리의 의의는, 성과관리의 기본단위, 성과측정과 보고를 위한 체계를 확립하였다는 데에 있다. 먼저 재정사업을 구분하기 위해 정부표준기능분류가 선행되었고, 재정사업별로 성과목표를 지정하고 관리하기 위해 재정성과목표 관리제도를 2003년, 성과관리를 부처별로 표준화하여 관리하기 위해 재정사업 자율평가제도를

2005년, 그리고 심층평가 제도를 2006년에 각각 도입하였다. 그 결과 전 재정사업에 대해 기관 전략목표(프로그램 목표)-성과지표(단위사업 목표)에 의한 부처의 자율적 성과관리, 그리고 「국가재정법」에 의한 예산당국의 감독 및 심층평가라는 현행 재정사업 성과관리체계가 구축되었다. 재정사업자율평가제도의 경우는 각 부처의 단위사업 지표 선정과 보고서 작성을 표준화하기 위해 미국의 PART(Performance Assessment and Rating Tool)를 벤치마킹¹²⁾하여 도입, 일부 문항을 변경하면서 운영했다. 시스템적으로는 이전에는 별개로 존재했던 예산편성시스템(NBSnet, FIMsys)과 국가재정정보시스템(NAFIS)을 통합하여 예산 편성에서 집행, 결산에 이르는 절차를 통합하고, 이 과정에서 생산되는 정보를 성과정보화하여 활용할 수 있는 기반을 마련했으며, 성과계획과 보고서를 시스템으로 작성할 수 있는 지원체계를 구축했다.

〈표 2-3〉 3세대 재정정보시스템 DBAS 개요 및 성과관리 주요 내용

구분	내용
재정성과관리 업무 확대	·예산편성, 결산, 중기계획, 집행관리 등의 모든 재정업무를 성과 지향 관점에서 연결
단위사업 관리	·단위사업별 성과보고서 작성 ·사업별 보고서 목록, 지표 관리
세부사업 관리	·세부사업 부가정보, 관리자정보 등의 속성을 관리하고 집행현황 실시간 모니터링

자료: dBrain 소개자료

우리나라의 정부부문 성과관리는 기본적으로는 2006년 제정된 「정부업무평가기본법」에 근거하지만, 재정사업의 성과관리는 같은 해 제정된 「국가재정법」에 근거를 하고 있다. 재정사업 성과관리는 2003년 시범도입 후 2005년 성과계획서 작성, 자율평가 실시, 2006년부터 성과보고서 작성과 재정사업 심층평가를 도입함으로써 제도적 기반을 마련했으며, 2009년부터 성과계획서와 성과보고서를 예산안 제출과 결산 제출 시점에 국회로 제출하는 것을 의무화했다. 성과계획서와 성과보고서, 개별 부처의 재정사업 자율평가, 재정사업 심층평가로 구성되는 재정사업 성과관리제도는 개별 평가의 항목, 배점, 보고서 작성 방식 등 세부사항에 있어서는 지속적으로 변화해왔지만 전체적인 틀 자체는 큰 변화가 없이 유지되고 있다. 특히 부처의 전략과제를 중심으로 프로그램을 구조화하고 예산사업을 단위사업, 세부사업 순으로 편제한 후 목표와 지표를 중심으로 관리하는 성과관리제도는 재정 운용의 책임성을 크게 제고하고

12) 43개에 달하는 문항을 15개로 단순화하였다.

있는 것으로 평가받고 있다(박노욱 외, 2015). 성과계획서와 보고서 작성의 경우, 2014년부터 예산체계와 성과목표관리체계를 통합한 것 외에는 부속서류가 지속적으로 추가되는 선에서의 변화만이 이루어지고 있다.

〈그림 2-1〉 현행 재정사업 성과관리 체계



자료: 박노욱 외, 2015

2. 재정성과관리제도 및 시스템 지원 현황

협의를 재정성과관리라고 하면, 「국가재정법」 상에 규정된 재정성과관리와 평가 제도만을 의미한다. 프로그램 단위에서 성과관리를, 단위사업 단위에서 재정사업 자율 평가를 수행하고 별도로 다양한 재정사업을 별도의 사업군으로 묶어 심층평가를 수행 하는 것이 현행 재정성과관리의 개략이라고 할 수 있다. 이 중 성과관리, 자율평가와 심층평가 정보는 기본적으로 dBrain에 탑재를 하고 있는 것이 원칙이다.

그러나 「국가재정법」 상으로도 기금에 대한 운용평가와 준치평가, 총사업비 관리가 존재하는 등 재정성과관리 외의 관리제도가 있으며, 「국가재정법」 외의 근거 법령에 의한 세부사업, 내역사업 대상의 평가제도도 있다. 연구개발사업평가, 재난안전 평가, 국가균형발전사업평가, 일자리사업평가, 국고보조사업 연장평가 등 단위사업이 기준이 아닌 세부사업, 내역사업을 대상으로 하는 평가들은 서로 다른 도입 배경하에 상이한 시점에 도입되었다. 연구개발사업평가, 국가균형발전사업평가처럼 국가재정법 제정 이전에 도입된 평가가 있는가하면, 국고보조사업평가와 같이 2016년 개정으로 별도의 평가로 개편하게 된 경우도 있다. 재난안전평가, 일자리사업평가의 경우는 국 정과제의 필요성에 의해 별도의 평가로 독립하게 된 경우다.

〈표 2-4〉 재정성과관리 제도 현황

관리층위	구분	근거법령	도입연도	소관	시스템
회계기금	기금운용평가	국가재정법	2006	기획재정부	-
프로그램	재정성과관리			기획재정부	dBrain
단위사업	재정사업자율평가 심층평가			기획재정부	dBrain
세부사업	연구개발사업평가	연구성과평가법	2005 ¹⁾	과학기술정보통신부	NTIS
	재난안전평가	재난안전법	2017 ²⁾	행정안전부	SIIMS
	국가균형발전사업평가	국가균형발전특별법	2014 ³⁾	국가균형발전위원회	REDIS ⁶⁾
내역사업	일자리사업평가	고용정책기본법	2017 ⁴⁾	고용노동부	일모아
	국고보조사업연장평가	국고보조금법	2016 ⁵⁾	기획재정부	e나라도움
	총사업비 관리	국가재정법	2000	기획재정부	dBrain

주: 1) 자체평가와 특정평가 도입
2) 재난 및 안전관리사업 평가 도입
3) 국가균형발전위원회 주관 시행계획 추진실적 평가 도입
4) 사업별 성과평가 도입
5) 운용평가를 대체하여 국고보조사업 연장평가 도입
6) 2020년 이후 국가균형발전 복합플랫폼(NABIS)으로 대체

우리나라에는 「국가재정법」이 규정한 주요재정사업에 대한 평가 외에 공식적으로 정부업무평가위원회에 등재되어있는 연구개발사업평가, 재난안전평가, 균형발전평가와, 2018년도부터 시행된 일자리사업평가는 기획재정부로 제출되는 공식적인 평가로 예산과정에 사용되는 평가제도로써 광의의 재정사업평가를 통한 재정성과관리에 해당한다.

〈그림 2-2〉 중앙행정기관 재정사업 평가체계



자료: 국무조정실 정부업무평가위원회

1) 재정사업 자율평가

(1) 개요

재정사업 자율평가는 프로그램 하부의 단위사업을 기본으로, 사업별 성과지표를 기초로 체크리스트 방식으로 수행하는 것으로, 「국가재정법」 상으로는 주요 재정사업평가¹³⁾에 해당하고 상세는 시행령에 규정되어 있다. 「정부업무평가기본법」 상으로는 일반재정사업에 대한 자체평가에 해당하지만 실제 각 부처에서 작성하는 「정부업무평가기본법」 상 일반재정사업 자체평가와 「국가재정법」 상 재정사업자율평가는 동일 사업에 대해 다른 방식으로 평가가 수행되는 별개의 평가이다.¹⁴⁾ 여기서는 「국

13) 「국가재정법」상으로 기획재정부 장관은 주요 재정사업에 대한 평가를 실시할 수 있으며, 시행령에서 기획재정부의 주요 재정사업을 부처에서 스스로 평가하도록 요구할 수 있도록 하고 이 평가를 재정사업 자율평가로 규정하고 있다.

14) 2020년 기준, 일반재정사업 자체평가와 재정사업자율평가는 평가 지표, 배점 기준, 평가위원회 구성 등 평가 방식과 평가 결과가 다르다.

가재정법」에 근거하고 기획재정부가 주관하는 재정사업 자율평가를 살펴보도록 한다. 2020년 현재 평가대상은 연구개발사업 평가, 재난안전 평가, 균형발전 평가 등 타법 근거 평가대상 사업, 소액 사업 등을 제외한 전체 성과관리 대상사업이다.

부처에서 수행하는 재정사업 자율평가 제도는 평가 대상 사업의 범위, 평가 주기, 상위평가 방식 등에 있어서 지속적인 변화가 있었다. 특히 평가 대상이 연구개발사업 포함 여부가 지속 바뀌는 등 변화가 있었다. 평가방식에 있어서도 사업을 기획재정부가 정한 공통 평가지침과 양식을 기본으로 3년 주기로 점검하고, 메타평가 방식으로 전수를 평가부처인 기획재정부에서 평가하는 방식을 도입 초기부터 2015년까지 변화 없이 유지하다가 2016년 이후 큰 변화를 주면서 제도를 운영하고 있다. 2016-2017년에는 연구개발사업을 평가대상에 포함시키고 사업의 평가주기를 매년으로 변경한 통합재정사업평가 제도를 시행했다. 그리고 2018년에는 연구개발사업을 분리하고 명칭도 재정사업 자율평가로 환원하는 한편, 공통 평가지침에 의한 양식을 폐지하여 부처의 자율성을 대폭 신장하는 한편 상위평가방식을 메타평가의 전수 점검 방식에서 80여개 주요 재정사업에 대한 핵심평가 방식으로 전환하였다.

다만 단위사업 중심의 평가체제로 인해 세부사업과 내역사업에 대해서는 평가가 어려운 점, 재난안전과 일자리사업 등 별도 사업군에 대한 전문 평가 필요성이 대두됨에 따라 재정사업 평가는 재정사업 자율평가에서 점차 분화되는 양상을 보이고 있다. 국고보조사업의 경우도 「국고보조금법」 상 2016년까지 자율평가 대상사업 중 보조사업에 대한 실효성 및 지원 필요성 등을 평가하도록 하였으나, 2016년 개정에서 평가 대상 사업을 자율평가 대상 사업에서 전체 보조사업 즉 내역사업 단위로 변경되어 평가 방식이 크게 바뀌었다. 국가균형발전 특별회계 사업 역시 2017년부터 전체 세부사업에 대해 재정사업 자율평가와 유사한 방식으로 개편되면서 이들 사업이 재정사업 자율평가 대상에서 제외되었다.

〈표 2-5〉재정사업 자율평가 주요 연혁

	06-07	08-10	11-15	16-17	18-20
주요 재정사업 평가명	재정사업 자율평가			통합재정사업 평가	재정사업 자율평가
평가대상	모든 사업의 1/3을 3년 주기로 점검			전체사업 점검(2016년은 1/2)	
상위평가명	메타 평가				핵심사업평가
평가대상	일반재정사업				
	정보화사업				
	기금사업 ¹⁾				
	연구개발사업				

	지특사업					
	국고보조사업					
비고	국가재정법 제정(06)			dBrain성과관리 시스템 오픈	재난안전, 일자리사업평가 실시	

주: 1) 복권기금 사업 제외

재정사업 자율평가의 평가문항과 배점 기준 역시 잦은 변경이 있었다. 2005년 최초 시행 후 2012년까지 7차례에 걸친 개정이 있었으며, 2012년부터 2015년까지는 정보화 사업의 가감점 항목과 배점, 환류 항목 항목 변경을 제외하면 큰 틀에서는 변화가 없이 유지가 되고 있었다.

2007년 「국가재정법」 도입으로 우리나라는 외양적으로 성과중심 재정성과관리의 틀을 완비하였으나, 성과관리의 실효성, 환경변화에 대한 적응, 평가 및 피평가로 인한 피로도 등의 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 이들 문제는 실제로 성과관리 제도가 재정의 목적달성에 기여하는지와 별도로 시행과정에서 실무적으로 발생한 문제들이었다. 먼저 성과관리 체계가 프로그램 예산 즉 정부 표준기능분류체계와 일치하지 않는다는 문제는 지속적인 일치화 노력으로 2016년에 해결되었다. 이 외에도 성과관리 제도의 실효성을 높이면서 평가 체계를 단순화하여 피로도를 해소하기 위한 노력이 2015년부터 최근까지 지속되어 왔다. 특히 이 시기의 제도 변화는 성과관리의 기본 단위인 단위사업에 대한 평가 및 환류 개선에 집중되었다.

2016년부터 2017년까지 시행된 통합재정사업평가는 성과관리 체계를 단순화하고 예산과 성과관리의 기계적 연동을 폐지, 합리적인 재정사업 구조조정이 가능하도록 하는데 목적이 있었다. 통합재정사업평가 실시 이전에도 정보화 사업을 평가대상에 포함시키는 등 성과관리 범위가 확대되고는 있었으나 연구개발사업 평가 주체가 몇차례 변화하면서¹⁵⁾ 일반 재정사업 관리 범위에 포함되지 않고 있었다. 그리고 지역사업 역시 평가 체계가 별도로 분리되어 있었다. 이에 따라 이들 사업들의 평가를 통합하여 재정사업자율평가를 통합재정사업평가로 확장하고 평가지표를 단순화하는 한편, 사업평가보고서를 성과보고서에 통합하여 작성하도록 하여 작성 부담을 크게 완화했다. 그리고 모든 재정사업에 대해 3년을 주기로 점검하도록 하는 체계에서 모든 사업에 대해 매년 점검하는 방식으로 변화하고, 2016년부터 부처 단위의 지출구조조정을 실시하되 평가 대상 사업 전체 예산의 1% 이내에서 구조조정하도록 하고 부처에서 자율적으로 세출구조조정안을 마련하도록 했다. 그리고 일률적 예산삭감 없이 예산

15) 2008년에는 기획재정부로 일원화되었으나 2012년에는 미래창조과학부로 이관되었다.

편성 과정에서 지출구조조정을 하도록 바꾸어 기관의 자율성을 높이는 한편 구조조정 결과에 따라 기관별 인센티브 및 패널티를 부여하도록 바뀌었다.

환류방식의 변화는 특히 단순 삭감 위주의 환류 방식을 다변화했다는 점에서 긍정적으로 평가받고 있다. 과거에는 평가결과가 미흡한 단위사업에 대한 일률적 삭감으로 단위 사업 이하 세부사업 중에서도 성과가 우수한 사업까지 삭감되는 일도 있었다. 그리고 미흡원인을 고려할 때 구조조정이 곤란한 사업들도 과거에는 평가를 통한 환류가 어려웠다. 통합 재정사업 평가 개편으로 성과 평가 결과 보통인 사업에 대해서도 구조조정이 실시가 가능해지고 성과가 미흡한데도 공익 상의 이유로 구조조정이 어려운 사업은 성과관리 개선대책으로 대체함으로서 각 사업의 특성을 고려한 집행 효율화가 이루어질 수 있게 되었다. 또한 서류 작성 부담을 경감하기 위해 재정사업 자율평가 보고서를 국회에 제출하는 성과보고서와 통합하도록 했다.

그러나 통합재정사업평가는 2년 시행 후 다시 과거의 재정사업자율평가 체계로 회귀하였다. 2017년 통합재정사업평가는 심층평가를 통합시행한다고 하였으나 실제로는 심층평가 대상 사업을 선정해 별도의 평가를 수행하는 등 당해연도에도 통합적인 제도 운영이 되지 못했으며, R&D평가 역시 통합 2년 만에 과학기술정보통신부 주관으로 환원된 점, 성과보고서에 자율평가를 통합하도록 하였으나 2018년부터 다시 별도 작성하는 등 실제 시행 과정에서 여러 문제점이 발생하고 대부분의 재정사업관리 제도들이 통합 이전으로 회귀했다. 다만 통합재정사업평가 시행 과정에서 도입된 환류 방식 변경은 유지되었으며, 2018년도 평가부터는 표준화된 체크리스트식 문항 자체가 폐지되었으나 재정사업자율평가보고서가 부활하는 등의 변화가 있었다.

2018년부터 변경된 성과관리는 전 사업에 대한 평가를 도입한 2017년도의 통합재정사업평가와 여러모로 대비된다. 2017년까지 유지된, 기획재정부의 전부처 재정사업 자율평가 결과에 대한 메타평가¹⁶⁾를 폐지하고 핵심사업 평가를 도입하면서 부처의 핵심사업으로 선정된 사업에 대해 집행점검, 평가 및 모니터링을 강화했다. 선정된 사업은 80개, 규모는 23.1조원으로 2018년도 총지출(428.8조원)의 5.3%에 해당한다. 핵심사업평가는 이전의 재정사업자율평가가 연 1회 수행된 것과 달리 매 분기별로 점검하고 현장 조사 등을 병행하도록 평가 수행방식을 크게 변화시켰다.

2016년 통합재정사업평가 제도로 개편되면서 지특사업, 연구개발사업이 통합되고 3년 주기의 평가를 매년 평가하는 방식으로 전환, 평가 대상이 크게 확대되는 만큼

16) 메타평가는 각 부처가 재정사업을 자율적으로 점검하되 그 평가결과가 기획재정부의 평가지침을 준수했는지를 점검하는 것이다. 점검 항목에는 부처의 성과관리계획 역시 포함되었다. 결과 우수 부처에는 인센티브를 부여하였다.

평가는 간소화되었다. 평가 지표를 기존의 11개 지표를 관리, 결과 단계의 4개 평가지표로 단순화하여, 피평가자 부담을 완화하였다. 일반재정·정보화, 연구개발, 지역사업의 평가지표를 통합하여 공통평가지표로 사용하되, 유형별 특성을 반영할 수 있도록 특성화 지표를 구성했다. 2016년, 2017년은 분야별로 실시되던 각종 재정사업 평가를 통합하여 실시하던 시기로, 부처 단위에서 종합적 평가를 실시해 자율성을 강화하고 메타평가 역시 사업별 전수확인 방식에서 평가·과정의 충실도, 평가결과 적정성 등을 검토하는 방식으로 전환되었다. 자체평가 등급 역시 5단계에서 3단계로 단순화하고, 미흡 사업 10% 삭감 등 일률적 지출구조조정을 하던것에서 탈피해 부처 단위에서 종합적인 지출구조조정을 하도록 변화하고 기관별 인센티브 및 패널티를 부여하는 등 환류 방식이 크게 변화했다.

〈표 2-6〉 재정사업 자율평가 (자체평가) 2012-2015 평가지표 및 배점

단 계	평가 항목	평가지표	2012		2013		2014		2015	
			일반 재 정	정 보 화	일반 재 정	정 보 화	일반 재 정	정 보 화	일반 재 정	정 보 화
계 획	사업 계획의 적정성	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2	2	2	2	2	2	2	2
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	3	3	3	3	3	3	3	3
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?	5	5	5	5	5	5	5	5
	성과 계획의 적정성	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5	5	5	5	5	5	5	5
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	5	5	5	5	5	5	5	5
관 리	사업 관리의 적정성	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	15	12	15	12	15	12	15	12
		(2012)3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가?	10	5	-	-	-	-	-	-
		(2013~)3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	-	-	5	4	5	4	5	4
		(2012)3-3. 사업목적을 달성하는데 있어 효율성을 제고하였는가?	5	5	-	-	-	-	-	-
		(2013~)3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	-	-	10	8	10	8	10	8
		(2012-2013)3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가?	-	8	-	-	-	-	-	-
		3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 개선하고 있는가?	-		-	6	-	6	-	3
		(2012-2014)3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가?(가/감점)	-	(3)	-	(-4)	-	(-2)	-	-
		(2015)3-정보화②. 정보시스템에 대한 정보보호기반이 마련되어있으며 관련 조치를 충실히 이행하였는가?	-	-	-	-	-	-	-	3

성과 환류	성과 달성 및 사업 평가 결과의 환류	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30	30	30	30	30	30	30	30
		(2012)4-2. 사업평가결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?	10	10	-	-	-	-	-	-
		(2013~)4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?	-	-	10	10	10	10	10	10
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10	10	10	10	10	10	10	10

자료: 기획재정부

〈표 2-7〉 2016-2017년도 통합재정사업평가 평가지표 및 배점

단 계	평 가 항 목	평 가 지 표	2016			2017
			일반재정 ¹⁾	R&D 일반	R&D 시설	전체
관 리	사업관리의 적절성	·(1-1) 예산이 계획대로 집행되었는가?	20	-	10	30
		·(1-2) 사업추진 과정에서 발생하는 문제점 및 환경변화에 대응하여 사업관리가 적절하게 이루어졌는가?	20	20	50	-
결 과	목표달성 및 성과 우수성	·(2-1) 계획된 목표는 달성하였는가?	40	40	40	50
		·(2-2) 사업의 성과는 우수하고, 사업의 내용과 방식은 효과적이었는가?	20	40	-	-
가 점	공동	·성과지표를 결과지표(R&D의 경우 질적지표)로 설정	3	3	3	-
	일반재정	예산절감 및 효율성 제고 노력	4	-	-	4
	지역발전	지역일자리창출, 연계협력 등 지역발전 성과	4	4	-	4
	정보화	정보시스템 운영 및 업무 서비스 개선 성과	4	-	-	4
	연구개발	·혁신도약형 사업에 대한 제도 마련·수행 여부	-	1	-	-
		·우수성과 100 선선정여부, 세계적 수준의우수 성과창출	-	2	-	-
		·과제평가의 질적 지표 활용률	-	1	-	4

주: 1) 정보화, 지역발전사업 포함

자료: 기획재정부

〈표 2-8〉 2017년도 통합재정사업평가 메타평가 배점

평가항목	평가지표	기준	평가항목	평가지표	기준
평가 과정의 충실도 (30)	자체평가위원회구성(10)	적절(10)	평가 과정의 충실도 (30)	자체평가위원회 구성(10)	적절(10)
		부적절(5)			부적절(5)
	자체평가위원회 운영(20) *개최실적, 위원의견수렴 및 반영여부,구체적 조정실적	우수(20)		자체평가위원회 운영(20) *개최실적, 위원의견수렴 및 반영여부, 구체적 조정실적	우수(20)
		보통(15)			보통(15)
		미흡(10)			미흡(10)
평가	평가기준 적용의 적정성	우수(20)	평가	평가기준 적용의 적정성	우수(20)

결과의 적정성 (40)	(20)	보통(12.5)	결과의 적정성 (40)	(20 점)	보통(12.5)
		미흡(5)			미흡(5)
	상대평가준수여부(20)	우수(20)		상대평가 준수여부(20)*	우수(20)
		보통(15)			보통(15)
지출구조조 정의 적정성 (30)	지출구조조정규모의적정성(10)	적절(10)	지출구조조 정의 적정성 (30)	지출구조조정 규모의 적정성 (20)	우수(20)
		부적절(0)			보통(15)
	지출구조조정노력도(10)	우수(10)			미흡(10)
		보통(7)		전략적왜곡 여부(10)	적절(10)
		미흡(4)			
	전략적 왜곡여부(10)	적절(10)			
		부적절(0)			부적절(0)
가감점	성과지표 최우수부처	+5 점	가감점	성과지표 최우수부처	+5 점
	제출기한 미준수	△5 점		제출기한 미준수	△5 점

자료: 기획재정부

2018년부터는 통합재정사업평가가 다시 재정사업 자율평가제도로 환원되면서 많은 부분이 변화했다. 연구개발사업평가, 균형발전사업평가가 독립평가로 전환되고, 재난안전평가가 신설되면서 분리되었다. 그리고 기획재정부의 메타평가를 폐지하고 메타평가에 해당하는 상위평가는 핵심사업평가로 대체되었다. 사업 부처의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 자체평가 중심으로 평가제도를 운영하도록 바뀌었으며, 통합재정사업평가 당시 도입된 부처의 자율적 지출구조조정 계획 수립 역시 폐지했다. 이에 따라 각 부처에서 작성하는 자율평가 표준양식 역시 폐지되고 각 부처에서 자체적으로 지표와 배점 기준을 설정해 평가를 하도록 바뀌었다.

〈표 2-9〉 2019년도 부처별 재정사업 자율평가 배점 예시

소관	지표	배점	소관	지표	배점
보건복지부	예산집행	30	문화체육 관광부	집행	20
	목표달성	50		성과달성도	40
	성과우수성	15		성과우수성	30
	사회적가치구현	3		자체위총평	10
	예산절감노력	2		의견수렴및협업	2
국토교통부	예산집행률	30		목표적극성	2
	계획대비 실적	10		가점	최대 6
	성과지표 적절성 적극성	10		감점	최대 6

먼저 성과계획서 성과계획서 및 성과보고서 작성의 경우, 각각의 사업 담당자가 작성, 상위 사업 담당자의 확인을 거쳐, 최종적으로 재정책임관 확인 후 기획재정부 제출한다. 상위담당자는 하위담당자 내용을 직접 수정 불가능하고 수정 보완 요청만 가능하다. 심층평가와 자율평가의 경우 보고서 작성은 dBrain을 통하지 않고 오프라인(수기)으로 작성하고 있다. 심층평가는 기획재정부의 평가사업군 등록, 소관부처는 평가대상/신청사업 등록, 기획재정부의 평가보고서 등록, 소관 부처의 보고서 확인 기능 등으로 구성된다. 자율평가는 소관 부처의 보고서 등록과 기획재정부의 보고서 검토 및 확인(메타평가) 기능으로 구성된다.

그리고 성과관리시스템은 이후 개선 요구에 따라 지속적으로 기능 추가 및 개선이 이루어지고 있다. 기능 개선의 방향은 부처와 기재부의 성과관리 편의 개선, 성과정보의 활용도를 높이기 위한 기능 개선(PI보드 도입 등), 성과정보의 양을 늘리기 위한 개선(보조사업 성과정보 탑재) 등 크게 세 가지이다.

〈표 2-11〉 성과관리시스템 기능개선 연혁

연도	개선 내용	구분
2012	성과관리시스템 오픈 및 성과계획서 작성 개시	-
2013	자율평가 작성기능을 등록기능으로 변경 성과계획서 제출 일괄처리가 가능하도록 개선	편의 개선
	세부사업 정보 연계 등 부가기능 개선	활용도 증진
2014	성과보고서 작성 개시 PI(Performance Indicator) 보드 및 집행 현황판 기능 개선	활용도 증진
2016	재정성과관리 체계와 재정사업 체계 일치 작성	활용도 증진 편의 개선
2018	국고보조금 사업에 성과지표 도입에 따라 신규 화면 개발 핵심사업평가 도입에 따라 핵심사업 선택 속성 추가	정보 확대
2019	보조금 지표 별도 수정 관리 기능 개선	편의 개선

자료: dBrain 사용자 매뉴얼

dBrain성과정보시스템은 지표중심의 데이터베이스(성과정보DB)를 가지고 있다. 성과정보 DB는 보고서 작성 과정에서 수치로 입력되는 자료(정형 자료) 중심으로 구성되어 있다. 성과정보DB의 속성은 사업 속성 일부, 지표 속성 일부가 보고서 작성 목적으로 관리되는 것이다. 사업속성, 지표속성 등은 해당 단위사업이 전년도와 같은 프로그램에 속한 경우 자동으로 로드해 차년도 성과계획 입력시 활용 가능하게 구성되어 있다. 수치로 입력되는 정보 외에 한글(HWP) 작성기 화면에서 입력되는 정보

(비정형)는 데이터베이스로 미관리하고 있다. 그리고 예산정보는 예산관리, 결산정보는 회계결산관리 업무시스템에서 자동으로 연동 추출되어 반영된다.

〈표 2-12〉 dBrain성과관리시스템 데이터베이스화 현황(2020년 기준)

구분			프로그램	단위사업	세부사업
정형 자료 (DB)	지표 입력 항목	성과 계획	프로그램 지표 목표치 지표특징(국제평가지수, 기관대표지수 등)	성과지표 목표치 실적달성도	보조사업 성과지표 목표치
		성과 보고	성과달성 현황, 목표달성 현황, 주요 성과		보조사업 성과지표 실적
	객관식 선택입 력항목	사업 정보	-	핵심사업 여부, 관리대상 미설정 사업 여부, 신규사업 여부, 조세지출 병행 여부, 분야(일반/R&D/정보화)	관리대상 미설정 사업 여부
		지표 정보	단위(% , 점 , 명), 지표성격(투입, 산출, 결과), 지표분류(정량, 정성)	단위(% , 점 , 명), 지표 성격(투입, 산출, 결과), 지표분류(정량, 정성), 지표특징(하향지표 여부)	단위사업 성과지표와 중복여부, 단위(% , 점 , 명), 분야(일반/R&D/정보화), 지표성격(투입, 산출), 지표분류(정량, 정성)
	자동연계		소속 사업 등의 예·결산 및 집행현황		
비정형 자료	성과 계획	계획/목 적	임무/비전/전략목표 프로그램 성과계획	사업 목적	-
		개요	전략목표와의 부합성	관련 예산사업 개요 (세부사업 요약)	-
			단위사업과의 연계		-
			주요사업 관리계획		-
	지표	성과지표 측정산식	지표 측정산식	지표 측정산식	
		측정방법 및 목표치 설정 근거	측정방법 및 목표치 설정 근거	-	
		자료수집 방법/출처	자료수집 방법/출처	자료수집 방법/출처	
	성과보고서		원인분석 성과 우수성 향후 개선사항	사업 개요 성과지표 목표치 및 적정성, 원인분석 사업운영의 우수성 향후 개선사항 단위사업별 재정사업 자율평가 결과	-

정형자료: 지표화되어 있으며, 1회 입력 시 첨부 서류 등이 자동으로 업데이트

정형자료 중 지표 입력항목: 수기로 입력하며, 전년도 작성 내용 조회 및 연동 가능

속성항목 중 사업: 해당 사업에 대해 선택식으로 기입할 수 있는 항목

속성항목 중 지표: 입력된 지표에 대해 선택식으로 기입할 수 있는 항목

비정형자료: 업무용 PC에 HWP가 설치되어야만 입력가능한 항목

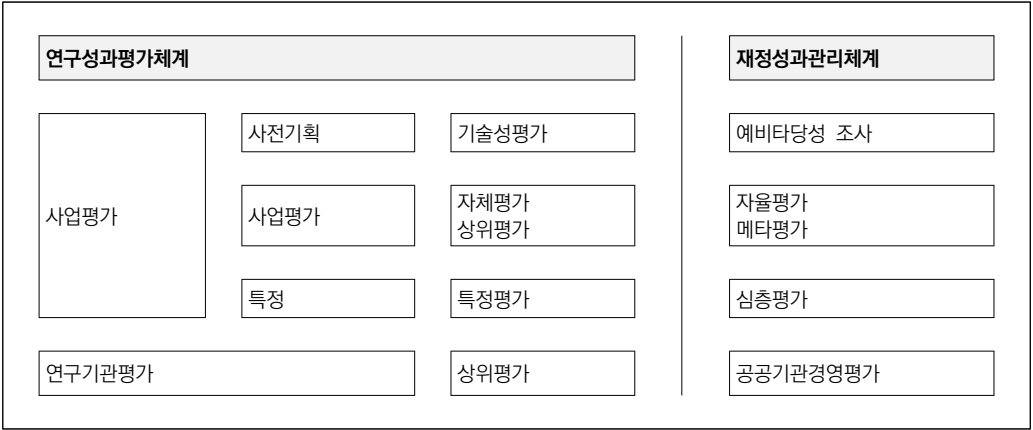
자료: dBrain 사용자 매뉴얼

2) 연구개발사업평가

(1) 개요

국가연구개발 성과평가 제도는 1990년도에 처음 도입되었고, 2005년 「연구성과평가법」 제정을 통해 법제화되었다. 국가연구개발사업에 대한 2005년도 성과관리제도는 성과지표의 설정, 관리 정도에 국한되었으나, 2008년도에 심층평가에 해당하는 특정평가를 도입하여, 「국가재정법」의 재정성과관리와 유사한 체계를 가지게 되었다.

〈그림 2-4〉연구성과평가체계와 재정성과관리체계 비교



자료: 기획재정부

현행 제도 상에서 연구성과평가체계는 과학기술정보통신부가 주관하지만, 「연구성과평가법」의 개정에 따라 국가연구개발 사업에 대한 평가 주체는 시기에 따라 변화해왔다. 2008~2010년에는 「연구성과평가법」의 중간평가, 특정평가를 「국가재정법」과 시행령 상의 재정사업 평가, 심층 평가로 보고 재정성과관리체계에 통합하여 실시했으나, 연구개발사업의 특수성이 인정되어 2011년부터 재정성과관리로부터 독립되어 실시하고 있다. 「국가재정법」 시행령 3조는 재정사업 평가를 국가연구개발사업에 대한 평가로 대체할 수 있도록 규정하고 있다.

〈표 2-13〉국가연구개발사업 평가 주체 변화

	05-07	08-10	11-12	13-16	17 이후
평가주체	국가과학기술위원회	기획재정부	국가과학기술위원회	미래창조과학부	과학기술정보통신부

자료: 오현환, 2020

국가연구개발사업의 자체평가와 상위평가의 점수 배점 항목과 기준은 시기에 따라, 그리고 사업유형을 어떻게 나누느냐에 따라 변화해왔다. 2011~2013년은 배점 항목은 같으나 사업 유형 분류를 다르게 가져감에 따라 배점이 달라졌다. 2014~2016년은 매년 배점항목과 기준, 사업 분류가 달랐다. 2017년 이후에는 사업 유형 구분과 배점항목과 기준을 변동시키지 않고 있다.

〈표 2-14〉2011~2013년 간 국가연구개발사업 평가 항목 및 기준

	2011	2012	2013
계획타당성	17.5	12.5	12.5
계획적절성	12.5	12.5	12.5
집행적절성	15	15/30/15	75/75/45/60
성과달성및평가결과활용	55	60/45/60	30/15

자료: 과학기술정보통신부

〈표 2-15〉2014~2016년 간 국가연구개발사업 평가 항목 및 기준

항목	2014	항목	2015	항목	2016
목표달성	40/50	계획타당성	5/5/5	예산집행율	-/10
사업성과우수성	30/-	환경변화사업관리	10/10/10	사업관리	20/50
관리활용체계적절성	10/20	계획 대비 추진 / 모니터링	-/15/40	성과목표달성도	40/40
활용확산계획적절성	20/30	성과목표달성	30/25/30	성과 우수성	40/-
		성과우수성	35/25/-	가점	6/3
		사업효과성	10/10/-		
		평가결과 반영	10/10/15		

자료: 과학기술정보통신부

〈표 2-16〉 2017년 이후 국가연구개발사업 평가항목 및 기준

사업 구분	평가부문	평가지표	배점
일반사업	성과목표달성도	계획된 성과목표는 달성하였는가?	30
	성과우수성	성과분야별 성과 및 대표성과는 우수한가?	50
		종합적 분석결과 사업 효과성이 입증되었는가?	20
시설장비사업	사업관리	사업이 계획대로 추진되었는가?	30
		사업 추진 실태를 정기적으로 모니터링하여 사업 개선에 활용하였는가?	30
	성과목표달성도	계획된 성과목표는 달성하였는가?	40

〈표 2-17〉 국가연구개발사업 평가 사업 유형 분류

2012	2013	2014	2015	2016 이후
일반	일반	일반	일반	일반
소액	소액			
시설	시설	시설	시설	시설
	국방		국방	

자료: 과학기술정보통신부

(2) 시스템지원: 국가과학기술정보서비스NTIS

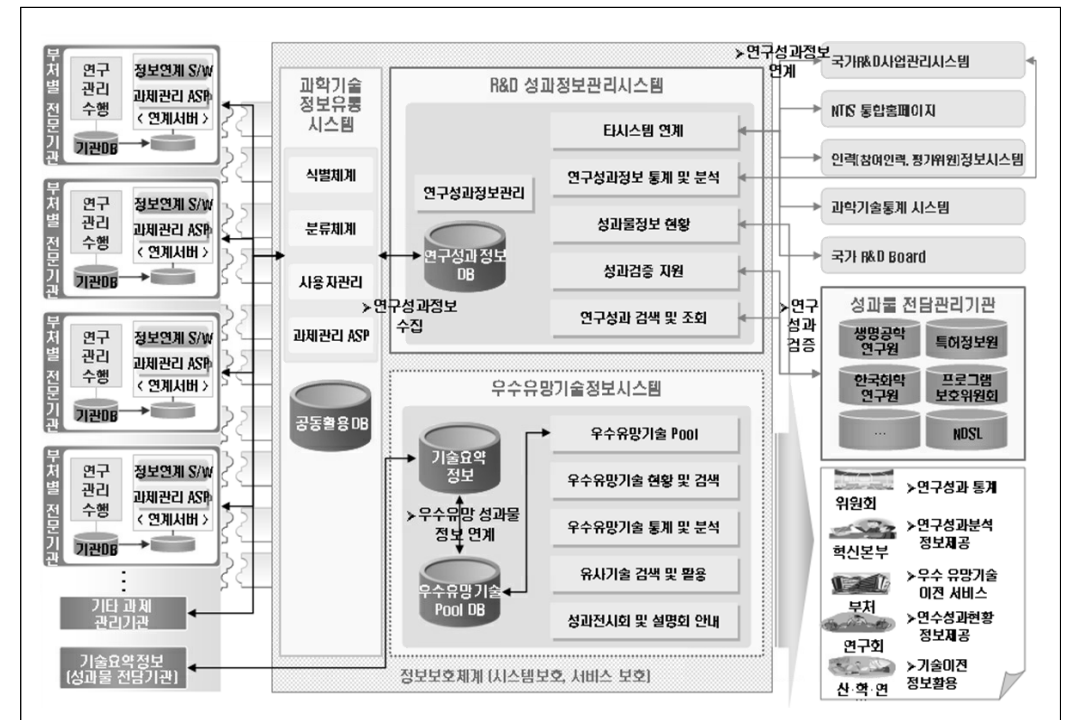
국가연구개발사업평가를 위한 지원시스템은 국가과학기술지식정보시스템(National Technology Information System. 이하 NTIS)이다. NTIS는 「연구성과평가법」 제14조에 근거하고 있으며, 부처의 성과정보 데이터베이스를 연계·활용하도록 되어 있다.¹⁸⁾ NTIS는 한국과학기술정보연구원이 총괄주관하며, 성과종합관리지원 하위모듈에서 성과정보관리, 성과관리 업무를 수행하고 있다. R&D성과정보시스템은 국가R&D연구성과를 종합 분석, 관리하는 모듈, 우수유망기술정보서비스는 국가R&D사업 결과로 산출된 연구성과의 체계적 관리와 공동활용 및 사업화 촉진을 위한 모듈이다. 이 성과정보시스템은 한국과학기술기획평가원이 주관하는 R&D사업관리시스템과 연계되어 관련 정보를 관리한다.

NTIS는 자체평가와 상위평가를 위한 전략과제 관리, 성과관리, 지표 관리, 사업별 보고서 등록 기능을 가지고 있다. 단, NTIS의 성과관리 대상 과제는 세부사업이 기준

18) 「연구성과평가법」제14조(연구성과 데이터베이스 구축 등) ①중앙행정기관의 장 및 연구회는 소관 연구성과를 체계적으로 관리하고 효율적으로 활용하기 위하여 노력하여야 한다. ② 중앙행정기관의 장 및 연구회는 소관 연구성과에 대한 데이터베이스를 구축하고, 과학기술정보통신부장관이 정하는 국가과학기술종합정보시스템과 연계·활용하도록 하여야 한다. 다만, 국방상 또는 국가안전보장상 기밀을 요하는 사항인 경우에는 그러하지 아니한다.

이므로, dBrain 성과관리시스템의 단위사업 지표와 보고서와는 일치하지 않는 체계를 가지고 있다. 그리고 성과지표의 경우 보고서 작성을 위한 목표치 입력 기능만 가지고 있으므로, dBrain처럼 실적치를 입력하고 자동으로 달성률을 계산해주는 방식은 아니다. 이와 같이 입력된 정보와 보고서는 NTIS홈페이지 성과정보에서 조회할 수 있다.

〈그림 2-5〉 국가과학기술종합정보시스템(NTIS) 성과정보관리시스템 구성도



자료: 한국과학기술정보연구원. 2008

NTIS는 dBrain과는 독립된 재정사업의 성과관리 업무 지원시스템을 가지고 있다. 기본적으로 NTIS의 성과관리는 「국가재정법」상 성과관리와 동일하게 성과계획-사업평가의 절차를 가지고 있으며, 유사한 항목을 데이터베이스화하고 있다. 다만 각 부처별로 모든 사업의 평가결과 파일을 업로드하는 dBrain과 다르게, 평가결과 보고서를 사업별로 올리고, 평가결과인 점수와 등급을 데이터베이스화하여 시각화해 보여준다는 차이가 있다. 그리고 dBrain에는 없는 평가위원 구성 및 이력관리가 이루어지고 있는데, 평가위원 풀을 좀더 세세히 관리하기 위한 목적인 것으로 보인다. 즉 전반적인 성과관리 업무 지원 기능은 dBrain보다는 충실하게 구성되어있어보이지만, NTIS

홈페이지에서 사업별 전략목표, 성과목표는 조회가 되나 성과지표는 조회가 되지 않는 것으로 보아 성과지표 데이터베이스 관리는 dBrain 수준으로 이루어지지 않는 것으로 보인다.

〈표 2-18〉 NTIS 성과관리 업무 담당자 입력 항목

구분	항목	저장형태
성과계획	전략목표, 성과목표, 단계별 성과목표	TEXT DB
	성과지표, 가중치	수치형 DB
	성과계획서	텍스트 파일
사업평가	보고서	텍스트 파일
	평가결과(등급, 점수)	수치형 DB
평가위원	위원회 구성	TEXT DB
	평가위원 이력(성별, 소속기관, 전공 등)	TEXT DB

자료: 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원. 2020.

3) 국가균형발전사업 평가

(1) 개요

국가균형발전사업 평가는 국가균형발전특별회계 사업의 추진실적을 평가해 성과제고, 자원의 효율적 배분과 사업추진의 효율화를 위해 도입되었다. 균형발전사업 평가는 「국가균형발전특별법(이하 균특법)」 제9조에 근거하여 수행되고 있으며, 2005년 동법 제정 및 특별회계 설치와 함께 시작되었다. 최초 도입 시점에서는 산업자원부 주관(2005~2006), 이후 행정안전부·지식경제부 주관(2007~2008) 시기를 거쳐 국가균형발전위원회(균발위)에서 2009년부터 평가를 실시, 이후 2016~2017년 통합재정사업평가에 통합되어 실시되다가 2018년에 다시 독립하여 균발위에서 평가를 실시하고 있다.

2018년 통합재정사업평가에서 분리되어 평가를 실시하고 있지만, 평가 제도, 배점 항목 등은 매년 변화하고 있다. 지원계정(전 경제발전계정) 사업의 경우 2018년에는 균발위에서 직접 평가하는 방식이었으나 2019년부터는 균발위는 상위평가를 수행하고 부처, 지자체는 자체평가를 하는 방식으로 변화하였으며, 2020년에는 자체평가 배점항목을 14개에서 10개로 줄이는 등 평가를 간소화했다. 상위 평가 역시 2019년에는 각 평가 항목마다 배점을 두었으나 2020년에는 적절, 부적절 등 평가 결과가 간소화되었다. 사업은 신규사업, 계속사업으로 구분하며, 계속사업의 사회적가치 배점 항목이 높도록 설정되어 있다. 자율계정(전 생활기반계정) 사업은 2018년부터 자체평가-상위평

가 체계를 유지하고 있으나, 2020년에 상위 평가의 배점 항목을 간소화하는 등 변화가 있었다.

〈표 2-19〉 균형발전사업 지원계정 2018~2020년도 자체평가 배점

구분	지표명	배점		지표명	배점
		2018	2019		2020
사업기획	상위계획 부합성	10/5	10/5	사업기획타당성	20/10
	사업내용 부합성	10/5	10/5	사업목표와 내용연계	15/5
	사업내용 구체성	10/5	10/5	추진계획구체성	15/5
	전략 구체성	10/5	10/5		
사업집행	예산집행체계 합리성	10/5	10/5		
	예산집행여부	10/5	10/5	예산집행률	10/10
	환류 모니터링 체계구축	5/5	5/5	환류체계 적절성	10/5
	모니터링 결과 활용 적절성	5/10	5/10		
	평가결과 조치적절성	-/5	-/5	지적에 대한 조치 적절성	-/5
사업성과	목표설정합리성	10/15	15/15	목표설정 합리성	20/10
	목표달성도	10/15	15/15	달성도	10/15
	지역경제기여도	5/10	-/10	사회적가치	-/25
	상생발전기여도	5/10	-/10		
	감점	-5	-5	감점	-5

자료: 국가균형발전위원회

〈표 2-20〉 균형발전사업 지원계정 2019~2020년도 상위평가 배점

	2019		2020	
구분	지표명	배점	지표명	배점
평가과정	평가위 구성 적절성	10	평가위 구성 적절성	적절/부적절
	평가위 운영적절성	10	평가위 운영적절성	적절/부적절
평가결과	성과계획서의 반영도	10	계획서 반영도	적절/부적절
	평가등급 부여적절성	40	평가등급 부여적절성	적절/부적절
	평가등급과 평가의견 부합성	20		
	등급배분 기준 준수여부	10	등급배분 기준 준수여부	적절/부적절
	감점	-5		

자료: 국가균형발전위원회

〈표 2-21〉 균형발전사업 자율(생활) 계정 2018-2020년도 자체평가 배점

	2018	2019	2020
계획수립 적절성	20/5	20/5	20/5
내역사업 우선순위 적절성	20/5	20/5	20/5
추진체계 구축 적절성	20/15	20/15	20/15
추진체계 운영 효율성	20/15	20/15	20/15
목표달성도	15/40	20/40	20/35
사회적가치	5/20	-/20	-/25
감점	-5	-5	-5

자료: 국가균형발전위원회

〈표 2-22〉 균형발전사업 자율(생활) 계정 2018-2020년도 메타평가 배점

2018		2019		2020	
지표명	배점	지표명	배점	지표명	배점
자체평가위 구성적절성	10	자체평가위 구성적절성	10	자체평가위 구성적절성	10
자체평가위 운영적절성	10	자체평가위 운영적절성	10	자체평가위 운영적절성	10
성과계획서 반영도	15	성과계획서 반영도	15		
평가등급부여 적절성	30	평가등급부여 적절성	30	평가등급부여 적절성	45
평가의견 부합성	5	평가의견 부합성	5		
등급배분 기준 준수	15	등급배분 기준 준수	15	등급배분 기준 준수	15
지출구조조정 적정성	5	지출구조조정 적정성	5	지출구조조정 적정성	10
사업구조조정 적절성	10	사업구조조정 적절성	10	사업구조조정 적절성	15
감점	-5	감점	-5	감점	-5

자료: 국가균형발전위원회

(2) 시스템지원: 국가균형발전복합플랫폼NABIS

균형발전사업 평가를 지원하기 위한 시스템은 현행은 국가균형발전포털 REDIS이며, 2020년부터는 국가균형발전 복합플랫폼 NABIS(NATional Balanced-development Information System)로 대체할 예정이다. REDIS, NABIS는 「균특법」 제13조 51)항에 근거해 설치, 운영되고 있다. REDIS는 자율계정의 성과지표 관리기능을 가지고는 있으나 지원계정은 사업정보 입력, 부처 제출 자료 입력 및 관리만 가능한 상태이다. 그리고 REDIS의 경우 관련 평가결과를 공개하는 기능은 별도로 갖추고 있지 않다.

19) 국가균형발전위원회는 제1항에 따른 종합평가를 효율적으로 수행하기 위하여 국가균형발전사업에 대한 정보시스템을 구축하고 운영하여야 한다.

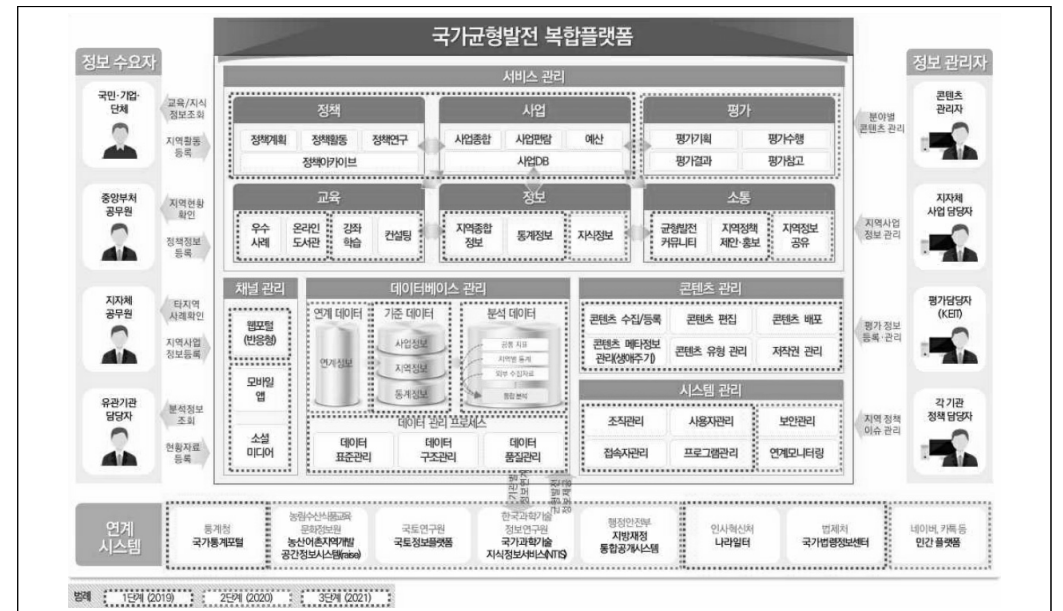
〈그림 2-6〉 현행 국가균형발전포털(REDIS) 평가지원기능



자료: 한국산업기술평가관리원. 2019.

NABIS 2차 사업에서는 사업평가, 지식정보, 지역정보 공유 등의 기능이 추가될 예정이다. NABIS 2단계 구축으로 갖추게 되는 평가기능은 평가기획, 평가수행, 평가결과, 평가참고 항목으로 구분되며, 데이터베이스 구축 및 관리기능이 크게 강화된다.

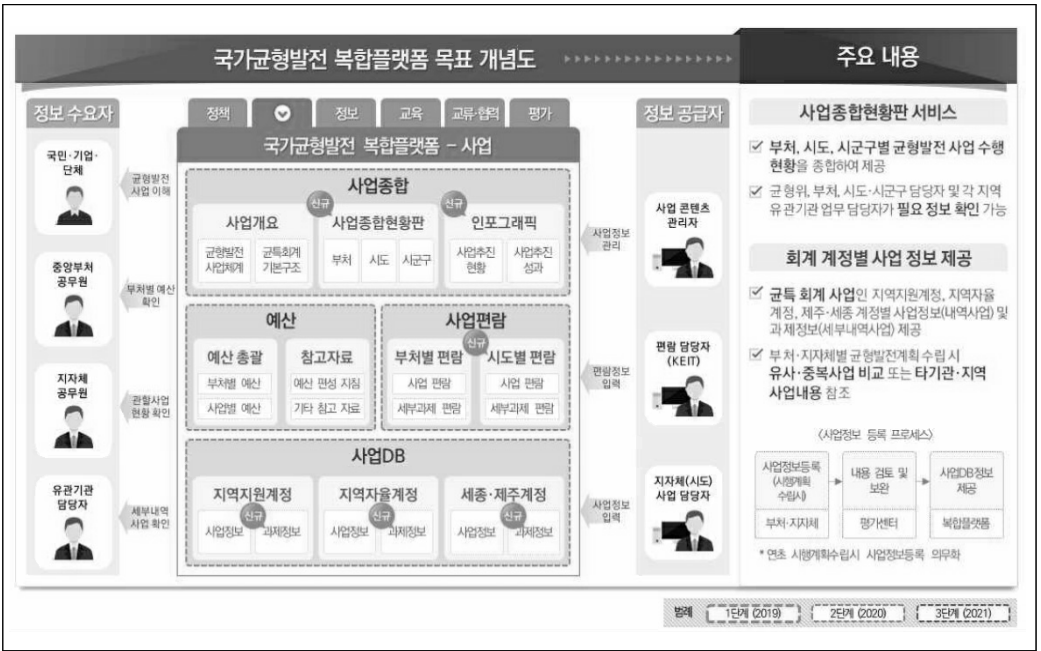
〈그림 2-7〉 국가균형발전 복합플랫폼 NABIS 목표 시스템 개념도



자료: 한국산업기술평가관리원. 2019.

현재 구축된 사업정보 관리는 회계 계정별 세부과제 편람, 내역사업 현황 정보 등이다. NABIS가 개통함에 따라, REDIS는 2019년까지의 사업정보만을 공개하며, 2020년 이후의 사업정보는 NABIS에서 조회할 수 있다.

〈그림 2-8〉 국가균형발전복합플랫폼 NABIS 사업정보 관리 개념도



자료: 한국산업기술평가관리원, 2019.

4) 일자리사업 평가

(1) 일자리사업평가 개요

재정지원 일자리사업(이하 일자리사업)은 2020년 예산 기준 165개 사업 25.5조원으로, 2010년 이후 증가율은 12.0%로 총지출 증가율(6.4%, 본예산 기준)을 크게 상회하는 수준으로 증가하고 있다. 재정지원 일자리사업의 목적은 노동시장 불확실성 대응과 민간 노동시장 활력제고와 취약계층 지원에 있으며, 이에 대한 평가는 「고용정책기본법」 제13조의 2항 6호에 근거하고 있다.

재정지원일자리 사업에 대한 사업 평가 제도는 2016년에 수행한 기획재정부 주관 재정사업 심층평가의 개편 일환으로 도입되었다. 이에 따라 전부처 일자리사업을 일모아시스템으로 통합관리하고, 16년 말 성과관리 시범지표 개발을 거쳐 2017년부터 모든 일자리사업에 대한 현장모니터링, 성과지표 설정 및 산출, 고용영향평가 등을 추진했다. 2017년도 수행분에 대한 2018년도 일자리사업 평가는 성과평가와 고용영향평

가로 구분되며, 이 중 성과평가는 고용보험DB, 일모아시스템 워크넷의 정보, 각 부처 제출자료 등을 매칭하여 주요 지표를 점검하는 방식으로 수행되었다. 2019년도 평가에 있어서는 참여자 만족도와 예산 집행률을 평가에 반영하는 등 평가 방식은 매년 개선되고 있다.

일자리사업에 대해서는 개별 부처에서 자체적으로 지표를 설정하고 관리, 점검하는 방식이 아니라 평가와 관련된 데이터베이스와 전산망을 운영하고 있는 한국고용정보원에서 전담 수행하고 있다. 아래와 같은 사업별 평가 지표들은 대부분 고용보험데이터베이스, 워크넷 참여자 정보를 바탕으로 하고 있으며, 추가로 필요한 자료가 있는 경우 부처에서 제출을 받고 있다. 즉 개별 사업 유형별로 공통지표에 대한 목표치는 없으며, 개별 사업들에 대해 공통지표를 기준으로 사후평가만을 하는 방식으로 수행되며, 사업 평가관리를 위한 별도의 지표 데이터베이스나 업무 지원 시스템은 구축되어있지 않은 것으로 보인다.

〈표 2-23〉 2018년도 재정지원 일자리사업 평가 지표

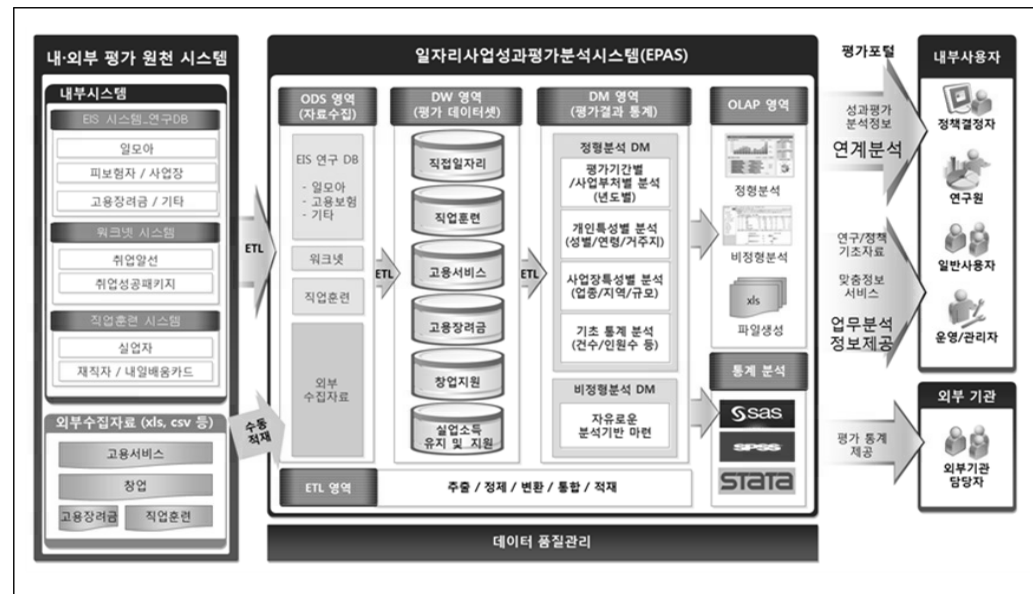
사업군	지표 구분	지표명	사업군	지표 구분	지표명
직접일자리	공통지표	참여자만족도	고용서비스	공통지표	취업률
		취약계층참여율			고용유지율
		반복참여율			알선취업률
	특성지표	취업률		개별지표	취업소요기간
		고용유지율			임금수준
		취업소요기간			
		임금수준	고용장려금	공통지표	고용유지율
		동일사업장 재취업률			고용증감률
					기업생존률
					참여자성비
직업훈련	구직자훈련 직업훈련	취업률	창업지원	공통지표	고용증감률
		동종분야 취업률			기업생존률
		고용유지율			임금수준
		취업소요기간			유효창업률
		임금수준			
	재직자훈련	임금변화율			
		고용유지율			
	일학습병행	임금수준			
		중도탈락률			

자료: 한국고용정보원, 2018.

(2) 시스템지원

고용정보원(2018)은 평가에 사용되는 고용보험 행정자료는 고용성과를 분석하는데 한계가 있으므로, 안정적 평가체계를 갖추기 위해 정형화된 자동화 시스템 구축을 제안하고 있다. 부처에서 사용하는 일모아시스템에서는 담당부처의 사업현황과 성과 지표 관리가 이루어지고 있지 않고 있는데, 이는 재정지원 일자리사업 효율화가 성과 목표-지표와 사후보고라는 일반적인 성과관리의 틀에서 이루어지고 있지 않은 특성에 기인한다.

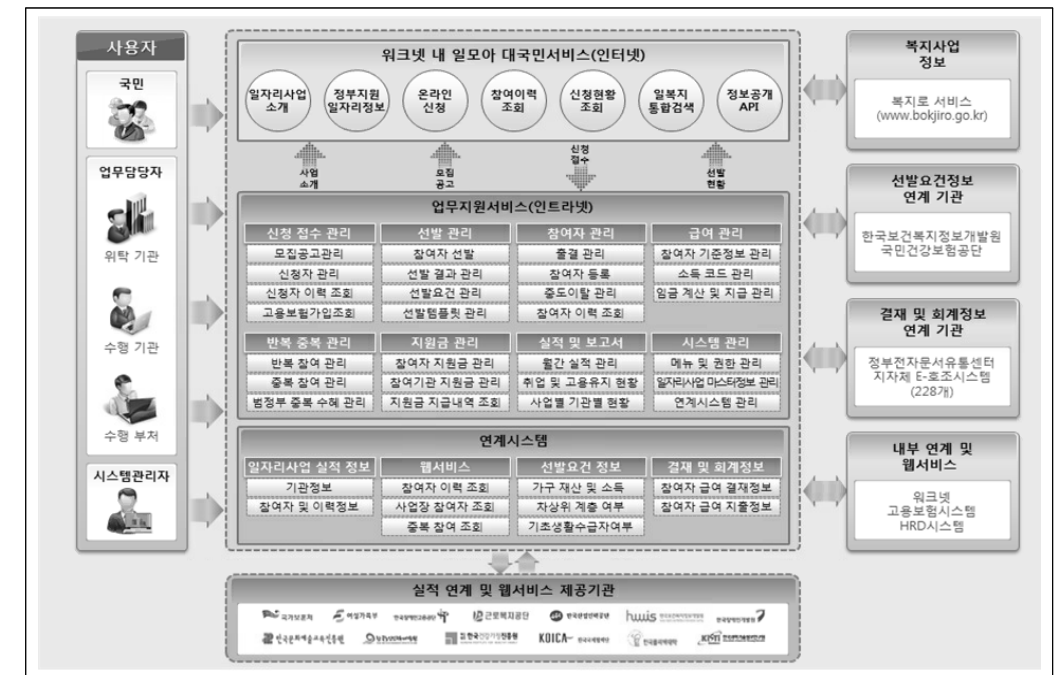
〈그림 2-9〉일자리사업 평가용 전산망(가칭) 목표 시스템 구성도



자료: 한국고용정보원, 2018.

일모아시스템은 크게 신청접수/선발/참여자 관리, 그리고 재정성과관리/실적관리 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 일자리사업 전반의 행정처리를 위해 구축된 시스템이지만, 대부분의 실적정보들이 시스템 연계를 통해 수집되지 않고 수기로 입력, 관리되는 문제가 있으며, 성과 지표 관리 기능이 구현되어있지는 않고 있다.

〈그림 2-10〉일모아시스템 구성도



자료: 한국고용정보원, 2017

5) 재난안전사업평가

(1) 재난안전사업평가 개요

재난안전사업의 평가는 재난 및 사고 발생을 예방·차단하고 재난 및 사고 발생 시 신속한 대응을 도모하기 위한 재난안전사업의 관리체계 일환으로서 2016년 도입되었다. 재난안전사업은 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에 정의되어 있으며, 이에 대한 평가는 제10조의3을 통해 이루어진다.²⁰⁾ 큰폭으로 해마다 증액되는 일자리 사업 예산과 달리, 재난안전 사업의 연도별 예산 규모는 13~15조 원 사이 규모를 유지하고 있다.

재난안전사업 평가는 2016년도 수행사업을 2017년에 시범 평가한 후, 2018년 평가(2017회계연도 사업 평가)를 정식으로 실시했다. 행정안전부가 주관하는

20) 「재난 및 안전관리기본법」제3조 3. “재난관리”란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다. 4. “안전관리”란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다. 제10조의3 ① 행정안전부장관은 매년 재난 및 안전관리 사업의 효과성 및 효율성을 평가하고, 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보해야 한다. ③ 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 평가결과를 다음 연도 재난 및 안전관리 사업에 반영하여야 한다.

재난안전사업 평가는 2014년 세월호 사고 이후 재난 및 안전관리 혁신의 일환으로 예산 전문성과 효과성을 제고하기 위해 도입되었다. 대상 층위는 세부사업이며, 매년 R&D사업, 인건비·경비성 사업을 제외한 모든 사업에 대해 전수 평가를 수행하고 있다.

재난안전사업 평가는 기획재정부가 주관하는 재정사업 자율평가제도와 사업평가 대상²¹⁾다른 것을 제외하면 거의 동일하며, 국가연구개발사업 평가와도 특정평가가 없다는 점을 제외하면 동일하다. 즉 행정안전부가 제시한 평가지침을 따라 각 부처에서 자율평가를 수행한 후, 행정안전부가 메타평가를 실시해 상하위 10개 사업을 별도 선정하고 평가 결과를 기획재정부에 제출하면, 기획재정부는 이 평가결과를 예산에 반영하는 절차를 따르고 있다.

〈표 2-24〉 2016, 2017년도 재난안전사업 평가 항목

2016			2017		
구분	평가항목	배점	구분	평가 항목	배점
계획	사업의 필요성	15	관리	사업 운영 효율성	30
	성과지표 적절성	20	결과	성과목표 달성도	50
결과	성과목표 달성도	30		성과 우수성	20
	사업 효과성	20		가점	4
	환류	15			
가점	결과지표관리	5			

자료: 한국행정연구원. 2019.

다만 비교적 최근에 도입한 평가제도인 만큼, 매년 평가항목과 배점이 큰폭으로 변화하고 있는 점은 다른 평가와 다른 부분이다. 2017년까지만 해도 성과목표 달성도 중심의 간소한 평가항목을 가지고 있었으나, 2018년은 14개로 평가항목이 세분화되었다. 2019년 평가는 이를 다시 간소화하여, 목표달성도와 성과우수성 중심의 평가항목을 가지고 있다.

21) 자율평가는 단위사업, 재난안전사업 평가는 세부사업이다.

〈표 2-25〉 2018, 2019년도 재난안전사업 평가 항목

2018			2019		
구분	평가항목	배점	구분	평가항목	배점
계획	관리과제 구성 적절성	6	자체평가	예산집행률	10
	성과지표 적절성	6		사업목표와 내용간 연계성	5
	성과지표 목표치 적절성	5		지적사항 반영 및 환류	5
	사전조사 적절성	5		목표 달성도	20
	현장의견수렴	5		사업성과 우수성	10
	계획 충실성	8	피해유형별 평가	정책적 중요도	20
집행	추진일정	7		목표 적절성	5
	지표 달성도	10.5		성과우수성	25
	전략적 대응성	7.5			
성과 및 환류	성과 발생여부	12.5			
	지적사항 개선	6			
	사후 정책 기여	6			
	향후 기대효과	6			
	환류계획 충실성	9.5			

자료: 한국행정연구원. 2019.

(2) 시스템지원

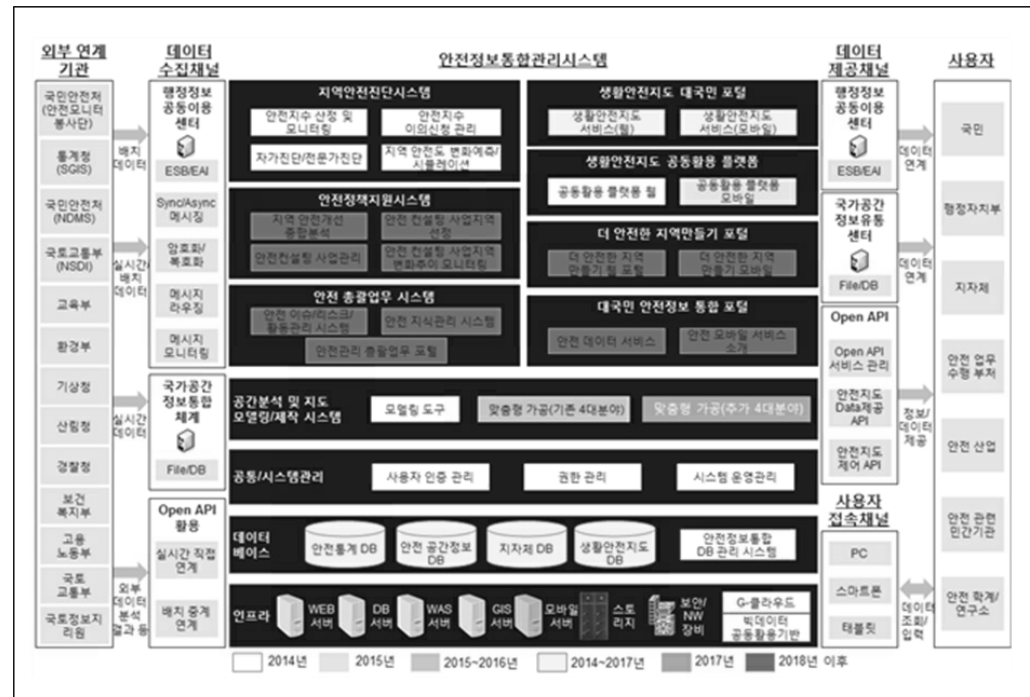
재난안전사업의 경우는 평가를 위한 시스템 지원이 없다는 점은 일자리사업 평가와 같다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 의해 구축된 정보시스템은 안전정보통합관리시스템(Safety Information Integration Management System. 이하 SIIMS)이다. 이 시스템은 그러나 최초 목표 시스템 중 지역안전진단시스템, 생활안전지도 서비스, 데이터베이스 시스템만 구축되어 있고 정책지원시스템, 안전총괄업무시스템은 미구축 상태이다. 데이터베이스는 대국민 안전정보를 중심으로 구축되어 있고 성과지표를 추출하거나 지표를 관리할 수 있는 별도의 시스템 역시 구축되어 있지 못하고 있으며, 보고서 제출과 점검은 시스템이 아닌 수기 작업을 기반으로 수행되고 있다.

SIIMS, 재난안전사업 평가 모두 「재난안전법」에 근거하고 있으나, 재난안전사업 평가 업무 시스템 지원에 대한 법적 근거는 미비한 상태이다. 재난안전사업 주관 부처는 행정안전부이지만, 평가 시행 전담기관은 한국행정연구원(정부출연연구기관), 안전정보통합관리시스템은 국립재난안전연구원(책임운영기관)으로 분산되어 있다.²²⁾

22) 단, 연구개발사업 평가도 이처럼 분리되어 있으면서도 평가업무를 위한 시스템 지원은 갖추어진 상태이다.

무엇보다 SIIMS는 GIS에 기반한 시스템 위주로 구성되어 있고 재정사업인 재난안전사업의 정보관리, 세부사업 또는 내역사업 관리를 위한 시스템이 없다. 재난안전사업은 세부사업으로 편성, 관리되고 있는 만큼, 재난안전 사업 예산 편성과 모니터링은 거의 전적으로 dBrain에 의존해야 하지만, 집행 현황을 연계하여 별도 보관하거나 평가결과를 저장하는 기능 등도 존재하지 않는 것으로 보인다.

〈그림 2-11〉 안전정보통합관리시스템 SIIMS 목표 시스템 개념도



자료: 행정안전부·국립재난안전연구원. 2017.

6) 국고보조금 관리제도와 연장평가

(1) 국고보조금 관리제도 개요

국고보조금은 넓은 의미로는 국가가 국가 이외의 주체에게 특정 업무수행을 재정 상으로 지원하기 위한 보조금의 한 종류이다. 현행 법률 상으로는 「보조금 관리에 관한 법률(약칭 보조금법) 제2조에 의해 “국가 이외의 자가 수행하는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 않고 교부하는 급부금”으로 정의되는 보조금에 해당하며, 국고보조금은 「국가재정법」 제54조, 「지방재정법」 제23조를 통해 신청 및 교부된다. 국고보조금이 「보조금법」과 「국가재정법」에서 모호하게 규정된 것과 달

리 「지방재정법」에서는 중앙관서를 거쳐 신청하고 교부받는 보조금으로 자치단체 간에 교부하는 보조금은 물론 국가와 지방자치단체의 상호 이해관계가 있는 경우에 대한 국가 부담금과 구분하고 있다. 다른 이전재원과 비교 시 급부성 관점에서, 민간·자치단체 이전 중 위탁/대행사업비, 연금지급금, 보험금·이차보전금 등 이전금액 등과 구분된다. 그리고 재정성과관리 주체와의 관계에 있어서는 재정적 결합이 있는 지방자치단체 또는 교육청으로 교부하는 지방교부세 및 지방교육재정교부금과 구분되며,²³⁾ 「국가재정법」 제12조 의해 공공목적 달성을 위해 법률에 근거를 두고 민간 또는 공공기관에 반대급부 없이 지원하는 출연금과 구분된다.

국고보조금은 현행법상으로는 위와 같이 정의되며 다른 이전재원과 구분되고는 있지만, 기금과 마찬가지로 상당히 오랜 기간에 걸쳐 현재와 같은 개념이 정립되었다. 보조금 제도는 1963년 제정된 「보조금관리법」과 「지방재정법」에 근거를 둔 것이 효시로 다른 종류의 이전재원에 비하면 법적 정의가 비교적 이른 시기에 이루어진 편이다.²⁴⁾ 그러나 최초 도입 당시에는 국고보조금을 각 중앙관서를 통해 신청·교부하고 보고하도록 하게 하고, 지방자치단체의 보조금도 필요성이 인정되는 경우 교부하는 것으로 하였을 뿐 별도의 관리 체계는 없었다. 1986년 「보조금관리법」이 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」로 전면개정되면서 보조사업 예산의 편성, 교부신청과 결정, 사업 수행과 반환 등 관리절차 규정이 강화되었지만 교부 신청 양식을 개별 관서에서 결정할 수 있었고 사업 실적 보고 역시 개별관서에서 취합하는 수준에 머물러 있었다.

이처럼 단일 법적 근거 하에서 개별적으로 수행되던 국고보조금은 노무현 정부 시기 지방 분권 제도 혁신의 일환으로 제도가 크게 개선되었다. 2004년에는 「지방양여금법」 폐지 및 「국가균형발전특별법」 제정으로 자치단체에서 선택적으로 보조금을 신청해 교부받을 수 있는 포괄보조금이 도입되었으며, 2006년 「지방재정법」 개정으로 그동안 시행령에 규정되었던 행정자치부(현 행정안전부)의 국고보조 신청 단일창구 역할이 명문화되었다. 2011년 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」이 「보조금 관리에 관한 법률」로 전면 개정되면서 「국가재정법」상의 성과중심 재정 운용 기조를 맞추기 위해 국고보조사업 운용평가를 도입하고 재정사업 성과관리와 연동하도록 했으며, 보조사업자 자체 수행점검을 도입하는 등 집행 과정 및 사후 관리 제도들이 크게 강화되었다. 2016년 개정으로 국고보조사업에 대해 일괄적으로 3년의

23) 각각 「지방교부세법」, 「지방교육재정교부금법」에 근거하고 있다.

24) 출원금의 경우는 개별 법령에 근거하고 있었고 통일된 규정이 없었다. 2000년 「과학기술기초법」, 2007년 「국가재정법」을 통해 관리가 명문화되었다.

일몰 기한을 설정하고 3년마다 연장평가를 받도록 평가제도가 변경되었다. 그리고 「국가균형발전특별법」 상 시행계획평가를 국가균형발전특별회계 사업과 연계하도록 하고 예산 편성 시 이를 반영하도록 하고 있다. 그리고 2016년부터는 「보조금 관리에 관한 법률」 상 보조사업자의 점검 결과를 행정안전부에서 취합, 공개하도록 자체 수행점검제도가 강화되었다.

〈표 2-26〉 보조사업 관리체계 시기별 주요 내용

연도	관리 제도	법령
1963	지급절차 단일화 수행상황과 실적을 소관 중앙관서로 보고	보조금관리법
1963	국가가 지방자치단체로 재정사정 상 필요성 인정시 예산 범위 내에서 교부	지방재정법
1975	자치단체 보조금의 국고보조 비율 도입	지방재정법
1986	보조금 예산 편성권을 예산당국(당시 경제기획원)으로 변경 보조금 범위에 부담금을 포함	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
1988	자치단체 보조금을 국고보조와 지방보조로 구분	지방재정법
2004	지방양여금 폐지 시행계획의 평가와 예산연계 포괄보조금신설	국가균형발전특별법
2006	자치단체 보조금 신청 절차 단일화	지방재정법
2007	재정사업 성과관리 제도 도입	국가재정법
2011	법령 명칭 변경(보조금 예산 및 관리에 관한 법률→보조금 관리에 관한 법률) 기금사업에 대한 보조금법 적용 보조사업 운용평가 도입 보조사업자의 자체 수행점검 제도 도입 보조사업 관리체계의 개선 조항 신설	보조금 관리에 관한 법률
2014	국가균형발전 시행계획 평가주체를 (현)국가균형발전위원회로 변경	국가균형발전특별법
2016	보조사업 일몰제 시행(3년) 운용평가를 준치평가로 변경 보조사업 관리지침 마련	보조금 관리에 관한 법률
2016	모든 보조사업에 대한 성과지표 설정 및 보고 의무화 (2017년도 성과계획서 작성부터 적용)	국가재정법(성과계획서 작성지침)
2016	자치단체의 수행상황 점검결과를 행정안전부로 제출 의무화	지방재정법
2017	보조금통합관리망 구축	보조금 관리에 관한 법률

자료: 국가법령정보센터
기획재정부

2011년 개정부터는 전반적으로 국고보조금에 대한 사전·사후 관리체계가 강화되는 방향으로 제도가 개선되었다. 2011년도 법률 개정의 목적이 관리 범위 확대(기금사업 적용), 과당 지급 방지 및 중복·부정수급 방지에 있었으며, 이후 여러 차례 「보조금법」과 시행령 개정을 통해 보조사업에 대한 관리감독이 대폭 제도적으로 강화되었다. 2017년 가동한 국고보조금 통합관리시스템 e나라도움도 초기 도입목적은 집행 관리 효율화 외에 통합관리를 통한 부정수급 방지에 있었으며, 이와 같은 통제 강화는 부분적으로는 국고보조금의 급격한 증가와 자치단체에 주어진 자율성에 대한 책임성 확보 측면에 기인한다. 그리고 「국가재정법」 상 성과지향 재정부운용과 국고보조금 관리체계 개편을 연동하기 위해 2017년부터 성과계획서와 보고서에 국고보조사업에 대해서 모든 세부사업에 대한 성과지표를 설정하여 보고할 것을 의무화하였다.

〈표 2-27〉 국고보조금 관련 관리제도 현황

관련 관리제도	적용 단위	비고	관리지표	주관/소관	시스템 지원
재정사업 성과관리	단위 사업	보조금 사업에 한해 성과보고서에 세부사업 지표 표시	성과지표 계획 대비 실적	기획재정부	dBrain 성과계획·보고서 작성 지원
보조금 연장평가	세부사업	사업 기간 연장·준치 여부 평가 (제외) 의무지출 사업, 예비타당성 조사를 통과한 투자사업 포괄보조금 사업	보조금 연장평가 결과 세부 지표별 점수		-
기금준치평가	세부/내역 사업	사업 기간 연장·준치 여부 평가 시스템으로 준치여부 미관리	사업별 준치/통폐합 권고 및 결과		-
총사업비 관리	세부/내역 사업	지자체/민간 자본보조 사업 중 예타/총사업비 대상사업 연차별 투자관리	연차별 투자금액 총사업비 조정 금액		dBrain 총사업비 관리시스템
집행·정산	세부/내역사업	-	교부금액 실집행을		dBrain e 나라도움
국가 균형발전 시행계획	세부사업	포괄보조금 사업 평가	평가 결과	국가 균형발전 위원회	-
자체점검	자치단체 세부사업	중복부정수급 적발 실적 등	사업별 실적 등	행정안전부	-

국고보조금에 대한 주요 관리 체계 현황은 위 표와 같다. 국고보조금은 여타 재정 수단 중 가장 강한 관리를 받는 범주 중에 하나인데, 이는 국고보조금이 확대되는 과정에서 초기에는 도덕적 해이 등 보조사업자의 행태 측면에서(전상경, 2002), 그리고

2010년대 이후에는 중복·부정수급 등 최종 수혜자의 행태 측면에서(기획재정부, 2011) 제도적 보완이 이루어졌기 때문이다. 이는 국고보조금 전달방식의 다양성, 전달체계의 복잡성, 그리고 국고보조금으로 편성되는 사업이 다양하다는 점 등에 기인한다. 먼저 전달방식에 따라 일반 사업은 보조금 연장평가 대상이며, 국가균형발전특별회계의 포괄보조금은 국가균형발전위원회의 시행계획 평가 대상이다. 투자 사업 중 일정 규모 이상은 연장평가에서는 제외되지만 총사업비 사업으로 관리된다. 기금 사업에 대해서는 기금 존치평가의 사업성 평가를 동시에 받는다.

보조금 연장평가, 기금존치평가, 총사업비 관리 등을 모두 포괄할 수 있는 것은 「국가재정법」 상의 성과관리라고 해야 할 것이다. 성과관리 대상 사업은 위의 제도들처럼 전달방식이나 사업 유형에 따라 사업이 별도 구분되지 않으며, 기금존치평가의 사업운용 평가 부문은 성과관리 상의 자율평가와 일치하여 작성하고 있다. 재정사업 성과관리가 단위사업으로 운영되어 기금존치평가, 보조금연장평가와 단위가 다르다는 문제가 있었으나 2018년부터는 성과계획과 보고에 있어 보조금 세부사업의 성과지표를 함께 작성하여 제출하도록 하여 문제를 보완하고 있다.

국고보조금 연장평가의 구성은 아래 표와 같다.

구분		내용
목차	서론	국고보조금의 개요 국고보조사업 현황 국고보조사업 연장평가의 근거 및 방법
	평가결과 분석	최종 판정결과 총괄 분석 부처별 판정 결과 보조사업 재평가 결과 기관별·사업별 평가 의견서
지표	총점/판정결과	보조사업의 타당성 법적 근거의 명확성 목적의 타당성 효과성 필요성 재정지원규모 적정성 사회적가치 실현
	보조사업의 관리의 적절성	보조사업자 선정의 적정성 보조사업 집행의 적정성 보조사업 사후관리의 적정성 보조사업 부정수급 관리의 적정성

(2) 시스템지원: 국고보조금통합관리시스템 e나라도움

국고보조금의 관리에 대해서는 여러 시스템이 관련이 있으나, 전반적인 관리는 dBrain과 국고보조금통합관리시스템(Government Subsidy Information and Management System. 약칭 GoSIMS. 이하 e나라도움)이 담당하고 있다.

먼저 dBrain이다. dBrain에는 국고보조금만을 별도로 관리하는 모듈은 없으나, 국고보조금의 성과지표를 2018년도부터 모든 국고보조 사업에 대해 세부사업별로 설정하고 있고 이 지표데이터베이스는 dBrain에 구축되어 있다. 다른 재정사업의 경우 기본단위가 단위사업인 것에서 예외로 되어 있는 것으로, 국고보조사업의 특수성을 반영한 것이다.

dBrain에서는 이 외에도 세부사업에 대한 정보로서, 집행관리를 통해 산출되는 집행 데이터, 그리고 총사업비관리시스템의 총사업비 대상 국고보조사업 정보가 관리되고 있다. 성과관리시스템 상의 국고보조사업의 사업별 지표는 성과관리 대상 단위사업의 하위 세부사업 중 국고보조사업이 있을 경우에 한해 작성된다. 단 총사업비 대상 국고보조사업의 경우 총사업비관리시스템에서 해당 사업이 국고보조사업인지 확인할 수 있는 속성이 없으므로, 일일이 수기로 대조해 분석정보를 산출해야 하는 문제가 있다.

국고보조금통합관리시스템(e나라도움)은 별도의 시스템으로 독립해 있다. e나라도움은 국고보조금 전처리과정을 시스템으로 관리하여 보조금 중복·부정수급을 방지하고 정보공개를 통해 국민편의 및 투명성 확보를 목표로 구축했으며, 중앙부처, 지자체, 공공·민간기관 등 다양한 유형의 사용자가 시스템을 이용하고 있다.

〈그림 2-12〉 e나라도움 시스템 구성도



자료: 한국재정정보원, 2017.

그러나 e나라도움 시스템은 예산의 편성이나 성과관리, 사후 평가 등 재정 과정 전반을 관리하는 시스템이라기보다는, 내역사업 정보와 공통 속성 관리, 공모사업에 대한 신청, 자격검증, 결과 통지 및 정산 등 집행 기능을 전담하는 시스템으로, 종합적 재정성과관리 목적의 정보시스템은 아니다. 국고보조사업연장평가의 결과는 「국고보조금법」에 의해 e나라도움 탑재 및 관리가 의무화되어 있다. 그러나 국고보조사업연장평가는 국고보조사업평가단에서 일괄평가하도록 하는 제도로 부처별 자율 수행 및 자료 입력·업로드 절차가 없다는 점에서 일자리사업평가-일모아시스템의 관계와 유사하다. e나라도움은 전반적으로 국고보조 내역사업의 관리, 공모, 지출, 정산관리에 초점이 맞추어진 시스템이다. 이는 국고보조금만의 성과관리 제도가 재정성과관리, 국고보조사업 연장평가 등으로 분절되어 있고, e나라도움을 통해 수행하고 있지 않음에 기인한다.

〈그림 2-13〉 e나라도움 사용자 별 시스템 사용 업무 기능

중앙부처 - 전체 - 유사중복사업 검증 - 공모등록 - 사업수행 간소화 - 정보공시 - 전체매뉴얼 - 내역사업 등록 - 보조사업자 지정 - 정산관리 - 보조금 통계 - 회원가입 - 내역사업 편성 - 사업접수 및 교부관리 - 부정수급관리 - 기타 - 기관권한관리자 관리 - 내역사업 예산배정 및 사업배정 - 지출관리 - 중요재산 관리 - 교육교재			
지방자치단체 - 전체 - 보조사업 담당자 지정 - 사업수행 간소화 - 정보공시 - 전체매뉴얼 - 공모등록 - 정산관리 - 총괄 조정 - 회원가입 - 보조사업자 지정 - 부정수급관리 - 기타 - 기관권한관리자 관리 - 사업별관리 및 교부관리 - 중요재산관리 - 교육교재			
업무대행자 - 전체 - 보조금 카드 및 집행등록 - 교육교재 - 정보취약계층 등록 - 정산관리 - 사업신청 및 사업등록 - 정보공시 - 교부신청 - 기타			
보조사업자 - 전체 - 공모신청 - 집행관리 - 중요재산관리 - 회원가입 - 사업등록 및 변경 - 정산관리(예치형) - 정보공시 - 소속기관 등록 및 권한관리 - 교부신청 - 정산관리(비예치형) - 기타 - 편행킹, 인증서 및 OTP등록 - 계약관리 - 보조금 반납 - 교육교재			
상위보조사업자 - 전체 - 편행킹, 인증서 및 OTP등록 - 사업수행 간소화 - 기타 - 전체매뉴얼 - 공모등록 - 정산관리 - 교육교재 - 회원가입 - 보조사업자 지정 - 부정수급관리 - 기관권한관리자 관리 - 사업접수 및 교부관리 - 정보공시			

자료: e나라도움 사용자매뉴얼

7) 기금 관리 제도와 기금운영평가

기금은 일반·특별회계의 세입·세출과 구분되는 것으로, 특정 수입과 지출을 연계하거나, 여유자금을 두는 등 자금의 탄력적 운영을 보장하기 위해 설치된다. 다만 이와 같은 정의는 기금 제도가 장기간 발전해오면서 법적, 실무적으로 형성된 것으로, 당초 「예산회계법」 상으로도 1989년 개정 이전에는 제1장 총칙이 아닌 제 11장 잡칙에 근거하고 있었다.²⁵⁾ 이후 1989년에 명칭을 특별기금에서 기금으로 변경하고 제1장 총칙에 포함되도록 개정되었으며, 기금의 관리·운용의 기본 사항을 규정하기 위해

25) “제89조(특별기금의 설치) ① 국가는 사업운영상 필요할 때에는 법률로써 정하는 경우에 한하여 특별한 기금을 설치할 수 있다.”는 규정에 근거하고 있다. 잡칙은 현행 법상의 보칙에 해당한다. 특별기금에 기금운용계획 수립과 국무회의 승인, 국회 제출과 결산 의무화는 1973년에 도입되었다. 해당 규정은 1989년 개정을 통해 “국가는 특정한 목적을 위하여 특정할 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다”로 변경되었으며, 해당 조문은 「국가재정법」이 제정된 현재까지 유지하고 있지만 “별표2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다”는 조문을 추가하여 신규 기금 설치를 엄격하게 제한하는 형태로 바뀌었다.

1991년 「기금관리기본법」이 제정되었다. 이후 1999년 제12조를 확대하면서 기금평가제도가 도입되었다. 이후 2001년에 제12조의 2 기금의 통합·폐지 조항이 신설되었고 이를 결정하기 위한 기금의 존치 평가 제도를 2003년 개정을 통해 도입하였다.²⁶⁾ 2006년 제정된 「국가재정법」은 「예산회계법」과 「기금관리기본법」에 포함된 기금 관련 내용을 모두 승계하였다.

〈표 2-29〉 기금 관리 관련 법제 변경 주요 내용

시기	내용	근거법령
1961	잡칙(현행 보칙)에 설치 근거	예산회계법
1973	기금운용계획, 결산, 국무회의 승인 및 국회 제출 의무화	
1989	총칙으로 설치 근거 변경	
1992	기금관리기본법 제정. 기금운용계획, 결산 보고서 구성 내용 법제화	기금관리기본법
2001	기금 통·폐합 근거조항 신설. 기금운용평가 시행	
2003	기금운용평가 법제화	
2006	국가재정법 제정으로 기금관리기본법과 예산회계법 통합	국가재정법
2010	중장기 기금재정성과관리계획(5년 이상) 도입	

자료: 국가법령정보센터
기획재정부

현행 평가 체계는 기금운용의 평가를 매 회계연도마다 1/3 이상의 기금에 대한 운용 실태 조사·평가, 그리고 매 3년마다 기금 존치 평가를 수행하도록 하고 있다. 최초 수행 당시 기금사업은 기금운용평가단에서, 예산사업은 예산당국에서 평가했으나, 2008년 수행 지침인 기금운용평가 편람 수정을 통해 사업운영부문은 재정사업 평가체계와 통합하여 예산당국이 총괄하고 자산운용부문은 기금운용평가단이 수행하도록 했으며, 이후 사업운영평가는 재정사업 성과관리에 통합되었고²⁷⁾ 현재는 존치평가와 자산운용평가를 예산당국의 기금운용평가단에서 담당하고 있다.

특히 기금운용 평가는 기금의 신축성과 자율성을 통제하기 위한 수단으로서, 지속적으로 강화, 개선되어 오고 있다. 그리고 국가결산의 첨부서류는 아니지만 「국가재정법」 상으로는 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 제출하도록 하고 있어, 사실상의 결산 과정의 일부로 기능하고 있으며, 실무적으로는 재정사업 성과관리 상의 자율평가와 동일한 평가체계를 일부 공유하고 있다.

26) 기금사업평가는 2003년에 조문화되었으나, 평가 자체는 2000년부터 시행했다.

27) 이후 제도 변경 내용 역시 동일하다. 2017년부터 통합재정사업평가, 2018년 메타평가 폐지 등도 동일하게 적용받는다.

현행 기금 평가에 대한 개괄은 다음 그림과 같다.

〈그림 2-14〉 기금평가와 타 평가제도 관계 및 환류 체계



현행 기금운용평가는 사업운용평가, 자산운용평가, 기금존치평가 등 3개로 구성되며, 이 중 사업운용 부문은 재정사업자율평가와 일치하도록 하고 있다. 이에 따라 각 기금관리주체들은 소관 기금사업의 자율평가 결과를 취합해 사업운용평가 결과로서 공개하고 있다. 이는 중복평가를 해소하기 위한 방안이기는 하나, 동일한 기금운용평가의 하위 부문과도 평가 대상이 일치하지 않는 문제가 있다.

자산운용평가의 경우 개별 세부사업에 대한 관리가 아니라는 점에서 재정사업 관리체계 범주에 넣기는 어렵다. 다만 해당 기금에 대한 평가 결과는 기금존치평가의 기금 부문 평가와 마찬가지로 차년도 환류 여부 및 시계열자료로서 예산, 평가 등에 활용하기 위해서 정보를 저장하고 열람할 수 있어야 할 것이다. 그러나 현행 dBrain은 시계열 자료를 관리하기 어려운 점 등으로 인해 기금별 재무제표조차 개별 연도별로 관리하고 있는 상황이다. 기금 관리를 효율화하려면 기금 결산 재무제표는 물론 평가 결과 지표를 시계열화하여 관리할 필요가 있다.

8) 투자사업관리와 총사업비 제도

(1) 투자사업관리 개요

자본예산과정은 자본적 지출을 위한 별도의 체계적인 의사결정과정을 의미한다(하연섭, 2014). 자본적 지출(capital expenditure)이란 지출이 상대적으로 대규모이며 비반복적(nonrecurrent)이고 편익이 장기간에 걸쳐 발생하는 것으로 당해 연도 내에서 지출이 이루어지고 편익 역시 해당 연도에 귀속되며, 매년 반복적으로 지출이 이루어지는 경상적 지출과 구분된다.

자본적 지출을 연간 예산에서 별도로 구분하여 편성하는 것을 자본 예산이라고도 하지만, 대부분의 국가에서는 자본적 지출을 연간 예산에 포함시키되 경제 성질별로 자본적 지출과 경상적 지출을 구분하는 방식을 따르고 있다. 우리나라도 자본적 지출을 정부 전체 예산에 포함하여 작성하되 특정 회계·기금을 대규모 자본적 지출과 연계하고 일부 대규모 사업에 대해서는 별도의 편성과정과 체계를 가지고 관리하고 있다.

자본적 지출은 우리나라에서는 주로 대규모 공공투자사업이라는 명칭으로 통용된다. 이 용어는 자본적 지출의 속성 중 지출이 대규모이며 편익이 장기간에 걸쳐 발생한다는 측면을 부각시키는 것이라고 할 수 있으며, 「국가재정법」 상으로는 일정 규모 이상인 대규모 사업²⁸⁾에 해당한다. 건설, 정보화, 연구개발 사업은 대체로 비반복적이며 하나의 사업이 완성되면 다음 사업에 대한 예산이 편성되는 일종의 순환적(cyclical) 편성 사업이라는 점에서 자본적 지출의 정의를 충족하는 사업들로, 총사업비 관리지침 상의 사업유형과 일치한다.²⁹⁾

그리고 이들 대규모 사업은 단일 회계연도가 아닌 3년 이상의 장기에 걸친 투자를 요하는 만큼, 기획의 관점에서 사업을 운영하고 기투자액을 공정율 또는 매몰비용으로 상정해 관리하게 된다. 즉 누적 연부액, 사업비의 증가 등을 최초 계획과 면밀히 비교하면서 사업을 관리하게 되는데 이와 같이 과거의 집행정보를 바탕으로 다년도 사업을 운용한다는 접근법은 성과지향적 재정성과관리와 다르지 않은 것이다. 그리고 투자 결과 각종 정보를 누적관리하면 차기 투자사업 관리에 활용할 수 있음은 물론 유지보수 등의 사업 심사와 관리에도 활용가능하다.

28) 건설공사 포함사업, 정보화사업, 국가연구개발사업, 그 밖의 사업 등으로 열거된다.
29) 인적자본에 대한 투자는 일반적으로는 자본적 지출로 정의하지 않으나(Cope, 1990), 우리나라에서는 연구개발 사업(R&D)에도 인적자본 투자인 교육훈련 사업이 포함된다. 즉 공공투자라는 범주에는 인적자본 투자 사업이 포함된다고 할 수 있다. 그러나 실무적으로 예비타당성 조사, 총사업비 관리 등 투자심사·관리사업의 범주에는 포함되지 않는다.

① 예비타당성 조사

예비타당성조사는 일반적인 의미에서는 대규모 사업 또는 프로젝트를 수행하기 이전에 이 사업의 재무성 여부를 미리 판단하는 재무분석의 한 종류라고 할 수 있으며, 방법론적으로는 서로 다른 사업(대안)들의 상대가치를 비교, 최적의 대안이 무엇인지 선택하는 기획예산(PPBS)의 비용편익분석 기법에 해당한다. 비용편익분석을 예산과정에 도입하는 것은 예산과정의 재원 배분을 통제 관점에서 기획과 최적화 문제로 전환하는 것을 의미하며, 2년 이상의 중장기 계획을 단일 회계연도와 연결시킴에 있어 대안 비교와 선택, 우선순위를 정하는 표준화된 과정으로 기획예산의 분석적 성격을 대표적으로 보여주는 제도에 해당한다.

1999년 예비타당성 조사를 공식적으로 도입하기 전에도, 사업 기획 과정에서 비용을 산정하는 절차가 존재했다. 이 사전조사는 부처에서 세목상 기본조사설계비로 편성하여 실시하는 것으로 타당성조사라고도 하며, 토목·건축은 기본·실시 설계, 정보화사업은 정보화전략계획(ISP) 수립 과정에서 구체적인 사업비를 산정하도록 하고 있다.³⁰⁾ 그러나 부처에서 실시하는 타당성 조사는 예산 편성의 사전 요건이 아니며, 대개 부처에서 사업을 기획하고 예산이 편성·확정되면 그 이후에 실시되는 기술적 분석의 성격을 가지고 있으므로, 사업 간의 우선순위 결정이나 사업 취소를 기대할 수 있는 제도는 아니다.³¹⁾

〈표 2-30〉 대규모 공공투자사업 착수 절차

	상위 계획	사전심사	비용 산정
건설사업	부처별 종합기본계획	예비타당성 조사	·타당성조사 및 기본설계
정보화사업	정보화 관련 법령에 따른 기본계획 및 시행계획		·BPR/ISP
연구개발사업	정부연구개발 투자방향 및 기준		·설계(표준절차 없음)
담당	소관 부처	예산 당국	·소관 부처

이에 비해 예비타당성 제도는 대규모 공공사업의 예산 편성의 사전 요건으로, 명시적인 투자 우선순위 조정 및 예산 조정 절차에 해당한다. 이 제도는 각 부처의 계획에서 비용산정에 이르는 과정에서 의사결정의 투명성과 재정성과관리의 합리성을

30) 개별 정보화사업에서의 정보화전략계획 수립은 주로 발주를 위한 제안요청서(RFP) 작성 단계를 의미한다. 공공부문에는 1990년대부터 도입되었고, 2005년부터는 예산안 작성 단계에서 모든 정보화사업에 대해 ISP 실시를 의무화하고 있다(기획재정부, 2005). 2017년에는 기획재정부에서 ISP수립공통가이드를 발간해 지속적으로 기획단계 표준화를 위해 노력하고 있다.
31) 1994년에서 1998년까지 각 부처의 자체 타당성 조사 결과 33건 중 1건만이 타당성이 없는 것으로 나타났다.

동시에 담보하기 위한 제도로 기능한다.³²⁾ 이 제도는 1999년 공공건설사업 효율화 대책의 일환으로 도입되었는데, 그 이전에는 대규모 공공투자사업 자체가 가지는 대규모 매몰비용 요인, 집행 상의 제도와 관행으로 인해 무임승차, 수익자 부담의지 부족 등 비효율이 발생하고 있다는 인식이 많았다(국토연구원, 2003). 특히 많은 사업들이 국책사업으로서 추진되고 있으나 추진의 당위성에 대비해 해당 사업이 최소의 비용으로 추진되고 있는지에 대한 효율성 문제 제기가 예비타당성 조사 제도를 도입하게 된 주요 요인이라고 할 수 있다. 즉, 예비타당성 조사는 사업 추진 과정에서 사전에 해당 사업이 최소의 비용으로 추진될 수 있는지, 비용대비 효율의 최소 하한은 얼마인지 확정하는 절차를 공식화함으로써, 절차 상의 합리성을 완비하기 위한 예산사업 관리 절차의 하나이다.

예비타당성 조사는 1999년 도입 당시에는 건설사업만을 대상으로 하였으나 이후 2005년부터 정보화 사업이 포함되었으며, 2007년부터는 연구개발사업에 적용되었고, 그리고 2012년부터는 복지부문 사업에까지 확대되었다. 건설, 정보화, 연구개발 사업의 예비타당성은 총사업비가 500억원 이상이면서 국고 지원 규모가 300억원 이상이다. 사회복지, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야는 중기재정지출이 500억원 이상인 사업을 그 대상으로 하고 있다. 대상 사업은 과목 구조 상에서 세부사업을 기준으로 함이 원칙이나 하위 내역사업 역시 규모 기준을 충족할 경우 예비타당성 조사를 실시하게 되어 있다. 그리고 면제 대상 사업은 「국가재정법」 제38조제2항의 법률요건으로 명시함으로써 엄격하게 관리하고 있다.

② 총사업비 관리

총사업비 관리제도는 대규모 공공투자사업의 추진 과정을 단계별로 합리적으로 조정하는 제도를 말한다. 1994년 별도의 법적 근거 없이 구 「예산회계법 시행령」에 근거하여 실시되었으며, 착수 시기에 사업규모와 총사업비, 사업기간을, 그리고 추진 중 이의 변경이 있을 경우 예산당국과 사전 협의하도록 하였다. 법률적으로는 「국가재정법」 이전에는 시행령, 그리고 시행규칙에 의해 운영되던 것을 「국가재정법」 제정을 통해 제38조 예비타당성조사, 제39조 대규모 개발사업예산의 편성, 제50조 총사업비의 관리 조문을 명문화하여 대규모 공공투자사업의 편성에서 집행에 이르는 과정 전체를 법률로 규정하였다.

32) 국토연구원(2003)의 연구는 이와 같은 사전 심사가 부처의 계획-비용산정에 이르는 자율적 의사결정권을 침해 내지는 성과주의/하향식 예산편성과 충돌하는 제도라고 하였는데, 실질적으로는 대규모 재정사업 투자 의사과정의 투명성과 효율성을 담보하는 한편 대규모 투자사업 의사결정을 표준화/단일화하기 위해 도입한 제도라는 측면에서 이해해야 한다.

예비타당성 조사와 총사업비 관리는 대규모 공공투자사업의 사업 추진 절차 중 사업 결정, 기본·실시설계 용역과 공사의 발주 및 계약과 그 조정을 합리화하는 것으로 모든 사업추진 절차를 재정성과관리의 틀에서 공식화하는 것은 아니다. 실질적으로 대형공공사업 추진은 중장기 기본계획 등 예비타당성 이전의 절차를 포함하고, 집행 단계에서의 시공, 완공과 사후 평가, 하자보수 등의 모든 절차가 포함된 사업 생명주기(life-cycle) 개념이다. 그렇기 때문에 대규모 공공투자사업의 예비타당성 조사, 예산요구 및 심의와 총공사비 관리는 예산관리 측면의 시행절차로 실제 사업관리 활동 측면의 관리절차와 구분하기도 하는데(국토연구원, 2003), 사실상 예산관리 측면의 절차는 사업 관리 활동의 관리 절차의 일부분이다. 총사업비 관리 상의 사업 추진절차는 크게 4단계로 구분할 수 있으며 대강은 아래와 같다.

〈표 2-31〉 건설사업 총사업비 관리 사업단계별 주요내용

단계	주요 내용
사업구상 및 타당성 조사	·사업규모, 총사업비, 사업기간 책정 ·일정 규모 이상의 사업은 부처에서 예산당국에 예비타당성 조사 의뢰 ·공사비가 증가해도 사업 타당성 유지할 수 있는 총사업비 한도 제시
기본·실시 설계 용역	·조사부실로 인한 설계변경이 없도록 기본조사에 용역기간, 용역비 부여 ·기본설계 기간 중 이해당사자 의견 청취로 공사시행 과정의 민원 최소화 ·사업부처는 기본설계용역 보고서와 실시설계 과업지시서 첨부해 예산당국과 총사업비 협의하고, 한도 초과시 타당성 재검증 수행
공사계약 및 착공	·예산당국 총사업비 조달청 통보, 사업당국 조달청 계약 의뢰 ·부처 발주요청 사업비 증가 시 예산당국과 협의
착공 후 시행	·계약금액의 조정을 통한 총사업비 조정 최소화 ·설계변경에 의한 물량증가를 초래하는 총사업비 변경 불인정 ·낙찰차액으로 사업규모 확대하는 행위 금지

자료: 국토연구원, 2003.

위와 같은 사업추진 과정 관리는 완공 이전까지 계획 단계에서 산정한 총사업비를 유지하는 것에 목적이 있는 것으로 협의의 사업 추진과정 관리에 해당한다. 이는 총사업비 관리 제도의 목적이 소요제기에서 설계, 입찰로 이어지는 사업 기획 과정에 있어서 절차적 합리성 결여와 집행과정에서의 사업비 상향, 토지 수용 과정에서 발생하는 공사기한 연장 등으로 인한 비효율을 제거하는데에 있었기 때문이다. 반면 개별 사업의 합리성, 즉 당초 예비타당성 조사 과정에서 가정한 비용편익 비율을 사후에도 실현하는지 여부에 대한 판단은 총사업비 관리 과정에서 요구되지는 않는다.

사후 관리 역시 총사업비 관리에서 명시적으로 다루고 있지는 않다. 즉 목표 대비

실적 또는 효과 측면의 효율성은 총사업비 관리와 재정사업 성과관리에서 제외되고 있다. 국도, 철도 등은 개별 사업 단위로 예비타당성 조사가 진행되지만 실제 평가과정에서는 개별 사업의 추진 성과보다는 전체적인 종합계획 측면에서 부처단위에서 사후적인 평가가 이루어지고 있으며, 하자보수 및 운영유지 등 사업 사후 관리도 개별 사업보다는 전체 사업비 관점에서 사업관리를 하고 있다.

(2) 시스템지원: dBrain총사업비관리시스템

dBrain총사업비관리시스템은 정부의 일정 금액 이상의 공공투자사업의 총액과 사업기간을 관리하고 조정하는 시스템으로, 현재는 국회에 제출하기 위한 예산안의 첨부서류 중 총사업비 관리대상사업 현황, 결산 첨부서류 중 총사업비관리대상사업 사업별 집행명세서를 작성하고 관리하기 위한 기능을 중심으로 구성되어 있다. 총사업비관리시스템 자체는 2010년부터 운영하고 있지만, 예산안 첨부서류 제출은 2015년부터, 결산 집행명세서 제출은 2017년부터 의무화되었다. 총사업비관리시스템의 주요 기능 개편은 이때, 관련 서류 작성기능을 추가하면서 개편되었으며, 2017년부터는 낙찰차액을 관리하기 위한 기능개선을 하여 오늘에 이르고 있다.

총사업비관리시스템을 통해 가능한 업무 범위는 아래 표와 같다. 공공투자사업 관리 절차를 표준화하고 신규사업등록에서 시작해 사업 과정에서의 조정요구, 낙찰차액, 자율조정 한도액, 총사업비 잔액 관리, 연도별 예·결산 국회제출 자료 작성, 사업종료 등의 절차를 관리하는 시스템으로서 기능하고 있다.

〈표 2-32〉총사업비관리시스템 주요 기능

기능	상세
대상사업관리	·대상사업 신규관리, 대상사업 결과 조회 ·대상사업 담당자 관리, 계약체결 등록관리
조정요구관리	·조정요구 등록관리, 조정요구 결과조회 ·낙찰차액 등록관리, 총사업비 잔액현황 ·자율조정한도액 현황
사업종료	·사업종료 요구관리, 사업종료요구 결과조회
사업결산관리	·예산안첨부서류 작성
자율조정한도액 설정	·설정요구, 설정요구 검토/승인

자료: 총사업비시스템 사용자 매뉴얼

이 시스템의 자료를 바탕으로 예산안 첨부서류와 결산 집행명세서를 국회에 제출하고 있다. 총사업비관리대상 사업은 기본적으로 다년간에 걸쳐 사업이 이루어지는 만큼 사업기간과 총 사업비, 누적투자액과 향후 예정액 관리가 중요하다. 예산안 첨부서류는 이 관점에 보다 초점을 맞추고 있으며, 사업목적, 규모, 기간 등의 속성을 기본적으로 갖추고 있는데 이 정보들을 사업 등록 단계에서 기본적으로 입력이 되는 사항들이고 규모변경, 기간 변경이 있을 경우 연동되어 작성이 이루어지도록 하고 있다. 반면 결산 집행명세서는 이와 같은 사업 정보 속성보다는, 당해연도 예산액과 현액³³⁾, 집행액, 이월액과 불용액을 기입하도록 하고 있어 보다 집행과정에서의 책임성 확보에 초점을 맞추고 있다고 할 수 있으며, 용어 역시 이 관점에서 약간씩 차이를 보이고 있다.³⁴⁾

〈표 2-33〉총사업비 대상사업 예산안 첨부서류 및 결산 집행명세서 주요 내용

	예산안 첨부서류	결산 집행명세서
사업내용	·사업목적 ·규모 ·사업기간 ·소관 ·총사업비 규모 ·국고 비율	-
통계	·총사업비 ·이전 연부액 ·전년도 예산 ·당해연도 예산 ·이후 지출 예정액 ·전년도 총사업비 대비 증감	·총사업비 ·누적 집행액 ·당해연도 세출 예산액 ·세출예산 현액 ·집행액, 이월액, 불용액 ·이후 집행예정액

총사업비관리시스템은 사업의 등록에서 종료에 이르는 과정을 관리하고, 국회에 제출하는 자료를 표준화하여 저장, 제출한다는 점에서 투자사업 재정업무를 충실히 구현하고 있다. 특히 이전부터 총사업비 관련 정보가 체계적이고 투명하게 관리되고 있지 않고, 정확한 정보가 국회와 국민에게 제공되지 못한다는 점이 지적되어 구축된 시스템인 만큼, 체계적인 재정성과관리를 통해 재정의 투명성 향상과 알권리 충족 등으로 이어진다는 점에서 구축 의의가 있다.

그러나 총사업비관리시스템은 dBrain의 다른 하위구성요소·시스템 모듈과 독립적

33) 전년도로부터의 이월액, 추경·기금운용계획 변경으로 인한 예산 증액, 이체·전용을 통한 예산 변경액을 반영한 금액이다.

34) 같은 용어라도 예산안 첨부서류는 누적 연부액, 지출예정액이라는 표현을, 결산 집행명세서에서는 누적 집행액, 집행 예정액이라고 표현되고 있다.

으로 구성된 시스템이기 때문에, 총사업비 관리와 국회 제출자료 작성이라는 업무 범위를 벗어나 재정 전반의 의사결정, 성과관리와의 연계 지원을 위해서는 현행 시스템으로는 한계가 있다. 2019년도 기능개선 이전에는 총사업비 관리시스템의 사업 명칭이나 ID가 성과관리시스템, 세부사업관리시스템의 단위사업/세부사업 명칭/ID와 일치하지 않아, 수기로 입력하는 총사업비 정보를 실제 dBrain세부사업관리의 결산 지출액, 이월, 불용액을 자동으로 불러오지 못함은 물론 검증을 하는데에도 한계가 있었다. 특히 총사업비가 세부사업은 물론 내역사업으로 편성될 수 있다는 점도 dBrain의 세부사업관리시스템과 연계를 어렵게 하는 부분이었다.

특히 세부사업 정보와 총사업비 정보가 연계되어야 하는 이유는, 총사업비관리시스템에서 해당 사업의 예비타당성 실시 여부, 연차별 투자계획 등 총사업비관리시스템에서 관리하지 않는 정보들을 관리하고 있기 때문이다. 다만 현재 세부사업관리시스템에서 해당 정보들은 적합한 관리가 이루어지고 있지 않아 해당 정보를 의사결정에 그대로 활용하기는 어려운 실정이다. 보다 체계적인 의사결정지원을 하려면 이들 정보들이 세부사업정보시스템에 정확하게 적재가 이루어져야 할 것이다.

총사업비 사업이 프로그램 예산체계에 적절하게 편입될 수 있도록 조정하여 dBrain 사업관리 모듈과 사업정보를 결합해 시스템적으로 관리해야 할 것이다. 국토교통부, 경찰청, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 환경부의 2018년도 총사업비 사업을 분석한 결과, 모든 총사업비 사업을 세부사업으로 관리하는 부처는 국토교통부 뿐이었다. 그러나 국토교통부는 2018년 기준 7,322개 세부사업 중 가장 많은 세부사업 수를 가진 부처이며(768개), 단위사업 당 세부사업 편제의 편중이 가장 심한 부처³⁵⁾이므로 다른 부처의 모델이 되기는 어렵다. 그러나 유사한 사업이 어느 사업은 세부사업으로 편성되고 다른 사업은 내역사업으로 편성되는 등의 형태가 되어서는 dBrain을 통한 총사업비의 효과적인 관리가 어렵다. 예를 들면, 특히 국유재산관리기금의 청사 취득사업의 정리가 필요하다. 경찰청 청사 취득 사업 40개 중 총사업비 사업과 세부사업이 일치하는 사업은 28개, 경찰청 경찰서 청사시설 신축 세부사업으로 편성된 사업은 12개였다. 세부사업으로 편성된 사업과 내역사업으로 편성된 사업의 사업 착수/종료 시기, 총사업비 규모 차이에는 의미있는 차이가 있다고 보기는 어려웠다. 세부사업 편성 사업의 총사업비 평균액이 조금 높지만, 해당 사업 중 두 번째로 사업 규모가 큰 사업은 내역사업으로 편성되고 있었다.

35) 개별 단위사업 당 세부사업이 가장 많이 편제된 부처가 국토교통부이다. 일반국도 건설 단위사업에 123개, 산업단지진입도로지원 단위사업에 75개, 국가지원지방도건설 단위사업에 55개의 세부사업이 편제되어 있다. 국토교통부 197개 단위사업 중 3개의 단위사업에 포함된 세부사업이 국토교통부 전체 세부사업의 32.9%(768개 중 253개)에 달한다.

다음은 국고보조 사업으로 편성된 총사업비 사업의 관리이다. 문화체육관광부, 환경부 등 대부분의 부처에서는 국토교통부와 달리 대부분의 총사업비 사업을 내역사업으로 편성하고 있었다. 국토교통부와 같이 비교적 동질적인 특정 사업군으로 묶일 수 있어, 1개 단위사업에 수십개씩 매칭되는 세부사업을 관리할 수 있는 별도의 이력과 조직체계를 갖추고 있다면 이들 사업을 dBrain을 통해 관리할 수 있다. 그러나 중앙부처의 국고보조금을 관리하기 위한 관리체계가 아직까지는 미흡하다는 점을 볼 때, dBrain세부사업 관리보다는 별도의 보완대책을 세우는 것이 바람직하다. 이 경우 2017년부터 국고보조금에 한해 내역사업의 차수관리가 가능하도록 도입된 국고보조금 통합관리시스템 e나라도움과 연계하여 관리하는 것도 하나의 방향이 될 수 있다. 예를 들어 문화체육관광부의 3대문화권 생태관광사업의 29개 내역사업 중 6개를 제외한 총사업비 대상사업이 모두 식별되는 것으로 나타났다.

즉 이들 내역사업에 대한 현액관리와 집행관리는 dBrain이 아닌 e나라도움으로 이원화가되어 있는 상태이다. dBrain의 예산편성 및 집행 모듈과 e나라도움 간에는 세부사업 ID를 동일하게 부여하고 있으므로 개별 사업을 중심으로 데이터를 결합, 속성 중심 등으로 분석하는 것이 가능하다. dBrain 내의 총사업비관리시스템 모듈의 사업 ID와 명칭을 dBrain과 일치시켜 관리할 수 있다면, e나라도움의 내역사업 속성정보와 현액·집행액 관리를 연동해 연중 집행관리, 예·결산 총사업비 관련 부속서류 작성 등을 어느 정도 자동화할 수 있다.

Ⅲ. 국제기구와 해외사례

사업별 재정성과관리를 통한 효율화와 가치 극대화는 국제기구 등에서 협의의 성과예산 제도(performance budgeting)의 목표로 추구, 권장하던 것으로, 최근에는 성과예산 제도에 대한 이해가 변화하면서 더욱 강조되고 있다. 성과예산은 예산 결정과정에 성과정보를 활용한다는 정도로 그동안 인식되어 왔지만, 최근의 성과예산 논의는 각종 사전 조사(review)와 사후평가(evaluation) 등을 포함시키거나, 연관되는 개념으로 이해되고 있다. 그리고 최근의 논의일수록 성과 정보의 전략적 자산으로서의 성격을 강조하면서, 성과관리를 국정과제와의 연계성을 강화하고 정보시스템 지원체계를 갖추어야 하며, 재정성과정보를 예산편성은 물론 재정 집행 등 재정의 전과정에서 활용성을 높여야 한다고 본다.

World Bank, OECD 등의 국제기구는 특히 성과예산의 전략적 특성을 강조하고 있다. World Bank에서 주관한 Moynihan and Beazley(2016)의 연구는 미국과 프랑스를 비롯한 선진국과 러시아, 폴란드 등 구 공산권 국가들의 성과주의 예산제도 운용 경험을 중심으로 차세대 성과예산(next generation performance budgeting)의 요건을 논의했다. OECD(2019)는 각 회원국 고위관료 네트워크 서베이 조사를 바탕으로 앞으로 성과예산이 갖추어야 할 실무적 요건을 논의하고 있어, 앞으로의 재정성과관리 체계 개선 논의에 참고할 가치가 있다.

그리고 성과관리 제도 선진사례인 미국, 캐나다의 제도를 함께 검토해볼 필요가 있다. 미국, 캐나다는 성과관리 제도를 지속적으로 변형, 개선해나가면서도, 관련 정보화 인프라를 구축하고 성과정보를 공개하는데 매우 적극적이다. 미국은 트럼프 행정부에 있어서 정부업무평가근대화법(GPRA Modernization Act of 2010)의 적용을 대폭 수정, 강화하여 성과관리를 국정과제에 적극 연동하는데 활용하고 있다. 캐나다는 경기변동과 행정역량 변화에 따라서 성과관리의 기조를 수정하는 대표적인 나라로 지속적으로 자국의 맥락에 적합한 성과관리 제도 적용을 위해 노력하고 있다.

1. OECD

OECD는 90년대 이후 각 회원국의 성과예산 제도 도입을 장려하고 있으며, 제도 운영 결과를 지속적으로 모니터링하고 개선방안을 제시해오고 있다. 재정분야 고위공

무원단 협의체(SBO: Senior Budget Officials Networks)에서 2004년 처음으로 성과예산 관련 논의를 진행한 이후 4차례 각국의 성과예산 도입현황 및 개선방안을 검토하기 위한 서베이가 진행되었으며, 2019년 현재 4개국을 제외한 모든 회원국이 성과예산제도를 도입하고 있고 상당한 운영경험이 축적되고 있다.

OECD는 각국의 성과예산 제도를 요약하여 갖추어야 할 조건을 제시하고 있다. 성과예산은 성과, 평가, 그리고 가치지향이 예산과정에 통합되어 있어야 하며, 유용한 성과정보를 예산과정 및 재정성과관리에 적극 활용해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이를 위해서 ① 각각의 프로그램 또는 분야에 소수의 적절한 지표가 있어야 하고, ② 이 지표는 쉽게 이해할 수 있어야 하며, ③ 다른 국가 또는 사업과 비교가 가능하면 서도 시계열 추적이 가능해야 하고, ④ 범정부 국정과제와 명확하게 연결되어야 하는 점 등을 선결 요건으로 제시했다. 이 성과정보는 예산 편성, 성과계획 작성 및 보고라는 성과관리의 공식 절차를 따라 작성, 활용되는 정보지만, 사전 심사(Ex ante assessment)와 사후 평가(Ex post evaluation)를 포함하는 다른 종류의 관리 및 평가 절차³⁶⁾에도 사용할 수 있는 것으로 보고 있다. 다만 이들 사전·사후 제도를 모두 포함시켜 성과예산을 정의하는 일부 선행연구와는 구분을 짓고 성과예산을 협소하게 정의내리고 있다.

OECD는 회원국의 성과예산 제도를 아래와 같이 4가지로 구분하고 있다.

〈표 3-1〉 OECD의 성과예산제도 구분

구분	성격
성과표현형 (presentational)	·산출, 결과와 성과지표를 예산서에 별도로 첨부 ·국정과제와 우선순위와 예산 배정/실제 지출을 연계하기 어려운 경우에도 쉽게 적용할 수 있음 ·예산정보와 성과정보 연계가 어려운 한계
성과정보형 (Performance-informed)	·각 사업의 지출구조조정을 성과정보와 연계하는 경우 ·지출 우선순위 조정과 같은 목표를 달성할 때 적합하며, 사업 관리자의 재정 자율성이 증대되지만 목표 달성을 위한 상당한 노력이 동반됨 대부분의 OECD 국가에서 시행
성과관리형 (Managerial performance)	·성과정보형의 특수유형 ·성과정보와 예산을 연계함으로써, 관리자의 조직행태 변화에 초점 ·정부 내의 성과지향 문화에 크게 의존
직접연동형	·성과관리 결과를 자원 배분에 직접 연동 ·성과계약 또는 법률상 자동삭감 장치 등을 통해 작동 ·현재 없음

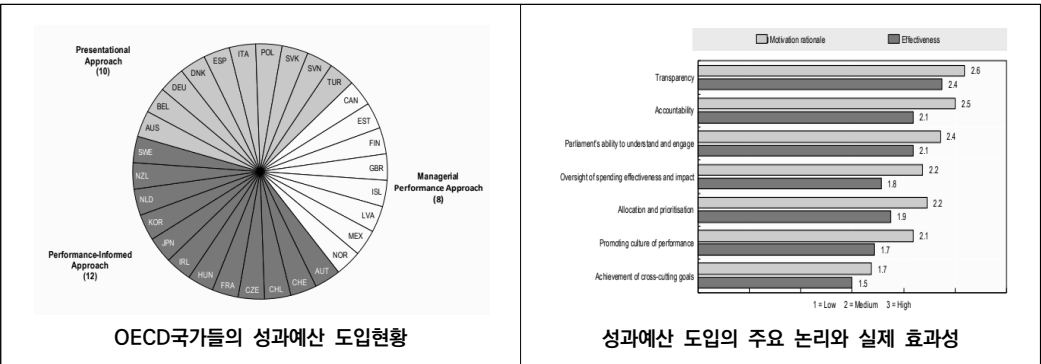
자료: OECD, 2019.

36) OECD는 대표적인 사전심사로 스펜딩 리뷰(spending review), 사후심사로 사업평가(program evaluation)를 들고 있다. 우리나라는 사전심사로 투자사업에 대한 예비타당성 조사, 사후평가로는 국회 제출을 위한 기금운용평가와 보조금평가 등이 있다. 재정사업 자율평가, 심층평가 등은 국가재정법 상에 명시된 성과지향적 재정 운용과정에 포함이 되는 제도이다.

OECD가 제시하는 성과예산제도는 기본적으로 지표에 의한 예산관리이다. 성과예산이 중요한 이유는, 지표로 요약할 수 있는 성과정보가 다양한 정보수요자에게 의미가 있을 때 가능하다. 유용하고 명확한 성과정보는, 예산당국에게는 의사결정을 위한 정보의 기본이 됨은 물론 각 부처 집행 담당자의 책임성을 향상시킬 수 있는 주요한 정책도구가 된다. 또한 행정부의 대 국회, 대국민 책임성 향상의 수단이 된다. 그리고 시민사회에 성과정보를 기본적으로 제공함으로써 투명성을 향상시켜준다.

OECD 국가들의 서베이에 따르면, 각국의 예산제도는 성과표현형, 성과정보형, 성과관리형이 고르게 분포되어 있음을 알 수 있다. 그리고 성과예산의 주된 추진동력은 투명성과 책임성 향상이며, 조직문화 촉진과 다부처 목표 달성 등의 목표는 제한적으로 성과예산과 연결되어 있는 것으로 나타나고 있다.

〈그림 3-1〉 OECD국가들의 성과예산 도입현황과 실제 효과



자료: OECD, 2019.

OECD는 조사 내용을 바탕으로 7개의 실무적 지침을 제시하고 있다.

① 성과예산의 논리와 목표가 핵심 이해관계자의 이익을 반영

성과예산의 목표와 논리는 정부의 재정관련 기본법, 재정개혁 아젠다를 기본으로 해야 한다. 그리고 예산 과정에 참여하는 다양한 이해관계자의 관심을 반영해야 하며, 최고 결정자의 정치적 지지가 중요하다. 그리고 명확한 지침 등이 뒷받침되어야 한다.

② 성과예산이 전략적 목표, 지출우선순위와 연동

정부 예산안은 각종 개발계획, 공약, 기타 전략적 기획 및 우선순위와 체계적으로 연계되어야 한다. 그리고 예산 준비단계에서 다년 지출체계를 바탕으로 신뢰할 수 있는 재정지표를 제시할 수 있어야 한다. 그리고 다부처 목표 달성을 지원할 수 있는

체계가 있어야 한다.

- ③ 지출에서 결과에 이르는 관계와, 정부 활동 본연에 내재된 복잡성을 관리할 수 있는 유연성을 확보

개별 프로그램의 성과정보 형태와 양은 프로그램에 따라 다르다. 개별 프로그램은 각 프로그램의 다측면을 잘 보여줄 수 있는 지표를 활용해야 한다. 그리고 프로그램 구조가 행정 책임 체계를 따라 구축되어야 하며, 예산분류 체계와 관리제도가 자율성과 책임성을 촉진할 수 있도록 개선되어야 한다.

- ④ 성과예산을 지원할 수 있는 인적자원, 데이터, 기반시설 투자 확대

예산당국은 개별 부처가 성과예산체계를 관리 및 운영할 수 있도록 역량 향상 등을 지원해야 한다. 그리고 성과를 개선할 수 있는 시스템을 구축할 수 있도록 감독하고 조정해야 한다.

성과 관리 시스템 개선의 핵심은 데이터의 품질 확보이다. 성과정보는 전략적 자산으로 관리되어야 하며, 접근가능성, 다른 제도와 상호 사용 가능성을 보장해야 한다.

- ⑤ 의회, 시민사회의 지속적인 감독을 통해 정부의 성과지향성과 책임성을 증진

의회에 제출하는 성과보고서는 성과계획과 달성 수준 정보를 포함해야 한다. 감사는 보고된 성과정보의 정확성과 신뢰성에 대한 성과감사를 시행해야 한다. 예산 및 지출 정보는 기계판독(machine-readable)하고 접속이 용이한 형태로 공개해야 한다.

- ⑥ 성과 예산제도는 사전 심사, 사후평가 등 성과지향 제도들과 상호 보완해야 함

신규 사업에 대한 사전심사는 성과지표 신규 설정에 활용될 수 있어야 하며, 집행 점검과 사후 평가에 활용할 수 있어야 한다. 사후 평가는 매년 수행되어야 하며 결과는 예산 편성 과정에 환류해야 한다. 지출검토(Spending Review)는 지출의 정당성을 평가하고 예산절감을 식별하는 등 성과예산과 연계되어야 한다.

- ⑦ 성과예산 관련 인센티브를 통해 성과지향적 행태와 조직학습을 유도

정부는 성과 지향적 조직문화를 촉진해야 한다. 성과 측정은 집행당국간의 성과 향상을 위한 경쟁을 유도할 수 있어야 한다. 그리고 성과 목표 달성과 연관되는 개인 또는 조직(실/국단위)을 식별할 수 있어야 한다. 저성과를 기록한 프로그램에 대해서

는 문제 해결과 학습을 강조해야 하며, 기계적인 재정적 보상과 처벌을 개인에게 강요해서는 안된다.

2. World Bank³⁷⁾

서구 선진국 및 동구 구공산권 국가의 성과예산 사례분석을 수행한 World Bank의 보고서는, 성과예산제도의 목표를 공공재정의 효과성과 효율성 향상, 투명성 및 책임성 확보에 있다고 정의하고 있다. OECD의 2019년도 서베이가 각국의 성과예산을 점진적으로 개선하기 위한 실무 지침의 수준의 개선책을 제시하고 있다면, 본 보고서는 성과예산의 근본적인 문제점을 분석하여 이를 극복한 차세대 성과예산의 대안을 제시하고 있다.

본 보고서는 각국의 사례 조사를 토대로 성과예산 제도의 도입 배경이 국가별 정치·경제적 상황을 벗어날 수 없으며, 성과지향적 개혁 목표를 의도한 대로 달성하기가 매우 어렵다는 점을 인정하고 있다. 성과예산은 예측한 효과를 거두기 어려우며, 성과관리 및 지표 관리 결과를 직접 예산에 환류하려는 노력을 장려하는 World Bank의 권고 역시 실질적으로는 잘 동작하지 못했다. 이러한 과거의 성과예산의 한계를 극복하려면, 성과예산 제도의 목표가 현실적이어야 하고, 실무적으로 활용이 가능한 유용한 정보가 생산되어야 한다고 본다. 즉 본 보고서가 제시하는 개선과제는 성과제도의 프로세스보다는 정보 생산 합리화를 통한 예산 편성 및 관리과정의 효율성 확보라고 할 수 있다.

성과 정보의 품질 개선은 서비스 전달과정을 바탕으로 성과정보를 생산하는 것에서 출발한다. 이 전제가 충족되어야 성과관리를 통해 행정비용 감소 등의 목표 달성은 물론, 성과관리 정보의 유용성도 커진다. 성과 예산에 대한 규범적 설계가 현실에서 작동하지 않는 이유도 일정 부분은 성과정보의 질이 낮다는 점에서 기인하고 있다는 점을 본 보고서는 강조하고 있다. 본 보고서는 성과예산과 성과정보의 문제를 다음과 같이 10개로 요약하고 있다.

37) Moinihan and Beazley(2016)의 보고서를 부분발췌해 작성.

〈표 3-2〉성과예산제도의 문제점

문제점		주요 내용
제도 전반	목표 설정	·성과예산제도는 다양한 동기에서 출발하지만 결정적으로 정치적 의지와 관리적 맥락에 의존하며, 다양한 대응방식을 유발한다. 집권화가 강한 국가에서는 국정과제와 우선순위를 예산에 적용하는데 방점을 두지만, 다른 국가들은 관리자의 자율성 부여에 중점을 두고 서비스 전달 개선에 집중한다. 성과 예산의 목표를 정확히 하지 못하면, 이 둘 사이에서 좌초하게 된다.
	편성 시계 제한	·연간 예산 편성 절차는 프로그램 성과 평가 결과까지 고려하기에는 너무 촉박하다. 오히려 성과정보는 예산당국보다는 관리자에게 더 중요하다. 예산편성에 성과정보가 활용되지 않는 점을 강조하는 태도는 이러한 성과정보의 관리적 유용함을 과소평가하는 것이다.
	관리역량 부재	·성과예산을 도입하는 국가는 종종 성과예산체계가 성공적으로 작동하기 위해 필요한 행정·분석 역량을 과소평가하는 경향이 있다. OECD 국가에서도 성과예산제도를 완벽히 수행할 수 있는 행정자원을 구비한 국가는 적은 편이며, 일부 국가는 성과예산 운영을 위한 역량 자체가 미비한 경우도 많다. 그리고 성과예산 개혁의 목표는 각 국가의 관리 역량에 맞게 단순화될 필요가 있다.
적용 과정	정보 과부하	·성과정보에 대한 수요와 유용성은 정보 사용자의 역할과 책임성에 달려있다. 이에 대한 고려가 없다면 정부는 너무 많은 별표(metrics)를 만들어내게 되며, 정보과부하를 유발한다. 프로그램과 지표의 복잡성은 보다 면밀하게 통제될 필요가 있다.
	모호한 우선순위	·성과정보는 비교를 통해 우선순위를 결정하는데 유용하다. 이러한 장점은 대개 성과예산 적용과정에서 무시된다. 일부 국가는 각 부처의 의사결정자들이 중요한 소수의 지표를 선정해 관리하도록, 즉 우선순위를 분명히 하도록 하고 있다.
	관리 게임	·성과에 대한 지나친 강조는 게임 행태(gaming behavior)를 유발한다. 성과정보 자체를 조작하는 일은 드물지만, 성과지표에 대한 게임행태는 정부 신뢰와 책임성을 심각하게 훼손한다.
	형식화	·성과예산은 성과 측정과 결과 정보의 공표 등의 절차를 법제화하는 성격을 가지지만, 정작 데이터 활용의 절차 확립에는 무관심하다. 성과정보에 대한 논의의 장이 더 필요하며, 특히 예산 주기에 구애받지 않는 관리절차로의 환류가 더 많이 이루어져야 한다.
결과 활용	행태 미변화	·공무원의 행태를 바꾸는 것은 어렵다. 성과예산제도의 도입은 저항을 수반하며, 성과지향 문화를 정착하는 것은 시간이 오래걸리는 일이다. 개혁은 이 점을 분명히 인식해야 하고 속도를 조절해야 한다.
	최고결정자 관심	·최고결정자의 의지와 지지는 성과예산 정착에 주용하지만, 개혁이 지지확보 수단으로 간주되는 경우는 반대와 저항에 직면하게 된다.
	학습 미비	·개혁 결과를 단순히 실패로 간주해서만은 안된다. 성과예산이 정착된 국가들은 과거 개혁 사례에서 문제점과 실패를 풀기 위해 노력한다.

자료: Moinihan and Beazley, 2016.

다양한 실무적 적용의 난점에도 불구하고, 대부분의 국가에서는 성과예산 제도의 요소들을 도입해 시행하고 있으며, 특정 분야에서는 성공을 거두고 있기도 하다. 성과 예산 제도는 인적자원과 이를 뒷받침하기 위한 정보시스템에 대한 투자를 유발하며, 정부가 어떻게 정보를 생산, 분석하고 제공하는지에 대한 변화를 촉진한다. 인적 투자는 특히 행정 일반관리 역량인 회계, 인사, 기획 분야의 역량 강화를 중심으로 이루어

진다. IT솔루션의 도입은 성과정보의 수집과 관련된 부담을 크게 줄여주며, 다양한 사용자 요구에 대응할 수 있고, 궁극적으로 공공 책임성을 강화하는데 기여한다. 다만 국가별로 인적자원 투자, IT인프라 투자 역량은 상이하므로, 상이한 역량을 고려한 성과예산 제도 도입 전략을 수립할 것을 강조하고 있다.

그리고 성과예산제도 자체 역시 시기에 따라 점진적으로 변화하는 제도라는 것을 강조하고 있다. 각 시기마다, 국가마다 정책결정자들은 성과예산 제도의 목표와 기대 수준을 다르게 가져가는 경우가 많다. 이 과정에서, 성과예산과 성과관리(performance management)의 경계가 흐려지고 예산 과정에서 생산되는 성과정보는 더욱더 관리 목적으로 활용될 여지가 늘게 된다. 그리고 성과예산은 국가별로 도입과 적응, 폐기와 재적용 등이 일어나기도 한다. 이와 같은 과정은 대개 순환적, 조정적이기 때문에, 새로운 성과예산 개혁을 도입하려면 과거 개혁 결과에 대한 면밀한 검토를 통한 점진적 개혁 전략을 수립해야 한다.

다음 표는 사례조사 및 분석 결과를 통해 차세대 성과예산의 방향을 요약한 것이다.

〈표 3-3〉차세대 성과예산의 방향

	기존 성과예산	차세대 성과예산
시작점	·예산편성 절차 준수 ·형식적, 행정부담 유발 ·성과 정보 정확성 낮음	·최우선 사업영역과 전략적 정책 우선순위를 강조하는 차별화된 접근
기대수준	·예산과정의 변화 ·전정부 성과 관리를 도입하기 위한 ·행정개혁의 주요 추진력으로 작용	·종합적인 성과관리 개혁을 위한 예산 과정의 변화 ·공공부문 지향점과 인센티브의 변화 ·성과 지향적 개혁과 정합성 유지
성과데이터의 활용	·(이론) 회기 종료 직후 예산편성 과정에 활용 ·(현실) 사용 안됨	·다양한 의사결정시점에 활용 ·예산과정, 관리과정, 그리고 다년도 예산편성 과정 등에 활용
성과정보 수요자	·예산당국	·부처 프로그램 관리자
필요한 관리역량	·역량과 관련된 규범이 모두 구비되어있다고 가정하지만, 대개 집행과정에서 행정 역량 부재 문제가 부상	·성과 정보에 대한 수요에 바탕을 두고 성과예산 제도를 구축 ·성과정보는 그 자체로 활용을 위한 역량을 조성하지 못한다는 점을 강조
변화에 소요되는 시간	·단기적 접근 ·개혁 우선순위에 의존적 ·때때로 버려지거나, 대체됨	·장기적 접근 ·다양한 개혁 노력과의 가치 일관성 ·경험에 바탕을 둔 점진적, 적합성 변화를 추구

자료: Moinihan and Beazley, 2016.

3. 미국

미국의 재정성과관리 제도는 크게 지출한도로 대표되는 총량규제와, 개별 부처의 프로그램 단위의 사업관리로 구분된다. 총량규제는 각 의무지출에 관한 소관 법령, 재정적자의 한도를 규제하는 Balanced budget and Emergency Deficit Control Act of 1985와 Budget Control Act of 2010, 그리고 재량지출을 2년 단위로 개정하는 Bipartisan Budget Act에 근거하며, 개별 프로그램 단위의 사업관리는 관련 사업정보를 공개할 것을 요구하는 Federal Program Information Act of 1978, 그리고 개별 프로그램의 성과를 중심으로 재정을 운영할 것을 요구하는 GPRA(Government Performance and Result Act of 1993)와 그 현대화법(GPRA Modernization Act of 2010), 사업관리의 전반적인 개선과 책임성 향상을 요구하는 PMIAA(Program Management Improvement Accountability Act of 2016), 예산 편성 과정이 증거에 기반해야 하며, 이들 정보를 공개할 것을 요구하는 FEBPA(Foundations for Evidence Based Policymaking Act of 2018) 등이 있다.

미국에서 예산제도를 사업 중심·성과지향으로 운영하려는 행정부 차원의 노력은 의회에서 관련 법안들을 제정하기 이전부터 있었다. 케네디 정부(1961~1963)에서 시범 시작되어 존슨 정부(1963-1969)에서 대대적으로 도입된 기획예산(PPBS: Planning Programming budgeting System), 카터 정부(1976-1980)에서 실시했던 영기준 예산(ZBB: Zero-based budgeting)이 대표적인 사례이다. 부시 행정부(2001-2009)에서 실시된 PART(Performance Assessment Rating Tool)도 성과지향적 재정성과관리를 위한 행정부 차원의 노력에 해당한다. 다만 행정부의 제도 도입과 별도로, 의회에서 이를 법제화하여 의무화한 것은 1994년으로 비교적 최근의 일이다. GPRA가 부처별 과제 설정과 이의 성과지향적 관리, 그리고 관련 정보 공개를 의무화하는 선에 그치고 있다면, 행정부의 재정성과관리는 대통령 국정과제와 각 부처 사업 과제의 연계, 관리자의 행태 변화 등에 좀 더 초점을 맞추고 있다.

미국은 2010년에 성과관리 법제를 한차례 개정했으며, 2020년 현재에도 재정성과관리 제도를 국정과제 실현을 위해 지속적으로 업데이트하고 있다. 2018년 발표된 대통령 관리 아젠다(President's Management Agenda)는 소비자 만족도 제고, 정부 현대화, 보조금과 출연금의 결과지향적 책임성 강화, 그리고 전략적 자산으로서 정보자원 관리 확대와 증거기반 정책 평가 확대 등을 성과관리의 주요 방향으로 설정하고 있다(OMB, 2020). 이를 위해 부처의 각 미션 목표에 대한 전략적 검토(Strategic

Review), 부처 우선순위 목표(APG: Agency Priority Goals) 기반 집중적 성과관리, 전사 위기관리(ERM: Enterprise Risk Management) 등이 강화되고 있다.

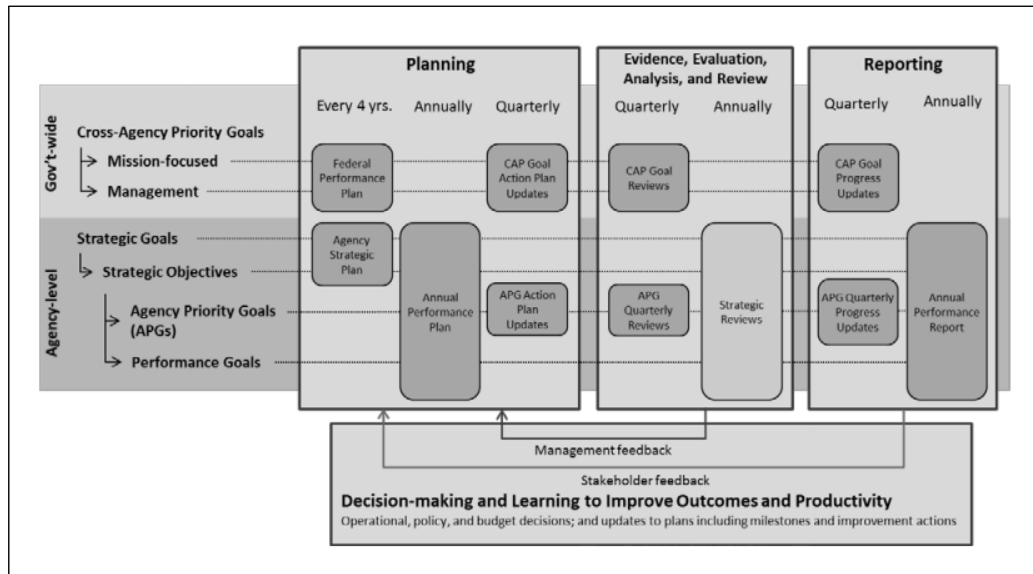
1) 재정성과관리 제도

미국 연방정부의 재정성과관리는 기획과 보고를 위한 부처별 성과목표 체계와 시스템 지원, 그리고 관련 제도로 나누어 살펴볼 수 있다. 미국의 부처별 성과목표 제도는 정부업무평가위원회(2016) 등을 통해 여러 차례 소개되어왔고, OECD 개별 국가들도 미국과 유사한 성과목표 체계를 가지고 있는 경우가 많아 미국만의 독특한 제도로는 볼 수 없다. 다만 미국의 성과관리는 Circular A-11 등을 통해 관리 절차, 예산으로의 환류 절차 등이 매우 상세하게 알려져있고 Performance.gov 등의 성과관리 정보 공개 체계 및 시스템 지원이 모두 갖추어져 있으며, 부처별로도 성과관리체계 및 시스템 지원 역시 갖추고 있다.

먼저 미국 연방정부의 재정성과관리는 범정부 목표, 부처별 목표 등 조직 층위에 따라 설정되는 목표체계를 따라 수행되고 있다. 전 정부 수준의 목표는 다부처 목표(CAP Goals: Cross Agency Priority Goals)로서 대통령 국정관리 아젠다에 따라 설정되며, 부처의 프로그램과 관계없이 주어지는 것으로 부처 간 비교가 가능하다. 각 부처 수준에서는 전략과제(Strategic Goals)-전략목표(Strategic Objectives)를 최상위에서 정의한 후, 부처 우선순위 목표(APGs: Agency Priority Goals)와 나머지 성과목표(Performance Goals)로 구분되며 구체화된다. 각각의 과제, 목표는 모두 측정가능한 지표(Indicator) 형태의 목표치와 실적치를 가진다.

이와 같은 성과 체계 및 성과 지표체계는 2010년 GPRAMA제정과 함께 도입된 것으로, 목표와 지표는 시계열적으로 연속성을 가질 필요는 없지만 대통령의 4년 임기와는 기본적으로 연동이 되도록 하고 있다. 즉 새로운 대통령의 정부가 출범하면 부처는 그 해 4년 단위의 연방 성과계획과 부처 전략계획을 세워야 하며, 이에 따라 CAP 목표와 APG목표가 설정하고 부처별 연단위 성과계획서와 성과보고서를 작성한다.

〈그림 3-2〉 미국의 성과관리 체계



자료: OMB Circular A-11 Part 6.

단, 부처 관점에서 4년에 한번씩 APG목표를 교체한다는 것이 반드시 기존에 존재하는 프로그램과 측정 지표 전부를 교체하는 것을 의미하는 것은 아니다. 연방정부의 모든 부처의 프로그램 목록 역시 GPRAMA에 의해 관리되는데, 이 목록은 법적으로 관리되는 만큼 예산편성·집행지침에서도 각 부처에서 어느 정도 연속성을 가지고 관리할 것을 권고하고 있다. 즉, 프로그램 예산체계와 프로그램 별 지표는 각 부처에서 정권교체에 상관없이 미리 구비 및 관리가 이루어져야 하며, 정권이 교체되면 지표 간 우선순위 만이 연방정부의 국정과제에 맞추어 바뀌는 형태이다.

다음으로 살펴볼 것은 프로그램예산체계이다. 각 성과목표(performance goals)는 부처에서 관리하는 프로그램에 따라 설정된다. 미국의 재정사업 체계는 각 부처에 광범위하게 설정 권한이 위임되어있는 형태로, 관리 목적에 따라 여러 사업 목록이 중첩적이고 중복적으로 존재한다.³⁸⁾ GPRA에 근거해 작성되고 관리되는 프로그램 예산 체계는 미국에서 관리하는 여러 종류의 사업 목록 중 하나일 뿐이지만, 실제로는 정

38) 대표적인 사업체계가 FPIA(Federal Program Information Act)에 의해 관리되는 공개대상 프로그램 목록인 CFDA(Catalogue of Federal Domestic Assistance)이다. CFDA는 benefit.gov 등 대국민 재정정보 공개 사이트의 사업정보 검색 기반이지만, FPIA의 법률상 프로그램 정의와 GPRA의 법률상 프로그램 정의가 달라 사업 목록이 일치하지 않는다는 비판이 수차례 제기되었다. 그리고 GPRA에 근거해 관리되는 프로그램 목록, FPIA에 근거해 관리되는 CFDA 프로그램 목록, 그리고 연방정부 각 부처에서 관리하는 수천개에 달하는 사업 체계 사이의 관계도 불분명하다.

부 기능분류(BRM: Business Reference Model), 데이터 분류(DRM: Data Reference Model) 등 각종 기능분류체계의 최상단에 위치하는 중요한 개념이다(미국 관리예산처, 2013).

비록 각 부처에 프로그램 예산체계의 설정 권한이 있다고 하나, 관리예산처는 예산편성·집행지침을 통해 개별 프로그램의 정의, 특성, 유형을 아래 표와 같이 개략적으로 제시하고 있다.

〈표 3-4〉 미국 연방정부 프로그램 정의 요소, 특성과 유형

구분	종류	상세
정의 요소	산출(Outcomes)	·프로그램이 직접적으로 산출에 관여하는 경우(예: 수출 증대)
	고객(Customers)	·프로그램의 산출물이 특정 고객에게 전달되는 경우(예: 보훈)
	재화와 서비스	·특정 산출물이 생산되는 경우(예: 소비자 물가지수)
	조직구조	·조직 구조에 따라 프로그램을 정의
	예산	·특정 예산제도를 따르는 경우(예: 법정 의무지출, 계약명 등)
특성	외부 식별	·의회, 이해당사자에게 식별이 가능해야 함
	운영 및 관리	·조직의 관리직급에서 하위에 이르기까지 작동할 수 있어야 함
	조직 요소와 연계	·실, 국, 과와 연계되어야 함
	영속성	·일반적으로, 영속적인 프로그램이 포함되어야 함(단, 예외 인정)
간접비 배분	프로그램 매핑	·프로그램별로 할당
	프로그램 지정	·특정 프로그램을 지원조직과 연계해 지정
유형	직접 사업	·연방공무원이 직접 서비스를 제공하는 경우(예: 내무부 컨설팅)
	직접 수혜 사업	·연방정부가 개인에게 직접 재화용역을 제공(예: 보훈처 장애인지원)
	주정부 수혜 사업	·연방재원이 주정부를 통해 전달됨(예: 기초가정지원)
	보조금 공모사업	·공모절차를 통해 수행하는 보조사업
	포괄보조사업	·주정부 등에 공모절차없이 포괄적으로 지원하는 사업
	규제 기반 사업	·표준제정, 규칙제정 등을 수행하는 사업
	공공투자	·자본재의 개발, 취득, 운영
	조사 사업	·정보 개발, 취득, 분석 사업(예: 센서스)
	서비스 취득사업	·서비스 취득(예: 정보화 사업)
	융자/보증사업	·융자, 신용보증 등의 사업
	보험사업	·각종 위험에 대해 정부가 제공하는 보험
	연구개발	·기술, 물질, 방법, 체계 등의 개발

자료: OMB Circular A-11 Part 6.

프로그램 정의 요소, 유형 매핑은 성과관리를 위해 중요하다. 정의 요소는 성과관리를 위한 지표개발과 직접 연계된다. 프로그램 산출물, 대상 고객이 명료하게 정의되

는 프로그램은 산출 목표, 고객 만족도로 성과지표를 구체화할 수 있다. 반면 예산이 의무지출, 특정 계좌명, 의회 세출 지정(Congressional Budget Justification) 등 예산제도와 연계되는 경우 이들 사업은 프로그램 자체가 책임성 확보를 위해 방어적으로 운영될 가능성이 높으므로 지표 개발 난이도 역시 높아진다.

관리에산처에서 제시하는 12개의 프로그램 유형 역시 서로 배타적인 것은 아니다. 다만 특정 유형의 프로그램이 지표 개발과 연계 난이도가 낮은 것은 사실이다. 여러 부처에서, 복수의 공공투자 사업을 하나의 프로그램으로 묶고, 사전계획 대비 총사업비 증액율을 특정 비율 미만으로 억제한 사업의 비율을 성과지표로 사용하고 있는 등 공통적으로 지표를 개발하는 행태가 발견된다.

2) 시스템 지원

미국의 예산 편성에서 집행, 결산과 성과관리를 위한 재정성과관리시스템들은 광범위하게 분산되어 있다. 중앙 예산·재무관서인 관리예산처와 재무부가 관리하는 것은 예산 편성, 재무 원장과 회계결산 정도이며, 실집행, 성과관리 및 시스템 지원은 각 부처별로 분산되어 있다.

연방정부의 재정성과관리시스템 중 성과관리와 직접 관련이 있는 것은 관리예산처의 예산편성시스템과 개별 부처의 독립된 재정정보시스템이다. 관리예산처에서는 추가로 성과정보의 공개 플랫폼으로서 performance.gov를 운영하여 성과관리 정보공개업무를 담당하고 있다.

최근에는 각 관서의 시스템에서 수행하는 실집행의 정보를 취합하는 DATA Act Broker를 통해 성과정보를 측정하는 사례가 확산되고 있다.

(1) 중앙 시스템

중앙 예산·재무관서인 관리예산처와 재무부 관리 시스템 중 성과관리와 직접적으로 연관이 있는 시스템은 예산편성시스템 MAX A-11 Data Entry(이하 MAX), 성과정보 공개포털 시스템 Performance.gov이다. MAX A-11은 예산회계법(Budget and Accounting Act)에 의한 대통령 예산안 제출, 정부성과결과법현대화법(Government Performance and Result Act Modernization Act. 이하 GPRAMA)에 의한 성과관리 계획 및 보고서 제출을 지원하는 시스템이다. Performance.gov는 GPRAMA에 근거해 연방정부 성과관리 목표 및 결과, 각 부처 성과관리 목표 및 결과를 대국민에게 공개하기 위한 사이트로 각 부처에서 제출한 보고서, 지표 자료를 저장하기 위한 별도의

데이터베이스와 저장장소를 가지고 있다.

연방정부의 성과관리 업무는 정부 내부 업무는 MAX에서, 최종 정보 공개는 performance.gov에서 수행한다. 성과관리 체계에 의한 각종 보고서 작성은 MAX 시스템으로 초안이 제출되고 관리예산처의 검토를 받아 최종 확정된다. performance.gov에는 관리예산처의 최종 확정을 받은 보고서들만이 업로드된다.

이 중 performance.gov가 단독 데이터베이스화하는 항목은 부처 전략 목표, 우선순위 목표(APG) 현황에 대한 비정형 정보, 다부처 목표(CAP) 목표에 대한 것이다.

〈표 3-5〉 performance.gov 부처별 전략목표 현황 시트

Agency Code	Agency Name	Str	SG Rpt ID	SG Nm	SG Statement	SO Rpt ID	SO Nm	Obj Statement
005	Department of Agriculture	18	005SG18001	01	Ensure USDA programs are delivered efficiently, effectively, and with integrity and a focus on customer service.	005SO18001	1.1	Modernize information technology infrastructure, facilities and support services to improve the customer experience.
005	Department of Agriculture	18	005SG18001	01	Ensure USDA programs are delivered efficiently, effectively, and with integrity and a focus on customer service.	005SO18002	1.2	Maintain a high performing workforce through employee engagement and empowerment.
005	Department of Agriculture	18	005SG18001	01	Ensure USDA programs are delivered efficiently, effectively, and with integrity and a focus on customer service.	005SO18261	1.3	Reduce the regulatory burden and streamline processes.
005	Department of Agriculture	18	005SG18001	01	Ensure USDA programs are delivered efficiently, effectively, and with integrity and a focus on customer service.	005SO18004	1.4	Improve stewardship of resources and utilize data-driven analyses to maximize the return on investment.
005	Department of Agriculture	18	005SG18002	02	Maximize the ability of American agricultural producers to prosper by feeding and clothing the world.	005SO18005	2.1	Provide an effective financial safety net for farmers and ranchers to sustain economically viable agricultural production and support rural jobs and

〈표 3-6〉 performance.gov 부처별 우선순위 목표 현황 시트

APG Date	Agency C	Start	APG Rpt ID	APG Title	APG Statement
2018-02-12	005	Department of Agriculture	18	005APG18001	Improve the Customer Experience at USDA
2018-02-12	005	Department of Agriculture	18	005APG18002	Modernize USDA's Information Technology
2018-02-12	006	Department of Commerce	18	006APG18003	Accelerate Patent Processing
2018-02-12	006	Department of Commerce	18	006APG18004	Mitigate Flood Impacts

〈표 3-7〉 다부처 목표(CAP) 중 소비자 만족도-재무관리 데이터 시트

Agency	Metric	% Change	2018 Score	2018 Rank	2019 Score	2019 Rank
Commerce	Human Capital	-3%	4.3	17	4.17	21
DHS	Human Capital	0%	4.56	14	4.56	12
DOD	Human Capital	4%	4.27	21	4.44	14
DOT	Human Capital	-3%	4.83	8	4.67	10
ED	Human Capital	-12%	4.03	23	3.53	24
Energy	Human Capital	-2%	4.29	19	4.21	20
EPA	Human Capital	-6%	4.6	13	4.34	17

(2) 부처별 시스템 사례: 보건복지부

각 부처별로 별도로 구축되어 있는 미국의 부처별 재정정보시스템 중 사례로 살펴볼 것은 보건복지부(HHS)의 통합재정정보시스템의 재정성과관리와 지원체계에 관한 것이다. 미국은 각 부처 산하에도 여러 개의 기관이 존재하며, 이들 기관들도 각자 별개의 재정정보시스템을 가지고 있다. 보건복지부에서는 이들 시스템을 총괄 관리할 수 있는 시스템인 UFMS(Unified Financial Management System)를 구축하고 있다. UFMS는 성과관리 및 의사결정지원 모듈로 FBIS를 별도로 구축하고 있다.³⁹⁾

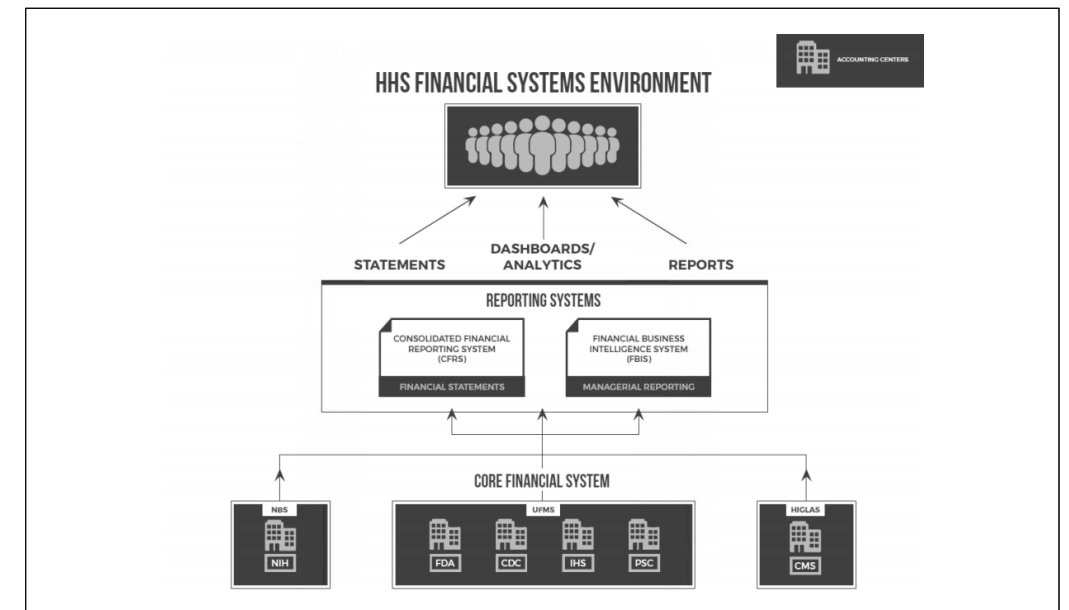
보건복지부 및 산하기관의 시스템 연계 개요는 아래와 같다. 가장 기본이 되는 시스템이 UFMS로, HHS 본부 포함 5개 관서의 재정성과관리를 통합하고 있다. 메디케어와 메디icaid 보조금 집행을 위한 HIGLAS, 275억 달러 상당의 연간 R&D 출연금⁴⁰⁾을 관리하기 위한 별도의 시스템인 NBS는 관리하는 재원의 규모와 사업집행 특성상 별도의 시스템으로 구축되어 있다. 이들을 제외한 나머지 외청들의 재정정보시스템은 UFMS로 통합되어있다.

그리고 하위 모듈인 HIGLAS, 외부 모듈인 NBS 모두 재정 집행과 회계 결산, 자체 부채관리 기능을 모두 가지고 있지만 프로그램 단위의 성과관리를 위한 모듈을 별도로 가지고 있지는 않다. 미션, 전략목표, 우선순위 목표(APG)와 과제의 지표 관리와 시각화, 보고서 생성 기능은 HHS 본부에서 사용하는 UFMS의 하위모듈인 FBIS(Financial Business Intelligence System)에 기능이 집약되어 있는 형태이다. 즉 성과 관리와 보고서 작성을 위한 기능이 부처의 시스템에 있는 것이 우리나라와의 차이점이다. 최종 재무결산 및 재정상태표 역시 재무부와 별도로 구축된 CFRS(Consolidated Financial Reporting System)모듈에서 작성한다. 재무 회계 및 월별 결산, 연말 결산은 재무부 GTAS(Governmentwide Treasury Account Symbol Adjusted Trial Balance System)으로 취합되며, 성과정보는 별도의 보고서가 관리예산처의 예산편성시스템(MAX), 성과정보포털(performance.gov)로 제출되는 형태이다. 원자료 데이터는 모두 부처 시스템에서 관리하고 있다. 단, 개별 시스템에 저장된 정보들은 범정부 표준에 의해 취합이 용이한 형태로 관리되고 있다.

39) 성과관리 및 의사결정지원 모듈의 별도 설치 여부는 부처별로 다르다. 교육부의 경우는 이러한 기능의 모듈을 별도로 두고 있지 않은 것으로 나타나고 있다.

40) Grant. 미국에서는 출연금과 국고보조금을 모두 Grant라고 호칭한다. R&D Grant는 본고에서는 연구개발 출연금으로, 보건복지분야의 Grant는 국고보조금으로 호칭한다.

〈그림 3-3〉 보건복지부 및 산하기관 시스템 연계 개요



주: NIH: National Institute of Standards and Technology. FDA: Food&Drug Administration. CDC: Centers for Disease Control and Prevention. IHS: Indian Health Service. PSC: Program Support Center. CMS: Centers for Medicare and Medicaid Services. NBS: NIH Business Systems. HIGLAS: Healthcare Integrated General Ledger Accounting.

자료: FY 2018 HHS Agency Financial Report

FBIS는 2012년에 UFMS의 하위 기능 모듈로 개통했다. 주요 기능은 예산·성과정보 대쉬보드와 분석기능, 보고서 작성기능이라고 요약할 수 있으며, 우리나라 dBrain의 OLAP(OnLine Analytical Processing), 성과관리시스템의 기능에 해당한다. FBIS는 각 하위 관서가 관리하는 자료를 자동으로 취합, 요약해 보여주는 보고서 기능을 가지고 있으며, 핵심 사업 지표(KPI: Key performance indicator) 정보 역시 보여준다. GPRAMA에서 규정된 분기별 데이터 기반 점검(data-driven review) 역시 FBIS의 정보를 기본으로 수행되며, 2015년 현재 약 2,000여 명이 사용하는 시스템으로 기능하고 있다.⁴¹⁾

보건복지부 및 외청의 전산자원을 관리하고 지원하는 조직은 PSC(Program Support Center)이다. PSC는 UFMS의 기능 전반, 데이터 및 유지보수 지원을 담당하며, FBIS의 기능 개선 또한 담당하고 있다.

41) 시스템으로 BI(Business Intelligence) 및 성과지표 관리를 하는 시스템은 모든 부처에 구축되어있지 않다. 교육부(DoE: Department of Education)의 통합시스템 EDCAPS(Education Central Automated Processing System)은 아직까지 별도의 BI모듈과 성과관리 기능을 탑재하거나, 최소한 가동하고 있지는 않은 것으로 보인다.

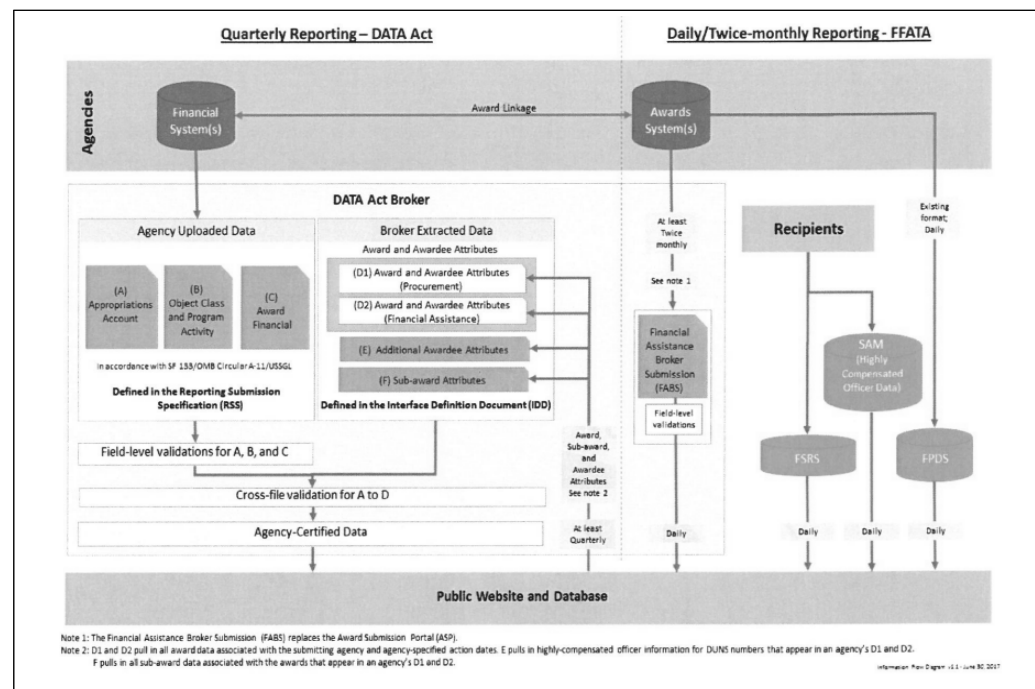
(3) DATA Act Broker

DATA Act Broker는 대국민 정보공개 사이트인 USASpending.gov를 지원하기 위한 시스템으로, 엄밀히 말해 성과관리를 직접적으로 지원하는 사이트는 아니다. 그러나 performance.gov와의 연계가 강화되고 DATA Act Broker에서 성과지표를 추출하는 부처의 사례 역시 확산되고 있다.

DATA Act Broker는 DATA Act(Data Accountability and Transparency Act)가 제정되고 공개를 위한 재정정보들이 정합성 제고 및 표준화 필요성이 제기됨에 따라 구축되었다. 전술했듯이 미국은 재정 집행을 관리하기 위한 시스템이 각 부처별로, 그리고 각 부처의 외청별로도 분산되어 있고 데이터 적재방식이 표준화되어있지 못하다. DATA Act Broker는 이들 각 기관에서 운영하는 시스템에서 생산되는 자료를 취합 수집, 정합성을 검증하는 것이다. 취합되는 정보는 연방조달데이터시스템(FPDS), 입찰시스템(FABS), 사업자 관리시스템(SAM), 하위사업자 보고시스템(FSRS) 등 각 사업의 단계를 관리하는 시스템에서 취합된 정보, 부처에서 제공하는 정보들이다.

아래 <그림 3-4>는 기존의 FFATA 데이터 취합에서 DATA Act 도입 이후 어떠한 부분이 추가되는지 보여준다.

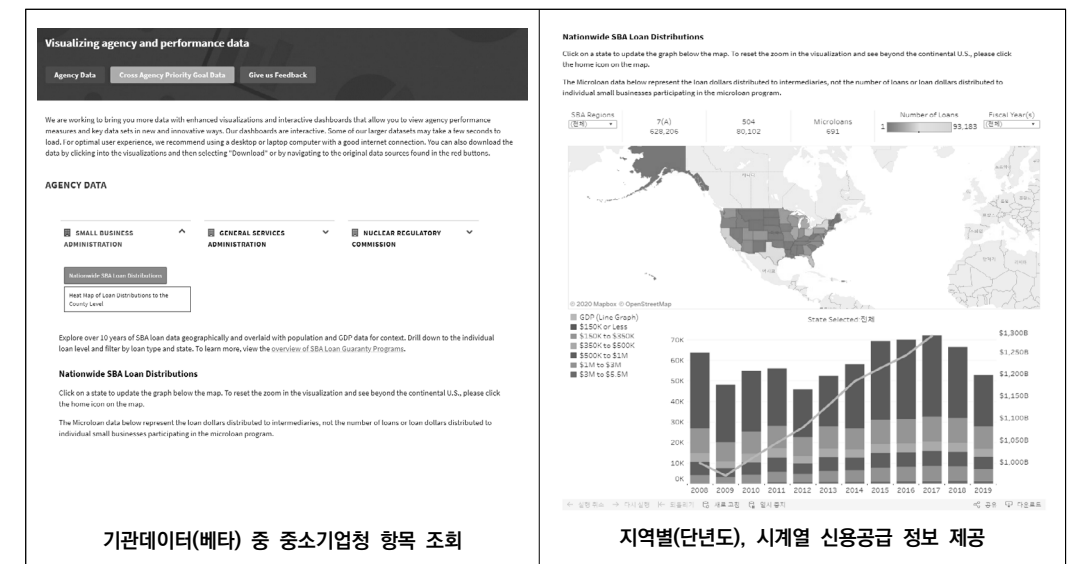
<그림 3-4> DATA Act Broker의 데이터 흐름도



자료: U.S. Department of Treasury, 2017.

먼저 수혜자 정보 등은 매일 또는 월 2회 부처 업무시스템 등 관련 시스템에서 수집되어 재무부 데이터베이스에 저장된다. DATA Act Broker는 이 저장 데이터를 다시 로드하여 부처별 재무시스템에서 추출 또는 제출한 자료와 비교를 통해 정합성을 검증, 결합한다. 이와 같은 절차를 거친 데이터는 재무부의 데이터베이스에 저장되며, USASpending.gov를 통해 공개된다.

<그림 3-5> performance.gov 중소기업청 신용공급 성과정보 조회



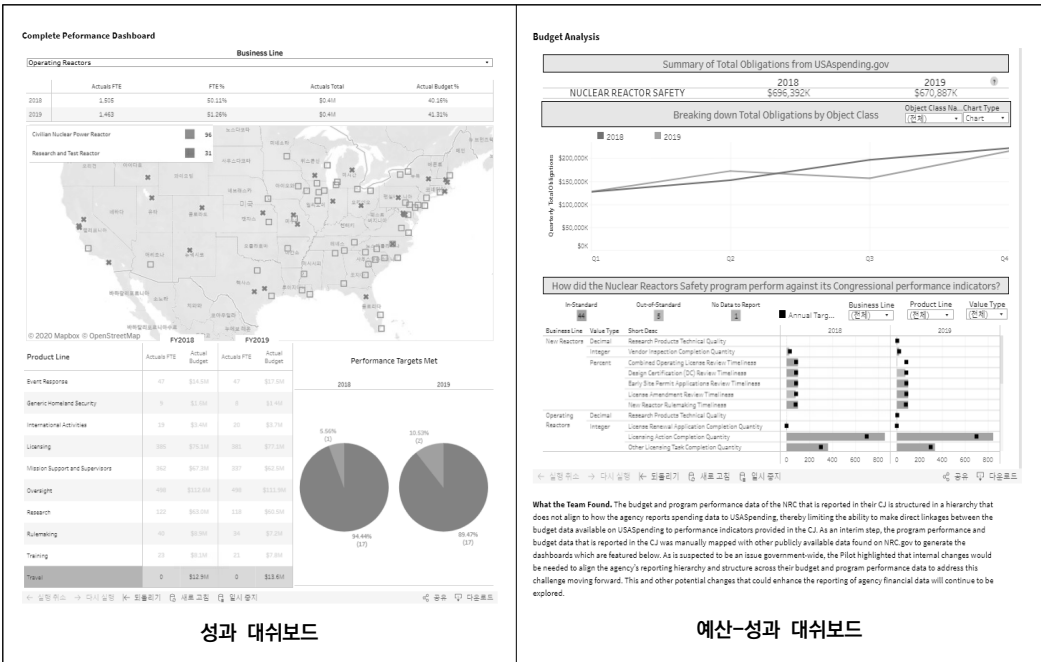
자료: performance.gov(최종검색일: 2020. 5. 4.)

DATA Act Broker는 연계망이 방대하고 연방 정부의 재정지출이 보조사업자의 하위 공모 사업에 대한 집행까지 추적해 실행집행을 집계하여 재정의 전달에 관한 성과 정보를 보여줄 수 있다는 점에서, 개별 부처에서 이 시스템에서 추출하는 정보를 성과지표로 활용하거나 performance.gov와 연계하는 등 성과정보로의 활용도가 높아지고 있다. performance.gov는 중소기업청(SBA: Small Business Administration)의 성과 정보, 원자력규제위원회(NRC: Nuclear Regulation Council)의 성과정보를 DATA Act Broker를 통해 취합된 USASpending.gov의 공개 데이터베이스 정보를 부처 성과정보와 취합해 보여주는 사례가 2020년도 최근 개편에서 추가되었다.

먼저 중소기업청 사례는 본청에서 수행하는 신용 공급을 지역별로, 금액별로 시각화해서 제공하고 있다. 다음은 원자력규제위원회 사례다. 원자력규제위원회는 자료를 지리적으로, 사업별로 분할해 성과지표와 결합해 보여주는 시범사업을 실시, 그 결과

만들어진 대쉬보드를 performance.gov를 통해 공개하고 있다. 대쉬보드는 두 개의 형태로 제공되고 있다. 첫 번째 성과 대쉬보드는 지역별 원자로 현황, 세부 사업별 고용 인원과 예산정보, 성과지표를 연계해 보여주는 대쉬보드이다. 다음은 예산 분석 대쉬보드로, 관련 예산, 비목별 분류, 사업별 분류, 지표 분류 등을 대쉬보드 형태로 제공한다.

〈그림 3-6〉 performance.gov 원자력규제위원회 대쉬보드



자료: performance.gov(최종검색일: 2020. 5. 4.)

4. 캐나다

1) 성과기반 재정성과관리 제도

캐나다 정부의 프로그램 예산과 성과관리 제도는 1970년대 후반에 시작되었다. 성과관리 제도의 목적은 재정 집행의 책임성 향상과 성과 정보를 바탕으로 한 자원 배분에 목표를 두고 있으며, 2006년 연방책임성법(FAA: Federal Accountability Act)을 제정하여 직접, 보조·출연(grant) 사업에 해당하는 직접지불사업(direct payment program)에 대한 체계적 평가를 갖출 것을 의무화하고 있다.

캐나다의 재정성과관리는 직접적인 성과예산이라기 보다는 자원배분 과정에서 성

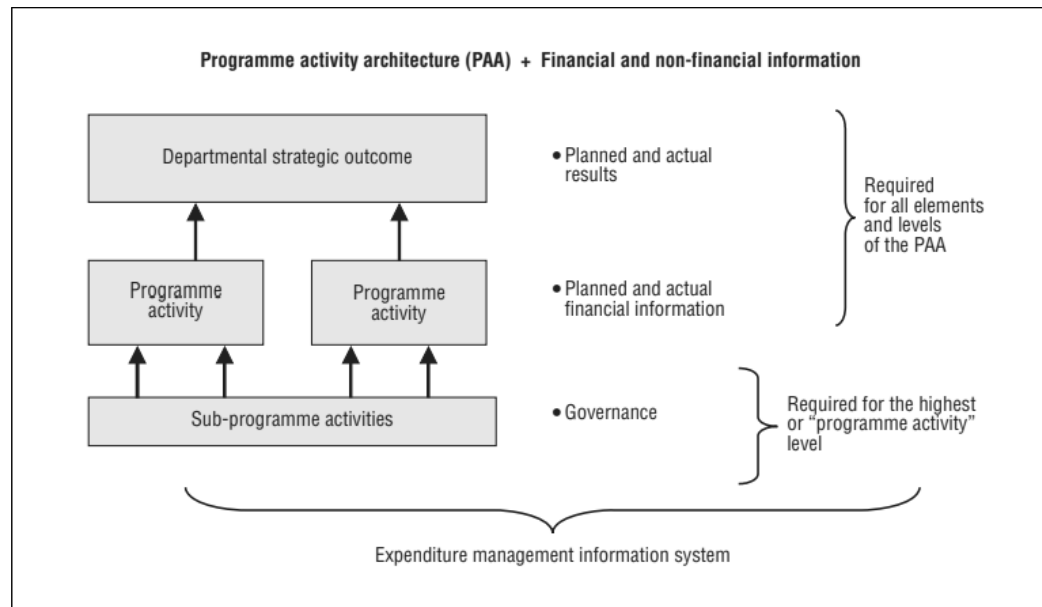
과정보의 활용을 증진하는 것을 목표로 하고 있다. 연방정부의 성과기반 재정성과관리는 법률적 기반 하에서 2000년에 도입된 성과지향적 재정성과관리 개혁인 RMAF(Results-based Management and Accountability Frameworks)의 적용을 받고 있다. RMAF는 모든 프로그램의 전주기에서 계획, 모니터링, 결과보고 절차에 있어서 표준화를 강조하고 있다. RMAF의 소관부처는 재무위원회(TBCS: Treasury Board of Canada Secretariat)이며, 모든 부처는 직접지불 사업 관련정보를 재무위원회에 제출하고 재무위원회는 적합한 평가방법을 권고하도록 하고 있다.

재무위원회의 내부감사 및 평가 지침에 의거, 모든 중앙관서는 산하에 내부 감사 평가국(Office of Audit and Evaluation)을 두어 재정사업 평가를 하도록 하고 있다. 각 부처의 재정사업평가는 내부감사(internal audits)와 평가(evaluation)로 구성된다. 재정사업평가는 프로그램별로도 수행하기도 하며, 복수의 사업을 묶어 진행하기도 한다. 내부감사, 평가 모두 1년에 2~3개의 중복되지 않는 프로그램을 검사하는 형식으로 수행하고 결과는 모두 공개하고 있다.

평가 보고서는 성과 향상을 위한 개선계획, 지출구조조정 계획을 포함하도록 하고 있으며, 성과 개선을 위한 추가 자원 투입 시에는 추가분석(gap assessment)을 함께 실시하도록 하고 있다. 부처의 성과개선계획은 자원 재배분보다는 관리를 통한 성과 환류(managerial response)이며, 지출구조조정은 예산 배분으로의 직접 환류라고 볼 수 있다.

재무위원회는 성과관리개선계획의 이행실태를 점검할 수 있으며, 이행이 이루어지지 않을 경우 세출 정지 또는 삭감 등의 조치를 수행하는 역할을 한다. 재무위원회 평가국(CEE: Center of Excellence for Evaluation)은 각 부처 감사평가국이 수행하는 평가의 지침을 만들어 배포하고 성과관리 과정의 컨설팅 등을 수행한다.

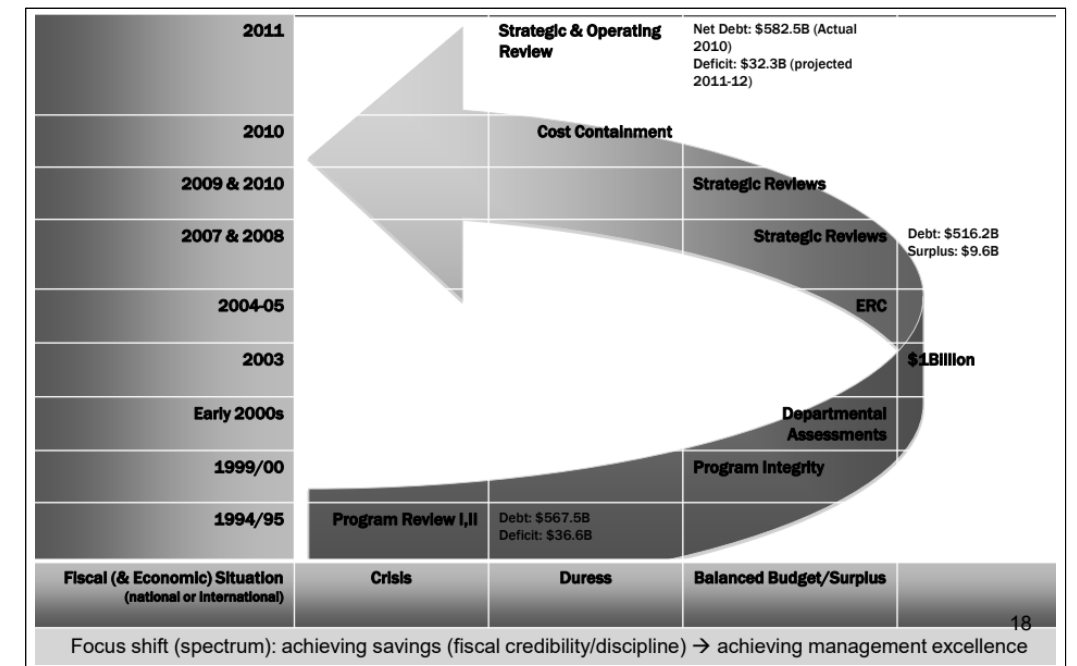
〈그림 3-7〉 캐나다 연방정부 성과관리 프레임워크



자료: McCormack, 2007.

캐나다의 재정사업 성과관리 제도는 경기순환에 따라 변화하는 특징이 있으며, 최근에는 전략적 평가를 폐지, 부처별 자율관리를 통한 사업 개개의 성과를 제고하는 방향으로 선회하고 있다. 전략적 평가(Strategic Review)는 캐나다의 2007-2011 지출관리체계(EMS: Expenditure Management System)에 따라 매년 전수 프로그램에 대해 수행되었다. 주로 저성과 프로그램에서 고성과 프로그램으로 지출을 구조조정을 수행, 서 2011년 평가는 30억 달러, 2012년 평가는 40억 달러의 지출을 절감한 것으로 평가된다. 2012년 이후에는 과거와 같은 모든 사업에 대한 지출절감을 목표로 평가를 하는 방식에서 벗어나, 특정 사업에 대한 심층평가 형태로 지출을 절감하는 방식으로 바뀌었다.

〈그림 3-8〉 1994-2011년간 캐나다 성과관리제도의 변화



주: 캐나다 2017-2018년 재정상태: 순부채 \$7,588억 달러, 재정적자 \$19억 달러
자료: 캐나다 재무위원회. 2011.

2) 시스템 지원

(1) 업무 시스템

캐나다 연방정부의 재정정보시스템은 각 부처별로 분산되어 있다. 과거에는 약 30여 개의 시스템이 존재했으나 현재는 7개의 정부 공인 시스템을 사용하는 것으로 줄었으며, 이들 시스템에 대해서는 재정당국이 제시하는 가이드라인인 재정정보시스템 표준(FM-SC: Financial Management Configuration)을 준수하도록 하고 있다(유승원 외, 2017). FM-SC는 2010년에 제정되었고 이를 통해 재정정보를 표준화하여 포괄적으로 생산하기 위한 노력이 이어지고 있다.

재정성과관리는 예산안 편성 및 지출 계획에서 사후 성과보고 단계까지 이루어진다. 제시되는 표준에서의 요구사항은 다음과 같다.

① 예산 편성

- 기관별, 사업별 중기 계획과 단년도 편성과 집행 계획 수립을 지원
- 단, 사업관리시스템은 없음

② 재정보고(reporting)

- 다양한 재정정보를 제공
 - 사전정보공개(Proactive disclosure)의 사항
 - 부처별 성과정보
 - 집행 정보(operational reporting)
 - 대외 요청(public enquireies)

〈그림 3-9〉 캐나다 재정정보시스템 표준(FM-SC) 개요



자료: canada.ca(최종검색일: 2020. 5. 4.)

이에 따라 구축된 각 부처의 재정정보시스템들은 각각 프로그램별, 하위 프로그램별 성과지표 관리기능을 가진다. 아래는 보건복지부 성과정보 예시이다. 프로그램과 하위 프로그램 별로 결과명, 지표명 등이 작성되고 관리된다. 프로그램 별 목표와 지표 설정은 의무이지만, 하위, 내역 프로그램은 부처에서 지정할 수 있으므로, 지정된 항목에 대해서만 지표와 결과가 표시된다.

〈표 3-8〉 캐나다 보건복지부 사업별 성과정보 DB 예시

Name of the Program	Name of the Sub-Program	Name of the Sub-Sub-Program	Result Name	Indicator Name	Data Type	Numeric - Minimum Target	Numeric - Maximum Target	Non-Numeric Target	Numeric - Actual Results
Canadian Health System Policy	Health System Priorities		Recipients raise awareness of policy, research, programs and services on health system priorities across Canada	% of recipients raising awareness of policy, research, program, and services on health system priorities across Canada	Percentage	50	.		97
Canadian Health System Policy	Health System Priorities		Recipients demonstrate use of knowledge or technologies to support policy, research, programs and services on health system priorities across Canada	% of recipients demonstrating use of knowledge or technologies to support policy, research, program, and services on health system priorities across Canada	Percentage	50	.		100
Canadian Health System Policy	Canada Health Act Administration		Provincial and territorial compliance with the requirements of the Canada Health Act	% of Canada Health Act compliance issues addressed	Percentage	100	.		88

자료: 유승원 외. 2017

(2) 정보공개 지원

캐나다는 재정정보를 성과정보 중심으로 공개하기 위해 GC Infobase 데이터베이스를 구축하고 2013년 오픈했다. GC Infobase는 중앙 재정시스템(CFMRS)의 재정 정보, 부처 시스템(DMFS)의 연간/분기/월별 재정 정보와 성과계획·실적 정보를 취합하여 재정정보를 공개하는 사이트이다. GC Infobase의 데이터베이스는 업무용 데이터베이스와는 별도로 구축된 공개용 DB로 각 부처의 업무용 DB에서 표준화된 정보를 제출받아 구축되었다.

〈표 3-9〉 GC Infobase에서 취합하는 주요 데이터 셋

데이터 구분	취합 데이터셋	제공 주기
예산	부처별 집행정보, 프로그램별 예산, 추정정보 일부	월간
CFMRS	비목별 정보, 의무(statutory)/의결(voted) 지출 유형정보	연간
성과계획서	부처별 프로그램 지출(계획), 부처별 고용인원(계획), 프로그램/조직별 성과계획 지표	연간
성과보고서	부처별 프로그램 지출(결산), 부처별 고용인원(결산), 프로그램/조직별 성과실적 지표	연간
조직일람	부처 및 정부기업(crown corporation) 일람표	연간
추경	추경 상세정보	분기
인적자원정보	평균연령, 성별 등	연간
통합재정정보	연간 결산 재무정보	연간
분기재무보고	지출정보, 비목별 지출정보	분기

주: 1) CFMRS에서 자동 취합되는 정보를 제외하면 모든 정보는 부처 자체 시스템에서 취합
 2) 캐나다는 추경을 분기별(A,B,C)로 실시
 3) 캐나다의 의결지출(voted authorization)은 법률이 아니라 의회의결로 연간 확정되는 지출을 의미

성과지표는 프로그램 단에서는 의무 설정, 하위 프로그램 설정, 내역 프로그램은 프로그램의 성격과 체계에 따라 부처가 자율적으로 설정하고 지표를 지정하고 있다. 관리 DB항목은 우리나라와 거의 유사하나, 텍스트형 정보가 관리되는 것이 차이점이다.

성과DB는 지표별 시트, 프로그램 체계별 시트가 별도로 관리된다. 지표별 DB관리 항목은 성과계획서, 보고서를 통합한 DB로, 성과계획서의 지표는 실적치 미입력 상태이다.

〈표 3-10〉 캐나다 공개용DB 관리 항목(지표)

필드명	필드 설명	유형
fy_ef	회계연도	정형(선택기입)
document	보고서 유형(계획/결과)	정형(선택기입)
organization_id	조직ID	정형(선택기입)
organization	조직명	정형(선택기입)
activity_id	사업ID	정형
activity_level	사업 수준(Core Responsibility/Program)	정형(선택기입)
activity_name	사업명	비정형
expected_outcome	예상되는 결과	비정형
indicator_id	지표ID	정형
indicator	지표 상세	비정형
data_type	지표 유형(% , \$ 등)	정형(선택기입)
data_source	자료 출처	비정형
target_min	상향지표의 경우 목표치	정형(수치입력)
target_max	하향지표의 경우 목표치	정형(수치입력)
target_text	비수치형 지표의 목표치	비정형
target_year	달성 계획 일시	정형(수치입력)
target_month	달성 계획 월	정형(선택기입)
target_explanation	지표 비고	비정형
actual_result	실적치	비정형
actual_result_explanation	실적치 비고	비정형
target_status	지표 현황(달성/미달성)	정형(선택기입)
methodology	측정방법	비정형

자료: GC Infobase(최종검색일: 2020. 5. 4.)

프로그램 체계별 성과실적 DB항목은 성과보고서 지표항목만 관리한다.

〈표 3-11〉 캐나다 공개용DB 관리 항목(프로그램 성과실적)

필드명	필드 설명	유형
Org_ID	조직 순번	정형
Name of the Organization	조직명	정형
CR_RE_ID	조직 ID	정형
Name of the Strategic Outcome or Core Responsibility	전략목표	비정형
Prog_ID	프로그램ID	정형
Name of the Program	프로그램명	비정형
Name of the Sub-Program	하위 프로그램명	비정형
Name of the Sub-Sub-Program	내역 프로그램명	비정형
Result Name	지표 명	비정형
Indicator Name	지표 상세	비정형
Data Type	지표 유형(% , 숫자 , \$ 등)	정형
Numeric - Minimum Target	상향지표의 경우 목표치	정형
Numeric - Maximum Target	하향지표의 경우 목표치	정형
Non-Numeric Target	비수치형 지표의 목표치	비정형
Actual Results	실적	정형
Indicator Status	달성여부	정형
Date to achieve Target	달성 일시	정형
Explanation	비고	비정형
Version	최종수정일자	정형

자료: GC Infobase(최종검색일: 2020. 5. 4.)

5. 시사점

국제기구와 미국, 캐나다 등의 최근의 재정성과관리 동향을 통해, 점차 재정성과관리의 방향이 재원배분의 효율화에서 벗어나 재정성과관리 자체의 합리성 제고와 성과정보의 활용도 증대에 있음을 알 수 있다. 재원배분을 성과지향적으로 하는 것, 그리고 성과지향적 재정성과관리를 재정의 합리성 제고, 정보 활용 증대의 방향으로 설계하는 것은 쉬운 일은 아니다. IMF는 성과지향적 재정성과관리가 재정당국의 의사결정 지원 뿐 아니라 일선관서의 의사결정 과정에 성과정보가 일상적으로 사용되는 것을 그 목표로 보았다. 이는 업무용 성과정보의 활용 측면에 해당한다. 미국의 보건복지부 시스템 사례는 성과정보의 BI(Business Intelligence) 속성을 부각하는 사례, 캐

나다의 재정정보시스템 표준(FM-SC)의 성과정보 표준화 사례는 성과 정보의 품질 제고와 정확도 향상, 활용도 향상을 위해 노력하는 사례라고 할 수 있다.

성과정보가 재정사업의 전주기에도 효과적으로 사용되고, 국정과제 수행에도 참고할 수 있는 정보가 된다면 그 정보의 부가가치는 매우 높을 될 것이다. 최근에 정부 정보자원의 전략적 가치와 부가가치를 강조하는 추세도 이와 밀접하다고 할 수 있다.

재정성과관리 업무에 성과정보를 접목함에 있어 캐나다와 미국의 방식이 달랐다는 점에서도 주목할 필요가 있다. 캐나다는 성과정보 기반 재정성과관리를 재정사업의 전주기 관점에서, 미국은 연방정부의 국정관리를 각부처의 목표와 직접 연계하고 이를 측정한다는 관점에서 구체화되었다. 즉 캐나다의 성과정보는 재정사업의 전주기에서 생산되는 정보를 바탕으로 재정성과관리를 보완하는 것이라는 점에서 상향식이라 할 수 있지만, 미국의 성과정보는 기 결정된 국정과제에 맞추어 변형되고 관리된다는 점에서 하향식이다. 물론 어느 방식이 더 우월하다고 할 수는 없다. 성과정보는 최고 의사결정자에게도, 일선에서 예산을 편성하는 담당자에게도 필요한 것이다. 다만 성과정보 주활용자를 누구로 할 것인지는 현재 재정성과관리의 우선순위, 시급성 등에 따라 좌우될 것이다. 미국과 캐나다의 사례는, 제도가 상향식으로 설계되든 하향식으로 설계되든 제도가 의도하는 방향으로 효과적으로 성과목표와 지표 등의 정보가 지원해줄 수 있도록 성과정보의 가치를 높이기 위한 노력도 필요함을 보여준다.

성과정보의 공개와 투명성 향상 측면에서도 국제 사례는 시사점이 있다. 미국은 재정정보 공개를 위한 체계가 별도로 구성되어 있으며, 성과정보 공개를 전담하는 performance.gov는 대통령 국정과제 수행을 위한 다부처 공통목표와 부처 우선순위 목표의 관리 및 결과 공개에 초점을 맞추고 있다. 각 부처의 성과관리 결과까지 전부 공개는 하고 있지만 보고서 파일 형태의 정보만이 제공되는 수준이다. 그러나 캐나다 사례의 경우는 성과계획서와 성과보고서의 모든 내용을 데이터베이스화하여 인포그래픽과 함께 제공하고 있다. 즉 미국의 사례는 연방정부 성과관리의 국정과제 연동을 중요시한다면, 캐나다는 성과정보를 중기계획, 연간 세출 정보 등 재정정보와 통합해서 보여준다는 점에서 단순히 성과 정보의 공개에서 나아가 성과지향적인 재정정보 공개를 하고 있다는 점에서 차이가 있다. 캐나다의 성과관리는 내각의 국정과제를 우선하기 보다는 각 부처의 재정성과관리 업무를 감독하고 그 결과 정보를 엄격하게 공개한다는 점에서 재정 전주기 관리라는 성과기반 재정성과관리의 목표를 충실하게 구현하여 보여주고 있다. 그러나 미국의 경우는 국정과제 연동이라는 법적 임무에 비하면 성과정보를 캐나다와 유사한 형식으로 데이터베이스화, 인포그래픽화하여 국민에

게 제공하는 것은 오히려 부차적인 것일 수 있다. 동일하게 재정성과관리가 광범위하게 분산되어 있고 각 부처별로 재정정보시스템을 운영하는 등 재정운영의 공통점이 비록 있지만, 성과기반 재정성과관리의 목표가 어느것이냐에 따라 정보공개의 방식과 내용이 달라질 수 있다는 점은 성과기반 재정성과관리 제도와 시스템 지원을 설계하는데 있어 시사점이 적지 않다. 요약하면, 제도 설계의 목표가 성과정보의 공개에도 영향을 미치고 있는 것이다.

그리고 중앙 차원의 재정성과관리 제도의 운영을 위해서는 개별 부처의 성과관리가 원활히 이루어져야 한다는 점도 중요하다. 미국, 캐나다는 재정운영에 성과정보를 접목하기 위한 노력을 비교적 이른 시기인 1970년대부터 시작해 오늘에 이르고 있다. 이러한 노력이 누적되었기 때문에 개별 부처 차원에서의 재정성과관리가 부처의 재정 운영에 정착해 있다. 이는 OECD, World Bank 등에서 성과관리 문화가 각 부처에 뿌리내릴 수 있도록 장기간 지속적인 인센티브 구조 하에서 운영이 이루어져야 함을 강조하는 것도 같은 맥락이다.

재정성과관리 해외 사례를 요약하면 다음과 같은 시사점이 있다.

① 성과정보의 활용 목표 명확화

성과정보를 국정과제 달성의 수단으로 활용할지, 부처의 재정사업 운용 목표와 결과를 측정하고 전주기 관리에 활용할지 명확해야 한다.

② 성과정보의 전략적 활용 가치 증대

성과정보가 활용될 수 있도록 지표 관리, 데이터베이스 관리 등을 통해 지속적으로 품질관리가 이루어져야 한다.

③ 성과정보의 공개 확대를 통한 투명성 강화

명확한 목표를 가지고 생산되어 전략적 가치를 가지고 활용된 성과정보는 국민에게도 제공이 이루어져야 한다.

④ 시스템 지원 현행화 및 개선

재정성과관리 제도 개편에 맞추어 지속적으로 시스템이 개선, 유지될 수 있도록 관심을 기울여야 한다.

IV. dBrain 재정성과관리 지원 강화 방안

재정성과관리란 전체 재정을 회계·기금별 또는 사업별로 나누어 집행을 관리하고 이를 평가하는 것으로서, 넓은 범위에는 이를 예산에 반영하는 성과예산(performance budgeting)까지 포함하는 개념이다. 본 연구는 다만 재정성과관리를 예산에 반영하는 절차까지를 포함하지는 않고, 회계 연도별로 집행 성과를 평가하여 예산에 반영하는 자료를 생성하는 성과관리 절차에 초점을 맞추어 정의하고 진행하였다.

먼저 국제기구의 논의의 경우, 단순히 예산과정에 성과정보를 활용하고 환류하는 것에서 벗어나 성과정보 자체의 활용성을 높여 정보 기반 재정성과관리를 강화하여 재정 효율화에 기여할 것, 그리고 성과정보의 공개를 확대해 재정의 투명성을 증진하는 것을 최근의 방향으로 중점 논의하고 있었다. 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 인프라로서 재정정보시스템을 통한 성과관리 업무 처리 역시 중요하다고 보았다. 미국, 캐나다 등 선진국 사례에서도 일률적인 성과정보 생산에서 벗어나 성과목표 체계 재정립과 단순화, 인프라 재정비, 성과정보 공개 확대라는 측면에서는 공통점이 있었다. 특히 재정성과관리체계가 각 부처별로 분산되어 있는 영미국가 특성상 중앙 예산당국의 역할은 정보를 바탕으로 의사결정하는 것 자체에서 벗어나 성과목표와 국정과제의 연계성을 강화하는 한편 각 부처에서 생산하는 성과정보를 표준화하고 이를 국민이 알기쉽게 공개하는 역할에 더 집중하고 있다.

우리나라의 재정성과관리 제도는 「국가재정법」 상의 재정성과 관리 외에도 다양한 법률 하에서 평가제도가 이루어지고 있으며, 이들을 지원할 수 있는 시스템 역시 독립적으로 구축되어있다는 특징을 가지고 있다. 그리고 재정정보를 효과적으로 생산해 전산 관리하려는 노력이 매우 긴 시간에 걸쳐 이루어져 왔음 또한 살펴보았다. 이처럼 재정성과관리제도가 분절적으로 구축된 것은 재정성과관리의 책임이 광범위하게 분산되어 있고 따라서 자율성을 보장하는 체제로 이해할 수도 있지만, 자칫 재정성과관리 제도 간의 유기성이 떨어져 재정 전체의 운영 효율화에 이르지 못하는 문제를 가지게 될 수 있다. 특히 미국, 캐나다처럼 개별 부처에서 시스템을 운영하는 것이 아니고 특정 정책영역에서 복수의 관계부처가 시스템을 운영하는 현행 구조에서는, 각 시스템 간 정보 거버넌스 미확립으로 인해 발생하는 문제, 정보의 표준화 부재로 인한 입력 부담 증대, 평가 정보 생산과 관리의 형식화, 분산된 정보의 사용자 규정 모호와 공개 제약 문제 등이 발생하게 된다. 물론 이들 문제는 재정성과관리 자체의 업무 수행에는 부차적일 수 있으나, 전체적인 유기성 부족으로 인한 재정성과관리

효율 저하, 정보 공개 통일성 부족 및 정보의 양 부족으로 인한 투명성 제약 등으로 이어질 수 있다. 본 장에서는 분절적 재정성과관리제도 및 지원시스템이 야기하는 문제가 무엇인지 살펴보고, 이러한 문제를 극복할 수 있도록 dBrain이 재정성과관리 전체를 효과적으로 지원할 수 있는 방향을 논의하도록 한다.

1. 현행 dBrain 성과관리시스템의 문제점

부처별 자율적 성과관리 정착, 중앙 예산당국의 미시·거시적 예산편성에 있어서의 권한, 표준화된 성과정보 생산과 축적 등 성과 예산제도의 주요 전제들이 대체로 제도화된 지금, 성과예산의 문제는 제도의 세부적 운영 측면에서 발생하고 있다. 1970년대 기획예산제도의 사례에서 보듯 시스템의 원활한 지원이 매우 중요하며, 전제가 모두 충족된 후에도 평가체계와 같은 성과관리 제도 세부 과제의 관리전략도 필요하다. 우리나라는 2007년 이전에 예산제도의 성과관리 지향 요소로 제시되었던 표준 기능분류체계로서 프로그램 예산제도, 중장기 시계열에서 관리를 위한 기획예산과 영기준 예산 요소, 표준화된 성과관리 요소로서 BSC와 PART 등의 성과지향적 재정성과관리 요소들이 「국가재정법」과 시행령, 지침 등에 기술되어 있고 또한 모두 기능하도록 dBrain을 구축했다. 하지만 목적과 수단의 구비에도 불구하고 성과 정보가 환류 단계에 사용되지 않는 등 활용도가 낮으며, 여전히 제도 운영을 위한 시스템 지원이 미약하다는 지적이 제기되고 있다. 이러한 지적은 제도가 가지는 합리성에 대한 의문보다는, 제도 도입이 재정의 궁극적 목적인 효율화에 기여하지 못한다는 지적과 가깝다.

〈표 4-1〉 시기별 재정업무 전산화와 성과 정보 관리 주요 내용

시기	구분	시스템명	재정성과관리 체계 주요내용	비고
70년대	1세대	EDPS	표준분류체계 도입 (장-관-항-세항 기반) 단위사업(세항)을 집행조직과 일치	·국가 예산업무 전산화 ·통계기반 사업별 프로그램/ 기획예산 관리
90년대	2세대	NBSnet FMSnet FIMsys NAFIS	예산분류 확장 (관-항-세항-세세항-세사업)	·관리항목 (예타, 총사업비, 총액대상, R&D) ·사업추진주체 및 지원대상 속성관리
00년대	3세대	DBAS	기금 통합 프로그램 예산체계 확립 (분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업)	·프로그램 단위 성과계획/보고서 작성 시스템 지원 ·단위사업 자율평가 작성지원 및 지표 관리 ·사업정보관리시스템(세부사업) 정보관리

10년대	3세대	DBAS	관리체계 다변화 핵심사업평가 도입 통합 재정사업평가 기금존치평가, 보조금평가도입	·시스템 지원 미비
------	-----	------	---	------------

재정업무 전반이 70년대부터 전산화가 시작된 만큼, 성과 관리 역시 재정업무 전산화와 떼어서 생각하기는 어렵다. 지난 50여 년의 재정업무 전산화를 평가하자면, 지속적으로 성과 관리를 위한 분류체계를 확립, 시스템의 관리정보를 지속적으로 확장해 적시성있는 정보 산출을 위해 노력하여 현재와 같은 재정성과관리 체계가 구축되었다는 것은 큰 성과이다. 2007년 개통한 3세대 DBAS시스템은 그 이전에 수행된 재정업무 전산화에서 제기되었던 모든 문제를 해소하고 2000년대 재정개혁을 모두 담아낼 수 있는 시스템으로서 개통하였다. 하지만 2010년대 운영 경험이 누적되면서 많은 한계를 노출했다.

시스템을 통한 성과관리로 재정지원을 하려면 두 개의 조건이 원활하게 충족되어야 한다. 첫째는 성과계획-관리-결과 보고 절차 자체가 시스템을 통해 진행되어야 하며, 둘째는 이 과정에서 시스템에 축적된 성과 정보가 충분히 활용의 여지가 있을 만큼 가치가 있어야 한다는 점이다. 그러나 성과주의 재정성과관리 도입 이후 중앙 예산 당국은 전체 프로그램 예산제도와 성과관리 체계를 일치시키는 노력을 경주하는 한편 성과 정보의 기계적 환류를 강조하면서 관련 지침의 꾸준한 개선을 통해 제도 전체의 정합성과 합리성을 확보하는데 중점을 두었고, 개별 부처에서는 예산당국의 지침을 따라 지표 생성과 관리 등 성과정보의 생산 자체에 초점을 맞추었다. 이에 따라 시스템을 통해 관리하는 성과관리 정보가 “재정성과관리 과정에서 생산되는, 활용 가치가 있는 모든 정보”에서 “지침을 따라 생성된 지표”로 좁혀지는 현상이 나타났다. 성과 평가 결과과정에서는 칸막이식으로 운영되고 업무부담이 커지게 되면서 단순히 평가는 형식적, 방어적으로 수행하게 되었고 그 결과가 제대로 환류되지 못한 문제가 발생했다. 그리고 정보 활용도 측면에서는 기록 정보의 형태를 문서로 한정된 문제,⁴²⁾ 다년도 예산 과정에서 성과관리정보를 단년도로만 관리한 점 등으로 인해 성과정보가 시계열로 관리되지 못하고 열람을 하려고 해도 검색이 어려웠다.

2016년부터 추진된 통합재정사업평가도 부분적으로는 성과관리의 대상이 시간이 지남에 따라 당초 취지와 다르게 협소해진 현상을 인식한 것에서 출발했다.⁴³⁾ dBrain

42) 이는 재정개혁을 추진했던 노무현 정부 시기에 절차적 투명성과 책임성을 향상하기 위해 기록물 관리와 생산된 정보의 공개를 우선시한 것에도 일부 원인이 있다.

을 통한 성과관리가 점차 「국가재정법」 상의 성과계획과 보고, 일반재정사업평가로 국한되면서 모든 사업에 대한 성과관리가 dBrain을 통해 이루어지지 못했으며, 이 간극은 연구개발사업 평가, 지역사업 평가 등의 도입으로 시간이 갈수록 커지기만 했던 것이다. 그러나 이를 해결하기 위해 도입된 통합 재정사업평가로의 일원화는 실제 통합과정에서의 실무적 어려움 등으로 일부 요소를 남기고 이전 형태로 환원되었다. 그 원인은 여러 가지가 있겠으나 dBrain을 통한 업무 지원 및 지표관리 여부를 고려하지 못하고 제도 운영이 수기 보고서 작성에 의존하고 자료의 축적 및 활용 가능성을 검토하지 못한 것도 하나의 원인이라고 할 수 있다.

물론 전반적인 재정성과관리 과정을 전부 성과관리로 치환하여 dBrain을 통해 업무를 수행하고 정보를 관리하는 것은 어려운 일이다. 특히 시기에 따른 제도 변화를 시스템 개통 당시에 모두 고려하기 어려운 점이 지속적으로 문제의 원인이 되고 있다. 가령 최초 시스템 도입 시기만 해도 성과관리 단위를 프로그램 예산제도와 일치시키는 형태로 성과관리 시스템이 구축되어있지 못했다. 즉 현재 제도 하에서는 각 단위사업별로 성과관리 대상 사업/핵심사업 여부, 사업종류(일반, R&D, 정보화, 재난 안전 등)를 기본 속성으로 하고 사업 유형별로 별도로 구성된 세부속성으로서 성과지표 목표와 달성도 등을 관리되어야 하지만 현재의 dBrain의 성과관리 정보 체계와 데이터베이스는 이처럼 구성되어있지 못하다. 따라서 현재 시스템으로는 과거의 성과이력 추적이 불가능하며 따라서 dBrain의 정보를 활용하려면 누적된 성과계획·보고서 서류를 검색해 수기로 수행하고 이외의 정보는 별도의 검색을 통해야 한다. 그리고 별도의 평가체계인 기금존치평가, 국고보조금연장평가 등의 정보는 성과관리 대상이 아니므로 해당 시스템 상에서 검색이 불가능하다.

dBrain의 개통 초기 문제는 성과관리 제도 도입 당시의 문제와도 연관이 있다. 현재 성과관리에 대해 발생하는 문제는 각종 성과관리 요소들이 우리나라의 환경에 모두 적합하게 기능할 수 있도록 취사·변형하는 과정을 생략하고, 당시 요구되던 모든 요소를 일단 도입했던 점, 제도와 시스템이 마련되면 이후의 문제를 성과에 대한 전반적 조직문화와 인식 문제로 보고 교육 등으로 해결될 것으로 보고 설계 당시의 문제를 수정하지 않은 채 지속적으로 새로운 요소를 개선방안으로 도입한 점 등을 이유로 발생하고 있다. 그러나 시스템 운영 과정에서 제도의 변화를 시스템이 모두 반영할 수 있도록 충실히 고려하지 못하였고, 성과관리를 위한 행정력의 확충 역시 이루어지지 못하고 있어 현재의 성과관리 체계가 재정의 효율화라는 목표를 달성하는데

이르지 못하고 있는 상황이다.

1) dBrain관리 재정성과정보 부족

dBrain시스템 자체는 2007년, 성과관리업무를 수행하기 위한 성과관리시스템은 2011년 개통했음은 전술한 바 있다. dBrain시스템과 성과관리시스템은 3세대 재정정보시스템으로서, 성과정보 생산을 표준화하고 체계적으로 관리, 공개하기 시작했다는 점에서 의의가 있다.

그러나 도입 13여년이 경과한 이 시점에서 dBrain시스템과 성과관리시스템은 성과관리 수행과 정보생산·공개에 있어 어느정도 한계를 드러내기 시작하고 있다. 이는 dBrain으로 구현한 재정성과관리가 추구하는 목표 차원, 그리고 시스템 차원에서의 목표 차원에서 발생하고 있다. 먼저 dBrain으로 구현한 재정성과관리 제도의 경우, 김대중, 노무현 정부에서 정부혁신을 추구하면서 받아들인 신공공관리(new public management)의 다양한 제도들을 기반으로 하고 있다. 특히 우리나라 재정성과관리는 경영학의 균형성과관리제도(BSC: Balanced Scoreboard), 미국의 재정사업평가제도(PART: Program Assessment Rating Tool) 등이 큰 영향을 준 것으로 평가받고 있는데, 이중 PART는 오바마 정부가 들어서면서 폐지되었다. 그리고 우리나라의 재정 성과관리는 2016년부터 각 부처의 성과목표관리와 재정사업목표관리가 일치되어 관리되기 시작하면서, BSC의 요소는 대부분 폐기되어 오늘에 이르고 있다.⁴⁴⁾

BSC, PART 등 재정성과관리의 요소는 물론 전략 집중, 성과와 계획의 연계 등의 차원에서 중요하긴 하나, 대내외적으로 이들은 조직이 당면한 목표에 따라 취사할 수 있는 경영관리의 요소들일 뿐이며, 이들 요소를 항상 정상 기능하도록 하는 것이 현재 재정성과관리제도와 시스템 개선의 목표는 아니다. 문제는 dBrain시스템 자체가 PART 기반 지표(KPI)관리와 재정사업평가 결과 관리를 기반으로 구축되어 있다는 점이다. 우리나라의 재정성과관리 환경은 지속적으로 변화하고 있으며, 재정성과관리 제도 역시 상당히 변화했다. 그러나 현재 dBrain은 이러한 제도 변화를 거의 수용하지 못했으며, 관리하고 있는 정보 역시 재정사업체계 상의 사업지표 범위를 벗어나지 못한채, 시스템을 통한 관리업무 확대에 한계를 노출하고 있다.

물론 재정성과관리 제도 자체의 변화를 시스템에 얼마나 반영해야 할지는 제도

44) BSC는 개별 기업, 조직을 단위로 보다 중장기적 관점에서 성과를 측정하고 관리 시사점을 얻기 위한 것이다. 그러나 재정성과관리의 기본이 되는 재정사업 체계는 부처-실-국-과 단위와 미세하게 불일치하고 있다. 즉 하나의 프로그램이 실/국과 매칭되지 않으며, 하나의 세부사업에 두 개 이상의 과가 간여하는 경우도 발생하고 있어, BSC기반 지표관리와 맞지 않는다. 즉 현재의 예산체계와 KPI는 특정 재정사업에 대한 성과개선에는 사용될 수 있지만, 조직 관점에서의 시사점은 거의 없다.

43) 기획재정부 보도자료. 2016. 1. 22.

자체의 맥락보다는 전산화 관점에서 이해를 해야 한다. 재정업무 전산화는 시스템이 지원하는 모든 종류의 업무를 시스템으로 수행해야 한다는 개념이 아니며, 오히려 기본적으로는 사람이 업무를 수행하되, 반복적이거나 인력소요가 많은 업무를 시스템이 보완하여 지원한다는 개념에 더 가깝다. 만약 시스템으로 수행해야 하는 업무가 명확하고 시스템을 통해 생산하는 정보의 활용성이 크다면, 이를 바탕으로 사람이 수행하는 업무 즉 제도를 개선하는 관점이라면 지속적인 제도개선은 오히려 바람직한 것이다.

그러나 지난 10여년 동안의 재정성과관리 제도 변화와 시스템 개선은 오히려 반대 양상으로 진행되고 있다. 즉 dBrain의 성과관리 업무는 지나치게 KPI관리, 보고서 작성 업무 표준화와 정보 저장이라는 측면에 집중한 측면이 있다. 표준화된 정보는 생산과 저장에는 용이하지만 지속적인 환경 변화에는 오히려 적합하지 않은 측면이 있다.

물론 이와 같은 문제는 단위사업을 기본으로 하는 재정성과관리 제도 자체와도 연관되는 문제이다. 「국가재정법」 상 세항에 해당하는 단위사업은 유사한 세부사업을 묶은 하나의 사업군으로 정의된다. 즉 개별 부처에서 어느 정도 대표성을 가지도록 사업을 구분한 것이지만, 특수한 경우를 제외하면 실제 업무단위와 완전히 일치하지는 않는 특징이 있다. 반면 실제 업무 단위인 세부사업, 내역사업을 중심으로 평가하고 정보를 생산해야 하는 소요는 꾸준히 제기되어 왔지만, 심지어 현행 dBrain성과정보시스템은 dBrain 내에서 세부사업 정보를 관리하는 모듈, 내역사업 정보를 관리하는 모듈과도 정보 융통이 되지 않는 상태이다.⁴⁵⁾ 요약하여 말하면, dBrain 내 세부사업 및 내역사업 관리를 바탕으로 성과정보시스템의 성과지표가 구축되어있지도 않고, 이 성과지표가 재정업무에 활용되지도 않고 있는 상태가 지속된 것도 원인이라고 할 수 있다.

이러한 특성으로 인해, dBrain의 성과관리 업무 및 생산 정보가 업무에 활용되지 않는 현상이 나타났고, dBrain 성과관리가 일상적 재정업무에 도움이 되는 정보를 생산하는 절차라기보다는 일종의 업무부담으로 작용하는 일종의 역기능이 나타났다. 그리고 dBrain성과정보시스템은 재정성과관리에 있어 지속적으로 개선, 보완해 활용성을 높이기 위한 노력은 상대적으로 경시되었던 것이다.

45) 물론 여기에는, dBrain의 세부사업관리시스템 관리 정보의 정확도 부실, 총사업비관리시스템의 사업ID체계 미연계 등 보다 복잡한 문제가 존재한다. 다만 이들 세부사업 정보관리, 내역사업 관리업무에 성과정보 활용도가 매우 낮은 것은 사실이다.

〈표 4-2〉 재정사업관리체계 층위 별 대표 관리업무

	프로그램	단위사업	세부사업	내역사업
관리업무	재정성과관리	지표관리	집행점검	총사업비 관리
	회계결산(원가)	자율평가	사업정보 관리	

위 표에서 보듯, 우리나라는 재정사업 관리체계 층위별로 관리업무가 다르다. 이 중 상호 융통되는 것은 자율평가의 사업 집행률을 세부사업 집행점검 자료를 취합해 집계한다는 점 뿐이다. 세부사업 단위의 집행점검 역시 내역사업 중심의 총사업비 관리가 연계되지 못해, 총사업비 연도별 집행내역 역시 집행점검자료를 자동으로 연동시키지 못하고 별도의 시스템에 입력을 하고 있는 수준이다. 단위사업 성과관리의 핵심인 지표관리는 다른 층위의 어떠한 업무와도 연계성을 찾기가 어렵다. 따라서 재정사업 성과정보를 dBrain상의 타 관리업무를 바탕으로 만드는 것은 것은 물론, 타 관리업무에의 활용도 역시 떨어지고 있다.

다음은 시스템 간의 분절 문제이다. 재정성과관리는 「국가재정법」 상 재정사업 관리 외에도 다양하게 존재한다. 「국가재정법」 상으로는 기획재정부에 전체 일반재정사업의 평가 요구권한이 있지만, 「국가재정법」과 그 시행령에서 타부처 평가로 「국가재정법」상의 평가를 대체하는 것은 「연구성과평가법」 상의 연구개발사업 뿐이지만, 이 외에도 여러 법령에 의해 개별 유형별 재정사업평가가 이루어지고 있으며, 지원 시스템 역시 별도로 구축되어 있다.

재정사업평가제도가 분절적으로 존재하고 평가방식과 평가 주무부처가 각각 다르다고 하더라도, 지원 시스템 역시 표준화되어 있다면 정보의 저장과 활용이 어렵지는 않을 것이다. 그러나 현재 각종 평가제도 및 시스템 지원 현황은 개별 제도와 시스템 별로 통일성이 전혀 없는 형태이다. 이는 일반 재정사업에 대한 평가가 단위 사업을 중심으로 이루어지고 있는 반면 특정 유형의 사업군은 세부사업 단위로 추출해야 하는 현실, 그리고 일자리, 재난안전 등 국정과제가 추가됨에 따라 새로운 평가가 지속적으로 신설되고 있으나 생산되는 성과정보의 관리는 체계를 갖추고 있지 못한 현실에 따른 것이라고 볼 수 있다.

개별 평가제도의 지원시스템의 경우, 평가방식과 자료 저장형태, 자료 공개 형태 등이 모두 다른 것을 알 수 있다. 일반재정사업 평가를 수행하는 dBrain의 경우, 단위사업의 지표를 관리하여 체크리스트 방식으로 평가를 수행하며, 결과 보고서는 부처별로 취합, 저장하고 공개 역시 부처별 보고서 형태만 공개하고 있다. 반면 연구개발사업의 경우 평가는 세부사업 지표를 기준으로 체크리스트 방식으로 수행하며, 결과

보고서는 NTIS에서 사업별로 취합, 저장하고 공개하고 있다. 반면 재난안전사업의 경우 「재난안전기본법」상 지정된 안전정보통합관리시스템(SIIMS)은 사업관리기능을 갖추고 있지 못한 관계로 평가 정보를 시스템 상으로 취합하고 저장, 공개하지 못하고 있다. 이는 일자리사업 역시 마찬가지인데, 고용노동부 자체 시스템인 일모아시스템, 고용보험DB에서 주요 평가지표를 추출하여 자체적으로 보고서를 작성하는 일자리사업 평가 특성상 부처에서 작성한 사업보고서를 시스템으로 제출받아 점검하는 dBrain, NTIS와 평가방식은 다를 수 있다. 그러나 사업별 보고서를 저장하고 공개하지 않는 점은 SIIMS와 같다. 균형발전사업의 경우 REDIS에서 부처, 지방자치단체가 작성한 사업보고서를 제출받는 기능은 있으나 시스템 매뉴얼 상으로 사업별 지표를 관리하는 항목은 보이지 않았다. 2020년부터 성과관리 업무를 이관받아 수행하는 NABIS에서는 관련 기능을 갖추는 것으로 보이지만, 평가보고서를 사업별로 공개하는지 여부는 확정되지 않은 상태이다.

기획재정부에서 평가권을 가지는 국고보조사업연장평가, 기금운용평가 등은 시스템지원 없이 수행되고 있었다. 국고보조사업의 경우 「국고보조금법」 26조의2 제3항 제6호에 의해 보조사업 연장평가 결과만을 저장하도록 하고 있으나, 그 이상의 업무는 수행하고 있지 않다. 기금운용평가의 경우 기금사업은 일반재정사업평가와 통합되어 있고, 사업별로 수행하는 존치평가는 별도의 지원체계를 구축하고 있지 않은데, 부처에서 자체적으로 수행하지 않아 시스템으로 제출받을 필요가 없는데다가 별도로 시스템에 저장, 공개해야 한다는 별도의 규정 역시 존재하지 않기 때문이다.

이들 평가들은 모두 평가지표, 판정 결과 정보 등이 모두 다르다는 것은 이미 앞에서 언급한 바 있다. 이는 개별 평가들이 도입된 제도적인 배경에 기인하고 있기 때문에 생산되는 자료 자체를 표준화하기는 어려운 부분이 있다. 그러나 현행 체계 상에서 예산 담당자나 평가 담당자가 유사 사업군의 평가정보를 찾는 등 평가 정보가 필요할 경우, 어떠한 평가제도에서 어떠한 정보가 생산되는지 정확하게 알지 못한다면 정보를 찾기가 매우 어려운 구조이다. 실제로도 세부사업, 내역사업의 정보와 평가지표를 바탕으로 dBrain의 단위사업 지표를 관리하는 방식의 재정성과관리가 이루어지는 것이 가장 이상적이지만, 개별 평가보고서를 별도로 작성하는 구조에서 성과지표를 재정사업체계 상에서 일관성있게 설정하는 것 역시 어렵게 되어 있다.

〈표 4-3〉재정사업 성과관리 제도 및 시스템 지원 요약

	일반재정사업	연구개발사업	재난안전사업	균형발전사업	일자리사업	국고보조사업	기금
근거법령	국가재정법	연구성과평가법	재난안전기본법	균특법	고용정책기본법	국고보조금법	국가재정법
평가제도	재정사업자율평가	연구개발사업평가	재난안전사업평가	균형발전사업평가	일자리사업평가	연장평가	기금운용·존치평가
지원시스템	dBrain ¹⁾	NTIS	SIIMS	REDIS/NABIS ²⁾	일모아/워크넷	e나라도움	x
평가방식	심층평가 자율평가 +상위평가	특정평가 자율평가 +상위평가	자율평가 +상위평가	자율평가 +상위평가	일괄평가	외부평가	외부평가 +자율평가
평가대상	단위사업 /세부사업	세부사업	세부사업	세부사업	내역사업	내역사업	기금 내역사업
시스템지원	보고서 취합	보고서 취합	x	보고서 취합	지표 근거자료 추출	보고서 저장	x
시스템 지표관리	○	○	x	x	x	x ⁴⁾	x
시스템 저장형태	부처별 보고서	사업별 보고서	x	부처별 보고서	x	사업별 보고서	x
평가 결과 공개	의무	의무	x	x	x	의무	의무
온라인 공개장소	열린재정	NTIS	x	x	x	e나라도움	기획재정부
온라인 공개형태	부처별 보고서	사업별 보고서	x	x	x	사업별 보고서	전체보고서
평가도입	2006	2005	2017	2014	2017	2016	2006
시스템 개통 ³⁾	2007	2007	2014	2010	2014	2017	-

주: 1) 2022년 차세대 개통 예정
2) 2021년부터 성과관리업무를 REDIS에서 차세대인 NABIS로 이관
3) 1차 개통 시점 기준
4) 국고보조사업 평가지표는 2018년부터 dBrain에서 관리

2) dBrain 성과정보의 낮은 활용도

전반적으로, 우리나라의 dBrain을 비롯한 시스템 관리 재정성과정보들은 활용도가 높지 않은 편이다. 성과정보의 활용도는, dBrain 성과관리시스템 성과정보 데이터베이스의 활용도, 그리고 dBrain 외부 시스템 성과정보 활용도로 나누어 살펴볼 수 있다. dBrain 성과관리 시스템 관리정보의 낮은 활용도는 문제점 중 성과관리제도와 시스템 불일치 부분에서 이미 지적한바 있다. 재정성과관리 층위 문

제, 세부사업 편성의 전략적 행태 등이 발생할 수 있고 이는 성과정보를 바탕으로 한 예산편성을 어렵게 하는 요인이지만, 이는 제도적 요인으로 성과정보 자체의 문제는 아니다. 문제는 각 부처에서 입력, 관리하고 있는 성과정보를 중심으로 자율적 재정성과관리를 하는지 여부, 그리고 성과관리 이외의 업무에 성과정보를 얼마나 활용하는가 등이다. 정부 조직 상에 성과관리 책임관을 지정하고 관련 조직을 운영하는 미국, 평가·감사실을 부처별로 운영하는 캐나다와 다르게 우리나라 정부조직도 상에서는 성과정보 생산과 활용을 전담하는 조직이나 부서가 없으며, 재정성과관리 업무는 대체로 각부처 재정담당관의 여러 업무 중 하나로 수행되고 있다. 따라서 성과정보의 정확도 관리, 성과정보를 부처의 자율적 재정성과관리에 환류하고 있다고 보기 어렵다.

재난안전, 일자리 등 정책유형사업 평가군도 마찬가지이다. 대부분의 부처는 부처 재난안전 업무를 담당하는 비상안전기획관을 기획조정실 산하에 두고 있으며, 재정지원일자리 사업 수행을 위해 일자리라는 이름이 들어간 과를 최소한 하나씩 두고 있다. 그러나 대부분의 부처에서도 재난안전과 일자리 사업을 개별 사업별로 구분하여 담당을 지정하고 있을 뿐, 성과관리 업무나 평가결과 환류를 위한 전담인력을 지정하고 있지 않고 있다. 물론 정부조직 전반적으로 인력에 대해 정원과 총액인건비에 대한 강한 규제를 받고 있는 현실에 비추어, 각 부처에서 성과정보를 적극 관리, 활용하고 부처 자율적 관리에 환류하기 위한 전담인력을 지정하는 것은 어려운 일일 수 있다. 이러한 요인이 정부 인력관리의 난맥으로 인해, 다부처가 이용하는 개별 평가정보 관리시스템의 표준화와 관리정보의 정합성 검증 등을 어렵게 하는 요인이 되고 있다 그 결과 정보 표준화화 관리정보 정합성 검증이 미비하고, 성과정보의 활용도가 낮은 상태가 지속되고 있다.

3) 재정성과정보 관리 거버넌스 부재

우리나라 재정사업 성과관리 제도와 지원 시스템의 특징은, 개별 부처와 제도, 시스템이 1:1로 매칭되는 것이 아니라, 하나의 평가 제도에 대해 복수의 부처가 평가대상이며, 하나의 시스템에 정보를 입력하는 주체 역시 다수라는 점이다. 제도, 조직, 시스템이 각각 1:1로 대응된다면 정보의 공유, 활용 등이 비교적 통일되게 이루어질 수 있다. 하지만 복수의 부처가 이용하는 복수의 시스템 존재는, 재정 성과정보 관리와 활용을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

World Bank, OECD 등 국제 기구 논의, 미국 등 사례는 재정정보의 표준화가 정보의 활용과 대국민 공개에 필요하다는 점을 보여주고 있다. 이는 각 제도의 평가 주체와 소관에 관한 거버넌스 체계와는 별개의 것이다. 각각의 평가에서, 주무부처와 전담기관은 평가 전반을 감독하거나 메타평가를 통해 평가 과정에 개입할 수 있으며, 평가결과를 예산에 반영하는데에도 영향을 미칠 수 있다. 그러나 부처에서 제출하는 자료에 대한 소유권까지 평가 주무부처가 요구할 수는 없으며, 따라서 제출한 자료의 검증을 통한 정확성 확보, 평가결과의 예산 반영 이후의 활용을 어렵게 하고 있다.

물론, 개별 평가들의 평가방식, 평가의 근거자료 추출과 관리, 판정 결과 구분 및 배점 등이 평가마다 모두 다르다. 재정성과정보의 관리는 이와 같은 제도 측면의 표준화를 요구하는 것이 아니다. 오히려 개별 제도, 그리고 각 사업군 특수성을 반영한 정보관리가 필요하다.

그러나 현행 재정성과관리 체계는, 각 제도에서 생산하는 정보, 시스템 저장 절차, 각 시스템에 저장, 관리하고 있는 정보의 상호 활용에 대한 규정이 전무한 상황이다. 이러한 문제로 말미암아, 각각의 평가 결과 저장과 공개가 개별법의 규정을 따르고 있다. 평가보고서의 제출과 공개 방식이 dBrain과 NTIS가 다르며, 재난안전사업 평가와 일자리사업 평가처럼 평가결과를 시스템으로 관리하지 않는 사례도 존재하고, 균형발전평가처럼 시스템으로 업무지원은 하도록 하고 결과를 공개하지 않도록 하는 등, 성과정보 생산과 관리, 공개 등의 절차조차 일치하고 있지 않다.

재정성과관리제도가 다양하고 각 소관 부처로 평가 권한이 분산되며 이를 지원하는 시스템 등이 별도로 구축되어 있다고 하더라도, 최소한 각 제도에서 생산되는 재정성과정보를 「국가재정법」 차원에서 관리절차를 마련하고 이의 총괄부서를 지정하는 등 재정성과정보의 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

4) 성과정보 투명성 저하

재정성과정보는 생산되어 재정성과관리에 활용된 후, 국민에게 투명하게 공개가 되어야 한다. 특히 미국, 캐나다 등은 성과정보 공개를 위한 포털을 별도 법적 근거를 두고 운영하거나, 재정사업정보 공개를 성과지향적으로 실시하고 있어 선진사례로 평가할 수 있다. 우리나라의 경우도 프로그램 단위의 성과관리 정보와 기금운용 평가

결과, 국고보조금 평가 결과는 예산안 첨부서류로서 기본적으로 의안정보시스템과 열린재정에 공개가 되며, 「국가재정법」 상 재정사업자율평가 역시 시행령을 통해 공개가 이루어지는 것이 원칙으로 기본적인 공개를 위한 법적 근거는 갖춘 상태이다.

그러나 「국가재정법」과 「국고보조금법」, 「연구성과평가법」의 공개규정을 제외하면, 기타 재정사업 평가결과의 공개는 근거법이나 시행령에 규정되어있지 않고 있으며, 사업별 평가결과 역시 공개가 이루어지고 있지 않고 있다. REDIS처럼 평가결과를 취합하지만 공개를 하지 않는 경우도 있으며, 일자리, 재난안전사업 평가는 시스템에 저장을 해야 한다는 규정조차 미비한 상태다. 평가결과를 공개해야 한다는 규정조차 일원화되지 못하고 있어, 재정사업 전체의 성과 공개를 통한 재정투명성 향상에 기여하고 있지 못하고 있다.

각 평가별로 공개형태가 다르다는 점, 시각화 등이 미비하여 가독성이 떨어진다는 점 역시 재정투명성 향상을 제약하고 있다. 재정사업자율평가는 재정정보공개시스템 열린재정을 통해 공개가 되고 있지만, dBrain으로의 제출형태가 부처별 취합보고서인 만큼, 부처별 보고서만 조화가 가능하다. 반면 연구개발사업 평가는 NTIS에서 사업별로 취합하고 있으며, 판정 결과 등의 정보도 속성화하여 제공하고 부처별, 평가결과별 인포그래픽을 제공하는 등 전반적인 편의성 측면에서 우수하다고 볼 수 있다. 반면 일자리, 재난안전사업 평가 결과는 별도의 공개장소를 갖추고 있지 못하며, 각 소관부처에서 보도자료 형태로만 평가결과가 공개되고 있고 그마저도 부처별, 사업별 정보는 일반국민의 열람이 불가능하다.

2. 개선방향

재정성과관리의 최종 목표는 각종 평가제도의 합리적 운영을 통해 재정부운의 효율화를 달성하는 것이며, 여기에는 성과관리 업무를 지원하고 이 과정에서 생산되는 성과정보를 저장하는 시스템의 역할이 중요하다. 우리나라의 경우 각 평가제도들이 분절적으로 확립되고 있고 이를 지원하는 시스템 역시 분산되어 있으며, 정보 생산과 저장, 공개 절차 등이 각기 다른 상태이다. 이는 일차적으로는 「국가재정법」 상 재정성과관리 업무와 타 법률 상 특정유형 사업군별 재정성과관리 제도와의 제도 정합성 미비, 재정업무 전산화 총괄 시스템인 dBrain의 낮은 확장성 등에 기인한다. 일차적으로는 「국가재정법」 상 재정성과관리와 타 법률 상 사업군별 재정성과관리의 제도 정합성을 갖추어 합리성을 증진하는 것이 개선방안이 될 것이다. 그러나 본 연구

는 제도적 개선방안보다는, dBrain이 재정성과정보 관리의 중추이자 총괄 기능을 담당하여 성과관리 업무 지원의 효과성을 높이고 성과정보의 활용도를 증진하며, 최종적으로 재정정보의 공개를 확대해 투명성을 증진하는 방향의 개선방안을 제시하고자 한다. 개선방안은 dBrain 재정성과정보 관리범위 확대, 재정성과정보 거버넌스 확립, 재정성과정보 공개를 통한 투명성 확대 등 3가지로 제시한다.

1) dBrain 재정정보 관리 범위 확대

개선방안 첫 번째는 dBrain의 재정성과정보 관리 범위의 확대이다. 현재 dBrain 성과정보시스템의 관리 데이터베이스는 주로 보고서 작성과 단위사업 지표에 초점을 맞추고 있다. 그러나 단위사업 지표는 BSC의 KPI 성격이 많이 희석되어, 관리의 목적이 명확하지 않은 편이다. 성과정보 데이터베이스의 활용도를 높이려면 관리정보 확대가 이루어져야 하고, 이의 활용을 보조할 수 있도록 사업정보 관리 역시 이루어져야 한다. 다만 관리 정보의 확대가 부처의 자료 입력 부담으로 이어지지 않도록, 관련 시스템과 연계정보 범위를 확대하고 표준화하는 한편 dBrain 외부에서 관리되지 않는 재정성과정보, 재정사업 정보 등을 dBrain에서 관리하여 정보 관리의 사각지대를 해소해야 한다.

(1) 재정성과정보 관리범위 확대

재정성과관리의 궁극적 목적은 재정성과관리 효율화에 있다. 재정성과관리는 성과관리 업무 자체를 통해 재정성과관리 효율화에 이르는 것도 있지만, 성과관리 과정을 각종 시스템에서 생산되는 정보, 집계 정보 등을 중심으로 운영, 정보 기반, 증거기반 재정성과관리를 강화함으로써 효율화에 이르는 것도 있다. 미국은 이를 위해 각 부처별 시스템 별로 성과기반 의사결정지원⁴⁶⁾ 기능을 갖추기도 하며, 전략 목표와 지표는 별도의 포털 사이트로 제출, 관리하도록 하고 있다. 캐나다 역시 재정성과관리 관련 정보를 검색가능하도록 데이터베이스화하여 업무에 활용하고, 또 대국민 공개하고 있다.

현행 dBrain은 아직 이와 같은 증거기반 재정성과관리에는 이르지 못하고 있다. dBrain 시스템은 물론 이외 타 시스템의 재정성과정보 관리 역시 재정성과관리 평가 결과 정도를 저장하거나 공개하는 수준에 머무르고 있다. dBrain 시스템의 경우 세출 관리, 결산이 이루어지므로 여러 성과지표 중 하나인 재정사업 연간 집행률이 자동으로 추출되므로 다른 시스템에 비하면 활용도가 조금은 높을 수 있다. 그러나 재정사

46) BI. Business Intelligence

업 성과관리의 전략성을 높이고 활용도를 증대하려면 무엇보다 dBrain의 재정사업 성과정보의 관리범위를 확대해야 한다.

재정성과 정보 관리 확대를 위해서는 개별 부처별로 산재해있는 각 시스템의 성과정보를 dBrain에서 관리하도록 함으로서, 재정성과관리 정보의 총괄 시스템 기능을 하도록 해야 한다. 재정성과정보가 한곳에 집중될수록, 관련 정보를 탐색하고 열람하는 시간 비용 등이 그만큼 절약되게 된다. 그 결과 재정업무에 재정성과정보 활용이 증진될 수 있고, 재정성과관리 효율화에 기여할 수 있다.

〈그림 4-1〉 dBrain 재정성과정보 관리범위 확대 방향

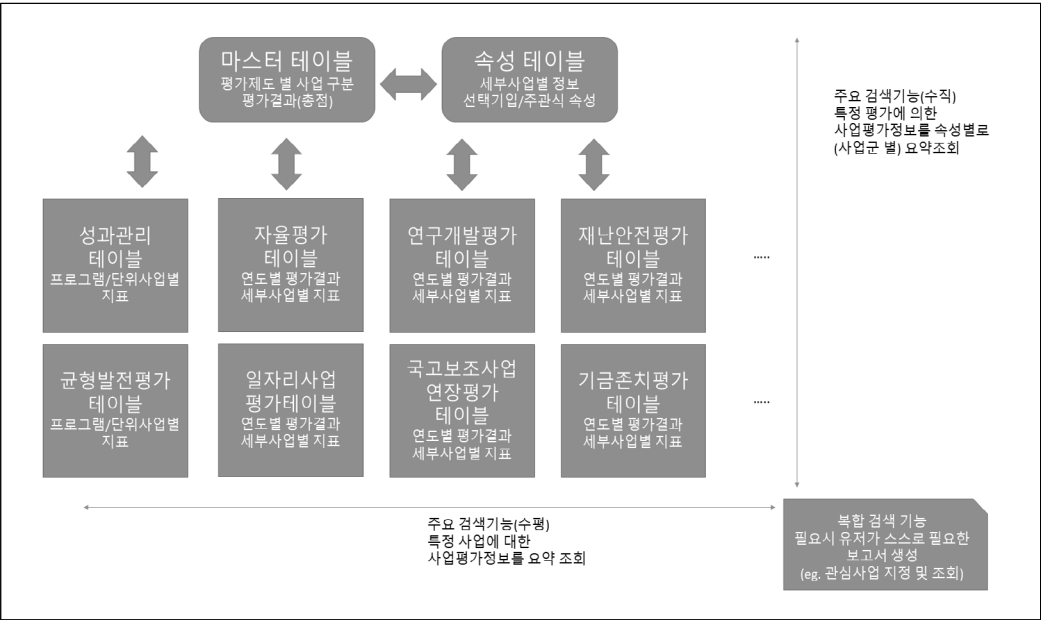
목적	재정성과관리 효율화				
	↑		↑		
	재정업무에 재정성과정보 활용 증진		부처의 성과정보 활용 증진		
	(기획재정부) 편성·집행 등 재정성과관리 지원		(부처) 우수사례 참고, 중복사업 파악		
전략	↑		↑		
	재정성과정보 관리범위 확대	분절된 정보를 통합하여 데이터베이스화 - (제도 범위) 재정성과관리 외에 국고보조금평가 등의 평가제도, 타 부처 소관 재정사업평가 제도의 생산 정보를 관리 - (입력 정보) 숫자형 지표 정보, 이력정보 등을 데이터베이스화			
		재정사업 정보 관리 확대	세부·내역사업 핵심 정보를 속성화하여 관리 및 활용 - (세부사업) dBrain 세부사업정보시스템 내실화 - (내역사업) 외부 시스템 정보자원 연계 확대		
			재정성과정보 사용 확대	(기획재정부) OLAP 기능 및 검색기능 개발 (부처) 조회 가능 대상 확대 및 접근성 증진	

관리정보의 범위 확대는 dBrain 미탑재 정보 중 기획재정부와 부처에서 활용도가 높은 정보 위주로 이루어져야 할 것이다. 국고보조금 연장평가, 타부처 소관 재정사업 평가 정보 중 숫자형 지표 정보, 판정 결과 등 수치형 정보를 1차적으로 전산화하는 한편, 비정형 정보의 입력 및 관리는 단계적으로 확대해야 한다. 총사업비 등 dBrain 내에서 내역사업 위주로 관리되는 정보는 공통 사업ID 관리를 통해 성과정보 데이터베이스에 개별 재정사업별로 소관 총사업비 집행 집계가 자동적으로 이루어지도록 하면

투자사업의 성과지표화 역시 자연스럽게 이루어질 수 있다.

본 연구에서는 검토 대상인 연구개발사업평가, 재난안전평가, 일자리평가, 국가균형발전사업 평가, 국고보조사업 연장평가, 기금존치평가 등 사업을 대상으로 이루어지는 평가 결과를 데이터베이스화하는 방안을 제시하도록 한다. 전 세부사업의 연도별 평가 대상 및 판정결과에 대한 마스터테이블을 구축한 후, 각 평가별로 테이블을 구축하여 하나의 전체 데이터베이스를 이루도록 한다.

〈그림 4-2〉 재정성과정보 데이터베이스 개념도



먼저 마스터테이블은 각 사업이 연도별로 어떠한 평가를 받았고 결과는 어떤지에 대해 보여줄 수 있는 테이블이다. 이 테이블에서는 총점 또는 판정결과만 볼 수 있도록 구축한다. 단 각 사업이 어떠한 평가대상에 속하는지 식별이 필요한 만큼, 이를 속성화하여 관리하는 것이 선행되어야 한다.

마스터테이블의 평가 대상 속성군이 확정되면, 평가 제도별 테이블의 정보와 연계할 수 있다. 성과관리 정보, 각 평가별 세부 결과 또는 지표 정보와 각 사업별 보고서를 저장하는 평가제도별 테이블은 사업정보를 횡단면, 종단면으로 보여주기 위한 핵심 데이터테이블이다. 만약 특정 사업에 대한 복수 연도, 모든 사업의 평가결과를 조회한다면 이는 종단면으로 보는 것이며, 특정 사업군의 단일 회계연도 평가결과를 조회한다면 이는 횡단면으로 보는 것이다.

마스터테이블은 아래와 같이 조회할 수 있다. 각 항목을 클릭하면, 세부 지표와 평가결과 보고서를 조회하도록 데이터베이스가 구성되어야 한다.

〈표 4-4〉 노인일자리사업 연도별 평가 적용 마스터테이블 예시

	구분	2016	2017	2018	2019	2020
노인일자리 및 사회활동 지원	자율평가	대상 (보통)	대상 (보통)	대상 (보통)	평가 중	
	국고보조사업 연장평가	-	대상 (사업방식변경)	대상 (정상추진)	미대상	
	일자리 사업평가	-	-	대상 (미흡)	평가 중	
	연구개발사업 평가	-	-	-	-	-
	기금평가	-	-	-	-	-
	재난안전평가	-	-	-	-	-

마스터테이블 외의 개별 사업평가결과 테이블은 구성을 위한 부처간 협의 등의 절차가 구축되어야 한다. 각 평가제도별로 지표, 세부항목이 다르므로 평가결과 등급, 평가점수와 백분위 등 필수 항목 외의 항목을 dBrain성과정보데이터베이스에 입력할 지, 텍스트 문서로 관리할지는 데이터베이스화로 인한 실익과 예상되는 사용 실적 등을 판단해야 한다. 특히 모든 세부사업 단위 평가의 지표 정보를 관리하는 것 역시 민감한 문제이다. 현재 dBrain의 세부사업 지표는 국고보조사업 지표만이 관리대상이며, 연구개발, 재난안전 등 특정 유형 사업군의 지표는 관리하고 있지 않고 있다. 만약 실익이 없다고 판단할 경우, 필수 관리항목인 마스터테이블 항목만 관리하고 나머지는 각 사업평가 결과 텍스트 파일만 저장하고 조회하는 기능만을 최소한으로 갖추는 방안도 고려해볼 수 있다.

(2) 속성정보 및 사업정보 관리 확대

재정사업에 대한 사후 평가 정보를 일원화하는 것 못지않게, dBrain의 세부사업, 내역사업의 정보 관리를 확대하는 것도 중요하다. 재정사업 정보와 속성정보는 사업군 기획, 평가결과와 결합하여 분석하는 등 재정성과정보의 분석을 보다 풍부하게 할 수 있도록 함으로써, 재정성과관리 전반의 효율화에 기여할 수 있다.

① 속성정보 관리

먼저 속성정보는, 재정정보시스템의 프로그램 예산체계를 보완해줄 수 있도록 재

정사업에 요약정보를 부여한 것이다. 색인성 사업정보에 해당하는 속성정보는 코드화하여 해당 속성을 가지는 사업을 분류하기 위해 부여하거나, 통계 제공시기를 앞당기기 위해 시스템화하여 사용하기도 한다. 우리나라의 경우는 e나라도움 시스템에서 맞춤형 재정정보 공개를 위해 체계화된 속성분류를 내역사업에 적용하고 있다. 그러나 dBrain의 속성정보체계는 경비식별 및 지출통제 위주로 구분되어 있을뿐더러, 세부사업정보시스템의 관리가 미비해 사업내용 변동 업데이트 등이 이루어지고 있지 않은 등 문제가 있다.

물론 속성정보의 관리를 위해서 추가적인 행정력 투입을 검토하는 것은 인력 낭비의 소지가 있다. 미국, 캐나다와 같이 재정사업에 속성을 부여하고 관리하는 것은 이 속성정보가 대국민 사업정보 공개와 검색 서비스 제공에는 매우 편리하기 때문이지만, dBrain의 사업 속성정보는 이와 별개로 예산 편성, 성과정보 분석 등 재정업무에 활용하기 위한 것이므로 그 목적이 다르다(박정수, 2018; 2019). 현재의 사업 코드 부여 및 분류체계 역시 재정업무를 지원하기 위하여 만들어진 것인데, 재정업무를 추가 지원하기 위한 속성 코드 및 분류체계를 만들고 전담조직까지 만들기는 어렵다. 이는 정보 활용을 증진하기 위해 있는 정보의 관리를 효율화하는 것이 아니라, 추가 정보 생산과 입력을 종용하는 것이기 때문이다.

즉 재정사업 성과관리 업무를 보조하기 위한 재정사업 속성정보체계는 입력과 관리를 위한 추가적인 입력소요를 최소화하면서 매년 업데이트가 용이하도록 간소하게 만들어질 필요가 있다. 이 속성정보는 내역사업 단위로 부여되고 관리되는 것이 이상적이나, dBrain이 기본적으로 세부사업을 중심으로 관리되는 시스템인 만큼 세부사업의 속성을 정확하고 간결하게 부여해야 할 필요가 있다. 그리고 재정사업 편제 원리를 그대로 재정사업 속성에 적용하는 것이 아닌 만큼⁴⁷⁾ 어느 정도 사업 간 중복을 허용하되, 최대한 중복을 최소화하는 선에서 부여하고 관리가 이루어져야 할 것이다. 그리고 이 속성분류체계는 세부사업을 별도의 내역사업단위 편제로 바꾼다거나 공식적 프로그램 예산체계를 대체하는 개념이 아니므로, 최대한 현행 프로그램 예산체계를 보완해주는 방향으로 설계, 관리가 이루어져야 한다.

박정수(2019)는 이와 같은 시점에서 재정사업의 목적, 대상, 추진체계를 중심으로 3단계 속성 분류체계를 제안한바 있다. 이 연구는 정책목적, 사업목적, 수혜자 속성에 따라 분류체계를 구조화한 것이다. 정책목적별 속성은 직접지원인 산업지원(기업 지원)과 복지지원(개인 지원) 등 5개로 구분, 사업속성은 사업목적 달성을 위한 전

47) 하나의 코드가 하나의 사업에 적용되어야 하며, 하나의 사업이 두 개 이상의 상위사업에 포함되면 안되는 원리. dBrain 프로그램예산체계가 이에 해당한다.

달방식 또는 체계에 관한 속성으로 정책지원 유형에 따른 속성과 전사업 공통속성 등의 체계에 따라 분류, 수혜자 속성은 정책대상의 경제적 특성을 분류한 것으로 하나의 사업에 복수의 수혜자 속성이 지정될 수 있도록 분류한 것이다.

〈그림 4-3〉 재정사업 속성분류체계 안

구분	세부사업 유형/색인 정보		개선 방안	
기존 관리 속성	프로그램예산체계		유지	
	일자리, 연구개발 등	→	정책 속성 >공통	유형에 따라 하위분류 내역사업 예산액 기입
	총액계상, 자본취득, 투자	→	정책 속성 >시설	유형에 따라 하위분류 내역사업 예산액 기입
	인건비, 기본경비, 정보화, 통계사업, 행사사업 등	→	정책 속성 >행정	유형에 따라 하위분류
	의무지출, 관리대상, 성인지 등	→	사업 속성 >공통	유형에 따라 하위분류
	민간, 자치단체 보조, 출연 등	→	사업 속성 >수행방식	유형에 따라 하위분류
신규 속성 분류	1단계 정책 속성	정책 목표에 따른 분류	기업지원	창업지원 등 4개
			복지지원	고용지원 등 6개
			시설지원	SOC 건설 및 유지 등 3개
			행정지원	정보화 등 4개
			국제협력	ODA 등 3개
			공통속성	재난안전, 취약계층지원 등
	2단계 사업 속성	사업 방식, 추진체계에 따른 분류	사업 방식	융자 및 금융 등 4개
				바우처 등 7개
				시설/자산, 취득/유지 4개
				인건비, 행정지원 등 9개
				국제기구분담금 등 4개
				공통속성
	3단계 수혜자 속성	정책대상의 경제적 특성	추진체계	의무지출 여부 등 7개
				직접, 보조 등 7개
			기업 대상	중소기업, 제조업 등
				개인 대상
				노인, 소득 소득분위 등
			분야 대상	산업, 국방 등

자료: 박정수, 2019.

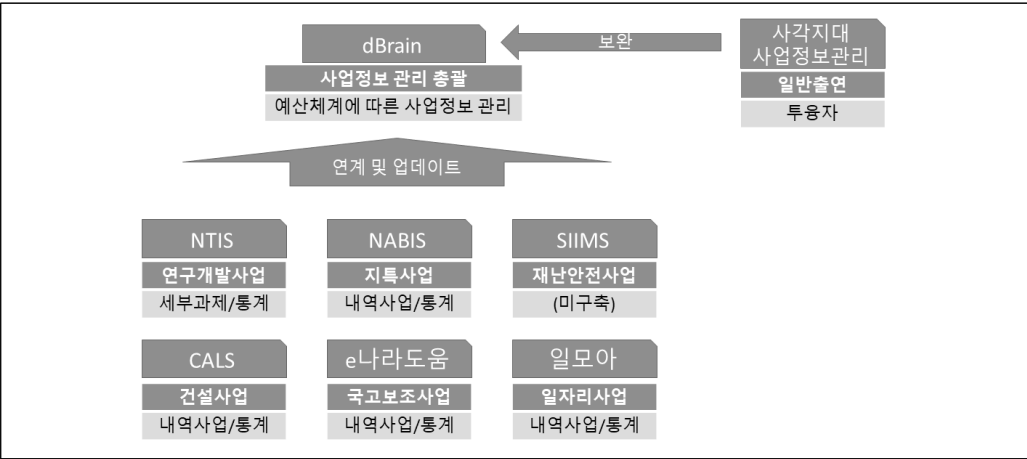
물론 위와 같은 속성 분류체계 외에도, 다양하게 속성분류체계를 설계할 수 있다. 위 연구의 속성분류체계 목적은 다만 의사결정지원보다는 재정사업 정보공개와 통계

생산에 초점이 맞추어져 있으므로, 의사결정 지원을 위해서는 업무 담당자의 선호, 예산편성의 관심사를 반영해 더 구체적인 속성정보가 마련되어야 할 것이다.

다음은 속성정보 이외의 자세한 내역사업 정보이다. 프로그램, 단위사업 중심으로 관리와 평가가 이루어지는 「국가재정법」의 재정성과관리의 특성은 물론 내역사업 정보관리 취지와 일치하지 않을 수 있다. 그러나 내역사업정보의 관리는 재정성과관리 뿐 아니라 투자사업 관리, 예산 편성과 집행관리, 결산과 통계 산출 등 재정업무 전반에 사용되는 정보를 확충한다는 측면에서 이해해야 한다.

단, 내역사업 정보 관리 역시 추가적인 입력 등의 부담을 최소화하는 측면에서 수행해야 한다. 주지하듯이, dBrain이 2007년 개통한 이후 다부처가 사용하는 업유형별 시스템이 상당수 개통되었고, 이들 시스템에서 해당 내역사업의 정보와 통계들을 관리하고 있으며 이 정보는 기획재정부에 평가결과, 예산사업 설명자료 등의 형태로 제출된다. 현재 dBrain은 이처럼 부처에서 각 시스템을 통해 생산되거나 추출된 자료를 저장하는 기능에도 이르지 못하고 있다. 이러한 상황에서 내역사업 관리모듈을 신설하고 입력부담을 부처에게 전가하는 것은 바람직하지 못하다. NTIS, NABIS, SIIMS, CALS, e나라도움, 일모아 시스템 등은 비록 평가정보는 모두 탑재하고 있지 않지만, 내역 사업의 정보는 간단한 사업 설명자료에서 시작해 지표 생성을 위한 통계 추출, 예산사업 내역 등의 정보 등을 저장하고 있다. 이러한 상황에서는, 재정업무 담당자가 원하는 자료가 외부 시스템에서 생산, 제출되는 경우 그 양식을 표준화하여 자동으로 외부 시스템에서 자료가 추출되고 dBrain으로 제출되는 형태로 내역사업 정보가 관리되는 것이 추가 행정소요를 최소화하는 이상적인 방식이다.

〈그림 4-4〉 시스템 연계 내역사업 정보 관리 개념도



그러나 시스템 간 자료 저장방식 상이, 자료 양식 상이 등 표준화되어있지 못하기 때문에, 사전 표준화작업이 없이 한곳에 제출하게 하여 저장할 경우 자료의 가독성이 심각하게 저하되는 문제가 발생할 수 있다. 각 시스템 간의 자료저장 양식과 추출방식을 표준화하는 것은 매우 어려운 일이다. 여러 시스템의 자료를 표준화, 한곳에서 저장하고 공개하는 대표 사례인 미국의 USASpending.gov/DATA Act Broker의 경우, 해당 작업이 수년째 진행되고 있음에도 불구하고 자료 표준화가 미비하다는 지적이 계속되고 있다(US GAO, 2018; 2019). 시스템 간 자료표준화와 연계는 단년도의 사업과 작업으로 수행될 수 있는 것이 아니다. 그리고 지속적인 표준화와 자료 연계 과정에서 최고결정자의 지지가 필요한 것은 물론이다.

마지막으로 지적해야 할 것은 위와 같이 속성정보, 세부·내역사업 정보 관리를 강화한다고 할 경우 외부 시스템에서 관리하지 않는 사업의 정보와 속성관리이다. 현재 총괄 시스템이 존재하지 않는 대표적인 사업유형은 일반 출연사업, 출자·유자·이차보전 등 금융사업들이다. 이들 사업은 대체로 공공기관이나 금융기관을 통해 사업비가 지출되고, 유자회수나 출자회수 등 회수 기제가 있는 경우가 보통이며, 사업정보는 지출되는 공공기관, 금융기관으로 분산되고 있다. 일반 출연사업과 금융사업은 사업관리에 전문성이 요구되는 사업유형이기는 하나 공통의 집행·관리지침이 없고 따라서 사업정보와 예산편성, 집행을 관리하기 위한 별도의 특화 시스템이 없다는 공통점을 가지고 있다. 단시일 내에 이들 사업 유형에 대한 특화시스템 및 거버넌스 구축이 이루어지지 않을 것이기 때문에, dBrain에서 출연사업과 금융사업에 대한 사업정보 관리를 강화함으로서 재정정보 관리의 사각지대를 해소함은 물론 재정업무에도 활용할 필요가 있다.

재정성과정보 데이터베이스 구축은 단년도 보다는 3~4년 시계를 가지고 구축하는 것이 바람직하다. 2020년 현 시점에서 재정성과관리와 관련해서 차세대 dBrain이 2022년 개통을 목표로 구축 중이며, 계획-집행-성과 등 3개년을 기본으로 수행되는 재정성과관리 특성을 고려해야 하기 때문이다. 첫해에는 재정성과정보 데이터베이스 구축을 위해 구체적으로 항목 식별, 평가별 관리 속성 상세 등 데이터 관리 요구사항을 마련해야 한다. 또한 정보적재 대상제도 범위를 확정하여야 하고, 재정성과관리, 심층평가, 국고보조금평가 등 재정성과관리 업무에 속하는 평가 정보 중 데이터베이스화 범위를 확립해야 한다.

차년도에는 재정성과관리업무에서 생산되는 자료는 입력, 타 시스템 정보는 연계를 통해 실제 데이터베이스를 구축을 시작해야 한다. 지표정보부터 시작해 사업 평가

정보 중 텍스트 정보의 전산화 범위를 정해야 한다. 그리고 3년차부터는 지속적으로 재정성과정보 데이터베이스 범위를 확대해나가면서 재정성과정보의 정확성 확보를 위한 노력을 기울여야 한다.

〈그림 4-5〉 단계별 재정성과정보 데이터베이스 구축 전략

	1년차	2년차	3년차	4년차
〈일정〉				
성과관리 개편	지표 시범 발굴	⇒ 전면 실시 성과계획서 작성	⇒ 집행 관리	⇒ 성과보고서 작성
차세대dBrain 구축	요구사항 제출 구축 착수	⇒ 예산안 입력	⇒ 전면 개통 집행 관리	⇒ 결산
	〈1단계〉	⇒ 〈2단계〉	⇒ 〈3단계〉	⇒ 〈4단계:구축완료〉
〈DB 구축〉				
재정성과 정보*	지표 입력 관리 수기 시범실시 활용도 및 파악	지표 전산화	비정형 정보 전산화	지표관리 결과 전산화
타제도/부처 평가 정보**	DB화 범위 검토	규정 정비	지표 전산화	이력정보 전산화 범위 확대
〈정보 공개〉				
재정성과 정보	시범 입력자료 공개 검토	성과계획서 및 지표 공개	집행 현황 공개	성과보고서 및 관리 결과 공개
타부처 평가 정보	공개 범위 검토	DB화 시범실시	지표정보 공개	이력정보 공개 공개 범위 확대
〈관리체계〉				
지침	지침제정 검토	지침 제정	수정·보완	
운영조직	운영조직 검토	인력·예산 배정	관리 실시	

* (프로그램 단위) 성과계획서, 성과보고서

** (기획재정부 소관) 국고보조사업 평가, 재정사업자율평가, 총사업비 관리
(타부처 소관) 연구개발사업평가, 정보화사업 평가, 재난안전사업 평가, 일자리 평가 등

2) dBrain재정성과정보 활용 확대

재정성과정보는 단순한 저장이 생산 목적이 아니다. 저장된 정보가 예산편성, 부처 내 예산 집행 점검 등에 활용되어야만 재정성과정보의 생산과 저장이 의미가 있다. 지금까지 dBrain의 성과정보DB는 법률에 의한 정보 생산 및 저장의 관점에서는 잘 구축되어 있었으나, 또하나의 취지인 성과정보의 활용 확대에 있어서는 미진한 부분이 있었다.

재정성과정보의 활용 확대를 위해서는 dBrain에 탑재된 재정성과정보의 유용성이 커야 하겠지만, 절차적 관점에서도 개선을 해야 할 것이다. 현재 dBrain의 재정성과정보 DB는 집행상황 모니터링 기능, 세부사업 정보 연계 기능 등을 구현하고는 있으나, 근본적으로 내적으로는 성과정보DB에의 접근이 제약되고 외적으로도 외부 시스템에서 dBrain의 성과정보를 열람할 수 없는 제약이 있었다. 그리고 정부 차원에서도 각 부처에서 성과정보 관리의 책임이 분산되고 성과 지표를 정례적으로 점검하는 절차가 없었기 때문에, 재정성과관리가 성과계획서와 성과보고서 작성 등에만 형식적으로 머무르는 한계가 있었다.

재정성과정보의 활용을 증진하기 위해서는 dBrain 사용자가 재정성과정보에 접근할 수 있는 경로를 확대해야 할 것이다. dBrain의 성과정보가 세부사업 중심으로 개편되고, 세부사업과 내역사업의 정보관리가 확대된다면 이들 정보를 결합하여 분석하는 것이 큰 의미가 있다. 이러한 기능을 dBrain 내 통계분석시스템 등에 구현하고 접근할 수 있는 권한을 관계부처 담당자에게 부여해야 한다. 물론 연계분석 자체도 매우 복잡한 일이 될 수 있으므로, 통계시스템 사용자 교육 프로그램을 별도로 마련하고 성과정보 활용을 증진할 수 있도록 역량을 체계적으로 강화해야 할 것이다.

다음으로 성과정보가 체계적으로 관리, 활용될 수 있는 책임 체계를 마련해야 한다. 현재 재정사업 성과지표는 예산안 편성 및 기금운용계획 작성 지침 상의 단위사업 담당자가 하도록 하고 있는데, 이 담당자의 책임, 직급에 대한 규정이 없어 단순히 지표 입력을 위한 실무적 기능에만 머무르고 있는 실정이다. 단위사업 담당자는 실제 세부사업 단위의 예산편성, 집행 담당자와 실질적인 접점이 없으므로, 당연히 지표 입력이 편성, 집행으로 환류되지 못하는 하나의 원인이 되고 있다. 즉 재정성과정보를 체계적으로 입력, 관리, 환류할 수 있도록 각 부처의 관계기능을 확대할 필요가 있다. 그리고 각 부처의 프로그램 성과 담당자를 실·국장급으로 하고 정례적으로 성과를 점검하기 위한 체계를 구축, 중앙의 재정집행점검회의와 연계하여 예산 집행을 외에 실질적인 성과를 함께 점검할 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

주무부처 차원에서도 각 부처의 성과정보 관리 및 활용 거버넌스를 제어할 수 있는 담당조직을 지정하고 관련 기능을 부여해야 할 것이다. 현재 재정성과의 관리를 위한 기획재정부의 기능은 재정성과관리국의 총괄과에서 계획서·보고서의 확인 점검 기능에만 국한되어 있으며, 성과지표의 설정, 변경 등 지표관리, 지표와 재정집행 연계 등을 위한 기능은 별도로 가지고 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 현재 논의되고 있는 재정성과관리위원회(가칭) 상설화와 관련하여 이 위원회가 성과정보의 활용 증진을 감독하고 실질적인 예산 편성, 집행에의 환류를 점검할 수 있는 기능을 부여하는 것이 바람직하다.

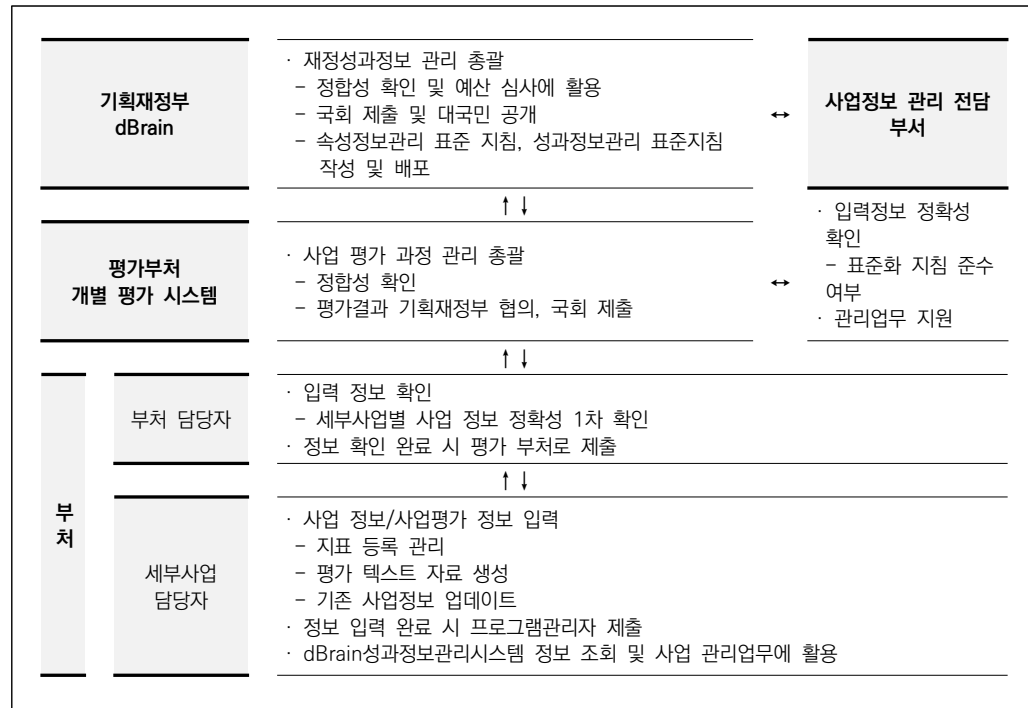
3) 재정성과정보 관리 절차 및 거버넌스 확립

재정성과관리는 재정의 효율성을 향상함과 동시에 책임성을 확보한다는 측면에서, 법규와 절차 등이 매우 중요하다. 우리나라의 재정성과관리와 평가제도들이 복잡하게 분산되어있는 것은 행정의 가외성(redundancy)을 통한 책임성 확보 측면에서 중요하다고 할 수 있다. 그러나 재정성과관리 정보를 활용하는 과정 및 절차적 측면, 이를 저장하고 열람할 수 있는 권한 체계는 상대적으로 미흡한 실정이다.

물론, 미국처럼 재정성과관리 업무를 고위급 공무원이 전담하게 하고 정보 지원을 위한 전담 인력을 배치하는 것이 아닌 이상 우리나라의 재정성과관리는 사업의 효율성 확보 차원보다는 사업 관리의 방어적 책임성 측면이 강조될 수밖에 없다. 국회로 제출되는 성과보고서의 성과 정보의 검사 역시 감사원에서 기입된 정보의 정확성 측면만 검증하고 있을 뿐, 지표의 대표성, 정확성, 관련 근거자료 관리 등은 이루어지고 있지 않다. 그리고 각 재정사업평가 역시 부처 평가자료의 제출, 검증, 상위평가 수행 및 관련 자료의 저장에 이르는 자료 생성 및 관리 절차가 각각 다르고 시스템 지원 수준 역시 상이하다. 그 결과 각 평가들이 생성하는 자료가 상위 평가, 재정성과관리의 근거자료로 이용되지 못한채 별도의 산출물로만 기능하는 상태이다.

복수의 사업군별 세부, 내역사업 체계의 평가결과, 충실하게 전산화된 사업정보가 「국가재정법」상 성과관리에 활용된다면 가장 이상적일 것이다. 재정사업 체계별로 평가 및 자료 생산이 이루어지고 있음에도 불구하고, 재정성과관리 담당자들은 핵심 지표(KPI) 관리 등을 별도의 자료 획득 및 관리 절차를 따라 수행하고 있다. 사실상 dBrain의 단위사업의 성과지표는 다른 시스템, 또는 산하기관 시스템 상으로 추출된 자료에 불과하거나 단순 집계자료 수준에 머무르고 있어, dBrain의 재정성과정보는 거의 다른 업무에 이용되지 못하는 상태이다.

〈그림 4-6〉 재정성과정보 관리 거버넌스 개선방안



물론 각 평가제도의 자료 관리 절차를 표준화하고 책임 전담기관을 지정하여, 평가 결과 및 근거자료를 dBrain으로 집중해 관리하는 것이 유일한 해결방안은 아닐 것이다. 그러나 재정사업과 관련된 성과정보와 각종 통계자료들이 dBrain의 외부 시스템에서 생산되고 저장되는 만큼, 보다 거시적인 재정성과정보의 틀 안에서 생성 절차 표준화와 이용절차를 확립하는 것이 전체 재정성과정보의 활용을 증진한다는 측면에서는 큰 도움이 될 것이다. 프로그램 예산체계 상에서 다양한 층위의 사업들이 사후 평가정보를 중심으로 체계화된다면, 예산편성 등 상위의 재정업무에 활용할 수 있는 정보의 양이 그만큼 많아지게 되는 것이다.

그리고 dBrain에 재정성과정보 총괄기능이 있고 다기한 평가 결과 정보를 모아 데이터베이스화할 경우, 각 부처 업무담당자들도 이 평가 정보를 활용할 수 있게 권한을 부여해야 한다. 즉 입력 못지 않게 행정부 내부에서 재정성과정보를 활용을 증진하는 방안으로서 성과정보시스템 접근권한 확대를 고려해야 한다. 그리고 재정성과정보를 바탕으로 비공개 평가업무를 할 것을 법률로 규정한 미국의 사례처럼, 부처의 자율적 재정성과점검을 의무화하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

4) 재정성과정보 공개 확대

마지막은 재정성과정보의 공개 확대이다. 현행 재정성과정보 공개 체계는 「국가재정법」 상 성과계획서 공개와 재정사업평가의 공개, 「국가회계법」 상 성과보고서 공개 정도이며, 부처별 보고서가 공개되는 수준에 머무르고 있다. 따라서 국민의 정보 접근성이 떨어지고, 이해도와 활용 수준이 낮다. 재정성과정보가 재정성과정보가 성과계획서, 성과보고서, 자율평가, 국고보조금 평가, 기금평가 등 제도별로 나누어져 공개되고 있으며, 제공 사이트가 분산되어 있어 접근성이 떨어진다. 연구개발평가, 재난안전평가, 일자리사업 평가는 각각 과기부, 행안부, 고용부로 각각 분산 공개되고 있다. 이와같은 공급자 위주의 정보 전달방식으로 인해, 재정성과정보에 대한 국민의 이해도와 활용도를 제고하지 못하고 있다.

아래 표처럼, 재정성과정보 공개가 제도별, 소관별로 분산되어 이루어지고 있어 국민이 접근하기 불편하다. 재정성과관리 제도별로 다양한 홈페이지에서 각각 공개하고 있어 정보의 집중력이 떨어진다. 이에 따라 사용자가 관련 재정성과정보를 획득하기 위해서는 평가제도, 공개 홈페이지를 알아야 하는 등 정보 탐색 비용이 발생하고 있다. 그리고 재정성과정보 제공 방식이 보고서 형태로만 국한되어, 국민에게 이해하기 쉽게 전달하지 못하는 문제가 있다. 인포그래픽 등 시각화 정보가 제공되지 못하고 있어, 재정성과관리정보를 쉽게 알아보기 어렵다. 그리고 재정사업평가의 평가주기, 관련 색인 및 용어설명 등 관련 정보를 별도로 제공하지 않는 것도 국민의 재정성과정보 이해를 저해하는 원인이 되고 있다. 또한 지표 정보의 데이터베이스화가 되지 않고 성과관리제도별로 정보 제공 양식이 상이해, 사업별, 부처별로 재정성과정보를 비교하기 어려운 편이다. 예산, 집행, 결산 등 관련 재정 정보를 연계하여 제공하지 못하고 있고, 사업별로 재정성과정보를 검색할 수 없어, 국민의 재정성과정보 활용을 저해하고 있다.

〈표 4-5〉 재정성과관리제도 별 공개근거와 공개 사이트 현황

	성과계획서	성과보고서	기금운용평가	재정사업평가	타부처 주관 평가
공개근거	국가재정법	국가회계법	국가재정법	국가재정법	소관법령
공개장소	열린재정	의안정보 시스템	기획재정부 열린재정	열린재정	부처 홈페이지
공개방식	부처별 보고서	전체 보고서	전체 보고서	부처별 보고서	평가마다 다름

보고서 공개 위주의 형식적 재정성과정보 공개를 확대하기 위해서는 먼저 현행 성과정보 데이터베이스를 확장하고 이를 국민에게 공개하기 쉬운 방식으로 개편해야

할 것이다. 성과정보 데이터베이스의 충실화와 아울러, 편성정보 등 관련 재정정보를 함께 제공해 국민과 연구자의 재정성과정보 활용도를 제고해야 한다. 각 부처별 성과 지표 및 성과달성 여부, 개별 재정사업 성과평가 점수 등 지표화가 가능한 정보를 부처별, 사업별로 비교가 가능한 형태로 제공하고, 편성·집행·결산 현황 등 관련 재정 정보를 연계하여, 성과정보와 함께 시계열로 조회할 수 있도록 해야 한다.

다음은 재정성과정보에 대한 이해도를 제고하기 위해 시각화 등 다양한 정보전달 수단을 활용하고, 충분한 관련 정보를 제공해야 한다. 특히, 재정성과정보를 한눈에 알기 쉽도록 시각화된 자료를 제공해야 한다. 정보사용자가 별도의 조작 없이 조회할 수 있는 인포그래픽, 사용자가 직접 시각화 대상과 유형을 선택할 수 있는 Dash-board, Scoreboard 형태의 시각화를 모두 제공할 수 있어야 한다. 그리고 재정 성과관리의 이해를 증진하기 위해 Glossary 형태의 재정성과관리 용어집, 사업별 평가 주기 등을 담은 정보 해설서 제공하면 이해도를 더 높일 수 있다.

마지막은 재정성과정보에 대한 대국민 접근성 향상이다. 재정성과정보 공개 확대를 위한 방안은 재정성과정보 공개만을 전담하는 신규포털을 구축하는 방안과, 기존 재정정보공개시스템 열린재정을 성과정보포털로 활용하는 방안 두 가지가 있다. 첫 번째 방안의 대표 사례는 미국으로, 재정성과정보 공개를 위해 차별화된 콘텐츠를 제공할 수 있으며, 접근성이 높지만, 신규 구축으로 인한 별도 인프라가 필요하고, 홍보 등 행·재정적 비용이 발생하는 단점이 있다. 두 번째 방법은 기존 dBrain 인프라를 활용하므로 시간과 비용을 절감할 수 있으며, 재정정보를 한곳에서 공개하는 열린재정의 취지에 부합한다. 반면 재정정보를 나열식으로 제공하는 열린재정 홈페이지의 특성상 여타 재정정보와 재정성과정보를 차별화하기 어려운 단점이 있다. 재정성과정보 데이터베이스를 단계적으로 구축, 확장해나간다고 할 경우, 처음부터 신규 포털 방식을 도입하기에는 콘텐츠 부족 문제 등의 부담이 있으므로 초기에는 열린재정 사이트를 이용해 성과정보를 공개한 후, 재정성과정보 데이터베이스 확대, 성과정보 활용 확대에 맞추어 신규 포털을 구축하는 것이 바람직하다.

재정성과정보 공개의 효과를 지속적으로 유지하려면, 포털 적재 정보를 지속적으로 관리, 업데이트할 수 있어야 한다. 재정성과정보 공개의 지속성과 실효성을 유지하기 위해 전담운영조직, 세부추진계획 수립이 필요하다. 성과정보 재구조화 및 데이터베이스 개발, 포털의 체계적 관리 운영을 위해 전담 조직 지정도 고려해볼 수 있다. 그리고 미국, 캐나다 등 해외사례에서 재정성과정보 공개를 위한 별도 규정을 마련하고 있는 만큼, 우리나라도 재정성과정보 공개 및 이를 위한 부처의 자료제출을 의무

화하는 규정을 「국가재정법」 시행령에 명시하는 것도 제도적 개선사항으로 고려해볼 수 있다.⁴⁸⁾

48) 미국은 법령(정부업무평가법: GPRA)과 지침(예산편성및집행지침 A-11)에서 성과정보 작성, 제출, 공개 사이트와 시점 등을 모두 규정하고 있다. 캐나다의 온라인 성과관리정보 공개는 의회 권고(Parliamentary Request)사항으로 규정하고 있다.

V. 결론

재정성과관리는 국가재정을 효율적으로 관리하기 위해서 중요한 제도이다. 재정성과관리를 내실있게 운영하려면 제도 자체가 변화하는 현실에 맞도록 지속적으로 개선되어야 하며, 재정성과정보의 내실있는 생산과 관리가 이루어져야 하고 이의 활용과 공개가 확대되어야 한다. OECD, World Bank 등에서도 제도 개선 못지않게 성과정보의 관리 확대와 인프라 투자가 중요하다고 보고 있으며, 미국과 캐나다 등 주요국에서도 인프라 정비 및 재정성과정보 활용 확대와 공개를 지속적으로 추진하고 있었다. 우리나라의 경우 그동안 재정성과관리 제도는 환경변화에 적응하기 위해 지속적으로 변화해 왔지만, 이의 지원 인프라인 dBrain의 개선 등에 있어서는 논의가 미흡했다. 이에 따라 본 연구는 성과정보의 활용을 확대하기 위해서는 dBrain이 향후 어떠한 방향으로 나아가야 하는지에 대해 논의했다.

먼저 지적해야 할 것은, 재정성과관리를 둘러싼 정치사회경제적 환경이 아니라, 관련 제도와 시스템 구축 현황에 대한 것이다. 우리나라에서 공식적인 재정성과관리와 사업평가 제도는 「국가재정법」을 수위로 하고 있지만, 실상은 「국가재정법」에도 기금, 주요재정사업, 투자사업(총사업비) 등에 대한 관리가 개별 조항에 근거해 수행되고 있고, 「국가재정법」 이외의 법률에 근거해 수행하는 재정사업평가 제도들이 존재하고 있다. 그리고 각종 관리제도들에서 생산되는 자료들이 표준화되지 못하고 있는 데다가, 시스템으로 관리되는 수준 역시 천차만별인 것으로 나타나고 있다. 이러한 상황에서 dBrain의 성과관리시스템은 정부 부처의 모든 재정성과관리업무를 총괄하는 시스템으로 기능하지 못하고, 단지 「국가재정법」과 「국가회계법」에 규정된 일부 관리업무 및 보고서 작성, 저장 기능에 머무르고 있는 실정이다. 그리고 공개되는 재정성과정보 역시 생산되는 보고서를 전자도서관식으로 공개하는 수준에 머무르고 있다.

이러한 상황에서 재정성과정보 관리 및 활용을 증진하기 위해서는 먼저 dBrain의 재정성과정보 총괄 관리 플랫폼으로서 기능을 강화해야 할 것이다. 복수의 시스템에서 관리되는 다양한 층위의 재정사업 정보와 평가결과를 한군데서 통합해서 관리하고, 재정사업의 주기별, 유형별 관리를 위해서 요약정보에 해당하는 속성정보, 그리고 개별 시스템에서 관리되는 각종 사업정보를 함께 관리하여야 한다. 그래야 재정사업에 대한 관리, 평가결과를 통합적 시각에서 접근할 수 있으며, 각종 속성 및 사업정보와 결합해 분석하여 의사결정자에게 정보지원을 통한 재정성과정보 활용을 증진할 수

있다. 그리고 내역, 세부사업 단위의 재정성과정보를 통합 관리함으로써, 「국가재정법」 상 프로그램과 단위사업 단위의 지표 및 성과관리 업무 지원을 위한 제반 정보 요구사항을 갖출 수 있게 될 것이다.

물론, 결합 분석이 가능한 형태로 각 시스템의 사업정보 및 평가·관리정보를 모으고, 검색기능을 갖추게 하는 것은 재정성과정보 기반 재정성과관리 강화의 첫걸음일 뿐이다. dBrain에 각종 사업의 속성정보와 사업정보, 평가정보를 모으려면 각 사업의 정보관리방식을 우선 표준화해야 할 것이다. dBrain마저도 재정사업에 대한 각종 정보와 평가정보를 표준화해서 관리하고 있지 못한 것이 현실이며, 이외의 시스템들은 같은 사업이라도 다른 내용의 정보들을 다른 양식으로 저장하고 있는 것으로 나타나고 있다. 물론 각 시스템으로 수행하는 평가의 절차나 평가 항목까지 모두 표준화할 수는 없으며, 각 시스템에서 저장하는 정보를 모두 dBrain에 저장할 수도 없다. 본 연구에서 제시하는 방안은, 최소한 개별 재정사업에 대한 필수 사업정보 양식, 평가자료 생산 양식을 표준화하고 공통 요소 정보와 결과 정보는 dBrain으로 관리해야 한다는 것이다.

개별 평가는 각각 근거 법령이 있으므로, 평가 자체를 일원화할 수는 없다. 그러나 넓은 범위에서는 개별 법령에 근거해 평가가 이루어지고 자료가 생산, 저장된다고 하더라도, 이들을 모두 재정성과정보의 범위에서 관리할 수 있는 총괄 거버넌스가 먼저 필요함을 제시했다. 특히 평가결과 정보 근거조차 법령에 마련해두고 있지 않은 평가·관리제도가 다수인 만큼, 이 정보들을 dBrain에서라도 관리할 수 있는 근거, 입력되는 자료의 정확성을 검증할 수 있는 지원체계 마련 등을 거버넌스 개선방안으로 제시했다. 그리고 dBrain으로 관련 정보를 관리할 경우 데이터베이스의 구축, 활용 강화를 위한 접근권 확대 등을 두 번째 개선방안으로 제시했다. 그리고 마지막으로 재정성과정보의 관리 확대가 재정성과관리의 효율화 뿐 아니라 재정 투명성 향상에 기여할 수 있도록 재정성과정보의 공개 확대를 세 번째 개선방안으로 제시했다.

물론, 본 연구에서 제시하는 방안이 재정성과정보 활용 확대의 손쉬운 방안일 수는 없을 것이다. 특히 재정성과정보, 재정사업정보의 생산 과정과 저장방식을 표준화하는 것은 각 부처의 합의 도출이 필요한 민감한 사안이며, 해외 선진국에서도 쉽지 않은 것으로 보고되고 있다. 다만 재정성과정보를 포함한 각종 재정정보의 관리가 단순히 시스템을 구축하는 건만으로는 해결되는 단순한 문제가 아님을 인식하고 중장기적 시계에서 체계적으로 관리하기 위한 노력이 시작되어야 한다. 그리고 재정성과정보를 모으고 관리하는 것 못지 않게, 활용 절차를 제도화하고 성과정보 활용 및 재정

성과관리를 위한 전담조직을 증원하는 등 행·재정적 지원 역시 수반되어야 한다. 이 과정을 통해 전반적으로 재정성과관리 전체가 동일 플랫폼의 정보를 바탕으로 수행된다면, 재정당국 입장에서는 재정성과관리 제도의 합리성이 크게 제고되며, 개별 성과관리 담당부처 관점에서는 각종 시스템의 서류작성 및 자료 입력 부담을 경감하고 정보 활용과 공개 증진을 통해 책임성과 투명성 강화에 이바지할 수 있다.

〈참고문헌〉

1. 해외문헌

McCormack, L. (2007). Performance Budgeting in Canada. OECD Journal on Budgeting 7(4): 1-18.

Moynihan, D. and I. Beazley. (2016). Toward Next-Generation Performance Budgeting. World Bank Group: Washington, DC.

OECD. (2007). Performance Budgeting in OECD Countries.

_____. (2018). Best Practices for Performance Budgeting.

_____. (2019). OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD: Paris.

미국 관리예산처. (2013). Federal Enterprise Architecture Framework.

_____. (2019). Circular A-11: Preparation, Submission, and Execution of the Budget.

_____. (2019). Circular No. A-11 Preparation, Submission, and Execution of the Budget.

_____. (2020). A Budget for America’s Future. OMB.gov.

미국 보건복지부. (2019). 2018 HHS Agency Financial Report.

미국 재무부. (2017). (2017). DATA Act Information Schema(DAIMS) Interface Definition Document(IDD) v1.1.

캐나다 재무위원회. (2011). Financial Management System Configuration.

_____. (2018). Improving the Quality and Impact of Annual Performance Reporting.

2. 국내문헌

강경식. (2009). 한국최초의 EDPS화: 예산업무 전산화. 한국정보처리학회 The e-Bridge 1 : 22-49.

고용노동부. (2015). 일모아 시스템 사용자교육 시연 및 참고자료.

과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원. (2020). 2020년 사업 및 기관성과평가 활용가이드

김재영 외. (2003). 건설사업비 합리성 제고를 위한 추정체계 개선방안 연구. 국토연구원 연구보고서 2008-47.

박노옥 외. (2015). 재정성과관리제도 운영의 성과 분석과 정책과제. 한국조세재정연구원 연구보고서 15-19.

박정수. (2018). 우리나라 재정정보공개 제도 시스템 개선방안. 한국재정정보원 분석보고서 18-03.

_____. (2019). dBrain 재정사업정보 관리방안. 한국재정정보원 분석보고서 19-02.

오현환 외. (2020). 국가연구개발사업 평가제도 개선 방안 연구: 상위평가 및 특정평가를 중심으로. 한국과학기술기획평가원 연구보고서 2019-015.

유승원 외. (2017). OECD 주요 선진국의 FMIS 운영 현황 조사. 한국재정정보원 연구용역 보고서.

이종수 외, (2002). 새행정학. 3정판. 서울: 대영문화사.

하연섭, (2014). 정부예산과 재무행정. 제2판. 서울: 다산출판사.

한국고용정보원. (2018). 일자리사업 평가체계 고도화 연구. 고용노동부 수탁과제 최종 보고서.

한국과학기술정보연구원. (2008). 국가과학기술종합정보시스템 구축사업 제안요청서.

한국산업기술평가관리원. (2019). 국가균형발전 복합플랫폼 제안요청서.

한국재정정보원. (2020). 2020년 e나라도움 기능개선 사업 제안요청서.

한국행정연구원. (2019). 2019년 재난안전사업평가 연구용역 보고서. 행정안전부 용역과제.

행정안전부·국립재난안전연구원. (2017). 안전정보통합관리시스템 구축 5단계 제안요청서.

3. 지침, 매뉴얼 및 보도자료

국가균형발전위원회. 국가균형발전평가 지침. 각 연도.

기획재정부·한국재정정보원. dBrain 소개자료.

_____. dBrain 성과정보시스템 사용자 매뉴얼

_____. dBrain 총사업비시스템 사용자 매뉴얼

_____. e나라도움 사용자매뉴얼

기획재정부. 재정사업자율평가 지침. 각 연도.

_____. 2005 예산안 편성지침.

_____. 보도자료. 재정부 성과관리, IT시스템으로 한다. 2011.10.28..

_____. 보도자료. 2016년 통합 재정사업평가 실시-총 4,500억원 규모의 세출구조 조정방안 마련키로. 2016. 1. 22.

고용노동부 보도자료. 일자리사업, 성과평가에 따라 폐지 또는 개편 직접일자리사업은 일몰제 도입. 2019. 5. 7.

과학기술정보통신부. 국가연구개발사업 자체평가 지침. 각 연도.

4. 법령

95-220. U.S.C. Federal Program Information Act of 1977.

103-62. U.S.C. Government Performance and Result Act of 1993.

111-352. U.S.C. GPRA Modernization Act of 2010.

113-101. U.S.C. Digital Accountability and Transparency Act of 2014.

114-264. U.S.C. Program Management Improvement Accountability Act of 2016.

115-411. U.S.C. Foundations for Evidence Based Policymaking Act of 2018.

국가재정법.

정부업무평가기본법.

국가회계법.

보조금 관리에 관한 법률.

재난 및 안전관리기본법.

국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률.

고용정책기본법.

국가균형발전 특별법.

5. 홈페이지

USASpending.gov

Performance.gov

canada.ca

GC Infobase(tbs-sct.gc.ca/edb-bdd/index-eng.html)

고용노동부 워크넷. work.go.kr

과학기술정보통신부 국가과학기술정보서비스. ntis.go.kr

국가균형발전위원회 국가균형발전포털. nabis.go.kr

국가법령정보센터. law.go.kr

국고보조금통합관리시스템 e나라도움. gosims.go.kr

국무조정실 정부업무평가위원회. www.evaluation.go.kr

기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정. openfiscaldata.go.kr

기획재정부. moef.go.kr.

나라장터 국가종합전자조달. g2b.go.kr

dBrain 기반 재정성과관리 지원 강화 방안

발 간 월 2020년 8월
발 행 인 김재훈 한국재정정보원장
편 집 재정정보분석본부 재정통계분석부
발 행 처 한국재정정보원
(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워
Tel. 02-6273-0500
디 자 인 (주)메이커뮤니케이션 Tel. 02-761-8340
I S B N 979-11-91094-01-5 93350

문의: 재정정보분석본부 재정통계분석부 02-6908-8559
mymajesty@kpfis.or.kr



9 791191094015 93350