

Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019

2019. 5



* 이 자료는 OECD에서 발간한 “Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019”를 요약·번역한 것입니다.

연구진

연구책임자 김현아 재정지출분석센터장

공동연구원

구윤모	선임연구원
김은숙	선임연구원
김정은	선임연구원
박신아	선임연구원
엄동욱	연구원
장광남	선임연구원
최경진	선임연구원
한혜란	선임연구원

※ 본 보고서의 내용은 연구 참여자들의 개인적인 견해로서 한국조세재정연구원의 공식견해와 다를 수 있습니다.

목 차

I. 예산의 소개(by Allen Schick)	1
1. 예산의 제도적 특성과 변화	1
II. 재정정책관리	6
1. 재정 현황(State of Public Finances)	6
2. 최근 재정정책의 발전	12
III. 예산 기관, 규칙 및 제도	17
1. 제도 체계	18
2. 재정목표(objectives) 및 재정준칙	19
3. 총액배분자율편성제(Top-down) 예산 관리	26
IV. 예산 관리 및 통제(Budgetary Management and Control)	28
1. 예산 집행(budget execution)	29
2. 예산 보고(budget reporting)	33
3. 결론	37
V. 예산 과정에서 의회의 역할	45
1. 도입(Introduction)	46
2. 재정 책임성 장려(Encouraging fiscal responsibility)	47
3. 예산 승인 절차(The budget approval process)	51
4. 위원회의 역할(The role of committees)	56

5. 연중 및 사후 감독(In-year and ex post oversight)	57
6. 분석 지원(Analytical support)	59
7. 공개와 시민 참여(Openness and public participation)	61
VI. 예산의 공개 및 투명성	64
1. 예산투명성	64
2. 시민참여(Citizen consultation)	71
3. 성인지 예산	73
VII. 공공지출의 성과관리(Quality of public expenditure)	77
1. 전략적 지출검토(Spending Review)	78
2. 성과주의 예산(Performance Budgeting)	81
3. 평가(Evaluation)	84
4. 성과 연속체(Performance Continuum)	86
VIII. 자본예산, 인프라관리 및 민관협력(CAPITAL BUDGETING, INFRASTRUCTURE GOVERNANCE AND PPPS)	87
1. 자본예산 체계(Capital Budgeting Framework)	87
2. 전략적 계획 및 우선순위(Strategic planning and prioritisation)	90
3. 적격성 평가 사례(Key practices for value-for-money assessment)	91
4. 민관협력(Public Private Partnership(PPP) Practices)	93
IX. Country Profiles	94
1. 호주	94
2. 캐나다	98
3. 프랑스	101

4. 독일	105
5. 일본	108
6. 한국	112
7. 스웨덴	116
8. 영국	120

표 목차

〈표 II-1〉 예산제도 개혁(2014년 이후)	15
〈표 III-1〉 재정정책 체계(framework)	20
〈표 III-2〉 중기재정계획(MTEF) 구성	23
〈표 IV-1〉 공공재정에 대한 주요 보고서의 포괄 기관	35
〈표 IV-2〉 회기 말 재정보고서에 대한 최고 감사기관의 책임	36
〈표 V-1〉 OECD 예산국의 예산과 직원	60
〈표 VI-1〉 주요 예산서류 공개	65
〈표 VI-2〉 개방 데이터 형식으로 제공하는 예산문서	68
〈표 VI-3〉 예산을 위해 예산에 영향 분석에 대한 출판물	70
〈표 VI-4〉 예산과정에서의 공공참여	71
〈표 VI-5〉 OECD 회원국들 중 성인지 예산을 도입한 국가	74
〈표 VI-6〉 OECD 회원국들 중 예산과 함께 성인지 예산을 명시하는 국가	75
〈표 VIII-1〉 국가별 인프라 관리 및 공공조달시스템 제도체계	88
〈표 IX-1〉 호주의 예산제도	95
〈표 IX-2〉 호주의 OECD 예산 원칙	96
〈표 IX-3〉 캐나다의 예산제도	99
〈표 IX-4〉 캐나다의 OECD 예산원칙	100
〈표 IX-5〉 프랑스의 예산제도	103

〈표 IX-6〉 프랑스의 OECD 예산 원칙 적용 현황	104
〈표 IX-7〉 독일의 예산제도	106
〈표 IX-8〉 독일의 OECD 예산 원칙	107
〈표 IX-9〉 일본 예산제도 개황	110
〈표 IX-10〉 일본에서 적용하고 있는 OECD 예산 원칙	111
〈표 IX-11〉 한국의 예산제도	114
〈표 IX-12〉 한국의 OECD 예산 원칙	115
〈표 IX-13〉 스웨덴의 예산제도	118
〈표 IX-14〉 스웨덴의 OECD 예산 원칙 적용 현황	119
〈표 IX-15〉 영국의 예산체계	120
〈표 IX-16〉 영국의 OECD 예산 원칙 적용 현황	121

그림 목차

[그림 II-1] 연간 경제성장률	7
[그림 II-2] 일반정부 재정수지	8
[그림 II-3] 일반정부 공공채무	8
[그림 II-4] 일반정부의 수입과 지출	9
[그림 II-5] 일반정부의 공공투자	10
[그림 II-6] 일반정부의 기능별 지출구조(2016년)	11
[그림 II-7] 일반정부의 지출구조 변화(2007년~2016년)	11
[그림 II-8] 재정정책의 연속성	13
[그림 II-9] 재정정책의 변경	13
[그림 IV-1] 예산 집행의 신축성을 위한 수단	29
[그림 IV-2] 추가경정예산에 대한 의회의 사전 승인	31
[그림 IV-3] 정부의 재정 리스크 식별 및 관리 조직	38
[그림 IV-4] 재정 리스크의 특성	41
[그림 IV-5] 예비비 및 예비비 기금(contingency and reserve funds)	43
[그림 V-1] 의회가 사전예산 논의를 거치는지 여부	48
[그림 V-2] 의회가 중기 예산틀 논의 혹은 승인을 하는지 여부	49
[그림 V-3] 의회가 장기 지속가능성 분석을 받고 논의하는지 여부	50
[그림 V-4] 예산 과정에 있어 상원과 하원의 역할	51
[그림 V-5] 국가별 의회가 예산안 논의를 위해 활용 가능한 시간	52
[그림 V-6] 행정부의 예산안을 수정할 수 있는 의회의 공식적인 권한	54
[그림 V-7] 예산 투표가 일반적으로 정부에 대한 신임 투표로 간주되는지 여부	55
[그림 V-8] 추경예산의 승인 여부와 의회에 제출되는 보고서의 성격별 국가 분포	58

[그림 V-9] 예산위원회 회의가 대중에 공개되는지 여부	61
[그림 V-10] 위원회 보고서가 발간되는지 여부	62
[그림 VI-1] 예산정보 공개의 변화	65
[그림 VI-2] 예산관련 문서를 위한 시민가이드	67
[그림 VI-3] OECD 회원국들 중 시민가이드를 출판하는 국가	67
[그림 VI-4] OECD 회원국들 중 성인지 예산을 수립하는 국가	73
[그림 VI-5] 2016년 및 2018년 성인지 예산을 위한 지원	75
[그림 VI-6] 성인지 예산에 관한 종합지표	76
[그림 VII-1] 전략적 지출검토 효과	80
[그림 VII-2] 전략적 지출검토의 주요 문제점	80
[그림 IX-1] 재정수지 및 공공채무	102
[그림 IX-2] 재정정책 계획	102
[그림 IX-3] 공공 투자	102
[그림 IX-4] 기능별 지출(2016)	102
[그림 IX-5] 일본의 재정수지와 부채(좌), 정부 투자(우)	108
[그림 IX-6] 기능별 지출(2016)	109
[그림 IX-7] 재정수지 및 공공채무	113
[그림 IX-8] 재정정책	113
[그림 IX-9] 공공 투자	113
[그림 IX-10] 기능별 지출(2016)	113
[그림 IX-11] 재정수지와 공공채무	117
[그림 IX-12] 재정정책 계획	117
[그림 IX-13] 공공투자	117
[그림 IX-14] 기능별 지출(2016)	117
[그림 IX-15] 영국의 예산 주기(Budget cycle)	122

I. 예산의 소개(by Allen Schick)

이 장에서는 최근의 OECD 회원국들의 예산제도 발전과정을 살펴보고, 특히 해당 국가의 특징적인 사례와 여러 나라에서 공통적(internationalised)으로 나타나는 제도를 구분하여 설명하고자 한다.

1 예산의 제도적 특성과 변화

- OECD 회원국의 예산진행 과정(practices)은 국가 간 융합(convergence)하기도 하며 다양한 양상으로(diverge)나타나기도 함
 - 예산의 연속성과 변화는 현대 예산의 지속적 특징이며 예산과정은 정부의 중요한 책임으로 부각
- 예산개혁은 일반적으로 도입국가(first adopter)와 추종국가(follower) 사이의 시간차(lag)가 존재하며 국가별로 상이하게 진행됨
 - 개혁 주도국가가 현금주의에서 발생주의로 변경하거나 예산책정기간을 1년에서 중기로 연장했을 때, 다른 국가는 해당 국가의 예산프로세스의 재설계 결정을 미루게 됨
 - 실질적으로 예산과정에서 단년도 예산보다 중기재정계획 절차, 현금주의보다 발생주의에서 예산개혁의 정부 간 더 큰 차이가 존재
- 19세기 이후 예산제도의 개혁과정은 그 목적과 방법에 따라 4가지 주제로 구분 가능
 - ① (enabling) 공공재정을 관리하고 정부목표를 달성하기 위한 중앙예산당국의 역량을 강화
 - ② (constraint) 예산작성자의 절차적·실질적 재량권을 제한
 - ③ (perennial) 정치·경제적 상황 변화에도 불구하고 장기간의 개혁의제를 고수
 - ④ (demand) 정치적 상황과 관심 동원을 위한 역할

- 예산개혁은 때로는 상반되는 목표를 가질 수 있으며, 개혁이 시행되는 방식에 따라 본래의 목적과 다소 멀어질 수 있음
 - 단년도 예산편성을 보장하기 위해 도입된 중기재정계획(MTEF)은 연도별 예산의 범위를 중기까지 확장하는 권한을 부여

가. 역할 부여(enabling)

- 역할 개혁(Enabling reform)은 19세기 후반과 20세기 초 선진국의 예산편성 기간 동안 발전했으며 불안정한 예산제도를 가진 개발도상국에 여전히 중요
 - 역할 개혁은 단일회계계정, 중앙예산사무소의 설립, 연간예산주기, 예산집행 및 지출통제에 대한 절차를 포함
- 대다수 국가들은 케인지안 시기에 성장을 유지하고 경제적 불황에 대응하기 위하여 재정수단을 사용하는 예산개편을 단행함
 - 거시경제 예측은 예산편성의 요소가 되었으며, 대부분의 OECD 회원국은 투자 및 운영예산을 단일 프로세스로 통합하고 예산안에 국가계획을 포함시킴
 - 일부 재정수단은 역할자(enabler)보다 제약자의 역할을 더 많이 함
- 프로그램예산제도는 성과예산제도 실현을 위한 하나의 정책수단으로 사용
 - 계획예산제도(PPBS)는 정부가 정책을 수립하고 재정을 조달할 수 있는 물질적·분석적 수단을 가지고 있다는 자신감에 기반
 - 그러나 프로그램예산제도는 목표 수립보다 지출을 분류하는 수단이 되었고, 성과예산 제도는 예산을 결정하기보다는 정보를 제공하는 수단으로 변형
- 지출검토(spending review)는 10년 전 경제위기 이후 재정압박기간 동안 혁신을 가능하게 하는 차별화된 제도
 - 지출검토의 두 가지 목표는 기존 프로그램 및 지출의 목적과 가치를 면밀하게 조사하고, 정책 수행을 위해 재정여력을 확대함으로써 과거 확정된 예산통제를 받지 않도록 하는 것임

- 효과적인 지출검토를 위해 지출삭감 및 재분배, 부문별 부처와 조직적 이해관계의 반대를 제압(override)할 수 있도록 충분한 지원이 필요

나. 예산제약(Constraints)

- 제약은 특정 절차, 행동 또는 결과를 금지하거나 규정함으로써 예산편성자의 재량권을 제한하는 개혁임
 - 가장 일반적인 예산제약(proscription)은 적지준칙, 채무준칙, 기타 재정총규모의 제한이며 정부가 향후 몇 년 동안 지출한도를 설정하는 중기재정계획(MTEF)은 가장 널리 사용되는 방법
- 중기재정계획(MTEF)은 정부가 매년 예산과정을 통해 다년도 지출결정을 내릴 수 있으며 많은 국가에서 사용되는 제도임
 - 매년 정부는 중기재정계획을 추진할 때, 이전에 승인된 지출수준을 높여야 하는지 등을 고려해 예산을 편성함
 - 이는 중기재정계획의 의도에서 벗어나 연도별 예산제약을 약화하거나 무력화시키지만 지출규모를 조정하여 정부가 새로운 요구에 대응할 수 있는 장점이 있음
- 정부가 중기재정계획을 프로그램 목표와 지출수준을 결정하는 3~5년 계획 수단으로 활용한다면 정부의 역량도 향상될 수 있음
 - 단년도 예산계획은 재정적 측면에서 짧은 시계(time horizon)를 가지고 문제를 정의하는 경향이 있으며 부적절할 수 있음

다. 지속성(Perennials)

- 지속성(perennials)은 기준을 업그레이드하거나 이전에 발견한 단점을 해결하기 위해 매년 개혁을 지속하는 것을 의미
- 재무보고는 기존의 기준을 명확히 하거나 새로운 상황에 대처하기 위한 지속적인 재검토가 필요
 - 재무보고(Financial reporting)의 개선사항에는 발생주의회계, 우발부채 및 기타 재정위험에 관한 정부의 추정치, 예상과 실제성과의 비교, 장기재정전망과 사전예산제도가 포함

- 성과주의 예산(Performance budgeting: PB)은 결과가 종종 기대치에 미치지 못하기 때문에 매년 지속적인 혁신에 초점을 두는 제도
 - 여러 국가에서 성과주의 예산의 항목(label)은 유지하면서 성과기반의 예산책정이나 중앙 예산당국과 일선부처(line ministries) 사이의 성과관리로 방향을 바꿈
 - 성과관리제도는 독립적인 혁신이 아니므로 국정성과와 중기재정계획(MTEF), 정책과 자원에 대한 증거기반 평가제도와 밀접하게 관련이 있어야 함
 - 성과관리제도는 이해관계자의 역할과 이익에 관해 국가별 상황에 따라 다를 수 있음
 - 중앙 예산당국이 주도하는 성과정보의 체계적 사용뿐 아니라 일선부처 및 최고 감사기관도 포함되어야 함

라. 정치적 수요(Political Demands)

- 예산개혁에 있어 정치적 접근의 주목적은 특정 참가자 또는 이해관계자가 예산결정 시 큰 영향을 미치는 것임
 - 예산권한을 재분배하는 두 가지 경로는 일부 이해관계자의 능력을 강화하는 것과 예산배분 시 특정 정책이나 이슈에 주의를 기울이는 것임
 - 이해관계자의 역량 강화는 과정의 변경에 중점을 두며, 정책이나 이슈에 주의를 기울이는 접근법은 지출 및 프로그램 정책의 변경에 중점을 둠
- 예산과정의 혁신에는 정부의 경제 및 예산가정을 검토하고 논의하는 독립 재정기관, 국회의 예산업무를 지원하는 입법부 권한 확대, 하위정부 수준의 참여예산제도가 있음
 - 개혁은 입법부에 예산을 수정할 수 있는 권한을 부여하고, 정부예산에 대해 보다 적극적인 질문을 야기하며 입법자가 정부에 일부 예산정책을 개정하도록 설득하는 비공식적 채널에 영향을 미침
- 참여예산제도는 국가 단계에서는 거의 사용되지 않았지만, 지방자치단체 단계에서 사용되고 있음
 - 참여예산제도는 시민들이 지역공공사업 프로젝트와 기타 활동에 투표할 수 있도록 권한을 부여하였고, 예산책정을 민주화할 수 있는 잠재력을 가졌지만, 다른 관점에서 조직화된 집단이 자신의 이익을 위해 예산에 참여하는 과정으로 볼 수도 있음

- 성인지 예산과 친환경 예산(Green budgeting)은 가장 두드러진 정책개혁이며, 주요 목적은 공공자원의 배분에 있어 성평등과 환경의 지속가능성을 촉진함
 - 성인지 예산과 친환경 예산 모두 OECD 내 사회민주주의 전통이 강한 다당제 국가에서 상당히 정치적 특성을 가짐

II. 재정정책관리

- 2008년 금융 및 경제위기 이후 세계경제 확대는 정점을 이루었고, 향후 2년간 경제성장은 점진적으로 완화될 것으로 예상
 - OECD 회원국들은 위기 이후 경제성장 및 재정에 큰 영향을 받았고 경제회복을 위한 개혁을 수행
 - 공공지출 분야 중 교육과 사회보장은 우선순위에 해당
- 지난 3년 동안 재정정책, 지출검토, 재정정책 관리를 위한 예산투명성 강화 등 광범위한 예산개혁이 진행됨

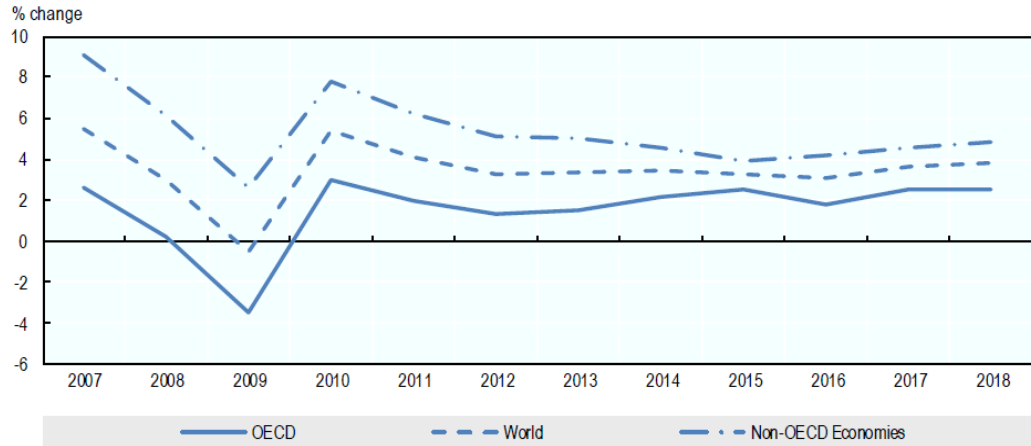
1 재정 현황(State of Public Finances)

가. 재정관리를 위한 경제적 상황

- 2008년 글로벌 금융위기는 경제성장과 재정건전성에 큰 영향을 미침
 - 세계 경제성장률은 2007년 5.5%에서 2009년 -0.6%로 급속히 하락하였으며, OECD 회원국은 2007년 GDP 대비 2.6%에서 2009년 -3.5%로 하락하였으며 이후에 세계 경제성장률은 2016년 1.8%, 2017년 1.6%를 기록하며 꾸준히 상승
- OECD의 2018년 거시경제상황을 평가한 결과 세계경제 확장은 정점에 달했으며, 향후 2년간 점진적으로 완화될 것으로 예상

[그림 II-1] 연간 경제성장률

(단위: %)



출처: OECD(2018) Economic Outlook No. 103; OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 2.1.

나. 재정수지 및 국가채무

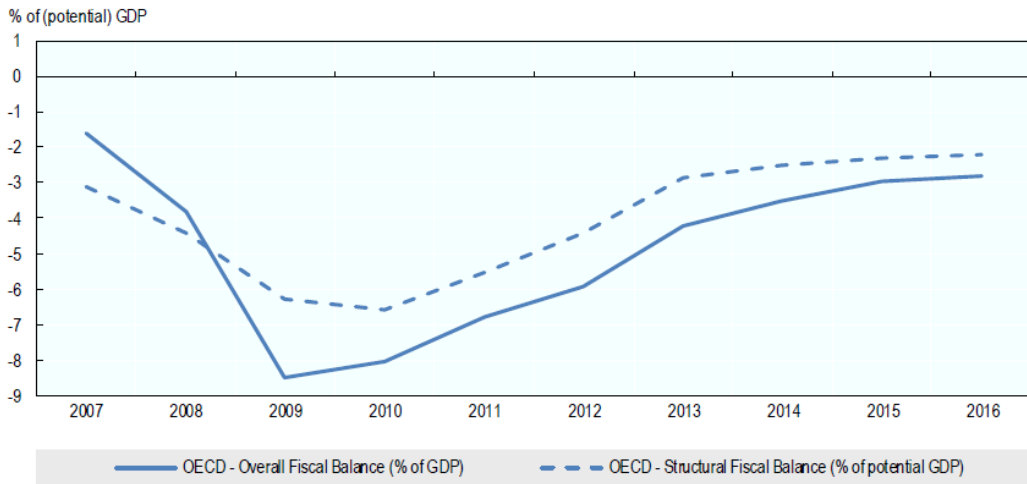
□ OECD 회원국의 일반정부 재정수지는 최근 몇 년간 안정적으로 지속됨

- 재정수지는 2016년 GDP 대비 -2.8%이며, 관리재정수지는 2009년 -8.5%에서 2014년 -3.5%로 다소 개선된 수치
- 금융위기로 일반정부의 구조적 재정수지가 악화되었음에도 불구하고 OECD 회원국 전체에서 구조적 적자규모는 감소
- 평균 OECD 회원국의 구조적 재정수지는 2016년 잠재 GDP의 -2.2%였음
 - 구조적 재정수지는 2009년 -6.3%에서 2010년 -6.6%, 2014년에는 -2.5%로 안정됨

- 일반정부 채무는 2016년 GDP 대비 112%를 기록하였으며 2013년부터 증가율은 둔화되었으나, 재정안정성이 증가했음에도 불구하고 일반정부 채무는 줄어들지 않음

[그림 II-2] 일반정부 재정수지

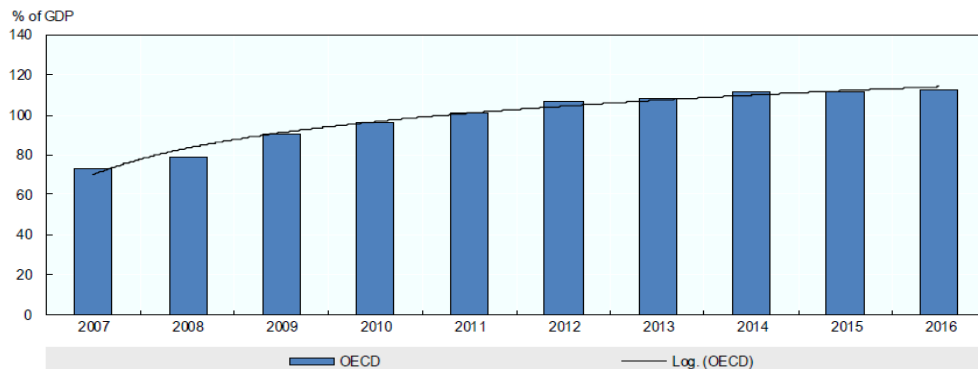
(단위: GDP 대비 %)



출처: For Overall Fiscal Balance: OECD National Accounts Statistics (database); for Structural Fiscal Balance: OECD(2018) Economic Outlook, No 103; OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 2.2.

[그림 II-3] 일반정부 공공채무

(단위: GDP 대비 %)

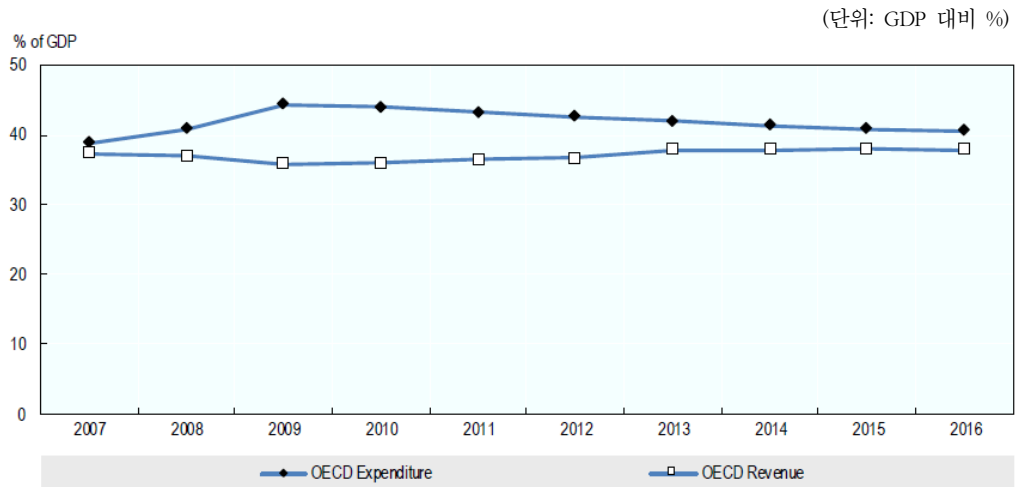


출처: OECD National Accounts Statistics (database); OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 2.3.

다. 수입과 지출, 공공투자

- OECD 회원국의 일반정부 수입은 2007년 GDP의 37.3%에서 2009년 35.8%로 감소했으나, 2013년 37.8%로 위기 이전수준으로 돌아옴
- OECD 회원국의 2016년 GDP 대비 정부지출은 평균 40.6%를 기록
 - GDP 성장률이 정부지출 증가율을 초과하여 GDP 대비 정부지출은 2009년 44.3%보다 낮아졌으나, 위기 이전인 2007년 38.9%보다 여전히 높은 수준
- OECD 회원국들의 평균 정부투자지출은 2009년 4.1%에서 2016년 3%로 감소함
 - GDP 대비 공공투자의 감소보다 정부총지출 대비 투자지출의 비중의 감소가 더 뚜렷함
 - 경제회복이 지속되면서 공공투자가 추가적 재량지출의 우선순위에서 상대적으로 낮기 때문

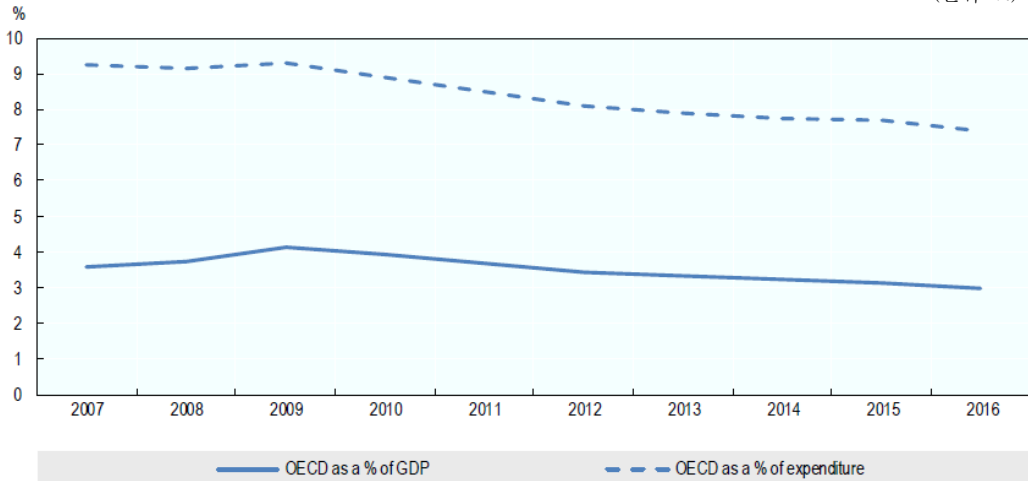
[그림 II-4] 일반정부의 수입과 지출



출처: OECD National Accounts Statistics(database); OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 2.4.

[그림 II-5] 일반정부의 공공투자

(단위: %)

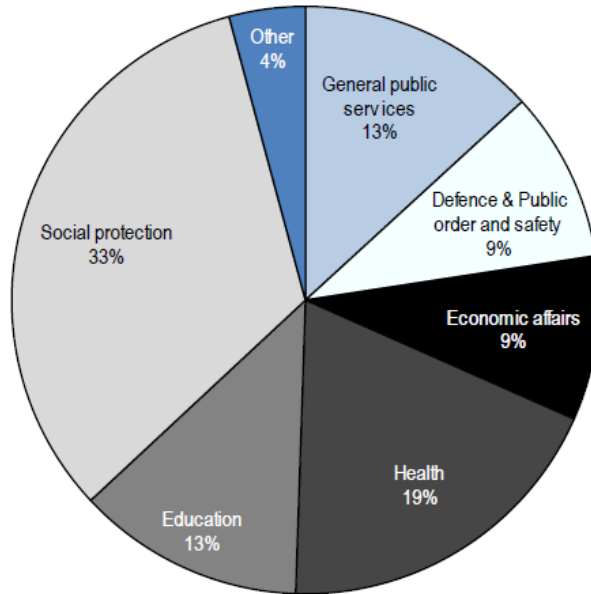


출처: OECD National Accounts Statistics(database); OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 2.5.

라. 재정지출의 구성

- 많은 국가는 정부지출을 교육, 의료, 국방, 사회보장, 공공질서 및 안전분야에 주로 할당
 - 2016년 OECD 회원국의 정부지출 중 사회보장지출은 32.8%로 가장 큰 부분을 차지하였으며, 보건 18.9%, 일반공공서비스 13.2%, 교육은 12.5%를 차지
- 기능별 정부지출의 중장기 비교를 통해 OECD 회원국의 지출구성의 변화를 알 수 있음
 - 2007년과 2016년 사이 일반 공공서비스, 안전, 공공질서 및 안전, 경제문제, 교육, 주택 및 지역사회시설 지출은 감소한 반면 보건과 사회보장지출은 증가
 - 이는 사회보호와 보건 분야의 압력이 증가함에 따라 공공안전 같은 분야에서 구축효과(crowding out)가 발생함을 시사

[그림 II-6] 일반정부의 기능별 지출구조(2016년)

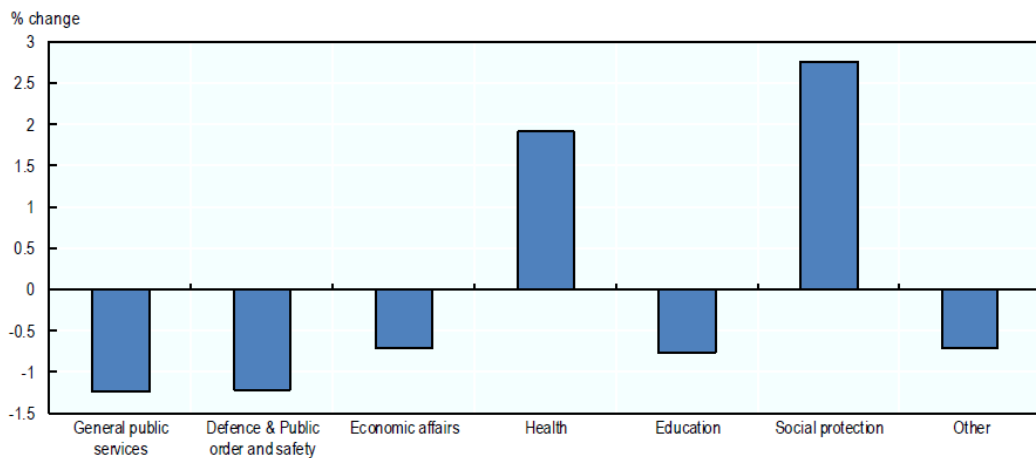


주: 1. “기타”는 환경보호, 오락, 문화, 종교, 주택 및 지역 편의시설을 포함
 2. 캐나다, 멕시코, 뉴질랜드와 터키의 데이터는 제공되지 않음.

출처: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database);
 OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 2.6.

[그림 II-7] 일반정부의 지출구조 변화(2007~2016년)

(단위: %)



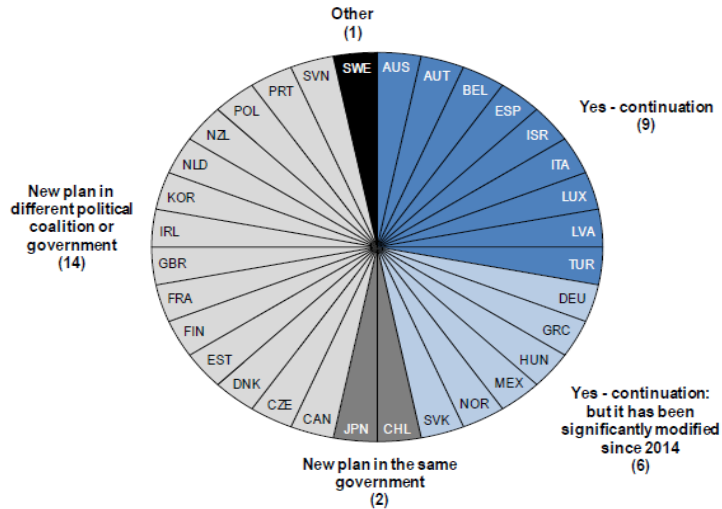
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 2.7.

2 최근 재정정책의 발전

가. 재정정책의 연속성과 변화

- 글로벌 금융위기 이후 정책대응의 단계는 분명함
 - 금융위기 이후 재정균형이 현저하게 악화된 2007~2009년의 적극적 재정정책은 경기순환적 대응을 반영
 - 경제안정과 공공채무의 급속한 증가에 대한 우려로 OECD 회원국들의 재정정책은 점진적으로 건전화 목표를 설정하여 수정단계(2010~2014년)로 들어감
 - 취약한 경제성장 상황에서 지속적인 재정건전화 추구는 친경기적 성향을 악화시킬 수 있음
- 재정지속가능성과 성장목표를 조화시키기 위해 OECD 회원국들은 재정조정 시기, 속도 및 정도를 수정하고 성장을 촉진하기 위한 우선순위와 구조적 개혁을 신중하게 결정함
 - 2014년도부터 OECD 회원국의 절반(16개국)은 정부 및 다른 정치적 연합의 변화에 의해 새로운 재정정책을 도입하였으며, 경우에 따라서는 동일한 정부(일본, 칠레) 내에서 새로운 재정정책을 도입한 국가도 존재
 - 재정정책이 유지된다고 보고한 국가 중 상당수(6개국)는 재정정책 계획이 크게 수정됨
 - 오스트리아는 정부의 변경이 있었지만 동일한 재정정책을 유지
 - 스웨덴 정부의 재정정책계획은 대규모 적자를 흑자로 전환하는 것임
 - 새로운 재정계획은 재정정책프레임을 준수해야 함
- 새로운 재정정책을 수립하거나 상당한 수정을 거친 국가들의 중점사항은 다양
 - 칠레, 핀란드, 프랑스, 일본, 멕시코, 노르웨이, 슬로베니아는 보다 엄격한 재정건전화를 추구
 - 캐나다, 에스토니아, 헝가리, 한국, 네덜란드, 슬로바키아는 2014년 말에 비해 확장적 재정정책으로 변경
 - 수정된 재정정책은 2014년과 비교해 해당 국가의 변경된 수입과 지출 구성을 보여줌

[그림 II-8] 재정정책의 연속성



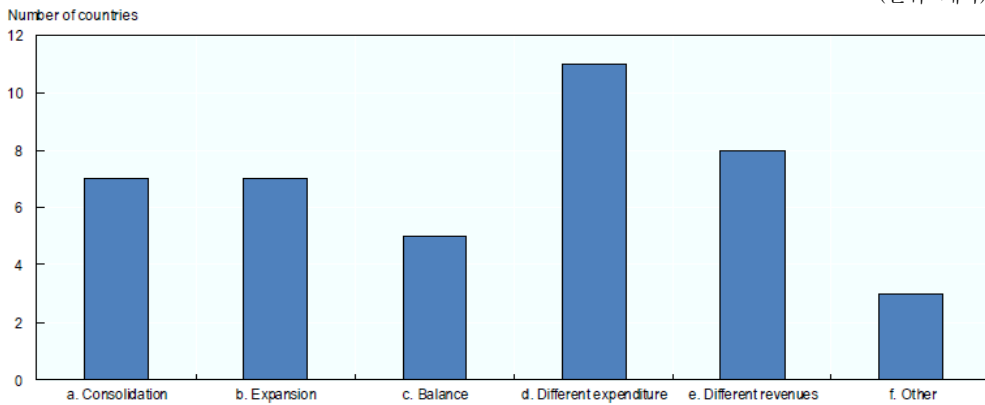
주: 1. 오스트리아는 새로운 정부하에 동일한 재정정책을 유지, 스웨덴은 대규모 적자를 흑자 전환하는 정책으로 변경, 아이슬란드, 스위스, 미국의 자료는 이용 가능하지 않음.

2. 이스라엘의 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602> 참조.

출처: OECD(2018), *OECD Fiscal Plans and Budgeting Framework Survey*, Question 2, OECD, Paris.;
 OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 2.8.

[그림 II-9] 재정정책의 변경

(단위: 개국)



주: 아이슬란드, 스위스, 미국의 자료는 이용가능하지 않음

출처: OECD(2018), *OECD Fiscal Plans and Budgeting Framework Survey*, Question 3, OECD, Paris.;
 OECD(2019) *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 2.9.

나. 이전 계획과 비교한 지출우선순위

□ 금융위기 이전과 이후 정부지출 우선순위는 많이 달라짐

- 사회보호와 건강분야는 여전히 높은 우선순위이지만, 국방, 공공질서와 안전은 최근 테러의 영향으로 유럽국가의 시급한 관심사가 되면서 추가자원을 받음
- 많은 국가들은 높은 수준의 기술력과 역동적 경제 지원을 위해 교육을 지출우선순위에 둠
- 일반 공공서비스, 경제(economic affairs), 주택 및 지역사회 편의시설, 오락, 문화, 종교의 지출 우선순위는 낮음

다. 예산구조의 개혁

□ 건전한 예산관리는 효과적인 공공 거버넌스를 구성하는 중요한 역할

- 정부 및 정부부처는 대중의 관심을 파악하고 지속가능한 방법으로 공공서비스를 제공하며, 시민의 복지를 증진시키고 신뢰를 얻음
- 국가별 상황에 맞게 잘 설계된 예산틀(budgetary framework)을 개발하는 동시에 국제적으로 우수한 사례에 대응하는 것이 바람직한 예산관리의 핵심
- 2014년 이후 국가들은 예산관리체제에 대한 점진적 개혁에 우선순위를 둠

□ 지난 3년간 다양한 예산개혁 접근법 중 재정준칙(fiscal rules), 지출검토(spending review), 중기재정계획(media-term expenditure framework) 강화 및 예산 투명성 향상이 주목받음

- 재정준칙 및 재정목표는 정책에 대해 명확하고 신뢰할 수 있으며, 예측 가능한 한도에서 예산을 관리하는 데 도움이 됨
 - 일부 국가는 새로운 재정준칙(이탈리아, 슬로베니아)을 수립하였으며, 기존준칙의 수정(핀란드, 네덜란드, 포르투갈), 교체(에스토니아), 폐지(캐나다) 또는 준칙목표를 수정(호주, 스웨덴)하였음
- 지출검토는 공공지출의 효율성과 효과성을 개선하기 위해 더 일반적으로 쓰임

- 지출검토를 새롭게 실행¹⁾하거나, 범위 및 접근방식의 수정²⁾, 연간예산과 연동³⁾, 독립 기관의 지원⁴⁾을 통해 지원
- 예산의 투명성, 개방성 및 접근성을 높이기 위해 경제전망 과정을 재검토하고, 데이터의 시각화(핀란드, 라트비아), 온라인 정보 제공(캐나다, 칠레), 국민과의 대화 및 시민참여 확대(아일랜드, 포르투갈)등 다양한 방법이 추진됨
- 중기재정계획(MTEF)은 중기의 전략적 우선순위와 예산조정에 유용
 - 법적 프레임워크의 도입(이스라엘, 이탈리아), 법률상 정의와 절차의 명확화(체코, 슬로베니아)를 통해 개혁을 시행
- 기타 방법으로 재무보고(Financial reporting)의 개선(9개국), 성과예산 편성(9개국), 독립적 재정기관의 도입(8개국) 등을 통해 예산개혁이 이루어짐
- 반면, 신흥국은 친환경예산(2개국) 및 재정 위험 분석 및 보고(5개국)가 존재

〈표 II-1〉 예산제도 개혁(2014년 이후)

	Fiscal Rules	MTEF	Budget transparency	Financial reporting	Performance budgeting	Green budgeting	Gender budgeting	Spending review	Fiscal risk analysis/ reporting	Independent fiscal institutions
호주	X	X		X						
오스트리아								X		
벨기에										
캐나다	X	X	X	X	X		X	X	X	X
칠레			X							
체코공화국	X	X								X
덴마크										
에스토니아	X				X			X		
핀란드	X	X	X	X		X		X	X	X
프랑스	X	X						X		

1) 오스트리아, 에스토니아, 헝가리, 노르웨이
 2) 캐나다, 아일랜드
 3) 이스라엘
 4) 스페인

〈표 II-1〉의 계속

	Fiscal Rules	MTEF	Budget transparency	Financial reporting	Performance budgeting	Green budgeting	Gender budgeting	Spending review	Fiscal risk analysis/reporting	Independent fiscal institutions
독일										
그리스				X						
헝가리	X		X	X						
아일랜드			X		X	X	X	X	X	
이스라엘	X	X	X				X	X		X
이탈리아	X	X					X	X		X
일본	X	X								
대한민국	X	X	X							
라트비아			X		X			X		
룩셈부르크				X				X		
멕시코	X									
네덜란드	X	X	X							X
뉴질랜드										
노르웨이	X							X		
폴란드	X	X			X			X		
포르투갈	X	X	X	X	X		X	X	X	
슬로바키아 공화국					X			X		
슬로베니아	X	X	X					X		X
스페인	X		X					X		
스웨덴	X			X	X			X		X
터키			X	X	X			X		
영국	X								X	
미국										
Total	20	13	13	9	9	2	5	18	5	8

주: 1. 칠레: 의회의 승인을 받아 자치재정위원회를 창설하는 법안 초안(2018년 6월), 이 프로젝트가 승인되면, 칠레는 “독립적 재정기관”으로 표에 나타남

2. 아이슬란드, 스위스 및 미국 데이터는 사용가능하지 않음

3. 이스라엘 데이터: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

출처: OECD(2018), *OECD Fiscal Plans and Budgeting Framework Survey*, Question 7, OECD, Paris.

III. 예산기관, 규칙 및 제도

대부분의 OECD 회원국들은 입법부가 지출·세수 증대에 대한 헌법적 권한을 갖고 있으며, 중앙 예산당국(CBA, Central Budget Authority)을 포함한 행정부의 다양한 정부기관들은 일반적으로 법률적 권한을 갖고 있음

최근 몇 년 동안, 법률에 기반한 재정준칙이 OECD 회원국에서 만연해지고 있으며, 중기 재정계획(MTEF, Medium-Term Expenditure Frameworks) 및 총액배분자율편성 예산제도(Top-down budgeting) 등과 같은 보충적 제도를 함께 시행(complementary practices) 하고 있음

하지만, 이런 예산편성 도구들의 규범적 이상(normative aspirations)과 실제 행해지는 강제(구속)성(binding character in practice) 사이에는 괴리가 있는 것으로 보여짐 (예: 재정준칙 집행체계, 중기재정계획(MTEF) 및 총액배분자율편성제(Top-down) 등은 불분명하거나 약함)

한편, 몇몇 국가들은 효율적이고 지속가능한 정부공공재정 관리에 도움이 되는 중기적인 국가적 틀(national frameworks)의 도입은 비교적 성공적인 것으로 보임

1 제도 체계

가. 예산의 법적 근거

- 예산편성은 OECD 모든 회원국의 공공 거버넌스의 주요 과정 중의 하나로서, 국가별로 다른 범위의 헌법 및 법률적 가치에 기반하고 있음
 - 많은 OECD 회원국들은 행정부의 분야별 역할과 책임을 법률에 명시하고 있는 한편, 입법기관과 최고감사기구(SAI)의 예산 역할은 헌법에 근거를 두고 있음
- 중앙 예산당국(CBA⁵⁾)은 예산과정을 관장하고 있기에 예산관련 제도적 조정(institutional arrangements)에 영향을 미칠 수 있는 능력(capacity)이 있음
 - 중앙 예산당국은 예산과정 방향의 조정자로서 예산이 잘 편성될 수 있도록 기여하며, 이를 토대로 정부에 전략적 방향을 제시함
- OECD 회원국의 일반적인 재정 담당기구는 재정부 또는 경제부라 할 수 있음
 - 대부분의 국가들이 예산의 지출과 수입 처리가 개별(separately)적으로 이루어지고 있으며, 호주, 캐나다, 아일랜드의 경우 중앙 예산기구가 2개의 부처로 나뉘어져 있음
 - 미국의 경우, 지출 및 수입 정책이 관리예산처(OMB)와 재무성(Treasury)으로 나뉘어져 있음
- 중앙 예산당국의 장은 재원계획(logistical planning) 및 정부예산 준비과정에 있어서 주요 인물로서, 지출부서 등 기타 당사자들과 긴밀한 관계를 통해 예산과정의 협력을 이끌어내는 책임이 따름
 - OECD 회원국의 과반수 이상인 21개 국가들의 중앙 예산기구의 장은 고위직 공무원(senior civil servant)이 맡고 있으며, 11개 국가에서는 정무직 공무원(political appointee)으로 구성되어 있음

5) Central Budget Authority

나. 중앙 예산기구의 책임

- 중앙 예산당국은 예산과정에서 다양한 임무를 맡고 있으며, 일반적인 고유 업무 및 기능에 있어서 국가별로 그 범위가 상이함
 - 대부분의 OECD 회원국은 예산편성지침 작성, 부처별 지출 총량한도 결정, 개별 부처들과의 협의, 종합적인 행정부 예산안 편성 작업, 의회 청문회(심사) 등의 과정을 거침
 - 다수의 OECD 회원국들의 재정전망 및 부처별 성과 평가 업무는 다른 기관 및 조직으로 분할되어 있으며, OECD 회원국들의 절반 정도는 거시경제전망 작업이 중앙 예산당국의 임무가 아님

2 재정목표(objectives) 및 재정준칙

가. 건전하고 지속가능한 재정정책 체계

- 건전한 재정정책은 지속불가능한 채무의 빠른 증가를 방지하고 경제 호황기에 불황을 대비하여 탄력적 대응력을 키우는 것이며, 이를 통해 국민과 기타 이해 당사자들의 수요가 효과적으로 반영되는 것으로 정의할 수 있음
- <표 III-1>은 OECD 회원국 중 28개 국가들이 현재 헌법, 법률 또는 국제조약 등에 근거한 재정목표 및 제약(constraints) 등의 재정준칙을 실행하고 있음을 보여주고 있음
 - EU 회원국들은 지난 6년간 국가 전체적으로 조약(treaty) 등을 기반으로 하는 경기순응적인 재정정책에 대한 안전장치로서의 재정준칙 도입을 강력히 추진하였음
 - 하지만, 몇몇 OECD 회원국들의 경우, 중기재정목표는 법적 구속력이 없는 정치적 책임(political accountability) 요소로서의 기능으로만 작용

〈표 III-1〉 재정정책 체계(framework)

	중기재정목표에 대한 정치적 협약	중기재정목표에 대한 법률/헌법적 근거	재정준칙의 헌법 포함	재정준칙의 법률 포함	재정준칙을 포함하고 있는 국제협정
호주		x			
오스트리아			x	x	x
벨기에	x	x			x
캐나다	x				
칠레		x			
체코공화국		x		x	x
덴마크	x			x	x
에스토니아				x	x
핀란드	x			x	x
프랑스				x	x
독일			x	x	x
그리스				x	x
헝가리			x	x	x
아이슬란드				x	
아일랜드	x	x		x	x
이스라엘				x	
이탈리아			x	x	x
일본	x			x	
대한민국		x		x	
라트비아				x	x
룩셈부르크	x			x	x
멕시코		x	x	x	
네덜란드	x	x		x	x
뉴질랜드		x			
노르웨이					
폴란드			x	x	x
포르투갈		x		x	x
슬로바키아 공화국				x	x
슬로베니아			x		x
스페인		x	x	x	x
스웨덴		x		x	x
스위스			x	x	
터키	x				
영국		x			x
총계	9	13	9	25	22

주: 노르웨이의 경우, 재정준칙은 의회의 정치적 합의(political agreement)에 속함. 덴마크를 포함한 유로존 19개 국가에서는 유럽통화기구(EMU)의 안정, 조율 및 거버넌스 조약(TSCG)의 재정파트인 유럽재정협약(European Fiscal Compact)을 따르고 있음

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.49.

나. 재정목표·준칙의 법적 근거와 형태

- OECD는 ‘재정목표’를 법적 구속력 있는 대상이 아닌 정치적 결정이나 관습(custom) 또는 관행(practice)으로 보고 있는 반면, ‘재정준칙’은 예산총량에 대한 수치적인 제한 등 재정정책에 있어서 법에 근거한 상설적인 제약(standing constraint)으로 보고 있음
 - 재정준칙은 2가지 특징이 있음
 - ① 행정부 및 입법부의 정치적인 결정 구속
 - ② 행정부 재정관리에 있어 구체적 지표 역할
 - 재정목표 및 재정준칙은 적자 치우침(deficit bias) 현상에 있어서 민주적 경제 구조의 예산 특징으로 볼 수 있는 평형추(counterweight) 역할을 하고 있으며, 책임 있고 지속 가능한 재정정책에 대한 인센티브를 강화하기 위한 목적이 있음
- 재정준칙을 구성함에 있어 국가적 차원의 경제·정치·사회적 요소와 함께 예산과정상의 제도적 조치 등의 요소들이 포함되어야 함
 - 재정계획 및 준칙은 크게 4가지 요소(①재정균형 규칙 ②채무 규칙 ③지출 규칙 ④세입 규칙)로 구분되며, 세입 규칙을 제외하곤 OECD 회원국들에서 일반적으로 사용되고 있음

다. 재정준칙 집행

- 재정준칙 불이행 시의 강제집행 체계에 관한 문제는 오랜 기간 논쟁되었던 이슈임
 - 많은 국가들은 재정준칙을 준수하기 위해 준칙 위배 시 강제집행 체계를 가지고 있음
 - OECD 회원국들이 정치적 판단(political commitment)과 독립적인 재정위원회의 감독(monitoring)을 결합하는 것이 새로운 추세로 떠오르고 있음
 - OECD 회원국 중 18개 국가들은 재정준칙 불이행 시 행정부의 시정조치가 의무사항이며, 이 중 14개 국가들은 준칙이 지켜지지 않았을 경우 이에 대한 설명(comply-or-explain rule)을 하여야 함
 - 8개 국가들은 강제조항이 없는 것으로 응답함

라. 중기재정전략 계획과의 연결

- 정부는 연간주기를 넘어선 더 강력한 중기 관점의 계획을 담은 중기재정계획과 함께 정치적 우선순위와 긴밀하게 맞추며, 국가 정책의 목적에 부합하는 예산 배정의 조직 및 체계에 따라 예산을 편성함
 - 추가적으로, 예산과정과 범부처적인 정책목표는 상호관계로 연결되어 있기 때문에, 중앙예산기구와 기타 기관들과 원만한 관계 형성이 중요하다고 할 수 있음
- 국정전략과제의 1차적 책임기관은 다양한 형태로 존재하고 있음
 - 8개 국가는 중앙 예산당국이 맡고 있으며, 11개 국가는 정당/연립정부, 7개 국가는 기타 중앙 정부기관, 나머지 4개 국가는 정부 위원회가 맡고 있음
- 대부분의 OECD 회원국들(28개 국가)은 예산과 전략계획 간의 연결을 위해 중앙 예산기구의 리더십 역할을 중요하게 보고 있으며, 8개 국가는 중앙정부의 다른 기관의 역할이 중요하다고 응답하기도 함
 - 위와 같은 연결고리의 촉진을 위해 내각 또는 장관협의회 등이 중요하다는 입장(15개 국가)과 중기 예산배정과 중기계획 및 우선순위와 연결된 중기지출 계획(14개 국가)을 꼽기도 함

마. 중기재정계획(MTEF⁶⁾)

〈중기재정계획의 틀〉

- 중기재정계획은 재정정책과 예산을 다년도 측면으로 연결한 체계화된 방식으로서 재정전망, 재정목표 또는 재정준칙과 연계되어 다년간의 예산 추정을 하는 장래 계획임
 - 현재 회계연도를 포함한 후속년도 지출 전망(forward estimates)은 예산 협상의 기준이 되었으며, 후속년도 전망은 최종 재정 결과 보고서의 내용과 일치함
 - 중기재정계획이 성공적으로 집행될 경우 많은 잠재적 이득이 따르게 됨
 - 중기재정계획상의 후속년도 한도는 재정한도 등 가능한 재원에 근거하여 설정되기 때문에 재정규율(fiscal discipline)을 뒷받침함

6) Medium-Term Expenditure Framework

- 또한, 중기지출계획은 공공지출과 국정과제와의 조화를 통해 공공지출 효과를 개선할 수 있음
- 더 나아가, 중기적 시각은 각 부처 또는 기관별 관리자(managers)의 입장에서 정책 및 예산 변화의 방향 등을 제시할 수 있게 하며 다년도 재원소요 및 가용상황에 대한 인지 능력을 높일 수 있도록 함 → 이를 통해 효과적인 장래계획 수립이 가능함
- 마지막으로, 중기재정계획은 다년간의 집행이 필요한 대규모 자본 프로젝트(capital project), 새로운 프로그램 및 조직 개편 등 다년도 정책의 자원조달 및 계획이 가능하게 함

□ <표 III-2>는 벨기에, 멕시코, 노르웨이 등 3개 국가를 제외하고는 OECD 회원국 대부분이 중기재정계획을 시행하고 있음을 보여주고 있음

- 중기재정계획은 보통 3~4년도 기간을 기준으로 사용되고 있으며, 수시로 연간 수정 및 조정이 가능함
- 프로그램별 지출한도는 10개 국가, 조직별 한도는 11개 국가가 사용하고 있음
 - * 14개 국가가 조직 및 프로그램 한도와 연계한 총량한도를 사용하는 반면, 9개 국가는 총지출 한도를 사용

<표 III-2> 중기재정계획(MTEF) 구성

	MTEF 법적 근거	주요 구성			지출한도 목표		
		기간 (year)	유연성	연간한도 수정	총 지출	프로그램 또는 분야지출	조직 또는 다른 기관
호주	△	4	수시	연 1회 이상			
오스트리아	⊗	4	수시	연례	x		x
벨기에							
캐나다	☐	5	수시	연례		x	
칠레	⊖	4	수시	연 1회 이상		x	
체코공화국	⊗	3	고정	연례	x		
덴마크	⊗	4	수시	기타		x	
에스토니아	⊖	4	수시	연 1회 이상			x

〈표 III-2〉의 계속

	MTEF 법적 근거	주요 구성			지출한도 목표		
		기간 (year)	유연성	연간한도 수정	총 지출	프로그램 또는 분야지출	조직 또는 다른 기관
핀란드	⊗	4	수시	고정기간중 1회	x		x
프랑스	⊗	3	고정	1회/2~3년	x	x	
독일	⊖	4	수시	연례			x
그리스	⊗	4	수시	연례			x
헝가리	⊙	3	수시	연례	x		x
아이슬란드	⊗	5	수시	연례	x	x	
아일랜드	⊖	3	수시	연례	x		x
이스라엘	⊗	3	수시	연 1회 이상	x		
이탈리아	△	3	수시	기타			
일본	☐	3	고정	수정 없음	x	x	
대한민국	⊗	5	수시	연례	x	x	
라트비아	⊗	3	수시	연례	x		
룩셈부르크	⊖	4	수시	연례	x		x
멕시코							
네덜란드	⊙	4	고정	기타	x	x	
뉴질랜드	△	4	수시	연례	x		x
노르웨이							
폴란드	⊖	3	수시	연례	x		
포르투갈	⊖	4	수시	연례	x	x	
슬로바키아공화국	⊖	3	수시	연례	x		
슬로베니아	⊗	3	수시	연례	x		
스페인	⊖	3	수시	연례	x		
스웨덴	⊗	3	수시	수정 없음	x		
스위스	△	4	수시	연례	x		
터키	⊖	3	수시	연례	x	x	x
영국	☐	4	고정	1회/2~3년	x		x
	총계				총계		
⊙: 예, 공공지출 총합의 증기한도에 대한 법적 근거 존재함	2				23	10	11

〈표 III-2〉의 계속

	MTEF 법적 근거	주요 구성			지출한도 목표		
		기간 (year)	유연성	연간한도 수정	총 지출	프로그램 또는 분야지출	조직 또는 다른 기관
⊖: 예, 중기재정계획이 법률에 근거하며, 연간예산은 특정한 중기한도와 맞추어야 함	10						
⊗: 예, 중기재정계획이 법률에 근거하며, 연간예산은 고정된 중기한도에 맞추어야 함	12						
⊞: 전략/정책에 근거한 중기재정계획 및 (또는) 예산한도	3						
△: 기타	4						
아니요	5						

주: 벨기에, 멕시코, 노르웨이는 중기재정계획을 활용하지 않고 있음
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.49.

〈중기재정계획의 승인, 범위 및 감시〉

- 중기재정계획의 승인은 재정부, 내각 회의, 입법부 또는 기타 독립적 기관에 의해 이루어짐
 - 지출한도 등을 포함한 종합적인 중기재정계획의 지출범위는 그 자체로 신빙성이 부여됨
 - 광범위한(broad-based) 중기재정계획은 의무지출을 포함하여 정책적 옵션이나 상호교환(trade-offs) 등을 광범한 범위에서 다룰 수 있게 함
 - OECD 회원국별로 중기지출계획의 모니터링과 보고의 방법은 다양함

3 총액배분자율편성제(Top-down) 예산 관리

가. 총액배분자율편성 예산 관리 방법

- 총액배분자율편성 예산은 시작부터 재정 목표를 결정하고, 결정된 총액에 따라 1년 단위 정책 또는 다년도 정책 등을 결정하고 있음
 - 총액배분자율편성 예산은 전형적으로 행정부가 중기재정목표와 현 경제상황을 고려하여 공공재정의 총량(지출 및 수입 규모)을 결정함
 - 이후 정해진 총량 안에서 부분 한도(sectoral ceilings)가 내각에서 결정되는바, 부분 한도는 일반적인 정치적, 정책적 요소와 함께 새로운 정책 이니셔티브 등을 반영함
 - 총액배분자율편성 예산제도는 보충적으로 재정준칙 및 중기재정계획 등과 연계할 때 효과적으로 집행될 수 있음
- 4개 국가를 제외한 대부분의 OECD 회원국들은 총액배분자율편성 시스템을 사용
 - 총액배분자율편성 예산제도는 부처별 한도에 초점이 맞추어져 있으나, 최종적인 예산요구가 한도보다 높을 경우, 공식적 혹은 통상적인 페널티를 적용받지 않음
 - 벨기에, 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 슬로베니아 등 5개 국가만이 정해진 한도에 맞추어 삭감을 의무화하고 있음

나. 예산분쟁 해결

- 예산한도를 결정하는 과정에서 중앙예산기구와 개별 부처 간에 자원 배정을 놓고 의견 불일치 발생
 - 의견 충돌은 정당의 예산관련 결정 및 예산관련 이해관계의 균형을 잡기 위한 능력을 필요로 함
 - OECD 회원국들의 예산분쟁 해결 방식은 다양한 수준(levels)과 방식(mechanism)에 의해 해결 가능

- 충돌되는 이슈의 중요성이 높아지면, 공무원의 아래로부터 장관급까지 올라가는 경향이 있으며, 마지막에는 정부 최종 권한자에게 도달
- 고위급 정책결정자들의 선호사항은 하위직급의 협상에 영향을 미치고 있으며, 보통 하위직급의 협상에서 해결되고 있음
- 강력한 제도는 예산분쟁 사항에 대해 재정부 장관이 최종적인 입장을 낼 수 있는 권한을 부여하는 역할을 함
 - 이러한 개별 당국(individual authority)의 권한이 약할 경우 내각 및 위원회 등 집단 결정 체제 등을 통해 해결되기도 함

□ 최종적인 분쟁해결의 권한은 OECD 회원국별로 다양하게 나타나고 있음

- 예산배정 분쟁의 해결방식으로, OECD 회원국의 절반 이하인 약 15개 국가에서는 내각회의 등 집단체제가 사용되고 있으며, 2개 국가에서 장관급에서 이루어지고 있음
- 그 외에 9개 국가에서는 중앙예산당국에서, 총리급은 5개 국가, 대통령은 1개 국가 등으로 분포하고 있음

IV. 예산 관리 및 통제 (Budgetary Management and Control)

모든 OECD 회원국에서 중앙예산당국(CBA)은 건전하고 신축적인 예산 집행 수단을 개발하고 있음. 이는 국회의 통제 요구에 대응하는 동시에 예상하지 못한 상황에 대응하는 관리 권한을 제공하는 것임

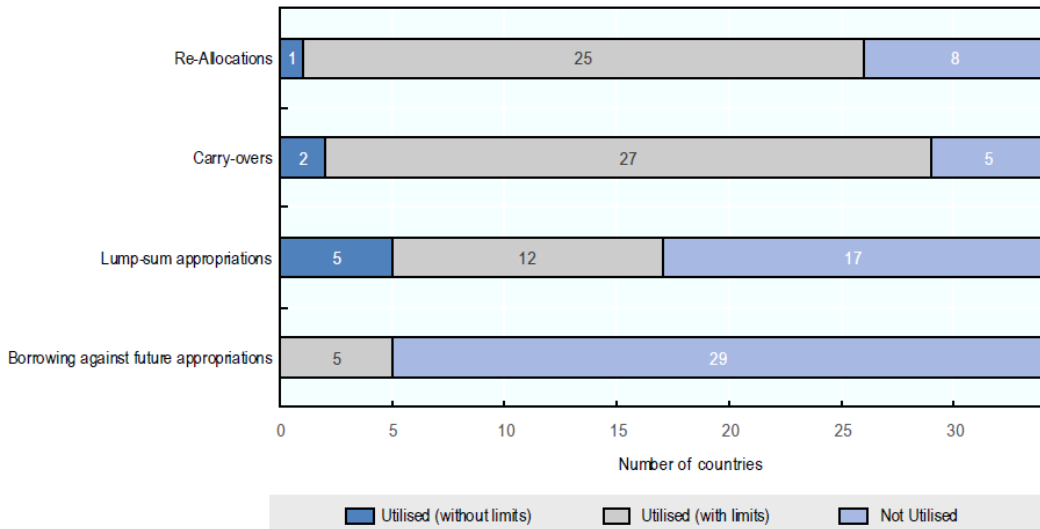
조사 결과에 따르면 OECD 회원국들은 부처의 자금 재배정(re-allocation), 이월(carry-over) 권한 등 예산 집행의 신축성을 허용하는 다양한 제도, 수단, 절차를 운영하고 있음. 예산 집행의 신축성이 제고됨에 따라 연내 또는 결산 보고서의 요건이 더욱 강화되어 왔고, 이는 예산 집행 중 결정된 사항에 대해 의회가 정부에 책임을 묻는 중요한 메커니즘 중 하나임. 이와 동시에 대부분의 OECD 회원국에서 외부 감사가 강화되어 왔음

또한 이 장에서는 재정 리스크에 초점을 맞추어 OECD 회원국에서 발전된 재정 리스크의 식별, 공개, 분석, 완화 수단 등을 검토함. 서베이에 의하면 리스크의 정의, 공개된 정보의 범위, 완화 수단 등의 부분에는 다양한 접근 방식이 있으나, 재정 리스크의 공표(public reporting)는 이제 일반적인 관행이 됨

1 예산 집행(budget execution)

- (예산 집행의 신축성) 예산 집행 과정에서 정부는 새로운 재정 상황에 대응할 여력을 제공하는 다양한 수단이 필요하며, 공공 관리자들에게 자원 배분에 대해 더 많은 자율성을 제공하려는 국가들이 점차 늘고 있음
 - 대부분의 OECD 회원국(30개국)에서 신축적인 예산 집행을 위한 제도를 한 개 이상 활용하고 있으며, 이는 지출 항목 간 자금 이동을 가능하게 함

[그림 IV-1] 예산 집행의 신축성을 위한 수단



주: 1. '제한적으로 활용(Utilized (with limits))'하는 경우는 신축적인 예산 집행 수단 활용 시 한도가 있거나 승인이 필요하다는 응답을, '제약 없이 활용(Utilized (with limits))'하는 경우는 한도가 없고 별도의 승인 기관이 없다는 응답을 의미.

2. 미국은 자료 없음. 이스라엘 자료에 대한 정보는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602> 참고

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 4.1.

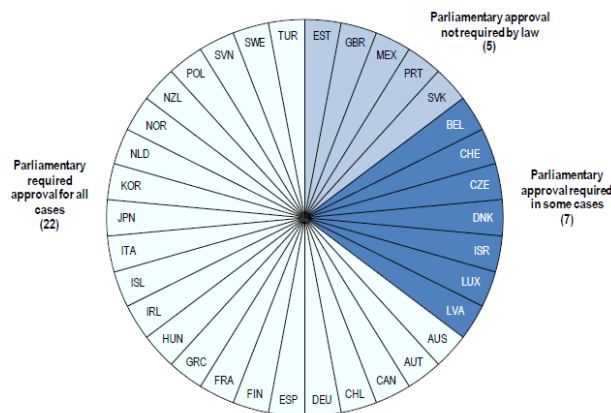
- 예산 집행의 신축성 제고 수단으로 '이월(carry-over)'과 '재배정(re-allocation)'이 널리 활용되고 있으며 이 외의 제도들도 다양한 수준에서 활용됨
 - (이월) 대다수 OECD 회원국(29개국)에서 이월* 제도를 운영하고 있으며, 이는 모든 지출(13개국) 또는 특정 지출에 적용될 수 있음
 - * 이월을 통해 당해 회계연도의 미사용 세출예산을 다음 회계연도에 사용할 수 있음

- 대부분 매우 엄격한 조건(법 또는 규정에 한도 설정, 중앙 예산당국의 사전 승인 필요)에서만 허용됨
- 벨기에, 그리스, 일본, 멕시코, 슬로베니아는 예산의 이월을 허용하지 않음
- (재배정) OECD 회원국 중 26개국에서 자금 재배정*이 허용됨
 - * 일선 부처 또는 기관이 자체 예산 범위 내에서 예산항목 간 자금 이전 가능
 - 이 중 15개국은 중앙 예산당국의 승인이 필요하고 6개국(호주, 독일 등)은 특정 조건에서 재배정 가능
- (총괄예산(Lump-sum appropriations)⁷⁾) 총괄예산*은 5개국(호주, 캐나다, 핀란드, 아이슬란드, 스웨덴)에서만 활용됨
 - * 명시된 정책 집행을 위한 자원 사용 방법을 결정할 때 담당 공무원이 완전한 자율권을 보장받는 제도
 - 추가로 12개국에서 특정 항목(임금(7개국), 운영비(4개국), 여비(2개국))에 대해 세부 한도를 활용하는 총괄예산을 운영
 - 프랑스와 포르투갈의 경우 기관에 대해 총괄예산을 적용(부처에는 미적용)
- (미래 세출 예산에서 차입) 극히 일부 국가(덴마크, 노르웨이, 스웨덴)에서만 미래 세출 예산으로부터의 차입*을 허용하며, 이는 중앙예산기관의 사전 승인이 필요
 - * 부처 또는 기관이 당해 연도에 초과 지출을 하는 대신 다음 해 예산을 적게 지출하여 이를 상쇄하도록 허용
- 사실상 모든 국가에서 연중 예상하지 못한 상황에 대해 지출 증액(supplementation) 및 취소(cancellation)를 허용하는 법적 규정을 두고 있음
 - (증액) 의회 승인이 있는 경우에만 지출 증액이 가능한 국가는 10개국이고, 의회 승인 없이 증액하는 경우는 일반적으로 특정 지출, 기준(한도)에서만 허용
 - (취소) 핀란드, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 멕시코를 제외한 대부분의 국가에서 의회의 절차 없이 세출예산(appropriations) 취소 가능

7) 기존 국내 연구들은 Lump-sum appropriations을 총괄예산, 총액계상예산, 총액세출예산 등으로 번역하고 있음

- (통제 및 모니터링) 중앙 예산당국의 중앙집권적 통제가 이루어지는 국가도 있으나 부처와 기관에 대부분의 통제권을 부여한 국가들도 있음
 - 중앙집권적 통제는 종종 지출(spending commitment)에 대한 중앙 예산당국의 사전적 승인을 통해 이루어짐
 - 반면 부처에 통제권이 주어진 경우, 부처와 기관은 위임된 예산 내에서 적절하게 지출을 할 수 있으며 중앙 예산당국은 실제 지출에 대한 감독과 통제를 수행
 - OECD 회원국 중 21개국¹이 예산의 과다·과소 지출, 기타 리스크를 확인하기 위해 사전적 집행 예산 개요(pre-execution budget profiles)를 활용
 - 국고단일통합계정(Treasury Single Account: TSA)²은 예산 집행 통제에 효과적일 수 있으며 OECD 회원국의 3분의 2 이상(28개국)이 이를 활용하고 있음
 - * 정부 현금 계정을 통합한 TSA는 모든 정부 현금 흐름에 대한 재무부의 감독을 용이하게 함
- (추가경정예산(supplementary budget)) 대다수의 OECD 회원국(29개국)에서 추가경정예산은 의회의 승인을 받음
 - 법이 정한 특정 기준³에 해당하는 변경에 한해 의회의 추가경정예산안 사전 승인이 필요한 국가는 이 중 7개국임
 - * 특정 명목 금액을 초과하는 규모(이스라엘), 한도가 없는 부처 간 자금 이전(라트비아), 정해진 총지출 대비 비율을 초과하는 규모(체코) 등

[그림 IV-2] 추가경정예산에 대한 의회의 사전 승인



주: 미국은 자료 없음. 이스라엘 자료에 대한 정보는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602> 참고
 출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 4.3.

-
- 다른 국가들의 경우 토론과 정보 제공을 위해 의회에 추가경정예산안을 제출할 수 있으나 이러한 승인이 필수는 아님
 - 법으로 추경예산의 제출 횟수와 시기를 제한하는 경우는 거의 없음
 - 지난 4년간 추경예산이 제출되지 않은 국가는 11개국이고, 대다수의 국가는 1~2개의 추경예산이 의회에서 채택*됨
 - * 추경예산을 1~2개 제출한 국가는 22개국, 2개를 초과하여 제출한 국가는 2개국임

2 예산 보고(budget reporting)

□ 예산 문서 및 재정보고서의 포괄성

- (회계 기준) 과거에는 주로 현금주의 기준을 토대로 재정보고서를 작성했으나 최근 수십년간 발생주의 기준을 채택하는 국가들이 나타나기 시작함
 - 발생주의는 현금 흐름뿐만 아니라 자산과 부채에 대해서도 보고하므로 보다 포괄적인 편임
 - 대다수 OECD 회원국이 예산 문서와 재정보고서에서 현금주의와 발생주의 기준을 병용하는 추세임(2016 OECD Accruals Survey)
 - 대다수의 OECD 회원국이 결산 재무보고서에 현금주의 기준 실질행액과 발생주의 기준 재무제표를 포함함
 - * 발생주의 재무제표의 내용은 매우 다양하게 나타남
 - 이는 현금주의와 발생주의 기준이 상호 배타적이지 않고 각각 장단점을 가지고 있음을 보여줌
 - 전통적인 현금주의 회계는 지출 한도 설정에 유리한 반면, 발생주의 회계는 회기 말 정부 재정 상황의 책임에 대한 정보를 더욱 포괄적으로 제공함
- (지출 범위) 포괄적인 예산 문서는 하나의 문서에서 모든 정부 지출과 수입을 공개하는 것을 의미하며, 서베이에서 이와 관련해 긍정적인 결과가 도출됨
 - 특별회계를 운영하는 국가는 9개국에 불과하며, 그리스와 슬로베니아 외에는 특별회계에 대한 정보가 예산안에 체계적으로 포함됨
 - 27개국에서 중앙정부가 사회보장기금 관련 지출을 부담하며, 벨기에와 슬로베니아를 제외한 국가들이 예산안에서 이러한 지출을 설명하고 있는 점은 지출 규모를 고려 시 긍정적임

□ (재정보고서의 포괄 기관) 대다수의 국가에서 예산, 회기 말 예산집행 보고서, 재무제표의 포괄 기관 범위가 연계되어 있음

- 그러나 일부 국가는 예산의 포괄 기관 범위를 넘어서 공공 지출·수입의 규모와 구성, 누적 정부 자산·부채에 대한 정보를 제공하는 회기 말 재무제표를 작성함
 - * 호주에서 예산은 중앙정부 수준을, 결산(year-end account)은 중앙 공공부문을 포함하고 터키에서 예산은 중앙예산기관만 포함하지만 결산은 일반 정부를 포함함
- 지방정부 독립성에 대한 헌법 조항, 통합의 기술·실무적 문제 등으로 인해 재정 보고서에서 공공부문 전체의 개요를 제공하는 국가는 극소수에 불과함

□ **(예산 집행 보고서의 빈도)** 75% 이상의 OECD 회원국에서 월간 재정보고서를 발표

- 모든 OECD 회원국은 발표 시점에 발생된 비용과 수입에 대한 정보를 예산 실적행액⁸⁾, 현금흐름표 또는 재정운영표의 형식으로 발표함
 - 대다수 국가가 발생주의 회계를 채택했음에도 불구하고 월간 재정상태표를 작성·발표하는 OECD 회원국(호주, 캐나다, 핀란드, 헝가리, 멕시코, 뉴질랜드)은 소수에 불과함

□ **(외부 감사)** 모든 OECD 회원국이 독립적인 최고 감사기관(Supreme Audit Institution: SAI)을 두고 있음

- (감사기관의 독립성) 최고 감사기관의 독립적인 설립을 헌법으로 규정한 국가는 23개국, 법률(primary legislation)로 규정한 국가는 7개국임
- (기능) 여전히 대다수 국가에서 감사기관은 공공지출의 준법성 통제(compliance control)와 관련된 전통적 기능을 수행하고 있으나, 많은 국가에서 준법성 통제 기능이 국제 감사 기준에 부합하는 재무감사로 대체·보완되어 있음
 - 이들 국가에서 감사기관은 정부 재무제표의 정확성과 공정성에 대한 의견을 제시
- (성과 감사) 회기 말에 발표되는 성과 정보를 외부 감사에 제출하는 경우가 늘어나는 추세임
 - 15개 국가가 국제 기준이나 지침이 없는 경우 최고 감사기관이 이러한 정보를 검토 또는 감사한다고 밝힘

8) cash or commitment budget outturn

〈표 IV-1〉 공공재정에 대한 주요 보고서의 포괄 기관

	행정부의 예산안	회기 말 예산 집행 보고서	결산 재무제표
호주	⊗	■	■
오스트리아	⊙	⊙	⊙
벨기에	⊗	⊗	⊗
캐나다	⊗	⊗	⊗
칠레	⊗	⊖	□
체코공화국	⊙	⊙	⊙
덴마크	⊙	⊙	⊙
에스토니아	⊙	⊙	⊖
핀란드	⊗	⊗	⊗
프랑스	⊖	⊗	⊖
독일	⊙	⊙	⊙
그리스	⊖	⊖	⊙
헝가리	⊖	□	□
아이슬란드	⊗	⊗	⊗
아일랜드	⊗	⊗	⊗
이스라엘	⊙	⊙	⊗
이탈리아	⊙	⊙	⊙
일본	⊗	⊗	⊗
대한민국	⊙	⊙	⊙
라트비아	⊙	⊖	⊖
룩셈부르크	⊙	⊙	⊙
멕시코	■	■	■
네덜란드	⊗	■	⊗
뉴질랜드	⊗	⊗	⊗
노르웨이	⊙	⊙	⊙
폴란드	⊖	⊖	⊗
포르투갈	⊖	⊖	⊗
슬로바키아공화국	⊖	⊖	⊖
슬로베니아	⊗	⊗	⊗
스페인	⊗	⊖	⊗
스웨덴	⊗	⊗	⊗
스위스	⊗	⊗	⊗
터키	⊙	⊖	⊖
영국	□	⊗	□
구분	합계	합계	합계
⊙ 중앙예산기관	12	10	9
⊗ 중앙정부	14	11	13
⊖ 일반정부	6	8	5
■ 중앙 공공부문	1	3	2
□ 공공부문	1	1	3
⊗미적용	0	1	2

주: 미국은 자료 없음. 이스라엘 자료에 대한 정보는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602> 참고
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Table 4.1.

〈표 IV-2〉 회계 말 재정보고서에 대한 최고 감사기관의 책임

	공공지출에 대한 준법성 통제	국제 감사 기준에 따른 정부 재무제표 감사	결산 보고서의 성과 정보 감사 및 품질 통제
호주		×	
오스트리아	×	×	×
벨기에	×	×	×
캐나다	×	×	
칠레	×		
체코공화국	×		
덴마크	×	×	
에스토니아	×	×	×
핀란드	×		×
프랑스	×	×	×
독일	×		
그리스	×	×	
헝가리	×	×	
아이슬란드		×	
아일랜드			×
이스라엘			
이탈리아	×		
일본	×	×	×
대한민국	×		×
라트비아	×	×	
룩셈부르크	×		
멕시코	×	×	×
네덜란드	×	×	×
뉴질랜드	×	×	×
노르웨이	×	×	×
폴란드	×		
포르투갈	×		
슬로바키아공화국	×		
슬로베니아	×	×	×
스페인	×		
스웨덴		×	
스위스		×	
터키	×	×	×
영국	×	×	×
합계	28	21	15

주: 1. 이탈리아는 Corte dei Conti에서 정부 활동에 대한 사전적 적법성 통제와 국가 예산 관리에 대한 사후 통제를 수행하고 법에 규정된 경우에 특정 기관의 재무 관리 통제에 참여함. 폴란드는 Supreme Audit Institution에서 관련 공공기관 활동의 적법성, 경제적 건전성, 유효성 등을 통제함. 포르투갈은 Court of Auditors가 회계 기간 동안 수입, 지출, 공공 차입 및 정부 자산 등의 정부 재정활동을 평가할 것이라고 밝힘

2. 미국은 자료 없음. 이스라엘 자료에 대한 정보는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602> 참고

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Table 4.2.

3 결론

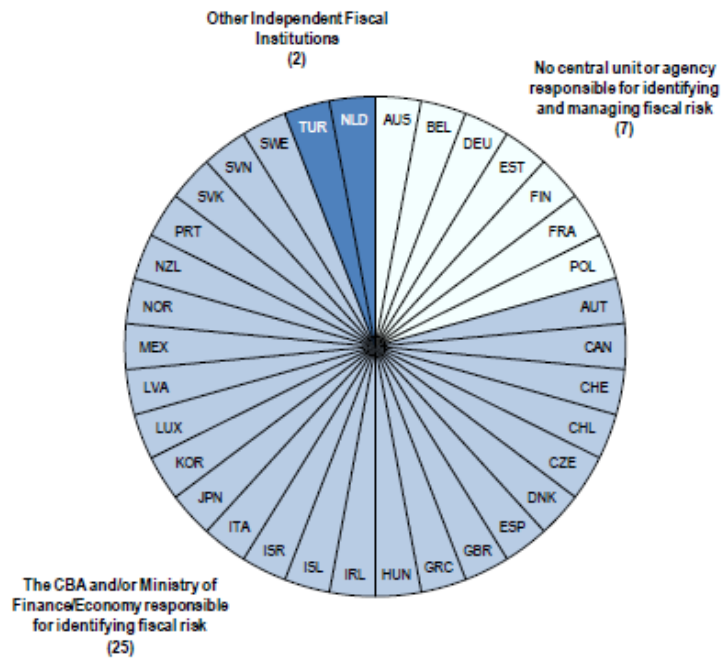
- 모든 OECD 회원국에서 중앙 예산당국은 예상치 못한 상황에 적응하도록 관리적 자율성을 허용하기 위해 예산 집행의 신축성 제고 수단을 발전시켜옴
 - 대부분의 국가가 일선 부처에 일정 부분 자율성을 부여하기 위해 재배정, 이월 등의 제도를 활용함
- 정부의 예산 집행 신축성이 제고됨에 따라 회기 내 또는 회기 말 보고서는 의회가 정부에 예산 집행 시 의사결정 책임을 물을 수 있는 중요한 메커니즘이 되었음
 - 대부분의 OECD 회원국에서 포괄적인 월간 예산보고서 발표, 발생주의 기반의 회기 말 재무제표 발표 등 보다 종합적·정기적이며 신뢰성 있는 보고서에 대한 투자가 뚜렷하게 나타나고 있음
 - 또한 정부 보고서의 완전성을 보장하는 수단 중 하나로 외부 감사가 강화됨

〈special focus〉 재정 리스크(fiscal risks)

- **(도입)** OECD 회원국들에서 이루어진 재정 리스크의 식별, 공개, 분석, 리스크 관리 측면의 발전을 검토함
 - ‘재정 리스크’가 오래된 개념처럼 생각될 수 있으나 이에 대한 체계적인 식별, 측정, 관리는 비교적 새로운 행태임
 - 정부가 리스크 완화 메커니즘에 대해 더 나은 결정을 내리고 불확실성을 고려할 수 있도록 재정에 대한 정확한 그림을 제공하는 것이 필요함
- **(기관별 역할)** OECD 회원국들의 75% 이상은 재정 리스크 관리와 이해관계자 간 조정을 담당하는 조직을 설립하도록 제도를 마련함
 - 일반적으로 재정 리스크의 측정과 공개 책임은 중앙집권화되어 있으며 재정 전망을 수립하는 기관이 그 책임을 맡기도 함

- OECD 회원국들의 약 3분의 2(25개국)에서 이러한 역할을 재무부가 맡고 있으며, 일반적으로 재무부 내 경제 부서 또는 중앙예산당국이 재정 리스크를 담당함
- 그러나 칠레와 같이 다른 기관이 담당하는 경우도 있음
 - * 예산청(Budget office) 내 공공재정 부문(Public Finance Division)의 하위 부서⁹⁾가 특정 재정 리스크의 식별·공개를 담당
- 재정 리스크 관리의 이해관계자 간 조정을 강화하는 사례들이 나타나고 있음
 - 예: 오스트리아(재무부 장관이 주재하는 전담 위원회), 영국(재정 리스크 그룹을 통한 세부 리스크 그룹 감독), 멕시코(재무부 내 다수 부서가 리스크 식별 담당), 독일(안정화위원회가 재정준칙 관련 리스크 감시)

[그림 IV-3] 정부의 재정 리스크 식별 및 관리 조직



주: 1. 네덜란드는 Bureau for Policy Analysis, 터키는 Economic Coordination Board가 담당
 2. 미국은 자료 없음. 이스라엘 자료에 대한 정보는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602> 참고
 출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 4.4.

- 국가별로 역할에 차이는 있으나 독립적 재정기관이 재정 리스크 모니터링에 참여하는 경우가 늘어나고 있음

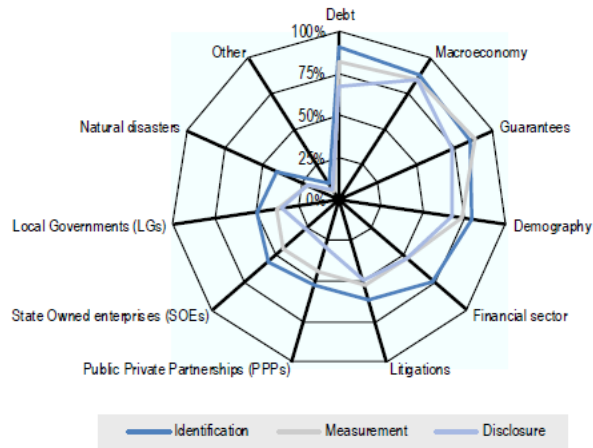
- 예: 네덜란드(독립적 재정위원회가 재정상황 및 재정 리스크에 대해 보고), 벨기에·체코·룩셈부르크(정부 경제·재정 전망 감독의 일환으로 독립적 재정기관이 재정 리스크 분석), 영국(독립적 재정기관이 정기 재정 리스크 보고서 작성)
 - 많은 경우 재정 리스크 모니터링·공개 기능이 중앙집권화되어 있으나 사실상 모든 경우 재정 리스크 식별 책임은 타 기관에 있고, 그 기관이 재무부에 보고하는 형태임
 - 아일랜드, 뉴질랜드, 오스트리아, 그리스 등 다수 국가에서 각각의 일선 부처·청이 관련 재정 리스크를 감시하기도 함
 - 네덜란드, 스웨덴, 터키 등 일부 국가에서도 다양한 기타 기관의 역할을 강조
 - 네덜란드는 재정 리스크 관리를 위한 특별위원회(다양한 전문가로 구성된 고령화위원회 등)와 상설 독립기관(Netherlands Environmental Assessment Agency가 자연재해 리스크 보고)을 운영
 - 터키는 금융부문 감독기구에서 관련 재정 리스크 식별
 - 마지막으로 소수 국가에서 재정 리스크 모니터링을 완전히 분권화함
 - 호주는 각 부서에 재정 리스크 보고에 대한 지침을 제공하고 모든 부서가 담당 분야 리스크를 모니터링·보고하는 방식을 채택
- **(재정 리스크 관리 체계)** 대부분의 OECD 회원국이 재정 리스크의 식별, 측정, 관리를 위한 제도 개선을 추진해 옴
- 20개국에서 초국가적 지침, 법률, 정책 문서 등을 통해 재정 리스크 모니터링 체계를 마련하였으나 리스크 관리를 수행하는 과업 특성과 책임은 매우 다양함
 - 일부 국가는 전망에 대한 의사 결정 투명성에, 다른 국가들은 관리 이슈에 초점을 맞추고 있음
 - 법률에 국가가 감수하는 리스크의 유형과 정도(risk appetite)를 명시한 국가는 스웨덴뿐임
 - 대부분 국가에서 모니터링할 재정 리스크를 결정하는 기준이 잘 규정되어 있지 않고 실제 모니터링을 담당하는 사람들의 판단에 맡기고 있음

- 재정 리스크를 규정한 국가에서 고려하는 기간은 단기, 중기, 장기일 수 있음
 - 영국은 두 기간(5년, 50년)으로 나누어 전망에 영향을 미치는 요인을 고려
 - * 수입 리스크는 중기에 재정을 위협할 수 있으나 장기에는 영향이 없고, 고령화 리스크는 장기적 영향을 미치는 등 기간(time-horizon)이 리스크 특성에 영향을 미침
- 핀란드, 영국 등 일부 국가는 재정 리스크에 대한 분류체계를 개발함
 - 영국은 거시경제 리스크, 금융부문 리스크, 채무 이자 리스크, 수입 리스크, 지출 리스크, 대차대조표 리스크로 분류

□ 재정 리스크의 모니터링, 측정, 공개

- (모니터링) OECD 회원국들은 유사한 재정 리스크를 모니터링하고 있다고 밝힘
 - 첫 번째 유형의 리스크는 경제·재정 전망의 바탕이 되는 거시경제 변수(이자율, 성장률, 인구 통계, 금융부문 안정성)를 통해 식별되고, 두 번째 유형은 보증, 소송으로 발생하는 부채 등 예산 재원에 대한 잠재적 청구권(claim)임
 - 이러한 유형 안에서 국가별 상황에 따라 구체적인 재정 위험을 식별함
 - 정부 채무 관련 리스크는 파이낸싱 리스크(유동성 및 리파이낸싱 리스크), 시장 리스크(이자 및 외환 리스크), 신용 리스크, 법률 및 운영 리스크, 모형 리스크 등이 포함됨
 - 거시경제 관련 리스크는 예상치 못한 생산 감소의 재정적 영향을 포함
 - 인구조계 관련 리스크는 연금, 의료 등 고령화 관련 지출 증가를 포함
 - 또한 적은 수의 국가에서 소송(Litigation), 민관협력(public-private partnerships: PPPs) 관련 보증, 정부 소유 기업의 자본구조 재조정(recapitalisation), 지방정부의 구제금융, 자연재해가 재정 리스크로 식별되고 있음
 - 이 외에도 조세지출(프랑스), 법정지출(이탈리아), 연금 및 의료 지출(멕시코) 등이 기타 재정 리스크에 포함되기도 함

[그림 IV-4] 재정 리스크의 특성



주: 미국은 자료 없음. 이스라엘 자료에 대한 정보는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602> 참고
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 4.7.

- (측정) 채무, 거시경제, 인구통계 관련 리스크에 대한 측정은 거의 항상 이루어지고 있음
 - 채무 이자의 리스크는 이자율 1%p 상승 시 이자비용 변화를 통해, 거시경제 리스크는 민감도 분석 또는 거시경제 대안 시나리오 등을 통해, 인구 변화의 영향은 지속 가능성 계산을 통해 측정
 - 보증이나 정부 부채와 관련해 많은 국가(뉴질랜드, 호주, 핀란드, 네덜란드 등)에서 부채의 명목 가치를 활용하며, 보완적인 방법으로 부채의 시장 가치(미국)를 계산하기도 함
 - 금융부문 재정 리스크 측정은 쉽지 않아 소수 국가에서 이루어지고 있음
 - 핀란드(집중도, 자기자본비율 등 다양한 지표 활용), 뉴질랜드·네덜란드(특정 가정하에 금융시장 혼란으로 인한 예상 손실을 보여주는 팬 차트를 포함)
- (공개) OECD 회원국의 약 4분의 3이 재정 리스크 관련 정보를 공개하고 있으나 공개 수단과 정보의 깊이는 매우 다양함
 - (수단) 보통 연간 예산 문서에서 경제·재정 전망과 함께 재정 리스크의 정보를 제공(캐나다)하며 핀란드, 영국 등 일부 국가는 독립적인 재정 리스크 보고서를 작성하기도 함

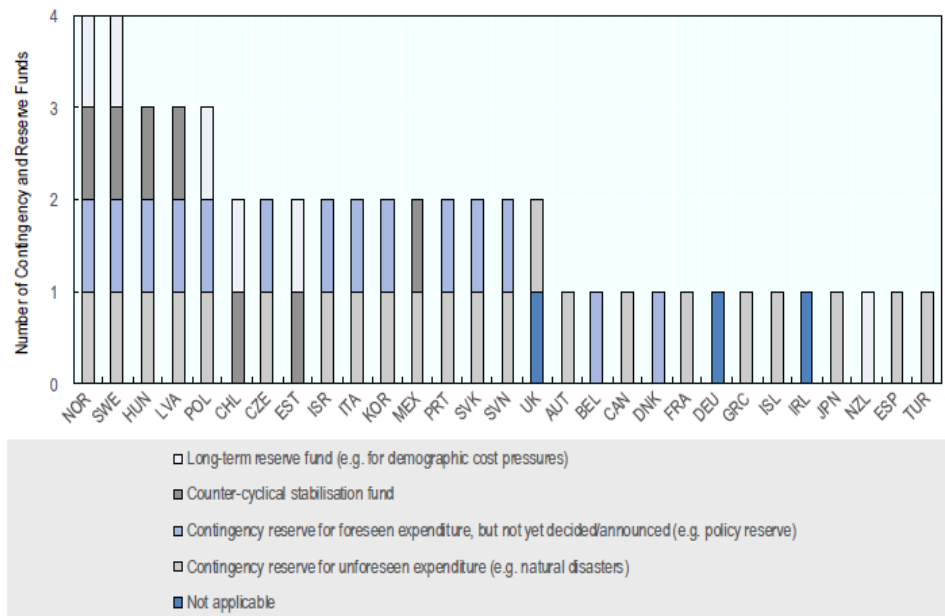
- (정보의 깊이) 우발부채 및 부실대출에 대해 두 페이지 정도로만 재정 리스크를 발표하는 경우도 있고 상세한 재정 리스크 보고서를 발간하는 경우(영국)도 있음
- 정부 대차대조표에 대해 스트레스 테스트를 하는 경우(영국, 뉴질랜드)도 있음
 - 또한 핀란드는 거시경제 충격의 영향이 공공 적자 및 채무에 미치는 영향을 포함한 재정 스트레스 테스트를 작성함

□ **(재정 리스크 완화)** 구체적인 재정 리스크 완화와 관련해 사실상 모든 OECD 회원국에서 좋은 사례들이 발견됨

- 초과 지출의 리스크를 줄이는 것은 전통적으로 재무부의 주요 활동이었으나, 재정 리스크 식별·측정의 체계화는 부처의 모니터링과 완화 전략의 범위를 확대했다고 할 수 있음
 - 특히 충당 및 우발부채의 기록은 정부의 관련 리스크 인식을 제고하였고 일부 국가는 이에 대해 일반 지출과 동일한 수준의 통제를 시도함
 - 네덜란드와 영국은 우발 부채 승인에 대한 지침을 수립
- 대다수 OECD 회원국(31개)이 비상 상황 및 미래의 지출 압력에 대비한 충당금(allowances)을 설정하고 있음
 - 특히 23개국은 긴급예비비(contingency reserves)¹⁰를, 15개국은 정책예비비(policy reserves)를 보유하고 있음
 - 스웨덴은 재정 리스크가 실현되었을 경우에 대한 완충 수단으로 예산에 '완충 재원(safety margin)'을 두고 있음
 - 라트비아만 재정 리스크 평가와 명시적으로 연계된 '재정 안전 예비비(Fiscal Safety Reserve)'를 설정함
 - 7개국은 특정 재정 리스크 실현과 관련된 비용을 조달하는 기금을 설치
 - * 이탈리아는 급여, 연금, 이자 지출 등 법정 지출을 위한 예비비 기금을 설치
 - 또한 경기대응적 안정화 기금을 마련하고 있는 국가는 7개국임
 - * 라트비아의 장기 안정화 예비비(Long-term Stabilisation Reserve)는 경제 리스크 축소, 사회경제적 위기 방지, 비상 상황 시 재원 확보를 위한 재정정책 수단임

- 기금은 미래 비용을 조달하기 위한 목적뿐만 아니라 수혜자 행동 변화를 위해 가격 시그널을 보내는 데 활용될 수 있음(스웨덴의 정부 보증·대출)
- 스웨덴, 뉴질랜드, 독일 등 일부 국가는 대규모 재정 리스크를 완화하기 위해 건전한 재정정책 기초를 채택하는 데 역점을 두고 있음
- 스웨덴은 재정 지속가능성 유지, 심각한 경제 침체에 대비한 재정 여력 보유, 일시적이고 예상치 못한 인구 변화에 대한 지원을 위해 순융자 흑자 목표(net lending surplus target)를 강조
- 뉴질랜드는 재정 회복력, 충격 및 스트레스 흡수력과 적응력 등을 평가하는 데 있어 정부 대차대조표의 중요성을 강조

[그림 IV-5] 예비비 및 예비비 기금(contingency and reserve funds)



주: 1. 아일랜드는 2018년 현재 경기침체 대비를 위한 예비비(Rainy Day Fund)의 법적 승인을 기다리고 있음. 그러나 아일랜드의 Strategic Investment Fund(SIF)와 National Training Fund(NTF)가 예비비/경기대응적 요소를 포함하고 있음(고용 상황이 좋을 때 세입을 흑자로 누적하여 경기침체 시 실업 관련 지출을 조달). 룩셈부르크는 보건 의료 및 연금 제도에 법적 최소 한도를 두고 있음. 네덜란드는 예상하지 못한 지출을 정규 예산 이외에서 직접 조달할 계획임. 호주, 핀란드, 스위스는 위에서 제시된 수단을 활용하지 않는다고 답변.

2. 미국은 자료 없음. 이스라엘 자료에 대한 정보는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602> 참고

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 4.9.

- **(결론)** OECD 회원국에서 재정 리스크 공표(public reporting)는 점차 일반적인 관행이 되고 있으며 설문에 따르면 기관의 책임, 재정 리스크 식별 기준 등 거의 모든 부분에서 접근 방식은 다양하게 나타남
- 재정 리스크 관리가 우수한 국가를 통해 세 가지 실행 가능한 채널을 확인함
 - 첫째, 포괄적이고 투명한 재정 리스크의 보고는 리스크에 대한 국민과 정책 입안자의 인식을 제고하고, 잠재적 취약점을 공개하여 재정 리스크 관리의 효율성을 제고하는 단계로 나아가게 함
 - 둘째, 다양한 리스크 유형 간 연계성을 고려하는 것은 위기 기간에 재정에 영향 미칠 가능성이 높은 채널이 무엇인지 식별하는 데 도움이 됨
 - 셋째, 재정 리스크 평가와 재정 스트레스 테스트는 재정 목표 수립 시 정책 입안자에게 정보를 제공하는 데 도움이 될 수 있음

9) Contingent Liabilities and Concessions

10) 일반적으로 긴급예비비는 예상하지 못한 상황에 자금을 공급하기 위한 것이지만 호주의 경우 긴급예비비가 예상할 수 있는 상황으로 개별 프로그램에 배정되지 못한 경우를 위해 설정됨

V. 예산 과정에서 의회의 역할

- 모든 OECD 회원국에서, 의회는 공공 지출과 수입 증대를 승인하는 전통적인 역할을 담당
- 최근 많은 국가들이 의회의 사전적(ex ante) 역할을 보고하고 있는 등 전체 예산주기에 걸쳐 의회의 참여가 증가하는 경향이 나타남
 - 예산 주기를 재정정책의 단계와 뒤따르는 자원 배분의 단계로 나누고, 다양한 단계에서 의회와 위원회가 순차적으로 참여할 수 있도록 허용
 - 의회의 사전 참여는 정책 선택과 자원 배분 우선순위 결정 관련 신호를 전달하는 기능을 함
 - 또한 유럽연합 내에서 부분적으로 추진되고 있는 중기 예산들에 대한 의회의 승인이나 협의는 주목할 만한 경향임
- OECD 회원국 절반 이상의 의회가 예산을 수정할 수 있는 광범위한 권한을 가지고 있으나, 이러한 권한이 실제로 널리 사용되는 것은 아님
- OECD 회원국의 3분의 2는 의회에서 단일 예산위원회를 운영
 - 정책 이슈와 가장 밀접하게 관련 있는 부문별 상임위원회(sectoral committees)는 일반적으로 예산 정책 결정과는 연계성이 약한 편임
 - 성과주의 예산 책정과 같이 보다 구체적으로 상임위원회의 역할이 예상되는 부분에서도 마찬가지로 예산정책 결정과 연계성이 약한 편
- OECD 회원국의 3분의 1가량이 의회가 예산 분석을 위한 전문 연구 조직을 가지고 있으며, 의회예산국(PBO)을 보유하는 경향이 더욱 확산되고 있음

1 도입(Introduction)

- The OECD Recommendation on Budgetary Governance(2015)에 따른 예산 관련 의회와 정부의 역할은 다음과 같음
 - 의회는 기본적으로 예산 결정을 승인하고 정부의 계정을 지키는 역할을 함
 - 정부는 예산 주기의 모든 핵심 단계에서 사전적(ex ante), 사후적(ex post)으로 의회와 위원회가 예산 과정에서 참여할 수 있는 기회를 제공
 - 이를 통해 예산 선택에 대해 포괄적이고 참여적이며 현실적인 토론이 이루어질 수 있도록 해야 함
- OECD 회원국 의회는 다양한 법적 틀, 절차, 관습 및 전통의 적용을 받지만, 대다수는 “예산 영향력”으로 일컫는 행정부의 예산안을 개정하거나 거부할 수 있는 권한을 가짐
 - 예산 승인 단계는 여전히 예산 과정에 있어 의회의 가장 주목받는 역할이지만, 최근에는 연중 계속되는 재정 조사에 앞서 사전 약속된 이벤트(set-piece event)처럼 처리하는 경향이 있음
- 이하 섹션에서는 예산 과정에서 의회의 영향력을 높이고 재정건정성을 향상시키는 몇 가지 제도들의 특징과 관행을 소개
 - 의회의 예산 감독 문화는 헌법상의 책임 분담, 정당과 선거 제도, 연립정부의 규범 여부, 의무 지출과 활용 가능한 재정 여력 수준과 관련된 제약들을 반영
 - 또한 의회는 획일적인 기관이 아니라 예산 과정에서 다양하고 변화하는 전략과 인센티브를 가진 행위자들의 집합이라는 점을 고려할 필요가 있음

2 재정 책임성 장려(Encouraging fiscal responsibility)

- 예산 선택에 관한 현실적인 논의는 중장기 제약을 포함한 전반적인 재정 제약을 고려하여 이루어짐
 - 재정정책과 중기 예산정책에 관한 정보를 의회에 제공하고, 예산 책정 단계에서 의회의 견해를 고려하는 예산 과정은 투명성을 촉진하고 재정적으로 책임 있는 입법적 결정을 장려하는 장점이 있음
 - 또한 이러한 과정은 궁극적으로 예산 승인 단계에서 수정의 필요성을 덜어줌

가. 사전예산 논의(Pre-budget debate)

- OECD 조사¹¹⁾에 따르면 의회가 예산 승인을 위한 예산안 제출 전에 사전예산 논의를 하는 국가가 증가한 것으로 나타남
 - 사전예산 논의를 통해 예산의 우선순위 결정과 절충뿐 아니라 재정정책의 광범위한 방향을 논의하는 경향
 - 의회가 사전예산 논의를 하는 국가는 2012년 3개국에서 2018년 OECD 회원국 의회의 3분의 1에 해당하는 13개국으로 증가하였음
 - 이 중 절반 정도가 사전예산 논의 결과를 정부에 보고
 - 단, 입법부에 사전예산 보고서를 제출¹²⁾하는 국가 수는 이전 조사와 큰 차이가 없었음(2012년 19개국, 2018년 22개국)
- 가장 잘 알려진 사례로 2단계 입법 과정을 거치는 스웨덴 의회(Swedish Riksdag)가 있음
 - 스웨덴의 경우 4월에 「봄 재정정책 법안(Spring Fiscal Policy Bill)」을, 9월에는 예산안을 의회에 제출
 - 4월에 제출되는 「봄 재정정책 법안」에서는 재정정책에 관한 보다 일반적인 논의가 이루어짐
 - 9월에 제출되는 예산안에서는 다음 예산연도의 정부의 세부 지출 제안에 대해 논의

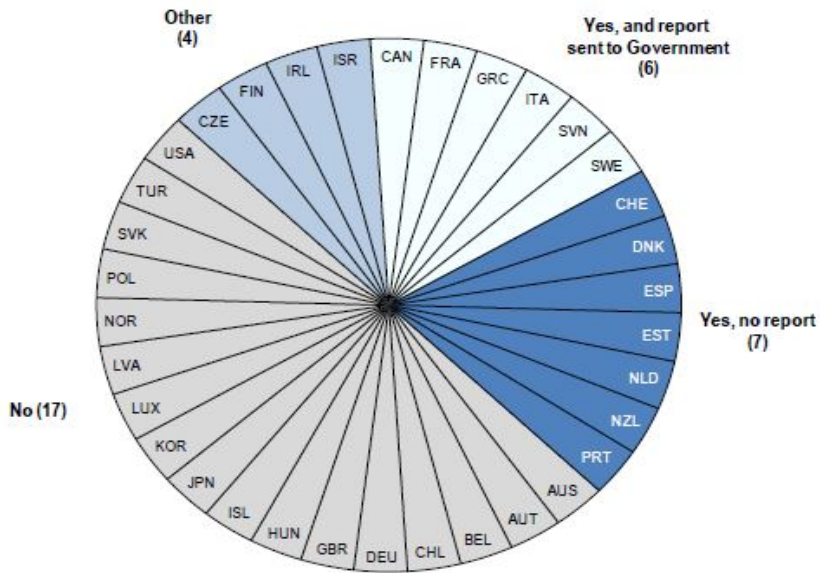
11) OECD(2018), *OECD PBO Network Survey on Parliamentary Budgeting Practices*

12) 일부는 전년도의 중간 평가와 결합되어 있음

- 일부 국가에서는 의회가 본회의에서는 정식 논의하지 않지만, 예산위원회가 사전예산 단계에서 참여할 수 있음
 - 체코의 경우 예산위원회가 사전예산 단계에서 논의를 하고, 예산 전략 및 수렴화 프로그램 (convergence programme)에 대한 결의안을 통과시킴
 - 아일랜드에서는 새로 설립된 예산 감시위원회가 사전예산심의회를 개최하고 본회의에 보고서를 발간함
 - 이스라엘에서는 재정위원회가 예산 편성 단계에서 자신들의 선호를 나타내기 위해 사전예산 논의를 행함

[그림 V-1] 의회가 사전예산 논의를 거치는지 여부

Figure 5.1. Does the legislature hold a pre-budget debate?



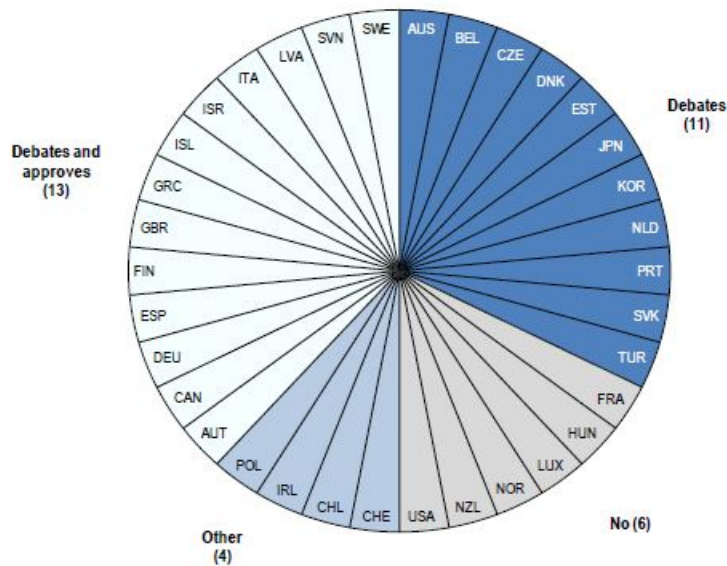
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.83

나. 의회의 중기 예산틀 검토(Legislative scrutiny of medium term budgetary frameworks)

- 의회의 중기 예산틀 검토는 이제 일반적인 관행으로 자리 잡음
 - 대부분의 재정 대책은 연(年) 단위 예산을 초과하는 예산상의 영향을 미침
 - OECD 24개국 의회가 중기 예산틀에 대해 논의하며, 이 중 13개국은 의회가 공식적으로 중기 예산틀을 승인
- 중기 분석은 장기 분석의 기초를 제공함

[그림 V-2] 의회가 중기 예산틀 논의 혹은 승인을 하는지 여부

Figure 5.2. Does the legislature debate or approve the medium-term budgetary framework?



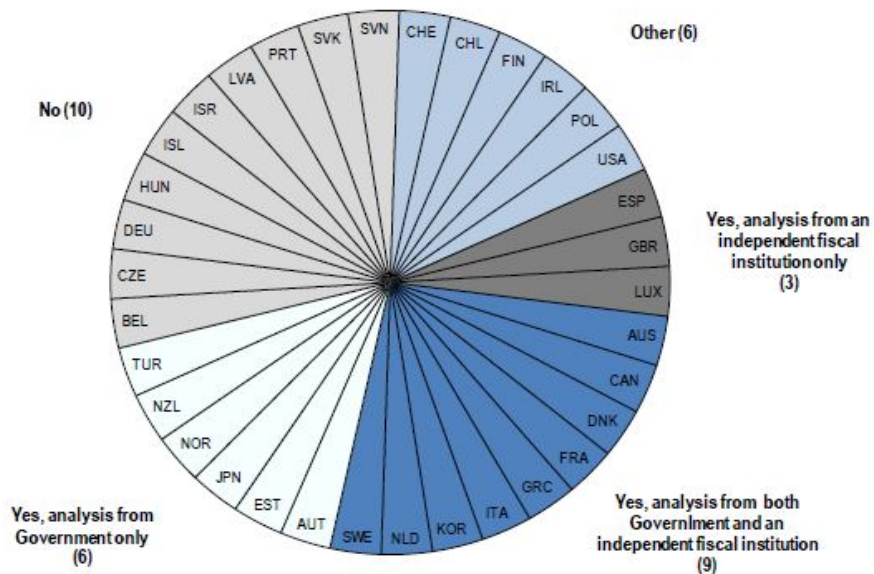
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.84

다. 의회의 장기 지속가능성 검토(Legislative scrutiny of long-term sustainability)

- 장기 분석은 지속가능한 재정을 추구할 때, 사회가 직면할 수 있는 위험과 자원 배분의 상충 관계를 설명하는 데 도움을 주는 중요한 수단임
 - 대부분의 OECD 회원국이 노령화 사회에 접어들고 세대 간 이전을 수반하는 프로그램의 영향력이 확대되면서 장기 분석의 중요성이 커짐
 - 다수의 OECD 회원국 의회는 보통 10~50년 단위의 장기 분석을 하는 데 중요한 자료를 제공하는 독립적인 재정기관을 두고 있음
 - 2012년 조사 이후 독립적인 재정기관을 두고 있는 OECD 회원국은 2배로 증가
 - 새로 생긴 상당수의 독립적 재정기관들은, 비록 의회가 항상 의미 있는 방식으로 받아들여지는 않을지라도, 장기 지속가능성 분석을 수행하고 있음

[그림 V-3] 의회가 장기 지속가능성 분석을 받고 논의하는지 여부

Figure 5.3. Does the legislature receive and debate long-term sustainability analysis?



출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.85

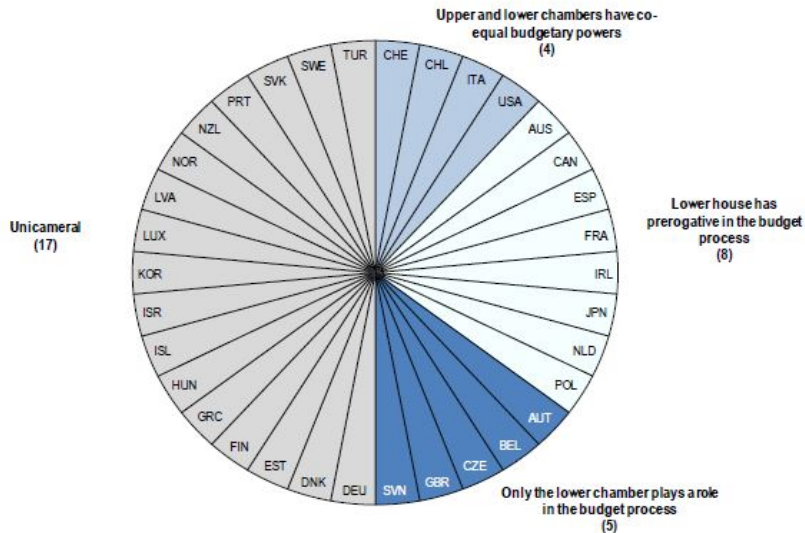
3 예산 승인 절차(The budget approval process)

가. 양원제 - 상원의 역할

- OECD 회원국의 절반은 양원제를 채택하고 있으며, 상원은 일반적으로 예산 승인에 있어 훨씬 제한된 역할만을 하거나 전혀 역할을 하지 못하고 있음
 - 다수의 양원제 국가가 예산과 기타 재정 제안과 관련하여 상원에는 다른 규칙을 적용하고 있으며, 하원이 예산 과정에서 권한을 갖는 것이 더 일반적임
 - 예를 들어 상원은 예산을 논의하는 데 더 짧은 기간이 소요되는 경향이 있으며 종종 예산안을 수정하거나 거부할 수 있는 권한이 없음
 - 네덜란드의 경우, 하원만이 예산을 수정할 수 있는 권한을 가지며, 상원은 오직 동의 혹은 거부만 가능함
 - 칠레, 이탈리아, 스위스, 미국 4개국 의회만이 예산에 있어 상원과 하원이 동등한 권한을 보유

[그림 V-4] 예산 과정에 있어 상원과 하원의 역할

Figure 5.4. Role of each chamber in the budget process



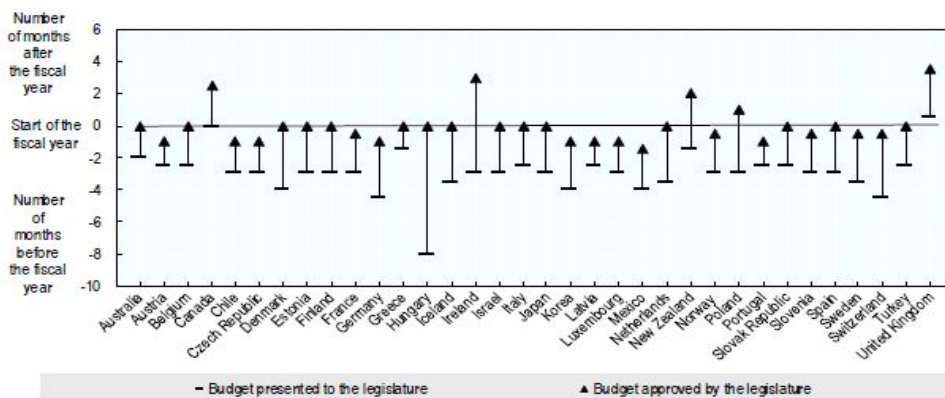
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.86.

나. 의회가 논의를 위해 활용 가능한 시간(Time available for legislative debate)

- 의회와 위원회들은 예산안 관련 문서들을 검토하고 토론하며, 수정을 제안하기 위해 충분한 시간이 필요함
- 예산 투명성을 위한 OECD 모범 사례(2002)¹³⁾는 예산 입법 논의와 필요한 시간과 관련하여 다음과 같이 권고하고 있음
 - 행정부는 회계연도 시작 3개월 전에 예산안을 입법부에 제출해야 함
 - 입법부는 제출된 예산안을 새로운 회계연도가 시작하기 전에 승인
- OECD 회원국 중 60%가량이 전자의 권고를 충족하고 있으며, 대다수의 국가가 후자의 권고를 충족하고 있음
 - 단, 웨스트민스터 스타일 의회들(캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국)이 예외적으로 회계연도가 시작된 후에 예산이 승인되는 경향이 있음
 - 아일랜드는 세출예산법을 통한 의회의 공식적인 세출예산 확정, 당해 예산 연도가 끝날 때까지 이루어지지 않는 유일한 사례국임

[그림 V-5] 국가별 의회가 예산안 논의를 위해 활용 가능한 시간

Figure 5.5. Time available for legislative debate of the budget proposal



출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.87.

13) OECD(2002), "OECD Best Practices for Budget Transparency"

다. 예산 총액 투표(Voting on budget totals)

- 예산 총액 투표는 후속되는 자원 배분 선택과 잠재적 수정사항에 관한 논의를 위한 엄격한 틀을 제공
 - 재정 책임을 더욱 증진하고 예산의 우선순위에 집중할 수 있게 하는 역할을 함
 - 일부 OECD 회원국 의회들은 연간 세출 및 세입 조치들을 고려하기 전, 총액을 고정하기 위해 별도의 법안을 통과시키는 방법으로 이를 수행하기도 함
 - 예산위원회는 예산 총액과 부문별 배분 설정 책임이 있으며, 이러한 관행은 위원회 절차에 따라 보완·강화됨
 - 부문별 위원회는 합의된 총계 내에서 개별 예산 지출에 자금을 할당
 - 예산위원회는 예산 총액과 부문별 배분 설정 책임이 있으며, 이러한 관행은 위원회 절차에 따라 보완·강화됨
 - 부문별 위원회는 합의된 총계 내에서 개별 예산 지출에 자금을 할당
- 3분의 2에 약간 못 미치는 OECD 회원국에서 의회가 예산 총액(총액 혹은 부문별 지출 상한) 투표를 행하는 것으로 조사됨
 - 2012년 조사 결과와 본질적으로 큰 차이는 없으며, 다만 그리스도 조사기간 사이에 (2012~2018년) 유일하게 해당 사례를 도입하였음

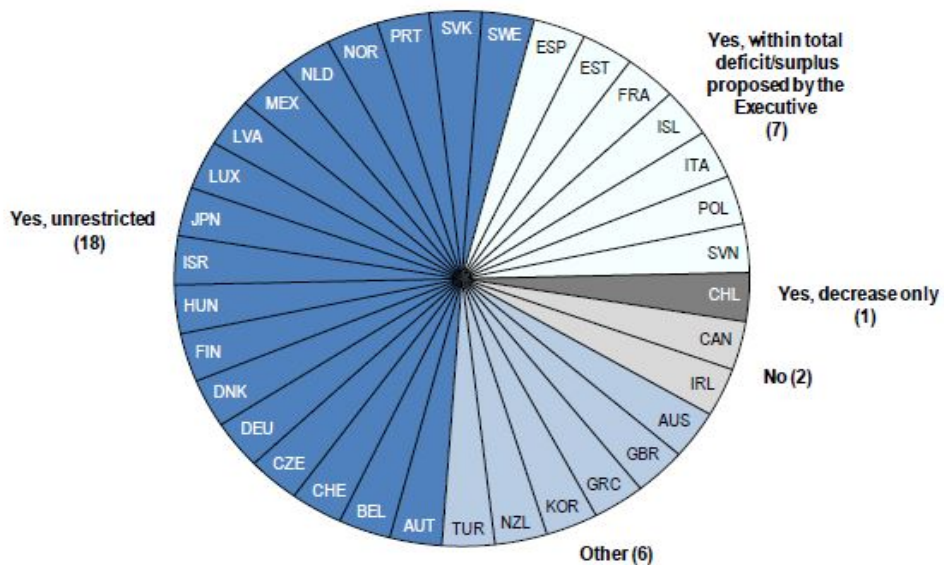
라. 수정 권한(Amendment powers)

- 수정 권한은 의회가 예산에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 보여주는 주요 지표임
 - 가장 강한 권한이 있는 국가는 미국으로, 미국 의회는 정부의 예산안을 다시 쓸 수 있는 권한이 있으며 실제 그렇게 하고 있음
 - 가장 약한 권한을 가진 국가는 아일랜드로, 아일랜드 의회는 예산을 승인 혹은 거부할 수 있는 권한만을 가짐
 - 절반 이상의 OECD 회원국 의회는 제한 없는 수정 권한을 가지고 있음
- 또 다른 보편적인 관행으로 의회가 행정부의 예산 총액 내에서 수정이 가능한 것을 들 수 있음
 - 뉴질랜드 의회는 정부의 총액에 미미한 영향을 미치는 경우에는 행정부에 거부권을 행사할 수정예산안을 제안할 수 있음

- 터키에서는 예산 및 계획 위원회가 수정을 하는 것이 가능하지만, 본회의에서는 의회가 지출을 늘리거나 수입을 줄일 수 없음
- 칠레는 의회가 지출을 줄일 수 있는 권한을 갖는 유일한 국가임
- 호주에서는 새로운 정책에 대해서만 의회가 수정할 수 있음
- 한국에서는 의회가 제안한 수정안을 행정부는 승인해야 함

[그림 V-6] 행정부의 예산안을 수정할 수 있는 의회의 공식적인 권한

Figure 5.6. Formal powers of the legislature to amend the budget proposed by the executive



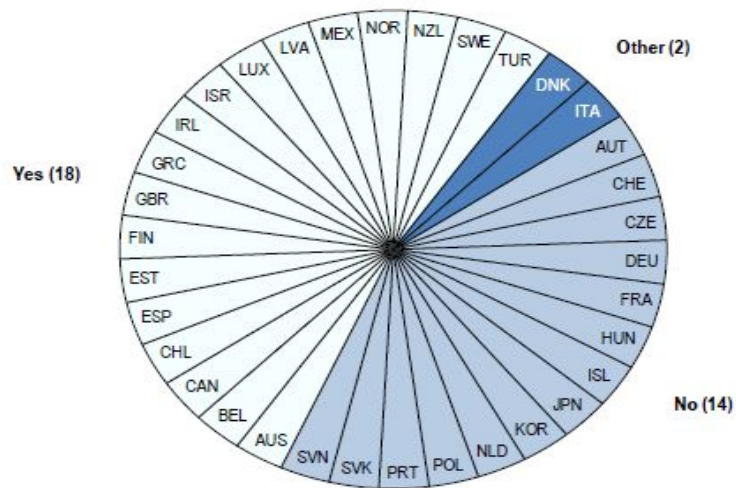
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.88.

- 그러나 수정에 관한 의회의 공식적인 권한이 모든 것을 설명해 주는 것은 아님
- 실제로는 OECD 회원국 대부분 의회에서 행정부의 예산안을 약간 조정하는 정도에 그침
 - 특히 정부 여당이 의회에서 의석 과반수를 차지하고 있는 국가의 경우, 예산이 크게 바뀌지는 않음

- 또한 재정준칙 및 의무 지출은 의회가 유의미한 개정을 할 수 있는 능력을 제한 할 수 있음
 - 예산 편성 단계에서 협의와 협상은 예산 승인 단계에서 의회의 실제 수정안의 크기를 줄일 수 있음
 - 그리고 많은 국가에서 예산안 투표는 신임 투표(confidence vote)로 간주되므로 수정 권한을 효과적으로 사용하는 것에 제한을 받음
- 하지만 수정 권한이 중요하지 않다는 것을 의미하는 것은 아님
- 비록 온건한 수준의 수정 활동일지라도 행정부는 의회의 검토를 진지하게 받아들여야 함

[그림 V-7] 예산 투표가 일반적으로 정부에 대한 신임 투표로 간주되는지 여부

Figure 5.7. Notwithstanding the formal powers of the legislature to modify the budget, is a vote on the budget generally considered a vote of confidence in the government?



출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.89.

4 위원회의 역할(The role of committees)

- 위원회는 흔히 의회의 ‘엔진룸’에 비유되며 보다 깊이 있고 전문적인 조사를 수행하고, 정부 부처 및 기관들과 ‘책임성 있는 대화’를 유지할 수 있는 기회를 제공하는 역할을 함
 - 강력한 예산위원회는 조정 능력과 의회의 예산 조치의 일관성을 향상시키고, 재정규율을 용이하게 함
 - 부문별 위원회의 참여는 의회가 부서별 지출 계획을 검토할 때 특정 분야의 전문성을 활용할 수 있게 해 줌

- OECD 회원국의 3분의 2는 의회가 부문별 위원회로부터의 다양한 수준의 투입을 조정하고 전반적인 예산 검토를 담당하는 단일 예산위원회를 두고 있음
 - 추가로 8개국은 예산위원회는 예산 총액을 고려하는 반면, 부문별 위원회는 부문별 지출 책정액을 고려하는 위원회 검토 과정을 가지고 있음
 - 호주와 영국은 예산위원회와 같은 권한을 가지는 위원회가 없음
 - 호주에서는 하원 안에 있는 위원회가 역할을 거의 하지 않으며, 예산 검토는 주로 상원에서의 공청회를 통해 이루어짐

- 대다수의 국가에서 예산 책정에 성과 정보를 활용함
 - 전문성을 가진 부문별 위원회가 포트폴리오의 성과 정보를 검토하기에 가장 적합함
 - 그러나 독일의 경우, 예산위원회의 보고책임자 시스템(rapporteur system)을 통해 부문별 위원회로부터의 정보가 없더라도 예산위원회가 부문별 예산에 대한 중요한 전문지식을 발전시킬 수 있도록 하고 있음
 - 21개국에서 예산위원회 또는 예산위원회와 소위원회가 예산에 첨부된 성과 정보를 검토할 주요 책임이 있는 것으로 나타남
 - 분야별 위원회가 주도하는 국가는 11개국뿐이며, 그리스와 이탈리아는 예산위원회와 부문별 위원회가 주도적인 역할을 수행

- 감독위원회 의장직을 야당에 부여하는 것은 초당적이고 합의된 방식으로 위원회를 운영하겠다는 약속의 의미를 가짐
 - 웨스트민스터 스타일의 국회에서 공공계정위원회의 일반적인 관행으로, 프랑스, 독일, 헝가리, 포르투갈, 스페인의 예산위원회에서도 비슷한 전통을 채택

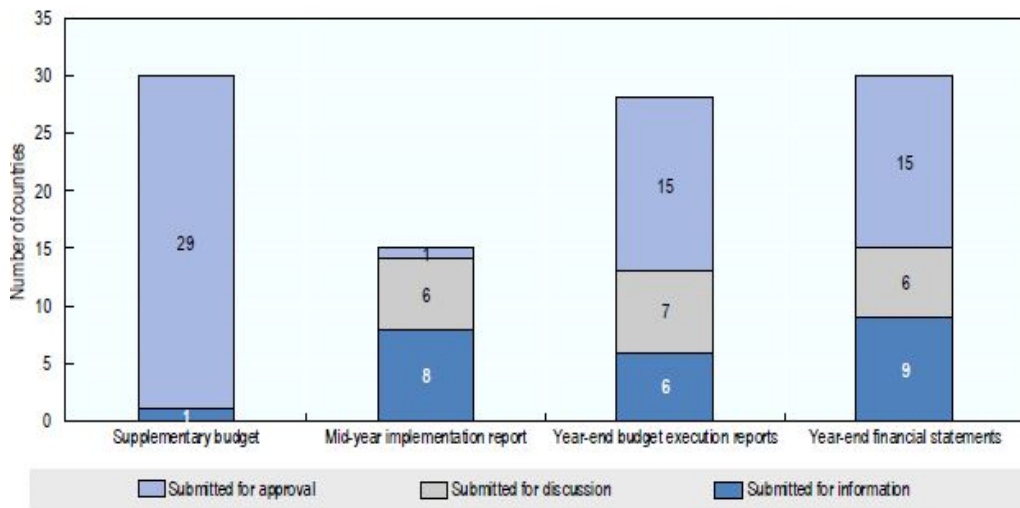
5 연중 및 사후 감독(In-year and ex post oversight)

- 의회는 예산이 승인된 후에도 예산 감독 업무를 수행함
 - 연중 실제 지출에 관한 정보와 적시에 알기 쉽게 제공되는 감사보고서는 이러한 예산 집행에 대한 감독을 가능하게 해 줌
 - 예산 투명성을 위한 OECD 모범 사례(2002)에 따르면, OECD 회원국의 약 70%가 월별 재무 보고서를 작성하여 연중 예산 집행 현황을 제시하고 있음
 - 일부 국가는 분기별로 보고서를 작성
 - 반기 검토 보고서(mid-year review)는 월별 보고서보다 훨씬 더 종합적인 정보를 제공함
- 승인된 예산에 대한 중요한 변경 사항은 의회에 의해 검토되고 승인되어야 함
 - 75%가 넘는 OECD 회원국이 추가경정예산에 대한 의회의 승인을 요구함
 - 의회는 이러한 요청을 승인하는 것 외에는 선택의 여지가 없지만 최소한 정책적 우려를 표명하는 것은 가능
- 의회는 감사 결과를 검토함으로써 공공자금이 의도된 목적을 위해 제대로 사용되었는지, 정책이 의도한 결과를 달성했는지를 확인함
 - 연말 감사보고서는 정부가 의무적으로 제출해야 하는 중요한 문서임
 - 다수의 의회가 최고 감사기관이 작성한 보고서를 검토하기 위해 전문적인 감사위원회 혹은 공공회계위원회를 운영하고 있음

- 일부 예산위원회 또는 예산위원회의 소위원회에서 검토하는 국가도 있음
- 그러나 3분의 2에 해당하는 국가는 책임 있는 위원회가 연말 감사보고서를 검토한 후, 밝힌 권고 사항을 다음 해 예산 승인 절차에 반영하는 공식적인 절차가 없는 것으로 조사됨

[그림 V-8] 추경예산의 승인 여부와 의회에 제출되는 보고서의 성격별 국가 분포

Figure 5.8. Supplementary budgets and reports submitted to the legislature



출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.91.

- 그럼에도 불구하고 감사 단계와 다음 해 예산 승인 단계 사이의 연관성을 강화할 잠재력을 가진 사례들이 발견됨
 - 독일에서는 최고 감사기관의 대표들이 예산 편성 초기 자문회의에 참석하여 조언을 제공
 - 오스트리아에서는 감사원의 가장 최근의 가장 적절한 권고사항을 예산 문서의 각 지출 부문에 제시
 - 프랑스의 경우, 재정위원회의 전문위원들이 차후 예산 논의에서 감사 결과를 고려할 책임이 있음

6 분석 지원(Analytical support)

□ 의회가 예산 기능을 행사하기 위해서는 충분한 분석 능력이 필요

- 적절한 위원회 직원 채용, 위원회가 전문가에게 자문을 받거나 고용하는 것을 허용, 그리고 독립적인 연구 역량을 강화 등은 입법 효과를 높이고, 의회와 행정부 간의 역량 비대칭을 시정하는 역할을 함

가. 예산위원회 직원(Committee staff)

□ 예산위원회 직원 수는 OECD 회원국 의회마다 크게 다르며, 직원은 법률적 배경지식과 예산에 관한 기술적 지식을 보유

- 2~3명의 직원을 보유하고 있는 경우가 가장 많음
- 많은 직원을 보유하고 있는 상위 국가들을 살펴보면 일본 10명, 한국 21명, 프랑스 25명, 터키 28명, 미국 하원 35명, 미국 상원 47명을 보유하고 있음

□ 또한 위원회는 외부 조언을 구할 수 있음

- OECD 모든 국가들은 예산위원회가 외부 전문가와 상의할 수 있으며, 3분의 1 이상은 외부 전문가를 고용할 수 있는 권한이 있음

나. 전문화된 연구 서비스와 직원(Specialised research services or staff)

□ 3분의 1 이상의 OECD 회원국은 연구 서비스에 예산 분석을 위한 전문화된 부서가 존재했으며, 일반적으로 약 10명의 직원을 두고 있는 것으로 조사됨

- 한 예로, 영국 하원조사단은 14명의 직원을 두고 있으며, 부서별 위원회를 지원하고 예산 및 추경예산, 부서별 연차보고서, 지출 검토, 예·결산 명세서 및 가을 성명서에 대한 체계적인 검토를 수행함

□ 일부 의회는 전문 부서를 두고 있지는 않지만 연구 서비스를 위한 5~7명가량의 소수 전문 인력을 보유

- 캐나다, 체코, 에스토니아, 라트비아, 노르웨이 등

다. 독립적인 재정기관(Independent fiscal institutions; IFIs)

- 의회예산국(PBO), 재정위원회와 같은 독립적인 재정기관(IFI)은 정착이 빠르게 진행되었음
 - 현재 OECD 회원국 사이에서는 독립적인 재정기관 설치가 예외적인 것이 아닌 규범이 되었으며, 일부 국가에서는 여러 기관을 보유하고 있기도 함
- IFI 모델에서 나타나는 공통적인 핵심 기능은 다음과 같음
 - 거시 경제 전망 또는 재정 전망을 산출, 평가 또는 뒷받침
 - 재정준칙 모니터링, 정책 비용 추계, 장기 재정지속가능성 분석
 - 예산 분석 과정에서 의회를 지원

〈표 V-1〉 OECD 회원국의 의회예산국 예산과 직원

(단위: 백만달러, 명)

국가	기관명	기준 연도	예산 ¹⁾	직원수 ²⁾
호주	의회예산국 (Parliamentary Budget Office; PBO)	2017	5.1	40
오스트리아	의회예산국 (Parliamentary Budget Office; PBO)	2017	1.1	8
캐나다	의회예산국 (Parliamentary Budget Office; PBO)	2018	3.9	27
그리스	의회예산국 (Parliamentary Budget Office; PBO)	2017	0.6	16
아일랜드	의회예산국 (Parliamentary Budget Office; PBO)	2018	1.0	12
이탈리아	의회예산국 (Parliamentary Budget Office; PBO)	2017	7.1	27
한국	국회예산정책처 (National Assembly Budget Office; NABO)	2017	13.1	138
멕시코	재정연구센터 (Center for Public Finance Studies; CEFP)	2016	2.7	60
미국	의회예산국 (Congressional Budget Office; CBO)	2016	46.5	235

주: 1) 각국 통화 단위에서 2018년 9월 기준 미국 달러 단위로 환산한 액수

2) 직원 수는 full time equivalent 기준

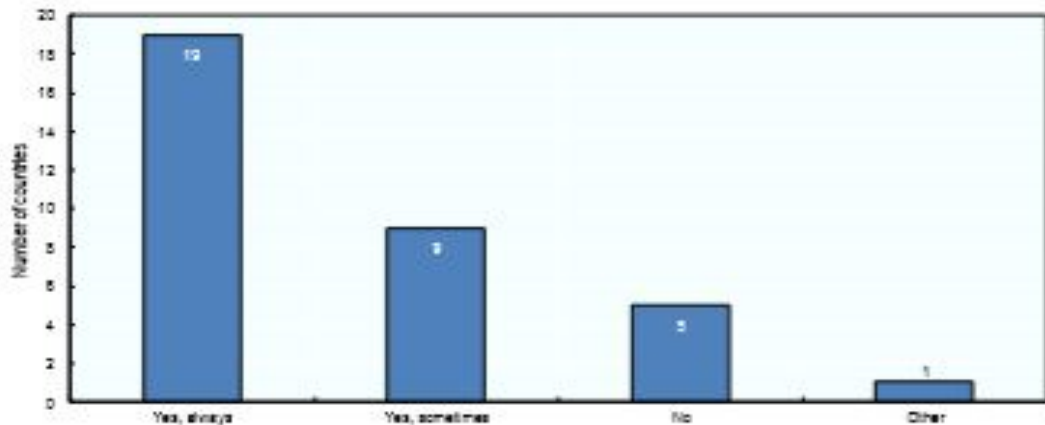
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.92.

7 공개와 시민 참여(Openness and public participation)

- 의회는 투명성과 책임성을 증진시키는 데 중요한 역할을 함
 - 의회는 투명한 방식으로 일해야 하며 지속적으로 유권자에게 책임을 져야 함
 - 최근 몇 년간 각국의 의회는 시민 사회와 함께하는, 의회 공개의 개념을 더 많이 받아들이고 있음
- OECD 회원국 의회는 위원회 회의를 시민에게 공개하거나 TV나 인터넷을 통해 위원회 회의를 방송하는 방식으로 공개하는 것이 일반적임
 - 또한 대다수의 OECD 회원국 의회는 위원회 보고서를 발간함

[그림 V-9] 예산위원회 회의가 대중에 공개되는지 여부

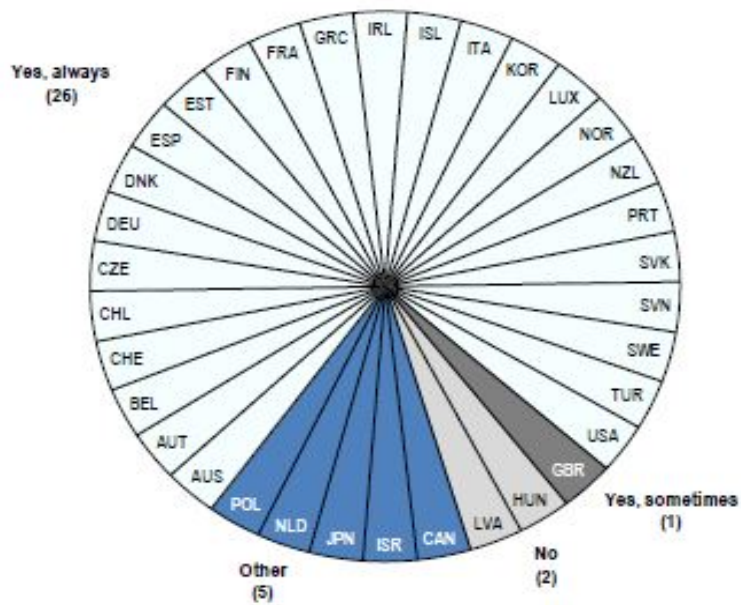
Figure 5.9. Are meetings of the budget committee open to the public?



출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.93.

[그림 V-10] 위원회 보고서가 발간되는지 여부

Figure 5.10. Are committee reports published?



출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.93.

- 예산 과정에서의 시민 참여를 장려하는 데 이용하는 수단에 관한 질문에 대해 대부분의 국가에서 공청회와 같은 전통적인 방식을 사용한다고 응답
 - 적어도 논란의 여지가 있는 예산에 대해서는, 상설 위원회에 대한 공청회 개최 등 전통적인 참여 메커니즘에 의존하고 있는 것으로 나타남(25개국)
 - 더 많은 이해관계자의 참여가 가능한 디지털 도구 등을 이용하는 방식은 아직 도입이 더딘 편임
 - 의회가 더 참여적인 접근 방식을 도입하고자 할 때, 예산 과정에서 의회의 활동에 대한 이해 제고나 시민들과의 정보 공유와 같이 교육적인 측면이나 투명성에 일차적으로 초점을 맞추기 때문일 수 있음
 - 혹은 정부가 예산 편성 단계에서 이미 대중 참여를 위한 프로세스를 갖추고 있는 경우도 있음

- 조사 결과 8개국은 위원회 방문이나 타운 홀 스타일의 행사를 통해 공개 활동을 수행하는 것으로 나타남
 - 호주, 캐나다, 에스토니아, 핀란드, 일본, 포르투갈, 슬로바키아, 미국이 해당
 - 에스토니아, 핀란드, 독일, 한국, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 포르투갈 7개국은 전자청원(e-petition)을 이용하고 있음
 - 프랑스, 그리스, 스위스는 소셜 미디어 플랫폼을 이용한 디지털 논의를 행하고 있음
 - 오스트리아만이 ‘조사를 위한 크라우드소싱’¹⁴⁾을 준비 중에 있음
 - 네덜란드의 경우 혁신적인 사례인 ‘V-100’을 2017년에 도입하여 시행 중에 있음
 - ‘V-100’은 연간 예산 보고서를 면밀하게 조사한 후 소관부서 장관에게 할 잠재적인 질문들을 위원회에 제안하기 위해 조직된 100명의 시민 참가자를 의미
- 다만, 공개와 시민 참여에 관한 설문 결과를 해석함에 있어 다음의 사항을 유의할 필요가 있음
 - 해당 설문은 의회가 시민들에게 예산을 설명하기 위한 모든 일을 설명하는 것은 아님
 - 예를 들어, 영국 의회는 전자청원이나 예산 관련 디지털 토론을 하지 않는 것으로 조사되었지만, 다른 정책 토론을 위해서는 두 가지 수단을 모두 사용하는 것으로 조사되었음

14) 대중(crowd)과 아웃소싱(outsourcing)의 합성어로, 대중들의 참여를 통해 아이디어를 얻고 솔루션을 얻는 방법을 의미

VI. 예산의 공개 및 투명성

- 예산의 공개 및 투명성은 시민과 정부 간의 신뢰를 증진시키는 데 근본적인 요소로 인식됨
 - 개방적이고 투명한 예산편성을 위해 예산문서 관련 정기적인 보고서, 시민들에게 명확한 예산정보 제공(개방형 데이터 형식), 시민 참여를 위한 자문기구 구성이 필요
 - 성인지 예산은 공공정책 및 자원배분에 있어서 성별 형평성을 고려하도록 하는 제도임

1 예산 투명성¹⁵⁾

가. 예산문서의 공개

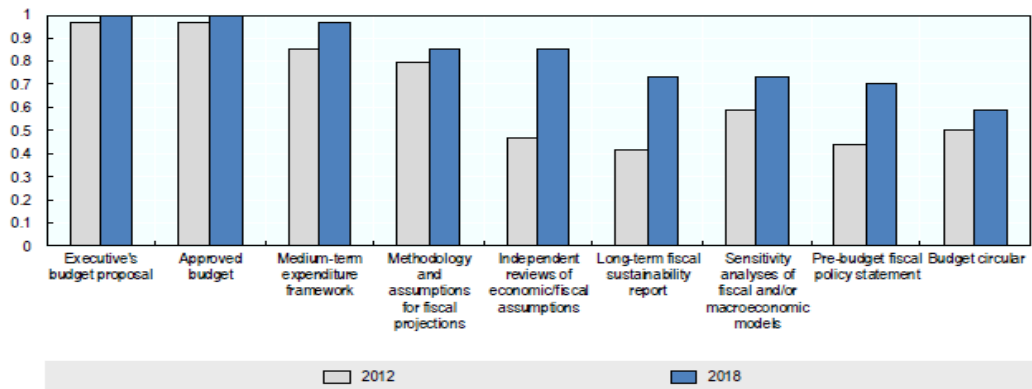
- 2012~2018년 동안 OECD 회원국의 예산 투명성은 크게 개선된 것으로 나타남
 - 2012~2018년 경제·재정전망 관련 검토 보고서 비율은 47%에서 85%로, 장기지속가능성 보고서 제공은 41%에서 74%로 증가
 - 예산주기 전반에 걸쳐 공개적이고 투명한 의사결정을 위해 제공되는 주요 예산보고서는 다음과 같음
 - OECD 예산투명성 측정수단(2017): 사전예산안(the pre-budget statement), 부처별 예산 요구안 또는 예산초안(the executive's budget proposal or draft budget), 확정예산(the approved budget), 추가경정예산(a supplementary budget), 사전예산분석(pre-execution budget profiles) 또는 현금흐름예측(cash flow forecasts), 연간예산집행보고서(in-year budget execution reports), 반기집행보고서(the mid-year implementation report), 연말보고서(year-end reporting), 장기보고서 및 재정위험에 대한 보고(the long-term report and reporting on fiscal risk)

15) OECD 예산 투명성의 원칙(The principle of budget transparency)은 명확성(clarity), 포괄성(comprehensiveness), 신뢰성(reliability), 공공재정에 대한 적시성 및 접근성(timeliness and accessibility of reporting on public finances)임

□ 모든 OECD 회원국은 예산초안 및 확정예산을 공개하고 있음

- OECD 회원국 중 90% 이상 국가는 연말재무제표(32개국), 연말집행보고서(32개국) 및 추가경정예산(31개국)을 공개
- OECD 회원국 중 5분의 1만 사전예산분석(pre-execution budget profiles) 또는 현금흐름예측 문서를 게시

[그림 VI-1] 예산정보 공개의 변화



주: OECD 회원국의 조사 참여비율(2012년 및 2018년 각각 34개국), 미국의 경우 2018년 데이터 없음
 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 그림 6.1.

〈표 VI-1〉 주요 예산서류 공개

	Prebudget statement	Budget proposal	Approved budget	Supplementary budget	Pre-execution budget profiles	In-year budget execution reports	M/Y implementation report	Y/E budget execution report	Y/E financial statement	LT fiscal sustainability report	Report on fiscal risks
호주		x	x			x	x	x	x	x	x
오스트리아		x	x	x		x	x	x	x	x	
벨기에	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
캐나다	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
칠레		x	x		x	x	x	x	x	x	x
체코공화국	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
덴마크		x	x	x				x	x	x	x
에스토니아	x	x	x	x		x		x	x		
핀란드	x	x	x	x		x		x	x	x	x

〈표 VI-1〉의 계속

	Prebudget statement	Budget proposal	Approved budget	Supplementary budget	Pre-execution budget profiles	In-year budget execution reports	M/Y implementation report	Y/E budget execution report	Y/E financial statement	LT fiscal sustainability report	Report on fiscal risks
프랑스	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
독일		x	x	x		x			x	x	
그리스	x	x	x	x	x	x		x	x		x
헝가리	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
아이슬란드	x	x	x	x		x		x	x		
아일랜드	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
이스라엘	x	x	x	x		x		x	x		x
이탈리아	x	x	x	x				x	x	x	x
일본	x	x	x	x		x		x	x		
대한민국		x	x	x				x	x	x	x
라트비아	x	x	x	x		x		x	x	x	x
룩셈부르크		x	x			x	x	x	x	x	x
멕시코	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
네덜란드		x	x	x		x	x	x	x	x	x
뉴질랜드	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
노르웨이		x	x	x		x	x	x	x	x	
폴란드	x	x	x	x	x	x		x			
포르투갈	x	x	x	x		x		x			x
슬로바키아 공화국	x	x	x	x			x	x	x	x	x
슬로베니아	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
스페인	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
스웨덴	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
스위스		x	x	x		x	x	x	x	x	x
터키	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
영국	x	x	x	x		x	x		x	x	x
Total OECD	24	34	34	31	8	30	20	32	32	26	24

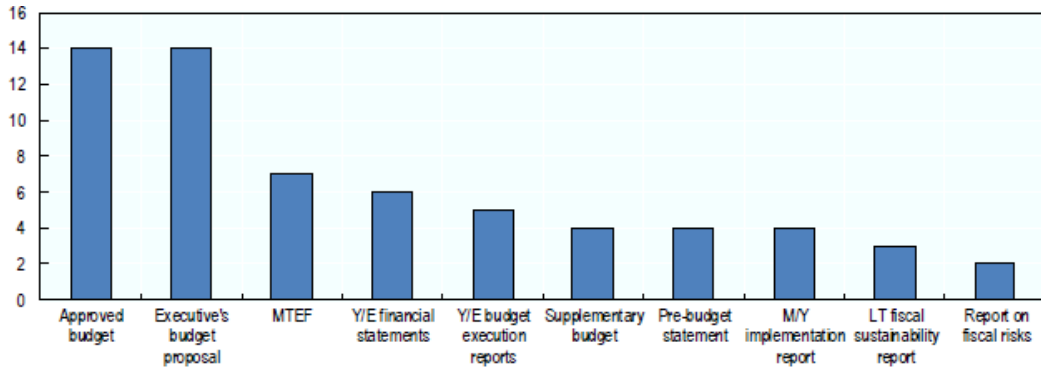
주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. 참고 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 표 6.1.

나. 시민을 위한 예산가이드(Citizen's budget guides)

- 정부는 예산의 목적과 영향을 예산가이드를 통해 쉽게 설명할 수 있으며, 예산가이드 작성 국가는 2012년 14개국에서 2018년 23개국으로 증가
 - 2018년 확정예산과 부처별 예산요구안(14개국), 중기지출프레임워크(7개국), 연말재무제표(6개국), 연말예산집행보고서(5개국), 추경예산(4개국)의 예산문서에 대한 시민가이드가 발행되고 있음

[그림 VI-2] 예산관련 문서를 위한 시민가이드

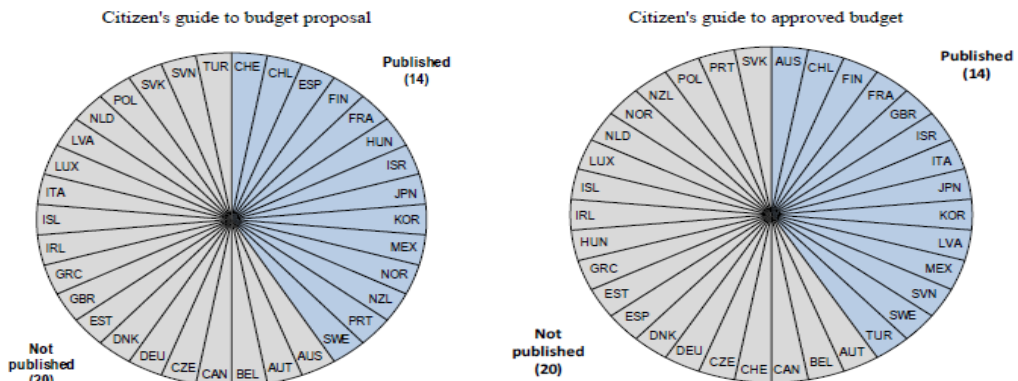
(단위: 국가 수)



주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. 참고 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 그림 6.2.

[그림 VI-3] OECD 회원국들 중 시민가이드를 출판하는 국가

(단위: 국가 수)



주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. 참고 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 그림 6.3.

다. 예산문서 공개

□ 정부데이터를 공개함으로써 투명성을 촉진하고, 책임성과 가치를 창출함

- 대부분의 OECD 회원국은 확정예산(28개국), 부처별 예산요구안(24개국), 연말집행보고서(23개국) 중기재정전망(15개국) 등의 데이터를 공개
- 대부분의 국가들은 데이터를 다운로드 가능한 형태로 공개하며 주로 스프레드 시트(29개국)로 제공

〈표 VI-2〉 개방 데이터 형식으로 제공하는 예산문서

	Approved budget	Executive's budget proposal	Y/E budget execution reports	Supplementary budget	Y/E financial statements	MTEF	LT fiscal sustainability report	Mid-year implementation report	Report on fiscal risks	Prebudget fiscal policy statement
호주	x		x		x	x	x	x	x	
오스트리아	x	x	x		x		x			
벨기에										
캐나다	x	x		x		x				
칠레	x	x						x		
체코공화국	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
덴마크	x	x	x	x	x					
에스토니아	x		x	x	x					
핀란드	x	x		x	x					
프랑스	x	x	x	x	x					
독일	x	x		x	x					
그리스			x							
헝가리	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
아이슬란드	x	x				x				x
아일랜드	x		x	x						x
이스라엘	x	x	x	x	x	x				
이탈리아	x	x	x	x	x					
일본	x		x	x	x					
대한민국	x	x	x	x	x	x	x		x	x
라트비아										

〈표 VI-2〉의 계속

	Approved budget	Executive's budget proposal	Y/E budget execution reports	Supplementary budget	Y/E financial statements	MTEF	LT fiscal sustainability report	Mid-year implementation report	Report on fiscal risks	Prebudget fiscal policy statement
룩셈부르크		x								
멕시코	x	x	x	x				x		
네덜란드	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
뉴질랜드							x			
노르웨이	x	x	x	x	x			x		
폴란드	x	x	x	x		x				x
포르투갈	x	x	x							
슬로바키아 공화국	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
슬로베니아	x		x	x	x	x	x	x	x	x
스페인	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
스웨덴		x								x
스위스	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
터키	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
영국	x				x	x	x		x	
Total OECD	28	24	23	22	21	15	13	12	11	10

주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. 참고 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 표 6.2.

라. 예산영향 평가

- 예산영향 평가는 개별 정책 또는 정책그룹별로 영향을 평가하기 위한 유용한 수단임
 - OECD 회원국들 중 16개국은 개별 조치에 대한 영향을 분석하고, 10개국만 전체 예산에 대한 영향을 분석
 - 또한 소득계층별 예산효과를 살펴보거나 소득불평등이 미치는 영향을 분석하는 국가들도 있음

〈표 VI-3〉 예산의 영향력을 분석한 출판물

a. Effects on households at different levels of income	Finland, Germany, Netherlands, Sweden, United Kingdom
b. Effects on overall income inequality (e.g. Gini coefficient)	Finland, Germany, Ireland, Netherlands, Sweden
c. Effects on poverty/social deprivation	Germany, Ireland, Netherlands, Sweden
d. Gender impacts	Germany, Italy, Spain, Sweden
e. Impacts on different age cohorts	Germany, Slovenia
f. Impacts on minority groups	Germany
g. Regional distribution of budget costs / benefits	Germany, Italy, Latvia, Spain
h. Environmental impacts / Climate change	Germany, Italy
i. Effects on range of societal wellbeing indicators	Germany, Italy, Netherlands

자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 표 6.3.

2 시민참여(Citizen consultation)

가. 시민참여를 위한 메커니즘

- 일반적으로 예산과정에서 공개적인 자문과 시민참여가 이뤄지며 주로 예산편성 전 단계에서 수행됨
 - 예산편성 전에 이해관계자들과 개별 회의(15개국) 또는 공식회의(11개국)가 진행되며 예산 편성 후에는 시민참여가 빈번하지 않은 것으로 나타남
 - OECD 회원국 중 25개국은 국회 상임위원회에서 예산에 대한 공청회를 개최하며, 일부 국가(11개국)는 청문회를 개최

나. 참여예산

- 시민들의 이익을 반영하고 예산에 대한 이해를 증대시키기 위해 참여예산제도 도입을 점차 확대하고 있음
 - OECD 회원국 중 4개국(캐나다, 한국, 멕시코, 포르투갈)만 참여예산편성을 도입

〈표 VI-4〉 예산과정에서의 공공참여

	Pre-budget						Post-budget			
	Public call for proposals	Public meetings	Focus groups	Private meetings with key stakeholders	Formal (minuted) meetings with key stakeholders	Public roundtable with key stakeholders	Public meetings	Private meetings with key stakeholders	Formal (minuted) meetings with key stakeholders	Public roundtable with key stakeholders
호주	x			x				x		x
오스트리아									x	
벨기에										
캐나다	x	x	x	x	x	x				
칠레					x					
체코공화국		x	x	x	x	x		x	x	x
덴마크										
에스토니아										

〈표 VI-4〉의 계속

	Pre-budget						Post-budget			
	Public call for proposals	Public meetings	Focus groups	Private meetings with key stakeholders	Formal (minuted) meetings with key stakeholders	Public roundtable with key stakeholders	Public meetings	Private meetings with key stakeholders	Formal (minuted) meetings with key stakeholders	Public roundtable with key stakeholders
핀란드										
프랑스				x				x	x	
독일			x	x				x		
그리스				x			x			
헝가리							x	x	x	x
아이슬란드	x			x	x		x	x	x	x
아일랜드		x			x	x				
이스라엘				x	x					
이탈리아				x					x	
일본							x	x		
대한민국	x	x	x	x	x		x			
라트비아				x	x					
룩셈부르크								x		
멕시코	x	x		x	x		x	x	x	x
네덜란드	x			x						
뉴질랜드							x			
노르웨이		x		x						
폴란드						x				
포르투갈							x			
슬로바키아 공화국										
슬로베니아	x				x				x	
스페인							x	x	x	x
스웨덴										
스위스										
터키										
영국	x			x	x		x	x		x
Total OECD	8	6	4	15	11	4	10	11	9	7

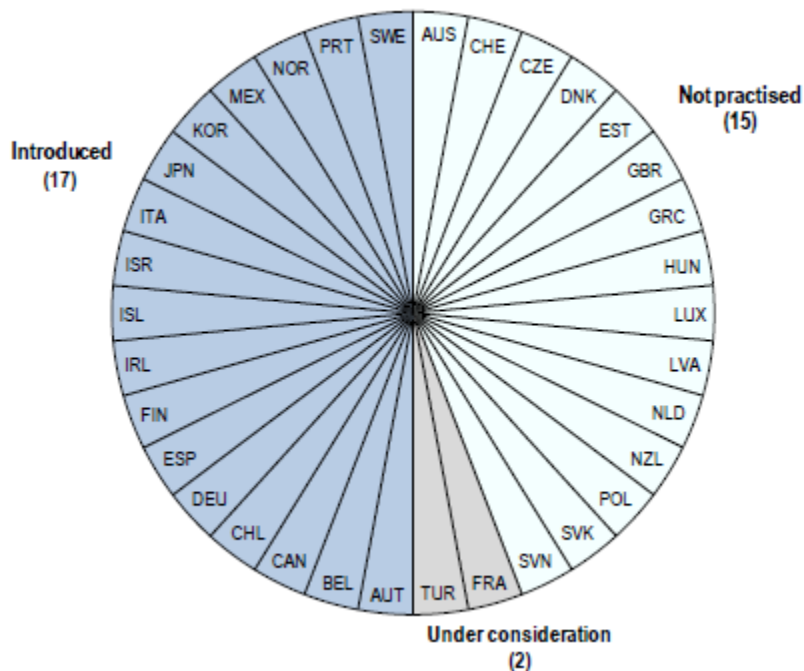
주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. 참고 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 표 6.4.

3 성인지 예산

가. 성인지 예산의 도입

- 성인지 예산을 도입한 OECD 회원국은 2016년 12개국에서 2018년 17개국으로 증가
 - 성인지 예산을 위한 법률기반은 경제 및 정치환경 변화와 무관하게 공공정책을 수립하거나 예산을 집행할 수 있음
 - 성인지 예산을 시행하는 17개국 중 9개국(오스트리아, 벨기에, 아이슬란드, 이탈리아, 한국, 멕시코, 노르웨이, 포르투갈, 스페인)은 법 조항을 마련

[그림 VI-4] OECD 회원국들 중 성인지 예산을 수립하는 국가



주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. 참고 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 그림 6.4.

나. 성인지 예산의 수단

- OECD 회원국 중 50% 이상은 성인지 예산에 4가지 이상의 수단(tools)을 사용
 - 성인지 예산을 도입한 국가 중 76%가 사용하고 있는 가장 일반적인 수단은 정책에 대한 사전 성별 영향평가(ex ante gender impact assessment of policies)임
 - 그 외에도 사후 성별 영향평가(ex post gender impact assessment of policies), 자원 분배에 있어서 성별 관점(a gender dimension to resource allocation), 성별 요구사항 평가(gender needs assessment) 등의 수단이 있음
 - 성인지 예산을 도입한 17개국 중 9개국은 예산과 함께 성인지 예산을 게시하고 있음

〈표 VI-5〉 OECD 회원국 중 성인지 예산을 도입한 국가

	Needs assessment	Gender dimension in performance	Baseline analysis	Ex ante gender impact assessment of policies	Gender dimension in resource allocation	Ex post gender impact assessment of policies	Gender audit of budget	Gender dimension to performance audit	Audit of gender budgeting systems	Gender dimension to spending review
호주		x		x	x	x		x	x	
벨기에					x					
캐나다	x	x		x		x		x		x
칠레		x		x		x				
핀란드				x						
독일	x		x	x		x				
아이슬란드	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
아일랜드		x								
이스라엘			x	x	x					
이탈리아			x			x				
일본	x	x	x	x	x					x
대한민국	x	x		x	x	x	x			
멕시코	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
노르웨이	x		x			x	x			
포르투갈	x			x	x					
스페인	x	x	x	x	x					
스웨덴		x		x		x	x	x	x	x
Total OECD	9	10	8	13	9	10	5	5	4	4

주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. 참고 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 표 6.5.

〈표 VI-6〉 OECD 회원국 중 예산과 함께 성인지 예산을 명시하는 국가

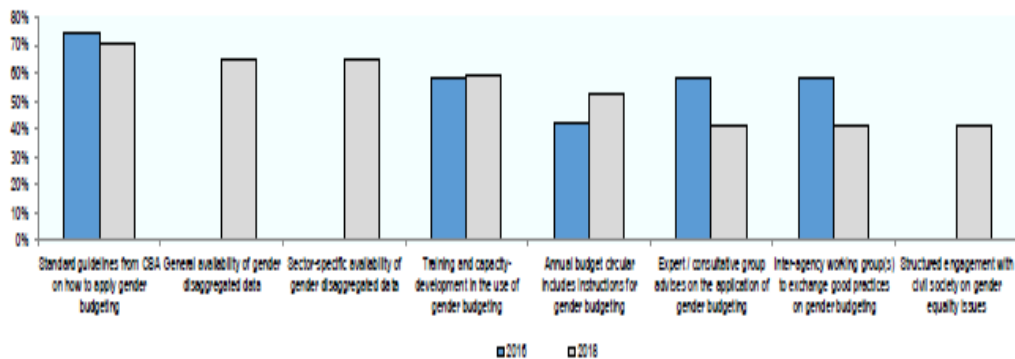
	General statement on gender objectives	Progress statement	Information on spending allocated to gender equality projects	Gender impact analysis of specific budget measures	Gender impact analysis of budget as a whole
캐나다	x	x		x	x
아이슬란드				x	
일본	x		x		
대한민국	x	x	x	x	
멕시코	x	x	x	x	x
노르웨이	x	x		x	
포르투갈	x		x		
스페인	x	x	x	x	x
스웨덴			x	x	
Total OECD	7	5	6	7	3

주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>, 참고
 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 표 6.6.

다. 성인지 예산제도 정착을 위한 지원 및 성인지 예산의 종합지표

- 성인지 예산을 도입한 OECD 회원국 중 절반 이상이 CBA 표준지침, 일반 및 특정 성별분리 데이터, 훈련 및 능력개발, 성인지 예산 편성관련 지침 등이 있음

[그림 VI-5] 2016년 및 2018년 성인지 예산을 위한 지원



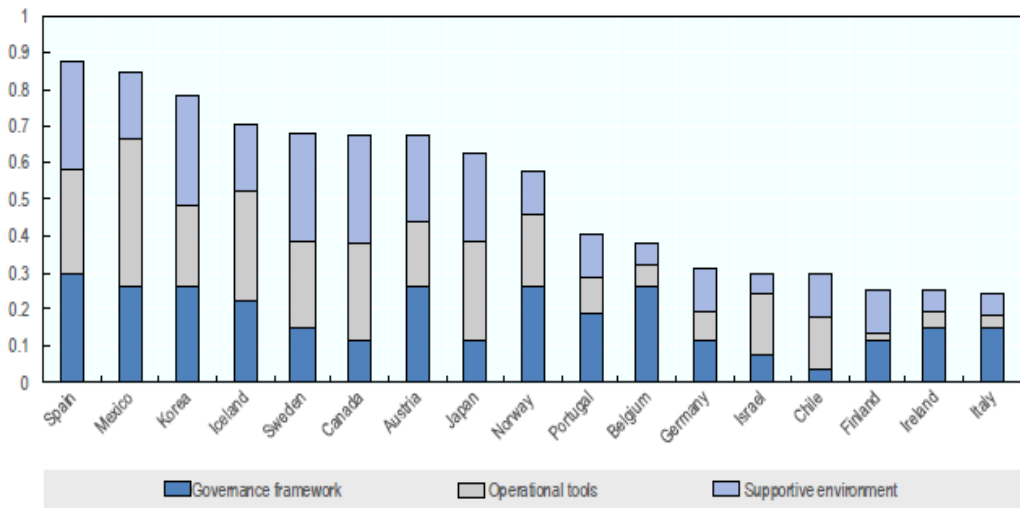
주: 1. 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>, 참고
 2. 2016년 데이터 유효하지 않음

자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 그림 6.5.

□ 성인지 예산에 대한 종합지표는 거버넌스 프레임워크, 운영 및 지원환경 등의 15가지 변수를 포함

- 성인지 예산 종합지표를 통해 정부의 자원배분에 대한 노력이 성인지 예산목표를 달성하는 데 얼마나 기여했는지 검토할 수 있음
 - 성인지 예산 제도의 수준에 따른 분류: 선진적인(advanced) 수준의 국가(0.9점 이상), 보편적인(mainstreamed) 수준의 국가(0.5점 이상 0.9점 미만), 제도 도입(introductory) 단계의 국가(0.2점 이상 0.5점 미만), 제도가 없거나 제한된 경우(0점 이상 0.2점 미만)
- 성인지 예산제도 수립에 성공한 국가는 스페인, 멕시코, 한국, 일본, 아이슬란드, 스웨덴, 캐나다, 오스트리아, 노르웨이가 있음

[그림 VI-6] 성인지 예산에 관한 종합지표



주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>, 참고 자료: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 그림 6.6.

VII. 공공지출의 성과관리 (Quality of public expenditure)

- OECD 회원국은 공공지출의 양뿐만 아니라 질과 영향력을 통제하기 위해 전략적 지출검토, 성과주의 예산, 평가 등 다양한 프로세스를 활용
 - **전략적 지출검토(Spending review)**는 현재 OECD 대부분의 회원국에서 정기적으로 활용되고 있으며, 지출 절감 가능성이 있는 분야를 파악하고 전략적·정치적 우선순위를 조정하는 데 유용함
 - 가시적 영향을 평가함에 있어 데이터의 한계라는 제약이 있으나, 주제 우선순위(thematic priority)가 있는 검토를 공공가치(public value)의 틀에 맞춰 조정하는 방향적 접근방식(directional approach)이 강조되고 있음
 - **성과주의 예산(Performance budgeting)**은 더욱 보편화되고 있으나, 데이터 추가 및 정보 요구가 상당하여 정책 결정에 직접적인 투입은 때때로 불완전해 보임
 - 정보의 흐름을 관리하기 위해 '전략적 데시보드'를 개발하고 성과 정보를 주기적으로 활용하는 것은 성과주의 예산 목표에 부합
 - **평가(Evaluation)** 프로세스는 아직 예산 의사결정과 밀접한 관련이 있어 보이지는 않음
 - 향후 평가에 대한 명확하게 구조화된 접근 방식, 사전평가와 사후평가 간 보다 긴밀한 연계를 수립할 필요가 있음

1 전략적 지출검토(Spending Review)

- (현황) 지출검토는 OECD 회원국에서 전략적 예산정책으로 널리 활용되고 있음
 - 6개국을 제외한 모든 국가에서 지출검토를 매년 또는 주기적으로 수행
- (목표) 지출검토의 주요 목표는 정책 우선순위에 재정을 지원하기 위해 정부가 사용 가능한 재정 여력을 높이는 것임
 - 정부는 주요 지출 우선순위는 유지하되, 비효율 지출의 삭감 및 예산 통합, 지출 우선순위 재조정을 위해 지출검토를 활용
 - 지출검토는 다른 예산 정책과 달리 절감 범위를 식별하기 위해 기준선 지출(baseline expenditure)을 체계적으로 분석
- (유형) 지출검토 유형은 OECD 회원국 전반에 걸쳐 매우 다양하게 나타남
 - 덴마크, 네덜란드, 독일 등은 매년 선별된 지출 프로그램에 대해 제한된 지출검토를 수행
 - 이러한 지출검토는 지출 효율성 개선, 제한된 분야 내 지출 우선순위 재조정, 행정효율 개선을 목표로 함
 - 영국과 아일랜드는 정부 전체에서 절감 범위를 식별하고 프로그램 우선순위와 목표에 따라 자원을 전용(redirect)하기 위해 수년에 한 번씩 포괄적인(comprehensive) 지출검토를 수행
 - 이러한 지출검토는 예산을 정부 정책 우선순위 및 보다 광범위한 재정목표에 맞추기 위해 수행됨

가. 전략적 지출검토의 효과

- (효과) 2018년 서베이에 따르면, OECD 회원국은 대체로 지출검토를 전략적 예산 편성을 위한 효과적인 도구로 평가하고 있는 것으로 나타남(그림 VII-1)
 - 지출검토 결과를 평가한 대부분의 국가들은 지출검토의 목표가 대체로 충족되었다고 응답하였고, 목표 대부분이 충족되지 않았다는 응답은 매우 적게 나타남
 - 한편, 많은 국가에서 지출검토 결과를 평가하지 않는 것으로 나타남

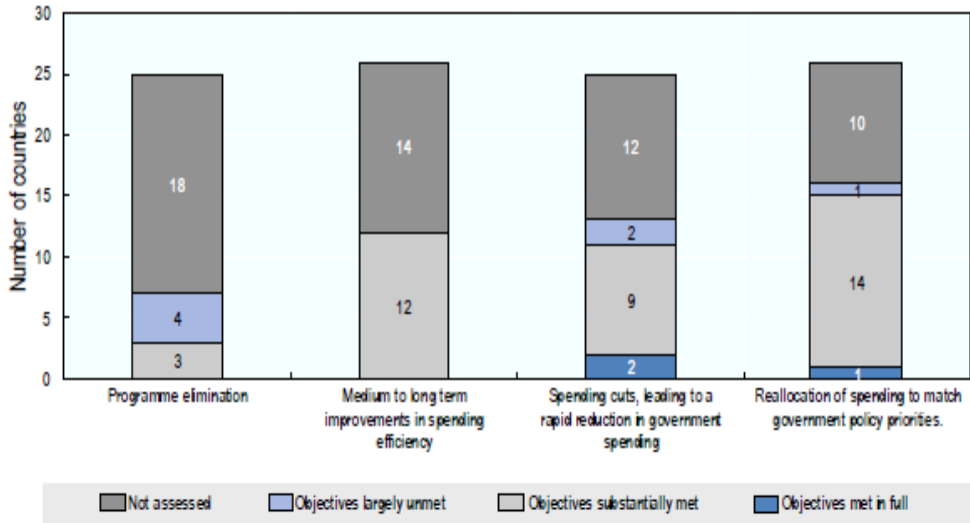
- (문제점) 지출검토 수행에 있어 가장 큰 문제점으로 성과 데이터의 부재와 데이터 저품질(poor quality) 문제가 지적됨(그림 VII-2)
 - 성과 데이터는 예산 분석가가 다양한 지출 유형에 대해 효과를 분석하고 현명한 판단을 내리는 데 중요
 - 따라서 지출검토 권고사항 이행에 대한 후속조치가 강화될 필요가 있음

나. 전략적 지출검토의 혁신 사례

- (캐나다) Policy on Results(2016)은 성과 달성을 위해 자원 배분에 대한 투명성을 제고하고 성과 정보 및 지출검토를 보다 잘 활용하여 정부 전반에 걸쳐 결과 달성을 우선시하였음
 - 결과적으로 캐나다는 혁신, 고정자산 관리 등과 같은 주제별 지출 영역에 초점을 둔 지출 검토를 도입
 - 정부 전체에 대해 지출을 살펴보고 재정 중심(fiscally-driven)이 아닌 결과 중심(results-driven)의 접근방식을 적용
- (영국) 2017년 ‘공공가치 프레임워크(Public Value Framework) 개념을 도입한 지출검토¹⁶⁾를 발표
 - 동 프레임워크는 지출의 특정 영역에서 가치가 극대화될 가능성을 평가하고, 투입이 결과로 전환되는 과정을 개선하기 위한 권고사항들을 제시
 - 이를 통해 대중의 가치를 극대화하고 시민들의 삶에 개선점을 제공
 - 이러한 접근방식은 가치 창출을 위한 잠재력뿐만 아니라 그 가치를 실현하기 위한 조건이 존재하는지 여부에 초점을 맞추고 있음
 - 또한 건전한 계획과 시민 참여, 정부 내 문화 및 행동 변화의 중요성을 강조함

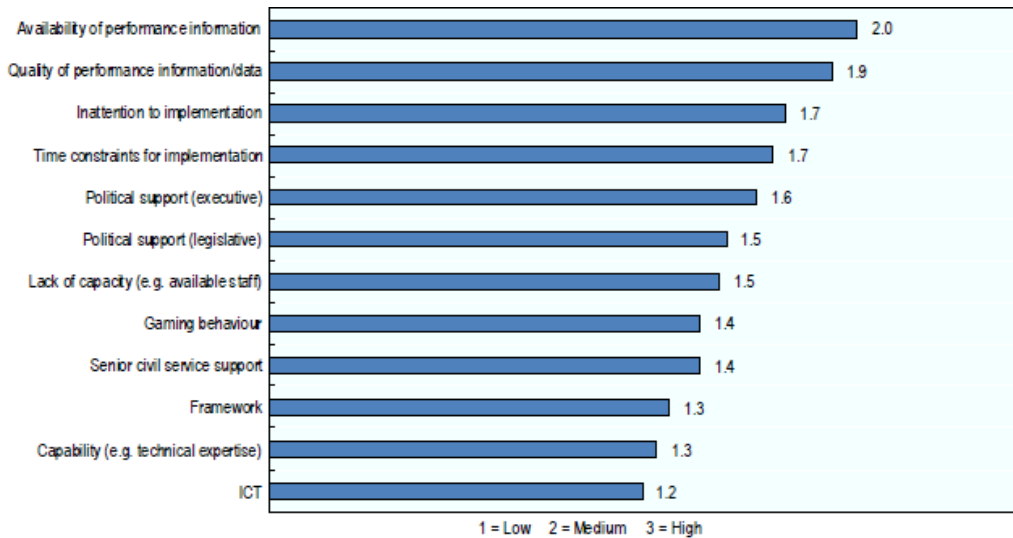
16) HM Treasury(2017), *Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value*

[그림 VII-1] 전략적 지출검토 효과



주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. 참고 출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 7.4.

[그림 VII-2] 전략적 지출검토의 주요 문제점



주: 미국의 경우 데이터 없음. 이스라엘 데이터는 <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. 참고 출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Figure 7.5.

2 성과주의 예산(Performance Budgeting)

- (현황) 2018년 서베이에 따르면, 성과주의 예산은 OECD 회원국에서 널리 활용되고 있으며 몇 가지 다양한 형태가 존재하는 것으로 조사됨
 - 대부분의 국가에서 정부 전체에 걸쳐 일관된 방법론을 활용하지만, 몇몇 국가에서는 주요 부처에 대해 제한된 방법을 적용
 - 벨기에와 헝가리의 경우는 2016년 서베이 이후 성과주의 예산을 도입
- (유형) OECD는 4가지 성과주의 예산 모델을 제시
 - 형식적(소개적) 성과주의 예산(Presentational performance budgeting)
 - 산출(output), 결과(outcome), 성과(performance) 지표를 주요 예산문서에 각각 소개하는 유형
 - 성과정보적 성과주의 예산(Performance-informed budgeting)
 - 예산문서 내 성과 매트릭스를 포함하며 프로그램을 기반으로 예산문서 재구성을 수반하는 유형
 - 관리적 성과주의 예산(Managerial performance budgeting)
 - 성과정보적 성과주의 예산의 변형된 형태로, 예산과 관련 성과정보를 결합하여 관리상의 영향 및 조직 행동 변화에 중점을 둠
 - 직접적 성과주의 예산(Direct performance budgeting)
 - 결과와 자원 배분을 직접적으로 연계하는 유형, 즉 성과 목표의 미달성이나 초과달성을 직접적으로 예산 배분과 연계
- (활용) 성과주의 예산을 시행하고 있는 OECD 회원국은 전술한 방식 중 처음 세 가지 접근 방식을 고르게(각각 10, 12, 8개국) 활용하고 있는 것으로 조사됨
 - 반면, OECD 회원국 중 직접적 성과주의 예산을 일반적인 접근 방식으로 활용하는 국가는 없는 것으로 나타남

□ (영향) 성과주의 예산은 OECD 회원국 전반에 걸쳐 활용되고 있으나, 성과에 대한 영향은 제한적인 것으로 나타남

- 성과주의 예산은 예산 투명성을 높이고 의회와 국민이 공공지출의 목표와 달성된 결과를 이해할 수 있도록 하여 의사소통 도구로서 가장 큰 영향을 미침
- 반면, 자원 배분, 성과 문화 촉진, 정부의 교차 목표(cross-cutting objective) 달성을 지원 하는 등의 영향은 제한적인 것으로 나타남

가. 성과주의 예산의 주요 사례

□ (프랑스) 국가 차원에서 수립된 주요 성과지표와 예산이 강하게 연계되어 있음

- 프랑스의 「예산기본법(organic budget law)」¹⁷⁾은 높은 수준의 정책 목표와 성과지표를 관련 프로그램들과 묶어 지출을 미션(mission)으로 분류
- 최근 개혁에서는 의회 의원과 대중들의 명확한 이해를 돕기 위해 지표의 간소화를 추진
- 또한 「예산기본법」을 기반으로 다음과 같이 국제적으로 비교 가능한 제한적 형태의 지표를 활용, 전략적 데시보드(strategic dashboard)를 개발
 - OECD의 FDI, 세계은행의 기업환경평가(Doing Business)와 같은 경제 개발 지표
 - OECD의 65세 성별 건강기대수명(healthy life expectancy), 프랑스 전략연구소(France Stratégie) 및 EU 통계청의 훈련받지 않은 18~24세 무자격자의 비율, 세계은행의 빈곤갭과 같은 사회적 발전 지표
 - 유럽환경청(European Energy Agency) 및 EU 통계청의 GDP당 온실가스 배출량과 같은 지속 가능한 개발 지표

□ (호주) 재무부는 성과정보의 질적 문제 해결에 초점을 둠

- 2015년 우수 성과정보 개발 지침(Guidance on Developing Good Performance Information)을 발간
- 후속으로 2016년 7월 빠른 참조 안내서(Quick Reference Guide)를 발간하여 우수 성과정보 개발을 뒷받침

17) LOLF: Loi organique relative aux lois de finances

나. 성과주의 예산의 우수 사례 개발

- OECD는 SBO와 성과주의 예산 네트워크에서 지난 10년간 이루어진 분석과 토론, 2016년과 2018년의 서베이 결과를 반영해 성과주의 예산에 대한 우수 사례를 개발
 - 성과주의 예산의 근거(rationale) 및 목표가 명확하게 문서화되고, 주요 이해 관계자들의 이익을 반영
 - 지출을 정부의 전략적 목표와 우선순위에 맞추어 조정
 - 정부 활동의 다양한 특성과 지출/성과 간 복잡한 관계를 처리할 수 있는 유연성을 가짐
 - 정부는 성과주의 예산 지원에 필요한 인적자원과 데이터, 기타 인프라에 투자
 - 정부의 성과 방향(orientation) 및 책임을 강화하면서 입법부와 시민사회에 의한 체계적인 감독을 촉진
 - 성과 방향을 개선하기 위해 고안된 다른 정책들, 즉 프로그램 평가, 지출검토 등을 보완
 - 성과주의 예산 시스템 전반의 인센티브를 통해 성과 지향적 행동 및 학습을 장려

3 평가(Evaluation)

- (현황) 다른 전략적 예산 정책들과 달리 평가는 중앙 통제가 적고, 대부분의 국가에서 체계적으로 적용되지 않고 있음
 - 평가를 위해 중앙에서 규제하는 프로세스를 가진 국가는 거의 없음
 - 지출 평가에 있어 일선 부처는 매우 지배적인 역할을 하지만 중앙 예산당국이나 정부 평가 서비스, 입법부의 역할은 매우 작음
 - 특히 최고 감사기구는 사후 검토와 관련해 중요한 역할을 수행

- (사전평가) 여러 국가에서 사전평가는 제안된 정책의 예산 이전의 모든 영향을 포함하는 것으로 이해되고 있음
 - 사전평가에 규제 영향 평가(regulatory impact assessment)를 포함할 수도 있음
 - 규제 영향 평가는 규제 이니셔티브의 장기적인 예산 영향을 조사할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있음
 - 장기적인 자본 투자 프로젝트를 평가하기 위해서는 별도의 절차를 둠
 - 몇몇 국가의 경우 이러한 모든 과정들이 사전평가 프로세스가 되고 하나의 지침의 적용을 받음(영국의 경우는 'Green Book')

- (사후평가) 사후평가에서는 정책·프로그램 설계, 프로그램 관리·효과성·효율성·책임성 등 매우 다양한 이슈들을 다룸
 - 캐나다, 일본, 스페인 등은 평가에서 여러 이슈들을 포괄적으로 다룸
 - 칠레와 한국 등은 몇몇 이슈에 중점을 두는 반면, 슬로베니아와 영국 등은 프로그램 효과성·효율성에 좀 더 중점을 둠

가. 평가의 영향

- (영향) 지출검토와 비교하면, 예산 의사 결정에 대한 평가 프로세스의 영향은 낮음(특히 거시적 수준에서)

- 평가 결과가 중앙 예산당국의 예산 배분 결정에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있지만, 실제로는 평가 프로세스 자체의 분산된 성격으로 인해 영향이 가장 작음
- 영향이 가장 큰 프로그램 수준에서도 전반적인 영향력은 낮음과 보통 사이에 위치
- 영향력 있는 평가를 방해하는 가장 중요한 문제는 예산 과정에서 평가 결과를 고려하는 공식적인 메커니즘이 없고, 평가 결과에 관료주의적·정치적 관심이 불충분하다는 것임

나. 평가의 주요 사례

- (칠레) 「예산법(State Financial Administration Law)」에서 지출 프로그램의 사전평가와 사후평가 모두에 대한 체계적인 접근을 뒷받침하는 강력한 법적 틀을 제공
 - 의회와 CBA는 연례 평가 프로그램 선정에 깊이 관여하고 있으며, 평가 실시에 대한 중앙의 명확한 지침이 존재함
 - 법적으로 프로그램 평가 결과를 예산 프로세스의 일부로 고려하고 있음
- (캐나다) 1977년 이래 부처에서 프로그램 평가를 관리하는 정부 정책을 가지고 있음(Policy on Results)
 - 예전에는 모든 직접 프로그램 지출에 대한 종합 평가를 5년마다 시행하였으나, 최근에는 모든 지출프로그램의 주기적인 평가를 전제로 부처에서 위험(risk) 및 기타 요구사항에 따라 평가 일정을 수립하고 있음
 - 부처는 계획된 평가뿐만 아니라 평가를 실시하지 않는 지출프로그램에 대한 근거도 공표해야 함
- (한국) 프로그램 평가 프로세스를 통해 프로그램의 타당성(relevance), 효율성, 효과성을 측정함
 - 성과주의 예산 시스템의 일부로서 예산 프로그램 심층평가가 제도화됨
 - 매년 평가를 위해 프로그램 그룹마다 평가 패널을 구성하고, 평가 패널의 의견 수렴을 위해 여러 번의 회의를 개최
 - 완성된 평가보고서는 중앙 예산당국의 검토를 거치고, 중앙 예산당국은 이러한 결과를 지원 배분 변경 또는 프로그램 통합에 반영할지 여부를 결정

4 성과 연속체(Performance Continuum)

- (필요성) 평가, 지출검토, 성과관리 등 전략적 예산정책들의 통합적 접근이 필요함
 - 전략적 예산정책들의 전체적인 영향이 불분명하고, 대부분의 OECD 회원국에서 이러한 정책들의 적용이 연계되어 있지 않은 상황(적용 시점, 보고 범위 다양)
 - 여러 예산정책들의 조화로운 활용, 예산 전망에서 정책효과 모니터링에 이르기까지 성과 분석을 연결하는 등 보다 연계된 접근 방식이 요구됨

 - (고려 사항) '성과 연속체(performance continuum) 개발 시 고려해야 할 사항들은 다음과 같음'
 - 전략적 계획과 예산 간 연계를 강화하여 성과와 예산 재조정 아젠다를 제공하고 다양한 평가도구들이 구성되고 조정될 수 있도록 지원
 - 시민 경험을 반영하는 지표의 식별, 정책과 실제 성과의 연계, 소셜 미디어 및 기타 정보 자원의 활용 등 성과와 관련되어 이용 가능한 근거 자료들을 확장
 - 국가가 프로그램 평가와 위의 기술적인(technical) 활동 결과를 보다 잘 알릴 수 있는 방법을 숙지하여 그 결과들을 시민들이 이해할 수 있는 형식으로 공개
 - 의회·최고 감사기관 등 주요 공공기관들과 산하의 평가·예산 관련 기관이 서로 협력하여 성과·책임의 문화를 촉진
 - 성과의 증거와 '효과가 있는 것'(what works)에 대한 정보를 기반으로 결과 지향적 행동을 촉진
 - 다양한 커뮤니티*에서 접근 방식들을 통합하고 공유함으로써 예산 정책들의 효과성을 제고
- * 건강, 교육, 환경 등 다양한 분야의 정책, 예산, 규제, 경제학자·전문가 커뮤니티
(예를 들면, SBO-Health Joint Network)

VIII. 자본예산, 인프라관리 및 민관협력

(CAPITAL BUDGETING, INFRASTRUCTURE GOVERNANCE AND PPPS)

OECD의 예산관리 원칙은 ① 경제적 역량 격차(economic capacity gaps), 인프라 개발 필요성 및 사회·산업별 우선순위의 객관적인 자본투자계획 평가 ② 투자의 비용편익, 경제 타당성, 적격성 및 프로젝트의 우선순위에 대한 신중한 평가 ③ 특정 재정전략(financing mechanism)의 독립적인 투자결정 평가 ④ 공공투자지원을 위한 국가거버넌스의 개발 및 이행 등 4가지 핵심요소로 구성되어 있음.

이번 장에서는 OECD 회원국의 자본예산 현황(snapshot)과 OECD의 인프라거버넌스체계 및 민관협력의 공공관리 원칙을 다룸

1 자본예산 체계(Capital Budgeting Framework)

□ 인프라 관리의 제도체계

- 대다수의 OECD 회원국은 인프라 필요성 평가(77%), 전달방식 결정(59%), 프로젝트 실행 모니터링(63%), 프로젝트의 우선순위 지정 및 승인(48%) 등을 개별 장관(line ministers)이 담당하고 있음
 - 일부 국가에서는 프로젝트 우선순위(30%) 및 결정방식(41%)을 중앙 예산당국(Central Budget Authority)이 담당함
 - 또한, 23%의 국가에서 사후평가 담당기관은 최고 감사기관(Supreme Audit Institutions)임

〈표 VIII-1〉 국가별 인프라 관리 및 공공조달시스템 제도체계

	Evaluation of infrastructure needs	Prioritisation of all infrastructure/capital projects	Deciding whether PPPs or TIP* are more adequate	Project approval	Monitoring project execution	Ex post evaluations
호주	⊗	⊗	⊗	⊗	⊙	⊙
오스트리아	⊙	△	⊙	⊙	⊙	■
칠레	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
체코공화국	⊙	⊙	⊙	⊗	■	■
덴마크	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
에스토니아	⊙	⊙	⊗	⊗	⊙	■
프랑스	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
독일	⊙	⊗	⊙	⊙	△	■
그리스	⊙	⊙	△	△	△	⊙
헝가리	⊗	⊙	⊙	⊗	⊖	⊖
아일랜드	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
이스라엘	⊙	△	⊖	⊗	△	△
이탈리아	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
일본	⊙	⊗	⊙	⊙	⊙	⊙
대한민국	⊙	⊗	⊗	⊗		
멕시코	⊗	⊗	⊗	⊗	⊙	⊖
네덜란드	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	△
뉴질랜드	⊙	⊗	⊗	⊙	⊙	⊙
노르웨이	⊙	⊙	⊙	⊗	△	△
포르투갈	⊙	△				
슬로바키아공화국			⊗	⊗		■
슬로베니아	⊙	⊗	⊙	⊙	⊙	
스페인	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
스웨덴	△	△	△		△	△
스위스	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	■
터키	⊙	⊗	△	⊗	⊙	⊙
영국	△	⊗	⊙	⊗	⊙	⊙

Key - Primary Institution responsible

Total

⊙	Line Ministries	21	13	16	13	17	12
⊗	Central Budget Authority	3	8	6	11	0	0
⊖	Central Infrastructure/ PPP Unit	0	0	1	0	1	2
■	Supreme Audit Institution	0	0	0	0	1	6
△	Others	2	4	3	1	5	4
⊗	Activity not performed	0	1	0	0	0	0

출처: OECD(2018), *OECD Survey of Capital Budgeting and Infrastructure Governance*, Question 1, OECD, Paris.

□ 자본지출의 예산과정 방식

- 경상지출(current expenditure)과 자본지출(capital expenditure)의 통합은 인프라 계획, 조직화 촉진(facilitate coordination) 및 유연성 향상에 도움을 줌

- 통합예산의 경우 지침(guidelines), 재정준칙뿐만 아니라 정부차입(government borrowing)을 제한하는 정치적 의지도 함께 수반되어야 함
- 분리예산(separate budgets)의 경우 재정지원 혜택(entitlements)과 같은 의무항목이 자본 투자와 같은 재량항목(discretionary items)에 포함되지 않게 관리해야함
 - 정부가 자본·경상예산을 별도로 제출할 경우, 개별 부처는 자본·경상지출을 통합 할 수 있도록 자본프로젝트의 선정방법(selection mechanisms)을 강화해야 함
- OECD 회원국 중 절반은 예산준비 과정에서 통합적으로 자본·경상지출을 제출
 - 조사 대상국 중 23%는 예산편성 단계에서 개별 부처별로 자본·경상지출요청서를 함께 제출하지만 의사결정과정은 별도로 관리함
 - 예컨대, 영국의 자본지출은 5년마다 실시되는 지출검토(spending review)에서 규정하며, 부처별 연간 자본예산이 배분됨
- 조사 대상국 중 27%의 개별 부처는 운영예산요청(operating budget requests)과 자본을 분리하고 자본예산 및 운영예산 요청을 결정하는 과정을 구별함
 - 그리스의 경우 자본지출은 경제개발부에서 관리하는 공공투자프로그램(Public Investment Programme)에 따라 예산이 책정되며 공공투자프로그램은 경상예산과 함께 매년 의회에 표결됨
 - 슬로베니아의 자본지출은 개발프로그램계획(Development Programmes Plan)에 따라 책정되며, 개발프로그램계획에서 공공투자프로젝트 재정지원은 중앙정부와 EU의 재정지원이 포함됨
- 조사 대상국 중 39%는 다년도 프로젝트의 전체 비용에 대한 예산요청을 미리 보고하는 반면 35%의 국가는 프로젝트가 완료될 때까지 매년 예산을 요구하는 등 다년도 자금지원 형태는 국가별로 상이함

2 전략적 계획 및 우선순위(Strategic planning and prioritisation)

□ 인프라 관리(Infrastructure governance)

- 체계적인 인프라 관리는 적격성(value for money), 경제성(affordability), 생산성 증대와 인프라 수혜자 및 국민의 신뢰 향상으로 프로젝트 수행에 도움을 줌
 - 인프라정책은 본질적으로 성장, 생산성, 포용적 개발 및 환경적 목표 달성 등 다양하고 복합적인 특성이 있어 명확하고 일관성 있는 전략비전을 설계하는 데 어려움이 있음
- 성공적인 인프라 관리를 위해 경제성과 비용 효율성을 바탕으로 명확한 규제 및 제도체계, 강건한 조직화, 지속적인 성과와 전략기획, 투명한 우선순위 결정방법 및 의사결정과정 등을 포함한 종합적인 준비단계가 필요

□ 전략적 장기계획(Strategic long-term planning)

- OECD 회원국의 절반 이상은 장기적인 인프라 비전을 가지고 있으며 조사 대상국 중 37%는 전체(overall) 인프라계획과 산업(sectoral) 부분의 장기계획을 동시에 이행하고 있음
- 장기전략의 동기는 국가마다 이질적(heterogeneous)이며 각 국가별 개발목표와 경제상황에 의해 결정됨
 - 교통체증, 인구구조, 지역 불균형은 OECD 조사국의 전략적 인프라 계획의 일반적인 동인임

□ 우선순위 지정(prioritisation)

- 장기비전을 위해 정부는 반대정책목표, 기존 인프라 요구 및 예산제약 등을 고려한 우선 순위 프로젝트의 후보사업목록(short-list)을 식별해야 함
 - 후보사업목록으로 지정된 프로젝트의 가장 중요한 요소는 비용편익 분석의 결과, 프로젝트의 장기 전략계획 및 강력한 정치적 지원임
 - 그 밖에 다른 인프라 자산과의 기능적 적합성(functional fit) 및 특정분야 개발 등을 고려함

3 적격성 평가 사례(Key practices for value-for-money assessment)

□ 적격성(Value-for-money)의 개념

- 적격성은 정부가 프로젝트의 전체 진행 기간 동안 예상되는 양, 품질, 기능 및 비용의 최적 조합을 뜻함
- 적격성의 개념은 납세자와 공공서비스 수혜자 모두가 사회 전체의 최대 수익을 창출하는 국민 이익의 균형으로 설명될 수 있음
- 적격성은 절대적 비용편익조건(absolute cost-benefit terms)¹⁸⁾과 상대적 비용편익조건¹⁹⁾으로 측정할 수 있음
 - 적격성은 정량적, 정성적 방법론을 조합하여 평가되며 조사 대상국 중 대다수는 프로젝트의 성격과 관계없이 특정 기준을 초과하는 절대·상대 적격성 평가를 수행하고 있음
 - 슬로바키아와 오스트리아의 일부 국가에서는 적격성 평가를 일부 개별 부처(오스트리아의 경우 철도사업에만 해당)에서만 이행하고 있음

□ 국가별 적격성 분석에 사용되는 방법론 및 데이터 공개

- 국가별로 비용편익 분석이 가장 선호되는 접근법이며(89%) 순현재가치(70%)와 프로젝트 기간의 현금흐름 추정치(70%)도 자주 쓰이는 적격성 평가방식임
 - 조사국 중 절반은 내부수익률(IRR), 이용가치 평가(The willingness of users to pay) 또는 비즈니스 사례 등 결합된 방법론으로 평가함
 - 덴마크는 사회경제적 가치를 측정하면서 비즈니스 사례를 결합하며, 노르웨이는 품질 보증제도(quality assurance scheme)로 평가함
- 대부분의 국가에서는 적격성 데이터를 공개적으로 활용할 수 없고(44%) 상업적 민감도와 양립될 수 있는 범위에만 이용하는(36%) 등 적격성 평가 데이터는 공개하지 않음
 - 덴마크, 프랑스, 멕시코, 네덜란드, 스웨덴 등 5개국만 평가데이터를 완전히 공개함

18) 절대적 비용편익은 편익이 비용을 초과하는 절대적 수치로 측정

19) 상대적 비용편익은 하나의 방식 또는 형식이 다른 방식보다 비용효율적인 것을 의미함

□ 자산 모니터링

- 자산수명주기의 적격성 유지를 위해 인프라 성과를 효과적으로 모니터링할 필요
 - 준비 및 건설단계에서 대부분의 자원이 필요하지만 10년 이상의 자산수명 기간 동안 프로젝트 평가 및 모니터링에 대한 책임을 명확히 배분해야 함
 - 이를 위해 OECD 회원국의 69%에 해당하는 국가에서는 중앙정부(31%) 또는 부처 책임하에 있는 각 프로젝트(38%)에 대한 성과평가를 수행하고 있음
- 자산수명주기를 통해 적격성을 보장하려면 환경 및 기후 영향을 고려해야 함
 - OECD 회원국의 70%에 해당하는 국가에서 노후화된 인프라가 서비스 수준 및 유지 관리를 평가하기 위해 정기적으로 국가자산을 모니터링함
 - 대부분의 국가에서는 환경영향평가를 위한 모니터링, 보고 및 검증 프로세스(MRV process)를 자산의 총수명주기 동안 이행하고 있음
 - 일부 국가에서만 기후영향평가 또는 완화방안(mitigation measures), 위험평가 또는 기후적응조치(climate adaptation measures)를 준수하기 위해 검증절차를 수행하고 있음²⁰⁾

20) 네덜란드의 경우 기후위험관리를 위한 국가 차원의 모니터링 프로그램을 실행하고 있음

4 민관협력(Public Private Partnership(PPP) Practices)

- 공공투자지원을 위한 국가거버넌스의 개발 및 이행
 - 국가별로 PPP전담기구(PPP Units)의 운영이 차별화되어 있음
 - 이탈리아의 경우 이사회 의장(Presidency of the Council of Ministers) 기획부서에 책임을 할당하며, 스위스는 재무부 산하기관이 PPP사업 관련 개별 부처를 지원함
 - 영국, 슬로바키아는 전문지식을 활용할 수 있도록 특정 개별 부처 내에 추가로 전담 기구를 두고 있음
 - 호주는 독립적인 법정 인프라기관(Independent statutory infrastructure bodies)을 신설하여 국가적으로 중요한 인프라 우선순위를 지정하고 발전시키는 것보다 광범위한 책임을 담당하고 있음
 - 지방정부(sub-national governments)에 PPP사업을 허용하는 것을 고려할 필요
 - 대다수의 OECD 회원국(73%)에서는 지방정부의 PPP전담기구 또는 인프라기구는 인프라 프로젝트를 설계·실행할 수 있음
 - 뉴질랜드, 스웨덴은 지방정부에 PPP프로젝트 역할을 허용하지 않지만, 캐나다의 경우 95%의 PPP프로젝트를 지방정부가 담당함

IX. Country Profiles

1 호주

□ 재정정책 계획

- 중기재정전략은 경제 순환주기 동안 평균 흑자를 목표로 하고 있음
- 중기재정전략은 다음과 같은 정책적 요소에 의해 뒷받침되고 있음
 - 정부지출의 질적 투자를 통한 강한 경제 구현
 - GDP 대비 정부지출을 통제하는 등 강한 재정규율 유지
 - GDP 대비 조세수입 상한 등 지속가능한 조세부담률 설정과 함께 건실한 경제를 통한 수입 확대
 - 순채무의 안정화 및 감소 등
- 예산회복전략(budget repair strategy)은 중기재정전략에 맞추어 지속가능한 예산 흑자(GDP 대비 최소 1% 이상)를 만드는 것을 목표로 함

□ 예산 거버넌스 발전

- 최근 호주의 개혁은 성과정보의 활용(use)과 효과(impact)에 초점을 맞추어 진행됨
- 의회의 분석 역량은 2012년 의회예산처(PBO)가 설립된 이후 크게 발전하였음
 - 의회예산처는 예산주기 동안 독립적/초당파적 입장에서 재정정책 및 법안의 재정 영향에 대한 정보를 제공하도록 의무화되어 있음
 - 추가적으로 정책 비용 및 선거공약 비용 등의 정보도 제공
- 호주의 예산 투명성은 높은 편이며, 발생주의 방법을 일찍이 도입하였음
- 호주는 아직 국가 전체적으로 작성되고 있지는 않으나, 성인지 예산을 처음으로 시작(originator)하였음

〈표 IX-1〉 호주의 예산제도

중앙 예산당국 (Central Budget Authority)		2개의 부처(재무부; Department of the Treasury, 재정부; Department of Finance)가 중앙 예산권한 공유
법적 틀(Legal Framework)		헌법에서 모든 지출과 조세에 대한 입법권한 명시하고 있으며, 이 외의 다른 예산관련 사항은 재정정책 관리 및 공공기관 관리, 수행, 책임에 관한법(PGPA, 2013)의 원칙과 요건을 포함하고 있는 예산공정헌장(Budget Honesty Act(1988))에 규정되어 있음 * PGPA: 공공재원에 대한 거버넌스 체계 및 책임을 규정하고 있음
예산범위(Budget coverage)		행정부 예산은 중앙정부 예산을 의미하며, 대부분의 공공 서비스는 주/자치령(states and territories)의 주요 책임으로 되어 있음. 조세징수의 대부분은 주정부/자치령을 대신하여 중앙 정부에서 이루어지고 있음. 중앙정부는 특정 목적지불금 및 일반세입지원 등의 방법으로 주정부/자치령의 주요 자금 제공자(main funder)의 역할을 함 * 연방보조금위원회(Commonwealth Grants Commission)는 재정형평(fiscal equalization)을 이루기 위해 매년 재화 및 용역세(GST, Goods and Services Tax)의 분배 비율 등을 제안함
예산 주기 (Budget cycle)	예산 순환시기	n/a
	예산전 명세서	n/a
	일선부처와 협상	겨울
	정부예산안 제출	5월 중순
	의회의 예산투표	6.30.
	회계연도 시작	7.1.
	연중 예산 집행 보고서	매월
	반기 보고서	11월 또는 12월
	회계연도 종료	6.30.
	연말 재무제표	9.30.
	감사보고서	11월 말
의회 회계	10월 말	

주: 굵게 표시된 행은 주목할 만한 국제적 관행을 의미

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.153.

〈표 IX-2〉 호주의 OECD 예산 원칙

	원칙	설명
1	재정정책 목표	강제성 있는 법적 재정준칙은 없으나, 균형재정과 채무 감소 목표라는 정치적 헌신(political commitment)은 보여지고 있음. 세입 상한과 초과 세입 사용 제한이 있음
2a	전략적 조정	호주는 2018년 7월에 지속가능한 발전을 위한 2030 어젠다에 대한 자발적 국가 심사(VNR, Voluntary National Review)를 발표함. 각기 다른 연방 정부 기관들은 각각의 목표에 대한 책임이 부여됨
2b	중기재정전망(MTEF)	정부는 재정전략보고서를 발간하며, 예산년도 후속 3개년도에 대한 전망을 매년 수시(rolling basis)로 실시함. 중기재정전망은 지출한도를 설정하지 않음
3	자본과 인프라	국가적으로 중요한 인프라에 대해 우선순위를 정하여 처리하며, 국가적·주정부적 우선순위를 구분하여 15개년도 기간의 인프라 계획을 작성. 자본운영예산요구(capital and operating budget requests) 결정 사안에 대해서는 특정한 절차가 존재함. 민관합작투자(PPP)와 인프라 프로젝트는 절대적/상대적 적격성 조사(VFM)를 증명해야 함
4	투명성과 접근성	예산 및 관련 보고서는 정책입안자, 시민 제안서(citizen's guides) 등에 대한 공식요약과 함께 발표되며, 자료도 개방됨. 영향평가(impact assessments)는 발표되지 않음
5a	의회 참여	의회에는 예산 위원회가 존재하지 않으며, 하원의 상임위의 역할은 미미한 수준임. 상원의 상임위는 추정치 전망에 대한 공청회를 개최. 입법부는 관례적으로 수정 없이 예산(Appropriation Bill No. 1)을 승인함. 사후 감독은 합동 공공계정위원회(Joint Public Accounts Committee)에서 진행함. 의회예산처는 분석 역량을 크게 개선시켰음
5b	포괄적인 시민 토의	예산주기 내의 정책 이해관계자들의 참여가 제한적임. 정부는 예산 전 단계에서 대중적 여론이 제안한 사항들을 발표하며, 정책입안 과정 단계에서 관련 단체와 협의할 수 있음
6	재무보고 및 회계	예산 및 세출예산법안은 결산보고서와 같이 현금주의와 발생주의 기준을 모두 적용
7	예산 집행	중앙정부의 모든 수입과 지출은 하나의 통합 기금(single treasury fund)을 통해 이루어짐. 부처들은 개별 부처별로 '결과(outcome)'하에 예산재배정이 가능하기에, 건전 예산 집행이 주요한 책임이며, 불용액 및 정규예산을 한도 내에서 이월시킬 수 있음. 추경예산은 없음
8a	성과주의 예산	성과정보는 결과와 프로그램 레벨이 작성된 포트폴리오 예산보고서(portfolio budget statements)를 통해 의회에 제출. 성과정보는 프로그램과 서비스의 전달을 위한 관리단계(management-level)의 결과와 그보다 좁은 범위에서 자원배분상의 전략적 결정을 지원하고 있긴 하나, 책임성과 투명성을 위한 주요 수단으로 사용되고 있음

〈표 IX-2〉의 계속

	원칙	설명
8b	평가와 적격성(VFM)	-
9	재정 위험과 장기 지속가능성	중앙 예산당국은 연 2회, 10년 기간의 재정전망을 실시. 위험보고서는 예산 업데이트 시 발표함. 통합지출 계정은 우발준비금 또는 충당금을 포함하고 있으며, 세대간 보고서(intergenerational report)는 인구 구조의 변화 시사점 등을 포함하여 현 정부정책의 40년간의 지속 가능성을 평가하기 위한 자료로 발표주기는 5년임
10	품질 보증 및 감사	중앙 예산당국은 예산의 근거가 되는 경제전망 완료 전에 독립적인 중앙 은행과 협의함. 의회예산처는 재정위험 및 장기 재정 지속가능성 보고서를 작성하며, 정책 및 선거 공약 비용 수치를 제공함. 독립적인 최고감사 기구(SAI)는 정부의 회계보고서를 감사(audit)함

주: 굵게 표시된 행은 주목할만한 국제적 관행을 의미

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.154.

2 캐나다

- (경제상황) 가계소비에 의해 주도되었던 캐나다의 강력한 경제성장은 일자리 증가세와 주택 가격 상승세가 감소하며 둔화될 것으로 보임
 - 수출증가가 크게 약화되었고 부분적으로 캐나다달러가 강세를 보였음
 - 생산여력이 감소하고 환율 효과가 사라짐에 따라 2019년 소비자물가지수는 2%로 예상
- (재정정책) 경제성장을 도모하고 중산층을 성장시키기 위해 표적 투자를 함
 - 재정정책은 강력한 경제성장에 중요한 역할을 했으며, 장기적으로 경제성장 잠재력 확보를 위해 낮은 수준의 부채를 유지하고 있음
- (예산관리의 발전) 법적 구속력이 있는 재정규칙은 없으나 현재와 미래세대를 위해 저채무 우위를 유지하여 경제성장을 지원하는 투자를 재정목표로 함
 - 예산과정에서 시민참여 특징이 강함
 - 정부는 사전 예산협의과정에서 이해관계자, 기업, 비정부기구(NGO) 및 대중의 견해를 반영
 - 예산관리의 개선을 위해 재정투명성을 제고하고 새로운 장기자본인프라 계획을 도입
 - 2016년 성인지 예산제도를 도입하였으며 예산안에 이에 대한 분석을 포함

〈표 IX-3〉 캐나다의 예산제도

중앙 예산당국(Central Budget Authority)		캐나다 재무부(TBS)
법적 틀(Legal Framework)		<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 제6장 및 제8장: 의회의 예산권한에 대한 주요 조항을 규정 • 재무행정법: 재무부와 그 책임을 정의
예산범위(Budget coverage)		<ul style="list-style-type: none"> • 행정부 예산은 중앙정부에 적용 • 예산범위는 법률에 정의되어 있지 않으며 관습에 따라 행정부는 “연방정부”로 구성된 제도의 변경을 제안할 수 있음
예산 주기 (Budget cycle)	예산 순환시기	9월/10월
	예산전 명세서	n/a
	일선부처와 협상	n/a
	정부예산안 제출	2월/3월
	의회의 예산투표	정해진 날짜 없음
	회계연도 시작	4월 1일
	연중 예산 집행 보고서	월간 보고
	반기 보고서	10월/11월
	회계연도 종료	3월 31일
	연말 재무제표	12월 31일까지
	감사보고서	12월 31일까지
	의회 회계	1년 이내

주: 굵게 표시된 행은 주목할만한 국제적 관행을 의미

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.162.

〈표 IX-4〉 캐나다의 OECD 예산원칙

	원칙	설명
1	재정정책 목표	• 법적 구속력이 있는 재정규칙은 없음 (2017년 재정목표) 현재와 미래세대를 위해 캐나다의 저부채 우위 유지와 경제성장을 지원을 위한 목적투자의 균형을 맞추는 것
2a	전략적 조정	• 정부의 중기우선순위는 의회 회의에서 발표
2b	중기재정전망(MTEF)	• 5년 기준으로 전망, 국방 및 인프라 지원 등의 경우 계획기간이 길어질 수 있음 한도는 매년 조정됨
3	자본과 인프라	• Investing in Canada(2016): 장기 인프라 투자 계획 • 인프라 투자 증대를 위해 인프라 은행이 민간부문과 협력하는 법안이 통과됨
4	투명성과 책임성	• 2015년 투명성과 책임성에 대한 기준을 제정 • 캐나다 투명한 정부 공약(2016-2018)에서 4가지 우선순위 영역 설정 • 대부분의 예산데이터는 개방 데이터 형식으로 제공
5a	의회 참여	• 의회예산과정은 사전 예산협의와 사후 확정예산으로 구분 • 재정위원회는 사전예산을 심사하고 상임위원회는 예산을 검토 • 의회의 수정권한은 매우 제한적임
5b	포괄적인 시민 토의	• 사전 예산협의 과정에서 예산 우선순위에 대한 대중의 의견 반영 • 2016년 성인지 예산채정을 도입하고 성영향평가를 발표 • 연말예산집행보고서에 대한 시민가이드 발간
6	재무보고 및 회계	• 발생주의(2003년 이후) • 월간 지출 및 수입에 관한 Fiscal Monitor 게시 • 부처별 분기 재무제표 게시
7	예산 집행	• 중앙정부의 모든 수입과 지출을 위해 단일재무기금 필수 • 세출은 재무부의 승인과 투표를 통해 재할당될 수 있음 • 추가경정예산안은 의회의 승인이 필요
8a	성과주의 예산	• 부처별 계획 및 부처별 결과보고서는 캐나다 부처별 모니터링 구조의 기본임
8b	평가와 VFM	• 모든 보조금 및 기여금은 5년마다 평가 • 감사원은 부처 및 기관의 성과감사를 실시 • 지출검토는 부적절한 목표와 비효율적인 프로그램, 예산낭비 등에 초점을 둠
9	재정 위험과 장기 지속가능성	• 잠재적 재정위험은 경제 및 재정 업데이트를 포함 • 정부와 의회예산처는 장기 재정지속가능성 보고서를 발표
10	품질 보증 및 감사	• 감사원은 성과감사, 재무제표 및 재정감사를 수행 • 예산 및 추계 그리고 기타 문서에 대한 독립적인 분석을 위해 2008년 의회예산처가 설립되었음

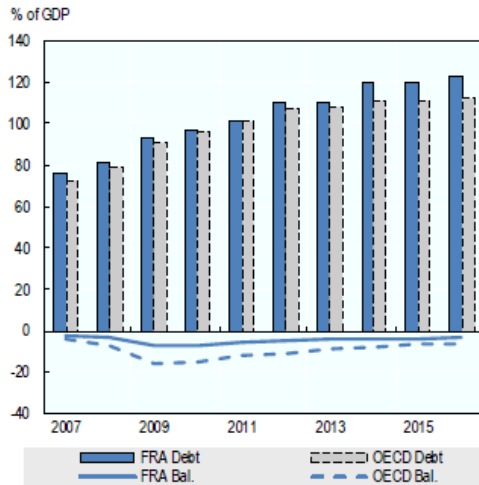
주: 굵게 표시된 행은 주목할 만한 국제적 관행을 의미

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.163.

3 프랑스

- (경제 상황) 2017년 회복세를 보였던 프랑스의 경제성장은 대외 수요 강화, 관광산업 회복, 견고한 기업 심리, 고용 창출에 힘입어 2018-19년에는 견실하게 유지될 전망
 - 기업 감세와 노동시장 개혁이 투자와 고용을 더욱 뒷받침할 것으로 예상됨
- (재정정책 계획) 프랑스는 2016년 이래로 대규모 재정적자를 기록해왔으나 2017년에 재정적자가 지난 10년간 처음으로 EU 기준인 3%를 하회함
 - 새로운 정부는 일반정부 구조적 재정수지 중기 목표를 2022년 잠재 GDP 대비 -0.4%로 설정함
 - 지출검토(spending review)에 따른 대규모 공공지출 감축과 경제성장 유발이 기대되는 대규모 조세 감면 패키지를 통해 재정 목표를 달성할 전망

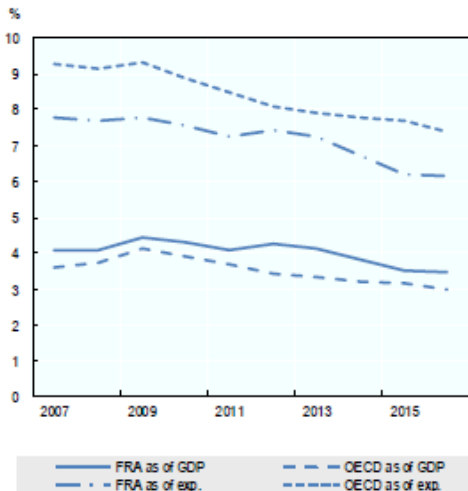
[그림 IX-1] 재정수지 및 공공채무



Note: The graph is referring to general government fiscal balance and general government gross debt as defined in the OECD National Accounts Statistics.

Source: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

[그림 IX-3] 공공 투자

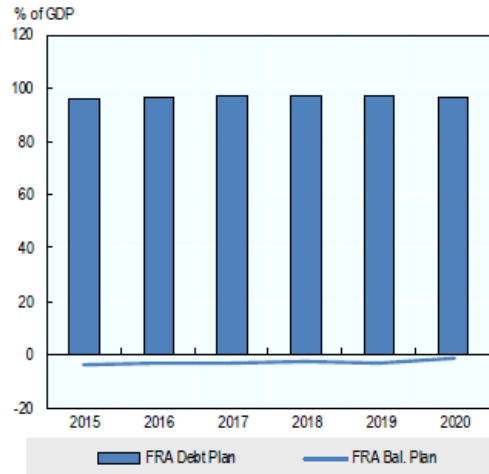


Source: OECD National Accounts Statistics (database).

Note: The graph is referring to government investment as a percentage of GDP and as a share of total government expenditures.

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.179.

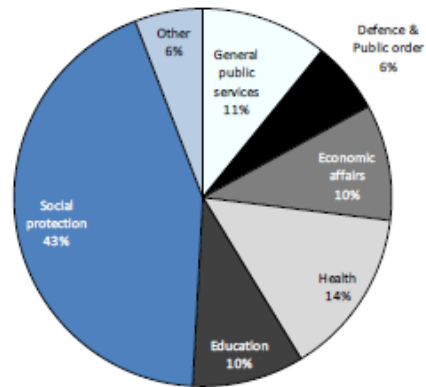
[그림 IX-2] 재정정책 계획



Note: The graph is referring to Fiscal Policy Plans that are implemented and/or officially announced as of November 2017 and as indicated by the country. Actual results in graph A may differ as the Fiscal Policy Plans are prepared by the country beforehand and as the Debt and Balance Plan reported by the country are based on the country's own definition; Data are referring to general government.

Source: 2018 OECD Fiscal Plans and Budgeting Framework Survey.

[그림 IX-4] 기능별 지출(2016)



Source: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

- (예산 거버넌스의 발전) 두 차례의 개혁(2006년, 2012년)을 통해 프랑스의 예산체계가 크게 변화하였으나 최근 들어 변화는 제한적으로 이루어졌고 주로 기존 예산 거버넌스 개선에 그치는 수준임
- 포괄범위 개선을 위해 지출준칙이 개정(2018년)되었고, 성과 목표 및 지표가 합리화됨
 - 가장 최근에는 양성 평등, 기후변화 방지 등 주요 정부 정책에 배분된 재원을 강조하기 위한 수단을 개발하기 시작함
 - 특히 프랑스는 정부가 정책 과정을 환경 및 기후 목표에 맞추어 조정하도록 촉구하는 '녹색 예산에 대한 파리 협력(Paris Collaborative on Green Budgeting)'에 합류함

〈표 IX-5〉 프랑스의 예산제도

중앙 예산당국(Central Budget Authority)		재무부 예산국
법적 체계(Legal Framework)		「헌법과 재정법에 관한 조직법」 ²¹⁾ 에서 공공 재정 관리를 위한 기본 원칙을 규정 역할 분담, 책임, 보고, 중기지출계획에 대한 절차를 「재정의 계획 및 관리에 관한 조직법」 ²²⁾ 에서 규정
예산 범위(Budget coverage)		정부 예산은 모든 부처와 다수의 독립적 행정 기구를 포괄하며, 사회보장과 공공 기관은 별도의 예산을 두고 있음
예산 주기 (Budget cycle)	부처별 예산안 제출	4월
	사전 예산정책보고서	6월
	정부 예산안 제출	10월
	의회의 예산 승인	12월
	회계연도 시작	1월 1일
	연중 예산 집행 보고서	매일
	반기 보고서	6월
	회계연도 종료	12월 31일
	결산보고서 발표	5월 ¹⁾
	감사보고서	5월 ²⁾
의회 회계	6월	

주: 1) 중앙정부 통합 회계 말 보고서는 6월 1일 이전에 발표

2) 중앙정부 통합 감사보고서는 6월 1일 이전에 발표

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.180.

〈표 IX-6〉 프랑스의 OECD 예산 원칙 적용 현황

	원칙	설명
1	재정정책 목표	· 「공공재정계획법」에서 일반정부 구조적 재정수지 중기 목표(OMT)와 이를 달성하기 위해 계획된 공공 재정의 세부사항을 규정
2a	전략적 조정	· 정치적 차원에서 결정된 우선순위를 바탕으로 중기계획과 연간 예산의 연계 제고를 통솔하는 역할은 예산국(Directorate of the Budget)이 담당
2b	중기재정계획(MTEF)	· 3~5년 동안의 일반정부 각 수준별 총지출 목표는 「공공재정계획법」에서 설정되며 목표는 지출준칙을 통해 관리됨
3	자본과 인프라	· 자본 지출은 정부 예산에 통합되며 공공지출의 하나의 범주로 구분됨 · 인프라 프로젝트(PPPs)에서 VFM(value for money)를 보장하기 위한 명문화된 절차가 있음
4	투명성과 접근성	· 모든 주요 예산 보고서가 공개됨 · 예산 데이터는 다운로드 가능한 형식으로 이용 가능함
5a	의회의 참여	· 의회의 참여는 예산 승인 단계에 초점을 맞추고 있음 · 의회는 행정부가 제출한 총재정적자(또는 흑자)가 변경되지 않는다면 예산을 수정할 수 있음
5b	포괄적인 시민 토의	· 예산 과정에서의 공공 의견수렴과 이해관계자의 참여는 제한적임
6	재무보고 및 회계	· 전 회계 과정에서의 지출원인행위(commitment) 회계, 현금주의 회계, 발생주의 회계와 월간 예산 보고서
7	예산 집행	· 모든 중앙·지방정부 기관이 국고단일통합계정(TSA)을 활용 · 신속적 예산 집행 수단의 기준(비상시, 한도)을 명문화, 재무부에 의해 세출(appropriations)이 동결될 수 있음, 연 1회 이상 추경 예산 편성
8	성과주의 예산	· 각 정부 프로그램의 성과 목표, 지표, 결과에 대한 개요 및 상세 정보를 매년 발표
9	재정 위험과 장기 지속가능성	· 재무부 및 기타 이해관계자가 여러 재정 리스크를 관리하고 있으나 체계적으로 측정·공개되고 있지는 않음 · 재정 지속가능성은 EU의 고령화 보고서의 일환으로만 평가되고 있음
10	품질 보증 및 감사	· 감사원(Cour des Comptes)은 공공지출의 준법성 통제, 정부 재무보고서 감사, 품질 통제, 정부 성과 감사를 수행 · 재정위원회(High Council for Public Finances)가 거시경제 전망의 우수성을 뒷받침함

주: 굵게 표시된 행은 주목할만한 국제적 관행을 의미

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.181.

21) Organic Law No. 2001-692 of 1 August 2001 relating to finance laws

22) Organic Law No. 2012-1403 of 17 December 2012 on the programming and governance of public finances

4 독일

□ 재정정책 계획

- 독일의 재정정책목표는 2020년까지 국가채무비율을 GDP 대비 60% 수준을 목표로 하고 신규채무 없는 균형예산을 채택하는 것임
- 재정정책 우선순위는 미래지향적 투자, 교육, 연구, 안보임

□ 예산관리

- 독일은 채무조정 재정준칙(debt-brake fiscal rule)을 준수하기 위해 2010년 하향식 예산 편성 도입
- 독일하원 내 예산관련 조직인 예산위원회는 부처별 예산배분을 지휘하는 조사위원을 통해 적극적으로 예산안을 면밀히 검토하는 등 독일의회의 예산 참여도가 높음
- 독일은 OECD 예산심의(OECD Budget Review of Germany 2014) 권고에 따라 2014~2015년부터 지출검토(spending review)를 도입하여 예산체계의 유연성 및 대응성(responsiveness) 개선
- 일부 주정부(Länder)는 재무보고를 발생주의 회계처리로 하지만 연방정부는 현금중심(cash-centric system)으로 재무보고 및 예산을 처리함

〈표 IX-7〉 독일의 예산제도

중앙 예산당국(Central Budget Authority)		연방 재무부
법적 틀(Legal Framework)		기본법에서 공공재정관리를 위한 기본원칙을 포함함. 예산원칙법(Budgetary Principles Act), 연방예산규칙(Federal Budget Code)은 포괄적인 예산체계를 추가로 규정함
예산범위(Budget coverage)		연방예산은 연방정부 수준에서 적용됨
예산 주기 (Budget cycle)	예산 순환시기	3월
	예산전 명세서	4월
	일선부처와 협상	봄
	정부예산안 제출	여름
	의회의 예산투표	-
	회계연도 시작	1월 1일
	연중 예산 집행 보고서	월간
	반기 보고서	-
	회계연도 종료	12월 31일
	연말 재무제표	4월
	감사보고서	11월
	의회 회계	12월

주: 굵게 표시된 행은 주목할만한 국제적 관행을 의미
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.183.

〈표 IX-8〉 독일의 OECD 예산 원칙

	원칙	설명
1	재정정책 목표	• 기본법에서의 채무제동(debt brake), EU 재정준칙
2a	전략적 조정	• 공식적으로 없음. 연합협약이나 지속가능발전종합목표(SDGs)의 구조화된 연결
2b	중기재정전망(MTEF)	• 독일의 중기경제전망은 하향식으로 관리되지만 정치적 재우선권 또한 허용
3	자본과 인프라	• 일반예산 및 중기재정전망과 재정적으로 통합. 경제성 및 인프라요구에 대한 기초평가. 체계적인 평가 및 평가장치. 민관협력의 체계적인 방법론 적용
4	투명성과 책임성	• 핵심 예산보고서, 예산측정, 제한적인 영향평가, 기본적인 온라인, 국민참여예산 없음
5a	의회참여	• 의회 예산위원회의 적극적인 참여(부처 예산조사 및 수정권한 포함)
5b	포괄적인 시민 토의	• 정책 이해관계자의 참여는 제한적이며 개별 부처는 정책개발을 위한 자문기구를 포함함
6	재무보고 및 회계	• 현금예산, 종합보장(comprehensive coverage), 현금보고서, 회계표준 기반, 일반정부보고서, 범정부 차원의 보고서는 없음
7	예산 집행	• 단일 국고금은 공공지출의 74%를 포함. 예산집행은 개별 부처가 담당하며 1월 1일에 전체 예산 집행. 체계적인 이·전용 준칙. 연도별 제한된 예산이월, 추경은 사전 의회승인 필요
8a	성과주의 예산	• 성과관리제도 없음
8b	평가와 VFM	• 개별 부처의 모니터링 및 평가 지출검토 도입(2014년)
9	재정 위험과 장기 지속가능성	• 재정위험에 대한 보고서를 제공하지 않음(분야별 보고서 제공) • 장기지속가능보고서를 3년마다 제공함 • 비상자금(contingency funds), 준비금 없음
10	품질 보증 및 감사	• 경제전망을 위해 독립적인 기관을 광범위하게 활용함 • 기술기관으로 안정화위원회가 지원하지만 독일은 독립적 채무기관은 없음 • 헌법적 독립SAI는 재정감사 및 추가적 제언을 제공하며 성과 및 관리감사에는 제한적인 역할을 수행함

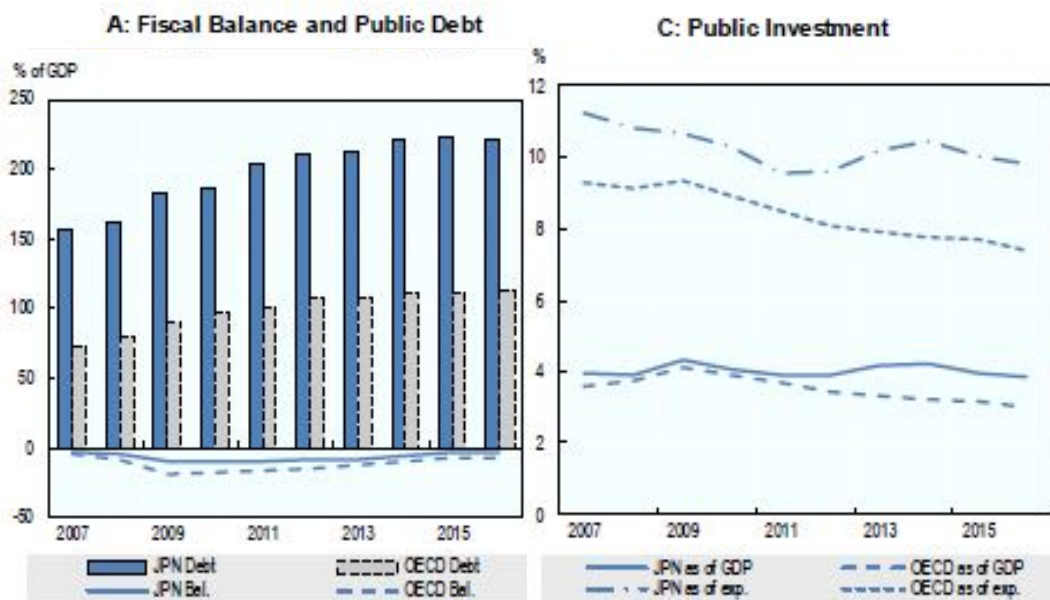
주: 굵게 표시된 행은 주목할 만한 국제적 관행을 의미
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.184.

5 일본

재정정책계획(Fiscal policy plans)

- 일본은 2025년까지 중앙정부와 지방정부의 기초 재정수지 흑자(primary surplus)를 달성하는 것을 목표로 함
 - 또한 정부는 GDP 대비 부채비율을 지속적으로 줄이기 위해 노력할 계획

[그림 IX-5] 일본의 재정수지와 부채(좌), 정부 투자(우)

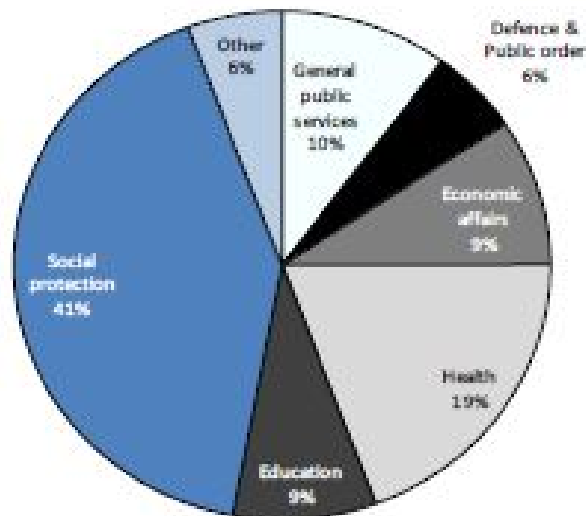


주: 그래프(좌)에서 재정수지와 부채는 OECD 국민계정상의 일반정부 재정수지와 일반정부 총부채를 의미하며, 그래프(우)의 정부 투자는 GDP 대비 정부 투자 지출 비중(%)을 의미

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.203.

[그림 IX-6] 기능별 지출(2016)

D: Expenditure by function (2016)



출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.203.

예산 운영의 발전(Developments in budgetary governance)

- 정부의 수입 및 지출 명세서는 「재정법」에 의거하여 매 회계연도마다 현금주의 회계 및 단식부기 회계에 따라 준비됨
 - 해당 명세서 외에도 재정 상황의 투명성을 높이기 위하여, FY2003부터 발생주의 회계 및 복식부기 회계 처리에 따른 ‘정부 재무제표’를 자발적으로 준비함
- 경제·재정정책위원회는 경제 및 재정정책 수립에 있어 핵심적인 역할을 수행
 - 경제·재정정책위원회는 일본 총리의 자문기구로서 장관급, 전문가 및 일본은행 총재로 구성됨
 - 경제·재정정책위원회는 재정 건전화 계획을 세우고 일본 내각부로부터 승인을 받음
 - 재정 건전화 계획은 위원회 산하 ‘경제 및 재정 개혁 추진위’의 검토를 받음
 - 추진위는 재정 건전화 계획의 진전을 위해 학계, 경제계 지도자 및 전문가들로 구성됨

□ 정부는 예산 효율성과 효과성을 개선하고 전략적 정책 기획에 기여하기 위하여 성과주의 예산의 일환인 PDCA 주기를 활용하고 있음

- PDCA 주기는 ‘계획(plan)-실행(do)-점검(check)-조치(action)’의 과정을 의미
- 구체적으로 예산을 계획하고(plan), 예산을 집행한 후(do), 정책 의제 달성의 맥락에서 예산 집행을 평가하고(check), 다음 예산 계획을 위한 평가 결과의 활용(action)의 과정을 뜻함

〈표 IX-9〉 일본 예산제도 개황

중앙 예산당국		재무성(Ministry of Finance) 웹주소: www.mof.go.jp/english/
법적 틀		일본 헌법, 일본 재정법과 기타 관련 법령 및 내각부에 의해 결정되거나 승인된 계획과 정책 문서들
예산 범위		행정부의 예산안은 중앙정부 예산과 중앙정부의 연말 재무제표를 포함하고 있음
예산 주기	예산 순환 시점	4월
	예산전명세서	12월
	일선부처와 협상	9월~12월
	정부예산안 제출	1월
	의회의 예산투표	3월
	회계연도시작	4월
	연중 예산 집행 보고서	분기마다
	반기 보고서	-
	회계연도종료	3월
	연말 재무제표	7월
	감사보고서	11월
	의회 회계	11월

주: 굵게 표시된 행은 주목할만한 국제적 관행을 의미
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.205.

〈표 IX-10〉 일본에서 적용하고 있는 OECD 예산 원칙

연번	원칙	설명
1	재정정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 2025년까지 중앙정부 및 지방정부의 기초재정수지 흑자 달성, GDP 대비 부채비율 지속적 감소를 위해 노력
2a	전략적 조정	<ul style="list-style-type: none"> • 내각부: 국가 개발 계획, 중기 전략 계획 결정 • 총리실: 연간 예산과 중기 계획 간 조정을 담당
2b	중기재정전망	<ul style="list-style-type: none"> • 3년 단위로 고정되어 있으며, 그동안 개정하지 않음 • 내각부에 의해 승인되며 정부 내에서 내부적으로 모니터링
3	자본과 인프라	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책 평가법에 근거한 비용편익 분석을 포함하여 주로 사전 평가를 실시함 • 더하여, 국토교통성의 경우 프로젝트 완료 후 5년 내에 사후 평가를 실시함
4	투명성과 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 핵심 예산 보고서는 데이터를 공개하며, 다운로드 가능한 형태로 제공됨 • 예산 영향 분석은 출판하지 않음
5a	의회 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 의회는 예산을 수정할 수 있는 제한 없는 권한을 가짐 • 예산이 회계연도 시작 전 의회에 의해 승인되지 않을 경우, 다른 임시 조치를 의회가 투표함
5b	포괄적인 시민 토의	<ul style="list-style-type: none"> • 사전예산 단계: 제안과 의견 개진을 위한 시민 요청(public call)이 일선 부서에서 열림 • 예산안 제안 단계: 공청회와 협의회가 의회에서 개최, 단 참여 예산은 이루어지지 않음
6	재무보고 및 회계	<ul style="list-style-type: none"> • 예산은 현금 흐름과 약정(commitment)을 토대로 작성 • 중앙정부는 재정에 관한 모든 주요 보고서를 커버함
7	예산 집행	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 재무기금을 사용하지는 않음 • 일선 부서는 운영 경비를 일괄 지불(lump sum)로 받지 못하며, 세부 운영 경비를 받음
8a	성과주의 예산	<ul style="list-style-type: none"> • 예산 효율성과 효과성을 개선하고 전략적 정책 기획에 기여하기 위하여 성과주의 예산의 일환인 PDCA 주기를 활용
8b	평가와 적격성	<ul style="list-style-type: none"> • 사후 평가하는 사안의 범위는 매우 광범함
9	재정 위험과 장기 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 내각부는 주로 6~10년까지의 장기 재정 계획을 1년에 2번 개정하고 재정정책의 전반적인 방향에 포함시킴 • 재무성 장관의 자문 회의체인 재정정책 회의는 재정에 대한 장기 전망을 통해 재정정책의 장기 지속 가능성과 위험을 분석함
10	품질 보증 및 감사	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 감사원에 의한 감사를 받음

주: 굵게 표시된 행은 주목할만한 국제적 관행을 의미

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.205.

6 한국

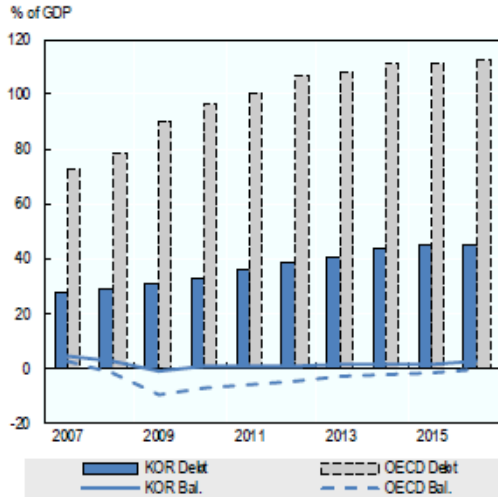
□ 경제 환경

- 주택 및 담보대출 규제 강화로 건설 투자 둔화가 예상되나 국제 무역 반등과 재정지원 확대로 2019년 3% 내외의 경제성장률을 유지할 것으로 전망
- 높은 가계부채와 낮은 고용 성장률이 민간 소비를 억제하고 있음
- 인플레이션은 2%에 가깝게 유지되는 반면, 경상수지 흑자는 GDP의 최대 6%에 이를 것으로 예상됨

□ 재정정책 계획

- 주요 재정정책은 일자리 창출에 대한 지원임
 - 공공부문 일자리 확대, 민간부문 일자리 창출 지원, 고용안정 및 유연성에 초점을 맞춘 고용시장 모델 개발 및 소득 주도(wage-led) 성장을 위해 고용 친화적 복지에 대한 지원 강화, 육아 복지 채택, 기초연금을 인상함
- 다른 주요 재정정책으로는 4차 산업혁명을 지원하는 신성장 동력 개발, 기술혁신을 위한 산업 클러스터 구축, 혁신인재 육성 등을 위한 인적자원 개발 등 새로운 성장 동력 개발 지원 등이 있음

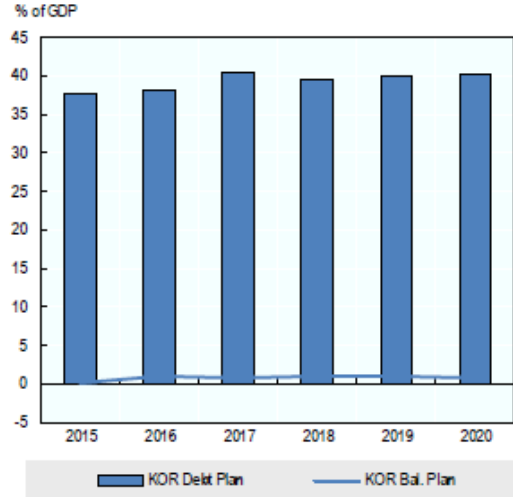
[그림 IX-7] 재정수지 및 공공채무



주: OECD NA에 정의된 일반정부 재정수지와 일반 정부 총채무를 나타냄

출처: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

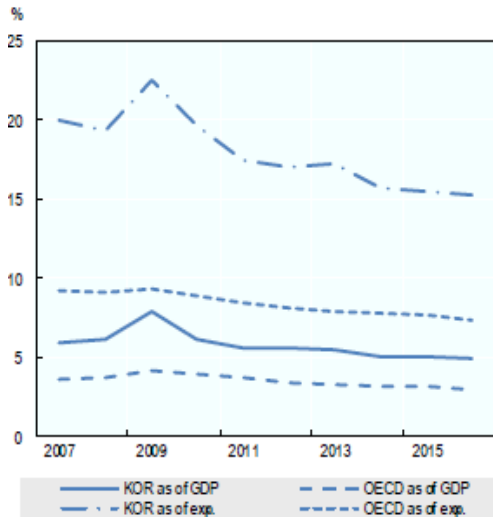
[그림 IX-8] 재정정책



주: 2017년 11월 현재 시행, 또는 공식적으로 발표된 국가재정운용계획을 뜻함. [그림 IX-7]의 실제 결과는 각 국가의 정의에 따르기 때문에 다를 수 있음. 데이터는 중앙/연방정부 데이터임

출처: 2018 OECD Fiscal Plans and Budgeting Framework Survey.

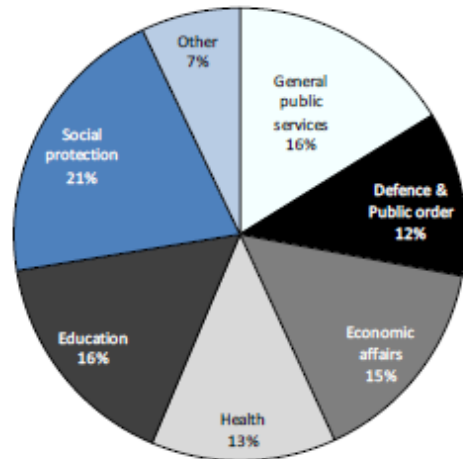
[그림 IX-9] 공공투자



주: 정부투자를 GDP 대비 비율 및 총정부지출 대비 비율로 나타낸 것임

출처: OECD National Accounts Statistics (database).

[그림 IX-10] 기능별 지출(2016)



출처: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

□ 예산 관리

- 2003년부터 2007년까지 주요 재정 개혁이 이루어짐
 - 「국가재정법」의 포괄적인 개편을 통한 MTEF(국가재정운용계획), 총액예산한도 설정, 성과 관리, 디지털 예산 편성 및 회계 시스템 등의 재정 개혁이 이루어짐
 - 글로벌 금융위기 이후 「국가재정법 시행령」 개정을 통해 장기적인 재정지속가능성 모니터링 및 재정위험의 체계적 관리를 위한 법적 근거를 마련함
- 최근에는 국민의 의견을 반영하도록 함으로써 예산 편성 과정에서 투명성과 시민의 참여도를 확대하고, 참여 결과가 예산 편성 과정에 적용될 수 있도록 노력하고 있음
- 성인지 예산제도를 수행하고 있음

〈표 IX-11〉 한국의 예산제도

중앙 예산당국(Central Budget Authority)		기획재정부
법적 틀(Legal Framework)		<ul style="list-style-type: none"> • 입법부의 역할과 책임, 지출 및 세금의 입법 허가 요건은 헌법에 명시되어 있음 • 「국가재정법」에 예산의 총칙 및 구조, 행정부와 MTEF의 역할과 책임을 규정하고 있음
예산범위(Budget coverage)		행정부 예산안은 중앙정부 예산을 포괄함
예산 주기 (Budget cycle)	예산 순환시기	3월
	예산전 명세서	n/a
	일선부처와 협상	3월 ~ 8월
	정부예산안 제출	9월 1일
	의회의 예산투표	12월 2일
	회계연도 시작	1월 1일
	연중 예산 집행 보고서	매월
	반기 보고서	N.A
	회계연도 종료	12월 31일
	연말 재무제표	4월 10일
	감사보고서	5월 20일
	의회 회계	6월

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.207

〈표 IX-12〉 한국의 OECD 예산 원칙

	원칙	설명
1	재정정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 중기재정계획은 정책목표(통합재정수지에서 사회보장기금을 뺀 것)를 2018~22년 중기재정기간 동안 GDP 대비 약 3.0%의 적자로 관리함 • 국가채무는 2018~22년 중기재정기간 동안 GDP 대비 40% 초반 이내에서 관리함
2a	전략적 조정	<ul style="list-style-type: none"> • MTEF는 정부의 중기 전략 계획과 우선순위를 명시하고 있으며, CBA는 연간 예산과 중기 계획 간의 조정 촉진에 주도적인 역할을 하고 있음
2b	중기재정계획(MTEF)	<ul style="list-style-type: none"> • 5년 중기재정계획을 기본으로 하고 있으며, 지출한도는 매년 개정됨 • 기획재정부는 MTEF 준비 지침을 제정하고 공청회와 공개 포럼을 열어 MTEF에 대한 의견을 취하며, MTEF는 국회의 승인을 받음
3	자본과 인프라	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 및 지방 정부를 통합하는 전반적인 장기 전략적 인프라 계획을 가지고 있음 • 독립 인프라위원회 (Independent Infrastructure Commission)가 인프라 거버넌스를 담당함
4	투명성과 접근성(accessibility)	<ul style="list-style-type: none"> • 예산 데이터는 다운로드 가능한 형태로 제공됨 • 모든 핵심 예산 보고서가 공개됨
5a	의회 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 지출이 증가할 경우, 행정부의 동의를 필요함 • 회계연도가 시작되기 전에 국회의 승인을 받지 못하면 지난해 예산이 잠정적으로 효력을 발휘함
5b	포괄적인 시민 토의	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 예산과 재정투명성에 대한 국민적 관심을 높이기 위해 2019년부터 참여예산을 시작함 • 시민들은 새로운 사업에 대한 아이디어를 제안할 수 있고, 각 부처는 이 프로젝트를 검토하여 예산 프로젝트 형태로 구체화할 수 있음 • 대표 시민 그룹을 구성하여 참여 예산 프로젝트를 논의하고 우선 순위를 결정할 수 있음
6	재무보고 및 회계	<ul style="list-style-type: none"> • 재무제표는 발생주의 기준에 따라 작성되며 예산은 현금 및/또는 확약 기준에 따라 작성 됨
7	예산 집행	<ul style="list-style-type: none"> • 법에 의해 설립되는 특별 회계를 제외하고, 정부의 모든 수익과 지출에 대해 단일 국고 사용이 의무화되어 있음
8a	성과주의 예산	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 성과예산 편성은 성과정보와 예산 삭감의 연계성에 초점이 맞춰져 왔으나 최근에는 보다 선별적인 모니터링과 평가를 통한 실적 개선 쪽으로 선화하고 있음

〈표 IX-12〉의 계속

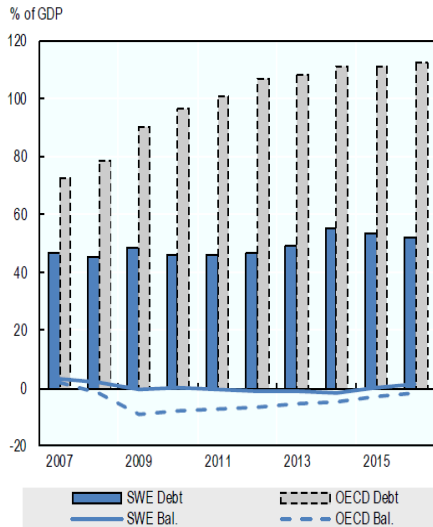
	원칙	설명
8b	평가와 적격성	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 평가는 프로그램의 관련성, 효율성 및 효과를 측정함 • 예산 프로그램의 심층평가는 성과예산제도의 일환으로 심층평가 과정을 제도화함 • 매년 평가를 위해 선택된 프로그램 그룹 각각에 대해 평가 패널이 만들어지며, 패널 구성원들은 대부분 공공 연구기관과 교수들로 이루어져 있음 • 완료된 평가 보고서는 중앙 예산당국에서 검토하며, 이러한 결과를 예산 변경 또는 프로그램 통합 등에 반영할지 결정함 • 부처는 평가 결과 환류에 대한 후속 조치 후 예산당국에 보고해야 함
9	재정 위험과 장기 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 2060년까지의 장기 재정전망이 2015년에 처음으로 작성되었으며, MTEF에는 재정 위험 분석이 포함되어 있음
10	품질 보증 및 감사	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 감사원은 연말 보고서에 제시된 성과에 대한 감사를 담당

주: 굵게 표시된 행은 주목할 만 한 국제적 관행을 의미
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.208.

7 스웨덴

- (재정정책) 건전한 재정정책은 흑자전환에 도움을 주었으며, 흑자목표는 2018년에 충족될 것으로 전망
 - 재정지원과 예산건전화 장치가 연계되어 재정건전성은 강화됨
 - 2018년 예산안(Budget Bill)에는 재량적 재정정책의 여지가 있으며, 정부는 순차입(net lending)을 GDP의 0.9%, 1.2%, 1.5%까지 증가시키는 새로운 정책방안을 제안

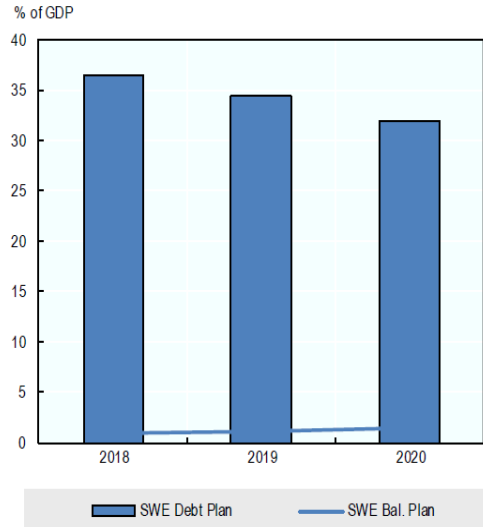
[그림 IX-11] 재정수지와 공공채무



주: OECD 국민계정통계에 정의된 일반정부 재정수지와 일반정부 총채무를 나타냄

출처: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

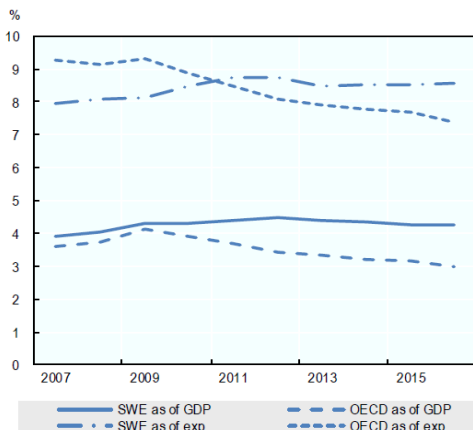
[그림 IX-12] 재정정책 계획



주: 2017년 11월 현재 시행, 또는 공식적으로 발표된 국가재정운용계획을 뜻함. 실제 결과는 각 국가의 정의에 따르기 때문에 다를 수 있음. 데이터는 일반 정부 데이터를 참조. 2015년부터 2017년 데이터는 없음

출처: 2018 OECD Fiscal Plans and Budgeting Framework Survey.

[그림 IX-13] 공공투자

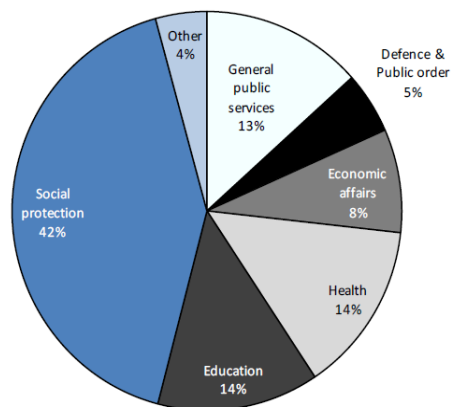


주: 정부투자를 GDP 대비 비율 및 총정부지출 대비 비율로 나타낸 것임

출처: OECD National Accounts Statistics (database)

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p242.

[그림 IX-14] 기능별 지출(2016)



출처: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

- (예산구조의 발전) 스웨덴의 예산 및 광범위한 재정프레임워크는 1990년대 중반 이후 ① 일반정부 부문 1% 흑자 목표 ② 중앙정부의 지출한도 ③ 균형예산 유지를 위한 지방정부의 요구사항 ④ 규율된 예산과정으로 설명
- 재정정책과 예산프레임워크는 대부분 그대로 유지되었지만, 2016년 6월 재정정책 및 예산프레임워크의 개선에 대한 당사자 간 합의가 체결되어 2016년 가을 요구(inquiry)를 의회에 제출
 - 합의 결과 흑자목표를 2019년 예산작업을 시작으로 GDP의 평균 1%에서 0.3%로 변경하고 마스트리히트 기준 채무목표도 GDP의 35%로 도입
 - 2016년 성인지 예산안을 채택해 예산과 자원배분에 관한 명확한 성인지 관점을 제공할 수 있음

〈표 IX-13〉 스웨덴의 예산제도

중앙 예산당국(Central Budget Authority)	재무부 (Budget Department in Ministry of Finance) www.regeringen.se/sverigesregering/finansdepartementet/budgetavdelningen/v	
법적 틀(Legal Framework)	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법위원회(Constitution)는 예산과정에서의 입법부와 행정부의 역할을 포함 • 예산법(Budget Act)은 재정준칙(흑자목표와 지출한도)과 공공 재정관리를 위한 추가적 원칙을 포함 	
예산범위(Budget coverage)	<ul style="list-style-type: none"> • 예산에는 중앙정부 차입에 영향을 미치는 모든 중앙정부 금융거래를 포함 • 지출한도는 연금제도의 지출을 포함하여 중앙정부지출을 포함하지만 국가부채에 대한 이자지불은 제외 • 지방정부는 재정준칙 균형목표를 적용받지만 중앙정부 예산은 그렇지 않음 	
예산 주기 (Budget cycle)	예산전 명세서	4월
	재무부와 일선부처의 협상	봄
	의회의 승인	6월
	예산문서의 준비	여름
	본예산 제출	9월
	의회의 예산투표	11월~12월
	회계연도 시작	1월 1일
	연중 예산 집행 보고서	월간
	반기 보고서	봄
	회계연도 종료	12월 31일
	연말 재무제표	4월
	감사보고서	5월
재무제표 감사에 관한 의회의 조사	6월 15일까지	

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.243.

〈표 IX-14〉 스웨덴의 OECD 예산 원칙 적용 현황

	원칙	설명
1	재정정책 목표	• 1% 흑자목표는 매우 명확한 재정기준을 제공하며 하향식(topdown) 예산시스템의 핵심요소임
2a	전략적 조정	• 2년째 12월에 정부우선순위를 논의
2b	중기재정전망(MTEF)	• 일선부처의 기존자원 활용을 인정
3	자본과 인프라	• 스웨덴의 계획 및 예산체계는 성문화되어 있으며, 일반 예산 및 중기재정전망(MTEF)과 재정적으로 통합되어 있음 • 예산부처는 특정 임계값 이상의 모든 프로젝트를 승인
4	투명성과 접근성	• 예산, 재무보고서와 명세서는 공개 • 정보는 시민들이 쉽게 이해할 수 있도록 고안
5a	의회 참여	• 부문별 위원회를 통해 의회와 강력하게 연관(engagement) 예산안은 전체승인을 원칙으로 함 • 의회는 정부제안보다 더 많은 표를 받으면 대체예산 전체를 승인할 수 있음 • 예산안은 27개 지출 분야에 대한 지출한도를 설정하고 할당
5b	포괄적인 시민 토의	• 정책결정시스템은 협력적이며 특정부문에서 공개토론 기회도 존재. 교통·인프라 계획은 지방당국과 협의를 거침. 그러나 예산과정은 의회 또는 시민 사회의 사전협의를 허용하지 않음
6	재무보고 및 회계	• 스웨덴은 기관 내 재무보고 기준을 향상시켰으며 책임성 있는 주기 전반에 걸쳐 정기적으로 고품질의 보고서를 작성
7	예산 집행	• 단일기금이 중앙정부지출을 포함 • 운영지출은 최대 3%까지 승인 없이 해마다 이월가능(다른 이월은 CBA의 승인 필요)
8a	성과주의 예산	• 예산안에 포함된 비금융 성과목표를 설정 • 예산은 27개 분야에 대한 지출구조 및 예산제한과 할당을 포함
8b	평가와 적격성	• 부문별 감독관(inspection)이 단편화된(fragmented) 시스템을 주도하며, 공공 또는 의회 토론을 촉진하는 데 사용하지 않음
9	재정 위험과 장기 지속가능성	• 장기 지속가능성 계획은 예산법에 따라 매년 봄 재정정책법안으로 업데이트함. 재무부는 전반적인 재정위험 모니터링에 중점을 두며, 부문별 위험평가는 정부기관에 위임
10	품질 보증 및 감사	• 헌법에 독립적인 SAI는 재무감사를 제공하며, 성과감사 또는 거버넌스 시스템 감사를 위해 제한된 자원을 사용 • 독립적 재정기관 및 전문기관의 네트워크를 통해 예산전망의 질을 향상시킴. 재정협의회는 재정준칙, 재정지속가능성, 재정정책의 준수를 평가함

주: 굵게 표시된 행은 주목할 만한 국제적 관행을 의미

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.244.

8 영국

- (재정정책 계획) 영국의 재정정책 전략은 향후 10년 내 공공재정을 균형 상태로 전환하는 것을 목표로 함
 - 경기조정 재정적자는 2020~21년까지 GDP 대비 2% 이하로 낮추고, 공공부문 순채무는 하락추세에 있을 것을 중간목표로 설정

- (예산 가버넌스의 발전) 「예산책임헌장」을 개정하고 예산책임청을 설립함
 - 2015년 「예산책임헌장」(Charter for Budget Responsibility)을 개정하고 두 가지의 새로운 재정준칙과 복지상한(Welfare Cap)을 도입
 - 5년 전망기간 내 경기조정 경상 재정수지의 균형 달성(전향적 목표), 2015~16년 공공부문 순채무 축소(고정기간 목표)를 목표
 - 5년 전망기간 동안 지속가능한 복지지출을 보장하기 위해 복지 상한을 도입
 - 2010년 재정에 대한 독립적이고 권위있는 분석을 위해 예산책임청(OBR) 설립

〈표 IX-15〉 영국의 예산체계

중앙 예산당국 (Central Budget Authority)	<ul style="list-style-type: none"> • 재무부(HM Treasury)가 경제·재정정책 기능을 모두 포괄
법적 틀 (Legal Framework)	<ul style="list-style-type: none"> • 1866년과 1921년의 「국고 및 감사부처법」(The Exchequer and Audit Department Acts)은 예산 준비 및 의회 승인 과정을 규정 • 1998년 「재정법(재정 지속가능성 준칙)」(Finance Act (Code for Fiscal Sustainability))과 2015년 「예산책임헌장」은 재정 지속가능성에 관한 요구사항을 설정 • 2000년 「정부 자원 및 회계법」(Government Resources and Accounts Act)은 발생주의 예산 및 회계를 위한 필요요건을 도입
예산 범위 (Budget coverage)	<ul style="list-style-type: none"> • 영국은 단일 국가이지만 주요 지출권(spending power)의 경우는 북아일랜드, 스코틀랜드 정부에도 위임됨 • 또한 스코틀랜드 정부는 수입을 제한하는 권한도 행사하고 있음 • 국가예산 범위는 포괄적임(comprehensive)

출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.252

(표 IX-16) 영국의 OECD 예산 원칙 적용 현황

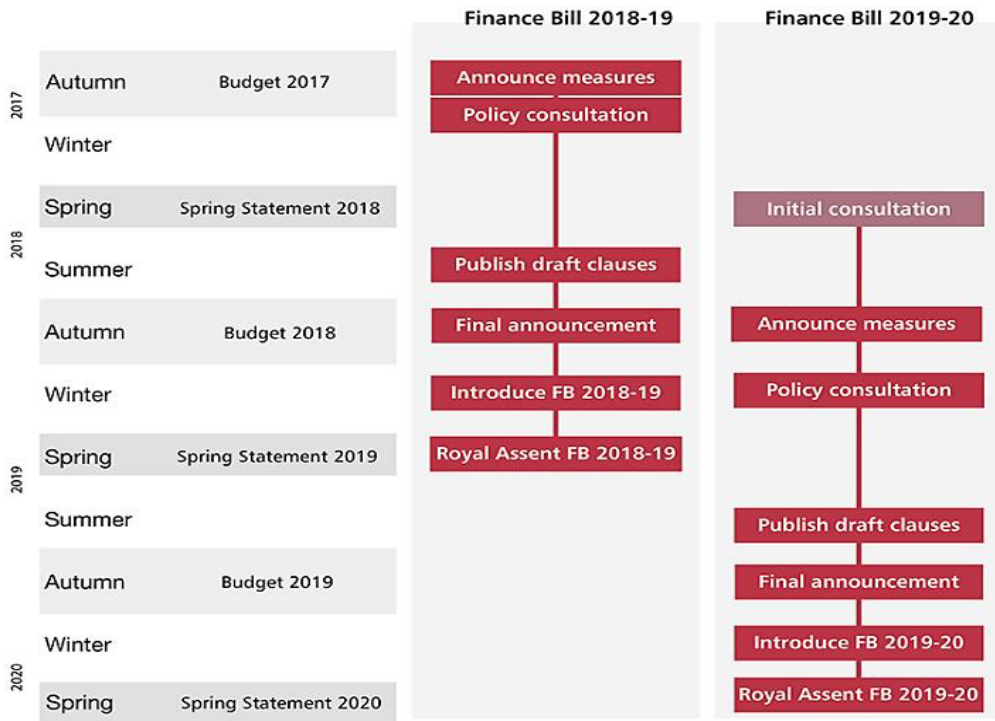
	원칙	설명
1	재정정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> 전통적으로 매년 가을 보고서(Autumn Statement)에 재정정책 및 전략을 수립하고 거시경제 상황, 공공재정 중기전망, 수입·지출·채무에 관한 정부 우선순위 및 목표를 제시하였으나 2018년부터는 봄 예산안(Spring Budget)에 통합 수록
2a	전략적 조정	<ul style="list-style-type: none"> 지출검토를 주기적으로 수행하여 효율적인 지출절감 및 정책 우선순위에 따른 지출 재분배를 확인 성과주의 예산을 통해 단일부처계획에 지출부처의 전략적 우선순위와 지출계획을 설정
2b	중기재정전망(MTEF)	<ul style="list-style-type: none"> 예산안에 향후 5년에 대한 전망치를 수록
3	자본과 인프라	<ul style="list-style-type: none"> 5년마다 지출검토에서 부처별 연간 자본예산을 배분하고, 모든 자본지출 계획은 표준규칙(Green Book)에 따라 평가됨 자본지출, 경상지출 요구는 일선부처에 의해 함께 제출되나 이를 결정하는 프로세스는 구분됨
4	투명성과 접근성	<ul style="list-style-type: none"> 제공되는 예산정보가 매우 총계적(agggregated)이고 집행 예산에 대한 세부사항이 부족하지만 주요 예산 보고서를 공개적으로 이용할 수는 있음 시민예산(citizens' budget)을 제공하는 관행은 최근 중단
5a	의회 참여	<ul style="list-style-type: none"> 의회 의원은 예산 준비 과정에서 참여가 제한적이지만 예산책임청은 재정정책 및 지출계획에 대한 독립적인 분석을 의회에 제공 공공회계위원회(public accounts committee)는 국가감사원(National Audit Office)이 제공하는 예산결과를 모니터링함에 있어 중요한 역할을 수행 의회는 정부 예산안을 수정할 수 있는 권한이 매우 제한적임
5b	포괄적인 시민 토의	<ul style="list-style-type: none"> 예산 준비 과정에서 대중들의 참여가 제한되어 있음
6	재무보고 및 회계	<ul style="list-style-type: none"> 예산 및 재무보고는 발생주의, 통합재정 기반이며, 국제 재무보고 표준을 준수
7	예산 집행	<ul style="list-style-type: none"> 모든 예산 지출은 단일 재무부 계정인 통합국고자금(Consolidated Fund)을 통해 이루어짐 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 자체적인 통합국고자금이 있음 부처는 의회에서 승인된 지출한도에 따라 자원을 자유롭게 재배분할 수 있으나, 별도의 한도가 있는 자본지출과 경상지출 간 자금 이동은 불가
8a	성과주의 예산	<ul style="list-style-type: none"> 관리적 성과주의 예산(주로 조직이나 관리 차원에서 성과 관리 및 책임성의 도구로서 성과 정보를 활용하는 방식)
8b	평가와 적격성	<ul style="list-style-type: none"> 법적으로 모든 지출 프로그램에 대한 평가가 요구됨(사전·사후 모두)이며, 사후 평가는 최고 감사기구(SAI)가 수행 영국은 새로운 행정부의 우선 순위에 부합하기 위해 적자감축 및 지출 재조정에 초점을 맞춘 정기적이고 포괄적인 지출검토의 역사를 보유하고 있음

〈표 IX-16〉의 계속

	원칙	설명
9	재정 위험과 장기 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> 예산 내역서에 장기 재정 지속가능성 보장을 위한 조치와 단기 위험을 포함한 정부 재정전략에 대한 논의를 수록 예산책임청은 독립적으로 재정 위험과 공공재정의 장기 지속가능성을 평가하는 보고서를 의회에 제출
10	품질 보증 및 감사	<ul style="list-style-type: none"> 헌법상 독립적인 최고감사기구인 국가감사원은 모든 공공기관을 직접 또는 민간 감사기관을 통해 감사 국가감사원은 정부 재무제표를 감사하고 보다 제한된 수의 지출분야에 대해서 성과감사(value for money audits)를 수행 예산책임청 또한 목표, 예산 정책결정, 책임성 증진을 위해 다양한 기능을 수행

주: 굵게 표시된 행은 주목할 만한 국제적 사례에 해당함을 의미
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.253

[그림 IX-15] 영국의 예산 주기(Budget cycle)



주: 영국의 연간 예산 주기는 전환 중에 있어 이전 프로세스와 최신 프로세스를 제시하였음
출처: OECD(2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, p.252

정책분석 19-03

**Budgeting and Public Expenditures
in OECD Countries 2019**

발 행 2019년 5월 30일
발 행 인 김 유 찬
발 행 처 한국조세재정연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 336
전 화 (044)414-2114(대)
홈 페이지 www.kjpf.re.kr
등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호
조판 및 인쇄 디자인 범신

© 한국조세재정연구원 2019 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.