

「GAO의 재정위험 연차보고제도」 비교·분석을 통한
재정거버넌스 및 감사기능 제고방안
연구

2024년 2월

감 사 원
박 진 원

차 례

| | |
|---|----|
| 국외훈련 개요 | 1 |
| 훈련기관 소개서 | 2 |
| | |
| I. 서론 | 3 |
| II. 최근의 재정거버넌스 강화 논의 | 5 |
| 1. 재정거버넌스의 개념 | 5 |
| 2. 각국의 장기재정추세 | 6 |
| 3. 재정거버넌스 강화에 대한 이론적 배경 | 9 |
| 4. 유럽연합의 「EU Economic Governance」 등 각국의 대응 현황 | 14 |
| 5. 재정거버넌스 구성요소별 추세 분석 | 27 |
| 6. 정책적 시사점 | 32 |
| III. 재정위원회 등 독립재정기구의 역할 재정비 | 33 |
| 1. 독립재정기구 개념 및 이론적 근거 | 33 |
| 2. 독립재정기구의 최근 추세 분석 | 39 |
| 3. 독립재정기구 도입 효과 분석 | 48 |
| 4. 독립재정기구의 성공적 정착을 위한 요건 | 55 |

| | |
|--|-----|
| 5. EU IFIs, 美 CBO 등 주요국의 독립재정기구 운영사례 | 60 |
| 6. 정책적 시사점 | 76 |
| IV. 美 GAO 연차보고제도 분석 등을 통한 최고 감사기구 역할 강화 ... | 82 |
| 1. 세계감사원장회의(INTOSAI) 주요 논의 | 83 |
| 2. EU 소속 감사원 협의체(Contact Committee) 주요 활동 및 대응 | 89 |
| 3. 국제공공부문회계기준위원회(IPSASB) 등 他 국제기구 논의 ... | 92 |
| 4. EU SAIs의 재정정책감사(Fiscal Policy Audit) 사례 분석 ... | 94 |
| 5. 美 GAO의 재정위험 연차보고제도 등 감사사항 분석 | 100 |
| 6. 정책적 시사점 | 120 |
| V. 결론 | 137 |
| 참고문헌 | 142 |

국 외 훈 련 개 요

1. 훈련국: 미국

2. 훈련기관명: 글로비스센터(Center for the Study of Global Issues at the University of Georgia)

3. 훈련분야: 감사행정

4. 훈련기간: 2023.3월 - 2024. 3월

훈련기관 소개서

| | | |
|---------------------|--|----------------|
| 명 칭 | 미국, GLOBIS센터 (Center for the Study of Global Issues at the University of Georgia) | |
| 훈련기관 성격 | 대학부설연구소 | |
| 소 재 지 | 464 E. Broad St. Athens, GA 30601 | |
| 홈페이지 | https://spia.uga.edu/departments-centers/center-for-the-study-of-global-issues-globis-2/ | |
| 설립목적 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 글로벌 이슈에 대한 교육과 연구활동을 촉진하기 위한 목적으로 설립 - 1994, 글로벌 이슈와 국제문제해결을 위한 교육과 연구를 위해 University of Georgia 내에 설립 - 교수, 공무원, 방문연구원들을 위한 국제연구수료과정, 해외연수프로그램 등을 제공하고, 국제문제해결을 위한 다양한 프로젝트 참여 - 2022, 해외 공무원 및 국제리더십 교육을 위한 Global Leadership and Development (GLAD) Program을 설립하여 한국 공무원을 포함한 국제리더십개발 프로그램을 운영 | |
| 조 직 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Certificate in Global Studies Program (4개 분야) ○ Study Abroad Programs (영국, 이탈리아, 아일랜드 등 7개국 9개 프로그램) ○ International Initiatives (3개 분야) ○ Global Leadership and Development Program (2개 분야) | |
| 주요 기능 및 연구분야 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 글로벌 문제 연구 (정치, 경제, 사회문화) ○ 글로벌 연구 수료과정 운영 ○ 해외 공무원의 글로벌 리더십 교육 및 훈련 과정 운영 ○ 국제문제 파트너십 협력사업 부분 | |
| 주요인사 인적사항 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Dr. Chad Clay (GLOBIS Director) ○ Dr. Taesik Yun (GLAD Program Director) | |
| 교섭창구 | Dr. Taesik Yun, GLAD Program Director | |
| | 전화 | 1-706-248-0674 |
| | E-mail | tyun@uga.edu |
| 훈련 소요경비 | 기관부담금 연간 USD 10,000 | |

I. 서론

코로나 팬데믹 등 예상하지 못한 외부 요인으로 정부는 확장적인 재정정책을 추진하게 되었고 이로 인하여 재정수지 적자가 지속하고 일반정부 부채비율(D2)도 지난 3년간 12.2%가량 급격하게 증가하게 되었다.

우리나라는 OECD 평균과 비교하여 여전히 낮은 상황임에도, 저출산·사회안전망 강화 등으로 장기적인 수준의 재정위험에 대한 우려가 지속해서 제기되고 있다. 최근 국회예산정책처(2022)는 2070년 장기재정전망을 발표하였으며, 여러 시나리오 중에는 2070년 부채비율이 192.6%까지 상승(시나리오1)하는 예측 결과도 있다.

이러한 상황에서, 지난 3년간 정부의 세수 추계 오류가 두 자릿수(14.5%~17.8%)에 이르는 등 정부의 재정전망 결과는 물론 재정관리 능력에 대한 불신이 제기되었다. 이에 기획재정부에 정부 세수 추계모형을 공개하거나 품질관리를 해야 한다거나, 재정전망을 관리·감독하기 위한 독립재정기구를 설치하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.(정성호, 2022)

감사원은 정부 재정의 건전성을 유지하고 정부의 책임성을 확보하는 것이 주된 임무이며, 그간 다양한 노력을 진행하여 왔다. 하지만, 세수 추계 오류의 반복, 재정위험(저출산 등)의 지속, 미래세대의 부담 논쟁 격화 등으로 최고 감사기구로서 감사원의 역할을 강화하여야 한다는 목소리도 동시에 높다.

이에, 최근 재정위기를 겪은 각국에서 추진한 다양한 재정 거버넌스 강화(집중화) 사례를 살펴보는 한편 각국 최고 감사기구의 대응 동향을 분석함으로써, 재정 거버넌스에 대한 이해를 높이고 이에 상응한 감사기구와의 역할, 감사방법의 변화 등 감사의 역할을 강화하는 방안을 도출할 필요가 있다.

본 보고서 II장에서는 1990년대 이후 최근 30년간 재정 거버넌스를 강화하는 논의가 어떻게 진행되었는지 살펴보고자 한다. 재정 거버넌스의 개념적 구성요소와 추세를 분석하고, 이를 집중화된 재정 거버넌스를 구축하려는 이론적 배경과 함께 각국의 대응 현황을 살펴볼 계획이다.

III장에서는 재정 거버넌스의 구성요소로서 최근 각국에서 도입이 확산 추세에 있는 재정위원회 등 독립재정기구에 대하여 살펴보고자 한다. 여기에서는 독립재정기구를 도입하는 이론적 근거와 2000년 이후 운영 효과를 분석하고자 한다. 아울러 각국의 독립재정기구 운영사례 분석 등을 통하여 독립재정기구가 성공적으로 운영되기 위한 요건을 알아보고 우리의 경우에 있어서 정책적 시사점을 찾아보고자 한다.

IV장에서는 美 GAO의 사례 분석을 중심으로 재정 건전성을 높이기 위한 최고 감사기구의 역할을 강화하는 방안을 살펴보고자 한다. 먼저, 세계감사원장회의, EU 소속 감사원 협의체(Contact committee), 국제공공부문화계기준위원회 등 국제기구의 논의를 살펴본 후, EU 소속 최고 감사기구와 美 GAO의 사례를 분석하고자 한다. 특히, 美 GAO가 매년 재정위험에 관한 연차보고서 형식으로 발간하는 「국가재정보고서」(The Nation's Fiscal Health)를 중심으로 30여년간 GAO의 감사사례를 분석하여 유용한 정책적 시사점을 찾아보고자 한다.

V장에서는 각 장에서 도출한 정책적 시사점을 종합하고자 한다.

이 보고서는 OECD, IMF, EU 집행위원회 등 국제기구의 최신 통계 자료는 물론 美 GAO의 감사보고서, 한국 감사원(BAI)의 감사보고서 등 다수 기관이 공개한 장기간(20~30년)의 문헌 자료를 분석하였다. 그리고, 통일된 분석을 하기 위하여 2023년 9월 말을 모든 분석의 기준으로 정하였다.

Ⅱ. 최근의 재정거버넌스 강화 논의

1. 재정거버넌스의 개념

거버넌스(Governance)에 대한 사전적 정의는 “일정한 제약이 있는 상황에서 관련되어 있는 모든 당사자들이 공동의 목표를 달성하기 위하여 의사결정을 투명하게 진행하도록 유도하는 일련의 제반 장치”를 말한다. 이러한 개념이 국가재정 분야에 차용되어 재정 거버넌스(Fiscal governance)는 정부가 다음연도 또는 다년도 예산을 수립하는 과정에서 적용되는 일련의 절차, 규칙 또는 제도의 총합을 의미하며, 상황에 따라 예산 거버넌스(Budget governance) 또는 재정 프레임워크(Fiscal Framework)라는 용어와 혼용되기도 한다.

이러한 재정거버넌스는 일반적으로 헌법이나 법률의 형태로 구체화되어 있는 데, 이는 선출된 정부에게 자체적인 예산 프로세스를 허용하는 경우 초래하게 될 부작용을 최소화할 수 있기 때문입니다. 이를 구체적으로 보면, 민주적인 메커니즘을 통해 책임에 대한 적절한 정보를 보장하고, 과도한 적자와 부적절한 재정정책으로 재정이 부실화되는 것을 막는 것은 물론 새로운 정부가 들어설 때마다 특정한 공공서비스가 중단되는 것에서 오는 혼란을 최소화하기 위해서이다.

OECD(2022)는 이러한 재정거버넌스의 주요 특징을 예산구조, 예산절차, 재정관리제도, 재정준칙, 독립재정기구, 감사기구 등으로 세분화하고 있다. 이 가운데 재정준칙과 독립재정기구는 각국이 재정위기를 겪으면서 이를 극복하는 과정에서 최근에 도입한 특징이다.

- 예산구조: 예산의 주기성, 예산범위, 예산구분(프로그램 항목, 부처별 등) 등
- 예산절차: 예산일정(편성-제출-승인)과 역할, 예산수정/추가경정예산 절차 등
- 재정관리제도(프레임워크): 다년도 전략계획, 중기예산 프레임워크 등
- 재정준칙: 부채규칙, 균형예산규칙 등
- 독립재정기구: 재정위원회 또는 의회예산처 등
- 감사기구: 최고감사기구(재무제표의 정확성 보장, 재무 및 성과감사 수행)

일반적으로 정부가 예산을 결정하는 방식이 집행되는 예산의 내용에 영향을 미친다고 이해하고 있다.

이러한 정부예산결정 방식에 따라 재정거버넌스를 분산형 재정거버넌스(Decentralized fiscal governance)¹⁾와 중앙집중화된 재정거버넌스(Centralized fiscal governance)로 나누기도 한다. 일반적으로 집중화된 재정거버넌스는 의사결정 프로세스가 특정인(보통 재무부장관)이나 특정 집단(연립정부에 참여한 정당)에 집중하여 있는 것을 말하며, 이러한 재정거버넌스의 중앙집중화 추세는 각국이 재정위기를 겪으면서 강화되었는 바, 이에 대한 세부적인 내용은 앞으로 자세히 논의할 예정이다.

2. 각국의 장기재정추세

정부의 재정상태를 판단하는 데 다양한 자료들이 활용되지만, 일반적으로 GDP 대비 부채비율을 활용한다.

국제통화기금(IMF)가 보유한 174개 국가의 중앙정부 부채비율 자료²⁾를 살펴보면, 아래 [그림1]과 같이 1950년대에 평균 30% 이하 수준을 기록하였다가 1980년을 기점으로 30% 수준을 초과(32.6%)하여 지속적으로 상승하였다. 이후 2002년을 정점으로 하락하였다가 2012년을 기점으로 다시 상승하여, 2021년 기준으로 GDP 대비 비율이 평균 64.9%를 기록하였다. 이는 1950년 이래 세 번째로 높은 수준이다. 특히, 전 세계적으로 코로나 팬데믹이 발생한 2020년도의 경우 각국 정부의 적극적인 재정정책으로 정부지출이 급증하여 그 결과 GDP 대비 비율이 66.7%까지 상승하여 IMF가 데이터를 생성한 이래 역사적으로 가장 높은 수준이었다.

1) 분산형 재정거버넌스는 지방정부의 재정권한을 강화하는 이점과 필요성을 제공하는 이론적 근거를 제시하고 있으나, 이 보고서에서는 연방정부 또는 중앙정부가 자체적인 예산안을 편성하는 과정에서 채택하는 바람직한 재정거버넌스 형태를 논의하는 것에 국한하여 분석하고 있음.

2) 2023년 8월말 기준 국제통화기금이 보유한 중앙정부의 부채비율(GDP 대비) 자료를 활용하였으며, 매년 데이터를 제출하지 않은 국가들이 상이하여 매년 국가별 숫자는 상이함.

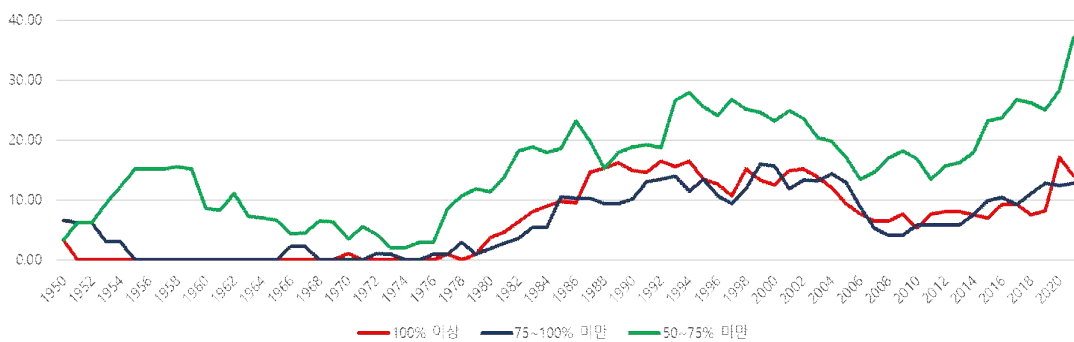
[그림 1] 중앙정부 부채 비율(GDP 대비)



자료: IMF Central Government Debt Dataset(2023. 9월 말 기준)

IMF 자료를 부채 비율의 수준에 따라 세분하여 살펴보면, 50% 이상 국가의 비율이 지속해서 증가하여 아래 [그림2]와 같이 2021년 기준으로 64.02%에 이르고 있다. 이는 1950년 IMF가 데이터를 생성한 이래 역사적으로 가장 높은 수준이었다.

[그림 2] GDP 대비 부채 비율의 수준

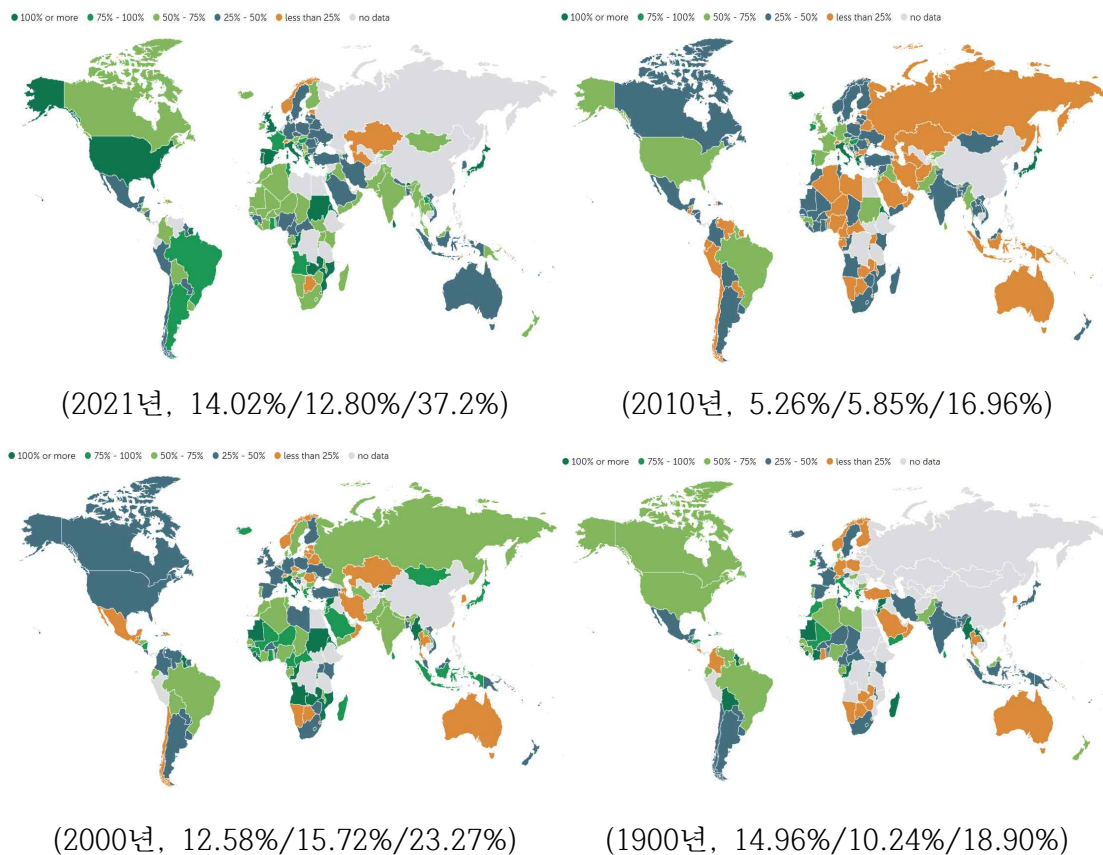


자료: IMF Central Government Debt Dataset(2023. 9월 말 기준)

이를 구체적으로 보면, 50%~75% 미만이 37.2%, 100% 이상이 14.02%, 75%~100% 미만이 12.08%을 구성하고 있는 것으로 나타나 코로나 팬데믹 이후 각국 정부의 부채 비율 정도가 악화하고 있는 것으로 분석되었다. 특히, 100% 이상 비율이 2020년에 가장 최고 수준에 달하였고, 50%~75% 미만 국가의 비율은 2021년에 역사상 가장 높은 수준에 도달하였다. 이는 전 세계적으로 각 정부의 부채 비율이 적극적인 관리가 필요한 수준에 이르렀음을 의미한다.

한편, 아래 [그림3]과 같이 100% 이상 국가의 비율은 1990년~2004년까지 두 자리 숫자를 기록하다가 한 자리 숫자로 하락하였으나 2020년과 2021년 2개년 연속으로 다시 높아져 국가별로 격차가 커지는 것은 물론, 높은 수준의 위험을 내포하고 있는 국가가 상당한 수준에 있음을 알 수 있다.

[그림 3] 각 국가의 GDP 대비 부채 비율 분포도 비교



자료: 1. IMF MAP DISCLAIMER (2023. 9월 말 기준)

2. 괄호 안의 연도 옆 숫자는 100% 이상, 75~100% 미만, 50~75% 미만 비율

물론, 걱정 수준의 부채 비율은 아직 정해진 바 없다. 하지만, 유럽경제통화연맹(EMU)이 회원국의 의무사항으로 부채 비율 60%를 제시하고 있으며, IMF(2003)³⁾는 신흥국가의 걱정 부채 비율을 25%~30%로 규정하고 있는 것을 고려하면 최신의 중앙정부 부채 비율 추이는 우려할 만한 수준인 것을 알 수 있다.

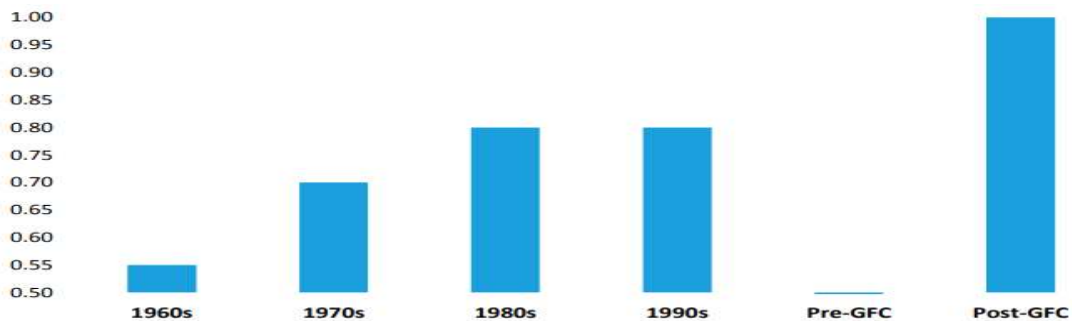
3) 세계감사원장회의(INTOSAI)는 2020년 각국 최고감사기구의 부채감사 매뉴얼을 만들면서, 부채감사를 할 때 적용할 수 있는 걱정 부채 수준을 IMF에서 분석한 결과를 활용하고 있음.

3. 재정거버넌스 강화에 대한 이론적 배경

위 [그림 1]에서 보는 것처럼, 1970년대부터 재정적자를 재정정책의 수단으로 사용하는 빈도가 높아졌다.

IMF(2016)는 장기 시계열 자료가 있는 22개 선진국⁴⁾를 대상으로 적자 빈도의 경향을 조사하여, [그림 4]와 같이 적자 빈도가 시간이 지남에 따라 현저히 증가하는 것으로 분석하였다. 1960년대에는 절반 이상의 국가에서 균형예산 또는 흑자예산을 달성하였으나, 재정적자의 빈도가 지속적으로 상승하여 금융위기 이후 22개 국가 중 13개 국가(59%)에서 매년 재정적자가 발생하는 것으로 조사되었다.

[그림 4] GDP의 0.5%를 초과하는 재정적자의 빈도



자료: IMF(2016), “Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness”

이와 같이 많은 국가에서 재정적자가 지속되고 이는 광범위한 공공 부채의 장기간 누적이라는 현상을 초래하게 되면서 국가에 상당한 부담으로 작용하게 되었다. 심각한 경우에는 그리스 등 일부 국가와 같이 부도 위기에 몰리기도 하였다.

이러한 현상을 종종 “적자편향(deficit bias)”이라는 용어를 사용하여 설명하기도 한다.

가. 적자편향에 대한 이론적 근거

4) 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 미국, 벨기에, 스페인, 스웨덴, 스위스, 오스트리아, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 영국, 캐나다, 포르투갈, 핀란드, 프랑스, 호주

일반 경제이론은 경기가 좋지 않을 때 정부가 나서서 적자를 통해 수요를 창출하여 경기회복에 기여하고, 경기가 회복되면 흑자를 내어서 기존의 적자를 흡수하는 방식으로 재정적자에 대하여 특별히 문제가 되는 것으로 보지 않았다.

하지만, 위에서 언급하였듯이 1970년대부터 재정적자가 지속되고 과도한 공공부채의 누적 현상이 발생하면서 이러한 “적자편향” 현상을 설명하려는 노력이 진행되었다. 이러한 접근 방법은 기존의 경제이론으로 설명하기보다는 정치적인 환경을 고려하여 분석하고자 하는 것으로 정치경제학적 접근이라고 불리고 있다. 이러한 정치적 환경은 정치인들은 기본적으로 지출은 늘리고 동시에 세금은 줄여야 한다는 압력을 받는 상황과 관련되어 있다.

첫 번째 설명은 정보의 비대칭성에서 오는 불투명성(opacity) 때문으로 정치인은 이기적인 예산 극대화를 추구하며 유권자는 충분한 정보가 없어 효과적으로 재정정책을 확인할 수 없다는 사실을 근거로 한다.(George Kopits, 2013) 여기에서의 불투명성은 예산문서와 결산서에 충분한 정보가 담겨 있지 않고, 예산절차에 누가 무엇을 책임져야 하는 지 불명확하며, 경제적 가정 등 예산 결정의 기초가 되는 정보가 모호한 점 등을 들 수 있다. 이러한 재정의 불투명성이라는 특성 때문에 정치인은 선거라는 민주적 통제로부터 자유롭게 되어 유권자가 원하는 방향과 달리 자신과 특정 지지자의 이익을 자유롭게 추구할 수 있도록 하며, 이로 인하여 정부의 지출과 부채가 더 빠르게 증가하는 결과를 초래한다. 이러한 사실은 현 정부에서 재선 가능성을 높이기 위해 선거 시기와 맞물려 재정을 확대하는 소위 ‘정치적 경기순환(political business cycle)’ 현상을 초래한다.

두 번째 설명은 정부가 재정정책을 실행하면서 일반적으로 가지고 있는 ‘지나친 낙관주의’ 성향이다.(이성규 외, 2016) 미래의 경제 성장에 대한 지나친 낙관주의는 향후 장기적으로 발생하는 세수가 예상하는 수준보다 높을 것이라고 과신하는 경향이 있다. 이는 정부가 낙관

적인 경제 전망을 하도록 유도하게 된다는 것이다.

세 번째 설명은 시간 불일치(Time Inconsistency) 문제가 발생하기 때문이다.(George Kopits, 2013) 이는 사전적 관점에서 최적이었던 정책이 일정이 시간이 지나고 난 후 차선책이 되는 현상으로, 일단의 정부 정책에 따라 민간영역에서 조치가 이루어지면 이러한 정책은 최선이 아니게 된다. 일반적인 거시경제이론은 정부가 경기 침체기에는 적자를, 호황기에는 흑자를 유지하는 경기대응적 재정 기조를 채택하도록 제안합니다. 하지만, 선출된 정치인들은 경기호황기에 유권자들에게 피해를 주지 않도록 하기 위해 최적의 흑자 수준을 취하지 않습니다. 이는 경기 순환에 따라 공공부채가 증가하는 결과를 초래합니다. 특히, 정부에 대한 신뢰도가 낮은 경우 재정정책 승수효과가 작아 경기 침체기에 적자 규모가 커지게 되어 이러한 경향이 강화되는 특징이 있습니다. 이러한 현상은 정부가 발표하는 중기재정계획에도 동일하게 적용됩니다. 시간이 지남에 따라 경제적 또는 정치적인 상황이 변화하게 되어 당초 발표된 중기재정계획은 정부의 관점에서 최적이지 아닌 상황이 되는 것이다.

네 번째 설명은 정부나 정치인들이 가지기 쉬운 ‘조급함’ 또는 ‘현재 선호’ 경향입니다.(이성규 외, 2016) 정치인들은 다음 선거의 결과가 어떻게 될 것인지 확신할 수 없다고 판단하는 경우, 즉 유권자들보다 높은 수준의 시간할인율을 가지게 되므로, 적자편향성을 초래하게 됩니다. 이러한 경향과 위 ‘정보의 비대칭성’이 결합되게 되면 적자의 규모가 더 커지게 된다.

다섯 번째 설명은 공유재 문제(Common Pool Problem)가 적자편향성을 초래하게 된다는 것입니다.(George Kopits, 2013) 공유재 문제는 공공재정이 가지고 있는 외부성이라는 특성과 관련되어 있습니다. 공공지출로 받게 되는 혜택은 특정 그룹에 국한되나, 재정 부담은 모든 납세자가 지게 되기 때문에 외부성이 발생하게 됩니다. 사회 내에 다양한 그룹이 존재하고 이들을 모두 만족시켜야 하는 경우에는 그에 따라

지출 수준도 상대적으로 커지게 됩니다. 한편, 이러한 상황은 상당한 적자수준을 축소하는 과정에서 발생하는 조정 비용을 분담하는 과정에도 나타납니다. 사회 내에 정치적 영향력을 가지고 있는 두 그룹이 적자감소를 지연시킬 경우 얻게 되는 이익(옵션 가치) 때문에 상대 그룹이 굴복할 때까지 이를 지연시킬 것이며 이는 결과적으로 높은 수준의 적자와 부채로 귀결되게 된다.

위의 여러 가지 설명 중 ‘정보의 비대칭성에서 오는 불투명성’, ‘지나친 낙관주의’, ‘조급함’은 유권자는 동질적이지만 본인-대리인 문제로 볼 수 있으며, 나머지 ‘시간 불일치’와 ‘공유재 문제’는 유권자의 이질성 문제로 볼 수 있다.

나. 재정 거버넌스 강화를 위한 다양한 논의

적자편향성 문제를 해결하기 위하여 많은 국가들이 앞에서 언급한 재정거버넌스를 집중화하려는 노력을 진행하여 왔다. 이러한 논의는 기본적으로 민주적 책임을 지게 하는 것만으로는 정부에 대한 제약으로 불충분하다는 제임스 메디슨의 제안(1789)을 반영한 것으로 지난 40여 년 동안 다양한 논문의 근거에 깔려 있다.

그리고, 다양한 이론적 논의에 반영되어 있는 공통적인 특징은 정부(의회 포함)가 재정정책을 수행하면서 가지고 있는 재량성에 일정부분 제약을 가하는 것이다. 다시 말하면, 적자편향성 문제를 해결하기 위한 다양한 이론적 논의는 어떠한 형태의 보조적 예방 조치가 정부의 재정정책 재량권을 효과적으로 제한하는 지 분석하는 것으로, 이러한 논의는 중앙집중식 예산절차의 형태를 논의하는 것으로 귀결되고 있다.

예산절차는 행정부와 입법부가 참여하여 예산 규모와 방향을 결정하는 공식 또는 비공식 규칙으로 구성되어 있으며, 기본적으로 이 과정에서 자신들의 결정에 따라 발생하는 비용과 혜택을 인지하게 된다.

따라서, 중앙집중식 예산절차의 핵심은 행정부와 입법부가 이러한 예산 결정 과정에서 모든 비용과 혜택을 포괄적으로 인식하게 하여 외부 효과를 내부화하도록 유도하는 요소를 예산절차에 포함(제도화)시키는 것이라 할 수 있다.

이러한 시도는 ‘재정 거버넌스의 중앙집중화’로 표현되며 형태에 따라 2가지 방식 즉, 위임방식과 계약방식으로 구분할 수 있다.

위임방식의 재정거버넌스란 정부 내 공적자금에 대한 주요 의사결정 권한을 특정인(재무부장관)에게 집중시키는 방식을 말하며, 계약방식의 재정거버넌스란 의사결정 권한을 가진 다수의 그룹(연합정당)이 협의하여 엄격히 준수하기로 합의한 1년 이상 기간의 예산총액 목표를 정하고 행정부는 합의된 내용대로 이행하도록 하는 방식으로 정의할 수 있다.(Mark Hallerberg, 2009)

재무부장관에게 권한을 집중하는 위임방식은 지출을 통제하는 옹호자로 인식하며 지출, 수입, 적자 등 주요 재정 총계를 결정할 때 하향식 예산 책정방식을 사용하는 것을 말하며, 계약방식은 일반적으로 행정부가 준수하여야 할 재정규율(목표)을 부과하는 것을 말한다. 특히, 두 방식 모두 의회가 정부예산을 용이하게 수정할 수 있는 경우 공유재 문제가 예산 과정에서 쉽게 드러난다고 보고 입법부가 개입하는 절차에 상당한 제한(수정권 제한 등)을 둘 필요가 있다고 보고 있다.

일반적으로 예산을 승인하는 위치에 있는 정치인들이 이념적으로 유사할 경우 위임방식이, 이념적으로 상당한 차이가 있을 경우 계약방식이 효과적이라고 알려져 있다.(Mark Hallerberg, 2009)

이러한 논의는 추후 재정전망을 비관적으로 하여 책정된 예산보다 많은 수입이 들어오면 이를 일종이 예산외 재정(off-budget finance)으로 악용하는 등 재정관리제도를 우회하는 편법으로 한계를 드러내게 되자, (단/장기) 재정전망, 재정준칙 준수 등 일부 기능을 독립된 기관에 부여하는 방식으로 추가 발전되어 왔다.

4. 유럽연합의 「EU Economic Governance」 등 각국의 대응 현황

재정적자와 과도한 공공부채로 인한 재정위기를 경험한 나라는 물론 이를 겪지 않은 다른 나라들도 재정위기를 예방하는 차원에서 다양한 공공부채 감축 노력이 이루어져 왔다. 최근에는 코로나 팬데믹 위기를 대응하는 과정에서 적극적인 재정정책 시행으로 재정적자 규모가 급격하게 증가하여 이를 완화하기 위한 정책이 모든 국가에서 이루어지고 있다. 국가채무 전담조직을 두거나 재정위험을 판단하여 대응하기 위한 전략을 담은 재정전략보고서를 수립하도록 하는 등 국가마다 특성화된 공공부채 감축 노력을 진행하고 있다.

여기에서는 이러한 개별 국가에서 이루어지는 노력보다는 IMF, OECD 등 국제기구 차원에서 이루어지는 공동노력과 유럽연합(EU)에 소속한 국가를 대상으로 이루어지는 경제블록(Economic Block) 단위의 재정 건전화 노력에 국한하여 살펴보고자 한다.

가. 국제통화기금(IMF)의 재정거버넌스 강화 노력

IMF는 1930년대 대공황 시기를 겪은 후 세계적인 경제 협력을 위한 효율적인 체계를 마련하고자 1944년에 설립되었으며, 2023년 9월 말 현재 총 190여 개 국가가 참여하고 있다.

IMF는 당초 통화정책에 대한 국제적 공조에 중점을 두어 왔으나, 1964년 재정문제를 담당하는 부서(Fiscal Affairs Dept.)를 신설한 이후 재정정책에 대한 관심을 본격화하여 재정과 관련된 통계 수집은 물론 재정문제가 금융위기, 통화정책 등에 미치는 영향을 심도있게 연구하여 왔다.

이에 IMF는 1800년대부터 2000년대 초반까지 긴축적인 재정정책을 선호하여 동유럽, 라틴 아메리카 국가 등에게 강력한 긴축정책을 과도하게 권고하였다는 비판을 받은 바 있고, 금융위기 이후에는 팽창적

재정정책에 상당히 유연한 입장을 보여주고 있다는 평가를 받았으나, 2010년 이후에는 공공부채의 지속가능성 관점을 수용하여 점진적인 재정 건실화로 방향을 전환하였다는 평가를 받고 있다.(이왕희, 2014)

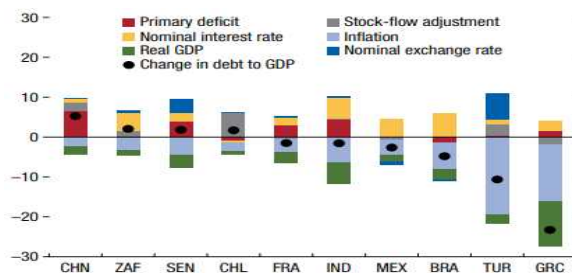
한편, IMF는 회원국의 잠재적인 위험을 식별하고 이를 조기에 시정할 수 있도록 회원국의 경제 및 재정상태에 대한 세심한 모니터링을 실시하고 ‘세계경제전망(World Economic Outlook)’, ‘재정점검보고서(Fiscal Monitor)’ 등 다양한 보고서를 생산하고 있다.

특히, IMF는 2009년부터 매년 두 차례⁵⁾ 발간한 재정점검보고서에서 회원국의 재정상태와 재정전망을 통해 현재 상황을 진단하고 바람직한 정책대안을 제시하고 있다.

[사례1: 2023년 4월호-제1장. 정책 정상화 과정](IMF, 2023)

- 팬데믹 위기에서 회복된 2022년 대부분 국가는 긴축적인 정책 기조로 전환, 2020년에 비해 재정적자가 절반 수준으로 감소하고 이에 따른 채무비율로 감소
 - 하지만, 선진국은 코로나 이전 수준으로 회복이 되지 않았고, 신흥국은 성장에 대한 우려와 높은 이자비용으로 다시 적자가 상승할 전망이다 등 변동성은 높음
- 최근 2년 간 채무와 적자 수준의 감소에는 인플레이션 효과가 상당한 원인으로 분석되고, 향후 물가상승 추세가 완화되고 이자율이 상승하면 역학 관계 변화
 - 인플레이션 효과를 고려한 정부 지출 수준 및 재정목표 설정이 필요

[그림 5] 정부부채의 연간 변화 동인(2021~2022년)



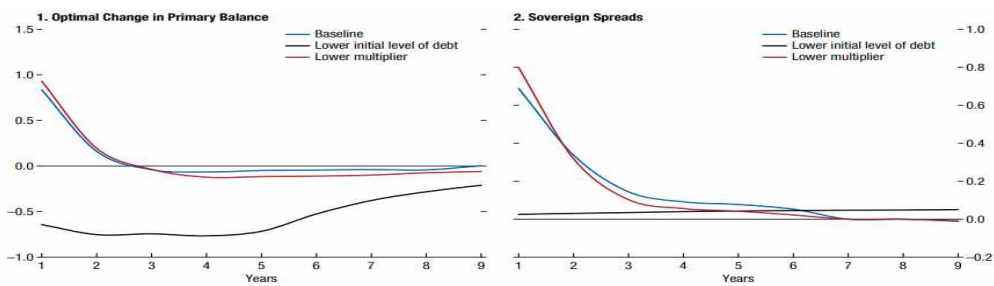
자료: IMF(2023), “Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization”

5) 2011년과 2012년은 각각 4회씩 발행하여, 2023년 9월 말 기준으로 총 33차례 발간하였음.

[사례2: 2021년 10월호-제2장. 공공재정의 신뢰성 강화 노력](IMF, 2021)

- 코로나 위기로 재정수입은 감소하고 재정적자와 채무는 증가하나, 경기회복의 불확실성이 높아 재정여력 확보를 통한 신뢰성을 높여야 하는 상충관계(trade-off) 직면
- 적정한 채무수준의 기준은 없으나 2045년까지 코로나 이전 수준(2019)으로 채무비율을 감축하기 위한 흑자규모를 추정하고, 성장을 저해하지 않는 다양한 방법을 활용하되 국가별 상황에 부합하는 적자감축의 시기와 속도를 결정

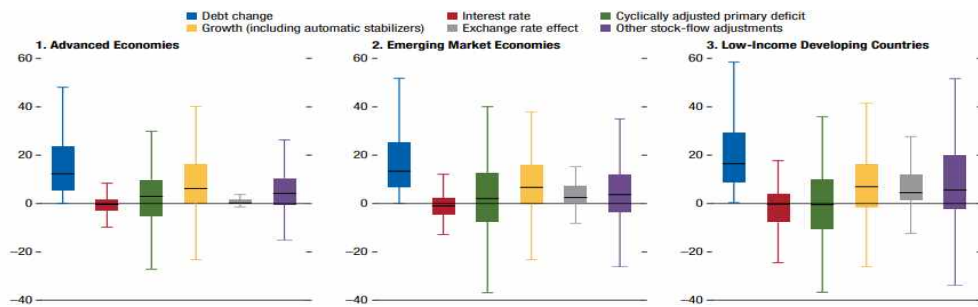
[그림 6] 경기침체 이후 최적의 재정정책



자료: IMF(2021), “Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances”

- 코로나로 인한 상흔효과(scarring effects) 등 예상치 못한 재정위험을 적절히 관리할 수 있는 재정 프레임워크의 설계가 필요

[그림 7] 예상치 못한 부채급등의 주요 원인(1995~2019년)



자료: IMF(2021), “Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances”

- 장기재정목표가 포함된 재정 프레임워크를 마련할 때 상황에 따른 유연성과 예측 가능성이 높은 수준의 신뢰도를 동시에 고려

이러한 정책 조언의 근거에는 IMF가 2002년부터 활용하고 있는 부채의 지속가능성 분석(Debt Sustainability Analysis)을 수행하는 데 필요한 프레임워크(DSF, 2가지 유형: 시장접근국가를 위한 프레임워크, 저소

득 국가를 위한 맞춤형 프레임워크)가 있으며, 이는 정기적으로 수정 및 보완되고 있다. 특히, 저소득 국가를 위한 맞춤형 프레임워크는 2005년 IMF와 세계은행 직원이 공동으로 개발한 것으로 [표 2]와 같이 부채 비율 수치와 3가지 위험 수준(낮음, 보통, 높음)을 결합하여 일정한 판단 지표를 제시하고 있다. 이 프레임워크는 추후에 논의할 감사기능과 결합되어 공공부채에 대한 감사에서 일정한 판단 기준으로 활용되고 있다.

[표 2] DSF에 따른 부채 부담 임계값 및 벤치마크

| | PV of external debt in percent of | | External debt service in percent of | | PV of total public debt in percent of |
|--------|-----------------------------------|---------|-------------------------------------|---------|---------------------------------------|
| | GDP | Exports | Exports | Revenue | GDP |
| Weak | 30 | 140 | 10 | 14 | 35 |
| Medium | 40 | 180 | 15 | 18 | 55 |
| Strong | 55 | 240 | 21 | 23 | 70 |

자료: IMF 홈페이지(<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>)

나. 경제개발협력기구(OECD)의 재정거버넌스 강화 노력

OECD는 회원국들이 국민의 더 나은 삶(better lives)에 필요한 더 나은 정책(better policies)을 수립하는 것을 지원하는 국제기구로, 경제적, 사회적 문제 해결에 필요한 국제표준과 정책대안을 만드는 역할을 하고 있으며, 1961년에 유럽경제협력기구(OEEC)에서 전환⁶⁾한 이래 2023년 9월 말 현재 38개국이 가입되어 있다.

OECD는 공공거버넌스(public governance)를 포함한 총 27개 주제별로 구분하고, 공공거버넌스 카테고리는 예산 및 공공지출(budgeting & public expenditures), 공공재정 등 21개 세부 카테고리로 나누어 국제표준, 정책보고서 및 관련 데이터 등을 제공하고 있으며, 예산 및 공공지출 세부 카테고리 업무는 공공관리예산국에서 담당하고 있다.

6) OECD의 전신인 OEEC는 제2차 세계대전 이후 마셜플랜에 따라 미국과 캐나다가 유럽의 재건을 위하여 지원한 원조를 관리하기 위해 설립된 기구임. 이후 1960년 12월 14일 파리에서 OECD로 전환하기로 협약을 체결하였음(1961년 9월 30일 발효).

구체적으로 살펴보면, 재정투명성, 재정위험 관리, 독립재정기구 등 예산 거버넌스와 재정정책에 관한 최신 동향을 모니터링하고 관련 국제표준과 모범사례를 만들어 공유하는 것은 물론 필요한 조언을 통하여 각 국의 거버넌스를 개선하도록 지원하는 역할을 하고 있다.

- | | | |
|---------------|-------------|-----------------|
| ▪ 정책권고 및 모범사례 | ▪ 재정투명성 | ▪ 성과주의 예산 |
| ▪ 국가별 분석보고서 | ▪ 독립재정기구 | ▪ 녹색 예산 ▪ 건강 예산 |
| ▪ 모니터링 및 평가 | ▪ 중기재정프레임워크 | ▪ 성인지 예산 |
| ▪ 지출 분석보고서 | ▪ 정부 간 재정관계 | ▪ 데이터베이스 |

OECD 예산 거버넌스 위원회는 2009년 재정위기 이후 각 국가에서 효과적인 예산체제로 채택하는 데 유용한 재정 거버넌스를 제시하고자, 재정목표(준칙) 내 예산편성, 재정위험 및 지속가능성, 중기전략계획과 연계, 독립적인 감사 등 예산 거버넌스가 가져야 할 10가지 원칙을 담은 보고서를 2015년에 발표하였다.(OECD, 2015)

[그림 8] 좋은 예산 거버넌스의 10가지 원칙



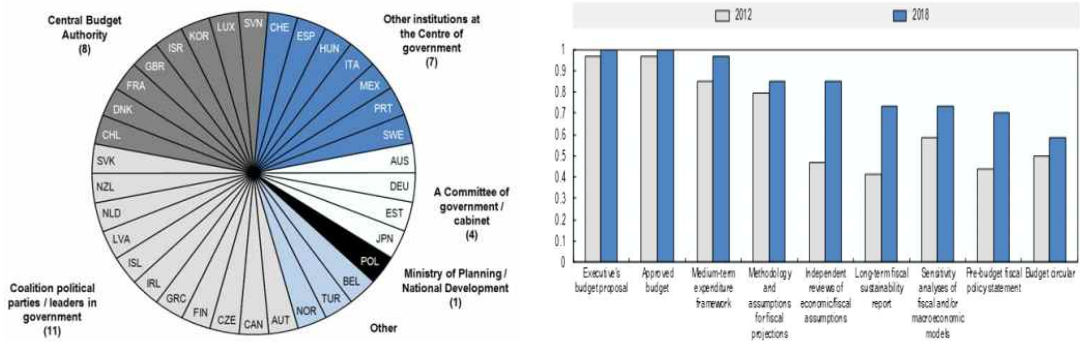
자료: OECD (2015), “Recommendation of the Council on Budgetary Governance”

특히, 첫 번째 원칙으로 “명확하고 신뢰할 수 있으며 예측가능한 재정정책 한도 내에서 예산을 관리하여야 한다.”라고 하면서 재정준칙의 사용을 권고하고 있으며, 마지막 열 번째 원칙으로 “독립적인 감사를 포함한 엄격한 품질 보증을 통해 예산 추정, 재정 계획 및 예산 집행

의 무결성을 확보하여야 한다.”라고 하면서 독립적인 감사기능과 독립 재정기구의 필요성을 강조하고 있다.

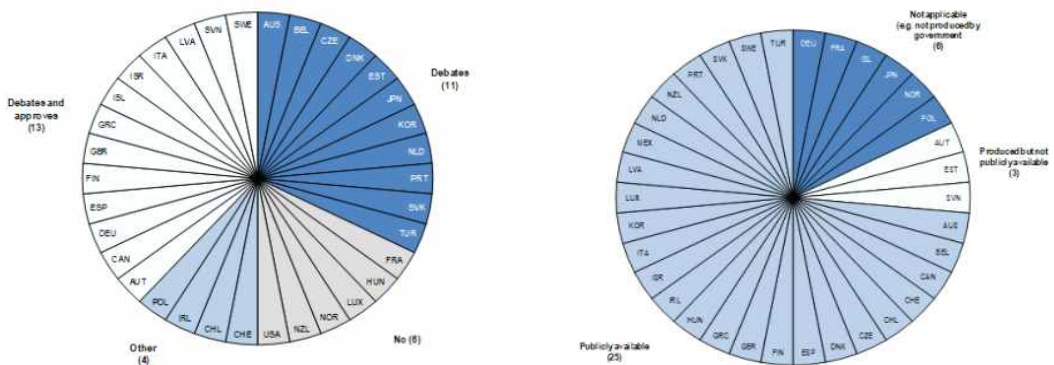
이후 OECD는 2020년 회원국들이 권고사항을 준수하고 있는 실태를 점검하였으며, 10가지 권고사항이 대부분 국가에서 준용되고 있으며 단기적으로 개정될 필요가 없다고 판단하고 있으며, 실효성을 위해 3년 후에 재점검하기로 하였다. 다만, 4번째 원칙(공개적이고 투명하며 접근 가능이 보장된 예산 문서와 데이터)은 여전히 회원국의 1/5 수준에서만 채택되고 있어 이를 개선할 필요가 있다고 분석하였다.

[그림 9] 회원국의 10가지 권고사항 이행 실태(주요 사항)



(권고2, 재정전략계획 담당 기관)

(권고4, 예산정보공개 변화도)



(권고5, 중기재정계획 심의 여부)

(권고9, 재정위험 보고서 반영 여부)

자료: OECD (2020), “Report on the Implementation of the Recommendation of the Council on Budgetary Governance”

이 외에도 재정거버넌스와 관련하여, OECD는 2014년 독립재정기구 운영 원칙에 대한 권고안을 발표하여, 최근 각 국가에서 새로운 재정관리체도로 적극적으로 활용하고 있는 독립재정기구(IFIs)에 대한 모범사

례를 제시하는 것은 물론, 국가별로 운영하고 있는 독립재정기구에 대한 검토보고서(reviews)를 공개하고 있다.

다. 유럽연합의 「EU Economic Governance」

유럽지역의 단순한 시장통합 단계에 있던 유럽공동체(EC)가 1992년 마스트리히트 조약(The Treaty of Maastricht) 체결을 통해 12개 국가가 참여하는 정치·경제적 통합체인 경제통화동맹(Economic and Monetary Union, EMU)⁷⁾으로 발전하였으며, 2023년 9월 말 현재 총 27개 국가가 참여하고 있다. 참고로 조약 내용에는 공동의 외교안보정책, 유럽시민권, 노동조건 등 다양한 분야를 포함하고 있으나 여기에서는 재정거버넌스와 관련된 부분에만 국한하여 설명하고자 한다.

1) 제도 도입기(1992~2010년): 재정준칙, 사전 감시/사후 시정조치

1992년에 체결된 마스트리히트 조약에 따라 유럽중앙은행을 설립하여 유로를 공동 화폐로 도입하고 회원국에게 재정적자는 GDP의 3%, 공공부채는 60%를 넘지 않도록 제한하는 내용의 재정준칙⁸⁾이 도입되었다. 통화정책은 유럽중앙은행을 통해 회원국의 권한을 제한하였으나, 재정정책은 기준값을 제외하고는 자율적으로 운용하도록 허용하였다.

아울러 EU 회원국은 1997년 개별 국가의 재정정책을 감시⁹⁾하고 조정¹⁰⁾하기 위한 ‘안정 및 성장 협약(The Stability and Growth Pact, SGP)’을 마련하여 과다재정적자 처리절차(EDP)¹¹⁾를 도입하였다. 다만, 재정준칙 중 공공부채보다는 재정적자에 초점을 두고, 재정적자에만 국한된 EDP 절차를 운용하였다. 이 협약에 따르면 집행위원회(EU Commission)는 회원국의 재정적자 수준이 재정규율(GDP의 3%)을 초과하는지를 감시하고 EU 재무장관이사회(ECOFIN¹²⁾)에 보고하도록 하

7) 조약은 1993년 11월부터 효력이 발생함

8) TITLE VI. Article 104c

9) Council Regulation (EC) No 1466/97, 1999년부터 시행

10) Council Regulation (EC) No. 1467/97, 1998년부터 시행

11) ‘Excessive Deficit Procedures’의 줄임말

며, ECOFIN은 회원국에 필요한 조치를 요구하고 만약 회원국이 이러한 요구를 이행하지 못하면 제재를 할 수 있다. 이러한 이유로 SGP를 재정규율을 따르도록 하는 시정조치 제도로 이해하고 있다.

- (1차연도) EU 재무장관이사회에서 조기경고/권고안 제시 → (2차연도) 일정금액 (GDP의 0.2%+초과분의 1/10) 무이자 예치 → (3차연도) 예치금을 벌금 전환

이후 2003년 유럽집행위원회는 재정적자 상한선을 위반한 독일과 프랑스에 대한 권고안(재정적자 축소 및 제재조치)을 제출하였으나, ECOFIN은 이를 받아들이지 않고 대신 독일과 프랑스에서 제출한 자체 감축 계획을 수용¹³⁾하였다.(김군태, 2004) 그리고 2004년 유럽 사법재판소는 ECOFIN의 결정을 뒤집었다. 이 과정에서 개별 국가의 특수 상황을 고려할 필요가 있는지에 대한 갈등이 발생하였다.

이에 2005년 EU 재무장관이사회는 개별 국가의 재정 거버넌스에 대한 자율권을 강화하는 방향으로 SGP를 개선하여, 중기재정목표가 국가별 상황에 따라 다른 적용이 가능하도록 허용하고, 심각한 경기침체 등 과도한 재정적자로 인정하지 않는 예외사유를 보완하여 2011년에 개정될 때까지 운용하였다.

이 기간에 EU 회원국은 [표 3]과 같이 1992년부터 1997년 사이에는 정부 부채 비율이 15.8% 상승했지만, 1998년부터 2003년 사이에는 $\Delta 4.7\%$ 로 감소하였으나, 이는 경제 성장 시기이고 중간규모의 국가(10.5%)에 비하여 규모가 큰 국가는 감소 비율이 4%에 그친 점 등을 고려하면 재정준칙 도입이 크게 성공적이었다고 보기 어렵다는 평가가 있다.(Mark Hallerberg, 2009)

12) European Council of Economic and Finance Ministers의 줄임말

13) 유럽 집행위원회는 독일과 프랑스에 대하여 각각 GDP의 0.8%, 1%를 다음연도 중에 감축하도록 권고하였으나, 자체 감축계획은 각각 0.6%, 0.8%를 2년 안에 감축하는 것임

[표 3] 정부 부채 비율 변화(1992년 이후)

| Period | Change in Debt Ratio (percentage) | | | |
|-----------|-----------------------------------|--------------|---------------------|--------------|
| | All EU States | Large States | Intermediate States | Small States |
| 1992-1997 | 15.8 | 18.8 | 4.1 | 3.3 |
| 1998-2003 | -4.7 | -4.9 | -10.5 | -7.1 |

자료: Mark Hallerberg(2009), "Fiscal Governance in Europe"

특히, 2008년 금융위기 이후 그리스가 극심한 경기침체를 겪고 상당한 재정적자를 내는 등 위기를 겪으면서 시작된 재정위기가 아일랜드, 포르투갈 등 다른 국가로 확산되자 이를 막기 위해 EU가 공동 대응을 하였다. 하지만 이 과정에서 유럽의 재정거버넌스에 대한 위기의식이 확대되면서 근본적인 개혁을 요구하는 비판이 제기되었다.

2) 제1차 거버넌스 보완(2011~2020년): 'Six-Pack'과 'Two-Pack' 도입

2010년 3월 EU 회원국들은 EMU 체제의 개혁을 통한 경제적 거버넌스 강화를 목적으로 임시조직(T/F)을 구성하였으며, TF는 2010년 10월 최종보고서를 제출하였다. 이후 논의가 본격화되고 2011년에 'Six-Pack¹⁴⁾'이, 2013년에 'Two-Pack¹⁵⁾'이 도입되었다. 이러한 재정협약은 2013년 유로존 회원국에만 적용되는 '안정, 조정 및 거버넌스에 관한 조약'(The Treaty on Stability, Coordination & Governance, TSCG)의 일부로도 반영되어 각 회원국은 균형예산 목표를 자국의 헌법에 반영하기로 하였다.

'Six-Pack'은 6개의 법률 모음으로 회원국이 과도한 재정적자를 유발하지 않도록 '현실적인 예측을 기반으로 한 재정계획 수립', 중기예산체계 도입, EU 재정준칙과 회원국의 재정준칙 연계 등을 요구하는 예산에 관한 세부규칙을 담고 있으며, 'Two-Pack'은 공통 표준과 일정에 따라 예산을 준비하고 초안을 집행위원회와 상호 간에 제출하도록 하는 내용을 담고 있다. 아울러, 그리스 등 재정위기를 계기로 한

14) Directive 2011/85/EU

15) Regulation No 472/2013, Regulation No 473/2013

국가의 거시경제적 불균형이 다른 국가에 과급되는 것을 차단하기 위한 거시경제적 불균형 절차를 도입하였다.

- 독립적인 감사를 받는 수입과 지출 전반을 포괄하는 공공회계제도 운영
- 공개적으로 사용가능한 재정데이터(중앙/주정부는 매월, 지방정부는 분기별)
- 집행위원회, 독립기관 예측 등 현실적인 경제/예산예측에 기반한 재정계획 수립
- EU 재정준칙과 부합되는 국가 재정준칙 운용 및 독립기관 모니터링
- 3년의 재정계획 기간을 포함하는 중기예산체계 도입(지속가능성 평가 포함)
- 정부 활동의 모든 영역에 회계 규칙 및 절차의 일관성과 조화 확보

이러한 개혁 방안은 크게 ①재정규율 강화, ②독립재정기구 도입, ③ EU와 회원국 간 정책조화, ④거시경제 감시 및 위기관리메커니즘 도입 등 크게 4가지로 유형화할 수 있다.(박진호, 2010)

이를 구체적으로 살펴보면, “재정규율의 강화”와 관련하여 Regulation (EU) No 1177/2011에 부채 비율이 60%를 초과하는 경우 매년 1/20 비율로 감축하도록 추가하는 등 EDP 대상을 기존의 재정적자에서 부채까지 확대하고 필요하면 부채감축 계획을 제출하도록 하였을 뿐만 아니라, 경기 호황기에 충분한 세수확보를 통해 부채를 축소하도록 하는 등 예방적 조치를 강화하였다. 아울러 Directive 2011/85/EU Article9에 최소 3년의 재정계획 기간이 반영된 중기예산제도를 도입하도록 하였다.

그리고, “독립재정기구 도입”과 관련하여 Directive 2011/85/EU Article4에 각 회원국은 가능성이 높거나 신중한 시나리오를 기반으로 거시경제 및 예산예측을 하되 독립기구의 예측과 비교하도록 하였으며, Article6에 국가별 재정준칙 준수 여부를 주기적으로 독립기구(또는 자체)에 의하여 점검받도록 하였다. 아울러, Regulation (EU) No 473/2013 Article7에 각 회원국은 중기재정계획과 예산안을 수립할 때 독립기구가 생산하거나 승인한 전망자료에 근거하도록 하고 있어 예산 절차에 독립기구가 관여하도록 명문화하고 “Comply or Explain” 원칙

을 도입하였다. 한편, Regulation (EU) No 473/2013 Article7에 EU 집행위원회가 매년 회원국 예산안의 재정준칙 준수 여부와 경제 전망 적정성에 대하여 검토하도록 하고 있고, 이를 위해 2015년에 EU 차원에서의 독립기구인 유럽재정위원회¹⁶⁾를 설치하여 운영하고 있다.

한편, “EU와 회원국 간 정책조화”의 경우 Directive 2011/85/EU Article5에 각 회원국은 자체 재정준칙을 도입하되 공동으로 설정한 기준값을 준수하도록 하였으며, Regulation (EU) No 473/2013 Article 4&6~7에 각 회원국이 공통 일정에 따라 예산을 준비하고 초안을 집행위원회와 유로그룹에 제출하도록 하였다.

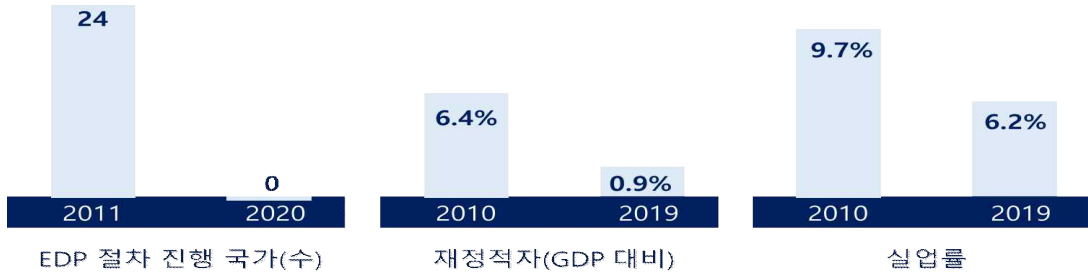
- ~ 4.30.: 유럽학기제(European Semester) 논의를 반영한 중기재정계획 수립
- ~10.15.: 예산 초안 마련 및 집행위원회와 유로그룹에 제출
- ~11.30.: 회원국 예산안에 대한 집행위원회의 의견 제시
- ~12.31.: 집행위원회 의견 반영 및 추가 논의 후 내년도 예산 확정

마지막으로, “거시경제 감시 및 위기관리메커니즘 도입”의 경우, Regulation (EU) No 1174/2011에 따라 집행위원회가 8~10가지 경제 지표로 구성된 평가표를 통해 거시불균형을 평가하여, 과도한 상태라고 판단하여 과대불균형조치(Excessive Imbalance Procedure, EIP)를 요청하면 회원국은 시정방안을 제출하여야 하며, 미흡하다고 판단될 경우 집행위원회에서 시정조치를 요구하도록 하고 있다.

이러한 제1차 개혁 방안이 시행된 이후, EU 집행위원회는 2020년 [그림 9]와 같이 재정적자가 6.4%에서 0.9%로 대폭 감소하는 등 변화가 있었고, 과다 재정적자와 거시경제 불균형 교정, 경제충격에 대한 취약성 감소 및 회원국 간 정책조정 등의 강점은 있으나 여전히 높은 수준의 부채, 경기 순행적인 재정정책, 복잡한 재정준칙 등 개선할 점이 있다고 분석하였다.(EU Commission, 2020)

16) Commission Decision (EU) 2015/1937에 근거하여 설립

[그림 9] 제1차 거버넌스 보완 이후 변화

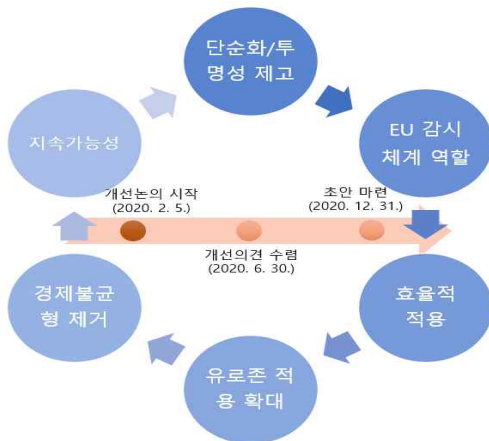


자료: EU Commission (2020), “Economic governance review: Taking stock at a time of new challenges”

3) 제2차 거버넌스 보완(2020~현재): 진행 중¹⁷⁾, 독립재정기구 강화 등

EU 집행위원회는 2020년 지난 제1차 거버넌스 보완에 대한 평가를 통해 높은 수준의 부채, 경기 순행적인 재정정책, 복잡한 재정준칙 등의 문제점을 인식하고 [그림 10]과 같이 이를 개선하기 위한 절차를 진행하였다. 애초 2020년 말까지 EU 거버넌스 프레임 단순화 및 투명성 제고 등 6개 사항에 대하여 토론회 개최, 개선의견 수렴, 초안 마련 등 절차를 진행할 계획이었다. 하지만, 코로나19 팬데믹으로 인하여 2020년 3월 공개 논의 일정을 보류 후 2021년 10월 재개하였고, 이후 2023년 4월 개정 초안을 발표하였다.

[그림 10] 제2차 거버넌스 보완 일정



자료: EU Commission (2020), “Economic governance review”

EU 집행위원회가 발표한 경제 거버넌스 개정 방향은 ①EU 재정준칙의 단순화, ②회원국의 자율통제 강화, ③회원국의 재정개혁 촉진 장

17) EU 집행위원회 홈페이지에 게재된 개정안을 참조하여 작성하였음(New economic governance rules fit for the future, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_en)

려, ④엄격한 집행제도 등 크게 4가지로 요약할 수 있다. 즉, 다양성을 반영한 재정준칙, 중기재정계획 설계에 대한 자율권 보장 등 회원국의 자율성을 높이지만 약속이 철저히 이행될 수 있도록 집행 과정에 대한 엄격성을 높이는 것이다.

먼저 ‘EU 재정준칙의 단순화’는 회원국에 대한 재정 경로를 설정하고 재정감시 역할을 하는 기준을 부채의 지속가능성에 중점을 맞춘 단일운영지표로 단순화(국가재정으로 조달된 순 지출, 매년 1/20 비율로 부채감축 방식 폐지)하는 등 소위 위험기반 감시 프레임 워크로 전환하는 것이다.

한편, ‘회원국의 자율통제 강화’는 그 핵심에 독립재정기구의 역할 강화를 염두에 두고 있다. 구체적으로, Directive 2011/85/EU 개정안에 ‘독립재정기구(Independent Fiscal Institutes, IFIs)’만을 위한 별도 조항(Article)을 제정하고 역할을 구체화·확대할 뿐만 아니라 중기재정체계에 대한 평가 등 EU 거버넌스 체계에 대한 평가까지 그 역할을 확대한 것은 물론, Regulation (EC) No 1466/97 개정안에 회원국의 EU 재정준칙 준수를 위한 재정-구조 경로 평가 업무를 하도록 하였다.

- 독립기구(Independent Bodies)에서 독립재정기구(IFIs)로 명칭을 변경
- ‘거시경제 및 예산예측’과 ‘재정준칙 준수 여부 평가’ 업무 이외에 ‘부채의 지속가능성 평가’, ‘EU 재정준칙과 일치하는 재정-구조 경로 평가’, ‘정책 영향 평가’, ‘국가 중기재정체계 평가’는 물론 ‘사후 재정준칙 준수 여부 평가’로 확대. 특히, ‘거시경제 및 예산예측’ 대상도 단년도 예산에서 다년도 예산으로 확대
- 해석으로 운영하던 ‘Comply or Explain’ 원칙을 명시적 원칙으로 도입
- EU 재정준칙 준수 여부 평가는 회원국의 중기재정구조계획 이행상황 보고서를 평가하는 방식으로 수행

‘회원국의 재정개혁 촉진 장려’를 위해 EU 규정(Regulations)에 회원국이 부채의 지속가능성에 도움이 되는 개혁 및 투자계획을 근거로 조정 기간의 연장을 요청할 수 있도록 하는 등 점진적인 재정 조정 경로의 혜택을 받을 수 있도록 하였다.(Roel Beetsma, 2023)

마지막으로 ‘엄격한 집행제도’를 위해 EU 집행위원회는 현재 운영 중인 유럽재정위원회(European Fiscal Board)에 새로운 개혁 방안 및 주요 요소에 대한 주기적 평가, 재정준칙 탈출 조항 적용에 대한 의견 제시 등 새로운 역할을 부여하는 방안을 검토하고 있다.

5. 재정거버넌스 구성요소별 추세 분석

각국의 재정 건전화 노력이 진행됨에 따라 재정 거버넌스의 구성요소가 어떻게 변화하였는지를 장기간 총괄적으로 분석한 보고서는 없다. 다만, OECD는 바람직한 재정 거버넌스의 모범사례를 발굴하고 이를 보급하는 노력의 하나로, 2003년부터 4~5년을 주기로 회원국의 예산제도와 관행을 분석하여 「OECD 국가의 예산 관행과 절차」에 관한 보고서를 발표하고 있다. 이 외에도 OECD와 IMF는 재정준칙, 독립재정기구 등 재정 거버넌스의 특정 요소에 국한하여 분석보고서를 주기적으로 발표하고 있다.

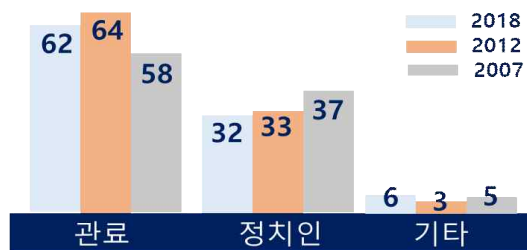
이에 여기에서는 OECD가 발표한 「OECD 국가의 예산 관행과 절차」 보고서 중 재정 거버넌스의 구성요소별 추세를 어느 정도 잘 보여준다고 생각되는 2014년도와 2019년도 보고서를 중심으로 정리하였다¹⁸⁾.

각국의 재정 건전화 노력은 예산실(the Central Budget Authority, CBA)을 중심으로 시작되었다.

[그림 11] 예산실의 위치



[그림 12] 예산실장의 배경



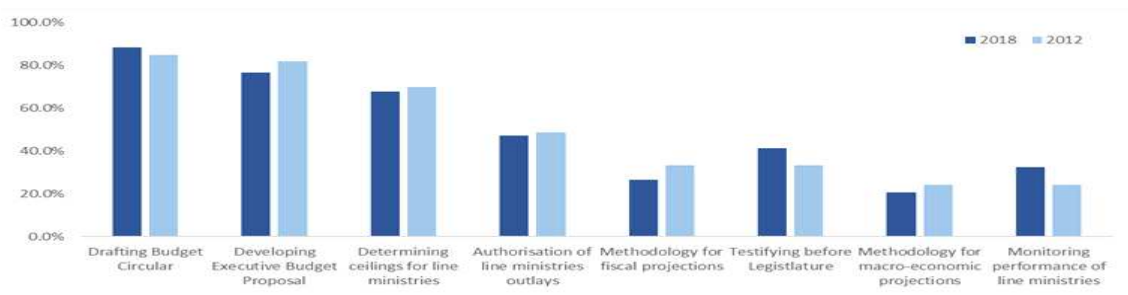
자료: OECD Dataset (2007년, 2012년 & 2018년)

18) 재정 거버넌스의 요소에는 감사 기능이 포함되어 있으나, 추세 분석에서는 별도로 포함하지 않음

각국의 예산실은 대부분(90%) 재무부에 속해 있으며 다른 부처에 분산된 경우도 10% 상단에 이른다. 예산실장은 관료가 60%, 정치인이 30% 정도(2007년 37% → 2018년 32%) 임무를 수행하는 것으로 나타나 임명된 정치인의 정치적 편향으로 인한 적자편향 현상을 차단하기 위한 노력이 진행되고 있는 것을 알 수 있다.

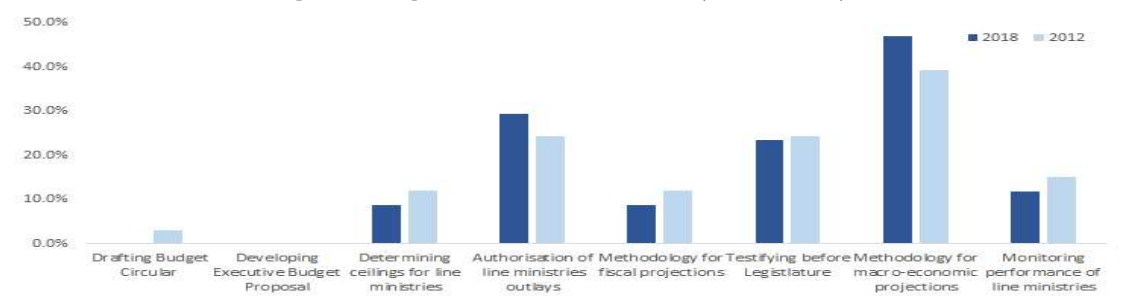
예산실은 총액배분-자율편성 예산제도(Top-down budgeting) 아래에서 예산편성지침과 행정부 예산을 작성하는 물론 각 부처 예산의 지출 한도를 결정하는 등의 업무를 전적으로 책임을 지고 있으며, 예산안 작성의 기초가 되는 경제 전망에 대하여는 점점 책임을 지지 않는 방향(독립재정기구의 책임)으로 바뀌고 있다.

[그림 13] 예산실의 주요 역할(전적 책임)



자료: OECD Dataset (2012년 & 2018년)

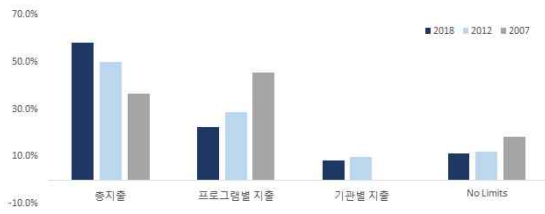
[그림 14] 예산실의 주요 역할(책임 없음)



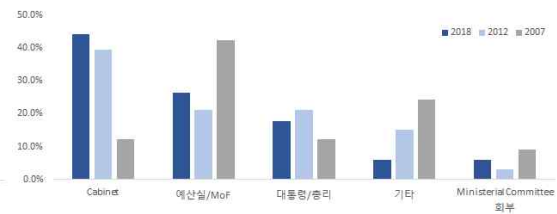
자료: OECD Dataset (2012년 & 2018년)

아울러, Top-down 예산방식에서 총액방식의 지출 한도 형식이 늘어나고, 부처 간 예산 배분에 대한 갈등이 발생하면 예산실을 통한 조정은 감소(2002년 42.4% → 2017년 26.5%)한 반면 내각회의를 통한 조정 방식이 늘어나고(2002년 12.1% → 2017년 44.1%) 있다.

[그림 15] 지출 한도의 유형(Top-down)



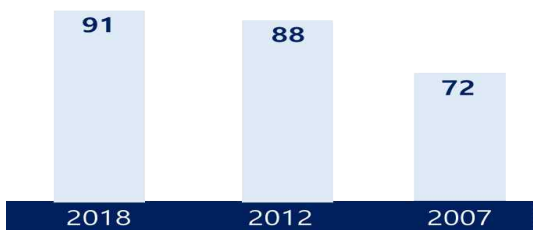
[그림 16] 갈등 발생 시 이견조정



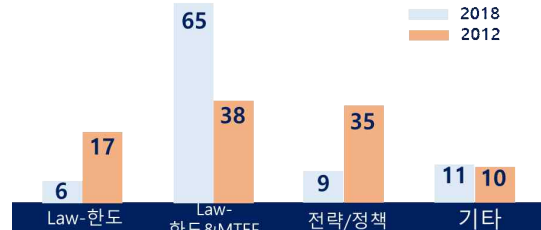
자료: OECD Dataset (2007년, 2012년 & 2018년)

한편, 중기재정계획(MTEF)을 수립하는 국가가 지속해서 증가(2007년 72% → 2018년 91%)하고 그 수립 근거도 법률에 기반으로 하고 있어 장기적인 시각에서 예산을 수립하는 국가가 증가하고 있음을 알 수 있다. 그리고 수립 기간은 3~4년(90% 상당)을, 수정 빈도는 매년 연동 방식(60~70%)으로 수정하는 방식을 선호하고 있으며, 최근에는 수정을 허용하지 않는 사례(2018년 6%)가 있어 구속력을 높이는 시도가 있음을 알 수 있다.

[그림 17] 중기재정계획 수립 국가(%)

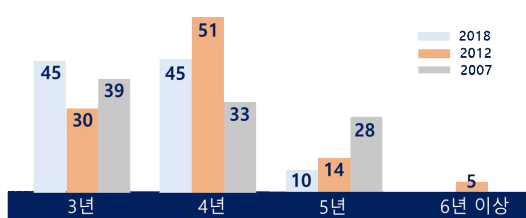


[그림 18] 중기재정계획 수립 근거(%)

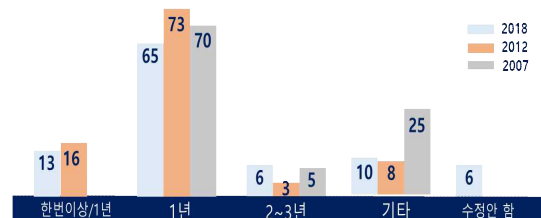


자료: OECD Dataset (2007년, 2012년 & 2018년)

[그림 19] 중기재정계획 수립 기간(%)



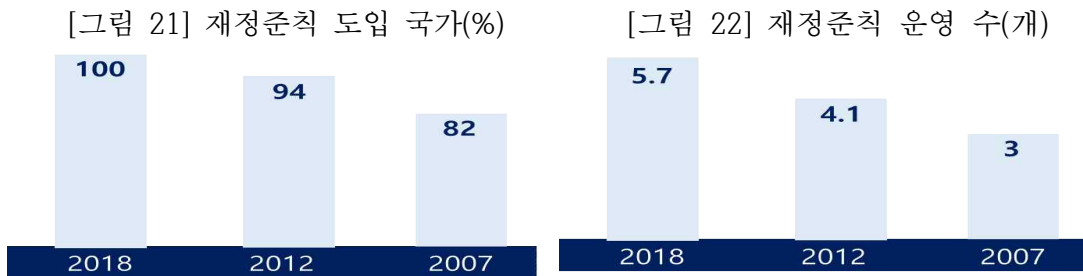
[그림 20] 중기재정계획 수정 빈도(%)



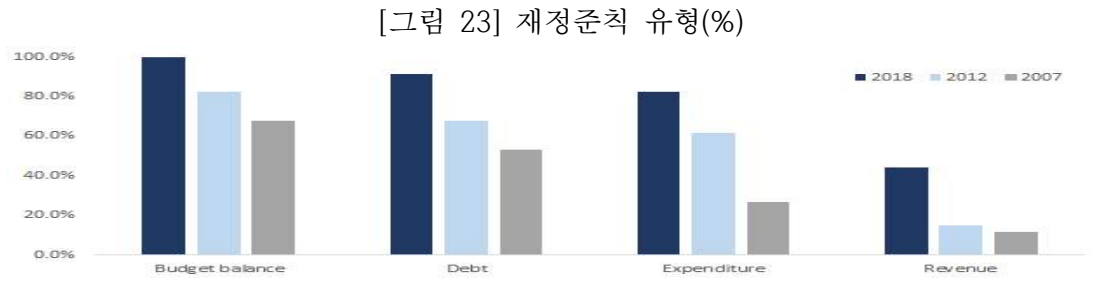
자료: OECD Dataset (2007년, 2012년 & 2018년)

OECD의 바람직한 재정 거버넌스에서 알 수 있듯이 재정목표가 중요하며 이와 관련하여 재정준칙이 그 역할을 하고 있다. 2018년 기준으로 OECD의 모든 회원국이 재정준칙을 도입하였으며, 재정준칙의 수는

평균 5.7개를 이용하고 그 유형은 균형수지, 부채 및 지출 준칙을 혼용하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 위 부처 사이에 갈등 발생 시 예산실보다는 내각회의를 통한 조정 방식을 보다 선호하는 특징과 결부하여, 의원내각제 국가의 경우 계약방식을 선호하고 특히 유럽연합의 경제 거버넌스 체제가 계약방식과 유사하다는 연구 결과와 일치한다.(Mark Hallerberg, 2009)



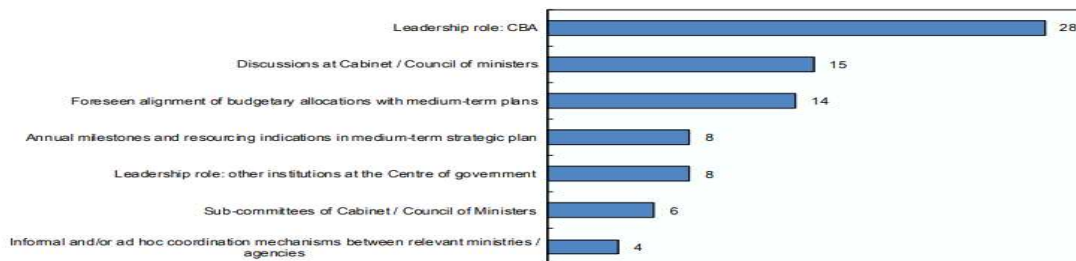
자료: OECD Dataset (2007년, 2012년 & 2018년)



자료: OECD Dataset (2007년, 2012년 & 2018년)

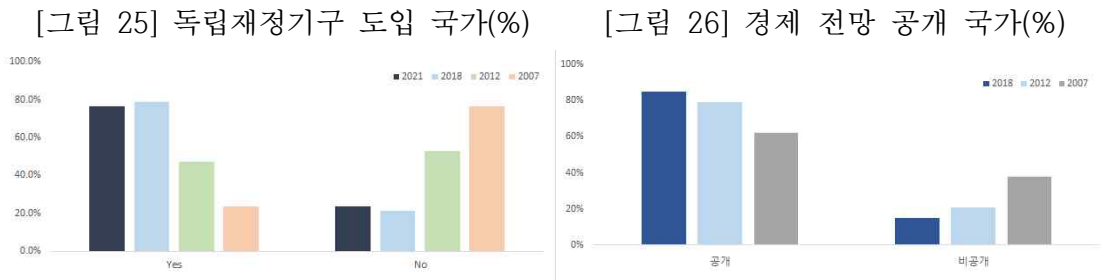
다만, 여전히 대부분의 OECD 회원국은 예산이 전략계획에 부합하도록 하는 데 있어서 예산실의 지도력에 의지하고 있어(2018년 기준 34개국 중 28개 국가, 82%) 이러한 점을 고려하면, 계약방식과 위임방식을 적절하게 결합하여 사용하고 있음을 알 수 있다.(OECD, 2019)

[그림 24] 전략계획과 예산을 일치시키는 방식



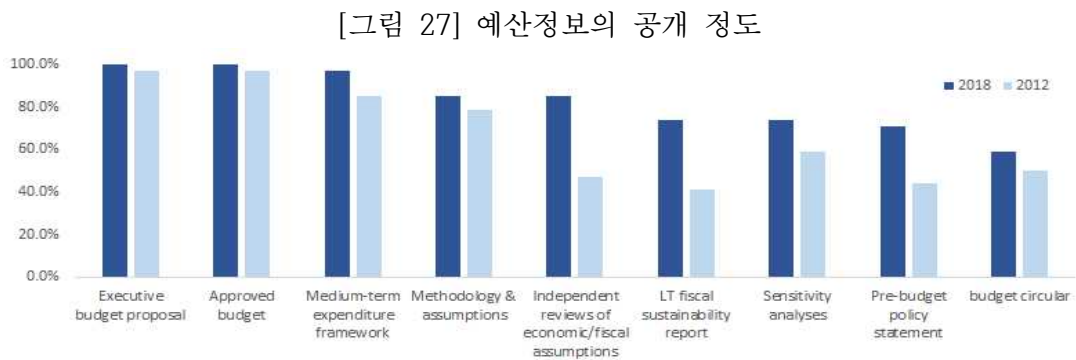
자료: OECD (2019), "Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019"

한편, 최근에 경제 전망 업무를 기존의 예산실과 분리하여 ‘낙관적인 경제 전망’ 현상을 해소하려는 노력이 진행되고 있으며, 독립재정기구의 도입 회원국도 2021년 기준 76%로 늘어나고, 경제 전망을 공개하는 국가의 비율도 85%로 지속해서 증가하고 있다.

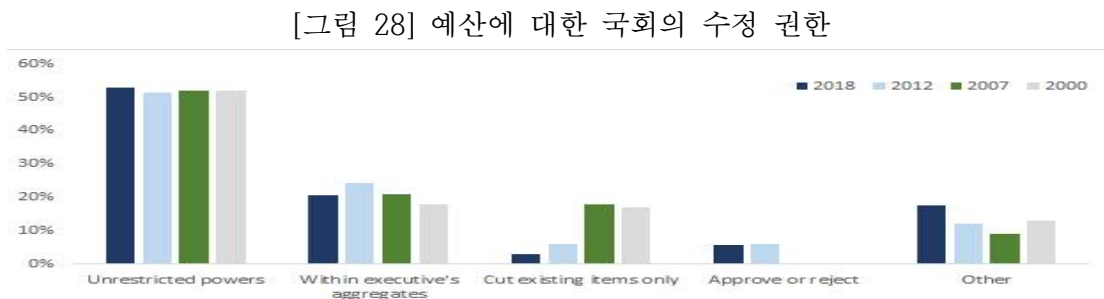


자료: OECD Dataset (2007년, 2012년, 2018년 & 2021년)

마지막으로, 예산정보의 공개 대상이 독립재정기구의 의견, 장기 지속성 보고서, 민감도 분석보고서로 확대되는 등 예산의 투명성을 높이기 위한 노력이 지속하고 있으며, 국회의 예산수정 권한은 제한이 없는 경우가 여전히 과반을 차지하나 지난 20여 년간 변동이 없다.



자료: OECD Dataset (2007년, 2012년 & 2018년)



자료: OECD Dataset (2007년, 2012년 & 2018년)

6. 정책적 시사점

이상에서 보듯이 한 국가의 재정 건전성을 높이는 데는 재정 거버넌스를 강화하는 것을 지향점으로 해야 하는 것은 분명하다. 다만, 어느 하나의 요소만을 만병통치약으로 이해해서는 안 되며 재정 거버넌스 전반의 효율성을 높이는 것이 중요하다.

여기에서는 OECD에서 좋은 거버넌스로 제시한 10가지 원칙 중 품질 보증과 관련된 독립재정기구와 감사기구를 중심으로 분석하고자 한다.

먼저, 최근에 각국에서 활발하게 도입하고 독립재정기구를 별도로 분석하여 우리나라에 적용할 수 있는 시사점을 찾고자 한다. 2021년부터 3년 연속으로 정부의 세수 추계 오류에 대한 대안 마련의 필요성이 높아지고 있으며 이에 따라 독립적인 재정위원회를 도입하여야 한다는 여론이 있다.(정성호, 2022) 이는 정부의 경제 전망 및 예산 전망에 대한 정확성을 높이기 위하여 독립재정기구가 도입되었다는 역사적 배경과 연관된 주장으로, 도입 효과에 대한 분석이 필요하다고 하겠다. 다만, 독립재정기구는 재정준칙 이행을 담보하는 제도라는 점에서 재정준칙을 함께 살펴볼 수도 있겠으나, 정부에서 「국가재정법」에 재정준칙을 법제화하고자 하는 노력을 진행하고 있고 감사원도 재정준칙 도입을 권고한 바 있어 논의에서 제외하고자 한다.(감사원, 2020)

아울러, 외국 감사원의 사례 분석을 통해 재정 거버넌스에서 감사기구의 역할을 높이는 방안을 찾고자 한다. 감사기구는 재정 거버넌스의 다른 부분과 밀접하게 연계되어 있어 이에 대해 분석을 하면서 감사기능과 재정 거버넌스의 다른 요소와의 연계 부분도 살펴보고자 한다.

또한, 유럽연합(EU)은 하나의 경제단위(Block)로 통합을 하고 유지하는 과정에서 「EU Economic Governance」라는 공통의 원칙을 제시하고 운용하고 있는바, 이 보고서의 2가지 주제를 대상으로 해외 사례를 분석하는 과정에서 하나의 그룹으로 이해하고 논의하여야 하겠다.

Ⅲ. 재정위원회 등 독립재정기구의 역할 재정비

1970년대부터 각국의 적자와 부채가 지속해서 상승하여 재정을 효율적으로 감독하는 다양한 방법과 규제를 시도하는 등 큰 노력이 있었다. 이러한 시도는 정부가 재정정책을 시행하는 데 있어서 재량권을 제한하는 데 초점을 두고 있었다.

하지만 기존의 사후 정부검증, 규칙 기반의 재정관리는 2007~2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 적자와 큰 국가부채를 막을 수 없었고 급기야 부채의 지속가능성에 대한 신뢰를 잃게 되어, 과도한 적자와 경기 순응적인 재정정책으로 인한 편향을 억제하기 위해 독립재정기구(IFIs)가 설립되게 되었다.(IMF, 2018) 그리고 이러한 독립재정기구의 확산 현상에 대하여 자국 내 민주화 진전, 국가 간 벤치마크를 통한 서로 모방하는 현상 그리고 국가 재정의 투명성과 책임성에 대하여 증가하는 요구 등을 제시하는 견해도 있다.(김춘순 외, 2013)

1. 독립재정기구 개념 및 이론적 근거

가. 독립재정기구의 개념

각국에서 운영 중인 독립재정기구(IFIs)는 매우 이질적인 특성이 있다. 독립재정기구는 각각의 설립배경과 목적에 따라 조직의 특성은 물론 수행하는 역할이 매우 다양하다. 이에 독립재정기구에 대하여 연구자마다 IMF, OECD, EU 등 기관마다 모두 다르게 정의하고 있다.

국내 연구자들은 독립재정기구에 대하여 “정부의 예산편성과 집행을 독립적인 위치에서 객관적으로 감독하는 기구”(김진영, 2015), “재정적자, 재정수지, 국가부채, 재정전망 등과 같은 주요 재정문제들에 대해 독립적으로 전문적인 권고를 하는 기관”(이성규 외, 2016), 또는 “경제 및 예산에 대한 전문적이며 독립적인 분석을 제공하는 기구”(김춘순 외, 2013) 등으로 정의하고 있다.

EU Commission(2023)은 Directive 2011/85/EU 개정안에 “구조적으로 독립된 기관 또는 예산 당국과 관련하여 기능적으로 자율성을 부여 받은 기관”이라고 정의하여 ‘기능상 독립성’에 중점을 두고 있어, 감사 기구도 이러한 기능을 할 가능성을 인정하고 있다. IMF(2013)는 “공공재정의 장기적 지속가능성, 단기 및 중기 거시경제 안정 및 기타 공식 목표와 관련된 거시경제적 목표에 대한 정부의 재정정책, 계획 및 성과를 정당의 당파적 영향 없이 공개적으로 독립적으로 평가하기 위한 법적 또는 행정적 권한을 가진 상설 기관”으로 매우 폭넓게 정의하면서, 독립성을 “엄격한 법적 분리가 아니라 업무 수행에 있어 당파적이지 않음을 보장하는 것”을 보고 행정부나 의회 소속은 물론 기존 감사조직 또는 중앙은행이 이 기능을 수행할 가능성을 열어놓았다. 그리고 OECD(2022b)는 “재정정책 및 성과에 대해 비판적으로 평가하고 때에 따라 초당파적으로 조언을 제공할 권한이 있는 공공 기관”으로 정의하고 있다.

이처럼 다양한 정의가 있지만, 공통으로 독립성 내지는 초당파적이라는 개념을 사용하고 있는 것을 알 수 있다. 여기에서 ‘독립성’은 행정부로부터의 독립성을 의미하여, ‘초당파적’은 의회로부터의 독립성을 의미하고 있다. 그리고 업무 범위는 재정전망으로부터 시작하였으나 지속하여 확장하고 있어 특정하는 것은 바람직하지 않다. 아울러 평가 내지는 조언을 하는 것으로 국한하고 있어 직접적인 재정정책을 수행하지 않는 것을 특징으로 한다.

여기에서는 행정부와 의회로부터 독립적이되 업무 범위를 특정하지 않은 개념을 차용하여 정의하는 것이 바람직하다. 이에 독립재정기구를 “재정문제에 대하여 독립적이거나 초당파적으로 분석·평가하거나 의견을 제공하는 공공기관”으로 정의하고자 한다.

한편, 종종 독립재정기구를 감사기구와 비교하여 IFIs는 공적 자금이 집행되기 이전(ante post) 단계에 재정문제를 다루지만, 감사기구는 공적 자금이 집행된 이후(ex post)에 재무감사나 성과감사 형식으로 개

입하고 있다고 구분하여 설명한다.(OECD, 2022) 하지만 독립재정기구가 재정예측 평가, 재정준칙 준수 여부 평가, 재정정책 평가 등 업무를 수행하는 점을 고려하여 IFIs의 업무가 자문 이외에 일부 감사 기능을 포함하고 있다.(Marco Cangiano 외, 2013) 이러한 연유로 독립재정기구를 ‘재정감시자(Fiscal Watchdog)’라고 부르고 있다.

이러한 연장선에서 EU 집행위원회¹⁹⁾와 IMF 등이 독립재정기구 개념인 독립성을 엄격하게 법적으로 분리된 상태로 해석하지 않고 업무 수행에서의 비당파성으로 넓게 해석하면서 감사기구가 IFIs의 기능을 수행하는 경우 IFIs에 포함시키고 있다. 일례로 프랑스, 핀란드, 리투아니아 등은 감사원이 IFIs의 임무를 수행하고 있다. 하지만, 이와는 별개로 IFIs가 수행하는 업무의 적정성에 대하여 감사기구가 사후적인 점검 차원에서 감사를 시행하는 것은 전혀 문제가 되지 않는다.

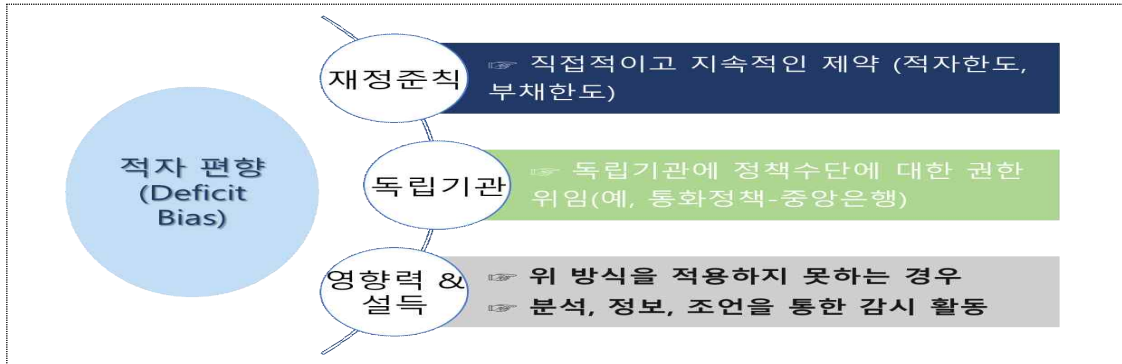
나. 독립재정기구에 대한 이론적 근거

이제까지 재정 거버넌스를 강화(또는 집중화)하는 이유로 ‘적자편향’ 현상을 제시하였으며, 이러한 ‘적자편향’ 현상이 나타나는 원인을 정보 비대칭성에서 오는 불투명성, 지나친 낙관주의 성향, 시간 불일치, 조급함(현재 선호 성향), 공유재 문제 등으로 설명하였다.

하지만, 이러한 ‘적자편향’ 문제가 바로 독립재정기구 설립으로 연결 되지는 않는다.

일반적으로 적자편향 문제를 해결하는 방안으로 재정준칙(Rules), 독립기관(Independent Authorities) 그리고 ‘영향력과 설득(Influence & Persuasion)’이라는 3가지 솔루션을 제시하고 있다.(IMF, 2013) 독립재정기구는 3가지 솔루션 중에서 ‘영향력과 설득’ 방식에 해당하며, 이러한 솔루션은 혼합하여 사용할 수 있고 실제로 수많은 국가에서 재정준칙과 독립재정기구를 함께 운용하고 있다.

19) EU 집행위원회는 홈페이지에 유럽연합 감사원이 독립재정기구의 임무를 수행하는 경우 독립재정기구의 범주에 포함될 수 있다고 언급함



자료: IMF (2013), “The Functions and Impact of Fiscal Councils”

재정준칙은 EU의 사례에서 보듯이 경직적이라는 비판을 받아왔으며, 이러한 경직성이 규칙 자체의 신뢰성을 흔드는 상황에 이르면 정치권에 의하여 시행이 중단되거나 제도가 없어지게 될 우려가 있다.

이러한 연유로 일부 학자는 통화정책을 독립적으로 수행하는 중앙은행 사례를 참조하여 독립적인 재정 당국의 설립을 제안하고, 이 기관에 구속력이 있는 적자(또는 부채) 한도를 설정하고 이를 보장하기 위한 수단으로 조세를 활용할 수 있는 권한을 부여하여야 한다고 주장하였다.(IMF, 2013)

하지만, 이러한 주장은 재정정책은 기본적으로 재분배 정책의 속성을 가지고 있어 정치인은 이를 위임하지 않는 것을 선호한다는 비판을 넘어서지 못하고 채택되지 못하였으며, 현재까지 이러한 성격의 IFIs는 없다.(Alesina, A. 외, 2007)

이처럼 재정준칙과 독립기관 형태의 방안을 채택하기 어려운 경우에 그 대안으로 분석, 정보제공, 조언 등의 역할을 하는 독립재정기구가 제시되었다.

독립재정기구는 독립적인 분석, 재정전망을 통해 특정 정책에 대한 재정적 환상을 제거하여 일반인의 인식을 높이는 것은 물론 ‘평판 및 선거 비용’을 증가시켜 정치인의 민주적 책임성을 제고하고, 예산 과정에 관련 정보를 직접 제공하여 일종의 ‘본인-대리인’ 문제를 해결하는

등의 긍정적인 효과가 있다.(IMF, 2013)

이외에도 독립재정기구는 재정 거버넌스의 집중화 방식이 계약방식 이견 혹은 위임방식 여부와 관계없이 일종의 재정감시자(Fiscal Watchdog)로서 재정 운용 전반에 대하여 독립적으로 검증하고 감시하는 메커니즘으로 그 필요성을 인정하는 견해가 있다.(신가희 외, 2016)

다. 각국의 독립재정기구 설립 이유

각국이 운영 중인 독립재정기구의 유형이 다양한 것처럼 실제 각국이 독립재정기구를 설립한 이유도 다양하다.

George Kopits 외(2013)는 각국의 독립재정기관 설립 사유를 크게 국내적인 요인과 외부적인 요인으로 구분하여 각국의 설립 연혁을 분석하고 있다. 아울러 자국 내 민주화 진전, 국가 간 벤치마크를 통한 모방 현상 그리고 급증하는 국가 재정의 투명성과 책임성에 대한 요구 등을 제시하는 견해도 있다.(김춘순 외, 2013)

이러한 견해를 종합하여 IFIs의 설립 사유를 국내적인 요인과 외부적인 요인으로 구분하는 George Kopits의 의견을 기본 골격으로 하되, 관련 내용 분석을 통해 국내적인 요인은 정치적 사유와 정부의 신뢰성 확보 목적으로, 외부적인 요인으로 재정위기와 EU 등 국제기구의 요구로 나누어 설명하고자 한다.

[그림 29] 독립재정기구 설립 이유



먼저, 국내의 정치적 동기에 의한 것으로 미국은 의회와 행정부의 갈등으로 인하여 행정부에 대한 의회의 감독을 강화하고자 하는 정치적 이유로 1974년 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)를 설립하였으며, 이외에 캐나다, 한국, 베네수엘라 등의 사례도 이러한 유형에 해당한다.(George Kopits 외, 2013)

두 번째로, 정부 정책에 대한 신뢰성 확보 차원으로 네덜란드, 벨기에 등 오랜 기간 운영되어 온 사례는 물론 최근에 칠레, 콜롬비아, 페루 등 정부의 불투명한 회계 처리 등으로 인한 국내의 불만을 해소하기 위한 목적으로 설립된 사례이다.

세 번째 재정위기 등 외부적인 요인에 의한 것으로, 스웨덴과 헝가리는 1990년대~2000년대 초반 과도한 공공부채 누적으로 심각한 재정위기를 겪었으며 이를 타개하기 위하여 각각 2007년 재정정책위원회(Fiscal Policy Council, FPC)과 2008년 재정위원회(Fiscal Council)를 만드는 등 사례가 있다.(George Kopits 외, 2013)

마지막으로, 최근 유럽국가를 중심으로 경제통화동맹(EMU)에 참여하는 데 필요한 「EU economic governance」 요건 충족 차원이나 IMF의 권고 등 외부 국제기구의 장려에 따라 설립하는 사례로 핀란드, 아일랜드, 포르투갈 등 최근 확산 사례의 다수를 차지한다.(IMF, 2013)

라. 행정부(또는 의회)와의 갈등 가능성

위 「재정 거버넌스 구성요소별 추세 분석」과 같이 OECD 회원국이 독립재정기구를 도입한 비율이 2021년 기준으로 79%에 이르나, 이는 재정준칙을 도입한 비율이 82%에 이르는 2007년 기준에도 미치지 못하는 등 IFIs를 도입하는 데 일부 지연이 있는 것으로 나타났다.

이러한 현상에 대하여 정치적인 이유를 제시하면서, IFIs는 정치적인 환경에 취약하여 현직 정치인이 인기가 아주 많거나 전혀 없는 상황에

서는 IFIs 도입으로 선거 이점이 잠식되어 재선가능성이 낮아지게 될 수 있으므로 그 도입이 지연될 수 있다는 분석이 있다.(IMF, 2017)

이러한 연유로 독립재정기구와 행정부(또는 의회) 사이에 갈등이 발생할 수 있으며, 이는 정치인에게 IFIs의 역할을 제한하려는 유혹에 빠지도록 하며 IFIs는 정치인과의 갈등을 피하려고 부정적인 비판은 자제하려는 상황에 빠질 우려가 있다.

일례로, 헝가리는 2008년 「재정책임법」에 따라 재정위원회를 설립하고 첫해부터 거시 재정전망을 준비하고 토론에 앞서 예산안의 효과를 실시간 평가를 수행하는 등 업무를 시작하였으나, 비판을 허용하지 않던 새 정부가 의회의 2/3를 차지하게 되자 2010년 말에 폐지 시도를 하였으며, 캐나다 의회예산처(Parliamentary Budget Office, PBO)도 행정부와 입법부 사이의 약한 권력분립으로 인해 지속적인 정치적 압력을 받고 있다.(George Kopits 외, 2013)

이를 종합하면, 독립재정기구는 설립 못지않게 장기적으로 효과성을 유지한 채 존속시키는 것도 중요하다.

2. 독립재정기구의 최근 추세 분석

가. 독립재정기구 분석 자료 현황

독립재정기구는 2000년대가 되어서야 각국이 관심을 가지고 설립을 추진한 이후로 20여 년 정도 지나지 않아 IFIs를 대상으로 주기적으로 포괄적인 정보를 수집하여 분석한 사례는 많지 않다.

IMF, OECD, EU 집행위원회 등이 각 회원국을 대상으로 독립재정기구 운영실태 조사를 하는바 이 자료를 통하여 간접적으로 전체 실태를 확인할 수 있다.

먼저, IMF는 2013년에 최초로 IMF 회원국을 대상으로 독립재정기구의 명칭, 설립연도, 임무, 인적자원 등 정보를 조사하여 국가 간 분석보고서를 발표하고 있으며, 이후 2016년과 2021년에 2차례 업데이트하여 외부에 공개하고 있다. IMF는 2021년 기준으로 49개 국가 51개 IFIs에 대한 정보를 제공하고 있다.

OECD는 2003년부터 OECD 회원국을 대상으로 독립재정기구의 법적 근거, 리더십, 기능, 자원, 정보에 대한 접근 등 9개 영역에 대한 사항을 조사하여 「IFIs의 주요 특징과 관행」을 정리하여 보고서로 발표하고 있으며, 특히 각국의 IFIs 운영실태에 대한 동료평가 자료(review)를 공개하고 있는바 2023년 9월 말 기준으로 영국, 아일랜드, 핀란드 등 11개 국가의 IFIs 평가자료가 게시되어 있다. OECD는 2021년 기준으로 30개 국가 35개 IFIs에 관한 데이터를 제공하고 있다.

마지막으로 EU 집행위원회는 2006년부터 EU 회원국을 대상으로 IFIs의 임무, 이사회 구성, 법적 지위, 미디어 영향력 등을 대상으로 정보를 조사하고 있으며, 특히 2015년부터 재정준칙 준수 모니터링, 거시경제 예측, 지속가능성 평가 등 6개 핵심 업무를 중심으로 ‘업무범위 색인 데이터(SIFI)’를 수집하고 있다. EU 집행위원회는 2021년 기준으로 27개 국가 32개 독립재정기관에 대한 정보를 제공하고 있다.

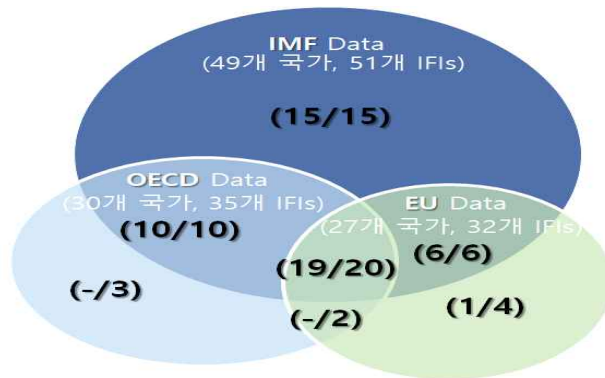
이에 IMF, OECD, EU 집행위원회가 보유한 데이터를 비교하였으며, [표 4]와 같이 IMF 자료를 기준으로 1개 국가 9개 IFIs가 추가된다.

[표 4] 국제기구(IMF, OECD, EU Commission) 보유 자료 비교

| 구분 | 변동 사유 | 변동 현황 | 근거 |
|----|----------------|--|-----------------|
| 기준 | IMF 보유 IFIs 현황 | 49개국, 51개 IFIs | IMF Dataset |
| 추가 | 국가 추가 | 1개국 1개 IFIs(Poland 감사원) | EU Dataset |
| 추가 | IFIs 추가 | 2개 IFIs(Austria PBO, Greece HFC) | OECD&EU Dataset |
| | | 3개 IFIs(Finland EPC, Ireland PBO, Portugal PBO) | OECD Dataset |
| | | 3개 IFIs(Austria WIFO, Luxemburg STATEC, Slovenia IMAD) | EU Dataset |
| 최종 | 국가/IFIs 추가 | 50개국, 60개 IFIs | |

이를 그래프로 정리하여 보면, 2021년 기준으로 IMF, OECD 및 EU 소속 회원국 가운데 총 50개 국가에서 60개 IFIs를 운영하고 있는 것으로 분석되었다.

[그림 30] 국제기구 간 IFIs 데이터 보유 현황 (50개 국가, 60개 IFIs)



자료: IMF, OECD & EU Commission IFIs Dataset (2021년 기준)

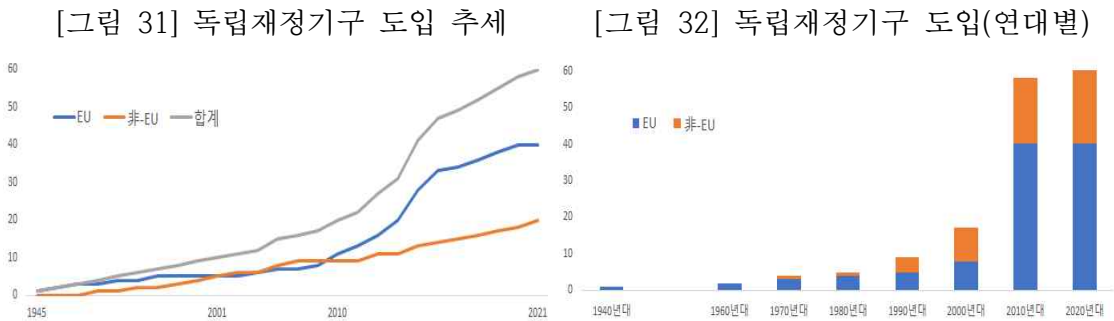
나. 독립재정기구 운영 관련 추세 분석

위에서 본 바와 같이 IMF, OECD, EU 등은 회원국을 대상으로 서로 다른 분석 목적을 위해 다른 항목을 조사하고 있으며, 독립재정기구에 포함되는 기관의 범위부터 내용에 이르기까지 회원국의 자율적인 답변에 전적으로 의지하고 있다.

이에 기본적으로 IMF 자료에 OECD, EU 등의 자료를 통합²⁰⁾하여 각국의 독립재정기구 운영실태에 대한 추세 분석을 하되, 일부 항목의 경우 60개 IFIs 전체가 아닌 조사 결과가 있는 IFIs에 한정하여 분석하고자 한다. 특히, EU 회원국은 경제통화동맹(EMU)이라는 공동 목표를 위하여 IFIs 관련 사항을 공통의 요구 사항으로 제시하고 있어, EU 회원국과 非-EU 회원국으로 구분한 분석도 함께 진행하였다.

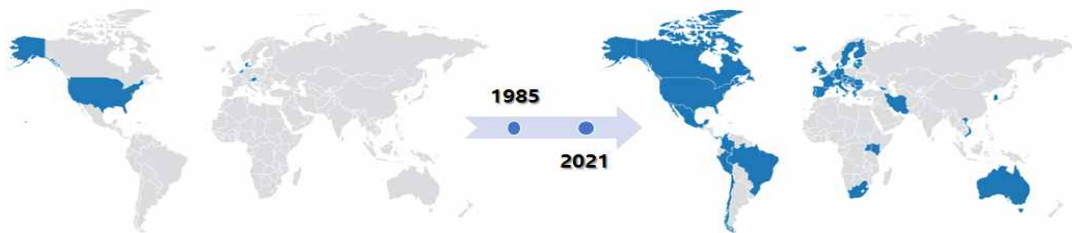
20) IMF, OECD, EU의 자료에서 서로 다른 항목은 관련 법령, 홈페이지 등을 통하여 관련 자료를 분석하여 포함 여부를 결정하여야 하나, 각 국제기구에서 자체 검증을 거친 후 특정 주제와 관련한 분석 결과 보고서에 통계로 사용하고 있는 점을 고려하여 모든 자료를 단순 통합하여 분석하였음

먼저, 각국의 독립재정기구 도입 시기를 살펴보면 1945년에 최초로 네덜란드 경제정책국(CPB)이 설립된 이래 60여 년이 지난 2001년이 되어서야 두 자릿수가 되는 등 완만한 상승세를 보이다가, 2010년대 EU 국가를 중심으로 급증하여 2021년 현재 60개가 되었다. 이는 EU 국가는 재정개혁의 목적(2011년 1차 거버넌스 보완)으로 IFIs 도입이 추진되었기 때문으로 전체의 2/3인 67%를 차지하고 있다. 非-EU 국가는 1974년에 미국 예산정책처(CBO) 설립을 시작으로 완만하게 상승하였으며, 2008년 금융위기 전후로 OECD와 IMF에서 도입을 권고하였으나 추진 동력이 약하여 2배 수준으로 증가하는 데 그쳤다. (Bethlendi, A. 외, 2019)



자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

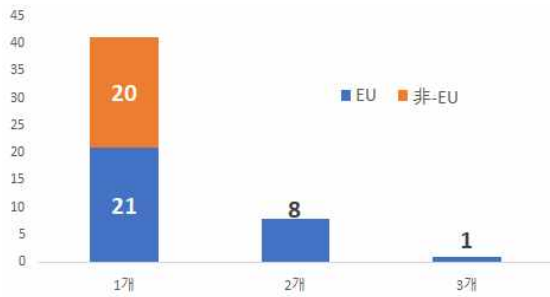
[그림 33] 독립재정기구 도입 국가 변화 (1985년 vs 2021년)



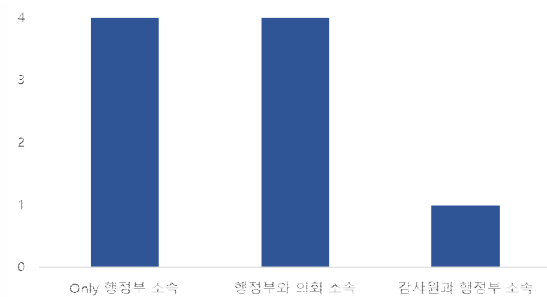
자료: IMF MAP DISCLAIMER (2023. 9월 말 기준)

50개 국가 중 9개 국가(18%)에서 2개 이상의 독립재정기구를 두고 있었으며, 행정부 소속 기구 사이 역할 분담을 하는 사례가 4개 국가(네덜란드, 룩셈부르크, 벨기에, 슬로베니아), 행정부와 의회가 각각 소속 기구를 두는 사례가 4개 국가(그리스, 아일랜드, 오스트리아, 포르투갈), 감사기구와 행정부 소속 기구를 각각 두는 사례가 1개 국가(핀란드)로 나타났다.

[그림 34] 국가별 독립재정기구 도입 수



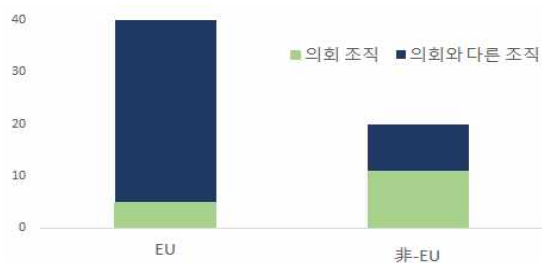
[그림 35] 복수 IFIs의 유형



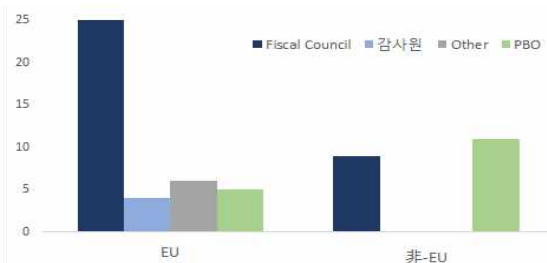
자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

각국에 설치된 독립재정기구의 조직 유형은 의회 소속 형태(PBO)는 전체의 27%에 불과한 16개에 불과하며 대부분(73%)인 44개 IFIs는 재정위원회 등 의회와 다른 조직 형태를 취하고 있다. 특히, EU 국가는 재정위원회를 두는 방식을 주로 채택(63%, PBO는 13%)하고 일부(10%, 4개)는 감사원이 IFIs의 임무를 수행하는 반면, 非-EU 국가는 재정위원회(45%)와 의회예산처(55%) 방식이 혼재되어 있었다.

[그림 36] 독립재정기구의 조직 유형



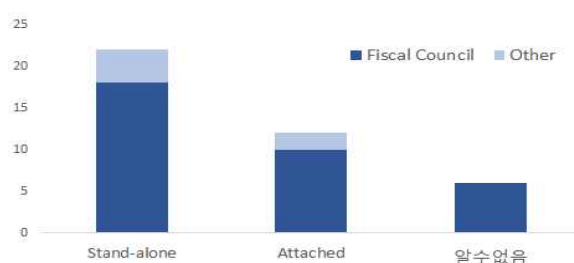
[그림 37] 독립재정기구의 설치 유형



자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

한편, 재정위원회와 기타 등 형식을 취하는 경우 독립기관 방식이 55%인 22개에 이르고, 행정부 소속기관 방식은 30%인 12개 기관이었다.(나머지 15%인 6개 기관은 확인할 수 없었다.)

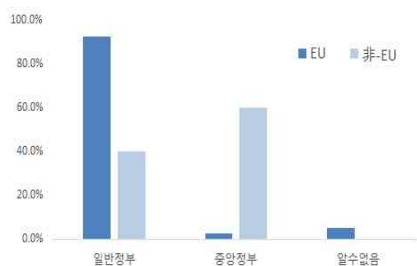
[그림 38] 재정위원회 등 운영 방식



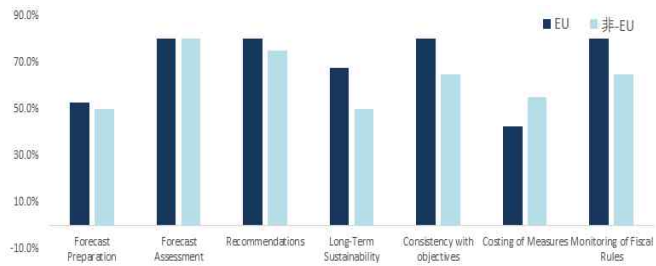
자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

각국 독립재정기구의 권한²¹⁾과 관련하여 EU 국가는 공공재정의 전체 범위를 감독하는 등 더 넓은 범위를 가지고 있으나, 非-EU 국가는 주로 중앙정부를 대상(60%)으로 한다. 아울러, 모든 IFIs는 재정예측과 관련된 업무에서 유사한 권한을 가지고 있으나, EU 국가는 재정준칙 준수 분야에서 그리고 非-EU 국가는 비용 추정과 관련된 분야에서 상대적으로 많은 권한을 가지고 있다.

[그림 39] IFIs의 포괄 범위



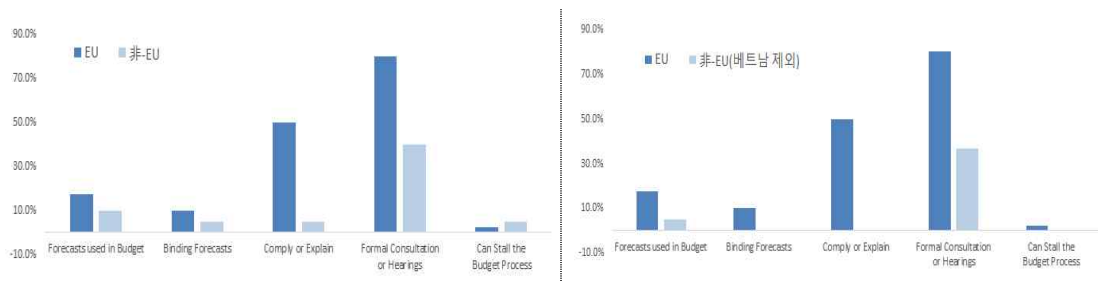
[그림 40] IFIs의 권한 범위



자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

특히, 예산 과정(budget process)에서 독립재정기구는 직접적인 영향력을 행사하지는 않고 기본적으로 자문 기구의 역할을 하고 있다. 구체적으로, EU 국가는 실제 예산 추정 자료로 사용하는 비율(10%)이 낮고 “Comply or Explain” 과정(50%)을 통하여 간접적으로 영향력을 행사하고 있으며(非-EU 국가는 베트남을 제외하면 0% 수준), 최근 모든 IFIs는 공청회를 활용하는 비율(EU 국가 80%, 非-EU 국가는 40%)을 높이고 있다.

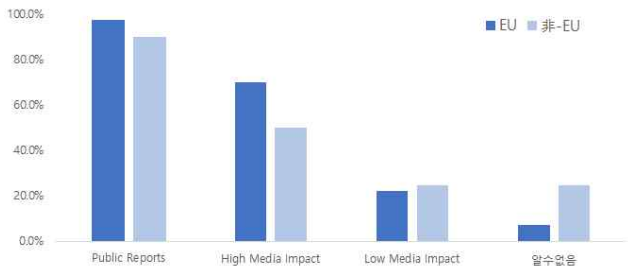
[그림 41] 예산 과정에서의 IFIs 역할



자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

21) IMF, OECD, EU가 보유한 데이터에서 업무 권한, 예산 과정에서의 역할 등에서 차이가 있음. 차이가 있는 경우 2개 기관 이상에서 답변하거나 세부적인 서술이 있는 사례를 채택하여 정리하였음

[그림 42] 여론을 통한 영향력 채널

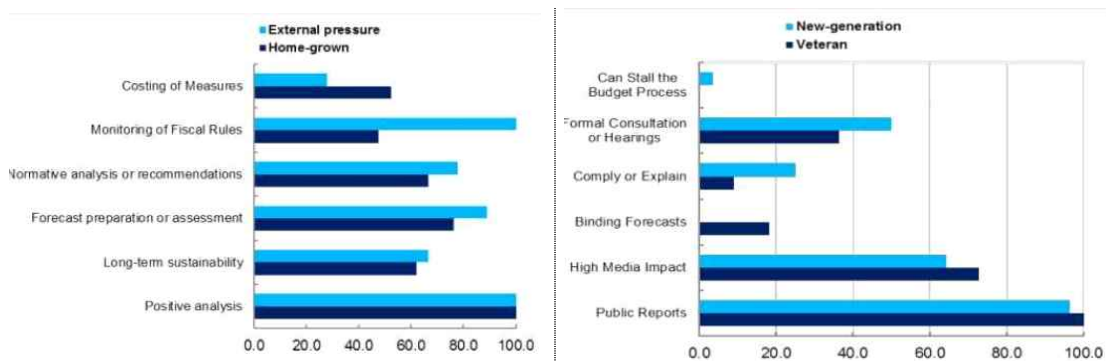


자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

한편, 여론을 통한 영향력 채널의 경우 전통적인 보고서 공개 방식은 모든 IFIs에서 90% 이상으로 높은 수준이지만, 미디어를 통한 영향력은 EU 국가가 70% 수준으로 非-EU 국가(50%)보다 상대적으로 높다.

이와 관련하여, EU 재정개혁이나 재정위기 등 외부적인 요인에 의하여 새롭게 설립된 기관이 자생적으로 발전한 기관에 비해 권한의 범위, 예산 과정에서의 역할 등과 관련된 비율이 더 높다고 분석하면서, 그 원인에 대하여 평판과 오랫동안 시간을 두고 확립된 관행에 기반하는 기존 조직과 달리 신생 조직은 법적 보호장치에 더 많이 의존할 수밖에 없다고 평가하는 견해가 있다.(IMF, 2018) 아울러, 최근 EU는 2023년 Directive 2011/85/EU 개정안을 통하여 예측 대상을 다년도 예산으로 넓히고 권한의 범위에 ‘중기재정체계 평가(reviews of the national budgetary framework)’까지 확대할 계획에 있어 IFIs 권한은 시간이 지날수록 확대되는 추세에 있다.

[그림 43] IFIs의 권한과 영향력 채널 비교 (신규 vs 기존, 2017년 기준)

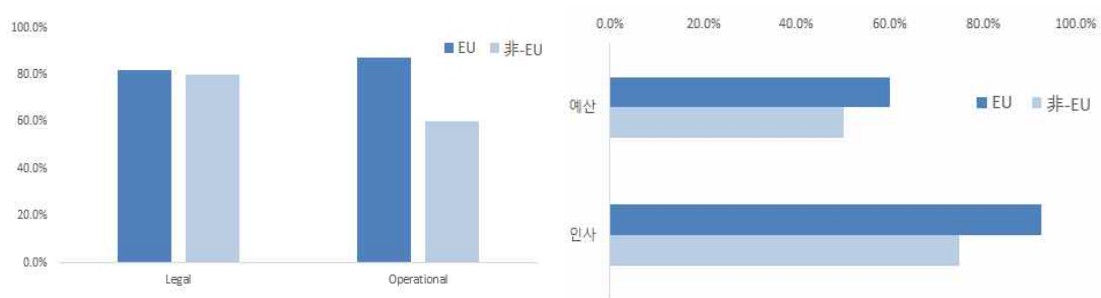


자료: IMF (2018), “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”

재정독립기구의 독립성은 모두 법적으로는 80% 이상을 갖추었으나, 실제 운영 측면에서는 EU 국가(87%)가 非-EU 국가(60%)보다 높은

편으로 이는 인사 측면에서의 차이(EU 국가는 93%, 非-EU 국가는 75%)가 주된 요인으로 보인다. 하지만, 예산 측면에서는 모두 60% 이하로 개선하여야 할 부분이다.

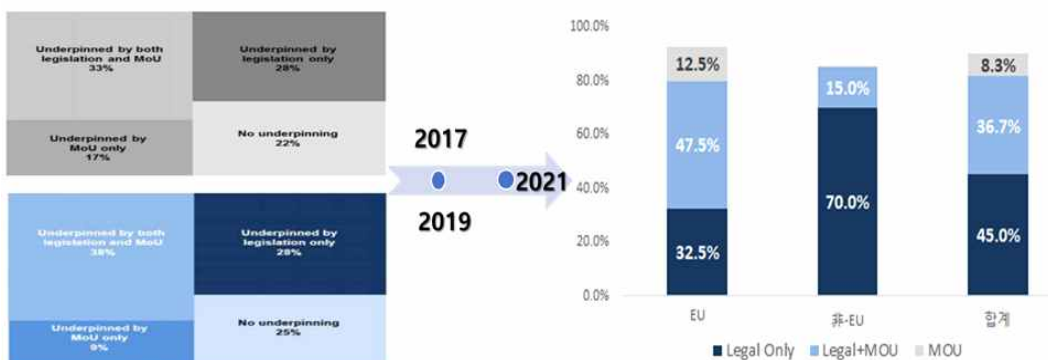
[그림 44] 각국 IFIs의 독립성 수준



자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

재정 정보에 대한 각국 재정독립기구의 접근 권한은 2021년 기준으로 법적 근거를 갖춘 비율이 81.7%이고 MOU를 통한 접근 권한(8.3%)을 합하면 90%로 매우 높은 수준으로 조사되었다. 이는 OECD가 2017년과 2019년에 회원국을 대상으로 조사한 78%, 75%보다 높은 수치이다. 특이한 점은 EU 국가는 법률과 MOU를 동시에 근거로 하는 비율이 47.5%로 매우 높게 나타났다.

[그림 45] 각국 IFIs의 정보에 대한 접근 권한



- 자료: 1. IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)
 2. OECD (2020b), "Briefing Note: Access to information to Independent Fiscal Institutions (IFIs)"
 3. OECD (2017), "Designing effective independent fiscal institutions"

각국 독립재정기관이 업무의 품질을 높이기 위한 외부평가와 관련, OECD가 회원국을 대상으로 조사한 자료에 따르면 자문위원회를 구성하고 있는 IFIs는 30% 중반 수준을 유지하고 있고, 외부평가가 법적으로 의무가 되어 있는 경우는 11% 수준에 불과하다. 하지만 2021년에 외부평가를 받은 사례가 40%로 2017년에 비하여(22%) 2배가량 늘어나 자체적으로 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다.

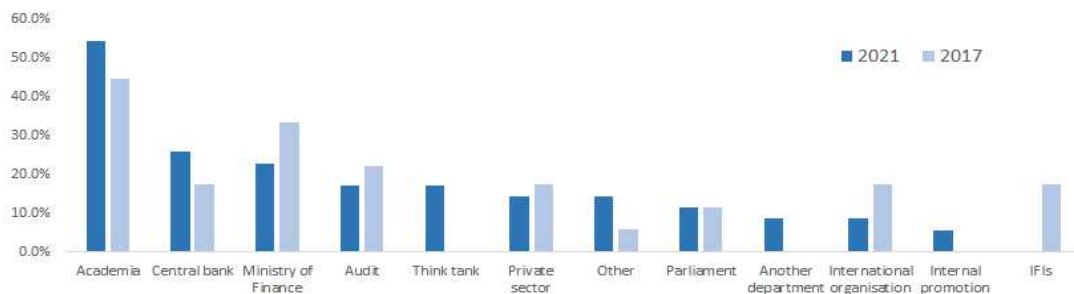
[그림 46] 외부평가 등 각국 IFIs의 품질확보 방안



자료: 1. OECD Independent Fiscal Institutions Database (2021)
2. OECD (2017), “Designing effective independent fiscal institutions”

마지막으로 각국 독립재정기관 기관장과 관련하여 OECD 자료를 분석²²⁾하여 본 결과, 임기를 명확하게 규정한 사례가 대부분인 94%에 이르고, 경력은 2021년 기준으로 학계(54.3%), 중앙은행(25.7%), 재무부(22.9%), 감사원(17.1%), 민간(14.3%) 등의 순서로 나타났으며, 2017년과 비교하여 재무부 출신은 감소하고 학계와 중앙은행 출신이 증가한 것이 주요한 특징이었다.

[그림 47] 각국 IFIs 기관장의 경력



자료: 1. OECD Independent Fiscal Institutions Database (2021)
2. OECD (2017), “Designing effective independent fiscal institutions”

22) IMF 자료는 학계, 정책 전문가, 정치인, 공무원, 기타 등 5개 항목으로만 구분하고 있어, 12개 항목으로 상세하게 조사한 OECD 자료를 사용하였음

3. 독립재정기구 도입 효과 분석

이상에서 각국이 독립재정기구(IFIs)를 설립하는 이유를 ‘적자편향’ 현상과 재정준칙의 한계를 제시하였으며, 2009년 금융위기를 기점으로 2010년을 전후로 IFIs 도입 현상이 확산하였다는 것을 알고 있다.

이에 2000년 이후 시기를 대상으로 하되 재정관리 목표(재정수지, 국가부채 등)는 물론 재정전망 오류 등에 대한 IFIs 도입 효과를 분석하고자 한다. 다만, 해당 지표에 영향을 미치는 다양한 변수가 있어 직접적인 상관관계가 있다고 결론지을 수는 없으나 IFIs 도입 효과에 대한 개략적인 이해에 도움이 된다.

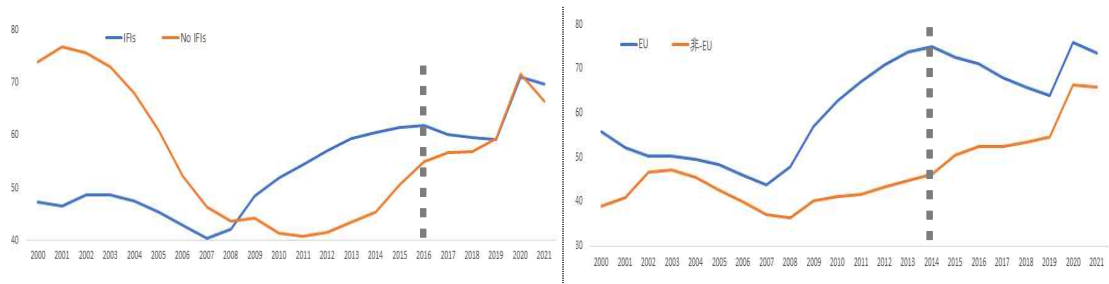
가. 재정수지, 국가부채 등 관리수단으로서 효과성

각국 독립재정기구의 도입이 재정관리수단으로 효과를 거두었는지 아닌지를 확인하기 위하여 재정수지와 국가부채 등 2가지 항목을 살펴볼 필요가 있다.

재정수지(또는 재정적자)를 확인하기 위하여는 각국의 순 운영수지(Net Operating Balance) 자료가 필요하나, 193개 국가의 자료가 있는 국가부채와는 달리 56개 국가의 자료만 있고 대부분(37개, 66%)이 IFIs가 있는 국가로 IFIs 도입 효과는 비교하기에는 부적당하고 EU 국가와 非-EU 국가 비교만 하였다.

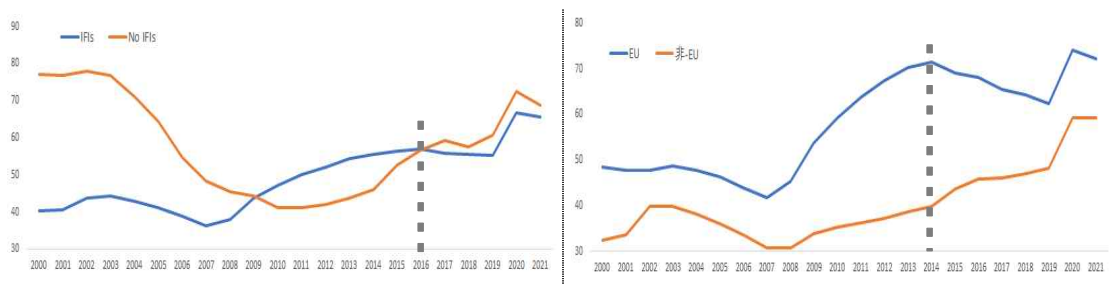
국가부채 자료를 기준으로 분석한 결과, 각국이 2009년 금융위기 이후 상대적으로 국가부채가 높은 수준에 있는 국가를 중심으로 IFIs를 도입이 이루어졌으며, 2016년을 기점(일반정부 기준)으로 IFIs 국가와 No-IFIs 국가 사이의 국가부채 수준이 역전되는 현상이 나타나 IFIs 도입 효과가 있는 것으로 해석할 수 있다. 하지만, 특이한 점은 이러한 국가부채 감소 효과도 非-EU 국가를 제외한 EU 국가에서만 2014년부터 나타나고 있다는 것이다.

[그림 48] 각국 IFIs 도입에 따른 국가부채 변동 현황 (중앙정부 기준)



자료: IMF Central Government Debt Database (2021)

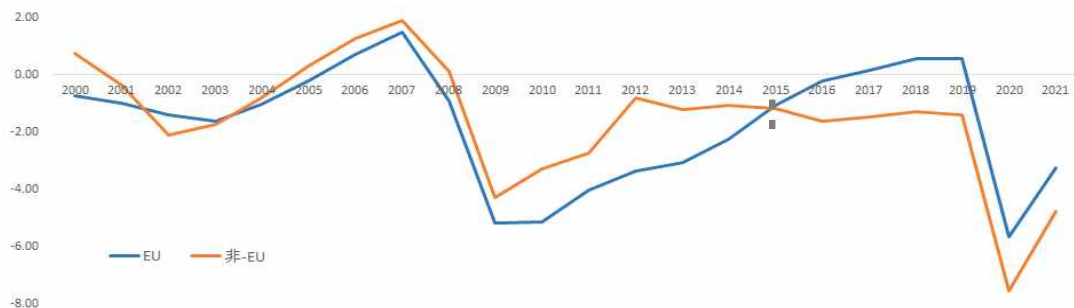
[그림 49] 각국 IFIs 도입에 따른 국가부채 변동 현황 (일반정부 기준)



자료: IMF General Government Debt Database (2021)

재정수지의 경우, EU 집행위원회가 IFIs 도입으로 2010년 이후 재정 적자 감소 효과는 상당하나(2010년 6.4% → 2019년 0.9%) 부채 감소 효과는 상대적으로 부족하다고 자체 평가한 점을 미루어 적자감소 효과도 있는 것으로 유추할 수 있다.(EU Commission, 2020) 특히, EU 국가는 2010년부터 바로 효과가 나타나고 2015년을 기점으로 非-EU 국가와 수지가 역전되고 있어, 부채와 마찬가지로 EU 국가에서 도입 효과가 상대적으로 크게 나타나고 있다.

[그림 50] 각국 IFIs 도입에 따른 재정수지 변동 현황 (일반정부 기준)



자료: OECD Net Operating Balance Database (2021)

재정수지와 국가부채 등 재정관리수단으로서 IFIs는 일정 부분 효과가 있는 것으로 나타나며, 특히 EU 국가를 중심으로 상대적으로 큰 효과를 거둔 것으로 분석되었다. 다만, 경기가 좋을 때는 조정 폭이 너무 적고 경기가 나쁠 때는 필요 이상으로 많이 조정되는 등 적자를 억제하는 수준에 그쳐 일정한 한계가 있었다는 평가가 있다.(IMF, 2022)

나. 재정전망 등 예측의 정확도 제고

각국이 IFIs를 도입하는 주된 이유는 ‘적자편향’ 현상이 초래하는 재정전망에서의 심각한 오류를 줄이기 위한 것이다.

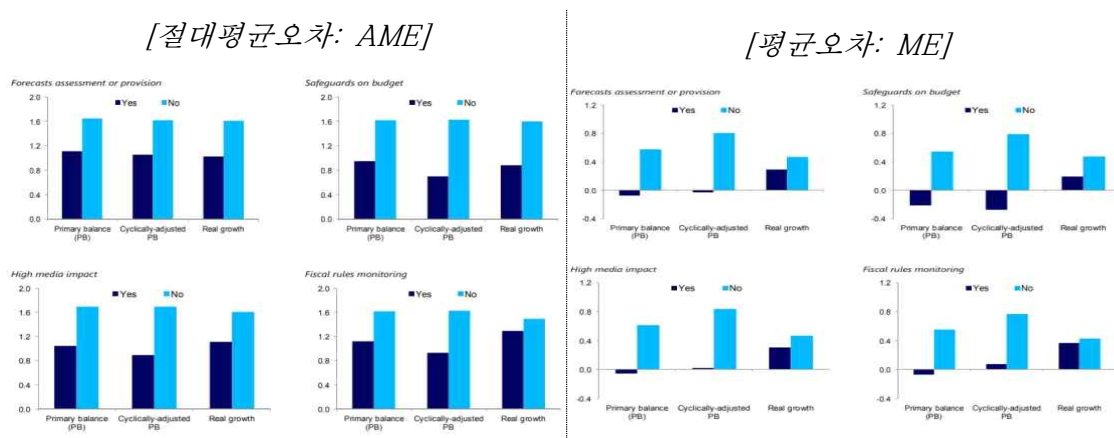
많은 연구자가 IFIs 도입이 재정전망에 미치는 영향을 연구하였으나 대부분 개별 국가 사례를 대상으로 한 것으로, IMF가 2013년에 회원국을 대상으로 포괄적인 연구를 최초로 진행하였으며 이후 주기적으로 IFIs 도입 효과를 분석하고 있다.

IMF는 2013년 분석을 통하여 독립재정기구가 있는 국가는 그렇지 않은 국가에 비하여 더 정확하고 덜 낙관적인 재정전망을 하는 경향이 있다고 결론을 내리고 있다.(IMF, 2013) 구체적으로 보면, IFIs 도입 이후로 절대평균오차(정확성)와 평균오차(편향성)가 모두 감소하여 재정전망의 낙관적 예측 편향도 감소하고 정확성도 높아지고 있었다.

[그림 51] 각국 IFIs 도입에 따른 재정전망 오류 분석 (2013년)

[절대평균오차: AME]

[평균오차: ME]

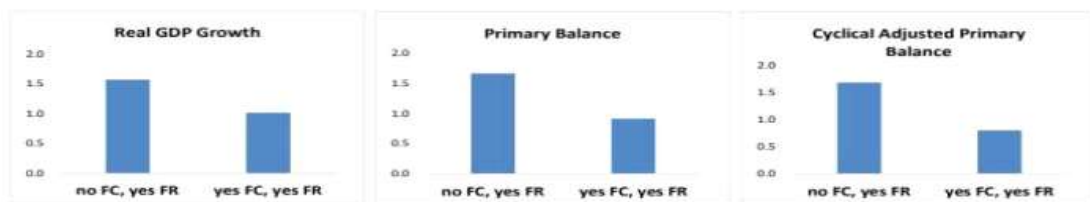


자료: IMF (2013), “The Functions and Impact of Fiscal Councils”

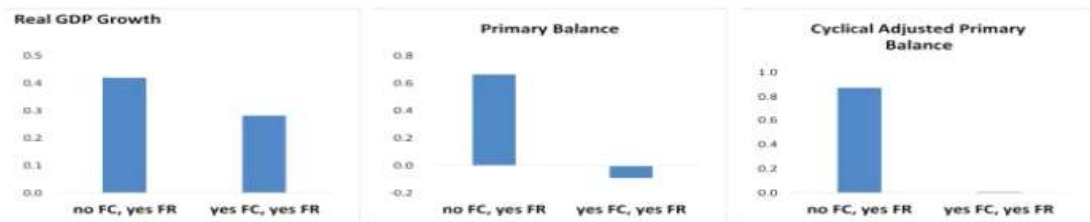
아울러, IMF는 2018년 분석에서 추가로 재정준칙이 있는 회원국을 대상으로 독립재정기구의 존재 여부가 재정전망에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 재정수지나 실질경제성장률 등 예측 항목과 관련하여 IFIs가 있는 국가가 그렇지 않은 국가에 비하여 절대평균 오차와 평균오차 모두 낮은 것으로 조사되었으며, 2013년도 조사와 비교하여 오류 정도가 낮다.(IMF, 2018)

[그림 52] 각국 IFIs 도입에 따른 재정전망 오류 분석 (2018년)

[절대평균오차: AME]



[평균오차: ME]



자료: IMF (2018), “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”

이러한 긍정적인 효과에 대하여 일부 연구자는 유권자와 국회의원들이 예산과정에서 더 많은 정보를 얻게 되면 행정부가 더 나은 정책을 결정하도록 유도하는 역할을 하게 되는 일종의 ‘신호 향상’ 효과로 설명하기도 한다.(Bogdan Capraru 외, 2022)

이상의 IMF 분석과 관련 연구 등을 정리하면 IFIs는 정부가 낙관적으로 재정을 전망하는 행태를 개선하여 예측 오차를 줄이는 데 효과적이라고 평가할 수 있습니다.

다. 정부 차입비용의 감소

일시적인 재정적자와 국가부채 수준은 국가재정 운용에 부담을 주지 않지만, 장기간의 재정적자와 높은 수준의 국가부채는 국가가 발행한 국채를 상환하지 못할 수도 있다는 신호를 시장에 줄 수 있다. 이는 신용등급 하락과 이로 인한 프리미엄 상승을 초래하게 되며 결과적으로 자금조달 비용을 상승시키게 된다.

이와 관련하여 Pappas, A. 외(2020)는 국채수익률 변동의 요인으로 유동성, 국가신용등급 등 기존의 변수 이외에 독립재정기구(IFIs)의 역할이 중요한 결정요인 중 하나라고 분석하면서, 그 임계값인 GDP 대비 부채 수준을 90%로 제시하고 있다.

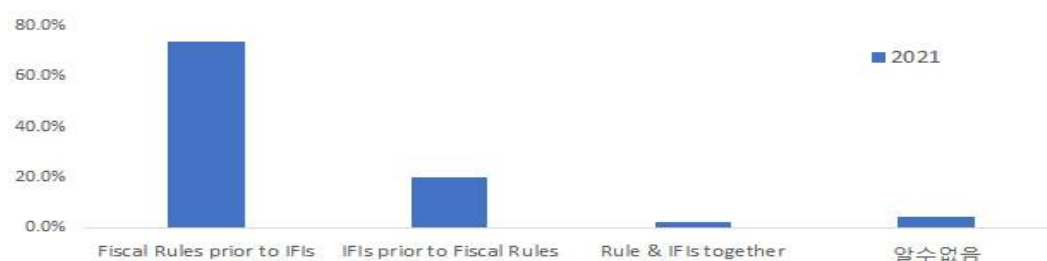
이 연구에 따르면, IFIs가 일종의 ‘감시자’ 역할을 하는 재정관리체계가 투자자 신뢰를 강화하고 이는 결과적으로 위험 프리미엄을 감소시킨다는 것이다.(Pappas, A. 외, 2020)

결국, 독립재정기구는 국가의 부채 수준을 일정한 수준의 임계값 이하로 관리하도록 유도하여 국가의 신뢰를 높이는 한편 정부의 차입비용을 감소시키는 긍정적인 효과를 가져온다.

라. 재정준칙의 준수율 향상을 통한 재정성과 제고

재정독립기구가 있는 대부분 국가(2021년 기준 96%)는 동시에 재정준칙도 함께 운용하고 있으며, 86% 국가에서 IFIs는 재정준칙 준수 여부에 대한 모니터링 책임을 지고 있다.

[그림 53] 각국 IFIs와 재정준칙 도입 시기



자료: 1. IMF Fiscal Rule Database (2021)
2. IMF Independent Fiscal Institutions Database (2021)

최근 IMF 보고서에 따르면, IFIs는 부분적이지만 재정전망의 정확성은 높이고 이를 통해 재정준칙의 준수율을 향상(‘평판 및 선거 비용’ 증가)하는 영향력 채널을 통해서 균형예산 준칙과 지출 준칙의 준수율을 높이는 역할을 하는 것으로 분석되었다.(IMF, 2018) 네덜란드, 덴마크, 미국, 벨기에 등 오래전부터 IFIs를 운영한 국가를 제외하면 사실상 모든 국가(80%)는 일정 기간 재정준칙을 운용하다가 한계를 보완하기 위하여 IFIs를 도입한 점을 고려하면, 제도의 취지를 살린 것으로 보인다.

[표 5] 재정준칙 유형에 따른 준수율 분포

| Fiscal Rule Type | Compliance Gap : $F^* - F$ (in percent) | | | | | |
|------------------|--|-------|-------|-------|------|-------|
| | Mean | 5 | 25 | 50 | 75 | 95 |
| BBR | -0.94 | -6.53 | -2 | -0.52 | 0.44 | 2.74 |
| DR | 7.75 | -5.04 | 0 | 0.7 | 10.7 | 21.01 |
| ER | 0.31 | -2.1 | -0.63 | 0 | 0.62 | 4.64 |

자료: IMF (2018), “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”

이상과 같이 IFIs가 재정준칙 준수율을 높이는 효과는 결과적으로 IFIs와 재정준칙이 균형예산(재정수지)을 달성하는 데 서로 상승적인 효과가 있다는 견해와 일치한다.(Bogdan Capraru 외, 2022)

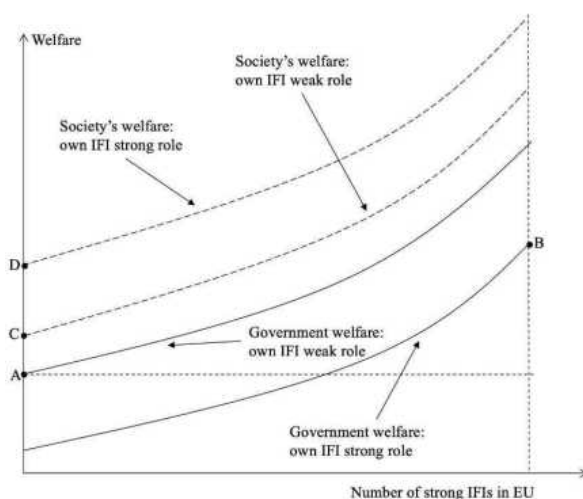
라. 각국의 독립재정기구에 대한 평가 및 추가 고려사항

유럽연합(EU)은 다른 국가에 비해 체계적이고 적극적으로 독립재정기구(IFIs)를 도입한 주체이다.

최근 EU는 2023년 4월 Directive 2011/85/EU 개정안을 통하여 IFIs를 효과적인 예산체계에 있어서 없어서는 안 될 ‘필수적인 구성요소(an essential building block)’로 지칭하면서, Regulation (EC) No 1467/97 개정안 Article 19에서 “독립재정기구는 재정규율을 강화하고 회원국 공공재정의 신뢰성을 강화할 수 있는 능력을 입증했다. 이제 전통적으로 국가 체계 준수 여부를 감시하는 독립재정기구의 역할을 유럽연합의 경제 거버넌스 체계로 확대해야 한다.”라고 평가하였다.

이와 관련하여 경제통화동맹(EMU)에 가입한 30여 개 회원국은 IFIs를 통하여 한 국가의 재정위기가 다른 국가로 파급되는 효과에 공동으로 대응하고 있으며, 이러한 공동 대응에 대한 근거로 모든 회원국이 강력한 IFI를 가지고 있는 것이 자국 정부의 관점에서 바람직하며, 사회는 자국의 IFI가 강력할 때 높은 수준의 효용을 달성한다고 하면서 각국의 연대를 더 강하게 추진해야 한다는 견해가 있다.(Roel Beetsma, 2023)

[그림 54] 강력한 IFIs 수에 따른 복지 수준



자료: Roel Beetsma (2023), “Strengths and weaknesses of independent advisory fiscal institutions in the EU economic governance framework”

이러한 상황을 ‘죄수의 딜레마’ 개념에 빗대어 모든 국가의 정부가 IFI에게 약한 역할을 부여하는 상황(A)과 모든 IFI가 강한 역할을 하는 상황(B)를 비교하여 모든 국가에 최선이 되는 결과(B)를 도출하기 위한 구심점이 필요함을 역설하고 있다.(Roel Beetsma, 2023b)

세계적으로 IFI를 도입한 국가는 아직 50여 개국에 불과하며, 그마저도 EU 국가가 대부분(60%)을 차지하고 있다. 앞으로 다른 국가에서 IFI를 도입하는 과정에서는 물론 기존에 이미 운영 중인 국가에서도 효과를 극대화하기 위하여 다른 국가와 효율적으로 연대하는 방안을 고려해야 하겠다.

4. 독립재정기구의 성공적 정착을 위한 요건

그간 독립재정기구의 설립과 운영에 대한 각국의 경험은 IFIs가 재정 전망에 대한 오차를 줄여줌으로써 재정수지, 국가부채 등 재정관리수단으로 효과가 있을 뿐만 아니라 정부의 차입비용을 감소시키고 재정 준칙의 준수율을 높여주는 추가적인 효과도 있음을 보여준다.

하지만, 이러한 효과가 EU 국가와 달리 非-EU 국가에서는 잘 드러나지 않는다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여 독립재정기구의 존재 자체만으로는 효과적인 재정관리에 도움이 되지 않는다는 연구 결과도 있다.(OECD, 2018)

이에 IMF는 각국은 정치적 환경, 과도한 부채와 부채가 발생하게 된 특정 원인 등 국가별 특성을 반영하여 각국에 가장 잘 부합하는 구조로 설계하고 운영하여야 한다고 권고한다.(IMF, 2013) 이는 각국이 이미 운영하는 IFI가 있더라도 운영실태를 주기적으로 점검하여 효과성을 높이는 방향으로 개선하는 것을 포함한다.

가. 각 국제기구의 권고사항 비교

OECD는 2014년과 2022년에 「독립재정기구 운영 원칙에 대한 권고」 보고서를, 2017년에 「효과적인 독립재정기구 설계 방법」 보고서를 발표하여 회원국들이 독립재정기구를 도입할 때 유용한 시사점을 제시하였다. 그리고 EU 회원국 IFI의 연합기구인 ‘Network of EU IFIs²³⁾’는 2016년과 2022년에 각국 IFI의 경험과 위 OECD의 권고보고서(2014)를 참조하여, 「독립재정기구가 갖추어야 할 최소기준」을 제시하였다.

위 두 기구가 제시한 독립재정기구의 효율적 운영을 위한 조건을 비교하면 다음과 같다.

23) 2015년 9월 21개 국가 23개 독립재정기구가 참여한 회의를 통해 공식적으로 설립되었으며, EU 재정체계가 건전하게 운영되도록 지원하는 노력을 하고 있음. 이에 EU 재무관료들과 공동으로 회의를 진행하며, 2015년 11월 EU 재정체계 강화를 위한 새로운 제안에 의견을 표명한 바 있음

[표 6] 효과적인 IFIs 운영을 위한 기준

| OECD (2014년/2022년) | Network of EU IFIs (2016년/2022년) |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 국가 소유권(Local ownership): 각국의 실정에 맞는 유형 및 역할과 권한 부여 | - |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 독립성과 비당파성(Independence & non-partisanship): 행정부와 의회로부터의 독립 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 정치적 압력에 대한 보호 장치 (Safeguards to political pressures) |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 권한(Mandate): 운영 자율성, 예산 프로세스와 연계 등에 대한 법적 근거 <ul style="list-style-type: none"> - IFIs의 권한 예시: 장단기 재정전망, 정부 예산안 분석, 재정준칙 준수 모니터링, 제안된 입법 비용 추정, 특정 주제 연구 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 적절한 권한 보장 (Ensuring adequate mandates) <ul style="list-style-type: none"> - ‘준수 또는 설명(Comply or Explain)’ 원칙의 효과적인 구현 - 예산 관련 지출, 수입, 균형예산과 부채 예측에 대한 평가(assessment) 또는 승인 (endorsement) - 재정준칙(EU 준칙 연계) 준수 분석(C/E 적용) - 부채 지속가능성 평가, 재정위험 등 재정 정책 전반에 대한 역할 |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 자원(Resources): 충분한 예산과 인력 지원 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 임무 수행에 충분한 자원 (Sufficient resources to carry out the mandates) |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 정보에 대한 접근 권한(Access to information): 적시에 관련된 모든 정보를 완전하게 이용할 수 있는 법적 근거(MOU 포함) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 정보에 대한 충분하고 시기적절한 접근 (Good & timely access to information) |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 소통(Communications): 미디어, 시민사회 등 이해관계자와 효과적인 소통 채널 구축 | - |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 투명성(Transparency): 업무 수행과 기관 운영에 있어서 완전한 투명성 | - |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 외부평가(External evaluation): 자문패널, 동료평가 등을 통한 신뢰성 확보 | - |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 입법부와의 관계(Relationship with the legislature): 입법부에 대한 지원 | - |

자료: 1. OECD (2022c), “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions”

2. Network of EU IFIs (2022), “Strengthening the role of EU national IFIs: Minimum standards and mandates”

Network of EU IFIs에서 제시한 최소기준은 적자/부채감축 등 ‘재정 관리의 효율성’ 측면을 강조한 기준으로 예산 프로세스 내에서의 구체적인 역할(Comply or Explain 원칙 등)을 제시하지만, OECD 기준은 재

정관리의 효율성 이외에 ‘의회 업무 지원 목적’(입법 비용 추정 등)도 포섭하고 아울러 예산 프로세스 밖에서의 요구 사항도 반영하는 등 다소 포괄적이고 추상적으로 제시하였다.

이는 Network of EU IFIs에서 제시한 최소기준은 재정위원회 모델이 주를 이루는 EU 국가를 대상으로 한 것이며, OECD에서 제시한 기준은 재정위원회 모델과 의회 예산처 모델이 혼재된 非-EU 국가를 대상으로 한 것이라는 특성이 반영된 것이다.

[표 6] IFIs 유형별 주요 임무 구분

| | 재정위원회(FC) | 의회 예산처(PBO) |
|----------------|---------------|---------------|
| 재정준칙 모니터링 | Primary focus | |
| 재정전망 생산/평가 | ✓ | ✓ |
| 장기 재정 지속가능성 분석 | ✓ | ✓ |
| 의회의 예산분석 지원 | | Primary focus |
| 제안된 정책의 비용 분석 | | ✓ |

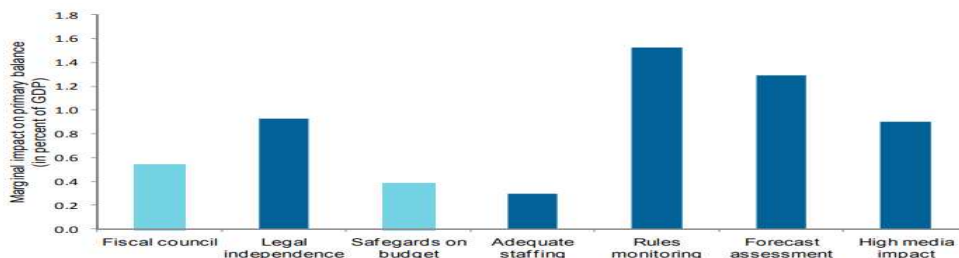
자료: WFD & NDI (2022), “Debt Management for Parliaments”

나. 재정성과와 관련이 있는 IFIs의 특성

독립재정기구(IFIs)가 일정 부분 재정관리 성과를 가져오지만 어떠한 특성이 이러한 효과를 가져오는지를 분석하는 연구가 이루어졌다.

IMF(2013)는 자체적인 실증분석을 통해 IFIs 존재 자체의 영향력은 미미하나, 주요 특징인 재정준칙 모니터링, 재정전망 평가(승인 포함), 미디어와 소통, 독립성 등의 순서로 다른 수준의 영향력을 보여주는 것으로 보고하였다.

[그림 55] 재정성과와 IFIs의 상관관계



자료: IMF (2013), “The Functions and Impact of Fiscal Councils”

Bogdan Capraru 외(2022)는 58개국을 대상으로 한 연구에서 IMF와 유사한 결론을 내리면서, 재정성과에 영향을 미치는 요인으로 정치로부터의 독립성, 재정전망 생산(또는 인증), 공개 토론에서의 강력한 존재감, 재정준칙 모니터링에서의 명확한 역할을 제시하였다.

한편 OECD(2018)는 리더십, 법적/재정적 독립성, 자율적인 운영, 정보에 대한 접근 권한 및 투명성을 함께 독립성의 개념으로 포섭하여 재정성과와의 상관관계를 분석한 결과, 미약하지만 약한 상관관계가 있는 것을 발견하고 독립성을 보호하는 수준이 높을수록 재정성과도 높아질 가능성이 있다는 결론을 내렸다.

마지막으로 Network of EU IFIs(2022b)는 26개 회원국(30개 IFIs)를 대상으로 IFIs의 특성이 재정준칙 준수율을 높이는지 분석한 결과, 미디어를 통한 충분한 공개, 정보에 대한 충분하고 시기적절한 접근, 높은 수준의 독립성, 광범위한 권한, 자율적인 운영 등이 긍정적인 효과를 가져오는 것으로 분석하였다.

즉, ①독립재정기구의 기술적 기여(재정전망 생산/평가, 재정준칙 모니터링)가 많을수록, ②미디어에 더 큰 영향을 미칠수록, ③독립성(정보접근성과 투명성 포함)을 보호하는 수준이 높을수록 재정성과가 높게 나오는 경향이 있다. 여기에서 ‘독립재정기구의 기술적 기여’는 예산 프로세스에서의 명확한 역할로 해석할 수 있다.

다. 정치적 성향, 적자편향의 원인 등 국가별 특성에 따른 고려 요인

IMF와 OECD는 정치적 성향, 적자편향의 원인 등 국가별 특성에 따라 독립재정기구의 역할 및 권한 등 조직구조를 개별적으로 판단하여야 한다고 권고하였다.

이러한 경향은 최근 EU에서 재정 거버넌스 개혁 방향에 명시적으로 표현되고 있으며, 지난 2023년 4월 발표한 Directive 2011/85/EU 개

정안의 취지에 각국의 ‘국가 소유권(national ownership)’을 강화하는 내용을 담고 있다.

이에 IMF는 전문가를 대상으로 한 설문 조사를 통하여, 아래 표와 같이 근시안적 시각, 시간 불일치, 공유재 문제 등 적자편향의 특정 원인을 해결하는 데 필요한 IFIs의 임무를 정리하였다.(IMF, 2013)

[표 7] 적자편향 원인과 IFIs의 임무

| | 적자편향의 원인 | IFIs의 임무 |
|-----------|--|--|
| 정책 입안자 | 근시안적 시각/정치적 당파성/낙관적인 재정전망/재정준칙 우회 시도 | 편향되지 않은 재정전망 생산(최소 재정전망 평가)/재정정책 효과의 장단기 분석/재정준칙 준수 모니터링 |
| | 시간 불일치(time inconsistency) | 재정성과 분석/재정준칙 준수 모니터링 |
| | 공유재 문제(부처 간 또는 정부 간) | 재정 거버넌스의 집중화 분석 |
| | 부정확한 정보/재정위험 과소예측/정부 예산 제약에 대한 오해/데이터 부족 | 재정 지속가능성, 세대 간 형평성, 재정위험 등 분석/장기추세 평가/적절한 재정정책 권고 |
| | 비대칭적인 정보(투명성 부족)/입법부에 대한 지원 부족 | 주기적 의회 보고/재정문제에 대한 입법부 토론 지원 |
| 유권자 | 부정확한 정보/예산 제약에 대한 오해 | 장단기 지속가능성 평가자료 제공, 재정 이슈에 대한 대중 인식 제고 |
| | 미래세대 무시/성급함 | 지속 불가능한 재정정책 경로 분석 /세대 간 예산 제약 조정 비용 분석 |

자료: IMF (2013), “The Functions and Impact of Fiscal Councils”

아울러, 독립재정기구의 소속에 대하여 모든 국가에 적용할 수 있는 공식은 없으나, 적자편향의 원인을 제공하는 주체가 행정부인지 의회인지에 따라 바람직한 소속(the right location)을 결정하여야 한다는 견해가 있다.(Marco Cangiano 외, 2013) 실제 독립적인 위치에서 편향적이지 않게 운영하는 경우 옳고 그른 위치는 없으나 이를 보장할 수 없으므로 처음부터 독립형 기관(a stand-alone)으로 설계하여야 한다. 하지만 실제로는 행정부나 의회 소속으로 두려는 시도가 많아, 의회가 행정부의 낭비적인 성향을 효율적으로 견제하는 경우에는 의회 소속으

로, 의회가 정부의 건전한 정책을 방해함으로써 적자편향의 원인일 때는 행정부 소속으로 두는 것이 바람직하다.(Marco Cangiano 외, 2013)

이상의 내용을 종합하면, 재정성과의 영향을 주는 특성, 해결이 필요한 적자편향의 원인 및 국가별 상황을 고려하여 각국에 가장 잘 부합하는 구조로 IFIs를 설계하고 운영하여야 한다.

여기에서는 미디어의 영향력은 제외한 ①독립재정기구의 기술적 기여와 ②독립성의 수준(정보접근성과 투명성 포함), 그리고 ③IFIs의 거버넌스를 중심으로 사례 분석과 시사점을 찾고자 한다.

5. EU IFIs, 美 CBO 등 주요국의 독립재정기구 운영사례

각국 독립재정기구의 개별적인 운영사례를 살펴보는 것은 의미 있는 시사점을 도출하는 데 유용한 방법이다. 여기에서는 EU 회원국 전체에 공통으로 적용되는 원칙과 이를 해결하려는 노력을 알아보고, 非-EU 국가는 미국 의회 예산처(CBO) 사례를 통해 정치적인 이유로 설립된 기관이 신뢰성을 높이기 위해 시도하는 ‘투명성 연례보고서’ 제도 등 다양한 시도를 살펴보고자 한다.

가. EU IFIs의 운영사례: ‘Comply or Explain’ 원칙, MOU 활용 등

EU 회원국은 「EU 경제 거버넌스(economic governance)」 체제에서 각국의 재정정책에 대한 EU 수준의 감시와 조정 메커니즘을 가지고 있으며, EU 집행위원회와 각국이 운용하는 재정준칙, 독립재정기구(IFIs)의 상호 작용으로 이루어진다.

[그림 56] EMU의 감시 및 조정 메커니즘



자료: EU Parliament (2023), "Enhanced political ownership and transparency of the EU economic governance framework"

이러한 감시와 조정 메커니즘은 일명 ‘Six-pack & Two-pack’으로도 불린다.

① 광범위한 ‘Comply or Explain’ 원칙 적용

EU 집행위원회는 위 메커니즘 전반에 소위 ‘Comply or Explain’ 원칙을 적용하고, 각국의 IFIs가 실행 여부를 점검한다. ‘Comply or Explain’ 원칙²⁴⁾이란 하나의 표준을 적용할지의 판단을 각국 재정 당국이 결정하도록 하는 것으로, 각국 재정 당국의 자율성을 최대한 인정하되 일정한 범위에서 책임성도 동시에 부여하는 원칙이다.

EU 집행위원회는 이러한 원칙을 재정전망의 승인(또는 평가), 재정준칙 준수 여부 평가 등 IFIs의 임무와 관련하여 시행하도록 요구하고 있다. 여기에서 ‘하나의 표준(one size fit all)’은 독립기관의 재정전망 결과, 재정준칙 등을 예시로 들 수 있다.

EU 집행위원회는 2016년 각국이 ‘Two-pack’을 실행하는 과정에서 유의하여야 할 「Code of Conduct of EMU」를 제정하였다.

Regulation (EU) No 473/2013에 따라 각국 독립재정기구는 ①예산 과정을 뒷받침하는 경제 전망을 생산하거나 승인하여야 하며, ②각국이 재정준칙을 준수하는지를 감시하여야 한다.

이에 EU 재정위원회는 「Code of Conduct」 부록Ⅱ에 거시 경제 예측의 생산 또는 승인에 독립재정기구가 참여하는 방식과 관련된 구체적인 고려사항을 제시하였다. 구체적으로, 각국은 예산과정에서 지켜야 할 관련 기관 간 협력 원칙과 절차(Comply or Explain) 등 구체적인 이정표(milestones) 제시와 외부 공개를 통해 책임성과 투명성을 높이도록

24) 원래 ‘Comply or Explain’ 원칙은 하나의 표준을 적용할지를 기업이 결정하지만, 표준을 수용하지 않는 경우 투자자에게 설명을 공개적으로 하는 의무를 부과하는 원칙으로 1992년 이후 기업 부문에 최초로 적용되어 사용되고 있음

하는 포괄적인 ‘실행강령(Code of Practice)’을 준비하여야 한다.

- 경제 예측 생산을 IFIs에 맡기는 경우 재무부와 IFIs 간 합의에 따라 재무부가 연초에 일정을 공개적으로 발표
- IFIs가 경제 예측을 승인하도록 위임받은 경우, 예측자료를 생산하는 기관이 IFIs에 제출할 기한을 지정하고 IFIs는 승인 여부 결정을 내릴 후속기한을 정함
 - IFIs가 초기 비승인을 한 후 추가 제출된 수정된 자료를 재차 비승인 결정을 내리면, 재무부는 이러한 내용을 추가 설명(Explain)과 함께 외부에 공개

한편, EU 집행위원회는 「Code of Conduct of EMU」 제1절(Section 1)에서 각국은 자율적으로 결정한 재정준칙 준수 여부에 대한 감시업무를 IFIs에 부여하도록 규정하고, 같은 해인 2016년에 Network of EU IFIs가 발표한 「독립재정기구의 최소기준」에 ‘Comply or Explain’ 원칙을 재정준칙 준수 여부 분석에 준용하도록 하고 있다.

특히, EU 집행위원회는 2023년 4월에 발표한 Directive 2011/85/EU 개정안에 이러한 ‘Comply or Explain’ 원칙을 명문화하여 IFIs가 보유한 재정전망 예측 승인, 재정준칙 준수 여부 감시 등 모든 권한에 적용하도록 하였다.

“회원국은 예산 당국이 IFIs가 발표한 평가 또는 의견을 준수(Comply)하도록 보장해야 한다. 예산 당국이 이를 준수하지 않는 경우, 1개월 이내에 준수하지 않기로 한 결정을 공개적으로 정당화(Justify)해야 한다.”

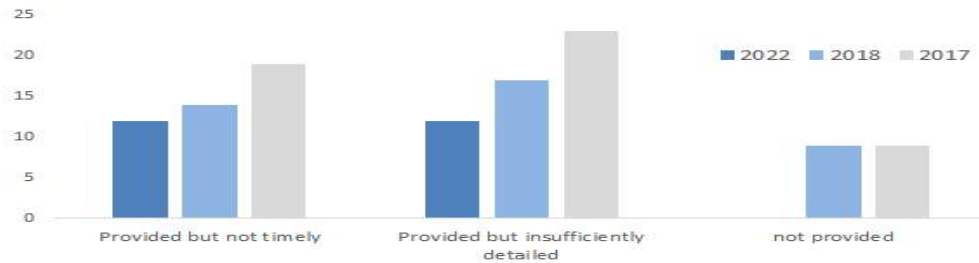
이러한 ‘Comply or Explain’ 원칙은 예산과정에서 ‘독립재정기구의 기술적 기여’가 구체화한 방식으로, Network of EU IFIs가 임무 수행에 필요한 ‘핵심 도구(a key tool)’라고 표현할 정도로 중요하게 인식하고 있고, 최근 EU는 그 효과성을 인식하고 ‘독립재정기구의 기술적 기여’ 범위를 확대하고 있다는 점은 주의 깊게 살펴보아야 하겠다.

② 시의성 있는 정보 접근을 위한 MOU 적극 활용

독립재정기구가 임무를 수행하는 데 있어서 필요한 정보에 적절한 시간에 충분한 정보를 확보하는 것은 무엇보다 중요하다.

IFIs가 정부가 보유한 정보에 접근할 수 있도록 법적인 근거를 마련하는 것이 중요하지만 대부분 최소한의 언급이 있으며 안전장치의 역할을 한다. 하지만 실제 업무를 하는 데 있어서 제공 시기, 빈도, 상세 수준, 분쟁이 발생하는 경우 해결 조치 등 상세한 내용이 필요하나 이는 법률에 담기에는 한계가 있다. 아래 그림에서 보듯이 정보를 받는 것도 중요하지만, 필요한 시기에 충분하게 받는 것, 즉 정보의 질 (quality of information)이 더 중요하다.

[그림 57] 정보에 대한 접근 실태



자료: 1. OECD (2020b), “Briefing Note: Access to information for Independent Fiscal Institutions (IFIs)”
 2. Network of EU IFIs (2022b), “Do institutional aspects shape the effectiveness of independent fiscal institutions?”

이러한 점에서 EU 집행위원회는 2023년 4월에 발표한 Directive 2011/85/EU 개정안에서 기존의 ‘적정한(appropriate)’ 정보 접근에서 ‘충분하고 시의적절한(adequate and timely)’ 정보 접근으로 표현을 보완하였다.

이에 각국 IFIs는 더 구체적이고, 당사자 사이의 합의를 통해 유연하게 운영될 수 있으며 수시로 변경이 가능한 장점이 있는 양해각서(MOU) 방식을 보완수단으로 이용하고 있으며, 그리스 재정위원회는 「Government Gazette of the Hellenic Republic」 Article 3에서 MOU 방식을 명문화하였다. Network of EU IFIs(2022)는 「독립재정기구의 최소기준」에 MOU 방식을 좋은 관행(a good practice)으로 소개하고, OECD(2022)도 MOU를 재확인 수단(reaffirm)으로 활용할 것을 권고하고 있다.

EU 회원국은 2021년 기준으로 정보 접근 권한에 대하여 법적 근거만을 두는 방식(32.5%)보다 법적 근거와 MOU를 함께 활용하는 방식(47.5%)을 선호하고 있다. 이는 非-EU 회원국이 대부분 법적 근거만을 두는 방식(70.0%)을 활용하는 것과 차이가 난다. 위 [그림 57]에서 보듯이 EU 회원국은 이러한 혼용 방식을 적극적으로 채택하여 비록 속도는 느리지만, 이 문제를 해소해 나가고 있다.

- 아일랜드 재정위원회는 2023년 3월 법무부와 양해각서를 체결하여 시의적절한 정보공유를 위한 세부적인 사항 합의
- 양해각서의 세부 내용은 MOU 체결 목적, 책임부서, 공유주기(1월, 6월, 10월), 정보공유방법(재무부에 제공하는 모든 정보를 시스템을 통해 제공), 수시 정보 공유방법, 보안 요구 등 정보공유에 필요한 세부적인 내용과 절차

자료: Ireland Fiscal Council (2023), "Memorandum of Understanding between Northern Ireland Fiscal Council and Department of Justice in relation to 'Information Exchange'"

③ 자체 전망자료에 대한 주기적인 평가를 통한 투명성 제고 노력

독립재정기구(IFIs)의 주요 역할 중 하나는 공공재정의 투명성을 높이기 위한 것이다. 이러한 역할과 관련된 재정전망을 예측하거나 예산당국의 예측을 승인(또는 평가)하고 각국의 현재 재정 상황에 대하여 평가하는 업무의 성패는 국민이나 예산 당국으로부터 IFIs가 얼마나 신뢰를 받고 있느냐에 달려 있다. 이러한 신뢰성은 투명성과 관련된다.

IFIs의 투명성을 높이기 위한 노력은 크게 자체적인 노력과 외부평가 노력으로 나눌 수 있으며, 외부평가 노력은 다음 장인 '최고감사기구의 역할'과 연계하여 논의하기로 하고 여기에서는 자체적인 노력에 국한하여 설명하고자 한다.

OECD나 Network of EU IFIs는 투명성을 높여야 한다는 선언적인 권고 이외에 구체적인 방법은 제시하지 않고 있다. 이에 EU 회원국의 IFIs가 투명성을 높이기 위하여 자체적으로 실시하는 수단 중 공통적인 것은 재정전망 자료의 정확성에 대하여 주기적으로 자체평가를 한다는 점이다.

아래 표에서 보듯이 각국 IFIs가 예산 당국의 재정 전망자료를 승인 (또는 평가)하기 위하여 자체적으로 전망을 하는 사례가 2021년 기준으로 51.7%에 이르고, EU 회원국은 다소 높은 52.5%에 이른다.

[표 8] 자체 전망을 실시하는 IFIs 현황

| 합계 | EU 회원국 | 非-EU 회원국 |
|-------|--------|----------|
| 51.7% | 52.5% | 50.0% |

자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

이러한 자체 전망자료는 예산 당국의 전망자료가 신뢰성이 있는지 확인하는 과정에서 대조군 또는 벤치 마크로 사용되고 있으므로, 자체 전망자료의 신뢰성이 ‘재정전망의 승인(또는 평가)’라고 하는 IFIs의 주된 업무의 신뢰성을 좌우한다.

이에 포르투갈 재정위원회(Public Finance Council), 영국 예산책임청(Office of Budget Responsibility), 오스트리아 재정위원회(Fiscal Advisory Council)의 사례처럼 각국 IFIs는 자체 전망자료에 대한 신뢰성 평가를 주기적으로 실시하고 있으며, 그 결과를 외부에 공개하고 있다.

- **포르투갈 재정위원회(PFC)**는 예산편성 문서의 기초가 되는 거시경제 예측자료 승인(endorsement)을 위해 자체 전망을 하고, PFC의 전망이 법에서 요구하는 ‘가장 가능성이 높거나 신중한’ 조건에 맞는지 판단하기 위해 신뢰성 평가
- 분석결과(2022년), 명목 GDP성장률, 실업률, 임금변동률 등 PFC의 예측자료 (2015~2019)에 대한 오류(평균오차, 평균절대오차 및 평균제곱근 오차)가 편향 되지 않고, 연속적으로 상관되지 않는 등 ‘최적 예측’의 속성을 가지고 있고,
 - EU 집행위원회, IMF, OECD, 포르투갈 중앙은행(BdP) 등 예측자료와 비교에서도 신중하다는 결론

[그림 58] CFP 전망과 다른 기관 비교

자료: Portuguese Public Finance Council (2022), “Most Probable or More Prudent? Analyzing CFP’s Macroeconomic Projections, 2015–2019”

- 영국 예산책임청(OBR)은 「예산책임 및 국정감사법」 제4조에 따라 자체적으로 생산하는 실질 GDP, 순차입 등 예측자료의 정확성을 2년마다 평가하고 있음
- 분석결과(2023년), 정확성 측면에서 ‘중간값’ 기준으로는 재무부 예측보다 더 정확하지만 ‘평균’ 기준으로는 재무부 예측이 더 정확하며,
 - 2010년 설립 이래 처음으로 예측오류에서 낙관적 편향(실질 GDP 과대편향, 차입금 과소편향)이 발생하였고 재무부 예측보다는 그 정도가 낮음
 - 이는 팬데믹 이후 경제회복 속도의 예측 어려움 등에 기인한 것으로 합리적으로 예상할 수 있는 결과가 아님

자료: Office for Budget Responsibility (2023), “Forecast evaluation report”

- 오스트리아 재정위원회(FISK)는 오스트리아 경제연구소(WIPO)의 거시경제 전망 자료를 기반으로 정부 수입/지출, 재정적자, 부채 등 재정지표와 재정준칙 준수율 등을 예측하며, 주기적으로 예측자료의 오류(평균오차, 절대평균오차)를 평가
- 분석결과(2018년), 재정지표에 대한 예측은 과대평가하는 경향이 나타나며, 재무부의 예측자료와 비교하여 큰 차이를 보이지 못하고 있음
 - 수익과 지출 예측오류와 관련된 주요 원인을 확인하고 방법론을 개선

자료: FISKALRAT (2018), “Fiscal forecasting performance of the Austrian Fiscal Advisory Council”

이러한 자체평가 노력은 독립재정기구의 세계적인 확산에 따라 재정 전망에 대한 책임이 ‘재무부에서 독립재정기구로 이전’되는 추세와 맞물려 IFIs의 책임성을 확보하는 데 필요한 사항이며, 영국 사례처럼 관련 법률에 명시적으로 규정하는 것도 고려해볼 만하다.

[표 9] 재무부의 거시경제 전망 책임 면제 비율

| 2012년 | 2018년 |
|-------|-------|
| 39.4% | 47.1% |

자료: OECD Dataset (2012년, 2018년)

④ 리더십에 대한 정치적 압력으로부터 보호장치

독립재정기구(IFIs)의 독립성에 대한 핵심은 리더십(Leadership)의 독립성을 확보하는 것이다.

이와 관련하여, OECD와 Network of EU IFIs에서 권고한 내용을 비교하면, 법상 임기 규정, 임용자격, 임용조건 등에 있어 거의 유사하며 EU 회원국의 경우 기관장의 임기를 ‘최소 4년 이상’으로 구체적으로 정하고 있다.

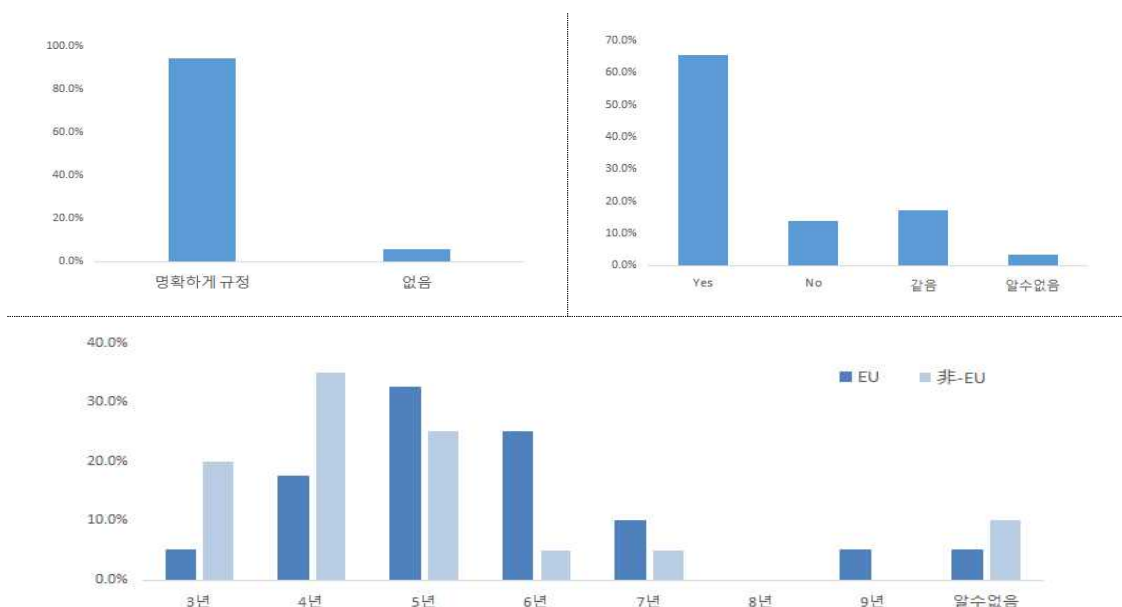
[표 10] 리더십에 대한 국제기구의 권고

| 구분 | OECD | Network of EU IFIs |
|----------|-----------------|--------------------|
| 법상 임기 규정 | 명확한 근거 | 명확한 근거 |
| 임용자격 | 기술 역량을 요건 | 기술 역량을 요건 |
| 임용조건 | 명확한 임기/선거주기와 독립 | 최소 4년 이상/선거주기와 무관 |

자료: 1. OECD (2020b), “Briefing Note: Access to information for Independent Fiscal Institutions (IFIs)”
 2. Network of EU IFIs (2022b), “Do institutional aspects shape the effectiveness of independent fiscal institutions?”

기관장의 임기와 관련, 대부분 국가(94.3%, No data 제외 시 100%)에서 관련 법에 명확하게 규정하고 있으며, 임기는 ‘Network of EU IFIs’의 권고 영향으로 EU 회원국(5.4년)이 非-EU 회원국(4.3년)보다 평균 1년 이상 길었다. 그리고 EU 회원국의 경우 절반을 넘는 66%의 IFIs에서 기관장의 임기가 국회의원의 임기보다 길었다.

[그림 59] 각국 IFIs의 기관장 임기



자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

⑤ 의회 예산처(PBO) 모델에 덜 친절한 「EU 경제 거버넌스」 원칙

EU 재정위원회가 정의하는 독립재정기구(IFIs)의 개념은 ‘구조적으로 독립되어 있거나 기능적으로 예산 당국으로부터 자율성을 부여받은 기관’은 모두 허용하고 있고 그 형식을 제한하지 않고 있어, 이러한 요건만 충족한다면 의회 소속의 의회 예산처 모델도 IFIs의 임무를 수행할 수 있다.

그러나, EU 회원국이 「EU 경제 거버넌스」에 따라 각국에 적용하여야 할 ‘Comply or Explain’ 원칙이 실제 운용되는 과정에서 행정부와 의회 사이의 권력분립 원칙으로 인하여 의회 예산처(PBO) 모델을 수용하기에는 한계로 작용하고 있다.

실제로 아래 표와 같이 EU 회원국 가운데 오스트리아 등 5개 국가에서 의회 예산처 모델을 운용하고 있으나 이탈리아 PBO를 제외한 나머지 4개 국가는 대안을 사용하고 있다. 구체적으로, 오스트리아는 재정위원회(WIFO)의 예측자료를 예산에 그대로 활용하고 있어 원칙을 적용할 필요가 없으며, 그리스 등 3개 국가는 다른 재정위원회에서 그 권한을 행사하고 있다.

[표 11] 의회 예산처 모델을 채택한 국가의 ‘Comply or Explain’ 원칙 적용 현황

| 구분 | 권한 보유 여부 | 해결 대안 |
|--------------------------|----------|---|
| 오스트리아 PBO ²⁵⁾ | × | 재정위원회(WIFO)에서 생산한 예측자료를 예산에 그대로 활용 |
| 그리스 PBO | × | 재정위원회(HFC)에서 ‘Comply or Explain’ 권한 사용 |
| 아일랜드 PBO | × | 재정위원회(IFAC)에서 ‘Comply or Explain’ 권한 사용 |
| 포르투갈 PBO | × | 재정위원회(CFP)에서 ‘Comply or Explain’ 권한 사용 |
| 이탈리아 PBO | △ | 제한적 운용 (1/3 이상의 예산위원회 위원 요청) |

자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

하지만, 이탈리아 PBO의 경우에도 자체 예측자료와 행정부의 예측자료 사이에 상당한 차이가 있어도 ‘Comply or Explain’ 원칙이 자동으

25) 오스트리아는 「Parliamentary Service Act 1999」 Part 7 Division 2 Article 64E에서 재정전망과 예산추정 권한을 PBO의 임무에서 제외하였음

로 작동하지 않고, 상·하원 예산위원회 위원 중 최소 1/3 이상의 요청이 있는 경우로 국한하는 방식을 채택하였다.(von Trapp, L. 외, 2016)

- 이탈리아는 공공재정 정보의 질을 높이기 위한 장기간의 논쟁을 거쳐 의회를 개혁하는 방안으로 의회 예산처를 설립하기로 하였으나, 독립기관 방식은 반대
- 2012년 이탈리아 헌법을 개정하여 의회 예산처 모델을 도입하였으나, OECD의 다른 국가와 달리 재정위원회 모델에 가까운 단체 리더십 구조를 도입
- 아울러 ‘준수 또는 설명’ 원칙을 채택하였으나, 의회에 부여된 정부 감독 기능과 중복되는 것을 피하고자 작동 요건을 제한하여 운용하고 있음

자료: von Trapp, L. 외 (2016), “Principles For Independent Fiscal Institutions And Case Studies”

아울러, EU 집행위원회에서 2023년 4월에 발표한 Directive 2011/85/EU 개정안에서 IFIs가 수행하게 될 임무에 재정전망의 승인 이외에 재정준칙 준수 여부 평가, 부채의 지속가능성 평가, 재정-구조 경로 평가 및 국가 중기재정체계 평가 등으로 확대하면서, 해당 임무 모두에 ‘Comply or Explain’ 원칙을 적용하도록 하고 있어, 의회 예산처 모델을 채택한 국가의 경우 의회와 행정부 사이의 갈등이 확대될 가능성이 있다.

한편, 아래 표와 같이 EU 회원국 가운데 핀란드 감사원 등 4개 국가에서 최고감사기구(SAIs)가 독립재정기구의 역할을 수행하고 있으며, 핀란드 감사원 등 3개 국가는 ‘Comply or Explain’ 권한을 행사하지만, 폴란드 감사원은 해당 권한이 없다. 하지만, 이러한 이유로 일부 연구자는 폴란드 감사원을 IFIs로 인정하지 않는 등 견해가 있다.(Roel Beetsma, 2023)

[표 12] 최고감사기구가 IFIs 역할을 하는 국가의 ‘Comply or Explain’ 원칙 적용

| 구분 | 권한 보유 여부 | 해결 대안 |
|-----------|----------|-------|
| 핀란드 감사원 | ○ | - |
| 프랑스 감사원 | ○ | - |
| 리투아니아 감사원 | ○ | - |
| 폴란드 감사원 | × | 없 음 |

자료: IMF, OECD & EU 통합 IFIs Dataset (2021년 기준)

이상을 정리하면, EU 회원국들은 다양한 형태의 IFIs를 도입·운용하고 있으나, 의회 예산처 모델은 ‘독립재정기구의 기술적 기여’를 확대하는 과정에서 행정부와 의회 사이의 갈등 요인으로 작용할 수 있다.

나. 美 CBO의 운영사례: 투명성 연례보고서(「*Transparency at CBO*」)

EU 회원국이 네덜란드의 경제정책국(CPB)을 모범사례로 재정위원회 모델을 주로 도입한 경향과 달리, 非-EU 국가는 미국의 예산정책처(CBO)를 모범사례로 의회 예산처(PBO) 모델을 적용²⁶⁾하고 있다.

① 정책 우선순위 결정 권한(예산편성권)이 있는 의회를 지원

미국 예산정책처(CBO)는 「Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974」에 근거하고 있으며, 당시 행정부가 일부 예산의 집행을 거부하는 등 의회와 갈등하자 예산개혁을 통해 예산에 대한 의회의 권한을 확대하는 과정에서 의회 지원을 목적으로 설립되었다.

예산편성과정에서 행정부가 제출한 예산안(President’s Budget)은 참고자료에 불과하며, 의회가 예산편성권을 가지고 행정부와 독립적으로 예산 우선순위를 결정하고 있다.

[표 13] 의회 예산처(PBO) 모델을 채택한 국가의 국회 권한 비교

| 지역 | 구분 국가 | 정치제도 | 예산과정에서의 국회 권한 | | |
|------|----------|-----------|-----------------|-------|----------------|
| | | | 예산검토 기간 | 예산편성권 | 예산안 수정범위 |
| 非-EU | 미국 | 대통령제 | 8개월(2월 1주~9월) | ○ | 예산증액 및 삭감 가능 |
| | 캐나다 | 의원내각제 | 4개월(3월~6월) | × | 감액 수정(증액수정 불가) |
| | 호주 | 의원내각제 | 2개월(5월 2주~6월) | × | 감액 수정(증액수정 불가) |
| EU | 그리스 | 의원내각제 | 2개월(11.21.~12월) | × | 감액 수정(증액수정 불가) |
| | 이탈리아 | 의원내각제 | 3개월(10.15.~12월) | × | 예산증액 및 삭감 가능 |
| | 포르투갈 | 대통령제(분권형) | 2개월(10.15.~11월) | × | 감액 수정(증액수정 불가) |

자료: 1. 국회예산정책처 (2020), “2020 주요국의 재정제도”

2. 국회예산정책처 (2012), “주요국의 예산제도” & “주요국의 예산제도Ⅱ”

26) EU 국가의 PBO 채택비율은 10%에 불과하나, 非-EU 국가는 55%로 5배 이상임

이러한 특징으로 인해 미국 의회는 다른 나라와 비교하여 예산검토 기간이 장기간(8개월)이며 예산에 대한 감액은 물론 증액도 하는 등 광범위한 권한을 보유하고 있다.

이러한 연유로 예산정책처(CBO)는 예산과정에서 예산편성권 등 광범위한 권한을 보유하고 있는 의회에 필요한 객관적이고 공정한 정보를 제공하는 역할을 하고 있다. 구체적으로 CBO는 「Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974」 Section 300에 따라 매년 2월 15일까지 예산 및 재정전망 자료를 제출하며, 3월 중에 행정부예산서에 대한 검토보고서를 의회에 제출한다.

[그림 60] 미국의 예산 편성 절차

| On or before: | Action to be completed: |
|--|---|
| First Monday in February February 15 | President submits budget. Congressional Budget Office submits report (on the economic and budget outlook) to Budget Committees. |
| Not later than 6 weeks after President submits budget April 1 | Committees submit views and estimates to Budget Committees. Senate Budget Committee reports concurrent resolution on the budget (budget resolution). |
| April 15 | Congress completes action on concurrent resolution on the budget. |
| May 15 | Annual appropriation bills may be considered in the House. |
| June 10 | House Appropriations Committee reports last annual appropriation bill. |
| June 15 | Congress completes action on reconciliation legislation. |
| June 30 | House completes action on annual appropriation bills. |
| October 1 | Fiscal year begins. |

자료: 「the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974」 Section 300

아울러, 미국 의회는 위 CBO를 설치하는 일반법과는 별도로 재정적자를 감축하기 위한 다양한 노력을 하고 있으며, 대표적으로 일명 ‘적자감축법(Deficit Control Act)’을 제정하여 행정부 예산 총량에 직접적인 통제를 두었고 이 법안에 CBO의 역할을 명시적으로 부여하였다.

일례로 미국 의회는 1985년에 「균형예산 및 긴급적자통제법」(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)을 제정하여 예산에 대한 통제 기조를 ‘예산에 대한 의회의 권한 강화’에서 책임을 의회에 묻는 ‘적자감소’로 변경하였으며, 위 법 Section 254에서 CBO에 적자감소 달성에 필요한 재량지출 한도 축소 등 정부지출 감축 목표를 예측한 보고서(격리보고서)를 제출하도록 하였다.(GAO, 1990)

이상을 정리하면, 미국 의회가 예산편성권, 높은 수준의 예산수정 권한 등을 보유하고, 1980년대부터 정부의 적자감소를 위해 일명 ‘적자 감축법’을 제정하는 등 예산과정에서 행정부에 우월적인 권한이 있고, 이를 지원하는 예산정책처(CBO)의 권한 역시 예산과정에서 상당히 직접적인 영향력을 행사하고 있다고 하겠다. 그리고 이러한 점은 다른 나라의 의회 예산처(PBO)와는 본질에서 다르다고 하겠다.

② 신뢰성 제고를 위한 투명성 연례보고서 발간(Transparency at CBO)

투명성(Transparency)은 미국 예산정책처의 최우선 과제이다.

이러한 이유는 그간의 역사적 배경에서 찾아볼 수 있다. 예산정책처에서 제공하는 예측 및 분석 보고서가 미국 의회에서 정책 우선순위를 결정하는 데 중요한 역할을 맡게 되자, CBO의 정치적 중립성과 신뢰성에 대하여 의문이 지속해서 제기되었다.

이러한 의문은 CBO 설립 초반부터 제기되었다. CBO의 초대 수장이었던 앨리스 리블린(Alice M. Rivlin)은 민주당에서 임명하였고, 다음 수장은 공화당에서 임명하는 루돌프 패너(Rudolph G. Penner)로 교체되었으나 대다수 직원과 조직의 구조가 그대로 유지됨으로써 당파성에 대한 우려를 완화하였던 사례는 물론 아래 표와 같이 CBO의 신뢰성을 시험하는 사례가 지속되었다.(George Kpoits, 2013)

[표 14] CBO의 신뢰성을 시험하게 된 사례

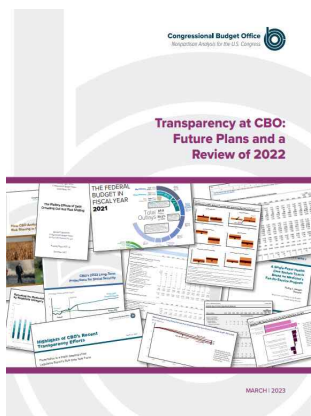
| 시기 | 주요 내용 |
|-----------|---|
| 1970년대 중반 | 민주당이 임명한 앨리스 리블린이 공화당 출신 행정부는 물론 차기 민주당 출신 행정부에서도 같은 비평적 입장을 유지 |
| 1980년대 초반 | 공화당이 대통령과 상원을 장악했을 때 행정부가 가정하는 낙관적 성장 전망에 대하여 의문을 제기하는 대안 추정치를 제공 |
| 1990년대 초반 | 민주당이 대통령과 하원을 장악했을 때 건강보험 적용 범위를 확대하려는 대통령의 시도는 민주당 출신이 수장인 CBO의 비판에 직면 |

자료: George Kpoits (2013), "Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions"

가장 최근에는 2017년 CBO가 「환자 보호 및 저렴한 의료법」(the Patient Protection and Affordable Care Act)과 관련하여 발표한 예산 추정치에서 심각한 결함이 발견되자 미국 하원은 CBO에 대한 예산 지원을 박탈하기 위한 2번의 표결을 시도하였으나 실패하였고, 2021년에는 최저임금 인상안이 고용에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 CBO의 분석에 불만이 있는 민주당 의원들은 현 CBO 수장인 Phillip Swagel을 해고하려는 움직임을 보인 바 있다.(Demian Brady, 2021)

이상과 같이 CBO의 신뢰성과 정치적 중립성에 대한 지속적인 문제 제기가 있게 되자, CBO는 투명성을 강화하기 위한 노력을 진행하였고 이의 목적으로 「투명성 연례보고서(Transparency at CBO)」를 발간하고 있다.

CBO가 2023년 3월에 발표한 「Transparency at CBO: Future Plans and a Review of 2022」를 살펴보면, 추정치의 정확성 분석, 분석방법 설명, 데이터 공개, 질의에 대한 증언과 답변 공개 등 총 10가지 유형의 활동을 담고 있다.(CBO, 2023)



[CBO의 투명성 제고 계획 및 지난해 투명성 제고 노력]

1. 질의에 대한 증언과 답변 공개
2. 분석방법 설명
3. 데이터의 공개
4. 추정치의 정확성 분석
5. 현재 추정치와 이전 추정치 비교
6. 다른 기관의 추정치와 비교
7. 정책 대안의 효과 분석
8. CBO 추정치의 불확실성 설명
9. 데이터 시각화 자료 생성
10. 아웃리치 실시(의회와의 커뮤니케이션, 외부검토 등)

자료: CBO (2023), “Transparency at CBO: Future Plans and a Review of 2022”

위 보고서는 많은 부분을 CBO가 수행하는 추정의 신뢰성을 확보하기 위한 다양한 노력으로 채우고 있다.

CBO가 실시하는 추정값의 신뢰성을 높이기 위한 노력을 보여주는 4~6번 내용을 살펴보면 아래 표와 같다.

[표 15] 추정값의 신뢰도를 높이기 위한 CBO의 노력

| 구분 | 주요 내용 |
|----------------------|--|
| 4. 추정치의 정확성 분석 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ The Accuracy of CBO’s Budget Projections for FY 2021 - 매년 발표, 기준선 예측(3월)에 이후 제정된 입법의 예상 효과 포함 |
| 5. 현재 추정치와 이전 추정치 비교 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ The Budget & Economic Outlook: 2022 to 2032 (Appendix A) ▪ The 2022 Long-Term Budget Outlook (Appendix C) ▪ Report on the Troubled Asset Relief Program—May 2022 <p>⇒ 금년도 예측과 전년도 예측의 차이 설명</p> |
| 6. 다른 기관의 추정치와 비교 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ The Budget & Economic Outlook: 2022 to 2032 (pages 52 to 56) ▪ CBO’s Current View of the Economy in 2023 and 2024 and the Budgetary Implications ▪ An Analysis of the Navy’s Fiscal Year 2023 Shipbuilding Plan (Appendix B) <p>⇒ 예산 전망을 행정부, 민간부문 및 기타 연방기관의 전망과 비교</p> |

자료: CBO (2023), “Transparency at CBO: Future Plans and a Review of 2022”

먼저, CBO는 매년 각 회계연도가 종료된 후 연방 세입, 지출 및 재정적자에 대한 CBO의 자체 예측자료와 실제 예산자료를 비교하여 예측의 품질을 평가하고 오류가 발생하는 요인을 식별하는 등 예측의 정확성을 분석한다. 이 과정에서 CBO는 예측 시점에 발표한 자료(기준선 예측)를 기준으로 이후 제정된 법안의 예상 효과(비용추정)를 포함한 조정된 자료를 실제 예산자료와 비교하게 된다.(CBO, 2022)

- CBO는 2020년 3월 전망을 기준으로 이후 2021회계연도 말까지 제정된 법안의 예산효과를 포함한 조정된 자료와 실제 예산자료를 비교
- 기준선 예측은 물론 CBO가 의회에 제공한 법안비용추정 자료의 정확성 판단
- 수익은 지난 20년간 절대평균오차(5%)의 3배인 15%의 오차로 낮게 예측
- 지출은 지난 20년간 절대평균오차(2%)의 2배인 4%의 오차로 높게 예측
- 재정적자에서 발생하는 오차는 GDP의 3.9%에 해당하며, 이는 지난 20년간 절대평균오차(1.0%)의 3.9배 높게 예측

[표 16] FY 2021 예측 오차

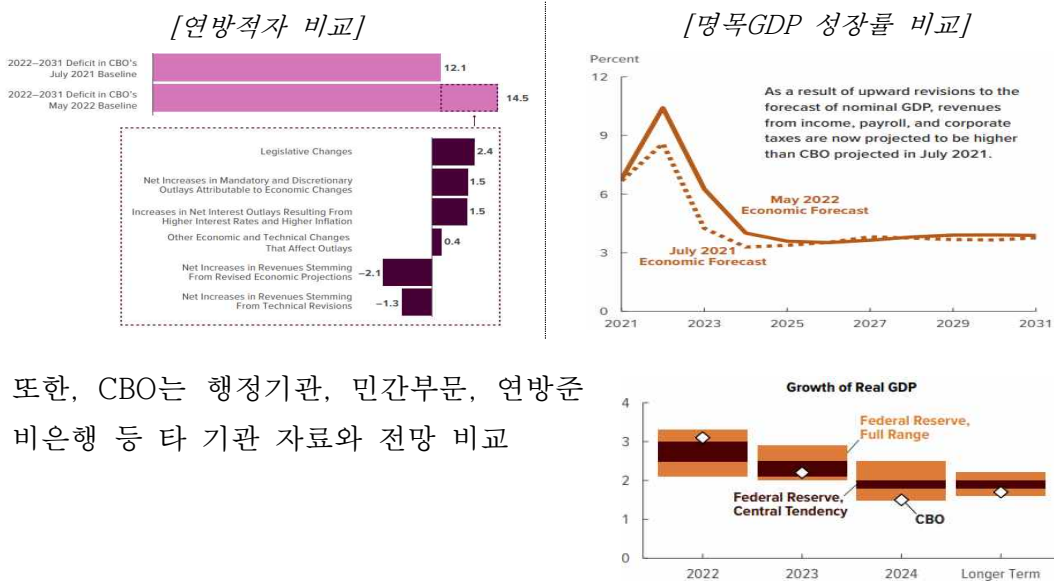
| 구분 | 절대평균오차 | |
|---------------|---------|--------------|
| | FY 2021 | FY 1983~2020 |
| 수익에 대한 예측오류 | 15% | 5% |
| 지출에 대한 예측오류 | 4% | 2% |
| 재정적자에 대한 예측오류 | 3.9% | 1.0% |

자료: CBO (2022), “The Accuracy of CBO’s Budget Projections for Fiscal Year 2021”

또한, CBO는 매년 현행법이 바뀌지 않는다는 가정하에 향후 10년간 연방 예산과 경제가 어떻게 바뀔지 예측자료를 제시하면서, 전망의 신뢰성을 높이기 위하여 자체 전망자료를 행정부, 민간부문 및 기타 연방기관의 전망과 비교하는 것은 물론 전년도 예측과의 차이도 함께 분석하여 그 결과를 공개하고 있다.(CBO, 2022b)

- CBO는 세금 및 지출에 관한 현행법이 바뀌지 않는다는 전제하에서 주기적으로 올해와 향후 10년 동안의 연방 재정 및 거시경제에 대한 예측 보고서 발행
 - 연방 재정은 수익, 지출 및 연방적자 항목을, 거시경제는 인플레이션, 소비자 물가, 금리, 실질GDP 및 실업률 등 항목을 재정전망 대상으로 함
- CBO는 전년도 예측자료와 비교하여 차이가 발생하는 원인을 함께 제시

[그림 61] 전년도 예측 자료와 비교



- 또한, CBO는 행정기관, 민간부문, 연방준비은행 등 타 기관 자료와 전망 비교

자료: CBO (2022b), “The Budget and Economic Outlook: 2022 to 2032”

CBO가 예측업무의 정확성을 분석하여 오류의 원인을 찾고 개선하는 노력은 기관의 신뢰도를 높이고 결국은 투명성을 높이는 데 기여하고 있으며, 이러한 노력은 CBO가 지출 및 수입 추정치의 오차를 성공적으로 줄였고 이를 통해 오랜 실적과 세계적인 명성을 갖게 되었다고 평가하는 견해가 있다.(George Kpoits, 2013)

6. 정책적 시사점

이제까지 정부의 적자편향 현상을 완화해 주는 수단으로 최근 확산하고 있는 독립재정기구(IFIs)에 대하여 살펴보았다.

독립재정기구는 직접적인 재정정책을 집행하는 기관은 아니지만, 거시경제 및 재정전망, 재정준칙 준수, 정책비용 측정 등 재정정책을 수립하고 집행하는 과정에서 매우 중요한 수단에 직·간접적인 영향을 줌으로써 재정적자와 부채 감소는 물론 정부 차입비용 감소 등 긍정적인 효과가 있다는 것을 살펴보았다. 이는 이러한 영향력 채널을 일종의 ‘신호 향상’ 또는 ‘평판 및 선거 비용 증가’ 등으로 설명하기도 한다.

그리고, 독립재정기구를 크게 EU 회원국과 非-EU 회원국으로 구분하여 긍정적인 효과를 가져오는 주요한 특징들을 살펴보았다.

우리도 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」에 따라 2003년 “국가의 예산결산·기금 및 재정 운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원”하기 위한 예산정책처(NABO)를 설립하였으며, 기본적으로 미국의 예산정책처(CBO)를 모델로 하여 ‘행정부에 대한 의회의 통제 강화’라는 정치적인 이유로 시작하였다.(국회예산정책처, 2012c)

한편, 최근 코로나 팬데믹 기간을 지나면서 2021년부터 3년 연속 세수 예측 오차가 국가적 쟁점이 되고 있다. 구체적으로, 국제 수입 예측

오차가 3년 연속 60조 원 규모에 이르고 오차율(절대)은 두 자리 숫자인 14~18% 수준으로, 이러한 오차는 행정부(기획재정부)와 의회(예산정책처)에서 공통으로 나타나는 특징이다.

[표 17] 국세 수입 예측자료 및 실제 자료 비교

| 구분 | | 2021년 | 2022년 | 2023년 |
|---------------|---------|----------------|----------------|------------------|
| 행정부 예측(A) | | 282조 8천억 원 | 338조 6천억 원 | 400조 5천억 원 |
| 국회예산정책처 예측(B) | | 284조 7천억 원 | 340조 9천억 원 | 399조 4천억 원 |
| 실제 징수액(C) | | 344조 1천억 원 | 395조 9천억 원 | (추정) 341조 4천억 원 |
| 오차율 | (C-A)/C | 17.8%(61.3조 원) | 14.5%(57.3조 원) | -17.3%(△59.1조 원) |
| | (C-B)/C | 17.3%(59.4조 원) | 13.9%(55조 원) | -17.0%(△58조 원) |

자료: 1. 기획재정부 (2020~2022), “5개년 국가재정운용계획”
 2. 기획재정부 (2023), “2023년 세수 재추계 결과 및 재정 대응방향”
 3. 예산정책처 (2020~2022), “NABO 중기재정전망”

이러한 큰 규모의 예측 오차 현상은 기획재정부에 정부 세수 추계모형을 공개하거나 품질관리를 해야 한다는 주장이 제기되는 계기가 되었다.(나홍선, 2023) 그리고 재정전망을 관리·감독하기 위한 독립재정기구를 설치하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.(정성호, 2022)

이러한 주장의 특징은 독립재정기구인 예산정책처가 있음에도 불구하고 예측 오차 등 재정전망의 책임이 주로 기획재정부에만 집중되고, 예산정책처를 기능적으로 독립적인 재정위원회로 보지 않고 별도의 독립재정기구 설치를 요구하고 있다는 점이다.

이에 EU IFIs, 美 CBO 등의 운영사례를 통하여 독립재정기구의 역할 재정비를 위한 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

가. EU의 ‘Comply or Explain’ 원칙 준용 등 예산과정에서 책임성 강화

독립재정기구(IFIs)에게 부여된 임무 중에서 행정부의 재정정책에 대한 재량권을 축소하고자 하는 취지와 부합하는 것은 물론 가장 효과를 기대하는 임무가 바로 ‘거시경제 및 재정에 대한 전망’ 임무이다. 그리

고 이미 언급하였듯이 최근 재정전망에 대한 책임이 독립재정기구의 확산과 맞물려 '재무부에서 독립재정기구로 이전'되는 추세이다.

이는 조직이론 차원에서 독립재정기구(IFIs)에게 권한을 부여하는 것과 함께 책임성(responsibility) 확보 차원에서 임무 수행에 대한 책임을 지게 하는 것이 필요하다. 이러한 연장 선상에서 책임을 지는 데 요구되는 최소한의 사전 조치로서 EU의 'Comply or Explain' 원칙을 도입하는 것이 유용하다. EU 집행위원회의 사례(Directive 2011/85/ EU 개정안)처럼 「국가재정법」이나 「국회예산정책처법」에 이를 명시하는 것도 고려해볼 만하다.

하지만, 의회를 지원하는 것을 주요 설립목적으로 하는 의회 예산처(PBO) 모델은 EU 회원국에서도 독립재정기구가 'Comply or Explain' 권한이 없거나 아주 제한적으로 운용하고 있는 점을 고려하여야 하겠다. 이는 '독립재정기구의 거버넌스'를 논의할 때에 다시 살펴보겠다.

나. 자체 전망의 정확성에 대한 주기적인 평가 시행 등 투명성 제고 필요

EU IFIs나 美 GAO의 사례를 보면, 독립재정기구는 자체적으로 전망을 하는 기관이 과반(51.7%, 2021년 기준)에 이르고 있으며, 자체 전망의 신뢰성을 높이기 위하여 주기적으로 정확성(Accuracy)에 대해 자체 평가를 하고 있다. 이러한 자체 전망의 신뢰성은 기관의 투명성과 직결되는 것이다.

국회예산정책처(NABO)도 2003년도 설립된 이후로 자체적으로 전망 모델을 활용하여 거시경제 및 재정에 대한 전망자료를 내놓고 있다.

이에 NABO에서 외부에 공개한 「세수추계 및 세제분석 보고서」, 「중기(장기) 재정전망 보고서」 등을 중심으로 자체 전망의 정확성에 대한 자체평가 내용을 분석한 결과, 2005년과 2007년 보고서 등 총 2개 보고서에서만 그 내용을 확인할 수 있었으며 그나마 2007년 보고서는

분석 내용을 자세히 확인하기 곤란하였다.

[표 18] 자체 전망결과에 대한 정확도 평가 내용

| 구분 | 주요 내용 |
|-------------------------------|--|
| 「NABO 세수추계 및 세제분석 2005~2009년」 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 2004년 국세 수입에 대한 NABO 예측 오차 및 원인 분석(33~44p) - 국세 수입의 총 오차는 물론 소득세 등 13개 세목별 분석 - 행정부 오차율과 비교하여 분석결과 제시 |
| 「NABO 2007~2011년 국가재정운용계획 분석」 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 2004년 이후 국세 수입에 대해 행정부와 NABO 예측 오차 분석(111p) - NABO는 2.1%, 행정부는 2.2% 수준으로 그리 높지 않은 수준으로 외국 사례와 비교하여 비교적 양호하다고 평가할 수 있음 |

자료: 1. 국회예산정책처 (2005), “NABO 세수추계 및 세제분석 2005~2009년”
 2. 국회예산정책처 (2007), “NABO 2007~2011년 국가재정운용계획 분석”

특히, 예산정책처는 위 2가지 사례 이외에 2010년도와 2012년도에 국세 수입에 대한 예측 오차를 추가 분석하였으나, NABO 추정치는 제외하고 행정부 추정치에만 국한하여 오차 분석을 하였다.

- 2005~2009년 사이 행정부의 총수입과 국세 수입 추정치를 실적과 비교한 결과, 매년 평균적으로 3.4% 과다하게 예측한 것으로 나타남
- 2012년 경상성장률 전망치는 행정부가 NABO보다 높으나, 국세수입 전망치에 서는 두 기관 사이에 큰 차이를 보이지 않음
- 이는 행정부에서 제시한 전망치에서는 두 개 변수(경상성장률과 국세증가율) 사이에 상관관계가 매우 낮기 때문

자료: 1. 국회예산정책처 (2010), “2010~2014년 경제전망 및 재정분석”
 2. 국회예산정책처 (2012), “2013년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망”

이를 정리하면, 매년 또는 주기적으로 자체 전망에 대하여 집중적으로 실시하여 ‘별도의 분석 보고서’를 외부에 공개하는 외국의 사례와 비교하여 극히 제한적으로 실시되는 것임을 알 수 있다.

우리도 자체 전망 오차에 대한 주기적인 분석을 하고 보고서를 외부에 공개하는 것은 물론, 美 CBO의 사례처럼 「투명성 연례보고제도」를 도입하는 방안도 함께 검토할 필요가 있다.

다. 정보보유기관과의 적극적인 MOU 체결 등 정보 접근 방안 보완

독립재정기구가 부여된 임무를 원활하게 수행하기 위하여는 정보보유기관이 보유한 정보에 대한 접근이 중요하며, 2021년 기준으로 82% 이상이 법적으로 접근 권한을 보유하고 있다. 하지만, 여전히 적시에 충분하게 받지 못한 사례가 독립재정기관이 직면한 문제다.

예산정책처는 행정부가 세수 추계모형에서 사용하는 자료에 실질적인 접근이 어렵다는 호소는 보고서에 종종 언급하고 있는 점을 감안하면 이를 해소할 필요가 있다.(예산정책처, 2005)

이러한 점에서, 외국 사례와 같이 법적 근거 이외에 행정부 기관과 양해각서(MOU)를 체결하여 제공 시기, 빈도, 분쟁이 발생하는 경우 해결 조치 등 상세한 내용을 담을 수 있고 유연하게 운영할 수 있는 보완조치를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

라. 리더십 임기에 대한 명확한 근거 마련 등 독립성 보완 필요

독립재정기구의 독립성과 정치적 중립성은 제일 중요한 핵심 가치이고, 이를 확보하는 데 있어서 기관장 임기 등 리더십의 독립성 확보가 무엇보다 중요하다.

이미 언급하였듯이 2021년을 기준으로 대부분(94.3%) 독립재정기구는 기관장의 임기를 법으로 명확히 규정하고 있으며, 평균 4년 이상이다.

우리는 「국회예산정책처법」 제4조 및 제5조에 독립성에 관한 규정은 있으나 임기에 관한 규정이 없으며, 평균적으로 2년 정도 임기가 있는 것으로 알려져 있다. 이에 OECD는 한국 독립재정기구(NABO)의 독립성을 상대적으로 낮게 평가하면서 “한국의 경우 2년마다 국회의장이 바뀌면 기관장이 사의를 표명하는 전통으로 정치적인 주기와 연결되어 있다.”라고 평가하고 있다.(OECD, 2018)

OECD 등 외부의 평가를 감안하여, 임기를 법에 명확하게 규정하는 등 리더십의 독립성을 높일 방안을 마련할 필요가 있다.

마. 독립재정기구의 거버넌스에 대한 논의

독립재정기구는 제도를 도입하는 것 못지않게 설립목적에 맞는 효과성을 유지한 채 장기적으로 존속시키는 것이 더욱 중요하다.

이를 위해서는 임무에서부터 운영형태까지 주기적인 진단을 통해 외부의 환경에 맞게 변화를 주는 것은 물론, EU 회원국의 사례처럼 1개의 기관이 아닌 다수의 기관에 역할을 나누어주고 상호 협력하는 모델을 채택하는 것도 필요하다.

이와 관련하여 최근 대규모의 세수예측 오차를 개선하여야 한다는 요구가 커지고 있고, 이 과정에서 재정위원회 등 별도의 독립재정기구를 설치하여야 한다는 주장이 제기되고 있는 점을 유의하여야 하겠다.

이는 최근의 요구는 행정부 세수예측의 정확성을 높여야 한다는 것으로, 세수예측 기능을 외부기관으로 위임하거나 세수예측 과정에 독립재정기구가 적극적으로 개입하는 등 예산편성과정에서 세수예측의 품질을 높이기 위한 대안이 필요하다.

이를 위해서는 ‘Comply or Explain’ 원칙 도입 등 제도개선을 통해 예산편성과정에서 독립재정기구의 개입을 확대하여 책임성을 높이고, 동시에 IFIs는 주기적인 자체평가와 외부평가(감사원 감사 포함) 등을 통해 ‘자체 전망의 정확도’를 높여 신뢰성을 높이는 노력이 병행되어야 한다.

하지만, 이러한 사전 노력은 의회 예산처(PBO) 모델에는 한계가 있다는 점을 고려하면, EU의 재정위원회 모델 도입 등 복수의 IFIs를 운영하는 방안과 現 독립재정기구를 독립기관으로 전환하는 방안 등 독립재정기구의 거버넌스에 대한 고민이 필요한 시점이다.

Ⅳ. 美 GAO 연차보고제도 분석 등을 통한 최고 감사기구 역할 강화

이제까지 1970년대 후반부터 각국이 공통으로 경험하고 있는 만성적인 재정적자와 높은 수준의 국가부채 현상의 원인인 ‘적자편향’ 문제를 살펴보고 이를 해소하기 위한 각국의 재정 거버넌스 강화 노력을 살펴보았다.

OECD에서 제시한 좋은 거버넌스의 10가지 원칙 중 마지막 원칙인 ‘독립적인 감사를 포함한 엄격한 품질보증으로 예산예측, 재정계획 등 재정관리 전반의 무결성과 품질을 촉진’하는 ‘품질보증’ 활동의 2개 축을 형성하는 독립재정기구는 III장에서 살펴보았고, 여기에서는 각국 최고 감사기구(SAIs)의 역할을 살펴보려고 한다.

전통적으로 재정의 건전성을 유지하고 각국 정부의 책임성과 투명성을 확보하는 임무는 감사의 영역으로 인식되었다. 하지만, 독립재정기구(IFIs)가 도입된 배경에서 살펴보았듯이, 공적 자금이 집행된 이후(ex post)에 진행되는 감사 기능으로는 재정의 건전성을 확보하는 데 한계가 있어, 각국은 거시경제 예측 등 재정계획 단계부터 사전적으로 관리(ante post)하려는 노력을 기울이고 있다.

이러한 외부환경의 변화는 감사 기능의 역할에 대하여 다시 고민하는 계기가 되었다.

이에 재정위기를 겪으면서 세계감사원장회의(INTOSAI), EU 회원국 최고 감사기구의 공동 대응 기구(Contact Committee) 등 국제기구의 논의 내용을 살펴보고 새롭게 도입된 재정정책감사(fiscal policy audit) 개념을 우선 살펴보겠다. 또한, EU 회원국 최고 감사기구와 美 GAO 등 각국 감사원의 감사 실태를 분석하여 위 개념이 구체적으로 적용되는 사례들을 확인하고자 한다. 물론, 이 과정에서 독립재정기구와의 관계도 함께 검토하고자 한다. 마지막으로, 국제기구의 논의와 각국 최고 감사기구의 실제 사례를 통해 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

1. 세계감사원장회의(INTOSAI) 주요 논의

가. INTOSAI 개요

세계감사원장회의(INTOSAI)²⁷⁾는 1953년 각국 최고 감사기구의 장들이 모여 설립된 국제단체로 3년 주기로 회의를 개최하고 있으며, 당시에는 34개 국가가 참여하였으나 2023년 9월 말 현재 195개국으로 확대되었다. INTOSAI는 각국 최고 감사기구(감사원)가 감사 기능을 통해 공공 투명성과 좋은 거버넌스를 촉진하여 최종적으로 공공부문의 책무성이 효과적으로 높아질 수 있도록 돕는 것을 목표로 하고 있다.

INTOSAI는 각국 감사원장들이 모이는 총회(INCOSAI)가 최상위 조직으로, 이를 실무적으로 지원하는 집행위원회(Governing Board), 4개의 INTOSAI 목표별 위원회(Goal Committee)와 현안 이슈에 대응하기 위한 감독위원회(Supervisory Committee)로 구성된다.

[그림 62] INTOSAI 조직 구성도



자료: INTOSAI 홈페이지 (<https://www.intosai.org/>)

INTOSAI는 EUROSAI, ASOSAI 등 7개의 지역별 협의체²⁸⁾가 있으며, 산하에 별도 법인으로 개발도상국 최고 감사기구의 역량 제고를 지원하는 조직인 IDI(개발 이니셔티브)와 IJGA(국제 정부회계 저널) 등 2개의 조직이 있다.

27) 'International Organization of Supreme Audit Institutions'의 약자임

28) AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS, PASAI 등 7개

INTOSAI는 감사와 관련된 기본원칙, 표준, 매뉴얼 등을 최고 감사기구가 지향해야 할 역할과 기능 그리고 기본원칙 등을 권위 있는 공식 문서로 체계화하고, 이를 개념적 틀인 ‘IFPP(INTOSAI Framework of Professional Pronouncements)’로 유지하고 있다.

IFPP는 3가지 계층적인 범주로 구성되어 있으며, 구체적으로 기본원칙(INTOSAI-P), 국제감사표준(ISSAI), 매뉴얼(GUID)로 구성되어 있다. 기본원칙은 감사원이 지향해야 할 핵심 원칙을 정리하였고, 국제감사표준은 공공부문 감사의 기본 개념과 감사원칙을 담고 있으며, 매뉴얼은 감사표준을 실제 감사에 적용할 때 유용한 도움을 주기 위해 개발되었다.

[그림 63] INTOSAI의 IFPP 체계



자료: INTOSAI 홈페이지 (<https://www.intosai.org/>)

이에 각국 감사원은 재무감사, 성과감사, 준법성 감사 및 특정 감사 등 감사유형별로 기본원칙, 국제표준 및 매뉴얼로 정리된 개념적 틀에 따라 다양한 감사를 진행하고 있다.

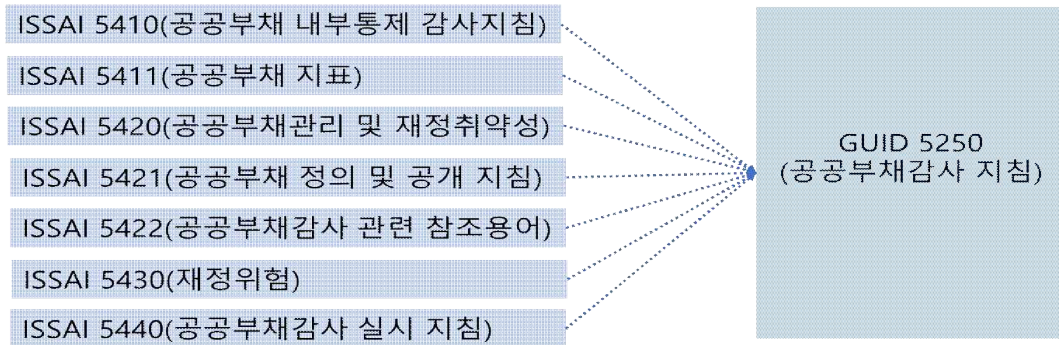
아울러, INTOSAI는 특정한 주제에 대한 별도의 감사 매뉴얼을 제정하고 있으며, 2020년 재정의 지속가능성과 관련하여 ‘공공부채’를 대상으로 한 감사 매뉴얼인 「GUID 5250(Guidance on the Audit of Public Debt)」을 제정하였다.

나. 재정건전성 관련 주요 감사 기준: GUID 5250

재정 건전성과 관련된 대표적인 INTOSAI 기준인 「GUID 5250」은 INTOSAI의 ‘공공부채에 관한 실무그룹(Working Group on Public Debt)’에 의하여 체계화되었다.

WGPD 실무그룹은 INTOSAI가 1991년 35차 회의를 통하여 구성되었으며, 2023년 9월 말 현재까지 30여 년간 계속하여 운영 중이다. WGPD 실무그룹은 그간 공공부채 관리에 필요한 7개 국제감사표준이 제정되는 데 주도적인 역할을 해왔고, INTOSAI는 이러한 7개 표준을 통합하여 2020년 「GUID 5250」을 제정하여 각국 최고 감사기구가 공공부채 감사를 위한 지침으로 사용하도록 하고 있다.

[그림 64] INTOSAI 공공부채 감사기준



자료: INTOSAI (2020), “GUID 5250: Guidance on the Audit of Public Debt”

「GUID 5250」은 재무감사, 준법성 감사, 성과감사 등 모든 유형의 감사에 적용할 수 있고, 공공부채 문제와 관련하여 최고 감사기구가 담당하여야 할 4가지 역할을 제시하였다.

- UN이 “대외부채 및 인권이행 원칙”(2012)을 통해 투명성과 책임성 확보를 위해 각국에 촉구한 ‘공공부채에 대한 주기적인 감사’ 실시
- “책임 있는 국가 대출 및 차용 촉진에 관한 원칙”(UNCTAD, 2012)에 따라 독립적이고 객관적인 부채 포트폴리오 평가를 위한 ‘시의적절하고 정기적인 감사’ 실시
- 공공부채에 대한 독립적인 외부 감독을 수행하고 감사결과를 공개적으로 보고
- 법적 권한 내에서 공공부채 관리의 건전한 원칙과 관행을 촉진

자료: INTOSAI (2020), “GUID 5250: Guidance on the Audit of Public Debt”

「GUID 5250」은 크게 배경, 공공부채관리 개요, 감사방법 등 3개 부분으로 구성되어 있으며, 부록에 감사에서 유용하게 활용할 수 있는 취약성 지표, 지속가능성 지표, 금융부채 지표 등 다양한 지표는 물론 감사사례를 첨부하였다.

이처럼 위 지침은 다양한 감사에서 적용하여야 할 일반 표준(ISSAI 200/300/400)에서 다루지 않는 ‘보충 지침’의 역할을 하며, 아울러 세계은행(WB)과 국제통화기금(IMF)이 제시한 「공공부채 관리지침」에 따라 공공부채 위험 평가를 위한 취약성, 지속가능성 및 재무지표를 분석하는 맥락에 대한 이해는 물론 예상 공공부채 및 기타 재정위험 등을 분석하는 데 유용한 구조화된 감사가 가능하도록 유도한다.

지난 경험을 통해 국제금융 위기 및 대규모 재정적자와 부채의 문제에 있어 기본적으로 ‘신뢰할 수 있고 시의적절한 통계’가 매우 중요함을 인식하게 되었고, 위 지침은 이러한 통계의 신뢰성을 높이는 각국 최고 감사기구의 역할 수행에 상당한 기여를 하고 있다.

다. 재정건전성 감사 기준 관련 최근 논의 동향

WGPD 실무그룹은 2019년 연례회의부터 위 「GUID 5250」 이외에 공공부채 감사를 수행하는 데 필요한 추가적인 3가지 지침을 준비 중이며, 2022년에 초안을 만들어 각국의 의견을 수렴하고 있다.

[표 19] WGPD 실무그룹이 준비 중인 추가 지침

| 구분 | 초안 배포 |
|--|----------|
| 「공공부채감사에 대한 최고 감사기구의 권한, 제도적 역량, 공공부채감사와 관리에 대한 지역 조직의 지원」(Mapping of SAI’s mandates on the audit of public debt, institutional capacities, and the regional organizations’ support on public debt audit and its management) | 2022. 9. |
| 「각국의 공공부채 승인, 계약 및 법적 틀에 대한 이해」(Understanding Public Debt Authorization, Contracting, and Legal Framework of Different Countries) | 2022. 9. |
| 「재정노출 위험에 대한 감사 참고자료」(An Audit Reference on Fiscal Exposures) | 2022.11. |

자료: INTOSAI 홈페이지 (<https://www.intosai.org/>)

이 작업은 각국 최고 감사기구가 향후 「GUID 5250」에 따라 공공부채 감사를 하는 데 필요한 바람직한 관행은 물론 지식 교환을 촉진하는 목적으로 추진하고 있다.

현재 의견수렴 중인 3가지 프로젝트의 초안을 살펴보면 아래와 같다.

Project 1

공공부채감사에 대한 최고 감사기구의 권한, 제도적 역량, 및 지역 조직의 지원(INTOSAI WGPD, 2022)

WGPD 실무그룹은 19개 회원국의 최고 감사기구를 대상으로 감사 권한, 감사 수행 방식에 대한 설문 조사를 하고 결과를 정리하였다.

모든 회원국이 공공부채를 감사할 수 있는 근거 규정을 두고 있으며, 대부분(95%)은 일반적인 감사 권한의 일부로 이해하고 있고, 포르투갈, 리투아니아 등 10개 회원국(53%)은 매년 공공부채 감사가 의무사항으로 되어 있다. 감사 수행 방식은 15개 회원국(79%)은 결산감사 방식을 채택하고 있으며, 12개 회원국(63%)은 이를 위해 별도의 감사를 하고 있고, 19개 회원국이 지난 5년간 평균 4회의 감사를 하였다.

- 美 GAO는 1997 회계연도부터 연방정부의 통합 재무제표 감사를 하면서, 매년 연방 부채만을 대상으로 별도의 재무감사를 하고 있음
- 오스트리아 감사원은 「Austrian Court of Audit Act 1948」 제6항에 따라 매년 연방 부채와 추정 우발부채의 총량을 의회에 보고하고 있음
- 리투아니아 감사원은 매년 공공부채에 대한 준법성 감사를 시행

자료: INTOSAI WGPD (2022), "Mapping of SAIs' mandates on the audit of public debt, institutional capacities, and the regional organizations' support on public debt audit and its management"

그리고 감사인의 역량과 관련하여 'INTOSAI 역량구축 프로그램', 'WB 국채관리 성과평가 도구', 'IMF 금융시장 분석 및 부채 지속가능성 분석' 등 일정한 교육과정을 수료한 인증된 감사인이 수행하는 것을 권장하며, 19개 회원국은 인증된 감사인의 수를 평균 16~17명으로 유지하고 있다.

Project 2

각국의 공공부채 승인, 계약 및 법적 틀에 대한 이해(INTOSAI WGPD, 2022b)

WGPD 실무그룹은 공공부채감사의 이해를 돕기 위해 공공부채에 대한 법적 체계, 공공부채관리 프로세스의 바람직한 관행 그리고 감사사례 등으로 구성된 참고자료를 준비하고 있다.

대부분 국가에서 입법부는 행정부의 차용 승인 권한을 가지며 정기적인 모니터링 등 업무를 행정부에 위임하고 있으나, 공공부채 관리의 기술적 특징과 주요한 잠재적 거래가 공개되지 않는 사실을 고려할 때 공공부채 보고서의 신뢰성과 투명성을 확보하기 위해 최고 감사기구의 역할이 중요하다.

각국 최고 감사기구가 공공부채감사를 할 때 준비하여야 할 점으로, 먼저 차용 권한을 행사하는 주체, 차용/보증 권한에 대한 제한방식, 부채한도 및 집행 메커니즘의 법적 효과 등 법적 체계는 물론 INTOSAI, IMF, World Bank, UNCTAD 등 국제기구의 공공부채 관련 문서를 함께 참고하여야 한다.

아울러, 공공부채관리의 주요 목표는 위험 정도에 따라 중장기적으로 가장 낮은 비용으로 자금을 조달하기 위하여 부채관리전략 수립, 연간 차입계획을 통한 부채구조 설계, 부채 상품 및 계약 프로세스를 진행하고 있으므로, 각국 최고 감사기구는 이러한 개별 프로세스의 적정성과 효율성을 점검하여야 한다.

Project 3 재정노출 위험에 대한 감사 참고자료(INTOSAI WGPD, 2022c)

21세기의 처음 20년은 금융위기, 팬데믹 등 정부 재정에 예측할 수 없는 다양한 위험 요인이 돌출하여 부채의 지속가능성에 상당한 도전으로 작용하고 있으며, 일반적인 공공부채의 개념을 넘어서 정부가 행하는 다양한 공공 약속을 조사하여 재정노출(fiscal exposures) 위험으로 관리하여야 한다.

재정노출 위험이 존재하는 경우 흑자예산 또는 낮은 부채 수준이 반

드시 긍정적인 재정전망으로 귀결되지 않아 현재의 재정상태뿐만 아니라 장기재정전망을 반드시 함께 고려해야 하며, 재정노출 위험은 재무제표 보고, 잠재적인 비용의 공개, 장기재정전망 공개 및 장기 지속가능성 보고 등 이를 보고하는 방법은 다양하다.

이에 각국 최고 감사기구는 장기적인 재정 지속가능성과 공공부채 관리의 효율성을 평가할 수 있는 재정노출 위험의 단일 포트폴리오 개발, 재정위험 매트릭스 프레임워크 사용, 다양한 시뮬레이션을 통한 장기재정전망 시행 등 성과감사를 하여야 한다.

2. EU 소속 감사원 협의체(Contact Committee) 주요 활동 및 대응

지속적인 재정적자와 높은 수준의 국가부채 문제를 해소하기 위한 각국의 노력이 진행되었고, 하나의 경제 블록으로 움직이는 EU는 「EU 경제 거버넌스」라는 하나의 공동 노력이 진행됐다는 사실은 이제까지 논의 내용에서 소개하였다.

이러한 외부환경 변화는 각국 최고 감사기구의 역할에도 당연히 영향을 주었으며, EU 회원국의 최고 감사기구들도 공동 협의체(Contact Committee)를 통하여 대응했다.

가. Contact Committee 개요 및 EUROSAI와의 관계

1960년대에 유럽경제연합(EMU)이 창설된 이후에 소속 회원국의 최고 감사기구(SAIs) 기관장들은 ‘Contact Committee’라는 협의체를 구성하여 협의를 진행하였으며, 1977년에 EU 수준의 감사기구인 유럽감사원(the European Court of Auditors, ECA)이 창설되고 다음 해에 추가로 합류하였다.

위에서 보았듯이, INTOSAI 내의 유럽지역 연합체는 EUROSAI이다.

하지만, Contact Committee는 EU 회원국을 대상으로 하고 있어, EUROSAI 회원국 중 Contact Committee에 가입한 국가는 28개 (54%)로 알바니아, 이스라엘 등 24개 국가는 빠져있다.

[표 20] EUROSAI와 Contact Committee 회원국 비교 (2023. 9월 말 기준)

| EUROSAI | Contact Committee | 차이 |
|---------|-------------------|---|
| 52개 | 28개 | <ul style="list-style-type: none"> 24개: 알바니아, 안도라, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 보스니아&헤르체고비나, 조지아, 아이슬란드, 이스라엘, 카자흐스탄, 코소보, 리히텐슈타인, 몰도바, 모나코, 몬테그로, 북마케도니아, 노르웨이, 러시아, 세르비아, 스위스, 터키, 우크라이나, 영국 |

이는 EU 회원국에만 적용되는 요구 사항인 「EU 경제 거버넌스」는 EUROSAI의 공동 대응 의제로 삼기에 부적절하기 때문이다.

하지만, 재정 거버넌스 강화 논의는 EU 회원국에만 국한되는 사항이 아니며, 재정준칙, 독립재정기구 등 회원국의 의무적인 적용 사항도 OECD, IMF 등 국제기구를 통하여 각국에 권고되는 점을 고려하여, 위 협의체와 EUROSAI 사이에 공동 회의 개최, 다자간 협력 활동 등 다양한 형태의 상호 협력이 이루어지고 있다.

Contact Committee는 비정치적, 독립적 및 자율적인 포럼으로 EU 경제/금융 거버넌스와 관련된 공통적인 입장을 조율하는 등 역할을 하며, 워킹그룹(WG), 네트워크(Network), 태스크포스(TF) 등 실무그룹을 구성하여 실무적인 조정 역할을 진행한다.

나. 재정정책감사 네트워크(Network on Fiscal Policy Audit) 활동

Contact Committee는 2008년 경제위기 이후 각국 최고 감사기구의 협력이 중요해짐에 따라, 재정협약(Fiscal Compact)을 포함하여 「EU 경제 거버넌스」와 관련된 문제는 물론 재정정책감사 방법론과 모범사례에 대한 정보공유를 위하여 ‘재정정책감사 네트워크(Network on Fiscal Policy Audit)’라는 실무조직을 만들었다.

이 Network는 ‘재정정책감사(Fiscal Policy Audit)’라는 용어를 도입하여 공동 대응하고 있으며, 이는 예전에 사용하던 ‘예산감사(Budget Audit)’라는 용어가 확장된 개념이다.

Network의 논의를 거쳐 Contact Committee는 「EU 경제 거버넌스」 체제가 EU 회원국의 최고 감사기구에 미치는 영향을 분석하여 이를 개선하도록 공동 성명을 발표하고 유럽의회, 회원국 정부 등에 전달하여 EU 법률을 개정하도록 하는 등 외부 감사의 중요성을 적극적으로 피력하여 그 역할을 자리매김하도록 하였다.(EWA MIEKINA, 2019)

[표 21] Contact Committee의 주요 활동 내력

| 구분 | 주요 내용 |
|-----------|---|
| 2011년 10월 | <ul style="list-style-type: none"> EU 경제 거버넌스의 최근 동향이 EU 회원국 최고 감사기구 및 유럽 감사원에 미치는 영향에 대하여 공동 성명을 발표(“Impact of the European Semester and other recent developments in EU economic governance on the Supreme Audit Institutions of the Member States of the EU and the ECA”) |
| 2011년 11월 | <ul style="list-style-type: none"> 유럽 안정 메커니즘(ESM)에 대한 외부 감사 필요성을 담은 EU 회원국 최고 감사기구의 결의안 채택(“Resolution on the Statment of SAIs of th euro area on the external audit of the ESM”) 2012년 2월 새 버전의 ESM 조약 이행 규칙에 반영 |
| 2012년 | <ul style="list-style-type: none"> EU 경제 거버넌스 최근 발전에 비추어 외부 공공감사의 임무와 역할 논의(“The tasks & the role of external public audit in the light of recent developments in EU economic governance”) 조기경보체계(Early Warning Mechanism)을 만들어 모니터링 실시 |
| 2013년 | <ul style="list-style-type: none"> EU 경제 거버넌스에서 외부 감사의 중요성(EU와 국가 수준 모두)을 담은 공동 성명 발표(“Statement on the Importance of appropriate audit & accountability arrangements in the EMU and EU economic governance”) |

자료: EWA MIEKINA (2019), “Structure and Activities of the Contact Committee”

아울러, Network는 2017년과 2022년 아래 표와 같이 회원국 최고 감사기구가 공동으로 참여하는 협력 감사를 진행하여 「EU 경제 거버넌스」의 운영실태를 점검하고, 회원국 최고 감사기구 사이의 정보공유 및 역량 강화의 계기로 삼았다.

[표 22] Contact Committee 회원국의 협력 감사 사례

| 구분 | 주요 내용 |
|---|--|
| 「Underlying Risks to Sustainable Public Finances」 (2017.10.) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 유럽 감사원과 5개 회원국(라트비아, 네덜란드, 스웨덴 등)이 참여 ■ EU, IMF, OECD 등 국제기구에 의한 다자간 감시 체계는 다소 중복되는 경향이 있고 구속력이 없으나, 개별 국가에 매우 유용한 권고 사항이며 정책을 개선할 좋은 기회를 제공함 |
| 「Joint report in the parallel audit of MTBF」 (2022.10.) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 7개 회원국(핀란드, 프랑스, 스웨덴 등)이 병행 감사 형식으로 참여 ■ 중기예산 프레임워크(MTBF)를 대상으로 점검한 결과, 대부분 회원국에서 연간예산 편성에 재량이 남아 있어 MTBF가 쉽게 무시되는 등 지침 2011/85의 영향이 제한적임 |

자료: 1. Contact Committee (2017), “Underlying Risks to Sustainable Public Finances”
2. Contact Committee (2022), “Joint report in the parallel audit of Medium-Term Budgetary Framework”

3. 국제공공부문의 회계기준위원회(IPSASB) 등 他 국제기구 논의

가. IPSASB의 장기 지속가능성 보고 관련 권장 실무지침 마련

공공부문에서 사용할 회계 표준과 지침을 개발하는 국제 공공부문 회계기준위원회(IPSASB)는 2013년 각국의 재무보고서에 재정의 장기적인 지속가능성 정보를 보고하고자 할 때 적용할 수 있는 권장 실무지침(RPG 1)을 마련하였다. 권장 실무지침(RPG)은 회계기준(IPSAS)과 달리 권장 지침이기 때문에 준수할 의무는 없다.

| | | |
|------------------------------|----------------------------|---------------|
| ▪ 목적 | ▪ 범위(2~8) | ▪ 정의(9) |
| ▪ 장기재정 지속가능성 보고 여부 결정(10~13) | | ▪ 보고대상(14~15) |
| ▪ 장기재정 지속가능성 보고(16~20) | ▪ 미래의 유입과 유출에 대한 예측(21~26) | |
| ▪ 장기재정 지속가능성 차원(31~34) | ▪ 원칙과 방법론(41~53) | ▪ 공개(54~58) |

IPSASB가 도입한 권장 실무지침(RPG 1-장기적인 지속가능성에 관한 보고)은 2013년에 도입된 이후 2차례 개정되었으며, 보고일이 이루어지는 시점(현재정책 가정)의 정부정책과 결정이 미래의 재정상태에

미치는 영향과 관련된 정보를 제공하기 위한 목적으로 도입되었다. RPG 1은 크게 목적, 정의, 장기재정 지속가능성 보고 여부 결정, 보고 범위, 원칙과 방법론 등 세부적인 내용을 다루고 있다.

RPG 1은 Section 4(10~13)에서 국가처럼 상당한 세금과 부채를 발생시킬 수 있는 권한이 있는 조직은 장기재정 지속가능성 보고서에 대한 잠재적 사용자가 있을 가능성이 크다고 보고 있으며, Section 8(31~34)에서 서비스, 수익 그리고 부채 규모 등 보고서 내용에 포함해야 하는 차원을 제시하였다. 그리고 Section 9(41~53)에서 예측 빈도, 현재정책 가정, 인구통계학적 가정, 민감도 분석 등 미래의 유입/유출에 대한 예측을 위한 원칙과 방법론을 제시하고 있다.

한편, INTOSAI는 각국 최고 감사기구가 재무감사에서 적용하여야 할 국제표준(ISSAI 200)에 IPSAS(국제 공공부문 회계기준)은 물론 국가 재무보고 프레임워크에 부합하도록 규정하고 있으며, 각국 정부에서 위 권장 실무지침(RPG 1)을 채택하여 사용하는 경우에는 재무감사의 범위에 포함될 수 있다.

나. UN, World Bank, IMF 등 국제기구의 권고사항

UN, World Bank, IMF 등 국제기구는 만성적인 재정적자와 높은 수준의 부채가 초래하는 다양한 문제를 해소하고자 각국 정부에게 주기적인 외부 감사기구에 의한 감사 필요성을 권고하였다.

UN(2011)은 2011년 인권이사회 20차 회의에서 각국은 부채 포트폴리오에 대하여 주기적으로 감사를 하고 그 결과를 외부에 공개하도록 권고하였고, World Bank와 IMF(2003)는 공공부채 활동은 외부 감사기구에 의하여 주기적으로 감사를 받도록 지침을 제정하였으며, World Bank(2015)는 부채관리 성과평가 방법론(DeMPA)을 통하여 각국 최고 감사기구에 의한 감사실시와 그에 따른 성과평가 방법을 제시하고 있다.

4. EU SAIs의 재정정책감사(Fiscal Policy Audit) 사례 분석

EU 회원국의 최고 감사기구(SAIs)는 EU 수준의 유럽감사원(ECA)과 각 회원국의 최고 감사기구라는 중층적인 구조를 취하고 있다. 하지만, 사례 분석에서는 이를 구분하지 않고 함께 논의하고자 한다.

가. 재정정책감사(Fiscal Policy Audit) 개념 도입(매뉴얼 포함)

위 EU 회원국 협의체인 Contact Committee 운영사례에서 보았듯이, EU SAIs는 「EU 경제 거버넌스」라는 재정 체계에 대응하여 ‘재정정책 감사(fiscal policy audit)’라는 개념을 도입하였다.

핀란드 감사원(NAOF²⁹⁾) 등은 재정정책 감사(fiscal policy audit)에 대하여 “재정정책 의사 결정에 사용되는 정보의 신뢰성과 재정정책 도구의 기능 및 효율성을 점검하는 감사”로 정의하고 있으며, 중앙정부를 포함한 일반정부의 재정 지속가능성에 대하여 진실하고 공정한 견해가 제시되었는지를 판단하는 것을 감사 목적으로 제시하고 있다.(NAOF, 2020) 이는 예전에 사용하던 ‘예산감사(Budget Audit)’라는 용어가 확장된 개념으로 리투아니아 감사원 등이 사용하는 예산정책감사(budgetary policy audit)라는 용어와 혼용되어 사용되고 있다.

핀란드 감사원은 2020년 기존 3가지 감사유형(재무감사, 준법성 감사, 성과감사) 이외에 재정정책감사를 포함하여 4가지 유형으로 분류하고, 「재정정책감사 매뉴얼」을 만들어 실제 감사에서 활용하고 있다.

위 매뉴얼은 입안된 재정정책이 애초 목적을 달성하는지와 재정 상황에 대한 진실하고 공정한 시각이 제공되는지를 확인하는 것을 감사 목적으로 규정하고, 재정정책의 근거와 조정절차(steering procedures)의 적정성을 감사 초점으로, 현재의 재정상태는 물론 지속가능성에 대한 평가가 포함된다고 서술하고 있다.(NAOF, 2020)

29) 'National Audit Office of Finland'의 약자임

- 평가초점: 재정정책의 근거와 조정절차의 적정성
 - 1)정책 결정에 사용된 정보와 추론이 신뢰할 만한지, 2)의회에 신뢰할 만하고 적절한 시기에 정보를 제공하는지, 3)정책 조정수단은 목표 달성에 효과적인지
- 재정정책 근거가 되는 정보: 수입, 지출, 자산, 부채 및 기타 금융부채는 물론 정부 재정의 지속가능성에 대한 평가정보가 포함
- 감사기준: 법률, 예산 관련 지침, 국제기구의 권장 사항/지침 등

자료: NAOF (2020), “Manual for compliance audit, performance audit and fiscal policy audit”

나. 「EU 경제 거버넌스」 체계의 효율성에 대한 점검

그리스, 이탈리아 등 재정위기 사례에서 보듯이, 재정준칙, 중기예산 체계(MTBF), 독립재정기관 등 재정 거버넌스(fiscal governance)를 구성하고 있는 요소들을 회피하기 위한 시도는 끊임없이 있었다.

이에 유럽감사원(ECA) 등 각국의 최고 감사기구는 EU 수준은 물론 자국 수준에서 이러한 재정 거버넌스가 효율적으로 작동하고 있는지 감사를 통해서 점검하였다.

유럽감사원은 2019년 재정준칙과 교정절차, 중기예산체계, 독립재정기구 등 3가지 요소에 대하여 점검하고서, 각국이 EU의 요구 사항을 실행하는 수준이 제각각이며, 재정준칙 준수에 관한 판단이 유럽재정위원회와 각국 독립재정기구 사이에서 불일치하고, 유럽재정위원회가 EU 집행위원회로부터 독립적이지 않아 효율성이 제한된다는 사실을 지적하고 권고안을 제시하였다.(ECA, 2019)

- 재정준칙, 수정메커니즘, MTBF, IFI 및 예산절차 등 EU의 법적 요구 사항은 각국에 자극제가 되었으나, 개선의 여지가 남아 있음
- 이를 규율하는 법적 체계가 단편적이어서 효과를 거두는 데 제한적임

[그림 65] 단편적인 EU 법적체계

| | | Directive 2011/85 | Fiscal Compact | Regulation 473/2013 | 2017 draft Directive |
|--------------------------------|------------------------|---|----------------------------|---------------------|----------------------|
| National budgetary frameworks | Numerical fiscal rules | | | | |
| | Correction mechanism | | | | |
| | MTBF | | | | |
| | IFIs | | | | |
| | Budgetary procedures | | | | |
| Applicability to Member States | 28* | 22 (including 19 euro-area Member States) | 19 euro-area Member States | - | |

Focused on
 Only vaguely referred to
 No new requirements

- EU 재정준칙을 준수하는지 평가 권한이 있는 유럽재정위원회와 각국이 국가 재정준칙을 준수하는지 평가 권한이 있는 IFI 사이에 '2계층' 거버넌스 구조
 - 구조개혁 진행, 일시적 사건, 공공투자의 필요성 등 재정준칙 준수 여부를 평가할 때 적용하는 예외 사항 해석에 있어서 불일치 발생 가능성 (40% 동의)
- 유럽재정위원회의 권한이 제한적이어서 EU 요구 사항이 국내법으로 구현되었는지 판단이 지연되는 사례 발생

자료: ECA (2019), "EU requirements for national budgetary frameworks: need to further strengthen them and to better monitor their application"

위 감사보고서는 EU 집행위원회가 2023년 4월에 발표한 「Directive 2011/85/EU 개정안」에서 개정 취지에 이를 언급함으로써 감사 성과를 거두었다.

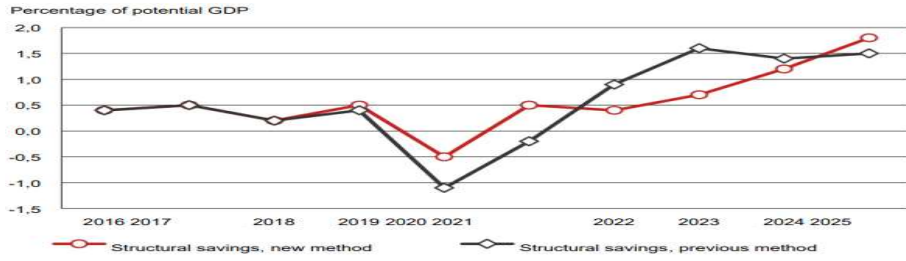
아울러, 2022년 프랑스, 스웨덴 등 7개 회원국이 병행 감사 형식으로 참여하여 각국의 중기예산체계(MTBF)가 효율적으로 작동하는지를 점검한 결과, 대부분 회원국에서 연간예산 편성에 재량이 남아 있어 중기예산체계가 쉽게 무시되는 사례가 있는 등 「Directive 2011/85」의 영향이 제한적이라는 사실을 지적하였다.(Contact Committee, 2022)

다. 재정정책 의사 결정에 사용되는 정보의 신뢰성 점검

EU 회원국 최고 감사기구에서 적용한 '재정정책감사'의 개념에서 살펴보면, 감사의 주된 초점이 재정정책 의사 결정에 사용된 정보의 신뢰성을 점검하는 것이다.

스웨덴 감사원은 매년 예산법안을 작성하는 데 사용되는 기본 데이터의 적정성을 점검하여 「투명성 보고서」를 작성하고 있다. 일례로, 스웨덴 감사원은 2023 회계연도의 예산법안을 검토한 후, 정부가 구조적 예산 수지를 계산하는 방법을 변경하였으나 어떠한 변화가 있는지 명확한 설명이 없으며 허용되는 방법을 벗어나 있으므로, 투명성과 예측 비교를 위해 이를 개선하도록 권고하였다.(Swedish NAO, 2023)

[그림 66] 구조적 재정적자 규모 비교



자료: Swedish NAO (2023), “The fiscal policy framework—application by the Government in 2022”

에스토니아 감사원은 2018 및 2019 회계연도에 대한 재정적자가 애초 예상보다 2억 유로 이상 높았는데, 이는 재정위원회의 반복적인 경고에도 불구하고 재정수입과 지출에 대한 예측이 부정확하고 지출에 대한 모니터링도 일관성이 없는 데 기인한다고 지적하였다.(NAO of Estonia, 2020)

- 2017~2019년 재정위원회는 경제 상황을 고려할 때 위기 완충장치(준비금)가 줄어들고 있다고 평가하면서 재정정책이 적절하지 않다는 의견 제시
- 재무부는 EU 보조금에 대한 과대평가와 국경 무역의 영향에 대한 과소평가로 인하여 수입 전망이 낙관적이었으며, 경제가 잠재력 이상 성장하였음에도 2018 및 2019 회계연도 재정적자가 각각 2억 800만 유로, 2억 2,000만 유로 발생

자료: NAO of Estonia (2020), “Overview of risks associated with financial forecasting and monitoring in the state’s fiscal policy”

이 외에도 핀란드 감사원 등 다수 국가의 최고 감사기구는 예산법안, 거시경제전망 등 재정정책 의사 결정에 사용된 정보의 신뢰성을 다양한 방식으로 점검하고 있다.

라. 지속가능성 보고서 검증 등 지속가능성 점검

재정 거버넌스 또는 재정정책 프레임워크는 장기적으로 지속 가능하고 투명한 재정정책을 보장하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 각국 최고 감사기구는 이러한 재정정책 목표를 달성하는지를 주기적으로 확인

하여 필요한 경우 제도개선 권고를 하고 있다.

핀란드 감사원은 2019년 재무부가 작성한 지속가능성 격차 계산을 평가한 결과, 지속가능성 격차 계산이 전반적으로 신중하게 준비되었지만, 인구 예측을 기반으로 한 사회보장지출 분석 모델이 신뢰할 수 없는 수준이었으며 이는 결과적으로 지속가능성 격차를 과대평가하였다고 결론을 내리고 이를 개선할 것을 권고하였다.(NAOF, 2019)

한편, EU 회원국 중 네덜란드, 스웨덴 등 5개 회원국과 유럽감사원이 참여하여 각국의 재정 지속가능성에 잠재된 위험에 대한 협력 감사를 진행한 결과, 6개 국가 모두 지속가능성 측면에서 어려움이 있으며 국가마다 원인이 다르지만 ‘지속하지 않은 연금 시스템’은 모든 국가에 공통으로 확인된 위험이고, 장기적인 문제는 가끔 단기적인 문제 해결을 위한 조치와 충돌할 가능성이 있어 이를 유의하여 국가별 조치를 하여야 한다고 권고하였다.(Contact Committee, 2017)

마. 독립재정기구(IFIs) 외부평가 등 품질에 대한 점검

EU 회원국은 「EU 경제 거버넌스」 체제에서 다른 나라에 비하여 독립재정기구(IFIs)의 역할을 중요시하고 있으며 앞으로 그 중요도는 더욱 커질 전망이다.

이와 관련하여 IMF(2013)는 일정한 성과를 낼 수 있도록 독려하기 위하여 재정위원회 등 독립재정기구에 대해 감독을 하되, 중간 빈도(3~5년)의 점검과 낮은 빈도(5~10년) 사이에서 균형을 이루는 것이 바람직하다고 권고하였으며, 외부 감사기구에 의한 점검은 중간 빈도의 점검 방식의 하나로 제시하였다.

- 중간 빈도(3~5년) 점검: 자문위원회를 통한 검토, 외부 감사기관, 동료평가 등
- 낮은 빈도(5~10년) 점검: 임시 위원회를 통해 설계 결함을 탐지하고 개혁 권고

자료: IMF (2013), “The Functions And Impact of Fiscal Councils”

이러한 배경에서 EU 회원국의 최고 감사기구는 독립재정기구가 맡은 임무를 효과적으로 수행하고 있는지를 점검하는 역할을 하고 있으며, 주로 예측자료의 품질 평가, 외부평가 등 수단을 쓰고 있다.

영국 감사원은 2010년에 예산책임청(OBR)이 신설된 이후 최초로 한 예측과 관련하여 이를 뒷받침하는 주요 경제 및 재정적 가정이 독립적으로 수행되고 그 내용도 타당하다고 결론을 내렸으며(NAO, 2010), 2016년에는 OBR이 향후 5년간 복지지출의 상한선이 한도 내에서 유지될 것인지를 평가하는 과정에서 일부 지출변화를 분류하는 기준이 모호하고, 식별하지 못한 오류가 발생한 사실이 있는 등을 발견하고 이를 개선하도록 권고하였다.(NAO, 2016)

그리스 감사원은 2022년 독립재정기구인 의회예산처(PBO)와 재정위원회(HFC) 모두를 대상으로 감사를 하고, 리더십 구성방식, 의회와의 관계, 정보제공의 적절성 등 총 7개 사항의 문제점을 지적하고 이를 개선하도록 권고하였다.(Hellenic Court of Audit, 2022)

- 의회예산처 관련 법률은 지도부의 비정치적 소속을 규정하지 않고 있으며, 재정위원회는 남녀를 대표하는 후보자를 선택하도록 하는 의무규정이 없음
- 재정위원회는 인원이 부족함
- 두 기관의 책임이 중복되고 격차가 발견됨
- 재정위원회는 의회와 긴밀하지 못하고, 의회예산처는 의회에서 활용되지 않음
- 재정위원회의 커뮤니케이션 정책은 초기 단계임
- 두 기관이 임무를 수행하는 데 필요한 정보가 적시에 충분하게 제공되지 않음
- 두 기관 모두 수행하는 업무에 대한 외부평가를 받지 않았음

자료: Hellenic Court of Audit (2022), "Audit Report 5/2022"

이처럼 최고 감사기구가 독립재정기구가 수행하는 업무의 품질을 평가하려는 노력은 호주 감사원³⁰⁾ 등 非-EU 회원국에서도 동일하게 진행되고 있다.

30) 호주 의회예산처는 2014년 호주 감사원에 의하여 최초로 외부평가를 받았음(OECD, 2017)

5. 美 GAO의 재정위험 연차보고제도 등 감사 사항 분석

재정의 건전성을 확보하는 임무는 전통적으로 감사의 영역으로 인식되었으나, 최근의 재정위기는 이러한 인식에 변화를 주었으며 EU 회원국의 최고 감사기구가 ‘재정정책감사’라는 개념을 통하여 감사의 영역을 사전적인 모니터링 임무로 확장하고 있는 것을 살펴보았다.

여기에서는 우리와 같이 非-EU 회원국이면서 1974년 이후 오랫동안 독립재정기구의 역할을 하는 의회예산처(CBO)가 운영되어 상호 적절한 관계를 유지하고 있는 미국을 대상으로 최고 감사기구인 GAO의 감사사례를 살펴보려고 한다.

이에 GAO가 재정의 지속가능성 차원에서 최초의 장기재정전망을 한 1992년 이후의 약 30여 년의 감사보고서를 분석하되, GAO의 노력이 집대성된 ‘재정위험 연차보고제도’인 「국가재정보고서」(The Nation’s Fiscal Health)에 담겨 있는 내용을 중심으로 살펴보겠다.

美 GAO가 2017년부터 매년 발표하고 있는 「국가재정보고서」(The Nation’s Fiscal Health)는 크게 現 재정상태, 장기재정전망을 통한 미래 재정전망(재정위험 분석), 재정관리전략 등 3가지로 나누어지며, 특히 現 재정상태와 미래 재정전망은 ‘연방정부 재정의 위치’(Fiscal Position)로 규정할 수 있다.(감사연구원, 2022)

이에 지난 7년간 위 보고서에 담긴 주요 내용을 중심으로 살펴보겠다.

가. 전략계획에 반영된 美 GAO의 주요 과제: 재정상태 분석과 관리방안

「정부성과 및 결과법」(The Government Performance and Results Act of 1993, GPRA)은 모든 연방정부 기관이 의무적으로 전략계획을 수립하도록 하고 있으나 GAO는 면제되어 있다. 하지만, GAO는 1995년부터 현재까지 총 9차례에 걸쳐 「5개년 전략계획」을 수립하고 있다.

GAO가 2022년에 수립한 「전략계획」(Strategic Plan 2022~2027)에 따르면 연방정부 재정의 지속가능성과 부채 문제를 주요 과제로 두고, 이를 달성하기 위한 세부 전략계획(목표 3-세부과제 1)으로 ‘연방정부의 재정상태를 분석하고 재정관리를 강화할 수 있는 대안 모색’을 제시하고 있다.(GAO, 2022)

[그림 67] GAO의 5개년 전략계획(1995년 이후)

| 1995 | (9차례 전략계획 수립) | 2027 |
|-------------|---|------|
| (1995) | Targeting spending reductions to reduce federal deficit / Identifying trends with fiscal, budgetary ~ | |
| (2000~2005) | Analyze the Fed gov's LT & NT fiscal positions, outlook ~ | |
| (2002~2007) | Analyze the Gov's Fiscal Position & Approaches ~ | |
| (2004~2009) | Analyze the Gov's Fiscal Position & Strengthen approaches ~ | |
| (2007~2012) | Analyze the Gov's Fiscal Position & Strengthen approaches ~ | |
| (2010~2015) | Analyze the Gov's Fiscal Position & Strengthen approaches ~ | |
| (2014~2019) | Analyze the Gov's Fiscal Position & Strengthen approaches ~ | |
| (2018~2023) | Analyze the Gov's Fiscal Condition & Opportunity to strengthen ~ | |
| (2022~2027) | Analyze the Gov's Fiscal Condition & Opportunity to strengthen ~ | |

이 과제는 1995년에 최초로 수립된 전략계획에 ‘재정적자 해소와 재정추세 분석’으로 도입된 이후, 2000년부터 현재까지 ‘재정상태 분석’이라는 같은 용어를 사용하고 있다. 여기에서 핵심은 현재 시점에서 ‘정부의 재정상태(Fiscal Position or Condition)’를 확인하는 것이다.

GAO는 의회를 지원하는 기관으로서 이러한 연방정부의 재정상태를 확인하고 이를 개선하기 위한 대안을 담은 다양한 감사보고서를 발표하였으나, 이는 단편적으로 서술되어 있어 이를 종합한 보고서를 의회에 제출하기 위한 목적으로 위 「국가재정보고서」(The Nation's Fiscal Health)를 작성하게 된 것이다.

이러한 GAO의 노력은 2007년에 「재정관리보고서」(Fiscal Stewardship)를 발간하면서 최초로 시도되었으며, 당시 3년 연속 연방정부의 재정상태가 지속가능하지 않고 이를 해결하기 위한 어려운 선택이 필요한 상황을 설명하며 이에 연방정부의 현재와 미래 재정상태를 이해하도록 돕기 위한 목적이라고 서술하면서 이러한 노력이 매년 지속하여야 한다고 주장하였다.(GAO, 2007)

[표 23] 재정관리보고서(2007년)와 국가재정보고서(2017~2023) 비교

| 재정관리보고서(Fiscal Stewardship) | 국가재정보고서(The Nation's Fiscal Health) |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 현재 재정상태(The Fed Gov's Current Financial Condition) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 현재 재정상태(Significant Changes to the Gov's Fiscal Conditions) |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 미래 재정전망(The Long-Term Fiscal Outlook) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 미래 재정전망 <ul style="list-style-type: none"> - LT Fiscal Projections Show the Fed-Gov is on an Unsustainable Fiscal Path - Fiscal Risks Place Additional Pressure on the Fed Budget |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 재정관리전략(A Way Forward) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 재정관리전략(Executive Agencies Have Opportunities to Contribute Toward Fiscal Sustainability) |

자료: 1. GAO (2007), "Fiscal Stewardship: A Critical Challenge Facing Our Nation"
 2. GAO (2017), "The Nation's Fiscal Health: Action is Needed to Address the Federal Government's Fiscal Future"

하지만, 이러한 노력은 중단되고 10년이 지난 2017년부터 GAO는 매년 「국가재정보고서」(The Nation's Fiscal Health)를 발표하고 있다.

위 두 보고서는 연방정부의 재정상태를 상세히 서술하는 일종의 '재무보고서' 역할을 한다고 하겠으며, GAO는 현 상태를 정확히 진단하고 이를 외부에 공개하는 것을 재정의 건전성을 확보하는 출발점으로 하고 있다는 것을 전략계획에 명확히 담고 있다.

나. 연방정부의 현 재정상태를 진단하는 데 유용한 도구: 장기재정전망

GAO는 연방정부의 현재 및 미래 재정상태를 정확히 진단하기 위한 도구로 장기재정전망을 활용하고 있다.

GAO(1992)는 1992년 의회의 요구로 연방정부의 재정적자가 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지 분석하기 위하여 장기재정전망 모델을 만들어 향후 30년 동안의 경제 및 재정에 미치는 영향을 예측하고서, 재정적자가 순 국민저축의 급격한 감소를 초래하고 결국은 투자 감소와 경제성장을 저해하게 되므로 재정정책이 투자 지향적인 '장기적인 의사 결정'을 할 수 있도록 예산 프로세스를 개혁할 것을 권고하였다.

GAO(1992)는 위 장기재정전망을 하면서 당시 뉴욕 연방준비은행(FRBNY)의 경제학자들이 개발한 경제성장 모델을 활용하여 재정정책이 국내 총저축률과 자본축적률에 미치는 영향을 추정하였으며, CBO 모델의 5년간 재정추정치를 활용하는 등 외부기관의 일부 자료도 원용하고 있다. 이 모델은 이후 전망 기간을 30년에서 75년으로 확대하는 등 일부 수정을 거쳐 2023년 현재까지 사용되고 있다.

[그림 68] GAO의 장기재정전망 활용 개요



자료: 지난 30년간 GAO 감사보고서 내용 분석 (1992~2023년)

아울러, GAO(2007b)는 2007년부터 기존의 연방정부 대상 장기재정전망 이외에 주(지방)정부를 대상으로 한 장기재정전망을 추가로 진행하여 향후 수십 년 동안 주(지방)정부의 재정상황이 연방정부에 추가 부담으로 작용하게 될 것으로 추정하였으며, 추가 장기재정전망 모델을 만든 배경으로 재정문제의 원인이 서로 유사하고 연방과 주(지방)정부가 연방보조금으로 연결되어 있기 때문이라고 설명하였다.

이에 GAO(2007c)는 2007년부터 연방정부와 주(지방)정부를 결합한 일반정부의 장기재정전망을 추가로 진행하고 있다.

한편, 위 그림과 같이 GAO에서 매년 장기재정전망을 하고 그 결과를 「재정관리보고서」(Fiscal Stewardship, 2007년), 「국가재정보고서」(The Nation's Fiscal Health, 2017~2023년) 이외에 2003년(2002회계연도)부터 「연방정부 연결재무제표에 대한 감사보고서」에도 포함하여 공개하고 있다.

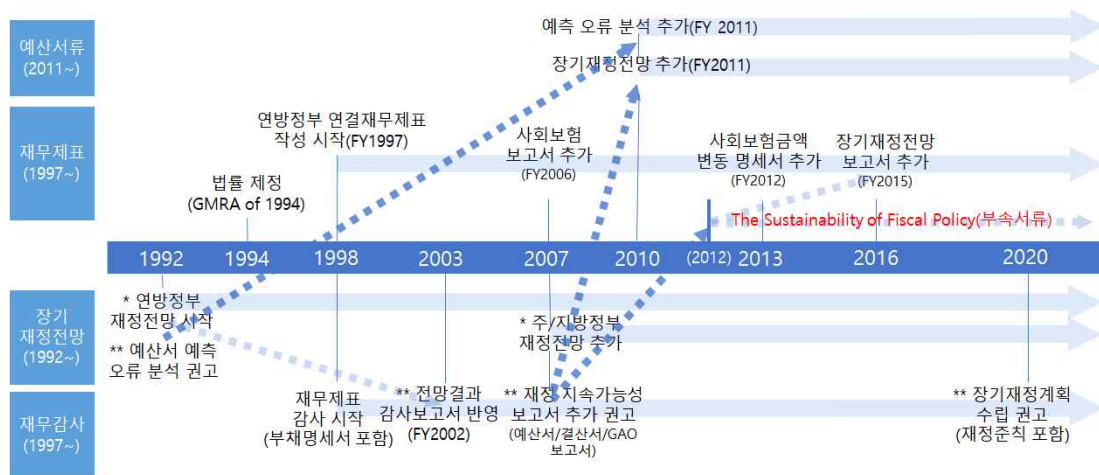
다. 예산서류, 결산서(재무제표) 등 연방정부 보고서 개편 노력 병행

GAO는 「국가재정보고서」(The Nation's Fiscal Health)를 만들면서 연방정부에서 사용하는 각종 예산서류와 결산서류(연결재무제표)를 적극적으로 활용하고 있다.

결국은 GAO의 연차보고서가 연방정부의 재정상태를 정확하게 서술하기 위하여는 예산서류, 결산서류 등 연방정부에서 사용하는 보고서의 신뢰성을 높이는 것도 동시에 중요하다.

이에 GAO(1992b)는 1992년 연방정부가 재정예측의 정확도를 높이는 것도 재정적 책임을 달성하는 데 필수적인 요소라고 지적하고, 1991회계연도에 실제 적자(2,687억\$)가 추정치(1,005억\$)의 3배에 이르게 된 원인을 분석하는 것은 물론 앞으로 추정오류를 보고할 수 있는 절차를 마련하도록 권고(지속³¹)하였다. 이에 OMB는 2010년(2011회계연도)부터 예산서에 예측오류에 대한 분석을 추가하였다.

[그림 69] GAO의 예산서 및 재무제표 개편 노력 개요



자료: 지난 30년간 GAO 감사보고서 내용 분석 (1992~2023년)

또한, GAO(2007d)는 2007년 단기간(5년) 예산균형을 맞추려는 노력은 긍정적이지만 충분하지 않고 장기적인 재정 불균형을 해결하려는

31) 의회는 GAO에 1994회계연도까지 OMB의 추정치와 실제치가 차이가 나는 원인을 분석하도록 요구

노력이 필요하다고 언급하고, OMB(대통령예산안에 장기재정전망 포함), 재무부(지속가능성 보고서 추가) 및 GAO(국가재정보고서 발간)가 기관 차원에서 해결하여야 할 사항을 권고하였다. 이에 따라 OMB는 2010년 예산서류에 장기재정전망을 추가하였으며, 재무부는 2012년부터 재무제표의 부속서류로 장기재정전망보고서³²⁾와 지속가능성 보고서를 추가하였다.

특히, 재무부, OMB 및 GAO는 2009년 연방회계기준자문위원회(FASAB)에 참여하여 연방정부 연결재무제표에 장기재정전망보고서와 지속가능성보고서를 포함하도록 「연방재무회계기준(SFFAS 36)」을 개정하였으며, 이는 국제공공부문회계기준위원회(IPSASB)가 2013년 각국의 재무보고서에 장기재정 지속가능성 보고서를 포함하도록 권고하는 「권장 실무지침(RPG 1)」을 마련하는 데에도 영향을 주었다.

그리고 GAO는 앞에서 언급하였듯이 2007년에 「재정관리보고서」(Fiscal Stewardship)를 발간하였으나, 10년간 중단한 후 2017년부터는 「국가재정보고서」(The Nation's Fiscal Health)를 매년 발간하고 있다.

이상을 정리하면, 재정의 건전성을 높이는 작업은 최고 감사기구만의 노력으로 국한되지 않으며, 예산실, 재무부 등 정부의 동의와 협력도 중요하다는 것을 의미한다.

라. 의회예산처(CBO)와의 상호 협력적 관계 설정

미국은 1974년 「의회예산법」이 통과된 이후 연방정부의 재정에 대한 감독 권한이 의회 예산처(CBO)와 감사원(GAO)으로 나누어졌다. 다만, 의회 예산처는 연방정부에 정책을 권고할 수 있는 권한은 없다.

의회 예산처는 주로 재정전망을 통해서 의회가 예산을 편성하는 데 지원하고, GAO는 「국가재정보고서」(The Nation's Fiscal Health)에서 장

32) 2015회계연도부터 장기재정전망보고서는 부속서류가 아닌 재무제표 보고서 중 하나가 되었음

기재정전망을 주된 수단으로 사용하고 있다는 점에서, 두 기관이 사용하는 ‘재정전망’이라는 수단이 혼란을 일으킬 가능성도 있다.

GAO는 때로는 의회 예산처가 제시한 추정치의 정확성을 평가하기도 하고, 때로는 의회 예산처가 제시한 추정치를 그대로 원용하기도 하는 등 상호 협력적 관계를 유지하고 있다.

GAO는 1985년 제정된 「균형예산 및 긴급적자 통제법」(BBEDCA) 제 253조에 따라 10년 동안 OMB와 CBO에서 의회에 제출한 적자감축 보고서(재량지출 한도에 대한 추정치)에 오류가 있는지 등을 점검하고 이를 개선하도록 권고하였다. 특히, GAO(1986)는 위 법이 제정된 다음 해에 1987회계연도 예산안과 관련하여 OMB와 CBO 모두 재정적자 추정치를 적게 산출하는 등 보고서에 오류가 있다고 지적하였다.

한편, GAO는 장기재정전망을 하면서 아래 표와 같이 재정수입, 지출 등 재정추정치는 CBO에서 제시한 5년 내지는 10년 추정치를 일부 원용하고 있다. 특히, GAO(1992)는 1992년 최초 장기재정전망 모델을 만들면서 OMB, 경제자문위원회(CEA)는 물론 CBO로부터 도움을 받는 등 상호 협력적 관계를 유지한 바 있다.

[표 24] GAO의 장기재정전망 모델에서 원용하는 주요 추정치

| 구 분 | 1992~1995년 | 1997~2000년 | 2001~2023년 |
|--------|---|---------------------------|------------|
| 전망 기간 | 30년 | 50년 | 75년 |
| CBO 자료 | CBO의 5년 예측자료 활용 | CBO의 10년 예산 및 경제 예측 자료 활용 | |
| 기타 | 메디케어 관련 추정치(CMS Actuary), 연방노령자보험이사회 추정치(OASDI) 등 | | |

자료: 지난 30년간 GAO 감사보고서 내용 분석 (1992~2023년)

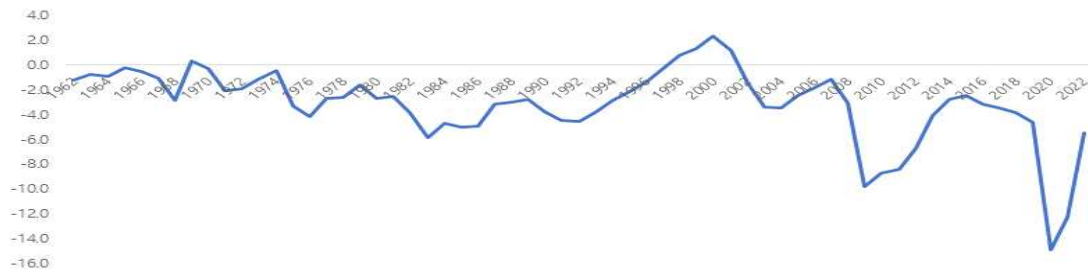
이를 정리하면, ‘재정전망’이라는 수단을 통해 독립재정기구의 신뢰성을 높임으로써, 결과적으로 최고 감사기구의 신뢰성을 높이게 되는 상호 작용을 하는 것을 의미한다.

마. 균형예산, 적자감축 등 재정정책 수정 권고: 균형위험을 고려한 장기재정계획

미국은 의회가 예산편성 권한을 보유하고 있어, 전반적인 예산편성의 기초를 의회가 결정하고 있다.

연방정부는 그림과 같이 1970년에 일시적인 흑자예산을 달성하였으나, 이후 줄곧 적자예산을 기록하였다. 이에 의회는 1974년 「의회예산법」을 통해 예산에 대한 의회의 통제 권한을 강화하던 기초를 바꾸어, 1985년 「균형예산 및 긴급적자 통제법」 제정을 계기로 ‘적자감축’ 기조로 수정하고 의회의 행동에 제약을 가하기 시작하였다.(GAO, 1996)

[그림 70] 미 연방정부의 장기재정 추세(재정수지)



자료: U.S. Budget and Economic Database by CBO (2023)

이에 GAO는 의회를 지원하고자 장기재정전망 또는 감사보고서를 통하여 재정정책 기조에 변화를 줄 수 있는 다양한 권고를 하고 있다.

GAO(1992)는 1992년 재정적자가 순 국민저축의 급격한 감소와 투자 감소를 초래하고 경제성장을 저해하는 효과를 가져오므로 재정정책이 ‘장기적인 의사 결정’을 할 수 있도록 예산 프로세스를 개혁할 것을 권고하였다.

[표 25] 미국의 예산정책 기조 및 GAO의 주요 권고

| 구분 | 1921~1973년 | 1974~1984년 | 1985~2023년 | | |
|--------|----------------|---------------------|------------------|---------|-----------|
| 정책 기조 | 예산실 강화 | 의회의 통제 강화 | 적자감소(의회의 행동에 제약) | | |
| GAO 권고 | GAO 설립 / 의회 지원 | 의회 지원 (중복, 낭비 등 지적) | 1992년 | 2000년 | 2020년 |
| | | | 장기의사결정 | 균형위험 도입 | 장기재정계획 수립 |

자료: 지난 30년간 GAO 감사보고서 내용 분석 (1992~2023년)

이에 GAO 분석 등을 근거로 대통령과 의회는 1993년 10년 안에 균형예산 또는 흑자예산을 달성하는 ‘장기재정정책 경로’에 합의하였으며, 이후 연방정부와 의회의 적극적인 적자감소 노력으로 1998회계연도 예산에서 조기에 흑자예산을 달성하였다.(GAO, 1993)

한편, GAO는 2000년과 2001년 연속으로 흑자가 발생한 사회보장잉여금 등 통합흑자를 모두 저축(또는 부채상환)으로 사용하고, 향후 ‘균형예산’ 개념보다는 장기재정전망에 따라 발생할 것으로 추정되는 재정위험의 균형을 달성하는 ‘균형위험’의 개념을 도입할 것을 권고하였다.(GAO, 2001) GAO는 이 보고서에서 재정준칙 등을 통해 흑자예산을 유지한 외국의 사례를 소개하면서, 흑자예산이 달성되어 신규지출 압박이 높아지고 균형예산으로 돌아가자는 의견이 있으나 장기적인 관점에서 잉여(흑자예산)를 유지하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

그리고 GAO는 구조적인 장기재정 불균형 문제를 해소하기 위하여 2017년부터 「국가재정보고서」(The Nation’s Fiscal Health)를 통해 연방정부의 현재 재정 상황과 미래 경로를 보여주면서 장기재정계획 수립의 필요성을 알리고 시작하였고, 2020년에 의회와 행정부에 GDP 대비 부채 목표비율 등 재정준칙을 포함한 장기재정계획을 수립할 것을 권고하였다.(GAO, 2020)

[장기재정계획 수립 시 핵심 고려사항(7가지)]

- 명확한 재정정책 목표와 운용 목표와의 정합성
- 상충관계와 특징을 반영
- 예산과정과의 연계
- 지원기관의 명확한 역할
- 법적 체계와 영속성
- 새로운 이슈에 대응하는 유연성
- 투명성과 소통

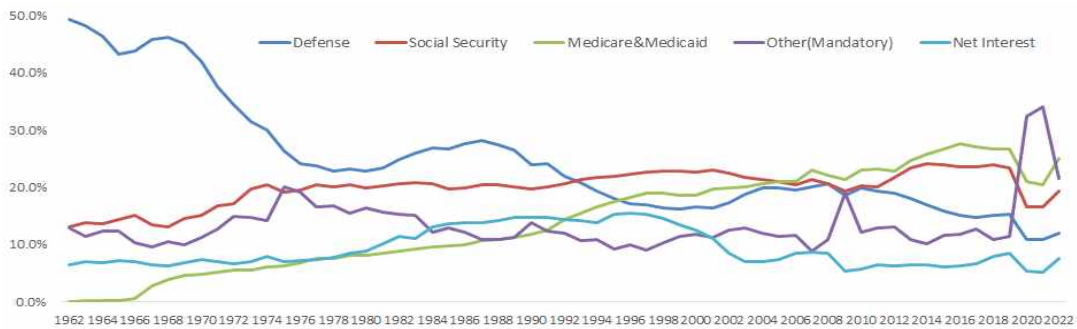
자료: GAO (2020), “The Nation’s Fiscal Health: Effective Use of Fiscal Rules and Targets”

바. 지속 불가능한 재정위기를 초래하는 주요 동인에 집중

연방정부의 재정적자와 공공부채를 줄이려는 노력은 이러한 현상을 이끄는 주요 요인을 찾고 이를 중심으로 이루어져야 한다.

참고로, 연방정부의 지출 비중을 보면 국방비는 1962년 49.2%이던 비율이 2022년에는 12.0%로 감소하였으나, 사회보장 비용은 13.2%에서 19.3%로, Medicare&Medicaid 비용은 0.1%에서 25.0%로 대폭 상승하는 등 의무지출 비중(26.1% → 65.9%)이 대폭 확대되었다.

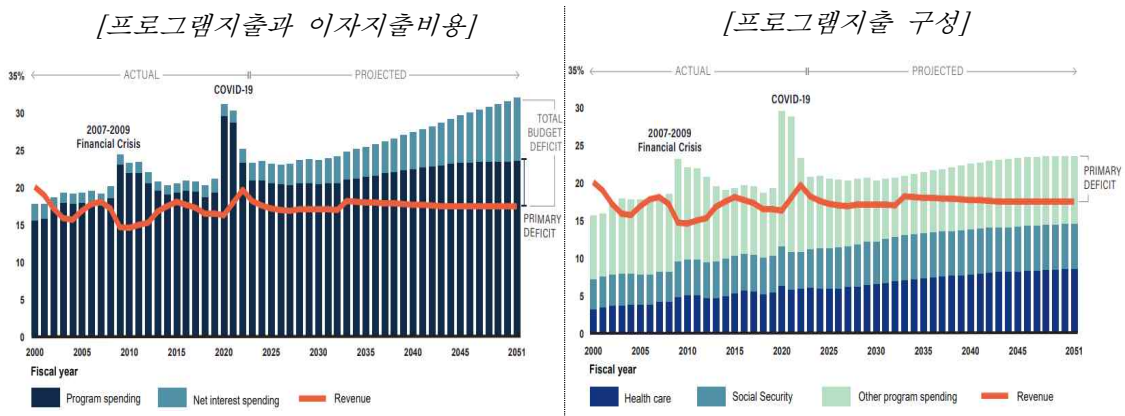
[그림 71] 미 연방정부의 장기재정 추세(지출 구성 비율)



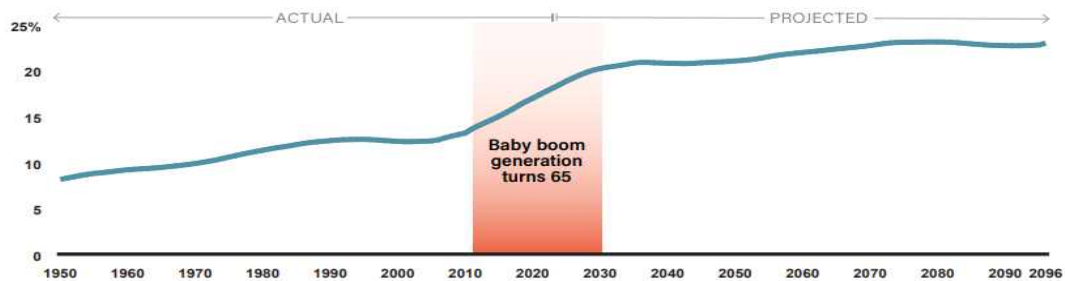
자료: U.S. Budget and Economic Database by CBO (2023)

이에 GAO(2023)는 2023년 연방정부 재정적자의 주요 원인으로 이자 지출비용, 사회보장 및 보건의료 비용을 들고 있으며, 인구통계학적으로 65세 이상 인구비율이 증가하는 것이 주된 원인이라고 분석하고 있다.

[그림 72] 연방정부의 재정적자 구성



[65세 이상 노인 인구비율]



자료: GAO (2023), "The Nation's Fiscal Health: Road Map Needed to Address Projected Unsustainable Debt Levels"

이러한 장기재정 불균형의 주요 원인 분석은 이미 1992년 당시부터 진행되었으며, 해당 원인은 당시부터 지금까지 동일하다. 일례로, GAO(1995)는 1992년 분석을 계기로 다음 해인 1993년 대통령과 의회가 10년 안에 흑자예산을 달성하는 ‘장기재정정책 경로’에 합의하였으나, 주된 요인인 의무지출프로그램의 성장을 근본적으로 바꾸지 않으면 한계가 있다고 판단하고 이를 개선할 것을 권고하였다.

GAO의 유사한 분석과 개선 노력은 2008~2010년 베이비붐 세대가 은퇴하는 시기를 앞두고 집중하여 진행되었으며, 비록 의무지출 항목이지만 회피하지 않고 적극적으로 추진되었다.

[표 26] 의무지출프로그램 개선 권고 노력(주요 사항)

| 구분 | GAO 권고 | 연방정부의 노력 |
|----------------|--|---|
| 1995년 | <ul style="list-style-type: none"> 메디케어: 의료서비스 제공방식 재설계/서비스 접근방식 개선 메디케이드: 프로그램 재구성/연방지원 할당방식 변경 | |
| 1996년 | <ul style="list-style-type: none"> 메디케이드 프로그램 보조금 공식 변경 등 | |
| 1999년 | <ul style="list-style-type: none"> 사회보장 개혁 제안 평가 프레임워크 | |
| 2005년 | <ul style="list-style-type: none"> 기존 프로그램의 전면 재검토를 위한 매뉴얼 발간 | |
| 2007년 | <ul style="list-style-type: none"> 기존 의무지출 프로그램도 Pay-Go 대상에 포함: ‘트리거 제도’ 도입 | |
| 2010년 | | <ul style="list-style-type: none"> 의료법(PPACA) 개정: 의 사지불을 감소, 메디케어 제공자 생산성 향상 |
| 2011~ 2023년 | <ul style="list-style-type: none"> 의료법 개정 효과에 대한 검증 (연결재무제표 감사) | |

자료: 지난 30년간 GAO 감사보고서 내용 분석 (1992~2023년)

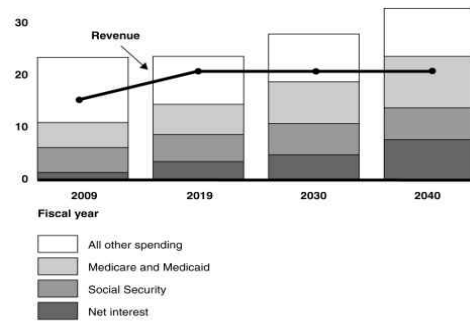
사. 재량지출에 대한 재정개혁의 기회로 적극 활용

연방정부 재정적자의 주된 원인이 되는 정부 사업의 범주는 ‘사회보장 및 보건의료 비용’으로 의무지출프로그램에 해당한다.

이러한 의무지출비용의 증가는 국방을 포함하여 교통인프라 확충, 에너지 지원 투자, 농업지원 등 정부가 수행하는 재량적 기타 지출을 수행할 여지를 줄이거나 거의 여력이 없는 상황을 초래할 수 있다.

일례로, GAO(2009)는 2009년 베이붐 세대의 은퇴가 현실화하고 2040년이 되면 모든 수입은 이자지출과 의무지출에 충당하고, 재량적 지출을 할 여력이 없게 될 수 있다는 추정 결과를 제시하였다.

[그림 73] 수입과 지출 구성 추정값



자료: GAO (2009), “The Federal Government’s Long-Term Fiscal Outlook: Fall 2009 Update”

이에 GAO(1995b)는 기존 재량지출을 대상으로 예산 삭감에 필요한 정보인 목표 달성에 비효과적이거나 비효율적으로 입증된 프로그램인지 여부를 확인할 수 있는 분석 프레임워크(‘목표-범위-접근방식’)를 제시하였다.

- 목표 재평가: 성공적인 임무 완료를 기반으로 프로그램 목표를 재평가
- 수혜자 재정의: 가장 큰 수요를 보여주는 수혜자를 중심으로 타겟팅 정의
- 효율성 개선: 프로그램이 구성, 전달 또는 관리되는 방식의 효율성을 향상

자료: GAO (1995b), “Deficit Reduction: Opportunities to Address Long-Standing Government Performance Issues”

이후 GAO는 위 분석 프레임워크를 사용하여 적용할 수 있는 구체적인 명세를 총 7개년(1995~1997년, 1999년, 2001~2002년, 2004년)에 걸쳐 작성하여 의회에 제시하였으며, 장기재정전망 보고서를 통하여 모든 지출에 대한 재검토가 필요하다는 방향을 권고하고 있다.

[표 27] 분석 프레임워크를 적용한 재량지출프로그램 명세

| 1995년 | 1996년 | 1997년 | 1999년 | 2001년 | 2002년 | 2004년 |
|---------|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 120개 과제 | 120개 과제 (업데이트) | 147개 과제 | 100개 과제 | 121개 과제 | 118개 과제 | 117개 과제 |

- 자료: 1. GAO (1995c), “Addressing the Deficit: Budgetary Implications for Selected GAO Work for Fiscal Year 1996”
 2. GAO (1996b), “Addressing the Deficit: Update Implications of Selected GAO Work”
 3. GAO (1997), “Addressing the Deficit: Budgetary Implications for Selected GAO Work for Fiscal Year 1998”
 4. GAO (1999), “Budget Issues: Budgetary Implications for Selected GAO Work for Fiscal Year 2000”
 5. GAO (2001b), “Supporting Congressional Oversight: Framework for Considering Budgetary Implications for Selected GAO Work”
 6. GAO (2002), “Supporting Congressional Oversight: Budgetary Implications for Selected GAO Work for Fiscal Year 2003”
 7. GAO (2004), “Opportunities for Congressional Oversight and Improved Use of Taxpayer Funds: Budgetary Implications of Selected GAO Work”

아울러, GAO(2023)는 이러한 노력의 연장선에서 「국가재정보고서」(The Nation’s Fiscal Health)에서 다양한 부적절한 지출, 예산중복 및 비효율 개선 등 지출에 대한 효율성을 높이도록 권고하고 있으며, 특히 고위험 영역(High-risk area, 34개)을 지정하여 고위험 영역별 감사 결과를 매년 의회에 제공하고 있다.

아. 조세 격차(Tax gap) 축소를 위한 관리전략 수립 권고

연방정부의 재정적자가 발생하는 원인에는 지출 측면 이외에도 수입 측면에서 발생하는 원인도 동시에 영향을 준다. 美 GAO는 이를 조세 격차(tax gap)라는 개념을 사용하여 연방정부의 노력이 적절하였는지를 판단하고 있다.

GAO(2023)는 조세 격차(tax gap)를 부과된 세금과 납부 완료한 세금의 차이이며 대부분은 납세자가 자신의 소득을 과소 보고하기 때문이라고 설명하면서, 그 규모를 「국가재정보고서」(The Nation’s Fiscal Health)를 통해 총 부과액 대비 12.9%~16.3%라고 밝히고 있다.

[표 28] GAO가 인식하는 조세 격차 규모

| 구분 | 2017~2019년 | 2020~2022년 | 2023년 |
|----------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 세금격차 | 4,580억\$ / (2008~2010) | 4,441억\$ / (2011~2013) | 4,960억\$ / (2014~2016) |
| (순 세금격차) | 4,060억\$ | 3,810억\$ | 4,280억\$ |
| (비율) | 16.3% | 12.7% | 12.9% |

자료: GAO (2017~2023), “The Nation’s Fiscal Health”

GAO(2023b)는 이러한 조세 격차를 완화하기 위하여 美 국세청(IRS)이 어떠한 노력을 기울이고 있는지를 지속해서 점검하고 있으며, 2023년도에는 제3자 지급인 신고와 세무대리인의 효과성을 높이도록 대안을 마련하는 것은 물론, 조세 격차를 줄이기 위한 국세청(IRS)의 전략과 목표를 개선하도록 권고하였다.

[표 29] IRS에 대한 GAO 감사보고서(주요 내용)

| 구분 | 주요 내용 |
|-------|--|
| 2008년 | ▪ 개인의 임대부동산 활동과 관련하여 과소신고 규모와 유형 분석 |
| 2009년 | ▪ 기타 소득에 대한 제3자 지급인의 누락 정도, 장애요인 및 대안 분석 |
| 2017년 | ▪ 조세 격차가 발생하는 가장 큰 부분이 개인소득세 과소신고 유형이나, IRS는 이를 줄이기 위한 목표나 전략은 부재. 이를 개선하도록 권고 |
| 2023년 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2009년과 2017년 권고사항을 상기시키고 재차 권고 ▪ 세무 대리인이 갖추어야 할 전문적인 수준을 설정하도록 권고 ▪ 납세자가 작성한 정보와 상충하는 정보 사이의 오류 수정 권한 권고 |

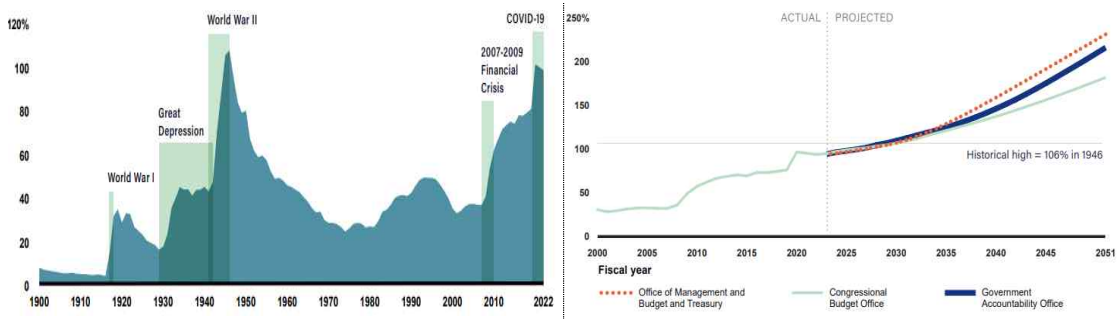
자료: 1. GAO (2008), "Tax Gap: Actions That Could Improve Rental Real Estate Reporting Compliance"
 2. GAO (2009b), "Tax Gap: IRS Could Do More to Promote Compliance by Third Parties with Miscellaneous Income Reporting Requirements"
 3. GAO (2017b), "Tax Gap: IRS Needs Specific Goals and Strategies for Improving Compliance"
 4. GAO (2023b), "Tax Gap: Modest Reductions in the Gap Could Yield Large Fiscal Benefits"

GAO의 이런 노력은 연방정부와 의회가 재정적자 감축을 위하여 행정의 비효율성을 개선하기 위한 다양한 노력을 기울이도록 요구하는 것과 함께 국민의 조세 준응도를 높이기 위한 과세 행정의 개선이 필요함을 제시하고 있다.

야. 공공부채에 대한 별도 재무감사 실시 등 부채관리 점검 강화

연방정부가 발행한 부채 중 민간이 보유한 공공부채 비율이 1990년대 미국 의회와 연방정부의 적극적인 적자감축 노력으로 감소하다가 2010년을 전후(베이비붐 세대 65세 전환 시기)로 사회보장 및 보건의료 비용 상승이 현실화하여 다시 상승세로 전환하게 되었다. 이에 40~50% 수준이던 공공부채 비율이 2022년 기준으로 97% 수준인 24조 2,568억\$ 수준으로 상승하였다. 이에 GAO(2023)는 2051년에는 GDP의 2배 수준인 219% 이상이 될 것으로 추정하였으며, 이는 역사적으로 가장 높았던 수준인 106%(1946년)보다 2배 이상이다.

[그림 74] 미 연방정부의 장기재정 추세(민간보유 공공부채)

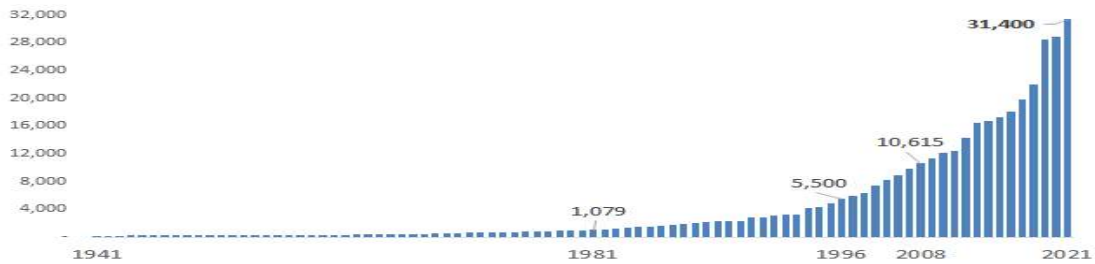


자료: GAO (2023), "The Nation's Fiscal Health: Road Map Needed to Address Projected Unsustainable Debt Levels"

이 같은 높은 수준의 공공부채는 재정 불균형의 주된 원인 중 하나인 이자지출 문제는 물론 1992년에 GAO가 분석한 바와 같이 민간의 투자 여력을 갉아먹어 경제성장의 발목을 잡을 우려가 크다.

美 의회는 전통적으로 공공부채는 비율이 아닌 금액을 기준으로 그 한도를 정하는 방식(부채한도)을 통해 연방정부의 무분별한 공공부채 발행을 제한하였다. 구체적으로, 美 연방정부는 「공공채무법」(Public Debt Act of 1941³³⁾)에 따라 의회가 승인한 통합적인 공공채무 상한선 (debt limit)의 범위 내에서 공공부채를 발행할 수 있으며, 2023년 9월 말 기준으로 부채한도는 31조 4천억\$로 총 86차례 한도가 조정(5번 하향, 81번 상향)되었다.

[그림 75] 미 연방정부의 부채한도 조정 현황



자료: U.S. Department of the Treasury 홈페이지 (<https://home.treasury.gov>)

이에 GAO는 연방정부 부채관리가 적정하고 효율적으로 이루어지는지를 확인하기 위하여 매년 연결재무제표 감사의 부속 감사, 부채한도

33) 최초의 법적 근거는 1917년에 제정된 「The Second Liberty Loan Act of 1917」로 당시에는 채권, 어음 등 채무의 형태별로 각각 한도가 설정되었음

관리 및 부채관리시스템(Federal Debt Management, FDM)에 대한 성과 감사 등 크게 3가지 방식으로 감사를 진행하고 있다.

먼저, GAO는 「정부관리개혁법」(Government Management Reform Act of 1994)에 따라 1998년(1997회계연도)부터 연결재무제표 감사를 하면서, 연방 부채에 대한 별도 감사를 동시에 진행하여 법정 부채한도 준수 여부는 물론 연방 부채명세서가 신뢰할 수 있는지와 부채 목록 보고, 경매 일정 관리 등 내부통제는 합리적인지를 점검하고 있다.

[표 30] 연방 부채에 대한 별도 감사 내용 분석

| 구분 | 1999~2002년 | 2003~2007년 | 2008~2011년 | 2012~2022년 |
|------|---------------------------------------|-----------------------------|------------|-----------------------------|
| 지적사항 | 없음(부채한도 준수, 부채명세서를 신뢰할 만함, 합리적인 내부통제) | | | |
| 고려사항 | 없음 | 예외적인 부채관리절차 (부채한도 인상 지연) | 없음 | 예외적인 부채관리절차 (부채한도 인상 지연) |
| 권고 | - | 없음 | - | 부채한도 결정방식 개선 권고 |

자료: 지난 25년간 GAO 감사보고서 내용 분석 (1999~2022년)

지난 25년간 감사보고서를 분석한 결과, 연방정부가 부채한도를 준수하고 있었으며 부채명세서 관리 등 적절한 내부통제를 하고 있으나, 15회계연도에서 부채한도 인상 지연으로 인하여 예외적인 부채관리절차를 진행하게 되었고 그에 따른 이자율 상승, 신인도 하락 등의 문제가 있으므로 부채한도 결정방식에 대한 개선을 권고하였다. 일례로, GAO(2022b)는 지출과 수익을 결정하는 시점에서 부채한도를 결정하는 방식으로 3가지 대안(예산결의안과 연결, 기간 내 미결정 시 행정부에 변경제안 권한, 법률안과 연계된 자금은 행정부에 광범위한 권한)을 제시하였으며, 향후 장기재정계획을 도입할 때 ‘GDP 대비 비율’ 등 재정준칙을 활용하는 방안을 함께 검토하도록 제안하였다.

그리고, GAO는 위 예외적인 부채관리 과정에서 야기되는 문제를 심층적으로 분석하기 위해, 부채한도 관리, 부채관리시스템(FDM) 등 2개 사항에 대한 성과감사를 진행하여 원금·이자 손실보상 근거 부재, 차입비용 상승, 국채시장 분석방법 등 개선이 필요한 사항은 해당 보고서는 물론 위 별도 감사에 포함하여 공개하고 있다.

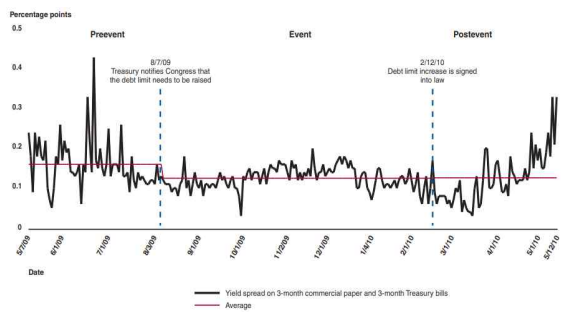
[표 31] 부채한도 및 부채관리시스템 성과감사 분석(주요 사항)

| 구분 | 2003~2004년 | 2011~2012년 | 2014년 | 2015년 | 2019년 |
|-------------------|-------------------------------------|--|---|---|-----------------------------|
| 부채한도 감사 | 원금/이자 손실 발생(일부는 법 에 보상 규정 없음) | <ul style="list-style-type: none"> 국채 시장에 부정적 영향 (불확실성 증가로 이자율 상승) 현금/부채관리 업무 지장초래 | - | <ul style="list-style-type: none"> 국채차입비용 상승이 단기금융 등으로 확산 투자자 인식 변화 | - |
| 부채관리 시스템 감사 | - | - | <ul style="list-style-type: none"> 재무부는 2년 만기 변동금리 채권 도입 - 이자율 변동에 따른 추가 위험 상존 | - | 대규모 부채 발행에 따른 국채시장 분석 방법 점검 |

자료: 지난 25년간 GAO 감사보고서 내용 분석 (1999~2022년)

일례로 GAO(2011)는 2009~2010년 부채한도 인상 시기에 국채수익률과 3개월 기업어음 수익률 사이의 스프레드를 분석한 결과, 불확실성 때문에 부채한도가 인상되기 직전 몇 달 동안 국채의 위험을 기업어음 수준으로 인식하여 스프레드가 축소되는 등으로 차입비용이 증가한 것으로 분석하였다.

[그림 76] 국채와 기업어음 수익률 차이



자료: GAO (2011), "Debt Limit: Delays Create Debt Management Challenges and Increase Uncertainty in the Treasury Market"

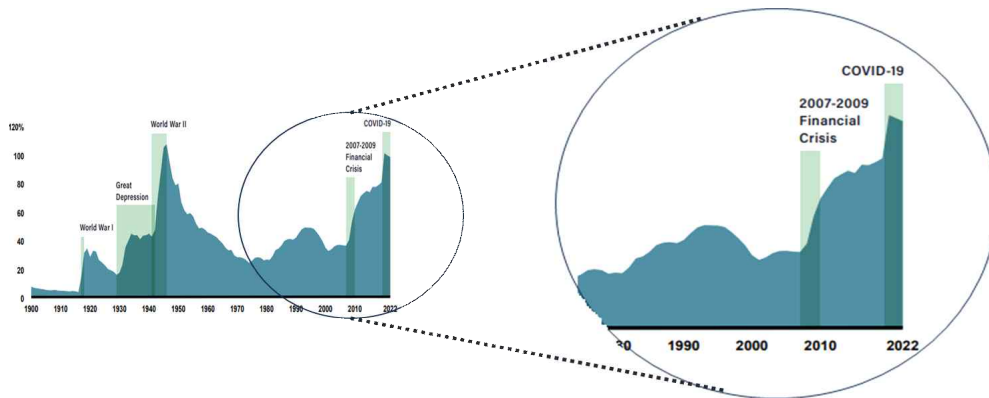
자. 예측하기 어려운 다양한 재정노출(Fiscal Exposures) 위험 요인 대비 권고

미국 연방정부와 의회는 1990년대 적자감축 기조를 강력히 추진하여 2000년대 초~중반 공공부채 감소를 달성하였다. 이는 GAO 전망 등을 근거로 2008~2009년 베이비붐 세대가 은퇴하는 시기에 맞추어 사회

보장 및 의료비용의 급격한 증가에 따른 공공부채 급증의 충격을 대비하기 위함이었다.

하지만, 미국 연방정부와 의회는 베이비붐 은퇴 시기와 금융위기(2007~2009년) 시기가 겹치게 되어 예상하지 못한 경기침체를 극복하고자 추진한 확장재정으로 연방정부 부채가 통제 한도를 넘어서 급증하게 되었다. 그리고 2019년부터 시작된 보건 팬데믹으로 다시 한번 예상하지 못한 공공부채의 급증을 경험하게 되었다.

[그림 77] 미 연방정부의 장기재정 추세(민간보유 공공부채)



자료: GAO (2023), “The Nation’s Fiscal Health: Road Map Needed to Address Projected Unsustainable Debt Levels”

이와 관련하여 GAO는 장기재정전망(75년) 수단으로 예측할 수 없는 다양한 재정노출(fiscal exposures) 위험을 식별하고 대비하여야 할 필요성을 별도 감사보고서는 물론 매년 연결재무제표 감사(1998년~현재)와 「국가재정보고서」(The Nation’s Fiscal Health, 2017년~현재)를 통해서 지속해서 권고하였다.

일례로, GAO(2023)는 2023년 「국가재정보고서」에서 정책입안자가 추가로 미래에 완화하거나 대비하여야 할 재정노출 위험 사례로 자연재해와 기후변화, 군사적 갈등, 주택금융(Fannie Mae & Freddie Mac), 공중위생 위기 등 4가지를 예로 들면서 연방정부 재정에 미치는 영향, 자원조달방안을 제시하였다.

- 자연재해와 기후변화: 2015~2022회계연도 사이에 총 3,650억\$ 지원
 - 연방정부의 자연재해 방지를 위한 조치를 분석하는 데 지침 역할을 하는 ‘정보-통합-유인’으로 구성된 가칭 ‘재해복원력 프레임워크’ 개발 등
- 군사적 갈등: 2022년 우크라이나 분쟁 지원을 위해 4차례 총 1,134억\$ 지원
 - 해외 비상 작전과 국방부의 기본 활동 자금을 분리하는 4가지 대안 제시 등
- 주택금융: 2022년 현재 잠재적 모기지 손실로 인해 총 1,914억\$ 지원
 - 주택금융 시스템에 내재한 3가지 취약점 조명 등
- 공중위생위기: 코로나 팬데믹으로 인한 경제 지원을 위해 4조 6천억 \$ 지원
 - 연방정부의 준비, 대응, 서비스 제공 및 프로그램 무결성 강화 등 제시

자료: GAO (2023), “The Nation’s Fiscal Health: Road Map Needed to Address Projected Unsustainable Debt Levels”

이러한 재정노출 위험에 대한 대비는 세계감사원장회의(INTOSAI)도 공공부채 실무그룹(WGPD)을 통해 재정노출 위험의 단일 포트폴리오 개발, 재정위험 매트릭스 프레임워크 사용 등 성과감사를 권고하고 이에 도움이 되는 매뉴얼 작업을 진행하고 있다.

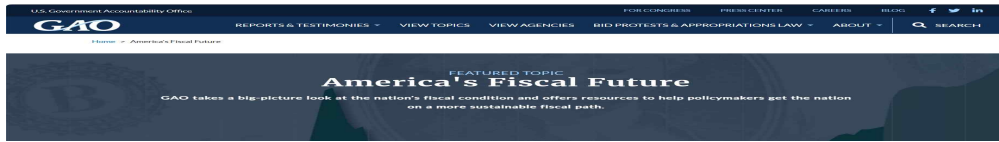
차. 국민이 이해하기 쉽도록 홍보 및 설명 강화

GAO(2007)는 2007년 최초로 국가 재무보고서인 「재정관리보고서」(Fiscal Stewardship)를 발간하면서 연방정부의 현재 재정상태와 장기재정전망을 이해하고 평가하도록 돕는 대상을 ‘의회’에만 국한하지 않고 ‘미국 시민’을 포함하고 있다.

하지만, 일반 시민이 국가재정을 이해하기에는 용어(glossary)에서부터 재정데이터의 복잡성 등으로 인하여 장애 요인이 상당하다.

이에 GAO는 홈페이지에 8가지 주요 주제(featured topic) 중 하나로 ‘미국의 미래 재정’(America’s Fiscal Future) 코너를 만들어 연방정부의 재정 경로를 소개하고 원인, 해결책 및 GAO의 역할을 소개하고 있다.

▪ 미국 감사원(GAO) 홈페이지 화면



▪ 75년 재정 시뮬레이션, 부채 민감도 분석, 재정 격차 민감도 분석 등 GAO가 사용하는 분석 수단 소개

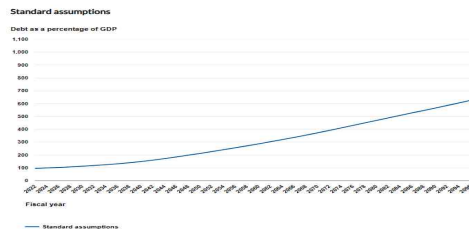
- 특히, 2가지 민감도 분석은 대화형 그래픽(interactive graphic) 방식을 통해 시뮬레이션 변수와 정책 조합이 바뀌는 경우 어떠한 효과가 있는지를 확인

< 부채 민감도 분석 >

Tool One: Debt Sensitivity Analysis

We also run a debt sensitivity analysis to give policymakers a more complete picture of how potential economic and fiscal conditions grow if no variables are adjusted. To see how our simulations change if variables are adjusted under different scenarios (color

- Revenue
- Interest rate
- Discretionary spending
- Health care excess cost growth
- GDP growth rate
- Social Security spending



< 재정 격차 민감도 분석 >

Tool Two: Fiscal Gap Sensitivity Calculator

The table below shows the policy changes necessary to meet a debt-to-GDP target in 30 years, and the sensitivity of these changes to key assumptions.

What debt target would you like to achieve in 30 years?

What variable do you want to adjust?

| | If variable is raised | If variable is lowered |
|--|-----------------------|------------------------|
| Fiscal gap This will be the total amount of revenue increases and/or spending reductions that the government would need to make to close the fiscal gap over 30 years (present value, in billions of dollars). | \$0.0 | \$0.0 |
| Revenue increase To close the gap in 30 years, the government would need to immediately and permanently increase annual projected revenue by this percentage. | 00.0% | 00.0% |
| Spending reduction Or decrease annual projected program spending by this percentage. | 00.0% | 00.0% |

자료: 美 GAO 홈페이지 (<https://www.gao.gov/americas-fiscal-future>)

아울러, GAO(2022c)는 2022년 일반 시민이 행정부 예산안을 이해하는 데 도움을 주기 위해 연방 예산 프로세스에 사용되는 ‘용어집’(A glossary of terms)을 개발(2005년)하였던 사실을 소개하며, 과거의 노력도 함께 소개하였다.

- 연방 예산의 복잡성을 탐색하는 방법
- 연방 예산의 미래를 살펴보는 방법
- 연간예산 주기의 4단계에 초점을 맞추는 방법

자료: GAO (2022c), “Trying to Understand the President’s Budget Proposal? Our Budget Glossary Can Help”

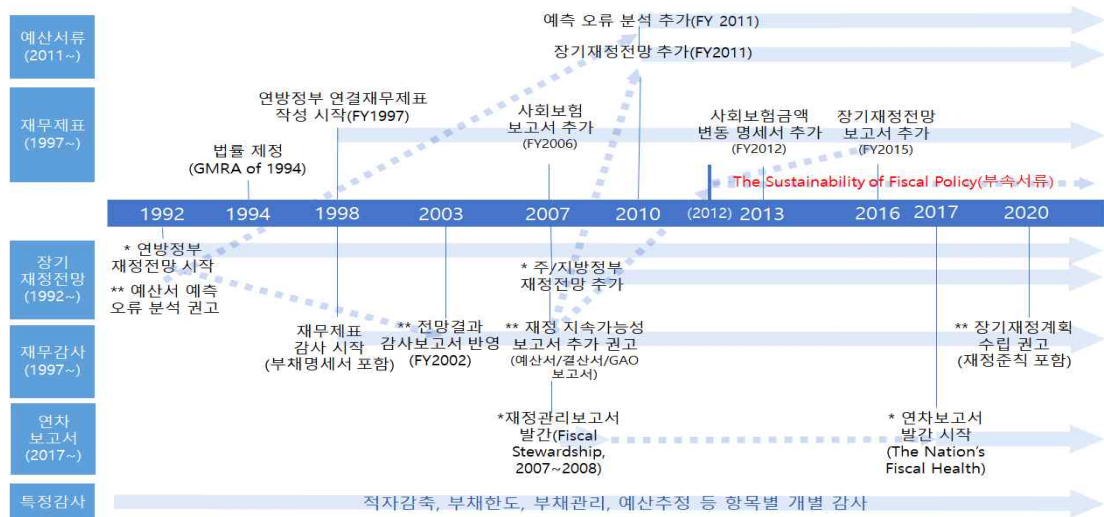
이상에서, 美 최고 감사기구인 GAO가 연방정부의 재정 건전성을 높이고자 진행한 지난 30년간의 노력을 「국가재정보고서」(The Nation’s

Fiscal Health)를 중심으로 10가지 유형으로 정리하였다. 1·10번은 의회와 시민에 대한 GAO의 임무와 관련되며, 2~4번은 연방정부 재정의 현주소와 미래를 보여주는 재정전망과 관련되고, 5~8번 사항은 이를 해소하기 위한 재정관리전략과 관련되며, 9번은 재정전망 수단으로 대비하기 어려운 추가위험과 관련된 내용이다.

1. 전략계획에 반영된 미 GAO의 주요 과제: 재정상태 분석과 관리방안
2. 연방정부의 현 재정상태를 진단하는 데 유용한 도구: 장기재정전망
3. 예산서류, 결산서(재무제표) 등 연방정부 보고서 개편 노력 병행
4. 의회예산처(CBO)와의 상호 협력적 관계 설정
5. 균형예산, 적자감축 등 재정정책 수정 권고: 균형위험을 고려한 장기재정계획
6. 지속 불가능한 재정위기를 초래하는 주요 동인에 집중
7. 재량지출에 대한 재정개혁의 기회로 적극 활용
8. 조세 격차 축소를 위한 관리전략 수립 권고
9. 공공부채에 대한 별도 재무감사 실시 등 부채관리 점검 강화
10. 예측하기 어려운 다양한 재정노출(fiscal exposures) 위험 요인 대비 권고
11. 국민이 이해하기 쉽도록 홍보 및 설명 강화

이를 시간적인 순서로 다시 정리하여 보면 아래 그림과 같다.

[그림 78] GAO의 재정 건전성 관련 감사 사항 개요



자료: 지난 30년간 GAO 감사보고서 내용 분석 (1992~2023년)

6. 정책적 시사점

이번 장에서는 정부의 적자편향 현상 완화 등 한 국가의 재정 건전성을 유지하고 정부의 투명성과 책임성을 확보하는 전통적인 수단인 각국 최고 감사기구의 역할을 살펴보았다.

재정위기 등을 겪으면서 각국은 재정계획 수립 단계부터 적극적으로 관리하는 노력을 강화하는 등 외부환경의 변화가 발생하였고, 이러한 변화는 세계감사원장회의(INTOSAI), EU 회원국 공동대응기구(Contact Committee) 등 국제기구는 물론 각국 최고 감사기구가 사전적으로 정부의 재정상태를 확인하고 정부의 재정정책(fiscal policy)에 감사결과를 반영하려는 다양한 시도를 하는 계기가 되었음을 알게 되었다.

우리도 최근 코로나 팬데믹을 거치면서 2021년부터 3년 연속 역대 최고 수준의 세수예측 오차가 발생하고, 일반정부 부채(D2) 수준도 2022년 기준 54.3%(추정)로 지난 3년간 12.2%가량 급격히 상승하는 등으로 국가의 재정 건전성에 대한 우려도 큰 상황이다.

- IMF는 2023. 4월 회원국의 경제 및 재정상태에 대한 「재정점검보고서」를 발표
 - 한국의 경우 재정수지(Primary Balance)는 2022년 GDP 대비 -1.2%로, 2028년에는 균형을 달성할 것으로 전망
 - 일반정부 부채는 2022년 54.3%로, 2028년에는 58.2% 수준이 될 것으로 전망

자료: IMF (2023), "Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization"

이에 美 GAO의 '재정위험 연차보고제도'(The Nation's Fiscal Health), EU SAIs 등 외국 최고 감사기구의 감사사례를 통하여 나타난 최고 감사기구의 역할을 강화할 수 있는 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

가. 국가재정상태 진단을 포함한 감사방향 명확화 및 결산검사보고서 적극 활용

국가재정의 건전성과 지속가능성 문제는 세계 각국의 주요 화두로, 美 GAO의 사례에서 보듯이 각국 최고 감사기구는 전략계획이나 감사운영 기조에 이를 해결하기 위한 관심과 노력을 반영하고 있다.

- 목표 3: 국가적 도전과제를 해결하기 위한 연방정부의 변화를 지원
 - 3-1: 연방정부의 재정상태를 분석하고 재정관리를 강화할 수 있는 대안 모색
 - 3-2: 사기, 낭비, 남용 및 내부통제에 필요한 개선 사항을 식별하고 연방정부의 책임성 강화
 - 3-3: 다수부처 과제, 주요 국정과제 및 위험 요인에 대한 의회 감독을 지원
 - 3-4: 과학 및 기술문제에 대한 의회의 감독을 지원

자료: GAO (2022), “Strategic Plan 2022~2027”

감사원도 국가재정의 건전성과 지속가능성 문제에 관심을 가지고 매년 주요 감사 방향에 이를 포함하는 등 적극적으로 대응하고 있다. 구체적으로, 감사원(2001~2023)은 아래 표와 같이 지난 20년간 발행한 「감사 연보」에 비전, 감사전략 및 감사 방향을 소개하고 있으며, 2014년부터 감사전략에 ‘건전재정’을 포함하고 있고, 2009년부터 감사 방향에 ‘재정 건전성 강화’를 명시적으로 제시하고 있다.

[표 32] 감사원의 감사운영 기초 분석 (재정 건전성 관련)

| 구분 | 비전 | 전략목표 | 감사 방향 |
|----------|---|------------------------|-----------------------------|
| 2021~22년 | 「기본에 충실하면서, 국민의 시각으로 미래를 준비하는 감사원」 | 건전재정 | 건전하고 효율적인 국가재정 운영기여 |
| 2020년 | 「공직사회에 활력을 불어넣고, 국민에게 힘이 되는 감사원」 | 건전재정 | 건전하고 효율적인 국가재정 운용 |
| 2019년 | | 건전재정 | 건전하고 효율적인 국가재정 운용 유도 |
| 2018년 | | 건전재정 | 재정의 효율적인 운용 지원 |
| 2016~17년 | 「신뢰받는 감사원」(“공직을 바르게, 재정을 튼튼하게, 감사는 공정하게”) | 건전재정 | 국가재정의 효율적 운용을 지속 점검 |
| 2014~15년 | | 건전재정 | 재정 건전성 강화 |
| 2013년 | 「엄정한 감사원, 깨끗한 공직사회」 | 재정의 효율적 운용 지원 | 재정 여력 확보 /재정 건전성 강화 |
| 2012년 | | 공공부문의 효율성 제고 | 재정의 건전성 및 성과 제고 |
| 2011년 | | 국가 미래 위험요인 대비 | 국가 미래위험요인 대비 |
| 2009~10년 | 「법과 원칙을 바로 세워 국민복에 기여하는 감사」 | 예산절감 및 재정건전성 확보 | 예산 절감과 재정 건전성 확보 |
| 2005~08년 | 「21세기 선진일류국가 도약을 위한 국정개혁의 중추역할 수행」 | 시스템 | 재정 운용의 효율성·투명성 제고 |
| 2004년 | | 감사 | 국가 및 지방재정 운용의 투명성·효율성 제고 |
| 2003년 | - | 개혁지원/ 생산적/ 열린 감사 | 공공부문의 경쟁력과 재정운용의 효율성 제고 |
| 2002년 | | | 재정 운용의 투명성·효율성 제고 |
| 2001년 | | | 국가재정운용의 건전화 및 기준·신산업의 발전 촉진 |
| 2000년 | | | 국가 행정·재정운용이 효율성·투명성 제고 |

자료: 감사원 (2001~2023), “감사 연보”

다만, 감사전략과 감사 방향이 모두 ‘재정의 건전한 운용 지원(유도)’이라는 다소 추상적이고 같은 수준으로 되어 있어, 이를 구분하여 감사 방향에서는 구체적으로 언급할 필요가 있다.

감사의 시작은 ‘현 상태의 진단’에서 출발하는 것으로, 재정 건전성 확보를 위한 감사도 ‘정부의 재정상태(fiscal position)’를 진단하는 것에서 시작하여야 한다. 이러한 점에서 감사전략에서 구체적으로 ‘연방정부의 재정상태를 분석(Analyze the fiscal position or condition)’하는 것을 명시하고 있는 美 GAO의 사례는 매우 유용하다고 하겠다.

그리고, 이러한 정부의 재정상태 진단 결과는 美 GAO의 「국가재정 보고서」 사례와 같이 ‘재무보고서’ 등을 통해 공개하는 것이 필요하며, 현재 감사원에서 사용하고 있는 ‘결산 검사보고서’를 활용하는 것도 대안이 될 수 있다.

감사원은 「헌법」 제99조 및 「감사원법」 제21조에 따라 매년 국가의 세입·세출의 결산을 확인하고 그 결과를 대통령과 국회에 보고한다.

- 제2절 국가결산 총괄
 - ㉠ 국가재정운용
 - 2. 국가재정건전성 관리
 - 가. 재정수지 및 국가채무 등 추이
 - 나. 중기 재정관리 및 전망

자료: 감사원 (2023), “2022회계연도 국가결산검사보고”

감사원(2023)은 이 보고서의 ‘국가재정건전성 관리’ 항목을 통해 재정수지와 국가채무 등 2개 항목을 중심으로 현재의 추이와 미래 재정 전망 자료를 담고 있으나, 중기전망(5년) 수준에 그치며 검증된 자료도 아니다. 이는 美 GAO가 제시한 75년 전망에 비하면 재정의 지속가능성을 판단하기에는 부족한 자료이다.

이와 관련, 기획재정부는 「국가재정법」 제7조 제4항에 따라 2015년

부터 5년마다 장기재정전망(45년)을 하고 있다. 이에 대하여 감사원(2020)은 5년 주기로 수정하는 시기가 너무 길고 전망 이후 상황이 변하는 사례로 인하여 유용성이 떨어지므로, 최소한 전제가 바뀔 때는 이를 ‘국가재정운용계획’에 담는 방식으로 그 유용성을 확보하도록 권고한 바 있다. 이러한 유용성이 확보된다는 전제에서 이를 보고서에 담는 방안을 고려할 수 있으나 여전히 신뢰성의 문제가 남는다.

물론, 이는 단기적인 방안으로 장기적으로는 美 GAO의 사례처럼 장기재정전망을 감사원에서 자체적으로 하고서 그 결과를 보고서에 담은 방안 등을 함께 검토하여야 하겠다.

나. 감사연구원을 활용하여 자체적인 장기재정전망 시행 기반 마련

최근 각국의 재정 건전성을 강화하려는 움직임에 대한 대응으로서 EU SAIs 사례나 美 GAO의 사례는 최고 감사기구가 정부 재정상태를 모니터링 방식을 통하여 평소에 점검하고 문제가 발생할 개연성이 높은 사업이나 영역에 사전에 전략적으로 감사 자원을 투입함으로써 감사결과의 유용성을 높이고자 하는 것이다.

이러한 최고 감사기구가 평상시 모니터링에 사용하는 도구가 바로 ‘장기재정전망’이다. 이를 위해, 감사연구원을 활용하여 장기재정전망 기반을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.(감사연구원, 2022)

- 미국 감사원은 매년 자체 장기예측모델을 활용하여 재정 지속가능성을 분석, 「국가재정보고서」, 「연방정부 연결재무제표에 대한 감사보고서」 등에 활용
- 핀란드 감사원은 2~3년의 빈도로 자체적으로 개발한 예측 모델을 사용하여 재정의 지속가능성 보고서를 발간하고 있으며, 캐나다, 덴마크, 영국, 포르투갈 등 다른 국가로부터 좋은 평가를 받고 있음
- 리투아니아 감사원은 매년 자체 장기예측모델을 활용하여 재정의 지속가능성 보고서를 발간하며, 의회의 연금개혁 논의에 기여

아울러, 최고 감사기구가 자체적인 장기재정전망 기반을 갖추고 있으

면 정부의 재정 지속가능성 분석이 적절한지 아닌지를 판단하는 데에도 유용하다. 美 GAO의 사례에서 보듯이, 미국은 행정부(OMB)와 의회(CBO)에서 매년 장기재정전망을 하고 있으나 감사원(GAO)도 별도 자체 전망을 하고 이를 「국가재정보고서」에 함께 공개하고 있다. 이는 독립재정기구가 행정부의 재정전망 결과를 평가하기 위하여 자체 전망을 독립적으로 실시하는 사례가 절반이 넘는 비율(51.7%)인 것과 유사하다.

다. 장기적인 시계의 정책 결정을 유도하기 위한 ‘재정정책감사(fiscal policy audit)’ 개념 도입

각국이 장기재정전망을 하고 주기적으로 정부 재정의 지속가능성을 분석하는 이유는 장기적인 시계(視界)에서 재정정책 결정을 하고자 함이다. 하지만, 현재 정부 예산안에는 중기수준의 전망(5년) 자료 이외에는 장기재정전망 자료가 매년 제공되지 않아 장기적인 시계(視界)에서 의사 결정을 하고 있다고 단언하기는 어렵다.

이에 지난 14년간(2009~2022회계연도) 정부의 예산 운용 기조와 추가경정예산안 편성 현황을 살펴본 결과, 2015회계연도부터 7년 연속 확장재정 운용 기조를 유지하였고 매년 1차례 이상 추가경정예산안이 통과되었다. 특히 2016회계연도 이후 애초 예측보다 많은 세수가 걸히자 이를 추가경정예산의 재원(15.4~125.3%)으로 활용하고 있었다.

[표 33] 정부의 예산 운용 기조 및 추가경정예산 편성 현황

| 구분 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | |
|-------------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------|
| 운용 기조 | 확장재정 | 확장재정 | 확장재정 | 확장재정 | 확장재정 | 확장재정 | 건전재정 | |
| 경제 성장률 | 명목 | 5.2% | 5.5% | 3.4% | 1.4% | 0.8% | 7.2% | 3.9% |
| | 실질 | 2.9% | 3.2% | 2.9% | 2.2% | -0.7% | 4.3% | 2.6% |
| 예측오류(국세) | 19.5조 (8.0%) | 23.6조 (8.9%) | 25.4조 (8.7%) | -5.8조 (-2.0%) | -6.5조 (-2.3%) | 61.3조 (17.8%) | 57.3조 (14.5%) | |
| 추경 횟수 | 1회 | 1회 | 1회 | 1회 | 4회 | 2회 | 2회 | |
| 총지출 증감 (오류 대비) | 12.1조 (62.1%) | 9.6조 (40.7%) | 3.9조 (15.4%) | 5.8조 (N/A) | 42.4조 (N/A) | 46.9조 (76.5%) | 71.8조 (125.3%) | |

[표 33] 정부의 예산 운용 기조 및 추가경정예산 편성 현황(계속)

| 구분 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 |
|-------------------|-----------------|----------------|----------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| 운용 기조 | 확장재정 | 건전재정 | 건전재정 | 건전재정 | 확장재정 | 건전재정 | 확장재정 |
| 경제 | 4.4% | 9.7% | 5.0% | 3.7% | 4.2% | 4.1% | 6.1% |
| 성장률 | 0.8% | 6.8% | 3.7% | 2.4% | 3.2% | 3.2% | 2.8% |
| 예측오류(국세) | -15조 (-9.1%) | 9.1조 (5.1%) | 7.5조 (3.8%) | -3.2조 (-1.6%) | -14.5조 (-7.2%) | -13.0조 (-6.3%) | -3.6조 (-1.7%) |
| 추경 횟수 | 1회 | - | - | - | 1회 | - | 1회 |
| 총지출 증감 (오류 대비) | 17.7조 (N/A) | - | - | - | 23.6조 (N/A) | - | 9.3조 (N/A) |

자료: 감사원 (2010~2023), “국가결산검사보고”

이와 관련, 정부는 2015년 「국가재정법」 제7조 제4항에 따라 최초의 장기재정전망을 하고서, 다음 해인 2016년에 「국가재정법 개정안」을 마련하여 국가채무·관리재정수지 비율의 상한선(각각 45%, 3%)을 설정하는 등의 제도를 도입하고자 하였다. 하지만, 이 개정안은 제20대 국회에서 통과되지 않고 자동폐기되었으며, 정부의 확장재정이 이 시기부터 7년간 지속하였다. 그리고, 감사원(2020)은 위 개정법안의 중요성을 인식하고 정부에게 재정준칙 도입 여부를 재차 검토하도록 권고한 바 있다.

여기에서 美 GAO의 사례는 의미가 있다. GAO는 1992년도에 장기재정전망을 시작하여 지속해서 미 연방정부의 재정이 장기적으로 지속할 수 없다는 사실을 「장기재정전망보고서」는 물론 매년 연결재무제표 감사(2004년~현재)와 「국가재정보고서」(The Nation’s Fiscal Health, 2017년~현재)를 통해서 주장하면서 ‘장기적 시계(視界)의 의사 결정’을 하는 것이 중요하다고 알렸으며, 2020년부터는 장기재정계획을 수립하도록 권고하기 시작하였다.

아울러, GAO(2001)는 2001년 기존 ‘균형예산’ 개념보다는 ‘균형위험’의 개념을 도입할 것을 권고하면서 경기가 좋은 때 상당한 수준의 흑자예산을 달성하는 것이 차후 경기가 나쁠 때 대비할 여력을 충분히

갖출 수 있는 장점이 있다고 주장하였다. 이러한 GAO의 사례는 EU 회원국 최고 감사기구가 채택한 ‘재정정책감사’의 개념과 유사하다고 하겠다.

이를 정리하면, 우리도 기존의 ‘예산감사’ 개념을 확대하여 장기적인 관점에서 재정정책을 점검하는 ‘재정정책감사’ 개념을 적극적으로 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

라. 정부 예산안, 결산보고서 등 정부 보고서 개편 권고

OECD, IMF, IPSASB 등 국제기구는 정부 재정의 투명성과 책임성을 높이는 것이 필요하며, 이를 위하여 정부가 생산한 예산서류와 결산서류에 반영하여야 할 주요 내용을 권고하고 있다.

그리고 美 GAO도 관리예산처(OMB)에는 예산서에 ‘예측오류에 대한 분석’과 ‘장기재정전망’을 포함하도록 권고하였고, 재무부에는 ‘지속가능성 보고서’를 연결재무제표에 반영하도록 권고하였다.

[표 34] 국제기구 및 美 GAO의 정부 보고서에 대한 권고 사항(주요)

| 구분 | OECD | IPSASB/FASAB | 美 GAO |
|-------------------|---|---|--|
| 예산서류 | <ul style="list-style-type: none"> 예산서, 사전예산서, 월간/중간/연말보고서, 장기보고서 등 7종 | - | <ul style="list-style-type: none"> 예측오류 분석 장기재정전망 |
| 결산서류 (재무제표 포함) | <ul style="list-style-type: none"> 내용: 경제적 가정, 조세지출, 부채와 자산, 비금융 자산, 연금채무, 우발채무 등 6종 | <ul style="list-style-type: none"> 지속가능성 보고서 | <ul style="list-style-type: none"> 장기재정전망보고서 지속가능성 보고서 |

우리는 예산 관련 부속서류는 「국가재정법」에, 결산 관련 부속서류는 「국가회계법」에 규정하고 있다. 위 4가지 항목이 관련 법률에 반영된 실태를 확인한 결과, 예측오류 분석, 장기재정전망 등 예산 관련 부속서류는 「국가재정법」에 반영하고 있으나, 지속가능성 보고서 등 결산 관련 부속서류는 「국가회계법」은 물론 「국가회계기준에 관한 규칙」에 관련 규정이 없었다.

[표 35] 미 연방정부 보고서와 한국 보고서 부속서류 비교

| 구분 | IPSASB/FASAB | 美 GAO | 한국 |
|-------------------|--------------|----------------------------|---|
| 예산서류 | - | ▪ 예측오류 분석 | 「국가재정법」 제34조 2의2호 (세입예산 추계분석보고서 ³⁴⁾) |
| | | ▪ 장기재정전망 | 「국가재정법」 제7조 제3항 제5호 (국가재정운용계획 첨부서류) |
| 결산서류 (재무제표 포함) | ▪ 지속가능성 보고서 | ▪ 장기재정전망보고서 ▪ 지속가능성 보고서 | 「국가회계법」에 관련 조항 없음 |

아울러, 「국가재정법」에 반영된 예측오류 분석과 장기재정전망 자료에 대하여 미국 연방정부 예산안에 반영된 내용과 비교하여 본 결과, 예측오류 분석 자료도 국제 수입에 국한하여 전년도(1개년도)의 단순 차이 분석에 그치고 예측오류의 편향성·정확성을 평가하는 내용은 없었으며, 장기재정전망도 매년 제출하는 미국과 달리 우리는 5년 주기로 보고하고 있어서 개선할 점이 있었다.

[표 36] 미 연방정부와 한국의 예산서류 비교

| 구분 | 美 OMB(2024회계연도 예산안) | 한국(2024회계연도 예산안) |
|---------|---|--|
| 예측오류 분석 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 경제적 가정(성장률, 인플레이션, 이자율 등) 및 예산안 재정수지 오류 분석 - 평균오류, 절대평균오류, 제공평균오류 등 예측오류의 편향성·정확성 평가 ▪ 의회예산처(CBO), 민간(Blue Chip) 등 타 기관과 비교 자료 제공 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국제 수입에 국한, 전년도 총액·세목별 단순 차이 분석 - 예측오류의 편향성·정확성 평가 내용은 없음 ▪ 타 기관 자료와 비교 자료 없음 |
| 장기재정 전망 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 매년 보고 ▪ 내년도 예산안이 장기재정 전망에 미치는 효과 분석 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5년마다 보고 |

자료: 1. 국회 (2023), “2024회계연도 정부예산(안)”

2. OMB (2023), “Analytical Perspectives: Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2024”

이를 정리하면, 정부 재정의 건전성과 지속가능성을 확인하는 데 필요한 정부의 예산서류와 결산서류를 일부 보완할 필요가 있으며, 감사

34) 2019년 4월 「국가재정법 개정안」이 통과되어 2020회계연도 예산안부터 「세입예산 추계분석보고서」에 전년도 세입예산과 세입결산의 차이를 분석한 내용을 제시하고 있음

원은 美 GAO의 사례, 연방회계기준자문위원회(FASAB) 회계기준 등을 참고하여 이를 개선하는 노력을 병행할 필요가 있다.

마. 정부지출의 주기적 재검토 등 재정개혁의 기회가 되도록 지원

이제까지 美 GAO, EU 최고 감사기구 등은 장기재정전망을 통하여 장기적인 관점에서 정부지출이 어떻게 변화하는지 살펴보고, 재정에 부담을 주는 주요 요인에 집중하여 다양한 수단을 마련하는 것은 물론, 다른 지출요인에 대하여도 주기적인 재검토를 통하여 재정개혁의 기회로 삼아왔다.

우리의 경우 가장 최근에 실시한 장기재정전망은 2022년 국회예산정책처의 장기재정전망(2022~2070년)과 2020년 기획재정부의 장기재정전망(2020~2060년) 등 2가지가 있으며 그 결과에 차이가 있다.

[표 37] 장기재정전망 비교

| 구분 | 기획재정부(2020~2060년) | 국회예산정책처(2022~2070년) |
|------|---|--|
| 부채비율 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가부채비율(2060년 기준) - 현상유지: 81.1%, 성장대응: 64.5%, 인구대응: 79.7% | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가부채비율(2060년/2070년 기준) - 시나리오1: 161.0% / 192.6% - 시나리오2: 128.4% / 149.9% - 시나리오3: 115.8% / 119.0% - 시나리오4: 91.3% / 77.3% |

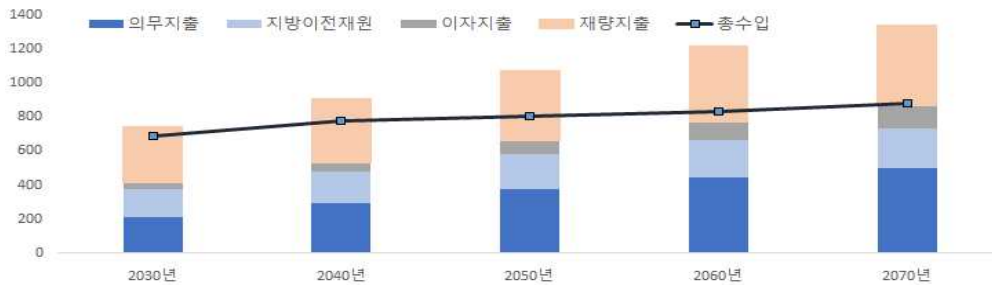
자료: 1. 기획재정부 (2020b), “2020~2060년 장기재정전망”
 2. 국회예산정책처 (2022b), “2022~2070년 NABO 장기 재정전망”

하지만, 기획재정부의 공개자료에는 지출항목별 세부 내용이 없어 주된 재정 부담 동인을 알 수 없고, 국회예산정책처에서 발표한 자료에는 ‘시나리오1’의 사례만 세부 내용을 담고 있다. 다만, 이 자료는 해석하는 데 주의가 필요하나 그 추세를 이해하는 수준은 도움이 된다.

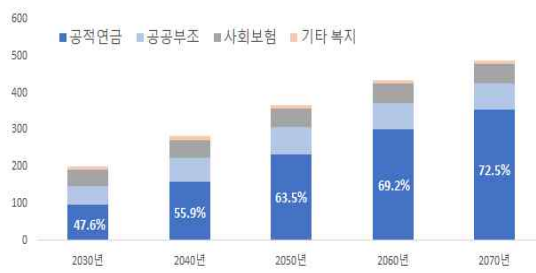
국회예산정책처(2022b) 자료(시나리오1)에 따르면, 2070년에는 총수입으로 의무지출(98.3%, 지방이전재원과 이자지출 포함)에 대부분 지출되고, 재량지출 재원은 없게 된다.

[그림 79] 장기재정전망 추세 (NABO 자료 재분석)

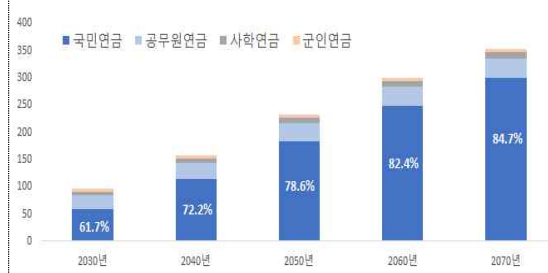
[총수입과 총지출 추이]



[의무지출 세부 항목 추이]



[공적연금 세부 항목 추이]



자료: 국회예산정책처 (2022b), “2022~2070년 NABO 장기 재정전망”

그리고, 의무지출(지방이전재원과 이자지출 제외)은 2070년 기준으로 공적연금(72.5%), 공공부조(14.5%), 사회보험(11.0%) 순으로 구성되어 있고 공적연금은 국민연금이 85%를 차지할 것으로 보이는 등 의무지출이 재정 부담의 주된 요인이다.(국회예산정책처, 2022b)

이와 관련하여 정부는 「국민연금법」 제4조에 따라 5년마다 재정수지를 계산하고 필요한 경우 보험료, 수급 요건 등을 조정하고 있으며, 지난해부터 「국민연금 제도 개선안」을 마련하는 등 의무지출 합리화를 위한 다양한 시도를 하고 있다.

아울러, 의무지출의 증가속도가 늦추어지지 않으면 재량지출에도 영향을 주므로 이에 대한 개선 노력도 동시에 필요하다. 이에 기획재정부의 재량지출과 관련하여 매년 세출구조조정과 재정사업 평가제도를 통하여 합리화를 시도하고 있다.

감사원(2020b)도 「국민연금법」 제4조에 따른 국민연금 재정계산을

하면서 재정목표를 설정하지 않아 재정 건전성 확보 노력이 지연되는 문제를 개선하도록 요구하는 등 아래 표와 같이 지속해서 감사하고 있다.

[표 38] 국민연금 및 세출구조조정 관련 감사원 감사실시 현황

| 구분 | 감사 사항 명(기관운영감사 제외) | |
|--------|--------------------|----------------------------|
| 국민연금 | 2020년 | ▪ 국민연금 관리실태 |
| | 2017년 | ▪ 국민연금 기금운용 및 경영관리 실태 |
| | 2015년 | ▪ 국민연금 운용 및 경영관리실태 |
| | 2013년 | ▪ 국민연금 운용실태 |
| | 2011년 | ▪ 국민연금 자산운용 및 제도운영 실태 |
| | 2002년 | ▪ 연금기금 운용실태 |
| 세출구조조정 | 2018년 | ▪ 재정지출 효율화 및 주요 재정사업 추진실태 |
| | 2017년 | ▪ 주요 재정사업 유사·중복 통폐합 등 추진실태 |
| | 2013년 | ▪ 세출구조조정 및 주요 재정사업 추진실태 |
| | 2012년 | ▪ 주요 재정사업 예산운용실태 |

자료: 감사원 홈페이지 (<https://www.bai.go.kr/bai/result/branch/list>)

하지만, 정부 예산서류나 중장기 재정계획(장기재정전망 포함)에는 재정의 건전성을 확보하기 위하여 얼마나 개선 노력을 하여야 하는지가 명확하지 않다.

이에 美 GAO 등 외국의 사례와 같이, 일정 기간 정책 변화(세입 증가 또는 지출 삭감)를 통해 기본 적자를 얼마나 줄여야 하는지를 측정하는 지표인 ‘재정 격차(fiscal gap)’ 개념을 장기재정전망 결과 등 중장기 재정관리계획에 반영하여 명확한 정책목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 수립하도록 유도하여야 하겠다. 그리고 감사원은 이러한 ‘조정 과정’(adjustment process)을 자세히 점검할 필요가 있다.

- GAO는 장기재정전망을 하고 그 결과와 함께 앞으로 특정 목표(예, 부채비율)를 달성하는 데 필요한 정책변화(지출 삭감 또는 세입 증가)를 금액이나 GAP 대비 비율로 계산한 ‘재정 격차(fiscal gap)’ 규모를 제시하고 있음

| 부채 목표(%) | 총 변화 금액 | 지출감소(%) | 수입증가(%) |
|----------|---------|---------|---------|
| 120 | \$27.9조 | 14.8% | 18.9% |
| 100 | \$33.7조 | 17.9% | 22.9% |
| 80 | \$39.6조 | 21.0% | 26.9% |

자료: GAO (2022c), “The Nation’s Fiscal Health: Federal Action Critical to Pivot toward Fiscal Sustainability”

아울러, 美 GAO의 사례와 같이, 정부가 이를 재정개혁의 기회로 삼을 수 있도록 예산 삭감이 필요한 기존 정부지출 선별을 위한 분석 틀(‘목표-범위-접근방식’)이나 주기적으로 목록을 제공하여 주는 방안도 검토해볼 필요가 있다.

바. 전문인력 확보 및 국가채무에 대한 주기적인 감사 실시

우리를 포함하여 각국은 코로나 팬데믹을 거치면서 국가부채가 급격히 상승하는 상황을 겪었다. 우리는 2022년 기준으로 국가부채(D1) 수준은 48.1%, 일반정부 부채(D2) 수준은 54.3%로 상승하였으며 그동안 정부가 「국가재정법 개정안」 등을 통해 지키고자 하였던 D1 기준 45%는 초과하였으며, EU에서 정하는 D2 기준 60% 수준도 초과할 우려가 제기되는 등으로 국가부채 관리는 조만간 현안이 될 전망이다.

아울러, IMF(2023)는 팬데믹 이후 각국 정부가 긴축적인 정책 기조로 전환하고 국가부채 비율 감소를 추진하는 등 정상화 과정을 추진할 필요성을 제기하면서, 그 과정에서 겪게 되는 애로사항을 해소하는 방안을 권고하고 있다.

앞에서 언급되었듯이, 국가부채 관리 문제는 UN, UNCTAD 등 국제기구가 2012년부터 각국에 주기적인 감사를 하도록 권고하고, 세계감사원장회의(INTOSAI)에서 별도의 감사 매뉴얼을 제정할 정도로 매우 중요한 주제이다.

美 GAO의 사례 분석에서 알 수 있듯이, GAO는 1997회계연도부터 매년 연방정부 연결재무제표 감사를 위해 연방 부채에 대하여 별도 감사를 하고 있으며, 전문성과 깊이 있는 분석을 하고자 부채한도, 부채관리시스템 등 특정 사항에 대한 감사를 주기적으로 실시하여 그 결과를 위 별도 감사보고서에 담고 있다.

하지만, 감사원은 홈페이지(감사결과)를 통해 ‘부채’, ‘채무’ 등으로 검색한 결과, 2013년 감사 사례(「지방자치단체 채무보증사업 관리실태」)가

유일하였다.

[표 39] 국가부채 관련 감사원 감사 실시 현황

| 구분 | 감사 사항 명 |
|-------|----------------------|
| 2013년 | ▪ 지방자치단체 채무보증사업 관리실태 |

자료: 감사원 홈페이지 (<https://www.bai.go.kr/bai/result/branch/list>)

한편, 국가부채 관리는 상당한 전문성이 요구되어 세계감사원장회의(INTOSAI)에서도 ‘INTOSAI 역량구축 프로그램’, ‘WB 국채관리 성과 평가 도구’, ‘IMF 금융시장 분석 및 부채 지속가능성 분석’ 등 일정한 교육과정을 수료한 인증된 감사인이 수행하도록 권고하고 있다.

이를 정리하면, 앞으로 국가부채 관리가 현안이 될 것에 대비, 전문인력을 확보하고 주기적인 감사계획을 마련하여야 하겠다.

사. 조세 격차 완화를 위한 조세 당국의 관리전략 점검 노력 강화

지난 14년간 결산보고서에 제시된 징수결정액 대비 수납률, 미수납률 등 지표를 살펴보면, 수납률은 약 3%가량 하락(91.4% → 88.0%)하였으나, 미수납률은 2배 이상 증가(5.4% → 11.6%)하였다.

[표 40] 연도별 징수결정액 대비 수납률(결산보고서 기준)

| 구분 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 수납률 | 87.3% | 86.4% | 86.1% | 86.2% | 87.4% | 87.2% | 88.0% |
| 불납결손율 | 1.0% | 1.1% | 1.2% | 1.1% | 1.0% | 1.0% | 0.4% |
| 미수납률 | 11.7% | 12.5% | 12.7% | 12.7% | 11.6% | 11.8% | 11.6% |
| 구분 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 |
| 수납률 | 91.4% | 90.8% | 89.8% | 90.6% | 90.9% | 88.2% | 88.0% |
| 불납결손율 | 3.2% | 3.4% | 3.3% | 3.6% | 0.01% | 1.3% | 0.9% |
| 미수납률 | 5.4% | 5.8% | 6.9% | 5.8% | 9.1% | 10.5% | 11.1% |

자료: 감사원 (2010~2023), “국가결산검사보고”

그리고, 국세청(2023)은 지난 3월 발표한 「2023년 1분기 국세통계」에서, 2022년 기준으로 국세의 누계 체납액이 전년도 대비 2.6조 원 증가한 102.5조 원에 이르고 정리보류 금액이 84.8%를 차지한 86.9조 원에 이르는 것으로 발표한 바 있어 정부의 체납관리를 개선하여야 한다는 의견이 제기되고 있다.

한편, 감사원은 홈페이지(감사결과)를 통해 ‘체납’, ‘징수’ 등으로 검색한 결과, 국세의 경우 2011년과 2003년 감사 사례(「국세 환급 및 체납 관리 실태」 등 3건)가 유일하였다.

[표 41] 조세 격차 관련 감사원 감사실시 현황(국세 및 지방세)

| 구분 | | 감사 사항 명 |
|-----------|-------|--|
| 국세 | 2011년 | ▪ 국세 환급 및 체납관리 실태 ▪ 주요 세무관서 조세부과 및 징수실태 |
| | 2003년 | ▪ 국세환급업무 등 처리 및 세입금 원천징수·납부 실태 |
| 지방세 기타 | 2019년 | ▪ 지방세 및 부담금 부과·징수 실태 |
| | 2014년 | ▪ 지방세 부과 및 징수실태 |
| | 2011년 | ▪ 자동차세 체납·관리실태 기동점검 |
| | 2003년 | ▪ 지방세제 운영실태 |
| | 2001년 | ▪ 지방자치단체 세외수입 부과·징수실태 |

자료: 감사원 홈페이지 (<https://www.bai.go.kr/bai/result/branch/list>)

아울러, 「국세통계연보」나 「국가결산검사 보고서」 등에서 이러한 체납액이 발생하게 된 원인을 분석하고 이를 어떻게 관리하겠다는 전략 또는 목표를 확인할 수 없었다.

이를 정리하면, 2022년 기준으로 국가부채가 1,000조 원을, 누계 체납액 규모가 10% 상당인 100조 원을 넘어서서 이에 대한 효율적인 관리체계를 마련한 필요가 있어 감사원도 이에 대한 주기적인 감사계획을 마련하여야 하겠다.

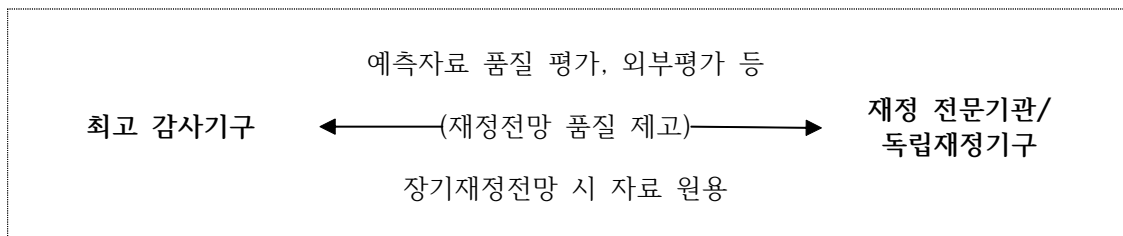
아. 재정 전문기관, 독립재정기구 등과의 협력적 관계 수립 필요

각국은 재정전망의 객관성을 확보하기 위하여 자율적인 전문기관이

나 독립기관을 설립하여 해당 임무를 부여하고 있으며, 프랑스, 핀란드 등 일부 국가는 최고 감사기구가 그 역할을 하고 있다. 그리고 美 GAO, 그리스 감사원, 호주 감사원 등은 예측자료 품질 평가, 외부평가 등 독립재정기구(IFIs)의 업무를 대상으로 품질관리를 하고 있다.

아울러, 美 GAO의 사례와 같이 자체적으로 장기재정전망을 하는 경우 일부 자료를 독립재정기구인 의회 예산처(CBO)의 예측자료를 원용하는 등 협력 관계를 유지하고 있다.

이러한 다양한 관계 설정은 최고 감사기구와 독립재정기구 사이의 상당한 업무적인 연관성이 있음을 의미한다.



우리는 최근 3년 연속 대규모의 세수예측 오류가 발생하면서, 독립적인 재정위원회를 추가로 설치하여 재정전망 업무의 객관성을 높여야 한다는 주장이 제기되는 등 기존 예산정책처의 역할을 재설정하고자 하는 움직임이 있다.

감사원은 최고 감사기구로서 앞으로 진행될 개연성이 있는 재정의 건전성을 확보하기 위한 다양한 논의과정에서 재정 전문기관, 독립재정기구 등과의 협력적 관계를 수립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이러한 노력은 장기적으로 장기재정전망 기반을 구축하는 과정에서 신뢰성을 확보할 수 있는 채널이 될 수 있다.

자. 정부 재정상태에 대한 투명성을 높이기 위한 역할 강화

각국 정부의 최대 화두는 국가재정의 건전성과 지속가능성 문제이고,

우리도 코로나 팬데믹을 거치면서 부채 급증에 따른 우려가 제기되고 있으며, 이러한 우려는 現 재정상태에 대한 정확하고 신뢰할 수 있는 정보를 투명하게 공개함으로써 해소될 수 있다.

美 GAO가 홈페이지에 ‘미국의 미래 재정’(America’s Fiscal Future)이라는 섹션을 만들어 상세하지만 쉽게 이해시키려는 노력은 상당히 의미가 있다고 하겠다.

이와 관련하여 감사원(2020)은 재정전망과 관련된 거시경제지표의 공개범위를 확대하도록 권고하는 등 재정의 투명성을 높이려는 조치가 필요하다는 문제를 제기하였다. 그리고, 앞에서 언급하였듯이, 외부에 공개된 장기재정전망 자료의 경우 국회예산정책처 자료(2022년)와 달리 기획재정부 자료(2020년)는 지출항목별 세부 내용이 없어 주된 재정 부담 동인을 알 수 없었다.

이에 감사원은 재정의 지속가능성과 관련된 세부 정보를 단기적으로는 결산보고서를 통하여 상세하게 설명하고, 장기적으로는 GAO의 사례처럼 감사원 홈페이지에 게시하는 등 재정의 투명성을 높이는 역할을 강화하여야 하겠다.

V. 결론

코로나 팬데믹을 거치면서 각국은 이에 대응하기 위한 적극적인 재정정책을 시행하고 그 대가로 가파른 국가부채의 상승이라는 유쾌하지 않은 결과물을 얻었다. 이제 각국은 재정적자와 국가부채를 감축하는 정상화 과정을 거치면서 또 다른 난관을 앞에 두고 있다.

이러한 난관은 비단 우리의 경우만 예외를 허용하고 비켜 지나가지 않는다. 더군다나, 우리는 지난 3년 연속 두 자릿수 세수예측 오류(14.5%~17.8%)를 보여주어 재정관리에 대한 우려가 상당하다.

우리는 이제까지 1990년대 이후 지난 30년간 각국이 재정 건전성을 높이고자 시도한 다양한 재정 거버넌스 강화(집중화) 사례를 살펴보았다. 이 과정에서 크게 EU 회원국과 非-EU 회원국으로 구분하여 특징 지어 볼 수 있다는 것을 알게 되었고, 이에 EU 회원국과 미국(非-EU 회원국) 사례를 중심으로 분석하였다.

아울러, 재정 거버넌스를 구성하고 있는 모든 요소를 아우르는 노력이 필요하나, 여기에서는 OECD에서 제시한 좋은 거버넌스를 위한 10가지 원칙 중 ‘품질보증’과 관련된 최고 감사기구와 독립재정기구를 중심으로 분석하였다.

최고 감사기구와 독립재정기구는 같은 재정문제를 대상으로 공적 자금이 집행되기 이전(ante post)과 이후(ex post)로 구분하여 정의하고 있으나, ‘품질보증’이라는 관점에서 기능이 상호 유사하고 서로 긴밀하게 연관되어 있다는 것도 이해하게 되었다. 최고 감사기구가 독립재정기구의 역할을 하는 사례(프랑스, 핀란드 등)와 최고 감사기구가 감사 과정에서 ‘장기재정전망’이라는 수단을 적극적으로 활용하는 사례(미국 등)가 대표적이다.

이에 코로나 팬데믹 이후 높아져 가는 국가재정의 건전성 담보 요구

에 효과적으로 대응하는 데 있어서 최고 감사기구와 독립재정기구의 역할을 재정립하고 강화할 필요가 있으며, 위 Ⅱ~Ⅲ장을 통해 발견한 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 재정위원회 등 독립재정기구의 역할을 재정비하는 방안과 관련된 사항이다.

첫째, EU의 ‘수용 또는 설명’ 원칙을 준용하는 등 예산과정에서 독립재정기구의 책임성을 강화하는 것이다. 이는 최근 재정전망 책임이 ‘재무부에서 독립재정기구로 이전’되는 추세와 부합되는 것은 물론 조직이론 차원에서도 책임성 확보 차원에서도 임무 수행에 대한 책임을 함께 지게 하는 것이 필요하다.

둘째, 권한을 강화하는 것과 비례하여 자체 전망의 정확성(Accuracy)에 대한 주기적인 평가 등 투명성을 높일 필요가 있다. 포르투갈, 영국, 오스트리아, 미국 등 각국의 독립재정기구는 자체 전망자료에 대한 신뢰성 평가를 주기적으로 실시하고 그 결과를 외부에 공개하고 있다. 특히, 美 CBO는 자체 신뢰성 평가 이외에 매년 「투명성 연례보고서」를 발간하고 있다.

셋째, 정보보유기관과의 적극적인 MOU 체결 등 정보 확보를 위한 다양한 방안을 마련하여야 하겠다. 최근 법적인 권한 부여(82%)에도 불구하고 여전히 적시에 충분하게 정보를 받지 못한 문제가 독립재정기구가 직면한 최대 화두이다. 양해각서(MOU)는 보다 유연하게 운영할 수 있는 장점이 있어 유용한 수단이 될 것으로 보인다.

넷째, 리더십 임기에 대한 명확한 근거 마련 등 독립성에 대한 보완이 필요하다. EU 회원국에 대한 적용 의무와 같이 법적으로 명확히 임기를 규정하고 4년 이상으로 장기간 설정할 필요가 있다

마지막으로, 독립재정기구의 거버넌스에 대한 논의가 필요하다. 독립

재정기구의 효과성을 확보하기 위하여는 위 ‘수용 또는 설명’ 원칙 부여 등 추가적인 권한 확대가 필요하나 이는 의회 예산처(PBO) 모델에 적용하기 곤란한 측면이 있다. 이에 대한 대안으로 EU의 재정위원회 모델 도입 등 복수의 독립재정기구를 운영하는 방안과 現 독립재정기구를 독립기관으로 전환하는 방안 등 거버넌스에 대한 고민이 필요한 시점이다.

이제 두 번째 주제로 재정 건전성을 높이기 위한 최고 감사기구의 역할 강화 방안과 관련된 사항이다.

먼저, 국가재정상태(fiscal position) 진단을 포함한 감사 방향을 명확히 규정하고, 결산 검사보고서를 적극적으로 활용하여야 하겠다. 정부의 재정상태를 명확히 확인하는 것이 감사의 출발점(starting-point)이다. ‘연방정부의 재정상태를 분석’하는 것을 감사전략에 명확히 규정하고 있는 美 GAO의 사례는 의미하는 바가 크다고 하겠다. 그리고, 이러한 진단 결과를 외부에 공개할 수 있는 ‘재무보고서’로서 현재 감사원에서 사용하는 ‘결산 검사보고서’를 활용하는 것도 유용하다.

둘째, 자체적인 장기재정전망을 할 수 있는 기반을 마련하기 위해 감사연구원을 활용하여야 하겠다. 최근 각국 최고 감사기구는 모니터링 방식을 통하여 평상시에 정부의 재정상태를 파악하고 있으며, 이러한 모니터링 수단으로 ‘장기재정전망’ 수단을 쓰고 있다. 최고 감사기구가 자체적인 기반을 갖추는 것은 행정부의 재정전망 결과를 평가하는 데에도 매우 유용하다.

셋째, ‘재정정책감사’(fiscal policy audit) 개념을 도입하여 장기적인 시계(視界)의 정책 결정을 유도할 필요가 있다. 美 GAO의 권고처럼, ‘균형예산’의 개념보다는 ‘균형위험’을 적용하는 것이 바람직하고 이를 위하여는 장기적인 관점에서 재정정책의 논거가 되는 기초데이터를 분석할 필요가 있다. 이를 위하여 핀란드 감사원 등 EU 회원국에서 사용하고 있는 ‘재정정책감사’(fiscal policy audit) 개념 및 매뉴얼을 원용하

는 것도 유용하다.

넷째, 정부 예산안, 결산보고서 등 정부 보고서에 장기지속성을 평가할 수 있는 서류가 포함되도록 권고할 필요가 있다. 정부회계기준을 운용하는 국제기구(IPSASB)와 미국기구(FASAB)는 물론 미 GAO의 권고 사례처럼, 결산보고서에 장기재정전망보고서, 지속가능성 보고서 등을 부속서류로 추가할 필요가 있다. 한편, 예산서류에 외국 사례처럼 예측오류 분석과 장기재정전망 자료를 포함하도록 규정하고 있으나, 단순 차이 분석 수준에 머물거나 주기가 너무 길어(5년) 효용성이 제한되는 문제가 있어, 이를 개선할 필요가 있다.

다섯째, 정부지출의 주기적 재검토 등 재정개혁의 기회가 되도록 감사 방향을 설정할 필요가 있다. 이를 위해 정부가 ‘재정 격차’(fiscal gap) 개념을 도입하여 명확한 정책목표를 설정하도록 유도하는 한편, 예산 삭감이 필요한 기존 정부지출 선별을 위한 분석 틀 또는 목록을 주기적으로 제공하여 주는 방안도 유용하겠다.

여섯째, 국가채무 감사를 깊이 있게 할 수 있는 전문인력을 확보하고 주기적인 감사를 시행하여야 하겠다. 이를 위해 세계감사원장회의, 세계은행, 국제통화기금 등 국제기구에서 운영하는 교육과정을 수료한 인증된 감사인을 확보하고, 주기적으로 별도의 국가채무 감사계획을 감사전략에 반영하여야 하겠다.

일곱째, 조세 격차 완화를 위한 조세 당국의 관리전략을 점검하는 노력을 강화하여야 하겠다. 2022년 기준으로 국가부채가 1,000조 원을, 누계 체납액 규모가 10% 상당인 100조 원을 넘어서고 있으나, 「국제통계연보」 등에서 이러한 체납액이 발생하게 된 원인을 분석하고 이를 어떻게 관리하겠다는 전략 또는 목표를 확인할 수 없었다. 이에 국제체납액의 효율적인 관리체계에 대한 주기적인 점검이 필요하다.

여덟째, 재정 전문기관, 독립재정기구 등과의 협력적 관계를 수립하

여야 하겠다. 최고 감사기구는 예측자료 품질 평가, 외부평가 등 독립 재정기구의 업무를 대상으로 품질관리를 하는 것은 물론 ‘재정전망’을 매개로 독립재정기구의 예측자료를 원용하는 등 상당한 업무적인 연관성을 가지고 있다. 이를 고려하여 상호 협력적 관계를 수립하는 방안을 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 정부 재정상태에 대한 투명성을 높이기 위한 역할을 강화할 필요가 있다. 정부 예산의 투명성은 상당 수준 높아졌으나, 여전히 장기재정전망 자료와 같이 세부적인 내역을 알 수 없어 재정 건전성에 대한 우려를 불식하는 데 한계가 있다. 美 GAO 사례를 참고하여 이를 적극적으로 해소하는 역할을 하여야 하겠다.

이상에서 정부 재정의 건전성을 높이기 위한 최고 감사기구와 독립 재정기구의 역할 재설정 및 역할 확대 방안을 정리하였다. 이러한 논의가 앞으로 전개될 국가부채 정상화 과정에서 발생할 수 있는 여러 논란을 해소하는 데 도움이 되었으면 한다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

김균태 (2004), “프랑스, 독일의 「안정 및 성장협약」 위반과 향후 전망”, 대외경제정책연구원, 세계경제 제7권 제1호 통권64호: 41-51

김진영 (2015), “국가재정 건전화를 위한 재정준칙 법제화 및 독립재정기구 설치에 관한 고찰”, 「미국헌법연구」 제26권 제1호: 191-227

김춘순, 윤주철 (2013), “독립 재정전문기구의 확산 및 유형에 관한 연구”, 「한국거버넌스학회보」 제20권 제3호: 55-75

박진호 (2010), “EU의 경제적 거버넌스 개혁방안과 전망”, 한국은행, 해외경제정보 제2010-45호

신가희, 김영록, 하연섭 (2016), “재정제도가 재정건전성에 미치는 영향 분석-정치제도와와의 정합성을 중심으로”, 한국정책학회, 한국정책학회보 제25권 4호: 359-383

이성규, 염명배 (2016), “적자 편향성 방지를 위한 재정위원회 설립”, 제도와경제 제10권 제2호: 161-201

이왕휘 (2014), “세계금융위기 이후 국제통화기금(IMF)의 재정정책 전환: 미국, 영국, 일본 및 그리스 사례”, 국제.지역연구 24권 1호 2014 봄: 35-73

정성호 (2022), “미국, 영국, 독일, 프랑스 등 주요국의 재정위원회 운영사례 및 시사점”, 월간 재정동향 및 이슈 vol.99: 39-44

감사원 (2020), “중장기 국가재정 운용 및 관리실태”, 성과감사

감사원 (2020b), “국민연금 관리실태”, 특정감사

감사원 (2001~2023), “감사연보”

감사원 (2010~2023), “국가결산검사보고”, 결산감사

감사원 (2023), “2022회계연도 국가결산검사보고”, 결산감사

감사연구원 (2022), “재정의 지속가능성을 위한 감사원의 역할”

국세청 (2023), “2023년 1분기 국세통계 76개 공개”

<https://www.nts.go.kr/nts/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2201&nttSn=1322777>

국회 (2023), “2024회계연도 정부예산(안)”

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N2A3X0Y9A0G1Y1T0U3J9C5Z3I8P7I3&ageFrom=21&ageTo=21

국회예산정책처 (2005), “NABO 세수추계 및 세제분석 2005~2009년”

국회예산정책처 (2007), “NABO 2007~2011년 국가재정운용계획 분석”

국회예산정책처 (2010), “2010~2013년 경제전망 및 재정분석”

국회예산정책처 (2012), “2020 주요국의 예산제도”

국회예산정책처 (2012b), “2020 주요국의 예산제도 II”

국회예산정책처 (2012c), “국회예산정책처”

국회예산정책처 (2012d), “2013년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망”

국회예산정책처 (2020), “2020 주요국의 재정제도”

국회예산정책처 (2020b), “2021년도 총수입 예산안 분석”

국회예산정책처 (2021), “2021~2030년 NABO 중기재정전망”

국회예산정책처 (2022), “2022년~2031년 NABO 중기재정전망”

국회예산정책처 (2022b), “2022~2070년 NABO 장기 재정전망”

기획재정부 (2020), “2020~2024년 국가재정운용계획”

기획재정부 (2020b), “2020~2060년 장기재정전망”

https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000045158&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028

기획재정부 (2021), “2021~2025년 국가재정운용계획”,

기획재정부 (2022), “2022~2026년 국가재정운용계획”

기획재정부 (2023), “2023년 세수 재추계 결과 및 재정 대응방향”

https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000065855&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028

나흥선 (2023), “3년 연속 오차율 10% 넘는 세입예산추계, 인구추계처럼 통계 품질관리해야”,

<http://m.joseplus.com/news/newsview.php?ncode=1065582300576063>

감사원 홈페이지 <https://www.bai.go.kr/bai/result/branch/list>

2. 국외 문헌

EU Commission Independent Fiscal Institutions Database (2021)

https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en

IMF Central Government Debt Database (2021)

https://www.imf.org/external/datamapper/CG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2022

IMF Fiscal Rule Database (2021)

https://www.imf.org/external/datamapper/FR-ind@FR_FC/FR_FC_ADV/FR_FC_EME/FR_FCWORLD

IMF General Government Debt Database (2021)

https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2022

IMF Independent Fiscal Institutions Database (2021)

https://www.imf.org/external/datamapper/FC_dummy@FR_FC/FR_FC_ADV/FR_FC_EME/FR_FCWORLD?year=2021

IMF Net Operating Balance Database (2021)

<https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991462>

OECD Independent Fiscal Institutions Database (2021) Version 2.0

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>

U.S. Budget and Economic Database by CBO (2023)

<https://www.cbo.gov/data/budget-economic-data>

Alesina, A., and G. Tabellini (2007), “Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task”, *American Economic Review* 97(1): 169-179

Bethlendi, A., Lentner, Cs., Vasa, L., & Póra, A. (2019), “Fiscal council: European model or new global standard?”, *Journal of International Studies*, 12(4), 32-51.

doi:10.14254/2071-8330.2019/12-4/3

Bogdan Capraru, George Georgescu, & Nicu Sprincean (2022), “Do independent fiscal institutions cause better fiscal outcomes in the European Union?”, *Economic Systems* volume 46 (2022) 100973

<https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2022.100973>

EWA MIĘKINA (2019), “Structure and Activities of the Contact Committee”, A forum of cooperation of the EU SAIs and the ECA.

George Kopits (2013), “Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions”, Oxford: Oxford University Press

Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare (2013), “Public Financial Management and Its Emerging Architecture”, Washington, D.C.: International Monetary Fund

Mark Hallerberg (2009), “Fiscal Governance in Europe”, Cambridge University Press

Pappas, A., Kostakis, I., (2020), “The Driving Factors of EMU Government Bond Yields: The Role of Debt, Liquidity and Fiscal Councils”, *Int. J. Financial Stud.* 8, 53

Roel Beetsma (2023), “Strengths and weaknesses of independent advisory fiscal institutions in the EU economic governance framework”, European Parliament

von Trapp, L., I. Lienert and J. Wehner (2016), "Principles for independent fiscal institutions and case studies", *OECD Journal on*

Budgeting, vol. 15/2, <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>.

CBO (2022), “The Accuracy of CBO’s Budget Projections for Fiscal Year 2021”

CBO (2022b), “The Budget and Economic Outlook: 2022 to 2032”

CBO (2023), “Transparency at CBO: Future Plans and a Review of 2022”

Contact Committee (2017), “Underlying Risks to Sustainable Public Finances”

Contact Committee (2022), “Joint report in the parallel audit of Medium-Term Budgetary Framework”

ECA (2019), “EU requirements for national budgetary frameworks: need to further strengthen them and to better monitor their application”, doi:10.2865/871421

EU Commission (2020), “Economic governance review: Taking stock at a time of new challenges”

EU Commission (2021), “Scope Index of Fiscal Institutions”
https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-institutions-database_en

EU Commission (2023), “Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary framework of the Member States”, Brussels, 26.4.2023 COM(2023) 242 final

EU Parliament (2023), “Enhanced political ownership and transparency of the EU economic governance framework”, EGOV

FISKALRAT (2018), “Fiscal forecasting performance of the Austrian Fiscal Advisory Council”

GAO (1986), "Budget Reductions for FY 1987: Review of Initial OMB/CBO Report under the Deficit Control Act", GAO/OCG-86-4

GAO (1990), "The Budget For Fiscal Year 1991: Compliance with the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985", GAO/AFMD-91-35

GAO (1992), "Budget Policy: Prompt Action Necessary to Avert Long-term Damage to Economy", GAO/OCG-92-2

GAO (1993), "Budget Policy: Biennial Budgeting for Federal Government", GAO/T-AIMD-94-4

GAO (1992b), "Budget Issues: 1991 Budget Estimates, What Went Wrong", GAO/OCG-92-1

GAO (1995), "The Deficit and the Economy: An Update of Long-Term Simulations", GAO/AIMD/OCE-95-119

GAO (1995b), "Deficit Reduction: Opportunities to Address Long-Standing Government Performance Issues", GAO/T-OCG-95-6

GAO (1995c), "Addressing the Deficit: Budgetary Implications for Selected GAO Work for Fiscal Year 1996", GAO/OCG-95-2

GAO (1996), "Budget Process: Evolution and Challenges", GAO/T-AIMD-96-129

GAO (1996b), "Addressing the Deficit: Update Implications of Selected GAO Work", GAO/OCG-96-5

GAO (1997), "Addressing the Deficit: Budgetary Implications for Selected GAO Work for Fiscal Year 1998", GAO/OCG-97-2

GAO (1999), “Budget Issues: Budgetary Implications for Selected GAO Work for Fiscal Year 2000”, GAO/OCG-99-26

GAO (2001), “Long-Term Budget Issues: Moving From Balancing the Budget to Balancing Fiscal Risk”, GAO-01-385T

GAO (2001b), “Supporting Congressional Oversight: Framework for Considering Budgetary Implications for Selected GAO Work”, GAO-01-447

GAO (2002), “Supporting Congressional Oversight: Budgetary Implications for Selected GAO Work for Fiscal Year 2003”, GAO-02-576

GAO (2004), “Opportunities for Congressional Oversight and Improved Use of Taxpayer Funds: Budgetary Implications for Selected GAO Work”, GAO-04-649

GAO (2007), “Fiscal Stewardship: A Critical Challenge Facing Our Nation”, GAO-07-362SP

GAO (2007b), “State and Local Governments: Persistent Fiscal Challenges Will Likely Emerge within the Next Decade”, GAO-07-1080SP

GAO (2007c), “The Nation’s Long-Term Fiscal Outlook: August 2007 Update”, GAO-07-1261R

GAO (2007d), “Long-Term Fiscal Challenge: Additional Transparency and Controls Are Needed”, GAO-07-1144T

GAO (2008), “Tax Gap: Actions That Could Improve Rental Real Estate Reporting Compliance”, GAO-08-956

GAO (2009), “The Federal Government’s Long-Term Fiscal Outlook:

Fall 2009 Update”, GAO-10-137SP

GAO (2009b), “Tax Gap: IRS Could Do More to Promote Compliance by Third Parties with Miscellaneous Income Reporting Requirements”, GAO-09-238

GAO (2011), “Debt Limit: Delays Create Debt Management Challenges and Increase Uncertainty in the Treasury Market”, GAO-11-203

GAO (2017), “The Nation’s Fiscal Health: Action is Needed to Address the Federal Government’s Fiscal Future”, GAO-17-237SP

GAO (2017b), “Tax Gap: IRS Needs Specific Goals and Strategies for Improving Compliance”, GAO-18-39

GAO (2020), “The Nation’s Fiscal Health: Effective Use of Fiscal Rules and Targets”, GAO-20-561

GAO (2022), “Strategic Plan 2022~2027”, GAO-22-1SP

GAO (2022b), “Financial Audit: Bureau of the Fiscal Service’s FY 2022 and FY 2021 Schedules of Federal Debt”, GAO-23-105586

GAO (2022c), “The Nation’s Fiscal Health: Federal Action Critical to Pivot toward Fiscal Sustainability”, GAO-22-105376

GAO (2023), “The Nation’s Fiscal Health: Road Map Needed to Address Projected Unsustainable Debt Levels”, GAO-23-106201

GAO (2023b), “Tax Gap: Modest Reductions in the Gap Could Yield Large Fiscal Benefits”, GAO-23-106448

GAO (2017~2023), “The Nation’s Fiscal Health”

Hellenic Court of Audit (2022), “Audit Report 5/2022”
<https://www.elsyn.gr/en/node/1628>

IMF (2003), Foreign Affairs Department: Technical Note “Vulnerability Indicators”

IMF (2013), “The Functions and Impact of Fiscal Councils”

IMF (2016), “Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness”, IMF Working Paper, WP/16/86

IMF (2017), “The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils”, IMF Working Paper, WP/17/195

IMF (2018), “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”, IMF Working Paper, WP/18/68

IMF (2021). “Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances”, Washington,DC: IMF, October

IMF (2022). “Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions”, IMF Departmental Papers, DP/2022/014

IMF (2023). “Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization”, Washington, Washington,DC: IMF, April

INTOSAI (2020), “GUID 5250: Guidance on the Audit of Public Debt”

INTOSAI WGPD (2022), “Mapping of SAIs’ mandates on the audit of public debt, institutional capacities, and the regional organizations’ support on public debt audit and its management”

INTOSAI WGPD (2022b), “Understanding Public Debt Authorization, Contracting, and Legal Framework of Different Countries”

INTOSAI WGPD (2022c), “An Audit Reference on Fiscal Exposures ”

Ireland Fiscal Council (2023), “Memorandum of Understanding between Northern Ireland Fiscal Council and Department of Justice in relation to ‘Information Exchange’”

<https://www.nifiscalcouncil.org/publications/memorandum-understanding-between-northern-ireland-fiscal-council-and-department-2>

NAO (2010), “Examination of the forecasts prepared by the Office for Budget Responsibility for 29 November 2010”

<https://www.nao.org.uk/reports/examination-of-the-forecasts-prepared-by-the-office-for-budget-responsibility-for-29-november-2010/>

NAO (2016), “Managing the welfare cap”

<https://www.nao.org.uk/reports/managing-the-welfare-cap/>

NAOF (2019), “Sustainability assessments of general government finances in the knowledge base of economic policy”

NAOF (2020), “Manual for compliance audit, performance audit and fiscal policy audit”

NAO of Estonia (2020), “Overview of risks associated with financial forecasting and monitoring in the state’s fiscal policy”

Network of EU IFIs (2022), “Strengthening the role of EU national IFIs: Minimum standards and mandates”

<https://www.euifis.eu/publicationsfilter/all>

Network of EU IFIs (2022b), “Do institutional aspects shape the effectiveness of independent fiscal institutions?”

OECD (2015), “Recommendation of the Council on Budgetary

Governance”, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), “Designing effective independent fiscal institutions”, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), “Measuring IFI Independence: A first pass using the OECD IFI Database”, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019), “Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019”, OECD Publishing, Paris.

<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

OECD (2020), “Report on the Implementation of the Recommendation of the Council on Budgetary Governance”

OECD (2020b), “Briefing Note: Access to information for Independent Fiscal Institutions (IFIs)”, Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions

OECD (2022), “Fiscal governance”, in Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study: Background Report in the Context of Chile’s Constitutional Process, OECD Publishing, Paris.

OECD (2022c), “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions”, OECD/LEGAL/0401

OECD (2022b), “How can independent fiscal institutions support the resilience of public finances?”

<https://oecdecoscope.blog/2022/04/14/how-can-independent-fiscal-institutions-support-the-resilience-of-public-finances/>

Office for Budget Responsibility (2023), “Forecast evaluation report”, ISBN 978-1-5286-3839-5

OMB (2023), “Analytical Perspectives: Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2024”, U.S. Government Publishing Office, Washington 2023

Swedish NAO (2023), “The fiscal policy framework-application by the Government in 2022”

<https://www.riksrevisionen.se/en/audit-reports/audit-reports/2023/the-fiscal-policy-framework---application-by-the-government-in-2022.html>

Portuguese Public Finance Council (2022), “Most Probable or More Prudent? Analyzing CFP’s Macroeconomic Projections, 2015-2019”

UN (2011), “Report of the Independent Expert on the consequences of external debt and related international financial obligations of States for the full enjoyment of all human rights especially economic, social and cultural rights, Cephas Lumina”, A/HRC/20/23

WFD and NDI (2022), “Debt Management for Parliaments”

World Bank & IMF (2003), “Guidelines for Public Debt Management”

World Bank (2015), “Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology”

Demian Brady (2021), “Building on CBO’s Transparency Progress: Recommendations for Further Reform”, NAUF Issue Brief

<https://www.ntu.org/foundation/detail/building-on-cbos-transparency-progress-recommendations-for-further-reform>

Roel Beetsma (2023b), “EU independent fiscal institutions deserve a stronger role”, CEPR VoxEU

<https://cepr.org/voxeu/columns/eu-independent-fiscal-institutions-deserve-stronger-role>

GAO (2022c), “Trying to Understand the President’s Budget Proposed? Our Budget Glossary Can Help”, WatchBlog

<https://www.gao.gov/blog/trying-to-understand-presidents-budget-proposal-our-budget-glossary-can-help>

GAO 홈페이지 <https://www.gao.gov/americas-fiscal-future>

INTOSAI 홈페이지 <https://www.intosai.org/>