

공개토론회 자료

본 자료는 배포시부터 보도해주시기 바랍니다.

2015~2019년 국가재정운용계획 - 재정개혁분야 -

일시: 2015. 6. 2(화) 14:00 ~ 15:30

장소: The-K Hotel(구 교육문화회관) 동강A홀

국가재정운용계획 재정개혁분야 작업반

본 자료는 2015~2019년 국가재정운용계획 재정개혁분야 작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

13:30 ~ 13:45

등 록

14:00 ~ 15:30

재정개혁분야 - 세출구조조정의 실효성 및 지속가능성 제고를 위한 전략적 분석
(Strategic Reviews) 도입방안

사 회 : 이원희 (한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장)

발 표 : 박노욱 (한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장)

토 론 : 하연섭 (연세대 교수)

권오성 (한국행정연구원 본부장)

김관보 (가톨릭대학교 교수)

정창수 (나라살림연구소 소장)

목 차

토론 주제 : 세출구조조정의 실효성 및 지속가능성 제고를 위한 전략적 분석(Strategic Reviews) 도입 방안

I. 논의의 배경	1
II. 현행 재정사업 평가제도의 한계 및 개선 방향	4
1. 현행 재정사업 평가제도 개요	4
2. 세출구조조정 수단으로서의 재정사업평가제도의 한계 및 개선 방향 ..	6
III. 전략적 분석제도의 국제적 동향 및 도입 방안	10
1. 지출 검토제도(Spending Review)의 국제적 동향	10
가. 국제금융위기 이후의 지출검토 강화 추세	10
나. 지출검토제도의 정의·유형 및 주요 절차	12
다. 지출검토 과정에서의 주요 이해관계자의 역할	15
라. 지출검토 추진을 통한 재정절감 실적	17
2. 우리나라에서의 전략적 분석 도입 방안	18
가. 전략적 분석제도의 정의	18
나. 전략적 분석제도 도입 관련 주요 쟁점	19
다. 전략적 분석제도 도입 방안	20
3. 전략적 분석 도입의 기대 효과와 정책 과제	25
참고문헌	28

토론 주제

**세출구조조정의 실효성 및 지속가능성
제고를 위한 전략적 분석(Strategic
Reviews) 도입 방안**

I . 논의의 배경

- 2000년대 후반의 국제금융위기에서 촉발된 각 국의 재정위기에 대응하기 위해, 기존 재정사업에 대한 구조조정 추진이 전 세계적으로 다양하게 추진되었으며, 예산편성 과정과 보다 밀접하게 연계되는 경향을 보이고 있음(Robinson, 2013)
 - 영국의 2010 Comprehensive Spending Review, 네덜란드의 2010 Comprehensive Expenditure Review, 캐나다의 Strategic Review(2007-08 to 2010-11)와 Strategic and Operating Review(2011-12), 덴마크의 Special Studies, 아일랜드의 Comprehensive Reviews of Expenditure, 호주의 Comprehensive Spending Review(2008-2010) 등이 추진됨
 - 2000년대 후반의 국제금융위기 이전에도 주요 OECD 국가에서 기존 재정사업에 대한 세출구조조정 목적의 지출검토(Spending Review)가 이루어졌으나, 대부분의 경우 일회성 또는 일률적 예산삭감이거나 예산편성과정과의 연계가 밀접하지는 않았음
 - 국제금융위기 이후에는 큰 폭의 세출구조조정을 위해, 정책 우선순위와 효과성에 근거한 지출검토(Spending Review) 작업이 광범위하게 추진되었음
- 우리나라도 경제성장을 저하와 저출산 고령화에 따른 세수 확보의 어려움과 사회복지 지출 확대에 직면하여, 기존 재정사업의 세출구조조정을 통한 재정적 공간(fiscal space)을 창출하는 것이 당면과제로 부각되고 있음
 - 재정적자 폭이 지속적으로 확대되고 있으므로, 기존 사업을 대

상으로 정책 우선순위와 효과성을 바탕으로 세출구조조정을 실효성 있게 추진하는 체제를 마련할 필요성이 있음

* 관리재정수지 적자가 GDP 대비 1.0%(2012) ⇨ 1.3%(2012) ⇨ 1.5%(2013) ⇨ 2.0%(2014)로 4년 연속 악화

* 장기 경제성장률 전망(KDI, %) : ('10년대) 3.8 → ('30년대) 1.9 → ('50년대) 1.1

* 현 복지제도 유지 시 복지지출 비중(對 GDP): ('11) 9.8 → ('50) 21.6%

- 세수 확보 방안이 미흡한 가운데, 사회복지 영역에서의 정부의 역할이 확대되면서 재정적자가 확대되는 상황임

- 정책 우선순위와 사업의 효과성을 바탕으로 기존 재정사업에 대한 지속가능성이 높은 세출구조조정 방안 추진이 필요함

□ 재정사업의 실효성 제고와 예산 배분의 합리성을 제고하기 위해 재정성과관리제도가 도입되어 실행된 지 10여년이 경과하여 기존 제도를 평가하고 개선 방안을 검토할 시점이 되었음

○ 2000년대 중반에 중기재정운용계획, 하향식 자율예산편성제도, 재정성과관리제도, 디지털예산회계 시스템 등의 4대 재정개혁이 도입되었음

○ 제도 운영을 통해, 세출구조조정, 재정사업 운영 방식의 변화, 사업 부처의 문화 변화 등의 성과를 창출하였다고 평가됨

- OECD가 2011/2012에 행한 재정성과관리(Performance Budgeting)에 대한 서베이 결과에 따르면, 한국이 주요 제도를 구비하여 예산편성과정에 연계하고 있는 국가로서 1위에 자리매김하고 있음

- 그러나 정부 내부에서는 평가의 타당성 확보, 평가 결과의 활용도, 평가와 예산과의 연계 방식, 개별 평가제도 간의 중복 또는 연계성 미흡 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있음
 - 평가 단위와 평가 목적에 따라 다양한 평가제도가 분절화 되고 중첩적으로 이루어지는 문제 발생
 - 평가 결과를 활용한 세출구조조정이 일정 부분 이루어지고 있으나, 세출구조조정 방식과 조정 폭의 실효성에 대한 점검 필요
- 이상의 국제적 여건과 국내의 정치·사회·경제적 여건에 대처하기 위해, 재정사업 통합평가제도와 전략적 분석제도의 도입 및 추진 검토 필요
 - 평가제도 간의 분절화, 세출구조조정의 강화, 재정사업의 전략적 분석 강화 등을 통해 재정사업 평가제도의 실효성과 지속가능성 제고 필요
 - 기존 재정사업의 세출구조조정과 향후 투자 방향 도출을 위한 수단으로서의 재정사업 평가제도의 개선 방안 마련 필요
- 본 고에서는 우리나라 재정사업 성과관리 및 평가제도의 현황을 간략히 진단하고, 정책 수요와 재정여건 변화에 효과적으로 대응하기 위한 재정사업 성과관리 및 평가체제의 개선 방안을 논하고자 하며, 특히 전략적 분석제도의 도입 방안을 중심으로 논의를 하고자 함

II. 현행 재정사업 평가제도의 한계 및 개선 방향

1. 현행 재정사업 평가제도 개요

- 모니터링(재정성과목표관리제도) - 주기적 점검(재정사업자율평가제도) - 선택적 심층평가(재정사업 심층평가제도)로 구성된 포괄적인 재정사업 평가 및 성과관리제도가 도입되어 운영되고 있음
 - 재정성과목표관리제도는 각 중앙행정기관이 재정지출로 수행하는 재정사업의 위계구조(전략-성과목표-단위사업)와 이에 대응되는 성과지표와 연간 목표치를 제시하고 있음
 - 중앙행정기관은 매년 성과계획서와 보고서를 국회에 제출하도록 의무화 되어 있으며, 재정성과목표관리제도는 재정사업의 성과관리 및 평가의 출발점이 되는 정보를 제공하고 있음
 - 재정사업자율평가제도는 각 부처의 재정사업을 단위사업 기준으로 1/3씩 평가하여 사업의 등급을 정하고 차년도 예산편성에 반영하고 있음
 - “아주 우수, 우수, 보통, 미흡, 아주 미흡”의 다섯 등급으로 재정사업의 등급을 정하고, “미흡” 이하 등급 사업에 대해서는 원칙적으로 10%이상의 예산 삭감을 하도록 권고
 - 2014년도까지는 부처의 자율평가 결과를 기획재정부가 확인 점검 과정을 통해 재평가하는 과정을 거쳐서 평가 결과를 확정하였음
 - 2015년에는 부처가 평가 기준을 준수해 오면, 부처의 평가결과

를 최대한 존중하는 메타평가를 강화하여 제도 운영

- 재정사업 심층평가제도는 쟁점이 있는 사업군을 선정하여 사업 개선 및 구조조정 방안을 도출하고 있음
 - 매년 8~10개 정도의 사업군을 선정하여 사업의 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성 등의 기준으로 심층평가 실시
 - 주요 개선 방안이나 구조조정 방안이 있는 평가 결과는 기획재정부 장관이 주재하는 재정관리협의회에 보고되고, 관계 부처는 후속 조치를 실행하여 이행 결과를 보고함
- 이상의 포괄적인 재정성과관리 및 평가제도 이외에 특정 목적의 재정사업 성과평가제도가 운영되고 있음
 - 보조금사업 운영평가, 복권기금사업평가, 기금자산운용평가, 기금존치평가가 기획재정부에 의해 이루어지고 있음
 - 기획재정부 이외의 다른 중앙 부처나 위원회에서 운영하고 있는 평가제도로서, 국가연구개발사업평가, 지역발전사업 평가 등이 있음

〈표 1〉 재정사업 평가제도 개요

평가명	평가근거	대상사업	평가주체	평가방식
재정사업자율평가	재정법	1,500여개/3년주기 (일반 재정사업 전체)	기획재정부	자체평가+ 메타평가
기금사업평가	재정법	자율평가와 통합	기획재정부	자체평가+ 메타평가
보조사업평가	보조금법	1,000여개	기획재정부	보조사업평가단 직접평가
복권기금평가	복권기금법	100여개	기획재정부	복권기금평가단 직접평가
R&D사업평가	R&D평가법	425개/3년주기	미래창조과학부	자체평가+ 상위평가
지역발전사업평가	균특법	지역사업 80여개	지역발전위원회	자체평가+ 상위평가

2. 세출구조조정 수단으로서의 재정사업평가제도의 한계 및 개선 방향

- 우리나라의 재정사업 성과관리 및 평가제도가 기존 사업의 세출구조조정의 역할을 어느 정도 수행해 왔으나, 체계적으로 세출구조조정을 목표로 제도가 기획되고 운영되어 왔다고 보기는 어려운 측면이 있음
 - 매년 재정사업자율평가와 재정사업심층평가를 통해 세출구조조정안이 도출되고 있다고 볼 수 있음
 - 제도 자체는 예산편성과정과의 연계성을 가지고 지속적으로 운영되는 지출검토제도를 구비하고 있다고 볼 수 있으나, 실질적으로 세출구조조정을 우선적 목표로 하여 제도가 기획되고 운영되고 있다고 보기는 어려움
 - 지속적이고 상시적인 세출구조조정의 필요성이 부각되는 재정여건을 감안하여, 기존 재정성과관리 및 평가제도를 세출구조조정안 도출에 우선순위를 둔 제도로 개선할 필요가 있음
- 재정사업자율평가제도에서 “미흡” 이하 등급 판정을 받은 사업에 대한 원칙적인 10% 이상의 예산삭감을 통해 세출구조조정 실행을 하고 있으나, 효과는 제한적임
 - 기존 재정사업이 3년에 한 번씩은 세출구조조정을 위한 점검을 받도록 되어 있음
 - “미흡” 이하 등급 판정을 받은 사업의 경우는 예산 삭감의 위험이 높아지고 실제로 예산삭감이 평균적으로 10% 이상씩은 매년 이루어지고 있음

- 재정사업자율평가의 예산 삭감 방식은 실제적 세출구조조정 규모와 세출구조조정안 도출 방식에 있어서 한계를 가지고 있음
 - 매년 10억 이상의 단위사업 중 1/3씩을 대상으로 자율평가를 실시하기 때문에, 평가 범위의 포괄성이 제한적이어서 대폭적인 세출구조조정안 도출이 어려움
 - 단위사업 개수를 중심으로 상대평가 기준을 설정하여 자율평가를 실시하기 때문에, 사업 개수에 있어서는 일정 비율이 세출구조조정 대상인 “미흡” 이하의 등급을 받지만, 실제 세출구조조정 규모는 해당 연도 평가 대상 단위사업 총액의 1%에도 미치지 못하는 한계를 가지고 있음
 - 세출구조조정안도 개별 단위사업 자체의 등급에 기초하여 도출되기 때문에, 특정 정책 영역이나 프로그램 단위의 포괄적 분석에 근거한 대폭적 세출구조조정안 도출이 어려움
 - 기존 재정사업자율평가 운영방식은 개별 단위사업의 성과달성 정도와 사업관리의 적정성에 초점을 두고 인센티브를 제공하는 체제임
- 재정사업 심층평가제도는 매년 8~10개 정도의 사업군을 선정하여 심층평가를 실시하고, 사업개선 및 구조조정 방안을 도출하여 사업개선안과 세출구조조정안 도출에 일정 부분 기여하고 있으나, 세출구조조정 효과는 제한적임
 - 재정사업 심층평가는 사업의 효과성 자체에 대한 검증과 사업 기획 및 운영방식의 적정성 판단에 초점을 두고 운영되고 있으며, 세출구조조정안을 의무적으로 도출하고 있지는 않음
 - 재정사업 심층평가 결과에 세출구조조정안 도출을 의무적으로

포함시키고자 하는 시도가 있었으나, 성공적으로 추진되지는 못했음

- 지출검토와 사업평가는 관련성이 없는 것이 아니지만, 사업평가 내용에 세출구조조정안이 항상 포함되는 것이 아니고, 지출검토를 위해 항상 사업평가를 활용하는 것은 아니므로 일대일 대응 관계는 아님

- 최근 지출검토(Spending Review)에 대한 연구들에서도, 사업의 효과성과 사업 운영의 적성성에 초점을 둔 사업평가와 세출구조조정안 도출에 초점을 둔 지출검토를 구분하여 정의하고 있음

□ 변화된 재정여건에 대응하기 위해 세출구조조정안 도출에 초점을 둔 재정사업 성과관리 및 평가 체제 개선 추진 필요

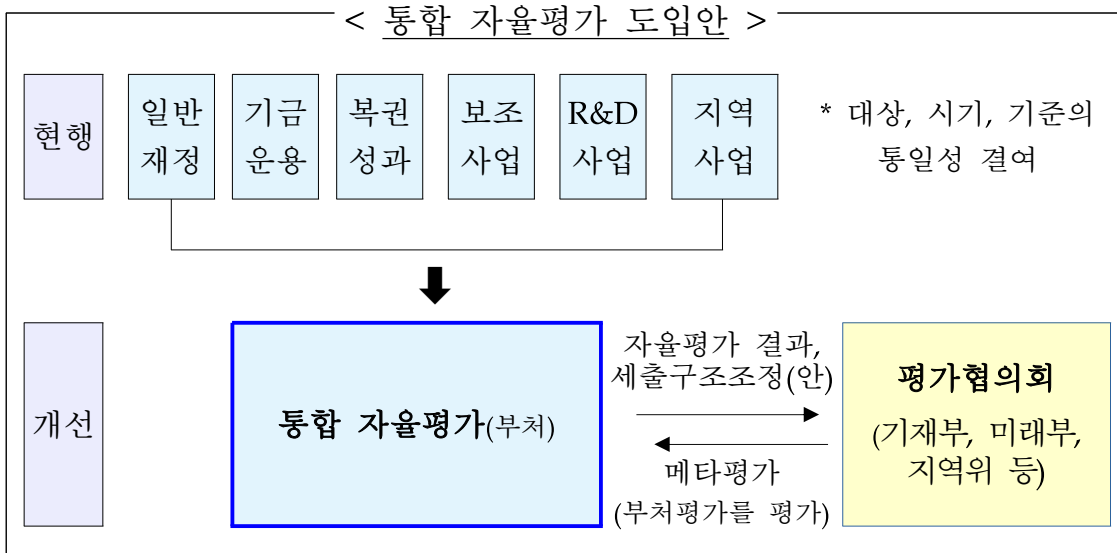
- 분절화된 평가제도의 연계 및 통합적 운영을 통해, 각 기관별 세출구조조정안 도출 필요

- 매년 기관별 재정사업자율평가를 추진하여, 기관 전체에서 추진하는 재정사업의 우선순위 도출을 통한 종합적인 세출구조조정안 도출 체제로 전환 필요

* 현재는 매년 각 부처의 1/3에 해당하는 사업에 대해서만 재정사업자율평가를 수행

- 다른 재정사업평가제도와의 통합적 운영을 통해, 분절화된 평가 범위를 확대하고 상호 연계 강화 필요

* 일반 재정사업과 연구개발사업과의 분리된 평가체제와 특정 목적의 평가제도(보조금사업평가, 복권기금사업평가, 지역발전사업평가)등과의 연계 강화 및 통합적 운영 방안 모색 필요



(자료) 2015 국가재정전략회의 발표자료, 기획재정부

- 분야 또는 부문을 대상으로 하여, 기존 재정사업과 미래 투자 전략 분석을 기반으로 세출구조조정 방향을 도출하는 전략적 분석 과정 개발 필요
 - 현행 재정사업 심층평가제도에서는 공통 정책 목표를 추구하는 사업군에 대한 평가는 이루어지고 있으나, 상위의 부문 또는 분야에 대한 평가 및 분석은 이루어지고 있지 않음
 - 국가재정운용계획 수립과정에서 분야별 쟁점 도출 및 투자 방향이 논의되기는 하지만, 기존 재정사업에 대한 분석을 바탕으로 하는 세출구조조정안과 구체적인 투자 방향이 도출되지는 않음

Ⅲ. 전략적 분석제도의 국제적 동향 및 도입 방안

1. 지출 검토제도(Spending Review)의 국제적 동향

가. 국제금융위기 이후의 지출검토 강화 추세

□ 2000년대 후반 국제금융위기 이후, OECD 국가들을 중심으로 재정 여력을 마련하기 위해, 기존 재정사업에 대한 재정절감 방안 도출 과정 강화가 이루어지고 있음

○ 과거에도 이러한 노력은 일회적이고 일률적인 절감방안 마련에 그치는 경향이 있었으나, 최근에는 기존 재정사업에 대한 점검 강화를 통해 우선순위에 근거한 대폭적인 재정절감 방안을 도출하는 과정이 예산과정의 일부분으로 제도화되는 경향이 있음

- 과거의 지출검토제도 시행 국가 중 두드러진 국가는 영국과 호주이며, 국제금융위기 20여년 전부터 지출점검제도를 시행했음

- 다만, 이 두 국가의 지출점검제도는 예산편성과정 전체를 지칭하는 것으로써, 기존 사업에 대한 검토 강화의 성격보다는 신규 사업에 대한 검토에 초점을 둔 통상적인 예산편성과정의 성격이 강하였음

- 국제금융위기 이전에 추진된 기존 재정사업에 대한 재점검 및 세출구조조정은 제도화되기 보다는, 당시의 재정삭감 목표 달성 후 지속되지 못하는 경향이 있었음

* 네덜란드의 Spending Review의 경우, 1980년대 초에

Reconsideration Procedure라는 명칭으로 도입된 이후, 초기에는 연간 30여개의 주제에 대해 검토가 이루어졌으나, 2000년대 후반에는 연간 5개 수준으로 감소하였음. 캐나다의 Program Review와 덴마크 Special Study도 유사한 추세를 보였음

○ 국제금융위기 이후에는, 기존 재정사업에 대한 근본적 재검토를 통한 재정절감 방안 마련과 그 과정의 제도화가 강화되고 있음

- 2012년 OECD 조사에 따르면, OECD 국가 중 절반 정도의 국가가 지출검토제도를 운영하고 있음

- 국제금융위기 이후의 지출검토제도는 선별적인 접근법 보다는 최대한 포괄적 검토를 통해 대폭적인 재정절감을 추진하는 특성을 가지고 있음

* 캐나다의 Strategic Review(2007-08), Strategic and Operating Review(2011-12)

* 호주의 Comprehensive Spending Review(2008-2010)

* 영국의 2010 Comprehensive Spending Review

* 네덜란드의 2010 Comprehensive Spending Review

- 국제금융위기 이후의 지출검토제도는 사업추진 과정의 개선이나 변화를 추진하는 효율성 제고를 통한 절감(Efficiency Saving) 뿐 아니라 우선순위 도출을 통한 전략적 절감(Strategic Saving)도 동시에 추진하는 특성을 가지고 있음

□ 이러한 지출검토제도의 변화된 특성은 향후 상당기간 유지될 것으로 전망되며, 이상적으로는 예산편성 과정의 필수적인 요소로 정착해야 할 것임

○ 국제금융위기 이후 악화된 재정상황은 단기적으로 해결될 수 있

는 것이 아니라 중장기적인 처방이 필요한 상황이므로, 이러한 지출검토제도의 강화 및 상시화가 유지될 것으로 예상됨

- 최근의 세출구조조정 노력은 신규 사업을 최대한 억제하고 기존 재정사업의 세출구조조정을 추진하는 특징을 가지고 있지만, 중장기적으로는 새로운 정책 수요에 대응하기 위해 지속적으로 기존 재정사업의 세출구조조정을 추진하는 체계를 수립해야 할 것임

나. 지출검토제도의 정의 · 유형 및 주요 절차

□ 지출검토제도는 기존의 재정사업에 대한 세출구조조정 방안이나 투자 방향을 도출하기 위한 제도를 지칭하고, 아래와 같이 유형화 가능함

- Robinson(2013)은 기존 재정지출에 대한 재검토를 통해 재정절감방안을 도출해내는 것을 지출검토제도라고 정의하고 있으나, 미래의 정책 수요와 환경 변화에 대한 분석을 포함한 재정지출에 대한 검토도 지출검토제도로 지칭할 수 있음
- 지출 검토 초점(scope)에 따른 유형화
 - 재정절감분 도출 방식에 따라, 효율성 검토제도(Efficiency Review)와 전략적 검토제도(Strategic Review)로 분류
 - * 효율성 검토는 조직의 운영이나 사업 추진 과정/절차의 개선을 통해 재정절감을 이루어내는 것이며, 전략적 검토는 기존 사업의 전략적 우선순위에 근거한 예산의 재배분을 통해 재정절감을 이루어내는 것임
 - * 효율성 검토를 통한 재정절감의 크기는 제한적일 수 밖에 없으며(최대 정부 지출의 2% 수준), 대규모의 재정절감을 추진할 경

우 효율성 제고를 통한 절감과 전략적 절감을 동시에 추진해야 함

* 예를 들어, 영국의 2010 Comprehensive Spending Review의 경우, 4년간 보건 및 해외 원조 부문을 제외하고 평균 19%의 지출 삭감 추진

- 바람직한 지출검토제도가 운영되기 위해서는 우선순위가 낮고 효과성이 낮은 사업을 식별하고 지출삭감을 추진하는 전략적 절감분 도출이 필수적임

○ 지출검토의 범위(coverage)에 따른 유형화

- 재량적 지출, 의무적 지출, 조세지출 등 어느 정도까지를 세출 구조조정 대상으로 포함하는 지에 따라 분류

* 2012 OECD 조사 결과, 지출검토제도를 운영하는 15개 국가 중 11개 국가가 재량적 지출과 의무적 지출을 모두 포함하여 검토한다고 응답

○ 지출검토 주제(대상)에 따른 유형화

- 특정 프로그램에 대한 검토(Program Review)로서, 특정 사업 영역이나 사업 수단에 대한 검토.

- 과정/절차에 대한 검토(Process Review)로서, 정부 서비스 생산을 위한 비즈니스 프로세스에 대한 검토를 의미함. 예를 들어, 조달, IT 시스템, 인력운용 등이 대상임

- 특정 조직 전체에 대한 검토(Agency Review)로서, 특정 부처나 조직의 사업과 과정/절차에 대한 검토

* 프로그램 검토(Program Review)나 과정에 대한 검토(Process Review)는 특정기관에 국한 될 수도 있고, 다부처를 대상으로 이

루어질 수도 있음

□ 지출검토는 주요 절차는 다음과 같이 분류 가능(Robinson, 2013)

① 일반적인 지출검토제도의 틀을 수립하는 단계

- 정부 지출의 검토 범위 결정
- 검토가 선택적일 것인지 포괄적인 것인지 결정
- 초점이 효율성 제고를 통한 절감인지 전략적 절감인지 결정
- 검토 추진과정에서의 주요 이해관계자의 역할 결정
- 재정절감의 정량적 목표 설정 여부 결정

② 특정 지출검토 과정의 주요 변수 결정

- 선택적 검토일 경우, 검토 주제 결정
- 검토 과정에서 활용될 판단 기준 결정
- 재정절감 목표액 결정
- 검토 일정 결정

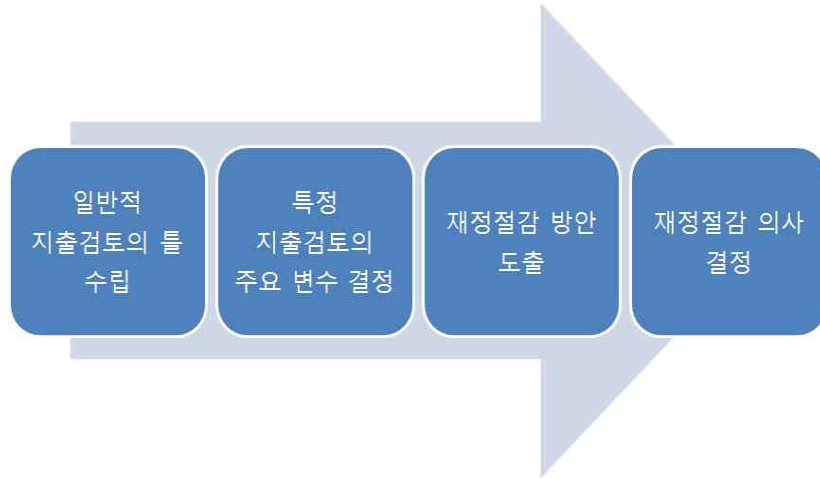
③ 재정절감 방안 도출

- 재정절감/세출구조조정 시나리오 도출

④ 재정절감 의사결정

- 실행될 재정절감/세출구조조정 방안 결정

[그림 1] 지출검토(Spending Review)의 주요 절차



다. 지출검토 과정에서의 주요 이해관계자의 역할

- 지출검토 과정에서 역할을 수행하는 주요 이해관계자 집단으로서 정치적 의사결정자, 재정당국, 사업부처, 외부 전문가 그룹이 있을 수 있으며, 각 그룹의 역할은 개별 국가의 정치제도 및 정부 조직과 밀접하게 관련이 있음
 - 정치적 의사결정자 그룹은 선거로 선출된 정치인 그룹으로 지출검토의 기본적인 틀과 시행 자체에 대한 의사결정에 영향을 미치고, 최종적으로 도출된 세출구조조정안에 대한 선택을 하는 역할을 수행함
 - 정치적 의사결정자 그룹은 예산편성과정에서 실질적으로 중요한 영향을 미치는 선출직 정치인 그룹을 의미함
 - 예를 들어, 의원내각제 국가에서 의회의 다수당이 행정부를 구성할 경우, 예산편성의 실질적 의사결정은 행정부에서 이루어지고 의회는 추인하는 역할을 수행하는 경우가 많으므로, 정치적 의사결정자 그룹은 대통령, 수상, 재무부 장관 등이 될

수 있음

- 재정당국은 지출검토제도의 기본적 틀 마련, 특정 지출검토 추진 계획 수립 및 추진, 세출구조조정안 도출 등에 있어서 핵심적인 역할을 수행함
 - 지출검토의 기본적인 틀 마련과 계획수립 및 추진은 통상적으로 재정당국의 역할이 큼
 - 세출구조조정안 도출에 있어서의 재정당국의 역할은 국가별로 차이가 있으며, ①세출구조조정안 도출을 사업부처와 공동작업으로 수행(Joint Review)하거나, ②사업부처가 가이드라인에 따라 안을 마련하고, 재정당국이 승인하는 과정(Bottom-up Review)을 거치거나, ③재정당국이 주도하여 안을 마련(Top-down Review)하는 방법이 있음
- 사업 부처는 재정당국이 마련한 지출검토 추진 가이드라인에 따라, 구체적인 세출구조조정안을 마련하는 역할을 수행함
- 외부 전문가 그룹의 역할은 지출검토 과정 자체를 위임받아 수행하는 경우에서부터, 세출구조조정안에 대한 검증 및 자문 역할을 수행하는 데까지 다양할 수 있음
 - 국제금융위기 이전에 수행된 일회성의 지출검토에서는 민간 전문가로 구성된 위원회에 지출검토 과정 자체를 위임하는 경우도 자주 있었음
 - 국제금융위기 이후의 지출검토 과정에서는 대폭적인 세출구조조정안을 마련하기 위해, 공무원들의 역할이 더욱 커지는 경향이 있음
 - 외부 전문가 그룹을 활용하는 경우도, 외부 전문가의 상당 비

중이 전직 공무원임

- * 영국의 2010 Comprehensive Spending Review의 경우, "Independent Challenge Group"을 구성하여 외부 컨설턴트와 학자를 활용하였으나, 이들 중 상당수가 전직 공무원 출신이었음
- 이러한 변화는, 과거에 공공 부문에서의 정책 수립 및 집행 경험이 미약한 외부 전문가로만 구성된 위원회를 활용하여 수행한 지출검토 결과에 대한 부정적인 평가에 근거하고 있음
- * 영국의 Grace Commission이 대표적인 예라고 볼 수 있음
- * 단, 정부 내의 역량이 부족한 경우는 외부 전문가의 역할이 중요할 수 있으며, 대표적인 사례는 덴마크와 아일랜드임
- 지출검토 작업이 일회성의 과정이 아니고 예산편성과정의 일부로서 지속적인 과정으로 운영된다면, 구체적인 정책이나 사업에 대한 지식이 축적된 조직이 주도적인 역할을 수행하는 것이 바람직함

라. 지출검토 추진을 통한 재정절감 실적

- 주요 OECD 국가에서 지출검토를 통해 달성한 재정절감 실적은 아래와 같음(2011/2012 OECD Survey 결과)
 - 캐나다의 2011-2012 Strategic and Operating Review
 - 캐나다 달러 5.2 billion을 절감했다고 보고하고 있으며, 이는 캐나다 정부의 연방정부 직접 사업지출의 2%에 약간 미치지 못하는 수준으로서, 재정위기에 대응하기 위해 대폭적인 지출절감이 이루어졌다고 볼 수 있음. 이전 시기의 3년간에 걸친 Strategic Review를 통한 절감 폭과 비교해 보면, 차이가 뚜렷함.

- * 캐나다의 3년간에 걸친 2007-2010 Strategic Review의 경우, 캐나다 달러 2.8 billion을 절감했다고 보고하고 있음
- 아일랜드의 Comprehensive Spending Review
 - 2008년과 2011년 두차례의 Spending Review를 통해 7.8 Billion 유로를 절감했다고 보고
 - * 아일랜드 정부가 2009년과 2011년 사이에 절감했다고 추정한 9.5 billion 유로의 대부분을 차지함
- 네덜란드의 2010 Comprehensive Spending Review
 - 36 billion 유로를 절감했다고 보고
- 영국의 2010 Comprehensive Spending Review
 - 2014-2015 회계연도까지 4년간에 걸쳐 80 billion 파운드를 절감했다고 추정. 보건과 원조 예산을 제외한 부처 예산의 평균 19%에 해당하는 절감이라고 보고.

2. 우리나라에서의 전략적 분석 도입 방안

가. 전략적 분석체도의 정의

- 분야 또는 부문별 분석을 목적으로 하는 전략적 분석제도 도입 방안에 대해 논하고자 함
- 전략적 분석(Strategic Review)이 다양한 의미로 국제적으로 통용되고 있으나, 본 고에서는 주요 분야 또는 부문을 대상으로 재정사업에 대한 분석과 미래 지출방향을 도출하는 과정을 전략적 분석(Strategic Review)으로 정의함
 - * 기존 재정사업에 대한 분석을 통해 우선순위를 도출하고 세출구

조조정방안을 마련하는 것을 전략적 분석(Strategic Review)로 정의할 수도 있으나, 본 고에서는 분야 또는 부문별 분석에 초점을 두는 과정으로 정의함

* 2015년 국가재정전략회의에서 10대 과제 중 하나인 재정사업성과평가체계 개편 내용으로 전략적 분석제도 도입을 결정하였음

- 현행 재정사업 평가제도에서 사각지대로 놓여있는 분야 및 부문에 대한 평가 및 분석을 강화하여 투자 우선순위 도출과 중장기적 투자 방향 설정 과정을 도입하는 방안에 대해 논의

나. 전략적 분석제도 도입 관련 주요 쟁점

□ 전략적 분석제도의 도입과 관련하여 아래와 같은 질문이 제기될 수 있음

- 전략적 분석제도와 국가재정운용계획에서의 분야별 투자방향 도출과의 차이가 무엇인가?
 - 국가재정운용계획에서 분야별 투자 방향 설정을 위해 운영되는 작업반의 작업과의 차별성은 무엇인가?
- 전략적 분석제도를 통해 구체적인 투자 우선순위와 중장기적 투자방향을 도출하는 과정에서, 정치적 우선순위와의 조율은 어떤 방식으로 이루어질 것인가?
 - 단위사업이나 사업군 중심의 기존 재정사업평가제도는 사업수단의 효과성을 판단하고 평가한다는 측면이 강하여, 정치적 우선순위의 반영이 주요 쟁점으로 부각되지 않았지만, 분야나 부문 수준의 투자 우선순위 설정 문제를 다루게 되면, 정치적 우선순위 반영 문제가 부각될 가능성이 높음
 - 지출검토나 전략적 분석이 이루어지는 대부분의 국가가 의원

내각제로서, 실질적으로는 행정부의 지출검토나 전략적 분석이 의회의 지원 또는 합의 아래에서 수행되고 있으나, 입법부와 행정부의 분리가 강한 대통령제 하에서는 전략적 분석 추진 과정에서 입법부와 사전 협의를 어떤 방식으로 어떤 수준으로 추진하는 것이 바람직한가?

- 전략적 분석제도를 통해 분야별 부문별 투자 우선순위를 도출하는 과정에서 주요 이해관계자(stakeholder)의 역할 설정을 어떻게 할 것인지? 추진 체계는 어떻게 수립할 것인지?
 - 분야 또는 부문에 따라서는 기존에 담당 부처들이 중장기 투자계획을 수립하고 있는데, 기존 부처의 중장기 투자계획과 관계설정은 어떻게 할 것인지? 만약 담당부처와 협업을 통해 전략적 분석을 추진한다면, 담당 부처들과의 역할 분담은 어떻게 할 것인가?
 - 전략적 분석을 효과적으로 추진하기 위해 필요한, 분야 또는 부문에 대한 전문성을 어떻게 확보할 것인지?
- 현행 재정성과관리제도를 단위사업이나 사업군 중심의 세출구조 조정 체제로 강화시킨다면, 새롭게 도입할 전략적 분석과의 연계 또는 역할 분담을 어떻게 할 것인가?

다. 전략적 분석 도입 방안

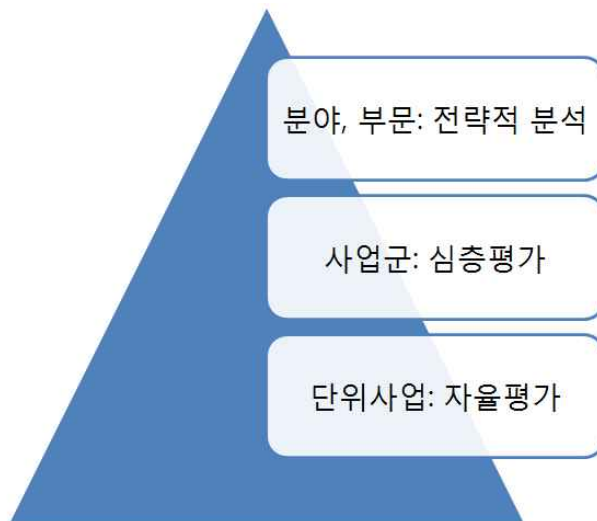
□ 전략적 분석의 분석 대상 및 목적

- 프로그램 예산체계에서의 분야 또는 부문을 분석 대상으로 설정
- 분석을 통해 도출하고자 하는 내용은, 특정 분야 또는 부문 내

에서의 기존 재정투자 방향의 적정성을 평가하고, 미래의 중장기적 투자 우선순위와 투자 전략을 수립하는 것임

- 국가재정운용계획 수립과정에서 부문간·분야간 투자 방향 설정이 이루어지고, 전략적 분석에서는 각 부문별·분야별 분석을 통해, 부문 및 분야 내에서의 투자 우선순위와 중장기 투자방향을 도출함
- 전략적 분석의 핵심 내용은 기존의 재정사업지출 및 성과에 대한 분석을 통하여, 기존 재정투자 방향에 대한 비판적 분석을 시행하고, 미래 환경 변화에 대응한 중장기적 투자방향을 도출하는 것임

[그림 2] 재정사업 평가제도의 한 축으로서의 전략적 분석



〈표 2〉 재정사업 평가제도의 평가 초점

평가제도	평가 대상	평가 방식	평가 초점
전략적 분석	분야, 부문	기재부·부처·전문가 협업/ 상임위원회·작업반을 통한 평가	기존 투자 평가 및 중장기 투자방향 도출
심층평가	다부처 사업군	기재부·부처·전문가 협업/전문가 그룹에 평가 위탁	사업군 내의 사업개선 및 사업군 구조조정
자율평가	단위사업/ 프로그램	부처의 자율평가 ⇨ 기재부 메타평가	개별 단위사업 평가 /단위사업 예산편성에 반영

□ 전략적 분석의 시행 시기 및 주기

- 제도 시행 초기에는 주요 쟁점이 있는 분야 또는 부문을 선택하여 선별적으로 전략적 분석 시행
- 일정 기간 경과 후 전략적 분석 방법론과 추진체계가 안정화된 이후에는, 지속적으로 모니터링 해야 할 주요 분야 및 부문에 대해서는 주기적으로 업데이트하는 체제를 운영하고, 수시성의 쟁점이 부각되는 부문에 대해서는 정책 수요에 따라 시행
 - 주기적으로 업데이트할 경우, 매년 실적을 모니터링 하여 업데이트하되, 적어도 3년 또는 5년 주기로 근본적인 전략적 분석을 시행.
 - 대통령의 임기에 맞추어 5년 주기의 포괄적 전략적 분석 (Comprehensive Strategic Review)을 운영하는 방안도 검토

가능하며, ①신임 대통령의 공약을 반영하기 위해 분야 및 부문별 전략적 분석을 추진할 수도 있으며, ②선거 전에 주요 정당들의 공약을 반영한 지출구조조정 시나리오를 도출하기 위해 전략적 분석을 추진할 수도 있음

* 네덜란드의 경우, 선거 전에 Comprehensive Spending Review(2010)를 시행하였음. 시행 목적은, 정당들의 공약을 반영하기 위해 필요한 재정적 공간(fiscal space)를 만들어내기 위해, 20개 분야에 대해 각각 20% 지출절감 시나리오를 도출하는 것이었음

- 매년 업데이트하는 간이 전략적 분석의 경우, 예산편성 주기와 연계하여 분석 결과 도출

□ 전략적 분석 추진 체계

- 전략적 분석의 틀과 방법론을 기획재정부에서 수립하고 분석과정 운영
 - 전략적 분석 틀과 방법론에 포함되어야 할 요소는, 평가 대상 분야/부문의 평가 초점, 중장기 투자전략 도출에 포함되어야 할 세출구조조정 요소, 평가 일정, 평가 결과 도출 및 확정 과정 등임
 - 전략적 분석 과정의 공신력과 구속성을 강화하기 위해, 개별 전략적 분석 어젠더 설정 및 평가 추진과정 모니터링을 수행할 상임위원회(Steering Committee) 구성
 - 상임위원장은 해당 분야에 이해관계가 없는 중립적인 인사로 선정하고, 상임위원회는 개별 전략적 분석 틀과 어젠더를 포함한 추진계획을 승인하고, 분석과정을 모니터링하고, 분석결과를 승인하는 역할 수행

- 정치적 우선순위가 반영되어야 할 필요성이 높은 분야나 부문의 전략적 분석에는, 상임위원회에 정당의 견해를 대표할 전문가 포함 검토
- 사업부처는 기획재정부에서 수립한 전략적 분석틀과 방법론에 따라, 기획재정부와 협업하여 전략적 분석 수행
 - 일방적인 bottom-up이나 top-down 형태 보다는 협업을 통한 분석(joint review) 체제 채택. 협업의 형태로 추진되더라도, 실제적인 업무 분장은 명확히 이루어져야 함.
 - * 과거 투자에 대한 평가 및 미래 중장기 투자 방향의 초안 마련을 담당할 주체를 명확히 설정할 필요가 있음. ⇨ ①기존에 해당 분야 및 부문에 대한 중장기 투자전략을 수립하고 있는 부처의 경우는, 부처에서 초안 마련 역할을 담당하도록 할 수 있음. ② 기존 중장기 투자 전략 수립이 부재한 분야나 부문에 대해서는, 기획재정부가 전문가와 협업하여 초안 마련에 주도적인 역할을 수행할 수도 있음.
 - 개별 전략적 분석을 수행하기 위한 작업반을 구성하여 전략적 분석을 수행하되, 기획재정부 담당자, 해당 부처 담당자, 성과평가 및 분석 전문가, 분야 전문가 등으로 작업반 구성
 - 협업 형태의 전략적 분석이 시행되더라도, 재정 당국의 도전기능(challenging function)이 제대로 작동되어야 의미 있는 전략적 분석이 가능함
 - * 재정 당국이 도전 기능(challenging function)을 제대로 수행하기 위해서, 분야 및 부문에 대한 전문성의 확보가 필수적임 ⇨ 재정 당국 내에 별도의 조직이 이러한 기능을 수행하도록 할 수도 있으며, 전문기관이 업무를 수행할 수도 있음

- 전략적 분석 결과 도출 및 채택
 - 전략적 분석 결과 도출 시, 원칙적으로 작업반에서 합의를 도출하도록 하되, 담당 부처와 기획재정부 또는 전문가 사이의 이견이 해소되지 않을 경우, 각각의 시나리오를 병기하여 상임위원회에 상정하여 선택
 - 병렬적인 시나리오에 대한 상임위원회의 의사결정 규칙을 명확히 설정할 필요가 있음

3. 전략적 분석 도입의 기대 효과와 정책 과제

- 중장기적으로는 분야 및 부문별 중장기 투자 계획 수립을 기획재정부와 사업부처가 협업하여 추진하고, 예산편성과정에서 중장기 투자계획에 부합하도록 자원배분이 이루어지도록 하는 효과가 있을 것임
 - 현재 주요 분야 또는 부문별로 중장기 투자계획이 담당 부처별로 수립되어 있으나, 실제 예산 배분이나 편성과정과의 연계는 미약한 한계가 있음
 - 주요 분야 또는 분야별 중장기 투자계획을 전략적 분석을 통해 도출하게 되면, 실제 예산편성과정과 보다 밀접하게 연계된 실질적인 중장기 투자계획의 도출이 가능할 것으로 기대됨
 - 전략적 분석에 대한 담당 부처의 주인의식 제고를 위해 적절한 유인체계 제공이 필요할 수 있음
 - 전략적 분석 결과에 근거한 중장기적 예산 배분의 예측가능성 제고를 통해 부처에게 유인제공이 가능할 것으로 예상됨
- 현행 재정사업 평가제도는 단위사업과 사업군에 대한 과거 성과정

보에 근거한 세출구조조정에 초점을 두는 한계를 가지고 있으므로, 전략적 분석을 통해 미래지향적인 재원배분 방향을 도출하는 보완적인 기능을 수행하는 효과가 있을 것임

- 국가재정운용계획과 재정사업 성과평가제도의 사각지대인 분야 또는 부문 내의 재원배분 방향을 체계적으로 도출하는 효과가 있을 것으로 예상됨

□ 전략적 분석의 실효성 및 지속가능성 확보를 위해서는 해당 분야 또는 부문에 대한 분석역량의 강화 및 정치적 이해관계자들과의 의사소통이 중요함

- 범정부적 재정사업 평가체계 수립을 통해, 해당 분야 및 부문에 대한 적절한 성과정보의 축적이 이루어져야 전략적 분석을 통해, 의미 있는 결과 도출이 가능할 것임(박노욱, 2013)

- 기획재정부는 재정사업에 대한 평가 지침을 개발하여 부처와 공유하고, 각 부처에게 의무적으로 매년 해당 연도의 평가계획을 제출하도록 하고, 평가 방법론·평가과정·평가 결과를 모니터링

* 기획재정부 내부의 별도 조직 또는 전문연구기관에서 평가 관련 정책을 개발하고, 각 부처의 평가활동을 모니터링하는 역할 수행

- 평소에 사업 부처들은 주요 사업에 대해 주기적으로 심층평가를 실시하여 효과성 및 운영의 적정성을 관리

- 전략적 분석 과정에 주요 이해관계자들을 참여시킴으로써, 해당 분야 및 부문 내의 중장기적 투자 계획의 실행력 강화 가능

- 재원배분을 둘러싼 사회적 정치적 갈등이 심화되는 상황에서, 전략적 분석 과정을 통한 사전 의사소통을 통해 실제 재원배

분과정에서의 실행력 강화 효과가 있을 것으로 예상됨

참고문헌

박노욱, 「지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제」, 『재정포럼』 208호, 한국조세재정연구원, 2013. 10.

OECD, "Typology and Implementation of Spending Reviews," Discussion Paper, OECD, 2011.

OECD, "Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012," OECD, 2012.

Robinson, Mark, "Spending Reviews," Paper presented at the 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, 2013. 6.